



# รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 53 แห่งการสถาปนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



**THAILAND**  
**TRANSFORMATION**  
FOR SUSTAINABLE GROWTH

“เปลี่ยนโฉมประเทศไทยให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง”

29 มีนาคม 2562  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ระดับชาติ ประจำปี 2562  
จัดโดย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่ปรึกษาและคณะกรรมการจัดประชุมวิชาการของสถาบัน  
เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 53 ปี

**ที่ปรึกษา**

- |  |           |
|--|-----------|
| (1) อธิการบดี                            | ที่ปรึกษา |
| (2) รองศาสตราจารย์ ดร.ประดิษฐ์ วรรณรัตน์ | ที่ปรึกษา |
| (3) รองศาสตราจารย์ ดร.จรี วิจิตรวาทการ   | ที่ปรึกษา |
| (4) ศาสตราจารย์ ดร.อัญญา ณ ระนอง         | ที่ปรึกษา |
| (5) ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่   | ที่ปรึกษา |
| (6) ศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม         | ที่ปรึกษา |

**คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการของสถาบัน**

- |  |                     |
|--|---------------------|
| (1) รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ                | ประธานกรรมการ       |
| (2) รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ                              | รองประธานกรรมการ    |
| (3) รองอธิการบดีฝ่ายวางแผน                               | กรรมการ             |
| (4) รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร                               | กรรมการ             |
| (5) คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์                             | กรรมการ             |
| (6) คณบดีคณะบริหารธุรกิจ                                 | กรรมการ             |
| (7) คณบดีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ                             | กรรมการ             |
| (8) คณบดีคณะสถิติประยุกต์                                | กรรมการ             |
| (9) คณบดีคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม                     | กรรมการ             |
| (10) คณบดีคณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม                   | กรรมการ             |
| (11) คณบดีคณะภาษาและการสื่อสาร                           | กรรมการ             |
| (12) คณบดีคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์                         | กรรมการ             |
| (13) คณบดีคณะนิติศาสตร์                                  | กรรมการ             |
| (14) คณบดีคณะการจัดการการท่องเที่ยว                      | กรรมการ             |
| (15) คณบดีคณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ             | กรรมการ             |
| (16) คณบดีวิทยาลัยนานาชาติ                               | กรรมการ             |
| (17) ผู้อำนวยการสำนักสิทธิพัฒนา                          | กรรมการ             |
| (18) ผู้อำนวยการสำนักบรรณสารการพัฒนา                     | กรรมการ             |
| (19) ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ                   | กรรมการ             |
| (20) ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายสื่อสารองค์การและกิจการนักศึกษา | กรรมการ             |
| (21) ผู้อำนวยการกองกลาง                                  | กรรมการ             |
| (22) ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษา                        | กรรมการ             |
| (23) ผู้อำนวยการสำนักวิจัย                               | กรรมการและเลขานุการ |
| (24) เลขานุการสำนักวิจัย                                 | ผู้ช่วยเลขานุการ    |

## กองบรรณาธิการจัดทำรายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการ ประจำปี 2562

### สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.จินตลักษณ์ วัฒนสินธุ์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริภัสสร วงศ์ทองดี
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ คำริชอบ

### สาขาบริหารธุรกิจ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.นิตยา วงศ์ธาดา

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

- 1.. รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา จรุงกิจอนันต์
- 2.. ดร.นิเวศน์ เหมวชิรวรากร

### สาขาพัฒนาการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์วุฒิคุณ ดร.ราเชนทร์ ชินทยารังสรรค์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสริยา นิตทัศน์ประภาส บุญญะศิริ
2. อาจารย์ ดร.มณฑิธร สติมานนท์

### สาขาสถิติประยุกต์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.กาญจน์ภา อมรัชกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ชวลิต จินอนันต์
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วินัย วงศ์สุรวัดน์

### สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

อาจารย์ ดร.รติพร ถึงฝั่ง

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ สุริชัย หวันแก้ว
2. รองศาสตราจารย์ ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง

### สาขาบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร แสงชัย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย ศุภดิษฐ์
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ไกรชาติ ตันตระการอาภา

### สาขาภาษาและการสื่อสาร ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษมา สุวรรณรักษ์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. อาจารย์ ดร.พัฒนพงศ์ จาติเกตุ
2. อาจารย์ ดร.ฐิติรัตน์ ภู่กาญจน์

### สาขาพัฒนาศาสตร์พยาบาล ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.กัลยาณี เสนาสุ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.สุนันทา เสี่ยงไทย
2. ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์

### สาขานิติศาสตร์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ
2. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนรัตน์

### สาขาการจัดการการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

อาจารย์ ดร.วรรักษ์ สุเมธ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมชัย ปัญญาดี
2. รองศาสตราจารย์ ดร.อัศวิน แสงพิบูล

### สาขานิติศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.ยุบล เบ็ญจรงค์กิจ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.สมสุข หินวิมาน
2. รองศาสตราจารย์ ดร.กมลรัฐ อินทรทัศน์

### วิทยาลัยนานาชาติ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.อาวีวรรณ ปัญญาโกเมศ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิโรจน์ บุรณศิริ
2. ดร.สุกัญญา รักพานิชมณี

**เจ้าของ**

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**จัดทำโดย**

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ที่อยู่

118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทรศัพท์

0-2727-3300 , 0-2727-3312

โทรสาร

0-2375-8972 , 0-2374-2759

e-mail

nidaconference@hotmail.com

**ออกแบบปก**

สำนักงาน

บริษัท พี.ดับบลิว.มีเดีย (ไทยแลนด์) จำกัด

ที่อยู่

226/104 ซอย แจ้จั่นวัฒนะ 6 แยก 1-4 แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์

0-2117-0551

e-mail

pwmediathailand9@gmail.com

จัดรูปเล่มโดย

บริษัท พี.ดับบลิว.มีเดีย (ไทยแลนด์) จำกัด

ปีที่เผยแพร่

กรกฎาคม 2562

ISBN (e-book)

978-616-482-011-1

## คำนำ

การจัดประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2562 เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 53 ปี เรื่อง “เปลี่ยนโฉมประเทศไทย ให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง” มีผลงานจากนักวิชาการที่ผ่านการพิจารณาจากผู้ประเมินจำนวน 63 เรื่อง และได้นำเสนอผลงาน ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 29 มีนาคม 2562

การเผยแพร่ผลงานทางวิชาการจากการประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าว ประกอบด้วยบทความที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ “เปลี่ยนโฉมประเทศไทย ให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง” จำนวน 63 เรื่อง ในหัวข้อย่อยตามสาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์	“รัฐประศาสนศาสตร์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน”
บริหารธุรกิจ	“การเปลี่ยนแปลงธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”
พัฒนาการเศรษฐกิจ	“การปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”
สถิติประยุกต์	“การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับสมาร์ตโลจิสติกส์”
การบริหารการพัฒนาสังคม	“SDG กับบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย”
การบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม	“ความท้าทายทางการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม”
ภาษาและการสื่อสาร	“การสื่อสาร ภาวะผู้นำและการเติบโตอย่างยั่งยืน”
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์	“ปรับคน เปลี่ยนไทย ให้ก้าวไกลอย่างยั่งยืน”
นิติศาสตร์	“การปรับแนวคิดทางกฎหมายเพื่อความยุติธรรมทางสังคม”
การจัดการการท่องเที่ยว	“เปลี่ยนโฉมท่องเที่ยวไทย ให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง”
นิเทศศาสตร์และนวัตกรรม	“การสื่อสารรณรงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยอย่างยั่งยืน”
วิทยาลัยนานาชาติ	“Management for Thailand Sustainable Growth”

บทความวิชาการในกลุ่มสาขาวิชาดังกล่าว มีผลจากการศึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านพัฒนาบริหารศาสตร์ คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการขอขอบคุณผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขาวิชา และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ให้ทุนสนับสนุนการจัดประชุมวิชาการระดับชาติในครั้งนี้

คำนำ

สารบัญ

## นิติศาสตร์ “การปรับแนวคิดทางกฎหมายเพื่อความยุติธรรมทางสังคม”

- รูปแบบองค์กรลูกผสมสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมในฐานะนวัตกรรมทางสังคม 1
  - ✍ ประพิน นุชเปี่ยม
- การพัฒนาและการบูรณาการระบบกฎหมายขนส่งทางรางเพื่อยกระดับมาตรฐานให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง 22
  - ✍ เกียรติพร อำไพ
- มิติทางกฎหมายของการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชา 50
  - ✍ ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ
- Legislative Proposal to Reform Copyright System for Creations by Artificial Intelligence in Digital Economy Reinforcement 68
  - ✍ วรียา ล้ำเลิศ
- บทบาทของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย: ศึกษาปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้น 92
  - ✍ อัญธิกา ณ พิบูลย์
- บทบัญญัติหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) : นวัตกรรมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ 104
  - ✍ ฌานิทธี สันตะพันธ์
- การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา: มิติใหม่ของการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย 119
  - ✍ ธนัทเทพ เขียรประสิทธิ์
- การพัฒนากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม 141
  - ✍ พัชรวรรณ นุชประยูร
- บุคคลอิเล็กทรอนิกส์: นวัตกรรมทางกฎหมายว่าด้วยสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะ 153
  - ✍ วัชรชัย จิรจินดากุล

## ภาษาและการสื่อสาร “การสื่อสาร ภาวะผู้นำและการเติบโตอย่างยั่งยืน”

- ไวยากรณ์ภาษาอังกฤษกับการสอนเพื่อการสื่อสาร: ความขัดแย้งที่มีต่อการสอนเพื่อการสื่อสารที่ยั่งยืน? 166
  - ✍ ประไพ จันทราสกุล
- การเขียนข่าวในประเด็นการสื่อสาร ภาวะผู้นำ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนแบบไทยๆ 181
  - ✍ รุจิระ โรจน์ประภายนต์ และ พิเชษฐ์ พิณฑทอง
- ประเด็นสำคัญของห้องเรียนแบบสานเสวนากับบริษัทไทย 199
  - ✍ วราภรณ์ วงศ์วิศรี

**พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ “ปรับคน เปลี่ยนไทย ให้ก้าวไกลอย่างยั่งยืน”**

- กลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การในอุตสาหกรรม  
ศักยภาพเพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 219  
✍ สมบัติ กุสุมาวลี
- การระดมความคิดเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำ 245  
ตามคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของ  
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช  
✍ วิชัย อุตสาหจิต
- นันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 271  
✍ ดาวิษา ศรีธัญรัตน์
- การวิจัยเชิงปฏิบัติการ: เครื่องมือการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 300  
✍ ศิริพร แยม์นิล

**รัฐประศาสนศาสตร์ “รัฐประศาสนศาสตร์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน”**

- การปรับเปลี่ยนภาครัฐเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 313  
✍ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล
- การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกับความยากจน: 331  
การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพิสูจน์สมมติฐานของ Amartya Sen  
✍ พลภัทร บุราคม
- ปัจจัยที่มีผลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศทางจริยธรรม 342  
ในองค์การภาครัฐในประเทศไทย: การสำรวจเบื้องต้น  
✍ พลอย สืบวิเศษ
- ภัยร้ายหลวงโดยการจัดการหลายมิติอย่างยั่งยืน 360  
✍ พรชัย สุทธิวารี ปาลิตา พุทธประเสริฐ ภัทรนันต์ ภูชนะวิโรจน์  
มัลลิกา บุ่งนาม สุกัญญา อักษรถึง และ วิวัฒน์ชัย อัทธากร
- Education Expenditure and Human Development 388  
through the Experience of Thailand  
✍ ดนุวัต สาศริก
- Rethink Privatization: “Shifting Focus Towards Citizens” 413  
✍ กนก กาญจนภู



**พัฒนาการเศรษฐกิจ “การปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”**

- การเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงกับการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย 431
  - ✍ ศาสตรา สุตสวาสดี และ ทวีชัย เจริญเศรษฐศิลป์
- ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย 470
  - ✍ สุวิมล เฮงพัฒนา และ พรรณีภา อนุรักษ์ากรกุล
- เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องของชะงาดและความยากจนของมุสลิมไทย 483
  - ✍ อิศรา ศานติศาสน์ และ ศรัณย์ ศานติศาสน์

**สถิติประยุกต์ “การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับสมาร์ตโลจิสติกส์”**

- การวิเคราะห์ข้อมูลกับการจัดการโซ่อุปทาน 513
  - ✍ ศิวิกา ดุษฎีโหนด
- การพัฒนาแผนจัดการพลังงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะกรณีศึกษา โครงการ NIDA Smart Compact City 525
  - ✍ ชัยวัฒน์ ศิริวัลรัตน์ และ สราวุธ จันทร์สุวรรณ
- Hotel’s Capacity Allocation for Online Travel Agents Using Goal Programming Approach 547
  - ✍ กาญจน์ภา อมรัชกุล and วรรณฤดี สุกุลภักดี

**การจัดการการท่องเที่ยว “เปลี่ยนโฉมท่องเที่ยวไทย ให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง”**

- การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน 565
  - ✍ กนกกานต์ แก้วนุช
- นักท่องเที่ยวเงินคุณภาพคือใคร อยู่ที่ไหน 585
  - ✍ เกศรา สุกเพชร
- Bio Diversity Based Tourism: ท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ ใส่ใจสิ่งรอบตัว 598
  - ✍ ปานแพร เซาว์นประยูร
- การท่องเที่ยวในแผนพัฒนาประเทศไทย และแนวคิดการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด 605
  - ✍ ณิชฐปรัชญา นันทวิสิทธิ์

วิทยาลัยนานาชาติ “Management for Thailand Sustainable Growth”

- Learning dominant foreign languages to reduce poverty and achieve sustainable development goals for orphans in Thailand: Case studies from Thailand's orphanages
  - ✍ Hugo Yu-Hsiu Lee

623
- Does Bribery Influence Export Performance of Thai Exporting Firms? The Moderating Effect of the Rigidity of the Import Rules and Regulation in the Foreign Market
  - ✍ Peerayuth Charoensukmongkol

653
- Privatization and Performance of SOEs in Thailand
  - ✍ Marisa Laokulrach

670
- การศึกษาโลจิสติกส์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พื้นที่อำเภอเชียงของ-เมืองห้วยทราย
  - ✍ สุรฉัตร จันระวังยศ และ กุลภา โสรรัตน์

680
- The Impact of Change in Labor Force Structure on Economic Growth ---- In Case of Thailand
  - ✍ Zhongwu Li

697
- โครงการการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
  - ✍ อาวีวรรณ ปัญญาโกเมศ และ อิทธิศักดิ์ จิราภรณ์วารี

714

นิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ “การสื่อสารณรงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยอย่างยั่งยืน”

- ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ส่วนผสมทางการการตลาด กับความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
  - ✍ บุหงา ชัยสุวรรณ

728
- สถานการณ์การสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก: กรณีศึกษา หมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิ
  - ✍ พรพนพิลาศ กุลติลก

741
- อิทธิพลของการรับรู้และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมต่อการสร้างความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชนไทย
  - ✍ ประทุม ฤกษ์กลาง

754

**การบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม “ความท้าทายทางการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม”**

- ศักยภาพของชุมชนในการปรับตัวเพื่อรับมือผลกระทบจากภัยน้ำท่วม 778  
✍ จ่าลอง โพธิ์บุญ
- การประเมินปริมาณก๊าซเรือนกระจกในการปลูกกล้วยหอมของเกษตรกร 807  
อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี  
✍ สยาม อรุณศรีมรกต
- การปรับเปลี่ยนสู่ระบบนิเวศสังคมใหม่: 819  
ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มน้ำปากพอง  
✍ วิชชุดา สร้างเอี่ยม
- การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยระยะ 10 ปี 841  
ด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป  
✍ สมพจน์ กรรณนุช

**การบริหารการพัฒนาสังคม “SDG กับบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย”**

- การท่องเที่ยวโดยชุมชน: ความเป็นไปได้และการพัฒนาที่ยั่งยืน: 872  
การวิเคราะห์เชิงทฤษฎี  
✍ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม
- Parameters Affecting Stakeholder’s Satisfactory Level toward 895  
the Service Quality of Bangkok Metropolitan Administration under  
the Context of United Nations-Sustainable Development Goals (UN-SDGs)  
✍ ศิวัช พงษ์เพียจันทร์
- มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านกับ 923  
การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน  
✍ นิสิต อินทมาโน

**บริหารธุรกิจ “การเปลี่ยนแปลงธุรกิจเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน”**

- ระบบช่วยในการตัดสินใจแห่งอนาคตกับการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ 934  
✍ จงสวัสดิ์ จงวัฒน์ผล
- ผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วง 2015 ถึง 2019 944  
✍ ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์
- การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลในการตัดสินใจซื้อรถยนต์ในประเทศไทย 957  
✍ ดนยพฤทธ์ ไกรฤทธิ์

กระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรและพัฒนานวัตกรรมด้วยรูปแบบของออนไลน์	966
✍ ดนูวศิน เจริญ	
▪ บทบาทของภาคธุรกิจในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหา หนี้สินเกษตรกร โดยไม่ต้องรอเงินงบประมาณจากรัฐบาล	970
✍ ฉันทยานี โพธิสาร	
▪ คิตส์โมเดล (KISS Model) เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ของภาคธุรกิจ สังคม และรัฐบาล	986
✍ ประดิษฐ์ วิศิษฎ์กร	
▪ การจัดการกับวิกฤตของแบรนด์	999
✍ ปิยะ งามเจริญมงคล	
▪ เปลี่ยนศักยภาพสังคมสู่ความมั่งคั่ง: เหตุผลหลักในการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่เปลี่ยนโลก	1006
✍ ผลิน ภูัจจุณ	
▪ ความโปร่งใส และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย	1017
✍ ไพบุลย์ เสรีวิวัฒนา	
▪ กรณีศึกษาองค์กรประสิทธิภาพสูงในอุตสาหกรรมพลังงานของประเทศไทย	1031
✍ มณีวรรณ ฉัตรอุทัย และ ประดิษฐ์ วรรณรัตน์	
▪ มลภาวะทางอากาศกับภาวะเรือนกระจก ในประเทศไทย: โอกาสของรถยนต์ไฟฟ้า	1050
✍ วิพุธ อ่องสกุล	
▪ Smart Destination Readiness with Internet of Things Environment	1075
✍ Siriluck Rotchanakitumnuai and Mark Speece	
▪ คุณสมบัติของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ และ กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการออม : กรณีศึกษาของประเทศไทย	1082
✍ เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์	
▪ กองทุนสวัสดิการชุมชน: การจัดการความยั่งยืนทางการเงิน	1105
✍ สันติ ธีรพัฒน์	
▪ Business and the Good Life	1122
✍ โอโรส ลีลากุลธนิต	

## รูปแบบองค์กรลูกผสมสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมในฐานะนวัตกรรมทางสังคม

ประพิน นุชเปี่ยม\*

### บทคัดย่อ

นวัตกรรมทางสังคม (social innovation) ได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบันในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาสังคมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ (systemic change) โดยมีเป้าหมายสูงสุดในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน แนวคิดของนวัตกรรมทางสังคมสะท้อนถึงวิธีการและกระบวนการแก้ปัญหาแบบใหม่ สร้างสรรค์ และดีขึ้น (innovative) กว่า การแก้ปัญหาแบบเดิม โดยเฉพาะการที่ภาคประชาสังคมรวมกลุ่มกันเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันกับภาคเอกชน และพึ่งพาภาครัฐให้น้อยลง เพื่อสร้างชุมชนและสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน วิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนวัตกรรมทางสังคมอย่างมาก เนื่องจากแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมเกิดจากการผสมผสานระหว่างการมุ่งสร้างประโยชน์ทางสังคม (social benefit) ไปพร้อมกับการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนทางการเงินด้วย (financial sustainability)

กฎหมายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบนิเวศ (ecosystem) ของทั้งนวัตกรรมทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม ดังนั้น กฎหมายควรต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป นวัตกรรมทางกฎหมาย (legal innovation) ยังคงเป็นที่ถกเถียงว่าหมายถึงอะไร หากพิจารณาแนวคิดของนวัตกรรมโดยทั่วไปแล้ว อาจหมายถึงการปรับตัวของกฎหมายทางด้านรูปแบบ วิธีการ หรือผู้เกี่ยวข้องได้หรือไม่ ดังนั้น หากมองว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นนวัตกรรมทางสังคมรูปแบบหนึ่งแล้ว กฎหมายที่ออกแบบสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ จะถือว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมได้หรือไม่

\* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: prapin.nuc@nida.ac.th

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันระหว่างนวัตกรรมทางสังคม วิสาหกิจเพื่อสังคม และนวัตกรรมทางกฎหมาย โดยศึกษาตัวอย่างรูปแบบกฎหมายบริษัทลักษณะพิเศษของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า กฎหมายบริษัทจำกัดความรับผิดชอบหวังกำไรน้อย (Low-Profit Limited Liability Company: L3C) โดยออกแบบมาสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ ซึ่งเราจะวิเคราะห์ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายหรือไม่ เพียงไร ประเทศไทยผลักดันทั้งเรื่องนวัตกรรมทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม การเรียนรู้จากตัวอย่างของกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

**คำสำคัญ:** นวัตกรรมทางสังคม วิสาหกิจเพื่อสังคม นวัตกรรมทางกฎหมาย กฎหมายบริษัทจำกัดความรับผิดชอบหวังกำไรน้อย

## Hybrid Legal Entities for Social Enterprise as Social Innovation

Prapin Nuchpiam\*

### Abstract

Social innovation today has gained popularity as a solution to social problems and a force of systemic change. The highest goal of social innovation is to achieve a good quality of life of the people. The concept of social innovation represents a new innovative problem-solving method, which is better than traditional approaches, especially in so far as it involves empowerment of the civil society sector through a gathering of its strengths with a view to enhancing its potential for competition with the private sector and reduced dependence on the state sector, as well as building strong and sustainable community and society. Social enterprise is generally recognised as a form of social innovation, because the social enterprise concept is based on a combination of a social benefit goal and the achievement of financial sustainability.

Law is a crucial component of the ecosystem of both social innovation and social enterprise. Law therefore needs to be adjusted to suit the changing social and economic conditions. It is still debatable what legal innovation means. However, in view of the general concept of innovation, this may be taken to mean the adjustment of legal forms, procedures, and persons involved in the regulatory and enforcement aspects of law. Hence, if social enterprise is a form of social innovation, can the law that is specifically designed for social enterprise be regarded as a legal innovation to tackle social issues?

---

\* School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: prapin.nuc@nida.ac.th

This research paper aims to study the interrelationship between social innovation, social enterprise, and legal innovation. The paper explores a special type of company of the United States, namely the Low-Profit Limited Liability Company (L3C). This special legal form, which was specifically designed for social enterprise in this country, may be taken to represent a legal innovation. Learning from the legal innovation of other countries is held to be beneficial to the development of social innovation in Thailand and eventually its social and economic development.

**Keywords:** social innovation, social enterprise, legal innovation, Low-profit Limited Liability Company (L3C)



## 1. บทนำและวัตถุประสงค์

นวัตกรรมทางสังคม (social innovation) เป็นนโยบายด้านสังคมที่สำคัญมากประการหนึ่งที่หลายประเทศพยายามผลักดันและขับเคลื่อนในฐานะเครื่องมือแก้ไขปัญหาสังคมอย่างเป็นระบบ รวมถึงการสร้างการรับรู้ การแสวงหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน วิสาหกิจเพื่อสังคม (social enterprise) มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนวัตกรรมสังคมอย่างมาก เนื่องจากแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นการผสมผสานระหว่างการสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชน (social benefit) แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังความมั่นคงและยั่งยืนทางการเงินด้วย (financial sustainability)

แนวคิดนวัตกรรมทางสังคมสะท้อนถึงวิธีการและกระบวนการแก้ปัญหาแบบใหม่ สร้างสรรค์ และดีขึ้นกว่าการแก้ปัญหาแบบเดิม (innovativeness) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ภาคประชาชนพึ่งพาภาครัฐน้อยลง โดยรวมกลุ่มกันเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันกับภาคเอกชน และสร้างชุมชนและสังคมที่เข้มแข็งและยั่งยืน กฎหมายก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในระบบนิเวศ (ecosystem) ของทั้งนวัตกรรมทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม ดังนั้น กฎหมายควรต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

การปรับตัวของกฎหมายทางด้านนวัตกรรม หรืออาจเรียกว่า นวัตกรรมทางด้านกฎหมาย (legal innovation) ยังคงเป็นที่ถกเถียงว่าหมายถึงอะไร หากพิจารณาแนวคิดของนวัตกรรมโดยทั่วไปแล้ว อาจหมายถึง การปรับตัวของกฎหมายทางด้านรูปแบบ วิธีการ หรือผู้เกี่ยวข้องได้หรือไม่ ดังนั้น หากเรามองว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นนวัตกรรมทางสังคมรูปแบบหนึ่งแล้ว กฎหมายที่ออกแบบสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยเฉพาะจะถือว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมได้หรือไม่ ปัจจุบันหลายประเทศต่างพัฒนารูปแบบกฎหมายลูกผสมสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีความก้าวหน้าในเรื่องกฎหมายลักษณะพิเศษนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายรูปแบบบริษัทจำกัดความรับผิดชอบหวังกำไรต่ำ เรียกว่า Low-Profit Limited Liability Company (L3C) นักวิชาการบางคนมองว่ากฎหมายเหล่านี้จริง ๆ แล้วก็คือ นวัตกรรมทางสังคมรูปแบบหนึ่งนั่นเอง ประเทศไทยให้ความสำคัญทั้งเรื่องนวัตกรรมทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคม การเรียนรู้จากตัวอย่างของกฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดตลอดจนรูปแบบในทางปฏิบัติของวิสาหกิจเพื่อสังคม และนวัตกรรมทางสังคม รวมถึงการพัฒนาแนวคิดทั้งสองในประเทศไทย (2) ศึกษาแนวคิดของนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม โดยวิเคราะห์รูปแบบกฎหมายบริษัทของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายลักษณะพิเศษ ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม และ (3) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนารูปแบบกฎหมายลูกผสมสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมที่เหมาะสมสำหรับนวัตกรรมทางสังคมประเภทนี้โดยทั่วไป และที่เอื้อประโยชน์ในการแก้ปัญหาสังคมในประเทศไทย

## 2. วิธีการศึกษา

บทความวิจัยนี้ใช้การวิจัยเอกสาร ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การค้นคว้าและศึกษารูปแบบกฎหมายลูกผสมสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคม ได้แก่ กฎหมายบริษัทจำกัดความรับผิดชอบหวังกำไรต่ำ (Low-profit Limited Liability Company) ของสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม และการเรียบเรียงบทความวิจัยตามหัวข้อที่กำหนดข้างต้นโดยอาศัยข้อมูลหลักฐานประเภทเอกสารจากการสืบค้นจากแหล่งต่าง ๆ

## 3. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

ในหัวข้อนี้จะศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ ได้แก่ (1) ศึกษาว่าแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแนวคิดนวัตกรรมทางสังคมอย่างไร (2) การพัฒนากฎหมายตามแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม โดยศึกษากรณีกฎหมายบริษัทจำกัดความรับผิดชอบหวังกำไรน้อย (Low-Profit Limited Liability Company: L3C) ของสหรัฐอเมริกา ในฐานะนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม และ (3) ศึกษาบทบาทของกฎหมายกับการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมในประเทศไทย การศึกษาประเด็นทั้งสามจะช่วยเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยในการพัฒนานวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมต่อไป

### 3.1 ความเชื่อมโยงและสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม

คำว่า “วิสาหกิจเพื่อสังคม” (social enterprise or social entrepreneurship) และ “นวัตกรรมทางสังคม” (social innovation) เป็นคำใหม่ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง 10-20 ปีที่ผ่านมา แต่แม้ว่าจะเป็นการเป็นคำใหม่แนวคิดของวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมไม่ใช่เรื่องใหม่เลย แต่เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงใกล้ชิดกับเสาหลักของระบบเศรษฐกิจและสังคมของโลก (Pearce, 2003, pp. 24-26) ได้แก่ ภาครัฐ (public sector) และภาคเอกชน (private sector) โดยแนวคิดทั้งสองได้รับการยอมรับว่า เกิดจากภาคที่สาม (third sector) ซึ่งเป็นอีกเสาหลักที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคม (civil society) (Laville, 2011, p.4) และภาคไม่แสวงหากำไร (non-profit sector) (Anheier, 2005, pp. 38-52) โดยความสัมพันธ์ระหว่างสามเสาหลักนี้ไม่ได้เป็นลักษณะแบ่งชั้นความสำคัญ (hierarchical) แต่เป็นการเติมเต็มซึ่งกันและกัน (complementary) ไม่ได้แยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะการมีจุดเชื่อมโยงร่วมกันซึ่งต่างมุ่งหวังที่ความกินดีอยู่ดีของประชาชนและการเติบโตอย่างแข็งแกร่งและยั่งยืนของชุมชนและสังคม (Nyssens, 2006, pp. 7-9)

แม้ว่าเป้าหมายของทั้งแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม จะเป็นความหวังใหม่ที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในสังคม (social change) อย่างเป็นระบบ (systemic) และยั่งยืน (sustainable) แต่การศึกษาและทำความเข้าใจแนวคิดทั้งสองในปัจจุบันยังอยู่ในระดับจำกัด ข้อมูลเชิงประจักษ์ และการทดลองเชิงวิทยาศาสตร์ยังมีน้อยมาก รวมถึงการไม่มีค่านิยมที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระดับสากล (Schmitz, 2015, p. 17) จึงทำให้เกิดความสับสนในทางแนวคิดขึ้น (conceptual confusion) และการพัฒนาต่อในระดับการเป็นกระบวนทัศน์ (paradigm) ไม่ใช่เรื่องง่ายเลย (Nicholls, 2010) อย่างไรก็ตาม แม้จะยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่

แน่ชัดว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมหมายถึงอะไรกันแน่ โดยเฉพาะการหาคำตอบว่า แนวคิดทั้งสองจะสามารถแก้ปัญหาสังคมได้จริงหรือไม่ แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำอะไรบางอย่างเพื่อสร้างสังคมที่น่าอยู่มากขึ้น

บทความนี้ไม่ได้ต้องการพิสูจน์ว่า แนวคิดใดดีกว่ากัน หรือสามารถแก้ไขปัญหาสังคมได้มากน้อยไปกว่ากัน แต่ต้องการแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันระหว่างสองแนวคิด ว่ามีความเหมือนและต่างกันอย่างไร เพื่อให้สามารถนำไปปรับใช้ได้อย่างเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพ การเข้าใจแนวคิดทั้งสองให้ดียิ่งขึ้น ไม่ใช่เพื่อการแข่งขันหรือตัดสินว่าใครถูกใครผิด เพราะในปัจจุบันมีปัญหาสังคมเกิดขึ้นมากมายและหลากหลายรูปแบบ ซึ่งแน่นอนว่าไม่มีแนวคิดหรือวิธีการเพียงหนึ่งเดียวที่จะสามารถแก้ปัญหาสังคมทั้งหมดได้ เช่น วิสาหกิจเพื่อสังคมอาจเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับฐานรากหรือรากหญ้า เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเอง มากกว่าการขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคมพยายามพัฒนาเครื่องมือหรือกระบวนการใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคม เช่น การนำความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเลือกใช้แนวคิดใด ย่อมเกิดประโยชน์กับสังคม ดังนั้น การสามารถเชื่อมโยงและเข้าใจแนวคิดทั้งสองได้มากขึ้น อาจช่วยให้การพัฒนามีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการพัฒนาทางด้านกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

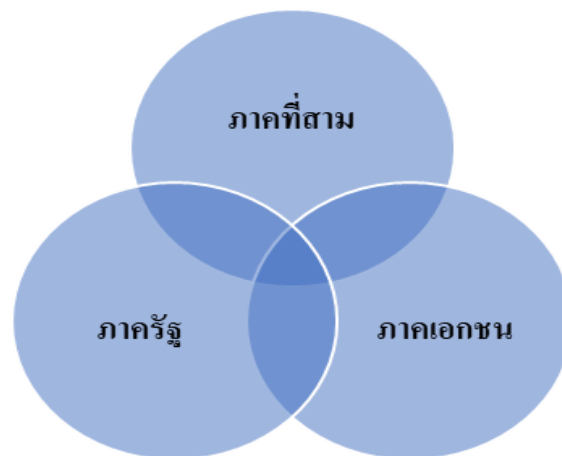
ตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น พื้นฐานของแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเกิดจากความพยายามที่จะหาแนวทางใหม่ ๆ ในการสร้างความร่วมมือกันทางสังคม (social co-operation) เพื่อแก้ปัญหาสังคมต่าง ๆ และสร้างความแข็งแกร่งให้กับคนในสังคม ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดแรงผลักดันในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ การเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ (entrepreneurship) และการพัฒนานวัตกรรมด้านเทคโนโลยี (technological innovation) อย่างมาก นำไปสู่การเปิดตลาดและการค้าเสรีทั่วโลก การเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว เกิดองค์กรธุรกิจหลากหลายรูปแบบ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมากมาย แต่ขณะเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ก็นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาตลาดบกพร่อง (market failures) นำไปสู่วิกฤตการเงินในอดีต หรือการที่ภาครัฐไม่สามารถจัดหาระบบบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ทำให้ระดับความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เพิ่มสูงขึ้น เกิดการคอร์รัปชัน รวมถึงปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (Monbiot, 2016)

ปัญหาเหล่านี้กลายเป็นวาระระดับโลก (global agenda) ซึ่งทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันแก้ปัญหา (United Nations, 2019) แนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมกลายเป็น เครื่องมือ วิธีการทางเลือก หรือแม้แต่ว่าความหวังหนึ่งในการจะบรรลุเป้าหมายระดับโลกนี้ได้ (Millard et al., 2016; Littlewood & Holt, 2018) ดังนั้น อาจกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเป็นแนวคิดซึ่งนำเอาองค์ประกอบด้านสังคมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัยทางธุรกิจและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นศาสตร์หลัก อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางคนแย้งว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมไม่ได้เป็นเพียงสาขาย่อยของศาสตร์หลักดังกล่าว แต่มีพัฒนาการต่อมาจนมีเป็นแนวคิดเฉพาะของตนเอง กระนั้น

ก็ตาม ทั้งสองแนวคิดไม่ได้แยกขาดอย่างสิ้นเชิงจากศาสตร์หลัก และเนื่องจากศาสตร์ด้านธุรกิจและนวัตกรรมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน จึงทำให้การพัฒนาแนวคิดของวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันด้วย ต่อไปเราจะมาพิจารณาว่าแนวคิดทั้งสองมีความเหมือนและต่างกันอย่างไร เพื่อที่กฎหมายจะได้พัฒนาให้สอดคล้องกับแนวคิดทั้งสองนี้ด้วย

### แนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคม (social entrepreneurship)

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมพัฒนามาจากศาสตร์หลักด้านธุรกิจ [หากจะระบุให้ชัดเจนขึ้น อาจกล่าวได้ว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมพัฒนามาจากแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรภาคธุรกิจ หรือที่เรียกว่า Corporate Social Responsibility (CSR)] ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคเอกชนอย่างมาก ในขณะเดียวกัน วิสาหกิจเพื่อสังคมก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของภาคที่สาม (Defourny, Hulgård & Pestoff, 2014, pp. 17-28) ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรรูปแบบต่าง ๆ มากมาย วิสาหกิจเพื่อสังคมบางครั้งจึงถูกเรียกว่า องค์กรลูกผสม (hybrid organisation) เพราะเกี่ยวข้องกับสองเสาหลักในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นจุดล้ากันอยู่ (blurring of sector boundaries) (ดูภาพที่ 1) ความเป็นลูกผสมของวิสาหกิจเพื่อสังคมนี้ อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ โดยอธิบายจากแนวคิดเรื่องการสร้างรายได้ (earned income school of thoughts) กล่าวคือ การที่องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ หรือ NGOs พยายามพึ่งพาเงินบริจาคน้อยลง และหาทางสร้างรายได้จากการค้าและบริการมากขึ้น หรือเรียกว่า entrepreneurial non-profits (Defourny & Nyssens, 2017, pp. 2480-2481 ) และอีกลักษณะหนึ่งคือ การที่องค์กรธุรกิจ เช่น บริษัท หรือห้างหุ้นส่วน ไม่ได้มุ่งเพียงการสร้างกำไรสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้นหรือหุ้นส่วน แต่แบ่งกำไรส่วนหนึ่งเพื่อประโยชน์ของสังคมด้วย หรือเรียกว่า social business (ibid, pp. 2483-2484)



ภาพที่ 1: จุดเชื่อมกันระหว่างสามเสาหลักของระบบเศรษฐกิจ

Schmitz (2015, p. 18) ให้ความหมายของแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมว่าหมายถึง องค์กรซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อประโยชน์ของสังคม เช่น การแก้ปัญหาสังคม หรือการเติมเต็มความจำเป็นทางสังคม ซึ่งภาครัฐไม่สามารถจัดหาได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ การแสวงหากำไรเป็นเพียงเป้าหมายรอง และกำไรที่ได้ส่วนใหญ่จะนำกลับไปใช้เพื่อประโยชน์ของสังคมดังกล่าว แนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมยังเกี่ยวข้องกับ

“ผู้ประกอบการเพื่อสังคม” (social entrepreneur) ด้วย บทบาทของผู้ประกอบการเพื่อสังคมมีส่วนสำคัญมาก เพราะเป็นเสมือนตัวแทนผู้เปลี่ยนแปลงสังคม (change agent) ความแตกต่างระหว่างแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและแนวคิด CSR จึงอยู่ที่ผู้ประกอบการเพื่อสังคมดังกล่าว เพราะ CSR ไม่ได้มีผู้ประกอบการเพื่อสังคม แต่เป็นเพียงนโยบายขององค์กรในเรื่องการดูแลสังคมเท่านั้น ไม่ได้มุ่งสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมเช่นเดียวกับผู้ประกอบการเพื่อสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมนั่นเอง

Dees (1998) อธิบายความแตกต่างของผู้ประกอบการทั่วไป (entrepreneur) กับผู้ประกอบการเพื่อสังคมว่าอยู่ที่ “พันธกิจทางสังคม” (social mission) กล่าวคือ ผู้ประกอบการเพื่อสังคมจะมุ่งไปที่วัตถุประสงค์ทางสังคมเป็นสำคัญ แต่ก็ไม่ได้ละทิ้งวัตถุประสงค์ของการสร้างรายได้ เพราะหากองค์กรไม่สามารถสร้างรายได้ที่มั่นคงแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะสร้างประโยชน์ให้กับสังคมอย่างยั่งยืนได้ เพราะการพึ่งพาเงินบริจาค หรือเงินสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มีความมั่นคงและแน่นอน จึงเป็นเหตุผลให้องค์กรประเภทไม่แสวงหากำไรต้องล้มเลิกไปจำนวนมาก เนื่องจากขาดรายได้ที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม การประเมินผลกระทบทางสังคม (social impact) หรือการตัดสินใจว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมสร้างประโยชน์ให้กับสังคมมากน้อยแค่ไหน ก็ยังเป็นเรื่องที่ยังถกเถียงกันในทางวิชาการ เนื่องจากไม่สามารถประเมินเป็นตัวเลขที่แน่ชัดได้อย่างผลกระทบทางการเงิน (financial impact)

นอกจากการมีเป้าหมายทางสังคมของผู้ประกอบการเพื่อสังคมแล้ว Leadbeater (1997, p. 3) มองว่าผู้ประกอบการทางสังคมยังเป็นผู้สร้างมูลค่าทางสังคม (social value) ซึ่งเกิดจากการหานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคมด้วย กล่าวคือ ผู้ประกอบการเพื่อสังคมไม่ได้เป็นเพียงผู้ก่อตั้งองค์กรประเภทวิสาหกิจเพื่อสังคมเท่านั้น แต่ยังต้องสร้างสรรค์แนวทางหรือวิธีการใหม่ ๆ เพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาสังคมด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะอย่างหนึ่งของวิสาหกิจเพื่อสังคม คือ การสร้างนวัตกรรมใหม่ (innovativeness) วิสาหกิจเพื่อสังคมนั้นยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะ วัตถุประสงค์เพื่อสังคม ความมั่นคงยั่งยืนทางการเงิน การดูแลสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หรือการบริหารจัดการอย่างเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่วิสาหกิจเพื่อสังคมทุกองค์กรจะสามารถมีองค์ประกอบต่าง ๆ ได้ครบ (Teasdale, 2012, p. 107)

แน่นอนว่าความหมายของวิสาหกิจเพื่อสังคมบางครั้งมีการนำองค์ประกอบด้านนวัตกรรมมาเป็นหลักการหนึ่งด้วย เช่น Jackson & Harrison (2011) เห็นว่า “วิสาหกิจเพื่อสังคมอธิบายความพยายามของบุคคลหรือองค์กร ซึ่งเกิดจากแรงจูงใจอย่างสูงที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยใช้วิธีการทางธุรกิจ (business methods) และกลยุทธ์ด้านนวัตกรรม (innovative strategies)” (p. 1) หรือ Leadbeater (1997) กล่าวว่า “ผู้ประกอบการเพื่อสังคมเป็นหนึ่งในต้นกำเนิดที่สำคัญที่สุดของนวัตกรรม เนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นไม่ยอมให้ถูกจำกัดด้วยเพียงทรัพยากรที่มีอยู่ แต่ออกไปแสวงหาโอกาสใหม่ ๆ ยอมที่จะเสี่ยง และเข้าร่วมในกระบวนการของนวัตกรรมทางสังคม การปรับตัว และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง” (p. 2)

คำถามที่เกิดขึ้นคือ การจะเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมได้ จำเป็นที่จะต้องมีการสร้างรูปแบบการแก้ปัญหาแบบใหม่ ที่อาจเป็นนวัตกรรมทางสังคมหรือไม่ หรือเพียงแค่การมีเป้าหมายทางสังคมก็เพียงพอแล้ว ผู้เขียนมองว่า ในบางกรณีวิสาหกิจเพื่อสังคมหรือผู้ประกอบการเพื่อสังคมอาจสามารถสร้างสรรค์แนวทางแก้ปัญหาสังคมที่อยู่ในระดับนวัตกรรมทางสังคมได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมทุกแห่งจะต้องปฏิบัติได้เหมือนกัน เราควรจะดูที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วย แม้ว่าแนวทางแก้ปัญหาอาจไม่ได้แปลกใหม่ แต่หากสามารถแก้ปัญหาสังคมได้ ก็ควรจะถือว่าเป็นวิสาหกิจเพื่อสังคมเช่นกัน ความเป็นนวัตกรรมจึงไม่ใช่ข้อบังคับที่ขาดไม่ได้ของวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า องค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของวิสาหกิจเพื่อสังคมคือ พันธกิจทางสังคม และความมั่นคงยั่งยืนทางการเงิน ตามแนวคิดการมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สุด 2 ประการ (double bottom line) แต่บางครั้งก็มีการเพิ่มอีกองค์ประกอบ คือ ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ตามแนวคิดการมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สุด 3 ประการ (triple bottom line) (Elkington, 1998)

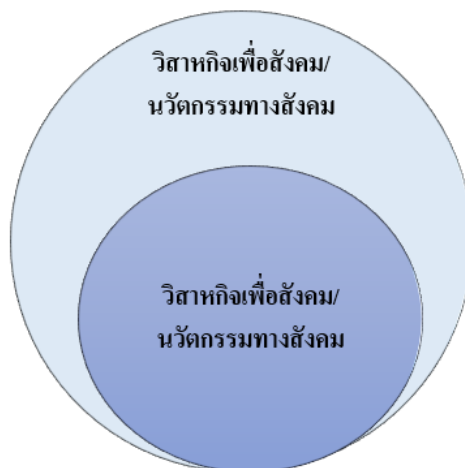
### แนวคิดนวัตกรรมทางสังคม (social innovation)

แนวคิดนวัตกรรมทางสังคม อาจเรียกได้ว่าเป็น การเคลื่อนไหวทางสังคมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสังคมเช่นเดียวกับแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคม การทำความเข้าใจนวัตกรรมทางสังคมก็สร้างความสับสนทางแนวคิดไม่น้อยไปกว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมเลย แม้ว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมต่างมีต้นกำเนิดจากภาคที่สามเช่นเดียวกัน แต่นวัตกรรมทางสังคมเน้นไปที่กระบวนการ (process) ที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นวิธีการแนวใหม่ สร้างสรรค์ เป็นที่น่าพอใจ และมีประสิทธิภาพ ในขณะที่วิสาหกิจเพื่อสังคมเน้นที่พันธกิจเพื่อสังคมของการประกอบการทางธุรกิจ

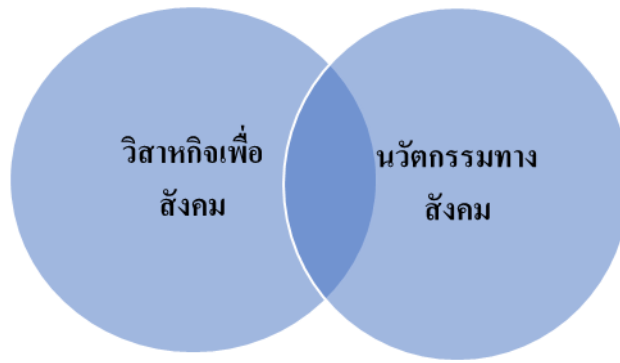
นวัตกรรมทางสังคมยังไม่มี ความหมายที่เป็นสากลไม่ต่างจากวิสาหกิจเพื่อสังคม นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Wolfgang Zapf เป็นนักวิชาการยุคแรกๆ ที่ให้คำนิยามของนวัตกรรมทางสังคม (Schmitz, 2015, p. 25) ว่าหมายถึง “วิธีการใหม่ ๆ ที่จะบรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รูปแบบองค์กรใหม่ กฎระเบียบใหม่ และรูปแบบการดำเนินชีวิตแบบใหม่ ซึ่งกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และช่วยแก้ปัญหาได้ดีกว่าวิธีการแบบเดิม ทำให้วิธีการหรือแนวทางใหม่นี้มีค่าควรนำมาเป็นแบบอย่าง (imitated) และพัฒนาให้เป็นแบบแผนเชิงสถาบัน (institutionalized)” (Zapf, 1989, อ้างถึงใน ibid, pp. 25-26) ในเวลาต่อมา เกิดความหมายของนวัตกรรมทางสังคมมากมาย เช่น นวัตกรรมทางสังคมมุ่งตอบสนองความจำเป็นใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งภาครัฐและภาคเอกชนไม่สามารถจัดทำให้ได้ รวมถึงการแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ที่เป็นที่น่าสนใจในการจัดการปัญหาสังคมและการพัฒนาคน นอกจากนี้ นักวิชาการบางคนมองว่า นวัตกรรมทางสังคมนั้น จริง ๆ แล้วเป็นเพียงนวัตกรรมทางเทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้แก้ปัญหาทางสังคม (Cunha, Benneworth & Oliveira, 2015, p. 7) เป็นการมองไปที่องค์ประกอบทางสังคมของนวัตกรรม แต่ไม่ได้มองว่า นวัตกรรมทางสังคมเป็นการศึกษาวิจัยที่มีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นวัตกรรมทางสังคมเป็นเพียงแขนงหนึ่งของศาสตร์ด้านนวัตกรรมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เกิดคำถามตามมาว่า องค์ประกอบทางสังคมของนวัตกรรมทางสังคมนั้น เกิดขึ้นตรงส่วนกระบวนการ (process) หรือส่วนผลลัพธ์ (outcome) หรือทั้งสองส่วน มีผู้แย้งว่า การมุ่งไปที่ผลลัพธ์ทางสังคมอย่างเดียว ไม่ถือว่าเป็นนวัตกรรมทางสังคมหรือวิสาหกิจเพื่อสังคม เพราะการประกอบกิจการทั่วไป หรือนวัตกรรมทั่วไปก็สามารถสร้างประโยชน์ให้กับสังคมได้ เช่น การสร้างงานให้ชุมชน หรือการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังนั้น หากต้องการที่จะทำให้นวัตกรรมทางสังคม และวิสาหกิจเพื่อสังคมแตกต่างจากศาสตร์หลักดังกล่าว องค์ประกอบทางสังคมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นมาก และควรต้องอยู่ในทุกส่วนของกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างประการหนึ่งระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเป็นเรื่องมุมมองที่ต่างกันในเรื่องที่จับต้องได้และไม่ได้ ตัวอย่างเช่น วิสาหกิจเพื่อสังคมเรียกร้องเรื่อง การมีส่วนร่วมตามวิถีทางประชาธิปไตย (democratic participation) แต่เรื่องดังกล่าวเป็นมุมมองในเชิงคตินิยม หรือหลักการทั่วไป จับต้องยาก ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคมเน้นสิ่งที่จับต้องได้ เช่น การแสวงหาผลิตภัณฑ์หรือบริการรูปแบบใหม่ ซึ่งมีการวางแผนและดำเนินการให้เกิดขึ้น (Schmitz, 2015, p. 26)

แม้ว่าความหมายของวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน แต่ก็ยังเกิดคำถามว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเป็นองค์ประกอบของกันและกันหรือไม่ (ดูภาพที่ 2) หากเป็นกรณีนี้ ย่อมทำให้แต่ละแนวคิดไม่สามารถอยู่เดี่ยว ๆ ได้ เช่น วิสาหกิจเพื่อสังคมจำเป็นต้องใช้แนวทางด้านนวัตกรรมเพื่อแก้ปัญหาสังคมเสมอ หรือนวัตกรรมทางสังคมจะเกิดขึ้นในองค์กรประเภทวิสาหกิจเพื่อสังคมเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงไม่ใช่เป็นเช่นนั้นเสมอไป หากพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง นวัตกรรมทางสังคมและวิสาหกิจเพื่อสังคมอาจไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน เพราะต่างมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาสังคมของตนเอง แต่ก็มีจุดเชื่อมร่วมกัน (ดูภาพที่ 3) การอธิบายความสัมพันธ์ของแนวคิดทั้งสองในลักษณะนี้ดูจะมีความเป็นไปได้มากกว่า กล่าวคือ วิสาหกิจเพื่อสังคมบางองค์กรอาจสามารถพัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาไปถึงระดับนวัตกรรมทางสังคมได้ ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคมอาจไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในวิสาหกิจเพื่อสังคมเสมอไป แต่สามารถเกิดการประกอบการทางธุรกิจทั่วไปได้เช่นกัน



ภาพที่ 2: วิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเป็นองค์ประกอบของกันและกัน



ภาพที่ 3: จุดเชื่อมโยงระหว่างวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่ใกล้ชิดกันมาก แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีหลักการที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง กล่าวคือ วิสาหกิจเพื่อสังคมเน้นเรื่องรูปแบบองค์กรเป็นสำคัญ โดยเฉพาะองค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรทางธุรกิจ มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ พันธกิจทางสังคม และความยั่งยืนของรายได้ (บางครั้งรวมถึงองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมด้วย) ในขณะที่นวัตกรรมทางสังคมเน้นเรื่องของกระบวนการหรือวิธีการใหม่ ๆ ที่เป็นรูปธรรม สร้างสรรค์ และมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาสังคม แม้ว่าทั้งสองแนวคิดจะมุ่งสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน แต่การมีแนวคิดที่แตกต่างย่อมช่วยให้จัดการกับปัญหาได้ในวงกว้าง อย่างไรก็ตาม ทั้งสองแนวคิดยังมีจุดด้อยที่สำคัญประการหนึ่งคือ การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมได้อย่างแน่ชัด ทำให้ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องการกล่าวอ้างว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม แต่อย่างน้อยที่สุดการพยายามหาหนทางที่จะแก้ปัญหาสังคมไม่ว่าทางใดทางหนึ่งย่อมเป็นสิ่งที่ดีกว่าการไม่ทำอะไรเลย หัวข้อต่อไปจะพิจารณาเรื่องการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมทั้งสองแนวคิดดังกล่าว

### 3.2 การพัฒนากฎหมายตามแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคม: กรณีกฎหมายบริษัทจำกัดความรับผิดมุ่งหวังกำไรน้อย (Low-Profit Limited Liability Company: L3C) ในฐานะนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม

กฎหมายมีบทบาทสำคัญกับการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมาก เรียกได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในระบบนิเวศของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change ecosystem) (ดูภาพที่ 4) ถ้ากล่าวให้ชัดเจนขึ้นคือ หากเรามองว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมสามารถทำให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ เราก็ต้องพัฒนาและออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องสนับสนุนแนวคิดทั้งสอง เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติใช้จริงได้ และเมื่อแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมเป็นแนวคิดใหม่ที่พัฒนามาจากรากฐานความคิดเดิม กฎหมายที่ออกแบบมารองรับก็น่าจะถือว่ามีความแปลกใหม่ด้วย แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นเช่นนั้นเสมอไป อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อนี้ เราจะศึกษากฎหมายรูปแบบใหม่ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมได้ กฎหมายดังกล่าวเรียกว่า “บริษัทจำกัดความรับผิดมุ่งหวังกำไรต่ำ” (Low-profit Limited Liability Company: L3C) ซึ่งเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา



ความพิเศษหรือแปลกใหม่ของกฎหมายนี้คือ การที่บริษัทไม่มุ่งกำไรสูงสุดให้กับผู้ถือหุ้น แต่มุ่งเน้นที่การสร้างประโยชน์เพื่อสังคมแทน กฎหมายลักษณะนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายที่ออกแบบมาสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคมโดยเฉพาะ เพราะเป็นการพัฒนากฎหมายรูปแบบองค์กร (legal form) ซึ่งผู้เขียนมองว่า เป็นนวัตกรรมทางสังคมรูปแบบหนึ่งทางด้านกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยกฎหมายกับนวัตกรรมทางสังคมยังถือว่าจำกัดมาก และอาจมีการโต้แย้งว่า กฎหมายไม่ได้เป็นนวัตกรรม แต่เป็นเพียงการปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น แต่ผู้เขียนมองว่า การที่กฎหมายบริษัทกล้าที่จะท้าทายสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติ (และชอบด้วยกฎหมาย) มายาวนาน โดยเฉพาะการทำทลายกับเจ้าของหรือนักลงทุน ย่อมเป็นสิ่งที่แปลกใหม่ถือเป็นการปฏิรูประบบกฎหมายที่สำคัญยิ่ง

แน่นอนว่า กฎหมายย่อมมีทั้งบทบาทที่เป็นการอำนวยความสะดวกและจำกัดสิทธิเพื่อคุ้มครองบุคคลภายนอก (Ogus, 2004, pp. 29-30) การออกแบบกฎหมายรูปแบบใหม่เพื่อแก้ปัญหาสังคม ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ตามที่คาดหวัง จึงเกิดข้อโต้แย้งว่า ในเมื่อการออกกฎหมายรูปแบบใหม่ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาได้เสมอไป แต่อาจทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นอีก แต่อย่างน้อยที่สุด การมีกฎหมายดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดทางเลือกเพิ่มขึ้นกับผู้ประกอบการเพื่อสังคมบางกลุ่มที่มองหาสิ่งเหล่านี้ เพราะกฎหมายไม่ได้ออกมาเพื่อบังคับให้ทุกคนต้องเลือกที่จะนำไปใช้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การมีทางเลือกเพิ่มขึ้นย่อมดีกว่าการไม่มีทางเลือกใหม่ ๆ เลย การศึกษากฎหมาย L3C ซึ่งไม่ได้มีเพื่อบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตาม หรือบังคับให้ประเทศอื่น เช่น ประเทศไทยต้องมีกฎหมายลักษณะเดียวกันด้วย แต่จะช่วยให้เราเห็นตัวอย่างของรูปแบบการพัฒนาทางกฎหมาย ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรปและอเมริกาเหนือต่างเห็นความสำคัญและผลักดันอย่างมาก



ภาพที่ 4: ระบบนิเวศของการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

### บริษัทจำกัดความรับผิดมุ่งหวังกำไรต่ำ (Low-profit Limited Liability Company: L3C)

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า กฎหมาย L3C เป็นกฎหมายที่ออกแบบมาสำหรับวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยเฉพาะ เมื่อเราย้อนกลับไปพิจารณาแนวคิดของวิสาหกิจเพื่อสังคมนั้น จะพบว่าเป็นแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรลูกผสมระหว่างองค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรทางธุรกิจ ดังนั้น กฎหมาย L3C จึงเป็นการผสมผสานระหว่างหลักการของทั้งสองรูปแบบองค์กร กล่าวคือ การผสมผสานระหว่างวัตถุประสงค์ทางสังคมขององค์กรไม่แสวงหากำไร และการสร้างรายได้ที่มั่นคงขององค์กรทางธุรกิจนั่นเอง (Smiddy, 2010, pp. 3-4)

กฎหมาย L3C ไม่ได้เป็นกฎหมายกลาง (federal law) ที่บังคับให้ทุกมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต้องนำไปใช้ มลรัฐเวอร์มอนต์ (Vermont) เป็นรัฐแรกที่ตัดสินใจนำกฎหมาย L3C ไปใช้ แต่ตามที่ได้กล่าวไปแล้ว กฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งเท่านั้น ไม่ได้เป็นการบังคับให้วิสาหกิจเพื่อสังคมทุกแห่งจะต้องใช้กฎหมาย L3C เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดกฎหมายลูกผสมในลักษณะนี้คือ กฎหมายที่มีอยู่เดิม (องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรธุรกิจ) ไม่สามารถรองรับความต้องการและธรรมชาติของวิสาหกิจเพื่อสังคมซึ่งมีความเป็นลูกผสม (double bottom line) ได้อย่างเหมาะสม

กฎหมาย L3C เป็นรูปแบบองค์กรประเภทบริษัทจำกัดความรับผิด (limited liability company) ได้รับการออกแบบมาเพื่อช่วยให้เจ้าของบริษัทสามารถบรรลุเป้าหมายทางสังคมและการศึกษาได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถสร้างรายได้จากการค้าขายและบริการ การที่ L3C เป็นบริษัท ทำให้ได้รับประโยชน์จากกฎหมายบริษัทหลายประการ เช่น การจำกัดความรับผิดของผู้ถือหุ้น การจัดตั้งที่ง่าย การหารายได้และบริหารจัดการกำไรขาดทุนที่มีความยืดหยุ่น และเป็นที่ดึงดูดนักลงทุน เพราะเป็นรูปแบบองค์กรที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ความแตกต่างระหว่างบริษัทจำกัดทั่วไปกับ L3C เป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ของบริษัท กฎหมายบริษัททั่วไป รวมถึงประเทศไทย มักกำหนดว่าบริษัทต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเท่านั้น แต่ L3C อนุญาตให้สามารถมีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมได้ด้วย ซึ่งจริง ๆ แล้ว วัตถุประสงค์เพื่อสังคมการศึกษา ถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามของการจัดตั้ง L3C ซึ่งในบางรัฐกำหนดให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า วัตถุประสงค์เพื่อสังคมต้องมาก่อน เป้าหมายทางการเงินอีกด้วย (Thompson, 2012, pp. 141-142)

ข้อดีหลักของ L3C คือ การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเพื่อสังคมสามารถตั้งพันธกิจทางสังคม แต่ขณะเดียวกันก็สามารถใช้ความเป็นบริษัทดึงดูดเงินทุนจากหลากหลายแหล่ง ทั้งจากนักลงทุน เงินบริจาค หรือแม้แต่เงินกู้ยืมจากธนาคาร เป็นต้น ซึ่งต่างจากองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องการหารายได้อย่างมาก ทำให้ต้องพึ่งพาเงินบริจาคและเงินสนับสนุนจากภาครัฐเป็นสำคัญ ซึ่งไม่มีความแน่นอนและมั่นคงเลย แต่อย่างที่กล่าวไปแล้ว เงื่อนไขของ L3C คือการมีพันธกิจเพื่อสังคม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของกรรมการ (หน้าที่ของกรรมการจะกำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัทอย่างชัดเจน) ที่จะต้องแน่ใจว่า มีการสร้างประโยชน์เพื่อสังคมตลอด หาก L3C ไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการสร้างประโยชน์แก่สังคม ก็จะเปลี่ยนรูปแบบเป็นบริษัทจำกัดทั่วไปทันที อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพันธกิจทางสังคมสามารถทำได้โดยการแก้ไขระเบียบข้อบังคับของบริษัทเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งสาธารณะ (ibid, p. 143) ทำให้เกิดข้อถกเถียงว่า อาจมี L3C บางแห่งที่มาหลอกลวงประชาชนได้ แต่จริง ๆ แล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ

บริษัท ถือเป็นภาระสำคัญ ดังนั้น จึงต้องมีการจดทะเบียนด้วย ซึ่งก็ถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนอยู่แล้ว แต่ก็แน่นอนว่าไม่ใช่ทุกคนจะคอยตรวจสอบทะเบียนบริษัทอยู่เสมอ ผู้เขียนมองว่า แม้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจะเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการเพื่อสังคม แต่หากเกิดขึ้นง่ายเกินไป หรือบ่อยเกินไป ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือของรูปแบบกฎหมายพิเศษนี้ได้ ซึ่งอาจทำให้คนมองว่า ผู้ประกอบการเพื่อสังคมไม่ได้มีความจริงใจที่จะแก้ปัญหาสังคมจริง ๆ ได้

แน่นอนว่าไม่มีรูปแบบองค์กรหรือกฎหมายใดที่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ (No one size that fits all) L3C เองก็มีข้อดีอยู่เช่นเดียวกัน จริง ๆ อาจไม่เรียกว่าเป็นข้อจำกัดเสียทีเดียว แต่เป็นเหมือนการคาดการณ์ที่ผิดพลาด กล่าวคือ ตอนร่างกฎหมายนั้น คาดว่า L3C จะสามารถหารายได้ส่วนหนึ่งจากมูลนิธิเอกชน (private foundations) เช่น มูลนิธิ บิล และเมลินดา เกตส์ (Bill & Melinda Gates Foundation) เนื่องจากมูลนิธิเอกชนเหล่านี้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องบริจาคเงินหรือลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (Program-Related Investments: PRIs) จำนวนร้อยละ 5 ต่อปี จากกำไรสุทธิ ซึ่งการลงทุนกับ L3C ก็ถือเป็น PRI อย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถนำไปยกเว้นภาษีได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ มูลนิธิเอกชนเหล่านี้ โดยเฉพาะมูลนิธิขนาดเล็กและกลาง กลับไม่ไว้วางใจที่จะลงทุนใน L3C และไม่ต้องการยุ่งยากในเรื่องการแจกแจงรายละเอียดเรื่องค่าใช้จ่าย (Murray & Hwang, 2011, pp. 24-25) ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของกฎหมายและการออกแบบกฎหมายอย่างมาก เพราะแม้ว่าเราจะมีกฎหมายสำหรับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ก็อาจมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

คำถามที่เกิดขึ้นหลังจากพิจารณารูปแบบกฎหมาย L3C แล้ว คือ จะเรียก L3C ว่าเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมได้หรือไม่ แน่นอนว่า L3C เพิ่งจะมีการบัญญัติได้ไม่นาน ซึ่งแม้ว่ามลรัฐมากมายในสหรัฐอเมริกาเริ่มที่จะนำมาใช้มากขึ้นแล้ว แต่ก็ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ยังพบข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทำให้ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายนี้สามารถช่วยแก้ปัญหาสังคมได้จริง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมาย L3C เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคมอย่างแน่นอน แต่อยู่ในช่วงเริ่มต้น (early phase) ซึ่งน่าจะยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป เช่น ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ PRIs เพื่อให้เหมาะสมกับวิสาหกิจเพื่อสังคมของแต่ละมลรัฐ กระบวนการตั้งแต่การตัดสินใจนำไปบังคับใช้ ลองผิดลองถูก ไปจนถึงการประเมินผล (ซึ่งอาจยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน) สะท้อนให้เห็นความพยายามของกฎหมายที่จะปรับเปลี่ยนตนเอง หาวิธีการใหม่ ๆ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประกอบการเพื่อสังคม ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมด้วย

### 3.3 การส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมในประเทศไทย

แนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมและนวัตกรรมทางสังคมในประเทศไทยก็กำลังได้รับความสนใจอย่างมากในปัจจุบัน และยังสะท้อนให้เห็นถึงความสับสนทางแนวคิดตามที่ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ ความหมายของทั้งสองแนวคิดมักมีการทับซ้อนกันอยู่มาก บางครั้งถึงขั้นเรียกแทนกันเหมือนเป็นสิ่งเดียวกัน สิ่งที่แสดงความเชื่อมโยงกันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนเป็นหลัก (การประกอบธุรกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี) และเป้าหมายของการแก้ปัญหาสังคม โดยมองว่าวิสาหกิจเพื่อสังคมเป็นเครื่องมือ (รูปแบบองค์กร) และนวัตกรรม

ทางสังคมเป็นวิธีการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) ในหัวข้อนี้ เราจะศึกษานโยบายของภาครัฐในการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม และการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเติบโตของแนวคิดทั้งสอง

วิสาหกิจเพื่อสังคม (แต่เดิมเรียกว่า กิจการเพื่อสังคม) ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างมาทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมาย ได้มีการจัดตั้งสำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติขึ้น โดยการกำหนดแผนแม่บทสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม พ.ศ. 2553-2557 (สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ, 2553) สาระสำคัญประการหนึ่งของแผนแม่บทฉบับนี้คือ การกำหนดคำนิยามของวิสาหกิจเพื่อสังคมว่าหมายถึง “กิจการที่มีรายรับจากการขาย การผลิตสินค้า และ/หรือการให้บริการที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อเป้าหมายอย่างชัดเจน ตั้งแต่แรกเริ่ม หรือมีการกำหนด เพิ่มเติม หรือปรับเปลี่ยนเป้าหมาย ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน สังคม และ/หรือสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยไม่ได้มีเป้าหมายในการสร้างกำไรสูงสุดต่อผู้ถือหุ้นและ เจ้าของเท่านั้น” (ibid, p. 4) และมีลักษณะพิเศษ 6 ประการ คือ (1) กระบวนการผลิต การดำเนินกิจการ รวมถึงผลิตภัณฑ์หรือบริการ ไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อเนื่องในระยะยาวต่อสังคม สุขภาวะ และสิ่งแวดล้อม (2) มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี (3) มีศักยภาพที่จะมีความยั่งยืนทางการเงินได้ด้วยตนเอง (4) มีผลกำไรส่วนใหญ่ถูกนำไปเพื่อการลงทุนกลับไปใช้ในการขยายผลเพื่อการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว หรือคืนประโยชน์ให้แก่สังคม หรือผู้ให้บริการ (5) สามารถมีรูปแบบองค์กรที่หลากหลาย และ (6) มีการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้

การกำหนดคำนิยามดังกล่าว สะท้อนให้เห็นความพยายามที่จะมีความหมายที่สามารถครอบคลุมแนวคิดสำคัญของวิสาหกิจเพื่อสังคมไว้ โดยเฉพาะเรื่องวัตถุประสงค์เพื่อสังคมและการสร้างรายได้ที่มั่นคง ทั้งยังตอกย้ำว่า วิสาหกิจเพื่อสังคมเกี่ยวข้องกับรูปแบบองค์กร แต่คำนิยามไม่ได้ระบุชัดว่าเป็นองค์กรประเภทใด แต่ถ้าตามกฎหมายไทยนั้น สามารถแบ่งรูปแบบองค์กรหลัก ๆ ได้สองประเภทคือ องค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิและสมาคม และองค์กรทางธุรกิจ เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัท อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดคำนิยามต่อมาอีกมากมาย (ยังไม่รวมถึงคำนิยามที่ไม่เป็นทางการ) โดยเฉพาะคำนิยามที่ปรากฏใน *ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ...* (“ร่างฯ”) ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้เริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2558 (ประพิน นุชเปี่ยม, 2560, p. 1010) ปัจจุบันร่างฯ ดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในต้นปี 2562 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผู้เขียนจึงไม่ใส่รายละเอียดดังกล่าว ไว้ที่นี่ แต่เคยตั้งข้อสังเกตบางประการ เช่น เรื่องการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีไว้ในบทความฉบับ (ประพิน นุชเปี่ยม, ดิถุทธธศน์ ประทีปพรณรงค์ และบงกช เจนจรัสสกุล, 2561) บทความนี้ ผู้เขียนเพียงต้องการชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมภาควิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทยมีการพัฒนาไปอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนากฎหมาย คำถามที่เกิดขึ้นคือ กฎหมายวิสาหกิจเพื่อสังคมของประเทศไทยจะถือเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อการแก้ปัญหาสังคมได้หรือไม่

แน่นอนว่า ความมุ่งหวังสูงสุดของกฎหมายฉบับนี้คือ การแก้ปัญหาสังคม และพัฒนาไปสู่ระดับนวัตกรรมทางสังคม เช่นเดียวกับกฎหมาย L3C กระนั้นก็ตาม ในระหว่างที่กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้ การจะไปถึงระดับนวัตกรรมทางสังคมได้คงไม่่ง่ายนัก แต่ก็ไม่ใช่เป็นไปได้ เพียงแต่ขณะนี้ยังเร็วเกินไปที่จะตอบคำถามนี้ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบางประเด็นที่ผู้เขียนต้องการจะนำเสนอ กล่าวคือ กฎหมายวิสาหกิจเพื่อสังคม

ของประเทศไทย ไม่ได้มีการออกแบบมาในลักษณะเดียวกันกับกฎหมาย L3C ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากกฎหมาย L3C นั้น เป็นกฎหมายรูปแบบองค์กรประเภทบริษัท จึงเป็นการพัฒนาในส่วนของกฎหมาย “รูปแบบองค์กร” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดวิสาหกิจเพื่อสังคมตามที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ร่างฯ ของไทย เป็นการออกกฎหมายในลักษณะ “การให้สิทธิประโยชน์” เพื่อส่งเสริมการเติบโตของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการให้เงินสนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจเพื่อสังคม เป็นต้น ส่วนวิสาหกิจเพื่อสังคมจะเลือกจัดตั้งในรูปแบบองค์กรใดไม่ใช่ประเด็นหลัก สิ่งที่เป็นหัวใจของกฎหมายของไทยคือ การกำหนดเงื่อนไขของการได้รับการสนับสนุนไว้อย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นแล้ว ก็อาจมีผู้ไม่ประสงค์ดี มาขอรับการสนับสนุน โดยไม่ได้ตั้งใจที่จะทำประโยชน์เพื่อสังคมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้เรื่องง่าย เพราะหากกำหนดไว้หย่อนเกินไปก็จะไม่สามารถป้องกันปัญหาผู้หาประโยชน์ส่วนตัวได้ แต่หากกำหนดไว้เข้มงวดจนเกินไป ก็จะทำให้ไม่เป็นที่ดึงดูดแก่นักลงทุนได้

ประเด็นไม่ได้อยู่ที่ว่า กฎหมาย L3C หรือกฎหมายส่งเสริมของไทย รูปแบบใดดีกว่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ กฎหมาย L3C มีลักษณะเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ประกอบการเพื่อสังคม ไม่ได้เน้นไปที่สิทธิประโยชน์ในรูปของตัวเงิน ประโยชน์ที่ได้จะเกิดจากรูปแบบองค์กรลูกผสมที่ไม่เหมือนใคร เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อสังคมในบริษัทได้ ซึ่งบริษัททั่วไปมักทำไม่ได้ ในขณะที่กฎหมายให้สิทธิประโยชน์ของประเทศไทยนั้น มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อสร้างความเติบโตและดึงดูดให้นักลงทุนเข้ามาร่วมส่งเสริมภาควิสาหกิจเพื่อสังคม กฎหมายจึงเน้นการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐในด้านต่าง ๆ แต่ข้อเสียที่เห็นได้ชัดคือ ทำให้ผู้ประกอบการเพื่อสังคมต้องพึ่งพาภาครัฐอย่างมาก ซึ่งขัดกับแนวคิดของวิสาหกิจเพื่อสังคมที่ต้องการให้พึ่งพาตนเองเป็นหลัก เพราะความช่วยเหลือไม่ได้มีให้ตลอดไป กฎหมายลักษณะนี้จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายประชานิยมได้

การพัฒนาของนวัตกรรมทางสังคมในประเทศไทยยังไม่เด่นชัดเท่าวิสาหกิจเพื่อสังคม โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านนโยบายและกฎหมาย ปัจจุบันยังไม่มีคำนิยามตามกฎหมาย (legal definition) ของนวัตกรรมทางสังคม แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2546 แต่เป็นการพัฒนานวัตกรรมสายหลักทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไม่ใช่ด้านนวัตกรรมทางสังคมโดยตรง แม้ว่ารายงานผลการดำเนินงานของ สนช. (2559) จะอ้างถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการพัฒนาด้านนวัตกรรม แต่ไม่ได้มองว่าสังคมเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของนวัตกรรม จึงไม่เรียกว่าเป็นนวัตกรรมทางสังคม อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยในประเทศไทยหลายแห่งเริ่มให้ความสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมทางสังคมมากขึ้นแล้ว

#### 4. บทสรุปและแนวทางการพัฒนานวัตกรรมทางกฎหมายในประเทศไทย

พัฒนาการทางสังคมในปัจจุบันมีความซับซ้อนยิ่ง เป็นที่ประจักษ์มาระยะหนึ่งแล้วว่า เสาหลักของระบบสังคม คือ ภาครัฐและระบบตลาด ไม่สามารถผลักดันความก้าวหน้า แก้ปัญหาหลากหลายที่กำลังทับถมทวี รวมทั้งความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้น หรือสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ทำให้ภาคที่สาม ซึ่งจริง ๆ แล้วมีอยู่ควบคู่กับอีก 2 ภาค ดังกล่าวมาโดยตลอด ต้องเข้ามามีบทบาทในการ “เติมเต็ม” หรือ “อุดช่องว่าง” ที่เป็นผลมาจากความล้มเหลวของ 2 ภาคหลักดังกล่าวมากขึ้น การเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นของภาคที่สาม ทำให้ภาคนี้ต้องมีการพัฒนาในลักษณะที่เรียกว่า “นวัตกรรม” มากขึ้นเช่นกัน วิสาหกิจเพื่อสังคมซึ่งปรากฏในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมรูปแบบหนึ่ง (จากที่เคยมีแต่องค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรอย่างเช่นสหกรณ์เป็นหลักในภาคนี้) กระนั้นก็ตาม จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า นวัตกรรม เช่น วิสาหกิจเพื่อสังคมอาจจะต้องมีส่วนในการสร้าง “นวัตกรรมทางสังคม” ขึ้นด้วย

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่านวัตกรรมทางสังคมมิใช่เพียงการมีกลยุทธ์หรือแนวทางและวิธีการใหม่ ๆ เท่านั้น แต่อาศัยระบบนิเวศทางกฎหมายอยู่ด้วย ซึ่งกฎหมายเองก็ต้องพยายามปรับตัวเองให้มี นวัตกรรมของตนเองอีกทอดหนึ่ง เพื่อจะได้เป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีนวัตกรรมทางสังคม เช่น สหรัฐอเมริกาที่ได้ ออกกฎหมายรูปแบบองค์กรลูกผสมเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม และกฎหมายดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น นวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาสังคม ขณะที่ยังประเด็นถกเถียงว่านวัตกรรมทางกฎหมายคืออะไรนั้น ผู้เขียนเชื่อว่า การได้ศึกษาความก้าวหน้าด้านนี้ของประเทศต่าง ๆ อาจช่วยให้มีความเข้าใจร่วมกันเพิ่มมากขึ้น จึงหวังว่าบทความนี้จะเป็แนวทางหรือจุดเริ่มต้นสำหรับการศึกษาค้นคว้าในลักษณะนี้เพิ่มมากขึ้นต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ประพิน นุชเปี่ยม. (2560). กฎหมายสำหรับการพัฒนากิจการเพื่อสังคม: อีกทางเลือกของการพัฒนาแบบยั่งยืนภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง. ในรายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 51 แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง เศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารการพัฒนา: จากปรัชญาสู่การปฏิบัติ. จัดโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันที่ 31 มีนาคม 2560 กรุงเทพฯ. หน้า 997-1018.
- ประพิน นุชเปี่ยม, ตัญทรศน์ ประทีปพรณรงค์, และบงกช เจนจรัสสกุล. (2561). วิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย: ข้อสังเกตบางประการต่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม. *วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 11(1), 109-141.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). (22 ธันวาคม 2559). EF ในไทยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ผ่าทางตันปัญหาด้วยธุรกิจนวัตกรรมทางสังคม. Retrieved February 10, 2019, from <https://tdri.or.th/2016/12/2016-12-22/>.
- สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.). (2559). *รายงานประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.
- สำนักงานสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคมแห่งชาติ. (2553). *แผนแม่บทสร้างเสริมกิจการเพื่อสังคม พ.ศ. 2553-2557*. กรุงเทพมหานคร.

### ภาษาอังกฤษ

- Anheier, H.K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. Oxon and New York: Routledge.
- Cunha, J., Benneworth, P., and Oliveira, P. (2015). Social Entrepreneurship and Social Innovation: A Conceptual Distinction. In L.M. Carmo Farinha, J.J.M. Ferreira, H.L. Smith, and S. Bagchi-Sen. (2015). *Handbook of Research on Global Competitive Advantage through Innovation and Entrepreneurship*. IGI Global.
- Dees, G. (1998). The Meaning of 'Social Entrepreneurship'. Duke Innovation and Entrepreneurship. Retrieved February 10, 2019, from <https://entrepreneurship.duke.edu/news-item/the-meaning-of-social-entrepreneurship/>.
- Defourny, J., Hulgård, L. and Pestoff, V. (eds.). (2014). *Social Enterprise and the Third Sector – Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. London and New York: Routledge.
- Defourny, J. and Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *ISTR Voluntas*, 28, 2469-2497.
- Elkington, J. (1998). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Gabriola Island, BC: New Society Publishers.

- Jackson, S.J., and Harrison, G.J. (2011). Social Entrepreneurship: Concepts and Implications for Problem Solving. *Social Entrepreneurship*, 1-24.
- Laville, J-L. (2011). What is the Third Sector? From the Non-Profit Sector to the Social and Solidarity Economy Theoretical Debate and European Reality. Retrieved December 20, 2018, from EMES European Research Network Working Paper 11/01, <https://emes.net/publications/working-papers/what-is-the-third-sector-from-the-non-profit-sector-to-the-social-and-solidarity-economy-theoretical-debate-and-european-reality/>.
- Leadbeater, C. (1997). *The Rise of Social Entrepreneur*. London: Demos.
- Littlewood, D.C. and Holt, D. (2018). How Social Enterprises Can Contribute to the Sustainable Development Goals (SDGs) – A Conceptual Framework. In N. Apostolopoulos, H. Al-Dajani, D. Holt, P. Jones and R. Newbery (eds.). *Entrepreneurship and the Sustainable Development Goals. Contemporary Issues in Entrepreneurship Research*. Bingley: Emerald, 33-46.
- Millard, J., Weerakkody, V., Missi, F., Kapoor, K. & Fernando, G. (2016). Social Innovation for Poverty Reduction and Sustainable Development: Some Governance and Policy Perspectives. In the *Proceedings of the 9<sup>th</sup> International Conference on the Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2015-16)*, the ACM Press, March 1-3, 2016, Montevideo.
- Monbiot, G. (2016, April 15). Neoliberalism – The Ideology at the Root of All our Problems. Retrieved February 12, 2019, from *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-Monbiot>.
- Murray, J.H., and Hwang, E.I. (2011). Purpose with Profit: Governance, Enforcement, Capital-Raising and Capital-Locking in Low-Profit Limited Liability Companies. *University of Miami Law Review*, 66(1), 1-52.
- Nicholls, A. (2010). The Legitimacy of Social Entrepreneurship: Reflexive Isomorphism in a Pre-paradigmatic Field. *Entrepreneurship. Theory and Practice*, 34(4), 611-633.
- Nyssens, M (ed.). (2006). *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*. London and New York: Routledge.
- Ogus, A. (2004). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Hart Publishing.
- Pearce, J. (2003). *Social Enterprise in Anytown*. London: Calouste Gulbenkian Foundation.
- Schmitz, B. (2015). Social Entrepreneurship, Social Innovation, and Social Mission Organizations Toward a Conceptualization. In R.A. Cnaan & D. Vinokur-Kaplan (eds.). *Cases in Innovative Nonprofits: Organizations That Make a Difference*. Newbury Park, CA: Sage.



- Smiddy, L.O. (2010). Corporate Creativity: The Vermont L3C & Other Developments in Social Entrepreneurship. *Vermont Law Review*, 35(3), 3-14.
- Teasdale, S. (2012). What's in a Name? Making Senses of Social Enterprise Discourses. *Public Policy and Administration*, 27(2), 99-119.
- Thompson, D. (2012). L3Cs: An Innovative Choice for Urban Entrepreneurs and Urban Revitalization. *American University Business Law Review*, 2(1), 115-152.
- United Nations. (2019). About the Sustainable Development Goals. Retrieved February 12, 2019, from SDG Site <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
- Zapf, W. (1989). Über soziale Innovationen. *Soziale Welt*, 40(1/2), 170-183.

## การพัฒนาและการบูรณาการนโยบายและระบบกฎหมายขนส่งทางรางเพื่อยกระดับมาตรฐานให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางราง

เกียรติพร อำไพ<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายและนโยบายในการลงทุนกิจการขนส่งทางรางในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าแนวคิดด้านนโยบายในการพัฒนารถไฟความเร็วสูงของประเทศไทยภายใต้ความร่วมมือกับรัฐต่างประเทศส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติ อาทิ นโยบายด้านการค้าและการลงทุน การพัฒนาระบบปฏิบัติการหรือแม้แต่ในด้านบุคคลากร เป็นต้น ประเทศไทยจึงต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการลงทุนจากรัฐต่างประเทศ การรับการถ่ายทอดความรู้จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากเทคโนโลยีที่ทันสมัย การให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายรองรับต่อการลงทุน ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องทำการปฏิรูปกฎหมายการลงทุนเพื่อรองรับการประกอบกิจการขนส่งทางรางที่จะมีในอนาคต ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานและกฎหมายขนส่งทางรางระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: popylaw@hotmail.com

## Guidelines for the Development and Integrate of Railway Legal Regimes to International Standard and Railway International Law

Kiarttiphorn Umpai<sup>1</sup>

### Abstract

This paper aims to study the problems on the rail investment law and policy of Thailand. According to the study, the investment policy of high-speed rail has affected to Thailand in many fields such as trade and investment policies, operating system and officer development etc. Thailand must review the significant policies in order to support foreign investment; to transfer of knowledge and modern technology, especially; to reform investment policy and law to support the operation of the rail transportation business. Consequently, to accomplish the goal of rail transportation development, the business operation must comply with the railway international standards and law.

---

<sup>1</sup> Assistant Professor, School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: popylaw@hotmail.com

## 1. บทนำ

ประเทศไทยมีการริเริ่มใช้ระบบการขนส่งคนโดยสารและการขนส่งสินค้าทางรางตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2433 จวบจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ามาตรฐานของระบบการขนส่งทางรถไฟของประเทศไทยได้มีการพัฒนาไปมากกว่าเดิมเท่าใดนัก ในขณะที่การพัฒนาระบบและมาตรฐานการให้บริการโดยการขับเคลื่อนโดยระบบรางนอกจากจะเป็นระบบรถไฟดั้งเดิมแล้ว ในสภาวะการณ์ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาไปถึงการขนส่งทางรางที่เรียกว่าระบบรถไฟฟ้าใต้ดินและระบบรถไฟฟ้าบนดิน นอกจากนี้ ประเทศไทยมีแนวทางที่ต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยอาศัยการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นรถไฟความเร็วสูงหรือระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ เพื่อเชื่อมโยงระบบขนส่งในระบบภูมิภาคอาเซียนและนอกอาเซียนเข้าด้วยกัน

จากการศึกษาพบว่า จากประกาศพระบรมราชโองการ “สร้างทางรถไฟสยามตั้งแต่กรุงเทพฯ ถึงเมืองนครราชสีมา” ลงวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 109 หรือพุทธศักราช 2433 เป็นต้นมา (การรถไฟแห่งประเทศไทย, มปป.) จวบจนกระทั่งมีพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2494: 4) ระบบกฎหมายที่มีในปัจจุบันมิได้พัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบและเทคโนโลยีที่ใช้กับระบบการขนส่งทางรางที่มีในปัจจุบันแต่อย่างใด ซึ่งกฎหมายขนส่งทางรางฉบับดังกล่าวมีแต่เพียงหลักเกณฑ์เฉพาะที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟ การให้อำนาจสัญญาเท่านั้น แต่ระบบกฎหมายดังกล่าวหาได้กำหนดถึงมาตรฐานระบบราง มาตรฐานการให้บริการขนส่งทางราง มาตรฐานของผู้ควบคุมยานพาหนะระบบราง มาตรฐานการให้บริการและระบบการชดเชยเยียวยาตามสิทธิของผู้บริโภค การจัดเก็บค่าโดยสารและการกำหนดโครงสร้างราคา การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และพื้นที่รอบสถานีในการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่แต่อย่างใดไม่ ในขณะที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 ได้กำหนดค่านิยามว่า การให้บริการขนส่งทางรางหมายถึงการให้บริการทั้งในระบบรถไฟฟ้าบนดินและใต้ดิน ยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่กำหนดองค์กรและการใช้อำนาจซึ่งยังแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดในการจัดให้บริการสาธารณะ ระหว่างการขนส่งทางรางแบบดั้งเดิมที่เรียกว่ารถไฟฟ้าที่ให้บริการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) (State Railway of Thailand [SRT]) (การรถไฟแห่งประเทศไทย, 2561: 10) กับขนส่งทางรางระบบใหม่ซึ่งเป็นการขนส่งทางรางที่เรียกว่ารถไฟฟ้า ภายใต้หลักเกณฑ์พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้ามวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2543: 1)

ยิ่งไปกว่านั้น ในระบบการขนส่งทางรางด้วยรถไฟฟ้ามายังมีการให้บริการสาธารณะโดยองค์การรถไฟฟ้ามหานคร (Metropolitan Rapid Transit Authority) (การรถไฟฟ้ามวลชนแห่งประเทศไทย, 2560: 10) ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับบริการที่มีมาตรฐานแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรดังกล่าวในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลปฏิบัติ กล่าวคือองค์กรรถไฟฟ้ามหานครดังกล่าวนอกจากจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรควบคุมกำกับ (Regulator) มาตรฐานการให้บริการแล้ว กฎหมายยังกำหนดบทบาทในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการ

ให้บริการ (Operator) ขนส่งทางรางภายใต้องค์กรเดียวกัน ซึ่งเป็นการออกแบบโครงสร้างองค์กรและการใช้อำนาจขององค์กรในลักษณะที่เป็นการทับซ้อนกันในเชิงหลักการและทางปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า ในสภาพการณ์ปัจจุบันการให้บริการขนส่งมวลชนด้วยระบบรางมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายอยู่สองหน่วยงาน คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย (การรถไฟแห่งประเทศไทย, มปป.; บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด, มปป.)<sup>2</sup> และการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, มปป.)<sup>3</sup> ซึ่งทั้งสองหน่วยงานต่างเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงคมนาคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการขนส่งของประเทศไทยและยังมีอำนาจในการกำกับดูแล ตลอดจนอนุมัติงบประมาณในการดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นผู้ออกแบบวางแผนเส้นทางสำหรับเส้นทางรถไฟระหว่างเมือง และรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

การเปลี่ยนผ่านเชิงความคิดในการปฏิรูปและการบูรณาการองค์กรด้านการขนส่งทางรางของประเทศไทยปรากฏให้เห็นในการที่ภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาขนส่งทางรางเนื่องจากเป็นระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ข้อ 6.13 ปรับโครงสร้างการบริหารจัดการในสาขาขนส่งที่มีการแยกบทบาทและภารกิจของหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน และจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลระบบราง เพื่อทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย โครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การลงทุน การบำรุงรักษา และการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาของระบบรางให้เป็นโครงข่ายหลักของประเทศ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสาขาขนส่งและการประกอบกิจการโลจิสติกส์ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมทั้งสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในภาคขนส่งเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2560 เห็นชอบในการจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง และอนุมัติ

<sup>2</sup> การรถไฟแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ดูแลกิจการด้านรถไฟของประเทศไทย มีทางรถไฟอยู่ภายใต้ขอบเขตดำเนิน การทั้งหมด 4,364 กิโลเมตร ซึ่งจะอำนวยความสะดวกทั้งการให้บริการประชาชน รวมไปถึงการขนส่งสินค้า ทั้งในกรุงเทพฯ รวมไปถึงแนวแถบชานเมืองและ/หรือ ให้บริการไปตามจังหวัดต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ ถึง (สถานีรถไฟอุบลราชธานี อำเภอริน ชำราบ) จังหวัดอุบลราชธานี ระยะทาง 575 กิโลเมตร จังหวัดหนองคาย และต่อจากหนองคายไปยัง สถานีรถไฟท่านาแล้ง (สปป.ลาว) ระยะทาง 627.5 กิโลเมตร เป็นต้น โดยในปัจจุบันการรถไฟฯ มีระยะทางที่เปิดให้บริการการเดินรถแล้ว รวมทั้งสิ้น 4,346 กิโลเมตร และการรถไฟแห่งประเทศไทยยังเป็นผู้ดูแลโครงสร้างพื้นฐานสำหรับรถไฟฟ้าเชื่อมต่อท่าอากาศยานโดยว่าจ้าง บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด (รฟฟท.) เป็นผู้บริหารจัดการเดินรถและซ่อมบำรุง

<sup>3</sup> การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ในการจัดให้มีและให้บริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล รวมถึงจังหวัดอื่น ๆ ปัจจุบัน รฟม. ดำเนินการด้านการควบคุมบริหารงานก่อสร้าง บริหารสัญญา สัมปทานการเดินรถ ว่าจ้างภาคเอกชนในการเดินรถ และซ่อมบำรุงสำหรับรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยมีเส้นทางในความรับผิดชอบโดยตรง คือ เส้นทางรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน และที่กำลังจะเปิดให้บริการในเร็ว ๆ นี้ คือ รถไฟฟ้าสายสีม่วง โดยมีบริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BEM เป็นผู้ได้รับสัมปทานเดินรถและรับจ้างเดินรถทั้งสองเส้นทาง สำหรับระบบรถไฟฟ้าสายสีเขียวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพฯ โดยบริษัทกรุงเทพธนาคม มีบริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) หรือ BTS เป็นผู้รับสัญญาสัมปทานและรับจ้างเดินรถ

หลักการร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การจัดตั้งกรมการขนส่งทางราง) และร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. .... ซึ่งปัจจุบันยังคงอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากการศึกษาพบว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2565) ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์ที่ 7 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการในสาขาขนส่ง โดยเร่งจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulatory Unit) ผู้ให้บริการในสาขาการขนส่งทางราง กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยและการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานทางราง กำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการและระดับคุณภาพการให้บริการ กำหนดมาตรการส่งเสริมการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในกิจการระบบรางของประเทศ และการคุ้มครองผู้ใช้บริการ รวมทั้งปรับปรุงมาตรการกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งให้ทันสมัยและลดความซ้ำซ้อน บังคับใช้กฎหมายเพื่อสนับสนุนให้ระบบขนส่งทางรางเป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งหลักของประเทศ

ทั้งนี้ รัฐบาลได้เร่งรัดพัฒนาระบบรางให้เป็นระบบขนส่งหลักของประเทศ ทั้งโครงการระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รถไฟทางคู่ รถไฟความเร็วสูง รวมทั้งรถไฟฟารางเบาในเมือง ภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดการกำหนดมาตรฐานและระดับคุณภาพการให้บริการ มาตรฐานความปลอดภัยในระบบการขนส่งทางราง โครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมทั้งต่อผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ รวมทั้งมาตรการส่งเสริมการประกอบกิจการขนส่งทางรางของภาคเอกชนและการคุ้มครองผู้ใช้บริการอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมสำหรับรองรับการพัฒนาขนส่งทางรางของประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับระบบการขนส่งทางรางยังมีความล้าสมัย มีความซ้ำซ้อน และขาดเอกภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการให้บริการและความปลอดภัยของระบบการขนส่งทางรางและเป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนให้ระบบขนส่งทางรางเป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งหลักของประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้นโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ที่ 7 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559: 144) ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จะได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบกฎหมายการขนส่งทางรางของประเทศไทยให้ทัดเทียมและรองรับต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศทั้งในและนอกภูมิภาคอาเซียนก็ตาม แต่จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศแต่อย่างใด ในขณะที่ระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นระบบกฎหมายกลางระบบมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในประเด็นมาตรฐานของการให้บริการที่เหมาะสมสอดคล้องกับที่เหมาะสมในการนำไปพัฒนาเป็นกฎหมายภายในของกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป ประกอบกับระบบกฎหมายขนส่งทางรางของสหราชอาณาจักร และระบบกฎหมายขนส่งทางรางของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายที่มีรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมต่อการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานการ

ให้บริการขนส่งทางรางของประเทศไทยให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีและความปลอดภัยในการให้บริการตามหลักและมาตรฐานสากลได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ประเทศไทยจำเป็นต้องทำการพัฒนาและบูรณาการระบบกฎหมายขนส่งทางรางที่ยังกระจัดกระจายหลายฉบับให้เป็นกฎหมายหลักและมีสถานะทางกฎหมายเป็นกฎหมายกลาง ที่สามารถบูรณาการทั้งองค์กรและการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแต่เพียงองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับเพื่อการควบคุมและกำกับมาตรฐานการให้บริการขนส่งในระบบรางให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้งยังบูรณาการและปฏิรูปกลไกและระบบเพื่อรองรับต่อการยกระดับการให้บริการและรองรับต่อการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศทั้งในด้านทางการค้าและการลงทุน เพื่อรองรับต่อการเชื่อมโยงระบบการขนส่งทางรางระหว่างประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต

บทความฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาถึงความสำคัญเกี่ยวกับระบบกำกับดูแลกิจการขนส่งทางรางสำหรับประเทศไทย โดยกำหนดประเด็นการศึกษาในบทความฉบับนี้ไว้ดังนี้ ศึกษาข้อมูลหลักกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง แนวปฏิบัติของรัฐต่างประเทศเพื่อใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศไทย ประกอบกับทำการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและการพัฒนาระบบกฎหมายขนส่งทางรางของประเทศไทย และทำการเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายควบคุมกำกับกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทยต่อไป

## 2. หลักการทั่วไปของความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการขนส่งและการจราจรทางรางระหว่างประเทศ

ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางระหว่างประเทศ สามารถแบ่งการพิจารณาได้ใน 2 ความตกลงระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการรับขนทางรถไฟระหว่างประเทศ ค.ศ.2006 และอนุสัญญาว่าองค์กรความร่วมมือด้านการจราจรทางรางระหว่างประเทศ ค.ศ.2015

องค์กรระหว่างรัฐเพื่อการขนส่งระหว่างประเทศทางราง (The Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail [OTIF])<sup>4</sup> จัดตั้งขึ้นในปี 1985 โดยอนุสัญญาว่าด้วยการรับขนทางรถไฟระหว่างประเทศ ค.ศ. 1980 OTIF เป็นที่รู้จักในนามของสำนักงานกลางสำหรับการขนส่งระหว่างประเทศโดยรถไฟ (Central Office for International Carriage by Rail [OCTI]) (Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail [OTIF], n.d). จากการศึกษาพบว่า อนุสัญญาว่าด้วยการรับขนทางรถไฟระหว่างประเทศ ค.ศ.2006 (2006 The Convention concerning International Carriage by Rail [COTIF]) เป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรับขนทางราง ซึ่งมีข้อกำหนดมาตรการเฉพาะด้านไว้ ในขณะที่อนุสัญญาเกี่ยวกับการขนส่งระหว่างประเทศโดยทางรถไฟ อนุสัญญาดังกล่าวมีข้อบทบางประการที่ตรงกับ

<sup>4</sup> ตัวอย่างคำว่า “OTIF” มีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า (Organisation intergouvernementale pour les Transports Internationaux Ferroviaires; OTIF)

อนุสัญญาว่าองค์กรความร่วมมือด้านการจราจรทางรางระหว่างประเทศ ค.ศ.2015 (2015 Organisation for Cooperation between Railways [OSJD] (Calme, 2016: 155)

สำหรับประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการกับผู้ให้บริการได้ถูกกำหนดไว้ใน ภาคผนวก A กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการขนส่งคนโดยสารและสัมภาระระหว่างประเทศทางรถไฟ (Appendix A Uniform Rules concerning the Contract of International Carriage of Passengers by Rail (CIV) of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งตรงกับอนุสัญญา OSJD ภาคผนวกที่ 2 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยสัญญารับขนคนโดยสารระหว่างประเทศ (Annex 2 General Provisions on the Contract of Carriage of Passengers in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความรับผิดตามสัญญารับขนผู้โดยสาร การจ่าย และการคืนเงิน การยกเลิกและการเดินรถล่าช้า การขนกระเป่าถือ สัตว์ กระเป๋าเดินทาง ยานพาหนะ นอกจากนี้ในภาคผนวก A ยังได้กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดจากอุบัติเหตุจนทำให้ถึงแก่ความตายและการได้รับบาดเจ็บที่เกิดขึ้นกับผู้โดยสาร ความรับผิดจากการเดินรถล่าช้า การชดเชยเยียวยาความเสียหายจากการขนส่งสัมภาระสูญหายรวมถึงกรณีการเดินรถล่าช้า รวมถึงการกำหนดถึงสิทธิในการได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในขณะที่อนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก B กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางรถไฟ (Appendix B Uniform Rules Concerning the Contract of International Carriage of Goods by Rail (CIM) of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งตรงกับอนุสัญญา OSJD ภาคผนวกที่ 1 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยสัญญาขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (Annex 1 General Provisions on the Contract of Carriage of Goods in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำสัญญาขนส่งสินค้า ความรับผิดตามที่กำหนดไว้ใน ใบตราส่ง การขนส่งสินค้าอันตราย การจ่ายค่าขนส่ง การตรวจสอบ การขนหรือไม่ได้ขนสินค้าขึ้นบนรถไฟ การกำหนดความรับผิดจากการขนส่งสินค้า การกำหนดภาระการพิสูจน์ความผิด บทสันนิษฐานความผิดจากการสูญหายหรือเสียหายจากการขนส่งสินค้า การชดเชยเยียวยาความเสียหาย ความรับผิดจากการเสียเวลา ความรับผิดจากเหตุอุบัติเหตุด้านนิวเคลียร์ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย และการร้องขอความช่วยเหลือ

ส่วนอนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก C กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการขนส่งสินค้าอันตรายระหว่างประเทศทางรถไฟ (Appendix C Regulation concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail [RID] of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งตรงกับอนุสัญญา OSJD ภาคผนวกที่ 3 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายในการขนส่งระหว่างประเทศ (Annex 3 General Provisions on the Carriage of Dangerous Goods in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) ได้กำหนดเกี่ยวกับการขนส่งและข้อกำหนดรูปแบบของการขนส่งที่ได้รับอนุญาต การถือสินค้าอันตรายขึ้นบนรถไฟ ในขณะที่อนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก D กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการใช้งานของยานพาหนะ (Appendix D Uniform Rules concerning



Contracts of Use of Vehicles in International Rail Traffic [CUV] of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับการให้สัญญาและความรับผิดชอบจากความเสียหายและการสูญหายที่เกิดกับยานพาหนะ การจำกัดความรับผิด บทสันนิษฐานและความรับผิดในการสูญหายและเสียหายที่เกิดขึ้นโดยยานพาหนะ ความรับผิดที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น

ในขณะที่ประเด็นเรื่องของระบบและโครงสร้างพื้นฐานในการจราจรระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในส่วนของอนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก E กฎเกณฑ์เกี่ยวกับสัญญาการใช้งานโครงสร้างพื้นฐานในการจราจรทางรถไฟระหว่างประเทศ (Appendix E Uniform Rules concerning the Contract of Use of Infrastructure in International Rail Traffic (CUI) of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งตรงกับอนุสัญญา OSJD ภาคผนวกที่ 4 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐานทางรางในการขนส่งระหว่างประเทศ (Annex 4 General Provisions on Railway Infrastructure in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) ภาคผนวกที่ 5 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยเส้นทางรถไฟในการขนส่งระหว่างประเทศ (Annex 5 to the Convention on International Through Railway Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) โดยภาคผนวกดังกล่าวนี้ได้กำหนดถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความรับผิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายและความตาย การกำหนดความรับผิดของผู้จัดการและการรับขน กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย การได้รับบาดเจ็บ การชดเชยเยียวยาต่อความเสียหายจากการได้รับอันตรายสาหัส รูปแบบและจำนวนการชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น การจำกัดความรับผิด การเจรจา ความรับผิดจากเหตุอุบัติทางนิวเคลียร์ การเจรจาเรื่องข้อพิพาท การเยียวยาและข้อจำกัดในการดำเนินการ ส่วนอนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก F กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิคและการยอมรับข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่ใช้ในการรถไฟกับการจราจรระหว่างประเทศ (Appendix F Uniform Rules concerning the Validation of Technical Standards and the Adoption of Uniform Technical Prescriptions applicable to Railway Material intended to be used in International Traffic APTU of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งกำหนดมาตรฐานด้านเทคนิค การปรับใช้และรูปแบบของมาตรฐานดังกล่าว การประเมินผล การกำหนดมาตรฐานตามที่รัฐสมาชิกกำหนด ประกอบกับอนุสัญญา C.O.T.I.F ภาคผนวก G กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรับรองทางเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการรถไฟจราจรระหว่างประเทศ (Appendix G Uniform Rules concerning the Technical Admission of Railway Material used in International Traffic ATMF) of 2006 The Convention concerning International Carriage by Rail) ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานรองรับเกี่ยวกับกระบวนการรับรอง องค์กรที่มีอำนาจ ความมีผลของการรับรองทางเทคนิค การยอมรับในเอกสารเกี่ยวกับกระบวนการ การทดสอบและการยอมรับทางเทคนิค การเพิกถอนและการระงับชั่วคราวของการรับรองทางเทคนิค การประเมินผล การออกใบรับรอง การบำรุงรักษายานพาหนะ อุบัติเหตุและเหตุอุบัติ ข้อพิพาท

ในส่วนของ อนุสัญญา OSJD ภาคผนวกที่ 6 บทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ตู้บรรทุกสินค้าในการขนส่งระหว่างประเทศ (Annex 6 General Provisions on Use of Freight Wagons in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) และภาคผนวกที่ 7 บทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยการใช้ตู้ขนคนโดยสาร (Annex 7 General Provisions on Use of Passenger Coaches in International Traffic of 2015 Organisation for Cooperation between Railways) มิได้มีหลักเกณฑ์ที่ตรงกับอนุสัญญา C.O.T.I.F แต่อย่างใด (Calme, 2016: 153-154)

อนึ่ง อนุสัญญาทั้งสองฉบับต่างเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ใช้บังคับแพร่หลายในภูมิภาคยุโรปและภูมิภาคอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญา OSJD มีประเทศจีน มองโกเลีย เวียดนาม เกาหลีเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวด้วยเช่นกัน (Organisation for Co-operation between Railways [OSJD], n.d). ในขณะที่ในภูมิภาคอาเซียนนอกจากประเทศเวียดนามแล้ว ก็ได้มีประเทศใดในภูมิภาคอาเซียนเป็นรัฐสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว

เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการศึกษาพบว่ากฎหมายภายในของกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งมีความเชื่อมโยงกับเขตแดนทางบก อาทิ ประเทศมาเลเซียกัมพูชา หรือแม้แต่กลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง อาทิ ประเทศกัมพูชา ประเทศพม่าและประเทศลาว รวมถึงประเทศไทยเองก็ดี แต่ละประเทศยังมิได้ปรากฏว่ามีประเทศหนึ่งประเทศใดเข้าเป็นรัฐสมาชิกสำหรับความตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับ แต่กระนั้นก็ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรฐานความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวซึ่งปรากฏอยู่ในหลายภาคผนวกของอนุสัญญาทั้งสองฉบับนั้น ต่างมีหลักการหลายข้อที่ประเทศไทยควรนำมาใช้เป็นแนวคิดและหลักการทางกฎหมาย รวมถึงการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่สำคัญเพื่อการวางรากฐานระบบ กลไกในการปฏิรูประบบกฎหมายขนส่งทางรางของประเทศไทยให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั้งระบบในการประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยเฉพาะการพัฒนาดังกล่าวเป็นไปเพื่อการสนับสนุนต่อแนวคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนด้านโลจิสติกส์ในการขนส่งสินค้าทางรางระหว่างประเทศของประเทศไทยต่อไปในอนาคต (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), 2018)

### 3. หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุม กำกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง

หลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุม กำกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางของรัฐต่างประเทศนั้น ผู้เขียนเลือกศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรปในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับประเทศสมาชิก และกฎหมายของสหราชอาณาจักรซึ่งมีกฎหมายภายในที่ออกมาตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป และยังมีการพัฒนากระบวนการให้บริการและเทคโนโลยีการขนส่งทางรางมายาวนาน ในขณะที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีระบบและกลไกควบคุมการให้บริการที่เคร่งครัด รวมทั้งมีกฎหมายควบคุมมาตรฐานการให้บริการรถไฟความเร็วสูง ซึ่งมีความเหมาะสมกับการศึกษารูปแบบและกลไกของกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกำกับการให้บริการขนส่งทางรางของประเทศไทย

### 3.1 กฎหมายขนส่งทางรางของกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

การขนส่งทางรางในสหภาพยุโรปจัดเป็นบริการสาธารณะที่มีบทบาทสำคัญในการขนส่งผู้โดยสารภายในสหภาพยุโรป จากมุมมองทางการเมืองและเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปการให้บริการขนส่งทางรางจัดเป็นการให้บริการสาธารณะซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน รวมทั้งการพัฒนาสังคม Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER), 2017: 4)

กฎหมายของสหภาพยุโรปมีสภาพบังคับใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นระบบกฎหมายกลางของสหภาพยุโรป จากการศึกษาพบว่ากฎหมายของสหภาพยุโรป DIRECTIVE 2004/49/EC เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่วางรากฐานระบบความปลอดภัยที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพยุโรปด้านความปลอดภัยของระบบและเส้นทางการขนส่งทางของประชาคม (Safety on the Community's Railways) ซึ่ง DIRECTIVE 2004/49/EC ได้วางข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับระบบราง การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดด้านเทคนิคด้านความปลอดภัยในการดำเนินการรวมกันในสหภาพยุโรป องค์กรด้านความปลอดภัย การกำหนดเป้าหมายและกระบวนการด้านความปลอดภัย กฎเกณฑ์ภายในของรัฐสมาชิก การจัดการด้านความปลอดภัย การสอบสวนด้านอุบัติเหตุ โดยเฉพาะการที่รัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบด้านความปลอดภัยเป็นลำดับแรก การต้องมีใบรับรองด้านความปลอดภัยของระบบรางใช้บังคับ รวมถึงมีมาตรการและกลไกในการควบคุมโดยองค์กร และกระบวนการในการสอบสวนอุบัติเหตุ กระบวนการสอบใบรับรองที่ต้องเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการกำหนดรายละเอียดในเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดด้านความปลอดภัยในภาคผนวกที่ 1 การประกาศหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของรัฐสมาชิกในภาคผนวกที่ 2 และระบบการจัดการด้านความปลอดภัยในภาคผนวกที่ 3 การประกาศใช้หลักการภายใต้กรอบความร่วมมือด้านความปลอดภัยภายในเครือข่ายร่วมกันในภาคผนวกที่ 4 หลักการรายงานด้านการสอบสวนอุบัติเหตุและเหตุอุบัติที่เกิดขึ้นในภาคผนวกที่ 5 ประกอบกับ REGULATION (EC) No 352/2009 ประกอบกับ REGULATION (EU) No 402/2013 และ REGULATION (EU) 2015/1136 ซึ่งได้ออกมารองรับกับกระบวนการด้านความปลอดภัยในการประเมินความเสี่ยงตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 6 (3)(a) ของ Directive 2004/49/EC โดยกฎเกณฑ์ฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงไว้ในภาคผนวกที่ 1 เกี่ยวกับกระบวนการจัดการความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยง

ในขณะที่ DIRECTIVE (EU) 2016/798 ซึ่งออกมาเพื่อปรับปรุง DIRECTIVE 2004/49/EC ได้มีแนวคิดที่สำคัญหลายเรื่อง หนึ่งในนั้นก็คือการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญาเพื่อให้กลไกและระบบกฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดบทบัญญัติเพื่อระบบความปลอดภัยที่ใช้ภายในสหภาพยุโรปทั้งหมด และการเข้าถึงตลาดด้านการบริการด้านการขนส่งทางราง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องข้อกำหนดที่จำเป็นด้านความปลอดภัย ซึ่งหมายความรวมถึงระบบด้านความปลอดภัยทางรางและโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการจราจรของผู้จัดการหรือที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบอื่นใดก็ตาม นอกจากนี้ DIRECTIVE (EU) 2016/798 ยังได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ การกำหนดองค์กรด้านความปลอดภัย การซ่อมบำรุงยานพาหนะ การกำหนดองค์กรด้านความปลอดภัย

ของแต่ละประเทศและการควบคุมและกำกับดูแล องค์กร กระบวนการและอำนาจในการสอบสวนสถานะของ การสอบสวน

นอกจากนี้ DIRECTIVE 2007/59/EC ซึ่งกำหนดคุณสมบัติและการได้รับใบอนุญาตในการควบคุม หัวรถจักรและขบวนรถไฟที่วิ่งในสหภาพยุโรป การเข้าฝีกอบรมเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต การรับรองเอกสาร ใบอนุญาต การกำหนดคุณสมบัติและทักษะทางวิชาชีพของผู้ควบคุม การติดตาม การประเมิน การขึ้นทะเบียน การสอบ การฝีกอบรม การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ รวมถึงบทลงโทษ เป็นต้น (House of Commons Exiting the European Union Committee, n.d.: 8) ประกอบกับ DIRECTIVE 2014/82/EU ยังได้กำหนด หลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่เกี่ยวกับความรู้และทักษะของวิชาชีพตามที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาตโดยมีการกำหนด มาตรฐานวิชาชีพของผู้ควบคุมเพื่อความปลอดภัยในการจราจรในภาคผนวกที่ 1 การกำหนดทักษะและองค์ ความรู้ด้านภาษาเพื่อการสื่อสารด้านความปลอดภัยกับผู้ควบคุมระบบการจราจรในภาคผนวกที่ 2

ส่วน DIRECTIVE 2008/57/EC ประกอบกับ DIRECTIVE 2009/131/EC และ DIRECTIVE 2011/18/EU กำหนดการทำงานร่วมกันภายในสหภาพยุโรปด้านเทคนิค และความปลอดภัยในการปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Specification for Interoperability [TSI]) การต้องตรวจสอบ และได้รับการรับรองจากองค์การภายในรัฐสมาชิกก่อนให้บริการ กระบวนการจดทะเบียนภายในรัฐ ระบบการ ขึ้นทะเบียน โดยเฉพาะในภาคผนวกที่ 3 ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของระบบราง ด้าน สุขภาพ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเทคนิค โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน การดูแลรักษา การดำเนินการด้านการ ปฏิบัติการและการจราจร เป็นต้น (House of Commons Exiting the European Union Committee, n.d.: 8-9)

อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับในกลุ่มของสหภาพยุโรปดังกล่าวนี้ มีการพัฒนา กฎหมายในเชิงระบบมายาวนานและมีการปรับแก้หลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้าน เทคโนโลยีด้านการประกอบกิจการขนส่งทางราง จะเห็นได้ว่าหลักการที่ปรากฏในกฎหมายของสหภาพยุโรป กำหนดมาตรการทางกฎหมายในหลายเรื่องที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานการพิจารณาเพื่อปฏิรูประบบกฎหมาย ไทยได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับ การควบคุมการเดินรถและการใช้ มาตรฐานเทคโนโลยี ความปลอดภัยของการใช้บริการขนส่งทางราง การเชื่อมโยงและการประสานความร่วมมือ ในการขนส่งระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้ใช้บริการด้านความปลอดภัยและค่าโดยสารที่เป็นธรรม เป็นต้น

### 3.2 กฎหมายควบคุม กำกับการให้บริการขนส่งทางรางของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีบทบัญญัติหลักที่ใช้บังคับกับการประกอบกิจการรถไฟคือ พระราชบัญญัติการ รถไฟ ค.ศ. 2005 (Railways Act 2005) ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดในเชิงโครงสร้างของระบบการ ให้บริการสาธารณะ การช่วยเหลือการประกอบกิจการของกองทุนของรัฐ การบริหารและการดำเนินการ ภายใต้คณะกรรมการขนส่งกิจการทางราง การดำเนินการโดยหน่วยงานรับผิดชอบ สำนักงานถนนและราง (Office of Rail and Road -ORR) ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางรางและ การขนส่ง ค.ศ. 2003 (Railways and Transport Safety Act 2003) โดยกฎหมายฉบับนี้มุ่งกำหนดหลักการ

ในกฎหมายเกี่ยวกับอุบัติเหตุและเหตุอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการทางราง โดยกฎหมายฉบับนี้มีการจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐและภาคอุตสาหกรรมทางราง การกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น การจัดตั้งกองขนส่งและการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ การใช้อำนาจ การตรวจสอบข้อมูล นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับการขนยาเสพติด และเครื่องมือแอลกอฮอล์ขึ้นบนรถไฟและการกำหนดโทษ รวมทั้งการกำหนดบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับของหน่วยงานความสัมพันธ์กับอนุสัญญาระหว่างประเทศทางรางระหว่างประเทศ (Convention on International Carriage by Rail) การวางระบบความมั่นคงและความปลอดภัย การตรวจสอบด้านความปลอดภัย

สำหรับกฎหมายลำดับรองที่ออกมาใช้บังคับเรื่องการประกอบกิจการ ประเทศอังกฤษมีกฎหมายด้านการกิจการทางราง ค.ศ. 2016 (The Railways [Access, Management and Licensing of Railway Undertakings] Regulations 2016) ใช้บังคับโดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการทางรางและโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย การจัดสรรศักยภาพของโครงสร้างพื้นฐาน การวางระบบกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรและการร้องทุกข์ การตัดสินและการออกคำสั่ง

ในประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารนั้น กฎหมายของประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารหรือผู้ใช้บริการนี้อยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไปด้านผู้บริโภค (The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008) โดยกฎหมายอังกฤษใช้มาตรการในการคุ้มครองผู้ใช้บริการภายใต้ระบบกฎหมายของผู้บริโภคทั่วไป โดยสำนักงานถนนและรางเป็นผู้บังคับตามกฎหมายภายใต้ส่วนที่ 8 ของพระราชบัญญัติวิสาหกิจ ค.ศ. 2002 (The Enterprise Act 2002) สำนักงานถนนและรางมีอำนาจดำเนินการบังคับตามสิทธิหากเป็นการละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบางอย่าง จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจของสำนักงานถนนและรางอาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ใน ส่วนที่ 8 ของพระราชบัญญัติวิสาหกิจ ค.ศ. 2002 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักงานถนนและราง มีอำนาจในการดำเนินการการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดการคุ้มครองผู้บริโภค หรือปรากฏชัดว่าการประกอบกิจการขนส่งทางรางดังกล่าวเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ร่วมกันของผู้บริโภค

ส่วนด้านการบริการให้กับผู้พิการนั้น (Disabled Persons Transport) กฎหมาย The Rail Vehicle Accessibility (Non-Interoperable Rail System) Regulations 2010 ของประเทศอังกฤษได้กำหนดระบบขนส่งสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการไว้ เช่นเมื่อมีประตูรถเข็นที่เข้ากันได้กับรถเข็นในรถรางเปิดอยู่ที่แท่นวางที่สถานีหรือที่ป้ายจอด ต้องติดตั้งอุปกรณ์ขึ้นรถรางโดยผู้ดำเนินการระหว่างทางเข้าประตูและแท่นหรือทางออก หากผู้พิการที่ใช้รถเข็นต้องการใช้ประตูทางเข้าดังกล่าว หรืออาจใช้อุปกรณ์อื่นเพื่อใช้บริการ นอกเหนือจากลิฟต์หรือทางลาด นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องติดตั้งเซ็นเซอร์ที่สามารถหยุดการเคลื่อนที่ได้หากสัมผัสกับสิ่งของหรือบุคคลใดขณะเคลื่อนที่ และผู้ดำเนินการรถไฟจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการในรถเข็นคนพิการที่ต้องการใช้ลิฟท์ และภายใต้ข้อบังคับนี้ มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงประตูเข้าออก พื้น ที่จับราวยึด ที่นั่ง พื้นต่างระดับ ข้อมูลสำหรับผู้โดยสาร ห้องน้ำ และพื้นที่สำหรับการใช้รถเข็น

ในประเด็นเรื่องการควบคุมความปลอดภัยการขนส่งทางรางในประเด็นด้านคุณสมบัติและสมรรถนะของผู้ขับขี่ยานพาหนะขนส่งทางรางนั้น กฎหมายของสหราชอาณาจักรได้ทำการตรากฎเกณฑ์ข้อบังคับ (The Train Driving Licenses and Certificates (Amendment) Regulations 2015) ซึ่งกฎข้อบังคับฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับทักษะทางภาษาของพนักงานขับรถ ซึ่งต้องมีความสามารถในการสื่อสารกับผู้จัดการโครงสร้างพื้นฐานในประเด็นด้านความปลอดภัยที่สำคัญ และต้องมีทักษะทางภาษาที่ผู้จัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางรางระบุไว้ ทักษะทางภาษาของพนักงานขับรถต้องอยู่ในระดับที่สามารถสื่อสารได้อย่างแข็งขันและมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ สถานการณ์ไม่พึงประสงค์และในกรณีฉุกเฉิน

นอกจากนี้ ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการได้รับใบอนุญาต ระเบียบนี้ได้กล่าวถึงผู้ถือใบอนุญาตรถไฟที่ได้รับใบอนุญาตขับรถไฟก่อนวันที่ 1 มกราคม 2016 ต้องได้รับการพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎระเบียบหลักที่แก้ไขโดยข้อบังคับนี้ เมื่อเทียบกับใบอนุญาตนั้นจนกว่าจะถึงวันที่ในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2016 เมื่อผู้ถือใบอนุญาตต้องเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพและจิตวิทยาเป็นระยะตามข้อกำหนดของข้อ 13 และเกี่ยวกับใบอนุญาตขับขีของใบอนุญาตขับขีใด ๆ ที่ผู้ถือใบอนุญาตถือครองจนถึงวันที่ในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2016 เมื่อต้องมีใบอนุญาตต่อไปเพื่อเข้ารับการทดสอบภาษาเป็นระยะตามข้อ 15 ทั้งนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องเข้ารับฝึกอบรม โดยวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมทั่วไปคือการให้ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพของพนักงานขับรถ การฝึกอบรมทั่วไปต้องมุ่งเน้นไปที่ความรู้พื้นฐานและหลักการที่สามารถใช้ได้โดยไม่ขึ้นกับชนิดและลักษณะของการขนส่งหรือโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากนี้ The Railways (Interoperability) Regulations 2011 ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับที่กำหนดถึงข้อกำหนดสำหรับการอนุญาตว่า ไม่มีใครที่จะนำไปใช้ระบบย่อยโครงสร้างใด ๆ ยกเว้นหน่วยงานด้านความปลอดภัยได้มอบอำนาจภายใต้กฎระเบียบเหล่านี้สำหรับการวางระบบบริการดังกล่าว และระบบโครงสร้างจะถูกนำไปใช้เมื่อมีการสร้างหรือต่ออายุใช้เป็นครั้งแรกในหรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบรถไฟในประเทศอังกฤษสำหรับการขนส่งผู้โดยสารหรือค่าขนส่งหรือเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานด้านความปลอดภัยอาจต้องตรวจสอบเพิ่มเติมที่หน่วยงานด้านความปลอดภัยเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบย่อยของโครงการ ถ้าระบบย่อยดังกล่าวปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยเพื่อไม่ให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่จำเป็นและในกรณีที่ต้องมีการตรวจสอบเพิ่มเติม จะต้องแจ้งผู้สมัครทราบว่าไม่สามารถพิจารณาใบคำขอได้ก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติม และแจ้งต่อเลขาธิการแห่งรัฐโดยเร็วที่สุดโดยการตรวจสอบเพิ่มเติมและเหตุผลในการเรียกให้ตรวจสอบดังกล่าว

ในขณะที่กฎเกณฑ์ข้อบังคับ Approach to Authorisations under the Railways (Interoperability) Regulations 2011 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม ค.ศ.2011 ข้อบังคับที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือไม่ต้องใช้ระบบโครงสร้างใด ๆ ในระบบรถไฟในประเทศอังกฤษหรือเป็นส่วนหนึ่งของระบบรถไฟ ยกเว้นสำนักงานรถไฟและถนน อนุญาตการทำงานร่วมกันสำหรับการวางระบบบริการย่อยดังกล่าว ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมกันคือการส่งเสริมตลาดเดียวในภาครถไฟ ระบบรถไฟที่ทำงานร่วมกันไม่เพียง แต่ช่วยให้ขบวนรถไฟเคลื่อนที่ได้อย่างปลอดภัยและไม่มีหยุดชะงักระหว่างประเทศสมาชิก

แต่ยังป้องกันอุปสรรคในการค้าโดยการส่งเสริมตลาดยุโรปสำหรับผลิตภัณฑ์และบริการรถไฟอย่างเดียว นอกจากนี้มาตรฐานของโครงสร้างระบบย่อย ให้ผลประโยชน์จากการประหยัดจากขนาดและทำให้ค่าใช้จ่ายของทางรถไฟลดลง ประโยชน์ที่ได้จากการทำงานร่วมกันทำให้ภาครถไฟสามารถแข่งขันกับระบบการขนส่งอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาที่ผ่านมาจะพบว่า กฎหมายภายในของสหราชอาณาจักรมีหลักเกณฑ์ในหลายส่วนที่กำหนดถึงหน่วยงานรับผิดชอบหลักไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่หลักการในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดกลไกและการควบคุมการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้หลายประการ อาทิ การประกอบกิจการ โครงสร้างพื้นฐานในการขนส่งทางราง การคุ้มครองผู้ใช้บริการที่ใช้หลักการทั่วไปของระบบกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค การออกแบบกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการที่พหุวิสัยภาพไม่สมบูรณ์และแข็งแรง อาทิ ผู้พิการเป็นต้น การออกแบบระบบในการควบคุมด้านความปลอดภัยของผู้ขับขี่ รวมถึงระบบและกลไกการประเมินสมรรถนะของผู้ขับขี่ดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานสนับสนุนแนวคิดและหลักการในการพัฒนาระบบกฎหมายและการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทยได้ต่อไป

### 3.3 กฎหมายควบคุม กำกับการให้บริการขนส่งทางรางของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นจัดทำระบบเครือข่ายการขนส่งทางรางโดยการดำเนินธุรกิจระหว่างรัฐและเอกชน โดยระบบการขนส่งทางรางได้เปิดดำเนินการเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1872 (Terada, 2001: 48) จากการศึกษาพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจการขนส่งทางราง (Railway Business Act) พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดและสร้างความปลอดภัยในการขนส่งและการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้ประโยชน์จากรางรถไฟ รวมทั้งเพื่อสร้างความเชื่อมั่นกับการประกอบธุรกิจการขนส่งทางรางให้มีความก้าวหน้าและที่มีประสิทธิภาพ โดยการดำเนินกิจการของทางรถไฟได้อย่างเหมาะสมและสมเหตุสมผล ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดสวัสดิการสาธารณะอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชน นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้ที่มีผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการรถไฟจะต้องยื่นคำขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและการท่องเที่ยว (Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและการท่องเที่ยวในกรณีที่ประสงค์จะออกใบอนุญาตประกอบกิจการรถไฟต้องตรวจสอบว่าผู้ยื่นขอใบอนุญาตมีคุณสมบัติตรงตามมาตรฐานดังต่อไปนี้ก่อนที่จะอนุญาต

ในขณะที่พระราชบัญญัติการให้บริการขนส่งทางราง (Railway Operation Act) เป็นกฎหมายที่ควบคุมและทำการกำหนดหลักเกณฑ์ในดำเนินการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและทางรถไฟ นอกจากนี้ในการประกอบกิจการขนส่งทางรางยังจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและการท่องเที่ยว ประการที่สำคัญก็คือ พระราชบัญญัตินี้ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการจากการประกอบกิจการขนส่งทางราง โดยเฉพาะในประเด็นที่กฎหมายกำหนดเรื่องอัตราการจัดเก็บค่าโดยสาร และระยะเวลาที่ผู้บริการจะต้องดำเนินการให้บริการการขนส่งทางรางตามที่กำหนดไว้ (ปิยวรรณ ซอน, มปป.: 5)

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ในลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิของ ผู้ใช้บริการในฐานะที่เป็นผู้บริโภคในประเด็นเรื่องโดยได้กำหนดถึงการจำกัดเก็บค่าโดยสารและระยะเวลา การให้บริการขนส่งทางราง ต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนการดำเนินการ หากไม่มีการ ประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการบริการดังกล่าว การจำกัดเก็บค่าโดยสารดังกล่าวมิอาจใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังกำหนดให้การประกาศดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยสาธารณะ ณ สถานีขนส่งทางรางที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ช่วย ที่สามารถแพร่เชื้อหรือสามารถทำให้ผู้โดยสารผู้อื่นเกิดการติดเชื้อที่นำไปสู่การเป็นโรคติดต่อเดินทางโดย การขนส่งทางรางได้ เว้นแต่เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินประกาศกำหนด นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ทำการขนส่งวัตถุอันตราย อาวุธ การขนส่งของดินปืนและวัตถุ ระเบิดอื่น ๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อการใช้บริการขนส่งทางรางของผู้โดยสารอื่น เว้นแต่ จะมีการแจ้งให้ทราบ ล่วงหน้าเกี่ยวกับการขนส่งและการจัดการดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว ในประเด็นเรื่องมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัยในการประกอบกิจการ ขนส่งทางรางนั้น จากการศึกษาพบว่ากฎหมายลำดับรอง คือ กฎกระทรวงซึ่งกำหนดมาตรฐานทางเทคนิค เกี่ยวกับรถไฟ (Ministerial Ordinance to Provide the Technical Standard on Railway) ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับนี้กำหนดหลักการที่สำคัญคือการรักษาความปลอดภัยในการขนส่งที่มั่นคงและปลอดภัยเพื่อส่งเสริม การบริการสาธารณะด้วยการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่จำเป็นสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะใช้ สำหรับการขนส่งทาง และการขนส่งและการบริหารจัดการผู้ประกอบการรถไฟจะต้องเป็นไปตามที่มาตรฐาน กำหนดเพื่อให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวนี้ องค์การผู้ให้บริการ การขนส่งทางรางมีความต้องการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการปฏิบัติงาน หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงล่วงหน้าให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานขนส่งเขตที่เกี่ยวข้อง (ในเรื่องเกี่ยวกับ ชินคันเซ็น) และต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและการท่องเที่ยว

นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้บัญญัติในประเด็นเรื่องงานก่อสร้างจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่าง รอบคอบเพื่อไม่ให้เกิดอันตรายต่อชีวิตในการปฏิบัติงาน และองค์การขนส่งทางรางต้องมุ่งมั่นที่จะป้องกันไม่ให้เกิดเสียงดังมากขึ้นเมื่อมีการเคลื่อนที่ของขบวนรถไฟ ทั้งนี้ ความปลอดภัยให้บริการดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิด เชื่อมั่นในการใช้งานรถไฟโดยการใช้ความรู้และทักษะของพนักงานอย่างทั่วถึง รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกที่ เกี่ยวข้องในการให้บริการขนส่งทางราง ประกอบกับข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับรถไฟญี่ปุ่น (Technical Regulatory Standards on Japanese Railways) ได้กำหนดมาตรฐานด้านเสียงจากรถไฟชินคันเซ็นจะต้อง เป็นไปตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เป็นไปตามประกาศโดยกระทรวงสาธารณสุข และต้องมีมาตรการ ป้องกันแหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียงเพื่อบรรเทาเสียงรบกวนอย่างทันทั่วถึง ดังนั้น เพื่อตอบสนองต่อคำร้องขอ ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเส้นทางรถไฟความเร็วสูงสายต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น (Tokaido, Sanyo, Tohoku และ Joetsu Shinkansens)



ในทางปฏิบัติคำอธิบายของมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัยสำหรับสถานีใต้ดิน (Explanation of Fire Prevention Standards for Underground Stations) ซึ่งการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้ เป็นมาตรฐานที่จะใช้บังคับกับการให้บริการขนส่งทางรางของระบบรถไฟใต้ดินและใช้กับทางรางบนดินในบริเวณสถานีรถไฟใต้ดินและอุโมงค์เชื่อมต่อกันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกัน กล่าวคือนอกเหนือจากรถไฟที่เรียกกันทั่วไปว่า "รถไฟใต้ดิน" ซึ่งวิ่งใต้ดินเสียส่วนใหญ่ในเขตเมืองแล้ว มาตรฐานดังกล่าวนี้ยังใช้กับส่วนของทางรถไฟซึ่งวิ่งเหนือพื้นดินในเขตชานเมืองด้วยเช่นกัน แต่จะวิ่งใต้ดินระหว่างสถานีเริ่มต้นและสถานีปลายทางในเขตเมือง เช่นเดียวกับส่วนของทางรถไฟที่ทางรถไฟ รวมทั้งสถานีเป็นส่วนหนึ่งใต้ดินเนื่องจากข้ามกับถนนเหนือศีรษะ แม้ว่าตำแหน่งแทนต่ำกว่าพื้นดินใกล้ ๆ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรฐานดังกล่าวนี้ไม่ใช้บังคับกับการก่อสร้างทางรถไฟและสถานีรถไฟ

ยิ่งไปกว่านี้ มาตรฐานนี้ยังบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการตกแต่งทั้งในวัสดุโครงสร้างและวัสดุตกแต่งภายใน (รวมถึง substrata) ของโครงสร้างจะต้องใช้วัสดุที่ไม่ติดไฟ จากการศึกษาพบว่า มาตรฐานฉบับนี้ยังได้กำหนดว่าวัสดุโครงสร้างหมายถึง ผนังเสา คาน บันได ผนังกันและส่วนอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกันของโครงสร้าง ในขณะที่การตกแต่งภายในมาตรฐานฉบับนี้ยังได้กำหนดว่าหมายถึง พื้นผิวที่ตกแต่งส่วนหนึ่งของวัสดุที่มีโครงสร้างหันหน้าไปทางด้านในของโครงสร้าง การก่อสร้างที่ทนไฟสำหรับพื้นและผนังซึ่งเป็นตัวป้องกันอัคคีภัยต้องใช้การก่อสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กการก่อสร้างคอนกรีตบล็อกการก่ออิฐหรือการก่อสร้างอื่นซึ่งสอดคล้องกับข้อ 107 แห่งประมวลกฎหมาย (1) และข้อ 2 แห่ง (2) ของกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานอาคารและจะต้องก่อสร้างเฉพาะของวัสดุที่ไม่ติดไฟจากวิธีการก่อสร้างที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยวกำหนด ถ้าไม่ใช้วิธีนี้จะต้องศึกษาสถานการณ์ในแต่ละครั้ง

นอกจากนั้นแล้ว มาตรฐานด้านคุณภาพของสิ่งแวดล้อมสำหรับเสียงที่เกิดขึ้นจากการขนส่งทางรางของรถไฟความเร็วสูงชินคันเซ็น (Environmental Quality Standards for Shinkansen Superexpress Railway Noise) ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการควบคุมสภาวะแวดล้อมของเสียงรถไฟความเร็วสูงชินคันเซ็น ดังจะเห็นได้จากมาตรฐานตามข้อ 9 ของกฎหมายพื้นฐานสำหรับมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดเป้าหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การรักษามาตรฐานเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาในการรักษาสภาพแวดล้อมและมีส่วนร่วมในการปกป้องสุขภาพของผู้คน ทั้งนี้ ความพยายามดังกล่าวจะต้องกระทำร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุและรักษามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้

ในขณะที่พระราชบัญญัติการพัฒนาการขนส่งทางรางของรถไฟชินคันเซ็นแห่งชาติ (Nationwide Shinkansen Railway Development Act) จากการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ คือการมุ่งมั่นในการพัฒนาเครือข่ายทางรถไฟชินคันเซ็นทั่วประเทศเพื่อพิจารณาถึงความสำคัญของหน้าที่ของเครือข่ายการขนส่งความเร็วสูงที่มีอยู่ในการพัฒนาที่ครอบคลุมและทั่วถึงทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในระดับชาติ เศรษฐกิจ การดำรงชีวิตของพลเมืองและการส่งเสริมของภูมิภาค เส้นทางรถไฟชินคันเซ็นจะเป็นแบบที่สามารถสร้างเครือข่ายทางรถไฟทั่วประเทศได้อย่างเพียงพอและ

เชื่อมต่อพื้นที่เมืองใหญ่ ๆ ทั่วประเทศด้วยวิธีที่มีระบบและมีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานคมนาคม และการท่องเที่ยวอาจกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามารับสมัครงานก่อสร้าง กรณีดังกล่าวผู้รับเหมาจะต้องดำเนินการก่อสร้างจะต้องจัดทำขึ้นตามแผนงานการก่อสร้างและแผนปฏิบัติงานด้านการก่อสร้าง ซึ่งกำหนดชื่อของสายงานซึ่งเป็นส่วนของการก่อสร้าง วิธีการก่อสร้างและเรื่องอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและการท่องเที่ยวเกี่ยวกับสายงานก่อสร้าง และในกรณีที่จะมีแผนการปรับปรุงแผนการดำเนินงานก่อสร้าง ผู้รับเหมาจะต้องได้รับการอนุมัติก่อนการดำเนินการเช่นเดียวกัน มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็น ความจำเป็นของการพัฒนาการวางข้อกำหนดในการวางแผนการก่อสร้าง และการวางแผนการปฏิบัติก่อนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางรางของประเทศไทยที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้หากมีการต้องวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่นำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังได้ออกคำสั่งเพื่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพัฒนาการขนส่งทางรางของรถไฟชินคันเซ็นแห่งชาติ (Order for Enforcement of the Nationwide Shinkansen Railway Development Act) ได้กำหนดว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยวมีความประสงค์ที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับแผนขั้นพื้นฐานตามบทบัญญัติของมาตรา 4 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมและการท่องเที่ยวจะต้องมีผลการศึกษาวิจัยประกอบการพิจารณา อาทิ โอกาสทางธุรกิจสำหรับปริมาณความต้องการขนส่งทางรางสำหรับรถไฟชินคันเซ็น ผลทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นโดยการลดเวลาการขนส่งที่จำเป็นและเพิ่มความสามารถในการขนส่งโดยการพัฒนาของรถไฟชินคันเซ็น และโอกาสสำหรับรายได้และรายจ่าย รวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาระบบรถไฟชินคันเซ็นกับรายได้และรายจ่ายของการบริหารจัดการการขนส่งทางราง

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการลงโทษสำหรับการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของการให้บริการรถไฟซึ่งได้ดำเนินการบนรางรถไฟชินคันเซ็น (Act on Special Provisions Concerning the Punishment for Conduct Impeding the Safety of the Train Operation on the Shinkansen Railway) โดยพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีต่าง ๆ อาทิ บุคคลที่กระทำการใด ๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สถานที่ควบคุมรถไฟอัตโนมัติ สถานที่ควบคุมรถไฟส่วนกลางหรือสถานที่อื่นใด ที่ซึ่งอยู่ภายใต้มอบหมายให้ดูแลตามกฎหมายของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยวให้เป็นสถานที่เพื่อการบริการขนส่งทางราง ทั้งในการเดินรถไฟและที่อื่นใดที่มีไว้สำหรับการให้บริการรถไฟชินคันเซ็น หรือมีการกระทำอื่นใดอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติการ ผู้กระทำการดังกล่าวจะต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน กว่า 50,000 เยน ส่วน บุคคลใดก็ตาม (1) ได้วางวัตถุใด ๆ ไว้ในรางรถไฟชินคันเซ็น ไม่ว่าจะเป็นการวางสิ่งกีดขวางไว้ที่รางรถไฟและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใด ซึ่งได้วางอยู่ด้านใดด้านหนึ่งภายในระยะ 3 เมตรจากแนวกึ่งกลางทางรถไฟ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ในลักษณะที่ขัดขวางการทำงานของรถไฟ หรือกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ตี (2) บุคคลใดก็ตามที่ล่วงล้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต

ต่อทางรถไฟขิ้นคั้นเซ็นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันก็ดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกิน 50,000 เยน

จากการศึกษาที่ผ่านมาจะพบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดองค์การควบคุมกำกับกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ระบบกฎหมายญี่ปุ่นยังได้กำหนดให้มีกฎหมายควบคุมการจัดเก็บค่าโดยสารและระยะเวลาการให้บริการขนส่งทางรางที่ต้องเปิดเผยและใช้วิธีการคิดคำนวณที่เป็นธรรม การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยจากการแพร่กระจายของโรคติดต่อ หรือแม้แต่ภัยอันตรายจากการระเบิดจากการโดยสารระบบการขนส่งทางราง รวมทั้งยังมีการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่จำเป็นสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกที่จะใช้สำหรับการประกอบกิจการขนส่งทางราง นอกจากนี้ยังมีการกำหนดรายละเอียดมาตรฐานทางเทคนิคในการใช้สำหรับสถานีที่ต้องมีความปลอดภัยต่อผู้ใช้บริการ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมทางเสียง และการแก้ไขปัญหาจากภาวะมลพิษทางเสียง รวมถึงมีมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ก่อให้ภัยอันตรายจากการประกอบกิจการขนส่งทางรางโดยเฉพาะการให้บริการรถไฟความเร็วสูง จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายญี่ปุ่นมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในลักษณะการควบคุมและกำกับกับการให้บริการขนส่งทางรางไว้ในประเด็นที่ประเทศไทยสามารถนำมาพิจารณากำหนดไว้เป็นกฎหมายลำดับรองที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมได้ต่อไป

#### 4. วิเคราะห์สภาพการณ์ทางกฎหมายไทยในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการควบคุมกำกับกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง: ความจำเป็นในการพัฒนาและบูรณาการเพื่อยกระดับมาตรฐานระบบการขนส่งทางราง

จากประวัติและวิวัฒนาการด้านระบบรางของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบขนส่งทางรางอยู่ทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543 กลับแทบไม่ได้กล่าวถึงข้อกำหนดและมาตรฐานใด ๆ และความปลอดภัยในการเดินรถและการขนส่งทางรางแต่อย่างใด บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวกลับให้ความสำคัญในเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและการจัดการด้านบุคลากรเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาค้นคว้าพบว่าพระราชบัญญัติการจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 ได้มีการออกข้อบังคับในลักษณะมาตรฐานทางเทคนิคและมาตรฐานด้านความปลอดภัยไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ มีการออกข้อบังคับที่เกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงทางรถไฟ การบรรทุกสิ่งของบนรถไฟ การจัดการด้านความปลอดภัยของประชาชน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รถไฟ อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีหลักการที่ความครอบคลุมการบริหารจัดการเดินรถไฟโดยเริ่มตั้งแต่การก่อสร้างทางรถไฟ การบริหารจัดการการเดินรถไฟ การจัดการตัวรถจักรและความปลอดภัยในการเดินรถ

แต่กระนั้นก็ตาม แม้กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้จะมีโครงการในกฎหมายที่ครอบคลุมถึงการบริหารจัดการ การเดินรถไฟก็ตาม แต่ด้วยสภาพการณ์และบริบททางสังคมและเทคโนโลยีของการพัฒนาการขนส่งทางรางมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากกว่า 60 ปี กฎเกณฑ์และข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้มีความทันสมัยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 เป็นต้นมาแต่อย่างใด และแม้ภายหลังการถูกปรับจากกรมรถไฟหลวงมาเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้วก็ตาม หลักเกณฑ์และบทบัญญัติกฎหมายกลับทำไม่ได้แต่เพียงออกประกาศและคู่มือการออกแบบและบำรุงรักษาระบบรางและรถจักรในเพียงบางด้านไว้เท่านั้น ในปัจจุบันการออกแบบและก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ ส่วนมากมักอ้างอิงจากมาตรฐานทางเทคนิคของต่างประเทศเป็นหลัก การดำเนินการดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับการดำเนินการของการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายที่ใช้บังคับในปี พ.ศ. 2543 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการดำเนินการแต่อย่างใด การอ้างอิงการปฏิบัติกลับใช้การอ้างอิงกับมาตรฐานจากต่างประเทศเท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า สภาพการณ์ภายใต้กฎหมายปัจจุบันการประเทศไทยสามารถมีรูปแบบการบริหารจัดการการขนส่งทางรางได้ใน 5 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 โดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) หรือการรถไฟฯขนส่งมวลชน (รฟม.) รูปแบบที่ 2 โดยบริษัทลูกของ รฟท.หรือ รฟม. รูปแบบที่ 3 ดำเนินการร่วมระหว่าง รฟท. กับ รฟม. รูปแบบที่ 4 โดย รฟท. หรือ รฟม. กับบริษัทเอกชน รูปแบบที่ 5 โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ (นันทพล กาญจนวัฒน์, 2560: 106) แม้การบริหารจัดการในรูปแบบดังกล่าวจะมีหลากหลายวิธีก็ตาม แต่ประการที่สำคัญที่สุดอยู่ที่กลไกและระบบกฎหมายที่ขาดความเป็นเอกภาพและความทันสมัยในเชิงการนำไปสู่การปฏิบัติเป็นสำคัญที่ประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จตามแนวทางและมาตรฐานสากล

ข้อสำคัญที่ควรพิจารณาคือ การบูรณาการองค์การควบคุมกำกับและให้บริการขนส่งทางรางของประเทศไทยที่ยังกระจัดกระจายในหลายภาคส่วนให้เป็นหนึ่งเดียวกัน และการพัฒนาระบบกลไกการควบคุมกำกับและให้บริการขนส่งทางรางที่ต้องพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขให้ทันตามเทคโนโลยีเอกเช่น สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่นที่ทำการแก้ไขหลายครั้งเพื่อปรับปรุงกฎหมายควบคุมกำกับและการประกอบกิจการให้มีมาตรฐาน

ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานด้านการเดินรถและความปลอดภัยในปัจจุบันยังขึ้นอยู่กับบริษัทผู้รับจ้างเดินรถซึ่งดำเนินการตามโครงสร้างและระบบของกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง (Implementation Standard) เท่าที่มีอยู่ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีเพียงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลัก 3 ฉบับ ข้อบังคับและประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ และมาตรฐานที่ประกาศใช้ของผู้เดินรถเท่านั้น จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังขาดข้อมูลและรายละเอียดที่ใช้ในการบริหารจัดการการขนส่งทางรางทั้งในส่วนของมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Standards) แนวทางการดำเนินการ (Guidelines) และโดยเฉพาะยังขาดองค์กรควบคุมกำกับการขนส่งทางราง (Railway Regulator) ที่จะทำหน้าที่ผลักดันข้อกำหนดและมาตรฐานต่าง ๆ ที่สำคัญที่นำไปสู่การบังคับใช้และการตรากฎหมายลำดับรองที่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่การพัฒนาระบบดังกล่าวของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร มีการกำหนดรายละเอียดในการควบคุมมาตรฐานการให้บริการที่มีมาตรฐานที่สามารถนำมาใช้ใน

การปฏิรูปกฎหมายไทยได้ในหลากหลายประเด็น อาทิ การบริหารด้านความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ การคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการในฐานะที่เป็นผู้บริโภคที่จะใช้ระบบกฎหมายแพ่งทั่วไปประกอบกับหลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉกเช่นที่สหราชอาณาจักรใช้ หรือควรถูกกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารไว้เป็นการเฉพาะ รวมถึงอัตราค่าบริการ การบริการจัดการและการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบกิจการขนส่งทางราง

จากเหตุผลดังกล่าวประเทศไทยมีความจำเป็นในการปฏิรูปกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารการขนส่งทางราง เพื่อจัดตั้งองค์กรหลักในการทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัยในการขนส่งทางรางของประเทศไทยทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นทั้งในเรื่องโครงสร้างอัตราค่าบริการและค่าโดยสาร การบริหารจัดการการเดินรถและการขนส่งทางราง การลงทุนของภาคเอกชน และการบริหารจัดการและการบำรุงรักษา ทั้งยังจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโดยการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางรางเป็นการเฉพาะที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบ ข้อยกเว้นความรับผิด และข้อกำหนดเพื่อจำกัดจำนวนความรับผิดให้มีความชัดเจนแยกจากหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานกฎหมายให้สามารถให้ความคุ้มครองผู้โดยสารและผู้ส่งสินค้าในฐานะที่เป็นผู้บริโภค รวมถึงผู้ขนส่งสินค้าในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายขนส่งทางรางระหว่างประเทศมากที่สุด ทั้งนี้ ในการกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติควรพิจารณาในการตราเป็นกฎหมายลำดับรอง เพื่อความสะดวกในการปรับปรุงแก้ไขจากความเปลี่ยนแปลงระบบและเทคโนโลยีและระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligent [AI]) ที่ทันสมัยของระบบบริหารจัดการข้อมูล (Big Data) และการให้บริการขนส่งทางรางที่เพิ่มขึ้น

ประการที่สำคัญที่สุดและเป็นโจทย์ที่ทำนายการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาลก็คือ การบูรณาการองค์การควบคุมกำกับ และการจัดการระบบการบริหารการขนส่งในระบบรางของประเทศไทยที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายองค์กร และอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับแต่การบังคับใช้กฎหมายในหลายฉบับ ก็ยังขาดการบูรณาการกันระหว่างองค์กร ความจำเป็นดังกล่าวย่อมต้องปรากฏออกมาในรูปแบบของการมีองค์กรกลางที่รวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ควบคุมกำกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทยเฉกเช่นที่รัฐต่างประเทศมีการดำเนินการ รวมทั้งยังจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับระบบการขนส่งทางรางเป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพการขนส่งทางราง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับรัฐต่างประเทศ

ความสำคัญดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความจำเป็นในการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่ของประเทศไทย ดังนั้น การปรับฐานแนวคิดและการยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและพลวัตของสังคมย่อมนำไปสู่การเปลี่ยนโฉมประเทศไทยให้ก้าวข้ามอุปสรรคและเป็นความท้าทายที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ต่อไปในอนาคต

## 5. วิเคราะห์การพัฒนาและปฏิรูประบบการขนส่งทางราง: ร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . .

จากการศึกษาหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ซึ่งในขณะที่ศึกษานี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 4 ซึ่งยังเป็นฉบับแก้ไขลงวันที่ 21 กันยายน 2561 ผู้เขียนพบว่า มีสาระสำคัญกำหนดแบ่งไว้เป็น 6 หมวด ดังนี้ หมวดที่ 1 ว่าด้วยเรื่องของคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง ตั้งแต่มาตรา 7 - มาตรา 13 หมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการขนส่งทางราง ตั้งแต่มาตรา 14 - มาตรา 20 หมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการประกอบกิจการขนส่งทางราง ตั้งแต่มาตรา 22 - มาตรา 83 หมวดที่ 4 ว่าด้วยเรื่องเขตปลอดภัยและเขตหวงห้ามของการขนส่งทางราง ตั้งแต่มาตรา 84 - มาตรา 91 หมวดที่ 5 ว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลและการประกอบกิจการขนส่งทางราง ตั้งแต่มาตรา 92 - มาตรา 108 หมวดที่ 6 ว่าด้วยเรื่องบทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 109 - มาตรา 124

ทั้งนี้ ในร่างมาตรา 1 - มาตรา 6 เป็นบททั่วไปที่กล่าวถึงคำจำกัดความ และมีสาระสำคัญในมาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยให้เป็นผู้ที่มีอำนาจออกกฎกระทรวง การระเบียบ และออกประกาศในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากระบบรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง การกำหนดมาตรฐานทางวิศวกรรมหรือความปลอดภัยในการเดินรถขนส่งทางราง การกำหนดมาตรฐานของผู้ประจำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางราง การกำหนดมาตรฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่งทางราง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการส่งเสริมการประกอบกิจการขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางราง และกิจการอื่นเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ในเบื้องต้น พบว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ทั้งข้อดีและข้อจำกัดในสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ส่วนแรกในหมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องหน้าที่และอำนาจของกรรมการขนส่งทางราง ร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

**ประการแรก** มาตรา 14 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือ ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดหน่วยงานที่เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการขนส่งทางรางโดยไว้เป็นการเฉพาะแต่กระนั้นก็ตาม ในสภาพการณ์ปัจจุบัน จากการศึกษพบว่า การบริหารจัดการการขนส่งทางรางของประเทศไทย มีหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการขนส่งทางราง เช่น รฟท. รฟม. รวมถึงกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

**ประการที่สอง** มาตรา 14 (8) (9) (10) แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือ มีการควบคุมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางรางในประเทศไทยรวมอยู่ที่ศูนย์กลางเดียวทำให้คล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่กระนั้นก็ตาม การกำหนดการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการดังกล่าว อาจเกิดความทับซ้อนในการดำเนินการของหน่วยงานที่มีอยู่ก่อนแล้ว และอาจเกิดแรงต้านจากบุคลากรภายในขององค์กรนั้น ๆ (กองบรรณาธิการประชาไท, 6 ตุลาคม 2561) เพราะการปฏิบัติอาจนำไปสู่การยุบ การเลิกหน่วยงานภายในบางส่วนเพื่อก่อให้เกิดการบูรณาการการใช้กฎหมายและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

**ประการที่สาม** มาตรา 14 (ค) และมาตรา 15 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือมีวางกฎหลักเกณฑ์เพื่อทำการควบคุมมาตรฐานและคุณสมบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางรางไว้อย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ตาม การจัดตั้งหน่วยงานองค์กรที่จะเข้ามากำกับดูแลเรื่องมาตรฐานและคุณสมบัติของบุคลากรทางรางอาจมีข้อจำกัดด้านระยะเวลาและในด้านของการดำเนินการได้ ซึ่งอาจไม่ทันต่อความต้องการบุคลากรในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามส่วนงานต่าง ๆ

ส่วนที่สองในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการประกอบกิจการขนส่งทางราง ร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ผู้เขียนมีข้อสังเกตดังนี้

**ประการแรก** มาตรา 22 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือ มีการกำหนดการให้ใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางรางในกิจการรถไฟหรือรถไฟฟ้า สำหรับการประกอบกิจการเพื่อการขนส่ง การประกอบกิจการเพื่อการเดินรถทางราง และการประกอบกิจการเพื่อการขนส่งและการเดินรถขนส่ง แต่กระนั้นก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดความสับสนในขั้นตอนการดำเนินการขอใบอนุญาตต่าง ๆ ในกรณีของการให้เอกชนร่วมลงทุน ซึ่งทำให้เอกชนที่ร่วมลงทุนรายเดิมต้องดำเนินการขอใบอนุญาตและเอกชนรายใหม่ที่ไม่มีใบอนุญาตและประสงค์จะเข้าร่วมลงทุนในโครงการขนส่งทางรางได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะสามารถเข้าร่วมลงทุนในโครงการขนส่งทางรางได้เช่นกัน

**ประการที่สอง** มาตรา 29-มาตรา 35 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือ มีการกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนและกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอเข้ารับการคัดเลือกในการร่วมลงทุนโครงการขนส่งทางรางเอาไว้อย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ตาม กรณีดังกล่าวการปฏิบัติในขั้นตอนการคัดเลือกเอกชนเพื่อร่วมลงทุนที่ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ในกรณีโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งโครงการขนส่งทางรางโดยทั่วไปมีมูลค่าโครงการสูงกว่า 5,000 ล้านบาท และการกำหนดคุณสมบัติอาจไม่เปิดกว้างสำหรับเอกชนรายใหม่

**ประการที่สาม** มาตรา 81- มาตรา 83 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . มีจุดแข็งคือ มีการควบคุมอัตราขึ้นสูงค่าโดยสาร ค่าขนส่งและค่าบริการเกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้โดยสารหรือผู้ใช้บริการในการได้รับการบริการในราคาที่ เป็นธรรม แต่กระนั้นก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจนำไปสู่ความยุ่งยากในการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราขึ้นสูงของค่าโดยสาร ค่าขนส่ง ค่าบริการกับเอกชนที่เข้าร่วมลงทุนในโครงการขนส่งทางรางซึ่งทำสัญญาร่วมลงทุน และมีการกำหนดให้มีการปรับขึ้นของ

อัตราค่าบริการตามวิธีการที่ตกลงกันในสัญญาซึ่งอาจจะสูงเกินกว่าอัตราขั้นสูงที่กำหนด และในกรณีที่มีการคิดค่าบริการตามอัตราขั้นสูงแล้วก่อให้เกิดผลขาดทุน หรือการประกอบกิจการอาจไม่เป็นไปตามประมาณการทางการเงินที่ได้ตกลงไว้กับเอกชนผู้ร่วมลงทุน กรณีดังกล่าวอาจส่งผลทางกฎหมายที่นำไปสู่ประเด็นว่า ภาครัฐทำผิดสัญญาร่วมลงทุนที่ได้ดำเนินการกับเอกชนหรือไม่ แต่กรณีนั้นก็ตาม กรณีปัญหาดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับการออกแบบกฎหมายลำดับรองในรูปแบบของประกาศของคณะกรรมการขนส่งทางรางที่จะมีวิธีการคิดคำนวณที่ทำให้อัตราค่าบริการไม่ต่ำไปกว่าอัตราค่าโดยสารที่ได้มีการทำสัญญาไว้กับเอกชนผู้ลงทุนในลักษณะอย่างไร

อนึ่ง ประเด็นที่สำคัญนอกจากประเด็นข้อสังเกตดังกล่าวแล้ว ในมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ยังได้กำหนดการร่างกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติ โดยได้กำหนดให้มีการจัดทำร่างกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางไว้เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศในเรื่องต่าง ๆ อาทิ หลักเกณฑ์ ที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการ และเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากรางและทรัพย์สินที่จำเป็นในการประกอบกิจการขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทางวิศวกรรมหรือความปลอดภัยในการเดินรถขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานของผู้ประจำหน้าที่ หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานด้านการรักษาสีสิ่งแวดล้อมของการขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการพื้นที่โดยรอบของสถานีขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการ และเงื่อนไขในการส่งเสริมการประกอบกิจการขนส่งทางราง หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการ และเงื่อนไขในการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับประโยชน์จากการประกอบกิจการขนส่งทางราง รวมถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับกิจการอื่นเพื่อการปฏิบัติและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและการกำกับดูแลกิจการขนส่งทางของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การที่บทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายลำดับรองนี้ เป็นไปเพื่อให้การนำหลักเกณฑ์ของกฎหมายไปสู่การปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องในการควบคุมกำกับมาตรฐานการให้บริการขนส่งทางรางที่จะมีขึ้นหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติในอนาคตอันใกล้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องตรากฎหมายลำดับรองตามบทบัญญัติมาตร 4 นี้ สามารถพิจารณาจากแนวปฏิบัติของรัฐต่างประเทศที่ได้ศึกษาที่ผ่านมาในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการขนส่งทางราง การดำเนินการให้บริการด้วยความปลอดภัย การบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานของระบบการขนส่งทางราง การคุ้มครองสิทธิของผู้บริการ การควบคุมกำกับมาตรฐานผู้ขับขี่ยานพาหนะ การประเมินและการตรวจสอบ การกำหนดบทลงโทษ เป็นต้น



## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการพัฒนากฎหมายการประกอบกิจการขนส่งทางราง

6.1 รัฐบาลควรเร่งศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองในรูปแบบของกฎกระทรวงที่ตราโดยกระทรวงคมนาคมซึ่งหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร โดยเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายระดับบทบัญญัติ และเพื่อใช้เป็นฐานการปฏิบัติตามที่กฎหมายระดับบทบัญญัติกำหนด อีกทั้งกฎกระทรวงซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายในทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การกำหนดแบบคำขอ แบบคำร้องและแบบใบอนุญาต การกำหนดคุณสมบัติของผู้ขับขี่และผู้ควบคุมยานพาหนะ การกำหนดแบบบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานตามกฎหมาย การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม หรือการกำหนดรายละเอียดที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายแม่บท เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม่บทบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้กำหนดให้มีการดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม แต่ในแนวทางที่ได้จัดโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้ใช้กับการจัดทำกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในการจัดทำลำดับขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายลำดับรองจึงไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่กระนั้นก็ตาม การจัดทำกฎกระทรวงก็ยังคงต้องดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

6.2 รัฐบาลควรเร่งจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล (Regulatory Unit) ผู้ให้บริการในสาขาการขนส่งทางรางให้อยู่ภายใต้องค์กรเดียว เพื่อบูรณาการการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทย

6.3 รัฐบาลควรเร่งศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าบริการและระดับคุณภาพการให้บริการ และการคุ้มครองผู้ใช้บริการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติสากล แต่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย พร้อมทั้งทำการรวบรวมและทบทวนข้อกฎหมายที่และการดำเนินการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไปจนถึงควรทำการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง

6.4 รัฐบาลควรส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐเร่งทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ และงานด้านวิศวกรรมระบบราง ที่ต้องตระหนักถึงการพัฒนาระบบขนส่งทางรางของประเทศ ให้มีมาตรฐาน และความปลอดภัยในการให้บริการต่อผู้ใช้บริการ และคุณภาพโครงสร้างทางรถไฟที่ดีของประเทศ รวมถึงคุณภาพเชิงวิศวกรรมที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน นอกเหนือไปจากคุณลักษณะเฉพาะ (Specifications) ถือเป็นมาตรฐานที่สามารถใช้อำนาจบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย และมาตรฐานที่ขึ้นอยู่กับ

ความสมัครใจของผู้ประกอบการที่จะนำไปใช้งาน (Voluntary) ได้แก่ มาตรฐานประเภทมาตรฐานทางเทคนิค (Technical Standard) มาตรฐานผลิตภัณฑ์ (Product Standard) และคู่มือ (Manual)

6.5 รัฐบาลควรออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งทางราง เพื่อให้การประกอบกิจการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ หรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกำกับดูแลความปลอดภัย และการรักษาสีสิ่งแวดล้อม

6.6 รัฐบาลควรออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประจำหน้าที่ และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอายุ เพศ การประเมินสมรรถนะและความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจการขนส่งทางรางมีความปลอดภัย มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ รวมทั้งรัฐบาลควรทำการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกำกับดูแลความปลอดภัยในการขนส่งทางราง

6.7 รัฐบาลควรจัดทำกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าโดยสารและค่าบริการที่มีความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ทั้งผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการ โดยควรคำนึงถึงความแตกต่างและความหลากหลายของผู้ใช้บริการ อาทิ ค่าโดยสารของผู้โดยสารเฉพาะกลุ่ม เช่น เด็ก คนชรา และคนพิการ ที่ควรมีความแตกต่างจากผู้โดยสารทั่วไป เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับระบบขนส่งอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมตามนโยบายของกระทรวงคมนาคม แม้ในปัจจุบันในทางปฏิบัติจะได้มีการลดราคาค่าโดยสารให้แก่เหล่าบุคคลดังกล่าวก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติภายหลังการปฏิรูปหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว การกำหนดราคามาตรฐานที่เป็นธรรมควรต้องได้รับการพิจารณาให้มีความชัดเจนในเชิงหลักการด้วยเช่นเดียวกัน

6.8 รัฐบาลควรพิจารณาลงทุนในเชิงระบบในการนำระบบปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการขนส่งทางราง การประเมินความคุ้มค่าและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และความคุ้มค่าในการพิจารณากรอบและรูปแบบการลงทุน รวมทั้งการบริหารจัดการข้อมูลการใช้บริการ เพื่อใช้ในการคิดคำนวณค่าโดยสารที่เป็นธรรมทั้งผู้ใช้บริการและผู้ประกอบการ

## 7. บทสรุป

จากการศึกษาที่ผ่านมา นั้น เหตุผลประการที่สำคัญที่สุดและเป็นโจทย์ที่ทำนายการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาลก็คือ การบูรณาการองค์กรควบคุมกำกับ และการจัดการระบบการบริหารการขนส่งในระบบรางของประเทศไทยที่กระจัดกระจายอยู่ในหลายองค์กร และอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับแต่การบังคับใช้กฎหมายในหลายฉบับ ก็ยังขาดการบูรณาการกันระหว่างองค์กร ความจำเป็นดังกล่าวย่อมต้องปรากฏออกมาในรูปแบบของการมีองค์กรกลางที่รวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการควบคุมกำกับ การประกอบกิจการขนส่งทางรางของประเทศไทยเฉกเช่นที่รัฐต่างประเทศมีการดำเนินการซึ่งในระหว่างศึกษาอยู่นี้ รัฐบาลได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติขนส่งทางราง พ.ศ. . . . ซึ่งได้กำหนดองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ในการบูรณาการการใช้อำนาจขององค์กรที่กระจัดกระจายมาอยู่ที่หน่วยงานเดียวซึ่งมีชื่อเรียกว่า “กรมการขนส่งทางราง” รวมทั้งยังจำเป็นต้องมีกฎหมายกลางที่เกี่ยวกับระบบการขนส่ง

ทางร่างเป็นการเฉพาะ และจำเป็นต้องมีระบบกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกรอบและเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติให้ชัดเจนและสามารถตอบสนองต่อการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการปฏิรูปได้อย่างจริงจัง มาตรฐานและหลักกฎหมายดังกล่าวย่อมสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการส่งเสริมประสิทธิภาพการขนส่งทางราง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับรัฐต่างประเทศทั้งในระดับอาเซียนและนอกอาเซียน (ESCAP, 2018: 5-6)

จากความสำคัญดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างกฎหมายและองค์กรครั้งใหญ่ของประเทศไทย การปฏิรูปดังกล่าวจะมีโอกาสสำเร็จลงได้หากมิได้ทำการริเริ่มด้วยการปรับฐานแนวคิดดั้งเดิม และกล้าที่จะยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและพลวัตของสังคมอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนโฉมประเทศไทยให้สามารถก้าวข้ามอุปสรรค และเป็นความท้าทายที่นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย ด้วยการพัฒนาระบบของโครงสร้างพื้นฐานและเชื่อมโครงข่ายและระบบการขนส่งและการคมนาคมของประเทศไทยให้ก้าวไกลได้ต่อไปในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กองบรรณาธิการประชาไท. (6 ตุลาคม 2561). มติสมัชชาพณิชย์คนงานรถไฟคัดค้านร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง. *เว็บไซต์ประชาไท*. <https://prachatai.com/journal/2018/10/79014>
- การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2560). *รายงานประจำปี 2560*. <https://www.mrta.co.th/th>
- การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (มปป.). *โครงการรถไฟฟ้า*. เข้าถึงข้อมูลจาก <https://www.mrta.co.th/th#>
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (2561). *รายงานประจำปี 2561*. เข้าถึงข้อมูลจาก [http://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/PlanIMG/114/131913178681137236\\_Annual\\_Report\\_of\\_SRT-2018.pdf](http://www.railway.co.th/RailwayMiddleFile/PlanIMG/114/131913178681137236_Annual_Report_of_SRT-2018.pdf)
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (มปป.). *การให้บริการ*. เข้าถึงข้อมูลจาก <http://www.railway.co.th/Home/Index>
- การรถไฟแห่งประเทศไทย. (มปป.). *ประวัติการรถไฟแห่งประเทศไทย*. เข้าถึงข้อมูลจาก <http://www.railway.co.th/>
- นันทพล กาญจนวัฒน์. (2560). องค์การบริหารจัดการระบบรางโดยรถไฟความเร็วสูงที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*. 8, 1: 105-137.
- บริษัทรถไฟฟ้าว ร.ฟ.ท. จำกัด. (มปป.). *ระบบงานรถไฟฟ้าวแอร์พอร์ตเรลลิงก์*. เข้าถึงข้อมูลจาก <http://www.srtet.co.th/index.php/th/>.
- ปิยวรรณ ซอน. (มปป.). *การกำกับดูแลการขนส่งทางรางของประเทศไทย*. เข้าถึงข้อมูลจาก <http://web.krisdika.go.th/pdf Page.jsp?type=act&actCode=308>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรื. (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564*. เข้าถึงข้อมูลจาก [https://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, สำนักนายกรัฐมนตรื. (2494). *ราชกิจจานุเบกษา*. 68, 40. ฉบับพิเศษ. ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2494.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, สำนักนายกรัฐมนตรื. (2543). *ราชกิจจานุเบกษา*. 17, 114 ก. ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2543.

## ภาษาอังกฤษ

- Calme, S. (2016). Relationship between the European Union Railway Transport Law and Railway Protocol. 5 *Cape Town Convention Journal*. 1: 153–166. Retrieved from [https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/2049761X.2016.1252261?needAccess=true\\_relationship\\_between\\_eu\\_railway\\_transport\\_law\\_and\\_the\\_rail\\_protocol\\_0.pdf](https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/2049761X.2016.1252261?needAccess=true_relationship_between_eu_railway_transport_law_and_the_rail_protocol_0.pdf)
- Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER). (2017). *Public Service Rail Transport in the European Union: An Overview*. Brussels: Belgium.
- House of Commons Exiting the European Union Committee. (n.d.). *Rail Sector Report*. Retrieved from <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Exiting-the-European-Union/17-19/Sectoral%20Analyses/29-Rail-Report.pdf>
- Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF). (n.d.). *About OTIF*. Retrieved from [http://otif.org/en/?page\\_id=15](http://otif.org/en/?page_id=15)
- Organisation for Co-operation between Railways (OSJD). (n.d.). *OSJD Members*. Retrieved from [http://en.osjd.org/statico/public/en?STRUCTURE\\_ID=5113](http://en.osjd.org/statico/public/en?STRUCTURE_ID=5113)
- Railway Bureau Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2012). *Technical Regulatory Standards on Japanese Railways*. Retrieved from [http://www.mlit.go.jp/english/2006/h\\_railway\\_bureau/Laws\\_concerning/14.pdf](http://www.mlit.go.jp/english/2006/h_railway_bureau/Laws_concerning/14.pdf)
- Terada, K. (2001). Railway Operator in Japan 1 Railway in Japan-Public & Private Sectors. 27 *Japan Railway and Transport Review*: 48-55.
- The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2018). *Enhancing Interoperability for Facilitation of International Railway Transport*. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/Study%20on%20enhancing%20interoperability%20for%20Facilitation%20of%20International%20Rail%20Transport.pdf>

## มติทางกฎหมายของการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชา<sup>1</sup>

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

จากมุมมองทางนิติศาสตร์ รัฐบาลกัมพูชาสามารถส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนผ่านระบบใบอนุญาตตาม Electricity Law 2001 ในระบบกฎหมายของประเทศกัมพูชาใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าทำหน้าที่เป็นสิ่งยืนยันสิทธิในการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยชอบด้วยกฎหมายของนักลงทุน นอกจากนี้ นักลงทุนผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการไฟฟ้ายังสามารถขายไฟฟ้าที่ผลิตได้โดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงโอกาสในการทำกำไรจากการลงทุนอันองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้โครงการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากผู้สนับสนุนโครงการ เช่น สถาบันการเงิน (bankability) นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชายังสามารถสร้างแรงจูงใจสำหรับการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย เช่น การให้ผลประโยชน์ทางด้านภาษีและการประกันราคาขายไฟฟ้าในรูปแบบของ Feed-in Tariff ซึ่งปรากฏใน (ร่าง) ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา (Draft Environmental and Natural Resources Code of Cambodia) อีกด้วย

<sup>1</sup> งานเขียนชิ้นนี้ถูกพัฒนาขึ้นจากงานวิจัยของผู้เขียนในฐานะที่ปรึกษาด้านกฎหมายของโครงการศูนย์ความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างประเทศ (ศึกษาความร่วมมือเกี่ยวกับการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชาและเวียดนาม) สำนักปลัดกระทรวงพลังงาน ซึ่งดำเนินการศึกษาโดยสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (International Institute for Trade and Development หรือ ITD)

<sup>2</sup> คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขที่ 245 ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

อีเมล: Piti.E@chula.ac.th

## Legal Dimensions of Renewable Energy Investment in Cambodia

Piti Eiamchamroonlarp<sup>2</sup>

### Abstract

From a legal perspective, the government of Cambodia can promote renewable energy investment through the electricity licensing system under the Electricity Law 2001. An electricity license obtained under this regulatory regime recognizes an investor's right to legally invest and run a renewable project. A licensor may enter into a power purchase agreement with the government to ensure profitability of the project. From a financial perspective, a power purchase agreement is a crucial element determining bankability of a renewable project. In addition, the government of Cambodia may provide an investor with additional investment incentives by other legal measures such as tax incentives and feed-in tariff under the Draft Environmental and Natural Resources Code of Cambodia.

---

<sup>2</sup> Faculty of Law, Chulalongkorn University

254 Phayathai Road, Wangmai, Pathumwan, Bangkok 10330, THAILAND.

E-mail: Piti.E@chula.ac.th

## ข้อความเบื้องต้น

ประเทศกัมพูชาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของสหประชาชาติ (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) และเพื่อดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาดังกล่าว รัฐบาลกัมพูชาจึงได้กำหนดให้การผลิตพลังงานจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเป็นหนึ่งในนโยบายและวิธีการในการป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมพลังงาน<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม การจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเพื่อรักษาความมั่นคงและความยั่งยืนทางพลังงาน<sup>4</sup> นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยทั้งเงินทุนและความเชี่ยวชาญทางเทคนิค ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องอาศัยจากการลงทุนของภาคเอกชนในการพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียน (ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมกำกับ (regulate) ของรัฐ) ได้

หากรัฐบาลของประเทศกัมพูชามีความประสงค์ที่จะดึงดูดการลงทุนจากภาคเอกชนในกิจการพลังงานหมุนเวียนแล้ว รัฐบาลจะต้องทำการประเมินว่าระบบกฎหมายของประเทศกัมพูชานั้นมีความพร้อมที่จะ “รองรับ” และ “ดึงดูด” การลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนโดยภาคเอกชนหรือไม่เพียงใด ในการวิเคราะห์เพื่อตอบปัญหาดังกล่าว บทความนี้จะได้กล่าวถึง (1.) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าและบทบาทของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าทั้งที่เป็นรัฐและเอกชน (2.) กรอบและขั้นตอนทางกฎหมายสำหรับการลงทุนในธุรกิจพลังงานหมุนเวียนโดยจะทำการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศกัมพูชาและกฎหมายของประเทศไทย และ (3.) มาตรการสร้างแรงจูงใจและสิทธิพิเศษตามกฎหมายสำหรับธุรกิจพลังงานหมุนเวียน

จากการศึกษาพบว่าประเทศกัมพูชานั้นอาศัยระบบใบอนุญาต (licensing system) ตาม Electricity Law 2001 สัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) และ (ร่าง) ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา (Draft Environmental and Natural Resources Code of Cambodia) ซึ่งมีการพัฒนามาถึงร่างที่ 11 ฉบับปี ค.ศ. 2019 เป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการรับรองสิทธิในการประกอบกิจการไฟฟ้าตลอดจนสร้างแรงจูงใจในการลงทุนและประกอบกิจการ

<sup>3</sup> Kingdom of Cambodia. (2015). Cambodia's Intended Nationally Determined Contribution. Retrieved December 7, 2018 from <https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/Cambodia/1/Cambodia's%20INDC%20to%20the%20UNFCCC.pdf>

<sup>4</sup> “ความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า (Energy Security) หมายถึงการจัดหาพลังงานไฟฟ้าที่เพียงพอในราคาที่สมเหตุสมผล ส่วนข้อความคิดเกี่ยวกับ “ความยั่งยืนทางพลังงาน” (Energy Sustainability) มีการอธิบายว่าหมายถึงการทำให้พลังงานมีใช้อย่างเพียงพอเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในปัจจุบันโดยไม่ทำลายการมีพลังงานอย่างเพียงพอของชนรุ่นหลัง ทั้งนี้ การสร้างความเพียงพอดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน โปรดดู Yergin, D. (2006). Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs* 85(2), 69.



## 1. โครงสร้างกิจการไฟฟ้าและกรอบทางกฎหมาย

โดยทั่วไป กิจการไฟฟ้าจะประกอบไปด้วยกิจการผลิต (Generation) กิจการระบบสายส่งและระบบสายจำหน่าย (Transmission and Distribution System) กิจการจำหน่าย (Distribution) ศูนย์ควบคุมระบบ (System Operator) ตลอดจนบริการเสริมอื่น ๆ (Ancillary Service) นอกจากนี้ การพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้ามักจะเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและการบำรุงรักษาระบบการผลิตและสายส่งไฟฟ้าอีกด้วย<sup>5</sup> เมื่อไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง การประกอบกิจการไฟฟ้าจึงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชน และเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยเหตุนี้ หลายประเทศจึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับกิจการไฟฟ้าขึ้นเพื่อสนับสนุนกิจการไฟฟ้า เช่น กฎหมายจัดตั้งและให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprise) ในการประกอบกิจการไฟฟ้า และกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการไฟฟ้า

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดและเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการไฟฟ้านั้น รัฐสามารถตรากฎหมายที่กำหนดถึงวิธีการให้อำนาจแก่เอกชนให้สามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้ โดยในกรณีของประเทศกัมพูชานั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยกิจการไฟฟ้า (Electricity Law) ขึ้นเพื่อกำหนดกรอบทางกฎหมายสำหรับการประกอบกิจการไฟฟ้า<sup>6</sup> กฎหมายว่าด้วยไฟฟ้าของประเทศกัมพูชานั้นทำหน้าที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ของประเทศไทยกล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้มีการลงทุนในกิจการไฟฟ้า<sup>7</sup> ผ่านระบบใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ<sup>8</sup> นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังได้จัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับ<sup>9</sup> กิจการประกอบกิจการไฟฟ้าขึ้นเพื่อควบคุมกับการประกอบกิจการไฟฟ้า (Regulator) โดยองค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยได้แก่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (“กกพ.”)<sup>10</sup> ส่วนของประเทศกัมพูชาได้แก่ Electricity Authority of Cambodia (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “EAC”)<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Ocana, C. (2003). Regulatory Reform in the Electricity Supply Industry: An Overview. *Oil, Gas & Energy Law Intelligence* 1(3), 6

<sup>6</sup> Electricity Law of the Kingdom of Cambodia (2001), มาตรา 1

<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม กรณีมีข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้นครอบคลุมถึงกิจการก๊าซธรรมชาติ ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชานั้นใช้บังคับกับกิจการไฟฟ้าเท่านั้น

<sup>8</sup> โปรดเปรียบเทียบมาตรา 47 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และมาตรา 29 ของ Electricity Law of the Kingdom of Cambodia (2001)

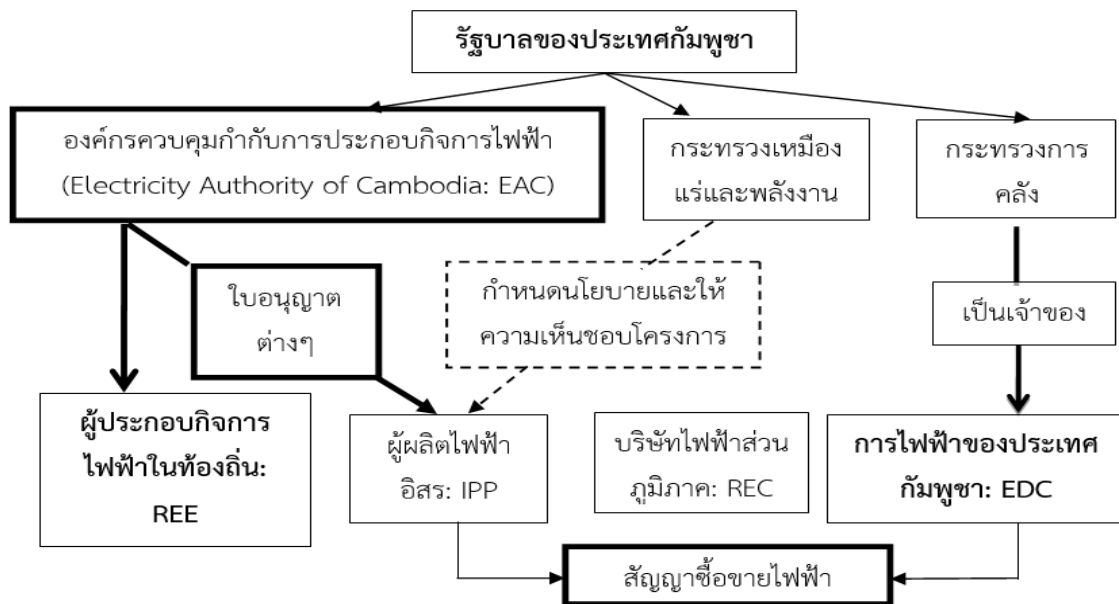
<sup>9</sup> ในงานเขียนนี้ คำว่า “ควบคุมกำกับ (regulator)” นั้นจะใช้เพื่อกล่าวถึงนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบกิจการพลังงาน เช่น การให้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนคำว่า “กำกับดูแล (Tutelle)” นั้นจะใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีที่กระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและ Electricité du Cambodge (รัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้า)

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 10

<sup>11</sup> Electricity Law of the Kingdom of Cambodia (2001), มาตรา 6

เมื่อนักลงทุนได้รับสิทธิในการประกอบกิจการไฟฟ้าตามกฎหมายแล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในลำดับถัดมาคือจะ “ขาย” ไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับใคร จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชานั้นมีความคล้ายคลึงกับระบบ “ผู้ซื้อรายเดียว” หรือ “Enhanced Single Buyer” ของประเทศไทย ซึ่งมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (“กฟผ.”) เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single buyer) โดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement หรือ “PPA”) ก่อนจะส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายต่อไป<sup>12</sup> ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชามีรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของที่เรียกว่า “Electricite du Cambodge” หรือ “EDC” เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้ารายใหญ่จากผู้ประกอบการเอกชนเพียงรายเดียวโดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชาจึงเป็นโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้มีการลงทุนและประกอบการโดยนักลงทุน/นักพัฒนาโครงการเอกชนผ่านระบบใบอนุญาต ควบคู่ไปกับการประกอบกิจการและการรับซื้อไฟฟ้าของ EDC ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชา ผู้เขียนจึงขอแสดงแผนภาพของโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชาไว้ตามแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1: โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชา<sup>13</sup>

<sup>12</sup> โดยเอกชนไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้ากันเองหรือขายตรงให้กับประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าได้ โปรดดู สำนักกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2018). รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเสรีที่ใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชน. Retrieved January 2, 2019, from [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d071160-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d071160-01.pdf)

<sup>13</sup> Ministry of Mines and Energy. (2014). Scaling-up Renewable Energy for Low Income Countries Program Investment Plan for the Kingdom of Cambodia. Retrieved December 10, 2018, from [https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif\\_enc/files/srep-cambodia\\_investment\\_plan-final.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/files/srep-cambodia_investment_plan-final.pdf)

## 1.1 บทบาทของหน่วยงานรัฐ: EAC และ EDC

EDC มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงเหมืองแร่และพลังงานและกระทรวงการคลังของประเทศกัมพูชาาร่วมกันเป็นเจ้าของ โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรัฐที่ผูกขาดกิจการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชา กล่าวคือเป็นผู้ผูกขาดกิจการผลิต ส่ง และจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศกัมพูชา (อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับโครงสร้างกิจการผลิตไฟฟ้าในประเทศไทย ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจการผลิตไฟฟ้าได้ซึ่งจะได้กล่าวต่อในหัวข้อที่ 2.2) และนอกจากจะผลิตไฟฟ้าเองแล้ว EDC ยังนำเข้าไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงานของประเทศอีกด้วย

ในกิจการจัดหาพลังงานให้กับผู้ใช้ไฟฟ้านั้น EDC จะรับผิดชอบจัดหาพลังงานให้กับกรุงพนมเปญ ส่วนการจัดหาไฟฟ้าสำหรับท้องถิ่นอื่นจะเป็นความรับผิดชอบของการไฟฟ้าชนบท (Rural Electricity Enterprises หรือ “REE”) ซึ่งดำเนินกิจการในฐานะของผู้รับใบอนุญาตซึ่งซื้อไฟฟ้าจาก EDC และขายไฟฟ้านั้นต่อให้กับผู้ประกอบการสายส่งประจำท้องถิ่น ส่วนบริษัทไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (Provincial electricity company หรือ “PEC”) นั้นอาจมีกำลังการผลิตของตัวเองได้ แต่ในปัจจุบันกำลังถูกยุติบทบาทลงเพื่อเปิดโอกาสให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน (Independent Power Producer หรือ “IPP”) และ REE<sup>14</sup>

ในปัจจุบัน EDC ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพลังงานแสงอาทิตย์จำนวนหลายโครงการ เช่น โครงการ National Solar Park ซึ่งเป็นโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่มีกำลังการผลิตถึง 100 MW ซึ่งได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือ “ADB”) ทั้งทางด้านการเงินและการสนับสนุนในเชิงเทคนิคในการทำโครงการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ โดย ADB เริ่มต้นจากการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการทำโครงการ (feasible study) เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับ EDC ในการร่วมทุน และ/หรือรับการสนับสนุนจากนักลงทุนหรือสถาบันการเงินอื่นต่อไป<sup>15</sup> นอกจากนี้ EDC ยังสนับสนุนการลงทุนในโครงการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์อื่น เช่น การทำโครงการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ในจังหวัด Kep โดยโครงการดังกล่าว EDC ได้สนับสนุนให้ Global Green Growth Institute (GGGI) ซึ่งเป็นองค์กรที่องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งขึ้นในการศึกษานำร่องเพื่อทำโครงการพลังงานแสงอาทิตย์ในพื้นที่ขนาด 20-hectare<sup>16</sup>

<sup>14</sup> ADB. (2016). Cambodia Solar Power Project. Retrieved April 2018, from <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/50248-001-so.pdf>

<sup>15</sup> ADB. (2017). ADB to Partner with Cambodia to Launch National Solar Park Program. Retrieved April 17 April 2018 from <https://www.adb.org/news/adb-partner-cambodia-launch-national-solar-park-program>

<sup>16</sup> Kotoski, K. (2017) Prospects bright for solar in Kep. Retrieved April 18, 2018, from <https://www.phnompenhpost.com/business/prospects-bright-solar-kep>

## 1.2 บทบาทของเอกชน: ขั้นตอนการลงทุน

การสร้างควมมั่นคงและยั่งยืนทางพลังงานโดยอาศัยทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชา นั้นยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น ดังนั้น รัฐบาลกัมพูชาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องดึงดูดเงินลงทุนและความเชี่ยวชาญทางเทคนิคจากภาคเอกชน เช่นเดียวกับการลงทุนเพื่อประกอบกิจการพลังงานอื่น ๆ นักลงทุนหรือนักพัฒนาที่ประสงค์จะลงทุนหรือประกอบกิจการในประเทศกัมพูชาจำเป็นต้อง ทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (1) ขอความเห็นชอบจากกระทรวงเหมืองแร่และพลังงาน (2) การจัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นเพื่อดำเนินโครงการ (project company) (3) การขอรับสิทธิพิเศษด้านการลงทุนจากสภาเพื่อการพัฒนา (Council for the Development of Cambodia หรือ CDC) (4) และ การขึ้นทะเบียนกับ EAC (5)<sup>17</sup>

ในช่วงเริ่มต้น นักพัฒนาโครงการจะต้องศึกษาความเป็นไปได้ของการทำโครงการ (Feasible study) โดยจะต้องทำการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและข้อจำกัดของโครงการ ตลอดจนทำการประเมินในด้านเทคนิค เศรษฐกิจ และการเงินของโครงการ และจะต้องส่งผลการศึกษาดังกล่าวให้กับกระทรวงกระทรวงเหมืองแร่และพลังงาน และจะต้องทำข้อเสนอด้านเทคนิคและการเงินของโครงการ การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม

ในลำดับถัดมา นักพัฒนาโครงการจะต้องยื่นหนังสือถึงกระทรวงเหมืองแร่และพลังงานเพื่อขอให้กระทรวงให้ความเห็นชอบการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อให้กระทรวงสามารถนำเอาโครงการที่ร้องขอไปผนวกรวมเข้ากับแผนพลังงานของประเทศ โดยจะต้องทำจดหมายอย่างเป็นทางการถึงกระทรวงเหมืองแร่และพลังงาน หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบกระทรวงเหมืองแร่และพลังงานแล้ว นักพัฒนาโครงการจะต้องขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการกับกระทรวงพาณิชย์ ในทางปฏิบัติ องค์กรธุรกิจที่มักจะถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อโครงการผลิตไฟฟ้านั้น มักจะอยู่ในรูปของ “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หรือ Special Purpose Vehicle (“SPV”) เพื่อประโยชน์ในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินและการบริหารจัดการความเสี่ยง

นักพัฒนาโครงการสามารถขึ้นทะเบียนกับสภาเพื่อการพัฒนาเพื่อให้มีสิทธิได้รับมาตรการสนับสนุน เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษี การยกเว้นอากรสำหรับการนำเข้าเครื่องจักรเป็นต้น (รัฐบาลกัมพูชามีความพยายามที่จะอาศัยสิทธิประโยชน์ดังกล่าวในการสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อที่ 3.) และในช่วงของการดำเนินโครงการ เช่น การก่อสร้างและประกอบกิจการ นักพัฒนาโครงการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับสำหรับกิจการพลังงานโดยมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมาย เช่น Electricity Law กำหนด (ดังที่จะได้อธิบายในหัวข้อ 2.1) และทำให้ได้มีซึ่งสิทธิในการขายไฟฟ้าตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (ดังที่จะได้อธิบายในหัวข้อ 2.2)

ในทางปฏิบัติ หากเป็นกรณีที่นักลงทุนจากประเทศไทยมีความประสงค์จะทำโครงการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชานั้น นักลงทุนสามารถว่าจ้างที่ปรึกษาด้านพลังงานในประเทศไทยให้ดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยคณะทำงานจะประกอบไปด้วยวิศวกร ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน และ

<sup>17</sup> VDB-LOI. (2018). Cambodia Power Sector Update. Retrieved May 28, 2018, from <http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2018/04/Cambodi-Power-Update-April-2018.pdf>

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ต้องมีการยื่นเอกสารหรือติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของกัมพูชานั้น มักจะมีการว่าจ้างนักกฎหมายท้องถิ่น (Local Lawyer) เพื่อความสะดวกในการทำเอกสารเป็นภาษาราชการ และการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานราชการ

## 2. กรอบและขั้นตอนทางกฎหมายสำหรับการการลงทุนในธุรกิจพลังงานหมุนเวียน

จากมุมมองทางด้านนิติศาสตร์ การทำโครงการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชานั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญสองประการได้แก่ “ใบอนุญาต” ให้ประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้สิทธิแก่นักลงทุนในการประกอบกิจการ และ “สัญญาซื้อขายไฟฟ้า” ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดว่าผู้ผลิตไฟฟ้าจะสามารถขายไฟฟ้าให้กับใคร ภายในกรอบเวลาเท่าใด และภายใต้ความตกลงใด อันเป็นสิ่งยืนยันว่าโครงการนั้นจะสามารถสร้างกำไรได้มากน้อยเพียงใด

### 2.1 ใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้า

การประกอบกิจการพลังงานนอกจากนี้ Electricity Law ของประเทศกัมพูชาได้กำหนดให้กระทรวงเหมืองแร่และพลังงาน ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศ (Policy Maker)<sup>18</sup> และกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการไฟฟ้าของประเทศ (Electricity Authority of Cambodia: EAC)<sup>19</sup> โดยทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการไฟฟ้าผ่านระบบใบอนุญาตไฟฟ้า (Regulator) และสามารถกล่าวได้ว่า Electricity Law นั้นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเปิดเสรีพลังงาน (liberalization) ของประเทศกัมพูชา<sup>20</sup> เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้นักลงทุนหรือนักพัฒนาโครงการที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้าได้ซึ่งมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกับการกิจของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ของประเทศไทยในส่วนที่ว่าด้วยกิจการไฟฟ้า

#### 2.1.1 ประเภทใบอนุญาต

การทำธุรกิจเกี่ยวกับไฟฟ้าในประเทศกัมพูชาเป็นกิจกรรมที่ถูกรัฐควบคุมกำกับผ่านระบบใบอนุญาต (licensing system) เช่นเดียวกับกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย กล่าวคือผู้ประสงค์จะประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับไฟฟ้าไม่ว่าการผลิต ส่ง ค้าส่ง หรือค้าปลีกไฟฟ้ามีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องขอรับใบอนุญาตจาก EAC ก่อน โดย Electricity Law ได้แบ่งประเภทของใบอนุญาตไฟฟ้าเอาไว้ดังต่อไปนี้<sup>21</sup> (1) ใบอนุญาตผลิต (2) ใบอนุญาตส่งไฟฟ้า(3) ใบอนุญาตจ่ายไฟฟ้า (4) ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า (5) ใบอนุญาตค้าส่งไฟฟ้า (6) ใบอนุญาตค้าปลีกไฟฟ้า (7) ใบอนุญาตสำหรับผู้รับช่วงสัญญา (8) ใบอนุญาตรวม<sup>22</sup> ในขณะที่ใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 นั้นจะ

<sup>18</sup> Electricity Law 2001, มาตรา 3 วรรคหนึ่ง

<sup>19</sup> เข็มจ่า, มาตรา 3 วรรค 2

<sup>20</sup> ซึ่งกรณีสามารถเทียบเคียงได้กับระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ของประเทศไทย

<sup>21</sup> เข็มจ่า, มาตรา 29 วรรค 1

<sup>22</sup> เป็นใบอนุญาตที่ให้สิทธิในการผลิต ส่ง และจำหน่ายไฟฟ้า

แบ่งออกเป็น 5 ประเภทได้แก่ (1) ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (2) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า (3) ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า (4) ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า และ (5) ใบอนุญาต<sup>23</sup>

### 2.1.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิขออนุญาต

ในแง่ของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิขออนุญาตนั้น Electricity Law ของประเทศกัมพูชากำหนดรับรองทั้งสิทธิของผู้ขอรับใบอนุญาตที่เป็นบริษัทและบุคคลธรรมดา<sup>24</sup> ในประเทศกัมพูชานั้น บุคคลธรรมดาสามารถขอรับใบอนุญาตผลิต จำหน่าย หรือค้าปลีกไฟฟ้าได้หากเป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่า 500 kW<sup>25</sup> เช่นเดียวกับระบบใบอนุญาตของประเทศไทยที่รับรองให้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน<sup>26</sup>

### 2.1.3 กิจการไฟฟ้าที่ไม่เข้าข่ายที่จะต้องขอรับใบอนุญาต

Electricity Law ได้ระบุถึงการประกอบกิจการไฟฟ้าที่ไม่เข้าข่ายที่จะต้องขอรับใบอนุญาตตามกฎหมายในกรณี การเป็นเจ้าของ การดำเนินการ และการจัดการหรือการควบคุมสถานบริการจำหน่ายไฟฟ้าภายในบริเวณส่วนบุคคลเพื่อการใช้ส่วนตัวไม่ถือเป็นบริการจำหน่ายไฟฟ้า<sup>27</sup> และกรณีสายไฟ HV ความยาวไม่เกิน 30 กิโลเมตร หรือสายไฟ MV ความยาวไม่เกิน 10 กิโลเมตร ซึ่งเป็นเจ้าของและใช้งานโดยผู้บริโภคที่ใช้ไฟฟ้าในปริมาณมาก (bulk consumer) หรือผู้บริโภคที่ใช้สายไฟ MV และใช้เพื่อให้ได้รับการจ่ายไฟฟ้าในปริมาณที่เพียงพอกับความต้องการถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการติดตั้งโดยผู้บริโภคและไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตส่งไฟฟ้า<sup>28</sup>

ในกรณีของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน ได้แก่ (1) กิจการผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมของแต่ละแหล่งผลิตต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ (2) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าตาม (1) นำไฟฟ้าที่ได้จากการผลิตไปใช้ในกิจการของตนเอง (3) กิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่มีขนาดการจำหน่ายไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์โดยผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า และ (4) กิจการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าซึ่งโดยปกติไม่มีหน้าที่ส่งการดันไฟฟ้าโดยตรง<sup>29</sup>

<sup>23</sup> ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551, ข้อ 5

<sup>24</sup> Electricity Law 2001, มาตรา 29 วรรคสอง

<sup>25</sup> Procedures for Issuing, Revising, Suspending, Revoking or Denying Licenses, Article 1 para 2, Article 2

<sup>26</sup> ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551, ข้อ 4

<sup>27</sup> Electricity Law 2001, มาตรา 34 วรรคหนึ่ง

<sup>28</sup> Principles and Conditions for Issuing the Special Purpose Transmission License in the Kingdom of Cambodia (May 2007), Principle 3

<sup>29</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552, มาตรา 3.

## 2.2 สัญญาซื้อขายไฟฟ้า

นอกจากสิทธิในการผลิตไฟฟ้าภายใต้ระบบใบอนุญาตแล้ว นักลงทุนที่ได้ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้ายังสามารถที่จะทำการ “ขาย” ไฟฟ้าที่ผลิตขึ้นมาได้อีกด้วย<sup>30</sup> อย่างไรก็ตาม ใบอนุญาตผลิตดังกล่าวไม่ได้เป็นสิ่งที่แสดงว่าผู้รับใบอนุญาตนั้นจะสามารถขายไฟฟ้าให้กับใคร ในราคาเท่าไร และเป็นเวลานานเท่าใด โดยสิทธิและหน้าที่ของผลิตไฟฟ้าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายไฟฟ้านั้นจะเป็นที่กำหนดในสัญญาซื้อขายไฟฟ้า เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทย

นักพัฒนาโครงการที่ประสงค์จะประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจะต้องทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการจะมีรายรับเพียงพอเพื่อจูงให้ผู้สนับสนุนทางการเงิน เช่น ธนาคาร ตัดสินใจให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการโดยผู้ซื้อรายใหญ่ของประเทศกัมพูชาได้แก่ EDC (ในลักษณะคล้ายกับระบบผู้ซื้อรายเดียวของประเทศไทยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยทำหน้าที่รับซื้อไฟฟ้า)

ในทางปฏิบัติ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าสำหรับโครงการโรงไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ (เขื่อน) และถ่านหินจะเป็นสัญญาระยะยาวถึง 33 ถึง 45 ปี และมีข้อสัญญาที่กำหนดหน้าที่ให้ EDC ในฐานะผู้ซื้อที่มีหน้าที่ต้องรับซื้อไฟฟ้าขั้นต่ำ (แม้ว่าจะไม่ได้ต้องการไฟฟ้าในขณะนั้น) เพื่อเป็นการรับประกันรายรับ และการคืนทุนของโครงการ<sup>31</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าสัญญาซื้อขายไฟฟ้าในระบบกฎหมายของประเทศกัมพูชานั้นยังอาจเกิดขึ้นระหว่าง “รัฐ” ได้ เช่นกรณีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชาซึ่งลงนามในปี พ.ศ. 2545 โดยเป็นสัญญาที่กำหนดให้ EDC สามารถนำเข้าไฟฟ้าจากประเทศไทยได้และขณะเดียวกันก็สามารถขายไฟฟ้าส่วนเกินให้กับ กฟผ. ได้<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม กรณีมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่ารัฐบาลของประเทศกัมพูชาและ EDC ไม่ได้มีการเผยแพร่ต้นแบบสัญญาซื้อขายไฟฟ้ามาตรฐานสำหรับโครงการพลังงานหมุนเวียนแม้ว่า EDC จะได้เข้าทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากโครงการพลังงานหมุนเวียนมาหลายสัญญาแล้วก็ตาม<sup>33</sup> ซึ่งกรณีจะแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยและเวียดนาม โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น กฟผ. ได้ทำการเผยแพร่ต้นแบบสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (กับ

<sup>30</sup> Electricity Law 2001, มาตรา 30.

<sup>31</sup> Derbyshire, W. (2015). Cambodia – In Depth Study on Electricity Cost and Supplies. Retrieved December 2018, 27 from <http://www.seac-cambodia.org/wp-content/uploads/2016/06/Cambodia-in-depth-study-on-electricity-cost-and-supplies-Final-Report.pdf>

<sup>32</sup> ADB. (2013). Cambodia: (Cambodia) Power Transmission Lines Co., Ltd., Power Transmission Project. Retrieved January 2019, 2, from <https://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/36214/files/cptl.pdf>

<sup>33</sup> Shawn, Er. (2018). Cambodian Solar Industry – A New Dawn. Retrieved May 23, 2018, from <http://www.wfw.com/wp-content/uploads/2018/03/WFWBriefing-Cambodian-Solar-Industry.pdf>

ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก) ซึ่งผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน<sup>34</sup> ส่วนในกรณีของประเทศเวียดนามนั้น ก็ได้มีการเผยแพร่ต้นแบบสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน<sup>35</sup>

### 3. มาตรการสร้างแรงจูงใจและสิทธิพิเศษสำหรับธุรกิจพลังงานหมุนเวียน

เมื่อการผลิตไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนนั้นจำเป็นที่จะต้องใช้เงินลงทุนและความเชี่ยวชาญทางเทคนิค ดังนั้น การสร้างแรงจูงใจในทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการลงทุนและการอนุมัติสินเชื่อโครงการจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนเป็นอย่างยิ่ง เพื่อสร้างแรงจูงใจดังกล่าว รัฐอาจกำหนดมาตรการเพื่อประกันราคา (price-based approach) หรือหน้าที่ในการรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน (quota-based approach) ก็ได้ นอกจากนี้ ยังอาจกำหนดมาตรการด้านภาษีตลอดจนการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ให้กับนักลงทุน ซึ่งในกรณีของประเทศกัมพูชานั้น มาตรการสนับสนุนการผลิตและใช้ไฟฟ้าจากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียนนั้นปรากฏอยู่ในร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา (Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia) (3.1) และ กองทุนสำหรับไฟฟ้าในพื้นที่ชนบท (Rural Electrification Fund) (3.2)

#### 3.1 ร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา (Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia)

ประเทศกัมพูชามีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ “Law on Natural Protection and Natural Resources Management 1996” ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแผนสิ่งแวดล้อมในระดับชาติและระดับภูมิภาค รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบและการเก็บรวบรวมข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูล และ กองทุนสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนโดยเฉพาะ

ต่อมาได้มีการร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา (Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia) เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของรัฐบาลกัมพูชาที่จะปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2015 โดยมีเป้าประสงค์เพื่อสร้างความสมดุล

<sup>34</sup> กฟผ. (2019). ต้นแบบสัญญา Firm-Renew. Retrieved April 2019, 27 from

<http://www.ppa.egat.co.th/sppx/index.php/document/contract/36-contract/contractfirmrenew/61-firm-renew>

<sup>35</sup> เช่น Decision on Mechanisms for Promoting the Development of Solar Projects in Vietnam (Prime Minister Decision No. 11 /2017/QĐ-TTg) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Eiamchamroonlarp, P. (2018). Renewable Energy Investment in Thailand and Vietnam from a Legal Perspective. Retrieved January 2019, 2, from (Proceedings of the 2018 International Conference on Energy and Mining Law (ICEML 2018)) <<https://www.atlantis-press.com/proceedings/iceml-18/25902938>



ระหว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการรักษาสิ่งแวดล้อมของประเทศกัมพูชา<sup>36</sup> และคาดว่าร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวจะถูกประกาศใช้ใน ปี ค.ศ. 2019<sup>37</sup>

ร่างประมวลกฎหมายได้ประมวลรวมเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมเอาไว้ในหลายมิติ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืนทางพลังงาน (Sustainable Energy Transition) โดยเฉพาะ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมโครงการพลังงานหมุนเวียน ส่งเสริมพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กำหนดเป้าของโครงการพลังงานหมุนเวียนอย่างชัดเจน สร้างแรงจูงใจทางการเงินสำหรับโครงการพลังงานหมุนเวียน ส่งเสริมเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมระบบโครงข่ายพลังงานที่ขนาดเล็ก และส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์บนหลังคาบ้าน และระบบการกักเก็บพลังงานในครัวเรือนอื่น<sup>38</sup>

โดยหมวด 6 ของลักษณะ 6 (ว่าด้วยความยั่งยืนทางพลังงาน) ของบรรพ 3 (ว่าด้วยการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและกลไกในการสร้างความยั่งยืน) ของร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชา นั้น บัญญัติถึงการควบคุมกำกับโครงการไฟฟ้าที่ผลิตจากแสงอาทิตย์เอาไว้โดยเฉพาะซึ่งได้กล่าวถึงมาตรการจูงใจโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจอันได้แก่ (3.1.1) การยกเว้นและลดหย่อนภาษีนำเข้า และ (3.1.2) การประกันราคาขายไฟฟ้าที่ผลิตจากแสงอาทิตย์

### 3.1.1 ผลประโยชน์ทางด้านภาษี (นำเข้า)

ร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำหนดว่า แผงโซลาร์ แบตเตอรี่ และชิ้นส่วนอื่น ๆ ที่ใช้ในการติดตั้งระบบการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ในครัวเรือนจะได้รับการยกเว้นภาษีนำเข้า<sup>39</sup> สำหรับกรณีอื่นนั้น เช่น ชิ้นส่วนสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวลนั้น และระบบการทำความร้อนจากพลังงานแสงอาทิตย์นั้น รัฐบาลของประเทศกัมพูชาได้ลดภาษีนำเข้าอุปกรณ์ในการผลิตไฟฟ้าจากชีวมวล และระบบทำความร้อนน้ำโดยพลังงานแสงอาทิตย์ จากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 7 และ ร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 0 มาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2009<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Baird, M. and Thomas, B. (2017) Developing an Environmental Code for Cambodia. *Chinese Journal of Environmental Law* 1, 99.

<sup>37</sup> MRLG, (2019). Review, Comments and Recommendations on the Draft Environment and Natural Resources Code (Version 11) of Cambodia. Retrieved April 22, 2019, from [https://mrlg.org/wp-content/uploads/2019/04/Cambodia\\_ENR-Code\\_FINAL.pdf](https://mrlg.org/wp-content/uploads/2019/04/Cambodia_ENR-Code_FINAL.pdf)

<sup>38</sup> Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia (10<sup>th</sup> Draft, March 2018) อ้างถึงใน Heng, P. (2018). Toward a Low Carbon Energy Transition in Cambodia. Retrieved April 22, 2019, from <https://www.kas.de/documents/265079/265128/Toward+a+low+carbon+energy+transition+in+Cambodia+%29.pdf/32c1309b-e589-edc4-bc6-4d268428f4e7?version=1.0&=1547179991635>

<sup>39</sup> Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia (11<sup>th</sup> Draft, March 2019)

<sup>40</sup> Poch, K. (2013) Renewable Energy Development in Cambodia: Status, Prospects and Policies. In Kimura, S., Phoumin, H. & Jacobs, B. (Eds.), *Energy Market Integration in East Asia: Renewable Energy and its Deployment into the Power System* (p. 257). Jakarta: ERIA.

### 3.1.2 การควบคุมกำกับการประกอบกิจการ

ผู้ผลิตไฟฟ้าแสงอาทิตย์ในครัวเรือนมีสิทธิในการเชื่อมต่อระบบการผลิตของตนเข้ากับโครงข่ายพลังงานในกรณีที่สามารถผลิตไฟฟ้าได้เกินกว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน<sup>41</sup> โดยการเชื่อมต่อดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ EDC กำหนด

นอกจากนี้ ใน ปี ค.ศ. 2018 EDC ยังได้อนุญาตให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถติดตั้งระบบการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ได้ในกรณีที่การติดตั้งดังกล่าวไม่ได้เชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายพลังงาน ส่วนผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้ไฟฟ้าจำนวนมากสามารถใช้ไฟฟ้าจากระบบการผลิตไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ของตนควบคู่ไปกับไฟฟ้าจากระบบโครงข่ายพลังงานได้<sup>42</sup> โดย EDC จะเป็นผู้กำหนดค่าพลังไฟฟ้า (capacity)<sup>43</sup> และค่าพลังงานไฟฟ้า (energy)<sup>44</sup> สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้างกล่าว

### 3.1.3 การประกันราคาขายไฟฟ้า

ร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้กล่าวถึงระบบทดลองการประกันราคาขายไฟฟ้า (Pilot Feed-In Tariff System) โดยกำหนดให้ EDC มีหน้าที่พัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายที่สามารถรองรับระบบทดลองการประกันราคาขายไฟฟ้าที่ผลิตจากแสงอาทิตย์ โดยรัฐบาลจะเสนอรายรับซื้อไฟฟ้างกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระดับของราคาตลอดระยะเวลาการขาย ลดราคาขายต่อผู้ใช้พลังงาน และช่วยสนับสนุนการผลตอบแทนจากการลงทุนและประกอบการของผู้ผลิต<sup>45</sup>

ในทางปฏิบัติ EDC ทำหน้าที่เป็นตัวขับเคลื่อนการลงทุนและกำหนดราคาซื้อไฟฟ้าจากโครงการพลังงานแสงอาทิตย์โดยการออกประกาศให้นักลงทุน/นักพัฒนาโครงการยื่นขอเสนอโครงการ เช่น เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 EDC ได้ออกประกาศให้มีการยื่นข้อเสนอโครงการพัฒนา ออกแบบ ลงทุน ก่อสร้าง ประกอบการ และบำรุงรักษาโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ขนาด 60 MW ในจังหวัดกำปงฉะบอง (Kampong Chhnang Province) และ EDC จะทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ชนะการประมูลโดยได้กำหนดเพดานของอัตราค่าตอบแทนอยู่ที่ 7.6 เซนต์ (ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง (kWh)<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia (11<sup>th</sup> Draft, March 2019)

<sup>42</sup> อ้างแล้ว (เชิงอรรถที่ 37) หน้า 14

<sup>43</sup> ความสามารถของโรงไฟฟ้าในการผลิตไฟฟ้าพลังไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องกับการคิดเงินค่าไฟฟ้ามี 3 ประเภท ได้แก่ 1. พลังไฟฟ้าตามสัญญา (Contracted Capacity, CC) 2. พลังไฟฟ้าจริง (Actual Capacity, AC) 3. พลังไฟฟ้าคิดเงิน (Billing Capacity, BC)

<sup>44</sup> พลังงานไฟฟ้าเป็นปริมาณที่ใช้วัดพลังไฟฟ้าภายในระยะเวลา คำนวณได้จากปริมาณพลังไฟฟ้าคูณด้วยระยะเวลา

<sup>45</sup> Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia (11<sup>th</sup> Draft, March 2019)

<sup>46</sup> VDB Loi. (2019). Cambodia Announces Tender for 100MW Solar Plant. Retrieved April 2019, 25, from <<http://www.vdb-loi.com/cambodia-tax-and-legal/cambodia-announces-tender-for-100mw-solar-plant/>>

### 3.2 กองทุนสำหรับไฟฟ้าในพื้นที่ชนบท (Rural Electrification Fund)

การทำให้พื้นที่ชนบทของประเทศมีไฟฟ้าใช้นับได้ว่าเป็นนโยบายที่รัฐบาลของประเทศกัมพูชาได้ให้ความสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลของประเทศกัมพูชาได้ตั้งเป้าหมายในการเพิ่มขึ้นของการเข้าถึงไฟฟ้าโดยผ่านโครงข่ายไฟฟ้าของประเทศ โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 1 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 1: เป้าหมายการขยายตัวของโครงข่ายไฟฟ้าแห่งชาติ <sup>47</sup>					
พื้นที่ชนบท	2013	2014	2015	2020	2030
การเชื่อมต่อกับครัวเรือน	50%	51%	55%	65%	70%
การส่งไฟฟ้าให้กับหมู่บ้าน	55%	56%	67%	100%	100%

เพื่อช่วยให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายด้านการจ่ายไฟฟ้าให้กับพื้นที่ชนบทข้างต้น รัฐบาลของประเทศกัมพูชาจึงได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการเข้าถึงไฟฟ้าในพื้นที่ชนบท (Rural Electrification Fund (REF)) ขึ้น<sup>48</sup> โดยได้รับความสนับสนุนจาก World Bank โดยกองทุนดังกล่าวมีภารกิจในการให้การสนับสนุนกับโครงการไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนไม่ว่าพลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำขนาดเล็ก และพลังงานชีวมวล ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นมา กองทุนดังกล่าวได้ดำเนินโครงการเพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงานหมุนเวียน โดยสามารถยกตัวอย่างได้เช่น กองทุนได้ทำการซื้อแผงโซลาร์สำหรับครัวเรือน (solar home systems: SHSs) จำนวน 50,000 หน่วยในราคาที่ได้รับการยกเว้นภาษี และขายอุปกรณ์ดังกล่าวให้กับครัวเรือนในพื้นที่ชนบทในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด (ผ่อนจ่ายได้โดยไม่คิดดอกเบี้ย)<sup>49</sup>

#### บทสรุป

จากมุมมองทางนิติศาสตร์ เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญต่อการส่งเสริมการลงทุนในกิจการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชาได้แก่ “ใบอนุญาต” ให้ประกอบกิจการไฟฟ้าอันได้แก่ใบอนุญาตตักกิจการผลิต การส่งไฟฟ้า การจ่ายไฟฟ้า การจำหน่ายไฟฟ้า การค้าส่งไฟฟ้า ตลอดจนการค้ำปลีกไฟฟ้าภายใต้การควบคุมกำกับขององค์กรควบคุมกำกับ (Regulator) อันได้แก่ EAC นอกจากนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าในประเทศกัมพูชายังสามารถขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับการไฟฟ้าของประเทศกัมพูชา (EDC) โดยผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า โดยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจะเป็นสิ่งที่กำหนดว่าผู้ผลิตไฟฟ้าจะสามารถขายไฟฟ้าให้กับใคร ภายในกรอบเวลาเท่าใด และได้รับค่าตอบแทนเท่าใด

<sup>47</sup> Ministry of Mines and Energy (อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12) หน้า 13-14.

<sup>48</sup> The Royal Decree No. NS/RKT/1204/048 dated December 4, 2004 on the Establishment of Rural Electrification Fund of the Kingdom of Cambodia

<sup>49</sup> Ministry of Mines and Energy (อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 12) หน้า 14.

ระบบใบอนุญาตกิจการไฟฟ้าตาม Electricity Law of the Kingdom of Cambodia (2001) สามารถเทียบได้กับระบบใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการไฟฟ้า พ.ศ. 2550 โดยมี กทพ. ทำหน้าที่ออกใบอนุญาตและควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการไฟฟ้าในเช่นเดียวกับ EAC ของประเทศกัมพูชา นอกจากนี้ การทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ EDC นั้นก็สามารถเทียบได้กับการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ กฟผ. ของประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากมุมมองของนักลงทุนแล้ว การขอรับใบอนุญาตนั้นอาจไม่ใช่สิ่งแรกที่นักลงทุนหรือนักพัฒนาโครงการคำนึงถึง ในทางปฏิบัติการพัฒนาโครงการพลังงานนั้น มักจะเริ่มต้นจากการศึกษาความเป็นไปทางเทคนิคของโครงการ (Feasibility Study) และการติดต่อกับผู้กำกับนโยบายพลังงานของประเทศ เพื่อพิจารณาถึงโอกาสและอุปสรรคในการพัฒนาโครงการและที่สำคัญโอกาสในการคืนทุนและทำกำไรจากโครงการ นอกจากนี้ การลงทุนเพื่อพัฒนาโครงการพลังงานหมุนเวียนในประเทศกัมพูชาของบริษัทต่างชาติยังมักจะมีการหาผู้ร่วมทุนซึ่งเป็นบุคคลท้องถิ่นเพื่อความสะดวกในการทำธุรกิจ และการจัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นเพื่อทำโครงการดังกล่าว ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปของ “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หรือ Special Purpose Vehicle (“SPV”) เพื่อประโยชน์ในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินและการบริหารจัดการความเสี่ยงอีกด้วย

ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ 3. การดึงดูดให้นักลงทุนหรือนักพัฒนาโครงการเอกชนตัดสินใจลงทุนนั้น มีความจำเป็นที่ต้องสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ความพยายามของรัฐบาลกัมพูชาในใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจนั้นปรากฏอย่างชัดเจนในร่างประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชาซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังคงเป็นเพียงร่างกฎหมายเท่านั้น

ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในการผลักดันการลงทุนของภาคเอกชนในกิจการพลังงานหมุนเวียนของประเทศกัมพูชานั้น รัฐบาลของประเทศกัมพูชา และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เช่น EAC และ EDC นั้นจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการ (Project Sponsor) ด้วย ในการร่างสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หรือการกำหนดอัตราของเครื่องมือเศรษฐกิจ เช่น Feed-in Tariff นั้น รัฐบาลของประเทศกัมพูชาและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จะต้องคำนึงว่าผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โครงการนั้นจะสามารถยอมรับข้อกำหนดได้หรือไม่ การมีข้อกำหนดของรัฐที่ไม่จูงใจหรือเป็นอุปสรรคต่อการให้การสนับสนุนทางการเงินแล้ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานหมุนเวียนโดยอาศัยความร่วมมือและการลงทุนจากภาคเอกชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## เอกสารอ้างอิง

### กฎหมายและระเบียบ

Decision on Mechanisms for Promoting the Development of Solar Projects in Vietnam (Prime Minister Decision No. 11 /2017/QD-TTg)

Draft Environment and Natural Resources Code of Cambodia (11<sup>th</sup> Draft, March 2019)

Electricity Law of the Kingdom of Cambodia (2001)

Law on Commercial Enterprises (2005)

Principles and Conditions for Issuing the Special Purpose Transmission License in the Kingdom of Cambodia (May 2007)

Procedures for Issuing, Revising, Suspending, Revoking or Denying Licenses

The Royal Decree No. NS/RKT/1204/048 dated December 4, 2004 on the Establishment of Rural Electrification Fund of the Kingdom of Cambodia

ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานเรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

พระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

### บทความและบทความในหนังสือ

Baird, M. and Thomas, B. (2017) Developing an Environmental Code for Cambodia. Chinese Journal of Environmental Law 1, 99.

Ocana, C. (2003). Regulatory Reform in the Electricity Supply Industry: An Overview. Oil, Gas & Energy Law Intelligence 1(3), 6.

Poch, K. (2013) Renewable Energy Development in Cambodia: Status, Prospects and Policies. In Kimura, S., Phoumin, H. & Jacobs, B. (Eds.), Energy Market Integration in East Asia: Renewable Energy and its Deployment into the Power System (p. 257). Jakarta: ERIA.

Yergin, D. (2006). Ensuring Energy Security. Foreign Affairs 85(2), 69.

## ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- ADB. (2016). Cambodia Solar Power Project. Retrieved April 2018, from <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/50248-001-so.pdf>
- ADB. (2017). ADB to Partner with Cambodia to Launch National Solar Park Program. Retrieved April 17 April 2018 from [https:// www.adb.org/news/adb-partner-cambodia-launch-national-solar-park-program](https://www.adb.org/news/adb-partner-cambodia-launch-national-solar-park-program)
- Eiamchamroonlarp, P. (2018). Renewable Energy Investment in Thailand and Vietnam from a Legal Perspective. Retrieved January 2019, 2, from (Proceedings of the 2018 International Conference on Energy and Mining Law (ICEML 2018)) <https://www.atlantispres.com/proceedings/iceml-18/25902938>
- Heng, P. (2018). Toward a Low Carbon Energy Transition in Cambodia. Retrieved April 22, 2019, from [https://www.kas.de/documents/265079/265128/Toward+ a+low+carbon+energy+transition+in+Cambodia+% 29.pdf /32c1309b-e589-edc4-bc6 4d268428f4e7?version=1.0&=1547179991635](https://www.kas.de/documents/265079/265128/Toward+a+low+carbon+energy+transition+in+Cambodia+%29.pdf /32c1309b-e589-edc4-bc6 4d268428f4e7?version=1.0&=1547179991635)
- Kingdom of Cambodia. (2015). Cambodia’s Intended Nationally Determined Contribution. Retrieved December 7, 2018 from [https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC /Published%20Documents /Cambodia/1/Cambodia's%20INDC%20to%20the%20UNFCCC.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents /Cambodia/1/Cambodia's%20INDC%20to%20the%20UNFCCC.pdf)
- Kotoski, K. (2017) Prospects bright for solar in Kep. Retrieved April 18, 2018, from <https://www.phnompenhpost.com/ business/prospects-bright-solar-kep>
- Ministry of Mines and Energy. (2014). Scaling-up Renewable Energy for Low Income Countries Program Investment Plan for the Kingdom of Cambodia. Retrieved December 10, 2018, from [https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif\\_enc/ files/srep-cambodia\\_investment\\_plan-final.pdf](https://www.climateinvestmentfunds.org/sites/cif_enc/ files/srep-cambodia_investment_plan-final.pdf)
- MRLG, (2019). Review, Comments and Recommendations on the Draft Environment and Natural Resources Code (Version 11) of Cambodia. Retrieved April 22, 2019, from [https://mrlg.org/wp-content/uploads/2019/04/ Cambodia\\_ENR-Code\\_FINAL.pdf](https://mrlg.org/wp-content/uploads/2019/04/ Cambodia_ENR-Code_FINAL.pdf)
- Shawn, Er. (2018). Cambodian Solar Industry – A New Dawn. Retrieved May 23, 2018, from <http://www.wfw.com/wp-content/ uploads/2018/03/WFWBriefing-Cambodian-Solar-Industry.pdf>

VDB Loi. (2019). Cambodia Announces Tender for 100MW Solar Plant. Retrieved April 2019, 25, from <<http://www.vdb-loi.com/cambodia-tax-and-legal/cambodia-announces-tender-for-100mw-solar-plant/>>

VDB-LOI. (2018). Cambodia Power Sector Update. Retrieved May 28, 2018, from <http://www.vdb-loi.com/wp-content/uploads/2018/04/Cambodi-Power-Update-April-2018.pdf>

กฟผ. (2019). ต้นแบบสัญญา Firm-Renew. Retrieved April 2019, 27 from <http://www.ppa.egat.co.th/sppx/index.php/document/contract/36contract/contractfirmrenew/61-firm-renew>

สำนักกรรมการ 1 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร). (2018). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเรื่อง “การส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเสรีที่ใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชน. Retrieved January 2, 2019, from [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_nrsa2558/d071160-01.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d071160-01.pdf)

## Legislative Proposal to Reform Copyright System for Creations by Artificial Intelligence in Digital Economy Reinforcement

Wariya Lamlert<sup>1</sup>

### Abstract

Artificial Intelligence (AI) has long been involved in various types of creative work. Creating AI works can have a very important impact on copyright. Traditionally, copyright ownership of computer-generated works was out of the question, as the program was merely a tool that supported the creative process. Lately, computer programs were no longer a tool. It makes many decisions related to the creative process without human intervention. While it may be difficult to pinpoint the exact impact on the creative industries, it may affect the investment in automation especially in the digital economy. The digital economy is being driven by the AI today: the industry is using smarter connections to create a whole new business model, products, processes and services that open a new level of economic growth. The widespread use of AI technologies will also change established literary and artistic works. This is already happened, but is a consequence of the digital economy, not just the AI. As a result, this article is aimed to explore the need to rethink the possibility of the copyright ownership for non-human or AI to fostering the copyrighted materials intentionally created in the digital economy, on the one hand, the need to reject this possibility of reforming the existing copyright law in order to ensure that the right incentives for the creation of new knowledge exist should apply only to the human author. According to the research findings, a redefinition of copyright involving non-human authors would undermine many existing copyright systems and create further uncertainty in copyright protection. An effective solution would therefore require consideration of the legal status of the copyright owner and the need for incentives for AI developers. These two important conditions are necessary to ensure the legal status and future development of the AI industry.

**Keywords:** Artificial Intelligence (AI), Copyright, Copyright Ownership, Creativity, Digital Economy

---

<sup>1</sup> Assistant Professor, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: starboom14@hotmail.com



## Introduction

Artificial Intelligence (AI) is rapidly penetrating the economy and society and promises to generate productivity gains, improve efficiency and reduce costs. It raises to facilitate the introduction of AI systems to foster innovation and growth, to address global challenges and to promote job creation and skills development, while providing appropriate safeguards to ensure that AI Systems bring benefits to people. (Executive office of the president, 2016)

In addition to these mainstream applications, companies in all industries are increasingly leveraging the power of AI in their operations. Comprehensive AI promises significant benefits to businesses and economies through their contributions to productivity growth and innovation. The use of AI and automation technologies can strengthen the global economy and increase the prosperity of the world. In this period of aging and declining birth rates, productivity growth becomes essential for long-term economic growth. (Armen Ovanessoff and Eduardo Plastino, 2017)

AI is today a phenomenon that is increasingly spreading as technology advances in different areas of our lives. Since computer technology has evolved since the 1950s, a research on AI and its abilities has become an important topic of discussion. (University of Washington, 2006) The main question about computers; whether they are capable of doing what man does, has become one of the greatest questions of our time. This research was also very important in creative industries. When the machines started producing works of art, they themselves became creative producers.

The recent popularity of AI in the creative realm indicates the emergence of a new genre of creative work; art and science. Nevertheless, the legitimacy of this genre and the concept of creativity in the field of AI are still controversial topics that require academic attention. Since the traditional definition of creative work defines this term as a communication pathway between human subjects, new academic research that deals with AI creative work requires alternative approaches to the concept of art to provide a classification for AI creative work can. (Deniz E. Kurt, 2018)

In the current economic context of equal importance, we have created ownership of intangible assets to incentivize investment in the creation of new knowledge and to ensure fair competition. Both of these approaches need to be reconciled. It will be necessary to draw a line between the need to keep data channels open and fluid, on the one hand, and the need to close them to ensure that the right incentives are in place for the creation of new knowledge. Data and algorithms raise a number of fundamental issues related to IP. This is a new challenge that we have to face.

Accordingly, the paper discusses copyright reform issues and how they are increasingly addressing the challenges of the digital economy. The discussion will reveal the review of copyright and the digital economy carried out by enhancing the protection of copyrighted work created by an artificial intelligence, with particular attention to the costs and benefits of copyright for consumers and creative producers. The researcher argues that there is an urgent need to develop fair copyright law and regulation that foster investment in the digital economy, facilitate widespread dissemination of copyrighted works to a society, and support the innovative creation of copyright works by the emergence of new digital technologies – AI.

### **Impact of AI on Digital Economy: Transformation of Economy**

AI can be used to improve business performance in several areas such as preventative maintenance where deep learning's ability to analyze large amounts of high-dimensional data from audio and images can effectively detect anomalies in production lines or aircraft engines. In logistics, AI can optimize the routing of delivery traffic, improve fuel efficiency, and shorten delivery times. In customer service management, AI has become a valuable tool in call centers thanks to improved speech recognition. In sales, the combination of past demographics and historical transaction data with social media monitoring can help generate customized, next-to-buy-buy recommendations that are now routinely used by many retailers. (Consumer Goods Forum, 2018)

The key factors for potential AI-driven economic growth, such as investment and research activities, digital absorption, networking, and the structure and flexibility of the labor market, vary from country to country. This research suggests that the ability to innovate and acquire the necessary human capital capabilities will be one of the most important factors and that the competitiveness of AI is likely to have a major impact on future GDP growth. (Darrell M. West and John R. Allen, 2018)

The countries, namely US., Japan, European countries that lead the race for AI care have unique strengths that set them apart. Economies of scale enable greater investment, and network effects allow these economies to attract the talents needed to make the most of their AI. (Jacques Bughin, Jeongmin Seong, James Manyika, Michael Chui, and Raoul Joshi, 2018) Currently, China and the US are responsible for most AI research activities and investment. (Yujia He, 2017)

A second group of countries, including Germany, Japan, Canada and the United Kingdom, had in the past promoted the development of innovation on a large scale and could accelerate the commercialization of AI solutions. Smaller, globally connected economies such as Belgium, Singapore, South Korea and Sweden also score with their ability

to foster productive environments in which novel business models are successful. (Joshua New, 2018)

Countries in a third group, including Brazil, India, Italy and Malaysia, are in a relatively weaker starting position, but they have comparative advantages in specific areas on which they can rely on. In some countries with relatively little developed digital infrastructure, innovation and investment capacity and digital skills, there is a risk that they will lag behind their competitors. (UNCTAD, 2017)

Thus governments that can successfully nurture a culture of disruptive innovation will be strategically positioned to take the lead in the twenty-first century. It can be said simply that AI could help address some of society's most pressing challenges. By automating routine or insecure activities and those that can lead to mistakes, AI could enable people to be more productive, safer to work and live with. Some AI skills and capabilities are particularly relevant. The classification of images made on photos of a skin taken via a mobile phone application could assess whether moles are cancerous, therefore facilitating the initial diagnosis of people with limited access to dermatologists. (Mark Purdy and Paul Daugherty, 2016). Object recognition can help visually impaired people to navigate and interact with their environment by detecting obstacles such as cars and street lights. Natural-language processing could be used to track disease outbreaks by monitoring and analyzing text messages in local languages.

AI is a new digital frontier that will have a profound impact on the world. This will have enormous technological, economic and social consequences and will change the way we produce and distribute goods and services, our way of working and our lives. (WIPO Magazine, 2018)

Besides, the widespread use of AI technologies will also transform established Intellectual Property concepts - patents, designs, literary and artistic works, and so on. These are already the case, but it is a consequence of the digital economy, not just the AI. For example, the life sciences generate huge amounts of data that have a significant value, but do not represent an invention in the classical sense. We must therefore define the rights and obligations attached to it.

### Economic Impact of Copyright Protection

Copyright protection is not provided by national laws for every creation, but only for those who are more than mere ideas. In contrast to patent law, the monopoly rights granted by copyright are offered not to the ideas themselves but to their expression. Once the creation has passed the line of ideas, it can fall within the scope of copyright law, granting

its right holder a monopoly right to exploit the work and the right to oppose those who use the work without permission. In other words, if there is no copyright protection for a creation, anyone could use it and exploit it on the market without having to apply for a copyright holder's consent and not having to pay any fees.

Some studies had shown that the absence of incentives, if there is no copyright protection, directly affects the investment in the creation of new works. (Christopher M. Kalanje , ND) If there is no revenue for the exploitation of works, it is very difficult for companies and individuals to justify the use of time and money to create them. A recent study published by the European Union Intellectual Property Office in October 2016 highlights the important role of copyright and, more generally, IPRs in the European economy, and points out that the IPR-intensive industry is 27.8% generates% of all jobs and more than 42% of the total economic activity in the EU. (EUIPO, 2016)

Copyright has long sought to strike the right balance between competing interests. Copyright is concerned with promoting the creation and distribution of works of art and the intellect, while recognizing that the rights of copyright owners are adequately limited. Keeping the right balance has always been difficult. In the digital age it has become even more so. Undoubtedly, the digital world's challenges to copyright are far-reaching and will continue to be part of the political landscape in the years to come. It is very likely that legislators in the new parliament will face a major challenge to develop copyright laws that keep up with the pace of technological change and fit products that have not yet been thought of. (Michael Guihot, Anne F. Matthew and Nicolas P. Suzor, 2017)

### How will AI Increment Human Creativity?

Today, AI leads to a new type of evolution, especially with the progress of visual perception and its application to everything from drones to artistic creativity. Visual data is essential to our knowledge of the world. AI can drive us to innovate and help us accomplish many different tasks in creative applications, including content understanding, smart editing, and virtual agent activation. All these things will serve as a catalyst for an explosion in the scope and quality of creative work.

In the best case, the AI distills the wisdom of the crowd and expresses it as a useful tool. In essence, this should help us create new arts by learning from each other. It is easy to see how much time we can save and the productivity we can gain from these applications. It is just as easy to see how this could prevent a creator from getting lost in tedious tasks in order to give them more time to inspire them and do thoughtful designs work.

Creativity can be the ultimate gunshot for AI. AI has already helped write pop ballads, imitate the styles of great painters, and make informed decisions about filmmaking. However, experts are wondering how far AI can or should go in the creative process. We have made great progress with the AI in the creative process. In 2016, IBM Watson's cognitive platform was used for the first first-ever horror movie trailer for 20th Century Fox horror film *Morgan*. Under the direction of John Smith, IBM Fellow and Multimedia and Vision Manager at IBM Research, Watson analyzed the visual appearance, sound and composition of hundreds of existing horror movie trailers. Watson then selected scenes from the completed *Morgan* film, which were to be patched together by the editors in the trailer, which eventually reduced a week-long process to one day. (EURECOM, 2016)

By setting educational teaching parameters, artists have gone so far as to use AI to create sculptures and create paintings that imitate great works of art. For example, style transfer technology allows artists to “teach” AI algorithms by displaying images of a painting style, such as impressionism, to transfer photos and videos to the same style. (IBM, ND) Still, there is an interesting question to this situation, while advances in AI mean that computers can be trained on some parameters of creativity. Can AI be taught how to create without instructions? Can it really understand what is nice, perhaps by looking at pixel arrays or color palettes?

AI techniques, ranging from machine learning to pattern recognition, have already proved to be ideal for providing assistance in virtually all sectors. The health, finance and retail sectors benefit from advanced cognitive skills. There is no doubt that the limits of AI's role in creative efforts will be exceeded. Also while it will never replace the human soul with creativity, AI can certainly offer many benefits as an intelligent, effective and inspiring assistant.

## Methodology

In determining the most effective solution to the problem mentioned, both an analytical and a deductive approach were used. A number of legal texts relating to AI copyright issues have been reviewed and used to support the author's point of view. The copyright laws both internationally and nationally; Legal cases that have prioritized copyright precedent; and published articles on non-human creativity and innovation were investigated and a set of solutions and recommendations were formulated.

## Research Findings

The concept that machines can produce results and interactions similar to those of humans has been science fiction for decades. However, thanks to the various technological advancement and access to increased computing power, we are now faced with a reality where machines can perceive, think, understand, learn, produce and interact artificially without explicit human programming. In simple terms, machines are becoming capable of producing works without human intervention and in a crucial way, in a way that has not necessarily been predicted or coded directly by the creator.

This new reality raises a variety of legal and philosophical issues and dilemmas: the entire legal system has finally been built on the presumption of human intervention. In this respect, it should be noted that in the legal system in force, intellectual creations are protected by intellectual property rights (IPRs). All IPRs will need to be carefully considered in the context of a comprehensive national strategy to properly regulate AI works and machine-generated works. However, in view of the state of the art in AI technology, this article will focus exclusively on copyright that protect the external manifestation of the efforts and products of intellectual artists.

Machine-created works are unprotected and do not fall within the scope of intellectual property laws. There is no incentive for programmers to generate software codes that can do artistic work if these programmers have no monopoly on their work, as is a writer or music composer. However, as we have argued with classical copyright, this new kind of AI artistic work can have a major impact on the world economy. (Kamil Idris, 2003) Therefore, in this research the researcher proposes to review the legal system in this aspect in order to establishing new copyright law for these creations.

### Regulation of Artificial Intelligence: Dealing with Copyright Ownership

The fundamental objectives of the Intellectual Property (IP) system have always been to promote new technologies and creative works, and to create a sustainable economic basis for invention and creation. From a purely economic point of view, if we put aside other objectives of the intellectual property system, such as “just reward” and moral rights, there is no reason why we should not use intellectual property to reward inventions or creations generated by the AI. But this still requires some considerations. The answers are not yet clear. (WIPO Magazine, 2018)

Creativity machines are just one type of AI. Their contribution to society, however, are important because they are able to generate new ideas through the use of software mimicking the configuration of human neural networks. These networks consist of a set of switches that can work together to evaluate information and create new works. This process is often both automatic and independent of any human intervention. The results can vary considerably and are often unique works with different levels of complexity and artistic value. As computers become faster and more efficient, creativity machines and other forms of AI are likely to occupy a central place in the creative process, becoming the main drivers of creativity and innovation.

### A. Non-humans as Authors

Since only the authors of creative works can enjoy legal protection, some scholars have argued that the term “authorship” should be redefined to include both human and non-human authors. The attribution of inventions and creators to non-humans is an innovative new way to promote the growth and development of AI. Theoretically, this could prevent works created independently of AI machines from falling into the public domain, and provide programmers and companies behind these machines with some exclusive rights for the resulting copyrighted works. However, this theoretical solution is controversial and could lead to an uncertain future fraught with legal challenges and systemic abuse. (Kalin Hristov, 2017)

Non-humans are not natural persons and cannot be held legally responsible in the court. For this reason, they cannot be considered authors under the national copyright laws of many countries. For example the United States and Australia, seem to have the opposite approach. In fact, the Australian in *Acohs Pty Ltd v. Ucorp Pty Ltd (2010) FCA 577* did not recognize copyright protection for a computer-generated work solely because it was not produced by a human being. Unlike, other countries such as the United Kingdom (generally the source of Maltese IP laws and case law), Ireland, Canada, New Zealand and India have taken the approach of allowing copyright-protected works to be copyrighted and granting copyright to the programmer. (WIPO, 2006) Section 9 (3) of the United Kingdom Copyright, Designs and Patents Act (1998) states:

“In the case of a literary, dramatic, musical or artistic work which is computer-generated, the author shall be taken to be the person by whom the arrangements necessary for the creation of the work are undertaken”

If one had to look at the practice developed in foreign jurisdictions, one immediately notices that there is a contradictory approach on this point, which can be particularly problematic for copyright, since its cross-border benefits derive from the automatic recognition of foreign works in the field of copyright abroad depends in other countries by conventions such as the Berne Convention.

A redefinition of copyrights, involving non-human authors, would undermine many existing legal systems and create further insecurity by raising more questions than answers. Therefore, an effective solution would require that the legal status of the copyright holder and the need for incentives for AI developers be taken into account. (Kalin Hristov, 2017) These two important conditions are necessary to ensure the legal status and future development of the AI sector.

## **B. Human Authorship Solution**

The idea of assigning the authorship of computer-generated works to people can be traced back to the U.K. Copyright Code. The position of the U.K. to propose an amendment to the Doctrine of the United States Copyright Act, intended to be hired, in order to transfer the copyright to a human author. (Kalin Hristov, 2017) However, a change in copyright law must depart from the current mediation-based approach used to categorize the relationship between an employee and an employer. This is specified by the decision of the Supreme Court in *Community for Creative Non-Violence against Reid*. The use of a relative interpretation of the terms “employee” and “employer” in the “made for hire” doctrine, as opposed to a strict definition in accordance with agency law, is one of the most effective ways of communicating AI-generated works to allow human authors. (Shlomit Yanisky-Ravid, 2017)

The work done for the hire doctrine defines two types of creations protected by copyright. The first is a work prepared by one employee during his or her employment, the second is a work specifically ordered or commissioned for use when the parties expressly agree in a written instrument signed by them, that the work is considered a work made for hired. In both examples, the copyright is transferred to a party that was not originally responsible for creating the work. (Shlomit Yanisky-Ravid, 2017)



The focus of this paper is only on the first example of works generated by employees. This paper argues that the terms “employer” and “employee” should be considered relating to the terms within the framework of hiring. This open interpretation would prevent AI-generated works from falling into the public domain by assigning copyright to a human author.

### **C. Human authors: programmers; Owners; Consumers**

There are three possible parties that may claim the copyright of works produced by AI: AI Programmer; Owners (large companies and financial investors in the AI sector); and consumers. In determining the best possible original creator, the overall social benefits of the copyright award procedure must be taken into account. In other words, society would benefit the most if the AI programmer, the organization responsible for financing the development of the AI, or the potentially millions of consumers of AI programs, were assigned copyright. (Erica Fraser, 2016) To better understand the social impact of each party, we must first determine the ultimate goal of assigning copyright to AI-generated works to human authors. We can then judge which party contributes the most to this goal. Eventually, we can conclude that the party which contributes most to achieving this goal is the best placed to have the authorship of the works generated by the AI.

#### **1. The Goal of Human Authorship**

Providing financial incentives to support the growth and development of the AI industry and ensure the diffusion of AI-generated works is arguably the ultimate goal of granting copyright to human authors. The idea of temporarily monopolizing new works that promote innovation and creativity is anchored in the US Constitution and other domestic constitutions, such as Thailand and Australia. As a result, American society has been able to maintain its creative and innovative spirit for over two centuries. Financial incentives should therefore be reserved for the largest contributors to the development and dissemination of AI. (Kalin Hristov, 2017)

AI machines, unlike human developers, do not require financial incentives. Their performances do not depend on concrete rewards, but on the investment of time and skills by AI programmers and the financial support of the companies they work for. These two units make the most important contribution to the research and development of the AI sector. Without their contribution, AI devices would simply not be available to the general public.

## 2. Consumer and Authorship

Since consumers as the end-users make the smallest contribution to the initial development of AI, their claims to authorship are less convincing. In fact, attribution of authorship to end-users rather than AI developers could be detrimental to the growth of the AI sector. By losing copyright to end-users, owners and programmers can restrict the use of AI by third parties. These safeguards would allow developers to retain copyright on AI-generated works, but would also limit AI applications and the many benefits that flow from them. As a result, the company would likely experience a significant decline in AI-generated works and a decline in the overall performance of the AI industry. (Richard Cumbley, 2018)

## 3. Incentives for the contribution of developers

Creating incentives for AI programmers and owners would be the logical solution to ensuring sustainable growth and development of the AI sector. While independent programmers can retain copyright for the work produced by their AI, copyright for AI works created in large companies can be regulated through employment contracts and assigned to either programmers or the companies they work for (due to the contractual agreement). If owners and programmers choose to grant the copyright to end users, this can be done through End User License Agreements (EULA). (TIBCO Software Inc., 2018) In the long run, licensing may prove financially more profitable for some companies, while the commercialization of AI-generated works is most appropriate for others.

Technology is often characterized as an external force, endowed with essential qualities, acting in accordance with the law. But the law, through principle and theory, builds the sense of the technology encountered. A particular feature of a particular technology disrupts the law only because the law has been structured to make that feature relevant. In other words, the law plays an important role in shaping its own disruption. This can inspect how a specific innovation, artificial intelligence, is encircled by copyright law to reinforce the digital economy.

The concept of technology as an external force acting on the law can lead to a technology-oriented approach that seeks to identify which features of a particular technology are legally disruptive. This kind of disruption of the narrative leads wrongly. The law only disturbs a particular feature of a particular technology because the law – doctrinally and theoretically – has been structured in such a way that this feature is relevant. The disruptive effects of a

technology (if any) manifest when they encounter the law, connect with it, and give it special meaning. (Margot E. Kaminski, 2017)

It turns out that the author, the algorithmic, is framed differently by these two different legal fields, with different disruptive results. This demonstrates the importance of the legal context in the history of disturbances - and the relative unimportance of certain characteristics of the technology itself. The existing authorship construction of the law paves the way for whether and how the law is disturbed by the authors of the AI or not. If US copyright law interpreted authorship as a spark of human splendor, or if US law on freedom of speech would focus language protection primarily on protecting individual human autonomy, there would be little room for the protection of AI speakers. (Margot E. Kaminski, 2017) On the other hand, if one or both areas of the law were more focused on the needs of the audience than on the rights of human speakers, AI or emerging authors could be more easily integrated into those systems of legal significance. This shows that in assessing the extent of legal disruptions, the details of a particular legal landscape and its underlying theories are often as important as the characteristics of a particular technology. (Margot E. Kaminski, 2017)

The AI author does not disturb the law in a vacuum because the constructs the authorship differently depending on the context. So technology does not just work according to the law; it meets and is framed by it. The technology can make highlighted or superficial features of the law. However, this description is incomplete. Technology is not just a stable lens through which we see stable aspects of the law. It has a definite meaning within the law, depending on what one thinks. The law constructs - makes of technologies -. And this design process sets the foundations for whether and how a particular technology challenges the legal system. (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2012)

### **Copyright Originality and the Need of a Human Author: Legal challenges for the future of copyright authorship**

Works protected by copyright must be original. Originality turns out to be a matter of central doctrine about authorship in copyright. Whether the author needs human genius or human creativity, or any human intervention, depends on how the judges interpret the requirement of originality. (Compendium: chapter 300, 2017)

The requirement of creativity in copyright can be satisfied "even in handwriting and a very modest artistic quality has something irreducible, which is the only man. The low threshold of originality, which combines the fact or process of creation with sufficient human creativity, leaves a margin of doctrine to a non-human author. Most of the works are original

and therefore protected by copyright. In practice, courts seldom wonder if an author is creative enough. Article 2 § 1 of the Berne Convention imposes no limitation on the protection of works of art and gives the national courts the freedom to specify the minimum threshold that a copyrighted work must meet. (Marshall A. Leaffer, 1990)

A general standard states that a copyrighted work should come from the creative efforts of an author and not just be a copy of an existing work. This principle forms the basis for an essential requirement for a copyrighted work: the requirement of originality. In the absence of a positive definition in national laws, the interpretation of this term has been left to the courts. In general, it seems logical that the Berne Convention, when referring to “author” or “authorship”, refers to a human author. (Igor Bakhariev, 2015) This analysis is consistent with the fact that intellectual property is now considered a fundamental right.

In Europe (as a whole), there is no harmonized provision defining originality. However, the important decision of the European Court of Justice (ECJ), *Infopaq*, has stated that protection is granted if the work (or the element of the work) expresses the intellectual creation of the author, with the clear aim of unifying the concept of originality in Europe. For this purpose, the ECJ has extended the definition of originality, which is contained in three specific EU directives on computer programs, databases and photographs, to the entire copyright. The Court of Justice of the European Union then clarified the condition of originality by emphasizing that an intellectual creation is the property of its author if it reflects his personality. (Thomas Margoni, 2016) This is the case if the author was able to express his creative abilities in producing the work through free and creative choices. This definition is generally interpreted as a claim that the author is a natural person. The laws of the EU Member States confirm this interpretation: art. L.111-1 of the French Intellectual Property Code refers to a work protected by copyright as a “creation of the mind”. Similarly, Article 7 of the German Copyright Act states that the owner of the rights is the creator of the work. (Jean-Marc Deltorn and Franck Macrez)

In the US, the Supreme Court stated in a 1991 ruling that copyright protection can only be granted to “works of authorship” that have at least a minimum degree of creativity. However, the court added the level of creativity required is extremely low; even a small amount is enough. The vast majority of works reach the note quite easily, as it has a creative spark. (Jean-Marc Deltorn and Franck Macrez)

Although the definition of originality varies from one national legislation to another, the imprint of the “personality” or “creative spark” of an individual is generally required as a minimum threshold to allow protection by copyright. The US Copyright Act explicitly states the requirement of a human author in the context of works of art generated by automated processes: the US Copyright Office has now taken the following position: to be entitled to

copyright registration, a work must be the product of a human author. Works produced by mechanical methods or by random selection without any contribution from a human author are not registrable. (Howard B, Abram, 1992) For this reason the creator is absolutely necessary to be human. The difficulty, therefore, will be in identifying the presumptive author when an algorithmic process that mimics or enhances some of the creative attributes of human artists is involved in the production of a work of art.

Undoubtedly, machines can be used by the authors as an instrument, and the works created through this process will fall under the protection of copyright worldwide. In this sense, photographic works can be created only with the help of mechanical instruments (eg, photographic cameras) and fall under the protection of copyright as long as the camera is used as an instrument and not created without intervention by oneself.

As previously analyzed, copyright protection standards are nearly the same across multiple copyright laws worldwide. This is one of the principles according to which a creation may only be copyrighted if it is the result of an exercise of the human mind.

In 2014, this formal requirement of a human behind creation was examined when photographer David Slater took a series of snapshots and a monkey stole his camera. The monkey took several pictures. Many of the pictures were of poor quality or out of focus, but others were at least curious. The lawsuit was whether the work is copyrighted, even though the animal took the photos. It took years before the dispute was resolved. Finally, the US Copyright Office ruled that this type of work cannot be protected because it was not directly the result of one's effort. (Guadamuz, Andres, 2016) However, in UK, the monkey could never be considered the author of the work, but David Slater would, if he could prove that he uses the funds and actively participates as much as possible in obtaining the work.

What would happen in this sense if the creator of an artistic work were a machine programmed by a human being? Could not one at least understand that a person has used the means and actively participated in the new creation? Could it not be understood to be similar to the protection afforded by the images of a photographic camera, which is always a machine whose parameters have been configured by a human for final work?

Non-human creations are in most cases explicitly excluded from copyright protection right from the start. Regardless of whether we believe that the work itself possesses creativity, according to most national laws of the world, the work created by a non-human author can never be considered as a copyrighted work and therefore excluded from any monopoly right of its author. In this sense, as soon as the machine has learned autonomously, the results of this process can no longer be protected under copyright.

Regardless of how much value these paintings can have on the market or how relevant they can be in economic or industrial terms. (Pamela Samuelson, 1994)

It is clear that one of the main objectives of intellectual property regulation is to promote creation, which, as we have seen, has a very important impact on the economy. If works created by machines do not fall within the scope of intellectual property, what incentive do the creators of the code create by creating the works? Is not it time to review the rules in force to promote creation in all its aspects?

The concept of authorship has traditionally been one of the less controversial issues in the field of copyright law, but the development of artificial intelligence is returning attention to this concept and leading to a possible modification of that term. Machines do not dominate the world yet, but they become more independent. Individual can create without direct human intervention in the creation process by executing algorithms that have already been learned. (C. Ruipérez , E. Gutiérrez, C. Puente , J. A. Olivas, 2017)

In this sense, although the countries in continental Europe have strong moral orientations in their copyright decrees favoring natural or economic actors, the door has opened the door to rethinking the concept of authorship in the face of the development of AI. Accordingly, in January 2017, the European Parliament (2014/2019) published a report on the impact of artificial intelligence on civil law standards. This report contained a section specifically devoted to intellectual property rights, which called for a balanced approach to intellectual property rights and the development of criteria for own intellectual creation for copyrighted works produced by Computers are to be developed. This is just the beginning of an imminent change. (European Parliament, 2016)

The regulation of ownership of machine-driven creativity and immaterial works will have various far-reaching commercial and legal consequences, and it is claimed that this will be the key to the success of any legal framework governing AI. It will not be an easy task to deal with legal certainty, especially since this point can affect other legal terms such as liability. In a situation where machine-made works are not suitable for copyright protection simply because they were created by an AI, this should be avoided because of their commercial impact, and assuming that such works are suitable for the protection of copyright This seems to be the case in countries such as the United Kingdom when attributed to the programmer (as an author) by extension. It may also be possible for the property to be assigned to the AI itself at some point in time, as citizenship for AI is taken into account in a copyright regime.

## Copyright Reform: The Accommodation to Digital Economy

Technological advances in the creation and distribution of authorship have played a crucial role in the evolution of copyright throughout its history. Although computing has become a reality more than half a century ago, it is only two decades since the digital age began to shake the foundations of traditional content industries - publishing, music, film, photography and television.

The technological advances associated with the Internet and digitization have had a profound impact on the rewards that are available to the creators and the costs associated with the market introduction of works. The disruption of digital duplication and distribution often affects sales and reduces the revenue available to creators for a given level of legal protection. On the other hand, manufacturing and distribution costs have dropped dramatically and, in some cases, switched to intermediaries as digital products replace physical goods. The Internet enables near-instantaneous, free distribution to a mass audience in conjunction with robust ad networks. The cost of creating and promoting new works may have fallen in some cases and increased in others. (National Research Council, Policy and Global Affairs, Board on Science, Technology, and Economic Policy, Committee on the Impact of Copyright Policy on Innovation in the Digital Era, 2013)

The results were complex. Authors can more easily create and distribute creative works using digital technology and networks. However, the creator and his/her distributors have lost the ability to prevent or track the distribution of copyrighted works. The scale of these impacts on different creative sectors is difficult to quantify, but disruptive changes in traditional supply chains and the destruction of older business models, as well as enabling new models, are easily identified. (McKinsey Global Institute, 2013) Also they had profound consequences not only for intermediaries and consumers, but in some cases for content creators.

Copyright is the foundation upon which innovation is shared, creativity promoted and consumer confidence strengthened. But the digital world is a new challenge-how to balance when the consumer is the creator, when the marginal cost of copying is zero, when enforcement of existing laws is extremely difficult, and if “free” access to information and content is considered by many to be lawful. (S. K. Pandey, 2016)

A copyright system for the digital economy must serve two purposes: it must create appropriate economic incentives for creativity and expression, and must take into account new innovations in technology and trade. These arrangements include maintaining sufficient flexibility to make room for new technological advances, to ensure that copyright does not hinder other commercially valuable transactions, and to create a legal framework that

allows for large, complex systems such as music delivery. E-commerce has become one of the fastest growing and the most important aspects of technology and will have a huge impact on the future of technology and humanity.

In simple terms, copyright should focus on its main purpose, which is to ensure that authors and rights holders have a fair and financial return. This requires a well-regulated and open market, in which the reasonable expectations of buyers and sellers are met, so that new products and services can be successfully developed, purchased and sold in an increasingly unified European digital market and, more broadly, a global marketplace.

The copyright law establishes a number of important aspects to defining what can and cannot be protected, specifying which uses are permitted without a license, and establishing appropriate enforcement mechanisms to combat piracy, so that all stakeholders benefit from the protection of copyright. It is an important and challenging task to ensure that copyright policy creates incentives for creativity while promoting innovation on the Internet.

Copyright has made an important contribution to the cultural and economic development of many countries for more than two hundred years and promotes the production and dissemination of the valuable expression that has put several industrialized countries at the top of the global creative market. Maintaining a balanced and effective copyright system should continue to drive the production of creative works while preserving the power of innovation of the Internet and the free flow of information. (The Department of Commerce Internet Policy Task Force, 2013)

The comprehensive review of current copyright legislation and Internet policies, as well as the identification of key issues is timely required the attention and the development of solutions. The solutions may include a combination of legal remedies, technology, private cooperation, public relations and education, and the development of options for legal access to copyrighted works.

It is foreseeable that there will be a digital future in which the relationship between digital technology, the Internet and the creative industries is becoming increasingly symbiosis. In this digital future, the rights of authors and copyright owners are adequately protected. The creative industry continues to make a significant contribution to the nation's economic competitiveness.

The bottom line is to know where you are in this debate: Copyright in some regional economies, namely, EU and ASEAN have lost touch with the digital economy of today and tomorrow. A mechanism to promote creation through adequate reward for creators will, in significant ways, be an obstacle to the deeper development of these regional economies'



digital economy, a blemish on the online experience of many consumers and an obstacle to the desperate promotion of the regional economy's innovation needs. (The RMIT University Graduate School of Business and Law (RMIT GSBL) and the RMIT Asia Graduate Centre (RAGC), 2017)

The history of the copyright debate suggests that reformers need to seize open opportunities without losing sight of the strategic goal of creating a copyright framework that successfully fosters the development of new businesses and services, and rewards creatives of all kinds for their creativity and innovation. There are good reasons for a holistic reform of copyright law in this digital environment in order to handle with the challenges of sophisticated technology, but also for smaller reforms in several countries, namely Thailand, Brunei, Japan and EU, that address the needs of the economy for a higher level of innovation and productivity growth. (Fareed Ahmad Rafiqi & Iftikhar Hussian Bhat, 2013)

Despite the obvious challenges, there is a dearth of reliable data that directly addresses the relationship between copyright reform and economic growth. Predicting the relationship between specific reform actions and quantified economic outcomes is therefore an exercise based on assumptions. However, the greatest strengths for the development of the digital economy, a more flexible copyright, are reasonably meaningful to suggest that, better suited to digital circumstances, these economic benefits would consequently contribute.

## Conclusions

Such practical AI use cases and applications can be found in all business sectors and various business functions, from marketing to supply chain. In many of these applications, deep learning techniques primarily add value by improving traditional analytical techniques. AI and machine learning are expected to reshape manufacturing, energy management, urban transport, agricultural production, labor markets and financial management.

AI has evolved over time as shown in this article. The software, which has recently appeared, can create new artistic works themselves, such as poems, songs or new pictures. But technology is moving faster than the law. All of these creations raise a number of new problems for our legal system, such as the originator or copyright owner. Our legal system is not yet prepared for these new problems. The emergence of such creative tools and the associated disappearance of human presence in the creative pipeline raise a number of fundamental questions regarding copyright protection.

The recent development of machine learning capabilities has led to an increasing number of AI-generated works, leading to the understanding that man is no longer the only source of creativity or innovation. However, the outdated nature of current US copyright law does not reflect this current reality, resulting in the public release of a large number of works generated by AI. This trend does not benefit the programmers and owners of AI devices and restricts their willingness to devote resources to the future development of AI.

The consequences of this gap in copyright are far-reaching and can lead to the loss of valuable new works that are available to scientists, researchers and consumers, and to a significant delay in the technological and artistic progress of modern society. As important as this problem may be, it still needs to be tackled effectively, and there is still a need for a practical solution. This solution should be motivating for AI developers and should not disturb the current legal system. Meeting these requirements would ensure the smooth development of AI and secure its long-term role as a driver of creativity and innovation.

In a world of exponential technological change, the need for greater flexibility in copyright law, especially with regard to non-human creator and copyright ownership, are obvious. At the same time, copyright law should be sufficiently predictable and harmonious in order to provide sufficient legal certainty and a level playing field for both right holders and users.

Additionally, an enforcement approach that protects the interests of authors and rights holders, but only to the extent that it is supported by an economic impact analysis, recognizing that that copyright is first and foremost an effective economic incentive to create for authors and other authors. Strong enforcement activity should target those seeking to derive commercial revenues from business models based on clearly illegal activities.

Besides, to support business innovation to maximize productivity, economic performance, and job creation as much as possible, creators should not be afraid of being replaced by robots. The successful entrepreneurs and innovators advancing in this era will be the ones who combine AI and other technologies in new ways to deliver new solutions to customers and markets. Creativity is human and it is social to accept the degree of creative and aesthetic enjoyment. And, not to forget, creativity is based on vision, connection and empathy, explain the authors of the study. It is these factors that enable the creator to produce remarkable work: The ability to shape a connection based on intuition, combined with inspiration and creative vision is what distinguishes human creativity. Not to mention a deep-rooted willingness to disrupt and challenge the present situation. And these are also the core issues that are developing for the advancement of AI and machine learning in the creative space.

It is important to note that, to encourage creators to acquire copyright to benefit from their incentive and interest in the digital economy, an adaptable legal framework that provides flexibility in the face of further technological change should be significantly reformed to allow a copyrighted work, which was created by AI, could come into focus copyright as the copyright holder. Lately, the computer program is no longer a tool; it actually hits many of the decisions involved in the creative process without the need for human intervention. With AI techniques, new ideas can be created in three ways: by creating novel combinations of known ideas; by exploring the potential of conceptual spaces; and through transformations that enable the generation of previously impossible ideas. Hence an alternative approach in the conceptual definition of creative works that can help explore the possibilities of a new genre of creative works

Finally, copyright in works created by AI should never be expressly prohibited. The perception of the “intellectual creation of the human author” should be carefully reconsidered so that a work produced with the intervention of a computer can be protected by copyright. Otherwise, at least the most sensible approach seems to be to grant copyright ownership to the person who made the use of artificial intelligence possible, with the British model appearing most efficient. Such an approach ensures that companies can invest in technology and be confident that they will pay for their investment.

## Bibliography

- Armen Ovanessoff and Eduardo Plastino, How artificial intelligence can drive South America's growth, [https://www.accenture.com/t00010101T000000Z\\_\\_w\\_/cl-es/\\_acnmedia/PDF-48/Accenture-AI-South-America.pdf?la=es-LA](https://www.accenture.com/t00010101T000000Z__w_/cl-es/_acnmedia/PDF-48/Accenture-AI-South-America.pdf?la=es-LA), 2017
- C. Ruipérez , E. Gutiérrez, C. Puente , J. A. Olivas, New Challenges of Copyright Authorship in AI, <https://csce.ucmss.com/cr/books/2017/LFS/CSREA2017/ICA2037.pdf>, 2017
- Christopher M. Kalanje, Role of Intellectual Property in Innovation and New Product Development, [https://www.wipo.int/sme/en/documents/ip\\_innovation\\_development\\_fulltext.html](https://www.wipo.int/sme/en/documents/ip_innovation_development_fulltext.html), No Date
- Kamil Idris, Intellectual property: a power tool for economic growth, [https://www.wipo.int/pressroom/en/prdocs/2003/wipo\\_pr\\_2003\\_337](https://www.wipo.int/pressroom/en/prdocs/2003/wipo_pr_2003_337), 2003
- Compendium: chapter 300, Copyright Authorship, <https://www.copyright.gov/comp3/chap300/ch300-copyrightable-authorship.pdf>, 2017
- Consumer Goods Forum, AI and Robotics Automation in Consumer-Driven Supply Chains, <https://www.theconsumergoodsforum.com/wp-content/uploads/2018/04/201805-CGF-AI-Robotics-Report-with-PA-Consulting.pdf>, May 2018
- Darrell M. West and John R. Allen, How artificial intelligence is transforming the world, <https://www.brookings.edu/research/how-artificial-intelligence-is-transforming-the-world/>, April, 2018
- Deniz E. Kurt, Artistic Creativity in Artificial Intelligence, [https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5631/Kurt%2C\\_D.E.\\_1.pdf?sequence=1](https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/5631/Kurt%2C_D.E._1.pdf?sequence=1), April 2018
- Erica Fraser , Computers as Inventors – Legal and Policy Implications of Artificial Intelligence on Patent Law, <https://script-ed.org/article/computers-as-inventors-legal-and-policy-implications-of-artificial-intelligence-on-patent-law/>, Volume 13, Issue 3, December 2016
- EUIPO, Intellectual property rights intensive industries and economic performance in the European Union, [https://euiipo.europa.eu/tunnelweb/secure/webdav/guest/document\\_library/observatory/documents/IPContributionStudy/performance\\_in\\_the\\_European\\_Union/performance\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_full.pdf](https://euiipo.europa.eu/tunnelweb/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/IPContributionStudy/performance_in_the_European_Union/performance_in_the_European_Union_full.pdf), October 2016
- EURECOM, Research activity report 2016, [http://www.eurecom.fr/sites/www.eurecom.fr/files/documents/1-Eurecom/Media/Brochures/RESEARCH\\_REPORT/RR\\_2016/RR\\_2016\\_final.pdf](http://www.eurecom.fr/sites/www.eurecom.fr/files/documents/1-Eurecom/Media/Brochures/RESEARCH_REPORT/RR_2016/RR_2016_final.pdf), 2016

European Parliament, European Rules in Robotics,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL\\_STU%282016%29571379\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571379/IPOL_STU%282016%29571379_EN.pdf), 2016

Executive office of the president, Artificial Intelligence, Automation, and the Economy,

<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Artificial-Intelligence-Automation-Economy.PDF>, December, 2016

Fareed Ahmad Rafiqi & Iftikhar Hussian Bhat, Copyright Protection in Digital Environment:

Emerging Issues, [http://www.ijhssi.org/papers/v2\(4\)/version-3/B240615.pdf](http://www.ijhssi.org/papers/v2(4)/version-3/B240615.pdf), Volume 2 Issue 4 (April. 2013) PP.06-15

Guadamuz, Andres, The monkey selfie: copyright lessons for originality in photographs and

internet jurisdiction, <https://core.ac.uk/download/pdf/42578418.pdf>, 2016

Howard B, Abram, Originality and Creativity in Copyright Law,

<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4136&context=lcp>, 1992

Igor Bakhariev, The Changing Concept of Authorship. Case of a Monkey Selfie,

[https://www.law.lu.se/webuk.nsf/\(MenuItemById\)/JAMR32exam/\\$FILE/The%20Changing%20Concept%20of%20Authorship.%20Case%20of%20A%20Monkey%20Selfie,%20Igor%20Bakhariev.pdf](https://www.law.lu.se/webuk.nsf/(MenuItemById)/JAMR32exam/$FILE/The%20Changing%20Concept%20of%20Authorship.%20Case%20of%20A%20Monkey%20Selfie,%20Igor%20Bakhariev.pdf), 2015

IBM, The quest for AI creativity, <https://www.ibm.com/watson/advantage-reports/future-of-artificial-intelligence/ai-creativity.html>, No date

Jacques Bughin, Jeongmin Seong, James Manyika, Michael Chui, and Raoul Joshi, Notes from

the AI frontier: Modeling the impact of AI on the world economy,

<https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/notes-from-the-ai-frontier-modeling-the-impact-of-ai-on-the-world-economy>, September 2018

Jean-Marc Deltorn and Franck Macrez, Authorship in the Age of Machine learning and

Artificial Intelligence, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3261329](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3261329), 2018

Joshua New, Why the United States Needs a National Artificial Intelligence Strategy and What

It Should Look Like, <http://www2.datainnovation.org/2018-national-ai-strategy.pdf>, December 2018

Kalin Hristov, Artificial Intelligence and Copyright Dilemma,

[https://ipmall.law.unh.edu/sites/default/files/hosted\\_resources/IDEA/hristov\\_formatted.pdf](https://ipmall.law.unh.edu/sites/default/files/hosted_resources/IDEA/hristov_formatted.pdf), Volume 57 No. 3, 2017

Margot E. Kaminski, Authorship, Disrupted: AI Authors in Copyright and First Amendment Law,

[https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/2/Symposium/51-2\\_Kaminski.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/51/2/Symposium/51-2_Kaminski.pdf), 2017

- Mark Purdy and Paul Daugherty, Why artificial intelligence is the future of growth,  
[https://www.accenture.com/t20170524T055435\\_\\_w\\_\\_ca-en/\\_acnmedia/PDF-52/Accenture-Why-AI-is-the-Future-of-Growth.pdf](https://www.accenture.com/t20170524T055435__w__ca-en/_acnmedia/PDF-52/Accenture-Why-AI-is-the-Future-of-Growth.pdf), 2016
- Marshall A. Leaffer, International Copyright from an American Perspective,  
<https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1664&context=facpub>,  
1990 Michael Guihot, Anne F. Matthew and Nicolas P. Suzor, Nudging Robots:  
Innovative Solutions to Regulate Artificial Intelligence, <https://osf.io/9g3vq/download/>, 2017
- McKinsey Global Institute, Disruptive technologies: Advances that will transform life,  
business, and the global economy,  
[https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI\\_Disruptive\\_technologies\\_Executive\\_summary\\_May2013.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/McKinsey%20Digital/Our%20Insights/Disruptive%20technologies/MGI_Disruptive_technologies_Executive_summary_May2013.ashx), May 2013
- National Research Council, Policy and Global Affairs, Board on Science, Technology, and  
Economic Policy, Committee on the Impact of Copyright Policy on Innovation in the  
Digital Era, Copyright in the Digital Era: Building Evidence for Policy, National Academies Press,  
p 22, 2013
- Pamela Samuelson, The Originality Standard for Literary Works under U.S. Copyright Law,  
<https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1974&context=facpubs>,  
1994
- Richard Cumbley, Ethical, safe, lawful A toolkit for artificial intelligence projects,  
<https://lpscdn.linklaters.com/-/media/files/insights/thought-leadership/ethical-safe-lawful-toolkit-for-artificial-intelligence-projects-nov2018.ashx?rev=532e84e7-d627-42d5-b1c8-d91d36e5fa91>, 2018
- Shlomit Yanisky-Ravid, Generating Rembrandt: Artificial Intelligence, Copyright, and  
Accountability in the 3A Era — The Human-Like Authors Are Already Here — A New Model,  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2957722](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2957722), 2017
- S. K. Pandey, Intellectual Property Rights: In Digital Environment,  
<https://www.ijettcs.org/Volume5Issue3/IJETTCS-2016-06-20-69.pdf>, Volume 5, Issue 3,  
May-June 2016
- Stanford Encyclopedia of Philosophy, Information Technology and Moral Values,  
<https://plato.stanford.edu/entries/it-moral-values/>, 2012

- Thomas Margoni, The Harmonisation of EU Copyright Law: The Originality Standard, [https://www.researchgate.net/publication/315440050\\_The\\_Harmonisation\\_of\\_EU\\_Copyright\\_Law\\_The\\_Originality\\_Standard](https://www.researchgate.net/publication/315440050_The_Harmonisation_of_EU_Copyright_Law_The_Originality_Standard), January 2016
- The Department of Commerce Internet Policy Task Force, Copyright Policy, Creativity, and Innovation, in the Digital Economy, <https://www.uspto.gov/sites/default/files/news/publications/copyrightgreenpaper.pdf>, July 2013
- The RMIT University Graduate School of Business and Law (RMIT GSBL) and the RMIT Asia Graduate Centre (RAGC), Digital Entrepreneurship across the APEC Region: Assessing the Needs of Region's Digital Start-Up <https://www.rmit.edu.au/.../rmit-apec-digital-entrepreneurship-report.pdf>, November 2017
- TIBCO Software Inc., End User License Agreement, [https://www.flogo.io/flogo-docker\\_eula.pdf](https://www.flogo.io/flogo-docker_eula.pdf), 2018
- UNCTAD, Investment and The Digital Economy, <https://worldinvestmentreport.unctad.org/world-investment-report-2017/chapter-4-investment-and-the-digital-economy/>, 2017
- University of Washington, The History of Artificial Intelligence, <https://courses.cs.washington.edu/courses/csep590/06au/projects/history-ai.pdf>, 2006
- WIPO, Creative Expression: An Introduction to Copyright and Related Right for Small and Medium-Sized Enterprises, [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/sme/918/wipo\\_pub\\_918.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/sme/918/wipo_pub_918.pdf), 2006
- WIPO Magazine, Artificial intelligence and intellectual property: an interview with Francis Gurry, [https://www.wipo.int/export/sites/www/wipo\\_magazine/en/pdf/2018/wipo\\_pub\\_121\\_2018\\_05.pdf](https://www.wipo.int/export/sites/www/wipo_magazine/en/pdf/2018/wipo_pub_121_2018_05.pdf), 2018
- Yujia He, How China is preparing for an AI-powered Future, [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/how\\_china\\_is\\_preparing\\_for\\_ai\\_powered\\_future.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/how_china_is_preparing_for_ai_powered_future.pdf), June 2017

## บทบาทของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในการพัฒนาระบบการยุติธรรม ทางอาญาของประเทศไทย: ศึกษาปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้น

อัญธิกา ณ พิบูลย์\*

### บทคัดย่อ

ปัญญาประดิษฐ์ เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเลียนแบบการคิด วิเคราะห์และการตัดสินใจของมนุษย์ ดังนั้นปัญญาประดิษฐ์จึงได้รับการยอมรับจากสังคมในฐานะที่สามารถนำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของมนุษย์ได้ ในส่วนของระบบการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีจุดมุ่งหมายในป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในสังคม ปัญญาประดิษฐ์จึงถูกนำมาใช้ในการให้คำปรึกษาเบื้องต้นทางกฎหมาย การคาดการณ์ลักษณะของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น การสืบหาการบ่งชี้ตัวผู้กระทำความผิด การตัดสินใจคดี และการกำหนดโทษ โดยอาศัยการประมวลผลจากข้อมูลพฤติกรรมแวดล้อมต่าง ๆ ผ่านกลไกที่เรียกว่า Algorithm เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และความอคติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินคดี แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาทางกฎหมายในส่วนของสถานะทางกฎหมายของปัญญาประดิษฐ์ ความรับผิดและการชดเชยค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากปัญญาประดิษฐ์ ตลอดจนข้อจำกัดในเรื่องของความรู้ ความสามารถในการใช้งาน การดูแลรักษาปัญญาประดิษฐ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาความผิดพลาดทางเทคนิค ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ:** ปัญญาประดิษฐ์, ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, ความอคติของผู้พิพากษา, สถานะทางกฎหมาย, ความรับผิดทางกฎหมาย

\* คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมลล์: auntika@hotmail.com



## The Role of Artificial Intelligence in Developing the Thai Criminal Justice System: Studying the Legal Problems and its Impacts

Auntika Na Pibul\*

### Abstract

Artificial Intelligence is a computer science that simulates human intelligence processes, including thinking, analyzing and making a decision. Artificial Intelligence has widely been used as it could help improving human performance. In the case of criminal justice system which aims to prevent and suppress the crimes, Artificial Intelligence has been adopted in order to help the authorities to predict an action of criminals, investigate and identify the criminals and to impose punishment through an algorithm with a view to addressing the problems about the delay of criminal justice process and the bias of the judge. However, there are problems about legal status and legal liability and some limitations, i.e. the limited knowledge of the authority to use and maintain Artificial Intelligence and the technical errors, that should be addressed in order to make the Thai criminal justice system to be fairer and more effective.

**Keywords:** Artificial Intelligence, Delay in Criminal Justice Process, Bias of the Judge, Legal Status, Legal Liability

---

\* Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: auntika-n@hotmail.com

## 1. บทนำ

ในยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก จึงทำให้ทั้งหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจที่จะนำเอาเทคโนโลยีแต่ละประเภท ไปใช้เพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรมากขึ้น เทคโนโลยีจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวันของของมนุษย์ ในฐานะที่เป็นตัวช่วยให้มนุษย์มีความสะดวก สบาย และมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น ปัญญาประดิษฐ์เป็นหนึ่งในเทคโนโลยีที่ได้รับการคิดค้นขึ้นเพื่อเลียนแบบพฤติกรรมของมนุษย์ โดยมีมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือมนุษย์ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าแทนที่การทำงานของมนุษย์ในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่อร่างกายหรือชีวิต อาทิเช่น นำไปใช้ทางการแพทย์ เพื่อให้การวินิจฉัยและการรักษาโรค มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น หรือนำไปใช้ในการทดลองเชิงวิทยาศาสตร์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อลดอัตราความเสี่ยงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นกับร่างกายหรือชีวิตของนักวิจัยหรือนำไปใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อลดต้นทุนในการจ้างคนงาน

ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปัญญาประดิษฐ์ถูกนำไปพัฒนา ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีความสะดวกรวดเร็วและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อาทิ เช่น นำไปใช้ในการให้คำปรึกษาเบื้องต้นทางกฎหมาย การคาดการณ์ลักษณะของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้น การสืบหาการบ่งชี้ตัวผู้กระทำความผิด การตัดสินคดี และการกำหนดโทษ โดยอาศัยการประมวลผลจากข้อมูลพฤติกรรมแวดล้อมต่าง ๆ ผ่านกลไกที่เรียกว่า Algorithm เพื่อที่จะช่วยให้มีความแม่นยำ และความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และความอคติของเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินคดี

## 2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาที่มา แนวคิด ลักษณะและการทำงานของปัญญาประดิษฐ์
- 2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ ในการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งของไทยและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย และแนวทางในการป้องกันและจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ ทั้งนี้ เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3. ปัญญาประดิษฐ์ คือ อะไร

ปัญญาประดิษฐ์ เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ ซึ่งที่มาจากจากการคิดคำนวณโดยใช้หลักการทางคณิตศาสตร์ของ Alan Turing (ได้รับฉายาว่าเป็นบิดาแห่งวิทยาการคอมพิวเตอร์) ซึ่งเป็น นักคณิตศาสตร์และนักตรรกศาสตร์ชาวอังกฤษ ที่คิดค้นเครื่องคำนวณ (turing machine) ขึ้นมาในช่วง ค.ศ. 1950 (Huws and Finnis, 2017) และต่อมาก็ได้มีการนำมาพัฒนาเป็นเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีความสามารถคล้ายมนุษย์ โดยเลียนแบบพฤติกรรมของมนุษย์ ตั้งแต่กระบวนการในการคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจ และการกระทำในรูปแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยปรับการจำลองตรรกะของ Algorithm (วิธีการคิดแบบมีหลักการ มีขั้นตอนผ่านกระบวนการที่เป็นเหตุเป็นผล) ในคอมพิวเตอร์ (Moitra, 2018)

ปัญญาประดิษฐ์ทำงานด้วยกลไกของ Machine Learning ซึ่งเป็นระบบในการวิเคราะห์ข้อมูลอัตโนมัติโดยอาศัยการประมวลผลของโปรแกรมซึ่งสามารถเรียนรู้ข้อมูล คิด วิเคราะห์ และประมวลผลออกมาได้เอง เช่นเดียวกับโครงข่ายการทำงานของประสาทของมนุษย์ ผ่านกลไกของ Deep Learning ซึ่งเป็น โครงสร้างการเรียนรู้เชิงลึกลงไป ในระดับที่เป็นการแยกแยะและวิเคราะห์องค์ประกอบต่าง ๆ ของข้อมูลในแต่ละระดับชั้นที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อนำมาใช้ในการประมวลผลข้อมูลที่มีความซับซ้อนให้มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น (Huws and Finnis, 2017) โดยทั่วไปปัญญาประดิษฐ์สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ ปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถทำงานอัตโนมัติได้ในระดับเบื้องต้น และปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถคิด เรียนรู้และตัดสินใจได้เองอย่างมีอิสระเหนือการควบคุม (Huws and Finnis, 2017)

ด้วยเหตุนี้ ปัญญาประดิษฐ์จึงได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากองค์กรภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อนำมาใช้ในการลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ ปัญญาประดิษฐ์ยังได้ถูกนำไปใช้ในการคิดค้นเกมส์ เครื่องอำนวยความสะดวกของมนุษย์ในชีวิตประจำวัน เช่น รถขับเอง เครื่องดูแลแบบอัตโนมัติ ตลอดจนนำไปพัฒนาการเรียนการสอนในระบบการศึกษา เช่น โปรแกรมช่วยอ่านและช่วยสะกดคำในการเขียนภาษาต่าง ๆ (Rich, 2016)

### 4. บทบาทของปัญญาประดิษฐ์ในการอำนวยความสะดวกทางอาญา ในต่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกทางอาญานั้นไม่ได้เป็นแนวคิดใหม่ นานาอารยประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่สามารถคิดค้นและพัฒนาโปรแกรมต่าง ๆ ออกมาเพื่อดำเนินกิจกรรมตามที่ต้องการได้ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ฯลฯ ได้นำ Algorithm มาใช้เป็นเครื่องมือ ในการอำนวยความสะดวกทางอาญา ดังจะเห็นได้จากการที่ หน่วยงาน Electronic Privacy Information Centre ของประเทศสหรัฐอเมริกา นำ Algorithm มาช่วยประเมินความเสี่ยงของสภาพแวดล้อมที่อาจนำไปสู่การก่ออาชญากรรม (risk assessments) โดยประเมินจากข้อมูลที่มีการป้อนเข้าไป อาทิ เช่น เพศ อายุ ที่อยู่ อาชีพ ข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวเพื่อคาดคะเนการกระทำ ความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันเพื่อมิให้มี

การกระทำความผิดเกิดขึ้น นอกจากนั้น ก็ยังใช้ Algorithm ในการคาดเดาค่าตัดสินคดีของศาล และการกำหนดโทษของศาล เพื่อเป็นการให้คำแนะนำเบื้องต้นแก่ผู้เสียหาย และเป็นแนวทางให้กับผู้พิพากษาในการตัดสินคดีให้มีความถูกต้องและแม่นยำมากยิ่งขึ้น (Electronic Privacy Information Center, 2018)

ปัญญาประดิษฐ์มักถูกนำมาใช้ในรูปแบบที่หลากหลาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาแตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้

ในส่วนของการให้คำปรึกษาเบื้องต้นทางกฎหมาย ปัญญาประดิษฐ์ถูกนำมาใช้ในลักษณะของโปรแกรมอัตโนมัติ ได้ตอบได้ในทันที ในลักษณะเป็นข้อความ โดยระบบคอมพิวเตอร์จะได้รับการลงข้อมูลเกี่ยวกับ ข้อเท็จจริงของคดีต่าง ๆ พร้อมด้วยคำพิพากษาของศาลในคดีต่าง ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยโปรแกรมจะประมวลผลข้อมูลผ่านระบบ Algorithm แล้วแสดงผลออกมาในรูปแบบของตัวอักษร (Dalke, 2013) ในกรณีนี้อาจกล่าวได้ว่า machine learning ส่งเสริมให้คอมพิวเตอร์สามารถเรียนรู้ข้อมูลที่มีความซับซ้อน และสามารถแสดงผลออกมาได้เป็นคำแนะนำเบื้องต้น ในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้เสียหายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกรณีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งอาจจะไม่มีความรู้ เกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และไม่มีค่าใช้จ่ายที่เพียงพอในการจ้างที่ปรึกษาทางกฎหมาย และที่สำคัญในกรณีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเพศ ผู้เสียหายมักจะไม่กล้าที่จะไปร้องทุกข์กล่าวโทษ

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ปัญญาประดิษฐ์อาจจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาทางจิตใจเหมือนกับกรณีที่ที่ปรึกษาทางกฎหมายที่เป็นบุคคลมักจะทำกัน เช่น การพูดเพื่อทำให้ผู้เสียหาย รู้สึกผ่อนคลายและมีความมั่นใจในการดำเนินคดี หรือบางกรณีอาจจะมีการเสนอความช่วยเหลือในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป หรือในบางครั้งที่คำตัดสินของศาลอาจจะไม่ได้ออกมาในแนวทางที่เป็นผลดีต่อผู้เสียหายมากนัก ที่ปรึกษาทางกฎหมายก็มีโอกาสที่จะพูดให้กำลังใจผู้เสียหาย และแนะนำทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถเยียวยาความเสียหายทั้งทางร่างกายและจิตใจให้กับผู้เสียหายได้ (Cath, 2018)

นอกจากนั้น ปัญญาประดิษฐ์ก็ถูกนำไปใช้ในการคาดคะเน การกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ พร้อมทั้งบ่งชี้ตัวผู้กระทำความผิดโดยอาศัยการวิเคราะห์จากชุดข้อมูลที่มีความหลากหลาย อาทิ เช่น อาชีพ ฐานะ ประวัติทางอาชญากรรมว่าเคยกระทำความผิดมาแล้วหรือไม่ ประวัติทางการแพทย์ว่ามีความบกพร่องทางจิตหรือไม่ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการประมวลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อจัดสรรกำลังตำรวจให้มีความพร้อมในการตรวจตรา ค้นหา และจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตลอดจนการเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายต่อไป (Rigano, 2019) ตัวอย่างของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่นำไปใช้ในกรณีนี้คือ facial recognition และ gunshot detection (Deeks, 2018)

ในส่วนของการตัดสินใจ และการกำหนดโทษ แนวความคิดในการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาแทนที่การทำงานของผู้พิพากษาเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงอคติของผู้พิพากษาในการตัดสินใจ มีขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977 ( McCarty, 1977) แต่ยังไม่เป็นที่แพร่หลายมากนัก แต่ในปัจจุบัน ในภาวะที่เทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น สังคมมองเห็นประโยชน์และให้ความสำคัญกับปัญญาประดิษฐ์มากขึ้น และเริ่มมีการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพื่อที่จะช่วยในการตัดสินใจ และกำหนดโทษ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีที่มีจำนวนมาก โดยมีแนวคิดตั้งแต่การนำปัญญาประดิษฐ์มาช่วยแบ่งเบาภาระจนกระทั่งนำมาแทนที่การทำงานของผู้พิพากษา การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในกรณีนี้ จะอยู่บนหลักการที่ว่า คอมพิวเตอร์จะเลียนแบบการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นเหตุเป็นผลของผู้พิพากษา ผ่านระบบ Algorithm โดยปราศจากระบบการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ปัญญาประดิษฐ์จะวิเคราะห์คดี โดยเรียนรู้จากชุดข้อมูลต่าง ๆ เช่น ตัวบทกฎหมาย แนวคำพิพากษาเก่าๆ แนวคิดของผู้พิพากษาแต่ละท่านที่เกี่ยวข้องประเด็นดังกล่าว โดยในบางกรณีระบบอาจจะร้องขอให้มีการใส่ข้อมูลเพิ่มเติม และเมื่อมีการประมวลผลแล้วก็จะแสดงผลออกมาได้ในหลายรูปแบบ ตามที่ได้กำหนดไว้ โดยอาจจะเป็นในรูปแบบของตัวเลขต่าง ๆ เช่น 0.476, -0.77 ซึ่งหากค่าออกมาเป็นติดลบ หมายถึง โจทก์ชนะคดี แต่หากเป็นค่าไม่ติดลบ หมายถึง จำเลยชนะคดี ซึ่งการแปลค่าดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นได้ด้วยว่า การแพ้หรือชนะคดีของโจทก์หรือจำเลยนั้น มีหลักกฎหมายใดสนับสนุนอยู่

แต่เนื่องจาก ในระบบการพิจารณาคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ใช้ระบบลูกขุนในการพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าผู้ต้องหาที่มีความผิดหรือไม่โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (D'Amato, 1977) ดังนั้นการพิจารณาคดีจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบการทำงานของปัญญาประดิษฐ์แต่เพียงอย่างเดียว การทำงานของคอมพิวเตอร์จึงถูกนำไปใช้เพียงในส่วนของการพิจารณาของผู้พิพากษาว่า จำเลยนั้นมีความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายใด มาตราใด และต้องรับโทษอะไรบ้างเท่านั้น โดยยังคงต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีเป็นข้อมูลหลักในการประมวลผลของปัญญาประดิษฐ์ เพราะเรื่องของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกพิจารณากันได้อย่างเด็ดขาด อย่างเช่น ในกรณีที่จะพิจารณาว่า จำเลยมีความผิดฐานประมาทเลินเล่อหรือไม่ก็ต้องดูจาก ข้อเท็จจริงที่เป็นลักษณะของการกระทำของจำเลยประกอบกับการพิจารณาองค์ประกอบความผิดตามตัวบทกฎหมาย (Sourdin, 2018)

แต่อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการนำปัญญาประดิษฐ์ มาใช้ในระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญา โดยเฉพาะในการทำหน้าที่ในการตัดสินใจ และการกำหนดโทษแทนที่ผู้พิพากษา เนื่องจากมีความเห็นว่า การใช้ดุลยพินิจของผู้พิพากษายังคงเป็นปัจจัยสำคัญในการอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมในแต่ละคดี ซึ่งมักจะมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป นักกฎหมายเหล่านี้ยังคงไม่เชื่อถือในความสามารถของปัญญาประดิษฐ์ในการคิด วิเคราะห์จากพฤติการณ์แวดล้อมในแต่ละคดีที่มีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้ล้วนมีผลกระทบโดยตรงต่อคำตัดสินคดี เช่น ในเรื่องของจำนวนองค์คณะของผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีแต่ละคดี หรือเรื่องของคุณสมบัติของผู้ที่มีอำนาจเข้ามาตัดสินคดี (เช่น ในกรณีมีผู้พิพากษาสมทบที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย เข้ามาให้ความเห็น) หรือเรื่องของหลักเกณฑ์เฉพาะในการพิจารณาคดีของแต่ละศาล

โดยนักกฎหมายเหล่านี้ยังคงมีความเห็นว่าการใช้ดุลยพินิจยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คำพิพากษามีความยุติธรรมต่อคู่ความในแต่ละคดี ซึ่งปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ ส่งผลโดยตรงต่อคำพิพากษาคดีทั้งสิ้น ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าการใช้ผู้ตัวพิพากษาในการพิจารณาคดีจึงมีความเหมาะสมกว่า นอกจากนั้น เนื่องจากปัญญาประดิษฐ์เป็นเทคโนโลยีประเภทหนึ่ง จึงอาจเกิดความผิดพลาดทางเทคนิคได้เสมอ ซึ่งสิ่งนี้อาจส่งผลให้มีการประมวลผลออกมาได้ผิดพลาด หรือไม่ชัดเจนได้ (Berk & Hyatt, 2015)

ในส่วนของกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้ นั้น จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้งานอย่างมาก จึงได้ออกหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งก็คือ European Parliament Resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics โดยกำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นเมื่อมีการนำเอาหุ่นยนต์มาใช้งาน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น สามกรณี กล่าวคือ

กรณีแรก หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากโปรแกรมที่ควบคุม กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่จัดทำโปรแกรมนั้นเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

กรณีที่สอง หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากการออกแบบส่วนประกอบของหุ่นยนต์ กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ออกแบบต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และ

กรณีที่สาม หากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการใช้งานโดยปกติ กฎหมายกำหนดให้ผู้ครอบครองหรือผู้เป็นเจ้าของในขณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในกรณีนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สหภาพยุโรปให้สถานะทางกฎหมายอย่างชัดเจนแก่ปัญญาประดิษฐ์เป็นเพียงหุ่นยนต์เท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงกรณีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของปัญญาประดิษฐ์แต่ละประเภท

## 5. ปัญหาทางกฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการอำนวยความสะดวกทางอาญาของไทย

ในช่วงปี พ.ศ 2561 ประเทศไทยได้มีแนวความคิดที่จะนำปัญญาประดิษฐ์รูปแบบต่าง ๆ มาใช้ในการเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญาเช่นกัน ดังจะสามารถเห็นได้ใน กรณีที่หน่วยงานต่าง ๆ อาทิ เช่น กรณี เว็บไซต์ data.go.th ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลของรัฐได้สนับสนุนโครงการปilot น้อยเพื่อนหุ่นยนต์เพื่อผู้หญิงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายได้ตลอด 24 ชม ตอบโต้ได้ทันที และเป็นช่องทางในการร้องเรียนให้กับผู้เสียหายซึ่งส่วนมากจะเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งก็คือ สตรีและเด็กที่เป็นเหยื่อของความรุนแรงภายในครอบครัว (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), 2561)

ในขณะที่เดียวกันบริษัท โทเทิลแอนด์เซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) หรือ ดีแทค ก็สนับสนุนให้นำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพในโครงการ โปลิศน้อย แชนบอท เพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมให้ง่ายขึ้น แก้ไขปัญหาในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกระทำ โดยเฉพาะการกระทำผิดเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งผู้เสียหายส่วนใหญ่เลือกที่จะเงียบ โดยบริษัท ดีแทคได้สนับสนุนงบประมาณจำนวน 1 แสนบาท และเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์จากหน่วยงานต่าง ๆ ช่วยในการพัฒนาและเชื่อมโยงเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญในการพัฒนาหุ่นยนต์ด้วยเทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์ (บริษัท โทเทิลแอนด์เซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน), 2561)

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย หรือ Thailand Institute of Justice (TIJ) ก็ได้ริเริ่มแนวคิด ในการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้เป็นเครื่องมือ ในการขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่ความยุติธรรม โดยจะนำไปใช้ร่วมกับ open data กล่าวคือ นำ เอาปัญญาประดิษฐ์เข้าไปใช้ในการประมวลข้อมูลต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะ รวมถึงข้อมูลที่มีการจัดเก็บจากประชาชนโดยภาครัฐ เพื่อเป็นการช่วยวิเคราะห์ข้อมูลอันจะนำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น นำไปปรับปรุงระบบการบริหารประเทศ รวมทั้งระบบกระบวนการยุติธรรม โดยเน้นการทำงานที่โปร่งใส นำไปสู่การทลายอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน (Thailand Institute of Justice, 2561)

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ต่างประเทศมีการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกในหลากหลายรูปแบบ ในส่วนของประเทศไทย แม้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาจะประสบปัญหา เช่นเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น ปัญหาของการตัดสินใจคดีที่อาจมีผลมาจากความอคติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะบทบาทยุติของกฎหมายไทยในหลาย ๆ เรื่อง ได้เปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาได้ เช่น ในเรื่องของการกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดโทษทางอาญา (เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์) ตลอดจนปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดี แต่ประเทศไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ดังจะเห็นได้ว่า มีแค่เพียงบางหน่วยงานเท่านั้น ที่นำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในการเพิ่มช่องทางการร้องทุกข์หรือฟ้องร้องคดี โดยยังไม่ได้มีการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้อย่างเต็มรูปแบบมากนัก ทั้งนี้ ปัจจัยหลักน่าจะมีสาเหตุมาจาก การที่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ยังคงไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ รวมทั้งในเรื่องของการควบคุม ดูแลรักษา และแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดทางเทคนิคที่สามารถเกิดขึ้นเองได้เสมอ

นอกจากนั้น เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนของปัญญาประดิษฐ์ จึงเกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่าผลจากการทำงานของปัญญาประดิษฐ์นั้น ถือเป็นกรกระทำที่เป็นความผิดอันจะต้องรับโทษตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการทำงานของปัญญาประดิษฐ์ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหาย และจะต้องรับผิดชอบแค่ไหน อย่างไร

แม้ดูเหมือนว่าจะช่องทางในการเยียวยาความเสียหายจะสามารถทำได้โดยการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง ละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 437 ซึ่งกำหนดให้ผู้ครอบครอง หรือควบคุมต้อง รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่ปัญญาประดิษฐ์นั้นมีหลากหลายประเภท ระดับความสามารถใน การทำงานก็แตกต่างกันไป การฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งละเมิดทั่วไปจึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมเท่าที่ควร

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้จึงถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้สังคมไทยยังไม่สามารถนำเอา ปัญญาประดิษฐ์มาใช้งานได้อย่างเต็มรูปแบบเพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น

## 6. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นสามารถส่งผลกระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหาย และผู้กระทำความผิด ดังนั้น จึงควรจะมีการกำหนดนโยบายเพื่อ ควบคุมการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ในรูปแบบต่าง ๆ และกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดใน การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าว

นอกจากนั้น ควรมีการสร้างองค์ความรู้ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และกำหนดมาตรการในการแก้ไข ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ และจากความผิดพลาดทางเทคนิคที่อาจเกิดขึ้นได้เอง เสมอ ตลอดจนควรมีการกำหนดแนวทางในการเลือกใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ แต่ละประเภทให้เหมาะสม กับลักษณะของกิจกรรม และจุดมุ่งหมายขององค์กร นอกจากนี้ ควรมีการให้ความรู้แก่ประชาชนใน การเข้าถึงปัญญาประดิษฐ์ และวิธีการใช้งานปัญญาประดิษฐ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งมาตรการทั้งหลายเหล่านี้ คงต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน โดยปัจจัยทั้งหลายที่กล่าวมานี้ถือเป็น ตัวแปรที่สำคัญในการพัฒนาระบบการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยให้มีความเป็นธรรมและมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 7. บทสรุป

ปัญญาประดิษฐ์สามารถนำมาใช้เพื่อพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ในหลากหลายรูปแบบ การนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ แม้จะส่งผลดีหลายประการ อาทิ เช่น ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมมี ความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น และช่วยป้องกันมิให้การตัดสินใจมาจากความอคติของผู้ที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้มีการนำเอาปัญญาประดิษฐ์มาใช้อย่างเต็มรูปแบบทั้งในส่วน ของขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษาเหมือนกับของต่างประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ ปัญญาประดิษฐ์ประเภทต่าง ๆ ตลอดจนยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดและการชดเชย ค่าเสียหายอันเกิดขึ้นจากการใช้งานปัญญาประดิษฐ์



นอกจากนั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของความรู้ ความสามารถ ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการนำเอา ปัญญาประดิษฐ์ประเภทต่าง ๆ มาใช้ รวมทั้งการป้องกัน การแก้ไข และการจัดการกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จากความผิดพลาดทางเทคนิคของปัญญาประดิษฐ์ที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ ซึ่งปัญหาทั้งหลายที่กล่าวมานี้ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมและควมมีประสิทธิภาพของระบบการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย อีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยมีความพร้อมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ใน โลกยุคดิจิทัล จึงควรมีการปรับแนวคิดและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ครอบคลุมไปถึงการทำงานของ ปัญญาประดิษฐ์ พร้อมทั้งการสร้างองค์ความรู้ โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน

## เอกสารอ้างอิง

- Asher, J. & Rob, A. (2017). Inside the Algorithm That Tries to Predict Gun Violence in Chicago, N.Y. TIMES, Retrieved January 13, 2019, from <https://www.nytimes.com/2017/06/13/upshot/what-an-algorithm-reveals-about-life-on-chicagos-high-risklist.html>.
- Brundage, M. et al. (2018). The Malicious Use of Artificial Intelligence; Forecasting, Prevention, and Mitigation, February 2018, Retrieved January, 8, 2019, from [https://www.eff.org/files/2018/02/20/malicious\\_ai\\_report\\_final.pdf](https://www.eff.org/files/2018/02/20/malicious_ai_report_final.pdf).
- Berk, R. & Hyatt, J. (2015). Machine Learning Forecasts of Risk to Inform Sentencing Decisions, *Federal Sentencing Reporter*, 27(4), 222-228.
- Cath, C. (2018). Governing artificial intelligence: ethical, legal and technical opportunities and challenges, *Philo. Transaction of the Society A*, 376(2133). Retrieved January, 8, 2018, from <https://royalsocietypublishing.org/doi/full/10.1098/rsta.2018.0080>.
- Coglianesi, C. & Lehr, D. (2017). Regulating by Robot: Administrative Decision Making in the Machine-Learning Era, *Georgetown Law Journal*, 105, 1147-1223.
- Dalke, DL. (2013). Can computers replace lawyers, mediators and judges?. *The Advocate*, 71(5), 703-720.
- D'Amato, A. (1977). Can/Should Computers Replace Judges?, *Georgia Law Review*, 11, 1277-1301.
- Deeks, A. (2018). *Predicting Enemies*, Public Law and Legal Theory Research Paper Series 2018-21.
- E. Joh, E. (2017). The Undue Influence of Surveillance Technology Companies on Policing, *New York University Law Review*, 92, 101-130.
- Electronic Privacy Information Center, Algorithms in the Criminal Justice System, Retrieved January 8, 2019, from <https://epic.org/algorithmic-transparency/crim-justice/>
- Ferguson, A. (2016). Predictive Prosecution, *Wake Forest Law Review*, 51, 705-722.
- Flynn, N. (2014). Advancing emotionally intelligent justice within public life and popular culture', *Theoretical Criminology*, 18(3), 354 – 370.
- Greenfield, J. (1998). Decision Support Within the Criminal Justice System, *International Review of Law Computer & Technology*, 12(2), 269-278.

- Harvey, D. (2016). From Susskind to Briggs: Online Court Approaches, *Journal of Civil Litigation and Practice*, 5(2), 84-93.
- Huws, CF. and Finnis, JC. (2017). On Computable Numbers with an Application to the Alan Turing problem. *Artificial Intelligence and the Law*, 25, 181-203.
- Jaokar, A. (2017). *Artificial Intelligence in Fraud Detection*, Envision Blog, March 15.
- Kleinberg, J. et al. (2017). Human Decisions and Machine Predictions, National Bureau of Economic Research Working Paper 23180.
- McCarty, L. T. (1977). Reflections on TAXMAN: An Experiment in Artificial Intelligence and Legal Reasoning, *Harvard Law Review*, 90(5), 837 - 893.
- Moitra, A. (2018). *Algorithmic Aspects of Machine Learning*: Cambridge University Press.
- Rich, M. (2016). Machine Learning, Automated Suspicion Algorithms, and the Fourth Amendment, *University of Pennsylvania Law Review*, 164, 871-929.
- Rigano, C. (2019). Using Artificial Intelligence to Address Criminal Justice Needs, *National Institute of Justice Journal*, 280, 1-10.
- Sourdin, T. (2018). Judge V Robot? Artificial Intelligence and Judicial Decision-Making, *University of New South Wales Law Journal*, 41(4), 1114-1133.
- Taruffo, M. (1998). Judicial Decisions and Artificial Intelligence in Sartor G (ed). *Judicial Application of Artificial Intelligence*: Springer.
- Thailand Institute of Justice. (2561), Open Data and AI เครื่องมือสู่ความยุติธรรม TIJ ยกกระตือรือร้นมาปฏิรูปแบบมีส่วนร่วม, 15 พฤศจิกายน 2561, Retrieved January 8, 2019, from <https://www.tijthailand.org/highlight/detail/7>.
- Walter, L. P. et al. (2013). Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operation, RAND, Retrieved January 8, 2019, from [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR200/RR233/RAND\\_RR233.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR233/RAND_RR233.pdf).
- บริษัท โทเทิลแอนด์เซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน). (2561), เพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมด้วยเทคโนโลยี AI, Retrieved January 8, 2019, from <http://www.cioworldmagazine.com/dtac-support-justice-process-ai-policenoi-chatbot/>.
- ภูมินทร์ บุตรอินทร์. (2561). กฎหมายกับปัญญาประดิษฐ์. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 47(3) 491-511.

## บทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) : นวัตกรรมในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ

ฉานินที สันตะพันธ์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ขึ้นเป็นครั้งแรกซึ่งส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในทางรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* การยกสถานะบทบัญญัติบางประการที่เคยอยู่ในหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ให้มีสถานะและผลทางกฎหมาย กล่าวคือ หากรัฐไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ รัฐย่อมมี “ความรับผิด” ที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องเอาผิดกับรัฐได้ *ประการที่สอง* มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติบางประการที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาสิทธิในการได้รับการบริการทางสาธารณสุข สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ให้กลายมาเป็น “หน้าที่ของรัฐ” แม้ผลทางกฎหมายจะไม่ต่างกันมากนัก แต่ก็เป็นการขบขันให้ภาครัฐได้ตระหนักว่าสิ่งซึ่งเดิมเป็นสิทธิของประชาชน ได้กลายเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ที่รัฐ “ต้อง” ดำเนินการจัดหาหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีรายละเอียดการกำหนดเขตอำนาจศาลซึ่งมีอำนาจรับผิดชอบที่ประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปตามหลักการกำหนดเขตอำนาจศาล ควรจะได้รับการแก้ไขต่อไป

**คำสำคัญ:** หน้าที่ของรัฐ, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมลล์: suntapun@yahoo.com

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้บัญญัติหลักการใหม่ ๆ ขึ้นหลายประการ หนึ่งในนั้นคือ บทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในทางรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ

*ประการแรก* การยกสถานะบทบัญญัติบางประการที่เคยอยู่ในหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ให้มีสถานะและผลทางกฎหมาย กล่าวคือ หากรัฐไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ รัฐย่อมมี “ความรับผิดชอบ” ที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องร้องเอาผิดกับรัฐได้

*ประการที่สอง* มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติบางประการที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับการบริการทางสาธารณสุข สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ ให้กลายมาเป็น “หน้าที่ของรัฐ”

บทความนี้จะได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ (1) จากนั้นจะนำเสนอที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ (2) วิเคราะห์สภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ (3) ตลอดจนความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมาเป็นหน้าที่ของรัฐ (4)

## 1. แนวคิด ทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ เพื่อเป็นฐานของการวิเคราะห์ประเด็นที่ตั้งไว้ข้างต้น

### 1.1 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

คำว่า “หน้าที่ของรัฐ” เป็นคำที่ปรากฏในวงวิชาการครั้งแรกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ก่อนหน้านี้ไม่ปรากฏแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในทางวิชาการแต่อย่างใด คงมีเพียงแนวคิดทฤษฎีซึ่งมีความใกล้เคียงกัน พอจะยกมาเทียบเคียงเพื่ออธิบายความหมาย สภาพทั่วไปและขอบเขตของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยหน้าที่ของรัฐต่อไป

แนวคิดทฤษฎีดังกล่าวเห็นจะได้แก่ แนวคิดทฤษฎีเรื่องภารกิจของรัฐ (Function of State) และแนวคิดทฤษฎีเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

#### 1.1.1 แนวคิดทฤษฎีเรื่องภารกิจของรัฐ

นัยสำคัญของ “รัฐ” ในทางกฎหมายมหาชนไม่ใช่เพียงการอธิบายว่า รัฐมีองค์ประกอบอะไรบ้าง แต่ต้องเข้าใจว่ารัฐคือ “การทำให้อำนาจการเมืองซึ่งเดิมผูกติดอยู่กับส่วนตัวของผู้ปกครอง มีความเป็นสถาบัน และแยกต่างหากออกจากตัวผู้ปกครอง” (Institutionalization of political power) เมื่อรัฐเกิดขึ้น สิ่งที่มีขึ้นอันดับแรกคือ “ภารกิจ” แต่ภารกิจของรัฐ ไม่สามารถลงมือกระทำเองได้ เพราะรัฐเป็นนิติบุคคล จึงต้องรับ “คน” เข้ามาทำภารกิจเหล่านั้นแทน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ภารกิจของรัฐที่กระจายไปตามตัวบุคคลเหล่านั้นเรียกว่า “หน้าที่” ซึ่งแตกต่างกันไปตาม “ตำแหน่ง” แห่งที่ของเจ้าหน้าที่

เหล่านั้น โปรตสังเกตรระบบกฎหมายไทยใช้คำว่า “**เจ้าหน้าที่**” อันหมายถึง บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของหน้าที่ หรือผู้ที่มีหน้าที่ และใช้คำว่า “**ตำแหน่งหน้าที่**” ซึ่งเป็นคำเติมของคำว่า “**ตำแหน่ง**” ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาว่า “**ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ**” ท้ายที่สุด รัฐจึงมอบ “**เครื่องมือ**” ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ซึ่งก็คือ “**อำนาจ**” โดยนัยนี้ หน้าที่จึง “**มาก่อน**” อำนาจ

ในทางรัฐศาสตร์ภารกิจของรัฐแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ (1) ภารกิจด้านการเมือง ได้แก่ ความมั่นคง (security) และความสงบเรียบร้อย (order) (2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความอยู่ดีกินดี (well-being) และการพัฒนา (development) (3) ภารกิจด้านสังคม ได้แก่ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (dignity) และการมีส่วนร่วม (participation) (บวรศักดิ์, 2560)

ส่วนในทางนิติศาสตร์ภารกิจของรัฐแบ่งเป็น 3 ด้าน คือ (1) ภารกิจด้านการออกกฎหมาย (นิติบัญญัติ) (2) ภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมาย (บริหาร) (3) ภารกิจด้านการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท (ตุลาการ)

อย่างไรก็ตาม การอธิบายเรื่องภารกิจของรัฐที่เป็นที่นิยมมากที่สุดและใช้อธิบายเพื่อเชื่อมโยงไปยังภารกิจที่ครอบคลุมภาพรวมทั้งหมดของรัฐคือ การอธิบายภารกิจของรัฐตามระดับความสำคัญของภารกิจ โดยถือว่ารัฐสมัยใหม่มีภารกิจซึ่งจัดทำอยู่แยกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ **ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function)** และ**ภารกิจลำดับรอง (Secondary function)**

(1) **ภารกิจพื้นฐาน** ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งคือการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศนั้นเอง โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนหมายถึงความถึงความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่จิตใจและไม่ตั้งใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วย การจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายซึ่งอาจเกิดจากความจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่นหรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศ ทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมาก ถึงขนาดสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น (นันทวัฒน์, 2552)

เราจะเห็นได้ว่าภารกิจพื้นฐานของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้มุ่งจะป้องกันมิให้สิทธิหรือสวัสดิภาพที่มีอยู่แล้วได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายลักษณะต่าง ๆ มิได้มุ่งที่จะเสริมหรือเพิ่มเติมสิทธิหรือปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม จึงมีผู้เรียกภารกิจของรัฐประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า Negative Function of State (จันทจิรา, 2530)

(2) **ภารกิจลำดับรอง** ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม รัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

เนื่องจากภารกิจลำดับรองของรัฐนี้ รัฐเพิ่มเติมขึ้นเพื่อมุ่งหมายที่จะปรับปรุงวิถีชีวิตของราษฎรให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แต่เดิมหรือเพิ่มสิทธิใหม่ ๆ หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมให้ถึงมือราษฎรอย่างทั่วถึง จึงมีผู้เรียกภารกิจประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า Positive Function of State หรือ Social Function (จันทจิรา, 2530)

อย่างไรก็ตาม เฉพาะแต่รัฐเท่านั้นที่มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงคือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและป้องกันการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน สำหรับภารกิจลำดับรองของรัฐนั้น ไม่ถือว่าเป็นภารกิจเฉพาะซึ่งเป็นของรัฐเท่านั้น เพราะว่ามีสมาคมหรือชุมชนมากมายที่มุ่งสร้างสวัสดิภาพและความเป็นธรรมให้แก่มวลสมาชิกของสมาคมหรือชุมชน เช่น ครอบครัวยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค องค์การสงเคราะห์ผู้ยากไร้ สหภาพแรงงาน เป็นต้น โดยแท้จริงแล้วรัฐที่ยอมรับปฏิบัติภารกิจลำดับรองที่เรียกว่า “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) นั้น คือรัฐที่ยอมรับจัดทำภารกิจทางสังคมบางส่วนซึ่งตามปกติถือว่าเป็นภารกิจและยังคงถือว่าเป็นภารกิจที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของเอกชนหรือองค์การสังคมนิยมสงเคราะห์ทั้งหลายที่จะกระทำโดยสมัครใจ ความแตกต่างคงมีเพียงว่าความรับผิดชอบจัดทำภารกิจดังกล่าวของรัฐมิได้กระทำโดยใจสมัครเช่นเดียวกับเอกชน แต่โดยมีกฎหมายบังคับให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำ

### 1.1.2 แนวคิดทฤษฎีเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวความคิดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1939 ในรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ซึ่งมีการแก้ไขเรื่อยมาประมาณ 25 ครั้ง แต่เรื่องของแนวทางในการกำหนดหลักการว่าด้วยนโยบายทางสังคม (The directive principles of social policy) ซึ่งมีบัญญัติไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตราที่ 45 ยังคงใช้สืบต่อกันมาโดยไม่มี การแก้ไข บทบัญญัติในมาตรานี้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กับพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ด้วยการอ้างไว้ซึ่งสถาบันด้านการยุติธรรม ด้านสวัสดิการ และสวัสดิภาพของประชาชน ด้านการคุ้มครองความเป็นเสรีการตลาด และด้านการดำเนินงานเพื่อป้องกันการผูกขาดทางเศรษฐกิจ หรือการผูกขาดตัดตอนทางการค้า (ปกรณ, 2550) ขณะเดียวกันรัฐบาลจะต้องสร้าง

หลักประกันด้านประสิทธิภาพ และความเสมอภาคในการดำเนินกิจการของภาคเอกชน ด้วยการส่งเสริม สนับสนุนให้มีสมรรถนะในการบริหารและการจัดการ แต่จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการขูดรีดภาคสังคม รัฐธรรมนูญมาตรานี้สร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการได้รับการหนุนช่วยจากรัฐบาลในด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพ ให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิการ เด็ก กำพร้า และผู้สูงอายุ นอกจากนี้เรื่องที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาลจะต้องมีหลักประกัน ในการป้องกันการกดขี่หรือ การเอารัดเอาเปรียบในการใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสมกับอายุ เพศ และสุขภาพของผู้คน

ต่อมาในการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย แนวความคิดของรัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ถือได้ว่ามี อิทธิพลอย่างมากต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่ร่างที่หนึ่ง (กุมภาพันธ์ 1948) ร่างที่สอง (17 ตุลาคม 1948) และการยกร่างครั้งสุดท้าย (26 พฤศจิกายน 1949) โดยรัฐธรรมนูญของอินเดียใช้ชื่อหมวดนี้เป็นภาษาอังกฤษ ว่า The directive principles of state policy นอกจากนี้รากฐานของการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐของ รัฐธรรมนูญอินเดีย ได้ผนวกเอาแนวความคิดเรื่องคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส (Declaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789) รวมถึงคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (The Declaration of Independence, 1776) ตลอดจนหลักการพื้นฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน (The Universal Declaration of Human Right, 1946) ขององค์การสหประชาชาติ (ปกรณ, 2550)

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ที่สำคัญของหมวดว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐในกรณีของ รัฐธรรมนูญอินเดีย จะเห็นได้ว่ามีจุดมุ่งหมายการกำหนดให้รัฐพึงสรรสร้างเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่ นำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน ขณะเดียวกันก็พยายามที่จะสถาปนาประชาธิปไตยภายใต้เงื่อนไขของรัฐ สวัสดิการ รัฐธรรมนูญในหมวดนี้จึงมุ่งวางบรรทัดฐานให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล รวมทั้งอาจจะใช้เป็นข้ออ้างในการถดถอนรัฐบาลที่ไม่ดำเนินการตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง ดังนั้นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของอินเดียเมื่อ ค.ศ. 1971 ได้ยกระดับการบังคับใช้ บทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐวางแนวนโยบายที่ ขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถึงแม้ประชาชนมีอาจจะใช้สิทธิทางศาลในการบังคับให้รัฐบาล ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐได้ แต่แนวปฏิบัติของประเทศที่จัดทำรัฐธรรมนูญตามหลักการนี้ ล้วนถือกันว่ารัฐบาลต้องใช้แนวนโยบายของรัฐเป็นพื้นฐานในการบริหารและการจัดการบ้านเมือง ด้วยการ กำหนดนโยบายสาธารณะทั้งที่เป็นแนวนโยบายทั่วไปทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายทั้งหลาย ที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย (ปกรณ, 2550)

มีข้อสังเกตว่าในเรื่องของการกำหนดแนวนโยบายดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้บัญญัติ ข้อความลักษณะเดียวกันด้วย ตัวอย่างเช่น ในยุโรป ได้แก่ สเปน เนเธอร์แลนด์ และโปรตุเกส ในเอเชียใต้ ได้แก่ ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา มัลดีฟส์ ในทวีปแอฟริกา อาทิเช่น ไนจีเรีย กานา เอธิโอเปีย ซิมบับเว เป็นต้น สำหรับประเทศในแถบลาตินอเมริกา เช่น เม็กซิโก คอสตาริกา เวเนซุเอลา ชิลี และเปรู ต่างก็เป็นไป ในธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ด้วย รวมทั้งการร่างรัฐธรรมนูญของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การการ



ประชุมประเทศอิสลาม (Organization of Islamic Conferences or OIC) ซึ่งเป็นประเทศที่กำลังมีการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อก้าวเดินไปสู่การเป็นประเทศประชาธิปไตยใหม่ ต่างก็ยึดถือเอาแนวทางของรัฐธรรมนูญอินเดียเป็นบรรทัดฐานด้วย

ในกรณีของรัฐธรรมนูญไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์และอินเดีย เป็นต้นแบบที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ โดยถือเป็นประเทศที่สามของโลกที่บัญญัติหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ โดยนำตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์และรัฐธรรมนูญอินเดีย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 54 ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นเนื้อความลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์และอินเดีย

ด้วยเหตุนี้ ในทางทฤษฎีจึงมีความเห็นทางวิชาการเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็น “เมนูนโยบาย” (Policy Menu) เพื่อให้รัฐบาลเลือกดำเนินการ แม้จะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด แต่บทบัญญัติหมวดนี้ก็มีลักษณะแตกต่างจากบทบัญญัติในหมวดอื่น ๆ เพราะไม่มีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ รัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีดุลพินิจที่จะเลือกนำเอาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องใดมาบัญญัติเป็นกฎหมายหรือมาผลักดันเป็นนโยบาย จึงกล่าวได้ว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่เป็นเพียงแนวทาง (Guideline) ในการบริหารประเทศของรัฐบาลและแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น (กฤษณ์มนต์, 2554) (ฉฐพล, 2555)

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาโดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีเรื่อง “การกระทำทางรัฐบาล” (acte de gouvernement) ประกอบยิ่งเป็นเครื่องยืนยันว่า ประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องให้รัฐบาลหรือรัฐสภารับผิดชอบอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

การกระทำทางรัฐบาล (acte de gouvernement) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง ดำเนินการเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ของรัฐ การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา และการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ตัวอย่างของการกระทำทางรัฐบาล เช่น การประกาศสงคราม การทำสัญญาสันติภาพ การทำสนธิสัญญา ตลอดจนการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากรัฐสภา การยุบสภาผู้แทนราษฎร

การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำในทางการเมืองและถือว่าอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ขอบเขตของกฎหมายปกครอง โดยทั่วไปแล้วการกระทำทางรัฐบาลจะไม่ส่งผลกระทบต่อเอกชนโดยตรง เหมือนการออกคำสั่งขององค์กรฝ่ายปกครอง เอกชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องขอศาลตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ โดยเหตุที่การกระทำทางรัฐบาลเป็นการกระทำทางการเมือง การตรวจสอบจึงต้องตรวจสอบกันในทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เว้นแต่ ในบางกรณีรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้

การกระทำทางรัฐบาลได้รับการตรวจสอบในทางกฎหมายว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น กรณีของการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าว (วรเจตน์, 2555)

## 1.2 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ

สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลผู้ทรงสิทธิในอันที่จะกระทำการงดเว้นกระทำการ หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการงดเว้นกระทำการ หรืองดเว้นการแทรกแซง เพื่อประโยชน์แก่ผู้ทรงสิทธิ (บรรเจิด, 2558)

สิทธิมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) สิทธิเป็นประโยชน์ต่อผู้ทรงสิทธิที่จะเลือกใช้หรือไม่ใช้สิทธิ (2) สิทธินั้นเรียกร้องให้บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพต่อสิทธิ (3) สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยมีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองให้เท่านั้น (แม้แต่สิทธิในทางแพ่ง) การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจแบ่งได้หลายวิธี แต่ในที่นี้จะใช้วิธีแบ่งโดยพิจารณาว่าใครเป็นเจ้าของสิทธิและเสรีภาพ แบ่งโดยพิจารณาจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน

การแบ่งประเภทของสิทธิและเสรีภาพนั้นอาจแบ่งได้หลายวิธี ได้แก่ แบ่งโดยพิจารณาว่าใครเป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ แบ่งโดยพิจารณาจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน และแบ่งโดยพิจารณาจากเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่ในที่นี้จะใช้วิธีพิจารณาจากหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน

1) สิทธิและเสรีภาพที่ปฏิเสธการแทรกแซงจากรัฐ (*status negativus*) หมายถึง กลุ่มของสิทธิและเสรีภาพที่การใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องปราศจากการเข้ามาแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ บุคคลสามารถดำเนินการไปได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใด ๆ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “สิทธิในการป้องกัน” โดยบุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่มีการแทรกแซงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ หรืออาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นการกระทำที่เป็นการแทรกแซงหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เช่น เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีภาพอย่างเป็นธรรม

2) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ (*status positivus*) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ โดยมีลักษณะเป็น “สิทธิเรียกร้อง” ให้รัฐกระทำการ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐอย่างเสมอภาค สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของผู้สูงอายุ สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ สิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัย สวัสดิภาพและหลักประกันในการดำรงชีพของการทำงาน

3) สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐของประชาชน (*status activus*) หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ปัจเจกบุคคลใช้สิทธิของตนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ โดยหลักแล้วสิทธิประเภทนี้มักจะเป็น “สิทธิพลเมือง” เช่น สิทธิของผู้เลือกตั้ง สิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง สิทธิในการต่อต้านการกระทำใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยสันติวิธี รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง ดังนั้น สิทธิประเภทนี้จึงมักจำกัดเฉพาะพลเมืองของชาติเท่านั้น (บรรเจิด, 2558)

ในหัวข้อนี้จะขออธิบายเฉพาะภารกิจของสิทธิเสรีภาพที่รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการบางประการ กล่าวคือ ภารกิจของสิทธิเสรีภาพหรือความมุ่งหมายของสิทธิเสรีภาพนั้น แต่เดิมมาสิทธิเสรีภาพทำหน้าที่เป็นสิทธิในการป้องกันของปัจเจกบุคคลต่อการกระทำของรัฐ แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า สิทธิเสรีภาพยังมีภารกิจในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการซึ่งเป็นการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิและเสรีภาพที่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคมนั้น ได้ให้สิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคลเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของตนในเรื่องดังกล่าว

สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับการเรียกร้องให้รัฐกระทำการนี้มักจะจำกัดอยู่เฉพาะกับสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต” เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การสาธารณสุข สาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐเองย่อมมีข้อจำกัดในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ข้อพิจารณาสำคัญสำหรับการกระทำของรัฐดังกล่าวคือ รัฐจะต้องกระทำไปตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญ และปฏิบัติให้แตกต่างกันสำหรับสิ่งที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในทางวิชาการยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า ขอบเขตของการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้รัฐกระทำการนั้นมีขอบเขตแคไหนเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเงิน เพราะสิทธิเรียกร้องในลักษณะนี้ ย่อมนำไปสู่ภาระด้านงบประมาณแก่รัฐได้ การใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการ เป็นสิทธิในการเรียกร้องโดยตรงเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจะสามารถเรียกร้องให้กระทำการได้เพียงใดนั้น ในเรื่องนี้ศาลเยอรมันเองก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าศาลจะบังคับให้ตามสิทธินั้นหรือไม่เพียงใด แต่แนวคำวินิจฉัยของศาลส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธสิทธิเรียกร้องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดีเกี่ยวกับการให้ความสงเคราะห์ของรัฐ โดยศาลได้ปฏิเสธหลักการเดิมที่ว่า กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการให้ความสงเคราะห์ของรัฐนั้นเป็นเพียงหน้าที่ผูกพันให้ฝ่ายปกครองกระทำการ แต่ในเรื่องนี้ศาลยังวินิจฉัยโดยอ้างรัฐธรรมนูญว่า จากกฎเกณฑ์ของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลผู้มีความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้กระทำการอันเป็นการอันเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลดังกล่าว (บรรเจิด, 2558)

## 2. ที่มาของบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอถึงที่มาของแนวคิดในการบัญญัติหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ โดยศึกษาจากเอกสารสรุปผลการประชุมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยในคราวประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมมีแนวคิดว่า กรณีสิทธิได้รับการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory education) บริการสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขอื่นของรัฐ รวมทั้งสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางสังคม สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ขั้นพื้นฐานอื่นของรัฐเพื่อให้ดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม ที่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมานั้น เห็นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยอยู่แล้ว แต่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12, วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2558) นี่จึงนับเป็นการปรากฏตัวครั้งแรกของต้นรากแห่งบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมได้พิจารณากรอบแนวคิดที่จะกำหนดในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในร่างรัฐธรรมนูญโดยในเบื้องต้นที่ประชุมเห็นควรกำหนดเป็นหลักการว่าหน้าที่ของรัฐควรเป็นหน้าที่พื้นฐานที่รัฐจะต้องกระทำ ซึ่งหากรัฐไม่กระทำตามหน้าที่ที่กำหนดแล้ว ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการได้ (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14, วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันอังคารที่ 27 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมเห็นควรวางหลักการทั่วไปของหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ให้แตกต่างกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบทบัญญัติในหมวดนี้จะเป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง และที่ประชุมได้พิจารณาสาระสำคัญที่สมควรบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา หน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและการรักษาพยาบาลที่มีคุณภาพ หน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับการจัดให้มีมาตรการหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค หน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน และหน้าที่ของรัฐในการจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15, วันอังคารที่ 27 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 วันพุธที่ 28 ตุลาคม 2558 ที่ประชุมได้พิจารณาหลักการของบทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเห็นควรวางหลักการทั่วไปของหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันเท่านั้น โดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐเพื่อบังคับให้รัฐต้องดำเนินการแต่อย่างใด แต่ไม่

หมายความรวมถึงรัฐดำเนินนโยบายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16, วันพุธที่ 28 ตุลาคม 2558)

นอกจากนี้ในหนังสือ “คำอธิบายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ” ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายว่า ร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้ “รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชน” ด้วยเพื่อให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้แก่ประชาชน “ทุกคน” หรือ “ทุกชุมชน” เป็นการทั่วไป โดยที่ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละชุมชน “ไม่ต้องใช้สิทธิร้องขอ” ต่อไป ถ้ารัฐไม่กระทำตามหน้าที่ ก็จะเป็นกรณีใจไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หรือถ้ากระทำหน้าที่ไม่ดี ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ และฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้ (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559)

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ ได้สรุปหลักการของบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐไว้ว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพ บางเรื่องที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน รวมทั้งบางเรื่องในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น การจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน นั้น ควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวดใหม่ในเรื่องหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะต้องทำ และเพื่อทำให้สิทธิของประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐเกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะจะได้ไม่ต้องกังวลว่าประชาชนจะมีสิทธิหรือไม่ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐและรัฐต้องดำเนินการ หากไม่ทำประชาชนฟ้องร้องได้ รัฐสภาสามารถนำไปอภิปรายไม่ไว้วางใจฐานละเลยหน้าที่ หรืออาจมีความผิดทางอาญาดังนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นควรเพิ่มหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ในร่างรัฐธรรมนูญ มีสภาพบังคับกำหนดให้รัฐต้องทำตามหน้าที่ และได้วางหลักการทั่วไปของหมวด “หน้าที่ของรัฐ” ให้แตกต่างกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีความแตกต่างกันคือ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้ หมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐจึงเป็นเรื่องหลักการสำคัญและจำเป็นเท่านั้นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานะทางการเงินการคลัง สำหรับหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นเรื่องทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจึงไม่อาจเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องให้รัฐต้องปฏิบัติได้ (วัชรภรณ์, 2562)

### 3. สภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

หลังจากที่ได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยหน้าที่ของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการ ตลอดจนที่มาของบทบัญญัติหมวดหน้าที่ของรัฐจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในหัวข้อนี้จะได้นำเสนอถึงสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติถึงสถานะและสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายของบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 51 ว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ในขณะที่หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐนั้น มาตรา 64 บัญญัติถึงสถานะและสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจนเช่นกันว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

จึงเป็นที่ชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างสถานะของบทบัญญัติหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐและหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ กล่าวคือ บทบัญญัติหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงแนวทาง (Guideline) ของการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายบริหาร มิได้มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด หากแต่ให้อิสระแก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาความเหมาะสมที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐประการใด มากน้อยเพียงใด ส่วนบทบัญญัติหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐนั้นมีสภาพบังคับที่ชัดเจนว่า เป็นหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการ และมีผลผูกพันทางกฎหมายว่า หากรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการใดไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่เป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อหลักการในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ รัฐย่อมมีความรับผิด (liability) และย่อมถูกประชาชนหรือชุมชนฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องร้องตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการรับคดีซึ่งประชาชนฟ้องร้องรัฐอันเนื่องมาจากบทบัญญัติในหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า *ให้ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้ ...*

(4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ...

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 จะมีปัญหาความชอบด้วยหลักการหรือไม่เพียงใด เนื่องจากโดยหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลในรัฐที่มีหลายระบบศาล จะมีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษมีเขตอำนาจเฉพาะในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางนิติบัญญัติ เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นเรื่อง ๆ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และไม่สามารถตีความขยายเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกไปจนเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเปิดช่องให้รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็ย่อมไม่สามารถออกกฎหมาย “ขยาย” หรือเพิ่มเติมเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง (ฉานทิพย์, 2551)

ยิ่งไปกว่านั้น โดยที่ระบบกฎหมายไทย ได้วางกลไกในการที่ประชาชนจะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เป็น “หน่วยงานทางปกครอง”<sup>2</sup> ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบ ย่อมต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>3</sup> เช่น หากประชาชนเห็นว่ากระทรวงใดละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐหรือบริหารราชการแผ่นดินโดยขัดต่อบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยหลักการแล้วควรต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติ “ตัด” เขตอำนาจของศาลปกครองให้ไปอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ใช้ถ้อยคำว่า “คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งย่อมต้องหมายความรวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ฝ่ายปกครอง) ทั้ง ๆ ที่โดยหลักศาลรัฐธรรมนูญยังมีเขตอำนาจเฉพาะการวินิจฉัยการกระทำทางนิติบัญญัติคือการออกกฎหมายของรัฐสภาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

#### 4. ความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมาเป็นหน้าที่ของรัฐ

ในหัวข้อนี้จะขอเสนอความแตกต่างของการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติที่เคยอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในประเภทสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐดำเนินการบางอย่างมาเป็นหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยแบ่งเป็นความแตกต่างในมุมมองของประชาชนและความแตกต่างในมุมมองของรัฐ

##### 4.1 ในมุมมองของประชาชน

แน่นอนว่าการบัญญัติให้สิทธิบางประการของประชาชนซึ่งเดิมเคยอยู่ในหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยย้ายไปอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐนั้น อาจทำให้ประชาชนบางส่วนเข้าใจผิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้ตัดทอนบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนลง แต่หากพิจารณาให้ครบถ้วนแล้วจะเข้าใจได้ถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการ “ยกระดับ” และ “ขับสนั้น” การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากเดิมที่เป็นการกำหนดให้ภารกิจบางอย่างของรัฐเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการ แต่ผลที่เกิดขึ้นในทางข้อเท็จจริงตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา 19 ฉบับ ปรากฏว่า ยังไม่เคยมีประชาชนคนใดเคยใช้สิทธิทางรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ฟ้องร้องให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ

<sup>2</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 บัญญัติเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา 197 ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บัญญัติรับรองไว้เลย เหตุผลอาจจะเนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในผลทางกฎหมายของ บทบัญญัติที่รับรองสิทธิประเภทนี้ไว้ว่า ในทางกลับกันย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วโดยสภาพที่จะต้อง ดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิประเภทนี้ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการ ได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐอย่างเสมอภาค สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐ ของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของผู้สูงอายุ สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอัน เป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ สิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล สิทธิได้รับหลักประกันความ ปลอดภัย สวัสดิภาพและหลักประกันในการดำรงชีพของคนทำงาน หากรัฐละเลยไม่ดำเนินการให้ประชาชน เข้าถึงได้ ประชาชนก็ย่อมมีสิทธิฟ้องร้องรัฐต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้รัฐดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่ รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้

ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิบางประการที่รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้ กลายสภาพมาเป็นหน้าที่ของรัฐ ย่อมเป็นการ “ขบขัน” ภาพของผลผูกพันที่รัฐมีต่อบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว เป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนว่า สิ่งซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องของประชาชนตามรัฐธรรมนูญก็ยังคงอยู่ มิได้หายไปไหน กลับยิ่งเป็นการย้ำเตือนรัฐว่า รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม หากละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไป ในทางที่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของรัฐย่อมมีความรับผิดชอบที่อาจถูกประชาชนฟ้องร้องได้

#### 4.2 ในมุมมองของรัฐ

บทบัญญัติหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนแล้ว ในด้านการป้องกันของสิทธิเสรีภาพยังเป็นกรอบของการตรากฎหมายโดยฝ่าย นิติบัญญัติที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าจะกระทำใต้อย่างไรที่รัฐธรรมนูญอนุญาต เท่านั้น ต่อมาได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการบางประการเพื่อประชาชน เข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ โดยมักเป็นสิทธิที่ประชาชนจะพึงได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในด้านสวัสดิการ สาธารณสุข สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่น ๆ จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาในการใช้บังคับรัฐธรรมนูญทั้ง 19 ฉบับในอดีตพบว่า รัฐอาจละเลยหรือหลงลืมมิได้ดำเนินการบางประการที่จำเป็นต่อการเข้าถึงสิทธิประเภท นี้ของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่ปรากฏในมาตรา 303 (1) – (5) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการหรือดำเนินการแต่ไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น สิทธิหรือเสรีภาพต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จึงยังมิได้เกิดประสิทธิผล (effectiveness) ตามความเป็นจริง และในเมื่อมาตรา 303 มิได้กำหนด “ผล” หรือ “สภาพบังคับ” ของการที่คณะรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้ประชาชนสามารถฟ้องร้อง คณะรัฐมนตรีได้ จึงไม่เคยมีประชาชนใช้สิทธิฟ้องร้องให้รัฐต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มาก่อน แต่บัดนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้สิทธิเหล่านั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ เป็นการกำหนดที่มีสภาพ บังคับมีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดหน้าที่ ของรัฐ ย่อมเกิดความรับผิดชอบที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้



จึงนับเป็นนิมิตรหมายอันดีที่ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้เข้าใจและตระหนักถึง “สาระสำคัญ” แห่งการดำรงอยู่ของรัฐนั่นก็คือ ภารกิจและหน้าที่ เพราะหากไม่มีภารกิจหรือหน้าที่แล้ว สถาบันนั้น ๆ ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป トラบใดที่เรายังเชื่อว่ารัฐยังมีความจำเป็นอยู่ トラบนั้นรัฐก็จำเป็นต้องมีภารกิจและปฏิบัติตามหน้าที่เหล่านั้น แต่รัฐเป็นนิติบุคคลไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง รัฐจึงต้องกำหนด “ตำแหน่งหน้าที่” ขึ้นมาเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้บุคคลธรรมดาเข้ามารับตำแหน่งหน้าที่แล้วปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนรัฐ จึงเรียกบุคคลเหล่านั้นว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งหมายถึงผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ ควรที่บรรดาบุคลากรภาครัฐทั้งหมดจะทำความเข้าใจให้แน่ชัดถึงสาระสำคัญของการปฏิบัติงานของแต่ละคนว่า คือการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามตำแหน่งหน้าที่ของตน โดยอาศัยเครื่องมือที่รัฐให้คือ “อำนาจตามกฎหมาย” (authority) นั้นเอง

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ยกสถานะบทบัญญัติซึ่งเคยเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางอย่างมาเป็นบทบัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ย่อมส่งผลดีทั้งต่อประชาชนในแง่ที่ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินงานของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและพิทักษ์สิทธิของประชาชน และส่งผลดีต่อรัฐในแง่ที่เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในสิ่งซึ่งเป็นบทบังคับที่รัฐต้องดำเนินการ

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐขึ้นอันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญในทางรัฐธรรมนูญของไทยอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ ได้แก่ การยกสถานะบทบัญญัติบางประการที่เคยอยู่ในหมวดว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ให้มีสถานะและผลทางกฎหมาย กล่าวคือ หากรัฐไม่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ รัฐย่อมมี “ความรับผิดชอบ” ที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของบทบัญญัติบางประการที่เคยบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่รัฐต้องดำเนินการบางประการ ให้กลายเป็น “หน้าที่ของรัฐ” ถือเป็นการขบเน้นให้ภาครัฐได้ตระหนักว่าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐ “ต้อง” ดำเนินการจัดหาหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อประชาชน จึงนับเป็นนวัตกรรมอีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการรับคดีซึ่งประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่ถูกต้องตามหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายไทย จึงขอเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเฉพาะกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องรัฐสภา สมาชิกวุฒิสภา หรือวุฒิสภาเท่านั้น

## เอกสารอ้างอิง

กฤษณ์มนต์ ทิพยเสวต. *สภาพบังคับของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ*.

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. *คำอธิบายสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการร่าง  
รัฐธรรมนูญ, 2559.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. *วิสาทภิรมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์  
ข้อความคิด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

ฉานนที สันตะพันธ์. *เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2551.

ณัฐพล บุญชิต. *สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. *กฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน, 2558.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 4 รัฐ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.

ปกรณ์ ปรียากร. *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องแนวนโยบายพื้นฐาน  
แห่งรัฐ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการ  
สอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ. “หน้าที่ของรัฐ” แนวคิดตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. ค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2562  
จาก <http://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-089.pdf>

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2558

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 วันจันทร์ที่ 26 ตุลาคม 2558.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 15 วันอังคารที่ 27 ตุลาคม 2558.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 วันพุธที่ 28 ตุลาคม 2558.

## การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา: มิติใหม่ของการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย

นันทเทพ เสียรประสิทธิ์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหานับเป็นหนึ่งในขั้นตอนสำคัญในการแสวงหาความจริงในคดีอาญา ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยจึงได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในขั้นตอนดังกล่าวไว้ในหลายกรณี อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ยังมิได้มีการบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนยกเว้นกรณีการสอบปากคำผู้ต้องหาอายุไม่เกินสิบแปดปีตามมาตรา 134/2 ทั้งนี้ ข้อมูลจากการศึกษาวิจัย พบว่า การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาไม่เพียงแต่ช่วยคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา จากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายต่าง ๆ ของเจ้าพนักงานในชั้นสอบสวนเท่านั้น หากแต่ยังช่วยป้องกันพนักงานสอบสวนจากข้อครหาที่ว่าได้กระทำการที่มีขอบด้วยกฎหมายในชั้นสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานอีกด้วย ทั้งนี้ ด้วยข้อดีดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้วิธีการดังกล่าวเป็นหนึ่งในข้อเสนอของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

ในส่วนของนานาอารยประเทศนั้น วิธีการสอบสวนในรูปแบบดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและวิพากษ์มาตลอดเป็นเวลาหลายสิบปี จนได้ข้อสรุปว่าการนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ในชั้นสอบสวนนั้น สามารถพัฒนาระบบการยุติธรรมทางอาญาให้สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและเพิ่มความโปร่งใสในขั้นตอนการสอบสวนได้ หากแต่ข้อกำหนดให้ใช้วิธีการดังกล่าวในคดีอาญารูปแบบใดนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันจากมุมมองของแต่ละประเทศ บทความนี้จึงมุ่งที่จะศึกษา วิเคราะห์ ประเด็นสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

อีเมลล์: nat\_qmul@yahoo.com

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในชั้นสอบสวน โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวในสามประเทศ คือ อังกฤษและเวลส์, สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ที่มีการใช้และกำลังจะมีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว เพื่อนำผลที่ได้มาเป็นข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไทยต่อไป

**คำสำคัญ:** การสอบสวนคดีอาญา สิทธิของผู้ต้องหา การบันทึกภาพและเสียงในการสอบสวน

## An audio-visual recording of police interrogation: A new dimension of criminal investigation in Thailand

Tanatthep Tianprasit<sup>1</sup>

### Abstract

Interviewing suspects in the interrogation is one of the essential tools in the criminal investigation to obtain the criminal evidence. Consequently, Criminal Procedure Code of Thailand had several sections, which concern the protection of suspect's rights. Nevertheless, the current Code has not yet offered a section regarding a compulsory audio-visual recording of police interrogation except the suspect under 18 (section134/2). This research concluded that the recording of police interrogation would not only protect the suspect's right, but it could also protect the investigators from an allegation regarding an unlawful obtention of evidence. According to such advantages, the compulsory audio-visual recording of police interrogation is one of the changes suggested by a committee regarding a reformed of criminal justice system in the draft of the edition of Criminal Procedure Code of Thailand.

The compulsory audio-visual recording of police interrogation had been a long debate topic among other countries as well. Eventually, it could be concluded that the imposing of such technology in the investigation state could protect the suspect's right and increase an overall transparency in the investigation. Nonetheless, it should be noted that each country has different conditions on imposing the cause of the compulsory recording. This article would critically examine and analysis the draft of the edition of Criminal

---

<sup>1</sup> Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: nat\_qmul@yahoo.com

Procedure Code of Thailand regarding the compulsory audio-visual recording of police interrogation by conduct a comparative study from regulations in other three jurisdictions; England and Wales, United States and Japan, where such regulation regarding the recording are already imposing and will be imposing soon. Hence, the results from the comparative study would be used in order to make a proposal for Thai law.

**Keywords:** Criminal Investigation, Suspect's rights, Audio-visual Recording of Police Investigation

## 1. บทนำ

การแสวงหาความจริงในคดีอาญาโดยการสอบสวนภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของ รัฐสมัยใหม่นั้น สามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น การสืบหาพยานหลักฐานจากที่เกิดเหตุ การชันสูตรพลิกศพ หรือการตรวจพิสูจน์หลักฐานโดยวิธีการทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น แต่วิธีการหนึ่งที่สำคัญและจัดว่าเป็น วิธีการดั้งเดิมในการแสวงหาความจริงในคดีอาญานั้น คือการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาโดย เจ้าพนักงานสอบสวน และเนื่องจากคำให้การหรือปากคำที่ผู้ต้องหาให้ขึ้นถือว่าเป็นพยานหลักฐานชั้นสำคัญ ในการดำเนินคดีอาญา จึงต้องมีการบันทึกถ้อยคำนั้นอย่างละเอียด ในประเทศไทยบทบัญญัติที่กำหนดเรื่อง เกี่ยวกับการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนนั้น ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธี พิเคราะห์ความอาญา ในมาตรา 134-139 ซึ่งได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนจัดทำบันทึกการสอบสวนผู้ต้องหา ไว้ด้วย

อนึ่ง นิยามของ “บันทึก” ตามความหมายของหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 2 (20) นั้นหมายถึง หลักฐานเป็นหนังสือ นั้นจึงหมายความว่า การบันทึกการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกคำให้การหรือสอบปากคำนั้น จะต้องบันทึกลงเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบหลักฐาน ที่เป็นหนังสือเท่านั้น จะใช้วิธีอื่นใดมิได้ ในประการนี้เป็นเพราะว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2477 ในสมัยที่การบันทึกลายลักษณ์อักษรเป็นหนังสือเป็นวิธีการบันทึกที่แพร่หลาย และกระทำได้อย่างง่าย อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน การพัฒนาของเทคโนโลยีนั้นได้ก้าวหน้าไปมาก ทำให้การ บันทึกนั้น สามารถกระทำโดยวิธีการที่แตกต่างออกไปได้ เช่น การบันทึกในรูปแบบของการบันทึกเสียง หรือ การบันทึกในรูปแบบของการบันทึกภาพและเสียงซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้การบันทึก นั้นมิได้ถูกจำกัดว่าจะกระทำได้เพียงการบันทึกในรูปแบบหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และเนื่องจาก การที่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการใช้บันทึกเสียงหรือภาพและเสียงนั้น มีราคาถูกลงมากและสามารถหาซื้อ ได้ง่าย จึงทำให้หลายประเทศยอมรับนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ในการบันทึกการถามคำให้การหรือ สอบปากคำผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนแล้ว

ในส่วนของประเทศไทยนั้น แม้จะมีการบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 134/2 ที่ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยานในมาตรา 133 ทวิ ซึ่งรวมถึง การกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็น เด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยานหลักฐานแล้ว มาใช้บังคับโดย อนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีด้วยก็ตาม แต่มาตรากล่าวังจำกัดการ บันทึกภาพและเสียงในการถามปากคำผู้ต้องหาเฉพาะกรณีที่เด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีที่ได้กระทำความผิดตามที่ กำหนดในมาตรา 133 ทวิ เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงในส่วนของการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาใน กรณีอื่น ๆ แต่อย่างใด

ทั้งนี้ในปัจจุบันถึงแม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะยังมีได้บัญญัติ ให้พนักงานสอบสวน มีหน้าที่ ที่จะต้องบันทึกภาพและเสียงการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้ อย่างต่อเนื่องเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกการสอบสวนตามกฎหมายในกรณีอื่นนอกจากกรณีตามมาตรา 134/2 แต่สืบเนื่องจากการที่คณะรัฐมนตรีได้ทำการเห็นชอบเรื่องการปฏิรูปตำรวจ อันจะนำไปสู่การแก้ไขประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว และหนึ่งในเรื่องที่จะได้รับการพิจารณา คือ การ เพิ่มเติมให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา (ไทยรัฐฉบับพิมพ์, 2561) โดยการเสนอเพิ่มเติมแก้ไขดังกล่าว นั้น ถูกเสนออยู่ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มาตรา 136 ซึ่งจะกล่าวต่อไป

ในนานาอารยประเทศ วิธีการสอบสวนในรูปแบบดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและวิพากษ์ตลอดมาเป็นเวลา หลายสิบปี นับจากวันที่เทคโนโลยีดังกล่าวได้ถูกประดิษฐ์ขึ้น จนได้ข้อสรุปว่าการนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ ในชั้นสอบสวนนั้น สามารถพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและ เพิ่มความโปร่งใสในขั้นตอนการสอบสวนได้ หากแต่ข้อกำหนดให้ใช้วิธีการดังกล่าวในคดีอาญารูปแบบใด นั้น ย่อมมีความแตกต่างกันจากมุมมองของแต่ละประเทศ ในการนี้จึงเป็นการสมควรที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเด็นดังกล่าว กับกฎหมาย ต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบข้อดี ข้อเสียของวิธีการสอบสวนดังกล่าว โดยงานวิจัยนี้ได้เลือกประเทศอังกฤษ และเวลส์ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น มาศึกษาเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายของไทยด้วยเหตุที่ว่า ประเทศอังกฤษ และเวลส์และสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำ ผู้ต้องหามาเป็นระยะเวลาค่อนข้างนานแล้ว และจัดว่าเป็นประเทศแรกของโลกที่มีการบังคับให้มีการกระทำ เช่นนั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากทั้งสองประเทศข้างต้นเป็นประเทศในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นจึงมีทั้งกรณีผ่านทางคำพิพากษาศาลและกฎหมายสารบัญญัติ งานวิจัยนี้จึง ได้เลือกประเทศญี่ปุ่น เป็นอีกหนึ่งประเทศในการศึกษาเปรียบเทียบ ด้วยเหตุที่ประเทศญี่ปุ่นนั้นใช้ระบบ กฎหมายแบบซีวิลลอว์ (Civil Law) อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่ในทวีปเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทยจึงมีคุณค่า ในการศึกษาเปรียบเทียบ และถึงแม้ในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้มีการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว แต่การศึกษาแนวคิดเบื้องต้น คงจะมีประโยชน์ในการทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายไทยไม่มากนักน้อย

## 2. ความเป็นมาของการบันทึกภาพและเสียงในชั้นสอบสวน

ในช่วงก่อนปีค.ศ.1990นั้น การบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือ สอบปากคำผู้ต้องหาถูกมองว่าเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าพนักงาน โดยการ ป้องกันการได้มาซึ่งคำสารภาพเท็จ (False confession) นั้นเป็นเพียงหนึ่งในจุดมุ่งหมายของการนำวิธี การดังกล่าวมาใช้เท่านั้น มิใช่จุดมุ่งหมายหลัก (Geller, 1992) อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีการตื่นตัวถึงปัญหา เกี่ยวกับคำสารภาพเท็จซึ่งนำไปสู่การลงโทษบุคคลที่ไม่ได้กระทำผิดแล้วนั้น ได้เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้มี การเรียกร้องให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาขึ้น (Gudjonsson, 2010) อนึ่งคำสารภาพเท็จในที่นี้หมายถึงการที่ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพว่าได้กระทำผิดในความผิดอาญา



ที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้กระทำ ซึ่งสืบเนื่องมาจากมีการบังคับหรือชี้้นำให้สารภาพโดยเจ้าพนักงาน (Dixon, 2006) โดยสาเหตุหลักของการตื่นตัวถึงปัญหาเกี่ยวกับคำสารภาพเท็จในเบื้องต้นนั้น เป็นผลพวงจากการพัฒนาทางนิติวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ การเริ่มนำหลักฐานทางพันธุกรรม (DNA) เข้ามาเป็นพยานหลักฐานสำคัญในการดำเนินคดีอาญา ทำให้มีการค้นพบว่าในหลายๆคดีที่มีการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำผิดไปแล้วนั้น มีการลงโทษบุคคลที่ไม่ได้กระทำผิดจริง เนื่องจากผลพิสูจน์พยานหลักฐานทางพันธุกรรมซึ่งเช่นนั้น หากแต่บุคคลที่ถูกลงโทษนั้น ได้ให้การสารภาพในชั้นถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา และการดำเนินคดีต่อบุคคลเหล่านั้น กระทำโดยอาศัยพยานหลักฐานหลักนั้นก็คือคำสารภาพที่ได้มาจากการนั้น ซึ่งในกรณีหมายถึงการถูกดำเนินคดีโดยคำสารภาพเท็จนั่นเอง (Sekar, 1997) (Kassin, Drizin, Grisso, Gudjonsson, Leo & Redlich, 2010) และการดำเนินคดีโดยใช้คำสารภาพเท็จนี้นับว่าเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice) อันไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้ ดังนั้นเพื่อป้องกันการได้มาซึ่งคำสารภาพเท็จ จึงได้มีการเรียกร้องให้นำระบบการบันทึกภาพและเสียงมาใช้ในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา (Sullivan, 2005)

ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น ได้เริ่มมีการกำหนดให้นำการบันทึกเสียงมาใช้ในการบันทึกการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาตั้งแต่ปีค.ศ. 1984 เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติตำรวจและพยานหลักฐานในคดีอาญา ค.ศ. 1984 (Police and Criminal Evidence Act 1984) หรือ PACE โดยหลักเกณฑ์ในการบันทึกเสียงนั้นได้ถูกกำหนดในส่วนที่เรียกว่า Code E โดยการนี้นับเป็นผลมาจากรายงานของ Royal Commission on Criminal Procedure ในปีค.ศ. 1981 (Royal Commission on Criminal Procedure, 1977-1981) ที่ต้องการแก้ปัญหาในเรื่องของสอบถามคำให้การหรือให้ปากคำผู้ต้องหา เพราะประเทศอังกฤษและเวลส์เองนั้นก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับคำสารภาพเท็จเช่นเดียวกัน คณะกรรมการฯ จึงได้มีการเสนอให้มีการบันทึกเสียงในการสอบถามคำให้การหรือให้ปากคำผู้ต้องหา และผลที่ได้คือการเพิ่ม Code E ลงใน PACE นั่นเอง อย่างไรก็ตามเมื่อมีการพัฒนาของเทคโนโลยีที่มากขึ้น PACE ได้มีการเพิ่ม Code F ขึ้นและมีการบังคับใช้ในปีค.ศ. 2013 และ Code F นี้เองที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการบันทึกภาพและเสียงในการสอบถามคำให้การหรือให้ปากคำผู้ต้องหา

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการบันทึกการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหานั้นถือว่าเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีการนำเสนอมาเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว มิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด (Wynbrandt, 2016) แต่อย่างไรก็ดี ข้อเสนอดังกล่าวมักถูกฝ่ายเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายต่อต้านเสมอมา จนกระทั่งมีการตื่นตัวถึงปัญหาเกี่ยวกับคำสารภาพเท็จมากขึ้น (Leo, 2008) ในปัจจุบันภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา ยกเว้นภูมิภาคทางใต้นั้น ได้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาทั้งหมดจำนวน 14 มลรัฐและวอชิงตัน ดี.ซี. (District of Columbia) โดยมลรัฐเหล่านี้ได้ออกบทบัญญัติที่บังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ในขณะที่มลรัฐนิวยอร์กและแคลิฟอร์เนีย นั้น ยังไม่ได้มีการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวทั่วทั้งมลรัฐ แต่มีการรายงานว่าหน่วยงานตำรวจในมลรัฐนิวยอร์ก 341 จากทั้งหมด 509 หน่วยมีการใช้การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาใน

คดีบางประเภท (Innocence Project News, 2012) ส่วนทางด้านมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นั้น หน่วยงานตำรวจจำนวน 42 หน่วยได้มีการใช้การบันทึกวีดีโอในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา (Sullivan, 2010)

ทางด้านประเทศญี่ปุ่นนั้น การตื่นตัวจากปัญหาคำสารภาพเท็จนับเป็นแรงผลักดันสำคัญที่เป็นการเรียกร้องให้มีบทบัญญัติบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา (Miyazawa & Hirayama, 2017) โดยคดีใหญ่ที่เป็นแรงผลักดันให้มีการเรียกร้องให้มีการบันทึกภาพและเสียง นั้น คือคดีอาชิวาคะ (Kamiya, 2010) โดยในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งศาลยุติธรรมของญี่ปุ่นได้มีการกลับคำตัดสินให้จำเลยพ้นผิดในคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1990 เนื่องจาก ในภายหลังได้มีการเปิดเผยเทปเสียงที่มีการบันทึกไว้ในระหว่างสอบปากคำแล้วพบว่า ผู้ต้องหานั้นถูกเจ้าพนักงานสอบสวนกดดันทางจิตวิทยาอย่างหนักให้รับสารภาพ ภายหลังจากคดีดังกล่าวก็มีคดีอีกหกคดีที่มีการกลับคำพิพากษาให้จำเลยพ้นผิดเนื่องจากปัญหาในการสอบสวนทำให้เกิดคำสารภาพเท็จ อย่างไรก็ตาม กวากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาและรับรองโดยสมานันต์ต้องรอถึงในปี ค.ศ.2016 ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาเรื่องดังกล่าวจะได้รับการต่อต้านจากพนักงานอัยการตำรวจและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษและเวลส์ บทบัญญัติดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่น ยังไม่มีผลบังคับใช้ทันที แต่จะมีผลบังคับใช้ภายหลังเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2019 (Miyazawa & Hirayama, 2017)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ได้มีการเสนอร่างพรบ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้เพิ่มบทบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา เป็นมาตรา 136 โดยมีข้อความว่า “การถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในคดีที่มีข้อหาความผิดซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้ เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการได้ ก็ให้พนักงานสอบสวนนั้นบันทึกเหตุดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานในสำนวนการสอบสวน”

แต่อย่างไรก็ดีในเมื่อยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว การศึกษาตัวบทกฎหมายจากสามประเทศข้างต้นเปรียบเทียบกับร่างมาตรา 136 ดังกล่าว อาจสามารถทำให้บทบัญญัติที่จะออกมาในอนาคตของประเทศไทยนั้นมีความสมบูรณ์มากขึ้น

### 3. ข้อดีและข้อเสียของการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา

ก่อนที่จะพิจารณาและวิเคราะห์ถึงตัวบทกฎหมายในประเทศต่าง ๆ นั้น อันดับแรกจะต้องมีการพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียในการนำวิธีการข้างต้นมาใช้เสียก่อน เพื่อประกอบการตัดสินใจว่าควรที่จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยดีหรือไม่

ในส่วนของคุณสมบัติในการบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้น ประการแรกและประการหลักคือการนำมาใช้นั้น จะเป็นการฟื้นฟูความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะเรื่องความโปร่งใสในการแสวงหาพยานหลักฐานและการทำงานของเจ้าหน้าที่ (Kassin, Drizin, Grisso, Gudjonsson, Leo & Redlich, 2010) โดยวิธีการนี้สามารถป้องกันการใช้เทคนิคการสอบสวนที่มีขอบด้วยกฎหมายแบบโบราณของเจ้าหน้าที่ เช่น การข่มขู่ การทำร้ายร่างกาย การบังคับให้สารภาพ และผลลัพธ์ที่ได้คือการป้องกันการเกิดปัญหาการสารภาพเท็จ ประการที่สอง การนำระบบดังกล่าวมาใช้เป็นการประหยัดเวลาในการพิจารณาพยานหลักฐานและการถกเถียงถึงเรื่องราวพยานหลักฐานเป็นที่รับฟังได้หรือไม่ในชั้นศาล ทั้งนี้ทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาคดีน้อยลงอีกด้วย (Dixon, 2006) ประการที่สาม การนำระบบดังกล่าวมาใช้ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นในการทำงานของตำรวจมากขึ้น (Zalman, Rubino & Smith, 2017) ประการที่สี่ การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้น ทำให้สามารถเห็นร่องรอยตามร่างกายของผู้ต่อนั้นว่าได้ถูกทำร้ายร่างกายมาจากเจ้าพนักงานหรือไม่ อีกทั้งสามารถทำให้เห็นท่าทีและภาษากายของผู้ต่อนั้นว่าแสดงออกอย่างไร ประการสุดท้าย ในการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้น ทำให้สามารถคัดกรองคำสารภาพเท็จได้ก่อนที่จะไปถึงชั้นการพิจารณาคดี (Drizin & Leo, 2004)

ทางด้านข้อเสียนั้น ประการแรกคือ เรื่องของค่าใช้จ่าย ที่จะต้องมีการลงทุนให้ทุก ๆ พื้นที่ที่มีเครื่องบันทึกภาพและเสียง นอกเหนือไปจากนี้ยังจะต้องมีรายจ่ายในเรื่องค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์ดังกล่าวอีกด้วย (Anderson, 1992) ประการที่สองคือ ความไม่สะดวกในการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้นที่กระทำนอกสถานที่เนื่องจากไม่มีอุปกรณ์พกพา (Alderson, 2004) ประการที่สามคือ เรื่องของการตีความหมายของภาพและเสียงที่บันทึกมาได้ ในกรณีที่นำภาพที่บันทึกได้ไปใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาคดี เนื่องจากภาพและเสียงที่ออกมานี้อาจก่อให้เกิดอคติแก่ตัวจำเลย (Lassiter & Meissner, 2010) ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่จำเลยมีท่าทีก้าวร้าวในภาพที่บันทึก หรือการที่ตัวจำเลยนั้นมีรอยสักหรือลักษณะการแต่งตัวที่ต่างออกไปจากวิญญูชนทั่วไป หรือในกรณีที่จำเลยมีท่าทีหลบสายตาเจ้าพนักงานสอบสวนที่จ้องมองตาของตัวจำเลย (Mortimer & Shepherd, 1999) ทั้งนี้ ในการตีความภาษากายของจำเลยผิคนั้น อาจส่งผลเสียต่อตัวจำเลยเนื่องจากทำให้ศาลหรือลูกขุนมีอคติต่อจำเลย ฉะนั้นในแง่นี้ภาพและเสียงที่บันทึกได้ อาจส่งผลเสียต่อจำเลยมากกว่า แต่กลับให้ผลดีแก่ฝ่ายอัยการ ประการที่สี่คือ เนื่องจากส่วนใหญ่ในการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้นจะเน้นแค่ภาพของตัวผู้ต่อนั้น แต่ไม่ได้มีการบันทึกภาพมาที่ตัวเจ้าพนักงานสอบสวน ดังนั้นการบันทึกภาพในลักษณะดังกล่าว อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องความโปร่งใสของเจ้าพนักงานในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้นได้ทั้งหมด (Dixon, 2006) เนื่องจากไม่ได้เห็นภาษากายหรือการแสดงออกทางสีหน้าของเจ้าพนักงาน ประการที่ห้า มีข้อโต้เถียงว่าถึงแม้จะมีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้น แต่ภาพและเสียงที่ได้มานั้น อาจเป็นคำสารภาพหรือการบันทึกภาพการตอบคำถามของผู้ต่อนั้นที่มีการชักจูงมาก่อน (CLRD, 1968) กล่าวคือมีการชักจูงกันนอกรอบมาก่อน ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้ความจริงทั้งหมด เพราะการบันทึกภาพและเสียงใช้ในกรณีการถามคำถามให้การหรือสอบปากคำผู้ต่อนั้น ไม่ได้มีการบันทึกทุก ๆ การ

พุดคุยระหว่างผู้ต้องหากับพนักงานเจ้าหน้าที่ ประการที่หก มีผู้เสนอแนะว่า ภาพที่ได้จากบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ไม่สามารถแสดงได้ว่าผู้ต้องหาถูกเจ้าพนักงานข่มขู่หรือทำร้ายร่างกายมาก่อนหรือไม่ เนื่องจากในบางกรณีภาพที่ได้มานั้น อาจไม่ได้มีความละเอียดเพียงพอ (Baldwin, 1992) (McConville, 1992) ประการที่เจ็ด อาจมีบางกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การเมื่อรู้ว่ามีกรบันทึกภาพและเสียง แต่ผู้ต้องหายินดีที่จะให้การเมื่อไม่มีการบันทึกภาพและเสียง (Dixon, 2006) และประการสุดท้าย มีข้อกังวลว่าทำให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา การกระทำดังกล่าว อาจไม่มีผลให้เจ้าพนักงานเปลี่ยนแปลงเทคนิคการสอบสวน เนื่องจากพอไม่มีการบันทึกภาพและเสียง พฤติกรรมของเจ้าพนักงานก็ยังคงเป็นเช่นเดิม (Garrett, 2011) กล่าวคือมีท่าทีที่ดีขึ้นเมื่ออยู่ในระหว่างการบันทึกภาพและเสียงเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียแล้วพบว่า ถึงแม้ว่าจะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวมีข้อเสียมากกว่า แต่ข้อเสียบางประการที่ได้มีการนำเสนอขึ้น อยู่ในวิสัยที่จะหาวิธีแก้ไขได้ เช่น ในเรื่องของงบประมาณในการจัดซื้อและทำนุบำรุงอุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง เนื่องจากในปัจจุบันอุปกรณ์ในการบันทึกภาพและเสียงไม่ได้มีราคาสูงเช่นแต่ก่อน กรณีนี้รวมถึงค่าทำนุบำรุงเช่นกัน ดังนั้นข้อเสียประการนี้จึงไม่น่าหนักมากนัก ประการต่อมาในเรื่องของปัญหาการพกพาอุปกรณ์ในการบันทึกภาพและเสียง ปัญหาข้อนี้จะไม่เป็นปัญหาใหญ่ในยุคปัจจุบันนี้ เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีในปัจจุบันได้ทำให้อุปกรณ์ในการบันทึกภาพและเสียงมีขนาดเล็กลง สะดวกต่อการพกพามากขึ้น ดังนั้นข้อเสียประการนี้จึงฟังไม่ขึ้น ประการต่อมาในข้อโต้เถียงที่ว่า ความละเอียดของภาพที่บันทึกได้นั้นไม่มีความละเอียดพอนั้น เนื่องจากในปัจจุบันการบันทึกภาพและเสียงให้ได้ภาพและเสียงที่คมชัดและละเอียดมาก สามารถทำได้แล้ว ข้อเสียประการนี้จึงฟังดูไม่มีน้ำหนักเช่นกัน ประการต่อมา ปัญหาที่ไม่มีการบันทึกภาพในส่วนของเจ้าพนักงาน ปัญหานี้ก็สามารถแก้ไขได้โดยใช้กล้องเพิ่มอีกหนึ่งตัวเพื่อบันทึกภาพของเจ้าพนักงานนั่นเอง ในส่วนของข้อเสียที่เหลือนั้น แม้ว่าเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ หากแต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อดีแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าข้อดีนั้นมีน้ำหนักมากกว่า การบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ทำให้อย่างน้อยก็เป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสในการสอบสวนของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าไม่ได้กระทำอะไรที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเป็น การป้องกันการสารภาพเท็จ อันเป็นปัญหาหลักที่ส่งผลต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยรวมและรวมถึง ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมเช่นกัน นอกเหนือไปจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการ กำหนดเชิงสัญลักษณ์ว่ามีการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานสอบสวนอีกด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหานั้นมีคุณค่าต่อการพัฒนา กระบวนการยุติธรรมทางอาญามากกว่าเป็นโทษ

#### 4. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาของประเทศอังกฤษและเวลส์

ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น กฎหมายสารบัญญัติหลักที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหานั้น คือ พระราชบัญญัติตำรวจและพยานหลักฐานในคดีอาญา ค.ศ.1984 (Police and Criminal Evidence Act 1984) หรือ PACE ในส่วนของหลักเกณฑ์การบันทึกภาพและเสียงนั้นถูกกำหนดอยู่ใน Code F อย่างไรก็ตามปัจจุบันกฎหมายสารบัญญัตินี้ไม่ได้มีการบังคับให้ต้องมีการบันทึกภาพและเสียง แต่ให้อำนาจในการพิจารณาว่าจะมีการบันทึกภาพและเสียงหรือไม่ โดยเป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง ตามที่กำหนดใน Code E paragraph 2.4 ซึ่งก็คือพนักงานสอบสวน หรือในกรณีที่เป็นการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาสมัครใจนั้น รวมถึงเจ้าพนักงานตำรวจที่มียศตั้งแต่จ่าขึ้นไป โดยร่วมกับพนักงานสอบสวน อย่างไรก็ตาม ภายใต้ Code F ได้มีการเสนอแนะกรณีที่เหมาะสมที่มีการบันทึกภาพและเสียง เช่น กรณีที่ผู้ต้องหาต้องการมีผู้ปกครอง (appropriate adult) ร่วมด้วยในการถามคำให้การ กรณีที่ทนายหรือผู้ปกครองของผู้ต้องหาร้องขอให้มีการบันทึกภาพและเสียง, กรณีที่ผู้ต้องหามีปัญหาทางด้านการศึกษา เช่น หูหนวก ตาบอด เป็นใบ้, กรณีที่มีการให้ผู้ต้องหาแสดงท่าทีหรือพฤติกรรมบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการถามคำให้การหรือสอบปากคำนั้น ๆ, กรณีที่เจ้าพนักงานสอบสวนคิดว่าการบันทึกภาพและเสียงจะเป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนคดี และกรณีที่อุปกรณ์บันทึกนั้น ไม่สามารถแยกการบันทึกเสียงออกจากการบันทึกภาพและเสียงได้โดยการบันทึกภาพและเสียงนั้นไม่จำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา แต่ผู้ต้องหาหรือตัวแทนสามารถโต้แย้งได้ อย่างไรก็ตาม ในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในการไม่ให้มีการบันทึกภาพและเสียงนั้นอาจถูกสอบถามเหตุผลถึงการเลือกไม่กระทำในชั้นศาลได้ (Devon and Cornwall Police, 2019) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น การบันทึกภาพและเสียงส่วนใหญ่จะกระทำในคดีที่ต้องมีการดำเนินคดีในชั้นศาล (triable offences) ได้ ได้แก่ คดีที่ขึ้น Crown Court ที่ต้องมีคณะลูกขุนหรือคดีที่ขึ้น magistrates's court โดยไม่ต้องมีคณะลูกขุนก็ได้ นั้นหมายความว่าไม่จำเป็นต้องมีการบันทึกภาพและเสียงในคดีที่มีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินหกเดือนนั่นเอง (Chalmers, 2014) ซึ่งเป็นคดีที่พิจารณาและพิพากษาในศาล magistrates's court เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายตาม มาตรา 7 ใน Terrorism Act 2000 และมาตรา 22 ใน Counter-Terrorism Act 2008 ได้กำหนดบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียง ทั้งนี้การกระทำข้างต้นไม่ได้กระทำอาศัยอำนาจตาม Code E และ F ของ PACE แต่กระทำอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

#### 5. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาของประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนปี ค.ศ.2003 นั้น มีเพียงสองมลรัฐ ได้แก่ มลรัฐออลาสก้า และมลรัฐมินนิโซต้าเท่านั้นที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ในขณะที่ปัจจุบัน (2018) มีทั้งสิ้น 27 มลรัฐ ที่ได้มีการบังคับตามกฎหมายสารบัญญัติหรือคำสั่งศาลหรือตามความสมัครใจของ

หน่วยงาน ในการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาเฉพาะบางกรณี (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018)

มลรัฐแรกที่มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา คือ มลรัฐอลาสก้า ในปี ค.ศ.1985 ซึ่งเป็นผลมาจากคำพิพากษาศาลสูงสุดมลรัฐ ในคดี Stephen V State ซึ่งกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในคดีอาญาทุกประเภท อย่างไรก็ตาม มลรัฐส่วนใหญ่ กล่าวคือจำนวน 17 รัฐ ได้แก่ อาคันซอร์ โคโรลาโด ไอดาโฮ แคนซัส เคนตักกี แมรีแลนด์ มิชิแกน มิสซูรี มอนทาน่า เนบรัซกา นิวเม็กซิโก นิวยอร์ก นอร์ทคาโรไลน่า โอเรกอน เทนเนสซี เวอร์มอนต์และวิสคอนซิน (Sullivan, 2016) ได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ในรูปแบบของกฎหมายสารบัญญัติ โดยมีเพียง 6 มลรัฐ ได้แก่ อลาสก้า อารีโซน่า อินเดียน่า มินนิสโซต้า นิวเจอร์ซีและเท็กซัส (Sullivan, 2016) เท่านั้น ที่กำหนดให้ใช้วิธีการดังกล่าวในชั้นสอบสวนโดยผลจากคำพิพากษา ส่วนในสองมลรัฐที่ถึงแม้ได้มีการกำหนดไว้ทั้งทางกฎหมายสารบัญญัติและคำพิพากษาอย่าง มลรัฐเวสต์เวอร์จิเนียและมลรัฐไอโอวา แต่ก็ได้มีการพิพากษาศาลที่รับรองว่า การกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงนับเป็นประโยชน์และสนับสนุนให้มีการกระทำ โดยพบในคำพิพากษาของมลรัฐเวสต์เวอร์จิเนียในคดี State V Nicholson และของมลรัฐไอโอวาในคดี State v Hajtic ตามลำดับ

ในส่วนของมลรัฐโรดไอแลนด์และฮาวาย ได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียง ในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในบางส่วน โดยกำหนดให้เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละหน่วยผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยที่ไม่ได้ออกเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือโดยคำพิพากษาของศาล ในปี ค.ศ. 2013 กรมตำรวจโรดไอแลนด์ได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงผ่านทางข้อบังคับของกรม (RIPAC, 2013) และหน่วยงานทั้งหมด 43 หน่วยของกรมนั้นได้รับนโยบายไปปฏิบัติตาม (Sullivan, 2014) ดังนั้น มลรัฐโรดไอแลนด์จึงนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการมีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาทั่วทั้งมลรัฐ โดยที่มีต้องออกเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือผ่านคำพิพากษา ในส่วนของมลรัฐฮาวายนั้น ถึงแม้คำพิพากษาในคดี State V Kekona ได้รับรองว่าการบันทึกภาพและเสียง นั้นเป็นประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการใช้วิธีการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หน่วยตำรวจใหญ่ทั้งสี่หน่วยของมลรัฐฮาวาย ที่เป็นหน่วยตำรวจที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่ประชาชนอยู่อาศัยทั้งหมดของมลรัฐได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในทุก ๆ คดีที่เป็นความผิดที่มีโทษสูง (felonies) (Sullivan, 2016) จึงนับว่าในทางปฏิบัตินั้น มลรัฐฮาวายเองก็มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงทั่วทั้งมลรัฐเช่นเดียวกัน ในส่วนของมลรัฐอื่นที่ไม่ได้มีการบังคับโดยออกกฎหมายสารบัญญัติหรือผ่านคำพิพากษา อย่างเช่น มลรัฐไอดาโฮ ก็ได้มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียง ในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ใน 26 จาก 117 หน่วย ซึ่งนับว่าเป็นร้อยละ 22 ของทั้งหมด (Raevs, 2011)

ในส่วนของมลรัฐที่กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา นั้น จากการศึกษาพบว่า ในมลรัฐต่าง ๆ นั้นมีเงื่อนไขในการบังคับต่างกันออกไป บางมลรัฐเช่น อลาสก้า อาคันซอ มินนิโซต้าและมอนทาน่า ได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในทุก ๆ ฐานความผิดอาญา (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018) ในส่วนของมลรัฐอินเดียน่า นิวเม็กซิโก ยูทาห์และวิสคอนซิน นั้น ได้กำหนดเฉพาะฐานความผิดที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์ (felonies) (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018) ในขณะที่มลรัฐส่วนใหญ่ ได้แก่ โคโรลาโด, คอนเนคติกัต, วอชิงตัน ดี.ซี. (District of Columbia), อิลลินอยส์, แคนซัส, เมน, แมรี่แลนด์, มิชิแกน, มิสซูรี, เนบรัสกา, นิวเจอร์ซี, นิวยอร์ก, นอร์ทคาโรไลน่า, เท็กซัสและเวอร์มอนต์ ได้สงวนให้การบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงเฉพาะบางฐานความผิดเท่านั้น เช่น ฆาตกรรมโดยเจตนา ช่มชู้ ความผิดเกี่ยวกับเพศบางฐาน ทำร้ายร่างกายสาหัสหรือความผิดอุกฉกรรจ์ ฐานอื่น ๆ (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018) ในส่วนของมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดให้การบันทึกภาพและเสียงจะต้องกระทำในกรณีที่ยุ่ยาวตกเป็นผู้ต้องหาในคดีฆาตกรรมเท่านั้น (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018) ส่วนมลรัฐโอเรกอนนั้น เฉพาะในคดีฆาตกรรม ต้องโทษขั้นต่ำสำหรับ ฐานความผิดนั้น ๆ หรือเป็นผู้เยาว์ที่ถูกดำเนินคดีเสมือนผู้ใหญ่ (Bang, Stanton, Hemmens & Stohr, 2018)

## 6. กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ถึงแม้กฎหมายสารบัญญัติเรื่องการบันทึกภาพและเสียง ในการถาม คำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหานั้นจะยังไม่มีผลบังคับใช้จนกว่าจะถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ.2019 ที่จะถึงนี้ แต่ประเทศญี่ปุ่นเองได้มีกฎหมายสารบัญญัติในส่วนสำหรับการบันทึกเสียงในการถามคำให้การ หรือ สอบปากคำผู้ต้องหาบังคับใช้ก่อนอยู่แล้ว เพียงแต่ตัวกฎหมายที่กำลังจะบังคับใช้นั้นจะมีการขยายขอบเขตให้มีการบันทึกเสียงในหลาย ๆ คดีมากขึ้น และกำหนดเพิ่มให้มีการบังคับการบันทึกทั้งภาพและเสียง ในบางคดี ดังจะอธิบายต่อไปนี้

สำหรับการบันทึกภาพและเสียงภายใต้กฎหมายใหม่นั้น มีการจำกัดกรณีที่ยังบังคับให้มีการบันทึกภาพ และเสียง กล่าวคือ บังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงเฉพาะในคดีที่จะได้รับการพิจารณาโดย “ศาล ลูกขุน” ที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาผสมกับผู้พิพากษาอาชีพ (lay judge system) กล่าวคือในคดีที่มีอัตรา โทษสูง และเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่ได้แบ่งความผิดออกเป็นประเภทๆเช่นลหุโทษหรืออุกฉกรรจ์ คดีที่มีอัตรา โทษสูงในที่นี่ โดยหลักจะประกอบไปด้วย (1). คดีที่มีโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือมีโทษจำคุกและ บังคับการทำงานหนัก และ (2). คดีที่เกี่ยวข้องถึงแก่ความตายโดยการกระทำผิดอาญาที่กระทำโดยเจตนา ส่วนคดี อื่น ๆ ที่เข้าข่ายคดีที่มีโทษหนัก ได้แก่ ฆาตกรรม ชิงทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือ ความตาย ทำร้ายร่างกายจนถึงแก่ความตาย การข่มขืนยานพาหนะที่ก่อให้เกิดผู้อื่นถึงแก่ความตาย วางเพลิงสถานที่ ที่รกร้าง ลักพาตัวเพื่อเรียกค่าไถ่และการทอดทิ้งบุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบ อันเป็นเหตุให้บุคคลนั้นถึงแก่ ความตาย (Reichel & Suzuki, 2015) อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดข้อยกเว้นในการที่ไม่ต้องบันทึกภาพและเสียง

ในบางกรณีอีกด้วย เช่น ในกรณีที่มีการบันทึกภาพและเสียงจะทำให้ไม่ได้คำสารภาพจากผู้ต้องหา (Japan Times, 2014)

แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายสารบัญญัติดังกล่าวกลับเพิ่มข้อกำหนดในการให้มีการบันทึกเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหามากขึ้น โดยขยายจาก 4 คดี คือ ยาเสพติด อาวุธปืน ลักลอบนำเข้าสินค้าและองค์รอาชญากรรม เพิ่มเป็น 14 คดี ที่รวมถึง ฆาตกรรม ทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกายสาหัส ลักทรัพย์ในเคหสถานและการผลิตสื่อลามกเด็กด้วย (Miyazawa & Hirayama, 2017)

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ทางด้านผู้วางนโยบายนั้นค่อนข้างสนับสนุนในส่วนการบันทึกในรูปแบบเสียงมากกว่าและมองว่าการบันทึกภาพและเสียงนั้นควรสงวนไว้ใช้ในกรณีคดีที่มีโทษสูงเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่าถึงแม้ว่าการปฏิรูปนี้จะถูกเสนอโดยกระทรวงยุติธรรม แต่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นผู้กำหนดนโยบายนั้นค่อนข้างเป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยมและไม่ได้เต็มใจที่จะมีการปฏิรูปการสอบสวนของตำรวจเท่าใดนัก (Miyazawa & Hirayama, 2017) ดังนั้นถึงแม้ในร่างฯที่กระทรวงยุติธรรมได้มีการเสนอไปนั้นกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงเป็นหลัก แต่ในเมื่อผู้พิจารณานั้นไม่ได้ประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น ผลที่ได้คือกฎหมายที่กำลังจะมีผลบังคับใช้นั้น ยังคงเน้นการบันทึกในรูปแบบเสียงเป็นหลัก ในขณะที่การบันทึกภาพและเสียงจะสงวนไว้ใช้ในกรณีที่คดีอาญาที่มีโทษสูงเท่านั้น จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปที่ค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น เจ้าพนักงานสอบสวนได้มีการทดลองให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ ในกรณีที่ผู้ต้องหาให้ความยินยอม และจากคดีอิมาชิ (Japan Times, 2016) ที่เป็นคดีตัวอย่างที่สำคัญในเรื่องนี้ ได้สะท้อนให้เห็นว่าการบันทึกภาพและเสียงฯของผู้ป่วนนั้นจะมีปัญหาหลัก ๆ อยู่สองปัญหาคือ (1). จะไม่มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯในกรณีที่ผู้ต้องหายังไม่ได้โดนจับและถูกขังในข้อหาที่โดนแจ้งและ (2). จะไม่มีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบปากคำหรือถามคำถามผู้ต้องหาในคดีที่เป็นคดีที่มีโทษเบาหรือคดีอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจของ “ศาลลูกขุน” ที่องค์คณะประกอบด้วยบุคคลธรรมดาผสมกับผู้พิพากษาอาชีพ (lay judge system) และจากที่ได้พิจารณาหลักการของกฎหมายว่าด้วยการบันทึกการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาที่กำลังจะมีการบังคับใช้แล้วนั้น ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ เนื่องจากดังที่อธิบายไว้ข้างต้นว่า การบันทึกภาพและเสียงนั้นใช้ในคดีโทษสูงที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ “ศาลลูกขุน” เท่านั้น ส่วนคดีอาญาอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้น จะมีแค่การกำหนดให้บันทึกในรูปแบบเสียงเท่านั้น

## 7. การบันทึกภาพและเสียงในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหาของประเทศไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่ง que เห็นถึงข้อดีของการบันทึกภาพและเสียงฯ ในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ในปี พ.ศ.2561 คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอให้มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯในการถามคำถามหรือสอบปากคำผู้ต้องหา ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136 ซึ่งมีความว่าดังนี้



“มาตรา ๑๓๖ การถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาในคดีที่มีข้อหาความผิดซึ่งกฎหมายกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่ยหนักกว่านั้น ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้ เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีเหตุจำเป็นอันอื่นอันไม่อาจดำเนินการได้ ก็ให้พนักงานสอบสวนนั้นบันทึกเหตุดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานในสำนวนการสอบสวน”

จะเห็นได้ว่าสำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น เบื้องต้นได้กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ ในคดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป ซึ่งจะครอบคลุมถึงความผิดต่าง ๆ ตามประมวลกฎหมายอาญา อาทิ ความผิดฐานกระทำชำเราเด็กเด็กอายุยังไม่เกินสิบสามปี<sup>2</sup> ฆาตกรรม<sup>3</sup> ชิงทรัพย์<sup>4</sup> ปล้นทรัพย์<sup>5</sup> หรือความผิดฐานเป็นกบฏ<sup>6</sup> เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ร่างฯ นี้ก็ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่เร่งด่วนหรือมีเหตุจำเป็นอันทำให้บันทึกภาพและเสียงฯไม่ได้ โดยทั้งนี้ให้เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานสอบสวน

## 8. วิเคราะห์เปรียบเทียบร่างกฎหมายเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136 กับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า แต่ละประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการบันทึกภาพและเสียงในการถามคำให้การและสอบปากคำผู้ต้องหาที่แตกต่างกันไป แต่เบื้องต้นบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและไทยนั้นเห็นตรงกันว่าคดีที่มีโทษสูง เช่น ของประเทศไทยในคดีที่มีอัตราโทษขั้นต่ำให้จำคุกเกินห้าปี ญี่ปุ่นในกรณีคดีที่มีอัตราโทษสูง หรือกรณีในบางมลรัฐในคดีที่เป็นคดีอุกฉกรรจ์ (felonies) นั้นควรมีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ

เป็นที่น่าสนใจว่า ในประเภทคดีที่มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯนั้น ประเทศญี่ปุ่นกลับไม่รวมถึงคดีข่มขืนกระทำชำเราหรือความผิดทางเพศอื่น ๆ เว้นแต่กรณีการผลิตสื่อลามกเด็กที่บังคับให้มีการบันทึกเสียงฯ ในขณะที่หลายมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เล็งเห็นความสำคัญของฐานความผิดดังกล่าวมากกว่า โดยมีการบังคับการบันทึกภาพและเสียงฯในการถามคำให้การและสอบปากคำผู้ต้องหา ส่วนใน

<sup>2</sup> โทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 277 วรรค3

<sup>3</sup> โทษ ประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่15-20ปี

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288

<sup>4</sup> โทษจำคุกตั้งแต่5-10ปี

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 339

<sup>5</sup> โทษจำคุกตั้งแต่10-15ปี

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 340

<sup>6</sup> โทษ ประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113

ประเทศไทยมาตรา 136 ของร่างกฎหมายเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะปรับใช้ได้ ในกรณีความผิดฐานกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกินสิบสามปีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 277 วรรค 3 อย่างไรก็ตามหากเป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ กรณีอื่นที่มีอัตราโทษขั้นต่ำให้จำคุกไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 136 ผู้ต้องหาจะต้องเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีตามมาตรา 134/2 จึงจะนำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

ในส่วนของประเทศอังกฤษและเวลส์นั้น ถึงแม้กฎหมายสารบัญญัติจะไม่ได้มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในคดีอาญาทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานสอบสวนนิยมบันทึกภาพและเสียงอยู่แล้ว ในคดีที่ไม่ใช่คดีลหุโทษ ส่วนในคดีที่มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงนั้น ทางด้านประเทศอังกฤษและเวลส์จะมีพระราชบัญญัติเฉพาะในฐานความผิดที่เกี่ยวกับการก่อร้าย

ทั้งนี้ในคดีหลาย ๆ แบบที่มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงนั้น เป็นที่น่าสนใจว่า มลรัฐโอเรกอน ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในกรณีผู้เยาว์เป็นผู้ต้องหาซึ่งนับเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความน่าสนใจที่จะนำมาบัญญัติในกฎหมายไทยเช่นเดียวกัน เพราะในกรณีประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีการบัญญัติให้มีการบันทึกภาพและเสียงในกรณีผู้เยาว์เป็นผู้ต้องหาแต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทุกฐานความผิด โดยความผิดที่จะดำเนินการได้นั้นจะต้องเป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 133 ทวิแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

จากการพิจารณาวิเคราะห์ร่างกฎหมายเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136 อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียง ในการถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาของประเทศไทยนั้น พบว่า เบื้องต้นได้มีกำหนดฐานความผิดที่บังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงไว้โดยกว้าง กล่าวคือ ความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป ซึ่งนับว่าเป็นข้อดี เพราะอย่างที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นว่า การกำหนดเช่นนี้จะครอบคลุมถึงคดีอาญาที่สำคัญหลักๆ ซึ่งถึงแม้จะไม่ได้มีการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงในทุก ๆ คดีอาญาอย่างเช่น บางมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การเริ่มต้นในคดีที่มีโทษค่อนข้างสูงก็นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี เนื่องจากเป็นคดีดังกล่าวเป็นที่ระบอบสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนมาก การป้องกันการได้มาซึ่งคำสารภาพเท็จโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีจำพวกข้างต้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากการบันทึกภาพและเสียงในคดีดังกล่าว สามารถช่วยในลดการได้มาของคำสารภาพเท็จได้แล้วนั้น ในอนาคตหากวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ก็อาจมีการพิจารณาให้เพิ่มการบันทึกภาพและเสียงให้ใช้ในทุก ๆ ฐานความผิดที่มีโทษจำคุกขั้นต่ำได้

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ร่างมาตรา 136 นี้ ได้ให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการที่จะให้ไม่มีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำไว้ ในกรณีนั้นจะเป็นกรณีการให้เจ้าพนักงานฯ ได้ใช้อำนาจดุลยพินิจมากเกินไปหรือไม่ เนื่องจากตัวบทได้กำหนดไว้เพียงว่า เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือกรณีเร่งด่วน สำหรับการตีความกรณีเร่งด่วนอาจเป็นที่ชัดเจนและไม่มีปัญหาในการตีความมากนัก อย่างไรก็ตาม การตีความคำว่าเหตุจำเป็นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เช่นกรณีใดจึงเรียกว่าเหตุจำเป็น ทั้งนี้การอนุญาตให้ใช้ ดุลยพินิจโดยกว้างนี้อาจเป็นดาบสองคมได้ เนื่องจากอาจถูกนำไปใช้ในกรณีที่เป็นการทุจริต

ได้ เช่น การที่เจ้าพนักงานฯ ใช้ดุลยพินิจว่าจะไม่มีการบันทึกภาพและเสียงฯ และในขณะที่มีการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา นั้น มีการข่มขู่ หรือพูดหว่านล้อมผู้ต้องหาเพื่อให้ได้คำสารภาพเท็จเกิดขึ้น ซึ่งสุดท้ายแล้วนั้นผลที่ได้ก็คือได้รับคำสารภาพเท็จอยู่ดี ทั้งนี้ หากเป็นเช่นนั้นแล้ว กฎหมายดังกล่าวจะไม่บรรลุถึงจุดประสงค์ของการบังคับให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ ได้เลย ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจส่วนนี้ด้วย เช่น เจ้าพนักงานฯ จะต้องมีเขียนรายงานถึงเหตุผลที่ไม่ได้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ หรือ การลงโทษทั้งทางวินัยและอาญาสำหรับเจ้าพนักงานฯ ที่จงใจใช้อำนาจดุลยพินิจในเรื่องดังกล่าวในทางทุจริต เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแสดงความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าพนักงานฯ

## 9. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตามข้างต้นแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาคำสารภาพเท็จและความโปร่งใสในการทำงานของพนักงานสอบสวนนั้นเป็นปัญหาในระดับนานาชาติ ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้หลายๆ ประเทศได้มีการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ ในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา อันที่จริงแล้วเรื่องการบันทึกการสอบถามคำให้การ หรือสอบปากคำผู้ต้องหาในกรณีนี้นั้น ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เพราะก่อนหน้านี้หลาย ๆ ประเทศ เช่น อังกฤษ และเวลส์ ได้มีการบันทึกเสียงในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม ด้วยการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตลอดจนการที่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สามารถหาซื้อได้ง่าย และมีราคาถูกลง ทำให้การบันทึกการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาด้วยอุปกรณ์เหล่านี้ กระทำได้ง่ายขึ้น จึงมีการพัฒนาจากการบันทึกแค่เสียงมาเป็นการบันทึกภาพและเสียง ทั้งนี้โดยอาศัยสมมติฐานว่า การได้เห็นและได้ฟังทั้งภาพและเสียงนั้นจะเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีที่ดีกว่า (A picture is worth a thousand words.) ทั้งนี้เป็นไปดังที่กล่าวไว้ในส่วนของข้อดีของการบันทึกภาพและเสียงฯ ข้างต้น ในส่วนของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันนอกจากกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/2 แล้ว ยังไม่ได้มีการกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับนานาอารยประเทศแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยเองก็ควรที่จะมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหาเพื่อป้องกันการได้มาซึ่งคำสารภาพเท็จ แสดงถึงความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าพนักงานฯ คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเรียกความเชื่อมั่นในการทำงานของเจ้าพนักงานฯ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่ามีข้อขัดข้องในการที่จะให้มีการเพิ่มการกำหนดให้มีการบันทึกภาพและเสียงในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำในส่วนของผู้ต้องหาเข้าไปด้วยในกรณีความผิดที่มีอัตราโทษสูง เบื้องต้นแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับและเสนอมาในร่างการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีการเสนอให้เพิ่มมาตรา 136 ขึ้น อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบันทึกภาพและเสียงในการสอบถามคำให้การหรือสอบปากคำผู้ต้องหา จากการพิจารณาพบว่า ในส่วนของหลักการเบื้องต้นนั้นเป็นที่น่าพึงพอใจ

เพราะไม่ได้จำกัดการบันทึกภาพและเสียงไว้เฉพาะฐานความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 ทวิ และมาตรา 134/2 นำมาบังคับโดยอนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีเท่านั้น แต่ในร่างฯ ดังกล่าวนั้น ได้เสนอให้มีการบันทึกภาพและเสียงฯ ในทุก ๆ คดีอาญาที่มีอัตราโทษขั้นต่ำให้จำคุกเกินห้าปี ซึ่งดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้นว่า กรณีดังกล่าวจะครอบคลุมหลายฐานความผิดที่สำคัญและมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนในสังคม แต่เนื่องจากในตัวร่างฯ เองนั้น ได้เปิดช่องให้เจ้าพนักงานสอบสวนใช้ดุลยพินิจ ไม่บันทึกภาพและเสียงฯ ได้ในกรณีเร่งด่วนหรือจำเป็น ในประการนี้จึงยังเป็นที่น่าเป็นห่วงถึงประเด็นการใช้ อำนาจดุลยพินิจโดยมิชอบของเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะในการตีความ “กรณีจำเป็น” นั้นว่ามีขอบเขตเพียงใด ซึ่งการร่างไว้โดยกว้างนี้มีข้อดีตรงที่ทำให้สามารถใช้ได้หลาย ๆ กรณีจำเป็นที่อาจจะเกิดขึ้น ทำให้เกิดความ คล่องตัวและยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน แต่ก็มีข้อเสียในเรื่องที่อาจมีการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยมิชอบได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและป้องกันการใช้อำนาจดุลยพินิจโดยมิชอบของ เจ้าพนักงานฯ แล้วนั้น เห็นควรว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติที่จะเป็นการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานฯ และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลยพินิจขึ้นด้วยเช่นกัน อย่างเช่น การกำหนดให้มีการเขียนบันทึก ภายลักษณะอักษรแดงถึงเหตุผลที่ไม่บันทึกภาพและเสียงฯ หรือ การกำหนดให้ศาลต้องถามถึงเหตุผลที่ เจ้าพนักงานฯ ไม่บันทึกภาพและเสียงฯ เพื่อเป็นการตรวจสอบพยานหลักฐานว่าได้มาโดยชอบหรือไม่ หรือการที่ มีการกำหนดโทษทางวินัยและอาญาในกรณีที่เจ้าพนักงานฯ ใช้อำนาจดุลยพินิจโดยมิชอบ เป็นต้น ทั้งนี้ หาก สามารถกระทำได้ตามข้างต้นแล้วนั้น คงจะเป็นการลดปัญหาการได้มาซึ่งคำสารภาพเท็จและเพิ่มความโปร่งใส ของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย เนื่องจากมีระบบตรวจสอบอำนาจดุลยพินิจ คุ้มครองสิทธิ จำเลยได้มากขึ้นและที่สำคัญเป็นการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ของไทย ว่าสามารถอำนวยความยุติธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้อีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- Alderson K. (2004). *Powers and Responsibilities: Reforming NSW Criminal Investigation Law*. PhD Thesis, University of New South Wales
- Anderson T. (1992). *Take Two: The Criminal Justice System Revisited*. Bantam
- Baldwin J. (1992). Suspect Interviews. *New Law Journal*. Vol. 31. 95-6
- Bang B.L., Stanton D., Hemmens C. & Stohr M.K. (2018). Police recording of custodial interrogations: A state-by-state legal inquiry. *International Journal of Police Science & Management*. Vol. 20(1). 3–18
- Cassell P.G. & Hayman B.S. (1996). Police interrogation in the 1990s: An empirical study of the effects of Miranda. *UCLA Law Review*. Vol. 43. 839-931
- Chalmers J. (2014). Recording of police interviews. in J. Chalmers, F. Leverick and A. Shaw (eds.) *Post-Corroborator Safeguards Review Report of the Academic Expert Group*. The Scottish Government
- CLRD. (1958) *A Proposed System of Electronically Recording Police Interviews with Suspected Persons*. Criminal Law Review Division
- Devon and Cornwall Police. (2019). *Audio and Visual Record Interview of suspects*. Devon and Cornwall Police
- Dixon David. (2006). A Window into the Interviewing Process? The Audiovisual Recording of Police Interrogation. *New South Wales, Australia, Policing & Society*. Vol. 16:4. 323-348
- Drizin S. A. & Leo R.A. (2004). The problem of false confessions in the post-DNA world. *North Carolina Law Review*. Vol. 82. 891-1007
- Garrett B.L. (2011). The substance of false confessions. *Stanford Law Review*. Vol. 62, 1051-1118
- Gudjonsson G. H. (2010). The psychology of false confessions: A review of the current literature in G. D. Lassiter & C. A. Meissner (Eds.). *Police interrogation and false confessions: Current research, practice, and policy recommendations*. American Psychological Association
- Geller W. A. (1992). Police videotaping of suspect interrogations and confessions: A preliminary examination of issues and practices (A Report to the National Institute of Justice). Police Executive Research Forum, Department of Justice, National Institute of Justice. <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/139584NCJRS.pdf>>

- Hall P. (1998) *Do you agree that you said, "It's like this, she did fall down the stairs...": Electronic recording of interviews with suspect persons (ERISP): Register or merely situation?*. PhD Thesis, Macquarie University
- Innocence Project News. (2012). *NYPD slow to record interrogations*.  
<<http://www.innocenceproject.org/nypd-slow-to-record-interrogations/>>
- Japan times. (2016). *Case for Recording All Interrogations*.  
<<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/04/13/editorials/case-recording-interrogations>>
- Japan Times. (2014). *Interrogation Recording Pinched*.  
<<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/07/04/editorials/interrogation-recordings-pinched>>
- Japan Times. (2014). *Most Criminal Interrogations to Remain Opaque*.  
<<https://www.japantimes.co.jp/news/2014/07/02/national/crime-legal/most-criminal-interrogations-in-japan-will-remain-opaque>>
- Japan Times. (2014). *Say No to Plea Bargaining*.  
<<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2014/07/01/editorials/say-plea-bargaining>>
- Kassin S. M., Drizin S. A., Grisso T., Gudjonsson G., Leo R.A. & Redlich A. (2010). Police-induced confessions, risk factors, and recommendations: Looking ahead. *Law and Human Behavior*. Vol. 34. 49-52
- Lassiter G.D. & Meissner C.A. (2010) *Police interrogations and false confessions: Current research, practice, and policy recommendations*. American Psychological Association
- Leo R. A. (2008) *Police interrogation and American justice*. Harvard University Press
- McConville M. (1992). Videotaping Interrogations: Police Behaviour on and off Camera. *Criminal Law Review*. August 1992. 532-48
- Miyazawa Setsuo & Hirayama Mari. (2017). Introduction of Videotaping of Interrogations and the Lessons of the Imaichi Case: A Case of Conventional Criminal Justice Policy-Making in Japan. *27 WASH. INT'L L.J.* 149-176
- Mortimer A. & Shepherd E. (1999). Frames of Mind: Schemata Guiding Cognition and Conducting the Interviewing of Suspected Offenders' in Memon & Bull, *Handbook of the psychology of interviewing*. Wiley
- Police and Criminal Evidence Act 1984
- Reaves B.A. (2011). *Census of State and Local Law Enforcement Agencies*. U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Statistics

Reichel P.L. & Suzuki Y.E. (2015). Japan's Lay Judge System: A Summary of Its Development, Evaluation, and Current Status. *International Criminal Justice Review*. Vol. 25(3). 247-262

Rhode Island Police Accreditation Commission (RIPAC). (2013). *Accreditation standards manual*. <[http://ripolicechiefs.org/images/RIPAC\\_Accreditation\\_Standards\\_Manual\\_\\_First\\_Edition\\_May\\_2013.pdf](http://ripolicechiefs.org/images/RIPAC_Accreditation_Standards_Manual__First_Edition_May_2013.pdf)>

Royal Commission on Criminal Procedure (Philips Commission). (1977-1981)

Sekar S. (1997). *Fitted In: the Cardiff 3 and the Lynette White Inquiry*. The Fitted In Project

Setsuko Kamiya. (2010). *All Interrogations Must Be Taped*.

<<https://www.japantimes.co.jp/news/2010/03/27/national/all-interrogations-must-be-taped-sugaya/#.WcbUpbpFyc0>>

State v Hajtic 724 N.W.2d 449 (2006) (US)

State V Kekona 886 P.2d 740 (1994) (US)

State V Nicholson 174 W.VA. 573 (1985) (US)

Stephen V State 177 P.2d 1156 (1985) (US)

Sullivan T. P. (2005). Recent developments: Electronic recording of custodial interrogations: Everybody wins. *Journal of Criminal Law and Criminology*. Vol. 95. 1127-1140

Sullivan T. P. (2010). The evolution of law enforcement attitudes to recording custodial interviews. *Journal of Psychiatry & Law*. Vol. 38. 137-175

Sullivan T.P. (2016). *Custodial interrogation recording compendium by state*.

<<https://www.nacdl.org/usmap/crim/30262/48121/d/#HI>>

Sullivan T.P. (2014). *Custodial interrogation recording compendium by state*.

<<https://www.nacdl.org/usmap/crim/30262/48121/d/#HI>>

Wynbrandt K. (2016). Comment: From false evidence ploy to false guilty plea: An unjustified path to securing convictions. *Yale Law Journal*. Vol.126. 545-563

Zalman Marvin, Rubino Laura & Smith Bradley. (2017). Beyond Police Compliance with Electronic Recording of Interrogation Legislation: Toward Error Reduction. *Criminal Justice Policy Review*. 1-29

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2553). คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา. พิมพ์ครั้งที่ 7.

คณิง ภาไชย. (2561). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 11.สำนักพิมพ์วิญญูชน

ธานีศ เกศพิทักษ์. (2561). คำอธิบาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 14. สำนักพิมพ์สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

ไทยรัฐฉบับพิมพ์. (2561). เห็นชอบแก้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โยงร่าง "ปฏิรูปตำรวจ".

<<https://www.thairath.co.th/content/1454758>>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2017). *ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม*

*ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.*

<<https://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%20%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%9A.%20%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B8%8D%E0%B8%B2.pdf>>



## การพัฒนากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

พัชรวรรณ นุชประยูร<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมถือเป็นสิทธิประการสำคัญของประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่เกิดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากความแตกต่างทางฐานะ การศึกษา อาชีพ หรือข้อจำกัดอื่นใดที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรมในแต่ละขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องร้อง การดำเนินคดีหรือการบังคับคดี รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งเหตุแห่งความไม่รู้กฎหมายที่ทำให้คนส่วนหนึ่งมีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ในขณะที่คนอีกส่วนหนึ่งไม่มีความรู้ที่จะใช้กฎหมายในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ของตน เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการต่อสู้คดีหรือปกป้องสิทธิของตนโดยกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศไทยพบว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย จึงยังมีหน่วยงานของรัฐต่างคนต่างทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งมีขีดจำกัดและเกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ในการให้บริการรับเรื่องร้องเรียนให้คำปรึกษา และให้ความช่วยเหลือในคดีแพ่ง ศูนย์ดำรงธรรม ของกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้อย่างจำกัด หรือศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในมหาวิทยาลัย มีภารกิจในให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือได้อย่างจำกัดเช่นเดียวกัน รวมทั้งหน่วยงานด้านวิชาชีพเช่น สมาคมนายความ แม้จะสามารถให้บริการทั่วประเทศแต่ก็ไม่บางกรณีที่ไม่สามารถรับทำคดีได้ นอกจากนี้ยังพบว่า เมื่อประชาชน

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: nuchprayool@gmail.com

ต้องดำเนินคดีต่อศาลจำต้องใช้ทุนทรัพย์ส่วนหนึ่งในการดำเนินคดี แม้จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลในการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือใช้สิทธิในการขอความช่วยเหลือในการแต่งตั้งทนายความก็ตาม แต่ยังมีข้อจำกัดในการมีสิทธิในการเลือกแต่งตั้งทนายความที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เมื่อดำเนินคดีที่มีความซับซ้อนก็อาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินคดีในศาลได้ ดังนั้น บทความนี้ผู้ศึกษามุ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาบางประการในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการดำเนินการตามหลักการและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติและข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรการและกลไกทางกฎหมายของไทย อันจะนำไปสู่การพัฒนาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมต่อไป

**คำสำคัญ:** การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย, การปฏิรูปกฎหมาย, สิทธิในกระบวนการยุติธรรม, ความเป็นธรรมทางสังคม

## 1. บทนำ

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมถือเป็นสิทธิประการสำคัญของประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไม่เกิดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากความแตกต่างทางฐานะ การศึกษา อาชีพ หรือข้อจำกัดอื่นใดที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็น การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้เหตุแห่งความไม่รู้กฎหมายก็มีส่วนสำคัญทำให้คนละเมิดต่อกฎหมายและการไม่มีความรู้ทางกฎหมายก็เป็นอุปสรรคในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิผลประโยชน์ของตน เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการต่อสู้คดีในที่สุด “หลักการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดไว้ในข้อ 11 ย่อหน้า 1 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำไปสู่การบรรลุสิทธิเหล่านั้นและเป็นหลักประกันสำคัญที่คุ้มครองความเป็นธรรมขั้นพื้นฐานและความไว้วางใจของสาธารณะต่อกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ข้อ 14 ย่อหน้า 3 (d) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) ระบุว่า บุคคลทุกคนควรเข้าถึงสิทธิประการต่าง ๆ รวมทั้ง “การได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้นและสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่บุคคลได้รับแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย หากบุคคลนั้นไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายและในกรณีใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่สามารถรับภาระในการจ่ายค่าตอบแทนได้” (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2557)

นอกจากนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ข้อ 7<sup>2</sup> ข้อ 10<sup>3</sup> ข้อ 11<sup>4</sup> และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อบทที่ 14 (3 ฉ)<sup>5</sup> รวมถึงข้อคิดเห็นทั่วไปข้อ 32 ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council – HRC) ได้วางหลักการสำคัญ

<sup>2</sup> ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการยุ้งให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว

<sup>3</sup> ข้อ 10 ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน

<sup>4</sup> ข้อ 11 (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาคดีที่เปิดเผยซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี

(2) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาใด อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นใด อันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่ได้กระทำการนั้นไม่ได้และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

<sup>5</sup> ข้อบทที่ 14 (...)

3. ในการพิจารณาคดีอาญา บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกัน ขั้นต่ำดังต่อไปนี้โดยเสมอภาค (...)

(ฉ) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากล่ามโดยไม่คิดมูลค่า หากไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้

เกี่ยวกับสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเอาไว้ด้วย ทั้งนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าสิทธิในการมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย (Right to Legal Assistance) มีสาระสำคัญ

สำหรับประเทศไทย สิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย (The right to legal aid) เป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรม (the right to access to justice) และการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (the right to a fair trial) อันเป็นหลักการที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 16 มาตรา 258 ในการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม<sup>6</sup> นอกจากนี้มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” รวมทั้งในวรรค 3 ของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้” ด้วย

## 2. ภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในประเทศไทย

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความ รวมทั้งสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่ง และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายและพยาน เพิ่มเติมจากผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา ที่จะได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีแพ่ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายและการสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งหน้าที่ของรัฐในการจัดให้มีการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่ประเทศไทยมีพันธกรณีอีกด้วย สำหรับประเทศไทยพบว่า สิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย (The right to legal aid) จึงเป็นสิทธิพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมที่ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าถึงความยุติธรรม (the right to access to justice) และสิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (the right to a fair trial) อันเป็นหลักการที่ได้รับ

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 16 มาตรา 258

(...) ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม (...)

รองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 16 มาตรา 258 ในการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร” รวมทั้งในวรรค 3 ของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้” ด้วย

โดยพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายได้แก่ ข้อ 7 ข้อ 10 และข้อ 11 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) และหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Principles and Guidelines on the Access to the Legal Aid in Criminal Justice System) หลักการที่ 2 สำหรับหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (United Nations Principles and Guidelines on the Access to the Legal Aid in Criminal Justice System) หลักการและแนวทางปฏิบัติสหประชาชาติฯ ได้กล่าวถึงสิทธิในความช่วยเหลือทางกฎหมาย (the right to legal aid) ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นอกจากจะหมายถึงสิทธิที่จะมีทนายความเป็นตัวแทนทางกฎหมายในคดี (representation) แล้ว ยังหมายถึงการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (legal advice) การดำเนินการใดเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมาย (assistance) โดยไม่คิดมูลค่าให้กับผู้ที่มีรายได้น้อยหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม การช่วยเหลือทางกฎหมายหมายความรวมถึงการให้ความรู้ทางกฎหมายและสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน (legal education) การเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมาย (access to legal information) และการช่วยเหลือทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาททางเลือก (alternative dispute resolution) และความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) การช่วยเหลือกฎหมายกับบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่มีอำนาจต่อน้อยและการจัดล่ามให้ด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการรับรองสิทธิในการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (the right to a fair trial) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ได้กำหนดรับรองสิทธิในการต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือผ่านที่ปรึกษาทนายความที่ตนเลือก สิทธิที่จะได้รับแจ้งถึงสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมาย สิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่มาจากทางเลือกที่ตั้งในกรณีที่ผู้ยื่นไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอหรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยถือว่าสิทธิดังกล่าวนี้เป็นหลักประกันขั้นต่ำของผู้ถูกดำเนินคดีอาญา (ปกป้อง ศรีสนิท และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2557) จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะบริหารจัดการหรือสนับสนุนให้

การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายอย่างทั่วถึง โดยให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เป็นระบบที่เข้าถึงได้ โดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ยั่งยืนและเชื่อถือได้ โดยจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณที่เพียงพอ เหมาะสม บุคลากรที่ให้การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความรับผิดชอบ ด้วยการสนับสนุนหน่วยให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อขยายพื้นที่ให้บริการโดยใช้ แนวทางที่มีลักษณะบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงาน สถานศึกษา องค์กรเอกชน และ หน่วยงานอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ ในทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาในชั้นศาลรวมทั้งประชาชนที่เป็นผู้เสียหายและพยาน ในคดีอาญา (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558)

ปัจจุบันมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่มีบทบาท หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหลาย หน่วยงาน อาทิ

1. กองทุนยุติธรรม ในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มี ฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชน ใน การดำเนินคดี การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับ ผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยภารกิจสำคัญใน การให้ความช่วยเหลือประชาชน ได้แก่

- (1) การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี
- (2) การขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- (3) การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิ มนุษยชน
- (4) การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
- (5) การดำเนินงานกองทุนหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องกับ การจัดกิจกรรมของกองทุน (สำนักงานกองทุนยุติธรรม, 2559)

2. สภานายความ มีบทบาท หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตั้งแต่ พ.ศ. 2508 โดยตั้ง ฝ่ายช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายขึ้น และต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528 ในหมวด 9 ว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับ กฎหมาย การร่างนิติกรรมสัญญา และการจัดหาทนายความแก่ต่างให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีกองทุนช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย สนับสนุนการดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนของสภา ทนายความ<sup>7</sup>

<sup>7</sup> มาตรา 77 และ 79 พระราชบัญญัติสภานายความ พ.ศ. 2528

3. เนติบัณฑิตยสภา มีบทบาท หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการให้คำแนะนำและปรึกษาปัญหากฎหมายแก่ประชาชนทั่วไปและให้ความช่วยเหลือดำเนินคดีแก่ประชาชนที่มีฐานะยากจนและไม่ได้ความเป็นธรรม โดยไม่ต้องเสียค่าไต่สวนทนายความ แต่อย่างไรก็ดียังคงต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลต่าง ๆ อาทิ ค่าขึ้นศาล ค่าคำร้องขอ ค่าอ้างเอกสารหรือส่งหนังสือค่าไต่สวนทนายความ ค่าตรวจพิสูจน์เอกสาร ค่าคัดสำเนา หรือค่าถ่ายเอกสาร

4. คลินิกยุติธรรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยคลินิกยุติธรรมในส่วนกลางซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำหรับในต่างจังหวัดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกระทรวงยุติธรรม

5. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในด้านกฎหมาย

6. สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 ข้อ 15 (24) กำหนดให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน และความรู้ทางกฎหมาย แก่ประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอรรถคดี การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน ศิษษาวิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว

7. องค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน อาทิ มูลนิธิปวีณา เพื่อเด็กและสตรี มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม มูลนิธิสิทธิมนุษยชนเพื่อการพัฒนา มูลนิธิสภานวัฒนธรรม มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม มูลนิธิเพื่อนหญิง ศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ชาวไทยภูเขา (ชกช.) ของสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย สมาคมสร้างสรรค์และพัฒนาแม่ในประเทศไทย (สมท.) สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี เครือข่ายผู้หญิงชุมชนแออัด

8. ศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น คลินิกกฎหมาย ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์กฎหมายเพื่อประชาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์กฎหมายเพื่อการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, สำนักงานให้ความช่วยเหลือและให้บริการทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ศูนย์ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ศูนย์เผยแพร่และให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ศูนย์ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ศูนย์เผยแพร่และช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, คลินิกกฎหมายเคลื่อนที่ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, คลินิกกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, สำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, สำนักงาน

ช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (คลินิกยุติธรรม) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ เป็นต้น ทั้งนี้บทบาท หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย แตกต่างไปตามกรอบการดำเนินงานของแต่ละแห่ง

จะเห็นได้ว่า แม้อกฎหมายและหน่วยงานต่าง ๆ จะมีบทบาท หน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยได้รับรองหลักการพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียมไว้ แต่การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายในปัจจุบัน ยังไม่อาจรับประกันได้ว่าประชาชนสามารถเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมายที่เชื่อถือได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ท้วถึง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงความยุติธรรมของบุคคลในกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองน้อยในสังคม อาทิ เด็ก สตรี ผู้ใช้แรงงาน แรงงานข้ามชาติ ผู้พิการ ผู้ยากไร้ กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ไร้รัฐไร้สัญชาติ ผู้พลัดถิ่น ผู้บริโภค ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาที่ไม่เป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558) โดยมีสาเหตุที่สำคัญสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดของการช่วยเหลือทางกฎหมายของรัฐที่ยังไม่เป็นระบบและไม่เอื้อต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน และไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงการช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดความช่วยเหลือดังกล่าว จากศึกษาการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่รัฐจัดให้ นั้น พบข้อจำกัดที่สำคัญ 8 ประการ ได้แก่

1. การขาดความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558)
2. ขาดการสำรวจและจัดทำข้อมูลด้านการช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยพบว่าการให้ความช่วยเหลือมีลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีลักษณะการดำเนินงานที่แยกส่วน ซึ่งอาจเกิดความซ้ำซ้อน การสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งแต่ละองค์กรจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านต่าง ๆ
3. ขาดการส่งเสริมสนับสนุนศักยภาพของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่เป็นองค์กรวิชาชีพ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนในเรื่องเงินทุนหรือการดำเนินงานขึ้นตรงกับหน่วยงานนั้น ๆ
4. สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แม้อมีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคล โดยเฉพาะผู้ต้องหาและจำเลยที่จะมีทนายความ และมีสิทธิที่จะมีล่ามในชั้นสอบสวนและชั้นศาล แต่การช่วยเหลือทางกฎหมายยังคงมีข้อจำกัดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพและไม่ต่อเนื่อง
5. ขาดที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งความรู้ความสามารถเฉพาะประชาชนไม่สามารถเลือกที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่ตนเชื่อถือหรือไว้วางใจ และรัฐไม่สามารถจัดหาที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความให้ได้อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทที่ห่างไกล
6. ปัจจุบันยังไม่มีกรช่วยเหลือทางกฎหมายในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาและชั้นบังคับโทษ โดยผู้ต้องขังส่วนใหญ่ศึกษาชั้นตอนต่าง ๆ ในการยื่นขออุทธรณ์หรือฎีกา การขอพระราชทานอภัยโทษ หรือกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ในการใช้ชีวิตภายในเรือนจำจากผู้ต้องขังด้วยกัน (สุธาวัลย์ ชั้นประเสริฐ, 2557)



7. การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เหยื่อหรือผู้เสียหายและพยานในคดีที่ไม่เพียงพอ โดยปัจจุบันการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายมีเฉพาะการจัดหาทนายความให้แก่ผู้ยากไร้ในการเรียกร้องทางแพ่งในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และการกำหนดให้มีค่าตอบแทนและค่าป่วยการพยานเท่านั้น (ปกป้อง ศรีสนิท และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, 2547)

8. การขาดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่าง ๆ

### 3. บทสรุปสังเขป

จากการศึกษาพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายรับรองการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย แต่ยังไม่ทั่วถึงไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือมีประเด็นปัญหาในปัจจุบันรวม 6 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** องค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายมีลักษณะต่าง องค์กรต่างแยกกันดำเนินการ หน่วยงานของรัฐต่างทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งมีขีดจำกัดและเกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) ในการให้บริการรับเรื่องร้องเรียนให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือในคดีแพ่ง ศูนย์ดำรงธรรม กระทรวงมหาดไทย ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างจำกัด หรือศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีภารกิจในให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือได้อย่างจำกัด หรือหน่วยงานด้านวิชาชีพเช่น สภานายความ แม้จะสามารถให้บริการทั่วถึงทุกจังหวัดทั่วประเทศ แต่ก็ไม่บางกรณีที่ไม่สามารถรับทำคดีได้

**ประการที่สอง** ในคดีอาญาที่การจัดหาทนายความของรัฐไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องในชั้นสอบสวนและชั้นศาลซึ่งเป็นทนายความคนละคน ทั้งยังมีข้อจำกัดเรื่องประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญของทนายความที่รัฐจัดหา ทั้งในการช่วยเหลือมักจำกัดอยู่เพียงค่าตอบแทนทางวิชาชีพและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของทนายความ ทำให้ประชาชนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อเข้าถึงความยุติธรรม เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าตรวจพิสูจน์พยานหลักฐาน ค่าประกันตัว ค่าเดินทาง ค่าที่พัก เป็นต้น

**ประการที่สาม** กฎหมายบัญญัติให้รัฐจัดหาทนายความในกรณีผู้เสียหายในคดีอาญาหรือกรณีที่เป็นผู้ยากไร้ในคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีการให้ความช่วยเหลือในการจัดหาทนายในคดีแพ่งหรือการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น อนุญาโตตุลาการ ข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ทำให้การช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม และเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน รวมทั้งยังไม่มีการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายโดยรัฐสำหรับคดีที่มีลักษณะพิเศษ ที่ต้องการที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะทาง ยกเว้นคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นเด็กหรือเยาวชน เช่น คดีเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ คนพิการ ยาเสพติด คดีเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างเพศ คดีความรุนแรงในครอบครัว คดีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ คดีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา

หรือจำเลยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือแรงงานข้ามชาติ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ขัดกับหลักความสามารถในการต่อสู้คดีที่ทัดเทียมกันหรือหลักอาวุธที่เท่าเทียมกัน (equality of arms) และหลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม

**ประการที่สี่** สำหรับการดำเนินคดีในชั้นศาลนั้น เมื่อประชาชนต้องดำเนินคดีต่อศาลจำต้องใช้ทุนทรัพย์ส่วนหนึ่งในการดำเนินคดี แม้จะสามารถยื่นคำร้องต่อศาลในการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือใช้สิทธิในการขอความช่วยเหลือในการแต่งตั้งทนายความก็ตาม แต่ยังมีข้อจำกัดในการมีสิทธิในการเลือกแต่งตั้งทนายความที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เมื่อดำเนินคดีที่มีความซับซ้อนก็อาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการดำเนินคดีในศาลได้

**ประการที่ห้า** การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในขั้นตอนหลังจากพิพากษาคดี (legal aid at the post-trial stage) และการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายและพยานยังคงถูกละเลย ในส่วนนี้รัฐควรจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาในชั้นศาล (pre-trial, trial and post-trial stage) รวมทั้งประชาชนที่เป็นผู้เสียหายและพยานในคดีอาญาด้วย

**ประการที่หก** ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอในการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย โดยมีกลไกเฉพาะและมีความยั่งยืนเพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายทั้งระบบครอบคลุมทั้งกระบวนการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในปัญหาก่อนหน้าและควรจัดสรรค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการต่อสู้คดี ซึ่งรวมทั้ง ค่าใช้จ่ายในการทำสำเนาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมพยานหลักฐาน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพยานผู้เชี่ยวชาญ พยานด้านนิติวิทยาศาสตร์และนักสังคมสงเคราะห์ และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายยังขาดความเป็นระบบ ยังไม่มีนโยบายการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายระดับชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริมหน่วยงานหรือองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายยังไม่เพียงพอทั่วถึง โดยเฉพาะองค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญาในชั้นสอบสวนและชั้นศาล และการสนับสนุนองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอยู่แล้ว แต่การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายปัจจุบันยังมีข้อจำกัด ประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลและได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสม และทั่วถึง ซึ่งส่งผลให้การใช้สิทธิเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและตรากฎหมายที่กำหนดระบบให้การให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย ที่ส่งเสริมสนับสนุนความเข้มแข็งของประชาชนในการปกป้องสิทธิของตนเอง โดยมีกระบวนการช่วยเหลือทางกฎหมายที่ดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ท้ายนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะบางประการในทางนโยบายและการพัฒนากฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังนี้

1. ควรให้มีการบูรณาการหน่วยงานที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีทุกประเภท
2. ตรากฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญที่ครอบคลุมลักษณะประเภท และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่มีความชัดเจนและทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย
3. กำหนดให้กลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการจัดหาทนายความในคดีที่มีความต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถขอความช่วยเหลือจากทนายความที่เชี่ยวชาญเฉพาะ ไม่เพียงแต่กำหนดไว้ในรายชื่อทนายความอาสาหรือทนายความที่ศาลตั้งเท่านั้น โดยให้รัฐเป็นผู้มีภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าป่วยการทนาย
4. รัฐควรจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายได้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และหลังการพิจารณาในชั้นศาล (pre-trial, trial and post-trial stage) รวมทั้งประชาชนที่เป็นผู้เสียหายและพยานในคดีอาญาด้วย

## เอกสารอ้างอิง

ปกป้อง ศรีสนิท และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง การสำรวจเบื้องต้นเรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (Legal aid) สนับสนุนโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กุมภาพันธ์ 2557

ปกป้อง ศรีสนิท, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง หลักการสากลว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีอาญา (ครั้งที่ 3) “การประชุมเพื่อพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย”, โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP), 25 กุมภาพันธ์ 2557

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, เอกสารประกอบการประชุมโครงการเวทีสาธารณะ เรื่อง การปฏิรูปการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย วันที่ 23 เมษายน 2556

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย (กม.คปก.(ก) ที่ 30/2558), สิงหาคม 2558

สุธาวัลย์ ชั้นประเสริฐ, วิจัยเรื่อง การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายของประเทศไทย: กรณีศึกษากลุ่มผู้ต้องหาจำเลยและผู้ต้องขังในคดีอาญา, มกราคม 2557

ปกป้อง ศรีสนิท และเอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, เอกสารนำเสนอประกอบการประชุมระดมสมองเพื่อพัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (ครั้งที่ 3) ภายใต้โครงการประชุมทางวิชาการในชุดหลักการและแนวปฏิบัติสหประชาชาติว่าด้วยการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 25 กุมภาพันธ์ 2557.

สำนักงานกองทุนยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, เกี่ยวกับกองทุนยุติธรรม, 2559, เข้าถึงจาก <http://www.jfo.moj.go.th/TH/>

## บุคคลอิเล็กทรอนิกส์: นวัตกรรมทางกฎหมายว่าด้วยสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะ\*

วัชรชัย จิรจินดากุล\*\*

### บทคัดย่อ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีหุ่นยนต์ส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ (Robots and Artificial Intelligent) เข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์มากขึ้นในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นด้านการแพทย์ การวิจัย การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม หรือการใช้ประโยชน์ผ่านรูปแบบอื่น ๆ เช่น ผ่านระบบสมาร์ทโฮม รถยนต์ไร้คนขับ ร้านค้าอัตโนมัติ หรือผู้ช่วยอัจฉริยะบนสมาร์ตโฟน เป็นต้น ปัจจุบันเทคโนโลยีหุ่นยนต์ได้พัฒนาก้าวไปอีกขั้นสู่สิ่งที่เรียกว่า “ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล” (Digital Intelligent Agents: DIAs) หรือหุ่นยนต์อัจฉริยะหรือปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถคิดประมวลผลและตอบสนองได้โดยตัวมันเองตามสภาพแวดล้อมและชุดประสบการณ์ ความก้าวหน้านี้ส่งผลให้เกิดข้อวิตกกังวลและประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ และเป็นที่มาของการพิจารณาประเด็นสถานะบุคคล สภาพบุคคล สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะ

บทความนี้เป็นบทความเชิงสำรวจ มีวัตถุประสงค์มุ่งอภิปรายข้อถกเถียงทางปรัชญาเกี่ยวกับสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะโดยจะนำเสนอข้อความคิด ข้อกังวล และประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลการศึกษาก็จะเป็นพื้นฐานในการต่อยอดความคิดเมื่อพิจารณาสถานะทางกฎหมายของหุ่นยนต์ และปัญญาประดิษฐ์ต่อไปในอนาคตสำหรับประเทศไทย

**คำสำคัญ:** หุ่นยนต์ ปัญญาประดิษฐ์ บุคคลอิเล็กทรอนิกส์ สภาพบุคคล สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยสถานะและความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะและปัญญาประดิษฐ์ จัดเตรียมเพื่อนำเสนอในเวทีการประชุมวิชาการระดับชาติ ในวันคล้ายวันสถาปนา ครบรอบ 53 ปี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2562 ภายใต้ธีมงาน “เปลี่ยนโฉมประเทศไทยให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง” หัวข้ออิมมูนิตี้คณะนิติศาสตร์ “การปรับเปลี่ยนแนวคิดทางกฎหมายเพื่อความยุติธรรมทางสังคม” (Legal Transformation for Social Justice)

\*\* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 หมู่3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: watcharachai.j@nida.ac.th

## Electronic Persons: Legal Innovation on Legal Personhood of Smart Robots

Watcharachai Jirjindakul\*\*

### Abstract

Advance in robot technology has nowadays resulted in the use of robotics and artificial intelligence (AI) in everyday life. Several forms of using robots and AI are found, for example, in the areas of medical treatment, research and industrial development and in smart home system, unmanned vehicle, or intelligent assistant via a smart phone. Currently, and importantly, the robot technology has been further developed into the form of digital intelligent agents (DIAs), which it could be processed and responded with its own environment and experience. This progress has drawn seriously attention from several scholars in many disciplines to discuss about its status and legal concerns. One of many concerns is the legal status and legal personhood, the legal rights, duties and responsibilities of robots.

This paper examines philosophical thoughtful debates on the legal status of robots and AI, particularly the legal concept on legal personhood, legal concerns and legal issues. The result will benefit the legal-policy makers by providing some legal foundation and concept when considering the usage of robot and AI in the country.

**Keywords:** robot, artificial intelligence, electronic person, legal personhood, rights, duty, responsibility

---

\*\* Graduate, School of Law, School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA).

118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND

E-mail: watcharachai.j@nida.ac.th

## บทนำ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และหุ่นยนต์ ส่งผลให้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เข้ามามีบทบาทในชีวิตประจำวันของมนุษย์มากขึ้น โดยปัจจุบันเรามักจะได้ยินและได้เห็นตัวอย่างการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ (Robots and Artificial Intelligent) ในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านทางการแพทย์ โดยหุ่นแขนกลสามารถช่วยผ่าตัดคนไข้ หรืออำนวยความสะดวกในการจ่ายยาแก่ผู้ป่วย เป็นต้น หรือในด้านงานวิจัย มีการใช้หุ่นยนต์สำรวจปากปล่องภูเขาไฟเพื่อเก็บหลักฐานและบันทึกข้อมูล หรือในด้านอุตสาหกรรม มีการใช้หุ่นยนต์ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลเป็นแรงงาน เพื่อลดต้นทุนการผลิตและแรงงานคน เช่น ในอุตสาหกรรมยานยนต์ หรือในกรณีรูปแบบอื่น ๆ ทั่วไปที่เราได้ยินตามสื่อ เช่น การทำธุรกรรมผ่านระบบสมาร์ทโฮม รถยนต์ไร้คนขับ ร้านค้าที่มีตู้อัตโนมัติ หรือกรณีผู้ช่วยอัจฉริยะบนมือถือสมาร์ทโฟน เป็นต้น

หากพิจารณาในแง่พัฒนาการและประวัติศาสตร์ของการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ อาจกล่าวได้ว่า เรามีการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์อย่างจริงจังในอุตสาหกรรมยานยนต์ของประเทศญี่ปุ่นโดยเริ่มในช่วงปี 1960 เพื่อลดต้นทุนและเพิ่มปริมาณการผลิต ซึ่งต่อมาการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ได้มีการพัฒนาและใช้ในกองทัพโดยมีชื่อเรียกว่า unmanned aerial vehicles (UAVs) หรือ unmanned aerial system (UAS) (Everaerts, 2008)

ทั้งนี้ ความหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะยังมีความซับซ้อนโดยอาจแบ่งตามพัฒนาการและการใช้งาน ได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ประเภทแรก หุ่นยนต์ที่ผสมผสานกับเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต (ไม่ใช่โปรแกรมคอมพิวเตอร์) ซึ่งเป็นกรณีการผสมผสานเทคโนโลยีเครือข่ายบนอินเทอร์เน็ตกับเทคโนโลยีหุ่นยนต์ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล การนำทาง และบรรลุภารกิจผ่านระบบอินเทอร์เน็ต กับอีกประเภทหนึ่งคือ หุ่นยนต์อัจฉริยะที่เชื่อมต่อกับปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence -AI) ซึ่งเป็นพัฒนาการอีกขั้นของเทคโนโลยีหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ โดยหุ่นยนต์อัจฉริยะประเภทนี้จะมีระบบคิด และประมวลผลของตัวเอง เกิด “sense-think act” ที่สามารถประมวลผลข้อมูลที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก และสามารถคิดและตัดสินใจเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์และสภาพแวดล้อมได้เอง ซึ่งในแวดวงวิชาการ มีการเรียกสิ่งนี้ว่า “ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล” (Digital Intelligent Agents: DIAs) (Bekey, 2005: 233-34)

ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดในปัจจุบัน คือ กรณีของหุ่นยนต์ที่มีชื่อว่า “Sophia” ซึ่งเป็นหุ่นยนต์เสมือนคนที่มีปฏิสัมพันธ์กับคน (social humanoid) ตัวแรกของโลก โดยได้มีการเปิดตัวครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม ปี 2016 ที่มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา หุ่นยนต์โซเฟียตัวนี้ถูกพัฒนาขึ้นโดยความร่วมมือหลายฝ่ายที่สำคัญคือ ระหว่างบริษัท Hanson Robotics ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ฮ่องกง กับบริษัท Alphabet และ SingularityNet ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของกูเกิ้ล ในงานเปิดตัวโซเฟียได้แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของระบบการประมวลผล และจดจำเสียงโดยซอฟต์แวร์ AI และสามารถประมวลผลโต้ตอบกับคู่สนทนาได้ ซึ่งต่อมาได้รับการขนานนามว่าเป็นนวัตกรรมเสมือนคนขั้นแรกของโลกที่ได้รับรางวัล the “Innovation Champion” โดย United Nations Development Programme ผลจากความสามารถพิเศษของหุ่นยนต์โซเฟียตัวนี้ได้ก่อให้เกิดข้อกังวลต่าง ๆ และที่สำคัญก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของโซเฟีย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง เมื่อหุ่นเสมือนคนไซเบอร์ได้รับสถานะถือเป็นพลเมืองตามกฎหมายของประเทศซาอุดีอาระเบียในเดือนตุลาคม ปี 2017

### วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์มุ่งสำรวจข้อความคิดจากข้อมูลเอกสารเพื่อวิเคราะห์ข้อความคิดสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะ โดยผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาแบบสำรวจและพรรณนาความจากเอกสารทางกฎหมาย และบทความวิชาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อสรุปข้อความคิดและข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะและสภาพความเป็นบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะ โดยผู้เขียนได้นำเสนอผลการศึกษา และวิเคราะห์เชื่อมโยงกับประเด็นทางกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ คือ 1) หุ่นยนต์อัจฉริยะกับข้อเสนอว่าด้วยสถานะบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ 2) หุ่นยนต์อัจฉริยะกับข้อพิจารณาทางกฎหมายแง่มุมต่าง ๆ 3) สภาพบุคคลทางกฎหมาย และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะ และ 4) คุณสมบัติการตระหนักรู้โดยตัวเอง และบทสรุป รายละเอียดดังนี้

#### 1) หุ่นยนต์อัจฉริยะกับข้อเสนอว่าด้วยสถานะบุคคลอิเล็กทรอนิกส์

ผลจากการที่หุ่นยนต์เข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์ และช่วยอำนวยความสะดวกในหลาย ๆ ด้านนี้เอง ก่อให้เกิดข้อพิจารณาทางเทคโนโลยีกับกฎหมาย ทั้งในเรื่องสภาพความเป็นบุคคลของบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Persons: E-Persons) โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสถานะบุคคล สภาพบุคคล สิทธิและหน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์หรือปัญญาประดิษฐ์ ตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล หรือความเป็นตัวแทนอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Agent: E-Agents) ในการเข้าทำสัญญา ซึ่งกรณีที่หุ่นยนต์หรือปัญญาประดิษฐ์จะมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายได้นั้น หมายความว่า กฎหมายจะต้องยอมรับ และกำหนดสภาพและสภาพบุคคลทางกฎหมายให้กับหุ่นยนต์หรือปัญญาประดิษฐ์เสียก่อน

ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2017 ได้มีกลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญมากกว่า 150 คน จาก 14 ประเทศ ร่วมกันลงชื่อส่งจดหมายเปิดผนึกและข้อเสนอไปยังรัฐสภาของสหภาพยุโรป เพื่อเสนอให้มี “การสำรวจวิเคราะห์ และพิจารณาความเป็นไปได้และทางออกทางกฎหมายทั้งหมด เกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายเฉพาะ และสภาพบุคคลทางกฎหมายเฉพาะแก่หุ่นยนต์ และปัญญาประดิษฐ์” (Nevejans, N., 2016) โดยรัฐสภายุโรปได้เสนอร่างสถานะบุคคลสำหรับหุ่นยนต์อัจฉริยะ (smart robots) โดยได้กำหนดนิยาม “หุ่นยนต์อัจฉริยะ” (smart robots) เป็นการเฉพาะ มุ่งหมายถึงหุ่นยนต์ที่มีความสามารถในด้านต่าง ๆ เช่น ความสามารถในการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์และปฏิสัมพันธ์ ความสามารถที่จะดำเนินได้อิสระ ผ่านระบบตรวจจับเซ็นเซอร์ และความสามารถในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการกระทำตามสภาพแวดล้อม เป็นต้น พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิด “สถานะบุคคลอิเล็กทรอนิกส์” (status of electronic persons) สภาพบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic personality) และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์ กรณีที่หุ่นยนต์ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกโดยการกระทำของตัวเอง:



... so that at least the most sophisticated autonomous robots could be established as having the status of electronic persons responsible for making good any damage they may cause, and possibly applying electronic personality to cases where robots make autonomous decisions or otherwise interact with third parties independently. (Document, experts Sign Open Letter Slamming Europe's Proposal to Recognize Robots as Legal Persons)

จากเอกสารดังกล่าวนำไปสู่ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะว่าควรเป็นของผู้ใด ควรเป็นของโรงงานผู้ผลิตหุ่น (manufactures) หรือเจ้าของหุ่นยนต์ (the owner) หรือของตัวหุ่นยนต์อัจฉริยะหรือปัญญาประดิษฐ์เอง หรือควรเป็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งโรงงานผู้ผลิตและเจ้าของ เป็นต้น โดยแนวคิดสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมองว่าหุ่นยนต์อัจฉริยะ เป็นเพียงเครื่องจักรกล (machine) หรือเครื่องมือสื่อสารที่บรรจุข้อมูล และปฏิบัติตามคำสั่งของบุคคลจริง มีใช้ตัวคน/บุคคล และไม่อาจเป็นคน จึงไม่ควรมีสภาพบุคคล (personhood) ใดๆ ไรก็ดี ความเห็นแย้งต่อฝ่ายแรก มองในทางตรงกันข้ามโดยมองว่า หากหุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นเครื่องจักรกล หรือเครื่องมือสื่อสาร แล้วตัวมันจะแตกต่างอย่างไรจากตู้กดเงินสด (ATM) ซึ่งในความเป็นจริงเราต่างรับรู้กันว่า หุ่นยนต์อัจฉริยะมีความแตกต่างจากตู้กดเงินสด เพราะมันมีความสามารถในการดำเนินการแทนบุคคล ซึ่งผลจากการดำเนินการแทนของหุ่นยนต์อัจฉริยะสามารถใช้เรียกร้องสิทธิทางกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร

ข้อถกเถียงเรื่องสถานะของหุ่นยนต์อัจฉริยะนี้ ปัจจุบันยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน และความไม่ชัดเจนนี้เองก่อให้เกิดข้อกังวลหลายอย่าง และเป็นที่มาของการพิจารณากำหนดสภาพบุคคล (legal personhood) แก่เครื่องจักรกลพิเศษชนิดนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมายต่าง ๆ ในการจัดการปัญหาอันเกิดจากหุ่นยนต์อัจฉริยะซึ่งในอนาคตจะเข้ามามีบทบาทในการทำการหรือทำธุรกรรมร่วมกับคน หรือแทนคนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ ในแง่ของกฎหมายจึงเป็นเรื่องท้าทายที่จะสร้างข้อความคิดทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อรองรับภาระกระทำของหุ่นยนต์อัจฉริยะหรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต

## 2) หุ่นยนต์อัจฉริยะกับข้อพิจารณาทางกฎหมายแง่มุมต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับหุ่นยนต์อัจฉริยะ และตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลแล้ว จะพบว่า มีหลายประเด็น ทั้งประเด็นข้อกฎหมายทางแพ่ง ทางพาณิชย์ และทางอาญา โดยประเด็นแรกที่ควรกล่าวถึงคือ ประเด็นทางแพ่งว่าด้วยเรื่องสถานะทางกฎหมายและสภาพบุคคลทางกฎหมาย (legal status and legal personhood) ของหุ่นยนต์อัจฉริยะ

จากการศึกษา พบว่า ประเด็นเรื่องสภาพบุคคลทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะ มีนักวิชาการได้ถกเถียงและนำเสนอข้อความคิดที่เป็นนามธรรม ใน 3 แง่มุม คือ

1. กำหนดสภาพบุคคลทางกฎหมายของหุ่นยนต์ โดยให้ถือว่า หุ่นยนต์เป็น “บุคคล” ที่จะมีสิทธิต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับคน กล่าวคือ มีสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญ สิทธิมนุษยชน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก เป็นต้น
2. กำหนดสภาพบุคคลทางกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับความรับผิดทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะ (legal accountability/liability) ในบริบทของกฎหมายสัญญา และการทำธุรกรรมทางธุรกิจ (ตัวหุ่นยนต์อัจฉริยะ มีความรับผิดโดยตัวของมันเอง) และ
3. กำหนดสภาพบุคคลทางกฎหมายเชื่อมโยงกับความรับผิดทางกฎหมายแบบใหม่ ซึ่งสร้างขึ้นมาจากต่างหากจากคนและจากหุ่นยนต์อัจฉริยะ กล่าวคือ เป็นความรับผิดชอบทางสัญญาหรือทางละเมิดที่กำหนดเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกับความชำรุดบกพร่องของทรัพย์สิน (liability for defective products) ซึ่งกฎหมายในหลายๆ ประเทศได้พูดถึงเรื่องทรัพย์สินชำรุดบกพร่องแล้ว อย่างไรก็ตาม ต่อประเด็นนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่า กรณีที่มีการเพิ่มเติมข้อมูลแก่หุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือมีการอัปเดตซอฟต์แวร์ในหุ่นยนต์ หรือพัฒนาระบบการเรียนรู้ของตัวหุ่นยนต์อัจฉริยะเอง จะพิจารณาถือเป็นความชำรุดบกพร่องของหุ่นยนต์อัจฉริยะ ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินหรือไม่ อย่างไร (Pagallo, 2018: 231).

ข้อความคิดทางกฎหมายข้างต้น หากมองจากแง่มุมทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ดูเหมือนว่า ระบบกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศได้กำหนดให้พฤติกรรมของหุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นเพียงการกระทำของเครื่องมือหรือเครื่องจักรกลประเภทหนึ่ง และเป็นบ่อเกิดของความรับผิดทางกฎหมายในฐานะตัวแทนอีกรูปแบบหนึ่งในระบบกฎหมาย (Asaro, 2007)

ส่วนข้อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีประเด็นพิจารณา และมีการตีความขยายความ เพื่อให้ครอบคลุมกรณีธุรกรรมต่าง ๆ ที่ทำโดยหุ่นยนต์อัจฉริยะ กล่าวคือ กรณีการทำสัญญา มีประเด็นพิจารณาว่า บุคคลอิเล็กทรอนิกส์ มีความสามารถทางกฎหมายในการเข้าทำสัญญาหรือไม่ หากมีเป็นกรณีการเข้าทำสัญญาในลักษณะใด เป็นการเข้าทำสัญญาแทนในฐานะตัวแทนของเจ้าของหุ่นยนต์ หรือเป็นการเข้าทำสัญญาเองโดยตัวหุ่นยนต์เอง หรือเป็นการเข้าทำในนามของบริษัทผู้ผลิตหุ่นยนต์ ซึ่งในมุมมองทางกฎหมาย ปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายรองรับสภาพบุคคลของหุ่นยนต์แต่อย่างใด จึงหมายความว่า หุ่นยนต์ไม่ได้ถือเป็นบุคคล และไม่สามารถดำเนินการเข้าทำสัญญา ดังนั้น หากคู่สัญญามีการใช้หุ่นยนต์เป็นส่วนหนึ่งในสัญญา จะต้องร่างสัญญาให้มีข้อความครอบคลุมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยหุ่นยนต์ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล เป็นต้น (Allen, et.al., 1996)

ทั้งนี้ หากกรณีดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ ก็จะก่อให้เกิดปัญหากฎหมายปลีกย่อยตามมามากตัวอย่างเช่น การเข้าทำสัญญาซื้อตั๋วเดินทางออนไลน์ หากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหุ่นยนต์อัจฉริยะ ซึ่งกระทำการแทนผู้ซื้อ ทำสัญญาสั่งซื้อตั๋วเดินทางจากตัวแทนออนไลน์ ซึ่งเจ้าตัวไม่จำเป็นต้องรู้ว่าอีกฝ่ายคือใคร ภายใต้ระบบกฎหมายสัญญา จะมองธุรกรรมเรื่องนี้อย่างไร หากฝ่ายหนึ่งเกิดการโต้แย้งว่า ไม่มีความยินยอมจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอย่างแท้จริง (no mutual consent) แล้วเราจะพิจารณาธุรกรรมที่เกิดขึ้นอย่างไร เพื่อให้เกิดผลรองรับกรณีที่มีการซื้อตั๋วออนไลน์จากหุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือจากตัวแทนอัจฉริยะ

ในแง่มนูนี้ยังก่อให้เกิดข้อพิจารณาเรื่องความสามารถทางกฎหมายอีกด้วย กล่าวคือ มีประเด็นต้องพิจารณาว่าตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล หรือตัวแทนอิเล็กทรอนิกส์นี้ สามารถเข้าทำสัญญาในนามตัวแทนของคุณคนอื่นได้หรือไม่ ทั้ง ๆ ที่ตัวมันเองไม่ใช่บุคคล (คนจริง ๆ) อีกทั้งไม่ใช่บุคคลตามกฎหมาย เช่นกรณีนิติบุคคลแบบบริษัท หรือตัวมันจะมีสถานะทางกฎหมาย โดยถือเป็น “ตัวแทน” (Agents) ตามหลักกฎหมายตัวแทนได้หรือไม่ เพียงใด ทั้ง ๆ ที่ตัวมันไม่มีสภาพบุคคล เป็นต้น และหากเป็นเช่นนั้น ใครเป็นตัวการ (principal) ซึ่งเรื่องนี้ Balke และ Eymann นักวิชาการต่างประเทศได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานะและสภาพบุคคลของตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลไว้ ดังนี้:

เป็นที่ชัดเจนว่า การเข้าทำสัญญาผ่านอุปกรณ์หรือตัวแทนที่เป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์ นำไปสู่ข้อพิจารณาทางกฎหมายโดยเฉพาะในแง่ทฤษฎีหลากหลายประเด็น ตัวแทนอัจฉริยะ หรือตัวแทนดิจิทัลจะเข้าทำสัญญาแทนตัวการ และมีผลทางกฎหมายได้อย่างไร ในเมื่อสถานะทางบุคคลและความสามารถของบุคคลตามกฎหมายของตัวแทนดิจิทัลยังไม่เกิดขึ้นหรือมีขึ้น (Balke and Eymann, 2008)

นอกจากประเด็นกฎหมายแพ่งเรื่องสัญญาแล้ว ยังมีประเด็นข้อกฎหมายชวนคิดต่อไปอีกว่า ในแง่ของกฎหมายลักษณะละเมิด กฎหมายมองหุ่นยนต์อัจฉริยะ และตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลอย่างไร กล่าวคือ หุ่นยนต์อัจฉริยะและตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลจะมีความรับผิดชอบทางแพ่งกรณีละเมิดได้หรือไม่ ด้วยเหตุผลทางกฎหมายใด หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า หุ่นยนต์อัจฉริยะและตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลได้กระทำละเมิดและก่อให้เกิดความเสียหาย จะถือเป็นกรณีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัด เป็นการละเมิดอันเกิดจากเครื่องจักรกลได้หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้ หากพิจารณาในบริบทกฎหมายผ่านตัวอย่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องของไทย ก็คือการพิจารณาตามมาตรา 437 ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักการเรื่องความรับผิดเคร่งครัด (strict liability) ของผู้ครอบครองยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรวาลในความเสียหายอันเดิมด้วยเครื่องจักรกลไว้ว่า

“บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้นเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงบุคคลผู้มีไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย”

ข้อพิจารณาคือ กรณีหุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลซึ่งได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นกรณีละเมิดตามหลักความรับผิดเคร่งครัด ตามมาตรา 437

หากพิจารณาลักษณะของละเมิดที่เกิดขึ้นจากยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรกล กับกรณีละเมิดอันเกิดจากหุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลแล้ว จะเห็นได้ชัดว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีละเมิดที่เกิดขึ้นจากยานพาหนะอันเดินด้วยเครื่องจักรกลนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ควบคุมต้องรับผิดชอบในผลเสียหายที่เกิดขึ้น นั่นก็เพราะว่าผู้ควบคุมสามารถควบคุมเครื่องจักรได้ ซึ่งมีลักษณะของการควบคุมโดยตรง แต่

กรณีของหุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลซึ่งกระทำละเมิดและก่อให้เกิดผลเสียหายนั้น จะกำหนดให้ผู้ควบคุมตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลรับผิดชอบในความเสียหาย จะเป็นกรณีที่แตกต่างจากกรณียานพาหนะ อีกทั้งไม่สอดคล้อง และไม่ต้องตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของกฎหมาย เนื่องจากไม่มีบุคคลควบคุมตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล

นอกจากประเด็นความรับผิดชอบทางแพ่งกรณีละเมิดแล้ว ยังมีประเด็นชวนคิดและพิจารณาต่อไปอีกในเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของหุ่นยนต์อัจฉริยะว่า หุ่นยนต์อัจฉริยะจะมีความรับผิดชอบทางอาญาได้หรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ แนวทางการพิจารณาความผิดทางอาญาตามกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบัน พบว่า เป็นกรณีมุ่งเพียงความรับผิดชอบทางอาญาของบุคคลธรรมดา โดยการกระทำที่มีความผิดได้นั้นต้องเป็นการกระทำความผิดของบุคคลและเป็นการกระทำความผิดโดยมีเจตนา หรือกรณีการกระทำความผิดโดยประมาทและกฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิด ซึ่งตามแนวทางนี้ หุ่นยนต์อัจฉริยะจะรับผิดชอบทางอาญาได้นั้น จะต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิดโดยตัวหุ่นยนต์เอง โดยให้ถือว่าหุ่นยนต์เป็นบุคคล อีกทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าหุ่นยนต์ได้มีการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทและกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดหรือไม่ ทั้งนี้ในปัจจุบันข้อความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังไม่ได้มีการพัฒนาครอบคลุมถึง กล่าวคือ หุ่นยนต์อัจฉริยะไม่อาจรับผิดชอบทางอาญาเสมือนบุคคล ไม่มีความรับผิดชอบเพราะไม่มีเจตนา อย่างไรก็ตาม หากเป็นการกระทำของเจ้าของหุ่นยนต์ โดยมีเจตนาใช้หุ่นยนต์เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด หรือกระทำโดยประมาท กรณีเช่นนี้นักจะเป็นความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าของหุ่นยนต์อัจฉริยะได้

นอกจากนี้ ประเด็นหนึ่งที่มีการกล่าวถึงในแวดวงวิชาการเพื่อพิจารณาความรับผิดชอบทางกฎหมายแก่หุ่นยนต์อัจฉริยะ คือ กรณีความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล โดยมีประเด็นพิจารณาว่า หากมีผู้เสียหายประสงค์ฟ้องร้องให้หุ่นยนต์อัจฉริยะรับผิดชอบทางอาญา จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นกรณีทำนองเดียวกันกับความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลโดยให้ถือว่าหุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันคำถามนี้ยังไม่มีคำตอบ เป็นแต่เพียงคำถามประเทืองปัญญา กระตุ้นความอยากรู้ (intellectual curiosity) และรอการแสวงหาคำตอบที่ชัดเจนต่อไป

### 3) สภาพบุคคลทางกฎหมาย และความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะ

ด้วยแง่มุมปัญหาข้อกฎหมายข้างต้นจึงเป็นที่มาของการถกเถียงและหาทางออก โดยในร่างเอกสารที่ได้มีการส่งรัฐสภายุโรป ได้มีการกล่าวถึงการกำหนดให้หุ่นยนต์อัจฉริยะ หรือตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลมีสภาพบุคคลทางกฎหมาย (legal personality) ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวก่อให้เกิดการถกเถียงและมีการให้ความเห็นแตกต่างกัน โดยหากมีการกำหนดรับรองสภาพบุคคลทางกฎหมายแก่หุ่นยนต์ จะทำให้หุ่นยนต์อัจฉริยะ และตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลเป็นบุคคลทางกฎหมาย มีความสามารถทางกฎหมาย มีสิทธิและหน้าที่ และความรับผิดชอบทางกฎหมาย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลจากร่างข้อเสนอก่อให้เกิดประเด็นพิจารณาสำคัญในสองเรื่อง คือ สภาพความเป็นบุคคลทางกฎหมาย (legal personhood) และความรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal accountability) ของหุ่นยนต์อัจฉริยะ ซึ่งมีนักวิชาการได้เปรียบเทียบสองเรื่องดังกล่าวไว้ว่า เป็นการเปรียบเทียบระหว่างแอปเปิ้ลกับส้ม (apples and oranges comparison) กล่าวคือ หากเปรียบเทียบสภาพบุคคลทางกฎหมายเป็นแอปเปิ้ล และเปรียบเทียบความรับผิดชอบทางกฎหมายเป็นส้ม เราจะได้รูปแบบของข้อถกเถียง การคิดและการให้เหตุผล แยกเป็น 3 กรณี คือ

1. หากเรายอมรับการมีอยู่ของแอปเปิ้ล (คือ การมีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์) หุ่นยนต์อัจฉริยะจะมีสถานะเป็นตัวแทนที่มีความรับผิดชอบ (accountable agents) ดังนั้น เราจะมีส้ม คือ มีการยอมรับหลักความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์

2. หากเรายอมรับการมีอยู่ของแอปเปิ้ล (คือ การมีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์) ดังนั้น เรา “ควรจะมี” มีการรองรับหลักความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์ ซึ่งกรณีนี้ การยอมรับให้มีสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะจะเป็นการมีสภาพบุคคลของตัวแทนทางกฎหมาย (legal agenthood) เพื่อวัตถุประสงค์และเหตุผลทางกฎหมายเฉพาะในการทำสัญญาและธุรกิจ และ

3. หากเราไม่ยอมรับการมีอยู่ของแอปเปิ้ล (คือ ไม่ยอมรับว่าหุ่นยนต์ควรมีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์) ดังนั้น ก็ไม่มีประเด็นพิจารณาถึงการมีอยู่ของส้ม คือ ไม่จำเป็นต้องมีการยอมรับหลักความรับผิดชอบทางกฎหมายของหุ่นยนต์ (Pagallo, 2018: 5)

#### 4) คุณสมบัติการตระหนักรู้โดยตัวเองของหุ่นยนต์อัจฉริยะ

การทำความเข้าใจเรื่องสภาพบุคคลตามกฎหมายโดยเฉพาะกรณีที่กำหนดให้แก่บุคคลอัจฉริยะดิจิทัล ควรต้องเข้าใจความแตกต่างก่อนว่า สภาพบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้แก่นิติบุคคล ไม่เหมือนกับกรณีสภาพบุคคลที่กำหนดให้แก่ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล กล่าวคือ โดยทั่วไป สภาพบุคคลทางกฎหมายสำหรับนิติบุคคล เป็นกรณีที่ตัวนิติบุคคล มีบุคคลหรือคนจริง ๆ เป็นผู้ถือหุ่น และมีตัวแทนซึ่งเป็นคน หรือบุคคลจริง ๆ กระทำการแทนนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งกรณีของตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลนั้น เป็นการกระทำโดยตัวของมันเอง ไม่ได้ผ่านบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น แนวคิดเรื่องสภาพบุคคลตามกฎหมายสำหรับตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลนั้น จึงเป็นกรณีที่มีนัยยะหมายถึงตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลเป็นบุคคล เสมือนคน ในแง่มีสภาพบุคคลตามกฎหมายของบุคคลอัจฉริยะดิจิทัล จึงอยู่บนฐานของตัวแทนที่มีสำนึกรับรู้ (cognition) แยกอิสระ (autonomy) และมีเจตนาเป็นของตัวเอง (intention, free will) ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอไว้ว่า องค์ประกอบหนึ่งของการมีสภาพบุคคลตามกฎหมาย นั่นก็เพราะบุคคลนั้นมีความสามารถในการคิดและตัดสินใจทางศีลธรรม (moral judgement) เป็น “moral agent” ที่สามารถคิด ประเมิน ประมวลผล และตัดสินใจเลือกได้โดยการตระหนักรู้โดยตัวเอง (ability to act consciously) (Penrose and Mermin, 1990: 1214-16)

โดยนัยยะนี้ หากพิจารณาจากแง่มุมทางปรัชญา การมีสภาพบุคคลตามกฎหมายจึงมีองค์ประกอบด้านศีลธรรมประกอบอยู่ โดยผู้ที่จะมีสภาพบุคคลตามกฎหมายจะมีคุณลักษณะตระหนักรู้โดยตัวเอง (self-consciousness) ดังนั้น หน่วยหรือองค์ภาวะใด (entity) ที่จะมีสภาพบุคคลได้จะต้องมีความสามารถในการตระหนักรู้โดยตัวเอง (self-consciousness) จึงจะถือได้ว่ามีสภาพบุคคลตามกฎหมาย การกำหนดคุณลักษณะนี้ได้นำไปสู่ข้อถกเถียงว่า ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัล เป็นหน่วยหรือองค์ภาวะที่มีความสามารถซึ่งกระทำการแยกอิสระโดยตัวมันเองนั้น ถือได้หรือไม่ว่าตัวมันมีคุณสมบัติเป็นหน่วยที่มีการรับรู้แยกอิสระ เป็น “conscious entity” ที่จะมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้

ความคิดเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงและโต้แย้ง โดยเคอร์ได้ตั้งคำถามไว้ว่า “จะเป็นไปได้อย่างไรที่ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลจะมีการรับรู้โดยตัวมันเอง และมีความสามารถในการคิดเอง แม้ชื่อของมันจะบอกว่าอัจฉริยะ (intelligence) และตัวมันมีความสามารถในการกระทำโดยอิสระ (acting autonomously) ก็ตาม แต่ “อุปกรณ” พวกนี้มันไม่มีการรับรู้ และมีการคิดตัดสินใจศีลธรรมโดยตัวมันเอง” (Kerr, 1999: 9) คุณสมบัติการตระหนักรู้โดยตัวเองเป็นสิ่งที่เป็คุณสมบัติเฉพาะของมนุษย์เท่านั้น ดังนั้น ระบบคอมพิวเตอร์ที่มีความสามารถในการประมวลผลโดยตัวมันเองไม่ได้หมายความว่ามันกำลังคิด หรือมีการตระหนักรู้ที่จะตีความและให้ความหมายเหมือนการคิดของมนุษย์ หากพิจารณาในแง่นี้ ตัวแทนอัจฉริยะดิจิทัลจึงไม่ใช่หน่วยที่มีการรับรู้แยกอิสระ และมีคุณสมบัติทางศีลธรรมที่จะถือว่าเป็นบุคคลและมีสภาพบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเนื้อหาจากร่างกฎหมายของรัฐสภายุโรป จะเห็นว่า รัฐสภายุโรปมีความเห็นว่า การจะแก้ปัญหาที่จะมีขึ้นจากการปฏิบัติการของหุ่นยนต์ จำเป็นต้องกำหนดความเป็นบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic personhood) ให้กับหุ่นยนต์เสียก่อน โดยความเป็นบุคคลอิเล็กทรอนิกส์นี้มีได้หมายความว่า หุ่นยนต์จะมีสถานะเหมือนคน มีสิทธิเหมือนคน และมีสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกับคน เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในชีวิต หรือสิทธิในทรัพย์สินเช่นเดียวกับคนแต่อย่างใด แนวคิดการกำหนดความเป็นบุคคลอิเล็กทรอนิกส์นี้ เหมือนกับกรณีของการกำหนดสภาพบุคคลแก่นิติบุคคล เช่นบริษัท ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย เพื่อให้เกิดการดำเนินการภายใต้นิติบุคคลرابรื่น ซึ่งบริษัทก็ไม่ใช่คนและมีสิทธิเช่นเดียวกับคนแต่อย่างใดเช่นกัน การกำหนดสภาพบุคคลแก่หุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นเพียงการมุ่งผลทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะ ซึ่งเรื่องทำนองเดียวกันเคยมีก่อนหน้า เช่นกรณีการกำหนดสถานะบุคคล และสภาพบุคคลให้กับแม่น้ำและป่าเพื่อเหตุผลทางกฎหมายโดยผลทางกฎหมาย การรับรองและกำหนดสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์แก่หุ่นยนต์อัจฉริยะนี้ จะช่วยทำให้หุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นหน่วยสิทธิแยกต่างหากออกจากคน โดยจะมีสิทธิและหน้าที่ และมีความรับผิดชอบตามกฎหมายนั่นเอง

ภายใต้ข้อความคิดดังกล่าว ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของหุ่นยนต์จึงเป็นความรับผิดชอบของหุ่นยนต์อัจฉริยะเอง เพราะคงเป็นไปได้ที่เราจะนำหุ่นยนต์ไปซังคุก แต่เราสามารถกำหนดระบบประกันภัยความเสียหายอันเกิดจากหุ่นยนต์ โดยกำหนดให้หุ่นยนต์อัจฉริยะทุกตัวมีหน่วยอิสระแยก มีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ และต้องทำประกัน เป็นต้น การมีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์นี้ จะทำให้หุ่นยนต์อัจฉริยะเป็นเหมือนเครื่องจักรกลชั้นพิเศษแตกต่างจากเครื่องจักรทั่วไปนั่นเอง

ประเด็นนี้ได้มีนักวิชาการอีก 156 ท่าน เห็นแย้งและส่งหนังสือเปิดผนึกถึงคณะกรรมการสหภาพยุโรป โดยเห็นร่วมว่าในยุคที่เครื่องจักรกลซับซ้อนเช่นนี้ กฎหมายจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อปกป้องความปลอดภัยของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดความรับผิด เป็นไปไม่ได้ที่จะพิสูจน์ความรับผิดของหุ่นยนต์อัจฉริยะหากมันสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตัวมันเอง มีอิสระที่จะทำบางสิ่งชั่วร้ายโดยตัวมันเอง จากแง่มุมทางเทคนิคการกล่าวว่ หุ่นยนต์อัจฉริยะมีการพัฒนาและสามารถเรียนรู้ ทำให้คาดเดาได้ยาก เป็นการกล่าวที่เกินจริงและเห็นว่า การกำหนดสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์แก่หุ่นยนต์อัจฉริยะด้วยกรอบคิดด้านจริยธรรมและกฎหมายแบบเดิมที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสม โดยชี้ว่า “สถานะทางกฎหมายของหุ่นยนต์ไม่ควรคิดตามแนวคิดบุคคลธรรมชาติ (natural person model) หรือมองให้หุ่นยนต์เป็นคน มิฉะนั้นแล้ว เราก็จะครอบและวิธีการมองให้หุ่นยนต์มีสิทธิเหมือนคน เช่น มีศักดิ์ศรีความเป็นหุ่น มีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยต่าง ๆ หรือมีสิทธิพลเมืองของหุ่นยนต์ ยิ่งไปกว่านั้น สถานะทางกฎหมายของหุ่นยนต์อัจฉริยะก็ไม่อาจพิจารณาจากแง่มุม legal entity model เพราะหากพิจารณาเช่นนั้น หมายความว่า จะต้องมีคนจริง ๆ อยู่เบื้องหลังบุคคลทางกฎหมายที่ตั้งขึ้นมานั้น เพื่อเป็นตัวแทน หรือควบคุมหุ่นยนต์ ซึ่งกรณีเช่นว่า ไม่ใช่กรณีหุ่นยนต์อัจฉริยะที่ตัวมันเองสามารถประมวลผลและตอบโต้ โดยไม่ต้องมีคนทำแทน

จากข้อถกเถียงข้างต้นซึ่งยังไม่ตกผลึก ทำให้เราเห็นว่า มีข้อพิจารณาต่าง ๆ และเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะบุคคลและสภาพบุคคลทางกฎหมายแก่หุ่นยนต์อัจฉริยะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญบางท่านเห็นว่าในช่วงเวลานี้ ไม่ใช่เรื่องเหมาะสมที่จะกำหนดให้หุ่นยนต์อัจฉริยะมีสภาพบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ เพราะว่าการทำเช่นนั้นจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนแรงจูงใจของผู้คิดค้นและผลิตหุ่นยนต์อัจฉริยะ และในแง่ของการกำหนดความรับผิดสำหรับความเสียหายหากหุ่นดำเนินการได้เอง หรือมีพฤติกรรมคาดเดาไม่ได้ โดยได้อุปมาไว้อย่างคมคายว่า “แมวของคุณสามารถตัดสินใจอิสระเช่นกัน แต่เราก็ไม่กำหนดให้แมวต้องมีความรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับการกระทำของมัน”

นอกจากนี้ นักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นว่า เวลานี้ยังไม่ใช่เวลาเหมาะสมของการออกกฎหมายกำหนดสถานะบุคคลอิเล็กทรอนิกส์แก่หุ่นยนต์อัจฉริยะ เราทำได้เพียงการถกเถียงเพื่อรองรับอนาคต แต่ก็ไม่ได้จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายในเวลา นี้ เราควรรอจนกว่าหุ่นยนต์อัจฉริยะจะผ่านการพัฒนาและกลับมาคุยเรื่องนี้อีกครั้ง

## บทสรุป

ผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและบทบาทของหุ่นยนต์ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับมนุษย์มากขึ้นในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดข้อกังวล ข้อพิจารณา และข้อถกเถียงต่าง ๆ โดยข้อพิจารณาทางกฎหมายที่มีการถกเถียงในปัจจุบัน คือ ประเด็นเรื่องสภาพบุคคลของหุ่นยนต์อัจฉริยะและตัวแทนดิจิทัลอัจฉริยะ ทั้งในแง่ของประเด็นทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอาญาว่ากฎหมายควรพิจารณาและกำหนดสถานะของหุ่นยนต์อัจฉริยะอย่างไร จะถือเสมือนเป็นบุคคล หรือมีสถานะเป็นนิติบุคคลได้หรือไม่ อย่างไร และแน่นอนหากมีการรับรองสถานะทางกฎหมายโดยให้เป็นบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ตามข้อเสนอที่มีการนำเสนอต่อรัฐสภายุโรป ปัญหาต่อเนืองที่จะต้องพิจารณาย่อมขยายครอบคลุมไปในอีกหลายประเด็น ทั้งในเรื่องของความสามารถทางกฎหมาย ขอบเขตเรื่องสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมาย ตลอดจนความรับผิดชอบทางกฎหมาย ทั้งทางแพ่งและทางอาญาซึ่งกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังมิได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบไว้แยกต่างหากจากพื้นฐานความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีความรู้สึกนึกคิดและมีการกระทำโดยจงใจ หรือโดยประมาทเลินเล่อได้ ดังนั้น จึงเป็นข้อถกเถียงที่ยังไม่มีคำตอบชัดเจนในปัจจุบัน และนำไปสู่การกำหนดทิศทางเรื่องเหล่านี้ในอนาคต รอแนวคิดทางกฎหมายปรับตัวและพัฒนาเพื่อรองรับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

- Allen, T., & Widdison, R. (1996). Can computers make contracts. *Harv. JL & Tech.*, 9, 25.
- Asaro, P. M. (2007). Robots and responsibility from a legal perspective. *Proceedings of the IEEE*, 20-24.
- Asaro, P. M. (2006). What should we want from a robot ethic. *International Review of Information Ethics*, 6(12), 9-16.;
- Balke, T., & Eymann, T. (2008, May). The conclusion of contracts by software agents in the eyes of the law. In *Proceedings of the 7th international joint conference on Autonomous agents and multiagent systems-Volume 2* (pp. 771-778). International Foundation for Autonomous Agents and Multiagent Systems.
- Balkin, J. M. (2015). The path of robotics law. *California Law Review*, Forthcoming.
- Bekey, G. A. (2005). *Autonomous robots: from biological inspiration to implementation and control*. MIT press. 233-34.
- Everaerts, J. (2008). The use of unmanned aerial vehicles (UAVs) for remote sensing and mapping. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, 37(2008), 1187-1192.
- Kerr, I. R. (1999). Providing for autonomous electronic devices in the uniform electronic commerce act. *Harvard Journal of Law & Technology*, 9
- Nevejans, N. (2016). European civil law rules in robotics. *European Union*. Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- Pagallo, U. (2013). *The laws of robots: crimes, contracts, and torts* (Vol. 10). Springer Science & Business Media.
- Pagallo, U. (2018). Vital, Sophia, and Co.—The Quest for the Legal Personhood of Robots. *Information*, 9(9), 230, 231.
- Penrose, R., & Mermin, N. D. (1990). The emperor's new mind: Concerning computers, minds, and the laws of physics.1214-1216.
- Solum, L. B. (1991). Legal personhood for artificial intelligences. *NCL Rev.*, 70, 1231-1287.
- “Experts Sign Open Letter Slamming Europe’s Proposal to Recognize Robots as Legal Persons,” n.d.)
- “UNDP in Asia and the Pacific Appoints World’s First Non-Human Innovation Champion UNDP in Asia and the Pacific,” n.d.)

## ไวยากรณ์ภาษาอังกฤษกับการสอนเพื่อการสื่อสาร: ความขัดแย้งที่มีต่อการสอนเพื่อการสื่อสารที่ยั่งยืน?

ประไพ จันทรสกุล\*

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ถกประเด็นว่า ความคิด-ความเชื่อของผู้สอนมีผลต่อการจัดการเรียนการสอนไวยากรณ์ภาษาอังกฤษและการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในฐานะภาษาต่างประเทศเพื่อให้ผู้เรียนมีความสามารถในการสื่อสารได้อย่างยั่งยืน ในปัจจุบัน หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย หันมาส่งเสริมการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารมากขึ้น สืบเนื่องจากความเชื่อมโยงต่าง ๆ จากเทคโนโลยีทางการสื่อสารและรูปแบบการมีปฏิสัมพันธ์ อันส่งผลให้เกิดนานาภาษาอังกฤษ (World Englishes) ที่ลดทอนความเป็นเจ้าของภาษาอังกฤษ โดยเน้นประเด็นการใช้ภาษาเพื่อความเข้าใจ (comprehensibility) เป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียวในการสื่อสาร การอภิปรายจะชี้ให้เห็นความสำคัญของการสอนไวยากรณ์และผลของการใช้ไวยากรณ์ที่มีต่อระดับความสำเร็จต่อการจัดการเรียนการสอนที่เน้นการสื่อสาร มีการนำเสนอให้ทราบคำจำกัดความของตัวแปรนามธรรม ไวยากรณ์จากสามกลุ่มแนวคิด เพื่อชี้ให้เห็นว่าไวยากรณ์ส่งผลต่อความสามารถที่จะเข้าใจได้ในการสื่อสารเป็นอย่างยิ่ง

**คำสำคัญ:** การสอนไวยากรณ์ภาษาอังกฤษ การสอนที่เน้นการสื่อสาร ความคิด-ความเชื่อของผู้สอน

\* วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ  
เลขที่ 1518 ถนนประชากรินทร์ 1 แขวงวงศ์สว่าง เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800  
อีเมล: prapai.j@cit.kmutnb.ac.th

## English Grammar and Communication-Oriented Teaching: A Dichotomy?

Prapai Jantrasakul\*

### Abstract

This paper discusses how teacher' cognition has influenced grammar teaching and English as foreign language teaching on enabling their language learners to become competent in communication sustainably. Recently, several countries, including Thailand have advocated the communicative language teaching approach due to the interconnectedness affected by communications technology and interaction platforms, resulting in the emerging state of World Englishes, where comprehensibility should be the sole priority in any communication. The argument involves the importance of grammar and how it would attribute to the degree of success in a communication-oriented class. Construct of grammar from three major perspectives are presented to explicate the grammar and its effects on comprehensibility.

**Key words:** Grammar teaching, communicative language teaching, teacher cognition

---

\* College of Industrial Technology, King Mongkut's University of Technology North Bangkok  
1518 Pracharat 1 Road, Wong Sawang, Bang Sue, Bangkok 10800, THAILAND.  
E-mail: prapai.j@cit.kmutnb.ac.th

## บทนำ

ในปัจจุบันภาษาอังกฤษในฐานะภาษากลางที่ใช้เพื่อสื่อสารกันกับบุคคลต่าง ๆ ที่มีได้พูดภาษาแม่ภาษาเดียวกัน (lingua franca) ได้ขยายวงกว้างมากขึ้น ทั้งในโลกธุรกิจ การศึกษาและเทคโนโลยีต่าง ๆ ประเทศไทย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการใช้ภาษาอังกฤษ จึงได้มีการจัดการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมและเพิ่มพูนทักษะภาษาอังกฤษด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทักษะการพูดและการสื่อสารกันเป็นอย่างมาก แต่กระนั้น พบว่า ในระดับอุดมศึกษา ผู้เรียนภาษาอังกฤษยังคงมีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่ามาตรฐาน (Prapphal, 2001) ทักษะการพูดภาษาอังกฤษเป็นทักษะที่นักศึกษาไทยมีปัญหามากที่สุด

ในปัจจุบัน แต่ละประเทศมีแนวโน้มที่จะจัดการสอนภาษาอังกฤษที่เน้นการสื่อสาร เพื่อให้ผู้เรียนสามารถใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารได้มากขึ้น (Nunan, 2003; Underwood, 2012; Robertson et al, 2018) ทำให้มีการนำแนวทางการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารหรือที่ในภาษาอังกฤษที่เรียกว่า communicative language teaching มาใช้ในห้องเรียนในทุกระดับการศึกษา พร้อมกับมีกระแสเรียกร้องให้สอนกฎไวยากรณ์ต่าง ๆ ในห้องเรียนภาษาอังกฤษให้น้อยที่สุด กระแสดังกล่าวส่งผลให้มีการละเลย หรือพยายามยกเลิกการสอนไวยากรณ์ภาษาอังกฤษไป

จริงหรือที่ว่า ไวยากรณ์เป็นอุปสรรคต่อการเรียนภาษาต่างประเทศ และบั่นทอนความสำเร็จในการเรียนภาษาต่างประเทศเพื่อให้สามารถสื่อสารได้ บทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอว่า การสอนไวยากรณ์สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการเรียนการสอนภาษาอังกฤษที่เน้นเพื่อการสื่อสารได้ นอกจากจะช่วยให้ผู้เรียนเข้าใจตัวภาษาทั้งรูปและความหมายที่จะสื่อแล้ว ยังทำให้เพิ่มความตระหนักรู้ในตัวภาษา มีความแม่นยำในตัวภาษามากขึ้น อันจะช่วยส่งผลให้การสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในและนอกห้องเรียนประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน

## ไวยากรณ์คืออะไร

การเรียนการสอนไวยากรณ์ถือว่าเป็นประเด็นหลักประเด็นหนึ่งในชั้นเรียนภาษาต่างประเทศ มีการถกเถียงมากกว่า เราควรสอนไวยากรณ์ในห้องเรียนภาษาต่างประเทศหรือไม่ หรือหากมีการสอนควรสอนมากน้อยเพียงใด และด้วยรูปแบบวิธีใด แบบนิรนัย (deductive) หรือ แบบอุปนัย (inductive) (Ur, 2011) การประเมินความรู้ว่าการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศมีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใดจึงมีความเกี่ยวข้องกับการให้คำจำกัดความเรื่อง “ความรู้” ที่เราต้องการประเมิน (Norris & Ortega, 2014)

ไวยากรณ์ ถือว่าเป็นความรู้ที่ต้องการประเมินในห้องเรียนภาษา แต่เนื่องจากไวยากรณ์เป็นกรอบแนวคิด (construct) ที่มีความหมายกำกวม สามารถมีความหมายรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน ไวยากรณ์ที่คนทั่วไปเข้าใจหรือที่เรียกว่า ไวยากรณ์ดั้งเดิม จะหมายถึงรูปแบบของคำ วลี อนุพยางค์ หรือประโยค ไม่มีไวยากรณ์ใดที่จะสามารถอธิบายลักษณะและธรรมชาติของภาษาได้ทุกแบบ มีการจัดแบ่งประเภทไวยากรณ์ไว้หลากหลายมากมาย อาทิ ไวยากรณ์ดั้งเดิม ไวยากรณ์ระบบ-หน้าที่ ไวยากรณ์หน้าที่ ไวยากรณ์ปริวรรต ไวยากรณ์การก ไวยากรณ์ศัพท์การก ไวยากรณ์ศัพท์หน้าที่ ไวยากรณ์โครงสร้างวลีเน้นส่วนหลัก ไวยากรณ์คำ

(จิโรจน์ อรุณมานะกุล, 2553) ไวยากรณ์แต่ละประเภทจะมีจุดสนใจที่แตกต่าง กรอบแนวคิด เรื่องไวยากรณ์นั้นแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและได้รับอิทธิพลจากกรอบแนวคิดไวยากรณ์อื่น ๆ ก่อนหน้า

Norris and Ortega (2014) ได้เสนอแนะว่า การประเมินความรู้ภาษาที่ถูกต้องและน่าเชื่อถือนั้นสัมพันธ์กับกรอบแนวคิด เรื่องไวยากรณ์ ในการให้คำจำกัดความไวยากรณ์สามารถแบ่งได้เป็นสามแนวคิดหลัก ๆ กล่าวคือ แนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย (formal linguistics) แนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) และแนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ปริชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ (cognitive – interactionist) แนวคิดทั้งสามนี้จะเชื่อมโยงกับการประเมินการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศของผู้เรียนนั้น ๆ โดยแบ่งความรู้เป็น 2 ประเภทคือ ความรู้ในภาษานั้น (knowledge of language) ซึ่งถือว่าเป็นความรู้ที่เป็นสัญชาตญาณในภาษาที่เชื่อว่ามีติดตัวมาแต่กำเนิด (implicit, intuitive knowledge) กับความรู้เกี่ยวกับภาษานั้น (knowledge about language) เป็นความรู้ที่ผ่านการสอน การบอกกล่าว (explicit)

แนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย (formal linguistics) เชื่อว่า ทุกภาษามีไวยากรณ์สากล (Universal Grammar) อันเป็นคุณสมบัติสากลของภาษา นั่นคือ ภาษาแต่ละภาษาจะ "ต่างกันอย่างไรระบบ" จะมีกฎการผูกคำต่าง ๆ เข้าเป็นประโยคแบบต่าง ๆ โดยมีเงื่อนไขของแต่ละภาษาเป็นเครื่องกำหนดตัวแปรที่ใช้ในแต่ละกฎ ทฤษฎีไวยากรณ์ในกลุ่มแนวความคิดนี้ มีหลากหลายทฤษฎีที่ต่างกัน จะมีการเน้นโครงสร้างต่าง ๆ เพื่ออธิบายโครงสร้างภาษา

Noam Chomsky (1959, 1980, 1981, 1986) ถือว่าเป็นหัวหลักของคนในกลุ่มแนวความคิดนี้ โดยเชื่อว่า เด็กทุกคนเกิดมาพร้อมกับหลักโดยกำเนิด (innate principle) ซึ่งทำหน้าที่เป็นชุดที่ควบคุมการรับภาษาทำให้เด็กสามารถเลือกไวยากรณ์ที่เหมาะสมถูกต้องของภาษานั้นได้ หลักกำเนิดดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นสากล ในส่วนแนวคิดไวยากรณ์สากลของ Chomsky เป็นแนวคิดที่ต่อยอดมาจากการศึกษาการเรียนรู้ภาษาแม่หรือ ภาษาที่หนึ่งตามแนวคิดการเรียนรู้แต่กำเนิด แนวความคิดนี้เชื่อว่า เด็กสามารถเรียนรู้ภาษาแม่ของตนได้ เนื่องจากมีความสามารถตั้งแต่เกิด เริ่มแรกไวยากรณ์สากลจะใช้อธิบายกระบวนการเรียนรู้ภาษาที่หนึ่ง ต่อมาจะมีการเชื่อมโยงไปสู่แนวคิดและทฤษฎีไปสู่การศึกษาการเรียนรู้ภาษาที่สอง

แนวความคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัยนี้เห็นว่า ไวยากรณ์เป็นภาพแทนระบบคิดของมนุษย์ ๑ เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บและเรียกใช้ข้อมูลในสมองเรื่องกฎการใช้คำศัพท์นั้นในระดับประโยค ซึ่งในทางทฤษฎีนั้นมีการจัดลำดับขั้นอย่างต่อเนื่องผ่านระดับข้อกำหนด ประเภทหน้าที่ ลักษณะและจุดประสานที่ระบบภาษาสองระบบที่แตกต่างกันที่จะพบกันและเชื่อมต่อทำการปฏิสัมพันธ์กันได้ การเรียนรู้ไวยากรณ์ภาษาที่สองเกิดจาก การจัดเรียงความรู้ไวยากรณ์ผ่านภาษาที่หนึ่งหรือภาษาแม่ ความรู้ที่เป็นสัญชาตญาณในภาษาที่มีติดตัวมาแต่กำเนิดเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสัญชาตญาณมากกว่า ผู้เรียนภาษาที่สองจะสามารถ “รู้สึก” และบอกได้ว่า ประโยคต่าง ๆ ที่พูด หรือสื่อสารออกไปนั้น “ถูกต้อง” หรือไม่

แนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) ที่เชื่อว่า การเรียนรู้ภาษานั้นคือ กระบวนการทางความคิดที่เป็นเรื่องการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสภาพทางชีววิทยาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ โลกและภาษากับสภาพแวดล้อมของผู้เรียน (MacWhinney, 2014) และเน้นการนำไวยากรณ์ไปใช้ได้ (usage-based) ไวยากรณ์ในแนวคิดนี้จะหมายรวมถึง การจัดคู่ความสัมพันธ์ของรูปและความหมาย คำและไวยากรณ์ต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกัน ความรู้ทางภาษาเป็นสัญชาตญาณที่มีติดตัวมาแต่กำเนิด เป็นเรื่องนามธรรมและจะพัฒนาจากล่างขึ้นสู่บนการเรียนรู้ภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศจะเป็นไปได้มากน้อย หรือมีคุณภาพเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของตัวป้อนในภาษาที่สอง ความรู้ทางด้านโครงสร้างในภาษาที่หนึ่งที่มีมาก่อนและการจัดเรียงความรู้ในภาษาที่หนึ่ง เพื่อเข้าใจโครงสร้างภาษาที่สองในการเรียนรู้ภาษาที่สอง และความสามารถในการใส่ใจเรื่องโครงสร้างที่แตกต่างของทั้งสองภาษาของแต่ละบุคคล ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลต่อการเรียนรู้ไวยากรณ์เพื่อนำคำไปประยุกต์ใช้ในรูปแบบต่าง (N. Ellis & Ferreira-Junior, 2009)

แนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ปรีชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ (cognitive –interactionist) เชื่อว่า เป้าหมายหลักที่สำคัญของการเรียนภาษาที่สองคือ ความสามารถในการสื่อสารได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้คำศัพท์ในประโยคเพื่อสื่อสารได้อย่างมีความหมาย การเลือกใช้คำศัพท์ที่ถูกต้องเหมาะสม การใช้เสียง วจนปฏิบัติศาสตร์ (pragmatics) และความรู้บางส่วนในการมีปฏิสัมพันธ์และระดับข้อความ สัมพันธสารหรือปริจเฉท (interactional and discourse competence) ผู้เรียนภาษาต่างประเทศต้องมีความรู้ทางภาษาโดยสัญชาตญาณและความรู้เกี่ยวกับภาษานั้น ๆ ผู้เรียนรู้ตัวและสามารถบอกกฎหรือรูปแบบทางภาษาต่าง ๆ ในภาษาที่สองได้ นอกจากนี้ ความรวดเร็วและรูปแบบที่ผู้เรียนสามารถตอบสนองโดยสามารถใช้ภาษาในบริบทต่าง ๆ ที่ใช้รูปแบบคำ ประโยคและโครงสร้างที่แตกต่างเป็นสิ่งที่แนวคิดนี้ให้ความสนใจและเห็นว่า เป็นไวยากรณ์ที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศ

กลุ่มผู้ที่มีแนวคิดเรื่องไวยากรณ์กลุ่มนี้มีประเด็นที่สนใจหลากหลายประเด็น ประเด็นที่ได้รับความนิยมค่อนข้างสูงในการจัดการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ คือ ทฤษฎีการเรียนรู้ด้วยตนเองหรือสรคณิยม (constructivism) ของ Lev Vygotsky (1987) ซึ่งมองว่า ผู้เรียนพัฒนาการเรียนรู้ภาษาได้มากขึ้นเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น ซึ่งต่างจากทฤษฎีภาษาศาสตร์แนวเดิม สำหรับแนวคิดกลุ่มนี้มองว่า ภาษาไม่ใช่องค์ประกอบที่แยกเป็นเอกเทศจากระบบปรีชานอื่น ๆ ไวยากรณ์เป็นผลจากการสรสร้างมโนทัศน์ และเปรียบเสมือนหน้าต่างของสมองที่ทำให้สามารถติดตามได้ว่า ภาษาเป้าหมายที่กำลังเรียนหรือรับนั้นมีการเรียนหรือรับไปมากน้อยเพียงไร และเข้ามาอยู่ในระบบความคิดของผู้เรียนในรูปแบบใด

แนวคิดเรื่องไวยากรณ์กลุ่มภาษาศาสตร์ปรีชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ มองว่า การเรียนรู้ไวยากรณ์ในภาษาใดก็ตามขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ ทางภาษา ที่มีความสัมพันธ์ในสังคม และระบบสัญวิทยา หรือสัญศาสตร์ ในเชิงสัญลักษณ์ วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของแต่ละสังคม ความรู้ในเรื่องประเภทลีลา และประเภทชนิดงานทางวิชาการ และความรู้เรื่องวัตรปฏิบัติทางสังคมและคุณค่าของสังคมที่เราจะใช้ภาษานั้น ๆ (Norris & Ortega, 2014) ความรู้เกี่ยวกับไวยากรณ์ภาษานั้นและความรู้เชิงอภิปรัชญาศาสตร์ สามารถพัฒนาได้ผ่านการ

ใช้ภาษาแม่ การอธิบายไวยากรณ์ การสอนจากผู้สอนที่มีความรู้ทางภาษาศาสตร์และภาษาที่พูดกับตัวเอง (private speech)

จากคำนิยามทั้งสามแนวคิด จะเห็นได้ว่า ไม่มีแนวคิดใดที่ตัดสินว่า ไวยากรณ์มีถูก-ผิด ทุกแนวคิดล้วนเน้นว่า ไวยากรณ์ในภาษาจะช่วยสื่อความโดยใช้ภาษาให้เข้าใจได้อย่างไร นอกจากนี้ไวยากรณ์ยังเป็นส่วนหนึ่งของทุกภาษา ไม่ว่าจะด้วยภาษาเขียน หรือด้วยวาจาล้วน ไวยากรณ์สามารถเรียนรู้ได้โดยสัญชาตญาณและ/หรือผ่านการสอน ไวยากรณ์ในแต่ละแนวคิดข้างต้นนั้น เน้นไปเรื่องที่สนใจแตกต่างกัน

1. กลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย มองว่า ไวยากรณ์เรื่องของโครงสร้างของภาษาล้วน ๆ เพื่อหา ระบบภาษาที่ต่างกันอย่างไรมีระบบในแต่ละภาษา เน้นที่รูปที่ถูกต้องมากกว่าความหมายที่สื่อความได้ สภาพสังคม วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ใด ๆ ไม่มีความเกี่ยวข้อง
2. กลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) เห็นว่า ไวยากรณ์เป็นเรื่องของความสามารถในการประยุกต์ใช้คำศัพท์เพื่อสื่อความหมายในรูปแบบต่าง ๆ ความเป็นไปได้ของการเรียนรู้ไวยากรณ์และภาษาสัมพันธ์กับการประยุกต์ใช้เพื่อสื่อความในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ การนำโครงไปใช้มากหรือน้อย บ่อยหรือไม่ และคุณภาพของการนำไปใช้มีผลต่อการเรียน และ/หรือรับภาษา
3. กลุ่มภาษาศาสตร์ปริชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ (Cognitive -interactionist) เป็นแนวคิดที่อ้างกล่าวได้ว่า เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษาจริง ๆ ในชีวิตและการจัดการเรียนการสอนภาษาที่สอง หรือภาษาต่างประเทศมากที่สุด เน้นว่าไวยากรณ์เป็นเรื่องการเรียนรู้การใช้ภาษาในเชิงสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ของสังคมและเฉพาะสังคม

ด้วยจุดเน้นที่ต่างต่างกันนี้เอง ทำให้มีการจัดระดับความรู้เรื่องไวยากรณ์ในการเรียนภาษาแตกต่างกันไป มีการใช้วิธีการวัดผล และการสอนภาษาต่างประเทศหรือภาษาที่สองที่ควรเน้นที่ต่างต่างกัน เพื่อให้การวัดความรู้ทางภาษาใดภาษาหนึ่งในห้องเรียน เพื่อให้เกิดความสมดุลในเรื่องชุดความรู้ไวยากรณ์ระหว่าง ความรู้ที่เป็นสัญชาตญาณในภาษา (implicit knowledge) ที่เชื่อว่ามีติดตัวมาแต่กำเนิดและสามารถพัฒนาไปได้อย่างไม่มีขีดจำกัด และความรู้เกี่ยวกับภาษานั้น (explicit knowledge) ซึ่งเป็นความรู้ที่ผ่านการสอนหรือการบอก

### การสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร (communicative language teaching)

การสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารมีพัฒนาการสืบเนื่องจาก ความล้มเหลวในการใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารในชีวิตจริงได้ การเรียนการสอนตามแนวโครงสร้างทำให้ผู้เรียนเกิดข้อจำกัดในการนำภาษาที่เรียนไปใช้เพื่อสื่อความหมายที่แตกต่าง และหลากหลายในชีวิตจริงของแต่ละคนไม่ได้ การฝึกภาษาในห้องเรียนยังเป็นการจำกัดความสร้างสรรค์ในการประยุกต์ใช้ภาษาเพื่อสื่อสารในชีวิตจริง และอาจจะไม่ตรงกับความต้องการใช้ภาษาในชีวิตของผู้เรียน

สิ่งที่สำคัญที่สุดในการสอนภาษาต่างประเทศที่เน้นเพื่อการสื่อสาร มุ่งเน้นหน้าที่ของภาษา (function) ในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อสื่อความหมายนั้น ๆ เน้นพัฒนาความสามารถและทักษะความรู้ในการสื่อความหมาย (communicative competence) มากกว่าความสามารถทางตัวภาษา (linguistic competence) โดยเชื่อมโยงการพัฒนาความรู้ด้านไวยากรณ์ควบคู่ไปกับความสามารถในการสื่อสาร เพื่อให้การเรียนภาษาเป็นสิ่งที่มีความหมายต่อผู้เรียน ในส่วนของไวยากรณ์ “ไม่ควรสอนแยกโดยไม่มีบริบทการใช้ ผู้เรียนสามารถจะเรียนรู้ไวยากรณ์ผ่านชิ้นงานเพื่อการสื่อสารที่กำหนด นั้นหมายความว่า จะมีการเรียนไวยากรณ์เฉพาะอย่างเพื่อชิ้นงานสำหรับการสื่อสารนั้น ๆ” (Richards, 2006, หน้า 23) การสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารจะช่วยให้ผู้เรียนสามารถตระหนักว่า ในการสื่อสารสามารถใช้ภาษาได้หลายรูปแบบเพื่อสื่อความหมาย อันจะทำให้ผู้เรียนเห็นความสำคัญในการเลือกใช้ภาษาที่มีความเหมาะสมเป็นประเด็นหลักมากกว่าความถูกต้องของตัวภาษา (accuracy)

Jack Richards (2006) ได้กล่าวไว้ว่า แนวทางการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารนั้นมีเป้าหมายที่จะช่วยให้ผู้เรียนสามารถ

1. ทราบวิธีการใช้ภาษาเพื่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ที่แตกต่าง
2. ทราบวิธีการใช้ภาษาให้แตกต่างเหมาะสมกับสถานการณ์ กาลเทศะและคู่สนทนา เช่น ภาษาที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ภาษาเขียนหรือภาษาพูด
3. เข้าใจและสื่อสารสารที่ต้องการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น รายงาน เรื่องเล่า สัมภาษณ์ บทสนทนา
4. ดำเนินการสื่อสารต่อไปได้แม้จะมีข้อจำกัดในความรู้ในภาษานั้น โดยใช้กลยุทธ์การสื่อสารต่าง ๆ

แม้ว่า แนวทางการสอนภาษาที่เน้นเพื่อการสื่อสารนี้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวงการเรียนการสอนภาษา และทำให้วิธีการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แต่การตีความคำว่าเพื่อการสื่อสาร (communicative) ที่ปรากฏในแนวทางการจัดการเรียนการสอนประเภทนี้ กลับมีการเข้าใจที่ผิดหรือคลาดเคลื่อนที่ว่า การสอนภาษาอังกฤษที่เน้นเพื่อการสื่อสาร หมายถึง การสื่อความด้วยวาจาเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่แนวการสอนเพื่อการสื่อสารนี้ รวมหมายถึง ความสามารถในการสื่อสาร ทั้งในรูปการเขียนและด้วยวาจา

จากการตีความดังกล่าว ทำให้มีการสอนที่เน้นไปในทางสนทนาเป็นหลัก เพราะมองว่า จะทำให้สามารถนำภาษาไปใช้ได้จริง และจะช่วยเน้นความรอบรู้ให้แก่ผู้เรียนในการใช้ภาษาเพื่อสื่อความหมายตามหน้าที่ของภาษาในการสื่อสาร (communication functions) นอกจากนี้ยังจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในห้องเรียนที่เน้นให้ผู้เรียนสื่อสารความหมายตามที่ตนต้องการกับผู้อื่นได้เข้าใจด้วยวาจาเป็นหลัก โดยลดบทบาทของไวยากรณ์กลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย เน้นความคล่องในการสื่อสารมากกว่าความถูกต้องและความเหมาะสม กระนั้น ผู้สอนยังคงสามารถสอดแทรกไวยากรณ์ตามแนวคิดที่กลุ่มภาษาศาสตร์ปริชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียน และ/หรือรับภาษาว่า ความเหมาะสมในการใช้เพื่อสื่อสารเป็นอย่างไรในบริบทการสนทนาที่เกิดขึ้นจริง



แนวทางการสอนภาษาที่เน้นเพื่อการสื่อสารโดยใช้การสนทนาเป็นหลัก มิไม่ได้หมายความว่า ความสำคัญของไวยากรณ์ตามแนวคิดของกลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) จะหายไป ในทางตรงข้ามกับเน้นให้เห็นว่า ไวยากรณ์มีความสำคัญ เนื่องจากการนำภาษาไปประยุกต์ใช้เพื่อสื่อความในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ช่วยให้ผู้เรียนเกิดการสังเกต (noticing) การรับและ/หรือเรียนรู้ภาษาที่สอง หากผู้สอนมีการหยิบยกตัวอย่างที่ได้จากการฝึกบทสนทนาแต่ละครั้งและอธิบายการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารที่เกิดขึ้นในห้องเรียนว่า รูปและความหมายนั้น ๆ มีประเด็นอะไรที่ต้องใส่ใจ จะช่วยให้การเรียนรู้ภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศก้าวหน้าขึ้น เนื่องจากการเรียนรู้ภาษาที่เกิดจากการนำไปใช้จริง ซึ่งสอดคล้องกับแบบจำลองสร้างความตระหนักรู้ (Consciousness-raising) ตามแบบจำลองในการสอนไวยากรณ์ของ Rod Ellis (2001)

ในประเทศไทย การนำแนวทางการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารมาปรับใช้ห้องเรียนอย่างเป็นทางการครั้งแรก สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาททั้งของผู้สอนและผู้เรียน เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เป้าหมายของการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษคือการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารด้วยวาจาได้ งานวิจัยในหัวข้อดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การรับรู้และการนำมาปฏิบัติจริงในห้องเรียนตามแนวทางการสอนนี้ค่อนข้างมีข้อจำกัด สืบเนื่องจากการจัดการห้องเรียนที่มักมีขนาดใหญ่ วัฒนธรรมการเรียนหนังสือของสังคมไทย หนังสือเรียนที่ใช้ ลักษณะข้อสอบและแบบทดสอบทางภาษาอังกฤษต่าง ๆ (Inprasit, 2016; Kwon, 2017; Tayjasanant & Barnard, 2010) ทำให้การเรียนการสอนมุ่งเน้นการให้นักศึกษามีโอกาสสื่อสารในสถานการณ์ต่าง ๆ มากกว่า การหาแนวทางประยุกต์การสอนไวยากรณ์เพื่อการสื่อสาร

### คลังข้อมูลภาษากับการเปลี่ยนแปลงมุมมองการจัดการเรียนภาษาอังกฤษทั่วโลก

จำนวนผู้ใช้ภาษาอังกฤษในฐานะเป็นภาษากลางที่ใช้เพื่อสื่อสารกันได้กับบุคคลที่มีได้พูดภาษาแม่ภาษาเดียวกัน (lingua franca) ที่มากขึ้น นอกจากจะได้ค่อย ๆ ลดทอนความเป็นเจ้าของภาษาอังกฤษของชาติพันธุ์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ยังส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเปลี่ยนไป ปรากฏการณ์นานาชาติภาษาอังกฤษ (World Englishes) (Jenkins, 2006; Seidlhofer, 2004, 2006) กอปรกับเทคโนโลยีทางการสื่อสารและรูปแบบการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (Crystal, 2001) ที่เปลี่ยนไปที่เน้นความฉับพลันมากขึ้น ด้วยการใช้ข้อความสั้นๆ เพื่อประหยัดพื้นที่ และมีลักษณะการปฏิสัมพันธ์ไม่เป็นทางการอย่างยิ่งยวด ทำให้มีการถกกันว่า ความถูกต้อง (correctness) ของภาษาควรจะมีมีความสำคัญน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถเข้าใจได้ (comprehensibility)

จุดเริ่มต้นที่ทำให้ความสำคัญของความถูกต้องของไวยากรณ์ที่นักวิชาการกำหนดหรือไวยากรณ์ที่เป็นไปเพื่อการสอนเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ คือ คลังข้อมูลภาษาที่ชื่อว่า The Vienna-Oxford International Corpus of English (VOICE, 2018) เป็นคลังข้อมูลภาษาอังกฤษในฐานะเป็นภาษากลางที่ใช้เพื่อสื่อสารกันได้กับบุคคลที่มีได้พูดภาษาแม่ภาษาเดียวกัน (lingua franca) ที่ใช้ในปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีการใช้ภาษาที่หนึ่ง

หลากหลายแต่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการสื่อสาร ข้อมูลโดยส่วนใหญ่ในคลังข้อมูลภาษานี้เป็นข้อมูลที่มาจากการบทสนทนาในบริบทต่าง ๆ ของชาวยุโรป และทำให้เกิดกระแสว่าไวยากรณ์ที่เรียนรู้จากห้องเรียนไม่ควรเป็นเรื่องเคร่งครัดด้วยกฎทางภาษาอีกต่อไป โดยเฉพาะในการสนทนาด้วยวาจา หากมีการใช้ไวยากรณ์ใดผิดควรปล่อยผ่านหากการใช้ไวยากรณ์ที่ไม่ถูกต้องนั้นไม่มีผลต่อสารที่ต้องการจะสื่อ สามตัวอย่างข้างล่างเป็นข้อมูลจริงที่เกิดขึ้นโดยที่ผู้ใช้ประโยคทั้งสามนั้นใช้ชีวิตประจำวันในประเทศไทย และใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศที่ใช้ในวงจำกัดเพื่อการศึกษาเป็นส่วนใหญ่

- 1) \* She **go** to school **by foot** every day.
- 2) \* Kill me **hardly**, babe. You know? I have a thousand hands.
- 3) \* A: Please pass this incident to Mathews so he is informed about this and may help to prevent this in the future.

B: **I will do.**

ในแง่การสื่อสาร ข้อความทั้งสามสามารถเข้าใจความต้องการสื่อสารได้จากคำบริบท แต่ในแง่ความถูกต้องของไวยากรณ์ที่จะช่วยทำให้การรับสารนี้ราบรื่นกลับเป็นปัญหาใหญ่ หากประเมินไวยากรณ์จากคลังข้อมูลภาษาจะ พบว่า ภาษาพูดจะมีการใช้ไวยากรณ์ที่ไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ แต่ในแง่การประเมินความสามารถทางด้านการพูดในภาษาอังกฤษ ข้อความต่าง ๆ เหล่านี้เป็นที่ยอมรับได้ เราจึงควรยอมรับการใช้ภาษาอังกฤษดังกล่าวว่าเป็นความหลากหลายของภาษาอังกฤษที่ใช้โดยผู้พูดที่ไม่ใช่เป็นเจ้าของภาษา (Jenkins, 2006) แต่ในแง่ของการสื่อสารด้วยการเขียนความถูกต้องเรื่องไวยากรณ์ยังคงเป็นสิ่งสำคัญ

ในตัวอย่างที่ 1 แม้การใช้กริยาและสำนวนจะไม่ถูกต้องในไวยากรณ์ภาษาอังกฤษ ประโยคดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนอย่างยิ่งในการเรียงคำเพื่อสื่อความหมาย หากแต่ยังคงสามารถสื่อสารความได้เข้าใจ หากมีการสอน การเรียบเรียงใหม่ประโยคใหม่ตามแนวคิดไวยากรณ์ จะช่วยให้ผู้เรียนมีความเข้าใจไวยากรณ์เพื่อสามารถสื่อสารได้กระชับ ง่ายและดียิ่งขึ้น เช่น หากอธิบายไวยากรณ์ผ่านแนวคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย ผู้เรียนจะได้เรียนรู้ว่าการใช้ on foot นั้นต่างจาก by + ยานพาหนะ by car, by train, by plane ถ้าอธิบายไวยากรณ์ผ่านแนวคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) ผู้เรียนก็จะได้เรียนรู้ว่า หากจะใช้ on foot ด้วยการผูกประโยค I go to school on foot every day. เพราะอนุมานมาจากประโยค I go to school by bus every day. นั้นแม้จะถูกต้องตามแนวคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัย แต่เป็นการใช้ภาษาที่ไม่ถูกต้อง ประโยคที่เหมาะสมควรจะเป็น I walk to school every day.

เช่นเดียวกับในตัวอย่างที่ 2 ผู้พูดอาจจะเป็นการเทียบการเรียนภาษาจากเพลง Kill me softly with his song by Roberta Frank ซึ่งมีเพลงท่อนหนึ่งที่มีเนื้อร้องว่า Killing me softly with his song ผู้ที่โพสต์ข้อความนี้จึงอนุมานการใช้กริยาวิเศษณ์ด้วยกเว้นนี้ในการสื่อความหมาย หากมีการอธิบายไวยากรณ์ที่ถูกต้องตามแนวคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัยในเรื่องรูปและหน้าที่ของคำในประโยค กับความหมายของคำศัพท์ *hardly* ว่าต่างจาก *softly* ก็จะช่วยให้ผู้เรียนสามารถใช้ประโยคที่มีรูปแบบดังกล่าวในอนาคตได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้นตามแนวทางไวยากรณ์กลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic)

ส่วนในตัวอย่างที่ 3 คำตอบ *I will do*. อาจจะทำให้ผู้สนทนาด้วยคาดหมายว่า ยังมีข้อความต่อหลังจากนั้น เพราะหาก ตอบว่า *I will* หรือ *I will do so*. ซึ่งเป็นคำตอบที่เป็นปกติในการแจ้งให้ทราบ แม้จะไม่มีผลต่อการสื่อสาร ในแง่การสอนภาษาอังกฤษ ประเด็นขัดแย้งในใจที่ผู้สอนภาษาอังกฤษมีคือ ความต้องการสอนความถูกต้องในแง่ไวยากรณ์ว่าควรเป็นเช่นไร หรือ ควรปล่อยผ่าน ผู้สอนอาจจะต้องอธิบายผ่านไวยากรณ์ตามแนวคิดกลุ่มภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัยว่า ทำไมต้องมี *do* ถ้าใส่ *do* ต้องมี *so* หรือไม่ และถ้าจะใช้ *I will do that*. จะได้หรือไม่แตกต่างกันอย่างไร หากใส่ *so* แทนตามแนวทางไวยากรณ์กลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) และกลุ่มภาษาศาสตร์บริชนที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ เพื่อจะช่วยให้ผู้เรียนตระหนักว่า ไวยากรณ์มีความเกี่ยวข้องกับการใช้ภาษาได้กระชับแต่สามารถสื่อความหมายได้ชัดเจนขึ้น และเพื่อการเลือกใช้ที่ถูกต้อง และเหมาะสมในการสื่อสารในอนาคต

กล่าวโดยสรุป แม้คลังข้อมูลภาษาที่ชื่อว่า The Vienna-Oxford International Corpus of English (VOICE, 2018) จะมีส่วนทำให้เกิดการปรับความเชื่อเรื่องความถูกต้องของภาษาในการสื่อสารว่า ควรเป็นเรื่องรองจากความสามารถเข้าใจได้ แต่ในแง่การสื่อสารไม่ว่าจะเป็นรูปภาษาเขียนหรือด้วยวาจา กลับพบว่า การสามารถใช้ไวยากรณ์ได้ถูกต้องและเหมาะสมส่งผลให้การสื่อสารต่าง ๆ เข้าใจได้ดียิ่งขึ้นและราบรื่นมากขึ้น ความถูกต้องของไวยากรณ์จึงยังเป็นสิ่งที่สำคัญและเป็นมาตรฐานที่ผู้เรียนภาษาต่างประเทศหรือภาษาที่สองควรจะต้องมีเพื่อการเรียน และ/หรือรับภาษาในทางปฏิบัติ การสอนไวยากรณ์ว่าควรจะเป็นเช่นไร เป็นเรื่องที่ผู้สอนต้องขบคิดและจะจัดสมดุลกิจกรรมในห้องเรียนในแต่ละระดับ

### ความคิด-ความเชื่อของผู้สอนกับไวยากรณ์ในการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร

ความคิด-ความเชื่อของผู้สอน (teacher cognition) หมายถึง “การศึกษาว่าผู้สอนรู้อะไร คิดอย่างไร เชื่ออย่างไรและเรื่องที่รู้ คิดและเชื่อเหล่านี้สัมพันธ์อย่างไรกับการสอนจริง (Borg and Burns, 2008 หน้า 77 อ้างใน Robertson et al, 2018)” จากงานวิจัยหลายชิ้นที่ศึกษาเรื่องความคิด-ความเชื่อของผู้สอนภาษาอังกฤษในฐานะภาษาต่างประเทศและภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ในหลายประเทศ ได้แสดงให้เห็นว่า ทั้งตัวผู้เรียนและผู้สอนล้วนยังคงเห็นว่า ไวยากรณ์เป็นสิ่งสำคัญมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ ๆ นั้น ๆ แม้ระดับจะแตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทของแต่ละประเทศ โดยเห็นว่า ควรมีการสอนไวยากรณ์ต่อไป เพียงแต่ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการสอนให้เป็นแบบอุปนัย ให้มากขึ้นเพื่อจะได้เสริมการเรียนรู้ภาษาเพื่อการสื่อสาร (Schulz, 2001 ในโคลัมเบีย; Farrel & Particia, 2005 ในสิงคโปร์; Pan & Block, 2011 ในจีน; Phipps & Borg, 2009 ในตุรกี; Robertson et al, 2018 ของชาวเวียดนาม; Underwood , 2012 ในญี่ปุ่น) หากแต่เมื่อดูลึกไปที่รายละเอียดที่ปรากฏในงานวิจัยเหล่านั้น จะพบว่า นิยามคำจำกัดความของไวยากรณ์ยังอยู่ในระดับจำกัด เป็นคำนิยามไวยากรณ์แบบเดิม ที่มุ่งเน้นไวยากรณ์ตามกลุ่มแนวคิดภาษาศาสตร์ไวยากรณ์รูปนัยเป็นหลัก ยังไม่ได้ครอบคลุมแนวคิดทั้งสามประการที่มีการให้คำจำกัดความข้างต้น

จากงานวิจัยยังพบอีกว่า เหตุผลสำคัญที่ทำให้การสอนไวยากรณ์เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาเพื่อการสื่อสารไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากนัก คือ บริบทของการใช้ภาษาต่างประเทศนั้น ๆ ผู้เรียนที่ไม่ได้มีโอกาสใช้ในชีวิตประจำวันมากนัก เป็นไปเพียงเพื่อเหตุผลการศึกษาในห้องเรียนเป็นส่วนใหญ่ โดยสาเหตุดังกล่าวส่งผลต่อการจัดการเรียนการสอนเพื่อการสื่อสารอย่างยิ่ง กล่าวคือ ยังคงไปเป็นผ่านสถานการณ์จำลองในห้องเรียนมากกว่า

ในบริบทการสอนภาษาอังกฤษในฐานะที่เป็นภาษาต่างประเทศ หรือภาษาที่สองที่ไม่ได้มีชาวตะวันตก กล่าวคือ อเมริกา อังกฤษ เป็นหลัก เป็นประชากรหลักของสภาพแวดล้อมนั้น มีผลต่อวิธีทดสอบความรู้ทางภาษาอังกฤษ การสอนภาษาอังกฤษไม่สามารถมีคุณสมบัติได้เต็มที่ การสอบและแบบทดสอบต่าง ๆ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่เป็นเสมือนตัวชะลอ การเรียนไวยากรณ์เพื่อพัฒนาความรู้ทางภาษาที่เป็นความรู้โดยสัญชาตญาณ การสอบต่าง ๆ แบบทดสอบความรู้ทางภาษาอังกฤษต่าง ๆ ทำให้ผู้เรียนและผู้สอนล้ามนุ่งเน้นการสอนไวยากรณ์รูปนัยเพื่อการสอบ ทั้งที่สัดส่วนการสอบในเรื่องไวยากรณ์ตามแนวคิดดังกล่าว ไม่ได้มีสัดส่วน 100% ดังที่เช่น ผลวิจัยในประเทศจีน (Pan & Block, 2011) ญี่ปุ่น (Underwood, 2012) และสิงคโปร์ (Farrel & Particia, 2005) ที่พบว่า การสอบเป็นตัวกีดกันการกำหนดทิศทางการเรียนการสอนที่มีผลต่อทั้งครูและนักศึกษา แม้ทุกฝ่ายจะเห็นว่าการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้เรียน แต่ทว่าในทางปฏิบัตินั้น ความคาดหวัง และแรงจูงใจของนักเรียน และประโยชน์ที่จำเป็นต่อการศึกษาในระยะสั้น (Farrel & Particia, 2005; Pan & Block, 2011; Phipps & Borg, 2009; Underwood, 2012) ผู้บริหารสถานศึกษา และการบริหารจัดการห้องเรียนในระหว่างสอน (Phipps & Borg, 2009) ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้สอนเลือกที่จะมองว่า การสอนไวยากรณ์ในห้องเรียนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารนั้นไม่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยยะ ด้วยข้อจำกัดเรื่องเวลาในการสอนที่มีจำกัด จึงเลือกที่จะสอนไวยากรณ์โครงสร้างแบบเดิมที่ยังเน้นความถูกต้องของรูปแทนที่จะเป็นการสอนไวยากรณ์ตามแนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ความน่าจะเป็น (probabilistic) หรือแนวคิดจากกลุ่มภาษาศาสตร์ปริชาน ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์ (Cognitive –interactionist) เพื่อให้สามารถสื่อสารได้อย่างเข้าใจและแม่นยำยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยของ Simon Borg (2011) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเชื่อ-ความคิดของผู้สอนมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการจัดการเรียนการสอนภาษา Margaret Robertson, Shem Macdonald, Donna Starks และ Howard Nicholas (2018) ได้ทำการศึกษาผู้สอนชาวเวียดนาม 12 คนที่เข้ามารับการอบรมเพื่อนำความรู้ที่ได้ไปปรับใช้ในการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารตามหลักสูตรการศึกษาล่าสุดในเวียดนามที่เน้นการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารในชีวิตประจำวัน งานวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า ผู้สอนชาวเวียดนามมีความคิด-ความเชื่อเรื่องปัญหาการจัดการเรียนภาษาอังกฤษเดียวกันกับประเทศไทย กล่าวคือ มองว่าการสอนไวยากรณ์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเขียนมากกว่าการพูด แต่หลังจากผ่านไป 1 ภาคการศึกษา การฟังการบรรยาย และการจัดเตรียมกิจกรรมการสอนต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้อาจารย์ชาวเวียดนามทั้ง 12 ท่าน เปลี่ยนแปลงมโนทัศน์เกี่ยวกับคำจำกัดความของไวยากรณ์และมีทัศนคติที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับคำจำกัดความเรื่องไวยากรณ์ และแนวทางเลือกต่าง ๆ ในการสอนไวยากรณ์ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร

ดังนั้น การมองว่า ไวยากรณ์หมายถึงแต่เพียงไวยากรณ์รูปนัยแต่เพียงอย่างเดียว เน้นความถูกต้องของรูปมากกว่าความหมายแต่เพียงอย่างเดียว จึงเป็นเรื่องของความคิด-ความเชื่อที่คลาดเคลื่อนของผู้สอนภาษาอังกฤษโดยส่วนใหญ่ และทำให้มองว่า ไวยากรณ์ไม่มีความสำคัญในการจัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร

ในยุคที่ภาษาอังกฤษมีความเป็นภาษาโลกมากขึ้นนั้น มาตรฐานความถูกต้อง (correctness) หรือความยอมรับได้ (acceptability) หมายถึงการใช้ไวยากรณ์ได้ถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ทางวิชาการจัดเป็นไวยากรณ์ประเภท prescriptive ในส่วนการใช้ไวยากรณ์ที่เป็นที่ยอมรับของคนกลุ่มใหญ่ เรียกไวยากรณ์ประเภทนี้ว่า descriptive เห็นได้ว่า แม้เป้าประสงค์จากห้องเรียนภาษาอังกฤษจะเปลี่ยนเป็นเพื่อการสื่อสารมากขึ้นก็ตาม การสอนไวยากรณ์ยังคงมีสำคัญในการสอนภาษาอังกฤษเพื่อผู้เรียนสามารถใช้ภาษาอังกฤษได้ถูกต้อง แม่นยำและเหมาะสมยิ่ง ๆ ขึ้นไป ดังที่กล่าวไว้ในหลักสูตรการศึกษาญี่ปุ่น โดยกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีญี่ปุ่น ซึ่งระบุไว้ว่า หากจะมีการสอนไวยากรณ์ภาษาอังกฤษใด ๆ ควรจะเป็นการสอนที่เป็นไปเพื่อสนับสนุนการสื่อสารหรือบูรณาการเข้าไปไว้ในกิจกรรมการเรียนการสอนภาษาอังกฤษ (MEXT, 2009 อ้างอิงใน Underwood , 2012) เพื่อการสื่อสารเป็นหลักเท่านั้น

## บทสรุป

ในการเรียนภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศที่เน้นเพื่อการสื่อสารนั้น บริบทหรือสภาพแวดล้อมการใช้ภาษาอังกฤษเป็นปัจจัยที่มีผลต่อระดับความเข้มข้นของการสอนไวยากรณ์ คำจำกัดความไวยากรณ์สามแนวคตินั้นที่กล่าวข้างต้นอาจจะไม่สามารถสอนในห้องเรียนคร่าวเดียวกันทุกห้องเรียนได้ คุณลักษณะเฉพาะของผู้เรียนและผู้สอนภาษาต่างประเทศเป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อการสอนไวยากรณ์เพื่อการสื่อสาร ไม่มีบริบทการเรียนรู้หรือการสอนที่สำเร็จรูปตายตัว งานวิจัยของ Renate Schultz (2001) ได้แสดงให้เห็นว่า นักศึกษาโคลัมเบียเห็นความสำคัญของไวยากรณ์และการแก้ไขการใช้ไวยากรณ์ที่ไม่ถูกต้องโดยผู้สอนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับมุมมองจากผู้สอนภาษาและนักศึกษาต่างชาติที่เรียนภาษาอังกฤษในสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่า การสอนไวยากรณ์จึงยังเป็นสิ่งจำเป็นในการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ เพียงแต่ต้องมีการประยุกต์แนวทางการสอนความรู้เรื่องไวยากรณ์ให้เหมาะสมกับระดับผู้เรียน เพื่อช่วยพัฒนาผู้เรียนให้เกิดแนวทางในการเรียนรู้ที่จะสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดปัญหาหรือข้อผิดพลาดของการสื่อสารช่วยให้ผู้เรียนเกิดความคุ้นเคย สามารถเลือกใช้ภาษาที่ถูกต้องและเหมาะสมกับวัฒนธรรมของสังคม บุคคล และสถานการณ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ

การสอนไวยากรณ์อย่างชัดเจนชัดเจนให้แก่ผู้เรียนที่เป็นผู้ใหญ่เพื่อให้เกิดการสังเกตแบบรู้ตัว (conscious noticing) ในตัวภาษา (Schmidt, 2001) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ภาษาที่เรียนนั้นใช้เป็นภาษาต่างประเทศ และมีข้อจำกัดในการใช้ในชีวิตประจำวันถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะช่วยให้ผู้เรียนเห็นรูปแบบ ลักษณะและธรรมชาติไวยากรณ์ของภาษาที่กำลังศึกษาอยู่ว่า เหมือนหรือต่างจากภาษาแม่หรือภาษาที่หนึ่งของตนอย่างไร การสังเกตแบบรู้ตัวนี้เชื่อว่าจะช่วยให้ขบวนการเรียนรู้ภาษาที่สอง หรือภาษาต่างประเทศเร็วขึ้น สามารถตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้าการเรียนรู้ภาษาด้วยตนเองได้ การจะสอนไวยากรณ์

ละเอียดและลึกแค่ไหนถึงจะเรียกว่าเหมาะสมและช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศ เป็นประเด็นเรื่องที่ครูผู้สอนภาษาต่างประเทศหรือภาษาที่สองต้องขบคิดในการจัดการเรียนการสอน

ไวยากรณ์เป็นหลักภาษาพื้นฐานที่จะทำให้ผู้เรียนสามารถใช้ถ่ายทอดหรือต่อยอดความคิดต่าง ๆ เพื่อสื่อสารผ่านภาษาอังกฤษเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เป้าหมายของการสอนไวยากรณ์คือเพื่อให้ผู้เรียนสามารถผลิตลักษณะทางภาษานั้น ๆ ที่ถูกต้องและเหมาะสม ส่งเสริมให้สามารถสื่อสารได้ดีขึ้น การสอนไวยากรณ์มากแค่ไหนเป็นประเด็นที่ควรมุ่งเน้นมากกว่าการห้ามไม่ให้สอนไวยากรณ์ การสื่อสารผิดหลักไวยากรณ์สามารถอนุโลมกันได้ แต่การตระหนักรู้ว่า ผิดพลาดอะไร อย่างไรและสามารถแก้ไขให้ถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญในการเรียนภาษาและการใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารอย่างถูกต้องและเหมาะสม เพราะนอกจากจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ส่งสารแล้ว ยังสะท้อนถึงความพิถีพิถัน และความละเอียดละไมของผู้ส่งสาร

## เอกสารอ้างอิง

- ปรีดา เมธีภาคยางกูร. (2018). ไวยากรณ์สากลกับการเรียนรู้และการสอนภาษาที่สอง. วารสารรามคำแหง ฉบับมนุษยศาสตร์ ปีที่ 37 ฉบับที่1 หน้า 159-176.
- วิโรจน์ อรุณมานะกุล. (2553). เอกสารคำสอน วิชาทฤษฎีภาษาศาสตร์ 2209621 ภาคปลาย ปีการศึกษา 2553  
Downloaded from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.186.1920&rep=rep1&type=pdf>
- Borg, S. (2011). The impact of in-service teacher education on language teachers' beliefs. *System, 39*, 370-380.
- Crystal, D. (2001). *Language and the Internet*. Cambridge: Cambridge University press.
- Ellis, N. C. & Ferreira-Junior, F. (2009). Construction learning as a function of frequency, frequency distribution, and function. *Modern Language Journal 93*, 370-386.
- Ellis, R. (2001). Grammar teaching-Practice or consciousness-raising? In J. C. Richards & W. A. Renandya (Eds.), *Methodology in language teaching* (pp. 167-174). Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrel, T. S.C. & Particia, L.P.C. (2005). Conception of grammar teaching: A case study of teachers' beliefs and classroom practices. *TESL-EJ, 9* (2). <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1065837.pdf>.
- Kwon, Y. (2017). A Study of Thai teachers' perceptions toward the implementation of communicative language teaching of English. *HRD Journal, 8* (1), 114-125.
- Inprasit, C. (2016). Thai native teachers' experiences of using communicative language teaching in extended education schools. An independent study Master's degree paper. Thammasat University, Bangkok, Thailand. Downloaded from [http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU\\_2016\\_5721042405\\_4794\\_4036.pdf](http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5721042405_4794_4036.pdf)
- MacWhinney, B. (2014). The logic of the Unified Model. In S. M. Gass & A. Mackey (Eds.), *The Routledge Handbook of Second Language Acquisition*. (pp. 211-227). New York: Routledge.
- Norris, J. M. & Ortega, L. (2014). Assessing learner knowledge. In S. M. Gass & A. Mackey (Eds.), *The Routledge Handbook of Second Language Acquisition*. (pp. 573-598). New York: Routledge.
- Prapphal, K. (2001). English proficiency of Thai learners and directions of English teaching in Thailand. *Journal of English Studies. 1*(1): 6-12
- Phipps, S. & Borg, S. (2009). Exploring tensions between teachers' grammar teaching beliefs and practices. *System, 37*, 380-390. <https://doi.org/10.1016/j.system.2009.03.002>.

- Richards, J.C., Gallo, P.B. & Renandya, W. A. (2001). Exploring teachers' beliefs and the processes of change, *PAC Journal*, 1 (1), 41-58.
- Richards, J. C. (2006). *Communicative Language Teaching Today*. New York: Cambridge University Press.
- Robertson, M., Macdonald, S., Starks, D., & Nicholas, H. (2018). Enabling change in EFL teachers' ideologies about grammar and grammar teaching through alternative pedagogies. *System*, 72, 75-84. <https://doi.org/10.1016/j.system.2017.11.002>.
- Seidlhofer, B. (2004). Research perspectives on teaching English as a lingua franca. *Annual Review of Applied Linguistics*, 24, 209-239.
- \_\_\_\_\_. (2006). English as a lingua franca in the expanding circle: What it isn't. In R. Ruby & M. Saraceni (Eds.), *English in the world: Global rules, global roles*, (pp. 40-50). London: Continuum.
- Schmidt, R. (2001). Attention. In P. Robinson (Ed.), *Cognition and Second Language Instruction* (pp. 3-32). Cambridge: Cambridge University press.
- Schulz, R. A. (2001). Cultural differences in student and teacher perceptions concerning the role of grammar instruction and corrective feedback: USA-Colombia. *The Modern Language Journal*, 85, ii, 244-258. <https://doi.org/10.1111/0026-7902.00107>.
- Teng, B. & Sinwongsuwat, K. (2015). Teaching and learning English in Thailand and the integration of conversational analysis (CA) into the classroom. *English Language Teaching*, 8 (3), 13-23.
- Underwood, P. (2012). Teacher beliefs and intentions regarding the instruction of English grammar under national curriculum reforms: A theory of planned behavior perspective. *Teaching and Teacher Education*, 28 (6), 911-925. <https://doi.org/10.1016/j.tate.2012.04.004>.
- Ur, P. (2011). Grammar teaching: Research, theory, and practice. In El. Hinkel (Ed.), *Handbook of Research in Second Language Teaching and Learning* (pp. 507-522), New York: Routledge.
- VOICE (2018). <https://www.univie.ac.at/voice/>.



## การเยือนซ้ำในประเด็นการสื่อสาร ภาวะผู้นำ และการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบไทยๆ

รุจิระ โจรนประภายนต์\* และ พิเชษฐ พิณทอง\*\*

### บทคัดย่อ

แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้รับความสนใจจากทั้งนักวิชาการและผู้ปฏิบัติการมาตลอด โดยเฉพาะในบริบทแบบไทย ๆ นั้นทุกฝ่ายมักจะเน้นประเด็น “ภาวะผู้นำ” (Leadership) ว่ามีอิทธิพลต่อกระบวนการและความสำเร็จของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็น “การสื่อสาร” เท่าที่ควร เนื่องจากขาดความเข้าใจกระบวนการและบทบาทของการสื่อสารที่มีต่อทั้ง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “ภาวะผู้นำ” ดังนั้น ในรายงานวิชาการ (Review Article) ฉบับนี้ ผู้เขียนมีจุดหมายที่จะทบทวนประเด็นและอภิปรายความเกี่ยวข้องกันระหว่าง “ภาวะผู้นำ” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “การสื่อสาร” และระบุว่า การจะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้น จำเป็นต้องมี “การสื่อสาร” ที่แยบยลและซับซ้อนขนานไปกับผู้นำที่มีคุณภาพ อีกทั้งเน้นย้ำว่า การสื่อสารมีหน้าที่ตั้งแต่เริ่มต้นการสร้าง ความเข้าใจและกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งยังขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ไปสู่จุดหมายได้ แต่หากไม่สามารถบริหารจัดการการสื่อสารได้อย่างเหมาะสม การสื่อสารเองก็จะกลายเป็นอุปสรรคในกระบวนการนี้ได้เช่นกัน

**คำสำคัญ:** การสื่อสาร, การพัฒนาที่ยั่งยืน, ภาวะผู้นำ, สังคมไทย

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะภาษาและการสื่อสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: rujira2@yahoo.com

\*\* นักวิจัย/นักศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: justice\_NIDA2549@hotmail.com

## บทนำ

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเวทีสาธารณะทั้งในการประชุมระดับผู้นำทั่วโลก รวมถึงในชุมชนนักวิชาการแทบทุกสาขาอาชีพ แต่สิ่งที่สำคัญซึ่งจะทำให้แนวคิดดังกล่าวซึ่งมีความเป็นนามธรรมสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้นั้น คือ เรื่องของการสื่อสารคนส่วนใหญ่โดยทั่วไป จะมุ่งเน้นไปที่เรื่องของภาวะผู้นำ (Leadership) ภาครัฐควรมีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือเน้นไปที่ผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้นมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ โดยละเอียดหรือไม่ให้ความสำคัญในเรื่องของการสื่อสาร แต่แท้ที่จริงแล้วความยั่งยืนจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากผู้นำนั้นไม่สามารถที่จะสื่อสารหรือทำให้เกิดความเข้าใจถึงแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้

ผลที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาก็คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) ที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้และประเทศไทยได้มีการนำมาสู่การปฏิบัติทั้งในระดับนโยบายแห่งรัฐจนถึงระดับองค์กรต่าง ๆ ก็อาจที่จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงตามเป้าหมายอย่างครบถ้วน เพราะฉะนั้นการจะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาในเรื่องของการสื่อสาร เพราะการสื่อสารนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญซึ่งเป็นทั้งจุดเริ่มต้นของการสร้างให้เกิดความเข้าใจในแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นจุดสุดท้ายของการทำให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เกิดขึ้นจริงตามมา ซึ่งไม่ใช่เป็นปัจจัยย่อยที่หลายคนมองข้ามไป

ในบทความวิชาการนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนประเด็นและอภิปรายความเกี่ยวข้องกันระหว่าง “ภาวะผู้นำภาครัฐ” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “การสื่อสาร” ว่ามีความเกี่ยวข้องกันอย่างกลมกลืน

### วัตถุประสงค์

เพื่อที่จะทบทวนประเด็นและอภิปรายความเกี่ยวข้องกันระหว่างภาวะผู้นำ การพัฒนาที่ยั่งยืน และการสื่อสาร

### วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้นจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาวะผู้นำ และการสื่อสาร ทั้งเอกสารในประเทศและต่างประเทศ โดยได้มีการเรียบเรียงและวิเคราะห์เป็นบทความวิชาการ

### ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

ผู้เขียนมีประเด็นที่ต้องการนำเสนอ ประกอบไปด้วย (1) นิยามความหมายและการนำมาใช้โดยทั่วไปตาม (ทฤษฎีที่ควรจะเป็น, ในบริบทไทยเกิดอะไรขึ้น) (2) ภาวะผู้นำภาครัฐและการพัฒนาที่ยั่งยืน (ความเกี่ยวข้องระหว่างภาวะผู้นำภาครัฐและการพัฒนาที่ยั่งยืน, ภาวะผู้นำในบริบทไทยและการพัฒนาในระบบไทยเกิดอะไร

ขึ้น) (3) ประเด็นเรื่องของการสื่อสาร (การสื่อสารกับภาวะผู้นำคืออะไร, บทบาทของการสื่อสารที่ควรจะเป็น ในฐานะของผู้นำภาครัฐและการพัฒนา) และ (4) ข้อเสนอแนะ

### นิยามความหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและการนำมาใช้โดยทั่วไปตามทฤษฎีที่ควรจะเป็น

คำว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น มีการให้ความหมายไว้อย่างมากมายแต่นิยามที่ได้มีการอ้างถึงมากที่สุด คือ นิยามของ Brundtland Commission ซึ่งได้ให้ความหมายโดยให้ความสำคัญเรื่องของความเท่าเทียมกัน ในการใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะการรักษาทรัพยากรไว้เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ ภาพรวมของเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ เรื่องของความยั่งยืนในอนาคตในด้านต่าง ๆ โดยเกิดจากการบูรณาการองค์ความรู้ทาง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมไปสู่การกระบวนกำหนดยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Emas, 2015) อาจกล่าวได้อีก หนึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นวิถีการพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอน ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2546; ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2557: 25)

เรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น เป็นสิ่งที่ได้มีการพูดคุยกันมาเนิ่นนาน ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งที่จะ ได้มีการนำเสนอต่อสาธารณะเหมือนที่หลายคนเข้าใจหรือได้เห็น ได้ฟังจากสื่อต่าง ๆ เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา นี้ การพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นได้กลายเป็นกระแสของโลกตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา เมื่อองค์การสหประชาชาติ ได้มีการจัดประชุมสุดยอดว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศ สวีเดน ซึ่งได้มีการเรียกร้องให้ทั่วโลกต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างไม่รู้คุณค่าจนเกิน ขีดจำกัดของโลกใบนี้ จนต่อมาเมื่อถึงปี พ.ศ.2535 เรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้รับความสำคัญเพิ่มขึ้น เมื่อสหประชาชาติได้มีการจัดประชุมสุดยอดระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development: UNCED) ขึ้นที่ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนจาก 178 ประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยได้มีการลงนามรับรองแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งถือว่าเป็นแผนแม่บทของโลกที่ ประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมกันขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล โดยมุ่งเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจที่รับผิดชอบต่อ สังคม และให้การคุ้มครองทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นประโยชน์ต่อชนรุ่นหลังต่อไป (สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: 2; United Nations, 2018)

ในปี 2543 สหประชาชาติและประเทศสมาชิกได้มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goal: MDGs) ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น 15 ปี ตั้งแต่ปี 2543- 2558 (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560) โดยเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านสังคม ด้วยการมุ่งเน้นเรื่องของการขจัดปัญหาความหิวโหย ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การไม่รู้หนังสือ ความเจ็บป่วย (Open Development Thailand, 2018) การส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเพศ บทบาทของสตรี รวมไปถึงเรื่องของการรักษาและการจัดการ สิ่งแวดล้อม เมื่อสิ้นสุดปี 2558 แล้ว จึงได้มีการพัฒนาต่อยอดความคิดเดิมที่เคยดำเนินการมา โดยมีการกำหนด เป็นเป้าหมายใหม่ขึ้นที่เรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals :SDGs)” ซึ่งได้มองเรื่องของการพัฒนาอย่างรอบด้านเป็นมิติต่าง ๆ ตั้งแต่มิติทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมโดยกำหนด

ห้วงเวลาในการดำเนินการตั้งแต่เดือนกันยายน 2558-สิงหาคม 2573 (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ, 2560; United Nations, 2018) มีการกำหนดเป้าหมายไว้ทั้งสิ้น 17 เป้าหมายหลัก ได้แก่ ขจัดความยากจน, ขจัดความหิวโหย, การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี, การศึกษาที่เท่าเทียม, ความเท่าเทียมทางเพศ, การจัดการน้ำและสุขาภิบาล, พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้, การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ, อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน, ลดความเหลื่อมล้ำ, เมืองและถิ่นฐานมนุษย์อย่างยั่งยืน, แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน, การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล, การใช้ประโยชน์จากนิเวศทางบก, สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations, 2018; UN Thailand, 2018)

สำหรับการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้นั้น ส่วนใหญ่จะนำตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้แปลงไปสู่การปฏิบัติในประเทศหรือในระดับท้องถิ่นของประเทศตนเอง โดยมอบหมายหรือได้สั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามประเด็นต่าง ๆ นำไปสู่การปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์การภาครัฐที่ต้องรับผิดชอบต่องานสาธารณะต่าง ๆ อยู่แล้ว เพิ่มเกณฑ์หรือภาระหน้าที่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่านั้น เช่น เป้าหมายข้อแรกของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ การขจัดความยากจนในทุกรูปแบบ โดยได้กำหนดเป้าประสงค์ว่าภายในปี 2573 จะขจัดความยากจนขั้นรุนแรงทั้งหมดโดยวัดจากคนที่มียาได้ใน การดำรงชีพต่อวันต่ำกว่า 1.25 เหรียญสหรัฐ หรือ 40.88 บาท โดยตัวชี้วัดคือ สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนสากลจำแนกตามเพศ กลุ่มอายุ สถานการณ์จ้างงาน และที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (ชุมชน เมือง/ชนบท) ซึ่งกระทรวงที่เกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจทั้งหลายก็จะเป็นผู้ดำเนินการ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559)

เป้าหมายสร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย โดยมีการกำหนดเป้าประสงค์ในเรื่องการยุติการแพร่ระบาดของเอชไอวี โรค มาลาเรีย โรคเขตร้อนที่ถูกละเลยต่อสู้กับโรคดับอักเสบ เป็นต้น ส่วนตัวชี้วัด คือ จำนวนผู้ได้รับเชื้อเอชไอวีรายใหม่ต่ำกว่าประชากรที่ไม่เคยติดเชื้อ 1,000 คน จำแนกตามเพศ อายุ ประชากรหลัก, อัตราการเกิดโรควัณโรคต่อประชากร 1,000 คน, อัตราการเกิดโรคมมาลาเรียต่อประชากร 1,000 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) ก็จะเป็นหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขของแต่ละประเทศที่จะต้องดำเนินการ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย สำหรับประเทศไทยนั้น กระทรวงสาธารณสุขก็ได้มีการกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะการยุติการแพร่ระบาดของเอชไอวี รัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการยุติปัญหาเอชไอวี พ.ศ. 2560-2573 และไม่เพียงแต่กระทรวงสาธารณสุขจะต้องดำเนินการนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่รัฐบาลได้มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงอื่น ๆ ให้ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายอีกด้วย (คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอชไอวี, 2560)

สำหรับองค์การภาคเอกชนก็ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้เช่นกัน แต่อาจไม่ได้กำหนดเป็นคำสั่งเหมือนกัน องค์การภาครัฐ แต่จะเป็นการนำเสนอเป็นนโยบายหนึ่งหรือเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านสื่อต่าง ๆ ว่าบริษัทของตนนั้นให้ความสำคัญเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน ตัวอย่างเช่น บริษัทที่ผลิตสินค้าหรือโรงงานอุตสาหกรรมก็จะ

นำเสนอว่า กระบวนการผลิตหรือสินค้าที่ผลิตของบริษัทไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น บริษัท Eaton (2018) ได้มีนโยบายว่า

“การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ใช่เพียงแผนงานหรือการริเริ่มที่ดำเนินงานเป็นเอกเทศจากเรา แต่มันคือ วิธีการในการทำธุรกิจของเรา Eaton กำลังพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้แก่ลูกค้าเพื่อสร้างการเติบโตในระดับโลกซึ่งรวมถึงการใช้และการ สงวนรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของโลกอย่างมีประสิทธิภาพ, การพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน, การลดมลภาวะ, การรักษาสีสิ่งแวดล้อม, และการสละเวลาเพื่ออาสาสมัครช่วยเหลือชุมชนต่าง ๆ ให้เกิดความเข้มแข็งขึ้น”

นอกจากนี้ภาคเอกชนโดยเฉพาะบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะเน้นไปที่เรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจที่ตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปกับการสร้างผลประกอบการทางเศรษฐกิจที่ดีในทางเศรษฐกิจ ซึ่งมองว่านั่นคือ การนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2557: 15)

ดังที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาสู่การปฏิบัตินั้น ในส่วนของภาครัฐก็จะเน้นไปที่ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ ส่วนกรณีตัวอย่างของภาคเอกชนก็จะเน้นไปที่เชิงคุณภาพไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การนำเกณฑ์หรือเป้าประสงค์ ตัวชี้วัดเชิงตัวเลขมาเป็นตัวตั้งมากนัก การนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้นั้นก็ยังคงถือว่าเป็นการเดินทางที่สหประชาชาติที่ได้ขีดเส้นไว้ ว่าหากทำตามนี้ถือว่าจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งอาจจะเป็นหรือไม่ได้เป็นไปตามนั้นก็ได้อีก แต่ในเบื้องต้นนับตั้งแต่ที่ได้ประกาศแนวคิดนี้อย่างเป็นทางการจนมาถึงปัจจุบัน ก็ได้มีการนำไปถ่ายทอดสื่อสารกันให้สาธารณะชนรับทราบอยู่เนื่อง ๆ และได้มีความพยายามให้แนวคิดดังกล่าวนี้เกิดผลเชิงรูปธรรมหรือจับต้องได้ อาจวัดในเชิงตัวเลขต่าง ๆ หรือจำนวนสิ่งก่อสร้างหรือผลิตออกมากก็ตาม นั่นก็พออนุมานได้ว่าพอที่จะนำไปใช้แล้วโดยทั่วไปตามทฤษฎีที่ควรจะเป็น ส่วนจะเกิดความยั่งยืนจริงหรือไม่นั้นก็ให้เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ แต่ถึงอย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวก็เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะที่จะให้สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจน่าจะเป็นดีขึ้นกว่าที่เป็น

สำหรับประเทศไทยมีการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้มากกว่าสิบปีจึงควรที่จะอธิบายว่าเกิดอะไรขึ้นในบริบทแบบไทย ๆ

### ในบริบทไทยเกิดอะไรขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนการพัฒนาประเทศเหมือนกันนานาประเทศ โดยเฉพาะมีการนำไปบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) โดยเน้นที่ “การพัฒนาที่ยั่งยืนและความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทยทุกคน” รวมถึงรัฐบาลได้กำหนดให้การพัฒนาที่ยั่งยืนถือว่าเป็น “วาระแห่งชาติ” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

การที่ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยนั้นนอกจากแรงกดดันจากเวทีโลกแล้วยังพบว่า มีสาเหตุมาจากปัญหาต่าง ๆ ที่ทวีความรุนแรงจนเกิดเป็นวิกฤต ตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี 2540 หรือที่เรียกว่า วิกฤตต้มยำกุ้ง ซึ่งต้องมีการเลิกกิจการของบริษัททางการเงินและบริษัทต่าง ๆ

จำนวนมาก รวมถึงที่ประเทศไทยถูกโจมตีค่าเงินบาท ยังไม่นับรวมปัญหาความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งทางป่าไม้ ทางบก ทางน้ำ ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายอย่างหนัก ค่านิยมทางสังคมที่มุ่งเน้นวัตถุนิยมจนเกินขอบเขตมีการบริโภคเกินความจำเป็น ยังไม่รวมปัจจัยวิกฤตความขัดแย้งทางสังคมและทางการเมืองที่สะสม และไม่มีท่าทีที่จะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ จึงทำให้มีการเริ่มถกเถียงกันในทางวิชาการ และเวทีสาธารณะที่พยายามหาวิธีการในการจัดการปัญหาทั้งหลายให้ฟื้นฟูกลับมาดีขึ้น ทำให้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เข้ามามีอิทธิพลต่อทั้งในนโยบายระดับชาติจนถึงระดับองค์การหรือระดับปัจเจกบุคคลมากขึ้นเรื่อย ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

อย่างไรก็ตามในการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทยนั้นแม้จะมีการนำมาใช้มากกว่า 15 ปีแล้วก็ตาม แต่ด้วยความปัญหาทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมก็ยังคงเป็นปัญหาอย่างต่อเนื่อง จึงมีคำถามที่น่าสนใจว่า เกิดอะไรขึ้นกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่นำมาใช้ในบริบทไทย หากวิเคราะห์เบื้องต้นจะพบว่า แนวคิดดังกล่าวได้นำมาจากองค์การระหว่างประเทศ และรัฐบาลไทย ได้มีการนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยทันที การกำหนดเป้าหมาย เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด การวัด ล้วนแล้วแต่ถูกกำหนดมาจากระดับนโยบายหรือระดับมหภาค (Macro) มากกว่าระดับจุลภาค (Micro) เป็นการกำหนดจากส่วนบนลงมายังส่วนล่าง (Top-down) มากกว่าที่จะให้ส่วนล่างเป็นผู้กำหนดแล้วเสนอขึ้นไปยังส่วนบน (Bottom-up) เช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ในการเป็นกลไกระดับชาติในการผลักดันนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืนให้ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546)

สำหรับปัจจุบันนั้น ประเทศไทยได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 37 คน มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคการศึกษา และภาคประชาสังคม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเลขาธิการ คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกรอบนโยบายอื่น ๆ อย่างไรก็ตามโครงสร้างการดำเนินงานยังคงมีผู้แทนจากองค์กรภาคประชาสังคมน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ โดยมีจำนวนตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคมเพียงจำนวน 4 คนจากสมาชิกทั้งหมด 38 คน ในขณะที่กลุ่มผู้ที่มีความสำคัญมากหรือกำลังทำงานอยู่ในระดับรากหญ้าหรือในพื้นที่ห่างไกลกลับไม่ได้รับเชิญให้เข้ามีส่วนร่วม (Open Development Thailand, 2018)

สำหรับในปี พ.ศ. 2560- 2561 คณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นใหม่อีก 3 คณะ ประกอบไปด้วย คณะกรรมการดำเนินการของนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งวาระการปฏิรูปประเทศ และการดำเนินการเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับท้องถิ่น โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ, คณะกรรมการเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชนในท้องถิ่นโดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการโครงการยั่งยืนไทยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจระดับรากหญ้า โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการทั้งสามชุดได้ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2561 (Open Development Thailand, 2018)

แม้จะมีความพยายามจะให้ตัวแทนภาคประชาสังคมได้เข้าร่วมขับเคลื่อนให้เกิดการนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติก็ตาม แต่เมื่อการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดมาจากชนชั้นนำทางสังคมที่เป็นผู้กำหนด จึงทำให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถือว่าขาดการมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น แม้ผู้นำระดับสูงจะอ้างว่าได้นำแนวคิดมาจากสหประชาชาติก็ตาม แต่ก็มีข้อสังเกตที่ชวนให้สงสัยว่า แม้สหประชาชาติเป็นผู้กำหนดการได้มาของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น ได้เกิดขึ้นมาจากการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับท้องถิ่นหรือระดับล่างหรือไม่ หรือเป็นเพียงการขบคิดกันระหว่างเครือข่าย คณะทำงานของสหประชาชาติเท่านั้น

เรื่องดังกล่าวยังไม่ได้มีการชี้แจงหรือบอกที่มาที่ไปของการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าเกิดจากใคร ซึ่งส่วนใหญ่เป้าหมายต่าง ๆ นั้นจะเกิดมาจากผู้แทนแห่งรัฐหรือประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะที่มาของการเกิดขึ้นของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นมาจากระดับบนเป็นผู้กำหนดหรือเกิดจากระดับล่างได้ร่วมคิดร่วมทำก็ตาม แต่เมื่อได้ถูกกำหนดออกมาและมีการนำไปใช้กันทั่วโลกแล้ว ประเทศไทยก็ควรที่จะพิจารณาแล้วว่าเป้าหมายดังกล่าวนั้น จะทำอย่างไรให้ภาคประชาชน หรือประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าประสงค์ รวมถึงร่วมกำหนดตัวชี้วัดที่จะบ่งชี้ถึงการบรรลุตามเป้าหมายแต่ละตัว อะไรที่สามารถทำได้ และอะไรที่ไม่สามารถทำได้

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือ มีการแปลเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นภาษาภาษาอังกฤษมาเป็นภาษาไทย ดูได้จากเอกสารตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน จัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2559) โดยมีรายละเอียดทั้งหมด 51 หน้า ได้แก่ เป้าหมายทั้ง 17 ข้อ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด หากพิจารณาจากเอกสารฉบับดังกล่าวจะพบว่า มีการกำหนดเป้าประสงค์ที่มากเกินไปหรือตัวชี้วัดที่มากเกินไป เมื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นอาจทำให้ทราบแต่ผลในเชิงปริมาณ แต่อาจไม่ทราบผลในเชิงคุณภาพมากนัก

การจะเกิดผลสำเร็จของการดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนควรที่จะมีการให้ภาคประชาชนได้เข้าไปร่วมคิด จะหวังเพียงแต่กลไกของภาครัฐเท่านั้นอย่างเดียวอาจทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ปฏิเสธเสียไม่ได้ว่า การจะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น เจ้าภาพหลักก็ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ดี ดังนั้นสิ่งสำคัญคือ จะต้องมีการประเมินถึงระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ ที่อยู่ในส่วนราชการของไทยซึ่งมีจำนวนถึง 418,506 คน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2559) เพราะเจ้าหน้าที่รัฐ คือ เครื่องมือสำคัญในการแปลงนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2554: 46)

การทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจในความหมาย เจตนารมณ์ของการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างถ่องแท้ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากซึ่งต้องอาศัยทักษะความสามารถในการสื่อสารเรื่องดังกล่าวให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน เพราะหากไม่เข้าใจตรงกันแล้วเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติก็อาจมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความล้มเหลวมากกว่าเกิดความยั่งยืน รวมไปถึงเรื่องของระดับของการยอมรับในเป้าหมาย แม้โดยหลักการของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นเป็นเรื่องที่ดีงามก็ตาม แต่หากไม่ค่อยที่จะได้รับการยอมรับจะทำให้การนำไปปฏิบัติล้มเหลวได้ (Van Meter and Van Hon, 1975: 462 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554: 120)

โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยมีรูปแบบของการทำงานในลักษณะของการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติให้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือการกำกับติดตามนโยบาย ส่วนใหญ่จะที่เน้นการสั่งการให้ปฏิบัติตามมากกว่ารับฟังข้อเท็จจริงหรืออาจจะเลยในเรื่องของการประเมินถึงศักยภาพหรือสมรรถนะความสามารถของผู้ปฏิบัติ ทรัพยากร องค์กรที่รับผิดชอบก่อนที่จะดำเนินการ รูปแบบการบริหารแบบไทย ๆ แบบนี้อาจเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนยังไม่ได้ปรากฏผลชัดให้เห็นในเชิงคุณภาพ

สำหรับเชิงปริมาณนั้นอาจที่ได้ทำให้ปรากฏได้จริง ซึ่งต้องยอมรับความจริงว่าสังคมไทยส่วนหนึ่งนั้นยังคงมีระบบศักดินาหรือความเป็นเจ้าขุนมูลนายสูง หรือมีการทำงานที่มีความเป็นทางการสูงหรือที่คนทั่วไปอาจเรียกว่า มีความเป็นราชการสูง ทุกอย่างต้องทำตามลายลักษณ์อักษร มีความซับซ้อนในการทำงาน โดยเฉพาะตัวระบบราชการ (Bureaucracy) ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อขับเคลื่อนให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันได้จากเอกสารชุด “รายงานการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ” จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (2558) ซึ่งได้มีสรุปเสนอต่อประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558 โดยได้กล่าวถึงระบบราชการว่า

*“กลไกของระบบราชการ ปัจจุบันมีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างมาก เนื่องจาก ระบบราชการไทยยังเป็นระบบดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ขาดความทันสมัยในการบริหารจัดการ ทำให้ผลการดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่ำ และยังไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าและคุณค่าของเม็ดเงิน (Value for Money) ที่ลงทุนไปอย่างเพียงพอ จึงต้องปฏิรูปการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐทั้งระบบ ให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูงขึ้นสู่ความเป็นเลิศ”*

สอดคล้องกับพิทยา บวรวัฒนา (2556: 113) นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินและระบบราชการไทยที่กล่าวว่า “ระบบราชการส่วนหนึ่งมีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์ อำนาจอยู่ในข้าราชการระดับสูงมากกว่าระดับล่าง ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐ เป็นระบบที่ขาดกลไกการประสานงานที่ดี ขาดข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย”

ส่วนพฤติกรรมของข้าราชการไทยบางส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น การทำตัวเป็นเจ้านายของประชาชน การทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม มองงานตนสำคัญที่สุด ยึดถือที่ตัวบุคคลมากกว่าหลักการ มองผลประโยชน์ส่วนตนสำคัญกว่าส่วนรวม (พลอย สืบวิเศษ, 2561: 100-102) ซึ่งอาจมีผลต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตามในปัจจุบันระบบราชการไทยถือได้ที่มีการพัฒนาที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องจากอดีตอย่างมาก มีความโปร่งใสในการทำงานมากขึ้น เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลายช่องทาง ข้อมูลข่าวสารมีความทันสมัยมากขึ้น กลไกการประสานการทำงานที่ดีขึ้น ซึ่งเกิดจากตัวข้าราชการเองที่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปรวมถึงรัฐบาลและประชาชนที่ได้พยายามที่จะสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่ระบบราชการไทย



นอกจากนี้ในการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่การปฏิบัตินั้นสิ่งสำคัญที่ขาดไปไม่ได้คือ เรื่องของผู้นำในการขับเคลื่อน โดยผู้นำกับการพัฒนานั้นเป็นประเด็นที่ได้มีการถกเถียงกันในชุมชนวิชาการอย่างมากว่าเกี่ยวข้องกันอย่างไร

### ภาวะผู้นำภาครัฐและการพัฒนาที่ยั่งยืน

#### ความเกี่ยวข้องระหว่างภาวะผู้นำภาครัฐและการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นผู้ที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง คือ ผู้นำ สังเกตได้จากจุดเริ่มต้นของแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นเกิดมาจากข้อถกเถียงในเวทีระดับนานาชาติที่มีผู้นำต่าง ๆ ได้ประชุมหารือกัน จากนั้นจึงเกิดการลงนามความร่วมมือของผู้บริหารสูงสุดแห่งรัฐต่าง ๆ ในการที่จะนำแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งต่อมาเรียกว่า เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ จนเปลี่ยนมาเป็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในปัจจุบันมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในประเทศของตน ผู้นำจึงถือว่ามีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการนำแนวคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงหรือจับต้องได้

อย่างไรก็ตาม คนที่เป็นผู้นำนั้นทุกคน ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำทุกคน ผู้นำบางคนอาจมีตำแหน่ง มีอำนาจสูงกว่าบุคคลอื่นแต่อาจไม่มีภาวะผู้นำเลยแม้แต่น้อย Robbins & Judge (2007: 356) ได้กล่าวว่า “ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถที่มีอิทธิพลให้กลุ่มบรรลุไปสู่ความสำเร็จของวิสัยทัศน์หรือเป้าหมาย”

ลักษณะสำคัญของผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ สามารถที่จะมองเห็นอนาคตว่าจะมีสิ่งที่ดีกว่าสถานะปัจจุบัน และวิสัยทัศน์นั้นต้องมีความชัดเจนที่ทำให้คนที่ทำงานด้วยนั้นเข้าใจร่วมกันและมองเห็นถึงส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้นำต้องเป็นผู้ที่กล้าเสี่ยง ต้องมีไหวพริบ เข้าใจอารมณ์ความรู้สึกของผู้อื่น (Robbins & Judge, 2007: 382) แต่สิ่งสำคัญคือ ผู้ที่มีภาวะผู้นำนั้นจะต้องมีอิทธิพลทำให้ผู้อื่นทำตามได้ (Robbins & Judge, 2007: 383)

สำหรับรูปแบบของผู้นำนั้น มีการแบ่งได้หลายประเภทด้วยกัน ในบทความนี้จะอธิบายเฉพาะผู้นำตามสถานการณ์ และรูปแบบอื่น ๆ บางประเภทซึ่งเป็นที่นิยมในการนำมาอธิบาย ดังนี้ (Duncan, 2009: 7-9)

#### ผู้นำตามสถานการณ์

- 1) ผู้นำแบบสั่งการ (Directing) มีแนวโน้มที่เน้นที่การสั่งการ การรวมศูนย์ในการบอกให้คนอื่นทำอะไร เมื่อไร อย่างไร
- 2) ผู้นำแบบสอนงาน (Coaching) รูปแบบนี้มีแนวโน้มไปสู่ข้อตกลงร่วมกันในการบรรลุเป้าหมายระหว่างผู้นำกับพนักงาน ผู้นำแบบนี้จะมีลักษณะการสื่อสารแบบสองทาง ช่วยสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในการทำงาน
- 3) ผู้นำแบบสนับสนุน (Supporting) รูปแบบนี้จะสัมผัสได้ถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มว่าเป็นสิ่งสำคัญมากกว่างานส่วนตัว ผู้นำแบบนี้จะมีลักษณะการสื่อสารแบบสองทางที่มีความกระตือรือร้น เช่น การถาม การกระตุ้นเข้าไปในตัวพนักงาน การให้คำแนะนำ และรวมถึงการตัดสินใจ

4) ผู้นำแบบมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation) ลักษณะของผู้นำแบบนี้จะเป็นการส่งต่อความรับผิดชอบไปยังให้คณะทำงานมีอำนาจในการตัดสินใจ

นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทของผู้นำออกเป็น

1) ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership) ผู้นำประเภทนี้จะเน้นที่การออกคำสั่ง การสั่งการ เป็นองค์การแบบมีลำดับชั้น มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจทั้งหมด ผู้นำลักษณะนี้จะเหมาะกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องการความรวดเร็วในการคิด การตัดสินใจทราบผลทันที

2) ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership) รูปแบบของผู้นำแบบนี้จะตรงกันข้ามกับแบบเผด็จการ ศูนย์กลางการตัดสินใจ การวางแผน การแก้ไขปัญหาจะอยู่ที่คณะทำงาน ผู้นำจะกระตุ้นให้มีส่วนร่วม และมอบหมายให้เป็นตัวแทนในการดำเนินการอย่างเหมาะสม จะส่งเสริมการทำงานเป็นทีม

3) ผู้นำแบบไม่แทรกแซงหรือแบบปล่อยให้ทำ (Laissez-faire) ผู้นำแบบนี้มีการควบคุมน้อยมากรูปแบบอื่น รูปแบบนี้จะมีการแข่งขันการทำงานและกระตุ้นในกลุ่มสูง ผู้นำสามารถใช้พลังของกลุ่มเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้

เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญคือ ต้องตัดสินใจว่าจะเลือกผู้นำแบบใดให้เหมาะสมกับงาน และสถานการณ์ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับทั้งรูปแบบและสถานการณ์ที่ต้องเผชิญ

สำหรับภาวะผู้นำและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นมีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก เนื่องจากหากผู้ที่ขับเคลื่อนการให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขาดภาวะผู้นำก็ไม่สามารถที่จะทำให้อื่นทำตามได้ ไม่ว่าจะผู้นำนั้นจะเป็นผู้นำแห่งรัฐ ผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชน หากไม่เข้าใจ มองไม่เห็นถึงภาพอนาคตว่าจะเกิดอะไรขึ้นจากการทำให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น สิ่งแวดล้อมฟื้นคืนกลับมาดีขึ้น สังคมมีความสุขปลอดภัยขึ้น เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ประชาชนมีรายได้มีงานทำ การเมืองไม่มีความขัดแย้งที่รุนแรง การบริหารประเทศมีความต่อเนื่อง โรคระบาดลดลง ประชาชนมีสุขภาพที่ดีขึ้น เป็นต้น แต่กลับมองว่าเป็นเพียงแนวคิดที่เป็นเพียงกระแสโลกเท่านั้น ก็จะทำให้ผู้นำนั้นไม่ได้มีความจริงจังหรือจริงใจในการที่จะทำใหเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดผลได้จริง ผู้ตามก็จะไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะทำตาม

เพราะฉะนั้นจุดเริ่มต้นของการเดินก้าวแรกของการพัฒนาที่จะเดินไปสู่ถนนแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น จะต้องเริ่มจากตัวผู้นำภาครัฐที่จะต้องเดินนำหน้าผู้อื่นไปก่อนและต้องฉายภาพให้ผู้ตามเห็นภาพของความสำเร็จหรือเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างชัดเจนตรงกับที่ผู้นำได้วาดไว้ สร้างแรงบันดาลใจหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นทำตามเพื่อให้บรรลุตามห้วงเวลาที่กำหนด ต้องจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายทั้ง 17 ข้อ ก่อนว่าข้อใดต้องทำทันทีและทำก่อนข้ออื่น ข้อใดที่ยังสามารถรอได้จึงทำตอนหลัง เพราะหากมีการทำพร้อมกันด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรทั้งทรัพยากรบุคคล งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ ย่อมไม่สามารถทำให้สำเร็จไปพร้อมกันได้ เช่น ผู้นำอาจจัดอันดับความสำคัญว่าเรื่องที่จะต้องดำเนินการก่อน คือ เป้าหมายการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม การจ้างงานเต็มที่ การมีงานทำที่สมควร การดำเนินการเรื่องดังกล่าวก่อนเนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันทั่วโลกประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกันแทบทุกประเทศไม่

ว่าจะจะเป็นประเทศมหาอำนาจ ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาแล้วต้องเผชิญกับสถานะการณ์เดียวกันแทบทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ความเกี่ยวข้องระหว่างภาวะผู้นำและการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นยังมีความเกี่ยวข้องใน ส่วนของขั้นตอนของการแปลงแนวคิดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะหากมีการแปลง ไปผิดแปรกแตกต่างจากวัตถุประสงค์แล้วอาจทำให้เกิดความล้มเหลวได้ ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่อาจมีการแปร เปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม สิ่งที่ทำให้ผิดเพี้ยนไปเกิดจากความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจง ความหลายหลายของเป้าหมาย ระดับความเข้าใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบและระดับของความร่วมมือและ ความจริงใจ (วรเดช จันทรศร, 2554: 35)

หากพิจารณาจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นจะพบว่า แม้เป้าหมายจะไม่ได้มีความ คลุมเครือก็ตาม แต่เป้าหมายนั้นก็กลับมีความหลากหลาย รวมถึงความเข้าใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่มี จำนวนมากอาจทำให้เข้าใจไม่ตรงกันหรือมีการตีความตามความเข้าใจของตน

ด้วยเหตุนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติผิดไปจากวัตถุประสงค์เดิม ผู้นำตั้งแต่ในระดับ รัฐบาล กระทรวง กรม สำนัก ฝ่าย หรือผู้นำภาคเอกชน จึงจะต้องทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้เสียก่อนว่า ตนนั้นเข้าใจเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนมากน้อยเพียงใด แล้วจึงถ่ายทอด สื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ ให้ผู้ที่ เกี่ยวข้องเข้าใจร่วมกันและเข้าใจในเป้าหมายที่แท้จริง

สิ่งสำคัญจะต้องสร้างแรงกระตุ้นให้ภาคส่วนหรือภาคีที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันในการที่จะ ร่วมกันขับเคลื่อนให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สหประชาชาติได้กำหนดเกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริง เพราะหากไม่ มีผู้นำจะมีผู้ตามได้อย่างไร ยังมีผู้ตามมาก ๆ ความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายย่อมมีโอกาสได้มากขึ้น เพราะฉะนั้นภาวะผู้นำจึงถือว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับในบริบทไทยมีประเด็นที่ชวนให้ขบคิดในหลายประเด็นด้วยกัน

### ภาวะผู้นำในบริบทไทยและการพัฒนาในระบบไทยเกิดอะไรขึ้น

เรื่องของภาวะผู้นำในบริบทไทยนั้นจะมีความแตกต่างกันกับแบบตะวันตกระบบการศึกษา มี อิทธิพลต่อการสร้างให้เกิดภาวะผู้นำต่างกัน ระบบการศึกษาของไทยส่วนใหญ่ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึง มหาวิทยาลัยจะเน้นที่การท่องจำหนังสือ ตำราแล้วนำไปสอบใครที่มีความสามารถในการจำได้มากกว่าก็จะมี โอกาสที่ได้คะแนนหรือเกรดที่สูงกว่า รูปแบบการเรียนการสอนจะเน้นที่การให้ข้อฟังในสิ่งที่ครูสอนมากกว่า การฝึกให้เด็กคิดหรือตั้งคำถามกับโจทย์ที่ครูสอน ห้ามคิดนอกกรอบที่สอน ไม่ได้มีการฝึกให้ตัดสินใจใน สถานการณ์จำลองต่าง ๆ ตั้งแต่เยาว์วัย ใครที่ถามคำถามมากจะถูกมองในแง่ลบทันที ทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าว มานั้นจึงมีผลทำให้ส่วนใหญ่เมื่อเติบโตขึ้นแล้วจึงเป็นผู้ตามมากกว่าที่จะเป็นผู้นำ ความคิดที่อยากเป็น ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของนั้นมันน้อย

อีกส่วนหนึ่งก็มีค่านิยมที่ปลูกฝังว่าโตขึ้นให้เป็นเจ้าคนนายคน จึงทำให้เมื่อกลายเป็นผู้ใหญ่ หรือเป็นหัวหน้า หลายคนกลับไม่มีภาวะผู้นำซึ่งได้พบเห็นโดยทั่วไปทั้งองค์การภาครัฐรวมถึงภาคเอกชน เน้น การสั่งการบังคับบัญชามากกว่าเน้นการทำงานเป็นทีม มีค่านิยมเรื่องการแบ่งชนชั้นทางสังคม ค่านิยมทาง

สังคมที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างให้เกิดภาวะผู้นำอย่างมาก ตรงกันข้ามกับตะวันตกที่ระบบการศึกษาเน้นการฝึกให้คิด ให้ตั้งคำถามตั้งแต่ชั้นอนุบาล มีการจำลองเหตุการณ์เพื่อฝึกการตัดสินใจ ทำให้เมื่อโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ทักษะในเรื่องของการคิดวิเคราะห์จึงมีมากกว่า และผู้นำก็มีจำนวนที่มากกว่าด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยนั้นมีปรากฏให้เห็นผ่านสื่อต่าง ๆ ถึงผู้นำหลายคนที่มีภาวะผู้นำทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เช่น ใช้ตำแหน่งอำนาจในการทุจริตเอื้อประโยชน์ให้ตนหรือพวกพ้องเน้นการทำงานแบบสั่งการ การบังคับมากกว่าการร่วมตัดสินใจหรือกระตุ้นให้ผู้อื่นหรือลูกน้องทำงานด้วยความเต็มใจ รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ตนเองมากกว่าที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ตัวอย่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงจริยธรรมทางการบริหาร ซึ่งผู้นำที่ดีจะต้องมีจริยธรรมทางการบริหาร (พลอย สืบวิเศษ, 2561) เพราะหากผู้นำโดยเฉพาะผู้บริหารในองค์การภาครัฐหรือผู้นำสูงสุดแห่งรัฐหากไร้ซึ่งจริยธรรมทางการบริหารแล้วก็จะส่งผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนตามมางบประมาณแผ่นดินจำนวนมากในหลายยุคหลายสมัยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ประชาธิปไตยมีปรากฏให้เห็นว่า มีการทุจริตจำนวนมากซึ่งมีทั้งข้าราชการและนักการเมือง หรือเรียกว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นตั้งแต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงบุคคล เชิงสถาบัน และเชิงระบบ (พลอย สืบวิเศษ, 2561: 122) ผลกระทบในเชิงลบก็คือ ทำให้ลดรั้งการพัฒนาประเทศในที่สุด จากที่ไทยอาจได้กลายเป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชียแต่กลับกลายเป็นลูกแมวที่ป่วยอย่างหนักและหายใจอย่าง รวยรินแทน

สำหรับการพัฒนาในประเทศไทยที่ผ่านมา มีการพัฒนาที่บางช่วงเวลานั้นหนักไปทางใดทางหนึ่งมากจนเกินไปจนเกิดเช่น เน้นที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและให้เกิดการขยายตัวมากที่สุด ผลที่ตามมาก็คือ เกิดภาวะเงินเฟ้อมากเกินไป ประชาชนมีพฤติกรรมการใช้จ่ายอุปโภคบริโภคจนเกินความจำเป็นมีหนี้สินเกินความสามารถที่จะจัดการได้ ทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นแหล่ง น้ำ ป่าไม้ หรือทรัพยากรดินต่างถูกทำลายจนทรุดโทรมอย่างหนัก เกิดมลพิษทางอากาศ จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก เกิดการปลูกฝังค่านิยมแบบผิดๆ ที่เน้นการเคารพนับถือคนที่ทรัพย์สิ้นเงินทอง ตำแหน่งอำนาจหรือหน้าตามากกว่าคุณงามความดี

ระบบการศึกษาเน้นที่การแข่งขันแบบแพ้คัดออก มุ่งเน้นการได้มาซึ่งปริญญามากกว่าความรู้ ทำให้นักศึกษาส่วนหนึ่งทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้เกรดเฉลี่ยที่สูงไม่ว่าจะเป็นการโกงข้อสอบด้วยวิธีการต่าง รวมถึงยอมที่จะแลกเรือนร่างกับเกรดที่ได้ การมุ่งเน้นให้เปิดหลักสูตรต่าง ๆ ได้ง่ายจนไม่มีคุณภาพทำให้นักศึกษาสำเร็จการศึกษาออกมานั้นต้องตกงาน เพราะไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่สามารถทำงานได้ รวมไปถึงอัตราหรือจำนวนของการผลิตบัณฑิตนั้นมีปริมาณที่เกินความต้องการที่ตลาดแรงงานจะรองรับได้ส่งผลให้บัณฑิตจบใหม่ต้องตกงาน

ตัวอย่างดังกล่าวของการเน้นการพัฒนาไปด้านใดมากเกินไปในสังคมไทยที่ผ่านมาจึงก่อให้เกิดผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การพัฒนาที่ไม่สมดุลหรือการขาดการบริหารการพัฒนาที่ดีทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่รุนแรงมากมายทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ในการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักจะมีการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมในระยะกลางหรือระยะสั้นเท่านั้น ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-12 ก็มีการกำหนดระยะเวลาเพียง 4-5 ปี เท่านั้น ประเทศไทยพืงที่จะมีแผนยุทธศาสตร์ของประเทศระยะยาว 20 ปี ในปัจจุบันนี้เอง ซึ่งการมีแผนระยะยาวทำให้มองไปข้างหน้าว่าในอนาคตนั้นจะวางแผนทิศทางเป้าหมายพัฒนาประเทศอย่างไร ในหลายประเทศได้มีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติระยะมานานแล้ว แต่แผนดังกล่าวควรที่จะมีการทบทวนหรือประเมินเป็นระยะ ควรมีความยืดหยุ่นสามารถปรับแก้ไขได้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงแผนดังกล่าวควรให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการปรับปรุงแผนให้เหมาะสมเป็นระยะด้วย

อย่างไรก็ตามการพัฒนาจะเป็นเพียงแค่นามธรรมที่จับต้องไม่ได้หากไม่มีการสื่อสารไปยังผู้อื่นให้เข้าใจร่วมกัน เรื่องของการสื่อสารนั้นมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด รวมถึงผู้นำภาครัฐกับการสื่อสารนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างไรจะนำเสนอเนื้อหาจากนี้ไป

## การสื่อสาร

### การสื่อสารกับภาวะผู้นำ คือ อะไร

เรื่องของการสื่อสารกับภาวะผู้นำนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากตามทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theories of Leadership) ได้อธิบายถึงเรื่องของการมีทักษะการติดต่อสื่อสารที่ดีถือเป็นหนึ่งในคุณลักษณะของผู้นำ (อุดม ทุมโฆสิต, ม.ป.ป: 238) โดยแกน (core) ของการสื่อสารระหว่างบุคคล (Miller, 2012: 19) ได้แก่ การสื่อสารด้วยวาจาหรือวจนภาษา (Oral Communication) การสื่อสารด้วยการเขียน (Written Communication) และการสื่อสารแบบอวจนภาษา (Nonverbal Communication) (Miller, 2012: 19-20; Robbins & Judge, 2007: 327) รวมถึงการเป็นผู้ฟังที่กระตือรือร้น (Miller, 2012: 20) ซึ่งผู้นำจำเป็นต้องใช้ทั้งทุกประเภท แต่ควรที่จะต้องเริ่มจากการสื่อสารด้วยวาจาก่อน เพราะสมรรถนะที่จะมีการตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยได้ทันที แล้วจึงค่อยใช้วิธีการสื่อสารแบบที่สองคือ การสื่อสารด้วยภาษาเขียน เช่น วิสัยทัศน์ เป้าหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ คำสั่ง เป็นต้น ส่วนการสื่อสารแบบอวจนภาษาอาจขึ้นอยู่กับบริบทที่ต้องการแสดงออกด้วยท่าทางอาการของผู้นำที่ต้องการบอกผ่านการแสดงออกทางพฤติกรรมต่าง ๆ และส่วนการฟังเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ที่ผู้นำต้องรับฟังความคิดเห็นและตอบสนองอย่างกระตือรือร้น

เพราะฉะนั้นการเป็นผู้นำภาครัฐจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการสื่อสารในเรื่องต่าง ๆ เพื่อถ่ายทอดแนวคิด นโยบายไปสู่สาธารณะหรือการสื่อสารกับบุคลากรในองค์กร ผู้นำที่ไม่มีความรู้หรือไม่มีทักษะในเรื่องของการสื่อสารก็ยากที่จะเป็นผู้นำที่สง่างามได้ สิ่งสำคัญคือ เมื่อผู้นำได้สื่อสารสิ่งที่ต้องการจะบอกออกไปแล้ว สำคัญตรงที่ว่าผู้รับสารนั้นเข้าใจตรงกับที่ผู้นำต้องการสื่อมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ การเป็นผู้นำจะต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการสื่อสาร ได้แก่ หากเป็นผู้นำไม่มีทางที่จะไม่มีการสื่อสาร กลไกของการสื่อสารสามารถที่จะสร้างประวัติศาสตร์และให้แนวทางต่อผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ การสื่อสารของผู้นำทั้งหมดเป็นการสื่อสารข้ามวัฒนธรรม การสื่อสารของผู้นำเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองมากกว่าแค่การส่งผ่านความหมาย ทุก ๆ ครั้งของการสื่อสารของผู้นำเป็นทั้งการสื่อสารเชิงเนื้อหาและบอกถึงผลที่จะเกิดขึ้นตาม (Ruben & Gigliotti, 2016: 475-476) จึง

กล่าวได้ว่า “ที่ใดมีผู้นำที่นั้นย่อมมีการสื่อสาร” โดยไม่ได้แบ่งแยกว่าต้องเป็นผู้นำระดับใด เพราะเมื่อขึ้นชื่อว่าผู้นำแล้วย่อมต้องสื่อสารไปยังผู้อื่นทั้งสิ้น เช่น ผู้นำประเทศต้องมีการสื่อสารตั้งแต่เริ่มต้นเข้าสู่ถนนการเมือง ต้องสามารถที่จะสื่อโน้มน้าวใจประชาชนเข้าใจในช่วงหาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้เลือกตนหรือพรรคที่สังกัดให้ได้ รับคะแนนเสียงมากที่สุดเพื่อจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งต้องอาศัยการสื่อสารอย่างมากเพื่อให้ประชาชนเชื่อถือในสิ่งที่พูดออกมา เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ต้องสื่อสารอย่างเป็นทางการด้วยการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อที่ประชุมรัฐสภา หรือเมื่อมีการอภิปรายโดยสมาชิกรัฐสภาได้ตั้งกระทู้ถามก็ต้องสื่อสารให้สมาชิกรัฐสภาเข้าใจ ตามที่ได้มีการยื่นอภิปราย รวมถึงเมื่อมีเหตุการณ์ใด ๆ ผู้นำก็ต้องชี้แจงให้สื่อมวลชนและประชาชนรับทราบ

สำหรับผู้นำฝ่ายการเมืองระดับอื่น ๆ จนถึงระดับท้องถิ่นก็ต้องการสื่อสารที่มีรูปแบบ คล้ายคลึงกับตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น ประเด็นสำคัญคือ ไม่ว่าจะเป็นผู้ในระดับใดจะต้องสามารถที่จะสื่อสารให้ สาธารณะชนหรือคนในองค์กรเข้าใจตรงกับสิ่งที่ผู้นำต้องการจะสื่อ นั่นถือเป็นหัวใจสำคัญของการสื่อสาร เพราะหากผู้นำต้องการที่สื่อสารแบบหนึ่ง แต่ผู้ฟังเข้าใจอีกแบบหนึ่งนั่นถือว่าเป็นความล้มเหลวอย่างยิ่งในเรื่อง ของทักษะทางการสื่อสาร โดยเฉพาะวิสัยทัศน์ เป้าหมาย นโยบายที่ผู้นำได้กำหนดขึ้นซึ่งต้องการให้ผู้อื่นทำ ตาม ผู้นำต้องให้ความใส่ใจและระมัดระวังอย่างมาก เพราะสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมานั้นจะประสบความสำเร็จหรือ ล้มเหลวหรือไม่ขึ้นอยู่กับทักษะการสื่อสารทั้งสิ้น

ผู้นำบางส่วนที่สื่อสารแล้วทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดทำให้แผนงาน โครงการ นโยบายเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติเกิดความล้มเหลวแม้จะเป็นเรื่องที่ตลกก็ตาม บางครั้งคำพูดบางคำของผู้นำเพียงไม่กี่คำอาจทำ ให้เกิดสันตติสุขบนโลกใบนี้ เช่น การเจรจกันระหว่างประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา กับประธานาธิบดีเกาหลีเหนือ ทำให้โลกไม่เกิดสงครามทั้งที่ก่อนหน้านี้สองผู้นำได้มีการปะทะกันผ่านสื่ออย่างรุนแรงจนเกือบที่จะเกิดเป็น สงครามโลกครั้งที่สาม เพราะฉะนั้นการสื่อสารจะทำให้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเกิดผลที่จับต้องได้จึงต้อง อาศัยตัวผู้นำที่จะสื่อสารไปยังผู้ตามในระดับต่าง ๆ ของสังคม รวมถึงบทบาทของการสื่อสารที่ควรจะเป็นนั้นก็ เป็นเรื่องที่สำคัญเสียไม่น้อย

### บทบาทของการสื่อสารที่ควรจะเป็นในฐานะของผู้นำและการพัฒนา

แม้ว่าการสื่อสารจะเป็นเครื่องมือที่มีบทบาทสำคัญก็ตาม แต่จะพบว่า ทิศทางของการ สื่อสาร (Direction of Communication) ของผู้นำนั้นจะลักษณะเป็นการสื่อสารแบบแนวตั้ง (Vertical) มากกว่าแนวราบ (Lateral) ซึ่งทิศทางการสื่อสารแบบแนวตั้งจะมีลักษณะทั้งการสื่อสารจากส่วนบนลงมา ส่วนล่าง (Downward) และจากส่วนล่างขึ้นไปส่วนบน (Upward) (Robbins & Judge, 2007: 326)

อย่างไรก็ตามสำหรับบริบทไทยนั้นทิศทางการสื่อสารจากผู้นำจะเป็นแบบแนวตั้งและมี ลักษณะจากบนลงมาส่วนล่างมากกว่าระดับล่างขึ้นไปส่วนบน ซึ่งบทบาทของการสื่อสารที่ควรจะเป็นในฐานะ ผู้นำนั้นควรปรับให้เป็นการสื่อสารแบบแนวราบมากขึ้น ลดรูปแบบของความเป็นทางการให้น้อยลง เน้นการรับ ฟังมากกว่าสั่งการและควรมีลักษณะการสื่อสารจากส่วนล่างขึ้นไปส่วนบนให้มากขึ้น เนื่องจากการพัฒนาจะไม่ เกิดผลในฐานะปฏิบัติหากระดับไม่ให้คำสำคัญ อำนาจที่แท้จริงในการนำไปปฏิบัติอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ระดับล่าง (Lipsky, 1980 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2554: 37) โดยเพราะประเด็นเรื่องของการพัฒนาที่

ยั่งยืนซึ่งถือว่าปัจจุบันได้กลายเป็นนโยบายสาธารณะไปแล้ว เนื่องจากการประกาศจากองค์การระหว่างประเทศและผู้นำรัฐบาลของไทยก็ได้มีการนำไปกำหนดเป็นนโยบายแห่งรัฐด้วยการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว”

เมื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนถือเป็นนโยบายสาธารณะ จึงต้องมีการนำไปสู่การปฏิบัติ เพราะฉะนั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องอาศัยการสื่อสารของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไปยังหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับชั้น การสื่อสารที่สร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงจะต้องมีการสื่อสารที่มีความชัดเจน มีความแม่นยำ สม่่าเสมอ (วรเดช จันทรศร, 2554: 123)

หากผู้นำภาครัฐนั้นสื่อสารเกี่ยวกับการจัดมุ่งหมายของพัฒนาที่ไม่ชัดเจน ก็ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอาจเกิดความสับสนตามมาได้ซึ่งทำให้สูญเสียทรัพยากรไปเปล่าประโยชน์ รวมถึงการสื่อสารจะต้องแม่นยำ ตรงประเด็นในเรื่องที่ต้องการจะสื่อ ไม่ใช่สื่อสารแบบทางอ้อมทำให้มีการตีความไปอีกความหมายหนึ่ง รวมทั้งผู้นำต้องมีการสื่อสารเรื่องการจะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง ไม่ใช่เพียงแค่มิมีการสื่อสารเพียงครั้งเดียวแล้วจบไปเท่านั้น ผู้นำต้องย้ำเตือน กระตุ้น สร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ร่วมขับเคลื่อนการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทุกฝ่ายมีพลังในการขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จที่ทุกฝ่ายคาดหวังไว้

## สรุป

ผู้นำภาครัฐกับการสื่อสารเป็นสิ่งที่แยกขาดกันไม่ได้ เนื่องจากต้องใช้การสื่อสารเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้เกิดการผลักดันการพัฒนา การจะบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนได้นั้น จึงจำเป็นต้องมีการสื่อสารที่แยบยลและซับซ้อนขนานไปกับการมีผู้นำที่มีคุณภาพ การสื่อสารมีหน้าที่ตั้งแต่เริ่มต้นการสร้าง ความเข้าใจและกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งยังขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ไปสู่จุดหมายได้ แต่หากไม่สามารถบริหารจัดการการสื่อสารได้อย่างเหมาะสม การสื่อสารเองก็จะกลายเป็นอุปสรรคในกระบวนการนี้ได้เช่นกัน

## ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อให้เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนนำไปสู่การปฏิบัตินั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะพอสังเขปดังนี้

- 1) ผู้นำในทุกระดับโดยเฉพาะเริ่มต้นจากระดับนโยบายหรือรัฐบาลต้องใช้สื่อต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสาร โดยเริ่มจากการสื่อสารด้วยวาจาผ่านรายการเฉพาะกิจ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างเป็นทางการ และเป็นการเน้นย้ำอีกครั้งว่า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดแล้วไทยในฐานะสมาชิกองค์การสหประชาชาติได้มีการนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ แผนยุทธศาสตร์

ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 รวมถึงนโยบายรัฐบาลนั้น สารสำคัญที่แท้จริงของการพัฒนาที่ยั่งยืนคืออะไร และในฐานะผู้นำสูงสุดแห่งรัฐต้องสร้างแรงบันดาลใจให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเห็นความสำคัญของการที่จะรวมพลังในการขับเคลื่อนให้บรรลุทุกเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง 17 ข้อให้ได้ภายในปี 2573

2) รัฐบาลควรมอบหมายให้กระทรวงต่าง ๆ จัดทำ Application รวมถึงสื่อประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยให้มีความเหมาะสมของแต่ละช่วงวัย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด วิเคราะห์ ให้ข้อเสนอแนะในการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ ซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนจะไม่มีทางที่จะสำเร็จหรือเกิดผลเป็นจริงได้เลยหากขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เมื่อรวบรวมความเห็นมาแล้วอาจจำเป็นต้องมีการปรับแผนงาน โครงการ กิจกรรม ตัวชี้วัดในการวัดการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทไทยมากขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการสื่อสารแบบสองทางไม่ได้เป็นการสื่อสารแบบทางเดียวเหมือนส่วนใหญ่ที่เคยทำกัน

3) ผู้นำภาครัฐในทุกระดับควรเพิ่มวิธีการสื่อสารหรือรูปแบบการสื่อสารให้หลากหลายมากขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นมุมมองต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของตน เช่น การให้มีการสื่อสารแบบสองทาง การสื่อสารแบบล่างขึ้นบนมากขึ้น เป็นการระดมสมองร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติมากกว่าที่เน้นที่การสั่งการลงไป โดยเปิดเวทีให้รับฟังความคิดเห็นถึงปัญหา อุปสรรค เหน็ด ตัวชี้วัด อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อปรับให้มีความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงมากขึ้น



## เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน. (2558). รายงานการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพ และ คุณภาพการบริหารงานแห่งรัฐ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอตส์. (2560). ยุทธศาสตร์แห่งชาติว่าด้วยการยุติปัญหา เอตส์ พ.ศ.2560-2573. กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2557). ไขความหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด วนิดาการพิมพ์.

พิทยา บวรวัฒนา (2556). ระบบราชการ. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสการพิมพ์.

พลอย สืบวิเศษ. (2561). จริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ รัตนไตร.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 หน้า 1-90, 6 เมษายน.

วรเดช จันทรศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : บริษัท พรักหวานกราฟฟิค จำกัด.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). การพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทย.

เอกสารประกอบการประชุมประจำปี การพัฒนาที่ยั่งยืน วันจันทร์ที่ 30 มิถุนายน 2546. สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. (2560). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน.

สืบค้นที่ [www.thaicidatabase.net/index.php/menu-article/sustainable-development-goals-sdgs](http://www.thaicidatabase.net/index.php/menu-article/sustainable-development-goals-sdgs), 3/12/2018

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). ตัวชี้วัดการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). กำลังคนภาครัฐ 2559 ข้าราชการพลเรือนสามัญ. กรุงเทพฯ : บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.

อุดม ทุมโฆษิต (ม.ป.ป.). การจัดการ. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

## ภาษาอังกฤษ

Brent D. Ruben, Ralph A. Gigliotti. (2016). Leadership as Social Influence: An Expanded View of Leadership Communication Theory and Practice. Journal of Leadership & Organization Studies. Vol.23 (4), PP.467-479. SAGE.

Eaton. (2018). Sustainability. Retrieved December 4, 2018, from Web site <http://www.eaton.co.th/EatonTH/OurCompany/Sustainability/index.htm>,

Kevin Ducan. (2009). Leadership and Communication Improving leadership and communication Skills for Municipal Managers and Supervisors. A Research paper prepared for the Association of Municipal Managers, Clerks and Treasures of Ontario (AMCTO) Municipal Management Program-June.

- Open Development Thailand (2018). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. Retrieved December 3, 2018, from Web site <https://thailand.opendevlopmentmekong.net/th/topics/sustainable-development-goals/>.
- Peter Miller. (2012). Leadership Communication: the three levels. Today's Manager, Singapore Institute of Management, Issue February-March. PP.19-21
- Rachel Emas (2015). Brief for GSDR 2015 The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles. Florida International University.
- Stephen P. Robbins and Timothy A. Judge. (2007). Organizational Behavior. Twelfth Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- United Nations (2018) Sustainable Development Goals. Retrieved December 4, 2018, from Web site <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.
- UN Thailand (2018). The Global Goals For Sustainable Development. 4, 2018, from Web site <https://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>.

## ประเด็นสำคัญของห้องเรียนแบบสานเสวนากับบริบทไทย

วารกรณ์ วงศ์วิศรี<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

“การเรียนการสอนแบบสานเสวนา” (Dialogic Teaching and Learning) เป็นการเรียนการสอนแบบสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) ที่มีคุณประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งและส่งเสริมความสามารถในการคิดวิเคราะห์ขั้นสูงให้กับผู้เรียน การเรียนการสอนตามแนวทางนี้สร้างผู้เรียนให้เป็นผู้นำ (Leader) ในการเรียนรู้ของตนเองในลักษณะที่ส่งเสริมผู้เรียนในชั้นเรียนให้เป็นผู้สร้างองค์ความรู้ร่วมกันกับครู ยิ่งไปกว่านั้น สาระของแนวทางดังกล่าวยังช่วยส่งเสริมพัฒนาการที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ของผู้เรียนอีกด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวทางการเรียนการสอนแบบสานเสวนา จึงได้รับความสนใจจากนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศเป็นเวลานานไม่น้อยกว่ากึ่งศตวรรษ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเรียนการสอนแบบสานเสวนา จะมีประโยชน์ต่อการเรียนรู้เป็นอย่างยิ่ง แต่การนำไปใช้จริงมีรายละเอียดที่ยังต้องการการพิจารณา ดังนั้น ในรายงานวิชาการฉบับนี้ ผู้เขียนต้องการทบทวนประเด็นหลักที่สำคัญของห้องเรียนแบบสานเสวนา การประยุกต์ใช้ในห้องเรียน และอภิปรายความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ในห้องเรียนภาษาอังกฤษในบริบทของสังคมไทย

**คำสำคัญ:** การเรียนการสอนแบบสานเสวนา ผู้นำในการเรียนรู้ พัฒนาการที่ยั่งยืน สังคมไทย

<sup>1</sup> คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

เลขที่ 39 หมู่ที่ 1 ถนนรังสิต-นครนายก ตำบลคลองหก อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี 12110

อีเมล: warapon\_w@rmutt.ac.th

## บทนำ (Introduction)

ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการเรียนการสอนแบบสานเสวนา (Dialogic Approach) ของนักการศึกษาชาวบราซิล เปาโล เฟรรี (Paulo Freire) เป็นจุดตั้งต้น เปาโล เฟรรี เป็นผู้นำเสนอการศึกษาแบบอสิสรเสรีนิยม หรือการศึกษาแบบมุ่งปลดปล่อยผู้เรียน (Liberating Education) จากการถูกครอบงำทางอุดมการณ์ ไว้ในหนังสือที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างมากของเขาที่ชื่อ Pedagogy of the Oppressed<sup>2</sup> (Freire, 2014) ด้วยการศึกษาระบบอสิสรเสรีนิยมนี้ เปาโล เฟรรี สนับสนุนวิธีสอนที่สำคัญที่เรียกว่า วิธีการสานเสวนา (The Method of Dialogue) ซึ่งเน้นการพูดคุยอภิปรายที่เท่าเทียมกันระหว่างครูและผู้เรียน เพื่อสร้างสรรค์องค์ความรู้ร่วมกัน (Knowledge Co-construction)

การเรียนการสอนแบบสานเสวนาตามแนวทางของ เฟรรี มุ่งเน้นปลดปล่อยผู้เรียนจากการถูกครอบงำโดยอุดมการณ์ทางสังคม แต่วิธีการเรียนการสอนแบบสานเสวนาที่นักการศึกษาอีกหลายท่าน อาทิ ไนสเตรนด (Nystrand, 1997) และ เรซนิตสกายา (Reznitskaya, 2012) ให้ความสนใจเป็นไปเพื่อมุ่งเน้นความสำเร็จทางวิชาการ ทั้งนี้เพราะ ไม่ว่าจะโดยทฤษฎีหรือด้วยข้อมูลจากงานวิจัย ล้วนชี้ให้เห็นคุณประโยชน์ที่การเรียนการสอนแบบสานเสวนามีต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน กล่าวคือ ประการแรก ตามแนวทางของทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น (Social Interactionist Theory) ไวโกตสกี (Vygotsky) และ เพียเจต์ (Piaget) เชื่อว่าวิธีการสานเสวนาซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การใช้ถ้อยคำแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันระหว่างผู้เรียนรู้ (Learner) กับผู้ที่รู้มากกว่า (More Knowledgeable Others) หรือกับเพื่อน (Peers) ช่วยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ได้ (Mercer & Littleton, 2007) นอกจากนี้ไวโกตสกี ยังเชื่ออีกด้วยว่าภาษาเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาความคิด การถ่ายทอดความคิดผ่านภาษาจึงเป็นวิธีที่จะช่วยพัฒนาความคิด ความเข้าใจของผู้เรียนทางหนึ่งอีกด้วย (Wells, 1999) ประการที่สอง ผลของงานวิจัยจำนวนมากสรุปไปในทางเดียวกันว่า ห้องเรียนที่ใช้วิธีการสานเสวนาให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนในลักษณะที่ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ที่ลึกซึ้งและยั่งยืน (Alexander, 2008 อ้างใน Kathard Pillay, & Pillay, 2015; Curzon-Hobson, 2003; Lemke, 1989; Nystrand, 1997)

ห้องเรียนแบบสานเสวนาจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการศึกษาในปัจจุบัน (วิจารณ์ พานิช, 2555; Kathard et al., 2015; Nystrand, 1997; Reznitskaya, 2012; Wells, 2000; Wells, 1999) ในการที่จะช่วยให้ผู้เรียนได้เป็นผู้นำในการเรียนรู้อย่างลึกซึ้งและยั่งยืนของตนเอง อย่างไรก็ตามแม้สานเสวนาจะเป็นที่ปรารถนา แต่ในความเป็นจริงแล้วในห้องเรียนส่วนใหญ่กลับไม่พบร่องรอยของการเรียนการสอนแบบสานเสวนามากนัก (Kathard et al., 2015) เหตุผลของประเด็นนี้มีอยู่หลายประการ แต่ตามที่คาร์ธาโรดและคณะได้กล่าวไว้มีสองประการที่สำคัญคือ เหตุผลในเชิงนโยบายที่ว่าลักษณะของหลักสูตรในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยไม่สนับสนุนต่อการเรียนการสอนแบบสานเสวนา และเหตุผลในเชิงจิตวิทยาบุคคล ซึ่งมีงานวิจัย

<sup>2</sup> ฉบับแปลเป็นไทยมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ในชื่อ “การศึกษาของผู้ถูกกดขี่” เช่น ฉบับที่แปลโดย สายพิน กุลกนกรรณ อัมดानी ซึ่งเป็นฉบับครบรอบ 50 ปี (2560) และฉบับที่แปลโดย ภาคิน นิมาจนนรวงศ์ นลัท ตั้งพรพิพัฒน์ และวิจักขณ์ พานิช (2559)

เปิดเผยว่าเมื่อผู้สอนรู้สึกตัวว่าเป็นผู้มีความรู้มาก หรือมีความคาดหวังต่อผู้เรียนต่ำ ผู้สอนมีแนวโน้มสูงที่จะเลือกใช้วิธีการเรียนการสอนแบบบรรยายฝ่ายเดียว (Monologue)

เหตุผลอีกประการที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเหตุผลสำคัญของการที่การเรียนการสอนแบบสาธิตไม่ปรากฏให้เห็นในห้องเรียนต่าง ๆ ทั่วโลกมากนัก อาจเป็นเพราะการเรียนการสอนแบบสาธิตมีประเด็นเกี่ยวกับวิถีปฏิบัติที่ละเอียดอ่อนซึ่งต้องการความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน ทั้งในแง่ของทฤษฎีและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำไปปฏิบัติสำหรับประเด็นนี้ในแง่ทฤษฎี แม้แต่ เฟรี และ อิรา ชอร์ (Ira Shor) รวมตลอดถึง นักการศึกษาท่านอื่น ๆ ที่ได้ศึกษาผลงานของเฟรรี ต่างก็ยอมรับว่า แนวความคิดเรื่องของการสาธิตกว้างขวางและลึกซึ้ง (Iyer, 2010; Mithra, 2014) รวมทั้งเป็นปรัชญามากกว่าแนวปฏิบัติ (Beckett, 2013; Freire & Shor, 1987; Mithra, 2014; Roberts, 1996; Roberts, 2007) ส่วนในแง่การนำไปปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่า มีการศึกษาน้อยที่กล่าวถึง ความล้มเหลวหรือความไม่ประสบความสำเร็จในการใช้สาธิตในฝั่งของผู้เรียน อาทิ วิธีการสาธิตสาธิตกับผู้เรียนที่ไม่ยอมสาธิต เป็นต้น งานศึกษาส่วนใหญ่ (Lewison, Leland, & Harste, 2015) มักเป็นกรณีที่ประสบความสำเร็จ จึงทำให้ขาดข้อมูลที่ครูจะนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินการจริง ๆ ดังนั้น เพื่อทบทวนลักษณะสำคัญของห้องเรียนแบบสาธิตที่ปรากฏในวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ในบทความนี้ ผู้เขียนเริ่มจากการทบทวนแนวความคิดวิธีการสาธิตจากทัศนะของ เปาโล เฟรี ซึ่งมุ่งหวังใช้สาธิตในการปลูกฝังสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ (Conscientization or Critical Stance) ให้กับผู้เรียนจากนั้นจะทบทวนวิถีปฏิบัติของสาธิตในทัศนะของนักการศึกษาอื่น ๆ ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการและในท้ายที่สุดบทความนี้จะสำรวจความเป็นไปได้ในการปรับประยุกต์แนวคิดของการสาธิตในห้องเรียนภาษาอังกฤษในบริบทของสังคมไทย

## วิธีการสาธิตในแบบของ เปาโล เฟรี

### การศึกษาในทัศนะของ เปาโล เฟรี

เพื่อให้ผู้อ่านทำความเข้าใจลักษณะที่สำคัญของวิธีการสาธิตของ เปาโล เฟรี ผู้เขียนขอทบทวนอย่างสั้น ๆ ถึงทัศนะของ เฟรี ที่มีต่อการศึกษาล่วงหน้า โดยใช้งานเขียนของ เฟรี เองและนักวิชาการอื่น ๆ ที่ศึกษางานของ เฟรี เป็นแหล่งข้อมูลหลัก (Beckett, 2013; Freire, 2014; Freire & Shor, 1987; Mithra, 2014; Roberts, 1996; Roberts, 2007) กล่าวคือ เฟรี มุ่งหวังปลดปล่อยผู้คนจากการถูกครอบงำโดยอุดมการณ์ทางสังคม ด้วยการเรียนการสอนแบบสาธิต (The method of dialogue) เป็นเครื่องมือสำคัญ การเรียนการสอนแบบสาธิตในทัศนะของ เฟรี คือวิธีที่จะช่วยให้ผู้เรียนเกิดสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ (Conscientization or Critical Stance) ซึ่งภายใต้มุมมองนี้ เฟรีให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างครูและผู้เรียนเป็นอันดับแรก (Freire & Shor, 1987) เขามองว่า การศึกษาที่ดำเนินการกันอยู่ในขณะนั้น (ในยุคสมัยที่ เฟรี เขียนหนังสือ Pedagogy of the Oppressed ซึ่งเป็นช่วงปี ค.ศ.1968) ที่ครูเน้นถ่ายทอดความรู้ให้กับผู้เรียนและผู้เรียนรอรับความรู้จากครูโดยไม่มีส่วนร่วมในการสร้างความรู้ด้วยตัวเอง ตกอยู่และเป็นตัวแทนความสัมพันธ์อำนาจที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคม ระหว่างผู้ถือครองอำนาจกับผู้ถืออำนาจ เฟรี อุดมการณ์ศึกษาแบบนี้เหมือนกับระบบการฝากและถอนเงินในธนาคาร ซึ่งผู้เรียนทำได้

เพียงแคร์รับจาก และฝากความรู้ไว้กับครูเท่านั้น เฟรี เรียกการศึกษาแบบนี้ว่า การศึกษาแบบการธนาคาร (Banking Education) ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่สามารถทำให้ผู้เรียนเกิดสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับการเรียนรู้โลกตามความเป็นจริง และด้วยวิธีที่ครู ผู้ที่สังคมเชื่อกันว่าเป็นผู้มีความรู้มากที่สุดในห้องเรียน ทำหน้าที่มอบความรู้ที่ครู (ดูเหมือนว่า) เป็นเจ้าของนั้นให้แก่ผู้เรียนซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้อะไรเลยเกี่ยวกับสิ่งที่กำลังจะเรียน การเรียนรู้จึงไม่ได้เกิดจากการคิดวิเคราะห์และวิพากษ์ของผู้เรียน หากแต่เกิดจากการได้รับมอบความรู้ซึ่งเปรียบเสมือนของขวัญอันล้ำค่ามาจากครู สภาพการณ์ดังกล่าวนี้สนับสนุนเพาะเลี้ยงอุดมการณ์ที่ว่า ครูเป็นผู้ให้ ในขณะที่ผู้เรียนเป็นผู้รับ ครูเป็นผู้รู้ ในขณะที่ผู้เรียนเป็นผู้โง่เขลา และครูเป็นผู้ให้ความกรุณาชดเชยความไม่รู้ของผู้เรียน ผู้เรียนจึงควรสำนึกในความกรณานั้นของครู อุดมการณ์เหล่านี้จึงช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างครูกับผู้เรียนในระบบการศึกษาแบบการธนาคารอีกด้วย กล่าวคือ เพราะเป็นผู้ให้ความรู้ จึงเป็นผู้มีอำนาจมากกว่า และเพราะเป็นผู้รับความรู้ จึงเป็นผู้มีอำนาจน้อยกว่า

เฟรรี เห็นว่า การศึกษาแบบการธนาคาร ไม่เพียงส่งเสริมอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้เรียน จนสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นในห้องเรียน (Hierarchical Relationship) แต่ยังส่งเสริมให้เกิดมายาคติเกี่ยวกับความรู้ที่เรียนรู้และถ่ายทอดกันในห้องเรียนอีกด้วย กล่าวคือ ในระบบการศึกษาแบบการธนาคาร ความรู้ถูกมองว่าเป็นสิ่งที่แน่นอนตายตัว ไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นการตัดสินว่าผู้เรียนเป็นผู้มีความรู้มากหรือน้อย จึงพิจารณาชี้วัดกันที่ความเหมือนหรือความต่างของความรู้ของผู้เรียนกับความรู้ของครู หากความรู้ที่ผู้เรียนเรียนรู้ได้นั้นเหมือนกับสิ่งที่ครูถ่ายทอดมากเท่าใด ย่อมเชื่อกันว่า ผู้เรียนนั้นเป็นผู้มีความรู้มาก ด้วยทัศนะนี้ ความรู้จึงเป็นเสมือนสิ่งที่แน่นอนตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง (Knowledge is static) ซึ่งขัดแย้งกับโลกแห่งความเป็นจริงนอกห้องเรียน

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมายาคติเกี่ยวกับความรู้ดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้ว ความมีอยู่ของมันได้หวนกลับมาตอกย้ำ ส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างครูกับผู้เรียนในห้องเรียนต่อไปอีก วนเวียนเป็นวัฏจักรที่ไม่จบสิ้น กล่าวคือ ทัศนะที่ว่าความรู้เป็นสิ่งที่แน่นอนตายตัว และวัดได้ด้วยการเทียบเคียงความเหมือนและความต่างจากความรู้ที่ครูถ่ายทอดให้ส่งเสริมการเรียนรู้แบบท่องจำ (Recitation หรือ Rote Learning) และไม่ส่งเสริมความคิดความเข้าใจที่แตกต่างของผู้เรียนบางคน เกาสะท้อนของสภาพการณ์นี้ อาจแสดงให้เห็นในการแบ่งแยก (Discrimination) และการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน (Double standard) ในห้องเรียน สิ่งที่สำคัญและอันตรายยิ่งกว่านั้นในทัศนะของ เฟรรี ก็คือ การเรียนการสอนแบบการธนาคารและอนุพันธ์ของมันเป็นตัวแบบที่แข็งแกร่งของความไม่เท่าเทียมกันในสังคมนอกห้องเรียน (Freire, 2014; Freire & Shor, 1987)

ด้วยทัศนะของ เฟรรี เกี่ยวกับการศึกษาดังที่ได้กล่าวไป เฟรรี ซึ่งเห็นความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคมด้วยการปลดปล่อยผู้เรียนจากการถูกจองจำทางอุดมการณ์ จึงเสนอแนวทางการศึกษาใหม่ที่เรียกว่า การศึกษาแบบอิสระเสรีนิยม (Liberating Education) ซึ่งมีมุมมองทางการศึกษาที่แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากการศึกษาแบบการธนาคาร กล่าวคือ การศึกษาแบบอิสระเสรีนิยมเริ่มต้นด้วยอุดมการณ์ทางการศึกษาที่พึงพิงแบบชิดกับปรัชญาที่เน้นสิทธิในการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกันของมนุษย์ในสังคม ด้วยความคิดความเชื่อในระบบ

การศึกษานี้ เพรรี จึงมุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเรียนรู้ด้วยการเรียกขานโลกแห่งความจริงของตนเองเสียใหม่ ผ่านการสนทนาแบบเท่าเทียมกันสองทาง (Reciprocal Communication) ที่เรียกว่า วิธีการสานเสวนา (The Method of Dialogue)

การที่จะสามารถปลดปล่อยผู้เรียนจากการถูกจองจำเชิงอุดมการณ์ได้ จำต้องเปลี่ยนวิธีการเรียนการสอนจากการที่ครูเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้อยู่เพียงลำพังคนเดียว (Monologue) เป็นวิธีการสานเสวนา (Dialogue) กล่าวคือ ทั้งครูและผู้เรียนต่างพูดจาแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจกัน เพื่อสร้างสรรค์องค์ความรู้ใหม่ด้วยกัน และด้วยวิธีนี้ ในที่สุดผู้เรียนจะเกิดสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ จนเกิดการเรียนรู้โลกแห่งความเป็นจริงรอบ ๆ ตัวของผู้เรียนได้ใหม่ด้วยตัวของผู้เรียนเอง ด้วยวิธีการสานเสวนานี้ เพรรี เชื่อว่า ผู้เรียนจะเป็นผู้นำในการเรียนรู้ของตนเอง และความสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ จะนำผู้เรียนไปสู่การลงมือปฏิบัติเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในชีวิตของตนและสังคมได้

เมื่อพิจารณาวิธีการสานเสวนานี้อย่างใกล้ชิด จะเห็นว่า เพรรี ตั้งความคาดหวังอย่างสูงกับครู ในการที่จะต้องเป็นผู้ริเริ่มวางรากฐานความสัมพันธ์อันเท่าเทียมกันในห้องเรียนด้วยการสร้างการสื่อสารแบบสองทางกับผู้เรียน (Reciprocal Communication) ดังนั้น วิธีการสานเสวนาที่ เพรรี มักจะกล่าวถึง จึงเป็นวิถีปฏิบัติในฝั่งของครูเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญๆได้ดังต่อไปนี้

### 1. บุคลิกและบทบาทของครู (Teacher Personality and Teacher Role)

เพรรี เชื่อว่า นักเรียนทุกคนมีสิทธิโอกาสในการเข้ารับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อส่งทอดความหมายนี้ให้นักเรียนได้รับรู้ ครูจึงต้องมีบุคลิกภาพที่ยิ้มแย้มแจ่มใส มีอารมณ์ขัน ไม่บูดบึ้ง เพื่อไม่ให้นักเรียนเกิดความรู้สึกว่าคุณไม่มีคุณค่ามากพอที่จะได้รับความรู้และมิตรภาพจากครู ในเบื้องต้น ครูจึงต้องมีมุมมองและทัศนคติเกี่ยวกับการศึกษาในลักษณะที่ว่า การศึกษามีหน้าที่ส่งเสริม ไม่ใช่บั่นทอนการเรียนรู้ซึ่งเป็นประโยชน์ของผู้เรียน ด้วยเหตุนี้ ครูจึงไม่ควรแม้แต่แสดงพฤติกรรมที่จะส่อให้ผู้เรียนรู้สึกด้อยค่า ไม่คู่ควรกับการเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านการสนทนากับครู (Freire & Shor, 1987)

นอกเหนือจากบุคลิกภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อิงลิช (English, 2016) ยังได้ขยายความบุคลิกภาพภายใน หรือความสามารถของครูในห้องเรียนแบบสานเสวนาตามแนวคิดของ เพรรี ไว้อีก 3 ประการ คือ 1) ครูต้องมีความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์ตัวเองได้ (Capacity for Self-critique) กล่าวคือ ครูต้องสามารถมองเห็นความผิดพลาดของตัวเอง และสถานภาพของตัวเองในห้องเรียนได้ว่าขณะนี้ ตนกำลังแสดงบทบาทของครูผู้มีอำนาจ (Authoritative Teacher) หรือครูผู้เรียนรู้ (Teacher-learner) 2) ครูต้องมีความสามารถในการที่จะเรียนรู้และเข้าใจธรรมชาติของผู้เรียนได้ (Narrative Capacity) กล่าวคือ ครูต้องสามารถติดต่อสัมพันธ์กับผู้เรียน รวมทั้งต้องมีความเข้าใจที่ละเอียดอ่อนไหวต่อการ “อ่านชีวิตภายใน” (Read the inner life) ของผู้เรียนได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้เข้าใจความคิดซึ่งอยู่ภายในของผู้เรียน (Internal thought) เข้าใจความเข้าใจของผู้เรียน (Understandings) เข้าใจอารมณ์ของผู้เรียน (Feeling) และเข้าใจความต้องการของผู้เรียน (Desire) จากตัวใบ้ที่แฝงอยู่ในท่าทาง การกระทำ คำพูด และภาษากาย และ 3) ครูต้องมีความสามารถในการสร้างชุมชนแห่งการอยู่ร่วมกันอย่างเท่าเทียมในห้องเรียนได้ (Capacity for Building Community)

อย่างไรก็ดี แม้ เพรรี จะเชื่อมั่นในศักยภาพของผู้เรียนเป็นอย่างมาก โดยแสดงทัศนะในเรื่องของความ เป็นประชาธิปไตยในห้องเรียนซึ่งเน้นความเท่าเทียมกันระหว่างครูและผู้เรียน แต่ เพรรี ก็ยังเห็นว่า ครูต้องเป็น ผู้นำและเป็นผู้กำหนดทิศทางในการเรียนรู้ในห้องเรียน

## 2. เนื้อหาในการสนทนา (Contents in the Dialogue)

เพรรี กล่าวเสมอว่า สานเสวนา ไม่ใช่เพียงการพูดคุยเพื่อสร้างความสัมพันธ์ให้ผู้เรียนมาเป็นเพื่อน กับครู ดังนั้น เนื้อหาในสานเสวนาจึงไม่ใช่เรื่องทั่วไปที่ใช้พูดคุยกันตามมารยาทเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดี หากแต่เนื้อหาสาระที่ผู้เรียนกับครูเสวนากันนั้น คือ ความเป็นจริงในชีวิตของทั้งครูและผู้เรียนที่ปรากฏอยู่ ทั่วไป กล่าวคือ ทั้งผู้เรียนและครูจะได้เรียนรู้ทำความเข้าใจโลกแห่งความจริงที่ตัวเองรู้จักใหม่อีกครั้งร่วมกัน ดังนั้น ด้วยวิธีการสานเสวนาหรือการสื่อสารแบบสองทาง การเรียนรู้ของผู้เรียนเกิดขึ้นจากการที่ทั้งสองฝ่ายได้ พุดคุยโต้ตอบกันเกี่ยวกับความคิดความเข้าใจของกันและกันที่มีต่อเนื้อหาในการเรียน

เนื้อหาของสานเสวนาเริ่มจากความเป็นจริง (Reality) ของผู้เรียน สำหรับประเด็นนี้ เพรรี ยกวิธีการสอน ของอาจารย์ฟิสิกส์ เพื่อนของเขาขึ้นมาเป็นตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นว่า การเรียนการสอนสามารถเริ่มต้นจาก ผู้เรียนได้ ไม่จำเป็นต้องเริ่มจากความรู้ของครูเสมอไป ในห้องเรียนที่เป็นตัวอย่างของ เพรรี อาจารย์สอนฟิสิกส์ ได้มอบหมายให้ผู้เรียนกลับไปสำรวจฟิสิกส์ในชุมชนของผู้เรียนเอง โดยให้ผู้เรียนสำรวจความคิดเห็นของผู้คน ในชุมชนของผู้เรียนที่มีต่อฟิสิกส์ เมื่อผู้เรียนได้สำรวจสภาพความเป็นจริงรอบ ๆ ตัว ก็เท่ากับว่าพวกเขาได้ เรียนรู้โลกรอบ ๆ ตัว ความรู้ที่นักศึกษาได้รับมาจากความเป็นจริงรอบตัว คือเนื้อหาสำหรับการกล่าวถึง พิจารณาถึงและอภิปรายถึงในห้องเรียนร่วมกับครู เนื้อหาที่เป็นชีวิตจริง ๆ ของผู้เรียนนี้ จะช่วยให้ผู้เรียนได้ มีโอกาสตรวจสอบโลกความเป็นจริงที่แวดล้อมชีวิตของตนอยู่ การที่ผู้เรียนได้เสวนาเรื่องเหล่านี้กับครูจะช่วย ให้พวกเขา มองชีวิตและโลกความจริงของตัวเองในมุมใหม่ ๆ และมุมมองใหม่ ๆ นี้จะนำผู้เรียนไปสู่การมีสำนึก เชิงวิพากษ์วิจารณ์ได้

### ประเด็นซึ่งเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับสานเสวนา

เนื่องจากสาระของวิธีการสานเสวนาแบบของ เพรรี อยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้เรียนเป็นสำคัญ กล่าวคือ เมื่อครูเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้แสดงและเสนอความคิด ความเห็น ความเข้าใจ ในห้องเรียนด้วยการ ร่วมอภิปรายกับครู แสดงว่าครูไม่ได้มองว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความชำนาญสูงสุดในห้องเรียน หากแต่ยังรำลึกได้ว่า ผู้เรียนก็มีทรัพยากรเชิงความรู้และประสบการณ์ในระดับหนึ่งซึ่งมีคุณค่าต่อการเรียนรู้ด้วยเช่นกัน ครูจึงได้เปิด โอกาสให้ผู้เรียนได้แสดงทรัพยากรเหล่านั้นออกมา ด้วยความเป็นไปเช่นนี้ ทันททีที่ครูยอมรับวิธีการสานเสวนา และใช้ในห้องเรียนย่อมเท่ากับว่า ครูได้ลงหลักปักฐานสร้างความสัมพันธ์แบบแบนราบ (Horizontal Relationship) ให้เกิดขึ้นและเมื่อความสัมพันธ์แบบแบนราบได้ก่อตัวขึ้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบลำดับ ชั้น (Hierarchical Relationship) ย่อมเลือนหายไป ดังนั้น สำหรับ เพรรี แล้ววิธีการสานเสวนา จึงไม่เพียงเป็น กิจกรรมที่ก่อร่างและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับความสัมพันธ์แบบแบนราบ (Horizontal Relationship) ระหว่างครูกับผู้เรียน หากแต่ยังเป็นเงาสะท้อนที่เป็นรูปธรรมของความสัมพันธ์แบบประชาธิปไตยหรือ



ความสัมพันธ์แบบเท่าเทียมกันระหว่างครูกับผู้เรียนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ เพรรี จึงสนับสนุนให้ครูใช้วิธีการสานเสวนาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตั้งแต่เริ่มต้นมีการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวมานี้ยังเป็นທີ່แคลงใจของครูและนักวิชาการทางการศึกษา ดังเช่น นักปรัชญาสองท่าน ริชาร์ด ปีเตอร์ส (Richard Peters) และ อิสราเอล เชฟเฟลอร์ (Israel Scheffler) ที่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้วิธีสานเสวนาตั้งแต่เริ่มต้นการเรียนการสอนว่า ในช่วงต้นของการเรียนการสอนเป็นผู้เรียนยังไม่มีความรู้ในเรื่องที่จะเรียน ผู้เรียนย่อมไม่มีเนื้อหาที่พอที่จะสามารถเสวนากับครูได้ ดังนั้น ในการเรียนการสอนจริง ครูจึงไม่น่าจะสามารถใช้วิธีสานเสวนาได้ทันที หากแต่ต้องใช้วิธีบรรยาย (Lecture) ให้ความรู้ผู้เรียนไปก่อน ต่อเมื่อผู้เรียนมีความรู้มากขึ้นแล้ว จึงจะสามารถทำการเสวนากับผู้เรียนได้ต่อไป (Beckett, 2013) สำหรับประเด็นนี้ เพรรี ยืนยันว่า ครูสามารถใช้วิธีการสานเสวนากับผู้เรียนได้ แม้จะเป็นช่วงแรกของการเรียนการสอน โดยสิ่งที่จะใช้ในการเสวนากันนั้นก็คือประสบการณ์ ความรู้ในเรื่องความเป็นจริงรอบ ๆ ตัวของผู้เรียนนั่นเอง เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผลการศึกษาทางด้าน Critical Literacy จำนวนมากแสดงให้เห็นว่าเด็กนักเรียนมีความรู้ในเชิงประสบการณ์ที่ได้พบเห็นมาจากสังคมรอบตัวที่สามารถนำมาใช้ในการเสวนากับครูได้จริง (Lewison et al., 2015)

สืบเนื่องจากประเด็นข้างต้น แม้ เพรรี จะเชื่อมั่นในบทบาทของผู้เรียนในแง่ที่เป็นผู้นำในการเรียนรู้ของตนเอง และเชื่อมั่นว่าครูควรเริ่มใช้วิธีการสานเสวนาตั้งแต่เริ่มต้นการเรียนการสอนเพื่อให้มีการสานเสวนาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในห้องเรียน แต่ เพรรี ก็ยอมรับว่า สภาพการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้เรียนไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการบ่อนทำลายการเสวนาในห้องเรียน กล่าวคือ หากผู้เรียนต่อต้านวิธีการสานเสวนา ครูก็อาจต้องใช้วิธีบรรยายเพียงฝ่ายเดียว (Monologue) ไปก่อน ซึ่งสำหรับประเด็นนี้ เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน (Mercer & Littleton, 2007) ผู้ศึกษาเกี่ยวกับการเรียนการสอนแบบสานเสวนาในห้องเรียน มีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปได้อย่างที่ห้องเรียนจะใช้วิธีการเรียนการสอนแบบสานเสวนาเพียงอย่างเดียว เพราะในความเป็นจริงจากผลการศึกษาวิจัยห้องเรียนแบบสานเสวนา พบว่า บางครั้งครูเลือกใช้วิธีถามคำถามที่ตอบ “ใช่” และ “ไม่ใช่” ในการชี้แนะประคับประคองการเรียนรู้ของผู้เรียนจนผู้เรียนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ได้ ดังนั้น ในทัศนะของ เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน ครูย่อมต้องเลือกสรรวิธีที่เหมาะสมในการเรียนการสอนซึ่งอาจไม่ใช่วิธีสานเสวนาอย่างเดียวเสมอไป

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับห้องเรียนที่ใช้วิธีการสานเสวนาที่ เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน อ้างไว้ในงานศึกษาของพวกเขา นั่นคือ เป็นห้องเรียนวิชาคอมพิวเตอร์ วิชาวิทยาศาสตร์ และวิชาคณิตศาสตร์ ซึ่งล้วนเป็นวิชาซึ่งสิ่งที่เรียนรู้เป็นความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจน สามารถระบุเนื้อหาซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการเรียนในเชิงใช่หรือมิใช่ได้ ด้วยลักษณะของห้องเรียนแบบนี้ ซึ่งย่อมมีความแตกต่างจากห้องเรียนทางด้านสังคมศาสตร์ อาทิ ห้องเรียนวิชาประวัติศาสตร์ ห้องเรียนวิชาการเมือง หรือแม้แต่ห้องเรียนวิชาภาษาอังกฤษ ที่เนื้อหาการเรียนการสอนสามารถตีความได้หลากหลายมากกว่าข้อเท็จจริงทางวิทยาศาสตร์ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยว่า มีความเป็นไปได้สูงที่การชี้แนะโดยวาจาของครูในเชิงการบรรยายฝ่ายเดียว (Monologue) จะช่วยประคับประคองความคิดความเข้าใจของผู้เรียนให้พัฒนาเข้าไปใกล้ผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้ที่ “ใช่” ได้อย่าง

มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้วิธีการสานเสวนาเพียงประการเดียว ดังนั้น ประเด็นของ เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน ที่ว่าเป็นไปได้ยากที่ห้องเรียนจะใช้วิธีการสานเสวนาแต่เพียงประการเดียวนั้น อาจยังไม่สามารถสรุปเช่นนั้นได้ สำหรับห้องเรียนอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะห้องเรียนในการศึกษาของ เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน ล้วนเป็นห้องเรียนที่เนื้อหาการเรียนเป็นข้อเท็จจริง (Fact) ซึ่งอาจจะเหมาะกับคำถามปลายปิดมากกว่าเป็นประเด็นทางสังคมที่ต้องอาศัยการตีความซึ่งต้องการคำถามปลายเปิด

## วิธีการสานเสวนาในแบบของนักการศึกษาอื่น ๆ

ยังมีนักการศึกษาอีกหลายท่านที่เห็นความสำคัญของการเรียนการสอนแบบสานเสวนา และทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวิธีการเรียนการสอนดังกล่าว (Gutierrez, 1994; Lewison et al., 2015; Mercer & Littleton, 2007; Nystrand, 1997; Ohman, 2017; Reznitskaya, 2012; Rule, 2011; Wells & Arauz, 2006) ท่านทั้งหลายเหล่านั้น ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการเรียนการสอนแบบสานเสวนาไว้ในงานของตนเอง ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้

### 1. วิถีปฏิบัติของครูในห้องเรียนสานเสวนา (Teacher Practices)

เมอร์เซอร์ และ ลิตเติลตัน (Mercer & Littleton, 2007) และ เรซนิทสกายา (Reznitskaya, 2012) มีความเห็นว่าครูในห้องเรียนแบบสานเสวนา ทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมทางความคิดให้กับผู้เรียน (Facilitator) มากกว่าเป็นผู้บรรยายหรือผู้สอน (Lecturer) ดังนั้น ครูในห้องเรียนแบบสานเสวนาจะลดบทบาทในการบรรยายความรู้ลง ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้พูดถึงการเรียนรู้ของตนเองมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ แทนที่ครูจะเริ่มต้นสอนด้วยการบรรยายสิ่งที่ครูรู้ก่อน ก็เปลี่ยนเป็นเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้กล่าวถึงความรู้ของตนเองก่อนหรือได้พูดถึงความเข้าใจของตน เหตุผลของตน และความคิดที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกับคนอื่นของตนเอง ในกิจกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้พูดให้มากขึ้นนี้ โรว์ (Rowe, 1986) เสนอให้ครูให้เวลารอคอยผู้เรียนโต้ตอบให้นานขึ้น โดยไม่ให้เร็วไปกว่า 3 วินาที งานศึกษาของ โรว์ ชี้ให้เห็นว่า การรอคอยคำตอบจากผู้เรียนเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 3 วินาที ไม่เพียงมีผลในทางส่งเสริมผู้เรียนให้โต้ตอบกับครูมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อการตั้งคำถามของครูที่มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเป็นคำถามประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเภทที่ต้องตอบ “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” อีกด้วย บทบาทของครูในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมความคิด จึงทำให้ครูในห้องเรียนสานเสวนานี้ ให้ความสนใจกับเนื้อหา มากกว่าความถูกต้องของคำตอบของผู้เรียน ดังนั้น ครูจึงเลือกถามคำถามที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้บรรยายถึงความรู้ความเข้าใจ เหตุผล และข้อโต้แย้งของตนมากกว่าคำถามที่จะให้ตอบเพียง “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ยิ่งไปกว่านั้น ครูในฐานะผู้ส่งเสริมความคิดให้กับผู้เรียนยังทำหน้าที่เชื่อมโยงความคิดของผู้เรียนคนใดคนหนึ่งไปสู่ความคิดของผู้เรียนคนอื่น ๆ รวมตลอดถึงสรุปสาระสำคัญจากความคิดความเข้าใจของผู้เรียนบางคนให้กับผู้เรียนอื่น ๆ ในชั้นเรียนได้เข้าใจร่วมกันอีกด้วย บทบาทของครูในลักษณะนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ นอกเหนือจากความรู้ที่ได้รับการถ่ายทอดจากครูหรือจากตำรา แต่เพียงประการเดียว

ด้วยวิธีปฏิบัติดังกล่าวของครู ห้องเรียนसानเสวนาจึงเป็นห้องเรียนที่เต็มไปด้วยเสียงของผู้เรียนมากกว่าเสียงของครู (Nystrand, 1997) ดังนั้น จึงอาจดูเหมือนเป็นห้องเรียนที่ขาดระเบียบเพราะบรรยากาศของห้องเรียนแบบसानเสวนาจะมีลักษณะยืดหยุ่นและเป็นกันเองมากกว่าห้องเรียนแบบบรรยายฝ่ายเดียว โดยแม้ว่าครูในห้องเรียนसानเสวนาจะลดบทบาทในการบรรยายให้น้อยลง แต่ครูก็ยังพร้อมตอบคำถามหรือโต้ตอบกับผู้เรียนอยู่ตลอดเวลา (Gutierrez, 1994)

## 2. หัวใจของसानเสวนา

เมื่อกล่าวถึงการสื่อสารแบบสองทางของसानเสวนา อาจทำให้คิดไปว่าसानเสวนา คือ การต่อคำกันไปมาระหว่างครูและผู้เรียน ความจริงแล้วทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ แม้ เฟรี เองก็มักจะกล่าวถึงประเด็นนี้อยู่เนื่อง ๆ (Freire & Shor, 1987; Mithra, 2014) ว่าसानเสวนาไม่ใช่แค่การสนทนากันเพื่อจุดมุ่งหมายบางประการ หรือเพื่อให้ครูได้สร้างความสัมพันธ์อันดีกับผู้เรียน หากแต่सानเสวนา คือ การสนทนาแบบสองทางซึ่งเป็นวิถีที่คู่สนทนาใช้ในการแสวงหาความหมายที่แท้จริงจากกันและกัน (Ohman, 2017; Rule, 2011; Wells & Arauz, 2006) เฟรี ยืนยันว่า สานเสวนา คือ วิธีที่จะช่วยให้บุคคลเรียนรู้ความจริงของโลกและของตัวเองในขณะพัฒนาสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ของตนไปด้วย (Curzon-Hobson, 2003; Mithra, 2014) กระบวนการนี้แท้ที่จริงก็คือกระบวนการปลดปล่อยผู้เสวนาจากการถูกรอบงำทางอุดมการณ์บางประการ ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของसानเสวนานั้นเอง

สำหรับประเด็นที่ว่า สานเสวนาเป็นวิถีที่คู่สนทนาใช้ในการแสวงหาความหมายที่แท้จริงจากกันและกันนั้น เวลส์ และ อะราอูซ (Wells & Arauz, 2006) ได้อธิบายถึงประเด็นนี้ไว้ว่า เนื่องจากการสื่อสารด้วยภาษาเป็นสิ่งที่มีโอกาสจะเกิดความคลุมเครือได้ง่าย ดังนั้น สานเสวนาจึงเป็นวิถีสำหรับผู้สนทนาทั้งสองฝ่ายในการที่จะแสวงหาความหมายที่แท้จริงของกันและกันให้พบด้วยคุณลักษณะดังกล่าว สานเสวนา จึงไม่นับรวมการต่อคำ (ที่ไร้เป้าหมายในการทำความเข้าใจ) กันไปเรื่อย ๆ ระหว่างคู่สนทนา หากแต่หมายถึงการสนทนาที่ผู้สนทนาแต่ละฝ่ายต่างใช้ความพยายามทางภาษาค้นหาความหมายที่แท้จริงของอีกฝ่ายจนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในความหมายของกันและกัน เวลส์ และ อะราอูซ อธิบายว่า การที่ผู้สนทนาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะทำความเข้าใจความหมายที่แท้จริงของอีกฝ่ายได้นั้น ผู้สนทนาจะต้องใช้มุมมองแบบเดียวกันกับคู่สนทนาจึงจะสามารถเข้าใจความหมายที่แท้จริงของคู่สนทนาได้ การตั้งคำถามของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจึงเป็นสิ่งสำคัญเพราะเป็นเครื่องมือที่สร้างขึ้นจากความปรารถนาที่จะเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายเป็นประการสำคัญ ประเด็นนี้จึงสนับสนุนคำย้ำ ๆ ของ เฟรี ที่มักจะกล่าวเสมอว่า สานเสวนา มิใช่เพียงการสนทนาที่มุ่งหมายต่ออะไรอย่างอื่นที่นอกเหนือจากความเข้าใจในกันและกัน และไม่ใช่อการสนทนาที่ใช้สร้างความสัมพันธ์ตามมารยาททางสังคม ทั้งนี้เพราะसानเสวนาถูกขับเคลื่อนโดยความปรารถนาใคร่รู้ในความหมายของอีกฝ่าย ซึ่งหากขาดความต้องการที่จะเข้าใจในความหมายของคู่สนทนา ก็ย่อมทำให้सानเสวนาไม่

### 3. สานเสวนาในห้องเรียนจริง

สานเสวนา พบเห็นได้โดยตรงในงานวิจัยทางด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับผู้เรียนในห้องเรียน (Classroom Interaction) และในงานวิจัยทางด้าน Critical Literacy จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งสองด้านซึ่งใช้สานเสวนาในห้องเรียน พบว่า สานเสวนาสามารถใช้ในห้องเรียนได้หลากหลายประเภท ตั้งแต่ห้องเรียนของเด็กเล็ก ไปจนถึงห้องเรียนของผู้ใหญ่ และใช้ในเนื้อหาการเรียนที่หลากหลายทั้งในวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์ เช่น วิชาคณิตศาสตร์ วิชาคอมพิวเตอร์ หรือวิชาวิทยาศาสตร์ และวิชาที่เป็นศิลปศาสตร์ อาทิ วิชาเขียนภาษาอังกฤษ วิชาวรรณคดี และวิชาศิลปะ เป็นต้น ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของการใช้สานเสวนาในห้องเรียนที่พบในวรรณกรรม

#### ตัวอย่างของวิธีการสานเสวนาในห้องเรียนต่าง ๆ

มีการศึกษาจำนวนมากที่แสดงให้เห็นถึงวิธีการสานเสวนาในห้องเรียนที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา กล่าวคือ เพื่อให้ผู้เรียนเกิดความเข้าใจในบทเรียนอย่างลึกซึ้งและยั่งยืน (Davidson และ Edwards-Groves, 2018; Gillies, 2015; Hill, 2017; Maine, 2013; Papas, Varelas, Patton, Ye, & Ortiz, 2012; UCAK และ BAG, 2018; VanDerHeide, Juzwik, และ Dunn, 2016) โดยใช้เทคนิควิธีในการนำผู้เรียนเข้าสู่สานเสวนาในรูปแบบที่แตกต่างกัน ในที่นี้ขอนำเสนอเป็นตัวอย่างโดยสังเขป ดังนี้

1. *ครูเป็นสื่อในการสานเสวนา* ในกรณีนี้ เนื้อหาที่ใช้ในการเรียนการสอนเป็นเนื้อหาตามหลักสูตรปกติ แต่การสานเสวนาเริ่มต้นและดำเนินไปโดยครูเป็นสื่อกลางสำคัญ ในห้องเรียนแบบนี้ครูจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องของสานเสวนาเป็นอย่างดี กล่าวคือ ครูในห้องเรียนนี้ต้องถามคำถามที่ช่วยให้ผู้เรียนแสดงความคิดเห็น แสดงความเข้าใจ และแสดงเหตุผลสำหรับความคิดโต้แย้งได้ โดยต้องไม่ให้ความสำคัญกับความถูกต้องของสิ่งที่ผู้เรียนตอบมากไปกว่าความคิดและเหตุผลที่เป็นของตัวผู้เรียนเอง นอกจากนี้ ครูยังต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนโต้ตอบกับครูให้มากขึ้น ด้วยการรอคอยการตอบสนองของผู้เรียนให้นานกว่าเดิมอีกด้วย

วิธีการแรกนี้ น่าจะเป็นวิธีการที่เป็นพื้นฐานที่สุด สำหรับวิธีการสานเสวนาในห้องเรียน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเฟรรี หรือ นักวิชาอื่นๆ อาทิ เวลส์ และ อเล็กซานเดอร์ ล้วนกล่าวถึงคุณสมบัติของครูผู้สานเสวนาไว้เหมือนกันว่า ครูต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนซักถามได้โดยอิสระ ครูต้องสามารถส่งเสริมความคิดของผู้เรียนด้วยคำถามปลายเปิด และครูต้องยอมรับความคิดเห็นหรือมุมมองที่แตกต่าง<sup>3</sup> สำหรับกรณีแรกนี้ ครูจึงถือว่าเป็นบุคคลสำคัญของห้องเรียนแบบสานเสวนา เพราะครูจะเป็นสื่อกลางในการสร้างบรรยากาศแบบสานเสวนา ซึ่งจะช่วยให้ห้องเรียนมีคุณสมบัติของสานเสวนาครบทั้ง 5 ประการตามที่ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 2008 อ้างใน Kathard et al., 2015) ได้กล่าวไว้ คือ 1) ผู้เรียนร่วมกันก่อสร้างองค์ความรู้จากความเข้าใจในเนื้อหา (collective) 2) ครูและผู้เรียน ผู้เรียนและผู้เรียนต่างเสวนาโต้ตอบกันอย่างเท่าเทียมทั้งสองฝ่าย (reciprocal) 3) ทั้งครูและผู้เรียนต่างก็สนับสนุนซึ่งกันและกัน ในการทำความเข้าใจเนื้อหาบทเรียน (supportive) 4) ความรู้ความเข้าใจ

<sup>3</sup> อ่านรายละเอียดของสิ่งที่ครูทำเพิ่มเติมได้ใน English, A. R. (2016). Dialogic teaching and moral learning: Self-critique, narrativity, community and 'blind spots'. *Journal of Philosophy of Education*, 50(2), 160-176.

ของผู้เรียนเชื่อมโยงเกี่ยวพันเป็นเรื่องเดียวกัน ความรู้ที่ได้รับจึงเพิ่มพูนสะสม (cumulative) และ 5) การเรียนรู้ในห้องเรียนมีทิศทางและเป้าหมาย ไม่ใช่เลื่อนลอยไร้จุดหมาย (purposeful)

ตัวอย่างของสานเสวนาในแบบแรกนี้ ได้แก่การศึกษาของ จิลลีส์ (Gillies, 2015) ที่ครูสอนวิทยาศาสตร์ ตั้งใจฟังคำถามของนักเรียน ตั้งคำถามที่ท้าทายให้นักเรียนคิด ในขณะที่เดียวกันก็ใช้เวลาในการตอบคำถามกับนักเรียนมากขึ้น ตั้งความสนใจของนักเรียนให้อยู่กับประเด็นที่กำลังเสวนา คอยช่วยประคับประคองความคิดของนักเรียนให้เชื่อมโยงกับข้อมูลที่ได้เรียนไปแล้ว และส่งเสริมให้กำลังใจให้นักเรียนได้แสดงเหตุผลและความคิดของตัวเอง โดยทั้งหมดนี้ ครูกระทำในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มการเรียนรู้ในห้องเรียน ดังนั้น ครูทำงานร่วมกันกับเด็กนักเรียนเพื่อเป็นแบบอย่างของการฟังผู้อื่นอย่างตั้งใจ ของการแสดงความคิดเห็นให้ผู้อื่นได้รับรู้ และของการให้ความสำคัญกับความคิดเห็นที่แตกต่าง

2. ครูใช้สื่ออย่างอื่นช่วยส่งเสริมวิธีการสานเสวนา สำหรับวิธีการนี้ ครูอาจใช้บทอ่านเสริมอุปกรณ์เสริม และกิจกรรมการเรียนรู้ช่วยสร้างโอกาสในการสานเสวนาระหว่างผู้เรียน ตัวอย่างของงานศึกษาที่ใช้วิธีการสานเสวนาแบบนี้ ได้แก่ งานศึกษาของ พาพาส บาเรลาส แพตตัน ยี และ ออร์ทิซ (Papas, Varelas, Patton, Ye, & Ortiz, 2012) งานศึกษาของ เมน (Maine, 2013) งานศึกษาของ ฮิลล์ (Hill, 2017) และงานศึกษาของ เดวิดสัน และ เอ็ดเวิร์ดส์ โกรฟส์ (Davidson & Edwards-Groves, 2018)

สำหรับงานศึกษาของ พาพาส บาเรลาส แพตตัน ยี และ ออร์ทิซ (Papas et al., 2012) งานศึกษาของ เมน (Maine, 2013) และงานศึกษาของ เดวิดสัน และ เอ็ดเวิร์ดส์ โกรฟส์ (Davidson & Edwards-Groves, 2018) สานเสวนาที่ใช้คือกิจกรรมการเรียนรู้โดยในงานศึกษาของ พาพาส บาเรลาส แพตตัน ยี และออร์ทิซ ครูใช้วิธีอ่านหนังสือวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ให้กับนักเรียนที่พูดภาษาสเปนมาตั้งแต่เกิดและมีความสามารถทางภาษาอังกฤษน้อย แทนการให้นักเรียนอ่านหนังสือด้วยตัวเอง โดยระหว่างการอ่านหนังสือนั้น ครูจะช่วยแปลคำศัพท์หรือความหมายที่ยากให้เป็นระยะ วิธีสานเสวนาที่สำคัญที่ครูใช้ในระหว่างการอ่านหนังสือร่วมกันนี้คือ ครูเปิดโอกาสให้นักเรียนตั้งคำถามหรือแสดงความคิดเห็น ความเข้าใจ ได้โดยอิสระ โดยครูช่วยทำหน้าที่เชื่อมโยงสิ่งที่นักเรียนได้เรียนรู้จากการอ่านกับความรู้เดิมของนักเรียน การโต้ตอบกันระหว่างครูกับนักเรียน และระหว่างนักเรียนด้วยกันเอง ตั้งอยู่บนความพยายามที่จะเข้าใจความหมายของกันและกัน โดยประเด็นการสนทนาอยู่ที่เนื้อหาที่ได้ฟังจากครู ส่วนในห้องเรียนของ เมน และ เอ็ดเวิร์ดส์ โกรฟส์ ซึ่งเป็นห้องเรียนสำหรับการสอนอ่าน วิธีสานเสวนาที่ใช้คือ ครูเปิดโอกาสให้นักเรียนอ่านบทอ่านด้วยกันและช่วยกันทำความเข้าใจความหมายในบทอ่าน สำหรับห้องเรียนของ เอ็ดเวิร์ดส์ โกรฟส์ บทอ่านที่ใช้เป็นบทอ่านที่สามารถถกเถียงได้ (Controversial Text) โดยครูยังได้กำหนดให้นักเรียนได้อภิปรายสิ่งที่อ่านได้ต่อหน้าชั้นเรียนด้วยการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้มีโอกาสอภิปราย เสวนากัน ในขณะที่ครูทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริม นั้น เป็นวิธีสานเสวนาที่ครูใช้ในห้องเรียน เช่นเดียวกันกับห้องเรียนในบทความของ แวนเดอร์ไฮด์ จูวิก และ ดัน (VanDerHeide, Juzwik, & Dunn, 2016) ที่ครูใช้วิธีการสานเสวนาเพื่อให้นักเรียนในห้องเรียนบรรลุเป้าหมายในการเขียนโต้แย้งนโยบายของโรงเรียนที่นักเรียนไม่เห็นด้วยในวิชาการเขียนภาษาอังกฤษ และผลของวิธีสานเสวนาที่ใช้ใน

ห้องเรียนต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ก็คือ การเรียนของนักเรียนประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีตามเป้าหมายของการสอนที่ได้ตั้งไว้

นอกจากที่ครูใช้กิจกรรมการเรียนรู้ที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้มีโอกาสเสวนากันเองและเสวนากับครูเพิ่มมากขึ้นแล้ว ตัวอย่างวิธีสานเสวนาจากงานศึกษาของ ฮิลล์ (Hill, 2017) ยังแสดงให้เห็นว่า อุปกรณ์การเรียนบางอย่างมีผลกับวิถีปฏิบัติของสานเสวนาในห้องเรียนอีกด้วย กล่าวคือ ในห้องเรียนคณิตศาสตร์ของ ฮิลล์ ครูเปิดพื้นที่สำหรับสานเสวนาระหว่างครูกับผู้เรียนและระหว่างผู้เรียนกับผู้เรียนด้วยการเพิ่มกระดานขาวในห้องเรียนถึง 8 กระดาน การที่มีกระดานขาวรอบห้องทำให้ผู้เรียนไม่จำเป็นต้องนั่งทำงานคนเดียวที่โต๊ะ แต่สามารถทำงานร่วมกันกับเพื่อน ๆ บนกระดานขาวได้สะดวกขึ้น ฮิลล์ พบว่า เมื่อมีกระดานขาวมากขึ้น ผู้เรียนสามารถแบ่งปันงานที่ตัวทำให้เพื่อน ๆ เห็นได้ด้วยการเขียนงานของตัวเองบนกระดาน เมื่อมีปัญหาในการแก้โจทย์คณิตศาสตร์ เพื่อนคนอื่น ๆ สามารถเข้ามาช่วยกันคิดได้ การช่วยกันคิดนี้ทำให้นักเรียนเรียนรู้คณิตศาสตร์แตกต่างไปจากตอนที่ไม่มีกระดาน และนักเรียนต้องทำโจทย์ในสมุดแบบฝึกหัดของตัวเองคนเดียวโดยเด็ก ๆ สามารถเรียนรู้คณิตศาสตร์ได้จากการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สิ่งที่น่าสนใจในความคิดของฮิลล์ก็คือ ในสมัยที่ยังไม่มีกระดานขาวรอบห้อง เด็กนักเรียนจะทำงานเพียงลำพังในสมุดงานของตัวเอง และแม้จะสนทนากันเพื่อหาทางออกเกี่ยวกับปัญหาโจทย์แบบฝึกหัดอยู่แล้วก็ตาม แต่การสนทนานั้นก็มักจะสะดุดขาดตอนไปไม่ต่อเนื่องจนถึงบทสรุปของปัญหาโจทย์ นอกจากนี้ ฮิลล์ยังสังเกตเห็นว่า ความคิดหรือสิ่งที่นักเรียนทำในแบบฝึกหัดของแต่ละคนล้วนแตกต่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่านักเรียนต่างรับรู้และมีวิธีคิดเป็นของตัวเองเพียงลำพัง โดยไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ความคิดที่อาจจะแตกต่างไปของเพื่อนร่วมชั้นเรียน แต่เมื่อมีกระดานขาวรอบห้องเรียนแล้ว นักเรียนสามารถติดตามความคิดในบทสนทนาได้ง่ายขึ้นด้วยการช่วยกันทำงานบนกระดาน การเรียนแบบที่นักเรียนสามารถช่วยกันคิดแก้ปัญหาโจทย์ร่วมกันได้อย่างนี้ ก่อให้เกิดบรรยากาศการเรียนรู้ที่ทำให้ ฮิลล์ ตระหนักว่าห้องเรียนเป็นสถานที่ที่ช่วยให้ความคิดและการเรียนรู้ของผู้เรียนได้รับการประดับประดาให้เติบโตก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี

### ทำไมห้องเรียนภาษาอังกฤษจึงควรใช้สานเสวนา

แม้ว่างานศึกษาทางด้านสานเสวนาในห้องเรียนภาษาอังกฤษที่มุ่งหวังผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ จะไม่ค่อยได้พรรณนาอย่างจริงจังถึงประโยชน์ในเชิงการเรียนรู้ภาษาที่ผู้เรียนได้รับจากห้องเรียนสานเสวนา แต่ อัลฟอร์ด (Alford, 2001) นักวิชาการทางด้าน Critical Literacy ผู้เชื่อมั่นในเรื่องการสร้างสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ให้กับผู้เรียน ได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ของผู้เรียนภาษาในห้องเรียนสานเสวนาไว้ถึง 4 ประการ ดังนี้

1) ผู้เรียนจะได้ฝึกใช้ความคิดขั้นสูง (Higher Order Thinking) การที่ผู้เรียนได้มีโอกาสเสวนากับครูหรือกับผู้เรียนด้วยกันเอง เกี่ยวกับเนื้อหาที่สืบเนื่องมาจากชีวิตจริงของตัวเองและของผู้ที่เสวนาด้วย สามารถนำผู้เรียนไปสู่การใช้ภาษาที่ซับซ้อน ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนต้องใช้ความคิดเชิงนามธรรมมากขึ้น ทางด้านของการใช้ภาษา ผู้เรียนจะได้เรียนรู้และฝึกฝนทักษะต่าง ๆ ทางด้านภาษา ตัวอย่างเช่น การทำคำนามจากคำกริยา (Making verbs into nouns) การใช้คำนามเหล่านั้นอย่างเหมาะสม (Appropriate usage) รวมทั้งการใช้ภาษา

ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคิดเชิงนามธรรมด้วยสำนวนภาษา เช่น I interpret หรือ My interpretation of เป็นต้น

2) ผู้เรียนจะได้รู้จักกับการใช้ภาษาในรูปแบบที่หลากหลาย (Genres) เนื่องจากเนื้อหาของการเรียนในห้องเรียนสานเสวนาเป็นเนื้อหาที่มาจากผู้เรียนเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้เรียนจึงต้องสำรวจ ค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบหรือสอบสวนประเด็นเนื้อหาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับประเภทของเนื้อหาซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย (Various genres) รวมทั้งได้เรียนรู้ลักษณะสำคัญทางไวยากรณ์ภาษา (Linguistic features) และวิธีการนำเสนอเนื้อหา (Textual features) ที่แตกต่างกันซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบที่หลากหลายเหล่านั้นด้วย การได้เรียนรู้สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ในขณะที่ปฏิบัติการสานเสวนา อัลฟอร์ดเห็นว่า เป็นความได้เปรียบของผู้เรียนที่เรียนภาษาด้วยวิธีสานเสวนานี้

3) ผู้เรียนจะได้รับการฝึกฝนให้มีสำนึก (Awareness) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของบทอ่าน กล่าวคือ กิจกรรมการเรียนรู้ประการหนึ่งในห้องเรียนของสานเสวนา คือ กิจกรรมการวิเคราะห์วิจารณ์เนื้อหาหรือประเด็นที่กำลังเรียนรู้ ดังนั้น เพื่อบรรลุเป้าหมายในการประกอบกิจกรรมดังกล่าวนี้ ผู้เรียนจะต้องได้รับการพัฒนาให้รู้ถึงวัตถุประสงค์ของผู้เขียนข้อมูลหรือเนื้อหาที่ผู้เรียนศึกษาด้วย จึงจะสามารถวิเคราะห์วิจารณ์ได้อย่างลึกซึ้ง กล่าวโดยสรุปคือ ภายใต้อิทธิพลของการสานเสวนา ผู้เรียนจะได้รับการบ่มเพาะให้พัฒนาสำนึกเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสิ่งที่อ่านหรือสิ่งที่เรียนรู้อีกด้วย

4) ผู้เรียนจะได้รับการฝึกฝนให้คุ้นเคยกับอภิภาษา (Metalanguage) เพราะการที่ผู้เรียนต้องมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ด้วยการแสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ในเนื้อหาที่เรียนรู้ จะทำให้ผู้เรียนได้เรียนรู้การใช้ภาษาในระดับที่ใช้เรียกขานภาษาที่พบในรูปแบบต่าง ๆ ของเนื้อหาที่ตรวจสอบ (Genres) ที่พบในวิธีการนำเสนอข้อมูลเนื้อหา (Linguistic and Textual features) และที่พบในวัตถุประสงค์ของผู้เขียนหรือของเนื้อหาที่อ่าน (Purposes of the text)

ดังที่ อัลฟอร์ด ได้แจกแจงไว้ เนื่องจากสานเสวนาเปิดโอกาสให้เนื้อหาในการเรียนการสอนเป็นเนื้อหาที่มีความจริงแท้ (Authentic) เพราะมาจากประสบการณ์ซึ่งเป็นภูมิหลังของผู้เรียน หรือมาจากความสนใจใคร่รู้ของผู้เรียนเอง จึงทำให้การใช้ภาษาในห้องเรียนมีความหมายต่อผู้ใช้ภาษามากยิ่งขึ้น ประเด็นนี้มีความสำคัญต่อการเรียนรู้ภาษาของผู้เรียน ตามหลักการเรียนรู้ภาษาที่สอง Comprehensible Input ที่เสนอไว้โดย Krashen (Saengboon, 2004) ดังนั้น นอกจากคุณประโยชน์ของสานเสวนาในแง่ของการสร้างการเรียนรู้ที่ลึกซึ้งและยั่งยืนแล้วสำหรับห้องเรียนภาษาอังกฤษ สานเสวนา ยังมีคุณค่าในแง่ที่ช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาอย่างเป็นธรรมชาติให้กับผู้เรียนอีกด้วย

## สานเสวนากับห้องเรียนภาษาอังกฤษในบริบทไทย

สำหรับการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในประเทศไทย ดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับกันว่าวิธีการเรียนการสอนในปัจจุบันนั้น ใช้แนวทางการเรียนการสอนเพื่อการสื่อสาร (Communicative Language Teaching) หรือ CLT แม้จะมีส่วนผสมของวิธีอื่น ๆ ด้วย อาทิ การเรียนรู้แบบเน้นภาระงาน (Task-based Instruction) และวิธีการสอนแบบเน้นเนื้อหา (Content-based Instruction) แต่วิธีการสอนหลักยังอยู่บนแนวทางของการเรียนการสอนเพื่อการสื่อสาร หรือ CLT (Methitham, 2009) เป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารก็คือ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถใช้ภาษาอังกฤษในการสื่อสารในชีวิตประจำวันได้ ดังนั้น ผู้เรียนจะมีความรู้ความเข้าใจโครงสร้างทางไวยากรณ์ (Linguistic or Grammatical Competence) มีความรู้ความเข้าใจการใช้ภาษาทางสังคม (Sociolinguistic Competence) มีความรู้ความเข้าใจในการเชื่อมโยงและความสัมพันธ์ของประโยค (Discourse Competence) รวมทั้งมีความรู้ความเข้าใจในกลยุทธ์ทางการสื่อสาร (Pragmatic or Strategic Competence) โดยมีเทคนิคการสอนที่เป็นที่นิยมกัน อาทิ 1) ใช้สื่อของจริง 2) ใช้เกมส์ที่เกี่ยวข้องกับภาษา และ 3) ใช้การแสดงบทบาทสมมติ โดยที่ครูหรือนักเรียนเป็นผู้คิดบทก็ได้ และเนื้อหาในห้องเรียนคือรูปแบบของการใช้ภาษาอังกฤษในสถานการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน

เมื่อพิจารณาการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารจะเห็นได้ว่า มีหลักบางประการที่ทั้งเหมือนและต่างจากวิธีการของสานเสวนา กล่าวคือ การเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารมีส่วนที่เหมือนกับสานเสวนาตรงที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียน (Learner-centered) เป็นสำคัญและครูแสดงบทบาทของผู้ดำเนินการ (Organizer or Facilitator) ผู้แนะนำหรือแนะแนว (Guide) และเป็นผู้วิจัยหรือผู้เรียน (Researcher or Learner) ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับวิธีการสานเสวนา โดยเฉพาะสานเสวนาตามแนวทางของ เพรรี ที่เชื่อว่าเมื่อครูใช้วิถีปฏิบัติของสานเสวนาแล้ว บทบาทของครูจะไม่ใช่มุ่งส่งถ่ายความรู้อีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ส่งเสริมหรือแนะนำให้เกิดการเรียนรู้ โดยบทบาทที่สำคัญที่สุดก็คือ เป็นครูผู้เรียนรู้ในเนื้อหาที่เสวนาเช่นเดียวกันกับผู้เรียน

ในส่วนที่แตกต่างกันระหว่างการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารกับวิธีการของสานเสวนา มีอยู่ในประเด็นที่ว่า สานเสวนาให้ความสำคัญกับการผนวกเอาความรู้พื้นหลังของผู้เรียนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในบทเรียนด้วย ดังนั้น ห้องเรียนแบบสานเสวนาจึงส่งเสริมการเรียนรู้ที่แตกต่างของผู้เรียนที่มีความแตกต่างกัน ตัวอย่างของประเด็นนี้เห็นได้จากห้องเรียนในโครงการของ ลูอิสสัน และคณะ (Lewison et al., 2015) เช่น ห้องเรียนของครู เคท คูโอเนน (Kate Kuonen) (Lewison et al., 2015, p.45-49) ที่ครูยอมให้ตุ๊กตาแบรซ (Bratz) เป็นแก่นกลางของการเรียนรู้ของนักเรียนได้ เพราะนักเรียนเล่นตุ๊กตาชนิดนี้ ไม่ได้เล่นตุ๊กตาบาร์บี้ (Barbie) เช่นที่ครูตั้งใจจะใช้เป็นเนื้อหาของบทเรียน หรือห้องเรียนของครู เจอรัล แคมพานาโน (Gerald Campano) (Lewison et al., p.161-164) ที่นักเรียนสามารถใช้ประสบการณ์การทำงานบ้าน เช่น การช่วยแม่เลี้ยงน้องมาเป็นประเด็นเนื้อหาในการเรียนรู้ผ่านการสานเสวนาในห้องเรียนได้ การที่ครูยอมรับประสบการณ์ที่เป็นส่วนตัวของนักเรียนและยินยอมให้ความรู้เชิงประสบการณ์เช่นนี้ เข้ามามีบทบาทใน



ห้องเรียนได้ เท่ากับเป็นการยอมรับประสบการณ์พื้นหลังที่แตกต่างของผู้เรียนแต่ละคน ในขณะที่การเรียนการสอนเพื่อการสื่อสารเน้นเนื้อหาที่มาจากหนังสือเรียน แม้จะมีการผนวกประสบการณ์พื้นหลังของผู้เรียนในกิจกรรมก่อนเรียนก็ตาม (Warm Up Activity) ผู้เรียนก็ต้องระดมสมองเกี่ยวกับเนื้อหาที่ตั้งต้นมาจากบทเรียน ไม่ใช่เนื้อหาที่มาจากประสบการณ์ของผู้เรียนเอง ซึ่งแตกต่างไปห้องเรียนของसानเสวนา ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้ การเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารจึงถูกมองว่าให้ความสำคัญกับมาตรฐานของเจ้าของภาษาเพียงมาตรฐานเดียว (Teng และ Sinwongsuwat, 2015) โดยสำหรับประเด็นนี้ แบ็กซ์ (Bax, 2003 อ้างใน Teng และ Sinwongsuwat, 2015) เห็นว่าการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารละเอียดบริบทของการเรียน ในขณะที่ ล็อกแลนด์ (Lockland, 2013 อ้างใน Teng และ Sinwongsuwat, 2015) เห็นว่าเป็นวิธีการสอนแบบ “วิธีเดียวใช้ได้หมด” (One-Method-Fits-All) โดยไม่สนใจความแตกต่างของผู้เรียน ดังนั้น เมื่อกล่าวโดยสรุป การเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารจึงเท่ากับไม่ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ของผู้เรียนที่อยู่ในบริบทของการเรียนภาษาต่างประเทศซึ่งแตกต่างไปจากวิธีการของसानเสวนา

เมื่อกล่าวมาถึงตรงนี้ หากจะพิจารณาความเป็นไปได้ในแง่ของหลักการในการที่จะใช้วิธีसानเสวนาในห้องเรียนภาษาอังกฤษในบริบทของสังคมไทย ผู้เขียนเห็นว่ายังพอมีความเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในปัจจุบันก็ใช้หลักบางประการ อาทิ หลักการของผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ และหลักการที่ครูไม่ใช่ผู้ส่งมอบความรู้ให้กับผู้เรียน ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันกับวิธีการसानเสวนาอยู่แล้ว สำหรับความเป็นไปได้ในแง่ของการใช้วิธีसानเสวนาจริง ๆ ในห้องเรียน อาจพบปัญหาเช่นเดียวกันกับที่พบในห้องเรียนที่ใช้วิธีการเรียนการสอนเพื่อการสื่อสารก็เป็นได้

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติจริง เมื่อห้องเรียนภาษาอังกฤษใช้วิธีการसानเสวนาเกี่ยวข้องกับการที่ครูยังขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในหลักการการเรียนรู้แบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Darasawang, 2007) รวมทั้งครูไม่มีความเชื่อมั่นในตัวผู้เรียนว่าจะสามารถควบคุมการเรียนรู้ในห้องเรียนของตนเองได้ และยังมีความเคยชินกับบทบาทของครูในระบบการศึกษาแบบการธนาคาร ที่ครูต้องทำหน้าที่ให้ความรู้กับผู้เรียน (Fitzpatrick, 2011) นอกจากนี้ ในฝั่งของผู้เรียนเองที่ยังยึดถือค่านิยมของสังคมไทยที่จะไม่โต้แย้งหรือตั้งคำถามกับครูก็เป็นปัจจัยที่ไม่ส่งเสริมการเรียนการสอนแบบसानเสวนาเช่นเดียวกับที่ปรากฏในห้องเรียนที่ใช้วิธีการเรียนการสอนภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร (Saengboon, 2002 อ้างใน Teng และ Sinwongsuwat, 2015) โดยนักเรียนในโรงเรียนหรือนักศึกษาในมหาวิทยาลัยอาจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในขณะที่सानเสวนาร่วมกันกับครู

นอกจากปัจจัยเกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญของวิธีการसानเสวนาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์การเรียนการสอนที่อาจมีอิทธิพลต่อความเป็นไปได้ในการใช้วิธีसानเสวนาในห้องเรียนภาษาอังกฤษอีกด้วย อาทิ จำนวนของนักเรียนในชั้นเรียน ระยะเวลาที่ใช้ในการเรียนการสอน (Teng & Sinwongsuwat, 2015) และลักษณะของข้อสอบที่ใช้วิธีวัดผลสัมฤทธิ์ของการเรียนที่แตกต่างไปจากวิธีที่ใช้เรียนในห้องเรียน และเกณฑ์ในการวัดผลที่ยึดตามมาตรฐานของเจ้าของภาษาเพียงมาตรฐานเดียว (Fitzpatrick, 2011)

สำหรับจำนวนของนักเรียนในห้องเรียนภาษาอังกฤษในประเทศไทยโดยทั่วไปมักพบว่า เป็นห้องเรียนที่มีจำนวนผู้เรียนประมาณ 40 คนหรือมากกว่า (Methitham, 2009) ซึ่งทำให้มีการคละรวมนักเรียนที่มีความสามารถในการใช้ภาษาและความสนใจที่แตกต่างกันเข้าไว้ด้วยกันในห้องเดียว นอกจากนี้ การที่มีจำนวนนักศึกษามากทำให้ต้องเสียเวลากับการจัดการห้องเรียนจนทำให้เวลาเรียนลดน้อยลงไปอีก เกี่ยวกับประเด็นของการใช้วิธีสานเสวนากับจำนวนผู้เรียนในห้องเรียนนั้น ฮิลล์ (Hill, 2017) กล่าวไว้ว่า จำนวนนักเรียนที่เหมาะสมที่เธอพอใจสำหรับวิธีการสานเสวนานั้น คือ จำนวนผู้เรียนไม่เกิน 20 คน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของ ริชาร์ด วัตสัน ทอด (Richard Watson Todd, 2006) เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูและผู้เรียนในห้องเรียนขนาดใหญ่ (นักศึกษา 41 คน) กับห้องเรียนขนาดเล็ก (นักศึกษา 23 คน) แสดงโดยนัยว่า จำนวนของผู้เรียนไม่มีผลต่อความเป็นไปได้ในการใช้วิธีสานเสวนาในห้องเรียน กล่าวคือ แม้ห้องเรียนจะมีผู้เรียนจำนวนน้อย ครูก็ยังคงใช้วิธีการสอนแบบบรรยายฝ่ายเดียวเช่นเดียวกับในห้องเรียนขนาดใหญ่กว่า โดยเมื่อพิจารณาจากจำนวนคำที่ครูและผู้เรียนพูดในห้องเรียนและจำนวนครั้งที่ครูเริ่มพูด (Take Turn) รวมทั้งปริมาณของคำถามปลายปิดและปลายเปิดที่ครูใช้ในห้องเรียน ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่ต่างกันในห้องเรียนทั้งสองประเภททำให้พอจะสรุปได้ว่า ครูใช้วิธีการบรรยายฝ่ายเดียว (Monologue) ในทั้งสองห้องเรียน ในขณะที่จำนวนครั้งที่นักเรียนถามคำถามหรือร้องขอให้ครูอธิบายเพิ่มไม่ได้ลดลงในห้องเรียนที่มีขนาดใหญ่ กล่าวโดยสรุปคือ จำนวนนักเรียนที่มากขึ้นไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครูต้องใช้วิธีการสอนแบบบรรยายฝ่ายเดียว ผลการศึกษานี้สอดคล้องอย่างน่าสนใจกับผลการศึกษาของ ฟิตซ์แพทริก (Fitzpatrick, 2011) ที่ว่าครูยังคงใช้วิธีการสอนแบบบรรยายฝ่ายเดียว ทั้ง ๆ ที่นโยบายการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในห้องเรียนเป็นแบบการเรียนการสอนเพื่อการสื่อสาร หรือ CLT ที่มีพื้นฐานเป็นการเรียนการสอนแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้เพราะครูไม่เห็นด้วยกับการเรียนการสอนดังกล่าว ด้วยไม่มั่นใจว่าผู้เรียนจะสามารถควบคุมการเรียนรู้ของตนเองได้ ดังนั้น ครูจึงมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีที่เคยชิน ซึ่งเป็นวิธีการเรียนการสอนแบบครูเป็นศูนย์กลาง (Teacher-centered) ในห้องเรียนภาษาอังกฤษในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในประเด็นที่ว่า ผู้เรียนคนไทยเองอาจยึดมั่นในค่านิยมที่จะไม่ตั้งคำถามกับครูก็อาจไม่เป็นไปอย่างที่นักวิชาการเคยตั้งข้อสังเกตไว้ เพราะเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาของ ทอด ที่แสดงให้เห็นว่า ปริมาณคำถามของเด็กที่มีต่อครูในห้องเรียนทั้งสองขนาดอยู่ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกัน (Todd, 2006) ในประเด็นนี้อาจอธิบายได้ว่า ยิ่งผู้เรียนมีจำนวนมากขึ้น ความแตกต่างหลากหลายก็ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ในระหว่างการเรียนการสอน ผู้เรียนจึงมีคำถามให้ครูต้องตอบในอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นตามจำนวนผู้เรียนที่เพิ่มขึ้น แม้ประเด็นเล็ก ๆ นี้อาจไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานบ่งชี้ให้เห็นว่าผู้เรียนชาวไทยในปัจจุบัน ยึดถือหรือไม่ยึดถือค่านิยมที่จะไม่ตั้งคำถามกับครูจนส่งผลให้ผู้เรียนมีลักษณะเป็นผู้เรียนที่ไม่กระตือรือร้น แต่ก็ทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป เพื่อให้มั่นใจได้มากกว่านี้ว่า การปรับประยุกต์ใช้วิธีการสานเสวนาในห้องเรียนภาษาอังกฤษมีช่องทางให้สามารถทำได้

การทบทวนประเด็นสำคัญต่าง ๆ จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเรียนการสอนภาษาอังกฤษในสังคมไทย ทำให้พอมองเห็นความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้วิธีการสนทนาในห้องเรียน โดยครูเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุดในการดำเนินการ ดังนั้น ความเป็นไปได้ในการใช้สนทนาในห้องเรียน จึงน่าจะเริ่มต้นจากการสร้างความคุ้นเคย ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับครู ในเรื่องของการเรียนการสอนแบบสนทนา ซึ่งเป็นการเรียนการสอนแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ที่ยังต้องการงานศึกษาวิจัยในบริบทของสังคมไทยอีกมากเพื่อสนับสนุน ชี้นำ ให้เกิดเป็นแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิบัติในห้องเรียนจริงต่อไป

## บทสรุป

วิธีการสนทนาเป็นวิธีการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) ระหว่างครูกับผู้เรียน เป็นการสนทนาที่คู่สนทนามุ่งหมายที่จะเข้าใจความหมายของกันและกันอย่างแท้จริง การใช้วิธีการสนทนาในห้องเรียนช่วยให้ผู้เรียนได้ใช้ภาษาในการแสดงความคิด แสดงเหตุผลของตนเอง และโต้แย้งข้อคิดเห็นอื่น ๆ การที่ผู้เรียนได้อภิปรายวิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาที่เรียนด้วยตัวเองเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้รับผิดชอบ และเป็นผู้ดำเนินการเรียนรู้ของตนเองอย่างแท้จริง ด้วยวิธีสนทนาวิธีนี้ เพรรี จึงเชื่อว่าจะช่วยสร้างสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนได้ และสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์นี้จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองและสังคมได้ต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การเรียนการสอนด้วยวิธีการสนทนาจะช่วยพัฒนาศักยภาพของสมาชิกของสังคมได้อย่างยั่งยืนมากกว่าการเรียนการสอนแบบบรรยายฝ่ายเดียวหรือการเรียนการสอนที่เนื้อหาของการเรียนไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตและประสบการณ์ของผู้เรียนเลย เพราะการเรียนการสอนแบบหลังนี้ ในที่สุดย่อมนำไปสู่การเรียนแบบท่องจำซึ่งไม่ส่งเสริมพัฒนาการของสำนึกเชิงวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่จะช่วยลดปล่อยมนุษย์ให้เป็นอิสระจากการถูกรอบงำโดยอุดมการณ์ทางสังคม

การใช้วิธีการสนทนาในห้องเรียนสามารถกระทำได้สองรูปแบบกล่าวคือ รูปแบบแรก ครูเป็นผู้สร้างบรรยากาศในการสนทนา และเป็นผู้เริ่มการสนทนากับผู้เรียนด้วยคำถามที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ใช้วิจารณญาณของตนเองในเนื้อหาการเรียนมากกว่าการตั้งคำถามที่ตอบว่า “ใช่” หรือ “ไม่ใช่” ที่มีเป้าหมายเพียงเพื่อตรวจสอบความรู้ในเนื้อหาที่ครูบรรยายไปเท่านั้น และรูปแบบที่สองครูใช้กิจกรรมหรืออุปกรณ์เพื่อช่วยเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ผู้เรียนได้มีโอกาสสนทนากันเองและสนทนากับครูมากขึ้น

สำหรับความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้สนทนาในห้องเรียน ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวิธีการสนทนาในบริบทไทยให้มากพอที่ครูจะทำความเข้าใจได้ เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้ปัญหา และอุปสรรคในการนำสนทนาไปใช้ในห้องเรียนจริง และประโยชน์ของผู้เรียนที่จะได้รับจากสนทนา ผู้เขียนเชื่อว่าสนทนาจะเป็นตัวเลือกที่น่าสนใจสำหรับครูสอนภาษาอังกฤษไม่มากนักน้อย

## เอกสารอ้างอิง (References)

- วิจารณ์ พานิช. (2555). การผลิตบัณฑิตในศตวรรษที่ 21. *วารสารเทคโนโลยีสุรนารี*, 6(2), 129-152.
- Alford, J. (2001). Learning language and critical literacy: Adolescent ESL students. *Journal of Adolescent & Adult Literacy*, 45(3), 238-242.
- Beckett, K. S. (2013). Paulo Freire and the concept of education. *Educational Philosophy and Theory*, 45(1), 49-62.
- Curzon-Hobson, A. (2003). Higher learning and the critical stance. *Studies in Higher Education*, 28(2), 201-212.
- Darasawang, P. (2007). English language teaching and education in Thailand: A decade of change. In N. D. Prescott, *English in Southeast Asia: Varieties, literacies and literatures* (pp. 187-204). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Davidson, C., & Edwards-Groves, C. (2018). 'But you said this ...': Students' management of disagreement within a dialogic approach to literacy instruction. *Australian Journal of Language and Literacy*, 41(3), 190-200.
- English, A. R. (2016). Dialogic teaching and moral learning: Self-critique, narrativity, community and 'blind spots'. *Journal of Philosophy of Education*, 50(2), 160-176.
- Fitzpatrick, D. (2011). Making sense of the English language policy in Thailand: An exploration of teachers' practices and dispositions (doctoral's thesis). *University of Exeter, Devon, England*.
- Freire, P. (2014). *Pedagogy of the oppressed: 30th anniversary edition*, (M.B. Ramos, Trans.). New York: Bloomsbury Academic.
- Freire, P., & Shor, I. (1987). *A pedagogy for liberation*. Hampshire: Macmillan Education.
- Gillies, R. M. (2015). Dialogic interactions in the cooperative classroom. *International Journal of Educational Research*, 76, 178-189. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.ijer.2015.02.009
- Gutierrez, K. D. (1994). How talk, context, and script shape contexts for learning: A cross-case comparison of journal sharing. *Linguistics and Education*, 5, 335-365.
- Hill, C. (2017). Dialogic teaching in the A-Level classroom. *Mathematics Teaching*, 257(7), 22-24.
- Iyer, R. (2010). Literacy models across nations: Literacy and critical literacy in teacher training programs in India. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 2(2), 4424-4428.
- Kathard, H., Pillay, D., & Pillay, M. (2015). A study of teacher-learner interactions: A continuum between monologic and dialogic interactions. *Language, Speech, and Hearing Services in Schools*, 46, 222-241.
- Lemke, J. (1989). Making text talk. *Theory Into Practice*, 28, 136-141.

- Lewis, M., Leland, C., & Harste, J. C. (2015). *Creating critical classrooms: Reading and writing with an edge (Second Edition)*. New York: Routledge.
- Maine, F. (2013). How children talk together to make meaning from texts: A dialogic perspective on reading comprehension strategies. *Literacy, 47*(3), 150-156.
- Mercer, N., & Littleton, K. (2007). *Dialogue and the development of children's thinking*. London: Routledge.
- Methitham, P. (2009). An exploration of culturally-based assumptions guiding ELT practice in Thailand, a non-colonized nation (doctoral's thesis). *Indiana University of Pennsylvania, Indiana County, The United States of America*.
- Mithra, H. G. (2014). Paulo Freire's educational theory and approach: A critique. *Asia Journal of Theology, 28*(1), 96-118.
- Nystrand, M. (1997). Dialogic instruction: When recitation becomes conversation. In M. Nystrand, A. Gamoran, R. Kachur, & C. Prendergast, *Opening dialogue: Understanding the dynamics of language and learning in the English classroom* (pp. 1-29). New York, NY: Teachers College Press.
- Ohman, A. (2017). The dialogic classroom: Bakhtin and the valuating perspective. *LIR Journal, 8*(16), 12-23.
- Papas, C. C., Varelas, M., Patton, S. K., Ye, L., & Ortiz, I. (2012). Dialogic strategies in read-alouds of English-language information books in a second-grade. *Theory Into Practice, 51*, 263-272.
- Reznitskaya, A. (2012). Dialogic teaching: Rethinking language use during literature discussions. *The Reading Teacher, 65*(7), 446-456.
- Roberts, P. (1996). Structure, direction and regour in liberating education. *Oxford Review of Education, 22*(3), 295-316.
- Roberts, P. (2007). Ten years on: Engaging the work of Paulo Freire in the 21st century. *Studies in Philosophy and Education, 26*, 505-508.
- Rowe, M. B. (1986). Wait-Time: slowing down may be a way of speeding up. *Journal of Teacher Education, 37*(1), 43-50.
- Rule, P. (2011). Bakhtin and Freire: Dialogue, dialectic and boundary learning. *Educational Philosophy and Theory, 43*(9), 924-942.
- Saengboon, S. (2004). Second language acquisition (SLA) and English language teaching (ELT). *Pasaa, 35*, 11-34.
- Teng, B., & Sinwongsuwat, K. (2015). Teaching and learning English in Thailand and the integration of Conversation Analysis (CA) into the classroom. *English Language Teaching, 8*(3), 13-23.

- Todd, R. W. (2006). The classroom language of larger and smaller classes. *Reflections*, 9, 24-40.
- UCAK, E., & BAG, H. (2018). Experience of pre-service science teachers on dialogic interaction. *International Journal of Eurasia Social Sciences*, 9(31), 194-237.
- VanDerHeide, J., Juzwik, M., & Dunn, M. (2016). Teaching and learning argumentation in English: A dialogic approach. *Theory Into Practice*, 55, 287-293. doi: 10.1080/00405841.2016.1208069
- Wells, G. (1999). *Dialogic inquiry: Towards a sociocultural practice and theory of education*. New York: Cambridge University Press.
- Wells, G. (2000). Dialogic inquiry in education: Building on the legacy of Vygotsky. In C. D. Lee, & P. Smagorinsky, *Vygotskian perspectives on literacy research* (pp. 51-85). New York: Cambridge University Press.
- Wells, G., & Arauz, R. M. (2006). Dialogue in the classroom. *The Journal of the Learning Sciences*, 15(3), 379-428.

## กลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ ในอุตสาหกรรมศัลยกรรมเพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0

สมบัติ กุสุมาลี<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การของบริษัทในอุตสาหกรรมศัลยกรรมเพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การของบริษัทในอุตสาหกรรมศัลยกรรมเพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยสำรวจเชิงคุณภาพ (Qualitative) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้บริหารที่แต่ละองค์กรมอบหมายให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ จำนวน 11 บริษัท ผู้วิจัยมุ่งหวังที่จะสำรวจข้อมูลเชิงประสบการณ์จริงของกลุ่มเป้าหมายในอุตสาหกรรมศัลยกรรมใหม่ อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อรูปกรอบความคิดการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การสำหรับอุตสาหกรรมแห่งอนาคตของประเทศไทยต่อไป ผลการศึกษา พบว่า ภูมิหลังของบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมศัลยกรรมที่ดำเนินการศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) ธุรกิจครอบครัว 2) ธุรกิจใหม่ที่คนรุ่นใหม่แตกไลน์จากธุรกิจครอบครัวเดิม 3) ผู้ประกอบการรุ่นใหม่สร้างธุรกิจใหม่ 4) นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจใหม่ในบริษัทขนาดใหญ่ 5) บริษัทข้ามชาติที่มาประกอบธุรกิจในประเทศไทย ในแง่แนวทางการวางกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อรองรับทิศทางของไทยแลนด์ 4.0 พบว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มกลยุทธ์ ได้แก่ 1) กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีในทางลึก (Deep Technology) 2) กลยุทธ์การสร้างสินค้าบริการเฉพาะด้วยการวิจัยและพัฒนาอย่างเข้มข้น 3) กลยุทธ์การเน้นสร้างประสบการณ์ที่ดีและรวดเร็วให้กับลูกค้า ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การที่สำคัญ ได้แก่ 1) ระเบิดจากข้างใน 2) การเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม 3) น้ำไม่เต็มแก้ว 4) รู้รับผิดชอบ

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์, คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: engbat@yahoo.com

5) ความรักชาติ สำหรับแนวทางกลยุทธ์การบริหารจัดการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาองค์การ เพื่อรองรับทิศทางของไทยแลนด์ 4.0 ได้แก่ 1) กลยุทธ์การสรรหาคัดเลือกกลุ่มบุคลากรในสายงานหลัก 2) กลยุทธ์การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมผ่านกลไกการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ 3) กลยุทธ์การส่งเสริมการทำงานเป็นทีมจัดการตนเอง (Self-managed team)

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ อุตสาหกรรมศักยภาพ  
ไทยแลนด์ 4.0



## 1. บทนำ

จาก “มหัศจรรย์แห่งเอเชีย” (Miracle of Asia)<sup>2</sup> ในช่วงทศวรรษ 2530 ประเทศไทยในปัจจุบันถูกขนานนามว่าเป็น “คนป่วยคนใหม่ของเอเชีย” (A new sick man of Asia)<sup>3</sup> โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจจึงจะเห็นได้จากอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยต่ำที่สุดในอาเซียนใน 2 ปีติดกัน (2556-2557) มูลค่าการส่งออกที่ขยายตัวลดลงจากร้อยละ 14 ต่อปี ในช่วงปี 2541-2550 เหลือเพียงร้อยละ 5 ต่อปี ในช่วงปี 2551-2557 และหดตัวประมาณร้อยละ 5 ในปี 2558 ความถดถอยนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากประเทศไทยขาดความมุ่งมั่นอย่างจริงจัง และต่อเนื่องในการเร่งลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้ง การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในระยะหลังมีลักษณะของการขาดการบูรณาการระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และเมื่อรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ธ.ค. 2558 เห็นชอบทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) โดยมีความเห็นเพิ่มเติมว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และมีการแปลงยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวเป็นแผนงาน/โครงการในช่วง 5 ปี ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานไปสู่อุตสาหกรรม 4.0 โดยมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ในยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน เป้าหมายที่ 4 เพิ่มผลิตภาพการผลิตของประเทศ

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยมีแนวคิดในการพัฒนาประเทศมุ่งสู่การเป็นไทยแลนด์ 4.0 เพื่อให้สอดคล้องกับคลื่นการเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคของอุตสาหกรรม 4.0<sup>4</sup> รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมศักยภาพที่จะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนยกระดับความเจริญเติบโตเศรษฐกิจครั้งใหม่ (New Growth Engine) ของประเทศ และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันจากที่เป็นอยู่ให้สูงขึ้น ประกอบด้วย 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายซึ่งเป็นที่สนใจของนักลงทุนทั่วโลก โดยประเทศไทยมีอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีฐานที่แข็งแกร่ง แต่ขาดการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับไปสู่อุตสาหกรรมระดับนานาชาติ ประกอบด้วย 5 อุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์สมัยใหม่ (Next-generation Automotive) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Affluent, Medical and Wellness Tourism) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (Agriculture and Biotechnology) และอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหาร (Food for the Future) และในอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ (New S Curve) ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมใหม่ที่ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน และมีผู้สนใจลงทุนจากทั่วโลก ประกอบด้วย 5 อุตสาหกรรม ได้แก่

<sup>2</sup> World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Summary (New York: Oxford University Press, 1993).

<sup>3</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-30/move-over-thailand-the-philippines-is-southeast-asia-s-strong-man>,

<sup>4</sup> ดูแนวคิดและทิศทางการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ได้จาก Schwab, Klaus (2017)

อุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรม (Robotics) อุตสาหกรรมการบินและโลจิสติกส์ (Aviation and Logistics) อุตสาหกรรมเชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (Biofuels and Biochemical) อุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) และอุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub)

เพื่อสานต่อนโยบายการมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การในอุตสาหกรรมศักยภาพเพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 โดยดำเนินการศึกษาวิจัยประยุกต์ (Applied Research) ในบริษัทที่อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าว

## 2. กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเจาะจง (Purposive sampling) โดยทำการคัดเลือกและขอความร่วมมือจากผู้ประกอบการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การและบุคลากรของบริษัทในอุตสาหกรรมศักยภาพ ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ยินดีเข้าร่วมในโครงการศึกษาวิจัยนี้ จำนวน 11 องค์กร ทั้งหมดจัดอยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายใหม่ (New S-Curve) ได้แก่

กลุ่มตัวอย่างอุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital) จำนวน 2 บริษัท ได้แก่

1. บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน)
2. บริษัท Garena Online (Thailand) (SEA Thailand)

กลุ่มตัวอย่างอุตสาหกรรมหุ่นยนต์ (Robotics) จำนวน 5 บริษัท ได้แก่

1. บริษัท Auto Motion Works จำกัด
2. บริษัท CT Asia Robotics จำกัด
3. บริษัท KUKA Robotics Thailand จำกัด
4. บริษัท SCG Chemical จำกัด
5. บริษัท ระยองวิศวกรรมและซ่อมบำรุง จำกัด (REPCO)

กลุ่มตัวอย่างอุตสาหกรรมการแพทย์ครบวงจร (Medical Hub) จำนวน 1 บริษัท ได้แก่

1. บริษัท ขวละออสเสซ์ จำกัด

กลุ่มตัวอย่างอุตสาหกรรมการเกษตร (Smart Agriculture) จำนวน 3 บริษัท ได้แก่

1. บริษัท โคโร บราเธอร์ จำกัด
2. บริษัท กราน-มอนเต้ จำกัด
3. ฟาร์มแตงขอบฟ้า

### 3. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มผู้บริหารที่แต่ละองค์กรมอบหมายให้เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ มีทั้งกรณีที่เป็นเจ้าของกิจการให้สัมภาษณ์กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งบุคลากรที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมายให้มาเป็นผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยสำรวจเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมีได้มุ่งหวังที่จะพิสูจน์สมมติฐานทางทฤษฎี แต่มีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะสำรวจข้อมูลเชิงประสบการณ์จริงของกลุ่มเป้าหมายในอุตสาหกรรมศัลยกรรมใหม่ อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการก่อรูปกรอบความคิดการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การสำหรับอุตสาหกรรมแห่งอนาคตของประเทศไทยต่อไป

### 4. กรอบและแนวทางการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยประยุกต์เอากรอบแนวคิด “กงล้อการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ” (Human Resource wheel) (Pace, R.W., 1997) มาใช้เป็นแนวทางในการออกแบบแบบสัมภาษณ์

**Human Resource Activity Areas Wheel**



Source: Pace, R.W. (1997) **HRD: The field**

โดยแบบสัมภาษณ์มีประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

โดยมีประเด็นสัมภาษณ์ดังนี้

ข้อ	ประเด็นการสัมภาษณ์กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางของบุคลากร	
1.	ธุรกิจมีแนวทางการรักษาความสามารถในการแข่งขันในโลกยุค 4.0 อย่างไร	
2.	ธุรกิจคาดหวังอะไรจากบุคลากรในโลกที่กำลังเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมยุค 4.0	
3.	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลบุคลากรควรมี Mindset อย่างไร เพื่อให้บุคลากรสามารถเป็นอย่างที่องค์กรคาดหวัง	
4.	ธุรกิจมีทิศทางในการสร้างหน่วยธุรกิจในอุตสาหกรรม S Curve อย่างไร <ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อตั้งหน่วยธุรกิจด้วยบุคลากรกลุ่มใหม่ (ตอบข้อ 5.1)</li> <li>- พัฒนาบุคลากรกลุ่มเดิมเพื่อต่อยอดธุรกิจ (ตอบข้อ 5.2)</li> </ul>	
5.	5.1 หน่วยธุรกิจที่ดำเนินการโดยบุคลากรกลุ่มใหม่ มีการออกแบบองค์กรอย่างไร <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ค่านิยมร่วมของบุคลากร</li> <li>○ กลยุทธ์หลักในการแข่งขันในอุตสาหกรรม</li> <li>○ โครงสร้างองค์กร</li> <li>○ ทักษะสำคัญของบุคลากร</li> <li>○ ลักษณะของภาวะผู้นำ</li> <li>○ การพัฒนาบุคลากร / การพัฒนาเส้นทางอาชีพ</li> <li>○ ระบบการทำงาน / ระบบการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร / ระบบสนับสนุนการทำงาน / ระบบสนับสนุนคุณภาพชีวิตบุคลากร / ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน</li> </ul>	5.2 ธุรกิจมีแผนการเปลี่ยนผ่านในการพัฒนาบุคลากรกลุ่มเดิมอย่างไร <ul style="list-style-type: none"> <li>○ แนวทางการพัฒนาองค์กร (OD)</li> <li>○ แนวทางการบริหารบุคลากร (HRM)</li> <li>○ แนวทางการพัฒนาบุคลากร (HRD)</li> </ul>
6.	องค์กรได้มีความร่วมมือกับภาครัฐในการพัฒนาบุคลากรหรือไม่ อย่างไร	
7.	ข้อเสนอแนะต่อมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรม S-Curve	

## 5. ผลการศึกษา

จากการดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ และสรุปผลกลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การของบริษัทในอุตสาหกรรมศักยภาพ เพื่อมุ่งสู่ไทยแลนด์ 4.0 ของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 11 องค์กร โดยการนำเสนอผลการศึกษานโยบายการบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การของบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมศักยภาพ เริ่มต้นด้วยการฉายภาพภูมิหลังและข้อมูลเบื้องต้น

ของบริษัททั้ง 11 แห่ง แล้ววิเคราะห์ให้เห็นถึงกลยุทธ์การดำเนินธุรกิจ ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การที่ค้นพบ และรูปแบบกลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ

### 5.1 ภูมิหลังและข้อมูลเบื้องต้นของบริษัท

ภูมิหลังของบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมศัลยกรรมที่ดำเนินการศึกษา แบ่งออกเป็น 5 ประเภทของภูมิหลังทางธุรกิจ ได้แก่ 1) ธุรกิจครอบครัว 2) ธุรกิจใหม่ที่คนรุ่นใหม่แตกไลน์จากธุรกิจครอบครัวเดิม 3) ผู้ประกอบการรุ่นใหม่สร้างธุรกิจใหม่ 4) นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจใหม่ในบริษัทขนาดใหญ่ 5) บริษัทข้ามชาติที่มาประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

#### 1) ธุรกิจครอบครัว

เป็นองค์กรที่ผู้บุกเบิกก่อตั้งองค์การได้ส่งต่อธุรกิจให้กับรุ่นลูก รุ่นหลานในตระกูลรับช่วงต่อการดำเนินธุรกิจที่ผ่านการสั่งสม ล้มลุกคลุกคลานมาหลายปี โดยมุ่งหวังให้ดำเนินธุรกิจต่อไปโดยใช้ปรัชญาที่คนรุ่นแรกตั้งใจส่งมอบคุณค่าบางอย่างที่เป็นลักษณะเฉพาะขององค์การให้กับลูกค้ำจากยุคสู่ยุคองค์การที่อยู่ในการศึกษาวิจัยนี้ประกอบด้วย ธุรกิจในกลุ่ม Smart Agriculture ได้แก่ บริษัท กรานมอนเต้ (GranMonte) ฟาร์มมะเขือเทศตะขอบฟ้า และ ธุรกิจในกลุ่ม Bio Medical ได้แก่ บริษัท ขาวละออเภสัช จำกัด

- GranMonte asoke valley

เริ่มต้นดำเนินธุรกิจในปี พ.ศ. 2542 คุณ วิสุทธิ์ และคุณสุกัญญา โลहितนาวิ ผู้มี Passion for wine เริ่มต้นจากการทำไวน์ด้วยประสบการณ์การเป็นวิศวกรในบริษัทข้ามชาติและการจ้างที่ปรึกษาจากประเทศเยอรมันให้ริเริ่มวางแผนการปลูกองุ่นไวน์ ตั้งแต่ปี 2540 และศึกษาเรียนรู้การปลูกองุ่นด้วยตัวเอง บนผืนดิน 16 เฮกเตอร์ บริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ต่อมา ปี พ.ศ. 2552 บุตรสาวของตระกูล คือ คุณวิสุตา โลहितนาวิ จบการศึกษาด้านไวน์วิทยา (Oenology) รวมทั้งได้มีโอกาสไปสั่งสมประสบการณ์ทำงานในไวน์และพัฒนาไวน์จากหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย บราซิล ฯลฯ คุณวิสุตาได้นำเอาความรู้และประสบการณ์ ผสมกับการสืบทอดความรักในไวน์และการทำไวน์มาตั้งแต่วัยเด็ก ได้กลับมาทำหน้าที่เป็นไวน์เมกเกอร์ประจำไร่ GranMonte อย่างเต็มตัว โดยเริ่มทำระบบการบริหารจัดการไวน์องุ่นที่เรียกว่า Smart Vineyard ผ่านวิธีการเก็บข้อมูลและการวิจัยอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการร่วมกับนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาทำการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบการบริหารจัดการไวน์องุ่น จนปัจจุบัน Granmonte Asoke Valley Winery สามารถผลิตไวน์ได้ 120,000 ขวดต่อปี ร้อยละ 20 เป็นการส่งออก Granmonte สามารถพัฒนาเทคนิคและนวัตกรรมใหม่ด้านไวน์จนได้รับรางวัลในการประกวดไวน์ระดับนานาชาติได้อย่างต่อเนื่อง

- ฟาร์มมะเขือเทศตะขอบฟ้า

ฟาร์มมะเขือเทศเซอริ่ตะขอบฟ้า ของคุณปิยะ กิจประสงค์ กิจการเจ้าของคนเดียว ดำเนินงานภายในที่ดินของครอบครัว ที่จังหวัดสุพรรณบุรี พื้นฐานเดิมครอบครัวทำการเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม เก่งการผลิตแต่ไม่เก่งด้านการตลาด เมื่อคุณปิยะ เริ่มเข้ามารับช่วงการเกษตรต่อจากครอบครัว ในปี พ.ศ. 2557 ได้เข้ารับการอบรมหลักสูตร อบรม Young Smart Farmer ของกรมส่งเสริมการเกษตร ได้พบปะเกษตรกรรุ่นใหม่ แล้ว

เริ่มถักทอเครือข่ายกระจายไปแต่ละภูมิภาค โดยต่อมา คุณปิยะ ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในเครือข่าย “ให้อย่างเต็มใจ และรับอย่างพอดี” ของกลุ่มเกษตรกรรุ่นใหม่ภาคตะวันตก ซึ่งมีการสัญจรเครือข่ายทุก 2-3 เดือน มีกิจกรรมการพบปะสังสรรค์บ่อยครั้ง ทั้งเพื่อทำความรู้จักกันและเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้กัน เป็นการทำให้กลุ่มเกษตรกรรุ่นแรกและรุ่นหลังสามารถพบเจอกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน รวมทั้ง จุดเปลี่ยนสำคัญคือ ปี พ.ศ. 2559 ได้รับทุนจากกรมส่งเสริมการเกษตร ให้ไปศึกษาแลกเปลี่ยนเกษตรกรไทยกับเกษตรกรญี่ปุ่น เป็นเวลา 1 เดือนเต็ม ภายใต้โครงการแลกเปลี่ยนเกษตรกรไทยกับต่างประเทศ การได้ใช้ชีวิตอยู่กับเกษตรกรญี่ปุ่น ทำให้ได้เรียนรู้แนวคิดของเกษตรกรญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการมีมาตรฐาน Good Agriculture Practices (GAP) อย่างถูกต้อง ภายใต้หลักตามวิธีของเกษตรกรญี่ปุ่น ซึ่งคุณปิยะได้เรียนรู้ จดจำ วิธีการหลากหลายนั้นมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับฟาร์มมะเขือเทศและขบพ้าจนถึงปัจจุบัน จุดเด่นของฟาร์มและขบพ้า คือ ไม่มีพนักงานประจำ แต่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น Internet of Things (IoT) มาบริหารจัดการฟาร์ม และเป็นตัวอย่างการสร้างพลังเครือข่ายของเกษตรกรรุ่นใหม่ที่หันมาใช้เทคโนโลยีในการทำการเกษตร มีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านเกษตรกรรม ด้วยการแบ่งปันความรู้กันอย่างต่อเนื่องเป็นกิจจะลักษณะ เป็นปัจจัยสำคัญที่สนใจในการศึกษาแนวทางการหนุนเสริมพลังของเครือข่ายเพื่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจขนาดเล็กให้เกิดความยั่งยืน

#### • บริษัท ขาวละออเภสัช จำกัด (Khaolaor)

ขาวละออ เภสัช เริ่มทำธุรกิจเกี่ยวกับสมุนไพรที่มีมายาวนานกว่า 80 ปี ก่อตั้งครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2472 เดิมชื่อ ขาวละออโอสถ โดยหมอลอง ขาวละออ โดยการดำเนินธุรกิจของขาวละออ แบ่งออกได้เป็น 4 ยุค คือ ยุคที่ 1 ยุคแห่งการก่อสร้างสร้างตัว (พ.ศ.2472-2497) หมอลอง ขาวละออ มีปรัชญาชีวิตคือ “ทำสิ่งที่ไม่เหมือนใคร” ด้วยแรงบันดาลใจที่จะทำงานเพื่อสังคมมากกว่าเป้าหมายทางธุรกิจ ยุคแรกคือการทำยาถ่ายพยาธิ ซึ่งต่อมาได้รับการยอมรับจากองค์การอนามัยโลก (WHO) ว่ามีผลเทียบเท่ากับยาแผนปัจจุบัน ยุคที่ 2 ยุคบุกเบิกขยายตลาดไปทั่วประเทศ (พ.ศ.2497-2522) โดยคุณวราพงศ์และบุญเรือน พงศ์บริบูรณ์ ก่อตั้งมูลนิธิลุงชาวไชอาชีพ จัดรายการวิทยุ “ชีวิตนี้มีความหวัง” และทำการตลาดแบบ “กลางคืนฉายหนัง กลางวันเดินทาง” ยุคที่ 3 ระยะเวลากระดับมาตรฐานสมุนไพรสู่สากล (พ.ศ.2523-ปัจจุบัน) ผู้นำรุ่นต่อมาคือคุณวัชรพงษ์ พงษ์บริบูรณ์ ได้ไปออกบูธที่ประเทศเยอรมัน โดยมีผลิตภัณฑ์กระเทียมสกัดเป็นสินค้าเด่น จนทำให้ในปีนั้นกระเทียมถูกประกาศเป็น Plant of the Year และได้รับความสนใจจากบริษัทยาของเยอรมันเป็นอย่างมาก จนมีการทำธุรกิจและถ่ายทอดเทคโนโลยีกันในเวลาต่อมา ยุคที่ 4 มุ่งมั่นให้ความรู้เชิงสร้างสรรค์ : เข้าสู่ยุค Social media การให้ความรู้ควบคู่การตลาดพร้อมให้คำปรึกษาด้านสุขภาพฟรี ไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเข้าพัฒนาการตลาด ปัจจุบัน บริษัทในเครือ ประกอบด้วย บริษัท ขาวละออเภสัช จำกัด และ “ขาวละออห้องปฏิบัติการ” ได้มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ของบริษัท ที่มีการผสมองค์ความรู้สมุนไพรไทยแบบดั้งเดิมและกระบวนการผลิตที่ทันสมัย ภายใต้ 3 หลักเกณฑ์สำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) เพื่อให้ส่วนผสมสำคัญมีปริมาณเท่ากันทุกครั้ง 2) มีความปลอดภัยทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค และ 3) ประสิทธิภาพในการรักษาสูงขึ้น

## 2) ธุรกิจใหม่ที่คนรุ่นใหม่แตกไลน์จากธุรกิจครอบครัวเดิม

บริษัทในประเภทนี้ก่อตั้งขึ้นจากการแตกสายธุรกิจที่ต่อยอดแต่แตกต่างจากธุรกิจดั้งเดิม เป็นบริษัทในกลุ่ม Robotics and Automation ได้แก่ บริษัท Auto Motion Works (AMWs) จำกัด และธุรกิจในกลุ่ม Smart Agriculture ได้แก่ บริษัท CORO Brothers จำกัด ลักษณะการก่อตั้งที่ค้นพบจากการศึกษาของทั้ง 2 บริษัท คือ ธุรกิจดั้งเดิมมีความมั่นคงในระดับที่สามารถสนับสนุนทรัพยากรทั้งเงินทุน ระบบสนับสนุนการทำงานระบบบัญชีและกฎหมาย เพื่อให้บริษัทกลุ่มนี้ได้ทดลองขยายไปยังธุรกิจที่อาจเป็นความหวังเป็นอนาคตที่จะกลับมาช่วยรักษาความแข็งแกร่งของเครือบริษัทได้ในอนาคต

### • Auto Motion Works (AMWs)

ถือกำเนิดขึ้นจากสมาชิกคนหนึ่งในครอบครัวเสรีโยธิน คือ คุณวินิจ เสรีโยธิน หัวเรือใหญ่ในเรื่องการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านคลังสินค้า (Intra-Logistics) ของบริษัทขอนแก่นแหวน คุณวินิจและ “ทีมงาน” ได้ผ่านประสบการณ์การสร้างเทคโนโลยีอันแข็งแกร่งให้กับบริษัทแม่มาด้วยกันตลอด หลังจากนั้นจึงเริ่มที่จะหันไปพัฒนาธุรกิจใหม่ โดยใช้ฐานทางเทคโนโลยีเดิมที่พัฒนามาจากธุรกิจเก่า (Spring Board) มุ่งสู่ทะเลสีคราม (Blue ocean) พื้นที่ใหม่ที่ในช่วงเวลานั้น โดยคุณวินิจสนใจพัฒนาระบบ ASRS (Automated Storage and Retrieval System) ซึ่งยังไม่มีบริษัทไทยและบริษัทในภูมิภาคนี้สามารถทำได้ หลังจากที่ได้ศึกษาต่อที่ NIDA ได้ไปดูงานที่ประเทศสวีเดนได้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนาเทคโนโลยีนี้ เขากลับมาตั้งศูนย์คอมพิวเตอร์ที่บริษัทขอนแก่นแหวน และใช้เวลาอีก 10 ปี แปลงความฝันให้เป็นจริง บริษัท Auto Motions Work จำกัด (AMW) ก่อตั้งขึ้นในปี 2556 ณ จังหวัดขอนแก่น เกิดจากการรวมกันของบริษัท Fortune Machinery และหน่วยงาน R&D ของบริษัทขอนแก่นแหวนบริษัท Fortune Machinery มีประสบการณ์กว่า 20 ปี ในการออกแบบและผลิตเครื่องจักรต่าง ๆ ให้บริษัทขอนแก่นแหวน จากความสำเร็จในการสร้างระบบคลังสินค้าอัตโนมัติ บริษัท Fortune Machinery ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น บริษัท Auto Motions Work (AMW) และมุ่งความสนใจไปที่งานการผลิตและออกแบบระบบโลจิสติกส์ภายใน (Intra-Logistics) ตั้งแต่ต้นจนจบด้วย Solutions ที่ออกแบบและผลิตเอง

### • CORO Brothers

ปี พ.ศ. 2558 โค โร ฟیلด์ (CORO Field) ฟาร์มที่เปลี่ยนวิธีการเกษตรที่ไกลตัวให้กลายเป็นสิ่งที่จับต้องได้ สนุกสนาน และสร้างแรงบันดาลใจ สร้างสรรค์ออกมาเป็น สถานที่ท่องเที่ยวเชิงเกษตร ณ อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี โดยนักธุรกิจรุ่นใหม่ไฟแรงสองหนุ่มพี่น้อง CORO Bothers คุณพอท มิตรดน้อย และคุณพีท พันดน้อย สถาพรมณี ผู้ทำการปฏิวัติการเกษตรวิถีเดิมสู่การเป็นไลฟ์สไตล์การเกษตรแบบใหม่ หรือที่เรียกว่า Lifestyle Farming จากเดิมที่ธุรกิจครอบครัวคือ SV Group โรงงานผลิตและขายปุ๋ยอินทรีย์ ในย่านจังหวัดราชบุรี จนกระทั่ง 2 พี่น้องจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำจากสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียได้กลับมาทำงานให้กับธุรกิจครอบครัว แล้วเห็นจุดอ่อนของการทำธุรกิจครอบครัวแบบเดิมคือ ใช้พลังมาก แต่ได้มาร์จินต่ำ ดังนั้น จึงเริ่มตั้งคำถามกับตัวเองแล้วหันมาพัฒนาหาโอกาสการทำธุรกิจใหม่แต่มีรากฐานมาจากธุรกิจเดิม พวกเขาเริ่มนำเอาความรู้สมัยใหม่มาทำการวิเคราะห์ความคุ้มค่า และคุ้มทุน เน้นการปลูกและ

ปรับปรุงพืชสายพันธุ์พิเศษที่หายากจากทั่วโลก ดูแลภายใต้ระบบโรงเรือนที่นำเอาเทคโนโลยีจากประเทศอิสราเอล ใช้บุคลากรในการดูแลฟาร์ม 3 วันต่อสัปดาห์ เนื่องจากกลัวนาเชื้อโรคเข้าไป และใช้น้ำแร่ธรรมชาติในการปลูกพืชทุกชนิดทำให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่ดีและมีคุณภาพ Coro Field ไม่เก็บค่าเข้าชมสถานที่ ตามคติการดำเนินธุรกิจของพี่น้องทั้งสองที่ว่า เพราะเราไม่ได้แค่ปลูก แต่เราสร้างแรงบันดาลใจ “We Plant Inspiration” CORO Field เปิดบริการ ภายใต้เนื้อที่กว่า 104 ไร่ แบ่งเป็น 4 โซน ได้แก่ “Coro Café” – ร้านอาหารภายใต้แนวคิดการแปรรูปผลผลิตสด ๆ จากฟาร์มมารังสรรค์เป็นเมนูสุขภาพ “Coro Market” – ร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เน้นเรื่องสุขภาพ และไลฟ์สไตล์ “Coro House” – ทิวทัศน์เทคโนโลยีโรงเรือนซึ่งมีฐานความรู้จากอิสราเอล และชิมเมล็ดอ่อนสด ๆ จากฟาร์ม “Coro Garden” – กิจกรรมทดลองปลูกต้นไม้ และเก็บเกี่ยวผลผลิตสด ๆ จากฟาร์ม “Coro Me” – กิจกรรม DIY ต้นไม้หลากหลายประเภท ทั้งไม้มงคลขนาดเล็ก บอนไซ และสวนขวด

### 3) ผู้ประกอบการรุ่นใหม่สร้างธุรกิจใหม่

เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นจากแรงบันดาลใจของผู้ประกอบการรุ่นใหม่ ริเริ่มก่อตั้ง บ่มเพาะธุรกิจแล้วส่งมอบประสบการณ์จนมาถึงจุดที่เริ่มเติบโต และกำลังเป็นหัวเวลายุ่ของธุรกิจ เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะขยายตลาด ขยายฐานลูกค้า แดกไลน์ธุรกิจเพื่อสร้างความยั่งยืนต่อไป สำหรับบริษัทประเภทนี้ในการศึกษานี้ประกอบด้วย ธุรกิจในกลุ่มดิจิทัล คือ บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน) และ ธุรกิจในกลุ่ม Robotics and Automation ได้แก่ บริษัท C.T. Asia Robotics

#### • บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน) (Humanica)

Humanica หนึ่งในบริษัทชั้นนำด้านการให้บริการ HR Solutions ครบวงจร สัญชาติไทย นำโดย คุณสุนทร เต็นธรรม ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน) “Humanica” ผู้พลิกผันตนเองจาก “พาร์ทเนอร์ของ Price waterhouse Coopers (PwCs) ซึ่งเป็นผู้สอบบัญชีและที่ปรึกษาธุรกิจขนาดใหญ่อันดับ 1 ใน 5 ของโลก” สู่ “เจ้าของธุรกิจด้าน HR Solution แนวหน้าของประเทศไทย” Humanica เปรียบเหมือน Start up รุ่นแรก ๆ ของไทย ให้บริการในรูปแบบการ outsource งานระบบด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร เกิดขึ้นเมื่อ ปี 2545 จากการที่บริษัท PwCs ตัดสินใจยุบส่วนงานด้าน HR Solutions แต่คุณสุนทรเห็นว่ายังเป็นธุรกิจที่มีอนาคต จึงตัดสินใจซื้อหน่วยธุรกิจดังกล่าว และลาออกจาก PwCs มาก่อตั้งธุรกิจ Start up ชื่อ บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด ให้บริการด้าน HR Solution แก่องค์กรและบริษัทในประเทศไทย โดยในช่วง 2 ปีแรก บริษัทเกิดวิกฤติสภาพคล่องทางการเงิน แต่ต่อมาทางบริษัท Humanica มีโอกาสได้รับทำงานโครงการใหญ่ บริษัทได้ใช้โอกาสนั้นพยายามรวบรวมกำลังฟันฝ่าจนสำเร็จ ซึ่งได้ต่อยอดบริการเพิ่มขึ้นเป็น 4 ประเภทได้แก่ HR Solutions: HRM Solution , Financial Services: ให้บริการ SAP B1 HR Business Process Outsourcing: ให้บริการ HR BPO solutions และ Accounting Services: ให้บริการ F&A BPO ปัจจุบัน Humanica เป็นบริษัทด้านการบริการที่ปรึกษาทางทรัพยากรมนุษย์บริษัทแรกที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย



- **บริษัท C.T. Asia Robotics**

เฉลิมพล ปุณโณทก ผู้มีแรงบันดาลใจในการแสวงหาธุรกิจที่อยู่ในอุตสาหกรรมแห่งอนาคต เช่น รถยนต์แห่งชาติ, bio technology, semi-conductor เป็นต้น ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อและทำงานที่สหรัฐอเมริกา เขาได้สั่งสม บ่มเพาะ ความรู้ ประสบการณ์ ในการบริหารองค์การที่ดำเนินธุรกิจด้านซอฟต์แวร์ เพื่อการให้บริการลูกค้า ต่อมาปี 2540 บริษัท ซี.ที. เอเชีย ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้ให้บริการด้าน Contact Center โดยร่วมมือกับ คุณทศพล อภิกุลวณิช ซึ่งมีความชำนาญด้าน Computer Engineering ร่วมกันสร้างธุรกิจ ตั้งแต่บริษัทมีบุคลากรไม่ถึง 10 คน ในวันนั้น พัฒนาเรื่อยมาจนกระทั่งมีส่วนแบ่งทางการตลาดภายในประเทศ มากที่สุด และมีสำนักงานอยู่ ใน 6 ประเทศทั่วโลก เป็นธุรกิจที่ช่วยเสริมสภาพคล่องทางการเงินให้ได้มีเวลาในการปิดฝุ่นโครงการที่ค้างอยู่ในใจมาตลอดหลายปี นั่นคือการทำธุรกิจที่อยู่ในอุตสาหกรรมแห่งอนาคต ให้เป็น นวัตกรรมของคนไทย ปี 2552 คุณเฉลิมพล ตามหาแนวร่วมอุดมการณ์จนได้พบกับกลุ่มแชมป์แข่งขันหุ่นยนต์ และชวนมาร่วมกันสร้างองค์การที่เป็นธุรกิจการพัฒนาและผลิตหุ่นยนต์กลุ่ม Service Robot ในนาม บริษัท ซี.ที. เอเชีย โรโบติกส์ และผลิตหุ่นยนต์ที่มีชื่อเสียง คือ หุ่นยนต์ดินสอ เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ สามารถส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น

#### 4) นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจใหม่ในบริษัทขนาดใหญ่

องค์กรประเภทนี้เป็นเสมือนกลุ่มธุรกิจขนาดเล็กแนว Start-up ในองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ เป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นมาด้วยนโยบายทางธุรกิจขององค์กรขนาดใหญ่ที่พยายามแสวงหาโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ สำหรับบริษัทประเภทนี้ในการศึกษานี้ อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรม Robotic ได้แก่ บริษัท ระยองวิศวกรรมและซ่อมบำรุง จำกัด

- **บริษัท ระยองวิศวกรรมและซ่อมบำรุง จำกัด (REPCO)**

ผลพวงจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ปี พ.ศ. 2540 ทำให้ กลุ่ม SCG Chemicals เล็งเห็นว่าหน่วยงานด้านวิศวกรรมและซ่อมบำรุง สามารถรวมกันเพื่อให้เกิดการ synergy ทั้งด้านคน เครื่องมือ และด้าน ความรู้ ดำเนินงานในลักษณะ profit center และ pool resource ต่อมา ปี พ.ศ. 2548 บริษัทระยอง วิศวกรรมและซ่อมบำรุง หรือ REPCO ได้รับการจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทอย่างเป็นทางการ ปี 2555-2556 มีการตั้งวงคุยกันเรื่องความยากลำบากในการทำงาน และค้นพบจุดร่วมของปัญหาที่เรียกว่า shared pain point คือ เรื่องความปลอดภัย และความแม่นยำในการใช้บุคลากรเพื่อการตรวจสอบ เครื่องจักรชนิดหนึ่ง ที่มีความร้อนสูง มีการตรวจเช็คประจำปี ต้องใช้กำลังคน และเครื่องมือจำนวนมาก ซึ่งมีความเสี่ยงเรื่อง ความปลอดภัยและความแม่นยำของค่าที่วัดได้ และค้นพบว่าการนำหุ่นยนต์มาใช้ในการแก้ปัญหาจุดนี้เป็น Solutions ที่ตอบโจทย์ที่สุด หลังจากวงคุยในหัวเวลานั้น นำสู่การพัฒนาเกิดเป็นกลุ่มงานที่ดำเนินการ เกี่ยวกับ ด้านหุ่นยนต์ ปี 2561 REPCO มีบุคลากรกว่า 400 คน มีฐานบัญชาการหลักที่จังหวัดระยอง แบ่งส่วน งานเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ Engineering, Equipment และ PRITC หรือ Plant Reliability Innovative Technology Center ซึ่งฝ่ายงาน PRITC เป็นหน่วยศึกษาสำคัญของงานวิจัยขั้นนี้ PRITC ประกอบด้วยงาน 3 ด้าน ได้แก่ Simulation, Equipment Part และ Robot ภารกิจหลักทำหน้าที่ในการดูแล ด้าน ROBOT

Automation & Reliability Strategy คือ การพัฒนาและสร้างหุ่นยนต์เพื่อการตรวจสอบ หรือ Inspection เป็นหนึ่งในประเภทของ Service Robot ดำเนินงานเพื่อการซ่อมบำรุงในกลุ่ม Chemicals เป็นหลัก และมีการขยายธุรกิจไปให้บริการลูกค้าภายนอก เช่น PTT IRPC เป็นต้น

#### 5) บริษัทข้ามชาติ

องค์กรประเภทนี้ คือ บริษัทลูกหรือสาขาของบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนประกอบธุรกิจในประเทศไทย สำหรับบริษัทประเภทนี้ในการศึกษานี้ อยู่ในกลุ่มอุตสาหกรรม Robotic 1 บริษัท ได้แก่ บริษัท KUKA (Thailand) จำกัด และธุรกิจในกลุ่ม Digital ได้แก่ บริษัท Sea (Thailand)

##### • KUKA (Thailand)

บริษัทผู้ผลิตหุ่นยนต์อุตสาหกรรมรายใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก เป็นบริษัทสัญชาติเยอรมัน ผู้บุกเบิกการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุค 4.0 ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1898 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองเอาส์บวร์ก (Augsburg) ประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน KUKA เริ่มธุรกิจในประเทศไทย โดยดำเนินธุรกิจสายการประกอบรถยนต์ที่ Ford Motor (Thailand) และเมื่อเสร็จสิ้นโครงการดังกล่าว บทบาทของ KUKA ในประเทศไทยก็ลดลง ต่อมา (ประมาณปี พ.ศ. 2558) ทาง KUKA เริ่มกลับเข้ามาในไทยอีกครั้ง ในชื่อ KUKA Robotics เริ่มดำเนินงานอย่างเป็นทางการ ในเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2559 กลุ่มลูกค้าในประเทศไทย ได้แก่ กลุ่ม Electronics (มีคู่แข่งจากประเทศไต้หวัน ญี่ปุ่น และยุโรป) และกลุ่ม Consumer goods ในงานด้าน Logistics ซึ่งเป็นส่วนงานที่หาบุคลากรไปทำได้ยากจึงใช้หุ่นยนต์มาทดแทน ปัจจุบัน มียอดจำหน่ายและติดตั้งหุ่นยนต์เพื่ออุตสาหกรรมในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจำนวนมาก จนกระทั่งบริษัท KUKA (Thailand) ได้รับการชมเชยจากบริษัทแม่ ให้เป็น Star of Asia

##### • Sea (Thailand)

บริษัท Sea (Thailand) เริ่มต้นดำเนินธุรกิจในปี พ.ศ. 2555 ในนามบริษัท Garena online (Thailand) โดยต้นกำเนิดมาจากผู้ร่วมก่อตั้งชาวไทยและชาวสิงคโปร์เมื่อปี พ.ศ. 2552 โดยผู้ก่อตั้งชาวสิงคโปร์ได้ดำเนินธุรกิจ Garena online มีสำนักงานแห่งแรกที่ประเทศสิงคโปร์ การดำเนินธุรกิจในช่วงแรก คือ เป็นผู้ให้บริการเกมออนไลน์ ต่อมาได้พัฒนาตัวเองทางธุรกิจด้วยปรัชญา Connecting the Dots เพื่อเชื่อมโยงจุดสำคัญที่จะนำพาธุรกิจให้เติบโตอย่างยั่งยืน ในช่วงเริ่มต้น ประกอบด้วย ธุรกิจ Fintech ในนาม “Airpay” ธุรกิจ platform e-commerce ในนาม “Shopee” และธุรกิจดั้งเดิม ในนาม “Garena online” โดยปัจจุบันได้ Rebranding องค์กรจาก Garena online ไปสู่ บริษัท Sea จำกัด (มหาชน) และนำหุ้นเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา เป็นที่มาทำให้บริษัท Garena online (Thailand) ต้อง rebranding ไปเป็นบริษัท Sea (Thailand) เช่นกัน แนวคิดในการตั้งชื่อบริษัทว่า Sea คือ หากกล่าวถึง Sea ก็เปรียบเหมือนท้องทะเลที่เชื่อมผู้คนระหว่างกันในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีการเชื่อมผู้คนผ่านแพลตฟอร์มของเกม ROV โดย Garena อีกทั้งเชื่อมผู้ซื้อและผู้ขายมากมายด้วย ออนไลน์แอปพลิเคชัน ที่ชื่อ Shopee

และมี AirPay เป็นตัวช่วยในการจับจ่ายของคน ปัจจุบัน Sea (Thailand) มีบุคลากรประมาณ 1,000 คน มี ยอดขายประมาณ 6 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐต่อปี

## 5.2 กลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อรองรับไทยแลนด์ 4.0

หลักคิดพื้นฐานในการขับเคลื่อนองค์กร คือ การกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจที่เปรียบเป็นตัวกำหนด ทิศทางและวางเงื่อนไขในการดำเนินการทางธุรกิจให้ไปในแนวทางที่เหมาะสมในอนาคต โดยหลักการแล้ว กลยุทธ์ทางธุรกิจที่ดีจำเป็นต้องได้รับผ่านกระบวนการคิด ศึกษา ออกแบบ และกำหนดด้วยข้อมูลสำคัญที่เป็นปัจจัยความสำเร็จในการสร้างความสามารถในการแข่งขันให้องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ สำหรับการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเชิงสัมภาษณ์ รวบรวมข้อมูลแนวทางการวางกลยุทธ์ทางธุรกิจ ขององค์กรทั้ง 11 บริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรม S-Curve แล้วนำมาทำการวิเคราะห์ และสรุปสังเคราะห์แนวทางการวางกลยุทธ์ทางธุรกิจเพื่อรองรับทิศทางของไทยแลนด์ 4.0 แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มกลยุทธ์ ได้แก่

- กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีในทางลึก (Deep Technology)
- กลยุทธ์การสร้างสินค้าบริการเฉพาะด้วยการวิจัยและพัฒนาอย่างเข้มข้น
- กลยุทธ์การเน้นสร้างประสบการณ์ที่ดีและรวดเร็วให้กับลูกค้า

### 1) กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีในทางลึก (Deep Technology)

บริษัทในกลุ่มนี้ มีกลยุทธ์ที่มุ่งพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงของตนเองโดยเฉพาะ เพื่อให้เป็น นวัตกรรมที่ไม่มีใครสามารถลอกเลียนแบบได้ โดยเป็นบริษัทในกลุ่ม Robotics and Automation ได้แก่ บริษัท Auto Motion Works (AMWs) จำกัด บริษัท ระยองวิศวกรรมและซ่อมบำรุง (จำกัด) (REPCO) และ บริษัท ซี.ที. เอเชีย โรบोटิกส์

#### • บริษัท Auto Motion Works (AMWs)

ทีมงาน R&D ของบริษัทขอนแก่นแหวนได้ประยุกต์เอาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางด้าน Motion Control และ PLC Control มาใช้กับเครื่องจักรมากมาย กระทั่งปี พ.ศ. 2552 ทางทีมงานได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบคลังสินค้าอัตโนมัติด้วยเทคโนโลยีที่สั่งสมมาของทีมงาน R&D ระบบ Automated Storage/Retrieval System (AS/RS) เป็นระบบบริหารคลังสินค้าอัตโนมัติที่ใช้ระบบแขน กลอัจฉริยะ (Robot Arm) และควบคุมด้วยคอมพิวเตอร์ ช่วยให้งานในคลังสินค้ามีประสิทธิภาพ รวดเร็ว แม่นยำ และเพิ่มพื้นที่การจัดเก็บสินค้ามากขึ้น เทคโนโลยีที่คิดค้นนำไปสู่การพัฒนา Solutions ที่เริ่มตั้งแต่ การวางแผนงานจนถึงการให้คำปรึกษา การออกแบบ การผลิต การติดตั้ง และบริการหลังการขาย ในเรื่อง การจัดการพื้นที่การจัดเก็บ การเพิ่มความสามารถในการขนถ่ายวัสดุ ความถูกต้องแม่นยำ และประสิทธิภาพ ของคลังสินค้า นอกจากนี้ บริษัท เริ่มคิดถึงการพัฒนาเทคโนโลยีด้วยปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ในอนาคตอีกด้วย

- บริษัท ระยองวิศวกรรมและซ่อมบำรุง (จำกัด) REPCO

REPCO แบ่งส่วนงานเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ Engineering, Equipment และ PRITC (Plant Reliability Innovative Technology Center) ซึ่งฝ่ายงาน PRITC ประกอบด้วยงาน 3 ด้าน ได้แก่ Simulation, Equipment Part และ Robot ภารกิจหลักทำหน้าที่ในการดูแลด้าน ROBOT Automation & Reliability Strategy คือ การพัฒนาและสร้างหุ่นยนต์เพื่อการตรวจสอบ หรือ Inspection เป็นหนึ่งในประเภทของ Service Robot ดำเนินงานเพื่อการซ่อมบำรุงในกลุ่ม Chemicals เป็นหลัก และมีการขยายธุรกิจไปให้บริการลูกค้าภายนอก เช่น PTT IRPC เป็นต้น Robot Solutions ของ REPCO แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ “หุ่นยนต์ Ci-Bot” (Carburization Inspection Robot) - ใช้ตรวจสอบค่าคาร์บอนที่แทรกซึมเข้าไปในเนื้อวัสดุของท่อ (Coil ภายในเตาเผาของโรงงานโอเลฟินส์) ปัจจุบันจดสิทธิบัตรแล้ว “หุ่นยนต์ ดำน้ำ” (ดำน้ำได้ลึก 15 เมตร) - ใช้กับงานสำรวจใต้น้ำโดยเฉพาะเสาเข็มเหล็กบริเวณท่าเรือซึ่งอาจโดนน้ำทะเลกัดกร่อน “หุ่นยนต์ตรวจสอบภายในท่อ” - หุ่นยนต์ขนาดเล็กติดกล้องสามารถตรวจสอบภายในที่มีขนาดโตกว่าท่อขนาด 8 นิ้ว “หุ่นยนต์ Thickness Inspection” เป็นหุ่นยนต์ที่ใช้วัดความหนาของถังในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เพื่อตรวจสอบความปลอดภัยต่อการใช้ตามข้อกำหนดของกฎหมายและมาตรฐานสากล “หุ่นยนต์ Sky Visualizer” ใช้บินสำรวจและตรวจสอบการทำงานหรือทำงานตรวจสอบ (Inspection) ในที่สูง เช่น การตรวจสอบแนวท่อที่สูง ๆ ในบริเวณที่สายตาคนไม่เห็น หรือมีความเสี่ยงจากการทำงานในที่สูง แผนการในอนาคต SCG Chemicals บริษัทแม่ของ REPCO ได้ก่อตั้งบริษัท Texplore (explore) เริ่มดำเนินการในฐานะหน่วยธุรกิจที่พัฒนา Solutions โดยใช้บุคลากรหลักจาก REPCO และเตรียมใช้เป็นหน่วยธุรกิจที่รับรองลูกค้าจากต่างประเทศในอนาคต

- บริษัท C.T. Asia Robotics

บริษัท ซี.ที. เอเชีย โรโบติกส์ได้ทำการคลอดหุ่นยนต์ตัวแรกออกมาในชื่อ หุ่นยนต์ดินสอดู รุ่น 1 (Dinsow I)” เป็นหุ่นยนต์เพื่อการโร้ตตัว และพัฒนารุ่น 2 รุ่น 3 ออกมาเพื่อเป็นหุ่นยนต์ด้านบริการมนุษย์ที่สามารถเสิร์ฟอาหาร หยิบสิ่งของไหว้และโบกมือได้ ปี 2561 ระหว่างการพัฒนาหุ่นยนต์ดินสอดู รุ่นที่ 4 (Dinsow IIII) บริษัท ซี.ที. เอเชีย โรโบติกส์ ได้ก้าวไปอีกขั้น ด้วยการปล่อยหุ่นยนต์ดินสอดูมินิ (Dinsow Mini) ออกสู่สายตาชาวโลก เจ้าหุ่นตัวนี้ สามารถทำในสิ่งที่คนที่ต้องดูแลผู้สูงอายุ หรือผู้ป่วยติดเตียงไม่สามารถทำได้ ในเวลาที่ต้องออกไปทำงานหรือไปทำธุระนอกสถานที่ กล่าวคือ “หุ่นยนต์ดินสอดูมินิ” - เป็นหุ่นยนต์ตั้งโต๊ะที่มีหน้าจอบ่งบอกอารมณ์ความรู้สึก และใช้เพื่อการสื่อสารระหว่างหุ่นยนต์และคนใช้ พร้อมทั้งเป็นสื่อในการติดต่อกับผู้ดูแลหรือญาติของผู้สูงอายุหรือผู้ป่วยติดเตียงผ่านทางโทรศัพท์ หรือ VDO Call สามารถตรวจจับความเร็วในการเคลื่อนไหวของผู้สูงอายุว่าเกิดเหตุการณ์เป็นลม หกล้ม หรือ เคลื่อนไหวรวดเร็วอย่างผิดปกติในลักษณะแนวตั้งได้ มีฟังก์ชันการแจ้งเตือนเมื่อตื่นนอน สามารถตั้งเตือนให้ทานยาได้ มีเซ็นเซอร์วัดอัตราการเต้นของหัวใจมนุษย์โดยไม่ต้องสัมผัส มีฟังก์ชันเสริมเพื่อความบันเทิง เช่น ฟังเพลง ดูทีวี ร้องคาราโอเกะ เล่นเกมส์ ขวนออกกำลังกาย และเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินระบบของหุ่นยนต์ดินสอดูมินิจะติดต่อไปยังเบอร์ของผู้ดูแลที่ลงทะเบียนไว้ เช่น ลูกหลาน หรือ Nursing Home ใกล้บ้าน เป็นต้น หุ่นยนต์ดินสอดูมินิ ได้รับการสั่งผลิตให้

เข้าไปจำหน่ายในประเทศญี่ปุ่นแล้ว 500 ตัว และมีการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายในประเทศ ญี่ปุ่น ฮองกง และ ไต้หวัน

## 2) กลยุทธ์การสร้างสินค้าบริการเฉพาะด้วยการวิจัยอย่างเข้มข้น

บริษัทในกลุ่มนี้ มีแผนกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มุ่งพัฒนาสินค้าบริการที่มีเอกลักษณ์ผ่านการวิจัยและพัฒนาอย่างเข้มข้น เพื่อให้ลูกค้าได้สัมผัสกับสินค้าที่มีลักษณะเฉพาะตัวไม่เหมือนที่อื่นและสามารถตอบโจทย์ความคาดหวังของลูกค้าได้ โดยเป็นบริษัทใน 3 กลุ่มอุตสาหกรรม ประกอบด้วย กลุ่ม Smart Agriculture ได้แก่ GranMonte กลุ่ม Bio Medical ได้แก่ บริษัท ขาวละออเภสัช จำกัด และกลุ่ม Digital ได้แก่ บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน)

### • GranMonte

การบริหารธุรกิจภายในไร่องุ่นที่ผลิตเพื่อทำไวน์ พื้นที่ 100 ไร่ มีรายได้มาจาก กลุ่มธุรกิจไวน์ และกลุ่มธุรกิจ Hospitality จากการพัฒนาพื้นที่ครึ่งหนึ่งธุรกิจท่องเที่ยวเชิงการเกษตร และที่พักสำหรับผู้อยากสัมผัสประสบการณ์การพักผ่อนในไร่องุ่น “Smart Vineyard” เป็นแนวการบริหารไร่องุ่นในแบบ GranMonte มีการใช้เทคโนโลยีแบบเกษตรแม่นยำสูง (Precision Agriculture) ในการบริหารฟาร์มอย่าง ด้วยข้อมูล (ความชื้น อุณหภูมิ ปริมาณฝน ปริมาณแสงแดด) โดยการร่วมมือกับมหาวิทยาลัยมหิดล ทำ Nanotechnology กว่า 10 ปี หาพืชที่สามารถเพิ่ม value added ได้ เรียกว่า “Micro-Climate Monitoring Station” เป็นรูปแบบการทำเกษตรแบบใหม่ในการทำไร่อย่างมีภูมิคุ้มกันต่อสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป และการทำ “Weather Station” ซึ่งได้ทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกับ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ติดตั้งระบบน้ำหยด ระบบระบายน้ำ ระบบน้ำฝนและความชื้นในดิน ระบบการป้องกันแมลงด้วยศัตรูของศัตรูพืช และส่งข้อมูลผ่าน Center Station ที่เป็นศูนย์กลางและที่เซนเซอร์วัดค่าตาม จุดต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพของผลผลิต ผลจากความใส่ใจและทำในสิ่งที่รักของครอบครัวโลहितนาวิกี้ได้ ผลิดอกออกผล ในปี 2561 ไวน์ของ GranMonte ที่ผ่านการพัฒนามาร่วมทศวรรษได้คว้ารางวัลการประกวด ไวน์ระดับโลกจากหลายประเทศ ส่งผลให้ไวน์ไทยให้ได้รับความสนใจมากขึ้น ผลิตภัณฑ์ไวน์ของ GranMonte ถูกนำเข้าสู่ร้านอาหารไทยที่เติบโตในต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ภัตตาคาร Blue Elephant ซึ่งการจำหน่าย ไวน์ไทยในร้านอาหารไทยกำลังเป็นแนวโน้มที่สำคัญทางธุรกิจไวน์ในประเทศไทย

### • บริษัท ขาวละออเภสัช

การดำเนินธุรกิจของขาวละออเภสัช มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการลูกค้าโดยการนำ ประสบการณ์ของลูกค้ามาพัฒนางานวิจัยร่วมกับสถาบันชั้นนำทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อให้ได้สารสกัด สมุนไพรที่มีประสิทธิภาพสูงประกอบกับความมุ่งมั่นในการผ่านมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อให้ลูกค้ามั่นใจ เช่น การ ขึ้นทะเบียนสมุนไพรให้ตรงกับมาตรฐานระบบ GMP (Good Manufacturing Practices) การรับรอง ISO 9001 การรับรองมาตรฐานฮาลาล (Halal) และพัฒนาต่อสู่มาตรฐาน PIC/s (Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme คือ มาตรฐานการผลิตยาที่ดี ซึ่งเป็นมาตรฐาน EU) ตลอดทั้งเวลาที่ขาวละออเภสัช

อยู่คู่สังคมไทย สิ่งที่หล่อเลี้ยงให้องค์การมีความพยายามในการอยู่ร่วมกับสังคมไทยตลอดมา คือ การได้ตอบแทนคืนสู่สังคม เช่น การจัดโครงการ ลุงชาวไซอาซีฟ เป็นการเปิดสอนความรู้ด้านวิชาซีฟอิสระไปทั่วประเทศ โครงการนี้เป็นที่รู้จัก และประโยชน์ต่อชาวไทยที่แสวงหาอาชีพ หรือการพัฒนาตนเองเพื่อหารายได้เสริม ในยุคปัจจุบัน ทิศทางองค์การ มุ่งเน้นสานต่อมรดกทางธุรกิจที่คนรุ่นแรกสั่งสมมาให้ เริ่มการร่วมพัฒนาพันธมิตรทางธุรกิจเพื่อสร้างความเข้มแข็งตลอด supply chain และริเริ่มนำเทคโนโลยีสื่อสังคมออนไลน์มาช่วยในการเข้าถึงผู้บริโภคที่จะเป็นกลุ่มลูกค้าเป้าหมายกลุ่มใหม่ต่อไป

- **บริษัท ฮิวแมนิก้า จำกัด (มหาชน)**

บริษัท ฮิวแมนิก้า ดำเนินธุรกิจในลักษณะการให้บริการ Solutions ให้กับกลุ่มองค์กรเอกชนขนาดใหญ่ที่มีพนักงานงานเกินกว่า 1,000 คนขึ้นไป ซึ่งในภาษาทางธุรกิจเรียกว่าเป็น การทำธุรกิจ B2B (Business to Business) แต่ในทางปฏิบัติบริษัทมีนโยบายให้ บุคลากรทำงานโดยใช้ฐานคิดแบบ B2C (Business to Customer) โดยเน้นให้บุคลากรนำเทคโนโลยี มาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ทำให้พนักงานของลูกค้า (องค์กรที่เป็นลูกค้าส่วนใหญ่เป็นฝ่าย ทรัพยากรมนุษย์ หรือ ฝ่ายการพัฒนาองค์กร) สามารถทำงานได้ดียิ่งขึ้น และช่วยสนับสนุนให้ลูกค้าเปลี่ยนบทบาทของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ จากการทำงานแบบเชิงธุรการ (Admin.) ให้มีเวลาสนใจงาน HR ที่เป็นงานเชิงกลยุทธ์ มากขึ้น โดยเน้นส่งเสริมให้เกิดการปรับปรุง “กระบวนการทำงานด้าน HR ” และ “การมีระบบสารสนเทศด้านทรัพยากรบุคคล (HRIS) ที่ดีที่ช่วยวิเคราะห์องค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

### 3) กลยุทธ์การเน้นสร้างประสบการณ์ที่ดีและตอบโจทย์ลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว

บริษัทในกลุ่มนี้ ดำเนินธุรกิจโดยใช้เทคโนโลยีที่มีอยู่ในตลาด เน้นการวางกลยุทธ์ทางธุรกิจให้นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้และพัฒนาธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดการสร้างประสบการณ์ที่ดีและตอบสนองความต้องการให้กับลูกค้าได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด (Customer experience) โดยเป็นบริษัท 3 กลุ่ม อุตสาหกรรม ดังนี้ กลุ่ม Smart Agriculture ได้แก่ Coro field และ ฟาร์มมะเขือเทศ และชอบฟ้า กลุ่ม Digital ได้แก่ บริษัท Sea (Thailand) และ กลุ่ม Robotics and Automation ได้แก่ บริษัท KUKA (Thailand)

- **Coro field**

พี่น้องแห่งตระกูล “สถาวรณิ” (CORO Brothers) มุ่งมั่นทำให้ CORO Field เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรที่มีสไตล์เป็นเอกลักษณ์ (farming + life style) มุ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางการเกษตรที่สามารถปลูกแรงบันดาลใจให้กับผู้มาเยือน ใช้แนวคิดเรื่อง การออกแบบ (Design) มาผสมผสานกับพื้นที่ (Space) คำว่า โคร (Coro) มาจากภาษาญี่ปุ่น แปลว่า “เวลา” Coro field คือการออกแบบพื้นที่ทางการเกษตร ให้เป็นพื้นที่ที่ผู้มาเยือนสามารถใช้เวลาให้กับตัวเองให้มากที่สุด ผู้ประกอบการ Coro field ได้รับแรงบันดาลใจจากวัฒนธรรมญี่ปุ่นที่เน้น ความเรียบง่าย และการทำอะไรแล้ว ต้องให้ถึงที่สุด มีการนำเข้าทั้งพันธุ์

พืชในกลุ่มเมล่อน และมะเขือเทศ จากประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งการซื้อเทคโนโลยีการเพาะปลูกพืชในโรงเรือนจากประเทศอิสราเอล

- **ฟาร์มมะเขือเทศตะขอบฟ้า**

นิยามการเป็น Smart Farmer ของฟาร์มมะเขือเทศเซอร์รี่ “ตะขอบฟ้า” คือ การผลิตและจัดจำหน่ายสินค้าด้วยตนเอง จึงเข้าถึงกลุ่มลูกค้าโดยตรง มีการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์ เช่น การควบคุมการให้น้ำ ทำให้มีเวลาในการเข้าถึงลูกค้าและมีการนำข้อคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงสินค้าได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

- **บริษัท Sea (Thailand)**

กลุ่มบริษัท Sea เริ่มต้นวางกลยุทธ์การบริหารจัดการองค์กรเสมือนการล่องเรือเข้าสู่สู่น่านน้ำการแข่งขันในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านการดำเนินกลยุทธ์ Connecting the Dot เชื่อมโยงกลุ่มลูกค้าและพันธมิตร ด้วยธุรกิจหลัก 3 บริษัท (Garena-Air Pay-Shopee) โดยมีเป้าหมายในการก้าวกระโดดจากมูลค่าบริษัท 6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ไปสู่การเป็นบริษัทมูลค่า 100 พันล้าน ดอลลาร์สหรัฐ ภายในปี 2026 เน้นการรักษาฐานลูกค้าของตนเอง ในฐานะ Local player และเน้นการรักษาความสามารถในการแข่งขันให้ผู้ขายที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กในท้องถิ่น (ธุรกิจขนาดเล็กในท้องถิ่น หมายถึงธุรกิจ SMEs ที่นำสินค้ามาจำหน่ายบน e-commerce platform – Shopee)

- **บริษัท KUKA (Thailand)**

เครือบริษัทกลุ่ม KUKA ในระดับโลกได้รับการยอมรับอย่างสูงในแวดวงการอุตสาหกรรมหุ่นยนต์เพื่อการอุตสาหกรรมว่าเป็นผู้ผลิตเทคโนโลยีใหม่และเป็นผู้ดำเนินการสร้างนวัตกรรมหุ่นยนต์ แต่เนื่องจาก KUKA (Thailand) เป็นสำนักงานในประเทศที่มุ่งเน้นการให้บริการ Solutions เป้าหมายทางธุรกิจในประเทศไทย จึงเน้นขยายฐานลูกค้า เน้นการส่งมอบ Robot และ Solutions ให้กับ Partner และลูกค้าเป็น System Implementer ยกตัวอย่างเช่น KUKA ผลิตเฉพาะ หุ่นยนต์แขนกล (Arms Robot) ในส่วนของข้อต่อ และอุปกรณ์ภายนอก แต่ในส่วน ของมือจะเป็นทาง Partner และลูกค้านำไปผลิตและประกอบให้เป็นระบบสมบูรณ์ต่อไป สำหรับแผนการในอนาคต KUKA (Thailand) มีแผนการจะขยายตลาดไปในกลุ่ม Automotive และอยู่ในช่วงพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับสภาพงานในอุตสาหกรรมนี้ก่อน เน้นทักษะการแก้ปัญหาาระบบในระดับสูง

### 5.3 ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การ

การศึกษาองค์การทั้ง 11 แห่ง ค้นพบค่านิยมองค์การที่แตกต่างกันในเชิงของคำที่ใช้เรียกค่านิยม วัฒนธรรมของแต่ละองค์กร แต่เมื่อศึกษาความหมายและแนวทางในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยสามารถจัดกลุ่มสังเคราะห์และแบ่งค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การของทั้ง 11 องค์กร ออกเป็น 4 ชุด ได้แก่

- ระเบิดจากข้างใน
- การเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม
- น้ำไม่เต็มแก้ว
- รู้รับผิดชอบ
- ความรักชาติ

## 1) ค่านิยมที่เน้นการ “ระเบิดจากข้างใน”

การสร้างนวัตกรรมมักจะเกิดจากการค่อย ๆ พัฒนาสั่งสมขึ้นมาด้วยความขยันขันแข็ง กล้าเสี่ยง ลองผิดลองถูก จนกระทั่งจุดบั้งเกิดนวัตกรรม การศึกษานี้สรุปเป็นค่านิยมเรื่อง “ระเบิดจากข้างใน” (Inside out) หมายถึง องค์กรให้ความสำคัญกับการปลูกฝังค่านิยมให้บุคลากรมีความรู้สึกมีแรงขับ แรงปรารถนาที่จะทำงานให้สำเร็จ เป็นพลังที่มาจากภายใน (Internal drive) การปลูกฝังให้บุคลากร มีความอดทนเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคและสภาพแวดล้อมที่คาดเดายากหรือมีการเปลี่ยนแปลงสูง ด้วยจิตใจอันเข้มแข็ง ภายในของตัวบุคคลนั้น ในบางกรณี แม้ต้องเจอกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงเร็วและซับซ้อน บุคลากรต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องนั้น แต่เมื่อถึงเวลาความสามารถที่ผ่านการบ่มเพาะอยู่ภายในจะ “ระเบิดออกมา” การกำหนดค่านิยมเรื่องนี้ขององค์กรมีที่มาจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ บริบทของธุรกิจที่มีความรู้และเทคโนโลยีที่เฉพาะเจาะจงและค่อนข้างซับซ้อนมาก เช่น การดำเนินธุรกิจด้าน Robotics and Automations และอีกสาเหตุหนึ่ง คือ บริบทธุรกิจที่ต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เช่น การดำเนินธุรกิจในกลุ่ม Digital โดยองค์การที่ศึกษา 6 จาก 11 แห่ง คาดหวังให้บุคลากรที่เข้ามาร่วมทำงานกับบริษัทควรจะต้องมีคุณสมบัติในข้อนี้ โดยบริษัทเหล่านี้ใช้ชื่อ เรื่อง และคำศัพท์ที่เกี่ยวกับค่านิยมนี้แตกต่างกันออกไป เช่น การใช้คำว่า Passion การสู้ไม่ถอย การไม่ยอมแพ้ (Refuse to lose) การมีแรงขับในการทำงานที่อยู่ในสภาวะกดดันและต้องการความรวดเร็วในการปรับตัวสูง รวมทั้ง ความรู้สึกมีส่วนร่วมและมีความเป็นเจ้าของในกิจการ (Entrepreneurship) โดยองค์การที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมในเรื่องนี้ อย่างชัดเจน ได้แก่ AMWs, REPCO, C.T. Asia Robotics, Sea (Thailand), KUKA (Thailand) และ Humanica

## 2) ค่านิยมที่เน้น “ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม”

ค่านิยมเรื่อง การเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม หมายถึง การทำงานโดยนึกถึงภาพของผลลัพธ์เป็นตัวตั้ง ผ่านการลองผิด ลองถูก และการเรียนรู้จากตัวอย่างและประสบการณ์ในอดีตทั้งส่วนที่สำเร็จและล้มเหลว โดยมุ่งปฏิบัติให้เกิดผลตอบสนองลูกค้าได้อย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดค่านิยมเรื่องนี้ขององค์กรมีที่มาจาก 2 สาเหตุหลัก ได้แก่ การดำเนินธุรกิจบนฐานของข้อมูลและเข้าใจถึงความต้องการลูกค้าที่แม่นยำ และอีกสาเหตุได้แก่ การใช้การประเมินที่เน้นประสิทธิภาพ โดยองค์การที่ศึกษา 7 จาก 11 แห่ง คาดหวังให้บุคลากรที่เข้ามาทำงานมีคุณสมบัติในข้อนี้ โดยใช้ชื่อ เรื่อง และคำศัพท์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ Practical, Realistic, Customer Experience, Live by Example โดยองค์การที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมในเรื่องนี้ ได้แก่ AMWs, REPCO, C.T. Asia Robotics, KUKA (Thailand), Humanica, CORO Brothes และ GranMonte



### 3) ค่านิยม “น้ำไม่เต็มแก้ว”

ค่านิยมเรื่องน้ำไม่เต็มแก้ว หมายถึง การทำงานโดยเปิดรับแนวคิดใหม่ การเปิดใจในการเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ และการมีจินตนาการในการร่วมกันพัฒนาสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เห็นผลเป็นรูปธรรม การกำหนดค่านิยมเรื่องนี้ขององค์กรเป็นฐานค่านิยมสำคัญที่จำเป็นต่อการสร้างค่านิยม การเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม เพราะในทุกวันของการทำงานจะเกิดการลองผิด ลองถูก เปิดรับไอเดีย ถกเถียง เรียนรู้ ปะทะสังสรรค์ สังเคราะห์ความคิดกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงไม่เป็นเรื่องที่เกิดความคาดหวังว่า องค์กรที่ศึกษา 8 จาก 10 แห่ง คาดหวังให้บุคลากรหรือพันธมิตรที่เข้ามาร่วมทำงานมีคุณสมบัติในข้อนี้ โดยใช้ชื่อ เรื่อง และคำศัพท์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ ความมีใจกว้าง (Openness), ความรักในการเรียนรู้ (Learner), การมุ่งลองผิดลองถูก (Experiment) และการมีจินตนาการ (Imagination) โดยองค์กรที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมในเรื่องนี้ ได้แก่ AMWs, REPCO, Sea (Thailand), KUKA (Thailand), Humanica, CORO Brothes, ฟาร์มแกะขอบฟ้า และชาวล่อเกิ้ลซ์

### 4) ค่านิยม “รู้รับผิดชอบ”

ค่านิยมเรื่อง รู้รับผิดชอบ หมายถึง ความซื่อสัตย์ต่อองค์กรในเชิงการยอมรับผลการกระทำ และการรู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบต่องานของตนเอง การกำหนดค่านิยมเรื่องนี้ขององค์กรเป็นฐานค่านิยมที่เชื่อว่าทุกองค์กรต้องให้บุคลากรมีค่านิยมข้อนี้อยู่แล้ว แต่สอดแทรกเป็นส่วนหนึ่งในค่านิยมเรื่องอื่น แต่มีองค์กรที่กล่าวถึงเรื่องนี้โดยตรง โดยใช้คำที่ต่างกันได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยองค์กรที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมในเรื่องนี้ ได้แก่ AMWs, REPCO, Sea (Thailand) และ KUKA (Thailand)

### 5) ค่านิยม “ความรักชาติ”

ค่านิยมข้อนี้ มักจะเกิดในองค์กรไทย ที่ผู้ประกอบการไทยต้องการสร้างค่านิยมร่วมที่มีพลังในการดึงดูดคนไทยให้มีจุดร่วมยึดเหนี่ยวในการทำงานอย่างทรงพลัง ยกตัวอย่างเช่น บริษัท CT ASIA ที่มีเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการ “สร้างศักดิ์ศรีให้ชาติ เอาหุ่นยนต์ไปญี่ปุ่น” เป็นต้น ค่านิยมความรักชาติ ถือเป็นค่านิยมสำคัญที่ทำให้บริษัทไทยในอุตสาหกรรม S-Curve สามารถทำงานในองค์กรด้วยความภาคภูมิใจ เช่น สามารถทำให้สินค้าไทย (ไวน์ไทย หุ่นยนต์ของไทย สมุนไพรไทย HR solution ของไทย ฯลฯ) ไปวางจำหน่าย หรือ ชนะการประกวดในระดับนานาชาติ โดยองค์กรที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมในเรื่องนี้ ได้แก่ CT ASIA, AMWs, REPCO, Granmonte, Humanica และ ชาวล่อเกิ้ลซ์

## 5.4 กลยุทธ์การบริหารจัดการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร

ข้อค้นพบสำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ในเรื่องแนวทางกลยุทธ์การบริหารจัดการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาองค์กร แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ ได้แก่

- กลยุทธ์การสรรหาคัดเลือกกลุ่มบุคลากรในสายงานหลัก
- กลยุทธ์การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมผ่านกลไกการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร

- กลยุทธ์การส่งเสริมการทำงานเป็นทีมจัดการตนเอง (Self-managed team)

### 1) กลยุทธ์การสรรหาคัดเลือกกลุ่มบุคลากรในสายงานหลัก

บริบทขององค์การที่ศึกษา ทั้ง 10 แห่งมีความแตกต่างกันทั้งในเชิงของลักษณะธุรกิจ สถานที่ตั้ง และปรัชญาการบริหารคน การสรุปรูปแบบการสรรหาคัดเลือกใช้เกณฑ์ความต้องการพื้นฐานในการสรรหาบุคลากรของแต่ละองค์การ ดังนี้

#### • การสรรหาบุคลากรด้วยวิธีการอ้างอิง (Referential Recruitment)

องค์กรกลุ่มหนึ่งมีความต้องการพื้นฐานในการสรรหาบุคลากรที่เน้นค้นหาผู้ที่พร้อมปฏิบัติงานได้ทันที และองค์กรกลุ่มนี้ได้ทดลองสรรหาคัดเลือกผ่านการแนะนำของบุคลากรภายในแวดวงวิชาชีพเดียวกัน และได้ผลลัพธ์ที่น่าพอใจจึงใช้วิธีการนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีกลุ่มบุคลากรในตำแหน่งเป้าหมายแตกต่างกัน ดังนี้

**KUKA (Thailand)** เน้นค้นหากลุ่มวิศวกรที่ไม่จำเป็นต้องจบมาทางด้าน Robotics แต่เป็นคนทีคนในองค์กรแนะนำและยอมรับ รวมถึงในช่วงทดลองงาน (ทั้งทางด้านสาย Sales และ Service Implementation) ได้ใช้ผลประเมินเบื้องต้นจากมุมมองของลูกค้าและพันธมิตรทางธุรกิจขององค์การที่ได้ทำงานร่วมกับบุคลากรที่กำลังอยู่ในช่วงทดลองงานด้วย

**CORO Brothers** เน้นค้นหากลุ่ม Key Man ในตำแหน่งสำคัญ ทางด้าน Farm (ผู้จัดการฟาร์ม) ทางด้านการตลาด (ผู้จัดการด้านการตลาด ผู้จัดการร้าน) ทางด้านร้านอาหาร(เชฟทำอาหาร) โดยใช้การค้นหาผ่านสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลของ Co-Founders ทั้ง 2 ท่าน

**REPCO** เน้นค้นหากลุ่มผู้มี Passion ในการทำงานในสายหุ่นยนต์ โดยไม่กำหนดวุฒิการศึกษาที่เป็นด้านหุ่นยนต์โดยเฉพาะ แต่มีประสบการณ์ในสายงานที่จะเข้ามาเติมเต็มทักษะที่ขาดหายอยู่ โดยบุคลากรกลุ่มแรกที่เข้ามาในสายพัฒนาหุ่นยนต์ดำเนินการสรรหามาจากเวทีการประกวดแข่งขันหุ่นยนต์ โดยคัดเลือกคนที่สามารถทำโลกที่ซับซ้อนได้ แม้จะไม่ชนะการประกวดก็ตาม แต่ในปัจจุบันพบว่าผู้ที่เข้าร่วมประกวดเน้นการประกวดเพื่อชนะ แต่ขาดการพัฒนาโลกที่ซับซ้อนเพียงพอที่จะผ่านคุณสมบัติและตัดสินใจเลือกเข้ามาทำงานกับองค์การ

#### • การสรรหาบุคลากรในท้องถิ่น (Local Recruitment)

องค์กรกลุ่มหนึ่งมีความต้องการพื้นฐานในการสรรหาบุคลากรที่จะอยู่กับองค์การในระยะยาว เนื่องจากทำเลที่ตั้งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นแหล่งค้นหาแรงงานหลักของประเทศ โดยมีกลุ่มบุคลากรในตำแหน่งเป้าหมายแตกต่างกัน ดังนี้

**AMWs** มุ่งค้นหาบุคลากรที่อดทน มุ่งเน้นการปฏิบัติ มีความสนใจในกลุ่มที่จบจากกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เพราะจากประสบการณ์ที่รับบุคลากรกลุ่มนี้เข้ามามีความอดทน สู้งาน และอยู่กับองค์การในระยะยาว แต่ก็มีข้อจำกัดที่ AMWs มีสำนักงานด้านการวิจัยและพัฒนา Solutions อยู่ที่

จังหวัดขอนแก่นทำให้กลุ่มแรงงานที่จะสมัครเข้าร่วมงานกับองค์กรมีน้อย ซึ่งแตกต่างจากส่วนงานที่อยู่ในกรุงเทพฯ ฯ ในกลุ่มงานขายที่ค้นหาบุคลากรง่ายกว่า แต่อัตราการลาออกก็สูงเช่นกัน

ชาวละอองเฝ้า มุ่งค้นหาบุคลากรในพื้นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ในจังหวัดสมุทรปราการในเขตพื้นที่พระประแดง ซึ่งมีอัตราการลาออกสูง เพราะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ ฯ และไม่น่าดึงดูดแก่แรงงานที่มีศักยภาพสูงให้มาทำงาน ทำให้มีแผนในอนาคตที่จะเคลื่อนย้ายสำนักงานให้เข้าไปใกล้ตัวเมืองกรุงเทพฯ ฯ เพื่อเพิ่มโอกาสในการสรรหาคัดเลือกบุคลากรต่อไป

- **สรรหาคณะกรที่เพิ่งจบการศึกษา (New Entry)**

องค์กรที่เน้นการค้นหาคณะกรรุ่นใหม่ที่ไม่จำกัดด้านประสบการณ์แต่เน้นการค้นหาคณะกรที่มี DNA แบบเดียวกัน คือ Sea (Thailand) เน้นการสรรหาคัดเลือกกลุ่มคณะกรจบใหม่ ผ่านการเปิดรับสมัครในโลกออนไลน์ และการจัด Camp พิเศษเพื่อคัดเลือก

- **การสรรหาเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ (Network of Experts)**

องค์กรอีกแห่งที่ไม่เน้นจ้างงานทุกตำแหน่งในการทำหุ่นยนต์ แต่เน้นสร้างเครือข่ายแทน นั่นคือ C.T. Asia Robotics ผู้บริหารองค์กรมีความเชื่อว่าไม่จำเป็นต้องบรรจุทุกฟังก์ชันของการทำหุ่นยนต์ให้อยู่ในองค์กร แต่เชื่อว่าการรู้จักเคารพให้เกียรติผู้เชี่ยวชาญ ดังเช่น ที่เล่าไปให้เกียรติและเคารพขงบัง เป็นสิ่งที่จำเป็นกับองค์กรแห่งนี้ โดยมีมุมมองว่า ผู้เชี่ยวชาญที่จะผลิตฟังก์ชันต่าง ๆ ของ หุ่นยนต์หนึ่งตัวขึ้นมาั้น กระจายอยู่ทั่วทุกสารทิศในประเทศไทย ดังนั้น ผู้นำองค์กรจึงควรรู้จักไปเยี่ยมคารวะ และเชิญคนเหล่านี้เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรในห้วงเวลาที่จำเป็น เพื่อให้เกียรติคนกลุ่มที่มีคุณสมบัติเพียบพร้อม แต่ฝังตัวอยู่กับองค์กรที่ไม่มีใจขอให้เขาได้สร้างสรรค์ผลงาน ธุรกิจเจ้าของคนเดียว เช่น ฟาร์มมะเขือเทศ ตะขอบฟ้า ก็มีแนวคิดด้านคนคล้ายกับ C.T. Asia Robotics ในเรื่องการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ โดยมีการจัดตั้งเครือข่าย Thai Smart Farmers Networking เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรรุ่นใหม่มีการศึกษา แบ่งปันและแลกเปลี่ยนความรู้ร่วมกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มเกษตรกรไทยรุ่นใหม่

## 2) กลยุทธ์การสร้างวิสัยทัศน์ร่วม ผ่านกลไกการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร

บริบทการแข่งขันในอุตสาหกรรมศักยภาพ ต้องอาศัยความรวดเร็ว แม่นยำ และเฉียบคมในการดำเนินธุรกิจ การสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Vision) เป็นจุดหมายสำคัญที่เมื่อสร้างให้เกิดขึ้นได้แล้ว การเลื่อนไหลของความคิด การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การลงมือปฏิบัติ และผลลัพธ์ที่เกิดจากการส่งมอบคุณค่าที่ลูกค้าต้องการได้อย่างถูกต้อง จะหลั่งไหลออกมาจากบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และยั่งยืน ซึ่งงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ค้นพบว่าองค์กรในกลุ่มอุตสาหกรรมศักยภาพมีรูปแบบในการสร้าง Shared Vision ผ่านกลไกของการบริหารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร ดังนี้

- **กลไกการเรียนรู้จากภายนอก**

เทคโนโลยีที่ร่ายล้อมบุคลากรในกลุ่มอุตสาหกรรมที่หมุนเร็ว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรต้องค้นหาเครื่องมือที่เด็ดขาดในการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้ก้าวทันกับสถานการณ์โลก และบริบทของธุรกิจอยู่เสมอ โดยต้องออกแบบให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะวิธีการเรียนรู้ของบุคลากร

**Certified Training - KUKA (Thailand)** เลือกใช้วิธีการส่งบุคลากรไปอบรมในทักษะ ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติ และดำเนินการอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ

**Bite Site Learning** – Humanica เลือกการเรียนรู้ในรูปแบบ Micro Learning ผ่าน Mobile Devices ย่อยเนื้อหาให้ทำความเข้าใจได้ง่ายในระยะเวลาจำกัด ผ่านรูปแบบการเรียนรู้ที่สนุก ทำเป็น infographic / clip เรียนไม่กั่นาที

**Expo – REPCO และ AMWs** เลือกใช้วิธีส่งบุคลากรไปเข้าร่วมงาน Expo ด้านหุ่นยนต์ เพื่อการเรียนรู้ติดตามให้เท่าทันแนวโน้มทางเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อบริหารธุรกิจขององค์การ

- **กลไกการเรียนรู้จากผู้บริหาร**

การสื่อสารให้บุคลากรได้เห็นถึงปณิธาน ความตั้งใจ ทิศทางระยะยาวขององค์การ และแนวทางการทำงานที่คาดหวัง ผ่านการเรียนรู้จากผู้บริหาร เช่น กรณีของ C.T. Asia Robotics ที่ผู้ก่อตั้งมักวางให้บุคลากร และสื่อมวลชนได้ทราบถึงปณิธานในการสร้างนวัตกรรมของชาติไทยในรูปแบบของหุ่นยนต์ดินสอดำ การนำหุ่นยนต์ไปขายต่างประเทศในเมืองแห่งหุ่นยนต์อย่างประเทศญี่ปุ่น เป็นการทำให้บุคลากรรู้สึกมีส่วนร่วมไปกับวิสัยทัศน์อันยิ่งใหญ่ขององค์การก่อเกิดเป็นแรงบันดาลใจในการผลิตออกผลงานตามมาภายหลัง เช่นเดียวกับ ชาวละออเกษักซ์ที่สื่อสารให้บุคลากรตระหนักเสมอว่า ผลผลิตขององค์การที่ถูกนำออกสู่ท้องตลาดต้องผ่านการวิจัยอย่างเข้มข้น และผ่านมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

อีกรูปแบบในการเรียนรู้จากผู้บริหารองค์การ คือ “การดำรงตนให้เป็นตัวอย่าง” เกิดขึ้นได้กับผู้บริหารในทุกระดับ ดังกรณีของ GranMonte ที่ผู้ร่วมก่อตั้งได้สอนให้ลูกซึ่งต่อมาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาองค์การได้เรียนรู้จากตัวอย่าง ผ่านแนวคิด Live-by Example สอดคล้องกับแนวทางการเป็นหัวหน้าที่ดีของบุคลากรในสายงานหลักของ Sea (Thailand) ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติของการทำงาน คือ การเป็นหัวหน้าที่ดีขององค์การแห่งนี้ ต้องแก้ปัญหาให้ลูกทีมได้ ต้องทำให้สมาชิกในทีมได้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาใหญ่ ๆ ที่กระทบกับผลลัพธ์ของทีมซึ่งส่งผลต่อผลงานรวมขององค์การได้

- **กลไกการเรียนรู้จากการปฏิบัติ**

การเตรียม “ห้องทดลอง” ในเชิงสัญลักษณ์ และในเชิงกายภาพ เป็นวิธีการสำคัญที่ทำให้เกิดประสิทธิผลสูง เห็นผลลัพธ์ในเชิงประจักษ์แล้วให้แก่องค์การ 2 แห่ง ได้แก่ REPCO และ AMWs โดยองค์การทั้ง 2 แห่งนี้ ได้มอบหมายโจทย์การพัฒนาหุ่นยนต์โดยมาพร้อมกับทรัพยากรที่สื่อสารกับบุคลากรว่า มีเวลา อุปกรณ์ โจทย์ และพื้นที่ทดลองให้ แต่มีกรอบที่จำกัด เพื่อให้บุคลากรได้ริเริ่ม ทดลอง สร้างสรรค์ทุกระบบที่จะประกอบขึ้นเป็น Robotics Solutions ที่สามารถต่อยอดในเชิงพาณิชย์ และเป็นอนาคตขององค์การได้

ผ่านการใช้เทคนิคการถอดกลไกทางวิศวกรรม หรือ Concurrent Engineering หรือผ่านเทคนิค Scrum ในสายของ Programmer

### • กลไกการเรียนรู้จากการตั้งเป้าหมายร่วมกัน

รูปธรรมหนึ่งที่ใช้ในการกำหนดทิศทางร่วมกันกับบุคลากร คือ เรื่องผลลัพธ์การปฏิบัติงานที่คาดหวัง ผ่านกลไกการออกแบบระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการพัฒนา โดยข้อค้นพบสำคัญในการตั้งเป้าหมายร่วมกันของบุคลากรและองค์กร แบ่งออกเป็น 3 วิธีการ ดังนี้

**KPIs ของทีม** – องค์กรชั้นนำที่ก้าวไปสู่การเป็นผู้ผลิต Deep Technology ระดับชาติทั้ง AMWs, REPCO และ C.T. Asia Robotics เลือกใช้กลไกการประเมินผลแบบทีมกับกลุ่มบุคลากรที่เป็นสายงานหลักด้านหุ่นยนต์ เพราะมีฐานคิดว่า ผลลัพธ์ปลายทาง เป็น Robotics Solutions ที่ไม่ใช่ผลงานของใครคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น หากเลือกการประเมินผลเฉพาะบุคลากรอาจสร้างผลกระทบเชิงลบให้กับทีมมากกว่า อีกทั้งในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถวัดผลในเชิงตัวเลขได้อย่างชัดเจน

**KDIs (Key Development Indicators)** เป็นรูปแบบหนึ่งในการเรียนรู้จากการตั้งเป้าหมายร่วมกัน การกำหนดสิ่งที่ต้องทำร่วมกันทั้งผลงานและประเด็นที่ต้องพัฒนา หรือ Need to be Done ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากบริษัท Sea (Thailand) โดยในแต่ละปีบุคลากรจะมีการตั้งเป้าหมายในการพัฒนางาน และพัฒนาความสามารถร่วมกับบุคลากร และมีการประเมินผลงานทุกครึ่งปี หรือเรียกว่า Mid-Year Discussion โดยเน้นการค้นหาว่าผลงานได้ถูกพัฒนาไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ หากมีส่วนใดยังขาดตกบกพร่อง หรือไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ บริษัทจะเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เสนอความคิดเห็นถึงแนวทางการพัฒนาเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย หรือบุคลากรอาจอยากเปลี่ยนเป้าหมายประเด็นการพัฒนา และทางองค์กรจะร่วมกับบุคลากรในการปรับเป้าหมายให้สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ร่วมกัน

**OKR (Objective Key Result)** ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากกรณีของบริษัท CORO Field บริษัทนี้ใช้ OKR เป็นแนวทางการกำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันกับบุคลากร ให้เป็นไปตามทิศทางที่องค์กรต้องการ บนฐานคิดที่ว่า “คนเก่งทุกคนบนโลกไม่ชอบโดนสั่ง หากต้องการให้บุคลากรทำงานตามเป้าหมาย ต้องให้บุคลากร set เป้าหมายขึ้นมาเอง”

### 3) กลยุทธ์การส่งเสริมการทำงานเป็นทีมจัดการตนเอง (Self-managed team)

การบริหารจัดการคนในอุตสาหกรรมศัลยกรรม S-Curve ต้องการรูปแบบการทำงานที่มีความคล่องตัวสูง มีความยืดหยุ่น พร้อมทั้งจะเรียนรู้ พัฒนาและปรับเปลี่ยนความคิดและแนวทางการทำงานได้ตลอดเวลา ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการคนในองค์กรที่มีความซับซ้อน ใหญ่โต ที่เต็มไปด้วยสายการบังคับบัญชาหลายชั้น ไม่สามารถตอบโจทย์โลกยุค 4.0 ที่ต้องแข่งขันกับ economy of speed ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม ความต้องการลูกค้า คู่แข่งขันและความก้าวหน้าแบบก้าวกระโดดของเทคโนโลยี ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดการส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่สามารถจัดการตนเอง เช่น

- **Start-up** ในองค์กร ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากกรณีของบริษัท REPCO ซึ่งได้รับนโยบายจากบริษัทแม่คือ SCG ที่ต้องการให้หน่วยธุรกิจต่าง ๆ สร้างนวัตกรรม และการพัฒนาตัวแบบทางธุรกิจใหม่ ๆ (Business model innovation) ด้วยเหตุนี้ Start-up ในองค์กรจึงเป็นรูปแบบการบริหารจัดการคนในองค์กรแบบหนึ่งที่ทำให้บุคลากรมีความอิสระ คล่องตัวและยืดหยุ่นในการทำงานสูง จนสามารถสร้างนวัตกรรมหุ่นยนต์ขึ้นมา กลายเป็นอีกธุรกิจหนึ่งของ SCG
- **Agile team** ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากกรณีของบริษัท REPCO เช่นกัน กล่าวคือนอกจากการเป็น Start-up ในองค์กรแล้ว สไตล์การบริหารจัดการ ต้องการการทำงานเป็นทีมเล็กที่คล่องตัว พร้อมทั้งจะทำงานเป็นเครือข่ายกับลูกค้า และตอบโจทย์ลูกค้าให้เร็วที่สุด REPCO จึงประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการโครงการแบบ Agile
- **หน่วยซีล (Seal)** ในองค์กร ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากกรณีของบริษัท Auto Motion Work (AMW) เนื่องจาก บริษัทแห่งนี้ต้องการคนทำงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ มีความคิดที่ทันสมัย สามารถที่จะเข้าพบและเรียนรู้ปัญหา (Pain point) ของลูกค้า แล้วนำมาหาทางออก (Solution) ด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องมีทีมเล็ก ๆ ที่มีความคล่องตัวสูง ปฏิบัติอย่างรวดเร็วเฉียบขาด แบบหน่วยซีล
- **ทีมเกรด A** ผู้วิจัยพบวิธีการนี้จากกรณีของบริษัท Coro field ซึ่งบริษัทแห่งนี้ มีการแบ่งทีมเป็น 3 ทีม คือ ทีมเกษตร (ดูแลฟาร์ม) ทีมเชฟ (Chef) (ดูแลภัตตาคาร) และ ทีมการตลาด บริษัทใช้นโยบายหาคนที่เก่งระดับเกรด A มาบริหารและทำงานในแต่ละทีมด้วยจำนวนคนที่ไม่มาก (ทีมละ 10-25 คน) ไม่เน้นระบบ แต่เน้นให้มีคนเก่งที่มีความเก่งระดับ “ทีมชาติ” มาบริหารจัดการทีมด้วยตัวเอง ส่วนเจ้าของกิจการบริหารจัดการโดยใช้เครื่องมือการจัดการ OKR (Objective Key Result) ที่ได้กล่าวไว้แล้วเบื้องต้น

## 6. บทสรุป

เมื่อโลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรม 4.0 ประเทศไทยกำลังมุ่งหน้าเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 องค์กรไทยต้องปรับตัวทั้งด้านแนวความคิดและแนวทางการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ การพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การในอุตสาหกรรมศัลยกรรมทันตกรรมไทยแลนด์ 4.0 จึงมีความสำคัญจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การในอุตสาหกรรมศัลยกรรมทันตกรรมไทยแลนด์ 4.0 ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารระดับสูงจากองค์กรที่อยู่ในอุตสาหกรรมศัลยกรรมทันตกรรมจำนวน 11 องค์กร ผลการศึกษาที่พบ คือ การประจักษ์ถึงความพยายามของบรรดาองค์กรธุรกิจเอกชนที่จะบริหารจัดการบุคลากรและองค์การเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบทั้งในแง่การพัฒนากลยุทธ์ทางธุรกิจที่หลากหลาย การกำหนดค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ใหม่ในโลกยุค 4.0 และการบริหารจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและองค์การในรูปแบบใหม่ๆ ดังที่ได้นำเสนอโดยสังเขปในบทความชิ้นนี้เบื้องต้น โลกยุคใหม่ ไทยแลนด์ 4.0 ยังอยู่ในช่วงรุ่งอรุณ การศึกษาวิจัยชิ้นนี้ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น

ของการเปลี่ยนแปลง องค์กรที่ใช้เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้เป็นกลุ่มเพียงจำนวนหนึ่ง การพัฒนาองค์ความรู้ด้านนี้ ยังจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยและพัฒนาเพิ่มเติมทั้งในเชิงคุณภาพ และปริมาณต่อไป อย่างไรก็ตามการศึกษาวิจัยครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้วิจัยจะได้พัฒนาลงลึกต่อไป

## 7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1 สำหรับกลุ่มกระทรวงทางเศรษฐกิจและหน่วยงานเชิงนโยบายภาครัฐ ควรมีนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรธุรกิจไทยให้มีการสร้างสรรค์นวัตกรรมด้วยการวิจัยและพัฒนาโดยฝีมือบุคลากรชาวไทย

7.2 สำหรับกลุ่มกระทรวงทางเศรษฐกิจและหน่วยงานเชิงนโยบายภาครัฐ ควรมีนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรธุรกิจไทยขนาดเล็กและขนาดกลาง ให้มีการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมทั้งด้านผลิตภัณฑ์ การบริการ และนวัตกรรมเชิงกระบวนการ

7.3 ในกรณีของบริษัทขนาดใหญ่ของไทย กลุ่มกระทรวงทางเศรษฐกิจและหน่วยงานเชิงนโยบายภาครัฐ ควรมีนโยบายและมาตรการที่ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรธุรกิจไทยให้การพัฒนาวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจใหม่ ๆ

7.4 สำหรับกลุ่มกระทรวงทางเศรษฐกิจและหน่วยงานเชิงนโยบายภาครัฐ ควรส่งเสริมการลงทุนของบริษัทข้ามชาติที่มีอุตสาหกรรมขั้นสูงสอดคล้องกับอุตสาหกรรมศักยภาพของประเทศไทย และเน้นมาตรการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้องค์กรไทยและนวัตกรรมชาวไทย

7.5 สำหรับองค์การธุรกิจเอกชน ควรให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การดำเนินธุรกิจที่อยู่บนฐานการพัฒนาขีดความสามารถและการสร้างสรรค์นวัตกรรมโดยภูมิปัญญาขององค์กร

7.6 สำหรับองค์การธุรกิจเอกชน ควรให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นให้เกิดนวัตกรรมอย่างยั่งยืน

7.7 สำหรับองค์การธุรกิจเอกชน ควรให้ความสำคัญกับบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีกลยุทธ์และรูปแบบเอื้อต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรม

7.8 สำหรับองค์การธุรกิจเอกชน ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การแนวนวัตกรรมที่มีวัฒนธรรมองค์กรและแนวทางการทำงานของบุคลากรแบบองค์การนวัตกรรม

## เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ (2561) *ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561-2580*. สืบค้น 1 มีนาคม 2562 จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2560) *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564* สืบค้น 1 มีนาคม 2562 จาก [https://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)

Chandran, Rina and Chen, Sharon (2015). *Move over Thailand: the Philippines is Southeast-Asia's strong man*. Retrieve January 25, 2016, from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-30/move-over-thailand-the-philippines-is-southeast-asia-s-strong-man>.

Denning, Stephen (2018) *The Age of Agile*. New York: AMACOM.

Doerr, John (2018) *Measure What Matter*. Portfolio.

Schwab, Klaus (2017) *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Random House.

Pace, W.R., Smith, P.C. & Mills, G.E. (1991) *Human Resource Development: The Field*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.

World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Summary (New York: Oxford University Press).



## การระดมความคิดเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะ ภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระ พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

วิชัย อุตสาหจิต<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการระดมความคิดเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเอง ที่ได้จากการศึกษาคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ของวิชัย อุตสาหจิต ในปี.ศ. 2560 โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง KJ Method เพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จำนวน 44 คน โดยสามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการนำไปประยุกต์ใช้ได้ 10 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) นโยบายและระบบ (3) วัฒนธรรมองค์กรและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (4) กฎระเบียบและกติกากา (5) การบริหารจัดการ (6) การส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนา (7) การสร้างแรงจูงใจ การให้รางวัล และการลงโทษ (8) การส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และการเจริญสติ (9) ภาวะผู้นำและผู้นำต้นแบบ (10) กิจกรรมเพื่อสังคม

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์, คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: wichai@yahoo.com

## Brainstorming for an Approach to Developing Good leadership Qualities Deriving from Royal Speeches and Addresses of His Late Majesty King Bhumibol Adulyadej

Wichai Utsahajit<sup>1</sup>

### Abstract

This study “Brainstorming for Development Approach of Good Leadership Characteristics According to King Bhumibol Adulyadej’s Royal Speeches and Addresses,” was a continuing study of Wichai Utsahajit’s study of Good Leadership Characteristics According to King Bhumibol Adulyadej’s Royal Speeches and Address in 2017. KJ Method, a Japanese wide brainstorming approach, was used to gather ideas from 44 graduate students who registered in the Leadership Development Course during Summer Semester of 2017 academic year. Findings of the leadership development approach can be classified into 10 categories, namely (1) Vision, (2) Policy and system, (3) Organizational culture and work environment, (4) Rules and regulations, (5) Administration, (6) Learning and development, (7) Motivation, reward and reinforcement, (8) Promotion of Ethics, morality and mindfulness, (9) Leadership and role model, and (10) Corporate social responsibility activities.

---

<sup>1</sup> Associate professor, Graduate School of Human Resource Development, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: wichaiu@yahoo.com

## บทนำ

สืบเนื่องจากการศึกษาวิจัย คุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ของวิจัย อุตสาหกิจ ในปี พ.ศ. 2560 ที่ได้จากการสังเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะภาวะผู้นำจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสจำนวน 89 องค์นับตั้งแต่ปีที่ทรงขึ้นครองราชย์จนถึงปีที่เสด็จสวรรคต ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีต้นแบบนี้ครอบคลุมคุณลักษณะสำคัญสองกลุ่ม ได้แก่ คุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเอง ก้าวด้าน และคุณลักษณะภาวะผู้นำด้านการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นก้าวด้าน และสามารถจับได้แก่ ระดับศีลหรือพฤติกรรม ระดับสมาธิหรือจิตใจ และระดับปัญญา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาต่อยอดเพื่อการระดมความคิดเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะดังกล่าวก้าวด้านที่เป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเอง โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง KJ Method ซึ่งเป็นเทคนิคการระดมสมองแบบกว้างและองค์รวม เพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ลงทะเบียนเรียนในวิชาการพัฒนาภาวะผู้นำ ในภาคการศึกษาที่ 3 ปีการศึกษา 2560 จำนวน 44 คน นำเสนอเป็นแนวทางจากการสังเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปประยุกต์ใช้

### คุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช

จากการประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชที่เกี่ยวข้องกับคุณลักษณะของบุคคลในการพัฒนาตนเอง การทำความเข้าใจและการทำงานร่วมกับผู้อื่น ตลอดจนการทำงานและการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงอย่างดีและเหมาะสมนั้น สามารถสรุปและจัดหมวดหมู่เป็นคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีได้ดังนี้ (วิจัย อุตสาหกิจ, 2560ข; 2561)

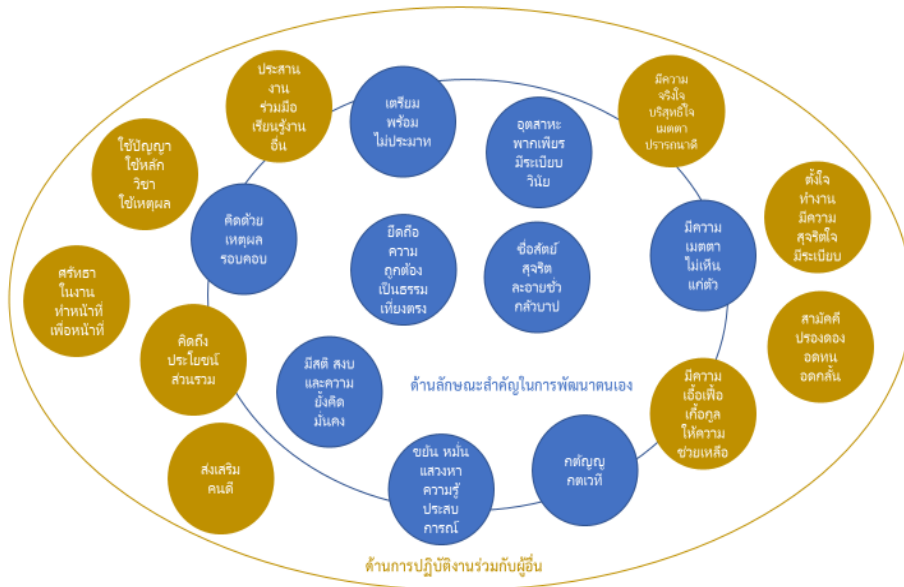
- คุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเอง 9 คุณลักษณะ
- 1) ยึดถือความถูกต้อง เป็นธรรม เที่ยงตรง หมายรวมถึง กล้าหาญและยืนหยัดในความถูกต้อง ตั้งมั่น และปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วน
- 2) อุตสาหะ พากเพียร มีระเบียบวินัย หมายรวมถึง มีวินัยทั้งทางกายและทางใจ ตั้งใจไม่ทอดธุระ ทุ่มใจเข้มแข็ง เหนียว ไม่มั่งง่ายหยาบคายสะเพร่า
- 3) ซื่อสัตย์ สุจริต ละอายชั่ว กลัวบาป หมายรวมถึง สุจริตต่อบ้านเมือง สุจริตต่อประชาชน สุจริตต่อหน้าที่ มีพลังใจ สุจริตทั้งความคิดและการกระทำ เชื่อมมั่นในความดี
- 4) มีความเมตตา ไม่เห็นแก่ตัว หมายรวมถึง เสียสละ ไม่เอาเปรียบ ไม่เบียดเบียนผู้อื่น เอื้อเฟื้อตามฐานะและหน้าที่
- 5) กตัญญูกตเวทী หมายรวมถึง เห็นคุณค่าของคุณความดีที่มีผู้สร้างไว้ และตอบแทนด้วยความตั้งมั่น และศรัทธาในการรักษาและเพิ่มพูนคุณความดี

- 6) ขยัน หมั่นแสวงหาความรู้และประสบการณ์ หมายถึง รู้จักประมาณตน ศึกษาเพิ่มเติมให้เชี่ยวชาญทั้งเชิงลึกและเชิงกว้าง ทั้งทางวิชาการและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นรอบตัว
- 7) มีสติ สงบ และความยั้งคิด มั่นคงทางความคิด หมายถึง มั่นคงในการรักษาจิตใจที่บริสุทธิ์ ตั้งจิตให้สว่างแจ่มใส
- 8) คิดด้วยเหตุผล รอบคอบ หมายถึง ไม่มีอคติ กลั่นกรองอย่างถ่วงถ่วงให้กระจ่างเที่ยงตรง
- 9) เตรียมพร้อม ไม่ประมาท หมายถึง ตระหนักในความวิปริตผันแปรของสถานการณ์รอบตัว เข้าใจว่าชีวิตเรามีทั้งสุขและทุกข์

- คุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการทำความเข้าใจและทำงานร่วมกับผู้อื่น 9 คุณลักษณะ

- 1) ตั้งใจทำงาน มีความสุจริตใจ มีระเบียบ หมายถึง สำรวม มีสัจจะ รับผิดชอบ มีจรรยาบรรณ ไม่ละทิ้งอุดมคติและหลักการ
- 2) มีความจริงใจ บริสุทธิ์ใจ เมตตา ปราบปรามดี หมายถึง ซื่อตรง พร้อมให้ความช่วยเหลือสนับสนุน
- 3) มีความเอื้อเฟื้อเกื้อกูล ให้ความช่วยเหลือ หมายถึง มีมิตรสัมพันธ์ที่ดี มุ่งดีมุ่งเจริญ
- 4) ประสานงาน ร่วมมือ เรียนรู้จากคนอื่น หมายถึง ไม่แย้งประโยชน์ ไม่แย้งความชอบ คิดแตกต่างได้แต่ทำงานสอดคล้องกัน
- 5) สามัคคี ประองตอง อดทน อดกลั้น หมายถึง ร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาหรือสิ่งชั่วร้าย ไม่โต้เถียงเพื่อเอาแพ้เอาชนะ
- 6) ส่งเสริมคนดี หมายถึง ให้การสนับสนุนคนดีเพื่อเป็นผู้นำหรือผู้แสดงความสามารถในการมีส่วนช่วยสร้างสรรค์สิ่งดีงาม
- 7) ใช้ปัญญา ใช้หลักวิชา ใช้เหตุผล หมายถึง สุขุมรอบคอบ ใช้หลักการ
- 8) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม หมายถึง ลดการคิดถึงประโยชน์ส่วนตัว คิดถึงความมั่นคงของส่วนรวมหรือของประเทศชาติ
- 9) ศรัทธาในงาน ทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ หมายถึง ปิดทองหลังพระ จริงใจและบริสุทธิ์ใจในงานที่ทำ

เมื่อพิจารณาคุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเอง 9 ด้าน และด้านการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น 9 ด้าน สามารถนำมาสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้



จากแผนภาพสามารถอธิบายได้ว่า คุณลักษณะภาวะผู้นำทั้ง 18 ด้านมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้ทุกคนโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานและผู้มีหน้าที่ในการนำหน่วยงาน องค์กร ชุมชน และประเทศ สามารถพัฒนาและนำตนเอง ปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น และแสดงภาวะผู้นำได้อย่างเหมาะสม โดยคุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเองและด้านการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นทุกด้านมีส่วนเกี่ยวเนื่องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน มิได้แยกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น คุณลักษณะภาวะผู้นำด้านลักษณะสำคัญในการพัฒนาตนเองด้านมีความเมตตา ไม่เห็นแก่ตัว ด้านกตัญญูกตเวที ด้านขยัน หมั่นแสวงหาความรู้ ประสบการณ์ ด้านคิดด้วยเหตุผล รอบคอบ และด้านเตรียมความพร้อม ไม่ประมาท มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น และคุณลักษณะภาวะผู้นำด้านการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น ด้านมีความจริงใจ บริสุทธิ์ใจ เมตตา ปรารณชาติ ด้านมีความเอื้อเฟื้อ เกื้อกูล ให้ความช่วยเหลือ ด้านคิดถึงประโยชน์ส่วนรวม ด้านประสานงาน ร่วมมือ เรียนรู้งาน มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตนเองด้วยเช่นกัน

### เทคนิคการระดมสมอง KJ Method

เทคนิคการระดมสมองแบบ KJ Method เป็นเทคนิคการระดมสมองแบบกว้างและองค์รวม คิดค้นโดยอาจารย์จากมหาวิทยาลัยชิบะ ในประเทศญี่ปุ่น ที่มีชื่อว่า Kawakita Jiro (IdeaConnection, 2019; PM, 2019; UIE, 2019) ซึ่งเป็นวิธีการที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของสมาชิกในองค์กร ที่ต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง และ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่สนใจ โดยใช้การบันทึกข้อความที่สมาชิกมีข้อคิดเห็นลงในกระดาษบันทึกเล็ก ๆ ที่สะดวกในการนำมาใช้ในการจัดหมวดหมู่ของข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบโครงสร้างที่เข้าใจง่าย สะดวกในการสื่อสาร โดยสมาชิกในกลุ่ม/องค์กรมีส่วนร่วมในการจัดทำข้อมูลและแสดงข้อคิดเห็น

อย่างอิสระ การรวบรวมข้อมูลไม่มีการกำหนดประเด็นหัวข้อย่อยต่าง ๆ ก่อนล่วงหน้า เพื่อป้องกันการชี้้นำให้สมาชิกคิดไปในทางใดทางหนึ่ง

ขั้นตอนการทำ KJ Method ประกอบด้วย 14 ขั้นตอน (วิชัย อุตสาหจิต, 2560ก) ได้แก่

- (1) Introduction to KJ Method เป็นการแนะนำเทคนิควิธีการในการทำงานด้วย KJ Method เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจพอสังเขปที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปสู่ผลสำเร็จของการระดมความคิดเห็นจากสมาชิก
- (2) Organize Small Group เป็นการจัดกลุ่มสมาชิกออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ ให้มีขนาดที่เหมาะสม (ประมาณ 5-7 คน) ที่จะนำไปสู่การรวบรวมข้อคิดเห็นตามหัวข้อที่สนใจ
- (3) Explain the Theme เป็นการอธิบายหรือชี้แจงประเด็นที่จะระดมสมอง เพื่อช่วยให้สมาชิกในกลุ่มย่อยมีความรู้ ความเข้าใจประเด็นมากขึ้น
- (4) Warm-Up Discussion เป็นการพูดคุยแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์และข้อคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่มย่อยโดยอิสระอย่างเท่าเทียมกัน ในการนำเสนอข้อคิดเห็นของแต่ละคนนั้น สมาชิกจะต้องรับฟังและงดเว้นการวิพากษ์วิจารณ์ ที่จะนำมาซึ่งการยับยั้งไม่ให้สมาชิกกล้าแสดงออก โดยไม่ต้องหาข้อสรุปหรือข้อยุติใด ๆ
- (5) Write Down Labels เป็นการลงมือเขียนข้อคิดเห็นที่สมาชิกแต่ละคนเห็นว่ามีความสำคัญต่อประเด็นที่กำลังสนใจลงในกระดาษสติ๊กเกอร์ให้ครบจำนวนที่ได้รับ (ประมาณ 5-7 ใบเป็นอย่างน้อย) โดยข้อคิดเห็นนั้น ๆ ต้องไม่ใช่การรวมเอา หลายๆ ข้อคิดเห็นมาอยู่ด้วยกัน คือมีประเด็นหลักสำคัญประเด็นเดียว ไม่ยาวจนเกินไป และไม่สั้นจนไม่เข้าใจ
- (6) Gather and Deal Labels เป็นการรวมกระดาษสติ๊กเกอร์จากสมาชิกทุกคนคนในกลุ่ม หลังจากที่มีสมาชิกทุกคน บันทึกข้อคิดเห็นของตนเองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้นำข้อคิดเห็นเหล่านั้นวางผสมรวมกัน จากนั้นแจกจ่ายให้กับสมาชิกทุกคนในกลุ่มคนละเท่า ๆ กัน
- (7) Group Labels เป็นการนำบันทึกข้อคิดเห็นทั้งหมดนั้นมาจัดกลุ่มให้เป็นหมวดหมู่ ตามเนื้อหาที่เป็น ข้อคิดเห็นร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มเห็นสมควร โดยนำบันทึกที่ตนเองได้รับมาอ่านให้สมาชิกในกลุ่มฟังครั้งละแผ่นแล้ว หมุนเวียนให้สมาชิกรายต่อไปอ่านบันทึกที่มีอยู่ในมือให้สมาชิกฟัง และลงความเห็นเพื่อจัดกลุ่ม ทำเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะครบทุกใบ มีเงื่อนไขว่า ประเด็นจากข้อความที่เขียนที่คล้ายกันหรือเป็นไปในทำนองเดียวกัน จัดไว้เป็นกลุ่มเดียวกัน ประเด็นจากข้อความที่เขียนที่มีเนื้อหาต่างกัน จัดไว้แยกกลุ่มกัน และประเด็นจากข้อความใด ๆ ที่ไม่สามารถจัดเข้ากลุ่มตามหมวดหมู่ได้ ให้จัดแยกไว้ต่างหาก
- (8) Make Door Plates เป็นการกำหนดหัวข้อเรื่องของกลุ่มข้อมูลที่ถูกจัดกลุ่มไว้เป็นหมวดหมู่
- (9) Repeat Steps 6-8 เป็นการทำซ้ำขั้นตอนที่ 6-8 อีกครั้ง โดยจัดกลุ่มตามประเด็นของหัวข้อเรื่องที่เขียนกำกับไว้ในขั้นตอนที่ 8 แล้วเขียนหัวข้อเรื่องระดับที่สองที่เป็นหัวข้อใหญ่ขึ้นอีกหนึ่งระดับ โดยใช้หลักการเดียวกับขั้นตอนที่ 7

- (10) Layout เป็นการกำหนดแผนผังหรือโครงสร้างของกลุ่มความคิดเห็นที่กลุ่มเห็นว่าเหมาะสมจากขั้นตอนที่แล้ว ขั้นตอนนี้กลุ่มจะใช้ภาพตามจินตนาการของกลุ่มเพื่อช่วยอธิบายข้อคิดเห็นเหล่านั้นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น
- (11) Illustration เป็นการระบุนวามเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ของกลุ่มข้อคิดเห็นกลุ่มต่าง ๆ ในลักษณะต่าง ๆ กัน ประกอบด้วย 1) ความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลต่อกัน แสดงด้วยการใช้ลูกศร 2) ความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน แสดงด้วยการใช้ลูกศรสองหัว 3) ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในระดับเดียวกัน แสดงด้วยเส้นตรงสองเส้นขนานกัน 4) ความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันหรือตรงกันข้ามกัน แสดงด้วยลูกศรหัวเปิดสองหัว 5) ไม่ทราบความสัมพันธ์ที่แน่ชัดหรือยังไม่สามารถระบุได้ แสดงด้วยเส้นตรงเส้นเดียว
- (12) Presentation เป็นการนำเสนอผลงานที่ได้ต่อกลุ่มผู้ร่วมเรียนรู้
- (13) Q & A เป็นขั้นตอนการตั้งคำถาม และตอบข้อซักถามต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการระดมสมอง
- (14) Write Report เป็นการนำผลงานทั้งหมดมาบันทึกและจัดทำรายงานเพื่อสรุปประเด็นทั้งหมด

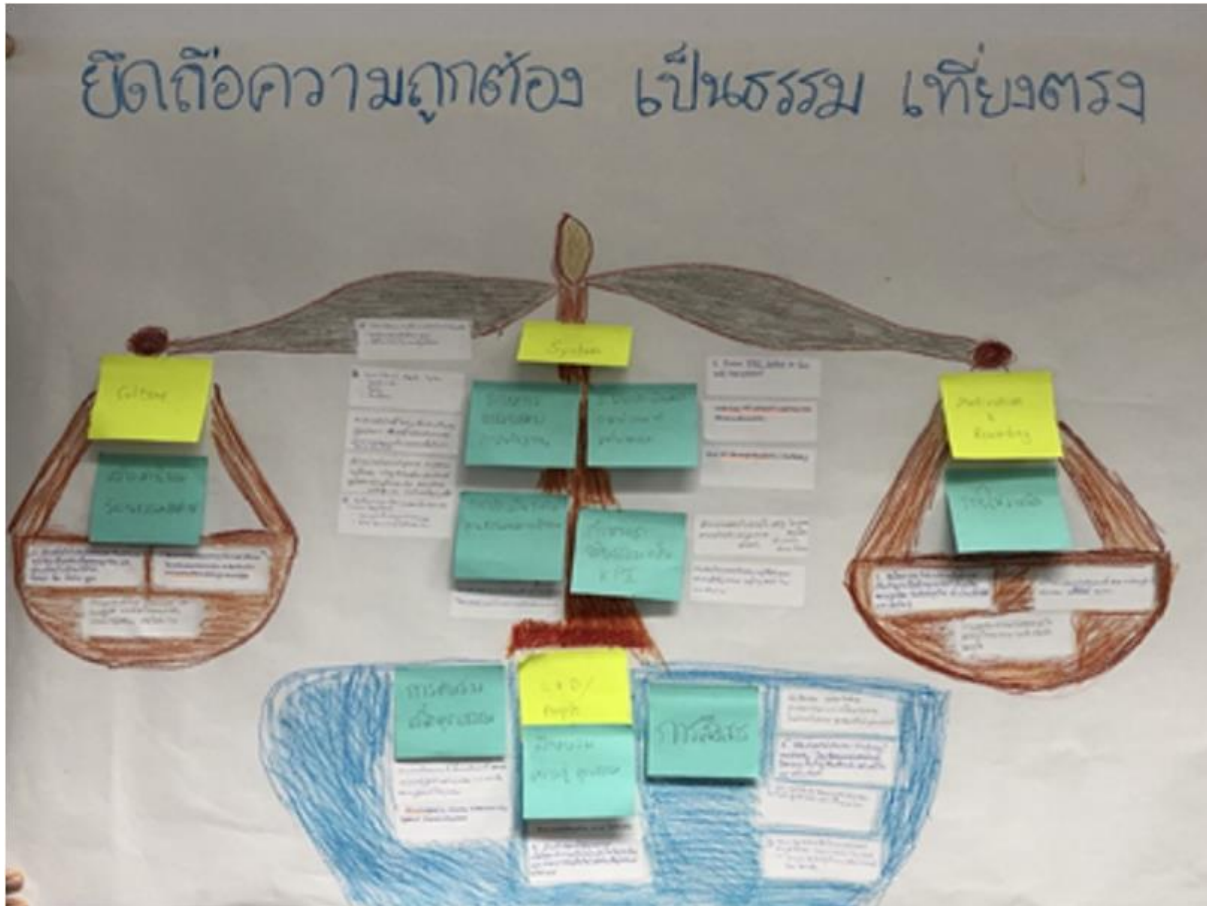
### กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ใช้เทคนิค KJ Method ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยเก็บจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาปริญญาโท คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ลงทะเบียนเรียนในวิชาการพัฒนาภาวะผู้นำ ในภาคการศึกษาที่ 3 ปีการศึกษา 2560 จำนวน 44 คน แบ่งออกเป็น 9 กลุ่ม กลุ่มละ 5 คน 8 กลุ่ม และกลุ่มละ 4 คน 1 กลุ่ม เพื่อแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะถึงแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีด้านการพัฒนาตนเองทั้ง 9 ประการในบริบทขององค์กร โดยการดำเนินการกิจกรรมการระดมสมองนี้ทำในช่วงของคาบเรียนสุดท้าย หลังจากที่นักศึกษาได้เรียนรู้แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ ตลอดจนแนวทางการประยุกต์ใช้แล้ว

### ผลการวิจัย

เนื้อหาส่วนของผลการระดมสมองสามารถนำเสนอได้ตามคุณลักษณะทั้ง 9 ประการดังนี้

- (1) ยึดถือความถูกต้อง เป็นธรรม เที่ยงตรง (นำเสนอด้วยภาพตาชั่ง)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- System
  - ระบบการตรวจสอบการทำงาน
    - มีระบบติดตาม วิเคราะห์พฤติกรรมของพนักงาน เพื่อพิจารณาความเสี่ยงต่อการเกิดพฤติกรรมทุจริต ใช้เทคโนโลยีและระบบมาตรฐานการทำงาน
  - ระบบการประเมินผลการทำงานที่เที่ยงตรง
    - มีระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานที่เที่ยงตรงและโปร่งใส
  - การประเมินระดับคุณธรรมของพนักงาน
    - มีระบบติดตามและประเมินพฤติกรรมการทำงานที่พึงประสงค์ของพนักงาน
  - การกำหนดจริยธรรมเป็น KPI
    - กำหนดพฤติกรรมการทำงานที่พึงประสงค์เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับแต่ละตำแหน่งงาน



- Culture
  - สร้างค่านิยม วัฒนธรรมองค์กร
    - ส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานที่กล้ายืนหยัดในความถูกต้อง กำหนดเป็นค่านิยมองค์กร
- Motivation and rewarding
  - การให้รางวัล
    - ส่งเสริม ให้รางวัล และประกาศเกียรติคุณบุคลากรที่มีพฤติกรรมการทำงานที่ยึดถือความถูกต้อง ซื่อตรง
- Learning and development / people
  - การให้ความรู้เรื่องคุณธรรม
    - จัดกิจกรรมให้ความรู้เรื่องคุณธรรมและพฤติกรรมการทำงานที่พึงประสงค์
  - ฝึกอบรมความรู้ คุณธรรม
    - ฝึกอบรมด้านจรรยาบรรณของการทำงานในแต่ละวิชาชีพ การตัดสินใจเชิงจริยธรรม
  - การสื่อสาร
    - จัดกิจกรรม orientation, coaching, mentoring ที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมการทำงานที่ยึดถือความถูกต้อง ซื่อตรง ใช้กระบวนการ feedback ในการทำงานที่จริงใจและสร้างสรรค์

(2) อุตสาหะ พากเพียร มีระเบียบวินัย (นำเสนอด้วยภาพมดเดินขึ้นบันได)

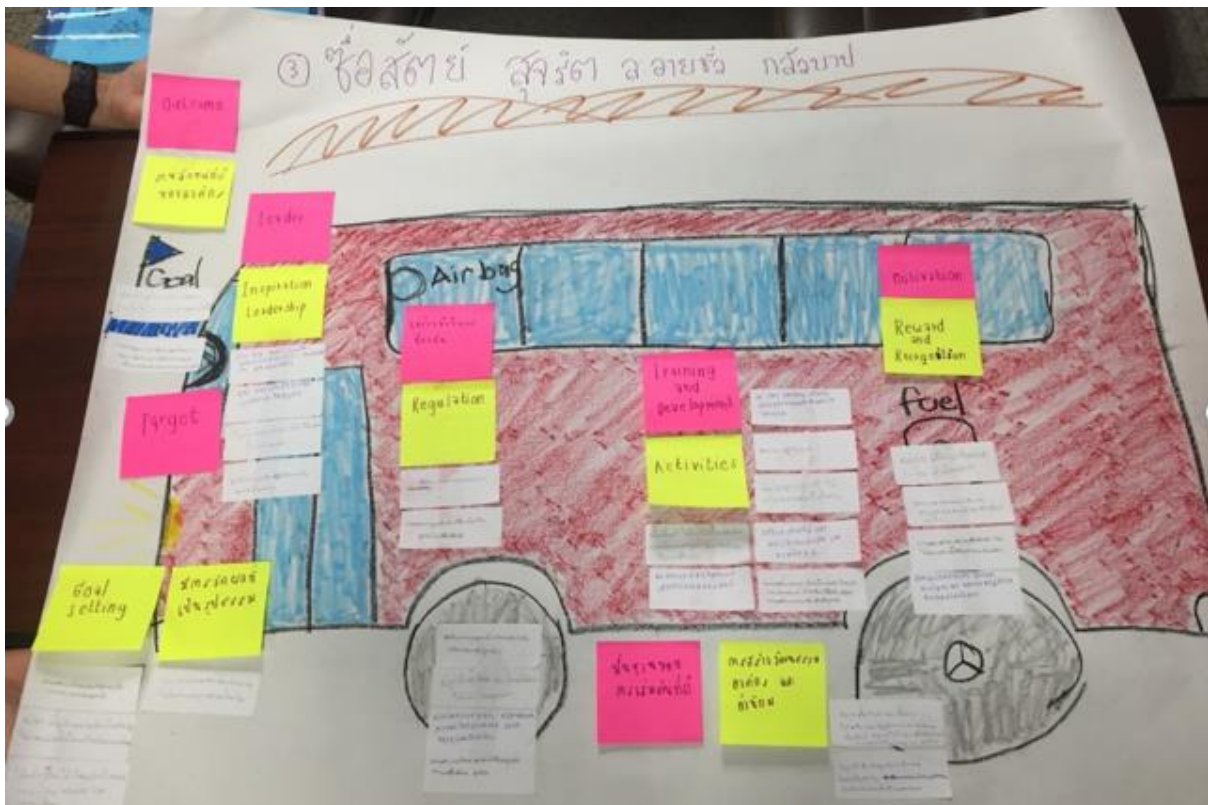


ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- ขั้นที่ 1 คือ training
  - o ปฐมนิเทศ
    - อบรมให้ความรู้พนักงานใหม่ เรื่องการทำงานและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
  - o Training
    - อบรมให้ความรู้พนักงานเรื่องการปฏิบัติงาน การทำงานเป็นทีม ภาวะผู้นำอย่างสม่ำเสมอ
- ขั้นที่ 2 คือ ethics
  - o การเจริญสติ
    - จัดกิจกรรมหรืออนุญาตให้พนักงานเข้าร่วมกิจกรรมการปฏิบัติธรรม การเจริญสติ นั่งสมาธิ

- ชั้นที่ 3 คือ development
  - o พัฒนางาน
    - จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการทำงาน จัดให้มี Learning Center, Leadership Center
  - o พัฒนาคคน
    - จัดกิจกรรมรณรงค์และส่งเสริมจิตสำนึกที่ดี มีความผูกพัน และการทำดีในองค์กร การให้รางวัลคนดี มีความผูกพัน
- ชั้นที่ 4 คือ vision
  - o Culture
    - สร้างและปลูกฝังวัฒนธรรมของการทำความดี มีความผูกพัน
  - o Policy
    - กำหนดนโยบายที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนคนตั้งใจทำงาน มีความผูกพัน

(3) ชื่อสัตย์ สุจริต ละอายชั่ว กลัวบาป (นำเสนอด้วยภาพรถยนต์)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- จุดหมายปลายทาง คือ outcome
  - o ภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร
    - โปร่งใสตรวจสอบได้ องค์กรภายนอกให้การยอมรับ
- ใฝ่หน้ารถ คือ target
  - o Goal setting
    - มีการกำหนดเป้าหมายด้านการทำงานอย่างมีความซื่อสัตย์ สุจริต ทั้งระดับองค์กร หน่วยงาน และบุคคล โดยใช้กระบวนการที่ทุกคนมีส่วนร่วม
  - o มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรม
    - ออกแบบแนวทางและวิธีการวัดผลด้านความซื่อสัตย์ สุจริต และนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม
- พวงมาลัยรถ คือ leader
  - o Inspirational leadership
    - ผู้นำเป็นต้นแบบที่ดี พูดจริง ทำจริง
- ถูกลมนิรภัย คือ เครื่องมือในการป้องกัน
  - o Regulations
    - การกำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบที่เหมาะสม
- ตัวถังรถยนต์ คือ training and development
  - o Activities
    - จัดกิจกรรมเพิ่มพูนความรู้ กิจกรรมพัฒนาทีมและการทำงาน กิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ และกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียน
- ล้อรถ คือ พื้นฐาน
  - o การสร้างวัฒนธรรมองค์กร และค่านิยมองค์กร
    - สร้างและปลูกฝังวัฒนธรรมองค์กร กำหนดค่านิยมและนำไปเป็นกรอบสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง
- เชื้อเพลิง คือ motivation
  - o Reward and recognition
    - ใช้การให้รางวัลและลงโทษอย่างเหมาะสม

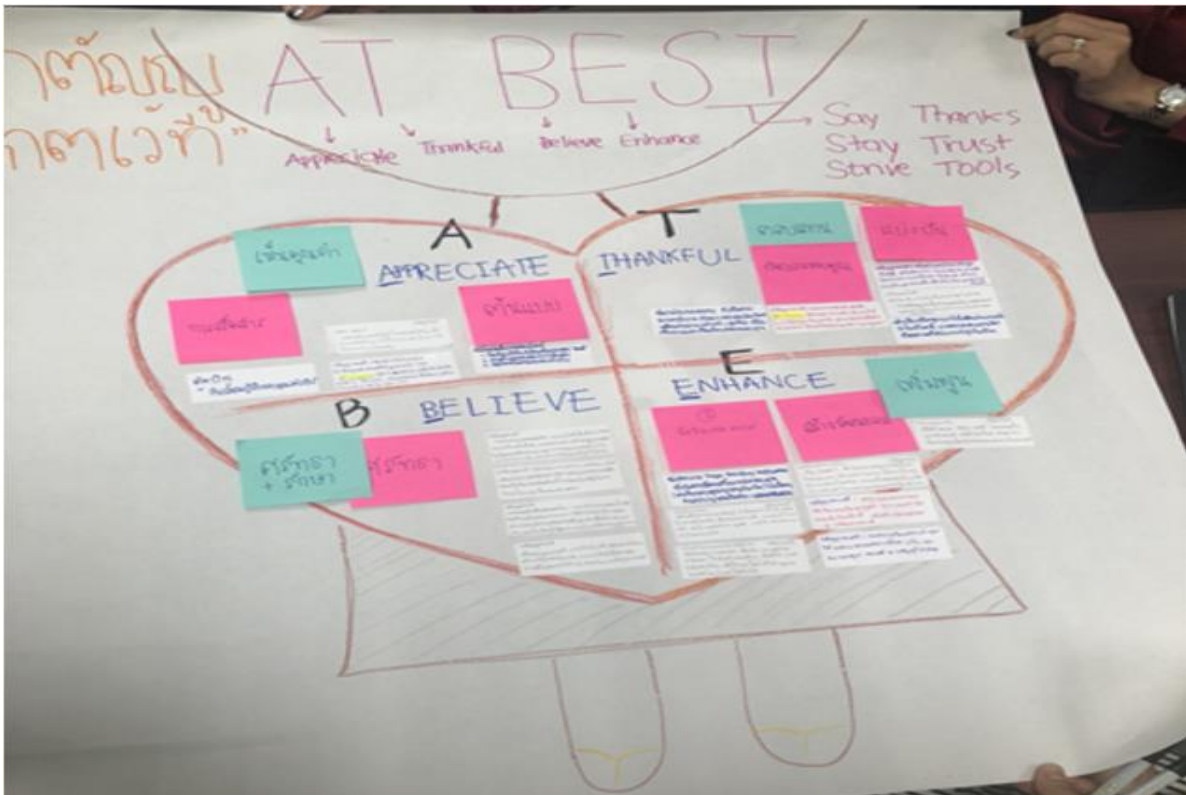
(4) มีความเมตตา ไม่เห็นแก่ตัว (นำเสนอด้วยภาพต้นไม้ของพ่อ-Mercy Tree)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- ส่วนราก คือ motivation
  - o Performance management system
    - ใช้ระบบการประเมินที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมการทำงานเพื่อช่วยเหลือแบ่งปัน กำหนดภาระงานส่วนหนึ่งให้เป็นการแบ่งปันการเรียนรู้
  - o System
    - มีระบบ Internal Audit
  - o Reward
    - ให้รางวัลกับพนักงานที่มีพฤติกรรมการทำงานเพื่อช่วยเหลือแบ่งปันหรือมีจิตอาสา ชื่นชมยกย่องใน Hall of Fame
- ส่วนลำต้น คือ development
  - o Learning and development

- จัดฝึกอบรม service mind ให้ความรู้เรื่องธรรมะกับการทำงาน จัดกิจกรรม การปฏิบัติธรรม เจริญสติ นั่งสมาธิ
  - Leadership
    - กำหนดคุณสมบัติภาวะผู้นำต้นแบบ ส่งเสริมพัฒนาภาวะผู้นำ
  - ส่วนใบ ดอก และผล คือ culture
    - Corporate social responsibility
      - จัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน โครงการจิตอาสาร่วมกับมูลนิธิต่าง ๆ
    - Value
      - สร้างค่านิยมเพื่อการเป็นองค์กรแห่งการแบ่งปัน
    - Mentoring program
      - จัดกิจกรรม Mentoring, Coaching, Buddy พี่ช่วยน้อง
- (5) กตัญญูทเวที (นำเสนอด้วยภาพหัวใจ แบ่งเป็นสี่ห้อง ประกอบด้วย Appreciate, Thank, Believe, Enhance)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- เห็นคุณค่า
  - การสื่อสาร
    - ติดประกาศ ส่งข้อความถึงคนที่ทำความดีหรือมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์
  - ต้นแบบ
    - กิจกรรมค้นหาและส่งเสริมบุคคลต้นแบบด้านการทำความดีหรือมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์
- ตอบแทน
  - กิจกรรมขอบคุณ
    - จัดทำกล่องสำหรับใส่ข้อความขอบคุณเพื่อนร่วมงาน หัวหน้า ลูกน้อง
  - แบ่งปัน
    - แบ่งปันเรื่องราวชีวิตของแต่ละคนเพื่อสร้างความเข้าใจกันและกัน จัดกิจกรรมส่งเสริมการแบ่งปันช่วยเหลือเอื้อเฟื้อกัน
- ศรัทธา และรักษา
  - ศรัทธา
    - ดูแลรักษาบุคคลที่มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ส่งเสริมให้ทุกคนเชื่อว่าหากทำดีในองค์กรก็จะได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม และดูแล
- เพิ่มพูน
  - จัดกิจกรรมอบรม
    - จัดกิจกรรมสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน มุ่งเน้นการขอบคุณในความช่วยเหลือเกื้อกูลที่มีให้กัน
  - สร้างวัฒนธรรม
    - ส่งเสริมให้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่และการขอบคุณเป็นวัฒนธรรมขององค์กร

(6) ขยัน หมั่นแสวงหาความรู้และประสบการณ์ (นำเสนอด้วยภาพ Jigsaw ประกอบด้วย 4 ส่วน)



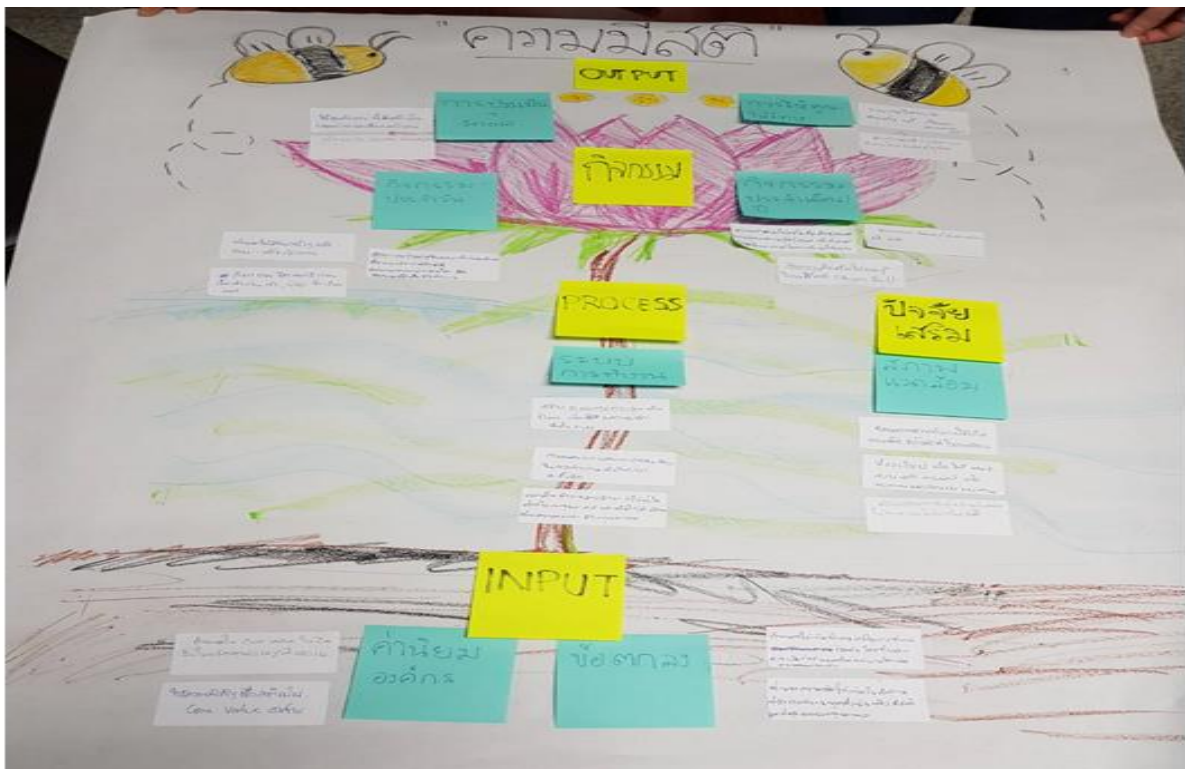
ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- ส่วนที่ 1 คือ ความขยัน
  - ฝึกความขยัน
    - พัฒนาความรู้ความสามารถ และมีระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อให้เกิดวัฒนธรรม “ยิ่งขยัน ยิ่งเจริญ”
- ส่วนที่ 2 คือ ความพอเพียง
  - รู้จักประมาณตน
    - ให้ความรู้เรื่องการวางแผนการใช้จ่าย และเรื่องการออมเงิน จัดโครงการออมเงินจากเงินเดือน
- ส่วนที่ 3 คือ การแสวงหาความรู้
  - ฝึกการเรียนรู้ด้วยตนเอง
    - พัฒนาระบบความคิด จัดกิจกรรม Kaizen ส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์กรตามหลักการ Constructionism



- รู้จักขนขวายหาความรู้ด้วยตนเอง
  - พัฒนาระบบการเรียนรู้แบบ Result-oriented Learning มีหน่วยงาน Content Development ส่งเสริมการเรียนรู้แบบ Active Learning จัดการอบรมเกี่ยวกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ
- เพิ่มพูนการศึกษาหาความรู้ของตนเอง
  - ให้ทุนการศึกษาในสาขาที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการทำงาน จัดกิจกรรมแบ่งปันความรู้หลังเลิกงาน มีระบบ KM และใช้ On-the-Job Training
- ส่วนที่ 4 คือ จริยธรรม
  - ศีลธรรม จริยธรรม
    - จัดกิจกรรมพัฒนาความคิดและให้ความรู้ด้านจริยธรรมในการทำงาน จัดกิจกรรมแบ่งปันความรู้เกี่ยวกับแต่ละศาสนา และเรื่องราวจากประสบการณ์ชีวิต และส่งเสริมประกาศเกียรติคุณพนักงานที่ทำความดี
  - ฝึกเจริญสติเพื่อเพิ่มคุณภาพงานของตนเอง
    - ดำเนินโครงการปฏิบัติธรรม เจริญสติ นั่งสมาธิ จัดกิจกรรมเตรียมความพร้อมก่อนขึ้นสู่อำนาจบริหาร โดยเฉพาะด้านการเจริญสติ และการควบคุมอารมณ์

(7) มีสติ สงบ และความยั้งคิด มั่นคงทางความคิด (นำเสนอด้วยภาพดอกบัวโผล่พ้นน้ำ)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- ส่วนราก คือ input
  - o ค่านิยมองค์กร
    - กำหนดให้เรื่องของคุณธรรม การมีสติ เป็นส่วนหนึ่งของ core value ขององค์กร
  - o ข้อตกลง
    - กำหนดเป็นข้อตกลงร่วมกันในการใช้สติและเหตุผลในการทำงาน
- ส่วนลำต้น คือ process
  - o ระบบการทำงาน
    - สร้างระบบการทำงานที่มีความชัดเจน ใช้เหตุผล มีการทวนสอบ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น
- ส่วนน้ำ คือ ปัจจัยเสริม
  - o สภาพแวดล้อม
    - สร้างสภาพแวดล้อมให้เหมาะสม มีพื้นที่สำหรับการเจริญสติ เช่น ห้องเงียบ
- ส่วนกลีบดอก คือ กิจกรรม
  - o กิจกรรมประจำวัน
    - จัดกิจกรรมการเจริญสติ ก่อน-ระหว่าง-หลัง การทำงาน
  - o กิจกรรมประจำเดือน/ปี
    - จัดกิจกรรมการปฏิบัติธรรม กิจกรรม happy soul
- ส่วนเกสร คือ output
  - o การประเมินและวัดผล
    - ใช้เกณฑ์ด้านสติและคุณธรรมเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกและประเมิน
  - o การให้คุณให้โทษ
    - มีการให้รางวัลหรือยกย่องชมเชยผู้ที่มีพฤติกรรมการทำงานที่เหมาะสม และมีบทลงโทษกับผู้ที่มีพฤติกรรมการทำงานที่ไม่เหมาะสม

(8) คิดด้วยเหตุผล รอบคอบ (นำเสนอด้วยภาพหลอดไฟ)

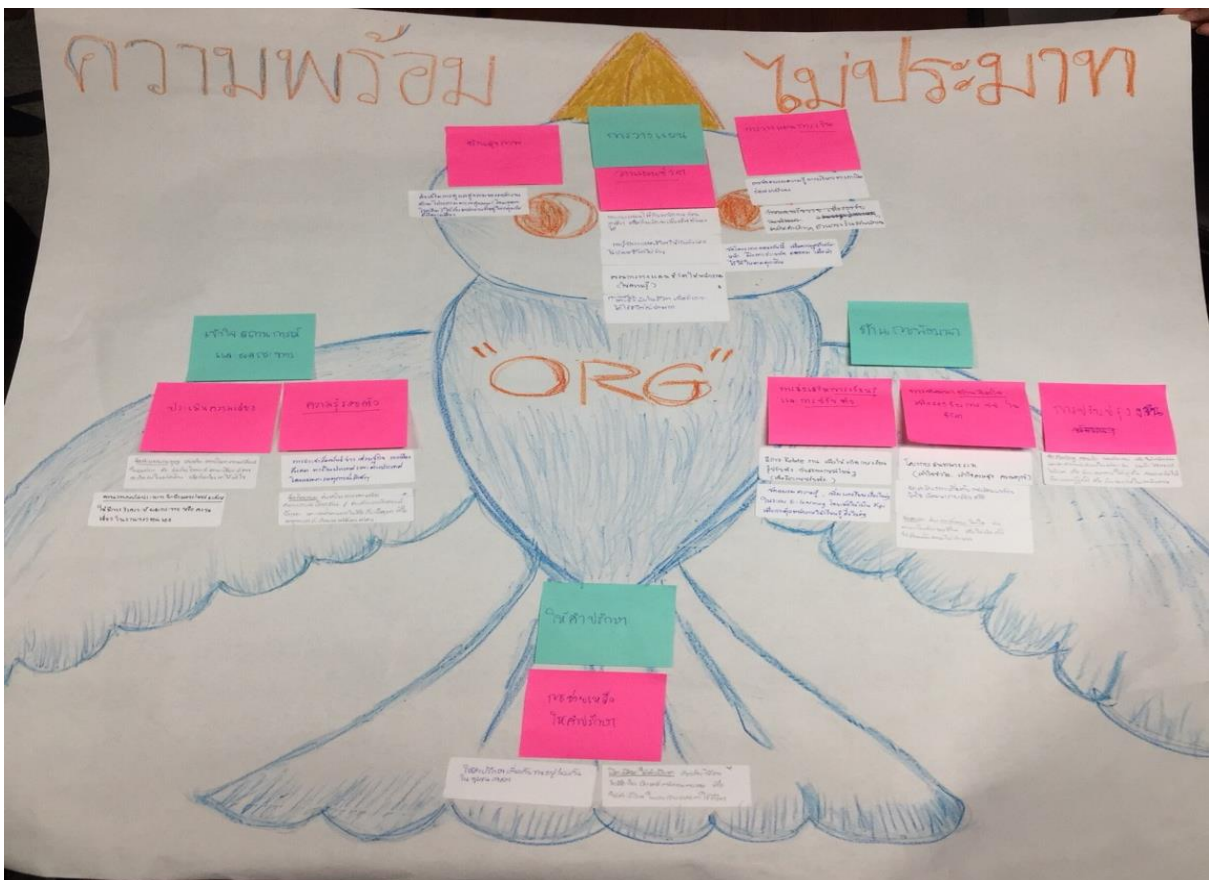


ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- Professional help
  - o Counseling
    - จัดโครงการให้คำปรึกษา ระบบพี่เลี้ยง กิจกรรมสร้าง guru
  - o Coaching and sharing
    - จัดกิจกรรมการสอนงาน การแบ่งปันความรู้
- Innovation
  - o Think out of the box
    - จัดกิจกรรมฝึกทักษะการคิดนอกกรอบ เช่น การใช้ศิลปะ และสุนทรียศาสตร์ ด้านอื่น ๆ เพื่อช่วยในการพัฒนาทักษะการคิด
- Learning and development
  - o Mindfulness
    - จัดกิจกรรมเจริญสติวิปัสสนา กิจกรรมทางศาสนาของแต่ละศาสนา กิจกรรมส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณ

- Training
  - จัดกิจกรรมพัฒนาภาวะผู้นำ กิจกรรมพัฒนาวิธีการแก้ปัญหาาร่วมกันของทีม
- System
  - Rotation
    - มีระบบการหมุนเวียนงาน สลับหน้าที่ เพื่อการสร้างความรู้และความเข้าใจระหว่างกัน
  - Performance management
    - มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน และมีระบบการประเมินที่ดี
- Norm
  - Knowledge management
    - มีระบบการจัดการความรู้
  - Rules and regulations
    - มีกฎกติกาที่ชัดเจน และบังคับใช้อย่างเคร่งครัด

(9) เตรียมพร้อม ไม่ประมาท (นำเสนอด้วยภาพนก)



ประกอบด้วยหัวข้อและประเด็นย่อยดังนี้

- ส่วนหัว คือ การวางแผน
  - ชีวิต
    - ให้ความรู้กับพนักงานเกี่ยวกับการวางแผนชีวิต การกำหนดเป้าหมาย การส่งเสริมให้พนักงานมีวินัยในการดำเนินชีวิต ไม่ประมาท
  - สุขภาพ
    - สนับสนุนและส่งเสริมการดูแลสุขภาพของพนักงาน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง เช่น การตรวจสุขภาพประจำปี
  - การเงิน
    - ให้ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การออมเงินเพื่อเตรียมเกษียณ
- ส่วนปีกซ้าย คือ การเข้าใจสถานการณ์และผลกระทบ
  - การประเมินความเสี่ยง
    - ให้ความรู้ด้านการจัดการความเสี่ยงในการดำเนินชีวิต จัดทำแผน
  - ความรู้รอบตัว
    - ประชาสัมพันธ์ข่าวสารบ้านเมือง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง แลกเปลี่ยนเรียนรู้ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการเตรียมรับมือ
- ส่วนปีกขวา คือ การพัฒนา
  - การส่งเสริมการเรียนรู้และการปรับตัว
    - จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ ใช้ e-learning มีการหมุนเวียนงานเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ
  - การพัฒนาด้านจิตใจเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในชีวิต
    - จัดกิจกรรมพัฒนาจิตใจ เช่น การสันทนาการ การเจริญสติ
  - การปรับปรุง
    - จัดกิจกรรมทบทวนและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการทำงานและการดำเนินชีวิต
- ส่วนหาง คือ การให้คำปรึกษา
  - การช่วยเหลือและการให้คำปรึกษา
    - จัดกิจกรรมให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตและการทำงานร่วมกันในองค์กร และให้ความช่วยเหลือเมื่อจำเป็น

โดยสามารถนำเสนอเป็นตารางสรุปได้ดังนี้

	วิสัยทัศน์	นโยบาย/ ระบบ	วัฒนธรรม องค์กร/ สภาพแวดล้อม	กฎระเบียบ/ กติกากา	การ บริหาร จัดการ	การส่งเสริม การ เรียนรู้ และพัฒนา	การสร้าง แรงจูงใจ/ การให้รางวัล/ การลงโทษ	การส่งเสริม จริยธรรม/ คุณธรรม/ การเจริญสติ	ภาวะผู้นำ/ ผู้นำ ต้นแบบ	กิจกรรม เพื่อสังคม
(1) ยึดถือความถูกต้อง เป็นธรรม เที่ยงตรง		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
(2) อุดสาหกรรม พากเพียร มีระเบียบวินัย	✓	✓	✓			✓	✓	✓		
(3) ซื่อสัตย์ สุจริต ละเอียด ถี่ถ้วน		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
(4) มีความเมตตา ไม่เห็นแก่ตัว		✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓
(5) กตัญญูกตเวที			✓		✓	✓	✓		✓	
(6) ขยัน หมั่นแสวงหาความรู้ และประสบการณ์		✓				✓	✓	✓		
(7) มีสติ สงบ และความยั้งคิด มั่นคงทางความคิด	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓
(8) คิดด้วยเหตุผล รอบคอบ		✓		✓	✓	✓	✓	✓		
(9) เตรียมพร้อม ไม่ประมาท					✓	✓		✓		

จากตารางจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของแนวทางการพัฒนาที่ได้จากกระบวนการระดมสมอง สามารถสรุปและจัดหมวดหมู่ได้เป็น 10 องค์ประกอบด้วยกัน ดังนี้

- (1) วิสัยทัศน์ (2/9) หมายถึง การกำหนดภาพอนาคตและข้อตกลงร่วมกัน
- (2) นโยบายและระบบ (7/9) หมายถึง การมีนโยบายขององค์กรที่ชัดเจน และการมีระบบสนับสนุน ได้แก่ ระบบการจัดการผลการปฏิบัติงาน ระบบการให้คุณให้โทษ และระบบการติดตามและตรวจสอบ
- (3) วัฒนธรรมองค์กรและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (6/9) หมายถึง การสร้างและส่งเสริม วัฒนธรรมการทำงาน ตลอดจนค่านิยมองค์กรที่เหมาะสมชัดเจน เพื่อยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน
- (4) กฎระเบียบและกติกากา (2/9) หมายถึง การกำหนดและการบังคับใช้กฎระเบียบและกติกากาในการทำงานร่วมกันอย่างเหมาะสม
- (5) การบริหารจัดการ (6/9) หมายถึง การบริหารจัดการองค์กรที่มีหลักการและโปร่งใส
- (6) การส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนา (9/9) หมายถึง การจัดกิจกรรมการส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาให้กับบุคลากร ทั้งในรูปแบบของการฝึกอบรม การสอนงาน การหมุนเวียนงาน การจัดการความรู้ และการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในรูปแบบต่าง ๆ
- (7) การสร้างแรงจูงใจ การให้รางวัล และการลงโทษ (8/9) หมายถึง การส่งเสริมและสนับสนุน พฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้วยการสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม ให้รางวัลกับบุคลากรที่มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และลงโทษบุคลากรที่มีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์
- (8) การส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และการเจริญสติ (6/9) หมายถึง การให้ความรู้และการฝึกปฏิบัติ ในด้านจริยธรรม คุณธรรม และจรรยาบรรณในการทำงาน รวมถึงการจัดกิจกรรมด้านศาสนา และการปฏิบัติธรรม เจริญสติวิปัสณากรรมฐาน
- (9) ภาวะผู้นำและผู้นำต้นแบบ (3/9) หมายถึง การกำหนดคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ และดำเนินการสร้าง ส่งเสริม และพัฒนา รวมถึงการค้นหาผู้นำต้นแบบในองค์กร
- (10) กิจกรรมเพื่อสังคม (2/9) หมายถึง การจัดกิจกรรมเพื่อการแบ่งปัน เอื้อเพื่อเพื่อแผ่ แก่สังคม ทั้งภายในและภายนอกองค์กร

โดยหากพิจารณาความเชื่อมโยงขององค์ประกอบของแนวทางการพัฒนาทั้ง 10 กลุ่มดังกล่าวรวมกับการนำเสนอของนักศึกษา สามารถสรุปเป็นภาพจำลองได้ดังนี้



จากภาพข้างต้นเป็นการอธิบายเทียบเคียงกับสถานการณ์การวิ่งเข้าสู่เส้นชัยของนักวิ่งอย่างประสบความสำเร็จ โดย (1) การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรให้ครอบคลุมถึงคุณลักษณะภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ เปรียบเสมือนเป็นเส้นชัยของการวิ่ง เพื่อให้มีเป้าหมายที่ชัดเจน (2) นโยบายและระบบขององค์กร เปรียบเสมือนเส้นทางหรือลู่วิ่งที่กำหนดไว้ให้นักวิ่งวิ่ง เพื่อไม่ให้หลงทิศทาง และสามารถช่วยให้เข้าสู่เส้นชัยได้อย่างรวดเร็วที่สุด (3) วัฒนธรรมองค์กรและสิ่งแวดล้อมในองค์กร เปรียบเสมือนสภาพแวดล้อมในการวิ่ง ทั้งสภาพอากาศ ความสว่าง อุณหภูมิ ตลอดจนต้นไม้และสิ่งแวดล้อมรอบข้าง ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะส่งผลต่อการวิ่งของนักวิ่งโดยตรง (4) กฎระเบียบและกติกาในการทำงาน เปรียบเสมือนกฎระเบียบและกติกาที่บังคับใช้ในการวิ่ง และได้มีการสื่อสารให้นักวิ่งรับรู้ เชื้อต่อการวิ่งร่วมกันของกลุ่มนักวิ่งจำนวนมาก (5) การเรียนรู้และพัฒนา เปรียบเสมือนชาดานที่ถนัดของนักวิ่ง เพราะกำลังหลักที่ใช้ในการก้าววิ่งมาจากความรู้ความเข้าใจ ทักษะ และความสามารถ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ (6) การสร้างแรงจูงใจ เปรียบเสมือนเป็นชาอีกข้างหนึ่งของนักวิ่ง เพื่อเป็นแรงส่งกำลังในการก้าววิ่งไปอย่างแข็งแรงและรวดเร็ว (7) การบริหารจัดการขององค์กร เปรียบเสมือนเป็นแขนข้างหนึ่งของนักวิ่ง ที่จะส่งเป็นแรงแกว่งเคลื่อนไหวให้วิ่งได้อย่างรวดเร็ว (8) กิจกรรมเพื่อสังคม เปรียบเสมือนแขนอีกข้างหนึ่งของนักวิ่ง ที่จะช่วยส่งแรงแกว่งให้เคลื่อนไหวและทรงตัวได้อย่างสมดุล (9) การส่งเสริมจรรยาบรรณ คุณธรรม เปรียบเสมือนส่วนของสมอที่ควบคุมสั่งการความคิดและการกระทำของนักวิ่ง ให้เกิดสติ และความเพียรพยายาม ในการก้าววิ่งจนถึงเส้นชัย และ (10) ภาวะผู้นำและผู้นำต้นแบบ เปรียบเสมือนสายตาที่ทำให้นักวิ่งมองเห็นและวิ่งไปตามเส้นทางได้อย่างถูกต้องและเข้าถึงเส้นชัยในที่สุด



จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะทางในการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีด้านการพัฒนาตนเองทั้ง 9 ประการนี้ มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน โดยองค์กรต้องให้ความสำคัญกับทุกองค์ประกอบ เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด

## สรุป

การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีด้านการพัฒนาตนเองดังกล่าวแก้ด้านนี้ เป็นการศึกษาต่อยอดจากการศึกษาคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชของวิจัย อุตสาหกรรม (2560) โดยใช้เทคนิคการระดมสมอง KJ Method ซึ่งเป็นเทคนิคการระดมสมองแบบกว้างและองค์รวม เพื่อเก็บรวบรวมความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยสามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ได้ 10 องค์ประกอบด้วยกัน ได้แก่ (1) วิสัยทัศน์ (2) นโยบายและระบบ (3) วัฒนธรรมองค์กรและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (4) กฎระเบียบและกติกา (5) การบริหารจัดการ (6) การส่งเสริมการเรียนรู้และการพัฒนา (7) การสร้างแรงจูงใจ การให้รางวัล และการลงโทษ (8) การส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรม และการเจริญสติ (9) ภาวะผู้นำและผู้นำต้นแบบ (10) กิจกรรมเพื่อสังคม โดยการศึกษาเป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้นเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างหนึ่ง ยังต้องการการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไปเพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนาภาวะผู้นำที่มีรายละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้นต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- วิชัย อุตสาหจิต. (2560ก). การพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กร. เอกสารประกอบการเรียนการสอนวิชา พอ. 7116 การพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กร คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วิชัย อุตสาหจิต. (2560ข). “เพียรพัฒนาตนตามคำพ่อสอน: การศึกษาคุณลักษณะภาวะผู้นำที่ดีจากพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช.” วารสารการพัฒนาศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และองค์กร. ปีที่ 9, ฉบับที่ 1/2560, หน้า 5-35.
- วิชัย อุตสาหจิต. (2561). นำตนก่อนนำคนอื่น: สภาวะผู้นำที่จริงแท้. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไซเบอร์พรีนท์ จำกัด.
- IdeaConnection. (2019). KJ Method. Search online on January 5, 2019. Available at <https://www.ideaconnection.com/thinking-methods/k-j-method-00011.html>
- PM. (2019). Affinity Diagram – Kawakita Jiro or KJ Method. Search online on January 5, 2019. Available at <https://project-management.com/affinity-diagram-kawakita-jiro-or-kj-method/>
- UIE. (2019). The KJ-Technique: A Group Process for Establishing Priorities. Search online on January 5, 2019. Available at [https://articles.uie.com/kj\\_technique/](https://articles.uie.com/kj_technique/)

## นันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ดาวิชา ศรีธัญรัตน์\*

### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นี้เป็นการศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยแบบการทบทวนวรรณกรรมเชิงบูรณาการ โดยกำหนดวรรณกรรมที่สืบค้นระหว่างปีพ.ศ. 2545 ถึง 2561 เพื่อศึกษานิยาม กลไก และผลลัพธ์ของนันทนจิตที่เกี่ยวข้องและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบริบทต่าง ๆ ได้ ผลการศึกษาพบว่า กลไกของนันทนจิตนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมาก อาทิ กระบวนการสะท้อนความคิด กระบวนการที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น กระบวนการการถ่ายทอด หรือแบ่งปันประสบการณ์ การเสริมสร้างวินัยและจัดสรรเวลา การทดลองสิ่งใหม่ ๆ นอกจากนี้ผลลัพธ์ของนันทนจิตยังสอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยิ่ง อาทิ การสร้างความหมายของชีวิต การเกิดแรงจูงใจในการทำงาน การฟื้นฟูจิตใจจากความเครียดและความเหนื่อยล้า การเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน ความอยู่ดีมีสุข เป็นต้น การศึกษานี้จึงสามารถเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายขอบเขตของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากการมุ่งเน้นบริบทการทำงานไปสู่การใช้กระบวนการที่กว้างขึ้นและให้คุณค่ากับด้านต่าง ๆ ในชีวิตของมนุษย์มากขึ้น โดยการศึกษาครั้งนี้พบว่า นันทนจิตอย่างจริงจัง (Serious Leisure) นั้นเป็นนันทนจิตประเภทที่น่าจะสามารถส่งเสริมงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้เป็นอย่างดี

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: dawisa.s@gmail.com

## Leisure and Human Resource Development (HRD)

Dawisa Sritanyarat\*

### Abstract

This study focuses on definitions, mechanisms, and outcomes of leisure which could be applied in human resource development (HRD). Integrative literature review was performed using literature published during 2002 to 2018. The results reveal a close relationship between leisure and HRD. Mechanisms of leisure which relate to HRD are self-reflection, interpersonal interaction, experience/knowledge sharing, discipline and time management, learning from new experiences, and so on. Outcomes of leisure closely relate to HRD too: crystalizing personal meaning of life, detachment and recovery from work, learning that can be transferred to work, and well-being. This study is an initial effort to expand the frontier of HRD from work-based activities to non-work. Values should be put on other elements of life too. It is apparent that leisure has potential to contribute to HRD efforts. This study found that serious leisure holds high potential in contributing to HRD.

---

\* Assistant Professor, Graduate School of Human Resource Development, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: dawisa.s@gmail.com

## ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

สาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นมีการวิจัยและมุมมอง ตลอดจนแนวปฏิบัติที่หลากหลาย หากแต่ยังสามารถขยายขอบเขตได้อีกมาก นันทนจิตเป็นศาสตร์ในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ด้านหนึ่งที่มีโอกาสที่จะส่งเสริมและร่วมกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการขยายขีดความสามารถของสาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในด้านการวิจัยและการปฏิบัติ Bartlett (2018) กล่าวว่า งานวิจัยในสาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นมีการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของงาน และนันทนจิตจำนวนไม่มากนัก ทั้งที่แนวคิดทฤษฎีด้านนันทนจิตนั้นเป็นหนึ่งในสังคมศาสตร์ที่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือ การก่อให้เกิดการเรียนรู้ ซึ่งนันทนจิตนั้นถูกนำมาใช้ในการสร้างการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงมีคุณค่าต่องานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในหลายส่วนด้วยกัน อาทิ การฝึกอบรมและการพัฒนา และการพัฒนาสายอาชีพ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่น่าจะทำให้บทบาทของนันทนจิตในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังไม่เด่นชัดนักอาจได้แก่การให้คำนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั่นเอง เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นมักถูกนิยามไว้เกี่ยวข้องกับการทำงานเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการนิยามเกี่ยวกับกระบวนการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังที่ McLean และ McLean (2001) ระบุว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นหมายถึงกระบวนการใด ๆ ที่จะเสริมสร้างความรู้ ทักษะ ผลการทำงาน ตลอดจนความพึงพอใจที่เกี่ยวข้องกับงาน ตลอดจนการให้คำนิยามที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งไปที่การเกิดผลการทำงานที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์การ อาทิ คำนิยามของ McLagan (1989 as cited in McGuire, 2010, p.6) Swanson (1995) และ Nadler และ Nadler (1992) หากพิจารณาจากนิยามข้างต้นแล้วก็อาจตีความเบื้องต้นได้ว่าการดำเนินการเพื่อสร้างการเรียนรู้หรือการพัฒนาต่าง ๆ นั้นย่อมมุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้เกี่ยวกับงาน และยังส่งผลให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นให้คุณค่ากับการเรียนรู้เกี่ยวกับงานโดยตรงมากกว่าการเรียนรู้รูปแบบอื่น ๆ นั่นเอง อาจกล่าวได้ว่านิยามและเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันยังมุ่งที่จะขีดเส้นแบ่งพาดระหว่างแนวคิดต่าง ๆ ให้ชัดเจน ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดได้แก่ การแบ่งมุมมองในการจัดการเรียนรู้ ระหว่างการเรียนรู้เพื่อการดำเนินชีวิต (Life-Based Learning) กับการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมการทำงาน (Work-Based Learning) (Bartlett, 2018) การแสดงภาวะผู้นำที่เน้นคนและเน้นงาน (Daft, 2008) เป็นต้น ความพยายามในการแบ่งการดำเนินการต่าง ๆ เช่นนี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดหนึ่งคือกระบวนทัศน์ในการทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ในโลกหรือ ญาณวิทยา (Epistemology) กล่าวคือกระบวนทัศน์ที่เป็นกระบวนทัศน์หลักในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้แก่ Post-Positivism (Nawrin & Mongkolsirikiet, 2012) ซึ่งกระบวนทัศน์นี้เชื่อในระบบความคิดแบบทวินิยม กล่าวคือการเชื่อว่าโลกนี้สามารถมีเส้นกั้นระหว่างสองสิ่งได้ชัดเจน มีเพียงถูกหรือผิดเท่านั้น การดำเนินการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น หากไม่เป็นไปเพื่อการเรียนรู้ก็เป็นไปเพื่อการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น (Sritanyarat, Kanjanajuta, & Tanawattanakorn, 2010) อย่างไรก็ตามค่านิยมต่าง ๆ ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นก็ไม่ได้ปิดกั้นการเรียนรู้และพัฒนาไปเสียทั้งหมด ดังเช่นนิยามของ ศ.ดร.ชาติชาย ฌ เชียงใหม่ ที่ไม่ได้เพียงมุ่งผลลัพธ์ของการพัฒนาไปที่เป้าหมายของ

องค์การเท่านั้น หากแต่ให้ความสำคัญกับเป้าหมายในชีวิตของบุคคลและเป้าหมายร่วมกันของทุกฝ่ายด้วย (Na Chiangmai, 1998) นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอของ McLean (1998) ที่กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น เป็นสาขาวิชาที่ต้องอาศัยแนวคิดทฤษฎีจากสาขาวิชาอื่น ๆ มาร่วมกัน อาทิ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา จริยธรรม มานุษยวิทยา สังคมวิทยา เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดทฤษฎีด้านนันทนจิตย่อมสามารถมีบทบาทได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อในวงการกีฬานั้นพบว่า นันทนจิตนั้นมีส่วนส่งเสริมผลการเล่นกีฬาของนักกีฬา อีกทั้งยังมีส่วนช่วยลดโอกาสการเกิดภาวะหมดใจ หรือ Burned Out ได้อีกด้วย (ประพัฒน์ ลักษณะพิสุทธิ์, 2553)

จากที่กล่าวมาข้างต้นงานวิจัยนี้มุ่งที่จะต่อยอดแนวคิดของ Bartlett (2018) ในการทำความเข้าใจ บทบาทการทำงานร่วมกันของการเรียนรู้จากนันทนจิต (Leisure Learning) และการเรียนรู้เกี่ยวกับงาน โดยตรง (Work-Based Learning) ภายใต้บริบทของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

### วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและความสัมพันธ์ของนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
2. เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการนำแนวทางนันทนจิต มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสายงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาคปฏิบัติต่อไป
3. เพื่อสรุปและเสนอแนะแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับวงวิชาการด้านการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์โดยอาศัยแนวทางของนันทนจิตในการขยายขอบเขตการวิจัยและเสริมสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติม

การวิจัยนี้เป็นไปเพื่อสร้างความเข้าใจและศึกษาบทบาทของนันทนจิตในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเน้นที่การศึกษาความเกี่ยวข้องกันของแนวคิดนันทนจิตและแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อีกทั้งมุ่งทำความเข้าใจความสัมพันธ์ทั้งในด้านแนวคิดทฤษฎีและแนวทางการนำไปปฏิบัติ ผ่านการทบทวนวรรณกรรม อย่างเป็นระบบ นำเสนอแนวคิดและกรอบความคิดเพื่อการขยายผลในอนาคตทั้งในด้านการวิจัยและการนำไปปฏิบัติ โดยขั้นนี้ยังมีได้รวมถึงการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์จากประชากรหรือผู้ให้ข้อมูลกลุ่มใด

### การทบทวนวรรณกรรม

#### คำนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นมีความหมายที่หลากหลาย สำหรับสาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในประเทศไทยนั้นแม้ว่าจะมีรากฐานมาจากแนวคิดด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก (McLean & Akaraborworn, 2014) นิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยส่วนใหญ่กล่าวถึงการเรียนรู้ ซึ่งหมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงแนวคิด ชุดความรู้ ทักษะคติต่าง ๆ และอาจรวมไปถึงการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมด้วย (Garavan, 1997; McLean & McLean, 2001; McGuire, 2010; McLagan, 1989 as cited in McGuire, 2010, p. 6, Nadler & Nadler, 1992, Nadler, 1970 as cited in McGuire, 2010, p. 4)

นอกจากนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังถูกนิยามครอบคลุมถึงการดำเนินการ กระบวนการ และกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งการดำเนินการระยะสั้นและระยะยาว เพื่อนำมาซึ่งการเรียนรู้และการแสดงผลลัพธ์ของการเรียนรู้ (McLean & McLean, 2001) กิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกกล่าวถึงมักได้แก่ การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development) (McLagan, 1989 as cited in McGuire, 2010, p.6; Nadler & Nadler, 1992) การศึกษา (Education) (Nadler & Nadler, 1992) การพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) การพัฒนาองค์กร (Organization Development) หรือการบูรณาการการดำเนินการต่าง ๆ เข้าด้วยกัน (McLagan, 1989 as cited in McGuire, 2010, p.6) และอาจรวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นก็เป็นได้ (Watkins & Marsick, 1997, as cited in McGuire, 2010, p.5) อาทิการสอนงาน หรือการใช้ระบบพี่เลี้ยง (McGuire, 2010) เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า คำนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่นั้นมุ่งเน้นผลลัพธ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปที่การแบ่งแยกระหว่างการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในบริบทการทำงานกับการเรียนรู้ในบริบทอื่น ๆ ตัวอย่างได้แก่ McLagan (1989 as cited in McGuire, 2010, p.6) ระบุเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่าเป็นไปเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของทรัพยากรมนุษย์และองค์กร ซึ่งนับได้ว่าเป็นนิยามที่เน้นการเรียนรู้ในบริบทการทำงาน เช่นเดียวกับ Nadler และ Nadler (1992) ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ที่นำมาซึ่งการพัฒนาการทำงานปัจจุบันและงานในอนาคต รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมในการเรียนรู้ เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึง Swanson (1995) ที่เน้นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นเป็นไปเพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงานของคนและองค์กร เช่นเดียวกับแนวคิดของ Watkins และ Marsick (1997 as cited in McGuire, 2010, p.5) ที่ระบุเป้าหมายในการเรียนรู้ภายใต้พันธกิจของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นไปเพื่อสนับสนุนความสามารถในการเรียนรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับงาน

ส่วนขอบเขตของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้น มีผู้ให้มุมมองไว้หลากหลาย แต่แนวคิดที่ครอบคลุมขอบเขตในวงกว้างที่สุดนั้นได้แก่การก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่มหรือทีมงาน องค์กร ชุมชน หรือประเทศชาติ ไปจนถึงในระดับสังคมโลก (McLean & McLean, 2001) โดยสรุปแล้วคำนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถสรุปแนวทางหลักได้ดังนี้

ตารางที่ 1: ตารางสรุปแนวคิดจากนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ประเด็นหลักของแนวคิด HRD	ประเด็นย่อยของแนวคิด HRD	Nadler & Nadler (1989)	McLagan (1989)	Swanson (1995)	Watkins & Marsick (1997, as cited in McGuire, 2010)	McLean & McLean (2001)
HRD เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่สร้างการเรียนรู้ผ่านการวางแผนมาแล้ว	HRD เป็นขอบเขตการศึกษาและการปฏิบัติ				ขอบเขตของการศึกษาและปฏิบัติ	
	HRD เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมใด ๆ			กระบวนการพัฒนาและปลดปล่อยขีดความสามารถของมนุษย์		กระบวนการหรือกิจกรรมใด ๆ
	เป็นการให้ประสบการณ์การเรียนรู้ที่ผ่านการวางแผนมาแล้ว เช่น การฝึกอบรมและพัฒนา การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์กร	ประสบการณ์การเรียนรู้ที่ผ่านการวางแผนมาแล้ว	การใช้การฝึกอบรมและพัฒนา การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์กร	การพัฒนาองค์กรและการฝึกอบรมและพัฒนา		
ระยะเวลา	ขอบเขตระยะเวลาของ HRD อาจเป็นช่วงเริ่มต้นหรือระยะยาวก็ได้				ระยะยาว	ช่วงระยะเริ่มต้นหรือระยะยาวก็ได้



ตารางที่ 1: ตารางสรุปแนวคิดจากนิยามของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)

ประเด็นหลักของแนวคิด HRD	ประเด็นย่อยของแนวคิด HRD	Nadler & Nadler (1989)	McLagan (1989)	Swanson (1995)	Watkins & Marsick (1997, as cited in McGuire, 2010)	McLean & McLean (2001)
เป้าหมาย	HRD มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสิทธิภาพ และ ความพึงพอใจที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้ใหญ่ เพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงาน			มีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงาน	สนับสนุนความสามารถในการเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานในระยะยาว	พัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้ใหญ่
ระดับของผลลัพธ์	เพื่อประโยชน์ในระดับบุคคล	เพื่อโอกาสการเติบโตในระดับบุคคล	เพิ่มประสิทธิภาพระดับบุคคล		ระดับบุคคล	เพื่อประโยชน์ในระดับบุคคล
	เพื่อประโยชน์ในระดับกลุ่มหรือทีม				ระดับกลุ่ม	เพื่อประโยชน์ในระดับกลุ่ม/ทีม
	เพื่อประโยชน์ในระดับองค์กร	เพื่อโอกาสในการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน	เพิ่มประสิทธิภาพระดับองค์กร		ระดับองค์กร	เพื่อประโยชน์ขององค์กร
	เพื่อประโยชน์ในระดับชุมชน ประเทศชาติ และมนุษยชาติ					เพื่อประโยชน์ของชุมชน ประเทศชาติ และมนุษยชาติ

## คำนิยามของนันทนาการ (Leisure)

หากจะกล่าวโดยง่ายแล้วนันทนาการ (Leisure) หมายถึงเวลาว่างหรือเวลาที่ไม่ต้องทำงาน (Neufeld, 1998) ดังนั้นกิจกรรมหรือการดำเนินการที่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มนันทนาการจึงได้แก่การกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่บุคคลตัดสินใจทำในเวลาว่างและไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของงาน (Petrou, Bakker, & van den Heuvel, 2017) ทั้งนี้ประพจน์ ลักษณะพิเศษ (2553) ได้ให้ความหมายของคำว่า นันทนาการ (Leisure) เพิ่มเติมว่าเป็นกิจกรรมที่ผู้เข้าร่วมด้วยความสมัครใจ โดยมีแรงจูงใจจากภายในของตนเอง ผลลัพธ์ของนันทนาการนั้นส่งผลให้ผู้เข้าร่วมได้รับความพึงพอใจ รวมถึงความรู้ ทักษะ และประสบการณ์อีกด้วย ทั้งนี้ นันทนาการยังมีความแตกต่างกับนันทนาการ (Recreation) เนื่องจากนันทนาการเป็นกิจกรรมที่บุคคลจำเป็นต้องเข้าร่วมไม่ว่าสมัครใจหรือไม่ก็ตาม แต่อาจเป็นการเข้าร่วมเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานหรือการเรียนการสอน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่องค์กรหรือกลุ่มคนได้กำหนดไว้ จากนิยามข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าการนันทนาการนั้นเป็นกระบวนการที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างการเรียนรู้ตลอดจนการจัดกระทำต่าง ๆ ในการพัฒนาองค์กร ส่วนนันทนาการนั้นเป็นกระบวนการที่พบเห็นได้น้อยกว่ามาก

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาว่าสิ่งใดคือนันทนาการนั้นได้แก่แนวคิดของ Beatty และ Torbert (2003) ที่เสนอมุมมองการพิจารณานันทนาการไว้สามประการได้แก่ มุมมองด้านเวลา มุมมองด้านตัวกิจกรรม และมุมมองด้านวัตถุประสงค์และความตั้งใจที่มีต่อการทำงานนั้น ๆ สำหรับมุมมองด้านเวลานั้นนับว่าสอดคล้องกับนิยามที่พบก่อนหน้านี้ ได้แก่การทำงานในเวลาว่างและปราศจากหน้าที่อื่น ๆ ส่วนมุมมองด้านกิจกรรมนั้น มุ่งพิจารณาว่ากิจกรรมใดบ้างที่นับเป็นนันทนาการ อย่างไรก็ตามมุมมองนี้ยังมีข้อโต้แย้งอยู่มาก เนื่องจากมนุษย์มีความชอบและความต้องการแตกต่างกัน อาจทำให้กิจกรรมที่เป็นนันทนาการของบางคน อาจเป็นกิจกรรมที่ทรมาณจิตใจของบางคนก็เป็นได้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะระบุว่ากิจกรรมใดคือนันทนาการ หากแต่สามารถระบุได้ว่ากิจกรรมใดบ้างที่อาจเป็นนันทนาการได้ ส่วนมุมมองด้านวัตถุประสงค์และความตั้งใจนั้น อาจสามารถใช้อธิบายนันทนาการได้ดี เนื่องจากให้ความสำคัญกับมุมมองของผู้ทำกิจกรรมที่มีต่อกิจกรรมนั้นในการระบุว่านันทนาการหรือไม่ แต่ก็ยากที่จะนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการศึกษาวิจัย เนื่องจากในหลายกรณีเมื่อทำกิจกรรมบางอย่างจนถึงระดับหนึ่งแล้ว ผู้ทำกิจกรรมก็อาจก้าวข้ามผ่านเส้นแบ่งของการทำกิจกรรมนั้นในฐานะนันทนาการไปสู่การทำอย่างมืออาชีพ (Professional) ได้โดยไม่รู้ตัว อาทิ นักกีฬาที่สนุกกับการเล่นกีฬาและพัฒนาทักษะจนกระทั่งสามารถลงแข่งขันได้ และเริ่มฝึกซ้อมจริงจังอย่างเป็นระบบมากขึ้น มีผู้ฝึกสอนและตารางการฝึกซ้อมเป็นทางการ เช่นนี้ยังสามารถนับกีฬานั้นเป็นนันทนาการได้หรือไม่ ในมุมมองสุดท้ายนี้อาจมีแต่เจ้าตัวเท่านั้นที่สามารถระบุได้หรือในบางกรณีเจ้าตัวเองก็อาจจะไม่สามารถระบุได้โดยง่ายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วนันทนาการมักถูกพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการหรือกิจกรรมที่ทำในเวลาว่าง (Beatty & Torbert, 2003; Kuykendall, Boemerman, & Zhu, 2018) โดยผู้กระทำนั้นให้ความสนใจกับกิจกรรมนั้น (Beatty & Torbert, 2003) และมักเป็นการทำอันที่พื้นฐานมาจากแรงจูงใจภายใน (Kuykendall, Boemerman, & Zhu, 2018) และมักเป็นการดำเนินการที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน หรืออย่างน้อยก็ไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นประจำ (Beatty & Torbert, 2003)

นันทนาการนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นประเภทต่าง ๆ ในหลายแง่มุม มุมมองแรกได้แก่การแบ่งนันทนาการตามรูปแบบการมีส่วนร่วมของบุคคลในกิจกรรมนันทนาการนั้น ๆ โดยอาจแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ (1) นันทนาการเชิงรุก (Active Leisure) เป็นกิจกรรมที่บุคคลต้องออกจากบ้าน เช่น การเล่นกีฬา ออกกำลังกาย การเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (Firestone & Shelton, 1992 as cited in Lee & Bhargava, 2004) รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ร่างกาย ได้แก่ การวิ่ง การปั่นจักรยาน ไปจนถึงการตกปลา การถ่ายภาพ (Dardis, Soberon-Ferrer, & Patro, 1994) และ (2) และนันทนาการเชิงรับ (Passive Leisure) เป็นกิจกรรมที่บุคคลไม่จำเป็นต้องออกจากบ้าน หรือ ไม่จำเป็นต้องใช้ร่างกาย เช่น การอ่านหนังสือ การดูโทรทัศน์ ฟังวิทยุ หรือการใช้สื่อที่เกี่ยวข้องกับเสียง และการผ่อนคลาย (Dardis, Soberon-Ferrer, & Patro, 1994; Firestone & Shelton, 1992 as cited in Lee & Bhargava, 2004) นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมที่อาจไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ได้แก่กิจกรรมที่ผู้เข้าร่วมอยู่ในฐานะผู้ชมมากกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในกิจกรรมดังกล่าว อาทิ การชมกีฬา การชมภาพยนตร์ การชมพิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น ซึ่ง Dardis, Soberon-Ferrer, และ Patro (1994) กล่าวโดยสรุปไว้ว่าเป็นกิจกรรมความบันเทิงทางสังคม (Social Entertainment)

การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและเทคโนโลยี ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในกิจกรรมนันทนาการเช่นกัน Holder, Coleman และ Sehn (2009) ได้ระบุในการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อ นันทนาการเชิงรุกและเชิงรับที่มีต่อความเป็นอยู่ที่ดีของเด็กอายุ 8-12 ปี ว่านันทนาการเชิงรุกได้แก่กิจกรรมที่ใช้ร่างกาย และนันทนาการเชิงรับได้แก่ การดูโทรทัศน์ การเล่นเกม และยังขยายความรวมไปถึงการใช้โทรศัพท์อีกด้วย

นันทนาการยังสามารถแบ่งออกได้ตามความเข้มข้นของการทำกิจกรรมนั้น ๆ ดังที่ Stebbin (2006) ได้ทำการสังเคราะห์งานวิจัยต่าง ๆ และแบ่งประเภทของนันทนาการออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) นันทนาการแบบจริงจัง (Serious Leisure) คือ นันทนาการที่มีลักษณะการทำกิจกรรมนั้น ๆ ในรูปแบบของมือสมัครเล่น ทำเป็นงานอดิเรก หรือเป็นอาสาสมัคร ในสิ่งที่ตนเองสนใจ หรือเป็นกิจกรรมที่เติมเต็มความต้องการบางประการ โดยในการทำกิจกรรมนั้น ๆ ผู้ทำกิจกรรมมักทุ่มเทและให้ความสำคัญกับกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาทักษะ ความรู้ บางประการที่จะเป็นในการทำกิจกรรมนั้น ๆ โดยนันทนาการแบบนี้มักเกี่ยวข้องกับความรู้สึกเติมเต็มและการบรรลุผลสัมฤทธิ์บางประการไม่มากนักน้อย นันทนาการแบบนี้มักเป็นกิจกรรมที่ผู้ปฏิบัติทำต่อเนื่อง มากกว่าที่จะเป็นกิจกรรมที่ทำครั้งต่อครั้ง
- 2) นันทนาการเพื่อผ่อนคลาย (Casual Leisure) เป็นกิจกรรมที่มีเกิดขึ้นได้ทันที เป็นการให้รางวัลหรือการเติมเต็มภายในตน นันทนาการกลุ่มนี้อาจไม่ต้องการการฝึกฝน เพิ่มพูนทักษะ และมักเป็นกิจกรรมที่ทำเพื่อให้ได้ความพึงพอใจในระยะสั้นๆมากกว่าจะเป็นกิจกรรมที่ทำต่อเนื่อง
- 3) นันทนาการเชิงโครงการ (Project-based Leisure) คือ กิจกรรมที่มีเกิดขึ้นในระยะสั้น แต่มีความซับซ้อน โดยอาจเป็นการกระทำเพียงครั้งเดียวหรือตามแต่โอกาส เกิดได้ไม่บ่อย แต่เป็นการดำเนินการที่จริงจังในระดับที่ต้องการให้เกิดความสำเร็จบางประการ อาจมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน หากแต่แตกต่างจากการทำงานตรงๆที่เป็นการทำหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงอย่าง

สร้างสรรค์ โดยดำเนินการในเวลาว่างหรือเวลาที่ไม่ใช่ของผู้กัมต์อื่น ๆ อาทิ หน้าที่การงาน หรือ หน้าที่ต่อครอบครัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

จากนิยามและการแบ่งประเภทข้างต้นทำให้เห็นได้ว่ นันทนาการนั้นมีลักษณะที่หลากหลาย สามารถครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตของมนุษย์ได้หลากหลาย ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็สามารถใช้นันทนาการเป็นแนวทางในการดำเนินงานได้เช่นกัน

### บทบาทของของนันทนาการ (Leisure) กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

Bartlett (2016) กล่าวว่า ในระยะเริ่มแรกทฤษฎีเกี่ยวกับนันทนาการไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดจากการใช้เวลาว่างนั้น ๆ อีกทั้งในศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ยังจำกัดขอบเขตของการทำงาน การเรียนรู้ และนันทนาการแยกออกจากกัน แต่ปัจจุบันนักวิชาการได้ให้นิยามของนันทนาการหลายหลากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการก่อให้เกิดผลลัพธ์จากการใช้เวลาว่างในกิจกรรมนันทนาการนั้น ๆ เช่น ส่งเสริมให้เกิดคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี (Brajša-Zganec, Merkaš, & Šverko, 2011) ส่งเสริมการเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับงานและสร้างแรงจูงใจในการเรียนรู้ (Dattilo, Ewert, & Dattilo, 2012; Isopahkala-Bouret, 2008) ซึ่งเป็นการเพิ่มทักษะที่ยกระดับความสามารถในการแข่งขันและเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานให้กับบุคคลนั้น ๆ (Isopahkala-Bouret, 2008) นับได้ว่าเป็นการแสดงถึงโอกาสในการนำนันทนาการมาประกอบในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ Henderson และ Bialeschki (2005) ยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่างานวิจัยเกี่ยวกับนันทนาการนั้นยังสามารถดำเนินการศึกษาแบบข้ามสาขาวิชา (Trans-disciplinary) โดยเสนอแนะระเบียบวิธีการวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อศึกษาผลกระทบของนันทนาการในด้านต่าง ๆ อีกด้วย

นันทนาการมีศักยภาพในการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากนันทนาการสนับสนุนการอยู่ร่วมกันในสังคม (Social Inclusion) และการให้อำนาจแก่บุคคลและชุมชน (Empowerment) รวมถึงการศึกษาด้ำนนันทนาการมีส่วนสำคัญเพราะจะทำให้ผลลัพธ์ทางกิจกรรมเกิดความยั่งยืนต่อไปในอนาคต (Dattilo, 2018) ดังนั้น กิจกรรมนันทนาการนั้นจึงมีศักยภาพในการเป็นส่วนหนึ่งของการจัดกระทำ (Interventions) ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาองค์การได้ ไม่ต่างจากการจัดกระทำอื่น ๆ

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบการทบทวนวรรณกรรมเชิงบูรณาการ หรือ Integrative Literature Review ซึ่งเป็นการวิจัยที่ดำเนินการโดยการทบทวนวรรณกรรม การวิพากษ์และสังเคราะห์ข้อเสนอแนะจากการทบทวนวรรณกรรมที่เลือกมาอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดหรือมุมมองต่าง ๆ ภายใต้วหัวข้อที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ (Torraco, 2005) เพื่อตอบคำถามวิจัยหลักได้แก่บทบาทของนันทนาการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คืออะไร

การเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลยึดตามแนวทางของ Callahan (2014) ที่กล่าวถึงลักษณะของการทบทวนวรรณกรรมเชิงบูรณาการที่มีมาตรฐานจะต้องประกอบไปด้วย ฐานข้อมูลที่ใช้ ช่วงเวลาที่เก็บข้อมูล ผู้ค้นหาข้อมูล คำค้นหา ผลลัพธ์ที่ได้จากการค้นหา และเกณฑ์ในการคัดเลือกวรรณกรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### **ฐานข้อมูลที่ใช้ (Databases and Search Engines)**

งานวิจัยนี้เข้าถึงข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งใช้ Google Scholar เป็นโปรแกรมค้นหา ซึ่งสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลวารสารวิชาการต่าง ๆ อาทิ EBSCOhost, ProQuest, Sage, Science Direct, Springer, Taylor and Francis, The British Psychology Society และ Wiley เป็นต้น

### **ช่วงเวลาที่เก็บข้อมูล**

งานวิจัยนี้ได้กำหนดช่วงปีของการสืบค้นเบื้องต้นได้แก่การสืบค้นย้อนหลัง 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 โดยเลือกวรรณกรรมที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการเป็นหลัก เนื่องจากผ่านกระบวนการอ่านประเมิน ทั้งนี้ ผลการค้นหาจากช่วงเวลาดังกล่าวมีน้อยและไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ จึงได้ขยายช่วงเวลาค้นหาเพิ่มเติม โดยผลการค้นหาอยู่ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2545-2561

### **คำค้นหา (Keywords)**

กำหนดคำค้นในการเลือกวรรณกรรมที่จะใช้ในการทบทวนวรรณกรรม ได้แก่ 1) Leisure และ Work และ Learning 2) Leisure และ Work และ Human Resource Development และ 3) Leisure และ Work และ HRD

### **ผลลัพธ์ที่ได้จากการค้นหาและเกณฑ์ในการคัดเลือกวรรณกรรม**

ผลลัพธ์ที่ได้จากการค้นหาด้วยคำค้นหาดังกล่าว มีจำนวน 17 บทความ และเมื่อผู้วิจัยดำเนินการทบทวนเนื้อหาของบทความเบื้องต้นแล้วจึงดำเนินการคัดเลือกวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตของงานวิจัย ซึ่งการคัดกรองนั้นใช้เกณฑ์หลักได้แก่บทความนั้นจะต้องเกี่ยวกับนวัตกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยอ้างอิงค่านิยมของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นเป็นหลัก หลักจากการคัดกรองแล้วมีบทความที่เกี่ยวข้องจำนวน 7 บทความ

ผลลัพธ์ที่ได้หลังจากพิจารณาเกณฑ์ในการคัดเลือกวรรณกรรมแล้ว ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2: วรรณกรรมที่ผ่านการพิจารณาเกณฑ์การคัดเลือกวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

หมายเลขที่	ชื่อบทความ	ปีที่ตีพิมพ์	ชื่อผู้แต่ง	ประเภทบทความ	ฐานข้อมูล
1	The False Duality of Work and Leisure.	2003	Beatty, E., J. & Torbert, R., B.	Academic Journal	NIDA & CU
2	Developmental leisure: why work-related learning takes place outside of working hours.	2008	Isopahkala-Bouret, U.	Academic Journal	NIDA & CU
3	Learning versus Working; Factors Affecting Adolescent Time Allocation in Pakistan	2012	Metee, C., Lloyd, C.B. & Salam, N.	Academic Journal	NIDA
4	The Effects of Active Social leisure Activities on Communicative Skills and their Role on Mental Health of the Employees of Education Organization of Hamedan	2015	Kashef, F., & Nazri, R.	Academic Journal	Google Scholar
5	Weekly job crafting and leisure crafting: Implications for meaning-making and work engagement	2016	Petrou, P., Bakker, A. B., & van den Heuvel, M. H.	Academic Journal	NIDA & CU
6	The relationship between personality types and leisure time activities amongst Casino employees' workplace expectations	2016	Naude, R., Kruger, S., Leon., T., D., B., Saayman., M. & Jonker, J.	Academic Journal	Google Scholar
7	The Importance of Leisure for Subjective Well-Being	2018	Kuykendall, L., Boerman, L., & Zhu, Z.	Academic Book Chapter	Google Scholar

การสรุปผลการวิจัยดำเนินการด้วยกระบวนการเชิงคุณภาพ ได้แก่การอ่านทบทวนวรรณกรรมโดยใช้คำถามวิจัยเป็นแกน (Merriam, 2009) จากนั้นจึงดำเนินการให้ความหมาย หรือ Coding แบบใช้ข้อมูลนำหรือ Data Driven Coding เพื่อสรุปแนวคิดรวบยอดหรือ Conceptualization เพื่อตอบคำถามวิจัย (Rouna, 2005) โดยอิงเกณฑ์การเขียนรายงานการวิจัยแบบการทบทวนวรรณกรรมเชิงบูรณาการ ได้แก่ ความกระชับ การชัดเจน การแสดงการวิพากษ์แนวคิด การมุ่งใจและนำเสนอแนวคิดเพื่อการต่อยอดในสาขาวิชา (Callahan, 2014)

## ผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบข้อค้นพบที่สำคัญ และเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามส่วนหลัก ได้แก่ 1) นิยามของนันทนจิตที่สำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 2) กลไกของนันทนจิตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา 3) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนันทนจิตที่ โดยการรายงานผลนั้นมีการกำกับที่มาของเนื้อหาที่ใช้ในการสรุปผลโดยใช้ตัวเลขระบุบทความดังแสดงในตารางที่ 2 กำกับไว้ในวงเล็บ () ด้วย ดังรายละเอียดดังนี้

### นิยามของนันทนจิตที่สำคัญ

นันทนจิตได้แก่ กิจกรรมที่บุคคลเลือกกระทำ (1) (2) (3) (4) กล่าวคือ นันทนจิตนั้นแตกต่างจากการใช้เวลาว่างไปกับการพักผ่อนโดยไม่ได้ทำกิจกรรมอะไร (5) หรือการอยู่ว่าง ๆ เฉย ๆ และนันทนจิตนั้นแตกต่างจากการทำงานตรงที่เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับค่าตอบแทน หรืออย่างน้อยก็ไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นประจำ (3)

ลักษณะที่สำคัญของนันทนจิตได้แก่การเป็นกิจกรรมที่ทำในเวลาว่างจากงาน (1) (2) (3) หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการแยกตัวออกจากงาน (Detachment) (6)

การที่กิจกรรมหนึ่ง ๆ จะได้รับการจัดให้เป็นนันทนจิตนั้นจะต้องเกิดจากความตั้งใจของผู้กระทำ (Intention) และความสนใจของผู้กระทำ (Interest) (2) (3) กล่าวคือ กิจกรรมที่เป็นนันทนจิตนั้นอาจเป็นกิจกรรมใดก็ตามที่ผู้กระทำประสงค์และพิจารณาว่าเป็นนันทนจิต หรือการพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นนันทนจิตนั้นเป็นการพิจารณาจากทัศนคติและมุมมองที่มีต่อกิจกรรมนั้น ๆ มากกว่าตัวกิจกรรมเอง (3) นอกจากนี้ นันทนจิตนั้นยังเป็นกิจกรรมที่เมื่อทำแล้วมีความหมายต่อผู้กระทำ หรือเกิดคุณค่าในชีวิต (6) ซึ่งคุณค่าในชีวิตของคนแต่ละคนนั้นเกิดขึ้นแตกต่างกัน ดังนั้นการจะระบุว่ากิจกรรมใดบ้างสามารถเป็นนันทนจิตได้นั้นอาจเป็นไปได้ยาก แต่สามารถระบุรายการกิจกรรมที่อาจเป็นนันทนจิตได้เพื่อเป็นแนวทางหรือตัวเลือก โดยนันทนจิตนั้นอาจเป็นกิจกรรมต่าง ๆ หลากหลาย อาทิ กีฬา (4) การเรียนหลักสูตรที่สนใจ (2) การเดินทางท่องเที่ยว (3) หรือ การทำกิจกรรมจิตอาสาต่าง ๆ (3)

นันทนจิตนั้นเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากแรงจูงใจภายในของผู้กระทำ (Intrinsic Motivation) (2) ไม่ได้เกิดการจากกระทำเพื่อตอบสนองต่อแรงจูงใจภายนอก อาทิ เงินค่าจ้าง หรือคำสั่งจากบุคคลอื่น หรือหน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเป็นการกระทำที่เกิดจากความอยากทำ ไม่ใช่ความจำเป็นที่จะต้องทำ นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่เลือกทำโดยอิสระเสรี (Free Will) (2) (3) หรืออาจกล่าวได้ว่ามีอำนาจในการตัดสินใจเอง

ว่าจะทำกิจกรรมอะไร (Autonomy) (5) หรือเป็นการออกแบบหรือประดิษฐ์ขึ้นด้วยตัวเอง (Crafting) ว่าอยากจะทำอะไรในเวลาว่าง (1)

นันทนจิตนั้นยังต้องเป็นกิจกรรมที่นำมาซึ่งความสุข ความสนุก (Enjoyment) (2) เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการฟื้นฟูแรงใจ (Recovery) (6) ซึ่งการฟื้นฟูแรงใจนี้เกี่ยวข้องกับแนวคิดการเหนื่อยล้าจากการทำงานหรือการล้าจากการใช้ชีวิตอยู่กับการทำงานอย่างต่อเนื่อง เมื่อบุคคลได้แยกตัวออกจากงานมาทำสิ่งที่ตนเองให้ความสนใจและสนุกไปกับการทำแล้ว ก็อาจได้ฟื้นฟูแรงใจกลับมา และแรงใจนี้มักถูกนำกลับไปใช้ในการทำงานต่อไปนั่นเอง (6)

นอกจากนี้ นันทนจิตยังเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางสังคมหรือความผูกพันกับผู้อื่น (Affiliation) (6) หรือเรียกได้ว่าทำให้บุคคลได้พบปะกับกลุ่มคนที่มีความสนใจคล้ายกันนั่นเอง

สุดท้ายแล้วนันทนจิตนั้นแม้จะเป็นการทำกิจกรรมบางประการในยามว่างและไม่เกี่ยวข้องกับการทำงาน แต่ก็สามารถทำให้เกิดความเชี่ยวชาญ (Mastery) (6) หรือการพัฒนาตนเองด้านใดด้านหนึ่ง (Self-Development) (2) (3) (6)

### กลไกของนันทนจิตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

นันทนจิตนั้นแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของนันทนจิตกับการทำงานแล้ว จะพบว่าการจะระบุว่าการกระทำหรือกิจกรรมใดในชีวิตมนุษย์เป็นนันทนจิตเท่านั้นหรือเป็นงานเท่านั้นเป็นไปได้ยาก มนุษย์อาจทำกิจกรรมหลายอย่างโดยที่ให้คุณค่าและนิยามกิจกรรมนั้น ๆ ภายต่อไปนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการจัดกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน



ภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันของบุคคล



หากจะพิจารณาถึงกลไกของนันทจิตที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมแล้ว สามารถรายงานได้เป็นประเด็นหลักดังต่อไปนี้

นันทจิตนั้นเป็นกิจกรรมที่มีการกระทำที่อาศัยความทุ่มเท จริงจังในการกระทำ (2) โดยรวมถึงการทำให้บุคคลเกิดความรับผิดชอบบางประการ (5) นอกจากนี้ยังรวมถึงการใช้ความมุ่งมั่น ทุ่มเท เพื่อให้การทำกิจกรรมนั้นประสบความสำเร็จ (2)

นันทจิตนั้นประกอบไปด้วยกระบวนการสะท้อนความคิด (Reflect) เกี่ยวกับกิจกรรมนั้น ๆ (1) โดยผู้กระทำจะต้องคิดทบทวนเพื่อสะท้อนถึงสิ่งที่ตนได้ทำ (3) ซึ่งอาจใช้กระบวนการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวก สะท้อนความคิด อาทิ การสนทนากับกลุ่มคนที่ทำกิจกรรมร่วมกัน หรือมีความสนใจคล้ายคลึงกัน (3) การจดบันทึกประสบการณ์การทำกิจกรรมนั้น ๆ (3) เช่นการจดบันทึกประสบการณ์ระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว หรือการจัดบันทึกความสำเร็จ พัฒนาการ และการพัฒนาการในการเล่นกีฬา เป็นต้น ซึ่งการสะท้อนความคิดนี้เป็นส่วนสำคัญในการสะสมประสบการณ์เกี่ยวกับนันทจิตนั้น ๆ (3)

การทำกิจกรรมนันทจิตนั้นประกอบด้วยกระบวนการที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นดังที่กล่าวข้างต้น และยังประกอบด้วยกระบวนการการถ่ายทอดหรือแบ่งปันประสบการณ์การทำกิจกรรมนันทจิตกับผู้อื่นที่อาจมีหรือไม่ได้มีกิจกรรมนันทจิตเดียวกันอีกด้วย (1) อาทิ การเล่าประสบการณ์การทำกิจกรรมให้กับเพื่อนร่วมงานฟัง เป็นต้น

กระบวนการต่อมาของนันทจิตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้แก่ การเกิดแรงบันดาลใจจากภายใน หรือเกิดแรงจูงใจในกระทำจากภายใน (4) ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นในนิยามของนันทจิตที่ว่า การพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็นนันทจิตหรือไม่นั้นเกี่ยวข้องกับทัศนคติและความตั้งใจของผู้กระทำ (3) กล่าวคือนันทจิตนั้นเป็นการเติมเต็มความต้องการทางจิตวิทยาของผู้กระทำนั่นเอง (6)

นอกจากนันทจิตจะเกิดขึ้นจากแรงบันดาลใจจากภายในส่วนบุคคลแล้ว กระบวนการการเลือกกิจกรรมนันทจิตนั้นยังเกิดจากแรงจูงใจและการสนับสนุนทางสังคมและปัจจัยแวดล้อม (4) จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การเลือกกิจกรรมใดเป็นนันทจิตนั้นมักได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมได้แก่วัฒนธรรม (5) (6) สังคม (5) สถานที่และปัจจัยทางกายภาพอื่น ๆ (6) รวมถึงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำ (5) (6) ว่ามีทรัพยากรเพียงพอที่จะทำกิจกรรมหรือไม่ นอกจากนี้ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ แล้ว กระบวนการทางสังคมอีกหนึ่งประการได้แก่การมีเพื่อนร่วมทำกิจกรรม (6) และเวลาที่เพียงพอต่อการทำกิจกรรมอีกด้วย (6)

อีกทั้งกระบวนการของนันทจิตที่สำคัญยังได้แก่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ อย่างจริงจัง (6) ซึ่งหมายรวมถึงการพยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองเพื่อให้การทำกิจกรรมนันทจิตที่ตั้งใจนั้นดำเนินไปได้ (6) เช่นการพยายามมีวินัยและจัดสรรเวลาไปเล่นกีฬาที่ตนเองเลือก เป็นต้น

ความสุขและความพึงพอใจในการทำกิจกรรมนันทจิตก็มีเป็นกระบวนการที่สำคัญเช่นกัน (6) การมีกิจกรรมนันทจิตนั้นหมายรวมถึงทั้งการให้เวลากับการทำกิจกรรมนั้นและการสนุกไปกับการทำกิจกรรมนั้น (7) หากปราศจากความสุขในการทำกิจกรรมแล้ว นันทจิตย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน

กระบวนการและกลไกของนันทจิตนั้นยังหมายรวมถึง การมีทัศนคติเชิงบวกกับนันทจิตอีกด้วย ดังที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนิยามและการพิจารณารูปแบบของนันทจิตว่านันทจิตนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้กระทำว่าจะพิจารณากิจกรรมนั้น ๆ เป็นนันทจิตหรือไม่ (3) มุมมองหรือทัศนคตินี้เองที่อาจเป็นแรงขับหรือแรงต้านในการทำกิจกรรมต่าง ๆ (6) อาทิ หากบุคคลมีทัศนคติหรือความรู้สึกด้านลบ หรือรู้สึกผิดที่จะแบ่งเวลา来做กิจกรรมนันทจิต ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นแรงต้านต่อนันทจิต นอกจากนี้ บุคคลยังพึงตระหนักถึงเกี่ยวกับนันทจิตของตนเอง (3) อาทิควรตระหนักว่าตนเองมีความสุขกับการทำกิจกรรมใด และเมื่อใดที่ตนควรจะแบ่งเวลาไปทำกิจกรรมนั้น (3) นอกจากนี้ความสามารถในการซึมซับความรู้สึกและประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำกิจกรรมนันทจิต เช่นเดียวกับการซึมซับสิ่งเหล่านั้นจากการทำงานยังเป็นสิ่งสำคัญ (3) ทั้งนี้เนื่องจากนันทจิตและการทำงานนั้นเป็นส่วนสำคัญต่อชีวิตและไม่อาจขาดกันและกันได้ การที่แต่ละบุคคลจะสามารถพัฒนาทัศนคติเชิงบวกกับนันทจิตได้นั้นต้องอาศัยกระบวนการการต่อรองทางปัญญา (Cognitive Negotiation) (6) กล่าวคือบุคคลจะต้องทำความเข้าใจกับตนเองเพื่อปรับทัศนคติต่อนันทจิต และพัฒนาการตระหนักรู้ต่อประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ตนเลือกอีกด้วย

กลไกสำคัญประการสุดท้ายที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมได้แก่การเล่นและการทดลองสิ่งใหม่ ๆ (3) ในการทำกิจกรรมนันทจิตนั้นบุคคลมักมีโอกาและกล้าที่จะเล่น หรือการลองทำสิ่งใหม่ รวมถึงการลองสวมบทบาทใหม่ ๆ ที่อาจไม่เคยทำมาก่อนในชีวิตและการทำงาน (3) นอกจากนี้ยังมีพยายามที่จะขยายขอบเขตความสามารถหรือผลงานของตนให้มากกว่าขีดจำกัดของตน (3) อาทิในการเล่นกีฬานั้นผู้เล่นมักมุ่งมั่นพยายามที่จะสร้างสถิติใหม่ อาทิ วิ่งได้เร็วกว่าเดิม โกลกว่าเดิม เป็นต้น นอกจากนี้ ในการทำกิจกรรมนันทจิตนั้นบุคคลมักมีแนวโน้มที่จะกล้าเสี่ยงและเปิดกว้างในการลองทำสิ่งใหม่ๆมากกว่าในการทำงานหรือในมิติอื่น ๆ ของชีวิต อาทิอาจกล้าที่จะแสดงบทบาทผู้นำมากกว่าในการทำงาน เป็นต้น

### ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนันทจิต

หากจะพิจารณาถึงผลลัพธ์ของนันทจิตที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมแล้ว สามารถรายงานได้เป็นประเด็นหลักดังต่อไปนี้

ผลลัพธ์ประการแรกของนันทจิตได้แก่ การสร้างความหมายของชีวิต (1) ซึ่งอาจเป็นทั้งการสร้างตัวตนของตนเองและการสร้างและแสดงตัวตนทางสังคม (6) ซึ่งตัวตนที่ค้นพบจากนันทจิตนี้อาจเป็นการเติมเต็มความต้องการที่ไม่ได้รับการเติมเต็มในชีวิตด้านอื่น ๆ (6) เรียกได้ว่านันทจิตสามารถนำมาซึ่งรางวัลให้ตนเองหรือการเติมเต็มภายในจิตใจ (3) ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจในตนเอง (5) และเสริมสร้างให้บุคคลเข้าใจความหมายของชีวิตและเป้าหมายของชีวิตของตน (6) ว่าตนชอบอะไร สนใจอะไร และใส่ใจกับอะไร

ผลลัพธ์ประการต่อมาอันนี้อาจเกี่ยวพันกับการทำงาน ได้แก่การเกิดแรงจูงใจในการทำงานให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี (1) (2) ทั้งนี้เนื่องจากนันทจิตนั้นไม่อาจแยกออกจากการทำงานได้ ทั้งสองสิ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของชีวิตที่ส่งผลต่อกันและกัน กลไกของนันทจิตเกี่ยวกับการพยายาม ทุ่มเท ตั้งใจเพื่อให้สามารถทำกิจกรรมนั้นได้ดี (2) นั้นย่อมส่งผลต่อการทำงานด้วยเช่นกัน กล่าวคือบุคคลมีแนวโน้มที่จะนำเอาพฤติกรรมนั้นมาใช้ในการทำงานเช่นเดียวกับที่ใช้ในนันทจิตนั่นเอง

ผลลัพธ์ประการที่สามได้แก่การฟื้นฟูจิตใจจากความเครียดและความเหนื่อยล้าโดยเฉพาะจากการทำงาน (2) (5) นอกจากนี้ยังเป็นการปลดปล่อยความเครียด ได้ผ่อนคลาย และได้สร้างเสริมพลังงาน ฟื้นฟูกำลังใจในการทำงาน และความพร้อมในการทำงานอีกด้วย (2)

ผลลัพธ์ประการที่สี่ ได้แก่ การเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน (2) การเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการนั้นสามารถเกิดขึ้นได้นอกสถานที่ทำงาน (2) บุคคลสามารถพัฒนาทักษะบางประการจากการทำกิจกรรมนันทนิจิตและนำทักษะนั้นกลับไปใช้ในการทำงาน เนื่องจากการเรียนรู้ที่นอกเหนือจากงานนั้นสามารถที่จะข้ามฟากกลับไปบริบทของงานได้ (2) ดังที่ได้กล่าวข้างต้นถึงบริบทและความสัมพันธ์ของนันทนิจิตและงาน ซึ่งกล่าวได้ว่าการเรียนรู้นั้นเป็นประโยชน์ต่อเป้าหมายขององค์กรนั่นเอง ซึ่งการเรียนรู้ในบริบทนันทนิจิตนั้นเป็นการเรียนรู้ที่ส่งผลเชิงบวกในการทำงาน แต่การเรียนรู้นั้นเป็นการเรียนรู้ผ่านกระบวนการที่เฉพาะตัว แตกต่างจากการเรียนรู้ในที่ทำงานหรือในบริบทการทำงาน หรือแม้แต่การเรียนรู้จากการทำงาน และเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่การเรียนรู้ในบริบทการทำงานนั้นไม่สามารถทดแทนได้ (2) ดังนั้นการพยายามพัฒนาทักษะบางประการเพื่อให้สามารถทำกิจกรรมนันทนิจิตได้ดีขึ้นนั้น ย่อมทำให้ทักษะนั้น ๆ ในการทำงานดีขึ้นไปด้วย จึงเรียกได้ว่าเป็นการเพิ่มพูนทักษะในการทำงานไปในตัว (2) โดยเป็นการเรียนรู้และพัฒนาเฉพาะด้าน (5) ตามแต่กิจกรรมที่เลือกกระทำ อาทิการพัฒนาทักษะการพูดและการสอนเพื่อร่วมเป็นครูอาสา ย่อมทำให้ได้ทักษะการพูด การอธิบาย การสอนงาน ซึ่งสามารถเกิดประโยชน์ในบริบทการทำงานในองค์กรได้ เป็นต้น

ผลลัพธ์ประการที่ห้า ได้แก่ ความอยู่ดีมีสุขของบุคคลผู้ทำกิจกรรมนันทนิจิต (Well-Being) (4) (6) ความอยู่ดีมีสุขนี้อาจหมายถึง ความสมดุลระหว่างชีวิตและการทำงาน (2) กล่าวคือเมื่อบุคคลมีกิจกรรมนันทนิจิตที่เลือกกระทำแล้ว ย่อมมีการแบ่งเวลาให้กับทั้งการทำงานและนันทนิจิต ไม่ทุ่มเทเวลาทั้งหมดให้กับงานนั่นเอง ความอยู่ดีมีสุขอันเป็นผลลัพธ์ของนันทนิจิตนี้เกิดขึ้นได้กับคนทุกวัยและในทุกช่วงของชีวิต (6) นอกจากนี้ ความอยู่ดีมีสุขนี้ยังหมายรวมถึงการมีสุขภาพจิตที่ดีอีกด้วย (5) ซึ่งผลลัพธ์ด้านสุขภาพจิตที่ดีนั้นพบว่ามักเกิดจากการทำกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้ทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นในเชิงการมีส่วนร่วม (Active Social Leisure) (5) อาทิ การเล่นกีฬาด้วยกัน หรือการทำกิจกรรมอาสาด้วยกัน เป็นต้น นอกจากนี้จากการทบทวนวรรณกรรมยังพบว่า นันทนิจิตนั้นสามารถทำให้เกิดความสุข (Happiness) (7) ความรู้สึกปิติยินดี (Pleasure) และความรู้สึกประสบความสำเร็จ (Achievement) (7) อาจกล่าวได้ว่า นันทนิจิตนั้นสามารถนำมาซึ่งความอยู่ดีมีสุขของบุคคลทั้งด้านชีวิตส่วนตัว (5) งาน (5) และชีวิตครอบครัว (6)

ผลลัพธ์ประการที่หก ได้แก่ การพัฒนาทักษะทางสังคมและทักษะการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น การทำกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้ทำกิจกรรมร่วมกับผู้อื่นในเชิงการมีส่วนร่วม (Active Social Leisure) นั้นสามารถส่งเสริมทักษะการสื่อสารของผู้ทำกิจกรรมได้ทั้งในระดับบุคคล ระหว่างบุคคล และระดับสังคม (5) รวมถึงยังสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจระหว่างบุคคลได้อีกด้วย (5) นอกจากนี้ นันทนิจิตยังส่งเสริมให้เกิดความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ (5) และเสริมสร้างภูมิคุ้มกันของบุคคลในการสร้างสมดุลทางจิตใจเพื่อต้องเผชิญกับความล้มเหลวหรือความผิดหวังอีกด้วย (5)

ผลลัพธ์ประการที่เจ็ดได้แก่การปฏิรูปตัวตนของบุคคล (Adult Personal Transformation) (3) อาจกล่าวได้ว่า นันทนจิตนั้นส่งเสริมการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องของบุคคล (Continuous Personal Development) (3) เนื่องจากนันทนจิตนั้นเป็นโอกาสให้บุคคลได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ (3) ที่อาจไม่ได้พัฒนาในการทำงานหรือการใช้ชีวิตด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจเกิดจากกลไกที่กล่าวถึงข้างต้นเกี่ยวกับการเล่นและการทดลองสิ่งใหม่นั้นเอง นอกจากนี้การทำกิจกรรมนันทนจิตอาจเป็นการได้ทดลองทำสิ่งที่ใช้ทักษะที่แตกต่างจากทักษะที่ใช้ในการทำงานอีกด้วย

จากการสรุปผลการทบทวนวรรณกรรมอาจกล่าวได้ว่า นันทนจิตนั้นมีกลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในหลายประเด็นด้วยกัน อีกทั้งผลลัพธ์ของนันทนจิตที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมนั้นยังมีความสัมพันธ์กับนิยาม ขอบเขตและความมุ่งหวังของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมาก

### การอภิปรายผลการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า คุณลักษณะและกลไกของนันทนจิตมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ดังที่ได้กล่าวไว้เบื้องต้นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการให้ประสบการณ์การเรียนรู้ที่ผ่านการวางแผนมาแล้วและก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับบุคคล กลุ่มหรือทีมงาน องค์กร ชุมชน หรือประเทศชาติ ไปจนถึงในระดับสังคมโลก (Nadler & Nadler, 1989; McLagan, 1989; McLean & McLean, 2001; Swanson, 1995) เช่นเดียวกับนันทนจิตที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยมีรายละเอียดของคุณลักษณะของนันทนจิตที่เกี่ยวข้องกับหลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังแสดงในตารางที่ 3 และผลลัพธ์ของนันทนจิตที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ดังแสดงในตารางที่ 4

**ตารางที่ 3:** ตารางสรุปบทบาทของนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

คุณลักษณะของนันทนจิตที่เกี่ยวข้อง	หลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
ความทุ่มเท จริงจัง มุ่งมั่นในการกระทำ	การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD Intervention) อย่างจริงจังจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงาน (Wang & Wang, 2004)
การสะท้อนความคิด (Self-Reflection)	แนวคิดด้านการสะท้อนความคิดแบบมีวิจารณญาณ อาทิ มีความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและการถามคำถามที่ส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและองค์กร อีกทั้งยังเป็นการเชื่อมระหว่างการเรียนรู้ระดับบุคคลและระดับองค์กร (Van Woerkom, 2004) และยังเป็น การสนับสนุนภาวะผู้นำแบบเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-directed leadership) อีกด้วย (Nesbit, 2012)
การถ่ายทอดหรือแบ่งปันประสบการณ์การทำงานนันทนจิตกับผู้อื่นที่อาจไม่ได้มีกิจกรรมนันทนจิตเดียวกัน	การเรียนรู้จากประสบการณ์อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการส่งผลต่อความสามารถในการพัฒนาทั้งในระดับบุคคลและองค์กร (Smith, 2004) และการเรียนรู้ในระดับองค์กร (Dixon, 1992)
แรงบันดาลใจจากภายในส่วนบุคคล	องค์กรสามารถประสบความสำเร็จในระยะยาวและยั่งยืนได้หากสามารถดึงดูดพนักงานที่มีประสิทธิภาพสูงและผูกพันกับองค์กร ซึ่งพนักงานดังกล่าวมีแรงบันดาลใจจากภายในส่วนบุคคล (Buchner, 2007) ซึ่งสามารถมาจากตัวงานเอง หรือบรรยากาศในการทำงานซึ่งมีความหมายต่อบุคคลนั้น ๆ (Meaningfulness) (Chalofsky & Krishna, 2009)
แรงจูงใจและการสนับสนุนทางสังคมและปัจจัยแวดล้อม	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทูทางสังคม และความฉลาดทางอารมณ์ ผลผลิตขององค์กร และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรมีผลต่อกัน (Brooks & Muya Nafukho, 2006) รวมถึงการได้รับการสนับสนุนทางสังคมส่งผลให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น (Bhanthumnavin, 2003)

ตารางที่ 3: ตารางสรุปบทบาทของนันทจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)

คุณลักษณะของนันทจิตที่เกี่ยวข้อง	หลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ อย่างจริงจัง	การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (HRD Intervention) เช่น การฝึกอบรมหรือการให้คำแนะนำ (Coaching) ส่งผลลัพธ์เชิงบวกแก่ผลการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในงาน และความพึงพอใจต่องาน (Rowold, 2008; Wang & Wang, 2004)
ความสุขและความพึงพอใจในการทำกิจกรรมนันทจิต	การจัดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมจิตวิทยาเชิงบวกส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ดีต่องาน (Avey, Reich, Luthans, & Mhatre, 2011)
การพัฒนาทัศนคติเชิงบวกกับนันทจิต	การจัดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งเสริมจิตวิทยาเชิงบวกส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ดีต่องาน (Avey, Reich, Luthans, & Mhatre, 2011)
การเล่นและการทดลองสิ่งใหม่ๆหรือบทบาทใหม่ ๆ	ผู้ปฏิบัติงานด้าน HRD ควรพิจารณาถึงวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้ตอบสนองต่อพันธกิจขององค์กร พันธกิจด้าน HRD และความต้องการของลูกค้าทั้งภายในและนอกองค์กร (Mafi, 2000)

**ตารางที่ 4:** ตารางสรุปผลลัพธ์ของนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผลลัพธ์ของนันทนจิตที่เกี่ยวข้อง	หลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
การสร้างความหมายของชีวิต	ผู้ปฏิบัติงานด้าน HRD สามารถสร้างวัฒนธรรมที่ช่วยให้พนักงานรู้สึกว่าคุณค่าของตนเองเหมาะสมกับงาน เพื่อสร้างให้เกิดงานที่มีความหมาย (Chalofsky, N., & Cavallaro, 2013) ซึ่งจะส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร (Fairlie, 2011; May, Gilson, & Harter, 2010) และส่งผลกระทบต่อตัวพนักงาน (Fairlie, 2011)
การเกิดแรงจูงใจในการทำงานให้ได้ผลลัพธ์ที่ดี	แรงบันดาลใจจากภายในส่วนบุคคล (Buchner, 2007) สามารถมาจากตัวงานเอง หรือบรรยากาศในการทำงานซึ่งมีความหมายต่อบุคคลนั้นๆ จะส่งผลให้เกิดความผูกพันกับองค์กร และมีผลการปฏิบัติงานที่ดี (Chalofsky & Krishna, 2009)
การฟื้นฟูจิตใจจากความเครียดและความเหนื่อยล้า การฟื้นฟูกำลังใจในการทำงาน	บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้ปฏิบัติงานด้าน HRD คือการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุข รวมทั้งสุขภาพกายและใจของพนักงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร (Gilbreath & Montesino, 2006)
การเรียนรู้ที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือทำให้ทำงานได้ดีขึ้น	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความสามารถในการเรียนรู้ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจที่เกี่ยวข้องกับงานของผู้ใหญ่ เพื่อพัฒนาผลการปฏิบัติงาน (McLean & McLean, 2001; Swanson, 1995; Watkins & Marsick, 1997, as cited in McGuire, 2010)

ตารางที่ 4: ตารางสรุปผลลัพธ์ของนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ต่อ)

ผลลัพธ์ของนันทนจิตที่เกี่ยวข้อง	หลักการของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
ความอยู่ดีมีสุขของบุคคลผู้ทำกิจกรรมนันทนจิต (Well-Being)	บทบาทที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้ปฏิบัติงานด้าน HRD คือการสนับสนุนความอยู่ดีมีสุขของพนักงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร (Gilbreath & Montesino, 2006)
การพัฒนาทักษะทางสังคมและทักษะการปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น	องค์กรจะต้องสนับสนุนการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนเพื่อให้เกิดประสิทธิผลที่ดี (Tohidi, 2011) และการสนับสนุนการทำงานเป็นทีมมีความสัมพันธ์กับการฝึกอบรมและแรงจูงใจในกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย (Tabassi, Ramli, & Nakar, 2011)
การปฏิรูปตัวตนของบุคคล (Adult Personal Transformation)	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะช่วยให้เกิดการพัฒนาร่างกายและสร้างคามยั่งยืนในระดับบุคคล องค์กร และสังคมได้ ด้วยการปลดปล่อยศักยภาพของมนุษย์ (McGuire & Garavan, 2013)



เมื่อพิจารณาคุณลักษณะ นิยาม กลไก และผลลัพธ์ของนันทนจิตกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แล้ว อาจกล่าวได้ว่า นันทนจิตนั้นเป็นสิ่งที่สามารถส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างดี และสามารถนำมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ในหลากหลายบริบท อย่างไรก็ตาม นันทนจิตบางประเภทอาจสอดคล้องและส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้มากกว่านันทนจิตบางประเภท เมื่อพิจารณาจากกลไกและผลลัพธ์ของนันทนจิต ประกอบกับนิยามของนันทนจิตแล้วพบว่านันทนจิตอย่างจริงจัง (Serious Leisure) นั้นเป็นนันทนจิตประเภทที่น่าจะสามารถส่งเสริมงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีลักษณะเป็นการทำกิจกรรมที่เน้นไปที่การทำกิจกรรมที่ผู้กระทำสนใจ ชอบและสนุกไปกับกิจกรรมนั้น แต่ก็ไม่ได้มีเพียงความสนุกเท่านั้น หากแต่ยังต้องการการทุ่มเทเวลาและทรัพยากรต่าง ๆ ส่วนตัวเพื่อพัฒนาตนเองให้ทำกิจกรรมนั้นให้ได้ดีขึ้น หรือกล่าวได้ว่ามุ่งเน้นการพัฒนาตนเองไปพร้อมกับการทำกิจกรรมที่ ชอบและสนใจนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วนันทนจิตประเภทนี้จึงมีโอกาที่จะส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ดี นอกจากนี้หลักการของนันทนจิตยังสามารถเชื่อมโยงกับงานทรัพยากรมนุษย์ในมุมมองอื่นนอกจากการเรียนรู้ได้อีกด้วย อาทิ มุมมองด้านคุณภาพชีวิตในการทำงาน เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิบัติ

- 1) จากการนำเสนอกลไกของนันทนจิต ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถนำแนวทางต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นการขยายขอบเขตและแนวทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยกระบวนการที่หลากหลาย และเป็นการพัฒนาสายงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะในภาคปฏิบัติต่อไป รวมถึงขยายผลการดำเนินการที่มีอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย อาทิ การนำกลไกการเล่นและการทดลองสิ่งใหม่ๆหรือบทบาทใหม่ๆไปใช้ในการพัฒนา หรือผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อาจนำนันทนจิตทั้งกระบวนการไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนา โดยพยายามส่งเสริมให้เกิดกลไกต่าง ๆ ให้ครบถ้วน เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- 2) จากการนำเสนอกลไกและผลลัพธ์ของนันทนจิต ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถนำแนวคิดต่าง ๆ ไปใช้ในการออกแบบนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบริบทต่าง ๆ ได้ เพื่อเป็นการขยายโอกาสของงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้กว้างขวางขึ้นและยืดหยุ่นขึ้น อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อาทิ การออกแบบข้อกำหนดในการทำงานต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการส่งเสริมนันทนจิตที่พึงประสงค์ให้กับพนักงานที่กำหนด หัวข้อการฝึกอบรมและพัฒนาโดยอิงกลไกของนันทนจิต เป็นต้น
- 3) ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และบุคลากรในฐานะปัจเจกบุคคลสามารถทำความเข้าใจแนวคิดและกลไกของนันทนจิตและบูรณาการเข้ากับการใช้ชีวิตและการทำงานได้ เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาอย่างมั่นคงให้กับตนเอง โดยอาจใช้แนวคิดนี้ไปในการสะท้อนความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการใช้ชีวิตและทำงานของตนเอง อาทิ เรากำลังรู้สึกผิดที่จะแบ่งเวลาสำหรับนันทนจิตหรือไม่ หรือเราเลือกนันทนจิตที่ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากนันทนาการไม่ใช่สิ่งตรงกันข้ามกับการทำงาน หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดควบคู่กันและส่งเสริมกันได้เป็นอย่างดี

### ข้อเสนอเพื่อการวิจัยอนาคต

- 1) นักวิชาการและผู้สนใจสามารถนำบทบาทของนันทนาการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปใช้ในการขยายขอบเขตการวิจัยและเสริมสร้างองค์ความรู้เพิ่มเติมในสาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้ เพื่อขยายขอบเขตการวิจัยและการปฏิบัติในสาขาวิชาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยอาจพิจารณาการทำวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของนันทนาการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นรูปธรรมต่อไป อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวงวิชาการและภาคปฏิบัติ
- 2) อาจมีการทำวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบการทำความเข้าใจเชิงลึกเพื่อศึกษาประสบการณ์ของบุคคลหรือกลุ่มคนเกี่ยวกับการใช้นันทนาการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบริบทต่าง ๆ เพื่อศึกษา รวมถึงประสบการณ์ที่เกิดจากนันทนาการรูปแบบต่าง ๆ ทำความเข้าใจประสบการณ์และความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา ต่อยอดการนำหลักการนันทนาการมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเชิงลึกต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

- ประพัฒน์ ลักษณะพิสุทธิ์. (2553). *นันทนาการ (Leisure): แนวคิดที่ควรทำความเข้าใจให้ถ่องแท้*. อ้างอิงจาก [http://www.chulapedia.chula.ac.th/images/6/6a/%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%95\\_\(LEISURE\)\\_%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%96%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%97%E0%B9%89.pdf](http://www.chulapedia.chula.ac.th/images/6/6a/%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%99%E0%B8%88%E0%B8%B4%E0%B8%95_(LEISURE)_%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%84%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%A3%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%96%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%97%E0%B9%89.pdf)
- Avey, J. B., Reichard, R. J., Luthans, F., & Mhatre, K. H. (2011). Meta-analysis of the impact of positive psychological capital on employee attitudes, behaviors, and performance. *Human Resource Development Quarterly*, 22(2), 127–152. doi:10.1002/hrdq.20070
- Bartlett, K. R. (2018, June). *Work and leisure: A critical integrative literature review to explore the impacts of a false dichotomy on HRD research and practice*. Paper presented at the 19th International Conference on Human Resource Development Research and Practice across Europe. Newcastle, UK: Newcastle Business School.

- Beatty, J. E., & Torbert, W. R. (2003). The False Duality of Work and Leisure. *Journal of Management Inquiry*, 12(3), 239–252. doi:10.1177/1056492603256340
- Bhanthumnavin, D. (2003). Perceived social support from supervisor and group members' psychological and situational characteristics as predictors of subordinate performance in Thai work units. *Human Resource Development Quarterly*, 14(1), 79-97. doi: 10.1002/hrdq.1051
- Brajša-Žganec, A., Merkaš, M., & Šverko, I. (2011). Quality of life and leisure activities: How do leisure activities contribute to subjective well-being? *Social Indicators Research*, 102(1), 81-91.
- Brooks, K., & Muyia Nafukho, F. (2006). Human resource development, social capital, emotional intelligence. *Journal of European Industrial Training*, 30(2), 117–128. doi:10.1108/03090590610651258
- Buchner, T. W. (2007). Performance management theory: A look from the performer's perspective with implications for HRD. *Human Resource Development International Journal*, 10(1), 59-73. DOI: 10.1080/13678860601170294
- Callahan, J. L. (2014). Writing literature review: A reprise and update. *Human Resource Development Review*, 13(3), 271-275. doi:10.1177/1534484314536705
- Chalofsky, N., & Cavallaro, L. (2013). A good living versus a good life: Meaning, purpose, and HRD. *Advances in Developing Human Resources*, 15(4), 331–340. doi:10.1177/1523422313498560
- Chalofsky, N. & Krishna, V. (2009). Meaningfulness, commitment, and engagement: The intersection of a deeper level of intrinsic motivation. *Advances in Developing Human Resources*, 11(2), pp.189–203. doi: 10.1177/1523422309333147.
- Daft, R. L. (2008). *The Leadership Experience* (4th ed.). Mason, OH: Thomson South-Western.
- Dardis, R., Soberon-Ferrer, H., & Patro, D. (1994). Analysis of Leisure Expenditures in the United States. *Journal of Leisure Research*, 26(4), 309–321. doi:10.1080/00222216.1994.11969964
- Dattilo, J. (2018). Inclusion and education: Creating a path through leisure. In M. J. Monteagudo (Ed.). *Leisure experiences, opportunities and contributions to human development* (pp. 111-128). Bizkaia, Spain: DuestoDigital.
- Dattilo, A., Ewart, A., & Dattilo, J. (2012). *Learning as leisure: Motivation and outcome in adult free time learning*. *Journal of Park and Recreation Administration*, 30(1), 1-18.

- Dixon, N. M. (1992). Organizational learning: A review of the literature with implications for HRD professionals. *Human Resource Development Quarterly*, 3(1), 29–49.  
doi:10.1002/hrdq.3920030105
- Fairlie, P. (2011) Meaningful work, employee engagement, and other key employee *outcomes: Implications for human resource development*, *Advances in Developing Human Resources*, 13(4), 508–525. doi:10.1177/1523422311431679
- Garavan, T. M. (1997). Training, development, education and learning: different or the *same?* *Journal of European Industrial Training*, 21(2), 39-50.
- Gilbreath, B. & Montesino, M. U. (2006). Expanding the HRD Role: Improving employee well-being and organizational performance. *Human Resource Development International*, 9(4), 563-571, doi:10.1080/13678860601032684
- Henderson, K. A., & Bialeschki, M. D. (2005). Leisure and active lifestyles: Research reflections. *Leisure Sciences*, 27(5), 355–365. doi:10.1080/01490400500225559
- Holder, M. D., Coleman, B., & Sehn, Z. (2009). The contribution of active and passive leisure to children's well-being. *Journal of Health Psychology*, 14(3), 378-386.  
doi: 10.1177/1359105308101676
- Isopahkala-Bouret, U. (2008). Developmental leisure: why work-related learning takes place outside of working hours. *Human Resource Development International*, 11(5), 479–491.  
doi:10.1080/13678860802417619
- Kashef, F., and Nazri, R. (2015). The Effects of active social leisure activities on communicative skills and their role on mental health of the employees of education organization of Hamedan. *Journal of Tourism, Hospitality and Sport*. 9(2015) pp. 30-50.
- Kuykendall, L., Boemerman, L., & Zhu, Z. (2018). The importance of leisure for subjective well-being. In E. Diener, S. Oishi, & L. Tay (Eds.), *Handbook of well-being*. Salt Lake City, UT: DEF Publishers.
- Lee, Y. G., & Bhargava, V. (2004). Leisure time: Do married and single individuals spend it differently? *Family and Consumer Sciences Research Journal*, 32(3), 254–274.  
doi:10.1177/1077727x03261631
- Mafi, S.L., (2000) Managing the HRD function and service quality: A call for a new approach. *Human Resource Development Quarterly*, 11(1), 81-86.

- May, D. R., Gilson, R. L., & Harter, L. M. (2004). The psychological conditions of meaningfulness, safety and availability and the engagement of the human spirit at work. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(1), 11–37.  
doi:10.1348/096317904322915892
- McGuire, D. (2010). *Foundations of Human Resource Development*. Retrieve from [http://www.sagepub.com/upm-data/36589\\_01\\_McGuire\\_CH\\_01.pdf](http://www.sagepub.com/upm-data/36589_01_McGuire_CH_01.pdf)
- McGuire, D. & Garavan, N. T. (2013). *Reclaiming the “D” in HRD*. Paper presented at the International Conference on Human Resource Development Research and Practice across Europe. Brighton, UK: Brighton Business School.
- McLean, G. N. (1998). HRD: A three-legged stool, an octopus, or a centipede? *Human Resource Development International*, 1(4), 375-377.
- McLean, G. N. (1998). HRD: a three-legged stool, an octopus, or a centipede? *Human Resource Development International*, 1(4), 375–377. doi:10.1080/13678869800000048
- McLean, G. N., & Akaraborworn, C. (2014). HRD education in developing countries. In D. Cho, K. Ryu, & M. Akdere (Eds.), *The 13th International Conference of the Asia Chapter of Academy of Human Resource Development Proceeding*. Seoul, Korea: Academy of Human Resource Development.
- McLean, G. N., & McLean, L. D. (2001). If we can't define HRD in one country, how can we define it in an international context? *Human Resource Development International*, 4(3), 313-326.
- Merriam, S. B. (2009). *Qualitative research: A guide to design and implementation*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mete, C., Lloyd, C. B., & Salam, N. (2012). Learning versus working: Factors affecting adolescent time allocation in Pakistan. *The Pakistan Development Review*, 51(2), 131–151. doi:10.30541/v51i2pp.131-151
- Na Chiangmai, C. (1998). *Current outlook and trends of HRD in Thailand*, handout distributed at international HRD course, University of Minnesota, St. Paul, MN, 1 October.
- Nadler, C. and Nadler, Z. (1992), *Every Manager's Guide to Human Resource Development*, Jossey-Bass, San Francisco, CA.
- Naude, R., Kruger, S., Leon., T., D., B., Saayman., M. and Jonker, J. (2016). The relationship between personality types and leisure time activities amongst Casino employees' workplace expectations. *SA Journal of Human Resource Management*, 14(1) pp. 1-11.

- Nawrin, R. & Mongkolsirikiet, K. (2012). Post-positivism and its implication on human resource and organization development. *Human Resources and Organization Development Journal*, 4(1), 10-34.
- Nesbit, P. L. (2012). The role of self-reflection, emotional management of feedback, and self-regulation processes in self-directed leadership development. *Human Resource Development Review*, 11(2), 203–226. doi:10.1177/1534484312439196
- Neufeld, V. (1998). *Webster's New World Dictionary, Third College Edition*. New York, NY: Book Prentice Hall.
- Petrou, P., Bakker, A. B., & van den Heuvel, M. H. (2016). Weekly job crafting and leisure crafting: Implications for meaning-making and work engagement. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 90(2), 129–152. doi:10.1111/joop.12160
- Rouna, W. E. A. (2005). Analyzing qualitative data, In R. A. Swanson, & E. F. Holton III (Eds.), *Research in organizations* (pp. 233-263). CA: Barrett-Koehler.
- Rowold, J. (2008). Multiple effects of human resource development interventions. *Journal of European Industrial Training*, 32(1), 32–44. doi:10.1108/03090590810846557
- Smith, I. W. (2004). Continuing professional development and workplace learning 6: HRD and organisational learning. *Library Management*, 25(1/2), 64–66. doi:10.1108/01435120410510274
- Sritanyarat, D., Kanjanajuta, C. & Tanawattanakorn, C. (2010). Positivism: To see, to hear, to smell, to touch, but not to feel. *Human Resource and Organization Development Journal*, 2(2), 31-50.
- Stebbins, R.A. (2006). *Serious Leisure: A Perspective for Our Time*. New Brunswick, Canada: Transaction.
- Swanson, R. A. (1995). Performance is the key. *Human Resource Development Quarterly*, 6(2), 207-213.
- Tabassi, A. A., Ramli, M., and Bakar, A. H. A. (2011). Training, motivation and teamwork improvement: The case of construction firms. *African Journal of Business Management*, 5(14), 5627-5636.
- Tohidi, H. (2011) Teamwork productivity & effectiveness in an organization base on rewards, leadership, training, goals, wage, size, motivation, measurement and information technology. *Procedia Computer Science*, 3, 1137-1146.
- Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews: Guidelines and examples. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367. doi:10.1177/1534484305278283

- Van Woerkom, M. (2004). The Concept of Critical Reflection and Its Implications for Human Resource Development. *Advances in Developing Human Resources*, 6(2), 178–192. doi:10.1177/1523422304263328
- Wang, G. G., & Wang, J. (2004). Toward a theory of human resource development learning participation. *Human Resource Development Review*, 3(4), 326–353. doi:10.1177/1534484304271152

## การวิจัยเชิงปฏิบัติการ: เครื่องมือการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ศิริพร แยมนิล\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการวิจัยเชิงปฏิบัติการในฐานะเป็นเครื่องมือการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ ความหมาย ความสำคัญ กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ และตัวอย่างกรณีศึกษาการประยุกต์การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งผลจากการวิเคราะห์บทเรียนทำให้ทราบว่า การปฏิบัติจริง (Action) และการสะท้อนความรู้และความคิดจากประสบการณ์การปฏิบัติจริง (Reflection) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของผู้ร่วมโครงการ นอกจากนี้การทำงานอย่างมีส่วนร่วม ด้วยความร่วมมือขององค์กรและเครือข่ายในชุมชน ทำให้เกิดการเรียนรู้ การพัฒนาตน ชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืนในอนาคต กรณีศึกษาชุมชนลำพญาเป็นตัวอย่างที่ดีของการนำการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาใช้จนเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แสดงถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนดังนั้นการวางแผนและออกแบบในโครงการใด ๆ ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในทุกกระบวนการ และภาครัฐควรมีนโยบายให้โครงการต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสร้างสังคม/ชุมชนแห่งการเรียนรู้ และพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

\* รองศาสตราจารย์, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล  
อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม 73170  
อีเมล: siriporn.yam@mahidol.ac.th



## Action Research: Learning Tool for Sustainable Development

Siriporn Yamnill\*

### Abstract

The purpose of this article is to present the action research as a learning tool for sustainable development. It provides a literature review of action research in term of its definition, importance, research process as well as a case study at Lumpaya Community, Banglane District, Nakhorn Pathom Province where action research was applied for sustainable development. Analysis of the lesson learned revealed that action and reflection of knowledge and ideation acquired from actual practice experience are key steps in realizing the learning process among stakeholders in the project. Moreover, participatory action with cooperation from organizations and networks in the community would result in lifelong learning and sustainable development of the community and the country in the future. A case study at Lumpaya Community is a good example of an application of action research implementation leading to a continuous transformation with a marked upward trend which clearly indicates sustainable development. Therefore, in planning and designing any projects it is essential to stress on planning to create learning in every process. The government sector should have a policy for project implementation that emphasizes on creating a learning process in order to build a learning society/community with self-reliance in a sustainable manner.

**Keywords:** Action research, Sustainable development, Learning process, Community development,

---

\* Associate professor, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University  
Phuttamonthon 4 Road, Salaya, Nakhon Pathom 73170, THAILAND.  
E-mail: siriporn.yam@mahidol.ac.th

## บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษามุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพของคนในสังคมให้เกิดความรู้ ทักษะ ทักษะคิด และค่านิยม ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่จะชี้นำและจูงใจให้บุคคล แสวงหาและดำเนินชีวิตของตนในแนวทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน สอดคล้องกับพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) (2553: 75) ท่านกล่าวว่า การแก้ปัญหาประชากรที่เป็นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว สามารถแก้ได้โดยการเรียนรู้และการศึกษา ดังนั้น” การศึกษาจึงหมายถึงการพัฒนาคนและเป็นแกนกลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน” ดังนั้นจึงเป็นคำถามที่ท้าทายสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในทุก ๆ ระดับว่า จะมีเครื่องมือทางการศึกษาหรือวิธีการพัฒนาใดบ้าง ที่จะทำให้คนในสังคมสามารถพัฒนาความรู้ ทักษะ ทักษะคิด และค่านิยม ไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

อำไพ หรศุมารักษ์ (2550) ได้กล่าวในบทความเรื่อง คิด..มอง..คาดการณ์ เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยว่า การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องส่งเสริมให้บุคคลสามารถแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนได้ โดยมองปัญหาได้อย่างรอบด้านทั้งประเด็นปัญหาในระดับโลกและความเชื่อมโยงมาสู่ระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตผู้คนอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จะเข้ามากระทบต่อชีวิตผู้คนอย่างต่อเนื่อง การแก้ปัญหาในลักษณะนี้จำเป็นต้องอาศัยความรู้เป็นเครื่องนำทาง จะต้องมีการสร้างความรู้ใหม่ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคม และการเรียนรู้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน จึงจำเป็นต้องสร้างองค์ความรู้ใหม่และมองให้เข้าใจถึงรากของปัญหา ตลอดจนสามารถมองคาดการณ์ออกไปในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการสร้างความรู้มีใช้สิ่งที่จะหยิบยื่นให้ได้โดยง่าย ศุภวัธย์ พลายน้อย (2547) กล่าวว่า การสร้างความรู้ต้องผ่านการลงมือปฏิบัติและเรียนรู้จากทั้งความสำเร็จและความผิดพลาดของผู้กระทำ และการมีปฏิสัมพันธ์การเรียนรู้กับผู้อื่น และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เป็นกระบวนการสร้างความรู้จากการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติจริง ซึ่งสอดคล้องกับ Stringer (2014) ที่ได้ให้ความหมายของ “การวิจัยเชิงปฏิบัติการ” (Action research) ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาความรู้อย่างเป็นระบบ ที่ทำให้ผู้คนสามารถค้นพบวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้ด้วยตนเอง โดยการเข้าไปมีส่วนร่วม (engage) กับพลวัตรที่ซับซ้อนในบริบทสังคมต่าง ๆ โดยรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ที่ใช้ในการแสวงหาความรู้ที่นอกแบบมาให้เป็นวงจรที่ต่อเนื่อง (Continuing cycles of investigation) เพื่อค้นหาวิธีการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพในประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือบริบทใดบริบทหนึ่ง ซึ่งการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในโรงเรียน บริษัท ชุมชน และองค์กรต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน นอกจากนี้ การทำวิจัยในรูปแบบนี้ ยังสามารถสร้างองค์ความรู้ที่จะส่งเสริม ให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเป็นมืออาชีพ อันจะส่งผลให้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้คนที่เกี่ยวข้อง

ผู้เขียนเห็นคุณค่าและความสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการและกระบวนการเรียนรู้ และเห็นว่าการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือที่สามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นเครื่องมือพัฒนาคนที่มีความเหมาะสมกับยุคสมัย ประเทศไทย 4.0 ที่รัฐบาลต้องการเตรียมคนไทย ให้สามารถอยู่ในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ให้คนไทยสามารถยืนอยู่ได้ใน Global/ Digital platform (ภักดี รัตน์มุขย์, 2561) บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ ที่จะนำเสนอการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ในฐานะเป็นเครื่องมือการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และตัวอย่างกรณีศึกษาการประยุกต์การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ของ ชุมชนลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

### ความสำคัญ: การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research)

ต้องยอมรับว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศ โดยยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) จนต่อเนื่องมาถึงฉบับปัจจุบัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งแผนฯฉบับที่ 12 นี้ ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Goals: SDGs) โดยได้ให้ความสำคัญประเด็นความยั่งยืน ในการเตรียมคนไทย ให้ปรับเปลี่ยน **กรอบความคิด (Mindset) ทักษะ (Skills-set) และพฤติกรรม (Behavior set)** เพื่อให้คนไทยเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการเปลี่ยนผ่านสู่ประเทศไทย 4.0 ที่มีความมั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง (ภักดี รัตน์มุขย์, 2561) โดยมียุทธศาสตร์ที่ 1 คือ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญมาก และปรากฏแผนงานและโครงการมากมาย โดยมีเป้าหมายให้คนในสังคมทุกช่วงวัย มีทักษะความรู้และความสามารถเพิ่มขึ้น เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้พร้อมกับการดำรงชีวิตในโลกศตวรรษ 21 อย่างไรก็ตามเป็น การสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการออกแบบการเรียนรู้ ในโครงการและแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการเกิดการเรียนรู้ และปรับเปลี่ยนแนวคิด ทักษะ และพฤติกรรม ตามยุทธศาสตร์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งควรคำนึงถึงประเด็นความยั่งยืน และค้ำค้ำกับต้นทุนทั้งทางด้านทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และเวลาที่เสียไป

Stringer (2014) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการวิจัยเชิงปฏิบัติการว่าในการดำเนินการโครงการพัฒนาใด ๆ ควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้เข้าใจธรรมชาติของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหา โดยผู้ที่ทราบปัญหาและสร้างสรรค์วิธีแก้ปัญหาคือผู้ที่ใกล้ชิดกับปัญหานั้น ๆ เอง (ไม่ใช่จากผู้เชี่ยวชาญภายนอก) และความรู้ของมนุษย์เกิดจากความมุ่งมั่นร่วมที่จะปฏิบัติการ และสร้างความเข้าใจร่วมกัน การวิจัยจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญภายนอกเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าการวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นการวิจัยเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในบริบทที่เป็นจริง นอกจากนี้ Winter & Munn-Giddings (2001) ได้เน้นว่าการลงมือปฏิบัติแก้ปัญหานั้น ๆ จะนำไปสู่การกระบวนการเรียนรู้ และเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างการสืบสวน ค้นคว้า (inquiry) และการกระทำ (Action) และระหว่างการปฏิบัติ (Practice) และการคิดเชิงนวัตกรรม (Innovative thinking) หมุนเป็นวงเกลียวของการตัดสินใจปฏิบัติ (Practice decision making) และการประเมินผลสะท้อนกลับ (Evaluation reflective) (Winter & Munn-Giddings, 2001)

ดังนั้น จึงทำให้เห็นว่า การดำเนินการตามแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการ จะทำให้เกิดวงจรการเรียนรู้ จากการกระทำ การตั้งคำถาม การมีเวลาครุ่นคิด รับฟัง คิดต่อยอดอย่างสร้างสรรค์ ทำให้เกิดความเข้าใจ ยอมรับในมุมมองของผู้อื่น เป็นโอกาสของการเรียนรู้ที่จะนำไปสู่การปรับมุมมอง ความคิดอันนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ สิ่งเหล่านี้เป็นรูปแบบกระบวนการส่งเสริมการเรียนรู้ ซึ่งวิธีการเรียนรู้ (Learn how to learn) เหมาะสมกับยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ให้เกิดขึ้นผ่านการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อความคุ้มค่า ความยั่งยืน และการอยู่รอดขององค์กร

### ความหมาย: การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action research)

การวิจัยเชิงปฏิบัติการ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญของโมเดลเพื่อการเปลี่ยนแปลง (Model for change) ในการพัฒนาองค์กร (Organization development) (Rothwell, Sullivan & McLean, 1995) กล่าวได้ว่าเป็นทั้งแนวคิดและวิธีการรากฐาน (Foundation) ที่ใช้สำหรับการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์กร รวมทั้งสังคมให้ดีขึ้น ได้มีผู้ให้คำนิยามการวิจัยเชิงปฏิบัติการไว้อย่างหลากหลาย ดังนี้

Dick (1991: 6 cited in Altrichter, et al., 2002: 125) อธิบายการวิจัยเชิงปฏิบัติการว่า คือรูปแบบหนึ่งของกระบวนการวิจัย โดยการลงมือกระทำเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือการดำเนินการวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีผลของการสะท้อนกลับ (Reflection) เป็นวงจรที่ต่อเนื่อง

Kimmiss and McTaggart (1998: 5 cited in Herbert Altrichter et al., 2002: 125) ได้ให้ความหมายการวิจัยปฏิบัติการว่าหมายถึง รูปแบบของการทำงานร่วมกัน (collective) การตั้งคำถามเพื่อการสะท้อนความคิดของตนเอง (self-reflective inquiry) ของผู้มีส่วนร่วมในสังคม (participants in social situations) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงสถานการณ์ทางสังคมให้ดีขึ้น (1) ด้วยเหตุผลว่าผู้มีส่วนร่วมในสังคมนั้นเป็นเจ้าของพื้นที่เอง จึงย่อมจะเข้าใจสภาพความเป็นอยู่ของตนเองได้เป็นอย่างดี และ (2) เมื่อผู้มีส่วนร่วมในสังคมมีความเข้าใจ การปฏิบัติการต่าง ๆ ก็จะสามารถดำเนินการไปได้เป็นอย่างดี ซึ่งกลุ่มของผู้มีส่วนร่วมในสังคมอาจเป็นกลุ่มครูอาจารย์ นักเรียน ผู้ปกครอง คนทำงาน ผู้เคลื่อนไหวทางสังคม หรือกลุ่มสมาชิกของชุมชนหรือสังคมอื่น ๆ นั้นหมายความว่า กลุ่มเหล่านั้นจะต้องมีความตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และมีแรงจูงใจที่จะแก้ปัญหาที่มีอยู่ร่วมกัน ซึ่งจุดสำคัญที่การวิจัยเชิงปฏิบัติการ ให้ความสำคัญมากคือ การทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุความสำเร็จโดยการกระทำนั้น ๆ ได้มีการคิดพิจารณาไตร่ตรองมาจากของแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของกลุ่มนั้น ๆ (The approach is action research only when it is collaborative and achieved through the critically examined action of individual group members.)

Zuber-Skerritt (2001:5 อ้างถึงใน Herbert Altrichter, et al., 2002:130) กล่าวว่า การวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สัมพันธ์กันระหว่างการระบุปัญหา การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การสังเกต และการสะท้อนกลับ โดยจะเป็นวงจรเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง สิ่งที่สำคัญคือ เป็นการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ ที่เป็นการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง มีระบบ ขั้นตอนที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

จากนิยามของนักวิชาการหลาย ๆ ท่าน จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะความหมายใดก็ตาม วัตถุประสงค์ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ คือ การปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นและมีความยั่งยืน โดยมีลักษณะสำคัญ (Burns, 2000; Cohen, 2000 อ้างอิงใน อุทัยทิพย์ รักจรรยาบรรณ, 2549) ดังต่อไปนี้

- 1) เน้นการปฏิบัติ (Action)
- 2) เน้นความร่วมมือ (Collaboration)
- 3) มีการประเมินตนเอง (Self-evaluation) และสะท้อนกลับ (Reflection)
- 4) มีการวิพากษ์อย่างใช้เหตุผล (Dialectical critique)
- 5) เป็นการเสริมพลัง (Empowerment)
- 6) ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ (Situational adjustment)

โดยสรุปการวิจัยเชิงปฏิบัติการมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหาของสังคม โดยยึดหลักการสร้างความรู้จากการไปปฏิบัติจริง และมีขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นระบบ ให้มีความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ผ่านการมีส่วนร่วมระหว่างนักวิจัย และผู้ปฏิบัติ คือชุมชน หรือกลุ่มเป้าหมายในสังคม ในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิจัย ตั้งแต่การกำหนดปัญหา จนถึงการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยระหว่างการศึกษาสามารถปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการให้เหมาะสมได้ เน้นกระบวนการตั้งคำถามตามสมมติฐาน และการใคร่ครวญอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้คำตอบร่วมของผู้มีส่วนร่วม โดยปราศจากการเอินเอียง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาสังคมให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

และเนื่องจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงมีการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า **การวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วม (Participation action research)** (อุทัยทิพย์ รักจรรยาบรรณ, 2549) ซึ่งเป็นการวิจัยที่เน้นการทำงานร่วมมือกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกันในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิจัย กล่าวคือ ชุมชนได้เปลี่ยนบทบาทจากผู้ถูกวิจัย เป็นผู้วิจัยร่วม มีความสำคัญในการผลิตความรู้และเป็นเจ้าของความรู้ที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ต่อชุมชนนั้น ๆ ดังนั้นความรู้ที่ได้จากการวิจัยเชิงปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมนี้จึงมีคุณค่าอย่างยิ่ง เนื่องจากการสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชนของตนเอง

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดศัพท์การวิจัยเชิงปฏิบัติการอีกรูปแบบหนึ่ง คือ **การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Community action research: CAR)** (อุทัยทิพย์ รักจรรยาบรรณ, 2549) การวิจัยนี้จะเน้นสัมพันธภาพและการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งจากนักวิจัย (Researcher) ผู้ให้ทุนสนับสนุนหรือที่ปรึกษา (Consultants) และชุมชนนักปฏิบัติ (Practitioner) โดยสร้างให้เกิดบรรยากาศการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างทุกฝ่าย หรือการเรียนรู้ข้ามองค์กร (Cross functional learning) ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเพื่อนำไปสู่ชุมชนแห่งการเรียนรู้ (Learning community) ที่สามารถปรับตัวและพัฒนาได้อย่างมั่นคง ภายใต้ความผันแปรของสังคมปัจจุบัน (กนกภรณ์ ชูเชิด, 2547) โดยผ่านกิจกรรมหลัก 3 ประการคือ 1) การวิจัย (Research) เพื่อให้ทฤษฎีใหม่หรือแนวคิดใหม่ 2) การพัฒนาศักยภาพ

(Capacity building) เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีเครื่องมือในการคิดที่แตกต่างไปจากเดิม และ 3) การปฏิบัติจริง (Practice) เพื่อสร้างการเรียนรู้จากการกระทำจริง

นอกจากนี้ Peter Senge and Otto Scharmer (1999) ได้กล่าวถึงการสร้างองค์ความรู้ (building knowledge) ในชุมชนหรือสังคมเพื่อพร้อมกับการเปลี่ยนแปลง (Transformational change) ว่ามีความสำคัญมาก ๆ โดยให้ความสำคัญกับการทำงานแบบความร่วมมือกัน (collaboration) และ การสร้างองค์ความรู้ว่ามีความสำคัญมาก (Collaboration and joint knowledge building is vital.) ที่เรียกว่า Community action research โดยอธิบายว่า ทั้ง Action research และ Community action research ต่างเห็นคุณค่าของความรู้ที่เกิดจากการลงมือปฏิบัติ แต่ Community action research เน้นที่

1. สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์และความร่วมมือกัน ระหว่างองค์กร/สถาบันต่าง ๆ และระหว่างที่ปรึกษา (Consultants) รวมทั้งนักวิจัย (Researchers) เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกัน
2. พยายามทำให้เกิดการสะท้อนความคิดร่วมกัน เพื่อให้คนที่มาจากองค์กร/สถาบัน ที่ต่างกัน สามารถ “มองเห็นตนเองในมุมมองที่ของผู้อื่น” (see themselves in one another)
3. ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทั้งในระดับบุคคลและองค์กร อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน

โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบต่อการเรียนรู้ของตนเอง ได้ลงมือปฏิบัติ ได้ทำกิจกรรมกลุ่ม ได้ฝึกฝนทักษะการเรียนรู้ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม (team learning) โดยเชื่อว่าการเรียนรู้ที่มีการแลกเปลี่ยนความคิด ความรู้ร่วมกัน จะช่วยให้เกิดการมองอย่างรอบด้าน มีการตีความหมายที่ลุ่มลึก เป็นการช่วยกันเติมเต็มและต่อยอดความรู้เดิม เป็นการเสริมจุดเด่น สลายจุดด้อยของกันและกัน ตลอดจนสร้างความรู้ใหม่ๆ ซึ่งทำให้เกิดเรียนรู้และทำงานได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเกิดการทำงานเป็นทีม ที่จะคอยช่วยเหลือและพึ่งพากันต่อไป

### กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ

Stringer (2014) ได้กล่าวถึงกระบวนการการวิจัยเชิงปฏิบัติการไว้อย่างน่าสนใจ ว่าเป็นกระบวนการสืบค้นที่เป็นระบบและชัดเจน ที่ทำให้คนเข้าใจถึงธรรมชาติของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหา โดยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังนี้ 1) มุ่งไปที่ปัญหาหรือประเด็นที่ต้องการจะสืบสวน (Investigated) 2) มีกระบวนการของการตั้งคำถามที่เป็นระบบ (Process of inquiry) และ 3) มีพัฒนาของการอธิบายที่ให้ความกระจ่างมากขึ้น (Explanations that lead to increased understanding) โดย Stringer มีความเห็นว่า หลักการกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ สามารถนำมาใช้กับการแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวันได้ทุกเรื่อง โดยเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น เราควรมุ่งไปที่ประเด็นที่เป็นปัญหาให้ชัดเจน และพยายามตั้งคำถาม สังเกต และอธิบายปรากฏการณ์ที่เป็นปัญหาเหล่านั้น เพื่อให้สามารถหาทางแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น และ Stringer (2014) ได้นำเสนอรูปแบบการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในงานประจำ (Routine) ประกอบด้วย “การมอง (Look) การคิด (Think) และ การลงมือทำ (Act)” เป็นวงจรที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งสอดคล้อง

กับ Kemmis และ McTaggart (1999) ที่อธิบายกระบวนการของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ว่าประกอบด้วยวงจร การวางแผน (Plan) การกระทำ (Act) การสังเกต (Observe) และการคิดใคร่ครวญ/สะท้อนกลับ (Reflection)

เช่นเดียวกับ Zuber-Skerritt (2001:5 อ้างถึงใน Herbert Altrichter, et al.,2002:130) กล่าวว่า ขั้นตอนของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่เป็นเกลียววงต่อเนื่องกันไป (spiral of steps) ดังนี้ (1) การวางแผน (Planning) เป็นการพัฒนาแผนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ กำหนดประเด็นปัญหาที่ต้องการ ตรวจสอบ และตกลงแนวการทำงานร่วมกันของผู้ร่วมงาน (2) การดำเนินการ (Acting) เป็นการดำเนินการ ตามแผนที่วางไว้ หากเป็นการดำเนินการในวงรอบสอง โดยต้องนำผลการวิจัยในรอบที่หนึ่งมาปรับปรุงการ ดำเนินงาน (3) การสังเกต (Observing) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า โดยการสังเกต (รวบรวมข้อมูล) จะได้รับการวางแผนล่วงหน้า และการบันทึกที่ต้องตอบสนองต่อเป้าหมาย คือ ทั้งกระบวนการ และผลภายใต้บริบทจริง ทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับกลุ่ม และ (4) การสะท้อนผลกลับ (Reflecting) เป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดความกระจ่างชัดในความหมายของประสบการณ์ทั้งในปัจจุบันและอดีต ความหมายของตนเอง (self) และความหมายที่สัมพันธ์กับภายนอก โดยการนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาอภิปราย ในกลุ่มเพื่อหาทางเลือกในการวางแผนการดำเนินงานต่อไป มีการสะท้อนกลับที่รวมถึงการสะท้อนเกี่ยวกับ ตนเองโดยผู้ร่วมงานด้วย และมีการคิดไตร่ตรอง คิดอย่างเป็นระบบและชัดเจน มีการคิดวิพากษ์ต่อสิ่งต่างอย่าง รอบด้าน โดยนำทฤษฎีและประสบการณ์มาเป็นกระบวนการเชิงวิพากษ์

ทั้งนี้การดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการ จะดำเนินการตามวงจรที่รอบนั้นไม่มีกฎแน่นอน โดยทิศทาง ของวงสปริงจะเป็นดั่งบ่วงซึ่การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และขยายการเรียนรู้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป และจะสิ้นสุดเมื่อแก้ไข ปัญหาที่กำหนดไว้สำเร็จ นอกจากนี้ศุภวัลย์ พลายน้อย (2547) ได้กล่าวถึงปัจจัยเงื่อนไขของความสำเร็จใน การวิจัยเชิงปฏิบัติการว่าผู้ทำการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ควรระลึกลู่เสมอในการดำเนินการวิจัยว่าจุดมุ่งหมายของ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ คือ การเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากกระบวนการของการสืบสวนค้นคว้า (Inquiry) ที่เกิด จากการศึกษาจริง ด้วยการตั้งคำถามตนเอง (Self-questioning) และการประเมินการดำเนินการของตนเอง (Self-evaluation) จึงควรให้ความสำคัญในการออกแบบการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์เพื่อการเรียนรู้ มากกว่าการมุ่งเน้นอธิบายการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ

นอกจากปัจจัยเงื่อนไขดังกล่าวมาจะนำไปสู่ความสำเร็จแล้ว ศุภวัลย์ พลายน้อย (2547: 31) ยังได้ กล่าวถึงบทบาทของนักวิจัย/ นักวิชาการ ในการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ว่าควรทำหน้าที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalyst) ที่จะช่วยให้ภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ระบุนปัญหา วิเคราะห์ และวางแผนการแก้ปัญหาด้วยตัวเอง เพื่อ กระตุ้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลง โดยมีจุดมุ่งหมายสิ่งที่สำคัญในการทำงาน คือ มุ่งให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ (Learning process) มากกว่าที่จะมุ่งถึงแต่ผลสัมฤทธิ์ของสิ่งที่กระทำ จึงกล่าว ได้ว่า หัวใจ ของการวิจัยเชิงปฏิบัติการมิใช่เพียงแต่ส่งเสริมให้ชุมชนแก้ปัญหา แต่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชน ได้พัฒนาตนเอง ดังนั้นควรมอบอำนาจการตัดสินใจให้ภาคีผู้เกี่ยวข้อง โดยที่นักวิจัย/ นักวิชาการ เป็นผู้เอื้ออำนวย ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น

โดยสรุปขั้นตอนของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนที่เป็นวงสปริง (Spiral of steps) โดยบทบาทของนักวิจัย ที่สำคัญคือเป็นผู้กระตุ้นคือ การวางแผน (Plan) การกระทำ (Act) การสังเกต (Observe) และการคิดใคร่ครวญ/สะท้อนกลับ (Reflection) และเอื้ออำนวย ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลง และมุ่งพัฒนาศักยภาพ (Capacity building) โดยจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีเครื่องมือการคิดที่แตกต่างไปจากเดิม คือเน้นที่กระบวนการเรียนรู้ มิใช่ผลสัมฤทธิ์ของสิ่งที่กระทำเท่านั้น (Learn how to learn) ซึ่งผู้เขียนได้ใช้หลักการของการวิจัยเชิงปฏิบัติการนี้ มาประยุกต์ใช้ใน งานวิจัยเพื่อพัฒนาศักยภาพของชุมชนลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ซึ่งจะได้นำเสนอเป็นตัวอย่างของการประยุกต์ใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่ยั่งยืน ในส่วนต่อไป

### กรณีศึกษา: การวิจัยเชิงปฏิบัติการ ชุมชนลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม

ลำพญาเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม เป็นชุมชนที่มีวิถีการดำเนินชีวิตแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังประกอบอาชีพเกษตรกรรม นอกจากนั้นก็มีการค้าขาย รับจ้าง และการทำหัตถกรรม ชุมชนลำพญาได้มีการพัฒนาริเริ่มสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากทางการ เพียงแต่อย่างเดียวก่อนหน้านี้เพื่อแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ชุมชนได้ก่อตั้งตลาดน้ำวัดลำพญา อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญที่สร้างเศรษฐกิจ และรายได้ให้แก่คนในชุมชนอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของชุมชน โดยการริเริ่มของ พระมหาสมศักดิ์ โทสญฺโญ อดีตเจ้าอาวาสวัดลำพญา (ศิริพร แยมณี, 2557) สิ่งเหล่านี้เป็นฐานเดิมของการมีส่วนร่วมของชุมชน

ผู้เขียนได้เข้าไปทำงานวิจัยกับชุมชนลำพญาครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2546 ในโครงการวิเคราะห์ศักยภาพ (Potential assessment) ด้านทุนและเครือข่ายด้านศาสนาในพื้นที่จังหวัดนครปฐม (ศิริพร แยมณี และคณะ, 2549) ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งภายใต้โครงการเครือข่ายวิจัยบูรณาการกลุ่มแม่น้ำท่าจีน-แม่กลอง ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณร่วมกัน ระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดล กับสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ใน การวิจัยเรื่องนี้ทำให้ผู้เขียนได้พบว่าวัดลำพญา มีทุนมนุษย์กลุ่มแกนนำชุมชนที่เข้มแข็ง มีความรู้ความสามารถ มีจิตอาสา เป็นคนพื้นที่ ซึ่งมีความพร้อมและคาดหวังได้ว่า สามารถเป็นผู้นำการปฏิบัติการทางสังคม (Social action) และพัฒนานโยบายสาธารณะในระดับพื้นที่เพื่อนำไปสู่การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาที่ยากจนในอนาคตได้ หลังจากนั้นได้รับทุนให้ทำการวิจัยต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพของทุนที่ค้นพบ จากผลการวิจัยเรื่องแรก ในครั้งนี้ผู้เขียนได้ นำหลักการและแนวคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการและการจัดการความรู้ (Knowledge management) มาใช้เป็นแนวทางในการวิจัย ในงานวิจัยเรื่อง KM in Community Setting: A case study of Lumpaya Community, Thailand (Yamnill, Singuriya & McLean, 2010) โดยให้ความสำคัญกับ “การสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้” ซึ่งต้องมีความสามารถจัดการความรู้ทั้งที่เป็นความรู้ฝังลึก (Tacit knowledge) และความรู้ชัดแจ้ง (Explicit knowledge) เพื่อจัดการปัญหาในชุมชนได้ด้วยตนเอง และประสบการณ์ของการเรียนรู้ที่เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักปฏิบัติในชุมชน (ชาวบ้าน) ที่ปรึกษา และนักวิจัย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนโดยการลงมือปฏิบัติจริง ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ คือการสร้างองค์ความรู้ของชุมชน และกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน



- 1) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการวิจัยในครั้งนี้ ผู้เขียนใช้กระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมุ่งส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-learning) และการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม (Participation learning process) เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการแก้ปัญหาความยากจน ของชุมชนลำพญา โดยวิธีการดำเนินการ มีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้
- 2) แสวงหาสมาชิกที่จะมาเป็นแกนนำที่จะเข้าร่วมโครงการ
- 3) พัฒนาเครือข่าย
- 4) ระบุความต้องการของชุมชนโดยออกแบบโครงการและกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมจากชุมชน
- 5) ระบุกิจกรรมที่พึงประสงค์
- 6) วางแผนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น
- 7) นำแผนไปสู่การปฏิบัติจริง
- 8) สังเกตและตรวจสอบผลย้อนกลับว่าได้รับหรือเรียนรู้อะไรบ้างในระหว่างกระบวนการที่ปฏิบัติ

ซึ่งผลการวิจัยได้นำเสนอในรูปแบบ 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การวางแผน (Plan) 2) การดำเนินการตามแผน (Act) 3) การสังเกตการณ์ (Observe) และ 4) การประเมินผลย้อนกลับ (Reflect) (Zuber-Skerrit, 1995) โดยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการที่สำคัญในงานวิจัยครั้งนี้ คือ ทีมวิจัยจากมหาวิทยาลัยมหิดล จะมีบทบาทเป็นผู้เอื้ออำนวย (Facilitators) และเอื้ออำนาจ (Empowerment) ให้แก่ชุมชนในแก้ปัญหาความยากจนด้วยตนเอง โดยแกนนำชุมชนจะเป็นผู้ดำเนินการในการระบุปัญหาและความต้องการ ตลอดจนออกแบบโครงการและกิจกรรมทั้งหมด ซึ่งผลจากการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็น พบว่าชุมชนลำพญาต้องการที่จะปรับปรุงพิพิธภัณฑสถานพื้นบ้านท้องถิ่นของชุมชน เพราะการจัดการของในพิพิธภัณฑสถานยังไม่เป็นระบบ โดยแกนนำชุมชน มีความคิดว่าการปรับปรุงพิพิธภัณฑสถานพื้นบ้าน จะดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวให้มาท่องเที่ยวมากขึ้น และส่งผลให้รายได้ของชาวบ้านสูงขึ้นเนื่องจากมีนักท่องเที่ยวของตลาดน้ำลำพญาเพิ่มขึ้น

แผนการปรับปรุงพิพิธภัณฑสถาน เริ่มจากการหาอัตลักษณ์ของชุมชนลำพญา ผ่านกิจกรรม 3 กิจกรรมได้แก่ 1) จัดประกวดเรียงความ “ลำพญาในอดีต” โดยให้นักเรียนชั้นประถมศึกษาไปพูดคุยกับปู่ย่าตายาย ถึงลำพญาในสมัยก่อนว่ามีวิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรมประเพณีที่สำคัญอย่างไรบ้าง 2) จัดเสวนา “เรื่องเล่าชาวลำพญา” โดยเชิญผู้อาวุโส ที่สามารถจดจำลำพญาในอดีต มาพูดคุย โดยจัดที่ตลาดน้ำลำพญา เพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียน ชาวบ้าน และประชาชนทั่วไปได้เข้าร่วมในกิจกรรมนี้ด้วย 3) จัดนิทรรศการ “ภาพถ่ายในอดีต” โดยชุมชนร่วมกันรวบรวมภาพที่หาได้มาแสดงในวันที่จัดเสวนา ซึ่งข้อมูลที่ได้ทั้งหมดถูกจัดเก็บในรูปแบบของเอกสาร วิดีโอ เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาชุมชนในอนาคตด้วย ซึ่งเรื่องเล่าที่ได้รับการถ่ายทอดจากผู้มีอาวุโสในรูปแบบต่าง ๆ และภาพถ่ายในอดีต ถือว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและสำคัญมาก เพราะคือความรู้ที่ฝังลึกอยู่ในตัวบุคคล (Tacit knowledge) ซึ่งหากนำมาจัดเก็บให้อยู่ในรูปแบบของเอกสาร และวิดีโอ ก็จะกลายเป็นความรู้แจ้งชัด (Explicit knowledge) และหากมีการสืบทอดต่อไป จะกลายเป็น ความรู้ของชุมชน หรือความรู้ท้องถิ่น (Local knowledge) ซึ่งสามารถนำไปต่อยอดให้เกิดมูลค่าได้ในอนาคตต่อไป

กิจกรรมทั้งหลายที่เกิดขึ้นทั้งหมดมาจากการประชุมระดมสมองจากแกนนำ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิเช่น นายอ อบต. ผู้ใหญ่บ้าน อาจารย์ใหญ่ และครูโรงเรียนวัดลำพญา เจ้าอาวาสวัดลำพญา และชาวบ้านที่เป็นแกนนำในการริเริ่มตลาดน้ำลำพญา รวมทั้งหมดประมาณ 10 คน โดยมีทีมวิจัยทำหน้าที่ 1) ทำหน้าที่กระตุ้นให้สมาชิกในกลุ่ม ตระหนักถึงศักยภาพที่มีของชุมชน และวางแผนการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ และแก้ปัญหาความยากจนด้วยตนเอง 2) เอื้ออำนวยความสะดวก และเป็นพี่ปรึกษาแก่สมาชิก เพื่อให้กลุ่มได้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในทุก ๆ ระยะของโครงการ 3) ให้คำแนะนำปรึกษาและมีส่วนร่วมกับสมาชิกในชุมชน ในการระบุทิศทางของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และ 4) สังเกตและประเมินการเรียนรู้ของสมาชิกในชุมชนจากการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ และการเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความเห็นในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการทำงาน

หลังจากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนการดำเนินงานเสร็จสิ้นแล้ว ทีมวิจัยและแกนนำชุมชนได้ร่วมกันระดมสมอง เพื่ออภิปรายผลสะท้อนที่ได้จากการทำกิจกรรมและถอดบทเรียนจากการดำเนินการโครงการวิจัยนี้ และให้แกนนำได้แสดงความรู้สึกเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน และบทเรียนที่ได้จากการทำโครงการนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าผลจากการประชุมมีการสะท้อนถึงการทำงาน จากการลงมือปฏิบัติจริง และการเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความเห็นในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการทำงานว่าทำให้เกิดการเรียนรู้ แบ่งปัน และแลกเปลี่ยนความรู้ใหม่ ๆ จากการทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการคิด และมีความรู้เกี่ยวกับการแสวงหาความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มีความคิดในการต่อยอดทุนทางสังคม วัฒนธรรม ของชุมชนในอนาคตอีกมากมาย เช่น พิพิธภัณฑ์เชิงนิเวศน์ (Eco-museums) ตลาดน้ำยามเย็น และสวนสมุนไพร เป็นต้น ที่จะเชื่อมโยงกับตลาดน้ำลำพญา เพื่อที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวในตลาดน้ำให้มีสถานที่ที่จะเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มากขึ้น เป็นการสร้างรายได้จากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมชม เพื่อเป็นการสร้างอาชีพให้ชาวบ้าน และบรรเทาปัญหาความยากจนของชุมชน

หลังจากดำเนินการมี 5 ปีแล้ว ผู้เขียนได้ทำการวิจัยเพื่อติดตามผลของการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เรื่อง A Follow-up of village development at Lumpaya village, Thailand: can change processes initiated through action research be sustained? (Yamhill & McLean, 2013) โดยการสัมภาษณ์แกนนำชุมชนที่เคยมีส่วนร่วมในโครงการวิจัยเมื่อห้าปีก่อน ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มแกนนำยังคงนำแนวคิดแก้ไขปัญหา โดยใช้หลักการของการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาใช้ โดยเมื่อมีปัญหาจะศึกษาหาข้อมูลถึงสาเหตุอย่างมีระบบ มีการระดมสมองจากผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ และทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและวางแผนปฏิบัติตามแผน เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาปรับปรุงงานให้ดีขึ้นด้วยการปฏิบัติจริง ทำให้เกิดการขยายผลต่อยอดกิจกรรมต่าง ๆ เป็นผลให้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิต ของชุมชนลำพญาดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเมื่อ 5 ปีก่อน อย่างไรก็ตามพบเงื่อนไขความสำเร็จที่สำคัญคือ ความเข้มแข็งของแกนนำชุมชน ความร่วมมือของคนในท้องถิ่น และมีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน โดยทุกภาคส่วนทำงานประสานกันเป็นอย่างดี ซึ่งหากขาดปัจจัยเหล่านี้ก็จะไม่สามารถทำให้แผนงาน/โครงการที่วางไว้ทั้งหมดประสบความสำเร็จได้ ซึ่งการเรียนรู้ของชุมชนลำพญา น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีของการนำการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาใช้

จนเกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่มีความยาวนาน และมีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นนั้น แสดงถึงการพัฒนาที่มีความยั่งยืน

## บทวิเคราะห์

การวิจัยเชิงปฏิบัติการ เป็นเครื่องมือการพัฒนาที่ยึดหลักการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงเพื่อปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิด ทักษะและพฤติกรรม อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นระบบให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ของผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ในทุกขั้นตอนของกระบวนการวิจัย ตั้งแต่การกำหนดปัญหา จนถึงการแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา เน้นกระบวนการตั้งคำถามตามสมมุติฐาน และการใคร่ครวญอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้คำตอบร่วมของผู้มีส่วนร่วม เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาสังคมให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน

จากการวิเคราะห์บทเรียนจากกรณีศึกษา ชุมชนลำพญา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม ทำให้ทราบว่า การปฏิบัติจริง (Action) และการสะท้อนความรู้และความคิดจากประสบการณ์การปฏิบัติจริง (Reflection) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ของผู้ร่วมโครงการ ดังนั้นการวางแผนและออกแบบในโครงการใด ๆ ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในทุกกระบวนการ ตัวอย่างกรณีศึกษา งานวิจัยเชิงปฏิบัติการ ชุมชนลำพญา ได้มีการออกแบบให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้รับประสบการณ์ที่หลากหลาย เริ่มจากการวิเคราะห์หาความต้องการของชุมชน จัดทำแผนงาน/โครงการ การดำเนินการตามแผนงาน การเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมโครงการได้ทบทวนและแลกเปลี่ยนความเห็นในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการทำงาน เป็นผลให้เกิดให้เกิด “วงจรการเรียนรู้” นอกจากนั้นการทำงานอย่างมีส่วนร่วม โดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ด้วยความร่วมมือขององค์กรและเครือข่ายในชุมชน ทำให้เกิดการเรียนรู้ การพัฒนาตน ชุมชนและประเทศชาติ อย่างยั่งยืนในอนาคต

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) กรณีศึกษาชุมชนลำพญา เป็นตัวอย่างที่ดีของการนำการวิจัยเชิงปฏิบัติการมาใช้จนเกิดการเปลี่ยนแปลงและมีแนวโน้มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ดังนั้นภาครัฐควรมีนโยบายให้โครงการต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสร้างสังคม / ชุมชนแห่งการเรียนรู้ และพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน
- 2) การมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง และเอื้อต่อกับกิจสาธารณะ ตลอดจนมีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุน เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ ดังนั้นภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของกลุ่มผู้นำด้านต่าง ๆ และทักษะการสร้างเครือข่ายเพื่อให้ร่วมกันผลักดันนโยบายสาธารณะในประเด็นที่สนใจในพื้นที่ของตนเอง
- 3) ควรมีนโยบายให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ เอกชน รวมทั้งมหาวิทยาลัย ควรเข้ามามีส่วนร่วมใน

การให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวก และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กนกภรณ์ ชูเชิด. (2547). การวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้. ฝายติดตามและประเมินผลภายในและสังเคราะห์องค์ความรู้ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิง จำกัด.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต).(2553). การพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: บริษัท สหธรรมิก จำกัด.
- ศุภวัชย์ พลายน้อย. (2547). จากการศึกษาเชิงปฏิบัติการ สู่วิธีการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้. ฝายติดตามและประเมินผลภายในและสังเคราะห์องค์ความรู้ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิง จำกัด
- ศิริพร แยมนิล และคณะ.(2549). “การวิเคราะห์ศักยภาพ (Potential assessment) ด้านทุนและเครือข่ายด้านศาสนา ในพื้นที่จังหวัดนครปฐม”. ใน *การวิเคราะห์ศักยภาพ (Potential assessment) ด้านทุนและเครือข่ายในพื้นที่จังหวัดนครปฐม โครงการภายใต้โครงการเครือข่ายการวิจัยบูรณาการกลุ่มน้ำท่าจีน-แม่กลอง*. โดย เนาวรัตน์ พลายน้อย (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง.
- ศิริพร แยมนิล.(2557). “พัฒนาการเรียนรู้ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น: กรณีศึกษา การจัดการการศึกษาแบบมีส่วนร่วมในพื้นที่ภาคกลาง”. ใน *การศึกษารากฐาน การจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมขององค์กรในชุมชน: แนวคิดสู่การปฏิบัติ*. โดย พิณสุดา สิริธรังสี (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: DPU Coolprint มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- อุทัยทิพย์ รักจรรยาบรรณ. (2549). *ปฏิบัติการสร้างสังคมภูมิปัญญา ด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ*. ฝายติดตามและประเมินผลภายในและสังเคราะห์องค์ความรู้ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลิฟวิง จำกัด.
- อำไพ หรคุณารักษ์. (2550). *การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*. ศูนย์แห่งความเป็นเลิศด้านการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.
- ภักดี รัตนมุขย์.(2561). *Thailand 4.0 ตอบโจทย์ประเทศไทย?*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปัญญาชน.

## ภาษาอังกฤษ

- Burns, R. B. (2000). **Introduction to research methods (4<sup>th</sup> ed.)**. London: SAGE Publication.
- Cohen, L., Manion, L. and Morrison, K. (2000). **Research methods in education**. NY: Routledge Falmer.
- Herbert, A., Kemmis, S., McTaggart, R., and Zuber-Skerritt, O. "The concept of action research." *Learning organization*, 9(3) , 125-131.
- McNiff J. (2013). **Action research**. NY: Routledge.
- Senge, P., and Scharmer, O. (1999) "Community action research." In **Handbook of action research**, edited by R. Peter and B. Hilary, 1-32. CA: Sage publication.
- Stephen H. A., Robin K, and Zuber-Skerritt, O. (2002). **The concept of action research**. *The Learning Organization*, 9 (3),125-131.
- Stringer, E. T. (2014). **Action research**. LA: SAGE Publications Asia-Pacific Pte. Ltd.
- Winter, R., and Munn-Giddings, C. (2001). **A Handbook for action research in health and social care**. NY: Routledge.
- Yamnil, S., Singsuriya, P. and McLean, G. N. (2010). "Knowledge management in a community setting using action research: A case study of Lumpaya community, Nakhorn Pathom Province, Thailand .*Human resource Development International* , 13 (5) , 541-556.
- Yamnil, S., and McLean, G. N. (2013). "A follow-up of village development at Lumpaya Village, Thailand: Can change processes initiated through action research be sustained?." *Human resource Development International* , 16 (2) , 151-168.
- Zuber-Skerritt, O. (1995). "Models for action research". In S. Pinchan & R. Passfield. (Eds.) **Moving on: Creative applications of action learning and action research** (pp. 3-29). Queensland, Australia: Action learning and Process management.

## การปรับเปลี่ยนภาครัฐเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การบริหารภาครัฐในปัจจุบันต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงหลายด้านในช่วงการเปลี่ยนผ่านของการพัฒนาประเทศ ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงวัย การปรับตัวของระบบเศรษฐกิจสังคมที่เข้าสู่ยุคดิจิทัล สภาพแวดล้อมของการเมืองและการบริหารที่เป็นประเด็นที่คาดหวังถึงการปฏิรูปและฟื้นตัวจากสภาวะวิกฤต ปัจจัยเหล่านี้ล้วนท้าทายต่อการบริหารภาครัฐ จุดมุ่งหมายของบทความนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการภาครัฐในบริบทของการเปลี่ยนแปลงและย้ำถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และกรอบความคิดการบริหารภาครัฐเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยอาศัยการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยสำรวจบทวนกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลจากการศึกษาได้เสนอกรอบการปรับเปลี่ยนภาครัฐตามแนวทางภาคีความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่และองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ในยุคของโลกพลิกผัน การปรับเปลี่ยนความคิดพื้นฐานของความพอเพียงมีความสำคัญเพื่อให้ในการบรรลุเป้าหมายความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและความยั่งยืนในระยะยาว

**คำสำคัญ:** การปรับเปลี่ยนภาครัฐ; ภาคีความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่; ความคิดแบบพอเพียง; การพัฒนาที่ยั่งยืน

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: pairote@nida.ac.th

## Public Sector Transformation for Sustainable Development

Pairote Pathranarakul<sup>1</sup>

### Abstract

Public sector in Thailand has been facing with various dynamic changes during a transitional stage of national development. Demographical structure has been shifting toward aging society while the country is currently entering into the era of digital economy and society. On political and administrative environment, many constraints urgently need to be resolved through crisis recovery plan. These factors have generated challenges for public sector transformation and new paradigm should be set in reform agenda. The purpose of this paper is to indicate the importance of public sector transformation for achieving sustainable development. Based on qualitative approach, public management paradigms and sustainable development concepts are discussed. New Public Governance paradigm is considered relevant paradigm in era of global disruption for strengthening collaborations among all concerned stakeholders. In the paper, a governance framework for transformation with its salient components are proposed. Sufficiency mindset is an essential core in public sector transformation for human well-being and long-term sustainability.

**Keywords:** Public Sector Transformation; New Public Governance; Sufficiency Mindset; Sustainable Development

---

<sup>1</sup> Associate professor, Graduate School of Public Administration. National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: pairote@nida.ac.th

## บทนำ

ประเทศไทยในบริบทของการพัฒนาในช่วงการเปลี่ยนผ่านในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจากอดีต ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่มุ่งสร้างรายได้ประชาชาติบนพื้นฐานของการพัฒนาการเกษตร ถึงปัจจุบันในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)<sup>2</sup> ที่จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) และการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ในความพยายามที่จะหลุดพ้นจากประเทศยากจน และการก้าวออกจากประเทศระดับรายได้ปานกลางสู่ประเทศที่พัฒนาซึ่งเป็นความท้าทายของสังคมไทย ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีระดับการพัฒนาที่มีความก้าวหน้าหลายด้านทั้งในส่วนของรายได้ประชาชาติ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของประชาชน และการเข้าถึงบริการสาธารณะ มีแนวโน้มที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามการพัฒนาประเทศยังต้องเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างหลายด้าน ประเด็นความแตกต่างเรื่องคุณภาพมาตรฐานระหว่างพื้นที่ ความเชื่อมโยงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งนำมาสู่ประเด็นช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ประเด็นธรรมาภิบาลและการทุจริตคอร์รัปชัน การขาดนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงความพยายามในการเพิ่มระดับรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น ล้วนเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการบริหารภาครัฐ

นอกจากนี้ประเทศไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ปัจจัยหลักคือ การที่ประเทศไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับผลิตภาพที่ลดลง การพึ่งพิงด้านแรงงานและภาระสวัสดิการทางสังคมที่สูงขึ้น การเปลี่ยนแปลงจากโลกาภิวัตน์ที่มาพร้อมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดและพลิกผัน การแข่งขันทางการค้าและการเผชิญหน้าสงครามเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคและที่สำคัญประเด็นการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศที่ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติซึ่งมีแนวโน้มทวีความรุนแรง ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ภาครัฐต้องปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้สถานการณ์ปัญหาและแนวโน้มดังกล่าวข้างต้นเป็นที่มาของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580<sup>3</sup>

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อการบริหารภาครัฐ และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนการบริหารภาครัฐให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยอาศัยการศึกษาในเชิงคุณภาพ การสังเคราะห์จากเอกสารวิชาการ ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเนื้อหาของการ

<sup>2</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ได้น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งหวังให้การพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและความยั่งยืน

<sup>3</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (ฉบับประกาศราชกิจจานุเบกษา) ตุลาคม 2561 ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว 20 ปี กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทย มุ่งสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง



นำเสนอเริ่มจากทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวคิดเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยน การวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนภาครัฐ และตัวแบบการปรับเปลี่ยนภาครัฐในการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

### แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Concepts)

การพัฒนาที่ยั่งยืนไม่ใช่การมุ่งเน้นแต่เพียงการอนุรักษ์หรือสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญของการพัฒนาที่สมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาได้ให้ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าหมายถึงการพัฒนาที่ตอบสนองความต้องการของชนรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำลายความสามารถในการตอบสนองความต้องการของชนรุ่นอนาคต

*“Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own need.”*

(WCED, 1987)

ทั้งนี้ แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งบรรลุความต้องการพื้นฐานของทุกคนและเสริมสร้างโอกาสในความปรารถนาเพื่อชีวิตที่ดีกว่า โดยการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกรอบบูรณาการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและกลยุทธ์การพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นแนวคิดในการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจและสร้างโอกาสให้กับสมาชิกทุกคน ขณะเดียวกันไม่ส่งผลกระทบต่อการทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างประโยชน์ไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับผลกระทบจากการพัฒนา (UNDP, 1992:17) หนทางในการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ การขจัดความยากจน การกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรม การพัฒนาการศึกษาแก่ประชาชน การมีรัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน การเพิ่มความรู้ความเข้าใจในระบบนิเวศน์และความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบการติดตามผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมการพัฒนา (UNDP, 1992)

ที่สำคัญการพัฒนาที่ยั่งยืน จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแบบแผนการพัฒนาในองค์ประกอบของระบบที่สัมพันธ์กัน คือ 1) ระบบการเมืองที่ให้หลักประกันให้เกิดประสิทธิผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจในนโยบายการพัฒนา 2) ระบบเศรษฐกิจที่สามารถสร้างผลผลิตที่เพิ่มพูนบนฐานความรู้ของการพึ่งตนเองและความยั่งยืน 3) ระบบสังคมที่ให้หนทางสำหรับการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนา 4) ระบบการผลิตที่เคารพกฎเกณฑ์ของการอนุรักษ์ฐานระบบนิเวศน์เพื่อการพัฒนา 5) ระบบเทคโนโลยีที่ช่วยให้เรามีหนทางใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหา 6) ระบบนานาชาติที่เกื้อหนุนให้การค้าการลงทุนต่างประเทศเกิดความเป็นธรรมและยั่งยืน และ 7) ระบบบริหารที่มีความยืดหยุ่นและมีศักยภาพในการแก้ไขความผิดพลาดที่เกิดขึ้น (WCED, 1987:65)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงซึ่งทิศทางของการใช้ประโยชน์ทรัพยากร การค้าและการลงทุน เส้นทางของความก้าวหน้าในการพัฒนาเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional change) มีความสอดคล้องกันและเสริมสร้างศักยภาพเพื่อสนองตอบความต้องการและความปรารถนาของมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อความอยู่ดีมีสุข

## การเปลี่ยนแปลง(Change) และการปรับเปลี่ยน (Transformation) ในยุคโลกพลิกผัน (Global Disruption)

การเปลี่ยนแปลง (Change) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง การเปลี่ยนวัฒนธรรม ทัศนคติ พฤติกรรมและค่านิยม การเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานเพื่อให้เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร โดยรูปแบบการเปลี่ยนแปลงอาจเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) หรือการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันที่รุนแรง (Radical Change) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ การเปลี่ยนเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น ลดมลภาวะลดต้นทุนแต่ยังคงอยู่บนแบบแผนการผลิตเดิม เหมือนกับรถยนต์เครื่องยนต์สันดาปภายในที่มีการพัฒนาระบบเผาไหม้ ประหยัดพลังงานเพิ่มสมรรถนะและลดมลภาวะได้ในระดับหนึ่ง

ส่วนการปรับเปลี่ยน (Transformation) เป็นการเปลี่ยนแปลงฐานคิดใหม่ที่เป็น การเปลี่ยนแบบแผนภูมิทัศน์ใหม่ อุปมาเหมือนการปรับเปลี่ยนแบบแผนหรือฐานการผลิต (Platform) โดยยกเลิกการผลิตรถยนต์เครื่องยนต์สันดาปภายในมาเป็นรถยนต์พลังงานไฟฟ้า (Battery Electric Vehicle-BEV) ซึ่งส่งผลต่อการประหยัดพลังงานและลดมลภาวะและลดสภาวะโลกร้อน เป็นการสร้างระบบนิเวศน์ใหม่เพื่อเกื้อหนุนให้เกิดการปรับเปลี่ยนและนำไปสู่ดุลยภาพใหม่ที่เสถียรกว่าเดิม รวมถึงส่งอันสงค้ในการสร้างห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain)

ในทางชีววิทยาและทางการแพทย์ Transformation หมายถึง การปรับเปลี่ยนซึ่งเกี่ยวข้องในระดับของเซลล์ที่เรียก Metamorphosis ซึ่งเป็นกระบวนการทางชีววิทยาที่มีพัฒนาการทางกายภาพหลังจากฟักตัวและกำเนิดของตัวอ่อน ในความหมายคือการเปลี่ยนแปลงรูปร่างหรือลักษณะที่ต่างไปจากเดิม การเปลี่ยนแปลงจากไข่ ลูกอ๊อดมาเป็นกบตัวเต็มวัย หรือจากไข่อ่อนมาเป็นผีเสื้อ ซึ่งลักษณะทางกายภาพและสรีรวิทยาปรับเปลี่ยนไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง การเปลี่ยนแปลงพันธุกรรมของเซลล์โดยนำเข้าของ DNA รวมถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเซลล์มาเป็นมะเร็งร้าย

ในทางธุรกิจ Business Transformation เป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ทั้งในด้านอัตลักษณ์ โครงสร้างองค์กรและวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ ส่วนในการออกแบบวิธีคิด (Design Thinking) มีความสำคัญในการหาหนทางแก้ไขปัญหามองเชิงระบบแบบเป็นองค์รวม สำหรับ Transformation design มุ่งถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการออกแบบ นอกจากนี้ในสถิติศาสตร์และวิทยาการด้านคอมพิวเตอร์ เรามักได้ยินเรื่องการปรับเปลี่ยนข้อมูล (Data Transformation) และการปรับเปลี่ยนตัวแบบ (Model Transformation) ในการคิดคำนวณ

Transformation มีความสำคัญในยุคโลกพลิกผัน (Global Disruption) คำว่า “Disruption” เริ่มใช้ครั้งแรกเพื่ออธิบายเหตุการณ์ภัยพิบัติ หรือเหตุการณ์เรื่องราวที่สะเทือนขวัญ เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1950s Joseph Schumpeter (1942) ได้เสนอแนวคิด “Creative Destruction”<sup>4</sup> (ในภาษาเยอรมัน: Schöpferische Zerstörung) หรือที่รู้จักกัน คือ Schumpeter’s gale เพื่ออธิบายถึงกระบวนการกลายพันธุ์หรือพลิกผันของอุตสาหกรรมที่ส่งผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ในลักษณะการสลายสิ่งเดิมและสร้างสรรค์สิ่งใหม่ แนวคิดนี้อยู่บนฐานของเศรษฐศาสตร์แนว Marxian Economics ที่มองกระบวนการทุนนิยมเข้าไปสลายการจัดระเบียบโลกทางเศรษฐกิจและทำลายความมั่งคั่งจากภาวะสงครามและวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงต้องสลายฐานคิดเดิมเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่เพื่อฟื้นความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

ต่อมาในปี 1996 Jean-Marie Dru เป็นคนแรกที่น่ามาปรับใช้ในทางธุรกิจภายใต้แนวคิด “Creative Disruption” ในลักษณะของกระบวนการสลายการรวมกลุ่มโดยไม่ลดทอนอดีต เลือกเส้นทางใดที่ควรเปลี่ยนแปลง และนำแนวคิดนี้มาใช้ในการตลาดในฐานะระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) ในการรวมกลุ่มทางวัฒนธรรม กำหนดวิสัยทัศน์และการพัฒนาขยายตลาดหรือนานฟ้าใหม่โดย Disruptive Technology ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงจะไม่ค่อยค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) หรือเปลี่ยนแบบเส้นตรง (Linear Change) แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะแรงและเร็ว (Radical Change)

ต่อมาในปี 1997 Clayton Christensen และ Joseph Bower แห่ง Harvard Business School นำมาใช้ในทางธุรกิจภายใต้แนวคิด “Disruptive Innovation” หมายถึง สร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่มีประสิทธิภาพและคุณค่าสูงขึ้น คือ destructive ขณะเดียวกันก็ creative ไปพร้อมกัน ดังนั้น Disruption จึงเป็นการสลายหรือการเปลี่ยนแปลงเชิงสร้างสรรค์ คือการออกแบบเพื่อสร้างสายโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) ซึ่งสามารถนำมาอธิบายถึงระบบนิเวศน์ใหม่ทางการเมือง การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินธุรกิจ ในยุคที่โลกของเรามีพลวัตการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

กล่าวโดยสรุปโดยนัยของความหมาย Transformation จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน หรือส่งผ่านสถานะใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในระบบนิเวศน์ที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถก้าวไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ท้าทาย โดยเฉพาะในยุคโลกพลิกผัน (Disruptive World) ที่สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความผันผวน ความไม่แน่นอน หรือเผชิญกับสภาวะวิกฤต การปรับเปลี่ยนกรอบความคิดและกระบวนการทัศน์จึงมีความสำคัญต่อความอยู่รอดและความยั่งยืนในระยะยาว

<sup>4</sup> Joseph Schumpeter (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. London: Routledge, p. 139 Retrieved 24 January 2019. ดูเพิ่มเติมใน Reinert, Hugo and Reinert, Erik S. (2006). Creative Destruction in Economics: Nietzsche, Sombart, Schumpeter. The European Heritage in Economics and the Social Sciences. Springer. pp. 55-85.

## ภาครัฐในบริบทของการเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน

การบริหารภาครัฐอยู่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ในมิติด้านโครงสร้างประชากร พบว่า ประชากรวัยเด็กมีแนวโน้มลดลงซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรในวัยศึกษาเล่าเรียนและการขาดแคลนประชากรวัยแรงงานอย่างต่อเนื่อง สังคมไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งผลให้มีกลุ่มประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยในอีก 30 ปีข้างหน้า ผู้สูงอายุจะเพิ่มเป็นร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด (สถาบันประชากรและสังคม, 2559) ผลจากประเทศไทยมีโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้รัฐมีความจำเป็นในการดูแลสวัสดิการทางสังคมทั้งด้านสุขภาพ ความมั่นคงของชีวิต รวมถึงความจำเป็นในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีพเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ ในขณะที่วัยแรงงานที่ลดลงก็มีความจำเป็นในการรักษาระดับผลิตภาพเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงความจำเป็นต้องมีมาตรการนโยบายที่ครอบคลุมถึงสวัสดิการและความมั่นคงซึ่งเป็นผลจากความจำเป็นที่ต้องอาศัยแรงงานเพื่อนบ้านเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในมิติของการเมืองและนโยบายนั้น ต้องยอมรับว่าประเทศไทยอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการเมืองไทยเป็นช่วงของการเผชิญหน้ามีความขัดแย้งทางการเมือง และส่งผลให้การเมืองขาดเสถียรภาพ นโยบายสาธารณะขาดความชัดเจนและขาดความต่อเนื่อง การดำเนินนโยบายหลายด้านยังขาดทิศทางในการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปอย่างรวดเร็ว ความคาดหวังของสังคมในการปฏิรูปประเทศ ทั้งการปฏิรูปทางการเมือง ปฏิรูประบบราชการ รวมถึงปฏิรูปตำรวจยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะขาดเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน ปัญหาธรรมาภิบาล และการทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นประเด็นเร่งด่วนที่ทำลายในสังคมไทย และประชาชนต่างคาดหวังถึงการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการปฏิรูปทางการเมือง และการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเพื่อเป็นพื้นฐานว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจะอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากประชาชน โครงสร้างของระบบการเมืองที่เป็นไปตามครรลองของธรรมาภิบาล เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารภาครัฐและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

เศรษฐกิจและสังคมยุคดิจิทัล เป็นแนวโน้มของโลกที่เข้าสู่ยุค Global Disruption จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนเข้าสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) หรือรัฐบาลในยุคดิจิทัล (Digital Government) โดยพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชน เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส การขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้าการลงทุน สร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หน่วยงานของรัฐกับภาคธุรกิจ และประชาชน เทคโนโลยีดิจิทัลจะมีส่วนสำคัญในการกระจายอำนาจ การกระจายโอกาส สร้างความเจริญและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ประเทศไทยเช่นเดียวกับทุกประเทศในประชาคมโลกต้องเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Climate Change) ก่อให้เกิดสภาวะโลกร้อนและความผันแปรของระบบนิเวศน์ ซึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้เป็นความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ การวางแผนเตรียมพร้อม การเพิ่มศักยภาพในการจัดการ การพัฒนาระบบ

เตือนภัย การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ และที่สำคัญคือการสร้างความตระหนักของประชาชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าว ทั้งภัยแล้ง วาตภัย อุทกภัย มลภาวะจากฝุ่นละออง PM 2.5 รวมถึงภัยพิบัติทางชีวภาพจากการระบาดของโรคต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

## การปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการภาครัฐ

สถานการณ์ของภาครัฐในปัจจุบันยังมีประเด็นที่ท้าทายถึงระบบการบริหารงานหลายด้าน โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้หยิบยกปัญหาของภาครัฐขึ้นมา และเห็นว่าเป็นประเด็นหลักด้านหนึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ โดยย้ำว่าการบริหารภาครัฐยังมีสภาพที่อ่อนแอ ระบบการบริหารที่รวมศูนย์ มีโครงสร้างขนาดใหญ่และประสบปัญหากระจายประจำเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กลไกของภาครัฐขาดประสิทธิภาพ ยังมีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลและมีความจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงอย่างมาก

*“...การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพต่ำ ขาดระบบการทำงานที่เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายแบบบูรณาการกับหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ๆ การให้บริการประชาชนยังต้องปรับปรุงให้ได้มาตรฐานสากล ขณะที่การทุจริตและประพฤติมิชอบได้ขยายไปในวงกว้างทั้งในภาครัฐ เอกชนและองค์กรเอกชน...ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเสมอภาค”*

ในยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยทิศทางของภาครัฐมุ่งสู่การปรับเปลี่ยนในด้านต่าง ๆ ได้แก่

- การปรับภาครัฐให้มีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล
- ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัยและพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา
- การนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่าและปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล
- เป็นภาครัฐที่เปิดกว้าง เชื่อมโยงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็วและโปร่งใส
- ทุกภาคส่วนในสังคมร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมั่งคั่งและสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบ
- กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา อำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

การปรับเปลี่ยนภาครัฐให้ความสำคัญเรื่องแนวคิดและกระบวนการจัดการภาครัฐ ที่ผ่านมามีกระแสการเรียกร้องถึงการปรับเปลี่ยนภาครัฐจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) โดยให้นำหนักไปที่การวิพากษ์รูปแบบการบริหารดังกล่าวที่มีลักษณะรวมศูนย์ สั่งการชี้้นำจากข้างบน ยึดกลไกกฎระเบียบเป็นสรณะ กระบวนการตัดสินใจทางการบริหารที่ยึดติดกับลำดับขั้นสายการบังคับบัญชา ไม่ตอบสนองประชาชน ขาดประสิทธิภาพในการบริการประชาชน และมักละเลยต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก นำไปสู่พยาธิสภาพของระบบราชการ (Bureau Pathology)<sup>5</sup> ต่อมาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ได้รับความสนใจและได้นำมาใช้อย่างแพร่หลายในฐานะเครื่องมือในการปฏิรูปภาครัฐ แนวคิดหลักของ NPM คือ เปลี่ยนจุดเน้นจากนโยบายมาเป็นการประเมินผลงานที่ชัดเจนมีดัชนีวัดผลงานที่เป็นมาตรฐาน ปรับเปลี่ยนจากระบบราชการแบบดั้งเดิมมาเป็นเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่นที่มีความอิสระมากขึ้น มุ่งลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้อิสระผู้บริหารในการจัดการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานมาเป็นแบบภาคเอกชน ลดกฎระเบียบมาเป็นให้ความสำคัญเรื่องการควบคุมตนเอง (Lynn, Jr., 2006:107)

ภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวทางรัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) ได้รับการส่งเสริมในฐานะเครื่องมือการปฏิรูปโดยปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริม มุ่งผลสัมฤทธิ์ ลดระเบียบขั้นตอน ทำงานเชิงรุก ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน นำกลไกตลาดเข้ามาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้า (Osborne and Gaebler, 1992)

อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ว่าการมุ่งกลไกตลาดเพื่อการแข่งขัน การปรับบทบาทมาเน้นการกำกับและส่งเสริม บทบาทของภาครัฐที่ทำหน้าที่แบบผู้ประกอบการและนำวิธีการดำเนินการแบบธุรกิจมาใช้ในภาครัฐ โดยการมองประชาชนเป็นลูกค้า อาจไม่ใช่แนวทางที่เหมาะสม ส่งผลให้ละเลยสิทธิประชาชนและเรียกร้องให้ภาคราชการต้องรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองมากขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2000) โดยย้ำว่าประโยชน์สาธารณะเป็นคุณค่าที่พลเมืองและรัฐต้องร่วมแรงร่วมใจในการสร้างเพื่อตอบสนองสังคมที่ตื่นตัวร่วมกันตามครรลองแบบประชาธิปไตย

Denhardt and Denhardt (2000) เสนอแนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) โดยย้ำว่า ภาครัฐต้องรับใช้มากกว่าคุมหางเสือ และต้องตระหนักถึงประโยชน์ของประชาชนที่มีคุณภาพร่วมกันผ่านนโยบายที่กำกับโดยกลไกปฏิสัมพันธ์จากกลุ่มหลากหลายของสังคม การมีกลไกที่เปิดกว้างที่มุ่งสู่ประโยชน์สาธารณะ นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่จะตอบสนองความต้องการของสาธารณะต้องเกิดจากความร่วมมือกันในสังคม ภาครัฐต้องรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า ควรคำนึงถึงคุณค่าร่วมกันมากกว่าประโยชน์

<sup>5</sup> เป็นคำที่กำหนดขึ้นโดย Victor Thompson (1961) โดยอธิบายถึงพฤติกรรมของข้าราชการที่เฉื่อยชา ยึดติดกับระเบียบกฎเกณฑ์หรือพิธีกรรม มากกว่าความสมเหตุสมผลซึ่งเป็นผลมาจากความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยและต้านการเปลี่ยนแปลง คำว่า “pathos” มาจากภาษากรีก หมายถึงความรู้สึกไม่สบาย Pathology ในทางการแพทย์หมายถึงพยาธิวิทยาซึ่งเป็นการศึกษาวินิจฉัยเกี่ยวกับการเกิดโรค การวินิจฉัยโรคจากการตรวจอวัยวะ เซลล์ รวมถึงการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ของการเกิดโรค

ของปัจเจก การบริหารภาครัฐต้องใส่ใจในความรับผิดชอบต่อ มีมาตรฐานความเป็นมืออาชีพ เสริมพลังประชาชน ให้คุณค่าประชาชน แรงจูงใจของข้าราชการไม่ควรยึดติดกับค่าตอบแทนและความมั่นคงแต่ต้องมุ่งทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้นกว่าเดิม กระตุ้นให้ชุมชนรวมกลุ่มกันเพื่อร่วมรับผิดชอบต่อในการบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value Paradigm) โดย Moore (1995) เสนอ มุมมองว่าผู้บริหารภาครัฐควรแสดงบทบาทในการสร้างคุณค่าแก่สังคมโดยรวม ผ่านแนวคิดเรื่อง Strategic Triangle ซึ่งย้ำถึงความสำคัญของการผสมผสานสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ศักยภาพทางการบริหาร เป้าหมายและพันธกิจที่จะสร้างคุณค่าสาธารณะ นอกจากนี้ Stoker (2006) เห็นว่าการสร้างคุณค่าสาธารณะ ผ่านการบริการซึ่งเป็นผลรวมของผู้บริหารภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดสามารถตอบสนอง ความต้องการประชาชนได้ดีกว่า พร้อมทั้งเสนอมุมมองว่า Public Value Paradigm ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า มาตรการแทรกแซงในภาครัฐถูกกำหนดบนหลักการของคุณค่าสาธารณะมากกว่ากลไกตลาดที่ล้มเหลว การเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อสร้างความชอบธรรม การมีรูปแบบที่หลากหลายในการจัดซื้อจัดจ้างหรือจ้างเหมาบริการ การปรับตัวและการเรียนรู้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการส่งมอบ บริการสาธารณะ

สำหรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงภาครัฐที่ได้รับความสนใจสูงคือกรอบของธรรมาภิบาลและการปฏิรูป (Governance and Reform) โดย Rhodes (1996) ได้จำแนกความหมายของ Governance ออกเป็น 6 รูปแบบ คือ 1) รัฐมีขนาดเล็กลง (as the minimal state) 2) รูปแบบบริษัทภิบาล (as corporate governance) 3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (as the new public management) 4) ธรรมาภิบาล (as “good governance”) 5) ระบบสังคมไซเบอร์ (as a socio-cybernetic system) 6) เครือข่ายการจัดการตนเอง (as self-organizing networks)

ในทัศนะของ Rhodes (1996) เห็นว่ารูปแบบแรกที่มีมองว่ารัฐมีขนาดเล็กลง และรูปแบบที่สาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีความสอดคล้องเชื่อมโยงถึงการปฏิรูปภาครัฐ โดยที่การตัดสินใจนโยบายสะท้อน ถึงทิศทางการกำกับดูแลภาครัฐ ขณะที่การส่งมอบบริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับระบบราชการที่จะพัฒนาให้ เกิดบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้มองว่าการปรับเปลี่ยนภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปซึ่งย้ำถึงการลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มธรรมาภิบาล

ประเด็นสำคัญคือ ธรรมาภิบาลในรูปแบบของเครือข่ายจัดการตนเอง มีประโยชน์ในการนำมาใช้ได้ กว้างขวางในสถานการณ์ที่มีพลวัต ธรรมาภิบาลภายใต้รูปแบบนี้จึงสะท้อนถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม รวมถึงองค์การอาสาสมัคร ในลักษณะภาคีความร่วมมือระหว่างผู้เข้าร่วม และระดับความเป็นอิสระจากรัฐ (Rhodes, 2000)

ธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจและนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติผ่านผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่หลากหลายจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ในการแสดงบทบาทเชิงรุกและสนับสนุน การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายประชาชน คุณลักษณะของธรรมาภิบาล ตามแนวทางของ UNESCAP<sup>6</sup> ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม (Participation) การมุ่งฉันทามติ (Consensus Oriented) ความรับผิดชอบ (Accountable) ความโปร่งใส (Transparent) การตอบสนอง (Responsive) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and Efficient) ความเป็นธรรมและความครอบคลุม (Equitable and Inclusive) และดำเนินตาม หลักนิติธรรม (Follows the Rule of law)

ภายใต้กรอบธรรมาภิบาลของ UNESCAP (2009) ให้ความสำคัญถึงกระบวนการตัดสินใจและการ นำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตั้งแต่ภาคประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา NGOs สถาบันวิจัย สถาบันการเงิน สื่อมวลชน องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรภาครัฐทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น องค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งบทบาทของภาครัฐจะมีส่วนสำคัญในการประสานและบูรณาการให้เกิดความ ร่วมมือผ่านเวทีและกลไกการมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาลจึงเป็นกระบวนการที่เกื้อหนุนให้การปกครอง การ ตัดสินใจเชิงนโยบาย การบริหารงานที่ยึดหลักความรับผิดชอบ การตรวจสอบจากสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ ที่ดีที่สุด สร้างความเป็นธรรม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลบนความถูกต้องดีงามของสังคม (ไพโรจน์ ภัทรนารกุล, 2548)

### การปรับกระบวนการที่มุ่งสู่ภาคีความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance)

การปรับเปลี่ยนภาครัฐภายใต้การปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินมาในช่วงหลายทศวรรษโดยมุ่งเน้น คุณภาพการบริการประชาชนผ่านการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงาน การปรับปรุงกลไกระเบียบ และการเพิ่มศักยภาพของข้าราชการ ผลลัพธ์จากการดำเนินงานและการพัฒนาระบบราชการในด้านการปรับ รื้อระบบการทำงาน การจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การประยุกต์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารส่งผลให้ การบริการสาธารณะดีขึ้น (Pathranarakul, 2011)

อย่างไรก็ตามภาครัฐยังมีประเด็นที่ท้าทายคือด้านจริยธรรมและธรรมาภิบาล ผลการประเมินดัชนี ความโปร่งใส โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ประกาศคะแนน การรับรู้การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ปี 2018 ประเทศไทยได้ 36 คะแนน ลำดับที่ 99 จาก 180 ประเทศทั่วโลก ลดลงจากปี 2017 ที่ได้ 37 คะแนน ลำดับที่ 96 ตกลงไป 3 อันดับ สาเหตุมาจากการที่ระบบราชการยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องรับสินบน ขณะที่องค์กรตรวจสอบการทุจริต คอร์รัปชันยังอ่อนแอ จำเป็นต้องส่งเสริมองค์กรภาคประชาสังคม สื่อสาธารณะและประชาชนเพื่อร่วม ตรวจสอบการทำงานและการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ

<sup>6</sup> United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific or UNESCAP's characteristics of good governance (<http://www.unescap.org>)



ผลจากสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป และความคาดหวังของประชาชนถึงประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ จึงเป็นความจำเป็นที่ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารภาครัฐ จากรูปแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจส่วนกลางยึดติดกับกฎระเบียบไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นำมาใช้อย่างแพร่หลายในฐานะเครื่องมือการปฏิรูปภาครัฐ ที่นำวิธีการบริหารแบบธุรกิจมาใช้โดยลดกฎระเบียบและมองประชาชนเป็นลูกค้าแม่ตอบสนองความต้องการระยะสั้นของปัจเจก แต่ก็ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010: 229) การปรับบทบาทมาเป็นรัฐบาลแบบผู้ประกอบการทำให้จิตวิญญาณสาธารณะเสียไป ขณะที่ระบบสัญญาจ้างเหมาส่งผลให้การบริหารมีลักษณะแยกส่วน การให้อำนาจผู้บริหารภาครัฐในการใช้ดุลยพินิจส่งผลให้นักบริหารมืออาชีพมีอิทธิพลครอบงำการบริหารภาครัฐ (Skelcher, 2000) รวมถึงเกิดการผูกขาดโดยกลุ่มทุนและเกิดการทุจริตเชิงนโยบาย

ความจำเป็นต้องปรับทิศทางมาสู่การบริหารภาครัฐในรูปของเครือข่าย ที่เกิดขึ้นกับภาคเอกชนและองค์กรอาสาสมัครที่เป็นอิสระจากหน่วยงานภาครัฐหรือลดการพึ่งพาภาครัฐ (Rhodes, 1996) โดยเป็นแนวทางที่จะแก้ไขจุดอ่อนของระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ รวมถึงลดข้อจำกัดของกลไกตลาด โดยตามแนวคิดภาคีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่ง Osborne (2006) ผลักดันแนวคิดนี้โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วน สร้างความสัมพันธ์แนวราบ ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารภาครัฐให้เป็นแบบผสม มีการกระจายอำนาจ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคมและองค์กรชุมชน เป็นระบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เป็นอิสระ (Rhodes, 1997:15)

ภายใต้ระบบธรรมาภิบาลและความร่วมมือที่ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มอาสาสมัคร เข้ามาร่วมในการดำเนินงานโดยเฉพาะการบริการสาธารณะในรูปแบบของการจัดการภาคีความร่วมมือ ทั้งในการวางแผนพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น การจัดการการศึกษา การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นรูปแบบของการผลิตร่วมกัน (Coproduct) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตการบริการสาธารณะและก่อให้เกิดนวัตกรรม (Pestoff and Brandsen, 2010:227-233)

กรณีกัญชาถ่วง ขุนน้ำนางนอน สะท้อนพลังความร่วมมือกับความสำเร็จที่งดงามในการจัดการวิกฤตภัยพิบัติ<sup>7</sup> ซึ่งเป็นผลจากพลังเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม องค์กรวิชาชีพ ผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาและภัยพิบัติในถ้ำ รวมถึงภาวะผู้นำและธรรมาภิบาลในการจัดการในภาวะวิกฤต ซึ่งรูปแบบภาคีการจัดการภาครัฐ ก่อให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือและการสานพลังเกิดทุนทางสังคม มีการประสานความร่วมมือเพื่อให้การวางแผนรับมือกับวิกฤติมีประสิทธิภาพ มีการบูรณาการข้อมูลและมีเอกภาพในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ส่งผลให้บรรลุผลของการกัญชา และเป็นรูปแบบที่สามารถนำไปประยุกต์เพื่อจัดการแก้ไขปัญหาในสภาวะวิกฤตด้านต่าง ๆ ของสังคมไทยได้

<sup>7</sup> การเสวนาวิชาการ การสังเคราะห์บทเรียนที่มหาวิทยาลัยมหาสารคามมีสู่การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ จัดโดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อ วันที่ 24 สิงหาคม 2561

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ไม่อาจดำเนินการให้ลุล่วงได้โดยภาครัฐแต่เพียงลำพัง และไม่อาจคาดหวังองค์กรอิสระป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องใช้พลังเครือข่ายและภาคีความร่วมมือจากภาคธุรกิจ ที่ดำเนินธุรกิจตามหลักธรรมาภิบาล ไม่ดำเนินธุรกิจที่ผิดจรรยาบรรณวิชาชีพ เมื่อไม่มีการจ่ายนอกระบบไม่มีผู้ให้ไม่มีผู้รับ และที่สำคัญคือเพิ่มอำนาจตรวจสอบจากภาคประชาชน เครือข่ายประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครด้านการทุจริตคอร์รัปชัน และสื่อสังคมสร้างสรรค์ช่วยกันแก้ไข พลังแห่งภาคีความร่วมมือจึงจะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้จริง การแก้ไขปัญหาความยากจนและการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำก็เช่นเดียวกันต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดอาศัยการบูรณาการความร่วมมือจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นรากเหง้าของปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ ภาครัฐในปัจจุบันยังมีประเด็นท้าทายในการแก้ไขปัญหาหมอกควันที่อยู่ในระดับวิกฤตภัยพิบัติ ในระยะสั้นรัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการแก้ไขปัญหาที่มาจากต้นเหตุ คือ การลดมลพิษไอเสียจากรถยนต์ ซึ่งจะทำให้ได้จริงคือการปรับเปลี่ยนแบบแผนมาใช้รถไฟฟ้า ยกเลิกรถยนต์เครื่องยนต์สันดาปภายใน จัดทำมาตรฐานหมอกควันที่เป็นสากลเพื่อใส่ใจในคุณภาพชีวิตของประชาชน ติดตามเฝ้าระวังการปล่อยมลภาวะจากโรงงาน และมาตรการระยะยาวคือการเพิ่มพื้นที่สีเขียวเพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์ทั้งในเขตเมืองและชนบท ธรนรงค์ป้องกันการเผาวัสดุการเกษตร และแสวงมาตรการความร่วมมือเพื่อลดปัญหาหมอกควันและฝุ่นละอองข้ามพรมแดนซึ่งเป็นประเด็นความร่วมมือระดับภูมิภาค

ภายใต้พลวัตการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่าง ๆ จึงเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการภาครัฐมาสู่ตัวแบบภาคีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ น่าจะเป็นหนทางที่ตอบสนองสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน สามารถขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาประเทศ เปิดกว้างสำหรับความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อรับมือกับความเสี่ยง ความไม่แน่นอนและวิกฤตการณ์ทั้งจากภายในและต่างประเทศ การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานในองค์ประกอบหลักใน 6 ด้าน

ประการแรก คือ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) ความเป็นธรรมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ความเป็นธรรมในสังคมจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีระบบที่สร้างหลักประกันในเรื่องสิทธิพลเมือง การเข้าถึงสวัสดิการแห่งรัฐอย่างเป็นธรรม การมีกระบวนการยุติธรรมที่อำนวยความยุติธรรมต่อประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ระบบกฎหมายที่ยึดหลักนิติธรรม ยกเลิกระเบียบกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม คุ้มครองคนเล็กคนน้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้ไม่ถูกละเมิดจากกลไกที่ไม่เป็นธรรม คดีชาวบ้านและนายทุนรุกป่าล่าสัตว์ต้องปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม การขาดความเป็นธรรมในสังคมกระทบความเชื่อมั่นศรัทธาและนำไปสู่ความขัดแย้ง

ประการที่สอง ระบบเศรษฐกิจที่กระจายผลประโยชน์ที่ทั่วถึงทุกกลุ่ม (Inclusive Growth) โครงสร้างเศรษฐกิจต้องดูแลเพื่อสร้างผลตอบแทนและความเติบโตไปพร้อมกันของทุกกลุ่มในสังคม มุ่งขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ กระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ปรับโครงสร้างภาษีและระบบสิ่งจูงใจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ส่งเสริมเศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชน และเครือข่ายเกษตรกร ประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างเศรษฐกิจให้เติบโตและสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านอาหาร ความมั่นคงด้านพลังงาน สร้างเศรษฐกิจเติบโตแบบสีเขียว (Green Growth) ควบคู่กับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการบริโภคที่เกื้อหนุนต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ประการที่สาม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Conservation of Natural Resource and Environment) หมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาดเพื่อการพัฒนาระยะยาว ทรัพยากรที่เป็นแหล่งผลิตอาหารที่ปลอดภัยและรองรับยุทธศาสตร์ศูนย์กลางความมั่นคงอาหารโลก ศูนย์กลางเกษตรอินทรีย์ อารงรักษามรดกโลกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมที่เป็นฐานทรัพยากรเพื่อการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน การมีมาตรฐานความปลอดภัยเพื่อดูแลรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์ มีกลไกป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนา ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ รวมถึงผลกระทบต่อคุณค่าทางสุนทรียภาพ

ประการที่สี่ การเสริมสร้างจริยธรรมและธรรมาภิบาล (Ethics and Governance) การส่งเสริมผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะผู้นำเชิงจริยธรรม การมีกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารงานที่ยึดมั่นหลักธรรมาภิบาล ป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งการทุจริตเชิงนโยบาย การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ส่วนตนและส่วนรวม (Conflict of Interest) ซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและลดทอนโอกาสการพัฒนาประเทศในระยะยาว การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การในโครงสร้างอุปถัมภ์นิยม การปรับเปลี่ยนความคิดสู่ความพอเพียง (Sufficiency Mindset) และการหล่อหลอมค่านิยมร่วมที่ดีงามจะเป็นรากฐานสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่ห้า การวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (Research & Development and Innovation) บทบาทของการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่เกื้อหนุนต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภาครัฐมีความจำเป็นต้องปรับทิศทางที่มุ่งสู่การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมีฐานของความรู้วิจัย ผลักดันให้เกิดนวัตกรรมองค์การ สร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ปรับปรุงนวัตกรรมกระบวนการทำงาน ปรับลดขั้นตอนการบริหารงาน เน้นนวัตกรรมบริการสาธารณะ โดยเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งเสริมเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เพิ่มการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาสร้างคุณค่าในระบบการผลิต พัฒนานวัตกรรมทางสังคม เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่หก การเพิ่มศักยภาพเชิงสถาบัน (Institutional Capacity) หมายถึง การเพิ่มศักยภาพในการวางแผนการจัดการ การดำเนินงานและการติดตามประเมินผลบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การแก้ไขปัญหาจากความผิดพลาดในอดีต การแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี การสร้างหุ้นส่วนของความสำเร็จในรูปของภาคีความร่วมมือในแนวราบ เปิดเวทีสาธารณะ

เพื่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากทุกกลุ่ม การพัฒนาที่ยั่งยืนเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมขององค์กรอาสาสมัคร เครือข่ายประชาสังคม และการพัฒนาทุนมนุษย์และทุนทางวัฒนธรรมเพื่อเพื่อศักยภาพในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

## สรุปและเสนอแนะ

จากปัจจัยสภาพแวดล้อมในการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งโครงสร้างประชากรที่ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัล สภาพการเมืองในช่วงการเปลี่ยนผ่าน และปัจจัยความท้าทายในโลก พลิกผันทั้งการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี และปัญหาวิกฤตภัยพิบัติ จึงมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยน กระบวนทัศน์การจัดการในลักษณะภาคีความร่วมมือภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) เพื่อ ก่อให้เกิดการสานพลังในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทิศทางของการจัดการภาครัฐ มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งเป้าหมาย คือ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน โดยภารกิจสำคัญของภาครัฐคือการขับเคลื่อนการบริหารการพัฒนาประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) ทั้ง 17 เป้าหมาย ซึ่งบทบาทของภาครัฐที่จะให้ความสำคัญ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม ดำเนินนโยบายการพัฒนาที่สมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยประยุกต์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยอาศัยพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

ภาครัฐควรมุ่งพัฒนาองค์การภาครัฐสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) โดย เสริมสร้างบุคลากรที่มีสมรรถนะ ทั้งความรู้ ทักษะความสามารถและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับโลกยุคใหม่ที่ ขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Transformation) การพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อเพิ่ม ทักษะทั้งในกลุ่มผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารภาครัฐรองรับการ เป็นรัฐบาลยุคดิจิทัล (Digital Government) เปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนสำคัญใน การพัฒนาระบบบริการสาธารณะ และตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

การเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Governance) ทั้งธรรมาภิบาลทางการเมือง และธรรมาภิบาลทางการ บริหาร เพื่อสร้างหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชน การวางมาตรฐานการดำเนินงานเพื่อป้องกันการ ขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่ภาครัฐต้องยกระดับ ธรรมาภิบาล สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ใสสะอาด เริ่มจากการปรับเปลี่ยนฐานคิดแบบพอเพียง (Sufficiency Mindset) ของบุคลากรทุกระดับ สร้างผู้นำต้นแบบเชิงจริยธรรมให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สร้างเครือข่าย องค์กรแห่งคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันในการขับเคลื่อนให้การพัฒนารัฐสู่เป้าหมายความยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2548). ธรรมชาติกับการจัดการภาครัฐยุคใหม่ บทความวิชาการในวันครบรอบสถาปนา 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ หน้า 208-226.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2551). “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการภาครัฐ” วารสารการจัดการภาครัฐ และภาคเอกชน ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2551 หน้า 67-107
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2560). “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารภาครัฐตามกรอบนโยบายประเทศไทย 4.0” บทความวิชาการเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ-นานาชาติ ในโอกาสครบรอบสถาปนา 51 ปี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง “เศรษฐกิจพอเพียงกับการบริหารการพัฒนา: จากปรัชญาสู่การปฏิบัติ (Sufficiency Economy and Development Administration: From Philosophy to Practice) วันที่ 31 มีนาคม 2560
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2561). *ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย (Contemporary Public Administration Theory)* กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล และแพรวดาว พุพานิชย์พฤกษ์ (2561). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ระดับชุมชน รายงานสืบเนื่องการสัมมนาวิชาการ เรื่อง นโยบายการบริหารการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน 26 เมษายน 2561 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม (2559). การฉายภาพประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2548-2568 มหาวิทยาลัยมหิดล
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)* เข้าถึงได้จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2559/A/115/1.PDF> เข้าถึงเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2562

### ภาษาอังกฤษ

- Aucoi, Peter (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, (3):115-37.
- Barbier, Edward B. (1987). “The Concept of Sustainable Economic Development”, *Environmental Conservation*. Vol. 14, No.3, pp.425-459.
- Denhardt, Robert B., and Janet Vinzant Denhardt (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, Vol. 60 (Nov.-Dec., 2000), pp. 549-559.

- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons," *Public Administration*, 69:3-19.
- Lynn, Jr., Laurence E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York: Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osborne, David and Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government*. USA.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne, Stephen (2006). "New Public Governance?" *Public Management Review*. Vol. 8, No.3, pp. 377-387.
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Pathranarakul, Pairote (2010). Civil Service Reform in Thailand: A Perspective in Transition. In Kim, Pan Suk (ed.), *Civil Service System and Civil Service Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing.
- Pestoff, V. (2010). *New Public Governance: Co-production & Third Sector Social Services*. Institute of Civil Society Studies, Ersta Skondal University College, Stockholm, Sweden
- Pestoff, V. and Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation? In *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Osborne, S.P. (ed.) London: Routledge.
- Peters, B. Guy, and John Pierre (1998). Governance Without Government?: Rethinking Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2):223-243.
- Reinert, Hugo and Reinert, Erik S. (2006). *Creative Destruction in Economics: Nietzsche, Sombart, Schumpeter. The European Heritage in Economics and the Social Sciences*. Springer. pp. 55-85.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies* 44(4):652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W (2000). Governance and Public Administration. In J. Pierre (ed.) *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1994) [1942]. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, p. 139 Retrieved 24 January 2019.

- Stoker, G. (2006). "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?" *American Review of Public Administration*, 36(1):41-57.
- Thompson, Victor A. (1961). *Modern Organization*. New York: University of Alabama Press.
- United Nations (2015). Sustainable Development Goals. Retrieved January 24, 2019 from <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2009). What is Good Governance? Retrieved January 26, 2019 from <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: World Bank.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

## การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกับความยากจน: การศึกษาเบื้องต้นเพื่อพิสูจน์สมมติฐานของ Amartya Sen

พลภัทร บุราคม<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศกระแสหลัก เช่น Heckscher-Ohlin and Stolper-Samuelson ได้ชี้ให้เห็นว่า การค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้เกิดการใช้จ่ายการผลิตของประเทศอย่างเข้มข้นมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการยกระดับคุณภาพของปัจจัยการผลิต การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และส่งผลช่วยลดปัญหาความยากจนลง แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมากจะหันมาเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกันมากขึ้น แต่คำถามก็คือ การขยายตัวของเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจะช่วยลดปัญหาความยากจนได้จริงหรือไม่ โดยอาศัยการวิเคราะห์ทางสถิติโดยใช้ Multiplicative interaction model และตัวแปรปฏิสัมพันธ์ (interactive term) ข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้สนับสนุนสมมติฐานของ Sen ที่ชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจะส่งผลให้เกิดการลดลงของปัญหาความยากจนได้น้อยหรือไม่ได้เลยในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง แต่จะส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลงได้มากในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ ข้อค้นพบดังกล่าวนี้จึงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเปิดการค้าเสรีระหว่างประเทศจะไม่สามารถส่งผลดีต่อประชาชนส่วนใหญ่ได้ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการเข้าถึงโอกาสใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการค้า

**คำสำคัญ:** การค้าระหว่างประเทศ ความยากจน การกระจายรายได้ ประเทศกำลังพัฒนา

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: ponlapat.b@gmail.com



## 1. บทนำ

ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศกระแสหลัก เช่น Heckscher-Ohlin and Stolper-Samuelson ได้ชี้ให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับการเพิ่มขึ้นของสวัสดิการของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศตามหลักของความสามารถได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) จะส่งผลให้ประเทศนั้น ๆ ใช้ประโยชน์จากปัจจัยการผลิตที่ประเทศนั้น ๆ มีความได้เปรียบ (เช่น แรงงานราคาถูก) อย่างเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานและค่าจ้างแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น และการเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลมีความสามารถในการลงทุนในทุนมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น ดังนั้นการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจึงส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นรวมถึงรายได้ของคนจนด้วย

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเชิงประจักษ์ที่พยายามพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกับสวัสดิการของประชาชนโดยเฉพาะคนยากจน ยังให้ผลสรุปที่ขัดแย้งกัน ในด้านหนึ่งงานศึกษาของ Dollar and Kraay (2004) Levine and Rothman (2006) Owen and Wu (2007) และ Porto (2006) พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ระหว่างการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกับการลดลงของความยากจน โดยงานวิจัยเชิงประจักษ์เหล่านี้มักยกตัวอย่างความสำเร็จในการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ และการลดลงอย่างรวดเร็วของปัญหาความยากจนของประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออก รวมทั้งประเทศจีนเป็นตัวอย่างสำคัญ ในทางตรงกันข้ามงานวิจัยเชิงประจักษ์ เช่น งานของ Acemoglu and Robinson (2013) Rodrik (1999) และ Piketty (2015) กลับพบตรงกันข้าม กล่าวคือ การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อ การลดลงของความยากจนของประชาชน โดยงานวิจัยเชิงประจักษ์เหล่านี้ก็มักยกตัวอย่างของประเทศ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศ และอินเดีย ที่แม้มีการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ แต่ปัญหาความยากจนกลับไม่ลดลง

ในปัจจุบันงานวิจัยที่พยายามอธิบายถึง ข้อค้นพบที่ขัดแย้งกันของงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นยังมีอยู่น้อย ตัวอย่างเช่น งานวิจัยเหล่านี้มักเพียงชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจะส่งผลดีต่อคนยากจนมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่จำเป็นที่ต้องมีก่อนในเบื้องต้น (prerequisites) เช่น การมีตลาดแรงงานที่เสรี และการมีทักษะฝีมือแรงงานที่เหมาะสม เป็นต้น (Harrison, 2006; Goldberg and Pavcnik, 2003; Martens et al., 2010) ถึงแม้ว่าผลงานทางวิชาการเหล่านี้จะช่วยให้เราเข้าใจ ผลกระทบของการค้าเสรีต่อปัญหาความยากจนได้มากขึ้น แต่ข้อจำกัดของผลงานวิชาการเหล่านี้ก็คือ การขาดการวิเคราะห์ถึงปัจจัยด้านโครงสร้างและสถาบัน ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนได้ด้วย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา Dreze and Sen (2013) และ Sen (1999: 146-160) ได้ชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจะส่งผลดีช่วยลดปัญหาความยากจนได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างและสถาบันของประเทศนั้น ๆ ว่า สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ยากจนหรือไม่ ปัญหาความยากจนที่ยืดเยื้อแม้ในช่วงหลังจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนา เช่น อินเดีย เกิดจากเหตุผลเชิงโครงสร้างทางสถาบันเป็นหลัก กล่าวคือ เกิดจากการที่ประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อที่จะทำให้ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ กระจายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ ดังนั้นในประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศก็จะตกอยู่กับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น (Dreze and Sen, 2013: 27-29)

ผลงานของ Sen (1999: 147-150) ได้ชี้ให้เห็นถึง ความเชื่อมโยงกันระหว่างปัญหาความยากจนกับปัญหาเชิงโครงสร้างทางสถาบันทางสังคมที่เอื้อประโยชน์กับชนชั้นนำในสังคมจำนวนน้อย แทนที่จะตอบสนองต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ก็จะส่งผลให้ชนชั้นนำจำนวนน้อยก็จะมีบทบาททางการเมืองสูง และมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสำคัญของประเทศ ดังนั้นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจะเสริมสร้างซึ่งกันและกัน ส่งผลให้สังคมมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มมากขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น Dreze and Sen (2013) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมากหันมาเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกันมากขึ้นนั้น ถึงแม้การค้าเสรีจะส่งผลให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น แต่ประโยชน์จากการค้าเสรีและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็อาจจะไม่ได้กระจายไปสู่คนยากจนนัก ดังนั้น Dreze and Sen (2013: 49) ได้เสนอว่า ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง รัฐบาลก็ต้องให้ความสำคัญกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เพื่อให้คนยากจนได้เข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจต่ำ รัฐบาลก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงมากนัก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ๆ จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ และสามารถได้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงเพิ่มมากขึ้น

ถึงแม้ว่าสมมติฐานของ Sen ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศกับปัญหาความยากจนจะเป็นสมมติฐานที่น่าสนใจ แต่ก็ยังไม่มีงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่พิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว (ดูตัวอย่างเช่น Castilho et al., 2012; Mukherjee and Kriekhaus, 2012) ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการดังนี้คือ

- 2.1 เพื่อพัฒนาตัวแบบทางสถิติเพื่อพิสูจน์สมมติฐานของ Sen เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศและปัญหาความยากจน
- 2.2 เพื่อสรุปอภิปรายนัยสำคัญเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศตกแก่ประชาชนที่ยากจนเพิ่มมากขึ้น

## 3. สมมติฐานของการศึกษา

Dreze and Sen (2013) ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศจะกระจายไปสู่ประชาชนที่ยากจนหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านสถาบันในสังคม ในประเทศที่มีการกระจายรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำสูง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็มักจะเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นนำจำนวนน้อย (เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่ให้ประโยชน์กับธุรกิจเพียงบางประเภทหรือบางกลุ่ม ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานอาจถูกจำกัดเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอาจถูกผ่อนคลายเป็นเอื้อต่อการลงทุนภาคอุตสาหกรรม) ดังนั้นประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจึงมักตกอยู่กับชนชั้นนำจำนวนน้อย ในทางตรงกันข้ามในประเทศที่มีการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำต่ำ คนส่วนใหญ่ก็มักจะเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น ดังนั้นการค้าระหว่างประเทศก็มักจะส่งผลประโยชน์ต่อคนจำนวนมากขึ้น

จากสมมติฐานของ Dreze and Sen เราสามารถจัดทำเป็นสมมติฐานเชิงเงื่อนไข (conditional hypothesis) ของการศึกษาได้ดังนี้

H1: การค้าระหว่างประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นจะมีแนวโน้มส่งผลให้เกิด การลดลงของปัญหาความยากจนได้น้อยหรือไม่ได้เลยในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง แต่จะส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลงได้มากในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ

## 4. การออกแบบวิจัย

เพื่อพิสูจน์สมมติฐานของ Dreze and Sen ตัวแปรตามที่ใช้ในการศึกษาก็จะได้แก่ สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจน (poverty) ซึ่งวัดจากอัตราส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศ (national poverty line) ซึ่งข้อมูลได้มาจาก World Bank, World Development Indicators.

ส่วนตัวแปรอิสระก็จะได้แก่ (1) การค้าระหว่างประเทศ (trade openness) ซึ่งวัดจากมูลค่าของการนำเข้าและส่งออกคิดเป็นร้อยละของ GDP (2) ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (inequality) ซึ่งวัดจากค่า GINI Index จากฐานข้อมูลของ World Bank โดยมีค่าระหว่าง 0 ถึง 100 โดยประเทศส่วนใหญ่จะมีค่า GINI Index อยู่ระหว่าง 20 ถึง 60 (โดยค่าต่ำแสดงถึงการมีการกระจายรายได้ที่มีความเสมอภาคมากขึ้น) (3) ตัวแปรปฏิสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (Trade

openness \* Inequality) ส่วนแหล่งที่มาของข้อมูลของตัวแปรอิสระทั้งหมดได้มาจาก World Bank, World Development Indicators.

นอกจากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้แล้ว ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ก็อาจจะมีผลกระทบต่อปัญหาความยากจนด้วย เช่น อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร (population) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ( $\Delta$ GDP per capita) และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม (Industrialization) ซึ่งวัดจากอัตราการเพิ่มขึ้นของแรงงานภาคอุตสาหกรรม ก็อาจส่งผลกระทบต่อความยากจนด้วย ดังนั้นผู้วิจัยจึงกำหนดให้ตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรควบคุม (control variables) ด้วย โดยแหล่งข้อมูลของตัวแปรควบคุมทั้งหมดมาจาก World Bank, World Development Indicators.

จากตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุมข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดสมการถดถอยพหุ เพื่อทดสอบสมมติฐานของ Sen ได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{Poverty}_{it} &= a + b_1 \text{Trade openness}_{it-1} + b_2 \text{Inequality}_{it-1} \\ &+ b_3 \text{Trade openness} * \text{Inequality}_{it-1} \\ &+ b_4 \text{Control}_{it-1} + \epsilon_{it} \end{aligned}$$

ตามสมการถดถอยพหุข้างต้น  $\text{poverty}_{it}$  หมายถึง สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจนของประเทศ  $i$  ในปี  $t$  ส่วน  $b_3$  เป็น parameter estimates และ  $\epsilon_{it}$  เป็น random errors ส่วนตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมอื่นๆ จะใช้ค่าในปีเดิม (time-lagged) เพื่อแก้ปัญหา simultaneous effect เนื่องจากผลกระทบของตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุมต่อตัวแปรตาม มักจะต้องอาศัยเวลากว่าจะทำให้เกิดผลได้จริง

การค้าระหว่างประเทศ (Trade openness) หมายถึง ระดับของการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ โดยวัดจากมูลค่าของการนำเข้าและส่งออกคิดเป็นร้อยละของ GDP ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (Inequality) เป็นตัวแปรที่ใช้วัดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ภายในประเทศ โดยวัดจาก GINI Index.

Trade openness \* Inequality ตัวแปรปฏิสัมพันธ์ (interactive term) ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ซึ่งเป็นตัวแปรหลักที่จะใช้พิสูจน์สมมติฐานของ Sen โดยตัวแปรดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อชี้ให้เห็นว่า การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่นด้วยคือ ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ภายในประเทศ ตัวแปรปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม สามารถผันแปรไปได้ตามการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรอื่น (Braumoeller, 2004: 810) ตัวแปรปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จึงสามารถถูกนำมาใช้เพื่อสร้างเป็นสมมติฐานเชิงเงื่อนไข (conditional hypothesis) สำหรับสมมติฐานเชิงเงื่อนไขในงานวิจัยชิ้นนี้สามารถกำหนดได้ดังนี้คือ :

การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ (X) จะส่งผลให้จำนวนประชากรที่ยากจน (Y) ลดลงได้น้อยในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (Z) สูง แต่จะส่งผลให้ปัญหาจำนวนประชากรที่ยากจนลดลงได้มาก ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (Z) ต่ำ

สมมติฐานฐานเชิงเงื่อนไขดังกล่าวนี้ สามารถนำมาทดสอบทางสถิติโดยใช้ multiplicative interaction model ได้ดังนี้ เนื่องจาก Y (สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจน) และ X (การค้าระหว่างประเทศ) เป็นตัวแปรต่อเนื่อง (continuous variables) ในขณะที่ Z (ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้) เป็นตัวแปรทวิภาค (dichotomous variables) โดยมีค่าเท่ากับหนึ่ง เมื่อประเทศนั้น ๆ มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง (มีค่า GINI Index ตั้งแต่ 40 ขึ้นไป) และมีค่าเท่ากับศูนย์ เมื่อประเทศนั้น ๆ มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ (มีค่า GINI Index ตั้งแต่ 39 ลงมา) ดังนั้น interactive model สามารถเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$Y = a + b_1X + b_2Z + b_3XZ + \epsilon \quad \dots(1)$$

ในเงื่อนไขที่ประเทศมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ สมการ (1) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

$$Y = a + b_1X + \epsilon \quad \dots(2)$$

และในเงื่อนไขที่ประเทศมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง สมการ (1) สามารถเขียนใหม่ได้ดังนี้

$$Y = (a + b_2) + (b_1 + b_3) X + \epsilon \quad \dots(3)$$

ส่วนตัวแปร  $Control_{it-1}$  หมายถึง ตัวแปรควบคุม ซึ่งได้แก่ อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร (population) อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ( $\Delta GDP$  per capita) และการขยายตัวของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (Industrialization) ซึ่งตัวแปรควบคุมเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อปัญหาความยากจนด้วย

การวิเคราะห์ทางสถิติในงานวิจัยนี้ได้อาศัยข้อมูลแบบ cross-national time series data โดยการศึกษาประกอบไปด้วย ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด 35 ประเทศ (ดูภาคผนวกสำหรับรายชื่อประเทศที่ทำการศึกษา)และเป็นข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1995 ถึง 2010

## 5. ผลการศึกษา

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงผลการวิเคราะห์ทางสถิติจากสมการถดถอยพหุ ซึ่งแสดงให้เห็นข้อค้นพบที่สำคัญก็คือ ตัวแปรปฏิสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวแปรตามซึ่งก็คือ สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจน ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานของ Dreze and Sen กล่าวคือ การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลง โดยเฉพาะในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ แต่จะไม่ส่งผลให้ปัญหาความยากจนลดลง ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง

จากตารางที่ 1 สมการถดถอยพหุสำหรับตัวแปรปฏิสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สามารถเขียนอธิบายได้ดังนี้

$$Y = 0.031 - 0.020X - 0.001Z + 0.028XZ + \epsilon \quad \dots(4)$$

โดยที่ Y หมายถึงสัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจน X หมายถึงการค้าระหว่างประเทศ Z หมายถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ในขณะที่ Y และ X เป็นตัวแปรต่อเนื่อง และ Z เป็นตัวแปรทวิภาค ในกรณีของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง สมการ (4) สามารถแทนค่าได้ดังนี้

$$Y = (0.031 - 0.001) + (-0.020 + 0.028) X$$

$$Y = 0.03 + 0.008 X \quad \dots(5)$$

ในกรณีของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ สมการ (4) สามารถแทนค่าได้ดังนี้

$$Y = 0.031 - 0.020 X \quad \dots(6)$$

สมการ (5) ชี้ให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ความยากจนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.008 ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง และในทางตรงกันข้ามสมการ (6) แสดงให้เห็นว่า ในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ การเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ของการค้าระหว่างประเทศ ส่งผลให้ความยากจนลดลงร้อยละ 0.020

ตารางที่ 1: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา (ค.ศ. 1995 ถึง 2010)

ตัวแปรอิสระ	สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจน (Poverty)		
	Coefficient	T	Significance
Constant	0.031	0.93	0.223
Trade openness	-0.020**	-1.74	0.042
Inequality	-0.001	-0.19	0.106
Trade openness* Inequality	0.028**	2.37	0.021
ΔGDP per capita	-0.061*	-2.95	0.067
Population	0.042	0.57	0.201
Industrialization	0.009	0.13	0.123
Adjusted R-squared = 0.746 F-test (prob) = 0.000 N = 35			

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10  
 \*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05  
 \*\*\* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

ในส่วนของตัวแปรควบคุมนั้น จากตารางที่ 1 จะพบว่ามีเพียงตัวแปรเดียวคือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ( $\Delta GDP$  per capita) ที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางลบกับตัวแปรตามคือ สัดส่วนจำนวนประชากรที่ยากจนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศมีแนวโน้มส่งผลให้จำนวนประชากรที่ยากจนลดลงด้วย

## 6. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

ถึงแม้ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมาก ได้หันมาใช้นโยบายการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น แต่คำถามก็ คือ โลกาภิวัตน์โดยเฉพาะการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ จะช่วยลดปัญหาความยากจนลงได้หรือไม่ ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศกระแสหลัก เช่น Heckscher-Ohlin and Stolper-Samuelson มักชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับสวัสดิการของประชาชน โดยชี้ให้เห็นว่าการค้าระหว่างประเทศส่งผลให้ ประเทศมีการใช้ปัจจัยการผลิตที่ประเทศมีความได้เปรียบอย่างเข้มข้นมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการจ้างงาน การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน และการยกระดับปัจจัยการผลิตให้พัฒนามากขึ้น ซึ่งส่งผลให้สวัสดิการของประชาชนดีขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้กลับสนับสนุนแนวคิดของ Sen (1999) และ Dreze and Sen (2013) ที่ชี้ให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะไม่ช่วยลดปัญหาความยากจนลง ในประเทศที่ประชาชนมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง ทั้งนี้ก็เพราะผลประโยชน์ที่เกิดจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ มักตกอยู่กับชนชั้นนำจำนวนน้อย

ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงช่วยชี้ให้เห็นถึง ข้อจำกัดของทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศกระแสหลัก ที่ยังให้ความสำคัญน้อยกับการวิเคราะห์ถึง โครงสร้างเชิงสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ดังนั้น การนำเอาปัจจัยโครงสร้างเชิงสถาบันภายในประเทศมาวิเคราะห์เพิ่มมากขึ้น ก็จะช่วยทำให้ทฤษฎีการค้าระหว่างประเทศมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้งานวิจัยคิดนี้ยังชี้ให้เห็นถึง ความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องให้ความสำคัญกับการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การเปิดเสรีทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาที่เพิ่มมากขึ้น ไม่สามารถส่งผลดีต่อประชาชนส่วนใหญ่ได้ ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดการเข้าถึงโอกาสใหม่ ๆ ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการค้าดังกล่าว นอกจากนั้นการค้าระหว่างประเทศที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น อาจส่งผลเสียแก่ประชาชนที่ยากจนในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูง เช่นสิทธิประโยชน์ทางภาษี อาจถูกจัดสรรให้แก่เจ้าของธุรกิจรายใหญ่เพียงบางกลุ่ม ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานอาจถูกควบคุมเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้ภาคธุรกิจ มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมอาจถูกผ่อนคลายนลงเพื่อส่งเสริมการลงทุน มาตรการเหล่านี้มักเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ แต่มีส่งผลเสียแก่คนยากจนส่วนใหญ่ ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีโอกาสที่เท่าเทียมกันมากขึ้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง ในการเปิดเสรีทางการค้าระหว่าง

ประเทศนั้น รัฐบาลต้องเน้นให้ความสำคัญกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ยากจน เพื่อให้แน่ใจว่าประชาชนเหล่านี้สามารถเข้าถึงโอกาส และได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศได้มากขึ้นด้วย ส่วนในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ต่ำ บทบาทของรัฐบาลดังกล่าวอาจไม่มีความจำเป็นนัก เพราะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมมักเอื้ออำนวยให้คนส่วนใหญ่ สามารถเข้าถึงโอกาสและได้รับประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศได้ดีพอควรอยู่แล้ว

## 7. บรรณานุกรม

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2013. "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice." *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 173-192.
- Braumoeller, Bear F. 2004. "Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms." *International Organization*, 58(4): 807-820.
- Castilho, Marta, Marta Menéndez, and Aude Sztulman. 2012. "Trade Liberalization, Inequality, and Poverty in Brazilian States." *World Development*, 40(4): 821-835.
- Dollar, David, and Aart Kraay. 2004. "Trade, Growth, and Poverty." *The Economic Journal*, 114(493): 22-49.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. 2013. *An Uncertain Glory: India and its Contradictions*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldberg, P. K. and N. Pavcnik. 2003. "The response of the informal sector to trade liberalization." *Journal of Development Economics*, 72(2): 463-496.
- Harrison, Ann. 2006. "Globalization and Poverty." *National Bureau of Economic Research*, No.W12347.
- Levine, David I. and Dov Rothman. 2006. "Does trade affect child health?" *Journal of Health Economics*, 25(3): 538-554.
- Martens, Pim, et al. 2010. "Is globalization healthy: a statistical indicator analysis of the impacts of globalization on health." *Globalization and Health*, 6(16): 123-178.
- Mukherjee, Nisha and Jonathan Kriekhaus. 2012. "Globalization and human well-being." *International Political Science Review*, 33(2):150-170.
- Owen, Anne and Stephen Wu. 2007. "Is Trade Good for Your Health?" *Review of International Economics*, 15(4): 660-682.
- Piketty, Thomas. 2015. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.



- Porto, Guido G. 2006. “Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy.” *Journal of International Economics*, 70(1): 140-160.
- Rodrik, Dani. 1999. “Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses.” *Journal of Economic Growth*, 4: 385-412.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

## 8. ภาคผนวก:

### รายชื่อประเทศที่ศึกษา

Argentina	Guatemala	Philippines
Bahamas	Ghana	Senegal
Bolivia	Honduras	Sri Lanka
Botswana	Hong Kong	Swaziland
Brazil	Indonesia	Thailand
Cameroon	Kenya	Taiwan
Cote d'Ivory	Malaysia	Uruguay
Chile	Mexico	Venezuela
China	Mali	Vietnam
Columbia	Nicaragua	
Costa Rica	Panama	
Ecuador	Peru	
El Salvador	Paraguay	

## ปัจจัยที่มีผลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศทางจริยธรรม ในองค์การภาครัฐในประเทศไทย: การสำรวจเบื้องต้น

พลอย สืบวิเศษ\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาเกี่ยวกับ ปัจจัยที่มีผลต่อมุมมองด้านบรรยากาศทางจริยธรรมของบุคลากรในภาครัฐ การที่บุคลากรมีความคิดเห็นในทางบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมภายในองค์การ และองค์การมีหลักสูตรฝึกอบรมที่มุ่งส่งเสริมบรรยากาศทางจริยธรรม รวมถึงการที่องค์การภาครัฐมีความรับผิดชอบและมีความน่าเชื่อถือ ทำให้เราเข้าใจปัจจัยที่ทำให้เกิดมุมมองเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น การศึกษานี้เป็นการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคลากรในตำแหน่งบริหาร มีมุมมองที่เป็นบวกเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรม สอดคล้องกับระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานขึ้นจะมีแนวโน้มที่จะมีมุมมองเป็นบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การมากยิ่งขึ้น

\* รองศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240  
อีเมลล์: ploy@nida.ac.th

## บทนำ

ตามแนวความคิดของ Agency Theory (Jensen and Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989; Broadbent et al., 1996) ในองค์การภาครัฐจะมีความขัดแย้งกัน ระหว่างความต้องการของผู้บริหาร (agents) กับประชาชน (principals) ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารงานภาครัฐ มักจะใช้หน่วยงานของตนเองเพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านสังคม การเมือง และความก้าวหน้าของตนเองในหน่วยงาน ซึ่งอาจส่งผลเสียต่อผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาตัวการ-ตัวแทน (principal-agent problem) ดังกล่าวนี้นักวิชาการด้านจริยธรรมทางการบริหาร (administrative ethics) (Portes, 1998; Putnum, 2000; Cooper, 2004) ได้เสนอว่า การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีในองค์การสามารถมีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมของผู้บริหารภาครัฐ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

การที่รัฐบาลจะตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถพัฒนาสวัสดิการของประชาชน ให้ดีขึ้นได้นั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติและพฤติกรรมของผู้บริหารงานภาครัฐ มีงานวิจัยจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่า มุมมองทางบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีสามารถมีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมของผู้บริหาร มุมมองที่ดีต่อบรรยากาศทางจริยธรรมจึงเปรียบเสมือนทุนทางสังคม (social capital) ที่ส่งผลให้การบริหารงานขององค์การภาครัฐมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น (Portes, 1998; Putnum, 2000) ดังนั้นจุดประสงค์ของการวิจัยชิ้นนี้คือ ต้องการศึกษาว่าเราจะสามารถสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐได้อย่างไร ซึ่งการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ จะช่วยตอบหนึ่งในสี่ของคำถามที่สำคัญที่ Terry Cooper (2004: 404) ได้เสนอไว้เกี่ยวกับจริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐคือ “How can organizations be designed to be supportive of ethical conduct?”

บรรยากาศทางจริยธรรมเป็นบรรยากาศประเภทหนึ่งในบรรยากาศการทำงาน การนิยาม “บรรยากาศทางจริยธรรม” หรือ “บรรยากาศในการทำงานที่มีจริยธรรม” ได้เริ่มต้นจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องหลายรูปแบบ ส่วนมากแล้วคำจำกัดความจะมีลักษณะทั่ว ๆ ไป คือความคิดที่ว่า (1) บรรยากาศทางจริยธรรมเกี่ยวข้องกับการมีมุมมองร่วมกันของบรรทัดฐานกลุ่ม อันเกี่ยวข้องกับการนโยบายขององค์การ กระบวนการทำงาน และการปฏิบัติงาน (2) บรรทัดฐานเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการแยกแยะระหว่างพฤติกรรมที่ถูกและพฤติกรรมที่ผิด (เช่น จริยธรรม) ภายในองค์การ (อ่าน Martin and Cullen, 2006; Victor and Cullen, 1988)

มีงานวิจัยจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศทางจริยธรรม มีผลต่อพฤติกรรมมนุษย์ และผลการดำเนินงานขององค์การ ผลการดำเนินงานดังกล่าวรวมถึงการตัดสินใจและพฤติกรรมที่มีจริยธรรม (Martin and Cullen, 2006; Peterson, 2002; Trevino, Butterfield, and McCabe, 1998; Vardi, 2001) และทำให้องค์การประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาทางจริยธรรม (Bartels et al., 1998) ตลอดจนทำให้เกิดความยึดมั่นต่อองค์การและความพึงพอใจในงาน (Martin and Cullen, 2006) นอกจากนี้ งานวิจัยในช่วงหลังยังชี้ให้เห็นว่า การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีมีผลต่อผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ โดยช่วยลดพฤติกรรมการเล่นการเมืองภายในองค์การ (Vashdi, Vigoda-Gadot, and Shlomi, 2012)

นอกจากนี้งานวิจัยบางชิ้นก็ได้เริ่มศึกษาถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมุมมองเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมของบุคลากรในองค์การ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้รวมถึง บริบทสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ รูปแบบขององค์การ และแนวทางในการบริหารจัดการ (Martin and Cullen, 2006) ซึ่งปัจจัยอันหลังสุดที่กล่าวมา รวมถึงบทบาทของผู้นำในองค์การ (Schminke, Ambrose, and Neubaum, 2005) การฝึกอบรมด้านจริยธรรม และการให้คำปรึกษาแนะแนวทางจริยธรรมในองค์การรวมถึงการมีหลักจรรยาบรรณทางจริยธรรม (ethics code) ขององค์การ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างให้เกิดบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ (Bowman and Knox, 2008)

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมุมมองทางบรรยากาศจริยธรรมในองค์การภาครัฐในประเทศไทย
2. เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการสร้างบรรยากาศเชิงบวกทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

### ทบทวนวรรณกรรม: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

จากการทบทวนงานวิจัยต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ แบ่งออกได้เป็นสองปัจจัยหลักคือ 1. คุณลักษณะของผู้บริหารงานภาครัฐ (employee characteristics) 2. ปัจจัยด้านการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร และความรู้ (information transfer, communication, and knowledge)

1. **คุณลักษณะของผู้บริหารงานภาครัฐ (employee characteristics)** งานวิจัยที่ผ่านมา มักชี้ให้เห็นว่า ระดับตำแหน่งในลำดับชั้นการบังคับบัญชาในองค์การ มีผลต่อมุมมองทางจริยธรรม ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Frederickson and Frederickson (1995) และ Menzel (1995) พบว่าผู้บริหารที่อยู่ในระดับสูง มักจะมองว่าตนเองมีจริยธรรมอยู่ในระดับสูงกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา และมักจะต้องการเป็นทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรมให้กับบุคลากรในองค์การ นอกจากนี้ ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ มักจะต้องปกป้องภาพลักษณ์ขององค์การและของตนเอง จึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาพลักษณ์ที่ดีทางจริยธรรมขององค์การ (Trevino, Weaver, and Brown, 2008) นอกจากนี้ งานของ Spector et al. (2002) ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า ผู้บริหารระดับสูงที่อยู่ในตำแหน่งที่สามารถควบคุมสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การได้ มักจะมีทัศนคติที่ดีต่อบรรยากาศทางจริยธรรม จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอสมมติฐานการศึกษาดังนี้

**Hypothesis 1:** ข้าราชการในตำแหน่งผู้นำ จะมีมุมมองทางบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ สูงกว่าข้าราชการที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งผู้นำ

นอกจากนี้ระยะเวลาที่ได้ทำงานในองค์กร ยังมีอิทธิพลต่อการมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีในองค์กร แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยเชิงประจักษ์ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่นอน เช่น งานของ Victor and Cullen (1988) พบว่า คนที่ทำงานในองค์กรในระยะเวลาสั้น มักจะมีความเอาใจใส่และให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมมาก แต่งานศึกษาของ Luthar, DiBattista, and Gautschi (1997) กลับมีข้อค้นพบในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ยิ่งบุคคลทำงานในองค์กรมานาน ยิ่งจะมองเห็นช่องทางในการบิดเบือนและหลบเลี่ยงไม่มีพฤติกรรมที่มีจริยธรรมได้มากกว่า และมักจะมองว่าการมีจริยธรรมที่ดีในองค์กรไม่ค่อยมีความสำคัญนัก จากงานศึกษาดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอสมมติฐานการวิจัยดังนี้

**Hypothesis 2:** ข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานนาน มีมุมมองเชิงบวกต่อการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมสูงกว่าข้าราชการที่มีระยะเวลาในการทำงานน้อยกว่า

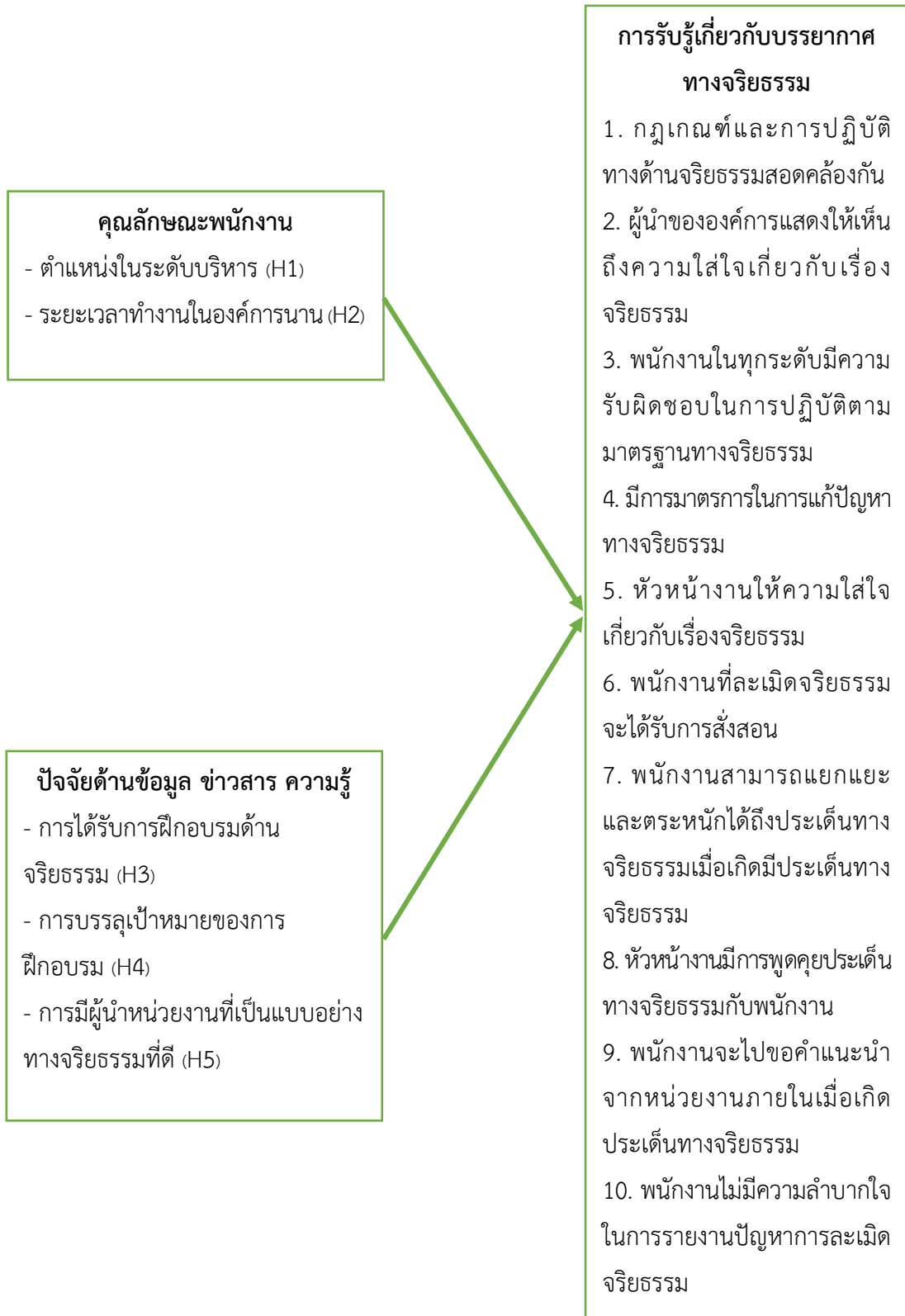
2. ปัจจัยด้านการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร และความรู้ (information transfer, communication, and knowledge) งานวิจัยเป็นจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นว่า การฝึกอบรมด้านจริยธรรมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการปรับปรุงพฤติกรรมที่มีจริยธรรมในองค์กรให้เพิ่มขึ้นได้ โดยการทำให้มุมมองต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรดีขึ้น (LeClair and Ferrell, 2000; Valentine and Fleischman, 2004) การฝึกอบรมจะให้ออกาสในการเสริมสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในเชิงบวก และทำให้ผู้นำมีความเชื่อมั่นในการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมมากขึ้น จากการสำรวจของ Bowman and Knox (2008) พบว่า ข้าราชการร้อยละ 80 เห็นว่าการฝึกอบรมด้านจริยธรรมอย่างเป็นทางการจะช่วยปรับปรุงบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรให้ดีขึ้นได้ นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังพบด้วยว่าการมีผู้นำในองค์กรที่เป็นตัวอย่างทางจริยธรรมที่ดี จะสร้างแรงจูงใจและการเรียนรู้ ซึ่งส่งผลทำให้บรรยากาศทางจริยธรรมดีขึ้น จากงานศึกษาดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จึงเสนอสมมติฐานการวิจัยดังนี้

**Hypothesis 3:** การมีการฝึกอบรมด้านจริยธรรมบ่อยครั้งและมีหัวข้อด้านจริยธรรมที่กว้างขวาง รวมถึงมีความหลากหลายในวิธีการฝึกอบรม จะมีผลในเชิงบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กร

**Hypothesis 4:** การมีการฝึกอบรมด้านจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพ จะมีผลในเชิงบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กร

**Hypothesis 5:** การมีผู้นำหน่วยงานที่เป็นแบบอย่างทางจริยธรรมที่ดี จะมีผลในเชิงบวกต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กร

## กรอบแนวคิดในการศึกษา



## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลจากแบบสอบถามซึ่งจัดเก็บใน เดือนพฤศจิกายน ปีพ.ศ.2561 ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามได้แก่ ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง สังกัดกระทรวงมหาดไทยในส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด) และข้าราชการที่ผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง) โดยเป็นผู้ที่เข้าฝึกอบรมในหลักสูตรผู้นำด้านดิจิทัลภาครัฐ ซึ่งมีผู้เข้าร่วม 76 คน และได้ตอบแบบสอบถามกลับมา 47 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 61.84 ในการสอบถามเพื่อศึกษาเรื่องจริยธรรมนั้น คำถามที่มักพบเสมอก็คือ ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของคำตอบกล่าวคือ เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าผู้ตอบแบบสอบถามได้ตอบคำถามตามความเป็นจริง ถึงแม้การศึกษาทุกประเภทต่างก็ต้องประสบปัญหา ความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูลด้วยกันทั้งสิ้นไม่มากนัก การศึกษาด้านจริยธรรมนี้เราสามารถลดปัญหาความไม่ถูกต้องและความไม่น่าเชื่อถือของคำตอบได้ โดยการเก็บข้อมูลจะให้ความสำคัญกับการเป็นความลับ (confidentiality) โดยการไม่เปิดเผยชื่อและตำแหน่งของผู้ตอบโดยเคร่งครัด ทั้งนี้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลก็เป็นสถาบันทางการศึกษาที่น่าเชื่อถือ มีความเป็นกลาง ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของผู้ตอบ นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ให้ความมั่นใจกับผู้ตอบแบบสอบถามว่า ผลการสำรวจนั้นจะไม่เป็นการให้คุณให้โทษแก่ผู้ตอบ แต่จะใช้ประโยชน์ทางการศึกษาเท่านั้น

สำหรับภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถามสามารถจำแนกออกได้ดังนี้

1. ระดับตำแหน่ง ร้อยละ 70.2 ของผู้ตอบแบบสอบถามเป็นผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด) และที่เหลือร้อยละ 29.8 จะเป็น ผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง)
2. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ร้อยละ 68.1 มีอายุราชการตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป และร้อยละ 31.9 มีอายุราชการระหว่าง 20- 29 ปี
3. การได้รับการฝึกอบรม ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 40.4 เคยได้รับการฝึกอบรมด้านจริยธรรม และธรรมาภิบาลเป็นหัวข้อที่เฉพาะเจาะจงมาแล้วในรอบห้าปีที่ผ่านมา และร้อยละ 59.6 ได้รับการฝึกอบรมทั่ว ๆ ไป โดยมีหัวข้อที่เกี่ยวกับจริยธรรมเป็นส่วนหนึ่งของหัวข้อที่ฝึกอบรม

จะเห็นได้ว่าข้อจำกัดของงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ เป็นการสำรวจจากข้าราชการในระดับสูงเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการสำรวจเพียงเบื้องต้น และเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐได้อย่างถูกต้องและครอบคลุมมากขึ้น ในขั้นต่อไป ผู้วิจัยจะขยายการเก็บข้อมูลไปสู่ข้าราชการระดับกลางและระดับต่ำให้มากขึ้น เพื่อเปรียบเทียบบรรยากาศทางจริยธรรมในผู้ตอบแบบสอบถามในระดับอื่น ๆ อีก

## ผลการศึกษา

ตารางที่ 1: ระดับของบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การในภาครัฐในภาพรวม

ข้อคำถาม	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ปาน กลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง
ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับในหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม	23.4	74.5	2.1	-	-
หน่วยงานมีการส่งเสริมจริยธรรมในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง	25.5	61.7	12.8	-	-
ระบบการพิจารณาด้านจริยธรรมของหน่วยงานของท่าน มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม	-	87.2	12.8	-	-
การเมืองในหน่วยงาน ไม่มีผลต่อการพิจารณาด้านจริยธรรมของผู้ที่ละเมิดมาตรฐานจริยธรรมขององค์การ	-	51.1	48.9	-	-
หน่วยงานของท่านมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการให้คำปรึกษาด้านจริยธรรมโดยเฉพาะ โดยผู้เชี่ยวชาญและมีระบบการรักษาความลับที่ดี	-	93.6	6.4	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>9.8</b>	<b>73.6</b>	<b>16.6</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

จากตารางสามารถสรุปได้ว่า ผู้บริหารทั้งระดับสูงและระดับกลางให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในระดับสูงในภาพรวม

ตารางที่ 2: ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

ระดับตำแหน่ง	ผู้นำดูแลภาวะเป็ยบด้านจริยธรรมและการปฏิบัติของหน่วยงานให้มี ความสอดคล้องกัน				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
ระดับสูง (ผวจ./รอง ผวจ.)	6.1	84.8	9.1	-	-
ระดับกลาง (ผอ.สำนัก/กอง)	-	64.3	35.7	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>4.3</b>	<b>78.7</b>	<b>17.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

หมายเหตุ: ผวจ. หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด, รอง ผวจ. หมายถึง รองผู้ว่าราชการจังหวัด, ผอ. หมายถึง ผู้อำนวยการ  
ที่มา: แบบสอบถาม



จากตารางสามารถสรุปได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) กับผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง) พบว่าผู้บริหารระดับสูงมีแนวโน้มที่จะเห็นความสำคัญของการมีบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรมากกว่า โดยผู้บริหารระดับสูงเห็นว่าผู้นำในองค์กรต้องดูแลกฎระเบียบและการปฏิบัติทางจริยธรรมให้สอดคล้องกัน มากกว่าผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 1 ที่ได้ตั้งไว้ (แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดของงานวิจัยชิ้นนี้คือ ข้อแรกยังไม่มีทดสอบทางสถิติว่า ผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมสูงกว่าผู้บริหารระดับกลางอย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติหรือไม่ เพราะการศึกษาเป็นการพิจารณาเพียงร้อยละเท่านั้น ข้อสอง การสำรวจเป็นการเก็บข้อมูลจากข้าราชการระดับสูงและระดับกลาง และยังไม่ได้สำรวจข้าราชการในระดับล่างลงมา รวมทั้งศึกษาเพียงข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น)

จะเห็นได้ว่าผลการศึกษา มีความสอดคล้องกับงานของ Frederickson and Frederickson (1995) และ Menzel (1995) ที่ว่า ผู้บริหารที่อยู่ในระดับสูง มักจะมองว่าตนเองมีจริยธรรมอยู่ในระดับสูงกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา และมักจะต้องการเป็นทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรมให้กับบุคลากรในองค์กร

**ตารางที่ 3:** ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรภาครัฐ

ระดับตำแหน่ง	ผู้นำของหน่วยงานมีความเป็นผู้นำด้านจริยธรรม โดยมีการแสดงตนเป็นตัวอย่างทางจริยธรรมให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ระดับสูง (ผวจ./รอง ผวจ.)	15.2	84.8	-	-	-
ระดับกลาง (ผอ.สำนัก/กอง)	-	78.6	21.4	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>10.6</b>	<b>83.0</b>	<b>6.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

เช่นเดียวกับตารางที่ 2 ผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการในระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง) มีแนวโน้มที่จะมีความเป็นผู้นำด้านจริยธรรม โดยมีการแสดงตนเป็นตัวอย่างทางจริยธรรมให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ มากกว่าผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 1 ที่ได้ตั้งไว้

ตารางที่ 4: ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

ระดับตำแหน่ง	ผู้นำส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในทุกระดับของหน่วยงานทราบถึงมาตรฐานทางจริยธรรมที่องค์การกำหนดและมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ระดับสูง (ผวจ./รอง ผวจ.)	9.1	87.9	3.0	-	-
ระดับกลาง (ผอ.สำนัก/กอง)	-	78.6	21.4	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>6.4</b>	<b>85.1</b>	<b>8.5</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

เช่นเดียวกับตารางที่ 2 ผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการในระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง) มีความเห็นว่าผู้นำควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ในทุกระดับทราบถึงมาตรฐานทางจริยธรรมที่องค์การกำหนด และมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวมากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 1 ที่ได้ตั้งไว้

ตารางที่ 5: ความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

ระดับตำแหน่ง	หากบุคคลมีการประพฤติผิดจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ควรมีผลทางลบในการประเมินผลงาน				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ระดับสูง (ผวจ./รอง ผวจ.)	9.1	78.8	12.1	-	-
ระดับกลาง (ผอ.สำนัก/กอง)	-	71.4	28.6	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>6.4</b>	<b>76.6</b>	<b>17.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

เช่นเดียวกับตารางที่ 2 ผู้บริหารระดับสูง (ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้บริหารระดับกลาง (ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง) มีความเห็นว่าหากบุคลากรมีการประพฤติผิดจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ควรมีผลทางลบต่อการประเมินผลงานมากกว่าผู้บริหารระดับกลาง ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 1 ที่ได้ตั้งไว้

**ตารางที่ 6: ความสัมพันธ์ระหว่างอายุการทำงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรภาครัฐ**

อายุราชการ	การประเมินผลการปฏิบัติงานในหน่วยงานของข้าพเจ้ามีหัวข้อการประเมินที่เกี่ยวกับจริยธรรมด้วย				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป	6.3	78.1	15.69	-	-
ตั้งแต่ 20 ปี ถึง 29 ปี	-	60.0	40.0	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>4.3</b>	<b>72.3</b>	<b>23.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไป มักจะให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมมากกว่าข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไปส่วนใหญ่เห็นว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานควรนำเอาประเด็นทางด้านจริยธรรมมาใช้ประเมินด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า

**ตารางที่ 7: ความสัมพันธ์ระหว่างอายุการทำงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรภาครัฐ**

อายุราชการ	การนำประเด็นการปฏิบัติงานอย่างมีจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงาน จะทำให้องค์การมีบรรยากาศทางจริยธรรมดีขึ้น				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป	12.5	87.5	-	-	-
ตั้งแต่ 20 ปี ถึง 29 ปี	13.3	66.7	-	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>12.8</b>	<b>80.9</b>	<b>6.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไป มักจะให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมมากกว่าข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไปส่วนใหญ่เห็นว่า การนำประเด็นทางจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการปฏิบัติงานจะทำให้องค์การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีขึ้นมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 2 ที่ได้ตั้งไว้

**ตารางที่ 8:** ความสัมพันธ์ระหว่างอายุการทำงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

อายุราชการ	เจ้าหน้าที่ที่มีการประพฤติผิดจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพ ควรมีผลทางลบในการประเมินผลงาน				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
ตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป	18.7	81.3	-	-	-
ตั้งแต่ 20 ปี ถึง 29 ปี	-	86.7	13.3	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>12.8</b>	<b>83.0</b>	<b>4.2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไป มักจะให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมมากกว่าข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไป ส่วนใหญ่เห็นว่า บุคลากรที่มีการประพฤติผิดจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพควรถูกประเมินผลงานในทางลบมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 2 ที่ได้ตั้งไว้

จากตารางที่ 6 ถึงตารางที่ 8 จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับงานของ Victor and Cullen (1988) ที่ว่าคนที่ทำงานในองค์การในระยะเวลานาน มักจะมีความเอาใจใส่และให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมมาก ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 2 ที่ได้ตั้งไว้ แต่ขัดแย้งกับงานศึกษาของ Luthar, DiBattista, and Gautschi (1997) ที่มีข้อคิดเห็นว่า ยิ่งบุคคลทำงานในองค์การมานาน ยิ่งจะมองเห็นช่องทางในการบิดเบือนและหลบเลี่ยง มักแสดงพฤติกรรมที่ขาดจริยธรรมมากกว่า และมักจะมองว่าการมีจริยธรรมที่ดีในองค์การไม่ค่อยมีความสำคัญนัก

**ตารางที่ 9:** ความสัมพันธ์ระหว่างอายุการทำงานกับการให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

อายุราชการ	เกณฑ์การชี้ผิดถูกตามหลักจริยธรรมหรือตามจรรยาบรรณวิชาชีพใน องค์การของข้าพเจ้ามีความชัดเจน				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
ตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป	-	78.1	21.9	-	-
ตั้งแต่ 20 ปี ถึง 29 ปี	-	73.3	20.0	6.7	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>-</b>	<b>76.6</b>	<b>21.3</b>	<b>2.1</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าข้าราชการที่มีอายุงานนานตั้งแต่ 30 ปี ขึ้นไป และข้าราชการที่มีอายุงานต่ำกว่า 30 ปี มีความเห็นระดับใกล้เคียงกันในเรื่องเกณฑ์การชี้ถูกผิดทางจริยธรรมในองค์การ กล่าวคือ ส่วนใหญ่ค่อนข้างเห็นด้วย ว่าเกณฑ์การชี้ถูกผิดทางจริยธรรมในองค์การของตนมีความชัดเจน และประมาณร้อยละ 20 เห็นว่าเกณฑ์การชี้ถูกผิดทางจริยธรรมในองค์การของตนเองมีความชัดเจนในระดับปานกลางเท่านั้น

จากตารางที่ 6 ถึงตารางที่ 9 ทำให้สังเกตได้ว่า ถึงแม้ข้าราชการระดับผู้นำจะให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีบางส่วนเห็นว่าเกณฑ์การชี้ถูกผิดทางจริยธรรมในองค์การของตนที่ใช้อยู่จริงมีความชัดเจนในระดับหนึ่งเท่านั้น

**ตารางที่ 10:** ความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับความรู้และการฝึกอบรมด้านจริยธรรม กับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

จำนวนการได้รับการฝึกอบรมของ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ด้าน จริยธรรม	ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับในหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญ กับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม				
	เห็นด้วย อย่างยิ่ง	ค่อนข้าง เห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้าง ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย อย่างยิ่ง
บ่อยครั้ง	8.5	87.2	4.3	-	-
ได้รับบ้างเป็นบางครั้ง	-	76.6	14.9	8.5	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>4.25</b>	<b>81.90</b>	<b>9.60</b>	<b>4.25</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าองค์การของผู้บริหารที่ได้รับการฝึกอบรมบ่อยครั้ง มีแนวโน้มที่จะมีบรรยากาศทางจริยธรรมสูงกว่าองค์การของผู้บริหารที่ได้รับการฝึกอบรมเป็นบางครั้ง กล่าวคือองค์การที่มีการฝึกอบรมทางจริยธรรมบ่อยครั้ง มักจะเป็นองค์การที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมมากกว่า ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวสนับสนุนสมมติฐานที่ 3

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาสอดคล้องกับงานของ LeClair and Ferrell (2000) และ Valentine and Fleischman (2004) ที่ว่าการฝึกอบรมด้านจริยธรรมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงพฤติกรรมที่มีจริยธรรมในองค์การให้เพิ่มขึ้นได้ โดยการทำให้มุมมองต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การดีขึ้น และช่วยเสริมสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การให้ดีขึ้นด้วย

**ตารางที่ 11:** ความสัมพันธ์ระหว่างการได้รับการฝึกอบรมทางจริยธรรมที่มีหัวข้อที่เฉพาะเจาะจง และเป็นโครงการที่มีประสิทธิผลโดยนำไปปฏิบัติได้จริง กับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐ

การได้รับการฝึกอบรมด้านจริยธรรมที่เฉพาะเจาะจงที่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้จริง	ระบบการพิจารณาด้านจริยธรรมของหน่วยงานของท่าน มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
ได้รับ	15.6	71.9	12.5	-	-
ไม่ได้รับ (มีหัวข้อจริยธรรมเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้น)	-	60.0	26.7	13.3	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>10.6</b>	<b>68.1</b>	<b>17.0</b>	<b>4.3</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

สรุปได้ว่าการฝึกอบรมทางจริยธรรมที่มีหัวข้อที่เฉพาะเจาะจง และเป็นโครงการที่มีตัวอย่างที่นำไปปฏิบัติได้จริง มีแนวโน้มส่งผลดีต่อบรรยากาศจริยธรรมในองค์การ กล่าวคือ การฝึกอบรมทางจริยธรรมที่มีหัวข้อที่เฉพาะเจาะจง และเป็นโครงการที่มีตัวอย่างที่นำไปปฏิบัติได้จริง มีแนวโน้มทำให้ระบบการพิจารณาด้านจริยธรรมของหน่วยงานมีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ 4

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาสอดคล้องกับงานของ Bowman and Knox (2008) ที่เห็นว่า การฝึกอบรมจะให้โอกาสในการส่งเสริมบรรยากาศทางจริยธรรมในเชิงบวก และทำให้ผู้นำมีความยึดมั่นในการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมมากขึ้น

**ตารางที่ 12:** ความสัมพันธ์ระหว่างการมีผู้นำที่เป็นแบบอย่างทางจริยธรรมที่ดีกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การของรัฐ

การมีผู้นำของหน่วยงานที่เป็นแบบอย่างทางจริยธรรมที่ดี	ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับในหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม				
	เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ค่อนข้างเห็นด้วย	ปานกลาง	ค่อนข้างไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
มี	12.5	87.5	-	-	-
ไม่แน่ใจ	-	86.7	13.3	-	-
<b>ค่าเฉลี่ย</b>	<b>8.5</b>	<b>87.2</b>	<b>4.3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

ที่มา: แบบสอบถาม

จากตารางสามารถสรุปได้ว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การมีผู้นำในองค์การที่ประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ดีทางจริยธรรม มักจะส่งผลให้องค์การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีด้วย กล่าวคือผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรมมากขึ้น ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 5

จะเห็นได้ว่า ผลการศึกษาที่มีความสอดคล้องกับงานของ Bowman and Knox (2008) ที่พบว่า การมีผู้นำในองค์การที่เป็นแบบอย่างทางจริยธรรมที่ดี จะสร้างแรงจูงใจและการเรียนรู้ให้กับสมาชิกในองค์การ ซึ่งส่งผลทำให้บรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การดีขึ้น

## สรุปผลการศึกษา

1. ในภาพรวม ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยมีมุมมองภาพรวมเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดี โดยผู้บริหารให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม มีการส่งเสริมจริยธรรมในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง มีระบบการพิจารณาด้านจริยธรรมของหน่วยงานที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคม การเมืองภายในองค์การไม่มีผลต่อการพิจารณาจริยธรรมของผู้ละเมิดมาตรฐานจริยธรรมขององค์การ รวมถึงมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการให้คำปรึกษาด้านจริยธรรมโดยเฉพาะ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญและระบบการรักษาความลับที่ดี
2. ผู้บริหารที่มีระดับตำแหน่งผู้นำมักให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรม โดยมีการดูแลกฎระเบียบด้านจริยธรรมและการปฏิบัติของหน่วยงานให้มีความสอดคล้อง มีการแสดงตนเป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรมให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับของหน่วยงานรับทราบถึงมาตรฐานทางจริยธรรมองค์การกำหนดและมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว รวมถึงมีการนำมาตรฐานด้านจริยธรรมมาใช้ประกอบการประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ หากมีผู้ใดมีการประพฤติผิดมาตรฐานจริยธรรมที่องค์การกำหนด จะมีผลในทางลบในการประเมินผลงาน ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 1
3. ผู้บริหารที่มีอายุการทำงาน 30 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การมากกว่าผู้ที่มีอายุราชการต่ำกว่า โดยเห็นด้วยกับการนำหัวข้อเกี่ยวกับจริยธรรมในการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณวิชาชีพ มาใช้ร่วมกันในการประเมินผลการปฏิบัติงาน หากมีผู้ประพฤติผิดจริยธรรมตามจรรยาบรรณวิชาชีพแล้ว ควรมีผลทางลบในการประเมินผลงาน รวมถึงการยอมรับว่าเกณฑ์การชี้ถูกผิดตามหลักจริยธรรมหรือตามจรรยาบรรณวิชาชีพในองค์การมีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำมาใช้ในการประเมินพฤติกรรมได้ ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 2
4. องค์การของผู้บริหารที่ได้รับการฝึกอบรมบ่อยครั้ง มีแนวโน้มที่จะมีบรรยากาศทางจริยธรรมสูงกว่าองค์การของผู้บริหารที่ได้รับการฝึกอบรมเป็นบางครั้ง ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 3

5. การฝึกอบรมทางจริยธรรมที่มีหัวข้อที่เฉพาะเจาะจง และเป็นโครงการที่มีตัวอย่างที่นำไปปฏิบัติได้จริง มีแนวโน้มส่งผลดีต่อบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 4
6. ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การมีผู้นำในองค์การที่ประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ดีทางจริยธรรมมักจะส่งผลให้องค์การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดี ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 5
7. ผลวิเคราะห์เชิงประจักษ์นี้ไม่ได้สร้างความประหลาดใจอย่างมีนัยสำคัญ แต่ได้แสดงให้เห็นถึงสองสิ่งที่เป็นประโยชน์: (1) การให้ความสำคัญของข้าราชการระดับบริหารเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมนั้นมีเหตุผลและสามารถบริหารจัดการได้ (2) วรรณกรรมที่ได้รับการพัฒนาอย่างดีเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมและการจัดการองค์การ สามารถนำมาปรับใช้กับการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การภาครัฐของประเทศไทยได้ การพิจารณาลักษณะทางจิตวิทยาของกลไกเชิงสาเหตุ สะท้อนให้เห็นว่าบรรยากาศทางจริยธรรมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากในสาขาผู้บริหารขององค์การภาครัฐ

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า ข้าราชการในระดับผู้นำมักจะให้ความสำคัญกับการมีบรรยากาศทางจริยธรรม นอกจากนี้การฝึกอบรมทางจริยธรรมบ่อยครั้ง โดยมีหัวข้อเฉพาะเจาะจงและนำตัวอย่างที่ปฏิบัติได้จริงมาอธิบาย มักจะส่งผลให้องค์การมีบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีขึ้น ดังนั้นการฝึกอบรมที่เน้นไปที่ผู้นำองค์การและให้ผู้นำเป็นตัวอย่างที่ดีทางจริยธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมให้บรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีขึ้น
2. ระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานขึ้นมีแนวโน้มที่จะ ทำให้การให้ความสำคัญกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การเพิ่มมากขึ้น มีความชัดเจนมากโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง อาจเกิดจากการฝึกอบรมด้านจริยธรรม การมีปฏิสัมพันธ์กับจริยธรรม และการรับรู้ความรู้ที่เกิดจากการถ่ายโอนข้อมูลสารสนเทศด้านจริยธรรม ซึ่งมีผลในเชิงบวกอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการรับรู้บรรยากาศทางจริยธรรม ดังนั้นการจัดการการฝึกอบรมด้านจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับ การเป็นผู้นำที่มุ่งเน้นการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมที่ดีในองค์การ ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการสื่อสารถึงความสำคัญของจริยธรรมแก่ข้าราชการที่มีอายุรายน้อย ซึ่งจะส่งผลให้มีมุมมองเชิงบวกเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมเพิ่มขึ้น
3. พฤติกรรมการแสวงหาคำแนะนำด้านจริยธรรมทางการบริหารงานในภาครัฐ ทำให้ผู้บริหารทั้งในระดับกลางและระดับสูงต่างให้ความสำคัญกับ การมีหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับจรรยาบรรณวิชาชีพและมาตรฐานทางจริยธรรมที่องค์การกำหนดขึ้น การค้นพบที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการแสวงหาคำแนะนำด้านจริยธรรมดังกล่าวนี้ ช่วยเสริมให้เห็นถึงความสำคัญของบรรยากาศทาง



จริยธรรมในมุมมองที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประโยชน์ของคำแนะนำด้านจริยธรรม ที่ข้าราชการได้รับรู้จากบรรยากาศทางจริยธรรมภายในองค์กร

4. การเสริมสร้างมุมมองเชิงบวกเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมในระดับผู้นำองค์กร การแสดงบทบาทด้านการส่งเสริมบรรยากาศทางจริยธรรมของผู้บริหารทั้งในระดับสูงและระดับกลาง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรในการส่งเสริมการฝึกอบรมด้านจริยธรรม การจัดตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับจริยธรรมในการปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการในองค์กร และการร่วมกิจกรรมเกี่ยวกับการเสริมสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมด้านต่าง ๆ ย่อมจะส่งผลให้มีข้าราชการทุกระดับมีมุมมองเชิงบวกเกี่ยวกับบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์กรเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้องค์กรเป็นองค์กรที่มี “ทุนทางจริยธรรม” (ethical capital) เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- Bartels, Lynn K., Edward Harrick, Kathryn Martell, and Donald Strickland. 1998. The Relationship between Ethical Climate and Ethical Problems within Human Resource Management. *Journal of Business Ethics* 17(7): 799–804.
- Bowman, James S., and Claire Connolly Knox. 2008. Ethics in Government: No Matter How Long and Dark the Night. *Public Administration Review* 68(4): 627–39.
- Broadbent, Jane, Richard C. Laughlin, and Michael Dietrich. 1996. The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problems. *Critical Perspectives on Accounting* 7(3):259-284.
- Cooper, Terry L. 2004. Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort. *Public Administration Review* 64(4): 395–407.
- Eisenhardt, K. M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review* 14(1): 57–74.
- Frederickson, H. George, and David G. Frederickson. 1995. Public Perceptions of Ethics in Government: The Problems of Distance and Role Differentiation. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 537: 163–72.
- Jensen, Michael C. and William H. Meckling. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3(4): 305–360.
- LeClair, Debbie Thorne, and Linda Ferrell. 2000. Innovation in Experiential Business Ethics Training. *Journal of Business Ethics* 23(3): 313–22.
- Luthar, Harsh K., Ron A. DiBattista, and Theodore Gautschi. 1997. Perception of What the Ethical Climate Is and What It Should Be: The Role of Gender, Academic Status, and Ethical Education. *Journal of Business Ethics* 16(2): 205–17.
- Martin, Kelly D., and John B. Cullen. 2006. Continuities and Extensions of Ethical Climate Theory: A Meta-Analytic Review. *Journal of Business Ethics* 69(2): 175–94.
- Menzel, Donald C. 1995. The Ethical Environment of Local Government Managers. *American Review of Public Administration* 25(3): 247–61.
- Peterson, Dane K. 2002. Deviant Workplace Behavior and the Organization's Ethical Climate. *Journal of Business and Psychology* 17(1): 47–61.
- Portes, Alejandro. 1998. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24: 1–24.

- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Schminke, Marshall, Maureen L. Ambrose, and Donald O. Neubaum. 2005. The Effect of Leader Moral Development on Ethical Climate and Employee Attitudes. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 97(2): 135–51.
- Spector, Paul E., Cary L. Cooper, Juan I. Sanchez, Michael O’Driscoll, Kate Sparks, et al. 2002. Locus of Control and Well-Being at Work: How Generalizable Are Western Findings? *Academy of Management Journal* 45(2): 453–66.
- Treviño, Linda Klebe, Gary R. Weaver, and Michael E. Brown. 2008. It’s Lovely at the Top: Hierarchical Levels, Identities, and Perceptions of Organizational Ethics. *Business Ethics Quarterly* 18(2): 233–52.
- Treviño, Linda Klebe, Kenneth D. Butterfield, and Donald L. McCabe. 1998. The Ethical Context in Organizations: Influences on Employee Attitudes and Behaviors. *Business Ethics Quarterly* 8(3): 447–76
- Valentine, Sean, and Gary Fleischman. 2004. Ethics Training and Businesspersons’ Perceptions of Organizational Ethics. *Journal of Business Ethics* 52(4): 381–90.
- Vardi, Yoav. 2001. The Effects of Organizational and Ethical Climates on Misconduct at Work. *Journal of Business Ethics* 29(4): 325–37.
- Vashdi, Dana R., Eran Vigoda-Gadot, and Dvir Shlomi. 2012. Assessing Performance: The Impact of Organizational Climates and Politics on Public Schools’ Performance. *Public Administration*. Published electronically on January 31. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01968.x
- Victor, Bart, and John B. Cullen. 1988. The Organizational Bases of Ethical Work Climates. *Administrative Science Quarterly* 33(1): 101–25.

## คู่มือถ่ายทอดการจัดการหลายมิติอย่างยั่งยืน\*

พรชัย สุทธิวารีย์<sup>1</sup> ปาลิตา พุทฺธประเสริฐ<sup>2</sup> ภัทรนันต์ ภูธนะวิโรจน์<sup>3</sup> มัลลิกา ปુંนาม<sup>4</sup>  
 สุกัญญา อักษรถึง<sup>5</sup> และ วิวัฒน์ชัย อัครการ<sup>6</sup>

### บทคัดย่อ

คู่มือถ่ายทอด ภายในนวนิยายถ่ายทอด-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยการจัดการหลายมิติ มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านวิศวกรรม 2) เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านความร่วมมือในชุมชนและการจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ 3) เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านการสื่อสารและมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล 4) เพื่อเสนอแนะการจัดการถ่ายทอดจากถ้ำในอนาคต และนโยบาย วิจัยการวิจัยแบบผสม ทั้งเชิงปริมาณ เชิงสำรวจและคุณภาพ วิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และรวบรวมจากเอกสาร

ผลการศึกษาด้านการจัดการ 5 มิติ ดังนี้ 1) มิติด้านวิศวกรรม ได้แก่ กฎหมายและแผนในการจัดการภัยพิบัติด้านความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ ข้อมูลทางธรณีวิทยาและบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ 2) มิติด้านความร่วมมือในชุมชน เกี่ยวกับปัญหาและข้อเสนอแนะจากความคิดเห็นของประชาชน 3) การจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา 4) มิติด้านการสื่อสาร ได้แก่ การควบคุมพื้นที่ในการเข้าไปทำข่าว การจัดการการสื่อสารของศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน กับการจัดการการสื่อสารใน

\* คณะผู้วิจัยขออุทิศบทความวิจัยนี้แด่นาวาตรีสมาน กุนัน (จ่าแซม) อดีตทหารประจำการหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ (หน่วยซีล) เสียชีวิตจากเหตุการณ์ปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยถ้ำหลวง ผู้ได้รับสมญานาม “วีรบุรุษถ้ำหลวง” และแต่คณะผู้ร่วมกู้ภัยถ้ำหลวงทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศในความเสียสละของทุกท่าน ในความเสียสละที่น่าประทับใจในความทรงจำ

<sup>1-5</sup> นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
 อีเมล: bb\_ee\_rr@hotmail.com

<sup>6</sup> รองศาสตราจารย์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
 เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
 อีเมล: orapunattha@gmail.com

ภาวะวิกฤตอื่น การปฏิบัติตนของสื่อสารมวลชน และความชัดเจนและการสื่อสารอย่างเป็นระบบ 5) มิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล มีส่วนสำคัญสนับสนุนการกู้ภัย จนสามารถนำทุกคนทั้ง 13 คน ออกจากถ้ำหลวงได้สำเร็จอย่างปลอดภัย โดยการจัดการหลายมิติอย่างยั่งยืนในความหมายการมีธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมและการเสียสละในคุณค่าความดีงามแห่งความเป็นมนุษย์

**คำสำคัญ:** กู้ภัยถ้ำหลวง วิศวกรรม ภาวะผู้นำ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ความคิดเห็นประชาชน การจัดการ การสื่อสาร

## Tham Luang cave rescue by sustainable multi-dimensional management\*

Pornchai Suttiwaree<sup>1</sup> Palida Putthaprasert<sup>2</sup> Pattaranan Phuthanawiroj<sup>3</sup> Manlisa Bungnam<sup>4</sup>  
Sukanya Aksornthueng<sup>5</sup> and Wiwatchai Atthakor<sup>6</sup>

### Abstract

Rescue the Royal Cave within Tham Luang-Khun Nam Nang Nai Forest Park, Pong Pha Sub-district, Mae Sai District, Chiang Rai Province by managing multiple dimensions. The objectives are 1) to study the engineering dimension management 2) to study the management of the dimensions of community cooperation and management of international cooperation 3) to study the management of communication dimensions and leadership and governance dimensions 4) to suggest future cave rescue management and policy implications. Mixed research methods are quantitative survey and quality research by in-depth interviews and collected from documents.

The results of the 5 dimensions of management study are as follows: 1) Engineering dimension include laws and plans for disaster management, the availability of equipment and tools, geological information and knowledgeable personnel 2) Cooperation dimension in the community about problems and suggestions from public opinion 3) Management of

\* The research team would like to dedicate this research article to Lieutenant Commander Saman Kunan (Cha Sam), a former military officer in the Naval Special Warfare Command, Royal Thai Fleet (SEAL) died from the search and rescue operation of Tham Luang cave. The person receiving the nickname "Tham Luang Hero" and to the rescue teams of Tham Luang, both Thai and foreigners, in the sacrifice of everyone in an impressive sacrifice in memory.

<sup>1-5</sup> Graduate School of Public Administration. National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: bb\_ee\_rr@hotmail.com

<sup>6</sup> Associate professor, Graduate School of Public Administration. National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: orapunattha@gmail.com

international cooperation between the three countries including England, Australia and The United States of America. 4) The communication dimension is about the control of the area to enter the news, communication management of the center for the search for lost persons in the Khun Tham Nang Nong national park and other crisis management communications, the practice of mass communication and clarity and systematic communication. 5) Leadership and governance dimensions. There is an important contribution to the rescue. Until able to successfully bring all 13 people out of the cave by sustaining multidimensional management in the meaning of good governance, participation and sacrifice in the value of goodness of humanity.

**Keywords:** Tham Luang cave rescue, Engineering, Leadership, International Corporation, Public opinion, Joint Administration Center for Rescue Operations, Ethics of mass media, Crisis

## 1. บทนำ

ถ้ำหลวง หรือ วนอุทยานถ้ำหลวง ขุนน้ำนางนอน เป็นวนอุทยานในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าดอยนางนอน ตั้งอยู่ในตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ทีมฟุตบอลหมูป่าอะเดมีแม่สาย จังหวัดเชียงราย ประกอบด้วยนักฟุตบอลเยาวชนอายุระหว่าง 11-16 ปี 12 คน และผู้ช่วยผู้ฝึกสอน อายุ 26 ปี 1 คน รวมทั้งหมด 13 คน เป็นผู้ประสบภัยที่เข้าไปในถ้ำหลวง แต่ไม่อาจออกจากถ้ำในขณะนั้น เพราะมีฝนตกหนัก ไหลเอ่อเข้าไปท่วมลึกในถ้ำหลวงอย่างต่อเนื่อง จึงต้องอาศัยปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยโดยระดมความช่วยเหลืออย่างเสียสละ ด้วยความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจ ที่น่าประทับใจอย่างยิ่งจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ จนประสบความสำเร็จ สามารถช่วยเหลือทั้ง 13 ชีวิต ออกจากถ้ำหลวงได้อย่างปลอดภัย รวมเวลาที่ติดอยู่ในถ้ำรวม 9 วัน 5 ชั่วโมง 41 นาที ระหว่างวันที่ 23 มิถุนายน 2561 – 2 กรกฎาคม 2561 แม้กระบวนการปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยช่วยชีวิตผู้ประสบภัยเต็มไปด้วยความยุ่งยากลำบากอุปสรรคนานัปการ แต่การนำผู้ประสบภัยออกจากถ้ำรอดชีวิตได้ราวกับปาฏิหาริย์ ครั้งนี้ได้รับความสนใจและชื่นชมจากคนไทยทั้งประเทศและจากคนทั่วโลก เรียกว่าเป็นเหตุการณ์แห่งปีเลยทีเดียว ถือเป็นปฏิบัติการโดยการจัดการกู้ภัยจากน้ำใจอันประเสริฐของจากเพื่อนมนุษย์ร่วมโลกที่นำศึกษาเรียนรู้ทางวิชาการระดับชาติและระดับโลก

บทความวิจัยเรื่องนี้เป็นผลการศึกษาหลายมิติ ซึ่งแบ่งการวิจัยออกเป็น 5 มิติ ในการจัดการกู้ภัยถ้ำหลวง ได้แก่ มิติด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ มิติด้านความร่วมมือในชุมชน มิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ มิติด้านการสื่อสาร และมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล

คำถามการวิจัย คือ การจัดการ 5 มิติอย่างยั่งยืน มีส่วนสำคัญสนับสนุนการกู้ภัยอย่างไร จนสามารถนำทุกคนทั้ง 13 คน ออกจากถ้ำหลวงได้สำเร็จอย่างปลอดภัย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ
- 2.2 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านความร่วมมือในชุมชน การจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ และการจัดการมิติด้านความร่วมมือการสื่อสาร
- 2.3 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล
- 2.4 เพื่อเสนอแนะการจัดการกู้ภัยจากถ้ำในอนาคตและนโยบาย

## 3. นิยามศัพท์สำคัญ

“ถ้ำหลวง” หมายถึง ถ้ำที่ตั้งอยู่ที่วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

“กู้ภัย” หมายถึง ทำให้ปลอดภัย ช่วยให้พ้นจากอันตราย



“การจัดการหลายมิติ” คือ กระบวนการหรือวิธีการในการนำทรัพยากรมาบริหารวัตถุประสงค์และบุคคลมาดำเนินการภายในส่วนงานต่าง ๆ ทั้งการจัดการมิติด้านวิศวกรรม การจัดการมิติด้านความร่วมมือในชุมชน และการจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ การจัดการมิติด้านการสื่อสารและมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

“ทีมหมูป่าอะคาเดมีแม่สาย” หมายถึง ทีมฟุตบอลที่ก่อตั้ง เพื่อรวบรวมเยาวชนฝีเท้าดีและมีใจรักกีฬาฟุตบอล ในอำเภอแม่สาย ตั้งทีมฟุตบอล เพื่อไปแข่งระดับเยาวชนในจังหวัดและนอกพื้นที่ ทีมหมูป่าอะคาเดมีแม่สายซึ่งติดอยู่ในถ้ำหลวง คือ เยาวชนจำนวน 12 คนและผู้ช่วยผู้ฝึกสอน 1 คน

“วิศวกรรม” หมายถึง การนำความรู้ทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมาประยุกต์ใช้ในการสำรวจจัดทำแผนที่ภูมิศาสตร์ การสำรวจธรณีวิทยา การสำรวจโพรงถ้ำ การเจาะถ้ำ การสูบน้ำออกจากถ้ำ และลดปริมาณน้ำเข้าภายในถ้ำหลวง

“หน่วยปฏิบัติการหน่วยซีล (SEAL : Sea Air Land) หรือ หน่วยซีล” หมายถึง ทีมนักทำลายใต้น้ำจู่โจม หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ กองทัพเรือ หรือหน่วยซีล มีหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติการสงครามพิเศษทางเรือ ภารกิจหลักของหน่วยนี้ คือการต่อต้านการก่อการร้ายสากล การปฏิบัติการจิตวิทยา ดำเนินการทางด้านข่าวลับ การก่อวินาศกรรม เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการทางเรือ ปฏิบัติการค้นหาและทำลายวัตถุระเบิด การช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล ถวายความอารักขาและรักษาความปลอดภัยบุคคลสำคัญ และปฏิบัติการกิจพิเศษอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

“ภาวะผู้นำ” หมายถึง ผู้นำที่มีลักษณะเฉพาะตัว มีวิสัยทัศน์ มีพฤติกรรมพิเศษที่สามารถชักนำกลุ่มให้ทำกิจกรรมร่วมกันได้อย่างสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความคิดริเริ่ม มีการตัดสินใจที่เด็ดขาด สามารถรับรู้และรู้สึกต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

“หลักธรรมาภิบาล” หมายถึง หลักในการบริหารงานในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง ในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม สุจริตโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกจากถ้ำหลวงมาได้อย่างปลอดภัย มี 6 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Morality) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542: 3-4) ธรรมาภิบาลหมายถึง หลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ทำให้ทุกฝ่ายอยู่ร่วมกันอย่างสงบ ได้รับรู้ถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส รักษาสิทธิประโยชน์ของส่วนรวม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ก่อให้เกิดพลังความร่วมมือรับผิดชอบในการพัฒนาสังคม เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา แก้ไขและป้องกันภาวะวิกฤติ

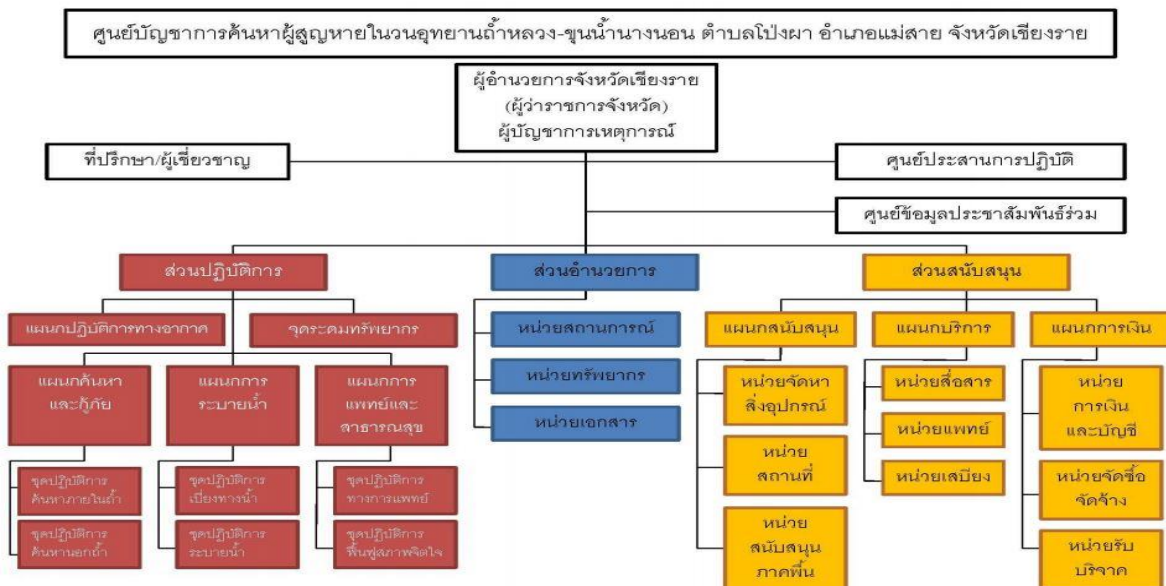
“การจัดการอย่างยั่งยืน” ในที่นี้ “ยั่งยืน” หมายถึง ความรู้และประสบการณ์ด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ ความร่วมมือทั้งสามด้าน ได้แก่ ชุมชน-ระหว่างประเทศ -การสื่อสาร และภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล

“ความคิดเห็น” หมายถึง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

“สื่อสารมวลชน” หมายถึง การสื่อสารที่มุ่งไปสู่ผู้รับสารจำนวนมาก ซึ่งมีความแตกต่างกัน

“ศอร.” หมายถึง ศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ซึ่งประกอบไปด้วยหลายภาคส่วนหลัก ดังนี้

- |                       |                |   |
|-----------------------|----------------|---|
| (1) นายณรงค์ศักดิ์    | โอสถธนากร      | ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ในขณะนั้น)<br>ทำหน้าที่ผู้บัญชาการศูนย์ฯ |
| (2) พลเรือตรีอากาศ    | อยู่คงแก้ว     | ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการพิเศษทางเรือ                                  |
| (3) นายแพทย์ไชยเวช    | ธนไพศาล        | ผู้อำนวยการโรงพยาบาลประชานุเคราะห์                                    |
| (4) นายจงคล้าย        | วรพงษ์พร       | รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช                        |
| (5) นายกอบชัย         | บุญอรณะ        | รองอธิบดีป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย                                    |
| (6) นายสุขชัย         | เจรียงประเสริฐ | เกษตรจังหวัดเชียงราย  |
| (7) พลตำรวจตรีชูรัตน์ | ปานเหง้า       | รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 5  |



**ภาพที่ 1:** ผังการทำงานของศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ที่มา : อ้างอิงจาก การนำเสนอของนายคมสัน สุวรรณอัมพา (ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 10 ลำปาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย) ในงานเสวนาวิชาการ การสังเคราะห์บทเรียนทีมหมูป่าอะคาเดมีสู่การจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

“ผู้เชี่ยวชาญระดับบริหารภายในศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน (ศอร.)” หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานภายในศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง – ขุนน้ำนางนอน (ศอร.) ซึ่งมีความสำคัญและปฏิบัติงานอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของฝั่งการทำงานของ ศอร.

“นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร” ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยา ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ค้นหาทีม 13 หมูป่า ขณะนั้นนายณรงค์ศักดิ์ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน (ศอร.)

#### 4. ทบทวนวรรณกรรม

การบริหารจัดการความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการที่บุคลากรทุกคนที่เกี่ยวข้องในการจัดการความเสี่ยง ช่วยกันหาข้อมูล รวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการคาดการณ์อนาคต เพื่อตัดสินใจในการเลือกแผนงานที่จะใช้ในการปฏิบัติงาน ให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงและลดโอกาสในการเกิดภัยพิบัติ และการจัดการในสภาวะวิกฤต หมายถึง กระบวนการดำเนินงานที่แก้ไขสถานการณ์วิกฤตให้กลับสู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด และควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ขยายวงกว้างมากกว่าเดิม เพื่อลดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ

การบริหารความเสี่ยงและการจัดการในสภาวะวิกฤติจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ต้องคำนึงถึงกฎหมายและแผนในการจัดการภัยพิบัติ ความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ ข้อมูลทางธรณีวิทยา และบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติทางด้านวิศวกรรมในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังเกิดภัยพิบัติ

สถานการณ์ถ้ำหลวงเกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่มีผู้ประสบภัยติดอยู่ในถ้ำที่มืด ขาดอาหาร ร่ายล้อมด้วยสภาพน้ำท่วมถ้ำ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ยากต่อการเอาตัวรอดเป็นที่สุด ประกอบกับความซับซ้อนของพื้นที่และโอกาสรอดที่น้อยลงทุกที ถ้ำหลวงและทีมหมูป่าเป็นเรื่องราวของภัยพิบัติที่สร้างความสะเทือนทางจิตใจ (Trauma) ต่อคนที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์ นี่จึงเป็นชิ้นส่วนสำคัญที่ทำให้คนภายนอกจำนวนมากอยู่ในภาวะสุขนิยมจากการรู้สึกร่วม เป็นภาวะที่คนรู้สึกพึงพอใจที่ได้แสดงความรู้สึกบางอย่างต่อใครสักคนไม่ว่าจะเป็นความรู้สึกดีหรือไม่ก็ตาม อย่างเช่นในเหตุการณ์ถ้ำหลวง การแสดงออกว่ารู้สึกแย่กับสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นทำให้เราดูเป็นคนมีคุณธรรม หรือเห็นอกเห็นใจผู้อื่น

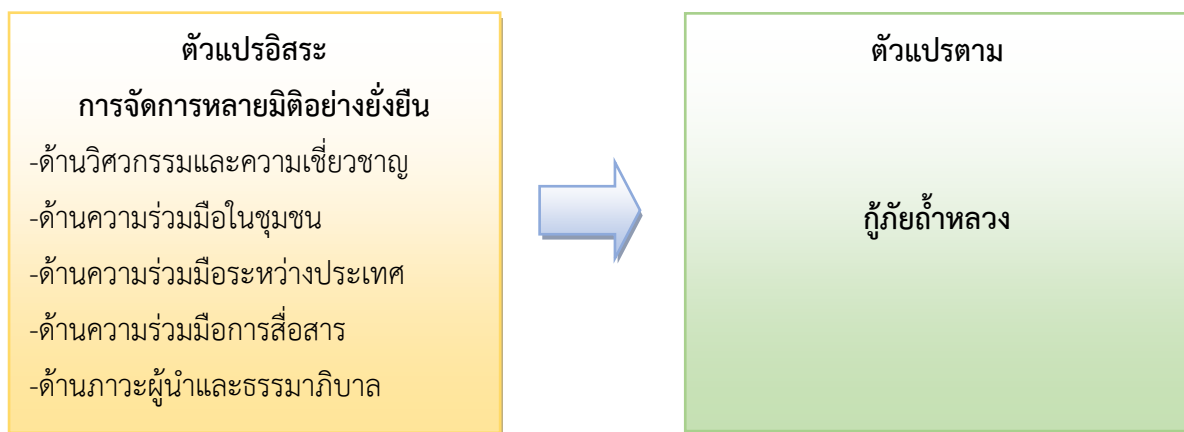
ในกรณีเกิดภาวะวิกฤต จำเป็นจะต้องมีการจัดการการสื่อสารในภาวะวิกฤตเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือ โดยมีการวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหา หรือลดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นในสถานการณ์นั้น ๆ และจะต้องดำเนินการจัดการการสื่อสารทั้งก่อนเกิดภาวะวิกฤต ระหว่างเกิดและหลังจากเกิดภาวะวิกฤต ซึ่งต้องมีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน กำหนดกลยุทธ์และวิธีการสื่อสาร กำหนดกลุ่มเป้าหมายของการสื่อสาร จัดเตรียมสารที่เหมาะสมให้แก่กลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งกำหนดช่องทางการสื่อสารที่เหมาะสมให้พร้อมสำหรับการสื่อสารในภาวะวิกฤต ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรสามารถจัดการกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมี

ประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อสามารถกู้ภัยนำผู้ประสบภัยทุกคนทั้ง 13 คน ออกจากถ้ำหลวงได้สำเร็จอย่างปลอดภัย

## 5. วิธีการวิจัยและกรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัยแบบผสม (Mixed Research Methods) ทั้งเชิงปริมาณ (Quantitative method) วิจัยเชิงสำรวจและเชิงคุณภาพ (Qualitative method) วิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และรวบรวมจากเอกสาร

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วย “กู้ภัยถ้ำหลวง” เป็นตัวแปรตาม (Dependent Variable) และ “การจัดการหลายมิติอย่างยั่งยืน” เป็นตัวแปรอิสระ (Independent Variable) ดังความสัมพันธ์แสดงไว้ในภาพที่ 2



ภาพที่ 2: กรอบแนวคิดการวิจัย

## 6. ผลการวิจัย

### 6.1 การจัดการมิติด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ

การสรุปผลการวิจัยจะนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

6.1.1 รูปแบบและวิธีการจัดการภัยพิบัติทางด้านวิศวกรรมในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง โดยสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากบทความสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง เอกสารวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ เอกสารราชการที่เผยแพร่ ในปฏิบัติการช่วยเหลือนักฟุตบอลเยาวชนทีมหมูป่าอะคาเดมีแม่สาย และผู้ช่วยผู้ฝึกสอน รวมทั้งหมด 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยโดยแบ่งการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังจากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีการจัดการภัยพิบัติดังนี้

6.1.1.1 ก่อนเกิดภัยพิบัติ มีการวางแผน เตรียมการ ป้องกัน โดยมีกฎหมายและแผนในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยเป็นกรอบและทิศทางในการปฏิบัติการด้านสาธารณภัยให้แก่ประเทศไทย และเป็นเครื่องมือในการลดผลกระทบจากสาธารณภัยและสามารถสร้างมาตรฐานของการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยให้เกิดขึ้นทุกชุมชน นอกจากแผนดังกล่าวแล้ว ในปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยติดถ้ำหลวงได้มีแผนบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2558 และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2558 ร่วมอยู่ในแผนเผชิญเหตุการณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยติดถ้ำหลวงด้วย และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีศูนย์เตือนภัยพิบัติ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ และศูนย์กู้ภัยและมวลชนสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานด้านการค้นหาและกู้ภัย ในด้านความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายได้มีการรวบรวมข้อมูลเครื่องจักร ยานพาหนะและเครื่องมืออุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานราชการ ซึ่งทางสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายสามารถร้องขอสนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือนำมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติ ในส่วนของข้อมูลทางธรณีวิทยามีน้อยมาก มีแค่ข้อมูลการสำรวจถ้ำหลวงในช่วง 800 เมตรแรกจากปากถ้ำของกรมทรัพยากรธรณี และแผนที่ถ้ำหลวงของนาย มาร์ติน เอลลิส (Martin Ellis) และก่อนเกิดภัยพิบัติ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงรายไม่มีรายชื่อผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติในถ้ำ กรมทรัพยากรธรณีวิทยา มีนายชัยพร ศิริพรไพบุลย์ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านถ้ำ และมีนายเวิร์น อันสเวิร์ธ (Vern Unsworth) ผู้ที่เคยเข้าไปสำรวจถ้ำหลวง

6.1.1.2 ระหว่างเกิดภัยพิบัติ มีคำสั่งกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย ที่ 5127/2561 จัดตั้งศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่ประสบสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 และประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน อำเภอแม่สาย ประกาศ ณ วันที่ 24 มิถุนายน 2561 เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้สูญหายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมี นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายในขณะนั้นเป็นผู้บัญชาการเหตุการณ์ นอกจากนี้แล้วยังมีพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เนื่องจากพื้นที่ถ้ำหลวงอยู่ในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากถ้ำหลวงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยได้รับการสนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งข้อมูลทางธรณีวิทยา จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และต่างประเทศ และมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจำนวนมากมาช่วยในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยติดถ้ำหลวง

6.1.1.3 หลังเกิดภัยพิบัติ มีการฟื้นฟู ซึ่งมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายหลัก โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย หลังเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดความเสี่ยงภัยแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เสนอร่างแผนการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ถ้ำหลวง

6.1.2 ปัญหา ข้อจำกัด และการแก้ปัญหาในการจัดการภัยพิบัติทางด้านวิศวกรรมในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวง โดยสรุปและอภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

6.1.2.1 ปัญหาสภาพภูมิอากาศ มีฝนตกเกือบตลอดระยะเวลาที่ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งการสูบน้ำออกจากถ้ำไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการเบี่ยงทางน้ำเพื่อไม่ให้น้ำเข้าถ้ำหลวง

6.1.2.2 ข้อจำกัดของสภาพภูมิประเทศบริเวณถ้ำหลวง ซึ่งเป็นภูเขาสูงและมีความลาดชันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการขนย้ายเครื่องมือและอุปกรณ์ ซึ่งต้องขนส่งทางเฮลิคอปเตอร์

6.1.2.3 ข้อจำกัดด้านพื้นที่ ไม่สามารถใช้เครื่องสูบน้ำที่ใช้ระบบน้ำมันเป็นเชื้อเพลิง เนื่องจากระบบนี้จะทำให้เกิดควันภายในถ้ำ ใช้ได้แต่เครื่องสูบน้ำที่ใช้ระบบไฟฟ้า

6.1.2.4 ข้อจำกัดด้านข้อมูลทางธรณีวิทยา เนื่องจากถ้ำหลวงไม่ได้มีการสำรวจอย่างละเอียดที่แสดงตำแหน่งและพิกัดภายในถ้ำที่แน่นอน รวมถึงข้อมูลชั้นหินบริเวณถ้ำหลวง ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งระหว่างเกิดภัยจึงต้องมีการสำรวจและเก็บข้อมูลทางธรณีวิทยาไปพร้อมกับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

การใช้ความรู้ด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตระหนักและยอมรับถึงข้อจำกัดของข้อมูลด้านธรณีวิทยา เช่น แผนที่ พิกัดภายในถ้ำ สภาพภูมิประเทศ และข้อมูลชั้นหินบริเวณถ้ำหลวง ทำให้เกิดความรอบคอบ จึงไม่ผิดพลาดในการจัดการภัยพิบัติในปฏิบัติการกู้ภัยถ้ำหลวง

## 6.2 การจัดการมิติด้านความร่วมมือในชุมชน

ผลการวิจัยในครั้งนี้ไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ทางผู้วิจัยได้ตั้งไว้ คือประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ที่แตกต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ในเหตุการณ์ครั้งนี้ไม่แตกต่างกัน ซึ่งไม่ว่าคนชนชั้นไหนก็ต่างมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันซึ่งล้วนเกิดจากความคิดเชิงศีลธรรมนั่นเอง

ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะที่ประชาชนในชุมชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้มีบางส่วนไม่ขอรับค่าเสียหายใด ๆ ทั้งสิ้น โดยอ้างว่าความเสียหายที่ได้รับจากผลกระทบนี้ไม่มากนักและสิ่งสำคัญที่พวกเขาต้องการนั่นก็คือให้ทั้ง 13 ชีวิต ที่ติดอยู่ในถ้ำหลวงมีชีวิตรอดออกมาอย่างปลอดภัยเพียง ซึ่งทำให้เห็นถึงความความมีน้ำใจ มีศีลธรรม เห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน มีความห่วงใยรักใคร่ในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน สิ่งเหล่านี้ได้เกิดจาก “พลานุภาพแห่งความรัก” นั่นเอง

กรณีศึกษา ลุ่มระทิกช่วย “13 หมูป่า อะคาเดมี” วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยรวมอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.83) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากทุกด้าน การเปรียบเทียบความคิดเห็นของประชาชนโดยจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่าประชาชนที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้ ที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ โดยภาพรวมไม่ต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ต่อการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย 1) ด้านจิตใจ 2) ด้านจิตอาสา 3) ด้านการบริหารจัดการ และ 4) ด้านความช่วยเหลือจากนานาชาติ

จากผลการวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ กรณีศึกษาลุ่มระทิกช่วย “13 หมูป่า อะคาเดมี” วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย สามารถสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะจากความคิดเห็นของประชาชน ได้ดังนี้

ด้านปัญหา มีดังนี้ 1) ขาดความรัดกุมในการช่วยเหลือทำให้เกิดการสูญเสียกรณีนาวาตรี สมาน กุนัน หรือเป็นที่รู้จักในชื่อ จ่าแซม เป็นอดีตทหารประจำหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ ซึ่งเสียชีวิตจากเหตุการณ์ปฏิบัติการค้นหาและกู้ภัยถ้ำหลวง จนได้รับสมญานามว่า วีรบุรุษถ้ำหลวง 2) การช่วยเหลือทำลายสถานที่และธรรมชาติเป็นอย่างมาก 3) เราขาดหน่วยซีล หรือ หน่วยสงครามพิเศษทางเรือ (นสร.) และผู้เชี่ยวชาญด้านถ้ำ นักธรณีวิทยา ที่มีความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะทางหรือเหตุการณ์จำเพาะ 4) ไม่มีหน่วยงานที่เป็นหลักในการรับผิดชอบทำให้การช่วยเหลืออาจล่าช้า 5) ควรตรวจสอบและมีการเข้มงวดเรื่องกฎระเบียบในการเข้าถ้ำ 6) ควรจัดตั้งหน่วยงานด้านภัยพิบัติให้เป็นกระทรวงไปเลย มีปัญหาด้านความรับผิดชอบของหน่วยงาน 7) เรื่องผู้สื่อข่าวถ่ายทอดส่งสารที่ไม่ได้กลั่นกรองที่เป็นความจริงอย่างครบถ้วน 8) การบริหารจัดการ เช่น ปิดกั้นขอบเขตพื้นที่การปฏิบัติการในช่วงแรกไม่ดี มีบุคคลภายนอกเข้าไปในพื้นที่โดยง่ายทำให้ยากลำบากในการปฏิบัติงาน

ด้านข้อเสนอแนะ มีดังนี้ 1) ควรมีการตรวจสอบสุขภาพและความพร้อมของผู้ช่วยเหลือเป็นระยะเพื่อป้องกันการสูญเสีย 2) ควรมีความรอบคอบและวางแผนให้ดีเพื่อทำลายทรัพยากรธรรมชาติน้อยที่สุด 3) เจ้าหน้าที่ควรมีระบบรักษาความปลอดภัยและติดป้ายเตือนนักท่องเที่ยว 4) อยากให้มีการพัฒนาถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงาม 5) อยากให้ส่งเสริมอาชีพ คนในหมู่บ้านไม่มีโอกาสได้พัฒนาสินค้า 6) ควรจัดตั้งกระทรวงด้านภัยพิบัติ 7) ทุกสถานการณ์ควรอิงหลักของการพึ่งพาตนเอง เช่น “บูรณาการ” และ “ยุทธศาสตร์ร่วม” ทำงานแบบ “ร่วมไม้ร่วมมือ ร่วมแรงร่วมใจ”

จากเหตุการณ์ครั้งนี้ ถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน คือ บทเรียนของ “ยุทธศาสตร์ร่วม” ที่ทุกคนจากทุกภาคส่วนมีพื้นที่เดียวกัน เป้าหมายเดียวกัน แบ่งงานกันทำเพื่อช่วยเหลือให้ 13 ชีวิต ที่ติดอยู่ในถ้ำออกมาให้ได้ เป็นการเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง เอาชีวิตคนเป็นเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วม ทำให้ทุกคนต่างก็มาด้วยเจตนาเดียวกัน ใครมีอะไรก็ระดมเอามาช่วยตามกำลังความสามารถ ทั้งผู้เชี่ยวชาญ ประสบการณ์ งบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องมือ ผู้ใหญ่ในบ้านเมืองตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี มีความมุ่งมั่นเดียวกัน ให้นโยบายชัดเจน และหนึ่งในนั้น คือ ได้เห็นการผนึกพลังของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม ชุมชน ไปถึงพระสงฆ์องค์เจ้า

ทั้งความขัดแย้งไว้เบื้องหลัง รวมพลังกันส่งแรงใจ สวดมนต์ ส่งความช่วยเหลือทุกอย่างที่ต้องการ เป็นการรวมพลังครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง และได้เห็นถึงการเสียสละของชาวบ้าน ชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ ที่พึงได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแม้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อการดำรงอาชีพ แต่พวกเขาได้แสดงให้เห็นถึงความมีศีลธรรม ความมีน้ำใจ เห็นอกเห็นใจกัน แก่เพื่อนมนุษย์ด้วยกันในยามยาก ยามทุกข์ ทุกคนต่างภาวนาให้ทั้ง 13 ชีวิต ได้รอดพ้นออกมา และให้การปฏิบัติงานในครั้งนี้อย่างสำเร็จไปได้ด้วยดี นับเป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่ชาวโลกต้องบันทึกและจดจำในตลอดกาล

### 6.3 การจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

การสรุปผลการวิจัยจะนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังนี้

6.3.1 บทบาทความร่วมมือจากประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาบทบาทความร่วมมือจากประเทศอังกฤษ พบว่า ในด้านบุคคลากรและความเชี่ยวชาญ ได้แก่ นายเวิร์น อันสเวิร์ธ (Vern Unsworth) นักสำรวจถ้ำชาวอังกฤษ ที่ได้อุทิศตนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ปฏิบัติการตามหลักธรรมาภิบาล มีการเสียสละตนเอง เพื่อช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยความเต็มใจ มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือ โดยการส่งข้อความขอความช่วยเหลือและระบุชื่อนักดำน้ำระดับโลกเพื่อเข้ามาช่วยในปฏิบัติการครั้งนี้แก่ทางการไทย นอกจากนี้ยังมีความขยันหมั่นเพียรและความจริงใจที่จะช่วยเหลือในการให้ข้อมูลแผนที่และลักษณะกายภาพของถ้ำหลวงอย่างละเอียด และมีความอดทน เสียสละและอุทิศตนในการปฏิบัติหน้างานทุกวันตั้งแต่ต้นจนจบงานอย่างไม่ย่อท้อเพื่อที่จะช่วยเหลือ 13 ชีวิตหมู่ป่าอะคาเดมีแม่สาย ส่วนการช่วยเหลือจากนายจอห์น โวลันเธน (John Volanthen) ,นายริชาร์ด สแตนตัน (Richard Stanton) และนายโรเบิร์ต ฮาร์เปอร์ (Robert Harper) เป็นสมาชิกหน่วยงานอาสาสมัครที่มีชื่อว่า “Derbyshire Cave Rescue Organization” หรือ DCRO ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ติดอยู่ในถ้ำ เมื่อทีมผู้เชี่ยวชาญจาก DCRO เดินทางมาถึงถ้ำหลวงก็เริ่มปฏิบัติการกิจในถ้ำหลวงร่วมกับหน่วยซีลทันทีพร้อมอย่างมากด้วยประสบการณ์ ซึ่งแสดงออกถึงความพยายาม ความเสียสละ อดทน และความขยันหมั่นเพียรต่อการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยความจริงใจ และด้านอุปกรณ์และเครื่องมือ มีการส่งอุปกรณ์วิทยุถ้ำซึ่งมีความสำคัญมากในถ้ำที่มีเป็นพื้นที่ปิดและมีข้อจำกัดในการสื่อสาร และส่งอุปกรณ์ถังวนอากาศ เพื่อช่วยการดำน้ำได้นานขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น บทสัมภาษณ์ของนายจอห์น โวลันเธน (John Volanthen) หนึ่งในทีมนักดำน้ำจากอังกฤษซึ่งเป็นผู้ค้นพบทีมหมู่ป่าเป็นคนแรกที่ระบุว่า “ผมดำน้ำด้วยความหลงใหล และสงสัยมาตลอดว่าทั้งหมดนี้ทำไปเพื่ออะไร จนกระทั่งสองอาทิตย์ที่ผ่านมา คือคำตอบของทุกอย่างที่ผมทำมาทั้งชีวิต...”

6.3.2 บทบาทความร่วมมือจากประเทศออสเตรเลีย พบว่า ด้านบุคคลากรและความเชี่ยวชาญ ได้แก่ นายแพทย์ริชาร์ด แฮร์ริส (Richard Harris) นักดำน้ำทีมกู้ภัย และนายแพทย์เครก ชาลเลน (Craig Callan) สัตวแพทย์จากเมืองเพิร์ธ ได้เสียสละและอุทิศตนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานปฏิบัติการครั้งนี้ โดยนายแพทย์ริชาร์ด แฮร์ริส (Richard Harris) ยกเลิกวันหยุดของตนเองเพื่อร่วมภารกิจพิเศษในครั้งนี้ นอกจากนี้ ยังเป็นคนที่มีความตั้งใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความรอบคอบ มีความอ่อนน้อมถ่อมตน ยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม มีศีลธรรม หลังจากเสร็จสิ้นภารกิจช่วย 13 ชีวิตติดถ้ำหลวง นายแพทย์ริชาร์ด แฮร์ริส (Richard Harris)



ได้รับแจ้งข่าวว่าบิดาได้เสียชีวิต ซึ่งถือเป็นการเสียสละเพื่อมนุษยชาติ มีความรับผิดชอบและตระหนักถึงหน้าที่ที่ได้รับภารกิจจากทีมงานไทยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญขั้นสูงสุดเข้าร่วมภารกิจ รวมถึงทีมกู้ภัยและทีมงานจากออสเตรเลียที่เข้าร่วมในปฏิบัติการครั้งนี้ด้วยความเสียสละ และตั้งมั่นในการช่วยเหลือคณะกรรมการสภาวันชาติออสเตรเลีย (National Australia Day Council) ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินรางวัล “พลเมืองออสเตรเลียแห่งปี” (Australians of the Year) เป็นประจำทุกปี ได้สดุดีความกล้าหาญของนายแพทย์แฮร์ริสและนายแพทย์ซาลเลน ซึ่งมีส่วนสำคัญในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตทีมหมูป่าออกมาจากถ้ำหลวงเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2561 ว่านายแพทย์ทั้งสองมีความพยายามอย่างกล้าหาญเยี่ยงวีรบุรุษ ถึงแม้จะเสี่ยงอันตราย ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดีเด่นให้แก่พลเมืองออสเตรเลีย ได้รับเลือกให้เป็นบุคคลที่ได้รับรางวัล “พลเมืองออสเตรเลียแห่งปี” ประจำปี ค.ศ. 2019 และนายแพทย์ริชาร์ด แฮร์ริส (Richard Harris) และนายแพทย์ไครก ซาลเลน (Craig Callan) ได้ส่งจดหมายแสดงความขอบคุณสำหรับข้อความให้กำลังใจต่อความสำเร็จของภารกิจที่ส่งมายังพวกเขา “ความสำเร็จของภารกิจมันเกินไปจากจินตนาการของพวกเราอย่างมาก นับตั้งแต่ช่วงแรกที่เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานนี้” พวกเขายังได้กล่าวขอบคุณนักดำน้ำผู้เชี่ยวชาญจากนานาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทีมนักดำน้ำจากอังกฤษที่นำปฏิบัติการช่วยเหลือ และทีมนักดำน้ำสนับสนุนตลอดเส้นทางในถ้ำ ทั้งยุโรป สหรัฐฯ จีน ออสเตรเลีย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทหารและพลเรือนของไทย รวมทั้งหน่วยงานของออสเตรเลียครั้งนี้ด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับความร่วมมือจากประเทศออสเตรเลียในการสนับสนุนด้านอุปกรณ์และเครื่องมือ

6.3.3 บทบาทความร่วมมือจากประเทศสหรัฐอเมริกา ด้านบุคคลากรและความเชี่ยวชาญ โดยการส่งทหารที่เชี่ยวชาญจากกองกำลังทหารสหรัฐ ภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก มาร่วมงานทั้งยังส่งเครื่องบินพาราเรตสแกนเนอร์มาใช้ในการสแกนสามมิติ มีความเสียสละ มีความเพียรพยายามในการทำงานที่ยากและอาจเกือบเป็นไปไม่ได้ให้สำเร็จ มีความหวังดีต่อเพื่อนมนุษย์ ให้ทุกคนปลอดภัย นอกจากนี้ยังมีเรือดำน้ำจิว โดยนายอีลอน มัสก์ (Elon Musk) ประธานบริษัท เทสลา สเปซเอ็กซ์ มาให้ใช้ในการกู้ภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกจากถ้ำ แม้ไม่ได้ใช้แต่แสดงถึงความมีน้ำใจ

การร่วมมือจากบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น แสดงถึงความเสียสละในการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์อย่างทันที ปฏิบัติในการทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบนพื้นฐานของศีลธรรม และมีการวางแผนการทำงานร่วมกัน

#### 6.4 การจัดการมิติด้านความร่วมมือการสื่อสาร

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณโดยการสำรวจและสอบถามจากประชาชนไทย จำนวน 441 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและนำวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป เพื่อหาค่าสถิติต่าง ๆ และเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการศึกษา ดังนี้

6.4.1 เพื่อศึกษาการลำดับเหตุการณ์ในการนำเสนอข่าวของสำนักข่าวในประเทศ จำนวน 6 สำนักและรูปเล่มภารกิจช่วยเหลือทีมหมูป่าอะคาเดมีที่ได้มีการนำเสนอข่าวตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน-11 กรกฎาคม 2561 พบว่า เป็นภารกิจที่มีการนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่อง จำนวน 19 วันตลอดการค้นหาผู้สูญหาย รวมถึงมีการแถลงข่าวผ่านสื่อสารมวลชนหลายแขนงให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร จนนำไปสู่ข่าวดีในวันที่ 18 ของการค้นหาที่สามารถนำเด็กและโค้ชทั้งหมด 13 คน ออกมาได้อย่างปลอดภัย

6.4.2 เพื่อนำเสนอข่าวสารของสถานการณ์การค้นหาผู้สูญหายให้เป็นเอกภาพ สรุปได้ดังนี้  
 ความคิดเห็นของประชาชนไทยจากการตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนไทยส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 21-40 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี อาชีพพนักงานบริษัทเอกชน และมีที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ด้านความคิดเห็นของผู้รับสารต่อการรับรู้ข่าวสารภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จากผลการวิเคราะห์พบว่าประชาชนไทยส่วนใหญ่มีการรับรู้ข่าวสารจากภารกิจดังกล่าวอยู่ในระดับมาก

ด้านความคิดเห็นต่อการจัดการสื่อสารของศอร. จากผลการวิเคราะห์ พบว่าประชาชนไทยส่วนใหญ่มีระดับความเห็นต่อการจัดการสื่อสารของศอร. อยู่ในระดับมาก

**ความคิดเห็นของผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวในประเทศไทยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก** พบว่า ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวไทย ทั้ง 2 ท่าน คือ สำนักข่าวข่าวสดและสถานีโทรทัศน์ช่อง 8 มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

เห็นด้วยกับการควบคุมพื้นที่ในการเข้าไปทำข่าว กรณีภารกิจค้นหาและไม่ได้รู้สึกว่าการกระทำดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน เพราะเข้าใจว่าเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และเห็นด้วยกับการจัดแถลงข่าวเพื่อสื่อสารสถานการณ์ให้ทราบข้อมูลอย่างถูกต้อง และไปในทิศทางเดียวกัน

ความคิดเห็นในการจัดการสื่อสารของ ศอร. กับการจัดการสื่อสารในภาวะวิกฤตอื่น กรณีภารกิจค้นหาที่มีขอบเขตวิกฤตที่ค่อนข้างแคบการนำเสนอข่าวเป็นข่าวที่ต้องกระจุกตัวมาจากที่เดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีวิกฤตอื่น ๆ เช่น น้ำท่วม สึนามิ ซึ่งมีขอบเขตวิกฤตที่กว้างมากการนำเสนอข่าวมีความกระจัดกระจายไปตามพื้นที่ที่ทำข่าว ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ความคิดเห็นในการปฏิบัติตามของสื่อสารมวลชนในภาวะวิกฤตกรณีการค้นหาสื่อมวลชนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทาง ศอร. กำหนดไว้ และไม่กระทำการใดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณและจริยธรรมสื่อด้วย

ความคิดเห็นในเรื่องความชัดเจนและการสื่อสารอย่างเป็นระบบของศอร. การตั้งโต๊ะแถลงข่าวของ ศอร. เป็นการจัดการที่ดีในการนำเสนอข่าว ทำให้ข่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีความชัดเจนในข้อมูล แต่ในทางกลับกันมองว่าการแถลงข่าวของศอร. ยังละเอียดที่จะสื่อสารในบางประเด็น แต่ก็เข้าใจได้ว่าอาจเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องได้

**ความคิดเห็นของผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวต่างประเทศจากการถอดบทสัมภาษณ์ผ่านสื่อไทย** พบว่า ทั้ง 2 ท่านดังกล่าว มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้ การรับมือกับกองทัพสื่อของศอร. สามารถจัดการได้ดี ในฐานะนักข่าวเข้าใจที่ทางการเข้มงวดมากขึ้น เพราะมีสื่อบางสำนักฝ่าฝืนกฎระเบียบ ในช่วงหลังสื่อมี การทำงานได้ดีและมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น นอกจากนี้มองว่าควรแต่งตั้งโฆษกเพื่อให้ข้อมูลอย่างเป็นทางการ และต้องการข้อมูลที่ยืนยันแล้วเป็นภาษาอังกฤษมากกว่านี้ เพราะคนทั่วโลกก็ติดตามข่าวเช่นกัน

**ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสื่อสารจากการสัมภาษณ์เชิงลึก** พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสื่อสาร 2 ท่าน ซึ่งเป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

มองว่าเห็นด้วยกับการควบคุมพื้นที่ในการเข้าไปทำข่าว กรณีภารกิจค้นหา ส่งผลให้เกิดการจัดการที่ดี มีระเบียบ ระบุขอบเขตที่ชัดเจนว่าอะไรทำได้ ซึ่งในที่นี้สื่อมวลชนก็จะตามข่าวจากการแถลงของศอร. อย่างเดียว แต่อีกมุมหนึ่ง ศอร. ควรมีการจัดการกับนักข่าวจากสื่อออนไลน์ด้วย เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายข่าวมากเกินไป

การจัดการการสื่อสารของศอร. กับการจัดการการสื่อสารในภาวะวิกฤตอื่น มองว่าเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้มีการรายงานความคืบหน้าตลอดเวลา ผู้คนไม่เกิดความตื่นตระหนก ประกอบกับมีทีมงานที่ทำงานเป็นระบบ ทำให้การจัดการเป็นไปได้ง่าย แตกต่างจากกรณีน้ำท่วม ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบกับทุกคน เป็นการจัดการผลลัพธ์ที่ตามมา แต่กรณีนี้คือการจัดการเป็นไปในรูปแบบของการรักษาอารมณ์ความรู้สึกให้เป็นอยู่ในเชิงบวก แต่กรณีอื่นจะเป็นเรื่องของการช่วยเหลือ ข้อมูลที่ออกมาต้องเป็นความจริงและเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ แต่กรณีนี้เป็นเรื่องจำกัดในวงแคบ อยู่ที่มีการเล่าเรื่องมากกว่าว่าทำอะไรให้อยู่ในแง่บวก

การปฏิบัติตนของสื่อมวลชนในภาวะวิกฤตกรณีภารกิจค้นหา มองว่าสื่อมวลชนต้องสนองประโยชน์สาธารณะ เรื่องของยอดชายเป็นผลพลอยได้ เป้าหมายสูงสุดของกรณีนี้ คือการช่วยเหลือออกมาอย่างปลอดภัย เพราะฉะนั้นอะไรก็ตามที่สนับสนุนในเรื่องนี้ คือสิ่งที่สื่อมวลชนและทุกคนควรปฏิบัติทั้งสิ้น

ความชัดเจนและการสื่อสารอย่างเป็นระบบของศอร. มองว่าในสถานการณ์นี้ผู้บัญชาการศอร.รู้ว่าทุกคนติดตามข่าวสาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกต้องที่จะต้องออกมาให้ข่าวและด้วยท่าทีของผู้ว่าที่เข้มแข็งแต่ไม่แข็งกร้าว ทำให้การแสดงออกที่ออกมาอยู่ในเชิงบวก ซึ่งถือว่าท่านมีภาวะผู้นำที่ดี รวมไปถึงฝ่ายสนับสนุนอื่น ๆ ของภาครัฐที่ไม่มีการก้าวก่ายการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผอ.ศอร.ในขณะนั้น ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับค่อนข้างชัดเจนและมีการสื่อสารที่เป็นระบบในการจัดการวิกฤตนี้

เพื่อศึกษาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและความน่าเชื่อถือจากการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนทั้งในประเทศและต่างประเทศต่อภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน สามารถสรุปได้ดังนี้ ในชีวิตประจำวันของผู้ตอบแบบสอบถามจะรับฟังข่าวสารผ่านทางเฟซบุ๊คมากที่สุด การรับฟังข่าวสารภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน ประชาชนไทยส่วนใหญ่จะรับฟังข่าวสารทางโทรทัศน์ แหล่งข่าวที่ประชาชนไทยส่วนใหญ่รับฟังข่าวสารภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน คือ สำนักข่าวช่องทีวีสิตีจิตอลของไทย ประชาชนไทยส่วนใหญ่เชื่อถือการรายงาน

สถานการณ์ค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน จากผู้บัญชาการศอร. ประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอน ทางโทรทัศน์มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด

ดังนั้นการจัดการการสื่อสารถือได้ว่าเป็นอีกประเด็นสำคัญที่จะทำให้การจัดการภาวะวิกฤตสำเร็จ ลุล่วงไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นศูนย์บัญชาการช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สื่อสารมวลชน ซึ่งต้องเคารพในกฎ กติกาที่กำหนดขึ้น นอกจากนี้ในปัจจุบัน การสื่อสารในโลกออนไลน์เข้ามามีอิทธิพลเป็นอย่างมาก ทำให้การจัดการสื่อสารจำเป็นจะต้องขยายวงกว้างไปยังสื่อออนไลน์ด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ค่อนข้างยาก ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องของบุคคลเฉพาะกลุ่มที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง แต่หมายรวมถึงประชาชนทุกคนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ จะต้องให้ความร่วมมือ แสพข้อมูล จากแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ และกระจายข่าวที่ได้รับการตรวจสอบอย่างถูกต้อง เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้น อันจะนำไปสู่การจัดการภาวะวิกฤตที่ยากลำบาก

## 6.5 การจัดการมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล

การสรุปผลการจัดการมิติด้านภาวะผู้นำจะนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

6.5.1 ความคิดเห็นของบุคลากรหน่วยซีล (SEAL) ต่อภาวะผู้นำและคุณลักษณะของนาย ณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในฐานะผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน (ศอร.) ในระหว่างช่วงเกิดภาวะวิกฤต จากแบบสอบถามสำรวจหน่วยซีล จำนวน 120 คน (จากจำนวนหน่วยซีลที่เข้าร่วมภารกิจทั้งหมดจำนวน 159 คน) โดยปรากฏตามตารางที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

**ตารางที่ 1:** ตารางสรุปด้านข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวนทั้งสิ้น 120 ชุด

สรุปด้านข้อมูลพื้นฐาน	จำนวน (นาย)	ร้อยละ
เพศชาย	120	100
อายุ เฉลี่ย 35 ปี		
ระดับชั้นยศ : จำเอก	63	52.5
การศึกษา : ต่ำกว่าปริญญาตรี	92	76.67

พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการแจกแบบสอบถามต่อหน่วยซีล ผู้ปฏิบัติงานค้นหาผู้สูญหายภายในถ้ำจำนวน 120 ชุด เป็นเพศชายทั้งหมด 120 นาย และอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 35 ปี ส่วนใหญ่ยศระดับจำเอก จำนวน 63 นาย คิดเป็นร้อยละ 52.5 และมีวุฒิการศึกษาสูงสุดที่ต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน 92 นาย คิดเป็นร้อยละ 76.67 อยู่ในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 51 นาย คิดเป็นร้อยละ 42.5

**ตารางที่ 2:** ตารางสรุปความคิดเห็นของหน่วยซีลต่อภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในฐานะ  
 ผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน (ศอร.)

ความคิดเห็นของหน่วยซีล ต่อภาวะผู้นำของ นายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร	ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	แปลผล
ลักษณะภาวะผู้นำ : สุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตน	4.34	0.70	มาก
การทำงานเป็นทีม : สามารถมอบหมายอำนาจ หน้าที่และความ รับผิดชอบให้กับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของผู้รับมอบ	4.30	0.65	มาก
ยึดมั่นในคุณธรรม – จริยธรรม : มีความซื่อตรงในการบริหารและ ปฏิบัติงาน โดยไม่ละเมิดทรัพย์สินของผู้อื่น	4.26	0.70	มาก
การตัดสินใจ : สามารถลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นเกณฑ์ใน การตัดสินใจแก้ปัญหา	4.22	0.72	มาก
การรับมือกับคำวิพากษ์วิจารณ์ : สามารถรับมือกับคำวิพากษ์วิจารณ์ ได้ รู้จักแยกแยะ	4.21	0.70	มาก
การสื่อสาร : ผู้ฟังที่ดี ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังข้อมูล รับฟังความคิดเห็นผู้อื่นอย่างเป็นกลาง มีวิธีการโต้ตอบที่ เหมาะสม ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ร่วมสนทนา	4.20	0.72	มาก
การวางแผน : รู้ว่าเวลาใดควรปล่อยให้เป็นผู้รับผิดชอบของ ผู้ปฏิบัติงาน และเวลาใด ที่ตนควรเข้าไป ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา รู้จังหวะในการสอดแทรกความคิดเห็น และชี้แนะได้เหมาะสม	4.19	0.55	มาก

โดยในแบบสอบถามมีระดับความคิดเห็น โดยใช้มาตรวัดแบบ Likert Scale ออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

- 5 = ระดับความคิดเห็นมากที่สุด
- 4 = ระดับความคิดเห็นมาก
- 3 = ระดับความคิดเห็นปานกลาง
- 2 = ระดับความคิดเห็นน้อย
- 1 = ระดับความคิดเห็นน้อยที่สุด

เมื่อตรวจสอบคะแนนเสร็จนำมาหาค่าเฉลี่ยของคะแนน และแปลความหมายของค่าเฉลี่ยตามหลักจุด  
 กึ่งกลาง (Midpoint) ของช่วงระดับคะแนนโดยกำหนดเกณฑ์ (บุญชม ศรีสะอาด, 2545) ดังนี้

- ค่าเฉลี่ย 4.51 – 5.00 หมายถึง ระดับมีความคิดเห็นมากที่สุด
- ค่าเฉลี่ย 3.51 – 4.50 หมายถึง ระดับมีความคิดเห็นมาก
- ค่าเฉลี่ย 2.51 – 3.50 หมายถึง ระดับมีความคิดเห็นปานกลาง
- ค่าเฉลี่ย 1.51 – 2.50 หมายถึง ระดับมีความคิดเห็นน้อย
- ค่าเฉลี่ย 1.00 – 1.50 หมายถึง ระดับมีความคิดเห็นน้อยที่สุด

สำหรับความคิดเห็นของหน่วยซีลต่อภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในฐานะผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน (ศอร.) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย จึงสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 2 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ ความคิดเห็นของหน่วยซีลที่มีต่อภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ค่าเฉลี่ยที่มากที่สุดคือ ความเห็นของลักษณะภาวะผู้นำ มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด-ลักษณะสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตน มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.34 อยู่ในระดับมาก ค่าเฉลี่ยรองลงมาเป็นอันดับที่ 2 ได้แก่ ความคิดเห็นด้านการทำงานเป็นทีม-สามารถมอบหมายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบให้กับผู้อื่นได้อย่างเหมาะสมตามศักยภาพของผู้รับมอบ มีค่าเฉลี่ย 4.30 แปลผลอยู่ในระดับมาก และความคิดเห็นด้านยึดมั่นในคุณธรรม-จริยธรรม มีค่าเฉลี่ยรองลงมาคือ มีความซื่อตรงในการบริหารและปฏิบัติงานโดยไม่ละเมิดทรัพย์สินของผู้อื่น มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.26 ความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ในส่วนความคิดเห็นด้านการตัดสินใจ-สามารถลำดับความสำคัญของปัญหาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจแก้ปัญหา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.22 ซึ่งมีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก นอกจากนี้ความคิดเห็นของการรับมือกับคำวิพากษ์วิจารณ์ สามารถรับมือกับคำวิพากษ์วิจารณ์ได้ รู้จักแยกแยะ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.21 ความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และในความคิดเห็นด้านการสื่อสาร - ผู้ฟังที่ดี ตระหนักถึงความสำคัญในการรับฟังข้อมูล รับฟังความคิดเห็นผู้อื่นอย่างเป็นกลาง มีวิธีการโต้ตอบที่เหมาะสม ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ร่วมสนทนา มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.20 ซึ่งมีความคิดเห็นแปลผลแล้วอยู่ในระดับมาก และความคิดเห็นของการวางแผน-รู้ว่าเวลาใดควรปล่อยให้เป็นรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน และเวลาใด ที่ตนควรเข้าไป ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหา รู้จังหวะในการสอดแทรกความคิดเห็น และชี้แนะได้เหมาะสม มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.19 อยู่ในระดับมากเช่นกัน

6.5.2 ความคิดเห็นของคณะทำงานภายในศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอนต่อภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในฐานะผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน (ศอร.) ในระหว่างช่วงเกิดภาวะวิกฤต จากบทสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้ปฏิบัติงานภายใน ศอร. ทั้ง 3 ส่วน กล่าวคือ 1) ส่วนปฏิบัติการของศอร. โดยนาวาเอก อนันต์ สุรารวรรณ ผู้บังคับการกรมรบพิเศษที่ 1 หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ ซึ่งเป็นหัวหน้าทีมนำทีมนักทำลายใต้น้ำจู่โจม หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ กองทัพเรือ หรือหน่วยซีล จำนวนทั้งสิ้น 159 คน 2) ส่วนสนับสนุนของศอร. โดยนายจنگคล้าย วงพงศธร รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งทำหน้าที่หลักในการสนับสนุนหน่วยจัดหาอุปกรณ์ หน่วยสถานที่ หน่วยสนับสนุนภาคพื้น 3) ส่วนอำนวยการของศอร. โดยนายคมสัน สุวรรณอัมพา ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 10 ลำปาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ในขณะนั้น) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยในการสนับสนุนดูแลเรื่องเครื่องมือและเครื่องจักรในการช่วยเหลือด้านการสูบน้ำในถ้ำคณะทำงานภายใน ศอร. ทั้ง 3 นาย ต่างมาจากแต่ละส่วนงานของ ศอร. ทั้งส่วนปฏิบัติการ ส่วนสนับสนุน และส่วนอำนวยการ ทั้ง 3 นาย ต่างมีความเห็นว่า การมีภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานในสภาวะวิกฤตและเต็มไปด้วยความเสี่ยงทุกวินาที อีกทั้งยังต้องทำงานแข่งกับเวลาและการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ อย่างปริมาณน้ำภายในถ้ำ ปริมาณออกซิเจนภายในถ้ำ ทุกอย่างย่อมทำให้

ผู้ปฏิบัติงานทำงานภายใต้ความเสี่ยง เพราะฉะนั้นการทำงานจะต้องทำงานแข่งกับเวลาและมีการบริหารจัดการที่ดี

สำหรับภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในฐานะผู้บัญชาการศูนย์อำนวยการร่วมค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ผู้ปฏิบัติงานทั้ง 3 ท่าน ต่างยกย่องในความเป็นผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ฯ อย่างมาก ซึ่งแต่ละท่านได้ให้มุมมองด้านภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ฯ ที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ นาวาเอกอนันต์ สุรารวรรณ ผู้บังคับการกรมรบพิเศษที่ 1 หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ ซึ่งเป็นหัวหน้าทีมนำทีมนักทำลายใต้น้ำจู่โจม หน่วยบัญชาการสงครามพิเศษทางเรือ กองเรือยุทธการ กองทัพเรือ หรือหน่วยซีล ได้มุมมองด้านภาวะผู้นำของท่านณรงค์ศักดิ์ฯ เรื่องของการทำงานเป็นทีมที่มาจากหลากหลายหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็มีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกันออกไป ส่วนของนายจงดลชัย วงพงศธร รองอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ให้มุมมองด้านภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ฯ ตลอดระยะเวลา 18 วันที่นายจงดลชัยฯ ได้ทำงานร่วมกับนายณรงค์ศักดิ์ฯ ภาวะผู้นำด้านการตัดสินใจที่เด็ดขาดและและการมุ่งมั่นตั้งใจทำงาน เอาจริงเอาจัง อีกทั้งยังเป็นคนที่กล้าเปลี่ยนแปลง แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างดี และสิ่งสำคัญคือ การเข้าถึงง่ายและเรียนรู้ร่วมกับผู้ปฏิบัติงานเสมอ สำหรับนายคมสัน สุวรรณอัมพา ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เขต 10 ลำปาง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ในขณะนั้น) มีมุมมองด้านภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ฯ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งช่วยเสริมกำลังใจให้แก่ทีมงานตลอดการปฏิบัติการกิจ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ โดยนายณรงค์ศักดิ์ฯ มีอำนาจการตัดสินใจและออกคำสั่งได้แค่เพียงผู้เดียวตามหลักของ Single command อีกทั้งตลอดระยะเวลา 18 วันที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้บัญชาการ ศอร. นายณรงค์ศักดิ์ฯ ทำงานอย่างเต็มที่และอยู่ในพื้นที่ตลอดเวลา ไม่เคยละทิ้งพื้นที่เลย

จะเห็นได้ว่าจากบทสัมภาษณ์เชิงลึกต่อภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ของทั้ง 3 ท่านที่กล่าวมาข้างต้น แต่ละท่านได้ให้มุมมองด้านภาวะผู้นำที่แตกต่างกันซึ่งเป็นไปตามมุมมองที่ผู้ให้สัมภาษณ์สังเกตเห็นจากการกระทำหรือพฤติกรรมของนายณรงค์ศักดิ์ฯ ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้ 1) มีเป้าหมายที่ชัดเจนและเข้าใจง่าย 2) การทำงานเป็นทีม เสริมกำลังใจให้ทีมปฏิบัติงานเสมอ 3) เด็ดขาด กล้าตัดสินใจ กล้าเปลี่ยนแปลง และช่างสังเกต 4) เรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานได้และพร้อมให้คำปรึกษาในทุกโอกาสกับผู้ร่วมงาน 5) มีความเชื่อมั่นในตนเอง มุ่งมั่นฝ่าฟันอุปสรรค 6) พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส 7) ยึดมั่นในคุณธรรม – จริยธรรม

การจัดการเกี่ยวกับธรรมชาติจากระดับความคิดเห็นของประชาชนในอำเภอเมือง เชียงราย อำเภอแม่จัน และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายต่อธรรมชาติของหน่วยกู้ภัยประเทศไทยและนานาชาติต่อการจัดการภัยพิบัติในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตติดอยู่ในถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย ประชากรที่ใช้ในการศึกษารุ่นนี้ ได้แก่ กลุ่มประชาชนในอำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่จัน และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เนื่องจากเป็นพื้นที่บริเวณใกล้ถ้ำหลวง วนอุทยานถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน และเป็นเส้นทางหลักที่ใช้ในการเดินทางเพื่อช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดถ้ำหลวง จากตัวเมือง

จังหวัดเชียงรายไปยังถ้ำหลวง มีประชากรในอำเภอเมืองเชียงราย 106,876 คน ประชากรในอำเภอแม่จัน 69,950 คน และประชากรในอำเภอแม่สาย 66,171 คน รวมประชากรทั้งสามอำเภอมีจำนวน 242,997 คน จึงใช้วิธีการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ที่คำนวณได้เท่ากับ 400 คน จึงใช้จำนวนแบบสอบถามทั้งสิ้น 400 ชุด

ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 207 คน คิดเป็นร้อยละ 51.8 และเป็นเพศชายจำนวน 193 คน คิดเป็นร้อยละ 48.3 มีอายุระหว่าง 21-30 ปี มีจำนวน 177 คน คิดเป็นร้อยละ 44.3 รองลงมาคืออายุระหว่าง 31-40 ปี จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 30.0 และน้อยที่สุดมีอายุต่ำกว่า 20 ปี จำนวน 0 คน ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี มีจำนวน 233 คน คิดเป็นร้อยละ 58.30 รองลงมาคือวุฒิการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีจำนวน 101 คน คิดเป็นร้อยละ 25.3 และน้อยที่สุดมีวุฒิการศึกษาต่ำกว่ามัธยมศึกษา มีจำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 1.30 ส่วนใหญ่มีอาชีพลูกจ้างและรับจ้าง มีจำนวน 183 คน คิดเป็นร้อยละ 45.80 รองลงมาคืออาชีพรับราชการ มีจำนวน 131 คน คิดเป็นร้อยละ 32.8 และน้อยที่สุดคืออาชีพเกษตรกร จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 1.80 ส่วนใหญ่มีรายได้ต่อเดือน 15,000-30,000 บาท มีจำนวน 176 คน คิดเป็นร้อยละ 44.0 รองลงมาคือรายได้ต่อเดือน 30,000-50,000 บาท มีจำนวน 100 คน คิดเป็นร้อยละ 25.0 และน้อยที่สุดมีรายได้ต่อเดือนสูงกว่า 50,000 บาทขึ้นไป มีจำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 13.0

ผลการศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีศึกษาธรรมมาภิบาลของหน่วยกู้ภัยประเทศไทย และนานาชาติต่อการจัดการภัยพิบัติในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตติดอยู่ในถ้ำหลวง จังหวัดเชียงราย ธรรมาภิบาล 6 ด้าน ซึ่งได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความรับผิดชอบและด้านหลักความคุ้มค่า ดังตารางที่ 3

**ตารางที่ 3:** ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และระดับความคิดเห็นของประชาชนเชียงรายพื้นที่ใกล้เคียง ถ้ำหลวงต่อธรรมมาภิบาลของหน่วยกู้ภัยประเทศไทยและนานาชาติต่อการจัดการภัยพิบัติในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตติดอยู่ในถ้ำหลวง

ธรรมาภิบาลของหน่วยกู้ภัยประเทศไทยและ นานาชาติกับมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตผู้ติดอยู่ในถ้ำหลวง	ระดับความคิดเห็น		
	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล
ด้านหลักคุณธรรม	4.4744	0.48679	มากที่สุด
ด้านหลักความรับผิดชอบ	4.4050	0.54816	มากที่สุด
ด้านหลักการมีส่วนร่วม	4.3569	0.53304	มากที่สุด
ด้านหลักความคุ้มค่า	4.2369	0.62677	มากที่สุด
ด้านหลักความโปร่งใส	4.1669	0.60734	มาก
ด้านหลักนิติธรรม	4.1575	0.56850	มาก
<b>รวม</b>	<b>4.2996</b>		<b>มากที่สุด</b>



จากตารางที่ 3 พบว่า ความคิดเห็นของประชาชนเชียงรายพื้นที่ใกล้เคียงลำหหลวงที่มีต่อธรรมมาภิบาลของหน่วยกู้ภัยประเทศไทยและนานาชาติต่อการจัดการภัยพิบัติในมิติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิตติดอยู่ในลำหหลวง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.2996 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยเรียงลำดับจากมากที่สุดไปน้อยที่สุด พบว่าด้านที่อยู่ในระดับมากที่สุด คือ 1) ด้านหลักคุณธรรม มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.4774 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.48679 2) ด้านหลักความรับผิดชอบ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.4050 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.54816 3) ด้านหลักการมีส่วนร่วม มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมากที่สุด มีค่าเฉลี่ย 4.3569 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.53304 4) ด้านหลักความคุ้มค่า มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย 4.2369 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.62677 5) ด้านหลักความโปร่งใส มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย 4.1669 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.60734 และ 6) ด้านหลักนิติธรรม มีความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก มีค่าเฉลี่ย 4.1575 และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.56850

จากผลการวิจัยจะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 120 นาย และผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 ท่าน ต่างมีความเห็นที่เป็นไปตามทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุด ทั้งนี้ การปฏิบัติภารกิจลำหหลวงฯ ถือเป็นปรากฏการณ์สะท้อนไปทั่วโลก เป็นการกู้ภัยที่ยากลำบาก ด้วยอุปสรรคมากมายและไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยทุกคนมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน การร่วมมือของคนทั่วโลกจึงเกิดขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การมีน้ำใจไมตรี ความสามัคคี มนุษยธรรม ความเสียสละอดทน กล้าหาญ การระดมกู้ภัยจากทั่วโลก จึงทำให้การบริหารจัดการภายใต้การนำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร จึงเป็นไปด้วยการร่วมมือกันอย่างเต็มที่ของทุกหน่วยงาน

## 7. สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

โดยสรุปบทความวิจัยเรื่องนี้พบว่า การจัดการ 5 มิติอย่างยั่งยืน มีส่วนสำคัญทำให้กู้ภัยลำหหลวงครั้งสำคัญนี้ประสบความสำเร็จ นำผู้ประสบภัยออกจากลำหได้อย่างปลอดภัย ซึ่ง “ยั่งยืน” ในความหมาย “ความรู้และประสบการณ์ด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ” “ความร่วมมือทั้งสามด้าน ได้แก่ ชุมชน-ระหว่างประเทศ-การสื่อสาร” และ “ภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล”

กรณีศึกษากู้ภัยลำหหลวงโดยการจัดการหลายมิติ ได้แก่ มิติด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ มิติด้านความร่วมมือในชุมชนและการจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ มิติด้านการสื่อสารและมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในลำหหลวง วนอุทยานลำหหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตำบลโป่งผา อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

7.1 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญ การจัดการภัยพิบัติ แบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัยพิบัติ และหลังเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีการจัดการภัยพิบัติดังนี้ 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ มีการวางแผน เตรียมการ ป้องกัน โดยมีกฎหมายและแผนในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558

เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณสุขของประเทศ ในด้านความพร้อมของอุปกรณ์และเครื่องมือ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดเชียงรายได้มีการรวบรวมข้อมูลเครื่องจักร ยานพาหนะและเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานราชการ ในส่วนของข้อมูลทางธรณีวิทยาพบว่ามีน้อยมาก และสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดเชียงรายไม่มีรายชื่อผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติใน ถ้ำ กรมทรัพยากรธรณีวิทยามีนายชัยพร ศิริพรไพบุลย์ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านถ้ำ และมีนายเวิร์น อันสเวิร์ธ (Vern Unsworth) ผู้ที่เคยเข้าไปสำรวจถ้ำหลวง 2) ระหว่างเกิดภัยพิบัติ การปฏิบัติการค้นหา ผู้สูญหายและช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกจากถ้ำ โดยมีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยาน ถ้ำหลวง-ขุนน้ำนางนอน ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้รับการ สนับสนุนอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมทั้งข้อมูลทางธรณีวิทยา จากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และต่างประเทศ และมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจำนวนมากมาช่วยในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยติด ถ้ำหลวง 3) หลังเกิดภัยพิบัติ มีการฟื้นฟู ซึ่งมีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข พ.ศ. 2550 เป็น กฎหมายหลัก โดยมีกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการจัดการความเสี่ยง จากสาธารณสุข หลังเกิดภัยพิบัติ เพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เสนอร่างแผนการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ถ้ำหลวง

7.2 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านความร่วมมือในชุมชน การจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่าง ประเทศ และการจัดการมิติด้านความร่วมมือการสื่อสาร

มิติด้านความร่วมมือในชุมชน ประชาชนมีความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ กรณีศึกษาถ้ำหลวง โดยรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้คนไทยเห็นและประทับใจเป็นอย่างมาก ซึ่งคน ไทยได้เห็นถึงความสามัคคี ความมีน้ำใจและความช่วยเหลือจากคนไทยด้วยกันทั้งชาวบ้าน จิตอาสา และอาสา ช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์จากนานาชาติ นอกจากนี้ยังเห็นถึงความกระตือรือร้นของภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ให้ความสำคัญต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ถึงแม้จะเจออุปสรรคในระหว่าง การดำเนินการที่ติดขัดไปบ้างแต่ทุกคนก็ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ และนำไปซึ่งความสำเร็จได้อย่างเป็น รูปธรรม

การจัดการมิติด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ บทบาทความร่วมมือจากต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา โดยบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญที่เข้า มาร่วมในปฏิบัติการ ได้อุทิศตัวเองเข้าร่วมในปฏิบัติการ เป็นการแสดงถึงความเสียสละ การช่วยเหลือเพื่อ เพื่อนมนุษย์ด้วยความสมัครใจและจริงใจ มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ มีความ ขยันหมั่นเพียร อุตุน มุมานะในการทำภารกิจ ยึดมั่นในความถูกต้องดีงามบนพื้นฐานของศีลธรรม มีส่วนร่วม ช่วยสนับสนุนทั้งด้านบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญและด้านอุปกรณ์เครื่องมือในปฏิบัติการครั้งนี้ นอกจากนี้ยังมี ส่วนร่วมในการวางแผนการทำงานร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นทีม มีความรับผิดชอบและ ตระหนักถึงหน้าที่ที่ได้รับการร้องขอจากทีมงานไทยให้เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญขั้นสูงสุดเข้าร่วมปฏิบัติการ

ช่วยเหลือ 13 ชีวิตติดอยู่ในถ้ำหลวง อำเภอมแม่สาย จังหวัดเชียงราย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นปฏิบัติการครั้งนี้เป็นการร่วมมืออย่างอุทิศทุ่มเทด้วยความเสียสละอย่างจริงจัง จากหลายประเทศในโลกไร้พรมแดนเป็นครั้งแรกจนประสบความสำเร็จสามารถช่วยเหลือทั้ง 13 ชีวิตออกมาได้อย่างปลอดภัย

การจัดการมิติด้านความร่วมมือการสื่อสาร เป็นการนำเสนอข่าวอย่างต่อเนื่อง จำนวน 19 วันตลอดการค้นหาผู้สูญหายรวมถึงมีการแถลงข่าวผ่านสื่อสารมวลชนหลายแขนงให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารด้านการรับรู้ข่าวสารภารกิจค้นหาผู้สูญหายในวนอุทยานแห่งชาติถ้ำหลวงขุนน้ำนางนอนและการจัดการสื่อสารของศอร. จากผลการวิเคราะห์พบว่าประชาชนไทยส่วนใหญ่มีการรับรู้ข่าวสารจากภารกิจดังกล่าวอยู่ในระดับมาก ความคิดเห็นของผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวในประเทศไทย ผู้สื่อข่าวจากสำนักข่าวต่างประเทศและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสื่อสาร จากการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าเห็นด้วยกับการควบคุมพื้นที่ในการเข้าไปทำข่าวมีขอบเขตวิกฤตที่ค่อนข้างแคบการนำเสนอข่าวเป็นข่าวที่ต้องกระจุกตัวมาจากที่เดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีวิกฤตอื่น ๆ สื่อมวลชนจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ทาง ศอร. กำหนดไว้ และต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณและจริยธรรมสื่อด้วย รวมถึงการตั้งโต๊ะแถลงข่าวของ ศอร. เป็นการจัดการที่ดีในการนำเสนอข่าว ทำให้ข่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีความชัดเจนในข้อมูล จึงมีผลทำให้เกิดการร่วมมืออันดีในการปฏิบัติงาน

### 7.3 เพื่อศึกษาการจัดการมิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล

มิติด้านภาวะผู้นำและธรรมาภิบาล ภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร ในมุมมองของผู้ร่วมปฏิบัติงาน มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก จากหน่วยซีลทั้ง 120 นาย และผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกทั้ง 3 ท่าน ต่างมีความเห็นที่เป็นไปตามทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ การปฏิบัติภารกิจถ้ำหลวงฯ ถือเป็นปรากฏการณ์สะท้อนไปไกลทั่วทั้งโลก เป็นการกู้ภัยที่ยากลำบาก ด้วยอุปสรรคมากมายและไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน โดยทุกคนมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน การร่วมมือของคนทั่วโลกจึงเกิดขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การมีน้ำใจไมตรี ความสามัคคี มนุษยธรรม ความเสียสละ อดทน กล้าหาญ การระดมกู้ภัยจากทั่วโลก จึงทำให้การบริหารจัดการภายใต้การนำของนายณรงค์ศักดิ์ โอสถธนากร จึงเป็นไปด้วยความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ของทุกหน่วยงาน ความเป็นผู้นำ จึงถือเป็นความสามารถเฉพาะตัว ทุกคนมีจุดเริ่มต้นของความ เป็นผู้นำไม่เท่ากัน เนื่องจากประสบการณ์ แต่สามารถพัฒนาความเป็นผู้นำได้ผ่านทักษะ กล่าวคือ ภาวะผู้นำ เป็นทักษะมากกว่าองค์ความรู้ ขึ้นอยู่กับโอกาสในการเข้าไปแก้ไขปัญหาวิกฤตและความกล้าหาญ ซึ่งจะนำไปสู่ภาวะผู้นำ นอกจากนี้ความศรัทธา ความเชื่อในความดี ความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์จะนำไปสู่การพัฒนาความ เป็นผู้นำได้อย่างมากมาย ในกรณีภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ สามารถแบ่งประเด็นออกเป็น 2 ประเด็น ที่เป็นส่วนสำคัญในการช่วยดึงภาวะผู้นำของนายณรงค์ศักดิ์ แสดงออกมาได้อย่างชัดเจนดังนี้ ประเด็นแรก ประวัติการศึกษาของนายณรงค์ศักดิ์ฯ เป็นจุดที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติภารกิจนี้จากที่นายณรงค์ศักดิ์ฯ จบการศึกษาโดยตรงปริญญาโทในสาขาวิศวกรรมสำรวจและสารสนเทศภูมิศาสตร์ มหาวิทยาลัยชื่อดัง จากสหรัฐอเมริกา และปริญญาตรีหลายใบ เช่น วิศวกรรมศาสตร์ (วิศวกรรมโยธา) , นิติศาสตร์, เทคโนโลยีบัณฑิต (เทคโนโลยีสารสนเทศธุรกิจ) และรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต อีกด้วย รวมทั้งประวัติการทำงานจึงส่งผลทำให้ นายณรงค์ศักดิ์ฯ สามารถประยุกต์องค์ความรู้จากประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานที่ผ่านมาเข้ากับ การบริหารจัดการภารกิจนี้ได้ จึงทำให้สามารถดึงเอาองค์ความรู้ที่สั่งสมมานำมาใช้ในภารกิจนี้ได้เป็นอย่างดี

ประเด็นที่สอง สภาพแวดล้อมโดยรอบเอื้ออำนวยต่อการภารกิจหน้าที่ เนื่องจากเหตุการณ์นี้เป็นเหตุการณ์ที่ทั่วโลกจับตามองและเข้าให้ความช่วยเหลืออย่างมากมาย รวมถึงจิตอาสาผู้ภัยจำนวนมากที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ อีกทั้งยังมีหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ซึ่งทุกคนที่เข้ามาช่วยเหลือมีเป้าหมายเดียวกันคือต้องการช่วยเหลือ 13 ชีวิต จึงทำให้เกิดความร่วมมือของทุกภาคส่วนและพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งจาก ศอร. โดยมีนายณรงค์ศักดิ์ฯ เป็นผู้บัญชาการศอร. เป็นอย่างดี

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานของ ศอร. ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 10 และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ที่ทรงพระราชทานเงิน ไร่ครีวพระราชทาน สิ่งของจำเป็นในการกู้ภัย ยารักษาโรค และทรงมีพระราชกระแส ขอบใจ ชื่นชม และให้กำลังใจทีมค้นหาทุกคนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ พร้อมพระราชทานพรให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงด้วยดี และทรงพระราชทานน้ำหลวงอาบศพนาวาตรีสมาน กุนัน (จำเริญ สมาน กุนัน) ที่เสียชีวิตระหว่างปฏิบัติหน้าที่และทรงรับไว้ในพระบรมราชานุเคราะห์ (ชยพล ธิติศักดิ์, รายงานสถานการณ์สาธารณภัย กระทบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย, 2561) จึงทำให้ภารกิจครั้งนี้สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากไม่ได้รับบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ทรงติดตามห่วงใย และชื่นชมการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย พระองค์ทรงพระราชทาน กำลังใจ สิ่งของ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถหาได้ตามท้องตลาด การปฏิบัติงานครั้งนี้ ถือว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้

อภิปรายผลการวิจัยจากการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน สรุปได้ว่าธรรมาภิบาลทั้ง 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่าของของหน่วยกู้ภัยประเทศไทยและนานาชาติ ส่งผลต่อการจัดการภัยพิบัติกับบทบาทความร่วมมือจากต่างประเทศ ในปฏิบัติการช่วยเหลือ 13 ชีวิต ติดอยู่ในถ้ำหลวงอย่างมากที่สุด โดยเฉพาะ 1) หลักคุณธรรม เกี่ยวกับหลักการยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม ประพฤติตามธรรมเนียมของครองธรรม มีความเสียสละ การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยความสมัครใจและจริงใจ มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ มีความขยันหมั่นเพียร อดทน มุมานะในการทำภารกิจ สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนที่ส่งผลอย่างมากให้ประสบผลสำเร็จ รองลงมาคือ 2) หลักการความรับผิดชอบต่อ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจในปัญหาจากปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ 3) หลักความมีส่วนร่วม นานาประเทศได้เข้าร่วมและให้ความสนับสนุนช่วยเหลือทั้งด้านบุคลากรและอุปกรณ์เครื่องมือ นอกจากนี้ยังมีส่วนรวมจากผู้ปฏิบัติงานจากต่างประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ และร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการแก้ปัญหาและเสนอแนวทาง จนเป็นส่วนหนึ่งให้ปฏิบัติการนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ยังมี 4) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างประหยัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทำให้งานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อบรรลุเป้าหมายในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยติดถ้ำหลวง และ 5) หลักความโปร่งใส เป็นกระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ และหลัก คือ 6) หลักนิติธรรม เป็นการใช้อำนาจของกฎระเบียบ ข้อบังคับในการจัดการภัยพิบัติด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

#### 7.4 ข้อเสนอแนะการจัดการภัยจากถ้ำในอนาคตและนโยบาย

##### ข้อเสนอแนะต่อการจัดการภัยถ้ำหลวงโดยการจัดการหลายมิติ มีดังนี้

1) ควรมีการสำรวจและจัดทำแผนที่ถ้ำอย่างเป็นระบบ โดยจัดให้มีการสำรวจถ้ำทั่วประเทศไทย ในแผนที่ควรแสดงพิกัดจุดต่าง ๆ ภายในถ้ำ และควรมีการระบุว่าสามารถเข้าไปท่องเที่ยวได้หรือไม่ ช่วงเดือน ไหนไม่ควรเข้าไปภายในถ้ำ

2) ควรนำมาเป็นบทเรียนที่สำคัญของประเทศไทยที่ต้องเรียนรู้ในหลายด้าน ได้แก่ ภาวะผู้นำ ที่ชัดเจน เด็ดเดี่ยว กล้าตัดสินใจ การบริหารจัดการในสภาวะวิกฤติ การวางแผนและแผนงานที่ชัดเจน การร่วมมือกันทำงานแบบบูรณาการ การทำงานเป็นทีมโดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน การมีน้ำใจ ไมตรี ความสามัคคี มนุษยธรรม ความเสียสละ อดทน กล้าหาญ การระดมสรรพกำลังจากหลากหลายสาขาวิชาชีพทุกภัย รวมทั้ง เทคนิคอุปกรณ์เครื่องมือในการปฏิบัติงาน

3) ศึกษาการภัยภายในถ้ำ เพราะประเทศไทยไม่มีการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย ภายในถ้ำเหมือนกรณีถ้ำหลวงมาก่อน

4) ควรมีการสำรวจและจัดทำข้อมูลธรณีวิทยาบริเวณถ้ำทั่วประเทศไทยอย่างละเอียด เพื่อ เป็นประโยชน์ต่อการจัดการภัยพิบัติภายในถ้ำในอนาคต

5) ควรมีการเตรียมความพร้อมอุปกรณ์และเครื่องมือให้เพียงพอและเหมาะสมกับการจัดการ ภัยพิบัติภายในถ้ำ

6) ควรมีการรวบรวมรายชื่อบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในหลากหลายสาขาวิชา ซึ่งถ้ามีภัยพิบัติเกิดขึ้นจะได้ขอคำปรึกษาได้ทันทั่วทั้ง

7) ควรจัดทำแผนช่วยเหลือฉุกเฉินกรณีเกิดภัยพิบัติ และทำแผนการประเมินความเสี่ยงของ สถานที่ท่องเที่ยว

8) มีการบรรจุเนื้อหาวิชาเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อเอาตัวรอดในกรณีเกิดภัยพิบัติ ประเภทต่าง ๆ เช่น สึนามิ แผ่นดินไหว ดินโคลนถล่ม และน้ำป่าไหลหลาก เป็นต้น

9) การจัดการสื่อและการประชาสัมพันธ์ ควรให้มีการนำเสนอข่าวสารอย่างถูกต้องตามหลัก ความโปร่งใส

10) สื่อทุกประเภท เช่น สถานีวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ควรเข้ามามีบทบาทในการจัดการ กับการดำเนินงานในวิชาชีพของตน เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่นำไปสู่การถูกวิพากษ์วิจารณ์ จากสังคม และเสนอแนะแนวทางในการทำงานร่วมกันระหว่างสื่อสารมวลชนแต่ละแขนง เพื่อให้ข้อมูลที่ นำเสนอต่อประชาชนมีความเป็นเอกภาพ ถูกต้อง ชัดเจน และอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมสื่อ

กรณีศึกษาภัยถ้ำหลวงในการวิจัยเรื่องนี้ เป็นบันทึกประวัติศาสตร์เหตุการณ์สำคัญระดับโลกที่ต้อง จารึกถึงความรักความเอื้ออาทร ความดีงาม ที่มนุษย์พึงมีต่อกันและกันในจิตใจอันงดงาม ไม่ว่าจะเชื้อชาติและ ศาสนาใดก็ตามอาจเป็น “แบบอย่าง” ระดับโลกที่มวลมนุษย์พึงมีต่อกัน แสดงถึงคุณค่าแห่งความร่วมมือและ สันติภาพโลกจักร่วมกันสืบสานสู่ออนาคตอย่างยั่งยืนสืบไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สืบค้นที่ <http://www.dopa.go.th/f> (22 สิงหาคม 2561)
- กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2561. ถอดบทเรียนสหวิทยาการ+ธรณี  
ร่วมฝ่าวิกฤตถ้ำหลวง. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. 2550. แผนแม่บทพัฒนาความปลอดภัยอัคคีภัย  
แห่งชาติ: สำนักนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ขจิต จิตเสวี. 2557. ธรรมาภิบาลโลก: หลักการ องค์การและกระบวนการของโลกาธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร:  
สถาบันพระปกเกล้า
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. 2558. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ  
พุทธศักราช 2558. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย
- คันธรัตน์ มณีโชติ. 2551. กลยุทธ์การจัดการการสื่อสารในภาวะวิกฤต: กรณีศึกษาองค์การเภสัชกรรม.  
วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต (การจัดการการสื่อสารองค์กร) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ศูนย์ข้อมูลวิจัย  
Digital "วช." (Online). 19 ตุลาคม 2561, <http://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail /263272>.
- จินดารัตน์ โพธิ์นอก. 2559 (4 สิงหาคม). ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม. เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้นที่  
<https://www.dailynews.co.th/article/513434>. 11 ตุลาคม 2561.
- ชยพล ธิติศักดิ์, 2561 (10 ก.ค.). รายงานสถานการณ์สาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  
กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ. ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย (ส่วนปฏิบัติการ).
- ดวงทิพย์ วรพันธุ์. 2545. ประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเทวาครีเอชั่น จำกัด.
- ถวิลวดี บุรีกุล. 2546. ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. วารสารสถาบัน  
พระปกเกล้า ปี 2546 เล่มที่ 2. สืบค้นที่ [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A\\_](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A_)  
หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (18 กันยายน 2561).
- นริส ประทุมสุวรรณ. ผู้บัญชาการทหารเรือ. 2561. สาร (13 กรกฎาคม 2561).
- บุษยา วีรกุล. 2558. ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ. สำนักงานกิจการโรงพิมพ์ องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประพันธ์ ช่างภูศรี และสำเร็จ บุรณะสิงห์. 2554. การบริหารความขัดแย้งและบริหารภาวะวิกฤต สืบค้นที่  
[http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b10\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b10_54.pdf) (9 ตุลาคม 2561)
- พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550. 2550 (7 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา.  
เล่ม 124 ตอนที่ 52ก.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. 2542  
(10 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 63ง.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. 2551. ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร.

วิวัฒน์ชัย อุตถการ. 2561. ภารกิจลุ่มระที่กช่วย “13 หมูป่าอะคาเดมี”. ไทยโพสต์. 3 กรกฎาคม.

เดลินิวส์. 2561 (25 กรกฎาคม). เปิดแผนฟื้นฟูผู้ถ้ำหลงๆ ยกระดับเป็นแหล่งเรียนรู้ระดับโลก. สืบค้นที่

<https://www.dailynews.co.th/politics/656881> (30 ตุลาคม 2561)

วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์. 2561. เข้าร่วมฟรี!!! การเสวนาถอดบทเรียน

“ปฏิบัติการทางด้านวิศวกรรม 13 ชีวิตติดถ้ำหลง”. สืบค้นที่ <https://eit.or.th/training/เข้าร่วมฟรี-การเสวนา/> (27 ตุลาคม 2561)

สมิทธิ บุญชูติมาและชนภา หนูนาถ. 2560. พิมพ์ครั้งที่1. การสื่อสารในภาวะวิกฤต. นนทบุรี. บริษัท 21 เซ็นจูรี่ จำกัด.

อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า. 2548. ธรรมาธิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ. รัฐสภาสาร 53. 10 ตุลาคม

2548 หน้า 105-112.

## Education Expenditure and Human Development through the Experience of Thailand

Danuvas Sagarik\*

### Abstract

The purpose of this study is to examine the effect of government education expenditure on human development. This paper seeks to add to the literature by exemplifying the background of theories that focus on the role of education that relate to human development. This integrative study takes into account public policy as represented by public expenditure as it is an obvious sign of how and what government behave in practice. The main objective of this paper is to clarify how education expenditure has effect on human development. This paper also seeks to provide lessons learnt from the experience of Thailand in the past as well as to provide policy implications to policy makers and practitioners. By using time-series multiple regression analysis of the 30 years data of Thailand, the result of this study indicates that education expenditures have no significant effect on human development. This is a clear and bold message to the policy makers to perhaps rethink about the effectiveness and efficiency of education expenditures and in the future may think about gearing the education expenditures to benefit human development more.

**Keywords:** Education expenditure; Human development; Education Policy; Thailand

---

\* Assistant professor, Graduate School of Public Administration. National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: danuvasin@gmail.com



## 1. Introduction

Education is a fundamental foundation for a nation to develop in every dimension. Government expenditure on education should be considered as a long term investment on human development issue. It becomes a controversial issue of spending on education in developing countries since it takes times to see the result. Due to lack of incomes and economic growth, many developing countries are struggling for economic development when developed countries are focusing on education investment. Since then, many children do not get access to education due to poverty and lack of governmental funding in many developing countries. Countries that can provide strong budget for education allow most of the children to be educated. As the result, the difference has large impact on the future of each country regarding to expenditure of education for human development issue.

Improvement in education results in human capital increase. This increase will happen through capital education accumulation, and education improvement through longevity and increased labor productivity. In turn these will result in human development. In studies of education and human development in different standards, different criteria for education are considered. These criteria can be cited, including government education expenditure.

Governmental education expenses on education and human resources should theoretically improve quality and increase productivity and longevity. In other words, the government's spending on education will result in the promotion of development through learning by doing and spillover effect, and its impact on human capital and economic growth is affecting on human development.

The purpose of this study is to examine the effect of government education expenditure on human development. This can lead to a comprehensive policy recommendation for the development of a country.

This paper seeks to add to the literature by exemplifying the theoretical background of theories that focus on the role of education that relate to human development. By reviewing these theories, it allows us to have a profound understanding how government policy on education play in promoting human development. This integrative study takes into account public policy as represented by public expenditure as it is an obvious sign of how and what government behave in practice.

The main objective of this paper is to clarify how education expenditure has effect on human development. People are the most important human resources for every country. This paper also seeks to provide lessons learnt from the experience of Thailand in the past as well as to provide policy implications to policy makers and practioners.

Despite the use of several public policy instruments in education policy, this study focuses only on public expenditures because it provides the opportunity to investigate the actual behavior or stance of the government. Analysis is placed on the determinants of education expenditure of various kinds and levels. The analysis will cover a number of theories public expenditures that are likely to determine the level of human capital. More and better data over the past decade have presented new opportunities to investigate the possible linkages among those factors and the actual expenditure.

Lastly, public expenditure is only part of the picture. Therefore it gives only a partial picture of the total resources devoted to the education section in Thailand. Private spending on education is significant in many countries. According to the World Bank, private spending averages 25% of all education expending in developing countries. There might be some missing data from the total education expenditure of Thailand. This study, therefore, can only explain the behavior of government policy makers and leaves private households aside.

## 2. Theoretical Background of Human Capital

While development as growth is considered as a mainstream development, the question of human development became of central concern among development economists from around 1980s. Development approach or theories that focus on other perspective are known as alternative development, which considers development in terms of, for example, equality, justice, self-reliance, environment sustainability or cultural pluralism. Alternative development theories have been subjected to considerable enrichment and further elaboration since 1970s. Moreover, these theories have achieved great importance in the academic debates as well as international development co-operation.

Amartya Sen (1999) fascinatingly view development as the capability of individuals in which they can do what they want to do and can be what they want to be. This approach to development clearly places emphasis on human as the central ground of the universe. In his seminal works, Amartya Sen attempts to point out that human freedom is the ultimate goal of development. The view of development as human development ignites international organizations

to invest more resources to promote people-centered developmental approach and hence a series of human development report by the United Nations.

Human capital is a term used for education, health, and other human capacities that increase productivity when they are improved. Educational and health investments have closely interrelated impacts. Health investments can improve the returns to schooling via a longer working life that yields more income, better school attendance, and increased learning.

Educational investments in turn improve the returns to investment in health by providing basic hygiene and sanitation information, and also the numeracy and literacy skills to better utilize other health programmes. Education also provides training for health personnel and raises the returns to a longer working life.

The causality between human capital and income runs in both directions. Higher income leads to more spending on education and health, and better health and education increases income earned.

Becker (1975) advocates the importance of human capital in the process of economic development by proposing different kinds of human capital creation. He also emphasizes on the significance of the investment in human capital as a key for sustainable economic development or even an engine of economic development itself. The investment in human capital includes variety of ways such as formal education and on the job training.

The human capital approach to analysis of education investment unifies the underlying mechanisms behind both. Broadly, the approach is based on calculating the stream of higher future income that can be earned from human capital investments today and comparing this to the direct and indirect costs of the investment. Health and education contribute directly to well-being via other channels such as more empowerment in decision-making and greater civic engagement, but the basic human capital approach focuses on benefits from higher income (Alesina, Alberto, and Dani Rodrik, 1994).

### **Human Development Indicator**

The Human Development Index (HDI) is the widely used measure of comparative socioeconomic development between countries. It is presented by the UNDP in its annual Human Development Reports. (Razmi, Abbasian and Mohammadi, 2012)

The HDI ranks countries from a scale of 0 to 1 based on three development goals:

1. Longevity – measured by life expectancy at birth
2. Knowledge – measured by a weighted average of adult literacy (two thirds) and gross school enrolment ratio (one third).
3. Standard of Living – measured by real per capita income adjusted for PPP and diminishing marginal utility of income.

Countries are then ranked into four groups based on their HDI score:

- Low human development (0.0 – 0.499)
- Medium human development (0.50 – 0.799)
- High human development (0.80 – 0.90)
- Very high human development (0.90 – 1.0)

A major advantage of the HDI is that it shows that a country can do much better than expected with a low level of income, and conversely substantial income gains may not accomplish a lot. However there are criticisms of the HDI. Gross enrolment for example may overstate the amount of schooling because it does not account for primary school students who drop out at later ages. Also, equal weight is given to all three components which is a value judgement and subject to some dispute.

Perhaps most importantly, there is no accounting for quality of life or education when calculating life expectancy and education levels. An extra year of life probably has much greater value if it is a year in good health rather than spent ill. Similarly enrolment does not capture the quality of schooling.

This approach insists on the front counting the people in the community and practice to the formation of human capabilities in areas such as health, knowledge, and meet basic needs and focuses on the ability to create jobs and increase prosperity for stresses. UN nominated, decade of the 1990s, as human development decade and introduced longevity, knowledge and minimum income level as three human development key indexes.

Based on this index, countries are classified with high human development (Human Development Index greater than 0.8), countries with medium human development (in the range of indicators 0.8-0.5) and countries with low development (human development index of less than 0.5).

In year 2011 by United Nations Human Development Report, human development index has been calculated and published for 187 countries. In this report, 187 countries are ranked in the four categories in terms of human development, ranking 1 to 47 are countries with very high human development countries , ranking 48 to 94 are the countries with high human development, ranking from 95 to 141 are countries with average human development and ranking above 142 are as low human development countries.

### **Education improves health and human development**

Many people have different opinion on human development. Some may look at the economic growth of the countries but the others may measure human development by looking at the well-being of the people. However, according to the UNDP, human development refers to a process of increasing people's options or choices. In every level of development, there are three essential choices for the people: to acquire better knowledge, to live a long and healthy life, and to have access to resources that needed for living standard. Without those essential choices, it is impossible to improve the quality of life of the people. Moreover, there are two dimensions on human development.

First is to acquiring human capabilities and second is the use people made of these acquired capabilities for productive, such as leisure and other purposes. Then, some might think that economic growth and human development is the same. In fact, there are differences between them, economic growth is focusing on income and product, while human development is focusing on enhancing all human options, for example in education, clean environment, health, and material well-being. Then, in order to achieve human development, we have to invest in human resources development, such as in human capital, in term of health, nutrition and training, and education that boost production and make additional income and lead to human development.

In addition, there are six basic pillars that important in human development; equality, productivity, sustainability, empowerment, cooperation, and security. Equality means the equal access to opportunities and the concept of this, is to imply the existence of competitive markets and competitors with equal access to productive assets and knowledge. Then, productivity means human development does not completely rely on the economic growth, but improvement of productivity can be achieved through development of human resources and creation of environment where people can make use of their capabilities. Sustainability is to ensure sustainability of choices in order to fulfill the needs of future

generations. Empowerment imply social environment in which people can participate and achieve a better life. Cooperation means participation and belonging to communities and groups as a ways to increase a source of social meaning.

Finally, security is to offer people development opportunities freely and safely with confidence that they will not disappear suddenly in the future. Therefore, for people to enjoy a better life, it does not completely depend on improvement in income or material well-being, so without the elements above this goal cannot be achieved. (United Nations Development Program , 2009)

In addition, human rights and human development has the same common vision because their goal is human freedom. In this case people must have freedom to exercise their choices, express their opinion, and participate in decision-making that affects their lives. To achieve this goal, these two concepts must be done. First we need to have well governance to implement human rights policy and a formation of participation of community in decision making processes, seconds by promote civil and political right and economic and social rights, which are components of the level of development. For example the right for education relates to intellectual development.

Moreover, without sufficiency income, people cannot access to both health and education. So it means that those three keys factors, (education, health, and development) play a big role in human development. These three factors are connected to each other, without one of them we cannot achieve human development.

In fact, development is a complex process including multiple interactions among different components, besides the education and health, the most important drivers of development are governance and other political factors, geography and climate, cultural and historical legacies, a careful openness trade and foreign investment, labor policies that promote productive employment. So it means that the interaction between them is important because they provide us more understanding about the development processes. To make it clear, if we increased access to education, but the countries are lack of job opportunities that require high-level skills, so the development might be limited. We are going to discuss about the connections between education and health and how they impact on human development.

If people are educated they know how health is important for them. All the process above that we have mentioned cannot be achieved if people are not healthy. So we can assume that health is the basic step in human development. There are a lot of advantages for people if we are healthy. Good health enable people to work regularly, increase the productivity at work, and to work for a long period of time. It is obviously that health play a big role in promoting human development. Moreover healthy not only contribute to individuals but also to the people around them because there will be no spread infection and they also have mental strength to look after the others. Then health also can be considered as the platform for others areas to improve such as in population growth. Good health help in population growth rate which lead to promote development.

Health improvements often have the greatest effect on people especially on children. Then, better medicine and nutrition enhance the likelihood that a child will survive into adulthood. If children are healthy, parents can go to work regularly and can concentrate on their work which will increase the productivity, and there will be less emotional stress on families which will improve the understanding of families. For children, they can go to school regularly in ways to be educated person and to live in better educated lives. As those generations reach working age, they certainly can help the countries to boost an economic growth if economic policies encourage job creation. So education and health is a long term investment for human development. It may take times but it is worth investment for better future. (Stark and Rosenzweig, 2006)

*“Health improvements often have the greatest effect on those who are vulnerable, children in particular. Advances in medicine and nutrition increase the likelihood that a child will survive into adulthood” Stark and Rosenzweig, (2006).*

Now let discuss about how health and education link together, and how it promote human development. Some might think that education and health are different from each other, and some are likely underestimating their impacts. In fact, the understanding the link between health and education is important not only for social policy but also for academic knowledge. For example the recent success stories of East and Southeast Asia showed that human development need a combination of factors that we have listed above. Furthermore, most government treats education and health separately. This leads to negative impact on policy implementation. For example, fund invest in teacher training, may be wasted if teacher receive no advice or knowledge about HIV prevention. This kind of situation, mostly happen in under developing countries, so this leave children, in more danger to HIV

infection due to their lack of knowledge about it. So it is clear that how important the link between education and health in implementing policies on human development issue. (Bloom, 2000)

Moreover, education may indirectly affect health, unlike education's effects on income. Educated people tend to be more careful about their health than uneducated people because through the skill they gain from schooling can help them to access to health information and give them health-seeking behavior. Nowadays, many schools also provide general knowledge about health in school, such as nutrition, and sex education, etc.

Good education gives information to the children about the cause and effect of health. So educated children may have more concrete understanding of how behaviors can affect health outcomes, then they can prepare for solution or avoid negative outcome for their health. If people are educated, they tend to be healthier, so they can work regularly and earn higher incomes. They are likely to have more income and have more access to health services, besides they will not taking health risks such as smoking, having unprotect sex, and failing to exercise. Higher income allow people to have better food, live in more secure places, protect themselves against environmental shocks, and purchase better healthcare. So in some ways, this promote living standard of the people as well as the countries. (EFA Report , 2005)

That may be true, education does not solely come from the teacher, but also from the environment that we are living in, such as from our peer group, co-worker, and so on. Education is important not only for individual but also for the countries, since it promote the knowledge, skills, habits, and values for the people. So what type of education is needed to empower citizens to become agents of change for better world societies? Education plays important role in development, especially in small countries. Education makes the people to become a useful member of their society and to develop their culture and to live more satisfying lives.

The most common way to get education is to attend school, colleges, and university. Besides, we also can learn the skills and knowledge through every day activities such as watching new, reading newspaper and magazines to update the information and understanding the outside world better. Then, there are also specialized trainings they may need to prepare for job or career. In the countries which political situation is unstable parents, teachers and society have concerned about the value and education value for the



children. In this situation, the countries need a system of education which apart from giving education, it also need to introduce how can we strengthen national unity through meaningful and constructive value education. In today world, due to fast changing realities, so the question arise how can we cope or prepare for this challenges? In this case, we have to rely on the people who are educated and knowledgeable to bring all the transformation of the culture of violence, in tolerance and greed to the peace. To achieve this goal, we have to try to be united, there are no ready-made solution.

Basic education also is necessary for democratic society because it will help them to function smoothly. Democratic mean to participate effectively with knowledge and understanding in decision-making and policy processes. Then, it required knowledge, the ability to think independently and literacy based on evidence. In this case education is an essential investment to achieve this goal. If people have those abilities above they will respect for individual rights and can participate effectively in democratic institutions. Therefore, education should be the topmost importance in our community to develop both individual and the countries standard.

#### **Education expenditure and human development: Some linkages**

One of the main objectives of investment in education is to improve the people well-being. It is highly possible that we can achieve a positive impact on education expenditure than negative. The reason for education expenditure is to provide access to knowledge, long and healthy life, and decent standard of living for the people. When we think of education expenditure, the school must be the first priority because the better education system, the more educated people we have. In fact, education and human development go together. If we spent money effectively on education, it will have a lot of positive impact on human development.

For people to have access to knowledge, government have to improve the education system, start from the cost of the education up to job opportunities. That may be true, there are a lot of ways that we can get access to knowledge, but the question is, the ways that we acquire for that knowledge is effective or not? So in this case, we focus on two types of acquire knowledge, first is to learn from school and second is to learn from outside school (vocational training). In school, the government should improve the quality of the school, such as in infrastructure, and teachers. If we have a high quality of schooling system, there will be more students that want to attend school, besides the government should

focus on the subject that students are most interested in and should improve the quality of that subject. For example, if the government spend so much money on the subject that students are not interested, it is wasteful since there are not many student enrol in that subject. The school must put general knowledge along with the lesson in class for the students, such as health issues. Then, the cost of the study also plays a big role in enrolment for school. So in this case, government should provide the scholarship program for the student who cannot afford to attend the school. (Financial and Human development, 2011)

For vocational training, to make it better, not only the state but also the individual also have responsible for it. In fact, not all people can attend school, so this is the way to help people who do not attend school to have a better career. Mostly, vocational training centre are running by private sector. In this case, the government should help by funding of education institutions scholarships, grants, and loans for the citizen. For private sector, they should help or advice the people how they can get a job after the training. For the individual, first they should accept the lower wages in their work place. If we can have those three things, vocational training will have a lot advantage for the citizens.

In addition, the educated people know how health is important to them, and they have learnt about it since they were a kid in school. There is a big gap between to be healthy and not healthy. If people are not healthy, they can do nothing, and it will effect in productivities. However, if people are healthy they can work regularly, more productive, more creative, and more income. Moreover, if the citizens are more productive, it also benefits the country as a whole, and it will increase both GDP and living standard of the countries. Besides, if people have higher income, it means they have enough money to spend on their basic needs and they have access to health care system, and education, etc. So we can assume that higher income lead to higher living standard. From above that we have discussed, the relationship between education expenditure and human development is clear, and they are linked to each other. (National Competitiveness and Expenditure, 2011)

Although the vast number of studies of human capital and income distribution devote to cross-country analysis, it is worth meaning some studies that use time-series as this kind of study is still limited but can produce a very informative policy advice. Lin (2007) studies the impacts of education expansion and schooling inequality on income distribution in Taiwan. He uses a time-series analysis between 1976-2003. The results show that either

increases in schooling level or schooling dispersion tend to improve the income distribution. Educational expansion can reduce inequality in Taiwan.

Gunatilaka, Chotikapanich, and Inder (2006) find Sri-Lanka's middle class benefiting disproportionately more from education provision and infrastructure than the poor, raising income inequality. This indicates that policy-makers should pay attention to the right type of education and to evaluate whether education expansion benefits the population in general or just particular groups.

Equally important is the work conducted by the World Bank in 1993, which can help us clarify a framework to analyze the impact of public policies on growth and income distribution. This can be considered as a key document signaling a shift in emphasis in thinking among economies. It was built around insights flowing from the endogenous growth theory's methodology for identifying the crucial policy variables in the growth process. This framework is illustrated in figure 2 below.

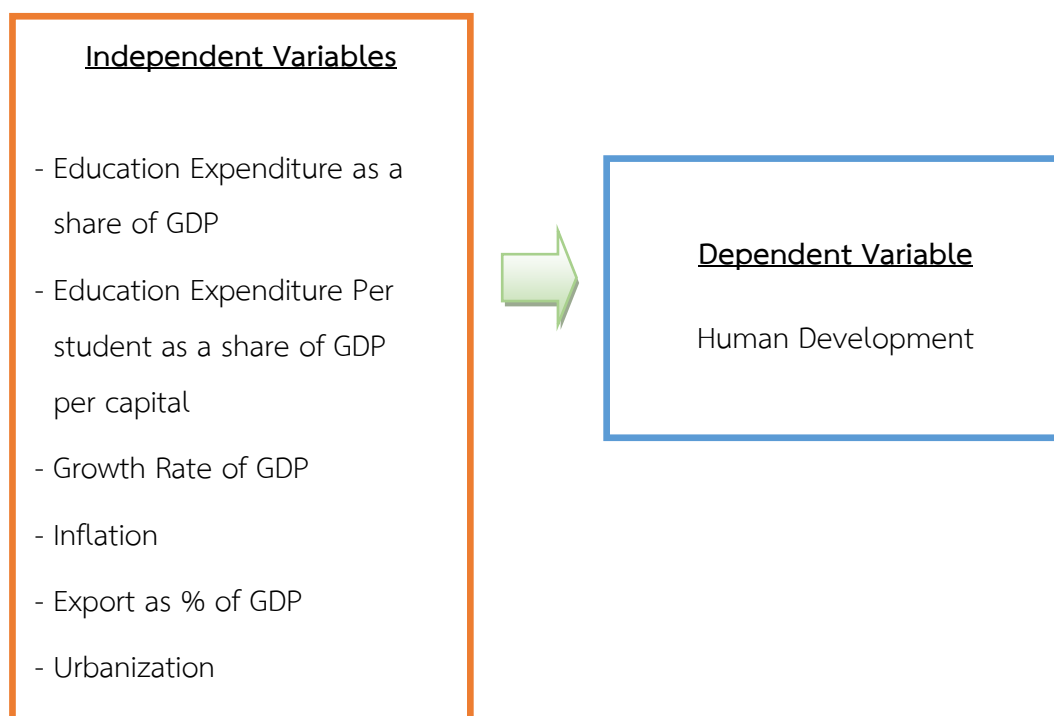
A central contribution of the World Bank (1993) is the argument that sustained growth and equal income distribution are the results of critical macroeconomic policy, human capital formation, openness to international trade, and environment that encourages private investment and competition. In this view, the success of many economies in East Asia has been due to reinforcing policy feedbacks. No single policy ensured success implies that there can be indirect effects and the correlations among the explanatory factors.

In the previous literature, it is difficult to find researches that attempt to clarify the relationship between education expenditure and human development. Education expenditure will improve human development through of a few channels: economic growth, reduce mortality rates and improve the learning process. Economic growth is the process of increases in capacity of economic generation over its time, which will raise income level and production. Education directly and indirectly affects economic growth. Education promotion makes human capital increase through capital education accumulation, and has direct effect on growth. On the other hand, education promotion improves labor productivity through increased longevity and reduced working days due to illness, and indirectly affects the production.

### 3. Proposed Framework

To construct a framework, I also take into account of how to appropriately measure income distributions by avoid using just one indicator. The most standard indicator of income distribution is the GINI coefficient, which will be the first indicator in this study. The share of income of the poorest 40% is also another well known indicator and is included in this study. In the proposed framework, I include two policy variables, which are education expenditure as a share of GDP and that as per student, as independent variables. These variables have both direct impact and indirect impact on income distribution. The indirect impact has to do with another set of variables which include enrollment rates and test score. This set of variables depends on education expenditure but act as independent variables that affect income distribution. Lastly, as in Barro (2000), I incorporate four control variables, which are GDP growth, inflation, export, and urbanization.

#### Proposed Framework for Education and Human Development Analysis



## 4. Methodology

This study uses the quantitative method approach. For the quantitative method, specifically the time-series and panel data are analyzed by multiple regression analysis. The panel data are regressed with random effects. In this time-series, where the analysis is made at the national level, the unit of analysis is year.

This study uses time-series analysis, which indicates changes in the policy-decision making in Thailand over the past. This paper focuses on the annual data of Thailand by looking at the relationship between independent variables and dependent variables in a given time period.

Despite the advantage of using the most recent data, compared to previous studies, the period of analysis examined in this study is still limited to the availability of data. The completeness as well as the confidence in the results of a time series analysis critically depends on the length of the data period. While the general degrees of freedom are judged to be adequate, a more comprehensive set of data would strengthen the results. The data on education indicators were obtained from the ministry of education and a survey by the national statistical office. Also, the panel data may not be complete due to poor data at the provincial level. Moreover, even though various explanatory variables are included in this study, there could be more significant variables that are not included.

Multiple regression analysis is applied to the empirical test of the quantitative data at both national and local levels. This allows this researcher to analyze the relationship between several independent or predictor variables and the dependent variable. In other words, multiple regression analysis is used to determine a number of factors or dimensions that contribute to the dependent variable, which are educational expenditures in this study. As a result, this research can determine what the best predictors of educational expenditures in Thailand are over time and across country.

### Data Collection and Analysis

In any sound research, the data collection phase indicates the methodology that will be employed to generate the necessary and useful data that can produce an insightful analysis. The analysis of this study relies on secondary data as the source of data. The use of secondary data, which are mostly important statistics from government agencies, is an appropriate method of inquiry for making inferences and for quantitative analysis. Secondary

data are the most common way to collect data in many quantitative researches, particularly in economics.

The time series data, which have been used in the regression analysis, cover the period from 1982 to 2012, which is the period of generation Y. Although many data series dated back to 1960s, such as the GDP, some limitations were encountered in the attempt to estimate equations back to those years and this study aims to focus on the case of generation Y. The secondary data used in this study were obtained from various sources, mainly government agencies. By using secondary data from government agencies, the data were considered to be highly reliable, as these government agencies employ a consistent and reliable method to collect data as they have tools and systems that reach international standards.

First, the data on educational expenditures, which are the independent variables, were extrapolated from the Bureau of the Budget and from the Ministry of Education. The data will be classified as well into different levels of education and different types of spending. This includes the data on expenditure for primary, secondary, vocational, higher, and non-formal education. The data on expenditure can also be classified as capital expenditure and current expenditure. In this study, the annual expenditure on education will be calculated as percentage of GDP to reflect the significance of budget allocation for education. The lagged expenditures of each type, which are the independent variables, were obtained from the same sources.

Second, data on human capital is obtained from the United Nations. Third, a number of control variables were also obtained as the independent variables (economic variables) from several agencies including the national statistical office and the bank of Thailand.

### **Estimation Procedure and Method**

First, the time series data, which cover the period of 1982 to 2012 of 30 years is used to analyze educational expenditure policy at the macro level. The time-series data are analyzed using the multiple regression method.

The problem of multicollinearity is first tested in order to detect the pair of independent variables that have highly and significant correlations. These variables were removed from the equation to eliminate the multicollinearity problem.

Every equation will be tested independently using the multiple regression analysis method. Equations will be estimated independently using the Ordinary Least Square (OLS) method with the assumption of a best, linear, unbiased estimation (BLUE).

All of the statistical results will be tested for their significances with formal statistical tests: t-test, R square test, and F ratio test. Moreover, as this study is a time-series study with a large number of independent variables, it is therefore anticipated that it can cause the problem of autocorrelation, which has to be tested for because if we face a problem of autocorrelation, one of the conditions for the best, linear, unbiased estimation (BLUE) of the regression equation will not hold, causing the parameter estimates to be biased and misinterpreted. With that in mind, this study pays special attention to the problem of autocorrelation.

## 5. Results and Findings

The results obtained can serve as an explanation of what actually determined the allocation of educational expenditure in Thailand. These empirical results are accompanied by the interpretation, as well as a discussion, of the probable underlying reasons for the estimated results, especially when the results are not consistent with expectation. The table 5.1 below presents the summary statistics of all of the variables incorporated in this study. It shows the mean values as well as the maximum and the minimum values of all the variables in this study.

### General characteristics of independent variables

The independent variables used in this study consist of Education Expenditure as a share of GDP, Education Expenditure Per student as a share of GDP per capital, Growth Rate of GDP, Inflation, Export as % of GDP and Urbanization. The characteristics of these variables are shown in table 1.

**Table 1:** Characteristics of independent variables.

Variables	Education Expenditure as a share of GDP	Education Expenditure Per student as a share of GDP per capital	Growth Rate of GDP	Inflation	Export as % of GDP	Urbanization
Mean	3.90	18.74	3.85	2.47	92.04	66.64
Maximum	7.60	32.63	15.20	11.20	200.00	100.00
Minimum	2.00	7.80	-2.30	-10.55	24.00	33.00
Median	3.40	17.58	4.60	2.85	80.00	73.00
Mode	3.00	18.10	-1.80	4.35	24.00	100.00
Amount	20	18	25	25	25	25
Percentage	80	72	100	100	100	100

From the summary statistics in table 5.1 above, Education Expenditure as a share of GDP has the highest percentage at 7 % and the lowest figure is 2.90%. Education Expenditure Per student as a share of GDP per capital has the highest percentage at 32.63 and the lowest is 7.80.

As for the growth rate of GDP, it has the mean of 3.85 and the highest value is 15.20 and the lowest value is -2.30. The mean value of inflation is 2.47 and it reaches its peak at 11.20 and has the lowest rate at -10.55.

Considering the descriptive statistics of export as % of GDP, it is found that the mean value is 92.04 and the highest value is 200 while the lowest value is 24.00.

As for the urbanization, the mean value is 66.64. The highest value of urbanization is 100.00 and the lowest is 33.00



### General characteristics of Dependent variables

The dependent variable used in this study is Human Development, which is measured by the Human Development Index. The descriptive statistics of the Human Development Index is illustrated in table 5.2 below.

**Table 2:** Characteristics of dependent variable

Variable	Human Development
Mean	0.78
Maximum	0.90
Minimum	0.65
Median	0.77
Mode	0.85
Amount	25
Percentage	100

As for the data on Human Development, the highest level is at 0.90 and the lowest level is at 0.65.

### Test of Multicollinearity

The empirical results in this chapter are presented for each equation regarding different types of educational expenditure. In each estimation, this study attempts to identify the problem of multicollinearity, which is a statistical phenomenon in which two or more predictor variables in a multiple regression model are highly correlated. This problem is severe when the value of the Pearson correlation is higher than 0.80 or when the value of the VIF is lower than 10 and the tolerance value greater than 0.10. Some variables are removed when there exists a high level of correlations. In effect, including the same or almost the same variable, they can create multicollinearity. This study considers both examining the correlations and using the VIF value.

Before moving on to the multiple regression analysis, the problem of multicollinearity is to be tested. Using Pearson correlations, VIF, and the Tolerance value, it was found that a number of independent variables had significant correlations. Even though almost every independent variable was the same across the six equations, six correlation matrices still had to be taken into account.

This is because the independent variables in the six equations differ in the lagged expenditures, as they changed as the dependent variables changed. Therefore, we expected to see the correlations of the lagged variables differ in the six correlation matrices, which were calculated with the statistical program.

After the test for Pearson correlations, the Tolerance, and the VIF in the educational expenditure equations, there exist no multicollinearity problem. Therefore, all of the independent variables can be then be incorporated into the multiple regression estimations. Index is illustrated in table 3 below.

**Table 3:** Test of Multicollinearity

Variables	Correlations
Edu Expen as share of GDP	1.00
Edu Expen / Student as a share of GDP / capital	0.59
Inflation	-0.82
Export as % of GDP	-0.17
Unbanization	0.03
Growth Rate of GDP	-0.27

### Regression Estimations

From the characteristics of all the variables used in this study including Education Expenditure as a share of GDP, Education Expenditure Per student as a share of GDP per capital, Growth Rate of GDP, Inflation, Export as % of GDP and Urbanization, they can statistically and significantly explain the changes of Human Development accounted for 92.5%. This indicates that the estimation can cover or explain the changes of human development index very well.

**Table 4:** Regression Estimations

Variables	Unstandardized Coefficients Beta	Standardized Coefficients Beta	p-value
Edu Expen as share of GDP	-0.008	-.128	.482
Edu Expen / Student as a share of GDP / capital	0.000	0.035	0.850
Inflation	-0.007	-0.200	0.121
Export as % of GDP	0.001	0.465	0.026*
Unbanization	0.001	0.418	0.034*
Growth Rate of GDP	8.201E-005	0.004	0.968
<b>R = 0.962 , R<sup>2</sup> = 0.925 , p-value = 0.000</b>			

Statistically, there are two variables that have significant effects on Human Development as illustrated in table 3.

Export as % of GDP significantly and positively affect human development. This means that when export increases, human development index tends to increase too.

Besides, urbanization also significantly and positively affects human development. This is in the same patter as the effect of export.

From the results of this study, it sends a clear signal that the more country open to trade and promote export as well as when people move to the urban area more, the level of human development tend to be improved.

Interestingly and surprisingly, the higher education expenditures do not have clear effect on human development. This could be because most of the education expenditures are not on investment expenditure but it is operational expenditures, such as salary and wages. This kind of expenditure may not have the desirable outcome. It also implies that the more government spend on education in the same old way, it does not help improve the human development of a country.

The government may need to consider to spend the education expenditures more effectively and efficiently in order to have the desirable outcome. In this sense, in the past education expenditures could not produce the outcome on the development aspect;

particularly when one consider development as human development. This will clearly have the effect on people's lives as well as the social dimension of development.

In the past, Thailand may to certain extent have reached the satisfactory level of development especially in terms of economic growth, but it may be worth considering the development in other dimension. Hugh amount of public expenditures on education have been allocated every year and this tends to increase a lot more in the future. Government should ensure that every single baht spent on education can also results on higher level of development outcome particularly on the human development aspect.

If the government can adjust education expenditures to the extent in which it can help improve human development, other social and political problems may then be reduced or even be eliminated from the society.

## 6. Policy Recommendation

This paper has reviewed the theoretical background of the two overarching and crucial concepts in development studies, which are human capital and income distribution. Human capital theory places emphasis on education as the key engine to create human capital. The promotion of human capital can lead to the developmental outcomes and one of the important outcomes is income distribution. As indicated by Seers (1969), income distribution cannot be neglected from the goal of development. A number of empirical studies have illustrated the undeniable impact of education policy on income distribution.

This paper serves as the ignition and the exploration of an alternative way to analyze the impact of education policy on human development. The proposed framework in this study clearly points out the significance of education expenditure as a policy tool to the extent in which it has both direct and indirect impact on human development.

There are some reasons for public intervention in education policy. Particularly important is the public expenditure as it reflects how governments behave in reality. A careful consideration should be paid to how government allocates its budget on education. A context-specific can play a very important role in the policy-making process and particularly the policy-making decision. This is because different context may yield different results from the estimation using the proposed framework.

## 7. Conclusion

The result of this study indicates that education expenditures have no significant effect on human development. This is a clear and bold message to the policy makers to perhaps rethink about the effectiveness and efficiency of education expenditures and in the future may think about gearing the education expenditures to benefit human development more.

The further concern is to do with the distribution rather than with the total volume of educational investments. Future research should focus to help children of the poor to acquire a minimal degree of earning power where schooling is also viewed as an instrument. Since poverty is often viewed as a relative concept, the amount of minimal universal government supported education has been progressively lengthening as average education (and income) has increased. It is still not always clear, however, to what extent these policies are efficient in alleviating poverty.

## References

- Ahluwalia, Montek S. (1974), “Income Inequality: Some Dimensions of the Problem” and “The Scope for Policy Intervention” in Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy, and Richard Jolly, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Ahluwalia, Montek. (1976), “Income Distribution and Development: Some Stylized Facts”. *American Economic Review*, Vol.66
- Alesina, Alberto, and Dani Rodrik. (1994), “Distributive Politics and Economic Growth”. *Quarterly Journal of Economics* 109(2) (May): 465-490
- Ban Ki-moon. (2013), *Statement at the Opening of the General Debate of the 68<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly as President Dilma Rousseff of Brasil*, United Nations General Assembly Sessions.
- Barro, Robert. (2000), “Inequality and Growth in a Panel of Countries,” *Journal of Economic Growth* Vol. 5.
- Becker, Gary. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research
- \_\_\_\_\_. (1975), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, 2<sup>nd</sup> Edition*. New York: National Bureau of Economic Research
- Birdsall, Nancy, David Ross, and Richard Sabot. (1997), “Education, Growth and Inequality” in Nancy Birdsall and Frederick Jaspersen, *Pathways to Growth; Comparing East Asia and Latin America*, Inter-American Development Bank.
- Braun, Denny. (1988), “Multiple Measurements of U.S. Income Inequality”, *Review of Economics and Statistics*, Vol.70.
- Chiswick, Carmel, and Chiswick B. (1987) “Income Distribution and Education”, in Psacharopoulos (ed.), *Economics of Education: Research and Studies*, Oxford.
- David E. Bloom and David Canning. (2000), “Population Health and Economic Growth”, Commission on Growth and Development, Washington, DC, No.24.
- De Gregorio, José and Jong-Wha Lee. (2002), “Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-country Data”, *Review of Income and Wealth*, Vol.48.
- Education for All Global Monitoring Report (EFAGMR). (2005), *Education for All - The Quality Imperative*, EFA Global Monitoring Report 2005, Brussels, Belgium.
- Financial and Human development. (2011), “Financial Development and Human Development Index” University a Commerciale Luigi Bocconi.

- Gunatilaka, Ramani, Duangkamon Chotikapanich and Brett Inder. (2006), "Impact of Structural Change in Education, Industry and Infrastructure on Income distribution in Sri Lanka", *Monash Econometrics and Business Statistics Working Papers*, 21/06.
- Gustav Ranis. (2004), Human Development and Economic Growth, Economic Growth Center, Yale University.
- Keller, Katarina. (2010), "How Can Education Policy Improve Income Distribution? An Empirical Analysis of Education Stages and Measures on Income Inequality". *Journal of Development Areas*. Spring 2010.
- Knight, John B. and Richard H. Sabot. (1983), "Educational Expansion and the Kuznets Effect", *The American Economic Review*, Vol.73.
- Lin, Chun-Hung. (2007), "Education Expansion, Educational Inequality, and Income Inequality: Evidence from Taiwan, 1976-2003", *Social Indicator Research*, Vol. 80, No. 3.
- Mincer, Jacob. (1974), *Schooling, Experience and Earnings*, New York: National Bureau of Economic Research.
- Mohammad Javad Razmi, Ezatollah Abbasian and Sahar Mohammadi. (2012), "Investigating the Effect of Government Health Expenditure on HDI in Iran", *Scientific Papers Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, Issue 5.
- National Competitiveness and Expenditure. (2011), "National Competitiveness and Expenditure on Education Research and Development", *Journal of Competitiveness*, Issue 2.
- Psacharopoulos, George. (1977), "Unequal Access to Education and Income Distribution: An International Comparison", *De Economist*, Vol.125
- Psacharopoulos, George and Jandhyala B.G. Tilak. (1991), "Schooling and Equity" in George Psacharopoulos, *Essays on Poverty, Equity and Growth*, World Bank, Pergamon Press.
- Ram, Rati (1989), "Can Educational Expansion Reduce Income Inequality in Less-Developed Countries?", *Economics of Education Review*, 8, No. 2.
- Schultz, Theodore William. (1963), *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press.
- Seers, Dudley. (1969), "The Meaning of Development," *International Development Review*, 11(4).
- Sen, Amartya. (1999), *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.
- Stark and Rosenzweig. (2006), *Handbook of population and family economics*, North Holland: Elsevier.
- Sylwester, Kevin. (2000), "Can Education Expenditure Reduce Income Inequality?", *Economics of Education Review*, Vol.21.

- \_\_\_\_\_. (2002), "Can Education Expenditures Reduce Income Inequality?", *Economics of Education Review*, Vol.21.
- The World Bank. World Development Indicators [Online]. 2015. Available from:  
<http://data.worldbank.org/products/wdi> [2015, February 17].
- Todaro, Michael and Smith, Stephen. (2010), *Economic Development*, Pearson Addison Wiley.
- United Nations Development Programme. (2009), *Human Development Report 2009*, Human Development Report, 15.
- Walde, Klaus. (2000), "Egalitarian and Elitist Education Systems as the Basis for International Differences in Wage Inequality", *European Journal of Political Economy*, Vol.16.
- World Bank. (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Reports.
- World Bank. (2008) "The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa, Executive Summary". Washington, DC: February.



## Rethink Privatization: “Shifting Focus Towards Citizens”

Kanok Karnchanapoo\*

### Abstract

Concepts, ideas, and implementation of privatization have been widely discussed over decades. There have been many supporters as well as opponents towards the concepts and implementation. Various supporters have claimed the benefits of privatization as efficiency increase, better citizen satisfactions, community empowerment, and more resources collaboration. On the other hand, many opponents have asserted the point of market imperfection, price upsurge, and increasing inequalities, more monopolies, and even corruptions or conflict of interest. Scholars, policymakers, politicians, and public managers have been debating on these arguments based on their underlined preferences, dogmatic belief, and political agendas. Nevertheless, what most people perceive about privatization is still just the tipping of the iceberg. People perceive privatization and its advantages or disadvantages as what they have been told by those politicians or scholars, who may alter the privatization meaning and manipulate the statements of upside or downside based on their own agendas and ideologies.

Privatization is not only matter of governments, academic professors, or high-level public or private officers but it is also the matter of the whole citizen as privatization also entails transfer of citizen’s ownership, rights, and claims to the hand of private. Indeed, privatization can be an essential tool to cope with the dynamic environment in the digital

---

\* Mediate Limited

56 Silom Road, Suriyawong, Bang Rak, Bangkok 10500, THAILAND.

E-mail: ken.karnchanapoo@gmail.com

era. Henceforth, it is essential to explore deep down into differentiation between public and private, claims of privatization as well as evaluate reality on advantages vs. disadvantages and who gains who loses from privatization.

This article will begin with identifying big questions of privatization, thereafter, explore deep down into each of these big questions. Finally, the recommendation and frameworks will be proposed.

## Rethinking The Big Questions of Privatization

To effectively rethink privatization, it is better not to take “privatization” for granted. Conversely, rethinking privatization is reconsiderations on the big questions of privatization as well as finding the proper answers. Primarily, it is essential to consider dissimilarities between public and private sector in complete aspects. Thereafter, the next big question is “Shall we transfer public activities to the hand of private?” Ultimately, the biggest question of whether privatization really fulfills the whole citizen needs and maximize social welfare will be examined

### Big Question 1: What are dissimilarities between public and private sector?

To discuss this question, it is important to consider various aspects in integrative perspectives not separately. The following figure 1 presented the differences of public and private sectors on integrative aspects.

Aspect	Public Sector	Private Sector
<b>Components</b>	Government, Public Organization, and Autonomous Agencies.	Profit Corporations, Non-Profit Firms, and Communities.
<b>Ultimate Goals</b>	Maximizing Social Welfare.	Maximizing Profits and Shareholders' equity.
<b>Sources of power</b>	Legality, Laws, and Regulations.	Capital ownership, Shareholders directions, and Board/CEO decision.
<b>Claimholders</b>	Citizens.	Shareholders, Customers, Creditors.
<b>Overall Emphasis</b>	Process-oriented. Comply and strict on job description and guidelines.	Result-oriented. Comply only on the minimum requirement of the laws. What to be done must get done.
<b>Operational Focus</b>	Equal treatment and Social Services.	Efficiencies and Profit Generating.
<b>Decision Making</b>	Vigilant decision-making process. Compliances are fundamental. Avoid risky actions.	Quick decision-process. Risk taking.
<b>Public Openness and Accessibility</b>	Typically, accessible by everyone. Transparency and visibility must be valid to everyone.	Exclusivity is possible in favoring some groups of people over others. Accessibility granting with conditions. Transparency may relate only to

Aspect	Public Sector	Private Sector
		capital owners and key customers.
<b>Nature of the job and environment</b>	Routine basis. Stable environment.	Performance/competition based. Dynamic environment.
<b>Value to Employee</b>	Job securities and welfare. Prestige of being public officers.	Monetary pay. Career Advancement Opportunity.
<b>General Problems</b>	Red Tape and Bureaucracies. Corruptions and Conflict of Interest. Lack of monitoring and control. Political interference.	Financial manipulation. Risky management behavior. Conflict of interest. Possible Externalities.

**Figure 1:** Integrative aspects of public vs. private dissimilarities

According to *figure 1*, public and private sector are different in several aspects. First and foremost, the ultimate goal is clearly different. While private sector aims at maximizing profits, public sector aims at maximizing social welfare. Additionally, the fact that public sector was given power and authority largely by laws and regulations makes public sector rather process oriented. Public managers cannot only simply make the decision based on their experiences and intelligences, but they also need to ensure that all process is rightfully complied. Apparently, it takes considerable timing to make decision and get things done in public sphere and public managers do not normally rush the outcomes by taking a risky decision. Most importantly, public sector must always be opened, visible, and transparent to everyone. Public organizations and resources are stakes of entire citizen therefore they have right to claim for their legitimate social services and to be treated equally on the same rules. Hence, public sector is normally accessible by everyone as citizen ownership reason mentioned above. Internally, the nature of public jobs is somewhat routines with quite stable environment. The employees rather seek job security, excellent welfare, and prestige of being public officers in some cases.

With these characteristics, public sector is a perfect mechanism for maximizing social welfare and exercise practices of equality and fairness. However, these characteristics also bring some drawbacks. Overemphasizing on process of tiny steps and procedures can cause red tape. Also, since it has no clear or majority ownership, the stake of each citizen is low. Thenceforth, people may not be able to monitor every single public action, which leads to lack of monitoring and controls as well as potential conflict of interest from public

managers. Essentially, as laws are key sources of power in public sector, lawmakers, politicians in other words may interfere for the benefit of their own self or political alliances.

Instead, private sector is a different story. Capital ownership is key source of power. Theoretically, the more stake you own, the more power to direct you have. Furthermore, board of directors, CEO, and top management also has substantial power in directing the private organization as they control how the rules, structures and corporate strategies shall be enacted. As maximizing profits and shareholders value is the ultimate outcome, CEO and top executive need to deliver the numbers. Hence, private sector is obviously more result-oriented. Compliance in private sphere simply means not breaking what the laws clearly stated. However, getting things done is much more important. Hence, private sector tends to take higher risk and bypass unnecessary procedures. Since there are clear owners of resources in private sectors, efficiency is often the key performance measurement in addition to profitability. Because private sector combines primarily the stake of capital owner including shareholders and creditors, private sector may give exclusivity to some group of people to use the resources or receive services based on some valid reasoning rather than equally giving everyone the fair share. For internal point of view, the nature of private jobs is more performance based. Employees are competing each other for better performance and ranking evaluation. The environment is usually dynamic and unpredictable so that private employees typically seek for monetary value such as salary and bonus as well as opportunity for career advancement to secure the present for unstable future.

In brief, private sector is a perfect mechanism for getting things done in dynamic environment with resource efficiency and speed. However, private sector also has shortcomings. Since number and result-orientation highly pressure private managers and officers to deliver performance, there is tendency of financial manipulation. Furthermore, management tends to make decision on short-term basis and takes risky decision as to secure the present rather than thinking about the future impact and organizational sustainability. Nevertheless, conflict of interest is still an issue due to agency theory as shareholders have asymmetric information so they cannot well monitor and control. Last but not least, the profit driven nature could cause externalities and social costs as the private focus is on capital owners rather than considering society as a whole.

To summarize, private sector and public sector have highly differences in goals, natures, and characteristics. These dissimilarities imply challenges of privatization. Perhaps, transfer public to private may not be as easy as many scholars claimed. Nonetheless, the validity of effectiveness in moving public activities to private sphere shall be further explored further.

### **Big Question 2: Shall we transfer public activities to the hand of private?**

The distinct characteristics between private and public sector have been clearly illustrated. Then the next question is whether what had previously been done in public sphere by public ways can successfully be done in private sector with better performance. First, privatization shall be defined. One of the comprehensive definitions was suggested by Paul Starr (1988) mentioned that privatization included the shift of functions from public sector to the private sector and the shift of the goods and services production from public sector to private sector. According to Paul Starr (1988), these shifts can be achieved in many ways including: disengagement of public services, assets transfer from public to private, public outsourcing, and, in some case, deregulation of government monopoly business.

In other words, privatization is transferring public activities to be done by private. Nevertheless, given the huge variance between public and private characteristics, why we need to privatize? To answer this call, there were several claims as well as support and counter arguments debating around among scholars for long time. For simplification, claims for privatization may be divided into four categories: 1) Economic Claims, 2) Sociological Claims, 3) Administrative Claims, and 4) Political Claims.

#### **1. Economic Claims**

The economic claims of privatization were basically based on economic theories. First and foremost, many scholars brought up the assumption of property right theory claiming that the more concentrated property right, the more motivation of individuals to utilize the resources efficiently (Paul Starr 1988). Since private sector has clearer ownership compare to public sector, private can be more efficient than public in doing public jobs. So that privatization is an effective tool to intensify private ownership and property right. Besides, public choice theory was another major claims by privatization supporters. They criticized that the coalition of voters, politicians, and bureaucrats are self-interested and would take advantage upon their favors. Consequently, the government tends to grow

bigger with excessive powers and the public resources will be used wastefully to fulfill self-interested of these interest groups. Thus, privatization can help avoiding such situation by diminishing the influence of these coalitions and interest groups. Last but not least, the theory of tragedy of commons was brought up with the claim that private ownership can provide efficiency in using public resources i.e. land, natural resources, etc. If the public domain is left un-owned, everyone will take advantage of using it without duty of care so that privatization of these resources is needed.

However, there were also counter arguments of these claims. The major arguments against these economic based privatizations are too-narrow focus on efficiency and lacking consideration of other factors. The ultimate goal of public sector is not just to maximize efficiency but to maximizing social welfare. Hence, there are still many factors, stimulating welfare maximization, such as: democratic process, check and balances, the minority rights, and social norms and values. Thenceforth, the economic claims are not quite convincing, due to missing link between privatization and the ultimate goal of maximizing social welfare.

## 2. Sociological Claims

This type of claims focuses on community empowerment by emphasizing on decentralization of government power to the community, non-profit, and voluntary organization, contributed to rising social welfare. Hence, privatization can be a powerful tool for this decentralization process. With this claim, the link between privatization and social welfare looks clearer. The problem, however, is that in reality, non-profit organizations or communities need resources to pursue their vision. While getting resources from private finance or business sources, the returns, either monetary or non-monetary, are always expected. Accordingly, it would be more viable that community empowerment can be achieved by state intervention rather than privatization (Paul Starr 1988). Thus, sociological claims are not valid arguments for privatization as they rather support state intervention.

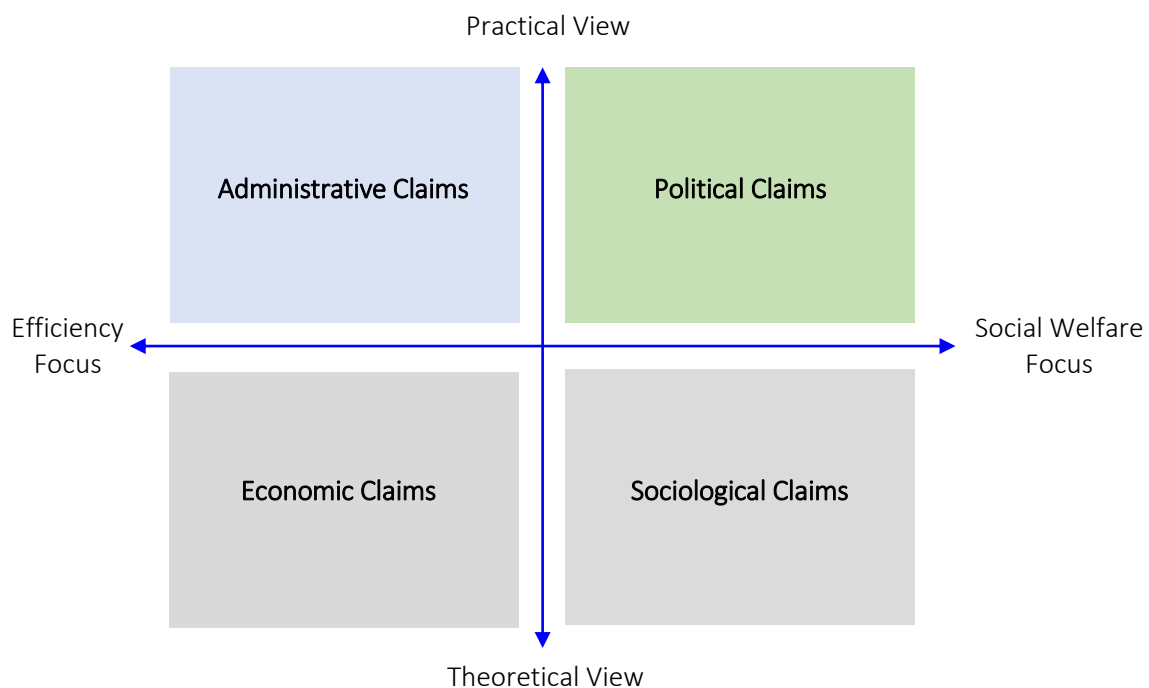
## 3. Administrative Claims

This type of claims is focusing on more practical management aspects. It brought up true problem of public bureaucracies. The government is so big as well as has too much work, too many things to deal, and too large expenses. Hence, privatization can reduce these workloads and expenditures i.e. wages, fixed assets depreciations, and transaction costs. Additionally, level of services can be better due to reduction on these workloads,

which lead to citizen satisfactions. These claims sound viable although the opponents argue, instead of paying wages, government has to pay private contractors to do public jobs anyways and there would still be workloads on monitoring and control to ensure proper governance. Nonetheless, this type of claims is worth for consideration as it centers on practical aspects. Essentially, it views privatization as supplementary administrative mechanism that can be practically integrated in public management rather than the radical view as necessity of public administration ideology.

#### 4. Political Claims

The political claim arguments focus on what is reality on political practices. These claims point out to look at the political agenda of privatization as well as its impacts and performance. While the supporters declared the flourish economy and development after privatization, the opponents argued by pointing out the social inequality, conflict of interests, and the use of privatization as political tactics. Some regarded privatization as a methodology to expand influence of right wing ideologies, anti-government notion, and neoliberalism. Nonetheless, these political claims are worthwhile to explore further based on case studies of different nations since these political practices and agendas are the reality of privatization that illustrated clear impact to social welfare in each society.



**Figure 2:** The perceptual map of privatization claims



Figure 2 above presented the categorization of each type of privatization claims. The horizontal continuum illustrated whether the claims are more focus on the ultimate goal of social welfare or efficiency. The vertical continuum illustrated whether the claims are relied on theoretical assumptions or real-world happenings. Correspondingly, while the economic claims point out the privatization benefit on efficiency, sociological claims consider on social welfare aspect. Anyways, both the claims are mainly based on theoretical assumption and lack of consideration in practical aspects. Whereas, administrative claims and political claims are more related to the social reality by addressing the real issues of both government and citizen. Hence, it is better to focus on the claims under this practical view rather than those of theoretical view. In fact, because privatization is a lively concept in which has been implementing and continuously going on everyday in most part of the world, keeping up with the real issues and actual results would be highly recommended.

In short, there are both supportive arguments and counter arguments in all types of claims. The question of shall we transfer public activities to the hand of private cannot just be answered by simply taking the sensible side on one of these privatizations claims and advocating for it. In fact, whether to privatize or not shall be relied on what happened during and after privatization in the real world, more specifically, in each country. Hence, in tackling the big question of privatize or not, further ontological investigation is required

### **Big Question 3: Does privatization really fulfill the whole citizen needs and maximizes social welfare?**

To privatize or not should be depended whether the privatization truly benefits the whole citizens and really maximize social welfare. This question needs to be examined in the context of reality, as it is more complicated. Indeed, there are several gainers and losers as well as a lot of advantages, disadvantages, and unintended consequences. Hence, in this paper, gains and losses of privatization will be based mainly on the focus citizens.

#### **Supportive Viewpoint: Citizen's Gain from Privatization**

##### **1. Better services and productivity**

Referring the administrative claims that government has too much workload to handle, there is tendency that public sector may lose focus on some services and productivity, hence; cannot keep the citizens who are the true public claimholders satisfied. In fact, in public sector, there are many rules and regulations created for effective check and balance.

However, there is unintended consequence that these rules, regulations, and procedures eventually become a red tape. However, private sector provides more flexibility. The metaphor “what needs to be done gets done” is unarguably the key advantage of private sector. Public services in the hand of private can be extended to extra hours and decision can be made quicker with more decentralized. Also, competitive environment and performance-based evaluation in private firm make private employees proactive in doing their jobs. These make private firm more efficient than public firm in serving citizen needs.

Evidentially, productivity has tendency to increase after privatization. According to production performance study of privatization in telecommunication sector, 30 out of 40 countries in Africa, North America, Asia, and Europe had better productivity tested by the Malmquist index. (M.Ariff & E.Cabana & M.Sathye, 2009).

## **2. Technology and knowhow**

It is obvious that private sector has better capabilities to produce new technology and create special business and management knowhow. Private sector can take risk to quickly explore new research and development (R&D) projects without much concern about failure, knowing that if the R&D is successful, the big investment will get returned and better off somehow. However, public sector is bounded with lots of regulations and procedures. For instance, the R&D project may take much longer time to go through bureaucracy steps and approval process. After all, the project may be not approved if it is too risky. In fact, public managers cannot risk failure for potential huge return. Failure in investing public assets can make public managers lose their career and even worse they may be subjected to legal prosecution. Hence, private sector can be a perfect platform for serving citizen in the areas that require cutting-edge technology or special knowhow. The improving technology and special knowhow also lead to better social welfare due to time saving, greater convenience, and better quality of living. For example, the case of telecommunication services, energy exploration, and modern transportation (i.e. sea tunnel, sky train, high speed train) make a good sense of this technology aspect of privatization benefits.

## **3. Economic Growths and Better Welfare**

One of the most claimed benefits by government and politician is often that privatization increases economic activities and leads to GDP growth and national income. In turn, the people’s wealth and government’s tax collection is increased. Hence, people’s quality of life is better off due to increasing wealth, increasing opportunities, and more

government capacity to maximize social welfare. In reality, GDP in many countries have been growing after privatization. For example, the study of privatization cases in Egypt, Mexico, Poland, and Czech Republic stated increase in GDP of these countries after privatization (Agnieszka Paczynska 2007) although the unemployment rate was rising too. Moreover, IMF publication (Nancy Brune & Geoffrey & Bruce Kogut 2004) stated the total privatization revenues of US\$1,101.6 billion in all countries during 1985-1999, equivalent to 9.6% of GDP on average. This figure clearly illustrated the fact that privatization tends to have a strong impact in increasing national revenues and GDP.

### Critique Viewpoint: Citizen's Loss from Privatization

#### 1. Privatization as political tactics, conflict of interests, and corruptions

There could be a tendency that politicians used privatization as political tactics. For example, there is a study indicated that privatization as election tactics. Bruno Biais & Enrico Perotti (2002) examined this issue using mathematic models and the term “Machiavellian privatization” and observed that conservative parties, which assumed government position, direct some privatization benefits to neutral or middle-class voters aimed at winning the incoming election. Moreover, Paul Starr (1988) mentioned the case that government intentionally underpriced shares of privatized firms so the private shareholders were better off by capital gain, and then became supporters of the government party in the next election. The case of potential conflict of interests is even clearer. Privatization was used to allocate national assets or important resources to political alliances. Paul Starr (1988) pointed out the case of strategic assets transfer in which privatized broadcasting enterprise was put in the hand of government alliances to control the media content. Even worse, it could be a case of corruption. In some developing countries, the politicians or public officers in charged might give privatized activities such as contracting out jobs to preferable contractors, which agreed to pay bribery.

In this view, privatization is purely political tactics for the game of powers with clear sense of conflict of interest without any relation to the sake of citizen. Hence, this type of privatization should be prevented with appropriate mechanisms.

## 2. Privatization as a component in competing political ideologies

There are possibility that privatization is not decided on the best interest of citizen. However, political ideologies play important part. Whereas the right wing or conservative parties who are pro rich and heavy advocators for free market and small government, the left wing or liberal parties usually pro state and focus on income redistribution as well as big advocators for big government.

Unfortunately, the competing ideologies between two wings may drive out the bipartisan collaborations to put the priority on the policies, which serve best interest of citizen and maximize social welfare. In other words, it seems the conservatives will anyhow encourage privatization while the liberals will always oppose it. In this view, privatization can be just a component to fight on ideological competition, similar to gun freedom issues or other radical ideals. It is just symbolic instruments without any link to the benefits of citizen.

## 3. Privatization as the sources of inequality

Although privatization may intend for more free-to-choose in a way that people can choose what private market offer for public activities, the profit-oriented behavior of private firms may cause unintended consequences. Private firms may take advantage of privatization by monopolizing market for their own benefits, as a resulted; the social inequality arises. Jonathan P. Dow (2000) explored the behavior of private firms and stated that private firms have tendencies to take advantage as a first mover of privatization as well as establish strategic alliance with governments and other local incumbents. The study also suggested that the first mover could erect entry barrier and take advantage of government protection upon contract terms to gain monopoly control even after market liberalization. The potential market domination by private firms in privatized industry can cause inequality. In monopoly setting, privatized firms may put higher price on their products or services or alter environment to avoid future competition and new entrants even after the market opened. Hence, citizens are worse off. They may end up with paying more money than what they paid before privatization for the same services. Furthermore, citizens may not have many choices since the first mover firm tends to block out competition and erect barriers.

In this view, privatization is a real gain for private firms and possibly the corporations that allied with government but not the whole citizens. Hence, there will be increasing inequality among people. The rich who has capital and control of big corporations will gain

huge benefit from privatization by securing more business area to generate profits while the normal people may have to pay more for the necessary public services as well as still have fewer choices of the providers.

#### 4. Privatization as a dilution of job security

Public jobs always perceived as high job security. Conversely, privatization often creates a fear of losing job security. Examining the process of privatization, there are many cases that labor unions, which typically represent the bottom of pyramids, put serious concerns on privatization. Agnieszka Paczynska (2007) proposed the study stated that strong labor unions in Poland and Egypt had considerable influence in the process of privatization in order to form agreement and negotiate with government or even the opposition to secure their benefits, in turn, giving back political support or staying back from job striking. Although Agnieszka Paczynska (2007) explored in the same study that labor unions in Mexico and Czech Republic did not have much influence on privatization process negotiation, it does not necessarily mean that public labor does not fear of losing job security. However, the fact that the labor unions in Mexico and Czech Republic were originally controlled by government make themselves not as strong as those in Poland and Egypt.

In some case, the labor union even runs against privatization campaigns. Katrin Uba (2008) studied labor union resistance to privatization in India during 1991-2003 and revealed several types of protesting actions other than normal strikes such as roadblocks, rallies, and nation-wide protests. According to the study, the number of protesting participants in India is also on an increased trend during 1991-2003.

These cases clearly illustrated the fact that privatization tends to dilute job security. By being employed by public, the public workers and labor unions have normally been shielded from career risks such as laid-off and pay-cut. However, in private sphere, it is hard to strongly unionized. There are many instruments that private firms can offer as extra benefits and negotiation with labors one by one or group by group to scatter the unions.

In this view, privatization dilutes job security while putting people to competitive environment under performance basis rather than treating people with welfare and equality basis. Citizens may worse off due to many factors. Initially, the worker's demonstration during the transition period may cause the stop of public services. Employee lay-off may occur as the private firms needs to create efficiency and improve profitability to cover the

cost of buying privatized firms. Hence, unemployment may rise which create surplus on job market making more competitive environment but with lower pay.

Thus, unemployment can harm the quality of life due to unstable job security, and potential crimes. Last but not least, public employees who transferred to private may also lose their sense of prestige, which may reduce value commitment (Kyung-Ho Cho & Seok-Hwan Lee 2001), as a result; the job performance or service level to citizens decrease.

### **5. Privatization as entrenching influences from powerful nations and investors**

Privatization had been extensively expanded not only in developed countries but also in developing countries. Both the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) normally included privatization as a condition for loan granting or financial support to developing countries. The expansion of neoliberalism doctrines and deregulation concepts highly stimulate acts of privatization. Nancy Brune & Geoffrey & Bruce Kogut (2004) stated in IMF publication that 8,172 privatizations were complete globally from 1985 to 1999. Interestingly, approximately 89% (7,301 of 8,172) of all privatization transaction during the period was happened in developing countries in Asia, Central Europe, Latin America, Caribbean, and Sub Saharan-Africa while only 11% happened in Western Europe and North America. Since the concept originally comes from the developed countries mainly USA, UK, and France just back in 1970s, it is such a curious why the privatization is heavily promoted in other developing countries with much faster pace in developing countries. It is convincible that privatization become a mechanism for global investors especially from powerful nations to penetrate into emerging or developing economy to secure natural resources, strategic locations, and important assets while expecting for future returns or diplomatic influence.

In this view, it clearly presented another big issue of national securities. While international investors and corporations enjoy privatization by shopping assets around the globe, citizens are worse off by losing their claim on national assets and resources.

Thence, in reality, citizens do gain and do loss from privatization. The contexts are so varied so it is difficult to say a clear cut whether we shall privatize or whether the privatization can serve best interest of citizen. Privatization is really context-based. If the citizen's gains were very clear and there is no hidden agenda or unintended effects, privatization would be advisable. But, if not, preventive mechanism must be deployed to make privatization on the best interest of citizens or maybe not doing privatization at all.

## Recommendation

Figure 3 below summarized who gained and who lost under each context of privatization as well as suggest preventive mechanism.

Nature of Problems	Who gain (+) / Who lose (-)	Preventive Mechanism
Political tactics, Conflict of interests, and Corruptions	+ Government parties + Top public officers + Government alliances - Citizens - Opposition parties	1. Prohibit using inside information for buying or selling privatized assets. 2. Privatized asset buyers must be disclosed. 3. Forbid over-control of privatized assets i.e. limited ownership allowed
Competing Ideologies	+ Politicians + Political Think Tank - Citizens	1. Encourage bi-partisanship policies. 2. Management by objective and citizen interest rather than radical doctrines.
Social Inequality	+ First mover private firms - Late mover private firms - Citizens	1. Reduce liberalization lag. 2. Prerequisite terms of services i.e. price fixing, fundamental services. 3. Support industry competition and new entry.
Job Security	+ Private firms - Labor unions - Citizens	1. Negotiate terms with labor union in advance to secure proper benefits. 2. Allow lead-time as adjustment period for transition and security protection. 3. Compensate higher pay for decreased security.
Foreign Influences	+ Foreign corporations and global investors - Government - Local private firms - Citizens	1. Do not privatize national security resources. 2. Agree on knowledge and technology sharing. 3. Limit ownership of foreign investors. 4. Work with foreign investors or corporations as strategic alliance rather than buyers and sellers.

**Figure 3:** Gain/Loss Analysis and Preventive Measures in each Privatization problem

Although the table is self-explained, the key point is that, in most situation, privatization results entailed major drawbacks to the citizen. Specifically, privatization process and benefit negotiation are normally centered among big interested group including politicians, high ranked public officers, powerful private corporations, and, in some cases, strong labor

unions. However, typical citizens who have majority of claims on public ownership and national assets and resources are intentionally left out.

Hence, at this point, the third big questions have been implicitly answered. Does privatization really fulfill the whole citizen needs and maximizes social welfare? The answer based on current reality is simply "no". If privatization is really compulsory, the preventive measures suggested must be deployed in order to protect citizen interest. Therefore, rethinking privatization is neither revisiting its theoretical concepts nor what should be privatization process. However, rethinking privatization is to focus and highlight the right of entire citizens, who are rightful claimholders of national assets and social welfare and place them as a key beneficiary in future privatization actions.

Coming back to the second big question: Shall we transfer public activities to the hand of private? It's depended. Privatization is not magic pills. Still, many ways other than privatization can achieve efficiency, economic prosperity, and technology advancement.

Type of concern Nature of target industry	National security or Monopoly concern is <b>invalid</b>	National security or Monopoly concern is <b>valid</b>
Technological based / Dynamic environment	<b>Privatization</b>	<b>Public – Private Partnership</b>
Routine based / Static Environment	<b>Deregulation</b>	<b>Public Bureaucracy</b>

**Figure 4:** Contextual alternative solution to privatization

According to figure 4, the solutions provided based on context of target industry nature whether that government business area is technological based and operated in dynamic environment (i.e. telecommunication and energy) or it is operated on static routine based (i.e. postal office). If it is technological based and has dynamic environment, extra technology, knowhow, and special resources might need from private sectors in order to serve on the best interest and maximize social welfare of citizens. Hence, private involvement is needed. However, if the assets in that industry concerns national security or it is possible that private firms can easily monopolize the market, *Public-Private Partnership (PPP)* is better than privatization as public can still remain having the ownership. Conversely, if these concerns were not valid, *privatization* would not be an issue.



For routine industry with static environment, special technology or knowhow is not required. Thus, there is no need to involve private firms. However, improving service level and efficiencies are still crucial. In this case, *deregulation* is a proper tool. Government shall allow and attract private firms to join competition with public firms to provide alternative for citizens to choose services they prefer. However, if national security (i.e. public privacy) or potential monopoly (i.e. private corporations in a dominant position) is concerned, it is better to keep *bureaucracy as is* and internally improve professionalism and efficiency. Hence, a management solution is context based but still focuses on utter value of citizens.

## References

- Ariff, M., Cabanda, E., and Sathye, M. "Privatization and Performance: Evidence from Telecommunications Sector." *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 60, No. 10 (Oct., 2009), pp. 1315-1321.
- Baldwin, J. N. "Perception of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red tape: Their Impact on Motivation." *American Review of Public Organization*, 1990, 20, pp. 7-28.
- Biais, Bruno., and Perotti, Enrico. "Machiavellian Privatization." *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 1 (Mar., 2002), pp. 240-258.
- Brune, Nancy., Garrett, Geoffrey., and Kogut, Bruce. "The International Monetary Fund and the Global Spread of Privatization" *IMF Staff Papes*, Vol. 51, No. 2 (2004), pp. 195-219.
- Cho, K. and Lee, S. "Another Look at Public-Private Distinction and Organizational Commitment: Cultural Explanation." *International Journal of Organizational Analysis*, 2001, 9, pp. 84-102.
- Doh, Jonathan P. "Entrepreneurial Privatization Strategies: Order of Entry and Local Partner Collaboration as Sources of Competitive Advantage." *The Academy of Management Review*, Vol.25, No.3 (Jul., 2000), pp. 551-571.
- Paczynska, Agnieszka. "Confronting Change: Labor, State, and Privatization." *Review of International Political Economy*, Vol. 14, No. 2 (May. 2007), pp. 333-356.
- Starr, Paul. "The Meaning of Privatization." Yale Law and Policy Review 6 (1988): pp. 6-41.*
- Uba, Katrin. "Labor Union Resistance to Economic Liberalization in India: What Can National and State Level Patterns of Protests against Privatization Tell US?" Asian Survey, Vol. 48, No. 5 (Sep-Oct., 2008), pp. 860-884.*

## การเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง กับการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

ศาสตรา สุตสวาสดี\* และ ทวีชัย เจริญเศรษฐศิลป์\*\*

### บทคัดย่อ

งานศึกษาชิ้นนี้ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ในภาพรวมระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยใช้ข้อมูลที่ครอบคลุมประเทศมากกว่า 100 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1990-2014 ผลการศึกษาที่ได้ยืนยันถึงความสำคัญของบทบาทการค้าระหว่างประเทศที่จะมีส่วนสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่พบว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนปริมาณการค้าต่อ GDP มีส่วนช่วยลดสัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศลง และทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริงเพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้ประเมินถึงผลกระทบของนโยบายการเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยใช้วิธีการเชื่อมผลจากแบบจำลอง Global Trade Analysis Project กับข้อมูลจากรายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ผลการศึกษาที่ได้พบว่า การเปิดเสรีการค้าจะมีผลช่วยสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นจำนวน 3 เป้าหมาย นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่า การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและที่มิใช่ภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ในกรณีที่ได้รวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ด้วย จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากกว่าในกรณีที่ไม่ได้รวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ในข้อตกลง

**คำสำคัญ:** การพัฒนาเศรษฐกิจ การเปิดเสรีการค้า เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

\* รองศาสตราจารย์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: sasatra@nida.ac.th

\*\* สถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา  
87/110 อาคารโมเดิร์นทาวน์ ชั้น 14 ถนนสุขุมวิท 63 แขวงคลองตันเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

## Trade liberalization under the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation on achieving the Sustainable Development Goals in Thailand

Sasatra Sudsawasd\* and Taweechai Charoensedtasin\*\*

### Abstract

This study presents an empirical analysis on the relationship between international trade and Sustainable Development Goals by using data from over 100 countries during the period of 1990-2014. The findings confirm that international trade plays the key role in helping to attain the Sustainable Development Goals. This study also evaluates the impact of trade liberalization policy under the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation by linking the results from the Computable General Equilibrium model with the data from the Thailand's household socio-economic survey. The findings show that trade liberalization policy can help Thailand achieving at least three Sustainable Development Goals.

**Keywords:** economic development, trade liberalization, sustainable development goals

---

\* Associate professor, Graduated School of Development Economics, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: sasatra@nida.ac.th

\*\* Institute of Future Studies for Development

87/110 Soi Sukhumvit 63, Khlong Tan Nuea, Watthana, Bangkok 10110, THAILAND

## 1. บทนำ

ในวันที่ 25 กันยายน 2558 ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้ให้การรับรองวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ปี ค.ศ. 2030 (2030 Agenda for Sustainable Development) ที่มี “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นองค์ประกอบสำคัญ ซึ่งจะถูกใช้เป็นแผนที่นำทางการพัฒนาของประเทศสมาชิกในอีก 15 ปีข้างหน้า ทั้งนี้ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับบทบาทของการค้าระหว่างประเทศ ดังที่ได้มีการระบุในรายงานว่า การค้าระหว่างประเทศจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

งานศึกษาจำนวนมากได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และความยากจน<sup>1</sup> โดยส่วนใหญ่พบว่า การเจริญเติบโตเป็นช่องทางหลักที่การค้าระหว่างประเทศสามารถส่งผลต่อความยากจนได้ ในขณะที่ความเชื่อมโยงโดยตรงของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนที่ยากจนนั้นกลับยังไม่พบหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนมากนัก (เช่น Edwards, 1998) ทั้งนี้เป็นที่สังเกตว่า งานที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกลับยังขาดอยู่ในปัจจุบัน

งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า มีเป้าหมายและเป้าประสงค์การพัฒนาที่ยั่งยืนใดบ้างที่พบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับการค้าระหว่างประเทศ โดยพยายามครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องและสอง เพื่อประเมินถึงผลกระทบของนโยบายการเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion, GMS) ที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) ของประเทศไทย โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เชื่อมกับฐานข้อมูลจากการสำรวจในระดับครัวเรือน ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายของประเทศไทยและประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงอื่น ๆ ในการนำพาประเทศเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

เนื้อหาส่วนที่เหลือของงานศึกษานี้ประกอบด้วย ส่วนที่ 2 เป็นการนำเสนอความเชื่อมโยงระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่ 4 เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่วนที่ 5 เป็นการประเมินผลกระทบของนโยบายการเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย และสุดท้าย ส่วนที่ 6 เป็นการนำเสนอบทสรุปที่ได้จากงานศึกษาชิ้นนี้

<sup>1</sup> สำหรับงานศึกษาที่ได้ทบทวนวรรณกรรมในเรื่องนี้ที่ออกมาในช่วงหลัง ได้แก่ Santos-Paulino (2012)

## 2. ความเชื่อมโยงระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

การค้าระหว่างประเทศสามารถมีต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนผ่านช่องทางอย่างน้อยสามช่องทาง<sup>2</sup> ได้แก่

**หนึ่ง ผ่านช่องทางบริโภค (Consumption effect)** โดยผ่านการเปลี่ยนแปลงของราคา รายได้ และการเข้าสู่ตลาดของสินค้าและบริการ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อระดับการบริโภคและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ในการประชุม The UNCTAD Ad-hoc Expert Meeting on Policy Interfaces between Trade and the SDGs เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2015 (อ้างอิงใน UNCTAD, 2016) ได้มีข้อสรุปหนึ่งว่า นโยบายการค้าสามารถมีผลกระทบต่อระดับโภชนาการได้ เพราะมีผลโดยตรงต่ออุปสงค์ อุปทาน และการกำหนดราคา ปริมาณ และประเภทของสินค้าอาหารที่มีในตลาด ซึ่งจะมีผลต่อระดับโภชนาการโดยรวมของประชากรในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 2 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน เรื่องการยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ การประชุมได้สรุปต่อไปว่า นโยบายการค้าและการคุ้มครองสิทธิของทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) สามารถมีผลต่อการเข้าถึงยารักษาโรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กับการเข้าถึงยารักษา ไวรัสเอชไอวี นอกจากนี้ การแข่งขันของอุตสาหกรรมยาจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้ต้นทุนในการรักษาถูกลงได้ ดังนั้นนโยบายการค้าระหว่างประเทศจึงสามารถมีผลต่อเป้าหมายที่ 3 เรื่องการสร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนทุกวัยได้

**สอง ผ่านช่องทางรายได้ (Income effect)** โดยผ่านการเปลี่ยนแปลงของภาคการผลิตสินค้าและบริการ ที่มีผลต่อความต้องการปัจจัยการผลิตและผลตอบแทนของปัจจัยการผลิต (เช่น ค่าจ้างแรงงาน) ซึ่งสุดท้ายมีผลต่อรายได้ของประชาชน ในกรณีของประเทศไทย ภาคการค้าระหว่างประเทศนับเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยมีมูลค่าการส่งออกที่มีขนาดใหญ่เกินครึ่งของ GDP ในปัจจุบัน (ร้อยละ 69.1 ในปี 2015) หากรวมมูลค่าการนำเข้าแล้ว (สัดส่วนร้อยละ 57.7 ในปี 2015) สัดส่วนของการค้าระหว่างประเทศจะมีขนาดใหญ่กว่า GDP ของประเทศ ดังนั้นภาคการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญที่เป็นแหล่งจ้างงานและแหล่งรายได้ขนาดใหญ่ และมีผลต่อการเจริญเติบโต (Growth) ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ส่งผลต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน ตัวอย่างของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้แก่ **เป้าหมายที่ 1** ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ **เป้าหมายที่ 8** ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน

นอกจากนี้ ยังอาจมีผลต่อความเหลื่อมล้ำของประชากรด้วยเช่นเดียวกัน (เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้แก่ **เป้าหมายที่ 10** ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ) โดยนโยบายการค้าสามารถส่งผลกระทบต่อ (ผ่านทั้งช่องทางราคาและรายได้ของปัจจัยการผลิต) ต่อแต่ละกลุ่มคนในสังคมได้แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนจนหรือกลุ่มคนรวย กลุ่มผู้ชายหรือกลุ่มผู้หญิง กลุ่มประชากรที่อยู่

<sup>2</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จาก Winters (2002) Porto (2006) Goldberg and Pavcnik (2007) และ WTO (2012)

อาศัยในเมืองหรือนอกเมือง หรือกลุ่มคนที่มีอาชีพแตกต่างกัน ข้อเสนอที่พบจากงานศึกษาที่ผ่านมา (อาทิ Winters, 2000) ส่วนใหญ่ชี้ว่า ผลกระทบของนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อคนยากจนและความเหลื่อมล้ำมีความแตกต่างกันขึ้นกับประเทศที่ศึกษา

สำหรับงานศึกษาที่ผ่านมาในเรื่องนี้ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย Sudsawasd and Charoensedtasin (2015) พบว่า นโยบายการเปิดเสรีการค้า หากนำไปสู่การยกระดับผลิตภาพการผลิตในสาขาเกษตรของประเทศไทย จะส่งผลบวกต่อรายได้และการบริโภคของประชากรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประชากรที่ยากจน (วัดจากระดับการบริโภค) ที่ได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มประชากรที่ร่ำรวย ซึ่งช่วยลดความไม่เสมอภาคของคนในสังคม ในขณะที่ นโยบายการเปิดเสรีการค้า หากนำไปสู่การยกระดับผลิตภาพในสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทย กลุ่มประชากรไทยที่ร่ำรวยจะได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มประชากรไทยที่ยากจนกว่า ซึ่งในกรณีนี้ปัญหาความไม่เสมอภาคในสังคมไทยก็จะทวีความรุนแรงขึ้น

**สาม ผ่านช่องทางรายได้และรายจ่ายรัฐบาล (รวมทั้งการจ่ายเงินโอน) (Revenue effect)** โดยรายได้รัฐบาลที่จัดเก็บจากการค้าระหว่างประเทศนับเป็นแหล่งรายได้หนึ่งที่สำคัญและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ตั้งไว้ ในกรณีของประเทศไทย ปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีรายได้จากกรมศุลกากรปีละกว่า 100,000 ล้านบาท ซึ่งถูกนำมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาความยากจนของคนในประเทศ แต่เป็นที่สังเกตว่า รายได้จากกรมศุลกากรที่จัดเก็บได้ในช่วงหลังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปีไม่มากนัก (ตามทิศทางของนโยบายการเปิดเสรีทางการค้า) และอาจกลายเป็นข้อจำกัดของรัฐบาลในอนาคต ในการหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่วางไว้

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายการค้าที่เกี่ยวข้อง หากออกแบบมาอย่างถูกต้อง ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลที่นำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ตั้งไว้ มิเช่นนั้นแล้ว ก็อาจกลายเป็นความเสี่ยงสำคัญที่สร้างการบิดเบือนทางการค้า ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการหรือการกินดีอยู่ดีของประชาชน และเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ตั้งไว้

### 3. ตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ

แม้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจะประกอบด้วย 17 เป้าหมาย 169 เป้าประสงค์ แต่ก็มีได้หมายความว่า การค้าระหว่างประเทศจะมีความสัมพันธ์กับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งหมดในทุกเป้าหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้จากความสัมพันธ์ที่ถูกระบุในส่วนก่อนหน้า การค้าระหว่างประเทศจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างน้อย 5 เป้าหมาย 8 เป้าประสงค์ ดังนี้

#### เป้าหมายที่ 1 ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

**เป้าประสงค์ที่ 1.1** ภายในปี 2573 ขจัดความยากจนขั้นรุนแรงทั้งหมด ซึ่งในปัจจุบันวัดจากคนที่มีความใช้จ่ายดำรงชีพรายวันต่ำกว่า \$1.25 ต่อวัน

**เป้าประสงค์ที่ 1.2** ภายในปี 2573 ลดสัดส่วน ชาย หญิง และเด็ก ในทุกช่วงวัย ที่อยู่ภายใต้ความยากจนในทุกมิติ ตามนิยามของแต่ละประเทศ ให้ลดลงอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง

**เป้าหมายที่ 2** ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

**เป้าประสงค์ที่ 2.1** ยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุกคนโดยเฉพาะคนที่ยากจน และอยู่ในภาวะเปราะบาง อันรวมถึงทารก ได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการ และเพียงพอตลอดทั้งปี ภายในปี 2573

**เป้าประสงค์ที่ 2.3** เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและรายได้ของผู้ผลิตอาหารรายเล็ก โดยเฉพาะผู้หญิง คนพื้นเมือง เกษตรแบบครอบครัว คนเลี้ยงปศุสัตว์ ชาวประมง ให้เพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า โดยรวมถึงการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรและปัจจัยนำเข้าในการผลิต ความรู้ บริการทางการเงิน ตลาด และโอกาสสำหรับการเพิ่มมูลค่าและการจ้างงานนอกฟาร์มอย่างปลอดภัยและเท่าเทียม ภายในปี 2573

**เป้าหมายที่ 3** สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย

**เป้าประสงค์ที่ 3.3** ยุติการแพร่กระจายของเอชไอวี วัณโรค มาลาเรีย และโรคเขตร้อนที่ถูกละเลย และต่อสู้กับโรคติดต่ออีกเสบ โรคติดต่อทางน้ำ และโรคติดต่ออื่น ๆ ภายในปี 2573

**เป้าหมายที่ 8** ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน

**เป้าประสงค์ที่ 8.1** ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจต่อหัวประชากรมีความยั่งยืนตามบริบทของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศพัฒนาน้อยที่สุด มีการขยายตัวอย่างน้อยร้อยละ 7 ต่อปี

**เป้าประสงค์ที่ 8.5** บรรลุการจ้างงานเต็มที่และมีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับหญิงและชายทุกคน รวมถึงเยาวชนและผู้มีภาวะทุพพลภาพ และให้มีการจ่ายที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน

**เป้าหมายที่ 10** ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

**เป้าประสงค์ที่ 10.1** ให้บรรลุอย่างต่อเนื่องและคงการเติบโตของรายได้ในกลุ่มประชากรร้อยละ 40 ที่ยากจนที่สุดในอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ ภายในปี 2573

สำหรับตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้อง คณะทำงาน the Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) ได้ออกรายงานเรื่องตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (E/CN.3/2016/2/Rev.1) ที่ได้รับชุดตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Global Sustainable Development Goal indicators) ทั้งหมด 232 ตัวชี้วัด<sup>3</sup> ทั้งนี้ในส่วนของ 5 เป้าหมายและ 8 เป้าประสงค์ข้างต้นจะ

<sup>3</sup> รายละเอียดเพิ่มเติม ดูได้จาก <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>



ประกอบด้วยตัวชี้วัด 15 ตัวชี้วัด ซึ่งงานศึกษานี้ได้ใช้กรอบของ IAEG-SDGs ในการเลือกตัวชี้วัดย่อยเป็นจำนวนทั้งสิ้น 68 ตัวชี้วัด (ขึ้นกับข้อมูลที่มีจัดเก็บได้ในปัจจุบัน) ดังแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 1 ถึง 5

#### 4. ความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

##### 4.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างตัวแปรการค้าระหว่างประเทศกับตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน งานศึกษานี้ได้ปรับใช้แบบจำลองของ Dollar and Kraay (2002, 2004) ที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการค้าระหว่างประเทศ การเจริญเติบโต และความยากจน โดยตัวแปรตามในแบบจำลองได้มีการเปลี่ยนจากตัวแปรระดับรายได้ต่อหัวของประชาชนที่ยากจนมาเป็นตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้แบบจำลองที่ใช้เป็นดังนี้

$$SDG_{c,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{c,t} + \alpha'_2 X_{c,t} + \alpha_3 Trade_{c,t} + \mu_c + \mu_t + \varepsilon_{c,t} \quad (1)$$

โดย  $c$  และ  $t$  แสดงถึง ประเทศและปี  $\mu_c + \mu_t + \varepsilon_{c,t}$  คือ ตัวคลาดเคลื่อน (Error term) ซึ่งประกอบด้วยผลกระทบของประเทศที่ไม่สามารถสังเกตได้ (Unobserved country effects,  $\mu_c$ ) และผลกระทบของปีที่ไม่สามารถสังเกตได้ (Unobserved time effects,  $\mu_t$ )

ตัวแปรตามของแบบจำลอง คือ ตัวชี้วัดย่อยของการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) ตามที่ได้ระบุไว้ในส่วนก่อนหน้านี้นี้ ตัวแปรอิสระหรือตัวแปรที่ใช้ในการอธิบายตัวแปรตามประกอบด้วย ค่า Logarithm ของค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวประชากร ( $Y$ ) สำหรับเวกเตอร์ตัวแปรควบคุม ( $X$ ) ประกอบด้วยตัวแปรที่งานศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ว่ามีผลต่อการเจริญเติบโต ได้แก่ อัตราเงินเฟ้อ ( $INF$ ) สัดส่วนการบริโภคของรัฐบาลต่อ GDP ( $GOV$ ) สัดส่วนสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ต่อสินทรัพย์รวมของธนาคารทั้งหมด ซึ่งใช้วัดระดับการพัฒนาทางการเงินของประเทศ ( $FIN$ ) และตัวแปรหลักนิติธรรม ( $Rule of law$ ) นอกจากนี้ งานศึกษานี้ได้รวมตัวแปรจำนวนปีของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาต่อแรงงาน (Years of secondary schooling per worker) เพื่อวัดระดับของทุนมนุษย์ของประเทศที่ศึกษา ไว้ในเวกเตอร์ตัวแปรควบคุม ในส่วนของตัวแปรที่สนใจของงานศึกษา คือ ตัวแปรนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ( $Trade$ ) ซึ่งใช้ตัวแปรสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศ (รวมมูลค่าการส่งออกและนำเข้า) ต่อ GDP

ในส่วนของวิธีการที่ใช้ในการประมาณการแบบจำลอง เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการศึกษานี้ครอบคลุมประเทศมากกว่า 100 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1990-2014 โดยข้อมูลจะมีลักษณะเป็น Unbalanced panel data ซึ่งงานศึกษานี้ได้ใช้วิธีการประมาณการแบบ One-way fixed effect estimator ที่มีการใส่ตัวแปรหุ่นประเทศเข้าไปในแบบจำลอง นอกจากนี้การประมาณการได้ใช้ Robust standard errors เพื่อแก้ไขปัญหา Heteroscedasticity ที่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ในการประมาณการ งานศึกษาได้จัดข้อมูลที่ใช้เป็น 3 กลุ่ม คือ ข้อมูลรวมทุกประเทศ ข้อมูลรวมเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว และข้อมูลรวมเฉพาะประเทศที่กำลัง

พัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์ในการเปรียบเทียบผลหรือความสัมพันธ์ที่พบของแต่ละกลุ่มประเทศที่อาจมีลักษณะที่แตกต่างกันได้

สำหรับแหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้ ข้อมูลตัวชี้วัดย่อยของการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนมาจากฐานข้อมูลของ UN<sup>4</sup> (Progress towards the Sustainable Development Goals) ยกเว้นในส่วนของตัวชี้วัดย่อยผลิตภาพการผลิต (Productivity) ที่ผู้วิจัยนำข้อมูลมาจากฐานข้อมูลของ IMD<sup>5</sup> (World Competitiveness Yearbook) ข้อมูลค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวประชากร (ณ ราคาคงที่ในปี 2010) อัตราเงินเฟ้อสัดส่วนการบริโภคของรัฐบาลต่อ GDP และสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP มาจากฐานข้อมูลของ World Bank<sup>6</sup> (World Development Indicators, WDI) ข้อมูลสัดส่วนสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ต่อสินทรัพย์รวมของธนาคารทั้งหมดมาจากฐานข้อมูลของ IMF (Global Financial Stability Report) ข้อมูลตัวแปรหลักนิติธรรม มาจาก World Bank<sup>7</sup> (Worldwide Governance Indicators, WGI) ข้อมูลตัวแปรจำนวนปีของการศึกษาระดับมัธยมต่อแรงงานมาจากรายงานข้อมูลของ UNESCO

#### 4.2 ผลการศึกษา

ผลการประมาณการที่ได้ถูกนำมาสรุปไว้ในตารางที่ 1 ถึง 5 โดยเป็นการรายงานผลทิศทางของความสัมพัทธ์และระดับนัยสำคัญทางสถิติที่พบจากค่าสัมประสิทธิ์หน้าตัวแปรการค้าระหว่างประเทศที่ประมาณการได้<sup>8</sup> โดยผลของการทดสอบที่ได้เป็นเพียงหลักฐานทางสถิติเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรการค้า (ตัวแปรที่สนใจของการศึกษา) และตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (ตัวแปรตาม) แต่เพียงเท่านั้น มิได้เป็นผลที่แสดงถึงความเป็นเหตุเป็นผลของความสัมพัทธ์ที่พบแต่อย่างใด นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลจึงทำให้การประมาณการผลความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้ากับตัวชี้วัดย่อยของการเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นจำนวน 27 ตัวชี้วัดไม่สามารถทำได้ (ดังที่ได้ระบุ N/A ไว้ในตารางผล) และทำให้งานศึกษานี้สามารถถึงความสัมพันธ์ได้เพียง 4 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย 41 ตัวชี้วัดย่อย ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลดังกล่าว งานศึกษานี้ได้พบผลของความสัมพัทธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

เมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมของทุกประเทศ งานศึกษานี้พบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติเป็นจำนวนทั้งสิ้น 15 ตัวชี้วัด โดยเป้าหมายที่ 1 (ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่) พบว่า หากสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของประเทศเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้สัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศทั้งในชุมชนเมืองและในชนบทลดลง (ตัวชี้วัดย่อยที่ 12 และ 13) ในส่วนของเป้าหมายที่ 2 (ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน)

<sup>4</sup> <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>

<sup>5</sup> <http://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center/>

<sup>6</sup> <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

<sup>7</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>

<sup>8</sup> สำหรับผลประมาณการที่ได้จากแบบจำลอง ผู้สนใจสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลได้โดยตรงจากผู้วิจัย

ผลการศึกษาที่ได้พบผลความสัมพันธ์ของตัวแปรการค้าระหว่างประเทศในทิศทางบวกที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับ 4 ตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้แก่ ผลผลิตภาพโดยรวมของประเทศ (ตัวชี้วัดย่อยที่ 39) ผลผลิตภาพแรงงาน (ตัวชี้วัดย่อยที่ 40) ผลผลิตภาพในภาคอุตสาหกรรม (ตัวชี้วัดย่อยที่ 41) และผลผลิตภาพในภาคบริการ (ตัวชี้วัดย่อยที่ 42) โดยบทบาทของการค้าระหว่างประเทศได้สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันและการปรับปรุงคุณภาพการผลิต และทำให้ตัวชี้วัดผลผลิตภาพเหล่านี้เพิ่มขึ้น

ในเป้าหมายที่ 3 (สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย) ไม่พบ ความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างตัวแปรการค้าระหว่างประเทศกับทุกตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับเป้าหมายที่ 8 (ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน) ผลการศึกษาที่พบมีความน่าสนใจ โดยตัวแปรการค้าระหว่างประเทศพบความสัมพันธ์กับทุกตัวชี้วัดย่อยที่เกี่ยวข้องกับอัตราการว่างงาน (ตัวชี้วัดย่อยที่ 58 ถึง 66) ในทิศทางบวกที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หากสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของประเทศเพิ่มขึ้นก็จะส่งผลให้อัตราการว่างงานที่วัดในมิติต่าง ๆ ทุกมิติปรับเพิ่มขึ้น (ผลการศึกษาที่พบในส่วนนี้ถูกพบว่า มีความอ่อนไหวสูง โดยขึ้นกับชุดข้อมูลที่ใช้ในการประมาณการ)

ถัดมา เมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วในการประมาณการ ผลการศึกษาที่พบว่า ในเป้าหมายที่ 1 (ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่) ไม่พบว่าการค้าระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับทุกตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการศึกษาที่พบในส่วนนี้ มีความแตกต่างกับผลที่พบเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมทุกประเทศที่พบผลความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญกับสัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศทั้งในชุมชนเมืองและในชนบท

สำหรับเป้าหมายที่ 2 (ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน) และเป้าหมายที่ 8 (ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน) ผลการศึกษาที่ได้มีความใกล้เคียงและสอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมของทุกประเทศ โดยการการค้าระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวชี้วัดผลผลิตภาพโดยรวมของประเทศ (ตัวชี้วัดย่อยที่ 39) ผลผลิตภาพแรงงาน (ตัวชี้วัดย่อยที่ 40) และผลผลิตภาพในภาคบริการ (ตัวชี้วัดย่อยที่ 42) ในขณะเดียวกัน การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ก็ส่งผลให้อัตราการว่างงานที่วัดในมิติต่าง ๆ ทุกมิติของประเทศพัฒนาแล้วปรับเพิ่มขึ้น (ตัวชี้วัดย่อยที่ 58 ถึง 66)

ในเป้าหมายที่ 3 (สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย) ผลการศึกษาพบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ โดยหากสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของประเทศเพิ่มขึ้นก็จะส่งผลช่วยให้อัตราการพบผู้ป่วยวัณโรครายใหม่ลดลงได้ (ตัวชี้วัดย่อย 52 ถึง 54)

เมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมของประเทศกำลังพัฒนาพบว่า ผลออกมาใกล้เคียงกับผลที่พบเมื่อใช้ข้อมูลรวมของทุกประเทศในเป้าหมายที่ 1 (ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่) โดยตัวแปรการค้าระหว่างประเทศพบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับสัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศรวมในชุมชนเมือง และในชนบทลดลง (ตัวชี้วัดย่อยที่ 11 ถึง 13) โดยหากสัดส่วนปริมาณการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP ของประเทศเพิ่มขึ้นก็จะส่งผลให้สัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศลดลง และในเป้าหมายที่ 3 (สร้างหลักประกันว่าคนมีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย) ก็ไม่พบ ความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับทุกตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

แต่สำหรับเป้าหมายที่ 2 (ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน) กลับไม่พบว่า การค้าระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวชี้วัดย่อยของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ผลการศึกษาที่พบในส่วนนี้ มีความแตกต่างกับผลที่พบเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมทุกประเทศและเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่พบผลความสัมพันธ์ในทิศทางบวกที่มีนัยสำคัญกับตัวชี้วัดทางด้านผลิตภาพของประเทศ

ในลักษณะเดียวกัน สำหรับเป้าหมายที่ 8 ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลิตภาพ และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน) ผลการศึกษาที่ได้พบว่าแตกต่างกับผลที่พบเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมทุกประเทศและเมื่อใช้ชุดข้อมูลรวมเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยไม่พบว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP จะส่งผลทำให้อัตราการว่างงานที่วัดในมิติต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาปรับเปลี่ยน ยิ่งไปกว่านั้น การค้าระหว่างประเทศกลับพบความสัมพันธ์ในทิศทางบวกที่มีนัยสำคัญทางสถิติกับอัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริง โดยหากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อ GDP เพิ่มขึ้นก็จะทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริงในประเทศกำลังพัฒนาปรับเปลี่ยนด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลการศึกษาส่วนนี้เป็นการศึกษาในภาพรวมที่ยืนยันถึงความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างบทบาทการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในหลายตัวชี้วัดที่โดยนัยแล้วได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ส่งผ่านทั้งช่องทางการบริโภคและรายได้

**ตารางที่ 1:** วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายที่ 1. ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 1	Proportion of population below the international poverty line of US\$1.90 per day	+		+		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 2	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 25+	+		N/A		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 3	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 25+, female	+		N/A		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 4	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), age 25+, male	+		N/A		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 5	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15-24	-		N/A		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 6	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15-24, female	-		N/A		-	

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 7	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15-24, male	-		N/A		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 8	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15+	-		N/A		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 9	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15+, female	+		N/A		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 10	Proportion of employed population below the international poverty line of US\$1.90 per day (the working poor), ages 15+, male	-		N/A		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 11	Proportion of population below national poverty line	-		+		-	10%
ตัวชี้วัดย่อยที่ 12	Proportion of population below national poverty line, rural	-	1%	N/A		-	10%
ตัวชี้วัดย่อยที่ 13	Proportion of population below national poverty line, urban	-	10%	N/A		-	10%

**ตารางที่ 2:** วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายที่ 2. ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 14	Prevalence of undernourishment	+		-		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 15	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the adult population, rural, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 16	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population, rural, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 17	Estimated number of population in severe food insecurity, rural, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 18	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the adult population, ages 15+, female	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 19	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population, ages 15+, female	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 20	Estimated number of population in severe food insecurity, ages 15+, female	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 21	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the adult population, ages 15+, male	N/A		N/A		N/A	

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การการค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การการค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 22	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population, ages 15+, male	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 23	Estimated number of population in severe food insecurity, ages 15+, male	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 24	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the adult population, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 25	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (lower bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 26	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (upper bound),, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 27	Estimated number of population in moderate or severe food insecurity, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 28	Estimated number of population in moderate or severe food insecurity (lower bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 29	Estimated number of population in moderate or severe food insecurity (upper bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 30	Estimated prevalence of severe food insecurity in the	N/A		N/A		N/A	



ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
	population, ages 15+						
ตัวชี้วัดย่อยที่ 31	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population (lower bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 32	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population (upper bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 33	Estimated number of population in severe food insecurity, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 34	Estimated number of population in severe food insecurity (lower bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 35	Estimated number of population in severe food insecurity (upper bound), ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 36	Estimated prevalence of moderate or severe food insecurity in the adult population, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 37	Estimated prevalence of severe food insecurity in the population, ages 15+	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 38	Estimated number of population in severe food insecurity, ages 15+	N/A		N/A		N/A	

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค่า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 39	Overall productivity (PPP)	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 40	Labor productivity (PPP)	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 41	Agricultural productivity (PPP)	+		+		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 42	Productivity in industry (PPP)	+	10%	+		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 43	Productivity in services (PPP)	+	1%	+	1%	+	

หมายเหตุ: N/A หมายถึง Not applicable (ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่ใช้ในการประมาณการ)

**ตารางที่ 3:** วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้ำระหว่างประเทศกับเป้าหมายที่ 3. สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 44	Estimated HIV incidence rate, ages 15+	-		+		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 45	Estimated HIV incidence rate	-		+		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 46	Estimated HIV incidence rate, female	-		+		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 47	Estimated HIV incidence rate, male	+		+		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 48	Estimated HIV incidence rate, ages under 15	+		-		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 49	Tuberculosis deaths per 100,000 population	+		-		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 50	Tuberculosis deaths per 100,000 population (lower bound)	+		-		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 51	Tuberculosis deaths per 100,000 population (upper bound)	+		-		+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 52	Tuberculosis incidence per 100,000 population	+		-	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 53	Tuberculosis incidence per 100,000 population (lower bound)	+		-	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 54	Tuberculosis incidence per 100,000 population (upper bound)	+		-	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 55	Malaria incidence per 1,000 population	-		N/A		-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 56	Number of people requiring interventions against neglected tropical diseases	N/A		N/A		N/A	

หมายเหตุ: N/A หมายถึง Not applicable (ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่ใช้ในการประมาณการ)

**ตารางที่ 4:** วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้าระหว่างประเทศกับเป้าหมายที่ 8. ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้า	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 57	Growth rate of real GDP per capita	+		+		+	10%
ตัวชี้วัดย่อยที่ 58	Unemployment rate, ages 15-24	+	1%	+	1%	-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 59	Unemployment rate, ages 15-25, female	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 60	Unemployment rate, ages 15-25, male	+	10%	+	1%	-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 61	Unemployment rate, ages 15+	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 62	Unemployment rate, ages 15+, female	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 63	Unemployment rate, ages 15+, male	+	10%	+	10%	-	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 64	Unemployment rate, ages 25+	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 65	Unemployment rate, ages 25+, female	+	1%	+	1%	+	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 66	Unemployment rate, ages 25+, male	+	1%	+	1%	+	

หมายเหตุ: N/A หมายถึง Not applicable (ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่ใช้ในการประมาณการ)

ตารางที่ 5: วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรการค้ำระหว่างประเทศกับเป้าหมายที่ 10. ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

ตัวแปรตาม (ตัวชี้วัดย่อย)		All countries		Developed countries		Developing countries	
		ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ	ทิศทางของ ความสัมพันธ์ กับตัวแปร การค้ำ	ระดับ นัยสำคัญ ทางสถิติ
ตัวชี้วัดย่อยที่ 67	Growth rates of household expenditure or income per capita	N/A		N/A		N/A	
ตัวชี้วัดย่อยที่ 68	Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population	N/A		N/A		N/A	

หมายเหตุ: N/A หมายถึง Not applicable (ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่ใช้ในการประมาณการ)

## 5. ผลกระทบของนโยบายการเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคสุมาตราที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการศึกษาเพื่อประเมินถึงผลกระทบที่ลึกลงไปในระดับครัวเรือนของนโยบายการเปิดเสรีการค้า ภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคสุมาตรา ที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย

### 5.1 วิธีการศึกษา

งานศึกษาในส่วนนี้ใช้การต่อยอดแนวทางที่ใช้ในงานศึกษาของ Sudsawasd and Charoensedtasin (2015) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยการศึกษาส่วนแรก งานศึกษานี้ใช้แบบจำลอง Global Trade Analysis Project (GTAP Model) ฐานข้อมูลรุ่นที่ 9 (GTAP 9 Database) ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งอ้างอิงข้อมูลปี ค.ศ. 2011 โดยสมมติฐานสำคัญของแบบจำลอง (Standard) GTAP model ได้แก่ กำหนดให้โครงสร้างตลาดเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect competition) ฟังก์ชันการผลิตมีผลได้ต่อขนาดคงที่ (Constant return to scale) แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างสาขาการผลิตได้อย่างสมบูรณ์ และตลาดแรงงานมีการจ้างงานเต็มที่เสมอ (Full employment) นอกจากนี้ ผลการประมาณการที่ได้ในงานศึกษานี้เป็นผลกระทบภายใต้สภาวะสถิต (Static) ในระยะยาว ซึ่งหมายถึง มีระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอที่ทำให้เกิดการปรับตัวของตัวแปรต่าง ๆ ในแบบจำลอง เช่น การบริโภค การลงทุน การส่งออก สต็อกทุน ฯลฯ เข้าสู่ดุลยภาพแต่ไม่รวมผลของการปรับตัวตามอัตราการขยายตัว (Growth effects) ที่เกิดขึ้น ผลจากแบบจำลอง GTAP จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่มีในระดับเศรษฐกิจมหภาค อาทิเช่น ผลกระทบต่อการขยายตัวในระดับภาพรวมและในระดับรายสาขาการผลิต ผลกระทบทางรายได้ที่มีต่อเจ้าของปัจจัยการผลิตในแต่ละสาขาการผลิตสินค้าและบริการ ผลกระทบต่อราคาสินค้าและบริการในแต่ละสาขาการผลิตที่อาจมีความแตกต่างกัน

ผลการศึกษาที่ได้ในส่วนแรกนี้จะถูกเชื่อมโยงกับการศึกษาในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลกระทบต่อรายได้และการบริโภคในระดับครัวเรือน โดยใช้ข้อมูลจากรายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (Socio-Economic Survey, SESs) ปี พ.ศ. 2558 เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในด้านต่าง ๆ โดยสมมติฐานสำคัญของการศึกษานี้คือ กำหนดให้ผลของแต่ละสถานการณ์ศึกษาไม่ส่งผลให้พฤติกรรมบริโภคและการตัดสินใจทำงานของประชากรในแต่ละครัวเรือนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นอกจากนี้ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลการส่งผ่านรายได้รัฐบาลไปสู่ประชาชน ซึ่งทำให้การศึกษาในส่วนหนึ่งของช่องทางที่สามเป็นไปได้ยาก ขอบเขตของงานศึกษาชิ้นนี้จึงจำกัดเฉพาะการศึกษาถึงผลกระทบที่ส่งผ่านช่องทางบริโภคและช่องทางรายได้เท่านั้น

ฐานข้อมูลของแบบจำลอง GTAP ได้แบ่งสาขาการผลิตของแต่ละประเทศออกเป็น 57 สาขา แต่เพื่อให้ผลจากแบบจำลอง GTAP สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลจากรายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนได้ สำหรับการเชื่อมโยงด้านรายได้จากปัจจัยการผลิตของครัวเรือน งานศึกษานี้ได้จัดกลุ่มสาขาการผลิตสินค้าและบริการในแบบจำลอง GTAP เป็น 48 กลุ่มสาขา แบ่งเป็นสาขาการผลิตสินค้า 34 สาขา

และสาขาการผลิตบริการ 14 สาขา<sup>11</sup> ส่วนการเชื่อมโยงด้านการบริโภคของครัวเรือน งานศึกษานี้ได้จัดกลุ่มสินค้าและบริการในแบบจำลอง GTAP เป็น 24 กลุ่ม โดยมีกลุ่มสินค้าในแบบจำลอง GTAP จำนวน 11 กลุ่มที่ไม่ใช่สินค้าเพื่อการบริโภค<sup>12</sup>

สำหรับปัจจัยการผลิตพื้นฐาน (Primary factors) แบบจำลอง GTAP ได้จำแนกออกเป็น 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่ดิน ปัจจัยแรงงานไร้ฝีมือ ปัจจัยแรงงานฝีมือ ปัจจัยทุน และปัจจัยทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในการเชื่อมโยงกับฐานข้อมูล SESs ที่ใช้ในการศึกษาส่วนที่สอง งานศึกษานี้จึงได้จัดกลุ่มผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยการผลิตออกเป็น **หนึ่ง** รายได้จากค่าจ้างและเงินเดือน (ซึ่งแบ่งออกเป็นผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยแรงงานไร้ฝีมือและผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยแรงงานฝีมือ) **สอง** รายได้จากการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมหรือวิชาชีพที่ไม่ใช่การเกษตร (ผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยทุนในกลุ่มสาขาการผลิตสินค้าและในกลุ่มสาขาการผลิตบริการ) และ **สาม** รายได้จากการประกอบการเกษตร (ผลตอบแทนต่อเจ้าของปัจจัยทุนในกลุ่มสาขาการเกษตร)

## 5.2 สถานการณ์ศึกษา

งานศึกษานี้ได้กำหนดสถานการณ์จำลองของการศึกษาไว้ 4 สถานการณ์ ดังนี้

### สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษี

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีในภาคการค้าสินค้าที่มีด้วยกัน 2 กลุ่มสาขาการผลิต (สาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม) โดยกำหนดให้มีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีในกลุ่มสาขาเกษตร<sup>13</sup> และในกลุ่มสาขาอุตสาหกรรม<sup>14</sup> ที่เคยมีระหว่างกันลงพร้อมกันจากเดิม 1 จุด (Percentage point)<sup>15</sup> ในกรณีที่อุปสรรคทางการค้าด้านภาษีตั้งต้นมีค่าน้อยกว่าร้อยละ 1 จะทำการปรับลดให้เป็นศูนย์ และมีด้วยกัน 2 กรณีศึกษา คือ **หนึ่ง** กรณีปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เหลือทั้งหมด ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนาม และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนาน) (**กรณีศึกษาที่ 1, S1**) และ **สอง** กรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีระหว่างประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN (GMS & Other ASEAN) (**กรณีศึกษาที่ 2, S2**) เพื่อเปรียบเทียบผลที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

<sup>11</sup> รายละเอียดการจัดกลุ่มภาคการผลิตสินค้าและบริการในฐานข้อมูลของแบบจำลอง GTAP สามารถดูได้ในตาราง A.1 ในภาคผนวกแนบท้ายงานศึกษานี้

<sup>12</sup> รายละเอียดการจัดกลุ่มสินค้าและบริการในฐานข้อมูลของแบบจำลอง GTAP สามารถดูได้ในตาราง A.2 ในภาคผนวกแนบท้ายงานศึกษานี้

<sup>13</sup> กลุ่มสาขาการเกษตร คือ สาขาตั้งแต่ Paddy rice ไปจนถึง Fishing

<sup>14</sup> กลุ่มสาขาการผลิตสินค้า คือ สาขาตั้งแต่ Coal, Minerals Nec ไปจนถึง Manufactures Nec

<sup>15</sup> งานศึกษานี้ใช้วิธีการปรับตัวแปร Power of tariff (tms) ในแบบจำลอง GTAP

## สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีในสาขาเกษตร สาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการลงจากเดิม 1 จุด (Percentage point) พร้อมกัน<sup>16,17</sup> และเช่นเดียวกันกับสถานการณ์ที่ 1 สถานการณ์ศึกษานี้มีทั้งหมด 2 กรณี คือ **หนึ่ง** กรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (กรณีศึกษาที่ 3, S3) และ **สอง** กรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN (กรณีศึกษาที่ 4, S4) เพื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาที่เกิดขึ้น

## สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิตภาพการผลิต

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ที่การเปิดเสรีการค้าส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าและมีผลให้เกิดการยกระดับผลิตภาพการผลิต (Productivity improvements) ในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 จุด (Percentage point) โดยเป็นการปรับเพิ่มเฉพาะในส่วนที่เป็นมูลค่าเพิ่ม (Value added) ที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตเท่านั้น<sup>18</sup> (กรณีศึกษาที่ 5, S5)

## สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับการลงทุน

เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ที่นโยบายการเปิดเสรีการค้า ร่วมกับนโยบายส่งเสริมการลงทุน ได้เพิ่มระดับการลงทุน (วัดจากมูลค่าปัจจัยทุน) ในประเทศไทยเพิ่มขึ้น 1 จุด (Percentage point) ซึ่งมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทุนในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการในประเทศ<sup>19</sup> (กรณีศึกษาที่ 6, S6)

ในแบบจำลอง GTAP ไม่ได้มีการแบ่งแยกมณฑลยูนนานออกจากประเทศจีน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงกำหนดให้ใช้การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและมีใช้ภาษีของประเทศจีนลงทั้งหมด ซึ่งอาจทำให้ผลการประเมินที่ออกมาทั้งสถานการณ์ที่ 1 และ 2 สูงกว่าที่เกิดขึ้นจริงมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว งานศึกษาชิ้นนี้ได้จำลองสถานการณ์ศึกษา 4 สถานการณ์ 6 กรณีศึกษา คือ **สถานการณ์ที่ 1** สถานการณ์ที่มีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีในสาขาเกษตรและสาขาอุตสาหกรรม **สถานการณ์ที่ 2** สถานการณ์ที่มีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีในทุกสาขาการผลิต โดยทั้ง 2 สถานการณ์จำลองนี้ได้แบ่งเป็นกรณีของการปรับลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง และกรณีของการปรับลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN **สถานการณ์ที่ 3** สถานการณ์ที่มีการยกระดับผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการ

<sup>16</sup> งานศึกษานี้ใช้วิธีการปรับตัวแปร Import augmenting technical change (ams) ในแบบจำลอง GTAP

<sup>17</sup> กลุ่มสาขาการผลิตบริการ คือ สาขาการผลิตอื่น ๆ ที่ไม่อยู่ในกลุ่มสาขาการเกษตรและกลุ่มสาขาการผลิตสินค้า

<sup>18</sup> งานศึกษานี้ใช้วิธีการปรับตัวแปร Value added augmenting technical change (avaall) ในแบบจำลอง GTAP

<sup>19</sup> งานศึกษานี้ใช้วิธีการปรับตัวแปร Capital stock ( $q_0$ ) โดยกำหนดให้ตัวแปร Output tax (to) ของปัจจัยทุนเป็นตัวแปรภายในแบบจำลอง



ของประเทศไทย และสถานการณ์ที่ 4 สถานการณ์ที่มีการเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทย ดังแสดงสรุปในตารางที่ 6

ตารางที่ 6: แสดงสรุปสถานการณ์จำลองของงานศึกษา

สถานการณ์ศึกษา	ประเทศ (กรณีศึกษา)	กลุ่มสาขาการผลิต		
		เกษตร	อุตสาหกรรม	บริการ
สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษี	GMS (S1)	x	x	
	GMS & Other ASEAN (S2)	x	x	
สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี	GMS (S3)	x	x	x
	GMS & Other ASEAN (S4)	x	x	x
สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิตภาพการผลิต	Thailand (S5)	x	x	x
สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับการลงทุน	Thailand (S6)	x	x	x

หมายเหตุ: S1-S6 หมายถึงชื่ออ้างอิงของแต่ละกรณีศึกษา

### 5.3 ผลการศึกษา

เนื่องจากสถานการณ์จำลองที่ใช้ในการศึกษาต่างมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านรายได้ของแต่ละปัจจัยการผลิตและการเปลี่ยนแปลงราคาในแต่ละสาขาการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ดังนั้นการนำเสนอผลของงานศึกษานี้ จึงรายงานเฉพาะผลที่มีต่อตัวชี้วัดการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยแต่เพียงเท่านั้น ทั้งนี้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของงานศึกษาส่วนนี้จะมีขอบเขตจำกัดเพียง 4 เป้าหมาย 7 เป้าประสงค์ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดต่าง ๆ<sup>20</sup> ซึ่งแสดงในผลการศึกษาของสถานการณ์จำลองทั้ง 4 ในตารางที่ 7 ถึง 10 ซึ่งจะถูกนำเสนอแยกตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยนำเสนอทั้งในรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เป็นร้อยละและจำนวน แต่เพื่อให้เนื้อหาของบทความเกิดความกระชับ

<sup>20</sup> ขอบเขตของงานศึกษาส่วนนี้ไม่ได้รวมเป้าหมายที่ 3 (สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคน ในทุกวัย) เนื่องจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนในปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลสุขภาพของครัวเรือน

การอภิปรายผลของงานศึกษานี้จะให้ความสำคัญกับการรายงานผลการเปลี่ยนแปลงที่เป็นร้อยละเป็นหลัก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้<sup>21</sup>

### เป้าหมายที่ 1: ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่

ผลการศึกษาของทั้ง 4 สถานการณ์จำลอง 6 กรณีศึกษา ต่างแสดงให้เห็นว่า นโยบายเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศมีผลช่วยสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 1 เรื่องการยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ของประเทศไทย โดยตัวชี้วัดของงานศึกษานี้วัดจากจำนวนคนจน (รวม ผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก) พบว่า จะมีจำนวนลดลง ทั้งนี้หากเปรียบเทียบผลของแต่ละกรณีศึกษาพบว่า อัตราการลดลงมีความแตกต่างกันอย่างมาก โดยการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เคยมีระหว่างกันลดลงจากเดิม 1 จุด (S1) จะส่งผลให้จำนวนคนจนรวมในประเทศไทยลดลงร้อยละ 0.9942 (หรือลดลง 44,466 คน) แต่หากการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีได้รวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN เข้าด้วย (S2) จะส่งผลให้จำนวนคนจนรวมในประเทศไทยลดลงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.7326 (หรือลดลง 77,492 คน)

ในลักษณะเดียวกัน การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงลดลงจากเดิม 1 จุด (S3) จะส่งผลให้จำนวนคนจนรวมในประเทศไทยลดลงร้อยละ 1.4831 (หรือลดลง 66,333 คน) แต่หากรวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN (S4) เข้าไว้ในข้อตกลงก็ยิ่งจะส่งผลบวกต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 1 ของประเทศไทย โดยจำนวนคนจนรวมในประเทศไทยจะลดลงร้อยละ 2.2774 (หรือลดลง 101,858 คน)

ผลจากแบบจำลองยังแสดงให้เห็นอีกว่า หากนโยบายการเปิดเสรีการค้าส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าและมีผลทำให้ระดับผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 จุด (S5) จำนวนคนจนรวมจะลดลงถึงร้อยละ 5.2147 (หรือลดลง 233,231 คน) ซึ่งเป็นอัตราการลดลงสูงสุดที่พบในตัวชี้วัดนี้ และสุดท้าย หากนโยบายการเปิดเสรีการค้า (ร่วมกับนโยบายส่งเสริมการลงทุน) ช่วยเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทยขึ้นจากเดิม 1 จุด (S6) ก็ส่งผลให้จำนวนคนจนรวมในประเทศไทยลดลงร้อยละ 1.7239 (หรือลดลง 77,103 คน)<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ผลจากแบบจำลอง GTAP มีลักษณะสำคัญคือ เป็นเพียงการประมาณการลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นในแต่ละสถานการณ์ศึกษา (เมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีที่สถานการณ์ของการศึกษานั้นไม่ได้เกิดขึ้น) ผลที่ได้ย่อมแตกต่างจากผลที่จะเกิดขึ้นจริง เนื่องจากยังมีปัจจัยภายนอกอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของแบบจำลอง นอกจากนี้ ผลจากแบบจำลอง GTAP ยังเป็นผลกระทบรวมทั้งหมดที่ถูกกำหนดให้แสดงผลพร้อมกันในทันที ซึ่งแตกต่างจากผลที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้เวลาในการปรับตัวนาน 6-8 ปี จนกว่าผลกระทบทั้งหมดจะเกิดขึ้น

<sup>22</sup> ผลกระทบของนโยบายเปิดเสรีการค้าที่มีต่อจำนวนคนจน ซึ่งแบ่งตามประเภทผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก พบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับผลกระทบที่มีต่อจำนวนคนจนรวม ตามที่ได้กล่าวข้างต้น

## เป้าหมายที่ 2: ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน

ตัวชี้วัดของงานศึกษานี้ได้แก่ **ตัวชี้วัดที่หนึ่ง** รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตอาหารรายเล็ก และ **ตัวชี้วัดที่สอง** มูลค่าการบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือน Quintile ที่ 1 หรือกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เปอร์เซ็นต์ไทล์แรก ทั้งนี้หากครัวเรือนกลุ่มนี้สามารถบริโภคอาหารได้มากขึ้น ก็ย่อมมีส่วนช่วยโดยตรงในการยุติความหิวโหยและสร้างหลักประกันให้ทุกคน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ยากจนและอยู่ในภาวะเปราะบาง ได้เข้าถึงอาหารที่ปลอดภัย มีโภชนาการ และเพียงพอได้ ผลจากการศึกษาพบว่า นโยบายเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศจะมีผลช่วยสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 2 โดยรายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตรและมูลค่าการบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เปอร์เซ็นต์ไทล์แรกจะปรับเพิ่มขึ้นในทั้ง 4 สถานการณ์จำลอง 6 กรณีศึกษา ทั้งนี้ผลของตัวชี้วัดทั้งสองพบว่า เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ

กรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เคยมีระหว่างกันลงจากเดิม 1 จุด (S1) จะส่งผลให้รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตรและมูลค่าการบริโภคอาหารต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เปอร์เซ็นต์ไทล์แรกปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.2135 และ 0.2581 (หรือเพิ่มขึ้น 123 และ 67 บาทต่อปี) ตามลำดับ แต่อัตราการปรับเพิ่มขึ้นของทั้งสองตัวชี้วัดพบว่า น้อยกว่าในกรณีที่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ได้เข้าร่วมในการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีด้วย (S2) (ตัวชี้วัดทั้งสองจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4168 และ 0.4066 หรือเพิ่มขึ้น 239 และ 105 บาทต่อปี ตามลำดับ) และเช่นเดียวกัน กรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เคยมีระหว่างกันลงจากเดิม 1 จุด (S3) จะส่งผลให้รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตรเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3918 (หรือเพิ่มขึ้น 225 บาทต่อปี) และมูลค่าการบริโภคอาหารต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เปอร์เซ็นต์ไทล์แรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3769 (หรือเพิ่มขึ้น 97 บาทต่อปี) แต่อัตราการเพิ่มขึ้นในกรณีนี้จะน้อยกว่าที่พบในกรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีที่โดยรวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ไว้ในข้อตกลงการค้าเสรีด้วย (S4) (ตัวชี้วัดทั้งสองจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7475 และ 0.6277 หรือเพิ่มขึ้น 429 และ 162 บาทต่อปี ตามลำดับ)

หากการเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้เกิดการยกระดับผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 จุด (S5) จะทำให้รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตรเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 0.9393 (หรือเพิ่มขึ้น 539 บาทต่อปี) และมูลค่าการบริโภคอาหารต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เปอร์เซ็นต์ไทล์แรกเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.7643 (หรือเพิ่มขึ้น 198 บาทต่อปี) โดยเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นสูงสุดที่พบในทั้ง 6 กรณีศึกษา นอกจากนี้ หากการเปิดเสรีการค้าช่วยเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทยขึ้นจากเดิม 1 จุด (S6) ก็จะมีผลให้รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาคเกษตรและ

มูลค่าการบริโภคอาหารต่อหัวประชากรของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เพอร์เซ็นต์ไทล์แรกปรับเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4171 และ 0.3681 (หรือเพิ่มขึ้น 239 และ 95 บาทต่อปี) ตามลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เพอร์เซ็นต์ไทล์แรก กับกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุด 20 เพอร์เซ็นต์ไทล์สุดท้าย (Quintile ที่ 5) กลุ่มครัวเรือนที่ร่ำรวยสุดกลุ่มนี้จะมีมูลค่าการบริโภคอาหารปรับเพิ่มในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มครัวเรือนที่จนสุด 20 เพอร์เซ็นต์ไทล์แรกในเกือบทุกกรณีศึกษา ยกเว้นเฉพาะในกรณีศึกษาที่ 6 (การเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทย) ที่พบว่า มูลค่าการบริโภคอาหารของกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้น้อยสุด 20 เพอร์เซ็นต์ไทล์แรกปรับเพิ่มสูงกว่าเล็กน้อย

#### **เป้าหมายที่ 8: ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน**

งานศึกษานี้ใช้ตัวชี้วัดอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่วัดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้แรงงานเพศชาย/หญิงเฉลี่ย ที่แบ่งเป็นประเภทแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ โดยผลของนโยบายเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศทำให้ทุกตัวชี้วัดปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ 8 เรื่องการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคนของประเทศไทย

อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถูกพบว่า ปรับเพิ่มสูงสุดที่ร้อยละ 1.9859 ในกรณีที่มีการเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้เกิดการยกระดับผลผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 จุด (S5) รองลงมาจึงเป็นกรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีและที่เป็นภาษีระหว่างประเทศไทย ประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ลงจากเดิม 1 จุด (S4 และ S2) ซึ่งส่งผลให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1621 กับ 0.6707 ตามลำดับ

และเช่นเดียวกัน กรณีการเปิดเสรีทางการค้าส่งผลให้เกิดการยกระดับผลผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากเดิม 1 จุด (S5) และกรณีการปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศไทย ประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ลงจากเดิม 1 จุด (S4) พบว่า มีผลทำให้รายได้ของแรงงานเพศชาย/หญิง ทั้งที่เป็นแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงสุด 2 อันดับแรก

เป็นที่สังเกตว่า แรงงานไร้ฝีมือเพศชายจะมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือเพศหญิงในเกือบทุกกรณีศึกษา (ยกเว้นกรณีการยกระดับผลผลิตภาพการผลิตที่รายได้ของแรงงานไร้ฝีมือเพศหญิงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือเพศชายเล็กน้อย) ขณะที่กรณีของแรงงานฝีมือพบว่า แรงงานฝีมือเพศชายจะมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแรงงานฝีมือเพศหญิงเฉพาะในสถานการณ์ศึกษาที่ 1 (การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษี) และ 4 (การเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทย) เท่านั้น

## เป้าหมายที่ 10: ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ

ผลจากแบบจำลองทั้ง 6 กรณีศึกษาพบว่า ผลของนโยบายการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศจะทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือปรับเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าค่าจ้างแรงงานฝีมือที่ปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งแสดงว่าความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของประชากรไทยจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรายได้เฉลี่ยประชากร 40% ล่างกับรายได้เฉลี่ยประชากรทั้งหมดก็พบผลในลักษณะเดียวกัน โดยพบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยประชากรทั้งหมดสูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายได้เฉลี่ยประชากร 40% ล่างในเกือบทุกกรณี ซึ่งแสดงว่า การเปิดเสรีการค้าจะมีผลทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของประชากรไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยกเว้นเฉพาะในกรณีศึกษาที่ 6 (การเพิ่มระดับการลงทุนในประเทศไทย) ที่อัตราการเพิ่มของรายได้เฉลี่ยประชากร 40% ล่างสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยประชากรทั้งหมด โดยผลการศึกษาที่ได้สอดคล้องกับผลการศึกษาที่พบเมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์จีดีพีและสัดส่วนรายได้ประชากร 20% บนต่อ 20% ล่าง

ผลการศึกษาในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศอาจไม่ได้มีผลสนับสนุนโดยตรงต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของประชากรไทย ดังนั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในเรื่องนี้ ภาครัฐอาจจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออื่น (เช่น นโยบายภาษี นโยบายรายจ่าย) ที่จะช่วยให้การกระจายรายได้ของประชากรไทยเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดความเสมอภาคภายในสังคมไทยมากขึ้น

ตารางที่ 7: แสดงผลที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 1 (ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่) ของประเทศไทย

ตัวชี้วัด	ค่าเริ่มต้น (คน)	สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่เป็นภาษี		สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่ไม่มีภาษี		สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิต ภาพการผลิต	สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับ การลงทุน
		กรณีศึกษาที่ 1 (S1)	กรณีศึกษาที่ 2 (S2)	กรณีศึกษาที่ 3 (S3)	กรณีศึกษาที่ 4 (S4)	กรณีศึกษาที่ 5 (S5)	กรณีศึกษาที่ 6 (S6)
<b>จำนวนคนจน</b> อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, คน	4,472,572 <sup>23</sup>	-0.9942 -44,466	-1.7326 -77,492	-1.4831 -66,333	-2.2774 -101,858	-5.2147 -233,231	-1.7239 -77,103
<b>จำนวนคนจน, เด็ก</b> อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, คน	1,516,420	-1.1238 -17,042	-1.7362 -26,328	-1.5254 -23,131	-2.2809 -34,588	-4.7357 -71,813	-1.5755 -23,891
<b>จำนวนคนจน, ผู้หญิง</b> อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, คน	1,543,677	-0.9072 -14,004	-1.6221 -25,040	-1.3819 -21,332	-2.2417 -34,605	-5.642 -87,094	-1.7837 -27,535
<b>จำนวนคนจน, ผู้ชาย</b> อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, คน	1,412,475	-0.9501 -13,420	-1.8494 -26,122	-1.5480 -21,865	-2.3124 -32,662	-5.2617 -74,320	-1.8177 -25,675

<sup>23</sup> ค่าที่คณะผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2558 อาจมีค่าแตกต่างจากจำนวนคนจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้ว่าจะใช้ข้อมูลชุดเดียวกันเป็นฐานในการคำนวณ เนื่องจากการคำนวณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการปรับเปลี่ยนค่าถ่วงน้ำหนักของครัวเรือนตัวอย่าง เพื่อให้ได้ค่าประมาณจำนวนประชากร ที่สอดคล้องกับจำนวนประชากรที่ได้จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากรปี 2558-2559 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทั้งนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มิได้เผยแพร่ค่าถ่วงน้ำหนักใหม่หรือวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนดังกล่าว

**ตารางที่ 8:** แสดงผลที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 2 (ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน) ของประเทศไทย

ตัวชี้วัด	ค่าเริ่มต้น	สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่เป็นภาษี		สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่ไม่มีภาษี		สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิต ภาพการผลิต	สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับ การลงทุน
		กรณีศึกษาที่ 1 (S1)	กรณีศึกษาที่ 2 (S2)	กรณีศึกษาที่ 3 (S3)	กรณีศึกษาที่ 4 (S4)	กรณีศึกษาที่ 5 (S5)	กรณีศึกษาที่ 6 (S6)
รายได้ต่อหัวประชากรของครัวเรือนภาค เกษตร, บาทต่อปี อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี	57,417	0.2135 123	0.4168 239	0.3918 225	0.7475 429	0.9393 539	0.4171 239
การบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากร ของกลุ่ม Quintile ที่ 1, บาทต่อปี อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี	25,852	0.2581 67	0.4066 105	0.3769 97	0.6277 162	0.7643 198	0.3681 95
การบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากร ของกลุ่ม Quintile ที่ 2, บาทต่อปี อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี	22,295	0.1598 36	0.2855 64	0.2430 54	0.5708 127	0.7477 167	0.2081 46
การบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากร ของกลุ่ม Quintile ที่ 3, บาทต่อปี อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี	25,297	0.3679 93	0.4531 115	0.4869 123	0.7416 188	0.8991 227	0.3918 99

ตัวชี้วัด	ค่าเริ่มต้น	สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่เป็นภาษี		สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่ไม่มีใช้ภาษี		สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิต ภาพการผลิต	สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับ การลงทุน
		กรณีศึกษาที่ 1 (S1)	กรณีศึกษาที่ 2 (S2)	กรณีศึกษาที่ 3 (S3)	กรณีศึกษาที่ 4 (S4)	กรณีศึกษาที่ 5 (S5)	กรณีศึกษาที่ 6 (S6)
การบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากร ของกลุ่ม Quintile ที่ 4, บาทต่อปี	31,169						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.2914	0.4835	0.4237	0.7723	0.9006	0.2295
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		91	151	132	241	281	72
การบริโภคอาหารที่แท้จริงต่อหัวประชากร ของกลุ่ม Quintile ที่ 5, บาทต่อปี	44,146						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.3708	0.5190	0.4661	0.8592	1.0097	0.2553
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		164	229	206	379	446	113



**ตารางที่ 9:** แสดงผลที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 8 (ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน) ของประเทศไทย

ตัวชี้วัด	ค่าเริ่มต้น	สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่เป็นภาษี		สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่มิใช่ภาษี		สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิต ภาพการผลิต	สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับการ ลงทุน
		กรณีศึกษาที่ 1 (S1)	กรณีศึกษาที่ 2 (S2)	กรณีศึกษาที่ 3 (S3)	กรณีศึกษาที่ 4(S4)	กรณีศึกษาที่ 5 (S5)	กรณีศึกษาที่ 6 (S6)
<b>ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ, ล้านเหรียญสหรัฐ</b>	345,670						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.456	0.6707	0.6484	1.1621	1.9859	0.5708
การเปลี่ยนแปลง, ล้านเหรียญสหรัฐ		1,576	2,318	2,241	4,017	6,865	1,973
<b>รายได้เฉลี่ยของแรงงานฝีมือเทศหญิง, บาทต่อปี</b>	323,037						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.4875	0.6524	0.6674	1.1574	1.2236	0.2798
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		1,575	2,107	2,156	3,739	3,953	904
<b>รายได้เฉลี่ยของแรงงานฝีมือเทศชาย, บาทต่อปี</b>	364,214						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.5084	0.687	0.6635	1.1548	1.1342	0.2808
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		1,852	2,502	2,417	4,206	4,131	1,023
<b>รายได้เฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือเทศหญิง, บาทต่อปี</b>	118,228						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.4562	0.6176	0.575	0.9966	1.0666	0.2339
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		539	730	680	1,178	1,261	277
<b>รายได้เฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือเทศชาย, บาทต่อปี</b>	133,429						
อัตราการเปลี่ยนแปลง, ร้อยละ		0.4883	0.6753	0.61	1.0828	1.008	0.2776
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		652	901	814	1,445	1,345	370

ตารางที่ 10: แสดงผลที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 10 (ลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ) ของประเทศไทย

ตัวชี้วัด	ค่าเริ่มต้น	สถานการณ์ที่ 1: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่เป็นภาษี		สถานการณ์ที่ 2: การปรับลดอุปสรรคทางการค้า ที่มีใช่ภาษี		สถานการณ์ที่ 3: การยกระดับผลิต ภาพการผลิต	สถานการณ์ที่ 4: การเพิ่มระดับการ ลงทุน
		กรณีศึกษาที่ 1 (S1)	กรณีศึกษาที่ 2 (S2)	กรณีศึกษาที่ 3 (S3)	กรณีศึกษาที่ 4 (S4)	กรณีศึกษาที่ 5 (S5)	กรณีศึกษาที่ 6 (S6)
		อัตราค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือ	NA	0.4510	0.6412	0.5611	0.9755
อัตราค่าจ้างแรงงานฝีมือ	NA	0.4546	0.6419	0.5831	1.0223	1.5982	0.3841
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั้งหมด, บาทต่อปี	78,572						
อัตราการผลิต, ร้อยละ		0.3471	0.5065	0.4794	0.8548	0.9071	0.2765
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		273	398	377	672	713	217
รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรที่มีรายได้น้อยที่สุด 40%, บาทต่อปี	20,736						
อัตราการผลิต, ร้อยละ		0.2353	0.3823	0.3507	0.6536	0.7168	0.3092
การเปลี่ยนแปลง, บาทต่อปี		49	79	73	136	149	64
ค่าสัมประสิทธิ์จีดีพี	0.5155 <sup>24</sup>						
การเปลี่ยนแปลง (Change)		0.0002	0.0002	0.0003	0.0004	0.0004	-0.0001
สัดส่วนรายได้ประชากร 20% บนต่อ 20% ล่าง	20.97 <sup>25</sup>						
การเปลี่ยนแปลง (Change)		0.0373	0.0395	0.0468	0.0680	0.0615	-0.0126

<sup>24</sup> ค่าดังกล่าวอาจแตกต่างจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องด้วยสาเหตุเช่นเดียวกับข้อมูลจำนวนคนจน ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น

<sup>25</sup> ค่าดังกล่าวอาจแตกต่างจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องด้วยสาเหตุเช่นเดียวกับข้อมูลจำนวนคนจน ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น

## 6. บทสรุป

งานศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างบทบาทของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยผลจากแบบจำลองทางเศรษฐมิติ แม้จะพบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติเป็นจำนวนไม่มากนัก แต่ความสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่พบ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทการค้าระหว่างประเทศที่จะมีส่วนสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาที่พบว่า การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนปริมาณการค้าต่อ GDP จะมีส่วนช่วยลดสัดส่วนของประชากรที่อยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศรวม ในชุมชนเมือง และในชนบทลดลง (สอดคล้องกับการเข้าสู่เป้าหมายที่ 1 เรื่องยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่) และทำให้อัตราการขยายตัวของรายได้ต่อหัวประชากรที่แท้จริงเพิ่มขึ้นด้วย (สอดคล้องกับเป้าหมายที่ 8 เรื่องส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน)

ในกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว ผลการศึกษาที่ได้ชี้ให้เห็นว่า การค้าระหว่างประเทศจะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการเข้าสู่เป้าหมายที่ 2 เรื่อง ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน และเป้าหมายที่ 3 เรื่อง สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดีและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย โดยหากสัดส่วนปริมาณการค้าต่อ GDP เพิ่มขึ้น ก็จะมีผลทำให้ผลิตภาพโดยรวมของประเทศ ผลิตภาพแรงงาน และผลิตภาพในภาคบริการ เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ก็ทำให้อัตราการพบผู้ป่วยด้วยโรคภัยใหม่ในประเทศพัฒนาแล้วลดลงได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลของการค้าระหว่างประเทศอาจทำให้อัตราการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่เป้าหมายที่ 8 เรื่อง ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน ภาครัฐจึงต้องพิจารณาถึงเครื่องมือหรือนโยบายที่ช่วยบรรเทาผลกระทบในเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีนี้

นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้จำลองผลของการเปิดเสรีการค้าภายใต้โครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง 4 สถานการณ์ ได้แก่ การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษี การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี การยกระดับผลิตภาพการผลิต และการเพิ่มระดับการลงทุน ที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป ผลการศึกษาที่ได้พบว่า การเปิดเสรีการค้าโดยรวมจะมีผลสนับสนุนการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นจำนวน 3 เป้าหมาย ได้แก่ การยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ (เป้าหมายที่ 1) การยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน (เป้าหมายที่ 2) และการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิตภาพ และการมีงานที่สมควรสำหรับทุกคน (เป้าหมายที่ 8)

นอกจากนั้น ผลการศึกษาที่พบยังชี้ว่า การปรับลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีและที่มิใช่ภาษี ระหว่างประเทศไทยและประเทศสมาชิกโครงการร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ในกรณีที่ได้รวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN ในข้อตกลงการค้าเสรีด้วย จะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากกว่า ในกรณีไม่ได้รวมประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่เหลือของ ASEAN เข้าไว้ในข้อตกลง และเมื่อเปรียบเทียบผลของแต่ละสถานการณ์จำลองของการศึกษา ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดในสถานการณ์ที่การเปิดเสรีการค้าได้ส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าและทำให้เกิดการยกระดับผลิตภาพการผลิตในทุกสาขาการผลิตสินค้าและบริการของประเทศไทย ดังนั้นภาครัฐจึงควรพิจารณาถึงเครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการยกระดับผลิตภาพการผลิตของอุตสาหกรรมไทยได้ง่ายขึ้น

สำหรับเป้าหมายการลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ (เป้าหมายที่ 10) ผลการศึกษาที่ได้พบว่า การเปิดเสรีการค้าอาจทำให้ความไม่เสมอภาคภายในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านรายได้ มีปัญหารุนแรงขึ้น ดังนั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ภาครัฐอาจจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออื่น ๆ (เช่น นโยบายภาษี นโยบายรายจ่าย) ที่ช่วยให้การกระจายรายได้ของประชากรไทยเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและเกิดความเสมอภาคภายในสังคมไทยมากขึ้น

ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่พบในงานศึกษานี้เป็นเพียงการประเมินถึงผลของการเปิดเสรีการค้าที่มีต่อการเข้าสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยแต่เพียงมิติเดียวเท่านั้น แต่ทั้งนี้ยังมีมิติสำคัญอื่น ๆ อาทิ ผลกระทบต่อสวัสดิการสังคม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ที่เป็นเรื่องสำคัญและควรถูกพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบายการเปิดเสรีการค้าที่เหมาะสมของประเทศไทยต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยชิ้นนี้อยู่ภายใต้โครงการ “การพัฒนาการค้าระหว่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนประเทศกำลังพัฒนาสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน: กรณีศึกษากลุ่มประเทศอนุภูมิภาคผู้นำโขง” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

## เอกสารอ้างอิง

- Dollar, David and Kraay, Aart, 2002, “Growth is Good for the Poor,” *Journal of Economic Growth*, Vol. 7, pp. 195-225.
- Dollar, David and Kraay, Aart, 2004, “Trade, Growth, and Poverty,” *Economic Journal*, Vol. 114, pp. F22-F49.
- Edwards, Sebastian, 1998, “Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?” *Economic Journal*, Vol. 108, pp. 383-398.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou and Pavcnik, Nina, 2007, “Distributional Effects of Globalization in Developing Countries,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 45(1), pp. 39-82.
- Porto, Guido, G., 2006, “Using Survey Data to assess the Distributional Effects of Trade Policy,” *Journal of International Economics*, Vol. 70, pp. 140–160.
- Santos-Paulino, Amelia U., 2012, “Trade, Income Distribution and Poverty in Developing Countries: A Survey,” *UNCTAD Discussion Papers No. 207*.
- Sudsawasd, Sasatra and Charoensedtasin, Taweechai, 2015, “Trade Liberalisation and Income Inequality in Thailand: A Household-level Analysis,” *Thammasat Economic Journal*, Vol.33, pp. 24-75.
- UNCTAD, 2016, *Trade into Sustainable Development: Trade, Market Access, and the Sustainable Development Goals*, United Nations Publication
- Winters, L. Alan, 2002, “Trade Liberalisation and Poverty: What are the Links?” *World Economy*, Vol. 25(9), pp. 1339-1367.
- Winters, L. Alan, 2000, “Trade and Poverty: Is there a Connection?” In D. N. Ben, *Trade, Income Disparity and Poverty* (pp. 43-69). World Trade Organization.
- World Trade Organization (WTO), 2012, *A Practical Guide to Trade Policy Analysis*, available at <http://vi.unctad.org/tpa/>

## ภาคผนวกแนบท้าย

ตาราง A.1 การจำแนกสาขาการผลิตจำนวน 48 ภาคการผลิตสินค้าและบริการ

No.	GTAP 57 Sectors (Nec = Not elsewhere classified)	Sector no.	48 Sectors classified in this study
1	Paddy rice	1	Paddy Rice
2	Wheat	2	Wheat and Cereal Grains
3	Cereal grains nec	2	Wheat and Cereal Grains
4	Vegetables, fruit, nuts	3	Vegetables, Fruit, Nuts and Oil Seeds
5	Oil seeds	3	Vegetables, Fruit, Nuts and Oil Seeds
6	Sugar cane, sugar beet	4	Sugar Cane, Sugar Beet
7	Plant-based fibers	5	Plant-Based Fibers
8	Crops nec	6	Crops Nec
9	Bovine cattle, sheep and goats, horses	7	Bovine Cattle, Sheep and Goats, Horses and Raw Milk
10	Animal products nec	8	Animal Products Nec, Wool, Silk-Worm Cocoons
11	Raw milk	7	Bovine Cattle, Sheep and Goats, Horses and Raw Milk
12	Wool, silk-worm cocoons	8	Animal Products Nec, Wool, Silk-Worm Cocoons
13	Forestry	9	Forestry
14	Fishing	10	Fishing
15	Coal	11	Coal, Minerals Nec
16	Oil	12	Oil and Gas
17	Gas	12	Oil and Gas
18	Minerals nec	11	Coal, Minerals Nec
19	Bovine meat products	13	Bovine and Meat Products
20	Meat products nec	13	Bovine and Meat Products
21	Vegetable oils and fats	14	Vegetable Oils and Fats
22	Dairy products	15	Dairy Products
23	Processed rice	16	Processed Rice
24	Sugar	17	Sugar
25	Food products nec	18	Food Products Nec
26	Beverages and tobacco products	19	Beverages and Tobacco Products
27	Textiles	20	Textiles, Wearing Apparel
28	Wearing apparel	20	Textiles, Wearing Apparel
29	Leather products	21	Leather Products
30	Wood products	22	Wood Products

No.	GTAP 57 Sectors (Nec = Not elsewhere classified)	Sector no.	48 Sectors classified in this study
31	Paper products, publishing	23	Paper Products, Publishing
32	Petroleum, coal products	24	Petroleum, Coal Products
33	Chemical, rubber, plastic products	25	Chemical, Rubber, Plastic Products
34	Mineral products nec	26	Mineral Products Nec
35	Ferrous metals	27	Ferrous Metals
36	Metals nec	28	Metals Nec
37	Metal products	29	Metal Products
38	Motor vehicles and parts	30	Motor Vehicles and Parts
39	Transport equipment nec	31	Transport Equipment Nec
40	Electronic equipment	32	Electronic Equipment
41	Machinery and equipment nec	33	Machinery and Equipment Nec
42	Manufactures nec	34	Manufactures Nec
43	Electricity	35	Electricity
44	Gas manufacture, distribution	36	Gas Manufacture, Distribution
45	Water	37	Water
46	Construction	38	Construction
47	Trade	39	Trade
48	Transport nec	40	Transport Nec
49	Water transport	41	Water Transport
50	Air transport	42	Air Transport
51	Communication	43	Communication
52	Financial services nec	44	Financial Services Nec
53	Insurance	45	Insurance
54	Business services nec	46	Business Services Nec and Dwellings
55	Recreational and other services	47	Recreational and Other Services
56	Public Administration, Defense, Education, Health	48	Public Administration, Defense, Education, Health
57	Dwellings	46	Business Services Nec and Dwellings

## ตาราง A.2 การจำแนกสินค้าและบริการเพื่อการบริโภคจำนวน 24 สินค้าและบริการ

No.	GTAP 57 commodities	No.	24 Sectors classified in this study
1	Paddy rice	1	Agri and Food product
2	Wheat	1	Agri and Food product
3	Cereal grains nec	1	Agri and Food product
4	Vegetables, fruit, nuts	1	Agri and Food product
5	Oil seeds	1	Agri and Food product
6	Sugar cane, sugar beet	1	Agri and Food product
7	Plant-based fibers	N/A	Not a consumer goods
8	Crops nec	1	Agri and Food product
9	Bovine cattle, sheep and goats, horses	N/A	Not a consumer goods
10	Animal products nec	1	Agri and Food product
11	Raw milk	N/A	Not a consumer goods
12	Wool, silk-worm cocoons	N/A	Not a consumer goods
13	Forestry	2	Forest
14	Fishing	1	Agri and Food product
15	Coal	N/A	Not a consumer goods
16	Oil	N/A	Not a consumer goods
17	Gas	N/A	Not a consumer goods
18	Minerals nec	1	Agri and Food product
19	Bovine meat products	N/A	Not a consumer goods
20	Meat products nec	N/A	Not a consumer goods
21	Vegetable oils and fats	1	Agri and Food product
22	Dairy products	1	Agri and Food product
23	Processed rice	1	Agri and Food product
24	Sugar	1	Agri and Food product
25	Food products nec	1	Agri and Food product
26	Beverages and tobacco products	1	Agri and Food product
27	Textiles	3	Text and Wear
28	Wearing apparel	3	Text and Wear
29	Leather products	4	Leather
30	Wood products	5	Wood
31	Paper products, publishing	6	Manufactures nec (include paper)
32	Petroleum, coal products	7	Petro and GAS
33	Chemical, rubber, plastic products	8	Chemical, rubber, plastic products



No.	GTAP 57 commodities	No.	24 Sectors classified in this study
34	Mineral products nec	9	Metal and Mineral Product
35	Ferrous metals	N/A	Not a consumer goods
36	Metals nec	N/A	Not a consumer goods
37	Metal products	9	Metal and Mineral Product
38	Motor vehicles and parts	10	Motor vehicles and parts
39	Transport equipment nec	11	Transport equipment nec
40	Electronic equipment	12	Electronic equipment
41	Machinery and equipment nec	13	Machinery and equipment nec
42	Manufactures nec	6	Manufactures nec (include paper)
43	Electricity	14	Electricity
44	Gas manufacture, distribution	7	Petro and Gas
45	Water	15	Water
46	Construction	16	Construction
47	Trade	17	Trade
48	Transport nec	18	Transport
49	Water transport	18	Transport
50	Air transport	18	Transport
51	Communication	19	Communication
52	Financial services nec	20	Financial services nec
53	Insurance	21	Insurance
54	Business services nec	22	Business services nec and Dwellings
55	Recreational and other services	23	Recreational and other services
56	Public Administration, Defense, Education, Health	24	Public Administration, Defense, Education, Health
57	Dwellings	22	Business services nec and Dwellings

Nec = Not elsewhere classified

## ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

สุวิมล เสงพัฒนา<sup>1</sup> และพรรณนิภา อนุรักษากรกุล<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย และรัฐบาลมีนโยบายในการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำมาโดยตลอด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุที่สำคัญของปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างกลุ่มและภายในกลุ่มจังหวัด งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด 5 กลุ่ม ตามผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวของจังหวัดโดยใช้สัมประสิทธิ์จีนิเป็นเครื่องมือในการวัดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ผลการวิเคราะห์พบว่ามีความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มของกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ต่ำที่สุดสูงมาก แต่ดูเหมือนว่าความเหลื่อมล้ำจะลดลงภายในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุด อย่างไรก็ตาม พบว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างกลุ่มจังหวัดมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น

**คำสำคัญ:** ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มจังหวัด

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ชั้น 13 อาคารหม่อมหลวงปิ่นมาลากุล 114 ซ.สุขุมวิท 23 เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร. 10110

อีเมล: suwimonh@g.swu.ac.th

<sup>2</sup> นิสิตปริญญาเอก สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ชั้น 13 อาคารหม่อมหลวงปิ่นมาลากุล 114 ซ.สุขุมวิท 23 เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร. 10110

อีเมล: pannipha@buu.ac.th

## Fiscal disparity of Local Government Revenue in Thailand

Suwimon Hengpatana and Phannipha Anuruksakornkul

### Abstract

The disparity among social level is a problem in Thai society. The policy of creating fairness and reducing disparity is the main issue for government. The different of local government revenue may cause the inequality among and within income group. This research aims to analyze the inequality among provincial quintile group according to the gross provincial product. Gini coefficient is used as an indicator to measure the inequality. The results show that the inequality within income group is high in the lowest-income group but it seems to decline within the highest-income group. Moreover, the inequality among income groups finds increased.

**Keywords:** fiscal disparities, local government revenue

## บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นการจ้ดรูปแบบหรือการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกระทำบนหลักการที่รัฐกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Self Government) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2557) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการสำคัญอันเป็นองค์ประกอบหลายประการ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลที่มีขอบเขตพื้นที่ของตนเอง มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนมีภารกิจอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองและมีความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งหลักความเป็นอิสระในการคลังหรือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งเพราะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็น อปท.ขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2557) หน้าที่หนึ่งของ อปท.คือการจัดบริการสาธารณะที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ แต่กลับพบว่า การจัดสรรงบประมาณของรัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก ทำให้การจัดบริการสาธารณะในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันไปด้วย นอกจากการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ แต่มีความเหลื่อมล้ำด้านการคลังอย่างชัดเจนแล้ว ปัญหาที่สำคัญนอกจากการจัดสรรงบประมาณที่มีความเหลื่อมล้ำแล้ว ปัญหาบางประการของกฎหมายการคลังท้องถิ่นเป็นปัญหาทางนโยบายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เกื้อหนุนต่อระบบการคลังท้องถิ่นทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น เช่น ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้มีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ (กรณีที่มีโรงฆ่าสัตว์) แต่ก็นับว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินเองก็ไม่ได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ อปท.จึงความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก (อัชกรณั วรงค์ปรดี, 2555) และทำให้เกิดปัญหาตามมาคือปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงรายได้ของท้องถิ่นต่าง ๆ จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณประเภทเงินอุดหนุน

ในการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดควรเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ นั่นคือ ต้องจัดสรรลงไปในพื้นที่ที่ประสบปัญหาการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยใช้เกณฑ์การจัดสรรวงเงินงบประมาณแต่ละจังหวัด 4 มิติ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) ประกอบด้วย มิติแรกคือ จำนวนประชากรในจังหวัด (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ 25) โดยจังหวัดที่มีประชากรมากจะได้รับงบประมาณส่วนนี้มาก มิติที่สองคือ รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ 25) โดยจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนน้อยจะได้รับงบประมาณมาก มิติที่สามคือ สัดส่วนคนจนในจังหวัด (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณ ร้อยละ 25) โดยจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือมีสัดส่วนคนจนสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) และมิติสุดท้ายคือ ดัชนีความก้าวหน้าของคน (น้ำหนักการจัดสรรงบประมาณร้อยละ 25) โดยจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาก ในปี 2560 (สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, 2559) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบรรเทาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำมาโดยตลอด จะเห็นว่านโยบายของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่ยากจนที่สุด พบว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวสูงที่สุด แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาพบว่าแม่ฮ่องสอนได้รับงบประมาณต่ำที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) เมื่อนำผลการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำมาเปรียบเทียบกับระดับการพัฒนาตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index, HAI) พบว่า จังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับที่สูงมากได้รับการจัดสรรงบประมาณ 982.47 บาทต่อคน ส่วนจังหวัดที่มีดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับต่ำมากได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเฉลี่ย 1,907.02 บาทต่อคน (หรือมากกว่าจังหวัดที่มีดัชนีการพัฒนาในระดับสูงมากประมาณหนึ่งเท่าตัว) (สมชัย จิตสุชน, 2557) ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณจะแปรผกผันกับระดับการพัฒนาของแต่ละจังหวัด ที่ใช้ระดับความก้าวหน้าในการพัฒนามนุษย์ตามดัชนีความก้าวหน้าของคน (HAI) และความยากจนของแต่ละจังหวัด

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ของ อปท.ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด เพื่อเป็นการพิสูจน์เชิงประจักษ์ว่ารายได้ของ อปท.ทั้ง 3 ส่วน คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล มีความไม่เท่าเทียมกันในแต่ละกลุ่มจังหวัด อันจะทำให้เกิดความเข้าใจในสถานะความเหลื่อมล้ำ ซึ่งสถานการณ์ความไม่เท่าเทียมกันของกลุ่มจังหวัดอาจชี้ให้เห็นถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้อาจจะให้ข้อคิดเห็นเชิงปฏิรูปนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ให้ผู้กำหนดนโยบายใช้ในการปฏิรูปนโยบายสาธารณะที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้ เช่น การปฏิรูปภาษี การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น

## วัตถุประสงค์

วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับกลุ่มจังหวัด โดยใช้ข้อมูลในปีงบประมาณ 2552 - 2559

## วิธีการศึกษา

### โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ของ อปท. ประกอบด้วยรายได้ทั้งภาษีและไม่ใช่อาชี (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2559) อปท. มีอำนาจตามกฎหมายในการเพิ่มแหล่งรายได้และรับรายได้ที่โอนจากรัฐบาลกลาง รายได้จากภาษีประกอบด้วยภาษีที่เรียกเก็บในท้องถิ่น ภาษีที่เก็บเพิ่ม และภาษีที่เรียกเก็บจากส่วนกลาง รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีคือค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใช้จ่าย ในงานวิจัยนี้ใช้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น (อปท.) ตามแหล่งรายได้ซึ่งแบ่งได้ 3 แหล่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2559) คือ

1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (Local Taxation) รวมถึงภาษีที่เรียกเก็บในท้องถิ่น (Locally Levied Taxes) (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์) และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะฯ ค่าใบอนุญาตก่อสร้าง และปรับปรุงอาคาร)

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ (Central Government Transfer) ประกอบด้วย ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (Surcharge Taxes) หรือแบ่งให้ (Shared Taxes) (ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสู่รา ภาษีการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้)

3) เงินอุดหนุน (Central Government Grant) ประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรรมพิเศษ

ดังสมการที่ (1) คือ

$$TR_j = \sum_{i=1}^k R_{1ij} + \sum_{i=1}^k R_{2ij} + \sum_{i=1}^k R_{3ij} \quad (1)$$

กำหนดให้

$TR_j$  = รายได้รวมของ อปท. ในแต่ละกลุ่มจังหวัด (million USD)

$R_{1ij}$  = รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (Local Taxation) (ล้านเหรียญสหรัฐ)

$R_{2ij}$  = รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ (Central Government Transfer) (ล้านเหรียญสหรัฐ)

$R_{3ij}$  = เงินอุดหนุน (Central Government Grant) (ล้านเหรียญสหรัฐ)

$j=1,2,3,\dots,5$ ,  $j$  = กลุ่มจังหวัด 5 กลุ่ม

$i=1,2,3,\dots,k$ ,  $i$  = ลำดับของจังหวัดที่อยู่ในแต่ละกลุ่มจังหวัด

## การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำ

การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ใช้ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552 – 2559 ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การจัดแบ่งกลุ่มจังหวัดแบ่งตามชั้นรายได้ออกเป็น 5 กลุ่มจังหวัด (Quintile) จากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในจังหวัด ณ ราคาตลาดต่อหัวต่อปี (Gross Provincial Product at Current Market Price per capita: GPP) ในปี พ.ศ. 2557 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่ม ดังตารางที่ 1 โดยไม่รวมกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น

- |                              |                            |                        |
|------------------------------|----------------------------|------------------------|
| 1. กลุ่มจังหวัดรายได้สูงมาก  | GPP ระหว่าง 5,664 – 30,703 | เหรียญสหรัฐต่อหัวต่อปี |
| 2. กลุ่มจังหวัดรายได้สูง     | GPP ระหว่าง 3,368 – 5,663  | เหรียญสหรัฐต่อหัวต่อปี |
| 3. กลุ่มจังหวัดรายได้ปานกลาง | GPP ระหว่าง 2,703 – 3,367  | เหรียญสหรัฐต่อหัวต่อปี |
| 4. กลุ่มจังหวัดรายได้น้อย    | GPP ระหว่าง 1,902 – 2,702  | เหรียญสหรัฐต่อหัวต่อปี |
| 5. กลุ่มจังหวัดรายได้น้อยมาก | GPP ระหว่าง 0 – 1,311      | เหรียญสหรัฐต่อหัวต่อปี |

ตารางที่ 1: การแบ่งจังหวัดตามกลุ่มรายได้

กลุ่มจังหวัด	จังหวัด
รายได้สูงที่สุด	- ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดลำพูน - ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดระยอง ชลบุรี พระนครศรีอยุธยา สมุทรสาคร สมุทรปราการ สระบุรี นครปฐม ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ราชบุรี และปราจีนบุรี - ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดภูเก็ต และกระบี่
รายได้สูง	- ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดกำแพงเพชร และเชียงใหม่ - ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดนนทบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ตรัง สิงห์บุรี เพชรบุรี ลพบุรี นครสวรรค์ และกาญจนบุรี - ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดสุราษฎร์ธานี พังงา ชุมพร สงขลา สตูล
รายได้ปานกลาง	- ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดพิษณุโลก ลำปาง และตาก - ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดสมุทรสงคราม อุทัยธานี อ่างทอง พิจิตร นครนายก สุพรรณบุรี และชัยนาท - ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดนครศรีธรรมราช ระนอง ยะลา และตรัง - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดขอนแก่น และนครราชสีมา
รายได้น้อย	- ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดพะเยา สุโขทัย อุตรดิตถ์ และเชียงราย - ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัด และเพชรบูรณ์ - ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดปัตตานี - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดหนองคาย เลย และอุดรธานี

กลุ่มจังหวัด	จังหวัด
รายได้น้อยมาก	- ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน และแพร่ - ภาคกลาง ประกอบด้วย จังหวัดสระแก้ว - ภาคใต้ ประกอบด้วย จังหวัดนราธิวาส และพัทลุง - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดมหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ สุรินทร์ มุกดาหาร บึงกาฬ ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ นครพนม อุบลราชธานี อำนาจเจริญ จังหวัดยโสธร สกลนคร ศรีสะเกษ และหนองบัวลำภู

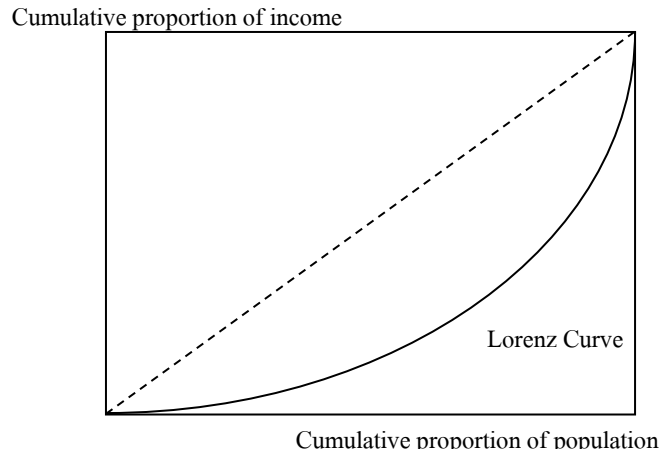
ที่มา: จากการคำนวณและการจัดแบ่งกลุ่มโดยผู้วิจัย

การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวัดความเหลื่อมล้ำโดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) หรือสัมประสิทธิ์จีนิ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Ratio) ที่คำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่างเส้นลอเรนซ์ (Lorenz Curve) ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร ซึ่งค่าดังกล่าวมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ทั้งนี้หากค่ายิ่งเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมยิ่งมีมากขึ้น (สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดสังคม, 2558) (สมชัย จิตสุชน, 2557) ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการเบื้องต้นที่สุดในการประเมินความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ หรือการวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในทางเศรษฐศาสตร์ จากภาพที่ 1 แกนนอนแสดงถึงประชากรสะสมเทียบกับสัดส่วนรายได้สะสมในแกนตั้ง หากรายได้ของคนในสังคมเท่ากันหมดแล้ว บุคคลที่จนที่สุดจะมีรายได้เท่ากับกับบุคคลที่รวยที่สุด ซึ่งหมายความว่า เส้นลอเรนซ์จะเป็นเส้นที่มีลักษณะเป็นเส้น 45 องศา ในทางกลับกันกรณีไม่มีความเท่าเทียมกันทางด้านรายได้เลยนั้น หากบุคคลหนึ่งถือครองรายได้ทั้งหมดที่มีอยู่ในสังคม และบุคคลอื่น ๆ ในสังคมไม่มีรายได้เลย เส้นลอเรนซ์จะมีลักษณะเป็นเส้นลากจากแกนนอนแล้วเปลี่ยนเป็นเส้นแกนตั้ง ทั้งนี้หากพื้นที่ระหว่างเส้นลอเรนซ์กับเส้น 45 องศาแคบลงจะบ่งบอกถึงความไม่เท่าเทียมที่ลดลง จึงสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดความไม่เท่าเทียมได้ในรูปของสัมประสิทธิ์จีนิ กล่าวคือ หากมีประชากร  $n$  คน ซึ่งมีรายได้เท่ากับ  $y_i$  ( $i = 1, \dots, n$  และ  $y_i < y_j$  สำหรับ  $i < j$ ) และรายได้เฉลี่ย  $\mu$  ดังนั้นสัมประสิทธิ์จีนิจึงสามารถแสดงในสมการที่ 2 คือ

$$G = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j| \quad (2)$$

โดยถ้าหาก  $G = 1$  หมายความว่า บุคคลหนึ่งบุคคลครอบครองรายได้ทั้งหมดของสังคม และถ้าหาก  $G = 0$  ย่อมหมายความว่า ทุกบุคคลในสังคมมีรายได้เท่าเทียมกันหมด





ภาพที่ 1: เส้นลอเรนซ์ (Lorenz Curve)

## ผลการศึกษา

### รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยฉบับนี้ใช้รายได้ อปท. ซึ่งประกอบด้วย 3 แหล่ง คือ รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ( $R_1$ ), รายได้ที่ รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ( $R_2$ ) และเงินอุดหนุน ( $R_3$ ) ในแต่ละกลุ่มมาใช้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง จากตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้มากกว่ากลุ่มอื่น ปี 2552 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดมีรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองร้อยละ 13.75 ของรายได้รวมของ อปท. ส่วน กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด มีรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองร้อยละ 3.82 ของรายได้รวมของ อปท. ต่อมาในปี 2559 กลุ่มรายได้สูงที่สุดมีรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองร้อยละ 14.40 ของรายได้รวมของ อปท. กลุ่มรายได้น้อยที่สุดมีรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองร้อยละ 4.26 ของรายได้รวมของ อปท. จะเห็นว่าอัตราการเพิ่มของการจัดเก็บรายได้เองน้อยมากในกลุ่มนี้

รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ถูกถ่ายโอนไปยังกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดมากกว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด ข้อมูลในปี 2552 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดได้รับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ร้อยละ 49.56 ของรายได้รวมของ อปท. ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดได้รับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ร้อยละ 39.15 ของรายได้รวมของ อปท. ต่อมาในปี 2559 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดได้รับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ร้อยละ 51.09 ของรายได้รวมของ อปท. กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดได้รับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ร้อยละ 41.11 ของรายได้รวมของ อปท.

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดพบว่าได้รับการจัดสรรมากกว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดเนื่องจากประชาชนในกลุ่มจังหวัดที่มีผู้มีรายได้น้อยจำเป็นต้องพึ่งพารัฐบาลสูงกว่า ในปี 2552 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 36.69 ของรายได้รวมของ อปท. ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 57.03 ของรายได้รวมของ อปท. และต่อมาในปี 2559 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ

34.51 ของรายได้รวมของ อปท. ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 54.64 ของรายได้รวมของ อปท.

ตารางที่ 2: รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Year	Local government revenue (Million USD)										
	revenue	Y <sub>1</sub>	% share	Y <sub>2</sub>	% share	Y <sub>3</sub>	% share	Y <sub>4</sub>	% share	Y <sub>5</sub>	% share
2009	R <sub>1</sub>	302.30	13.75	113.20	8.61	94.40	6.23	76.56	4.99	67.80	3.82
	R <sub>2</sub>	1,089.36	49.56	582.65	44.30	653.04	43.07	609.89	39.73	695.06	39.15
	R <sub>3</sub>	806.54	36.69	619.41	47.09	768.82	50.70	848.76	55.29	1,012.45	57.03
	TR	2,198.20	100.00	1,315.27	100.00	1,516.26	100.00	1,535.22	100.00	1,775.31	100.00
2011	R <sub>1</sub>	437.24	14.27	210.98	11.40	117.96	5.95	88.71	4.65	95.41	4.16
	R <sub>2</sub>	1,619.34	52.86	855.29	46.21	898.90	45.34	845.02	44.27	998.13	43.49
	R <sub>3</sub>	1,006.80	32.87	784.64	42.39	965.71	48.71	974.90	51.08	1,201.73	52.36
	TR	3,063.38	100.00	1,850.92	100.00	1,982.58	100.00	1,908.62	100.00	2,295.27	100.00
2014	R <sub>1</sub>	508.13	13.56	171.91	7.69	142.75	5.57	110.09	4.57	108.92	3.64
	R <sub>2</sub>	1,997.44	53.30	1,057.91	47.30	1,175.41	45.86	1,075.92	44.69	1,248.06	41.76
	R <sub>3</sub>	1,242.28	33.15	1,006.87	45.02	1,244.64	48.57	1,221.68	50.74	1,631.53	54.59
	TR	3,747.86	100.00	2,236.69	100.00	2,562.80	100.00	2,407.70	100.00	2,988.51	100.00
2016	R <sub>1</sub>	555.62	14.40	174.52	7.75	148.41	5.77	113.98	4.70	123.90	4.26
	R <sub>2</sub>	1,972.11	51.09	1,006.08	44.66	1,085.57	42.20	982.59	40.49	1,196.00	41.11
	R <sub>3</sub>	1,332.05	34.51	1,072.32	47.60	1,338.35	52.03	1,329.89	54.81	1,589.62	54.64
	TR	3,859.78	100.00	2,252.92	100.00	2,572.34	100.00	2,426.47	100.00	2,909.51	100.00

หมายเหตุ: 1) Y<sub>1</sub> = กลุ่มรายได้สูงที่สุด, Y<sub>2</sub> = กลุ่มรายได้สูง, Y<sub>3</sub> = กลุ่มรายได้ปานกลาง, Y<sub>4</sub> = กลุ่มรายได้น้อย และ Y<sub>5</sub> = กลุ่มรายได้น้อยที่สุด  
 2) อัตราแลกเปลี่ยนในปี 2552 เท่ากับ 34.4728 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ, อัตราแลกเปลี่ยนในปี 2554 เท่ากับ 30.6316 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ, อัตราแลกเปลี่ยนในปี 2557 เท่ากับ 32.6208 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ และอัตราแลกเปลี่ยนในปี 2559 เท่ากับ 35.4659 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561)

### ผลการวิเคราะห์ภายในกลุ่มจังหวัด (Within provincial group)

ผลการวิจัยจากตารางที่ 3 พบว่า ความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มจังหวัดยังคงสูงในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด (0.321-0.335) ส่วนกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลงลดลง (0.257 ในปี 2554 เป็น 0.244 ในปี 2559) และในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงปานกลางและต่ำความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นในทุกกลุ่ม หากพิจารณาข้อมูลรายได้ของ อปท. ของกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดมีรายได้ของ อปท. สูงกว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด เช่นในปี 2557 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุด อปท. มีรายได้ 3,717.43 ล้านบาทสหรัฐ ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด อปท. มีรายได้ 2,967.92 ล้านบาทสหรัฐ ต่อมาในปี 2559 กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุด อปท. มีรายได้ 4,091.37 ล้านบาทสหรัฐ ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด อปท. มีรายได้ 3,271.76 ล้านบาทสหรัฐ เมื่อพิจารณาในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดที่มีจังหวัดแม่ฮ่องสอนและบุรีรัมย์อยู่ในกลุ่มเดียวกันนั้น จะเห็นว่าในปี 2552 รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเท่ากับ 1.42 ล้านบาทสหรัฐ ขณะที่จังหวัดบุรีรัมย์มีรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง จำนวน 7.01 ล้านบาทสหรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดในภาคเหนือที่อยู่ห่างจากเขตอุตสาหกรรม ในขณะที่

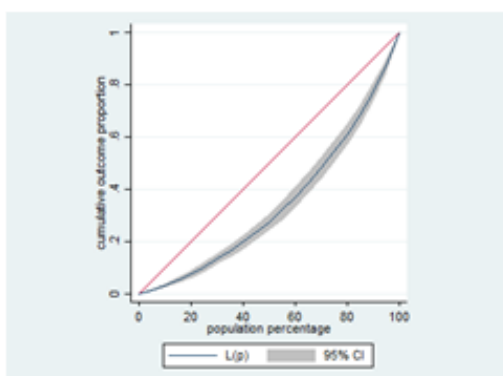
จังหวัดบุรีรัมย์เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นที่ตั้งของอุทยานประวัติศาสตร์ มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ และมีสนามฟุตบอลและสนามแข่งรถระดับนานาชาติ มีการแข่งขันระดับนานาชาติถือเป็นการนำรายได้เข้าสู่จังหวัดเป็นจำนวนมาก ความแตกต่างของรายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองนี้อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันภายในกลุ่มได้

ตารางที่ 3: ค่าสัมประสิทธิ์จินีของรายได้รวมของ อปท. ภายในกลุ่มจังหวัด

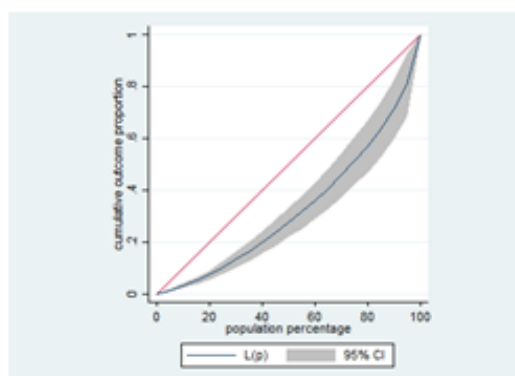
ปีงบประมาณ	ค่าสัมประสิทธิ์จินี				
	กลุ่มรายได้สูงที่สุด	กลุ่มรายได้สูง	กลุ่มรายได้ปานกลาง	กลุ่มรายได้น้อย	กลุ่มรายได้น้อยที่สุด
2552	0.2387	0.2566	0.2965	0.3353	0.3547
2554	0.2573	0.2321	0.2851	0.3095	0.3213
2557	0.2649	0.2641	0.2866	0.3078	0.3397
2559	0.2447	0.2657	0.3084	0.3341	0.3358

ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัย

ภาพที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์จินีของรายได้ อปท.ภายในกลุ่มจังหวัดในปี 2554 พบว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงสุดมีสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 0.2387 และกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดมีสัมประสิทธิ์จินีเท่ากับ 0.3547 โดยเส้นลอเรนส์แสดงให้เห็นว่ามีความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดมากกว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุด



(กลุ่มรายได้สูงที่สุด)



(กลุ่มรายได้น้อยที่สุด)

ภาพที่ 2: เส้นลอเรนส์ของรายได้ของ อปท.ภายในกลุ่ม ในปี 2554  
เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรายได้สูงที่สุดกับกลุ่มรายได้น้อยที่สุด

### ผลการวิเคราะห์ระหว่างกลุ่มจังหวัด (Between provincial group)

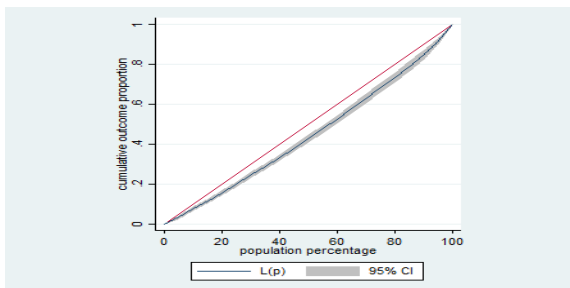
การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มจังหวัดที่มีระดับรายได้ที่แตกต่างกัน โดยคำนวณจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ แสดงในตารางที่ 4 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของกลุ่มจังหวัดเพิ่มขึ้นจาก 0.083 ในปี 2552 เป็น 0.104 ในปี 2558 แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลางไม่เหมาะสมกับรายได้ของ อปท. เมื่อเปรียบเทียบรายได้ อปท. จังหวัดชลบุรีที่เป็นจังหวัดที่มีรายได้สูงสุดในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงสุด ในปี 2552 อปท.มีรายได้ 313.86 ล้านบาทหรือร้อยละ 31.386 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดชลบุรี ในขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุด รายได้ของ อปท.มีจำนวน 35.07 ล้านบาทหรือร้อยละ 3.507 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดชลบุรีมีรายได้ 440.39 ล้านบาทหรือร้อยละ 44.039 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีรายได้ 42.43 ล้านบาทหรือร้อยละ 4.243 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดชลบุรีมีรายได้ 555.50 ล้านบาทหรือร้อยละ 55.550 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีรายได้ 55.14 ล้านบาทหรือร้อยละ 5.514 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดชลบุรีมีรายได้ 591.57 ล้านบาทหรือร้อยละ 59.157 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีรายได้เพียง 83.51 ล้านบาทหรือร้อยละ 8.351 ของรายได้รวมของ อปท.จังหวัดชลบุรีตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศไทยเป็นเขตอุตสาหกรรม เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ พื้นที่ใกล้สิ่งอำนวยความสะดวกมากมาย และเป็นจังหวัดที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจตะวันออก (Eastern Economic Corridor Development: EEC) พื้นที่นั้นจะสามารถสร้างรายได้สูง ในขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนอยู่ในภาคเหนือเป็นพื้นที่แล้ง อาชีพหลักของประชาชน คือเกษตรกรรมและมีการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมต่ำ แสดงให้เห็นถึงช่องว่างของรายได้ในระดับพื้นที่

ตารางที่ 4: ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ของ อปท.ระหว่างกลุ่มจังหวัด ปี 2552-2559

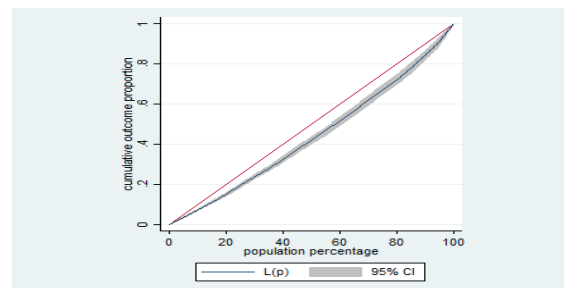
ปีงบประมาณ	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559
Gini Coefficient	0.083	0.093	0.097	0.098	0.096	0.101	0.104	0.101

ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัย

จากภาพที่ 3 ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ของ อปท.ระหว่างกลุ่มในปี 2554 และ 2559 แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น ในปี 2552 มีค่า 0.083 และในปี 2559 มี 0.101 โดยเส้นลอเรนส์แสดงว่ามีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างกลุ่ม



(2554)



(2559)

ภาพที่ 3: เส้นลอเรนส์ของรายได้ของ อปท. ในปี 2554 และ 2559

## บทสรุป

ปัญหาความเหลื่อมล้ำระดับจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยังคงมีอยู่ ผลการวิจัยพบว่าในกลุ่ม มีความเหลื่อมล้ำสูงในกลุ่มรายได้น้อยที่สุด (0.321-0.335) ในกลุ่มรายได้สูงที่สุดความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มลดลง (0.257 ในปี 2554 เป็น 0.244 ในปี 2559) การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่ม พบว่าความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นจาก 0.083 ในปี 2552 เป็น 0.101 ในปี 2559 แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับรายได้ของอปท. แม้ว่าภายในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้สูงที่สุดจะมีความเหลื่อมล้ำที่ไม่ต่างกันมาก แต่ภายในกลุ่มจังหวัดที่มีรายได้น้อยที่สุดกลับมีความเหลื่อมล้ำสูง เนื่องจากจังหวัดในกลุ่มที่มีรายได้นั้นตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ภัยแล้ง และมีการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างต่ำ ทำให้การจัดเก็บรายได้ของ อปท. ไม่ได้มากเท่าที่ควร

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ตามเกณฑ์ แต่จากการคำนวณดูเหมือนว่าไม่สามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เนื่องจากเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณแต่ละจังหวัด 4 มิติ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) นั้นไม่ได้คำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งรายได้ส่วนนี้แสดงถึงระดับการพัฒนาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและทำแสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำของรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยนี้แสดงเชิงประจักษ์ถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจากรายได้ของท้องถิ่นแต่ละจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยนี้คือ รัฐบาลควรพิจารณาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นมาเป็นส่วนประกอบในการจัดสรรงบประมาณ โดยหากท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อยก็ควรจัดสรรงบประมาณต่อหัวมากกว่าจังหวัดที่มีรายได้จากการจัดเก็บเองมากกว่า ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นหรือในจังหวัดมากขึ้น ส่งผลให้คุณภาพชีวิตโดยรวมของคนในจังหวัดดีขึ้นมากกว่าเพื่อให้ทัดเทียมกับจังหวัดที่มีรายได้สูงและสามารถลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละพื้นที่ได้ในที่สุด

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2559). **การกำหนดสัดส่วนและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
- วุฒิสภา ตันไชย. (2557). **การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.** สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2561, จาก [http://www.kpi.ac.th/media/pdf/research/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%8A%E0%B8%9F\\_2\\_f438dc7ff413738d46107b352c0c1610.pdf](http://www.kpi.ac.th/media/pdf/research/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%8A%E0%B8%9F_2_f438dc7ff413738d46107b352c0c1610.pdf)
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). **The average exchange rate of commercial banks in Bangkok (2002-present).** สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2561, จาก <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=123&language=th>
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2559). **Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfer in Thailand.** Thammasat Review of Economic and Social Policy Volume 3, Number 2, July– December 2017.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). **รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). **Decentralization and the Budget for Services at Tambon Administrative Level.** Economic Research and Training Center (ERTC) Faculty of Economics, Thammasat University.
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2558). **เส้นความยากจน สัดส่วนคนจน จำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) จำแนกตามภาคและจังหวัด ปี พ.ศ. 2543 – 2553.** สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2561, จาก <http://social.nesdb.go.th/social>
- สมชัย จิตสุชน นณริฎ พิศลยบุตร ชานนท์ เตชะสุนทรวัฒน์ และอิสร์กุล อุณหเกตุ. (2557). **การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ: การสร้างวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาล.** ในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2557 ประเทศไทยในสามทศวรรษหน้า: สีความท้าทายเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ. มูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- อัครณ์ วงศ์ปรีดี. (2555). **ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล.**
- Lerman, R., & Yitzhaki, S. (1985). Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States. *The Review of Economics and Statistics*, 67(1), 151-156. doi:10.2307/1928447
- Pyatt, G. (1976). On the Interpretation and Disaggregation of Gini Coefficients. *The Economic Journal*, 86(342), 243-255. doi:10.2307/2230745

## เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยเรื่องของชะกาทและความยากจนของมุสลิมไทย<sup>1</sup>

อิสรา ศานติศาสน์<sup>2, 3</sup> และ ศรัณย์ ศานติศาสน์<sup>4</sup>

### บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้กล่าวถึง ระบบชะกาทซึ่งไม่ค่อยได้มีการกล่าวถึงมากนักในวงวิชาการนอกสาขาวิชาอิสลามศึกษา ชะกาทเป็นหลักปฏิบัติทางศาสนาที่มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติ แต่มีสถานะเป็นได้ทั้งภาษีในประเทศมุสลิมหลายประเทศ และเงินโอนในประเทศมุสลิมบางประเทศและประเทศที่ไม่ใช่ประเทศมุสลิม เช่น ประเทศไทย ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ แม้เกิดจากแนวคิดที่แตกต่างกัน ระบบชะกาทครอบคลุมทุกประเภทของภาษีที่มีอยู่ในปัจจุบันระบบชะกาทในประเทศไทยยังไม่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ การจ่ายเป็นไปตามความสมัครใจและการจัดเก็บขาดการบริหารจัดการที่ดี มุสลิมไทยจึงตกอยู่ในความยากจนในสัดส่วนที่มากกว่าคนไทยโดยทั่วไป มีรายงานชี้ว่า ถ้าชะกาททำงานอย่างเต็มศักยภาพมุสลิมไทยที่ยากจนจะลดลงเกือบหนึ่งในสี่ ในการนำมาใช้ สามารถนำชะกาทบางประเภท หรือทุกประเภทมาใช้ก็ได้ แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่ใช่ประเทศมุสลิม จึงควรนำชะกาทมาใช้ในรูปของเงินโอนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ในกลุ่มมุสลิมไทย

**คำสำคัญ:** ชะกาท ความยากจน ความไม่เท่าเทียมทางรายได้ มุสลิมไทย

<sup>1</sup> ผู้เขียนได้ใช้บางส่วนของรายงานชิ้นนี้ประกอบการจัดทำรายงาน “การปฏิรูปการส่งเสริมกิจการกองทุนชะกาทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน” ให้แก่คณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในวิถีอิสลาม สถาบันรูปแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการที่เข้าประชุมได้ให้ข้อคิดเห็นที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์เป็นอย่างยิ่ง จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้

<sup>2</sup> ขอขอบคุณคุณซารีฮาน สุหลง คุณซุกรียะห์ หะยีสะอะ คุณดาอุด ทับอุไร และคุณฮายาดี เล็งนู ที่ช่วยรวบรวมข้อมูลและจัดเตรียมเอกสารประกอบการจัดทำต้นฉบับรายงานที่เสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมในวิถีอิสลาม สถาบันรูปแห่งชาติ

<sup>3</sup> ศาสตราจารย์, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
เลขที่ 254 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330  
อีเมล: isra.s@chula.ac.th

<sup>4</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: saran.s@nida.ac.th

## The Economics of Zakat and Muslim Thai Poverty

Isra Sarntisart<sup>3</sup> and Saran Sarntisart<sup>4</sup>

### Abstract

This article is about the Zakat system which has mostly been studied in the Muslim studies field. Zakat is one of the five pillars of Islam which is compulsory for every Muslim to pay each year. It has been used as a type of tax in many Muslim countries, and as a cash transfer in some Muslim countries and some Muslim minority country such as Thailand. In terms of public finance, though originated from different principles, Zakat can be applied to all types of taxes. At present, the Zakat system in Thailand has not achieved its full potential. The payment of Zakat has been voluntary and the collectment has not been administered efficiently. Hence, the rate of poverty of Muslim Thais is higher than other groups in the country. Previous studies show that if the Zakat system reaches its full potential, the poverty rate of Muslim Thais can be reduced by one fourth. Although Zakat can be utilized in different forms, as Thailand is not a Muslim country, we propose it to be used as a cash transfer to eliminate poverty and income inequality.

**Keywords:** Zakat, Poverty, Income Inequality, Muslim Thai

<sup>3</sup> Professor, Faculty of Economics, Chulalongkorn University  
254 Phayathai Rd, Wang Mai, Khet Pathum Wan, Bangkok 10330, THAILAND.  
E-mail: isra.s@chula.ac.th

<sup>4</sup> Assistant Professor, Graduate School of Development Economics, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-chan, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: saran.s@nida.ac.th



## 1. ความเป็นมา

กว่าร้อยละ 50 ของประชากรบนโลกใบนี้อาศัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งในฐานะของชนกลุ่มน้อยทางศาสนา และวัฒนธรรม (UNDP, 2004) ประเทศไทยมีประชากรที่เป็นมุสลิมซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยทางศาสนา และวัฒนธรรมอยู่ประมาณ 4-6 ล้านคน เป็นกลุ่มประชากรที่มีลักษณะเฉพาะหลายประการ มีวิถีชีวิตที่แบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการปฏิบัติศาสนกิจ (อิบาดะห์) และด้านการปฏิบัติต่อสังคม (มูอัมมะลัต) ในด้านการปฏิบัติศาสนกิจประกอบด้วยหลักศรัทธา (รูกูนอิมาน) 6 ประการ และหลักปฏิบัติ (รูกูนอิสลาม) 5 ประการ โดยการปฏิบัติศาสนกิจต้องอยู่บนพื้นฐานของความมีคุณธรรม (อัลเอียะฮาน) หนึ่งในหลักปฏิบัติ 5 ประการคือการจ่ายซะกาต ที่เกี่ยวข้องกับการให้และการรับซึ่งสามารถช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของมุสลิมทุกคน ทั้งที่เป็นผู้ให้และผู้รับ

ปัญหาคุณภาพชีวิตของมุสลิมไทยบางปัญหามีความรุนแรงกว่าคนไทยกลุ่มอื่น โดยเฉพาะมุสลิมในพื้นที่ภาคใต้ตอนล่าง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กว่าร้อยละ 85 ของประชากรนับถือศาสนาอิสลาม มุสลิมในพื้นที่นี้มีส่วนแบ่งกว่าร้อยละ 40 ของมุสลิมไทยทั่วประเทศ ปัญหาเหล่านี้ที่สำคัญประกอบด้วย ความยากจน การบริโภคนยาสูบ และยังมีบางปัญหาที่ถูกมองข้าม เช่น การศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับศาสนาและวัฒนธรรม การสูญเสียสิทธิถือครองที่ดินชายทะเล ซึ่งการดูแลแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้ประสบความสำเร็จ สามารถใช้แนวทางหรือยุทธศาสตร์ที่แตกต่างไปจากแนวทางหรือยุทธศาสตร์ที่ใช้กับคนไทยกลุ่มอื่น ถ้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเข้าใจและให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะทางศาสนาและวัฒนธรรมของประชากรกลุ่มนี้ตามที่กล่าวมาข้างต้น

ปัญหาการกระจายรายได้เป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศ ทั้งในแง่ของสังคมและเศรษฐกิจ ปัญหาสำคัญนี้มีสองมิติ ในมิติหนึ่ง คือปัญหาความยากจน ซึ่งบอกให้รู้ถึงการมีอยู่และความรุนแรงของปัญหา ที่เกิดจากการที่คนบางคนหรือคนบางกลุ่ม ต้องมีชีวิตอยู่อย่างขาดแคลน ไม่สามารถมีกิจกรรมหรือปฏิบัติงานได้ตามปกติ เพราะมีรายได้ต่ำจนกระทั่งไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ในอีกมิติหนึ่ง คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียมทางรายได้ ที่บอกให้รู้ถึงการมีอยู่ และความรุนแรงของปัญหาที่เกิดจากช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนหรือระหว่างกลุ่มคน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการกระจายการถือครองและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ ตลอดจนผลได้ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศว่าเป็นไปอย่างไร้ทั่วถึงมากน้อยเพียงใด

ประเทศไทยไม่เคยมองข้ามความสำคัญของปัญหานี้ ทุก ๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ต้องมีส่วนใดส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขหรือลดความรุนแรงของปัญหานี้ ตั้งแต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยคาดหวังว่าจะช่วยสร้างการจ้างงานและรายได้ให้แก่ประชาชน การกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นโดยคาดหวังว่าจะลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯกับภูมิภาคต่าง ๆ การส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมในการพัฒนาเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เมื่อปัญหาความยากจนโดยรวมมีแนวโน้มลดลงและปัญหาความไม่เท่าเทียมทางรายได้ค่อนข้างจะทรงตัว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาไปในแต่ละภูมิภาค ความสำเร็จดังกล่าวกลับไม่เท่าเทียมกัน และยิ่งเมื่อพิจารณาไปตามกลุ่มชาติพันธุ์ และศาสนา ก็ดูเหมือนว่าประชากรบางกลุ่ม เช่น มุสลิมใน

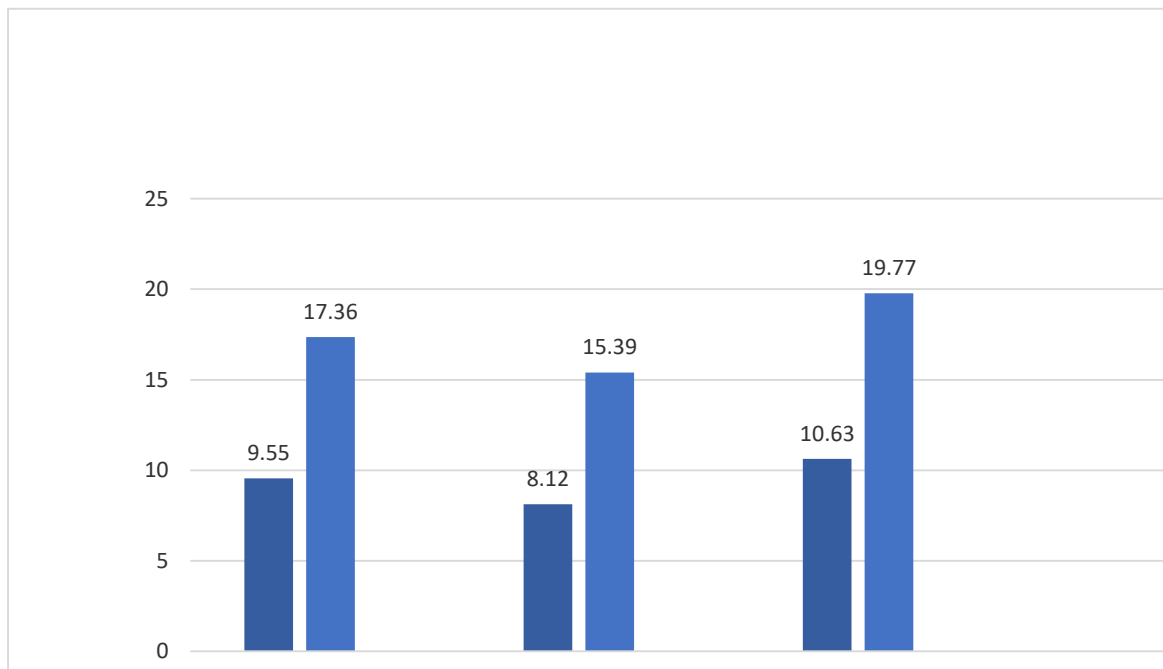
สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถูกมองข้าม ทำให้ไม่ได้รับผลพวงจากความสำเร็จในการพัฒนาประเทศเหมือนประชากรกลุ่มอื่น (Isra Sarntisart, 2005) ซึ่งสถานการณ์นี้ก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน

### 1.1 สภาพและลักษณะของปัญหา

จำนวนประชากรมุสลิมไทยจากแหล่งต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกัน ข้อมูลสำมะโนประชากรมุสลิม (แผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทยเพื่อการพัฒนา, 2557) ซึ่งใช้ข้อมูลดิบจากสำมะโนประชากรและเคหะของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลของทางการ ชี้ว่า ในปี 2553 ประชากรมุสลิมในประเทศไทยมีจำนวน 3,260,111 (ซึ่งหมายถึงจำนวนเกือบ 3.8 ล้านคนในปี 2560) โดยเป็นชาย 1,612,983 คน (ร้อยละ 49.48) หญิง 1,647,128 คน (ร้อยละ 50.52) เมื่อพิจารณาการกระจายตัวของประชากรในประเทศไทยในระดับภูมิภาค พบว่า ภาคใต้มีมุสลิมไทยอาศัยอยู่มากที่สุด คือ 2,538,800 คน หรือร้อยละ 77.81 (ซึ่งในจำนวนนี้กว่าครึ่งอยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้) รองลงมาคือ กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 11.75 ภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ร้อยละ 8.61 ภาคเหนือ ร้อยละ 0.99 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 0.74 คำถามที่สำคัญคือชีวิตความเป็นอยู่ของมุสลิมในแต่ละภูมิภาคเป็นอย่างไร แตกต่างกันหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

จากความหมายของปัญหาความยากจนที่ได้กล่าวมาข้างต้น Isra Sarntisart (2005) ได้ศึกษาสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ซึ่งกว่าร้อยละ 85 ของประชากรนับถือศาสนาอิสลาม และเป็นพื้นที่ที่กว่าร้อยละ 40 ของประชากรไทยที่นับถือศาสนาอิสลามอาศัยอยู่ ผลการศึกษาชี้ว่า ในขณะที่ปัญหาความยากจนที่วัดจากสัดส่วนคนจนในประชากรทั้งหมดของประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง จากเกือบร้อยละ 35 ในปี 2531 เป็นร้อยละ 14 ในปี 2539 ซึ่งแม้จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปีก่อนหน้า เป็นร้อยละ 15.5 ในปี 2541 แต่ก็ลดลงเป็นร้อยละ 12.4 และร้อยละ 8.9 ในปี 2543 และ 2545 ตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เกือบ 3 ใน 4 ของคนจนในประเทศไทยหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนในช่วง 14 ปีนี้ แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน คนจนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ถึงร้อยละ 42 หลุดพ้นจากปัญหาความยากจน จากกว่าร้อยละ 44.2 ของประชากรในสามจังหวัดที่ตกอยู่ในความยากจนในปี 2531 เป็นร้อยละ 25.7 ในปี 2545 ซึ่งเป็นการลดลงในอัตราที่ช้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม รายงานข้างต้นเป็นการแยกวิเคราะห์ในระดับพื้นที่และเป็นการวิเคราะห์ในสถานะการณ์ที่ฐานข้อมูลที่มีในขณะนั้น ซึ่งไม่เอื้อต่อการแยกวิเคราะห์ตามศาสนา ต่อมาเมื่อมีข้อมูลภูมิหลังทางศาสนา จึงได้มีการศึกษารายได้และรายจ่ายของมุสลิมไทย โดยเปรียบเทียบกับคนไทยโดยทั่วไป พบว่าในปี 2549 คนไทยประมาณ 6.1 ล้านคนหรือร้อยละ 9.55 ของคนไทยทั้งประเทศตกอยู่ในความยากจน ซึ่งลดลงเหลือร้อยละ 8.12 ในปี 2552 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.63 ในปี 2556 ในขณะที่ สัดส่วนคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามหรือมุสลิมไทยที่ตกอยู่ในความยากจน ลดลงจากร้อยละ 17.36 ในปี 2549 เป็นร้อยละ 15.39 ในปี 2552 และกลับเพิ่มเป็นร้อยละ 19.77 ในปี 2556 (กนกวรรณ ยีหวังเจริญ, 2557) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สัดส่วนมุสลิมไทยที่ตกอยู่ในความยากจน มีมากเกือบสองเท่าตัวของสัดส่วนคนไทยโดยทั่วไปที่ตกอยู่ในความยากจนในช่วงเวลาดังกล่าว (แผนภาพที่ 1) ปัญหาความยากจนในกลุ่มประชากรมุสลิมไทยจึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน



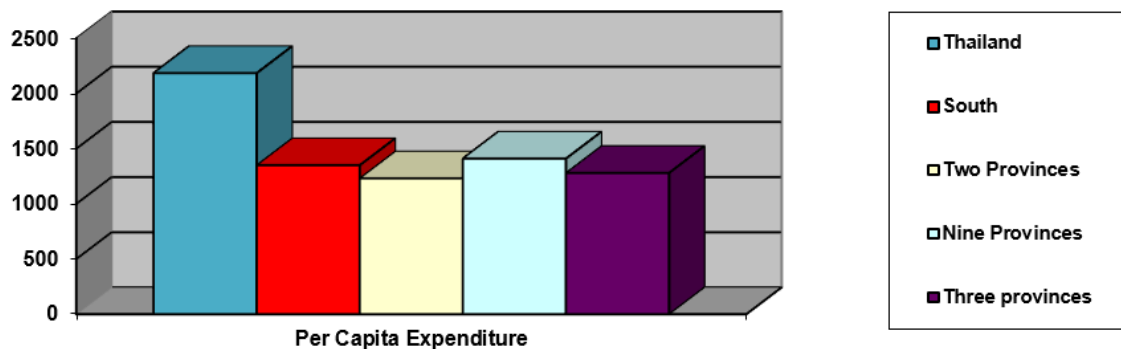
**แผนภาพที่ 1:** ร้อยละของประชากรที่ตกอยู่ในความยากจน  
เปรียบเทียบระหว่างคนไทยทั่วไปและมุสลิมไทย ปี 2549 2552 และ 2556  
ที่มา: กนกวรรณ ยีหวังเจริญ, (2557).

## 1.2 การแก้ไขปัญหา

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ทั้งโดยกลไกของภาครัฐหรือภาคประชาสังคม เพื่อให้คนบางคนหรือคนบางกลุ่มมีรายได้ต่ำ ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และต้องดำรงชีวิตอยู่อย่างขาดแคลน เพื่อให้คนเหล่านี้หรือคนกลุ่มนี้สามารถใช้ชีวิตและมีกิจกรรมหรือปฏิบัติงานได้ตามปกติ เช่นเดียวกับคนอื่น ๆ หรือคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งสื่อให้เห็นถึงความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ และความสำเร็จในการกระจายผลพวงของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้ง และความแตกแยกในสังคมในท้ายที่สุด

จากความจริงที่ทุกรัฐบาล หลายหน่วยงานของรัฐ และองค์กรภาคเอกชนหลายองค์กร ต่างเห็นความสำคัญของปัญหาและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข ซึ่งทำให้ปัญหาความยากจนในภาพรวมลดลง แต่ปัญหาความยากจนในพื้นที่ที่มีมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่ กลับรุนแรงกว่าและลดลงช้ากว่าพื้นที่อื่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลภูมิหลังทางศาสนาของประชากรที่ตกอยู่ในความยากจนที่พบว่า ปัญหาความยากจนในมุสลิมไทยรุนแรงกว่าปัญหาความยากจนในคนไทยโดยทั่วไป ข้อมูลเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศไทยอาจกำลังเผชิญกับปัญหาที่เรียกว่าความผิดพลาดในการชี้เป้าหมายความยากจน (Poverty Targeting) โดยผลการศึกษาปัญหานี้ในหลาย ๆ ประเทศในเอเชีย ประกอบด้วย อินเดีย ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และจีน (Weiss, 2005) ชี้ว่าในบางประเทศ ปัญหานี้เกิดจากระบบสวัสดิการสังคมที่แต่ละประเทศใช้อยู่ และในบางประเทศ (รวมประเทศไทย) ผลการศึกษาชี้ว่าประเทศเหล่านี้ขาดระบบคุ้มครองทางสังคมที่ดีพอ

ปัญหาความผิดพลาดนี้แยกได้เป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นความผิดพลาดจากการที่คนจนจริงไม่ได้รับความช่วยเหลือ (Type I Error หรือ Exclusion Error) เป็นการปล่อยทิ้งให้ปัญหาความยากจนไม่ได้รับการดูแลแก้ไข และสะสมไว้นานอาจถึงจุดที่ยากเกินกว่าที่จะเยียวยา อีกส่วนหนึ่งเป็นความผิดพลาดจากการที่คนไม่จนจริงได้รับความช่วยเหลือ (Type II Error หรือ Inclusion Error) เป็นการสูญเปล่าของงบประมาณที่ใช้ ซึ่งการใช้กลไกแก้ปัญหาคความยากจนในระดับท้องถิ่นผนวกกับการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยลดความผิดพลาดเหล่านี้ได้ ในกรณีของประเทศไทย การที่ปัญหาความยากจนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคได้ลดลงในอัตราที่ช้ากว่าส่วนอื่น ๆ ของประเทศ Isra Sarntisart (2005) ชี้ว่าสาเหตุหนึ่งน่าจะเกิดจากการจัดสรรงบประมาณแก้ไขปัญหาคความยากจนไม่เท่าเทียมกันในแต่ละภูมิภาค (แผนภาพที่ 2)



ภาพที่ 2: การจัดสรรงบประมาณแก้ปัญหาคความยากจนต่อหัวประชากร ปี 2545

ที่มา: Figure 1, Isra Sarntisart (2005).

แม้ว่าความผิดพลาดทั้งสองส่วนอาจได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาได้ แต่รัฐยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลในการแก้ไขหรือเพียงแต่บรรเทาปัญหาคความยากจนในแต่ละปี ผลการคำนวณจากช่องว่างของความยากจนในรายงานชิ้นเดียวกัน<sup>5</sup> ชี้ว่า การดึงมุสลิมไทยทุกคนที่ตกอยู่ในความยากจนให้หลุดพ้นจากปัญหานี้ รัฐอาจต้องใช้งบประมาณจำนวนเกือบ 6 พันล้านบาท เพื่อช่วยให้มุสลิมไทยกว่า 7 แสนคนหลุดพ้นจากความยากจน และถ้าปัญหานี้ยังไม่บรรเทาลง ก็ต้องใช้งบประมาณจำนวนเดียวกันนี้ทุกปี ซึ่งหมายความว่าแหล่งที่มาของเงินก้อนนี้ต้องมากพอและยั่งยืน

ช่องทางหนึ่งที่เป็นไปได้คือ การบริจาคทานภาคบังคับหรือการจ่ายชะกาต (Zakat) ตามหลักการของศาสนาอิสลาม ซึ่งกำหนดให้ในทุกรอบปีมุสลิมที่มีรายได้ถึงพิกัดจะต้องจ่ายชะกาต ซึ่งหมายความว่าโดยเฉลี่ยแล้ว จะต้องจัดเก็บชะกาตได้น้อยกว่า 730 บาท จากมุสลิมไทยที่มีรายได้ถึงพิกัดแต่ละคน จึงจะได้นงบประมาณจำนวนนี้ ในขณะที่ครัวเรือนมุสลิมไทยมีทรัพย์สินเฉลี่ยประมาณ 750,000 บาท/ครัวเรือน (กนกรวรรณ ยีห้วงเจริญ, 2557) ซึ่งหมายถึงศักยภาพที่จะจ่ายชะกาตได้ประมาณ 5,000 บาทต่อคนในแต่ละปี เป็นจำนวนที่มากเกือบเจ็ดเท่าของงบประมาณที่ต้องการ และสามารถจ่ายได้ทุกปี โดยช่วยบรรเทาภาระทาง

<sup>5</sup> คำนวณจากช่องว่างความยากจน (Poverty Gap)

งบประมาณของภาครัฐ ประเทศไทยจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักปฏิบัติสำคัญนี้ของศาสนาอิสลามที่กว่า 1 ใน 4 ของประชากรโลก และมุสลิมไทยต้องปฏิบัติ ในขณะที่มีหนังสือหรือเอกสารทางวิชาการที่กล่าวถึงชะกาตอยู่น้อย แต่ไม่พบว่ามีการวิชาการที่วิเคราะห์หลักการชะกาตในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์มากพอที่จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและไม่หวาดระแวง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการผลักดันในระดับนโยบายต่อไป

### 1.3 สถานการณ์ขององค์กรกองทุนชะกาตในประเทศไทย

ระบบชะกาตเป็นระบบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมที่ถูกบัญญัติขึ้นตามหลักศาสนาอิสลาม คุณสมบัติสำคัญที่ระบบชะกาตต้องมีคือการบริหารจัดการที่ดี อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555) ชี้ว่าในปี 2555 ประเทศไทยมีองค์กรกองทุนชะกาตทั้งหมด 61 กองทุน ที่ตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ อยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลจำนวน 27 กองทุน ภาคกลาง 6 กองทุน ภาคเหนือ 5 กองทุน ภาคตะวันออก 1 กองทุน และภาคใต้ 22 กองทุน ด้านสถานะขององค์กร ส่วนใหญ่เป็นมูลนิธิ จำนวน 39 กองทุน เป็นกองทุนชะกาตโดยเฉพาะ 9 กองทุน เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์การบริการ 8 กองทุน เป็นชมรม 3 กองทุน และเป็นสมาคม 2 กองทุน โดยแต่ละกองทุนมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน แยกเป็นเพื่อการสังคมสงเคราะห์จำนวน 23 กองทุน ตามมาด้วยเพื่อสนับสนุนกิจการศาสนาจำนวน 20 กองทุน เพื่อสนับสนุนการศึกษาสามัญจำนวน 17 กองทุน และเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย 1 กองทุน จึงเห็นได้ว่ามีกองทุนชะกาตกระจายอยู่ในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย ตามจำนวนประชากรมุสลิมไทยที่อาศัยอยู่และระดับความเจริญในพื้นที่ รายงานชิ้นดังกล่าวยังชี้อีกว่าแต่ละกองทุนมีรูปแบบการจัดการและการบริหารที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และยังไม่มีการตรวจสอบที่ชัดเจน

นอกจากองค์กรกองทุนชะกาตที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจมีกองทุนชะกาตกระจายอยู่ในมัสยิดต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย ซึ่งข้อมูลจากสำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย<sup>6</sup> ชี้ว่า ในปี 2558 มีจำนวนมัสยิดจดทะเบียนทั้งสิ้น 3,864 แห่งใน 69 จังหวัด โดยแบ่งเป็น ภาคเหนือ 15 จังหวัด 47 แห่ง ภาคใต้ 14 จังหวัด 3,336 แห่ง ภาคอีสาน 15 จังหวัด 27 แห่ง กรุงเทพมหานครและภาคกลาง 24 จังหวัด 454 แห่ง และยังมีมัสยิดที่ไม่จดทะเบียนอีกไม่ทราบจำนวน อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับชะกาต ไม่มีข้อมูลว่าแต่ละมัสยิดมีการจัดเก็บชะกาตหรือไม่ ถ้ามีการจัดเก็บ ก็ไม่ทราบว่ามีการบริหารจัดการอย่างไร ได้รับการยอมรับจากประชาชนขนาดไหน และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

## 2. หลักการของชะกาต

ชะกาตเป็นทรัพย์สินจำนวนหนึ่งที่ศาสนาอิสลามบัญญัติให้เจ้าของทรัพย์สินนั้นต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับ ตามหลักเกณฑ์ที่อิสลามได้บัญญัติไว้ (อัลกอรอฎีอี, 1981 อ้างในอับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ, 2555) การจ่ายชะกาตเป็นหนึ่งในหลักปฏิบัติ 5 ประการที่มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติ เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในความยากลำบาก เป็นการจ่ายจากความศรัทธาโดยไม่ต้องมีกฎหมายบังคับ

<sup>6</sup> www.cicot.or.th/main/mosque

คำว่าชะงัด และชะงัดเกะหุ (การให้โดยไม่หวังสิ่งตอบแทน หรือการบริจาคทาน) ได้ถูกระบุไว้ใน คัมภีร์อัลกุรอานหลายครั้ง รวมทั้งซูเราะห์ (บท) อัล-บะเกาะเราะฮฺ ซึ่งมีหลายอายะหฺ (โองการ) ที่ได้เน้นถึงความสำคัญของชะงัดและการบริจาคทานไว้ว่า

“และพวกเจ้าจงดำรงไว้ซึ่งการละหมาดและจงชำระชะงัด และจงรูกัวะร่วมกับผู้รูกัวะทั้งหลาย” (อัลกุรอาน 2: 43)

“และพวกเจ้าจงบริจาคในทางของอัลลอฮฺ และจงอย่าโยนตัวของพวกเจ้าสู่ความพินาศ และจงทำดีเถิด แท้จริงอัลลอฮฺนั้น ทรงชอบผู้กระทำดีทั้งหลาย” (อัลกุรอาน 2: 195)

โดยทางภาษา ชะงัดแปลว่าสะอาด บริสุทธิ์ งามงาม และเพิ่มพูน (อัब्ดุลอะลา และคณะ, 2555) ชะงัด จึงมีความหมาย 2 นัย คือ นัยแรก การจ่ายชะงัดช่วยขัดเกลาทรัพย์สินที่หามาได้ให้สะอาด และบริสุทธิ์ นัยที่สอง การจ่ายชะงัดจะช่วยเพิ่มพูนความดีงาม และทรัพย์สินของผู้จ่าย สาเหตุที่ทรัพย์สินที่หามาได้ต้องได้รับการขัดเกลาให้สะอาดและบริสุทธิ์ก็เพราะการทำงานของคนทุกคนอาจผิดพลาดหรือบกพร่อง ได้รับในสิ่งที่ไม่ควรได้รับ หรือสร้างความเสียหายให้แก่ผู้อื่นโดยไม่ได้ตั้งใจ เช่น สินค้าที่ส่งมอบให้ลูกค้าไม่มีคุณภาพดีตามสัญญา กระบวนการผลิตสินค้าสร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม เช่น ทำให้เกิดมลภาวะ การจ่ายชะงัดจึงเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่สังคม ส่วนสาเหตุที่การจ่ายชะงัดช่วยเพิ่มพูนความดีงาม และทรัพย์สินของผู้จ่ายก็เพราะได้มีบัญญัติไว้ในคัมภีร์อัลกุรอานว่า

“อัลลอฮฺ (ชบ.) จะทรงเพิ่มพูน (ทรัพย์สินและผลบุญ) แก่ผู้ที่จ่ายชะงัด” (อัลกุรอาน 14: 7)

นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงการจ่ายชะงัดและการบริจาคทานไว้ด้วยกัน และกล่าวถึงแนวทางของการจ่ายชะงัดและการบริจาคทานไว้ในโองการอื่นอีกหลายโองการในซูเราะห์ (บท) เดียวกัน ดังนี้

**การบริจาคจากทรัพย์ที่ตนรัก และผู้รับบริจาค ในโองการที่ 177 และ 215**

“หาใช้คุณธรรมไม่ การที่พวกเจ้าผินหน้าไปทางทิศตะวันออกและทิศตะวันตก แต่ทว่าคุณธรรมนั้นคือผู้ที่ศรัทธาต่ออัลลอฮฺ และวันปรโลก และศรัทธาต่อมลาอิกะฮฺ ต่อคัมภีร์ และนะบีย์ทั้งหลาย และบริจาคทรัพย์ ทั้ง ๆ ที่มีความรักในทรัพย์นั้น แก่บรรดาญาติที่สนิท และบรรดาเด็กกำพร้า และแก่บรรดาผู้ยากจน และผู้ที่อยู่ในการเดินทาง และบรรดาผู้ที่มาขอ และบริจาคในการไถ่ทาส และเขาได้ดำรงไว้ซึ่งการละหมาด และชำระชะงัด และ(คุณธรรมนั้น) คือบรรดาผู้รักษาสัญญาของพวกเขาโดยครบถ้วน และในความเดือดร้อน.....” (อัลกุรอาน 2: 177)

“พวกเขาจะถามเจ้าว่า พวกเขาจะบริจาคสิ่งใดบ้าง จงกล่าวเถิดว่า คือทรัพย์สินใด ๆ ก็ตามที่พวกเจ้าบริจาคไป ก็จงให้แก่ผู้บังเกิดเกล้าทั้งสอง และบรรดาญาติที่ใกล้ชิด และแก่บรรดาเด็กกำพร้า และบรรดาคนยากจน และผู้ที่อยู่ในการเดินทาง และก็ความดีใด ๆ ที่พวกท่านกระทำอยู่นั้น แท้จริงอัลลอฮฺทรงรู้ดี” (อัลกุรอาน 2: 215)

## การบริจาคจากสิ่งที่เหลือจากการใช้จ่าย ในโองการที่ 219

“พวกเขาจะถามเจ้าเกี่ยวกับน้ำเมาและการพนัน จงกล่าวเถิดว่า ในทั้งสองนั้นมีโทษมาก และมีคุณหลายอย่างแก่นุษย์ แต่โทษของมันทั้งสองนั้นมากกว่าคุณของมัน และพวกเขาจะถามเจ้าว่า พวกเขาจะบริจาคสิ่งใด จงกล่าวเถิดว่าสิ่งที่เหลือจากการใช้จ่าย .....” (อัลกุรอาน 2: 219)

### ไม่ใช่ทรัพย์สินทุกประเภทที่ผู้ถือครองต้องจ่ายซะกาต

ทรัพย์สินที่จะต้องจ่ายซะกาตไม่รวมถึง ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ ทรัพย์สินที่มอบให้ใช้ในกิจการของพระเจ้า (วะกัฟ) ทรัพย์สินที่สูญหาย และทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดหลักศาสนา เช่น ดอกเบี้ย เงินรางวัลสลากกินแบ่ง สินบน ฯลฯ ทั้งนี้ อัลลอฮ์ (ซบ.) ให้บริจาคจากสิ่งที่ยังใช้ได้ ซึ่งรวมถึงผลิตผลทางการเกษตร และสินแร่ต่าง โดยต้องเป็นการบริจาคแต่สิ่งดี ๆ เสมือนว่าตนเองเป็นผู้รับบริจาคเองเท่านั้น

“บรรดาผู้ศรัทธาทั้งหลาย จงบริจาคจากบรรดาสิ่งดี ๆ ของสิ่งที่คุณเจ้าได้แสวงหาไว้ และจากสิ่งที่เราได้ให้ออกมาจากดิน และพวกเจ้าอย่ามุ่งเอาสิ่งทีเผลอจากมันมาบริจาคทั้ง ๆ ที่พวกเจ้าเองก็มีใช้จะเป็นผู้ที่รับมันไว้.....” (อัลกุรอาน 2: 267)

### 2.1 ประเภทของซะกาต

ซะกาตแบ่งได้เป็นสองประเภท คือซะกาตอาหารที่มุสลิมทุกคนต้องจ่ายเป็นอาหารหลักที่ตนบริโภค และซะกาตทรัพย์สินที่ต้องจ่ายจากทรัพย์สินประกอบด้วยทองคำ เงิน pscสัตว์ พืชผลเกษตร รายได้จากการค้า และทรัพย์สินที่ขุดและค้นพบ ซึ่งอัตราการจ่ายซะกาตจากทรัพย์สินแต่ละประเภทแตกต่างกันไป รายละเอียดของซะกาตทั้ง 2 ประเภทมีดังนี้

**1. ซะกาตอาหารหรือซะกาตฟิฏเราะฮ์** เป็นซะกาตที่เกี่ยวข้องกับเดือนรอมฎอน หรือเดือนแห่งการถือศีลอด ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักปฏิบัติของอิสลาม โดยมุสลิมทุกคนไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง เด็กหรือผู้ใหญ่ ที่มีชีวิตอยู่ในวันสุดท้ายของเดือนรอมฎอน และครอบครองอาหารเกินความจำเป็นที่ตนและบุคคลที่อยู่ในการอุปการะใช้รับประทาน จะต้องจ่ายซะกาตอาหารด้วยอาหารหลักของพื้นที่อาศัยอยู่ (และมีคุณภาพเช่นเดียวกับที่ตนเองบริโภค) เช่น ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ อินทผาลัม องุ่นแห้ง ข้าวสาร ข้าวโพด และอื่นๆ โดยจ่ายตามพิกัดที่ศาสนากำหนดไว้ สำหรับประเทศไทยซึ่งข้าวเป็นอาหารหลัก ให้บริจาคข้าวสารจำนวนหนึ่งศอ์ซึ่งเท่ากับ 1 ทะนันหรือประมาณ 2.5 กิโลกรัม<sup>7</sup> ซึ่งเป็นอัตราที่เท่ากัน (Neutral) ไม่ว่าผู้จ่ายจะเป็นชายหรือหญิง มีอายุเท่าใด มีงานทำหรือไม่ มีรายได้เท่าใด และมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับซะกาตมีอาหารรับประทาน และมีโอกาสร่วมเฉลิมฉลองการสิ้นสุดของเดือนรอมฎอนเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ

**2. ซะกาตทรัพย์สิน** เป็นซะกาตที่มีการกำหนดเวลา และมีเงื่อนไขของจำนวนทรัพย์สินที่ครอบครอง โดยเก็บจากมุสลิมที่มีทรัพย์สินถึงจำนวนที่กำหนดและครอบครองครบรอบปี เช่น ผู้ที่ครอบครองเงินมีค่าเท่ากับทองคำหนัก 85 กรัม หรือ หนักประมาณ 5.67 บาท เป็นเวลา 1 ปี ผู้นั้นต้องจ่ายซะกาตเป็น

<sup>7</sup> บางรายงานระบุ 2.75 กิโลกรัม

จำนวน 1 ใน 40 ส่วน หรือร้อยละ 2.5 และผู้ครอบครองแพะหรือแกะ 40 ถึง 120 ตัว ต้องบริจาคชะงัดแพะหรือแกะ 1 ตัว เป็นต้น

แม้จะมีสำนักคิด (มัซฮับ) อยู่หลายสำนักที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับอัตราชะงัดแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ความแตกต่างนั้นมีเพียงเล็กน้อย รายงานนี้จะใช้รายละเอียดเกี่ยวกับอัตราชะงัดที่ได้ถูกรวบรวมไว้ใน อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555) ฟาเดลล์ หะยีสาระ และคณะ (2555) และมูริต ทิมะเสน (2556) เป็นแหล่งอ้างอิงสำหรับการเขียนเนื้อหา ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

## 2.2 ผู้มีสิทธิรับชะงัด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอัลกุรอานได้กำหนดผู้มีสิทธิรับทานทั้งหลาย ไว้ในซูเราะฮ์อัตเตาบะฮ์ โองการที่ 60 และต่อมาได้มีการให้ความหมายของคำว่า “ทานทั้งหลาย” ในโองการนี้ไว้ว่าหมายรวมถึง ชะงัดซึ่งเป็นทานภาคบังคับ ด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้มีสิทธิรับชะงัดตามหลักศาสนาอิสลาม จึงประกอบด้วยคน 8 ประเภทเรียงลำดับดังนี้

- (1) คนยากจน (พะกีร) ซึ่งหมายถึงผู้ไม่มีทรัพย์สินและไม่มียานทำ
- (2) คนขัดสน (มิสกิน) ซึ่งหมายถึงผู้มีทรัพย์สินอยู่บ้างและมีงานทำ แต่มีปัจจัยยังชีพไม่พอเพียง
- (3) ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับชะงัด (อามัล) คือผู้ที่มีหน้าที่ในการคำนวณ จัดเก็บ รวบรวม รักษา และจัดสรรชะงัด
- (4) ผู้มีจิตใจโน้มเอียงสู่อิสลาม (มุอัลลัฟ) หมายถึงผู้ที่หัวใจของเขาต้องการความอบอุ่น และบรรดาผู้ปฏิเสธที่จิตใจของเขาโน้มเอียงสู่ (เป็นมิตรกับ) อิสลาม ซึ่งรวมถึงผู้ที่ต้องการความมั่นคงทางจิตใจด้วยการเป็นมุสลิม
- (5) ทาสที่ต้องการไถ่ตนเองเป็นอิสระหรือหลุดพ้นจากความเป็นทาส (อรรริกอบ)
- (6) ผู้มีหนี้สิน (อัลฆอริมีน) และไม่สามารถจะชำระหนี้สินนั้นได้ ซึ่งหมายถึงเฉพาะหนี้สินที่เกิดจากการนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม และมีได้เกิดจากการกระทำที่ผิดหลักการของศาสนา เช่น การพนัน การบริโภคสุราหรือสิ่งเสพติดอื่น ๆ
- (7) ผู้ที่ปฏิบัติงานในหนทางของพระเจ้า (พีสะบิลิลลาฮฺ) และ
- (8) ผู้เดินทาง (อิบนุสะบิล) หมายถึง ผู้เดินทางไกลที่ขาดแคลน เช่น ขาดเสบียง ซึ่งน่าจะครอบคลุมผู้ลี้ภัยด้วย

จะเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิรับชะงัดประเภทที่ 1, 2, 5, 6 และแม้กระทั่ง 8 คือกลุ่มที่อาจเรียกได้ว่าเป็นคนจนตามนิยามโดยทั่วไป เพียงแต่มีความรุนแรงของความยากจน (Poverty Intensity) ไม่เท่ากัน โดยประเภทที่ 1 เป็นกลุ่มที่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มที่ยากจนอย่างรุนแรงและต้องการความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง (Ultra Poor) ประเภทที่ 5 เป็นกลุ่มที่น่าจะเรียกว่า Ultra Poor เหมือนกัน แต่อาจต้องการความช่วยเหลือในระยะสั้น ๆ เพื่อให้พ้นจากความเปราะบาง ส่วนประเภทที่ 2, 6 และ 8 น่าจะจัดอยู่ในกลุ่มที่เรียกว่ายากจนชั่วคราว (Marginal Poor) ซึ่งต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วนก่อนที่จะตกอยู่ในความยากจนอย่างถาวร คนในสามกลุ่มนี้มีศักยภาพที่จะหลุดพ้นจากสถานะของผู้รับชะงัด และแปรเป็นผู้จ่ายชะงัดได้ ชะงัดจึง



เป็นกลไกในการบรรเทาและแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนมุสลิม และเป็นกลไกซึ่งชุมชนที่ไม่ใช่มุสลิมสามารถนำไปใช้เพื่อส่งผ่านหรือโอน (Transfer) ทรัพย์สินเงินทองจากผู้ที่มีฐานะดีกว่าไปสู่ผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าได้โดยไม่ต้องกังวลว่าเป็นศาสนกิจของอิสลาม

ผู้มีสิทธิรับชะกาตประเภทที่ 3 สะท้อนให้เห็นว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำหน้าที่บริหารจัดการระบบชะกาต ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน แต่การจัดสรรชะกาตให้กับผู้มีสิทธิรับชะกาตประเภทที่ 3 นี้ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ตายตัว ในประเทศมาเลเซียกำหนดให้เท่ากับ 1/8 หรือ 12.5% ของชะกาตที่รวบรวมได้ ได้ (อาหะมะกอซี กาชอ และคณะ, 2561) แต่ก็มีบางประเทศหรือบางองค์กรกำหนดไว้มากหรือน้อยกว่านี้

ทั้งนี้ มีหลักฐานจากอัลหะดีษ (คำพูดและการกระทำของท่านศาสนทูต หรือการกระทำที่ท่านศาสนทูตยอมรับ) ระบุว่าท่านศาสนทูตห้ามการจ่ายชะกาตแก่เครือญาติของท่าน ซึ่งในทัศนะของผู้เขียน ข้อห้ามนี้ช่วยป้องกันท่านจากข้อครหาว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) กับตัวท่านซึ่งเป็นผู้ปกครองรัฐ ซึ่งผู้นำศาสนาในยุคปัจจุบันพึงปฏิบัติตามด้วย ห้ามการจ่ายชะกาตแก่ผู้ที่มีฐานะร่ำรวยและคู่ครอง (เพื่อป้องกัน Type II Error) ห้ามการจ่ายชะกาตแก่ผู้ที่มีร่างกายแข็งแรงสามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ (ซึ่งไม่ได้จัดอยู่ในบุคคลที่มีสิทธิรับชะกาต เป็นการป้องกัน Type II Error เช่นกัน) และห้ามการจ่ายชะกาตแก่ญาติที่ผู้จ่ายชะกาตมีภาระหน้าที่ต้องเลี้ยงดูอยู่แล้ว เช่น พ่อ (และแม่) ปู่ (และย่า) ทวด ลูก และหลาน

### 2.3 การจัดระบบชะกาต

เมื่อพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ จากคัมภีร์อัลกุรอาน อัลหะดีษ และการปฏิบัติของผู้ใกล้ชิดท่านศาสนทูต (เศาะฮาบะฮ์) จะพบว่า ชะกาตไม่ใช่ศาสนกิจที่มุสลิมแต่ละคนจะปฏิบัติกันเองเหมือนกับศาสนกิจอื่น ๆ เช่น การทำละหมาด การถือศีลอด แต่ชะกาตเป็นศาสนกิจภาคบังคับที่ต้องทำเป็นระบบ มีการบริหารจัดการที่ดี มีเจ้าหน้าที่และองค์กรรับผิดชอบที่ชัดเจนในการจัดเก็บชะกาตและแจกจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ซุซ หะซาเล็ม และคณะ, 2550: 48) แต่ในประเทศไทยซึ่งไม่ใช่ประเทศมุสลิม ชะกาตยังเป็นเรื่องของปัจเจก มุสลิมไทยอาจไม่ได้จ่ายชะกาตทุกคนและที่จ่ายก็อาจจ่ายเกินหรือจ่ายไม่ครบถ้วน การไม่จ่ายหรือการจ่ายไม่ครบถ้วนนั้น มีทั้งที่เกิดจากความไม่ทราบว่าจะจ่ายชะกาตแก่ใครหรือไม่เชื่อมั่นว่าจะจ่ายผ่านองค์กรใด ความงใจหลีกเลี่ยง และความไม่เข้าใจชะกาตอย่างถ่องแท้ (สวรัย บุญยฆานนท์ และภัศรชัยวัฒน์, 2559) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระบบชะกาตในประเทศไทยยังไม่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ

อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555) ชี้ว่ามีเหตุผลหลายประการที่แสดงว่าเพราะเหตุใดอิสลามจึงกำหนดให้การจัดเก็บชะกาตและการจ่ายชะกาตเป็นหน้าที่ขององค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ มิใช่เป็นเพียงหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนที่จะทำกันเอง เช่น

1. ผู้มีทรัพย์สินที่จะต้องจ่ายชะกาต บางคนไม่ยอมจ่ายชะกาตเพราะมีความตระหนี่ บางคนไม่รู้ว่าตัวเองจะต้องจ่ายชะกาต หรือบางคนรู้ว่าตัวเองต้องจ่ายชะกาตแต่ไม่รู้ว่าจะให้ใคร ใครเป็นผู้มีสิทธิ และใครไม่มีสิทธิ ผู้มีสิทธิอยู่ที่ไหนบ้าง สำหรับผู้มีสิทธิเองก็ไม่รู้ว่าตัวเองจะไปขอรับชะกาตจากผู้ใดหรือองค์กรใด
2. การให้คนยากจนใช้สิทธิรับชะกาตจากรัฐ หรือองค์กร มิใช่จากบุคคล เป็นการรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีของมนุษย์ คนยากจนจะไม่ต้องอับอายด้วยการขอ และไม่เจ็บช้ำน้ำใจด้วยคำพูดและการลำเลิก

3. การแจกจ่ายชะงักตนเองในหมู่ประชาชนไม่สามารถแก้ปัญหาช่องว่างในสังคมมุสลิมได้ดังที่ควร ตรงกันข้ามอาจทำให้ปัญหาช่องว่างในสังคมเพิ่มขึ้น เช่น คนรวยหลายคนจ่ายชะงักให้คนจนเพียงคนเดียว ในขณะที่มีคนยากจนอีกหลายคน ที่ยากจนกว่าแต่ไม่ได้รับการเหลียวแล

4. ไม่ได้มีเพียงการแจกจ่ายให้จ่ายชะงักเฉพาะบุคคลบางประเภท เช่น คนยากจน คนมีหนี้สิน คนเดินทาง เท่านั้น แต่ยังต้องจ่ายให้กับองค์กรต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการศึกษา การประกอบอาชีพ และการเผยแผ่อิสลามให้กับบุคคลทั่วไปอีกด้วย ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถเข้าถึงได้ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทเพื่อทำหน้าที่จัดเก็บและจ่ายชะงักให้กับทุกส่วนที่กล่าวมา

ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าชะงักในประเทศไทยยังเป็นเรื่องของปัจเจก แต่ก็มีองค์กรอาสาสมัคร เช่น สมาคมมูลนิธิ หรือองค์กรระดับชุมชนหรือมัสยิดดำเนินการอยู่บ้าง แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์กลางบริหารจัดการ ในขณะที่บางประเทศมีองค์กรชะงักกลาง และบางประเทศ เช่น มาเลเซีย กำหนดให้ชะงักเป็นส่วนหนึ่งของระบบภาษีที่ผู้มีเงินได้จะต้องชำระผ่านองค์กรของรัฐ และกำหนดแนวทางหรือกิจกรรมที่จะนำชะงักที่เก็บรวบรวมมาไปใช้ได้ (อัสมัน แดอาลี และคณะ, 2561) เช่น ในการแต่งงาน ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่าระบบชะงักของประเทศไทยยังต้องการการพัฒนาอีกมาก

### 3. เงื่อนไขและอัตราการจ่ายชะงัก

แม้ในด้านหนึ่ง ระบบชะงักไม่ได้กำหนดเส้นแบ่ง (Threshold) ตายตัวว่าอะไรคือเส้นแบ่งที่จะบอกว่าใครคนใดคนหนึ่งมีหรือไม่มีสิทธิ์รับชะงัก ในอีกด้านหนึ่ง ระบบชะงักกำหนดเส้นแบ่ง (Threshold) ที่บอกว่าใครคือผู้ที่ต้องจ่ายชะงัก เส้นแบ่งนี้เรียกเป็นภาษาอาหรับว่านิศอบซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่าพิกัต โดยหลักการแล้ว ผู้ที่ต้องจ่ายชะงักคือมุสลิม โดยทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองต้องจ่ายชะงัก ต้องเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองครบรอบปี และครบพิกัต (ซุฮฺ หะซาเล็ม และคณะ, 2550; มุริต ทิมะเสน: 2556) ทั้งนี้ งานบางชิ้นระบุว่าผู้จ่ายชะงักต้องเป็นอิสระชน และผู้จ่ายชะงักสามารถจ่ายชะงักก่อนครบรอบปีได้ถ้ามีเหตุผลจำเป็น (มุริต ทิมะเสน, 2556) ซึ่งประเด็นการครอบครองครบรอบปีหรือจ่ายก่อนครบรอบปีได้หรือไม่นั้น ทำให้มีการถกเถียงในประเด็นที่รัฐจะจัดเก็บชะงักจากเงินเดือนแต่ละเดือนหรือผู้จ่ายชะงักจะทยอยจ่ายชะงักจากเงินเดือนได้หรือไม่ด้วย ซึ่งผู้รู้มีข้อคิดเห็นที่สามารถทำได้ เนื่องจากรัฐรู้อยู่แล้วว่าผู้จ่ายชะงักจะได้รับเงินเดือนจำนวนนี้เมื่อครบรอบปี<sup>8</sup>

อัลกุรอานไม่ได้กำหนดอัตราการจ่ายชะงักไว้ในโองการใดโองการหนึ่ง อัตราต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นโดยท่านศาสนทูต ท่านคอลีฟะฮ์ทั้งสี่ และผู้นำของอาณาจักรมุสลิมในยุคต่อ ๆ มา (ฟาเตลล์ หะยีฮาระ และคณะ, 2555) ทั้งนี้ ก่อนการอพยพจากนครมักกะฮ์สู่นครมะดีนะฮ์ และในช่วงปีแรกหลังการอพยพ การจ่ายชะงักยังเป็นไปตามความสมัครใจ จนกระทั่งในปีที่สองหลังการอพยพจึงได้มีโองการ (อัลกุรอาน 2: 103) กำหนดให้มีการจ่ายชะงัก และท่านศาสนทูตได้กำหนดอัตราการจ่ายชะงักประเภทต่าง ๆ

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ รศ.ดร.อิสมาแอ อาลี

ประเภททรัพย์สินและอัตราการจ่ายชดเชยของทรัพย์สินแต่ละประเภทถูกรวบรวมไว้เป็นอย่างดีในรายงานหลายชิ้น เช่น อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555) ฟาเดลล์ หะยีสาระ และคณะ (2555) และมูริต ทิมะเสน (2556) โดยทั่วไป อัตราที่กำหนดมีลักษณะค่อนข้างไปทางเป็นกลาง (Neutral) คือเท่ากันไม่ว่าจะถือครองทรัพย์สินมากหรือน้อย ยกเว้นบุคคลที่อัตราที่มีลักษณะก้าวหน้า (Progressive) หรือมีอัตราเพิ่มขึ้นเมื่อมีทรัพย์สินถือครองมากขึ้น รายละเอียดของอัตราชดเชยแต่ละประเภทยังมีดังนี้

**3.1 ทองคำและแร่เงิน** พิกัดสำหรับทองคำ คือ 20 ตินาร์ (บางรายงานเรียกมิชกอล) ซึ่งเทียบเท่ากับน้ำหนัก 85 กรัมหรือทองคำ 5.576 บาท และพิกัดสำหรับแร่เงิน คือ 200 ตินาร์ (เทียบเท่ากับน้ำหนัก 595 กรัม หรือ 39.032 บาท) โดยให้จ่ายชดเชยในอัตราร้อยละ 2.5 ของทองคำและแร่เงินที่อยู่ในครอบครอง ไม่ว่าทองคำและแร่เงินนั้นจะอยู่ในรูปใด เช่น เหรียญ แท่ง เครื่องใช้ หรือเครื่องประดับ ทั้งนี้ งานบางชิ้น (มูริต ทิมะเสน, 2556) ชี้ว่า ไม่จำเป็นต้องนำสองสิ่งนี้มารวมกัน เช่น ถ้ามีทองคำและแร่เงิน น้อยกว่านิศอบ แต่มูลค่าของสองสิ่งรวมกันแล้วเกินนิศอบ ก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายชดเชย ซึ่งในด้านหนึ่ง ทำให้เกิดการกระจายการถือครองระหว่างทองคำกับแร่เงิน ในอีกด้านหนึ่ง ทำให้เป็นช่องว่างให้หลีกเลี่ยงการจ่ายชดเชยได้

ถ้าอิงราคาทองคำและแร่เงิน ณ วันและเวลาที่เขียนบทความนี้ (น้ำหนัก 1 บาท ราคา 18,800 และ 472.454 บาท ตามลำดับ<sup>9</sup>) พิกัดของทองคำและแร่เงินจึงมีค่าประมาณ 104,829 และ 18,441 บาท ตามลำดับ ข้อพึงสังเกตคือพิกัดของทองคำมีมูลค่าสูงประมาณ 6 เท่าของพิกัดของแร่เงิน ซึ่งเสมือนจะเอื้อให้มุสลิมครอบครองทองคำมากกว่าครอบครองแร่เงิน

**3.2 เงินตรา** ซึ่งรวมถึงเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนด้วย กำหนดให้เทียบเคียงเงินตรากับพิกัดของทองคำ และจ่ายชดเชยในอัตราร้อยละ 2.5 เท่ากัน ซึ่งหมายความว่าพิกัดของเงินตราคือประมาณ 104,829 บาท การแยกพิกัดเงินตรากับทองคำและเงินออกจากกัน จึงเสมือนจะเอื้อให้มุสลิมสามารถถือครองสินทรัพย์และเงินตรารวมกันได้สองเท่าของพิกัดโดยไม่ต้องจ่ายชดเชย

**3.3 เครื่องประดับ** ที่เป็นเพชรพลอยต่าง ๆ ไม่ต้องจ่ายชดเชย แต่ถ้าเป็นเครื่องประดับที่ทำจากทองคำหรือแร่เงิน นักวิชาการศาสนาอิสลามมีความคิดเห็นเป็นสองแนวทาง ทั้งที่ต้องจ่ายและไม่จ่ายชดเชย ซึ่งในฝ่ายที่มีความเห็นให้จ่ายชดเชย ก็ให้จ่ายตามพิกัดทองคำและแร่เงินตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

**3.4 สินค้า** เรื่องนี้มีข้อถกเถียงกันอยู่บ้าง ในด้านหนึ่ง นักวิชาการศาสนาอิสลามมีความเห็นว่า หลักฐาน (จากหะดีษ) ที่ให้จ่ายชดเชยจากสินค้าที่ครอบครองอยู่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า เป็นหลักฐานอ่อน แต่ในอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการศาสนาส่วนใหญ่มองว่าต้องจ่ายชดเชย เนื่องจากสินค้าไม่ได้ต่างจากผลผลิตทางการเกษตร ทองคำ และแร่เงิน และได้มาจากเงินตรา (โดยการซื้อขาย) ถ้าสินค้าที่มีมูลค่าครบพิกัดไม่ต้องจ่ายชดเชย ก็จะเป็นการเปิดช่องให้หลีกเลี่ยงการจ่ายชดเชย ด้วยเหตุนี้ จึงให้จ่ายโดยอิงพิกัดสินค้ากับพิกัดทองคำ และให้มีเงื่อนไขว่าต้องมีสินค้าครบ (เท่ากับหรือมากกว่าพิกัด) ต่อเนื่องทั้งปี อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขนี้เป็นช่องว่างให้มีการจัดการสินค้าคงคลังเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายชดเชยเช่นกัน

<sup>9</sup> อิงราคาทองคำแท่ง 1 บาท ซึ่งหนัก 15.244 กรัม (ทองรูปพรรณ 1 บาท เบากว่า หนัก 15.16 กรัม) และแร่เงิน 1 ออนซ์หรือ 31.104 กรัม ราคา 964 บาท

**3.5 ผลผลิตเกษตร** ในสมัยท่านศาสนทูต ผลผลิตเกษตรที่ต้องจ่ายชะงาดคือ ข้าวสาลี ข้าวบาร์เลย์ อินทผลัม และองุ่นแห้ง ซึ่งเป็นอาหารหลักของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น แต่ก็ไม่ได้มีการเก็บชะงาดจากทุก ๆ ผลผลิตเกษตร โดยมีหลักฐาน (อย่างน้อยสองหะดีษ) ที่ระบุว่าท่านศาสนทูตห้ามเก็บชะงาดจากผลผลิตเกษตรอื่น ๆ และมีหลักฐาน (หะดีษ) ที่กำหนดพิกัดของผลผลิตเกษตรที่เป็นอาหารหลักทั้งสิ้นประเภทเท่ากับ 5 เอาซุก (ประมาณ 670 กิโลกรัม) โดยอัตราชะงาดผลผลิตเกษตรถูกกำหนดตามวิธีการเกษตรว่าพึงพึงธรรมชาติ แคไหน ถ้าใช้น้ำจากธรรมชาติ (น้ำฝนหรือน้ำป่า) อย่างเดียว อัตราคือ 10% ถ้าใช้เครื่องจักรกลอย่างเดียวย่อ อัตราคือ 5% แต่ถ้าใช้ทั้งน้ำจากธรรมชาติและเครื่องจักรกล อัตราคือ 7.5% ซึ่งหมายความว่า ระบบชะงาดมีค่าลดหย่อนให้กับการทำเกษตรที่ไม่ได้พึ่งพิงแต่ธรรมชาติ แต่ใช้เครื่องจักรกลซึ่งต้องมีการลงทุนและมีค่าใช้จ่ายด้วย

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการศาสนามีความเห็นไม่ตรงกันในประเด็นที่ว่าท่านศาสนทูตไม่ได้ให้เก็บชะงาดจากทุก ๆ ผลผลิตเกษตร และห้ามเก็บชะงาดจากผลผลิตเกษตรอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นอาหารหลักของผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยฝ่ายที่มีความเห็นว่าทุกผลผลิตเกษตรต้องจ่ายชะงาดอ้างอิงโองการในคัมภีร์อัล กุรอาน ที่ว่า “บรรดาผู้ศรัทธาทั้งหลาย จงบริจาคจากบรรดาสิ่งดี ๆ ของสิ่งที่พวกเจ้าได้แสวงหาไว้ และจากสิ่งเราได้ให้ออกมาจากดิน.....” (อัล กุรอาน 2:267)

**3.6 ทรัพย์สินที่ฝังอยู่ในดิน** กรณีนี้แยกเป็นสามประเภท คือ สิ่งที่ถูกขุดพบ (จากที่ถูกซ่อน) ไว้ (ขุมทรัพย์) สิ่งที่ถูกฝังไว้ (ในพื้นดินที่มีเจ้าของ หรือที่สาธารณะ) และสินแร่ ในกรณีแรก มีหลักฐาน (หะดีษ) ระบุว่าท่านศาสนทูตกำหนดให้จ่ายเป็นชะงาด 1 ใน 5 โดยในกรณีสิ่งที่ถูกฝังไว้ ถ้ามีทายาทก็ให้คืนแก่ทายาท แต่ถ้าไม่มีทายาทก็ให้เก็บไว้ 1 ปี แล้วจึงให้สิ่งนั้นตกเป็นของผู้ที่พบ โดยให้จ่ายเป็นชะงาด 1 ใน 5 (20 %) เช่นเดียวกับสิ่งที่ถูกพบในที่สาธารณะ

กรณีสินแร่ มีทั้งทัศนะที่ให้จ่ายเสมือนเป็นสิ่งที่ถูกพบในที่สาธารณะคือ 20% และทัศนะที่ให้พิจารณาว่าครบพิกัดเช่นเดียวกับทองคำหรือไม่ ถ้าครบก็ให้จ่ายเป็นชะงาด 2.5% ทั้งนี้ ถ้าเป็นสิ่งที่พบจากทะเล เช่น อำพัน มีรายงานจากสาวกใกล้ชิดของท่านศาสนทูตว่าเป็นสิทธิ์ของผู้พบที่จะเก็บไว้ และไม่ต้องจ่ายชะงาด

**3.7 ปศุสัตว์** ใช้หลักการว่าการครอบครองปศุสัตว์ต้องครบพิกัดและครบรอบปี อัตราที่ต้องจ่ายถูกกำหนดตามจำนวนปศุสัตว์ที่อยู่ในครอบครอง ไม่ว่าจะปศุสัตว์ แกะและแพะ อูฐ หรือวัวและควาย ทั้งนี้ในกรณีของแกะและแพะตัวเมีย อัตราจะสูงกว่าตัวผู้ และในกรณีของอูฐ เฉพาะตัวเมียเท่านั้นที่ผู้ครอบครองต้องจ่ายชะงาด แต่การครอบครองปศุสัตว์ที่มีตำหนิและปศุสัตว์อื่น นอกเหนือจากที่กล่าวมา ไม่อยู่ในข่ายต้องจ่ายชะงาด โดยจะเห็นได้ว่าพิกัดของอูฐเริ่มที่ 5 ตัว พิกัดของแกะและแพะซึ่งเป็นสัตว์ที่เล็กกว่าเริ่มที่ 40 ตัว

**ตารางที่ 2.1:** พิกัดและอัตราซากดของอูฐที่จ่ายเป็นแกะและแพะ

พิกัดของอูฐ	จำนวนที่ต้องจ่าย	สิ่งที่จ่าย	อัตราเฉลี่ย (%)
5-9	แกะหรือแพะ 1 ตัว	แกะอายุ 1 ปีหรือแพะอายุ 2 ปี	14.29
10-14	แกะหรือแพะ 2 ตัว	แกะอายุ 1 ปีหรือแพะอายุ 2 ปี	16.67
15-19	แกะหรือแพะ 3 ตัว	แกะอายุ 1 ปีหรือแพะอายุ 2 ปี	17.65
20-24	แกะหรือแพะ 4 ตัว	แกะอายุ 1 ปีหรือแพะอายุ 2 ปี	18.18
25-35	อูฐตัวเมีย 1 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 2	3.33
36-45	อูฐตัวเมีย 1 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 3	2.50
46-60	อูฐตัวเมีย 1 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 4	2.00
61-75	อูฐตัวเมีย 1 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 5	1.43
76-90	อูฐตัวเมีย 2 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 3	2.42
91-120	อูฐตัวเมีย 2 ตัว	อูฐตัวเมียอายุย่างเข้าปีที่ 4	1.90

หมายเหตุ: 1) แกะอายุ 1 ปีหรือผลัดฟันหน้า แต่ไม่ถึง ที่มะเสน (2556) ระบุว่าแพะอายุ 1 ปี.

- 2) อัตราซากดเฉลี่ยเป็นอัตราที่ผู้เขียนคำนวณจากข้อมูลในสดมภ์ที่ 1 และ 2 โดยเป็นอัตราแกะหรือแพะต่ออูฐ 1 ตัว และอัตราอูฐต่ออูฐ 1 ตัว ตามลำดับ โดยไม่ได้รวมความแตกต่างเรื่องอายุของอูฐ จะเห็นได้ว่าแกะอายุ 1 ปี ถูกกำหนดให้มีมูลค่าเท่ากับแพะอายุ 2 ปี ทั้งนี้ ต้องตระหนักว่าอูฐมีราคาแพงกว่าแกะหรือแพะที่มีอายุเท่ากัน.

ที่มา: อับดุลละาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555).

**ตารางที่ 2.2:** พิกัดและอัตราซากดของอูฐที่จ่ายเป็นวัว

พิกัดของอูฐ	จำนวนที่ต้องจ่าย	หมายเหตุ	อัตราซากดเฉลี่ย (%)
30-39	1 ตัว	วัวตัวผู้หรือวัวตัวเมียอายุครบ 1 ปี	2.86
40-59	วัวตัวเมีย 1 ตัว	อายุครบ 2 ปี	3.00
60-69	2 ตัว	วัวตัวผู้หรือวัวตัวเมียอายุครบ 1 ปี	3.08
70-79	1 ตัว และ 1 ตัว	วัวตัวเมียอายุครบ 2 ปี และวัวตัวผู้ อายุครบ 1 ปี	3.33
80-89	2 ตัว	วัวตัวเมียอายุครบ 2 ปี	3.53
90-99	3 ตัว	วัวตัวผู้อายุครบ 1 ปี	3.16
100-109	1 ตัว และ 2 ตัว	วัวตัวเมียอายุครบ 2 ปี และวัวตัวผู้ อายุครบ 1 ปี	3.33
110-119	2 ตัว และ 1 ตัว	วัวตัวเมียอายุครบ 2 ปี และวัวตัวผู้ อายุครบ 1 ปี	3.48
120-129	3 ตัว และ 4 ตัว	วัวตัวเมียอายุครบ 2 ปี และวัวตัวผู้ อายุครบ 1 ปี	6.80

หมายเหตุ: 1) แกะอายุ 1 ปี หรือผลัดฟันหน้า แต่ไม่ถึง 1 ปี (2556) ระบุว่าแกะอายุ 1 ปี.

- 2) อัตราชดเชยเป็นอัตราที่ผู้เขียนคำนวณจากข้อมูลในสดมภ์ที่ 1 และ 2 โดยไม่ได้รวมความแตกต่างเรื่องอายุของวัว ทั้งนี้ สมมติว่าวัวตัวเมียกับวัวตัวผู้ที่มีอายุ 1 ปีมีราคาเท่ากัน และวัวตัวเมียอายุ 2 ปีมีราคา 1.5 เท่าของวัวตัวผู้ที่มีอายุ 1 ปี.

ที่มา: อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555).

### ตารางที่ 2.3: พิกัดและอัตราชดเชยของแกะ

พิกัดของแกะ	จำนวนที่ต้องจ่าย	สิ่งที่จ่าย	อัตราเฉลี่ย (%)
40-120	แกะ 1 ตัว	แกะอายุ 1 ปี	1.25
121-200	แกะ 2 ตัว	แกะอายุ 1 ปี	1.25
201-300	แกะ 3 ตัว	แกะอายุ 1 ปี	1.20
301-399	แกะ 3 ตัว	แกะตัวเมียอายุ 1 ปี	0.86
400-499	แกะ 4 ตัว	แกะตัวเมียอายุ 1 ปี	0.89
500-599	แกะ 5 ตัว	แกะตัวเมียอายุ 1 ปี	0.91

หมายเหตุ: 1) ถ้าเป็นแพะให้จ่ายในอัตราเดียวกัน ทั้งนี้ อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555) ระบุว่าให้จ่ายเป็นแพะตัวเมียอายุ 2 ปี.

- 2) พิกัดตั้งแต่ 301-599 มูรีด ทิมะเสน (2556) ระบุว่าจ่ายชดเชยเป็นแกะตัวเมียอายุ 1 ปี ถ้าแกะเพิ่มขึ้น 100 ตัวให้จ่าย 1 ตัว.
- 3) อัตราชดเชยเป็นอัตราที่ผู้เขียนคำนวณจากข้อมูลในสดมภ์ที่ 1 และ 2.

ที่มา: 1) อับดุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ (2555).

- 2) มูรีด ทิมะเสน (2556).

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า โดยทั่วไป ผู้ครอบครองปศุสัตว์ไม่จำเป็นต้องจ่ายชดเชยเป็นปศุสัตว์ประเภทเดียวกับปศุสัตว์ที่ครอบครอง และอัตราถูกกำหนดในลักษณะที่ค่อนข้างก้าวหน้า (Progressive) ยิ่งมีจำนวนปศุสัตว์ครอบครองมากก็ยิ่งต้องจ่ายในอัตราที่สูงขึ้น แต่เป็นอัตราก้าวหน้าแบบถดถอย เมื่อจำนวนปศุสัตว์ในครอบครองถึงระดับหนึ่ง เมื่อมีปศุสัตว์ในครอบครองมากขึ้น อัตราชดเชยจะเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ค่าที่คำนวณขึ้นมาไม่ได้รวมความแตกต่างของราคาที่เกิดจากอายุของสัตว์ที่จ่ายเป็นชดเชยด้วย ดังนั้น เมื่ออัตราถูกกำหนดเป็นอัตรที่มีอายุไม่เท่ากัน อัตราจึงไม่แสดงความก้าวหน้าอย่างชัดเจน เนื่องจาก อูฐอายุ 5 ปี น่าจะมีมูลค่ามากกว่าอูฐอายุ 4, 3, 2 และ 1 ปี ตามลำดับ

## 4. เส้นความยากจนกับชดเชย

ในการศึกษาปัญหาความยากจนโดยทั่วไป การจะระบุว่าใครหรือคนกลุ่มใดตกอยู่ในความยากจนจำเป็นต้องมีเส้นความยากจนเป็นพิกัดหรือเส้นแบ่ง (Threshold) ที่ใช้กำหนดระดับรายได้หรือรายจ่ายที่เพียงพอแก่การยังชีพ การกำหนดเส้นแบ่งนี้มีหลายวิธี (ดูแนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายที่เพียงพอแก่การยังชีพได้ที่ Sharif, 1986 และดูรายละเอียด ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับแต่ละวิธีได้ใน อิสร่า ศานติศาสตร์, 2554) แต่อย่าง

น้อยมี 5 วิธีที่ใช้กันโดยทั่วไป วิธีแรกกำหนดเส้นความยากจนจากมาตรฐานการครองชีพของแต่ละสังคม วิธีที่สอง กำหนดเส้นความยากจนจากมาตรฐานการครองชีพที่สมาชิก หรือตัวแทน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในสังคมกำหนดขึ้น (Poverty Score Card ซึ่งเป็นวิธีที่หลายประเทศใช้ ก็รวมอยู่ในวิธีนี้ด้วย) โดยกำหนดว่ายากจนหรือไม่จากเงื่อนไขบางประการ เช่น มีเด็กและคนแก่หลายคน ต้องดูแลคนป่วยเรื้อรังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ มีรายได้ (ที่เป็นตัวเงิน) น้อย หัวหน้าครัวเรือนมีการศึกษาน้อย ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกบางอย่าง (พัดลม วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ รถจักรยานยนต์) เป็นต้น

วิธีที่สาม กำหนดเส้นความยากจนจากความต้องการสารอาหาร (Nutritional Approach) เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับและใช้กันแพร่หลายในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย วิธีนี้วางรากฐานอยู่บนการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับความต้องการทางด้านต่าง ๆ ของร่างกายและจิตใจ โดยเน้นที่คุณค่าทางอาหารที่ร่างกายควรจะได้รับ

วิธีที่สี่กำหนดเส้นความยากจนจากตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะตัวแบบอุปสงค์ของผู้บริโภค ในการประมาณค่าใช้จ่ายต่ำสุดที่คน ๆ หนึ่งหรือครัวเรือน ๆ หนึ่งจะต้องใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าชนิดต่าง ๆ ในระดับที่จะทำให้สามารถมีชีวิตอยู่ได้ ซึ่งเรียกกันว่า ระดับที่พอยังชีพ (Subsistent Bundle) หรือ ระดับการบริโภคผูกพันโดยรวม (Total Committed Level of Consumption)

วิธีที่ห้าเรียกกันว่า “One Dollar International Poverty Line” กำหนดขึ้นจากงานวิจัยของ World Bank ในปี 1990 ซึ่งศึกษาเส้นความยากจนของประเทศยากจนหลายประเทศ และพบว่ามีหกประเทศที่เมื่อนำเส้นความยากจนมาปรับด้วย Purchasing Power Parity (PPP) แล้วจะได้ค่าใกล้เคียงกันประมาณ 1 ดอลลาร์ต่อวัน ซึ่งต่อมาด้วยเหตุผลเกี่ยวกับเงินเฟ้อ และการศึกษาที่ครอบคลุมประเทศยากจนมากขึ้น (15 ประเทศ) จึงได้ปรับตาม PPP เป็น 1.25 ดอลลาร์ในปี 2005 และ 1.90 ดอลลาร์ในปี 2011 ([www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq](http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq)) แต่วิธีนี้มีปัญหาที่ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน เพราะเมื่อแปรจากดอลลาร์เป็นเงินตราท้องถิ่น ก็หมายถึงแปรตามอัตราแลกเปลี่ยนด้วย และในกรณีที่รัฐหรือธนาคารกลางใช้นโยบายควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน ค่าเส้นความยากจนที่กำหนดขึ้นจึงไม่ได้สะท้อนความต้องการบริโภคแต่เพียงอย่างเดียว แต่สะท้อนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องอะไรโดยตรง นอกจากนั้น การกำหนดให้มีค่าเป็น 1 ดอลลาร์ ในครั้งแรกก็ไม่ได้มีคำอธิบายที่หนักแน่นพอ แต่อิงอยู่กับเส้นความยากจนของหกหรือสิบห้าประเทศยากจนตามที่กล่าวมาเท่านั้น<sup>10</sup>

ในทางตรงกันข้าม ระบบชะกาดไม่ได้ระบุหรือกำหนดระดับ (Threshold) รายได้ตายตัวว่าอะไรคือเส้นแบ่ง ที่จะบอกว่าใครคนใดคนหนึ่งตกหรือไม่ตกอยู่ในสถานะของผู้มีสิทธิ์รับชะกาด<sup>11</sup> เพราะแนวทางที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปนั้น นอกจากให้ผู้จ่ายชะกาดเลือกว่าจะจ่ายให้ใครแล้ว ยังกำหนดให้บุคคลหรือ หัวหน้า

<sup>10</sup> โดยแนวคิดแล้ววิธีนี้น่าจะวางอยู่บนหลักคิดที่ว่า ราคาของสินค้าที่บริโภคแต่ละชนิดได้รับอิทธิพลจากสถานการณ์ในตลาดโลก (เป็นอเมริกันดอลลาร์) ดังนั้นเมื่อต้องซื้อสินค้าที่บริโภคในปริมาณที่เพียงพอแก่การยังชีพ ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นก็จะแปรตามมูลค่าที่ต้องจ่ายไปตามราคาคาในตลาดโลกด้วย

<sup>11</sup> ถ้าเปรียบเทียบ น่าจะใกล้เคียงกับวิธีที่หนึ่ง (กำหนดจากระดับมาตรฐานการครองชีพของแต่ละสังคม) มากกว่าวิธีอื่น

ครัวเรือนที่ต้องการความช่วยเหลือจากระบบชะงาดระบุดตนเอง (และครอบครัว) ว่าอยู่ในเงื่อนไขใดของผู้มีสิทธิ์ได้รับ และต้องการความช่วยเหลือจากระบบชะงาด (หรือจากผู้จ่ายชะงาดโดยตรง) โดยชุมชนหรือมัสยิด อาจตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองอีกทีหนึ่ง จึงเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งถ้าผู้ที่มีสิทธิ์รับชะงาดทุกคนกล้าบอกความจริงแก่องค์กรชะงาดหรือผู้จ่ายชะงาด ปัญหาการชี้เป้าหมายความยากจนผิดพลาด (Mis-targeting the Poor) จากความผิดพลาดประเภทที่ 1 (Type I Error) ก็จะไม่เกิดขึ้นในระบบชะงาด แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในปัจจุบัน มีคนกลุ่มหนึ่งอาศัยชะงาดเลี้ยงชีพ โดยไม่ได้คิดแสวงหารายได้จากแหล่งอื่นหรือวิธีอื่น ซึ่งเป็นภาพที่พบเห็นกันอยู่ทั่วไป จึงเกิดความผิดพลาดที่อาจอนุมานได้ว่าเป็นประเภทที่สอง (Type II Error) ซึ่งหมายถึงการสูญเสียสิ้นเปลืองชะงาดที่รวบรวมมา ที่ต้องจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิ์รับชะงาดจริงเท่านั้น ซึ่งการมีระบบบริหารจัดการกองทุนชะงาดที่ดีจะช่วยลดความผิดพลาดประเภทนี้

## 5. ชะงาดในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ

ความหมายของคำว่าชะงาดจะสื่อให้ผู้อ่านเข้าใจระบบชะงาดได้เป็นอย่างดี โดยทางภาษาชะงาดแปลว่าสะอาด บริสุทธิ์ งามงาม และเพิ่มพูน (อัคกุลเลาะ หนุ่มสุข และคณะ, 2555) ชะงาด จึงมีความหมาย 2 นัย คือ นัยแรก การจ่ายชะงาดช่วยขัดเกลาทรัพย์สินที่หามาได้ให้สะอาด และบริสุทธิ์ นัยที่สอง การจ่ายชะงาดช่วยเพิ่มพูนความดีงาม และทรัพย์สินของผู้จ่าย สาเหตุที่ทรัพย์สินที่หามาได้ต้องได้รับการขัดเกลาให้สะอาด และบริสุทธิ์ก็เพราะการทำงานของทุกคนอาจผิดพลาดหรือบกพร่อง ได้รับในสิ่งที่ไม่ควรได้รับ หรือสร้างความเสียหายให้แก่ผู้อื่นโดยไม่ได้ตั้งใจ เช่น สินค้าที่ส่งมอบให้ลูกค้าไม่มีคุณภาพดีตามสัญญา กระบวนการผลิตสินค้าสร้างความเสียหายแก่ส่วนรวม เช่น ทำให้เกิดมลภาวะ การจ่ายชะงาดจึงเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่สังคม ส่วนนัยที่สองที่การจ่ายชะงาดช่วยเพิ่มพูนความดีงาม และทรัพย์สินของผู้จ่าย เป็นเรื่องของความศรัทธา ชะงาดจึงเป็นเรื่องที่มุสลิมต้องปฏิบัติอยู่แล้ว

เนื่องจากชะงาดเป็นทานภาคบังคับ ที่มีรูปแบบและลักษณะการจ่ายและการจัดเก็บแตกต่างจากภาษีโดยทั่วไป ทำให้มีคำถามได้ว่า บทบาทของชะงาดในระบบเศรษฐกิจคืออะไร ชะงาดมีบทบาทอย่างไรต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและปัญหาการกระจายรายได้ ชะงาดเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่ประชาชนจ่ายแก่รัฐ (หรือกองทุนของรัฐ) หรือเป็นเงินโอนที่ประชาชนคนหนึ่ง (ที่มีฐานะดีกว่า) จ่ายให้แก่ประชาชนอีกคนหนึ่ง (ที่มีฐานะด้อยกว่า และต้องการความช่วยเหลือ) จะโดยมีรัฐเป็นตัวกลางหรือไม่ก็ตาม เนื้อหาต่อไปนี้จะถกประเด็นที่กล่าวมานี้โดยเริ่มจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินโอน การกระจายรายได้ ภาษี และการเปรียบเทียบชะงาดกับภาษีประเภทต่าง ๆ

### 5.1. ชะงาดกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ เงินโอน และการกระจายรายได้

ในทางเศรษฐกิจ แม้การจ่ายชะงาดเป็นหลักปฏิบัติของศาสนาอิสลาม แต่ชะงาดก็มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ Saran Sarntisart (2015) ชี้ว่า ในโลกที่ผู้คนเชื่อในโลกหน้า (อาคีรัต) และมีพฤติกรรมหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Averse) การบริจาคทาน (เช่น ชะงาด) จะกระตุ้นให้การจัดสรรทรัพยากรดีขึ้น และจะทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น



โดยคำจำกัดความ ชะกาทเป็นเสมือนเงินโอน เนื่องจากเงินโอนหมายถึงรายได้ที่ผู้รับเงินโอนได้มาจากผู้จ่ายเงินโอน โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากร (ไม่ต้องทำงาน) และไม่ได้สร้างผลผลิตใด ๆ ให้แก่สังคม เงินโอนมีทั้งที่เป็นเงินโอนระหว่างบุคคลหรือครัวเรือน และเงินโอนจากรัฐไปให้กับบุคคลหรือครัวเรือนเป้าหมาย ซึ่งเงินโอนระหว่างครัวเรือนอาจเป็นไปโดยความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นญาติกัน หรือเป็นคนในชุมชนเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือกันเพราะเหตุแห่งความยากจนก็ได้ ในทำนองเดียวกัน เงินโอนจากภาครัฐให้แก่ครัวเรือนก็เกิดจากหลายเหตุผลได้เช่นกัน เช่น เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย หรือครัวเรือนในบางภาคการผลิต ดังนั้น ชะกาทจึงเป็นเงินโอน (Income Transfer) ซึ่งหมายถึงรายได้ที่ผู้รับชะกาท ได้มาจากผู้จ่ายชะกาท (หรือกองทุนชะกาท) โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรใด ๆ (ไม่ต้องทำงาน) และไม่ได้สร้างผลผลิตใด ๆ ให้แก่สังคม เพื่อให้ได้รับชะกาท

อย่างไรก็ตาม ชะกาทไม่เหมือนกับเงินโอนทั่ว ๆ ไปที่ไม่ได้มีเป้าหมายจำเพาะว่าโอนจากใครไปให้ใคร แต่ชะกาทถูกกำหนดให้โอนจากผู้มีรายได้และทรัพย์สินมากไปให้คนแปดประเภท (ผู้ไม่มีหรือมีรายได้และทรัพย์สินน้อย) โดยนัยนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าชะกาทเป็นเสมือนเครื่องมือลดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางรายได้ และลดปัญหาความยากจน ยิ่งไปกว่านั้น ท่านศาสนทูตยังได้เน้นให้จ่ายชะกาทในลักษณะของการสร้างอาชีพ เพื่อให้ผู้รับชะกาทสามารถสร้างผลผลิตแก่สังคม หลุดพ้นจากสถานะของผู้รับ และยกระดับตัวเองขึ้นเป็นผู้จ่ายชะกาทต่อไป ในกรณีนี้ แม้ผู้จ่ายชะกาทจะเป็นผู้มีรายได้และทรัพย์สินมากซึ่งมี Marginal Propensity to Consume (MPC) ต่ำ และมี Marginal Propensity to Save (MPS) สูง แต่เมื่อผู้รับชะกาทเป็นผู้ที่ไม่มีหรือมีรายได้และทรัพย์สินน้อยซึ่งมี MPC สูง นำส่วนหนึ่งของชะกาทที่ได้รับไปใช้ในการบริโภค และอีกส่วนหนึ่งในการสร้างอาชีพ ย่อมทำให้ผลผลิตและรายได้เพิ่มขึ้นด้วย จึงสามารถชดเชยเงินออมและการลงทุนของผู้จ่ายชะกาทที่ลดลงจากการจ่ายชะกาทได้ในระดับหนึ่ง (Darwish and Zain (1984) และ Metwally (1981))

ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากชะกาทเป็นช่องทางหนึ่งในการโอนทรัพย์สินจากผู้มีรายได้มากไปสู่ผู้มีรายได้น้อย ชะกาทจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ และแก้ไขปัญหาความยากจนในกลุ่มประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งรวมถึงมุสลิมไทย มีการศึกษา (Suwijak Suwanhirunkul, 2012) พบว่าหากนาระบบชะกาท (โดยสมมุติให้จัดเก็บในอัตราร้อยละ 2.5 ของทรัพย์สินที่มี) มาใช้ให้มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยเหลือคนจนที่เป็นมุสลิมไทยในแต่ละภูมิภาค ปัญหาความยากจนในมุสลิมไทยจะลดลงร้อยละ 23.72 ของปัญหาที่มีอยู่ ยิ่งเมื่อให้มีการจัดสรรชะกาทที่เก็บได้ในระหว่างพื้นที่ (Resource Allocation) ซึ่งต้องมืองค์กรชะกาทกลางดูแล ปัญหาความยากจนจะลดลงมากขึ้นเป็นกว่าร้อยละ 24.5 รายงานชิ้นเดียวกันยังเสนออีกว่า ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกประชาคมอาเซียน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม การมีองค์กรชะกาทกลางจะช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย เพิ่มโอกาสในการได้รับชะกาทจากบุคคลหรือองค์กรในต่างประเทศ หรืออาจจ่ายชะกาทช่วยเหลือคนจนในประเทศอื่นได้อีกด้วย

## 5.2 ชะกาตเป็นภาษีหรือไม่

ในทางเศรษฐศาสตร์ ได้ให้ความหมายและวัตถุประสงค์ของภาษี ไว้ว่าภาษีคือทรัพยากรที่โอนจากบุคคลไปสู่ภาครัฐ โดยการบังคับจัดเก็บ (โดยรัฐ) เพื่อนำมาใช้จ่ายในกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยที่ผู้เสียภาษีไม่จำเป็นต้องได้รับประโยชน์โดยตรงจากภาษีที่ตนเองจ่ายไป (ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, 2558) โดยนัยนี้ ถ้าถามว่าชะกาตเป็นภาษีประเภทหนึ่งหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากการจัดเก็บ ในด้านหนึ่ง เนื่องจากการจ่ายชะกาตซึ่งเป็นหลักปฏิบัติของอิสลามเกิดจากความศรัทธา เป็นภาระผูกพันระหว่างมนุษย์แต่ละคนกับพระเจ้าเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ชะกาตไม่ใช่ภาษี ยิ่งเมื่อพิจารณาจากหลักฐานต่าง ๆ จากคัมภีร์อัลกุรอาน อัลหะดีษ และการปฏิบัติของผู้ใกล้ชิดท่านศาสนทูต (เศาะฮาบะฮ์) ที่เน้นการแจกจ่ายชะกาตที่รวบรวมมาได้แก่ คน 8 ประเภท ซึ่งไม่มีส่วนใดเลยที่เกี่ยวข้องกับใช้จ่ายในการบริหารประเทศโดยตรง แม้โดยอ้อมแล้วชะกาตอาจส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ก็ยังอาจกล่าวได้ว่าชะกาตไม่ใช่ภาษีที่มุสลิมต้องจ่ายแก่รัฐอิสลามหรือประเทศมุสลิมที่ตนอาศัยอยู่

แต่ในอีกด้านหนึ่ง เนื่องจากมีรายงานว่า เมื่อการหลีกเลี่ยงการจ่ายชะกาตซึ่งไม่มีการบังคับนั้น เกินระดับที่ผู้ปกครองจะมองข้ามได้ ท่านคอลีฟะฮอะบูบักร์ (ผู้สืบทอดคนแรกหลังการเสียชีวิตของท่านศาสนทูต) ได้ประกาศสงครามกับผู้ที่ไม่จ่ายชะกาตเช่นเดียวกับที่เคยจ่ายในยุคของท่านศาสนทูต (ฟาเดล หะยีฮาระฮาระ และคณะ, 2555: 47) ชะกาตจึงเป็นเสมือนภาษีที่รัฐ (อิสลาม) บังคับจัดเก็บจากประชาชนมุสลิม ยิ่งเมื่อพิจารณาจากการได้รับประโยชน์ ซึ่งผู้จ่ายไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากชะกาตที่ตนเองจ่ายไป ก็อาจกล่าวได้ว่าชะกาตเป็นภาษี<sup>12</sup> แต่เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองที่ว่าท่านคอลีฟะฮอะบูบักร์เป็นผู้นำทางด้านศาสนาในขณะนั้น ซึ่งต้องรักษาความบริสุทธิ์ของหลักศาสนาไว้ ไม่ให้มีการบิดเบือน การสรุปว่าชะกาตเป็นเสมือนภาษีที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนมุสลิมก็ไม่หนักแน่นนัก

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย ที่ควบรวมชะกาตไว้ในระบบภาษีเงินได้ กล่าวคือมุสลิมทุกคนที่มีเงินได้จะถูกเก็บชะกาตโดยมีค่าลดหย่อนต่าง ๆ คล้ายกับภาษีเงินได้ และสามารถหักชะกาตที่จ่ายไปออกจากภาษีเงินได้ที่จะต้องจ่าย เพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนแก่มุสลิม ทำให้ภาษีเงินได้ที่รัฐจัดเก็บจากมุสลิมถูกแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนที่เป็นชะกาตถูกแจกจ่ายตามหลักศาสนาแก่คนแปดประเภท ส่วนที่ไม่เป็นชะกาตถูกนำไปใช้ในการบริหารประเทศเช่นเดียวกับภาษีอื่น ๆ ในกรณีนี้ ชะกาตจึงถูกกำหนดให้เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนที่นับถือศาสนาอิสลาม

## 5.3 การใช้จ่ายภาษีกับการจ่ายชะกาต

โดยทั่วไปเงินภาษีที่รัฐจัดเก็บได้จะถูกนำไปรวมกันไว้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์กว้างๆ คือ การบริหารประเทศ แต่ก็มีภาษีบางประเภทที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ภาษีประเภทนี้มีจุดเด่นที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐมีความชัดเจนขึ้น ผู้เสียภาษีตระหนักในความคุ้มค่าของภาษีที่จ่ายกับบริการที่ได้รับ ปัญหา

<sup>12</sup> ประชากรที่ไม่ใช่มุสลิมไม่ต้องจ่ายชะกาต แต่จ่ายภาษิต่อหัว (Per Capita) ที่เรียกว่า “จิสยะฮ์” ซึ่งอัตราแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

การทุจริตลดลงเนื่องจากการใช้จ่ายได้กำหนดไว้แล้ว และมีการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนลดการบริโภคสินค้าบางชนิดที่การบริโภคถูกใช้เป็นฐานภาษี เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย สุรา และยาสูบ ในอีกด้านหนึ่ง ข้อเสียของภาษีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะประกอบด้วย ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่าย ความไม่ยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ความยากในการกำหนดระดับรายได้ที่หน่วยงานที่ได้รับการอุดหนุนจากภาษีควรจะได้รับ ความยากในการตรวจสอบ(และตรวจสอบความสำเร็จ) หน่วยงานที่ได้รับการอุดหนุน ความเสี่ยงที่จะเกิดแรงกดดันทางการเมือง และผลกระทบที่เกิดกับคนแต่ละกลุ่มที่อาจไม่เท่ากัน ซึ่งหมายถึงความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายผลกระทบหรือภาระภาษี (Tax Incidence)

ในประเด็นเดียวกันนี้ เมื่อมองจากการใช้จ่ายชะงักที่รวบรวมได้ ที่ให้แจกจ่ายแก่บุคคล 8 ประเภท ชะงักจึงไม่เหมือนกับภาษีทั่ว ๆ ไปที่รัฐนำมารวมกันไว้เพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมหรือโครงการต่าง โดยไม่จำเพาะเจาะจงลงไป แต่น่าจะมีลักษณะใกล้เคียงภาษีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Tax) ที่เน้นการใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ชดเชย หรือด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ ตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ดำเนินการจัดเก็บและแจกจ่ายชะงัก จึงสามารถนำข้อดีข้อเสียของภาษีที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาประยุกต์อธิบายการบริหารจัดการชะงักได้เช่นกัน ซึ่งข้อเสียนี้ไม่ได้เกิดจากระบบชะงัก แต่เกิดจากความเป็นปฏิกชนของผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบชะงัก

## 6. ถ้าชะงักเป็นภาษี ภาษีประเภทใด

ภาษีมียหลายประเภท ประกอบด้วย ภาษีทางตรงที่รัฐจัดเก็บจากฐานรายได้หรือฐานทรัพย์สิน และภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค ตัวอย่างของภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานรายได้คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ตัวอย่างภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินคือ ภาษีมรดก ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีการโอนที่ดิน และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากฐานการบริโภคประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ภาษีแต่ละประเภทมีผลกระทบหรือมีผู้แบกรับภาระ (Incidence of Taxation) แตกต่างกันไป ซึ่งหมายความว่าผลกระทบในเชิงการกระจายรายได้แตกต่างกันด้วย

แม้จะยังมีการโต้แย้งกันอยู่ว่าชะงักเป็นภาษีหรือไม่ บทนี้จะวิพากษ์วิจารณ์ในมุมมองที่ว่าชะงักเป็นภาษีเท่านั้น โดยไม่ได้ปฏิเสธมุมมองที่ว่าชะงักไม่ใช่ภาษี การจะระบุว่าชะงักเป็นภาษีประเภทใด ต้องพิจารณาจากหลายด้าน

**ด้านแรก** เมื่อพิจารณาจากผู้จ่ายที่ต้องมีเงินตราหรือทรัพย์สินถึงพิกัดในรอบหนึ่งปี ชะงักเงินตราเป็นเสมือนภาษีทางตรงที่เก็บจากผู้ที่มีรายได้หรือทรัพย์สินเหลือเก็บ (หักค่าใช้จ่ายแล้ว)

**ด้านที่สอง** พิจารณาจากฐานภาษี ชะงักเงินตราน่าจะเทียบได้กับภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานรายได้ ชะงักแร่เงิน ทองคำ น่าจะเทียบได้กับภาษีทางตรงที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน ชะงักสินแร่มีสถานะเสมือนค่าภาคหลวง ที่รัฐจัดเก็บจากผู้ประกอบการที่นำสินแร่ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน (ที่ใช้แล้วหมดไป)

ขึ้นมาใช้ชะงัดสินค้า ผลิตภัณฑ์ และปศุสัตว์ เป็นเสมือนภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือภาษีธุรกิจที่รัฐจัดเก็บจากผู้ประกอบการ

ในด้านวัตถุประสงค์ ภาษีมรดกประสงค์หลักเป็นเครื่องมือในการระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนไปให้ภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายในการบริหารประเทศ และมีวัตถุประสงค์รองเป็นการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ซึ่งภาษีแต่ละประเภทมีวัตถุประสงค์รองแตกต่างกัน

ในประเด็นเดียวกันนี้ อาจกล่าวได้ว่า ชะงัดเป็นภาษีที่รัฐอิสลาม (ซึ่งสมาชิกของรัฐเชื่อในโลกหน้า) จัดเก็บจากผู้มีหน้าที่ต้องจ่าย และเป็นเสมือนเครื่องมือโยกย้ายทรัพย์สิน (Asset Redistribution) จากคนที่มั่งคั่งไปสู่คนที่ขาดแคลน กระตุ้นให้การจัดสรรทรัพยากรดีขึ้น และทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น (Saran Sarntisart, 2015) เป็นกลไกลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้โดยทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นหรือทำให้ความไม่เท่าเทียมทางรายได้ลดลง และเป็นความช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) ที่ช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนในสังคม (เมื่อพิจารณาจากผู้รับชะงัด ซึ่งรวมถึงคนยากจน ชัดสน และคนด้อยโอกาสด้วย)

เนื้อหาต่อไปนี้จะถกประเด็นข้างต้นจากชะงัดแต่ละประเภท

### 6.1 ชะงัดเงินตรากับภาษีเงินได้

การหักลดหย่อนเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ชะงัดเงินตราแตกต่างจากภาษีเงินได้ โดยทั่วไป ระบบภาษีเงินได้ของประเทศต่างๆ กำหนดค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่งให้ผู้ที่ทำหน้าที่ต้องจ่ายภาษีสามารถนำมาหักลดหย่อนจากรายได้ (Gross) ที่ต้องจ่ายภาษีได้ในจำนวนเท่าๆ กัน ไม่ว่าจะมียาได้น้อยหรือมาก ซึ่งอัตราภาษีเงินได้อาจมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive) ซึ่งผู้ที่มีรายได้มากจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย หรือเป็นกลาง (Neutral) ซึ่งทุกคนจ่ายในอัตราเดียวกัน หรือถดถอย (Regressive) ซึ่งผู้ที่มีรายได้มากจ่ายภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ที่มีรายได้น้อย แต่โดยทั่วไป อัตราภาษีมีลักษณะก้าวหน้า (Progressive) ที่เอื้อให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้น

ในขณะที่ ในระบบชะงัดนั้น เงินตราหรือรายได้ที่ต้องนำมาประเมินเพื่อจ่ายชะงัดเป็นรายได้สุทธิ (Net) ที่เหลือจากการใช้จ่าย ซึ่งจะใช้จ่ายน้อยหรือมาก โดยทั่วไปเป็นดุลพินิจของผู้ที่มีหน้าที่ต้องจ่ายชะงัดเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยซึ่งมีแนวโน้มจะใช้จ่ายน้อยกว่าผู้ที่มีรายได้มาก ได้รับการอนุมัติให้หักลดหย่อนค่าใช้จ่ายน้อยกว่าผู้ที่มีรายได้มาก ในขณะเดียวกัน คนที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ (เช่น มีลูกหลายคน มีพ่อและแม่) ที่มีภาระจะต้องดูแลเลี้ยงดูมาก ก็ได้รับการอนุมัติให้หักลดหย่อนค่าใช้จ่ายมากกว่า คนที่มีภาระเลี้ยงดูน้อย อย่างไรก็ตาม ทั้งคนที่มีรายได้น้อยหรือมากต่างก็จ่ายชะงัดเงินตราในอัตราเดียวกัน (คือ 2.5%) ซึ่งหมายถึงอัตราที่เป็นกลาง (Neutral)

แต่การจะกล่าวได้ว่าภาษีเงินได้และชะกาดมีลักษณะก้าวหน้า เป็นกลาง หรือถดถอย กว่ากัน เมื่อเทียบกันระหว่างผู้จ่ายภาษีและชะกาดที่มีรายได้น้อยกว่าที่มีรายได้มาก ต้องให้ความสำคัญกับค่าลดหย่อนด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าชะกาดคำนวณจากทรัพย์สินหรือรายได้คงเหลือ ซึ่งหมายถึงหลังหักค่าใช้จ่าย (ซึ่งกำหนดเอง) ของผู้จ่ายชะกาดแต่ละราย ในขณะที่ภาษีเงินได้มีกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกคน แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศมุสลิมบางประเทศกำหนดค่าลดหย่อนในลักษณะเดียวกับค่าลดหย่อนในกรณีภาษีเงินได้ เช่น มาเลเซีย ซึ่งเก็บชะกาดจากรายได้ของมุสลิมโดยตรง กำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่าย และค่าลดหย่อนต่าง ๆ (เช่น ค่าเลี้ยงดูภรรยา บุตร และบุพการี) ในลักษณะเดียวกับภาษีเงินได้ และให้จ่ายภาษีเงินได้เป็นจำนวนเท่ากับภาษีเงินได้ที่คำนวณได้หักด้วยชะกาดที่จ่ายไป (อาหะมะกอซี กาซอ และคณะ, 2561) จึงทำให้ภาษีเงินได้ถูกแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนที่เป็นชะกาดที่ถูกนำไปจ่ายแก่คนแปดประเภทตามหลักศาสนา ส่วนที่เหลือถูกนำไปชำระระบบภาษีทั่วไปของรัฐ

เพื่อเป็นการเปรียบเทียบ ตาราง 6.1 สาธิตและเปรียบเทียบการคำนวณชะกาดกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในกรณีครอบครัวหนึ่งซึ่งประกอบด้วยสามี ภรรยา และบุตรที่กำลังศึกษาในประเทศ 1 คน และสามีเป็นผู้หารายได้คนเดียว โดยมีเงินได้รวมตลอดปีภาษีเท่ากับ 600,000 บาท มีบิดา มารดาที่ดูแลรวม 2 คน และมีเงินบริจาคเพื่อการกุศล 3,000 บาท โดยมีขั้นตอนการคำนวณดังนี้

1. หักค่าใช้จ่ายร้อยละ 40 แต่ไม่เกิน 60,000 บาท และหักค่าลดหย่อนสำหรับตนเอง และภรรยา เท่ากับ  $60,000 + 2 * 30,000 = 120,000$  บาท
2. หักค่าลดหย่อนบิดา มารดา และบุตรที่กำลังศึกษา 1 คน รวมเท่ากับ  $2 * 30,000 + 17,000 = 77,000$  บาท
3. หักเงินบริจาคเพื่อการกุศล 3,000 บาท
4. เงินได้สุทธิของครอบครัวนี้เท่ากับ  $600,000 - 120,000 - 77,000 - 3,000 = 400,000$  บาท คิดเป็นภาษีเงินได้ที่ต้องจ่าย 17,500 บาท หรือร้อยละ 4.375 ของเงินได้สุทธิ
5. ถ้าต้องการหักลดหย่อนเช่นเดียวกับภาษีเงินได้ เหลือเป็นเงินได้ที่ต้องจ่ายชะกาด 400,000 บาท หรือต้องจ่ายชะกาด 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของเงินได้สุทธิ ซึ่งน้อยกว่าภาษีเงินได้ 7,500 บาท
6. ถ้าใช้หลักการเดียวกับมาเลเซีย จะต้องจ่ายชะกาด 6,250 บาท เหลือภาษีเงินได้ที่จะต้องจ่าย เฉพาะส่วนที่เกินจากชะกาดเท่ากับ 11,250 บาท

ตารางที่ 6.1: เปรียบเทียบการจ่ายภาษีเงินได้กับการจ่ายชะงัก

เงินได้สุทธิ (บาท)	ภาษี		ชะงัก	
	อัตรา (%)	ภาษีที่ต้องจ่าย (บาท)	อัตรา (%)	ภาษีที่ต้องจ่าย (บาท)
0-150,000	ยกเว้น	0	2.5	3,750
เกิน 150,000-300,000	5	7,500	2.5	3,750
เกิน 300,000-500,000	10	10,000	2.5	2,500
เกิน 500,000-750,000	15	-	2.5	-
เกิน 750,000-1,000,000	20	-	2.5	-
เกิน 1,000,000-2,000,000	25	-	2.5	-
เกิน 2,000,000-4,000,000	30	-	2.5	-
เกิน 4,000,000 ขึ้นไป	35	-	2.5	-
รวม กรณีประเทศไทย	4.375	17,500	2.5	10,000
รวม กรณีประเทศมาเลเซีย	-	11,250	1.5625	6,250

หมายเหตุ: อิงหลักเกณฑ์การจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ภ.ง.ด.91) ปีภาษี 2558 และสมมุติให้หักหรือนิศอบเท่ากับ 150,000 บาท.

อย่างไรก็ตาม แม้มุสลิมไทยจะไม่สามารถนำชะงักมาหักออกจากภาษีเงินได้ที่จะต้องจ่ายได้เต็มจำนวนที่ได้จ่ายไป แต่ก็สามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีเงินได้ผ่านการบริจาค (หรือจ่ายชะงัก) ให้แก่ วัตถุประสงค์ที่รวมถึงมัสยิด และศาสนสถานอื่น ๆ ที่จดทะเบียนตามกฎหมายด้วย ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินคงเหลือ ซึ่ง หมายความว่า จะลดหย่อนภาษีได้เป็นร้อยละของเงินได้สุทธิ ตามแต่ว่าผู้บริจาคอยู่ชั้นภาษีใด (ตั้งแต่ร้อยละ 5 ถึง 35) ซึ่งหมายความว่าผู้ที่มีเงินได้สุทธิสูงจะได้รับสิทธิประโยชน์นี้ในจำนวนที่มากกว่า แม้จะได้จ่ายชะงักไปในจำนวนที่เท่ากัน

## 6.2 ชะงักทองคำ แร่เงิน และเครื่องประดับกับภาษีทรัพย์สิน

ในกรณีชะงักทองคำ แร่เงิน และเครื่องประดับ เทียบได้กับภาษีทรัพย์สิน มีข้อสรุปที่แตกต่างไป เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาหักค่าใช้จ่ายก่อนคำนวณชะงักที่ต้องชำระ จึงมีลักษณะเป็นภาษีที่มีอัตราเป็นกลาง (Neutral) เพราะมีอัตราที่คงที่ คนที่มีมากกว่าไม่ได้จ่ายชะงักในอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่า แต่ผลกระทบของภาษีจากการผลักภาระภาษีเป็นอย่างไร ต้องอาศัยมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

ในทางเศรษฐศาสตร์ ผลกระทบของภาษีทางตรงที่เก็บจากทรัพย์สิน เช่น ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มีหลายทัศนะ (ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, 2558) ทัศนะแรก ภาระภาษีที่ดินทั้งหมดจะตกอยู่กับเจ้าของที่ดิน แต่ถ้าเป็นภาษีสิ่งก่อสร้างซึ่งถูกถือเสมือนว่าเป็นปัจจัยทุน ภาระภาษีอาจถูกผลักไปข้างหลัง ทำให้ปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น แรงงาน ได้รับค่าตอบแทนน้อยลง หรืออาจถูกผลักไปข้างหน้าทำให้ราคาส่งก่อสร้างแพงขึ้น ตามทัศนะที่สอง เนื่องจากปัจจัยทุนมีอยู่คงที่ อัตราผลตอบแทนสุทธิของปัจจัยทุนย่อมลดลง

### 6.3 ชะกาดสินแร่กับค่าภาคหลวง

ค่าภาคหลวงเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากการทำเหมืองแร่ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เมื่อจุดขึ้นมาใช้แล้วหมดไป ในกรณีของการทำเหมืองแร่ทองคำ Guj (2012 อ้างถึงใน บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, 2559) แบ่งการเก็บค่าภาคหลวงเป็น 3 แบบ คือ การกำหนดอัตราคงที่ต่อหน่วยการผลิต การเก็บจากกำไรของผู้ประกอบการ และการเก็บจากมูลค่าในตลาดของสินแร่ที่ผลิตได้ ในประเทศไทยนั้น บุญธิดา เสงี่ยมเนตร (2559) ชี้ว่าแต่เดิมรัฐเรียกเก็บในอัตราคงที่ 2.5% ของราคาที่ประกาศโดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ แต่ในปัจจุบันได้ถูกจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า โดยขึ้นกับปริมาณผลิต ยิ่งผลิตมาก อัตราที่สูงขึ้น ตั้งแต่ 2.5% ถึง 20%

ชะกาดทรัพย์สินที่ฝังอยู่ในดิน รวมสินแร่ เป็นเสมือนกับค่าภาคหลวง แต่มีอัตราคงที่ ซึ่งมีทั้งที่ชนะที่ให้จ่ายเสมือนเป็นสิ่งที่ถูกพบในที่สาธารณะคือ 20% ของมูลค่า และที่ชนะที่ให้พิจารณาว่าครบพิศัดเช่นเดียวกับทองคำหรือไม่ ถ้าครบก็ให้จ่ายเป็นชะกาด 2.5% ของมูลค่า ซึ่งเห็นได้ว่าอัตราค่าภาคหลวงในปัจจุบันค่อนข้างสอดคล้องกับอัตราชะกาด

การคำนวณชะกาดทรัพย์สินที่ฝังอยู่ในดิน รวมสินแร่ มีข้อสรุปเช่นเดียวกับกรณีชะกาดทองคำ แร่เงิน และเครื่องประดับ เนื่องจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในดิน และสินแร่เหล่านี้ไม่ได้ถูกนำมาหักค่าใช้จ่ายก่อนคำนวณชะกาดที่ต้องชำระ จึงมีลักษณะเป็นภาษีที่มีอัตราเป็นกลาง (Neutral) เพราะมีอัตราที่คงที่ เพราะผู้ประกอบการที่มีผลผลิตมากกว่าไม่ได้จ่ายชะกาดในอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่า แต่ผลกระทบของภาษีจากการผลัดภาระภาษีเป็นอย่างไร ต้องอาศัยมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

### 6.4 ชะกาดสินค้ำ ปศุสัตว์ ผลิตภัณฑ์ กับภาษีธุรกิจ

ในกรณีชะกาดสินค้ำ ที่มีอัตราคงที่ เทียบได้กับภาษีธุรกิจ แต่เนื่องจากไม่ให้มีการหักค่าใช้จ่าย (ซึ่งโดยปกติแปรตามขนาดธุรกิจ) ก่อนคำนวณชะกาดที่ต้องชำระ จึงมีลักษณะเป็นภาษีที่มีอัตราเป็นกลาง (Neutral) เพราะผู้ประกอบการที่มีสินค้าคงคลังมากกว่าไม่ได้จ่ายชะกาดในอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่า แต่ผลกระทบของภาษีจากการผลัดภาระภาษีเป็นอย่างไร ต้องอาศัยมุมมองทางเศรษฐศาสตร์

ในกรณีชะกาดผลิตผลเกษตร ที่มีอัตราที่คงที่ในแต่ละวิธีของการทำเกษตร และไม่หักค่าใช้จ่ายก่อนคำนวณชะกาดที่ต้องชำระ จึงเป็นภาษีที่มีอัตราเป็นกลาง (Neutral) เช่นกัน เพราะเกษตรกรที่มีผลผลิตมากกว่าไม่ได้จ่ายชะกาดในอัตราที่สูงกว่าหรือต่ำกว่า แต่อัตราชะกาดขึ้นกับวิธีการนำน้ำมาใช้ในการทำเกษตร ชะกาดผลิตผลเกษตรมีลักษณะสนับสนุนการทำเกษตรที่ใช้เครื่องจักรนำน้ำมาใช้หรือระบบชลประทานซึ่งมีค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนเพิ่ม เพราะได้รับการลดหย่อนให้จ่ายชะกาดในอัตราที่ต่ำกว่า (5% เมื่อเทียบกับ 10% ในกรณีใช้น้ำธรรมชาติ และ 7.5% ในกรณีใช้น้ำจากทั้งสองแหล่ง)

สำหรับชะกาดปศุสัตว์ การที่อัตรากำหนดโดยทั่วไปที่มีลักษณะก้าวหน้า (Progressive) ชี้ว่าเป้าหมายของชะกาด คือ การเอื้อต่อผู้ประกอบการรายย่อยมากกว่าผู้ประกอบการรายใหญ่ เพราะคนที่มีมากกว่าจะต้องจ่ายชะกาดในอัตราที่สูงกว่า การที่อัตรามีลักษณะก้าวหน้าอย่างถดถอย อาจกล่าวได้ว่า ค่าความยืดหยุ่นของชะกาด (เป็นลบ) มากขึ้น เมื่ออัตราชะกาด (หรือสินทรัพย์) สูงขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การ

กำหนดอัตราชะกาดในลักษณะนี้ มีรากฐานว่าอัตราที่สูงขึ้นจะทำให้คนจ่ายชะกาดน้อยลง และเมื่อถึงจุดหนึ่งผลของอัตราที่สูงขึ้นอาจมีไม่มากพอที่จะหักล้างการจ่ายชะกาดที่ลดลง ทำให้จัดเก็บชะกาดได้น้อยลง

## 7. แบบจำลองเชิงทฤษฎี

คำสอนของแต่ละศาสนาได้ให้แนวทางในการดำเนินชีวิตโดยส่งผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์และกิจกรรมที่พวกเขาทำในแต่ละวันรวมทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ก่อนที่จะสร้างแบบจำลองเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายพฤติกรรมของมุสลิม ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดพฤติกรรมผู้บริโภคของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก่อน กระบวนการตัดสินใจของผู้บริโภคถูกกำหนดจากสามปัจจัย คือ

- 1) ความพอใจ (Preference)
- 2) ทรัพยากรซึ่งรวมทั้งรายได้และเวลา
- 3) สินค้า บริการ และกิจกรรมที่ผู้บริโภคจะจัดสรรทรัพยากรให้

ทรัพยากรของผู้บริโภคจึงถูกจัดสรรไปที่สินค้าและบริการ กิจกรรมทางศาสนาหรือการใช้จ่ายในหนทางของศาสนา ส่วนที่เหลือถูกเก็บในรูปของเงินออม การใช้จ่ายในหนทางของศาสนาเป็นไปเพื่อชีวิตในโลกหน้าซึ่งเป็นชีวิตที่ยืนยาวกว่า ไม่มีจุดสิ้นสุด การใช้จ่ายนั้นประกอบไปด้วยการช่วยเหลือผู้ที่ขาดโอกาสและยากไร้อย่างเช่นชะกาด

Azzi and Ehrenberg (1975) เป็นนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มแรกที่ศึกษาเศรษฐศาสตร์ศาสนาโดยพยายามอธิบายว่าคำสอนของศาสนาส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจของมนุษย์อย่างไรผ่านความเชื่อในเรื่องชีวิตหลังความตาย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าทำไมมนุษย์เราจึงคิดถึงและใช้จ่ายเพื่อผู้อื่นนอกจากตนเอง ภายหลังได้มีงานวิจัยจำนวนมากให้ความสนใจถึงพฤติกรรมทางด้านศาสนาอย่าง Becker (1976) Mack and Liegland (1982) และ Iannaccone (1998)

ในกรณีของเศรษฐศาสตร์อิสลามหรือพฤติกรรมของผู้บริโภคมุสลิม Zarqa (1980) เป็นหนึ่งในผู้ริเริ่มการศึกษาในด้านนี้ Zarqa ได้วิเคราะห์การตัดสินใจของบุคคลระหว่างการบริโภคในโลกนี้กับผลตอบแทนที่จะได้รับในโลกหน้าภายใต้สมมติฐานว่าโลกหน้าเป็นเป้าหมายหลักของมุสลิม ผลการศึกษาพบว่ามุสลิมพยายามจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูงสุดในโลกหน้าบนพื้นฐานของความพอเพียง นอกจากนี้เขายังได้สรุปว่าการบริโภคในโลกนี้กับผลตอบแทนในโลกหน้ามีความสัมพันธ์เป็นบวกสำหรับการบริโภคในระดับที่พอเพียงและมีความสัมพันธ์เป็นลบสำหรับการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ไม่ได้สร้างแบบจำลองเชิงทฤษฎีอย่างละเอียดเพื่ออธิบายกระบวนการตัดสินใจนี้

การศึกษาของ Kahf (1980) ได้นำเสนอฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของผู้บริโภคมุสลิมซึ่งประกอบไปด้วย

- 1) ปริมาณสินค้าและบริการที่บริโภค
- 2) การใช้จ่ายไปในหนทางของพระเจ้า



ผู้บริโภคมุ่งเพิ่มอรรถประโยชน์ด้วยการบริโภคสินค้าและบริการซึ่งได้รับการอนุมัติโดยศาสนาอิสลาม (ฮาลาล) และการใช้จ่ายเพื่อให้ผู้อื่นในสังคมมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้เขายังได้ศึกษาระดับของความเคร่งกับการใช้จ่ายในหนทางของพระเจ้าโดยพบความสัมพันธ์เชิงบวก การศึกษาของ Naqvi (1981) ได้บทรุปลักษณ์กัน คือ เพื่อเพิ่มอรรถประโยชน์ผู้บริโภคมุสลิมจะบริโภคสินค้าและบริการภายใต้การอนุญาตของศาสนาและรายได้ของเขาโดยจะไม่บริโภคในระดับที่ฟุ่มเฟือยและในขณะเดียวกันคำนึงถึงอรรถประโยชน์ของผู้อื่นในสังคมด้วย Naqvi เรียกข้อจำกัดทั้งสองนี้ว่า

- 1) ข้อจำกัดทางด้านรายได้
- 2) ข้อจำกัดทางด้านศาสนา

การศึกษาอีกงานที่มีความสำคัญในสาขาเศรษฐศาสตร์อิสลามคืองานของ Khan (1984) ซึ่งอธิบายว่าอรรถประโยชน์ของมุสลิมขึ้นอยู่กับสองสิ่งคือ

- 1) การใช้จ่ายเพื่อเพิ่มอรรถประโยชน์ของตนเองในโลกนี้
- 2) การใช้จ่ายเพื่อผู้อื่นในสังคมโดยคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนในโลกหน้า

Khan ยังได้อธิบายว่าการจัดสรรทรัพยากรระหว่างโลกทั้งสองขึ้นอยู่กับระดับความเคร่งและความเคร่งนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพฤติกรรมของผู้บริโภคมุสลิม

ทุกสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นสามารถอธิบายด้วยสมการคณิตศาสตร์ ผู้บริโภคมุสลิมมีอรรถประโยชน์ซึ่งประกอบไปด้วยสองส่วน คือ อรรถประโยชน์ของโลกนี้ ( $U_p$ ) กับอรรถประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับในโลกหน้า ( $U_h$ ) ส่วนแรกขึ้นอยู่กับเวลาและรายได้ที่ถูกจัดสรรให้กับสินค้า บริการ และกิจกรรมในหนทางศาสนา ส่วนที่สองขึ้นอยู่กับกิจกรรมในหนทางของศาสนาเท่านั้น ผู้บริโภคจึงแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดตามสมการดังต่อไปนี้

$$\text{Max}_{c_p, c_h, t_p, t_h} U_p([c_p, t_p, A(c_h, t_h)]) + \frac{E\{U_h[A(c_h, t_h)]\}}{[(1+r)^1]}$$

$$s. t. c_p + c_h = R \text{ and } t_p + t_h = T$$

โดยมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ (R) และเวลา (T) เนื่องจากเขาต้องการทั้งอรรถประโยชน์ในโลกนี้และโลกหน้า ทรัพยากรจึงถูกจัดสรรไปที่สินค้าและบริการ ( $c_p$ ) และการใช้จ่ายในหนทางของศาสนาอย่างชะกาด ( $c_h$ ) เช่นเดียวกับการจัดสรรเวลา อัตราคิดลด (Discount Rate) คือ r และ l คือจำนวนปีที่เขาคาดว่าจะมีชีวิตเหลืออยู่ A เป็นฟังก์ชันของทรัพยากรที่ได้รับในโลกหน้าซึ่งถูกกำหนดจากปริมาณรายได้และทรัพยากรที่ผู้บริโภคมุสลิมจัดสรรให้กับกิจกรรมในหนทางของศาสนาในโลกนี้ นอกจากนี้ A ยังสะท้อนระดับความเคร่งและความน่าจะเป็น (Probability) ที่ผู้บริโภคเชื่อว่าจะมีโลกหน้า (B) ซึ่งสามารถเขียนอีกอย่างได้ว่า  $P(B)U_h[A(c_h, t_h)]$  First-order Conditions ของสมการคือ

$$\frac{\partial U_p}{\partial A} \times \frac{\partial A}{\partial c_h} + P(B) \frac{\partial U_h}{\partial c_h} = \frac{\partial U_p}{\partial c_p}$$

$$\frac{\partial U_p}{\partial A} \times \frac{\partial A}{\partial t_h} + P(B) \frac{\partial U_h}{\partial t_h} = \frac{\partial U_p}{\partial t_p}$$

สมการทั้งสองชี้ให้เห็นว่าอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการจัดสรรรายได้และเวลาให้กับกิจกรรมในหนทางของศาสนาเท่ากับอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้รับจากการจัดสรรรายได้และทรัพยากรให้กับสินค้าและบริการ หาก  $du_p/da$  มีค่ามากนั้นหมายความว่าศาสนานำมาซึ่งอรรถประโยชน์จำนวนมากและมีความสำคัญต่อชีวิตของผู้บริโภค เขาจึงใช้รายได้และเวลาไปในหนทางของศาสนามากขึ้น นอกจากนี้หากความเชื่อหรือความน่าจะเป็นในการมีโลกหน้ามีค่าสูง ผู้บริโภคก็จะจัดสรรรายได้และเวลาไปในหนทางของศาสนามากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน

## 8. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทความชิ้นนี้กล่าวถึงระบบชะงักซึ่งไม่ค่อยได้มีการกล่าวถึงมากนักในวงวิชาการนอกสาขาวิชาอิสลามศึกษา ชะงักเป็นหลักปฏิบัติทางศาสนาที่มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติ แต่มีสถานะเป็นได้ทั้งภาชีในประเทศมุสลิมหลายประเทศ และเงินโอนในประเทศมุสลิมบางประเทศและประเทศที่ไม่ใช่ประเทศมุสลิม เช่นประเทศไทย ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ แม้เกิดจากแนวคิดที่แตกต่างกัน ระบบชะงักครอบคลุมทุกประเภทของภาชีที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน ระบบชะงักในประเทศไทยยังไม่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ การจ่ายเป็นไปตามความสมัครใจและการจัดเก็บขาดการบริหารจัดการที่ดี มุสลิมไทยจึงตกอยู่ในความยากจนในสัดส่วนที่มากกว่าคนไทยโดยทั่วไป มีรายงานชี้ว่า ถ้าชะงักทำงานอย่างเต็มศักยภาพมุสลิมไทยที่ยากจนจะลดลงเกือบหนึ่งในสี่ ในการนำมาใช้ สามารถนำชะงักบางประเภท หรือทุกประเภทมาใช้ก็ได้ แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่ใช่ประเทศมุสลิม จึงควรนำชะงักมาใช้ในรูปของเงินโอนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความไม่เท่าเทียมทางรายได้ในกลุ่มมุสลิมไทย

อุปสรรคสำคัญในการสนับสนุนให้ระบบชะงักได้ทำงานเต็มศักยภาพคือ ความไม่เข้าใจและความหวาดระแวง ที่บางส่วนของสังคมไทยมีต่ออิสลามและมุสลิม มองชะงักเป็นปัจจัยคุกคาม แทนที่จะมองเป็นโอกาส ผู้เขียนจึงหวังว่ารายงานชิ้นนี้บางส่วนจะช่วยสร้างเสริมความเข้าใจที่ถูกต้องได้ว่า แม้ในด้านหนึ่ง ระบบชะงักคือหลักปฏิบัติที่มุสลิมทุกคนต้องปฏิบัติ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบชะงักเปรียบได้กับกลไกภาชีที่ใช้กับสังคมหรือชุมชนมุสลิม สามารถบรรเทาปัญหาความยากจน และลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเมื่อยอมรับความจริงข้อนี้ และนำระบบชะงักมาประยุกต์ใช้กับสังคมหรือชุมชนใด ก็仍将ประโยชน์ให้เกิดขึ้นสมาชิกของสังคมหรือชุมชนนั้นได้ ไม่แตกต่างไปจากประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมหรือชุมชนมุสลิม

## 9. เอกสารอ้างอิง

- กนกวรรณ ยี่หวังเจริญ. (2555). การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้และพฤติกรรมการบริโภคของมุสลิมไทย ปี พ.ศ. 2549-2552. รายงานวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทย มูลนิธิสร้างสุขมุสลิมไทย.
- กนกวรรณ ยี่หวังเจริญ. (2557). การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างรายได้และพฤติกรรมการบริโภคของมุสลิมไทย ปี พ.ศ. 2549-2556. รายงานวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทย มูลนิธิสร้างสุขมุสลิมไทย.
- บุญธิดา เสี่ยงมนตรี. (2559). การวิเคราะห์นโยบายค่าภาคหลวงในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทย (เพื่อการพัฒนา). (2553). *สำมะโนประชากรมุสลิมไทย ปี พ.ศ. 2553*. มูลนิธิสร้างสุขมุสลิมไทย.
- ซัซ หะซาเล็ม อับดุลเลาะ หน่มสุซ อรุณ บุญชม และทวีศักดิ์ หมัดเนาะ. (2540). รายงานวิชาการกองทุนชะกาต. รายงานวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. (2558). เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย. ตำราลำดับที่ 63. โครงการพัฒนาตำรา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิรุวรรณ พรมาพจน์. (2558). แหล่งเงินทุนทางเลือกเพื่อสนับสนุนภาคประชาสังคม. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- ฟาเดลล์ หะยีฮาระสะ คักดา เซะวิเศษ และฮาเซ็ม รอพา. (2555). เส้นทางการชะกาต. รายงานวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างสุขมุสลิมไทย มูลนิธิสร้างสุขมุสลิมไทย.
- สมาคมนักเรียนเก่าอาหรับ ประเทศไทย. มปป. *พระมหาคัมภีร์อัลกุรอาน*. ศูนย์กษัตริย์ฟาฮัด เพื่อการพิมพ์ คัมภีร์อัลกุรอาน. อัลมาดีนะหฺ อัลมุเนาวาเราะหฺ.
- สวรัย บุญมานนท์ และปภัศร ชัยวัฒน์ (2559). พฤติกรรมการจ่ายชะกาตของมุสลิมไทย. รายงานวิจัยในชุดโครงการการเงินอิสลามกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อับดุลเลาะ หน่มสุซ ซัซ หะซาเล็ม และทวีศักดิ์ หมัดเนาะ. (2555). สถานภาพกองทุนชะกาตและสวัสดิการสังคมในประเทศไทย กรณีศึกษาความสำเร็จของกองทุนชะกาตและสวัสดิการสังคมที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน. รายงานวิจัยเสนอต่อแผนงานสร้างเสริมสุขภาวะมุสลิมไทย มูลนิธิสร้างสุขมุสลิมไทย.
- อาหะมะกอซี กาชอ และคณะ. (2561). บทบาทของชะกาตในการพัฒนาสังคม: กรณีศึกษาคณะกรรมการอิสลามประจำรัฐเปอร์ลิส มาเลเซีย. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- อิสรา ศานติศาสน์. (2554). การวัดและการสร้างตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์การกระจายรายได้. โครงการตำราวิจัยลำดับที่ 58 ศูนย์บริการเอกสารวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ.

- Azzi, C. & Ehrenberg, G. (1975). Household allocation of time and church attendance. *Journal of Political Economy*, 83(1), 27-56.
- Becker, G. S. (1976). Altruism, Egoism, and Genetic Fitness: Economics and Sociobiology. *Journal of Economic Literature*, 14(3), 817-826.
- Darwish, A. F. & Zain, M. S. (1984). Effects of Zakah on aggregate consumption function in an Islamic economy. *Journal of Research in Islamic Economics*, 2(1), 52-59.
- Mack, P.R., & Leigland, T.J. (1982). Optimizing in households, towards a behavioral theory. *The American Economic Review*, 72(2), 103-108.
- Iannaccone, L. (1998), Introduction to the economics of religion. *Journal of Economic Literature*, 36, 1465-1496.
- Kahf, M. (1980). A Contribution to the Theory of Consumer Behaviour in an Islamic Society. In *Studies in Islamic Economics* by Ahmad, K., Ed. Leicester: The Islamic Foundation.
- Khan, F. (1984). Macroeconomic consumption function in an Islamic framework. *Journal of Research in Islamic Economics*, 1(2), 3-25.
- Metwally, M.M. (1981). Macroeconomic models of Islamic doctrines. London, J.K. Publishers.
- Sarntisart, I. (2005). Socio-economics Silence in the Three Southern Provinces of Thailand. *Journal of Public and Private Management*, Vol. 12 No. 2. P. 67-87.
- Sarntisart, S. (2015). The Economic Implications of Religious Giving. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, Volume 13, No.2: 687-716.
- Sharif, M. (1986). The Concept and Measurement of Subsistence: a Survey of the Literature. *World Development*, Vol. 14 No. 5: 555-557.
- Suwanhirunkul, S. (2012). *The Potential Impact of Islamic Compulsory Charity Zakat on Alleviating Poverty in Thailand*. Unpublished Senior Research, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- UNDP. (2004). *Human Development Report 2004*. United Nations Development Programme, Oxford University Press.
- Weiss, J. (2005). *Poverty Targeting in Asia*, Edward Elgar, Northampton Massachusetts USA.
- Zarqa, M.A. (1980), Islamic economics: an approach to human welfare. In Ahmad, K. (Ed) 'Studies in Islamic economics': Leicester (UK) and Jeddah: The Islamic Foundation and King Abdulaziz University.

## การวิเคราะห์ข้อมูลกับการจัดการโซ่อุปทาน

ศิวิกา ดุษฎีโหนด<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

จากงานวิจัยของ Gartner Inc. ในปี 2016 ระบุว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทชั้นนำในประเทศสหรัฐอเมริการ้อยละ 81 มีความเห็นว่าการวิเคราะห์ข้อมูลใหญ่ (big data analytics) เป็นเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (disruptive technology) และมีความสำคัญมากต่อการกำหนดกลยุทธ์ทางการจัดการโซ่อุปทาน บทความนี้นำเสนอความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูล และการประยุกต์ใช้วิธีการต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทาน จากการรวบรวมข้อมูลทศนิยมตามที่ได้มีการเผยแพร่ในที่ต่าง ๆ พบว่า การวัดความลึกซึ้งของการวิเคราะห์ข้อมูลในองค์กรธุรกิจนิยมใช้ระดับความเต็มวัย (maturity) ที่ Gartner Inc. ซึ่งเป็นบริษัทวิจัยและที่ปรึกษาชั้นนำระดับโลก ได้สรุปไว้ ได้แก่ 1) predictive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 2) diagnostics analytics มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายสาเหตุของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 3) predictive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อสรุปถึงสิ่งที่จะเกิดในอนาคต 4) prescriptive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทางเลือกที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุด การศึกษาพบว่าในการจัดการโซ่อุปทานมีการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลถึงระดับที่ 4 prescriptive analytics มาอย่างยาวนาน และการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทานมีความเชื่อมโยงกับความสำเร็จของธุรกิจในระดับหนึ่ง องค์กรธุรกิจจึงควรให้ความสำคัญกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลที่เหมาะสมในการจัดการโซ่อุปทานและธุรกิจ ในปัจจุบันเครื่องมือสำหรับการคำนวณสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่าย โปรแกรมคำนวณพื้นฐาน (spreadsheet software) มีความสามารถสูงพอที่จะหาคำตอบให้กับปัญหาทางธุรกิจที่ซับซ้อนได้ ความท้าทายของการวิเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบันจึงอยู่ที่ 1) การเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากโปรแกรมพื้นฐานต่าง ๆ ให้มากที่สุด 2) การรวบรวมข้อมูลให้ได้มากที่สุด และ 3) ความเข้าใจถึงวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีความกำกวม

<sup>1</sup> คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: dsiwiga@yahoo.com

## บทนำ

ในปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการใช้ชีวิตและในการทำธุรกิจซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดข้อมูลมากมายในรูปแบบดิจิทัล จนทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือใหม่ ๆ เพื่อจัดการและใช้ประโยชน์จากข้อมูลเหล่านี้ ทำให้ในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นยุคของ “ข้อมูลใหญ่” (Big Data)

จากงานสำรวจของ Gartner Inc. ในปี 2016 ระบุว่า ร้อยละ 81 ของบริหารระดับสูงของบริษัทชั้นนำในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ร่วมในการสำรวจ มีความเห็นว่าการวิเคราะห์ข้อมูลใหญ่ (big data analytics) เป็นเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (disruptive technology) และมีความสำคัญมากต่อการกำหนดกลยุทธ์ทางการจัดการโซ่อุปทาน [1] ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูลจึงนับเป็นความรู้ที่สำคัญสำหรับบุคลากรในสายงานโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ บทความนี้จะนำเสนอความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อมูล และการประยุกต์ใช้วิธีการต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทานในเบื้องต้นสำหรับผู้เริ่มสนใจในการจัดการโซ่อุปทานที่ยังไม่มีพื้นฐานความรู้ในเนื้อหาดังกล่าวมากนัก เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการเรียนรู้ในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลในงานโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ต่อไป

### 1. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นกระบวนการของการค้นหา แปลความ และสื่อสารถึงรูปแบบที่มีความหมายของข้อมูลที่รวบรวมมา การวิเคราะห์ข้อมูลนับเป็นความจำเป็นในการตัดสินใจทางธุรกิจ โดยเฉพาะการตัดสินใจต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลได้มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ซึ่งมีสาเหตุมาจากการพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลกลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการจัดการและกำหนดกลยุทธ์ของธุรกิจ ด้วยความสำคัญที่สูงยิ่งดังกล่าว ทำให้เกิดความพยายามแบ่งกลุ่มการใช้และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยมุมมองที่หลากหลาย เช่น Thomas Davenport ได้สรุปว่าความพยายามสร้างความหมายจากข้อมูลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจแบ่งออกได้เป็น 6 ช่วง [2] ดังที่ปรากฏในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าการแบ่งกลุ่มดังกล่าวเป็นไปตามพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งเป็นเครื่องมือหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

**ตารางที่ 1:** คำศัพท์และความหมายของการใช้และวิเคราะห์ข้อมูล

คำศัพท์	ช่วงเวลา	รายละเอียด
การสนับสนุนการตัดสินใจ Decision Support	ค.ศ. 1970-1985	การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ
การสนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหาร Executive Support	ค.ศ. 1980-1990	การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อช่วยการตัดสินใจของผู้บริหาร
การประมวลผลข้อมูลแบบออนไลน์ Online Data Processing	ค.ศ. 1990-2000	ซอฟต์แวร์สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลหลากหลายมิติที่อยู่ในรูปของตาราง (มีรูปแบบชัดเจน)
ความฉลาดทางธุรกิจ Business Intelligence	ค.ศ. 1989-2005	เครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจด้วยข้อมูล โดยมุ่งเน้นการสร้างรายงาน
การวิเคราะห์ Analytics	ค.ศ. 2005-2010	การวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติและคณิตศาสตร์เพื่อการตัดสินใจ
ข้อมูลใหญ่ Big Data	ค.ศ. 2010-ปัจจุบัน	การวิเคราะห์ข้อมูลที่มีขนาดใหญ่ที่ไม่มีรูปแบบ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (unstructured, fast-moving data)

ที่มา: Davenport, T. (2014). *Big data at work*. Boston, Mass.: Harvard Business Review Press

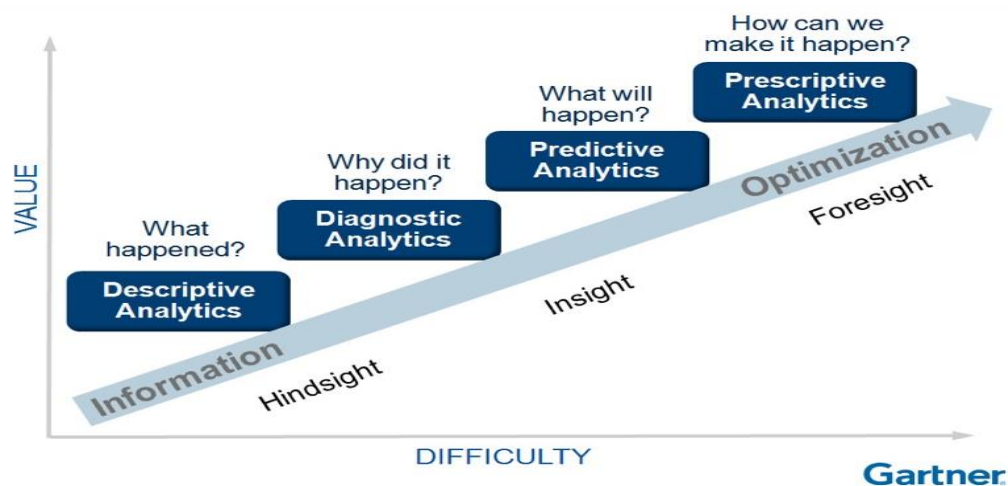
SAS Institute Inc. ซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำในธุรกิจเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์ ได้เสนอกรอบแนวคิดของการใช้ข้อมูลเพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันไว้แปดระดับ ได้แก่ 1) การออกรายงานมาตรฐาน 2) การออกรายงานที่มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายโดยเฉพาะ 3) การสืบค้นข้อมูลแบบเจาะลึก 4) การแจ้งเตือน (alerts) 5) การวิเคราะห์ทางสถิติ (statistical inferences) 6) การพยากรณ์ (forecast) 7) ตัวแบบเพื่อการทำนาย (predictive models) และ 8) การหาคำตอบที่ดีที่สุด (optimization) ซึ่งการแบ่งระดับดังกล่าวเห็นได้ชัดว่าเป็นไปตามลักษณะการใช้ประโยชน์จากข้อมูลโดยธุรกิจ กรอบแนวคิดดังกล่าวยังปรากฏใน [3] ดังแสดงในภาพที่ 1

Optimization	“What’s the best that can happen?”	Prescriptive Analytics
Randomized Testing	“What if we try this?”	
Predictive Modeling / Forecasting	“What will happen next?”	Predictive Analytics
Statistical Modeling	“Why is this happening?”	
Alerts	“What actions are needed?”	Descriptive Analytics
Query / Drill Down	“What exactly is the problem?”	
Ad hoc Reports / Scorecards	“How many, how often, where?”	
Standard Report	“What happened?”	

ภาพที่ 1: การวิเคราะห์ทางธุรกิจ 3 ประเภท

ที่มา: Davenport, T. (2012) *Enterprise Analytics: Optimize Performance, Process, and Decisions Through Big Data*. Upper Saddle River, New Jersey: FT Press.

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดกลุ่มการใช้และวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นที่นิยมอ้างอิงมากที่สุด น่าจะเป็นแนวคิดของ Gartner Inc. ซึ่งเป็นบริษัทวิจัยและที่ปรึกษาชั้นนำระดับโลก ที่ได้แบ่งการใช้และวิเคราะห์ข้อมูลเป็นระดับของความเต็มวัย (maturity) ของการวิเคราะห์ข้อมูลไว้สี่ระดับ ได้แก่ 1) descriptive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อสรุปเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 2) diagnostics analytics มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายสาเหตุของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น 3) predictive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อสรุปถึงสิ่งที่จะเกิดในอนาคต และ 4) prescriptive analytics มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดทางเลือกที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุด ซึ่งภาพแสดงแนวคิดการแบ่งดังกล่าวเป็นที่พบเห็นโดยทั่วไป ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2: การวิเคราะห์ทางธุรกิจ 4 ระดับตามแนวคิดของ Gartner Inc.



ในที่นี้ จึงจะอธิบายถึงแนวคิดดังกล่าวที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางให้ละเอียดมากขึ้นต่อไป

2.1 Descriptive Analytics หรือการวิเคราะห์เชิงพรรณนา เป็นระดับการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การรับรู้สิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นที่การรวบรวมและนำเสนอข้อมูล เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูลสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ที่ปรากฏ เครื่องมือที่ใช้โดยทั่วไปสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับนี้ได้แก่ รายงาน แผนผัง แผนภูมิ และเครื่องมือพื้นฐานต่าง ๆ ของ Business Intelligence [4] นอกเหนือไปจากการรวบรวมและนำเสนอข้อมูล การวิเคราะห์ในระดับนี้ยังรวมถึงการสร้างข้อสรุปทางสถิติเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นอีกด้วย

สิ่งที่น่าสังเกตสำหรับ Descriptive Analytics คือการรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ ในธุรกิจเป็นไปตามดัชนีวัดผลงาน (Key Performance Indicator, KPI) ที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งสภาพแวดล้อมของการทำธุรกิจในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ KPI ที่กำหนดอาจไม่เหมาะสมอีกต่อไป เป้าหมายของ Descriptive Analytics จึงจำเป็นต้องรวมถึงการรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ เพื่อประเมินความเหมาะสมของ KPI อีกด้วย [5]

ความท้าทายอีกประการหนึ่งของ Descriptive Analytics คือ ภาพรวมของธุรกิจถูกแบ่งแยกนำเสนอเป็นส่วน ๆ และกระจายไปยังผู้ใช้หลาย ๆ คน ถึงแม้องค์กรจะทุ่มเทเพื่อรวบรวมข้อมูลอย่างละเอียด แต่การแบ่งย่อยดังกล่าวทั้งในกระบวนการของการรวบรวมข้อมูลไปจนถึงการใช้ประโยชน์ ทำให้ผู้ที่ได้รับข้อมูลไม่เห็นภาพรวม เกิดความกำกวมของข้อมูล และอาจเข้าใจผิดเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น การที่ธุรกิจแบ่งออกเป็นหน่วยย่อยซึ่งมีวัตถุประสงค์ของตัวเองอย่างเป็นอิสระจากหน่วยอื่น ทำให้มีการตีความข้อมูลแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ส่วนบุคคลหรือของหน่วยงาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจได้ องค์กรธุรกิจจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการใช้ข้อมูลโดยผู้ใช้แต่ละคน

2.2 Diagnostic Analytics หรือการวิเคราะห์เชิงวินิจฉัย เป็นระดับการวิเคราะห์ข้อมูลที่สูงขึ้นจาก Descriptive Analytics โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การอธิบายถึงสาเหตุของสิ่งที่เกิดขึ้น จุดเริ่มต้นของ Diagnostic Analytics คือ การสังเกตเห็นสถานการณ์ที่มีความแตกต่างจากสภาพธุรกิจโดยปกติ ส่งผลให้เกิดการรวบรวมข้อมูลเชิงลึก และนำมาสู่การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูล (correlation) เพื่ออธิบายถึงสาเหตุของเหตุการณ์ที่ปรากฏ [4,5]

การวิเคราะห์ข้อมูลในระดับ Diagnostic Analytics มีความซับซ้อน เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลในระดับนี้ได้แก่การวิเคราะห์การถดถอย (regression) ซึ่งอาศัยความรู้ทางสถิติและคณิตศาสตร์อย่างลึกซึ้ง อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ทำให้การวิเคราะห์ดังกล่าวทำได้โดยง่ายด้วยโปรแกรมการคำนวณพื้นฐานที่มีการใช้งานอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เช่น Excel และยังสร้างเทคนิคใหม่ ๆ ที่ซับซ้อนและมีความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีรายละเอียดและปริมาณมาก เช่น การทำเหมืองข้อมูล (data mining) และการเรียนรู้ของเครื่องจักร (machine learning)

2.3 Predictive Analytics หรือการวิเคราะห์เชิงทำนาย เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงในอดีต เพื่อคาดเดาสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต Gartner ในการให้คำจำกัดความของ Predictive Analytics โดยต้องรวมถึงเทคนิคของการทำเหมืองข้อมูล และความรวดเร็วในการวิเคราะห์ [4] อย่างไรก็ตาม การทำนายเป็น

เรื่องที่มีการศึกษาอย่างยาวนาน Geisser ได้เคยอธิบายความหมายของตัวแบบการทำนาย (predictive modelling) ไว้เมื่อปีค.ศ. 1993 ว่าเป็นกระบวนการที่สร้างสร้างหรือเลือกตัวแบบ (เชิงปริมาณ) เพื่อพยายามคาดเดาความน่าจะเป็นของสิ่งที่จะเกิดขึ้น [6]

การทำนายอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์การถดถอยทางสถิติ ซึ่งก็คือตัวแบบที่ใช้ในกรอบ Diagnostic Analytics เพราะหากมีตัวแบบที่สามารถอธิบายสาเหตุของการเกิดได้ ตัวแบบเดียวกันก็สามารถคาดเดาสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ รวมถึงการใช้แบบจำลอง (simulation model) เทคนิคการทำนายได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จนถึงยุคของการทำเหมืองข้อมูล ซึ่งเป็นตัวแบบทางสถิติที่ซับซ้อนสำหรับข้อมูลหลายมิติปริมาณมากที่มีโครงสร้างชัดเจน ซึ่งมีการประยุกต์ใช้ในธุรกิจอย่างกว้างขวาง มาจนถึงยุคของข้อมูลใหญ่ที่มีการใช้งานข้อมูลที่ไม่มีโครงสร้าง (unstructured data) และความสามารถในการประมวลผลข้อมูลที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการพัฒนาเทคนิคของการเรียนรู้โดยเครื่องจักร (machine learning) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏขึ้นตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1960 [7] และเทคนิคของปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) ไปอย่างก้าวกระโดด ตัวอย่างเช่น Watson ของ IBM [8]

2.4 Prescriptive Analytics หรือการวิเคราะห์เชิงกำหนด เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลและเนื้อหาที่รวบรวมไว้ทั้งหมด เพื่อแนะนำการกระทำหรือทางเลือกที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์มากที่สุด [4] การวิเคราะห์ในระดับนี้ ถือเป็นวิเคราะห์ขั้นสูงสุดสำหรับองค์กรธุรกิจ ซึ่งจะนำสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือผลของ Predictive Analytics มาวิเคราะห์ต่อยกด้วยกฎ เงื่อนไข หรือข้อจำกัดที่ปรากฏในธุรกิจเพื่อระบุสิ่งที่ธุรกิจควรปฏิบัติ Prescriptive Analytics มีมาอย่างยาวนาน โดยมีการใช้งานอย่างจริงจังในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกันกับที่มีการศึกษาการส่งกำลังบำรุงเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางการทหารอย่างเป็นระบบ และเป็นที่มาของวิทยาการทางการจัดการโลจิสติกส์

การวิเคราะห์ข้อมูลในระดับ Prescriptive Analytics จำเป็นต้องเข้าใจถึงสถานการณ์ ปัญหาสภาพแวดล้อม เงื่อนไข และต้องสามารถสรุปผลที่คาดว่าจะได้รับจากการกระทำใด ๆ ต่อสถานการณ์/สภาพแวดล้อมที่ปรากฏได้อย่างแม่นยำ การวิเคราะห์ข้อมูลในระดับนี้จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลทั้ง 3 ระดับก่อนหน้ามาก่อนอย่างเลี่ยงไม่ได้

ในยุคเริ่มแรก Prescriptive Analytics เป็นการวิเคราะห์ในกรอบที่เงื่อนไขมีความชัดเจน และผลลัพธ์สามารถกำหนดจากปัจจัยประกอบได้อย่างแน่นอน Prescriptive Analytics อาศัยความเข้าใจทางพีชคณิตเชิงเส้นอย่างลึกซึ้งซับซ้อน ทำให้มีการใช้งานอยู่ในวงจำกัด ในปัจจุบัน โปรแกรมคำนวณพื้นฐาน (spreadsheet software) เช่น Microsoft Excel มีศักยภาพในการหาคำตอบให้กับปัญหาการวิเคราะห์เชิงกำหนดดังกล่าวได้โดยง่าย ทำให้มีการใช้การวิเคราะห์เชิงกำหนดเพิ่มมากขึ้นในกรอบงานการจัดการโซ่อุปทานและโลจิสติกส์ ในขณะเดียวกัน การทำธุรกิจในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ไม่มีโครงสร้างเป็นปริมาณมาก และขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ Prescriptive Analytics พัฒนาไปในทิศทางของการแก้ปัญหาที่มีความกำกวม หรือความไม่แน่นอน ด้วยปัญญาประดิษฐ์และการเรียนรู้ของเครื่องจักร [1]

### 3 การจัดการโซ่อุปทาน

Council of Supply Chain Management Professional (CSCMP) ได้อธิบายการจัดการโซ่อุปทานไว้ว่า เป็นการวางแผนและจัดการกิจกรรมทั้งหมดในการคัดเลือกและจัดหา เปลี่ยนสภาพ และการจัดการโลจิสติกส์ ซึ่งรวมถึงการประสานงานและร่วมมือกับคู่ค้าต่าง ๆ เช่นผู้ขาย ผู้กระจายสินค้า ผู้ให้บริการ ฯลฯ [9] CSCMP ยังได้ให้คำนิยามของการจัดการโลจิสติกส์ว่าเป็นการวางแผน การนำแผนไปประยุกต์ใช้ และการควบคุม ของการไหลของสินค้า บริการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ระหว่างจุดกำเนิด และจุดบริโภค ทั้งไปและกลับอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล [9] จะเห็นได้ว่า แนวคิดการจัดการโซ่อุปทาน คือการขยายกรอบของการจัดการโลจิสติกส์ซึ่งเป็นเรื่องภายในองค์กร ออกไปยังคู่ค้าทางธุรกิจ

การจัดการโซ่อุปทานจึงเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อความสำเร็จขององค์กรธุรกิจ การตัดสินใจอย่างถูกต้องบนพื้นฐานของข้อมูลที่ปรากฏจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งก็ปรากฏว่ามีการใช้การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างลึกซึ้งซึ่งมาอย่างเนิ่นนานในกรอบงานการจัดการโลจิสติกส์ และโซ่อุปทานในองค์กรธุรกิจ

เป้าหมายของธุรกิจคือการให้บริการลูกค้า ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดหา การผลิตหรือเปลี่ยนสภาพ การจัดเก็บ และการส่งมอบ ให้มีค่าใช้จ่ายรวมทางธุรกิจต่ำที่สุด เพื่อให้เกิดกำไรสูงสุด สังเกตได้ว่า การจัดหา การผลิตหรือเปลี่ยนสภาพ การจัดเก็บ และการส่งมอบ ล้วนเป็นกิจกรรมในกรอบงานโลจิสติกส์และการจัดการโซ่อุปทาน ในอดีตองค์กรธุรกิจมีการทำธุรกิจอยู่ในพื้นที่ และมีการแข่งขันต่ำ งานโลจิสติกส์ในองค์กรธุรกิจจึงมีความเรียบง่าย ไม่ซับซ้อน ในขณะที่การจัดการโซ่อุปทานแทบไม่มีความจำเป็น เมื่อระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปจนเกิดการขยายตัวของธุรกิจ เกิดเป็นบริษัทขนาดใหญ่ที่ขยายพื้นที่การทำธุรกิจอย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการแข่งขันสูง และการจัดการโลจิสติกส์ซับซ้อนขึ้นเป็นอย่างมาก สืบเนื่องจากการขยายตัวดังกล่าว องค์กรธุรกิจยังปรับตัวไปในทางสร้างความเชี่ยวชาญหรือมุ่งเน้นธุรกิจเฉพาะด้าน ทำให้มีความจำเป็นต้องพึ่งพาองค์กรธุรกิจอื่นในลักษณะคู่ค้า ทำให้เกิดความจำเป็นของการจัดการโซ่อุปทาน

การวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทานมีปรากฏอย่างมากมาย หลายด้าน หลายกรณี ซึ่งอาจจัดกลุ่มการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทานตามกรอบแนวคิดของ Chopra [10] ได้ดังนี้

3.1 การจัดการอุปทาน (supply management) เป้าหมายของการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานคือการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งที่มี หรือ อุปทาน กับสิ่งที่ลูกค้าต้องการ หรืออุปสงค์ ในอดีต องค์กรธุรกิจมุ่งเน้นการจัดการสิ่งที่มี หรืออุปทาน ให้มีพร้อมต่อความต้องการก่อนที่ความต้องการจะเกิดขึ้น ซึ่งก็คือการจัดการสินค้าคงคลัง ที่มีการใช้การวิเคราะห์ระบบงานและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างลึกซึ้ง จนได้ข้อสรุปเป็นตัวแบบ (สมการ) ทางคณิตศาสตร์ ที่มีการใช้งานอยู่ทั่วไป ได้แก่ การกำหนดปริมาณการสั่งซื้อแบบประหยัดสำหรับการสั่งซื้อต่อเนื่อง (economic order quantity, EOQ) การกำหนดจุดสั่งซื้อและระดับสินค้าคงคลังสำรอง (re-order point, ROP และ safety stock, ss) และการกำหนดปริมาณการสั่งซื้อสำหรับการสั่งซื้อเป็นครั้งคราว (newsvendor model) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดอย่างชัดเจน

การที่บริษัทมุ่งเน้นแต่การจัดการอุปทานนั้นก็เพราะอุปทานเป็นสิ่งที่บริษัทมีอำนาจเด็ดขาดในการควบคุม ในขณะที่ความต้องการของลูกค้า หรืออุปสงค์ เป็นสิ่งที่ยากต่อการจัดการหรือควบคุม แต่เมื่อการแข่งขันทางธุรกิจเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากทำให้ลูกค้ามีทางเลือกเพิ่มขึ้น และทำให้ลูกค้าเรียกร้องบริการจากองค์กรธุรกิจมากขึ้น ความต้องการของลูกค้ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตามทางเลือกใหม่ ๆ ที่คู่แข่งทางธุรกิจนำเสนอ ทำให้องค์กรธุรกิจพบความยากลำบากในการทำนายหรือพยากรณ์ความต้องการของลูกค้า การจัดเก็บสินค้าคงคลังไว้เพื่อขายจึงกลายเป็นความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อกำไรของธุรกิจ การจัดการอุปทานในยุคหลังๆจึงมุ่งเน้นที่การจัดการความสามารถในการให้บริการ (resource capabilities) แทนที่จะเป็นการจัดเก็บสินค้าเพื่อรอการขาย

3.2 การจัดการอุปสงค์ (demand management) อุปสงค์หรือความต้องการของลูกค้าเป็นสิ่งที่องค์กรธุรกิจไม่สามารถควบคุมหรือกำหนดได้ แต่อาจสร้างปัจจัยชักนำได้ในระดับหนึ่งจากการที่ความต้องการของลูกค้ามีความอ่อนไหว ทำให้เกิดความยากลำบากในการทำนายและตอบสนอง ประกอบกับการความสามารถในการรวบรวม จัดเก็บ และจัดการข้อมูลที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้องค์กรธุรกิจสามารถทำความเข้าใจถึงกลไกการตัดสินใจของลูกค้าได้มากขึ้น จึงนำมาสู่ความพยายามในการจัดการความต้องการหรือการจัดการอุปสงค์ และการจัดการรายได้ ซึ่งอยู่ในรูปของการตั้งราคา และการวางแผนการใช้ทรัพยากรในการตอบสนองลูกค้าที่หลากหลาย เช่น การจองเกิน ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ระบุว่ามีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดอย่างชัดเจน

3.3 การจัดการการขนส่งและจัดเก็บ เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า องค์กรธุรกิจยังคงมีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายและจัดเก็บสินค้าคงคลัง ทั้งที่เป็นวัตถุดิบ งานระหว่างทำ และสินค้าสำเร็จรูป เพื่อให้ได้กำไรสูงสุด กิจกรรมเคลื่อนย้ายและจัดเก็บดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างดี เพื่อให้มั่นใจว่ามีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด การวิเคราะห์ข้อมูลการวางแผนดังกล่าว มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดอย่างชัดเจน

จากทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดในการจัดการโซ่อุปทานมาอย่างยาวนาน แต่เนื่องจากการที่การจัดการโซ่อุปทานมุ่งเน้นการวางแผนปฏิบัติการภายในองค์กรธุรกิจ ซึ่งใช้เพียงข้อมูลที่มีโครงสร้างชัดเจน มีจำนวนจำกัด ตามที่มีการจัดเก็บไว้ในองค์กร ทำให้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดดังกล่าวได้โดยไม่ได้มีการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับข้อมูลใหญ่ซึ่งเป็นที่นิยมพูดถึงในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การบริโภคเทคโนโลยีใหม่ๆในการดำรงชีวิตประจำวันของลูกค้าทำให้กรอบการให้บริการของธุรกิจเปลี่ยนไปจากเดิม ยิ่งไปกว่านั้น เทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่างเช่น การติดตามและระบุตัวตน (tracking and identification) IoT หรือ Internet-of-Things ข้อมูลการจราจรแบบเวลาจริง (real time traffic information) สื่อสังคมต่าง ๆ ฯลฯ นำส่งข้อมูลมหาศาลซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนโซ่อุปทานได้ เห็นได้ชัดว่า อนาคตของการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทาน จะมีการพัฒนาไปสู่เทคนิคของการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับข้อมูลใหญ่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ [1]

#### 4 ตัวอย่างการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดในการจัดการโซ่อุปทานในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดในการจัดการโซ่อุปทานจะไม่ได้ใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับข้อมูลใหญ่ แต่เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดแบบดั้งเดิมก็ยังมีคุณค่าต่อองค์กรธุรกิจอย่างชัดเจน ในที่นี้ จะยกตัวอย่างการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนดด้วยวิธีการดังกล่าวในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมาโดยคณาจารย์และนักศึกษาในหลักสูตรมหาบัณฑิตทางการจัดการโลจิสติกส์ ของคณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดังต่อไปนี้

4.1 การศึกษาปรับปรุงประสิทธิภาพของคลังสินค้าแบบทันเวลาพอดีโดยใช้การจำลองสถานการณ์กรณีศึกษาคลังสินค้าชิ้นส่วนรถยนต์ [11] งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของจุดรับส่งชิ้นส่วนในคลังแบบทันเวลาพอดี (JIT Warehouse) ที่ต้องการความเร่งด่วนในการยกขนสินค้า รวมไปถึงการจัดการการเดินรถภายในพื้นที่ให้ประสานสอดคล้องกัน งานวิจัยใช้แบบจำลองสถานการณ์ ARENA ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและวิเคราะห์หาจุดรับส่งชิ้นส่วนที่เหมาะสม การศึกษาได้วิเคราะห์ตำแหน่งคอขวดและเสนอแนะจุดรับสินค้าเพิ่มเติมรวมถึงบริหารเส้นทางภายในใหม่เพื่อรองรับปัญหาดังกล่าว ผลจากการศึกษาทำให้สามารถลดเวลารวมเฉลี่ยของระบบจาก 156.63 นาที เป็น 61.24 นาที คิดเป็น 61.34% และลดเวลารอคอยเฉลี่ยจาก 106.75 นาที เป็น 14.51 นาที คิดเป็น 86.12% โดยสามารถลดต้นทุนรวมเฉลี่ยได้ 6,129,463 บาทต่อปี และยังแนะนำการกำหนดจุดส่งชิ้นส่วนที่เหมาะสม ซึ่งจะสามารถลดระยะเวลาในการรอคอยและการประหยัดทรัพยากรจนสามารถลดต้นทุนรวมเฉลี่ยได้ถึง 8,015,172 บาทต่อปี

4.2 การกำหนดระดับสินค้าคงคลังที่เหมาะสมและการรวมคลังสินค้า: กรณีศึกษาคลังสินค้าในทวีปยุโรปของบริษัทผู้ผลิตสารเคลือบผิว [12] งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาการกำหนดระดับสินค้าคงคลังที่เหมาะสม โดยยังคงรักษาระดับการให้บริการที่ยอมรับได้ในแต่ละคลังสินค้าในทวีปยุโรปของบริษัทผู้ผลิตสารเคลือบผิวแห่งหนึ่ง รวมถึงการพิจารณารวมคลังสินค้าเพื่อลดระดับสินค้าคงคลัง และต้นทุนการจัดเก็บ โดยทำการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเงื่อนไขการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์หาระดับสินค้าคงคลังที่เหมาะสม จากการวิเคราะห์ผลกระทบทางธุรกิจของได้ระดับสินค้าคงคลังที่สรุปไว้ พบว่าปริมาณการจัดเก็บสินค้าคงคลังสามารถลดลงได้ร้อยละ 46 ถึง 48 คิดเป็นมูลค่า 54 ถึง 56 ล้านบาท ทำให้มีค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสินค้าคงคลังลดลงร้อยละ 36 ถึง 37 คิดเป็นมูลค่า 8.6 ถึง 8.8 ล้านบาทต่อปี และสามารถรักษาระดับความพึงพอใจให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้มากกว่า 95%

งานวิจัยยังได้เสนอแนวทางในการการรวมคลังสินค้าในบางพื้นที่เข้าด้วยกัน ซึ่งหากทำการรวมคลังสินค้าควบคู่ไปกับนโยบายการจัดการสินค้าคงคลังที่แนะนำ จะช่วยลดปริมาณการจัดเก็บสินค้าทั้งระบบได้ถึงร้อยละ 57 ซึ่งมากกว่าการใช้นโยบายการจัดการสินค้าคงคลังแต่เพียงอย่างเดียวถึง 10% คิดเป็นมูลค่า 77 ล้านบาท ในส่วนค่าใช้จ่าย การจัดเก็บสินค้าแบบรวมคลังนี้จะช่วยลดค่าใช้จ่ายลงได้ถึง 72% คิดเป็นมูลค่าที่ลดลงได้ 18 ล้านบาทต่อปี ซึ่งลดลงได้มากกว่า 2 เท่าของการจัดเก็บแบบแยกคลัง

4.3 การบริหารจัดการวัตถุดิบชีวมวลและสร้างแบบจำลองคณิตศาสตร์สำหรับโรงไฟฟ้าชีวมวล โดยใช้ไม้เป็นวัตถุดิบในกรณีศึกษา [13] งานวิจัยชิ้นนี้ นำเสนอตัวแบบการจัดการสินค้าคงคลัง ในลักษณะของ Periodic-Review สำหรับการวางแผนการใช้วัตถุดิบในโรงไฟฟ้าชีวมวล โดยประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ 1) การบริหารการจัดเตรียมวัตถุดิบแห้งให้เพียงพอสำหรับกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยระบบแก๊สซิฟิเคชัน ซึ่งมีข้อจำกัดของค่าความชื้น และ 2) การบริหารสินค้าคงคลังในการจัดหาวัตถุดิบสดให้ตอบสนองเพียงพอต่อการผลิตกระแสไฟฟ้าได้อย่างสม่ำเสมอ ผลการศึกษาพบว่า หากใช้ไม้เป็นวัตถุดิบ จะสามารถลดค่าใช้จ่ายรวมของวัตถุดิบเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าขนาด 1 เมกะวัตต์ได้อย่างคงที่ ลงได้ถึงร้อยละ 27.44 เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ไม้สับที่เป็นที่นิยมอยู่ในปัจจุบัน

4.4 การวางแผนการผลิตสินค้าเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด [14] งานวิจัยชิ้นนี้ วิเคราะห์ปัญหาการวางแผนการผลิตรวมสำหรับการผลิตล่วงหน้าเพื่อขายของหน่วยผลิตที่กำลังการผลิตโดยรวมไม่เพียงพอต่อการขาย เพื่อให้บริษัทสามารถวางแผนการใช้กำลังการผลิตได้อย่างเหมาะสม สิ่งที่แตกต่างกันจากการวางแผนการผลิตรวมโดยทั่วไป คือการคำนึงถึงความเสี่ยงในการผลิตล่วงหน้า ซึ่งมีความเสี่ยงที่จะเสียกำลังการผลิตที่มีจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการไปกับการผลิตสินค้าที่ไม่ได้ขายในทันที ทำให้เกิดการสูญเสียการขาย และมีภาระงานจัดเก็บสินค้าอย่างไม่จำเป็น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการวางแผนการผลิตรวม จึงอยู่ที่การสร้างแผนที่มีโอกาสการขาย หรือกำไรคาดหวังสูงสุด ซึ่งแตกต่างจากการทำแผนการผลิตรวมโดยทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ให้มีต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด จากผลการศึกษาพบว่า บริษัทสามารถเพิ่มยอดขายได้ถึง 178,972.60 ในช่วง 3 เดือน โดยมีค่าใช้จ่ายของการจัดเก็บสินค้าคงคลังเพียง 5,373.45 บาท โดยใช้ Excel Solver ในการคำนวณทางคณิตศาสตร์ในอดีต การกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะดังกล่าว เป็นเรื่องที่ยากลำบากในการหาคำตอบ แต่ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวสามารถวิเคราะห์หาคำตอบได้โดยง่าย ด้วยเครื่องมือที่มีใกล้ตัวผู้ปฏิบัติงานในธุรกิจเกือบทุกคน

งานวิจัยทั้ง 4 ชิ้นที่ระบุนานี้ มีรูปแบบการศึกษาที่คล้ายคลึงกัน คือ ทุกงานมีจุดเริ่มต้นจากการที่สังเกตเห็นผลการปฏิบัติงานที่ยังไม่น่าพึงพอใจต่อเป้าหมายทางธุรกิจ (descriptive analytics) จึงได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด เพื่อระบุถึงประเด็นที่เป็นปัญหาในหารปฏิบัติงาน (diagnostic analytics) จากนั้น ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานที่ต้องการปรับปรุง และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นหากมีการปรับเปลี่ยนปัจจัยดังกล่าว (predictive analytics) สุดท้าย งานวิจัยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดการจัดการปัจจัยดังกล่าวให้เกิดผลที่ดีที่สุดขึ้นต่อองค์กร

สิ่งที่น่าสนใจคือการวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยเหล่านี้ ใช้เพียงโปรแกรม Excel ที่มีการติดตั้ง Solver ไว้ในโปรแกรม จะเห็นว่า การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงกำหนด ด้วยเทคนิคมาตรฐานที่มีการใช้งานมายาวนาน และมือเครื่องมือที่สะดวกและง่ายต่อการใช้งาน ก็ยังสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจได้อย่างจริงจัง

## 5 ข้อเสนอแนะสำหรับองค์กรธุรกิจ

การใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลในการจัดการโซ่อุปทานมีมาอย่างยาวนาน และเชื่อมโยงกับความสำเร็จของธุรกิจอย่างมีนัยสำคัญ องค์กรธุรกิจจึงควรให้ความสำคัญกับการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลที่เหมาะสมในการจัดการโซ่อุปทานและธุรกิจ

ในปัจจุบัน เครื่องมือสำหรับการคำนวณสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่าย โปรแกรมคำนวณพื้นฐาน (spreadsheet software) มีความสามารถสูงพอที่จะหาคำตอบให้กับปัญหาทางธุรกิจที่ซับซ้อนได้ ความท้าทายของการวิเคราะห์ข้อมูลในปัจจุบันจึงอยู่ที่ 1) การเรียนรู้ที่จะใช้ประโยชน์จากโปรแกรมพื้นฐานต่าง ๆ ให้มากที่สุด 2) การรวบรวมข้อมูลให้ได้มากที่สุด และ 3) ความเข้าใจถึงวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีความกำกวม

## 6 เอกสารอ้างอิง

- [1] O'Marah, K. and X. Chen (2016). *Future of Supply Chain*. Retrieved from <http://www.scmworld.com>.
- [2] Davenport, T. (2014). *Big Data at Work: Dispelling the Myths, Uncovering the Opportunities*. Boston: Harvard Business Review Press.
- [3] Davenport, T. (2012). *Enterprise Analytics: Optimize Performance, Process, and Decisions Through Big Data*. Upper Saddle River: FT Press.
- [4] *The Gartner IT Glossary Site*. (2019). Retrieved March 10, 2018, from <https://www.gartner.com/it-glossary>.
- [5] *IBM Business Analytics Blog*. (2018, May 10-15). Retrieved March 10, 2018, from <https://www.gartner.com/it-glossary>.
- [6] Geisser, M. (1993). *Predictive Inference: An Introduction*. New York: Chapman and Hall.
- [7] Samuel, A. (1959) Some Studies in Machine Learning Using the Game of Checkers. *IBM Journal of Research and Development* (Volume:44, Issue:1.2). DOI:10.1147/rd.441.0206.
- [8] *IBM Watson*. (2019). Retrieved March 10, 2018, from <https://www.ibm.com/watson>.
- [9] *CSCMP Supply Chain Management Definitions and Glossary*. (2013). Retrieved March 10, 2018, from <https://www.cscmp.org>.
- [10] Chopra, S. and Meindl, P. (2016). *Supply Chain Management: Strategy, Planning, and Operation*. Global Edition. Harlow: Pearson Education.
- [11] ชินานันท์ เผ่ากันสีห์ภัก. (2561). *การศึกษาปรับปรุงประสิทธิภาพของคลังสินค้าแบบทันเวลาพอดีโดยใช้การจำลองสถานการณ์ กรณีศึกษาคลังสินค้าชิ้นส่วนรถยนต์*. งานค้นคว้าอิสระของนักศึกษาหลักสูตรมหาบัณฑิตทางการจัดการโลจิสติกส์. คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- [12] อัญชลี แซ่เจียม. (2561). *การกำหนดระดับสินค้าคงคลังที่เหมาะสมและการรวมคลังสินค้า: กรณีศึกษาคลังสินค้าในทวีปยุโรปของบริษัทผู้ผลิตสารเคลือบผิว*. งานค้นคว้าอิสระของนักศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิตทางการจัดการโลจิสติกส์. คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [13] แพรพรรณ พงศ์ทวีทรัพย์. (2562). *การบริหารจัดการวัตถุดิบชีวมวลและสร้างแบบจำลองคณิตศาสตร์สำหรับโรงไฟฟ้าชีวมวล โดยใช้ไม้เป็นวัตถุดิบในกรณีศึกษา*. งานค้นคว้าอิสระของนักศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิตทางการจัดการโลจิสติกส์. คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [14] ศศิมา เมฆรุ่งโรจน์. (2559). *การวางแผนการผลิตสินค้าเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด*. งานค้นคว้าอิสระของนักศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิตทางการจัดการโลจิสติกส์. คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.



## การพัฒนาแผนจัดการพลังงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินการโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ กรณีศึกษา โครงการ NIDA Smart Compact City

ชัยวัฒน์ ศิริชวัลรัตน์<sup>1</sup> และ สราวุธ จันทร์สุวรรณ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

พลังงานไฟฟ้าถือเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและสนับสนุนกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชนทุกกลุ่ม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เป็นหน่วยงานของรัฐได้มีโครงการพัฒนาระบบกริดอัจฉริยะ (Smart Grid) เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะภายใต้โครงการ NIDA Smart Compact City มหาวิทยาลัยอัจฉริยะ อนุรักษ์พลังงาน สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยต้องการจัดการการใช้พลังงานไฟฟ้าในมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด งานศึกษานี้ได้ทำการพยากรณ์ปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าใน NIDA ในอนาคตและพัฒนาตัวแบบทางคณิตศาสตร์เพื่อจำลองหาปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ต้องผลิตเพิ่มเติมด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ (Solar Cell) และกักเก็บในระบบแบตเตอรี่สำรอง (Battery) เพื่อผลิตและนำออกมาใช้งานในช่วงที่เหมาะสมจนทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายจากการใช้ไฟฟ้าจากโครงข่าย (Grid) ได้สูงสุด งานศึกษานี้ได้พยากรณ์ปริมาณพลังงานไฟฟ้าล่วงหน้า 1 ปี พบว่าวิธีการพยากรณ์แบบอนุกรมเวลาแบบสถิติที่ปรับปรุงค่าตามฤดูกาลเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการพยากรณ์ปริมาณพลังงานไฟฟ้า เมื่อได้ข้อมูลปริมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้ามาแล้วจึงได้พัฒนาตัวแบบคณิตศาสตร์เพื่อสร้างแผนการจัดการไฟฟ้าจากกริด แบตเตอรี่และเซลล์แสงอาทิตย์เข้ากับระบบไฟฟ้าหลักของสถาบันฯ ด้วยตัวแบบขนส่งเพื่อส่งต่อ (Transshipment Model) ผลการศึกษาพบว่าความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงประมาณ 30 ถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดจากการพยากรณ์ ทำให้ประหยัดค่าไฟฟ้าเป็นจำนวนเงิน 2,193,471.73 ถึง 2,624,500.71 บาทต่อปี เมื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินและความคุ้มค่าการลงทุน

<sup>1</sup> บริษัท Mexcellent Corporation Co., Ltd.

เลขที่ 2034/62 อาคารอิติลไทยทาวเวอร์ ชั้น 12 A ถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10310

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

อีเมล: sarawut@as.nida.ac.th

ด้วยวิธีการหามูลค่าปัจจุบันสุทธิ ได้ค่ามากกว่าศูนย์ ดังนั้น สมควรลงทุนในโครงการนี้ เมื่อศึกษาเพิ่มเติมโดยสมมติว่ามีการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ ทำให้สามารถประหยัดค่าไฟฟ้าเป็นจำนวนเงิน 3,745,176.12 บาทต่อปีซึ่งสามารถนำข้อมูลดังกล่าวเสนอแนะเพื่อนำไปพัฒนาเป็นระบบกริดอัจฉริยะ (Smart Grid) ซึ่งสนับสนุนการพัฒนาให้สินค้าเป็น NIDA Smart Compact City ต่อไป

**คำสำคัญ:** ระบบกริดอัจฉริยะ, ระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่, ตัวแบบการขนส่งเพื่อส่งต่อ, เมืองอัจฉริยะ

## Developing Energy Management Plan for Smart Grid Operation: Case of NIDA Smart Compact City

Chaiwat Sirichawalra<sup>1</sup> and Sarawut Jansuwan<sup>2</sup>

### Abstract

Electricity is vital for the nation's economic development and supporting our daily life activities. NIDA has initiated the Smart Grid project as a part of the NIDA Smart Compact City that aims to deliver sustainable and secure electricity supplies. This study considers the alternative sources of electricity generation and reserve such as solar cell and battery system to support the efficient energy management in different control means such as TOU price, storage capacity. The objective of this study is to develop the optimal model that minimize electricity cost or minimize peak demand of electricity bill with constraints of electrical demand for each period in the university and battery capacity. The electricity demand is forecasted for the next academic year and it is found that the Static Method with Seasonal Adjustment is the most suitable in forecasting the electricity consumption. The transshipment model is further developed and applied to the real case of NIDA. The analytical result validates the effectiveness of the proposed model and suggests that we could reduce the electricity consumption during peak period by 30-40% or approximately 2.6 million THB per year with the better system management. We could save more than 3.7 million THB per year when the solar cell system is integrated to the proposed model. The proposed model and its economic evaluation demonstrate that it is a viable solution for supporting Smart Grid in NIDA Smart Compact City.

**Keywords:** Smart Grid, Battery Management System, Transshipment Model, Smart City

<sup>1</sup> Mexcellent Corporation Co., Ltd.

2034/62 Ital-Thai Tower 12A Floor, New Petchburi Road, Bangkapi, Huaykwang, Bangkok 10310, THAILAND.

<sup>2</sup> Assistant Professor, Graduate School of Applied Statistics (GSAS), National Institute of Development Administration (NIDA).

118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: sarawut@as.nida.ac.th

## 1. บทนำ

ปัจจุบันพลังงานไฟฟ้าถือเป็นปัจจัยสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการดำรงชีวิตของประชาชนและยังถือเป็นตัวแปรสำคัญที่มีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในทิศทางเดียวกับเศรษฐกิจของประเทศ โดยในปี 2561 มีการใช้ไฟฟ้ารวมกว่า 172,709 จิกะวัตต์ (GWh) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.1 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาโดยภาคธุรกิจมีการเติบโตร้อยละ 3.0 ขณะที่ภาคเกษตรกรรมมีการเติบโตสูงสุดถึงร้อยละ 21.5 ซึ่งสะท้อนถึงความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้า โดยมีแนวโน้มการใช้พลังงานเพิ่มขึ้น ในทุก ๆ ปี จากกิจกรรมต่าง ๆ อีกทั้งพลังงานไฟฟ้าเป็นตัวแปรที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สนับสนุนการเพิ่มผลผลิตทั้งเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมที่ทันสมัย การกระจายรายได้ และสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการผลิตและจำหน่ายสินค้า การขาดแคลน (Shortage) ของพลังงานไฟฟ้าจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อต้นทุนของประเทศในทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ล้วนแล้วแต่มีส่วนเชื่อมโยงกับพลังงานแทบทั้งสิ้น [1]

กระทรวงพลังงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายพลังงานของประเทศจึงกำหนดนโยบายพลังงาน 4.0 (Energy 4.0) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนวิสัยทัศน์ประเทศไทย 4.0 โดยมีบทบาทในการขับเคลื่อนและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจจากประเทศไทยได้ปานกลางสู่ประเทศไทยได้สูง โดยใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมมาขับเคลื่อน ทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการดูแลสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นคุณค่า การขับเคลื่อนในประเด็นที่สำคัญ คือ การยกระดับประสิทธิภาพของระบบพลังงานในปัจจุบันและการนำนวัตกรรมที่เหมาะสมมาใช้ในการพัฒนา เพื่อเป้าหมาย “มีความมั่นคงด้านพลังงาน ในระดับราคาที่เหมาะสม และพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด เพราะระบบพลังงานที่ดีทำให้เกิดการลงทุนจากในประเทศและต่างประเทศ” (กระทรวงพลังงาน, 2560)

พฤติกรรมความต้องการไฟฟ้าภาพรวมในแต่ละวันและในแต่ละช่วงเวลามีความต้องการไม่เท่ากันโดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานได้กำหนดช่วงการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (On Peak) และนอกเวลาสูงสุด (Off Peak) ไว้คือ ช่วง On Peak ตั้งแต่วันจันทร์-วันเสาร์ เวลา 09.00-22.00 น. และช่วง Off Peak ตั้งแต่วันจันทร์-เสาร์ เวลา 22.00-09.00 น. และวันอาทิตย์ทั้งวัน ซึ่งส่งผลต่ออัตราการจัดเก็บค่าไฟฟ้าที่ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาการใช้งานที่แตกต่างกันซึ่งค่าพลังงานไฟฟ้า (Energy Charge) ในช่วง Off Peak จะถูกกว่าช่วง On Peak กว่าร้อยละ 55 ซึ่งหากครัวเรือน สถานประกอบการ สำนักงานและโรงงานอุตสาหกรรมสามารถกระจายการใช้งานไปในช่วงเวลา Off Peak ได้มากขึ้นก็จะสามารถลดค่าใช้จ่ายจากการใช้ไฟฟ้างได้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ พลังงานไฟฟ้าเมื่อผลิตแล้วยังสามารถกักเก็บไว้ในแบตเตอรี่ซึ่งการใช้แบตเตอรี่มีข้อดีที่ทำให้การจ่ายไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมีเสถียรภาพและช่วยจ่ายไฟฟ้าช่วงความต้องการสูง (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, 2562) ป้องกันปัญหาไฟฟ้าดับในสถานที่ที่ต้องการพลังงานไฟฟ้าอย่างต่อเนื่อง เช่น โรงพยาบาล โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น การสำรองพลังงานไฟฟ้ายังมีส่วนช่วยสนับสนุนการ

ลดการผลิตโรงงานไฟฟ้าซึ่งปัจจุบันไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่อันเนื่องมาจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนและประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ การใช้เซลล์แสงอาทิตย์ หรือโซลาร์เซลล์ เริ่มได้รับความนิยมมากขึ้นเนื่องจากต้นทุนการผลิตต่ำลงทำให้มีระยะเวลาในการคืนทุนเร็วขึ้น สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าเข้าระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าได้จนเป็นทางเลือกใหม่สำหรับภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรมที่จะผลิตเพื่อใช้งานและหากเหลือก็สามารถจำหน่ายคืนกลับให้การไฟฟ้าซึ่งก่อให้เกิดธุรกิจการผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ในลักษณะโซลาร์ฟาร์ม (Solar Farm) มากขึ้น

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ นิต้าได้นำแนวคิดในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะภายใต้โครงการ NIDA Smart Compact City (NIDA S2C) เสนอต่อ กระทรวงพลังงาน โดยด้านการบริหารจัดการพลังงานในนิต้าโดยจะมีการผลิตพลังงาน 2 ประเภทได้แก่ พลังงานไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Solar Rooftop) และ การผลิตพลังงานจากขยะอินทรีย์ (Biogas) ผลการศึกษาพบว่าพลังงานไฟฟ้าจาก Solar Rooftop จะผลิตพลังงานหมุนเวียนที่มีประสิทธิภาพสูงสามารถผลิตรวมทุกอาคารได้เฉลี่ย 1,724.58 kWh/kWp/Year และสามารถทดแทนความต้องการพลังงานไฟฟ้าของนิต้าได้ถึงร้อยละ 56.67 ซึ่งนิต้ามีความต้องการพลังงานไฟฟ้าประมาณ 3,000 kWh/kWp/Year ซึ่งหากสามารถผลิตได้มากก็จะนำเข้าสู่ระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่ (Battery Energy Storage System: BESS) เป็นหนึ่งในนโยบายที่สำคัญและมีความจำเป็นสำหรับระบบไฟฟ้าในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบกักเก็บพลังงานสามารถส่งเสริมให้ระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้ามีเสถียรภาพและรักษาคุณภาพไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นส่วนช่วยสนับสนุนการปรับสมดุลความต้องการการใช้พลังงานไฟฟ้า โดยการเปลี่ยนโหลดทางไฟฟ้าไปสู่ช่วงเวลาที่เหมาะสม และทำหน้าที่เก็บพลังงานไฟฟ้าส่วนเกิน ในกรณีที่มีการผลิตไฟฟ้ามากกว่าความต้องการ ณ ขณะนั้น ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีความต้องการไฟฟ้าสูงกว่าการผลิตไฟฟ้าในขณะนั้น ระบบกักเก็บพลังงานจะจ่ายไฟฟ้ากลับให้กับระบบ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ ลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้า และยังรักษาเสถียรภาพให้กับระบบไฟฟ้าของนิต้าและชุมชนได้ [2]

จากแผนดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการผลิตและการจัดเก็บพลังงานไฟฟ้าให้เหมาะสมมีการผลิตและกักเก็บในช่วงเวลาที่ค่าไฟมีราคาถูกและนำออกมาใช้ในช่วงที่ค่าไฟมีราคาแพงขึ้น งานวิจัยนี้ได้นำเอานโยบายการจัดการพลังงานของนิต้ามาสร้างเป็นแผนการผลิตจากเซลล์แสงอาทิตย์ กักเก็บพลังงานในระบบ BESS และใช้งานจาก Grid ให้มีความเหมาะสม มีต้นทุนรวมในการจัดการต่ำที่สุดจนทำให้เกิดการใช้งานพลังงานอัจฉริยะ หรือ Smart Grid ของนิต้าได้ การศึกษาได้ประยุกต์ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ Transshipment Model เพื่อวิเคราะห์หาแผนการจัดการพลังงานอัจฉริยะที่พิจารณาการใช้พลังงานไฟฟ้าของนิต้าที่เปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาซึ่งมีข้อจำกัดทั้งกำลังการผลิตของเซลล์แสงอาทิตย์และความสามารถในการจัดเก็บของแบตเตอรี่ โดยแผนที่ได้จะต้องทำให้ต้นทุนรวมในการจัดเก็บและผลิตและการใช้งานไฟฟ้าต่ำที่สุดภายใต้การลงทุนที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจซึ่งจะส่งผลให้นิต้าสามารถจัดการการใช้ไฟฟ้าภายในสถาบันได้อย่างยั่งยืน

## 2. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตามคำนิยามโดยการไฟฟ้านครหลวง ความต้องการพลังไฟฟ้าแต่ละเดือน คือ ความต้องการพลังไฟฟ้าเป็นกิโลวัตต์ เฉลี่ยใน 15 นาทีที่สูงสุดในรอบเดือน เศษของกิโลวัตต์ ถ้าไม่ถึง 0.5 กิโลวัตต์ให้ตัดทิ้ง ตั้งแต่ 0.5 กิโลวัตต์ขึ้นไป คิดเป็น 1 กิโลวัตต์ตามลำดับ ปริมาณความต้องการไฟฟ้าสามารถใช้งานประเภทของกิจการและอัตราค่าไฟฟ้าซึ่งแบ่งได้เป็น 4 ประเภทได้แก่ 1) บ้านอยู่อาศัย 2) กิจการขนาดเล็ก 3) กิจการขนาดกลาง 4) กิจการขนาดใหญ่ 5) กิจการเฉพาะอย่าง 6) ส่วนราชการ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร 7) สูบน้ำเพื่อการเกษตร และ 8) ไฟฟ้าชั่วคราว โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ถูกจัดเป็นผู้ใช้งานประเภทที่ 4 คือ กิจการขนาดใหญ่ 3 โดยต่อผ่านเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าเครื่องเดียว โดยทั่วไปแล้วการคำนวณค่าไฟฟ้าประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 4 ประเภท ได้แก่ 1) ค่าความต้องการพลังไฟฟ้า(บาท/kW.) 2) ค่าพลังงานไฟฟ้า(บาท/หน่วย) + ค่าบริการ(บาท/เดือน) 3) ค่าFt 4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) 7% สำหรับกิจการขนาดใหญ่มีอัตราค่าไฟฟ้าตามช่วงเวลาของการใช้งาน (Time of Use Tariff: TOU Tariff) รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าการคิดค่าไฟจะต้องนำเอาค่าความต้องการพลังงานไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้ามาคำนวณรวมเป็นค่าไฟฟ้าในแต่ละเดือน โดยในช่วงเวลา On Peak ของการใช้งานมีค่าความต้องการพลังไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้าสูงกว่าช่วงเวลา Off Peak ของการใช้งานทั้งสองส่วน ทำให้เห็นว่าการบริหารจัดการพลังงานเพื่อลดค่าไฟฟ้านั้นจำเป็นต้องมีการลดการใช้พลังงานไฟฟ้าในช่วง On Peak และนำเอาพลังงานที่กักเก็บได้จากแบตเตอรี่มาใช้ทดแทนเพื่อลดค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าว และมีการผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์และกักเก็บเข้าไปไว้ในช่วงดังกล่าว เมื่อถึงช่วงเวลา Off Peak ควรใช้พลังงานจาก Grid แทนหรือเริ่มทำการกักเก็บพลังงานไฟฟ้าไว้ในแบตเตอรี่ แนวคิดการบริหารจัดการพลังงานและสร้างสมดุลการใช้พลังงานไฟฟ้าตามเวลาจึงมีความสำคัญ การศึกษานี้จึงได้พัฒนาตัวแบบทางคณิตศาสตร์เพื่อหาแผนการจัดการพลังงานไฟฟ้าตามเวลาเพื่อตัดสินใจในการผลิต กักเก็บ และ ใช้พลังงานไฟฟ้าให้เหมาะสม อันจะเป็นแผนที่ช่วยลดค่าไฟฟ้าและการใช้พลังงานของเมืองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

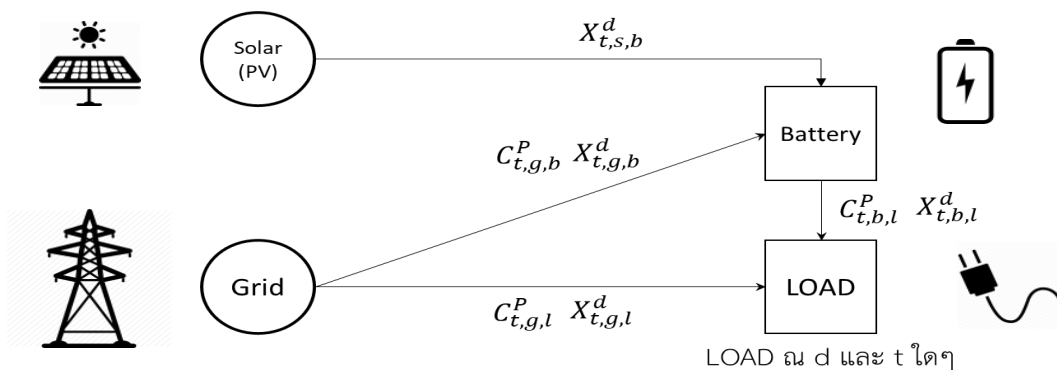
<sup>3</sup> สำหรับการไฟฟ้เพื่อประกอบธุรกิจ อุตสาหกรรม หน่วยราชการ สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สถานที่ทำการเกี่ยวกับกิจการของต่างชาติ และสถานที่ทำการขององค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนบริเวณที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความต้องการพลังไฟฟ้าเฉลี่ยใน 15 นาทีที่สูงสุด ตั้งแต่ 1,000 กิโลวัตต์ขึ้นไป หรือ มีปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าเฉลี่ย 3 เดือน เกินกว่า 250,000 หน่วยต่อเดือน โดยต่อผ่านเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้าเครื่องเดียว

ตารางที่ 1: อัตราค่าไฟฟ้าตามช่วงเวลาการใช้ ประเภทกิจการขนาดใหญ่ [3]

แรงดัน	ค่าความต้องการพลังไฟฟ้า (บาท/กิโลวัตต์)		ค่าพลังงานไฟฟ้า (บาท/หน่วย)	
	On Peak	Off Peak	On Peak	Off Peak
12 - 24 กิโลโวลต์	132.93	0	4.2097	2.6295
On Peak : เวลา 09.00 - 22.00 น. วันจันทร์ - วันศุกร์ Off Peak : เวลา 22.00 - 09.00 น. วันจันทร์ - วันศุกร์ : เวลา 00.00 - 24.00 น. วันเสาร์ - วันอาทิตย์ วันแรงงานแห่งชาติ วันหยุดราชการตามปกติ (ไม่รวมวันพืชมงคลและวันหยุดชดเชย)				

### 2.1 ตัวแบบทางคณิตศาสตร์ Transshipment Problem

ปัญหาการผลิต กักเก็บ และใช้งานไฟฟ้ามีลักษณะคล้ายกับปัญหาการขนส่งเพื่อส่งต่อ (Transshipment Problem) ที่เป็นโปรแกรมเชิงเส้นที่เกิดจากการขยายปัญหาการขนส่ง (Transportation Problem) ตัวแบบ Transshipment จะมีความแตกต่างจากปัญหาการขนส่งตรงที่การขนส่งสินค้าหรือวัตถุดิบจากจุดต้นทาง (Origin) ผ่าน Node กลาง หรือ Intermediate Node ไปยังจุดปลายทาง (Destination) ตัวอย่างของจุดเปลี่ยนถ่ายเพื่อส่งต่อ เช่น ศูนย์กระจายสินค้า โกดัง และท่าเปลี่ยนถ่ายสินค้า เป็นต้น โดยที่จุดต้นทางเป็นจุดที่มีการผลิตสินค้ามีข้อจำกัดคือความสามารถในการผลิต (Capacity Constraint) ขณะที่จุดปลายทางเป็นจุดที่มีความต้องการ (Demand) ซึ่งเป็นข้อจำกัดคือต้องส่งสินค้าให้เท่ากับความต้องการขณะที่ Intermediate Node เป็นจุดพักหรือถ่ายโอนสินค้าซึ่งจุดดังกล่าวสามารถจัดเก็บสินค้าไว้ได้ระยะหนึ่งแล้วทำการส่งต่อไปยังจุดปลายทาง ภาพที่ 1 แสดงรูปโครงข่าย (Network) ของการใช้พลังงานไฟฟ้าซึ่งประกอบด้วยแหล่งผลิตได้แก่ เซลล์แสงอาทิตย์และ Grid ที่ส่งผ่านมาจากสายส่งของการไฟฟ้าโดยมีแหล่งกักเก็บพลังงานคือแบตเตอรี่ที่มีความจุจำกัดและการใช้งานไฟฟ้าของกิจการหรือมหาวิทยาลัย จากรูปจะเห็นได้ว่าแบตเตอรี่นั้นเป็น Intermediate Node ที่ส่งผ่านพลังงานจากแหล่งผลิตไปยังปลายทาง



ภาพที่ 1: โครงข่าย (Network) ของการใช้พลังงานไฟฟ้า

โดยทั่วไปตัวแบบ Transshipment Problem สามารถเขียนตามสมการเชิงเส้น (Linear Programming) ต่อไปนี้ กำหนดให้  $c_{ij}$  เป็นค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในการขนส่งสินค้าจากจุด  $i$  ไปยังจุด  $j$   $x_{ij}$  เป็นตัวแปรตัดสินใจของการขนส่งสินค้าจากจุด  $i$  ไปยังจุด  $j$   $x_{ik}, x_{kj}$  เป็นตัวแปรตัดสินใจของการขนส่งสินค้าจากจุด  $i$  ในที่นี้คือ Solar (PV) และ Grid ไปยังจุด  $k$  ซึ่งเป็นจุดกลางที่มีกักเก็บพลังงาน และปลดปล่อยพลังงานจาก  $k$  ไปยัง  $j$  ตามลำดับ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ Battery  $s_i$  เป็นปริมาณสินค้าที่ผลิตได้จากจุด  $i$   $d_j$  เป็นปริมาณสินค้าที่ต้องการใช้งานที่จุด  $j$  ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ Load ไฟฟ้าในตึกเรียนและสำนักงานในนิคม

$$\text{Min } \sum_i \sum_j c_{ij} x_{ij} \quad (1)$$

$$\text{S.T. } \sum_j x_{ij} \leq s_i, \quad \forall_i \quad (2)$$

$$\sum_i x_{ij} = d_j, \quad \forall_j \quad (3)$$

$$\sum_i x_{ik} - \sum_j x_{kj} = 0, \quad \forall_k \quad (4)$$

$$x_{ij} \geq 0 \quad (5)$$

ฟังก์ชันวัตถุประสงค์ (1) เป็นการวิเคราะห์หาปริมาณการขนส่งในโครงข่ายเพื่อทำต้นทุนค่าขนส่งรวมต่ำที่สุดโดยมีสมการข้อจำกัด (2) คือปริมาณในการส่งออกจากจุดต้นทางต้องไม่เกินความสามารถสูงสุดที่ผลิตได้ สมการข้อจำกัด (3) คือต้องส่งได้ตามความต้องการการใช้สินค้าที่จุดปลายทาง สมการข้อจำกัด (4) ปริมาณสินค้าที่เข้าสู่และออกจาก Intermediate Node เท่ากัน (ไม่มีการกักเก็บสินค้าไว้ที่จุดดังกล่าว) และ สมการข้อจำกัด (5) ปริมาณที่ขนส่งต้องไม่เป็นจำนวนลบ (Non-negativity constraint) จากตัวแบบจะเห็นได้ว่าโครงข่ายของการใช้พลังงานไฟฟ้ามีแนวคิดในการจัดการคล้ายกับ ตัวแบบ Transshipment Problem แต่อาจจะแตกต่างกันที่ ปริมาณไฟฟ้าที่เข้าสู่และออกจาก Intermediate Node อาจจะมีปริมาณไม่เท่ากัน ณ เวลาใดเวลาหนึ่งเนื่องจากการกักเก็บไว้

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพลังงานไฟฟ้า

การสร้างแบบจำลองการติดตั้งระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่และระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ มีการศึกษาในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการพลังงานด้านอุปทานของอาคารที่มีระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่ชนิดเชื่อมต่อกิต เพื่อตัดยอดโหลดด้วยมาตรฐาน IEEE1888 และพัฒนาโปรแกรมประยุกต์ที่ช่วยบริหารจัดการพลังงาน ผ่านระบบ CUBEMS โดยการติดตั้งเกตเวย์ [4] ขนาดของระบบกักเก็บพลังงานสำหรับการตัดยอดโหลดของประเทศไทย พบว่าระบบกักเก็บพลังงานช่วยลดความต้องการพลังงานไฟฟ้า ใน 1 วัน ประมาณ 7.4 เปอร์เซ็นต์ [5] และระบบกักเก็บพลังงานโดยใช้แบตเตอรี่ที่เหมาะสม สำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ สำหรับผู้ใช้ไฟที่มีการคิดอัตราค่าไฟฟ้าตามช่วงเวลาการ



ใช้งาน พบว่าเมื่อผู้ใช้ไฟที่มีการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์มีการนาแบตเตอรี่เข้ามาบริหารจัดการพลังงาน เพื่อควบคุมปริมาณความต้องการกำลังไฟฟ้า จะได้รับผลตอบแทนทางการเงินที่มากขึ้นจากค่าไฟฟ้าที่ลดลงในแต่ละเดือน เมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์เพียงอย่างเดียว [6]

ธีระภัทร์ แมนมิตร และ ปานจิต คำรงกุลกำจร (2558) ได้พัฒนางานวิจัยซึ่งมีจุดประสงค์หลักในการพัฒนาโปรแกรมสำหรับออกแบบขนาดระบบกักเก็บพลังงานโดยใช้แบตเตอรี่ สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐศาสตร์สูงสุด โดยการศึกษาผู้ใช้ไฟฟ้ากลุ่มการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตที่มีการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ขนาด 250 kWp เพื่อแสดงผลที่ได้จากโปรแกรมที่พัฒนาขึ้น ผลการคำนวณแสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าจะได้รับผลตอบแทนทางการเงินที่มากขึ้นจากค่าไฟฟ้าที่ลดลงในแต่ละเดือนเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์อย่างเดียวกฎหมาย สอาดวงศ์ (2559) ได้ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการพลังงานด้านอุปทานของอาคาร ที่มีระบบกักเก็บพลังงานแบตเตอรี่ชนิดเชื่อมต่อกับกริดเพื่อตัดยอดโหลดด้วยมาตรฐาน IEEE1888 และพัฒนาโปรแกรมประยุกต์ที่ช่วยบริหารจัดการพลังงาน ผ่านระบบ CUBEMS ด้วยมาตรฐาน IEEE1888 โดยการติดตั้งเกตเวย์ทำหน้าที่เชื่อมต่อกับอุปกรณ์ในระบบกักเก็บพลังงานแบตเตอรี่ และสถิติการตัดยอดโหลดอาคาร พร้อมทั้งนำเสนอการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าล่วงหน้า เพื่อกำหนดรูปแบบการทำงานของระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่สำหรับตัดยอดโหลด ในวิทยานิพนธ์นี้เลือกใช้ระเบียบวิธี Box-Jenkins สำหรับพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้า เนื่องจากปริมาณการใช้ไฟฟ้ามีลักษณะเป็นคาบแบบรายวันและข้อมูลแต่ละช่วงเวลามีความเกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้ชนิดและปริมาณข้อมูลที่ใช้สร้างแบบจำลองมีผลต่อความแม่นยำในการพยากรณ์ด้วย จากทดสอบการตัดยอดโหลด จำนวน 10 วัน สามารถตัดยอดโหลดได้สูงสุด 4.06 kW

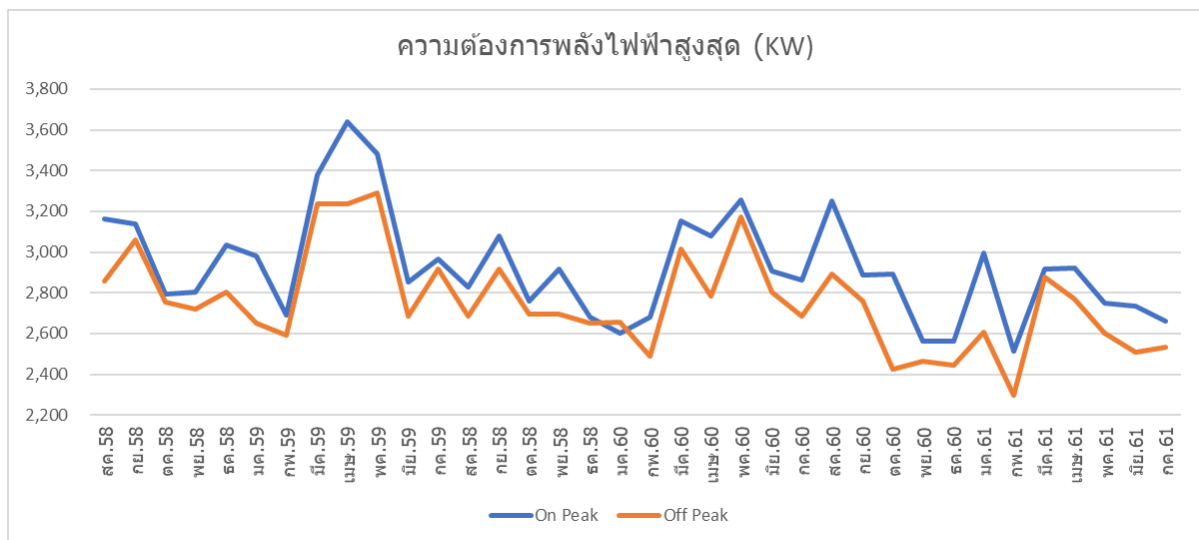
นอกจากนั้น การศึกษาวิจัยด้านการนำผสมผสานการใช้พลังงานจากหลายแหล่งยังได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ Arul et al. (2015) ได้ทบทวนรูปแบบการควบคุมพลังงาน Hybrid Renewable Energy System (HRES) ที่เชื่อมพลังงานไฟฟ้าสู่ไฟฟ้ากระแสสลับ (AC Loads) Hafez and Bhattacharya (2012) ได้ทำการวางแผนและออกแบบการใช้พลังงานทดแทนเพื่อเป็นแหล่งผลิตให้กับไมโครกริด หรือกริดขนาดเล็กด้วยการใช้โปรแกรม Hybrid Renewable Energy Systems (HOMER) Strnad and Prenc (2017) ได้ใช้หลักการ mixed integer linear programming optimization ในการคำนวณหาขนาดของแหล่งผลิตและแบตเตอรี่ที่เหมาะสมในการกักเก็บพลังงานโดยวิเคราะห์จากการประหยัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานและการลงทุนรวมไปถึงการประมาณการผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม จากการทบทวนวรรณกรรมทำให้เห็นถึงการพัฒนาการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการใช้พลังงานด้วยตัวแบบทางคณิตศาสตร์อย่างแพร่หลาย

### 3. วิธีดำเนินการศึกษา

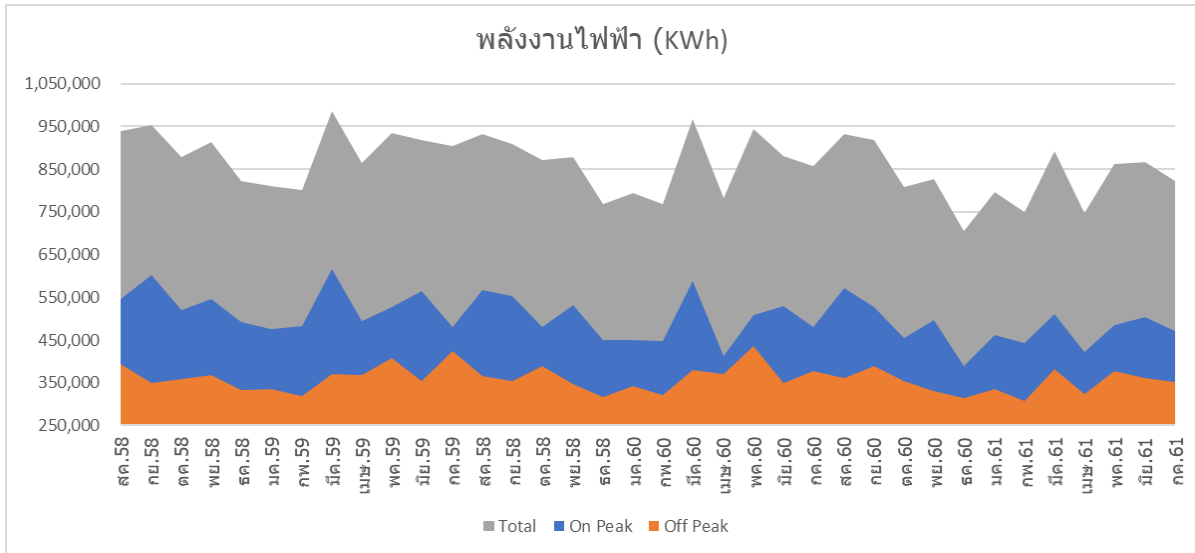
วิธีดำเนินการศึกษาประกอบด้วย 1) การเก็บข้อมูลการใช้พลังงานไฟฟ้าของนิคม 2) การพยากรณ์ปริมาณการใช้พลังงานของนิคม และ 3) พัฒนาและประยุกต์ใช้ตัวแบบ Transshipment กับการจัดการพลังงานไฟฟ้าของนิคม รายละเอียดของแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

### 3.1 การเก็บข้อมูลการใช้พลังงานไฟฟ้าของนิคม

การเก็บข้อมูลการใช้พลังงานไฟฟ้า จากเอกสารใบแจ้งค่าไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง รายเดือน ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2558 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2561 รวม 36 เดือน หรือ 3 ปี โดยองค์ประกอบค่าไฟฟ้า ที่นำมาศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้ 1) ปริมาณพลังไฟฟ้าสูงสุด ช่วง On Peak, 2) ปริมาณพลังงานไฟฟ้า ช่วง On Peak และ 3) ปริมาณพลังงานไฟฟ้า ช่วง Off Peak ส่วนข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็น ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากเว็บไซต์การไฟฟ้านครหลวง ประกอบด้วย 1) อัตราค่าความต้องการพลังไฟฟ้า 2) อัตราค่าพลังงานไฟฟ้า 3) ค่าบริการรายเดือน และ 4) ค่า Ft ปี รูปที่ 2 และรูปที่ 3 แสดงความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุด ปริมาณพลังงานไฟฟ้าช่วงเวลา On Peak Off Peak และพลังงานไฟฟ้า รวมของนิคมตามลำดับ เนื่องจากข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมจำนวน 36 เดือน หรือ 3 ปีการศึกษา เริ่มต้นตั้งแต่ ภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2558 ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2558 ภาคฤดูร้อน 2558 จนถึงภาคฤดูร้อน 2561 คาดการณ์ว่าภาคการศึกษาเดียวกัน ในแต่ละปีจะมีพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้ามากน้อยตามฤดูกาลใกล้เคียงกันในแต่ละภาคเรียนนั้น ๆ



ภาพที่ 2: ความต้องการไฟฟ้าสูงสุดช่วงเวลา On Peak และ Off Peak



ภาพที่: 3 พลังงานไฟฟ้าช่วงเวลา On Peak, Off Peak และพลังงานไฟฟ้ารวม

### 3.2 การพยากรณ์ปริมาณการใช้พลังงานของนิติฯ

การพยากรณ์องค์ประกอบค่าไฟฟ้า เป็นกระบวนการที่สำคัญ มีผลต่อการวิเคราะห์การใช้ไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้น ล่วงหน้า 12 เดือนหรือ 1 ปี แต่ละองค์ประกอบค่าไฟฟ้าประกอบไปด้วยระดับ แนวนอน และปัจจัยด้านฤดูกาลสะท้อนถึงพฤติกรรมการใช้พลังงานไฟฟ้าที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่แต่ละช่วงเดือน การเปิด-ปิดภาคการศึกษาของสถาบันฯ วิธีการพยากรณ์ที่ผู้ศึกษาเลือกใช้ในการพยากรณ์ อาทิ วิธีการพยากรณ์แบบอนุกรมเวลา (Time Series Forecasting Methods), วิธีการแบบสถิตย์ (Static Methods) การประมาณระดับและแนวนอน, การประมาณปัจจัยด้านฤดูกาล, การพยากรณ์แบบปรับได้, การหาค่าเฉลี่ยเคลื่อนที่, การปรับเรียบเอ็กซ์โพเนนเชียลแบบแก้ไขแนวนอนและความเป็นฤดูกาล (แบบจำลองของวินเทอร์) เป็นต้น จากนั้นก็ทำการเปรียบเทียบเทคนิควิธีที่เหมาะสมกับแต่ละองค์ประกอบค่าไฟฟ้า โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของความผิดพลาดสัมบูรณ์ (MAPE) ที่มีค่าน้อยที่สุด จะทำให้การพยากรณ์ใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด เบื้องต้นผู้ศึกษาพบว่าวิธีการพยากรณ์ที่เหมาะสมที่สุด คือ วิธีการแบบสถิตย์ (Static Methods)

วิธีการแบบสถิตย์ (Static Methods) จะมีสมมติฐานในการประมาณระดับ แนวนอนและความเป็นฤดูกาล ในส่วนประกอบที่เป็นระบบว่าไม่มีความเปลี่ยนแปลงในกรณีพิจารณาอุปสงค์สินค้าใหม่ ซึ่งเราจะประมาณ พารามิเตอร์เหล่านี้บนข้อมูลในอดีต และใช้ค่าเดียวกันนี้สำหรับการพยากรณ์ในอนาคตทั้งหมด ในส่วนนี้เราจะใช้การพยากรณ์แบบสถิตย์ เมื่ออุปสงค์มีแนวนอนเท่ากับปัจจัยด้านความเป็นฤดูกาล โดยมีสมมติฐานว่า ส่วนประกอบที่เป็นระบบของอุปสงค์นั้นมีลักษณะผสม คือ ส่วนประกอบที่เป็นระบบ = (ระดับ + แนวนอน) × ฤดูกาล ในวิธีการพยากรณ์แบบสถิตย์นั้น การพยากรณ์ในช่วงเวลา  $t$  เพื่อให้ได้อุปสงค์ในช่วงเวลา  $t+1$  เป็นดังสมการต่อไปนี้

$$F_{t+1} = [L + (t+1)T]S_{t+1} \quad (6)$$

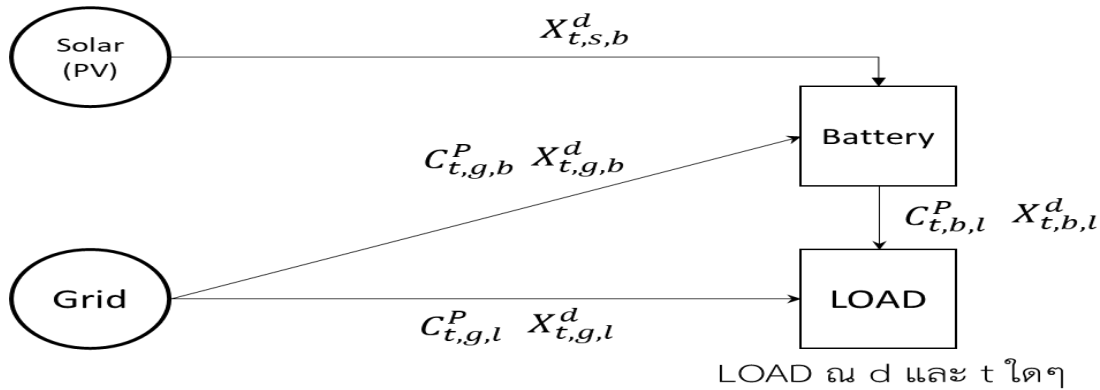
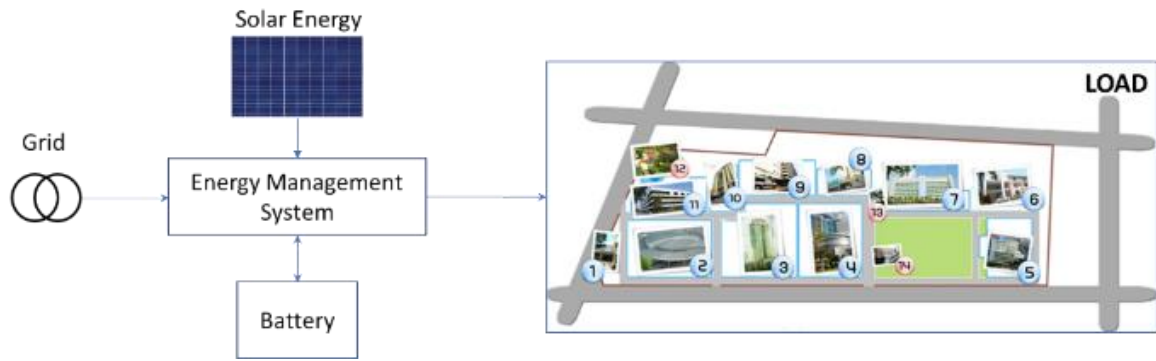
โดยที่  $L$  คือค่าประมาณของระดับสำหรับเวลาที่ 0 (การประมาณอุปสงค์ที่ถูกลดความเป็นฤดูกาลลงในช่วงเวลา 0),  $T$  คือค่าประมาณของแนวโน้ม (การเพิ่มขึ้นหรือการลดลงของอุปสงค์ต่อช่วงเวลา),  $S_{t+1}$  คือค่าประมาณของปัจจัยด้านฤดูกาลสำหรับช่วงเวลา  $t+1$ ,  $F_{t+1}$  คือการพยากรณ์อุปสงค์ในช่วงเวลา  $t+1$  ผลการพยากรณ์ความต้องการพลังงานไฟฟ้าและค่าพลังงานไฟฟ้าของนิคมในปีการศึกษา 2561 แสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2: ค่าพยากรณ์องค์ประกอบค่าไฟฟ้าล่วงหน้า 12 เดือน

เดือน/ปี 2561	ความต้องการพลังไฟฟ้า (KW)	พลังงานไฟฟ้า (หน่วย)	
	On Peak	On Peak	Off Peak
สิงหาคม	2,853	502,826	360,820
กันยายน	2,806	501,289	352,504
ตุลาคม	2,606	432,858	355,145
พฤศจิกายน	2,551	468,063	336,583
ธันวาคม	2,547	395,181	309,959
มกราคม	2,641	412,780	326,139
กุมภาพันธ์	2,427	407,654	305,452
มีนาคม	2,903	507,756	363,832
เมษายน	2,961	393,935	341,607
พฤษภาคม	2,911	450,890	392,857
มิถุนายน	2,611	473,803	342,845
กรกฎาคม	2,609	424,811	370,372

### 3.3 พัฒนาและประยุกต์ใช้ตัวแบบ Transshipment กับการจัดการพลังงานไฟฟ้าของนิคม

การพัฒนาระบบการจัดการพลังงานหรือ Energy Management System (EMS) ให้นิคมเป็น Smart Grid มุ่งเน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานพลังงาน 2 ประเภท ได้แก่ 1) ระบบเซลล์แสงอาทิตย์ และ 2) ระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่ สามารถเขียนแผนภาพ Network Representation ดังแสดงในรูปที่ 4 จะเห็นได้ว่าระบบมีแหล่งพลังงานหลักสองแหล่งคือ Grid ที่ส่งไฟฟ้าผ่านระบบสายส่งเข้าสู่ระบบจัดการพลังงาน EMS



รูปที่ 4: Network Representation ระบบไฟฟ้าที่ติดตั้งระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่และเซลล์แสงอาทิตย์

จากแผนภาพ Network Representation การติดตั้งระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่และระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ เพื่อลดค่าไฟฟ้าและบริหารจัดการพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีรายละเอียดของพารามิเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้ดังแสดงต่อไปนี้

**ดัชนีและพารามิเตอร์ (Indices and Parameters)**

- $i$  แทน แหล่งจ่ายพลังงานไฟฟ้า โดยที่  $i \in \{g, b, s\}$  ( $g$  คือ *grid*  $b$  คือ *battery*  $s$  คือ *solar*)
- $j$  แทน โหลดไฟฟ้า โดยที่  $j \in \{l, b\}$  ( $l$  คือ *load* และ  $b$  คือ *battery*)
- $t$  แทน คาบเวลา ทุก ๆ 15 นาที ใด ๆ  $t \in \{1, 2, \dots, 96\}$  นับตั้งแต่ช่วงเวลา 00.00 -00.15 น. ( $t=1$ ) ถึงช่วงเวลา 23.45-00.00 ( $t=96$ )
- $d$  แทน วันที่แต่ละเดือน  $d \in \{1, 2, \dots, 31\}$
- $C_{t,i,j}^P$  แทน อัตราค่าพลังงานไฟฟ้า (บาท/หน่วย) สำหรับวัน On Peak ในช่วงเวลา  $t$  จาก  $i$  ไป  $j$  ใด ๆ โดยวัน On Peak คือวันที่มีช่วงเวลา On Peak ระหว่างเวลา 9.00 – 22.00 น. (อัตราเป็นขั้นบันได)

$$C_{t,i,j}^P = \begin{cases} 4.2097; & 37 \leq t \leq 88, i = g, \forall j \\ 2.6295; & 0 < t \leq 36 \cup t \geq 89, i = g, \forall j \\ 2.6295; & \forall t, i = b, j = l \end{cases}$$

$C_{t,i,j}^O$  แทนอัตราค่าพลังงานไฟฟ้า (บาท/หน่วย) สำหรับวัน Off Peak ในช่วงเวลา  $t$  จาก  $i$  ไป  $j$  ใด ๆ โดยวัน Off Peak คือวันที่มีช่วงเวลา Off Peak ระหว่างเวลา 9.00 – 22.00 น. (อัตราคงที่)

$$C_{t,i,j}^O = 2.6295 ; \forall t, i \neq j$$

$C^{Peak}$  แทนอัตราค่าความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุด (บาท/kW) ช่วงเวลา On Peak

$$C^{Peak} = 132.93$$

$D_d^P$  พารามิเตอร์ระบุว่าเป็นวัน  $d$  เป็นวัน On Peak

$$D_d^P = \begin{cases} 1 ; d \text{ เป็นวัน On Peak} \\ 0 ; d \text{ เป็นวัน Off Peak} \end{cases}$$

$D_d^O$  พารามิเตอร์ระบุว่าเป็นวัน  $d$  เป็นวัน Off Peak

$$D_d^O = \begin{cases} 0 ; d \text{ เป็นวัน On Peak} \\ 1 ; d \text{ เป็นวัน Off Peak} \end{cases}$$

$L_t^d$  แทนความต้องการพลังงานไฟฟ้า วันที่  $d$  ช่วงเวลา  $t$  ใด ๆ (kW)

$B_{d,t}^{Level}$  แทนปริมาณพลังงานไฟฟ้าในแบตเตอรี่ วันที่  $d$  ช่วงเวลา  $t$  ใด ๆ (kW)

$B^{Max}$  แทนความจุสูงสุดของแบตเตอรี่ (kW)

$B^{Min}$  แทนความจุต่ำสุดของแบตเตอรี่ (kW)

#### กำหนดตัวแปรตัดสินใจ (Decision variables)

$X_{t,i,j}^d$  แทนปริมาณพลังงานไฟฟ้า (kW) ในวันที่  $d$  ช่วงเวลา  $t$  จาก  $i$  ไป  $j$

**ฟังก์ชันวัตถุประสงค์** คือ ค่าไฟฟารวมต่อเดือนต่ำสุดโดยสมการที่ 7 จะวิเคราะห์หาค่าใช้จ่ายจากแหล่งพลังงานที่ทำให้ต้นทุนค่าไฟฟารวมต่ำที่สุดโดยในสมการที่ 7 จะตัดสินใจลดค่าใช้จ่ายในช่วงที่มีการใช้พลังงานสูงสุด (Cut Peak)

$$\text{Min} \left\{ \begin{array}{l} C^{Peak} \times \text{Max} \{ \sum_j (D_d^P \times X_{t,g,j}^d) ; \forall d, \forall t \} + \\ \sum_{d=1}^{31} \left[ [D_d^P \times \sum_{t=0}^{96} \sum_j (C_{t,g,j}^P \times X_{t,g,j}^d)] \right] \right. \\ \left. + [D_d^O \times \sum_{t=0}^{96} \sum_j (C_{t,g,j}^O \times X_{t,g,j}^d)] \right\} \quad (7)$$

#### ข้อจำกัด (Constraints)

1) ความต้องการพลังงานไฟฟารวม (Total Load) วันที่  $d$  ณ เวลา  $t$  ใด ๆ มีค่าเท่ากับผลรวมของพลังงานไฟฟ้าที่ จากกริด หรือแบตเตอรี่ ไปยังการใช้งานไฟฟ้า (Load)

$$L_t^d = X_{t,g,l}^d + X_{t,b,l}^d \quad \forall d \forall t \quad (8)$$

2) ระดับแบตเตอรี่ เริ่มต้น วันที่  $d$  ไต ๆ ณ  $t=1$

$$B_{d,1}^{Level} = B_{d-1,96}^{Level} + (X_{1,g,b}^d - X_{1,b,l}^d + X_{1,s,b}^d); \forall d \quad (9)$$

3) ระดับแบตเตอรี่ วันที่  $d$  ณ  $t$  ไต ๆ ( $t \neq 1$ )

$$B_{d,t}^{Level} = B_{d,t-1}^{Level} + (X_{t,g,b}^d - X_{t,b,l}^d + X_{t,s,b}^d); \forall d, t \neq 1 \quad (10)$$

การอัดประจุไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าสู่แบตเตอรี่เพื่อกักเก็บก็ต่อเมื่อ:

4) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าในแบตเตอรี่ ณ เวลา  $t-1$  น้อยกว่าความจุสูงสุด และอัตราค่าพลังงานจากกริดไฟฟ้าไปโหลดไฟฟ้าน้อยกว่าหรือเท่ากับจากแบตเตอรี่ไปโหลดไฟฟ้า

$$X_{t,g,b}^d \geq 0; B_{d,t-1}^{Level} \leq B^{Max}, C_{t,g,l}^P \leq C_{t,b,l}^P, \forall d, \forall t \quad (11)$$

5) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ประจุได้ ต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับส่วนต่างระหว่างความจุสูงสุดแบตเตอรี่กับปริมาณพลังงานในแบตเตอรี่ ณ  $t-1$

$$X_{t,g,b}^d \leq (B^{Max} - B_{d,t-1}^{Level}); \forall d, \forall t \quad (12)$$

การคายประจุไฟฟ้าจากแบตเตอรี่สู่โหลดไฟฟ้า ก็ต่อเมื่อ:

6) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าในแบตเตอรี่ ณ เวลา  $t-1$  มากกว่าหรือเท่ากับความจุต่ำสุด และอัตราค่าพลังงานจากกริดไฟฟ้าไปโหลดไฟฟ้า มากกว่าจากแบตเตอรี่ไปโหลดไฟฟ้า

$$X_{t,b,l}^d \geq 0; B_{d,t-1}^{Level} \geq B^{Min}, C_{t,g,l}^P > C_{t,b,l}^P, \forall d, \forall t \quad (13)$$

7) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่คายได้ ต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับส่วนต่างระหว่างความจุต่ำสุดแบตเตอรี่กับปริมาณพลังงานในแบตเตอรี่ ณ  $t-1$

$$X_{t,b,l}^d \leq (B_{d,t-1}^{Level} - B^{Min}); \forall d, \forall t \quad (14)$$

การอัดประจุไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์สู่แบตเตอรี่ ก็ต่อเมื่อ:

8) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าในแบตเตอรี่ ณ เวลา  $t-1$  น้อยกว่าความจุสูงสุด และอัตราค่าพลังงานจากกริดไฟฟ้าไปโหลดไฟฟ้าน้อยกว่าหรือเท่ากับจากแบตเตอรี่ไปโหลดไฟฟ้า

$$X_{t,s,b}^d \geq 0; (B_{d,t-1}^{Level} - X_{t,b,l}^d) \leq B^{Max}, \forall d, \forall t \quad (15)$$

9) ปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ประจุได้ ต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับส่วนต่างระหว่างความจุสูงสุดแบตเตอรี่กับปริมาณพลังงานในแบตเตอรี่ ณ  $t-1$

$$X_{t,s,b}^d \leq (B^{Max} - (B_{d,t-1}^{Level} + X_{t,b,l}^d)); \forall d, \forall t \quad (16)$$

10) ทุกพารามิเตอร์มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับศูนย์

$$X_{t,i,j}^d, L_{t,i,j}^d, B_{d,t}^{Level}, B^{Max}, B^{Min} \geq 0; \forall d, \forall t, \forall i, \forall j \quad (17)$$

การศึกษานี้ได้พัฒนาตัวแบบคณิตศาสตร์เพื่อทดสอบการกักเก็บพลังงานในรอบ 1 วัน โดยทำการวิเคราะห์ทุกช่วง 15 นาทีซึ่งทำให้มีสมการข้อจำกัด 96 สมการและการวิเคราะห์ในวันใหม่จะนำผลลัพธ์ในวันถัดไปเป็นข้อมูลตั้งต้น (Carry over) ตามลำดับ

### 3.4 การเขียนโปรแกรมด้วย Microsoft excel และแก้ปัญหาด้วย Solver

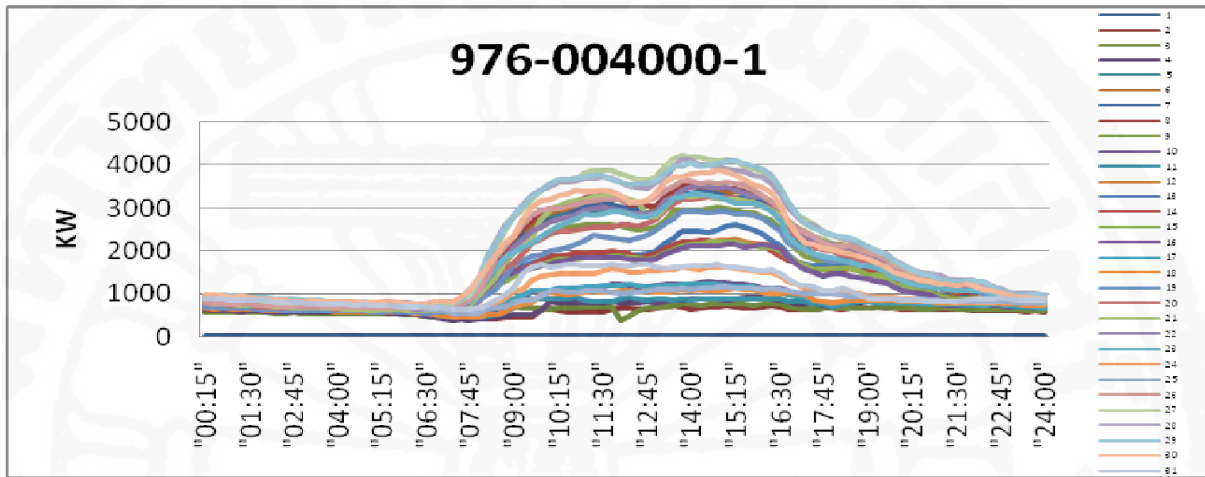
จากแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ในหัวข้อ 3.3 สามารถนำมาเขียนโปรแกรมด้วย Microsoft excel โดยมีข้อมูลนำเข้า 2 ชุดข้อมูล ดังนี้

3.4.1 ปริมาณความต้องการพลังงานไฟฟ้าแต่ละช่วงเวลา ภายใน 1 วัน มีรูปทรงระฆังคว่ำ ที่มีจุดสูงสุด 2 ช่วง ตามข้อมูลการจัดการเรียนการสอนของสถาบัน คือ ช่วงเช้า 9.00 – 12.00 น. และช่วงบ่าย 13.00 – 16.00 น. [8] โดยกำหนดให้ปริมาณพลังงานไฟฟ้าสูงสุดและปริมาณพลังงานไฟฟ้าเท่ากับค่าจากการพยากรณ์ ในหัวข้อ 3.1

3.4.2 ปริมาณการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ ภายใน 1 วัน ซึ่งมีรูปทรงระฆังคว่ำ มีค่าสูงขึ้นเมื่อความเข้มแสงเพิ่มสูงขึ้น และมีค่าสูงสุดประมาณเวลา 11.00 – 12.00 น. และหลังจากนั้นค่อย ๆ ลดต่ำลง [9] เนื่องด้วยความต้องการพลังงานไฟฟ้าตามช่วงเวลา  $t$  ใด ๆ ในแต่ละวัน (Daily Load Demand) เป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่จะเกิดขึ้น และใช้แบบจำลองช่วยในการตัดสินใจระดับการคายพลังงานไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ที่เหมาะสม ทำให้สามารถใช้ประหยัดค่าไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้ามากที่สุด แต่ปัจจุบันทางสถาบันฯ อยู่ในระหว่างการรวบรวมข้อมูลจากการไฟฟ้านครหลวง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ตั้งสมมติฐาน ลักษณะ Daily Load ของสถาบันฯ 2 ลักษณะ คือ

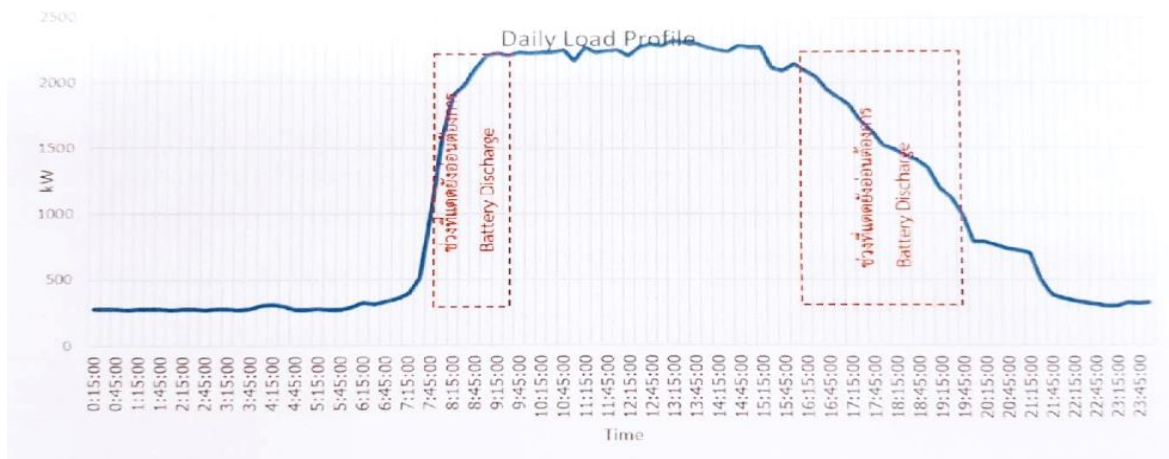
1) ความต้องการไฟฟ้าทรงระฆังคว่ำ ที่มีจุดสูงสุด 2 ช่วง (Double Peak) ตามข้อมูลการจัดการเรียนการสอนของสถาบัน คือ ช่วงเช้า 9.00–12.00 น. และช่วงบ่าย 13.00-16.00 น. โดยมีความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงในช่วงเวลาพักกลางวันระหว่าง 12.00–13.00 น. เล็กน้อย สอดคล้องกับรายงานวิจัยของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำหรับข้อมูลปริมาณการใช้ไฟฟ้าสูงสุด มิเตอร์หมายเลข 976-004000 ทำหน้าที่จ่ายไฟฟ้าให้กับหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย คือ อาคาร E1-E2 อาคารศูนย์ญี่ปุ่น อาคารบรรยายรวม 1 อาคารโถมบริหาร อาคารสำนักงานอธิการบดี ห้องสมุด สหกรณ์ออมทรัพย์ อาคารวิทยบริการ และอาคารบรรยายรวม 2-5 ซึ่งจำนวนอาคารและจุดประสงค์การใช้งานใกล้เคียงกับสถาบันตามรูปที่ 5



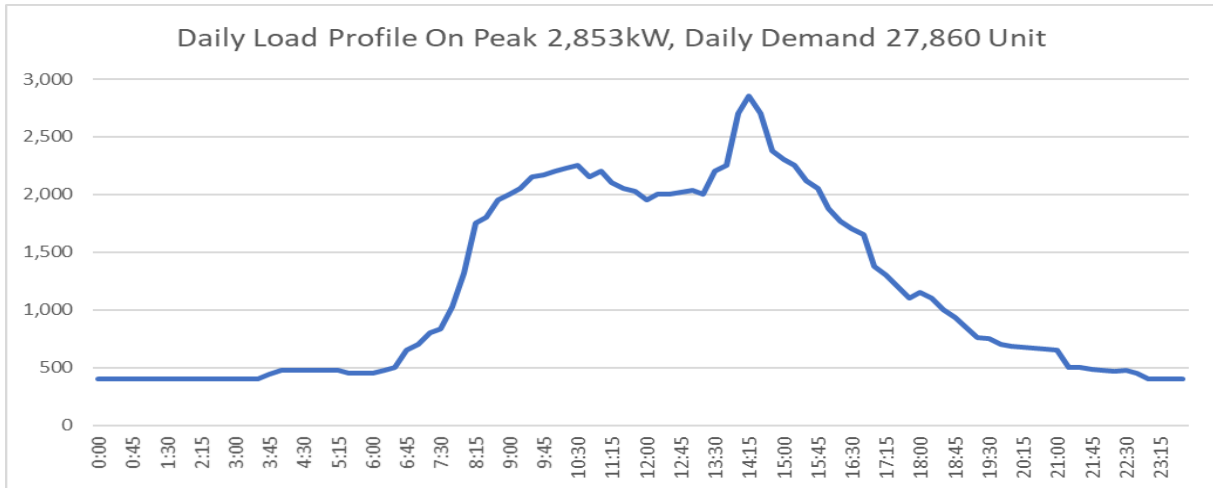


รูปที่ 5: Daily Load Demand มิเตอร์หมายเลข 976-004000-1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต

2) ความต้องการไฟฟ้าทรงระฆังคว่ำ มีความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดในระดับใกล้เคียงกัน ตั้งแต่เวลาประมาณ 9.00 – 16.00 น. ตามภาพที่ 5.6 ตัวอย่าง Daily Load Profile ของการใช้ไฟฟ้าของสถาบันฯ ในรอบ 1 วันทำการปกติ จากตัวอย่าง Daily Load Demand ผู้ศึกษาสร้างสมมติฐานความต้องการพลังงาน ณ ช่วงเวลาต่างๆ ตั้งแต่ 0 ถึง 96 และใช้เป็นความต้องการพลังงานไฟฟ้าต้นแบบสำหรับประมวลผลในแบบจำลองที่ได้สร้างขึ้นมามีลักษณะดังรูปที่ 6 และ 7 โดยนำผลรวมค่าพยากรณ์พลังงานไฟฟ้าช่วง On Peak และ Off Peak ของเดือนสิงหาคม พ.ศ.2561 คือ 502,826 หน่วย และ 360,820 หน่วย ตามลำดับ ผลรวมเท่ากับ 863,646 หน่วย เมื่อเฉลี่ยจำนวนวัน



รูปที่ 6: ตัวอย่าง Daily Load Profile ของการใช้ไฟฟ้าของสถาบันฯ ในรอบ 1 วันทำการปกติ



รูปที่ 7: ตัวอย่าง Daily Load Profile ณ วันใด ๆ ในเดือนสิงหาคม 2562

ในเดือนสิงหาคม คือ 31 วัน จะได้ Daily Load Demand เท่ากับ 27,860 หน่วย เมื่อนำข้อมูล Daily Load Demand ที่ได้คูณอัตราส่วนความต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าแต่ละช่วงเวลา ทั้งหมด 96 ช่วงเวลา เพื่อใช้เป็นข้อมูลนำเข้า จะสามารถแสดงเป็นกราฟได้ตามภาพ 5.7 โดยมีความต้องการไฟฟ้าสูงสุดที่ 2,853 kW

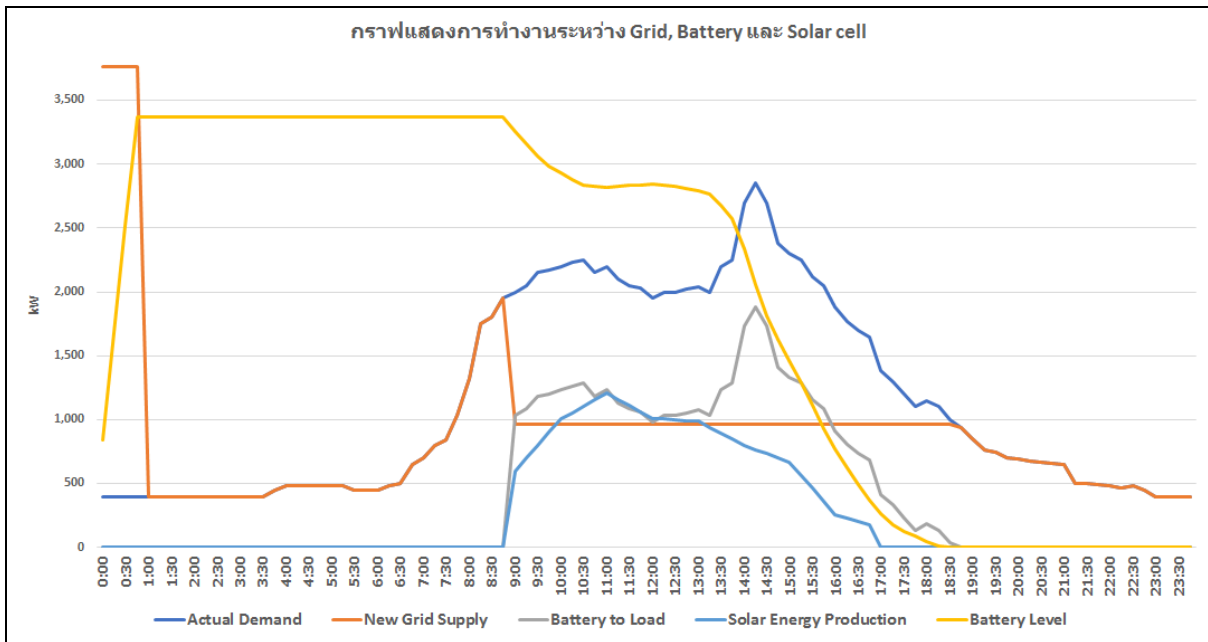
เมื่อได้ข้อมูลนำเข้าข้างต้น นำมาประมวลผลในโปรแกรม ซึ่งแก้ปัญหาด้วย MS Excel Solver จะได้ผลลัพธ์ปริมาณพลังงานไฟฟ้า (kW) ในช่วงเวลา t ใดๆ จาก i ไป j หลังจากประมวลผลผ่านโปรแกรมเสร็จแล้ว จึงนำผลลัพธ์ที่ได้ไปวิเคราะห์ผล ดังแสดงในหัวข้อที่ 4 ต่อไป

#### 4. ผลการศึกษา

จากการสร้างแบบจำลองการบริหารจัดการการใช้พลังงานไฟฟ้า ในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่ 00.00 น. (t=0) ถึงเวลา 23.59 (t=96) เมื่อพิจารณาการติดตั้งระบบกักเก็บพลังงานเพียงอย่างเดียว พบว่าความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงประมาณ 30 ถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดจากการพยากรณ์ และเมื่อติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์ ทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงประมาณ 66 เปอร์เซ็นต์ของความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดจากการพยากรณ์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความต้องการปริมาณพลังงานไฟฟ้าจากโหลดไฟฟ้า ณ ขณะนั้น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดที่ลดลง และทำให้ลดความต้องการพลังงานไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าโดยตรง ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยลดค่าไฟฟ้า ในรูปที่ 8 จะเห็นว่าปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ถูกปล่อยจากแบตเตอรี่สู่โหลดไฟฟ้าจะเท่ากับปริมาณพลังงานไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าที่ลดลงทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงเหลือ 1,719 กิโลวัตต์ (ลดลงจากเดิม 1,134 กิโลวัตต์ หรือประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์) นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าเซลล์แสงอาทิตย์จะทำงานผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ในช่วงกลางวันและจะผลิตได้สูงสุดเพื่อนำไปกักเก็บในช่วงประมาณ 11.00-11.30 ผลรวมทั้งหมดดังกล่าวจะทำให้

พลังงานไฟฟ้าที่ส่งจากกริดลดลงทันทีในช่วงกลางวัน ส่งผลให้ค่าไฟฟ้างาลดลงตลอดทั้งปีประมาณ 2,624,500.71 บาท และเมื่อติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์เพิ่มเติม ทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงเหลือ 966 กิโลวัตต์ จากเดิมมีค่าเท่ากับ 2,853 กิโลวัตต์ (ลดลงจากเดิม 1,887 กิโลวัตต์ หรือประมาณ 66 เปอร์เซ็นต์) รวมทั้งกระแสไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทำให้พลังงานไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าลดลงวันละ 6,370 กิโลวัตต์.ชั่วโมง คิดเป็นค่าไฟฟ้าที่ลดลงตลอดทั้งปี เท่ากับ 3,745,176.12 บาท

การวิเคราะห์ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจใช้มูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value: NPV) ที่คำนวณทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งระบบเซลล์แสงอาทิตย์ ระบบแบตเตอรี่ รวมไปถึงการบำรุงรักษาระบบทั้งสองเปรียบเทียบกับผลประโยชน์จากการลดค่าไฟฟ้าของสถาบันพบว่าค่า NPV ที่คำนวณได้มีค่ามากกว่า 0 เบื้องต้นจึงพบว่ามีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและจะได้เสนอแนะให้มีการลงทุนในระบบจัดการพลังงานไฟฟ้าของสถาบันต่อไป



รูปที่ 8: แผนการจัดการพลังงานของ Grid, Battery และ Solar cell

## 5. สรุปผลการศึกษา

งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาการประยุกต์ใช้แบบจำลองการบริหารจัดการการใช้พลังงานไฟฟ้า ด้วยตัวแบบการขนส่งเพื่อส่งต่อ เพื่อจำลองการเก็บพลังงานไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าและพลังงานแสงอาทิตย์สู่แบตเตอรี่และปล่อยพลังงานไฟฟ้าจากแบตเตอรี่เข้าสู่โหลดไฟฟ้าของสถาบันฯ ในเวลาที่เหมาะสม ทำให้เกิดการใช้พลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ขั้นแรกเมื่อติดตั้งระบบก็เก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่เพียงระบบเดียว ทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงเหลือ 1,719 กิโลวัตต์ (ลดลงจากเดิม 1,134 กิโลวัตต์ หรือประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์) ส่งผลให้ค่าไฟฟ้างาลดลงตลอดทั้งปีประมาณ 2,624,500.71 บาท และเมื่อติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าด้วยเซลล์แสงอาทิตย์เพิ่มเติม ทำให้ความต้องการพลังงานไฟฟ้าสูงสุดลดลงเหลือ 966 กิโลวัตต์ จากเดิมมีค่า

เท่ากับ 2,853 กิโลวัตต์ (ลดลงจากเดิม 1,887 กิโลวัตต์ หรือประมาณ 66 เปอร์เซ็นต์) รวมทั้งกระแสไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ทำให้พลังงานไฟฟ้าจากกริดไฟฟ้าลดลงวันละ 6,370 กิโลวัตต์. ชั่วโมง คิดเป็นค่าไฟฟ้าที่ลดลงตลอดทั้งปี เท่ากับ 3,745,176.12 บาท เมื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนทางการเงินและความคุ้มค่าการลงทุนด้วยวิธีการหามูลค่าปัจจุบันสุทธิ ได้ค่ามากกว่าศูนย์ ดังนั้นสมควรลงทุนในโครงการนี้ งานวิจัยนี้อาจมีส่วนช่วยในการตัดสินใจดำเนินการตามแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ Nida Smart Compact City เพราะจากผลสรุปดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หากสถาบันฯ ดำเนินการติดตั้งระบบกักเก็บพลังงานด้วยแบตเตอรี่ และเซลล์แสงอาทิตย์ จะสามารถลดค่าไฟฟ้าลง และคุ้มค่าการลงทุนภายในระยะเวลาการใช้งานของแบตเตอรี่ และเซลล์แสงอาทิตย์

## 6. เอกสารอ้างอิง

- [1] วณิชชา บุรณสิงห์. 2560. การพัฒนาเทคโนโลยีโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ตามนโยบาย Energy 4.0. สำนักวิชาการ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- [2] วิชสิณี วิบุลผลประเสริฐ, ภวินทร์ เตเวียนันท์ และปัจสิทธิ์ โชคสัมฤทธิ์ผล. 2561. เทคโนโลยีระบบกักเก็บพลังงาน และระบบไฟฟ้าแห่งอนาคต. ทางเลือกพลังงานไฟฟ้าไทย ถ้าไม่พึ่งพาโรงไฟฟ้าถ่านหิน. 4 เมษายน 2561. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- [3] การไฟฟ้านครหลวง. 2560. อัตราค่าไฟฟ้าประเภทที่ 4 กิจการขนาดใหญ่ แหล่งที่มา: <https://www.mea.or.th/>
- [4] ภาณุมาศ สอาดวงศ์. 2559. การตัดยอดโหลดสำหรับระบบจัดการพลังงานอาคารที่มีการพยากรณ์โหลดและการทำงานร่วมกันของอุปกรณ์ IEEE 1888. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [5] Jackravut Dejvises. 2016. Energy Storage System Sizing for Peak Shaving in Thailand. Regular Issue. Vol14, No1 (2016) from [www.ecti-eec.org](http://www.ecti-eec.org).
- [6] ระภัทร์ แมนมิตร และ ปานจิน ดำรงกุลกำจร. 2558. ระบบกักเก็บพลังงานโดยใช้แบตเตอรี่ที่เหมาะสมสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากเซลล์แสงอาทิตย์ สำหรับผู้ใช้ไฟที่มีการคิดอัตราค่าไฟฟ้าตามช่วงเวลาการใช้งาน. วารสารวิจัยพลังงาน. ปีที่12 ฉบับที่2 (กรกฎาคม-ธันวาคม): 75-94.
- [7] Kim, H., Bae, J., Baek, S., Nam, D., Cho, H., Chang, H. Comparative analysis between the government micro-grid plan and computer simulation results based on real data: The practical case for a South Korean Island. Sustainability 2017, 9, 197.
- [8] Arul, P., Ramachandaramurthy, V.K., Rajkumar, R. Control strategies for a hybrid renewable energy system: A review. Renew. Sustain. Energy Rev. 2015, 42, 597–608.
- [9] Hafez O, Bhattacharya, K. (2012) Optimal planning and design of a renewable energy based supply system for microgrids. Renew Energy 45:7–15
- [10] Strnad, I., Prenc, R. Optimal sizing of renewable sources and energy storage in low-carbon microgrid nodes. Electr. Eng. 2017, 100, 1661–1674.
- [11] Sunil Chopra and Peter Meindl. 2016. Supply Chain Management: Strategy, Planning, and Operation, 6th edition. Malaysia: Pearson Education.
- [12] เทิดไทย นาครักษ์. 2554. การจัดการและปรับปรุงการใช้พลังงานไฟฟ้าของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- [13] สมบัติ นพจนสุภาพ. 2560. ระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์เพื่อลดค่าไฟฟ้า สำนักวิทยบริการ  
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. PLUINET Journal. Vol.4, No.2, May-August  
2017: pp 194-205 Published by Provincial University Library Network, Thailand

## Hotel's Capacity Allocation for Online Travel Agents Using Goal Programming Approach

Kannapha Amaruchkul\* and Wanrudee Skulpakdee

### Abstract

Consider a hotel and an online travel agent (OTA), which engage in the merchant model: At the beginning of the selling season, the hotel allocates a portion of the capacity upfront for the OTA at discount price and reserves the rest of the capacity for its direct bookings, which arrive later. The hotel has multiple objectives, namely maximizing its expected contribution, and maintaining the tomers' service levels and the capacity utilization. Some of the goals are in direct conflicts. We derive a closed-form solution for an optimal allotment that maximize the expected profit. We apply the goal programming approach to formulate the hotel' multi-objective problem. Our numerical example illustrates the applicability of our model to a case study of a hotel at one of the most popular tourist destinations in Thailand.

**Keywords:** Revenue Management: Capacity Allocation: Stochastic Model Applications Applied Operations Research

---

\* Associate professor, Graduate School of Applied Statistics (GSAS), National Institute of Development Administration (NIDA).  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: kamaruchkul@gmail.com

## 1. Introduction

Revenue management (RM) focuses on selling the right product to the right customer at the right time for the right price" (page 4 Cross (1996)). The RM practices lead to significant revenue gains in a diverse group of industries that includes passenger airlines, hotels, car rentals, media and broadcasting, passenger railways, air cargo, freight theaters and sporting events. These industries all share the same characteristics: Capacity is fixed, perishable, and reserved in advance for differentiated customers. Early RM adopters are travel and hospitality industries, specifically American Airlines and Marriott International, respectively.

Global internet user penetration rises steadily over a few decades, and the customer confidence in online purchasing soars. Since its introduction of the mid 1990's, the third-party online distribution channel, which comprises of online travel agents (OTA), has significantly gained market share. The key OTAs include Expedia, Travelocity (sold to Expedia by Sabre in 2015), Orbitz (a subsidiary of Expedia Group), and Priceline. The OTA invests in digital advertising to reach the value-conscious customer segment Increasing the exposure and word of mouth lead to the "billboard effects" (Anderson 2009). In addition to accommodation, some OTA websites offer combined bookings of flight and rental car. The OTA website contains the user's hotel reviews this user generated content contributes to the growth of the OTA market share.

The interactions between the OTA and the hotel are governed by two business models. In the merchant model, the OTA pre purchases some rooms and resells inventories to the end customers using its own pricing strategy to control these inventories. In the agency/platform model, the OTA does not directly control inventory but earns a commission from its end customers bookings. In the early days, the relationship between the hotel and the OTA was considered a win-win, because the OTA helped the hotel attract incremental business during the off-peak periods, and the hotel paid about 10-15% commissions to the OTA. In the recent years, their relationship takes a downward turn, as the commission becomes as high as 30%. The hotel may need to pay an extra fee to secure a top placement of the listing on the OTA website. Tension rises between the hotel and the OTA. The hotels try to increase their direct booking through various campaigns such as the "Stop clicking around" campaign by Hilton and the "It pays to book direct" by Marriott. Some hotels direct booking websites start offering a bundled product like the OIA. Both the hotel and the OTA now face a threat from a she economy platform (e.g., AirBnb).



The hotel's capacity is fixed, and room night is perishable and sold in advance to differentiated customers. Thus, RM can be applied. Textbooks on RM theories include Ingold et al. (2000), Talluri and van Ryzin (2004), Phillips (2005) and Amaruchkul (2018), whereas RM practices/case studies can be found in, e.g., Yeoman and McMahon-Beattie (2004), and Yeoman and McMahon-Beattie (2011). Ng et al. (2017) provides RM literature survey. Overviews of hotel RM include Tranter et al. (2008), Bandalouski et al. (2018), Ivanov and Zhechev (2012), Erden and Jiang (2016). Hotel RM techniques can be categorized into two groups, namely price-and quantity (non-price)-based techniques. The first which directly controls price, includes dynamic pricing, lowest price guarantee, and price fencing, whereas the latter deals with capacity control and overbooking (e.g. Ivanov (2006)). The strategic decisions regarding capacity control are room division and channel/distribution management, whereas the tactical decisions are managing length of stay (e.g., Vinod (2004)), overbooking, and capacity allocation to obtain an optimal revenue mix.

Below, we briefly discuss articles on the hotel distribution channel. Demircifci et al. (2010) analyzes the room rate parity among different distribution channels and its effect on customer's perception of fairness. The relationship between the hotel is investigated in Myung et al. (2009) and Lee et al. (2013): The latter presents the case study of conflict between Choice Hotels International and Expedia, whereas the first concludes that many hotels are still satisfied with the relationship despite some problems. Dong and Ling (2015) calculates the overbooking level, when the relationship between the hotel and the OTA follows the agency model. Choi and Kimes (2002) argues that when the hotel has already optimized the room rate and the length of stay, including the distribution channel into that system (i.e., optimizing both the room rate and the length of stay as well as the distribution channel) does not lead to a significant revenue improvement. Ye et al. (2018) identifies conditions under which the agency model is preferred to the merchant model. Ye et al. (2017) uses the Nash bargaining framework to analyze both the agency and merchant models as well as the direct booking model, in which the hotel does not cooperate with the OTA and directly sells to its own customers. Ye et al. (2019) formulates a game-theoretic model for the interaction between the hotel and the OTA: In the merchant model, the OTA chooses the allotment to pre purchase from the hotel in order to maximize its own profit, whereas the hotel chooses the overbooking level in order to maximize its own profit.

In this article, we consider a merchant model, in which the hotel pre-sells to the OTA at a discount rate and sells the remaining capacity to its own direct customers at a higher price. The hotel needs to determine the up-front allotment, the maximum number of rooms to be sold to the OTA before knowing the OTAs demand and its direct demand through its own distribution channel. Previous articles that consider the interaction between the OTA and the hotel usually do not explicitly model the demand uncertainty see, e.g, Ye et al. (2017) and Ye et al. (2019). We include the demand uncertainty to highlight the trade-off between the revenue dilution and the stifle. If the hotel gives a large allotment to the OTA, then especially in the peak periods it may not have enough rooms for its own direct customers who generate higher revenue, and the revenue dilution occurs. On the other hand, if the hotel gives a small allotment to the OTA, then the hotel may not be able to sell all through its own distribution channel, especially in the non-peak periods: This leads to a low occupancy rate, and stifle occurs. By engaging in the merchant model, the OTA bears the risk of unsold allotted rooms, and the hotel's revenue from the allotment is guaranteed. The trade-off between spoilage and dilution is found in other RM industries, eg, air-cargo, restaurant, media and broadcasting. In the air cargo industry, an air-cargo space can be sold up front at a discount price to the freight forwarder, and the air-cargo carrier sells the remaining capacity to its own direct-ship customers, see Amaruchkul et al. (2011) and Amaruchkul and Lorchirachoonkul (2011). In the media industry, the advertising slot can be sold up front at a discount price or reserved for the scatter market, which generates a greater contribution. In most RM literature, a single objective of maximizing the profit is often considered. In our model, the hotel considers the profit and the customers' service level as well as the capacity utilization. We propose a goal programming model to determine the hotel's allotment, when the hotel considers multiple possibly conflicting objectives.

A goal programming model is one of the most well-known approaches to the multiobjective optimization problem. A survey of a multi-objective problem in freight logistics can be found in, e.g. Caramia and Dell'Olmo (2008). Articles that employ a goal programming approach to logistics management include, e., Rodrigues-Roman et al. (2014) which employs a goal programming approach to disaggregate the freight analysis framework commodity flows to each traffic analysis zone, Chen and Xu (2012) which formulates a network design problem as a goal program, and Wang et al. (2011) which considers a green logistics network design problem.

The rest of this paper is organized as follows. Section 2 presents the hotel's allotment problem. We define the four objective functions, which are the hotel's expected contribution, the customer service levels of the two demand classes and the capacity utilization. The hotel's single-objective problem can be defined as maximizing the expected contribution. A goal programming model is formulated for the hotel's multi-objective problem. The hotel's allotment problem is analyzed in Section 3. Our approach is applied in the case study of a hotel in a well-known tourist destination in Thailand to illustrate our approach in Section 4. Finally, Section 5 gives a summary and a few extensions.

## 2. Formulation

Consider a hotel with  $a$  rooms per night, who pre-sells to an online travel agent (OTA), earns a per-unit contribution of  $p$  from the allotment, and sells the remaining rooms to its direct customer, who generates a per-unit contribution of  $P_1$  where  $P_1 > P_2 > 0$ . The contribution includes the selling price and the ancillary revenues minus the incremental cost of providing a room to a customer. Following the airline terminology, we call the OTA, which books earlier at the discount price, the class-2 customer, and the hotel's direct booking, the class-1 customer. The ancillary revenues from the class-2 customer may include food and beverages a guest consumes, spa services, adventure or entertainment packages, and early check-in or late check-out. The incremental cost includes room cleaning cost, wear and tear, and commissions (if any). Let  $D_i$  be the random demand of class- $i$  customer.

In our formulation, we consider the allotment problem only in one season. The input parameters, namely the contributions ( $p_1, p_2$ ) and the demand distributions ( $D_1, D_2$ ) may depend on the selling season. For instance, the direct demand in the high season can be stochastically larger than the direct demand in the low season. In the low season, the hotel may give a deeper discount to the OTA, so  $(p_1, p_2)/p_1$  in the low season can be larger than that in the high season. The allotment is valid only for the pre-specified season. At the beginning of the next season, the new allotment agreement is negotiated. The allotment size will usually depend on the season. In Section 3, we will see that in the high season when the direct demand becomes larger, the allotment to the OTA becomes smaller, compared to that in low season.

In the merchant model, the OTA purchases some capacity up front from the hotel, and the OTA re-sells these rooms to its demand  $D_2$  through its distribution channel (i.e., the OTA's website) using its own pricing strategy. The hotel blocks the pre-purchased rooms as

an allotment for the OTA and sells the remaining capacity to the direct demand D1 through the hotel's distribution channel (e.g., the hotel's branded website and GDS). The hotel needs to determine how many rooms should be allowed to book early by the OTA. In other words, how many rooms should we protect for the class 1 customers? Let  $x$  and  $y$  be the control variables associated with the two questions, respectively. We refer to the control variables  $x$  as the allotment and  $y$  the protection. In this article, we assume that there are neither cancellations or no-shows, so we do not overbook, and clearly  $k = x + y$ . When the allotment agreement is made, the hotel and the OTA, demands to both parties, D1 and D2, are still unknown. If the hotel decides to give a small allotment to the OTA, then there is a high chance of stifle and the capacity becomes under-utilized. On the other hand, if the hotel gives a large allotment to the OTA, then some class-1 demands would be spilled and there is a high chance of revenue dilution. The hotel needs to balance the trade-off between stifle and revenue dilution.

Given an allotment size  $r$ , the hotel accepts the OTA's booking request up to its allotment. The class-2 booking is defined as

$$B_2(x) = \min(x, D_2)$$

and the class-1 booking is defined as

$$B_1(x) = \min(k - B_2(x), D_1)$$

where  $k - B_2(x)$  is the remaining capacity after the OTA's booking. The leftover, i.e., the remaining capacity after selling to the two demand classes, becomes

$$\begin{aligned} B_3(x) &= k - B_2(x) - B_1(x) \\ &= \left[ k - (\min(D_2, x) + D_1) \right]^+ \end{aligned}$$

Assume that the per-unit salvage for the leftover is  $s$  where we assume that  $0 \leq s < p_2$  to avoid triviality. The per-unit salvage may include the expected revenue from the deep-discount sales in the opaque channel. We allow the per-unit salvage value to be zero, if the hotel does not dispose any leftover inventories to protect the brand image. The hotel expected contribution for an allotment is defined as

$$\pi(x) = E \left[ p_2 B_2(x) + p_1 B_1(x) + s B_3(x) \right] \quad (1)$$

In (1), the first term is the contribution from the OTA, the second term is the contribution from the direct sales, and the last term represents the salvage value. In some low seasons,

it may be difficult to salvage any leftovers, the per-unit salvage value would be negligible, and last term would vanish.

In addition to the expected contribution, the hotel is concerned with the customers' service levels and the capacity utilization. Given that the allotment size is  $x$ , the class- $i$  customer service level is defined as the expected fraction of class- $i$  demand satisfied by the hotel:

$$\beta_i(x) = \frac{E[B_i(x)]}{E[D_i]}$$

This definition is equivalent to the concept of fill rate in inventory management. Note that as the allotment size increases, the class-2 fill rate increases, whereas the class-1 fill rate decreases. These two objectives are in direct conflict. The capacity utilization for a given allotment size is defined as the actual usage (rooms booked by both OTA and direct demands) expressed as a fraction of the total capacity:

$$\beta_3(x) = \frac{k - E[B_3(x)]}{k} = 1 - \frac{E[B_3(x)]}{k}$$

Let  $b_i$  be the desired fill rate for the class- $i$  demand for each  $i = 1, 2$  and  $b_3$  be the desired capacity utilization. Define the hotel's constrained optimization problem as follows:

$$\max_{x \in [0, k]} \left\{ \pi(x) : \beta_i(x) \geq b_i \text{ for each } i = 1, 2, 3 \right\} \quad (2)$$

Table 1: The hotel's objective functions

Goal 1:	Satisfy the class-1 customer service level	$\beta_1(x) \geq b_1$ .
Goal 2:	Satisfy the class-2 customer service level	$\beta_2(x) \geq b_2$ .
Goal 3:	Maintain the desired capacity utilization	$\beta_3(x) \geq b_3$ .
Goal 4:	Achieve the target contribution ratio	$\beta_4(x) \geq b_4$ .

The hotel's constrained optimization problem is to maximize the expected contribution subject to the capacity utilization and the service level constraints.

In (2), the hotel tries to maximize the single objective function, namely the expected contribution. If the hotel is rational and risk neutral, then maximizing the expected monetary value is appropriate; however, in practice, the hotel may be risk averse and put more weights on the service level and the capacity utilization than the expected contribution. Also, there might not be an allotment which satisfies all constraints, and (2) would become infeasible. In these situations, formulating the problem with the multiple objectives, namely

the expected service levels, the capacity utilization, and the expected contribution, may be more appropriate. The goal programming approach attempts to find a compromise solution, when the relative importance of each objective has been pre-specified. In addition to the required service levels and the utilization, the hotel sets a contribution target to  $b_4$  percent from the maximum expected contribution in the unconstrained problem), denoted by  $\pi^*$ . The four goals are given in Table 1: Note that the four performance measures on the left-hand side  $\beta_i(x)$  are bounded by  $[0, 1]$ . When it is not possible to attain all these goals at the same time, we assign penalty weights to represent the relative seriousness of missing these goals. For each  $i = 1, 2, 3, 4$  let  $w_i$  be the positive penalty weights associated to the four goals. The higher the weight, the more important the goal. Let  $y_i^s, y_i^p$  be the slack and surplus variables associated with the  $i$ th goal. The compromise allotment attempts to satisfy the following four objectives as much as possible. Under the weighting method, the hotel's goal programming model is as follows:

$$\min \left\{ \sum_{i=1}^4 w_i y_i^s : \beta_i(x) + y_i^s - y_i^p = b_i, \quad x, y_i^s, y_i^p \geq 0 \text{ for each } i=1,2,3,4 \right\}. \quad (3)$$

The slack variable  $y_i^s$  measures how far the class-1 fill rate  $\beta_i(x)$  is below the pre-specified level  $b_i$ , and the surplus variable  $y_i^p$  measures how much the class 1 fill rate is above the pre-specified level. If the fill rate is below the goal, then we incur a penalty  $w_i y_i^s$ ; on the other hand, if the fill rate is over the goal, then we incur no penalty, so no penalty weight is assigned to the surplus variable  $y_i^p$ . The other constraints can be interpreted similarly. The goal program (3) can also be written succinctly as follows:

$$\min_{x \in [0, k]} \sum_{i=1}^4 w_i [b_i - \beta_i(x)]^+ \quad (4)$$

### 3. Analysis

Assume that the two demands  $D_1$  and  $D_2$  are independent and nonnegative random variables. For each  $i = 1, 2$ , let  $F_i$  denote the distribution of  $D_i$ ,  $\bar{F}_i$  the complementary cumulative distribution function and  $F_i^{-1}$  the quantile function. Let

$$x_0^* = \arg \max \{ \pi(x) : x \in [0, k] \}$$

denote the optimal allotment in the unconstrained problem (without any constraints). For short-hand, denote  $P_i^* = P_i - s$ .

**Theorem 1.** The expected contribution  $\pi(x)$  is unimodal on  $[0, k]$

1. If  $p_2' - p_1' \bar{F}_1(k) \leq 0$ , then  $\pi(x)$  is decreasing and maximized at  $x_0^* = 0$ .
2.  $p_2' - p_1' \bar{F}_1(k) > 0$ , then the optimal allotment is  $x_0^* = k - y_0^*$ , where

$$y_0^* = F_1^{-1} \left( 1 - \frac{p_2'}{p_1'} \right) \quad (5)$$

is the optimal protection level.

Proof. Using the identity  $\min(a, b) = 0 - (a - b)^+$ , the expected contribution (1) can be written as

$$\pi(x) = \psi(x) + sk$$

where

$$\psi(x) = E[p_2' B_2(x) + p_1' B_1(x)]$$

Maximizing the expected contribution  $\pi(x)$  is equivalent to maximizing  $\psi(x)$ . Using the tail-sum formula for expectation, we can write the expected bookings as follows:

$$E[B_2(x)] = \int_0^{x-} \bar{F}_2(t) dt \quad (6)$$

$$E[B_1(x)] = \int_0^{k-x} \bar{F}_1(t) dt - \int_{k-x}^k \bar{F}_1(t) \bar{F}_2(k-t) dt. \quad (7)$$

We use the Leibniz' rule to find the derivative:

$$\psi'(x) = \bar{F}_2(x) [p_2' - p_1' \bar{F}_1(k-x)]$$

Note that  $\psi'(x)$  has the same sign as the term inside the square brackets. Let  $\tau(y) = p_2' - p_1' \bar{F}_1(y)$  where  $y = k - x$  is the protection level. Clearly,  $\tau(y)$  is decreasing in  $y$ .

Note that  $\tau(0) = p_2' - p_1' < 0$  by the assumption that the class-2 price is smaller than the class-1 price. If  $\tau(k) = p_2' - p_1' \bar{F}_1(k) \leq 0$ , then  $\psi'(x) \leq 0$  for all  $x \in [0, k]$ ; the expected profit is decreasing and the optimal allotment is zero.

Suppose that  $\tau(k) = p_2' - p_1' \bar{F}_1(k) > 0$ . There exists  $y_0^* \in (0, k)$  such that  $\tau(y_0^*) = 0$ , i.e.,  $y_0^*$  given in (5). The expected contribution is unimodal: i.e., it is increasing for all  $y \leq y_0^*$  and decreasing for all  $y \geq y_0^*$ .

The first part of Theorem 1 asserts that if it is highly likely that the class-1 demand exceeds the capacity (i.e.,  $P(D_1 > k) \geq p_2' / p_1'$ ), then we reserve the entire capacity for the class-1 demand and do not give any allotments to the OTA. In the other case, we would accept both demand classes, and we need to balance the trade-off between the stifle and the revenue dilution by setting a booking limit on the class-2 demand.

In (5), the quantity  $1 - p'_2 / p'_1$  is called the critical ratio. The optimal protection level in our two-class allocation model bears a striking similarity to the optimal order quantity in the newsvendor model. In the newsvendor (single-period) inventory model, we want to balance the overage and the underage cost: An optimal order quantity that minimizes the expected total cost.

$$E \left[ c_u (D - q)^+ + c_o (q - D)^+ \right]$$

is

$$q^* = F^{-1} \left( \frac{c_u}{c_u + c_o} \right)$$

where  $F^{-1}$  is the quantile of demand distribution  $D$ ,  $c_u$  the underage cost and  $c_o$  the overage cost. In our allocation problem, we need to decide the protection before the class-1 demand  $D_1$  is realized. If we protect too many, then we end up earning the per-unit salvage  $s$  instead of earning  $P_2$  from class-2 demand; the overage penalty is  $c_o = p_2 - s$ . On the other hand, if we protect very few, then a revenue dilution occurs, and we forgo an additional revenue of  $c_u = p_1 - p_2$ , which is the underage cost. Note that

$$\frac{c_u}{c_u + c_o} + \frac{p_1 - p_2}{p_1 - s} = 1 - \frac{p_2 - s}{p_1 - s} = 1 - \frac{p_2}{p_1}$$

which is the critical ratio defined in (5). The optimal protection level can be obtained using the marginal analysis.

**Corollary 1.** The protection level for the direct demand  $y_0^*$  increases if one of the following holds ceteris paribus.

1. The direct demand distribution  $D_1$  increases in the usual stochastic sense.
2. The critical ratio  $1 - p'_2 / p'_1$  increases.

*Proof.* Suppose that the direct demand distribution increases in the usual stochastic sense; i.e.,  $D_1 \leq_{st} D_1$ . Let  $\hat{F}_1$  denote the distribution of  $D_1$ . Recall the definition of the usual stochastic order (Shaked and Shanthikumar 1994) if  $D_1 \leq_{st} D_1$ , then  $\hat{F}_1(t) \geq F_1(t)$ . It follows from Theorem 1 that

$$\hat{F}_1(\hat{y}_0^*) = 1 - \frac{p'_2}{p'_1} = F_1(y_0^*) \leq \hat{F}_1(y_0^*).$$

Since the cumulative distribution function is a nondecreasing function, we conclude from  $\hat{F}_1(\hat{y}_0^*) \leq \hat{F}_1(y_0^*)$  that

$$\hat{y}_0^* \leq y_0^*.$$

i.e., the protection level for direct demand increases.

Suppose that the critical ratio increases; i.e.,

$$1 - \frac{\hat{p}'_2}{\hat{p}'_1} \leq 1 - \frac{p'_2}{p'_1}.$$



Since the inverse of the increasing function is also increasing, we have that

$$\hat{y}_0^* = F_1^{-1} \left( 1 - \frac{\hat{p}'_2}{\hat{p}'_1} \right) \leq F_1^{-1} \left( 1 - \frac{\hat{p}'_2}{\hat{p}'_1} \right) = y_0^*$$

where the equalities follow from Theorem 1. □

The sensitivity analysis in Corollary 1 makes economic sense. When the direct demand becomes larger, the protection level should be higher, and the allotment should become smaller. Note that the critical ratio can be interpreted as the percent discount from the full rate, i.e.,

$$1 - \frac{p'_2}{p'_1} = \frac{p'_1 - p'_2}{p'_1}$$

For instance, if the critical ratio is 0.4, the difference between the two rates expressed as the percentage of the full rate is 0.4: roughly speaking, the hotel offers 10% discount to the OTA. When the hotel offers a deeper discount to the OTA, then the allotment should become smaller. Note that the result in Corollary 1 is valid only when “all other things being equal.” in the low season, the direct demand to the hotel is smaller than the direct demand in the high season. If the discount remains approximately the same for both high and low seasons, then the allotment in the low season with a smaller direct demand) will always be greater than that in the high season. Nevertheless, in the low season when the direct demand becomes smaller and the hotel offers a very deep discount simultaneously, then it is not necessarily that the allotment in the low season is greater than that in the high season. The optimal allotment needs to be determined from (5) in Theorem 1.

One of the key assumptions in our analysis is that demands for the two classes are independent. This is quite restrictive. Intuitively, we would expect the demands to be positively correlated. For instance, in the high (resp., low) season, both direct and OTA demands are likely to be high (resp., low). Furthermore, the demand for each of the classes often depends on the control parameter (an allotment size, in our case). When the OTA's booking reaches the allotment and buying from OTA is no longer available, some customers would buy up at the regular price  $P$ , and the hotel's likelihood of selling at a regular rate would increase. We can modify our formulation as follows: Let  $\theta \in [0, 1]$  be the buy-up probability. Consider whether or not to sell the  $y$ th seat upfront to the OTA. Figure 1 shows the marginal analysis of this decision problem. If the hotel sells  $y$ th seat to the OTA, it earns a contribution of  $p_2$ . Suppose that the hotel does not sell to the OTA. There is a probability  $\theta$  that the OTA customer will buy direct, if the OTA class is closed. With a probability  $1 - \theta$ , the OTA customer does not buy up. The hotel is able to sell the  $y$ th seat for direct customers if  $D_1 \geq y$ . The underage cost from protecting too few is the forgone contribution  $c_u = p_1 - p_2$ . The overage cost from protecting too many is the class-2 contribution minus the expected per-unit salvage value: i.e.,  $\tilde{c}_o = p_2 - \tilde{s}$ , where

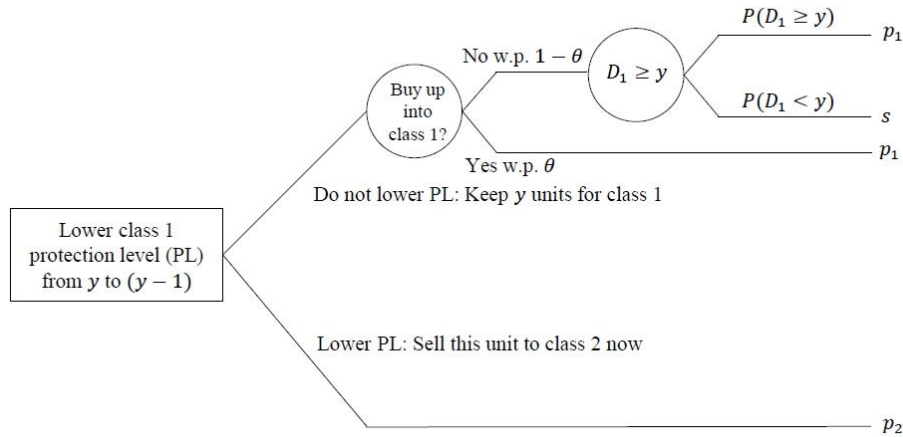


Figure 1: Marginal analysis with buy-up opportunity

the expected salvage is  $\tilde{s} = (1-\theta)s + \theta p_1$ . If the customer buys up (with probability  $\theta$ ), then the room is sold at price  $p_1$ ; on the other hand, if the customer does not buy up (with probability  $(1-\theta)$ ), it is sold at the original salvage values. The optimal protection level satisfies the optimality equation:

$$p_2 = \theta p_1 + (1-\theta)(p_1 \bar{F}_1(y) + s F_1(y))$$

Upon re-arranging terms, we obtain the optimal protection level with the buy-up probability  $\theta$ :

$$F_1^{-1}\left(\frac{p_1 - p_2}{(1-\theta)(p_1 - s)}\right) \quad (8)$$

This expression can also be found using the modified critical ratio:

$$\frac{c_u}{c_u + \bar{c}_o} = \frac{p_1 - p_2}{(p_1 - p_2) + (p_2 - \tilde{s})} = \frac{p_1 - p_2}{p_1 - \tilde{s}} = \frac{p_1 - p_2}{(1-\theta)(p_1 - s)}$$

Note that when there is no buy-up, i.e.,  $\theta=0$ , the optimal protect level (8) reduces to (5) in Theorem 1. Furthermore, note that the modified critical ratio in (8) is increasing in  $\theta$ ; The higher the buy-up probability, the larger the protection for the direct demand, and the smaller the allotment for the OTA.

#### 4. Case Study

Consider a four-star hotel in Chonburi province, one of the most popular tourist destinations in Thailand. In the high season, about 90% of guests are foreigners and the rest are Thais. Assume that the hotel has 523 rooms: In this case study, we focus on Deluxe rooms, whose number is  $k = 500$ . In the high reason, these rooms are sold at two rates,

Table 2: Daily demand distribution

Class (i)	$p_i$	$\mu_i$	$\sigma_i$	$\alpha_i$	$\lambda_i$
1	2200	86.75	30.80	7.9290	0.0914
2	1500	421.70	165.80	6.4520	0.0153

namely 1) the regular rate  $p_1 = 2200$  and 2) the wholesale discount rate  $p_2 = 1500$ . The majority of customers who receive the discount rate are the OTAs, and the rest include airline wholesale programs and tour operators. We refer to the blocks purchased at the discount rate as the allotment. The allotment is pre-sold up front by the hotel to the OTA, and the remaining rooms are sold to the hotel's direct bookings at the regular rate. Foreign or free independent traveler (FIT) programs do not have an allotment agreement and also pay the regular rate. A customer who pays  $p_i$  is said to be in class- $i$  for each  $i = 1, 2$ .

Let  $D_i$  denote the class- $i$  daily demand in January. Assume that  $D_1$  and  $D_2$  are independent. Demand  $D_1$  includes the FIT demand and the hotel's direct booking customers, whereas  $D_2$  corresponds to the demand to the OTA. From the historical records in January 2015-2017 (with a sample size of  $3 \times 31 = 93$  days),  $D_i$  follows the gamma distribution with the shape and rate parameters  $(\alpha_i, \lambda_i)$  shown in Table 2. The means  $\mu_i = \alpha_i / \lambda_i$  and standard deviations  $\sigma_i = \sqrt{\alpha_i} / \lambda_i$  of the two demands are also given in Table 2. Note that on average, the class-1 demand  $E[D_1] = \mu_1 = 87$  is much less than the capacity  $K = 500$ . It is highly unlikely that the class-1 demand alone would fill up the hotel ( $P(D_1 > k) = 1.12 \times 10^{-12}$ ). Thus, the hotel needs the class-2 demand from the OTA, whose demand is on average  $E[D_2] = \mu_2 = 423$  rooms. There is a 28% chance that the OTA's demand exceed the capacity ( $P(D_2 > k) = 0.2826$ ).

Currently, the hotel does not limit any bookings from the OTA. The rooms needed by the OTA outside of the original allotment can be sold on a free sell basis. The current policy states that if any time rooms are available, a class-2 booking is accepted at the discount rate  $p_2$ . In other words, the hotel does not protect any rooms for the class-1 demand. Under the current policy, the expected revenue per night is  $\pi(k) = 694469$  THB. The numerical calculation is done in R: e.g., the expected class-2 booking (6) is calculated using the formula for the limited expected value of the gamma distribution, the expected class-1 booking (7) is obtained via the numerical integration, see Appendix A.

January is considered to be a high season: The mean of the two demand classes is  $\mu_1 + \mu_2 = 508.45$ , and the chance that the total demands exceed the capacity is more than 50%. Suppose that we want to maximize the total expected revenue. Then, we may want to limit the number of rooms sold at the discount rate and protect some for the full-rate demand  $D_1$ . Using Theorem 1, we find that the optimal protection level is

$$y_0^* = F_1^{-1} \left( 1 - \frac{p_2}{p_1} \right) = F_1^{-1} \left( 1 - \frac{1500}{2200} \right) = F_1^{-1} (0.3182) \approx 70.$$

The hotel protects slightly less than the mean of class-l demand ( $\mu_l = 86.75$ ). The optimal allotment is

$$x_0^* = k - y_0^* = 500 - 70 = 430.$$

Table 3: Evaluation of different policies

	Allot. $x$	Direct SL. $\beta_1(x)$	OTA SL. $\beta_2(x)$	Rm. Occ. $\beta_3(x)$	Rev.Ratio $\beta_4(x)$
Maximizing OTA's SL					
Policy (0, 100, 0,0) (curr.)	500	0.616	0.912	0.876	0.982
Maximizing revenue					
Policy (0, 0, 0, 100)	430	0.878	0.854	0.872	1.000
Multi-objective					
Policy (20, 40, 20, 20)	476	0.700	0.895	0.876	0.989

and the optimal expected revenue is  $\pi(x_0^*) = 707427$ . The hotel should limit the class-2 bookings to 430 rooms, and the revenue would increase around 2% per night or equivalently 388752 THB per month

The OTA segment is crucial to the hotel's long-term survival. Besides the total expected revenue, the hotel may need to consider other objectives including the service level to the OTA and the capacity utilization. Specifically, we consider the four goals  $\beta_i(x)$  for each  $i=1,2,3,4$  previously defined in Table 1

Under the current policy (the booking limit  $x = k$ ) the OTA receives a very high fill rate  $\beta_2(500) = 91.2\%$ , the occupancy rate is  $\beta_3(500) = 87.6\%$ , and the revenue ratio is  $\beta_4(500) = 98.2\%$ . Under the policy that maximizes the expected revenue (the optimal booking limit  $x_0^* = 430$ ), the revenue ratio is  $\beta_4(x_0^*) = 100\%$ , whereas the OTA's service level goes down to  $\beta_2(x_0^*) = 85.4\%$ .

We want to find a compromise solution that considers all these goals. Assume that the weights are  $(w_1, w_2, w_3, w_4) = (20, 40, 20, 20)$  and the targets are  $(b_1, b_2, b_3, b_4) = (0.70, 0.90, 0.87, 0.98)$ . We place the highest weight to the OTA's service level  $\beta_2$  because we do not want to deviate that much from the current policy. The solution from the goal program (shown in the last row in Table 3) suggests that the hotel sells up front as an allotment for 476 rooms and reserves 24 rooms for the regular rate. Table 3 shows the performance measures of the the three policies Under the current policy, the entire weight is placed on the OTA  $((w_1, w_2, w_3, w_4) = (0, 100, 0, 0))$  and the OTA's allotment is the entire capacity (i.e., the booking limit  $x = k$ ), and the OTA's service level is the largest. Under the policy that maximizes the hotel's total expected contribution, the entire weight is placed on the hotel's contribution  $((w_1, w_2, w_3, w_4) = (0, 0, 0, 1000))$ ; the hotel earns the optimal expected contribution, but the OTA's service level decreases from 91.2% to 85.4%. Under the compromise policy  $(w_1, w_2, w_3, w_4) = (20, 40, 20, 20)$  using the goal programming approach, the hotel still earns within 2% from the optimal expected contribution and is able to maintain a high service level to the OTA

By varying the weights and the targets, the hotel can use our approach to negotiate the size of the allotment and the contractual terms in different seasons. The demand seasonality usually depends on the hotel's location, month, and days of week. Other factors which could affect demand include the hotel's promotion and pricing strategy, the pricing strategies of the competitors, the current economic condition and the consumer taste and preferences. To obtain the demand distribution, the hotel should use both demand forecasting based on the historical data and demand sensing based on the real-time data, e.g., the dynamic prices. Our model takes the demand distributions and prices as the input, and the optimal allotment is recommended.

## 5. Concluding Remark

In this article, we consider a merchant model in which the hotel gives an allotment to the OTA at a discount rate at the beginning of the season. During the selling season, the OTA re-sells these rooms using its own pricing strategies, while the hotel sells the remaining rooms at a regular (full) rate to its own direct bookings. Both the hotel's direct demand and the OTA's demand are unknown, when the allotment decision is made. We derive an optimal allotment that maximizes the hotel's expected total contribution. The optimal allotment balances the trade-off between the revenue dilution and the spoilage. The hotel is also concerned with the customers' service levels and its capacity utilization. We formulate a goal programming model for the hotel's multi-objective problem and illustrate its applicability through the numerical example.

A few extensions are as follows: In the merchant model, the OTA bears the risk of unsold inventory. Various forms of risk-sharing contracts could be studied. We can use a game-theoretic approach to model the interaction between the OTA and the hotel: The OTA chooses an allotment size, which would maximize the expected profit with respect to its own demand. Given the OTA's best response function, the hotel in turn decides the contractual terms, which would maximize its own expected profit. Furthermore, the OTA may possess private information on its own demand, and the game needs to explicitly incorporate the information asymmetry. Finally, when cancellations and no-shows are significant, the hotel needs to decide the overbooking level in addition to the allotment. We hope to pursue these or related issues in the future.

## Acknowledgments

This research was supported in part by the NIDA Research Center, Thailand. The views expressed in this paper are that of the author and do not necessarily reflect the views of the NIDA Research Center. Data collection, in-depth interviews and preliminary analyses were carried out by the Mr. Apiwat Saijumba and Mr. Nut Phongthai, our part-time master students in the logistics management program at NIDA.

## References

- K. Amaruchkul. Revenue Optimization Models. National Institute of Development Administration Press, Bangkok, 2018.
- K. Amaruchkul and V. Lorchirachoonkul. Air-cargo capacity allocation for multiple freight forwarders. *Transportation Research Part 5*, 47(1):30-40, 2011.
- K. Amaruchkul, W. L. Cooper, and D. Gupta. A note on air-cargo capacity contracts. *Production and Operations Management*, 20(1):152-162, 2011.
- C. Anderson. The Billboard Effect: Online travel agent impact on non-OTA reservation volume. *Cornell Hospitality Report*, 9(16):6-9, 2009.
- A. M. Bandalouski, M. Kovalyov, E. Pescch, and S. A. Tarim. An overview of revenue management and dynamic pricing models in hotel business. *RAIRO-Operations Research*, 52(1):119-141, 2018.
- M. Caramia and P. Dell'Olmo. Multi-objective management in freight logistics: Increasing capacity, service level and safety with optimization algorithms. Springer-Verlag, London, 2008.
- A. Chen and X. Xu. Goal programming approach to solving network design problem with multiple objectives and demand uncertainty. *Expert Systems with Applications*, 39:4160-4170, 2012.
- S. Choi and S. E. Kimes. Electronic distribution channels effect on hotel revenue management. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, 13(3):23-31, 2002.
- R. G. Cross. Revenue Management. Broadway Books, New York, 1996.
- T. Demircifci, C. Cobanoglu, S. Beldona, and P. R. Cummings. Room rate parity analysis across different hotel distribution channels in the ins. *Journal of Hospitality Marketing Management*, 19(4):295-308, 2010.
- Y. Dong and L. Ling. Hotel overbooking and cooperation with third-party websites. *Sustainability*, 7:11696-11712, 2015.
- M. Erdem and L. Jiang. An overview of hotel revenue management research and emerging key patterns in the third millennium. *Journal of Hospitality and Tourism Technology* 7(3):300-312, 2016.
- A. Ingold, U. McMahon-Beattie, and I. Yeoman. Yield Management Strategies for the Service Industries, South Western Cengage Learning, Bedford Row, London, 2000.
- S. Ivanov. Management of overbookings in the hotel industry: Basic concepts and practical challenges. *Tourism Today Journal of the College of Tours and Hotel Management*, 6:19-32, 2006.
- S. Ivanov and V. Zhechev. Hotel revenue management: A critical literature review. *Tourism*, 60(2):175-197, 2012.
- H. Lee, B.D. Guillet, and R. Law. An examination of the relationship between online travel agents and hotels: A case study of choice hotels international and expedia.com. *Cornell Hospitality Quarterly*, 54(1):95-107, 2013.

- E. Myung, L. Li, and B. Bai. Managing the distribution channel relationship with wholesalers: Hotel operators' perspective. *Journal of Hospitality Marketing & Management*, 18:811-828, 2009.
- F. Ng, P. Rouse, and J. Harrison. Classifying revenue management: A taxonomy to business practice. *Decision Sciences*, 48(3):489-522, 2017.
- R. Phillips. *Pricing and Revenue Optimization*. Stanford University Press, Stanford, CA, 2005.
- D. Rodrigues-Roman, N. Masoud, K. Jeong, and S. Ritchie. Goal programming approach to allocate freight analysis framework mode flow data. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2011(2):82-89.2014.
- M. Shaked and J. G. Shanthikumar. *Stochastic Orders and Their Applications* Academic Press, New York, 1994.
- K. Talluri and G. J. van Ryzin. *The Theory and Practice of Revenue Management* Kluwer Academic Publishers, Boston, Massachusetts, 2004.
- K. A. Tranter, T. Stuart-Hill, and J. Parker. *An Introduction to Revenue Management for the Hospitality Industry: Principles and Practices for the Real World*. Prentice Hall, New Jersey, 2008.
- B. Vinod Unlocking the value of revenue management in the hotel industry. *Journal of Revenue and Pricing Management*, 3(2):178-190, 2004.
- F. Wang, X. Lai, and N. Shi. A multi-objective optimization for green supply chain network design. *Decision Support System*, 51(2):262-269, 2011.
- F. Ye, H. Yan, and Y. Wu. Optimal online channel strategies for a hotel considering direct booking and cooperation with an online travel agent. *International Transactions in Operational Research*, 00:1-31, 2017.
- F. Ye, L. Zhang, and Y. Li, Strategic choice of sales channel and business model for the hotel supply chain. *Journal of Retailing*, 94(1):33-44, 2018.
- F. Ye, M. Lu, and Y. Li. Optimal overbooking decision for a “hotel + ota” dual-channel supply chain *International Transactions in Operational Research*, 26:999-1024, 2019.
- I. Yeoman and U. McMahon-Beattie. *Revenue Management and Pricing: Case Studies and Applications*. Thomson Learning, Bedford Row, London, 2004.
- L. Yeoman and U. McMahon-Beattie. *Revenue Management: A Practical Pricing Perspective*. Palgrave Macmillan, New York, NY, 2011.

## A R Code

```
LEV gamma <-function(x, a, b) {  
  # a shape, b rate, mean = a/b  
  theta <- 1/b #scale parameter  
  t1 <- a*theta*pgamma(x/theta, a+1)  
  t2 <- x*(1-Pgamma(x/theta, a))  
  return(t1 + t2)  
}  
  
integrandProd <- function(t, myinput) {  
  t1 <- 1-pgamma(t, myinput$a1, myinput$b1)  
  t2 <- 1-pgamma(myinput$cap-t, myinput$a2, myinput$b2)  
  out <- t1*t2  
}  
  
intSecond <-function(x, myinput) {  
  cap <- myinput$cap  
  out <- integrate(integrandProd, lower=cap-x, upper=cap, myinput=myinput)  
  return(out$value)  
}  
  
fullBkg <-function(x, myinput) {  
  cap <- myinput$cap  
  t1 <- LEVgamma (cap, myinput$a1, myinput$b1)  
  t2 <- intSecond(x, myinput)  
  out <-t1- t2  
  return(out)  
}  
  
discount Bkg <-function(x, myinput) {  
  out <- LEVgamma(x, myinput$a2, myinput$b2)  
  return(out)  
}
```



## การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน

กนกกานต์ แก้วนุช<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การพัฒนาความสามารถสูงสุดที่เป็นไปได้ของชุมชนให้ได้รับการส่งเสริมอย่างถูกต้องทิศทางและอยู่บนรากฐานที่ฉายภาพถึงสิ่งที่ชุมชนมี ชุมชนเป็น ด้วยการนำเสนอผ่านผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้ก่อเกิดประโยชน์และทวิรายได้ต่อชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนการท่องเที่ยวที่ซ่อนประสบการณ์อันแตกต่างและแปลกใหม่ให้ผู้มาเยือนได้ค้นหาอย่างในพื้นที่จังหวัดเมืองรอง นับเป็นพื้นที่หนึ่งที่สำคัญในการเปลี่ยนโฉมการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน ซึ่งดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (focus group discussion) โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (content analysis) ผลการศึกษา พบว่าการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านองค์ความรู้ ด้านการตลาด ด้านการสร้างสรรค์ ด้านการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ และด้านความรู้คุณค่า เป็นส่วนเพิ่มพูนความสามารถและความพร้อมของชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองให้เกิดการขับเคลื่อนที่นำมาซึ่งการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การเสริมสร้างศักยภาพ ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้าน ชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรอง ความยั่งยืน

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: Kanokkarn.k@nida.ac.th, kkaewnuch@gmail.com

## Community Potential Enhancement for Local Product Development and Value Added in Secondary Tourist Cities towards Sustainability

Kanokkarn Kaewnuch<sup>1</sup>

### Abstract

Highlighting the authenticity of a local product with high value that can generate income for local often leads to the achievement of maximizing potential of a community, especially with the hidden tourism experience in secondary tourist cities. The new shades of tourism experience reinforce Thailand to reach the sense of economic stability. This article aims to study the secondary tourist city and their potential to develop and add value to local product for sustainability. An in-depth interview and a focus group discussion were carried out to collect data from the selected key-informants. The data were analyzed using content analysis. The findings show that to promote the potential of a community in a secondary tourist city, it is vital to provide knowledge enhancement in terms of marketing, creativity, maintaining identity and authenticity of the community and last but not least is the skills and knowledge on value adding. Hence, these are important knowledge aspects to enhancing the potential of a secondary tourist city which can drive community to the sustainable tourism development.

**Keywords:** Potential Enhancement, Local Product, Secondary Tourist City, Sustainable

---

<sup>1</sup> Assistant professor, School of Tourism Management, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: Kanokkarn.k@nida.ac.th, kkaewnuch@gmail.com

## บทนำ

ประเทศไทยได้ซ่อนสถานที่ท่องเที่ยวสุดมหัศจรรย์ไว้มากมาย มีแหล่งท่องเที่ยวอยู่ภายในชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลาย ซึ่งแต่ละจังหวัดมีสิ่งที่เป็นอัตลักษณ์เฉพาะอันโดดเด่นให้จรรโลงใจ แต่รายได้จากการท่องเที่ยวกลับกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลักเป็นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 50 ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการกระจายประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562) ดังนั้นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงได้ส่งเสริมการท่องเที่ยวเมืองรองภายใต้แคมเปญ “Amazing Thailand Go Local หรือ เที่ยวท้องถิ่นไทย ชุมชนเติบโตใหญ่ เมืองไทยเติบโต” เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยวในท้องถิ่นและเป็นกลไกสร้างความแข็งแกร่งของชุมชน ด้วยแนวคิดพัฒนาภาคการท่องเที่ยวไทยให้แบ่งสรรปันส่วนสู่เมืองรอง ผลักดันเส้นทางท่องเที่ยวใหม่ เน้นการท่องเที่ยวโดยชุมชน มีเป้าหมายเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวเข้าสู่เมืองรองและชุมชนโดยปรับสัดส่วนนักท่องเที่ยวทั้งคนไทยและคนต่างชาติในพื้นที่เมืองหลักต่อเมืองรอง จากร้อยละ 70 ต่อร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 65 ต่อร้อยละ 35 และกระจายโอกาสในเชิงรายได้จากการท่องเที่ยวให้ลงสู่เศรษฐกิจฐานราก (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2561; BLT Bangkok, 2561)

โดยจังหวัดการท่องเที่ยวเมืองรองได้ถูกนิยามความหมายว่าเป็นเมืองที่ยังมีนักท่องเที่ยวไม่พลุกพล่าน มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่ำกว่า 4 ล้านคนต่อปี (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562; การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2561) พร้อมทั้งตอบโจทย์ผ่าน 3 แนวคิด โดยแนวคิดแรก Local Experience เป็นการให้ประสบการณ์ที่ลงลึกให้เห็นถึงวิถีของชุมชน การใช้ชีวิต ภูมิปัญญา สะท้อนเอกลักษณ์ และความโดดเด่นของแต่ละพื้นที่ นักท่องเที่ยวได้ลิ้มลองกับประสบการณ์ใหม่ ๆ ที่หาไม่ได้จากในเมืองใหญ่ แนวคิดที่สอง Future Challenge มีโอกาสต่อยอดพัฒนาเต็มเต็มศักยภาพการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ผู้คนที่ท้องถิ่น และแนวคิดสุดท้าย Connecting Destination การเชื่อมโยงกับเมืองใหญ่ ผลักกำลังเมืองเล็กต่าง ๆ และเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญสู่การผลักดันเมืองรองในการเป็นจุดเชื่อมต่อไปยังจุดอื่น ๆ เพื่อการเดินทางที่ไหลลื่นด้วยจุดเชื่อมต่อเมืองหลัก สนามบิน และกลุ่มเมืองรอง ตลอดไปจนถึงเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2562) ซึ่งจะสร้างบรรยากาศการท่องเที่ยวไปยังเมืองรองและชุมชนได้อย่างมีชีวิตชีวาขึ้น ช่วยเร่งให้เกิดการเตรียมความพร้อมและพัฒนาพื้นที่สู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสมดุลในทุกมิติ

พัทลุงเป็นจังหวัดการท่องเที่ยวเมืองรองแห่งหนึ่งในภาคใต้ของประเทศไทยที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน มีสิ่งดึงดูดอันทรงคุณค่าให้ได้เรียนรู้ ชื่นชม สัมผัส และเต็มเต็มประสบการณ์ได้เป็นอย่างดี นับได้ว่าเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยความตื่นเต้นและอัศจรรย์สำหรับนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน (กรมททท.ลพ., 2557) เนื่องจากพัทลุงเป็นเมืองที่ขึ้นชื่อเกี่ยวกับแหล่งธรรมชาติที่สำคัญระดับประเทศ พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นทุ่งนา ป่าพรุ เขิงเขา และทะเลสาบ เช่น ทะเลน้อย แหล่งอาศัยของนกน้ำหลากหลายสายพันธุ์ อีกทั้งพัทลุงเป็นเมืองที่ระบบทุนนิยมเข้าถึงไม่มาก จึงเป็นจังหวัดที่ยังคงอัตลักษณ์วัฒนธรรมท้องถิ่นหลงเหลือให้อนุชนรุ่นหลังได้สืบทอดและรักษาให้คงอยู่ต่อไป เช่น หนังตะลุง มโนราห์ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ตกทอดมาเนิ่นนาน (เครือข่ายวิจัยภาคใต้ตอนล่าง, 2551) ตลอดจนมีสำนักทางพุทธาคมและไสยศาสตร์ที่ขึ้นชื่อมากที่สุดของภาคใต้ที่รวบรวมเอาไสยเวทย์

และเวชศาสตร์ไว้มากมาย โดยเฉพาะวิชาการแพทย์แผนโบราณ กล่าวได้ว่าจังหวัดพัทลุงมีผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านภายใต้ทุนชุมชนที่มีอยู่มากมาย ทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติ วิถีชีวิต วัฒนธรรม อาคารสถาปัตยกรรม ความเชื่อ ภูมิปัญญา กิจกรรมการท่องเที่ยว สินค้าหัตถกรรม ของที่ระลึกท้องถิ่น ซึ่งสามารถนำมาเพิ่มมูลค่าผ่านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเชิงเกษตร และการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ส่งเสริมให้ชุมชนมีการสร้างงาน สร้างอาชีพ ก่อให้เกิดรายได้เข้าสู่ชุมชนอย่างยั่งยืน (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2561)

ซึ่งเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (2562) ที่มุ่งหมายกระจายการท่องเที่ยวในมิติพื้นที่และรายได้สู่ชุมชน ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อให้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมไทย และเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอันจะส่งผลต่อการสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนเพื่อรักษาจุดเด่นและให้คุณค่าด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม เอกลักษณ์ความเป็นไทย และสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเป็นไปแนวทางเดียวกับแผนพัฒนาจังหวัดพัทลุง พ.ศ. 2561-2564 (สำนักงานจังหวัดพัทลุง, 2561) ที่ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ให้การท่องเที่ยวสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจกระจายรายได้สู่ชุมชนและการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน รวมถึงการพัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้าและบริการการท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์และได้มาตรฐาน ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถชุมชนในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของตนเอง

ดังนั้นเมื่อมีการท่องเที่ยวเกิดขึ้นในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ความจำเป็นที่ตามมา คือ การพัฒนาหรือการเพิ่มศักยภาพทางด้านต่าง ๆ แก่ชุมชน เพื่อช่วยเสริมกำลังความสามารถในการบำรุงรักษาทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชน สร้างรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น และก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อชุมชนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงมีความยั่งยืนไม่กระทบต่อธรรมชาติ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่สำคัญและสามารถนำมาซึ่งรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นต้องส่งเสริมผ่านผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่มีอยู่ในท้องถิ่น เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดจากวิถีชีวิต ภูมิปัญญา และสิ่งที่มีในชุมชนเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว (บัณฑิต สวรรยาวิสุทธิ, 2551) ดังนั้นศักยภาพของชุมชนจึงเป็นขีดความสามารถหรือความพร้อมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการผลิตภัณฑ์ด้านการท่องเที่ยว เพื่อกระจายรายได้และสร้างประสบการณ์อันน่าพึงพอใจให้แก่นักท่องเที่ยว โดยเน้นถึงความโดดเด่นของการท่องเที่ยวที่พึ่งพาอาศัยชุมชน การสร้างจิตสำนึกให้ผู้คนในชุมชนตระหนักถึงคุณค่าของธรรมชาติและศิลปวัฒนธรรมอันดีงามในท้องถิ่นตน ด้วยการทำให้การท่องเที่ยวมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ชุมชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะทำให้เสถียรภาพของผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเกิดขึ้นและส่งผลต่อความยั่งยืน (ศิริมาลย์ วัฒนา, อำนาจ เย็นสบาย, สาธิต ทิมวัฒนบรรเทิง และจักรพงษ์ แพทย์หลักฟ้า, 2559)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าแม้การท่องเที่ยวจะมีความสำคัญต่อชุมชนต่าง ๆ อย่างมากมาย แต่ยังคงพบโจทย์เกี่ยวกับปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะเรื่องการทำให้อาชีพของชุมชนสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของการท่องเที่ยวโดยอยู่บนพื้นฐานในสิ่งที่ชุมชนมี ชุมชนเป็น และเกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง รวมถึงพัทลุงซึ่งเป็นจังหวัดการท่องเที่ยวเมืองรองที่มีผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวอันมีมนต์เสน่ห์หลากหลาย แต่หากยังขาดทิศทางที่เสริมกลไกให้ศักยภาพของชุมชนสามารถพัฒนา สร้างอรรถประโยชน์และต่อยอดมูลค่ากับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้เคลื่อนไปอย่างแน่วแน่และสืบเนื่องยาวนาน ดังนั้นจึงมีความ

จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษามิติการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองที่จะเป็นส่วนสนับสนุนการพัฒนาและนำมาใช้ในการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่จุดหมายของความยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนสามารถรับมือกับสภาวการณ์การท่องเที่ยวและนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสามารถเพิ่มมูลค่าที่เป็นวิธีการสร้างความแตกต่างและโดดเด่นให้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ให้นักท่องเที่ยวได้รับความพึงพอใจสูงสุดจากสินค้าและบริการ (Aaker, 2001) โดยในขณะเดียวกันยังสามารถคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์แห่งวิถีชุมชนของตนเองได้ ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนโฉมการท่องเที่ยวของชุมชนและประเทศไทยให้ก้าวไกลอย่างมั่นคง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน

## ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาได้มุ่งเน้นเฉพาะชุมชนการท่องเที่ยวที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อการท่องเที่ยวและเป็นสมาชิกเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดพัทลุง ซึ่งมีจำนวน 27 ชุมชน (สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพัทลุง, 2562) โดยใช้วิธีการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนของประชากรจากพื้นที่ชุมชนการท่องเที่ยว ทำให้การสุ่มคัดเลือกออกมาได้ 10 ชุมชน (ดังแสดงในตารางที่ 1) ซึ่ง 10 ชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกมานั้นมาจากวิธีการสุ่มขั้นสุดท้าย คือ จากกระบวนการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) ผ่านวิธีการจับสลาก (lottery) โดยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ที่ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ที่เก็บข้อมูลขึ้นมาใหม่จากการลงพื้นที่ศึกษาด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (focus group discussion) ซึ่งใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (key-informants) ในการศึกษาการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านสู่ความยั่งยืน ตามรายละเอียดวิธีการดำเนินงานวิจัย ดังนี้

ตารางที่ 1: ชื่อชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้านของชุมชน

ลำดับที่	ชื่อชุมชน	ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้าน
1	ชุมชนท่องเที่ยวบ้านตะโหมด	<ul style="list-style-type: none"> <li>การท่องเที่ยวโดยชุมชนเชิงนิเวศ ได้แก่ น้ำตกท่าช้าง น้ำตกประวัติศาสตร์ลานหม่อมจ้อย น้ำตกลาดเตย ถ้ำพระ บ่อน้ำร้อน น้ำตกโตนหินลาด (ล่องแก่ง) อ่างเก็บน้ำคลองหัวช้าง</li> <li>การท่องเที่ยวโดยชุมชนเชิงวัฒนธรรม ได้แก่ วัดตะโหมด งานวัฒนธรรมย้อนยุค งานวัฒนธรรมสองศาสนา งานซึกพระ งานวันสาด งานทวดทองแครง เาะปาซาไก</li> <li>การท่องเที่ยวโดยชุมชนเชิงเกษตร ได้แก่ สวนเกษตรวิถีพุทธ กลุ่มเพาะเห็ด</li> </ul>
2	วิสาหกิจชุมชนกลุ่มแม่บ้านเกษตร ปลายตรอกร่วมใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ล่องเรือดูนกในทะเลน้อย</li> <li>การเยี่ยมชมวิถีชีวิตชุมชน</li> <li>การเยี่ยมชมกลุ่มผลิตภัณฑ์จากกระจูด</li> <li>ท่องเที่ยวชมควายน้ำ</li> </ul>
3	ชุมชนท่องเที่ยวบ้านลำโน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ชมความงดงามหินงอกหินย้อยและหินหนังช้าง ณ ของถ้ำพุทธโคดม</li> <li>ซื้อของฝากพร้อมชมการสาธิตการทำกล้วยฉาบม้วน</li> <li>ดื่มด่ำความงดงามของน้ำตกและให้อาหารปลาหวด (ปลาภูเขา) ณ น้ำตกเขาคราม</li> <li>ชมถ้ำและกราบนมัสการพระนอนพร้อมชมอุโบสถทรงล้านนา ณ วัดถ้ำสุมะโน (วิปัสสนา)</li> </ul>
4	ชุมชนท่องเที่ยวอำเภอเขาชัยสน	<ul style="list-style-type: none"> <li>บ่อน้ำร้อนเขาชัยสน</li> <li>วัดถ้ำพระ วัดสะทังน้อย วัดสะทังใหญ่</li> <li>หมู่บ้านเขาชัยสน ศูนย์การเรียนรู้แกะรูปหนังตะลุง สมุนไพรตากแห้ง ศูนย์การเรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียงนาไร่ใกล้ชิตบุญ</li> <li>ถ้ำน้ำเย็นเขาชัยสน นั่งเรือชมถ้ำ</li> <li>พระมหาธาตุเจดีย์บางแก้ว วัดเขียนบางแก้ว</li> <li>ตลาดน้ำเขาชัยสน</li> <li>แหลมจองถนน</li> <li>หาดพัทลุง</li> </ul>

ตารางที่ 1: ชื่อชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านของชุมชน (ต่อ)

ลำดับที่	ชื่อชุมชน	ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้าน
5	ชุมชนท่องเที่ยวหนองธง	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ชมประเพณีท้องถิ่น</li> <li>• เที่ยวเดินป่า เรียนรู้พันธุ์ไม้หายาก</li> <li>• หมู่บ้านเงาะป่าซาไก</li> <li>• นมัสการพระครูสังวรธรรมวารี วัดทุ่งนารี</li> <li>• สวนสละลุงถัน</li> <li>• วนาตาเหม่น</li> </ul>
6	ชุมชนท่องเที่ยวคนเขาเย่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ออโต้ฟาร์ม สวนผักข้างบ้าน</li> <li>• บ้านปลาหมอ</li> <li>• สวนไขโด้ด (สละ-ผึ้ง)</li> <li>• วนาพ่อแก่ เลี้ยงปลาน้ำจืด ผักพื้นบ้าน</li> <li>• วนาตาแดง ยายปาน วนาดั้งเดิมเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น</li> <li>• สวนต้นน้ำ หาดเมืองร้อน บ้านเกษตรประยุกต์</li> <li>• ปลูกผักนวัตกรรมใหม่ จุดชมวิวดลองท่าแนะ</li> <li>• วัดเขาเย่า สวนลุงพุ่ม ชายทุ่ง</li> </ul>
7	ชุมชนท่องเที่ยวตำบลเกาะหมาก	<ul style="list-style-type: none"> <li>• วิถีชีวิตชุมชนประมง 3 น้ำ แปรรูปวัตถุดิบทางทะเล และวิถีชีวิตคนประกอบอาชีพต้นตาลโตนด</li> <li>• ท่องเที่ยวเชิงนิเวศทางน้ำเกาะรังนกนางแอ่น ตามรอยเสด็จประพาสรัชกาลที่ 5 หมู่เกาะสี่-เกาะห้า</li> <li>• เล่นน้ำชมแสงสุดท้ายในทะเลสาบที่หาดต่อกัน หาดกรวดทรายหนึ่งเดียวในทะเลสาบสงขลา (หรือทะเลสาบพัทลุง หรือทะเลสาบลำปำ) ที่ไม่มีโคลน</li> </ul>
8	ชุมชนท่องเที่ยวบ้านขามสายน้ำมีชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศและเรียนรู้วิถีชุมชน</li> <li>• กิจกรรมอนุรักษ์สัตว์น้ำทุกชนิดและต้นไม้ริมคลอง</li> <li>• กิจกรรมทำบุญสายน้ำ (ยกสายชั้นข้ามสายน้ำ) ประเพณีพื้นบ้านจัดช่วงเดือนเมษายนของทุกปี</li> <li>• ท่องเที่ยววันดอกคล้ายบานที่บ้านขามสายน้ำมีชีวิต</li> <li>• หมู่บ้านอนุรักษ์นกและเป็นที่ยอมรับนักท่องเที่ยวจากในและต่างประเทศมาถ่ายนกที่บ้านขาม</li> </ul>

ตารางที่ 1: ชื่อชุมชนที่ได้รับการคัดเลือกและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้านของชุมชน (ต่อ)

ลำดับที่	ชื่อชุมชน	ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้าน
9	ชุมชนท่องเที่ยวบ้านโหล๊ะหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>ศูนย์เรียนรู้วัฒนธรรม แกะสลักไม้ และน้ำมันเทพทราโร</li> <li>อ่างเก็บน้ำคลองป่าบอน</li> <li>วิถีชีวิตชาวมานิ (ซาไก)</li> <li>ชนาตาเม่น</li> </ul>
10	ชุมชนท่องเที่ยวบางแก้ว	<ul style="list-style-type: none"> <li>สักการะสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ณ ศาลเจ้าเทพเกษตร</li> <li>ชมศูนย์ศิลปหัตถกรรมแกะสลักหนังตะลุง บรมครูรังสรรค์หนังตะลุงให้มีชีวิต “อิม จันทรชুম”</li> <li>สักการะรูปเหมือนท่านพระครูพิทักษ์ชัยเขต ณ วัดรัตนาราม</li> </ul>

### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้ให้สัมภาษณ์มีจำนวน 33 คน (ดังแสดงในตารางที่ 2) ซึ่งเกิดจากการเก็บข้อมูลแล้วพบความซ้ำซ้อนหรือการอิมตัวของข้อมูล (redundancy) จึงทำให้ทราบจำนวนที่ชัดเจนซึ่งสามารถนำไปสู่การสร้างข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Dworkin, 2012) โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์จาก 3 ภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้านของชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรอง จังหวัดพัทลุง ดังนี้

1) ภาคชุมชน เจาะจงจากคนในชุมชนการท่องเที่ยวที่ได้รับการคัดเลือก โดยพำนักอยู่ในพื้นที่มากกว่า 5 ปี มีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยชุมชน ได้แก่ คณะกรรมการการท่องเที่ยวของชุมชน ผู้นำชุมชนท้องถิ่น และสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของชุมชน เนื่องจากเป็นเจ้าของทรัพยากรและเป็นผู้นำมาบริหารจัดการทางการท่องเที่ยว ตลอดจนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชุมชน มีความรู้ และความเข้าใจในบริบทพื้นที่ชุมชนการท่องเที่ยวเป็นอย่างดี

2) ภาครัฐและภาควิชาการ เจาะจงจากบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการท้องถิ่น และสถาบันการศึกษาในจังหวัดพัทลุง โดยปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่เป็นระยะเวลามากกว่า 3 ปี และมีบทบาทความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยชุมชน ได้แก่ นักพัฒนาชุมชนและนักวิชาการการศึกษา เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพของชุมชนด้านการท่องเที่ยว ด้วยการส่งเสริมสนับสนุน หรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และครู อาจารย์ และนักวิชาการ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ในเชิงวิชาการ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาองค์ความรู้มิติการท่องเที่ยว ที่สามารถนำมาสู่การพัฒนาและการส่งเสริมผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ขึ้นบ้าน

3) ภาคธุรกิจ เจาะจงจากบุคลากรของธุรกิจนำเที่ยวที่ตั้งสถานประกอบการในจังหวัดพัทลุง โดยปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลามากกว่า 3 ปี ได้แก่ ผู้บริหารหรือผู้จัดการทั่วไป และผู้ปฏิบัติงานฝ่ายปฏิบัติการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นผู้สังเกตเห็นถึงการนำผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวในชุมชนมาจัดทำเป็นรายการนำเที่ยวและบริการทางการท่องเที่ยว



โดยจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละภาคส่วนพิจารณาตามหลักแบบสามเส้า (triangulation) ซึ่งใช้แหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน (Data triangulation) ด้วยวิธีการเปลี่ยนแหล่งที่เป็นบุคคล เวลา และสถานที่ที่ให้ข้อมูล (Bekhet & Zauszniewski, 2012)

**ตารางที่ 2:** ภาคส่วนและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก

ภาคส่วน	ตำแหน่ง/หน้าที่	จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ (คน)
ภาคชุมชน	• คณะกรรมการการท่องเที่ยวของชุมชน	9
	• ผู้นำชุมชนท้องถิ่น	6
	• สมาชิกที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของชุมชน	6
ภาครัฐและภาควิชาการ	• นักพัฒนาชุมชน	2
	• นักวิชาการการศึกษา	1
	• ครู อาจารย์ และนักวิชาการ	3
ภาคธุรกิจ	• ผู้บริหารหรือผู้จัดการทั่วไปธุรกิจนำเที่ยว	2
	• ผู้ปฏิบัติงานฝ่ายปฏิบัติการท่องเที่ยว	4

2. การสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (focus group discussion) แบ่งการสนทนาเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มคณะกรรมการการท่องเที่ยวของชุมชน กลุ่มนักพัฒนาชุมชนและนักวิชาการการศึกษา และกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว มีผู้ร่วมสนทนากลุ่มละ 7 คน รวม 21 คน ทั้งนี้บุคคลที่อยู่ในการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ไม่ได้นำมาใช้ในการพิจารณาศึกษา

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือ คือ แบบสัมภาษณ์ในการศึกษาตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ เลือกใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนในเรื่องที่ต้องการศึกษา และได้จัดทำแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi-structured Interview) สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (focus group discussion) โดยเครื่องมือที่นำมาใช้ผ่านการทดสอบ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนวรรณกรรม ซึ่งศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ นำความรู้จากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำข้อคำถาม และขั้นตอนที่ 2 ตรวจสอบและสร้างแบบสัมภาษณ์ โดยนำผลของขั้นตอนที่ 1 มากำหนดขอบเขตเนื้อหาสาระเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์ให้ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของข้อคำถามและวิธีการจากผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับการใช้อุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ ในการบันทึกข้อมูล เช่น กล้องถ่ายภาพนิ่งและเคลื่อนไหว เครื่องบันทึกเสียง ระหว่างการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้รายละเอียดอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด

## การตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) จากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก และตรวจสอบด้านวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (methodology triangulation) ซึ่งใช้มากกว่าหนึ่งวิธีการ คือ การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่ม ประกอบกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) ทั้งนี้ การตรวจสอบข้อมูลได้ทำไปพร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลขณะอยู่ในภาคสนาม จากนั้นผู้วิจัยนำเสนอผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มแบบเจาะจงมาวิเคราะห์ข้อมูลคู่กับเอกสารทางวิชาการที่ได้ทำการค้นคว้า โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นวิธีการในการวิเคราะห์เชิงบรรยายด้วยการมุ่งเน้นไปที่การตีความและสร้างข้อสรุปของข้อมูลจากปรากฏการณ์ที่มองเห็นหรือความจริงเฉพาะเรื่อง ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ร่วมวงสนทนาต้องการสื่อ ผสานกับการอิงกรอบแนวคิดทฤษฎีที่นำมาช่วยในการสร้างข้อสรุป จนนำมาซึ่งผลการวิจัยที่ตอบตามวัตถุประสงค์

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาในมิติที่กลั่นกรองจากเจ้าของพื้นที่และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับชุมชนการท่องเที่ยว ผลการศึกษาพบว่า การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านองค์ความรู้ ด้านการตลาด ด้านการสร้างสรรค ด้านการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ และด้านการรู้คุณค่านั้น เป็นสิ่งเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในเรื่องผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านให้เกิดการพัฒนา และสามารถเพิ่มมูลค่าแก่ชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองจังหวัดพัทลุงได้อย่างยั่งยืน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านองค์ความรู้

จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มทำให้ค้นพบข้อมูลที่สื่อให้เห็นถึงความมุ่งหมายให้มีการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในมิติต่าง ๆ ทั้งจากการเรียนรู้ทางวิชาการ การศึกษาดูงาน และการใคร่รู้ในความถ่องแท้ของทรัพยากรการท่องเที่ยวของชุมชน เพื่อฝังรากแห่งความรู้นั้นแก่คนในชุมชนมาใช้เสริมสร้างศักยภาพให้สามารถนำสิ่งที่ได้รับจากการฟัง การคิด การปฏิบัติ และการฝึกฝน มาบูรณาการกับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้ก่อเกิดการพัฒนาและแปรเปลี่ยนเป็นมูลค่าที่ชุมชนสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างยาวนาน ดังสะท้อนได้จากข้อความของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“...ดังนั้นควรที่ส่งเสริมศักยภาพให้กับชุมชนหรือชาวบ้านให้มีความรู้ด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องท่องเที่ยว ซึ่งความรู้นี้ก็ติดตัวอยู่ในชาวบ้านที่เป็นคนของชุมชน ถือเป็นสิ่งที่ยั่งยืนที่สุดแล้ว เหมือนทุกวันนี้ที่เราได้รับการสืบทอดต่อกันมา อย่างความรู้ที่เกิดจากชาวบ้านถ่ายทอดให้กันเอง ความรู้จากการไปดูงานที่อื่น ความรู้จากผู้มีความรู้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความรู้เรื่องเทคโนโลยีที่จะตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ชาวบ้านก็ควรต้องมีความรู้ พอชาวบ้านมีความรู้ก็จะนำความรู้ที่ได้รับมาใช้ในการท่องเที่ยวได้อย่างถูกต้องทาง ไว้บริการนักท่องเที่ยวที่เข้ามาให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ความประทับใจ ทำให้นักท่องเที่ยว

อยากมาเที่ยว มีการพัฒนาต่าง ๆ ชาวบ้านก็ได้รายได้เพิ่มขึ้นไป ความรู้เป็นตัวนำพาสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้เกิดขึ้น” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 8

“...การเพิ่มพูนความรู้ให้แก่คนในชุมชนไปเรียนรู้ศึกษาดูงานเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ธรรมชาติเชิงนิเวศ เพราะชุมชนในพหุหลุต่างก็มีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่หลากหลายรูปแบบ เพื่อที่จะได้ให้ชุมชนเกิดความรู้และมุมมองจากหลายด้าน หรือเชิญวิทยากรจากภายนอกให้ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน การฝึกอบรมภาคปฏิบัติกระบวนการผลิตเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้าน การเรียนรู้ในเรื่องภาษาอังกฤษไว้สื่อสารกับนักท่องเที่ยวกลุ่มต่างชาติได้บ้าง ซึ่งการเติมเต็มความรู้ให้กับคนในชุมชนที่เป็นเจ้าของและใกล้ชิดกับแหล่งที่สุดจะทำให้การท่องเที่ยวเดินทางพัฒนาไปได้อย่างยาวนาน เป็นมูลค่าทางปัญญา” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 19

“หากต้องการให้ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านพัฒนา มีมูลค่าขึ้น และมีความยั่งยืนด้วย ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ ควรเสริมสร้างความรู้อย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่มาจากแหล่งภูมิปัญญาของชาวบ้านในชุมชนเอง จะทำให้ได้ผลดีและมีความยั่งยืนมากกว่าไปลอกเลียนแบบที่อื่นมา ซึ่งประโยชน์หรือรายได้ก็ย่อมตกอยู่กับคนในชุมชน...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 23

โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของอรุณวรรณ มุขแก้ว (2557) ที่กล่าวว่า แม้ชุมชนจะมีศักยภาพและความพร้อมที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน แต่การลงมือปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จต้องการความรู้และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน การเสริมสร้างศักยภาพเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจให้คนในชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ จะช่วยให้ชุมชนสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดการความรู้ผ่านประสบการณ์ตรงและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากผู้ที่มีประสบการณ์ ซึ่งมีผลให้เกิดกำลังใจ มีความกล้าที่จะลงมือทำ เนื่องจากเห็นแนวทางที่ชัดเจนและยั่งยืน เช่น การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน การจัดทัศนศึกษาดูงาน การจัดฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว อีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของจุฬามณี แก้วโพหนอง, ทรงพล โชติกเวชกุล, ปัญญา คล้ายเดช และพระสุนทร ชำกรม (2561) ที่กล่าวว่า การสร้างศักยภาพชุมชนให้สามารถมีความรู้ในชุมชนของตนเองและสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชน รวมทั้งต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่นด้วยความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ชุมชนสามารถนำไปสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้เกิดรายได้แก่ชุมชนได้ และกระตุ้นเผยแพร่ให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกยุคใหม่ เช่น ภาษาต่างประเทศ รวมถึงแนวคิดของรัชนีชีวาท์ ต้นตฤกุลวรา และสุทธินันท์ โสตวิถิ (2562) ที่กล่าวว่า ชุมชนท้องถิ่นควรได้รับการเสริมสร้างศักยภาพด้านความรู้ เพราะส่งผลให้ชุมชนในท้องถิ่นตระหนักถึงคุณภาพของสินค้าและบริการทำให้เกิดการกระจายสู่นักท่องเที่ยวที่จะสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวได้สะดวก

## 2. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการตลาด

จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มทำให้ค้นพบข้อมูลที่ว่า การตลาดเป็นศักยภาพที่ชุมชนควรได้รับการเสริมสร้าง โดยมีพื้นฐานมาจากการที่ชุมชนต้องการให้การท่องเที่ยวเป็นแหล่งเพิ่มพูนรายได้ที่มีอยู่เดิม สร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มนักท่องเที่ยวที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากช่องทางสื่อประชาสัมพันธ์ โดยให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการตลาดทางการท่องเที่ยวด้วยตนเอง ในรูปแบบของการตลาดแบบบูรณาการ และการตลาดเชิงเนื้อหา (content marketing) โดยผ่านเรื่องราวคุณค่าของชุมชน ดังสะท้อนได้จากข้อความของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“...ชุมชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องของการพัฒนาสินค้าทางการท่องเที่ยวให้เกิดความแตกต่าง ทำให้แต่ละชุมชนมีรูปแบบลักษณะการบริการทางการท่องเที่ยวที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นต้องเสริมศักยภาพในเรื่องการตลาดเข้าไป ไม่ว่าจะจากการอบรม การช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ชาวบ้านรู้จักจัดการเกี่ยวกับการตลาดเอง รู้กลุ่มนักท่องเที่ยวเป้าหมาย ความต้องการและพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว กำหนดราคาอย่างเหมาะสม รู้ช่องทางที่เข้าถึงนักท่องเที่ยว เพื่อเอามาพัฒนาสินค้าทางการท่องเที่ยวในชุมชนของตนให้น่าสนใจ แตกต่าง คุณมีมูลค่าเพิ่มขึ้น และได้ทำการตลาดให้ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยวด้วย” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 13

“ควรต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพและทักษะด้านการตลาดให้กับชุมชนมาก ๆ มีการจัดอบรม โดยเฉพาะเรื่องการสร้าง content marketing หรือ add story ให้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ซึ่งเป็นตัวช่วยที่สำคัญในการนำเสนอและสื่อความหมายให้ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่มีอยู่ในพัทลุงนั้นเป็นที่รู้จักมากขึ้น ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เล็งเห็นเข้ามาสนับสนุน เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่มีอยู่ ตามมาด้วยรายได้และประโยชน์ด้านต่าง ๆ...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 16

“เสริมศักยภาพโดยให้ชุมชนทำการตลาดแบบบูรณาการที่ผสมผสานสื่อต่าง ๆ เพื่อแสวงหาโอกาสในการขยายตลาดเพื่อเพิ่มมูลค่า โดยเฉพาะตลาดในประเทศและขยายเครือข่ายการตลาดไปต่างประเทศต่อไป... ให้นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาชี้แนะวิธีการทำการตลาดให้แตกต่าง โดดเด่น และให้ชุมชนจัดการการตลาดท่องเที่ยวด้วยตนเอง เขาจะได้เข้าใจ ทำเป็น เอามาพัฒนาต่อยอดผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ทั้งด้านรายได้และนักท่องเที่ยวได้เรียนรู้จากทรัพยากรของท้องถิ่นให้คุ้มค่าและยั่งยืน” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 30

โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของวรรณวิมล ภู่นาค (2558) ที่กล่าวว่า การเสริมสร้างศักยภาพชุมชน หากต้องการให้ชุมชนมีความสามารถในด้านการตลาดมากขึ้น ควรมีการจัดอบรมอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของโกสินทร์ ชำนาญพล, วรรณวีร์ บุญคุ้ม และนรินทร์ สังข์รักษา (2559) ที่กล่าวว่า ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการตลาดแก่บุคลากรด้านการท่องเที่ยวอย่างสม่ำเสมอ และสร้างช่องทางการสื่อสารการตลาดเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงขวัญฤๅพา ศรีสว่าง และมัสลิน บัวบาน (2561) กล่าวว่า การทำงานด้านการตลาดเชิงบูรณาการว่าเป็นกระบวนการวางแผนภายใต้

แนวความคิดเดียว โดยใช้เครื่องมือสื่อสารหลากหลายรูปแบบมาประสมประสานกันอย่างเหมาะสม สร้างผลกระทบทางการสื่อสารที่มีพลังเพื่อโน้มน้าวใจให้นักท่องเที่ยวในกลุ่มเป้าหมายมีพฤติกรรมคล้ายตาม ตลอดจนเป็นในแนวทางเดียวกับที่ Doyle (2002) กล่าวว่า การตลาดที่เป็นกลยุทธ์สำคัญ คือ การตลาดที่มีความแตกต่างแบบยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการรับรู้ความแตกต่าง การมีเอกลักษณ์ ลอกเลียนแบบไม่ได้ อันจูงใจลูกค้าเป้าหมายให้ชอบมากกว่าที่อื่น อีกทั้ง Photisai (2018) ได้กล่าวว่า ควรดำเนินการตลาดในการสร้างจุดเด่นด้วยการใช้หลักการของตลาดเชิงเนื้อหา (content marketing) เล่าเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยว สินค้าและบริการต่าง ๆ เพื่อสร้างประสบการณ์และความประทับใจให้นักท่องเที่ยว

### 3. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการสร้างสรรค์

จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มทำให้ค้นพบข้อมูลที่ว่า มีการคำนึงถึงความยั่งยืน ประสบการณ์ของนักท่องเที่ยวจากการได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในธรรมชาติ วัฒนธรรม วิถีชีวิต ภูมิปัญญาตามลักษณะเฉพาะถิ่นระหว่างนักท่องเที่ยว (guest) และเจ้าของพื้นที่ (host) เพื่อสร้างความผูกพัน ความจดจำ และความประทับใจต่อกันและกัน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ตลอดจนเล็งเห็นถึงการนำความสร้างสรรค์ถ่ายทอดผ่านทางผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการพัฒนาควบคู่กับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้เคลื่อนคล้อยไปด้วยกัน ดังสะท้อนได้จากข้อความของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“ตอนนี้หากจะพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวในเมืองรองอย่างในพัทลุงจังหวัดของเราให้เกิดมูลค่าหรือประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับอย่างยั่งยืน ควรมุ่งเน้นไปที่ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดประสบการณ์จริง ๆ และมีความประทับใจด้วย โดยใช้ลักษณะของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์มาเติมเข้าไปให้เกิดศักยภาพ ให้นักท่องเที่ยวเขาได้รู้สึกสนุกและสัมผัสกับการได้ทำในสิ่งที่ชุมชนมี เพราะแต่ละชุมชนจะมีผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่น่าสนใจแตกต่างกันอยู่แล้ว...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 6

“...ซึ่งอะไรทำแล้วเห็นว่ามันสร้างสรรค์มันก็จะอยู่ได้นานและยั่งยืน เอาความสร้างสรรค์มาปรับใช้กับสิ่งที่เป็นผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวจะดึงดูดใจนักท่องเที่ยวให้เข้ามา ไม่ใช่ไปลอกเลียนแบบที่อื่น ๆ ชุมชนจึงควรที่จะเสริมศักยภาพเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะมันเป็นตัวมูลค่าให้ชุมชนได้ดี การสร้างสรรค์นี้ทำได้กับทุกอย่าง ทั้งงานที่นักท่องเที่ยวจำเป็นต้องได้อย่างของที่ระลึก โปรแกรมทัวร์ และไม่ต้องไม่ได้อย่างความคิด ความรู้สึก จากบริการ...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 12

“...ถ้าผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของชุมชนได้รับการสร้างสรรค์มากขึ้นก็ถือเป็นศักยภาพที่ดีที่ควรส่งเสริมให้ชุมชนได้มีการพัฒนาความสร้างสรรค์ ไม่ว่าจะการสร้างสรรค์ทางด้านความคิด การกระทำ ที่สื่อออกมาว่าเป็นตัวตนของชุมชนก็จะส่งผลให้มีความยั่งยืนได้ ความสร้างสรรค์ที่ว่าคือเอาบวกเข้าไปในกิจกรรมการท่องเที่ยว ของที่ระลึก จะได้มีมูลค่าเพิ่มขึ้น มีรายได้จุนเจือต่อเนื่องด้วย...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 15

โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของศุภชัย เหมือนโพธิ์ และธีรศักดิ์ อุ่่นอารมณเลิศ (2561) ที่กล่าวว่า การพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์สร้างสรรค์และประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน ผลิตภัณฑ์สร้างสรรค์จะสามารถเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์มากขึ้น อีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Richards and Raymond (2000) ที่กล่าวว่า จะต้องนำทรัพยากรในชุมชนทั้งทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรมนำมาสร้างสรรค์เป็นผลิตภัณฑ์หรือกิจกรรมทางการท่องเที่ยว รวมถึงการเพิ่มเติมความคิดสร้างสรรค์เข้ามาจัดการผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว นั้น ๆ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว ตลอดจนสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันและการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ชุมชน

#### 4. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์

จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มทำให้ค้นพบข้อมูลที่ว่า มีการเสนอแนะให้นำอัตลักษณ์มาเป็นเครื่องมือหรือกลไกต่อการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวในการเสริมสร้างศักยภาพให้กับชุมชน อันจะพาไปสู่การเป็นชุมชนการท่องเที่ยวเมืองรองที่เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ และเกิดความยั่งยืน โดยการนำหลายอัตลักษณ์พื้นบ้านที่ประกอบสร้างขึ้นโดยคนในชุมชนมาเป็นจุดดึงดูดให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัสเรียนรู้ และมีประสบการณ์ร่วมกับรากเหง้าแห่งตัวตนของวิถีชุมชนผ่านการท่องเที่ยว เพราะอัตลักษณ์เป็นสิ่งบ่งชี้ถึงลักษณะเฉพาะของชุมชนอย่างชัดเจนถึงความเจริญงอกงามที่แสดงออกมาในรูปแบบของภาษา ศิลปะ คติ ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีการสืบทอดปฏิบัติต่อกันมา และธรรมชาติที่สวยงามโดดเด่น ดังสะท้อนได้จากข้อความของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“...อัตลักษณ์จึงเป็นเรื่องที่ชัดเจนและชุมชนต่าง ๆ ไม่ควรหลงลืมที่จะมีศักยภาพชุมชนในด้านนี้ โดยนำมาใช้เพิ่มเข้าไปในผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาและเกิดมูลค่าได้อย่างยั่งยืนจริง ๆ ด้วยชุมชนในพัทลุงต่างมีรากเหง้าทางวัฒนธรรม ประเพณีที่สวยงาม ความโดดเด่นทางนิเวศที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ชี้ให้เห็นตัวตน เอาอัตลักษณ์เหล่านี้มาต่อยอดและชูขึ้นมาให้นักท่องเที่ยวได้เห็น ให้ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน ความต้องการเข้ามาในชุมชนของนักท่องเที่ยวก็จะเกิดขึ้น การพัฒนาในผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว ด้านนี้ ๆ ก็จะไปปรากฏเช่นกัน” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 9

“หากต้องการให้ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านประสบความสำเร็จในด้านรายได้ที่เพิ่ม ผลประโยชน์ที่ทั่วถึง และมีความยั่งยืน ต้องมองย้อนกลับมาที่จุดเริ่มต้นว่าชุมชนมีอัตลักษณ์อะไรบ้าง แล้วอะไรที่น่าสนใจ เอามาเสนอให้นักท่องเที่ยว หากใช้อัตลักษณ์กับการท่องเที่ยวแล้วความยั่งยืนจะเกิดขึ้นในหลายด้าน แฉม ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น เพราะอัตลักษณ์เป็นสิ่งที่มียอยู่แล้ว ไม่ต้องไปหยาบยืมใคร เป็นอะไรที่ชุมชนภูมิใจ แล้วเอามาใช้พัฒนาและเพิ่มมูลค่าได้ในตัวของมันเอง ศักยภาพที่จะเสริมสร้างชุมชนให้รู้จักและใส่อัตลักษณ์ไว้กับของต่าง ๆ ด้านการท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องที่ควรปฏิบัติ...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 21

“...แม้เราจะป็นจังหวัดเล็ก ๆ แต่เราไม่ได้ด้อยในเรื่องทรัพยากรการท่องเที่ยว เพียงแต่ต้องมีจุดยืนที่ชัดเจน โดยดึงอัตลักษณ์พื้นบ้านออกมา เอามาใช้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว อัตลักษณ์เป็นสิ่งที่สร้างความแตกต่างให้นักท่องเที่ยวสนใจ สร้างเม็ดเงินให้กับชุมชน สร้างความยั่งยืนให้ท้องถิ่นของเรา ดังนั้นควรต้องเสริมสร้างหรือทำอะไรในเรื่องศักยภาพให้ชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนการท่องเที่ยวคงอัตลักษณ์ที่ตัวเองมีเอาไว้

และนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มาสร้างเป็นจุดเด่น ไม่ว่าจะศิลปะ ภาษาถิ่น ความเชื่อ ประเพณี สามารถแปรเปลี่ยนเป็นมูลค่าจากอัตลักษณ์นี้ได้” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 29

โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของวิไลวรรณ ทวีศรี (2560) ที่กล่าวว่า อัตลักษณ์ของชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเมืองท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หากชุมชนใดไม่มีซึ่งอัตลักษณ์ก็จะมีแต่ความโดดเด่น ความน่าสนใจ ที่จะดึงดูดนักท่องเที่ยวให้มาเยี่ยมชมซ้ำแล้วซ้ำอีก อีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของอินทิดา พงษ์นาค และศุภกรณ์ ดิษฐพันธ์ (2558) ที่กล่าวว่า อัตลักษณ์ชุมชนเป็นลักษณะเฉพาะของชุมชนที่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวสนใจที่จะมาท่องเที่ยวในชุมชนนั้น ๆ ก่อให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนภายใต้ขีดความสามารถของธรรมชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และวิถีชีวิต นำไปสู่การพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้มีความโดดเด่น น่าสนใจ อันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะตัวที่สามารถบ่งบอกความเป็นตัวตนของชุมชนเกิดการพัฒนาคืบไปกับการคำนึงถึงรากเหง้าทางวัฒนธรรม ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวเกิดการจดจำและความประทับใจ รวมถึงทำให้แหล่งท่องเที่ยวนั้นมีจุดขายที่ไม่เหมือนใครตลอดจนเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่นิรมล ชมหวาน (2556) กล่าวว่า อัตลักษณ์เปรียบเสมือนทุนที่สามารถนำมาใช้พัฒนาชุมชนได้ อันจะนำไปสู่การก่อเกิดคุณค่าและช่วยเสริมสร้างการเป็นอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ถ้าชุมชนใดมีอัตลักษณ์ที่ชัดเจนจะทำให้เกิดเอกภาพและเกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่อง

##### 5. การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการรู้คุณค่า

จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มทำให้ค้นพบข้อมูลที่ว่า ควรเสริมสร้างศักยภาพด้านการให้คนในท้องถิ่นรู้ถึงคุณค่าในผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ตนมีและส่งผ่านคุณค่าไปยังนักท่องเที่ยวด้วยการเชื่อมคุณค่าของทรัพยากรและความเป็นตัวตนเข้ากับความต้องการของนักท่องเที่ยว ทั้งคุณค่าด้านประวัติศาสตร์ คุณค่าด้านวัฒนธรรม และคุณค่าด้านจิตวิญญาณ เนื่องจากการรู้คุณค่านับเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งที่สำคัญในการผลักดันศักยภาพชุมชนให้นำไปพัฒนาและเข้าไปทำให้นักท่องเที่ยวเกิดมูลค่ากับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว รวมถึงสามารถสนับสนุนความยั่งยืนของชุมชนสืบต่อไปยาวนาน ดังสะท้อนได้จากข้อความของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

“...จะพัฒนาและเพิ่มมูลค่าให้ยั่งยืนได้ เราต้องให้ชุมชนรู้จักว่าตนเองต้องมีศักยภาพด้านคุณค่า แล้วใส่ไปในตัวผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวด้วย เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถสัมผัสได้ อาจสัมผัสได้จากทั้งตัวผลิตภัณฑ์และจากกระบวนการการนำเสนอ การเข้าถึง หรือได้มาซึ่งตัวผลิตภัณฑ์ เช่น ให้นักท่องเที่ยวชมสาธิตกระบวนการผลิตเพื่อสร้างการรับรู้หรือความตระหนักในคุณค่าของผลิตภัณฑ์ ถ้าตัวชุมชนเองและนักท่องเที่ยวไม่รู้ถึงคุณค่าที่มีหรือคุณค่าที่ได้ มูลค่าก็สร้างยาก จะพัฒนาให้ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวดึงดูดใจก็ลำบาก...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 18

“...เสริมสร้างให้ชาวบ้านรู้ถึงความมีคุณค่าในตนเองและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าในชุมชนไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับด้านวิถีชีวิต วัฒนธรรม ธรรมชาติ สิ่งก่อสร้าง เพื่อกระตุ้นให้เขาแสดงศักยภาพออกมาอย่างภาคภูมิใจแล้วเอามาใช้กับการท่องเที่ยว ถ้าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวมีคุณค่า ยิ่งเป็นคุณค่าที่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาต้องการราคาแพงแค่ไหนเขาก็ยอมจ่าย ดังนั้นคุณค่ามา การพัฒนาเกิด มูลค่าสูง ความยั่งยืนจะมีเอง” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 27

“ชุมชนในพัทลุงมีผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีคุณค่าด้วยกันทั้งนั้น แต่ก่อนที่จะพัฒนาผลิตภัณฑ์ได้ก็ต้องรู้จักพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนให้รู้จักคุณค่าในสิ่งที่ตนเองเป็นและคุณค่าที่ชุมชนมีเสียก่อน ว่าบ้านเราวัฒนธรรมงาม ธรรมชาติก็สวย อธิษาศัยก็ดี ศิลปะการแสดงที่มีจิตวิญญาณอย่างหนึ่งตะลุง แล้วนำเสนอคุณค่านั้นผ่านทางผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวในพื้นที่ชุมชนของตน คุณค่าจะเป็นตัวดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเข้ามา ผลักดันให้เกิดการพัฒนาและสร้างมูลค่าได้อย่างมาก อีกทั้งยังส่งผลให้ความยั่งยืนอย่างแท้จริงได้อีกด้วย...” ผู้ให้ข้อมูลท่านที่ 31

โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับแนวคิดของฐิติมา อังกรวัชรพันธ์ และกิงกนก เสาวภาวงศ์ (2561) ที่กล่าวว่า ควรเสริมสร้างคุณค่าให้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว เช่น การสร้างมิติเชิงคุณค่าในงานหัตถกรรม โดยการให้นักท่องเที่ยวชมการสาธิตกระบวนการผลิตเพื่อสร้างการรับรู้หรือความตระหนักในคุณค่าของสินค้า อีกทั้งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของเมธรัตน์ จันตะนี และลายอง ปลั่งกลาง (2560) ที่กล่าวว่า ควรสร้างความตระหนักให้บุคคลในชุมชนเห็นคุณค่าความงามของวิถีชีวิตวัฒนธรรมประเพณีของตน นำวัฒนธรรมประเพณีทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชนมาพิจารณาจัดทำเป็นผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวอย่างถูกต้องตามหลักการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน ตลอดจนเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่อนุชา ม่วงใหญ่ (2559) และศิริณา ขาวผ่องอำไพ (2558) ที่กล่าวในลักษณะเดียวกันว่า ต้องเสริมสร้างศักยภาพชุมชนให้รับรู้ในคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต และวัฒนธรรมอย่างสันติและเกื้อกูล เพื่อการยังชีพของชุมชนอย่างเป็นธรรมและเสริมสร้างขีดความสามารถ เพราะชุมชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากทรัพยากรการท่องเที่ยวที่นำมาสร้างเป็นผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว หากทรัพยากรการท่องเที่ยวได้รับการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่สมดุลคงความสวยงามไว้ จะทำให้นักท่องเที่ยวเดินทางไปท่องเที่ยวในชุมชน เกิดมูลค่าและเป็นผลดีแก่ชุมชนอย่างยั่งยืน

## บทสรุป

ความมุ่งหมายในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวให้เกิดความยั่งยืน มีการกระจายรายได้จากการท่องเที่ยวและแบ่งสรรนักท่องเที่ยวจากเมืองหลักสู่เมืองรองซึ่งมีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่หลากหลายนั้น ต้องพึ่งพาการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในหลายด้าน โดยการศึกษาทำให้ได้ข้อค้นพบเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนซึ่งประกอบด้วย การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านองค์ความรู้ ให้มีการเพิ่มพูนความรู้ในมิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจากการเรียนรู้ทางวิชาการ การศึกษาดูงาน และการรู้ในแก่นแท้ของทรัพยากรการท่องเที่ยวชุมชน จนถึงการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการตลาด ที่ต้องสร้างความแตกต่างของผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว โดยให้ชุมชนดำเนินการตลาดการท่องเที่ยวด้วยตนเองในรูปแบบของการตลาดประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการสร้างสรรค์ ด้วยการนำการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และความสร้างสรรค์ถ่ายทอดผ่านทางผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการพัฒนาบรรจบไปกับการสร้างมูลค่า ตลอดจนการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ นำมาเป็นจุดดึงดูดให้นักท่องเที่ยวได้สัมผัส เรียนรู้ และมีประสบการณ์ร่วมกับความเป็นตัวตนของวิถีชุมชน และการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านความรู้คุณค่า ซึ่งให้คนในท้องถิ่นรู้ถึงคุณค่าในผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่ตนมีและส่งคุณค่าไปยังนักท่องเที่ยว ดังนั้นการรับมือกับสถานการณ์การท่องเที่ยวและสนองตอบต่อนโยบายของหน่วยงานภาครัฐ



พร้อมทั้งส่งเสริมความพึงพอใจแก่นักท่องเที่ยว โดยผนวกองค์ความรู้ เพิ่มพูนด้านการตลาด สร้างสรรค์ความโดดเด่น ผลักดันความเป็นอัตลักษณ์ และผสานคุณค่าของชุมชนผ่านผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ซึ่งการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการพัฒนาและเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้าน จะช่วยให้เห็นภาพชัดเจนถึงทิศทางการพัฒนา ปรับปรุง เพิ่มคุณค่า และมูลค่าผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวพื้นบ้านให้สามารถตอบสนองตรงตามความต้องการของนักท่องเที่ยวได้โดยอยู่บนรากฐานแห่งทุนทางทรัพยากรและอัตลักษณ์ชุมชน อีกทั้งเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนอย่างยั่งยืนต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมทางหลวงชนบท. (2557). *ท่องเที่ยวไทยกับทางหลวงชนบท จังหวัดพัทลุง*. ม.ป.ท.
- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. 2562. *สถานการณ์ท่องเที่ยวไทย ปี 2561*. ม.ป.ท.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2561). *มนต์เสน่ห์แห่งพัทลุง*. สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/813580>
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2561). *เช็มทิศท่องเที่ยว ไตรมาส 4/2561*. กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2562). *ททท. เปิดตัวแคมเปญ AMAZING THAILAND GO LOCAL เร่งกระแสท่องเที่ยว 55 เมืองรอง หลังรัฐบาลประกาศลดหย่อนภาษี*. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2561 จาก <http://thai.tourismthailand.org/ข่าวอัปเดต/รายละเอียดข่าว/ททท-เปิดตัวแคมเปญ-Amazing-Thailand-Go-Local-เร่งกระแสท่องเที่ยว-55-เมืองรอง-หลังรัฐบาลประกาศลดหย่อนภาษี--2833>
- โกสินทร์ ชำนาญพล, วรรณวีร์ บุญคุ้ม และนรินทร์ สังข์รักษา. (2559). การพัฒนารูปแบบการจัดการเครือข่ายการตลาดวิสาหกิจชุมชนท่องเที่ยวไทยเพื่อรองรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. *วารสารราชพฤกษ์*, 14(3), 80-86.
- ขวัญฤพา ศรีสว่าง และมีสลิน บัวบาน. (2561). การพัฒนารูปแบบการสื่อสารการตลาดแบบบูรณาการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของตลาดบางหลวง อ.บางเลนจ.นครปฐม. *Journal of Management Science Nakhon Pathom Rajabhat University*, 1(2), 15-29.
- เครือข่ายวิจัยภาคใต้ตอนล่าง. (2551). *เอกสารการประชุมโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การวิจัยจังหวัดพัทลุง เครือข่ายวิจัยตอนล่าง*. พัทลุง: องค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง.
- จุฬามณี แก้วโพนทอง, ทรงพล โชติกเวชกุล, ปัญญา คล้ายเดช และพระสุนทร ชำกรม. 2561. การบริหารจัดการชุมชนเพื่อความยั่งยืน. *วารสารวิชาการธรรมศาสตร์*, 18(1), 263-273.
- นิรมล ชมหวาน. (2556). *การเพิ่มศักยภาพการพัฒนาชุมชนผ่านการศึกษาอัตลักษณ์ของชุมชนตลาดโบราณบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามุขยและสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บัณฑิต สวรรยาวิสุทธิ. (2551). *การพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อเพิ่มศักยภาพการท่องเที่ยวชุมชน อำเภอบึงโขงหลง จังหวัดหนองคาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- เมธารัตน์ จันตะนี และลำยอง ปลั่งกลาง. (2560). การพัฒนาศักยภาพบุคคลในชุมชนเพื่อจัดการด้านการท่องเที่ยวสู่ความยั่งยืนของชุมชนตำบลลาดชะโด อำเภอผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. *วารสารราชภัฏเพชรบูรณ์สาร*, 19(2), 45-55.

- รัชนีชีวาต์ ตันตีกุลวรา และสุทธินันท์ โสตวิถึ. (2562). การเสริมสร้างศักยภาพโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในจังหวัดจันทบุรี. *วารสารมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 6(1), 92-105.
- วรรณวิมล ภู่นาค. (2558). ศักยภาพชุมชนในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน: กรณีศึกษาตลาดน้ำอัมพวา. *วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 26(1), 63-74.
- วีโลวรรณ ทวีชศรี. (2560). อัตลักษณ์ชุมชน: แนวคิดและการจัดการเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโดยหลัก พุทธสันติวิธีของเทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย. *Journal of Arts Management*, 1(2), 63-74.
- ศิริณา ขาวผ่องอำไพ. (2558). วิถีปฏิบัติที่ดีและความเชื่อมโยงกับชุมชนในการจัดการท่องเที่ยวแบบฟาร์มสเตย์: กรณีศึกษา สีนม่านะฟาร์มสเตย์ อำเภอกาญจนดิษฐ์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารวิทยบริการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*, 26(2), 12-19.
- ศิริมาลย์ วัฒนา, อำนาจ เย็นสบาย, สาธิต ทิมวัฒนบรรเทิง และจักรพงษ์ แพทย์หลักฟ้า. (2559). ศักยภาพของ ชุมชนกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่. *วารสารวิจัย และพัฒนา ฉบับมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 8(1), 83-96.
- ศุภชัย เหมือนโพธิ์ และธีรศักดิ์ อุ่่นอารมณเลิศ. (2561). การพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการชุมชนตามแนวคิด เศรษฐกิจสร้างสรรค์. *วารสารศิลปการศึกษาศาสตร์วิจัย*, 10(1), 131-144
- สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพัทลุง. (2562). *รายชื่อเครือข่ายการท่องเที่ยวโดยชุมชนจังหวัดพัทลุง*. พัทลุง: สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดพัทลุง
- สำนักงานจังหวัดพัทลุง. (2561). *แผนพัฒนาจังหวัด 4 ปี พ.ศ. 2561-2564 (ฉบับทบทวนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562)*. สืบค้นเมื่อ 3 ธันวาคม 2561 จาก [http://www.phatthalung.go.th/develop\\_plan](http://www.phatthalung.go.th/develop_plan)
- อนุชา ม่วงใหญ่. (2559). แนวทางการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพชุมชนและท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 6(3), 12-26.
- อรุณวรรณ มุขแก้ว. (2557). การจัดการความรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน ตำบลพุนใน อำเภอเกาะยาว จังหวัดพังงา. *Narkbhutparitat Journal Nakhon Si Thammarat Rajabhat University*, 6(1), 123-133.
- อินทรีฯ พงษ์นาค และศุภกรณ์ ดิษฐพันธ์. (2558). อัตลักษณ์ชุมชนเมืองโบราณอุทองจังหวัดสุพรรณบุรี. *Veridian E-Journal, Silpakorn University (Humanities, Social Sciences and arts)*, 8(3), 511-523.

Aaker, D. A. (2001). *Strategic Market Management* 6<sup>th</sup> ed. New York: John Wiley & Sons.

Bekhet, A. K., & Zauszniewski, J. A. (2012). Methodological triangulation: An approach to understanding data. *Nurse researcher*, 26, 214-224.

BLT Bangkok. (2561). *เที่ยวเมืองรอง ลดหย่อนภาษีปี 61*. สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2561 จาก <http://www.bltbangkok.com/CoverStory/เที่ยวเมืองรองลดหย่อนภาษีปี61>

- Doyle, Peter. (2002). *Marketing Management and Strategie* 3<sup>rd</sup> ed. Singapore: Prentice Hall.
- Dworkin, S. L. 2012. Sample size policy for qualitative studies using in-depth interviews.  
*Archives of Sexual Behavior*, 41(6), 1319–1320.
- Photisai, V. (2018). The Context and Operation Guidelines for Digital Tourism Business.  
*Rajapark Journal*, 12(26), 255-269.
- Richards, G., & Raymond, C. (2000). Creative Tourism. *ATLAS NEWS*, 23, 16-20.

## นักท่องเที่ยวจีนคุณภาพคือใคร อยู่ที่ไหน

เกศรา สุกเพชร<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอถึงลักษณะของนักท่องเที่ยวกลุ่มจีนคุณภาพที่เป็นตลาดเป้าหมายทางการท่องเที่ยวของไทย และเพื่อนำเสนอถึงนิยามคุณลักษณะนักท่องเที่ยวจีนคุณภาพสำหรับตลาดการท่องเที่ยวของไทย การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ประกอบการท่องเที่ยวที่จัดการการท่องเที่ยวกับนักท่องเที่ยวจีน โดยมีผลการศึกษา ดังนี้ ชาวจีนในปัจจุบันที่มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถูกสนองตอบความต้องการพื้นฐานมากจนความต้องการของชาวจีนในปัจจุบันมุ่งมองหาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นกลางสูงที่อาศัยในเขตเมือง มีการศึกษาในระบบสูง ทำงานเอกชนที่มีรายได้สูง และกลุ่มที่ทำงานในภาคการเงิน ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างคุณลักษณะทางสังคมของชาวจีนในปัจจุบัน ดังนั้น การท่องเที่ยวก็เป็นการพักผ่อนที่ทำให้ชีวิตสมดุลและนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นักท่องเที่ยวกลุ่มจีนคุณภาพของประเทศไทย เป็นคนชั้นกลางและคนชั้นกลางค่อนข้างสูง (หรือเป็นคนกลุ่ม B ขึ้นไป) ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นที่สนใจและต้องการบริโภคสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวที่คุ้มค่า และเป็นกลุ่มคนที่มีฐานขนาดตลาดใหญ่ ที่จะมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยชนชั้นกลางเหล่านี้หมายถึง บุคคลที่มีรายได้เดือนละ 5,000 หยวน (ราว 25,000 บาท) ขึ้นไป มีเงินเก็บมากกว่า 500,000 หยวน (ประมาณ 2.5 ล้านบาท) จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า และทำงานเป็นข้าราชการ ผู้จัดการบริษัท ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือเจ้าของธุรกิจส่วนตัว ส่วนใหญ่อาศัยในเมืองเศรษฐกิจหลัก ๆ ของประเทศ เช่น ปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ กว่างโจว

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: Kassara.s@nida.ac.th, Kassara70@gmail.com

## ความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดเป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการ และปัจจุบันบริการท่องเที่ยวก็ยังจัดเป็นบริการที่มีบทบาทสำคัญมากในระบบเศรษฐกิจโลก นอกจากนั้นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็เป็นภาคบริการที่ใหญ่ที่สุด อีกทั้งเติบโตเร็วที่สุด มีกระบวนการจ้างงานและสร้างรายได้แก่ทุกประเทศเป็นจำนวนมหาศาล โดยข้อมูลขององค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (World Tourism Organization: UNWTO) มีการประเมินมูลค่าในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 1 ใน 3 ของภาคการค้าบริการรวมของโลก โดยในปี ค.ศ. 2010 มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางระหว่างประเทศรวมกันทั่วโลกกว่า 935 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2009 ในสัดส่วนร้อยละ 6.7 สร้างรายได้ที่มูลค่ามากกว่า 880 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการท่องเที่ยวทั่วโลก

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกัน โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยในช่วง 5 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2552-พ.ศ. 2557) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำรายได้ให้กับประเทศเป็นอันดับ 2 รองจากอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และยังเป็นตัวจักรสำคัญในการกระตุ้นอุตสาหกรรมต่อเนื่องให้มีการขยายตัว

อย่างไรก็ตาม จากรายได้ที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวสร้างขึ้นในตลาดท่องเที่ยวของโลก ทำให้ทุกประเทศให้ความสำคัญและพัฒนากลยุทธ์ตลาดท่องเที่ยว ทำให้แนวโน้มอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีการแข่งขันรุนแรงขึ้นตามลำดับ สำหรับนักท่องเที่ยวชาวจีนได้เข้ามาท่องเที่ยวยังประเทศไทยจำนวนมาก ได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทย เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันนั้น เมื่อพิจารณาจะพบว่า ในจำนวนนักท่องเที่ยวจีนแต่ละกลุ่มให้รายได้กับประเทศไทยแตกต่างกัน อีกทั้งมีกิจกรรมการท่องเที่ยวที่แตกต่างกัน จึงต้องมีการศึกษาลักษณะเฉพาะของนักท่องเที่ยวจีนแต่ละกลุ่มหรือที่ทางการตลาดเรียกว่า การจัดเซกเมนต์ทางการตลาด (Segmentations) เพื่อให้สามารถกำหนดตำแหน่งผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว (Tourism Positioning) ให้เหมาะสมกับแต่ละตลาดเป้าหมาย (Target) เมื่อนักท่องเที่ยวจีนมีหลายกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มมีลักษณะบางอย่างที่ต่างกัน แรงจูงใจทางการท่องเที่ยวที่ต่างกัน ย่อมมีพฤติกรรมทางการท่องเที่ยวต่างกัน ดังนั้น จึงเกิดความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเพื่อที่จะได้เห็นโซ่อุปทานการท่องเที่ยวไทยของนักท่องเที่ยวจีนแต่ละกลุ่ม อันจะทำให้สามารถจัดการนักท่องเที่ยวได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเป้าหมายและเหมาะสมกับการบริหารผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องในโซ่อุปทานการท่องเที่ยวนั้น นอกจากนี้ ขนาดของตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่มคุณภาพมีความเติบโตพร้อม ๆ กับลักษณะเฉพาะในพฤติกรรมกรบริโภคสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว ดังนั้นการที่จะรักษาฐานตลาดเดิมและขยายตลาดใหม่ ผู้ประกอบการจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจสามารถนำเสนอขายสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวให้มีความเหมาะสมตรงตามแนวโน้มความต้องการและพฤติกรรมนักท่องเที่ยว และเพื่อสร้างความเข้าใจถึงคุณลักษณะนักท่องเที่ยวจีนกลุ่มคุณภาพ เพื่อนำไปสู่การให้ผู้ประกอบการมีศักยภาพในการแข่งขันและตอบสนองต่อพฤติกรรมและความต้องการของนักท่องเที่ยวจีนกลุ่มคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพทันต่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงขนาด

ของจำนวนนักท่องเที่ยว โดยรักษาโอกาสการแข่งขันและเพิ่มมูลค่าการค้าการลงทุนควบคู่ไปกับการเตรียมรับผลกระทบที่มีต่อผู้ประกอบการทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนชาวไทยในภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## วัตถุประสงค์

- เพื่อนำเสนอถึงลักษณะของนักท่องเที่ยวกลุ่มเงินคุณภาพที่เป็นตลาดเป้าหมายทางการท่องเที่ยวของไทย
- เพื่อนำเสนอถึงนิยามคุณลักษณะนักท่องเที่ยวเงินคุณภาพสำหรับตลาดการท่องเที่ยวของไทย

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความวิจัยครั้งนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การทบทวนวรรณกรรม เอกสารวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ด้านคลัสเตอร์ท่องเที่ยวเงิน ทั้งข้อมูลจากส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับบริบททั่วไป การพัฒนาเศรษฐกิจ และตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของประเทศจีนโครงการ ด้านการท่องเที่ยวระหว่างประเทศจีนและประเทศไทยที่จะสามารถระบุถึงความพร้อมและทิศทางของแนวโน้มคุณลักษณะของชาวจีน

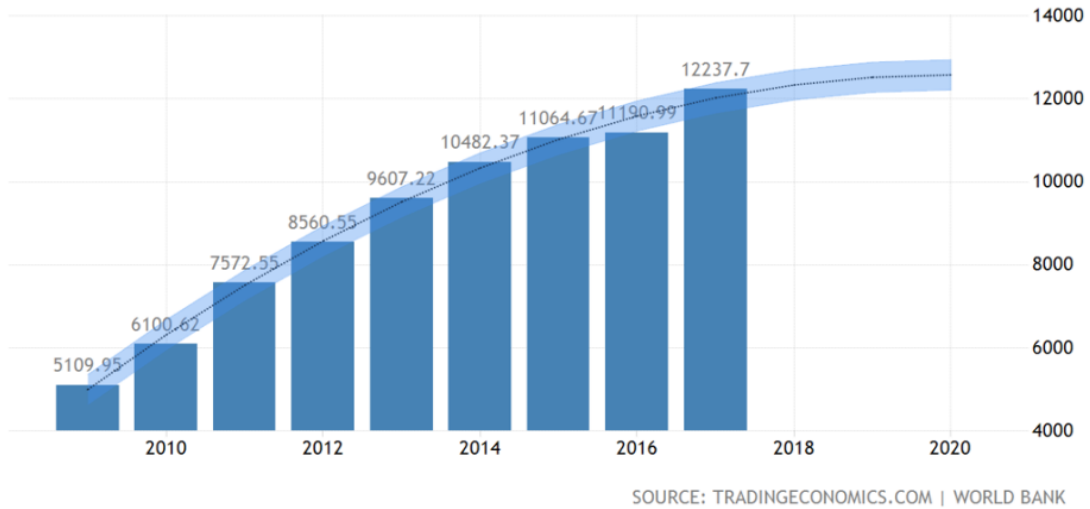
ขั้นตอนต่อมาจึงพัฒนาเครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูล ด้วยการลงพื้นที่สำรวจและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนกลุ่มธุรกิจจัดบริการการท่องเที่ยวและตัวแทนการท่องเที่ยวของไทยในปัจจุบัน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในคลัสเตอร์ท่องเที่ยวเงิน การสำรวจพฤติกรรมและคุณลักษณะของนักท่องเที่ยวชาวจีนและนักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มคุณภาพ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในคลัสเตอร์ท่องเที่ยว อาทิ ผู้ประกอบการการท่องเที่ยว ผู้นำเที่ยวทั้งคนจีนและคนไทย และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดการโซ่อุปทานการท่องเที่ยวไทยเพื่อการรองรับนักท่องเที่ยวเงินกลุ่มคุณภาพ และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคงานวิจัยเชิงคุณภาพ

## ผลการศึกษา

### ตอนที่ 1 ลักษณะของนักท่องเที่ยวกลุ่มเงินคุณภาพที่เป็นตลาดเป้าหมายทางการท่องเที่ยวของไทย

เมื่อศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน 23 มณฑลไม่รวมไต้หวัน พบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจปัจจุบันของประเทศจีนมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มีพลวัตและเป็นพลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ (Economic powerhouse) ของภูมิภาคและของโลกด้วยอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี ตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้เกิดการพัฒนาระบบแบบก้าวกระโดด โดยเมื่อวัดด้วยตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือรายได้มวลรวมของประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีนก็มีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายๆ ด้าน อีกทั้งสามารถทำให้ประชากรพ้นเส้นความยากจนขั้นแค้น (extreme poverty) ได้กว่า 800 ล้านคน ภายในระยะเวลา 30 ปี สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดคนชั้นกลางจำนวนมาก

ทำให้ประชาชนกลุ่มนี้มีพฤติกรรมชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป ความสำเร็จในการต่อสู้กับความยากจนของจีนนับได้ว่าเป็นเรื่องที่โดดเด่นมาก ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน และพฤติกรรมนักท่องเที่ยวจีนมายังประเทศไทย จะพบว่า จีนมีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง (ดังภาพ)



จากปรากฏการณ์ขยายตัวนี้ จีนประมาณการณ์อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ที่ประมาณเฉลี่ยร้อยละ 7.5 และในการณ์นี้ สถาบันสังคมศาสตร์แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนประกาศรายงานว่า ตลอดปี 2556 จีนมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง มี GDP มูลค่าสูงถึง 56.9 ล้านล้านหยวน เมื่อเทียบการเติบโต พบว่า เป็นการเติบโตถึงร้อยละ 7.7 เมื่อเทียบกับปี 2555 รายได้สุทธิชาวชนบทเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.3 และมีการสร้างตำแหน่งงานเพิ่ม 13 ล้านตำแหน่ง (Bureau of Macroeconomic Policy, Fiscal Policy Office, Ministry of Finance, 2014) ในขณะที่ ปี พ.ศ. 2556 ก็เป็นครั้งแรกที่ประเทศจีนสามารถผลิตัญพิชหลักได้มากกว่า 600 กว่าล้านตัน ตัวเลขเหล่านี้ทำให้เห็นได้ว่าการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจีนตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาทำให้จีนสามารถคงการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนได้

ในระยะต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2557 จีนมีเป้าหมายการเติบโตของ GDP อยู่ที่ร้อยละ 7.5 การขยายเมือง การสร้างตำแหน่งงานเพิ่มขึ้น 10 ล้านตำแหน่ง คงอัตราการว่างงานให้น้อยกว่าร้อยละ 4.6 เร่งการเสริมสร้างสภาพการเงินที่มั่นคง ให้ปริมาณเงินฝากและเงินหมุนเวียนในมือประชาชนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 13 อีกทั้งมีการปรับนโยบายการเงินผ่อนปรนหรือตั้งตัวมากขึ้นตามความเหมาะสม เพื่อส่งเสริมความสมดุลระหว่างอุปทานและอุปสงค์ รวมทั้งการปรับนโยบายการส่งออกให้มั่นคงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผ่านการลงทุนในโครงการเชื่อมจีนเชื่อมโลกในโครงการ One Belt, One Road (Yi Dai, Yi Lu) มีการเร่งรัดการปฏิรูปการผ่านด่านศุลกากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินธุรกิจ E-Commerce ระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มมูลค่าการค้าระหว่างประเทศให้เติบโตเกินร้อยละ 7.5

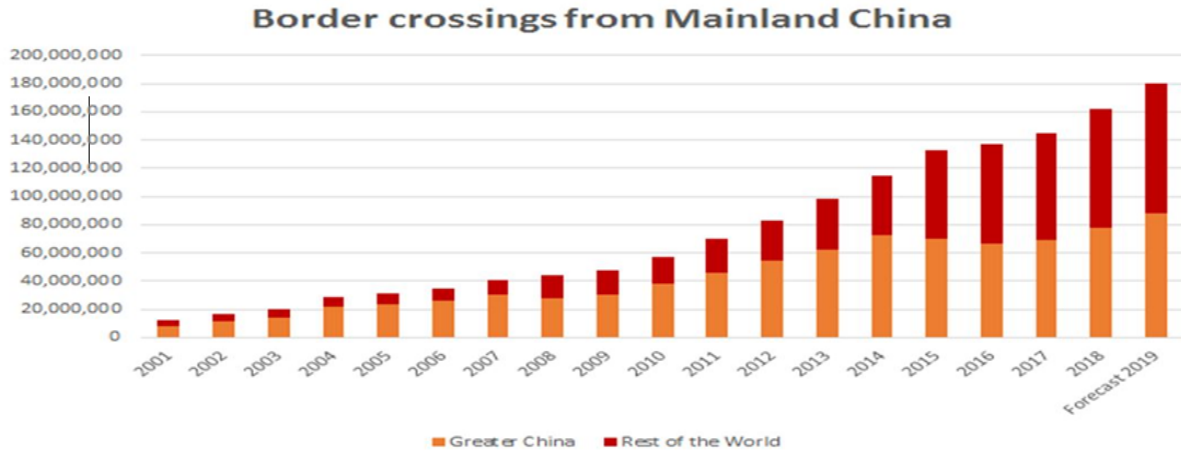


เมื่อพิจารณามูลค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในเมืองใหญ่และระดับมณฑลภาคตะวันออก จะพบว่า ตั้งแต่กวางตุ้ง เจียงซู ซานตง เจ้อเจียง เหอหนาน เสฉวน มณฑลหูเป่ย์ และหูหนาน กับเหอเป่ย์ ต่างมีมูลค่า GDP มากกว่า 3 ล้านล้านหยวน (4.35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) จีนจึงใช้นโยบายเพิ่มระดับเศรษฐกิจในภาค ตะวันตกให้ทัดเทียมฝั่งตะวันออก และประสบความสำเร็จ

ด้านสังคม ประเทศจีนได้ดำเนินการบริหารและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ต่อจากการที่ ประเทศจีนสามารถลดสัดส่วนความยากจนของประชากรได้รวดเร็วที่สุดในโลก ด้วยการพัฒนาพื้นที่ในชนบท และพัฒนาเศรษฐกิจให้ทันสมัยมากขึ้น ทำให้ภายใน 30 ปี เกิดชนชั้นกลางมากกว่า 100 ล้านคนหรือ ประมาณร้อยละ 11.9 ของประชากรจีน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีเงินออมมากกว่า 500,000 หยวนหรือประมาณ 2.5 ล้านบาท (ประเทศไทย: 2548) และจะเพิ่มเป็น 2 เท่าในปี พ.ศ. 2558 อีกทั้งในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลจีน ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 4.58 แสนล้านหยวน ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยจะเน้นการลงทุน ในโครงการก่อสร้างบ้านพักอาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โครงการชลประทานสำคัญ ระบบรางรถไฟใน ภาคกลางและภาคตะวันตก การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และภาคการเกษตร เป็นต้น และส่งเสริมการลงทุนใน ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานอีกด้วย ดังนั้น กำลังซื้อหลักของโลกวันนี้จึงตกอยู่ในมือของคนจีน รวมไปถึง อุตสาหกรรมท่องเที่ยว เพราะฉะนั้น พฤติกรรมนักท่องเที่ยวจีน โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจีนยุคมิลเลนเนียล จึงเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการไทยให้ความสนใจ

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจีนที่ผ่านมา ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นพลวัตสำคัญที่ก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้นในสังคมจีน และด้วยขนาดความใหญ่โต ของเศรษฐกิจจีน และจำนวนของประชากรชาวจีน ความเปลี่ยนแปลงของจีนจึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมโลก ในทุกมิติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมถึงการเดินทางออกนอกประเทศจำนวนมหาศาลของชาวจีนที่ ก่อให้เกิดพลังเศรษฐกิจโลก

เมื่อพิจารณาการเดินทางออกเยือนต่างประเทศของชาวจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ที่มีผู้เดินทางออก ท่องเที่ยวเพียง 7 ล้านคน ผ่านไปสิบปีมีผู้เดินทางออกนอกประเทศชาวจีนเพิ่มเป็น 31 ล้านคนเพิ่มขึ้นเกือบ ห้าเท่าและเพิ่มเป็น 80 ล้านคนในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งสามารถสังเกตได้จากภาพที่ 2



ภาพที่ 2 แสดงจำนวนนักท่องเที่ยวออกตรวจนับ ณ ด่านตรวจข้ามแดนของจีน  
ที่มา : COTRI China Outbound Tourism Research Institute

จากลักษณะภูมิประเทศขนาดใหญ่ของจีนที่มีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์ ทำให้กลุ่มผู้บริโภคชาวจีนมีพฤติกรรมการบริโภคที่แตกต่างกันอย่างสุดขีด แต่พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวจีนรุ่นใหม่ซึ่งถูกอ้างอิงโดย Chinese International Travel Monitor (CITM) พบว่า นักท่องเที่ยวจีนยุคมิลเลนเนียล หรือผู้ที่เกิดหลังปี ค.ศ.1990 มีการใช้จ่ายระหว่างเดินทางท่องเที่ยว สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเพิ่มมีสัดส่วนการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 80 เมื่อเทียบกับนักท่องเที่ยวรุ่นเกิดก่อนปี ค.ศ.1990 อีกทั้งระบบแพลตฟอร์มการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่ทำให้นักท่องเที่ยวจีนมีความคล่องตัวและสะดวกสบายในการใช้จ่ายทำให้นักท่องเที่ยวจีนกลายเป็นนักท่องเที่ยวที่มีการใช้จ่ายสูงสุด อีกทั้งนักท่องเที่ยวจีนยังมีความชื่นชอบการต้อนรับนักท่องเที่ยวของคนไทยเป็นอย่างมาก ด้วยอิทธิพลจากโลกออนไลน์และโซเชียลมีเดีย ที่เติมเต็มประสบการณ์ที่แปลกใหม่ไปจากเดิม ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวชาวจีน การเช็คอินในที่พัสดุไฮเทค ลองชิมอาหารต่างแดน และลองทำกิจกรรมสุดแปลกแหวกแนวล้วนเป็นพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวจีนรุ่นใหม่ ๆ

จากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยวไทยที่รับนักท่องเที่ยวจีนจำนวน 47 ราย จากเมืองท่องเที่ยวหลักของไทย เช่น เชียงใหม่ ภูเก็ต ชลบุรี กรุงเทพมหานคร พบว่า นักท่องเที่ยวกลุ่มจีนคุณภาพของประเทศไทย ไม่ใช่กลุ่มนักท่องเที่ยวระดับบนที่มีรายได้สูงหรือเรียกว่ากลุ่ม Millionaires ซึ่งเป็นกลุ่มร้อยละ 10 แรกของประชาชนชาวจีน เนื่องจากคนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะท่องเที่ยวหลักในทวีปยุโรป และอเมริกา ดังนั้น นักท่องเที่ยวกลุ่มจีนคุณภาพของไทย จึงเป็นคนชั้นกลางและคนชั้นกลางค่อนข้างสูง (หรือเป็นคนกลุ่ม B ขึ้นไป) ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นที่สนใจและต้องการบริโภคสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวที่คุ้มค่า และเป็นกลุ่มคนที่มีฐานขนาดตลาดใหญ่ ที่จะมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีข้อมูลว่าตั้งแต่มกราคม 2550 ชาวจีนที่ถูกจัดเข้าอยู่ในกลุ่มชนชั้นกลางนั้นเพิ่มขึ้นเป็น 80 ล้านคน มีอัตราการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางชาวจีนที่ปีละประมาณ 7-8 ล้านคน และมีการประมาณการณ์ว่าภายในปีพ.ศ. 2563 (ค.ศ.2020) ประเทศจีนจะมีชนชั้นกลางสูงถึง 700 ล้านคน (www.euromonitor.com /survey, 2556) โดยชนชั้นกลาง เหล่านี้หมายถึง บุคคลที่มีรายได้เดือนละ 5,000 หยวน (ราว 25,000 บาท) ขึ้นไป มีเงินเก็บมากกว่า 500,000 หยวน (ประมาณ 2.5 ล้านบาท)

จบปริญญาตรีหรือสูงกว่า และทำงานเป็นข้าราชการ ผู้จัดการบริษัท ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือเจ้าของธุรกิจ ส่วนตัวส่วนใหญ่อาศัยในเมืองเศรษฐกิจหลักๆ ของประเทศ เช่น ปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ กว่างโจว คนกลุ่มนี้นิยมออกไปเที่ยวต่างประเทศมากกว่าเที่ยวภายในประเทศในช่วงวันหยุดสำคัญ ๆ เช่น ตรุษจีน วันชาติ เป็นต้น นักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มนี้ มีลักษณะและพฤติกรรมการท่องเที่ยวที่น่าสนใจ คือ ส่วนใหญ่มีอายุต่ำกว่า 45 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดหลังการปฏิวัติวัฒนธรรม ทำให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่ดีกว่าชาวจีนที่เกิดในยุคก่อนหน้า จึงมีหน้าที่การงานดี มีรายได้สูง และมีความพร้อมในการเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศ

กิจกรรมหลักของนักท่องเที่ยวชาวจีนส่วนใหญ่ในทุกระดับ คือ การเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงหรือสถานที่สำคัญ และการช้อปปิ้ง ซึ่งเป็นกิจกรรมยอดนิยมที่สุดของนักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มคุณภาพ และค่าใช้จ่ายเพื่อการช้อปปิ้งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 37 ของค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยวทั้งหมดของนักท่องเที่ยวชาวจีน (The BCG China MAC Database, 2013) ซึ่งสูงที่สุดในบรรดาค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ ในการมาเที่ยวต่างประเทศ ส่วนสิ่งของที่นักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มนี้นิยมซื้อเป็นของขวัญหรือของฝากมากที่สุด คือ นาฬิกา และเครื่องประดับ รองลงมา คือ เครื่องหนัง เสื้อผ้าและเครื่องแต่งกายเครื่องสำอาง และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ สำหรับประเทศไทยสินค้าไทยที่ยอดนิยมที่สุด คือ ผลิตภัณฑ์ผ้าขนานรายา ตามมาด้วย ผลิตภัณฑ์จิมทอมสัน และผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าประตุน้ำ

สำหรับกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มนี้ที่เดินทางออกต่างประเทศเป็นครั้งแรกมักเดินทางมากับคณะทัวร์ เนื่องจากยังขาดประสบการณ์และขาดความรู้เกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวและวิธีการตรวจคนเข้าเมือง ช่วยให้นักท่องเที่ยวรู้สึกปลอดภัย ประกอบกับการเดินทางไปกับคณะทัวร์มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าการเดินทางมาท่องเที่ยวเอง อย่างไรก็ตามหาก นักท่องเที่ยวชาวจีนที่มีประสบการณ์การเดินทางมากขึ้น พบว่า มีแนวโน้มจะเลือกจัดการเดินทางท่องเที่ยวด้วยตนเองเอง เนื่องจากมีความต้องการประสบการณ์ท่องเที่ยวที่บริษัททัวร์ตอบสนองไม่ได้ กล่าวคือ กิจกรรมพักผ่อนที่เหมาะสมกับความต้องการ หรือประสบการณ์เชิงลึกในท้องถิ่นที่เดินทางไปท่องเที่ยว

ในด้านพฤติกรรมและความชื่นชอบปลายทางการท่องเที่ยว เนื่องจากประเทศจีนเป็นประเทศขนาดใหญ่ที่สุดในโลก มีภูมิศาสตร์ และภูมิประเทศที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล จึงทำให้ปลายทางของนักท่องเที่ยวชาวจีนมีความแตกต่างหลากหลายกัน พอสรุปและจัดกลุ่มได้ว่า นักท่องเที่ยวชาวจีนในเขตตะวันตกจีน ที่มีภูมิประเทศไม่ติดทะเล เช่น ชาวมณฑลเสฉวน นครฉงชิ่ง มณฑลกุ้ยโจว ในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของจีน และภาคตะวันตกเฉียงเหนือ เช่น ชาวมณฑลส่านซี มณฑลกานซู มณฑลชิงไห่ มณฑลซินเจียง จะนิยมปลายทางการท่องเที่ยวประเภทเกาะ และทะเลในประเทศไทย ในขณะที่นักท่องเที่ยวชาวจีนในภาคตะวันออก (ซึ่งเป็นพื้นที่ใกล้ทะเลจีน) เช่น ชาวเซี่ยงไฮ้ เจอเจียง ซันตง ฟูเจี้ยน และกวางตุ้ง ไม่ได้คลั่งไคล้ทะเลไทย เช่นภูเก็ตมากนัก แต่จะนิยมมาจาก การติดตามรายการโทรทัศน์ ภาพยนตร์ ซีรีส์ ตามรีวิวในอินเทอร์เน็ต หรือซื้อแพคเกจตามงานท่องเที่ยวมากกว่า

ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับประเทศไทย ซึ่งเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์และติดตามเดินทางพร้อมนักท่องเที่ยวชาวจีนของทีมวิจัย มีข้อค้นพบ ดังนี้คือ

ด้านอาหาร นักท่องเที่ยวที่มากับแพ็คเกจทัวร์มักมีมือที่ต้องจัดหาเอง เช่น ช่วงเวลาที่ทางบริษัททัวร์ปล่อยให้เป็นเวลาซื้อปิ้ง ต่างเห็นว่าประเทศไทยมีอาหารการกินที่มีรสชาติดี ราคาคุ้มค่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาหารทะเลที่มีการปรุงรส อย่างเหมาะสมและกลมกล่อม

ด้านบริการที่พัก พบว่า นักท่องเที่ยวชาวจีนนิยมโรงแรมที่พักขนาดใหญ่ มีชื่อเสียงยาวนานหรือเป็นโรงแรมเชน (Chain) เช่น แมนดารินโอเรียนเต็ล พูลแมน โดยนักท่องเที่ยวมีความพอใจในที่พักที่ได้เข้าพัก นิยมชมชอบผู้ให้บริการที่อ่อนน้อม และมีรอยยิ้มตลอดเวลาทำให้รู้สึกเป็นมิตร

ด้านสินค้าของที่ระลึก พบว่า นักท่องเที่ยวชาวจีนเกินกว่าครึ่งที่ทำการสัมภาษณ์ ชื่นชอบของฝากจากประเทศไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความคุ้มค่า เนื่องจากราคาที่ไมสูงมากนัก ผลิตรถยนต์นารายาเป็นสินค้าที่ระลึกที่นักท่องเที่ยวชาวจีนแทบทุกคนต้องซื้อติดไม้ติดมือกลับ และหากไม่ได้ ผลิตรถยนต์นารายาก็ขอให้เป็นผลิตภัณฑ์ผ้าที่มีการออกแบบ ตัดเย็บแบบนารายา สินค้าต่อมาซึ่งนักท่องเที่ยวชาวจีนมักซื้อกลับประเทศจีน คือ กาแฟ 3 in 1 เพราะนักท่องเที่ยวรู้สึกว่าการกาแฟ 3 in 1 ของประเทศไทยมีรสชาติเข้มข้น อร่อยกว่าของจีนมาก ถัดมาคือ บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป รสรสต้มยำกุ้ง ตามมาด้วย ผลไม้ไทยชนิดต่าง ๆ อบ รวมทั้งทุเรียนกรอบ เนื่องจากชาวจีนเป็นชาติที่นิยมบริโภคทุเรียนมาก ทุเรียนกรอบจึงกลายเป็นของที่ระลึกที่นักท่องเที่ยวชาวจีนนิยมมาก เช่นกัน นอกจากนี้ น้ำผึ้ง ซึ่งชาวจีนถือเป็นอาหารบำรุงสุขภาพก็กลายเป็นของที่ระลึกที่ได้รับความนิยม

ด้านเสื้อผ้า ซึ่งนักท่องเที่ยวชาวจีนจำนวนหนึ่งจะต้องซื้อหาให้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งย่านประตูน้ำ (ซึ่งถูกเปรียบเทียบกับเป็น ตลาดหวดแดง ของเกาหลี) นักท่องเที่ยวชาวจีนจะซื้อที่ละจำนวนมาก ๆ เพื่อนำไปเป็นของฝาก และเมื่อคนใดคนหนึ่งซื้อก็จะซื้อตาม ๆ กัน จนผู้ประกอบการต้องจ้างพนักงานคนจีนหรือผู้ที่สามารถสื่อสารภาษาจีนมาขายสินค้า

เมื่อสอบถามถึงสินค้าที่ต้องการมาซื้อ พบว่า นักท่องเที่ยวที่นิยมสินค้าแบรนด์เนม มีความเห็นว่าการเป่าแบรนด์เนม ที่ประเทศไทยมีราคาค่อนข้างถูกกว่าเมื่อเทียบกับหลายประเทศข้างเคียง เช่น ฮองกง เกาหลี ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เมื่อศึกษาเพิ่มเติมจึงพบว่า ในประเทศจีนเองสินค้าสินค้าแบรนด์เนมราคาสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในโลกเสรีนั่นเอง และเป็นที่น่าสังเกตอีกว่า ผลิตรถยนต์เครื่องสำอาง ลอรีอัล นีเวีย นักท่องเที่ยวชาวจีนก็นิยมซื้อไปจำนวนมาก เนื่องจากราคาที่ถูกลง และมีบางรุ่นที่มีขายในประเทศจีน ซึ่งนักท่องเที่ยวชาวจีนรู้สึกว่าผลิตภัณฑ์เหล่านี้ที่ผลิตในประเทศไทยมีคุณภาพที่ดีกว่า ที่ผลิตในประเทศจีน อย่างไรก็ตาม นมผงทารก และผลิตภัณฑ์เสริมสุขภาพต่าง ๆ นักท่องเที่ยวชาวจีนก็ซื้อไปในจำนวนมากต่อคน เนื่องจาก หายคนไม่มั่นใจนมผงและผลิตภัณฑ์เสริมสุขภาพที่ขายในประเทศตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขาดความเชื่อมั่นของนมผงในประเทศจีนจากข่าวเมื่อหลายปีก่อน

สำหรับสินค้าจำพวกจิวเวลรี่ ร้านเครื่องหนัง ยาสมุนไพร รั้งนก พบว่า มีการจัดเข้าร้านเหล่านี้รูปแบบคล้าย ๆ กับทัวร์ไทยเขาร้านโสม สมุนไพร คอสเมติกส์ในเกาหลี หรือร้านบัวหิมะ ร้านค้าผลิตภัณฑ์ไม้ไผ่หรือร้านชาในประเทศจีน ซึ่งร้านค้าเหล่านี้ชาวเงินเองก็ไม่มีโอกาสเข้าชม เลย เช่นเดียวกับร้านจำพวกนี้ในไทย ซึ่งทีมวิจัยมีโอกาสเก็บรวบรวมข้อมูลและนำเสนอข้อเท็จจริงจากการเก็บข้อมูลจากมัคคุเทศก์ทัวร์จีนและผู้ประกอบการร้านค้าที่ทัวร์จีนลง พบว่า ร้านค้าที่ทัวร์จีนลงเหล่านี้มีร้านใหญ่ อยู่ที่กรุงเทพมหานคร พัทยา ภูเก็ต

ดังนั้นในประเด็นของบริบท ความเปลี่ยนแปลงและคุณลักษณะนักท่องเที่ยวกลุ่มเงินคุณภาพ จึงอาจสรุปได้ว่า ชาวเงินในปัจจุบันมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ถูกสนองตอบความต้องการพื้นฐานมากมายจนความต้องการของชาวเงินในปัจจุบันมุ่งมองหาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นกลางสูงที่อาศัยในเขตเมืองมีการศึกษาในระบบสูง ทำงานเอกชนที่มีรายได้สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ทำงานในภาคการเงิน ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างคุณลักษณะทางสังคมของชาวเงินในปัจจุบัน ดังนั้น การท่องเที่ยวก็เป็นการพักผ่อนที่ทำให้ชีวิตสมดุลและนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนั้น นักท่องเที่ยวชาวเงินก็ยังเป็นนักท่องเที่ยวตลาดใหม่และมีการเติบโตในอัตราที่สูง จนกลายเป็นตลาดที่น่าสนใจที่สุด เมื่อพิจารณาถึงคุณลักษณะของนักท่องเที่ยวชาวเงิน จะพบว่ามีความแตกต่างหลากหลาย อันเกิดจากจำนวนขนาดใหญ่ของประชากรที่มารที่สูงสุดในโลก แต่อย่างไรก็ตาม ความที่ชาวเงินมากกว่าครึ่งยังไม่สามารถสื่อสารได้ด้วยภาษาอื่น ๆ ทำให้ชาวเงินสนใจความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคนรู้จักหรือชาวเงินด้วยกันผ่านภาษาจีนมากกว่าการสื่อสารการตลาดจากองค์กร สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นผลจากพลวัตความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

## ตอนที่ 2 นิยามคุณลักษณะนักท่องเที่ยวเงินคุณภาพสำหรับตลาดการท่องเที่ยวของไทย

นักท่องเที่ยวชาวเงินส่วนใหญ่มีรู้สึกได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดีเมื่อมาเที่ยวที่ประเทศไทย เนื่องจากความคล่องตัวในการใช้จ่ายผ่านแพลตฟอร์มการชำระเงินที่ครอบคลุม มีป้ายหรือสัญลักษณ์ที่มีภาษาจีน และความสะดวกสบายในการติดต่อสื่อสารที่มีภาษาจีนรองรับ อย่างไรก็ตามความต้องการและความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวชาวเงินรุ่นใหม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม กล่าวคือการเที่ยวแบบกรู๊ปทัวร์กำลังได้รับความนิยมน้อยลง แล้วหันมานิยมท่องเที่ยวในประเทศไทยด้วยตัวเองมากขึ้น เพราะสามารถเที่ยวเองได้ง่ายและเป็นอิสระ ประกอบกับชื่อเสียงของอาหารไทยที่ขึ้นชื่อและถูกปากชาวต่างชาติ ความสะดวกสบายในการขอวีซ่าคุณภาพของโรงแรมและที่พัก รวมถึงประเทศไทยยังเป็นสวรรค์ของการใช้จ่ายใช้สอยซึ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวชาวเงินให้เดินทางมาท่องเที่ยวที่ประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการเก็บข้อมูลเพื่อค้นหาความหมายของคำว่า นักท่องเที่ยวเงินคุณภาพ จากผู้ประกอบการในโซ่อุปทานการท่องเที่ยวของไทย พบว่า มีความหมายถึงนักท่องเที่ยวที่มีความสามารถในการใช้จ่ายเฉลี่ยไม่น้อยกว่า 300,000 บาท (ไม่รวมค่าเดินทางและค่าโปรแกรมทัวร์) ในการเดินทางมาท่องเที่ยว เป็นกลุ่มขนาดเล็กไม่เกิน 12 คน (เพื่อการโดยสารรถตู้ส่วนตัวได้ 1 คัน) มีความสามารถในการใช้จ่ายสินค้าและบริการตลอดรายการ การซื้อสินค้าไม่คำนึงถึงราคามากนัก ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการกำหนดความหมายของ “นักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ” ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่ให้ความหมายถึง

กลุ่มเป้าหมายที่มีการใช้จ่ายในระหว่างการเดินทางมูลค่าสูงกว่านักท่องเที่ยวกลุ่มทั่วไป รวมถึงมีสมมติฐานที่เชื่อว่านักท่องเที่ยวกลุ่มนี้พัฒนาการทางคุณภาพพฤติกรรมระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวมากกว่านักท่องเที่ยวกลุ่มทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นการศึกษาในข้อมูลเชิงประจักษ์จากผู้ประกอบการเป็นสำคัญ ซึ่งผู้ประกอบการมองว่า นักท่องเที่ยวจีนกลุ่มคุณภาพจำแนกตามลักษณะสำคัญได้ด้วยการซื้อสินค้า การใช้จ่ายใช้สอยต่าง ๆ ทั้งนี้ผู้ประกอบการมองในทิศทางเดียวกันว่า นักท่องเที่ยวชาวจีนทุกระดับมีลักษณะการพูดเสียงดัง แอ้งกันพูด แอ้งกันรับประทานอาหาร ตักอาหารที่ละมาก ๆ แต่ก็มักทานจนหมด เนื่องจากส่วนใหญ่จะทานอาหารปริมาณมาก ส่วนมารยาทบนโต๊ะอาหารสำหรับนักท่องเที่ยวชาวจีนผู้ประกอบการและผู้ให้บริการค่อนข้างเข้าใจสภาพและวิถีอันเป็นลักษณะเฉพาะของนักท่องเที่ยวชาวจีน โดยผู้ประกอบการร้านอาหารบางแห่งที่ผู้ประกอบการเป็นคนไทย มีการอบรมพนักงานให้เข้าใจมารยาทการรับประทานอาหารของชาวจีน เช่น การทิ้งเศษอาหารบนโต๊ะอาหาร การทิ้งกระดาษเช็ดปากใต้โต๊ะอาหาร ฯลฯ เพื่อให้พนักงานเข้าใจและลดความรู้สึกไม่ดีกับนักท่องเที่ยวชาวจีน โรงแรมที่พักบางแห่งที่รับนักท่องเที่ยวชาวจีน มีการอบรมเทคนิคการแจ้ง DO and Don't ให้พนักงานแจ้งกับนักท่องเที่ยวชาวจีน ผู้ประกอบการแทบทุกประเภทจะมีติดเอกสาร DO and Don't ในพื้นที่ให้บริการนักท่องเที่ยวชาวจีน เช่น ในห้องพัก ในห้องน้ำ บริเวณสระว่ายน้ำ เป็นต้น

การซื้อสินค้าของนักท่องเที่ยวชาวจีน มีลักษณะเหมือนกันทุกกลุ่ม คือซื้อตาม ๆ กัน และซื้อจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าที่มีราคาไม่สูง หรือสินค้ากลุ่มสะดวกซื้อ ( Convenience Goods) เช่น กระเป๋าผ้า เสื้อยืด เครื่องสำอางแบรนด์กลาง เป็นต้น ส่วนพวกจิวเวลรี่จากการเก็บข้อมูล พบว่า สินค้าค่อนข้างมีราคาสูง สืบเนื่องจากสินค้าประเภทจิวเวลรี่ เครื่องประดับ เป็นสินค้าที่ซื้อขายตามความพึงพอใจ ไม่มีราคากลางและไม่ใช่สินค้าเปรียบเทียบซื้อ ทำให้เกิดวิธีการขายของเป็นกระบวนการ โดยโกด์จะสังเกตสถานะทางเศรษฐกิจของนักท่องเที่ยว จากนั้นจะพูดนำร่องระหว่างเดินทาง ชักชวนให้นักท่องเที่ยวชาวจีนสนใจจนทำให้สินค้าไม่แสวงซื้อ ( Unsought Goods ) กลายเป็นสินค้าที่ต้องซื้อ ทั้งนี้จากข้อมูลเชิงลึก พบว่า สินค้าประเภทจิวเวลรี่ และสมุนไพรมีการให้คอมมิชชันกับโกด์หรือหัวหน้าทัวร์ในสัดส่วนสูงถึงสูงมาก คือระหว่างร้อยละ 30-50 และยังมีมีการให้คอมมิชชันกับพนักงานขับรถอีกร้อยละ 5 ทำให้หัวหน้าทัวร์และโกด์มีความพยายามในการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวชาวจีนซื้อสินค้านี้ดังกล่าว โดยเริ่มตั้งแต่การกล่าวถึงสรรพคุณของสินค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมุนไพร ( ยางู ) เป็นสมุนไพรที่ทำจากงูเห่าว่าเป็นสมุนไพรที่แก้ความอ่อนเพลียของร่างกายจากการทำงานหรือนอนน้อย พื้นฟูร่างกาย บำรุงสุขภาพให้เกิดความกระชุ่มกระชวยจากการทำงานหนัก

ในด้านร้านค้าที่มีการจัดให้นักท่องเที่ยวจีนลง มีทั้งร้านเครื่องประดับจิวเวลรี่ กลุ่มนี้มีร้านผู้ประกอบการชาวไทยที่เคยเป็นร้านที่รับนักท่องเที่ยวที่ทำธุรกิจมานานกว่า 15-20 ปี จำนวนหนึ่ง และมีผู้ประกอบการรายใหม่ที่เปิดร้านลักษณะนี้และมักใช้รองรับเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีน ร้านลักษณะนี้ อาจมีอาหารบางมื้อสมนาคุณให้กับนักท่องเที่ยว มีสินค้าหลากหลาย ทั้งจิวเวลรี่ สมุนไพร ผลไม้ไทยอบแห้ง ฯลฯ ผู้ประกอบการร้านค้าลักษณะนี้ มีข้อสังเกตและท้าทายว่าความมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นสัดส่วนผู้ประกอบการทั้งในแง่ นิติบัญญัติและพฤตินัย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะนิสัยการช้อปปิ้งของนักท่องเที่ยวจีนผู้ประกอบการเห็นว่า มีลักษณะการซื้อสินค้าตาม ๆ กัน และมีการรับทราบข่าวคราวว่า มาประเทศไทยจะต้องซื้อสินค้าอะไร เช่น ผลิตภัณฑ์นารายา เครื่องสำอางในร้านดิสเคาส์สโตร์ สมุนไพรยางู “นักท่องเที่ยวชาวจีนไม่ใช่คนติดแบรนด์ชื่อดังนะ เค้านสนใจสินค้าแบรนด์ที่คนไม่ค่อยรู้จักมากกว่าแบรนด์ชื่อดัง หากมีการบอกต่อ ๆ กันมา หรือเวลาคนอื่นมาเที่ยวแล้วซื้อกลับไป เวลาเค้ามามีการวางแผนการซื้อสินค้านะ มีการแบ่งปันประสบการณ์การช้อปปิ้งในต่างประเทศ มีการตรวจสอบราคา ส่งรูปถ่ายและรับออเดอร์ฝากซื้อจากเพื่อนได้ แบบเรียลไทม์หรือตามเวลาจริง นอกจากนั้นพวกนักท่องเที่ยวจีนไม่ได้ขึ้นชอบการช้อปปิ้งในเมืองใหญ่หรือห้างใหญ่ เพราะพวกเค้าว่ามันแพงกว่าร้านเล็ก ๆ” (ผู้ประกอบการ, 2556) จากความเชื่อดังกล่าว จึงทำให้ร้านค้าปลีกหรือบรรดาเอาท์เลทหรือห้างสรรพสินค้าตามชานเมืองเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวชาวจีนมากกว่า จึงทำให้โปรแกรมการท่องเที่ยวของชาวจีนมักมีการแวะช้อปปิ้งที่ ห้างบิ๊กซี ราชประสงค์

“อย่างไรก็ตาม นักท่องเที่ยวชาวจีนก็ไม่ปฏิเสธสินค้าแบรนด์เนมชื่อดังต่าง ๆ นะ และชอบใช้สินค้าแบรนด์เนม มีการใช้จ่ายเพื่อสินค้าหรูหราหรือฟุ่มเฟือยที่เป็นรุ่นเฉพาะ ส่วนใหญ่กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มชาวจีนระดับเศรษฐีขึ้นไป ซึ่งไม่ใช่พวกที่เดินทางมาประเทศไทย”

“ถ้าจะพูดถึงนักท่องเที่ยวจีน จัดว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีกำลังซื้อเฉลี่ยสูงสุดถ้าเทียบกับนักท่องเที่ยวชาติอื่น ๆ แต่ถ้าพูดถึงมารยาทแล้วหละก็ ไม่ต้องพูดถึง (หัวเราะ) อย่างที่รู้จักกัน สำคัญคือเรา ยอมรับได้หรือเปล่า ถ้าถามผู้ประกอบการอย่างพวกเรา เราว่าเรารับได้นะ เพราะแค่คนจีนผลัดหน้ากันมาเรื่อย ๆ พวกผู้ประกอบการก็อยู่รอดได้นะ ไม่ต้องพวกเที่ยวซ่าหรอนะ” “แล้วถ้าให้บอกว่าคุณภาพนักท่องเที่ยวจีนมีคุณภาพหรือเปล่า คงต้องถามว่าคุณภาพหมายถึงอะไร ถ้าหมายถึงนักท่องเที่ยวที่มีสตางค์หนะ ต้องบอกว่าคนจีนมีเงินเพิ่มขึ้นๆ ทุกปี แล้วเรื่องการช้อปปิ้งสำหรับนักท่องเที่ยวจีนหละก็ บอกได้เลยแต่ละคนที่ออกมาเที่ยวหนะ ทุกคนมาแบบตั้งใจซื้ออยู่แล้ว แถมเวลาซื้ออะไรๆ ก็ซื้อตาม ๆ กัน” (ผู้ประกอบการ, 2556) นั่นคือ หากพิจารณาจึงจำนวนอันมหาศาลและพฤติกรรมการช้อปปิ้งของนักท่องเที่ยวชาวจีนทำให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวและทุกประเทศไม่อาจมองข้ามนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น หรือเกาหลี

ในด้านแหล่งท่องเที่ยว ผู้ประกอบการเห็นว่า “ภาครัฐต้องเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวชาวจีนจากความสนใจในการเดินทางท่องเที่ยวคนเดียวที่เพิ่มมากขึ้นยังทำให้นักท่องเที่ยวชาวจีนชอบสำรวจจุดหมายปลายทางใหม่ๆ เพิ่มเติมจากเมืองใหญ่ๆ ด้วย” “นอกจากนี้นักท่องเที่ยวชาวจีนมีความสนใจในร้านอาหาร ๆ การเล่นพนันและการแสดงโชว์มากกว่าชาติอื่น ๆ” ซึ่งสอดคล้องกับการข้อมูลที่พบว่า นักท่องเที่ยวชาวจีนมีความสนใจในร้านอาหารระดับไฮเอนด์และเรื่องความบันเทิงมากกว่านักท่องเที่ยวจากประเทศอื่น ๆ เน้นให้ความสนใจกับจุดหมายปลายทางหรือสถานที่ที่สะดวกสบายต่อการช้อปปิ้ง สรรหาร้านอาหารชั้นเลิศ ชอบกิจกรรมการเล่นพนันและการแสดงโชว์ต่าง ๆ เป็นสถานที่ที่นักท่องเที่ยวชาวจีนชื่นชอบมาก (skift.com, 2556) (สำหรับประเทศไทย นักท่องเที่ยวชาวจีนชอบการแสดงโชว์ของเลดี้ บอย)

จากข้อมูลจึงสรุปได้ว่า หากให้ความหมายของ “นักท่องเที่ยวชาวจีนกลุ่มคุณภาพ” เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีการใช้จ่ายในระหว่างการเดินทางมูลค่าสูงกว่านักท่องเที่ยวกลุ่มทั่วไป จะพบว่า จากสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศจีน และระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบสังคมนิยมที่ค่อนข้างสมบูรณ์แบบ ทำให้จีนเป็นประเทศที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลกติดต่อกันมาเป็นเวลาสามทศวรรษ กลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลกในปัจจุบัน จีนสามารถรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงเกินร้อยละ 5 มานานกว่า 30 ปี ส่งผลทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตัวของการบิน การลงทุนและการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ชาวจีนมีการปรับฐานมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนเศรษฐกิจและจำนวนที่มากขึ้นของชนชั้นกลาง และคนชั้นกลางในจีนนี้เองที่กลายเป็นนักท่องเที่ยวที่มีอำนาจในการซื้อ (คุณภาพ) ของประเทศไทยและประเทศท่องเที่ยวในเอเชียอื่น ๆ

### อภิปรายผลการศึกษา

เมื่อกล่าวถึงนักท่องเที่ยวจีนคุณภาพสำหรับประเทศไทยนั้น อาจมีความเข้าใจที่แตกต่างกันและหลากหลาย ในฐานะผู้ให้บริการ ประเทศไทยจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจคำว่า “นักท่องเที่ยวจีนคุณภาพ” ที่สอดคล้องและตรงกัน เพื่อให้สามารถจ่ายต่อการทำความเข้าใจถึงความต้องการที่เปลี่ยนไปจากเดิมและเรียนรู้พฤติกรรมนักท่องเที่ยวจีนคุณภาพรุ่นใหม่เหล่านี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยวในประเทศไทย

นักท่องเที่ยวชาวจีนคือกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการท่องเที่ยวในประเทศไทย ด้วยอัตราการเติบโตที่เพิ่มขึ้นถึง 12% จากปีก่อนหน้า การทำความเข้าใจถึงพัฒนาการและความต้องการอย่างแท้จริงในกลุ่มนักท่องเที่ยวจีนจะทำให้พวกเขากลายเป็นฐานลูกค้าสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศไทย นักท่องเที่ยวจีนยังคงต้องการไปเที่ยวในสถานที่หรือประเทศไทยที่เคยไปมาแล้ว แต่เปลี่ยนไปเมืองอื่นที่ยังไม่เคยไปเยือน ส่วนจุดหมายปลายทางสำคัญในทวีปเอเชียยังคงอยู่ในลิสต์ที่นักท่องเที่ยวจีนต้องการเดินทางไปท่องเที่ยว เช่น ไทย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และเกาหลี แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะยังคงรักษาตำแหน่งหนึ่งในจุดหมายปลายทางหลักที่กลุ่มนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนต้องการจะเดินทางมา

สำหรับแนวโน้มการท่องเที่ยวของกลุ่มคุณภาพชาวจีน จะมีแรงขับเคลื่อนมาจากการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงกับเทคโนโลยีการสื่อสาร หรือการขับเคลื่อนภายในประเทศไทยเองที่จะต้องกำหนดนโยบายการทำตลาดการท่องเที่ยว เช่น การท่องเที่ยวที่เน้นความเป็นวิถีไทย การท่องเที่ยวเชิงกีฬา หรือการทำตลาดการท่องเที่ยวที่เชื่อมโยงไปกับอาหาร ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจท่องเที่ยวจะต้องปรับกลยุทธ์การตลาดท่องเที่ยวให้สอดคล้องไปกับแนวโน้มของนักท่องเที่ยวกลุ่มจีนคุณภาพที่ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในการเดินทางท่องเที่ยวในทุกมิติ



## เอกสารอ้างอิง

- กรวรรณ สังขกร. (2551). กลยุทธ์การแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของไทย และ GMS ภายใต้การขยายตัวของตลาดท่องเที่ยวจีน. เชียงใหม่ : นพบุรีการพิมพ์.
- ศูนย์ข้อมูลการค้าไทย – จีน. 2555. จับตาระแสท่องเที่ยวไทย ยอดนักท่องเที่ยวจากสำนซีไปไทยพุ่งสูงอย่างต่อเนื่อง. สืบค้นเมื่อ 18 มีนาคม 2013 จาก [http://www.thaibizchina.com/th/articles/detail.php](http://www.thaibizchina.com/thaibizchina/th/articles/detail.php).
- สำนักบริหารกิจการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. 2554. การวิจัยพฤติกรรมผู้บริโภคจีน ในปี 2010. มทท.
- อรชร มณีสงฆ์ และคณะ. (2551). การศึกษาพฤติกรรมและทัศนคติของนักท่องเที่ยวชาวจีนต่อการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่. วารสารวิทยาลัยบัณฑิตศึกษากิจการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น .ปีที่ 1. ฉบับที่ 1. หน้า 96 - 106.
- Huang, S., & Hsu, C. 2008. *Recent Tourism and Hospitality Research in China*. International Journal of Hospitality and Tourism Administration, 9(3), 267-287.
- Jang, S. & Cai, L. 2002. *Travel motivations and destination choice: A study of British outbound market*. Journal of Travel and Tourism Marketing, 13(3): 111-113.
- Nara Dillon. 2018. *The China Questions: Critical Insights into a Rising Power*. Edited by Jennifer Rudolph and Michael Szonti, Harvard University Press
- UNWTO. 2008. *UNWTO World Tourism Barometer* [Online] UNWTO. Available from <http://mkt.unwto.org/en/barometer.htm> [Accessed: 20 July 2011].
- UNWTO. 2009. *Tourism: Creating Opportunities in Challenging Times*. UNWTO news: Magazine of the World Tourism Organization XXIII.
- World Bank. 2016. *Fighting Poverty: Findings and Lessons from China's Success*.
- Yuen Yuen Ang. 2016. *How China Escaped the Poverty Trap*. Cornell University Press,

## Bio Diversity Based Tourism: ท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ ใส่ใจสิ่งแวดล้อม

ปานแพร เซาว์นประยูร\*

ท่ามกลางการเติบโตของสังคมเมือง ประกอบกับการที่ผู้คนอยู่ในสภาวะเร่งรีบเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกจนทำให้เกิดความเหนื่อยล้าที่เกิดจากการทำงาน หรือการอุดหนุนอยู่บนรถในการจราจรที่แออัดในแต่ละวัน หรือใครบางคนเหนื่อยล้าจากความรัก ความผิดหวัง และมักจะมองหาสถานที่ท่องเที่ยวใหม่ ๆ ที่จะทำให้ตนเองหลุดพ้นจากสิ่งที่เป็นอยู่และบอกตัวเองว่ากลับมาเริ่มต้นวันทำงานด้วยความสดใส จนทำให้เกิด “การท่องเที่ยว”

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศได้จำนวนมากต่อปี จนรัฐบาลผลักดันให้เป็นหนึ่งในหลาย ๆ อุตสาหกรรมที่ต้องให้การสนับสนุนและเร่งพัฒนาในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การท่องเที่ยวยังก่อให้เกิดการสร้างงานสร้างอาชีพกับคนชุมชนท้องถิ่น แต่ในทางกลับกันการท่องเที่ยวเปรียบเสมือนเป็นดาบสองคม ได้ส่งผลกระทบต่อทางด้านลบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีการท่องเที่ยวเกิดขึ้น กระแสการท่องเที่ยวแบบมวลชนหรือที่เรียกว่า Mass Tourism ซึ่งเป็นการท่องเที่ยวเพื่อตอบสนองกับความต้องการของนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นการท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญกับความเป็นมาตรฐาน (Standardization) ของบริการการท่องเที่ยวและเน้นการประหยัดจากขนาดของการบริหารจัดการ เป็นรูปแบบหนึ่งของการท่องเที่ยวที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบเป็นอย่างมาก จนทำให้กลุ่มนักอนุรักษ์ได้เกิดความตระหนักในเรื่องของผลกระทบดังกล่าวและได้เสนอแนวคิดหรือรูปแบบการท่องเที่ยวในอีกรูปแบบหนึ่งขึ้นมา การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หรือที่เป็นที่รู้จักกันดีว่า Sustainable Tourism การท่องเที่ยวที่ตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวและผู้เป็นเจ้าของแหล่งท่องเที่ยว โดยเน้นการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้สามารถรักษาความมั่นคงของระบบนิเวศ ตลอดจนวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชุมชน เพื่อประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต” (World Tourism Organization 1997) การท่องเที่ยวในรูปแบบนี้จึงเป็นการท่องเที่ยวที่ใช้ทรัพยากรอย่างน้อยที่สุดโดยที่จะต้องให้เกิดคุณค่ามากที่สุดเกิดผลกระทบน้อยที่สุด การท่องเที่ยวในรูปแบบดังกล่าวมีความเชื่อที่ว่า การท่องเที่ยวจะช่วยทำให้การท่องเที่ยวเกิดความยั่งยืนหรือสามารถที่จะอยู่ต่อไปได้อีกนาน

\* อาจารย์, คณะพัฒนาการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยแม่โจ้  
เลขที่ 63 หมู่ 4 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50290  
อีเมล: parnprae\_c@mju.ac.th

จากการประชุมระดับโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมโลก “Earth Summit” เมื่อปี ค.ศ. 1992 ได้มีกระแสการพัฒนาการท่องเที่ยวที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ กระแสความต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระแสความต้องการของนักท่องเที่ยวที่สนใจการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ และกระแสนี้ความต้องการในการพัฒนาคนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และจากกระแสการพัฒนาดังกล่าว ได้มีผลต่อการปรับตัวของการท่องเที่ยว ทำให้เกิดรูปแบบการท่องเที่ยวแนวใหม่เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว

การท่องเที่ยวทางเลือก “Alternative Tourism” เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองกับความต้องการของนักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม Niche Tourists เน้นความเป็นปัจเจก ความเฉพาะเจาะจง (Specialization) และการเข้าถึงคุณค่าและความงามของทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และความเป็นท้องถิ่น ความสนใจของนักท่องเที่ยวประเภทดังกล่าวนี้ทำให้เกิดรูปแบบการท่องเที่ยวที่ตอบสนองกับความสนใจของนักท่องเที่ยวต่าง ๆ ตามลำดับ เช่น การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ (Eco Tourism) การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (Health Tourism) การท่องเที่ยวแบบที่พักสัมผัสวิถีวัฒนธรรมชนบท (Home Stay) การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism) การท่องเที่ยวเชิงอาสาสมัคร (Voluntourism) การท่องเที่ยวบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio Tourism) เป็นต้น

Bio Tourism หรือ Bio Diversity Based Tourism หมายถึง การท่องเที่ยวบนความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นรูปแบบของการท่องเที่ยวที่กำลังได้รับความนิยมและเป็นที่น่าสนใจในปัจจุบัน Bio Diversity Based Tourism เกิดจากคำสองคำเชื่อมกัน คือคำว่า

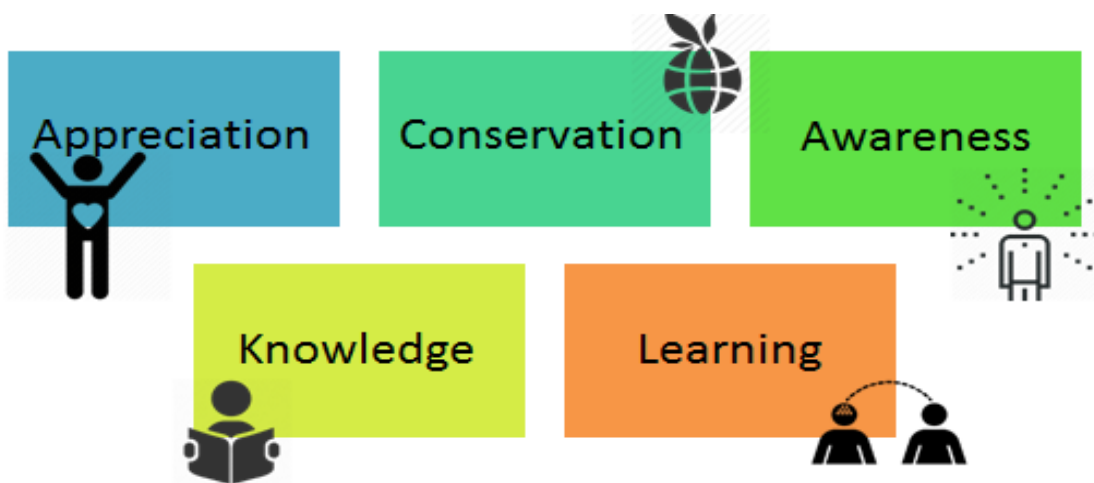
Biodiversity หรือความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งประกอบด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในวัฒนธรรม ประเพณี ความหลากหลายทางชีวภาพในสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพในวิถีชีวิต ความหลากหลายทางชีวภาพในอาหาร และความหลากหลายทางชีวภาพในยาและการรักษาโรค โดยความหลากหลายต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นฐานทรัพยากรในทางบริการทางระบบนิเวศ (Ecosystem Service)

กับคำว่า Tourism หรือการท่องเที่ยว หมายถึง การเดินทางจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่งเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ เพื่อความสนุกสนาน หรือเพื่อการเรียนรู้ โดยที่การท่องเที่ยวทำให้เกิดการพัฒนาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจทั้งในชุมชนซึ่งเป็นจุดเล็ก ๆ และขยายวงกว้างไปในระดับประเทศ

ดังนั้น Bio Diversity Based Tourism จึงหมายถึง การท่องเที่ยวบนฐานทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ป่าไม้ แหล่งน้ำ ธรณีสัณฐาน ระบบนิเวศ ภูมิปัญญา เป็นการท่องเที่ยวที่มีฐานอยู่กับธรรมชาติ มีการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างนักท่องเที่ยวและทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยวหรือแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญเพื่อรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยว การใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาแปรรูปเป็นอาหารเพื่อให้บริการกับนักท่องเที่ยวโดยต้องสอดคล้องกับภูมินิเวศและภูมิวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ชุมชนที่คงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ท้องถิ่น และการนำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นสินค้าวัฒนธรรม เป็นต้น

การท่องเที่ยวในรูปแบบ Bio Diversity Based Tourism ไม่ใช่การท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่อย่างชัดเจน เพียงแต่เป็นการเน้นย้ำและให้ความสำคัญในองค์ประกอบหลักๆ ของการท่องเที่ยวในรูปแบบนี้ กล่าวคือนักท่องเที่ยวและชุมชนที่มีการจัดการท่องเที่ยวแบบ Bio Diversity Based Tourism จะต้องมี

- **Appreciation** นักท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นเกิดความประทับใจ อิ่มเอมใจ และชื่นชมในทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นวัตถุดิบหลักเพื่อการท่องเที่ยว และมีการปันรายได้บางส่วนไปอนุรักษ์ฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรชีวภาพ
- **Conservation** ชุมชนท้องถิ่นมีการผลิตทรัพยากรการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรกับความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม นักท่องเที่ยวเกิดความต้องการเก็บรักษา สงวน ปรับปรุงและใช้ประโยชน์ตามความต้องการอย่างมีเหตุมีผลต่อทรัพยากรธรรมชาติบนความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชนท้องถิ่นและนักท่องเที่ยวบนพื้นฐานของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน
- **Awareness** นักท่องเที่ยวและชุมชนเกิดความตระหนักรู้ถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติบนความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความรู้สึกหวงแหน รู้คุณค่าและมีจิตสำนึกในทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนเอง
- **Knowledge** นักท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในทรัพยากรการท่องเที่ยวธรรมชาติบนความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ระบบนิเวศ ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและทรัพยากรธรรมชาติ
- **Learning** นักท่องเที่ยวและชุมชนท้องถิ่นเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติบนความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการศึกษา การเพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศของการท่องเที่ยว



ภาพที่ 1: องค์ประกอบของการท่องเที่ยวแบบ Bio Diversity Based Tourism

ตัวอย่างชุมชนท่องเที่ยวที่มีการท่องเที่ยวแบบ Bio Diversity Based Tourism และได้มีการถอดบทเรียนในด้านของการจัดการท่องเที่ยว แบบ Bio Diversity Based Tourism ที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ **ชุมชนบ้านน้ำเกียน** ตั้งอยู่ที่อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน เป็นชุมชนเก่าแก่ที่มีอายุมายาวนานกว่า 200 ปี ชุมชนแห่งนี้มีความน่ารัก จากการยืนยันของผู้นำและสมาชิกในชุมชนที่ต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า “ชุมชนของเราเป็นชุมชนคนดี เพราะนามสกุลของคนในชุมชนจะนำหน้าด้วยคำว่า “ดี” ชุมชนของเราผู้คนยิ้มแย้มแจ่มใส ชุมชนของเราเป็นชุมชนเข้มแข็ง เพราะช่วยกันแก้ไขปัญหาาร่วมกันตั้งแต่อดีต ปัจจุบันบ้านน้ำเกียนเป็นที่รู้จักกับคนทั่วไป ในฐานะกลุ่มวิสาหกิจชุมชนชีวิตวิถี ที่เกิดจากการรวมพลังทางด้านความคิดของปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน ชาวบ้านรวมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ได้นำเอาภูมิปัญญาท้องถิ่นด้านสมุนไพรและหอมพื้นบ้านที่มีการสืบทอดต่อกันมาตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษจึงนำมาสู่การจัดการเสริมสร้างรายได้ ด้วยการใช้สมุนไพร อาทิ ใบหมี มะเฟือง อัญชัน มะกรูด มะขาม ขมิ้นชัน ที่มีอยู่ในชุมชนให้เกิดประโยชน์ เริ่มต้นจากทำใช้เองในครัวเรือน มาสู่การสร้างรายได้เสริม มาแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จนได้เป็นเครื่องสำอางสมุนไพรคุณภาพนานาชาติ ภายใต้แบรนด์ “ชีวาร” และ “ชีวาน่า” โดยการสนับสนุนจากสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ทำให้ชุมชนสามารถผลิต และส่งสินค้าออกสู่ตลาดต่างประเทศได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการผลิตสินค้าที่ตอบสนองกับความต้องการของตลาด โดยได้มีการศึกษาความต้องการของผู้บริโภค ได้มีการเรียนรู้ทางการผลิตสินค้าซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับประยุกต์ให้ทันสมัย ผสมผสานกับความรู้ภูมิปัญญาสากลหรือจากที่อื่น



ภาพที่ 2: กิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบ้านน้ำเกียน



ภาพที่ 3: ผลิตภัณฑ์ชุมชนที่นำวัตถุดิบและภูมิปัญญาในชุมชนมาใช้

ชุมชนบ้านน้ำเกียน ได้รวมตัวกันและจัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนชีวิตวิถีตำบลน้ำเกียน เมื่อปี พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพื่อนำสมุนไพร ทรัพยากรชีวภาพ และภูมิปัญญาในท้องถิ่น มาใช้แปรรูปให้เกิดประโยชน์ สร้างรายได้ให้แก่คนในชุมชน และนำผลกำไรกลับมาพัฒนาชุมชน อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สร้างโอกาสให้คนในท้องถิ่นมีงานทำ และเป็นศูนย์เรียนรู้ให้แก่ชุมชนอื่น ๆ โดยมีสมาชิกจำนวน 99 คน เป็นกลุ่มเริ่มต้นในการรวมกลุ่ม ได้เงินทุนจำนวน 59,900 บาท ปัจจุบันชุมชนบ้านน้ำเกียนมีศูนย์การเรียนรู้

การใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่เปิดให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้ และร่วมทำกิจกรรมบนหลักการของการท่องเที่ยวโดยชุมชนและการท่องเที่ยวบนความหลากหลายทางชีวภาพ ที่จะให้นักท่องเที่ยวได้ท่องเที่ยวไปพร้อมกับการเรียนรู้ความหลากหลายทางชีวภาพและการใช้ประโยชน์จากการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรชีวภาพเพื่อการท่องเที่ยว เช่น การเดินบนข้าวแตะ (สะพานไม้ไผ่สาน) เพื่อชมแปลงสมุนไพรเช่นตะไคร้หอม ใบหมี่ ฟักข้าว อัญชัน การผลิตและแปรรูปสมุนไพรในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งนักท่องเที่ยวสามารถร่วมทำกิจกรรมทำลูกประคบสมุนไพร ยาหม่องสมุนไพร และสบู่สมุนไพรได้โดยจะมีปราชญ์ชาวบ้านมาช่วยในการถ่ายทอดองค์ความรู้ดังกล่าวให้กับนักท่องเที่ยว ระหว่างที่นักท่องเที่ยวรอผลิตภัณท์ที่สำเร็จ นักท่องเที่ยวสามารถปั่นจักรยานชมวิถีชีวิตชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการเที่ยวชมสวนสะเดิน (สวนผสมผสานโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง) ที่จะทำได้เรียนรู้การน้อมนำเอาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9 มาใช้ในการดำเนินชีวิตของเกษตรกรในชุมชน กลุ่มจักสานที่เปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวที่สนใจเรื่องงานจักสานได้เรียนรู้วิธีการทำเครื่องจักสานประเภทต่าง ๆ และสามารถผลิตเองได้ และกลุ่มข้าวแต้น ขนมหิ้นถิ่นที่มีกรรมวิธีการทำแบบชาวบ้าน ที่ได้นำเอาสมุนไพรท้องถิ่นมาเป็นส่วนผสมในการให้สีสันทนของข้าวที่ใส่ทำ



ภาพที่ 4 กิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนบ้านน้ำเกียน

ที่มา : ปานแพร เชาวนประยูร; 2559

จากการสำรวจเอกสาร งานวิจัย และการลงพื้นที่ที่บ้านน้ำเกียน เพื่อทำการสำรวจพื้นที่และการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มผู้นำ สมาชิกกลุ่มฯ ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ได้ให้การช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนชีววิถี พบว่า ปัจจัยสู่ความสำเร็จกลุ่มวิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกียน จากตัวอย่างชุมชนท่องเที่ยวดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปัจจัยสู่ความสำเร็จ

กลุ่มวิสาหกิจชุมชนชีววิถีตำบลน้ำเกี๋ยนประกอบด้วย 7 องค์ประกอบที่สำคัญของวิสาหกิจชุมชน ได้แก่ 1) ชุมชนเป็นเจ้าของกิจการเอง 2) ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน 3) ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน 4) มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับภูมิปัญญาสากล 5) มีการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ 6) มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจหลัก และ 7) มีการพึ่งตนเองเป็นเป้าหมาย (ปานแพร เซาว์นประยูร ; 2560)

ชุมชนเป็นเจ้าของกิจการเอง

ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน

ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน

มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับภูมิปัญญาสากล

มีการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจหลัก

มีการพึ่งตนเองเป็นเป้าหมาย

### ภาพที่ 5 องค์ประกอบของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนชีววิถีทั้ง 7 ประการ

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น การท่องเที่ยว Bio Diversity Based Tourism เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาชุมชนการท่องเที่ยว ที่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่จะลุกขึ้นมาจัดการเพื่อตั้งรับและสร้างการอยู่รอดภายใต้สถานการณ์โลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป โดยที่ผ่านมาชุมชนท้องถิ่นมีบทบาทและความสัมพันธ์ต่อการท่องเที่ยวในหลายรูปแบบ เช่น ความเป็นเจ้าของ ผู้จำหน่ายสินค้า ผู้ให้บริการ ความสำคัญดังกล่าวถือเป็นอีกหนึ่งกลไกในกระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนโดยใช้การท่องเที่ยวเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในด้านสินค้าและบริการ การสร้างรายได้ควบคู่กับการอนุรักษ์ได้อย่างยั่งยืน จูงใจให้ผู้ประกอบการและวิสาหกิจชุมชนที่เกี่ยวข้องบูรณาการการสร้างแรงจูงใจทางการตลาดร่วมกับการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน โดยใช้กลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพพัฒนาความร่วมมือกับเครือข่ายพันธมิตร และสร้างความเข้าใจและพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพให้ทั้งผู้ใช้สินค้าและบริการเกิดความตระหนักในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน ในส่วนของนักท่องเที่ยวที่ชื่นชอบการท่องเที่ยวบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพก็ควรที่จะรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนไป การท่องเที่ยวที่เน้นคุณค่าของการท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพชีวิต การมีส่วนร่วมของชุมชน และสิทธิในการบริหารจัดการทรัพยากร และช่วยผลักดันทำให้เกิดความยั่งยืนในการท่องเที่ยวได้ในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2553. **ความหลากหลายทางชีวภาพ วิกฤตชีวิตโลก**. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ.
- ปานแพร เซาว์นประยูร. 2559. รายงานการวิจัยโครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรชุมชน ในการบริหารจัดการ ศูนย์เรียนรู้ฯ และการถ่ายทอดองค์ความรู้ภายใต้กิจกรรมศูนย์เรียนรู้การใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ ความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น. สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน). กรุงเทพฯ
- ปานแพร เซาว์นประยูร. 2560. รายงานการวิจัยโครงการจัดทำเส้นทางท่องเที่ยวเศรษฐกิจชีวภาพในการ เชื่อมโยงศูนย์เรียนรู้ฯ เข้ากับเส้นทางท่องเที่ยวที่สำคัญที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจชีวภาพ. สำนักงานพัฒนา เศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน). กรุงเทพฯ.
- วิสุทธิ ไปไม้. 2540. **สถานภาพความหลากหลายทางชีวภาพในประเทศไทย**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. 2554. **ยุทธศาสตร์งานวิจัยของประเทศไทย การพัฒนาคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพ (พ.ศ. 2555-2559)**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ.
- UNWTO. 2016. **Tourism Highlights**. Edition August 05.
- \_\_\_\_\_. 2017. **รูปแบบการท่องเที่ยว**. แหล่งที่มา [ระบบออนไลน์] [www.unwto.org](http://www.unwto.org) (สืบค้นเมื่อ 10 กรกฎาคม 2560).



## การท่องเที่ยวในแผนพัฒนาประเทศไทย และแนวคิดการนำไปปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิผลสูงสุด

ณัฐปราชญา นันทวิสิทธิ์\*

### บทคัดย่อ

การท่องเที่ยวเข้ามามีบทบาทและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ในหลากหลายด้าน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้ภาคบริการของประเทศอย่างรัฐบาลให้ความสนใจและการสนับสนุนเพิ่มขึ้น ผ่านแนวคิดทางแผนการพัฒนาระดับชาติ เนื่องด้วยการท่องเที่ยวสามารถก่อให้เกิดคุณประโยชน์ และโทษได้อย่างมหาศาล โดยสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 12 ฉบับ นอกจากจะแสดงให้เห็นประจักษ์ถึงการให้ความสำคัญการทางการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นในทุกฉบับแล้ว ยังสามารถแสดงถึงแนวทางการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาและการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างครอบคลุมทุกระดับ เพื่อให้สนองต่อความสำเร็จตามที่คาดหวัง และด้วยตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมาเรื่องการท่องเที่ยวเป็นเรื่องมีการประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติ อันนำมาสู่แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่เน้นถึงการสร้างความยั่งยืน สร้างภูมิคุ้มกันในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว สร้างรายได้เพิ่มควบคู่ไปกับการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ผลจากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้ชี้ให้เห็นประจักษ์ว่า หากภาครัฐต้องการนำแผนหรือนโยบายทางการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติอย่างเกิดประสิทธิผลหรือปราศจากปัญหาน้อยที่สุด การดำเนินการที่เกิดขึ้นควรเป็นไปอย่างบูรณาการตามบริบทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

**คำสำคัญ:** แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ บูรณาการ

\* นักวิจัย, ศูนย์วิจัยภาคบริการและการท่องเที่ยว คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: nuttaprachya.nanz@gmail.com

## ปฐมบททางการท่องเที่ยวสู่การพัฒนาประเทศไทย

การท่องเที่ยวมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ รวมไปถึงประเทศไทย เนื่องด้วยเป็นแหล่งสร้างรายได้ สร้างอาชีพ และกระจายความเจริญไปยังส่วนต่าง ๆ (Britton, 1982; Krutwaysho, 2006; Soprasert, 1996) จากการที่ผู้คนได้เดินทางท่องเที่ยวจากสถานที่หนึ่งไปยังสถานที่หนึ่ง ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มนักท่องเที่ยวและการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ โดยในทุกขั้นตอนหรือกระบวนการทางการเดินทางของแต่ละบุคคลในแต่ละช่วงย่อมต้องมีการใช้จ่ายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายก่อนช่วงการเดินทาง ซึ่งมีการเตรียมอุปกรณ์สัมภาระในการเดินทางท่องเที่ยว เช่น ค่าซื้ออาหารแห้ง อุปกรณ์เครื่องใช้ส่วนตัวต่าง ๆ เป็นต้น ค่าตรวจสอบยานพาหนะ หรือการใช้จ่ายในระหว่างการเดินทาง เป็นค่าพาหนะสาธารณะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร หรือแม้กระทั่งค่าใช้จ่ายภายหลังการเดินทาง เช่น ค่าล้างรูป ค่าตรวจสอบสภาพยานพาหนะหลังการเดินทาง เป็นต้น กระบวนการดังที่ได้กล่าวไปทำให้เกิดธุรกิจที่ผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งธุรกิจที่ได้รับผลโดยตรงจากนักท่องเที่ยว ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่พักแรม เพราะได้รับผลจากนักท่องเที่ยว หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือตัวเงินโดยตรงจากนักท่องเที่ยว หรือธุรกิจที่ได้รับผลโดยอ้อมจากนักท่องเที่ยว ยกตัวอย่างเช่น ธุรกิจการก่อสร้าง ธุรกิจอุปกรณ์ก่อสร้าง ที่ธุรกิจโรงแรมต้องอาศัยในการสร้างที่พักแรม และธุรกิจก่อสร้างต้องซื้ออุปกรณ์การก่อสร้างจากร้านจำหน่ายอุปกรณ์ รวมทั้งต้องใช้สถาปนิก วิศวกร ไปจนถึงแรงงาน ที่แม้ว่าจะไม่ได้ติดต่อธุรกิจกับนักท่องเที่ยวโดยตรงแต่ก็ได้รับผลพวงจากการท่องเที่ยวที่สร้างงานและรายได้ (Dwyer, Forsyth, & Dwyer, 2010; Juthakorn, 2014; Stabler, Papatheodorou, & Sinclair, 2009)

การท่องเที่ยวมีความเกี่ยวข้องโยงกับการเคลื่อนย้ายของผู้คนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง ทำให้การท่องเที่ยวมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างผู้คน 2 กลุ่ม ระหว่างเจ้าบ้าน และผู้มาเยือน ถือได้ว่าเป็นการปะทะสังสรรค์กันระหว่างวัฒนธรรม ชนชาติ วิถีชีวิต ภาษา ระดับของฐานะทางสังคม ฯลฯ โดยผู้มาเยือนมีความต้องการที่จะปลดปล่อยตัวเองจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่กดดันหรือจำเจในชีวิตประจำวัน และเจ้าบ้านต้องพยายามผสานให้เกิดความสมดุลระหว่างผลได้ทางเศรษฐกิจกับต้นทุนทางสังคมที่จะต้องสูญเสียไป (Sharpley, 2018; Wood, 2018) ทั้งนี้ ในเชิงอุดมคติสูงสุดของการท่องเที่ยวเชื่อว่า การท่องเที่ยวจะนำไปสู่ความเข้าใจอันดีระหว่างผู้คนต่างถิ่น และสันติสุขของโลกในที่สุด อีกทั้งการท่องเที่ยวมีส่วนช่วยกระตุ้นให้คนในพื้นที่เกิดความสามัคคีและช่วยกันอนุรักษ์ ฟื้นฟูขนบธรรมเนียม ประเพณี ศิลปวัฒนธรรม โบราณสถาน และโบราณวัตถุ ซึ่งเป็นทรัพยากรอันมีค่าที่ดึงดูดความสนใจนักท่องเที่ยว ที่ปัจจุบันต้องการสัมผัสความเป็นแก่นแท้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น โรงละครหลายแห่งในกรุงลอนดอนประเทศอังกฤษ ยังสามารถดำเนินกิจการอยู่ได้เพราะมีนักท่องเที่ยวจำนวนมากที่ต้องการเข้ามาชมละครเวทีดั้งเดิมอันขึ้นชื่อ หรือ การให้ความสนใจต่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และรักษาประเพณีดั้งเดิม อาทิ ลอยกระทง สงกรานต์ ที่สร้างชื่อและดึงดูดให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเข้ามาสัมผัสบรรยากาศของประเพณีอย่างหนาแน่นทุกปี (Cohen, 1972; Juthakorn, 2014)

การท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับสูงในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตระหนักและให้ความสำคัญในการดูแล รักษาธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมให้ดูในสภาพที่ดีและเกิดความเสียหายน้อยที่สุด โดยการพยายามรณรงค์อย่างเข้มข้น ให้ประชาชนเห็นความสำคัญต่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและธรรมชาติของถิ่นที่อยู่ตนเองดีขึ้น รวมทั้งออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม หรือ เกิดการวางแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวในแต่ละพื้นที่โดยสอดคล้องกับธรรมชาติและทำลายสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด (Juthakorn, 2014; J. C. Liu, Sheldon, & Var, 1987; Page, 2014; Weaver & Oppermann, 2000) ยกตัวอย่างเช่น โรงแรมขนาดใหญ่มีการจัดทำแบบประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (EIA : Environmental Impact Assessment) เพื่อลดปัญหาน้ำเสียที่เกิดจากสถานพักแรม หรือ โครงการโลกสีเขียว (Green Globe) ของสภาการเดินทางและการท่องเที่ยวโลก หรือแนวคิด 7 Greens ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปัจจุบันที่ดำเนินการโครงการและแผนงานเพื่อให้ทุกภาคส่วนทั้งผู้ประกอบการ นักท่องเที่ยว รวมถึงชุมชนท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันส่งเสริมสร้างจิตสำนึก รวมถึงการปฏิบัติในการลดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวเป็นเสมือนเครื่องผลักดันให้ประชากรตระหนักถึงความสำคัญ และให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (Glasson & Therivel, 2013; Tourism Authority of Thailand, 2012)

อย่างไรก็ตามแนวโน้มการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น จำนวนโรงแรม และห้องพักที่ฟุ้งซ่านอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการขยายธุรกิจโรงแรมของผู้ประกอบการในตลาดอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สถานการณ์การแข่งขันในตลาดธุรกิจโรงแรมเป็นไปอย่างรุนแรงขึ้น (Kasikorn Research Center, 2017) การแข่งขันการทำตลาดการท่องเที่ยวต่างประเทศกลับมาเข้มข้นอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากสายการบินหลังจากประเทศไทยที่ถูกปลดตรงแดงจาก ICAO (Kasikorn Research Center, 2018) เป็นต้น รวมทั้งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และอ่อนไหวจากผลกระทบรอบด้านโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการรายงานของ Prachachat Online (2018) ที่กล่าวว่า สื่อหลายสำนักต่างระบุถึงการแข่งขันในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมักจะเต็มไปด้วยความคาดหวังที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของผู้บริโภค ทั้งมาตรฐานความพึงพอใจ และปรับเปลี่ยนแผนธุรกิจให้สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้บริโภค หรือ ความอ่อนไหวของนักท่องเที่ยวชาวเอเชีย ในการเปลี่ยน หรือยกเลิกแผนการเดินทางค่อนข้างง่ายกว่านักท่องเที่ยวจากชาติแถบยุโรป และอเมริกา เนื่องด้วยประเทศใกล้เคียงกับไทยเมื่อมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นเกิดขึ้นทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวส่วนหนึ่งจะชะงักงันในทันที (Brandbuffet, 2018; National Tourism Policy Committee, 2012) อีกทั้งเป็นประเด็นท้าทายต่อการจัดการการท่องเที่ยวของภาครัฐรอบด้าน โดยเฉพาะด้านความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการจัดอันดับของ World Economic Forum: WEF ที่ประเทศอยู่ในอันดับ 116 จาก 141 ประเทศทั่วโลก เนื่องจากมีความเสี่ยงโทรมของแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ในด้านความปลอดภัยประเทศไทยอยู่อันดับ 132 จาก 141 ประเทศทั่วโลกอันเนื่องมาจากการเกิดอุบัติเหตุ การหลอกลวง อาชญากรรม การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวบ่อยครั้ง

ดังนั้น สามารถสรุปได้ว่าในสถานการณ์ปัจจุบันการท่องเที่ยวได้ก้าวเข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อพัฒนาการทางความเจริญทั้งในประเทศไทย และอีกหลากหลายประเทศ ทำให้ภาคบริหารของประเทศอย่างรัฐบาลมุ่งให้ความสนใจและให้การสนับสนุนเพิ่มขึ้น ผ่านแนวคิดทางแผนการพัฒนาระดับชาติ เนื่องด้วยเป็นสิ่งทีก่อให้เกิดคุณประโยชน์ และโทษได้อย่างมหาศาล

### การท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบาย

จากการท่องเที่ยวที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อหลากหลายด้านดังที่กล่าวข้างต้นทั้งทางบวกและลบ ทำให้รัฐบาลหลายประเทศมุ่งให้ความสนใจและให้การสนับสนุนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นเรื่อยมา (A. Liu & Wall, 2006) รวมไปถึงประเทศไทยที่มีการกล่าวถึงประเด็นด้านการท่องเที่ยวตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรก โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการดำเนินการที่เน้นกิจกรรมที่มีความสำคัญเกี่ยวกับสาธารณสุขประโยชน์ โดยเล็งเห็นว่ากิจกรรมการส่งเสริมการท่องเที่ยวและโรงแรมจะช่วยเสริมกิจกรรมอื่น ของภาคเอกชนในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ (Office of the National Economics Development Council, 1961, 1964, 1967) กระทั่งเห็นได้ชัดเจนในฉบับที่ 3 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องที่ให้การท่องเที่ยวเข้ามาอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นต่อภาคการพาณิชย์และบริการ เพื่อเพิ่มรายได้ และแก้ไขดุลการค้าของประเทศให้ดีขึ้น (Office of the National Economics Development Council, 1972) ทำให้ช่วงดังกล่าว ประเทศไทยได้เกิดแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้นภายใต้แผนฉบับที่ 3 ขึ้นโดยเน้นการพัฒนาสิ่งดึงดูดใจ สิ่งอำนวยความสะดวก และสาธารณูปโภคของแหล่งท่องเที่ยว และดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ (Homsettee, 1998) โดยมีรายละเอียดดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ที่มีเป้าหมายในการเพิ่มรายได้จากกิจกรรมการท่องเที่ยว การหาแนวทางจูงใจให้นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และมีประเด็นเรื่องของการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยวเพิ่มเข้ามา โดยในแผนได้ระบุถึงสาเหตุของการเสื่อมโทรมดังกล่าวว่า มาจากไม่มีการวางแผน จัดสรร หรือป้องกันไว้ล่วงหน้า (Office of the National Economics and Social Development Council, 1977)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ได้มีการระบุถึงประเด็นด้วยการป้องกันและรักษาสภาพแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยวเพิ่มเข้ามา เน้นการรักษาความปลอดภัย รักษาคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ และอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น นอกเหนือจากประเด็นด้านการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องด้วยช่วงแผนที่ผ่านมา ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากภาครัฐ และเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังขาดการประสานงานเพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลประโยชน์สูงสุด (Office of the National Economics and Social Development Council, 1982)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ยังคงเน้นการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวต่อเนื่อง โดยจะเห็นได้จากการระบุถึง การกำหนดมาตรการจูงใจ และส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว โดยปรับบทบาทให้ภาครัฐเป็นผู้ส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนามากกว่าเป็นผู้ลงทุนเอง การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว การพัฒนากิจกรรมทางการตลาดเพื่อเพิ่มค่าใช้จ่ายในตลาดต่างประเทศ รวมถึงอนุรักษ์ทรัพยากรทางการท่องเที่ยว อีกทั้งแผนฉบับนี้ยังแสดงถึงการให้ความสำคัญกับการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระดับภูมิภาคเป็นครั้งแรก (Office of the National Economics and Social Development Council, 1987)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 มีสาระสำคัญด้านการท่องเที่ยว เรื่องการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและต่อเนื่อง การสนับสนุนให้ภาคเอกชนร่วมมีบทบาทในการลงทุนการให้บริการพื้นฐาน การผนึกกำลังร่วมกับภาครัฐ ภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดตั้งองค์การร่วมสามฝ่าย เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวัง กำกับดูแล ป้องกัน และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น (Office of the National Economics and Social Development Council, 1992) สอดคล้องกับนโยบายอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวโดยการออกแผนแม่บทฟื้นฟูสภาพแหล่งท่องเที่ยว เนื่องด้วยการพัฒนาที่ผ่านแม้ว่าจะมีการขยายตัวสูงของเศรษฐกิจ แต่ก็เต็มไปด้วยความไม่สมดุลที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดต่อการพัฒนาในระยะยาว จากการนำทรัพยากรมาใช้ในอัตราที่สูง และขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ นโยบายในการดำเนินการให้ไทยเป็นศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวภูมิภาค นโยบายการพัฒนาและยกระดับคุณภาพกำลังคน โดยการขยายการผลิตในระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพ ให้คุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรม สนับสนุนเอกชนผลิตและฝึกอบรมด้านต่าง ๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 แม้ว่าประเทศจะบรรลุเป้าหมายทางการเติบโต แต่ก็ยังคงประสบปัญหาในด้านสังคม คือ จริยธรรม การเอาเปรียบ การล่มสลายของวัฒนธรรมท้องถิ่น และการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ทำให้สาระของแผนที่เกิดขึ้นให้ความสำคัญกับ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องทางวัฒนธรรม การนำมิติทางวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนาการท่องเที่ยว การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการสัญจรทางวัฒนธรรมเพื่อสร้างจิตสำนึก ความรู้ ความเข้าใจ รากเหง้าวิถีชีวิตภูมิปัญญาท้องถิ่นของตนเองและผู้อื่น โดยการดูแล ป้องกัน และแก้ไข ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมการท่องเที่ยว การเพิ่มขีดความสามารถในสาขาบริการ ในการพัฒนาความร่วมมือ การประสานงานกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ให้คงไว้ซึ่งความมีเอกลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ ความเป็นธรรมชาติ ความสะอาด ความปลอดภัย ตลอดจนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ทางด้านการท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอ (Office of the National Economics and Social Development Council, 1997) ทำให้แผนฯ ฉบับที่ 8 เป็นแผนที่แสดงให้เห็นประจักษ์ถึงความเอาใจใส่ต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มีเพิ่มมากขึ้นในแต่ละรายละเอียด สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยในปี 2540-2546 ซึ่งเป็นการส่งเสริมความร่วมมือทั้งองค์การภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนทุกภาคส่วนให้เข้ามามีบทบาทร่วมกันพัฒนาและหาแนวทางแก้ไขหรือป้องกันปัญหาของการท่องเที่ยว รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการพัฒนาและการ

จัดการทรัพยากรการท่องเที่ยวให้มีคุณค่ามากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นแรงดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวต่างชาติให้เข้ามาเที่ยวในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น (Tourism Authority of Thailand, 2011)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 เกิดขึ้นด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ วิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทยใน 20 ปีข้างหน้าที่มีพัฒนาสู่ สังคมที่เข้มแข็งและมีคุณภาพ ใน 3 ด้าน ดังนี้ การเป็นสังคมคุณภาพ การเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ การเป็นสังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน โดยยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง มีบทบาทการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวในการเป็นฐานการท่องเที่ยวที่หลากหลาย และผลจากการประเมินการพัฒนาในระยะ 4 ทศวรรษที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาอย่างขาดสมดุล ที่ประสบความสำเร็จในเชิงปริมาณ อันได้แก่ เศรษฐกิจที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี สุขภาพอนามัยคนไทยที่มีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้น จาก 6.6 ปี เป็น 7 ปี สัดส่วนคนยากจนลดลงอย่างมากจากร้อยละ 57 เหลือ ร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นต้น แต่ขาดความสมดุลด้านคุณภาพ อันได้แก่ ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการพัฒนา ระหว่างภาค ระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างกลุ่มคนในสังคม ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีขอบเขตจำกัดไม่ทันต่อความเสื่อมโทรมและการเกิดมลพิษ เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานในการบริหารจัดการโดยเฉพาะในประเด็นการประสานงานร่วมกันทั้งหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ นำมาสู่สาระในประเด็นทางการท่องเที่ยวของประเทศที่เน้นการเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว การพัฒนาการท่องเที่ยวและบริการที่มีคุณภาพ และเชี่ยวชาญมีเอกลักษณ์ความเป็นไทย การส่งเสริมการค้าและบริการที่มีศักยภาพ เพื่อสร้างงานและกระจายรายได้ การใส่ใจต่อการประสานความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยว (Office of the National Economics and Social Development Council, 2002)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 มีการกล่าวถึงและให้ความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น โดยเน้นถึง สินค้า และบริการในตลาดเชิงสุขภาพ อาทิ แพทย์พื้นบ้าน แพทย์แผนปัจจุบัน การพำนักระยะยาว ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในช่วงแผนดังกล่าวไม่เพียงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ แต่ยังเกิดการเคลื่อนย้ายคนอย่างเสรี ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการขนส่งและกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้มีการเดินทางท่องเที่ยวและทำธุรกิจในที่ต่าง ๆ ทั่วโลกมากยิ่งขึ้น (Nuchailak, 2554) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในแง่ของต้นทุน และการแข่งขันภาคการท่องเที่ยวถือได้ว่ามีความได้เปรียบทั้งในเรื่องสถานที่ท่องเที่ยว วัฒนธรรมไทย และคุณภาพการบริการที่เป็นฐานทรัพยากรที่หลากหลาย เพียงแต่บทบาททางการท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น ทำให้มีการใช้ทรัพยากรไปอย่างสิ้นเปลือง เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และสังคมที่เสื่อมโทรม เหตุเพราะขาดการสร้างภูมิคุ้มกันอย่างเหมาะสม อาทิ การขาดการเชื่อมโยงภาคการท่องเที่ยว เข้ากับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่องมายังแผนพัฒนานี้ ทำให้ประเด็นด้านการดำเนินงานถูกให้ความสำคัญในเรื่องของการส่งเสริมการทำงานและการลงทุนระหว่างเครือข่ายชุมชน ประชาชน ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจร่วมกันเพิ่มมากขึ้น เพื่อการสร้างสรรคคุณค่า ของสินค้าและบริการที่มีโอกาสทางการตลาดสูง จากภูมิปัญญาและวัฒนธรรม

รวมไปถึงการตอบสนองต่อการรักษาและฟื้นฟูวิกฤติทางสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น (Office of the National Economics and Social Development Council, 2007)

ในช่วงเวลาเดียวกันของแผนฯ ที่ 10 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2552 ให้การท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2552 มอบหมายให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดทำยุทธศาสตร์แผนงานฟื้นฟูวิกฤติการท่องเที่ยวระยะสั้นและระยะยาว อันเป็นที่มาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 โดยได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ และเผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของด้านการท่องเที่ยว นำไปเป็นเครื่องมือประสานงานและบูรณาการแผนงาน/โครงการด้านการท่องเที่ยว โดยรายละเอียดของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติจะถูกกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อถัดไป (National Tourism Policy Committee, 2012) เพื่อแสดงให้เห็นประจักษ์ถึงอิทธิพลของการท่องเที่ยวที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเป็นความท้าทายต่อรัฐบาลภายในประเทศที่จะบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ สมดุล และยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 เป็นแผนฯ ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องจากแผนฯ 10 โดยเฉพาะในด้านการท่องเที่ยว ที่ยังคงเน้นถึงการฟื้นฟูและพัฒนาคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยการฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวหลักที่เสื่อมโทรมพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจของธุรกิจการท่องเที่ยวในกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพสูง ส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับสมรรถนะของพื้นที่ และกระแสด้านความต้องการในตลาดโลก เน้นการส่งเสริมการดำเนินกลยุทธ์ทางการตลาดรูปแบบใหม่ที่สามารถดึงดูดและเข้าถึงลูกค้าและขยายไปยังตลาดกลุ่มใหม่ๆ ที่มีคุณภาพ รวมทั้งเน้นการบริหารจัดการการท่องเที่ยวให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน จากการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คำนึงถึงความสมดุลและความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว พัฒนายกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ บูรณาการการท่องเที่ยวให้เชื่อมโยงกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสาขาการผลิตและบริการอื่น ๆ (Office of the National Economics and Social Development Council, 2012)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 อันเป็นแผนฯ ฉบับปัจจุบันที่ประเทศไทยใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ซึ่งแผนฯ ที่ 12 ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว ในลักษณะของการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ เกิดการพัฒนาที่เป็นไปอย่างมีทิศทางและประสิทธิภาพต่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นทางการท่องเที่ยวในแผนดังกล่าว จะพบว่าแนวทางการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจะเน้นที่การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพโดดเด่นเป็นที่ต้องการในตลาดโลก การให้ความสำคัญกับการสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของธุรกิจบริการและการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพให้เติบโต รวมถึงสนับสนุนการผลิต เน้นการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559 ที่มีการปรับปรุงให้บริษัทนำเที่ยวกำหนดราคาทัวร์ขึ้นต่ำตามที่กำหนด และแสดงเอกสารประกอบเพื่อแก้ไขปัญหาทัวร์ศูนย์เหรียญ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความสมดุล

และยั่งยืนในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของระบบนิเวศ และศักยภาพของพื้นที่ รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับประเด็นร่วมและประเด็นบูรณาการที่แผนฯ ที่ 12 เน้น และยกให้เป็นประเด็นหลักที่เป็นหัวใจของแผนเพื่อให้เกิดการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลได้ อาทิ ประเด็นการสร้างกลไกการขับเคลื่อนภาคบริการที่เป็นเอกภาพ จากการกำหนดให้มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ภาคบริการ ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ บูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ประเด็นการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ ผ่านการส่งเสริมการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวให้ทันสมัย รวมทั้งปรับโครงสร้างการบริหารจัดการ เป็นต้น (Office of the National Economics and Social Development Council, 2017)

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 12 ฉบับ ภายใต้การดำเนินพันธกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการเสนอความเห็นและคำแนะนำ ตลอดจนข้อชี้แจงต่อรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นการเฉพาะทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ สามารถสรุปให้เห็นถึงแนวโน้มของอิทธิพลทางการท่องเที่ยวที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมาในแต่ละแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เห็นได้จากการเกิดขึ้นของสาระทางข้อเสนอในการดำเนินงานภายในแผน รวมถึงตลอดสิบกว่าปีที่ผ่านมาเรื่องการท่องเที่ยวเป็นเรื่องมีการประกาศให้เป็นวาระแห่งชาติถึงสองครั้ง ทั้งนี้ภายใต้แผนในประเด็นทางการท่องเที่ยวจะต้องมีการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาและการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างครอบคลุมทุกระดับ เพื่อให้สนองต่อความสำเร็จตามที่แผนฯ คาดหวังไว้ยกตัวอย่างดังนี้

รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มีนโยบายการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทั้งของรัฐและเอกชน โดยรักษาและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเดิมที่มีอยู่แล้วทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และแหล่งที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของชุมชน กำหนดจุดขายของแต่ละแหล่งท่องเที่ยวให้มีความเหมาะสมเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Ministry of Tourism and Sports, 2008) ซึ่งสอดคล้องกับแผนฯ ที่ 10 ในขณะที่เน้นการส่งเสริมการทำงานและการลงทุนระหว่างเครือข่ายชุมชน ประชาชน ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อการสร้างสรรค์คุณค่า ของสินค้าและบริการที่มีโอกาสทางการตลาดสูง จากภูมิปัญญาและวัฒนธรรม รวมไปถึงการตอบสนองต่อการรักษาและฟื้นฟูวิถีชีวิตทางสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น

รัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีนโยบายเร่งด่วนในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศ โดยการประกาศให้ ปี 2554 และ 2555 เป็นปีมหัศจรรย์ไทยแลนด์ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างประเทศเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย (Manager Online, 2012) ทั้งนี้ทำให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในขณะนั้นไม่อาจทำให้แผนฯ ที่ 11 ในประเด็นของการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติอย่างที่คาดหวังเท่าที่ควร เนื่องด้วยต้องการกระตุ้นและฟื้นฟูนักท่องเที่ยวจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ปี 2554 ที่ทำให้สูญเสียรายได้ประมาณ ห้าหมื่นล้านบาท จากจำนวนนักท่องเที่ยวที่ลดลง (Manager Online, 2011) หากแต่สอดคล้องต่อการตอบสนองโดยตรงในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2555-2559) ณ ขณะนั้นใน



ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวรับรู้แลพเข้าใจในภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ

รัฐบาลนายประยุทธ์ จันทร์โอชา รัฐบาลในปี พ.ศ. 2562 ได้มีนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของไทย โดยเน้นผลักดันประเด็นการพัฒนาที่สำคัญได้แก่ การบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามนโยบายรัฐบาล เช่น กระทรวงคมนาคมที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมเชื่อมโยงการท่องเที่ยว หรือ การกำหนดขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยว (Carrying Capacity) ของแหล่งท่องเที่ยวและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมทั้งแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2560-2564) (Ministry of Tourism and Sports, 2018)

ทั้งนี้ประเด็นเรื่องการท่องเที่ยวในนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ช่วงระยะเวลากว่าเจ็ดปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้ปรากฏแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติขึ้นมา จากการจัดทำของคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ (ท.ท.ช.) เพื่อใช้เป็นกรอบในการส่งเสริมการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวให้กับประเทศตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ที่ได้ระบุไว้ในหมวด 2 มาตรา 15 ทำให้ประเทศไทยมีแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติใช้เป็นต้นมา

### แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติในประเทศไทยและผลของการนำไปปฏิบัติ

ความสำคัญของการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในระยะเวลาสิบที่ผ่านมา ในแง่ของการเป็นแหล่งรายได้ที่สร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ การเป็นตัวช่วยในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน หรือแม้แต่ผลกระทบเชิงลบในด้านต่าง ๆ ทั้งสิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรม ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ทำภาครัฐประกาศเรื่องของการท่องเที่ยวเป็นวาระแห่งชาติถึงสองครั้ง โดยวาระแห่งชาติทางการท่องเที่ยวครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2552 เป็นที่มาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 ผ่านการมอบหมายให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจัดทำขึ้น เพื่อให้การท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในประเทศสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ และเกิดการเติบโตอย่างมีคุณภาพ ยั่งยืน และสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลกได้

แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555 – 2559 ถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นฉบับแรกโดยผ่านการมีส่วนร่วมจากสังคมในทุกภาคส่วนในกระบวนการกำหนดกรอบแนวคิดตลอดจนทิศทางของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฯ อย่างเป็นทางการและเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง โดยได้จัดประชุมระดมความคิดเห็นของภาคประชาชน เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แผนที่เกิดขึ้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันในทุกระดับ

ทั้งนี้แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ได้เกิดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูและกระตุ้นภาคการท่องเที่ยวให้ขยายตัวและเกิดความยั่งยืน เพื่อเร่งรัดและสร้างศักยภาพในการหารายได้จากการท่องเที่ยวโดยการพัฒนาการท่องเที่ยวให้มีความพร้อมในด้านคุณภาพการแข่งขัน โดยรายได้ที่ได้มาต้องมีการกระจายควบคู่ไปกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เน้นการป้องกัน แก้ไขผลกระทบด้านการท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศ เหตุเพราะในช่วงเวลาดังกล่าวของแผนเป็นช่วงเวลาประเทศไทยต้องเผชิญกับผลกระทบอย่างรุนแรงจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก ความขัดแย้งจากสถานการณ์ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของโลกและสภาพแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวและความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง

สาระของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวฯ จึงเน้นถึงการสร้างความยั่งยืน สร้างภูมิคุ้มกันในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว สร้างรายได้เพิ่มควบคู่ไปกับการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการทำงานอย่างมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การบูรณาการการทำงานร่วมกันในทุกระดับเพื่อเป็นพลังขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลชัดเจนในระดับประเทศและพื้นที่ ผ่าน 5 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการท่องเที่ยว มาเป็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาสินค้าและบริการและปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว มาเป็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเชื่อมั่นและส่งเสริมการท่องเที่ยว มาเป็นยุทธศาสตร์ที่ 4 และการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 เพื่อให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ มีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก สามารถสร้างรายได้และกระจายรายได้โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม สมดุล และยั่งยืน ดังวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559

จาก 5 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 ได้มีแนวทางการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติในระดับต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

- 1) การสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่กลุ่มภาคีการพัฒนา โดยจัดให้มีกระบวนการสร้างความรู้และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนให้เข้าใจในเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาฯ โดยเฉพาะภารกิจและบทบาทของตนที่จะสนับสนุนการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งรณรงค์ให้ภาคการเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนยุทธศาสตร์และแนวทาง มาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายการพัฒนา ฟื้นฟู และกระตุ้นการท่องเที่ยวของประเทศ
- 2) การเสริมสร้างศักยภาพเพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ เพื่อบูรณาการและกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดการดำเนินงาน และมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกันทุกระดับ ตั้งแต่ระดับพื้นที่ถึงระดับชาติ

- 3) การบูรณาการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนที่มีลักษณะเป็นองค์รวม และสามารถแปลงแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติระดับแผนงาน/โครงการให้สำเร็จผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องในภาคอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจัดทำแผนงาน/โครงการเชิงบูรณาการเข้าด้วยกัน รวมถึงการปรับปรุงกลไกการดำเนินงานและการเตรียมบุคลากรให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (National Tourism Policy Committee, 2012)

อย่างไรก็ตามเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559 สามารถสรุปผลการพัฒนาจากการประเมินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ได้ว่า ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับในการสร้างรายได้และขีดความสามารถการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น แต่ความสำเร็จที่เกิดขึ้นมีเพียงร้อยละ 41 เท่านั้นที่สามารถนำแนวทางทั้งหมดจากแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เหตุเพราะการบริหารจัดการที่ขาดเอกภาพและการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติขาดการบูรณาการเชิงรวมระหว่างภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน อีกทั้งหลายหน่วยงานยังไม่เห็นการพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นหน้าที่หลักของหน่วยงาน ทำให้การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและโครงสร้างพื้นฐานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามที่คาดการณ์ การท่องเที่ยวของประเทศยังคงประสบปัญหาพื้นฐานหลายประการ เช่น ปัญหาจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองท่องเที่ยวหลัก ภาพลักษณ์การท่องเที่ยวในแง่ลบที่ต้องเร่งแก้ไขปรับปรุง การขาดการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ปัญหาการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวและการเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยว ข้อจำกัดในการพัฒนาและยกระดับบุคลากรด้านการท่องเที่ยว ความล่าช้าและความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การขาดข้อมูลเชิงลึกเพื่อการวิเคราะห์และวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ตลอดจนขาดการบูรณาการการทำงานของกลไกการขับเคลื่อน (National Tourism Policy Committee, 2017)

ในช่วงของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560–2564 จึงให้ความสำคัญอย่างมากต่อการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติในแง่ของการวางระบบบริหารจัดการอย่างเป็นรูปแบบ และเพิ่มการบูรณาการการทำงาน เน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ในการดำเนินงานพัฒนาการท่องเที่ยวในทุกระดับ การมีจุดเชื่อมโยงการพัฒนาระหว่างการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นและนโยบาย การใช้กลไกและเครื่องมือการพัฒนาของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนอย่างบูรณาการให้สามารถขับเคลื่อนและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาศักยภาพการท่องเที่ยวในแต่ละพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบของการจัดการแผนสู่การปฏิบัติที่เชื่อมโยงกันทุกระดับ และการสร้างความเข้าใจกับหน่วยงาน ภาคีที่เกี่ยวข้องกับการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันควบคู่ไปกับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ (National Tourism Policy Committee, 2017) รวมทั้งการวางแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2579 ที่เกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปประเทศไทยให้ก้าวไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยวิสัยทัศน์ดังกล่าวยังคงเน้นย้ำ

ถึงการมีส่วนร่วมในทุกกระดับ และความเป็นองค์รวมของผลประโยชน์และ การทำงาน เน้น คน เป็นศูนย์กลางของ การพัฒนา (Ministry of Tourism and Sports, 2017)

ฉะนั้นแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560–2564 จึงถือได้ว่าเป็นการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในระยะ 5 ปีแรก เพื่อจูงใจให้หน่วยงานที่จะวางรากฐานและแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งด้านคุณภาพแหล่งท่องเที่ยว บุคลากรท่องเที่ยว โครงสร้างพื้นฐาน สร้างสมดุลการพัฒนา การเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมสู่การเติบโตในอนาคต บนฐานของการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ และการทำงานอย่างบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน และระหว่างประเทศ

### การขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติสู่การปฏิบัติ

การขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติทั้ง 2 ฉบับสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับนั้น จะต้องมีการบูรณาการบริหารจัดการแผนยุทธศาสตร์ฯ ตามความเหมาะสม และศักยภาพของแต่ละองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งการมีส่วนร่วมกันวางแผน กำหนด และดำเนินนโยบายตามขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานตน การให้ความร่วมมือทางด้านองค์ความรู้ ความสามารถ ทรัพยากร และงบประมาณจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การพัฒนา และสร้างองค์ความรู้ที่ทุกภาคส่วนสามารถนำไปปรับใช้ได้ รวมทั้งจะต้องมีการวางระบบความเชื่อมโยงของแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน แผนแม่บท เฉพาะ แผนปฏิบัติงาน ระบบการจัดสรรงบประมาณที่ตอบสนองต่อการพัฒนาเชิงบูรณาการและต่อเนื่อง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากสาระของแผนพัฒนาฯ การขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ สู่การปฏิบัติ และผลที่เกิดขึ้นจะพบว่า การบูรณาการถูกให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ประจักษ์ได้จากการถูกหยิบยก และสอดแทรกเข้าไปในภารกิจ หลักการ วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์ และแนวทางการขับเคลื่อนในระดับนโยบาย ระดับพื้นที่ และระดับชุมชน เพื่อเป็นปัจจัยหลักในการนำพาแผนสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

การบูรณาการจึงถือได้ว่าเป็นหัวใจของการนำนโยบายหรือแผนด้านการบริหารจัดการการพัฒนาการท่องเที่ยวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความยั่งยืนได้ตามความคาดหวัง เพราะ เป็นแนวคิดของการทำให้หน่วยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์อิงอาศัยซึ่งกันและกัน เข้ามาร่วมทำหน้าที่เชื่อมโยง ประสาน กลมกลืน เป็นองค์รวมหนึ่งเดียวที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ในตัว ซึ่งสอดคล้องในแง่ของการนำมาใช้ในแนวคิดของการท่องเที่ยวในการเป็นศาสตร์บูรณาการในรูปแบบของการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นการบูรณาการปรากฏการณ์ในระบบของการท่องเที่ยวกับความรู้ หลักการ แนวคิด ทฤษฎีจากศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ มนุษย์ ทั้งด้านสังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มาเป็นศาสตร์แบบสหวิทยาการ ประกอบด้วยทฤษฎี และองค์ความรู้เฉพาะทางของการท่องเที่ยว นอกจากนี้การท่องเที่ยวยังเป็นการส่งเสริมการบูรณาการ ทางความคิดของมนุษย์ในฐานะผู้อยู่ในสังคมเดียวกัน และสังคมต่างวัฒนธรรมกัน ทำให้ได้รับความรู้ ความคิด อย่างทัดเทียมกัน เกิดการทำงานร่วมกัน

ในแง่ของข้อค้นพบจากปรากฏการณ์สังคมที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเด็นทางการท่องเที่ยว แผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ หรือนโยบายทางการท่องเที่ยว พบว่า มีความสอดคล้องกับข้อค้นพบทางวิชาการในการศึกษาของนักวิชาการหลายท่านต่อความสำคัญของการบูรณาการงาน ในแผนพัฒนาหรือนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น

งานของ (Soprasert, 1996) เรื่อง “สำรวจท่องเที่ยวเกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยว : ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ที่พบว่าปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดกับนักท่องเที่ยว มาจากการร่วมมือของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอุปสรรค และเป็นปัญหาด้านการประสานงานกับตำรวจท่องเที่ยว ด้วยบทบาทและภารกิจของหน่วยงานทางการท่องเที่ยวที่มีต่อนโยบายทางการท่องเที่ยวไม่สอดคล้องกัน

งานของ (Homsettee, 1998) เรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดเชียงราย” แสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแต่ปัจจัยอย่าง คุณสมบัติของนโยบาย เพียงเท่านั้น แต่กลไกในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายอย่างบุคลากรก็ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง รวมทั้งการจัดให้เกิดกระบวนการในการทำงานร่วมกัน และร่วมมือกันอย่างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเกื้อหนุนในการอุดช่องว่างหรือปัจจัยที่จะทำให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคต

งานของ (Jatuporn, 2000) เรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีปีการท่องเที่ยวไทย 2541-2542” ได้ข้อค้นพบว่า นโยบายปีการท่องเที่ยวไทย (The Amazing Thailand 1998-1999) ไม่ได้เกิดการวางแผนที่รัดกุมในการใช้ทรัพยากร ทำให้เกิดปัญหาทางสิ่งแวดล้อม มลภาวะ และความเสื่อมโทรมในแหล่งท่องเที่ยว กล่าวคือ การทำการกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวหลั่งไหลเข้าไปยังแหล่งท่องเที่ยวใหม่ได้อย่างมาก โดยขาดการคำนึงถึงความเปราะบาง และการมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรทางธรรมชาติและวัฒนธรรม ทั้งนี้ล้วนมาจากความเร่งรีบปฏิบัตินโยบาย ความไม่ต่อเนื่อง และไม่เกิดความรัดกุมต่อการหิบบ่มองค์ความรู้หรือความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีความรู้หรือความชำนาญต่อเรื่องเปราะบางมาคาดการณ์ และป้องกันต่อความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

งานของ (Krutwaysho, 2006) เรื่อง “Tourism Policy Implementation in the Developing World : the Case of Phuket, Thailand” ที่การศึกษาชี้ให้เห็นว่านโยบายที่เกิดขึ้นของการท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานราชการที่ทับซ้อนกัน และมีการขาดแคลนทรัพยากร รวมทั้งขาดการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด ซึ่งเกิดข้อสังเกตถึงการดำเนินการนโยบายที่ได้รับผลกระทบจากวัฒนธรรมองค์กร คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม ชนชั้นทางสังคม รวมถึงความสัมพันธ์ทางสังคมและระบบอุปถัมภ์

งานของ (Phraepasa, 2014) เรื่อง “การนำนโยบายการท่องเที่ยวไปปฏิบัติในประเทศไทย” ได้เสนอผลจากการศึกษาว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายการท่องเที่ยวไปปฏิบัติส่วนใหญ่มาจาก การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การพึ่งพาหน่วยงานภายนอกและลักษณะของหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ รวมถึงงานวิจัยได้ค้นพบว่า บุคลากรที่ไม่มีความทักษะในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภายนอก รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ควรเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น ซึ่งการพึ่งพาหน่วยงานจากเครือข่ายภายนอกมีปัจจัยที่สำคัญคือ การสนับสนุนงบประมาณ

งานของ (Techvitul, 2016) เรื่อง “การนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีไชน่าทาวน์ “เยาวราช”” โดยผลการวิจัยพบว่า กิจกรรมการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวในไชน่าทาวน์ (เยาวราช) มีการจัดงานอีเวนท์ในเทศกาลต่าง ๆ และกิจกรรม พัฒนาปรับปรุงสถานที่ และส่งเสริมอนุรักษ์การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งปริมาณของหน่วยงานปฏิบัติมีผลต่ออำนาจในการต่อรองผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย ชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขทางการเมืองเมื่อเกิดการดำเนินงานที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการบูรณาการของหน่วยงาน

จากงานของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยที่ได้ข้อค้นพบที่สอดคล้องต้องกันว่า การนำแผนหรือนโยบายทางการท่องเที่ยวไปปฏิบัติอย่างเกิดประสิทธิผลหรือปราศจากปัญหาน้อยที่สุด การดำเนินการที่เกิดขึ้นควรเป็นไปอย่างบูรณาการตามบริบทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

- Brandbuffet. (2018). นักวิเคราะห์เตือน! ไทยอย่าเสพติดรายได้การท่องเที่ยวมากไป เสี่ยงสูง-รายได้ไม่กระจายกทั่วประเทศ. *Brandbuffet*. Retrieved from <https://www.brandbuffet.in.th/2018/01/why-thailand-tourist-industry-high-risk/>
- Britton, S. G. (1982). The political economy of tourism in the third world. *Annals of Tourism Research*, 9(3), 331-358. doi: [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(82\)90018-4](https://doi.org/10.1016/0160-7383(82)90018-4)
- Cohen, E. (1972). Toward a sociology of international tourism. *Social research*, 164-182.
- Dwyer, L., Forsyth, P., & Dwyer, W. (2010). *Tourism economics and policy* (Vol. 3): Channel View Publications.
- Glasson, J., & Therivel, R. (2013). *Introduction to environmental impact assessment*: Routledge.
- Homsettee, R. (1998). *Effectiveness of Implementation of the Tourism Promotion Policy : A Case Study of Changwat Chiang Rai*. (Master of Public Administration Thesis), Chiangmai University, Chiangmai.
- Jatuporn, D. (2000). *The Effectiveness of Policy Implementation : A Case Study of The Amazing Thailand 1998-1999*. (Master of Arts), Ramkhamhaeng University, Bangkok Thailand.
- Juthakorn, S. (2014). *แนวคิดเกี่ยวกับการท่องเที่ยว* (8 ed.). Bangkok: Sukhothai Thammathirat Open University.
- Kasikorn Research Center. (2017). ธุรกิจโรงแรมแข่งขันรุนแรงขึ้น คาดปี ' 60 รายได้ธุรกิจโรงแรมขยายตัวร้อยละ 3.7-5.5 (กระแสรอรศน์ ฉบับที่ 2826). In *บทวิเคราะห์แนวโน้มธุรกิจ*: Kasikorn Research Center.
- Kasikorn Research Center. (2018). *แนวโน้มเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ปี 2561*. In: Kasikorn Research Center.
- Krutwayscho, O. (2006). *Tourism Policy Implementation in the Developing World: the Case of Phuket, Thailand*. (Doctor of Philosophy Thesis), Sheffield Hallam University, United Kingdom.
- Liu, A., & Wall, G. (2006). Planning tourism employment: a developing country perspective. *Tourism Management*, 27(1), 159-170.  
doi:<https://doi.org/10.1016/j.tourman.2004.08.004>
- Liu, J. C., Sheldon, P. J., & Var, T. (1987). Resident perception of the environmental impacts of tourism. *Annals of Tourism Research*, 14(1), 17-37.
- Manager Online. (2011). *น้ำท่วมใหญ่ ท่องเที่ยวไทยวูบ เม็ดเงินสูญหายไปกับสายน้ำนับแสนล้านบาท*. *Manager Online*. Retrieved from <https://mgronline.com/travel/detail/9540000136444>

- Manager Online. (2012). นายภา ประกาศ 55 เป็นปี “มหัศจรรย์ไทยแลนด์” ตั้งเป้าเพิ่มยอดนักท่องเที่ยว 2 เท่า. *Manager Online*. Retrieved from <https://mgronline.com/politics/detail/9550000036324>
- Ministry of Tourism and Sports. (2008). ผลงานประจำปี 2551(ก.พ. - ก.ค.) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. วารสารกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 5(1), 5 - 12.
- Ministry of Tourism and Sports. (2017). รายงานวิสัยทัศน์การท่องเที่ยวไทย พ.ศ. 2579 Bangkok: Ministry of Tourism and Sports.
- Ministry of Tourism and Sports. (2018). การประชุมคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2561. Bangkok: Ministry of Tourism and Sports Retrieved from [https://www.mots.go.th/ewt\\_news.php?nid=10634&filename=index](https://www.mots.go.th/ewt_news.php?nid=10634&filename=index).
- National Tourism Policy Committee. (2012). *The Frist National Tourism Strategic Plan (2012-2016)*. Thailand: Ministry of Tourism and Sports.
- National Tourism Policy Committee. (2017). *The Secound National Tourism Strategic Plan (2017-2021)*. Thailand: Ministry of Tourism and Sports.
- Nuchailak, S. (2554). สรุปภาพรวมการเดินทางท่องเที่ยวระหว่างประเทศปี 2553. *e-TAT Tourism Journal*, 2554(2).
- Office of the National Economics and Social Development Council. (1977). *THE FOURTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1977 - 1981)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (1982). *THE FIFTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1982 - 1986)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (1987). *THE SIXTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1987 - 1991)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (1992). *THE SEVENTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1992 - 1996)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (1997). *THE EIGHT NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1997 - 2001)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2002). *THE NINTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (2002 - 2006)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.



Office of the National Economics and Social Development Council. (2007). *THE TENTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (2007 - 2011)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics and Social Development Council. (2012). *THE ELEVEN NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (2012 - 2016)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics and Social Development Council. (2017). *THE TWELFTH NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (2017 - 2021)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics Development Council. (1961). *THE FRIST PHASE ONE OF NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1961 - 1963)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics Development Council. (1964). *THE FRIST PHASE TWO OF NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1964 - 1966)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics Development Council. (1967). *THE SECOUND NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1967 - 1971)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Office of the National Economics Development Council. (1972). *THE THIRD NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PLAN (1972 - 1976)*. Bangkok: Office of the National Economics and Social Development Council.

Page, S. J. (2014). *Tourism management*: Routledge.

Phraepasa, S. (2014). *The Implementation of Tourism Policy in Thailand*. (Doctor of Philosophy (Public Administration) Thesis), Ramkhamhaeng University, Bangkok.

Prachachat Online. (2018). *เทรนด์ท่องเที่ยวปี 2018 ขับเคลื่อนเศรษฐกิจโลก*. Prachachat. Retrieved from <https://www.prachachat.net/world-news/news-95925>

Sharpley, R. (2018). *Tourism, tourists and society*: Routledge.

Soprasert, K. (1996). *Tourist-police and crime-related to tourism : problems of policy implementation*. (Master of Arts), Chulalongkorn University, Bangkok Thailand.

Stabler, M. J., Papatheodorou, A., & Sinclair, M. T. (2009). *The economics of tourism*: Routledge.

Techvitul, C. (2016). *The Implementation of The Tourism Development Policy of The Bangkok Metropolitan Administration: A Case Study of China Town (“Yaowarat”)*. (Doctor of Philosophy Thesis), Ramkhamhaeng University, Bangkok.

Tourism Authority of Thailand. (2011). องค์ประกอบพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว. *จตุสารการท่องเที่ยว*, 20(4), 50-55.

Tourism Authority of Thailand. (2012). 7 Greens Concept. Retrieved from <https://7greens.tourismthailand.org/howtobe7green/>

Weaver, D., & Oppermann, M. (2000). *Tourism management*: John Wiley and Sons.

Wood, R. E. (2018). Tourism, culture and the sociology of development. In *Tourism in South-East Asia* (pp. 66-88): Routledge.

## Learning dominant foreign languages to reduce poverty and achieve sustainable development goals for orphans in Thailand: Case studies from Thailand's orphanages

Hugo Yu-Hsiu Lee \*

### Abstract

This paper reports a smaller study (stemming from a larger project) and examines the English teaching/learning practices of Christian missionaries who teach Thai orphans with disabilities, with a view to developing skills that will enable them to overcome their impoverished condition. The researcher (author) found that older Thai orphans (>14 years) with disabilities evinced higher levels of awareness of their disabilities and are accordingly more engaged in learning English than the other orphans examined. This is largely because they believe the acquisition of English skills will prove compensatory in view of the paucity of survival skills they now command, thereby enhancing employment opportunities in spite of their disabilities. Conversely, the researcher (author) found that younger Thai orphans (<14 years) with disabilities exhibited lower levels of awareness of the consequences of having disabilities and scarcely saw the need to learn English for the sake of becoming more employable. As a result of demonstrating the role of awareness of disabilities as a major motivating factor for learning English, the researcher (author) concludes that Thai orphans

---

\* Assistant professor, International College, National Institute of Development Administration.

118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: YL15@uimail.iu.edu

Consultant, United Nations, Economic & Social Commission for Asia and the Pacific (U.N. Headquarters, Asia region)

Executive Ed. Member, Harvard University, Kennedy School

Candidate for Training, University of Oxford, Refugee Studies Center

such as those studied can be encouraged to learn English by heightening their awareness that their job opportunities are limited by their disabilities and that becoming skilled in English can provide a feasible means whereby they can obtain suitable employment. The results of this study (as reported in the present chapter) should prove beneficial to those engaged in sustainable English education and practice in Thai orphanages.

**Keywords:** Orphans with disabilities, English teaching/learning, poverty reduction, sustainable development goals (sustainable growth)

## 1. Introduction

### 1.1 Overview

It is no overstatement to claim that hundreds of development agents throughout Southeast Asia are involved in development planning and implementation of such plans as ‘equity of language learning’, mostly through the teaching of the English language. However, researchers who produce the mainstream applied linguistics literature do not pay significant attention to such informal English language teaching activities carried out by non-profits and NGO (probably because such efforts seem like a daunting project). These development agents have an ambitious goal: to create more equal accesses and opportunities for communities and groups in the margins to learn English. This paper explores the ambitious plans (or the daunting project) from these development agents as nonprofits and NGO, and examines their strategies (e.g., micro language planning) and efforts of English language teaching from the perspective of nonprofit management.

As Thailand is moving toward a more sustainable growth in recent years, the Thai society should pay more attentions to children and youth who are marginalized particularly among those who live in orphanages. Informed by the theory of economics of language, this new study stems from a larger project and explores the effects of dominant foreign language teaching and learning on income earning, in relation to poverty reduction and sustainable development for a special group in the margin. The sample of the larger project in question, consisting of child orphans and teenage orphans, and their Christian caretakers (nongovernmental organizations) across a number of orphanages (multiple research sites, but two major orphanages provide the primary data-set) in Thailand, is to help answer the two interrelated RQs. Firstly, to what extent dominant foreign language teaching and learning are encouraged for orphans with or without disabilities? And, secondly, what are factors leading to why or why not Christian caretakers encourage or not encourage orphaned children and teens with or without disabilities to learn dominant foreign languages? This new study, stemming from the larger project, should draw important implications to those who help orphans combat poverty and achieve sustainable development goals in Thailand (and elsewhere).

## 1.2 Disability, Poverty & the Sustainability of Ameliorative Programs for Thai Orphans

The impoverishment of orphans with disabilities is at crisis level on a global scale. In Thailand, 4.7 percent of children from ages one to seventeen are orphans with disabilities (according to the UNICEF 2006, p. 51). These children are afflicted with a huge variety of disabilities stemming from a vast array of causative agents or factors. For example, Thai children have been variously diagnosed as suffering from Prader-Willi Syndrome (PWS), other genetic disorders, cognitive disabilities, hemiplegia, traumatic brain injuries, hearing loss, limb disabilities and impaired vision. This somber state of affairs has become a large social issue in Thailand, as is shown by the copious literature bearing on this issue as it impinges upon the problem of orphans living in impoverished conditions (National Statistics Office Thailand, 2007; Manzanares & Kent, 2006; Maier, 2005). Thai society is confronted with an enormous challenge in having to develop sustainable ameliorative programs for such children. Tragically, children, adolescents, and young adults with disabilities face tremendous obstacles toward actualizing whatever potentialities they have. Recent statistical compilations show that approximately ten percent of Thais with disabilities are not employable, nor do they complete formal K-12 schooling (National Statistics Office of Thailand, 2007). According to official reports from the National Statistical Office Thailand (2007) and the International Labor Organization (ILO), it is estimated that 3 percent of the total population— almost two million Thais in Thailand—have one or more disabilities (Pozzan, 2009).

The untoward upshot is that incapacity and absence of skills condemns most of the disabled to lives of poverty since they either cannot be gainfully employed or are at best have to endure being severely underemployed. Moreover, those employed among the disabled population earn less than one tenth of Thailand's earned income and own less than one percent of the nation's wealth. This is why reducing the levels of poverty for those children and youth with disabilities has been at the core of social welfare development programs.

There are numerous possible answers and potential solutions to issues and problems concerning education, schooling, and training programs designed for people with disabilities in Thailand and elsewhere. However, the current paper addresses only the opportunities provided by English education and practice for orphans with disabilities to learn skills necessary for sustaining themselves in the Thai society. The idea of teaching the English language to orphans with disabilities in Thailand is innovative and can potentially contribute

to ameliorating the impoverished conditions of life for at least some orphans with disabilities for their short or long-term sustainable economic and social development.

## 2. Objectives

The purpose of this inquiry, as part of a larger project, is to examine the English teaching and learning practices (in spoken and written modalities) involving Christian missionaries as English teachers and Thai orphans with disabilities—whether late and early adolescents or younger children—as learners of English. The English teachers are engaged in the task of providing these disabled orphans and healthy orphans with a marketable skill on the assumption that otherwise they will have an unremittingly impoverished life, because of being largely unemployable. Even though such endeavors may appear small in the overall scheme of things, it still seems well to examine how English language learning can become a beneficial tool in addressing severe socio-economic problems and human suffering. To address this task it is first incumbent to understand what educational practices would prove fruitful in teaching English to such students. Once we have a firm understanding of the situational logic of teaching English to such students, we can consider whether developing English skills can indeed be a useful adjunct to alleviating problems of poverty, especially those stemming from physical conditions prohibiting ordinary employment, on a sustainable basis. The next section provides context in which is necessarily briefly discussed questions of disability, poverty and the sustainability of ameliorative programs in regard to Thai orphans. The following section provides a highly selective review of the expanding role of English learning techniques as applied to Thai orphanages. Finally, the literature review section provides a selective review of the literature pertaining to context awareness theory.

## 3. Literature Review

### 3.1 English Teaching Projects for Thai Orphans Leading to Amelioration of Poverty

The connection between English language learning and Thai orphans with disabilities has scarcely been addressed by researchers until Hugo Yu-Hsiu Lee (2012). After an exhaustive search of the extant literature, no official Thai government reports have been found that the rate of unemployment of Thai orphans declines in tandem with such orphans having studied English with Christian missionaries or other English teachers. As such, there is a need to conduct nationwide research concerning putative percentage-point

declines in unemployment of orphans with disabilities and English language training. This lacuna in the literature is the *raison d'être* for the current investigation. Generally speaking, English ability helps one become more employable in Thailand's service sector, not least because tourism is a major industry in Thailand. Those working in the tourism industry must normally communicate with foreign tourists in English (or Chinese). If so, it is reasonable to infer that Thai orphans with disabilities who learn English thereby enhance their employability. However, it must be owned that there are observers that hold that English language ability does very little by way of enhancing employment opportunities for orphans with disabilities. While acknowledging this negative assessment, the researcher (author) does not consider its full evaluation to be within the scope of the current undertaking. A contrary view is held by Christian missionaries, who accordingly find it important and invaluable to teach the English language to orphans with disabilities, thereby bolstering the view of optimistic observers that such teaching will mitigate the problem of poverty which so often blights the lives of orphans with disabilities. However, the researcher (author) suspects that this common missionary belief is much too simple, inasmuch as one can find both support for and evidence against such beliefs. As such, this discrepancy warrants further inquiry, the upshot of which may change the way we think about English teaching/learning practices in such cases. Today, being able to communicate in English is a necessary condition for successful international communication (e.g., international conferences and events that require intercultural communication) in addition to providing safeguard measures for the maintenance of economic prosperity and the ensuring a better quality of life on the personal, national, and transnational levels (McCrum, 2010). As already mentioned, it is in this context that English language competence seems obviously fundamental to furthering employment opportunities and in turn reducing poverty for orphans with disabilities in Thailand according to the beliefs of hundreds of Christian missionaries. To help children and adolescents with disabilities to become more employable as adults, some Christian missionaries rely on more than traditional vocational skills training programs. If resources for providing English education accompanied by vocational skills training are made available, it is believed a young orphan with disabilities can grow up safer, become more economically independent and self-sustaining in the Thai society. With the assistance rendered to them by Christian missionary English teachers, it is believed that Thai orphans with disabilities can lift themselves out of poverty and ultimately become agents of change and masters of their own destiny. Hundreds of volunteers and paid or unpaid English teachers from English-



speaking countries (e.g., Americans and Canadians) and non-English-speaking countries, organized by Christian ministries and corporations (e.g., Future For Five, Global Service Corps, and Openmind Projects), are sent to Thailand every year and place their faith in the magic of the power of English. Thus, this type of English teaching practice has expanded in orphanages across Thailand (and even throughout the mainland Southeast Asia). There is currently every indication that the number of Christian missionaries will continue to grow. Below are given statements from Christian missionaries who consider this widespread belief in helping Thai orphans to learn English as a remedy for poverty.

**Table 1:** Selected quotations from English speaking Christian missionary teachers in Thai orphanages

A Christian English teacher in a Thai orphanage	<p><i>“Many of them have physical disabilities, but that does not hold them back from their ability to learn and do well in school. They live in Thailand and yet are surrounded by a huge tourism industry that craves individuals who can speak English. Learning the English language opens up many new job opportunities to the Thai person. For the children at [the name of orphanage removed for confidential reason], it would allow them to one day become independent by giving them a very valuable skill set.”</i></p>	Source: Future For Five, n.d., available online at its website
An advertisement to recruit English teachers for Thai orphans	<p><i>“English language skills are increasingly important all across the world. This is especially true for people in developing countries, where having good English skills can open up many new job and education opportunities.”</i></p>	Source: Openmind Projects, available online at its website

### 3.2 The Theory of Awareness Context

Teaching the English language to Thai orphans with disabilities involves complex practical and ethical issues for Christian missionaries. The management of care for Thai orphans with disabilities requires compassion, a service-oriented mindset, a co-operative approach, love, openness and more from Christian caregivers. The Christian English teachers deal with strong emotions, obstacles to advocacy, boundaries and professional responsibilities and moral duties. Information concerning disabilities should be given with care and sensitivity when interacting with Thai orphans. One theory that explores how individuals react to

emotive ethical issues and sensitive news is the theoretical approach of awareness contexts. Believing that English ability can help Thai orphans with disabilities find better jobs, Christian missionaries cannot always be certain that Thai orphans know why they need to learn English in view of their disabilities and limited job opportunities. Thai orphans are not always certain that the reason why Christian missionaries teach English to them is because of their disabilities and limited job opportunities. Thus, both parties are uncertain whether the other party is aware of the connection between disabilities and English language learning. Many proposals have been put forth by theorists to explain learning practices within, external to, or below the threshold of consciousness. Because this school of thought considers the principal causes of one's learning behavior to be forces within the individual, the researcher (author) views the major determinants of English learning by Thai orphans to be their awareness of disabilities, which leads to limited job opportunities in Thailand's labor market brought on by the disabilities. Competing views are acknowledged by the researcher (author) as well. Nevertheless, the scope of this chapter does not permit discussion of learning external to or below the threshold of consciousness. Such issues are too large to receive fuller treatment here in spite of being important. The bibliography suggests sources which do justice to the approaches not considered here. The traditional term "awareness" is adopted as a convenient umbrella term (with several subtypes relating to brain-based, behavioral-based, psychological-based, and psycho-social components) to designate "knowledge or perception of a situation or fact" (as defined online by the Oxford dictionaries) in Thai orphans' minds that lead them to seeing or not seeing a need to learn English (defined so as to suit the context of this chapter). Awareness is not an all-or-none occurrence (Bandura, 1977). Awareness has been shown to facilitate behavioral changes in learning. If awareness is measured at long intervals, it precedes changes in behavior (Kennedy, 1971). The term "awareness context" was coined by Glaser and Strauss (1964, 1965) to indicate that an interactant in a setting knows about another person with whom h/she or interacting. Awareness includes one's own identity as viewed in the eyes of others. To be aware entails being informed, conscious, knowing and realizing. Awareness relates to the degrees and levels of understanding and knowledge of facts. It has to do with one's psychological acceptance of one's own self. Individual awareness is under the influences of cultural, ideological, political and social forces, as well as society as a whole. Awareness of contexts is by no means fixed. Awareness of contexts changes and transformations result from interactions (see Glaser & Strauss, 1964, 1965, for a more detailed treatment).

These proposals concerning the contexts of awareness as originally put forward by Glaser and Strauss (1964, 1965) include: 1) Closed awareness, when an interactant does not become aware of his or her impending situation of extreme deterioration (e.g., terminal illness, cancer, HIV/AIDS, disabilities), despite everyone else in his or her social context being fully aware;

2) Suspicion awareness occurs when an interactant suspects that others are aware of his or her deteriorating situation. S/he tries to confirm his or her suspicions; 3) Mutual pretense awareness occurs when both an interactant and others are aware that her/his situation is getting worse. However, each pretends that the other is not aware. 4) Open awareness occurs when both an interactant and others are aware that his or her situation is getting worse. They both have the same knowledge. They both act in a relatively open fashion in respect to the factual situation. Glaser's and Strauss's (1964, 1965) theory of awareness context was modified by Timmermans (1994) so as to include: 1) Suspended open awareness occurs when an interactant and others ignore information/bad news; 2) Uncertain open awareness occurs when an interactant disregards bad news and holds on to the chance of a good outcome;

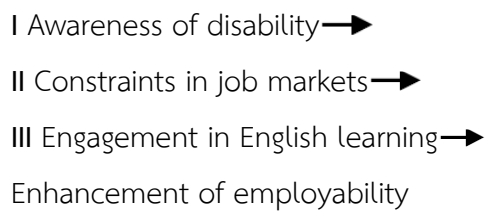
3) Active open awareness occurs when an interactant and others are fully informed and receptive to the bad news. They all act accordingly. Timmermans' modification of this theory (1994) recommended that open awareness should be divided into three different contexts. These three different open awareness contexts do not unfold temporally or seriatim in stages. They generally shift back and forth between suspended, uncertain and open awareness of contexts.

## 4. Methods

### 4.1 Explanations for the Central Hypothesis

Regarding the objective of this study (as reported in the present chapter), this investigation seeks to pursue answers for the primary research question along with three sub-research questions. The primary research question asks: Is awareness of disabilities predictive of engagement in English language learning for Thai orphans with disabilities? In congruence with the primary research question asked, the central hypothesis is formulated and tested. As a short-hand convenience for the present discussion, the researcher (author)

has drafted a diagram (Fig. 1) showing the hypothetical relationships between awareness of disability and enhancement of employability.



- I. Awareness of disability leads to the realization of constraints in job markets.
- II. Constraints to job options lead to engagement in English language learning.
- III. English language learning leads to enhancement of employability.

**Fig. 1:** Diagrammatic view of the central hypothesis (prediction)

The central hypothesis is stated as the effects of awareness of disability on engagement in English learning. Although awareness of disability is likely only one of the several factors affecting engagement in English learning, it may operate as a fundamentally crucial mechanism consequential to multiple predictor variables. Further, to take the discussion of the effects of awareness of disability effect on engagement in English learning to a higher logical level—even though Fig. 1 illuminates important dimensions of the association between awareness of disability and engagement in English learning—it should be noted that the main predictor (awareness of disability) used to predict the complex criterion variable (engagement in English learning) is based on a combination of three consequential predictor variables (i.e., multiple prediction equations, not a single prediction equation). These include (a) context awareness theory, (b) the realization of constraints in job options caused by disabilities, and (c) the belief that the learning of English can somehow compensate for the lack of skills caused by disabilities. First, after applying context awareness theory in this manner, the examination of the effects of awareness of disability on engagement in English learning should be supplemented by the results of a literature review of (a) the theory of awareness contexts (Glaser & Strauss, 1964, 1965; Timmermans, 1994). Secondly, the sense evinced by orphans that their disabilities influence their judgment of job opportunities must be taken into consideration. Hence, it is not surprising to assume that (b) disabilities lead to constraints in the seeking of jobs. Lastly, we should consider (c) the belief that lack of survival skills caused by disabilities can be compensated by English ability when seeking jobs. Moving beyond the main predictor (awareness of disability) along with a

combination of three other predictor variables (i.e., (a), (b), and (c)) consequential to the main predictor, we should not neglect the fact that the criterion variable (engagement in English learning) is also influenced by multiple intervening and compounding variables outside the multiple prediction equations formulated in this central hypothesis.

How awareness (e.g., awareness of disabilities) is related to learning (e.g., English learning) is a question that has received many answers from literature and real-life examples. From the outset, the reliability of this hypothesis seems to be questioned, because it lacks a robust, standard and structured model. Acknowledging the limits of rationality, however, there is a plethora of research investigating the effects of awareness on one's actions. The researcher (author) searched online databases, refereed journals, and reports which documented and measured the effects of awareness on actions, behaviors and learning experiences. As such, in elaborating this line of thought, we begin by discussing seeing-a-need for learning through awareness-raising. For instance, a selective overview of the process of its manifestation in our human behavior (adapted from Eker, 2005: 18-19) follows: Awareness (concepts, thoughts, thinking, ideas and the like in our mind) lead to feelings and emotions. Feelings and emotions lead to actions (Eker, 2005, suggested that one responds to emotions and feelings faster than thoughts and ideas). Actions lead to results or outcomes. The same holds true for Thai orphans with disabilities who were studied in this investigation. Likewise, Friedland and Truscott (2005: 550) have asseverated that "tutoring helped adolescents develop a greater sense of awareness as learners, which led to greater commitment to and perseverance" in learning to read and write. As it turns out, adolescent students achieved learning outcomes (literacy skills) by raising awareness as committed learners (through tutoring). In another study, affective awareness is shown to be associated with a positive affective stance to work (see Helson & Pals, 2000, for more details).

## 4.2 Research Questions

Additionally, framed by the central hypothesis, three sub-research questions along with three corresponding sub-hypotheses are formulated and tested. They are stated as follows. *Sub-research question 1:* Are there any differences between Thai orphans with and without disabilities who were studied in regard to their degrees of engagement in English language learning? By the same token, the same question can be asked: do the Thai orphans with disabilities studied more likely to see a need to learn English than those without

disabilities (because healthy Thai orphans have more job options than their disabled counterparts)? *Sub-hypothesis 1*: disabilities will lead to greater degrees of engagement in English learning. The corresponding null hypothesis to *sub-hypothesis 1*: there will be no differences between Thai orphans with and without disabilities studied on the levels of engagement in English language learning. *Sub-research question 2*: Among the disabled Thai orphans studied, are those who exhibit higher levels of awareness of their disabilities more likely to see a need to learn English language than those who displayed lower levels of awareness of their disabilities? *Sub-hypothesis 2*: the Thai orphans studied with a stronger sense of disabilities are more likely than those with lower-awareness of disabilities to engage actively in English language learning. *Sub-research question 3*: Among the disabled Thai orphans under study, do those who were reminded of their disabilities in English classrooms (independent variable/treatment: toward open-awareness) appear to be more likely engaged in English language learning than those not reminded (toward closed awareness)? *Sub-hypothesis 3*: Among the Thai orphans with disabilities studied, those who received reminder treatment (toward open-awareness who were reminded of their disabilities with sensitivity and care) will be more likely to engage in English language learning to a greater degree than those not reminded (toward closed-awareness).

### 4.3 Data Collection & Research Participants

**Table 2:** Data Sites and Data Sources

10 data collection sites	Multiple data sources
4 orphanages in urban, cosmopolitan & slum areas of Thailand	<p>Internet data/information from Web Sites</p> <p>Visual data: photography</p> <p><i>Survey data:</i> Demographic information, orphan student beliefs and practices questionnaires (<math>n= 90</math>), and missionary English teacher beliefs and practices questionnaires (<math>n= 30</math>)</p>
6 orphanages in rural areas of Thailand	<p><i>Interview data:</i> Orphan student interviews (1-on-1 interviews, follow-up Interviews &amp; focus-group interviews), missionary English teacher interviews</p> <p><i>Field-notes:</i> Researcher field notes (from participant observations and nonparticipant observations), reflective notes (after field visits)</p> <p>Audiotapes, digital recording, and transcripts of classroom discourses</p>

**Note.** Thai orphans with severe disabilities (e.g., serious hearing impairment, cognitive disabilities, speech impairment, visual impairment), or who are “lost souls” (e.g., glue sniffers, “runners” for drug dealers, alcoholics) are not included in this convenient but biased sample. Thus, any generalizations derived from this chapter should be made with all due caution.



**Photo 1:** Front Gate of an Orphanage in Bangkok  
February 11, 2012

**Table 3:** Tabulation of Thai orphans with disabilities under study  
(among selected orphan informants assessed)

	Number	Percentage
With disabilities	70	77%
Without disabilities	20	23%
Total	90	100%

**Table 4:** Tabulation of treatment (among selected orphans with disabilities studied)

	Number	Percentage
Received kind reminder Treatment (open-awareness)	35	50%
No Treatment (closed-awareness)	35	50%
Total	70	100%



Anchored in the field research involving visiting multiple orphanages (i.e., 10 research sites in various geographic location) across Thailand, this inquiry delved into the lives of 90 Thai orphans (given the relatively low sample size, the results must be interpreted with caution) and 30 Christian missionary English teachers. Informants were selected by snowball and cluster sampling strategies, and consented to take part in the survey, interviews, and observations on the basis of their accessibility to the researcher and their willingness to collaborate in this study. Participants ( $N=120$ ) chosen represent three different pre-defined groups, i.e., 70 Thai orphans/English learners with disabilities, 20 Thai orphans/English learners without disabilities of varying ages ranging from six to eighteen and 30 Christian missionary English teachers. Externally defined measures, such as physical or mental disabilities, albeit obvious to the researcher (author) and site administrators, may or may not be relevant to the informants when they are in closed-awareness of their disabled condition. The researcher (author) also sees a need to sub-categorize Thai orphans with disabilities studied ( $n=70$ ) by combining objective/etic and subjective/emic approaches to their categorization, because some (physically or mentally challenged) might not be aware of their disabilities. Field-site administrators are consulted by the researcher (author) to compare objective/etic and subjective/emic profiles of disabled informants regarding their awareness of disabilities.

Data were collected through a questionnaire (i.e., responses derived from beliefs and surveying practices) and interviews, descriptive and reflective notes from on-site observations, and excerpts from websites. Self-reported assessments of perceived degrees of awareness of disability and engagement in English learning were assessed to determine informants' degrees of hypothetical association (positive or negative) between awareness of disability and engagement in English learning. To measure the association between degrees of awareness of disability and degrees of desire to learn English, the following are examples of self-reported survey questions and interview questions: To what extent does the context awareness of the disabled condition, relate to, affect, influence or shape English learning by Thai orphans with disabilities? To what extent can reminders of context awareness of the disabled condition as an English instructional intervention better serve, encourage or contribute to Thai orphans' English learning? What ideas do Christian English teachers hold about future job opportunities as measures to reduce the poverty levels of Thai orphans with disabilities in the course of English teaching/learning practices and how do these ideas affect their English teaching? What ideas do Thai orphans with disabilities hold about their

future employment opportunities leading to reduced poverty by English learning and how do these ideas affect their English learning?



**Photo 2:** Christian Missionaries organized a Christmas celebration for orphans  
February 4, 2012

#### 4.4 Data Analysis

The qualitative data gathered was analyzed using three lenses: 1) research purpose, 2) research questions, and 3) existing typologies and constructed categories informed by the central hypothesis. Quantitative data obtained were tabulated using SPSS. To determine the effects of awareness of disability on the Thai orphans studied *vis-à-vis* their English learning behaviors, the researcher (author) hypothesized that those informants with higher degrees of awareness of disability differ from others with lower degrees of awareness of disability. To quantify awareness of disability, a score between 1 and 3 is assigned to every valid response made by orphans ( $n=90$  including 70 with disabilities and 20 without disabilities) to each question in the questionnaire and interview. Accordingly, 1 represents a range from the least to a lower awareness of disabilities; 2 represents an intermediate or mixed degrees of awareness of disabilities; and 3 represents a range from a higher degree to the maximum degree of awareness of disabilities. In the same way, when measuring degrees of informants' engagement in engagement in English learning, 1 represents a range from the least engagement in English learning to a lower level focus on English ability; 2 represents an intermediate engagement in English learning; and 3 represents a range from a higher level engagement to

a maximum involvement in English learning. For example, when eliciting data concerning the degree of awareness of disability, informants who self-reported themselves as having a lower level of awareness of their disabilities received a score of 1; those who identified themselves as sometimes aware but other times not received a score of 2; and those who responded at a higher level or maximum level of awareness of disabilities received a score of 3. Likewise, when asked degrees of engagement in English learning, informants who reported themselves at the least or lower engagement level received a score of 1; those who identified themselves as between the lower and higher levels of engagement in English learning received a score of 2; and those who responded at a higher or maximum level of engagement in English learning were assigned a score of 3. By averaging their responses across the questionnaire and interview questions, a mean awareness of disability index score and a mean engagement in English learning index score for Thai orphans with ( $n=70$ ) and without disabilities ( $n=20$ ) assessed were obtained.

## 5. Results

Data analysis demonstrably suggested “yes” to the array of primary and sub-research questions. However, this claim must be qualified to some degree and limiting conditions stated. Evidence seems to appear that there is an increase in engagement in English learning when Thai orphans are aware of their disabilities, despite the association being weaker for younger orphans with disabilities studied (<14 years) (indicating a lower positive relationship or no relationship) than their older counterparts (>14 years) (indicating a relatively higher positive relationship). By the same token, awareness of disability is reliably a strong predictor of engagement in English learning for older Thai orphans with disabilities (>14 years) under study.



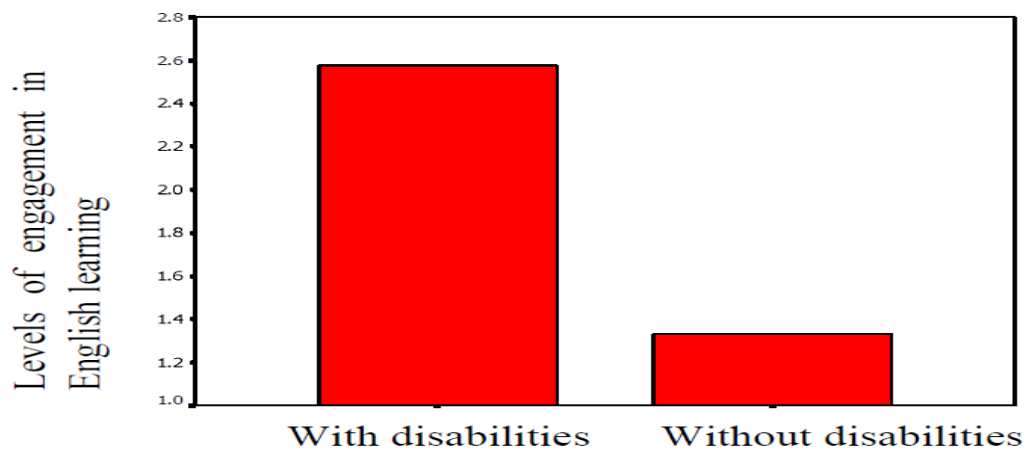
**Photo 3:** Author donated children's books  
to an orphanage in Bangkok  
February 4, 2012



**PHOTO 4:** Author donated children's books  
to another orphanage in Bangkok  
February 11, 2012

## 5.1 The Hypotheses Confirmed

The mean degree of engagement in English learning index score for older orphans (>14 years) studied ( $n=30$ ) divided by higher (3), intermediate (2) and lower levels (1) of awareness of disability confirms a small but significant, linear and positive relationship. Correlations between awareness of disabilities ( $M=1.47$ ,  $SD=1.4$ ) and engagement in English learning ( $M=2.04$ ,  $SD=0.89$ ) among Thai orphans studied, at modest but significant levels, were statistically significant, suggesting a “yes” answer to the primary research question (i.e., Is awareness of disabilities predictive of engagement in English language learning for the Thai orphans with disabilities studied?). Moreover, Thai orphans with disabilities studied displayed higher levels of engagement in English learning than those without disabilities, suggesting a “yes” answer to sub-research question 1 (i.e., Are there any differences between Thai orphans with and without disabilities studied in regard to their degrees of engagement in English language learning?).



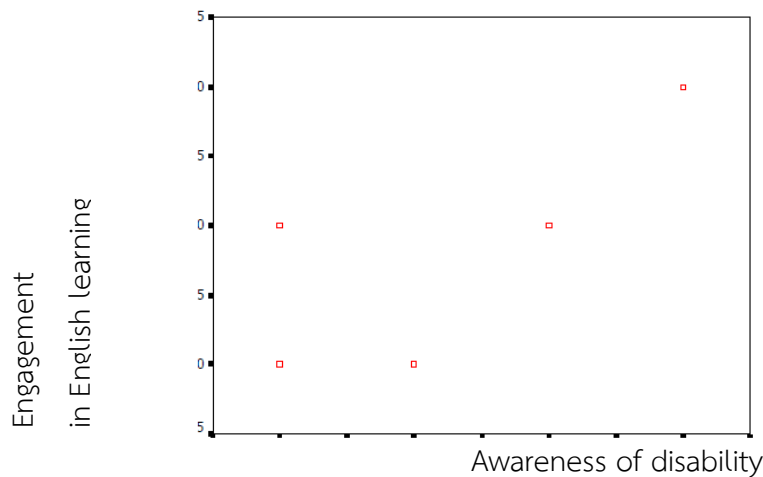
**Fig. 2:** Bar charts for differences in engagement in English learning between Thai orphans with and without disabilities assessed

**Table 5:** Percentage of hypotheses supported and unsupported by respondents

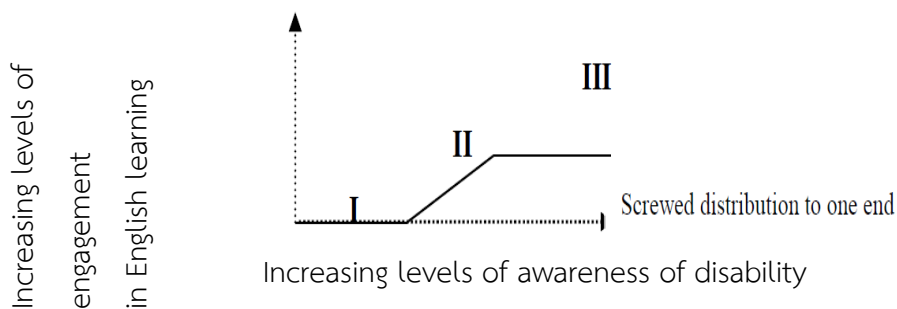
Percentage of self-reported responses to the central- and sub-hypotheses		N=70	N=20	N=30	N=120
		orphans with disabilities	orphans without disabilities	Christian English teachers	total number of respondents
Hypothesis confirmed & supported	Strongly Agree	85	20	66	70
	Agree	7	80	16	21
Hypothesis disconfirmed & unsupported	Undecided	0	0	0	0
	Disagree	8	0	7.5	8
	Strongly Disagree	0	0	0	0

Additionally, data suggest a “yes” answer to sub-research question 2 (i.e., among disabled Thai orphans studied, do those who exhibited higher levels of awareness of their disabilities more likely to see a need to learn English language than those who displayed lower levels of awareness of their disabilities?), thereby confirming the sub-hypothesis 2 (i.e., Thai orphans studied with a stronger sense of disabilities are more likely than those with a lower-awareness of disabilities to engage actively in English language learning). Computation utilizing chi-square tests gives a value of 90.940, with an asymptotic significance or probability value of .00, thereby indicating a positive relation between the level of awareness of disability and the degree of engagement in English learning. This also means that—as based on chi-square computation—the probability of this distribution having occurred by chance to be less than .00. Further, data analysis suggests a “yes” answer to sub-research question 3 (i.e., among disabled Thai aware of their disabilities in English classrooms (independent variable/treatment: toward more open-awareness classrooms) appear to be more likely engaged in English language learning than those not reminded (toward closed-awareness classrooms?)), thereby supporting sub-hypothesis 3 (i.e., among Thai orphans with disabilities studied, those who received reminder treatment (toward open-

awareness: reminded of their disabilities with sensitivity and care) will be more likely to engage in English language learning to a greater degree than those not reminded (toward closed awareness)). When measuring the correlation between awareness contexts (open-awareness and closed-awareness) and engagement in English learning, data are revealed that informants who received open-awareness treatment more likely demonstrated higher degrees of engagement in English learning than those in closed-awareness classrooms.



**Fig. 3:** Scatter plot chart showing a positive relationship between awareness of disability and engagement in English learning



I: The flat portion at the bottom left of Fig. 2.4 is the period during which younger orphans/informants studied (<14 years) are not aware of their disabilities and do not consider English ability to compensate disabilities as militating against future employment.

II: The sloping portion is the period with which older orphans/informants studied (>14 years) at different ages become aware of their disabilities and considered the possibility of compensating for their disabilities by obtaining English ability prior to seeking employment.

This confirmation also implies that the increase of awareness of disability effect on engagement in English learning is linear and continuous.

III. The flat portion at the top right is the period in which the ceiling effect commences, because some older orphans/informants studied (>14 years) displayed the maximum level of awareness of disability. By the same token, since they do not perceive they have any other options, they rely solely on their developed English ability to compensate for the skills they lack caused by disabilities when seeking employment in the job market. This finding also implies that the effects of awareness of disability on engagement in English learning may not continue to increase as the subjects grow older.

**Fig. 4:** The pattern of bounded awareness of disability effects on engagement in English learning, stretched in a reversed “z” shape for Thai orphans with disabilities studied ( $n=70$ )

## 5.2 The Hypotheses Questioned: Limitations of the Study

In view of the evidence provided by relatively few items of data, the effects of awareness of disability on engagement in English learning are observed to be comparatively moderate in some cases.

### 5.2.1 Challenge one: Development of skills other than English

Slightly more than 85 percent of the participants ( $N=120$ ) studied support the hypothesized claim. Nonetheless, this view does not go unchallenged. A claim like this is contested by opposite claims. Data also seem to suggest that higher levels of awareness of disability also lead to development of skills other than English (e.g., washing car windows, selling flowers in traffic intersections, and selling drugs), because they do not see an immediate benefit from learning English. Based on the data, this counter-example occurs roughly about 8 percent of the time in regard to 70 Thai orphans with disabilities assessed. Some of the orphans with and without disabilities attended kindergartens run by NGOs, followed by completing a few years of government primary schools. They learned to read Thai and count. However, they showed no or little interest in learning English. Then, they started earning their living on the streets. For some, numbers are far more important than English. Counting quickly in card games, gambling, taking cities buses by recognizing bus numbers, and selling lottery tickets are survival skills, but English is not. Being poor at



counting means you go hungry even if you are good at English. While English may have long-term relevance to their lives, it has no immediate relevance.

### 5.2.2 Challenge two: Uncertain open awareness

Some Christian missionaries, albeit aware of their students' disabilities, maintain closed awareness in English classrooms. Some pretend that disabilities do not exist and hold positive view toward their students' learning outcomes (cf. uncertain open awareness, defined by Timmermans, 1994). For face-saving reasons (maintaining-face is normative in Thailand; however, space limitations prohibit addressing this cultural component here), orphans are usually not reminded of their disabilities in public unless they are in a close relationship with missionaries who might kindly remind [not in public] them to study English harder (out of good intentions) because of limited job options caused by their disabilities. Some interactions between Christian English teachers and Thai orphans are identified as uncertain open awareness interactions (in view of Timmermans, 1994). They both know that orphans need English ability to increase job options because of disabilities, but they pretend not to observe the disabilities. However, other interactions are identified as active open awareness (in view of Timmermans, 1994). They both are open to discussing the orphans' disabilities and act in accordance with the truth without pretense. Even if the hypothesized claim is held to be true (see Fig 2.1), data are revealed that the majority of Thai orphans studied are not reminded of their disabilities in English classrooms located in orphanages. Thus, orphans studied, most of them (50 out of 70 assessed), will have to become self-aware. This might potentially bring a crisis to the sustainability of the English teaching/learning practices in these orphanages.

### 5.2.3 Challenge three: A different agenda

The hypothesis (see Fig. 2.1) might become more contestable if one single truth is revealed as follows. Despite most Christian missionaries studied believing that teaching English helps Thai orphans with disabilities find jobs and reduce poverty, (66%, strongly agree; 16%, agree) they ( $n= 30$ ) have a different agenda in mind. On the one hand, Thai orphans with disabilities benefit from learning English and English ability has a potential to reduce poverty. At the same time, the ultimate goal of Christian missionaries, on the other hand, is to convert Thai orphans to Christianity (Protestants hold this view more strongly than Roman Catholics). Instead of learning to speak Thai, it might be easier for Christian missionaries from English-speaking countries to teach English. After Thai orphans

understand more English, it will become easier to understand biblical teachings in English. It is logical to speculate that this conversion mindset of Christian missionaries who are also English teachers might affect their teaching outcomes. That is to say, the focus of their teaching might be on the English necessary for understanding biblical passages (this would be, of course, a different form of English teaching/learning than the one assessed in this article) rather than English for finding-a-job purposes or learning English for the sake of poverty reduction.

#### 5.2.4 Challenge four: Multiple causes & Confounding variables

In combination with the aforementioned limitations, it is reasonable to suppose that there are multiple causes and experiential variables in addition to the one this research investigation considers (illustrated in Fig. 2.1). The researcher could only confidently argue that the degree of engagement in English learning is, to a large extent, because of the awareness of disability of the Thai orphans studied (estimated 85% strongly agree,  $n=70$  orphans with disabilities; 66% strongly agree,  $n=30$  Christian missionaries). Some informed readers might list many factors other than awareness of disability effects on engagement in English learning. While they might accuse the author of this article of being naïve and occasionally careless, we cannot deny that the argument proposed in this present article has empirical support. The claims and supporting evidence presented in this study are important in the end, but we must still look at the available evidence to the largest extent feasible. The formula— awareness of disability has effects on engagement in English learning—certainly explains the phenomenon of English teaching practices in Thailand's ten representative orphanages, but this phenomenon is too complex for a single explanation. This formula holds true in many cases, but not in all. Readers may think that the argument overlooks, ignores and misses key factors that cause Thai orphans to be active or not in learning English, including but not limited to such independent variables such as the orphanage's location (e.g., urban or rural), characteristics of caretakers (e.g., educational attainment, single or married, teenager or adult) and support available for orphans (e.g., educational, emotional/psychological, material, medical and social support). Readers might consider some causes deserve more attention (e.g., missionaries using activities that are “fun” for the Thai orphans to stimulate their engagement in English learning) than the ones the researcher proposed in this study. Readers are likely to think of counterexamples (e.g., Thai orphans without or with little awareness of disability learn English intensively, because 10 out of 20 (50%) orphans without disabilities studied showed strong interest in English

learning) and exceptions that undermine the thesis presented in this paper. The researcher acknowledges these counter-examples, alternate explanations and other points of view. Therefore, the author will welcome any feedback and comments, whether adverse or not.

## 6. Conclusions

### 6.1 Synthesis of the Study

We now take a step back from the limitations acknowledged in section 3.3 and consider the main conclusions of this study. It was tempting to conclude that awareness of disability emerges as a strong predictor toward degrees of engagement in English learning for Thai orphans with disabilities studied. It should be noted that the awareness-of-disability effects on engagement in English learning seems to only persist across the age span from fourteen years upward, but are restricted for orphans studied under fourteen years of age. Awareness of disability leads to engagement in English learning for older Thai orphans (>14 years) assessed, because English ability is believed to help them find jobs. This study indicates that a multiage group (14+) of older participants (85%,  $n=70$  orphans with disabilities, strongly agree; 7%,  $n=70$  orphans with disabilities, agree) agree with this claim. It is observed that English language learning by Thai orphans is in relation to their awareness of disability. That is to say, greater engagement in English learning by older orphans (>14 years) concerned with their disabilities shows they take into account that English language ability can be a survival skill in competing in future job markets so as to escape poverty.

Drawing the strands together, this paper sheds light on awareness of disability in Thai orphans' experience of engagement in English learning, thereby reporting the possibilities and challenges of English teaching/learning practices in Thailand's orphanages. By acknowledging the role of awareness of disability in engagement in English learning for the purpose of poverty reduction, Thai orphans can be encouraged to learn English with care and sensitivity. It is the author's hope to examine the English teaching/learning practices in a wider range of different orphanages in Thailand. Thus, on the basis of this better understanding, we can further help disabled Thai orphans, who are currently living in poverty, to change their life for the better and help these English teaching/learning practices become more sustainable.

## 6.2 Future Studies for English Teaching/Learning Practices in Thailand's Orphanages

The study as reported in this paper provides suggestions and recommendations for further refining and strengthening English teaching/learning projects carried out in orphanages across Thailand. Follow-up and longitudinal studies are recommended to investigate the progress of Thai orphans with disabilities who exhibited different levels of awareness of disability as measured by different techniques other than those used in this study. This article demonstrates that Thai orphans with disabilities studied showing higher levels of awareness of disability are better engaged in their English language learning by virtue of believing that English ability can compensate for disabilities in the job market (reported 85%,  $n=70$  orphans with disabilities, strongly agree; 7%,  $n=70$  orphans with disabilities, agree). However, this one-point-in-time study can hardly determine if this association is still in evidence at different ages, varying growth patterns, an array of maturation levels, work-place status and so forth for orphans studied. This initial association might appear stronger, but may not last over a long period of time. Conversely, for those who initially demonstrate weaker association between awareness of disability and engagement in English learning, this association might produce much stronger and longer effects from a longer term perspective. The English teaching/learning practices reported herein have proved to be amenable to training older Thai orphans with disabilities (>14 years) and developing their English abilities so as to increase their job opportunities. For the sake of helping Thai orphans reduce the levels of poverty they must endure and to encourage English teaching practices by Christian missionaries at orphanages in Thailand so as they shall be more sustainable, it is hoped that this study will provide useful scaffolding for future studies (albeit comparisons and generalizations might differ from study to study).

## 7. Policy Recommendation

### 7.1 Significance of the Study for Policy Recommendation

Viewed from the perspective of educational management for sustainable growth, the current paper has implications and policy recommendations for the English language education sector in the Kingdom of Thailand and beyond. Previous studies have been extremely limited with regard to their direct assessments of the effects of awareness of disability on engagement in English learning. However, this paper has provided a relatively large number of insights into the myriad ways and available avenues in which we can

provide assistance to Thai orphans with disabilities to learn English as a means of reducing the poverty they would otherwise be forced to endure.

The findings of this study as reported in the paper, at a modest but significant level, attempted to show that engagement in learning the English language can be enhanced through elevating the levels of awareness of disability among older Thai orphans with disabilities with care and sensitivity. This formula means that Thai orphans with disabilities can be encouraged and assisted to overcome poverty in a manageable way with care and sensitivity, on the condition that awareness-raising *vis-à-vis* disabilities leads to English learning and English learning leads to poverty reduction. This view implies that this type of English teaching/learning practice in Thailand's orphanages can be sustainable and it is hoped can be reproduced at other orphanages across Thailand and even across the mainland Southeast Asia. A more positive and productive way to look at English teaching/learning practices regarding Thai orphans with disabilities studied is to view the phenomenon from a compensation perspective. This explains why awareness of disability is linked with engagement in English learning. That is to say, some Thai orphans with disabilities under study attempt to make good use of their English ability to compensate for their lack of employments skills in confronting the job market. Although there are divergent results between older (>14 years) and younger Thai orphans (<14 years) with disabilities assessed, the good news is that it is now more likely the younger orphans studied will become engaged in English learning by the time they become fourteen years old. This means that after some period of time, orphans under the age of 14 years old now have a chance in the future to reduce the levels of poverty which they would have to endure, so long as they become more aware of their disabilities and start to see the need to learn English in order to compensate for their disabilities as they enter the job market.

### Acknowledgements

The currently presented paper, as part of a larger project, is a revised version, modified from the author's earlier version as the following: Lee, H, Y.-H. (2012). English for the purpose of reducing the poverty of orphans with disabilities in Thailand, *Journal of Education and Practice*, 3 (6), 87-99. If it is the policy of 2019 NIDA anniversary conference proceedings to publish only new and original works, the currently presented paper should not be published. However, if the policy of 2019 NIDA anniversary conference proceedings

accepts some textual overlaps from current revised version to the earlier version, the present version should be acceptable to be published in the 2019 NIDA anniversary conference proceedings. It is largely because in some academic circles, proceedings are not considered real publications. As a result, there is no duplication from its early version appeared in a referred journal to be reappear in a conference proceedings. If any editorial board members of the 2019 NIDA anniversary conference proceedings are concerned with the originality of this paper, please feel free to contact the author at [YL15@umail.iu.edu](mailto:YL15@umail.iu.edu)

## References

- Bandura, A. (1977). *Social learning theory*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc.
- Cowleys, S. (1991). A symbolic awareness context identified through a grounded theory study of health visiting, *Journal of Advanced Nursing*, 16, 648-656.
- Eker, T. H. (2005). *Secrets of the millionaire mind: Mastering the inner game of wealth*, New York: Harper Collins Publisher.
- Friedland, E., & Truscott, D. (2005). Building awareness and commitment of middle school students through literacy tutoring, *Journal of Adolescent and Adult Literacy*, 48, 550-562.
- Future For Five, n.d. <[http://futureforfive.com/Their\\_Stories.html](http://futureforfive.com/Their_Stories.html)> Retrieved 23.01.12
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1964). Awareness contexts and social interaction, *American Sociological Review*, 29 (5), 669-679.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1965). *Awareness of dying*. Chicago, IL: Aldine.
- Glaser, B.G., & Strauss, A.L. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago, IL: Aldine.
- Helson, R., & Pals, J. L. (2000). Creative potential, creative achievement, and personal growth. *Journal of Personality* 68 (1), 1-27.
- Kennedy, T.D. (1971). Reinforcement frequency, task characteristics, and interval of awareness assessment as factors in verbal conditioning without awareness. *Journal of Experimental Psychology*, 88, 103-112.
- Lee, H, Y.-H. (2012). English for the purpose of reducing the poverty of orphans with disabilities in Thailand, *Journal of Education and Practice*, 3 (6), 87-99.
- Maier, J. (2005). *Welcome to Bangkok slaughterhouse: The battle for human dignity in Bangkok's bleakest slums*, Bangkok, Thailand: Asia Books Co., Ltd.
- Manzanares, J., & Kent, D. (2006). *Only 13-the true story of Lon*, Bangkok, Thailand: Bamboo Sinfonia Publications.
- McCrum, R. (2010). *Globish: How the English language became the world's language*, New York City: The Viking Press.
- Morrissey, M.V. (1997). Extending the theory of awareness contexts by examining the ethical issues faced by nurses in terminal care, *Nursing Ethics*, 4(5), 370-379.
- National Statistics Office Thailand (2007). The 2007 disability survey. < <http://web.nso.go.th/> > Retrieved 23.01.12

Open Mind Projects (n. d.). Volunteer teaching English abroad.

<[openmindprojects.org/volunteer-projects/volunteer-teach-english-abroad-volunteer-teaching-opportunities-in-thailand-laos-cambodia-and-nepal](http://openmindprojects.org/volunteer-projects/volunteer-teach-english-abroad-volunteer-teaching-opportunities-in-thailand-laos-cambodia-and-nepal)> Retrieved 23.01.12

Oxford Dictionaries (n.d.). <[oxforddictionaries.com/definition/awareness?q=awareness](http://oxforddictionaries.com/definition/awareness?q=awareness)>  
Retrieved 03.11.11

Pozzan, E. (2009). Inclusion of people with disability in Thailand. International Labour Organization (ILO).

Timmermans S. (1994). Dying of awareness: the theory of awareness contexts revisited, *Social Health Illness*, 16, 323–39.

UNICEF (2006). *Thailand Multiple Indicator Cluster Survey December 2005-February 2006 Final Report*, Thailand Country Office.



## Dose Bribery Influence Export Performance of Thai Exporting Firms? The Moderating Effect of The Rigidity of The Import Rules and Regulation in The Foreign Market

Peerayuth Charoensukmongkol\*

### Abstract

This research investigated the effect of bribery of Thai firms on their export performance. The sampling frame of this research was firms from various industries which attended the trade exhibition held by the department of international trade promotion in Bangkok. Self-administered questionnaire survey was used to collect the data. The total sample of 170 firms was obtained. The survey data were analyzed by using partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM). The results unveiled that the effect of bribery involvement on export performance of firms significantly depended on this characteristic of the foreign market. For firms that exported to the market characterized by low rigidity of the import rules and regulations, the more firms were involved in bribery tended to result in lower export performance. On the contrary, for firms that exported to the market characterized by high rigidity of the import rules and regulations, the more firms were involved in bribery tended to result in higher export performance. The results from this research suggest some policy recommendation for the government sectors that are responsible for the export promotion of Thai exporting firms. Given that the unfavorable export market environment can greatly inhibit the ability of firms to compete in the market, it is important for firms exporting to this type of market to get sufficient support from the government to help them perform effectively in the foreign market and to be refrained from getting involved in bribery and corruption.

**Keywords:** corruption, bribery, export, international business

---

\* Assistant professor, International College, National Institute of Development Administration.

118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.

E-mail: peerayuth@outlook.com

## Introduction

Corruption is the serious problem that cause devastating effects to societies and nations. It is a problem generally happen when the government officials abuse their authoritative power and use it to gain personal benefits (Shleifer & Vishny, 1993). Corruption in the government sector negatively affects the development of a nation because it makes resources allocation in the society become inefficient and creates unfair competition in the market (Leff, 1964). Corruption is not the problem in the public sector, but it also causes difficulties for the business sector (Venard & Hanafi, 2008). Generally, businesses are susceptible to the corruption problem because they need to deal with the government sectors to obtain resources required for their business operation (Cuervo-Cazurra, 2016). In the country where corruption is considered as the norm of doing business, bribery seems to be common in business practice (Denisova-Schmidt & Prytula, 2018).

The detrimental impacts of corruption and bribery have made this issue become the topic that is extensively studied in research. Many studies have been conducted to investigate their outcomes in various aspects. In particular, the effect of corruption and bribery in the area of international business is among the main themes of research that has received highly attention in literature (Cuervo-Cazurra, 2016; Rodriguez et al., 2005). There are a number of studies that investigated whether corruption and bribery affected performance of firms. Interestingly, the findings that were unveiled from prior studies are inconclusive. While some group of scholars showed that corruption and bribery negatively affected performance of firms (Bologna & Ross, 2015; Charoensukmongkol & Sexton, 2011; Dutta & Sobel, 2016), several studies did not support this negative impact (Dickel & Graeff, 2018; Gupta & Ahmed, 2018; Sharma & Mitra, 2015). Given this mixed research findings regarding the effect of corruption and bribery on business performance of firms, there is a need to confirms whether this issue actually be counterproductive to business. In order to clarify the contradictory findings, it is worth to explore some condition that might possibly explain why some firms that got involved in corruption and bribery tend to demonstrate satisfactory performance whereas others did not. The main thrust of this research is to address these questions.

This research focuses on the case of bribery that companies in Thailand experience in their export business. Although the prevalence of corruption tends to vary across different nations, this problem seems to be common in many emerging economies, particularly in the South East Asian region including Thailand (Charoensukmongkol, 2016; Cintra et al., 2018). Thailand is a suitable context for this research because it is the country in which corruption is quite prevalent. According to the information from Transparency International, the corruption perception index of Thailand has been ranked among the countries that demonstrate a high level of corruption. Export of firms is chosen as the variable associated with their bribery involvement for two main reasons. Firstly, export is among the key indicators that contribute to the economic growth of Thailand. How well firms perform in this activity seems to be meaningful for the Thai economy. Secondly, export transactions tend to be more complicated than local business transactions; it requires exporters to contact with the government and the regulatory sectors that are responsible for the export process, thereby increasing the chance of firms to get involved with corruption (Rodriguez et al., 2005). In particular, this research investigates the relationship between bribery involvement and export performance of firms. In addition to this direct association, this research explores whether the association between bribery involvement and export performance of firms could be contingent on the business environment condition in terms of rigidity of import rules and regulations that firms encounter in the export markets. From the perspective of the resource dependent theory (Reitz, 1979), the institutional theory (Scott, 1987), and the organization isomorphism theory (Venard, 2009), this study postulates that firms operating in the foreign market characterized by highly rigid import rules and regulations might experience more pressure to do business in this type of market. Bribery involvement in the case may allow firms to gain access to support from the government sectors which may help them overcome difficulties in this type of market, and thereby making their export performance become more satisfactory. The results from this research will make extra contribution to previous corruption studies that did not find conclusive evidence regarding the impact of corruption on business performance of firms. Our findings will also provide additional insight to clarify why some firms decide to be involved in the corruption practices. The policy implication that can be derived from the main findings of this research will be discussed in the end.

## Literature Review

In literature, corruption is frequently defined as dishonest practices in which the power of the public office is used for personal gain in the manner that contravenes the societal rules of game (Jain, 2001). Corruption commonly happens in the public sector; and people who involve in this practice are basically government officials and politicians who are in the authoritative positions to provide public services to individuals and corporations (Charoensukmongkol & Moqbel, 2014). Corruption activities can be viewed from the demand side and the supply side (Lane, 2017; Sikka & Lehman, 2015). While the ‘demand’ aspect of corruption is basically initiated by a government sector, the ‘supply’ aspect of corruption which is called ‘*bribery*’ can be initiated by an individual or a firm that get involved in the corruption of a government sector (Gorsira et al., 2018). Firms that are involved in corruption practice generally pay bribe to a government official in exchange for special services (Sanyal, 2005). While the study about the corruption is quite broad in scope and involve many parties who engage in corruption, this research focuses on the aspect of bribery initiated by a business and its impacts on business performance in the area of export.

Fundamentally, corruption is a serious problem that is harmful to market efficiency and economic stability of the country (Shleifer & Vishny, 1993). Corruption not only plays a damaging role to the nations at the macro level, but its negative impacts are also highly relevant for the business sector (Rodriguez et al., 2005; Sanyal, 2005). Basically, when firms engage in bribery, it not only creates additional costs for business, but also increases the chance of risk and uncertainty that firms have to encounter (Wei, 2000). When bribery is frequently required to deal with government sectors, the bottom-line of firms can be affected (Bologna & Ross, 2015). Moreover, because bribery is regarded as an illegal and unethical act in some country, firms that engage in bribery can risk damaging their reputation and face legal sanction. However, although corruption can potentially create these detrimental effects to businesses, research evidence about the negative impacts of corruption on performance of firms is not conclusively supported (Dickel & Graeff, 2018; Dutta & Sobel, 2016; Sharma & Mitra, 2015). In fact, evidence in research showed that corruption in some case can be considered as ‘grease in the wheel of commerce’ that is beneficial for the business transactions; but this tends to be common in the country where the quality of legal framework is not well-developed (Sharma & Mitra, 2015). Particularly when corruption in the country is not effectively controlled, it opens the opportunity of government officials

to misuse their power to demand bribe from businesses in exchange for the public services that businesses need from them (Denisova-Schmidt & Prytula, 2018). Firms that do not pay bribe to the corrupt government officials may experience difficulties and excessive delay in the transactions (Shleifer & Vishny, 1993; Wei, 2000). On the contrary, firms that bribe the government sector may receive favorable treatments, be able to expedite government's transaction approvals, bypass bureaucratic red-tapes, and to be exempted from rules and regulations imposed by laws (Sharma & Mitra, 2015).

Theoretically, the motivation of firms to engage in corruption can be explained by resource dependency theory. This theory suggests resources are a basis of power, thereby making it necessary for the organizations to acquire resources in the environment to support their operation. Generally, the need to obtain external resources influence the behaviors of firms. Because the government is the sector that hold the authority to provide some resources to firms, firms might be motivated to engage in the bribery practice with the government officials to facilitate them to gain access to the resources provided by the government (Sharma & Mitra, 2015). Another theory that can explain why firms decide to be involved in the corruption practice is organizational isomorphism theory. This theory suggests that firms somehow imitate the behaviors of other firms in the same market in order to help them adjust effectively to the uncertainty in the market environment. The importance of firms to commit bribery in this situation is also supported by the institutional theory which emphasizes the necessity of firms to be abided by the society norm in order to gain legitimacy in the business environment. In the case of export, when firms compete in the foreign market characterized by unfavorable business environment, being involved in the bribery may facilitate them to overcome the difficulties that they experience in the export market (Dutta & Sobel, 2016). In particularly, this situation tends to be common in the export market that have rigid rules and regulations about product import from abroad. Rigidity of the import rules and regulations in the foreign country significantly matters for bribery involvement because it creates more difficulties for firms to export to the foreign country, while opening the chance for the government sectors to engage in corruption practice. The government sectors that are responsible for import regulations in this type of country may abuse their authority to relax the import regulations for firms that pay bribe, while applying rigid regulations and bureaucratic red-tape for firms that do not involve in bribery. Firms that export to this type of country may need to face with pressure to get involved in bribery with the public sectors to smoothen their export transactions (Brademas

& Heimann, 1998). Getting involved in bribery may provide benefits for firm facing this situation because it can help them receive supports from the government sectors that are involved in the import/export transactions. This argument is also supported by the study of Charoensukmongkol (2016) which found that the degree to which Thai exporting firms received supports from the government was depended on the level of bribery that they engaged as well as the degree of political connection that they initiated with the government sectors; firms that engaged in these activities tended to demonstrate more satisfactory export performance. On the other hand, when firms export to the country that does not have rigid import rules and regulation, getting involve in bribery may not give them any benefit; rather, it might create more significant cost for them to do business in the type of county. Lastly, the motivation of firms to imitate behaviors of their competitors can be explained by the pressure to conform to the societal norm or the pressure to follow the competitors' moves (Venard & Hanafi, 2008). In the highly competitive and highly uncertain business environment, this practice can be useful as it helps firms reduce uncertainty in the market. In the case of corruption and bribery, when firms operate in the market where corruption is regarded as the norm of doing business, firms might face with a pressure to get involved in bribery because it provides legitimacy for them to compete with other competitors that also get involved in this practice (Venard, 2009).

By considered the theoretical and empirical perspectives mentioned earlier, it can be postulated that although bribery involvement might be counterproductive to export performance of firms, its effect might be contingent on the rigidity in import rules and regulations of the country that firms export to. When firms operate in the favorable foreign market characterized by low rigidity in import rules and regulation, corruption involvement might be detrimental to their export performance; thus, the negative relationship between corruption involvement and export performance can be expected in this type of foreign market. On the other hand, when firms operate in unfavorable foreign market environment characterized by high rigidity in import rules and regulations, bribery involvement could somehow facilitate them to gain favorable export performance; thus, the positive relationship between bribery involvement and export performance can be expected in this type of foreign market. Given all supporting evidence, the following hypothesis is proposed:

Hypothesis: The relationship between bribery involvement and export performance of firms will be moderated by the rigidity of import rules and regulations in the foreign country. The relationship between bribery involvement and export performance of firms will be positive in the foreign market characterized by high rigidity in import rules and regulations, but will be negative in the foreign market characterized by low rigidity in import rules and regulations,

## Methods

### Sample and data collection procedure

The study was conducted using a sample of firms in Thailand that involve in export business. The research used a self-administered questionnaire survey to collect the data. Convenient sample was used to obtain the research participant. The sampling frame of this research was firms from various industries which attended the trade exhibition held by the department of international trade promotion in Bangkok. This trade exhibition was held during December 2013 and approximately 500 firms participated in the event. The owners or managers of these firms at the exhibition were contacted in advance by the researcher to ask if they were willing to participate in the data collection. The totally of 170 respondents agreed to participate in the study. The questionnaires along with cover letters which explained the objectives of the study were distributed to them during and were collected after the exhibition ended. Data collection process was administered by the well-trained research assistance. All of the questionnaires were anonymous. There is no information in the questionnaire that indicates the identity of firms that were involved in data collection. The respondent was also asked to put the completely-filled survey in a sealed envelope which was collected back in person by the research assistance. The characteristics of the sample firms that participated in the study are reported in Table 1.

**Table 1:** Descriptive characteristics of the sample firms

Variables	Descriptive statistics	
Firm age (Measured in years)	Mean=8.46	Standard deviation=6.754
Firm size (Measured as number of full-time employees)	Mean=42.22	Standard deviation=58.433
Firm export experience (Measured in years)	Mean=4.11	Standard deviation=5.112
Industry	Consumer products	10 (6%)
	Electronics	7 (4%)
	Home decoration	25 (15%)
	Food and beverage	59 (35%)
	Garments	38 (22%)
	Raw material products	6 (3%)
	Jewelry	8 (5%)
	Agricultural products	17 (10%)

### Measures

Because bribery is a sensitive issue, the question that measure of bribery in the questionnaire had to be asked by using indirect questions. *Bribery* was measured by asking the respondents to indicate the degree to which their firms can avoid making irregular payments to (1) government sectors in the county that are involved with their export activities, and (2) government sectors in the foreign country that are involved with their export activities, and (3) private sectors that are involved with their export activities. The scale ranges from 1 (*never*) to 7 (*very extensively*).

*Export performance* was measured in terms of the satisfaction that entrepreneurs have toward their company's export outcomes. Following the method suggested by Clark and Montgomery (1999) and Day and Nedungadi (1994), satisfaction toward export performance was assessed using a competitor-centered performance measurement approach. The respondents were asked to evaluate four aspects of their firms' export performance by comparing them to its major competitor. These aspects included (1) sales volume, (2)



profitability as a percentage of sales, (3) customer retention, and (4) overall satisfaction with exports. The scale ranged from 1 (*much worse*) to 7 (*much better*).

*The rigidity of the import rules and regulations in the foreign market* was measured using one question from the scale developed by Cavusgil and Zou (1994). Respondents were asked to indicate the extent to which the key foreign markets they served tended to be high or low in the degree of legal and regulatory related to import. The Items were assessed on a seven-point Likert scale that ranged from 1 (*Very low*) to 7 (*Very high*).

### Control variables

In addition to the role of bribery that was hypothesized to affect export performance of firms, some firm characteristics that can influence export performance were considered as control variables. These firm characteristics include firm age (measured by how many years that a firm has established), firm size (measured by number of full-time employees), export experience (measured by how many years that a firm has exported), and export intensity (measured by export sales as a percentage of total sales).

### Estimation method

Partial Least Square Structural Equation Modeling (PLS-SEM) was used as a tool to analyze the proposed hypothesis. PLS is a variance-based structural equation modeling which can predict several dependent variables from a set of one or more independent variables (Garson, 2016). PLS does not require large sample sizes when comparing to other techniques. Also, PLS is able to handle non-normally distributed data. WarpPLS version 6.0 was used to perform the PLS-SEM analysis.

## Results

Reliability and validity tests of the latent variables were conducted before estimating the PLS model. These tests were conducted for two reflective latent variables which are bribery involvement and export performance. First, the issue about convergent validity of the latent variables had to be assessed by using factor loading. The results showed that all variable had factor loadings more than .5 which was a satisfactory level of convergent validity (Hair et al., 2009) Secondly, the issue about discriminant validity had to be performed by comparing the square root of the average variance extracted (AVE) of the focal variable with other correlations involving that variable. The results showed that the square root of the

AVE was greater than the other correlations, which was the adequate level of discriminant validity (Fornell & Larcker, 1981) .The results regarding the correlations among all variables and the square root of AVEs of all variables in the model are reported in Table 2 .Thirdly, reliability of the latent variables needed to be estimated by using Cronbach’s alpha coefficient and composite reliability coefficient. The minimum requirement of composite reliability coefficient. 7, whereas the acceptable level of Cronbach’s alpha coefficients is. 6 (Nunnally, 1978) .These results reported in Table 2 confirmed that all of the coefficients met the minimum requirement.

**Table 2 :** Correlation among variables and square root of average variance extracted

Variables	Cronbach’s Alpha coefficient	Composite Reliability coefficient	COR	EXP	RIRR	FAGE	FSIZE	FXP	EINT
BRIBE	.661	.816	(.772)	.006	-.021	-.103	.001	-.159*	-.024
EXP	.819	.864		(.668)	.606**	.224**	.178*	.242**	-.055
RIRR	n/a	n/a			(1)	.179*	.126	.13	-.036
FAGE	n/a	n/a				(1)	.346**	.793**	-.175*
FSIZE	n/a	n/a					(1)	.359**	-.085
FXP	n/a	n/a						(1)	-.122
EINT	n/a	n/a							(1)

Notes: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ;

Square roots of average variance extracted of latent variables are shown in the parentheses;

BRIBE=Bribery involvement, EXP=export performance,

RIRR=rigidity of import rules and regulation in foreign market,

FAGE=firm age, FSIZE=firm size, EXP=export experience, EINT=export intensity.

Multicollinearity problem was also evaluated by using the full collinearity variance inflation factor )VIF (test. The minimum requirement for full VIF is 3.3 (Petter et al., 2007) . The result showed that all full VIF indicators were lower than 3.3, which confirmed that multicollinearity was not a serious problem in the analysis.

Results from PLS analysis are reported in Table 3. The analysis was performed in two steps. Firstly, the main effect of corruption on export performance was only estimated. The results were reported in the first column of the table. The results show that the relationship between these two variables is negative ( $\beta = -.003$ ;  $p = .244$ ). Even though this result implies that firm reporting high involvement in bribery tended to report lower export performance, this negative relationship is not statistically significant. Thus, the effect of corruption involvement on export performance cannot be confirmed from this result. To test the hypothesis involving moderating effect of unfavorable foreign market characteristics, the interaction between bribery and the rigidity of import rules and regulations in the export market was created; then the interaction term was put in the model assessment. The results of the moderating effect were reported in the second column of the table. The results show that the beta coefficient of the interaction term is negative ( $\beta = -.112$ ;  $p = .037$ ); the result is also statistically significant. Note that the main effect of bribery is still not statistically significant in this model ( $\beta = .022$ ;  $p = .363$ ). This suggests that the effect of bribery on export performance is absolutely moderated by the rigidity of import rules and regulations in the export market.

**Table 3:** PLS results

Variables	Model 1	Model 2
<b>Main effect</b>		
Bribery	-.003	.002
<b>Moderating effect</b>		
Bribery X Rigidity of Import Rules and Regulations	n/a	-.112*
<b>Control variables</b>		
Rigidity of the Import Rules and Regulations	.496***	.485***
Firm age	-.065	-.076
Firm size	.027	.023
Firm export experience	.272***	.302***
Firm export intensity	-.007	-.022
R-square	.317	.329

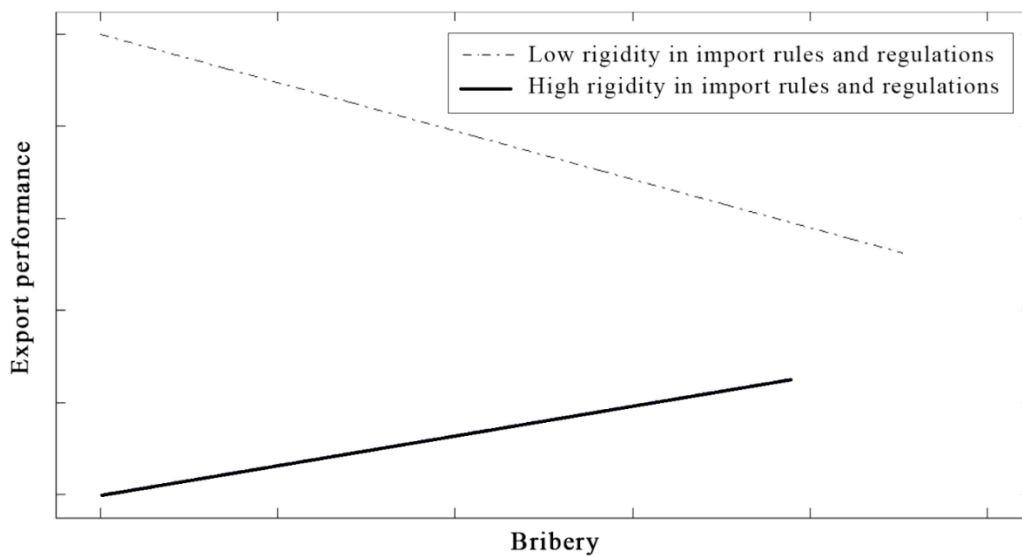
Notes: \*  $p < .05$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*\*\*  $p < .001$

Standardized beta coefficients are reported.

To make more sense of the moderating effect results, the regression line that illustrates the relationship between bribery and export performance was analyzed separated for the group of firms that exported to the foreign market characterized by high rigidity of the import rules and regulations and for those that exported to the foreign market characterized by low rigidity in the import rules and regulations.

The illustration is presented in Figure 1. It clearly shows that the effect of bribery involvement on export performance is absolutely different between these two groups of firms. For firms that exported to the foreign market characterized by high rigidity in the import rules and regulations, bribery involvement associated with higher export performance. On the other hand, firms that export to the foreign market characterized by low rigidity in the import rules and regulations, bribery involvement is associated with lower export performance.

**Figure 1:** Moderating effect



## Discussion and Conclusion

This research was conducted to investigate the effect of bribery of Thai firms on their export performance. When analyzing the main effect of bribery involvement on export performance at the beginning, the results did not support the absolute effect of bribery on export performance. The results could not confirm that the degree of bribery involvement of firms significantly explain higher or lower export performance. However, when the moderating effect analysis was performed using the rigidity of import rules and regulations in the foreign market as the moderating variable, the results unveiled that the effect of bribery

involvement on export performance of firms significantly depended on this characteristic of the foreign market. For firms that exported to the market characterized by low rigidity of import rules and regulations, the more firms were involved in bribery tended to result in lower export performance. On the contrary, for firms that exported to the market characterized by high rigidity of import rules and regulations, the more firms were involved in bribery tended to result in higher export performance.

The results that were obtained from this research provide important implication to literature that found mixed findings about the impact of corruption and bribery on performance of firms. The answer to the question whether corruption and bribery is considered as sand or grease in the wheels of commerce seems to be possible in both perspectives. It can be concluded that the effect of corruption and bribery tends to depend on the characteristics of the market environment that firms operate. When firms operate in favorable market environment, corruption and bribery tend to be counterproductive to the performance of firms. In the case of the foreign market in which the import rules and regulations was not rigidly imposed, the ability of firms to gain satisfactory performance in this type of market may depend heavily on the ability of firms to compete by using market-based strengths. Because there is low barrier for them to export to this type of market, they did not need to get involved in the bribery practice to facilitate their foreign market entry. Getting involved in bribery in this case tend to create unnecessary cost of doing business for them that can lower the financial gain that they obtained from the market (Wei, 2000). The result in this scenario provides support to the literature which emphasize the negative impact of corruption to business performance. Corruption and bribery in this regard is clearly the sand in the wheels of commerce.

On the other hand, when the market in which firms operate is unfavorable, corruption and bribery could somehow become necessary for firms to compete effectively in this type of market. In the case of the foreign market in which the rigidity of import rules and regulations is high, it could be unavoidable for firms to encounter with the trade barrier imposed by the government in the foreign market that inhibits their ability to compete effectively in the market. Getting involved in the bribery in this type of market might allow firms to avoid bureaucratic red-tape and facilitate their export to the foreign market, thereby allowing them to gain better performance in this foreign market. This situation coincides with the resource dependency theory and the institutional theory mentioned at the beginning.

Because firms need to obtain resources from the government sectors that have authority to facilitate their export to the foreign market, they may need to get involved in the bribery practice to obtain supports from the government. In this scenario, corruption and bribery could be considered as grease in the wheels of commerce.

There are some limitations of the research that need to be acknowledged. Firstly, the measure of bribery involvement is the subjective measure that may be susceptible to social desirability bias from the respondents. Secondly, the analysis was performed by using the cross-sectional data; therefore, the results from this research can only be interpreted as correlations between variables instead of cause-and-effect relationships. Thirdly, this research used convenience sampling to obtain the respondents from the trade exhibition and the final sample size is quite small as compared to the size of the population; therefore, the generalizability of the results is limited in scope.

This research provides some policy recommendation for the government sectors that are responsible for providing export promotion of firms in Thailand. Although this research showed that corruption and bribery somehow may facilitate firms to perform better in the unfavorable foreign market environment, corruption and bribery are still considered as the illegal and unethical practice that need to be prevented at all cost. However, given that the unfavorable export market environment can greatly inhibit the ability of firms to compete in the market, it is important for firms exporting to this type of market to get sufficient support to help them perform effectively and to be refrained from getting involved in bribery and corruption. Therefore, this research suggests that the government sectors that are responsible for providing export promotion must take this as a key policy to help Thai exporting firms deal effectively and appropriately with the import rules and regulations in the foreign country. The government need to provide Thai exporting companies with sufficient knowledge about the import rules and regulations in various foreign markets and to help the Thai exporting firms to understand how to comply appropriately to the import rules and regulations in each foreign market. This is particularly important for exporting firms that export to the foreign market that have highly rigid import rules and regulations.

## References

- Bologna, J., & Ross, A. (2015). Corruption and entrepreneurship: evidence from Brazilian municipalities. *Public Choice*, 165(1), 59-77. doi:10.1007/s11127-015-0292-5
- Brademas, J., & Heimann, F. (1998). Tackling International Corruption: No Longer Taboo. *Foreign Affairs*, 77(5), 17-22. doi:10.2307/20049047
- Cavusgil, S. T., & Zou, S. (1994). Journal of Marketing. *Marketing strategy-performance relationship: An investigation of the empirical link in export market ventures*, 58(1), 1-21.
- Charoensukmongkol, P. (2016). The interconnections between bribery, political network, government supports, and their consequences on export performance of small and medium enterprises in Thailand. *Journal of International Entrepreneurship*, 14(2), 259-276. doi:10.1007/s10843-016-0164-1
- Charoensukmongkol, P., & Moqbel, M. (2014). Does Investment in ICT Curb or Create More Corruption? A Cross-Country Analysis. *Public Organization Review*, 14(1), 51-63. doi:10.1007/s11115-012-0205-8
- Charoensukmongkol, P., & Sexton, S. (2011). The Effect of Corruption on Exports and Imports in Latin America and the Caribbean AU - Charoensukmongkol, Peerayuth. *Latin American Business Review*, 12(2), 83-98. doi:10.1080/10978526.2011.592800
- Cintra, R. F., Cassol, A., Ribeiro, I., & de Carvalho, A. O. (2018). Corruption and emerging markets: Systematic review of the most cited. *Research in International Business and Finance*, 45, 607-619. doi:https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2017.07.177
- Cuervo-Cazurra, A. (2016). Corruption in international business. *Journal of World Business*, 51(1), 35-49. doi:https://doi.org/10.1016/j.jwb.2015.08.015
- Denisova-Schmidt, E., & Prytula, Y. (2018). Business corruption in Ukraine: A way to get things done? *Business Horizons*, 61(6), 867-879. doi:https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.06.004
- Dickel, P., & Graeff, P. (2018). Entrepreneurs' propensity for corruption: A vignette-based factorial survey. *Journal of Business Research*, 89, 77-86. doi:https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.03.036
- Dutta, N., & Sobel, R. (2016). Does corruption ever help entrepreneurship? *Small Business Economics*, 47(1), 179-199. doi:10.1007/s11187-016-9728-7
- Fornell, C., & Larcker, D. (1981). Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error. *Journal of Marketing Research*, 18(1), 39-50.

- Garson, G. (2016). *Partial Least Squares: Regression and structural equation models*. Statistical Associates Blue Book Series: Statistical Associates Publishing: Asheboro, USA.
- Gorsira, M., Denkers, A., & Huisman, W. (2018). Both Sides of the Coin: Motives for Corruption Among Public Officials and Business Employees. *Journal of Business Ethics*, 151(1), 179-194. doi:10.1007/s10551-016-3219-2
- Gupta, K., & Ahmed, S. (2018). Determinants of FDI in South Asia: does corruption matter? *International Journal of Economics and Business Research*, 16(2). doi:https://doi.org/10.1504/IJEER.2018.094009
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., & Anderson, R. E. (2009). *Multivariate data analysis* (7th ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71-121. doi:10.1111/1467-6419.00133
- Lane, J. E. (2017). Demand and Supply of Corruption. *Journal of Business Management and Economics*, 5(1), 1-9.
- Leff, N. H. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8(3), 8-14. doi:10.1177/000276426400800303
- Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric theory* (2d Ed.). New York, NY: McGraw-Hill.
- Petter, S., Straub, D., & Rai, A. (2007). Specifying Formative Constructs in Information Systems Research. *MIS Quarterly*, 31(4), 623-656.
- Reitz, H. J. (1979). The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. *Academy of Management Review*, 4(2), 309-310. doi:10.5465/amr.1979.4289039
- Rodriguez, P., Uhlenbruck, K., & Eden, L. (2005). Government Corruption and the Entry Strategies of Multinationals. *Academy of Management Review*, 30(2), 383-396. doi:10.5465/amr.2005.16387894
- Sanyal, R. (2005). Determinants of Bribery in International Business: The Cultural and Economic Factors. *Journal of Business Ethics*, 59(1), 139-145. doi:10.1007/s10551-005-3406-z
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511. doi:10.2307/2392880
- Sharma, C., & Mitra, A. (2015). Corruption, governance and firm performance: Evidence from Indian enterprises. *Journal of Policy Modeling*, 37(5), 835-851. doi:https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2015.05.001
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617. doi:10.2307/2118402



- Sikka, P., & Lehman, G. (2015). The supply-side of corruption and limits to preventing corruption within government procurement and constructing ethical subjects. *Critical Perspectives on Accounting*, 28, 62-70. doi:<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2015.01.008>
- Venard, B. (2009). Organizational Isomorphism and Corruption: An Empirical Research in Russia. *Journal of Business Ethics*, 89(1), 59-76. doi:10.1007/s10551-008-9984-9
- Venard, B., & Hanafi, M. (2008). Organizational Isomorphism and Corruption in Financial Institutions: Empirical Research in Emerging Countries. *Journal of Business Ethics*, 81(2), 481-498. doi:10.1007/s10551-007-9519-9
- Wei, S.-J. (2000). How Taxing is Corruption on International Investors? *The Review of Economics and Statistics*, 82(1), 1-11. doi:10.1162/003465300558533

## Privatization and Performance of SOEs in Thailand

Marisa Laokulrach\*

### Abstract

This study explores the operational efficiency and profitability performance of state-owned enterprises in Thailand after privatization relative to their pre-privatization's performance. The privatization is the method to mobilize the private capital to expand its operation. Privatization of SOEs reduces the government ownership proportion, transforms state to market economy, and stimulates competition. Together with the requirement of the auditing, governance, and accountability by being listed in equity market, privatization would be perceived as the process for the higher efficiency and profitability of SOEs. Six listed SOEs in Stock Exchange of Thailand in 4 sectors; banking, energy and utilities, media and publishing, and transportation and logistics are studied. The method of Wilcoxon signed rank test is applied to identify the operating and financing performance of SOEs in comparison of pre- and post- privatization. The results contribute the policy implementation for the next privatization on how to gain benefit and sustain SOE's performance from the privatization.

**Keywords:** Privatization; SOEs; Operating Performance; Efficiency

---

\* International College, National Institute of Development Administration.  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: marisa.laokulrach@gmail.com, marisa.lao@nida.ac.th

## Introduction

Thai State-Owned Enterprises (SOEs) manage the country's economic infrastructure for example telecommunication, airports, expressways, ports, energy, and railways which are essential from economic system and developments. The development of SOEs has become one of strategy to regain the prosperity and sustainability of Thailand.

Master Plan for State Enterprise Sector Reform was developed after the economic crisis in 1997, and emphasized on the privatization plans, regulations, and institutional reform of Thai SOEs in four main sectors namely telecommunications, energy, transportation, and water. The initial public offerings (IPOs) of SOEs in Stock Exchange of Thailand was established with the expectation of investment and economic growth recovery. Privatization is also expected to enhance the efficiency from the lesser public ownership and management.

Also, the transformation of fully government owned to public company limited is required to comply the rules, regulations, and good governance of the Stock and Exchange Commission (SEC). Investors and public would expect the better operating and financial performance of listed SOEs. Thailand SOEs have been growing during the past 10 years. Total assets have increased from 5 to 13 trillion baht, and total revenue has increased from 1.8 to 6 trillion baht. Total market value of listed state owned enterprises is about 18 percent of total market value in Stock Exchange to Thailand.

There are 6 listed SOEs in Thailand which are PTT Public Company Limited (PTT), Thai Airways International (THAI), AOT Public Limited (AOT), MCOT Public Company Limited (MCOT), and Krugthai Bank Public Company Limited (KTB).

The study of the extent to which privatization of SOE effectively improve the operating performance is still a matter of different research results in many countries. This study aims to document the operating performance of listed SOEs in Stock Exchange of Thailand after IPO process. The results would benefit academically in terms of measuring the efficiency level of equity market in Thailand, as well as benefiting the investors and regulators in the next privatization of public sector.

## Literature Reviews

The performance of companies and organizations after going public are widely discussed and studied in emerged and emerging markets but most of them emphasize on the private sector. In general there are three main related theories explain the performances of company or organization after going public. First, the principal - agent problem by Jensen and Mecking in 1976 which states that agency costs occur in the company after going public. There are the conflicts of interest between managers and shareholders as the result of the declining of the entrepreneur's ownership interests after becoming public companies. Managers may use perform the activities to maximize the shareholder's wealth (Jain and Kini, 1994). The principal-agent costs may lead to the declining in profitability, operational efficiency, as well as declined company value after going public (McConaughy et.al, 1996).

Different point of views from becoming a public company explains that going public causes organizations to utilize external monitoring. Higher competitive market forces the managers to perform more effectively as their performances are evaluated by the market. The compensation packages which related to companies' performance, such as stock options or stock-price indexed payments are designed to reduce the agency-cost problem. Thus, improvements in performance after going public is expected (Xie, 2010).

Second theory, "window dressing", company's financial statements at pre-IPO stage are manipulated to maintain attractive in order to facilitate fundraising. Companies may not able to maintain a good performance at post-IPO (Arik and Mutlu, 2015). The earning management reports causes the overvalued of Public companies and IPOs by investors (Ahmad-Zaluki, 2008).

The third theory is the "market timing" or "window of opportunity" which means the issuance of IPOs during good economic or good performance stage. The bull-market period and high the market-to-book ratio can ease the companies for fundraising process. However, companies have worse performance after listing (Jain and Kini, 1994; Xie, 2010).

The study of post-IPO operating performance of most private companies in both developing and developed countries identifies the deterioration of operating performance after going public. Jain and Kini (1994) explored a deterioration in companies' operating performances at post-IPO even after industry adjustments. They found that at post- IPO, companies can generate high growth in sales and capital expenditures relative to matched companies in the same industry after IPO periods. Companies have the opportunities to

generate higher sale growth after going public but they cannot maintain high operating performance of pre-IPO periods which align with the above theories. In their study also confirms the better performance of post-IPO from the higher retention ownership companies.

The study of Arik and Mutlu (2015) in the Borsa Istanbul market examines the decline in operating performance in three years after IPO relative to the pre-IPO period. JASDAQ companies have significant decrease in performance for post-IPO. Ownership retention is correlated to post-IPO operating performance. The reduction in managerial ownership leads to post-IPO performance deterioration. Operating performance after IPO and market capitalization are significantly positively related. Companies with older age and higher number of employees have worse performance comparing to post-IPO (Kutsuna, Okamura, and Cowling, 2002).

Post privatization performances of SOEs are expected to be enhance as the performance of public firms is assumed to be worse than the one of private companies. Arocena and Oliveros (2012) examined the performances of SOEs in Spain. The results show the enhancement of the SOEs' efficiency after privatization.

The study of Ims and Seiffert (2015) identifies no significant impact of changing in the ownership after privatization on the profitability. SOEs after privatization tends to have higher level of leverage. This study has the conclusions that privatization neither have positive nor negative impacts to the SOEs' operations.

## Methodology

Data are were collected from number of sources. The list of SOEs is accessed from the SET website. The pre-IPO data are acquired from the prospectuses that are filed with the Security and Exchange Commission (SEC) of Thailand. The post-IPO data are collected from the Thomson Reuter Datastream.

**Table 1.** Listed SOEs in 4 sectors

Industry	Number of SOEs	Name of SOE
Banking	1	Krugthai Bank Public Company Limited (KTB)
Energy and Utilities	2	PTT Public Company Limited (PTT) PTT Exploration and Production Public Company Limited (PTTEP)
Media and Publishing	1	MCOT Public Company Limited (MCOT)
Transportation and Logistics	2	Thai Airways International (THAI) and AOT Public Limited (AOT)
Total	6	

**Source:** Thomson Reuter Database and SET

### Pre- and Post- Operating Performance

Four ratios at the end of each fiscal year are used to measure the SOEs' operating performances. The four ratios include sales/revenues, operating profit divided by total assets (EBIT/TA), total asset turnover (Sales/TA), operating cash flows on assets (CF/TA), and the net profit margin (profit/Sales). These ratios are selected to assess SOEs' asset efficiency, utilization, and as well as profitability. The seven-year period of the operating performance used in the study including three years of pre-IPO (year -3, -2, and -1), year of the IPO (year 0), and three years of post-IPO.

The methods of Jain and Kini (1994) and Kim et al. (2002) are applied in this study. The median change in the post-IPO operating performance  $k(t)$  comparing to pre-IPO is explored, where  $k$  is the SOE, and  $t$  is year of post-IPO related to year of pre-IPO. The median is used to measure the central tendency value as the operating performance data is not normally distributed, and the mean is sensitive to outliers. Wilcoxon signed rank test is used to measure the significant change.

Median different value of [operating performance  $k_t$  – operating performance of  $k_{t-1}$ ]

Where  $i$  represents a SOE

$t$  represents a fiscal year end after IPO

The period during each of the 3 years at post- IPO ( $t = +1, +2, +3$ ) relative to operating performance of one year prior the IPO ( $t=-1$ ) are explored.

## Empirical Results

As shown Table 2, the average sales of SOEs increased during a three-year period of pre-IPO from 383.43 to 447.45 million bath, declined in year of IPO, then increased in year +1 and +2. The median of sales was also in the similar trend as the average sales.

The operating performance measured by EBIT/TA increased from year -3 to year -1, declined in year of IPO, and increased in year 1 and 2 after IPO. Operating cash flows to assets and total assets turnover increased in year -3 to -1, declined in year 0, then increased in year +1 and +2. Average and median of profitability increased from three years prior IPO until two years after listing then declines in year +3.

**Table 2.** Operating Performance of Pre- and Post-IPO SOEs

	-3	-2	-1	0	+1	+2	+3
Sales (million baht)							
Mean	382.43	404.73	447.45	268.40	709.47	858.98	821.19
Median	120.51	135.76	149.33	173.53	180.79	205.15	182.19
EBIT/TA							
Mean	7.08%	9.59%	10.56%	9.49%	11.65%	11.53%	8.08%
Median	8.38%	9.42%	10.71%	10.14%	12.82%	8.48%	5.33%
CF/TA							
Mean	8.01%	9.08%	10.53%	5.57%	4.00%	6.40%	7.80%
Median	8.01%	9.91%	10.97%	6.01%	5.57%	7.32%	5.77%
Sales/TA							
Mean	0.47	0.49	0.54	0.46	0.51	0.53	0.49
Median	0.32	0.37	0.38	0.24	0.39	0.40	0.35
NPM							
Mean	-12.28%	12.04%	16.40%	17.24%	23.73%	26.49%	16.47%
Median	3.88%	12.25%	16.85%	17.53%	23.79%	23.47%	16.15%

Source: Authors' own research results

**Table 3.** Post-IPO SOEs' Operating Performance

	From -1 to 0	From -1 to +1	From -1 to +2	From -1 to +3
EBIT/TA Median percentage change (%)	-5.6	19.71	-21.57	-50.02
CF/TA Median percentage change (%)	-18.79	1.83	-10.38	-24.36
Sales Median percentage change (%)	16.11	26.62**	37.58**	22.14**
NPM Median percentage change (%)	4.04*	41.79**	39.31**	4.16
TATO Median percentage change (%)	-36.84*	-2.63**	5.26	-7.89*

Source: Authors' own research results

\* Statistically significant at 10% level

\*\* Statistically significant at 5% level

Table 3 shows the operating performance of SOEs from year 0, +1, +2, and +3, respectively, relative to a year prior to the IPO. The EBIT/TA of post IPO period of +1, +2, +3 are insignificant different from the EBIT/TA of a year prior to IPO. The operating cash flow to total assets are also have no significant difference of post-IPO comparing to pre-IPO.

Sales of SOEs of year +1, +2, and +3 relative to year -1 have increased significantly at 5% level with the median percentage change of 26.62%, 37.58%, and 22.14% respectively. Profitability of year 0, +1, and +2 respectively relative to year -1 also significantly increase at 5% level, and insignificantly increase in year +3. This identifies the improvement of revenue generating and profitability of SOEs after IPO process. The percentage increasing in median of sales and profitability declines in year 3 after IPO.

Total assets turnover (TATO) of post IPO period in comparison to year -1 declines significantly at 5% level with the median percentage change of -36.84% in year +1, and -2.63% in year +2. The increasing in sales and declining in total assets turnover identifies the reduction in capital constraints of SOEs from the IPO process. They can raise the needed funds and invest in the projects to generate higher revenue level, but the increasing of total investment is higher than the level of sales increasing.



## Conclusion

The operating cash flow to total assets and the operating profits to total assets of SOEs after going public are insignificantly different from the post-IPO performances. Post issue sales and profitability of SOEs increases relative to their pre-IPO level, but the assets efficiency level declined significantly after IPO. These results reveals that the privatization of SOEs can reduce the capital constraints in their expansion investment. They have higher revenue and profits generating opportunity, but their assets/investment level are increased at the higher level.

The result of insignificant difference in operating performance of SOEs is different from the results of most previous studies of IPOs that identified the deterioration of post-issue performances. Studies of post-IPOs performances in Stock Exchange of Thailand by Kim et. al. (2004) confirmed the significant declining in operating performances with also increasing in sales level. Most studies show the existence of agency problem after the IPO of most private firms. This study reveals the less agency problem of SOEs after IPO as the government or government agency still maintain the highest ownership retention after IPO. SOEs also have less “window dressing” of financial statements comparing to private companies.

SOEs stocks provide the benefit in terms of diversification (Laokulrach and Buranasiri, 2018) for investors as well as have the potential of revenue and profits generating from capital raising after IPO process. Their stocks should be considered as the diversification investment tool for mutual funds managers and investors at large. The policy maker also should consider these benefits of SOE privatization in terms of capital constraint reduction, good governance regulating, and revenue generating for the future SOE privatization. The important part is the sustainability management of SOEs performance. Even though the lower level of asset efficiency of SOEs after IPOs might be caused by the higher growth in the investment level relative to sales growth rate, but the results identified the diminishing of increasing in post-IPO sales and profitability. Management team of SOEs should concern and improve the strategies to compete and sustain their level of revenue and increase the efficiency level of asset management.

## References

- Ahmad-Zaluki, A. N., (2008), “Post-IPO Operating Performance and Earning Management”, *International Business Research*, Vol. 1(2), pp. 39-48
- Allen, F., Faulhaber, G., (1989), “Signalling by underpricing in the IPO market”, *Journal of Financial Economics*, Vol 23 (2), pp. 303-323
- Anderson, H., Chi, J., and Wang. Q., (2015), “IPO Performance on China’ Newest Stock Market (ChiNext)”, *The Chinese Economy*, Vol. 48, pp. 87-113
- Arik, E., and Mutlu E., (2015), “Post-Initial Public Offering Performance and Its Determinants: Initial Public Offering Characteristics and Corporate Governance Practices”. *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol. 51, pp. S62-S83
- Arocena, P., and Oliveros, D., (2012), “The Efficiency of State-Owned and Privatized Firms: Does Ownership Make a Difference?”. *International Journal Production Economics*, Vol 140, pp. 457-465
- Chang, X., Lin, H.S., Tam, H.K.L, Wong, G., (2010), “Cross-sectional determinants of post-IPO stock performance: evidence from China”, Vol. 50, pp.581-603
- Chi, J., and Oadgett, C., (2006), “Operating Performance and Its Relationship to Market Performance of Chinese Initial Public Offerings”, *The Chinese Economy*, Vol. 39 (5), pp. 28-50. doi.10.2743/CES1097-1475390502
- Ims, O.K., and Seitffert, T.S., (2015), *The effects of post-privatization government divestments on the financial and operating performance of state owned enterprises in Scandinavia (Master Thesis)*. Retrieved from UIS Business School.
- Jain, B.A., and Kini, O. (1994), “The Post-Issue Operating Performance of IPO Firms”, *The Journal of Finance*, Vol. 49, pp. 1699-1726
- Jensen, M., and Mecking, H.M., (1976), “Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3(4) pp. 305-360, doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Kim, K.A., Kitsabunnarat, P., and Nofsinger, J.R., (2004), “Ownership and operating performance in an emerging market: evidence from Thai IPO firms”. *Journal of Corporate Finance*, Vol. 10, pp. 355-381
- Kutsuna, K., Okamura, H., Cowling, M., (2002), “Ownership structure pre- and post-IPOs and the operating performance of JASDAQ companies”. *Pacific-Basin Finance Journal*, Vol. 10, pp. 163-181

- Limpaphayom, P., and Ngamwutikul, A., (2004), “Ownership Structure and Post-Issue Operating Performance of Firms Conducting Seasoned Equity Offerings in Thailand”, Vol. 28(3), pp. 307-332
- McConaughy, L.D., Dhatt, S.M., Kim, H.Y., (1996), “Agency Costs, Market Discipline and Market Timing: Evidence from Post-IPO Operating Performance”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 20(2), pp 43-57, doi.org/10.1177%2F104225879602000205
- Mikkelsen, W.H., Partch, M.M., and Shah, K., (1997), “Ownership and operating performance of companies that go public”, *Journal of Financial Economics*, Vol. 44, pp. 281-307
- SET Annual Report*, Stock Exchange of Thailand (2014),  
[https://www.set.or.th/en/about/annual/files/annual\\_report\\_2014\\_en.pdf](https://www.set.or.th/en/about/annual/files/annual_report_2014_en.pdf)
- SET Annual Report*, Stock Exchange of Thailand (2017),  
[https://www.set.or.th/en/about/annual/files/annual\\_report\\_2017\\_en.pdf](https://www.set.or.th/en/about/annual/files/annual_report_2017_en.pdf)
- Xie, X., (2010), “Are publicly held firms less efficient? Evidence from the US property-liability insurance industry”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 34, pp. 1549-1563

## การศึกษาโลจิสติกส์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พื้นที่อำเภอเชียงของ-เมืองห้วยทราย

สุรฉัตร จันระวิงศ์\* และ กุลภา โสรรัตน์\*\*

### บทคัดย่อ

การศึกษาโลจิสติกส์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ด้านที่พักในพื้นที่เมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนธุรกิจที่พักในเมืองเชียงของและเมืองห้วยทรายอย่างยั่งยืน การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ท่องเที่ยวของธุรกิจที่พักเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินธุรกิจที่พักเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตามตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b โดยนำตัวบ่งชี้ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Council: GSTC) ด้านแนวทางการปฏิบัติของโรงแรม/ที่พัก มาประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักแนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life cycle approach) เพื่อใช้ศึกษาที่พักในเมืองเชียงของ จำนวน 21 แห่ง และที่พักเมืองห้วยทราย จำนวน 11 แห่ง แบ่งกระบวนการบริการด้านที่พักออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การได้มาซึ่งวัตถุดิบ 2) การจัดการ/การดำเนินการ 3) การใช้งาน และ 4) การจัดการของเสีย พบว่า ที่พักในเมืองเชียงของ (11.2 คะแนน) มีคะแนนประเมินมากกว่าเมืองห้วยทราย (9.3 คะแนน) เนื่องจาก ที่พักในเมืองเชียงของมีการบริหารจัดการที่สอดคล้องตามหลักความยั่งยืนด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมมากกว่า อาทิ การเลือกใช้วัตถุดิบส่วนใหญ่ในท้องถิ่น การจ้างงานคนในพื้นที่รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ การใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการของเสียอย่างเป็นระบบภายในสถานประกอบการธุรกิจที่พัก เป็นต้น

\* วิทยาลัยโลจิสติกส์และซัพพลายเชน มหาวิทยาลัยรัตนนคร  
เลขที่ 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, วิทยาลัยโลจิสติกส์และซัพพลายเชน มหาวิทยาลัยรัตนนคร  
เลขที่ 99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000  
อีเมล: Kullapa.Soratana@gmail.com

## Sustainable Tourism Logistics of Chiangkhong – Huayxai

Surachat Chanrawangyot\* and Kullapa Soratana\*\*

### Abstract

The study on logistics for tourism industry aims to drive accommodation business in Chiangkhong and Huayxai towards sustainability. Objectives of this study were to analyze an existing situation of the logistics management of accommodation in Chiangkhong and Huayxai, and to develop guidelines for accommodation enterprenuers in Chiangkhong and Huayxai for sustainable tourism. The guidelines were developed based on indicators of Sustainable Development Goal 12, Target 12.b, which is to develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism. Also, the criteria for hotels/accommodation guidelines developed by Global Sustainable Tourism Council were used. Life cycle approach was applied to investigate 21 accommodations in Chiangkhong and 11 accommodations in Huayxai. The accommodation service was divided into 4 steps, which were 1) raw material acquisition, 2) management/ operation, 3) use and 4) end-of-life phase. The results suggested that accommodations in Chiangkhong (with the score of 11.2) received higher score than accommodation in Huayxai (with the score of 9.3) due to Chaingkhong’s accommodation management is in compliance with societal, economic and environmental sustainability. For instance, the use of local raw materials, local employments, the use of environmentally friendly products and household waste management system before final disposal.

---

\* School of Logistics and Supply Chain, Naresuan University

4th FL. Electrical & Computer Engineering Building, Muang, Phisanulok 65000, THAILAND.

\*\* Assistant professor, School of Logistics and Supply Chain, Naresuan University

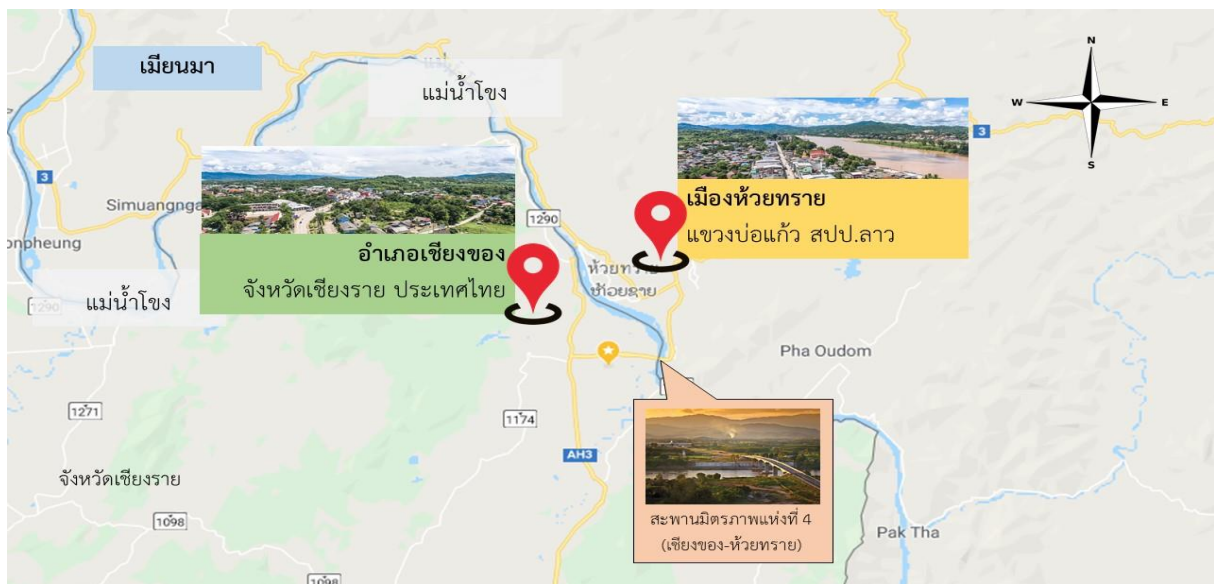
4th FL. Electrical & Computer Engineering Building, Muang, Phisanulok 65000, THAILAND.

E-mail: Kullapa.Soratana@gmail.com

## 1. ความเป็นมาของปัญหา

อำเภอเชียงของ เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นหนึ่งในจังหวัดที่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเมืองรอง อำเภอเชียงของมีพื้นที่ที่สามารถเชื่อมโยงการท่องเที่ยวระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป. ลาว) มีสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) เป็นจุดเชื่อมต่อบนเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor : NSEC) ไปยังเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สปป. ลาว ซึ่งเป็นเมืองท่าสำคัญ ที่นักท่องเที่ยวต่างชาติส่วนใหญ่ นิยมมาต่อเรือเพื่อเดินทางไปยังเมืองหลวงพระบาง สปป. ลาว ดัง

ภาพ 1 ทั้งนี้ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ได้รับการกำหนดให้เป็นฐานการท่องเที่ยว เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ที่มีศักยภาพ มีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติและสถาปัตยกรรมที่หลากหลาย เช่น แม่น้ำโขง ย่านเมืองเก่าเชียงของ อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำช้าง หมู่บ้านวัฒนธรรมไทลื้อ และจุดชมวิวสำนักสงฆ์เทพนิมิต อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจังหวัดเชียงราย เป็นแหล่งผลิตอาหาร สินค้าเกษตร ศูนย์กลางการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ และการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (แผนแม่บทการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงราย พื้นที่อำเภอเชียงของ, 2559)



ภาพ 1: แผนที่อำเภอเชียงของ ประเทศไทย – เมืองห้วยทราย สปป.ลาว

การท่องเที่ยวระหว่างเมืองเชียงของและเมืองห้วยทราย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีสาเหตุมาจากการพัฒนาเส้นทาง R3A ซึ่งเป็นเส้นทางตามระเบียงเศรษฐกิจเหนือ-ใต้ ที่เชื่อมระหว่างด่านพรมแดนบ่อหาน มณฑลยูนนาน สาธารณรัฐประชาชนจีน และด่านพรมแดนเชียงของ ประเทศไทย ระยะทางประมาณ 244 กิโลเมตร รถทุกชนิดสามารถวิ่งสัญจรได้สะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 เป็นต้นมา ภายหลังจากเปิดใช้สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 (เชียงของ-ห้วยทราย) มีรถท่องเที่ยวขาเข้า จำนวน 3,117 คัน และในปี พ.ศ.2558-2560 มีจำนวน 24,809 คัน 19,984 คัน และ 23,415 คัน ตามลำดับ และในปี พ.ศ.

2558-2560 มีรถท่องเที่ยวขาออก จำนวน 21,658 คัน 25,749 คัน และ 23,625 คัน ตามลำดับ (ด้านศุลกากรเชียงใหม่ของ, 2561) ดังแสดงในตาราง 1

**ตาราง 1:** แสดงจำนวนสถิติรถท่องเที่ยวขาเข้า-ขาออก บริเวณด่านพรมแดนเชียงใหม่ของ ประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2553-2560

ปี พ.ศ.	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
รถท่องเที่ยวขาเข้า	551	1,032	1,199	3,117	12,103	24,809	19,984	23,415
รถท่องเที่ยวขาออก	907	1,148	1,147	1,798	12,033	21,658	25,749	23625

การศึกษาโลจิสติกส์ท่องเที่ยว เป็นการศึกษาองค์ประกอบโลจิสติกส์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว 6 ด้าน ได้แก่ สถานที่ท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยว การเดินทางภายในแหล่งท่องเที่ยว ร้านอาหาร ร้านค้า และของที่ระลึก และที่พัก ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 6 ด้าน เป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนให้เกิดการไหลทางกายภาพ (Physical Flow) เพื่อเคลื่อนย้ายนักท่องเที่ยว วัตถุดิบและสินค้าต่าง ๆ เป็นต้น การไหลทางการเงิน (Financial Flow) เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการใช้จ่ายและบริการแลกเปลี่ยนเงินตราสำหรับนักท่องเที่ยว และการไหลของข้อมูลข่าวสาร (Information Flow) เพื่อรับส่งข้อมูลข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์กิจกรรมการท่องเที่ยว เป็นต้น ตลอดทั้งโซ่อุปทานการท่องเที่ยว ประกอบด้วยกิจกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการเติบโตของเศรษฐกิจ ทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศ อาทิ การจ้างงาน อย่างไรก็ตาม หากขาดแนวทางการบริหารจัดการกิจกรรมการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบและยั่งยืน อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคม อาทิ การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและวัฒนธรรม และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม อาทิ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดที่ไม่เหมาะสม และการจัดการขยะ

งานวิจัยนี้ ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาโลจิสติกส์ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน พื้นที่อำเภอเชียงใหม่-เมืองห้วยทราย โดยเลือกศึกษาองค์ประกอบโลจิสติกส์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้านที่พัก เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวและอัตราการเข้าพักของนักท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีเป้าหมายเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินธุรกิจแก่ผู้ประกอบการด้านที่พักในพื้นที่ศึกษา สอดคล้องตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b คือ พัฒนาและใช้เครื่องมือในการติดตามผลกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันจะนำไปสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ มุ่งหวังให้ผู้ประกอบการนำเสนอแนะดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการขยายตัวของธุรกิจที่พักในพื้นที่ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจนเกินพอดี การเข้ามาลงทุนของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่ในพื้นที่ รวมถึงการจ้างงาน การใช้ทรัพยากร และการจัดการของเสียที่จะส่งผลกระทบต่อชุมชน

## 1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ท่องเที่ยวของธุรกิจที่พักเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินธุรกิจที่พักเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตามตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b

## 2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### การท่องเที่ยวเมืองชายแดน

การท่องเที่ยวเมืองชายแดน หมายถึง การท่องเที่ยวภายในแหล่งท่องเที่ยวที่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน ซึ่งเป็นการเชื่อมต่อกันทั้งทางน้ำหรือทางบก และก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนด้านการบริการและการค้าชายแดน รวมถึงการท่องเที่ยวที่มีลักษณะใกล้เคียงกันของทั้งสองประเทศ เช่น การท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น อัตลักษณ์และวิถีชีวิตชุมชน สถาปัตยกรรมท้องถิ่น และสถานที่ท่องเที่ยวตามลักษณะภูมิประเทศทางธรรมชาติ โดยมีการดำเนินการให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวขึ้นภายในแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง ได้แก่ ร้านอาหาร ร้านค้า ร้านจำหน่ายของที่ระลึก ที่พัก ข้อมูลข่าวสาร และจัดระบบคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศไม่ว่าทางบกหรือทางน้ำเพื่อเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวให้สามารถเดินทางไป-มาได้สะดวก เป็นต้น (เบญจวรรณ, 2558)

### การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน หมายถึง การท่องเที่ยวที่มีการจัดการทรัพยากรในแหล่งท่องเที่ยว ทั้งการท่องเที่ยวเชิงวิถีวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยว ให้การเรียนรู้และความเข้าใจในประวัติศาสตร์ ประเพณีและศิลปท้องถิ่น รวมถึงธรรมชาติและสภาพแวดล้อมท้องถิ่นอย่างระมัดระวัง ไม่ให้เกิดผลกระทบหรือการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่และสิ่งแวดล้อม อีกทั้ง เพื่อก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจชุมชน โดยการใช้ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ให้การท่องเที่ยวมีความมั่นคงยั่งยืน ทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (World Tourism Organization, 1997) (สุจิตราภรณ์, 2556)

### ที่พัก (Accommodation)

ที่พัก ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของโลจิสติกส์อุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยธุรกิจที่พักหรือธุรกิจโรงแรม (Accommodation or Hotel Business) หมายถึง ธุรกิจที่ให้บริการด้านที่พักอาศัยแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยี่ยมเยือนพื้นที่นั้น ๆ แล้วต้องการที่จะพักแรมด้วยเหตุต่าง ๆ เช่น ทางราชการ ทางการศึกษา ทางศาสนา การติดต่อค้าขาย และการพักผ่อน โดยปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการให้บริการของที่พักทั่วไปจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความสะอาดถูกสุขลักษณะของสถานที่พัก ความ



สะดวกสบาย ความเป็นส่วนตัว และบรรยากาศการตกแต่งที่สวยงาม เป็นต้น ซึ่งประเภทที่พักหรือโรงแรมสามารถแบ่งออกได้ตามวัตถุประสงค์ในการจัดประเภท ซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านทำเลที่ตั้ง ลักษณะการเข้าพักอาศัยของผู้ใช้บริการ การบริหารงาน รูปแบบการบริการแก่ผู้ให้บริการ หรือระดับสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พัก เป็นต้น ดังนั้น จึงมีแนวทางการแบ่งที่พักอยู่หลายแนว

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้ ได้ใช้ลักษณะการแบ่งประเภทที่พักหรือโรงแรมตามวัตถุประสงค์และระดับสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่พัก เนื่องจากมีความสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจที่พักภายในแหล่งท่องเที่ยวที่ศึกษา สามารถแบ่งประเภทที่พักในแหล่งท่องเที่ยวที่ศึกษาออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่

- 1) โรงแรม (Hotel) ลักษณะห้องพักจะมีรูปแบบมาตรฐานคล้ายกันทั้งอาคาร ใช้พักแรมหรือพักผ่อนในช่วงสั้น ๆ ภายในห้องจะมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เช่น ตู้เสื้อผ้า โต๊ะ เตียง ห้องน้ำ และอ่างล้างหน้า
- 2) โรงแรมบูทีค (Boutique Hotel) เป็นโรงแรมที่ตกแต่งสวยงามหรูหรา โดยแต่ละห้องพักจะมีรูปแบบเฉพาะ ทั้งการตกแต่งและขนาด โดยส่วนมากโรงแรมบูทีคจะมีขนาดเล็กกว่าที่พักประเภทโรงแรม มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน ทั้งภายในห้องพักและพื้นที่ส่วนรวม การให้บริการมีความใส่ใจในรายละเอียดและความต้องการของผู้เข้าพัก
- 3) บูทีครีสอร์ท (Boutique Resort) เป็นที่พักที่เน้นการพักผ่อนเป็นหลัก โดยส่วนใหญ่จะออกแบบให้มีความใกล้ชิดกับธรรมชาติ ล้อมรอบด้วยแม่น้ำ ภูเขา หรือทะเล เพื่อช่วยให้รู้สึกสดชื่นและผ่อนคลาย สถานที่และห้องพักจัดตกแต่งหรูหรายาวงาม มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน รวมถึงอาหารเช้าหรืออาหารเย็น ขึ้นอยู่กับรูปแบบการให้บริการ เป็นต้น
- 4) บังกะโลรีสอร์ท (Bungalow Resort) คือ ที่พักที่มีลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว แบ่งออกเป็นหลัง ๆ มีพื้นที่ส่วนตัว เช่น บริเวณนั่งเล่น และพื้นที่ครัวขนาดเล็กที่สามารถประกอบอาหารได้
- 5) เกสต์เฮาส์ (Guesthouse) เป็นที่พักที่มีลักษณะเป็นบ้าน ที่แบ่งกันพื้นที่เป็นห้องพักขนาดเล็ก ห้องน้ำรวม ราคาไม่แพง
- 6) โฮสเทล (Hostel) เป็นที่พักราคาประหยัด จะมีห้องพักเป็นลักษณะห้องพักรวม หรือเรียกว่า Dormitory บางแห่งอาจแยกเป็นห้องพักหญิง/ชาย หรือเป็นห้องพักรวมทั้งหญิงและชาย ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบกิจการ ภายในห้องพักไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากนัก ห้องน้ำเป็นแบบห้องน้ำรวม นอกจากนี้ โฮสเทลบางแห่งอาจมีห้องพักแบบส่วนตัวรวมอยู่ในอาคารเดียวกันด้วย

### แนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment)

การประเมินตลอดวัฏจักรชีวิต (Life Cycle Assessment) เป็นการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์หรือบริการ ตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบ กระบวนการผลิตทุกขั้นตอน ตลอดจนการขนส่ง การจำหน่าย การใช้งาน รวมถึงการกำจัดทิ้งเมื่อหมดอายุการใช้งาน เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรในแต่ละขั้นตอน และนำผลที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อลดการใช้ทรัพยากร ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดการ

จัดการกิจกรรมอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตลอดโซ่อุปทาน (Supply Chain) นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization: ISO) ได้นิยามความหมายของ Life Cycle Assessment ไว้ในอนุกรมมาตรฐาน ISO 14040 ว่า “เป็นการเก็บรวบรวมและการประเมินค่าของสารขาเข้าและสารขาออก รวมถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่มีโอกาสเกิดขึ้นในระบบผลิตภัณฑ์ตลอดวัฏจักร” (ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ, 2551)

### เกณฑ์ประเมินแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (The Global Sustainable Tourism Council: GSTC)

สภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Council: GSTC) เป็นองค์กรอิสระภายใต้เครือขายขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของโลก โดยได้รับการพัฒนามาจากตัวบ่งชี้ขององค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations World Tourism Organization: UNWTO) ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับแหล่งท่องเที่ยว (Destination) หลักเกณฑ์ด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับโรงแรม (Hotel) และหลักเกณฑ์ด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนสำหรับบริษัทนำเที่ยว (Tour Operator) โดยมีแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความยั่งยืนภายในแหล่งท่องเที่ยว คือ รูปแบบการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวอย่างมีระบบ รวมถึงการเพิ่มประโยชน์แก่สังคม ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนภายในแหล่งท่องเที่ยว โดยให้คนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการท่องเที่ยว ส่งเสริมให้เกิดผู้ประกอบการและการจ้างงานคนในพื้นที่ ลดผลกระทบเชิงลบ มีแนวทางการจัดการขยะและของเสียอย่างเป็นระบบ รวมถึงการส่งเสริมนักท่องเที่ยวให้มีส่วนร่วมในการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (The Global Sustainable Tourism Council (GSTC), 2561)

### เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b

เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เป็นการพัฒนาในระดับนานาชาติ สร้างขึ้นจากความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษโดยสหประชาชาติและประเทศสมาชิก มีเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งสิ้น 17 เป้าหมาย ประกอบด้วย 169 เป้าหมายประสงค์ และ 230 ตัวชี้วัด ดัง

ภาพ 2



ภาพ 2: เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)

เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ได้แก่ เป้าหมายที่ 8 การจ้างงานที่มีคุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ เป้าประสงค์ที่ 8.3 ส่งเสริมนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาที่สนับสนุนกิจกรรมที่มีผลดี การสร้างงานที่สมควร ความเป็นผู้ประกอบการ ความสร้างสรรค์และนวัตกรรม และส่งเสริมการเกิดและการเติบโตของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดเล็ก และขนาดกลาง ซึ่งรวมถึงผ่านทาง การเข้าถึงบริการทางการเงิน เป้าหมายที่ 12 การบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน (Responsible Consumption and Production) เป้าประสงค์ที่ 12b คือ พัฒนาและใช้เครื่องมือในการติดตามผลกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งก่อให้เกิดการจ้างงาน ส่งเสริมวัฒนธรรมและผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น และเป้าหมายที่ 14 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการป้องกันและลดมลพิษทางทะเลทุกประเภท รวมถึงการบริหารจัดการและปกป้องระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในการศึกษานี้ เลือกพิจารณาเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 คือ การบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการบริโภคและผลิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ การลดปริมาณขยะและการกำจัดขยะอย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีความสอดคล้องตามเป้าหมายของการศึกษานี้(องค์การสหประชาชาติในประเทศไทย, 2558)

### 3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันมีการส่งเสริมเมืองชายแดนให้เป็นพื้นที่การท่องเที่ยวมากขึ้น เนื่องจากมีศักยภาพในด้านเชื่อมโยงการท่องเที่ยวไปยังประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ทำให้เกิดการพัฒนแหล่งท่องเที่ยวและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการที่พักประเภทโรงแรมและรีสอร์ทของนักท่องเที่ยวชาวไทย ในเขตพื้นที่เศรษฐกิจ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงปัจจัยส่วนประสมทางการตลาดที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการที่พักประเภทโรงแรมและรีสอร์ท ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะทางด้านประชากรศาสตร์ ในเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และศึกษาปริมาณนักท่องเที่ยวชาวไทยในการเดินทางไปท่องเที่ยวและพักผ่อนหลังการเปิดเขตประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (จันทิมา, 2558) นอกจากนี้ การพัฒนาการท่องเที่ยวชายแดน ควรมีการจัดทำรูปแบบการท่องเที่ยวและข้อมูลที่นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงได้สะดวก เช่น สถานที่ท่องเที่ยว การเดินทาง หรือที่พัก เป็นต้น (دنุพล, 2558) โดยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาโดยใช้ศักยภาพและลักษณะที่เป็นจุดแข็งของพื้นที่ เช่น การท่องเที่ยวรูปแบบเมืองการค้าชายแดน หรือการท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่สามารถเชื่อมต่อไปยังประเทศอื่น ๆ ได้สะดวก เป็นต้น (ภานุรังษี, 2550)

การพัฒนาธุรกิจที่พักแรมในสังคมปัจจุบัน ควรให้ความสำคัญกับการวางแผนทางและนโยบายที่สะท้อนถึงความใส่ใจกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มมูลค่าทางธุรกิจ สร้างความแตกต่าง และเพิ่มโอกาสการแข่งขันกับธุรกิจที่มีลักษณะเดียวกัน เพื่อดึงดูดลูกค้า (หงสกุล, 2555) แนวทางการออกแบบรีสอร์ทที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ได้ระบุแนวทางการออกแบบอาคาร การบริการ และกิจกรรมสำหรับรีสอร์ทที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ดังนี้ 1) เน้นการออกแบบที่กลมกลืนกับธรรมชาติ 2) มีระบบกำจัดน้ำเสียและขยะโดยวิธีผสมผสานกับธรรมชาติ โดยออกแบบองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมให้สามารถกักเก็บน้ำจากธรรมชาติมาใช้ในรีสอร์ทและนำน้ำที่ใช้แล้วมาผ่านการบำบัดที่มีประสิทธิภาพ และนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตร และ 3) การส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวหรือผู้เข้าพักได้มีส่วนร่วมในการประหยัดน้ำและลดการใช้พลังงาน หรือการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อาทิ การปลูกป่า การจัดทำฝายกั้นน้ำ เป็นต้น รวมถึงหน่วยงานภาครัฐควรเข้ามาให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมเพื่อให้เกิดการจัดการสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ (วิเชียร , 2560) (วันวิสา, 2553)

#### 4. วิธีวิจัย

##### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

โครงการวิจัยนี้ เลือกศึกษาแหล่งท่องเที่ยวเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย โดยมีตัวแปรต้นที่ทำการศึกษาคือ องค์ประกอบโลจิสติกส์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้านที่พัก ประเภทโรงแรม เนื่องจากเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรองรับนักท่องเที่ยว มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2558-2560 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 331 ห้อง 485 ห้อง และ 574 ห้อง ตามลำดับ (สำนักงานสถิติจังหวัดเชียงราย, 2560) โดยเมืองเชียงของมีที่พักที่ขึ้นทะเบียน จำนวน 21 แห่ง และเมืองห้วยทราย มีที่พักจำนวน 11 แห่ง งานวิจัยนี้ใช้การรวบรวมข้อมูลของประชากร (Population) ด้วยวิธีการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามและแบบประเมิน เพื่อนำมาทำการวิเคราะห์โลจิสติกส์ท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนด้านที่พัก ของพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย

## เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ได้นำหลักแนวความคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life cycle assessment: LCA) มาประยุกต์ใช้ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงการบริหารจัดการตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยแบ่งกระบวนการออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) วัตถุประสงค์ 2) การจัดการ/การดำเนินการ 3) การใช้งาน และ 4) การจัดการของเสีย จากนั้น ทำการประเมินโดยนำตัวบ่งชี้ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Council: GSTC) ด้านแนวทางการปฏิบัติของโรงแรม/ที่พัก ซึ่งเป็นเกณฑ์ประเมินตามหลักความยั่งยืน (รายละเอียดตัวบ่งชี้แสดงในภาคผนวก) มาประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์ โดยแบ่งตัวบ่งชี้ดังกล่าวตามกระบวนการของ LCA ทั้ง 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) วัตถุประสงค์ คือ การจัดซื้อจัดหาวัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์หรือพลังงานที่ใช้ในที่พัก 2) การจัดการ/การดำเนินการ คือ รูปแบบการดำเนินธุรกิจ เช่น การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน การออกแบบสิ่งปลูกสร้าง และการจ้างงาน เป็นต้น 3) การใช้งาน คือ การใช้วัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์ หรือพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการตรวจวัดประมาณการใช้และแนวทางการลดการใช้ และ 4) การจัดการของเสีย คือ ระบบการจัดการขยะและการดำเนินการเพื่อลดมลพิษก่อนปล่อยของเสียลงสู่สิ่งแวดล้อม รวมถึงระบบการนำกลับมาใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) โดยผู้วิจัยเป็นผู้ทำการประเมิน จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการธุรกิจที่พักที่เลือกศึกษา ซึ่งในแต่ละขั้นตอน มีคะแนนประเมินเต็ม 5 คะแนน และมีจำนวนตัวบ่งชี้ย่อยที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน โดยจะใช้วิธีคำนวณหาค่าเฉลี่ยแบบถ่วงน้ำหนัก เพื่อเป็นตัวแทนคะแนนประเมินในแต่ละขั้นตอน

นายยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ตามแผนแม่บทการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เชียงรายพื้นที่อำเภอเชียงของ และแผนการพัฒนากการท่องเที่ยว ของ สปป.ลาว มาประยุกต์ใช้ร่วมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b คือ พัฒนาและใช้เครื่องมือในการติดตามผลกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการธุรกิจที่พักเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย ให้เป็นแนวทางการพัฒนารูปแบบการดำเนินการธุรกิจที่พักที่ยั่งยืน

## 5. ผลการวิจัย

จากผลการประเมินตามตัวชี้วัดของการบริหารจัดการองค์ประกอบโลจิสติกส์สำหรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ของธุรกิจที่พักภายในแหล่งท่องเที่ยวเมืองเชียงของและเมืองห้วยทราย พบว่า ที่พักในเมืองเชียงของ มีคะแนนประเมินรวมมากกว่าที่พักในเมืองห้วยทราย ในทุกกระบวนการที่พิจารณา โดยที่พักในเมืองเชียงของ มีคะแนนประเมินรวม เท่ากับ 11.2 คะแนน จากคะแนนเต็ม 15 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 74.7 ในขณะที่ที่พักในเมืองห้วยทราย มีคะแนนประเมินรวม เท่ากับ 9.3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 62

กระบวนการด้านวัตถุดิบ ที่พักเมืองเชียงของมีคะแนนประเมินเฉลี่ยมากกว่าที่พักเมืองห้วยทราย คือ 2.6 และ 2.2 คะแนน เนื่องจากผู้ประกอบการเชียงของมีการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ประกอบการที่พักเมืองห้วยทรายให้ความสำคัญในด้านต้นทุนของผลิตภัณฑ์มากกว่า และต้องนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์จากประเทศไทย เช่น ร้านค้าส่งในอำเภอเชียงของหรือห้างสรรพสินค้าโมเดิร์นเทรด เป็นต้น เนื่องไม่มีการผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ภายในแหล่ง กระบวนการด้านการจัดการ/การดำเนินการ ที่พักเมืองเชียงของมีคะแนนประเมินเฉลี่ยมากกว่าที่พักเมืองห้วยทราย คือ 3.2 และ 2.7 คะแนน โดยที่พักเมืองเชียงของ มีผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ ให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ และพนักงานในองค์กร มีการติดกล้องโทรทัศน์วงจรปิด และมีการแจ้งชื่อ/ประวัติของผู้เข้าพักแก่องค์ท้องถิ่น รวมถึงสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติทุกคน ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่สถานประกอบการจะต้องดำเนินการ พนักงานส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ แต่โอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงานยังน้อย รวมถึงมีค่าแรงคงที่อีกด้วย และมีที่พักบางแห่งตั้งอยู่ในที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ถูกต้อง โดยเฉพาะที่พักที่ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำโขง ในส่วนเมืองห้วยทราย มีผู้ประกอบการทั้งคนในพื้นที่และนักลงทุนต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการจากประเทศจีน และประเทศไทย เป็นต้น ขาดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีการจ้างงานในพื้นที่ แต่ยังมีค่าจ้างน้อยกว่าสภาพค่าครองชีพในพื้นที่ กระบวนการด้านการใช้งาน ที่พักเมืองเชียงของมีคะแนนประเมินเฉลี่ยมากกว่าที่พักเมืองห้วยทราย คือ 2.8 และ 2.2 คะแนน โดยที่พักในเมืองเชียงของมีการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์ทำความสะอาด การใช้ขวดแบบเติมสำหรับสบู่และยาสระผมในห้องพัก และน้ำดื่มขวดแก้วแบบคืนขวด เพื่อลดปริมาณขยะบรรจุภัณฑ์ เป็นต้น จัดทำป้ายรณรงค์ลดการใช้ไฟฟ้าและการใช้เครื่องปรับอากาศอย่างเหมาะสม ในส่วนที่พักเมืองห้วยทราย ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในที่พักส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ทั่วไป เนื่องจากสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้านำเข้าจากประเทศไทยมีภาชนะนำเข้า ทำให้สินค้ามีราคาแพง ประกอบกับราคาที่พักที่ไม่สูงมากทำให้ผู้ประกอบการเลือกใช้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่ราคาไม่สูงมาก เพื่อลดต้นทุน ขาดการตรวจวัดการใช้พลังงาน ทรัพยากร และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เป็นต้น และกระบวนการด้านการจัดการของเสีย ที่พักเมืองเชียงของมีคะแนนประเมินเฉลี่ยมากกว่าที่พักเมืองห้วยทราย คือ 2.6 และ 2.2 คะแนน โดยที่พักเมืองเชียงของมีการตรวจวัดปริมาณขยะ การแยกขยะ แต่ยังคงขาดนโยบายการลดการใช้และการนำกลับมาใช้ใหม่ และที่พักในเมืองห้วยทราย ขาดการตรวจวัดปริมาณขยะ ไม่มีการอบรมหรือสร้างความรู้ให้แก่พนักงานในองค์กรเข้าใจถึงความสำคัญและวิธีการแยกประเภทขยะอย่างถูกวิธี เป็นต้น รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1

**ตารางที่ 1:** การประเมินการจัดการธุรกิจที่פקเพื่อความยั่งยืนด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวเมืองเชียงของและเมืองห้วยทราย

ตัวบ่งชี้	เชียงของ	ห้วยทราย
<b>1. วัตถุประสงค์</b>	<b>2.6</b>	<b>2.2</b>
1.1 นโยบายการจัดซื้อ/จัดหาผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในที่พัก ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและหาได้ในท้องถิ่น	3	2
1.2 มีการซื้อ-ขายสินค้าและบริการในท้องถิ่นตามหลักการค้าอย่างเป็นธรรม	3	3
1.3 มีการตรวจวัดปริมาณการซื้อ/การใช้สินค้าอุปโภคและบริโภคภายในองค์กร และแสวงหาวิธีที่จะลดการใช้สินค้าเหล่านี้	3	2
1.4 การจัดหาหน้าเพื่อการอุปโภคบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	2	2
1.5 ระบบพลังงานไฟฟ้าพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงแดด พลังงานลม	2	2
<b>2. การจัดการ/การดำเนินการ</b>	<b>3.2</b>	<b>2.7</b>
2.1 การบริหารจัดการ ขอบเขตธุรกิจ ที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม	3	2
2.2 ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของคุณภาพอนามัย ความปลอดภัย แรงงานและสิ่งแวดล้อม	4	3
2.3 สิทธิในที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย ไม่บุกรุกพื้นที่ป่าไม้หรืออุทยานทางธรรมชาติ	3	3
2.4 การออกแบบสิ่งปลูกสร้างที่คำนึงถึงมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่อยู่รอบ ๆ พื้นที่	4	3
2.5 สิทธิในการใช้ที่ดินและน้ำ รวมถึงการซื้ออาหารมีทรัพย์สินที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิของชุมชน รวมถึงได้รับการยินยอมจากคนในชุมชน	2	4
2.6 การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อพื้นที่ปลูกสร้าง	3	2
2.7 การใช้วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างอย่างคุ้มค่า	3	3
2.8 ผู้ประกอบการเป็นบุคคลในพื้นที่	4	2
2.9 การฝึกอบรมพนักงานทุกคนเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม	3	2
2.10 คนในพื้นที่ได้รับสิทธิในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกัน (ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อยในท้องถิ่น หรือกลุ่มคนอื่น ๆ) และได้รับสิทธิในการได้รับการเข้าฝึกอบรม รวมถึงโอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงานอย่างเท่าเทียมกัน	3	3
2.11 เคารพต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานระดับชาติและระดับสากล พนักงานได้รับค่าจ้างอย่างน้อยที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต	3	3

**ตารางที่ 1:** การประเมินการจัดการธุรกิจที่פקเพื่อความยั่งยืนด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของแหล่งท่องเที่ยวเมืองเชียงของและเมืองห้วยทราย (ต่อ)

ตัวบ่งชี้	เชียงของ	ห้วยทราย
<b>3. การใช้งาน</b>	<b>2.8</b>	<b>2.2</b>
3.1 การตรวจวัดปริมาณการใช้พลังงาน	2	2
3.2 การตรวจวัดปริมาณการใช้น้ำ	2	2
3.3 การตรวจวัดปริมาณการใช้ทรัพยากร และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ	3	3
3.4 ระบบประหยัดพลังงาน หรือส่งเสริมให้เกิดการประหยัดพลังงาน	3	2
3.5 ระบบประหยัดน้ำ หรือส่งเสริมให้เกิดการประหยัดน้ำ	3	2
3.6 ระบบประหยัดหรือส่งเสริมเพื่อลดการใช้ทรัพยากร และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ	3	2
3.7 การลดการใช้สารเคมีที่เป็นอันตราย เช่น ยาฆ่าแมลง สีทาอาคาร สารฆ่าเชื้อโรคในสระว่ายน้ำ และสารทำความสะอาดให้น้อยที่สุด	3	2
3.8 การเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	3	2
3.9 โครงการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเลือกใช้บริการที่פקที่ร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม	3	2
3.10 กิจกรรมและ/หรือโครงการส่งเสริม อนุรักษ์การลดการใช้ทรัพยากร รวมถึงป้ายขอความร่วมมือ	3	3
<b>4 การจัดการของเสีย</b>	<b>2.6</b>	<b>2.2</b>
4.1 ระบบช่วยจำกัด/ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก	3	2
4.2 การตรวจวัดปริมาณขยะ เพื่อหาแนวทางลดปริมาณขยะ	3	2
4.3 ระบบการใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)	3	3
4.4 ระบบการจัดการขยะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	2	2
4.5 การดำเนินการเพื่อลดมลพิษ การปล่อยของเสียออกสู่สิ่งแวดล้อม ทางอากาศ น้ำ และดิน	2	2
<b>คะแนนรวม</b>	<b>11.18</b>	<b>9.33</b>

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากแผนแม่บทการขับเคลื่อนเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเชียงรายพื้นที่อำเภอเชียงของ ซึ่งมียุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวและวิถีการผลิตการเกษตรยั่งยืน เชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศ GMS และ ASEAN การพัฒนาคุณภาพชีวิต รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์ และแผนพัฒนาการท่องเที่ยว สป.ลาว คือ สนับสนุนการท่องเที่ยวภายในประเทศเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตด้าน



เศรษฐกิจ ส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาธรรมชาติ และเชื่อมโยงกับนานาชาติประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่สอดคล้องกับผลงานวิจัย และตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าประสงค์ที่ 12b พัฒนาและใช้เครื่องมือในการติดตามผลกระทบต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้ข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### ด้านวัตถุดิบ

- ควรมีการส่งเสริมให้สถานประกอบการใช้วัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ที่มีในท้องถิ่น เพื่อช่วยให้เกิดการกระจายรายได้และเศรษฐกิจภายในพื้นที่ และลดระยะทางในการขนส่ง
- หน่วยงานภาครัฐจัดฝึกอบรมให้แก่ผู้ผลิตสินค้าชุมชนรวมถึงกลุ่มผู้ผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพิ่มคุณค่าของสินค้าและใช้วัตถุดิบที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- มีแนวทางในการจัดซื้อสินค้า เช่น พยากรณ์ปริมาณความต้องการใช้สินค้าต่อเดือนที่เหมาะสม ซื้อสินค้าปริมาณมากในแต่ละครั้ง เนื่องจากสามารถซื้อได้ในราคาที่ถูกลง ลดปริมาณขยะประเภทบรรจุภัณฑ์หรือหีบห่อต่าง ๆ และช่วงลดจำนวนครั้งในการขนส่ง เป็นต้น

#### ด้านการจัดการ/การดำเนินการ

- ใช้ที่ดินที่ถูกต้อง ไม่ลุกล้ำพื้นที่ป่าไม้หรือแม่น้ำ โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณแม่น้ำโขง ที่ไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในการครอบครอง
- ออกแบบโครงสร้างอาคารสำหรับธุรกิจที่พักแรมที่เหมาะสม ได้แก่ อุณหภูมิ ความชื้น การหมุนเวียนและการระบายของอากาศ ปริมาณแสง และระดับของเสียง เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีการปรับภูมิทัศน์ให้มีความร่มรื่น เย็นสบาย
- กำหนดรูปแบบของสถาปัตยกรรมให้สอดคล้องกับศิลปะท้องถิ่นและกฎระเบียบ
- ส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน (ผู้หญิง ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มอื่น ๆ) ได้รับค่าจ้างอย่างน้อยที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต รวมถึงโอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงานอย่างเท่าเทียมกัน
- ประชาสัมพันธ์รูปแบบการท่องเที่ยวเชิงวิถีชีวิตวัฒนธรรมท้องถิ่นแก่นักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการที่พัก
- จัดตั้งชมรมธุรกิจที่พัก เพื่อสร้างเครือข่ายและกิจกรรมร่วมกับชุมชน

#### ด้านการใช้งาน

- ควรมีการตรวจวัดปริมาณการใช้ทรัพยากร ได้แก่ ปริมาณน้ำ ไฟฟ้า แก๊สหรือเชื้อเพลิงอื่น ๆ เป็นต้น

- มีแนวทางปฏิบัติเพื่อการประหยัดน้ำด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ใช้ก๊อกน้ำแบบกด เพื่อป้องกันการเปิดน้ำทิ้งไว้โดยไม่จำเป็น ใช้หัวฝักบัวและโถสุขภัณฑ์แบบประหยัดน้ำ รวมถึงการจับทำบ่อเก็บน้ำ เพื่อรองรับน้ำจากธรรมชาติสำหรับนำมาใช้ในการ ชัก ล้าง และชักโครก เป็นต้น
- ใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นสารเคมี เช่น น้ำยาทำความสะอาด ผงซักฟอง น้ำยาฆ่าเชื้อในสระว่ายน้ำ เป็นต้น โดยเน้นการใช้ผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติหรืออินทรีย์
- ลดของเสียเศษอาหารที่ถูกทิ้ง (Food Waste) รวมถึงกระบวนการผลิตอาหาร โดยกำหนดเป็นข้อปฏิบัติและวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

#### การจัดการของเสีย

- เก็บสถิติเพื่อวัดปริมาณขยะ เพื่อวิเคราะห์ปริมาณการเพิ่มขึ้นหรือลดของขยะในแต่ละช่วงเวลา
- นำหลัก 3Rs มาประยุกต์ใช้ ซึ่งประกอบด้วย การใช้ซ้ำ (Reuse) ลดการใช้ (Reduce) และนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle)
- ควรมีการแยกขยะ ถุงพลาสติกที่ใช้แล้วควรนำไปล้างทำความสะอาด ตากทิ้งไว้ให้แห้ง เพื่อนำไปขาย
- มีระบบการจัดการเศษอาหารเหลือทิ้ง เช่น การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ เป็นต้น
- มีระบบการจัดการน้ำเสียและนำน้ำที่ใช้แล้วมาผ่านการบำบัดที่มีประสิทธิภาพ และนำกลับมาใช้ประโยชน์ทางการเกษตรรวมถึงการลดมลพิษ

## 7. สรุปผล

การศึกษาโลจิสติกส์เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนของธุรกิจที่พัก ในพื้นที่อำเภอเชียงของและเมืองห้วยทราย โดยมีกลุ่มตัวอย่างคือ จำนวนธุรกิจที่พักเมืองเชียงของ จำนวน 21 แห่ง และเมืองห้วยทราย จำนวน 11 แห่ง จากวัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ท่องเที่ยวของธุรกิจที่พักเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทราย โดยนำหลักแนวคิดการประเมินวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life cycle assessment: LCA) มาประยุกต์ใช้ ร่วมกับตัวบ่งชี้ของสภาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนโลก (Global Sustainable Tourism Council: GSTC) ด้านแนวทางการปฏิบัติของโรงแรม/ที่พัก เพื่อวิเคราะห์สภาพการบริหารจัดการธุรกิจที่พักของเมืองเชียงของ-เมืองห้วยทรายในปัจจุบัน พบว่า พบว่า ที่พักในเมืองเชียงของ (11.2 คะแนน) มีคะแนนประเมินมากกว่าเมืองห้วยทราย (9.3 คะแนน) โดยเฉพาะปัจจัยด้านการจัดการ/การดำเนินการ ได้ผลการประเมิน 3.2 คะแนน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับที่พักในเมืองห้วยทราย เนื่องจากปัจจุบันมีการให้ความสำคัญถึงข้อปฏิบัติด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย การจ้างงานในพื้นที่ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งที่พักในเมืองห้วยทราย ยังขาดนโยบายหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการและการท่องเที่ยวที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนิน

ธุรกิจที่ปักเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ตามตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 12 เป้าประสงค์ที่ 12b โดยนำยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ที่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารจัดการธุรกิจที่ปัก เมืองเชียงใหม่-เมืองห้วยทราย เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนารูปแบบการดำเนินการธุรกิจที่ปักที่ยั่งยืน โดยเน้นให้เกิดการใช้สินค้าและผลิตภัณฑ์ในท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายรายได้แก่พื้นที่ และลดการขนส่ง การประกอบธุรกิจในพื้นที่ที่ถูกต้อง ไม่รุกรานสิ่งแวดล้อม และออกแบบอาคารที่ช่วยลดการใช้พลังงาน เน้นการจ้างงานคนในพื้นที่และเพิ่มโอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงานอย่างเท่าเทียมกัน เลือกใช้สินค้าและผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อธรรมชาติ และนำหลัก 3Rs มาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การใช้ซ้ำ (Reuse) ลดการใช้ (Reduce) และนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) มีการจัดการขยะและบำบัดของเสียก่อนปล่อยลงสู่ธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐควรมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกิจกรรมหรือการดำเนินการที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนอีกด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- The Global Sustainable Tourism Council (GSTC). (2561). มาตรฐานการเดินทางและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน รับผิดชอบและรักษาสิ่งแวดล้อม.
- World Tourism Organization. (1997). *Sustainable Tourism Development*.
- จันทร์แก้ว เบญจวรรณ. (2558). การศึกษาศักยภาพของแหล่งท่องเที่ยวชายแดน อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย. มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- จุสปาโล สุจิตราภรณ์. (2556). การจัดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ในพื้นที่เกาะสาหร่าย จังหวัดสตูล. วารสารการวิจัยเพื่อพัฒนาชุมชน (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์).
- เจนตระกูลโรจน์ วิเชียร . (2560). *แนวทางการออกแบบรีสอร์ทที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม*. สาขาวิชานวัตกรรมการออกแบบและการจัดการโรงแรมและอสังหาริมทรัพย์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ด่านศุลกากรเชียงของ. (2561). *ยานพาหนะเข้า-ออก*. <http://www.chiangkhongcustoms.com>.
- บุญไธสง ภาณุรังษี. (2550). การศึกษาแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวจังหวัดมุกดาหารให้เป็นเมืองท่องเที่ยวชายแดน. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- เมสนุกุล หงสกุล. (2555). การศึกษาแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมของธุรกิจที่พักตามมาตรฐานโรงแรมไปไม้สีเขียวของซิกเซ็นส์ ไฮเวย์เกาะยาวน้อย จังหวัดภูเก็ต. คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.
- รักมันเจริญ จันทิมา. (2558). ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการที่พักประเภทโรงแรมและรีสอร์ทของนักท่องเที่ยวชาวไทย ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย. คณะพาณิชย์ศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลย์ดาว วันวิสา. (2553). *การจัดการสิ่งแวดล้อมของโรงแรมในจังหวัดกระบี่*. คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ. (2551). *Thai National Life Cycle Inventory Database*.
- แสงนาค ดนุพล. (2558). การท่องเที่ยว : เมืองทวาย มณฑลตะนาวศรี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์. วารสารการบริการและการท่องเที่ยว.
- องค์การสหประชาชาติในประเทศไทย. (2558). เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย.

## The Impact of Change in Labor Force Structure on Economic Growth In Case of Thailand

Zhongwu Li\*

### Abstract

The study tries to explore the economic impact of the changing labor force structure in Thailand from several dimensions.

As labor force structure can be broken down into several categories, for example, age, agender, workforce available, education levels, so, this paper will dig into the depth about the economic impact from the perspectives on labor force, based on some main categories in Thailand so as to find the suitable policies what would be recommended to Thai Government on necessary aspects, for instance, labor policy, educational policy and possible economic growth policy.

The current research found that given the technology levels, Thailand has been changing from labor intensive industries to capital intensive industries, as the result, the educational level of total labor force positively affect the economic growth in Thailand, and the inverse elasticity of substitution rate between the change rate of total labor force and those labor force available but not looking for jobs can either positively or negatively affect the economic growth in Thailand significantly, also, the combination of coefficients of capital and labor implies that there is an increasing economic return to scale in Thailand, therefore, the Thai government does not only attract more foreign direct investment, but also need to transform the labor available but not looking jobs to be in labor force, extend the working life span for suitable older persons and increase the educational levels simultaneously.

---

\* International College, National Institute of Development Administration.  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Klog-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: sdarth@csloxinfo.com

## I. Introduction

Like many countries in the world, Thailand has been falling into the aging society since 2002, and it will be an aged society around 2024, as same as that of Singapore, Thailand has taken only 22 years transiting from aging society to be aged society, which is the second fastest country slided into aged society in the world (United Nations ESCAP, Population Data Sheet, 2016).

According to the economic statistical report from Asian Development Bank, the economic growth rate of Thailand was the second lowest among ASEAN 10 countries for year 2013, 2014, and the third lowest for year 2015 to 2017, while Singapore recorded the third lowest growth rate in year 2013, 2014 and the second lowest growth rate from year 2015 to 2017.

Contrast to other developed countries, for instance, France, Sweden, it took these two countries 115years (from 1865 to 1980) and 85 years (from 1890 to 1975) respectively transformed from aging to aged society while their per capita were already 12,672.00 USD and 9,974.00 USD separately.

In ASEAN 10 cities, Singapore has same speed (in 22 years) as that of Thailand to reach the aged society in 2000, but, its per capita was 23,792.00 USD at that time. However, when Thailand will be aged society in 2024, its estimated per capita will be only 8,907.35 USD in year 2022 and could be reached 9,634.20 in 2024 if the growth rate is at 4% annually. given the low per capita of Thailand in current, it is import to research on “become richer before become older” which is not only meaningful to Thailand, but also useful for other developing countries (Bloom et. al., 2010). Phijaisanit E. (2016) used two “demo” incentives to argue that if Thai government can promote elderly employment with either more flexible employment structure or tax incentives, then, the per capita even can increase, but, there is no empirical test so far.

Based on Cobb-Douglas production function, the labor force is one important factor included into the function, so, the change of labor force affects the output on several aspects. Such conclusion can be reaffirmed on the total populations change rate, for example, the total populations change rate (increase) of Thailand has been the lowest since year 2005 and fertility rate of Thailand has been the second lowest since year 2000 too, further, the such phenomenon could be approved as well in year 2018 and 2019 (forecasted).

Therefore, in the current study, how Thailand can improve its per capita before year 2024 will be discussed in quantitative way by using the inverse elasticity of substitution rate between the change rate of available labor force (but not looking for jobs) and the change rate of total labor force, and the relative knowledgeable level of labor force as independent variables.

## II. Literature review

According to report of United Nations Economics and Social Council 2017, the Asia and the Pacific area has been encountered rapid aging pace for whole populations, for example, Japan has more than 30% of population aged over than 60 years in 2015, and Hong Kong, Republic of Korea, Singapore, Taiwan will join this group in 2030.

For Thailand, it has been in the group of 10% to 15% of populations aged 60 years old and over in 2010, but will enter into 25% to 30% group in 2030.

The most obvious phenomenon of this unprecedented aging society in Asia and the Pacific countries is that many countries will be aged society before the per capita reach the levels as same as that of developed countries. This is a very important issue challenged for every government of developing countries. Because the supporting rate to old age or retired person will drop about 80% from 8.4 working age people to 3.4 working age people in 2050, and every 1% increase in aged population will cause 0.5 to 0.75 percentage reduction in economic growth, these problems will be left for governments with limited choices: by increasing productivities or burden heavy fiscal and social responsibilities (Phijaisanit E. (2016)

Many research papers focus on why and how aged society affect economic growth rate. For instance, Bloom D. and Williamson G. J (1998) found that the aged population transition affected economic growth in a long-time span, at most, it may take as many as 50 years, the authors contributed such results to older people saving more during their working life stage, also, they discovered that East Asia's economic miracle could be explained by 50% through the population transition or dynamics. Started with Cobb Douglas production function, Akintunde et al. (2013) revealed that the lower fertility rate has a negative impact on economic growth rate, but, the life expectancy at birth has a positive relationship with economic growth rate in Sub-Saharan Africa, they concluded that a sustainable economic growth must be underpinned by high population growth. This conclusion was echoed by Maestas et al. (2016) and Nagarajan et al. (2016).

Maestas et al. (2016) stated that when aged population increased by 10%, the per capita will decrease by 5.5%. This problem could be explained by decrements on labor force supplement and productivities growth when people in work force were aging. The authors also argued that such negative relationship between incremental aged population and per capita could be found in every industry if the earnings were used as proxy for changes of skill factor that have effect on the labor productivity, even if there were some offsets between the aged skilled workers and younger educated workers.

Nagarajan et al. (2016) explained the ways how aged population affected the economy. They argued that the aged population may affected economic growth by consumption, saving patterns, public expenditure and return on human capital in negative ways.

Conversely, Elgin C. and Tumen S. (2012) stated that when economic growth for a country shifted from labor intensive technology to human capital-intensive technology, then, the decreasing population or decreasing labor force can coexist with sustained economic growth.

Erdem E. and Tugcu C.T (2011) studied the relationship between higher education and economic growth base on data from Turkish. Their findings showed that the relationship between higher education and economic growth is cointegrated and causally, in other words, higher education can enhance the economic growth while higher real GDP may strengthen the more higher education system further.

Sukpaiboonwat S. et al. (2014) summarized the mechanisms how the aged population affected economic growth by either diminishing or enhancing the growth rate. They explained that on one hand when people become aged, they may change their attitude on marriage or other aspects as well as change in living standard, as results, these changes will cause low birth rate, high health expenses and lower consumption and saving, then, these ageing population will cause lower economic growth. Meanwhile, if these ageing population has more accumulated human capital so as to increase efficiency of work and increasing life satisfaction, then, these changes could increase economic growth on the other hand.

In Thailand, there are few researches on the relationship between aged labor force and economic growth rate by using time series panel data, most of studies focus on government policies towards aged populations, for example, Kongtong Y and Romprasert S. (2015) studied the government policy used to support the Thailand ageing population sustainably. They raised the problem that the ageing population could be the most



important and urgent factor in labor force instead of gender as before. Haque et al. (2016) also pointed out that in Thailand the active ageing level of older population is improved but is not so high, so, this gives rooms for Thai government to promote “active levels” (working activities involvement of older persons). But, the government should focus on elders’ health needs and extend more longer work lives and arranging lifelong learning program for older persons too.

### III. Research Methodology

Similar to previous studies, the current research starts with Cobb and Douglas production function, and use two factors: educational level of labor force and the substitution rate between the change of total labor force and those labor force available but not looking for jobs to analysis the economic growth rate for Thailand.

#### III.I Data:

All quarterly data from year 2009 to 2018 are collected from National Statistical Office or NSO database.

#### III.II Theoretical Model:

Cobb Douglas production function:  $Y_t = A_t * K_t^\alpha * L_t^\beta$  (1) Where  $\alpha + \beta = 1$ , or  $\beta = 1 - \alpha$ , and  $0 < \alpha < 1$ ,  $0 < \beta < 1$ ;

A stands for the level of technology which will be proxied by the number of patents granted of Thailand. K represents stock or physical capital and L denotes as the labor force, Y is the total national output (Romer. M. P, 1994). Subscript t means all these data are time series panel data.

Similar to the methodology used by Elgin and Tumen (2012), when considering the inverse elasticity of substitution rate between the change rate of total labor force and those labor force available but not looking for jobs,  $\lambda$  is introduced into the function and assumed has exponential relationship with labor, so, it represents an inverse elasticity of substitution of labor force. The equation (1) is changed to be:

$$Y_t = A_t * K_t^\alpha * L_t^\beta = Y_t = A_t * K_t^\alpha * L_t^{1 - \alpha - \lambda} \quad (2)$$

As the inverse elasticity of substitution rate is measured by the change rate between numbers labor force available but not looking for jobs at time t and time t-1 divided by the change rate between total numbers of labor force at time t and time t-1, so, if  $\lambda$  is positive then the effect will not be good for total output, for example, if total labor force increase

while the numbers labor force available but not looking for jobs also increase, or total labor force decrease and the numbers labor force available but not looking for jobs decrease too, then, the,  $\lambda$ , the inverse elasticity of substitution rate is positive. The current study summarizes four patterns in which the inverse elasticity of substitution rate may affect GDP in either positive or negative ways:

Total Labor Force	Not Looking for Job/Available	Effects on GDP
a. Increase	Increase	Negative ( $\lambda$ is positive)
b. Increase	Decrease	Positive ( $\lambda$ is negative)
c. Decrease	Increase	Negative ( $\lambda$ is positive)
d. Decrease	Decrease	Negative ( $\lambda$ is positive)

According to Maestas et al. (2016), if the high education can be used to offset the decrement on national output caused by increasing aged population, and enhance the GDP growth (Erdem and Tugcu, 2010), the proportional labor force with high education should be significantly affect the total output, so, parameter  $\phi$  will be additive to the labor assumed by exponential relationship too, then the equation will be:

$$Y_t = A_t * K_t^{\alpha} * L_t^{1-\alpha-\lambda+\phi} \quad (3)$$

$\phi$  is measured by the number of high educational labor force (whose educational level is above the general Vocational graduated) divided by the number of total labor force. The current study tries to research on effects from the change of labor force' structure on national output only, based on equation (3), if the national output reaches its local highest or lowest points, the condition for such local highest and lowest points of national output must be:

$dY/dL = (1-\alpha-\lambda+\phi) A_t * K_t^{\alpha} * L_t^{-\alpha-\lambda+\phi} = 0$  (4), and the properties of concavity or convexity of the equation (3) requires that  $1-\alpha-\lambda+\phi > 0, 0, \text{ or } < 0$  (5) together with that

$d^2Y/dL^2 = (1-\alpha-\lambda+\phi)(-\alpha-\lambda+\phi) A_t * K_t^{\alpha} * L_t^{-\alpha-\lambda+\phi-1} < 0, 0, \text{ or } > 0$ , so, the equation (3) is either concave or convex will be subject to:

$$(1-\alpha-\lambda+\phi)(-\alpha-\lambda+\phi) < 0, 0, \text{ or } > 0 \quad (6)$$

For testing the time series panel data and simulating the national output under different value of  $\alpha$ , the equation (3) can be transformed as:

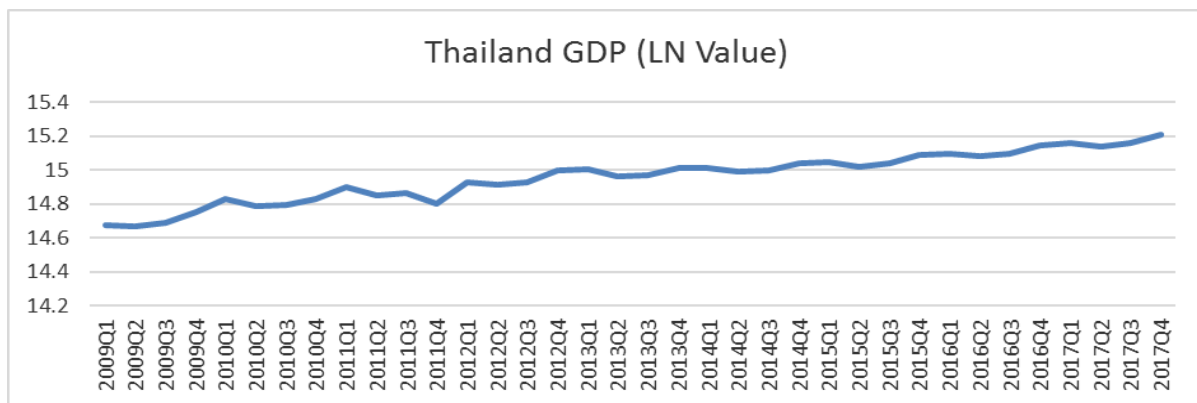
$$\ln(Y_t) = \ln(A_{t-3}) + \alpha \ln(K_t) + (1-\alpha-\lambda+\phi) \ln(L_t) + \epsilon_t \quad (7)$$

As A stands for the level of technology which will be proxied by the number of patents granted of Thailand, it is reasonable to assume that these patents granted has lagged effects on the GDP, and it will not be changed more during that year, so, lagged three value ( $A_{t-3}$ ) is used as one independent variable.

#### IV. Discussion

Figure 4.1 shows the trend of growth on GDP (in natural logarithm value) of Thailand from 2009 to 2017, and Figure 4.2 shows the natural logarithm value for GDP, Physical Capital and Total Labor Force of Thailand from 2009 to 2017. From these two figures, especially in the fourth quarter of year 2016 to the fourth quarter of the 2017, the GDP of Thailand moves in a same direction with that of physical capital, while, the total labor force had been reducing during the same period.

As the current study focus on two important factors which may affect the GDP of Thailand, one is the inverse elasticity of substitution of labor force and another is the relative educational level of the total labor force, so, the Figure 4.4 and 4.5 present the descriptive change of these two factors during 2009 to 2017 period.



**Figure 4.1** The trend of growth of GDP of Thailand (LN Value) from 2009 to 2017

Figure 4.3 discovers the change of the Total labor force of Thailand during year 2009 to 2017, the total labor force was fluctuated and shown reducing trend from year 2016 to 2017.

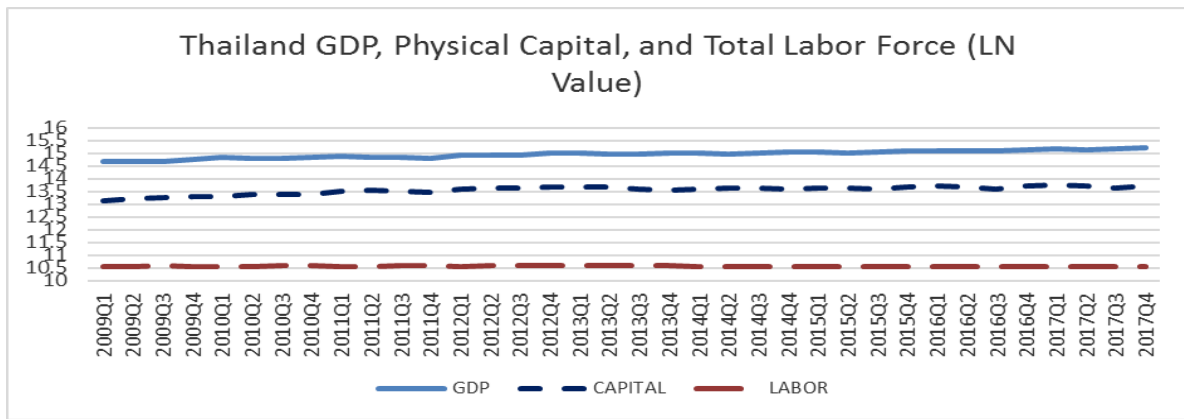


Figure 4.2 Thailand GDP, Physical Capital and Total Labor Force (LN Value)

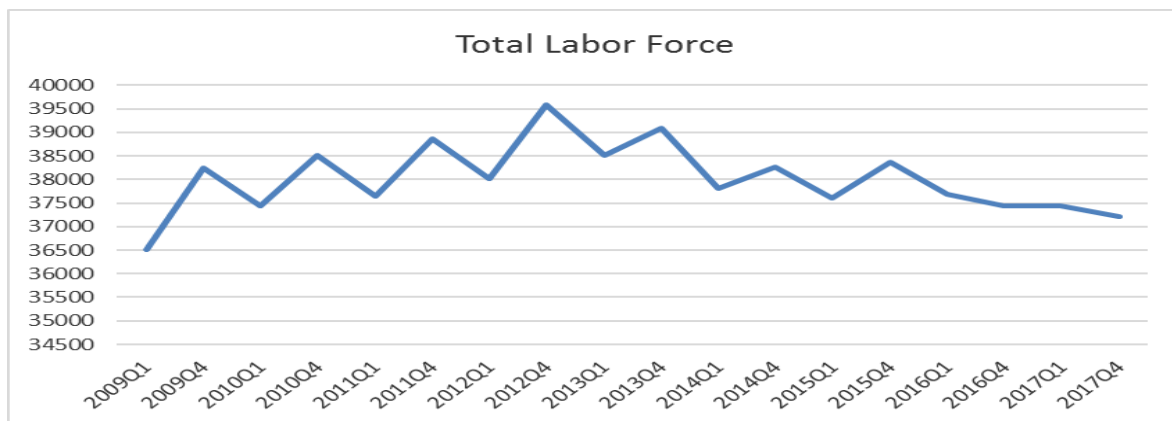


Figure 4.3 The Total Labor Force of Thailand (2009-2017)

From Figure 4.4, the  $\lambda$ , the reverse elasticity of substitution of labor force fluctuated mostly above the zero, in other words, these values are more in positive than that in negative, such positive values imply that available but not looking jobs moves in same direction with total labor force, which affect the GDP of Thailand in a negative way. However, when compare the trend of  $\lambda$  with the trend of GDP, the current study found that such negative effects seem to have in advance influences on GDP, for example, when the reaches its local highest point between the forth quarter of year 2009 and the first quarter of year 2010, the quarterly GDP of Thailand slided to its local lowest point around the third quarter of 2010, such phenomenon can also be found between the second quarter in 2013 and the fourth quarter in 2013 and so on.

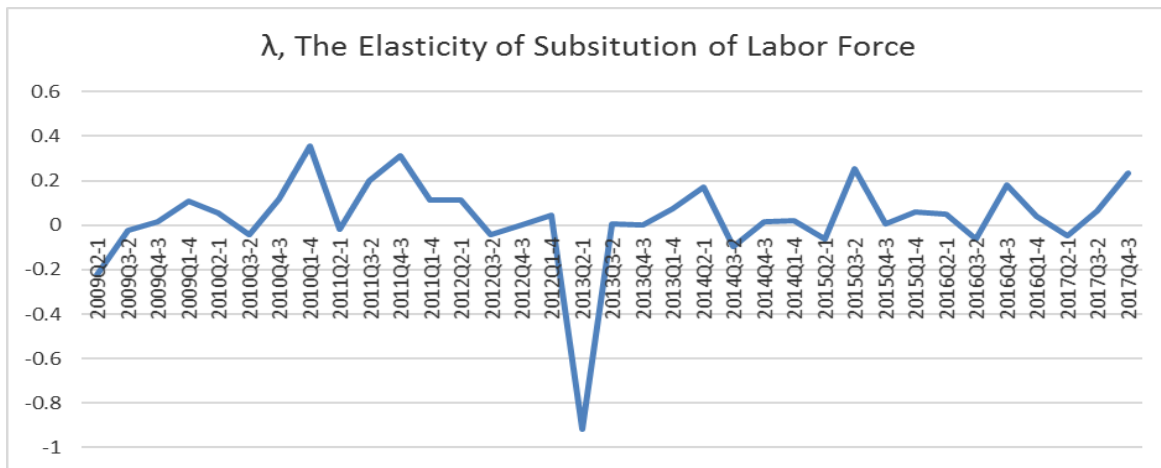


Figure 4.4 λ, The Inverse Elasticity of Substitution of Labor Force

When compare Figure 4.5 with Figure 4.1 and Figure 4.3, the percentage of high educational level of labor force,  $\varphi$ , had been increasing during the studying period no matter the fluctuations of both GDP of Thailand and total labor force available. Most important point is that even total labor force was reduced in the year 2017, the percentage of high educational level of labor moves in a same way of the GDP of Thailand, so, it seems to have a positive correlation ship with the growth of GDP beside the effect of physical capital.

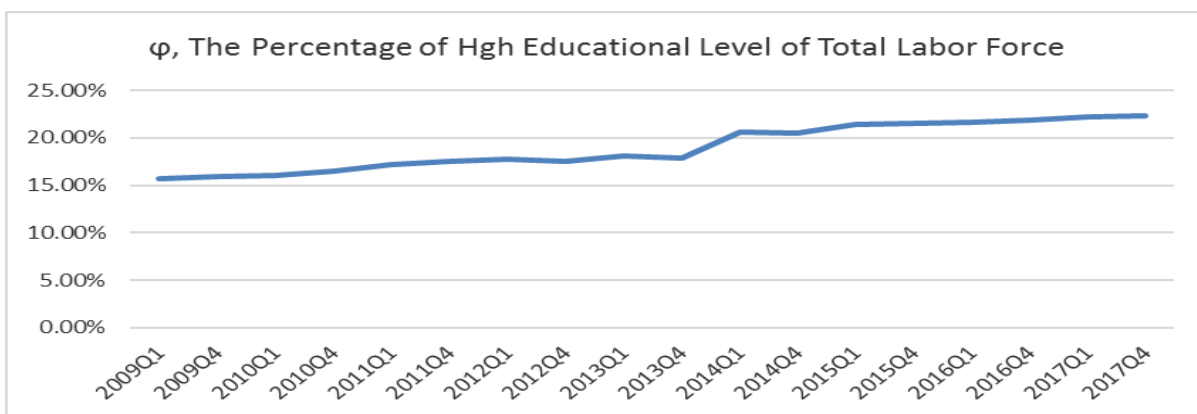


Figure 4.5 φ, The Percentage of High Educational Level of Total Labor Force

Table 4.1 and Table 4.2 confirmed assumptions of negative effect of  $\lambda$  and positive effect of  $\varphi$  on GDP of Thailand.

**Table 4.1** The Correlation Ship Between Quarterly GDP and  $\lambda$

Items	$\lambda$ Value	GDP
$\lambda$ Value	1	
GDP	-0.3506	1

From Table 4.1, the value of  $\lambda$  has negative correlation ship with lagged two quarterly GDP, the value is -0.3506, while from Table 4.2, the value of  $\varphi$  has a positive effect on concurrent quarterly GDP, its correlation ship value is 0.9116.

**Table 4.2** The Correlation Ship Between Quarterly GDP and  $\varphi$

Items	GDP	$\varphi$ Value
GDP	1	
$\varphi$ Value	0.9116	1

Generally, above findings reaffirmed the assumptions, which represented in equation (7), that the reverse elasticity of substitution of labor force has a negative effect on GDP while the high educational level of labor force has a positive effect on GDP.

The multiple regression results from equation (7) were presented in Table 4.3.

**Table 4.3** Results of Regression on GDP (Quarterly, in LN value)

Dependent Variable: GDP					
Method: Least Squares					
Sample (adjusted): 4 33					
Included observations: 30 after adjustments					
Models	Total Labor Force	Employed Labor Only	Employed Labor Minus Labor not at Work	Labor Educational Level under Vocational	Labor Educational Level Above Vocational
Variables	Coefficient	Coefficient	Coefficient	Coefficient	Coefficient
$A_{t-3}$	0.1797 (8.29)***	0.1768 (7.98)***	0.1698 (7.57)***	0.2023 (7.27)***	-0.0299 (-1.01)
Capital	0.4122 (5.54)***	0.4308 (5.72)***	0.4561 (6.03)***	0.5105 (6.56)***	0.5532 (5.01)***
Labor	0.7657 (8.97)***	0.7446 (8.62)***	0.7177 (8.25)***	0.6403 (7.32)***	0.8473 (4.75)***
R-Squared	0.9242	0.9197	0.9145	0.8991	0.8362
Adjusted R2	0.9186	0.9138	0.9082	0.8917	0.8241
D-W Stat	1.8825	1.8476	1.7694	1.6821	1.2121

Remark: T-Statistics in Parentheses. \*\*\*: Statistically significant on 99% Confident Level.

Table 4.3 shows that under the different levels of technology, the physical capital amount and different proportion of labor forces both have significant effect on quarterly GDP of Thailand at 99% confident level.

When total labor force included, the coefficients for Technology proxy A, capital and labor are 0.179, 0.412, and 0.765 respectively, these results imply that during the research period 2009 to 2017, the GDP of Thailand mainly relied on more labor than that on capital.

However, when the labor employed only, the coefficients of labor decreases and coefficients of capital increases, comparing with that when total labor force involved. Meanwhile, the coefficient of Technology proxy A reduces as well. Such results on coefficients of each independent variable reveal that when the model included less labor, the coefficient for technology proxy decreased, coefficient of capital increased and coefficient of labor decreased, in other words, when there is less labor available in

production, the gross output of Thailand mainly relied on physical capital, other than Technology.

But, when the total labor force is divided into other two different group: the group of labor's educational level under general vocational level and the group of labor's educational level above the vocational level, the empirical results discover that when the number of labor force available is less, the coefficient of labor became more, but the coefficient of capital increase too no matter the number of labor available changes, also, the coefficient of technology proxy increase significantly when compared with the first three results of regressions. But, when there are only labors with higher educational level, the coefficient of labor increase to be 0.8473, but the coefficient of technology proxy because insignificant. These may suggest that the higher educational labors play a more important role on GDP of Thailand beside that of Technology.

As the highest coefficients of physical capital,  $\alpha$ , is significant at 0.5532, and the lowest coefficient of labor is 0.6403 during years 2009 to 2017, this suggest that Thailand economy has been in the transition process from labor intensive to capital intensive during that period, also, the combinations of coefficients of physical capital and labors are all more than 1 under each scenario, therefore, Thailand economy has been increasing returns to scale, so, every unit of capital or labor input will increase high marginal total output of Thailand, consequently, the incorporative effects of the inverse elasticity of substitution of labor force and the educational level of these labors on GDP of Thailand are needed to be explored more further.

According to the equations (4), if  $(1 - \alpha - \lambda + \phi)$  equals to 0, then,  $1 - \alpha$  must equals to  $\lambda - \phi$ , as the coefficient of physical capital,  $\alpha$ , will be assumed to increase in the future, so,  $1 - \alpha$  will be lower than current level, however, when the total labor force will shrink, which means that Thailand will fall into an aged society, the industries need more high educational labor force to utilize the capital and apparatus, but the relative educational level will be increased when older persons involved, as the result, the minus consequences between the inverse elasticity of substitution of labor force and the percentage of educational level of labor force can be positive, zero or negative, such changes will enable equation (3) to be concave at some points then, reach its highest points or lowest points and convex. While, the equation (6) can be negative or positive, for instance, when  $\alpha$  is more than 0.65, while, the  $\phi$  equals to 0.20, the production function shape will be a strict concave if and only if  $\lambda$



is more than  $-0.45$  but less than  $0.55$ , or the production function shape will be a strict convex if and only if  $\lambda$  is less than  $-0.45$ , such concavity and convexity of production function can be observed from the Figure 4.1.

Summarily, based on equations (4), (5) and (6), if there are more physical capital used in production and high educational labor force percentage available, the production function will become more convex, which will be beneficial to gross output of Thailand even though the total labor force will be reduced, or in other words, Thailand fall into an aged society.

To reinforce this summary, another scenario can be used to describe the such property of production function: when  $\alpha$  is  $0.75$  and, then, the  $\phi$  is at  $0.60$ , then, the concavity or convexity will be depended on the results of  $-0.15-\lambda$ , the production function with high probability to be in property of a strict convex than a strict concave.

## V. Conclusion

As the process of ageing population has been accelerating so fast unprecedentedly in Asia and Pacific region, therefore, how to solve problems under this ageing population is not only economic issue but also political issue for every government. So, there is a need to research on this topic from different perspectives.

In the current study, two important factors are analyzed. These two factors are the educational level of labor force ( $\phi$ ) and the inverse elasticity of substitution of labor force between the change rate of total labor force and those labor force available but not looking for jobs ( $\lambda$ ).

When Thailand has been transiting from labor intensive to capital intensive, and there is a trend of declination of total labor force, meanwhile, the relative change of number of labors available but not looking jobs has either positive or negative effect on the gross output of Thailand (GDP), then, the educational levels of labor force play more and more important role on the GDP of Thailand, especially, The findings from this study suggest that a high overall educational level of labor force can be used to offset the high aging labor force changes, for example, in the current study, the labor whose ages over 60 years was not deducted from total labor force, conversely, these aged labor force increase overall educational level to some extent. As the result, the decreasing population or decreasing

labor force can coexist with sustained economic growth. These conclusions echo some previous researches (Erdem E. and Tugcu C.T, 2011; Elgin C. and Tumen S., 2012; Sukpaiboonwat S. et al. ,2014; Kongtong Y and Romprasert S., 2015; Haque et al., 2016).

Therefore, the findings from the current study have both theoretical and practical implications

### **V.I Theoretical Implications**

As the aging factor become more important than gender as the key ingredient in analyzing working or labor force, so, how to set a theoretical framework to study the effects of this phenomenon on national economic growth rate is quite meaningful. Distinguished from previous studies, the current research uses both the educational level of total labor force and the inverse elasticity of substitution rate between the change rate of total labor force and the change rate of labor available but not looking for jobs to explore more deeply on the labors' effects of economic growth of Thailand. These two factors can well explain the pattern of the national economic growth in the current study.

### **V.II Practical Implications**

Given relative higher percentage of labor force available but not looking for jobs.in Thailand for each period, for example, some new graduates, the increasing aged persons, which is common phenomenon during the economic transition from labor intensive to capital intensive and under lower fertility rate , the Thai government may either encouraging these labor force available but not looking for jobs to be employed in industries via more incentive initiatives, for example, incentives for entrepreneurship on emerging industries, train these labors according to future needs in different industries, or extend longer working time span for the older persons, offer them with flexible and suitable jobs so as to including these older persons in the labor force to reduce the inverse elasticity of substitution rate of labor force and enhance the overall educational level simultaneously. These methods can really improve the economic growth rate for Thailand, so as to increase per capita as fast as possible before Thailand fully fall into aged society around 2024.

The limitation of the current study is that the current study just analyzed on the effect of labor force structure, let the capital changes as the exogenous factor, for example, foreign direct investment, so, the results of this research may not fully reflect the effects from interactions between the labor force and capital factor which is endogenous. Also, the number of patents granted is used as the technology proxy in this study should be explored more in details as not all patents can be transferred into new technologies.

Future study may be concentrated on these comprehensive or combined effects between the three factors: technologies, capital and labors.

## Reference:

- Akintunde T. S., Olomola P. A., and Oladeji S.I. (2013). Population Dynamics and Economic Growth in Sub-Saharan Africa. *Journal of Economics and Sustainable Development* ISSN 2222-1700. 4 (13).
- Asian Development Bank (ADB): *Key Indicators for Asia and the Pacific 2018*: [www.adb.org/statistics](http://www.adb.org/statistics)
- Bloom D.E., Canning D. and Williamson J. G. (1998). Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia. *The World Bank Economic View*. 12 (3), 419-455
- Bloom D.E., Canning D., and Günther F. (2010). Implications of population ageing for economic growth. *Oxford Review of Economic Policy*. 26 (4), 583-612
- Erdem E. and TUĞCU C. T. (2010). Higher Education and Economic Growth: An Empirical Investigation of Cointegration and Causality for Turkish Economy. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı:36, Temmuz-Aralık ss.1-14.
- Elgin C. and Tumen S. (2012). Can sustained economic growth and declining population coexist?. *Economic Modelling*, 29, 1899-1908.
- Haque Md. N., Soonthornhdada K., Hunchangsith P., and Kanchanachitra M. (2016). Active Ageing Level in Thailand: A Comparison Between Female and Male Elderly. *J Health Res*. 30 (2): 99-107
- Kongtong Y. and Romprasert S. (2015). Policy Response on Sustained Thailand Ageing Population Growth. *Proceedings of the International Conference on Global Business, Economic, Finance and Social Sciences (GB15\_Thai Conference)* ISBN: 978-1-941505-22-9, Bangkok Thailand, 20-22 February, Paper ID: T527.
- Maestas N., Mullen K. and Powell D. (2016). The Effect of Population Aging on Economic Growth. *Working Paper of NBER*.
- Nagarajan N. R., Teixeira A. A. C. and Silva S. T. (2016). The Impact of an ageing Population on economic growth: an exploratory review of the main mechanism. *Análise Social*, 218, LI (1,<sup>0</sup>)
- Phijaisanit E. (2016). How can promoting “Desirable” Elderly Employment Opportunities Alleviate the Shortfalls of Thailand’s Ageing Society?. *Thammasat Review of Economic and Social Policy*. 2, January-June 2016.
- Romer P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives* 8 (1): 3-22.

Sukpaiboonwat S., Plyngam., and Jaroensathapornkul J. (2014). Does An Ageing Population Diminish or Enhance Economic Growth?: A Survey of Literature. *Meiji Journal of Political Science and Economics*. 3, 2014

United Nations Economics and Social Council: *Overview of trends in Populations Ageing and related institutional responses in Asia and the Pacific*. 7 July 2017.

## โครงการการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาวีวรรณ ปัญญาโกเมศ\* และ อธิศักดิ์ จิราภรณ์วารี

### บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ รวมถึงความอยู่รอดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน ที่สำคัญมุ่งเน้นในการเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้จริงกับธุรกิจเพื่อการแข่งขันและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการเก็บแบบข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ ทั้งหมด 3 กลุ่ม คือ ธุรกิจโลจิสติกส์แบบทั่วไป/ครบครัน ธุรกิจโลจิสติกส์เฉพาะทาง และธุรกิจโลจิสติกส์ครบวงจร จำนวน 4 ธุรกิจ กลุ่มผู้รับบริการโลจิสติกส์ จำนวน 3 ธุรกิจ และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 แห่ง โดยใช้การวิเคราะห์ค้นหาแบบแผนของความสัมพันธ์ (Pattern) ระหว่างกลุ่มของข้อมูล จากนั้นทำการตั้งคำถามกลุ่มคำ และประโยครวมถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาตีความข้อมูลปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านประสบการณ์ โดยการตีความหมายจากข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ การเลือกคำ น้ำเสียง การพูดเปรียบเทียบ และกิจกรรมที่นำเสนอให้ผู้วิจัยมากำหนดรหัส (Coding) ทบทวนความหมายที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จัดกลุ่มแต่ละประเด็นสำคัญ เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อสรุปตามวัตถุประสงค์งานวิจัย

\* รองศาสตราจารย์, วิทยาลัยนานาชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: maweevan@gmail.com

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 เป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะก้าวผ่านไปสู่เวทีการแข่งขันใหม่ ดังนั้นทิศทางโลจิสติกส์ไทยจะต้องมีการปรับตัวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยประเทศไทยถือเป็นประเทศจุดกึ่งกลางที่มีทำเลที่ตั้งเป็นศูนย์กลางภูมิภาคอาเซียน (Regional Hub) โดยเฉพาะประเทศอาเซียนที่มีแผ่นดินติดกัน เช่น กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม และมาเลเซีย อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่ประเทศไทยที่มุ่งจะเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์ของอาเซียนเท่านั้น ประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซียก็มีเป้าหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้นการมุ่งพัฒนาเป็นศูนย์กลางภูมิภาคอาเซียนด้านโลจิสติกส์ของไทยจึงเป็นสิ่งที่ท้าทายมาก

หากพิจารณาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์โดยรวมนั้น อาจมาจากสองปัจจัยหลักคือ 1) ทำให้สินค้าและบริการมีต้นทุนที่ต่ำเพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาด และ 2) สามารถส่งสินค้าให้กับลูกค้าได้อย่าง รวดเร็ว ถูกต้อง และการบริการที่ ตรงตามความต้องการของลูกค้า การเข้าใจถึงสถานการณ์ด้านโลจิสติกส์และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ (Logistic) เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะช่วยให้ ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาต่อยอดเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และทำกำไรได้เพิ่มขึ้น การศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์จึงมีความสำคัญ ที่จะทำให้ผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การเข้าใจและนำไปสู่การวางแผน และปรับปรุง กระบวนการต่าง ๆ ในห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านโลจิสติกส์ และเพื่อรองรับกับการขยายตัวเข้าสู่ AEC

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาศึกษาสถานการณ์ด้านโลจิสติกส์และปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประเทศในอาเซียน

## 3. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### (1) สถานการณ์การค้าระหว่างประเทศของประเทศไทย

จากการศึกษาเอกสารและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเทศคู่ค้า (ส่งออก-นำเข้า) ของไทยที่มีความสำคัญตั้งแต่ปี 2554-2560 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่มีการส่งเสริมการเปิดประชาคมอาเซียน พบว่า ประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย 3 อันดับแรก คือ ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ประเทศในกลุ่มทวีปอาเซียนที่สำคัญของไทย คือ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศที่เป็นประเทศคู่ค้าใหม่ที่มีการเพิ่มปริมาณการนำเข้าและส่งออก คือ ประเทศเวียดนาม ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ลำดับความสำคัญของประเทศคู่ค้าของประเทศไทย ปี 2554-2560 (มูลค่า: ล้านบาท)

ประเทศ	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
จีน	1,722,038.50	1,990,296.90	1,979,968.10	2,057,946.70	2,204,070.60	2,324,443.70	2,298,565.00
ญี่ปุ่น	2,007,537.40	2,247,860.30	1,927,715.00	1,852,102.50	1,739,722.90	1,806,931.20	1,704,884.50
สหรัฐอเมริกา	1,065,242.80	1,095,316.00	1,141,805.70	1,241,935.10	1,283,372.20	1,285,757.90	1,301,226.90
มาเลเซีย	749,798.10	793,298.10	800,144.80	824,705.80	748,858.90	720,295.60	695,672.60
สิงคโปร์	581,644.80	579,572.10	590,514.20	591,698.30	537,364.50	519,791.40	513,934.90
เวียดนาม	-	-	-	-	439,030.00	486,689.80	511,755.00
อินโดนีเซีย	529,212.50	599,163.80	574,543.70	542,299.50	487,101.80	511,103.80	510,058.80
ฮ่องกง	431,377.10	464,326.80	449,235.10	443,914.90	453,376.50	458,903.30	467,754.30
ออสเตรเลีย	483,164.20	472,015.70	480,874.40	474,895.50	473,232.40	482,672.60	460,614.30
ออสเตรเลีย	483,164.20	472,015.70	480,874.40	474,895.50	473,232.40	482,672.60	460,614.30
เกาหลีใต้	418,921.70	-	415,272.30	423,210.80	-	401,037.30	401,627.30
สหรัฐอเมริกา เอมิเรตส์	525,684.40	578,405.20	625,487.30	517,705.10	380,327.20	-	-
สวีตเซอร์แลนด์	-	430,688.80	-	-	-	-	-
อื่นๆ	5,176,096.10	5,612,941.40	5,581,616.40	5,744,579.50	5,385,344.20	5,441,264.20	5,469,842.20
รวมทั้งหมด	13,690,717.60	14,863,885.10	14,567,177.00	14,714,993.7	14,131,801.20	14,438,890.80	14,335,935.80

หมายเหตุ - หมายถึงไม่ปรากฏข้อมูลมูลค่าการค้าระหว่างประเทศในปีดังกล่าว

ที่มา: ดัดแปลงจาก (กระทรวงพาณิชย์, 2560a)

นอกจากนี้สินค้าที่ประเทศไทยมีการนำเข้าและส่งออกมากที่สุดจากการรวบรวมข้อมูลของ กระทรวงพาณิชย์ (2560c) สินค้าที่ประเทศไทยส่งออกมากที่สุด ในปี 2560 คือ รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ มูลค่าคิดเป็น 842,921.80 ล้านบาท โดยประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญคือ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศอินโดนีเซีย รองลงมาคือเครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ มูลค่าคิดเป็น 570,268.70 ล้านบาท โดยประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฮ่องกง และประเทศจีน และอัญมณี และเครื่องประดับ มูลค่าคิดเป็น 409,544.40 ล้านบาท โดยประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญ คือ ประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ประเทศฮ่องกง และประเทศสหรัฐอเมริกา ดังตารางที่ 2



**ตารางที่ 2:** สินค้าส่งออกของประเทศไทย ปี 2560 (มูลค่า : ล้านบาท)

	รายการ	2560/2017
1	รถยนต์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	842,921.80
2	เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	570,268.70
3	อัญมณีและเครื่องประดับ	409,544.40
4	ผลิตภัณฑ์ยาง	316,904.20
5	เม็ดพลาสติก	268,587.70
6	แผงวงจรไฟฟ้า	256,506.30
7	เครื่องจักรกลและส่วนประกอบของเครื่องจักรกล	235,650.80
8	เคมีภัณฑ์	227,926.50
9	น้ำมันสำเร็จรูป	219,251.00
10	ยางพารา	188,370.80

ที่มา: ดัดแปลงจาก (กระทรวงพาณิชย์, 2560c)

ในขณะที่สินค้าที่ประเทศไทยมีการนำเข้าจากประเทศคู่ค้ามากที่สุดคือ เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ มูลค่าคิดเป็น 616,737.50 ล้านบาท โดยมีประเทศญี่ปุ่น ประเทศจีน และประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ รองลงมาคือ น้ำมันดิบ มูลค่าคิดเป็น 608,659.10 ล้านบาท โดยประเทศคู่ค้าที่สำคัญคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศซาอุดีอาระเบีย และประเทศมาเลเซีย และเครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ มูลค่าคิดเป็น 548,087.50 ล้านบาท โดยประเทศคู่ค้าคือ ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย ดังแสดงในตารางที่ 3

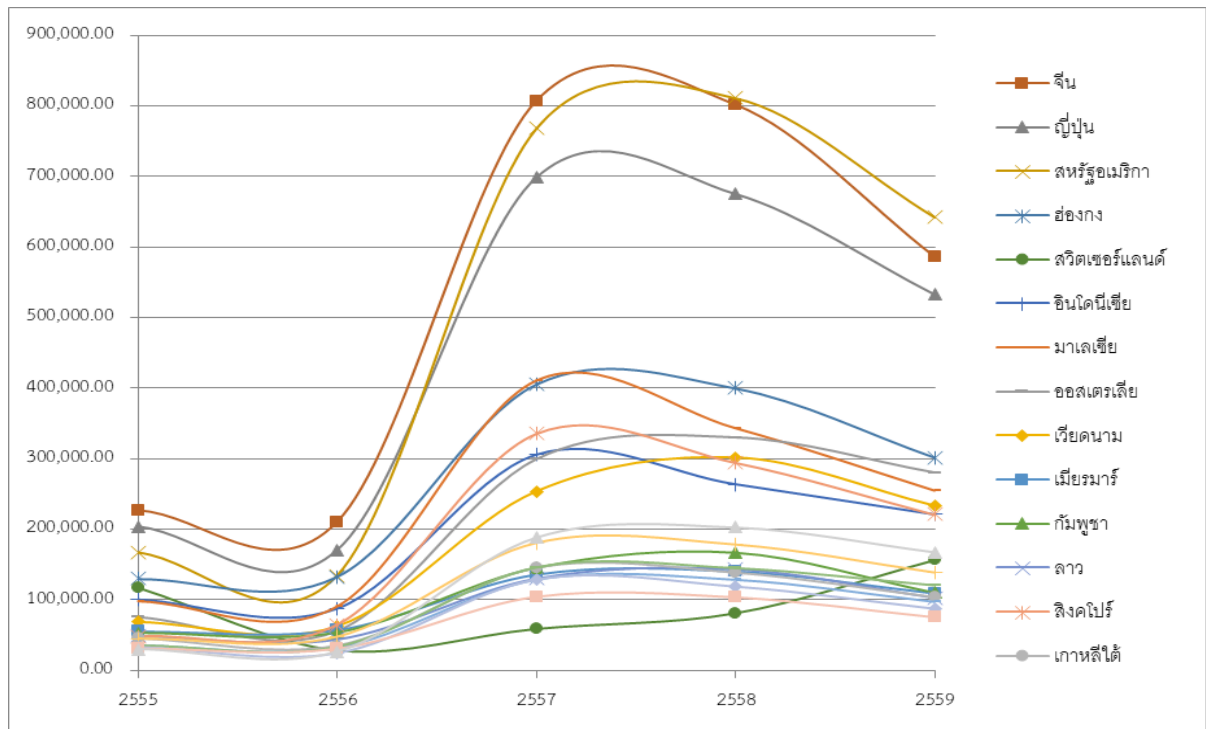
ตารางที่ 3: สินค้านำเข้าที่สำคัญของประเทศไทย ปี 2560 (มูลค่า : ล้านบาท)

รายการ	2560/2017
1 เครื่องจักรกลและส่วนประกอบ	616,737.50
2 น้ำมันดิบ	608,659.10
3 เครื่องจักรไฟฟ้าและส่วนประกอบ	548,087.50
4 เคมีภัณฑ์	466,451.00
5 เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่งและทองคำ	414,445.50
6 ส่วนประกอบและอุปกรณ์ยานยนต์	360,713.20
7 เหล็ก เหล็กกล้าและผลิตภัณฑ์	357,328.20
8 แผงวงจรไฟฟ้า	355,954.10
9 สินแร่โลหะอื่น ๆ เศษโลหะและผลิตภัณฑ์	271,825.90
10 เครื่องคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์และส่วนประกอบ	235,009.00

ที่มา: ดัดแปลงจาก (กระทรวงพาณิชย์, 2560b)

## (2) ภาพรวมการค้าระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย

การค้าระหว่างประเทศของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในปี 2555-2559 จากการรวบรวมเอกสารโดยผู้วิจัย พบว่า ประเทศคู่ค้าของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้นประเทศจีนเป็นประเทศที่กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทำการค้ามากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งโดยมีแนวโน้มที่มีการเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555-2559 โดยปีปัจจุบันนั้นมีมูลค่าการส่งออกเท่ากับ 585,683.46 ล้านบาท รองลงมาคือ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา ตามลำดับ ดังแสดงภาพที่ 1



**ภาพที่ 1:** แนวโน้มการค้าระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2555-2559

**แหล่งที่มา:** ดัดแปลงจาก (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(สสว.), 2560)

นอกจากนี้หากพิจารณาสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศของกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม ในปี 2559 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกโดยรวมทั้งสิ้น 7,550,704.07 ล้านบาท ขยายตัวจากปี 2558 ร้อยละ 4.50 โดยเป็นการส่งออกของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2,190,550.40 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.01 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด และขยายตัวจากปี 2558 ร้อยละ 10.72 สำหรับการนำเข้าของประเทศไทยมีมูลค่าการนำเข้ารวมทั้งสิ้น 6,888,186.70 ล้านบาท หดตัวจากปี 2558 ร้อยละ 0.26 เป็นการนำเข้าของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม 2,445,832.98 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.51 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมด ขยายตัวจากปี 2558 ร้อยละ 2.67 ทั้งนี้ในปี 2559 การค้าระหว่างประเทศของไทยโดยรวมเกินดุล 662, 517.37 ล้านบาท สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขาดดุลการค้า 255,282.58 ล้านบาท (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2560)

เมื่อพิจารณาจำนวนของวิสาหกิจที่ส่งออกของประเทศไทยในปี 2559 พบว่ามีทั้งสิ้น 37,902 กิจการ คิดเป็น SME 25,340 กิจการ มีจำนวนผู้ส่งออกที่เป็น SME เพิ่มขึ้นในปี 2559 ทั้งสิ้น 276 กิจการ คิดเป็นร้อยละ 7.82 ขณะที่การนำเข้าในปี 2559 มีจำนวนวิสาหกิจนำเข้าทั้งสิ้น 78,679 กิจการ คิดเป็น SME 47,053 กิจการ มีจำนวนผู้นำเข้าที่เป็น SME ลดลงจากปี 2558 ทั้งสิ้น 338 กิจการ คิดเป็นร้อยละ 4.33

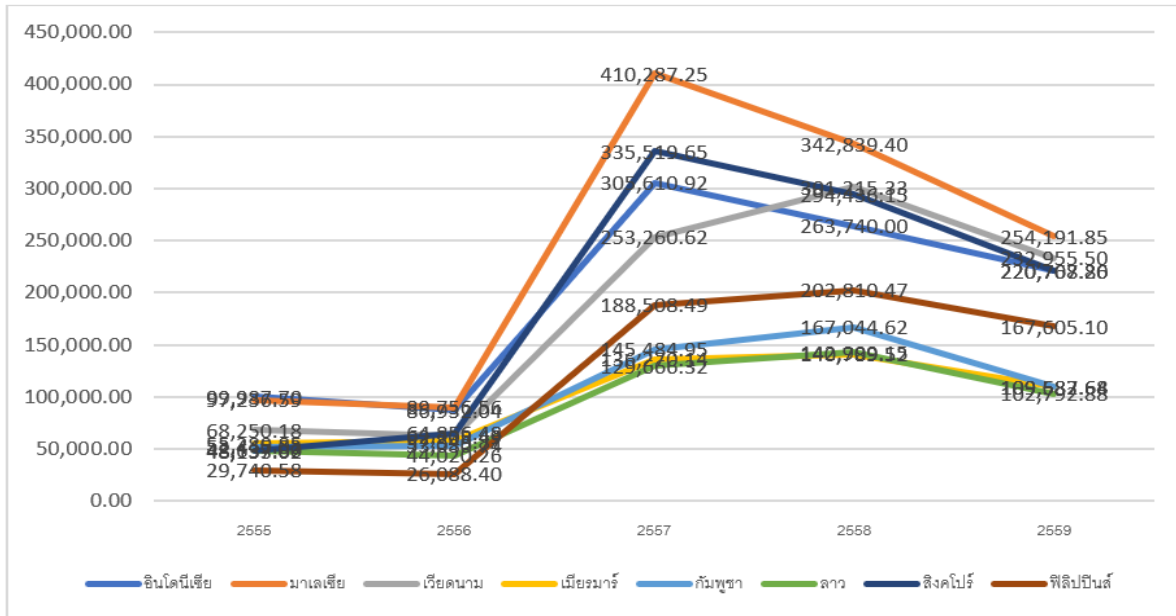
โดยในปี 2559 ตลาดที่ SME สามารถขยายการส่งออกได้สูงสุด คือ สวิสเซอร์แลนด์ เพิ่มขึ้นร้อยละ 137.62 โดยที่สินค้าที่มีมูลค่า และมีการขยายตัวที่สูง ได้แก่ กลุ่มอัญมณี และเครื่องประดับ กลุ่มอุปกรณ์ไฟฟ้า และส่วนประกอบ รองลงมาคือ ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ การส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 34.72 และ 29.88 ตามลำดับ ในทางกลับกันตลาดการส่งออกของ SME ที่มีมูลค่าหดตัวมากที่สุด คือ มาเลเซียหดตัวร้อยละ 8.57 ดังภาพ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการนำเข้าเป็นรายละเอียดประเทศจะเห็นได้ว่า ตลาดนำเข้าหลักที่สำคัญของไทย และ SME ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนการนำเข้าร้อยละ 21.64 15.80 และ 6.20 ของมูลค่าการนำเข้าทั้งหมดในปี 2559 สำหรับ SME มีสัดส่วนการนำเข้าร้อยละ 31.33 12.87 และ 5.83 ตามลำดับ โดยมีตลาดจีนที่ SME มีการขยายตัวที่ร้อยละ 7.00 ขณะที่ตลาดญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา หดตัวลงร้อยละ 5.08 และ 5.74 ตามลำดับ ส่วนประเทศที่มีการขยายตัวนำเข้ามากที่สุด คือ ัมพูชา เพิ่มขึ้นร้อยละ 171.16 โดยสินค้าที่มีมูลค่าและมีการขยายตัวสูง ได้แก่ กลุ่มอัญมณีและเครื่องประดับ กลุ่มพืชผัก และกลุ่มเครื่องแต่งกาย ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์

ภาพรวมการค้าระหว่างประเทศ จำแนกรายการสินค้า โดยพิจารณามูลค่าการค้าระหว่างประเทศ ในรูปของสินค้าตามพิกัดศุลกากร ในปี 2559 การส่งออกของประเทศของ SME นั้น มีมูลค่าสูงสุดในกลุ่มอัญมณีและเครื่องประดับ กลุ่มพลาสติกและของทำด้วยพลาสติก และกลุ่มเครื่องจักร คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งสัดส่วนร้อยละ 19.81 8.29 และ 6.74 ของการส่งออกรวมของ SME ตามลำดับ โดยอัญมณี และเครื่องประดับ พลาสติกและของที่ทำด้วยพลาสติก มีการขยายตัวร้อยละ 46.92 และ 6.11 ตามลำดับ ส่วนเครื่องจักร คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ร้อยละ 13.43 และเหล็กและเหล็กกล้า ร้อยละ 4.91

ในทางกลับกันด้านการนำเข้า เมื่อพิจารณามูลค่าการนำเข้าในรูปแบบของสินค้าในกลุ่ม SME ที่มีการนำเข้าในสัดส่วนที่สูง คือ กลุ่มเครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้าและส่วนประกอบ กลุ่มเครื่องจักร คอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่าง ๆ กลุ่มอัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 17.70 14.02 และ 11.58 ของการนำเข้ารวมของ SME ตามลำดับ

### (3) ภาพรวมการค้าระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย: กลุ่มประเทศอาเซียน

สถานการณ์การค้าในภาพรวมระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2559 ประเทศคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทยอันดับที่หนึ่ง คือ ประเทศมาเลเซีย รองลงมาคือ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศอินโดนีเซีย ตามลำดับ ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2: แนวโน้มการค้าระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทย กับกลุ่มประเทศอาเซียน ปี พ.ศ. 2555-2559

ที่มา: ดัดแปลงจาก (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2560)

ในทางกลับกันสินค้านำเข้าที่ประเทศไทยนำเข้าจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน โดยในปี พ.ศ. 2559 ประเทศที่ประเทศไทยนำเข้าสินค้ามากที่สุดที่เป็นอันดับหนึ่งคือ ประเทศมาเลเซีย คิดเป็นมูลค่า 165,834.85 ล้านบาท รองลงมาคือ ประเทศอินโดนีเซีย คิดเป็นมูลค่า 102,556.41 ล้านบาท และประเทศสิงคโปร์ คิดเป็นมูลค่า 87,425.94 ล้านบาท ตามลำดับ ในทางกลับกันประเทศที่นำเข้าน้อยที่สุดคือ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม คิดเป็นมูลค่า 452.60 ล้านบาท แสดงดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: การนำเข้าออกระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน ปี พ.ศ. 2555-2559

ประเทศ	2555	2556	2557	2558	2559
อินโดนีเซีย	85,572.64	65,066.30	124,989.51	116,991.01	102,556.41
มาเลเซีย	114,848.10	95,375.0	202,529.11	201,293.91	165,834.85
เวียดนาม	31,924.75	28,357.01	82,635.62	94,245.09	75,550.02
เมียนมา	5,027.16	6,191.73	13,075.79	9,665.89	12,494.95
กัมพูชา	5,474.05	4,212.61	10,710.29	18,181.21	44,872.91
ลาว	9,113.18	8,979.89	16,994.07	14,664.02	10,645.50

**ตารางที่ 4:** การนำเข้าออกระหว่างประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยกับกลุ่มประเทศอาเซียน ปี พ.ศ. 2555-2559 (ต่อ)

ประเทศ	2555	2556	2557	2558	2559
สิงคโปร์	74,773.65	56,364.84	101,355.71	117,102.63	87,425.94
ฟิลิปปินส์	16,587.69	12,470.45	27,243.83	29,714.10	32,799.37
บรูไนดารุสซาลาม	1,129.72	197.86	1,065.90	642.91	452.60

ที่มา: (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2560)

#### 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยชุดแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) และข้อมูลทุติยภูมิโดยการศึกษาและรวบรวม เอกสาร ตำรา งานวิจัย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และบทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นต้น

ทั้งนี้การดำเนินการศึกษานี้ได้ใช้การวิจัยแบบผสม โดยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview Guide line) ซึ่งเป็นเครื่องมือในการค้นหาความจริงจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในธุรกิจ นอกจากนี้ยังสัมภาษณ์เพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการดำเนินธุรกิจ วิธีการขนส่งสินค้าและบริการ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจ พฤติกรรมของคู่ค้า และ/หรือ ลูกค้า เป็นต้น โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. สืบค้นข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับ สถานการณ์ด้านโลจิสติกส์ ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ และความอยู่รอดของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) ในประเทศไทยกับกลุ่มประเทศในอาเซียน
2. พัฒนาและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือทางการวิจัย เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และชุดคำถามเพื่อสอบถามวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยทั้งผู้ให้ และผู้รับบริการโลจิสติกส์ โดยกลุ่มธุรกิจที่ได้ทำการศึกษาคือ กลุ่มประเภทธุรกิจเกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง และธุรกิจการผลิตที่มีความสำคัญในการค้าของประเทศไทย นอกจากนี้ประเภทธุรกิจทั้ง 2 ประเภทยังมีลักษณะทางธุรกิจด้านโลจิสติกส์ที่แตกต่างกัน
3. ลงพื้นที่เก็บข้อมูลผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษา การลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกสัมภาษณ์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อความครบถ้วนของข้อมูล
4. รวบรวมข้อมูล และประเมินผลที่ได้การสัมภาษณ์โดยโปรแกรม atlas.ti
5. วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

## 5. สรุปผล

จากการศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ ของผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทย พบว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทยในทั้ง 3 รูปแบบ นั้น มีปัจจัยความสำเร็จพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน แต่ต่างกันตรงที่เมื่อการพัฒนาธุรกิจในระดับที่สูงขึ้นความซับซ้อนของปัจจัย และจำนวนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จจะเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3: ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของประเทศไทยในทั้ง 3 รูปแบบ

จากภาพที่ 2 สามารถอธิบายเพิ่มเติมถึงรายละเอียดในบางปัจจัยได้ดังนี้

(1) ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สำคัญขั้นพื้นฐานที่การดำเนินธุรกิจทางด้านนี้จำเป็นต้องมี มากไปกว่านั้นทรัพยากรมนุษย์ที่มีจำเป็นต้องเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ คือ ต้องมีประสบการณ์ในการใช้เส้นทางสามารถใช้เทคโนโลยีขั้นพื้นฐานได้ เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ ต้องคำนึงถึงตั้งแต่กระบวนการรับสมัครจนกระทั่งถึงการปฏิบัติงาน ในทางกลับกันด้วยรูปแบบการดำเนินธุรกิจมีความไม่ซับซ้อนจึงทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการโลจิสติกส์และการดำเนินธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์ส่งผลทำให้ขาดการเติบโตทางธุรกิจบางครั้งปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงธุรกิจจึงมีการปิดกิจการดังยุคปัจจุบัน ในทางกลับกันธุรกิจโลจิสติกส์แบบเฉพาะทาง พบความเข้มข้น หรือความซับซ้อนของปัจจัยดังกล่าวที่นอกเหนือจากเรื่องพื้นฐาน คือ พนักงานขับรถขนส่ง จำเป็นต้องมีความชำนาญในเส้นทางที่ใช้ในการขนส่งสินค้า มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นพื้นฐาน รวมถึงเทคโนโลยี

ที่องค์กรได้จัดทำขึ้น ที่สำคัญจำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรม รวมถึงข้อปฏิบัติและวัฒนธรรมขององค์กรนั้น ๆ ในการปฏิบัติงานและให้บริการลูกค้า ทั้งนี้องค์กรมีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรภายในให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกของธุรกิจ นอกจากนี้ได้ย้มาถึงความสำคัญและความจำเป็นของปัจจัยดังกล่าวจากนโยบายคุณภาพของบริษัทด้วย

(2) โครงสร้างพื้นฐานองค์กร และเทคโนโลยี กล่าวคือ การเลือกใช้เทคโนโลยีมีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินธุรกิจ ซึ่งส่งผลให้มีความสะดวกและรวดเร็วที่เพิ่มขึ้น สามารถบริหารจัดการ หรือช่วยในการเจรจาการทำธุรกิจได้ ทำให้เห็นว่าธุรกิจแบบทั่วไป/ครอบครัวที่ดำเนินการธุรกิจแบบง่าย ๆ แต่การปรับตัว ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและมีการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีพื้นฐานอย่างง่าย สามารถที่จะช่วยในการประหยัดต้นทุน และส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจ มากไปกว่านั้นเทคโนโลยียังทำให้การดำเนินธุรกิจมีประสิทธิภาพได้มากยิ่งขึ้น อาทิ การใช้ GPS นำทาง สามารถใช้ในการคำนวณระยะเวลา และระยะทางได้แม่นยำมากขึ้น สามารถใช้ในการวางแผนการขนส่งสินค้าก่อนหลัง เป็นต้น ในทางกลับกันธุรกิจโลจิสติกส์ปัจจัยเรื่องเทคโนโลยีเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จะพัฒนาหรือต่อยอดให้ธุรกิจก้าวไปข้างหน้า แต่การนำเทคโนโลยีมาใช้นั้นจะมีความเข้มข้น และความซับซ้อนซึ่งแตกต่างจากการดำเนินธุรกิจแบบครอบครัว ความซับซ้อนที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากขนาดของธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีตัวช่วยในการบริหารจัดการกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรให้มีความเป็นระบบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารองค์กร และการปฏิบัติงานของพนักงานที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

(3) ต้นทุน และงบประมาณ กล่าวคือ ด้วยรูปแบบการดำเนินธุรกิจแบบง่าย ไม่มีความซับซ้อนมากนัก ต้นทุนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ต้นทุนที่ใช้ในการซื้อยานพาหนะ และต้นทุนในการบริหารจัดการ อาทิ ค่าจ้าง ค่าดำเนินการ ค่าซ่อมบำรุง เป็นต้น จากการสัมภาษณ์ พบว่า การบริหารจัดการต้นทุนที่มีประสิทธิภาพนั้นสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันได้ ด้วยราคาในการให้บริการเป็นหนึ่งในปัจจัยแรก ๆ ที่ลูกค้าใช้ในการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการ ซึ่งการดำเนินธุรกิจจะมุ่งเน้นในการลดต้นทุนในการบริหารจัดการเป็นส่วนใหญ่ อาทิ ค่าจ้าง จะมีการคิดค่าตอบแทนเป็น 2 แบบ คือ การคิดค่าตอบแทนตามสัดส่วนของความสามารถ และอายุในการทำงานของพนักงาน ตามสัดส่วน 60 ต่อ 40 หรือ 70 ต่อ 30 ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวจะถูกคิดภายหลังหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าทางด่วน) การคิดค่าตอบแทนเป็นรายเดือน เป็นต้น การซ่อมบำรุงยานพาหนะจำเป็นต้องให้ความสำคัญ การบริหารจัดการต้นทุนในส่วนนี้ใช้ประสบการณ์ในการดูแลรักษารถยนต์ การพัฒนาบุคลากรในการซ่อมบำรุงเป็นของตนเอง และการทำเครือข่ายกับอู่ซ่อมรถ เป็นต้น

(4) คุณภาพ และความรวดเร็วในการให้บริการ ปัจจัยนี้ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของประกอบธุรกิจการให้บริการที่ต้องคำนึงถึง และพึงต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากทำให้ลูกค้ามีความพึงพอใจและกลับมาใช้บริการซ้ำ รวมถึงการบอกต่อแบบปากต่อปาก การให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ และความรวดเร็วในการให้บริการเป็นสิ่งหนึ่งที่เป็นพื้นฐานในการให้บริการ มีส่วนสำคัญในการทำให้ธุรกิจแบบทั่วไป/ครอบครัว ที่ให้ความสำคัญกับด้านนี้สามารถอยู่รอดในสภาพการแข่งขันในตลาดในยุคปัจจุบันได้ นอกจากนี้เรื่องของการขนส่งถึงปลายทางอย่างมีประสิทธิภาพ การคำนึงถึงความเสียหายของสินค้าที่เกิดจากการให้บริการเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่



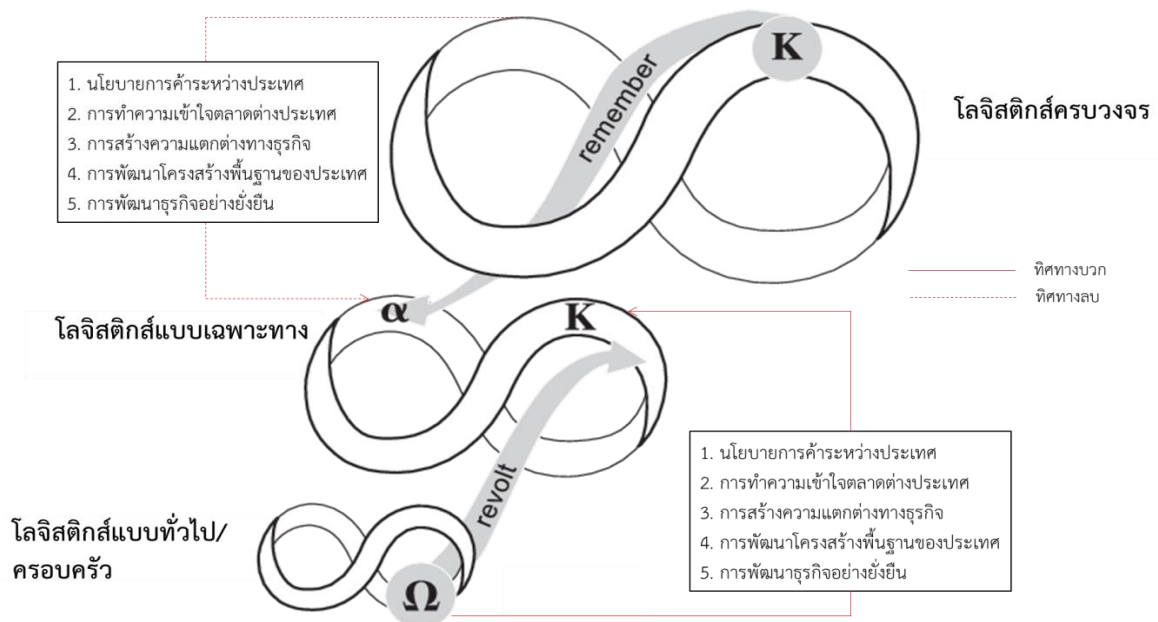
ต้องให้ความสำคัญ และเป็นรายละเอียดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่เป็นการตรวจสอบความพึงพอใจของลูกค้า เพื่อที่จะได้นำมาปรับปรุงการให้บริการในครั้งถัดไป มากไปกว่านั้นยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการให้บริการกับลูกค้าที่จะเลือกตัดสินใจกลับมาใช้บริการในอนาคต

(5) การให้บริการที่ตรงต่อเวลา กล่าวคือ การบริหารจัดการเวลาเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้บริการด้านโลจิสติกส์ต้องให้ความสำคัญ ทั้งเรื่องความตรงต่อเวลาในการนัดหมายต้นทาง-ปลายทาง เห็นได้ว่า เวลาเป็นอีกปัจจัยที่เป็นอีกหนึ่งเกณฑ์ที่ลูกค้าเลือกใช้บริการ โดยเฉพาะการใช้บริการซ้ำ ถึงแม้ว่าการดำเนินธุรกิจโลจิสติกส์แบบทั่วไป/ครอบครัวจะเป็นการดำเนินธุรกิจที่ง่าย แต่การที่ธุรกิจระดับนี้จะอยู่รอดนั้นต้องอาศัยปัจจัยดังกล่าวร่วมด้วย

(6) การสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ นับเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้สามารถบริหารจัดการต้นทุน รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ การสร้างเครือข่ายในการดำเนินธุรกิจโดยการหาพันธมิตรร่วมในการขนส่ง เป็นอีกหนึ่งช่องทางในการบริหารจัดการโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพ เป็นอีกหนึ่งทางเลือกในการบริหารจัดการต้นทุนในการดำเนินงาน และสร้างรายได้เปรียบในการทำธุรกิจ ที่สำคัญทางเลือกลงกล่าวยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ในการสร้างเครือข่ายในการดำเนินธุรกิจจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อใจ และเครือข่ายต้องมีรูปแบบในการดำเนินธุรกิจที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ธุรกิจโลจิสติกส์แบบทั่วไป/ครอบครัว เครือข่ายส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจในรูปแบบเดียวกัน และส่วนใหญ่เป็นธุรกิจภายในประเทศ ในพื้นที่การให้บริการที่ไม่ไกลกันมากนัก เป็นต้น ในทางกลับกันการสร้างเครือข่ายทางธุรกิจของรูปแบบธุรกิจโลจิสติกส์แบบเฉพาะทางนั้นมีความแตกต่างจากรูปแบบธุรกิจโลจิสติกส์แบบทั่วไป/ครอบครัว คือ การเน้นการสร้างเครือข่ายโดยให้ระดับความสัมพันธ์เป็นระดับคู่ค้าทางธุรกิจ เพื่อนร่วมธุรกิจ หรือมีการลงทุนในกิจการร่วมกัน ซึ่งระดับความสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีแรงจูงใจในการขับเคลื่อนธุรกิจให้เติบโตไปพร้อม ๆ กัน มากกว่าการสร้างการได้เปรียบในการแข่งขันในธุรกิจของตนเองเพียงอย่างเดียว โดยพาร์ทเนอร์ในต่างประเทศต่างก็มีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบที่คล้าย ๆ กัน แต่มีความเชี่ยวชาญในพื้นที่ที่มากกว่า

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้านโลจิสติกส์ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ให้บริการโลจิสติกส์ของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น พบว่า แรงจูงใจหรือหน้าต่างแห่งโอกาสที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินธุรกิจ และหรือการยกระดับเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดที่เพิ่มมากขึ้นนั้น เกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหารธุรกิจที่มองเห็นโอกาสในการเติบโตของธุรกิจโลจิสติกส์ในระดับประเทศ และระดับสากล รวมถึงการทราบจุดแข็งในของธุรกิจของตน และสามารถลดจุดด้อยของธุรกิจด้วยการสร้างความแตกต่างในการนำเสนอบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าอย่างเป็นระบบที่สามารถตรวจสอบย้อนกลับได้ โดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้านโลจิสติกส์ ทั้งนี้ต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐในการส่งเสริมและกระตุ้นธุรกิจดังกล่าวให้มีความประสบความสำเร็จที่เพิ่มมากขึ้น จากการเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความพร้อมและรองรับกับความต้องการของตลาดสากล ประกอบกับการพัฒนาระบบพิธีศุลกากร รวมถึงระบบเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องให้มีความเป็นสากลมากขึ้น ที่สำคัญกว่านั้นคือการลดขั้นตอนทางการค้าระหว่างประเทศให้มีความกระชับมากขึ้น นอกจากนี้ความพร้อมของประเทศไทยในการแข่งขันกับกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่า

ประเทศไทยสามารถแข่งขันในตลาดอาเซียนได้ จากการเก็บข้อมูลและศึกษาเอกสารจะพบว่า ความต้องการสินค้าของประเทศไทยในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านยังเป็นที่ต้องการที่สูง โดยเส้นทางการขนส่งสินค้าที่สะดวกและคุ้มค่ามากที่สุดในปัจจุบัน คือ การขนส่งสินค้าทางถนน ทั้งนี้การขยายตลาดธุรกิจโลจิสติกส์ของประเทศไทยยังพบข้อจำกัดในบางประเทศ อาทิ เมียนมา ลาว เวียดนาม กัมพูชา ยังพบปัญหาในตลาดของเขาเนื่องจากความใหม่ของตลาด ประกอบกับยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการร่วมทุน ฉะนั้นก็ยังคงต้องการปรับตัวเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่มีมาตรฐานเดียวกัน ในขณะเดียวกันธุรกิจโลจิสติกส์ต้องพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้มีความสากลเพื่อที่จะได้ขยายตลาดธุรกิจนี้สู่สากลที่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย โดยสรุปได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 4: ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับธุรกิจโลจิสติกส์ของประเทศไทย

จากภาพที่ 4 อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับ กระบวนการจดจำ (Remember) และ กระบวนการปฏิวัติ (Revolt) ได้ว่า กระบวนการปฏิวัติ (Revolt) การเปลี่ยนแปลงระดับธุรกิจโลจิสติกส์ของประเทศไทยในระดับที่สูงขึ้นความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยภายในที่เพิ่มขึ้นและมีความเข้มข้นของแต่ละปัจจัยที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับอาศัยปัจจัยภายนอกหรือการมองเห็นหน้าต่างแห่งโอกาสในการเติบโตของธุรกิจที่จะสามารถตอบสนองกับความต้องการของลูกค้า หรือผู้รับบริการที่เพิ่มมากขึ้นโดยอาศัยปัจจัยภายนอกทั้ง 5 ปัจจัยเป็นตัวกระตุ้นส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการยกระดับของธุรกิจ (ทิศทางบวก) ในทางกลับกันกระบวนการจดจำ (Remember) หากธุรกิจไม่มีแผนในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงาน ปัจจัยภายในถูกลดความสำคัญลง รวมถึงความเข้มข้นของแต่ละปัจจัยที่ลดต่ำลงนั้น อาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระดับธุรกิจที่ต่ำลง เนื่องจากการดำเนินธุรกิจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า หรือผู้รับบริการ สะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจที่ลดต่ำลงตามไปด้วย (ทิศทางลบ) ในขณะที่เดียวกันหากธุรกิจสามารถปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยภายในให้มีประสิทธิภาพ ประกอบกับได้รับปัจจัยภายนอกในการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจก็สามารถยกระดับที่สูงขึ้นได้เช่นเดียวกัน

## เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพาณิชย์. (2560a). ลำดับความสำคัญประเทศคู่ค้า (ส่งออก + นำเข้า) ของไทย. Retrieved 15 มกราคม 2561, from กระทรวงพาณิชย์ <http://www2.ops3.moc.go.th/>

กระทรวงพาณิชย์. (2560b). สินค้าเข้าสำคัญ 10 อันดับแรก. Retrieved 15 มกราคม 2561, from กระทรวงพาณิชย์ <http://www2.ops3.moc.go.th/>

กระทรวงพาณิชย์. (2560c). สินค้าออกสำคัญ 10 อันดับแรก Retrieved 15 มกราคม 2561, from กระทรวงพาณิชย์ <http://www2.ops3.moc.go.th/>

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(สสว.). (2560). รายงานสถานการณ์ SME. Retrieved from กรุงเทพฯ: [http://www.sme.go.th/upload/mod\\_download/download-20171124082210.pdf](http://www.sme.go.th/upload/mod_download/download-20171124082210.pdf)

## ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ส่วนสมทางการตลาด กับความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม<sup>1</sup>

บุหงา ชัยสุวรรณ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม การสื่อสารการตลาด กับความตั้งใจของบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการวิจัยเชิงสำรวจ กลุ่มตัวอย่างผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จำนวน 400 คน ในเขตกรุงเทพมหานคร เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณแบบขั้นตอน

ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้ กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในระดับมาก การคล้อยตามอิทธิพลของกลุ่มอ้างอิงระดับมาก การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมระดับมาก ความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาดด้านผลิตภัณฑ์ระดับมาก ความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาดด้านราคาระดับปานกลาง ความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาด ด้านช่องทางการจัดจำหน่ายระดับปานกลาง ความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาด ด้านการส่งเสริมการตลาดระดับมาก ตัวแปรสามารถร่วมกันทำนายความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ร้อยละ 38.2 และมีปัจจัยที่สามารถทำนายได้อย่างมีนัยสำคัญ ในระดับ 0.01 รวม 4 ปัจจัย ได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านผลิตภัณฑ์ ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านราคา และการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม ตามลำดับ

**คำสำคัญ:** ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม, ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน, การสื่อสารการตลาด

<sup>1</sup> การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากลยุทธ์การสื่อสารการตลาดและตราสินค้าเพื่อขับเคลื่อนความต้องการผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของกลุ่มผู้บริโภค” ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ “ความคิดเห็นในรายงานผลการวิจัยเป็นของผู้วิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป”

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: bcjaosiwam@hotmail.com

## The relationships between attitudes, subjective norms, perceived behavioral control, marketing activities and intention to buy Environmentally Friendly Agricultural products

Bu-nga Chaisuwan<sup>2</sup>

### Abstract

To examine the relationships between attitudes, subjective norms, perceived behavioral control, marketing communication activities and intention to buy Environmentally Friendly Agricultural products. The Survey research was conducted with 400 consumers in Bangkok area. All questionnaires were tested for content validity by a panel of experts. The reliability of the instruments. Pearson product moment correlation and multiple regression were used for statistical analysis.

The results were as follows: Mean score of attitudes towards Environmentally Friendly Agricultural products, subjective norms, perceived behavioral control, marketing communication mix namely – products, promotion were at the high level. Mean score of marketing communication mix namely – price and place were at the medium level Attitudes towards Environmentally Friendly Agricultural products, perceived behavioral control, marketing communication mix namely – products and price significantly predicted consumers' intention to buy Environmentally Friendly Agricultural products at the level of .01. The predictive power was 38.2% of the variance.

**Keywords:** Environmentally Friendly Agricultural products, Marketing communication, Theory of Planned Behavior

<sup>2</sup> Assistant professor, Graduate School of Communication Arts and Management Innovation, National Institute of Development Administration  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: bcjaosiwam@hotmail.com

ปัจจุบันทุกภาคีให้ความสำคัญต่อ “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals : SDGs) ของสหประชาชาติ โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 13 ดำเนินมาตรการเร่งด่วนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและผลกระทบ (Climate Action) ที่เกี่ยวกับการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังจะเห็นได้จากปัญหาสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงรุนแรงตลอดปีที่ผ่านมา ปรากฏการณ์คลื่นสึนามิถึขึ้น น้ำท่วมในหลายประเทศ ดินถล่ม แผ่นดินไหว ไฟป่า ฯลฯ แนวโน้มเช่นนี้สหประชาชาตินิยามว่า Climate Catastrophe หรือหายนะทางภูมิอากาศ และเตือนว่าอีกไม่ถึง 12 ปี โลกจะร้อนขึ้นเกิน 1.5 องศาเซลเซียส ซึ่งอาจถึงจุดที่ไม่มีทางเยียวยาแก้ไขได้ หรือที่เป็นภาวะโลกร้อน (Global Warming) หรือสภาพสภาวะภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง (Climate Change) ซึ่งหมายถึงการที่อุณหภูมิเฉลี่ยของอากาศบนโลกสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอากาศบริเวณใกล้ผิวโลกและน้ำในมหาสมุทรในช่วง 100 ปีที่ผ่านมาอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้นถึง 0.74 +- 0.18 องศาเซลเซียส และจากแบบจำลองการคาดคะเนภูมิอากาศพบว่าในปี พ.ศ. 2544-2643 อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกจะเพิ่มขึ้นถึง 1.1 ถึง 6.4 องศาเซลเซียส (The Global Goals, มปป.)

ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดแรงผลักดันให้ผู้คนเริ่มตระหนักและเห็นถึงความสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อลดปัญหาโลกร้อน ทิศทางการพัฒนาประเทศไทยของรัฐบาลในอนาคตมุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ซึ่งรัฐบาลได้กำหนด (ร่าง) กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) โดยกำหนดเป้าหมายในการเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้เป้าหมายระยะ 5 ปีของ (ร่าง) กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมายในการร่วมลดปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ โดยมีแนวทางในการลดการก่อก๊าซเรือนกระจก เพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมการผลิตและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการประหยัดพลังงาน การใช้พลังงานทางเลือกและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการผลิต/อุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงระบบ กลไก กฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การดำเนินการดังกล่าวยังสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ครั้งที่ 21 ที่ประเทศไทยเข้าร่วมพร้อมกันกับอีกหลายประเทศได้มีการทำความตกลงและการตัดสินใจร่วมกันของประเทศภาคีที่มีเนื้อหาสำคัญว่าด้วยการควบคุมอุณหภูมิโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส และพยายามควบคุมการเพิ่มอุณหภูมิโลกให้อยู่ที่ 5 องศาเซลเซียส ความตกลงยังครอบคลุมไปถึงการลดก๊าซเรือนกระจก และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอีกด้วย

การดำเนินการของภาคการเกษตร นับเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญเป็นอันดับที่ 2 ที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ ปล่อยปล่อยมลพิษประมาณ 0.95 ล้านตันต่อปี รองจากภาคการขนส่งปล่อยมลพิษมากที่สุด ประมาณ 1.51 ล้านตันต่อปี การส่งเสริมให้เกิดการดำเนินการทางเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจึงสอดคล้องกับเป้าหมายที่ 13 ที่เกี่ยวกับการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ จาก 17 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (SDGs) ของสหประชาชาติ ดังที่เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ถูกกำหนดเป็นวาระหลักที่สำคัญของการประชุมสุดยอดระดับโลก Rio+20 Conference แสดงให้เห็นว่าประชาคมโลกต่างเห็นชอบกับแนวคิดใหม่ในเรื่องการเติบโตสีเขียว (Green Growth) และการพัฒนาแบบคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Development) ซึ่งมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ การรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความมั่นคงต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ในขณะที่เดียวกันการเติบโตดังกล่าวจะต้องเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะสำเร็จไปได้ด้วยปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่มีความต้องการจากผู้บริโภคในการบริโภคผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมนั้น ดังจะเห็นได้จาก นอกจากการให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ 13 แล้ว หากพิจารณาตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ปีพ.ศ. 2560-2564 ได้ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นการพัฒนาระดับโลก โดยได้นำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ หรือ SDGs มาประกอบการกำหนดแผนพัฒนาระดับประเทศ โดยยึดหลัก มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน จะเห็นได้ว่า การใส่คำว่า “ยั่งยืน” ในวิสัยทัศน์ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการนี้ ล้อมกับกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับโลก โดยหนึ่งในห้าเป้าหมายของแผนฉบับที่ 12 นี้ ได้กำหนดเป้าหมาย “การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” (ข้อ 4.3.4) ซึ่ง เป้าหมายย่อยในข้อนี้มีส่วนสนับสนุนกรอบ SDGs เป้าหมายที่ 12 แผนการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากรอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่ามีการกำหนดกรอบนโยบายที่สอดคล้องกัน คือการพัฒนาการผลิต ให้ความสำคัญกับการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ประการหนึ่ง คือ การให้มีเกษตรกรอินทรีย์ ส่งเสริมให้เกษตรกรทำเกษตรอินทรีย์ เพื่อให้สอดคล้องกับการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความเข้าใจในความต้องการของผู้บริโภคในการบริโภคและตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์การเกษตรที่ปลอดภัยเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม นับเป็นขั้นตอนแรกของการพัฒนาความต้องการผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม งานวิจัยหลาย ๆ ชิ้น ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการความตั้งใจในการมีพฤติกรรมและพฤติกรรม ในด้านต่าง ๆ ตามแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) นำเสนอโดย Ajzen มีการพัฒนาตั้งแต่ ปี 1985 เป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาสังคม (Social psychology) ที่พัฒนามาจากทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล (Theory of Reasoned Action) ของ Ajzen และ Fishbein (1975) (Ajzen, 1991, Stern, 2005, Koger & Deborah, 2010) มาใช้เป็นกรอบในการวิจัย เนื่องจากเป็นแนวคิดมีปัจจัยที่มีแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง ทักษะคิด การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ความตั้งใจในการมีพฤติกรรม และพฤติกรรม ที่เป็นที่ยอมรับใช้กันอย่าง

กว้างขวาง รวมทั้งเพิ่มเติมในส่วนของปัจจัยทางด้านการสื่อสารการตลาด ซึ่งเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค ข้อมูลจากการวิจัยจึงเป็นแนวทางเพื่อเตรียมความพร้อมรับมือและสนับสนุนการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาภาคการเกษตรของไทย อันเนื่องจากการที่ผู้บริโภคมีความตั้งใจที่จะซื้อสินค้า

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาการรับรู้ทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม การสื่อสารการตลาดของผู้บริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่สามารถทำนายความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

## ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามยังผู้บริโภคที่เคยซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคชนชั้นกลางที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย เนื่องจาก Hakuodo Institute of Life and Living ASEAN: HILL ASEAN ได้เปิดเผยผลงานวิจัยในปี พ.ศ.2559 ว่ากลุ่มชนชั้นกลางเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย ซึ่งคิดเป็น 72% ของประชากรทั้งหมด นอกจากนั้นผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีศักยภาพในการซื้อสูงอีกด้วย ซึ่งมีจำนวน 72 % ประชากรไทย (Hakuodo Institute of Life and Living ASEAN, 2015) ดังนั้นจำนวนประชากรของงานวิจัยครั้งนี้มีจำนวนทั้งสิ้น 47,563,920 คน (คิดจากข้อมูลจำนวนประชากรประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 66,061,000 คน) และกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การคำนวณจากสูตรของ Yamanae (1973, อ้างถึงใน วิเชียร เกตุสิงห์, 2537) โดยกำหนดความเชื่อมั่นไว้ที่ 95% และความคลาดเคลื่อนที่ยอมรับได้ไม่น้อยกว่า 5% ดังนั้นจากประชากรทั้งหมด 47,563,920 คน ได้กลุ่มตัวอย่างขนาด 399.96 คน ดังนั้นสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างไว้ที่จำนวน 400 คน ทำการสุ่มกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการคัดเลือกแบบหลายขั้นตอน โดยกำหนดให้พื้นที่การเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างเป็นคนกรุงเทพฯ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ และสัดส่วนพื้นที่ในการเก็บข้อมูล ซึ่งเป็นแหล่งจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ไว้ จากนั้นทำการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบไม่อาศัยความน่าจะเป็น (Non-probability Sampling) ด้วยวิธีเลือกตามวัตถุประสงค์ (Purposive Sampling) นั่นคือเป็นผู้ที่เคยซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์

ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับการศึกษา โดยได้ทำการทดสอบคุณภาพของเครื่องมือ 2 ส่วน คือความเที่ยงตรง (Validity)



และความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของแบบสอบถาม ก่อนนำไปดำเนินการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลด้วย สถิติค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ถดถอยแบบพหุคูณ

### ผลการวิจัย

จากการวิจัยเชิงสำรวจ พบว่า กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 306 คน คิดเป็นร้อยละ 76.5 และเป็นเพศชาย จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 23.5 ส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 41-50 ปี จำนวน 214 คน คิดเป็นร้อยละ 53.5 รองลงมาคือ ช่วงอายุ 31-40 ปี, 51-60 ปี, มากกว่า 60 ปี ตามลำดับ และน้อยที่สุดคือ ช่วงอายุ 20-30 ปี ส่วนใหญ่มีการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี จำนวน 197 คน คิดเป็นร้อยละ 49 รองลงมา คือ ระดับปริญญาตรี (36.8%), อนุปริญญา/ปวส. (8%) มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวส. (3%) ตามลำดับ และน้อยที่สุดคือ ระดับมัธยมศึกษาต้นกับต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษา (1.5%) ส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเจ้าของกิจการ/ธุรกิจส่วนตัว จำนวน 161 คน คิดเป็นร้อยละ 40.3 รองลงมาคือ พนักงานบริษัทเอกชน (31.3%), ข้าราชการ / พนักงานรัฐวิสาหกิจ (15.3%), แม่บ้าน (7%), รับจ้าง (3.3%) และน้อยที่สุด คือ นิสิต / นักศึกษา (3%) ส่วนใหญ่มีรายได้ประมาณ 40,001-55,000 บาท จำนวน 198 คน คิดเป็นร้อยละ 49.5 รองลงมา คือ 25,001 – 40,000 บาท (29.5%)

### รูปแบบการบริโภคผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

พฤติกรรมการซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเข้าใจว่า ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม คือ ผลิตภัณฑ์ปลอดภัยจากสารพิษ ผลิตภัณฑ์ปลอดสารพิษ ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ (ออร์แกนิก) การพิจารณาว่าสินค้าใดเป็นผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จะดูจากการมีตรา/เครื่องหมายรับรอง ในสถานที่จัดจำหน่าย ร้อยละ 24.9 การมีตรา/เครื่องหมายรับรอง ในหีบห่อ ร้อยละ 24.9 คุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ ร้อยละ 19.8 ตราสินค้าของผลิตภัณฑ์ คำรับรอง คำแนะนำของผู้ขาย/เกษตรกรที่ขาย/ผู้ที่เคยซื้อมาก่อน ร้อยละ 9.5 และสถานที่จัดจำหน่าย ร้อยละ 5

ค่าใช้จ่ายต่อครั้งของผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมประมาณ 500 บาท ขึ้นไป ร้อยละ 64 รองลงมา คือ 301-500 บาท ร้อยละ 19 และ 101-300 บาท ร้อยละ 17

แหล่งจำหน่ายที่เคยซื้อ ได้แก่ ซูเปอร์มาร์เก็ต ห้างสรรพสินค้า ร้านจำหน่ายสินค้า ผลิตภัณฑ์สุขภาพ ผลิตภัณฑ์กรีน ร้านโครงการหลวง งานมหกรรมเกษตรอินทรีย์ งานแสดงสินค้า ร้อยละ 20.1 รองลงมา คือ ตลาดสดขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียง และแหล่งผลิตโดยตรงจากฟาร์ม ร้อยละ 16.3 ตลาดนัดชุมชน หรือ ตลาดสีเขียว ร้อยละ 4.9 ตลาดสดใกล้บ้านใกล้ที่ทำงาน ร้อยละ 2.2 แหล่งจำหน่ายที่กลุ่มตัวอย่างอยากให้มีการจัดจำหน่าย อันดับแรก ได้แก่ ตลาดสดใกล้บ้าน/ใกล้ที่ทำงาน ร้อยละ 50.8 และ ตลาดนัดชุมชน หรือ ตลาดสีเขียว ร้อยละ 44.5 ในขณะที่แหล่งจำหน่ายที่มีความน่าเชื่อถือ อันดับแรก คือ แหล่งผลิตโดยตรงจากฟาร์ม หรือหน้าฟาร์ม ร้อยละ 75 และร้านจำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์สุขภาพ ผลิตภัณฑ์กรีน หรือ ร้านโครงการหลวง ร้อยละ 25

ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความเข้าใจในคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ว่ามีความสดใหม่ มีคุณภาพดีกว่าสินค้าทั่วไป มีรสชาติอร่อยกว่า มีความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม มีความปลอดภัยต่อสุขภาพ

### การรับรู้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ประกอบจาก 2 ส่วน ได้แก่ ปัจจัยตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) (Ajzen, 1991, Stern, 2005, Koger & Deborah, 2010) 3 ปัจจัย ซึ่งประกอบด้วย ทัศนคติเกี่ยวกับพฤติกรรม (Attitude toward the behavior) การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง (Subjective norm) และการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Perceived behavioral control) และปัจจัยทางการสื่อสารการตลาดตามองค์ประกอบของ ส่วนผสมทางการตลาด 4 ปัจจัย ได้แก่ ด้านผลิตภัณฑ์ด้านราคา ด้านช่องทางการจัดจำหน่าย และด้านการส่งเสริมการตลาด รวมเป็นทั้งหมด 7 ปัจจัย พบผลการวิจัย ดังต่อไปนี้

ทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Attitude to organic Foods) พบว่าผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รับรู้ว่าผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีคุณภาพสูงกว่าผลิตภัณฑ์เกษตรทั่วไปในระดับมาก (M=4.45) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งที่น่าสนใจ ระดับมาก (M=4.44) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภคในระดับมาก (M=4.42) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นความคิดที่ดี ระดับมาก (M=4.41) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นที่นิยมและทันสมัย ระดับมาก (M=4.21) ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีรสชาติดีกว่าผลิตภัณฑ์เกษตรทั่วไป ระดับปานกลาง (M=3.21)

ในมิติการคล้อยตามอิทธิพลของกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm) พบว่า ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นว่าคุณค่าที่สำคัญต่อชีวิตที่อยู่รอบ ๆ ตัวเองคิดว่าตัวเองควรซื้อผักออร์แกนิก (M=4.19) ตนกินผักออร์แกนิกตามคนอื่น ๆ ที่อยู่รอบตัว (M=4.13) และถ้าตนเองซื้อผักออร์แกนิก คนที่อยู่รอบตัว เช่น ครอบครัว เพื่อนจะมีความพอใจ (M=4.01)

ด้านการรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavioral Control) พบว่า ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นว่าการที่จะซื้อหรือไม่ซื้อผักออร์แกนิก เป็นการตัดสินใจของตนเพียงลำพัง (M= 4.32) รองลงมาคือ การไปหาซื้อผักออร์แกนิก เป็นสิ่งที่ง่าย (M= 4.10) ถ้ามีผักออร์แกนิกจำหน่าย ไม่มีอะไรจะมาห้ามไม่ให้ซื้อได้ (M=4.08)

ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาดด้านผลิตภัณฑ์ เป็นดังนี้ มีการออกแบบและสีสันทันสมัยสวยงาม ระดับมาก (M=4.01) มีความสดใหม่ ระดับมาก (M=3.84) มีความหลากหลาย ระดับมาก (M=3.81) มีคุณภาพดีระดับมาก (M=3.77) เป็นสินค้าได้รับการรับรองมาตรฐาน ระดับมาก (M=3.71) และมีให้เลือกอย่างหลากหลายประเภท ระดับน้อย (M=3.56)

ส่วนประสมการตลาดด้านราคา พบผลดังนี้ จำหน่ายในราคาเหมาะสมกับคุณภาพสินค้าและบรรจุภัณฑ์ ระดับมาก (M=3.67) มีราคาแพงกว่าผลิตภัณฑ์เกษตรทั่วไป ระดับมาก (M=3.64) ยินดีจะจ่ายมากขึ้นสำหรับผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ระดับปานกลาง (M=3.37) มีราคาใกล้เคียงกับสินค้าทั่วไป ระดับปานกลาง (M=2.91) และมีราคาหลายระดับให้เลือก ระดับปานกลาง (M=3.26)

สำหรับส่วนประสมการตลาด ด้านช่องทางการจัดจำหน่าย พบผลดังนี้ หาซื้อสินค้าได้ง่าย ในหลากหลายช่องทางระดับปานกลาง (M=3.40) และรองลงมาคือ มีสถานที่จำหน่ายอยู่ใกล้ที่พักอาศัย/เดินทางได้สะดวก รวดเร็ว และมีจุดแสดงสินค้าเด่นชัด พบเห็นง่าย เท่ากัน คือ ระดับปานกลาง (M=3.33)

ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นต่อส่วนประสมการตลาด ด้านการส่งเสริมการตลาด พบผลดังนี้ มีการจัดโปรโมชั่นที่น่าสนใจ / ส่วนลด ระดับมาก (M=3.80) มีการโฆษณาผ่านทางสื่อช่องทางต่าง ๆ ระดับมาก (M=3.60) และ มีการแปรรูปผลิตภัณฑ์พร้อมรับประทาน ระดับมาก (M=3.55)

ทั้งนี้ เมื่อนำปัจจัยทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Attitude to organic Foods) มาทำการทดสอบความสัมพันธ์ กับความตั้งใจซื้อ พบว่าทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05 โดยมีค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง 0.148-0.494 ดังเห็นได้ในตารางที่ 1

**ตารางที่ 1:** แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Attitude to organic Foods) กับ ความตั้งใจซื้อ

ความตั้งใจซื้อ			
	ค่าสหสัมพันธ์	Sig.	ระดับของความสัมพันธ์
ทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Attitude to organic Foods)	.258**	.000	ระดับต่ำ
อิทธิพลของกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm)	.148**	.003	ระดับต่ำมาก
การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavioral Control)	.272**	.000	ระดับต่ำ
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด -ผลิตภัณฑ์	.494**	.000	ระดับปานกลาง
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ราคา	.486**	.000	ระดับปานกลาง
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด -ช่องทางการจัดจำหน่าย	.328**	.000	ระดับต่ำ
ด้านปัจจัยส่วนประสมการตลาด การส่งเสริมทางการตลาด	.214**	.000	ระดับต่ำ

\*\*Sig. <.01

## ปัจจัยที่สามารถทำนายความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

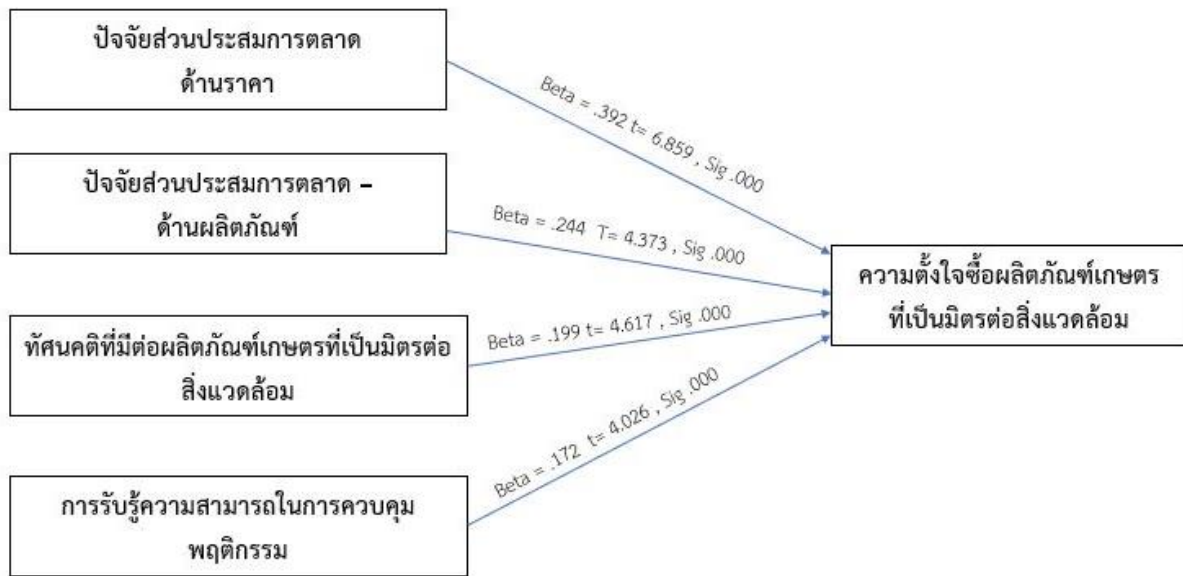
เมื่อทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณของตัวแปรที่เป็นปัจจัยพยากรณ์ต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยวิธีการคัดเลือกตัวแปรอิสระแบบ Enter Method พบว่า จากตัวแปรทั้ง 7 ตัว สามารถร่วมกันทำนายความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ได้ร้อยละ 3.71 และมีปัจจัยที่สามารถทำนายได้อย่างมีนัยสำคัญ ในระดับ 0.01 รวม 4 ปัจจัย ได้แก่ ทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านผลิตภัณฑ์ ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านราคา การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม ตามลำดับ ดังตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 2:** การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณของตัวแปรพยากรณ์ที่เป็นปัจจัยพยากรณ์ต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ปัจจัย	ความตั้งใจซื้อ				
	B	S.E.	Beta	T	Sig.
ค่าคงที่ (Constant)	.474	.276		1.715	.087
ทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Attitude to organic Foods)	.238	.051	.199	4.617**	.000
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด - ด้านผลิตภัณฑ์	.217	.050	.244	4.373**	.000
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด - ด้านราคา	.276	.040	.392	6.859**	.000
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด - ด้านช่องทางการจัดจำหน่าย	-.043	.034	-.072	-1.254	.210
ปัจจัยส่วนประสมการตลาด - ด้านการส่งเสริมการตลาด	-.019	.036	-.025	-.520	.603
อิทธิพลของกลุ่มอ้างอิง (Subjective Norm)	.013	.034	.017	.387	.699
การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Perceived Behavioral Control)	.187	.046	.172	4.026**	.000
R Square=.382, Adjust R Square=.371, S.E.=.39741, F=34.682, p<0.05					

\*\*Sig. <.01

จากผลการวิจัยดังกล่าว สามารถนำมาสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1: ปัจจัยพยากรณ์ความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

### การอภิปรายผล

งานวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม การสื่อสารการตลาด กับความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” สามารถวิเคราะห์และอภิปรายผลได้ดังนี้

เมื่อทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณของตัวแปรที่เป็นปัจจัยพยากรณ์ต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ตามแบบ แนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) ที่ให้แนวทางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างที่ทำให้เกิดความตั้งใจในการมีพฤติกรรม และพฤติกรรมอันได้ปัจจัย 3 ด้าน คือ ทัศนคติ การคล้อยตามกลุ่มอ้างอิง การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม พบว่า ปัจจัยที่ 3 ด้านมีความสัมพันธ์กับความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกัน พบว่า ปัจจัยทางด้านการสื่อสารการตลาดในแง่ของส่วนผสมทางการตลาดทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การกำหนดผลิตภัณฑ์ ราคา ช่องทางการจัดจำหน่าย และการส่งเสริมการตลาด มีความสัมพันธ์กับ ความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สอดคล้องกับ ผลการวิจัยของ กัตถัญญุ คณิตศาสตรานนท์ (2558) ที่ทำการวิจัยเพื่อหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทผักออร์แกนิกพบว่า การรับรู้คุณภาพสินค้าและการสื่อสารทางการตลาด ส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม เมื่อนำแนวคิดทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (Theory of Planned Behavior: TPB) มาทำการทดสอบความสามารถในการทำนาย ความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกับตัวแปรการสื่อสารการตลาดใน 4 ด้าน พบว่า มีเพียงปัจจัยทัศนคติ และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ที่สามารถพยากรณ์ความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ความสำคัญของทัศนคติใน

การกำหนดพฤติกรรมความตั้งใจซื้อนี้ Nguyen (2014) ได้ศึกษาเรื่อง ทัศนคติและความตั้งใจซื้อสินค้าออร์แกนิกของผู้บริโภค พบว่า การเลือกสินค้าออร์แกนิกนั้นมีแนวโน้มเกิดมาจากทัศนคติของผู้บริโภคเองมากกว่าของผู้อื่น ยิ่งผู้บริโภคเห็นว่าสินค้าออร์แกนิกนั้นดี ก็จะมีพฤติกรรมซื้อเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับผลการวิจัยนี้ที่พบว่า ปัจจัยทัศนคติ และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรมของตนเองเป็นปัจจัยที่สามารถทำนายพฤติกรรมได้อย่างมีนัยสำคัญ และใกล้เคียงกับ นชกฤต วันตะเมธ (2560) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการบริโภคอย่างยั่งยืนของเยาวชนชาวไทย พบว่า ตัวแปรทั้ง 3 ได้แก่ ทัศนคติ การคัดลอกตามกลุ่มอ้างอิง และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการบริโภคอย่างยั่งยืนของเยาวชนชาวไทย โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ยิ่งเยาวชนมีทัศนคติที่ส่งผลต่อพฤติกรรม การคัดลอกตามกลุ่มอ้างอิง และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ในระดับที่สูง พฤติกรรมการบริโภคอย่างยั่งยืนก็จะสูงขึ้นตามไปด้วย โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงที่สุด พบว่าเป็นตัวแปร การรับรู้การควบคุมพฤติกรรม รองลงมาคือ ทัศนคติ และสุดท้ายคือการคัดลอกตามกลุ่มอ้างอิง

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ Kamonthip Maichum, Surakiat Parichatnon and Ke-Chung Peng (2016) ได้ศึกษาเรื่องการประยุกต์ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผนเพื่อสำรวจความตั้งใจซื้อสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมของกลุ่มผู้บริโภคชาวไทย พบว่า ทัศนคติ การคัดลอกตามกลุ่มอ้างอิง และการรับรู้การควบคุมพฤติกรรม ส่งผลต่อความตั้งใจซื้อสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม อย่างมีนัยสำคัญ โดยทัศนคติมีอิทธิพลมากที่สุดต่อความตั้งใจซื้อสินค้าของผู้บริโภค

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาที่ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านผลิตภัณฑ์ ปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านราคา พบว่าเป็นปัจจัยที่สามารถทำนายพฤติกรรมการตัดสินใจซื้อ ผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมร่วมกับตัวแปรตามทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน ได้อย่างมีนัยสำคัญ ผลการวิจัยนี้จึงสอดคล้องกับ Muntaha Anvar and Marike Venter (2014) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ทัศนคติและพฤติกรรมในการซื้อสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อมของผู้บริโภคเจนเนอเรชันวาย(Generation Y) ในแอฟริกาใต้ ปัจจัยด้านราคา ส่งผลต่อความตั้งใจซื้อสินค้าเพื่อสิ่งแวดล้อม

## ข้อเสนอแนะ

(1) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการผลิตผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ควรให้ความสำคัญกับการให้ความรู้กับกลุ่มเป้าหมายผู้บริโภค ให้เข้าใจความแตกต่างเกี่ยวกับลักษณะของผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปลอดภัยจากสารพิษ ผลิตภัณฑ์ปลอดสารพิษ ผลิตภัณฑ์อินทรีย์ (ออร์แกนิก) เนื่องจากผู้บริโภคพิจารณาผลิตภัณฑ์ทุกประเภทว่ามีลักษณะเดียวกัน เพื่อที่จะทำให้สามารถวางแผนการสื่อสารที่สร้างความแตกต่างทางผลิตภัณฑ์ และตำแหน่งทางการสื่อสารการตลาด (Product Positioning) แก่ผู้บริโภค และผู้ผลิตสามารถเลือกผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรได้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค หรือสร้างความต้องการที่เฉพาะเจาะจงให้แก่ผู้บริโภคได้

(2) จากผลการวิจัยในส่วนของผู้มีส่วนผสมทางการตลาด พบว่า ตรายี่ห้อ/ เครื่องหมายรับรองผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่จะช่วยในการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค รวมทั้ง ผู้ที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการออกแบบและสีสันทที่สวยงามของผลิตภัณฑ์ ดังนั้นการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่สื่อให้เห็นถึงการเป็นผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งสำคัญ

(3) เมื่อพิจารณาที่กลุ่มเป้าหมายส่วนมาก พบว่า เป็นกลุ่มผู้ที่มีกำลังซื้อสินค้า ส่วนใหญ่อายุอยู่ในช่วง 41-50 ปี มีรายได้ประมาณ 40,001-55,000 บาท และมีการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรี ทำให้สามารถซื้อสินค้าผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมได้ และส่วนหนึ่งมีการรับรู้ว่าเป็นสินค้าที่จำหน่ายในราคาเหมาะสมกับคุณภาพสินค้าและบรรจุภัณฑ์ และอาจมีราคาแพงกว่าผลิตภัณฑ์เกษตรทั่วไป กระนั้นก็ตามควรต้องมีการสื่อสารในเรื่องของราคาที่เหมาะสมนี้กลุ่มเป้าหมายส่วนอื่น ๆ ให้เกิดการยินดีจะจ่ายสำหรับผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่นเดียวกับมีการจัดโปรโมชั่นที่น่าสนใจ/ ส่วนลด เป็นสิ่งที่ผู้บริโภคคิดว่าไม่ค่อยมีในการจำหน่ายสินค้าดังกล่าว

(4) นอกจากนี้ ผลการวิจัยพบว่า เกษตรกร องค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะพัฒนาการจัดแหล่งจัดจำหน่ายหรือช่องทางการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงได้ง่าย อันเนื่องจากกลุ่มตัวอย่างยังไม่ค่อยพึงพอใจในส่วนของความสะดวกในการหาซื้อสินค้าได้ง่าย ตลอดจนคิดว่าไม่สามารถหาซื้อได้หลากหลายช่องทางจัดจำหน่าย ไม่มีสถานที่จำหน่ายอยู่ใกล้ที่พักอาศัย/เดินทางได้สะดวก รวดเร็ว และไม่มีจุดแสดงสินค้าเด่นชัด พบเห็นง่าย เป็นต้น

(5) เมื่อพิจารณาปัจจัยพยากรณ์ต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม พบว่าทัศนคติที่มีต่อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม การรับรู้ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมปัจจัยส่วนประสมการตลาด-ด้านผลิตภัณฑ์ และด้านราคา เป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำนายพฤติกรรมการซื้อ ดังนั้นในการสื่อสารสร้างความเข้าใจ จัดหาแหล่งจำหน่ายที่ผู้บริโภคสามารถไปซื้อได้สะดวก ดำเนินการสื่อสารการตลาดด้านผลิตภัณฑ์ และด้านราคาที่เหมาะสมจะเป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการส่งเสริมการซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

## เอกสารอ้างอิง

- กัตัญญู คณิตศาสตรานนท์ (2558). การรับรู้คุณภาพและการสื่อสารทางการตลาดที่ส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์ประเภทผักออร์แกนิกของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยกรุงเทพ  
นชกฤต วันดีเมล์. (2561). การตลาดเพื่อความยั่งยืน (Sustainability Marketing) (พิมพ์ครั้งที่ 1).  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- THE GLOBAL GOALS. (มปป.). การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2561  
จาก <https://www.un.or.th/globalgoals/th/global-goals/climate-action/>
- Kamonthip Maichum, Surakiat Parichatnon and Ke-Chung Peng. (2016). Application of the  
Extended Theory of Planned Behavior Model to Investigate Purchase Intention of  
Green Products among Thai Consumers. Retrieved from  
[https://www.researchgate.net/publication/309396817\\_Application\\_of\\_the\\_Extended\\_Theory\\_of\\_Planned\\_Behavior\\_Model\\_to\\_Investigate\\_Purchase\\_Intention\\_of\\_Green\\_Products\\_among\\_Thai\\_Consumers](https://www.researchgate.net/publication/309396817_Application_of_the_Extended_Theory_of_Planned_Behavior_Model_to_Investigate_Purchase_Intention_of_Green_Products_among_Thai_Consumers)
- Muntaha Anvar and Marike Venter. (2014). Attitude and Purchase Behavior of Green Products  
among Generation Y Consumer in South Africa. Retrieved from  
[https://www.researchgate.net/publication/287286341\\_Attitudes\\_and\\_Purchase\\_Behaviour\\_of\\_Green\\_Products\\_among\\_Generation\\_Y\\_Consumers\\_in\\_South\\_Africa](https://www.researchgate.net/publication/287286341_Attitudes_and_Purchase_Behaviour_of_Green_Products_among_Generation_Y_Consumers_in_South_Africa)
- Nguyen, T.B. (2014). Consumer Attitude and Purchase Intention towards Organic Food A  
quantitative study of China.



## สถานการณ์การสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก: กรณีศึกษา หมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิ

พรรณพิลาศ กุลติลภ\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กยากจนที่อาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดาร กรณีศึกษาหมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก จำนวน 12 คน ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล ตัวแทนกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ตัวแทนโรงเรียนประจำหมู่บ้าน และผู้ปกครองเด็กที่ประสบปัญหาทุพโภชนาการ ผลการวิจัยพบว่า ในการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กนั้น มีการสื่อสารใน 2 รูปแบบหลักคือ การสื่อสารแบบกึ่งวัตรและการสื่อสารในวาระพิเศษ โดยเน้นการสื่อสารแบบต่อหน้า (Face-to-Face Communication) และใช้เพียงสื่อบุคคลเท่านั้น นอกจากนี้ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นการสื่อสารที่กำหนดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ข้าราชการ/ ผู้นำชุมชน ไปยังกลุ่มเป้าหมายอันได้แก่ เด็กและผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการสื่อสารจากบนลงล่างและเป็นการสื่อสารโดยไม่มีส่วนร่วม อย่างไรก็ตามกระบวนการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก ควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและลงมือปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชนต่อไป

**คำสำคัญ:** ทุพโภชนาการในเด็ก การสื่อสารสุขภาพ การสื่อสารแบบมีส่วนร่วม

\* คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
เลขที่ 169 ถ.ลพพาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง จ.ชลบุรี 20131  
อีเมล: panpilas@gmail.com

## Communication Situation for Solving malnutrition Problem in Children Case study: Nayom Village, Chaiyapoom

Panpilas Kuldilok\*

### Abstract

This research aims to study the communication situation to solve the malnutrition problem in poor children living in the wilderness, case study of Nayom Village, Chaiyapoom. It is a qualitative research. The data has been collected by in-depth interviews with 12 involved people in solving malnutrition problems, including the Sub-district Health Promoting Hospital Representatives, the Department of Local Administration Representatives, Sub-district administration organization Representatives, Village School Representatives and parents of children suffering from malnutrition. The research found that the communication for solving the malnutrition problem in children composed of two main forms of communication, routine communication and special occasion communication, by focusing on Face-to-Face Communication, and use only personal media. In addition, the results of the research found that the communication process to solve such problems is the communication that is determined by government officials / civil servants / community leaders to the target group that is children and parents. It is a top-down and without participation communication. However, the communication process for solving malnutrition problem in children should provide opportunities for all interested people to have the opportunity to participate in planning and implementation, which will lead to effective solutions, and in accordance with the contexts of each community

**Keywords:** Malnutrition in Children, Health communication, Participatory Communication

---

\* Faculty of Humanities and Social Sciences, Burapha University  
169 Long-hard Bangsaen Rd., Saensook, Muang, Chonburi 20131, THAILAND.  
E-mail: panpilas@gmail.com

## บทนำ

ในปัจจุบันประชากรประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาภาวะสารอาหารในรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดย 9 ใน 10 ของประเทศทั่วโลกประสบปัญหาทุพโภชนาการ 2 ลักษณะในเวลาเดียวกัน (Double Burden of Malnutrition) ซึ่งหมายถึง การที่มีคนที่น้ำหนักเกินมากและคนที่ขาดสารอาหารมาก เป็นสัดส่วนที่สูง โดยจำนวนของคนประสบปัญหาขาดอาหารเรื้อรังมีมากถึง 815 ล้านคน และสิ่งที่น่ากังวลเป็นอย่างมากคือ เด็กจำนวน 1 ใน 10 คนทั่วโลกเผชิญกับภาวะความไม่มั่นคงทางอาหาร ซึ่งการเจริญเติบโตและภาวะโภชนาการของเด็กเป็นเครื่องบ่งชี้ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ (ลัดดา เหมาะสุวรรณ, 2559) โดยประเทศที่พัฒนาแล้วภาวะโภชนาการเกินหรือโรคอ้วนในเด็กมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนายังพบปัญหาภาวะโภชนาการต่ำกว่าเกณฑ์ (จักรินทร์ ปริมาณนธ์, ปุญญพัฒน์ ไชยเมล์ และ สมเกียรติ วรเดช, 2561) โดยประมาณ 1 ใน 5 ของเด็กในประเทศกำลังพัฒนามีภาวะโภชนาการต่ำกว่าเกณฑ์ และประมาณ 1 ใน 10 ของการเสียชีวิตของเด็กทั่วโลกมีความสัมพันธ์กับภาวะโภชนาการ (Psaki, Bhutta, Ahmed, Bessong, Islam et al., 2012) นอกจากนี้ยังพบว่า ในแต่ละปีมีเด็กเสียชีวิตจากการขาดสารอาหารประมาณ 3.5 ล้านคนทั่วโลก (Sharghi, Kamran and Faridan, 2011) จากสภาพปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติได้วางเป้าหมายในการขจัดความหิวโหยและปรับปรุงโภชนาการให้เป็นหนึ่งในเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เพื่อใช้เป็นที่ทิศทางพัฒนาของประชาคมโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558-พ.ศ.2573 ครอบคลุมระยะเวลา 15 ปี ทั้งนี้แก่นคิดหลักของการขจัดความหิวโหยภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนคือ การให้ความสำคัญกับการเข้าถึงอาหารที่เพียงพอและมีคุณค่าทางโภชนาการตลอดทั้งปี

สำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้โดยนำมาใช้ในการวางทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และได้สร้างกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และการผลักดันระดับนโยบายภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กพย.) ซึ่งจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้ขาดสารอาหารลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่วนการโภชนาการในวัยเด็กก็มีสัดส่วนที่ดีขึ้นเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามจากผลสำรวจซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติด้วยการสนับสนุนจากองค์การยูนิเซฟได้เปิดเผยว่า ถึงแม้ความเป็นอยู่ของเด็กไทยได้รับการพัฒนามาตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามาก แต่จากการสำรวจพบว่า เด็กในสังคมไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทและมีฐานะยากจน ส่วนใหญ่ล้วนประสบปัญหาด้านสุขภาพอันเกิดจากการไม่ได้รับประทานอาหารที่ถูกต้องตามโภชนาการ โดยพบในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงที่สุดถึงร้อยละ 44 ภาคเหนือร้อยละ 35 ภาคใต้ร้อยละ 18 และภาคกลางร้อยละ 5 ตามลำดับ ทั้งนี้ตัวเลขดังกล่าวมีความสอดคล้องกับภาวะยากจนในแต่ละพื้นที่อีกด้วย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559)

ทั้งนี้ความปลอดภัยของอาหารและคุณค่าทางโภชนาการนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี เนื่องจากเป็นช่วงวัยที่สมองมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว หากเด็กได้รับประทานอาหารที่ไม่มีความปลอดภัย อาทิ อาหารที่มีการปนเปื้อนของสียผสมอาหารสังเคราะห์ สารกันบูด รวมถึงสารให้ความหวานแทนน้ำตาล อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีพฤติกรรมสมาธิสั้น ภาวะเซวาร์ปัญญาต่ำ (เจดนิภา แสงสว่าง, ศิริวรรณ ชูกำเนิด, ปาริชาติ ชูประดิษฐ์, ศรีสุภาภรณ์ บินชาประสิทธิ์ และทองใหญ่ วัฒนศาสตร์, 2560) และยังมีผลต่อคุณภาพชีวิตและสถานะทางการเงินเนื่องจากเพิ่มค่าใช้จ่ายทางสุขภาพ รวมถึงการสูญเสียสุขภาพจากภาวะพิการและการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร (วิชัย เอกพลากร, 2559)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การสื่อสารมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาเรื่องสุขภาพได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น 1) ช่วยให้ข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพที่ถูกต้องรวดเร็ว 2) ช่วยให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดด้านสุขภาพอนามัย และ 3) ช่วยให้ข่าวสารเพื่อกระตุ้นให้เกิดการตระหนักด้านสุขภาพ (กาญจนา แก้วเทพ และเอียรชัย อิศรเดช, 2549) เนื่องจากการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสุขภาพที่ถูกต้องจากแหล่งที่เชื่อถือได้นับเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัว ความตระหนักในการสร้างค่านิยมและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่า การสื่อสารเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างเสริมสุขภาพแนวใหม่ (พนา ทองมีอาคม และเพ็ญพักตร์ เตียวสมบูรณกิจ, 2551) อย่างไรก็ตามจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตพบว่า งานวิจัยในประเทศไทยส่วนใหญ่ที่ทำการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาวะทุพโภชนาการในเด็กนั้น ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการศึกษาในขอบเขตของสาธารณสุขศาสตร์ พยาบาลศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การแพทย์ รวมไปถึงวิทยาศาสตร์การแพทย์แต่ยังไม่พบงานวิจัยในด้านนิเทศศาสตร์เท่าใดนัก

ดังนั้นบทความวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กยากจนที่อาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดาร โดยหมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิที่เป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้เป็นหมู่บ้านที่ประชาชนมีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พบว่าเด็กมีปัญหาด้านสุขภาพอันเกิดจากการไม่ได้รับประทานอาหารที่ถูกต้องตามโภชนาการในสัดส่วนที่สูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการวางแผนการสื่อสารเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาสถานการณ์การสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กยากจนที่อาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดาร กรณีศึกษา หมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิ

## แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัย

**การสื่อสารสุขภาพ (Health communication)** หมายถึง การดำเนินงานเพื่อการสื่อสารสองทางระหว่างผู้รับสารและผู้ส่งสาร ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพได้ง่ายและทั่วถึง มีการจัดองค์ความรู้แบบมีส่วนร่วมและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหมู่ประชาชน โดยการสื่อสารด้านสุขภาพมีความสัมพันธ์ในเรื่องของปฏิบัติการทางความรู้ด้านสุขภาพ ทำให้ชุมชนหรือองค์กรชุมชนมีศักยภาพในการเสริมสร้างสุขภาพและแก้ปัญหาสุขภาพของชุมชน และต้องมีการจัดการความรู้ด้านสุขภาพด้วยตัวของชุมชนเองเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพที่ถูกต้องเหมาะสม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนเข้ามามีบทบาทด้านสุขภาพมากขึ้น (ศิริพร พันธูลีและวัฒนา วณิชชานนท์, 2555)

ปัจจุบันการสื่อสารสุขภาพได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายมากขึ้น อีกทั้งประชาชนหรือผู้รับสารก็ต้องการข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ ถูกต้อง และน่าเชื่อถือ ดังนั้นความท้าทายของการสื่อสารสุขภาพในปัจจุบันคือ การออกแบบการสื่อสารสุขภาพที่สามารถสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนสนใจข้อมูลข่าวสารด้านสุขภาพและนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง (ประจักษ์ กิกก้อง, 2557) โดยกระบวนการดำเนินงานของการสื่อสารสุขภาพ ประกอบไปด้วย

- การกำหนดนโยบายการสื่อสารสุขภาพ
- การสร้างการรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสุขภาพ
- การสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจให้เกิดพฤติกรรมสุขภาพ
- การกำกับดูแลให้การสื่อสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- การดำเนินผลการดำเนินงานเพื่อสุขภาพ

นอกจากนี้กองสุขศึกษา กรมสนับสนุนบริการ ได้เสนอแนวทางที่มุ่งส่งเสริมให้การสื่อสารสุขภาพในชุมชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การอาศัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนโดยมีคณะทำงานเป็นแกนหลักและขยายเครือข่ายการสื่อสารสุขภาพสู่กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนเพื่อช่วยให้การสื่อสารครอบคลุมพื้นที่ในชุมชนมากขึ้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

**การสื่อสารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Communication)** หมายถึง การให้ประชาชนใช้การสื่อสารเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในวิถีชีวิตสาธารณะ ซึ่งสื่อจะเป็นเสมือนช่องทางที่ประชาชนสามารถสื่อสารเรื่องราวและความต้องการออกไปสู่ภายนอกได้ นอกจากนั้นการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมยังหมายความว่าถึงการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการสื่อสาร เช่น การก้าวเข้าไปเป็นผู้บริหาร ผู้ผลิต และผู้เผยแพร่ แทนที่การเป็นเพียงแค่ผู้บริโภคสื่อ (กาญจนา แก้วเทพ, 2548) โดยดำเนินการบนพื้นฐานของการเคารพความคิดเห็นของกันและกันและการร่วมกันซึ่งน้ำหนักเกี่ยวกับผลได้/ ผลเสียต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินการในด้านหนึ่งๆ อย่างรอบคอบ (ปาริชาติ สถาปิตานนท์, 2549) ดังตัวอย่างการรณรงค์สื่อสารสุขภาพสำหรับชุมชน ต.หันคา จ.ชัยนาท ที่ได้เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นการรณรงค์เรื่องสุขภาพ จากนั้นดำเนินการวางแผนจัดการเพื่อสื่อสารข้อมูลให้คนในชุมชนป้องกันสุขภาพ และเผยแพร่ข้อมูลให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการสื่อสารดังกล่าว ซึ่งผลการดำเนินงานพบว่า ชุมชนมีความรู้ความเข้าใจ

ด้านสุขภาพ ปรับพฤติกรรมเสี่ยงมากขึ้น (ดวงพร คำบุญวัฒน์, 2555) ทั้งนี้แนวคิดการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กับแนวคิดการพัฒนาแบบใหม่ โดยลักษณะการมีส่วนร่วมอาจพิจารณาได้ทั้ง จากการใช้รูปแบบ เนื้อหา ช่องทางและผลลัพธ์ ดังต่อไปนี้ (กัจจร หลุยยะพงศ์, 2557)

ในด้านรูปแบบ การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมจะมุ่งเน้นการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน โดยใช้ การสื่อสารแบบสองทางที่ผู้ส่งสารกับผู้รับสารผลัดกันสื่อสารและผู้ส่งสารเปิดโอกาสให้แก่ผู้คนที่ชุมชน สามารถมีส่วนร่วมได้ ทั้งขั้นตอนการวางแผน การผลิต การแพร่กระจายและการบริโภค ซึ่งรูปแบบเหล่านี้จะ ต่างไปจากในอดีตที่เน้นการสื่อสารแบบบนลงล่างหรือจากภาครัฐสู่ภาคประชาชน และเมื่อพิจารณาถึงด้าน เนื้อหา การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมจะมุ่งเน้นเนื้อหาการสื่อสารที่มีประโยชน์ต่อชุมชน ส่วนช่องทางการสื่อสาร จะมีได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งสื่อมวลชน สื่อบุคคล สื่อเฉพาะกิจ สื่อพื้นบ้าน แต่ทั้งหมดนั้นจะให้ความสนใจ ในผลลัพธ์ที่เกิดแก่การพัฒนาชุมชน

ทั้งนี้แนวคิดการสื่อสารเพื่อสุขภาพและการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม สามารถเป็นกรอบแนวคิดในการ วิเคราะห์และอภิปรายผลการวิจัยให้เกิดความเหมาะสมและนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อ การแก้ไขปัญหาทุโภชนาการในเด็กยากจนต่อไป

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นปัญหาทุโภชนาการ ในเด็กโดยผู้วิจัยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง เจาะจง (Purposive Sampling) เนื่องจากต้องการ กลุ่มตัวอย่างที่มีข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องการศึกษามากและลึกตรงประเด็นที่ต้องการศึกษาผสมผสานกับ เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบสโนว์บอล (Snowball Sampling) โดยให้ผู้ให้ข้อมูลหลักแนะนำผู้ที่มีความ เกี่ยวข้องอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถเข้าถึงผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดได้ อันประกอบไปด้วย ตัวแทนจากโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 2 คน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน 2 คน ตัวแทน ผู้นำหมู่บ้าน 2 คน ตัวแทนโรงเรียนประจำหมู่บ้าน 2 คน ผู้ปกครองเด็ก 2 คน และผู้ดูแลเด็ก 2 คน รวมทั้งสิ้น จำนวน 12 คน ทั้งนี้ ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวพิจารณาจากแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์โภชนาการ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อสนับสนุนความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งดำเนินการโดยองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ ที่ได้ระบุว่าผู้ปกครอง ครู และผู้ดูแลเด็กเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มี บทบาทในการผลิตหรือประกอบอาหารให้เด็กรับประทานในแต่ละมื้อ และจากการทบทวนงานวิจัยในอดีต พบว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสื่อสารสุขภาพในชุมชนประกอบไปด้วย เจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข ผู้นำ ชุมชน ครู และผู้ปกครอง จึงส่งผลให้ผู้วิจัยเลือกสัมภาษณ์ตัวแทนจากกลุ่มดังกล่าวทุกกลุ่มเพื่อให้ได้รับ ข้อมูลอย่างครบถ้วน

เครื่องมือในการเก็บข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview) โดยตั้งแนวคำถาม (Guideline Questions) ที่เป็นคำถามกว้างๆ เปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์สามารถให้ข้อมูลได้อย่างเต็มที่และผู้วิจัยสามารถยืดหยุ่นในการสัมภาษณ์ประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจเพิ่มเติมได้ โดยผู้วิจัยทำการทบทวนงานวิจัยและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงได้พัฒนาข้อคำถามขึ้นมาโดยเน้นความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัย โดยคำถามที่ใช้เป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ประกอบด้วยคำถามในประเด็นสถานภาพและปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาด้านโภชนาการของเด็กยากจนในหมู่บ้าน การบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวและรูปแบบการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นทุพโภชนาการในเด็กยากจนที่อาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดาร พบว่า สถานภาพและปัจจัยที่ส่งผลต่อปัญหาด้านโภชนาการของเด็กยากจนในหมู่บ้าน การบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวและรูปแบบการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดำเนินการในพื้นที่หมู่บ้านนายม จังหวัดชัยภูมิ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. สถานการณ์ทุพโภชนาการในเด็ก

ตามมาตรฐานสำนักโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้ใช้เกณฑ์ในการประเมินภาวะโภชนาการ 3 เกณฑ์ ได้แก่ น้ำหนักตามเกณฑ์อายุ ส่วนสูงตามเกณฑ์อายุ และน้ำหนักตามเกณฑ์ส่วนสูง ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบลและผู้นำชุมชน อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2557-2561) มีจำนวนเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ในสัดส่วนที่ไม่แตกต่างกันนัก โดยเด็กส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหา อาศัยอยู่กับปู่ย่าตายาย เนื่องจากพ่อแม่ต้องย้ายถิ่นฐานไปทำงานต่างจังหวัด ซึ่งปู่ย่าตายายนั้นมีอายุมากและฐานะยากจน สามารถเลี้ยงดูบุตรหลานได้ตามอัตภาพของตน ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ได้ระบุว่า “กินพออิ่ม มีอะไรก็กินสิ่งนั้น กินตามมีตามเกิด” ประกอบกับวัฒนธรรมการรับประทานอาหารของผู้คนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เน้นการรับประทานข้าวเหนียวคู่กับน้ำพริก ทำให้เด็กไม่ได้รับคุณค่าสารอาหารที่ครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตามในพื้นที่ชนบทนั้นมีจุดแข็งสำคัญคือมีวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันแบบพึ่งพา เช่น การเกื้อกูลจากเพื่อนบ้าน จึงทำให้เด็กได้รับประทานอาหารครบทุกมื้อแต่อาจไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ

จากการสัมภาษณ์พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อภาวะทุพโภชนาการในเด็กนั้น ประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ คือ ฐานะทางครอบครัวยากจนส่งผลให้พ่อแม่ต้องพลัดถิ่นไปทำงานต่างจังหวัด ไม่ได้เลี้ยงดูลูกด้วยตนเองซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) พบว่า เด็กประมาณ 3 ล้านคนในประเทศไทยไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ ซึ่งพบสูงสุดในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในครัวเรือนยากจน และด้วยฐานะดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถจัดหาอาหารที่เหมาะสมให้กับเด็กได้ 2) ปัจจัยด้านผู้เลี้ยงดูเด็ก โดยพบว่า พฤติกรรมการเลี้ยงดูเด็กนั้นอยู่ในรูปแบบการจัดหาอาหารให้เด็กได้รับประทานแต่พออิ่ม เนื่องจากผู้เลี้ยงดูเด็กไม่ได้ตระหนักถึงผลเสียที่อาจเกิด

ตามมาจากการขาดสารอาหารดังกล่าว อย่างไรก็ตามผู้เลี้ยงดูส่วนใหญ่มีความรู้พื้นฐานด้านโภชนาการ เช่น มีความรู้ว่าปลาและนมเป็นอาหารที่มีประโยชน์กับเด็ก แต่ไม่ได้เกิดพฤติกรรมตามความรู้ที่มีเนื่องจากข้อจำกัดด้านพฤติกรรมการใช้ชีวิตและปัจจัยด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวไปข้างต้น 3) ปัจจัยด้านน้ำหนักแรกคลอดของเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กที่มีน้ำหนักตัวน้อยกว่า 2,500 กรัม มักจะประสบปัญหาทุพโภชนาการตามมา และ 4) ปัจจัยด้านมารดา ซึ่งพบว่าเด็กที่มีปัญหาส่วนใหญ่นั้น เป็นเด็กที่มารดาตั้งครรภ์ในขณะที่อายุต่ำกว่า 20 ปี ขาดความพร้อมในการดูแลเด็ก ซึ่งผลการวิจัยดังกล่าวสอดคล้องกับผลการทบทวนวรรณกรรมเรื่องภาวะโภชนาการในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี (จักรินทร์ ปริมาณนท์, บุญญพัฒน์ ไชยเมล์ และสมเกียรติ วรเดช, 2561) ซึ่งพบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อภาวะโภชนาการในเด็กต่ำกว่า 5 ปี ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัยสำคัญ ดังต่อไปนี้ 1) ปัจจัยด้านมารดา ได้แก่ การที่มารดามีความพร้อมในการตั้งครรภ์ในวัยที่เหมาะสม การมีระดับการศึกษาตามเกณฑ์ และมีการทำงานที่ดีทำให้เพิ่มประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลและมีความรู้ความเข้าใจเรื่องภาวะโภชนาการ 2) ปัจจัยด้านเด็ก ได้แก่ ภาวะแรกคลอดที่มีความสัมพันธ์กับการเติบโตของเด็ก อีกทั้งปัจจัยเรื่องลำดับของการเป็นบุตรตั้งแต่ลำดับที่ 3 ขึ้นไปส่งผลให้มีความเสี่ยงเนื่องจากอาจได้รับการดูแลจากมารดาหรือสมาชิกในครอบครัวไม่ทั่วถึงและอาจเชื่อมโยงไปถึงภาระค่าใช้จ่ายที่อาจตามมา และ 3) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ รายได้ของครอบครัวที่ไม่เพียงพอทำให้ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งอาหารที่ครบถ้วนได้ยากกว่าครอบครัวที่มีรายได้เพียงพอซึ่งรายได้นั้นส่งผลไปยังสถานะความมั่นคงของครอบครัว และสุขลักษณะในบ้านอีกด้วย

## 2. กระบวนการการแก้ไขภาวะทุพโภชนาการในเด็ก

จากการสัมภาษณ์ พบว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของโรงพยาบาลสุภาพประจำตำบลเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการส่งเสริมและป้องกัน ติดตามเฝ้าระวังภาวะโภชนาการและเฝ้าระวังปัจจัยเสี่ยงที่เกี่ยวข้อง เพื่อลดการเกิดภาวะทุพโภชนาการในเด็ก โดยมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ลงพื้นที่วัดน้ำหนักส่วนสูงของเด็กในหมู่บ้านของตนทุกไตรมาส และทุกเดือนสำหรับเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ จากนั้นหากพบว่า เด็กมีภาวะทุพโภชนาการ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จะส่งรายชื่อดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของโรงพยาบาลสุภาพประจำตำบลเพื่อประเมินพัฒนาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและให้ความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

นอกจากหน่วยงานด้านสาธารณสุขแล้ว โรงเรียนประจำหมู่บ้านก็ได้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กโดยการจัดอาหารมื้อเที่ยงครอบคลุมอาหารหลัก อาหารว่าง และผลิตภัณฑ์อาหารที่จำหน่ายในโรงเรียนที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการให้กับนักเรียนทุกคน แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่า เด็กที่มีฐานะยากจนและประสบปัญหาทุพโภชนาการนั้นส่วนใหญ่มักขาดเรียนเนื่องจากต้องติดตามผู้ปกครองที่ไปทำงานรับจ้างต่างจังหวัด จึงทำให้ไม่ได้รับประทานอาหารมื้อเที่ยงที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการด้วย



### 3. รูปแบบการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก

จากการสัมภาษณ์พบว่ารูปแบบการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก คือ การสื่อสารที่เป็นกิจวัตรหรือการสื่อสารที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ และการสื่อสารเฉพาะกิจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

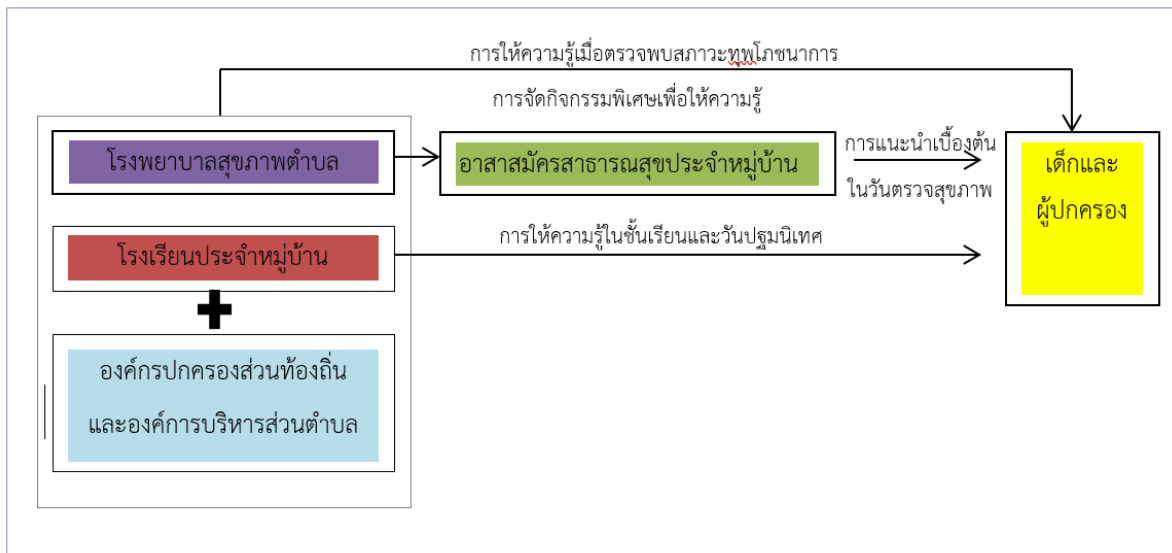
3.1 รูปแบบการสื่อสารที่เป็นกิจวัตรหรือการสื่อสารที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ จากการสัมภาษณ์พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เป็นผู้ที่ทำหน้าที่หลักในการสื่อสารเพื่อให้ความรู้เบื้องต้นกับเด็ก และผู้ปกครองเมื่อพบความผิดปกติทางโภชนาการของเด็กในการตรวจสุขภาพประจำไตรมาสและประจำเดือน เป็นการสื่อสารแบบพบปะหน้าตา (Face-to-Face Communication) โดยไม่มีสื่ออื่น ๆ ในการให้ความรู้ความเข้าใจ และในรายที่พบปัญหาทุพโภชนาการผู้ปกครองต้องพาเด็กไปพบเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่ประจำอยู่ ณ โรงพยาบาลสุขภาพประจำตำบล จากนั้นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการดูแลโภชนาการของเด็กที่เหมาะสมรวมถึงผลกระทบหากเด็กไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมารับประทานอาหาร โดยเป็นการสื่อสารแบบพบปะหน้าตา (Face-to-Face Communication) โดยไม่มีสื่ออื่น ๆ ในการให้ความรู้ความเข้าใจเช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นจากการสัมภาษณ์พบว่า การสื่อสารส่วนในรูแบบนี้มุ่งเน้นการสื่อสารกับเด็กที่ประสบปัญหาทุพโภชนาการแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ทางผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรดำเนินการสื่อสารเพื่อกระตุ้นให้เด็กและผู้ปกครองทุกคนในชุมชนใส่ใจสร้างเสริมสุขภาพให้แข็งแรงเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาความเจ็บป่วย ในลักษณะ “การสร้างนำซ่อม” (หนึ่งหทัย ขอผลกลาง และกิตติ กันภัย, 2553) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่ต้นเหตุ นอกจากการให้ความรู้จากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขแล้ว จากการสัมภาษณ์พบว่า โรงเรียนเป็นหนึ่งในหน่วยงานสำคัญที่ได้สอดแทรกความรู้เรื่องการรับประทานอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการให้แก่นักเรียนในทุกระดับชั้น แต่ทั้งนี้การรับข้อมูลและนำไปปรับใช้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเด็กและครอบครัวเป็นสำคัญ

3.2 รูปแบบการสื่อสารเฉพาะกิจ จากการสัมภาษณ์พบว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และโรงพยาบาลสุขภาพประจำตำบล ได้ดำเนินการสื่อสารในรูปแบบการสื่อสารเฉพาะกิจ โดยการจัดกิจกรรมพิเศษเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่เด็กและผู้ปกครองที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านตามวาระพิเศษต่าง ๆ โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งรูปแบบของการจัดกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการดำเนินกิจกรรมโดยเชิญวิทยากรผู้มีความรู้ในเรื่องการดูแลสุขภาพและโภชนาการมาบรรยายให้ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งมีการมอบสิ่งเสริมแรงทางบวกเพื่อให้เกิดการเข้าร่วมกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นอาหาร นม ขนม รวมไปถึงเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางมาเข้าร่วมกิจกรรม เป็นต้น นอกจากการจัดกิจกรรมโดยเจ้าหน้าที่ทางด้านสาธารณสุขแล้ว อีกหนึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญในการแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการคือ โรงเรียนประจำหมู่บ้าน ซึ่งได้มีการจัดการให้ความรู้เรื่องโภชนาการในเด็กสอดแทรกไปกับการให้ข้อมูลการเตรียมความพร้อมต่าง ๆ สำหรับผู้ปกครองของนักเรียนใหม่ในวันปฐมนิเทศ ซึ่งจัดขึ้นปีการศึกษาละ 1 ครั้ง ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์พบว่าไม่พบการใช้สื่ออื่น ๆ นอกเหนือจากสื่อบุคคลในการดำเนินการ

สื่อสารรูปแบบการสื่อสารเฉพาะกิจ ทั้งนี้ในการสื่อสารทั้งในรูปแบบการสื่อสารที่เป็นกิจวัตรและเฉพาะกิจนั้น ผู้นำชุมชนซึ่งประกอบไปด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่สื่อสารผ่านหอกระจายเสียงของหมู่บ้านเพื่อประชาสัมพันธ์ให้กับเด็กและผู้ปกครองได้รับทราบข้อมูลข่าวสารและกระตุ้นให้เกิดการเข้าร่วมกิจกรรม ดังแผนภาพต่อไปนี้

### แผนภาพกระบวนการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็ก



จากผลการวิจัยข้างต้น พบว่า สื่อบุคคลเป็นสื่อที่มีความสำคัญในกระบวนการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุพโภชนาการในเด็กเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เนื่องจากทำหน้าที่เสมือนเป็นด่านแรกในการให้ความรู้ความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมายอย่างใกล้ชิด อีกทั้งยังเป็นตัวกลางระหว่างเด็ก/ผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำตำบล ตามที่กระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ, 2554) ได้ระบุว่า อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านนั้นมีบทบาทหน้าที่สำคัญในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมสุขภาพอนามัย (Change Agents) การสื่อสารข่าวสารสาธารณสุข การแนะนำเผยแพร่ความรู้ การวางแผน และประสานกิจกรรมพัฒนาสาธารณสุข ตลอดจนให้บริการสาธารณสุขด้านต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมสุขภาพ การเฝ้าระวังและป้องกันโรค การช่วยเหลือและรักษาพยาบาลขั้นต้น โดยใช้ยาและเวชภัณฑ์ตามขอบเขตที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด การส่งต่อผู้ป่วยไปรับบริการการฟื้นฟูสุขภาพ และจัดกิจกรรมพัฒนาสุขภาพภาคประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะและความรู้ของสื่อบุคคลเพื่อให้เกิดการสื่อสารเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ยังคงกระทำ ดังผลการวิจัยของเกศินี จุฑาวิจิตร และคณะ (2550) ที่ได้ระบุว่านักสื่อสารสุขภาพจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการบูรณาการศาสตร์ด้านสุขภาพเข้ากับศาสตร์และศิลปะของการสื่อสาร ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของณัฐนันท์ ศิริเจริญ (2555) พบว่า คุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมจะเข้ามาทำหน้าที่นักสื่อสารสุขภาพ ประกอบไปด้วย 1) มีทักษะในการสื่อสาร (Communication Skills) ทั้งในรูปแบบวจนภาษาและอวจนภาษา 2) มีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในด้านการสื่อสารเชิงบูรณาการ (Integrated

Communication) โดยใช้เครื่องมือการสื่อสารหลากหลายรูปแบบ อาทิ การจัดกิจกรรม การประชาสัมพันธ์ การโฆษณา เป็นต้น ผ่านสื่อดั้งเดิมและสื่อใหม่อย่างเหมาะสมซึ่งจากผลการวิจัยข้างต้นพบว่า ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการใช้เครื่องมือการสื่อสารใด ๆ ควบคู่กับสื่อบุคคล และ 3) มีจิตใจในการให้บริการ (Service Mind) สามารถรับมือกับปัญหาสุขภาพของกลุ่มเป้าหมายได้ นอกจากนั้นสื่อบุคคลดังกล่าวควรเป็นผู้ที่มีความน่าเชื่อถือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพด้านการโน้มน้าวใจอีกด้วย (ประจักษ์ ก๊กก้อง, 2557)

ทั้งนี้สื่อบุคคลถือว่าเป็นสื่อที่มีความเหมาะสมกับการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากเป็นสื่อที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ใช้ง่าย ไม่มีค่าใช้จ่ายสูง เป็นสื่อที่เหมาะสมสำหรับการสื่อสารเพื่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นสื่อที่มีขีดความสามารถในการจัดการปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ดีเนื่องจากเป็นการสื่อสารสองทาง (อมรทิพย์ ทิพย์เลิศ, 2549) ซึ่งสื่อบุคคลถือได้ว่าเป็นสื่อที่มีความสำคัญอย่างมากที่สุดในเรื่อง การสื่อสารเพื่อการพัฒนาของสังคมชนบทไทย (กาญจนา แก้วเทพ, 2543)

อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์พบว่ากระบวนการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพโภชนาการในเด็กของชุมชนนั้น เป็นการสื่อสารจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ ข้าราชการ/ ผู้นำชุมชน ไปยังกลุ่มเป้าหมายอันได้แก่ ผู้ปกครองและผู้เลี้ยงเด็ก ซึ่งเป็นการสื่อสารจากบนลงล่างและเป็นการสื่อสารโดยไม่มีส่วนร่วม ทั้งนี้การสื่อสารในระดับชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ควรเลือกใช้วิธีการสื่อสารด้วยกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Communication) เนื่องจากประเด็นที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นเป็นประเด็นที่สมาชิกในชุมชนมีความรู้สึกร่วมถึงความเป็นเจ้าของ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นประเด็นที่สมาชิกในชุมชนตระหนักถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจได้รับภายหลังยิ่งส่งผลให้ผู้ที่เข้าร่วมให้ความร่วมมือและทำให้การสื่อสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการสื่อสาร (ปาริชาติ สถาปิตานนท์, 2546) อีกทั้งยังก่อให้เกิดการพัฒนาที่มาจากชุมชน ลดการพึ่งพิงจากสังคมภายนอก ดังนั้นการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพโภชนาการในเด็กนั้นควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด วางแผน และตัดสินใจจนไปถึงการลงมือปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐ ควรสร้างกลไกความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ ให้มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน

### ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์

1. จากผลการวิจัยพบว่า การสื่อสารผ่านสื่อบุคคลแบบพบปะหน้าตา เป็นเครื่องมือการสื่อสารหลักของการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาสุขภาพโภชนาการเด็กในชุมชน ซึ่งการสื่อสารดังกล่าวนับเป็นการสื่อสารที่มีความเหมาะสม เนื่องจากเป็นรูปแบบการสื่อสารที่เปิดโอกาสให้ผู้รับสารสามารถซักถามได้ทันที ทั้งยังสามารถยืดหยุ่นการนำเสนอเนื้อหา แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพมากขึ้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสื่อสารควรมีการนำสื่ออื่น ๆ มาใช้ควบคู่กันและดำเนินการสื่อสารในลักษณะการสร้างนำซ่อมเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ

2. จากผลการวิจัย พบว่า รูปแบบการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาทุโภชนาการเด็กในชุมชนเป็นการสื่อสารแบบไม่มีส่วนร่วม ทั้งนี้การสื่อสารในระดับชุมชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น ควรเลือกใช้วิธีการสื่อสารด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดความร่วมมือและทำให้การสื่อสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์

## เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา แก้วเทพ. (2548). *ก้าวต่อไปของการสื่อสารเพื่อการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพฯ : ซีโน ดีไซน์.
- กาญจนา แก้วเทพ และเจียรชัย อิศรเดช. (2549). *สื่อพื้นบ้าน ขานรับงานสุขภาพ*. กรุงเทพฯ : โครงการสื่อพื้นบ้านสื่อสารสุข.
- เกศินี จุฑาวิจิตร และคณะ. (2550). คุณลักษณะที่พึงประสงค์ นักสื่อสารสุขภาพ จังหวัดอุทัยธานี. ใน *นอ สอ สอ จุด. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติปี 2549* จัดทำโดยแผนงานวิจัยและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน.
- จักรินทร์ ปริมาณนท์, ปุญญพัฒน์ ไชยเมธ และสมเกียรติ วรเดช. (2561). ภาวะโภชนาการและปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อภาวะโภชนาการในเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี: การทบทวนวรรณกรรม. *วารสารเครือข่ายวิทยาลัยพยาบาลและการสาธารณสุขภาคใต้*, 5(1), 329-342.
- เจิดนภา แสงสว่าง, ศิริวรรณ ชูกำเนิด, ปาริชาติ ชูประดิษฐ์, ศรีสุกาญจน์ บิณฑาประสิทธิ์ และทองใหญ่ วัฒนศาสตร์. (2560). การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการด้านอาหารและโภชนาการโดยใช้แนวทางอาหารของแม่ในเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์ศึกษาเด็กก่อนวัยเรียน วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี สงขลา. *วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี กรุงเทพ*, 33(2), 146-158.
- ณัฐนันท์ ศิริเจริญ. (2555). การสื่อสารสุขภาพกับชุมชนคนพื้ลุง. ใน: *การประชุมวิชาการประจำปี 2555 "State of the Art in Global Health"*. จัดโดยสำนักวิชาแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ตำบลสุรนารี อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมาวันที่ 13-14 กุมภาพันธ์ 2555.
- ดวงพร คำบุญวัฒน์. (2555). *การสื่อสารชุมชน*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล
- ประจักษ์ ก๊กก้อง. (2557). สมรรถนะด้านการสื่อสารสุขภาพของอาสาสมัครสาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น. *สักทอง:วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 21(2), 187-197.
- ปาริชาติ สถาปัตตานนท์. (2546). *การสื่อสารสุขภาพ : ศักยภาพของสื่อมวลชนในการสร้างเสริมสุขภาพ*. กรุงเทพฯ : ภาพพิมพ์.
- ปาริชาติ สถาปัตตานนท์. (2549). *การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน : จากแนวคิดสู่ปฏิบัติการวิจัยในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- พนา ทองมีอาคม และเพ็ญพักตร์ เตียวสมบุญกิจ. (2551). การสื่อสารสุขภาพ: ประโยชน์และความจำเป็นของการศึกษาด้านนิเทศศาสตร์และการบริหารด้านสุขภาพ. *วารสารวิชาการคณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต*, 12 (2), 9-18.

- วิชัย เอกพลากร. (2559). *การสำรวจสุขภาพประชาชนไทยโดยการตรวจร่างกายครั้งที่ 5*, สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2561. เข้าถึงได้จาก <http://kb.hsri.or.th/dspace/handle/11228/4626>
- ศิริพร พันธูลีและวัฒนา วณิชชานนท์. (2555). การวิจัยและพัฒนาการสื่อสารสุขภาพในระดับท้องถิ่นโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อเสริมสร้างสุขภาพของประชาชนชุมชนแม่ทราย จังหวัดแพร่. สืบค้นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2561. เข้าถึงได้จาก [http://webpac.library.mju.ac.th:8080/mm/fulltext/research/2556/Siriporn\\_Phuntulee\\_2555/](http://webpac.library.mju.ac.th:8080/mm/fulltext/research/2556/Siriporn_Phuntulee_2555/)
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2561. เข้าถึงได้จาก <https://www.unicef.org/thailand/th/reports/>
- หนึ่งทัย ขอผลกลาง และกิตติ กันภัย. (2553). *งานวิจัยด้านการสื่อสารสุขภาพ: กลไกในการพัฒนาสังคม*. วิทยาลัยนพนธ์นิเทศศาสตร์มหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Psaki, Bhutta, Ahmed, Bessonq, Islam et al. (2012). Household food access and child malnutrition: results from the eight-country MAL-ED study. *Population health metrics journal*, 10(1), 24.
- Sharghi, Kamran and Faridan. (2011). Evaluating risk factors for protein-energy malnutrition in children under the age of six years: a case-control study from Iran. *International journal of general medicine*, 4, 607-611.

## อิทธิพลของการรับรู้และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมต่อการสร้าง ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วม ของประชาชนไทย

ประทุม ฤกษ์กลาง\*

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม (2) การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม (3) ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม (3) พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม (4) การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อม และ (5) อิทธิพลของการรับรู้และการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมต่อความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อม การวิจัยใช้การเชิงสำรวจกลุ่มตัวอย่างแบบสะดวกจากกลุ่มประชาชนในเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล และต่างจังหวัด จำนวน 273 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามออนไลน์และเห็นหน้าค่าตา ผลการวิจัยพบว่าประชาชนคนไทยมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมและเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยเฉลี่ยในระดับปานกลาง โดยมีเปิดรับและติดตามข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านช่องทางหรือสื่อเฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ เว็บไซต์ และไลน์ในระดับมาก เรียงตามลำดับ ประชาชนมีความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อมในระดับมาก ผลการทดสอบสมมุติฐานพบว่า (1) ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา อาชีพ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (2) ประชาชนที่มีการศึกษา อาชีพ มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (3) ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ มีความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (4) ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ มีพฤติกรรม

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: pratoon.rekklang@gmail.com

ใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (5) ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อมไม่แตกต่างกัน (6) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

**คำสำคัญ:** การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับสนับสนุนสิ่งแวดล้อม

## The Effects of Environment Communication Campaigns on Pro Environment Awareness, Pro Environment Behaviors and Participation of Thais.

Pratoon Rerkklang \*

### Abstract

The research has objectives to study (1) the perception of environment information (2) the exposure of environment information (3) Pro-environment awareness (4) Pro-environment behavior (5) environment participation and involvement (6) the effect of the perception and the exposure of environment information on pro-environment awareness, pro-environment behavior and environment participation and involvement. The research using online and face-to-face questionnaire to survey 273 samples of Thais from Countrywide. Research results found that Thais have environmental information perception and exposure at the medium level. They expose environment information through Facebook, Television, Website, and Line. Besides Thais have Pro-environment awareness, Pro-environment behavior and environment participation and involvement at the high level. Hypothesis testing found that (1) There were statistically significant in the perception of environmental information among Thais who differ in age, education, and career. (2) There were statistically significant in exposures environmental information among Thais who different in education and career. (3) There were statistically significant in pro-environment awareness among Thais who differ in gender, age, education, and career. (4) There were statistically significant in

---

\* Assistant professor, Graduate School of Communication Arts and Management Innovation,  
National Institute of Development Administration  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: pratoon.rerkklang@gmail.com



pro-environment behavior among Thais who differ in gender, age, education, and career. (5) There were statistically significant in environment participation and involvement among Thais who differ in gender, age, education, and career. (6) There were statistically significant relations between the perception of environment information, the exposure of environment information, pro-environment awareness, pro-environment behavior, and environment participation and involvement

**Key words:** environmental information perception, environmental information exposure, pro-environment awareness, pro-environment behavior, environment participation and involvement

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญ

ประเทศทั่วโลกได้มุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นกรอบแนวคิด ทิศทาง และเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาตามข้อเสนอของสหประชาชาติ โดยมุ่งเน้นในสามเสาหลักคือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการพัฒนาสร้างความเสียหายแก่โลกและมวลมนุษยชาติในรุ่นต่อ ๆ ไป การจะบรรลุความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และสถาบันต่าง ๆ อาทิ สถาบันการศึกษา สังคม ชุมชน การสื่อสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือประชาชนพลเมือง

สิ่งแวดล้อมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อมนุษยชาติอย่างเห็นเด่นชัด ช่วงต้นปี ค.ศ. 2019 ที่อเมริกา มีปรากฏการณ์ หิมะขั้วโลกเหนือละลายจนเห็นพื้นดิน ซึ่งจากเทคนิคการวิเคราะห์คาร์บอน พบว่า บริเวณพื้นที่ดังกล่าวนั้นถูกหิมะปกคลุมมาอย่างน้อย 4 หมื่นปี ทำให้ตอนกลางของสหรัฐฯ มีอุณหภูมิต่ำสุดติดลบ -50 องศาเซลเซียส ต่ำที่สุดในรอบ 20 ปี (ทะเลหิมะขั้วโลกเหนือละลายเห็นพื้นดิน สหรัฐหนาวหนักอุณหภูมิถึง -50 องศา. 2019 ) ในขณะที่ออสเตรเลียต้องเผชิญกับสภาพอากาศร้อนจัดในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะนครซิดนีย์ มีอุณหภูมิสูงกว่า 40 องศาเซลเซียส ติดต่อกันเป็นเวลา 5 วัน จัดเป็นสถิติร้อนสุดนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และพื้นที่ใจกลางทวีปออสเตรเลียร้อนถึง 49 องศาเซลเซียส สาเหตุจากปริมาณก๊าซไอโซนที่เพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยมีปรากฏการณ์แห้งแล้งขาดแคลนน้ำในปี 2561 และ 2562 นอกจากนี้ในปี 2562 พื้นที่กรุงเทพฯ ปริมาณมล และเมืองใหญ่ในภาคเหนือ อีสาน หลายพื้นที่ต้องเผชิญปัญหาสภาพอากาศมีปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน เกินค่ามาตรฐาน (50 มคก./ลบ) เช่น ที่เลยค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 วัดได้ 78 มคก./ลบ. ขอนแก่น วัดได้ 89 มคก./ลบ. ลำปาง วัดได้ 77 มคก./ลบ. (ฝุ่นพิษกรุงเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่เกินเกณฑ์. 2019) ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชนและลดปริมาณนักท่องเที่ยว นับวันปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นมีความใกล้ชิดและส่งผลกระทบต่อมนุษยชาติทั่วโลก รวมถึงพลเมืองไทย

อย่างไรก็ตามการศึกษาในด้านการเสริมสร้างการรับรู้ การสร้างความตระหนัก สร้างจิตสำนึก และพฤติกรรมสิ่งแวดล้อม รวมถึงการศึกษาอิทธิพลของการสื่อสาร การรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมในไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด อาทิเช่น จากข้อมูลของฐานข้อมูลห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) พบว่า จากงานวิจัยสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ จำนวน 234 เรื่องมีเพียงเรื่องเดียวที่ศึกษาการสื่อสารในด้านการพัฒนารูปแบบการสื่อสารความเสี่ยงเพื่อการวางแผนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในบริบทชุมชนเกษตรกร อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ของจากรุวรรณ เกษมทรัพย์ (2556 ) (สิ่งแวดล้อมและพลังงาน. 2562) ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่และไม่ครอบคลุมถึงการรับรู้ การเปิดรับข่าวสารสิ่งแวดล้อม และการตระหนักใส่ใจ พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาถึงการรับรู้ การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ของประชาชนชาวไทย รวมถึงอิทธิพลต่อการสร้างความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อม ผลการวิจัยนี้นอกจากจะเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ด้านวิชาการแล้ว ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้รณรงค์ส่งเสริมสร้างความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนชาวไทย เพื่อสร้างความร่วมมือร่วมใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของประเทศไทยให้แก่ชนชาวไทยในปัจจุบันและอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม
2. เพื่อศึกษาระดับความบ่อยครั้งของการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านช่องทางหรือสื่อต่าง ๆ ได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่ออินเทอร์เน็ต สื่อสังคม และสื่อบุคคล
3. เพื่อศึกษาความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อศึกษาพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม
5. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อม
6. เพื่อศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ต่อความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อม

## 3. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 3.1 ที่มาและความหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สหประชาชาติ (United Nations) หรือ UN เป็นองค์กรโลกที่มี 193 ประเทศเป็นสมาชิก ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1945 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง มีจุดมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ความร่วมมือในกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจ กระบวนการทางสังคม สิทธิมนุษยชน และการบรรลุสันติภาพโลก ( สหประชาชาติ. 2561; Overview. 2018)

สหประชาชาติได้กำหนดวาระการพัฒนาหลังปี 2558 ตามกระบวนทัศน์ที่เรียกว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability Development) ซึ่งหมายถึง วิธีการพัฒนาที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง เป้าหมายสูงสุดของแนวคิดนี้เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรโลกโดยยังสามารถรักษาระดับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ไม่ให้เกิดภัยพิบัติการผลิตของธรรมชาติ และมุ่งเน้นความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม หรือ Profit-People-Planet ที่มีความเชื่อมโยงกัน (อนันต์ชัย ยุทธประดม และคณะ. 2557)

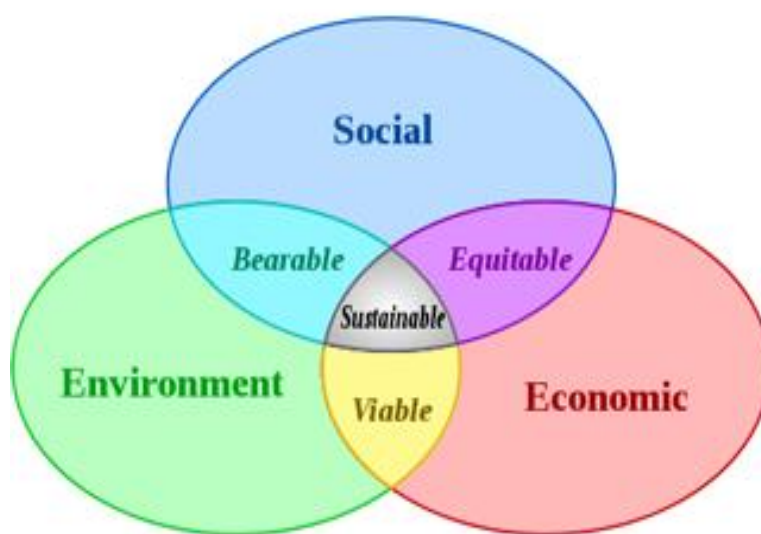
### 3.2 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

สหประชาชาติ (United Nations หรือ UN) ได้กำหนดวาระการพัฒนาตามกระบวนทัศน์ที่เรียกว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability Development) โดยกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) ไว้ 17 เป้าหมาย ได้แก่ (เป้าหมาย. 2018)

1.ขจัดความยากจน 2.ขจัดความหิวโหย 3.การมีสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4.การศึกษาที่เท่าเทียม 5.ความเท่าเทียมทางเพศ 6.การจัดการน้ำและสุขาภิบาล 7.พลังงานสะอาดที่ทุกคนเข้าถึงได้ 8.การจ้างงานที่คุณค่าและการเติบโตทางเศรษฐกิจ 9. อุตสาหกรรม นวัตกรรม โครงสร้างพื้นฐาน 10.ลดความเหลื่อมล้ำ 11.เมืองและชุมชนที่ยั่งยืน 12.การบริโภคและการผลิตที่รับผิดชอบ 13.การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 14.การใช้ประโยชน์จากมหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเล 15.การใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศบนบก 16.สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก 17.ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

### 3.3 ทฤษฎีสามเสาหลักแห่งการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาที่ยั่งยืนมุ่งเน้นการดำเนินงานพัฒนาที่ยั่งยืนในสามเสาหลัก คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม(Sustainable Development. 2018) โดยสหประชาชาติพยายามที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งทั้งสามเสา (The Three Pillars of Sustainability. 2018)



แผนภาพที่ 1: สามเสาหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน

ที่มา <http://www.thwink.org/sustain/glossary/ThreePillarsOfSustainability.htm>

### 3.4 นิยามสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม (Environment) หมายถึง โลกธรรมชาติโดยรวมที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมมนุษย์ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขต่อการอยู่อาศัยของมนุษย์ สัตว์ และพืช (Environment. 2019)

การวิจัยนี้สนใจศึกษาการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านอิทธิพลหรือผลของการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ต่อการสร้างทัศนคติสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับข้อสนับสนุนสิ่งแวดล้อม จึงจะได้นำเสนอแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการสื่อสาร

### 3.5 การสื่อสาร

การสื่อสารเป็นกระบวนการซึ่งผู้ร่วมสื่อสารได้สร้างสารสนเทศและใช้สารสนเทศร่วมกัน (share information) เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกัน (mutual understanding) (Kincaid. 1979) ตามแนวคิดแบบจำลองการสื่อสารของเบอร์โล หรือ S-M-C-R model เสนอว่าการสื่อสารประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้ ผู้ส่งสาร (Source) สาร (Message) สื่อ (Channel) และผู้รับสาร (Receiver) (Berlo, 1960, pp. 41-72) องค์ประกอบสำคัญของการสื่อสารได้แก่ ผู้ส่งสาร สาร สื่อและผู้รับสาร (Berlo. 1960)

สื่อจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการสื่อสาร เป็นช่องทางหรือสื่อกลางในการสื่อสารเผยแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารเนื้อหาต่าง ๆ ไปสู่ผู้รับสาร สื่อได้มีวิวัฒนาการอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันมีสื่อหลากหลาย ทั้งสื่อเก่า สื่อดั้งเดิม สื่อใหม่ สื่อดิจิทัล สื่อสังคม เครือข่ายสังคม ข้อแตกต่างสำคัญของสื่อเก่า สื่อใหม่หรือสื่อดิจิทัลได้แก่ การที่สื่อเก่า (Old Media) อาทิ วารสารสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือ มีค่าใช้จ่ายในการเผยแพร่สื่อมวลชนแบบดั้งเดิม ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร ภาพยนตร์ จัดเป็นสื่อเก่า (Penn. 2018) ส่วนสื่อมวลชน (Mass Communication) เป็นกระบวนการสื่อสารไปยังผู้รับสารจำนวนมากที่มีความแตกต่างกันได้ภายในเวลาอันรวดเร็วและพร้อม ๆ กัน โดยอาศัยสื่อกลางหรือช่องทางที่เรียกว่าสื่อมวลชน ได้แก่ น.ส.พ. นิตยสาร วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ สามารถแบ่งสื่อมวลชนออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (Schramm. 1971)

(1) สื่อสิ่งพิมพ์ (print media) ได้แก่ สื่อที่อาศัยระบบการพิมพ์ในการจัดส่งข่าวสารและนำสารไปสู่มวลชนโดยผ่านทางตา ได้แก่ น.ส.พ. นิตยสาร (บางตำรารวมถึง หนังสือ แผ่นพับ ใบติดประกาศ)

(2) สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อไฟฟ้า (electronic media) ได้แก่ สื่อที่อาศัยเครื่องจักรกลที่ต้องผ่านกระแสไฟฟ้าเข้ามาเกี่ยวข้องในการแปลงข่าวสารเป็นรหัสสัญญาณและจากรหัสสัญญาณกลับมาเป็นข่าวสารอีกครั้งหนึ่ง ผู้รับสารจะรับข่าวสารผ่านทางหูหรือตาและหู ได้แก่ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ (บางตำรารวมถึง วีดีโอ เทป ดวี)

ส่วนสื่อใหม่ (New Media) มีลักษณะเป็นระบบดิจิทัล มีค่าใช้จ่ายในการผลิตและกระจายเผยแพร่ข่าวสารต่ำ สื่อใหม่หรือดิจิทัล ครอบคลุมถึงแอปพลิเคชันโทรศัพท์ วิดีโอ บล็อก อีบุ๊ก อีเมล สื่อดิจิทัลใช้อินเทอร์เน็ตในการแพร่กระจาย บุคคล องค์กร สามารถเข้าถึง และผลิตสื่อดิจิทัลได้ สื่อดิจิทัลช่วยให้บุคคลสามารถเข้าถึง เกี่ยวข้องและแพร่กระจายข่าวสาร สำหรับสื่อสังคม (Social Media) ถือว่าเป็นประเภทย่อยของสื่อสมัยใหม่ที่ใช้ระบบดิจิทัลแพร่กระจายเข้าถึงประชาชนผู้รับสาร สื่อสังคมสามารถสร้างให้เรื่องเล็ก ๆ กลายเป็นเรื่องใหญ่ได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องลงทุน (Penn. 2018)

สื่อสังคม หมายถึง เทคโนโลยีที่มีคอมพิวเตอร์เป็นสื่อกลางที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการสร้างสรรค์และแบ่งปันสารสนเทศ แนวคิด ความสนใจ และการแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านทางชุมชนเสมือนจริงและเครือข่าย ซึ่งมีลักษณะสำคัญร่วมกัน คือ (Social media, 2018)

1. สื่อสังคมมีการโต้ตอบกันผ่านแอปพลิเคชันบนเว็บ
2. เนื้อหาที่ผู้ใช้สร้างขึ้น อาทิ การโพสต์ข้อความ คำวิจารณ์ ภาพดิจิทัล หรือ วิดีโอ ข้อมูล ผ่านปฏิสัมพันธ์ออนไลน์
3. ผู้ใช้สร้างโปรไฟล์เฉพาะบริการสำหรับเว็บไซต์ แอปพลิเคชันที่ออกแบบและดูแลโดยองค์กร สื่อสังคมออนไลน์
4. สื่อสังคมออนไลน์อำนวยความสะดวกในการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมออนไลน์ โดยการเชื่อมต่อโปรไฟล์ของผู้ใช้กับบุคคลหรือกลุ่มอื่น ๆ

ปัจจุบันมีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมากกว่า 4,000 ล้านคนทั่วโลก ในปี 2017 พบว่า 2 ใน 3 ของประชากรโลกกว่า 7600 ล้านคน มีโทรศัพท์มือถือใช้งานส่งผลให้มีผู้ใช้สื่อสังคมเพิ่มขึ้น 3000 ล้านคนทั่วโลก โดย 9 ใน 10 ใช้ผ่านโทรศัพท์ สื่อสังคมยอดนิยมของโลก ได้แก่ Facebook YouTube Whatsapp Facebook Messenger WeChat (สถิติผู้ใช้ดิจิทัลทั่วโลก “ไทย” เสพติดเน็ตมากสุดในโลก-“กรุงเทพ” เมืองผู้ใช้ Facebook สูงสุด. 2562)

สำหรับสถิติของไทย จากประชากรไทย 69.11 ล้านคน มีผู้ใช้งานอินเทอร์เน็ต 57 ล้านคน ผู้ใช้งานสื่อสังคม 51 ล้านคน ใช้มือถือ 93.61 ล้านเลขหมายใช้งานสื่อสังคมผ่านมือถือ 46 ล้านคน โดยไทยเป็นประเทศที่ใช้เวลากับอินเทอร์เน็ตต่อวันในทุกอุปกรณ์มากสุดในโลก คือ 9 ชั่วโมง 38 นาทีต่อวัน และใช้งานอินเทอร์เน็ตในสื่อสมาร์ตโฟนมากที่สุดในโลกเช่นกันคือ 4 ชั่วโมง 5 นาที คนไทยยังใช้เวลาเล่นสื่อสังคมโดยเฉลี่ย 3 ชั่วโมง 10 นาทีต่อวัน โดยใช้ดูทีวีไม่ต่ำกว่า 4 ชั่วโมง 3 นาทีต่อวัน (พฤติกรรมอินเทอร์เน็ตคนไทย. 2562)

สื่อสังคมหรือโซเชียลมีเดียที่คนไทยนิยมใช้มากที่สุด ได้แก่ YouTube (97.1%), Facebook (96.6%), Line (95.8%), Instagram (56%), Pantip (54.7%), Twitter (27.6%) และ WhatsApp (12.1%) (ETDA. 2017).

สำหรับการสื่อสารระหว่างบุคคลเป็นกระบวนการที่ใช้สื่อสารแนวคิด ความคิด ความรู้สึกของบุคคล ไปยังผู้อื่น (Interpersonal communication, 2018) การสื่อสารระหว่างบุคคล เกี่ยวข้องกับการสื่อสารของ บุคคล ซึ่งเกิดขึ้นเป็นช่วงระหว่างไม่ค่อยเป็นส่วนตัวจนถึงเป็นส่วนตัวมาก (Wood. 2004 p.16)

การสื่อสารระหว่างบุคคล แบ่งแยกย่อยได้เป็นสองประเภทคือ (Types of interpersonal communication? 2018; Types of interpersonal communication, 2018) คือ

1. การสื่อสารเชิงวจนสาร (Verbal communication) ได้แก่ การสื่อสารผ่านการพูด น้ำเสียง ความดังของเสียง ความเร็ว การเน้น ภาษาพูด ภาษาเขียน คำสแลง

2. การสื่อสารเชิงอวัจนสาร (Non-verbal communication) ได้แก่ ท่าทาง (gestures) การสื่อสารทางสีหน้า (facial expression) การสบตา (eye contact) ภาษากาย (body language) รวมทั้งการฟัง

นอกจากนี้อาจแบ่งได้เป็น การสื่อสารของคู่สื่อสาร (Types of Interpersonal Communication, 2013) การสื่อสารสาธารณะ (public communication) การสื่อสารกลุ่มเล็ก (small-group communication)

### 3.6 ทฤษฎีการรับรู้

การรับรู้ (Perception) คือ กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารและตีความหมายข้อมูลข่าวสาร ผ่านทางประสาทสัมผัสทั้งห้าของมนุษย์ อันได้แก่ การเห็น การได้กลิ่น การได้ยิน การสัมผัส และการลิ้มรส โดยสมองจะเลือกประเด็นข่าวสารที่เก็บรวบรวมมา จัดระบบข่าวสาร แปลความหมายข่าวสารและประเมิน ข่าวสาร ผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมาคือ การรับรู้ (Verderber, 1996, p. 30)

กระบวนการรับรู้มีขั้นตอนสามระดับ คือ การเลือกรับรู้ (selection) การจัดระบบ (organization) และการตีความ (Interpretation) ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (Verderber, 1996, pp. 30-33)

#### การเลือกรับรู้

การเลือกรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้นเนื่องจากข้อจำกัดทางกายภาพของประสาทรับรู้ของมนุษย์ จึงมีการเลือกรับรู้ข้อมูลข่าวสารในสภาพแวดล้อมจำนวนมากเพียงบางส่วนเท่านั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยในด้าน ความสนใจ ความต้องการ และความคาดหวัง

#### การจัดระบบ

สมองจะรับรู้ข่าวสาร และจัดระบบการเลือกและตีความหมายที่เกิดจากการรับรู้ การจัดระบบของ มนุษย์เป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่อไปนี้คือ

**ความง่าย (Simplicity)** มนุษย์จะจัดระบบรับรู้สิ่งยุ่งยากสลับซับซ้อนในรูปแบบง่าย ๆ จากกฎสาม อย่างคือ 1.รูปแบบ (pattern) มนุษย์จะจัดระบบรับรู้สิ่งกระตุ้นที่เข้ามาอย่างสุ่ม ๆ จัดกระจาย ให้เป็น รูปแบบร่วมกัน 2.ความใกล้ชิด (proximity) มนุษย์จะจัดระบบรับรู้สิ่งต่าง ๆ โดยการสร้างความใกล้ชิดและ ความสัมพันธ์กันขึ้น 3.ความสมบูรณ์ (good form) มนุษย์จะจัดระบบรับรู้สิ่งต่าง ๆ ที่ยังขาดไม่สมบูรณ์ โดย การสร้างภาพที่สมบูรณ์ขึ้นต่อเติมส่วนที่ขาดหายไป

## การตีความ

การตีความเป็นกระบวนการให้ความหมายแก่ข้อมูลข่าวสารที่เลือกรับรู้และจัดระบบ มนุษย์จะรับ  
ข่าวสารเดียวกันแต่ตีความหมายแตกต่างกันไปแต่ละคน การตีความหมายของบุคคลขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ  
เช่น ความชัดเจนของข่าวสาร อารมณ์ วัฒนธรรม ฯลฯ

### 3.7 การเลือกเปิดรับ

ทฤษฎีเลือกเปิดรับของ Joseph Klapper เสนอในปี 1960 (citing in selective exposure theory  
psychology wiki. 2018) เสนอว่า การสื่อสารมวลชนไม่ได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อผู้รับสาร แต่มีบทบาทในการ  
เสริมย้ำสิ่งที่คุณรับสารมีอยู่ก่อนหน้านั้น การสื่อสารมวลชนมีบทบาทเป็นตัวกลางในการสื่อสารโน้มน้าวใจ ซึ่ง  
ปัจจัยตัวกลางทำประการที่เป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อผู้รับสาร ได้แก่

1. สิ่งที่มีอยู่ก่อน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกระบวนการเลือกเปิดรับ เลือกรับรู้ และเลือกจดจำ
2. กลุ่ม บรรทัดฐานของกลุ่ม ที่ผู้รับสารเป็นสมาชิกของกลุ่ม
3. การแพร่กระจายเนื้อหาการสื่อสารผ่านการสื่อสารระหว่างบุคคล
4. บทบาทของผู้นำความคิดเห็น(Opinion Leader)
5. ธรรมชาติของการสื่อสารมวลชนในสังคมเสรี

**แนวคิดของกระบวนการเลือกเปิดรับมีพื้นฐานอยู่สามประการ คือ**

1. การเลือกเปิดรับ (Selective exposure) ผู้รับสารจะหลีกเลี่ยงเปิดรับข่าวสารที่ตรงกันข้ามกับ  
ความคิดความเชื่อของตน
2. การเลือกรับรู้ (Selective perception) ถ้าต้องเผชิญกับข่าวสารที่ไม่สมดุล หรือขัดแย้งกับ  
ความคิด ความเชื่อ ทศนคติของตน ผู้รับสารก็จะไม่รับรู้ข่าวสารนั้น หรือ ทำให้ข่าวสารสอดคล้องกับความคิด  
ความเห็นที่มีอยู่
3. การเลือกจดจำ (Selective retention) ผู้รับสารจะลืมเลือนข่าวสารที่ไม่สมดุลหรือขัดแย้ง  
กับความคิด ความเชื่อ ทศนคติของตน โดยเลือกจดจำเฉพาะข่าวสารที่สอดคล้องกับทศนคติ ความคิดเห็น  
ความเชื่อของตน

การวิจัยนี้จะศึกษาการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ที่ครอบคลุมไปถึงการแสวงหาข้อมูล  
ข่าวสารด้วย จึงจะนำเสนอแนวคิดการแสวงหาข้อมูลข่าวสารด้วย

### 3.8 การแสวงหาข้อมูลข่าวสาร

พฤติกรรมข่าวสาร (Information Behavior) เป็นพฤติกรรมที่มนุษย์สัมพันธ์กับแหล่งสารและ  
ช่องทางของข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศ (Information) อาจเป็นการแสวงหาข้อมูลข่าวสารอย่าง  
กระตือรือร้น (Active) หรือเชิงรับหรือเฉื่อยชา (Passive) รวมถึงการใช้ข้อมูลข่าวสาร อาจเป็นการสื่อสาร

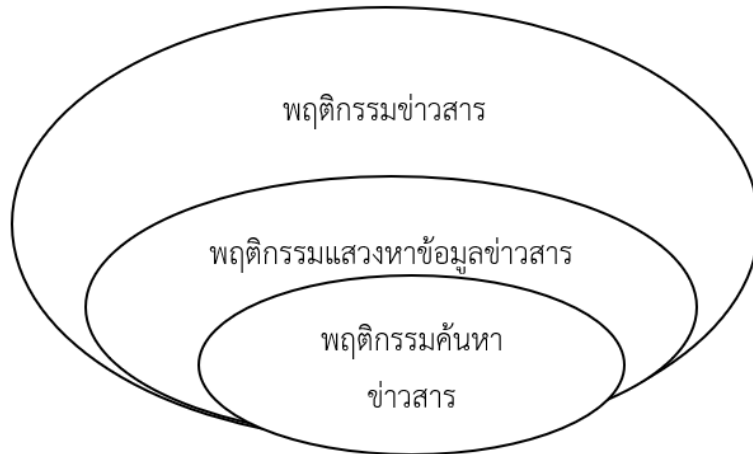


แบบเผชิญหน้า (Face-to-face communication) หรือเป็นการเปิดรับ(Reception)ข้อมูลข่าวสารเชิงรับ เช่น การชมโฆษณาโทรทัศน์ โดยปราศจากความตั้งใจกระทำใด ๆ ต่อข้อมูลที่ได้รับ (Wilson, 2000)

การแสวงหาข้อมูลข่าวสาร (Information Seeking) เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของความเพียรพยายามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศจากแหล่งข้อมูลข่าวสารหรือบริบทแวดล้อมทั้งจากบุคคลและเทคโนโลยี (Information seeking, 2018)

พฤติกรรมแสวงหาข้อมูลข่าวสาร(Information Seeking Behavior) คือ การแสวงหาข้อมูลข่าวสารอย่างมีจุดมุ่งหมาย อันเป็นผลสืบเนื่องจากความต้องการ(Need)ตอบสนองเพื่อสร้างความพึงพอใจ(Satisfy) ในเป้าหมายที่มีอยู่ของบุคคล ในการแสวงหาข้อมูลข่าวสาร บุคคลจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับระบบข้อมูลข่าวสาร เช่น หนังสือพิมพ์ ห้องสมุด world wide web (Wilson, 2000)

วิลสัน (Wilson, 1999) ได้เสนอแบบจำลองพฤติกรรมข่าวสารและพฤติกรรมแสวงหาข่าวสาร ดังนี้



แผนภาพที่ 2: แบบจำลองพฤติกรรมข่าวสารและพฤติกรรมแสวงหาข่าวสาร  
ที่มา: Wilson, 1999

### 3.9 ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม

ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม (Pro-environment awareness) หมายถึง ความรู้ในการใส่ใจต่อสิ่งแวดล้อม ค่านิยมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และทัศนคติต่อสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อมมีหลายมิติ และมีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์กัน เช่น การเพิ่มขึ้นในความรู้ต่อสิ่งแวดล้อมอาจเพิ่มการเกี่ยวข้องและการรับรู้สิ่งแวดล้อมและอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคล (Fu. et al. 2018)

### 3.10 พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม

พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม (Pro-environment behavior) หมายถึง กิจกรรมมนุษย์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อม มีชื่อเรียกที่หลากหลาย เช่น พฤติกรรมสีเขียว (Green behavior) พฤติกรรมเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (environment-friendly behavior) พฤติกรรมใช้คาร์บอนต่ำ (low-carbon behavior) (Fu et al. 2018)

Stern (2006 citing in Fu. et al. 2018) ได้จัดแบ่งพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมเป็นสองประเภท คือ

1. พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมส่วนบุคคล (Private pro-environment behavior) เช่น พฤติกรรมการซื้อ การใช้ การกำจัดขยะที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์และการบริการ
2. พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมที่แสดงต่อสาธารณะ (Public pro-environment behavior) เช่น การพูดถึงประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อม นโยบายใส่ใจสิ่งแวดล้อม กระตุ้นผู้คนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมสิ่งแวดล้อม

แต่บางครั้งมีการจำแนกตามชนิดของสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์พลังงาน การนำสิ่งของกลับมาใช้ใหม่ในงานวิจัยนี้จะศึกษาพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมส่วนบุคคล โดยจำแนกตามชนิดของสิ่งแวดล้อม เช่น พลังงาน ไฟฟ้า น้ำ กระดาษ ขยะ ฯลฯ

### 3.11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการวิจัยอิทธิพลของสื่อต่อการรับรู้ จิตสำนึกและพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประชาชนไทยของประทุม ฤกษ์กลาง (2561) กับกลุ่มตัวอย่างผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำงานในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป จำนวน 400 คน พบว่า คนไทยมีการเคยได้ยินหรือรู้จัก การรู้ความหมาย และการรู้จักเป้าหมาย 17 ประการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ประชาชนมีจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และโดยรวมในระดับมากที่สุดในทุกด้าน มีพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และโดยรวมในระดับมากทุกด้าน

สอดคล้องกับผลการวิจัยของ ในเรื่องอิทธิพลของปัจจัยจิตสำนึกและการปฏิบัติตนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อคุณภาพชีวิตและความสุขของประชาชนไทย (ประทุม ฤกษ์กลาง. 2562) โดยการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง 1517 คน ตามสัดส่วนประชากรในห้าภูมิภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และกรุงเทพฯ ผลการวิจัยพบว่า คนไทยร้อยละ 72.9 มีการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยพบว่าช่องทางรับรู้การพัฒนาอย่างยั่งยืนจัดเรียงตามลำดับมากที่สุดน้อยได้แก่ (1) โทรทัศน์ (2) โรงเรียน มหาวิทยาลัย (3) สื่อสังคม อาทิ เฟซบุ๊ก ไลน์ ทวิตเตอร์ ยูทูบ (4) หนังสือพิมพ์ นิตยสาร (5) หน่วยงานราชการ (6) วิทยู (7) หน่วยงานธุรกิจ บริษัทเอกชน (8) เพื่อน ญาติพี่น้อง (9) เจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ผู้นำ นายอำเภอ กำนัน (10) อื่น ๆ รับรู้เรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้พบว่า ประชาชนไทยมีค่าเฉลี่ย

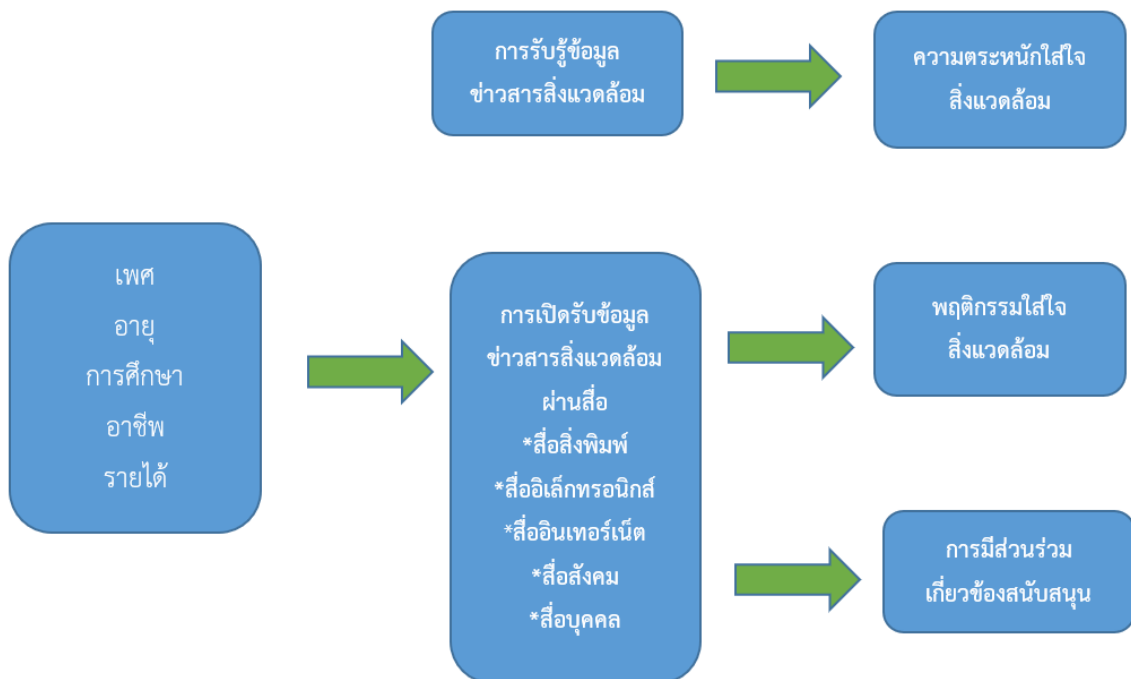
จิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับสูงมากในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม และมีค่าเฉลี่ยจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับสูงด้านเศรษฐกิจรวมถึงจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในภาพรวมตลอดจนพบว่า คนไทยมีค่าเฉลี่ยพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับสูงในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และในภาพรวม

A. Qader. & Zainuddin. (2011) ได้ศึกษาผลกระทบของการเปิดรับสื่อต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นมิตรกับโลก (กรีน) กับอาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวน 170 คน พบว่าการเปิดรับสื่อมีอิทธิพลทางบวกต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นมิตรกับโลก (กรีน)

Kaiser. et al (1999) ได้ศึกษาความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม ค่านิยมสิ่งแวดล้อม ความตั้งใจทำพฤติกรรมสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสมการเชิงเส้น พบว่า ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม และ ค่านิยมสิ่งแวดล้อม อธิบายความแปรปรวนความตั้งใจทำพฤติกรรมสิ่งแวดล้อมได้ 40% และความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมร่วมกับค่านิยมสิ่งแวดล้อม อธิบายความแปรปรวนพฤติกรรมสิ่งแวดล้อมได้ 75%

#### 4. ระเบียบวิธีวิจัย

##### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



## 4.2 ตัวแปรการวิจัยและการวัดตัวแปร

การวิจัยนี้ศึกษาตัวแปรดังนี้คือ

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้

ตัวแปรตาม ได้แก่

1. การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม
2. การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่ออินเทอร์เน็ต สื่อสังคม และสื่อบุคคล
3. ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อม แนวทางการแก้ไขหรือลดปัญหาสิ่งแวดล้อม
4. พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การรู้คุณค่าและการใช้น้ำ ไฟฟ้า น้ำมัน โฟม พลาสติก กระดาษ การแยกขยะ เพื่อลดภาวะสิ่งแวดล้อม
5. การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การใช้สื่อเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการเปิดรับ การสืบค้นแสวงหา การแบ่งปันหรือการแชร์ ผ่านสื่อ สื่อดิจิทัล สื่อมวลชน สื่อบุคคล การเขียนหรือการโพสต์ การพูดคุยอภิปราย การเข้าร่วมกิจกรรม การให้ความร่วมมือและสนับสนุนสิ่งแวดล้อม

## 4.3 สมมุติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
2. ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
3. ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
4. ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
5. ประชาชนที่มี เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
6. มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อม

#### 4.4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร ได้แก่ ผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำงานในเขตกรุงเทพฯ ปริมณฑล และต่างจังหวัด อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ตัวแทนผู้ที่อยู่อาศัยหรือทำงานในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 273 คน

#### 4.5 เครื่องมือวิจัย

การเก็บข้อมูลการวิจัย จัดเก็บโดยใช้แบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามแยกเป็น 5 ตอน คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลประชากร

ตอนที่ 2 การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม

ตอนที่ 3 การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ

ตอนที่ 4 ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม

ตอนที่ 5 พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม

ตอนที่ 6 การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับขนส่งสาธารณะสิ่งแวดล้อม

#### 4.6 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

เครื่องมือการวิจัยได้รับการตรวจสอบความเชื่อถือได้แบบ Internal Consistency Reliability ด้วยสูตร Cronbach's Alpha ซึ่งวัด Average Item total Correlation ที่ความหมายของค่าอัลฟ่าตามเกณฑ์ดังนี้ (Cronbach's Alpha: Simple Definition, Use and Interpretation. 2018)

ถ้าอัลฟ่าเท่ากับหรือมากกว่า 0.9 แสดงว่าดีเยี่ยม

เท่ากับหรือมากกว่า 0.8-0.9 แสดงว่าดี

เท่ากับหรือมากกว่า 0.7-0.8 แสดงว่ายอมรับได้

เท่ากับหรือมากกว่า 0.5-0.6 แสดงว่าไม่มั่นใจ

น้อยกว่า 0.5 ยอมรับไม่ได้

ผลการวิเคราะห์ ปรากฏผลดังนี้

แบบสอบถาม	ค่าอัลฟ่า	ความหมาย
การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ	.890	ดี
ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม	.915	ดีเยี่ยม
พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม	.850	ดี
การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับขนส่งสาธารณะสิ่งแวดล้อม	.918	ดีเยี่ยม

#### 4.7 การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยนี้จัดเก็บข้อมูลการวิจัยทางออนไลน์และแบบเห็นหน้าค่าตาหรือเผชิญหน้าด้วยแบบสอบถาม  
ที่ให้ผู้ตอบเป็นผู้รายงานประเมินด้วยตนเอง

#### 4.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเพื่อการสรุปผลและทดสอบสมมุติฐานการวิจัย กระทำโดยใช้โปรแกรม  
สำเร็จรูปคอมพิวเตอร์

#### 4.9 สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลและสมมุติฐานการวิจัย

งานวิจัยใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการสรุปข้อมูลพื้นฐาน  
และใช้สถิติอ้างอิง ได้แก่ t-test one way ANOVA Pearson Product Moment Correlation ในการทดสอบ  
สมมุติฐานการวิจัย

การวิเคราะห์สรุปผล ใช้เกณฑ์ในการสรุปค่าเฉลี่ยดังนี้คือ

1.00-1.80	หมายถึง	น้อยมากที่สุด
1.81-2.60	หมายถึง	น้อย
2.61-3.40	หมายถึง	ปานกลาง
3.41-4.20	หมายถึง	มาก
4.21-5.00	หมายถึง	มากที่สุด

ส่วนเกณฑ์ตีความหมายค่าสหสัมพันธ์ใช้เกณฑ์ของ(Cohen. 1988; Wuensch, K. 2015) ดังนี้

0.00-0.10	มีความสัมพันธ์ต่ำมาก
0.11-0.30	มีความสัมพันธ์ต่ำ
0.31-0.50	มีความสัมพันธ์ปานกลาง
0.51-0.70	มีความสัมพันธ์สูง
0.71-0.90	มีความสัมพันธ์สูงมาก
0.91-1.00	มีความสัมพันธ์กันแบบสมบูรณ์

### 5. ผลการวิจัย

#### 5.1 ข้อมูลพื้นฐาน

กลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล (44.0%) ภาคกลาง (27.5 %) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (11.4%) ภาคใต้ (15.4%) และภาคเหนือ (1.8%) ส่วนใหญ่เป็นหญิง (61.9%) มากกว่าเพศชาย (38.1%) และมีอายุต่ำ 18-30 ปี มากสุด (45.8%) รองลงมาเป็นผู้มีอายุ 31-40 ปี (17.6%) 51-60 ปี (14.3%) ต่ำกว่า 18 ปี (13.6%) 41-50 ปี (5.9%) มากกว่า 60 ปี (2.9%)

ในด้านการศึกษากลุ่มตัวอย่าง มีการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุด (41.0%) รองลงมาเป็นผู้ที่มีการศึกษามัธยมศึกษา (23.8%) ปริญญาโทและปริญญาเอก (18.7%) ปวช. ปวส. อนุปริญญา (16.1%) และ ประถมศึกษา (.4%)

อาชีพของกลุ่มตัวอย่าง เรียงลำดับจากมากสู่น้อยได้ดังนี้ คือ อาชีพลูกจ้าง พนักงาน บริษัทเอกชน (39.9%) นักเรียน นักศึกษา (20.9%) รับราชการ (10.6%) ลูกจ้าง พนักงานหน่วยงานรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ (17.9%) และอื่น ๆ (3.3% )

ด้านรายได้ต่อเดือนของกลุ่มตัวอย่าง เรียงลำดับจากมากสู่น้อยได้ดังนี้ คือ มากสุด ได้แก่ กลุ่มรายได้ 20,001-30,000 บาท (43.2%) รองลงมาได้แก่ ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 10,001 บาท (22.7%) 30,001-40,000 บาท (9.2%) 10,001-20,000 บาท (8.4%) มากกว่า 50,000 บาท (8.4% ) และ 40,001-50,000 บาท (8.1% )

ในด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม พบว่า ประชาชนไทยมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง ผ่านสื่อหรือช่องทางเรียงตามลำดับจากมาก คือ เฟซบุ๊ก โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ไลน์ นอกจากนี้พบว่าประชาชนไทยมีความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม มีพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม และมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมในระดับมาก

## 5.2 ผลการทดสอบสมมุติฐานการวิจัย

จากการทดสอบสมมุติฐานการวิจัยปรากฏดังต่อไปนี้

1. ประชาชนที่มีอายุ การศึกษา อาชีพ มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
2. ประชาชนที่มีการศึกษา อาชีพ มีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
3. ประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ มีความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
4. ประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ มีพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
5. ประชาชนที่มีเพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ
6. มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อม ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างการใช้สื่อเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน การรับรู้การพัฒนาอย่างยั่งยืน  
จิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืน และพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืน

	การรับรู้ข้อมูล ข่าวสาร สิ่งแวดล้อม	การเปิดรับข้อมูล ข่าวสารสิ่งแวดล้อม ผ่านสื่อและช่องทาง ต่าง ๆ	ความตระหนักใ้ ใจสิ่งแวดล้อม	พฤติกรรมใ้ใจ สิ่งแวดล้อม	การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องสนับสนุน ส่งเสริม สิ่งแวดล้อม
การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิ่งแวดล้อม	1	.224** ต่ำ	.347** ปานกลาง	.212** ต่ำ	.243** ต่ำ
การเปิดรับข้อมูล ข่าวสารสิ่งแวดล้อม ผ่านสื่อและช่องทาง ต่างๆ		1	.381** ปานกลาง	.356** ปานกลาง	.587** สูง
ความตระหนักใ้ใจ สิ่งแวดล้อม			1	.586** สูง	.518** สูง
พฤติกรรมใ้ใจ สิ่งแวดล้อม				1	.575** สูง
การมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องสนับสนุน ส่งเสริมสิ่งแวดล้อม					1

ผลการวิจัย พบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์กับ การเปิดรับข้อมูลข่าวสาร  
สิ่งแวดล้อมผ่านสื่อและช่องทางต่าง ๆ พฤติกรรมใ้ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุน  
สิ่งแวดล้อมในระดับต่ำ แต่มีความสัมพันธ์กับความตระหนักใ้ใจสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง

การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์กับความตระหนักใ้ใจสิ่งแวดล้อมและพฤติกรรม  
ใ้ใจสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง แต่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมในระดับสูง

ความตระหนักใ้ใจสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมใ้ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วม  
เกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมในระดับสูง

พฤติกรรมใ้ใจสิ่งแวดล้อม มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อมในระดับสูง

## 6. การอภิปรายผลการวิจัย

ด้านสื่อหรือช่องทางเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมพบว่าประชาชนเปิดรับจากช่องทาง เฟซบุ๊ก  
โทรทัศน์ เว็บไซต์ ไลน์ ยูทูป เหมือนกับงานวิจัยที่ผ่านมา (ประทุม ฤกษ์กลาง. 2561) แต่แตกต่างกันใน  
ด้านความบ่อยครั้งหรือความถี่ที่วิจัยนี้พบว่า ประชาชนเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมจากสื่อหรือช่องทาง  
เฟซบุ๊ก โทรทัศน์ เว็บไซต์ ไลน์ ยูทูป ในระดับมาก ซึ่งแตกต่างไปจากผลวิจัยในอดีต ที่พบว่าประชาชนมีการ



ใช้สื่อเกี่ยวกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยการเปิดรับการแสวงหา การแบ่งปัน การโพสต์ การคอมเมนต์ผ่านสื่อ ดิจิทัลชนิดต่าง ๆ ได้แก่ เว็บไซต์ ยูทูป เฟซบุ๊ก ไลน์ ทวิตเตอร์ อินสตาแกรม รวมทั้งสื่อมวลชน สื่อบุคคล และ โดยรวมอยู่ในระดับน้อยสุด ยกเว้นสื่อเฟซบุ๊กที่มีการใช้ในระดับปานกลาง (ประทุม ฤกษ์กลาง, 2561) อาจจะ เนื่องจากว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนยังเป็นประเด็นที่ไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายหรือมีความใกล้ชิดเท่ากับประเด็น สิ่งแวดล้อม รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ มีการรณรงค์สิ่งแวดล้อมมากกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ในการ วิจัยนี้ที่พบว่า ประชาชนมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารจากสื่อบุคคลคือ ครู อาจารย์ เจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ เอกชนอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ควรมีการส่งเสริมให้บุคลากรดังกล่าวมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการสร้าง ความตระหนักและส่งเสริมพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสื่อบุคคลเป็นสื่อที่มีอิทธิพลสูงมากต่อ การทำหน้าที่โน้มน้าวใจ

ผลการวิจัยนี้ที่พบว่า ประชาชนคนไทยมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมโดยเฉลี่ยในระดับ ปานกลาง และมีการเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลางผ่านสื่อหรือช่องทางเฟซบุ๊ก โทรทัศน์ เว็บไซต์ และไลน์ เรียงตามลำดับจากมากสู่น้อย ในด้านความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมใส่ใจ สิ่งแวดล้อมในระดับมาก และมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนพบว่ามีอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับการวิจัย ในอดีตที่พบใกล้เคียงกันว่าประชาชนไทยมีค่าเฉลี่ยจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับมากที่สุดในด้าน สังคมและสิ่งแวดล้อม และมีพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และใน ภาพรวมในระดับมาก (ประทุม ฤกษ์กลาง. 2562)

จากการวิจัยนี้ที่พบว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตระหนัก ใส่ใจสิ่งแวดล้อมปานกลาง และสัมพันธ์เชิงบวกในระดับต่ำกับพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อม ใกล้เคียงกับ หลักฐานงานวิจัยของประทุม ฤกษ์กลาง (2561) ที่พบว่า การรับรู้ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีความสัมพันธ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับต่ำ สัมพันธ์กับพฤติกรรมการพัฒนาอย่าง ยั่งยืนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในระดับปานกลาง นอกจากนี้ผลวิจัยครั้งนี้ที่พบว่าความตระหนักใส่ใจ สิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์ระดับสูงกับพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุน ส่งเสริมสิ่งแวดล้อม สอดคล้องเช่นเดียวกันว่าจิตสำนึกการพัฒนาอย่างยั่งยืนมีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการ พัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในระดับสูง (ประทุม ฤกษ์กลาง. 2561)

ข้อมูลการวิจัยที่พบว่า การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อมมีความสัมพันธ์กับความตระหนักใส่ใจ สิ่งแวดล้อมและพฤติกรรมใส่ใจสิ่งแวดล้อมในระดับปานกลาง แต่สัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุน ส่งเสริมสิ่งแวดล้อมในระดับสูง สอดคล้องกับหลักฐานการวิจัยของ A. Qader. & Zainuddin. (2011) ใน การศึกษาผลกระทบของการเปิดรับสื่อต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นมิตรกับโลก (กรีน) กับอาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวน 170 คน ที่พบว่า การเปิดรับสื่อมีอิทธิพลทางบวกต่อความตั้งใจซื้อผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้าที่เป็นมิตรกับโลก (กรีน)

## 7. ข้อเสนอแนะหน่วยงาน

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานราชการ สถาบันการศึกษาทุกระดับ ธุรกิจเอกชน ควรร่วมมือในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เผยแพร่แนวคิด แนวปฏิบัติ การจัดกิจกรรมเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผ่านสื่อและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างการรับรู้ สร้างความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมการใส่ใจสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนชาวไทยในทุกพื้นที่ ทุกช่วงอายุ ทุกอาชีพ เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อช่วยกันสร้างสรรค์การพัฒนาชาติไทยไปในทิศทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบสร้างความเสียหายหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ของชนรุ่นลูกรุ่นหลานของไทยในอนาคต
2. หน่วยงานด้านการพัฒนาของรัฐและเอกชนควรเร่งจัดวางแนวทางนโยบาย กฎระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งส่วนภาครัฐและเอกชน เพื่อการส่งเสริมสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ

## 8. ข้อเสนอแนะงานวิจัยในอนาคต

1. งานวิจัยต่อไปควรศึกษาตัวแปรอื่น ๆ อาทิ ทักษะคิด ค่านิยม ความรู้ ของบุคคล การเรียนการสอน ครอบครัว องค์กร หน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจ ที่อาจจะส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารรณรงค์สิ่งแวดล้อม การตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมการใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
2. ควรศึกษาพฤติกรรมการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การเปิดรับข้อมูลข่าวสารสิ่งแวดล้อม ความตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมการใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของสนับสนุนสิ่งแวดล้อม รวมถึงปัญหาอุปสรรค ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึกเพื่อให้ได้รายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้น
3. ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารรณรงค์สิ่งแวดล้อม การตระหนักใส่ใจสิ่งแวดล้อม พฤติกรรมการใส่ใจสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องสนับสนุนสิ่งแวดล้อม ระหว่างกลุ่มเจนเนอเรชันต่าง ๆ และศึกษาเปรียบเทียบแยกแยะตามประเภทต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อม

## เอกสารอ้างอิง

- ตะลิ่ง หิมะข้าวโลกเหนือละลายเห็นพื้นดิน สหรัฐหนาวหนัก อุณหภูมิติด -50 องศา. 2019 ค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <https://www.sanook.com/news/7665142/>
- ประชุม ฤกษ์กลาง. (2561) อิทธิพลของสื่อต่อการรับรู้ จิตสำนึกและพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประชาชนไทย. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประชุม ฤกษ์กลาง. (2562). อิทธิพลของปัจจัยจิตสำนึกและการปฏิบัติตนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อคุณภาพชีวิตและความสุขของประชาชนไทย. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เป้าหมาย. (2561). ค้นเมื่อ วันที่ 30 มกราคม 2561 จาก <http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/>
- ฝุ่นพิษกรุงเพิ่มขึ้น แต่ยังไม่เกินเกณฑ์. (2562). ไทยรัฐ วันอังคารที่ 12 กุมภาพันธ์ 2562.
- พฤติกรรมอินเทอร์เน็ตคนไทย. (2562). ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2562 จาก [www/brandbuffet.in.th](http://www.brandbuffet.in.th)
- สถิติผู้ใช้ดิจิทัลทั่วโลก “ไทย” เสพติดเน็ตมากสุดในโลก-“กรุงเทพ” เมืองผู้ใช้ Facebook สูงสุด. (2562) ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2562 จาก [www/brandbuffet.in.th](http://www.brandbuffet.in.th)
- สิ่งแวดล้อมและพลังงาน. ค้นเมื่อ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2562 จาก [https://elibrary.trf.or.th/project\\_issue.asp?page=12&code\\_issue=ENE&code\\_name=CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1%E1%C5%D0%BE%C5%D1%A7%D2%B9](https://elibrary.trf.or.th/project_issue.asp?page=12&code_issue=ENE&code_name=CA%D4%E8%A7%E1%C7%B4%C5%E9%CD%C1%E1%C5%D0%BE%C5%D1%A7%D2%B9)
- สหประชาชาติ. (2561). ค้นเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <https://th.wikipedia.org/wiki>
- อนันตชัย ยูรประถม และคณะ. (2557). *ไขความหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์พัฒนาความรู้รับผิดชอบต่อสังคม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.
- ออสเตรเลียร้อนทะลุ 50 องศา! ชีตनीย่คลื่นความร้อน 5 วันติด!! ค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2562 จาก [https://www.khaosod.co.th/around-the-world-news/news\\_2094514](https://www.khaosod.co.th/around-the-world-news/news_2094514)
- A. Qader, I.K. & Zainuddin, Y. B. (2011). The Impact of Media Exposure on Intention to Purchase Green Electronic Products amongst Lecturers. *International Journal of Business and Management*. Vol. 6, No. 3; March 2011
- Berlo, D.K. (1960). *The Process of Communication*. New York: Holt, Rinehart & Winston. Inc.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2nd ed.). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Cronbach's Alpha: Simple Definition, Use and Interpretation. (2018). Retrieved on February 19, 2018 from <http://www.statisticshowto.com/cronbachs-alpha-spss/>
- Environment. (2019). Retrieved on January 9, 2019 from [www.dictionary.com](http://www.dictionary.com)

- ETDA. (2017). *ETDA เผยผลสำรวจพฤติกรรมใช้อินเทอร์เน็ตและมูลค่าอีคอมเมิร์ซ ไขว้ความพร้อมไทย ก้าวขึ้นเป็นเจ้าอี คอมเมิร์ซอาเซียน*. ค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2018 จาก <https://www.etda.or.th/content/thailand-internet-user-profile-2017-and-value-of-e-commerce-survey-in-thailand-2017l-press-conference.html>
- Fu, L. et al. (2018). Pro-environmental Awareness and Behaviors on Campus: Evidence from Tianjin, China. *Journal of Mathematics, Science and Technology Education*. 14(1): 427-445.
- Information seeking. (2018). Retrieved on 3 January, 2018 from [http://en.wikipedia.org/Wiki/Information seeking](http://en.wikipedia.org/Wiki/Information%20seeking).
- Interpersonal communication. (2018). Retrieved on 16 February, 2018 from [http://en.wikipedia.org/wiki/Interpersonal\\_communication](http://en.wikipedia.org/wiki/Interpersonal_communication).
- Kaiser. et al (1999) Environmental Attitude and Ecological Behavior. *Journal of Environmental Psychology*. 1999. 19: 1-19.
- Kincaid, D. L. (1979). *The Convergence Model of Communication*. Honolulu: East -West Center.
- Overview. (2018). Retrieved on February 19, 2018 from <http://www.un.org/en/about-un/>
- Penn, C.S. (2018). *What's the difference between social media and new media?* Retrieved on February 19, 2018 from <http://www.christopherspenn.com/2018/02/whats-the-difference-between-social-media-new-media/>
- Schramm, W. (1971). The Nature of Communication between Humans,” in *The Process and Effects of Mass Communication*, Revised ed., Wilbur Schramm & Donald F. Roberts, eds., Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Selective exposure theory psychology wiki. (2018). Retrieved on February 19, 2018 from [http://psychology.wikia.com/wiki/Selective\\_exposure\\_theory](http://psychology.wikia.com/wiki/Selective_exposure_theory)
- Social media. (2018). Retrieved on January 30, 2018 from [https://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_media](https://en.wikipedia.org/wiki/Social_media)
- Sustainable Development. (2018). Retrieved on February 19, 2018 from <https://www.un.org/ecosoc/en/sustainable-development>
- Types of Interpersonal Communication. (2018). Retrieved on 16 February 2018 from <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Interpersonal-communication>
- Types of interpersonal communication? (2018). Retrieved on 6 February, 2013 from [http://wiki.answers.com/Q/Types\\_of\\_interpersonal\\_communication](http://wiki.answers.com/Q/Types_of_interpersonal_communication)

- The Three Pillars of Sustainability. (2018). Retrieved on February 19, 2018 from <http://www.thwink.org/sustain/glossary/ThreePillarsOfSustainability.htm>
- Verderber, R. F. (1996). *Communicate*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Wilson, T.D. (1999). Models in information behavior research. *Journal of Documentation* 55(3): 263.
- Wilson, T.D. 2000. Human Information behaviour. *Informing Science*, 3(2):49-55.
- Wood, J.T. (2003). *Communication Theories in Action: An Introduction*. Toronto: Thomson Wadsworth.
- Wuensch, K. (2015) Pearson Correlation Coefficient. Retrieved on February 20, 2018 from <http://core.ecu.edu/psyc/wuenschk/docs30/EffectSizeConventions.pdf>

## ศักยภาพของชุมชนในการปรับตัวเพื่อรับมือผลกระทบจากภัยน้ำท่วม

จำลอง โพธิ์บุญ\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงผลกระทบและความอ่อนไหวของชุมชนต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม) ศึกษาถึงการดำเนินงานและวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการปรับตัว ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการปรับตัวของชุมชน เก็บรวบรวมข้อมูลจากชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านน้ำท่วมจำนวน 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านทับน้ำ และชุมชนบ้านลี อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและผู้อยู่อาศัยในชุมชน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อประเมินศักยภาพชุมชนและร่วมวางแผนทางหรือกลยุทธ์การปรับตัวในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การสังเกตการณ์ในพื้นที่ และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า พื้นที่ชุมชนบ้านทับน้ำ และชุมชนบ้านลีเป็นพื้นที่ที่มีผลกระทบอยู่ในระดับปานกลางและมีความอ่อนไหวต่อภัยน้ำท่วม ชุมชนบ้านทับน้ำมีศักยภาพและความสามารถในการรับมือสูง โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพและความสามารถของชุมชนคือ การมีผู้นำที่เข้มแข็ง มุ่งมั่น การเข้าถึงแหล่งงบประมาณ ความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก และความสามัคคีของผู้ที่อาศัยในชุมชน ส่วนชุมชนบ้านลีมีศักยภาพและความสามารถในการรับมือต่ำ โดยปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพและความสามารถของชุมชนคือ เป็นพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการบริหารจัดการน้ำ ประชาชนบางส่วนขาดความรู้ ความตระหนัก และการมีส่วนร่วม การไม่มีแผนงานที่ชัดเจน ความไม่เพียงพอของงบประมาณ และการเข้าถึงแหล่งความรู้ใหม่ ๆ ของชุมชนทำได้ยาก ยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนคือ 1.เพิ่มศักยภาพของผู้นำชุมชนในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการน้ำ 2.พัฒนาแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ 3.เพิ่มความสามารถในการเข้าถึงแหล่งงบประมาณจากภายนอก 4. พัฒนาความรู้ ศักยภาพ ความตระหนัก และการเข้าถึงข่าวสารของคนในชุมชน 5. สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก

**คำสำคัญ:** ศักยภาพชุมชน, การปรับตัว, การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, น้ำท่วม

\* ศาสตราจารย์, คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: Chamlong@nida.ac.th

## Communities' Capability in Adapting against Impacts from Flood

Chamlong Poboon\*

### Abstract

This research was aimed to study impacts and sensitivity of communities against impacts of climate change (flood), the practices and capabilities of the communities in adapting against the impacts from climate change, as well as factors affecting the adaptation. The 2 target communities affected by the climate change were Tab Nam community and Baan Lee community in Bangpahan District, Pranakhorn Sriyuthya Province. Data were collected by interviewing communities' leaders and local people, administrators and officers of the sub-district authority organization, conducting workshops to evaluate their capabilities and find strategies in adapting against climate change, observations and studying related document. The study found that the 2 communities had moderate level against flooding. Tab Nam community had high level of capability in adaptation. Factors affecting the capacity were strong and commitment leaders, accessibility to budget, and knowledge, understanding, awareness, and unity of the local people. On the other hand, Baan Lee community had low level of capability. Factors affecting the capability were geological limitation of the area, some local people lacked knowledge, awareness and participation, no concrete plan, insufficient budget, and low access to necessary knowledge. Strategies to increase the communities' capability are 1) strengthen the capacity of community's leaders in water resource management; 2) develop the integrated water resource management; 3) increase the accessibility to external budget; 4) develop knowledge, capacity and awareness, and accessibility to information of the local people; and 5) build cooperation with agencies both in the area and outside.

**Key words:** communities' capability, adaptation, climate change, flood

---

\* Professor, Graduate School of Environmental Development Administration, National Institution of Development Administration.  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok THAILAND 10240  
E-mail: Chamlong@nida.ac.th

## บทนำ

ผลจากกิจกรรมของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นพฤติกรรมการใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิล การทำลายพื้นที่ป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกิน รวมทั้งกิจกรรมในชีวิตประจำวันของมนุษย์ก่อให้เกิดการปลดปล่อยก๊าซสู่ชั้นบรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) มีเทน (CH<sub>4</sub>) ไนตรัสออกไซด์ (N<sub>2</sub>O) ซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF<sub>6</sub>) ก๊าซในกลุ่มไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) เพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) เป็นต้น (UNFCCC, 2008) ส่งผลให้ความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases: GHGs) ในชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้นก่อให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) ซึ่งเป็นสาเหตุของการเกิดภาวะโลกร้อนและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (Global Climate Change) คาดการณ์ว่าอีก 100 ปีข้างหน้ามีแนวโน้มที่อุณหภูมิของโลกจะสูงขึ้นอีก 1.5 - 4.5 องศาเซลเซียส (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 2550:1)

แนวทางในการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสามารถทำได้ 2 ทางคือ 1. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือ ความพยายามลดสิ่งที่จะกระตุ้นและทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทำได้โดยการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ชีวิตและพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการใช้พลังงานเพื่อลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่บรรยากาศ ซึ่งจำเป็นต้องร่วมมือกันทุกภาคส่วน 2. การปรับตัว (Adaptation) คือ กระบวนการปรับให้เข้ากับสภาพภูมิอากาศจริงหรือผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทำได้โดยการปรับตัวเราและสิ่งรอบตัวเราให้เข้ากับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนไปตลอดจนสร้างภูมิคุ้มกันและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมจากปริมาณน้ำฝน จากระดับน้ำทะเล และน้ำหลากจากภูเขา หรือการสร้างฉนวนเพื่อป้องกันความร้อนให้กับที่อยู่อาศัย การปรับตัวของมนุษย์ต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของมนุษยชาติ การปรับตัวอย่างมีประสิทธิภาพเป็นความรับผิดชอบของทุกฝ่าย ซึ่งควรมีการแบ่งปันความรู้และแนวทางการปรับตัวระหว่างกันและกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจและตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างจริงจัง ต้องให้ความสำคัญและร่วมดำเนินกิจกรรมป้องกันแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่สำคัญของประเทศไทยประการหนึ่ง คือ ปัญหาน้ำท่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2554 ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตน้ำท่วมที่รุนแรงและหนักที่สุดในรอบ 70 ปี ส่งผลให้พื้นที่กว่า 60 จังหวัด ได้รับผลกระทบทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม และส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำท่วมคือปรากฏการณ์ลานีญา ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ฝนมาเร็วกว่าปกติ

จากวิกฤตการณ์น้ำท่วมในประเทศไทย ชุมชนหลายแห่งได้ดำเนินการหลายด้านในการปรับตัวเพื่อบรรเทาหรือป้องกันผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ซึ่งในบางพื้นที่ก็มีผลการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม แต่ในบางพื้นที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือยังได้รับผลกระทบหรือมีความเสี่ยงอยู่ ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะศึกษาถึงลักษณะของผลกระทบ ความอ่อนไหวของชุมชน การดำเนินการและศักยภาพของชุมชนเพื่อนำไปสู่แนวทางการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการดำเนินการด้านการปรับตัวดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



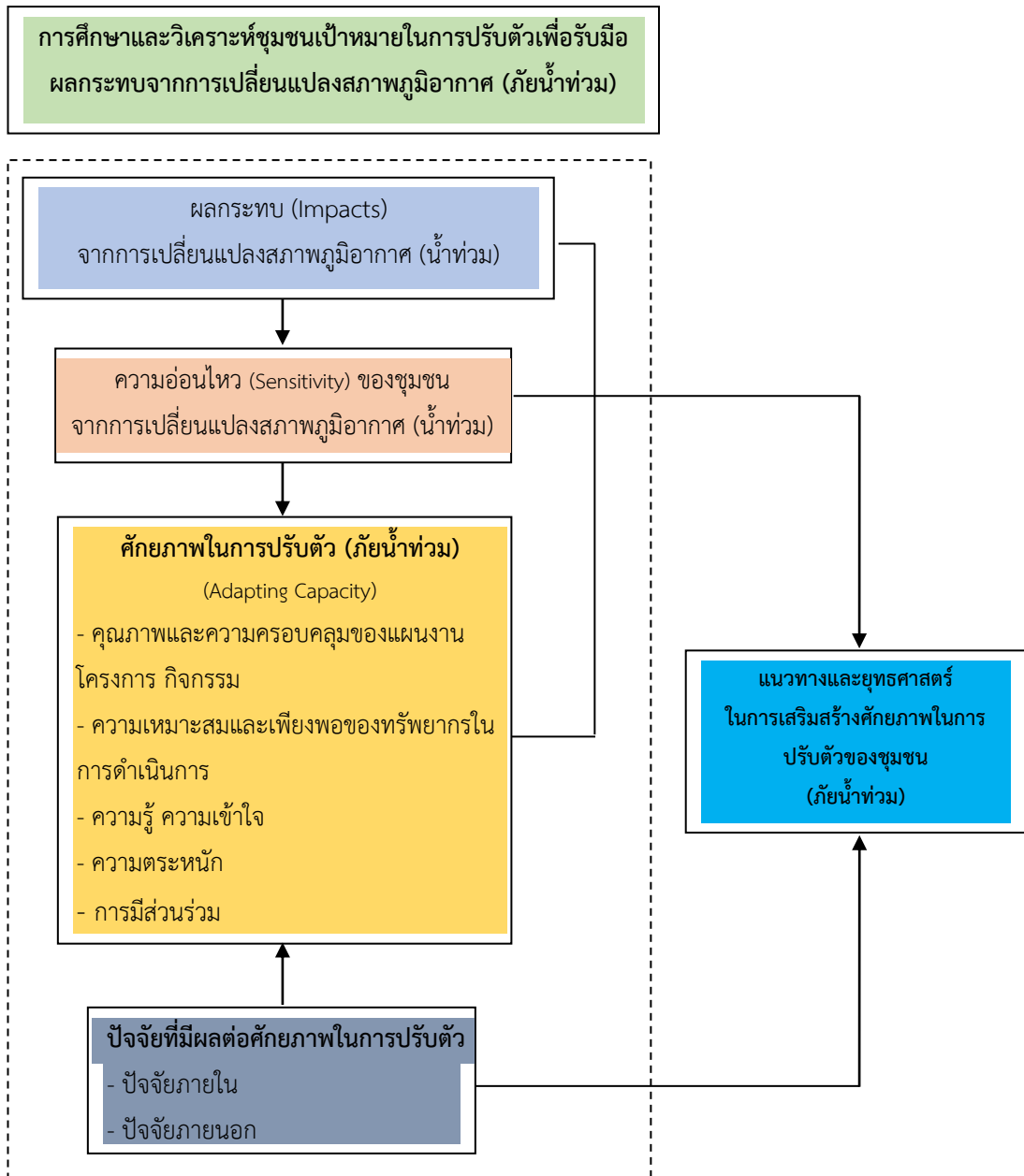
และเป็นบทเรียนสำหรับชุมชนอื่น ๆ ต่อไป แนวทางการดำเนินงานของชุมชนที่มีการบริหารจัดการที่ดีและเป็นต้นแบบในการสร้างศักยภาพชุมชนจะช่วยเพิ่มความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดและระดับประเทศต่อไป

การศึกษานี้ได้เลือกชุมชนบ้านทับน้ำและชุมชนบ้านลี อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นพื้นที่ศึกษาเนื่องจาก จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่หนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ ดังเช่นในปี 2560 พื้นที่หลายอำเภอของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวม 67 ตำบล 409 หมู่บ้าน ถูกประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ ความเสียหายจากภัยพิบัติน้ำท่วมใน 6 อำเภอมีจำนวนบ้านเรือนที่ถูกน้ำท่วมและได้รับความเสียหาย จำนวน 25,454 หลังคาเรือน ช่วงปี 2558-2560 พื้นที่การเกษตรเสียหายเฉลี่ยปีละประมาณ 3,600 ไร่ (สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2562) จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ มีแหล่งโบราณสถานที่สำคัญ ด้านเศรษฐกิจ เป็นที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรม และเป็นแหล่งผลิตสินค้าการเกษตรที่สำคัญจังหวัดหนึ่งของประเทศ

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบ (Impacts) และความอ่อนไหว (Sensitivity) ของชุมชนต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม)
2. เพื่อศึกษาถึงการดำเนินงานและวิเคราะห์ศักยภาพในการปรับตัว (Adapting Capacity) ของชุมชนต่อผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม ตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการปรับตัวของชุมชน

## กรอบแนวคิดในการศึกษา



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการปรับตัวเพื่อรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประกอบด้วย การศึกษาผลกระทบจากภัยน้ำท่วม ความอ่อนไหว ศักยภาพในการปรับตัว รวมทั้งได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการปรับตัวโดยใช้เทคนิค SWOT Analysis เพื่อนำไปสู่แนวทางและยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวของชุมชน

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) หมายถึงลักษณะอากาศที่มีการเบี่ยงเบนไปจากค่าปกติในทิศทางหนึ่งติดต่อกันเป็นเวลานาน ทำให้ภัยธรรมชาติมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปทั้งความถี่ ความรุนแรง ระยะเวลา และความยาวนานของการเกิดภัย

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติและการเผชิญหรือโอกาสที่ได้รับจากภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง การกัดเซาะชายฝั่ง โรคระบาด เป็นต้น ซึ่งในกรณีที่ได้ศึกษาถึงผลกระทบด้านภัยน้ำท่วม สามารถจำแนกได้เป็น 5 ระดับดังนี้

### การจำแนกระดับผลกระทบจากภัยน้ำท่วม

ระดับ	ผลกระทบ/ความเสี่ยง	รายละเอียด
1	ต่ำมาก	มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/ชุมชน เล็กน้อย สามารถแก้ไขหรือควบคุมได้
2	ต่ำ	มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/ชุมชน น้อยต้องใช้เวลาในการแก้ไขในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน
3	ปานกลาง	มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/ชุมชน ปานกลางต้องใช้เวลาในการแก้ไขระหว่าง > 1 เดือน – 6 เดือน
4	สูง	มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/ชุมชน รุนแรง ต้องใช้เวลาในการแก้ไข ระหว่าง > 6 เดือน – 1 ปี
5	สูงมาก	มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม/ชุมชน รุนแรงมาก ต้องใช้ทรัพยากรและเวลานานในการแก้ไข มากกว่า 1 ปี

### วิธีเลือกชุมชนเป้าหมาย

เลือกพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย 2 ชุมชนโดยพิจารณาจากลักษณะปัญหาและศักยภาพด้านการปรับตัวรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประเด็นแรกพิจารณาพื้นที่ชุมชนที่ประสบปัญหาผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านน้ำท่วมที่ชัดเจน ประเด็นที่สองเลือกชุมชนที่มีความแตกต่างกันในด้านความสามารถในการปรับตัว ชุมชนแรกคือ ชุมชนที่สามารถปรับตัวต่อผลกระทบปัญหาน้ำท่วมได้ดีจนได้รับรางวัลหรือการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ คือ ชุมชนบ้านทับน้ำ ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และชุมชนที่ 2 เป็นชุมชนที่ยังไม่สามารถปรับตัวหรือแก้ปัญหาได้ คือ ชุมชนบ้านลี่ ตำบลบ้านลี่ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

### วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านภัยน้ำท่วม และผลกระทบที่เกิดขึ้น ความอ่อนไหวและศักยภาพของชุมชน รวมทั้งปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพของชุมชนเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน คณะกรรมการเครือข่ายการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ผู้ใหญ่บ้าน เกษตรกร ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน

และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ปลัดกองค้การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ และสมาชิกกองค้การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น รวมถึงการสังเกตการณ์ในพื้นที่และการประชุมเชิงปฏิบัติการ

- (1) ชุมชนบ้านทับน้ำ ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย
  - ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน
  - เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 3 คน
  - ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ จำนวน 13 คน
- (2) ชุมชนบ้านลี ตำบลบ้านลี อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประกอบด้วย
  - ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน
  - เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 1 คน
  - ผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ จำนวน 6 คน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับภัยน้ำท่วมจากความแปรปรวนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอดีตจนถึงปัจจุบันและอนาคตในพื้นที่ชุมชนเป้าหมาย ซึ่งได้จากการศึกษารายงานข้อมูลพื้นที่ที่ประสบภัยน้ำท่วมซ้ำซากรวมถึงผลกระทบที่ชุมชนได้รับ ศึกษาเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพของชุมชนในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

### การวิเคราะห์ข้อมูล

1. นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาวิเคราะห์เกี่ยวกับความอ่อนไหว (Sensitivity) ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ศึกษา โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งด้านกายภาพ ทรัพยากรชีวภาพ เศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

- (1) ด้านกายภาพ ได้แก่ สภาพพื้นที่ สภาพภูมิอากาศ สภาพแวดล้อม
- (2) ด้านทรัพยากรชีวภาพ ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติทางชีวภาพ ได้แก่ พืชและสัตว์
- (3) ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตร การประกอบอาชีพ

(4) ด้านทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ ความรู้ ความตระหนักและทักษะในการรับมือผลกระทบ

2. ประเมินความอ่อนไหวของพื้นที่ต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม) พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องด้านกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ และทรัพยากรมนุษย์ มีการจำแนกความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ ได้แก่ ระดับของผลกระทบ ความถี่การเกิดผลกระทบ

3. ประเมินศักยภาพหรือความสามารถของชุมชนในการปรับตัวหรือการบริหารจัดการรับมือผลกระทบจากสภาพอากาศแปรปรวน (Adapting Capacity)

เป็นการประเมินความสำเร็จในการดำเนินงาน กิจกรรม โครงการของชุมชนในการปรับตัวหรือการบริหารจัดการรับมือผลกระทบจากสภาพอากาศแปรปรวนเพื่อสร้างการรับรู้การดำเนินงาน และพัฒนาตนเองรวมทั้งมีการใช้เทคนิค วิธีการ นวัตกรรม และการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จ

วิเคราะห์ถึงผลของการดำเนินการที่ผ่านมาและวิเคราะห์ถึงศักยภาพในการรับมือผลกระทบในอนาคตซึ่งจะพิจารณาในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- (1) คุณภาพและความครอบคลุมของแผนงาน โครงการ กิจกรรม
- (2) ความเหมาะสมและเพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินการ
- (3) ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (4) ความตระหนักของประชาชนต่อปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (6) การเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยี

#### 4. การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพในการปรับตัว

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพหรือขีดความสามารถในการปรับตัวรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคตของชุมชนโดยปัจจัยที่พิจารณารอบคอบรวมทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของชุมชนโดยใช้เทคนิค SWOT Analysis

SWOT เป็นคำย่อมาจากคำว่า Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats

Strengths คือ จุดแข็ง หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในชุมชนที่เป็นบวก ซึ่งชุมชนนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่ชุมชนทำได้ดี

Weaknesses คือ จุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในชุมชนที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งชุมชนไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่ชุมชนทำไม่ได้

Opportunities คือ โอกาส หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานของชุมชนบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของชุมชน

Threats คือ อุปสรรค หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานของชุมชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อชุมชน

บางครั้งการจำแนกโอกาสและอุปสรรคเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะทั้งสองสิ่งนี้สามารถเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้สถานการณ์ที่เคยเป็นโอกาสกลับกลายเป็นอุปสรรคได้ และในทางกลับกันอุปสรรคอาจกลับกลายเป็นโอกาสได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้ชุมชนจะต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์แวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต

### ประเด็นที่วิเคราะห์ ประกอบด้วย

- (1) จุดแข็ง เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ตัวประชาชน งบประมาณ ความตระหนักรู้ ความรู้ความเข้าใจ ทรัพยากรต่าง ๆ ความร่วมมือ โครงสร้างชุมชน ฯลฯ
- (2) จุดอ่อน เช่น ผู้นำชุมชน ตัวประชาชน งบประมาณ ความรู้ ทรัพยากรต่าง ๆ ความร่วมมือ ฯลฯ
- (3) โอกาส เช่น สภาพพื้นที่ ภูมิศาสตร์ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ นโยบาย/แผนงานของภาครัฐ ข่าวสารและเทคโนโลยี ฯลฯ
- (4) อุปสรรค เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ สภาพพื้นที่ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอ ปัญหาการเมือง ฯลฯ

การวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนการปรับตัวรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดำเนินการโดยการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการหรือจัดสัมมนาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ ได้แก่ ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและนำเสนอแนวทางการเสริมสร้างศักยภาพการปรับตัวของชุมชนต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับพื้นที่

รวบรวมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาชุมชนทั้ง 2 แห่งดังกล่าว มาสังเคราะห์และสรุปผลเพื่อนำเสนอแนวทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพในการปรับตัวของชุมชนต่อภัยน้ำท่วม

### ผลการศึกษา

#### ชุมชนบ้านทับน้ำ ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

##### 1. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม)

ปัจจุบันเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านน้ำท่วมเป็นประจำ มีผลต่อพืชผลการเกษตรเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในช่วงเดือนมกราคมทางชลประทานทำการปิดน้ำเนื่องจากน้ำในเขื่อนไม่มี ทำให้ประชาชนได้รับความยากลำบากในการใช้ชีวิต บางครัวเรือนต้องอพยพไปทำงานต่างถิ่นเพื่อหารายได้ในช่วงที่ไม่สามารถทำการเกษตรได้แต่ในส่วนของบ้านเรือนและทรัพย์สิน ถือว่าความเสียหายอยู่ในระดับปานกลาง เพราะบ้านส่วนใหญ่สร้างด้วยปูนจึงไม่ได้รับผลกระทบที่รุนแรง นอกจากนี้บางแห่งที่สร้างบ้านด้วยไม้จะเกิดปัญหาน้ำกัดเซาะดินทำให้เสาบ้านเอียง โดยชุมชนแห่งนี้อยู่ในความดูแลการบริหารจัดการน้ำโดยหน่วยงานทางภาครัฐ เนื่องจากไม่สามารถบริหารจัดการน้ำเองได้ ทำให้เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นประจำทุกปี

##### 2. ความอ่อนไหวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

###### ด้านกายภาพ

พื้นที่ชุมชนบ้านทับน้ำมีลักษณะทางภูมิศาสตร์เป็นพื้นที่ต่ำเป็นแอ่งกระทะ ชุมชนตั้งอยู่ตรงกลางรายรอบไปด้วยพื้นที่นา ตำบลทับน้ำเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำหรือพื้นที่แก้มลิงเพื่อรองรับน้ำทางเหนือของประเทศในช่วงฤดูฝนหรือช่วงที่มีปริมาณน้ำฝนจำนวนมาก อยู่ภายใต้นโยบาย

การบริหารจัดการน้ำของประเทศ ลักษณะดินที่พบในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นดินร่วน เหมาะแก่การทำเกษตรกรรม มีคลองตื้นน้ำไหลผ่านชุมชนบ้านตื้นน้ำทุกหมู่ (หมู่ 1-5) ความยาว 6.120 กิโลเมตร ส่งผลให้ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี บางปีก็ได้รับผลกระทบจากภัยแล้งเนื่องจากไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ถึงช่วงฤดูแล้งได้



ภาพที่ 2: คลองตื้นน้ำ (ซ้าย) พื้นที่เกษตรกรรม (ขวา)

#### ด้านทรัพยากรชีวภาพ

ผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมทำให้พื้นที่ป่าไม้ที่มีค่อนข้างน้อยถูกทำลาย พื้นที่ส่วนใหญ่จะใช้ทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ มีลำคลอง ลำรางสาธารณะหลายสาย สำหรับป่าชุมชนซึ่งเป็นที่สาธารณะที่คนในสมัยรุ่นปู่ตายายปลูกเอาไว้ เช่น ยางทอง สักทอง ยางนา พยุง มะฮอกกานี ซึ่งเป็นต้นไม้ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในช่วงน้ำท่วมก็อาจถูกทำลายได้หากเกิดเหตุการณ์มหาอุทกภัย คุณภาพดินหลังจากประสบภาวะน้ำท่วมจะมีคุณภาพด้อยลง บางส่วนอาจจะถูกพัดพาไปกับน้ำ ส่งผลให้ปริมาณดินลดจำนวนลงหรือมีปริมาณตะกอนดินจากพื้นที่อื่นเกิดขึ้นได้เช่นกัน สัตว์ในพื้นที่ประสบปัญหาไร้อาศัยจากภาวะน้ำท่วม มีการย้ายถิ่นฐานย้ายแหล่งหากินไปสู่พื้นที่อื่น มีชนิดพันธุ์สัตว์จากแหล่งอื่นที่มากับน้ำเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่

#### ด้านเศรษฐกิจ

ผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมส่งผลต่อการประกอบอาชีพหลักของประชาชนในชุมชนคือ การทำเกษตรกรรมและปศุสัตว์ ในช่วงระยะเวลา 3-4 เดือนเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพหลัก ปัญหาน้ำท่วมยังส่งผลกระทบต่อกรมคมนาคมขนส่ง การไฟฟ้า การประปา ทำให้หน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการซ่อมแซมบูรณะทรัพย์สินของทางราชการที่ทรุดโทรมหรือชำรุด รวมทั้งใช้งบประมาณในการรับมือช่วงก่อนและหลังภาวะน้ำท่วมจำนวนมาก

#### ด้านทรัพยากรมนุษย์

คนในชุมชนมีความตระหนักถึงภาวะคุกคาม ผลกระทบและความอ่อนไหวจากปัญหาน้ำท่วม โดยคนในชุมชนและผู้บริหารท้องถิ่นมีการร่วมมือกันเรียนรู้เพื่อหาแนวทางในการรับมือกับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม โดยขอความร่วมมือจากชุมชนใกล้เคียงและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย ชลประทานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ เป็นต้น

### 3. ศักยภาพในการปรับตัว

#### 1) ระบบเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ

จากการศึกษายุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองโสน (องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ, 2559) พบว่ามีแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัว และการรับมือจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้ ด้านการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนและพาณิชย์กรรม การบริหารจัดการองค์กร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำมียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการองค์กร และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันอุทกภัยและภัยธรรมชาติ กลยุทธ์การส่งเสริมการบริหารจัดการและอนุรักษ์ด้านสิ่งแวดล้อม มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ แสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากระดับหนึ่ง

แผนงาน โครงการ กิจกรรมในการบริหารจัดการน้ำ มีดังนี้ (องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ, 2560ก)

#### (1) โครงการด้านการก่อสร้าง

- โครงการก่อสร้างอาคารโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ หมู่ 1 จำนวน 2 เครื่อง บริเวณคลองसान ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างอาคารโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ หมู่ 4 บริเวณริมคลองทับน้ำตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างอาคารโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำ หมู่ 4 บริเวณปากคลองบางผี ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างอาคารโรงสูบน้ำด้วยไฟฟ้า พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำหมู่ 5 บริเวณปากคลองน้อย ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างอาคารโรงสูบน้ำพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ พร้อมติดตั้งเครื่องสูบน้ำหมู่ 9 บริเวณปากคลองบางกุ้ง ตำบลบ้านกุ่ม อำเภอบางบาล
- โครงการสร้างเสริมฝายน้ำล้นพร้อมติดตั้งประตูปิด-เปิด หมู่ 1 บริเวณคลองसान ตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมพร้อมติดตั้งประตูปิด-เปิด จำนวน 3 แห่ง
- โครงการก่อสร้างฝาย มข.2527 จำนวน 3 แห่ง
- โครงการก่อสร้างฝายน้ำล้น คสล. จำนวน 2 แห่ง



- โครงการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเพื่อการเกษตร ตำบลทับน้ำและตำบลบ้านม้า อำเภอบางปะหัน
- โครงการก่อสร้างปรับปรุงยกระดับเสริมขยายคันดินกั้นน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม พร้อมก่อสร้างฝิวจรจรถนนลาดยางตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน

(2) โครงการด้านการปรับปรุงสภาพพื้นที่

- โครงการขุดลอกหนอง คลอง บึงสาธารณะ กำจัดวัชพืชกีดขวางทางน้ำ ตามรายชื่อคลองดังนี้
 

คลองทับน้ำ หมู่ 1-5 ตำบลทับน้ำ	ยาว 6,120 เมตร
คลองसान หมู่ 1 ตำบลทับน้ำ	ยาว 2,025 เมตร
คลองลำปู่เต่า หมู่ 2 ตำบลทับน้ำ	ยาว 3,400 เมตร
คลองญวน หมู่ 3 ตำบลทับน้ำ	ยาว 1,350 เมตร
คลองโพธิ์ หมู่ 4 ตำบลทับน้ำ	ยาว 1,500 เมตร
คลองบางผี หมู่ 4 ตำบลทับน้ำ	ยาว 295 เมตร
คลองส่งน้ำชลประทาน หมู่ 4 ตำบลทับน้ำ	ยาว 1,750 เมตร
คลองมอญ หมู่ 5 ตำบลทับน้ำ	ยาว 1,000 เมตร
คลองน้อย หมู่ 5 ตำบลทับน้ำ	ยาว 1,150 เมตร
คลองวัดยาง หมู่ 1-4 ตำบลบ้านม้า	ยาว 3,040 เมตร
- โครงการขุดลอกหนองปลากราย
- โครงการปรับปรุงพัฒนาคลองसान
- โครงการจัดทำแก้มลิงในพื้นที่ชุมชนบ้านทับน้ำ
- โครงการจัดทำแนวคันดินควบคุมปริมาณน้ำในพื้นที่
- โครงการบริหารจัดการน้ำระบบท่อ

(3) โครงการด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวต่อผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วม

- โครงการติดตั้งระบบกระจายเสียงไร้สายทางไกลอัตโนมัติภายในหมู่บ้าน
- โครงการพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์ “ศาสตร์พระราชา” ชุมชนบ้านทับน้ำ (ประจำปีงบประมาณ 2560) เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอาชีพเกษตร ซึ่งได้สรุปความต้องการของแต่ละกลุ่มดังนี้
  - ความต้องการกลุ่มปลูกพืชได้แก่ เงินทุนปัจจัยการผลิตบ่อน้ำขนาดเล็ก องค์กรความรู้ทางวิชาการ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ผลผลิต
  - ความต้องการกลุ่มแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรได้แก่ การรับรองคุณภาพ ปัจจัยการผลิตต่อเติมโรงงาน องค์กรความรู้ทางวิชาการ การออกแบบบรรจุภัณฑ์การรับรองคุณภาพ
  - ความต้องการกลุ่มประมงได้แก่ ขุดสระน้ำเพื่อปรับปรุงสระน้ำพันธุ์ปลาหมอ ปลาเบญจพรรณ อาหารปลา การตลาด การจำหน่ายองค์กรความรู้ทางวิชาการ

- ความต้องการกลุ่มปศุสัตว์ได้แก่ โคเนื้อพันธุ์แท้ พื้นที่ทำแปลงปลูกหญ้าอาหารสัตว์ แปลงถั่วอาหารสัตว์ส่งเสริมการตลาด การจำหน่ายอุปกรณ์เครื่องมือในการบริหารจัดการฟาร์ม องค์ความรู้ทางวิชาการและเทคโนโลยีที่สามารถนำมาปรับใช้อาคารที่ทำการกลุ่ม
- โครงการของรัฐบาล ชื่อโครงการ9101ตามรอยเท้าพ่อ หนึ่งในโครงการศาสตร์พระราชา ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนได้แก่ โครงการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคเนื้อเพื่อพัฒนาและแปรรูปพันธุ์เพื่อจำหน่าย และโครงการผลิตปุ๋ยหมัก

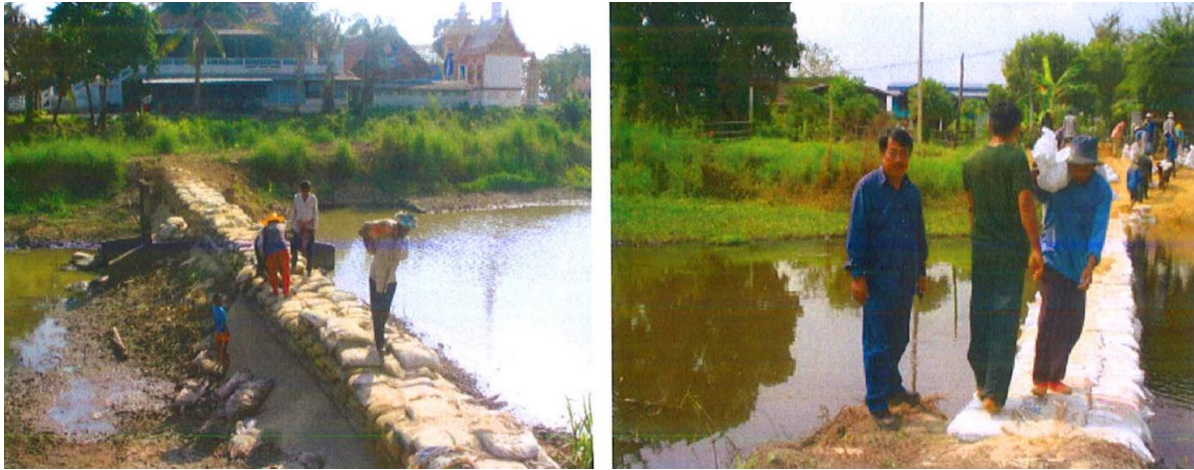
### ตัวอย่างโครงการแสดงดังภาพที่ 3 – 6



ภาพที่ 3: โรงสูบน้ำ หมู่ 1 บริเวณคลองสาน (ชาย) โรงสูบน้ำและประตูปิด-เปิดระบายน้ำ หมู่ 9 ปากคลองบางกุ้ง ตำบล บ้านกุ่ม อำเภอบางบาล (ขวา)



ภาพที่ 4: ท่อลอดเหลี่ยมคลองทับน้ำ ตั้งอยู่ใกล้วันฝั่งแดด



ภาพที่ 5 โครงการก่อสร้างฝายและฝายน้ำล้น  
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ, 2560ก.



ภาพที่ 6 การขุดคลองข่อย ปรับปรุงยกระดับเสริมขยายคันดินกั้นน้ำ  
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ, 2560ก.

### 2) คุณภาพและความครอบคลุมของนโยบาย แผนงาน โครงการ

ความครอบคลุมของโครงการที่มีต่อการแก้ไขปัญหาที่ว่มนั้นมีความครอบคลุมอยู่ในระดับดี เนื่องจากโครงการที่ออกมามีขอบเขตที่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีคุณภาพ ส่วนเรื่องของการติดตามผลงานต่าง ๆ จะมีการลงทะเบียนข้อมูลการทำงานเกษตรเกี่ยวกับผลผลิตที่ได้ดำเนินงานไป ทำให้สามารถคำนวณด้านการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ทางการเกษตร มีการติดตามผลเป็นประจำเกือบทุกเดือน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบโดยทำการลงพื้นที่ในแต่ละครัวเรือน ทำให้ได้ข้อมูลที่ตรงประเด็นจากประชาชนในชุมชน

### 3) ผลของแผนงาน โครงการ กิจกรรม

การดำเนินงานในด้านการบริหารการจัดการน้ำประสบความสำเร็จค่อนข้างมากเนื่องจากทุกฝ่ายให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างดี สามารถปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศและได้เคยรับรางวัลด้านการบริหารบ้านเมืองในปี พ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2558 อีกทั้งได้รับเลือกเป็นตัวแทนในการจัดนิทรรศการเรื่องการบริหารจัดการน้ำที่จังหวัดเพชรบุรี โดยที่เกิเกิดขึ้นนั้นทำให้มี

แนวทางและจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหา และมีความเด็ดขาดในการดำเนินงาน ต่างฝ่ายต่างเข้ามาช่วยกัน ใฝ่ระวังในช่วงน้ำหลากเพื่อไม่ให้ น้ำท่วมลงในพื้นที่ชุมชน

#### 4) ความเหมาะสมและเพียงพอของทรัพยากรการบริหาร

มีบุคลากรที่มีการกำหนดหน้าที่กันอย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งหน้าที่กันตามความถนัด โดยทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบกันเป็นอย่างดีทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่เพียงพอ มีการบูรณาการทุกภาคส่วน อีกทั้งมีนักวิชาการทางด้านเกษตรคอยดูแลให้ข้อมูลข่าวสาร ให้คำแนะนำ หาตลาดให้กับเกษตรกรผู้ใช้น้ำ จนทำให้ชุมชนมีความรู้ความชำนาญในเรื่องการจัดการน้ำเป็นอย่างดี

#### 5) ความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก

ประชาชนทุกคนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเป็นอย่างดี เนื่องจากทางจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมและภัยแล้งทำให้ต้องมีการพัฒนาความรู้ความตระหนักเป็นประจำทุกปี รวมทั้งบุคลากรที่ดำเนินงานก็ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ประสบผลสำเร็จ

#### 6) การมีส่วนร่วม

บุคลากรที่ทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเป็นอย่างมากโดยอาศัยปัจจัยในเรื่องของความสามัคคี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกัน อีกทั้งประชาชนก็มีความเข้าใจและให้ความร่วมมือกับทางหน่วยงานเป็นอย่างดีเยี่ยม ทำให้เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง เพราะหากประชาชนไม่ร่วมมือกันก็จะไม่สามารถทำมาหากินได้เนื่องจากพื้นที่แห่งนี้เป็นที่ที่มีน้ำท่วมเป็นประจำ ดังนั้นจึงช่วยกันสอดส่องเป็นหูเป็นตาในการทำงานอย่างสม่ำเสมอ มีการประชุมติดตามสถานการณ์น้ำปีละ 5-6 ครั้ง อีกทั้งมีเครือข่าย การจัดการน้ำ โดยทางนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ริเริ่มเพื่อชี้แจงการใช้น้ำทั้งตำบลให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม

#### 7) การเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยี

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิได้นำ Smart phone มาช่วยในการบริหารจัดการน้ำและมีการแจ้งเตือนระดับน้ำส่งผ่านทางแอปพลิเคชันเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อเตรียมการรับมือได้ทันเวลา อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการประชาคมอยู่เป็นประจำ มีการแจ้งข่าวสารให้กับทางประชาชนและผู้นำได้ทราบ และยังมีการใช้ GPS และ GIS เพื่อดูพื้นที่สาธารณะในเรื่องของการใช้ประโยชน์ของที่ดิน และป้องกันไม่ให้ชาวบ้านรुकล้ำมากเกินไป

#### 8) องค์ความรู้

มีการนำภูมิปัญญาชาวบ้านในการแก้ไขปัญหา น้ำท่วมโดยการ ยกคันดิน กั้นกระสอบทราย หรือแม้แต่การสร้างฝายและประตูสำหรับเปิด-ปิด เป็นต้น เนื่องจากตำบลทับน้ำไม่เคยศึกษาดูงานเรื่องน้ำท่วม เพราะที่นี้คือชุมชนต้นแบบในการบริหารจัดการน้ำ ทำให้เป็นแหล่งที่หลายๆ ชุมชนเข้ามาศึกษาดูงานที่นี้ ดังนั้น

การดำเนินงานจึงอยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา ซึ่งโดยรวมถือว่ามีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี

4. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานหรือศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการผลกระทบจากภัยน้ำท่วม

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการผู้นำชุมชน ผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านทับน้ำและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานหรือศักยภาพของชุมชนในการบริหารจัดการผลกระทบจากภัยน้ำท่วม ได้ดังตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1: การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ผู้บริหารท้องถิ่น/ ผู้นำชุมชน	ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้คิดริเริ่มการดำเนินงาน โดยการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การดำเนินงาน มีวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการน้ำ มีความมุ่งมั่น เข้าใจถึงปัญหา รับมือและปรับตัวกับสิ่งที่เกิดขึ้นได้ดีจนเป็นที่ยอมรับในชุมชน	ความคิดในการแก้ไขปัญหาส่วนใหญ่มาจากผู้นำซึ่งยังไม่มีผู้สานต่อ ทำให้ผู้บริหารมีความคิดที่จะพัฒนาศักยภาพประชาชนในชุมชน
2. ความตระหนัก ความรู้ความเข้าใจ ของประชาชน	ส่วนใหญ่มีความตระหนัก มีความรู้ความเข้าใจ มีประสบการณ์	บางส่วนขาดความตระหนัก และขาดความรู้ความเข้าใจปัญหา
3. การมีส่วนร่วมของ ประชาชน	มีความร่วมมือค่อนข้างสูง มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการจัดทำข้อเสนอของบประมาณ	บางส่วนคิดว่าไม่ใช่หน้าที่ของตนเอง หรือไม่ทราบข่าวโครงการ กิจกรรม และไม่เห็นด้วยกับแผน โครงการของทางองค์การบริหารส่วนตำบล
4. งบประมาณ	มีงบประมาณในการบริหารจัดการปัญหาน้ำท่วม	ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ
5. มีการจัด โครงสร้างหน้าที่ อย่างชัดเจน	มีประธานคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ กรรมการบริหารจัดการน้ำ กลุ่มเกษตรกรผู้ใช้น้ำ ประชาชนในชุมชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล	-

ตารางที่ 2: การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก	โอกาส	อุปสรรค
1. สภาพพื้นที่	ตำบลใกล้เคียงอนุญาตให้ใช้เป็นพื้นที่รองรับน้ำ ประกอบกับพื้นที่ชุมชนทับน้ำมีคลองทับน้ำไหลผ่านเป็นคลองหลักสายเดียว ไม่มีคลองชลประทานไหลผ่านในชุมชนซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารจัดการน้ำ ทำให้สามารถควบคุมการไหลของน้ำ การปิด-เปิดประตูน้ำในคลองซอยได้ตามความต้องการ	พื้นที่รองรับน้ำหลากที่ไหลมาจากตอ บ น ของ ประเทศ มีขีดความสามารถในการรองรับน้ำอย่างจำกัด เมื่อภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและรุนแรงจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่อย่างเฉียบพลัน
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชนอย่างต่อเนื่อง มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนเป็นอย่างดี	มีเจ้าหน้าที่จำนวนจำกัด
3. ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ	ได้รับความร่วมมือด้านงบประมาณจากหน่วยงานราชการอย่างเพียงพอ และได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดอนเมืองในการนำเทคโนโลยีในการตรวจวัดระดับน้ำในคลองมาใช้	ประชาชนบางกลุ่มยังขาดการร่วมมือในการบริหารจัดการน้ำและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม
4. การเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยี	ผ่านเสียงตามสาย แจ้งข่าวผ่านผู้นำชุมชน แล้วกระจายข่าวให้ประชาชนในชุมชนทราบ มีการนำเทคโนโลยีระบบสารสนเทศ (GIS) และระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก (GPS) เข้ามาวางแผนการบริหารจัดการน้ำ	-

### ชุมชนบ้านลี ตำบลบ้านลี อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

#### 1. ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม)

ชุมชนบ้านลีมีพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม เมื่อน้ำจากภาคเหนือไหลมาสู่ภาคกลางก็จะไหลลงสู่เขื่อน แต่เนื่องจากเขื่อนมีขนาดเล็ก ไม่สามารถรองรับน้ำเป็นจำนวนมากได้ก็ทำให้เกิดการเอ่อล้นและท่วมในชุมชน ซึ่งระยะเวลาในการท่วม 4 เดือน และมีช่วงเวลาที่ประสบภัยแล้ง 3 เดือน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนไม่สามารถรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้ผลกระทบที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม การปศุสัตว์ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในตำบลด้วย การดำเนินกิจกรรมด้านการป้องกัน

แก้ไขและการปรับตัวต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคือ มีการสร้างผนังป้องกันน้ำหลาก การเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำเพื่อบรรเทาผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว

## 2. ความอ่อนไหวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (น้ำท่วม)

### ด้านกายภาพ

พื้นที่ชุมชนเป็นพื้นที่ลุ่มมากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทั้งหมด มีลักษณะเป็นทุ่งนาผืนใหญ่ไม่มีคันดินกั้นซึ่งใช้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม สำหรับทำนา ปลูกมัน และเป็นพื้นที่แก้มลิงไว้เก็บกักน้ำช่วงน้ำหลากเพื่อไม่ให้น้ำเข้าสู่กรุงเทพมหานคร น้ำที่เข้าท่วมในพื้นที่ลุ่มมีความสูงเกือบ 2 เมตร เป็นอุปสรรคต่อการสูบน้ำออกจากพื้นที่เนื่องจากมีปริมาณน้ำจำนวนมาก การดำเนินการป้องกันจึงเป็นไปได้ยาก สภาพภูมิอากาศของพื้นที่มีช่วงฤดูฝนที่ยาวนานมาก ปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ส่งผลต่อการประสบปัญหาน้ำท่วมได้เช่นกัน รอบชุมชนบ้านลี้มีคลอง ลำรางสาธารณะอยู่หลายสายเนื่องจากประชาชนในพื้นที่ตำบลใกล้เคียงมีการทำเกษตรกรรม จึงมีการขุดคู คลอง ลำรางสาธารณะไว้จำนวนมากส่งผลให้มีอุปสรรคในการการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่

### ด้านทรัพยากรชีวภาพ

ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนบ้านลี้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมคือ พื้นที่ป่าไม้ชุมชนลดจำนวนลงอย่างชัดเจน ดินสำหรับทำเกษตรกรรมขาดความอุดมสมบูรณ์ คันดินถูกทำลาย ปริมาณตะกอนดินในพื้นที่อาจลดลงหรือเพิ่มขึ้นได้ตามสถานการณ์และความรุนแรงของน้ำท่วม สิ่งมีชีวิตบางชนิดสาบสูญไปจากพื้นที่เนื่องจากไม่มีที่อยู่อาศัย สิ่งมีชีวิตบางชนิดอาจเป็นทางเลือกด้านอาหารของมนุษย์ในภาวะขาดแคลน

### ด้านเศรษฐกิจ

ปัญหาน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทางการเกษตร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สำหรับเพาะปลูกข้าว ปลูกมัน ปลูกพืชล้มลุก และปลูกผลไม้ ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้จึงต้องเปลี่ยนประกอบอาชีพรับจ้าง หัตถกรรม และการจับสัตว์น้ำ ยังคงมีเพียงประชาชนบางส่วนที่ปรับเปลี่ยนไปปลูกข้าว ชั่งลอย ช่วงฤดูน้ำหลากเป็นช่วงที่ราคาพืชผลทางการเกษตรมีราคาต่ำ เกษตรกรมีกำไรจากการทำนาไร่ละประมาณ 2,000 บาท ทำให้สภาพเศรษฐกิจของประชาชนในชุมชนการดำเนินงานของภาครัฐในการให้เงินชดเชยไม่สูงมากนัก

### ด้านทรัพยากรมนุษย์

คนในชุมชนยังไม่ตระหนักถึงภาวะคุกคาม และผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมมากนัก ไม่ค่อยให้ความร่วมมือตามประกาศจากทางราชการในการระเว้นการทำเกษตรซึ่งเป็นช่วงเสี่ยงต่อการเกิดภาวะคุกคาม เนื่องจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลักในการหารายได้เลี้ยงดูครอบครัว ส่งผลให้ประชาชนในชุมชนเกิดความขัดแย้งกับหน้าที่ภาครัฐ อีกทั้งประชาชนบางส่วนขาดทักษะในการรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประชาชนยังคงมีวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม ซึ่งเคยชินกับสภาวะน้ำท่วมในพื้นที่ที่ตนอาศัย แต่ประชาชนบางส่วนได้มีการปรับตัวในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น การปลูกพืชอายุสั้นและใช้น้ำน้อย ในช่วงประสบภัยแล้ง งดทำเกษตรกรรมในช่วงเวลาที่รัฐบาลประกาศแจ้งเตือน

### 3. ศักยภาพในการปรับตัว

#### 1) ระบบเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลีมีการจัดทำยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา ซึ่งมียุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการปรับตัวและการรับมือจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งทางตรงและทางอ้อม ได้แก่ การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต การบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลีมียุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม โดยการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลีให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระดับหนึ่งแต่ยังไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากปัญหาอุทกภัย ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ตำบลบ้านลีโครงการ และกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชน

แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลีได้ดำเนินการเพื่อบรรเทา ป้องกัน แก้ไขปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านปัญหาน้ำท่วม มีดังนี้

- โครงการวางท่อระบายน้ำออกจากชุมชน เพื่อระบายน้ำเข้า-ออกจากชุมชน
- โครงการขุดลอกคลองไส้ไก่ หมู่ 4 เพื่อแก้ไขลำคลองตันเขิน
- โครงการขุดลอกคลองชลประทานบ้านลี หมู่ 1-5 เพื่อให้มีแหล่งเก็บกักน้ำ
- โครงการขุดหนองสาธารณะ หมู่ 2 3 4 เพื่อใช้สำหรับเก็บกักน้ำ
- โครงการกำแพงกั้นน้ำคลองชัยนาท-อยุธยาหมู่ 1 ตำบลบ้านลี โดยดำเนินงานสร้างถนนและกำแพงกั้นน้ำ งานฝารางระบายน้ำ งานติดตั้งปั้มน้ำพร้อมอุปกรณ์ พร้อมป้ายประชาสัมพันธ์
- โครงการขุดลอกคลองส่งน้ำ หมู่ 4 เพื่อแก้ไขลำคลองตันเขิน
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560



ภาพที่ 8: คลองชลประทานและประตูเปิด-ปิดระบายน้ำคลองชลประทานสู่พื้นที่เกษตรกรรม



## 2) คุณภาพและความครอบคลุมของนโยบาย แผนงาน โครงการ

มีนโยบายและแผนที่ไม่ครอบคลุม โดยส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยทุกคนจะต้องเตรียมความพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นด้วยตัวเอง ทางการจะปล่อยน้ำเข้าพื้นที่ชุมชนบ้านลีโดยปล่อยน้ำเข้าสู่ทุ่งมะขามหย่อง และถ้าหากในเวลานั้นมีการปลูกข้าวหรือพืชผลทางการเกษตร ทางการก็จะไม่ขุดเซยความเสียหายกับชุมชนบริเวณนี้

## 3) ผลของแผนงาน โครงการ กิจกรรม

ได้รับงบประมาณในการจัดการน้ำค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีพื้นที่และประชาชนที่อาศัยอยู่น้อยทำให้มีงบประมาณจำกัด ในส่วนของการดำเนินโครงการ กิจกรรมที่ไม่ประสบความสำเร็จส่วนหนึ่งเกิดจากชุมชนบ้านลีบางพื้นที่ไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมทำให้การให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาจึงไม่เกิดผลสำเร็จ

## 4) ความเหมาะสมและเพียงพอของทรัพยากรการบริหาร

ขาดบุคลากรด้านการบริหารจัดการน้ำ และบุคลากรที่มีอยู่ไม่มีความสามารถในการดำเนินงานด้านนี้ นอกจากนี้ยังขาดทีมงานที่มีความรู้เฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ งบประมาณที่จำกัดทำให้ไม่สามารถดำเนินการป้องกันแก้ไขปัญหาที่ท่วม อุปรกรณ์เครื่องมือที่มีอยู่ไม่เพียงพอในกรณีเกิดน้ำท่วมฉับพลัน

## 5) ความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนัก

โดยรวมแล้วบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในระดับปานกลาง เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านนี้โดยตรง และจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการ และประชาชนก็ยังไม่ตระหนักเนื่องจากเวลาทางการให้ความรู้ด้านการบริหารจัดการน้ำ ทางประชาชนที่เข้าร่วมส่วนใหญ่คือผู้สูงอายุ ส่วนวัยกลางคนก็มีอาชีพทำงานประจำ ไม่สามารถมาร่วมประชุมได้ จึงขาดความรู้ความเข้าใจในด้านนี้ แต่ทางผู้นำชุมชนได้มีการประชาสัมพันธ์และจัดการประชุมให้ความรู้แก่ประชาชนในชุมชนอยู่เสมอ

## 6) การมีส่วนร่วม

มีการจัดทำเวทีประชาคมและสรุปผลการดำเนินงานในทุกปี เพื่อวางแผนในการพัฒนาชุมชน ซึ่งถือว่ายังไม่ครอบคลุมกับประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่อยู่บ้านเข้ามาชุมชนเพราะส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงาน จึงไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ และในส่วนของบุคลากรทางองค์การบริหารส่วนตำบลโดยภาพรวมถือว่ามีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง

## 7) การเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยี

ไม่มีอุปกรณ์เทคโนโลยีในการบริหารจัดการน้ำ โดยจะมีเพียงบางโครงการที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (GIS) ในบางโครงการเท่านั้น ในส่วนของข้อมูลข่าวสารทางชุมชนบ้านลีสามารถเข้าถึงโซเชียลมีเดียได้เป็นอย่างดี เพราะประชาชนสามารถใช้งานและเข้าถึงได้ง่าย

8) องค์ความรู้

มีการนำภูมิปัญญาชาวบ้านมาใช้ในการแก้ไขผลกระทบ โดยใช้ผู้มีประสบการณ์ในการสำรวจเส้นทางน้ำและแนวป้องกันจากประสบการณ์เดิมที่ชุมชนเคยทำ อีกทั้งนำความรู้จากพื้นที่อื่น ๆ มาประยุกต์ใช้ในบางครั้ง

4. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานหรือศักยภาพชุมชนในการบริหารจัดการผลกระทบจากภัยน้ำท่วม จากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างผู้นำชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในชุมชนและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลี่ สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานหรือศักยภาพชุมชนในการบริหารจัดการผลกระทบจากภัยน้ำท่วม ได้ดังตารางที่ 3 และ 4

ตารางที่ 3: การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายใน	จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ผู้บริหารท้องถิ่น/ ผู้นำชุมชน	ผู้นำชุมชนเข้าถึงประชาชน พบปะพูดคุยให้ประชาชนเข้าใจถึงสถานการณ์น้ำท่วมได้ ไม่เกิดความขัดแย้งในช่วงน้ำท่วม เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้าใจและให้ความร่วมมือช่วยเหลือประชาชนเป็นอย่างดี	ขาดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการน้ำอย่างจริงจัง
2. ความตระหนักรู้ความเข้าใจของประชาชน	มีความตระหนักรู้โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วมน้ำหลาก มีประสบการณ์ในการปรับตัวทำให้มีความรู้ ความเข้าใจต่อปัญหา	บางส่วนยังไม่ตระหนักรู้ ขาดความรู้ความเข้าใจ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน	มีความสามัคคี ให้ความร่วมมือกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม	บางส่วนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เห็นว่าปัญหาน้ำท่วมเป็นปัญหาที่ป้องกันและแก้ไขไม่ได้
4. งบประมาณ	-	ขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานโครงการ ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุน
5. โครงสร้างหน้าที่	จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉินบรรเทาสาธารณภัยและศูนย์เฉพาะกิจป้องกันอุทกภัย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านลี่ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน	บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการน้ำมีไม่เพียงพอ

## ตารางที่ 4: การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

ปัจจัยภายนอก	โอกาส	อุปสรรค
1. สภาพพื้นที่	พื้นที่ตำบลบ้านลี่มีถนนสูงกว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ของตำบลสามารถช่วยกันน้ำได้ระดับหนึ่ง	ทางภาครัฐได้กำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำนองหรือแก้มลิงขนาดใหญ่ การจัดสรรและหรือการส่งน้ำทำได้ยาก ไม่สามารถปิดกั้นน้ำหลากได้
2. การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	ให้อุปกรณ์และงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในการบรรเทาความเดือดร้อน เช่น มีเครื่องสูบน้ำ	ท้องถิ่นไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารจัดการน้ำท่วมในพื้นที่อย่างชัดเจน
3. ความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ	มีการร่วมมือกันกับทางภาครัฐเพื่อทำประตูปิด-เปิดน้ำระหว่างคลองในชุมชนกับแม่น้ำเจ้าพระยา ได้รับการสนับสนุนจากกรมชลประทานในการก่อสร้างกำแพงกันน้ำ ชัยนาท-อยุธยา ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงกลาโหม และทางจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในการเข้ามาช่วยเหลือบรรเทาผลกระทบจากน้ำท่วม	ได้รับความช่วยเหลือและความร่วมมือในบางปีเท่านั้น หน่วยงานภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน มีแนวทางการแก้ปัญหาในภาพรวม โดยไม่ได้ศึกษาพื้นที่เชิงลึกทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

## สรุปและอภิปรายผล

จากผลการศึกษาศักยภาพในการปรับตัวของชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้านน้ำท่วม ทั้งสองชุมชนพบว่า ชุมชนในตำบลทับน้ำและชุมชนในตำบลบ้านลี่เป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำท่วมซึ่งเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนมาเป็นเวลานาน ในช่วงฤดูน้ำหลากพื้นที่ส่วนใหญ่ของตำบลทับน้ำจะถูกน้ำท่วมเป็นเวลานาน ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้เกิดผลกระทบต่อการค้ารายชีวิตและการประกอบอาชีพ การเดินทางสัญจรไปมาไม่สะดวก บ้านเรือนและพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหาย ในปัจจุบันชุมชนบ้านทับน้ำมีการดำเนินการในการปรับตัวเพื่อแก้ไขและรับมือต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ภัยน้ำท่วม) และสามารถดำเนินงานได้เป็นผลสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี มีมาตรการในการรองรับผลกระทบและมีการปรับตัวของชุมชนจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดขึ้น จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และการประชุมเชิงปฏิบัติการ พบว่า องค์ประกอบในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของชุมชนมีดังนี้

## 1. การเรียนรู้ของชุมชน

ชุมชนมีการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนถึงสภาพปัญหาที่แต่ละชุมชนกำลังประสบอยู่ มีการนำความรู้ทางวิชาการบูรณาการกับองค์ความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมของแต่ละชุมชนในการปรับตัวและแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น การสร้างความตระหนักรู้จะทำให้ชุมชนเกิดความเข้าใจถึงผลกระทบและความเสี่ยง อีกทั้งโอกาสใหม่ๆ ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว และตระหนักถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่จะเกิดขึ้นกับชุมชนของตน สอดคล้องกับธีรชัย หายทุกข์ และคณะ (2558) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการปรับตัวโดยชุมชนเป็นฐานต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศผลการศึกษพบว่าเมื่อมีการดำเนินงานของโครงการอินคา (INCA) ที่เป็นการผสมผสานการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ โดยใช้แนวทางของการสร้างความยืดหยุ่นของชุมชน ดำเนินงานภายใต้กระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานพบว่าชุมชนมีความสามารถในการจัดการความเสี่ยงอันตรายเพิ่มขึ้น ให้ความร่วมมือในการพัฒนาความสามารถของตนเอง โดยด้านการจัดการด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ การพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ ชุมชนมีความตระหนักต่อการอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรมากขึ้น ชุมชนมีทิศทางการบูรณาการร่วมกันที่ดี มีความเข้าใจในวิสัยทัศน์ของความจำเป็นในการปรับตัว และวิจารณ์ พานิช (2549) ได้กล่าวว่าการจัดการความรู้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะสามารถนำมาช่วยกำหนดทางเลือกในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากแนวคิดของการจัดการความรู้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการกับปัญหาอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน องค์กร ชุมชน และเกษตรกร ทั้งนี้หัวใจสำคัญของการจัดการความรู้ คือ การสร้างการแลกเปลี่ยนความรู้ โดยเน้นการเรียนรู้ร่วมกันผ่านการปฏิบัติและการดูดซับความรู้ผ่านการปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ฝังลึกในคน และเพื่อให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์อย่างตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์

## 2. การจัดตั้งกลุ่มหรือเครือข่าย

ชุมชนมีการสร้างกลุ่มหรือเครือข่ายเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินงาน และเพื่อความสะดวกในการประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งด้านเทคนิคและงบประมาณ รวมทั้งให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งในชุมชน และระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภายนอกจะทำให้เกิดการประเมินและถ่ายทอดข้อมูลความเสี่ยงในอนาคต ตลอดจนโอกาสใหม่ ๆ ที่สามารถดำเนินการได้ในชุมชน เครือข่ายหรือกลุ่มจะทำให้เกิดการเชื่อมโยงประเด็นความเสี่ยงและการใช้ประโยชน์จากโอกาสใหม่ ๆ เข้ากับโจทย์การพัฒนาของชุมชน จะช่วยกระตุ้นให้ชุมชนตระหนักถึงความเสี่ยงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะยาว และกระตุ้นให้เกิดการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่ชุมชน/ครัวเรือนใช้บริหารจัดการความเสี่ยง และผลักดันให้แสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงในอนาคต ยุทธพล ผ่องพลีศาล (2556) ซึ่งได้ศึกษาเรื่องเครือข่ายชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งด้วยวิธีภูมิปัญญาท้องถิ่น : กรณีศึกษาการปักไม้ไผ่ชะลอคลื่นของเครือข่ายรักษ์อ่าวไทยตอนบน ได้กล่าวถึงความสำคัญของการจัดตั้งกลุ่มหรือเครือข่ายไว้ว่า การสร้างหรือขยายเครือข่ายชุมชนจากทุนทางสังคมที่มีอยู่ในแต่ละพื้นที่เปรียบเสมือนการส่งเสริมการปรับตัวในระดับชุมชนที่มี

ความสำคัญต่อศักยภาพในการคืนสภาพหรือปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตในปัจจุบันซึ่งกำลังเผชิญผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ รวมทั้งผลอื่น ๆ ที่ตามมาอันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของชุมชน โดยการเกิดขึ้นของเครือข่ายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นอาจเกิดขึ้นได้ 3 รูปแบบด้วยกัน กล่าวคือเกิดขึ้นจากสถานการณ์เป็นตัวกำหนด เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือเกิดขึ้นจากการสนับสนุนของภาคส่วนต่าง ๆ โดยที่ เครือข่ายอาจเกิดจากรูปแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะหรือเกิดจากการผสมผสานทุกรูปแบบเข้าด้วยกัน และผลการศึกษาพบว่า มี 8 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของเครือข่าย คือ 1) ผู้นำเครือข่ายเป็นผู้มีอุดมการณ์ ความเสียสละ มีตำแหน่งทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในชุมชน มีความคิดสร้างสรรค์และมีการฝึกฝนผู้นำรุ่นใหม่ 2) การมีจิตสำนึกและมีส่วนร่วมของชุมชนจากการรับรู้ปัญหา 3) การมีเป้าหมายที่สร้างความสัมพันธ์ที่ดีจากการที่เครือข่ายได้ระดมความคิดเห็นเพื่อกำหนดเป้าหมาย เสนอแนวทางแก้ปัญหาและกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ 4) การมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน 5) การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ 6) การมีความรู้ความเข้าใจ ร่วมแบ่งปันผลประโยชน์เกี่ยวกับเป้าหมายและผลสำเร็จที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ 7) การสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และ 8) การสนับสนุนด้านเทคนิคและคำปรึกษาจากองค์กรพัฒนาเอกชน

### 3. ผู้นำและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้นำที่เข้มแข็ง มีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหา มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ ประชาชนในชุมชนมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในการปรับตัวเพื่อรับมือจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้นำมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดการดำเนินงานต่าง ๆ ผู้นำชุมชน หรือผู้ที่มิบทบาทเป็นแกนนำในชุมชนที่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นของความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ อีกทั้งโอกาสใหม่ ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ตลอดจนแนวคิดด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจะทำให้เกิดการปรับทัศนคติและการวางแผนต่าง ๆ ในชุมชน และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ที่จะช่วยให้บริหารจัดการความเสี่ยงหรือวางยุทธศาสตร์ชุมชนในอนาคตได้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือของประชาชนในชุมชนมากขึ้น กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2550) ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาที่เปิดโอกาสให้บุคคลและผู้แทนของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในชุมชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาชุมชน ร่วมตัดสินใจอนาคตชุมชน เพราะการที่จัดให้ผู้แทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงานพัฒนาของชุมชน สร้างความยอมรับและความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นสมาชิกของชุมชน สร้างความรู้สึกการเป็นเจ้าของ และเป็นพลังผลักดันให้โครงการหรือกิจกรรมการพัฒนาดำเนินไปอย่างราบรื่น ต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ

### 4. ความเพียงพอของงบประมาณ

งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ สามารถประสบผลสำเร็จไปได้ ซึ่งส่วนใหญ่ งบประมาณของภาครัฐที่ได้ผ่านมาทางองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่เพียงพอ ชุมชนต้องเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงงบประมาณหรือขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ

และเอกชน ชี้ความสามารถของชุมชนในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น งบประมาณเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญ เนื่องจากเงินทุนและทรัพยากรเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การปรับตัว ชุมชนที่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการขับเคลื่อนการดำเนินการต่าง ๆ หรือขับเคลื่อนยุทธศาสตร์จะช่วยให้เกิดการปรับวิถีชีวิตหรือทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2557) ได้กล่าวว่า การดำเนินกิจกรรมเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากไม่ได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

##### 5. การจัดทำยุทธศาสตร์ แผน โครงการ และกิจกรรม

ชุมชนมีการจัดทำแผนงานและโครงการของชุมชนเองอย่างเป็นรูปธรรม มีความสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของชุมชนในการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลของโครงการที่ได้ดำเนินการไป รวมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขแผนงานให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งการที่ชุมชนมีบทบาทในการดำเนินแผนงานและโครงการของชุมชนเองนั้นทำให้โครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้น ตรงกับบริบทและความต้องการของชุมชนมากที่สุด เป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงานสู่ชุมชน การกระจายอำนาจสู่พื้นที่ท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีหลักประกันในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ทำให้ชุมชนสามารถกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชุมชนที่สนับสนุนโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นแผนที่อิงกับบริบทและความต้องการของชุมชนเอง จะช่วยสนับสนุนและเอื้อให้ชุมชนสามารถพัฒนาการดำเนินการเพื่อสร้างความเข้มแข็งทนทานต่อความเสี่ยงต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2554) ได้กล่าวว่า การจัดตั้งยุทธศาสตร์หรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปอย่างเหมาะสมนั้นจะต้องพิจารณาในบริบทของพื้นที่ และตอบสนองต่อรูปแบบของปัญหาหรือความเสี่ยงจากสภาพอากาศ ที่ประชาชนในพื้นที่เผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันและอนาคตภายใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ สอดคล้องกับบทสรุปจากการศึกษาของศุภกร ชินวรรณ (2555) ที่กล่าวว่า การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของชุมชนต่าง ๆ นั้นไม่ใช่เรื่องของการพยายามหาทางแก้ปัญหาอนาคตของชุมชนโดยการมองภาพชุมชนตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้การวางแผนการปรับตัวโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาสถานภาพของชุมชนในปัจจุบันต่อไปในอนาคตภายใต้เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาคือความเสี่ยงของชุมชนและการขาดขีดความสามารถในการบริหารจัดการความเสี่ยงนั้นเป็นเรื่องเฉพาะที่เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา โดยขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละช่วงเวลาประกอบกับรูปแบบความแปรปรวนและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศซึ่งมีความผันผวนและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในระยะยาว ดังนั้นการวางแผนปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของชุมชนจึงควรเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องโดยชุมชนสามารถหาแนวทางบริหารจัดการความเสี่ยงหรือวางยุทธศาสตร์ตลอดจนแผนพัฒนาชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนแต่ละชุมชนเองและสอดคล้องกับแนวโน้มของเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคตโดยเป็นยุทธศาสตร์และแผนดำเนินการที่มีความยืดหยุ่นและมีกระบวนการทบทวนปรับแก้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การวางแผนการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของชุมชนในแง่นี้จึงอยู่บนพื้นฐานการสร้างขีด

ความสามารถแก่ชุมชนให้สามารถวางแผนบริหารจัดการความเสี่ยงจากสภาพอากาศในเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตโดยนำการเปลี่ยนแปลงจากแรงขับเคลื่อนของสภาพเศรษฐกิจและสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตามแม้ว่าความเสี่ยงและภาวะล่อแหลมเปราะบางของชุมชนต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นจะแตกต่างกันไปตามแต่ละชุมชนก็ตาม แต่กรอบการสร้างขีดความสามารถของชุมชนในการรับมือกับความเสี่ยงจากสภาพอากาศในบริบทของการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศนั้นก็ยังสามารถพิจารณาในกรอบเดียวกันได้ ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องกำหนดนโยบายและแผนแม่บทเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งกลไกเพื่อสนับสนุนการสร้างขีดความสามารถแก่ชุมชนเพื่อให้สามารถกำหนดทางเลือกต่าง ๆ ในการรับมือความเสี่ยงในอนาคตได้อย่างเหมาะสมโดยมีเป้าหมายที่จะนำชุมชนไปสู่สังคมที่สามารถเข้าใจถึงประเด็นปัญหาในระยะยาวตลอดจนโอกาสใหม่ ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและสามารถวางยุทธศาสตร์ชุมชนบนฐานของความรู้ (Knowledge-based Society) นอกจากนี้จะต้องมีกลไกสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นั้น ๆ ด้วยเพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศได้โดยสอดคล้องกับบริบทของชุมชนนั้น ๆ

จากองค์ประกอบทั้ง 5 ด้านนั้นสอดคล้องกับที่ส่วนพัฒนายุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้ชุมชนสามารถที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างเป็นรูปธรรม การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน เป็นกระบวนการที่ชุมชนต้องรับรู้และทราบถึงความเปราะบางของชุมชนของตนเองต่อความเสี่ยงภัยธรรมชาติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และมีความจำเป็นต้องมีการยกระดับของมาตรการในการรับมือให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ซึ่งทำได้ด้วยการเพิ่มความสามารถในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) การส่งเสริมการจัดการความรู้ของชุมชน โดยเฉพาะการผลักดันให้ชุมชนมีการปรึกษาหารือในการประเมินความเปราะบางของชุมชน (Vulnerability Assessment) ต่อความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ โดยปัจจุบัน การส่งเสริมการจัดการความรู้ ควรกระทำทั้งชุมชนชนบทและชุมชนเมืองที่มีแนวโน้มที่จะเกิดความเสี่ยงต่อปัญหา เช่น การวิเคราะห์พื้นที่เสี่ยงภัยในพื้นที่ชุมชน การทำปฏิทินคลื่น ลม สภาพภูมิอากาศ การทำเกษตรกรรมของชุมชนในรอบปี เป็นต้น

2) การจัดทำแผนงานหรือมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงภัยธรรมชาติ โดยควรดำเนินการจัดทำแผนงานในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเตรียมความพร้อมกับสถานการณ์ ของปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น การสำรองงบประมาณรายจ่ายเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน การจัดทำแผนพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ได้มาตรฐาน ระบบระบายน้ำ ระบบสุขาภิบาล การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

3) การสร้างเครือข่ายชุมชนในการติดตามและเฝ้าระวังความเสี่ยงภัยธรรมชาติ โดยบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายผู้ใช้น้ำ เครือข่ายลุ่มน้ำ เครือข่ายอาสาสมัครชุมชน เครือข่ายนักวิจัยท้องถิ่น เป็นต้น โดยต้องเสริมศักยภาพของเครือข่ายเหล่านี้ เพื่อให้มีความรู้/ทักษะในการติดตาม และเฝ้าระวังสถานการณ์ของปัญหาได้อย่างทันท่วงที

4) จัดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ในการปรับตัวของชุมชน ในขั้นพื้นฐานที่ชุมชน/เกษตรกรสามารถปฏิบัติได้เองและเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น การใช้น้ำทางการเกษตรอย่างประหยัด การปรับปรุงพันธุ์พืช การผลิตที่สอดคล้องกับห้วงเวลาตามฤดูกาล เป็นต้น

5) การรวมกลุ่มองค์กร/สถาบันในชุมชน หมายถึง การพัฒนาบทบาทของสมาชิกในชุมชน ในการรวมกลุ่มทางสังคม ในรูปของกลุ่มอาชีพ กลุ่มเครือข่าย กลุ่มป้องกันภัย เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันและวางแผนการรับมือให้สอดคล้องกับศักยภาพและทุนทางสังคม รวมทั้งเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริง

### ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาถึงภาวะคุกคาม ความอ่อนไหวและความสามารถในการปรับตัว ตลอดจนการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการปรับตัวของชุมชนต่อปัญหาน้ำท่วมดังกล่าวมาแล้ว รวมทั้งจากการประชุมเชิงปฏิบัติการสามารถนำเสนอแนวทางการดำเนินการของชุมชนและยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวของชุมชนต่อปัญหาน้ำท่วมได้ดังนี้

#### แนวทางการดำเนินการของชุมชน

- 1) เรียนรู้สภาพพื้นที่ของตนเอง วิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบและหาแนวทางในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการน้ำโดยนำความรู้ทางวิชาการมาบูรณาการกับภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 2) สร้างความร่วมมือในชุมชนเพิ่มขึ้น
- 3) ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการทำการเกษตร
- 4) นำแนวทางเกษตรทฤษฎี และแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้
- 5) สร้างเครือข่ายการบริหารจัดการน้ำ สร้างความตระหนัก และถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในชุมชน
- 6) สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกเพื่อบูรณาการความรู้ เทคโนโลยี และงบประมาณ

#### ยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการปรับตัว

- 1) เพิ่มศักยภาพของผู้นำท้องถิ่น ผู้นำชุมชนในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการน้ำ
- 2) พัฒนาแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างบูรณาการ
- 3) พัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีศักยภาพทั้งในการบริหารจัดการน้ำและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- 4) พัฒนาความรู้ ศักยภาพ ความตระหนัก และการเข้าถึงข่าวสารของคนในชุมชนเพื่อจะได้เข้าถึงวิธีการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดการปรับตัวในระดับบุคคลก่อน
- 5) สร้างความร่วมมือกับหลากหลายหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก เพื่อร่วมหาแนวทางในการแก้ปัญหา น้ำท่วม



## กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จตุรรัตน์ ชมพูนุช ที่ช่วยสนับสนุนในการวิจัยนี้

## เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. 2557. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สำนักงานประเทศไทย.
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2559ก. **แผนที่อำเภอบางปะหัน**. ค้นวันที่ 6 พฤษภาคม 2560 จาก <http://r01.ddd.go.th/aya/Data/district-bangpahan.html>
- \_\_\_\_\_ . 2559ข. **แผนที่อำเภอบางปะหัน**. ค้นวันที่ 6 พฤษภาคม 2560 จาก <http://r01.ddd.go.th/aya/Data/district-bangpahan.html>
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2550. **ภาวะโลกร้อน: ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับโลก**. ค้นวันที่ 1 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.deqp.go.th/Greenhouse/worlddeffect.jsp?languageID=th>
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. 2550. **การเสริมสมรรถนะการตัดสินใจขององค์กรท้องถิ่นในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ**. กรุงเทพมหานคร.
- ธีรชัย หายทุกข์และคณะ. 2558. กระบวนการปรับตัวโดยชุมชนเป็นฐานต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในพื้นที่ชายฝั่ง: กรณีศึกษาชุมชนชายฝั่ง จังหวัดนครศรีธรรมราช. **แก่นเกษตร**. 43 (ฉบับพิเศษ 1): 707-712.
- มูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย. 2551. **คู่มือลดโลกร้อนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: แสงสว่าง เวิลด์เพรส.
- ยุทธพล ผ่องพลีศาล. 2556. **เครือข่ายชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งด้วยวิธีภูมิปัญญาท้องถิ่น: กรณีศึกษาการปักไม้ไผ่ชะลอคลื่นของเครือข่ายรักษ์อ่าวไทยตอนบน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล.
- วิจารณ์ พานิช. 2549. **การจัดการความรู้ฉบับนักปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- ศุภกร ชินวรรณ. 2555. **ชุมชนกับการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ: บทเรียนจากพื้นที่และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554. **โครงการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศในอนาคตและการปรับตัวของภาคส่วนที่สำคัญ**. เอกสารวิจัยเสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- ศูนย์ประสานการจัดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. 2550. **การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสภาพแวดล้อม** ค้นวันที่ 9 ตุลาคม 2560 จาก <http://www.wing2rtaf.net/department/weather/images/commander/2.4%20.pdf>

- สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. 2562. **รายงานสถานการณ์น้ำ**. ค้นวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <http://ww2.ayutthaya.go.th>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2552. **แผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2553-2562** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- \_\_\_\_\_. 2559. **โครงสร้างองค์กรสำนักงานประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ**. ค้นวันที่ 16 มกราคม 2560 จาก <http://www.onep.go.th/cc0/?action=boss>.
- องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ. 2559. **แผนพัฒนา 3 ปี พ.ศ. 2559-2561**. ค้นวันที่ 6 พฤษภาคม 2560 จาก [http://www.tubnum.go.th/public/plan/data/plan/plan\\_category\\_id/6/menu/58](http://www.tubnum.go.th/public/plan/data/plan/plan_category_id/6/menu/58)
- \_\_\_\_\_. 2560ก. **โครงการบริหารจัดการน้ำต่อสู้อุทกภัยแล้ง**. องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- \_\_\_\_\_. 2560ข. **โครงการพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์ ตำบลทับน้ำ บ้านม้า หันสัง**. องค์การบริหารส่วนตำบลทับน้ำ อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- UNFCCC. 2008. **Total aggregate greenhouse gas emission of individual Annex I Parties, 1990-2005**. Greenhouse Gas Inventory Data. Retrieved on 28 November 2007 from [http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/graph4\\_2007\\_ori.gif](http://unfccc.int/files/inc/graphics/image/gif/graph4_2007_ori.gif)

## การประเมินปริมาณก๊าซเรือนกระจกในการปลูกกล้วยหอมของเกษตรกร อำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี

สยาม อรุณศรีมรดก\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาวิธีการปลูกกล้วยหอมของเกษตรกรอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี 2) เพื่อคำนวณปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากการปลูกกล้วยหอมของเกษตรกรอำเภอหนองเสือ จังหวัดปทุมธานี โดยมีการสุ่มตัวอย่างทั้งหมด 10 ราย โดยขั้นตอนที่นำมาคำนวณหาปริมาณก๊าซเรือนกระจก คือ การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การปลูก การขนส่งสินค้าไปยังผู้บริโภค และการกำจัดซาก จากการศึกษา พบว่า ขั้นตอนการปลูกกล้วยหอม ที่สำคัญได้แก่ การเตรียมดินปลูก การนำหน่อกล้วยลงปลูก การให้น้ำ การใส่ปุ๋ย การค้ำลำต้น การห่อถุง และการเก็บเกี่ยว จากการคำนวณก๊าซเรือนกระจกพบว่ามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ  $482.64 \text{ kgCO}_2\text{eq/ไร่}$  ซึ่งกล้วย 1 ไร่ จะสามารถผลิตกล้วยได้ 5700 กิโลกรัม การผลิตกล้วย 1 กิโลกรัม จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกเทียบเท่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เท่ากับ  $0.084 \text{ kgCO}_2\text{eq}$  การทดสอบสมมติฐาน พบว่า เกษตรแต่ละรายมีการปลดปล่อยปริมาณก๊าซเรือนกระจกไม่แตกต่างกันที่  $P\text{-value} = 0.417$  และในแต่ละขั้นตอนมีการปริมาณก๊าซเรือนกระจกแตกต่างกันที่  $P\text{-value} < 0.0009$  โดยขั้นตอนการปลูกมีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าขั้นตอนที่เหลือ เพราะมีการใช้ปุ๋ยและสารเคมีปริมาณมากโดยเฉพาะสารกำจัดเชื้อราในช่วงฤดูฝน

**คำสำคัญ :** ก๊าซเรือนกระจก, การปลูกกล้วยหอม, เกษตรกรอำเภอหนองเสือ

\* รองศาสตราจารย์, คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล  
เลขที่ 999 พุทธรณทลสาย 4 ศาลายา พุทธรณทล จังหวัดนครปฐม 73170  
อีเมล: sayam.aro@mahidol.ac.th

## The Assessment of Greenhouse Gas Emission on banana Cultivation of Farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province, Thailand

Sayam Aroonsrimorakot\*

### Abstract

The research on greenhouse gas emissions from banana cultivation aimed to 1) study the methods on planting bananas of farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province 2) calculate the amount of greenhouse gas (GHG) generated from all activities on planting bananas of farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province. The sample group was randomly selected from 10 farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province. The processes and activities affiliated to the measurement of greenhouse gas emissions included raw material preparation, fruit production, transportation and waste disposal. The study found that the important stages on banana cultivation were soil preparation, sprout planting, watering, fertilization, stem supporting, fruit wrapping and harvesting. It found the average greenhouse gas emitted at 482.64 kgCO<sub>2</sub>eq/Rai and produced at 5700 kgs bananas. This means planting of 1 kg banana will generate greenhouse gas at 0.084 kgCO<sub>2</sub>eq. The hypothesis analysis found that each individual farmer generated greenhouse gas at indifferent level with P-value of 0.417, while each process generated greenhouse gas at significant level of P-value < 0.0009. It is also found that the highest greenhouse gas generated was during the stage of harvesting, due to a great utilization of fertilizers and chemicals, particularly using fungicides in the rainy season.

**Keywords:** Greenhouse Gas, Banana Cultivation, Farmers in Nong-Sua District.

---

\* Associate professor, Faculty of Environment and Resource Studies, Mahidol University  
999 Phutthamonthon 4 Road, Salaya, Phutthamonthon Nakhon Pathom 73170, THAILAND.  
E-mail: sayam.aro@mahidol.ac.th

## 1. Introduction

Banana has become one of the economic crops, potentially for internal consumption and export. A number of weighted bananas will arrange in comb beautifully and its skin will turn to yellow with good taste and smell when ripening. Banana is also one of the agricultural crops, following to rice grown in Nong-Sua District, Pathumthanee Province of Thailand. As the current climate conditions are changing, we should take into account the emissions of greenhouse gas, affecting to global warming by studying the carbon footprint over the full lifecycle of banana cultivation.

Agriculture has been one of the activities that generate the greenhouse gas and a factor to global warming, accordingly. The banana cultivation in Nong-Sua District, Pathumthanee Province, Thailand has also generated greenhouse gas from the following activities, such as the utilization of fertilizer, electrical energy and transportation. The greenhouse gases used in the assessment of carbon footprint in banana cultivation include carbon dioxide, methane and nitrous oxide.

Accordingly, the study of greenhouse gas emissions and the assessment of carbon footprint in banana cultivation were introduced to identify the stages and activities that generate the highest amount of greenhouse gas. This will also help encourage all concerned to monitor and reduce greenhouse gas emissions.

### Objectives

1. To study the methods of banana cultivation by farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province
2. To calculate the amount of greenhouse gas (GHG) emissions from banana cultivation of farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province.

## 2. Scope of study

The database of banana cultivation was collected from the processes of raw material preparation, fruit production, distribution, utilization and waste disposal. The assessment of greenhouse gas emissions was conducted by Business-to-Customer (B2 C) model, which covers all lifecycles of products from production to consumers.

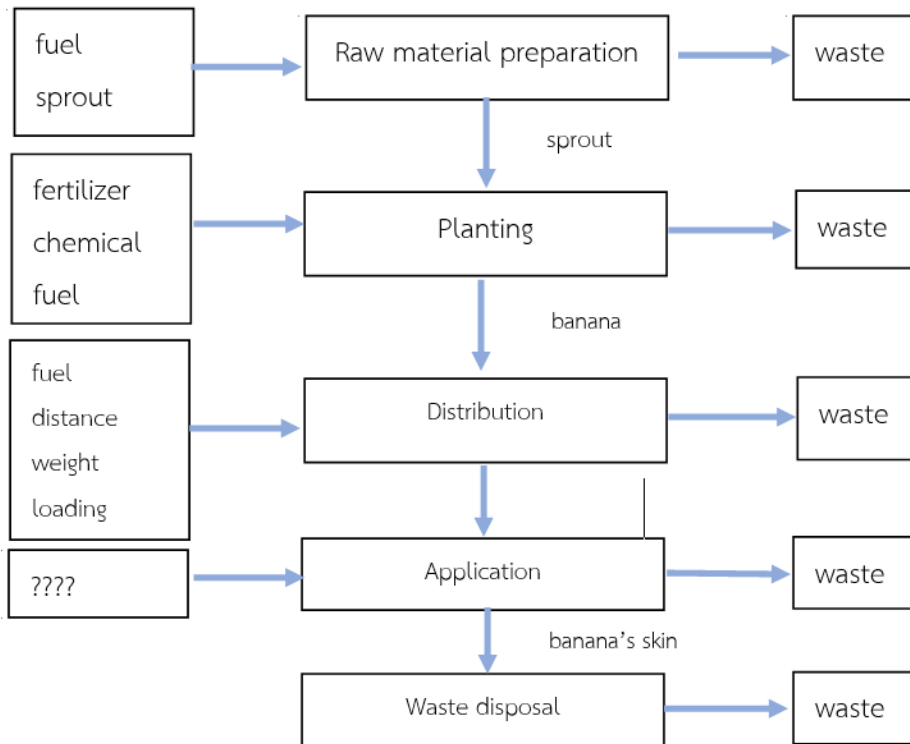


Figure 1: The boundary of the study in banana cultivation

### 3. Methodology

#### 1 Area of study

The study area covered 413.63 KM2 or 258,520 Rais in Nong-Sua District, Pathumthanee Province.

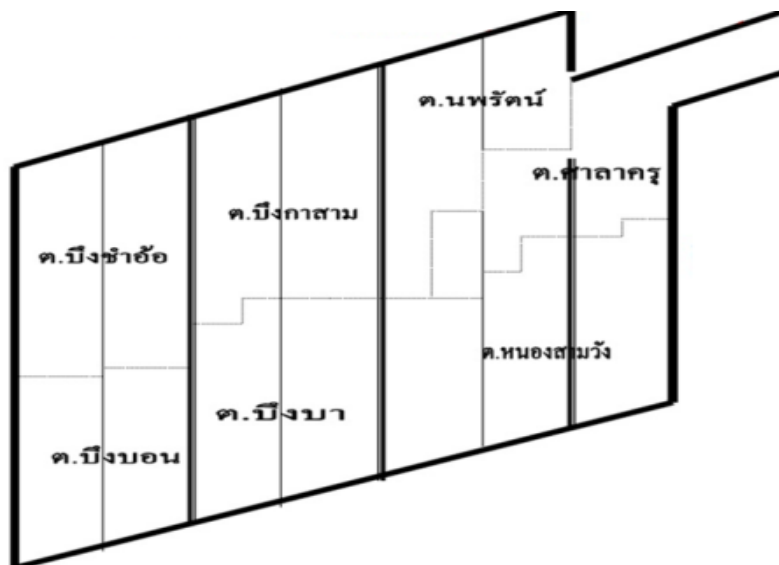


Figure 2: Nongsua district, Pathum Thani province (Nongsua library, n.d.)

## 2 Target population and Sampling Methods

The sample group was selected from 10 farmers in the following Sub-districts.

- |                  |           |
|------------------|-----------|
| 1. Bueng Ba      | 1 person  |
| 2. Bueng Bon     | 1 person  |
| 3. Nong Sam Wang | 4 persons |
| 4. Sala Ku       | 1 person  |
| 5. Nopparat      | 3 persons |

### 3. The assessment plans of greenhouse gas emissions from banana cultivation

The assessment of greenhouse gas emissions from banana cultivation can be divided into the following 5 processes according to (Aroonsrimorakot et al., 2018).

1. Raw material preparation is considered as the sources of raw materials with regards to the sprouts and other raw materials in planting banana.

2. Fruit production is also considered in the stages and activities of banana cultivation of farmers, starting from soil preparation, planting, caring and harvesting.

3. Distribution and transportation of goods is also considered from farmers' gardens to the point of sale.

4. Utilization of the consumers' consumption is also considered.

5. Waste disposal, on the amount of waste consumed from storage, collection and garbage

### 4. Methods of study

The primary data was conducted from the sampling population by simple random sampling in the assigned areas by using farmers' interviews as the following details.

- Amount of fertilizers used
- Amount of chemicals used
- Consumption of electrical energy
- Types of trucks
- Distance of transportation
- Consumption of fuels

The secondary data was conducted from documents and printings related to the present study as the following data.

- Areas of banana cultivation
- Methods of banana cultivation
- Coefficient of greenhouse gas emissions

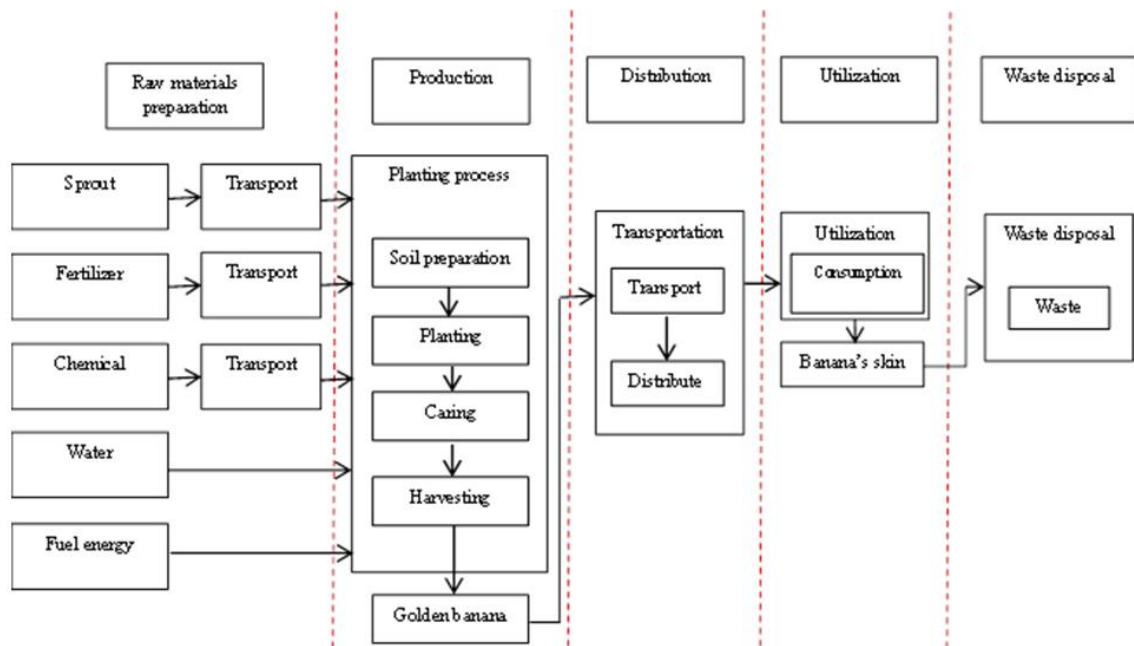
- Methods of carbon footprint calculation

The following processes were excluded in the scope of study.

- Human energy
- Human waste
- Transportation

### Assessment period

The interviews were conducted on April 28-30, 2014 through the retroacting interviews.



Raw material preparation	Fruit production	Distribution	Utilization	การกำจัดซาก Waste disposal
sprouts	soil preparation	transportation	consumption	waste disposal
fertilizers	planting			
chemicals	caring	distribution	banana's skin	waste
water	harvesting			
fuels				
transportation	bananas			

Figure 3: Lifecycles of banana cultivation



#### 4. Measurement of carbon footprint

Formula

$$\mathbf{GHG}_{(CO_2e)} = A \times EF$$

GHG = Amount of carbon dioxide equivalent (CO<sub>2</sub>e) (TGO, 2011)

A = Activities causing to greenhouse gas

EF = Coefficient of greenhouse gas emissions or Emission factor (in kg CO<sub>2</sub>e/unit)

Carbon footprint = Total amount of carbon dioxide emissions that is accumulated over the life stages of a product X, with its potential being affected to climate change equivalent.

#### 5. Results

The study was conducted by using interviews of farmers in the Sub-district areas of Nong-Sua District, Pathumthanee Province during April 28 to April 30, 2014. The sampling population was 10 farmers as listed. The names of the participants and their address were hidden as it is kept confidential.

1. Participant 1, Nopparat Sub-district
2. Participant 2 Nopparat Sub-district
3. Participant 3 Bueng Bon Sub-district
4. Participant 4, Nong Sam Wang Sub-district
5. Participant 5, Sala Ku Sub-district
6. Participant 6, , Bueng Ba Sub-district
7. Participant 7, , Nong Sam Wang Sub-district
8. Participant 8, , Nopparat Sub-district
9. Participant 9, , Nong Sam Wang Sub-district
10. Participant 10, , Nong Sam Wang Sub-district

##### 1. The amount of greenhouse gas emissions of bananas

The assessment of greenhouse gas emissions from banana cultivation was held in one life stage during April 28 to April 30 2014 in Nong-Sua District, Pathumthanee Province. The interviews were conducted with due regard to the processes of raw material preparation, fruit production, distribution, utilization and waste disposal. The hypothesis analysis was initiated in the processes of utilization or consumption and waste disposal. Accordingly, there was no assessment of greenhouse gas emission in the process of utilization. Whilst,

waste disposal was measured from the total amount of banana skin collected per 1 rai and weight at 1,000 kilograms in one lifecycle as listed.

**Table 1:** Greenhouse gas emissions over the lifecycle of banana cultivation from each farmer (kgCO<sub>2</sub>eq/rai)

Farmer/ process	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Raw material preparation	19.30	30.26	14.74	12.17	17.80	13.03	22.32	21.79	14.45	14.99	180.55
Fruit production	38104.56	11162.34	4765.36	6081.56	5332.01	7301.50	31843.80	14472.12	4644.12	15743.36	139451.36
Distribution	178	71.20	8.55	7.69	12.82	33.32	498.2	213.6	42.72	71.20	1137.3
Utilization											
Waste disposal	864	324	216	108	108	324	540	270	108	324	3186
Total activities	39165.86	11587.8	5004.65	6209.42	5470.63	7671.85	32904.32	14978.14	4809.29	16153.55	143955.51
Total area (Rai)	80	30	20	10	10	30	50	25	10	30	295

Remarks: The process of utilization was assumed to be without greenhouse gas emission.

## 2. Ratio of greenhouse gas emissions of banana cultivation

The study of greenhouse gas emissions from banana cultivation was calculated with consideration on the ratio of each process, ranging from raw material preparation, fruit production, distribution, utilization and waste disposal. The measurement variables included were the activities of 10 farmers in planting bananas, and then the average greenhouse gas emissions per one-rai banana plantation.

**Table 2:** The assessment of carbon footprint over the lifecycle of banana cultivation

Lifecycle	CO <sub>2</sub> (kgCO <sub>2</sub> eq)	Ratio
Raw material preparation	180.85	0.13
Fruit production	139451.36	96.87
Distribution	1137.3	0.79
Utilization	0	0
Waste disposal	3186	2.21
<b>Total</b>	<b>143955.51</b>	<b>100</b>

The assessment of greenhouse gas emissions of 10 farmers found that the greenhouse gas was emitted at 180.85 kgCO<sub>2</sub>eq or 0.13 percent during raw material preparation, 139451.36 kgCO<sub>2</sub>eq or 96.87 percent during fruit production, 1137.3 kgCO<sub>2</sub>eq or 0.79 percent during distribution and 3186 kgCO<sub>2</sub>eq or 2.21 percent during waste disposal. The total amount of greenhouse gas emissions of 10 farmers was 14399.51kgCO<sub>2</sub>eq.

**Table 3:** The average greenhouse gas emissions per one-rai banana plantation

Lifecycle	CO <sub>2</sub> (kgCO <sub>2</sub> eq)	Ratio
Raw material preparation	0.61	0.13
Fruit production	472.72	96.87
Distribution	3.85	0.79
Utilization	0	0
Waste disposal	10.8	2.21
<b>Total</b>	<b>487.98</b>	<b>100</b>

The assessment of carbon footprint over the full lifecycle of banana cultivation found that the average greenhouse gas was emitted at 0.61 kgCO<sub>2</sub>eq/rai during raw material preparation, 472.72 kgCO<sub>2</sub>eq/rai during fruit production, 3.85 kgCO<sub>2</sub>eq/rai during distribution and 10.8 kgCO<sub>2</sub>eq/rai during waste disposal. The total amount of greenhouse gas emissions was 487.98 kgCO<sub>2</sub>eq/rai.

**Table 4:** The one way analysis of variances

Source of data	Sum square	Degree of freedom	Average square	F	p-value
Process	1,430,200,000	3	476,600,000	13.769	0.000
Farmer	332,200,000	9	36,920,000	1.067	0.417
Deviation	934,600,000	27	34,610,000		
<b>Total</b>	<b>2,697,000,000</b>	<b>39</b>			

Findings from the one way analysis showed that F1 was 13.769 in which, each process generated greenhouse gas at significant level of P-value < 0.0009.

The hypothesis analysis also found that F2 valued at 1.067 and each individual farmer generated greenhouse gas at indifferent level with P-value of 0.417.

## 6. Conclusion

### 1. Implications on lifecycle of bananas

From the above results on banana cultivation of farmers in Nong-Sua District, Pathumthanee Province, it can be concluded that each farmer grows bananas in similar methods, but in different period in each area. The banana cultivation has several processes as follows.

1. During the stage of raw material preparation, farmers seek out sprouts, fertilizers, chemicals and bags. Banana farmers usually use fertilizers formula 46-0-0, 16-16-16, 25-7-7 and fungicides to eliminate fungus during the rainy season or whenever fungus appears

2. During the stage of soil preparation, farmers use the raised beds for planting after plowing and drying soil.

3. In the stage of planting, farmers put the sprouts into the middle of the hole, arranging in a line at a distance of 1-1.5 meter. A hole is made at the bottom of the soil so that no fertilizer is deposited there in it.

4. In the stage of watering, farmers usually water bananas by boat at least 1-2 times a day as the banana cultivation areas are waterway.

5. In the stage of fertilization, farmers fertilize bananas since the beginning of planting. They use fertilizer formula 46-0-0 during the early 1-3 months, followed by using fertilizer formula 16-16-16 and 25-7-7 alternatively until harvesting.

6. In the stage of stem supporting, farmers support banana stems after flowering as they have big bundle and weak stem neck, alongside easy to fall.

7. In the stage of fruit wrapping, farmers wrap the banana fruits with bags in order to make the colour of banana skins look evenly.

8. In the stage of harvesting, farmers harvest bananas in the 8th and 9th month. After harvesting, they cut banana stems and deliver its sprouts to other farmers for further planting.

9. Lastly, with regard to the stage of utilization, bananas can be consumed or eaten both both in fresh and processed form.

## 2. Results on greenhouse gas emissions

The study of greenhouse gas emissions over the full lifecycle of banana was conducted in one production cycle during March 2013 to February, 2014 in Nong-Sua District, Pathumthanee Province. The study found that the total amount of greenhouse gas over the full lifecycle of banana cultivation emitted at 487.98 kgCO<sub>2</sub>eq/rai.

With the assessment of carbon footprint generating from all activities of 10 farmers, it is found that the average greenhouse gas emissions per rai at 0.61 kgCO<sub>2</sub>eq/rai or 0.13 % during raw material preparation, 472.72 kgCO<sub>2</sub>eq/rai or 96.87 % during fruit production, 3.85 kgCO<sub>2</sub>eq/rai or 0.79 % during distribution and 10.8 kgCO<sub>2</sub>eq/rai or 2.21% during waste disposal. But, there is no greenhouse gas emission during utilization as human waste is from analysis

Greenhouse gas is mainly generated in the process of fruit production, particularly during fertilization and watering as electricity pump is being used to pump up water from the canal during production process (Aroonsrimorakot & Angsurat, 2018) Subsequently, it is necessary to control the amount of fertilizers used in order to lower carbon footprint.

## 7. Recommendations

1. It is necessary to collect data for studying the methods to absorb the greenhouse gas of plants
2. It is necessary to survey and collect data of greenhouse gas emissions of banana cultivation every season as the climatic conditions affect the greenhouse gas emissions.

## 8. Insights of study

As this study considers on the assessment of carbon footprint over the full lifecycle of the agriculture products, particularly on banana cultivation, its database should be applied to the real practices in order to develop in relation to agricultural organizations or agencies in Thailand. In addition, the database is needed to be customized and collected completely for effective analysis and management, and in accordance with further objectives.

## References

- Aroonsrimorakot, S., & Angsurat, A. (2018). Performance evaluation on water consumption of the general support staff of Mahidol University, Thailand. *Journal of Thai Interdisciplinary Research*, 13(1), 20-26.
- Aroonsrimorakot, S., Kasibut, K., & Schulte, B. (2018). Assessment of greenhouse gas emission from yard-long-bean cultivation by farmers in Pathum Thani province. *Journal of Thai Interdisciplinary Research*, 13(2).
- Department of Environmental Quality Promotion. (2014). Guidelines of production on Community Products with carbon labels. 11th Edition: (16-28), accessed on 6 April 2014 from <http://www.ertc.deqp.go.th/ertc/images/stories/user/ct/ERTC20Y/CarbonLabel.pdf>
- Department of Agriculture. (2008). Cavendish Banana., accessed on 6 April 2014 from <http://it.doa.go.th/vichakan/news.php?newsid=3>
- Meteorological Department. (n.d.). Greenhouse Gas., accessed on 6 April 2014 from <http://www.tmd.go.th/info/info.php?FileID=20>
- Emission Factor by Types of Industry. (2014). accessed on 6 April 2014 from [http://thaicarbonlabel.tgo.or.th/download\\_Factor\\_CFP.pdf](http://thaicarbonlabel.tgo.or.th/download_Factor_CFP.pdf)
- Benjamas Silayoy. (2002). Banana. 3rd Edition (15-17,21-25,55,56) Kasetsart University: Bangkok, 2002.
- History of Nong-Sua District. (online). accessed on 6 April 2014 from <http://nongsuealib.com/images/tip/101/doc/AmphoeNongSuea.pdf>
- Greenhouse Gas Management Organization (Public Organization) (TGO). (2011). Guidelines of Assessment on Carbon Footprint of Organization. 1st Edition., accessed on 6 April 2014 from <http://onreda.mnre.go.th/km/edoc/km54/CFO.pdf>

## การปรับเปลี่ยนสู่ระบบนิเวศสังคมใหม่: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มน้ำปากพอง

วิชชуда สร้างเอี่ยม\*

### บทคัดย่อ

ในยุคแอนโทรโปซีนที่กิจกรรมของมนุษย์ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมโลกอย่างรวดเร็วและไม่สามารถคาดการณ์ได้เนื่องจากการที่ระบบกำลังเข้าใกล้ขีดกักกันมากขึ้น ความพยายามในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่สามารถทำให้ระบบกลับสู่ดุลยภาพเดิมได้ การเกิดขึ้นของแนวคิดการปรับเปลี่ยนภายใต้กระบวนการแบบองค์รวมชี้ให้เห็นโอกาสในการนำพาระบบก้าวข้ามขีดกักกันไปสู่ระบอบใหม่ที่พึงประสงค์ บทความนี้หยิบยกกรณีศึกษากลุ่มน้ำปากพองที่เป็นกลุ่มน้ำสาขาหนึ่งของกลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกมาอภิปรายในฐานะระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากการเติบโต การอนุรักษ์ การปลดปล่อย และการก่อรูปใหม่ของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำในแต่ละช่วงเวลา เริ่มจากยุคอยู่อาศัยของภาคใต้ ยุคการพัฒนาตามนโยบายรัฐ ยุคการเฟื่องฟูของนากุ้ง และยุคการฟื้นฟูพื้นที่กลุ่มน้ำ ในปัจจุบันระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพองอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบใหม่ท่ามกลางความเสื่อมโทรมของทรัพยากร เงื่อนไขการพัฒนาและการควบคุมจากภาครัฐ และความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ธรรมชาติ นวัตกรรมและการเคลื่อนไหวทางสังคมจากล่างขึ้นบนที่เกิดขึ้นในระดับชุมชนจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่อาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทั้งระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพองได้

**คำสำคัญ:** ระบบนิเวศสังคม การปรับเปลี่ยน การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยน

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: witchuda.s@nida.ac.th

## Transformation of a social-ecological system: Theory and an application on change of Pak Phanang River Basin

Witchuda Srang-iam\*

### Abstract

In the Anthropocene era in which human activities have produced unprecedented and abrupt changes in the global social-ecological system as it approaches a threshold, attempts in adaptation often fail to bring the system back to a stable state. The emergence of transformation as the holistic paradigm has opened the possibility for a system to cross a threshold into a new desirable state. This article discusses historical change in the Pak Phanang river basin social-ecological system involving four phases of exploitation, conservation, release and reorganization, and proceeding from the “rice and fish bowl” of the South Region, the state-led development, the blooming of shrimp farming, to the restoration of Pak Phanang river basin. Currently, the Pak Phanang river basin social-ecological system is undergoing transformation process into another regime, amidst natural resource deterioration, state-led development and command-and-control predicament, and societal contestation. Nevertheless, emerging natural phenomena, innovation and bottom-up social movement can trigger transformation of the whole Pak Phanang river basin social-ecological system.

**Keywords:** social-ecological systems; transformation; transformative governance

---

\* Associate professor, Graduate School of Environmental Development Administration,  
National Institute of Development Administration  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkok, Thailand 10240  
E-mail: witchuda.s@nida.ac.th



## บทนำ

การเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคแอนโทรโปซีนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางชีวกายภาพของระบบนิเวศและระบบสังคมโลกอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุคที่กิจกรรมของมนุษย์มีความเกี่ยวข้องกับธรรมชาติอย่างแยกออกจากกันมิได้นี้ โลกในฐานะระบบนิเวศสังคม (social-ecological systems) กำลังก้าวข้ามขีดจำกัดกั้น (thresholds) ที่อาจเป็นจุดพลิกผัน (tipping points) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบอย่างที่ไม่อาจกลับคืนและอย่างที่ไม่อาจคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ผลกระทบและความเสียหายจากการเกิดขึ้นของภัยพิบัติครั้งใหญ่หลายกรณีกำลังส่งสัญญาณให้เริ่มตระหนักถึงข้อจำกัดของระบบสังคมโลกที่จะสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สังคมโลกจึงกำลังเผชิญหน้ากับการเลือกที่จะยอมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หรือเลือกที่จะจัดการกับการเปลี่ยนแปลงนั้นให้เป็นไปในทางที่ปรารถนา

ความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างรวดเร็วยังก่อให้เกิดการตั้งคำถามต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมแบบดั้งเดิมที่เน้นการรักษาคุณภาพของระบบ การทำการเข้าใจสาเหตุหรือปัจจัยการรบกวนตลอดจนเสนอแนวทางในการจัดการกับสาเหตุเหล่านั้นโดยตรง อาทิ การควบคุมระบบนิเวศธรรมชาติ การบริหารจัดการน้ำในภาวะน้ำแล้งหรือน้ำมากเกินไป การปลูกป่าแบบหมุนเวียน เป็นต้น ความพยายามที่จะรักษาสภาพแวดล้อมอันเป็นที่ปรารถนานั้นกลับส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในต่างพื้นที่และต่างเวลา อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกอันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศโลกที่ผ่านมา การเกิดไฟป่าครั้งใหญ่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี พ.ศ. 2540 จาก การถางป่าเพื่อปลูกปาล์มน้ำมันและปรากฏการณ์เอลนีโญ เหตุการณ์มหาอุทกภัยในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 จากความพยายามบริหารจัดการน้ำในภาวะแล้งกับปรากฏการณ์ลานีญา วิกฤตฝุ่นละอองขนาดเล็กในอากาศของกรุงเทพมหานครที่ล่าสุดยังถกเถียงกันว่าเกิดจากสาเหตุใดบ้าง การเผาไหม้เชื้อเพลิงจากยานพาหนะที่หนาแน่นและชะลัตว์จากการก่อสร้างกีดขวางการจราจร การเผาในที่โล่งจากประเทศเพื่อนบ้าน และสภาพอากาศปิดจากภูมิศาสตร์พื้นที่แอ่งกระทะที่ปิดล้อมด้วยตึกสูง อุบัติการณ์ (emergence) ของระบบโลก ระบบป่าไม้ภูมิภาค ระบบลุ่มน้ำของไทย และระบบเมืองกรุงเทพมหานคร เหล่านี้ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นความล้มเหลวในการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอนของระบบนิเวศสังคมที่ซับซ้อนของการจัดการแบบดั้งเดิมและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการที่สำคัยในการจัดการสิ่งแวดล้อม จากการมองระบบอย่างแยกส่วนที่มีลักษณะพลวัตเชิงเส้น สามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของระบบได้ เป็นการศึกษา ระบบอย่างองค์รวมในการทำความเข้าใจพฤติกรรมของระบบซับซ้อนที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ โดยเฉพาะคุณลักษณะของระบบอย่างความยืดหยุ่นตัว (resilience) หรือความสามารถของระบบในการปรับตัวและปรับเปลี่ยนไปสู่ระบอบอื่น (regime shift)

แม้ว่าในระดับโลกจะมีการประยุกต์ใช้แนวคิดความยืดหยุ่นตัว เช่นในการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การกำหนดขีดจำกัดกัน แต่การจัดการสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นของประเทศไทยยังเน้นการควบคุมปัจจัยสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบไปจากดุลยภาพที่ปรารถนา จากการแบ่งหน้าที่และพื้นที่อย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานด้านการพัฒนาและหน่วยงานรับผิดชอบทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะก่อให้เกิดการบูรณาการการจัดการสิ่งแวดล้อมในขอบเขตพื้นที่ระบบนิเวศเดียวกัน ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

บทความนี้ทบทวนแนวคิดการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานคิดความยืดหยุ่นตัว (resilience-based thinking) ที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางกระบวนการที่ค้นจากการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงมาเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะแนวคิดว่าด้วยการปรับเปลี่ยน (transformation) ที่หมายถึงความสามารถที่จะจัดการและกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงของระบบไปสู่ระบอบอื่นที่จะสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ จากการทบทวนแนวคิดดังกล่าวจะนำมาสู่ตัวอย่างการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงของระบบสังคมนิเวศกลุ่มน้ำปากพองในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน และการถอดบทเรียนดังกล่าวสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการขับเคลื่อนการปรับเปลี่ยนระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพอง

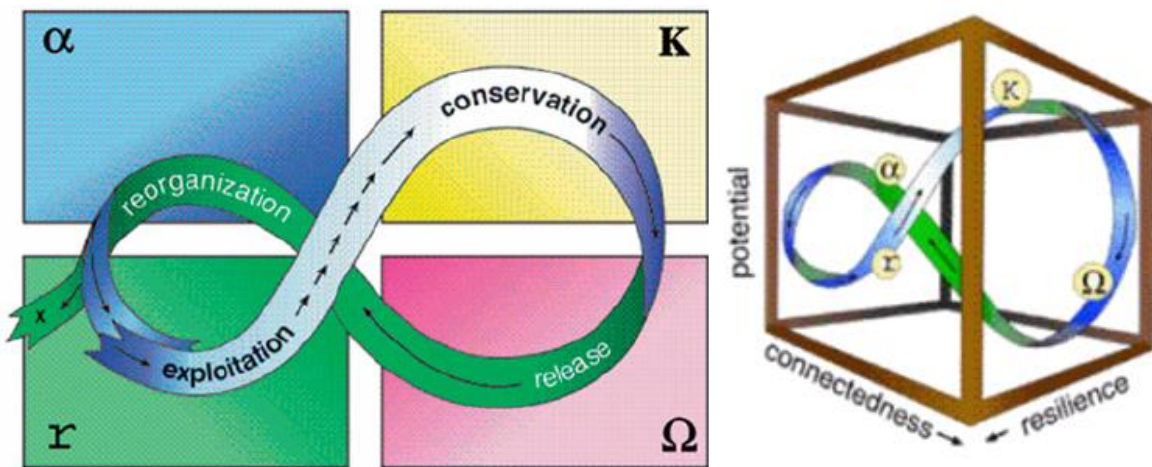
### การปรับตัวและการปรับเปลี่ยน: กระบวนทัศน์ในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง

วรรณกรรมและแนวคิดการบูรณาการทฤษฎีระบบในการศึกษาระบบนิเวศอย่างองค์รวมเริ่มจากการค้นพบการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศที่มีมากกว่าหนึ่งดุลยภาพ โดยนักนิเวศวิทยาชาวแคนาดานาม ครอว์ฟอร์ด สแตนลีย์ โฮลลิง (Crawford Stanley Holling) ข้อค้นพบที่ตีพิมพ์ในบทความเรื่อง “Resilience and stability of ecological systems” ในปี ค.ศ. 1973 ได้สร้างแนวคิด “ความยืดหยุ่นตัว” ที่หมายถึงความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรและค่าพารามิเตอร์ต่าง ๆ ของระบบโดยที่ยังคงอยู่ในสถานะเดิม (Holling, 1973, p. 17) ต่อมาในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 2000 ได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิดของระบบนิเวศในการอธิบายระบบนิเวศสังคม ที่เน้นการพัฒนาทฤษฎีจากการเปรียบเทียบกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ตามกรอบระบบนิเวศสังคม (social-ecological systems framework) อันประกอบด้วยตัวแปรของทั้งระบบนิเวศและระบบสังคม (Ostrom, 2009) มาเป็นการอาศัยทฤษฎีที่พัฒนาจากการศึกษาระบบนิเวศในการอธิบายความซับซ้อนของระบบสังคมและระบบนิเวศสังคมแยกเช่นเดียวกัน (Berkes, Colding, & Folke, 2003; Holling, 2001)

ในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีระบบนิเวศกับระบบนิเวศสังคมนั้น ความยืดหยุ่นตัวที่เป็นคุณลักษณะหนึ่ง ที่สะท้อนความสามารถในการปรับตัวของระบบจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวงจรปรับตัว (adaptive cycles) และมีลักษณะเป็นพานาร์คี (panarchy) กล่าวคือ วงจรปรับตัวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นลำดับขั้นกับวงจรปรับตัวของระบบที่เล็กและใหญ่กว่า (Gunderson & Holling, 2002) ดังภาพ 1 การเปลี่ยนแปลงภายในระบบโดยทั่วไปจะไปในแบบแผนที่สอดคล้องกันตามแต่ละช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงการเติบโต (r) ช่วงการ

อนุรักษ (K) ช่วงการปลดปล่อย ( $\Omega$ ) และช่วงการก่อรูปใหม่ ( $\alpha$ ) การเปลี่ยนแปลงภายในระบบเองนี้จะมีอิทธิพลต่อความยืดหยุ่น ระบบจะมีความยืดหยุ่นตัวสูงในช่วงแรกคือการเติบโต จากการก่อรูปของโครงสร้างและความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างกันอย่างรวดเร็ว หลังจากช่วงเวลานี้ผ่านไป ระบบจะเริ่มคงตัวจากการเติบโตเต็มที่และจะเข้าสู่ช่วงการอนุรักษที่จะมีการสะสมพลังงานอย่างช้า ๆ ความยืดหยุ่นของระบบในช่วงนี้จะค่อย ๆ ลดน้อยลง เนื่องจากระบบมีโครงสร้างที่เชื่อมโยงกันมากเกินไป ความคล่องตัวจะน้อยลง แต่ความเปราะบางต่อสิ่งรบกวนจะมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้สิ่งรบกวนภายนอกเพียงน้อยนิดก็อาจก่อให้เกิดการปลดปล่อยพลังงานที่สะสมมานานอย่างเฉียบพลัน เกิดการล่มสลายของระบบและอาจนำไปสู่ช่วงการก่อรูปใหม่ซึ่งจะมีการจัดองค์ประกอบของระบบขึ้นใหม่ ระบบที่เกิดใหม่นี้อาจมีลักษณะคล้ายกับระบบเดิมในกรณีการปรับตัว หรือเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงในกรณีเป็นการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอื่น

วงจรปรับตัวจึงแสดงให้เห็นพลวัตการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมที่เป็นการเปลี่ยนผ่านจากระหว่างระบบที่มีเสถียรภาพและไม่มีเสถียรภาพ ในช่วงการเติบโตไปสู่ช่วงการอนุรักษ ระบบจะมีสถานะค่อนข้างเสถียร สามารถคาดการณ์ได้ เนื่องจากการมีโครงสร้างที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน จนกระทั่งผ่านเข้าสู่ช่วงการปลดปล่อยและช่วงการก่อรูปใหม่ ระบบจะเริ่มไม่มีเสถียรภาพและไม่สามารถคาดการณ์พฤติกรรมของระบบได้

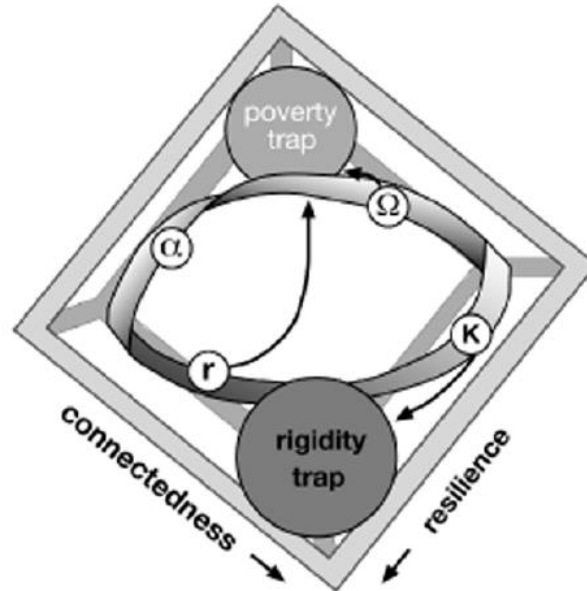


ภาพ 1: วงจรปรับตัว

(ซ้าย) แบบแผนการปรับตัวตามช่วงเวลา (ขวา) มิติศักยภาพ ความเชื่อมโยง และความยืดหยุ่นในวงจรการปรับตัว  
ที่มา: Gunderson and Holling (2002, p. 34)

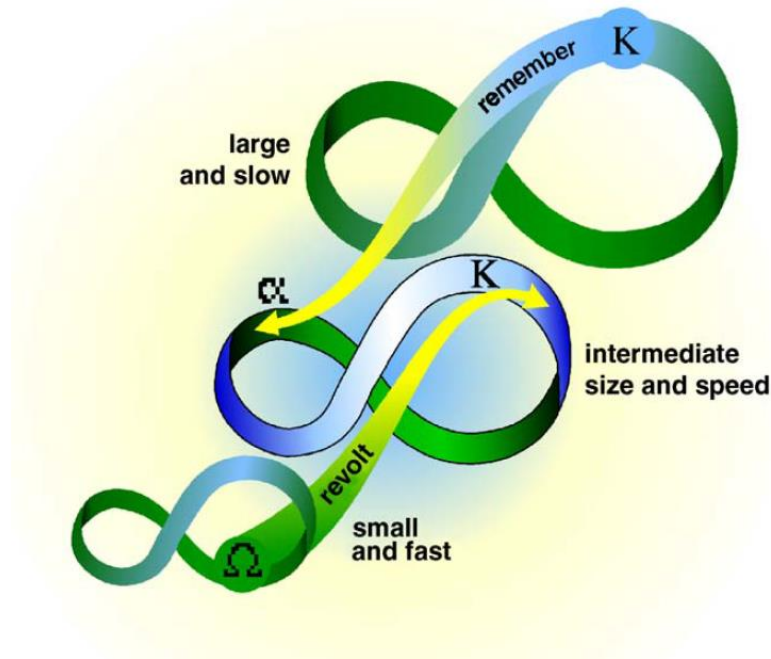
นอกจากระบบจะมีการเปลี่ยนแปลงในมิติศักยภาพ ความเชื่อมโยง และความยืดหยุ่นตัวไปตามช่วงเวลาในวงจรปรับตัวแล้ว ระบบนิเวศสังคมยังอาจติดกับดัก (traps) กล่าวคือระบบไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามแบบแผนการปรับตัวในวงจรการปรับตัวได้ กับดักของระบบนิเวศสังคมที่สำคัญ ได้แก่ กับดักความตายตัว (rigidity traps) และกับดักความยากจน (poverty traps) ดังภาพ 2 กับดักความตายตัวเกิดขึ้นจากการควบคุมระบบอย่างเข้มงวดที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการปรับตัว โดยการควบคุมมากเกินไปบั่นทอน

ความสามารถของระบบในการปรับตัว ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มความเสี่ยงที่เกิดการแตกสลายของระบบในทันที ส่วนกับดักความยากจนเกิดจากความเชื่อมโยงอย่างหลวมที่ไม่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนความคิดและทรัพยากร ในการแก้ปัญหาของระบบ จำเป็นต้องมีแรงกระตุ้นทั้งจากความต้องการภายในและการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกสลับต่อเนื่องกันไปให้เกิดพลังที่จะฉุดระบบขึ้นมาจากกับดัก (Carpenter & Brock, 2008)



ภาพ 2: กับดักของระบบนิเวศสังคม  
ที่มา: Allison and Hobbs (2004)

จากทฤษฎีพานาร์ตี วงจรปรับตัวยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับวงจรปรับตัวในมิติพื้นที่และเวลาที่ต่างกัน ซึ่งเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงของระบบเช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงภายในวงจรปรับตัว ดังภาพ 3 ความสัมพันธ์ในพานาร์ตีนี้ได้แก่ การลุกกลาม (revolt) และการจดจำ (remember) การเปลี่ยนแปลงในช่วงการปลดปล่อยจากการล่มสลายของระบบหนึ่งอาจลุกลามไปสู่ระบบที่ใหญ่กว่า ดังเช่น การลุกกลามของไฟฟ้าจากการเผาเพื่อกระตุ้นการเกิดของเห็ดในพื้นที่เล็ก ๆ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในช่วงการก่อรูปใหม่อาจเกิดจากการจดจำจากระบบที่ใหญ่กว่า เมื่อเกิดการล่มสลายของระบบในมิติหนึ่ง โครงสร้างของระบบที่ใหญ่กว่าจะเป็นตัวกำหนดโอกาสและข้อจำกัดของการเกิดใหม่ในวงจรปรับตัว ตัวอย่างเช่น การมีอยู่ของเมล็ดพันธุ์พืช การอยู่รอดของชนิดพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนนโยบายการฟื้นฟูป่าไม้ จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการฟื้นฟูป่าไม้หลังเหตุการณ์ไฟป่า และการเติบโตของระบบนิเวศป่าไม้ ภายหน้า



ภาพ 3: ความสัมพันธ์ในพานาร์คี

ที่มา: Folke (2006, p. 258) ดัดแปลงจาก Gunderson and Holling (2002, p. 75)

การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมที่สำคัญตามทฤษฎีพานาร์คีจึงมีอย่างน้อยสามประเภท ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ หรือค่อยเป็นค่อยไป (gradual or incremental change) การเปลี่ยนแปลงที่เป็นการปรับตัว (adaptive change) และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการปรับเปลี่ยน (transformative change) (Chaffin et al., 2016) การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปนั้นเกิดขึ้นเกิดขึ้นในวงรอบด้านหน้า (front loop) ของวงจรปรับตัว ได้แก่ ช่วงการเติบโตและการอนุรักษ์ ซึ่งเกิดอย่างช้า ๆ และสามารถคาดการณ์ได้ ในทางตรงกันข้าม การเปลี่ยนแปลงที่เป็นการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนนั้นเกิดขึ้นในวงรอบด้านหลัง (back loop) กล่าวคือ ช่วงการปลดปล่อยและการก่อรูปใหม่ อันเป็นผลจากสิ่งรบกวนภายนอก กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนไปสู่ระบอบอื่น การเปลี่ยนไปสู่ระบอบใหม่นี้สามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหน้าที่ของระบบอย่างเฉียบพลัน หรืออาจเรียกว่าระบบเข้าสู่ภาวะวิกฤต การเกิดวิกฤตการณ์นี้ในอีกนัยหนึ่งยังเป็นโอกาสของระบบในการปรับตัวหรือแม้แต่การปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบนิเวศสังคมที่พึงประสงค์มากขึ้น

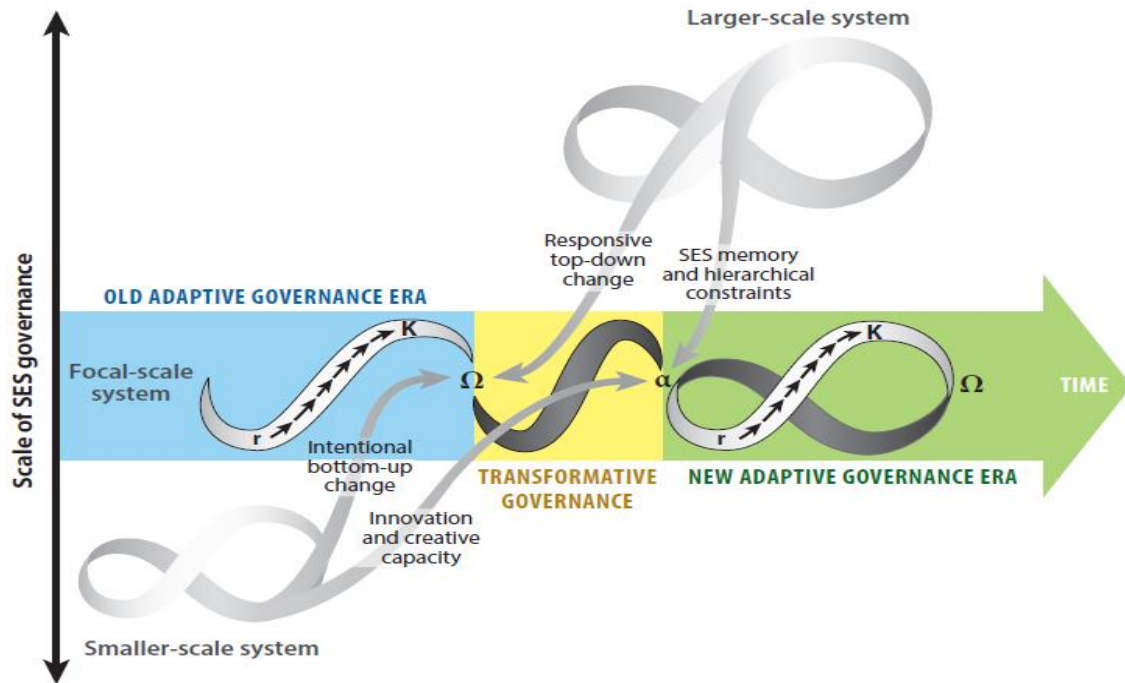
## การปรับเปลี่ยนกับการจัดการระบบนิเวศสังคมที่ซับซ้อน

วรรณกรรมเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนั้นจะให้ความสำคัญกับขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนของระบบ (transformability) ในฐานะคุณลักษณะหนึ่งของระบบนิเวศสังคมที่ซับซ้อนที่จะกำหนดพลวัตและเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของระบบในอนาคต ในสถานะที่เปลี่ยนแปลงจนระบบเดิมไม่สามารถคงอยู่ได้ (Walker, Holling, Carpenter, & Kinzig, 2004) ในระบบนิเวศสังคมหนึ่ง การปรับเปลี่ยนจึงเป็นกระบวนการที่สังคมริเริ่มอย่างจงใจเพื่อผลักดันให้ระบบก้าวข้ามขีดจำกัดกั้นจากการนำตัวแปรใหม่เข้าสู่ระบบ (Folke et al., 2010) ปรัชญาการปรับเปลี่ยนระบบที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นผลจากความสัมพันธ์ในพานาร์ดี กล่าวคือ การปรับเปลี่ยนของระบบมักเกิดขึ้นต่างระดับและต่างมิติพื้นที่และเวลา เนื่องจากขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นในพลวัตของระบบอันเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างมิติพื้นที่และเวลาที่ต่างกัน หรือระหว่างระดับที่ต่างกันในมิติเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิ่งกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนมักจะอยู่ในระดับหรือมิติที่แตกต่างไปจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นมิติที่ใหญ่หรือเล็กกว่า ตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนของระบบพลังงานทางเลือกเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนในระดับปัจเจกบุคคลที่ขยายผลไปสู่การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง (Dangeman & Schellnhuber, 2013) ในการปรับเปลี่ยนของระบบย่อมเป็นการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและกระบวนการสำคัญของระบบ ที่อาจประกอบไปด้วยกระบวนการทางชีวกายภาพ กิจกรรมของมนุษย์ และสถาบันทางสังคม อาทิ กฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย ในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบใหม่ที่ให้นำพาสังคมไปสู่สถานะที่ดีขึ้น

ในทางทฤษฎีจำเป็นต้องมีการจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนใน 3 กรณี คือ ก) เมื่อการเปลี่ยนแปลงสถานะของระบบไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จากการเข้าใกล้ขีดจำกัดกั้นที่ไม่สามารถคาดการณ์พฤติกรรมของระบบได้ รวมทั้งกลไกการปรับตัวที่มีอยู่เริ่มจะไม่เพียงพอที่จะรักษาสถานะที่เหมาะสมไว้ได้ ข) เมื่อระบบได้ก้าวข้ามขีดจำกัดกั้นไปสู่ระบอบใหม่ที่ก่อให้เกิดการเสื่อมถอยของระบบ เกิดสถานะที่ไม่พึงประสงค์ และ ค) เมื่อระบบพัฒนาไปในทิศทางเสื่อมถอย ระบบนิเวศทำหน้าที่ให้บริการน้อยลง ในขณะที่ระบบสังคมมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนจึงมีทั้งเชิงรุก (proactive) และเชิงรับ (reactive) การจัดการในเชิงรุกคือการจัดการก่อนเกิดสถานะที่ไม่พึงประสงค์ และการจัดการในเชิงรับเป็นการจัดการหลังจากเกิดการเปลี่ยนไปสู่ระบอบใหม่แล้ว ในกรณีที่สองและสาม โดยพยายามที่จะเปลี่ยนไปสู่ระบอบที่ดีกว่าอีกครั้ง

การปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในพานาร์ดี แสดงดังภาพ 4 กระบวนการของการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนจะปรากฏในช่วงวงจรปรับตัวเดียวกัน แตกต่างกันเพียงแค่มิติเวลา โดยการปรับเปลี่ยนจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สั้นกว่าซึ่งอยู่ภายในช่วงการปรับตัวที่ใช้เวลานานกว่า นอกจากนี้ ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มากกว่า (Park et al., 2012) การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนจึงปรากฏอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านระหว่างยุคเก่าไปสู่ยุคใหม่ของการจัดการเพื่อการปรับตัว ในช่วงนี้เองที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบนิเวศสังคมอื่นที่เชื่อมโยงกันในมิติต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขีดความสามารถในการปรับเปลี่ยนร่วมกัน โดยมีบรรทัดฐานของสังคมเป็นเป้าหมายนำทางให้ระบบเปลี่ยนไปสู่ระบอบใหม่ที่พึงประสงค์มากกว่า จากภาพ 4 การเปลี่ยนแปลงอย่างจงใจจากล่างขึ้นบนของระบบที่เล็กกว่า กับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการตอบสนองจากบนลง

ล่างของระบบที่ใหญ่กว่าจะเป็นตัวกำหนดการล่มสลายของโครงสร้างและความสัมพันธ์ของระบบแบบเดิม ในอีกทางหนึ่ง นวัตกรรมและขีดความสามารถเชิงสร้างสรรค์จากระบบที่เล็กกว่า กักการจดจำและข้อจำกัดจากระบบที่ใหญ่กว่าจะเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงในช่วงการก่อรูปใหม่ (Chaffin et al., 2016)



ภาพ 4 กระบวนการปรับเปลี่ยนในพานาร์ดี  
ที่มา: Chaffin et al. (2016, p. 408)

ทฤษฎีว่าด้วยการจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยน (transformative governance) เป็นการผนวกวรรณกรรมเรื่องการจัดการเพื่อการปรับตัว (adaptive governance) เข้ากับงานวิจัยเรื่องการจัดการการเปลี่ยนผ่าน (transition management) ที่เน้นในเรื่องการจัดการนวัตกรรม การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนจำเป็นต้องมีการจัดการแบบหลายศูนย์ (polycentric governance) การแลกเปลี่ยนสารสนเทศ การประเมินอย่างต่อเนื่อง และนวัตกรรมที่เกิดจากการทดลองและเรียนรู้ภายในเครือข่ายที่เกิดขึ้นของระบบนิเวศสังคม (Westley et al., 2011) เช่นเดียวกับการจัดการเพื่อการปรับตัว อย่างไรก็ตาม การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนอาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระบบเชิงรากฐานในค่านิยมและความเชื่อที่เป็นตัวกำหนดแบบแผนของพฤติกรรมสังคม นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงในแง่ของการจัดการ การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนจึงให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบความคิดและระเบียบวาระของสังคม ทั้งนี้จำเป็นต้องทำความเข้าใจสิ่งกระตุ้นและกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคมที่กว้างกว่า ที่มีผลร่วมกันในระบบนิเวศสังคมที่สนใจ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล สถาบัน และโครงสร้างเชื่อมโยงในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนยังเผชิญกับอุปสรรคสำคัญเช่นเดียวกับการเปลี่ยนผ่านในเรื่องเกี่ยวกับนวัตกรรม ได้แก่ ข้อจำกัดด้านการรับรู้ของมนุษย์ ความล้มเหลวของสังคมในการคาดการณ์ผลกระทบ

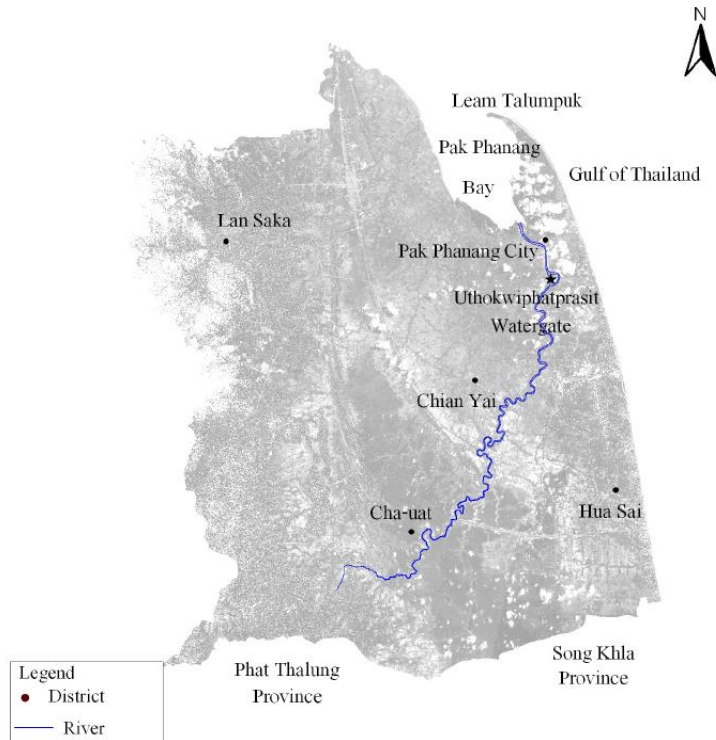
ของนวัตกรรม และลักษณะของเทคโนโลยี แรงจูงใจ และกฎระเบียบของรัฐที่เป็นอดีตที่ไม่อาจเปลี่ยนได้ (path dependence)

ดังนั้น การจัดการเพื่อการปรับเปลี่ยนจึงน่าจะเผชิญกับข้อจำกัดหลายประการ ทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอยู่สามารถทำให้ระบบติดกับดัก (Enfors, 2013) ระบบเศรษฐกิจ-การเมืองกระแสหลักของโลก ยิ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการแพร่กระจายของนวัตกรรมที่มักเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่น และจากการที่มนุษย์ไม่อาจตั้งคำถามต่อกระบวนการที่ครอบงำ การปรับเปลี่ยนไปจากกระบวนการเดิมจึงเป็นเรื่องที่ยาก อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัยการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นแล้ว พบว่า โครงสร้างสถาบัน กฎระเบียบและองค์การที่เอื้อต่อการตัดสินใจปรับเปลี่ยน ความสำเร็จของการจัดการที่ผ่านมา และจินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ ล้วนแต่เป็นตัวกระตุ้นให้ระบบนิเวศสังคมสามารถที่จะปรับเปลี่ยนตัวเองไปสู่ระบอบที่พึงปรารถนาได้ (Chaffin et al., 2016)

### การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนัง

กลุ่มน้ำปากพนังเป็นกลุ่มน้ำสาขาหนึ่งของกลุ่มน้ำภาคใต้ฝั่งตะวันออกครอบคลุมพื้นที่กว่า 1.9 ล้านไร่ ส่วนใหญ่อยู่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช บางส่วนอยู่ในจังหวัดพัทลุงและสงขลา ดังภาพ 5 แม่น้ำปากพนังที่เป็นแม่น้ำสายหลัก กำเนิดจากเทือกเขาบรรทัดทางทิศใต้ไหลผ่านพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราชลงสู่ทะเลอ่าวไทยทางทิศเหนือ โดยมีชื่อเรียกต่างกันได้แก่ ห้วยน้ำใส คลองไม้เสียบ คลองชะอวด และแม่น้ำปากพนัง ความยาวรวมประมาณ 120 กิโลเมตร พื้นที่กลุ่มน้ำปากพนังสามารถเป็นกรณีศึกษาของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นวงจรของความรุ่งเรืองเมื่อศักยภาพหลายด้านได้ถูกนำมาใช้ และการล่มสลายเมื่อศักยภาพดังกล่าวถูกทำลายไป ปัจจุบันกลุ่มน้ำปากพนังกำลังประสบกับการเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญระหว่างความพยายามในการปรับตัวเพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลง กับความท้าทายในการปรับเปลี่ยนสู่ระบอบอื่น เนื่องจากกลุ่มน้ำปากพนังมีประวัติศาสตร์และพัฒนาการของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำมาอย่างช้านาน และในปัจจุบันแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมยังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงมากขึ้นจนระบบอาจไม่สามารถปรับตัวเข้าสู่สภาวะเดิมได้





ภาพ 5: ภาพถ่ายทางอากาศแสดงขอบเขตของกลุ่มน้ำปากพanning  
ที่มา: Prabnarong and Kaewrat (2006, p. 133)

จากการสำรวจงานวิจัยในกลุ่มน้ำปากพanning สามารถจำแนกลักษณะของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพanning ที่เปลี่ยนแปลงไปตามมิติเวลาได้ 5 ยุค ได้แก่ ยุคอยู่อาศัยของภาคใต้ (พ.ศ. 2450–2499) ยุคการพัฒนาตามนโยบายรัฐ (พ.ศ. 2500–2529) ยุคการเฟื่องฟูของนาทุ่ง (พ.ศ. 2530–2539) ยุคการฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำ (พ.ศ. 2540–2559) และยุคการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบใหม่ (พ.ศ. 2560–ปัจจุบัน) การเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคจากช่วงการเติบโตจนถึงช่วงการก่อรูปใหม่ใช้ระยะเวลากว่า 50 ปี 30 ปี จนถึง 10 ปี และล่าสุด 20 ปี โดยเป็นผลมาจากแรงขับเคลื่อนทั้งจากภายนอกและภายในระบบเอง โดยมีรายละเอียดดังนี้และสรุปได้ดังตาราง 1

### อยู่อาศัยของภาคใต้ (ก่อน พ.ศ. 2450 – 2499)

การเติบโตของกลุ่มน้ำปากพanning ในอดีตที่เป็นเมืองอยู่อาศัยของภาคใต้นั้นมีมาช้านานตั้งแต่เริ่มการตั้งถิ่นฐาน หากแต่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนจากบันทึกพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อครั้งเสด็จประพาสปากพanning เมื่อปี พ.ศ. 2499 กลุ่มน้ำปากพanning ในช่วงการเติบโตและช่วงการอนุรักษ์ในยุคแรกนี้เป็นผลจากการตั้งถิ่นฐานในกลุ่มน้ำปากพanning ในอดีตนั้นสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ กล่าวคือ ประชาชนประกอบอาชีพทำนาเป็นหลัก เนื่องจากมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์จากการทับถมของตะกอน จากการเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญนี้ก่อให้เกิดการพัฒนาโรงสีไฟขนาดใหญ่ และการขยายตัวของความเป็นเมืองท่าการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากในยุคนี้ยังอาศัยการสัญจรทางน้ำเป็นสำคัญ เรือสำเภาจากจีน สุมาตรา และตรังกานูที่มารับซื้อข้าวได้มีการนำสินค้ามาแลกเปลี่ยนใน

ลุ่มน้ำปากพองด้วย อีกทั้งข้าวในยุคนั้นมีราคายิ่งกว่าทองคำ (ข้าวเกี่ยวนละ 1,700 บาท เทียบกับ ทองบาทละ 400 บาท) การเป็นแหล่งผลิตข้าวที่สำคัญนี้จึงทำให้ระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพองเจริญรุ่งเรืองอย่างมากในช่วงเวลานี้

อย่างไรก็ตาม ลุ่มน้ำปากพองยังต้องสูญเสียความยิ่งใหญ่ของการเป็นเมืองอู่ข้าวอู่น้ำของภาคใต้อย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดในปี พ.ศ. 2488 ที่ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งข้าวสารให้ประเทศคู่สงครามจำนวน 1.5 ล้านตันโดยไม่คิดมูลค่า ต่อเนื่องด้วยการตราพระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 นอกจากผลผลิตข้าวบางส่วนยังต้องนำไปชดใช้หนี้สงครามแล้ว การค้าข้าวอย่างเสรีโดยโรงสีไฟขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำปากพองยังต้องยกเลิกไป เมื่อมีการควบคุมให้โรงสีในเขตจังหวัดพระนคร ธนบุรี หรือจังหวัดใกล้เคียงสามารถค้าข้าวกับต่างประเทศได้เท่านั้น โรงสีไฟขนาดใหญ่ในลุ่มน้ำปากพองจึงต้องล้มเลิกกิจการไปทั้งหมด โรงสีขนาดเล็กในชุมชนเริ่มเข้ามาแทนที่ การผลิตข้าวในลุ่มน้ำปากพองจึงเป็นไปเพื่อยังชีพเท่านั้น

### การพัฒนาตามนโยบายรัฐ (พ.ศ. 2500 – 2529)

ลักษณะของระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพองได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในยุคการพัฒนาตามนโยบายรัฐ กระแสการพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยในรูปของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้นำไปสู่การก่อสร้างถนนเพื่อการคมนาคม การพัฒนาระบบชลประทาน คันกั้นน้ำเค็ม และการส่งเสริมการเกษตรสมัยใหม่เพื่อป้องกันภัยอุทกกรรม โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์มหาอุทกภัยที่แหลมตะลุมพุกในปี พ.ศ. 2505 โครงข่ายถนนทางบกที่กว้างขวางขึ้นทำให้ลุ่มน้ำปากพองสูญเสียความเป็นศูนย์กลางการค้าให้กับเมืองนครศรีธรรมราช เจ้าของกิจการเดินเรือจึงได้ตัดแปลงเรือโดยสารให้เป็นเรือประมง อวนลากเป็นจุดเริ่มต้นของอาชีพการทำประมงในลุ่มน้ำปากพองที่มีความหลากหลายและอุดมสมบูรณ์ของสัตว์น้ำ การทำประมงได้เติบโตแพร่หลายเป็นกองเรือประมงขนาดใหญ่ของภาคใต้ เช่นเดียวกับการขยายพื้นที่เกษตรกรรมที่ได้รุกกล้าเข้าไปในป่าต้นน้ำ ป่าชายเลน และป่าพรุ อย่างไรก็ตาม เกษตรกรในลุ่มน้ำปากพองกลับมีต้นทุนในการผลิตมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการทำนาปรังและการเกษตรสมัยใหม่ที่พึ่งพิงตลาดและปัจจัยการผลิต ได้แก่ เมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยเคมี และเครื่องจักรทุ่นแรง

ความเสื่อมโทรมของลุ่มน้ำปากพองในยุคนี้เกิดจากผลกระทบของการพัฒนาเอง โครงข่ายถนนที่ปิดล้อมพื้นที่ลุ่มน้ำปากพองกีดขวางเส้นทางการไหลของน้ำ การก่อสร้างคันกั้นน้ำเค็มเป็นการปิดกั้นเส้นทางระบายน้ำออกสู่ทะเลได้ช้าและยังเป็นการตัดวงจรการทับถมของตะกอนแม่น้ำที่เสริมความอุดมสมบูรณ์ของดินตามธรรมชาติ ผลพวงของการพัฒนาเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดปัญหาใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง ได้แก่ น้ำท่วมขังในพื้นที่และเน่าเสีย การรุกตัวของน้ำเค็มเข้าสู่แม่น้ำปากพอง และการขาดแคลนน้ำจืดจากการใช้น้ำจืดเพื่อการเกษตรจำนวนมาก สะสมเป็นความขัดแย้งในการจัดการน้ำระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน เมื่อเกษตรกรประสบกับปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ เช่นในกรณีราคาข้าว การทำนาของชาวลุ่มน้ำปากพองจึงแทบจะไม่คุ้มต้นทุนที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ การทำนาข้าวจึงประสบภาวะชบเซา พื้นที่นาถูกทิ้งร้าง เกิดการอพยพออกนอกพื้นที่ไปบุกเบิกที่ทำกินใหม่โดยทำสวนยางพาราและสวนผลไม้ บางส่วนได้เปลี่ยนไปทำนาทุ่งแบบกึ่งธรรมชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 จากการได้ไปเห็นการเลี้ยงกุ้งที่ตำบลปากนคร อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช

### การเฟื่องฟูของนาุ้ง (พ.ศ. 2530 – 2539)

การเปลี่ยนผ่านจากระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพนังในยุคการพัฒนาตามนโยบายรัฐเข้าสู่ยุคการเฟื่องฟูของนาุ้งเกิดขึ้นจากการริเริ่มของชาวปากพนังที่เป็นนักบุกเบิกพัฒนาการเลี้ยงกุ้งแบบอุตสาหกรรมในพื้นที่ความเค็มสูง และขยายตัวไปอย่างรวดเร็วตลอดพื้นที่เลียบชายฝั่งทะเล ชาวบ้านเริ่มอพยพกลับมาประกอบอาชีพเลี้ยงกุ้งกันจำนวนมากในพื้นที่ จากที่นาื่อกก็กลายเป็นบ่อุ้ง สวนจากก็ขุดแปรสภาพเป็นบ่อุ้ง กระทั่งป่าชายเลนก็ขุดทำบ่อุ้ง ในช่วงการเติบโต บ่อุ้งหรือนาุ้งนี้ก่อให้เกิดรายได้ให้กับชาวปากพนังอย่างเป็นกอบเป็นกำ รวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเลี้ยงกุ้ง ได้แก่ ขยายลูกกุ้ง อาหารกุ้ง และอุปกรณ์เลี้ยงกุ้ง เนื่องจากการเลี้ยงกุ้งมีต้นทุนสูงมากและส่วนใหญ่จำเป็นต้องก่หนี้สินเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินที่ใช้ในการลงทุน การเลี้ยงกุ้งในระยะแรกนี้ยังไม่ได้มีการดูแลสิ่งแวดล้อมมากนัก เมื่อเกิดโรคระบาดขึ้น ผู้เลี้ยงกุ้งจำนวนมากจึงประสบกับการขาดทุนและมีหนี้สินล้นพ้นจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ภายหลังในปี พ.ศ. 2535 การปรับตัวของผู้เลี้ยงกุ้งโดยอาศัยความเค็มต่ำที่ทำให้อัตราการเกิดโรคระบาดลดน้อยลงได้ทำให้การเลี้ยงกุ้งกลับมาเฟื่องฟูอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ขยายตัวรุกกล้าเข้าไปในพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำลำคลองตอนในที่เป็พื้นที่นาข้าวกันมากขึ้น

ในที่สุด ธุรกิจการเลี้ยงกุ้งก็ต้องพบกับการล่มสลายเมื่อราคาุ้งเริ่มตกต่ำลง บ่อุ้งบางส่วนถูกทิ้งให้รกร้างจากปัญหาหนี้สิน บางส่วนปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตไปเป็นการทำสวนปาล์มแบบยกร่องกันมากขึ้น นอกจากนี้ การขยายตัวของพื้นที่นาุ้งเข้าไปในพื้นที่นาข้าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ ระหว่างนาข้าวกับนาุ้ง จากการทำนาุ้งที่ปล่อยน้ำเสียลงในลำน้ำสาธารณะ เกิดการปนเปื้อนของน้ำเค็มส่งผลกระทบต่อนาข้าว นอกเหนือจากผลกระทบจากน้ำท่วมขังและดินเปรี้ยวจากการระบายน้ำจากป่าพรุ ในทำนองเดียวกัน การทำนาุ้งก็ลดน้อยลงมากสืบเนื่องจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรเข้าสู่ขั้นวิกฤต จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชในปี พ.ศ. 2535 เพื่อช่วยเหลือราษฎรให้พ้นจากวิกฤตความเสื่อมโทรมของทรัพยากรอันก่อให้เกิดปัญหา 4 น้ำ (น้ำท่วม น้ำแล้ง น้ำเค็ม น้ำเสีย) 3 รส (เปรี้ยว เค็ม จืด) นำมาซึ่งการริเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริในปี พ.ศ. 2539 สะท้อนความพยายามในการฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังให้กลับมารุ่งเรืองอีกครั้ง

### การฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำ (พ.ศ. 2540 – 2559)

ความพยายามในการฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังกลายเป็นแรงขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพนังไปสู่ยุคใหม่ เริ่มจากการก่อสร้างประตูระบายน้ำอุทกวิภาชประสิทธิ์กั้นขวางแม่น้ำปากพนังเพื่อป้องกันการรุกกล้าของน้ำเค็ม (เขื่อนปากพนัง) ประตูระบายน้ำ และคันแบ่งเขตน้ำจืดและน้ำเค็ม เพื่อใช้ในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างนาข้าวและนาุ้งให้ชัดเจน การกักเก็บน้ำจืดเพื่อใช้ในฤดูแล้ง การระบายน้ำออกจากพื้นที่น้ำท่วมขังซ้ำซาก รวมถึงการฟื้นฟูระบบนิเวศของลุ่มน้ำปากพนัง โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง จึงก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของการผลิตข้าวและการเลี้ยงกุ้ง การขยายพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจทางเลือก ได้แก่ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา และพืชผักอื่น ในลักษณะผสมผสานไปกับพืชเศรษฐกิจหลัก โดยพื้นที่ปลูกข้าวในยุคนี้ลดลงอย่างมากจากการกระจายความเสี่ยงในการผลิตที่หลากหลาย

มากขึ้น แม้ว่าการจัดการประจวบเหมาะน้ำจะทำให้การทำนาในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ตาม การทำนาในเขตพื้นที่ดังกล่าวค่อนข้างจำกัด เนื่องจากการทำนาทำก่อนหน้าส่งผลทำให้ดินเสื่อมคุณภาพ รายได้จากการทำนาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ (เผ่าพงศ์ รัตนภิรมย์, 2555) ส่วนทางกลับการเพิ่มขึ้นของการเลี้ยงกุ้งที่ได้มีการขยายพื้นที่ที่จำกัดโดยการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลนมากขึ้น การฟื้นฟูป่าต้นน้ำ ป่าพรุ และป่าชายเลนยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากระบบนิเวศของกลุ่มน้ำปากพนังได้ถูกทำลายไปมากแล้ว

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่เขตเมือง การสูญเสียพื้นที่ธรรมชาติได้สร้างเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ คือ ธุรกิจบ้านนกกแอ่น การอพยพและตั้งถิ่นฐานของนกกแอ่นในอาคารบ้านเรือนร่วมกับมนุษย์นี้เกิดขึ้นที่แรกในเขตเทศบาลเมืองปากพนัง เจ้าของอาคารจึงสามารถเก็บผลผลิตคือรังนกไปขายได้ เกิดเป็นอาชีพใหม่ เนื่องจากรังนกมีราคาสูงมาก จึงเกิดการขยายตัวของบ้านนกกแอ่นเพื่อเก็งกำไรจากการตั้งถิ่นฐานของนกกแอ่น และการเติบโตของธุรกิจต่อเนื่องคือการสร้างบ้านนกกแอ่นหรือคอนโดนกกแอ่นที่มีสภาพแวดล้อมเหมาะสมและสอดคล้องกับพฤติกรรมกรรมการหากินตามแหล่งน้ำของนกกแอ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา การขยายตัวของคอนโดนกกแอ่นบริเวณริมฝั่งหรือไม่ไกลจากแม่น้ำปากพนังในเขตเมืองยิ่งทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐานของนกกแอ่นมากขึ้นกว่า 150 อาคาร โดยที่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพมนุษย์จากการตั้งถิ่นฐานของนกกแอ่น (สุรดี บุญญานุศาสตร์, 2549) การขยายตัวของธุรกิจค้ารังนกและอสังหาริมทรัพย์ได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่เขตเทศบาลเมืองปากพนังที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงชุมชนไปจากดั้งเดิม ราคาที่ดินขยับตัวสูงขึ้น การใช้ที่ดินผิดประเภท และการขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างไปในพื้นที่สีเขียว อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ช่วงประมาณปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา การก่อสร้างคอนโดนกกแอ่นก็เริ่มเข้าสู่จุดอิ่มตัว ไม่มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารสูงหรือคอนโดนกกแอ่นเพิ่มอีก (ย้อนรอยตำนานคอนโดนกกแอ่นปากพนัง, 2554) นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นนี้ยังไม่ขยายต่อเนื่องไปทั้งระบบกลุ่มน้ำ การก่อสร้างบ้านนกกแอ่นรวมทั้งการกระจายรายได้จากธุรกิจรังนกยังกระจุกตัวอยู่แต่ในเขตเมือง

### การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบใหม่? (พ.ศ. 2560 – ปัจจุบัน)

การบริหารจัดการประจวบเหมาะน้ำก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศอย่างที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า การเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของระบบนิเวศกลุ่มน้ำปากพนังที่มีการไหลเวียนขึ้นลงอยู่ตลอดเวลา จากระบบสามน้ำหรือระบบนิเวศน้ำกร่อยเป็นระบบนิเวศสองน้ำที่แยกจากกันชัดเจน ผลกระทบต่อเนื่องตามมาในพื้นที่เหนือเขื่อนคือ การลดลงของพืชเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่มน้ำอย่างจากและเสม็ด รวมถึงการปนเปื้อนของน้ำเปรี้ยวจากป่าพรุ ผักตบชวาและสาหร่ายในดินที่เคยไหลออกสู่ทะเล ส่วนในพื้นที่ท้ายเขื่อนคือ การลดลงของปริมาณและชนิดพันธุ์สัตว์น้ำจากความเสื่อมโทรมของป่าชายเลนและมลพิษจากนาเกลือ และการหนุนสูงของน้ำทะเลเข้าท่วมพื้นที่เขตเมือง

ผลกระทบดังกล่าวก่อให้เกิดการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนของเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง ได้แก่ การปรับตัวของอาชีพที่เกี่ยวข้องกับพืชเฉพาะถิ่น การขยายพื้นที่ประมงพื้นบ้านในระยะที่ไกลมากขึ้นและการเปลี่ยนแปลงไปสู่เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างเพื่อความอยู่รอด ในขณะที่วิถีประมงเหล่านี้กลับเร่งให้ปริมาณสัตว์น้ำยิ่งลดลงมากยิ่งขึ้น จากแรงกดดันจากสหภาพยุโรปต่อไทยเกี่ยวกับการประมงผิดกฎหมายสู่การบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560 ยิ่งเป็นการซ้ำเติมจากการสร้างเงื่อนไขเพิ่มเติมให้กับชาวประมงพื้นบ้าน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งภายในและระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับชาวประมงพาณิชย์

หลังเหตุการณ์วิกฤตอุทกภัยครั้งใหญ่ พ.ศ. 2560 ต่อเนื่องมาถึงพายุปากบี๊กพัดเข้าถล่มพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง พ.ศ. 2562 ประชากรนกนางแอ่นเริ่มลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้นักท่องเที่ยวที่เคยเดินทางมาเที่ยวชมฝูงนกนางแอ่นลดน้อยลงตามกัน โดยปกติในช่วงมรสุมของแต่ละปี นกนางแอ่นจะพากันอพยพไปอยู่ที่อื่นเนื่องจากไม่ชอบอากาศหนาวเย็นมากนัก อย่างไรก็ตาม ชาวเมืองปากพนังยังมีความคาดหวังว่าฝูงนกนางแอ่นจะอพยพกลับเข้ามาในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอีกครั้งเมื่อสภาพอากาศเหมาะสม (พายุปากบี๊กผ่านไปปากพนังเงียบเหงา นกนางแอ่นลดน้อยลง ทำนักท่องเที่ยวหด, 2562)

การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพนังตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาสะท้อนให้เห็นการปรับตัวและการปรับเปลี่ยนของระบบท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของลุ่มน้ำปากพนัง ที่ก่อให้เกิดทั้งความท้าทายต่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรจนถึงการล่มสลายของระบอบเดิม และโอกาสในการเติบโตของระบอบใหม่ อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นฐานของเศรษฐกิจและสังคมลุ่มน้ำปากพนัง เงื่อนไขการพัฒนาและการควบคุมจากภาครัฐ รวมถึงความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันก่อให้เกิดคำถามต่อความสามารถของระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพนังในการปรับตัว กล่าวคือ ระบบนิเวศสังคมลุ่มน้ำปากพนังจะสามารถฟื้นฟูตัวเองให้กลับไปสู่ดุลยภาพเดิมได้หรือไม่ หรือในอีกทางหนึ่ง จะสามารถปรับเปลี่ยนไปสู่ระบอบใหม่ที่จะเติบโตบนฐานทรัพยากรอื่นที่มีอยู่ได้อย่างไร

ตาราง 1: การเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนัง

ยุค (ช่วงปี พ.ศ.)	ลักษณะของระบบนิเวศสังคม	แรงขับเคลื่อน	อ้างอิง
<p>อู่ข้าวอู่น้ำของภาคใต้ (ก่อน 2450 – 2499)</p>	<p><b>ช่วงการเติบโต – การอนุรักษ์ (r – K)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การผลิตข้าวอาศัยน้ำฝนจากธรรมชาติ เป็นการผลิตเพื่อขายและเหลือไว้บริโภค</li> <li>- การเติบโตของอุตสาหกรรมโรงสีไฟขนาดใหญ่</li> <li>- เมืองท่าที่สำคัญในการแลกเปลี่ยนทั้งภายในและต่างประเทศ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ราบลุ่มแม่น้ำที่อุดมสมบูรณ์</li> <li>- ความสำคัญของการสัญจรทางน้ำ</li> <li>- ราคาข้าวสูง</li> <li>- ระบบการปกครองที่เป็นอิสระจากการกำกับของรัฐ</li> </ul>	<p>รงค์ บุญสวยขวัญ (2536); วรรณชัย พรหมเกิด และ คณะ (2558); สันติชัย ชายเกตุ และคณะ (2549)</p>
	<p><b>ช่วงการปลดปล่อย – การก่อรูปใหม่ (Ω - α)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- โรงสีไฟขนาดใหญ่ล้มละลาย</li> <li>- การผลิตข้าวเพื่อยังชีพและโรงสีขนาดเล็กในชุมชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การชดใช้ข้าวแก่ประเทศสัมพันธมิตรหลังสงครามโลกครั้งที่ 2</li> <li>- พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489</li> </ul>	
<p>การพัฒนาตาม นโยบายรัฐ (2500 – 2529)</p>	<p><b>ช่วงการเติบโต – การอนุรักษ์ (r – K)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การผลิตข้าวโดยพึ่งพาดลาดและปัจจัยการผลิตมากขึ้น</li> <li>- การส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อป้อนสู่อุตสาหกรรม</li> <li>- การทำประมงและการขยายตัวของกองเรือประมงขนาดใหญ่ของภาคใต้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มหาวาตภัยพายุนายแคเรียต พ.ศ. 2505</li> <li>- การพัฒนาสาธารณูปโภค ถนน และประตูระบายน้ำขนาดเล็ก</li> <li>- วิกฤตการณ์น้ำมัน พ.ศ. 2522 - 2523</li> </ul>	<p>สันติชัย ชายเกตุ และคณะ (2549); สีลาภรณ์ บัวสาย และก้าน จันทร์ พรหมมา (2552)</p>
	<p><b>ช่วงการปลดปล่อย – การก่อรูปใหม่ (Ω - α)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ความขัดแย้งในการจัดการน้ำระหว่างชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ชลประทาน</li> <li>- การทำนาข้าวชบเซา พื้นที่นาหลายส่วนถูกทิ้งร้าง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- น้ำท่วมขังและเน่าเสีย น้ำเค็มรุกและน้ำจืดขาดแคลน</li> <li>- ดินสูญเสียความอุดมสมบูรณ์</li> </ul>	

ยุค (ช่วงปี พ.ศ.)	ลักษณะของระบบนิเวศสังคม	แรงขับเคลื่อน	อ้างอิง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การอพยพออกนอกพื้นที่ไปบุกเบิกที่ทำกินใหม่หรือรับจ้างในเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ราคาข้าวตกต่ำ</li> <li>- การริเริ่มการเลี้ยงกุ้งแบบกึ่งธรรมชาติที่อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2529</li> </ul>	
การเฟื่องฟูของนากุ้ง (2530 – 2539)	<p><b>ช่วงการเติบโต – การอนุรักษ์ (r – K)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การขยายตัวของ การเลี้ยงกุ้งแบบอุตสาหกรรม</li> <li>- การเปลี่ยนที่นา สวนจาก ป่าชายเลน ไปเป็นบ่อกุ้ง</li> <li>- การเติบโตของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับนากุ้ง ได้แก่ ขายลูกกุ้ง อาหารกุ้ง และอุปกรณ์เลี้ยงกุ้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นวัตกรรม การเลี้ยงกุ้งในระบบปิดในพื้นที่ความเค็มต่ำ</li> <li>- ราคากุ้งสูง ราคาข้าวตกต่ำ</li> <li>- การส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งโดยกรมประมง</li> </ul>	นฤมล ชุนวิช่วย (2555); สันติชัย ชายเกตุ และคณะ (2549); สีลาภรณ์ บัวสาย และก้าน จันทร์ พรหมมา (2552)
	<p><b>ช่วงการปลดปล่อย – การก่อรูปใหม่ (Ω - α)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- บ่อกุ้งร้างจากปัญหาหนี้สิน นาข้าวเดือดร้อน</li> <li>- การทดลองทำสวนปาล์มยกร่อง</li> <li>- ความขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์ระหว่างนาข้าวกับนากุ้ง</li> <li>- การริเริ่มโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ในปี พ.ศ. 2539</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โรคระบาดกุ้ง พ.ศ. 2532 และ 2536</li> <li>- วิฤตราคากุ้งตกต่ำ พ.ศ. 2532 – 2533</li> <li>- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรถึงขั้นวิกฤต</li> <li>- แนวพระราชดำริของในหลวง ร.9</li> </ul>	
การฟื้นฟูพื้นที่ลุ่มน้ำ (2540 – 2559)	<p><b>ช่วงการเติบโต – การอนุรักษ์ (r – K)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การแบ่งพื้นที่นากุ้งกับนาข้าวและการปรับปรุงการผลิตข้าว และการเลี้ยงกุ้ง</li> <li>- การลดลงของนาข้าวและการขยายตัวของนากุ้ง</li> <li>- การทำเกษตรแบบผสมผสานและเศรษฐกิจทางเลือก</li> <li>- การอนุรักษ์และฟื้นฟูป่าก่อให้เกิดผลอย่างจำกัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การก่อสร้างเขื่อนปากพนัง ประตุระบายน้ำ และคันแบ่งเขตน้ำจืดและน้ำเค็ม</li> <li>- ปรากฏการณ์นกนางแอ่นทำรังในเขตเทศบาลเมือง พ.ศ. 2545</li> <li>- ราคารังนกนางแอ่นพุ่งสูง พ.ศ.2546 – 2548</li> </ul>	กาญจนา เหล่าโชคชัยกุล (2552); ชลลดา แสงมณี ศิริสาธิตกิจ (2558); ณชพงศ จันจุฬา (2560); ณีฐฐารัตน์ ปภาวสิทธิ์ และคณะ (2551);

ยุค (ช่วงปี พ.ศ.)	ลักษณะของระบบนิเวศสังคม	แรงขับเคลื่อน	อ้างอิง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจวังนงและการเติบโตของธุรกิจสร้างบ้านนงแอ่นเพื่อเก็งกำไร</li> <li>- การขยายตัวของเศรษฐกิจต่อเนื่อง ได้แก่ การท่องเที่ยว การค้าวังนง และราคาที่ดิน</li> <li>-</li> </ul>		<p>บรรเลง อินทร์จันทร์ (2559); เฝ่าพงศ์ รัตนภิรมย์ (2555); พรไทย ศิริสาธิตกิจ (2559); วิโชคศักดิ์ ธรรมรงค์ไพรี (2560)</p>
การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบใหม่? (2560 – ปัจจุบัน)	<p><b>ช่วงการปลดปล่อย – การก่อรูปใหม่ (Ω - α)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การปรับตัวของการผลิตที่เกี่ยวข้องกับจากและเสม็ด</li> <li>- การทำประมงพื้นบ้านเสาะหาแหล่งใหม่ในการจับสัตว์น้ำ</li> <li>- การขยายตัวของเครื่องมือประมงแบบทำลายล้างชนิดพันธุ์สัตว์น้ำทดแทนเครื่องมือประมงแบบดั้งเดิม</li> <li>- ความขัดแย้งภายในและระหว่างชาวประมงพื้นบ้านกับชาวประมงพาณิชย์</li> <li>- การลดลงของกองเรือประมงพื้นบ้านปากพริก</li> <li>- ประชากรนงแอ่นลดน้อยลงจากการย้ายถิ่น</li> <li>- ธุรกิจการท่องเที่ยวชมฝูงนงแอ่นซบเซา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสูญเสียระบบนิเวศน้ำกร่อย</li> <li>- การลดลงและสูญเสียพันธุ์ของสัตว์น้ำ</li> <li>- การสูญเสียความอุดมสมบูรณ์และการปนเปื้อนในดิน</li> <li>- น้ำทะเลเอ่อล้นเข้าท่วมเขตเมือง</li> <li>- พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2560</li> <li>- วิกฤตอุทกภัยครั้งใหญ่ (2560)</li> <li>- พายุปาบึก (2562)</li> </ul>	



## บทสรุป

บทความนี้ได้ทบทวนทฤษฎีและแนวคิดบนฐานคิดความหย่นตัวของระบบนิเวศสังคม ข้อจำกัดของการปรับตัวและโอกาสของการปรับเปลี่ยนระบบนิเวศสังคมในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและรวดเร็ว และประยุกต์ใช้ทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าวในการอธิบายกรณีศึกษากลุ่มน้ำปากพนังในฐานะระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำที่เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2450 จนถึงปัจจุบัน จากการเติบโต การอนุรักษ์ การปลดปล่อย และการก่อรูปใหม่ของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำในแต่ละช่วงเวลา เริ่มจากยุคอยู่อาศัยของภาคใต้ ยุคการพัฒนาตามนโยบายรัฐ ยุคการเฟื่องฟูของนากุ้ง และยุคการฟื้นฟูพื้นที่กลุ่มน้ำ ในปัจจุบันระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนังกำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างยิ่งในการปรับตัวต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เงื่อนไขการพัฒนาและการควบคุมจากภาครัฐที่เข้มงวดขึ้น ตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบใหม่จึงอาจเป็นคำตอบเพื่อการคงอยู่ของระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนัง

จะเห็นได้ว่า การปรับเปลี่ยนระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนังในสถานะปัจจุบันไปสู่ระบบใหม่เป็นไปได้ค่อนข้างยาก ไม่เหมือนกับการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในหลายครั้งในอดีต ทั้งนี้ เนื่องจากระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนังในปัจจุบันกำลังติดกับดักความยากจน กล่าวคือ ความสามารถในมิติศักยภาพ ความเชื่อมโยง และความหย่นตัวล้วนแต่อยู่ในระดับต่ำ ชาวนาข้าว ชาวนาสวน ชาวนากุ้ง และชาวประมงพื้นบ้าน ล้วนแต่ประสบกับความยากจน ศักยภาพการผลิตตกต่ำจากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในพื้นที่ เงื่อนไขกฎระเบียบและแนวทางจัดการที่เกิดขึ้นในยุคการฟื้นฟูพื้นที่กลุ่มน้ำและยุคปัจจุบันยังไม่สามารถเชื่อมโยงให้เกิดการกระทำร่วม (collective action) ที่ขับเคลื่อนการเติบโตของระบบนิเวศสังคมได้ การดำเนินการปรับตัวในแต่ละกลุ่มเป็นไปอย่างจำกัด ไม่สามารถก้าวข้ามขีดกักกันของระบบเดิมได้

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ธรรมชาติ นวัตกรรมและการเคลื่อนไหวทางสังคมจากล่างขึ้นบนที่เกิดขึ้นในพื้นที่น่าจะเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญจากระบบย่อยที่อาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนทั้งระบบนิเวศสังคมกลุ่มน้ำปากพนังได้ หากมีแรงสนับสนุนจากทั้งภายในและภายนอกระบบ อาทิ การเกิดขึ้นของเศรษฐกิจบ้านนกแอ่นอาจเป็นนวัตกรรมในจุดเล็ก ๆ ที่สามารถขยายผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่กว้างขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์ชุมชนและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากรังนก การก่อสร้างบ้านนกแอ่นที่เลียนแบบธรรมชาติ การท่องเที่ยวชมวิถีชีวิตของนกนางแอ่นใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ ความสำเร็จของแนวทางขับเคลื่อนทางสังคมใหม่ที่อาศัยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในระดับชุมชน ดังที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการน้ำบนฐานคิดแบบนิเวศวัฒนธรรมชุมชน (ดำรงษ์ โยธารักษ์, 2560) และการจัดการความขัดแย้งของชุมชนพรวนเครังโดยอาศัยกระบวนการทัศน์ความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ, 2561) สามารถก่อให้เกิดแรงกระเพื่อมไปยังชุมชนอื่นและก่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายเพื่อการจัดการพื้นที่กลุ่มน้ำปากพนัง

## เอกสารอ้างอิง

- กาญจนา เหล่าโชคชัยกุล. (2552). เศรษฐกิจข้าวสุปาล์มน้ำมัน ชวนาปากพอง โลกาภิวัตน์ และการพัฒนา. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 4(2), 167 – 194.
- ชลลดา แสงมณี ศิริสาธิตกิจ. (2558). ปัญหาในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในป่าพรุ ช่วงก่อนและหลังการเกิดโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 9(2), 37 – 60.
- ณชพงศ จันจุฬา. (2560). ผลกระทบต่อเศรษฐกิจภาคครัวเรือนของชุมชนประมงพื้นบ้านจากการบริหารจัดการประมงระบายน้ำอุทกวิทยาประสิทธิในพื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 10(2), 18 – 32.
- ณัฐวรรณ์ ปภาวสิทธิ์, ศิริวรรณ ศิริบุญ, อัจฉราภรณ์ เปี่ยมสมบูรณ์, ปราโมทย์ ไชจิศุกร และอิทธิภา ศิวายพราหมณ์. (2551). การประเมินเสถียรภาพของระบบนิเวศปากแม่น้ำที่ไหลลงสู่ทะเลอ่าวปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. กรุงเทพมหานคร: ประสพชัยการพิมพ์.
- ดำรง โยธารักษ์. (2560). การจัดการน้ำลุ่มน้ำปากพอง. *วารสารเทคโนโลยีภาคใต้*, 10(1), 185 – 191.
- นฤมล ขุนวิช่วย. (2555). พลวัตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าพรุควนเคื่อง. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 10(1), 53 – 74.
- นิธิตา สิริพงศ์ทักษิณ. (2561). ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์: การจัดการความขัดแย้งเพื่อสร้างความยุติธรรมของชุมชนพรุควนเคื่อง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารพัฒนาสังคม*, 20(1), 1 – 16.
- บรรเลง อินทร์จันทร์. (2559). นวัตกรรมสังคมอันเนื่องมาจากพระราชดำริในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 2(2), 48 – 56.
- ปกรณ ดิษฐกิจ, นवलวรรณ วิริยะนันทวงศ์, สุธีระ ทองขาว, จันทิรา รัตนรัตน์ และศิวนาถ นันทพิชัย. (2559). การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครศรีธรรมราช: มุมมองด้านทรัพยากรน้ำ. *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี*, 18(3), 61 – 75.
- เผ่าพงศ์ รัตนภิรมย์. (2555). ผลกระทบของการบริหารประมงระบายน้ำอุทกวิทยาประสิทธิที่ส่งผลต่อระบบนิเวศบริเวณลุ่มน้ำปากพอง. *วารสารมหาวิทยาลัยทักษิณ*, 15(2), 61 – 71.
- พรไทย ศิริสาธิตกิจ. (2559). ผลกระทบและการปรับตัวของเกษตรกรทำจากในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพอง: กรณีศึกษาชุมชนขนานนากออำเภอบางพาง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*, 12(1), 147 – 192.

- พายุป่าบึกผ่านไป ปากพั่งเจียบเหงา นกนางแอ่นลดน้อยลง ทำนักร่องที่ยาวหด (2562). *ไทยรัฐออนไลน์*. เข้าถึงวันที่ 20 มกราคม 2562 จาก <https://www.thairath.co.th/content/1469071>
- ภาณุพงษ์ ไชยคง. (2552). จากโรงสีไฟถึงบ้านนกแอ่นที่ปากพั่ง. จดหมายข่าวมูลนิธิเล็ก-ประไพ วิริยะพันธ์, 77. เข้าถึงวันที่ 12 มกราคม 2562 จาก <http://lek-prapai.org/home/view.php?id=379>
- ย้อนรอยตำนานคอนโดนกปากพั่ง. (2554). *วอยซ์ทีวีออนไลน์*. เข้าถึงวันที่ 20 มกราคม 2562 จาก <https://www.voicetv.co.th/read/12839>
- รงค์ บุญสวยขวัญ. (2559). กรอบแนวคิดเพื่อการอธิบายและข้อค้นพบวัฒนธรรมข้าวชาวลุ่มน้ำปากพั่ง จังหวัดนครศรีธรรมราช. *สารอาศรมวัฒนธรรมวลัยลักษณ์*, 16(2), 1 – 39.
- วรรณชัย พรหมเกิด, ฉัตรชัย สังข์ผุด, ดำรงพันธุ์ ใจห้าววีรพงศ์, สุรินทร์ ทองทศ และมณฑกา ใจห้าววีรพงศ์. (2558). การสำรวจความหลากหลายของชนิดและการอนุรักษ์สายพันธุ์ข้าวพื้นเมืองลุ่มน้ำปากพั่ง จังหวัดนครศรีธรรมราช. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา.
- วิโชคศักดิ์ ธรรงค์โพธิ์. (2560). ประชาชนไม่อาจแบกรับการลอบวางซ้าสาม! ถอดรหัส พ.ร.ก.ประมง ฉ.2 กฎหมายฆ่าประมงพื้นบ้านสนองนายทุน!? *ผู้จัดการออนไลน์*. เข้าถึงวันที่ 12 มกราคม 2562 จาก <http://mgonline.com/south/detail/9600000066712>
- สันติชัย ชายเกตุ, ชัยรัตน์ พุ่มรักชาติ และคณะอาสาสมัครวิจัยชาวบ้าน. (2549). สิทธิชุมชนศึกษาภาคใต้: กรณีลุ่มน้ำปากพั่ง. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เข้าถึงวันที่ 13 มกราคม 2562 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/08/สิทธิชุมชนศึกษาภาคใต้-กรณีลุ่มน้ำปากพั่ง.pdf>
- สีลาภรณ์ บัวสาย และก้าน จันทรพรหมมา. (2552). ลุ่มน้ำปากพั่ง จากความขัดแย้งสู่ความสมานฉันท์. รายงานฉบับสมบูรณ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุรดี บุญญานุศาสตร์. (2549). ปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพและการตั้งถิ่นฐานของนกแอ่นกินรังในลุ่มน้ำปากพั่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท การวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Allison, H. E., & Hobbs, R. J. (2004). Resilience, Adaptive Capacity, and the “Lock-in Trap” of the Western Australian Agricultural Region. *Ecology and Society*, 9(1), 3 [online].
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C. (Eds.). (2003). *Navigating Social-Ecological Systems: Building resilience for complexity and change*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Carpenter, S., & Brock, W. A. (2008). Adaptive Capacity and Traps. *Ecology and Society*, 13 [online].
- Chaffin, B. C., Garmestani, A. S., Gunderson, L. H., Benson, M. H., Angeler, D. G., Arnold, C. A. T., . . . Allen, C. R. (2016). Transformative environmental governance. *Annual Review of Environment & Resources*, 41, 399 - 423.

- Dangerman, A. T. C. J., & Schellnhuber, H. J. (2013). Energy systems transformation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(7), E549-E558. doi:10.1073/pnas.1219791110
- Enfors, E. (2013). Social–ecological traps and transformations in dryland agro-ecosystems: Using water system innovations to change the trajectory of development. *Global Environmental Change*, 23(1), 51-60. doi:https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.10.007
- Folke, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253-267. doi:10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002
- Folke, C., Carpenter, S. R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., & Rockström, J. (2010). Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society*, 15(4), 20 [online].
- Gunderson, L. H., & Holling, C. S. (Eds.). (2002). *Panarchy: Understanding transformation in human and natural systems*. Washington, DC; Covelo; London: Island Press.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4(1), 1-23. doi:10.1146/annurev.es.04.110173.000245
- Holling, C. S. (2001). Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social Systems. *Ecosystems*, 4(5), 390-405. doi:10.1007/s10021-001-0101-5
- Ostrom, E. (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems. *Science*, 325(5939), 419-422. doi:10.1126/science.1172133
- Park, S. E., Marshall, N. A., Jakku, E., Dowd, A. M., Howden, S. M., Mendham, E., & Fleming, A. (2012). Informing adaptation responses to climate change through theories of transformation. *Global Environmental Change*, 22(1), 115-126. doi:10.1016/j.gloenvcha.2011.10.003
- Prabnarong, P., & Kaewrat, J. (2006). The Uthokawiphatprasis Watergate: A Man-Made Change in Pak Phanang River Basin. *Walailak Journal of Science and Technology*, 3(2), 131 - 143.
- Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R., & Kinzig, A. (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social–ecological Systems. *Ecology and Society*, 9(2), 5 [online].
- Westley, F., Olsson, P., Folke, C., Homer-Dixon, T., Vredenburg, H., Loorbach, D., . . . van der Leeuw, S. (2011). Tipping toward sustainability: emerging pathways of transformation. *Ambio*, 40(7), 762-780. doi:10.1007/s13280-011-0186-9

## การคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยระยะ 10 ปี ด้วยแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป

สมพจน์ วรรณนุช \*

### บทคัดย่อ

การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสาเหตุของการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของก๊าซเรือนกระจกในปริมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและปัญหาโลกร้อน การศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยระยะ 10 ปี บนพื้นฐานการคาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแหล่งกำเนิดคาร์บอนไดออกไซด์ จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป โดยใช้ข้อมูลสมมติประชากรและกำลังแรงงานของประเทศไทยมีอัตราเพิ่มลดลงในสองกรณี คือ ร้อยละ 0.29 และ 0.12

การศึกษาพบว่าในเวลา 10 ปี ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 31.41 และ ร้อยละ 30.47 จากข้อมูลสมมติอัตราเพิ่มประชากรในกรณีที่ 1 และ 2 ตามลำดับ เปรียบเทียบกับอัตราเติบโตของผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริงร้อยละ 22.65 และ 21.97 ตามลำดับ ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากการผลิตไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 40.11 และร้อยละ 38.92 เทียบกับภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 37.63 และร้อยละ 36.51 และการขนส่งซึ่งจะลดลงร้อยละ 19.73 และ ร้อยละ 19.14 ตามลำดับ มูลค่าเพิ่มที่แท้จริงของภาคการผลิตไฟฟ้าจะเติบโตระหว่าง ร้อยละ 25.62 และร้อยละ 25.97 เทียบกับการขนส่งระหว่างร้อยละ 24.41 และร้อยละ 24.78 และภาคอุตสาหกรรมระหว่างร้อยละ 21.33 และร้อยละ 21.89 จึงทำให้การผลิตไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 45.61 ในปีฐานเป็นระหว่างร้อยละ 56.20 – 56.37 ในปีที่ 10 การค้นหาวิธีเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นภารกิจเร่งด่วนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: skunoot@yahoo.com

## Ten Years Forecast of Change in the Quantity of CO<sub>2</sub> of Thailand Using the Forecasting Computable General Equilibrium Model

Sompote Kunnoot\*

### Abstract

Economic growth is the source of carbon dioxide emission which is the main component of greenhouse gas known for the cause of climate change and global warming. In this study, Thailand's carbon dioxide emission is forecasted for the period of 10 years based on the forecast of economic growth and change in the structure of the sources of CO<sub>2</sub> emission using the forecasting computable general equilibrium model with the assumptions for the growth of labor force of Thailand at 0.29% and 0.12%.

This study found that carbon dioxide emission is forecasted to increase 31.41% and 30.48% based on the assumption for the population growth of 0.29% and 0.12% respectively, compared to the forecasted growth of real GDP of 22.65% and 21.97% respectively. Carbon dioxide emission from electricity generation will increase 40.11% and 38.92% respectively, whereas carbon dioxide emission from the manufacturing sectors will increase 37.63% and 36.51% respectively, and carbon dioxide emission from the transportation sectors will decrease by -19.73% and -19.14% respectively. As the real value-added of electricity generation is projected to grow between 25.62%-25.97%, compared to the growth rate between 24.41% and 24.78% for the transport sector, and between 21.33% - 21.89% for the manufacturing sectors, the share of carbon dioxide emission from electricity generation will increase from 45.61% for the base year to between 56.20%–56.37% at year 10. It is pressing for concerning authorities to find ways to improve the efficiency of electricity generation to control Thailand's carbon dioxide emission.

---

\* Associate professor, Graduate School of Environmental Development Administration,  
National Institute of Development Administration  
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: skunoot@yahoo.com

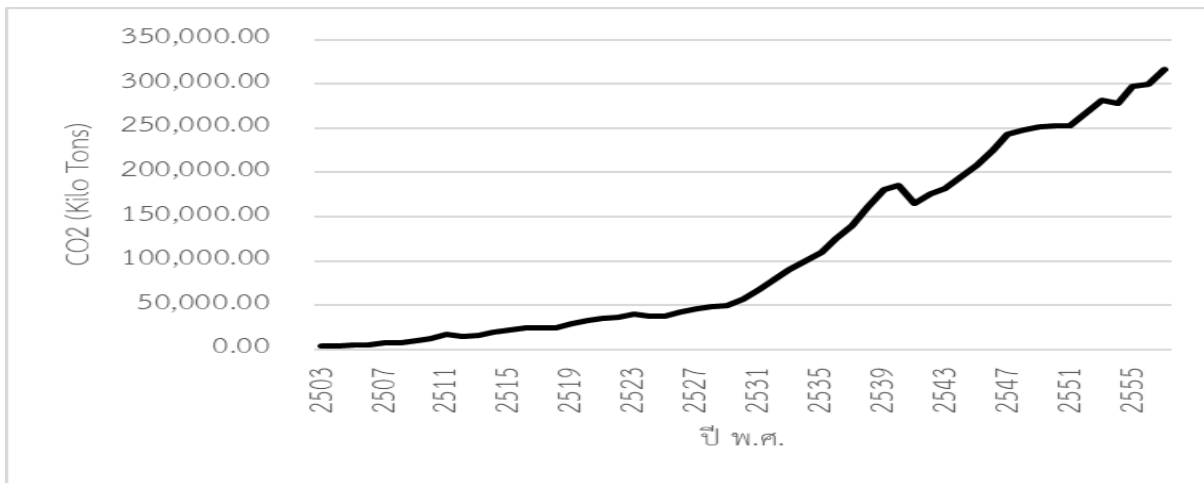
## 1. บทนำ

ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นองค์ประกอบของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศของโลกที่มีประโยชน์ด้านการสร้างความอบอุ่นแก่พื้นผิวโลกและควบคุมความเสถียรของอุณหภูมิของโลกให้มีสภาพเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยและแพร่พันธุ์ของสิ่งมีชีวิต หากบรรยากาศของโลกปราศจากก๊าซเรือนกระจกอุณหภูมิของโลกจะมีสภาพแปรปรวนอย่างรุนแรงจนเป็นอุปสรรคสำหรับการเกิดสิ่งมีชีวิต อย่างไรก็ตามหากก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศของโลกมีปริมาณมากเกินไปอุณหภูมิของพื้นผิวโลกจะเพิ่มสูงขึ้น แม้ว่าจะไม่สามารถทราบอย่างแน่ชัดว่าหากอุณหภูมิของพื้นผิวโลกเพิ่มสูงขึ้นแล้วจะมีผลกระทบอะไรบ้าง มีการคาดการณ์ว่าจะเกิดภาวะความยากลำบากในการอยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตซึ่งเกิดจากสภาวะความแปรปรวนของอากาศ (Cecchi et al., 2013; Hajat and Barnard, 2013; Hashizume, 2013; Hoffman and Todd 2013; Kovats, 2013;) ได้แก่ ความแห้งแล้ง สภาวะทะเลทราย ไฟป่า พายุรุนแรง มหาสมุทรเกิดภาวะเป็นกรดซึ่งทำลายสิ่งมีชีวิตในทะเล การสูญเสียน้ำแข็งซึ่งเป็นปัจจัยเร่งให้น้ำแข็งละลายเร็วขึ้น กระแสน้ำในมหาสมุทรหยุดไหลซึ่งจะเกิดความแตกต่างของอุณหภูมิมากขึ้นระหว่างพื้นที่ขั้วโลกกับพื้นที่บริเวณเส้นศูนย์สูตร การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและอันตรายต่อชีวิตของสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์

แม้ว่าจะมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่านับจากอดีตโลกมีวัฏจักรของการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศสลับไปสลับมาหลายครั้งจากสภาวะโลกร้อนเป็นยุคน้ำแข็ง ซึ่งเป็นข้อโต้แย้งของฝ่ายที่เห็นว่าสถานการณ์โลกร้อนมิได้เกิดจากมนุษย์แต่เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ แต่มีเหตุผลที่น่าเชื่อได้ว่าเศรษฐกิจของสังคมมนุษย์เป็นต้นตอของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิลที่มีการสะสมในบรรยากาศในปริมาณสูงขึ้น (Mahlman, 1997; Cook et al., 2016) ซึ่งก่อให้เกิดสถานการณ์โลกร้อนต่อเนื่องจากสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน และจะมีปริมาณสะสมเพิ่มขึ้นในอนาคตหากเทคโนโลยีการผลิตพลังงานของโลกยังมีการเปลี่ยนแปลงได้ช้า

ในระยะเวลา 20 ปี นับจากการลงนามในพิธีสารเกียวโตในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในการลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ถึงต้นศตวรรษที่ 21 เริ่มมีความตื่นตัวในการลดปริมาณการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีขอบเขตเพิ่มขึ้น จากความก้าวหน้าในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ แสงอาทิตย์ ลม ชีวมวล ชีวภาพ ชยะ ในขณะที่มีการใช้พลังงานน้ำเต็มศักยภาพแล้ว

จากข้อมูลของธนาคารโลก ในช่วงเวลา 54 ปี จากปี พ.ศ. 2503 ถึง พ.ศ. 2557 ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นในอัตราสูงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ. 2557 แสดงใน ภาพที่ 1

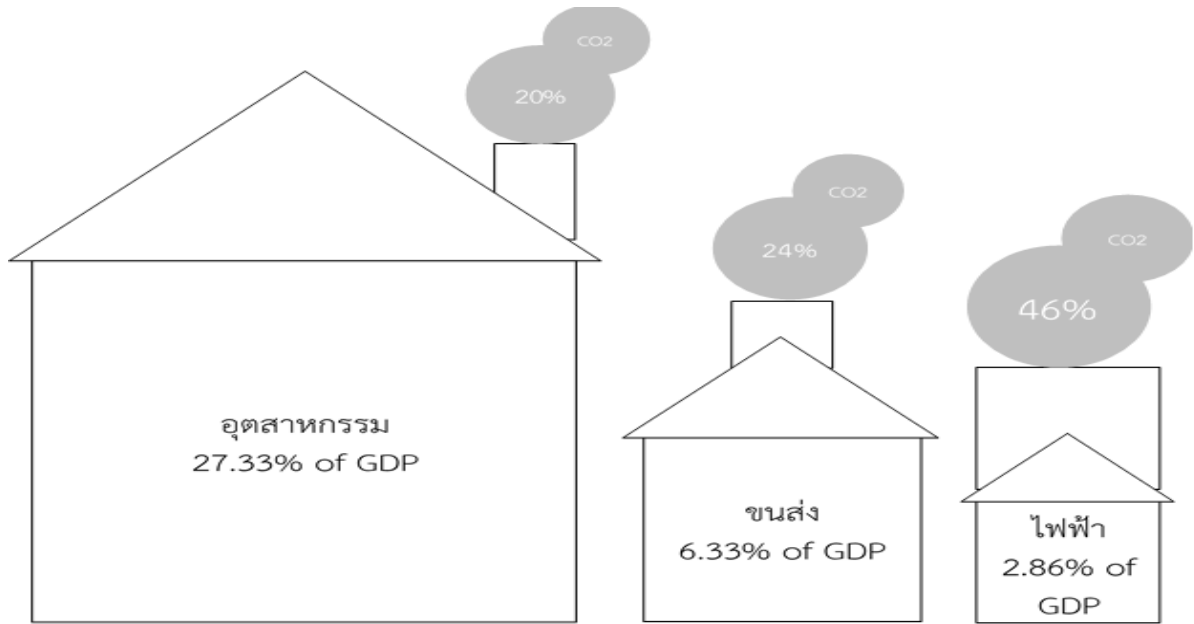


ภาพที่ 1: ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย พ.ศ. 2503-2557

ที่มา: สร้างจากข้อมูลของธนาคารโลก

แหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศต่าง ๆ มีโครงสร้างคล้ายกัน ได้แก่ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ส่วนใหญ่ปลดปล่อยจากการผลิตไฟฟ้า การขนส่งมีสัดส่วนประมาณครึ่งหนึ่งของการผลิตไฟฟ้า และอุตสาหกรรมมีสัดส่วนประมาณน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของการผลิตไฟฟ้า สำหรับประเทศไทย ประกอบด้วยการผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ 46 การขนส่งประมาณร้อยละ 24 อุตสาหกรรมประมาณร้อยละ 20 เปรียบเทียบกับสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP) การผลิตไฟฟ้าประมาณร้อยละ 2.86 การขนส่งประมาณร้อยละ 6.33 และ อุตสาหกรรมประมาณร้อยละ 27.33 แสดงใน ภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าการผลิตภาคอุตสาหกรรมเปรียบเสมือนบ้านหลังใหญ่แต่ปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นสัดส่วนน้อย ในขณะที่ภาคการขนส่งเป็นบ้านหลังเล็กกว่าแต่มีการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มาก และภาคการผลิตไฟฟ้าเป็นบ้านหลังเล็กที่สุดแต่มีการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุด

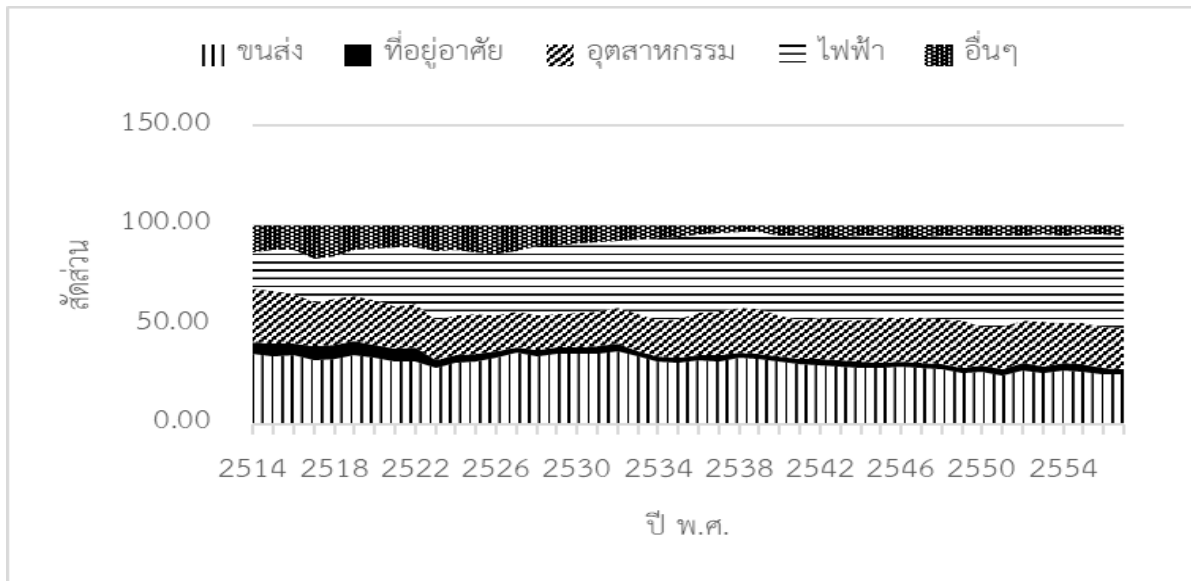




ภาพที่ 2: สัดส่วนของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เปรียบเทียบกับสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมในประเทศ (GDP)

ที่มา: ผู้วิจัย สร้างจากข้อมูลของธนาคารโลก และ บัญชีประชาชาติ

เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



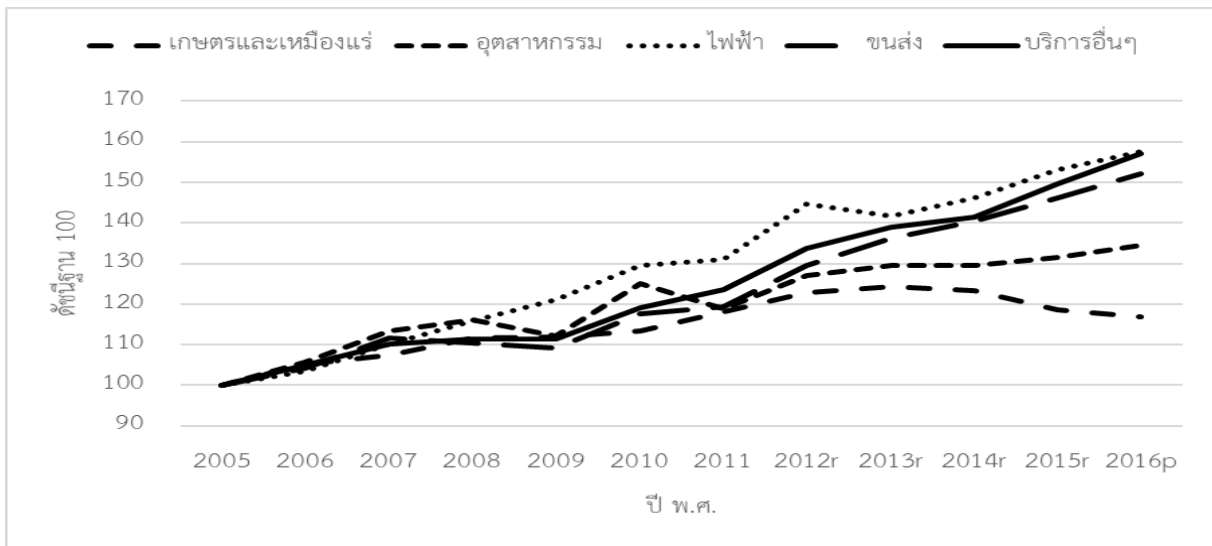
ภาพที่ 3: สัดส่วนของแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย

ที่มา: สร้างจากข้อมูลของธนาคารโลก

สำหรับประเทศไทยแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีโครงสร้างเปลี่ยนแปลงตามเวลา แสดงในภาพที่ 3 การผลิตไฟฟ้าเป็นสาขาการผลิตที่มีอัตราขยายตัวสูงแสดงใน ภาพที่ 4 จึงเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ขยายตัวเร็วทำให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ภาคการขนส่งเป็นสาขาการผลิตที่มีอัตราขยายตัวสูงรองลงมา แต่เป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีสัดส่วนเล็กน้อยแสดงให้เห็นว่าภาคการขนส่ง

มีการพัฒนาประสิทธิภาพของการใช้พลังงานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาคอุตสาหกรรมเป็นสาขาการผลิตที่มีอัตราการขยายตัวสูงแต่ช้ากว่าการผลิตไฟฟ้าและภาคการขนส่ง และเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ ภาคที่อยู่อาศัยนับเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีสัดส่วนต่ำและเปลี่ยนแปลงน้อย สำหรับภาคอื่น ๆ นับเป็นแหล่งกำเนิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มีสัดส่วนต่ำลง

สำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ โดยทั่วไปในโลกพบว่าภาคการผลิตไฟฟ้ามีอัตราการขยายตัวสูงกว่าภาคอื่น ๆ จึงจะทำให้มีสัดส่วนในผลผลิตมวลรวมในประเทศสูงขึ้นในอนาคต สำหรับประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวของผลผลิตมวลรวมในประเทศจำแนกรายสาขาการผลิตราคาคงที่ (Chain Volume Measures GDP) แสดงใน ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นอัตราการเติบโตสูงของภาคการผลิตไฟฟ้า และภาคบริการ เปรียบเทียบกับ ภาคการขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรและเหมืองแร่ หากแนวโน้มยังคงเดิมจะทำให้ภาคการผลิตไฟฟ้าจะมีสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมในประเทศสูงขึ้นในอนาคต และเป็นสาเหตุให้การปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะมีอัตราการขยายตัวสูงกว่าผลผลิตมวลรวมในประเทศ



ภาพที่ 4: ดัชนีฐาน 100 ของ Chain Volume Measures GDP

ทิมา ผู้วิจัย สร้างจากข้อมูลบัญชีประชาชาติ

เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในด้านโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป จากการวิเคราะห์ข้อมูลของธนาคารโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2514-2557 เปรียบเทียบผลผลิตมวลรวมในประเทศหน่วยดอลลาร์สหรัฐต่อหัวประชากร ณ ราคาคงที่ปี พ.ศ. 2553 กับ ปริมาณการบริโภคไฟฟ้าหน่วยกิโลวัตต์ต่อหัวประชากร พบว่าผลผลิตมวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้น 1.91 เท่า เปรียบเทียบกับปริมาณการบริโภคไฟฟ้าเพิ่มขึ้น 2.6 เท่า

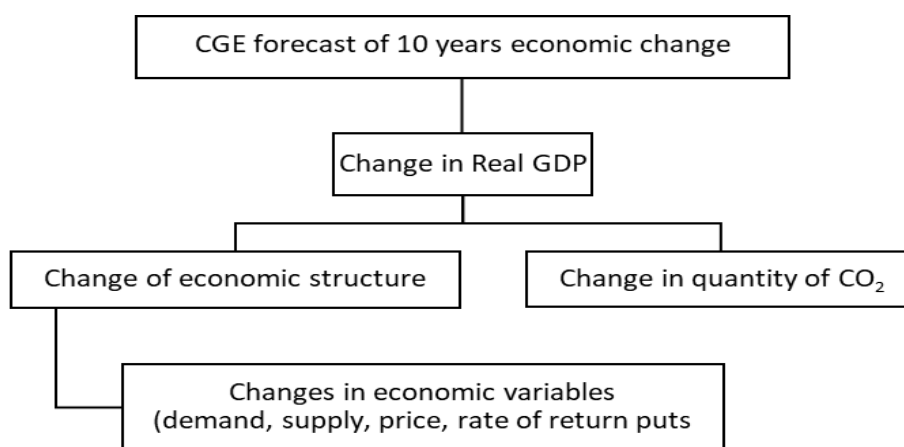
Statista (Statista, 2019) คาดการณ์ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของโลก ในระยะเวลา 35 ปี จะเพิ่มขึ้นจาก 33.9 พันล้านตัน ในปี พ.ศ. 2558 เป็น 42.77 พันล้านตัน ในปี พ.ศ. 2593 คิดเป็นอัตราเพิ่ม 1.26 เท่า หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 26

การศึกษานี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการเติบโตของปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย ความรู้ที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการบริหารการควบคุมการเติบโตของปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งของปัจจัยเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปัญหาโลกร้อน

## 2. กรอบแนวคิดการวิจัย

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปแสดงผลการคาดการณ์การเติบโตทางเศรษฐกิจระยะเวลา 10 ปี แสดงในภาพที่ 5 ซึ่งเป็นผลสุทธิต่อการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน การเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดจากการสะสมทุนของสาขาการผลิตต่าง ๆ โดยมีข้อสมมติให้การสะสมทุนสุทธิ (ผลต่างของอัตราการลงทุนใหม่กับอัตราเสื่อมของทุนเก่า) ของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ มีอัตราร้อยละ 3 เศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ มีอัตราการเติบโตแตกต่างกันขึ้นอยู่กับโครงสร้างของอุปสงค์ของสินค้าซึ่งประกอบด้วยการใช้สินค้าเป็นปัจจัยการผลิตสินค้าอื่น ๆ การใช้สินค้าเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย และตลาดส่งออก อัตราผลตอบแทนการลงทุนซึ่งเป็นผลต่างของค่าตอบแทนปัจจัยทุนกับต้นทุนการผลิตสินค้าทุน ทำให้ปัจจัยการผลิตได้รับการระดมไปยังสาขาเศรษฐกิจที่มีอัตราผลตอบแทนการลงทุนสูงโดยเปรียบเทียบ ทำให้สาขาเศรษฐกิจบางสาขามีความสำคัญเพิ่มขึ้น และบางสาขาที่มีความสำคัญลดลง

การเปลี่ยนแปลงของปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ขึ้นอยู่กับอัตราการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งกำเนิด สำหรับในปีฐานมีการผลิตไฟฟ้าเป็นแหล่งกำเนิดร้อยละ 46 การขนส่งร้อยละ 24 และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 20 การเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในอนาคตจะทำให้สัดส่วนดังกล่าวเปลี่ยนไป



ภาพที่ 5: กรอบแนวคิดการวิจัย

ทีมา ผู้วิจัย

### 3. วิธีกรวิจัย

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Forecasting computable general equilibrium Model: FCGE Model) เป็นเครื่องมือที่ใช้แสดงผลการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจระยะเวลา 10 ปี โดยใช้ฐานข้อมูลตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input-Output Table) ของประเทศไทย ฉบับ 2553 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2553)

แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปสำหรับการศึกษานี้ประยุกต์จากระบบ ORANI (Dixon et al. 1982) และ ORANI-F (Horridge et al. 1993)

จากโครงสร้างของตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิตของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย 180 สินค้า และจากการดัดแปลงการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน 180 สินค้า ให้เป็นเมทริกซ์ปัจจัยการผลิตสินค้าทุนและมูลค่าการลงทุนของเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ จำนวน 180 สินค้า ทำให้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปสำหรับการศึกษานี้ ประกอบด้วยตัวแปรจำนวน 135,762 ตัวแปร แสดงใน ตารางที่ 4 สมการจำนวน 134,499 สมการ แสดงใน ตารางที่ 5 และ ตัวแปรอิสระ (Exogenous variables) = จำนวนตัวแปร 135,762 - จำนวนสมการ 134,499 = 1,263 ตัวแปร แสดงใน ตารางที่ 6 รายละเอียดใน ภาคผนวก

**การประมวลผลของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปใช้โปรแกรม GEMPACK (Harrison et al. 2014)**

ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศราคาคงที่จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปใช้เป็นตัวแปรของการคาดการณ์ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยในภาพรวมโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศราคาคงที่จากการวิเคราะห์ทางสถิติโดยใช้ข้อมูลอนุกรมสถิติการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยระยะเวลา 20 ปี ของธนาคารโลก ซึ่งจำแนกการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยในภาพรวมและการปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยจากแหล่งกำเนิดสำคัญ ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า การขนส่ง และภาคอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ (เช่น ภาคเกษตร และบริการอื่น ๆ) และอนุกรมสถิติผลผลิตมวลรวมภายในประเทศราคาคงที่ของสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การศึกษานี้แสดงผลการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ 1 ใช้สมมติฐานอัตราเติบโตของกำลังแรงงานร้อยละ 0.29 และกรณีที่ 2 ใช้สมมติฐานอัตราเติบโตของกำลังแรงงานร้อยละ 0.12 ตามการคาดประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2556)

#### 4. ผลการศึกษา

ค่าพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจสำหรับตัวแปรมหภาค แสดงใน ตารางที่ 1 โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ 1 ใช้สมมุติฐานอัตราเติบโตของกำลังแรงงานร้อยละ 0.29 กรณีที่ 2 ใช้สมมุติฐานอัตราเติบโตของกำลังแรงงานร้อยละ 0.12 ตามการคาดประมาณของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556)

ในระยะเวลา 10 ปี ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริงเติบโตในอัตราร้อยละ 22.646 และร้อยละ 21.973 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ จึงเห็นได้ว่าอัตราเติบโตของกำลังแรงงานร้อยละ 0.12 จะมีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย

อัตราเติบโตของแหล่งกำเนิด CO<sub>2</sub> โดยวัดจากอัตราเติบโตของมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงพบว่า ภาคการผลิตไฟฟ้ามีอัตราเติบโตสูงสุดร้อยละ 25.97 และ ร้อยละ 25.62 สำหรับกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 ตามลำดับ ตามมาด้วยภาคบริการที่แท้จริงร้อยละ 23.51 และ ร้อยละ 23.01 สำหรับกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 ตามลำดับ และภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 21.89 และ ร้อยละ 21.33 สำหรับกรณีที่ 1 และกรณีที่ 2 ตามลำดับ

ภาคการเกษตรเป็นสาขาที่มีน้ำหนักน้อยกว่าร้อยละ 10 ของผลผลิตมวลรวมในประเทศ และเป็นแหล่งกำเนิด CO<sub>2</sub> ที่มีสัดส่วนต่ำ แม้ว่าจะมีอัตราเติบโตสูงใกล้เคียงกับภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ร้อยละ 22.64 และ ร้อยละ 21.97 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ จึงถือว่ามีค่าน้อย สำหรับการปลดปล่อยก๊าซมีเทนจากภาคการเกษตรซึ่งเป็นองค์ประกอบของก๊าซเรือนกระจกที่มีผลกับอุณหภูมิมากกว่า CO<sub>2</sub> เป็นประเด็นนอกเหนือขอบเขตของการศึกษานี้

ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ในภาพรวม เติบโตในอัตราร้อยละ 31.411 และ ร้อยละ 30.477 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ โดยจำแนกเป็นปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้า เติบโตในอัตราร้อยละ 40.111 และ ร้อยละ 38.919 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ ปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรม เติบโตในอัตราร้อยละ 37.630 และ ร้อยละ 36.511 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ สำหรับปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากภาคการขนส่ง ลดลงในอัตราร้อยละ -19.726 และ ร้อยละ -19.139 สำหรับกรณีที่ 1 และ กรณีที่ 2 ตามลำดับ

แม้ว่าภาคการขนส่งเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีอัตราเติบโตสูงกว่าสาขาอื่น ๆ แต่นับว่าเป็นสาขาที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีทำให้มีประสิทธิภาพของการใช้พลังงานสูง ซึ่งเป็นผลจากมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมยกระดับสูงขึ้น สำหรับในอนาคตเทคโนโลยีการขนส่งกำลังเปลี่ยนไปใช้ไฟฟ้าจากแบตเตอรี่เพิ่มมากขึ้นจึงอาจจะคาดเดาได้ว่าปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากภาคการขนส่งจะลดลงในอัตราสูงขึ้น ซึ่งอาจจะชดเชยกับการเติบโตของเศรษฐกิจและคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคการผลิตไฟฟ้าได้มากขึ้น

ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากรกรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี แสดงใน ภาพที่ 6

ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) และมูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรม สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการขนส่ง ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 1 (Case 1) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.29 ต่อปี แสดงใน ภาพที่ 7

ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) และมูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรม สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการขนส่ง ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 2 (Case 2) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.12 ต่อปี แสดงใน ภาพที่ 8

ค่าพยากรณ์ปริมาณ CO<sub>2</sub> ระยะ 10 ปี จากค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 1 (Case 1) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.29 ต่อปี แสดงใน ภาพที่ 9

ค่าพยากรณ์ปริมาณ CO<sub>2</sub> ระยะ 10 ปี จากค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 2 (Case 2) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.12 ต่อปี แสดงใน ภาพที่ 10

สัดส่วนร้อยละของปริมาณ CO<sub>2</sub> คาดการณ์ระยะเวลา 10 ปีเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากร กรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี แสดงใน ตารางที่ 2

ปริมาณ CO<sub>2</sub> คาดการณ์ระยะเวลา 10 ปีเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากร กรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี แสดงใน ตารางที่ 3

**ตารางที่ 1:** ค่าพยากรณ์ตัวแปรมหภาค (หน่วย ร้อยละ) ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากรกรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี

Description		Macros	Case 1	Case 2
1	GDP deflator	gdpdf	15.009	15.585
2	Expenditure side GDP	gdpe	37.655	37.558
3	Income side GDP	gdpi	37.655	37.558
4	Real GDP	gdpr	22.646	21.973
5	Agriculture VA	vaagri	37.420	37.190
6	Manufacturing VA	vamnfg	36.662	36.555
7	Services VA	vaserv	38.292	38.232
8	Transport VA	vatran	39.553	39.632
9	Real agriculture VA	rlvaagri	22.644	21.968
10	Real manufacturing VA	rlvamnfg	21.886	21.332
11	Real services VA	rlvaserv	23.515	23.010

**ตารางที่ 2:** ค่าพยากรณ์ตัวแปรมหภาค (หน่วย ร้อยละ) ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากรกรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี (ต่อ)

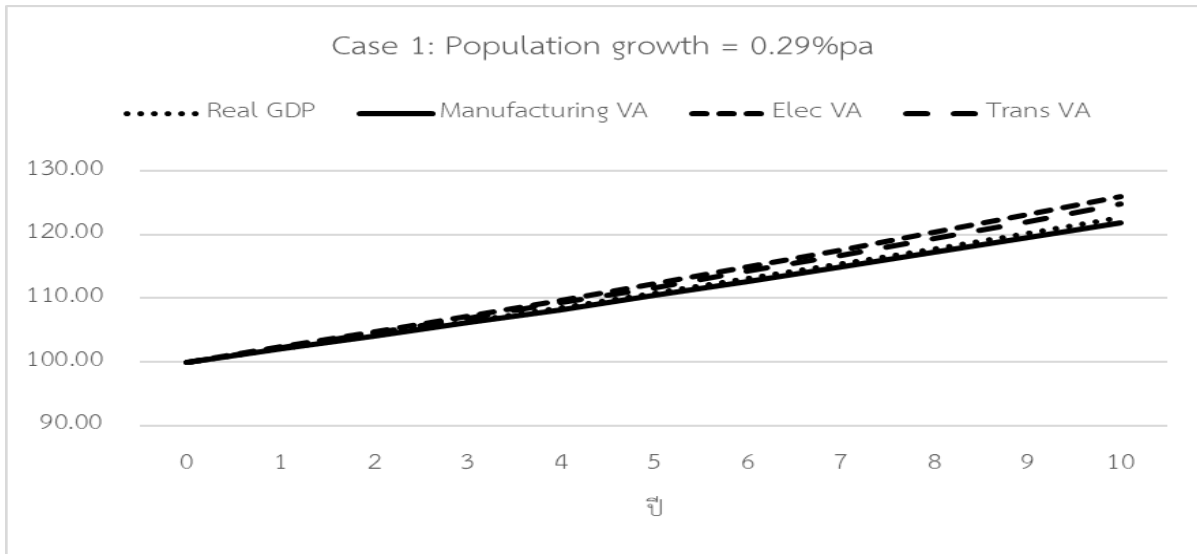
Description		Macros	Case 1	Case 2
12	Real transport VA	rlvatran	24.777	24.410
13	Real electricity VA	Rlvattl(135)	25.972	25.622
14	Oil consumption (Quantity)	oil	20.126	19.586
15	Oil consumption in Final Demand (Quantity)	oil_fd	16.164	15.812
16	Oil consumption in Final Demand (Value)	oil_fdv	32.750	32.777
17	Oil consumption in intermediate (Quantity)	oil_int	22.634	21.974
18	Oil consumption in intermediate (Value)	oil_intv	39.262	38.982
19	Oil consumption (Value)	oil_v	36.738	36.577
20	CO2 from electricity	co2elec	40.111	38.919
21	CO2 from manufacturing	co2mng	37.630	36.511
22	CO2 from transport	co2tran	-19.726	-19.139
23	Total CO2	co2ttl	31.411	30.477

ที่มา ผลการศึกษา



**ภาพที่ 6:** ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากรกรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี

ที่มา: ผลการศึกษา



ภาพที่ 7: ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) และมูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรม  
สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการขนส่ง ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 1 (Case 1)  
ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.29 ต่อปี

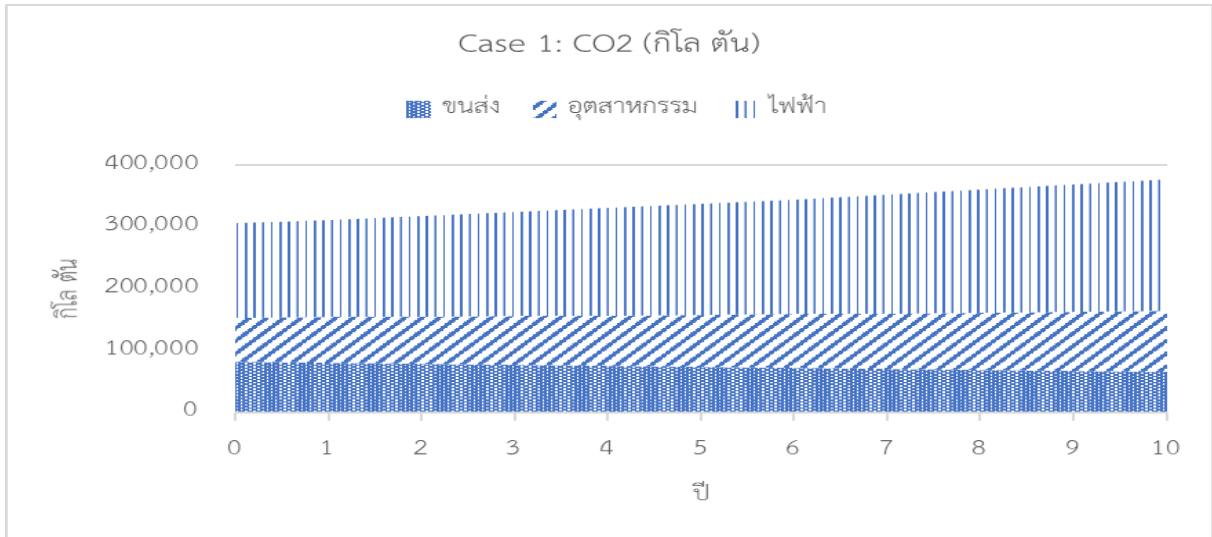
ที่มา: ผลการศึกษา



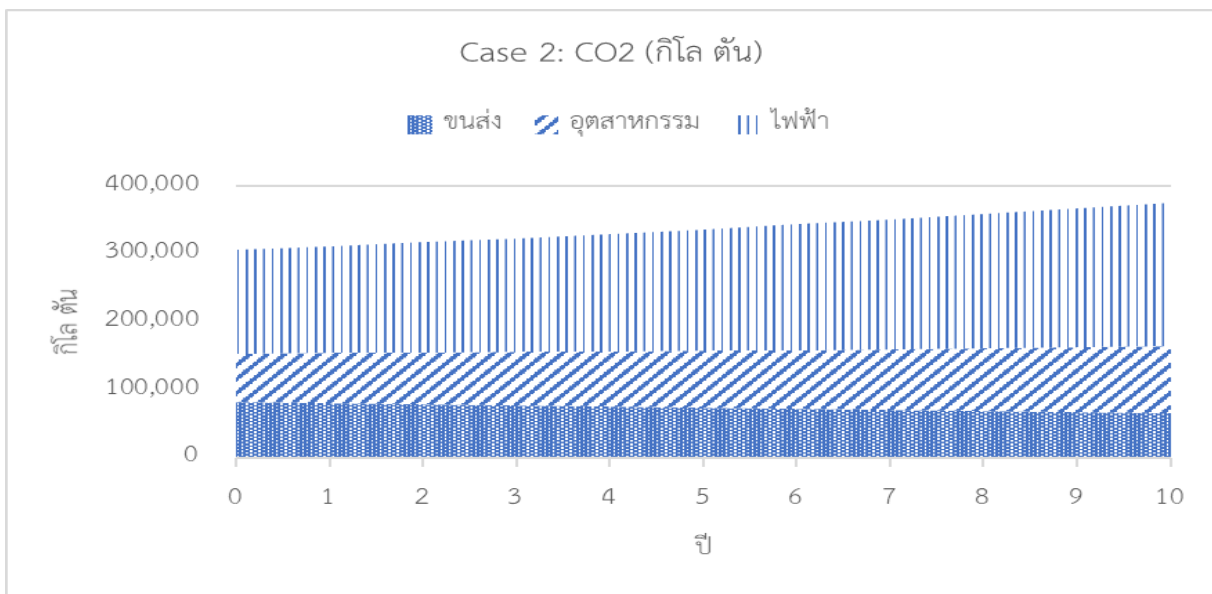
ภาพที่ 8: ค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) และมูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรม  
สาขาการผลิตไฟฟ้า และสาขาการขนส่ง ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป  
กรณีที่ 2 (Case 2) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.12 ต่อปี

ที่มา: ผลการศึกษา





**ภาพที่ 9:** ค่าพยากรณ์ปริมาณ CO<sub>2</sub> ระยะ 10 ปี จากค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 1 (Case 1) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.29 ต่อปี  
ที่มา: ผลการศึกษา



**ภาพที่ 10:** ค่าพยากรณ์ปริมาณ CO<sub>2</sub> ระยะ 10 ปี จากค่าพยากรณ์ผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง (Real GDP) จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป กรณีที่ 2 (Case 2) ปัจจัยประชากรขยายตัวร้อยละ 0.12 ต่อปี  
ที่มา: ผลการศึกษา

ตารางที่ 3: สัดส่วนร้อยละของปริมาณ CO<sub>2</sub> คาดการณ์ระยะเวลา 10 ปีเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากร กรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี

	กรณีที่ 1			กรณีที่ 2		
	การขนส่ง	อุตสาหกรรม	การผลิตไฟฟ้า	การขนส่ง	อุตสาหกรรม	การผลิตไฟฟ้า
ปีฐาน	24.60	21.59	45.61	24.60	21.59	45.61
ปีที่ 10	17.42	26.22	56.37	17.65	26.15	56.20

ที่มา: ผลการศึกษา

ตารางที่ 4: ปริมาณ CO<sub>2</sub> (หน่วย 1,000 ตัน) คาดการณ์ระยะเวลา 10 ปีเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากร กรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2) ร้อยละ 0.12 ต่อปี

	กรณีที่ 1			กรณีที่ 2		
	การขนส่ง	อุตสาหกรรม	การผลิตไฟฟ้า	การขนส่ง	อุตสาหกรรม	การผลิตไฟฟ้า
	(Transport)	(Manufacturing)	(Electricity)	(Transport)	(Manufacturing)	(Electricity)
0	81,789	71,799	151,642	81,789	71,799	151,642
1	80,012	74,129	156,844	80,070	74,069	156,710
2	78,273	76,535	162,224	78,387	76,410	161,947
3	76,572	79,019	167,788	76,739	78,826	167,359
4	74,908	81,584	173,544	75,126	81,318	172,952
5	73,280	84,232	179,497	73,547	83,889	178,731
6	71,687	86,965	185,654	72,001	86,541	184,704
7	70,129	89,788	192,022	70,487	89,277	190,877
8	68,605	92,702	198,609	69,006	92,099	197,255
9	67,114	95,711	205,421	67,555	95,010	203,847
10	65,656	98,817	212,468	66,135	98,014	210,660

ที่มา: ผลการศึกษา

## 5. สรุปและข้อพิจารณาด้านนโยบาย

แหล่งกำเนิดหลักของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ได้แก่ การผลิตไฟฟ้า การขนส่ง และอุตสาหกรรม ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 45 ร้อยละ 25 และร้อยละ 20 ตามลำดับ การศึกษาพบว่า ปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยในระยะ 10 ปี ในอนาคต จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 31.411 และร้อยละ 30.477 สำหรับข้อสมมุติการขยายตัวของประชากรและกำลังแรงงานร้อยละ 0.29 และ 0.12 ตามลำดับ ซึ่งเป็นผลสุทธิของการขยายตัวของปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยจากสาขาการผลิตไฟฟ้าร้อยละ 40.111 และ 38.919 ตามลำดับ จากสาขาอุตสาหกรรมร้อยละ 37.630 และ 36.511 ตามลำดับ และจากสาขาการขนส่งซึ่งมีอัตราลดลง ร้อยละ -19.726 และ -19.139 ตามลำดับ

การผลิตไฟฟ้าเป็นสาขาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงจึงทำให้เป็นแหล่งกำเนิดหลักของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในอนาคต การขนส่งเป็นสาขาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงเช่นเดียวกัน แต่เป็นสาขาที่มีประสิทธิภาพสูงในการใช้พลังงาน ทำให้มีปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลดลงมาก อุตสาหกรรมเป็นสาขาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำเทียบกับการผลิตไฟฟ้า และการขนส่ง ทำให้มีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มขึ้นน้อย

เนื่องจากปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากสาขาการผลิตไฟฟ้ามีสัดส่วนร้อยละ 45 และมีอัตราเพิ่มสูง การค้นหาวิธีเพิ่มประสิทธิภาพของการผลิตไฟฟ้าจึงเป็นภารกิจเร่งด่วนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการควบคุมปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทย

## บรรณานุกรม

- Cecchi, L., G. D'Amato and I. Annesi Maesano 2013. Climate, Urban Air Pollution, and Respiratory Allergy. in Roger A. Pielke, Sr. ed. Climate Vulnerability: Understanding and Addressing Threats to Essential Resources. 105-113
- Cook, J., N. Oreskes, , P. T. Doran, W. R. L. Anderegg, B. Verheggen, E. Maibach, J. S. Carlton, S. Lewandowsky, A. G. Skuce, S. A. Green, D. Nuccitelli, P. Jacobs, M. Richardson, B. Winkler, R. Painting, and K. Rice 2016. Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. Environmental Research Letters. 11 (2016) 048002. doi:10.1088/1748-9326/11/4/048002
- Dixon, P.B., B.R. Parmenter, J. Sutton, and D.P. Vincent 1982. ORANI: A Multisectoral Model of the Australian Economy, North-Holland Publishing Company, New York.
- Hajat, S. and L.T. Barnard 2013. Cold-Related Mortality and Morbidity. in Roger A. Pielke, Sr. ed. Climate Vulnerability: Understanding and Addressing Threats to Essential Resources. 157-164
- Harrison, J., M. Horridge, M. Jerie and K. Pearson 2014. GEMPACK manual. GEMPACK Software, ISBN 978-1-921654-34-3.
- Hashizume, M. 2013. Precipitation and Flood Hazards. in Roger A. Pielke, Sr. ed. Climate Vulnerability: Understanding and Addressing Threats to Essential Resources. 115-124
- Hoffman , M.T. and S.W. Todd 2013. Impact of Environmental Change on Ecosystem Services and Human Well-being in Africa. in Roger A. Pielke, Sr. ed. Climate Vulnerability: Understanding and Addressing Threats to Essential Resources. 49-67
- Horridge, J.M. B.R, Parmenter and K.R, Pearson. 1993, ORANI-F: A General Equilibrium Model of the Australian Economy, A Journal of the European Economics and Financial Centre, (3) 2, 71-140
- Kovats, S. 2013. Heat-Related Mortality. in Roger A. Pielke, Sr. ed. Climate Vulnerability: Understanding and Addressing Threats to Essential Resources. 95-103
- Mahlman J. D. 1997. Uncertainties in Projections of Human-Caused Climate Warming. Science, Vol 278, Issue 5342, 1416-1417.
- Statista 2019. Forecast of carbon dioxide emissions worldwide from 2015 to 2050 (in billion metric tons). Retrieved February 19, 2019 from <https://www.statista.com/statistics/263980/forecast-of-global-carbon-dioxide-emissions/>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2553. ตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต.

ค้นคว้าวันที่ มิถุนายน 2561. [https://www.nesdb.go.th/main.php?filename=io\\_page](https://www.nesdb.go.th/main.php?filename=io_page)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2556. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย พ.ศ. 2553-2583. โรงพิมพ์เดือนตุลา. กรุงเทพมหานคร.

**ภาคผนวก**

ตัวแปรของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Forecasting computable general equilibrium model) แสดงใน ตารางที่ 4

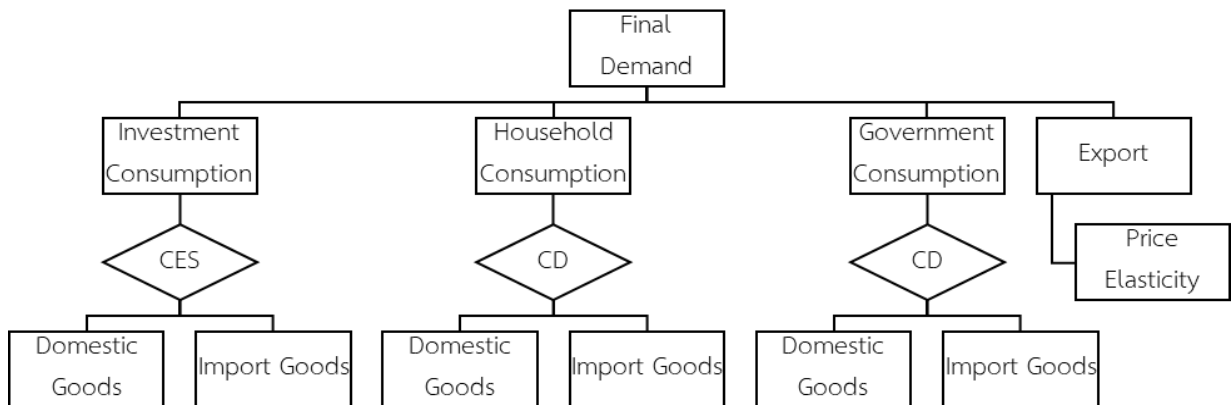
สมการของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปแสดงใน ตารางที่ 5

ตัวแปรอิสระของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปแสดงใน ตารางที่ 6

สัดส่วน และ ค่าคงที่ แสดงใน ตารางที่ 7

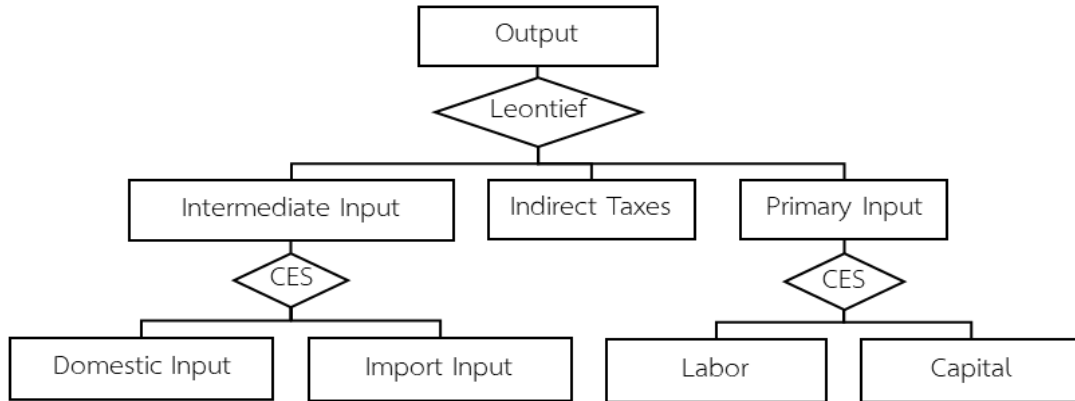
แผนผังส่วนประกอบของอุปสงค์ขั้นสุดท้าย (Final demand) แสดงใน ภาพที่ 11 แผนผังระบบการผลิต (Production function) แสดงใน ภาพที่ 12 แผนผังโครงสร้างการผลิตสินค้าทุน แสดงใน ภาพที่ 13

แผนผังตำแหน่งของตัวแปรตามตำแหน่งข้อมูล Input-Output Table แสดงใน ภาพที่ 14

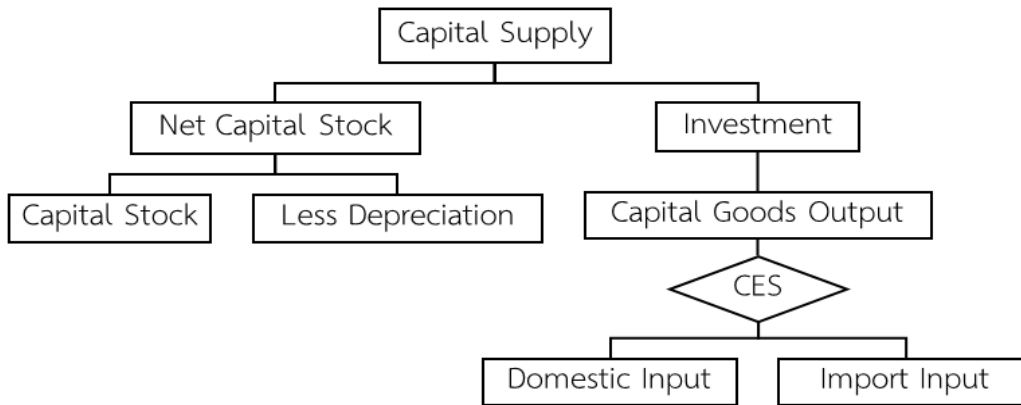


**ภาพที่ 11:** โครงสร้างอุปสงค์ขั้นสุดท้าย

ที่มา: ผู้วิจัย



ภาพที่ 12: โครงสร้างปัจจัยการผลิตของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป  
ที่มา ผู้วิจัย



ภาพที่ 13: โครงสร้างการผลิตสินค้าทุน  
ที่มา ผู้วิจัย

$x_{0,i,j,1}$	$x_{1,i,j,1}$	$x_{2,i,1}$	$x_{3,i,1}$	$x_{4,i}$	$x_{5,i,1}$	$x_{6,i}$		$z_{01,i}$
$x_{0,i,j,2}$	$x_{1,i,j,2}$	$x_{2,i,2}$	$x_{3,i,2}$		$x_{5,i,2}$		$z_{02,i}$	
$x_{01,j}$								$va1$
$x_{02,j}$								$va2$
$x_{03,j}$								$va3$
$x_{04,j}$								$va4$
$z_{01,j}$								$gdp_i$

ภาพที่ 14: แผนภูมิการกำหนดรายการตัวแปรของ FCGE model โดยใช้ Input-Output Table เป็นฐานข้อมูล  
ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 5: ตัวแปรของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปแบบพยากรณ์ (Forecasting computable general equilibrium model)

ตัวแปร	รายการใช้งาน	จำนวน
$p0_{i,s}$	ราคาสินค้า $s=1$ สินค้าผลิตในประเทศ $s=2$ สินค้านำเข้า	360
$p01_j$	อัตราค่าจ้างปัจจัยแรงงานมนุษย์	180
$p02_j$	อัตราค่าจ้างปัจจัยแรงงานเครื่องจักร (ทุน)	180
$p03_j$	อัตราภาษีทางอ้อม	180
$pz1_j$	ต้นทุนการผลิตสินค้าทุน	180
$cpi1$	ดัชนีราคาสินค้าใช้ผลิตสินค้าทุน	1
$cpi2$	ดัชนีราคาสินค้าใช้บริโภคในภาคครัวเรือน	1
$cpi3$	ดัชนีราคาสินค้าใช้บริโภคในภาครัฐ	1
$rp01_j$	อัตราค่าจ้างปัจจัยแรงงานมนุษย์ที่แท้จริง	180
$rp02_j$	อัตราค่าจ้างปัจจัยแรงงานเครื่องจักร (ทุน) ที่แท้จริง	180
$xr$	อัตราแลกเปลี่ยน	1
$pw1_i$	ราคาสินค้าส่งออกแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศ	180
$pw2_i$	ราคาสินค้านำเข้าแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศ	180
$v1_i$	อัตราอุดหนุนส่งออก	180
$v2_i$	อัตราภาษีสินค้านำเข้า	180
$fx4_i$	ปัจจัยอิสระส่งเสริมการส่งออก เช่น รายได้ของคู่ค้า	180
$x0_{i,j,s}$	ปริมาณอุปสงค์สินค้าใช้เป็นปัจจัยการผลิต $s=1$ สินค้าผลิตในประเทศ $s=2$ สินค้านำเข้า	64,800
$x01_j$	ปริมาณอุปสงค์ปัจจัยแรงงานมนุษย์	180
$x02_j$	ปริมาณอุปสงค์ปัจจัยแรงงานเครื่องจักร (ทุน)	180
$x03_j$	มูลค่าภาษีทางอ้อม	180
$z01_j$	ปริมาณผลผลิตสินค้าในประเทศ	180
$z02_j$	ปริมาณสินค้านำเข้า	180
$z1_j$	ปริมาณผลผลิตสินค้าทุน	180
$cx1_{i,s}$	ปริมาณสินค้าใช้ในการลงทุน $s=1$ สินค้าในประเทศ $s=2$ สินค้านำเข้า	360
$gdpi$	มูลค่าผลผลิตมวลรวมในประเทศคำนวณจากมูลค่าเพิ่ม (รายได้)	1
$va1$	มูลค่าเพิ่มรวมคำนวณจากรายได้ของแรงงานมนุษย์	1
$va2$	มูลค่าเพิ่มรวมคำนวณจากรายได้ของแรงงานเครื่องจักร (ค่าตอบแทน)	1

ตัวแปร	รายการใช้งาน	จำนวน
	ผู้ประกอบการ)	
va3	ภาษีทางอ้อมรวม	1
gdpe	มูลค่าผลผลิตมวลรวมในประเทศคำนวณจากอุปสงค์สินค้า	1
gdpr	มูลค่าผลผลิตมวลรวมในประเทศที่แท้จริง	1
gdpdf	ดัชนีเงินเฟ้อ	1
c1	มูลค่ารวมการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน	1
c1r	มูลค่ารวมการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่แท้จริง	1
c2	มูลค่ารวมการใช้จ่ายของครัวเรือน	1
c2r	มูลค่ารวมการใช้จ่ายของครัวเรือนที่แท้จริง	1
c3	มูลค่ารวมการใช้จ่ายของภาครัฐ	1
c3r	มูลค่ารวมการใช้จ่ายของภาครัฐที่แท้จริง	1
k0 <sub>j</sub>	ปริมาณอุปทานทุน	180
e	มูลค่ารวมสินค้าส่งออก	1
m	มูลค่ารวมสินค้านำเข้า	1
delbt	ดุลการค้า	1
deldt	อัตราส่วนระหว่างดุลการค้ากับผลผลิตมวลรวมในประเทศ	1
x1 <sub>i,j,s</sub>	ปริมาณสินค้าใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุน s=1 สินค้าผลิตในประเทศ s=2 สินค้านำเข้า	64,800
x2 <sub>i,s</sub>	ปริมาณสินค้าใช้บริโภคในภาคครัวเรือน s=1 สินค้าผลิตในประเทศ s=2 สินค้านำเข้า	360
x3 <sub>i,s</sub>	ปริมาณสินค้าใช้บริโภคในภาครัฐ s=1 สินค้าผลิตในประเทศ s=2 สินค้า นำเข้า	360
x4 <sub>i</sub>	ปริมาณสินค้าส่งออก	180
x5 <sub>i,s</sub>	ปริมาณสินค้าคงคลัง s=1 สินค้าผลิตในประเทศ s=2 สินค้านำเข้า	360
x6 <sub>i</sub>	ปริมาณสินค้าส่งออกช่องทางพิเศษ	180
delfudge	ตัวแปรอิสระของระบบการพยากรณ์	1
f_accum <sub>j</sub>	ปัจจัยอิสระสำหรับการสะสมทุน เช่น นโยบายรัฐ	180
labd	อุปสงค์แรงงาน	1
f_lab <sub>j</sub>	ปัจจัยอิสระที่ทำให้อุปสงค์แรงงานเปลี่ยนแปลง	180
p01_eq	ตัวแปรที่ทำให้อัตราค่าจ้างแรงงานเท่ากัน	1
vattl <sub>j</sub>	มูลค่าเพิ่มรายสาขา	180



ตัวแปร	รายการใช้งาน	จำนวน
<i>rlvattlj</i>	มูลค่าเพิ่มรายสาขาที่แท้จริง	180
<i>vamnfg</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรม	1
<i>vaserv</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาบริการ	1
<i>vaagri</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาเกษตร	1
<i>vatran</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาการขนส่ง	1
<i>rlvamnfg</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาอุตสาหกรรมที่แท้จริง	1
<i>rlvaserv</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาบริการที่แท้จริง	1
<i>rlvaagri</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาเกษตรที่แท้จริง	1
<i>rlvatran</i>	มูลค่าเพิ่มสาขาการขนส่งที่แท้จริง	1
<i>co2ttl</i>	คาร์บอนไดออกไซด์รวม	1
<i>co2mnfg</i>	คาร์บอนไดออกไซด์สาขาอุตสาหกรรม	1
<i>co2elec</i>	คาร์บอนไดออกไซด์สาขาการผลิตไฟฟ้า	1
<i>co2tran</i>	คาร์บอนไดออกไซด์สาขาการขนส่ง	1
<i>oil</i>	อุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมรวมในประเทศกับต่างประเทศ	1
<i>oil_v</i>	มูลค่าอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมรวมในประเทศกับต่างประเทศ	1
<i>oil_int</i>	อุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมใช้เป็นปัจจัยขั้นกลาง	1
<i>oil_intv</i>	มูลค่าอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมใช้เป็นปัจจัยขั้นกลาง	1
<i>oil_fd</i>	อุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย	1
<i>oil_fdv</i>	มูลค่าอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย	1
<b>รวม</b>		<b>135,762</b>

ที่มา: ผู้วิจัย

ตารางที่ 6: สมการของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปฉบับพยากรณ์ (Forecasting computable general equilibrium model)

สมการ		จำนวน
1	$z01_j = \sum_{j=1}^{180} RX0_{ij1} \cdot x0_{ij1} + \sum_{j=1}^{180} RX1_{ij1} \cdot x1_{ij1} + RX2_{i1} \cdot x2_{i1} + RX3_{i1} \cdot x3_{i1} + RX4_i \cdot x4_i + RX5_{i1} \cdot x5_{i1} + RX6_i \cdot x6_i$	180
2	$z02_j = \sum_{j=1}^{180} RX0_{ij2} \cdot x0_{ij2} + \sum_{j=1}^{180} RX1_{ij2} \cdot x1_{ij2} + RX2_{i2} \cdot x2_{i2} + RX3_{i2} \cdot x3_{i2} + RX5_{i2} \cdot x5_{i2}$	180
3	$x0_{ijs} = z01_j - \eta \left( p0_{is} - \sum_{s=1}^2 SZX0_{ijr} \cdot p0_{ir} \right)$	64,800
4	$x01_j = z01_j - \theta \left( p01_j - (SFAC1_j \cdot p01_j + SFAC2_j \cdot p02_j + SFAC3_j \cdot p03_j) \right)$	180
5	$x02_j = z01_j - \theta \left( p02_j - (SFAC1_j \cdot p01_j + SFAC2_j \cdot p02_j + SFAC3_j \cdot p03_j) \right)$	180
6	$x03_j = p03_j + p0_{j1} + z01_j$	180
7	$va1 = \sum_{j=1}^{180} S01_j \cdot (p01_j + x01_j)$	1
8	$labd = \sum_{j=1}^{180} S01_j \cdot x01_j$	180
9	$va2 = \sum_{j=1}^{180} S02_j \cdot (p02_j + x02_j)$	1
10	$va3 = \sum_{j=1}^{180} S03_j \cdot x03_j$	1
11	$gdp_i = H01 \cdot va1 + H02 \cdot va2 + H03 \cdot va3$	1
12	$x1_{ijs} = z1_j - CES \left( p0_{is} - \sum_{s=1}^2 SZX1_{ijr} \cdot p0_{ir} \right)$	64,800
13	$x2_{is} = c2 - p0_{is}$	360
14	$x3_{is} = c3 - p0_{is}$	360
15	$pw1_i = -\gamma \cdot x4_i + fx4_i$	180
16	$x5_{is} = c2r$	360
17	$x6_i = c2r$	180

สมการ		จำนวน
18	$k0_j = K\_TERM_j \cdot delfudge + M\_TERM_j \cdot R\_T_j \cdot z1_j + f\_accum_j$	180
19	$x02_j = k0_j$	180
20	$p0_{j1} + z01_j = \sum_{i=1}^{180} HX0_{ij1} \cdot (p0_{j1} + x0_{ij1}) + \sum_{i=1}^{180} HX0_{ij2} \cdot (p0_{j2} + x0_{ij2}) + HX01_j \cdot x01_j + HX02_j \cdot X02_j + HX03_j \cdot (p03_j + p0_{j1} + z01_j)$	180
21	$p0_{i1} = pw1_i + v1_i + xr$	180
22	$p0_{i2} = pw2_i + v2_i + xr$	180
23	$pz1_j + z1_j = \sum_{i=1}^{180} HZ1_{ij1} \cdot (p0_{i1} + x1_{ij1}) + \sum_{i=1}^{180} HZ1_{ij2} \cdot (p0_{i2} + x1_{ij2})$	180
24	$z1_j = c1 - pz1_j + p02_j$	180
25	$cpi1 = \sum_{j=1}^{180} SZ1_j \cdot pz1_j$	1
26	$cpi2 = \sum_{i=1}^{180} SX2_{i1} \cdot x2_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SX2_{i2} \cdot x2_{i2}$	1
27	$cpi3 = \sum_{i=1}^{180} SX3_{i1} \cdot x3_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SX3_{i2} \cdot x3_{i2}$	1
28	$c1r = c1 - cpi1$	1
29	$c2r = c2 - cpi2$	1
30	$c3r = c3 - cpi3$	1
31	$c1 = gdpe$	1
32	$c2 = gdpe$	1
33	$c3 = gdpe$	1
34	$e = \sum_{i=1}^{180} HX4_i \cdot (pw1_i + x4_i)$	1
35	$m = \sum_{i=1}^{180} HM_i \cdot (pw2_i + z02_i)$	1
36	$100 \cdot delbt = VE \cdot e - VM \cdot m$	1
37	$100 \cdot VGDPE \cdot deldt = VE \cdot e - VM \cdot m - (VE - VM) \cdot gdpe$	1
38	$rp01_j = p01_j - cpi2$	180
39	$rp02_j = p02_j - cpi2$	180

สมการ		จำนวน
40	$cx1_{i1} = \sum_{j=1}^{180} RCX1_{ij1} \cdot x1_{ij1}$	180
41	$cx1_{i2} = \sum_{j=1}^{180} RCX1_{ij2} \cdot x1_{ij2}$	180
42	$\begin{aligned} gdpe = & \sum_{i=1}^{180} SHZCX1_{i1} \cdot (p0_{i1} + cx1_{i1}) + \sum_{i=1}^{180} SHZCX1_{i2} \cdot (p0_{i2} + cx1_{i2}) \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX2_{i1} \cdot (p0_{i1} + x2_{i1}) + \sum_{i=1}^{180} SHX2_{i2} \cdot (p0_{i2} + x2_{i2}) \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX3_{i1} \cdot (p0_{i1} + x3_{i1}) + \sum_{i=1}^{180} SHX3_{i2} \cdot (p0_{i2} + x2_{i2}) \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX4_i \cdot (p0_{i1} + x4_i) + \sum_{i=1}^{180} SHX5_{i1} \cdot (p0_{i1} + x5_{i1}) \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX5_{i2} \cdot (p0_{i2} + x5_{i2}) + \sum_{i=1}^{180} SHX6_i \cdot (p0_i + x6_i) \\ & - \sum_{i=1}^{180} SHZ02_i \cdot (p0_{i2} + z02_i) \end{aligned}$	1
43	$\begin{aligned} gdpdf = & \sum_{i=1}^{180} SHZCX1_{i1} \cdot p0_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SHZCX1_{i2} \cdot p0_{i2} + \sum_{i=1}^{180} SHX2_{i1} \cdot p0_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SHX2_{i2} \cdot p0_{i2} \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX3_{i1} \cdot p0_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SHX3_{i2} \cdot p0_{i2} + \sum_{i=1}^{180} SHX4_i \cdot p0_{i1} + \sum_{i=1}^{180} SHX5_{i1} \cdot p0_{i1} \\ & + \sum_{i=1}^{180} SHX5_{i2} \cdot p0_{i2} + \sum_{i=1}^{180} SHX6_i \cdot p0_{i1} - \sum_{i=1}^{180} SHZ02_i \cdot p0_{i2} \end{aligned}$	1
44	$gdpr = gdpe - gdpdf$	1
45	$oil\_int = \sum_{j=1}^{180} S93DINT_j \cdot x0_{93,j,1} + \sum_{j=1}^{180} S93MINT_j \cdot x0_{93,j,2}$	1
46	$oil\_intv = \sum_{j=1}^{180} S93DINT_j \cdot (p0_{93,j,1} + x0_{93,j,1}) + \sum_{j=1}^{180} S93MINT_j \cdot (p0_{93,j,2} + x0_{93,j,2})$	1
47	$\begin{aligned} oil\_fd = & \sum_{j=1}^{180} S93DX1S_j \cdot x1_{93,j,1} + \sum_{j=1}^{180} S93MX1S_j \cdot x1_{93,j,2} + S93DX2S_{93,1} \cdot x2_{93,1} \\ & + S93MX2S_{93,2} \cdot x2_{93,2} + S93DX3S_{93,1} \cdot x3_{93,1} + S93MX3S_{93,2} \cdot x3_{93,2} \\ & + S93DX5S_{93,1} \cdot x5_{93,1} + S93MX5S_{93,2} \cdot x5_{93,2} \end{aligned}$	1
48	$\begin{aligned} oilfdv = & \sum_{j=1}^{180} S93DX1S_j \cdot (p0_{93,j,1} + x1_{93,j,1}) + \sum_{j=1}^{180} S93MX1S_j \cdot (p0_{93,j,2} + x1_{93,j,2}) \\ & + S93DX2S_{93,1} \cdot (p0_{93,j,1} + x2_{93,1}) + S93MX2S_{93,2} \cdot (p0_{93,j,2} + x2_{93,2}) \\ & + S93DX3S_{93,1} \cdot (p0_{93,j,1} + x3_{93,1}) + S93MX3S_{93,2} \cdot (p0_{93,j,2} + x3_{93,2}) \\ & + S93DX4S_{93,1} \cdot (p0_{93,j,1} + x4_{93}) + S93DX5S_{93,1} \cdot (p0_{93,j,1} + x5_{93,1}) \\ & + S93MX5S_{93,2} \cdot (p0_{93,j,1} + x5_{93,2}) + S93DX6S_{93,1} \cdot (p0_{93,j,1} + x6_{93}) \end{aligned}$	1

สมการ		จำนวน
49	$oil = \sum_{j=1}^{180} S93DX0G_j \cdot x_{093,j,1} + \sum_{j=1}^{180} S93MX0G_j \cdot x_{093,j,2} + \sum_{j=1}^{180} S93DX1G_j \cdot x_{193,j,1}$ $+ \sum_{j=1}^{180} S93MX1G_j \cdot x_{093,j,2} + S93DX2G_{93,1} \cdot x_{293,1} + S93MX2G_{93,2} \cdot x_{293,2}$ $+ S93DX3G_{93,1} \cdot x_{393,1} + S93MX3G_{93,2} \cdot x_{393,2} + S93MX4G_{93} \cdot x_{493}$ $+ S93DX5G_{93,1} \cdot x_{593,1} + S93MX5G_{93,2} \cdot x_{593,2} + S93MX6G_{93} \cdot x_{693}$	1
50	$oil_v = \sum_{j=1}^{180} S93DX0G_j \cdot (p_{093,j,1} + x_{093,j,1}) + \sum_{j=1}^{180} S93MX0G_j \cdot (p_{093,j,2} + x_{093,j,2})$ $+ \sum_{j=1}^{180} S93DX1G_j \cdot (p_{093,j,1} + x_{193,j,1}) + \sum_{j=1}^{180} S93MX1G_j \cdot (p_{093,j,2} + x_{093,j,2})$ $+ S93DX2G_{93,1} \cdot (p_{093,j,1} + x_{293,1}) + S93MX2G_{93,2} \cdot (p_{093,j,2} + x_{293,2})$ $+ S93DX3G_{93,1} \cdot (p_{093,j,1} + x_{393,1}) + S93MX3G_{93,2} \cdot (p_{093,j,2} + x_{393,2})$ $+ S93DX4G_{93,1} \cdot (p_{093,j,1} + x_{493}) + S93DX5G_{93,1} \cdot (p_{093,j,1} + x_{593,1})$ $+ S93MX5G_{93,2} \cdot (p_{093,j,2} + x_{593,2}) + S93MX6G_{93} \cdot (p_{093,j,1} + x_{693})$	1
51	$p01_j = f\_lab_j + p01eq$	180
52	$vattl_j = SVA1_j(p01_j + x01_j)$	180
53	$vamnfg = \sum_{j=1}^{93} SMNFG_j + vattl_j$	1
54	$vaserv = \sum_{j=1}^{46} SSERV_j + vattl_j$	1
55	$vaagri = \sum_{j=1}^{41} SAGRI_j + vattl_j$	1
56	$vatran = \sum_{j=1}^{41} STRAN_j + vattl_j$	1
57	$rlvamnfg = vamnfg - cpi2$	1
58	$rlvaserv = vaserv - cpi2$	1
59	$rlvaagri = vaagri - cpi2$	1
60	$rlvatran = vatran - cpi2$	1
61	$rlvattl = vattl - cpi2$	1
62	$co2ttl = 1.387 \cdot gdpr$	1
63	$co2mnfg = 1.198 \cdot co2ttl$	1
64	$co2elec = 1.277 \cdot co2ttl$	1
65	$co2tran = -0.628 \cdot co2ttl$	1
<b>รวม</b>		<b>134,499</b>

ที่มา ผู้วิจัย

ตารางที่ 7: ตัวแปรอิสระ (Exogenous variables) ของแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปฉบับพยากรณ์ (Forecasting computable general equilibrium model)

ตัวแปร	รายการใช้งาน	จำนวน
$f_{lab_j}$	ปัจจัยอิสระที่ทำให้อุปสงค์แรงงานเปลี่ยนแปลง	180
$labd$	อุปสงค์แรงงาน	1
$p03_i$	อัตราภาษีทางอ้อม	180
$v1_i$	อัตราอุดหนุนส่งออก	180
$v2_i$	อัตราภาษีสินค้านำเข้า	180
$fx4_i$	ปัจจัยอิสระส่งเสริมการส่งออก เช่น รายได้ของคู่ค้า	180
$pw2_i$	ราคาสินค้านำเข้าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ	180
$delfudge$	ตัวแปรอิสระของระบบการพยากรณ์	1
$f\_accum_j$	ปัจจัยอิสระสำหรับการสะสมทุน เช่น นโยบายรัฐ	180
$deldt$	อัตราส่วนระหว่างดุลการค้ากับผลผลิตมวลรวมในประเทศ	1
		1263

ที่มา ผู้วิจัย

ตารางที่ 8: สัดส่วน และ ค่าคงที่

สัดส่วน และ ค่าคงที่		การใช้งาน
1	$RX0_{ij1}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้เป็นปัจจัยชั้นกลาง
2	$RX1_{ij1}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้เป็นปัจจัยสำหรับผลิตสินค้าทุน
3	$RX2_{i1}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้สำหรับการบริโภคของครัวเรือน
4	$RX3_{i1}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้สำหรับการบริโภคของภาครัฐ
5	$RX4_i$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้สำหรับส่งออก
6	$RX5_{i1}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศที่เป็นสินค้าคงคลัง
7	$RX6_i$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้าในประเทศใช้สำหรับส่งออกพิเศษ
8	$RX0_{ij2}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้านำเข้าใช้เป็นปัจจัยชั้นกลาง
9	$RX1_{ij2}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้านำเข้าใช้เป็นปัจจัยสำหรับผลิต สินค้าทุน
10	$RX2_{i2}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้านำเข้าใช้สำหรับการบริโภคของครัวเรือน
11	$RX3_{i2}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้านำเข้าใช้สำหรับการบริโภคของภาครัฐ
12	$RX5_{i2}$	สัดส่วนในอุปสงค์รวมของสินค้านำเข้าที่เป็นสินค้าคงคลัง
13	$SZX0_{ijr}$	ค่าคงที่สัดส่วนสินค้าชนิด $i$ ในอุปสงค์สินค้าใช้เป็นปัจจัยชั้นกลางของการผลิต $j$ จากแหล่งในประเทศ $r=1$ นำเข้า $r=2$
14	$SFAC1_j$	ค่าคงที่สัดส่วนปัจจัยแรงงานมนุษย์ในอุปสงค์ปัจจัยชั้นปฐมของการผลิต $j$

สัดส่วน และ ค่าคงที่		การใช้งาน
15	SFAC <sub>2j</sub>	ค่าคงที่สัดส่วนปัจจัยทุนในอุปสงค์ปัจจัยขั้นปฐมของการผลิต j
16	S0 <sub>1j</sub>	สัดส่วนปัจจัยแรงงานมนุษย์ในการผลิต j ในอุปสงค์รวมปัจจัยแรงงานมนุษย์
17	S0 <sub>2j</sub>	สัดส่วนปัจจัยทุนของการผลิต j ในอุปสงค์รวมปัจจัยทุน
18	S0 <sub>3j</sub>	สัดส่วนภาษีทางอ้อมจากการผลิต j ในภาษีทางอ้อมรวม
19	H01	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มรวมจากปัจจัยแรงงานมนุษย์ในผลผลิตมวลรวมในประเทศด้านอุปทาน (รายได้)
20	H02	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มรวมจากปัจจัยทุนในผลผลิตมวลรวมในประเทศด้านอุปทาน (รายได้)
21	H03	สัดส่วนมูลค่าเพิ่มรวมจากภาษีทางอ้อมในผลผลิตมวลรวมในประเทศด้านอุปทาน (รายได้)
22	SZX <sub>1ijr</sub>	ค่าคงที่สัดส่วนสินค้าชนิด i ในอุปสงค์สินค้าใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุน j จากแหล่งในประเทศ r=1 นำเข้า r=2
23	$\gamma$	ค่าคงที่ความยืดหยุ่นระหว่างอุปสงค์สินค้าส่งออกกับราคาสินค้าส่งออก
24	K_TERM <sub>j</sub>	ค่าคงที่อัตราผลตอบแทนการลงทุน
25	M_TERM <sub>j</sub>	ค่าคงที่อัตราเสื่อมค่าปัจจัยทุน
26	R_T <sub>j</sub>	ค่าคงที่อัตราส่วนระหว่างปริมาณลงทุนกับอุปทานปัจจัยทุน
27	HX0 <sub>ij1</sub>	สัดส่วนในผลผลิต j ของสินค้าในประเทศชนิด i ใช้เป็นปัจจัยขั้นกลาง
28	HX0 <sub>ij2</sub>	สัดส่วนในผลผลิต j ของสินค้านำเข้าชนิด i ใช้เป็นปัจจัยขั้นกลาง
29	HX0 <sub>1j</sub>	สัดส่วนในผลผลิต j ของปัจจัยแรงงานมนุษย์
30	HX0 <sub>2j</sub>	สัดส่วนในผลผลิต j ของปัจจัยทุน
31	HX0 <sub>3j</sub>	สัดส่วนในผลผลิต j ของภาษีทางอ้อม
32	HZ1 <sub>ij1</sub>	สัดส่วนในผลผลิตสินค้าทุน j ของสินค้าในประเทศชนิด i ใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุน
33	HZ1 <sub>ij2</sub>	สัดส่วนในผลผลิตสินค้าทุน j ของสินค้านำเข้าชนิด i ใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุน
34	SZ1 <sub>j</sub>	สัดส่วนในการลงทุนรวมของผลผลิตสินค้าทุน j
35	SX2 <sub>i1</sub>	สัดส่วนในการบริโภครวมของครัวเรือนของสินค้าในประเทศชนิด i
36	SX2 <sub>i2</sub>	สัดส่วนในการบริโภครวมของครัวเรือนของสินค้านำเข้าชนิด i
37	SX3 <sub>i1</sub>	สัดส่วนในการบริโภครวมของภาครัฐของสินค้าในประเทศชนิด i
38	SX3 <sub>i2</sub>	สัดส่วนในการบริโภครวมของภาครัฐของสินค้านำเข้าชนิด i
39	HX4 <sub>i</sub>	สัดส่วนในการส่งออกรวมของสินค้าในประเทศชนิด i
40	HM <sub>j</sub>	สัดส่วนในสินค้านำเข้ารวมของสินค้านำเข้าชนิด i
41	VE	มูลค่ารวมสินค้าส่งออก
42	VM	มูลค่ารวมสินค้านำเข้า
43	VGDPE	มูลค่าผลผลิตมวลรวมในประเทศ

สัดส่วน และ ค่าคงที่		การใช้งาน
44	$RX1_{ij1}$	สัดส่วนสินค้าในประเทศชนิด $i$ ใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุนสาขา $j$ ในอุปสงค์รวมสินค้าสำหรับการผลิตสินค้าทุนชนิด $i$
45	$RX1_{ij2}$	สัดส่วนสินค้านำเข้าชนิด $i$ ใช้เป็นปัจจัยการผลิตสินค้าทุนสาขา $j$ ในอุปสงค์รวมสินค้าสำหรับการผลิตสินค้าทุนชนิด $i$
46	$SHZCX1_{i1}$	สัดส่วนอุปสงค์รวมสินค้าในประเทศสำหรับการผลิตสินค้าทุนชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
47	$SHZCX1_{i2}$	สัดส่วนอุปสงค์รวมสินค้านำเข้าสำหรับการผลิตสินค้าทุนชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
48	$SHX2_{i1}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้าในประเทศสำหรับการบริโภคของครัวเรือนชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
49	$SHX2_{i2}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้านำเข้าสำหรับการบริโภคของครัวเรือนชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
50	$SHX3_{i1}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้าในประเทศสำหรับการบริโภคของภาครัฐชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
51	$SHX3_{i2}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้านำเข้าสำหรับการบริโภคของภาครัฐชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
52	$SHX4_i$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้าในประเทศสำหรับส่งออกชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
53	$SHX5_{i1}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้าในประเทศคงคลังชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
54	$SHX5_{i2}$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้านำเข้าคงคลังชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
55	$SHX6_i$	สัดส่วนอุปสงค์สินค้าในประเทศสำหรับส่งออกพิเศษชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
56	$SHZ02_i$	สัดส่วนอุปสงค์รวมสินค้านำเข้าชนิด $i$ ในผลผลิตมวลรวมในประเทศ
57	$S93DINT_j$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการผลิต $j$ ในอุปสงค์น้ำมันใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลาง
58	$S93MINT_j$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการผลิต $j$ ในอุปสงค์น้ำมันใช้เป็นปัจจัยการผลิตขั้นกลาง
59	$S93DX1S_j$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการผลิตสินค้าทุน $j$ ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
60	$S93MX1S_j$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการผลิตสินค้าทุน $j$ ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
61	$S93DX2S_{93,1}$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการบริโภคของครัวเรือน ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
62	$S93MX2S_{93,2}$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการบริโภคของครัวเรือน ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
63	$S93DX3S_{93,1}$	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการบริโภคของภาครัฐ ใน



สัดส่วน และ ค่าคงที่		การใช้งาน
		อุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
64	S93MX3S <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการบริโภคของภาครัฐ ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
65	S93DX4S <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของสินค้าส่งออก ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
66	S93DX5S <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศคงคลัง ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
67	S93MX5S <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าคงคลัง ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
68	S93DX6S <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของสินค้าส่งออกพิเศษ ในอุปสงค์น้ำมันรวมใช้บริโภคขั้นสุดท้าย
69	S93DX0G <sub>j</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการผลิต j ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
70	S93DX0G <sub>j</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการผลิต j ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
71	S93DX1G <sub>j</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการผลิตสินค้าทุน j ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
72	S93MX1G <sub>j</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการผลิตสินค้าทุน j ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
73	S93DX2G <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการบริโภคของครัวเรือน ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
74	S93MX2G <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการบริโภคของครัวเรือน ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
75	S93DX3G <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของการบริโภคของภาครัฐ ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
76	S93MX3G <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าของการบริโภคของภาครัฐ ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
77	S93DX4G <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของสินค้าส่งออกในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
78	S93DX5G <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศคงคลัง ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
79	S93MX5G <sub>93,2</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมนำเข้าคงคลัง ในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
80	S93DX6G <sub>93,1</sub>	สัดส่วนอุปสงค์น้ำมันปิโตรเลียมในประเทศของสินค้าส่งออกพิเศษในอุปสงค์น้ำมันรวมทั้งประเทศ
81	SVA1 <sub>j</sub>	สัดส่วนปัจจัยแรงงานในยอดรวมอุปสงค์แรงงาน
82	SMNFG <sub>j</sub>	สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในยอดรวมมูลค่าเพิ่ม

สัดส่วน และ ค่าคงที่		การใช้งาน
83	SSERV <sub>j</sub>	สัดส่วนของภาคบริการในยอดรวมมูลค่าเพิ่ม
84	SAGRI <sub>j</sub>	สัดส่วนของภาคเกษตรในยอดรวมมูลค่าเพิ่ม
85	STRAN <sub>j</sub>	สัดส่วนของภาคการขนส่งในยอดรวมมูลค่าเพิ่ม

ทิมา ผู้วิจัย

ตารางที่ 9: ค่าพยากรณ์ตัวแปรมหภาพเพิ่มเติม (หน่วย ร้อยละ) ระยะ 10 ปี จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป  
เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของปัจจัยประชากรกรณีที่ 1 (Case 1) ร้อยละ 0.29 ต่อปี กับกรณีที่ 2 (Case 2)  
ร้อยละ 0.12 ต่อปี

Description		Macros	Case 1	Case 2
1	Total investment consumption	c1	37.655	37.558
2	Real Total investment consumption	c1r	21.858	21.320
3	Total household consumption	c2	37.655	37.558
4	Real Total household consumption	c2r	22.879	22.336
5	Total government consumption	c3	37.655	37.558
6	Real Total government consumption	c3r	14.237	13.166
7	CO2 from electricity	co2elec	40.111	38.919
8	CO2 from manufacturing	co2mnfg	37.630	36.511
9	CO2 from transport	co2tran	-19.726	-19.139
10	Total CO2	co2ttl	31.411	30.477
11	Investment Price	cpi1	15.798	16.238
12	Consumer Price	cpi2	14.776	15.223
13	Government Price	cpi3	23.419	24.393
14	Trade balance (change)	delBT	-247,428,112	-246,790,944
15	Debt_GDP Ratio (change)	delDT	0.000	0.000
16	Forecast var (change)	delFudge	1.000	1.000
17	Total exports	e	19.835	19.229
18	GDP deflator	gdpdf	15.009	15.585
19	Expenditure side GDP	gdpe	37.655	37.558
20	Income side GDP	gdpi	37.655	37.558
21	Real GDP	gdpr	22.646	21.973

Description		Macros	Case 1	Case 2
22	Labor demand	labd	2.930	1.250
23	Total import	m	21.565	21.009
24	Oil consumption (Quantity)	oil	20.126	19.586
25	Oil consumption in Final Demand (Quantity)	oil_fd	16.164	15.812
26	Oil consumption in Final Demand (Value)	oil_fdv	32.750	32.777
27	Oil consumption in intermediate (Quantity)	oil_int	22.634	21.974
28	Oil consumption in intermediate (Value)	oil_intv	39.262	38.982
29	Oil consumption (Value)	oil_v	36.738	36.577
30	Labor price equal	p01eq	35.612	37.250
31	Real agriculture VA	rlvaagri	22.644	21.968
32	Real manufacturing VA	rlvamnfg	21.886	21.332
33	Real services VA	rlvaserv	23.515	23.010
34	Real transport VA	rlvatran	24.777	24.410
35	Total labor input	va1	38.542	38.500
36	Total Capital input	va2	37.178	37.057
37	Total indirect taxes	va3	37.760	37.628
38	Agriculture VA	vaagri	37.420	37.190
39	Manufacturing VA	vamnfg	36.662	36.555
40	Services VA	vaserv	38.292	38.232
41	Transport VA	vatran	39.553	39.632
42	Exchange Rate	xr	17.435	17.800

## การท่องเที่ยวโดยชุมชน: ความเป็นไปได้และการพัฒนาที่ยั่งยืน: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎี<sup>1</sup>

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ยั่งยืน เป็นการศึกษาข้อถกเถียงเชิงทฤษฎี ผลการศึกษาผ่านวิวาทะระหว่างฝ่ายเสรีนิยมกับชุมชนนิยมทำให้พบว่า ความเป็นไปได้ที่จะทำการท่องเที่ยวโดยชุมชน ภายใต้เงื่อนไขที่สมาชิกร่วมมือกัน นอกจากนี้ยัง พบว่า แนวคิดคลัสเตอร์ของ Michael E. Porter มีประโยชน์ต่อการประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบเชิง การแข่งขัน แต่การท่องเที่ยวที่เน้นการเติบโตอาจส่งผลกระทบต่อชุมชน ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้อง นำแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

**คำสำคัญ:** การท่องเที่ยวโดยชุมชน แนวคิดคลัสเตอร์ธุรกิจ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นพัฒนาต่อจากผลงานวิจัยของผู้เขียน เรื่อง ‘การประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการจัดการท่องเที่ยวโดย ชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน’, โครงการวิจัยเชิงบูรณาการขับเคลื่อนการพัฒนาและการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2561.

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240 อีเมล: somsak.0610@gmail.com

## Community-based Tourism: Possibility and Sustainable Development: Theoretical Analysis

Somsak Samukkethum<sup>2</sup>

### Abstract

The purpose of this article is to study the possibility for promoting the sustainable development of community-based tourism (CBT). A survey of theoretical debates was used for the study. Through considering the polemic between Liberalism and Communitarianism the study finds that a project of CBT development is possible under conditions of community members' cooperation. Additionally, the study finds that Michael E. Porter's cluster approach is useful for managing CBT in order that its competitive advantages can be obtained. However, increasing the number of tourism could have the problems of negative impacts on communities. As a result, it is necessary to apply the Sufficiency Economy Philosophy for balanced and sustainable development.

**Key words:** community-based tourism, business cluster approach, sufficiency economy philosophy

---

<sup>2</sup> Associate professor, School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration  
118 Moo3, Serithai Road Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: somsak.0610@gmail.com

## บทนำ

ในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมา การท่องเที่ยวมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน (Rui, 2018) การท่องเที่ยวกระแสหลักที่มีการดำเนินการกันทั่วโลกซึ่งเน้นขายความบันเทิงเพื่อเพิ่มนักท่องเที่ยวจำนวนมาก ๆ หรือเรียกกันทั่วไปว่า “การท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณ” (mass tourism) ในหลาย ๆ พื้นที่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างสูง (Satarat, 2010: 2) ในขณะที่ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวมักกระจุกอยู่ในเมืองท่องเที่ยวขนาดใหญ่

กระแสสังคมที่ห่วงใยต่อการพัฒนาที่ขาดความสมดุลดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิด “การท่องเที่ยวโดยชุมชน” (community-based tourism – CBT) โดยคาดหวังว่าหากชุมชนสามารถจัดการท่องเที่ยวได้เองก็จะทำให้ชาวบ้านมีงานทำและก่อให้เกิดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น รวมทั้งยังส่งผลต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมอีกด้วย อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อถกเถียงทางวิชาการว่า ชุมชนสามารถจัดการท่องเที่ยวได้จริงหรือไม่ และการท่องเที่ยวโดยชุมชนก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนจริงหรือไม่

สำหรับประเทศไทย CBT เกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และคณะ, 2550; Satarat, 2010) ในปี 2543-2544 มีโฮมสเตย์เกิดขึ้นหลายแห่ง ซึ่งเปิดให้ผู้มาเยือนได้เรียนรู้เกี่ยวกับวิถีชุมชนและธรรมชาติ โดยทั่วไป CBT มักดำเนินการในหมู่บ้านชาวประมง ชุมชนริมคลอง ชุมชนชาวสวน ชุมชนชาติพันธุ์ หมู่บ้านติดเชิงเขา และตลาดโบราณ เป็นต้น จากข้อมูลที่มีอยู่ พบว่าปี 2553 ทั่วประเทศมีการจัดทำ CBT ทั้งสิ้น 299 แห่ง ตั้งอยู่ในภาคเหนือ 143 แห่ง ภาคใต้ 79 แห่ง ภาคกลาง 48 แห่ง และภาคอีสาน 29 แห่ง โดยมีการประเมินกันว่า CBT ในประเทศไทยที่มีความพร้อมสำหรับให้บริการมีเพียง 25 แห่งเท่านั้น (Satarat, 2010: 6) นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ดำเนินโครงการ “ธ.ก.ส. นำเที่ยวทั่วไทย ตามรอยเท้าพ่อ” ขึ้นในปี 2557 เพื่อสร้างชุมชนต้นแบบสำหรับจัดทำ CBT ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยปีแรกมีชุมชนเข้าร่วมโครงการ 27 แห่ง เพิ่มเป็น 77 ชุมชนในปี 2559 (ธ.ก.ส., 2014) นอกจากนี้ยังมีชุมชนที่จัดทำ CBT โดยไม่ได้เข้าร่วมโครงการกับ ธ.ก.ส. ในแต่ละจังหวัดอีกหลายแห่ง ดังนั้นจึงคาดการณ์ได้ว่าพื้นที่ที่จัดทำ CBT ในปัจจุบันมีประมาณ 400 แห่งทั่วประเทศ

การส่งเสริม CBT เป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล แต่พบว่า CBT จำนวนมากยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จ คำถามที่เกิดขึ้นและนำไปสู่การค้นหาคำตอบในบทความนี้ก็คือ ชุมชนสามารถจัดการ CBT ได้จริงหรือไม่ และจะสามารถพัฒนา CBT ให้ประสบความสำเร็จและยั่งยืนได้อย่างไร การศึกษาครั้งนี้เน้นวิเคราะห์เชิงทฤษฎี (theoretical analysis) เป็นหลัก เสริมด้วยผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ (ทั้งภาษาไทยและอังกฤษ) ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน โดยทำการวิเคราะห์และสกัดออกมาเป็นองค์ความรู้เชิงบูรณาการเพื่อให้คำตอบต่อปริศนาที่วางไว้ข้างต้น

## แนวคิดว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชน

นับตั้งแต่ “การท่องเที่ยวโดยชุมชน” (community-based tourism – CBT) เริ่มได้รับความนิยมจากประเทศต่างๆ ทั่วโลกในทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา มีผู้ให้การนิยาม CBT ไว้เป็นจำนวนมาก อาทิ Giampiccoli & Kalis (2012: 105 – 106) Giampiccoli & Nauright (2010: 53) Lopez-Gunzman, Borges & Castillo-Canalego (2011: 37) ASEAN Secretariat (2016: 1-2) จิราภรณ์ แก้วมณี (2557) WWF International (2001: 2) Burgos & Mertens (2017) Goodwin & Santilli (2009: 12) เป็นต้น แม้ว่าผลงานเหล่านี้จะมีแนวคิดที่แตกต่างกันไม่มากนักน้อย แต่โดยภาพรวมสามารถจับประเด็นของแนวคิดร่วมที่เป็นแกนสำคัญ ดังที่ผู้ศึกษาทำการสรุปความหมายร่วมของ CBT ได้ดังนี้: 1) CBT มีเป้าหมายเพื่อสร้างโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้มีประสบการณ์และเรียนรู้เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ วิถีชีวิต และมรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น 2) ในการดำเนินงานจะต้องไม่เน้นตักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ความเป็นชุมชน และวัฒนธรรม 3) เป็นเจ้าของและบริหารจัดการโดยชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส 4) มีการกระจายผลประโยชน์ภายในชุมชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม และมีการนำรายได้บางส่วนไปใช้ในการพัฒนาสังคม 5) เสริมสร้างจิตสำนึกแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดความตระหนักในคุณค่าของวัฒนธรรมท้องถิ่น การเสียสละเพื่อส่วนร่วม เคารพในความแตกต่างและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

## วิวาทะว่าด้วย “ความเป็นไปได้ในการจัดการร่วมโดยชุมชน”

บ่อยครั้งที่พบว่า CBT ประสบปัญหาอันยุ่งเหยิง อาทิ ผู้ประกอบการโฮมสเตย์แข่งขันกันแย่งชิงลูกค้า การขยายพื้นที่ของร้านอาหารออกไปในลำคลองพร้อมกับกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ความขัดแย้งกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่ปริศนาแรกที่จะต้องค้นหาคำตอบ คือ “มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่ชุมชนจะจัดการการท่องเที่ยวร่วมกัน” ซึ่งข้อสงสัยดังกล่าวได้นำไปสู่วิวาทะทางวิชาการมาเป็นเวลายาวนานระหว่างนักคิดฝ่ายเสรีนิยม (Liberalism) ที่เชิดชูสิทธิ/เสรีภาพส่วนบุคคล โดยมองว่าการประกอบการธุรกิจควรเป็นหน้าที่ของเอกชนที่มีอิสระในการแสวงหาผลกำไร กับอีกฝ่ายหนึ่ง คือ แนวคิดชุมชนนิยม (Communitarianism) ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือและเป็นปีกแผ่นของชุมชนในการร่วมกันจัดการทรัพยากรร่วม (common-pool resource; CPR) อันหมายถึง ทรัพยากรส่วนรวมที่ชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน อาทิ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ชายหาด น้ำตก น้ำใต้ดิน ป่าชายเลน ป่าไม้ และทุ่งหญ้า เป็นต้น การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นกรณีหนึ่งของ CPR เนื่องจากมีทรัพยากรหลายประเภทที่ชาวบ้านร่วมกันดูแล รวมทั้งมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน และรับประโยชน์ร่วมกัน ในส่วนนี้จะได้ทบทวนวิวาทะดังกล่าว

แนวคิดเสรีนิยมที่ต่อต้านการจัดการ CPR โดยชุมชน มี 3 แนวคิดย่อย คือ 1) แนวคิดโศกนาฏกรรมของ CPR (the tragedy of the commons) 2) แนวคิดเกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ (the prisoner's dilemma game) และ 3) แนวคิดตรรกะของการกระทำร่วม (the logic of collective action)

แนวคิดแรก “โศกนาฏกรรมของ CPR” เสนอโดย Garrett Hardin (1968: 1243-1248) เขามองว่าชาวบ้านแต่ละคนต่างคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของตัวเอง อันนำไปสู่การกอบโกยจนทำให้ CPR เสื่อมโทรมลงอย่างน่าเวทนา แต่ละคนต่างคำนึงถึงประโยชน์ระยะสั้น โดยไม่มีใครเฉลียวใจถึงผลกระทบที่จะตามมา ในภายหลัง แนวคิดของ Hardin มีฐานคติว่าคนทุกคนต่างเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีเหตุผล จึงตัดสินใจดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุด ผลที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ CPR ที่มีจำกัดต้องเสื่อมโทรมและหมดไปในที่สุด (Ostrom, 1994: 2-3)

แนวคิดที่สอง “เกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ” มองว่า คนจะตัดสินใจไม่ร่วมมือกันหากอยู่ภายใต้สถานการณ์ไม่แน่นอน หรือคาดว่าความร่วมมือจะทำให้ตนเดือดร้อน สมมติให้มีผู้ร้าย 2 คน ถูกตำรวจจับ แต่ตำรวจไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ว่าทั้งคู่มีความผิด จึงนำคนร้ายทั้งสองไปขังแยกจากกันและทำการสอบสวนทีละคนพร้อมกับยื่นข้อเสนอต่อผู้ต้องสงสัยว่า หากคนหนึ่งสารภาพจะถูกกันตัวไว้เป็นพยาน และถ้าอีกคนหนึ่งยังคงปากแข็งไม่รับสารภาพก็จะติดคุกเต็มเพดาน (หนึ่งปี) ส่วนผู้ที่ถูกกันไว้เป็นพยานก็ไม่ต้องรับโทษ แต่ถ้าทั้งคู่ยอมรับสารภาพก็จะติดคุกคนละ 3 เดือน ในทางตรงข้าม ถ้าทั้งคู่ปฏิเสธ (ซึ่งหมายถึงทั้งคู่อาจไม่ได้ทำความผิดจริง ๆ ก็ได้) ก็จะติดคุกด้วยข้อหาเล็ก ๆ น้อย ๆ เพียงคนละ 1 เดือน ทฤษฎีนี้มีฐานคติว่า คนทุกคนต่างมีเหตุผลและมุ่งแสวงหาประโยชน์สูงสุด ในกรณีนี้ผู้ต้องหาที่มีเหตุผลจะต้องตัดสินใจแปรพักตร์ โดยยอมสารภาพเพื่อให้ตัวเองรับโทษน้อยที่สุด แนวคิดนี้นำไปสู่ข้อสรุปแบบเดียวกับ Garrett Hardin ที่มองว่า คนทุกคนต่างใช้กลยุทธ์ที่มีเหตุผล (เพื่อประโยชน์สูงสุดของตัวเอง) แต่กลยุทธ์ที่มีเหตุผลของตัวเองนั้น มักก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่มีเหตุผลต่อส่วนรวมบ่อย ๆ (Ostrom, 1994: 4-5)

แนวคิดที่สาม “ตรรกะของการกระทำร่วม” การกระทำร่วม หมายถึง การกระทำใด ๆ ที่จะต้องระดมคนหลายคนในการขับเคลื่อนร่วมกัน ซึ่งหากสำเร็จก็จะส่งผลให้ทุกคนได้รับประโยชน์ ปัญหาก็คือ การกระทำร่วมทุกครั้งมักจะมี “คนกินแรงเพื่อน” (free riders) คือไม่ยอมลงแรงแต่จะคอยชும்อยู่เฉยๆ เพื่อรอรับรางวัล เมื่อการกระทำร่วมประสบความสำเร็จ แนวคิดนี้มองว่าคนกินแรงเพื่อนแท้จริงแล้วเป็นบุคคลปรกติธรรมดาเหมือนกับคนอื่น ๆ ทั่วไปที่ตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเอง การกินแรงเพื่อนทำให้เขาไม่ต้องลงทุนใด ๆ แต่ได้รับประโยชน์เหมือนกับผู้ร่วมออกแรงอื่น ๆ (Olsen, 1965) แนวคิดนี้ได้เสนอวิธีแก้ปัญหา โดยการให้รางวัลเพื่อจูงใจคนเหล่านี้ให้เข้าร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมอย่างจริงจังเพื่อจะได้มีโอกาสประสบความสำเร็จสูงขึ้น

กล่าวโดยสรุป ทั้ง 3 แนวคิดต่างต้องการอธิบายสิ่งเดียวกัน คือ “เป็นความไม่ฉลาดที่จะปล่อยให้ CPR ถูกจัดการโดยชาวบ้าน” เนื่องจากการกอบโกยประโยชน์เป็นการกระทำที่มีเหตุผล แต่ผลประโยชน์ส่วนตัวของชาวบ้านแต่ละคนย่อมขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะการตักตวงประโยชน์จาก CPR มากเกินไปจะทำให้เสื่อมโทรมและไม่ยั่งยืน และเมื่อสมาชิกไม่สามารถจัดการ CPR ภายในชุมชนของตนได้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการสาธารณะ (Ostrom, 1994: 8-15; 2010: 642-643) หรือมิฉะนั้นก็มอบให้เป็นทรัพย์สินของเอกชนเพื่อจะได้จัดการอย่างมีประสิทธิภาพ



ส่วนนักคิดชุมชนนิยมที่ออกมายืนยันอย่างมั่นใจว่า “ชุมชนสามารถจัดการ CPR ได้” คือ Elinor Ostrom ซึ่งข้อเสนอของหล่อนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในเวลาต่อมา จนกระทั่งได้รับรางวัลโนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2009 ด้วยผลงานอันยอดเยี่ยมที่ชื่อว่า “Governing the Commons: The Evolutions for Collective Action” (อ้างอิงฉบับพิมพ์ครั้งที่ 5 ปี 1994) ผลงานชิ้นนี้อธิบายถึงการจัดการ CPR โดยชุมชนอย่างเป็นระบบ จนได้รับการกล่าวถึงและนำไปอ้างอิงทางวิชาการกันอย่างกว้างขวางจนถึงทุกวันนี้

Ostrom วิพากษ์แนวคิดของฝ่ายเสรีนิยมทั้ง 3 ที่มองว่าชาวบ้านตักตวงประโยชน์โดยไม่รับผิดชอบนั้น แม้ว่าแนวคิดทั้ง 3 จะไม่ผิด แต่นำไปประยุกต์ใช้กับการจัดการ CPR ไม่ได้ กล่าวคือ แนวคิดโศกนาฏกรรมของ CPR มองว่าชาวบ้านต่างแย่งชิงประโยชน์จนทำให้ทรัพยากรเสื่อมโทรม แนวคิดนี้ไม่ผิดถ้าอธิบายภายใต้บริบทที่ไม่มีใครให้ความร่วมมือต่อกัน ส่วนแนวคิด “ตรรกะของการกระทำร่วม” อธิบายพฤติกรรมของชาวบ้านที่ไม่ร่วมมือกัน จะส่งผลให้บางคนกินแรงเพื่อน และแนวคิด “เกมการตัดสินใจแบบเอาตัวรอดของนักโทษ” ปิดกั้นมิให้สองฝ่ายร่วมมือกันด้วยการมิให้พบปะกัน กล่าวโดยสรุปแนวคิดทั้ง 3 ต่างมองว่าการจัดการ CPR จะต้องล้มเหลวภายใต้บริบทที่แต่ละคนต่างเป็นอิสระต่อกัน แต่แนวคิดเหล่านี้ยังไม่ให้คำตอบว่า “ถ้าให้ผู้ใช้ประโยชน์ร่วมมือกันจัดการ ผ่านการสร้างกฎระเบียบที่ยอมรับร่วมกัน พวกเขาจะสามารถจัดการ CPR ให้สำเร็จ (ทุกคนได้รับประโยชน์และยั่งยืน) ได้หรือไม่” ในแง่นี้จึงถือว่าเป็นคุณูปการอันยิ่งใหญ่ของ Ostrom ที่ได้เติมเต็มช่องว่างทางวิชาการที่ขาดหายไป

กล่าวโดยสรุป Ostrom มองว่าชุมชนในฐานะเป็นสถาบัน มีความสามารถที่จะจัดการ CPR ให้สำเร็จได้ โดยจะต้องร่วมมือกันกำหนดกติกาและกำกับติดตามให้มีการปฏิบัติตามกติกา ซึ่งสรุปได้เป็น 8 ประการ ดังนี้ (Ostrom, 2010: 653; Sarker; Ikeda; Abe & Inoue, 2015: 34-36)

ประการแรก กำหนดขอบเขตให้ชัดเจน (Boundaries) มี 2 ด้าน คือ 1.1) ขอบเขตผู้ใช้ประโยชน์ (User Boundaries) ระบุให้ชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีสิทธิ์และใครไม่มีสิทธิ์ใช้ประโยชน์ โดยชาวบ้านจะต้องเข้าใจร่วมกัน และ 1.2) ขอบเขตของ CPR (Resource Boundaries) คือ ระบุเขตแดนของ CPR ที่ชุมชนได้รับอนุญาตให้จัดการ ซึ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมทางนิเวศ-สังคมที่อยู่ภายนอก

สอง ความสอดคล้องของกฎระเบียบต่าง ๆ (Congruence) มี 2 ด้าน คือ 2.1) สอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น (Congruence with Local Conditions) คือ กฎระเบียบในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษา CPR สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและสภาพทางธรรมชาติของชุมชน และ 2.2) การใช้ประโยชน์สอดคล้องกับการบำรุงรักษา (Appropriation and Provision) กล่าวคือ ควรมีการกำหนดให้ผู้ใช้ประโยชน์มากจะต้องแบกภาระต้นทุนในการบำรุงรักษาและฟื้นฟู CPR มากตามสัดส่วน

สาม การจัดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกร่วมกัน (Collective Choice Arrangements) หมายความว่า สมาชิกมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดทำและแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวกับ CPR ดังกล่าว

สี่ การกำกับติดตามและสอดส่องดูแล (Monitoring) มี 2 ด้าน คือ 4.1) กำกับติดตามผู้ใช้ประโยชน์ (Monitoring Users) โดยสอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาชิกในการใช้ประโยชน์และการบำรุงรักษาเพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และ 4.2) สอดส่องดูแลสภาพของทรัพยากร (Monitoring Resource) ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

ห้า การลงโทษผู้ละเมิดกฎระเบียบจากเบาไปหาหนัก (Graduated Sanctions) หมายถึง มีระบบการลงโทษผู้กระทำผิดจากสถานเบาไปหาหนัก เพื่อยับยั้งมิให้สมาชิกกระทำผิดซ้ำ

หก การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ (Conflict Resolution Mechanism) หากเกิดความขัดแย้งขึ้นจะต้องมีกลไกการจัดการความขัดแย้งที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ และสอดคล้องกับท้องถิ่น

เจ็ด สิทธิในการจัดการ CPR ของชุมชนจะต้องได้รับการยอมรับจากรัฐ (Minimal Recognition of Rights) ทั้งสิทธิชุมชนในการบัญญัติกฎระเบียบ การใช้ประโยชน์ และการบำรุงรักษา CPR

แปด การเชื่อมโยงสู่ระบบที่ใหญ่กว่า (nested enterprises) คือ ชุมชนจะต้องเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบนิเวศ-สังคมที่ใหญ่กว่า โดยผ่านการจัดภาคีเครือข่ายที่มีหลาย ๆ ศูนย์ เพื่อเอื้ออำนวยให้ชาวบ้านสามารถจัดการตนเองได้ โดยมีภาคีอื่น ๆ ให้การสนับสนุน (Sarker, Ikeda, Abe & Inoue, 2015: 36)

เมื่อนำแนวคิด CPR มาประยุกต์ใช้ในกรณีของ CBT กล่าวได้ว่าชุมชนสามารถจัดการ CBT ได้ โดยชุมชนจะต้องร่วมมือกัน ผ่านการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ มีการกำหนดกฎระเบียบที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน ดำเนินงานร่วมกัน และรับประโยชน์ร่วมกัน

### แนวคิดว่าด้วยคลัสเตอร์ธุรกิจ กับ CBT

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การจัดการ CBT มิได้หมายถึง การจัดการธุรกิจการท่องเที่ยวของแต่ละสถานประกอบการที่แยกขาดจากกันเท่านั้น แต่เป็นการจัดการท่องเที่ยวที่ร่วมกันทั้งชุมชน กล่าวคือ CBT เป็นของชุมชน ดำเนินการโดยชุมชน และชุมชนร่วมรับผลประโยชน์ ดังนั้นการจัดการจึงประกอบด้วยทั้งในระดับสถานประกอบการแต่ละหน่วย และการจัดการในระดับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการในระดับชุมชนซึ่งมีความสำคัญและท้าทายยิ่งเนื่องจากเป็นหัวใจสำคัญของความการพัฒนา CBT ในส่วนนี้จะได้วิเคราะห์ CBT ในระดับชุมชน โดยใช้ชุมชนเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ซึ่งจากผลการศึกษาของผู้เขียน (สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, 2561) พบว่า “ทฤษฎีคลัสเตอร์ธุรกิจ” (business cluster theory) ของ Michael E. Porter (1992) เป็นทฤษฎีที่มีเหมาะสมและมีพลังต่อการนำมาใช้ในกรณีดังกล่าว

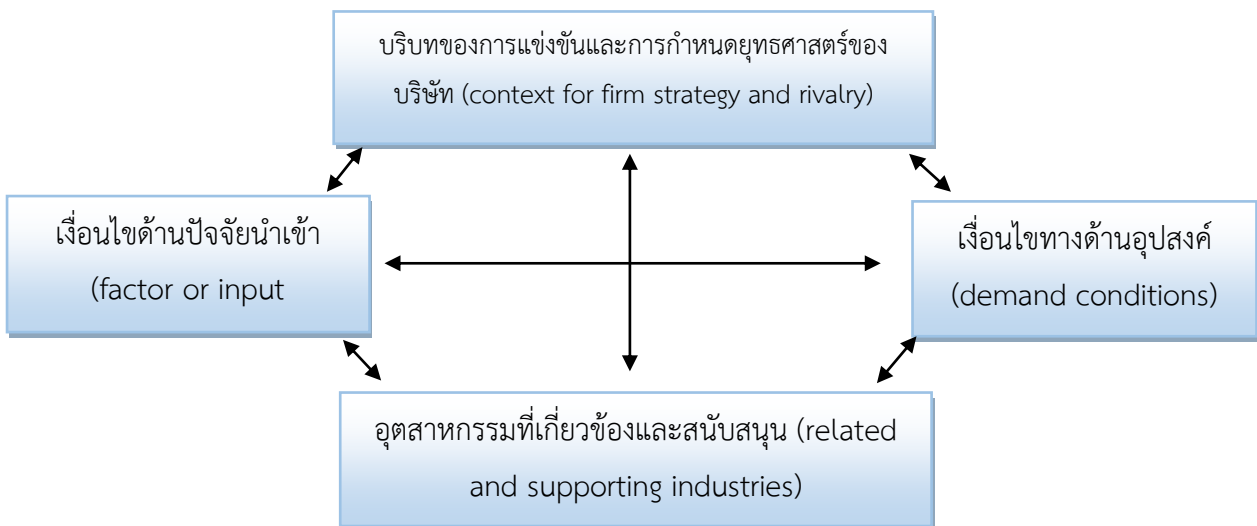
ตามแนวคิดของ Porter “คลัสเตอร์” หมายถึง การรวมตัวขององค์การธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันภายในขอบเขตทางภูมิศาสตร์เดียวกัน จากข้อเท็จจริงที่ว่า ไม่มีองค์การธุรกิจใดดำรงอยู่ได้ตามลำพังความสำเร็จขององค์การธุรกิจหนึ่ง ๆ จึงเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ จำนวนมาก ทั้งต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สถาบันอบรมวิชาชีพ สมาคมการค้า องค์การตรวจสอบมาตรฐานทางอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย แหล่งน้ำ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน สถาบันที่กำกับการแข่งขัน

เป็นต้น “คลัสเตอร์” มีความสำคัญต่อการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมหนึ่งๆ เติบโตโดยผ่านการพัฒนาผลิตภาพ นวัตกรรม และเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (Porter, 1998; Porter & Kramer, 2011: 12)

คลัสเตอร์สามารถพัฒนาให้อุตสาหกรรมหนึ่งๆ มีความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งคลัสเตอร์อาจ ตั้งอยู่ในเมืองหรือชนบทก็ได้ (Porter: 2000: 18) เมื่อองค์การธุรกิจที่เกี่ยวข้องมาตั้งรวมกันในคลัสเตอร์ จะก่อให้เกิดพลังทั้งการแข่งขัน (competition) และการหนุนเสริมต่อกัน (complementarity) มีการ เชื่อมโยงกับองค์กรส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษา (triple helix approach) ซึ่งภาคีต่าง ๆ เหล่านี้ต่างเข้าไปทำงานร่วมกับผู้ประกอบการธุรกิจคลัสเตอร์อย่างใกล้ชิด ก่อให้เกิดความมือ ระหว่งภาคีที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน

ประเด็นสำคัญที่ Porter ต้องการอธิบายก็คือ “ความได้เปรียบของภาคธุรกิจ” ที่มาจากการเพิ่มผลิต ภาพ อันเป็นผลมาจากการพัฒนา “คุณภาพในระดับสูงของบริษัท” แต่ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนา คุณภาพดังกล่าว นั้น มิได้เกิดจากปัจจัยภายในบริษัทแต่ละแห่งแต่เพียงอย่างเดียว Porter มองว่าปัจจัยที่ สำคัญกว่าแต่มีถูกมองข้ามไปก็คือ “สภาพแวดล้อมของธุรกิจคลัสเตอร์” ที่บริษัทนั้นตั้งอยู่นั่นเอง โดย Porter ได้สร้างเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์เกี่ยวกับการเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงการแข่งขันของคลัสเตอร์ ที่เรียกว่า “แบบจำลองระบอบเพชร” (diamond model) อันประกอบด้วยชุดของตัวแปรด้านปัจจัยแวดล้อม ที่เอื้ออำนวยให้คลัสเตอร์มีความสามารถในการแข่งขัน

แผนภาพที่ 1: แบบจำลองระบอบเพชร (diamond model – อ้างจาก Porter, 2000: 20)



ประการแรก เงื่อนไขด้านปัจจัยนำเข้า (factor or input conditions) หมายถึง สิทธิทรัพย์ที่จับต้องได้ (อาทิ โครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ ทุน ทรัพยากรธรรมชาติ) และสิทธิทรัพย์ที่จับต้องไม่ได้ (ได้แก่ ข้อมูล ที่สำคัญ สถาบันวิจัย กฎหมายการลงทุน) ในการเพิ่มผลิตภาพจำเป็นต้องมีการพัฒนาปัจจัยนำเข้าเหล่านี้ อาทิ กลุ่มอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลได้จัดตั้งสถาบันวิจัยพันธุ์อ้อยขึ้นในมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น อันส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มผลิตภาพ ในขณะที่ท้องถิ่นคู่แข่งไม่สามารถทำเช่นนั้นได้

สอง บริบทแข่งขันและกำหนดยุทธศาสตร์ของบริษัท (context for firm strategy and rivalry) หมายถึง ระเบียบ แรงจูงใจ และบรรทัดฐานต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการแข่งขัน หากระบบเศรษฐกิจที่ไม่แข่งขันจะส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพ หรือท้องถิ่นที่ค่าจ้างต่ำก็จะส่งผลให้ผู้ประกอบการใช้มาตรการลดค่าจ้าง ลดคุณภาพของวัตถุดิบ หรือใช้กลยุทธ์การลอกเลียนแบบ อันทำให้ผลิตภาพไม่เพิ่มตรงข้ามกับในประเทศที่มีค่าจ้างสูงและสภาพแรงงานเข้มแข็ง ซึ่งผู้ประกอบการไม่สามารถลดค่าจ้างได้ จึงหันมาใช้กลยุทธ์การแข่งขันด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพ พัฒนาระบบการจัดการ ใช้เทคโนโลยีระดับสูง การวิจัยเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ และการพัฒนาฝีมือแรงงาน หรืออาจเรียกรวมๆ ว่าเป็นกลยุทธ์การสร้างความแตกต่าง (differentiation strategy) อันนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรม และเปลี่ยนจากการมุ่งเน้นลงทุนทางกายภาพไปสู่ทุนที่จับต้องไม่ได้ (ทักษะ ความรู้ และเทคโนโลยี) ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่านโยบายที่ส่งเสริมนวัตกรรมและผลิตภาพจะต้องมุ่งส่งเสริมการแข่งขัน คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และปราบปรามการคอร์รัปชัน

สาม เงื่อนไขด้านอุปสงค์ (demand conditions) หมายถึง ลักษณะและขนาดของอุปสงค์ต่อสินค้าในคลัสเตอร์ หากเป็นอุปสงค์ที่เน้นสินค้าราคาต่ำและไม่เรียกร้องบริการที่ดีก็จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการหันมาผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำ ราคาต่ำ และลอกเลียนแบบ อันตรงข้ามกับผู้บริโภคที่มีอำนาจซื้อและมีรสนิยมสูงก็ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพสูง อันจะกดดันให้ผู้ประกอบการแข่งขันกันด้วยกลยุทธ์ของการพัฒนาคุณภาพและความแตกต่าง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดนวัตกรรมและเพิ่มผลิตภาพในระยะยาว

ประการสุดท้าย อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน (related and supporting industries) ภายในคลัสเตอร์หนึ่งๆ มีการจัดตั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและพึ่งพิงต่อกัน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสถาบันสนับสนุนต่าง ๆ อาทิ ศูนย์ฝึกอบรม สถาบันวิจัยและพัฒนา ศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ สมาคมการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ซึ่งอุตสาหกรรมที่หนุนเสริมต่อกันเหล่านี้ต่างเป็นพลังเสริมและกระตุ้นให้ผู้ประกอบการหันมาพัฒนานวัตกรรมและคุณภาพของสินค้าและบริการให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อาทิ ผู้ผลิตสินค้าที่เน้นคุณภาพและสร้างความแตกต่าง จะกระตุ้นให้ซัพพลายเออร์ที่แข่งขันกันหันมาใช้กลยุทธ์ในการเอาชนะคู่แข่งด้วยการส่งมอบวัตถุดิบที่มีคุณภาพเป็นสำคัญ

“คลัสเตอร์” ส่งผลต่อการเพิ่มผลิตภาพ เนื่องจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกันมาตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ทำให้แต่ละบริษัทสามารถจัดหาวัตถุดิบ อุปกรณ์ ชิ้นส่วน เครื่องจักร ข้อมูลข่าวสาร และแรงงานที่มีมือเฉพาะด้านได้ง่าย ผู้ประกอบการที่อยู่ในคลัสเตอร์เดียวกันย่อมมีโอกาสปฏิสัมพันธ์ต่อกัน รู้จักกันและสร้างความสนิทสนมคุ้นเคยต่อกันได้ง่าย อันทำให้ผู้ประกอบการสามารถติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันได้ง่าย โดยเสียค่าใช้จ่ายในการแสวงหาปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ในอัตราต่ำ การโอนย้ายงานบางอย่างไปให้บริษัทรับเหมาช่วงดำเนินการก็สามารถกระทำได้ง่ายกว่า รวมทั้งภาคธุรกิจยังแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน อันเป็นเครื่องกระตุ้นให้มีการปรับปรุงกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา (Porter, 1998: 81)

นอกจากนี้ การเพิ่มผลิตภาพยังเกิดการหนุนเสริมซึ่งกันและกัน (complementarities) ระหว่างสมาชิกของคลัสเตอร์ ดังที่ Porter ได้วิเคราะห์ “คลัสเตอร์การท่องเที่ยว” กล่าวคือ นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาไม่เพียงแต่ต้องการสัมผัสเสน่ห์ดึงดูดใจของแหล่งท่องเที่ยวเท่านั้น แต่ยังเกิดจาก “ประสิทธิภาพของหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วยในการหนุนเสริมระหว่างกัน เช่น โรงแรม ภัตตาคาร ร้านค้า และการเดินทาง เนื่องจากสมาชิกของคลัสเตอร์ต่างพึ่งพิงต่อกันและกัน การดำเนินงานที่ดีของหน่วยธุรกิจหนึ่งก็จะส่งผลต่อความสำเร็จของหน่วยธุรกิจอื่น ๆ ตามไปด้วย” (Porter, 1998: 81)

Porter จำแนกการหนุนเสริมระหว่างกันภายในคลัสเตอร์ออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ (Porter, 1998: 81 – 82; 2000: 22)

รูปแบบแรก การหนุนเสริมด้านผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองต่อลูกค้า (complementary products for the buyer) เนื่องจากลูกค้าต้องการบริโภคหลายๆ อย่าง ซึ่งผลิตจากหลายๆ บริษัท อาทิ นักท่องเที่ยวต้องการทั้งห้องพัก ภัตตาคาร มัคคุเทศก์ ร้านค้า รถประจำทาง ชายหาดที่สะอาด ถนนที่ปลอดภัย ฯลฯ ดังนั้นในคลัสเตอร์จะต้องดำเนินธุรกิจหลายๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ผลิตภัณฑ์ของแต่ละธุรกิจต่างส่งผลกระทบต่อลูกค้า และกระทบต่อคลัสเตอร์โดยรวม อันส่งผลให้ผู้ประกอบการที่หนุนเสริมกันเกิดแรงกระตุ้นที่จะประสานงานและรวมตัวกันเพื่อเสริมธุรกิจและบริการระหว่างกันและกันอย่างใกล้ชิด

รูปแบบที่สอง การประสานกิจกรรมข้ามบริษัทเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (complementarities due to a better alignment of activities among participants) หมายถึง ธุรกิจภายในคลัสเตอร์ที่พึ่งพิง/หนุนเสริมกัน ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ อาทิ อุตสาหกรรมไวน์ ขึ้นอยู่กับผู้เพาะต้นกล้าองุ่น ผู้ปลูกองุ่น บริษัทผลิตไวน์ บริษัทผลิตถังไม้โอ๊ค ฯลฯ ไวน์คุณภาพสูงย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ด้วยองุ่นชั้นเลว ดังนั้นการเพิ่มผลิตภาพสามารถกระทำได้โดยการประสานระหว่างทุก ๆ ห่วงโซ่มูลค่าของอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน อาทิ การประสานระหว่างธุรกิจเพื่อพัฒนามาตรฐานของผลิตภัณฑ์ในทุก ๆ ขั้นตอน

รูปแบบที่สาม การหนุนเสริมทางการตลาด (marketing complementarities) เมื่อคลัสเตอร์มีชื่อเสียง ก็จะส่งผลให้บริษัทในคลัสเตอร์นั้นได้รับความน่าเชื่อถือตามไปด้วย เช่น ความมีชื่อเสียงของคลัสเตอร์เครื่องหนังในอิตาลี ส่งผลให้บริษัทผลิตรองเท้า ผลิตเข็มขัดหนัง กระเป๋าหนัง และถุงมือหนัง ต่างได้รับความนิยมตามไปด้วย นอกจากนี้สมาชิกของคลัสเตอร์ยังทำการตลาดร่วมกัน อาทิ จัดงานแสดงสินค้า จัดทำนิตยสารเพื่อประชาสัมพันธ์สินค้าร่วมกัน ฯลฯ

สำหรับการบริหารจัดการคลัสเตอร์นั้น Porter มองว่า “ภาวะผู้นำ” ภายในคลัสเตอร์ควรเป็นของภาคเอกชน คลัสเตอร์ที่จัดตั้งโดยภาครัฐและภาครัฐเข้าไปกำกับ/ควบคุมในการพัฒนาอย่างใกล้ชิดมักจะนำไปสู่ความล้มเหลว เนื่องจากไม่ทำให้คลัสเตอร์นั้นพยายามสร้างความเข้มแข็งที่มาจากภายในได้อย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะก็คือ ควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการพัฒนาคลัสเตอร์ ส่วนภาครัฐทำหน้าที่ให้การสนับสนุนอย่างกระตือรือร้นมากกว่า

อย่างไรก็ตาม การที่นักธุรกิจมาตั้งสถานประกอบการในบริเวณใกล้เคียงกันนั้นมิได้นำไปสู่ความได้เปรียบเชิงการแข่งขันโดยตัวมันเอง แต่จุดแข็งของคลัสเตอร์เกิดจากการจัดการกับพลังของการแข่งขันไปพร้อม ๆ กับความร่วมมือระหว่างภาคีต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจะพบว่าการจัดการกับพลังดังกล่าวปรากฏให้เห็นในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การพัฒนาคลัสเตอร์จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างช่องทางการสื่อสารแบบเปิดหลาย ๆ ช่องทาง เพื่อก่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศจากการสื่อสารแบบเปิดจะนำไปสู่การพัฒนาคลัสเตอร์และการเพิ่มผลิตภาพอย่างแท้จริง

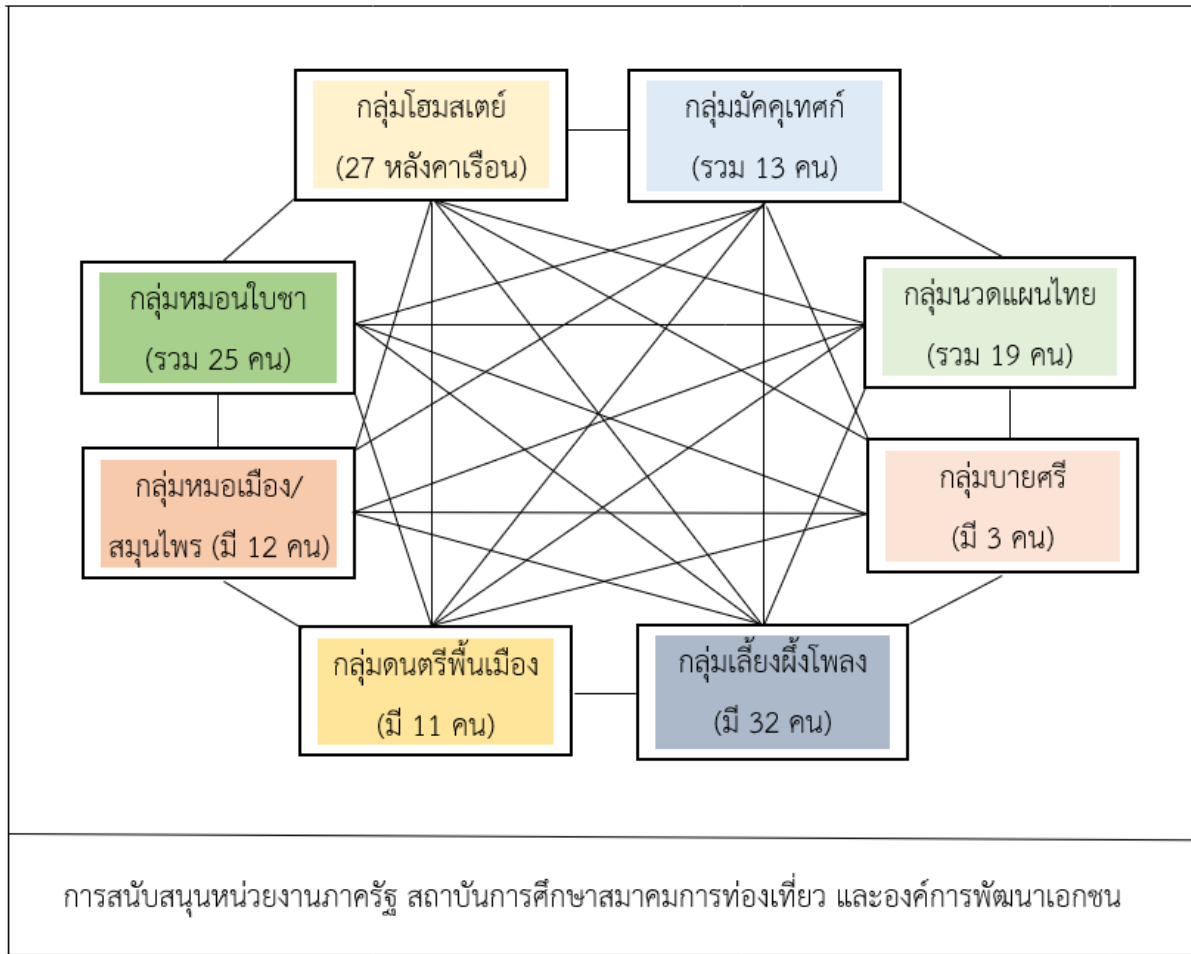
### ตัวอย่างของคลัสเตอร์ด้านการท่องเที่ยวโดยชุมชน

แนวคิด “คลัสเตอร์” ข้างต้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวในประเทศต่าง ๆ อาทิ อิตาลี ฮังการี ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ รัสเซีย โปแลนด์ เอสโตเนีย และยูเครน เป็นต้น (Bezkhlibna & Nykonenko, 2017: 7) นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยหลายชิ้นที่แสดงถึงความแพร่หลายของการจัดการคลัสเตอร์ด้านการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นการบูรณาการทั้งแนวตั้งและแนวนอน เพื่อก่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน ส่วนในประเทศไทยมีการศึกษาคลัสเตอร์ด้านการท่องเที่ยวที่เกาะสมุย (Thaithong, 2016)

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีการนำ “คลัสเตอร์” ไปประยุกต์ใช้กับการจัดการท่องเที่ยวกระแสหลักที่เน้นปริมาณ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าสามารถนำคลัสเตอร์ไปใช้กับ CBT ได้เช่นเดียวกัน ดังคำชี้แนะของ Porter (2000) ที่ว่า สามารถนำคลัสเตอร์ไปใช้ในชนบทและในท้องถิ่นได้ ผู้เขียนจะได้ยกตัวอย่างในกรณีของชุมชนแม่กำปอง เชียงใหม่ เพื่อสนับสนุนความคิดดังกล่าวตามลำดับ

ชุมชนแม่กำปอง ตั้งอยู่บนเนินเขาที่อุดมสมบูรณ์และมีอากาศเย็นตลอดทั้งปี มีผู้อาศัยทั้งสิ้น 134 ครัวเรือน ส่วนใหญ่มีอาชีพเก็บเห็ดและทำสวนกาแฟ ชาวบ้านจัดทำ CBT ตั้งแต่ปี 2543 มีกลุ่มธุรกิจที่เชื่อมโยงต่อกัน 8 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มโฮมสเตย์ 2) กลุ่มมัคคุเทศก์ (ให้บริการนำเที่ยวเดินป่า) 3) กลุ่มนวดแผนไทย (ส่งมอบไปให้บริการในโฮมสเตย์) 4) กลุ่มหมอนใบชา (ผลิตหมอนเพื่อจำหน่ายแก่นักท่องเที่ยวในหมู่บ้าน) 5) กลุ่มหมอนเมือง/สมุนไพร (บริการด้านสุขภาพ) 6) กลุ่มดนตรีพื้นเมือง 7) กลุ่มบายศรี และ 8) กลุ่มเลี้ยงผึ้งโพรง (ผลิตน้ำผึ้ง ตัวอ่อน และรังผึ้งวางขายในชุมชน) (นันทวดี วีระพันธ์, 2558: 60-63) โดยในปี 2556 มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาทั้งสิ้น 5,000 คน ก่อให้เกิดรายได้ 3,000,000 บาท มีชาวบ้านที่ได้ประโยชน์โดยตรงประมาณ 70 ครัวเรือน ส่วนชาวบ้านที่เหลือต่างได้รับประโยชน์จาก CBT ทางอ้อม อาทิ การปลูกผักและเลี้ยงไก่เพื่อจำหน่ายให้แก่เจ้าของร้านอาหาร และโฮมสเตย์ เป็นต้น

แผนภาพ 2: การรวมกลุ่มของผู้ประกอบการท่องเที่ยวโดยชุมชน บ้านแม่กำปอง จ.เชียงใหม่



เพื่อให้ชาวบ้านทุกครัวเรือนได้รับประโยชน์จาก CBT ชุมชนแม่กำปองจึงมีข้อตกลงร่วมที่จะให้หักรายได้จากทุกกลุ่มเพื่อนำมาจัดสรรเป็นกองทุนต่าง ๆ ได้แก่ กองทุนสหกรณ์ กองทุนกลางพัฒนาหมู่บ้าน กองทุนสำหรับบริหารจัดการ CBT และกองทุนสวัสดิการชุมชน โดยสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากกองทุนเหล่านี้ได้กำหนดให้ครอบคลุมถึงสมาชิกของชุมชนทุครัวเรือน ผลการพัฒนา CBT ในกรณีของบ้านแม่กำปองทำให้ชาวบ้านได้รับประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำ มีรายได้เพิ่ม และแก้ปัญหาความยากจนด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดแรงจูงใจที่ทำให้ชาวบ้านหันหน้ามาร่วมมือกันเพื่อดำเนินการพัฒนา CBT ให้เติบโตอย่างจริงจัง โดยสะท้อนให้เห็นได้จากการที่ชาวบ้านร่วมมือกันเสริมสร้างความประทับใจให้เกิดแก่นักท่องเที่ยวผู้มาเยือน เช่น การรักษาความสะอาด ปลูกต้นไม้รอบชุมชน การรักษาระบบสาธารณสุขปลอดภัย และช่วยกันดูแลความปลอดภัยภายในชุมชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการบูรณาการในแนวนอน (horizontal intetration) ที่ CBT บ้านแม่กำปองได้รับการหนุนเสริมจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบันการศึกษา และองค์การพัฒนาเอกชน พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยพายัพได้จัดส่งอาจารย์และนักศึกษาลงไปทำวิจัยในพื้นที่พร้อมทั้งให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนา CBT ของชุมชนติดต่อกันมาหลายปี กระนั้นก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่สุดอันส่งผลให้ CBT ประสบความสำเร็จได้แก่ การมีชุมชนเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีผู้นำที่

มีวิสัยทัศน์ เสียสละเพื่อส่วนรวม และเป็นที่เคารพรักของชาวบ้าน รวมทั้งการเป็นชุมชนที่มีความกลมเกลียว และมีการสะสมทุนทางสังคมระดับสูง

## ปัญหาการเติบโตของ CBT และผลกระทบเชิงลบ

อาจกล่าวโดยสรุปในภาพรวมได้ว่า ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนา CBT เพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การมีงานทำ และการกระจายรายได้ นอกจากนี้ภาคีต่าง ๆ อาทิ ผู้ประกอบการ CBT นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ต่างพยายามคิดค้นวิธีการบริหารจัดการ CBT ที่มีประสิทธิภาพ แนวคิดคลัสเตอร์ก็เป็นแนวคิดหนึ่งที่สามารถนำไปใช้กับ CBT เพื่อเพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขัน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการพัฒนาด้านการให้บริการเพื่อเสริมสร้างความพึงพอใจแก่ผู้มาเยือน อันจะนำไปสู่การเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและการเติบโต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อ CBT ในชุมชนที่เริ่มมีนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน และหน่วยงานของรัฐก็จะเดินทางเข้าไปให้การส่งเสริมกันเป็นจำนวนมาก อันส่งผลให้สถานที่แห่งนั้นตกเป็นข่าวในโทรทัศน์บ่อยๆ ยิ่งกลายเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยว ส่งผลให้ชุมชนแห่งนั้นมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้ CBT บางแห่งเปลี่ยนไปเป็น “การท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณ” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีการสร้างรีสอร์ทเพิ่มขึ้นจำนวนมาก การขยายร้านอาหาร รวมทั้งผู้ประกอบการภายนอกที่มีทุนหนาที่มักเข้ามาลงทุนเพื่อสร้างรีสอร์ทขนาดใหญ่ สร้างคาราโอเกะ ร้านเหล้า ฯลฯ ผลที่ตามมาก็คือ ที่ดินภายในชุมชนมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นแรงดึงดูดให้ชาวบ้านไม่ปฏิเสธหากมีนายหน้าเข้ามาติดต่อขอซื้อที่ดินของตน

บ้านแม่กำปองเป็น CBT หนึ่งที่เติบโตอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบภายในช่วงเวลา 4-5 ปี นอกจากนี้ยังมีอีกหลายกรณีที่ประสบปัญหาแบบเดียวกัน อาทิ สวนผึ้ง ตลาดน้ำอัมพวา วังน้ำเขียว คีรีวง และหลาย ๆ ชุมชนในแม่ฮ่องสอน ชุมชนเหล่านี้ต่างประสบปัญหาเนื่องจากนักท่องเที่ยวเข้าไปใช้บริการกันอย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเทศกาล (วันปีใหม่ วันสงกรานต์ วันหยุดติดต่อกันหลายวัน) อันก่อให้เกิดปัญหาการติดบนถนนทางเข้าหมู่บ้านยาวถึง 5 กิโลเมตร การดื่มสุรา ร้องเพลงเสียงดัง ขยะล้นชุมชน ปัญหาน้ำดื่ม น้ำใช้ไม่เพียงพอ ไม่มีที่จอดรถ ร้านอาหารแน่นจนไม่มีที่นั่ง เกิดมลภาวะทางน้ำและทางอากาศ ห้องส้วมไม่เพียงพอ ร้านอาหารหลายแห่งเปิดเพลงเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้าน ปัญหาโสเภณี ยาเสพติด ฯลฯ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผลที่ติดตามมาก็คือ เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ อย่างซับซ้อน

ตัวอย่างของตลาดน้ำอัมพวา (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม สุจิตรา สามัคคีธรรม นุสรรา บุญสนอง และสมชาย กำปั่นทอง, 2550) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2557 แต่เติบโตอย่างรวดเร็วจนเกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง และนำไปสู่ความขัดแย้งภายในท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

กรณีแรก ความขัดแย้งในแนวทางการพัฒนา ระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว (รีสอร์ท คนขับเรือ ร้านค้า ร้านอาหาร ฯลฯ) ซึ่งต้องการพัฒนาการท่องเที่ยวที่เน้นปริมาณ กับกลุ่มอนุรักษ์ (ชาวบ้านริมคลอง นักพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้ประกอบการท่องเที่ยวบางส่วน) กลุ่มแรกมองว่าจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่ม



จะทำให้จังหวัดได้ประโยชน์ มีความเจริญ ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ ส่วนกลุ่มที่สองมองว่าการท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็วเกินไปจะส่งผลให้ชาวบ้านปรับตัวไม่ทัน และการเสื่อมสลายของวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ยังมีความเอื้ออาทรต่อกัน นำไปสู่ความละโมภ แก่งแย่ง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม และชาวบ้านจะตกเป็นเหยื่อของการพัฒนา กลุ่มที่สองจึงสนับสนุนให้การท่องเที่ยวเติบโตอย่างช้า ๆ เพื่อให้ชาวบ้านสามารถเรียนรู้ย่างเท่าทัน เป็นฝ่ายรุกในการพัฒนา และป้องกันมิให้เกิดผลลบต่อชุมชน รวมทั้งยังสามารถอนุรักษ์วิถีชีวิตของท้องถิ่น พร้อม ๆ กับเปิดรับวัฒนธรรมจากภายนอกอย่างเลือกสรรแบบค่อยเป็นค่อยไป ความขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายดังกล่าวแสดงให้เห็นในเวทีการประชุมหลายๆ ครั้ง

กรณีที่สอง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขับเรือหางยาว กับชาวบ้านที่ปลูกบ้านอาศัยอยู่ริมชายฝั่งแม่น้ำ เนื่องจากผู้ขับเรือหางยาวนำนักท่องเที่ยวไปชมหิ่งห้อย ซึ่งมักขับด้วยความเร็วสูงเพื่อให้ได้หลายรอบในแต่ละวัน (รายได้ขึ้นอยู่กับจำนวนรอบ) แต่การขับเรือด้วยความเร็วสูงส่งผลให้เสียงดังมากจนทำให้ชาวบ้านริมคลองนอนไม่หลับ นอกจากนี้แรงคลื่นจากเรือยังกัดเซาะริมคลอง ในที่สุดชาวบ้านได้ต่อสู้โดยการรวมตัวกันไปตัดต้นลำพูซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของหิ่งห้อยเพื่อเป็นการประท้วง ทางกรมได้แก้ปัญหาโดยออกคำสั่งให้ใช้เรือพายสำหรับนำนักท่องเที่ยวไปชมหิ่งห้อย ส่วนเรือหางยาวให้แล่นได้เฉพาะในแม่น้ำสายใหญ่ นอกจากนี้ยังไม่อนุญาตให้เรือหางยาวแล่นในช่วงพฤศจิกายนถึงเมษายนของแต่ละปี คำสั่งของทางการดังกล่าวได้ส่งผลให้ผู้ขับเรือหางยาวกว่า 100 คนออกมาประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัด จนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดยินยอมยกเลิกคำสั่ง โดยคนขับเรือยินยอมขับเรือให้ช้าลง พร้อมกับยินยอมต่อท่อไอเสียให้ยาวกว่าเดิมเพื่อป้องกันเสียงไม่ให้ดังมาก เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อชาวบ้านที่อาศัยอยู่ริมคลอง

กรณีที่สาม เกิดปี 2555 เนื่องจากการก่อสร้างโรงแรมห้าดาวในตลาดน้ำอัมพวาของนายชูชัย ชัยฤทธิเลิศ ส่งผลให้มีการรื้อถอนเรือนแถวไม้แบบดั้งเดิม 12 ห้อง นำไปสู่การเดินขบวนประท้วงของชาวบ้านหลายร้อยคน จนกระทั่งนำไปสู่การจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายกว่า 300 คน ณ ห้องประชุมสาธารณสุขเทศบาล ต.อัมพวา ซึ่งนายชูชัยได้ชี้แจงแนวทางการปรับปรุงโครงการ โดยจะไม่รื้อถอนห้องแถวทั้ง 12 ห้อง แต่จะปรับปรุงให้เหมือนเดิม ส่วนรูปแบบของตัวอาคารโรงแรมได้นำเสนอ 6 รูปแบบให้คนในท้องถิ่นเลือก ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบที่ 5 ซึ่งจะให้มีการปรับแบบตัวอาคาร ทรงแหล่ง และปรับสีให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น และลดรายละเอียดความเป็นยุโรปให้น้อยลง อันส่งผลให้ความขัดแย้งยุติลง ก่อสร้าง “โรงแรมชูชัยบุรี ศรีอัมพวา” จึงดำเนินการต่อจนสำเร็จ

การพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะช้าง จังหวัดตราด เป็นอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่เร่งรัดความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติในระดับสูง ผลการวิจัยของพิศุจน์ รัตนวงศ์ (2553) พบว่า การพัฒนาเกาะช้างด้วยความเร่งรีบส่งผลให้ชาวบ้านในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วม แต่กลับได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอย่างมากเนื่องจากชาวบ้านปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงไม่ทัน ขาดการวางผังเมือง และขยายตัวโดยขาดการเตรียมความพร้อม ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่ผู้ได้รับประโยชน์ คือ นักลงทุนจากภายนอกเท่านั้น

ไม่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น CBT ในต่างประเทศก็ประสบปัญหาการเติบโตอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดปัญหาเป็นจำนวนมากเช่นกัน (Giampiccoli & Nauright, 2010; Giampiccoli & Saayman, 2016; Giampiccoli, Saayman & Jugmohan, 1916; Hall, 1994; Goodwin & Santilli, 2017; Wyllie, 1998) กล่าวได้ว่า แนวคิด CBT แม้มีการกล่าวถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมไว้อย่างชัดเจน แต่ CBT ก็ประสบปัญหาในภาคปฏิบัติเมื่อผู้ประกอบการ CBT ให้ความสำคัญกับการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยว (เพื่อกำไรก่อนใหญ่) โดยยินยอมให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม พร้อมกับโยนต้นทุนที่เป็นผลกระทบเชิงลบไปให้ชุมชนเป็นผู้แบกรับภาระแทน (negative externalities or spillover cost) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องหันมาพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนา CBT ที่เชื่อมโยงไป “ความยั่งยืน” กันอย่างจริงจัง ดังจะได้มีการนำเสนอในบทถัดไป

### แนวคิดการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development; SD) เริ่มได้รับความสนใจนับจากทศวรรษ 1960s เป็นต้นมา แต่หลังจากนั้นจนถึงทศวรรษ 1980s แนวคิด SD ให้ความสำคัญกับมิติด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิพากษ์ระบบทุนนิยมที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวจนกระทั่งส่งผลต่อความสัมพันธ์โทรมของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ

ต่อมาในปี 1980 the International Union for the Conservation of Nature ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์โลก โดยมีการใช้คำว่า “SD” เป็นครั้งแรก และในอีกสองปีต่อมา คือ ในปี 1982 องค์การสหประชาชาติได้นำเสนอหลักการ 5 ข้อในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แต่แนวคิดที่ว่าด้วย SD ได้รับความสนใจอย่างจริงจังภายหลังจากข้อเสนอแนะในรายงาน “Brundtland Report” ขององค์การสหประชาชาติที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี 1987 รายงานฉบับดังกล่าวมิได้มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจกับสภาพแวดล้อมที่สมบูรณ์เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกัน ในทางตรงข้าม กลับมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญของการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี พร้อมกับเสนอโมทัศน์เชิงบูรณาการที่มีเป้าหมายในการรักษาความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดประโยชน์แก่กันและกัน (Steurer; Langer; Konrad & Martinuzzi, 2005: 264) จนถึงปี 2000 องค์การสหประชาชาติได้จัดการประชุมและประกาศ “Millennium Development Goals – MDG” ประกอบด้วย 8 เป้าหมาย ได้แก่ 1) ขจัดความยากจนและหิวโหย 2) การศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน 3) ความเสมอภาคทางเพศ 4) ลดการตายของเด็ก 5) ปรับปรุงสุขภาพของมารดา 6) ขจัดโรคติดต่อร้ายแรง 7) การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน และ 8) ความร่วมมือระหว่างภาคีเพื่อการพัฒนาในระดับโลก (Prammer & Martinuzzi, 2013)

ต่อมาในการประชุมสมัชชาสามัญสมัยสามัญครั้งที่ 70 ปี 2015 องค์การสหประชาชาติได้มีการรับรองเอกสารที่เรียกว่า ‘Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development’ สำหรับเป็นเป้าหมายในการพัฒนาโลกสู่ความยั่งยืนภายใน 15 ปีข้างหน้า (2016-2030) โดยพิจารณาความยั่งยืนที่เชื่อมโยงกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 17 เป้าหมาย ได้แก่ 1) ยุติความ

ยากจน 2) ขจัดความหิวโหย 3) สุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี 4) การศึกษาที่มีคุณภาพและทุกคนเข้าถึงได้ 5) ความเสมอภาคทางเพศ 6) น้ำสะอาดและการอนามัย 7) พลังงานที่สะอาดและเข้าถึงได้ 8) เศรษฐกิจเติบโตและมีงานทำ 9) โครงสร้างพื้นฐาน อุตสาหกรรม และนวัตกรรม 10) ลดความเหลื่อมล้ำ 11) ชุมชนและเมืองที่ยั่งยืน 12) การผลิตและบริโภคที่รับผิดชอบ 13) การจัดการที่มีให้มีผลกระทบต่อภูมิอากาศ 14) ชีวิตใต้น้ำ 15) สิ่งมีชีวิตบนบก 16) สันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง และ 17) ร่วมเป็นภาคีเพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายร่วมกัน (United Nations Thailand, 2015)

กล่าวในภาพรวม SD เป็นมโนทัศน์ที่นักวิชาการมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างสูง (Steurer; Langer; Konrad & Martinuzzi, 2005: 269) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างสองแนวคิดที่สุดโต่ง คือ แนวคิดความยั่งยืนอย่างเข้ม (strong sustainability) ที่ให้ความสำคัญกับการปกป้อง/รักษา “ทุนทางธรรมชาติ” (natural capital) เพียงด้านเดียว กับแนวคิดความยั่งยืนอย่างอ่อน (weak sustainability) ที่สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ว่าจะสามารถควบคุมธรรมชาติและสามารถดัดแปลงธรรมชาติมารับใช้มนุษย์ได้อย่างไม่จำกัด

ส่วนแนวคิดที่อยู่กึ่งกลาง คือ แนวคิดความยั่งยืนที่สมดุล (balanced sustainability) แนวคิดนี้เน้นรูปธรรมที่ใช้ประโยชน์ได้จริง โดยมีได้มองทุนธรรมชาติแบบรวมๆ แต่แยกแยะทุนธรรมชาติออกเป็นประเภทพื้นตัวไม่ได้ พื้นตัวได้ช้า และพื้นตัวได้เร็ว แนวคิดนี้ยอมรับว่าการพัฒนาที่มุ่งเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจด้านเดียวจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่ก็ไม่เห็นด้วยที่จะหันมาเน้นการอนุรักษ์ธรรมชาติโดยปฏิเสธการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะการพัฒนาจะส่งผลให้มนุษย์มีศักยภาพเพิ่มสูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับทุนธรรมชาติที่พื้นตัวได้ช้าและมีผลกระทบสูง

### ตัวแบบการพัฒนา CBT ที่ยั่งยืน: การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการพัฒนา CBT ที่เน้นเติบโตด้านเศรษฐกิจเพียงมิติเดียวจนก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อชุมชน อันทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องทบทวนถึงการพัฒนา CBT ที่มีความยั่งยืนกันอย่างจริงจัง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ความยั่งยืนของ CBT จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy philosophy – SEP) มาประยุกต์ใช้อย่างถูกต้องและรอบคอบ ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดตามลำดับในส่วนนี้

แนวคิด SEP ประกอบด้วย 3 ห่วง (พอประมาณ มีเหตุมีผล และมีภูมิคุ้มกัน) และ 2 เงื่อนไข (ความรู้ และคุณธรรม) การนำ SEP มาประยุกต์ใช้กับ CBT จะก่อให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจาก SEP ชี้นำให้ผู้ประกอบการท่องเที่ยวมี “ความพอประมาณ” ไม่เร่งรีบให้การท่องเที่ยวเติบโตอย่างรวดเร็วเกินไปเพราะจะทำให้ชาวบ้านปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงไม่ทัน อันจะส่งผลให้ชาวบ้านตกเป็นเหยื่อของการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ การเร่งเติบโตที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ต่างเป็นการทำลายภูมิคุ้มกันของชุมชนที่เกิดขึ้นโดยขาดความสมเหตุสมผลอย่างชัดเจน

แท้จริงแล้ว SEP มิได้ปฏิเสธการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่มองว่าการเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไป จะเหมาะสมกว่าเนื่องจากชาวบ้านจะได้มีโอกาสเรียนรู้การเปลี่ยนแปลง อันจะส่งผลให้พวกเขาสามารถปรับตัว ต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเท่าทัน ซึ่งจะเป็นผลบวกต่อพวกเขาในการพัฒนาคุณภาพชีวิตท่ามกลาง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไปเป็นการจัดการที่สมเหตุสมผล ในขณะที่การยึดมั่น ในหลัก ‘คุณธรรม’ ผ่านการอยู่ร่วมกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยและการแบ่งปัน การเสียสละเพื่อส่วนรวม ไม่ผลัก ภาระต้นทุนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมไปให้ชุมชนรับผิดชอบ รวมทั้งเงื่อนไข ‘ความรู้’ ในการบริหารจัดการ CBT อย่างยั่งยืน จะทำให้ชาวบ้านดำเนินการ CBT ด้วยความมั่นใจและทำงานโดยไม่ผิดพลาด

สำหรับการเชื่อมโยง SEP เข้ากับ SD นั้น Gayle C. Avery, Harald Bergsteiner, ปรียานุช ธรรมปิยา และ สุขสรณ์ กันตะบุตร (Avery & Bergsteiner, 2016: 235-247; Bergsteiner & Dharmapiya, 2016: 32-52; Kantabutra, 2016: 216-232) ได้ร่วมกันพัฒนาแนวคิดดังกล่าวได้อย่างน่าสนใจ โดย Bergsteiner และปรียานุช (2016: 40) มองว่า “3 ห่วง” มีสถานะเป็น “ความคิดว่าด้วยความพอเพียง” (sufficiency thinking) ซึ่งมีความเป็นนามธรรมระดับสูง ดังนั้นในการนำไปปฏิบัติจะต้องแปลงให้เป็นรูปธรรมเสียก่อน เพื่อให้ “3 ห่วง” มีสถานะเป็น “การกระทำ” (actions) ซึ่งก็คือ ภาคปฏิบัติของการจัดการธุรกิจตามหลัก SEP ซึ่งก็คือ “การนำแบบผึ้ง” (honeybee – อ้างจาก Avery & Bergsteiner, 2016: 239-40) อันหมายถึง องค์การธุรกิจที่บริหารงานโดยให้ความสำคัญกับเสถียรภาพขององค์การและการรับประโยชน์ในระยะยาว เน้น แบ่งปันผลประโยชน์และดูแลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุก ๆ กลุ่ม ไม่เน้นขยายกิจการอย่างรวดเร็วเกินไปจน ก่อให้เกิดความเสี่ยง ไม่ลงทุนโดยกู้เงินจำนวนมาก มีการวางแผนการผลิต การตลาด การเงิน การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ และการลงทุนเพิ่มอย่างรอบคอบ และส่งเสริมคุณธรรม การจัดการความรู้ และทุนทางสังคม ให้เป็นแกนกลางของวัฒนธรรมองค์การ อันตรงข้ามกับการนำแบบต๊กแตน ที่เน้นการเติบโตของธุรกิจอย่าง เร่งรัดเกินไป นำไปสู่การพัฒนาที่ขาดความสมดุลและส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระยะยาวจะ นำไปสู่ความไม่ยั่งยืนขององค์การและของสังคมใหญ่

การพัฒนาที่สมดุลจึงเป็น “ผลผลิต” ของการจัดการตามหลัก SEP โดยผ่านภาคปฏิบัติของการ นำแบบผึ้ง ซึ่งนอกจากก่อให้เกิดผลผลิตตามที่กล่าวมาแล้ว ยังก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ “การพัฒนาที่ ยั่งยืน” (SD) อันเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่พึงปรารถนา (corporate sustainability – อ้างจาก Steurer; Langer; Konrad & Martinuzzi, 2005: 272-275)

Bergsteiner & Dharmapiya (2016: 43-45) เสนอว่า ความยั่งยืนขององค์การธุรกิจประกอบด้วย 3 ด้าน คือ 1) การพึ่งตัวเอง (self-reliance) เช่น ลดการพึ่งพิงเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีราคาแพง โดยหันมา ใช้นโยบายพัฒนาระบบที่เอื้ออำนวยให้พนักงานได้ใช้ความรู้ที่มีอยู่แล้วในการพัฒนานวัตกรรมจากภายใน องค์การ รวมทั้งการหันมาสนับสนุนวัตถุดิบที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่น ใช้แรงงานในท้องถิ่น การช่วยเหลือเกื้อกูล ภายในเครือข่าย และไม่กู้เงินมาลงทุนจำนวนมากเกินไป เป็นต้น 2) การปรับตัว/ฟื้นตัวได้เร็ว (resilience) สามารถเผชิญกับสภาวะวิกฤติ และเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาสพร้อม ๆ กับหาทางออกจากวิกฤติได้อย่าง รวดเร็ว อาทิ การมีเครือข่ายที่พร้อมให้ความช่วยเหลือ ระบบข้อมูลข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ พนักงานมีความ

ผูกพันต่อองค์กร ให้ความร่วมมือและทุ่มเทการทำงานเพื่อเอาชนะวิกฤติได้ในไม่ช้า เสริมสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ การทำงานเป็นทีมที่เน้นการมีส่วนร่วม โดยไม่ยึดติดกับกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชาอย่างเข้มงวด และ 3) การมีภูมิคุ้มกัน (immunity)<sup>3</sup> อันทำให้องค์กรไม่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤติได้อย่างง่ายๆ อาทิ ในการขยายกิจการจะต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) การศึกษาผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (social and environmental impact assessment) มีการจำกัดจำนวนนักท่องเที่ยว จัดทำกฎระเบียบที่สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตาม เสริมสร้างทุนทางสังคม ฯลฯ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า ในการประยุกต์ใช้ SEP สำหรับการบริหารจัดการ CBT เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้น เริ่มต้นจากการแปลงแนวคิด SEP (3 ห่วง 2 เงื่อนไข) ซึ่งมีลักษณะนามธรรมระดับสูง ให้เป็นรูปธรรมที่สามารถทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้โดยง่าย โดยคาดว่าบริหารจัดการ CBT ตามแนวทาง SEP จะก่อให้เกิด “ผลผลิต” (output) คือ การพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และเชื่อมโยงไปสู่ “ผลลัพธ์” (outcome) ที่พึงปรารถนา คือ การพัฒนาที่ยั่งยืน

## บทสรุป

บทความนี้เริ่มต้นด้วยการไขปริศนาที่ว่า ความเป็นไปได้หรือไม่ที่ชุมชนจะบริหารจัดการ CBT ซึ่งผู้เขียนได้ตอบคำถามดังกล่าวผ่านการทบทวนวิวาทะหว่างนักคิดเสรีนิยมกับชุมชนนิยม จนสามารถค้นพบคำตอบว่าชุมชนสามารถจัดการ CBT ได้ภายใต้เงื่อนไขที่สมาชิกให้การร่วมมือต่อกัน โดยผ่านการเป็นเจ้าของร่วมกัน ตัดสินใจร่วมกัน และรับประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งการจัดทำกฎระเบียบที่สมาชิกยอมรับและปฏิบัติตามร่วมกัน สำหรับการบริหารจัดการ CBT อันเป็นการจัดการในระดับชุมชนนั้น ผู้เขียนได้เสนอให้นำ “ทฤษฎีคลัสเตอร์ธุรกิจ” มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันผ่านการหนุนเสริมระหว่างกันในทุก ๆ ห่วงโซ่มูลค่าที่เชื่อมโยงกันภายในคลัสเตอร์ และการบูรณาการแนวนอนกับหน่วยงานภาครัฐและสถาบันการศึกษา นำไปสู่การพัฒนาตามแบบจำลองระบบเพชรดังที่กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนา CBT โดยใช้เครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวอย่างรวดเร็ว แต่ในที่สุดมักก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อชุมชนหลายๆ ด้านดังที่ปรากฏให้เห็นในหลายๆ แห่ง ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเสนอให้นำแนวคิด SEP มาประยุกต์ใช้เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา CBT ที่ยั่งยืน รวมทั้งสามารถเชื่อมโยง CBT เข้ากับการพัฒนาชุมชนได้อย่างกลมกลืน

<sup>3</sup> นักคิดกลุ่มนี้มองว่า “3 ห่วง” ถูกแปลงให้มีสถานะเป็น “การกระทำ” (actions) แต่คำว่า “การมีภูมิคุ้มกัน” เป็นผลลัพธ์ของการกระทำ (outcome) มากกว่า ดังนั้นจึงเสนอใช้คำว่า “ความระมัดระวัง” (prudence) แทน “การมีภูมิคุ้มกันตนเอง” (self-immunity) เนื่องจาก “ความระมัดระวัง” เป็นการกระทำ ซึ่งจะส่งผลลัพธ์ คือ “การมีภูมิคุ้มกัน” อีกแห่งหนึ่งก็คือ “หากเรามีการกระทำที่ระมัดระวังก็จะส่งผลให้เกิดภูมิคุ้มกัน” โดย “ภูมิคุ้มกัน” เป็นองค์ประกอบหนึ่งของความยั่งยืน เมื่อเป็นเช่นนั้น แนวคิด ‘3 ห่วง’ จึงเป็น “พอประมาณ มีเหตุผล และระมัดระวัง” ซึ่ง (ตามความเห็นของนักคิดกลุ่มนี้) การยึดมั่นและปฏิบัติตามหลัก 3 ห่วง จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ 3 ประการ คือ “มีภูมิคุ้มกัน” (immunity) “พึ่งตนเองได้” (self-reliance) “ฟื้นตัวเร็ว” (resilience) (โปรดดูรายละเอียดใน Bergsteiner & Dharmapiya, 2016: 40-45)

การศึกษาครั้งนี้เป็นแต่เพียงแนวความคิด ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาต่อในอนาคต โดยการ  
ทำวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมที่มีชาวบ้านเข้าร่วมในการศึกษาด้วย เพื่อทดลองนำเครื่องมือการบริหาร  
จัดการสมัยใหม่ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมาประยุกต์ใช้ พร้อมกับเชื่อมโยง CBT เข้ากับมิติต่าง ๆ ของชุมชน อาทิ  
การทำเกษตรกรรมซึ่งเป็นอาชีพหลักของชาวบ้าน การดำเนินชีวิตในแต่ละวัน การพัฒนาสวัสดิการชุมชน การ  
อนุรักษ์ธรรมชาติ และการสืบทอดวัฒนธรรม ภายใต้ฐานคติที่ว่า การพัฒนาที่บูรณาการมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกัน  
อย่างกลมกลืนเท่านั้น จึงจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- จิราภรณ์ แก้วมณี (2557) *การจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง: ชุมชนบ้านหัวเขาจีน อำเภอบางคนที จังหวัดราชบุรี*, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- ฉันทธีร์ สิริพิชรงค์กูร (2556) *การจัดการภาคีสาธารณะเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมของตลาดน้ำอัมพวา*, ดุษฎีนิพนธ์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก.
- ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2014) *ท่องเที่ยววิถีไทย*, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, สืบค้นจาก <www.tourvtthai.com> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2561)
- นักรบ เถียรอำ (2554) ‘การจัดการตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง กับการสร้างชุมชนเข้มแข็ง’, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1.
- นันทวี วีระพันธ์ (2558) *การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ กับการพัฒนา: กรณีศึกษาหมู่บ้านแม่กำปอง ตำบลห้วยแก้ว อำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่*, การศึกษาค้นคว้าอิสระ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิศุจน์ รัตนวงศ์ (2552) ‘การบริหารนโยบายการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนขององค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน: กรณีศึกษาเกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง จังหวัดตราด’, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1.
- วัฒนา ชัยสถาพร (2552) ‘การสร้างชุมชนเข้มแข็งบนพื้นฐานของการประกอบการโฮมสเตย์ ในอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม’, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และคณะ (2550) *ปัญหาการจัดการโฮมสเตย์ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง: ศึกษากรณีอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม*, รายงานผลการวิจัย, มหาวิทยาลัยเกริก.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และคณะ (2552) ‘การจัดการโฮมสเตย์ตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษาอำเภอบางคนที จังหวัดสมุทรสงคราม’, *วารสารร่มพญักษ์*, ปีที่ 25, ฉบับที่ 2.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561) *การประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน*, ศูนย์ศึกษาปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาที่ยั่งยืน, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Ahebwa, W. M. & Duim, R. (2013) ‘Conservation, Livelihoods, and Tourism: A Case Study of the Buhoma-Mukono Community-based Tourism Project in Uganda’, *Journal of Park and Recreation Administration*, pp. 96 – 114, Vol. 31, No. 3.
- ASEAN Secretariat (2016) *ASEAN Community Based Tourism Standard*, Jakarta, The ASEAN Secretariat.

- Avery, G. C. & Bergsteiner, H. (2016) 'Practices for Enhancing Resilience and Performance', in *Sufficiency Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World*, Avery & Bergsteiner (eds.) pp. 235-247, Sydney: Allen & Unwin.
- Bergsteiner, H. & Dharmapiya, P. (2016) 'The Sufficiency Economy Philosophy Process', in *Sufficiency Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World*, Avery & Bergsteiner (eds.) pp. 32-52, Sydney: Allen & Unwin.
- Bezkhlibna, A. & Nykonenko, S. (2017) *Strengthening of Regional Tourism Development by Creating Tourism Clusters in the Cities of Ukraine*, Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics & Administration, Vol. 24, Issue. 40, pp. 5 – 15.
- Burgos, A. & Mertens, F. (2017) 'Participatory Management of Community-based Tourism: A Network Perspective', *Community Development*, Vol. 48, No. 4, pp. 546-565.
- Chiappa, G. D., Atzeni, M. & Ghasemi, V. (2016) 'Community-based Collaborative Tourism Planning in Islands: A Cluster Analysis in the Context of Costa Smeralda', *Journal of Destination Marketing & Management*, (Retrieved 11 Jan 2018), <<http://dx.doi.org/10.1016/J.Jdmm.2016.10.005>> pp. 1 – 8.
- Giampiccoli, A. & Nauright, J. (2010) 'Problems and Prospects for Community-Based Tourism in the New South Africa: The 2010 FIFA World Cup and Beyond', *African Historical Review*, Vol. 42, No. 1, pp. 42-62.
- Giampiccoli, A. & Kalis, J. H. (2012) 'Tourism, Food, and Culture: Community-based Tourism, Local Food, and Community Development in Mpondoland', *Culture, Agriculture, Food and Environment*, pp. 101 – 123, Vol. 34, Issue 2,
- Giampiccoli, A. & Saayman, M. (2016) 'Community-based Tourism: From a Local to a Global Push', *Acta Commercii – Independent Research Journal in the Management Sciences*, Vol. 16, No. 1, a372. pp. 1 – 10, (Retrieved 11 Jan 2018) From <<http://dx.doi.org/10.4102/ac.v16i1.372>>
- Giampiccoli, A., Saayman, M. & Jugmohan, S. (2016) 'Are Albergo Diffuso and Community-based Tourism the Answers to Community Development in South Africa?', *Development Southern Africa*, Vol. 33, No. 3, pp. 548 – 561.
- Goodwin, H. & Santilli R. (2017) *Community-based Tourism: A Success?*, ICRT Occasional Paper 11, from <[www.haroldgoodwin.info/uploads/CBTaSuccessPubpdf](http://www.haroldgoodwin.info/uploads/CBTaSuccessPubpdf)> (Retrieved 16 Sep 2017)



- Hall, C. M. (1994) *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*, Chichester, UK: John Wiley and Sons.
- Hardin, G. (1968) *The Tragedy of the Commons*, *Science*, 162, 1243-1248.
- Kantabutra, S. (2016) 'From Philosophy to Business Practice', in *Sufficiency Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World*, Avery & Bergsteiner (eds.) pp. 216-232, Sydney: Allen & Unwin.
- Liu, Zhenhua (2003) 'Sustainable Tourism Development: A Critique', *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 11, No. 6, pp. 459 – 475.
- Lopez-Guzman, T.; Borges, O. & Castillo-Canalejo, A. M. (2011) 'Community-based Tourism in Cape Verde – A Case Study', *Tourism and Hospitality Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 35 – 44.
- Olsen, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor (1994) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University.
- Ostrom, Elinor (2010) "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, Vol. 100, June.
- Porter, M. E. (1992) *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press.
- Porter, M. E. (1998) 'Cluster and the New Economics of Competition', *Harvard Business Review*, November – December, pp. 77 – 90.
- Porter, M. E. (2000) 'Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy', *Economic Development Quarterly*, Vol. 14, Issue 1.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R. (2011) 'Creating Shared Value', *Harvard Business Review*, Vol. 89, No. 1-2, pp. 62-77.
- Prammer, E. & Martinuzzi, A. (2013) *The Millennium Development Goals (MDGs) and the Post-2015 Debate*, ESDN Case Study No. 13, European Sustainable Development Network.
- Rui, Song (2018) *Report on World Tourism Economy Trends (2018)*, Tourism Research Center, Chinese Academy of Social Science, Berlin, (retrieved 3 August, 2018) from <<https://www.usip.org>>
- Ruiz-Ballesteros, E. & Caceres-Feria, R. (2016) 'Community-based and Amenity Migration in Community-based Tourism Development: An Approach from Southwest Spain', *Tourism Management*, Vol. 54, pp. 513 – 523.

- Sarker, A.; Ikeda, T., Abe, T. & Inoue, K. (2015) ‘Design Principles for Managing Coastal Fisheries Commons in Present-Day Japan’, *Ecological Economics*, No. 117, pp. 32-38.
- Satarat, Nopparat (2010) *Sustainable Management of Community-based Tourism in Thailand*, Ph.D. (Development Administration), School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand.
- Steurer, R.; Langer, M. E.; Konrad, A. & Martinuzzi, A. (2005) ‘Corporations, Stakeholders and Sustainable Development I: A Theoretical Exploration of Business-Society Relations’, *Journal of Business Ethics*, pp. 263-281, Vol. 61, No. 3.
- Thaithong, Nisarath (2016) *An Investigation of Tourism Stakeholders Networks and Cluster Sustainability in Samui Island, Thailand*, Ph.D. thesis, Business School, University of Hull.
- United Nations Thailand (2015) *The Global Goals for Sustainable Development*, (Retrieved 31 May 2018) from <[www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/](http://www.un.or.th/globalgoals/th/the-goals/)>
- WWF International (2001) *Guidelines for Community-based Ecotourism Development*, UK: Rufford Foundation.
- Wyllie, R. (1998) ‘Not in Our Backyard: Opposition to Tourism Development in a Hawaiian Community’, *Tourism Recreation Research*, Vol. 23, No. 1, pp. 55-64.

## Parameters Affecting Stakeholder's Satisfactory Level toward the Service Quality of Bangkok Metropolitan Administration under the Context of United Nations-Sustainable Development Goals (UN-SDGs)

Siwatt Pongpiachan<sup>1,2</sup>

### Abstract

The United Nations Sustainable Development Goals (UN-SDGs) are the master plan to accomplish a truly imperishable civilization for all human races which were adopted by more than 178 UN member countries in June 1992, at the Earth Summit in Rio De Janeiro, Brazil. The main principles of UN-SDGs are to alleviate poverty, mitigate climate change, reduce inequality, enhance prosperity, and encourage peace and justice. In order to comply with SDG goals, Bangkok Metropolitan Administration (BMA) as the sole organization at the local authority level responsible for the well-being of Bangkok residents had conducted a sociological survey for assessing satisfactory levels of stake holders associated with the service quality of BMA staffs. The six-point Likert scale questionnaire was applied for quantitative sociological assessments. The major goal of this survey is to evaluate the impacts of independent parameters (e.g. gender, age, education level, occupation) on satisfactory toward the promotion of SDGs conducted by BMA by adopting some advanced statistical methods for analyzing big data such as t-Test, Analysis of Variance (ANOVA), Pearson Correlation Analysis (PCA), and Multiple Linear Regression Analysis (MLRA). In this sociological assessment, a targeted population

<sup>1</sup> NIDA Center for Research & Development of Disaster Prevention & Management

School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration (NIDA),  
118 Moo 3, Sereethai Road, Klong-Chan, Bangkok, 10240, THAILAND.

E-mail: pongpiapun@gmail.com

<sup>2</sup> SKLLQG, Institute of Earth Environment, Chinese Academy of Sciences, Xi'an, 710075, CHINA

constructs of BMA stakeholders ( $n = 38,500$ ), which are

- Bangkok residents in 50 districts under the governance of BMA
- Board committee, executive directors and general staff of 27 BMA offices

The relationship between independent parameters (i.e. age, gender, education level, occupation of survey respondents) and satisfactory level will be quantitatively further discussed.

**Keywords:** Bangkok Metropolitan Administration (BMA), Sustainable Development Goals (SDGs), *t*-Test, Analysis of Variance (ANOVA), Pearson Correlation Analysis (PCA), Multiple Linear Regression Analysis (MLRA)

## 1. INTRODUCTION

The Bangkok Metropolitan Administration (BMA) consists of the Governor of Bangkok and Bangkok Metropolitan Council. The main principles of BMA are to develop and implement policies related with environmental management, urban planning, security services, household registration, public transport bus services, and public health services. According to the *Bangkok Metropolitan Administration Act, BE 2528 (1985)*, BMA has legislative authorities and duties to formulate and implement policies, appoint and remove deputy governors, advisors, board members and coordinate and carry out the orders of the Cabinet of Thailand, the Prime Minister of Thailand, and the Ministry of Interior. Since the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda for Sustainable Development — adopted by world leaders in September 2015 at an historic UN Summit — officially came into force on 1 January 2016, BMA has been increasingly and comprehensively adopted as a common and consistent way to promote sustainability. As a part of 17 SDGs, sustainable cities and communities are considered as the 11 SDG due to several difficulties triggered by rapid urbanization. It is projected that almost 5 billion people will live in cities by 2030 (Ash et al., 2008). In order to maintaining Bangkok as a hub for conception, business, civilization, technology, prosperity, and social development, BMA has launched the Bangkok Vision 2032, which incorporates 6 visionary aspects, 31 strategies, and 115 measures as followings (<http://203.155.220.230/bmainfo/docs/plans/summary%20Thai.pdf>);

- *A safe city*: 6 strategies and 52 measures
- *A green and comfortable city*: 4 strategies and 20 measures
- *A city for all*: 5 strategies and 14 measures
- *A compact city*: 2 strategies and 12 measures
- *A democratic city*: 5 strategies and 29 measures
- *A city of growing economy and life-long learning*: 9 strategies and 28 measures

Apart from 31 strategies, 155 measures as clearly described in six visionary aspects of the Bangkok Vision 2032, multiple projects related with SDGs such as smart public transportation (11 SDG: sustainable cities and communities), environmental quality assessment (13 SDG: climate action), gender specific composition in asset ownership (5 SDG: gender equality), estimating the number of HIV-infected injection drug users (3 SDG: good health and well-being) have been conducted over the past few decades. More details of projects are written as bellows;

- (i) Bus Rapid Transit (BRT) has been introduced as a powerful urban transit system in many Asian developing cities as a result of its cost-effective and flexible implementation (Satiennam et al., 2006)
- (ii) Several projects have been conducted to monitor the level of PM<sub>2.5</sub>, polycyclic aromatic hydrocarbons (PAHs), carbonaceous particles, and heavy metals in ambient air of Bangkok Metropolitan Region (BMR) (Pongpiachan, 2013; Pongpiachan et al., 2016, 2017a,b)
- (iii) Gender specific composition in asset ownership was investigated among low-income, urban households in Bangkok, Thailand in 2002 (Antonopoulos and Floro, 2005)
- (iv) Public health services for drug users infected with the human immunodeficiency virus (HIV) were carefully planned based on the estimation of 36,600 opiate users in Bangkok (Mastro et al., 1994)

In spite of numerous projects connected with the principles of SDGs, there are currently no reports or publications available for stakeholder satisfaction (SSAT) associated with the BMA staff's performance to promote the philosophy of SDG to local residents. Furthermore, the impacts of independent parameters of stakeholders (e.g. age, gender, education level, occupations) on SSAT toward numerous aspects related with SDGs remain unclear. Overall, the main principles of this study are to

- (i) Quantitatively evaluate SSAT related with the BMA staff's performance by applying the six-point Likert scale questionnaire ( $n = 38,500$ )
- (ii) Apply some advanced statistical techniques as *t*-Test, Analysis of Variance (ANOVA), Pearson Correlation Analysis (PCA), and Multiple Linear Regression Analysis (MLRA) for numerically interpreting the relationship between independent parameters of stakeholders and their SSAT associated with SDGs
- (iii) Propose the most realistic policies for BMA to promote the concept of SDGs based on quantitative sociological survey

## 2. RESEARCH METHODOLOGY

### 2.1. Sample Size Criteria

Previous studies have been using various statistical techniques for calculating sample size such as applying a census for relatively low density of population, using published equations to compute a sample size, and adopting a sample size of an equivalent research (Cochran, 1963; Singh and Masuku, 2012; Sudman, 1976). In spite of numerous advantages of using the sample size as those of investigations equivalent to the targeted one, some concerns were raised about taking some risks of generating systematic errors that were involuntarily performed during the calculation of sample size for another study. It is also

crucial to underline that to adopt the total population as the sample size is an unrealistically method for determining sample size of an extremely large population. For instance, the 2016 population of Bangkok is approximately 8,281,000, which was taken from the most recent census in 2010. Furthermore, there are still some uncertainties concerning the calculation of sample size by using the number appear in table due to its basic assumption of normal distribution. As a consequence, several sociological investigations have been carefully used the equation recommended by Yamane (1967) (Eq.1) because of the advantages to select degrees of precision, confidence level, and variability (Pongpiachan, 2018 a,b). In this study, the minimum population number calculated by Eq.1 was 9,988 ( $n = 8,281,000$ ;  $e = 0.01$ ).

$$n = \frac{N}{(1 + Ne^2)}$$

Equation (1)

Where  $n$ ,  $N$ , and  $e$  represent the minimum population number, the total number of residents in Bangkok, and acceptable inaccuracy rate, respectively. It is also important to note that the Yamane formula can be used only for a known residential number with a simple random sampling method principally created for empirical questionnaire survey instead of being correlational or for scientific experimental investigation. In addition, the total number of questionnaire respondents of this study was 38,500, which was almost four times higher than the minimum number calculated by using Eq.1.

## 2.2. Sociological Sampling Locations

### 2.2.1. BMA Districts ( $n = 50$ )

In this sociological survey, a simple random sampling (SRS) method was rigorously selected to achieve accurate and comprehensive data from the targeted group by interviewing the stakeholders who received customer services at 50 BMA districts. Geographical cluster sampling locations are constructed of Khlong San District Office (D1), Khlong Sam Wa District Office (D2), Khan Na Yao District Office (D3), Chatuchak District Office (D4), Chom Thong District Office (D5), Donmuang District Office (D6), Din Daeng District Office (D7), Dusit District Office (D8), Taling Chan District Office (D9), Thawi Watthana District Office (D10), Thung Khru District Office (D11), Thon Buri District Office (D12), Bangkok Noi District Office (D13), Bangkok Yai District Office (D14), Bang Kapi District Office (D15), Bang Khun Thian District Office (D16), Bang Khen District Office (D17), Bang Kho Laem District Office (D18), Bang Khae District Office (D19), Bang Sue District Office (D20), Bang Na District Office (D21), Bang Bon District Office (D22), Bang Phlat District Office (D23), Bang Rak District Office (D24), Bueng Kum District Office (D25), Pathum Wan District Office (D26), Prawet District Office (D27), Pom

Prap Sattru Phai District Office (D28), Phaya Thai District Office (D29), Phra Khanong District Office (D30), Pha Nakhon District Office (D31), Phasi Charoen District Office (D32), Min Buri District Office (D33), Yan Nawa District Office (D34), Ratchathewi District Office (D35), Rat Burana District Office (D36), Lat Krabang District Office (D37), Lat Phrao District Office (D38), Wang Thonglang District Office (D39), Vadhana District Office (D40), Suan Luang District Office (D41), Saphan Sung District Office (D42), Samphanthawong District Office (D43), Sathon District Office (D44), Sai Mai District Office (D45), Nong Khaem District Office (D46), Nong Chok District Office (D47), Lak Si District Office (D48), Huai Khwang District Office (D49), and Khlong Toei District Office (D50) (see Fig. 1A).

### 2.2.2. BMA Offices ( $n = 27$ )

BMA offices was deliberately chosen for quantitative sociological analysis. The majority of questionnaire respondents were BMA government officers, private sector employees, and local residents. All 27 sampling areas are consisted of Finance Department (U1), BMA Budget Department (U2), Strategy and Evaluation Department (U3), Office of the BMA Civil Service Commission (U4), The Secretariat of Bangkok Metropolitan Council (U5), The Governor of Bangkok Secretariat (U6), BMA Training and Development Institute (U7), BMA Law and Litigation Department (U8), Administration and Registration Office (U9), Internal Audit Office (U10), Personnel Office (U11), International Affairs Office (U12), Public Relations Division (U13), Inspector General Division (U14), Office of the Permanent Secretary for the BMA (U15), Education Department (U16), Traffic and Transportation Department (U17), Public Works Department (U18), Department of Drainage and Sewerage (U19), City Law Enforcement Department (U20), Fire and Rescue Department (U21), City Planning Department (U22), Social Development Department (U23), Environment Department (U24), Medical Service Department (U25), Culture Sports and Tourism Department (U26), and Health Department (U27) (see Fig. 1B).

## 2.3 Sampling Devices

The design of sociological survey questionnaires is an art that requiring some professional expertise. A questionnaire should theoretically be realistic, comprehensible, explicit, non-discriminatory, capable of dealing with all potential feedbacks, adequately summarized, authorized, and ethical. The pivotal processes for strategic success in depicting a sociological questionnaire are to: determine what information you request, chose features for involvement, portrayal the personal enquiries, construct the sentences, illustrate the outline, summarize the contents, arrange the first draft and pre-test, pilot, and assess the form, and conduct the sociological study. In this survey, the questionnaire is designed to



have close- and open-ended enquiries. The sociological questionnaire constructed of three parts (see Fig. 2A-2B), which are;

**Part 1:** Opinions about the satisfactory level of interviewees and/or questionnaire respondents toward the quality of service procedures, speed of services, first-come-first-served basis, politeness of staff, quality of facilities, problem management, and department's development.

**Part 2:** Specific opinions about the satisfactory level of interviewees and/or questionnaire respondents toward the quality of projects, development, improvement, supportive efforts, and works in harmony and synchronization with other BMA's departments.

**Part 3:** General information such as questionnaire respondent's gender, age, education, occupation, place of residency, place of work, and length of employment.

All satisfactory levels can be categorized as follows:

*Extremely satisfied* (6 points)

*Very satisfied* (5 points)

*OK* (4 points)

*Neither satisfied nor dissatisfied* (3 points)

*Dissatisfied* (2 points)

*Extremely dissatisfied* (1 point)

In addition, the scores of answers can be classified as follows:

*High* (80-100%) *Medium* (70-79%) *Low* (0-69%)

## 2.4. Statistical Analysis

In this sociological survey adopted a research procedure named descriptive statistics, which describes a basic feature of information such as average, standard deviation, minimum and maximum. It is also crucial to underline that some fundamental characteristics such as gender, age, education, occupation, place of residency, place of work, and length of employment coupled with satisfactory levels of 18 sociological survey items (i.e. dependent parameters) will be quantitatively evaluated by applying *t* tests, analysis of variance (ANOVA), simple linear regression analysis (SLRA), Pearson correlation analysis (PCA), and multiple linear regression analysis (MLRA) with the assistances of SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) version 13. The Gaussian distribution function (GDF), a statistical method that are frequently employed in the natural and social sciences to reflect real-valued random variables whose distributions are not known, was used to all ages of questionnaire respondents ( $n = 38,500$ ). It is well known that GDF of standard normal distribution can be written as bellows:

$$f(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{x^2}{2}}$$

Equation 1

where  $e$ ,  $x$  and  $\pi$  represent for exponential constant (i.e. 2.718), intensity (counts) and  $\pi$  value (i.e. 3.142) respectively. If a random variable  $x$  is given and its distribution have a probability density function  $f$ , then the estimated value of  $x$  can be calculated as

$$E[X] = \int_{-\infty}^{\infty} xf(x)dx$$

Equation 2

A distribution has a density function if and only if its cumulative distribution function  $F(x)$  is absolutely continuous. In this case:  $F$  is almost everywhere differentiable, and its derivative can be used as probability density:

$$\frac{d}{dx}F(x) = f(x)$$

Equation 3

The probability for the random variable to be within a particular region is given by the Gaussian distribution, which can be described as follows:

$$y = \frac{1}{\sigma\sqrt{2\pi}} \exp\left(\frac{-(x-\mu)^2}{2\sigma^2}\right)$$

Equation 4

Where  $y$ ,  $\sigma$ ,  $\sigma^2$ ,  $\mu$ , and  $x$  represent the GDF, standard deviation, variance, average and age of each stakeholder, respectively.

### 3. RESULTS & DISCUSSION

#### 3.1. Boxplots of Questionnaire Respondents' Satisfactory Levels

The non-parametric boxplot have been widely used in different academic fields due to its capability of performing a simultaneous rapid graphical investigation of one or more data sets (Hyndman and Shang, 2010; Rajagopalan et al., 1997; Sun and Genton, 2011). In this sociological assessment, the boxplot was adopt for comparing distributions between 11 different occupational groups as clearly described in Table 1. Variable width box plots depict the magnitude of each occupation whose overall satisfactory level (i.e. the average of 15 satisfactory levels written in questionnaire part-1) is being plotted by creating the width of the box proportional to the size of the occupational group (see Fig. 3). Several features can

be extracted from Fig. 3. Firstly, the boxplot of 27 BMA offices has relatively larger size than those of 50 BMA districts. These results fundamentally reflect a greater variability of questionnaire respondents' satisfactory level obtained at 27 BMA offices in comparison with those of 50 BMA districts. It is also crucial to underline that questionnaire respondents of 27 BMA offices are constructed of both internal customers (e.g. BMA officers) and external customers (e.g. residents registered in Bangkok), while those of 50 BMA districts were purely based on external customers. Previous studies have been measuring internal customer satisfaction levels in various types of NGO organizations, private companies and government sectors (Lapr e and Tsiriktsis, 2006; Mattila and Ro, 2008; Piercy, 1995). There was a tendency throughout the 465 employees exhibiting 150 internal customer teams that the expected (self) scorings of the members of internal intact work teams were comparatively more positive than those scorings genuinely attributed to them by their internal customers (Gilbert, 2000). Furthermore, some significant discrepancies in the parameters governing perceived quality are detected to present between internal and external customers, which can be explained by the differences arise from the degree of dependence and frequency/length of contact between the service and the customer (Galloway, 1998). For these particular reasons, it appears plausible to interpret comparatively larger box size found in the boxplot of 27 BMA offices as a consequence of a mixture between internal and external customers answering sociological surveys.

### 3.2. Gaussian Distribution Function (GDF) of Questionnaire Respondents' Age

Apart from investigating at boxplots and histograms of the satisfactory level obtained from this study, there are numeric measures of skewedness coupled with some advanced statistical techniques of normal distribution. Gaussian distribution function (GDF) is a mathematical formulation that characterizes a probability distribution for a continuous random parameter as opposed to a discrete random parameter. In the case of the GDF is distinctly displayed, the area under the curve will reveal the probability of a continuous random parameter happening. Previous studies have applied GDF to evaluate the symmetricity of bell-shape curve of data in environmental sciences (Pongpiachan et al., 2013a,b, 2015; Pongpiachan and Iijima, 2016), astrophysics (McDonald et al., 2000), psychology (Link and Health, 1975), risk analysis (Clemen and Winkler, 1999), and social studies (Newman and Park, 2003; Pongpiachan, 2018a,b). As noticeably illustrated in Fig. 4, numerous prominent components of GDF can be principally extracted from the original

graphs. Firstly, the mean, median, and mode are almost equal and are positioned at the centre of the curve highlighting a continuous symmetric bell-shaped normal distribution of a variable for both genders. Since the calculated values of GDF are comparatively more concentrated in the centre than in the tails, it seems rationale to interpret this finding to adequately homogeneous spatial distribution of the questionnaire respondents' ages for both genders. Secondly, Fig. 4 can be considered as a symmetric about the mean (i.e. neither positive-skew distribution nor negative-skew distribution) and there are no gaps or holes. For each value of age, there is a corresponding value of GDF. Thirdly, the curve never touches the x axis and the total area under a normal distribution is almost equal to 1.00 or 100%. In addition, it appears reasonable to adopt *t*-Test, ANOVA, MLRA, and PCA for further statistical assessment based on the principle assumption that the two populations being evaluated should theoretically follow a normal distribution.

### 3.3. *t*-Test for Gender Differences on Questionnaire Respondents' Satisfactory Levels

Over the past few decades, there have been several studies applying *t*-Test to assess any gender differences on questionnaire respondents' satisfactory levels, job satisfaction, and utilization of health care services (Bertakis et al., 2000; Hodson, 1989; Pongpiachan, 2018a,b; ). As displayed in Table 1A-1B, *t*-Test was employed in investigating gender differences in average satisfactory level toward 15 questions as answered by questionnaire respondents at 27 BMA units and 50 BMA districts. Some gender differences on satisfactory levels were detected at questions No.6, No.7, No.8, No.11, and No.1, No.3, No.9, for BMA units and BMA districts, respectively. It is interesting to note that female respondents tend to significantly satisfy with the quality of social media authorized by 27 BMW units (i.e. questions No.7 and No.8) in comparison with male respondents (see Table 1A). A recent study highlighted the relatively high 68% of all female social media (e.g. Facebook, Line, Twitter, Instagram) use in comparison with those of 62% of all male social media use (Perrin, 2015). There are numerous factors that influence female's satisfactory level on the use of social media. Firstly, a socio-linguistic study has demonstrated that male tend to concentrate discourse on hierarchy and independence, while female focus on intimacy and solidarity (Gefen and Straub, 1997). Secondly, female Facebook users tend to 'Like' a Facebook status update in comparison with male users, post a public reply more frequently than male users, and display higher levels of emotional support than male social media users (Joiner et al., 2014). Thirdly, female Facebook users have a tendency of longer

Facebook profiles, higher frequency of using Facebook, and more sensitive about their Facebook use in comparison with male (Shepherd, 2016). Since social media messages may be perceived differently by genders, these findings suggest that BMA authorities should theoretically focus on designing gender-oriented social media in order to communicate message more effectively to a specific group of stakeholders. It is also interesting to note that female questionnaire respondents of 50 BMA districts were significantly less satisfied with the quality of service procedure as can be seen in question No.1 and No.3 as illustrated in Table 1B. In fact, the majority of female are tend to dissatisfy with the organization of 'First Come First Serve (FCFS)' policy conducted by BMA staffs. In order to enhance the satisfactory level of female stakeholders, particular attention should be paid to the processes of organization and management of service procedures.

### 3.4. Analysis of Variance (ANOVA) on Occupation Difference in the Satisfactory Levels

The present study categorizes the questionnaire respondents into 11 groups based on their occupations as described in Table 2. In this study, ANOVA was conducted to compare the average satisfactory level of questionnaire respondents with 11 different occupations from 27 BMA units and 50 BMA districts. According to the sociological survey of 27 BMA units, house wives/house husbands, retirement groups, and unemployment groups displayed the three highest ranked satisfactory levels with average values of 5.139, 5.093, and 5.020, respectively ( $F = 37.085, p < 0.001, n = 13,197$ ). On the contrary, some significant lowest satisfactory levels were detected at agricultural business groups, government officers/state enterprise employees, and private business groups with average values of 4.290, 4.611, and 4.686, respectively. It is interesting to note that the none working group (i.e. O8, O7, O1) tend to satisfy with the quality of BMA staff service in comparison with those of government officers and private business groups (i.e. O10, O3, O2). Further assessment was performed by using questionnaire satisfactory levels of 11 different occupations collected at 50 BMA districts. Agricultural business groups, professional jobs (e.g. medical doctor, solicitor, lawyer), and private business groups were the three highest ranked satisfactory levels with average values of 5.453, 5.303, and 5.287, respectively ( $F = 22.536, p < 0.001, n = 38,689$ ). On the other hand, other occupations, house wives/house husbands, and unemployment groups showed the lowest satisfactory levels with average values of 4.945, 5.118, and 5.128, respectively. The fact that government officers showed comparatively low satisfactory levels detected at 27 BMA offices reflect some organizational problems connected with the quality

of internal customer services. It is well known that internal customer services are positively correlated with job satisfaction, which is one crucial indication of an organization's work environment (Hallowell et al., 1996; Jun and Cai, 2010). In order to enhance the satisfactory levels connected with internal customer services, numerous policies need to be implemented. For instance, the emerging e-service filed can significantly reduce the complexity of procurement process and subsequently leads to the satisfaction of internal customers (Croom and Johnston, 2003). A previous study highlighted that customer intimacy is the most prominent key factor to obtain both high internal customer service quality and internal customer satisfaction (Jun and Cai, 2010). Surprisingly, team based continuous development and requisition process are the second and third most crucial key factors of service quality but not significantly related with internal customer satisfaction (Jun and Cai, 2010). It is also crucial to note that internal customer service appears to have a mixed, complex relation with external customer service and thus the interpretation of respondents' satisfactory levels should be conducted with the greatest cautions (Farner et al., 2001). Overall, BMA administrative boards should deliberately consider the improvement of internal customer services as one of the key success to achieve the UN-SDG.

### **3.5. Multiple Linear Regression Analysis (MLRA) on Assessing Factors Affecting Satisfactory Level of Questionnaire Respondents**

Previous studies have suggested that MLRA can be used to quantitatively investigate the relationship between some independent variables (e.g. age, education level, frequency of visiting BMA office, residential length) and a dependent parameter (e.g. satisfactory level of questionnaire respondents) (Pongpiachan, 2018a,b). MLRA was designed to simulate the correlation between two or more independent parameters and a response dependent variable by fitting a linear equation to detected data. Every value of the independent parameter "x" is related with a value of the dependent parameter "y". Three main assumptions of MLRA are that (i) the regression residuals have to be theoretically normal distributed, (ii) a linear relationship between the independent and dependent variables should exist, and (iii) the multicollinearity should not exist (Pongpiachan, 2018a,b). By using the average satisfactory levels (i.e. the average of satisfactory scores of questions no.1-no.15) obtained from the questionnaire respondents coupled with independent factors such as the actual age (*AGE*), education level (*EDU*), frequency of visiting BMA offices and districts (*Freq*), and residential length of stay in Bangkok (*Length*), MLRA was deliberately quantified and

displayed in Eqs. (5)–(6). In the present research, SPSS (Ver 13.0) was employed to conduct an MLRA by inputting the dependent parameters (i.e. average of satisfactory scores of questions no.1-no.15) and independent parameters (i.e. *AGE*, *EDU*, *Freq*, *Length*). MLRA formulas can be written as bellows:

$$SL - 50 - Districts = 5.04 + 0.00264 \times AGE + 0.0127 \times EDU + 0.0480 \times Freq - 0.0215 \times Length$$

Equation 5

$$SL - 27 - Units = 4.79 + 0.00485 \times AGE - 0.0823 \times EDU + 0.0723 \times Freq - 0.00179 \times Length$$

Equation 6

Several factors are deeply connected with MLRA outcomes as displayed in Eq. (5)-Eq.(6). There are numerous components related with MLRA results. Firstly, *AGE* and *Freq* are positively correlated with satisfactory scores of questionnaire respondents for both 27 BMA offices and 50 BMA districts. These findings highlight the fact that elderly people who regularly visit BMA offices and districts are generally satisfy with the service quality. Secondly, *EDU* is positively correlated with satisfactory scores collected at 50 districts while the negative correlations was detected at 27 BMA offices. These results indicate that highly educated questionnaire respondents are generally satisfy with the service quality of 50 BMA district staffs. On the contrary, highly educated internal customers (i.e. BMA staff from other offices) appear to cast a critical eye over internal service quality of BMA colleagues. Thirdly, *Length* is negatively correlated with satisfactory levels for both 27 BMA offices and 50 BMA districts. These facts have raised only enough for some particular concerns over the long-term satisfactory levels of Bangkok residents on BMA staff service quality.

### 3.6. Pearson Correlation Analysis (PA) on Satisfactory Levels of BMA Stakeholders

An assessment of the Pearson correlations suggested that the following districts had extremely strong positive correlations ( $R > 0.9$ ) such as D1 vs. D6-D10 and D46-D48; D11-D13 vs. D6-D10; D19-D21 vs. D5-D8; D29-D39 vs. D8-D10 (see Fig. 5A). On the contrary, the moderate positive correlation coefficients ( $R < 0.8$ ) were detected at D17, D18, D22, D24, D26, D40, and D45 (see Fig. 5A). Geographical conditions appear to play a major role in governing correlation coefficients of satisfactory levels. For instance, Donmeang District Office (D6), Din Daeng District Office (D7), Dusit District Office (D8), Taling Chan District Office (D9), and Thawi Watthana District Office (D10), which situate at similar areas indicate extremely high correlation coefficients greater than 0.9. Interestingly, Bang Khen District Office (D17), Bang Kho Laem District Office (D18), Bang Bon District Office (D22), Bang Rak

District Office (D24), Vadhana District Office (D40), and Sai Mai District Office (D45) reveal the comparatively moderate positive correlation coefficients ( $R < 0.8$ ) as displayed in Fig. 5B. Since these BMU districts (i.e. D17, D18, D22, D24, D26, D40, and D45) are located in suburban regions with different locations (see Fig. 1A), these findings again indicate the importance of positions as the main factor controlling correlation coefficients of questionnaire respondents' satisfactory levels.

Further attempts to evaluate Pearson correlation coefficients observed at 27 BMA units were conducted and illustrated at Fig. 5B. For instance, Finance Department (U1), BMA Budget Department (U2), Strategy and Evaluation Department (U3), and BMA Training and Development Institute (U7) have extremely strong positive correlation coefficients with BMA Law and Litigation Department (U8), Administration and Registration Office (U9), Internal Audit Office (U10), Personnel Office (U11), and International Affairs Office (U12). It is interesting to underline that the job description is a key factor governing correlation coefficient. In other words, similar job responsibilities and duties reflect equivalent level of service satisfactions. For instance, U1, U2, U3 are deeply connected with financial arrangement while U8, U9, U11, U12 are profoundly associated with regulations and human resource management. On the contrary, U13-U16 have moderately positive correlation coefficients with  $R$ -value less than 0.8 (see Fig. 5B). These findings reveal that the satisfactory scores related with public relation, inspection, permanent secretary, and education have lower affinities in comparison with other features, such as financial and human resource management.

## 5. CONCLUSIONS

In order to achieving UN-SDGs, it is crucial for BMA to investigate factors affecting satisfactory levels of stake holders associated with the service quality. Based on numerous advanced statistical techniques, it appears reasonable to conclude that BMA government officers tend to cast a critical eye on their colleagues' performances in comparison with other external stake holders. These findings have raised concerns that more internal customer oriented policies need to be carefully designed and implemented. Since female respondents have a tendency to more satisfy with the quality of social media governed by BMA than male stakeholders, the gender specific policy associated with website and mobile application need to be cautiously designed. Although the elderly stakeholders and regular



visitors were appreciably satisfied with the service quality of BMA staff, some highly educated questionnaire respondents tend to disappoint with the performances of staff working at 27 BMA units. It is also worth mentioning that questionnaire respondents who had longer residence time seem to dissatisfy with the performances of BMA staffs while highly educated people were satisfied with their service standard. In addition, Pearson's *R*-values highlight the importance of locations and job descriptions as two main key factors governing correlation coefficients of questionnaire respondents' satisfactory levels.

## 6. ACKNOWLEDGEMENT

This sociological survey was financially sponsored by the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) under the approval of the Centre of Academic Service, National Institute of Development Administration (CAS-NIDA). The author acknowledges all contributions related with data collection assisted by Mr. Artit Boonjindasap.

## REFERENCES

- Antonopoulos, R., & Floro, M. (2005). Asset ownership along gender lines: Evidence from Thailand.
- Ash, C., Jasny, B. R., Roberts, L., Stone, R., & Sugden, A. M. (2008). Reimagining cities.
- Bertakis, K. D., Azari, R., Helms, L. J., Callahan, E. J., & Robbins, J. A. (2000). Gender differences in the utilization of health care services. *Journal of family practice*, *49*(2), 147-147.
- Clemen, R. T., & Winkler, R. L. (1999). Combining probability distributions from experts in risk analysis. *Risk analysis*, *19*(2), 187-203.
- Croom, S., & Johnston, R. (2003). E-service: enhancing internal customer service through e-procurement. *International Journal of Service Industry Management*, *14*(5), 539-555.
- Farner, S., Luthans, F., & Sommer, S. M. (2001). An empirical assessment of internal customer service. *Managing Service Quality: An International Journal*, *11*(5), 350-358.
- Galloway, L. (1998). Quality perceptions of internal and external customers: a case study in educational administration. *The TQM Magazine*, *10*(1), 20-26. Galloway, 1998.
- Gefen, D., & Straub, D. W. (1997). Gender differences in the perception and use of e-mail: An extension to the technology acceptance model. *MIS quarterly*, 389-400.
- Gilbert, G. R. (2000). Measuring internal customer satisfaction. *Managing Service Quality: An International Journal*, *10*(3), 178-186.
- Hodson, R. (1989). Gender differences in job satisfaction: Why aren't women more dissatisfied?. *The Sociological Quarterly*, *30*(3), 385-399.
- Hallowell, R., Schlesinger, L. A., & Zornitsky, J. (1996). Internal service quality, customer and job satisfaction: Linkages and implications for management. *Human resource planning*, *19*(2).
- Hyndman, R. J., & Shang, H. L. (2010). Rainbow plots, bagplots, and boxplots for functional data. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, *19*(1), 29-45.
- Joiner, R., Stewart, C., Beaney, C., Moon, A., Maras, P., Guiller, J., ... & Brosnan, M. (2014). Publically different, privately the same: Gender differences and similarities in response to Facebook status updates. *Computers in Human Behavior*, *39*, 165-169.
- Jun, M., & Cai, S. (2010). Examining the relationships between internal service quality and its dimensions, and internal customer satisfaction. *Total Quality Management*, *21*(2), 205-223.

- Lapr , M. A., & Tsikriktsis, N. (2006). Organizational learning curves for customer dissatisfaction: Heterogeneity across airlines. *Management science*, *52*(3), 352-366.
- Link, S. W., & Heath, R. A. (1975). A sequential theory of psychological discrimination. *Psychometrika*, *40*(1), 77-105.
- Mastro, T. D., Kitayaporn, D., Weniger, B. G., Vanichseni, S., Laosunthorn, V., Uneklabh, T., ... & Limpakarnjanarat, K. (1994). Estimating the number of HIV-infected injection drug users in Bangkok: a capture--recapture method. *American Journal of Public Health*, *84*(7), 1094-1099.
- Mattila, A. S., & Ro, H. (2008). Discrete negative emotions and customer dissatisfaction responses in a casual restaurant setting. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, *32*(1), 89-107.
- McDonald, P., Miralda-Escude, J., Rauch, M., Sargent, W. L., Barlow, T. A., Cen, R., & Ostriker, J. P. (2000). The observed probability distribution function, power spectrum, and correlation function of the transmitted flux in the Ly $\alpha$  forest. *The Astrophysical Journal*, *543*(1), 1.
- Newman, M. E., & Park, J. (2003). Why social networks are different from other types of networks. *Physical Review E*, *68*(3), 036122.
- Perrin, A. (2015). Social media usage. *Pew research center*, 52-68.
- Piercy, N. F. (1995). Customer satisfaction and the internal market: marketing our customers to our employees. *Journal of Marketing practice: Applied marketing science*, *1*(1), 22-44.
- Pongpiachan, S. (2013). Vertical distribution and potential risk of particulate polycyclic aromatic hydrocarbons in high buildings of Bangkok, Thailand. *Asian Pac. J. Cancer Prev*, *14*(3), 1865-1877.
- Pongpiachan, S., Thumanu, K., Phatthalung, W., Tipmanee, D., Kanchai, P., Feldens, P., & Schwarzer, K. (2013a). Using Fourier transform infrared (FTIR) to characterize tsunami deposits in near-shore and coastal waters of Thailand. *Journal of Tsunami Society International*, *32*(1), 39-57.
- Pongpiachan, S., Thumanu, K., Tanthanuch, W., Tipmanee, D., Kanchai, P., Schwarzer, K., & Tancharakorn, S. (2013b). Sedimentary features of tsunami backwash deposits as assessed by micro-beam synchrotron X-ray fluorescence ( $\mu$ -SXRF) at the Siam photon laboratory. *Journal of Tsunami Society International*, *32*(2), 96-115.

- Pongpiachan, S., Kositanont, C., Palakun, J., Liu, S., Ho, K. F., & Cao, J. (2015). Effects of day-of-week trends and vehicle types on PM<sub>2.5</sub>-bounded carbonaceous compositions. *Science of the Total Environment*, 532, 484-494.
- Pongpiachan, S., & Iijima, A. (2016). Assessment of selected metals in the ambient air PM<sub>10</sub> in urban sites of Bangkok (Thailand). *Environmental Science and Pollution Research*, 23(3), 2948-2961.
- Pongpiachan, S., Hattayanone, M., Suttinun, O., Khumsup, C., Kittikoon, I., Hirunyatrakul, P., & Cao, J. (2017a). Assessing human exposure to PM<sub>10</sub>-bound polycyclic aromatic hydrocarbons during fireworks displays. *Atmospheric Pollution Research*, 8(5), 816-827.
- Pongpiachan, S., Liu, S., Huang, R., Zhao, Z., Palakun, J., Kositanont, C., & Cao, J. (2017b). Variation in day-of-week and seasonal concentrations of atmospheric PM<sub>2.5</sub>-bound metals and associated health risks in Bangkok, Thailand. *Archives of environmental contamination and toxicology*, 72(3), 364-379.
- Pongpiachan, S. (2018a). Factors affecting stakeholder's levels of satisfaction with community partnership association in Rayong Province, Thailand. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 28(7), 903-927.
- Pongpiachan, S. (2018b). Variables that influence stakeholder satisfaction with the creation of corporate images of Thailand's National Housing Authority. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 1-26.
- Rajagopalan, B., Lall, U., Tarboton, D. G., & Bowles, D. S. (1997). Multivariate nonparametric resampling scheme for generation of daily weather variables. *Stochastic Hydrology and Hydraulics*, 11(1), 65-93.
- Satiennam, T., Fukuda, A., & Oshima, R. (2006). A study on the introduction of bus rapid transit system in Asian developing cities: A case study on Bangkok Metropolitan Administration Project. *IATSS research*, 30(2), 59-69.
- Shepherd, R. P. (2016). Men, women, and Web 2.0 writing: Gender difference in Facebook composing. *Computers and Composition*, 39, 14-26.
- Sun, Y., & Genton, M. G. (2011). Functional boxplots. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, 20(2), 316-334.

**Table 1A.** A *t*-Test applied in examining gender differences in average satisfactory level toward 15 questions conducted at 27 BMA units.

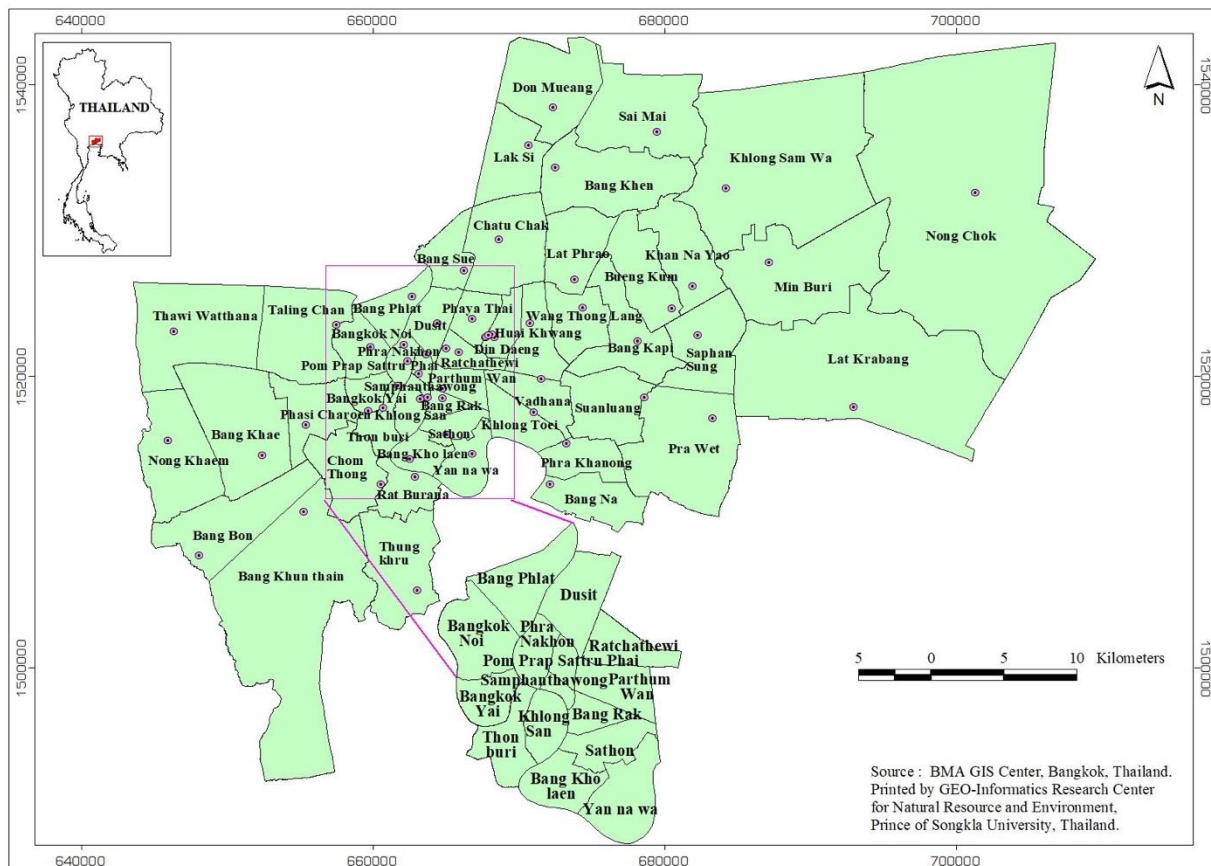
Male															
Question	No. 1	No. 2	No. 3	No. 4	No. 5	No. 6	No. 7	No. 8	No. 9	No. 10	No. 11	No. 12	No. 13	No. 14	No. 15
Aver	4.672	4.730	4.835	4.906	4.858	4.959	4.399	4.409	4.665	4.755	4.690	4.518	4.528	4.528	4.609
Stdev	1.030	0.999	1.003	0.978	0.963	0.968	1.170	1.081	1.042	1.008	1.047	1.031	1.051	1.024	1.029
<i>n</i>	5,035	5,030	5,009	5,045	5,037	4,972	4,676	4,645	5,027	5,027	5,011	4,987	4,952	4,993	4,936
Female															
Question	No. 1	No. 2	No. 3	No. 4	No. 5	No. 6	No. 7	No. 8	No. 9	No. 10	No. 11	No. 12	No. 13	No. 14	No. 15
Aver	4.687	4.743	4.839	4.932	4.882	4.987	4.446	4.458	4.656	4.736	4.657	4.507	4.510	4.534	4.607
Stdev	0.977	0.956	0.940	0.961	0.958	0.927	1.018	1.022	1.003	0.960	0.995	1.002	1.033	0.990	0.989
<i>n</i>	8,167	8,173	8,146	8,177	8,175	8,103	7,696	7,677	8,160	8,164	8,140	8,109	8,078	8,103	8,076
<i>t</i> -value	0.87	0.75	0.19	1.51	1.44	1.65	2.29	2.52	0.52	1.05	1.76	0.56	0.94	0.36	0.07
<i>p</i> < 0.05	NS	NS	NS	NS	NS	S	S	S	NS	NS	S	NS	NS	NS	NS

**Table 1B.** A *t*-Test applied in examining gender differences in average satisfactory level toward 15 questions conducted at 50 BMA districts.

Male															
Question	No. 1	No. 2	No. 3	No. 4	No. 5	No. 6	No. 7	No. 8	No. 9	No. 10	No. 11	No. 12	No. 13	No. 14	No. 15
Aver	5.203	5.256	5.400	5.337	5.337	5.396	4.962	4.995	5.285	5.365	5.281	5.095	5.099	5.082	5.085
Stdev	0.92	0.87	0.80	0.81	0.79	0.79	0.98	0.99	0.83	0.79	0.85	0.91	0.95	0.87	0.91
<i>n</i>	11,331	11,330	11,291	11,340	11,330	11,251	10,379	10,362	11,334	11,334	11,296	11,212	11,149	10,932	10,771
Female															
Question	No. 1	No. 2	No. 3	No. 4	No. 5	No. 6	No. 7	No. 8	No. 9	No. 10	No. 11	No. 12	No. 13	No. 14	No. 15
Aver	5.184	5.266	5.381	5.334	5.333	5.387	4.970	4.992	5.309	5.369	5.295	5.095	5.107	5.072	5.098
Stdev	0.93	0.87	0.80	0.82	0.80	0.80	0.98	0.99	0.82	0.78	0.85	0.91	0.95	0.88	0.93
<i>n</i>	13,498	13,509	13,455	13,504	13,504	13,396	12,385	12,349	13,511	13,503	13,473	13,360	13,320	13,026	12,875
<i>t</i> -value	1.67	0.87	1.87	0.23	0.41	0.92	0.59	0.21	2.22	0.42	1.27	0.02	0.62	0.90	1.05
<i>p</i> < 0.05	<b>S</b>	NS	<b>S</b>	NS	NS	NS	NS	NS	<b>S</b>	NS	NS	NS	NS	NS	NS

**Table 2.** Occupational classification used in this sociological assessment.

Code	Occupational Description
Occupation-1	Unemployment/Joblessness Groups
Occupation-2	Private Business
Occupation-3	Government Officers/State Enterprise Employees
Occupation-4	Private Company Employees
Occupation-5	High School Students/College Students
Occupation-6	Professional Jobs (e.g. Medical Doctor, Solicitor, Lawyer)
Occupation-7	Retirement Groups
Occupation-8	House Wives/House Husbands
Occupation-9	Freelance Groups
Occupation-10	Agricultural Business Groups
Occupation-11	Others



**Fig. 1A.** Geographical locations of 50 BMA districts.

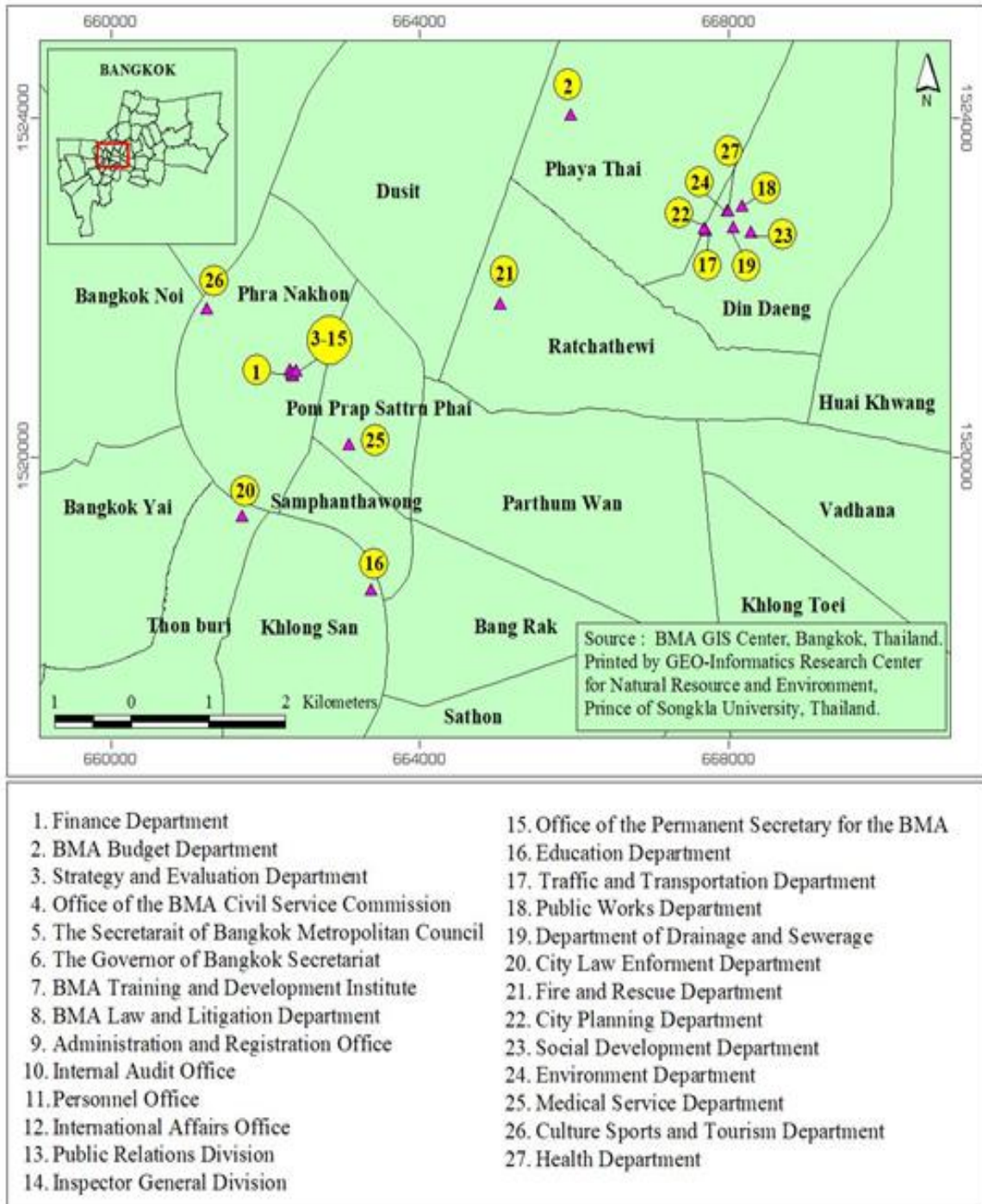


Fig. 1B. Geographical locations of 27 BMA offices.



Part 1: Please give your Satisfaction Levels toward the performance of the City Law Enforcement Department in the following areas:		1	2	3	4	5	6
		very unsatisfied	unsatisfied	slightly unsatisfied	slightly satisfied	satisfied	very satisfied
<b>Services</b>							
1	Service procedures are clear and concise.						
2	Services are fast and convenient.						
3	Services are given according to first-come-first-served basis.						
<b>Officials</b>							
4	Officials are polite and service-minded.						
5	Officials are knowledgeable, informative and able to answer questions.						
6	Officials are honest and honorable.						
<b>Services via Internet</b>							
7	The Department's website, Line, Facebook page are easy to access and navigate.						
8	The information provided on department's website, Line, Facebook page is correct, complete and up-to-date.						
<b>Facilities</b>							
9	The Department's facilities are easy to access and conveniently located.						
10	The Department's facilities clean and organized.						
11	Overall areas, including buildings, side-walks, and yards, look pleasing and are in good conditions.						
<b>Problem Management</b>							
12	Various channels are provided to give suggestions and complaints or to report problems.						
13	Quick responses to the suggestions and complaints. Problems reported are quickly attended to.						
<b>Department's Development</b>							
14	Procedures and service equipments are constantly upgraded.						
15	Official's abilities and knowledge are constantly improved through training programs.						

Fig. 2A. Questionnaire for sociological survey assessing the satisfactory level of BMA's stakeholders toward service qualities of the City Law Enforcement Department's staff (Part I).

(สำนักเทศกิจ)

U20 Part 2: Please give your Satisfaction Levels toward the performance of the City Law Enforcement Department in the following areas:		1	2	3	4	5	6
		very unsatisfied	unsatisfied	slightly unsatisfied	slightly satisfied	satisfied	very satisfied
16	Laws and regulations concerning the City Law Enforcement's officials are constantly developed and improved.						
17	The City Law Enforcement Department promotes, supports, and works in harmony and synchronization with other of BMA's departments.						
18	The City Law Enforcement Department offers services, projects, and activities that are supportive and helpful towards the general public and other government's agencies.						

**Part 3 : General Information**

- 3.1 Gender  male (1)  female (2)
- 3.2 Age ..... years old
- 3.3 If you are a BMA government official, your office is .....
- 3.4 Education  no formal education (1)  primary school (2)  
 grade 9 (3)  grade 12 or equivalent (4)  associate degree or equivalent (5)  
 bachelor degree (6)  post graduate (7)  others ..... (8)
- 3.5 Occupation  not employ (1)  personal business (2)  
 government employee (3)  private company employee (4)  students (5)  
 professionals (doctor, lawyer, etc) (6)  retired (7)  stay-at-home mom/dad (8)  
 freelancer (9)  farmers (10)  others ..... (11)
- 3.6 How often do you visit this particular office each year?  
 only once (1)  2-5 times (2)  6-12 times (3)  more than 12 times (4)
- 3.7 Place of Residency  
 Bangkok (1)  Nearby provinces (2)  other provinces (3)  other countries (4)
- 3.8 Length of stay  less than 2 yrs (1)  2-5 yrs. (2)  6-10 yrs. (3)  more than 10 years (4)
- 3.9 Place of Work  
 Bangkok (1)  Nearby provinces (2)  other provinces (3)  other countries (4)
- 3.10 Length of employment  less than 2 yrs (1)  2-5 yrs. (2)  6-10 yrs (3)  more than 10 yrs (4)

**Part 4 : Suggestion**

.....

.....

Fig. 2B. Questionnaire for sociological survey assessing the satisfactory level of BMA's stakeholders toward service qualities of the City Law Enforcement Department's staff (Part II-III).

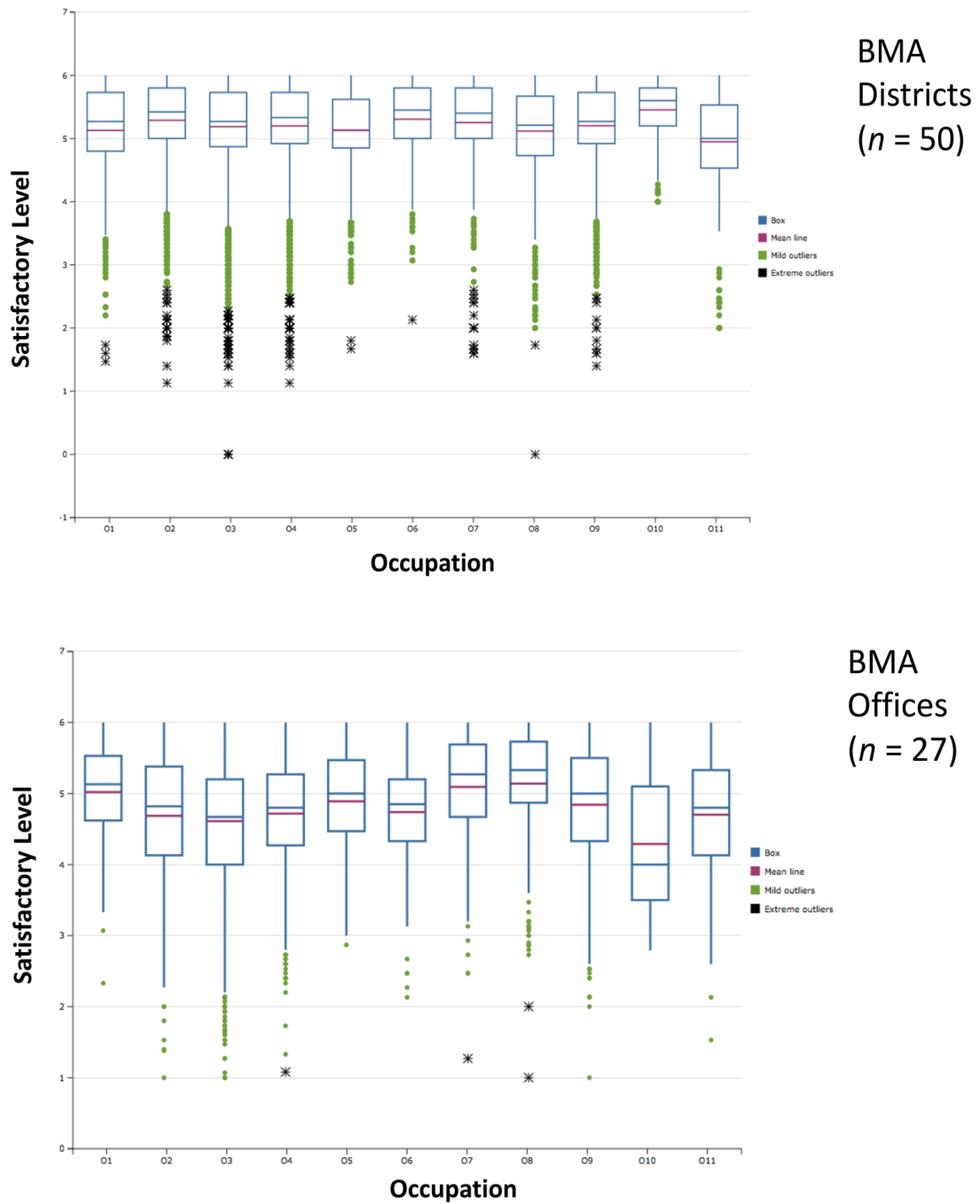


Fig. 3. Box plots of questionnaire respondents' satisfactory level based on their 11 different occupations.

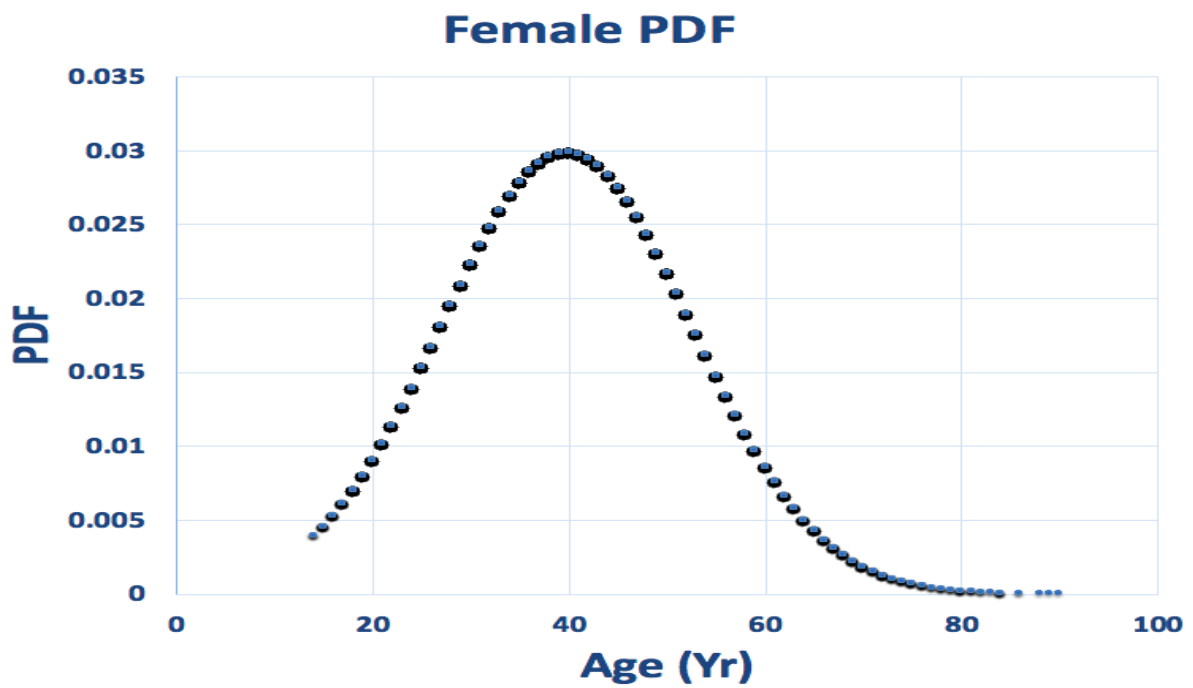
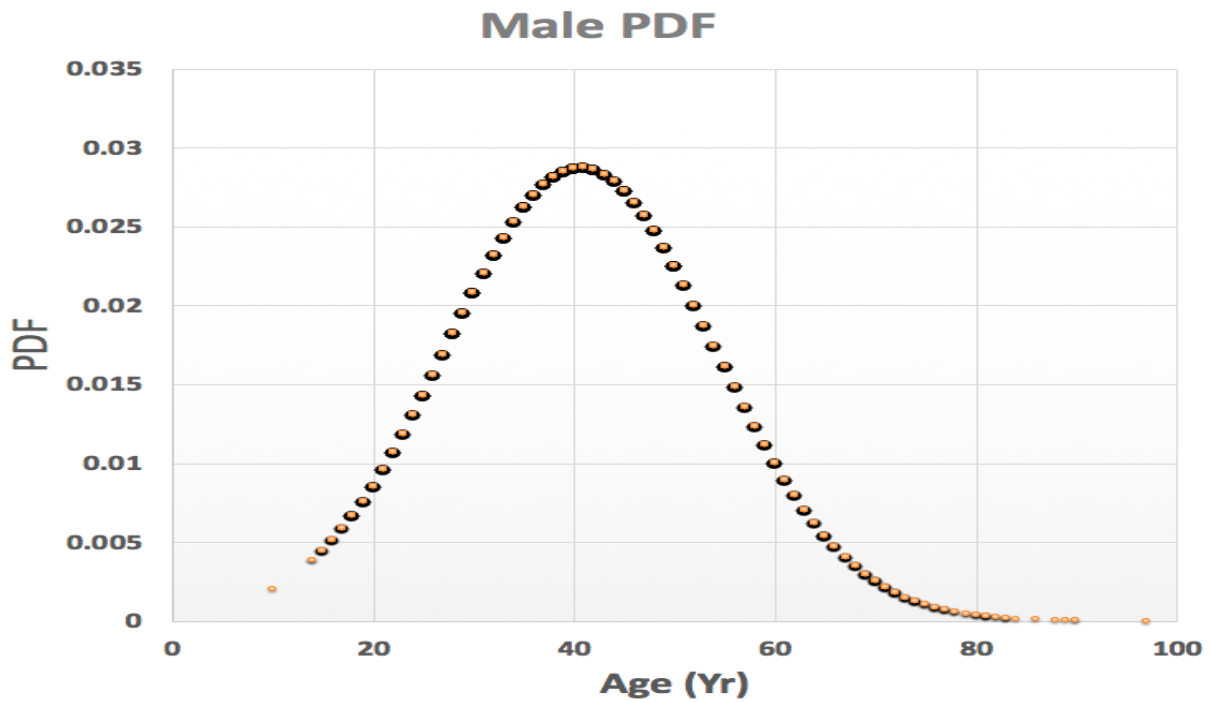


Fig. 4. Gaussian distribution function (GDF) of questionnaire respondent's age based on their gender.

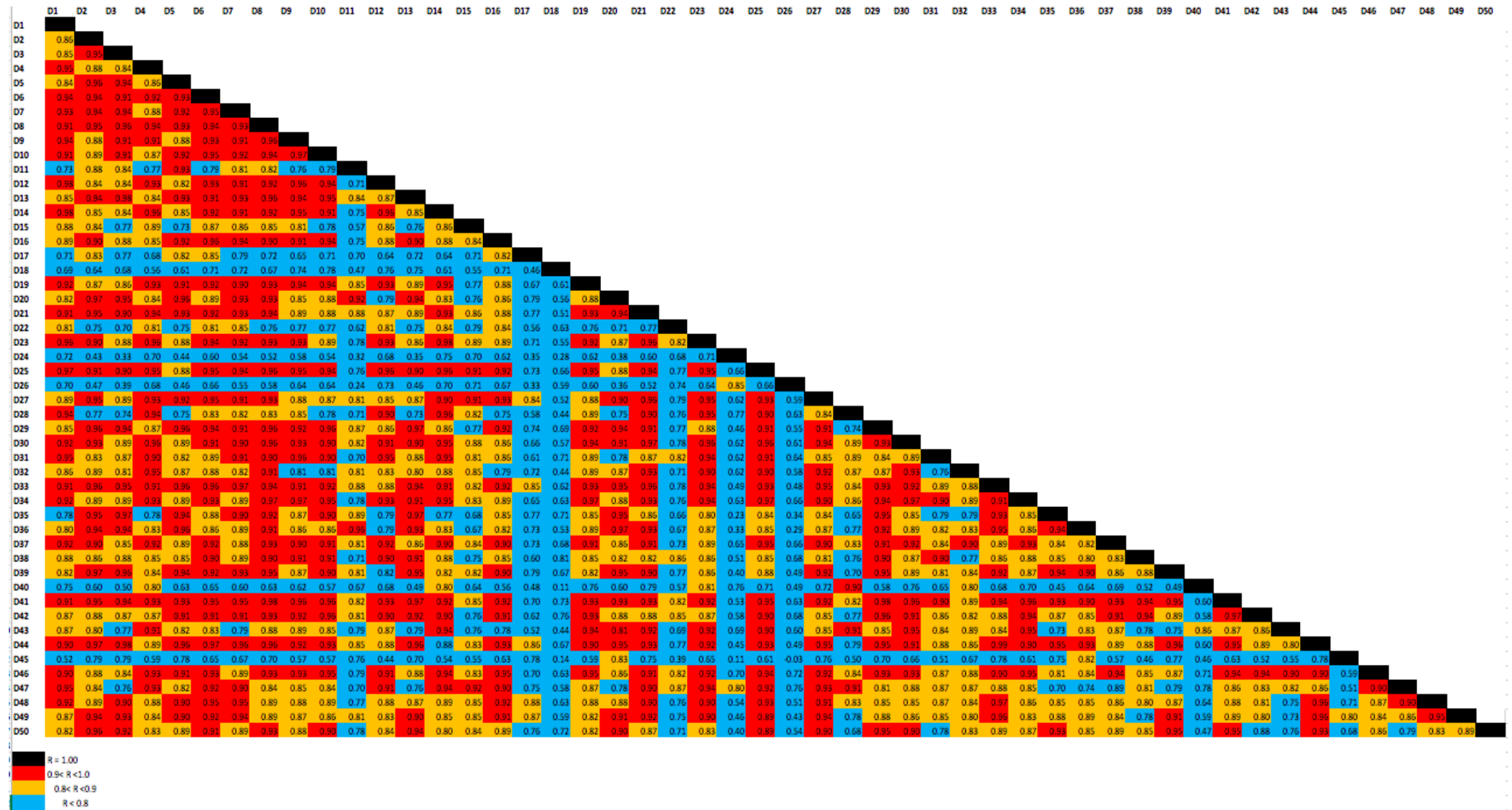


Fig. 5A. Pearson correlation coefficients of questionnaire respondents' satisfactory level toward the service quality of 50 BMA district staff.

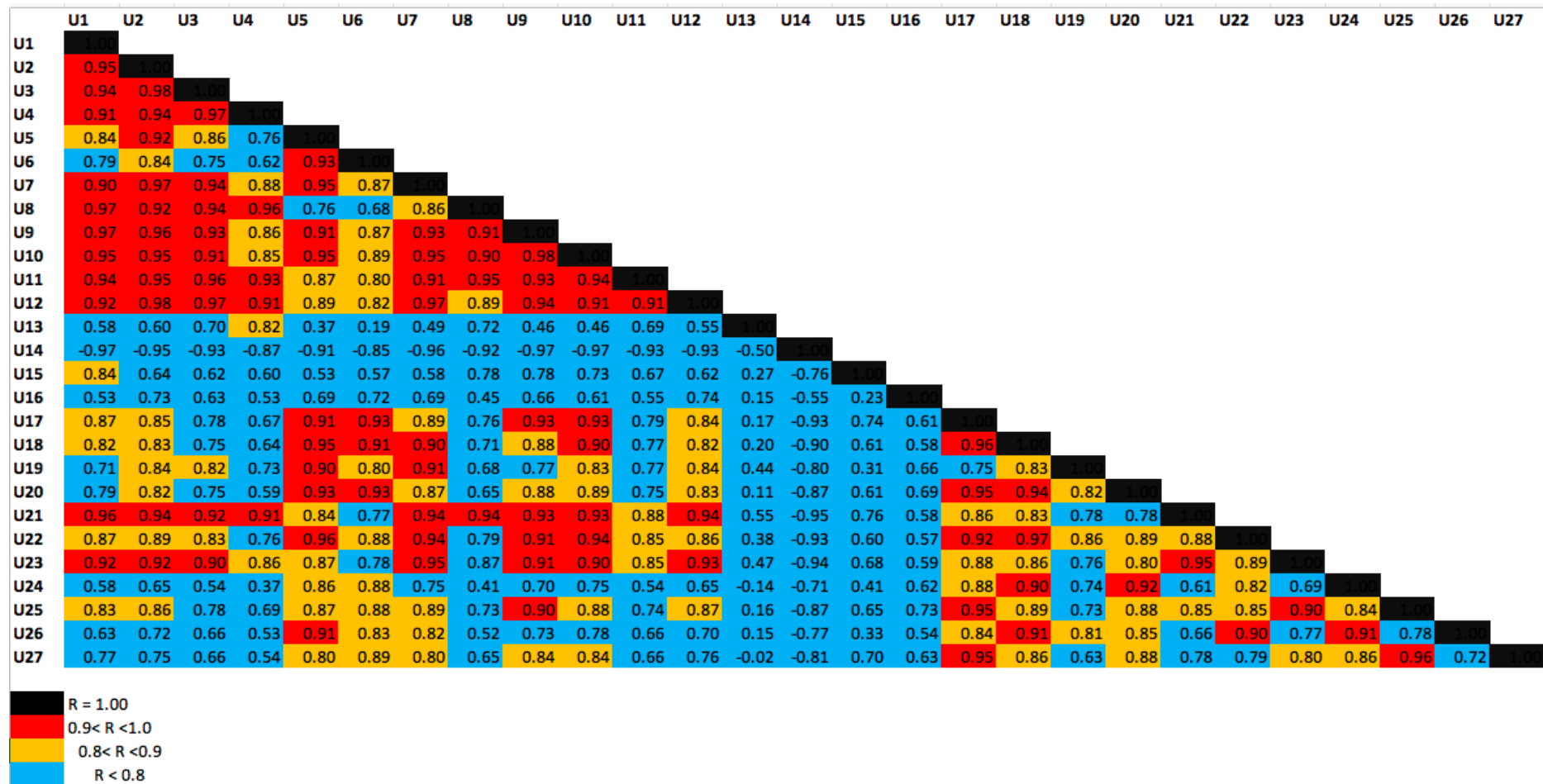


Fig. 5B. Pearson correlation coefficients of questionnaire respondents' satisfactory level toward the service quality of 27 BMA office staff.

## มาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้าน กับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

นิสิต อินทมาโน<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในอดีตจนถึงปัจจุบันที่เกี่ยวกับการอนุญาตผลิตสุราและควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ส่งผลกระทบต่อวิสาหกิจชุมชนในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านอันเป็นต้นทุนทางสังคม มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อส่งเสริมการพัฒนาชุมชนโดยใช้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมทำให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชน แต่ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตผลิตสุราพื้นบ้าน การควบคุมฉลากและการโฆษณาที่ใช้มาตรการเดียวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภทซึ่งไม่เหมาะสมที่ปรับใช้กับกรณีของสุราพื้นบ้าน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรเสนอแนวทางสนับสนุนเชิงนโยบายที่ชัดเจนและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในการผลิตสุราพื้นบ้านให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ

**คำสำคัญ:** สุราพื้นบ้าน มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม วิสาหกิจชุมชน การพัฒนาที่ยั่งยืน

<sup>1</sup> Doctor of Juridical Science (S.J.D), ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม เลขที่ 2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900  
อีเมล: dr.nisit@gmail.com

## Legal Measures Relating to Local Liquor's Production and Distribution and the Promotion of Community Enterprises for Sustainable Development

Nisit Intamano<sup>1</sup>

### Abstract

The objective of this article is to study and analyze the problems and impacts from the enforcement of legal measures from the past to the present concerning the production and the control of alcoholic beverages affecting community enterprises in the production and distribution of local liquor - the social cost, cultural heritage and the way of life. However, it is found that the government has formulated a national policy and strategy in promoting community enterprises to encourage community development by using cultural heritage, resulting in income distribution. Still, there are legal problems regarding the permission to produce local liquor as well as label control, and advertisement in the same measures as all types of alcoholic beverages which is not suitable for local liquor. Therefore, government agencies should propose vibrant supportive policy guidelines and develop laws to help community enterprises for producing local liquor in accordance with the 12<sup>th</sup> National Economic and Social Development Plan (2017-2021) and United Nations Sustainable Development Goals.

**Keywords:** local liquor cultural heritage community enterprises sustainable development

---

<sup>1</sup> Doctor of Juridical Science (S.J.D), Assistant professor, School of Law, Sripatum University  
2410/2 Phahonyothin Rd, Khwaeng Sena Nikhom, Khet Chatuchak, Bangkok 10900, THAILAND.  
E-mail: dr.nisit@gmail.com



## 1. บทนำ

แนวนโยบายของรัฐในการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมามีตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2506) ให้มีความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้ของประเทศให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในหลายมิติทำให้เกิดการสะสมของปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาประเทศ เช่น ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหามลพิษในสิ่งแวดล้อม ปัญหาการอพยพแรงงานและการละทิ้งถิ่นฐานไปทำงานในเมืองใหญ่ ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบทำให้ชุมชนอ่อนแอ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และเป็นเหตุนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้มีการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy) และการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน คุณค่าของภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อตอบสนองการพัฒนาท้องถิ่นและส่งเสริมแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ.2560-2564) เพื่อขจัดความยากจน ยกระดับคุณภาพชีวิต สร้างรายได้ระดับสูง ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืนทำให้กระจายรายได้ไปสู่ประชาชน และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Sustainable Development Goals) อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐและมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันหลายฉบับยังเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งในการสงวนรักษาไว้ซึ่งมรดกมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและสร้างรายได้จากต้นทุนทางสังคมในแต่ละชุมชน โดยบทความนี้ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตผลิตสุราและควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ส่งผลต่อวิสาหกิจชุมชนในการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านอันเป็นต้นทุนทางสังคม มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างแท้จริง

## 2. วัตถุประสงค์

ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่มาจากการบังคับใช้กฎหมายและผลกระทบต่อวิสาหกิจชุมชนในการการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเสนอแนวทางพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตผลิต การควบคุมฉลากและการโฆษณาสุราพื้นบ้านที่เหมาะสม

### 3. วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหนังสือ รายงาน วารสาร บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตผลิตสุร่าพื้นบ้านและการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Documentary Research) และการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – depth Interview) ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายอนุญาตผลิตสุร่าและกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

### 4. ผลการศึกษา

การผลิตสุร่าพื้นบ้านในประเทศไทยถือเป็นภูมิปัญญามรดกทางวัฒนธรรมที่มีการสืบทอดกันมาช้านานในหลายท้องถิ่นทั่วประเทศด้วยหลายวัตถุประสงค์ทั้งเพื่อใช้ในการบริโภคในงานเทศกาล และใช้ประกอบพิธีตามความเชื่อท้องถิ่นที่จำเป็นต้องใช้สุร่าเป็นเครื่องพิธีด้วยความเชื่อที่ว่าสุร่าเป็นสิ่งที่เป็นสิริมงคล เช่น พิธีเลี้ยงผีปู่ย่า พิธีเลี้ยงผีแถนหรือผีบรรพบุรุษ เป็นต้น สุร่าพื้นบ้านแบ่งเป็นสองประเภท คือ เหล้าหมักหรือเหล้าแช่ที่ได้จากการหมักพืชผลทางการเกษตร ทั้งผลไม้และสมุนไพรไทย มีระดับแอลกอฮอล์ไม่เกิน 15 ดีกรีกรรมวิธีในการผลิตแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นทั้งยังมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น อุ กระแช่ สาโท น้ำตาลเมา ตะหวาก อ้ายเบ้ ในขณะที่เหล้ากลั่นหรือเหล้าต้ม ได้จากการกลั่นเหล้าหมักหรือเหล้าแช่ เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากหมักเหล้าหรือเหล้าแช่ซึ่งมีระดับแอลกอฮอล์สูง เนื่องจากมีความเข้มข้นมากขึ้นแต่ไม่เกิน 70 ดีกรี ซึ่งการกลั่นเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการหมักเหล้า เพื่อให้เหล้าเก็บไว้ได้นานอันเป็นภูมิปัญญาพื้นบ้านดั้งเดิมของไทย (ไพศาล วิสาโล, 2537)

แต่เดิมรัฐมิได้ปราบปรามในการผลิตสุร่าพื้นบ้านมากนักจนกระทั่งเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสุร่า พ.ศ.2493 เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมการผลิต การจำหน่ายสุร่า การนำเข้าสุร่า การจัดเก็บภาษีสุร่า ต้องให้ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้นจึงทำให้การผลิตสุร่าพื้นบ้านซึ่งเป็นหนึ่งในภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนที่ถูกสั่งสมประสบการณ์ถ่ายทอดสู่ชนรุ่นกลายเป็นสุร่าเถื่อนผิดกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่สรรพสามิตมีอำนาจจับกุมดำเนินคดีกับผู้ผลิตสุร่าพื้นบ้านหรือผู้ที่ขายหรือนำออกเพื่อขายหรือซื้อไว้หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสุร่าที่รู้ว่าทำขึ้นโดยฝ่าฝืนทำให้เกิดการจับกุมและดำเนินคดีประชาชนที่ผลิตสุร่าพื้นบ้านส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลายาวนาน (สวาท อุประฮาด, 2545) จนเป็นเหตุให้มีการการเคลื่อนไหวของชุมชนที่ผลิตสุร่าพื้นบ้านเรียกร้องสิทธิชุมชนและในการผลิตสุร่าพื้นบ้าน รวบรวมรายชื่อเสนอยกเลิกพระราชบัญญัติสุร่า พ.ศ.2493 และเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการผลิตและจำหน่ายสุร่าพื้นบ้านฉบับประชาชน คือ “ร่างพระราชบัญญัติจัดการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน พ.ศ....” (สถาบันพัฒนาการเมือง, 2544) เพื่อเรียกร้องสิทธิของชุมชนในการผลิตสุร่าพื้นบ้านตามภูมิปัญญาท้องถิ่นเพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น จารีตประเพณี และสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมตามที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์

ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมของท้องถิ่นไว้ในตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ มาตรา 87 “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบนโยบายการเปิดเสรีการผลิตและจำหน่ายสุรากลังปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงกับองค์การการค้าโลกโดยกระทรวงการคลังประกาศกฎกระทรวงการคลัง เรื่อง วิธีบริหารงานสุรา พ.ศ.2543 โดยมีสาระสำคัญว่าการเปิดเสรีสุรานั้นมิได้หมายความว่าผู้ใดจะผลิตและจำหน่ายสุราได้เองโดยเสรีในทุกกรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศฉบับนี้ โดยกำหนดให้ผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุรากลัง ประเภทวิสกี บรั่นดี และยีน ต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยมีทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท และมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โรงงานต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 200 ไร่ ห่างจากแม่น้ำลำคลองสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรทางน้ำปกติและคลองชลประทาน ไม่น้อยกว่าสองกิโลเมตร กำลังการผลิตขั้นต่ำ 30,000 ลิตรต่อวัน หากกำลังการผลิตมากกว่านั้น ต้องเพิ่มขนาดพื้นที่ให้สอดคล้องกับกำลังการผลิต แต่หากมีการทำสุรากลังชนิดอื่น (สุราขาว สุราผสม สุราปรุงพิเศษ) ต้องมีพื้นที่โรงงานไม่น้อยกว่า 350 ไร่ กำลังการผลิตไม่น้อยกว่า 90,000 ลิตรต่อวัน หากกำลังการผลิตมากกว่านั้น ต้องเพิ่มขนาดพื้นที่ให้สอดคล้องกับกำลังการผลิต ในส่วนของผู้ขออนุญาตทำและขายส่งสุราแช่ (เบียร์และไวน์ต่าง ๆ) (1) การทำและขายส่งสุราแช่ชนิดเบียร์ ต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย ทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด โรงเบียร์ขนาดใหญ่ต้องมีปริมาณการผลิตไม่น้อยกว่าสิบล้านลิตรต่อปี โรงเบียร์ขนาดเล็ก ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต ต้องมีกำลังการผลิต ไม่น้อยกว่า 100,000 ลิตร แต่ไม่เกิน 1,000,000 ลิตรต่อปี (2) การทำและขายสุราแช่ผลไม้ (ไวน์) ต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทย มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด หรือเป็นสหกรณ์ ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ แต่ไม่ได้กำหนดวงเงินลงทุนและขนาดของโรงงานไว้ และในส่วนของผู้ขออนุญาตให้ผลิตและจำหน่ายสุราแช่พื้นเมืองและสุราแช่อื่น นอกจากสุราผลไม้และเบียร์จะต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรและมีวัตถุประสงค์ในการผลิตและจำหน่ายสุราแช่พื้นเมือง ยื่นขออนุญาตก่อสร้างโรงงานสุรา พร้อมแผนผังสังเขปแสดงสถานที่ตั้ง การติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่ออริบตีกรมสรรพสามิต ซึ่งสถานที่ก่อสร้างนั้นต้องแยกต่างหากจาก

ที่อยู่อาศัยโดยชัดเจนและไม่ก่อให้เกิดอันตราย ความเดือดร้อนรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย

ในปี พ.ศ.2546 กระทรวงการคลังประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยวิธีการบริหารงานสุราระดับที่ 4 กำหนดให้ผู้ขออนุญาตผลิตต้องมีภูมิลำเนาในพื้นที่สถานที่ผลิตสุรา ยื่นคำร้องขออนุญาตสร้างสถานที่ทำสุรา พร้อมแผนผังแสดงสถานที่ตั้งและการติดตั้งเครื่องจักรต่ออธิบดีกรมสรรพสามิต โดยใช้เครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือแรงงานคนต่ำกว่าเจ็ดคน หรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและแรงงานคน เครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าและแรงงานคนต่ำกว่าเจ็ดคนซึ่ง ทำให้ผู้ผลิตที่เป็นวิสาหกิจชุมชนต้องถูกจำกัดการผลิตภายใต้เงื่อนไขที่ต้องใช้เครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าหรือแรงงานคนต่ำกว่าเจ็ดคนหรือกรณีที่ใช้เครื่องจักรและแรงงานคนเครื่องจักรกำลังรวมต่ำกว่าห้าแรงม้าและแรงงานคนต่ำกว่าเจ็ดคน ในปีพ.ศ. 2558 ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนกฎกระทรวงว่าด้วยวิธีการบริหารงานสุราในคดีหมายเลขดำที่ อ.406/2552 คดีหมายเลขแดงที่ อ.1267/2558 ด้วยเหตุผลว่าประกาศกระทรวงการคลังไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเนื่องจากบัญญัติโดยอาศัยเหตุผลตามนโยบายของมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบนโยบายเปิดเสรีการค้าสุรา มิได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวง ทำให้ในปัจจุบันมีเพียงพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 บัญญัติหลักเกณฑ์การขออนุญาตผลิตสุราทุกประเภทในมาตรา 153 “ผู้ใดประสงค์จะผลิตสุราหรือมีเครื่องกลั่นสำหรับผลิตสุราไว้ในครอบครอง ให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตผลิตสุราพื้นบ้านเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนวิสาหกิจชุมชนที่สามารถขออนุญาตผลิตสุราพื้นบ้านได้ตามกฎหมายแล้วยังพบปัญหาในการจำหน่ายสุราพื้นบ้านเนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 กำหนดมาตรการควบคุมข้อความบนฉลากและการโฆษณา ซึ่งประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข เกี่ยวกับฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2558 กำหนดว่า “ฉลากจะต้องไม่มีข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือข้อความที่เป็นเท็จ เกินความจริง หรือข้อความที่เชิญชวนให้บริโภคหรืออวดอ้างสรรพคุณ คุณประโยชน์หรือคุณภาพของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยทางตรงหรือทางอ้อม” (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560) จากข้อมูลการสัมภาษณ์ทำให้ทราบปัญหาในการบังคับใช้มาตรการควบคุมการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ว่านอกจากจะต้องมีข้อความคำเตือนตามที่กฎหมายกำหนด คือ “ห้ามจำหน่ายสุราแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ การดื่มสุราทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง และบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ ไม่ควรดื่ม” เจ้าหน้าที่ห้ามระบุส่วนประกอบอื่น ๆ ของการทำสุราพื้นบ้านลงในฉลาก เช่น สมุนไพรที่ใช้ในการผลิตเนื่องจากเจ้าหน้าที่ชี้แจงว่าเป็นข้อความเชิญชวนให้บริโภคหรืออวดอ้างสรรพคุณ คุณประโยชน์หรือคุณภาพอันขัดต่อกฎหมาย โดยแจ้งให้ระบุได้เพียงเฉพาะส่วนสำคัญ เช่น ข้าวสาร แกลบ แป้งอู เท่านั้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังห้ามวิสาหกิจชุมชนที่ผลิตสุราพื้นบ้านจัดทำและเผยแพร่เอกสารอธิบายหรือแผ่นพับให้ความรู้เกี่ยวกับ

วัฒนธรรมชุมชนกับสุราพื้นบ้าน วัตถุประสงค์ทางการเกษตรที่ใช้ในผลิต สรรพคุณของสมุนไพรแต่ละชนิดที่เป็น ส่วนผสมในสุราพื้นบ้านเนื่องจากขัดต่อมาตรการควบคุมการโฆษณา เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม การโฆษณาหรือ ประชาสัมพันธ์ใด ๆ โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มทุกประเภทให้กระทำได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยไม่มีการปรากฏภาพของสินค้า หรือบรรจุกฎหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นั้น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ในขณะที่ผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั่วประเทศสามารถเข้าถึงกิจกรรมส่งเสริมการขาย และการตลาดในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์การโฆษณาแฝง กลยุทธ์การตลาดความรับผิดชอบต่อสังคม กลยุทธ์การตลาดเชิงดนตรี กลยุทธ์การจัดลานเปียร์ กลยุทธ์การตลาดเชิงกีฬา กลยุทธ์การตลาดเครือข่าย สังคมออนไลน์ได้อย่างเต็มที่ด้วยงบประมาณประชาสัมพันธ์หลายพันล้านบาทต่อปี (นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์, 2555) ดังนั้นแล้วจึงควรแยกการบังคับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฉลากและการโฆษณาเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์กับสุราพื้นบ้านให้แตกต่างกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการแสดงเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์การผลิต สรรพคุณของสมุนไพรแต่ละชนิด และกรรมวิธีการผลิตที่เป็นภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในแต่ละ ชุมชนที่ผลิตสุราพื้นบ้าน

## 5. สรุปอภิปรายผล

นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2506) ให้ความสำคัญกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการเร่งรัดพัฒนา โครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการส่งออกและบริโภค ภายในประเทศโดยไม่ได้ให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทและเศรษฐกิจชุมชนอย่างเหมาะสมจนเกิด การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ในภูมิภาคก่อให้เกิดปัญหาการอพยพแรงงาน เข้าไปทำงานในเมืองใหญ่ ปัญหาความยากจนในชนบทและความเหลื่อมล้ำของรายได้ ก่อให้เกิดผลกระทบ ทำให้ชุมชนอ่อนแอ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และเป็นเหตุนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองเป็นระยะเวลายาวนาน

รัฐบาลได้ริเริ่มเน้นหนักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นและการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน และให้ความสำคัญกับต้นทุนทางสังคมกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เน้นกระจายรายได้ไปสู่ชนบทควบคู่ กับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) แต่ ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่การแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ จนกระทั่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) กำหนดแนวทางแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจด้วยหลักเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนา ประเทศ นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนที่เน้นการพัฒนาคนและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยเริ่มจาก ชุมชนในชนบทซึ่งเป็นเศรษฐกิจพื้นฐานของประเทศ และส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในชุมชนเพื่อ ขอบรับการสนับสนุนส่งเสริมและการพัฒนาศักยภาพจากภาครัฐได้ตรงตามความต้องการในแต่ละท้องถิ่นจะ

ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนส่งผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้ สามารถนำต้นทุนทางสังคม มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของชุมชนมา สร้างรายได้ในชุมชนก่อให้เกิดการจ้างงานและเพิ่มมูลค่าให้กับวัตถุดิบและพืชผลทางการเกษตรในท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายรายได้และลดปัญหาการละทิ้งถิ่นฐานเข้าทำงานในเมืองใหญ่ ทำให้ชุมชนเข้มแข็งและคนในชุมชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พึ่งพาตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, 2545)

ในขณะที่มาตรการกฎหมายและนโยบายในหลายประเทศที่ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์และส่งเสริมการผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้าน เช่น เหล้าสาเกเป็นสุราพื้นบ้านของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีโดยรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญการผลิตเหล้าสาเกซึ่งเป็นสุราพื้นบ้านจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยการผลิตสุราแห่งชาติ (Nation Research Institute of Brewing) สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อศึกษาวิจัยและพัฒนาการผลิตเหล้าสาเกให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยร่วมกับสมาคมผู้ผลิตสุราพื้นบ้านญี่ปุ่น (Japan Sake Brewers Association) เพื่อจัดระดับของเหล้าสาเกให้มีมาตรฐานและให้ช่วยเหลือทั้งในด้านการเงิน การผลิต การบริหารองค์กร การตลาด และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมให้แข่งขันผลิตเหล้าสาเกที่มีคุณภาพออกสู่ตลาดเนื่องจากการมีวิธีการผลิตและคัดสรรวัตถุดิบที่แตกต่างกันไปแต่ละท้องถิ่นทำให้มีรสชาติและกลิ่นหอมต่างกันไป ส่งผลให้วิสาหกิจชุมชนในหลายท้องที่ประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้ให้ชุมชนและได้รับการสนับสนุนตามโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ จนเป็นที่รู้จักทั่วประเทศ (ปิยาภรณ์ จันทร์สวย, 2549)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการผลิตเหล้าอุในอำเภอเรณูนคร จังหวัดนครพนม พบว่า เมื่อชุมชนรวมตัวกันเป็นวิสาหกิจในการผลิตเหล้าอุได้แล้วทำให้ชาวภูไทในอำเภอเรณูนครมีงานทำมากขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น และใช้วัตถุดิบในการผลิตเหล้าอุจากชุมชนใกล้เคียง เช่น ข้าวเหนียว สมุนไพรที่ใช้ทำเบ็งอุ ซึ่งคนในชุมชนปลูกต่างชนิดกันนำมาขาย ชะลอมไม้ที่หุ้มไหเหล้าอุจากในหมู่บ้านนาดี อำเภอเรณูนคร หลอดไม้ขางที่ใช้ในการคูดเหล้าอุจากอำเภอบ้านแพง ไหบรรจุเหล้าอุจากจังหวัดราชบุรี นอกจากเป็นการสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้ชุมชนของอำเภอเรณูนครแล้ว ยังสามารถกระจายรายได้สู่วิสาหกิจชุมชนอื่นด้วยการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและฟื้นฟูเศรษฐกิจชุมชนซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals–SDGs) ที่เน้นให้ความสำคัญกับการปรับสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบบูรณาการและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเพื่อ (เป้าหมายที่ 1) การขจัดความยากจนขจัดความยากจนทุกรูปแบบทุกสถานที่ (No Poverty) (เป้าหมายที่ 8) ส่งเสริมงานที่มีคุณค่าและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องครอบคลุมและยั่งยืนการจ้างงานที่มีคุณค่า (Decent Work and Economic Growth) (เป้าหมายที่10) ลดความเหลื่อมล้ำ (Reduced Inequalities) (เป้าหมายที่11) การพัฒนาเมืองและชุมชนอย่างยั่งยืน (Sustainable Cities and Communities) และ(เป้าหมายที่12) ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตอย่างยั่งยืน (Responsible Consumption and Production) ดังนั้นรัฐจึงควรพิจารณานโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้เข้มแข็ง อันเป็นการแก้ปัญหาความยากจนในระดับรากหญ้าโดยใช้ต้นทุนทางสังคมในแต่ละชุมชนให้เหมาะสม เช่น การ

ท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ การแสดงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น การผลิตและจำหน่ายสุราพื้นบ้านอันเป็นภูมิปัญญาที่ถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นโดยควรได้รับความช่วยเหลือภาครัฐในด้านความรู้วิชาการสมัยใหม่ต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น พัฒนาการผลิตสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ และพัฒนาปรับปรุงมาตรฐานทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายการอนุญาตผลิตสุราและจำหน่ายสุราพื้นบ้านซึ่งส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างอาชีพ กระจายรายได้ให้กับชุมชน เพิ่มมูลค่าให้กับวัตถุดิบพืชผลทางการเกษตร และส่งเสริมให้เกิดความภาคภูมิใจในมรดกภูมิปัญญาท้องถิ่นนำมาใช้พัฒนาวิสาหกิจชุมชน

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรให้การสนับสนุนในเชิงนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนให้เข้มแข็งเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เพื่อที่จะสามารถนำผลผลิตทางการเกษตรในท้องถิ่นมาแปรรูปตามภูมิปัญญามรดกทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องที่โดยส่งเสริมศักยภาพท้องถิ่นทั้งด้านเงินทุน แรงงาน ทรัพยากรธรรมชาติ สร้างอัตลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ผู้ซื้อจดจำ รวมถึงการสนับสนุนการอบรมวิชาการ แลกเปลี่ยนความรู้ วิจัยและพัฒนากระบวนการผลิตให้ทันสมัย ส่งเสริมช่องทางการตลาดให้แก่วิสาหกิจชุมชนโดยนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นกลยุทธ์สร้างความเข้มแข็ง

2. ควรกำหนดนิยามศัพท์ของ “สุราพื้นบ้าน” โดยเฉพาะเนื่องจากปัจจุบันสุราพื้นบ้านถือเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเภทหนึ่งตามบทนิยามในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 มาตรา 152 “สุรา” ให้ความหมายรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือซึ่งดื่มกินไม่ได้แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา แต่ไม่รวมถึงเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินศูนย์จุดห้าดีกรี “สุราแช่” หมายความว่า สุราที่ไม่ได้กลั่น และให้ความหมายรวมถึงสุราแช่ที่ได้ผสมกับสุรากลั่นแล้ว แต่ยังมีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกินสิบห้าดีกรีด้วย “สุรากลั่น” หมายความว่า สุราที่ได้กลั่นแล้ว และให้ความหมายรวมถึงสุรากลั่นที่ได้ผสมกับ สุราแช่แล้ว แต่มีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่าสิบห้าดีกรีด้วย ในขณะที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 มิได้มีความหมายเฉพาะเช่นกันโดยให้ความหมายของคำว่า “สุรา” หมายความว่า “น. เหล้า, น้ำเมาที่ได้จากการกลั่น” และคำว่า “เมรัย” หมายความว่า “น.น้ำเมาที่เกิดจากการหมักหรือแช่, น้ำเมาที่ไม่ได้กลั่น” แต่ไม่ได้ให้ความหมายของ “สุราพื้นบ้าน” ไว้โดยตรงแต่ได้ให้ความหมายของคำว่า “พื้นบ้าน” หมายถึง “ว.เฉพาะถิ่น เช่น ของพื้นบ้าน มักใช้คู่กับคำ พื้นเมือง เป็นพื้นบ้านพื้นเมือง” เมื่อพิจารณาประกอบคำว่า “สุรา” แล้ว “สุราพื้นบ้าน” จึงหมายถึง สุรา หรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นของเฉพาะถิ่นหรือเป็นของพื้นบ้านพื้นเมือง ควรบัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “สุราพื้นบ้าน” ไว้เป็นการเฉพาะโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 152 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 “สุราพื้นบ้าน หมายถึง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเภทสุราแช่หรือกลั่นที่เกิดจากมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

3. ควรกำหนดมาตรการควบคุมฉลากสุราพื้นบ้านเป็นการเฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พ.ศ.2551 ให้คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ออกประกาศโดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับฉลากของสุราพื้นบ้านในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนประกอบที่เป็นทั้งวัตถุดิบผลผลิตทางการเกษตรสมุนไพร กรรมวิธีการผลิต และความเกี่ยวข้องกับชุมชน รวมถึงการอนุญาตให้เผยแพร่เอกสารอธิบายหรือแผ่นพับให้ความรู้เกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นกับสุราพื้นบ้านที่ผลิตและจำหน่ายเพื่อเป็นการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและส่งเสริมสุราพื้นบ้านให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 32 แห่งควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พ.ศ.2551 “บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับสุราพื้นบ้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”



## เอกสารอ้างอิง

- ธีรภัท ชัยพิพัฒน์. 2550. “สุราพื้นบ้าน” ภาพสะท้อนของกระบวนการเรียนรู้การปรับตัวและความสัมพันธ์แบบใหม่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายของรัฐกรณีศึกษา: หมู่บ้านห้วยหม้าย อำเภอสอง จังหวัดแพร่. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. 2555. การติดตามเฝ้าระวังอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสื่อสิ่งพิมพ์และกิจกรรมส่งเสริมการตลาด. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- บรรเจิด สิงคะเนติ. 2560. ความคิดเห็นต่อการกระทำผิดฐานโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์.
- ปิยาภรณ์ จันทร์สวย. 2549. ปัจจัยที่ทำให้สุราพื้นบ้านยังคงได้รับความนิยมในญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพศาล วิสาโล. 2537. ประวัติศาสตร์การบริโภคสุราในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดีไซน์.
- สวาท อุปฮาด. 2545. การศึกษาและฟื้นฟูภูมิปัญญาเหล้าพื้นบ้านเพื่อพัฒนารูปแบบให้เหมาะสมกับวิถีชีวิตเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนบ้านท่าช้างและบ้านโนนหนองลาด จังหวัดขอนแก่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- สถาบันพัฒนาการเมือง. 2544. เหล้าพื้นบ้าน ภูมิปัญญาไทยและสิทธิอันชอบธรรมกับการแก้ไขปัญหาความยากจน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. 2545. ผลการดำเนินงานเชิงคุณภาพกองทุนหมู่บ้าน. กรุงเทพฯ: บริษัท สามเจริญพาณิชย์ จำกัด.

## ระบบช่วยในการตัดสินใจแห่งอนาคตกับการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ

จงสวัสดิ์ จงวัฒน์ผล\*

### บทคัดย่อ

ในยุคที่เต็มไปด้วยข้อมูลมหาศาล (Big Data) มีการเปลี่ยนแปลงของข้อมูลตลอดเวลา ในขณะที่ข้อมูลมีความหลากหลายและมาจากหลายช่องทาง หลายๆ องค์กรจำเป็นต้องปรับตัวนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการตัดสินใจขององค์กรทั้งในระดับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ระดับการบริหารงาน และระดับปฏิบัติงาน ดังนั้นในทุกๆ 10 ปี เราจะได้เห็นการพัฒนาและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบช่วยในการตัดสินใจของหลายๆ ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ตั้งแต่ในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาระบบช่วยในการตัดสินใจ ยุคของการจัดการคลังข้อมูล (Enterprise Data Warehousing) ยุคของการจัดการคลังข้อมูลแบบเรียลไทม์ (Real-Time Data Warehousing) ยุคของการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) ในปัจจุบัน และ ยุคของการนำเทคโนโลยี AI, IoT, และ Cloud-based Business Intelligence (BI) Systems มาช่วยในการตัดสินใจ ดังนั้นระบบช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารในอนาคตก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบทั้งในด้านการลงทุนระบบ Platform ในการเข้าถึงข้อมูล ความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูล รูปแบบและความรวดเร็วในการวิเคราะห์ข้อมูล และความแม่นยำในการวิเคราะห์ข้อมูล

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: jongsawas.c@nida.ac.th

## 1. บทนำ

การตัดสินใจทางธุรกิจไม่ว่าจะเป็นทางด้านการตลาด การขาย การเงิน หรือว่าการผลิตให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุนิติสัมพันธ์ขององค์กรได้อย่างถูกต้องและทันต่อเวลา อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจทางธุรกิจนั้นเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานของผู้บริหารทั้งในด้านการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การกำหนดแผนงาน และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในองค์กร กล่าวคือ การตัดสินใจที่ดีนอกจากจะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ความคิดสร้างสรรค์ ประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนแล้วนั้น ยังต้องมีกระบวนการตัดสินใจที่เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ และทฤษฎีตามหลักของวิทยาศาสตร์ เพื่อที่จะลดข้อผิดพลาดจากปัจจัยที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร และทำให้ผลของการตัดสินใจมีความน่าเชื่อถือเพิ่มมากขึ้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจอาการของปัญหาว่ามีประเด็นอะไรที่จำเป็นต้องตัดสินใจแก้ไข อะไรเป็นปัจจัยแวดล้อมของปัญหาและทำการวินิจฉัยสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร นักวิเคราะห์คงเคยได้ยินสำนวนที่ว่า “เก้าไม่ถูกที่คัน” ที่องค์กรส่วนใหญ่มักประสบความล้มเหลวในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กร ทั้ง ๆ ที่วิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องตามหลักทฤษฎีและวิธีปฏิบัติที่มีมาตรฐาน ปัญหาหลักๆ ที่ถูกมองข้ามก็คือ การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดและตรงประเด็น

การตัดสินใจให้ประสบความสำเร็จได้นั้นต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดทั้ง 2 ตัว คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการตัดสินใจ ประสิทธิภาพจะเป็นตัวชี้วัดว่าผู้บริหารตัดสินใจในเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่ (Doing the Right Things) ในขณะที่ประสิทธิภาพจะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าผู้บริหารตัดสินใจด้วยวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ (Doing the Things Right) นอกจากนี้ การตัดสินใจระดับผู้บริหารก็ยังแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

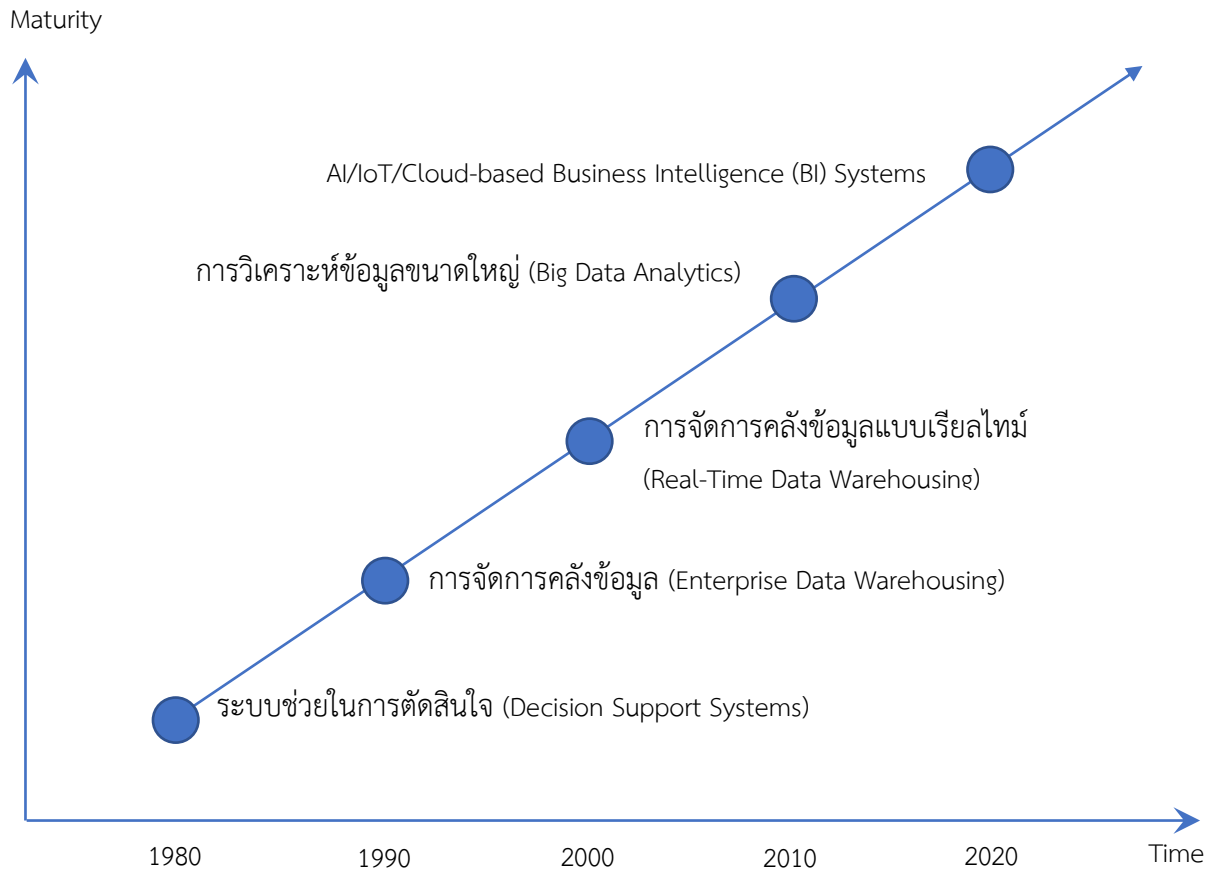
1. การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Decision Making) จะเป็นเรื่องของการกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์กรในระยะยาวทั้งในเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากร เป็นต้น
2. การตัดสินใจในระดับการบริหารงาน (Managerial Decision Making) จะเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารระดับกลาง ในการวางแผนปฏิบัติงานตามทิศทางและนโยบายขององค์กร รวมถึงการติดตามการทำงาน การตรวจสอบและการประเมินผลงานตามแผนปฏิบัติงาน และการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ว่ามีประสิทธิภาพตามแผนงานหรือไม่ เป็นต้น
3. การตัดสินใจในระดับการปฏิบัติงาน (Operational Decision Making) จะเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับล่างซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจตามระเบียบ กฎเกณฑ์และแบบแผนที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดไว้ให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ในยุคที่เต็มไปด้วยข้อมูลมหาศาล มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ข้อมูลมีความหลากหลายและมาจากหลายช่องทาง หรือ Big Data หลากๆ องค์กรจำเป็นต้องปรับตัวนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการตัดสินใจขององค์กรทั้งในระดับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ระดับการบริหารงาน และระดับปฏิบัติงาน ระบบธุรกิจอัจฉริยะ (Business Intelligence) และการวิเคราะห์ข้อมูลทางธุรกิจ (Business Analytics) จึงถูกพัฒนาขึ้นและเข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อช่วยให้การตัดสินใจขององค์กรเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นแบบอัตโนมัติเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการของเทคโนโลยีในปัจจุบันมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า AI สามารถเพิ่มศักยภาพในการเรียนรู้และการประมวลผลข้อมูล รวมถึงการสร้างแบบจำลองเพื่อการทำนายข้อมูลที่มีความแม่นยำมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ระบบการตัดสินใจในยุคใหม่ขององค์กรเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง

## 2. วิวัฒนาการของระบบช่วยตัดสินใจ

โดยปกติแล้วทุก ๆ 10 ปี เราจะได้เห็นการพัฒนาและความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบช่วยในการตัดสินใจของหลายๆ ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม (จากภาพที่ 1)

- ในยุค 1980's หลากๆ บริษัทเริ่มมีการพัฒนาระบบสารสนเทศหรือซอฟต์แวร์เพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support System) ของผู้บริหารให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการจัดการฐานข้อมูล (Database Management) การสร้างแบบจำลองเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูล (Model Management) และการพัฒนาส่วนเชื่อมต่อประสานงานของผู้ใช้งานกับระบบสารสนเทศ (User Interface Management)
- ในยุค 1990's เมื่อข้อมูลขององค์กรมีขนาดใหญ่มากขึ้น ระบบการจัดการฐานข้อมูล (Database Management) เริ่มมีการพัฒนามากขึ้น จากการจัดเก็บข้อมูลทั่วไปขององค์กรแบบแยกตามประเภท เช่น ข้อมูลรายละเอียดของสินค้า ข้อมูลการซื้อขาย หรือข้อมูลของลูกค้าและพนักงาน เป็นต้น มาเป็นการจัดการคลังข้อมูล (Data Warehousing) ซึ่งจะเป็นการเก็บข้อมูลในหลายมิติ และถูกออกแบบมาให้เหมาะแก่การนำข้อมูล (Query) ไปใช้ในการวิเคราะห์ที่รวดเร็วและง่ายขึ้น ในขณะที่คำสั่งที่ใช้ในการจัดการข้อมูลจะมีความยาวและซับซ้อนน้อยลง
- ในยุค 2000's การจัดการคลังข้อมูลถูกพัฒนาเพื่อตอบโจทย์ผู้บริหารมากขึ้น มีการอัพเดทข้อมูลทั้งในปัจจุบันและข้อมูลย้อนหลังซึ่งทำให้ผู้ใช้งานสามารถเข้าถึงข้อมูลในระบบได้โดยตรง หลายมุมมอง และทันท่วงที สามารถวิเคราะห์และดำเนินการเรียกข้อมูลตามระยะเวลาที่ต้องการ และสามารถรองรับการใช้งาน Workload ระดับองค์กรใหญ่ๆ ได้รวดเร็ว นอกจากนี้ระบบคลังข้อมูลยังมีความยืดหยุ่นในการตอบโต้กับผู้ใช้งาน การตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลและการสร้างแบบจำลองข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจสามารถทำได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 1: วิวัฒนาการของระบบการตัดสินใจ

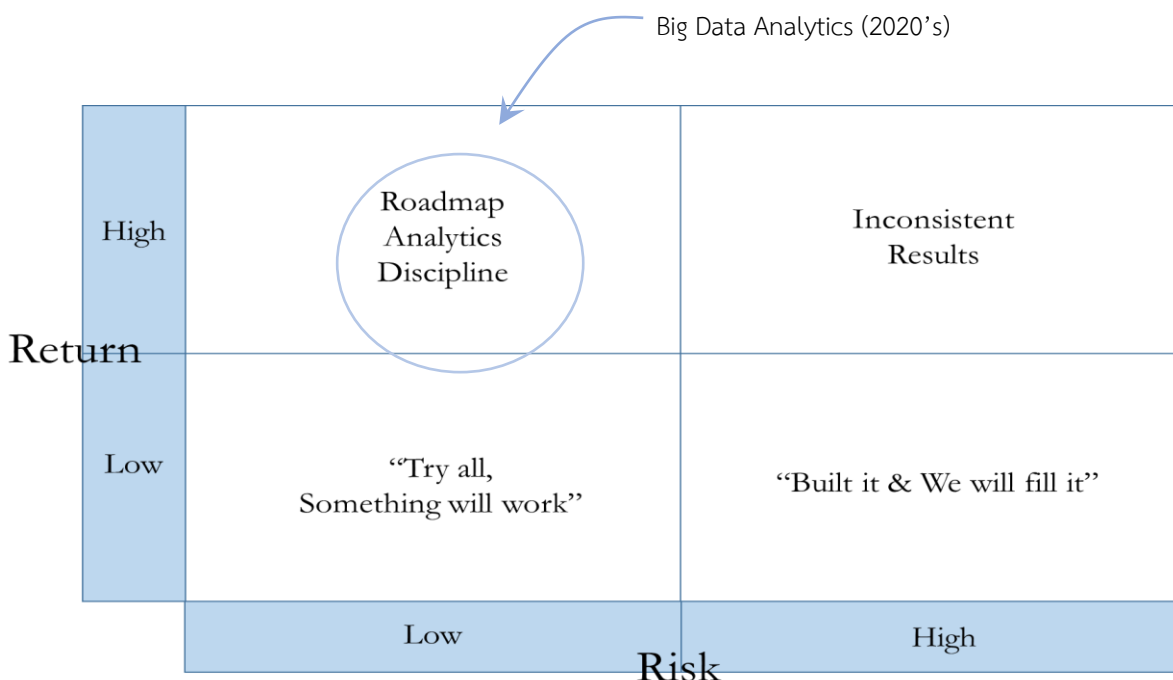
- ในยุคปัจจุบัน 2010's เป็นยุคของการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) เน้นในเรื่องของการพัฒนาระบบการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์จากข้อมูลดิบในการหาความรู้ใหม่ ๆ และสามารถนำความรู้เหล่านั้นมาประยุกต์ให้เกิดเป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรม หลากๆ บริษัทซอฟต์แวร์ขนาดใหญ่มีการพัฒนาระบบ Data Warehouse และ Big Data บน Cloud เพื่อลดต้นทุนในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน สามารถเชื่อมต่อกับเครื่องมือ แอปพลิเคชัน หรือระบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล (Real-Time Data Analytics) หรือการทำ Data Visualization ซึ่งสามารถรองรับข้อมูลที่มหาศาลและข้อมูลที่เป็นแบบโครงสร้าง (Structured Data) และไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Data) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาพที่ 2 แสดงตารางความเสี่ยงและผลตอบแทนของการลงทุนระบบการวิเคราะห์ข้อมูล (Big Data Analytics) ในอดีตที่ผ่านมา การลงทุน Big Data Projects ใช้เงินลงทุนค่อนข้างสูงและมีความเสี่ยงสูงมากที่จะประสบความสำเร็จล้มเหลวเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเทคโนโลยี การสร้างคน และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร แต่ในปัจจุบันมีการศึกษาและงานวิจัยมากมายที่แสดงให้เห็นแล้วว่า Big Data Projects สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและนำไปสู่ความยั่งยืนให้กับองค์กรในระยะยาวได้ ดังนั้นในยุค 2010's จึงถือได้ว่าการประยุกต์นำแนวคิดของการวิเคราะห์ข้อมูลทางธุรกิจ ระบบ

ธุรกิจอัจฉริยะ และ Big Data เข้ามาใช้เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ของผู้บริหาร สามารถให้ผลตอบแทนที่สูงและความเสี่ยงของการลงทุนที่ต่ำลง (Low-Risk/High-Return)

### 3. พร้อมหรือยังกับระบบการตัดสินใจในยุค 2020's

ในอนาคต สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital/Technology Disruption) ที่ทำให้เกิดนวัตกรรมและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ทำให้สภาพการแข่งขันเข้มข้นมากขึ้น และพฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมหรือรูปแบบการทำธุรกิจแบบเดิม ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย หลายๆ องค์กรต้องประสบปัญหาทางการเงิน เกิดการควมรวมกิจการ หรือประสบกับภาวะล้มละลาย โดยที่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดเนื่องจากผู้บริหารเหล่านั้นมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่ล่าช้า ยึดติดกับการตัดสินใจในรูปแบบเดิม ๆ และไม่ได้มีการเตรียมทรัพยากรขององค์กรให้พร้อมต่อโอกาสหรือความท้าทายในการตอบสนองต่อ Technology Disruptions ดังกล่าว

เทคโนโลยีทางด้าน Cloud Computing วิทยาการด้านระบบหุ่นยนต์ (Robotics) ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ระบบ Sensor Network และ Internet of Things (IoT) เป็นตัวอย่างของ Technology ที่ถูกนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้งานเพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการตัดสินใจยุคใหม่ เช่น



ภาพที่ 2: Risk and Return (Analytics Roadmap)

- การเปลี่ยนรูปแบบการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบของระบบ Cloud มากขึ้น เพื่อให้องค์กรมีความยืดหยุ่นในการใช้งาน ลดความเสี่ยงของการลงทุนระบบ และเป็นการใช้

ทรัพยากรที่มีขององค์กรได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งสามารถควบคุมต้นทุนได้ง่าย เช่น การจ่ายเงินตามลักษณะการใช้งานจริง (Pay-As-You-Go) เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันการใช้งานของระบบ Cloud สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระบบหลักๆ คือ 1) Infrastructure as a Service (IaaS) 2) Platform as a Service (PaaS) และ 3) Software as a Service (SaaS) เป็นต้น

- การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลของลูกค้าผ่านระบบ Robotics Sensor Network และ IoT แบบ Real-Time ผ่านทางอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น โทรศัพท์มือถือ สมาร์ทโฟน นาฬิกา แท็บเล็ต ยานพาหนะ หรือแม้แต่เครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้านที่ถูกเชื่อมต่อและสื่อสารถึงกันได้ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถเข้าใจพฤติกรรมของผู้บริโภคได้ดียิ่งขึ้น ลดขั้นตอนในการทำงาน หรือลดต้นทุนในการผลิต
- การนำ AI มาเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างแบบจำลองเพื่อการทำนาย (Predictive Modeling) เพื่อแยกแยะข้อมูลที่ซับซ้อน เพิ่มศักยภาพในการประมวลผล เรียนรู้ ลดอุปสรรคของการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก และข้อผิดพลาดในการทำนาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เป็นลักษณะแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Data) เช่น การวิเคราะห์ข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลข ประเภท ภาพ เสียง ข้อความ หรือข้อมูลที่มาจากระบบ Sensor Network และ IoT เป็นต้น การพัฒนาระบบ AI เพื่อให้สามารถตอบคำถามหรือโต้ตอบกับลูกค้าที่โทรเข้ามาที่ Call Center การประยุกต์นำศาสตร์ของวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ เช่น Machine Learning มาใช้ในการวิเคราะห์ภาพ เสียง ภาพเคลื่อนไหว และภาษามนุษย์ เช่น การพัฒนาระบบตรวจจับใบหน้าของกล้อง CCTV แบบ Real-Time โดยการนำ Graphics Processing Units (GPU) เข้ามาใช้ โดยกระบวนการสอนและอัลกอริทึมที่ใช้ในการสอน AI จะช่วยเรียนรู้ ตรวจจับ และทำนายใบหน้าได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น การนำระบบ AI มาช่วยพัฒนาระบบประมวลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing) เช่น ระบบแชทบอต (Chatbot) เพื่อใช้ตอบสนองผู้ใช้งาน รวมถึงการตอบโต้ด้วยเสียง (Speech Recognition) หรือแม้กระทั่งการวิเคราะห์แนวโน้มของการลงทุน การทำนายราคาที่เหมาะสมของหุ้นรายวัน การจัดอันดับความเสี่ยงของลูกค้าธนาคาร หรือการประมาณแนวโน้มยอดขายและความต้องการของสินค้า เป็นต้น ซึ่งจะช่วยทำให้การตัดสินใจของผู้บริหารทำได้ง่ายขึ้นอีกด้วย

ดังนั้นระบบช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารในอนาคตก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบทั้งในด้านการลงทุนระบบ Platform ในการเข้าถึงข้อมูล ความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูล รูปแบบและความรวดเร็วในการวิเคราะห์ข้อมูล และความแม่นยำในการวิเคราะห์ข้อมูล

#### 4. Business Intelligence Framework กับการตัดสินใจแห่งอนาคต

ระบบช่วยในการตัดสินใจที่ดีจะเริ่มจากการจัดการฐานข้อมูล ในปัจจุบันการจัดระบบและระเบียบในการบริหารจัดการข้อมูลสามารถทำได้รวดเร็วและง่ายขึ้น เนื่องจากมีการพัฒนาเทคโนโลยีและซอฟต์แวร์เพื่อตอบสนองต่อการใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนของการกำหนดโครงสร้าง การจัดเก็บ การ

รวบรวม การลบและการเพิ่มข้อมูลการเรียกใช้ การกำหนดสิทธิ์การใช้งาน รวมถึงการป้องกันความผิดพลาดของการจัดการข้อมูล เป็นต้น ระบบการฐานข้อมูลที่เป็นที่นิยมใช้มีอยู่หลายระบบ เช่น Oracle, SAP DB, IBM DB2, Microsoft SQL Server, MySQL หรือ Microsoft Office Access เป็นต้น อย่างไรก็ตามในยุคของ Big Data ข้อมูลมีปริมาณมากขึ้น มีความหลากหลาย และเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ระบบการจัดการฐานข้อมูลแบบเดิม ๆ อาจจะไม่มีประสิทธิภาพหรือตอบโจทย์ผู้ใช้งานได้เท่าที่ควร ปัจจุบันจึงมีเทคโนโลยีใหม่ ๆ ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อจัดการกับข้อมูลเหล่านี้โดยไม่จำเป็นต้องแปลงชุดข้อมูลให้อยู่ในรูปแบบของตาราง หรือการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์หลายๆ เครื่องมาช่วยในการจัดเก็บและประมวลผลของข้อมูลที่มีขนาดใหญ่ เช่น Hadoop หรือการจัดการฐานข้อมูลในรูปแบบของโนเอสคิวแอล (NoSQL) เป็นต้น เมื่อมีการเตรียมข้อมูล (Data Preparation) ให้พร้อมสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นเรื่องการทำความเข้าใจกับข้อมูล (Data Understanding) โดยผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- การอธิบายและการสำรวจข้อมูลสำหรับใช้ในการวิเคราะห์ (Data Description และ Data Exploration)
- การตรวจสอบคุณภาพ ความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของข้อมูล (Data Verification และ Data Quality)

เนื่องจากข้อมูลเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนั้นถ้าคุณภาพของข้อมูลไม่ดี เช่น ข้อมูลมีปริมาณที่น้อยเกินไป แหล่งข้อมูลไม่ชัดเจน หรือเป็นข้อมูลที่ไม่ละเอียดเพียงพอ ก็จะทำให้ผลของการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นไม่มีประสิทธิภาพและขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งคล้ายกับวลีหนึ่งที่ว่า Garbage In, Garbage Out (GIGO) ซึ่งมีความหมายในลักษณะเดียวกันว่า การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นขยะ ข้อมูลที่ไม่มีคุณภาพ ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาก็คือขยะ ซึ่งไม่สามารถนำไปประยุกต์ให้เกิดประโยชน์ได้

อย่างไรก็ตามขั้นตอนที่สำคัญก่อนที่จะเริ่มทำการวิเคราะห์ข้อมูล ก็คือ การเข้าใจภาพรวมของธุรกิจขององค์กรนั้น ๆ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ถึงสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กร โอกาสทางธุรกิจ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม หลังจากนั้นทำการแปลงองค์ความรู้เหล่านั้นเป็นนิยามของเป้าหมายที่ชัดเจน (Business Performance Management) ในการวิเคราะห์ข้อมูลและสร้างแผนการดำเนินงานของโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองต่อโอกาสทางธุรกิจ พร้อมด้วยจุดประสงค์ของโครงการ รวมถึงการวางแผนขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้การกำหนดตัวชี้วัดที่ถูกต้องก็เป็นตัวกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์ข้อมูล ทิศทางของการแก้ไขปัญหา และทิศทางของการสร้างกลยุทธ์

เมื่อมีการกำหนดตัวชี้วัดและมีการเตรียมข้อมูลให้พร้อมสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นเรื่องของ การสร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์และทางสถิติ เพื่อเข้าใจพฤติกรรมของข้อมูล โดยอาจจะอยู่ในรูปแบบของการสร้างแบบจำลองเพื่อการทำนาย (Predictive Modeling) หรือแบบจำลองเชิงปริมาณในรูปแบบต่าง ๆ และการทำเหมืองข้อมูล (Data Mining) เช่น แบบจำลองทางการเงิน แบบจำลองต้นไม้การตัดสินใจ (Decision Tree) แบบจำลองการวิเคราะห์การถดถอย (Multiple Regression) แบบจำลองการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ (Logistic Regression) แบบจำลองโครงข่ายประสาทเทียม



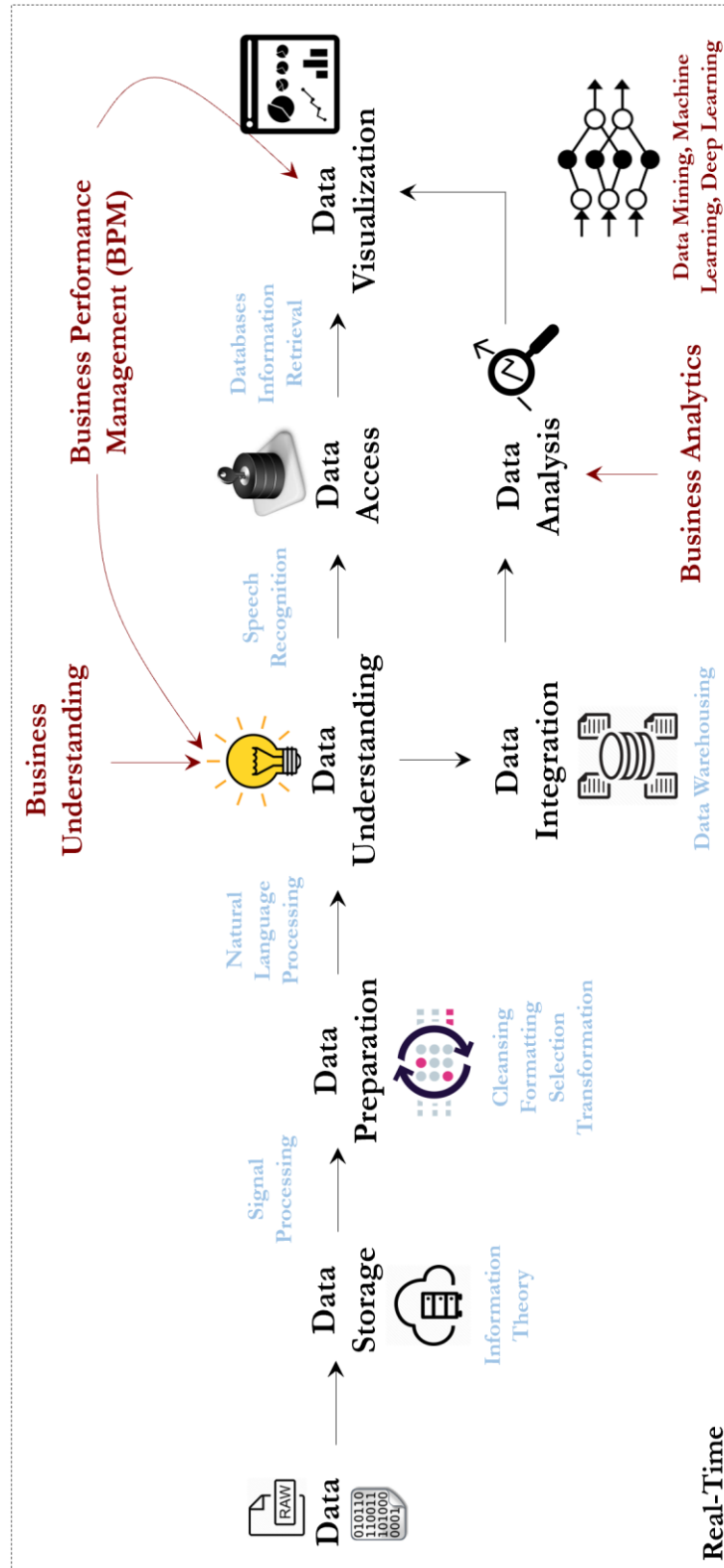
(Artificial Neural Networks) เป็นต้น ซึ่งระบบของการวิเคราะห์ข้อมูลจะทำหน้าที่ในการใช้งานแบบแบบจำลอง (Model Execution) การรวบรวมแบบจำลอง (Model Integration) หลายๆ แบบจำลองเข้าด้วยกัน และการรับ แปล และประมวลคำสั่งของแบบจำลอง (Model Command)

ส่วนสุดท้ายของ Business Intelligence Framework จะให้ความสำคัญกับระบบการเชื่อมต่อกับผู้ใช้งาน (User Interface Layer) จะเกี่ยวข้องกับการสื่อสารข้อมูลระหว่างระบบธุรกิจอัจฉริยะและผู้ใช้งาน ส่วนของการเชื่อมต่อกับผู้ใช้งานอาจจะอยู่ในรูปแบบของเว็บ (Web Browser) หรือแอปพลิเคชันบนมือถือ (Mobile Applications) ซึ่งผู้ใช้งานสามารถเข้าถึง Dashboard หรืออาจเรียกเป็น Executive Reporting หรือ Customer Centric Display ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ตัวชี้วัดต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรมาไว้ในที่เดียวกัน ทั้งในรูปแบบของกราฟ ตัวเลข หรือบทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ผลลัพธ์หรือองค์ความรู้ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการทำเหมืองข้อมูลจะไม่มีประโยชน์เลย ถ้าไม่มีการนำไปใช้งานจริง ตัวอย่างเช่น การนำองค์ความรู้ (Key Findings) ที่ได้ไปใช้ในการจัดโปรโมชั่นส่งเสริมการขายสินค้า ใช้ในการทำนายแนวโน้มการทุจริตในระบบการเงินของธนาคาร หรือตรวจจับความผิดปกติในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

## 5. บทสรุป

ในอนาคต สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงก็คือ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital/Technology Disruption) ที่ทำให้เกิดนวัตกรรมและรูปแบบธุรกิจใหม่ๆ ทำให้สภาพการแข่งขันเข้มข้นมากขึ้น และพฤติกรรมของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมหรือรูปแบบการทำธุรกิจแบบเดิม ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย หลายๆ องค์กรต้องประสบปัญหาทางการเงิน เกิดการควบรวมกิจการ หรือประสบกับภาวะล้มละลาย โดยที่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดเนื่องจากผู้บริหารเหล่านั้นมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่ล่าช้า ยึดติดกับการตัดสินใจในรูปแบบเดิม ๆ และไม่ได้มีการเตรียมทรัพยากรขององค์กรให้พร้อมต่อโอกาสหรือความท้าทายในการตอบสนองต่อ Technology Disruptions ดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้จะช่วยให้ผู้อ่านได้ตระหนักถึงความสำคัญและวิวัฒนาการของระบบช่วยในการตัดสินใจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบบช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารในอนาคตก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบทั้งในด้านการลงทุนระบบ Platform ในการเข้าถึงข้อมูล ความรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูล รูปแบบและความรวดเร็วในการวิเคราะห์ข้อมูล และความแม่นยำในการวิเคราะห์ข้อมูล



ภาพที่ 3: Business Intelligence Framework

## เอกสารอ้างอิง

1. Turban, E., Sharda, R., & Delen, D. (2011). *Business Intelligence: A Managerial Approach*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
2. Watson, HJ (2017). Preparing for the cognitive generation of decision support. *MIS Q Exec* 16(13): 153–169
3. Lund, V (2017). Teradata Partners Conference, Anaheim, CA Oct 23-26, 2017
4. Davenport, T. H. (2006). Competing on analytics. *Harvard Business Review*, 84(1), 98-107.
5. Davenport, T. H. (2010). The new World of Business Analytics. International Institute for Analytics on-line. Retrieved March 14, 2016, from [http://www.sas.com/resources/asset/IIA\\_NewWorldofBusinessAnalytics\\_March2010.pdf](http://www.sas.com/resources/asset/IIA_NewWorldofBusinessAnalytics_March2010.pdf)
6. Chongwatpol, J. (2015). Prognostic analysis of defects in manufacturing. *Industrial Management & Data Systems*, 115(1), 64-87.
7. Chongwatpol, J. (2016). Data analysis and decision making: a case study of reaccommodating passengers for an airline company. *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 6(1), 23-35. doi: 10.1057/jittc.2015.16
8. Chongwatpol, J. (2016). Managing big data in coal-fired power plants: a business intelligence framework. *Industrial Management & Data Systems*, 116(8), 1779-1799.
9. Chongwatpol, J., & Phurithitanapong, T. (2014). Applying analytics in the energy industry: A case study of heat rate and opacity prediction in a coal-fired power plant. *Energy*, 75, 463-473.
10. Jackson, J. (2002). Data mining: A conceptual overview. *Communications of the Association for Information Systems*, 8(1), 267-296.

## ผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วง 2015 ถึง 2019

ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์\*

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทย ในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 และทำการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงดังกล่าว กับช่วงปี 1995 ถึงปี 2014 ของการศึกษาโดยณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาระหว่างมกราคมปี 2015 ถึง มกราคมปี 2019 กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทน (ทั้งแบบก่อนและหลังหักค่าใช้จ่าย) โดยเฉลี่ยไปตามสภาวะตลาดหุ้นโดยรวม อย่างไรก็ตามในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผลตอบแทนรวมเฉลี่ยของตลาดหุ้นอยู่ที่ 2.2% ต่อปี เมื่อเทียบกับช่วง 1995-2004 ที่กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนรายปีหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่ำกว่าตลาดที่ 0.47% ต่อปี และเมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายแบบปรับความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ เช่น อัตราส่วน Sharpe อัตราส่วน Treynor และค่า Jensen's Alpha กองทุนรวมหุ้นไทยยังคงมีผลการดำเนินงานโดยเฉลี่ยในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 ที่ต่ำกว่าตลาดหุ้นไทยโดยรวมซึ่งสอดคล้องกับผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วงปี 1995-2004 ของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560)

**คำสำคัญ:** ผลการดำเนินงานของกองทุน กองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทย ผลตอบแทนรวมปันผล

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: nattawut.jen@nida.ac.th

## The Performance of Thai Equity Mutual Funds from 2015 to 2019

Nattawut Jenwittayaroje\*

### Abstract

This study examines the performance of active Thai equity mutual funds during January 2015 to January 2019, and then compares the performance of these funds during January 2015-January 2019 with the performance of active Thai equity mutual funds during 1995-2014 from the study of Nattawut (Nattawut Jenwittayaroje, 2017). The results of this study show that, during January 2015-January 2019, the performance (based on both before-fee and after-fee returns) of the active Thai equity mutual funds is in tandem with the performance of the overall Thai stock market. However, during January 2015-January 2019, based on an after-fee basis, those active Thai equity mutual funds underperform the market by about 2.2% per year, compared with the underperformance of about 0.47% per year during 1995-2014. Moreover, based on several risk-adjusted return measures such as Sharpe ratio, Treynor Index, and Jensen's Alpha, those active Thai equity mutual funds still underperform the overall Thai stock market during January 2015-January 2019. The results of this study, therefore, are consistent with the results of Nattawut (Nattawut Jenwittayaroje, 2017) during 1995-2014.

**Keywords:** mutual fund performance, active Thai equity mutual funds, total returns

---

\* Assistant professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: nattawut.jen@nida.ac.th

## ความสำคัญและที่มาของหัวข้อการวิจัย

กองทุนรวม (Mutual Fund) เป็นกองทุนของสินทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ตราสารทุน ตราสารหนี้ อสังหาริมทรัพย์ และสินค้าโภคภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งมีกลุ่มของนักลงทุนจำนวนมากหลายรายเป็นเจ้าของ และบริหารโดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมที่มีทีมผู้บริหารกองทุนมืออาชีพบริหารกองทุน กองทุนรวมเป็นที่นิยมสำหรับนักลงทุนรายย่อย เพราะความลำบากในการสร้างพอร์ตโฟลิโอการลงทุนที่มีการกระจายไปในหลาย ๆ หลักทรัพย์ด้วยเงินทุนจำนวนจำกัด แต่กองทุนรวมสามารถทำให้นักลงทุนรายย่อยสามารถซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่มีการกระจายความเสี่ยงไปในหลาย ๆ หลักทรัพย์ได้ด้วยเงินทุนจำนวนไม่มาก

เมื่อนักลงทุนลงทุนในกองทุนรวม คือ การที่นักลงทุนซื้อและถือหน่วยลงทุนของกองทุนรวมนั้น และกองทุนรวมก็จะนำเงินลงทุนที่ได้จากการขายหน่วยลงทุนไปลงทุนในสินทรัพย์ต่าง ๆ ตามนโยบายการลงทุนของกองทุนรวมนั้น เช่น กองทุนรวมหุ้นก็จะมีนโยบายลงทุนในหุ้นเป็นหลัก กองทุนรวมผสมก็จะไปลงทุนทั้งในตราสารหนี้และตราสารทุน เป็นต้น โดยผลตอบแทนที่ได้จากการเพิ่มขึ้นของราคาของสินทรัพย์ต่าง ๆ ที่กองทุนไปลงทุน เงินปันผลที่ได้จากตราสารทุน ดอกเบี้ยรับจากตราสารหนี้ จะกลับเข้ามาสู่กองทุน และกลับมาเป็นผลตอบแทนต่อนักลงทุนในรูปเงินปันผล (Dividend) จากกองทุนและการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นของราคาของหน่วยลงทุน (Capital Gain) ซึ่งผลตอบแทนรวมที่นักลงทุนจะได้จากกองทุนรวมขึ้นอยู่กับภาวะตลาดการเงินโดยรวมและความสามารถของทีมผู้บริหารกองทุนนั้น

กองทุนรวมในตลาดหุ้นไทยเริ่มต้นมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยปัจจุบันมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมจำนวนทั้งสิ้น 25 บริษัท<sup>1</sup> และมีกองทุนที่มีนโยบายการลงทุนที่หลากหลาย เช่น กองทุนรวมตราสารทุน กองทุนรวมตราสารหนี้ระยะสั้น กองทุนรวมตราสารหนี้ระยะยาว กองทุนรวมผสม กองทุนรวมสินค้าโภคภัณฑ์ กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ กองทุนรวมกลุ่มธุรกิจ (Sector Funds) กองทุนที่ลงทุนในต่างประเทศ (Foreign Investment Funds หรือ FiFs) กองทุนหุ้นระยะยาว (Long Term Funds หรือ LTFs) กองทุนเพื่อการสำรองเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Funds หรือ RMFs) เป็นต้น

ในทางวิชาการ คำถามที่น่าสนใจของกองทุนรวม โดยเฉพาะกองทุนรวมตราสารทุน ได้แก่ ผลการดำเนินงานของกองทุนหุ้นเมื่อเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ (Benchmarks) เช่น ผลตอบแทนรวมของตลาดหุ้นโดยรวม เป็นต้น เพราะคำตอบของคำถามนี้ย่อมมีนัยยะโดยตรงต่อทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพ (Efficient Market Hypothesis) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่สำคัญทางการเงินการลงทุน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ คำถามข้างต้นก็ย่อมมีนัยยะมากเช่นกัน นั่นเป็นเพราะว่า นักลงทุนจำนวนมากย่อมอยากที่จะลงทุนในกองทุนที่มีผลตอบแทนรวมที่ยอดเยี่ยม เช่น มีผลตอบแทนที่เหนือผลตอบแทนรวมของตลาดหุ้น เป็นต้น ดังนั้น การศึกษานี้จึงมุ่งไปยังการวัดผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยทั้งหมดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยจะมุ่งเน้นไปยังผลการดำเนินงานในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาเป็นหลัก (ตั้งแต่ปี 2015-2019) เพราะมีการศึกษาผลตอบแทนรวมจากการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นสามัญไทยของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่ทำการศึกษากองทุน

<sup>1</sup> www.sec.or.th

รวมหุ้นไทยแบบมุ่งหวังชนะตลาด (Active Funds) ทั้งหมดตั้งแต่ปี 1995-2014 และณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2561) ที่ทำการศึกษาเฉพาะกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTFs) แบบมุ่งหวังชนะตลาดและกองทุนรวมหุ้นไทยเพื่อการสำรองเลี้ยงชีพ (RMFs) ตั้งแต่ปี 2002-2017 ดังนั้น การศึกษานี้จึงมุ่งหวังที่จะให้หลักฐานเชิงประจักษ์ของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยแบบมุ่งหวังชนะตลาดทั้งหมดที่เพิ่มเติมในปี 2015-2019 จากการศึกษาที่มีอยู่ในตลาดหุ้นไทย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย(โจทย์การวิจัย)

ในการศึกษานี้มีจุดประสงค์หรือคำถามวิจัยดังนี้

- 1) เพื่อที่จะประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงปี 2015 ถึงปี 2019
- 2) เพื่อทำการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงปี 2015 ถึงปี 2019 กับช่วงปี 1995 ถึงปี 2014

### ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยนี้ศึกษาผลตอบแทนรวมปีนผลก่อนหักค่าใช้จ่าย (Gross Return) และผลตอบแทนรวมปีนผลหลังหักค่าใช้จ่ายหรือผลตอบแทนรวมปีนผลสุทธิ (Net Return) ทั้งแบบรายปีและรายเดือนของกองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงปี 2015-2019 โดยข้อมูลผลตอบแทนดังกล่าวของกองทุนรวมมาจากฐานข้อมูล Morningstar ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีจำนวนกองทุนที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยอยู่มากกว่า 200 กองทุน

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทดสอบสมมติฐานตลาดมีประสิทธิภาพกลุ่มหนึ่งที่น่าสนใจมากคือการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่บริหารโดยนักลงทุนมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถและเครื่องมือการวิเคราะห์หลักทรัพย์ในการลงทุน งานวิจัยเริ่มแรกที่วัดผลการดำเนินงานโดยคำนึงถึงทั้งผลตอบแทนของกองทุนและความเสี่ยงหรือความผันผวนของผลตอบแทนที่ได้จากกองทุน คืองานของ Treynor (Treynor, 1965) ที่ใช้มาตรวัดที่เรียกว่า Treynor Index และ Sharpe (Sharpe, 1966) ที่ใช้มาตรวัด Sharpe Ratio และ Jensen (Jensen, 1968) ที่ใช้มาตรวัดที่เรียกว่า Jensen's Alpha โดยมาตรวัดทั้งสามเป็นมาตรวัดผลตอบแทนของกองทุนรวมที่ปรับความเสี่ยงแล้ว (Risk-Adjusted Returns) อย่างไรก็ตามงานวิจัยในยุคแรกกลับพบว่ากองทุนจำนวนมากไม่สามารถทำผลตอบแทนที่ผิดปกติได้ กล่าวคือ กองทุนส่วนมากไม่สามารถทำผลตอบแทนหลังปรับค่าความเสี่ยงที่เหนือตลาดโดยรวมได้หรือทำค่า Alpha ที่เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญได้

งานวิจัยเชิงสำรวจโดย Cuthbertson (Cuthbertson et al., 2010) ได้รวบรวมหลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลการดำเนินงานของกองทุนรวมในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และพบหลักฐานที่สอดคล้องกับการศึกษาก่อนหน้า กล่าวคือ กองทุนรวมแบบนโยบายเชิงรุกในทั้งสองตลาดทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผลตอบแทนของตัววัดมาตรฐานอยู่ที่ประมาณ 1% ต่อปี โดย 3 ใน 4 ของกองทุนรวมที่มีนโยบายเชิงรุกทั้งหมดทำผลตอบแทนหลังปรับความเสี่ยงแล้วหรือค่า Alpha ที่ใกล้เคียงศูนย์

ส่วนการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นในไทย ได้แก่งานของ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) และ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2561) โดยการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกที่มีความสมบูรณ์งานหนึ่ง คือ การศึกษาโดย ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ซึ่งใช้กลุ่มตัวอย่างของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกทั้งหมด (เพื่อขจัดปัญหา Survivorship Bias)<sup>2</sup> ในตลาดหุ้นไทยในช่วงปี 1995-2014 โดยณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) พบว่าโดยรวมแล้วผลตอบแทนรวมสุทธิเฉลี่ยของกองทุนรวมเชิงรุกทั้งหมดในแต่ละปีมักขึ้นลงไปตามผลตอบแทนรวมของตลาดในปีนั้น ๆ และเมื่อเฉลี่ยทั้งช่วงเวลาการศึกษา ก็พบว่ากองทุนรวมเชิงรุกทั้งหมดที่ศึกษาทำผลตอบแทนรวมสุทธิเฉลี่ยหรือผลตอบแทนรวมปีนผลหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผลตอบแทนรวมปีนผลของดัชนี SET ที่ 0.0985% ต่อเดือนหรือ 1.182% ต่อปี และกองทุนจำนวนมากประมาณ 150-160 กองทุนจาก 179 กองทุนที่ทำผลตอบแทนรวมปีนผลสุทธิที่ใกล้เคียงหรือไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากผลตอบแทนรวมปีนผลของดัชนี SET

ส่วนการศึกษาของ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2561) ทำการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกองทุนรวมประหยัดภาษีทั้ง 2 แบบ คือ กองทุน RMF (Retirement Mutual Fund) ที่มีนโยบายลงทุนในหุ้นไทยเท่านั้นจำนวน 36 กองทุนในช่วงปี 2001-2017 และกองทุน LTF (Long Term Equity Fund) จำนวน 71 กองทุนในช่วงปี 2004-2017 และพบว่าโดยรวมแล้วผลตอบแทนรวมสุทธิเฉลี่ยของทั้งกองทุน RMF และ LTF ในแต่ละปีมักขึ้นลงไปตามผลตอบแทนรวมของตลาดในปีนั้น ๆ โดยกองทุน RMF ที่ลงทุนในหุ้นไทยทำผลตอบแทนรวมปีนผลสุทธิเฉลี่ยหลังปรับค่าความเสี่ยงแล้ว (ค่า Alpha) ที่ -0.34% ต่อปี ในขณะที่กองทุน LTF ทำผลตอบแทนรวมปีนผลสุทธิเฉลี่ยหลังปรับค่าความเสี่ยงแล้วหรือค่า Alpha ที่ -1.28% ต่อปีทีเดียว ดังนั้นผลการศึกษานี้จึงสอดคล้องกับผลการศึกษาก่อนหน้านี้ของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560)

<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม กองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกที่มีอายุต่ำกว่า 30 เดือนจะไม่รวมในการศึกษาจากเหตุผลการศึกษาความในทางสถิติ โดยกองทุนที่ไม่ถูกรวมไปในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่เป็นกองทุนประเภท Triggered Funds



โดยการศึกษาที่มุ่งหวังที่จะให้หลักฐานเชิงประจักษ์เรื่องผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุกทั้งหมดในช่วงเวลาล่าสุดเพิ่มเติมจากงานของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทย์โรจน์, 2560) โดยการศึกษานี้จะทำการวัดผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุกตั้งแต่ปี 2015-2019 โดยใช้มาตรวัดต่าง ๆ เช่น Sharpe Ratio, Treynor Index และ Jensen's Alpha เป็นต้น และทำการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่ได้ในช่วง 4-5 ปีล่าสุดกับผลการดำเนินงานในช่วงก่อนหน้านั้น เพื่อตรวจสอบการเปลี่ยนแปลง (ถ้ามี) ของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุกในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งเป็นการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยผ่านผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุกในช่วง 1995-2014 เทียบกับช่วง 2015-2019 หรือ 4-5 ปีที่ผ่านมา

## ระเบียบวิธีวิจัย

### แหล่งข้อมูลและวิธีการจัดเก็บ

ข้อมูลหลักของการศึกษานี้คือผลตอบแทนรวมปีผลทั้งแบบก่อนหักค่าใช้จ่ายและหลังหักค่าใช้จ่ายของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกแบบรายปีและรายเดือนในช่วงปี 2015-2019 ซึ่งผลตอบแทนดังกล่าวได้มาจากฐานข้อมูล Morningstar ส่วนข้อมูลผลตอบแทนของตราสารที่ไร้ความเสี่ยง (Risk-Free Rate) จะใช้ผลตอบแทนรวมหรือ Yield to Maturity ของพันธบัตรรัฐบาล 1 ปีเป็นตัวแทน โดยได้มาจากฐานข้อมูล DataStream และ [www.thaibma.or.th](http://www.thaibma.or.th) และผลตอบแทนรวมปีผลของตลาดหุ้นโดยรวมจะใช้ผลตอบแทนรวม (Total Return Index) ของดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) เป็นตัวแทนและได้มาจากฐานข้อมูล DataStream และ [www.set.or.th](http://www.set.or.th)

### การประมวลผลข้อมูลและการวิเคราะห์

งานวิจัยนี้ใช้มาตรวัดหลายอย่างในการวัดผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายเชิงรุกในหุ้นไทยดังนี้

1. ผลตอบแทนรวมของกองทุนแบบปรับผลตอบแทนตลาด (Market-Adjusted Returns) หรือ  $R_i - R_m$
2. ผลตอบแทนรวมของกองทุนแบบปรับความเสี่ยง (Risk-Adjusted Returns)

$$2.1 \text{ Sharpe Ratio ซึ่งคำนวณได้จาก Sharpe Ratio} = \frac{R_i - R_f}{\sigma_i}$$

$$2.2 \text{ Treynor Ratio คำนวณได้จาก Treynor Index} = \frac{R_i - R_f}{\beta_i}$$

2.3 Jensen Alpha หรือ  $\alpha$  คำนวณได้จากค่าจุดตัดแกนตั้ง (Intercept Term) จากสมการ CAPM ดังนี้

$$\text{CAPM : } R_i - R_f = \alpha + \beta_i (R_m - R_f)$$

โดย  $R_i$  คือผลตอบแทนรวมปีผลแบบก่อน(และหลัง)หักค่าใช้จ่ายของกองทุน  $i$  ส่วนค่า  $R_m$  เป็นผลตอบแทนรวมของดัชนี SET ส่วนค่า  $\sigma_i$  คือค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของผลตอบแทนรวมปีผลแบบก่อน(และหลัง)หักค่าใช้จ่ายของกองทุน  $i$  ค่า  $\beta_i$  คือค่าความเสี่ยงเชิงระบบ (Systematic Risk)

ของกองทุน  $i$  ที่ประมาณจากสมการ CAPM ข้างต้น และค่า  $R_f$  เป็นอัตราผลตอบแทนหรือ Yield to Maturity ของพันธบัตรรัฐบาลระยะสั้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกในช่วงปี 2015-2019 ในงานวิจัยนี้เป็นการให้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่เพิ่มเติมจากการศึกษาเรื่องผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่ทำการศึกษาในช่วงปี 1995-2014 ดังนั้นการศึกษานี้จึงช่วยตอบคำถามว่าการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเชิงรุกรุ่นนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เมื่อเทียบกับการลงทุนในกองทุนดัชนีที่ทำผลตอบแทนรวมได้ตามตลาด ดังนั้นการศึกษานี้จึงเป็นการทดสอบสมมติฐานตลาดมีประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยไปด้วยว่ามีกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกสามารถทำผลตอบแทนรวมได้เหนือตลาดหรือไม่ ท้ายที่สุด เมื่อนำผลการศึกษาในช่วงปี 2015-2019 ที่ได้ไปเปรียบเทียบกับผลการศึกษาก่อนหน้าของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่ทำการในช่วงปี 1995-2014 ย่อมทำให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง(ถ้ามี)ของความสามารถในการบริหารกองทุนหุ้นไทยเชิงรุกในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา และเห็นถึงการเปลี่ยนแปลง(ถ้ามี)ของประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาเช่นกัน

### ผลการศึกษา

ตารางที่ 1 แสดงผลตอบแทนรวมปีผล(หลังหักค่าใช้จ่าย)ของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเชิงรุกตั้งแต่ปี 2015-2019 จากตารางจะเห็นได้ว่าผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของกองทุนเหล่านี้มีความผันผวนปีต่อปีที่สูงมาก โดยในปี 2016 มีผลตอบแทนโดยเฉลี่ยสูงถึง 16.2% ต่อปี และในปี 2017 ผลตอบแทนก็สูงเช่นกันที่ 17.4% ต่อปี อย่างไรก็ตามในปี 2015 และปี 2018 กองทุนเหล่านี้ทำผลตอบแทนเฉลี่ยที่ -7.8% และ -12.7% ต่อปีตามลำดับ โดยผลตอบแทนที่กองทุนทำได้ในแต่ละปีมักจะสอดคล้องไปตามภาวะตลาดหุ้นไทยโดยรวม ดังจะแสดงในตารางที่ 2 ต่อไป

นอกจากนี้ ในแต่ละปีกองทุนแต่ละกองมักจะทำผลงานที่เกาะกลุ่มกัน (แม้ว่าจะมีกองทุนจำนวนหนึ่งที่ทำผลตอบแทนที่โดดเด่นมากทั้งด้านบวกและด้านลบ) เช่น ในปี 2015 ที่กองทุนทั้ง 224 กองทุนผลตอบแทนเฉลี่ยที่ -7.8% ต่อปีและมีถึง 197 กองที่ผลตอบแทนติดลบในปีนั้น ส่วนในปี 2016 และปี 2017 กองทุนจำนวนมากสามารถทำผลตอบแทนที่เป็นบวกได้เหมือน ๆ กัน และในปี 2018 กองทุนทั้ง 271 กองทำผลตอบแทนเฉลี่ยที่ -12.7% ต่อปีและทุกกองทำผลตอบแทนติดลบในปีนั้น

**ตารางที่ 1 : แสดงค่าทางสถิติต่าง ๆ ของผลตอบแทนรวมปีนผล(หลังหักค่าใช้จ่าย)ของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเชิงรุก เป็นรายปีตั้งแต่ปี 2015-2019\***

ปี	ผลตอบแทนรวมปีนผล(หลังหักค่าใช้จ่าย)ของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเชิงรุก (% ต่อปี)*						
	ค่าเฉลี่ย (% ต่อปี)	ค่ามัธยฐาน (% ต่อปี)	ค่าสูงสุด (% ต่อปี)	ค่าต่ำสุด (% ต่อปี)	จำนวนกองทุนที่มีผลตอบแทนเป็นบวก	จำนวนกองทุนที่มีผลตอบแทนเป็นลบ	จำนวนกองทุนที่ศึกษาทั้งหมด
2015	-7.8	-8.4	15.1	-24.9	27	197	224
2016	16.2	16.1	35.5	-3.4	226	7	233
2017	17.4	18.3	40.6	-1.4	233	2	235
2018	-12.7	-10.7	-2.6	-30.6	0	271	271
2019*	4.1	4.4	7.9	-0.4	285	10	295

\*ปี 2019 คำนวณจากผลตอบแทนในเดือนมกราคมเท่านั้นและมีหน่วยเป็น % ต่อเดือน

ตารางที่ 2 เป็นการเปรียบเทียบผลตอบแทนทั้งแบบก่อนและหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นกับผลตอบแทนรวมของตลาดที่แทนด้วยดัชนี SET (Stock Exchange of Thailand) เป็นรายปีตั้งแต่เดือนมกราคมปี 2015 ถึงเดือนมกราคมปี 2019 ผลการศึกษาในตารางที่ 2 ยืนยันความคิดที่ว่าผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามผลตอบแทนรวมของตลาดหุ้น กล่าวคือ ในปีไหนที่ดัชนี SET เป็นตัวแทนของตลาดหุ้นไทยมีผลตอบแทนเป็นบวก ผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยก็จะเป็นบวกตามไปด้วย และปีไหนที่ดัชนี SET มีผลตอบแทนเป็นลบ กองทุนรวมหุ้นไทยก็จะทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยเป็นลบเช่นกัน

หากเทียบผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมกับผลตอบแทนของดัชนี SET ในตารางที่ 2A จะพบว่ากองทุนรวมทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าตลาด 5.6% และ 2.9% ในปี 2016 และ 2018 ตามลำดับ แต่ทำผลตอบแทนได้เหนือตลาดที่ 4.7% ในปี 2015 และ 1.8% ในปี 2017 และเมื่อรวมช่วง 4 ปีนี้เข้าด้วยกัน กองทุนรวมยังคงทำผลงานเฉลี่ยต่อปีที่ต่ำกว่าตลาดอยู่ที่ประมาณ 0.5% ต่อปี ซึ่งถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพ และเมื่อเทียบผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมกับผลตอบแทนของดัชนี SET ในตารางที่ 2B กองทุนรวมทำผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าตลาดถึง 2.2% ต่อปีในทั้งช่วง 4 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วง 1995-2014 ของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่พบว่ากองทุนรวมทำผลงาน (หลังหักค่าใช้จ่าย) เฉลี่ยต่อปีที่ต่ำกว่าตลาดอยู่ที่ 0.47% ต่อปี<sup>3</sup> ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา กองทุนรวมหุ้นไทยทำ

<sup>3</sup> เป็นค่าเฉลี่ยช่วง 1995-2014 จากตารางที่ 1 ของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560)

ผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายเมื่อเทียบกับตลาด (Market-Adjusted Returns) ได้ต่ำกว่าที่เคยทำได้ในช่วง 1995-2014 ของการศึกษาของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560)<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม การทดสอบเชิงสถิติของผลตอบแทนที่ต่ำกว่านี้จะทำในมาตรวัด Jensen's Alpha ที่อยู่ในส่วนถัดไป

**ตารางที่ 2 :** แสดงผลตอบแทนรวมปีผล(ทั้งก่อนและหลังหักค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเชิงรุก ผลตอบแทนรวมของดัชนี SET และผลตอบแทนรวมปีผล(ทั้งก่อนและหลังหักค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกแบบปรับผลตอบแทนตลาด (Market-Adjusted Returns) เป็นรายปีตั้งแต่ปี 2015-2019\*

**ตารางที่ 2A :** แสดงผลตอบแทนรวมปีผลก่อนหักค่าใช้จ่าย

ปี	ผลตอบแทนรวมปีผล(ก่อนหักค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุก (% ต่อปี)*	ผลตอบแทนรวมของดัชนี SET (% ต่อปี)*	ผลตอบแทนรวมปีผล(ก่อนหักค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยเชิงรุกแบบปรับผลตอบแทนตลาด (% ต่อปี)
2015	-6.5	-11.2	4.7
2016	18.3	23.8	-5.6
2017	19.1	17.3	1.8
2018	-10.9	-8.1	-2.9
2019*	4.4	5.0	-0.6
ค่าเฉลี่ยช่วง 2015-2018 (% ต่อปี)	5.0	5.5	-0.5

<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม กองทุนรวมที่ศึกษาในการศึกษานี้เมื่อเทียบกับการศึกษาของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ย่อมมีความแตกต่างกันในเชิงจำนวนกองทุนและกลุ่มตัวอย่างกองทุนที่นำมาศึกษาได้ เช่น มีบางกองทุนที่อยู่ในช่วง 1995-2014 แต่ไม่อยู่ในช่วง 2015-2019 หรือ มีบางกองทุนที่ไม่อยู่ในช่วง 1995-2014 แต่อยู่ในช่วง 2015-2019 เป็นต้น

ตารางที่ 2B : แสดงผลตอบแทนรวมปีนผลหลังหักค่าใช้จ่าย

ปี	ผลตอบแทนรวมปีนผล (หลังหักค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของ กองทุนรวมหุ้นไทย เจริญรุก (% ต่อปี)*	ผลตอบแทนรวม ของดัชนี SET (% ต่อปี)*	ผลตอบแทนรวมปีนผล (หลังหัก ค่าใช้จ่าย)เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทย เจริญรุกแบบปรับผลตอบแทนตลาด (% ต่อปี)
2015	-7.8	-11.2	3.5
2016	16.2	23.8	-7.6
2017	17.4	17.3	0.1
2018	-12.7	-8.1	-4.7
2019*	4.1	5.0	-0.9
ค่าเฉลี่ยช่วง 2015-2018 (% ต่อปี)	3.3	5.5	-2.2

\* ปี 2019 คำนวณจากผลตอบแทนในเดือนมกราคมเท่านั้นและมีหน่วยเป็น % ต่อเดือน

ตารางที่ 3 เป็นการแสดงผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงโดยเฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยเมื่อเทียบกับผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงของดัชนี SET ที่เป็นตัวแทนของตลาดหุ้นไทย โดยใช้มาตรวัด Sharpe และ Treynor เป็นตัววัดผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยง ผลการศึกษาในตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยแล้วกองทุนรวมหุ้นไทยทำค่า Sharpe และค่า Treynor ได้ต่ำกว่าค่าของตลาด กล่าวคือ กองทุนรวมหุ้นไทยทำค่า Sharpe โดยเฉลี่ยได้ที่ 0.241 เมื่อเทียบกับค่า Sharpe ของตลาดที่ 0.394 และทำค่า Treynor โดยเฉลี่ยได้ที่ 2.918 เมื่อเทียบกับค่า Treynor ของตลาดที่ 4.439 โดยมีกองทุนจำนวนประมาณ 73.9% และ 65.0% ที่ทำผลตอบแทนแบบปรับความเสี่ยงแล้วได้ต่ำกว่าผลตอบแทนแบบปรับความเสี่ยงของตลาด

ตารางที่ 3 : ค่า Sharpe Ratio และ Treynor Index ของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเจริญรุก (% ต่อปี) เทียบกับ ค่า Sharpe และ Treynor ของดัชนี SET ช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 จำนวน 226 กองทุนที่มีผลตอบแทนรายเดือนอย่างน้อย 30 เดือน

ปี	ค่า Sharpe Ratio ของตลาด	ค่า Sharpe Ratio เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเจริญรุก	จำนวนกองทุนที่มีค่า Sharpe สูงกว่าตลาด	จำนวนกองทุนที่มีค่า Sharpe ต่ำกว่าตลาด
2015-2019	0.394	0.241	59 (26.1%)	167 (73.9%)
ปี	ค่า Treynor Index ของตลาด (% ต่อปี)	ค่า Treynor Index เฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นที่มีนโยบายเจริญรุก (% ต่อปี)	จำนวนกองทุนที่มีค่า Treynor สูงกว่าตลาด	จำนวนกองทุนที่มีค่า Treynor ต่ำกว่าตลาด
2015-2019	4.439	2.918	79 (35.0%)	147 (65.0%)

ผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงแบบ Alpha แสดงในตารางที่ 4 โดยเฉลี่ยแล้วกองทุนรวมหุ้นไทยทำค่า Alpha ในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 ได้ที่ -1.50% ต่อปี และมีกองทุนจำนวน 76 กองหรือ 1 ใน 3 ที่ทำค่า Alpha เป็นบวกได้ แต่ไม่มีกองทุนรวมหุ้นใดเลยที่สามารถทำค่า Alpha เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนอีก 2 ใน 3 หรืออีก 150 กองทุนทำค่า Alpha ที่ติดลบในช่วงเวลาดังกล่าว และมีอยู่ 11 กองหรือคิดเป็น 4.9% ของกองทุนรวมหุ้นทั้งหมดที่ศึกษาที่ทำค่า Alpha ติดลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

**ตารางที่ 4:** แสดงค่าผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงหรือค่า Jensen's Alpha ที่คำนวณได้จากค่าจุดตัดแกนตั้งจากสมการ Capital Asset Pricing Model (CAPM) ของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 จำนวน 226 กองทุนที่มีผลตอบแทนรายเดือนอย่างน้อย 30 เดือน

	ค่า Alpha เฉลี่ย ของกองทุนรวมหุ้น ที่มีนโยบายเชิงรุก (% ต่อปี)	จำนวนกองทุนที่ มีค่า Alpha เป็นบวก	จำนวนกองทุน ที่มีค่า Alpha เป็นลบ	จำนวนกองทุน ที่มีค่า Alpha เป็นบวกและมี นัยสำคัญ	จำนวนกองทุน ที่มีค่า Alpha เป็นลบและมี นัยสำคัญ
2015-2019	-1.50	76	150	0	11
		33.6%	66.4%	0.0%	4.9%

ดังนั้น จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนได้ตามสภาวะของตลาด กล่าวคือทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยที่เป็นบวก (ลบ) ในปีที่ตลาดหุ้นขึ้น (ลง) แต่เมื่อเทียบกับผลตอบแทนของตลาดทั้งช่วง 4 ปีที่ผ่านมาแล้ว กองทุนรวมมีแนวโน้มที่จะทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยต่อปีที่ต่ำกว่าผลตอบแทนรวมของตลาดที่ประมาณ 2.2% ต่อปีในตารางที่ 2 และเมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงต่าง ๆ ได้แก่ ค่า Sharpe และค่า Treynor ของกองทุนรวมเมื่อเทียบกับตลาด จะพบว่ากองทุนรวมหุ้นไทยมีแนวโน้มที่จะทำผลตอบแทนแบบปรับค่าความเสี่ยงที่ต่ำกว่าของตลาดหุ้นโดยรวม และเมื่อพิจารณาค่า Jensen's Alpha กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนที่ปรับค่าความเสี่ยงที่ -1.50% ต่อปี โดยมีเพียง 1 ใน 3 ที่ทำค่า Alpha เป็นบวกและไม่มีกองทุนใดที่ทำค่า Alpha เป็นบวกและมีนัยสำคัญ และ 2 ใน 3 ทำค่า Alpha ที่ติดลบโดยมีอยู่ 4.9% ของกองทุนที่ทำค่า Alpha เป็นลบอย่างมีนัยสำคัญ ผลการศึกษาโดยรวมของงานวิจัยนี้จึงสอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่ศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วงปี 1995-2014 และถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพและสนับสนุนการลงทุนแบบซื้อแล้วถือกองทุนดัชนีที่มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ

## บทสรุป

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 และทำการเปรียบผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงดังกล่าว กับช่วงปี 1995 ถึงปี 2014 ของการศึกษาโดยณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาระหว่างมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยไปตามสภาวะตลาดหรือขึ้นลงไปตามตลาดหุ้นโดยรวม สอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ในช่วงปี 1995-2014 แต่ในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนหลังหักค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าผลตอบแทนรวมเฉลี่ยของตลาดหุ้นอยู่ที่ 2.2% ต่อปีเมื่อเทียบกับช่วง 1995-2014 ที่กองทุนรวมหุ้นไทยทำผลตอบแทนโดยเฉลี่ยต่ำกว่าตลาดที่ 0.47% ต่อปี

เมื่อพิจารณาถึงผลตอบแทนแบบปรับความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ กองทุนรวมหุ้นไทยยังคงมีผลการดำเนินงานในช่วงมกราคมปี 2015 ถึงมกราคมปี 2019 ที่แย่กว่าตลาดหุ้นโดยรวม แต่เมื่อพิจารณาในเชิงสถิติกองทุนรวมหุ้นไทยจำนวน 95% ของกองทุนรวมหุ้นไทยทั้งหมดที่ศึกษาทำค่า Alpha ที่ไม่แตกต่างจาก 0 อย่างมีนัยสำคัญ โดยมีเพียง 11 กองทุนจาก 226 กองทุนที่ทำค่า Alpha เป็นลบอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วงปี 1995-2014 ของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่พบว่า 90% ของกองทุนรวมหุ้นไทยทำค่า Alpha ที่ไม่แตกต่างจาก 0 อย่างมีนัยสำคัญ และมีเพียง 3.4% ที่ทำค่า Alpha เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ และอีก 5.6% ที่ทำค่า Alpha เป็นลบอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นผลการศึกษางานวิจัยนี้จึงถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนการลงทุนแบบซื้อแล้วถือกองทุนดัชนีที่มีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ

## เอกสารอ้างอิง

- ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์. 2560. ผลการดำเนินงานและความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมตราสารทุนในประเทศไทยในช่วง 1995-2014. จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์, ปีที่ 39 ฉบับที่ 152 หน้า 57-89.
- Nattawut Jenwittayaroje. 2017. The Performance and Its Persistence of Thailand Equity Mutual Funds from 1995-2014. Chulalongkorn Business Review 39(152), 57-89.
- ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์. 2561. ผลตอบแทนและความต่อเนื่องของผลตอบแทนจากการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาวที่มีนโยบายเชิงรุกและกองทุนรวมหุ้นไทยเพื่อการเลี้ยงชีพที่มีนโยบายเชิงรุก. วารสารบริหารธุรกิจนิคต้า, ฉบับที่ 22 หน้า 61-86.
- Nattawut Jenwittayaroje. 2018. Returns and Their Persistence from Investing in Active LongTerm Equity Funds and Active Equity Retirement Funds. NIDA Business Journal 22, 61-86.
- Jensen, Michael C. 1968. The performance of mutual funds in the period 1945-1964. Journal of Finance 23, 389-416.
- Keith Cuthbertson, Dirk Nitzsche, and Niall O’Sullivan. 2010. Mutual Fund Performance: Measurement and Evidence. Financial Markets, Institutions and Instruments 19(2), 95-187.
- Sharpe, William F. 1966. Mutual fund performance. Journal of Business 39, 119-138.
- Treynor, Jack L. 1965. How to rate management of investment funds. Harvard Business Review 43, January-February, 63-75.





## Factors Affecting Automobile Purchase in Thailand

Donyaprueth Krairit\*

### Abstract

This study aims to examine the effects of the Relativity Rules, as proposed by Ariely (2010), in the Automobile industry in Thailand. By having the participants deciding to purchase between the top model of the Japanese car and the Entry-level luxury European car, the researcher found that the Relativity Rules do not work in the Automobile industry in Thailand. The small difference in price of 220,000 Baht between the two could not push the consumers into the European car market and therefore the relative pricing does not work in the automobile industry in Thailand. The important reasons for the findings include the lower maintenance cost, the lower price of the replacement equipment, the higher number of service centers, and the larger dimension of the Japanese cars than their European counterparts.

**Keywords:** Automobiles, Relativity Rules, Purchase Decision

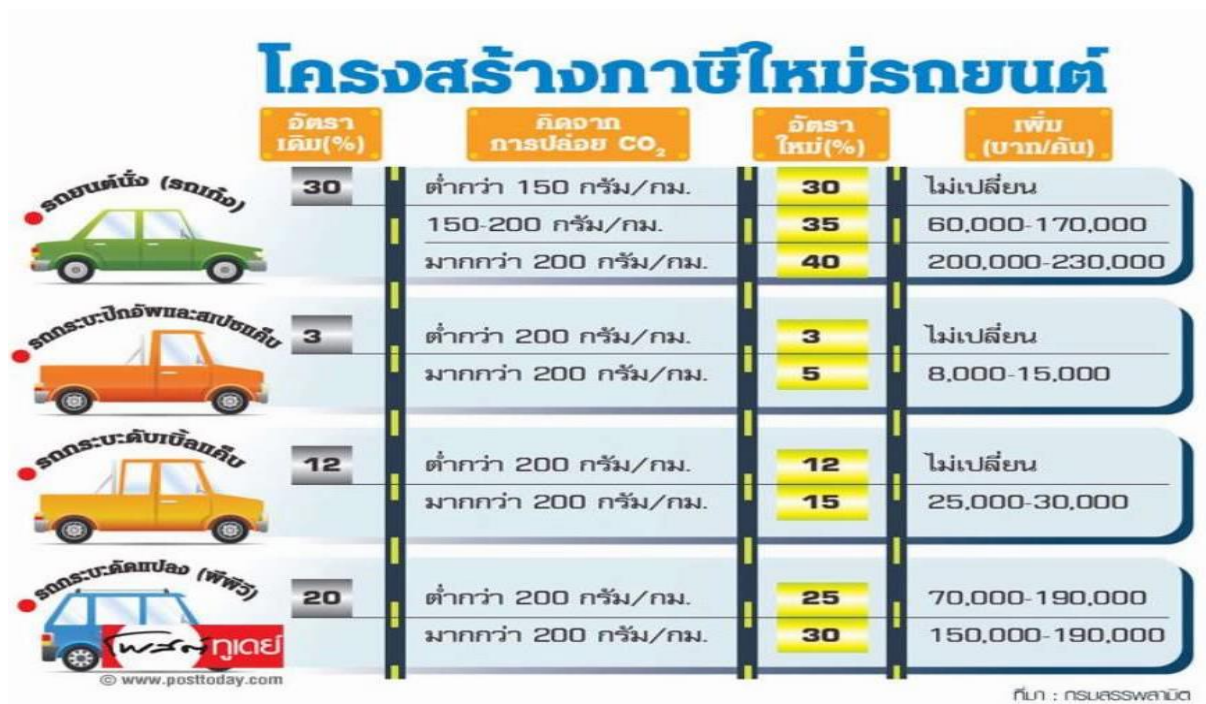
---

\* Associate professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: donyaprueth.kra@nida.ac.th

## บทนำ

สถานการณ์ในปัจจุบันที่รัฐบาลในหลายประเทศมีการกำหนดนโยบาย และมาตรการ เพื่อการบรรเทา ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นนั้นคือ ภาวะโลกร้อนและมลพิษในสภาพแวดล้อมรอบตัว ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ผลักดัน นโยบายจากภาครัฐหลาย ๆ โครงการ และหนึ่งในโครงการนั้นคือ การปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ ใหม่ โดยเฉพาะรถยนต์ไฟฟ้าไฮบริด และภาษีตามขนาดเครื่องยนต์ CC

วัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างภาษีสรรพสามิตรถยนต์ใหม่นั้น เพื่อเน้นการสนับสนุนการพัฒนา เทคโนโลยี และการใช้พลังงานทดแทน โดยคำนวณโครงสร้างภาษีจากความจุกระบอกสูบ หรือขนาด เครื่องยนต์ (cc) ซึ่งส่งผลให้รถยนต์บางประเภทต้องปรับอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม ทำให้ผู้ผลิตต้อง ปรับราคา ขายรถยนต์ขึ้นตามไปด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่ง มีรถยนต์บางประเภทที่ถือว่าได้รับประโยชน์ จากการปรับ โครงสร้างภาษีครั้งนี้คือ รถยนต์ที่ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีในด้านการประหยัดพลังงาน และเป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม



รูปที่ 1: โครงสร้างภาษีรถยนต์แบบใหม่ (www.excise.go.th, 2019)

ปัจจัยดังกล่าวทำให้รถยนต์จากยุโรปมีราคาที่ถูกกลงกว่าแต่ก่อนมากขึ้น โดยราคาที่ต่างกันของรถยนต์ ญี่ปุ่นตัวท็อปสุดและรถยนต์ยุโรปตัวล่างสุด อาจมีราคาที่เท่ากันหรือรถยนต์ยุโรปอาจมีราคาสูงกว่าไม่มาก (< 300,000 บาท)

เนื่องจากปัจจุบันรถยนต์ยุโรปหลายค่ายที่นำเข้ามาจำหน่ายในเมืองไทยนั้น มีทั้งการประกอบในเมืองไทย และการนำเข้าจากประเทศในกลุ่มอาเซียนทำให้ภาษีของรถยนต์ยุโรปที่นำเข้ามาจำหน่ายในเมืองไทยไม่สูง เหมือนสมัยก่อน อีกทั้งการที่รถยนต์ในปัจจุบันทั้งจากยุโรปและญี่ปุ่นมีเทคโนโลยีที่สูงขึ้น ทำให้สามารถสร้าง สมรรถนะที่ดีขึ้นภายใต้เครื่องยนต์ที่มีความจุขย่ลง ส่งผลให้เป็นประโยชน์ต่อการปรับภาษีในครั้งนี้ด้วย

สำหรับยอดขายจากงาน Thailand International Motor Expo 2018 หรือ งานมหกรรมรถยนต์ครั้งที่ 35 นับตั้งแต่วันที่จัดงาน 29 พ.ย. – 10 ธ.ค. 2561 รวมเป็นเวลา 12 วัน ทำให้เห็นความต้องการของตลาดอย่างชัดเจน จากการศึกษาของ <http://www.chobrod.com/auto-market> (2018) ราคาเฉลี่ยของรถที่ขายได้ในงานเพิ่มขึ้นเป็น 1,286,898 บาท จากปีก่อนที่ขายได้ 1,271,837 บาท เกิดเงินหมุนเวียนภายในงานราว 56,000 ล้านบาท รวมไปถึงจำนวนที่ผู้เข้าชมงานมากขึ้น โดยนับได้ทั้งหมด 1,534,961 คน คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ พบว่า เพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึง 12.8% โดยยอดขายรถยนต์แต่ละประเภทที่มีความต้องการมากที่สุด คือ

อันดับ 1 เป็นรถเก๋ง สัดส่วนยอดขาย 38.9% ใกล้เคียงปีก่อน 38.7% โดยประเภท เก๋งซีดานมีสัดส่วน 25.4% และแฮทช์แบค 13.5%

อันดับ 2 รถกิจกรรมกลางแจ้ง SUV มีสัดส่วนยอดขาย 34.3% เพิ่มขึ้นจากปีก่อนเล็กน้อย 33.9%

อันดับ 3 รถกระบะมีสัดส่วน 17.2% ลดลงจากปีก่อนเล็กน้อย (17.9%)

ในปัจจุบันภาพรวมการซื้อขายรถยนต์มือ 1 ของไทยเติบโตขึ้น โดยเฉพาะรถ ECO CAR แต่รถยนต์ในกลุ่ม D-SEGMENT จากญี่ปุ่น และ กลุ่ม ENTRY-LEVEL LUXURY กลับมียอดขายที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากราคาที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของกลุ่มคนไทยต่อรถยนต์จากทางยุโรปที่มากกว่าโดยเฉพาะในเรื่องความปลอดภัย ปัจจุบันนั้น บริษัทรถยนต์จากยุโรปพยายามที่จะเพิ่มยอดขายรถยนต์ของตัวเองโดยการการจัด โปรโมชันที่น่าสนใจคือ การบำรุงรักษารถยนต์ตามระยะที่ไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ เป็นจำนวน ถึง 100,000 กม. หรือภายในระยะเวลา 5 ปี อีกทั้งบางค่ายยังมีการรับประกันในเรื่องของราคาในการขายต่อมือสองที่จะไม่ตกลงไปมาก เช่นจากค่าย BMW

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการที่ค่ายรถยนต์จากยุโรปพยายามจัดโปรโมชันเพื่อดึงยอดขายรถยนต์ของตัวเองให้สูงขึ้นนั้น เป็นความพยายามที่จะใช้กฎของ Relativity (Relativity Rules) ซึ่ง (Ariely, 2010) ได้นำเสนอในหนังสือ Predictable Irrational ว่าผู้บริโภคที่ตัดสินใจซื้อสินค้าที่มีราคาแพงหรือสินค้าที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย (Luxury products) จะยอมที่จะเพิ่มราคาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้ได้สินค้าที่มีคุณภาพสูงขึ้นเมื่อเทียบกับตัวเลือกแรก (Relative to the first choice)

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาถึงปัจจัยในการเลือกซื้อรถยนต์ของคนไทย โดย <http://www.chobrod.com/auto-market> (2018) พบว่า ผู้ซื้อรถยนต์มือ 1 ของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อปัจจัยดังนี้

1. มีประสิทธิภาพ และสมรรถนะดี
2. ประหยัดน้ำมัน
3. ความน่าเชื่อถือของค่ายผู้ผลิต
4. การออกแบบทั้งภายในและภายนอก
5. ราคา

ปัจจัยทั้ง 5 ข้อที่ผ่านมามีถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจเลือกซื้อรถยนต์ของคนไทย ซึ่งทุกข้อที่กล่าวมาเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกซื้อรถยนต์ของคนไทย โดยในทุก ๆ ปัจจัยจะส่งผลต่อการตัดสินใจเลือกซื้อรถยนต์ของคนไทย

โดยในข้อที่ 4 ภาพลักษณ์และความเชื่อของคนไทยที่มีต่อรถยนต์จากยุโรปที่แสดงถึงผู้ใช้ที่มีกำลังซื้อสูงมีความภูมิฐานและสามารถนำไปออกงานสังคมได้ ซึ่งจากข้อดังกล่าวผู้ใช้รถยนต์จากยุโรปก็ทราบดีว่าราคารถยนต์ยุโรปเมื่อ 1 ในปัจจุบันราคาตกลงอย่างมากเมื่อเทียบกับเมื่อ 10 ปีก่อน

จากปัจจัยในข้อที่ 4 ส่งผลมาถึงปัจจัยในข้อที่ 3 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยนอกจากภาพลักษณ์ภายนอกและระบบอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ค่ายรถยนต์ได้นำมาใช้ในรถยนต์ของตัวเองนั้น ปัญหาที่เกิดจากผู้บริโภคที่นำรถยนต์มาใช้แล้วเกิดปัญหาสามารถสร้างผลกระทบต่อให้กับบริษัทรถยนต์ได้เป็นอย่างมาก แต่หากบริษัทรถยนต์นั้นสามารถเข้าแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วและตรงจุด ก็จะไม่เกิดผลตามมากับบริษัทมากนัก ยกตัวอย่าง รถยนต์จาก ISUZU ซึ่งจากภาพรวมในโลกนั้นไม่ได้มียอดขายที่โดดเด่น แต่ในเมืองไทย กลับมียอดขายที่ดีมาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่รถยนต์ราคาสูงกว่าคู่แข่งและสมรรถนะ ไม่ได้เหนือไปกว่าบริษัทอื่นอย่างเห็นได้ชัดซึ่งถ้ามองลงไปถึงผู้บริโภค เหตุที่ ISUZU รักษาลูกค้าและยอดขายไว้ได้เกิดจากการที่สามารถแก้ปัญหาให้กับลูกค้าได้เร็วอีกทั้งศูนย์บริการที่มีจำนวนมาก ทำให้สามารถรักษายอดขายรถยนต์ไว้ได้เป็นอย่างดี

ในส่วนข้อที่ 1 และ 2 ทั้ง 2 ข้อ ส่งผลต่อกันกล่าวคือ รถที่มีสมรรถนะดีก็ย่อมจะสามารถนำเชื้อเพลิงมาใช้ได้เต็มประสิทธิภาพมากกว่าทำให้ประหยัดน้ำมันได้มากขึ้นอีกทั้ง เป็นที่ทราบกันดีว่ารถยนต์จากยุโรปที่นำเข้ามาจำหน่ายในเมืองไทยนั้นก็ยังคงมีการรักษามาตรฐานในการผลิตรถยนต์โดยเฉพาะในเรื่องของความปลอดภัยที่ไม่ได้ถูกลดสเปคลงมาเหมือนรถยนต์จากญี่ปุ่นที่ยอมลดสเปคลงมาบ้างเพื่อทำยอดขาย รวมถึงความเข้มงวดของกฎหมายในประเทศแถบยุโรปและอเมริกาที่ต้องมีการทดสอบด้านความปลอดภัยของรถยนต์ก่อนนำมาจำหน่ายดังจะเห็นได้จากวิดีโอการทดสอบรถยนต์และทดสอบการชนของรถยนต์รุ่นต่าง ๆ ในหลาย ๆ ลักษณะ ซึ่งผลการทดสอบรถยนต์จากยุโรปทำได้ดีและผ่านมาตรฐานด้านการชนด้วยคะแนนที่ค่อนข้างสูงและมีการบังคับให้ติดตั้งอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยที่เป็นมาตรฐานในรถยนต์ทุก ๆ รุ่น

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การวิจัยนี้จะศึกษากฎของการเปรียบเทียบ (Relativity Rules) ในการเลือกซื้อรถยนต์ของคนไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบการตัดสินใจซื้อรถยนต์มือ 1 ระหว่างรถยนต์จากญี่ปุ่นที่อยู่ในประเภท รถยนต์แบบ D-Segment และรถยนต์จากยุโรปที่อยู่ในประเภท รถยนต์แบบ Entry-Level Luxury ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันในส่วนของราคา ซึ่งต่างกันเพียงประมาณ 220,000 บาท โดยศึกษาจากกลุ่มผู้มีแนวโน้มจะซื้อรถยนต์ที่มีรายได้ระหว่าง 30,000 - 70,000 บาท

## ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ทั้งการศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการศึกษาแบบปฐมภูมิ (Primary data) ทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยผ่านการสัมภาษณ์ (interviews) และการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Study) ผ่านการสำรวจความคิดเห็น (Surveys) ของผู้ซื้อรถยนต์ที่มีความสามารถในการเลือกซื้อรถยนต์ใหม่ได้ โดยมีช่วงระดับรายได้ระหว่าง 30,000-70,000 บาท จำนวน 87 ราย โดยการคัดเลือกตัวอย่างเป็นการคัดเลือกแบบสุ่ม

## สถานะอุตสาหกรรมยานยนต์แบบรถยนต์นั่งเก๋งซีดานทั่วไปในประเทศไทย

ในส่วนของรถยนต์จากญี่ปุ่นนั้นรถยนต์ที่ประกอบในเมืองไทยและจำหน่ายในเมืองไทยมาตรฐานด้านความปลอดภัยจะถูกลดลงไปเนื่องจากบริษัทพยายามทำราคาขายให้สามารถจำหน่ายได้ จะเห็นได้ว่าในรถยนต์หลาย ๆ รุ่นก็ไม่มีระบบถุงลมนิรภัยมาให้ทั้งด้านผู้ขับและผู้โดยสาร ซึ่งหากต้องการอุปกรณ์ดังกล่าวต้องจ่ายเงินเพิ่มในการซื้อ แต่ข้อดีของรถยนต์จากญี่ปุ่นคือ ราคาที่ถูกกว่าและศูนย์บริการที่มีจำนวนมาก

นอกจากนี้การที่มีผู้บริโภคจำนวนมากทำให้มีอะไหล่รถยนต์ออกมาจำนวนมากและจากหลาย ๆ ผู้ผลิต ซึ่งส่งผลให้ผู้บริโภคมีแนวทางในการเลือกอะไหล่และการบำรุงรักษารถยนต์ของตนเองตามงบประมาณและความสะดวก

อีกทั้งรถยนต์ญี่ปุ่นซึ่งมีความคุ้นชินกับช่างในไทยมากกว่า ผู้ใช้จึงสามารถซ่อมรถที่อู่ทั่ว ๆ ไปได้ ตรงกันข้ามรถยนต์จากยุโรปที่ช่างไทยจะมีความคุ้นชินและสามารถบำรุงรักษาซ่อมแซมได้มีจำนวนที่จำกัด รวมถึงการใส่ระบบช่วยต่าง ๆ ที่ซับซ้อนการซ่อมบำรุงจึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมือในการซ่อมแบบพิเศษ ซึ่งมีราคาแพงและบางอู่ก็ไม่สามารถจัดหาเครื่องมือดังกล่าวมาวิเคราะห์อาการผิดปกติของรถยนต์ได้

อีกประการที่สำคัญของรถยนต์จากยุโรป คือ อะไหล่ที่ไม่มีตัวเลือกลากหลายเหมือนรถยนต์จากญี่ปุ่น และรถยนต์ยุโรปในปัจจุบันมีการล๊อคชิ้นส่วนอะไหล่ ทำให้ไม่สามารถซื้ออะไหล่จากร้านค้าย่อยที่จำหน่ายอะไหล่รถยนต์ได้ในราคาที่ถูกลงกว่า กลับเป็นต้องซื้อที่ศูนย์บริการอย่างเดียว

ประเภทของรถยนต์นั่งในประเทศไทย

1. รถยนต์ประเภท C-Segment รถยนต์ประเภท C-Segment ขนาดเครื่องยนต์: 1,500-2,000 ซีซี รายละเอียด: เป็นรถยนต์นั่งที่มีขนาดไม่เล็กและไม่ใหญ่เกินไป และอาจเรียกได้ อีกชื่อว่า รถยนต์ขนาดคอมแพค (Compact) เหมาะสำหรับรถครอบครัว โดยรถยนต์ประเภทนี้จะ มีการปรับแต่งด้านสมรรถนะ ทั้งเครื่องยนต์เพื่อการโดยสาร และช่วงล่างให้มีความนุ่มมากขึ้น ตัวอย่างรถยนต์: Toyota Corolla Altis, Honda Civic และ Mazda 3 เป็นต้น

2. รถยนต์ประเภท D-Segment รถยนต์ประเภท D-Segment ขนาดเครื่องยนต์: 2,000-3,000 ซีซี รายละเอียด: เป็นรถยนต์ที่มีขนาดใหญ่กว่ารถยนต์ประเภท C-Segment และ จะมีการตกแต่งภายในให้มีความหรูหรา รวมไปถึงวัสดุที่นำมาใช้ก็จะดีกว่า เพื่อรองรับกับขนาดของ รถยนต์ เครื่องยนต์และสมรรถนะที่สูงขึ้น ตัวอย่างรถยนต์: Toyota Camry, Honda Accord และ Mazda 6 เป็นต้น



รูปที่ 2 : รถยนต์ญี่ปุ่นแบบ D-Segment ที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ Honda Accord

3. รถยนต์ประเภท Entry-Level Luxury รถยนต์ประเภท Entry-Level Luxury ขนาดเครื่องยนต์: 1,500–2,500 ซีซี รายละเอียด: สามารถเรียกได้อีกชื่อคือ Compact Executive Car ซึ่งมีขนาด เครื่องยนต์ เท่ากับรถยนต์ขนาด คอมแพค (Compact) แต่จะมีความหรูหราในเรื่องของการตกแต่ง และวัสดุที่นำมาใช้ ตัวอย่างรถยนต์: BMW Series-3, Mercedes Benz C-Class และ Audi A4 เป็นต้น



รูปที่ 3 : รถยนต์ยุโรปแบบ Entry-level ที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ BMW 1 Series

ส่วนของราคารถยนต์จากญี่ปุ่นและยุโรปที่ใกล้เคียงกันคือ รถยนต์จากญี่ปุ่นจะอยู่ในประเภท รถยนต์แบบ D-Segment และรถยนต์จากยุโรปจะอยู่ในประเภท รถยนต์แบบ Entry-Level Luxury ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันในส่วนของราคา แต่ขนาดของตัวรถยนต์นั้น รถยนต์ ประเภท Entry-Level Luxury จัดได้ว่าเป็นรถยนต์ประเภท C-Segment เท่านั้น จากปัจจัยในเรื่องของ มิติ ขนาด รวมถึงขนาดของเครื่องยนต์

ราคารถยนต์ประเภท D-Segment ค่ายญี่ปุ่น

Honda Accord 2016 รุ่น 2.4 EL ราคา 1,849,000 บาท

ราคารถยนต์ ประเภท Entry – Level luxury ค่ายยุโรป

BMW 118i M Sport (M Performance Edition) ราคา 2,069,000 บาท

## ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการแจกแบบสอบถามและสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย โดยให้ผู้เข้าร่วมการวิจัยเลือกตัดสินใจซื้อระหว่างรถ Honda Accord 2016 รุ่น 2.4 EL ซึ่งเป็นรุ่นสูงสุดของรถญี่ปุ่นแบบแก่งซีดาน ใน D-segment ที่ราคา 1,849,000 บาท กับรถยนต์ BMW 118i ซึ่งนับเป็นรถยนต์ระดับ Entry-Level luxury จากค่ายยุโรปที่ราคาต่ำสุด ที่ราคา 2,069,000 บาท ซึ่งทำให้มีราคาต่างกันอยู่ที่ 220,000 บาท และสัมภาษณ์ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกซื้อ

จากการทำการ Survey หรือ การสำรวจตัวอย่างพบว่า จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 87 ราย มีเพียง 12 ราย เท่านั้น ที่สนใจจะซื้อรถยนต์ BMW 118i ซึ่งนับเป็นรถยนต์ระดับ Entry-Level luxury จากค่ายยุโรป ซึ่งหากเทียบเป็นสัดส่วนแล้วถือว่าน้อยมาก ถึงแม้จะเพิ่มราคาขึ้นไปเพียงไม่มากก็ตาม โดยสัดส่วนการเลือกนี้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ดังนั้นผลลัพธ์ทางสถิติจึงแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจซื้อของผู้ซื้อสองกลุ่มมีปัจจัยต่างกันและกฎของการเปรียบเทียบ ซึ่งกล่าวว่าราคาที่แตกต่างกันเพียงเล็กน้อยในการใช้จ่ายจำนวนสูงนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจนั้นไม่เป็นจริง เนื่องจากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวนมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเห็นว่า ราคาที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยนั้นมีผลกระทบต่อตัดสินใจซื้อ

ยิ่งไปกว่านั้นราคาที่แตกต่างกัน แม้เพียงเล็กน้อยในอุตสาหกรรมยานยนต์แบบแก่งซีดาน กลับทำให้ผู้บริโภคกลับเลือกรถที่มีราคาถูกลงกว่า ถึงแม้จะเป็นรถค่ายญี่ปุ่นซึ่งมีชื่อเสียงด้านความปลอดภัยและภาพพจน์ของแบรนด์ที่น้อยกว่าก็ตาม

จากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมการวิจัย ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้บริโภคเลือกซื้อรถญี่ปุ่นรุ่นสูงสุดแทนที่จะเป็นรถยุโรปรุ่นเล็ก คือ ราคาอะไหล่ ราคาการซ่อมบำรุงในระยะยาว และจำนวนศูนย์บริการ นอกจากนี้ปัจจัยที่เด่นเป็นอันดับสองคือ มิติของรถ โดยผู้ตอบแบบสอบถามกล่าวว่า ในราคาที่ใกล้เคียงกันขอเลือกรถที่มีขนาดใหญ่กว่า นั่งสบายกว่าและมีขนาดเครื่องยนต์ที่ใหญ่กว่า กล่าวคือมีมิติของรถที่ดีกว่า ในราคาที่เกือบจะเท่า ๆ กัน



## ผลสรุป

กลุ่มลูกค้าชาวไทยส่วนใหญ่ยังคงมองว่าการใช้รถยนต์จากญี่ปุ่นดีกว่าในเรื่องของการบำรุงรักษา ความน่าเชื่อถือของรถยนต์ รวมถึงศูนย์บริการที่มีมากกว่าศูนย์บริการรถยนต์จากยุโรปหลายเท่า และยังพบว่า นอกเหนือจากปัจจัยทั้ง 5 ข้อ ที่ได้มีการศึกษามาแล้วในวรรณกรรมอื่น ๆ นั้น ยังมีปัจจัยที่มีความสำคัญต่อ ผู้ใช้ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติคือ ราคาอะไหล่รถและจำนวนศูนย์บริการและค่าบำรุงรักษาทั้ง ๆ ที่รถยนต์จาก ยุโรปมีการรับประกันและมีการจัดโปรโมชั่นในการบำรุงรักษารถยนต์ตามระยะทางที่ลูกค้าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ใด ๆ เป็นเวลา 3 ปีหรือ 100,000 กม. ซึ่งในปัจจัยนี้แสดงให้เห็นอีกอย่างว่าลูกค้าชาวไทยนั้น การตัดสินใจซื้อ รถยนต์ 1 คันนั้นเพื่อนำมาใช้ในระยะยาวซึ่งมากกว่าที่โปรโมชั่นจากบริษัทรถยนต์จากยุโรปจัดในการดูแล รถยนต์ตามวงรอบ รวมถึงมิติของรถยนต์ ทั้งในเรื่องของความกว้างขวาง นั่งสบายของผู้โดยสาร

ดังนั้น การศึกษาวิจัยสรุปได้ว่าการทำการตลาดของรถยนต์ในระดับ entry-level ของรถยนต์ค่าย ยุโรป อาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากกฎของการเปรียบเทียบ (Relativity Rules) ไม่สามารถใช้ได้ในอุตสาหกรรมยานยนต์แบบนั่งในประเทศไทย เนื่องจากมีปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่มีนัยสำคัญและสามารถ เข้ามาเบี่ยงเบนกฎของการเปรียบเทียบซึ่งคือปัจจัยทางด้านการซ่อมและค่าบำรุงรักษา และมีมิติต่าง ๆ ของรถ จึงควรมีนโยบายทางการตลาดอื่น ๆ เข้ามาผสมด้วย

## เอกสารอ้างอิง

Ariely, Dan. (2010). Predictably Irrationality. Harper Publishing.

<http://www.chobrod.com/auto-market/เจาะลึกปัจจัยที่กระทบต่อราคาขายรถยนต์-ในตลาดไทย-ปี-2561>, retrieved January 3, 2019

<http://www.Chobrod.com/tips-buy-sell>, retrieved January 3, 2019

<https://www.excise.go.th/excise2017/index.htm>, retrieved January 3, 2019.

## กระบวนการเปลี่ยนแปลงองค์กรและพัฒนานวัตกรรมด้วยรูปแบบของไจลน์

ดนุวสิน เจริญ\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ ศึกษาารูปแบบการจัดทำโครงการในรูปแบบที่เรียกว่าไจลน์ (Agile) ในการพัฒนานวัตกรรมในองค์กร การศึกษานี้ทำการเปรียบเทียบรูปแบบของการจัดทำโครงการในลักษณะดั้งเดิม (Waterfall) และการจัดทำโครงการในลักษณะไจลน์ (Agile) พบว่าการจัดทำโครงการไจลน์ มีความเหมาะสมในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่นมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว หรือ การที่ลูกค้ามีการเปลี่ยนแปลงความต้องการอย่างต่อเนื่องในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้การบริหารโครงการในลักษณะของไจลน์ ยังส่งผลต่อความพึงพอใจของลูกค้าที่สูงขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้การศึกษานี้อธิบาย Agile Manifesto และ Agile Principles ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจในการจัดทำโครงการไจลน์ และการศึกษานี้ยังได้ยกตัวอย่างรูปแบบการจัดทำโครงการไจลน์ ผลลัพธ์ของการศึกษานี้สามารถใช้เป็นแนวทางให้กับบริษัทหรือองค์กรต่าง ๆ ในการประยุกต์รูปแบบของโครงการไจลน์ในการบริหารโครงการ

**คำสำคัญ:** Agile, Innovations, Waterfall, Project Management

\* รองศาสตราจารย์ พ.ต.ต., คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: danuvasin@gmail.com

## บทนำ

สภาพแวดล้อมของโครงการที่แตกต่างกันมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการบริหารโครงการที่แตกต่างกัน การบริหารโครงการในอดีตเน้นการบริหารจัดการโครงการในลักษณะ Waterfall (น้ำตก) หรือ Linear นั่นคือ ต้องมีการวางแผนทั้ง Scope, Time, และ Cost ตั้งแต่แรกจากนั้นถึงมีการดำเนินโครงการ (Executing) จุดประสงค์ของการดำเนินโครงการคือจัดทำโครงการให้เป็นไปตามแผนและกรอบของงานที่วางไว้ตั้งแต่แรก การเปลี่ยนแปลง Scope และ Requirement เป็นสิ่งที่ผู้บริหารโครงการต้องการหลีกเลี่ยง โครงการลักษณะนี้เหมาะสมกับโครงการในยุคอุตสาหกรรม (Industrial Age) ที่เน้นความมีประสิทธิภาพในโครงการ รวมถึงสามารถกำหนด Scope ของงานได้ตั้งแต่แรก (Charoen, 2018)

อย่างไรก็ตามโครงการในลักษณะ Knowledge work, innovation project, และ start-ups มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโครงการอย่างต่อเนื่อง Scope ของโครงการสามารถมีการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของลูกค้าหรือสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นโครงการในลักษณะนี้จำเป็นต้องมีการบริหารโครงการที่มีความแตกต่างจากรูปแบบการบริหารโครงการแบบดั้งเดิม

โครงการ Agile Project เป็นรูปแบบของการบริหารโครงการที่เน้นความยืดหยุ่น และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง เหมาะสมกับโครงการที่มีความไม่แน่นอนสูงและสภาพแวดล้อมโครงการมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงการลักษณะนี้เหมาะสมกับโครงการในลักษณะ Knowledge work โดยตารางด้านล่างสรุปความแตกต่างระหว่างงานในยุคอุตสาหกรรม (Industrial Age) กับงานในยุคความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge and Information Age)

**ตารางที่ 1:** ความแตกต่างระหว่างงานในยุคอุตสาหกรรม (Industrial Age) กับงานในยุคความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge and Information Age) (Griffiths, 2015)

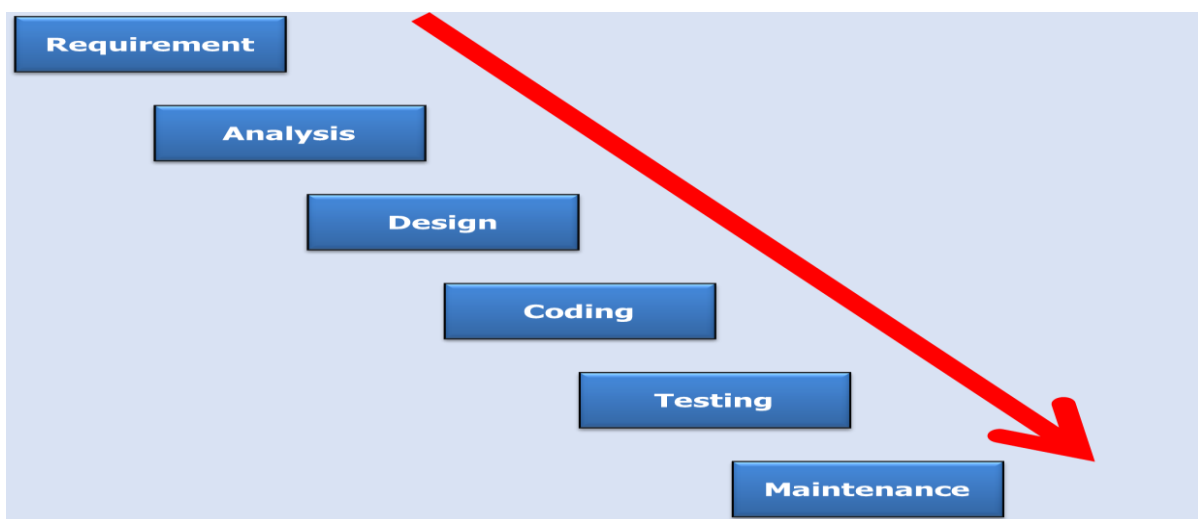
ลักษณะของงานในยุคอุตสาหกรรม (Industrial Age)	ลักษณะของงานในยุคความรู้และข้อมูลข่าวสาร (Knowledge and Information Age)
ขอบเขตงานมีความชัดเจน	ขอบเขตงานไม่มีความชัดเจน
ขอบเขตงานไม่มีการเปลี่ยนแปลง	ขอบเขตงานมีการเปลี่ยนแปลง
เน้นไปที่การดำเนินงานตามแผนงาน	เน้นไปที่การบริหารการเปลี่ยนแปลง
มีกรอบการทำงานที่ชัดเจน	กรอบการทำงานและบทบาทไม่ชัดเจน
เน้นการควบคุมงานให้เป็นไปตามแผน	เน้นการบริหารการเปลี่ยนแปลง
Project Manager ควบคุมการทำงาน (Command and Control)	ทีมงานควบคุมการทำงาน (Give Autonomy)
ใช้มาตรฐานคุณภาพเป็นตัวกำหนดการทำงาน	เน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)

โครงการในลักษณะ Knowledge and Innovation Work มีความไม่แน่นอนสูง และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการในยุคอุตสาหกรรม ซึ่งเวลาที่ผู้บริหารโครงการพยายามที่จะบริหารโครงการในลักษณะ Waterfall กับโครงการ Knowledge and Innovation Work จะพบกับปัญหาในการบริหารโครงการและมีโอกาสที่โครงการจะล้มเหลวสูง ดังนั้นการบริหารโครงการในลักษณะ Agile จึงพยายามเป็นทางออกในการแก้ปัญหาขึ้น ถึงแม้ว่าการบริหารงานโครงการ Agile มีการใช้ค่อนข้างเยอะในโครงการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และการพัฒนา Software ก็ตามแต่ผู้เชี่ยวชาญก็เห็นว่ารูปแบบการบริหารโครงการแบบ Agile สามารถนำไปปรับใช้ในการบริหารโครงการแบบอื่น ๆ เช่น โครงการพัฒนาสินค้า โครงการฝึกอบรม และโครงการก่อสร้างด้วย

## เปรียบเทียบโครงการ Waterfall Vs. Agile

### โครงการ Waterfall

โครงการ Waterfall เปรียบเสมือน การก่อสร้าง ที่ต้องมีการทำงานทีละขั้นตอน ซึ่งหมายความว่าในขั้นตอนใดจะเริ่มต้นขั้นนั้นขั้นตอนก่อนหน้าต้องเสร็จสิ้นสมบูรณ์ก่อน หลังจากทีขั้นตอนนั้นเสร็จสิ้นแล้วนักพัฒนาไม่สามารถย้อนกลับไปแก้ไขในขั้นตอนที่เสร็จไปแล้วได้ โครงการ Waterfall ไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในตัว Scope ของงานหลังจากที่งานได้เริ่มขึ้นแล้ว



ภาพที่ 1: ขั้นตอนการพัฒนาแบบ Waterfall Model

ที่มา: <http://www.gurgeek.com/education/agile-waterfall-model/>

ตัวอย่างของ Waterfall มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. Requirement เป็นขั้นตอนในการเก็บความต้องการของผู้ใช้ว่าคืออะไร
2. Analysis เป็นขั้นตอนในการเอาความต้องการของผู้ใช้มาวิเคราะห์ รวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้
3. Design ออกแบบการทำงานของตัวระบบ เช่น การออกแบบเครือข่าย ออกแบบ Interface ฯลฯ
4. Coding เป็นขั้นตอนของการเขียนโปรแกรมตามที่ได้ออกแบบมา

5. Testing เป็นขั้นตอนในการทดสอบว่าระบบที่พัฒนาขึ้นมา มีข้อผิดพลาดหรือไม่
6. Production and Maintenance เป็นขั้นตอนที่ระบบได้ถูกนำไปใช้และมีการบำรุงรักษาระบบ เช่น การ Upgrade และ Update ระบบ

ข้อดีของ Waterfall คือสามารถควบคุม Requirement ได้ตั้งแต่ต้น ในแต่ละกระบวนการมีการแยกกันอย่างชัดเจน ง่ายต่อการควบคุม ข้อเสีย คือไม่มีความยืดหยุ่น ยากต่อการเปลี่ยนแปลง ลูกค้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงขอบเขตงานได้หลังจากที่โครงการได้เริ่มจัดทำแล้ว และใช้เวลานานเพราะการทำโครงการต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอน ไม่สามารถข้ามขั้นตอนได้

## Defined Vs. Empirical Process

ความแตกต่างระหว่างโครงการในยุคอุตสาหกรรมและ โครงการในลักษณะ Knowledge and Innovation Work อาจเรียกได้ว่าเป็น ความแตกต่างระหว่าง Defined กับ Empirical Process ใน Defined Process ขอบเขตของงานสามารถกำหนดและวางแผนได้ตั้งแต่ต้น ซึ่งแผนงานจะเป็นลักษณะ Steps by steps โดยสามารถคาดการณ์ขั้นตอนที่ต้องใช้ในการจัดทำโครงการไว้ได้ล่วงหน้า โดย Defined Process เหมาะสมกับโครงการที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง มีความแน่นอน คาดการณ์ได้ ยกตัวอย่างเช่นโครงการก่อสร้างตึก เป็นต้น

สำหรับ Empirical Process เหมาะกับโครงการที่ใหม่ มีความไม่แน่นอนสูง ไม่สามารถคาดการณ์ไว้ได้ล่วงหน้า โดยต้องมี Feedback จากลูกค้าในการกำหนด Scope และลดความเสี่ยงของงาน โดยใช้รูปแบบ Incremental (Little by little) หรือการส่งมอบงานแบบทีละนิดทีละหน่อย และ Iterative คือการทำงานเป็นวงรอบของกระบวนการทำงาน การบริหารโครงการเน้นความยืดหยุ่นพร้อมปรับให้เข้ากับ Feedback และการเปลี่ยนแปลง จึงไม่น่าแปลกใจที่เราจะเห็นรูปแบบ Empirical Process และ Agile ในการจัดทำโครงการ IT Start-ups เนื่องจากผลลัพธ์ของโครงการ (Applications and Websites) ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้

## References

- Charoen, D. (2018). การบริหารโครงการ Agile เพื่อการพัฒนานวัตกรรม: Chulalongkorn University Press.
- Griffiths, M. (2015). PMI-ACP Exam Prep: A Course in a Book for Passing the PMI Agile Certified Practitioner. In (2nd ed., pp. 434): RMC Publications.

## บทบาทของภาคธุรกิจในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยไม่ต้องรอเงินงบประมาณจากรัฐบาล

ธันยานี โพธิ์สาร\*

### บทคัดย่อ

ปัญหาหนี้สินเกษตรกรเป็นปัญหาสังคมที่สำคัญหนึ่งของประเทศไทย เพราะประชากรไทยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันแบบไม่ยั่งยืน และมีจำนวนมากที่มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดี พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ทรงพระราชทานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับชาวไทย เพื่อให้มีเหตุผล มีความพอประมาณ มีภูมิคุ้มกันในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิต ด้วยพื้นฐานของความรู้และคุณธรรม หากมีความเข้าใจและนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันจะทำให้ผู้ปฏิบัติ เกิดความยั่งยืนในชีวิต ที่แม้ภาครัฐมีนโยบายและความพยายามในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง ปัญหาหนี้สินเกษตรกรก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างยั่งยืนและด้วยปัจจัยลบต่าง ๆ ที่กระทบกับภาคการเกษตรอยู่บ่อยครั้งทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ภาคธุรกิจสามารถมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้เนื่องจากมีความศักยภาพด้านเงินทุนที่ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณภาครัฐ และมีความรู้และวิธีการปฏิบัติที่ดีทางธุรกิจที่สามารถถ่ายทอดให้กับชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ภายใต้พื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ธุรกิจหลายแห่งที่มีความพร้อมมีการทำกิจกรรมธุรกิจเพื่อสังคมในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากจะเป็นแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมแล้วยังส่งผลกับภาพลักษณ์ที่ดีและความสัมพันธ์ที่ระหว่างธุรกิจกับชุมชนที่ทำธุรกิจด้วย

การศึกษาทำการถอดแบบความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรของ เครือเบทาโกร นอกจากประสบความสำเร็จในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงที่สามารถพึ่งพาตนเองและได้รับรางวัลความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน/ความรับผิดชอบต่อสังคมจากสถาบันชั้นนำของประเทศไทย เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรอย่างยั่งยืนของภาคธุรกิจ โดยนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้เพื่อสร้างนโยบายที่เกิดประโยชน์กับการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงและยั่งยืน

**คำสำคัญ:** หนี้สินเกษตรกร, ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง, ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของธุรกิจ

\* อาจารย์ประจำ, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: thunyanee.pot@nida.ac.th

## The Role of Corporate in Solving Agriculture Debt by Developed Sufficiency Economy Community Without Government Budget Spending

Thunyane Pothisarn \*

### Abstract

Agricultural debt or farmer debt is a Thailand crucial social issue as the largest portion of the Thai population is engaging in agricultural practices. The unsustainable development in agriculture occupations and bad living-condition of farmer leads to the farmer debt problem. Although, former Thai government tried to solve the farmer debt problem with policies and special aid the problem still existing. H.M. The Late King Bhumibol Adulyadej's Sufficiency Economy Theory is a method of development based on moderation, prudence, and social immunity, one that uses knowledge and virtue as guidelines in living for Thai people. The theory has been proved by many applications that can sustain better occupation outcome and better household quality of living to many practitioners; however, complexity of geographical and budget are constraint factors affecting implementation of sufficiency economy to solve farmer debt issue of several Thai government. Some large corporates aware of their accountable roles on this chronic social issue by implementing corporate social responsibility (CSR) programs which the government budget spending is not required. CSR is a self-regulating business model helping business to be socially accountable to itself, its stakeholders, and the public which creating better reputation and relation to community business operating. This study investigated and reproduced Betagro Public company limited CSR excellent award-winning program on developing sufficiency economy community from Thailand Management Association (TMA). The study aims to form framework on sufficiency economy community development with CSR program to solve farmer debt problem which can be used as guild line on implementing CSR program of business as well as government policy on promoting role of business sector on farmer debt problem in the future.

**Keyword:** farmer debt, sufficiency economy theory, Corporate Social Responsibility (CSR)

\* Full-time Instructor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)

118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.

อีเมล: thunyane.pot@nida.ac.th

## 1. บทนำ

ไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกร และประสบปัญหาหนี้สินจากการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต เป็นบ่อเกิดปัญหาทางสังคมในวงกว้าง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ที่ได้รับการทดลองว่าสามารถสร้างความยั่งยืนในการประกอบอาชีพและดำเนินชีวิตของเกษตรกร ยังขาดการนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพราะการให้ความรู้และความช่วยเหลือจากงบประมาณภาครัฐไม่สามารถเข้าถึงเกษตรกรทุกครัวเรือนได้

จากรายงานตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561: 58-ภาคผนวก 1) พบว่า ปัจจุบันรายรับเงินสดทางการเกษตรมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.81 โดยมีแหล่งที่มารายรับเงินสดจากพืช จากปศุสัตว์และการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และอื่น ๆ โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.46 13.26 และ 6.20 ตามลำดับ โดยรายรับจากการปลูกพืชมีอัตราการขยายตัวต่ำที่สุด เนื่องจากสินค้าพืชสำคัญหลายชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง โรงงานปาล์ม น้ำมัน ฯลฯ ในบางช่วงมีราคาปรับตัวลดลงมาก ในขณะที่สินค้าปศุสัตว์และสัตว์น้ำที่เป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงมีการขยายตัวค่อนข้างดีตามความต้องการของตลาด แต่ประสบกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการผลิตและรายได้ อย่างมีสาระสำคัญ ทั้งจากปัญหาการระบาดของโรคและภัยแล้ง มาตรฐานการผลิตและการส่งออกต้น ในส่วนของรายรับทางการเกษตรอื่น มาจากการแปรรูปผลผลิตที่ครัวเรือนผลิตได้ และการจำหน่ายผลผลิตพลอยได้ทางการเกษตรต่าง ๆ กลับที่มีอัตราขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการเพิ่มมูลค่าของผลผลิตในครัวเรือน แต่เมื่อพิจารณาเงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้ ที่ได้จากการนำรายรับเงินสดสุทธิของครัวเรือนเกษตรหักด้วยรายจ่ายเงินสดนอกการเกษตร พบว่าครัวเรือนเกษตรมีเงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 21.18 ส่วนขนาดหนี้สินของครัวเรือนเกษตรปลายปี มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.13 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561: 55-56)

ในปี 2559 ขนาดหนี้สินของครัวเรือนเกษตรปลายปียังคงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเฉลี่ย 123,454 บาทต่อครัวเรือน โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2558 ร้อยละ 0.62 ทั้งนี้ ลักษณะของหนี้สินของครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น มากกว่าร้อยละ 96 มาจากสินเชื่อในระบบ เพื่อใช้ลงทุนเพื่อการผลิตด้านการเกษตร ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายภาครัฐที่ให้การสนับสนุนทั้งวิธีการ และการให้สินเชื่อ และบางส่วนใช้ในกิจกรรมนอกการเกษตรของครัวเรือน เช่น ค่าใช้จ่ายในครัวเรือน ใช้เพื่อการศึกษา ใช้หนี้สินเดิม ฯลฯ ซึ่งพบว่า หนี้สินในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งจะเป็นลักษณะของสินเชื่อหมุนเวียน ที่ชำระคืนปีต่อปี ตามนโยบายการสนับสนุนการเข้าถึงเงินทุนจากภาครัฐ การบริหารร่วมกับชุมชน เช่น กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ ฯลฯ ทำให้ครัวเรือนมีเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมแต่ละปี



เครือข่ายโทร ธุรกิจภาคการเกษตรไทยที่มีการดำเนินธุรกิจในหลากหลายพื้นที่ของประเทศ มีความใกล้ชิดกับชุมชน และตระหนักถึงปัญหาหนี้สินเกษตรกร มีการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงรวมกับการประยุกต์ใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีที่ธุรกิจสามารถพัฒนาชุมชนให้สามารถพึ่งพาตัวเองได้อย่างเป็นรูปธรรม

การศึกษานี้มุ่งหวังที่จะถอดแบบจากแนวปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จและมีความเป็นเลิศด้านการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมและนำวิธีการไปขยายผลในพื้นที่อื่นได้ เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติกิจกรรมเพื่อสังคมในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร เพื่อการแก้ไขปัญหานี้สินภาคการเกษตรด้วยความร่วมมือระหว่างภาคธุรกิจและภาครัฐ ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงและยั่งยืน

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อพัฒนารอบแนวคิด และถอดบทเรียนจากภาคธุรกิจที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงระบบของการพัฒนาขีดความสามารถในแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคการเกษตรด้วยภาคธุรกิจโดยไม่พึ่งพางบประมาณภาครัฐตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงและยั่งยืน

## 3. วิธีการศึกษา

เป็นการนำเสนอแนวคิดและตัวอย่างของนโยบายที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงระบบของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของ บริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจมีกิจกรรมเพื่อสังคมเพื่อการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยใช้วิธีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept interview) การสนทนาแบบกลุ่ม (Focus group) และการลงพื้นที่สังเกตการณ์ในกิจกรรมของเครือข่ายโทร ร่วมกับการศึกษาเครือข่ายความร่วมมือของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เช่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## 4. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

ในการศึกษาเรื่อง บทบาทของภาคธุรกิจในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร มีผลการศึกษาที่สำคัญในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ดังนี้

### 4.1 ภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษา: เครือข่ายโทร

เครือข่ายโทร ได้รับรางวัล Thailand Corporate Excellence Awards 2018 ใน 4 สาขา ได้แก่ ความเป็นเลิศด้านผู้นำ ความเป็นเลิศด้านนวัตกรรมและการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ความเป็นเลิศด้านการตลาด และความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน/ความรับผิดชอบต่อสังคม จัดโดย สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย (TMA) ร่วมกับ สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รางวัลดังกล่าวเป็นการประกาศเกียรติคุณให้กับเครือข่ายโทรที่ได้จัดกิจกรรมธุรกิจเพื่อสังคมจังหวัดลพบุรี ที่ประสบ

ความสำเร็จในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรและสามารถนำไปขยายผลในพื้นที่อื่นได้อย่างเป็นระบบ เครือเบทาโกมีการตั้งสำนักงานธุรกิจเพื่อสังคม ที่มีกระบวนการคิดและทำอย่างเป็นระบบ มีการเก็บข้อมูล สร้างความคุ้นเคยกับชุมชน พร้อมกับวิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา จนเกิดการเรียนรู้ว่าการช่วยเหลือชุมชน และพัฒนาเป็น ระบบ ‘การพัฒนาเชิงพื้นที่แบบองค์รวม หรือ Holistic Area Based Community Development’

นโยบายสำคัญในการระบบจัดการคุณภาพพื้นฐานของเครือเบทาโก มี 5 ด้าน ได้แก่ 1. ความปลอดภัยในอาหาร (Food Safety) 2. คุณภาพอาหาร (Food Quality) 3. สวัสดิการสัตว์ (Animal Welfare) 4. บริการที่เป็นเลิศ (Service Excellence) 5. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility)

เครือเบทาโกมีการใช้หลักจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ เพื่อก่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนตลอดห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) โดยมีแนวความคิดในการดำเนินการที่ให้ความสำคัญและมุ่งเน้นกระบวนการทำงานอย่างเป็นระบบทั่วทั้งองค์กร อันประกอบไปด้วย ความถูกต้องและสอดคล้องตามกฎหมายและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบความคิดและมุมมองที่สมดุลทั้งสามด้าน (Triple Bottom Line) ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (แสดงดังภาพที่ 2) การประเมินผลการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่สามารถวัดผลได้ ทั้งเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ และความเชื่อมั่นของผลิตภัณฑ์ที่ตรวจสอบย้อนกลับได้



ภาพที่ 2: แนวทางการพัฒนาสู่ความยั่งยืนของเครือเบทาโก  
ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือเบทาโก

ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลโครงการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมที่สำคัญของบริษัทเบทาโกที่มีบทบาทในภาคการเกษตรกรด้วยกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้ง 3 มิติ ได้แก่ มิติสังคม มิติเศรษฐกิจ และมิติสิ่งแวดล้อม

#### 4.1.1 แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้บริหาร

ผู้บริหารเบทาโกรมีวิสัยทัศน์ และความมุ่งมั่นในการประกอบธุรกิจ ด้วยการเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังคำกล่าวของคุณวินัส แต่โพธิ์พิชญ์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารว่า “ตลอดระยะเวลากว่า 48 ปี เครือเบทาโกร เป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจด้วยความมีคุณธรรม โดยมีได้มุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดทางธุรกิจแต่เพียงอย่างเดียว เบทาโกรเชื่อมั่นว่า การที่เราจะสามารถเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนนั้นเราจะต้องดำเนินธุรกิจไปพร้อม ๆ กับการคำนึงถึงและสร้างประโยชน์อย่างแท้จริงให้กับ สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไปเสมอ” จึงได้เริ่มต้นทำงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility, CSR) ด้วยการทำงานชุมชนร่วมกับสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน (PDA) ในปี 2550-2554 ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งสำนักกิจกรรมเพื่อสังคม (Corporate Social Contribution – CSC) ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานด้านการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะ ลงพื้นที่ทำงานเต็มเวลา และรายงานการทำงานขึ้นตรงกับประธานเจ้าหน้าที่บริหาร โดยมีโครงสร้างทีมประกอบด้วยผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้ชำนาญการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และพนักงานประจำพื้นที่ (คนในพื้นที่) จำนวนทั้งหมด 46 คน (ข้อมูล ณ ปี 2561)

ผู้บริหารมีนโยบายในการทำ CSR เพื่อขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่ความยั่งยืน ด้วยการทำงานกับเกษตรกรในชุมชน จึงได้นำเอาองค์ความรู้เรื่อง Productivity มาประยุกต์ใช้กับการทำเกษตรกรรม และจากการเรียนรู้ในการทำงานชุมชนอย่างต่อเนื่อง Productivity ก็ถูกนำมาใช้กับวิถีชุมชนในทุก ๆ ด้านอย่างเป็นองค์รวมด้วยการถ่ายทอดกระบวนการคิด ที่เชื่อว่า “ทุกอย่างสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้” ผสานกับภูมิปัญญาท้องถิ่น ทำให้เกิดต้นแบบงานพัฒนาสามารถนำไปขยายผลสู่พื้นที่อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เครือเบทาโกรดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จด้วยแนวคิด Productivity ที่เชื่อว่า “ทุกอย่างปรับปรุงให้ดีขึ้นได้” เนื่องจากความรู้ด้าน Productivity เป็นพื้นฐานการพัฒนาองค์กร ทำให้บุคลากรเบทาโกรมีการดำเนินกิจกรรมปรับปรุงงานภายในองค์กรอย่างต่อเนื่อง เช่น กิจกรรม Kaizen ที่เกิดการปรับปรุงงานทีละเล็กละน้อย ตามแนวทางวงจรคุณภาพ PDCA (Plan Do Check Act) คือ พนักงานต้องวางแผน P(Plan) ศึกษาปัญหาที่ต้องการปรับปรุงก่อน จากนั้นเมื่อทราบปัญหาที่ต้องการปรับปรุงแล้วจึงการลงมือปฏิบัติ D(Do) ตามแผนที่วางไว้ หลังจากนั้นจึงดำเนินการตรวจสอบติดตามผล C(Check) จากวิธีการใหม่เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพกับวิธีการเดิม เมื่อเห็นแล้วว่าผลลัพธ์ของวิธีการใหม่บรรลุตามเป้าหมายจึงสร้างเป็นมาตรฐานการทำงานขึ้น แต่หากผลลัพธ์ไม่บรรลุตามเป้าหมายต้องดำเนินการปรับปรุงต่อไป A(Act) ด้วยการวนกลับไปวางแผนใหม่เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงงานตามวัฏจักร PDCA จึงทำให้งานเกิดการพัฒนาต่อเนื่อง และเมื่อคนในองค์กรเห็นประโยชน์ของกิจกรรมปรับปรุงงานแล้ว ผู้บริหารได้นำการบริหารผลิตภาพโดยรวม หรือ Total Productivity Management (TPM) เข้ามาต่อยอด

#### 4.1.2 แนวทางการพัฒนาชุมชน

เครือข่ายโทรเริ่มทำงานกับชุมชนด้วยการกำหนดพื้นที่ เรียกว่า “Area based development” เพื่อให้มีความชัดเจนในการศึกษาข้อมูล ปัญหาและหาแนวทางแก้ไข เช่น จำนวนประชากร จำนวนผู้สูงอายุ ลักษณะภูมิประเทศ ปริมาณแหล่งน้ำ รวมถึงอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของคนในพื้นที่ ซึ่งตำบลช่องสาริกา จำนวน 13 หมู่บ้าน ใน อ.พัฒนานิคม จ.ลพบุรี เป็นพื้นที่แรกที่เครือข่ายโทรเลือกด้วยความคิดว่าเป็นพื้นที่ที่สะดวกในการนำทรัพยากรขององค์กรมาช่วยเหลือชุมชนได้ เป็นที่ตั้งของบริษัทในเครือข่ายโทรหลายบริษัท จึงมีความเหมาะสมด้านทำเลและการใช้พื้นที่ที่อยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนกับบริษัท การทำงานของทีมงาน มีกระบวนการคิดและทำอย่างเป็นระบบ มีการเก็บข้อมูล สร้างความคุ้นเคยกับชุมชน พร้อมกับวิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา จนเกิดการเรียนรู้ว่าการช่วยเหลือชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นไม่สามารถทำเพียงเรื่องเดียวหรือด้านใดด้านหนึ่งได้ แต่ต้องพัฒนาทุกด้านไปพร้อมกัน ทั้งด้านอาชีพ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม บนพื้นฐานความรู้ควบคู่กับการทำงานอย่างมีคุณธรรม ที่มีความเชื่อมโยงกัน เช่น คนส่วนใหญ่ในพื้นที่ช่องสาริกากว่าร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกร เพาะปลูกข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ข้าว และโคเนมเป็นหลัก แม้ทีมงานจะเข้ามาช่วยปรับปรุงและพัฒนาการทำอาชีพหลัก แต่ก็พบว่าถ้ามีปัญหาสุขภาพก็ไม่สามารถทำงานได้ หรือมีปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านดิน แหล่งน้ำที่ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูก การพัฒนาอาชีพหลักเพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ ทีมงานจึงต้องทำให้ชุมชนเกิดความสนใจปัญหาในทุก ๆ ด้าน และเกิดเป็น ‘การพัฒนาเชิงพื้นที่แบบองค์รวม หรือ Holistic Area Based Community Development’ ดังภาพที่ 3 ซึ่งได้ถูกถอดแบบเป็นบทเรียนองค์ความรู้พื้นที่ช่องสาริกา เพื่อเป็นต้นแบบขยายงานพัฒนาสู่พื้นที่อื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพขึ้น โดยใช้ชื่อเรียกว่า “ช่องสาริกาโมเดล”



ภาพที่ 3: แนวคิดการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่องค์รวม (Holistic Area-Based)

ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือข่ายโทร

#### 4.1.2.1 หลักการพัฒนาชุมชน

แนวคิดที่สำคัญของเครือข่ายเทคโนโลยีในการพัฒนาชุมชน คือ “การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่องค์รวม (Holistic Area-Based)” มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังนี้ (1) **มิติองค์รวม (Holistic)** คือ มีวงจรคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย เศรษฐกิจดี สุขภาพดี สิ่งแวดล้อมดี สังคมดี และการศึกษาดี โดยมีความรู้คู่คุณธรรม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน (2) **พื้นที่พัฒนา (Area-Based)** คือ มีขอบเขตพื้นที่ในการพัฒนาอย่างชัดเจน (3) **กลยุทธ์การพัฒนา (Strategy)** คือ มีกลยุทธ์ที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่ 1.เจ้าภาพ (Ownership) 2.ความรู้และวิทยาการ (Knowledge) และ 3. ผู้สนับสนุน (Sponsor)

#### 4.1.2.2 มิติการพัฒนาชุมชน

เครือข่ายเทคโนโลยี มีการกำหนดมิติการพัฒนาชุมชนให้ครอบคลุม 5 มิติของการพัฒนา ได้แก่ (1) มิติด้านเศรษฐกิจ (2) มิติด้านสังคม (3) มิติด้านสิ่งแวดล้อม (4) มิติด้านสุขภาพ (5) มิติด้านการศึกษา

#### 4.1.2.3 กลยุทธ์ขับเคลื่อน

(1) เจ้าภาพ (Ownership) คือ ทีมงานที่มีทัศนคติ (Mindset) ที่ดีและอยาก มีความรู้สึกเป็นเจ้าของในงานพัฒนา โดยการดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบทุกคนมีส่วนร่วม

(2) ความรู้และวิทยาการ (Knowledge) เป็นบทบาทจากหน่วยงานที่มีความรู้เฉพาะทางหรือปราชญ์ชาวบ้านที่มาช่วยพัฒนาชุมชน

(3) ผู้สนับสนุน (Sponsor) มีบทบาทในการประสานงานความร่วมมือต่าง ๆ หากกิจกรรมติดปัญหาก็จะเป็นผู้สนับสนุน และผลักดันให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินต่อไปได้ รวมถึงบทบาทของการสนับสนุนทรัพยากรในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการ

#### 4.1.2.4 ขั้นตอนการทำงานในการพัฒนาชุมชน

จากการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกับชุมชนในช่องสาธิตโมเดล ส่งผลเครือข่ายเทคโนโลยี กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 7 ขั้นตอนในการพัฒนาชุมชน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมทีมงานของเครือข่ายเทคโนโลยี ให้มีความเข้าใจ และมองเป้าหมายหรือภาพสุดท้ายที่อยากให้ชุมชนเป็น โดยไม่ลงรายละเอียดกิจกรรม แต่สร้างความเข้าใจให้เห็นภาพรวมร่วมกันว่าอยากทำอะไรให้ชุมชนเพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี แล้วจึงเริ่มวางแผนงานกิจกรรมย่อย

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างความสนิทสนม เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าไปคลุกคลีกับชุมชนผ่านกิจกรรมชุมชน เช่น ธนาคารชุมชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยระหว่างทีมงานกับชาวบ้าน ระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ที่ช่วยสร้างการรวมกลุ่มของคนในชุมชน กิจกรรมต่าง ๆ ตามมา นอกจากนี้ การสร้างความสนิทสนมยังทำให้เกิดความไว้วางใจ อยากทำงานพัฒนาร่วมกัน สังเกตจากปัญหาเชิงลึกบางเรื่องที่ไม่สามารถทราบได้จากการทำแบบสำรวจ

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหา เป็นการวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อทำความเข้าใจปัญหาด้วยการมองภาพรวมปัญหาจากข้อเท็จจริง โดยใช้หลักวิชาการประกอบ

ขั้นตอนที่ 4 วางแผนโดยจัดการขั้นพื้นฐาน เป็นการลงรายละเอียดกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ลงในแผนเพื่อปรับปรุงงาน ด้วยการปรับปรุงไปที่ละเล็กทีละน้อยตามกำลังของแต่ละราย

ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ ตามแผนกิจกรรมที่วางไว้ พร้อมให้แนวทางปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามหลักการ PDCA โดยดึงความร่วมมือจากเครือข่ายสถาบันการศึกษาและธุรกิจ

ขั้นตอนที่ 6 การขยายผลในพื้นที่ โดยเครือข่ายเกษตรกรเป้าหมายขยายผลในพื้นที่ให้ได้ร้อยละ 80 ทั้งในด้านปริมาณ (จำนวนครัวเรือน จำนวนเกษตรกร) และด้านคุณภาพ (ผลผลิตต่อไร่ กำไรครัวเรือน)

ขั้นตอนที่ 7 ขยายงานผ่าน Betagro Network คือ การนำเอาบทเรียนจากห้องสาริกาโมเดลไปขยายผลสู่พื้นที่อื่นต่อไป ด้วยความร่วมมือกับเครือข่ายต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น

ในส่วนของกระบวนการสร้างต้นแบบและขยายผลในการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่ที่องค์กรนั้น เบทาโกรได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายเกษตรกรในพื้นที่ชุมชนหนึ่งๆ ออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่ม AA หรือ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่าง กำหนดวางเป้าหมายไว้ร้อยละ 3-5 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กลุ่ม A กลุ่มที่มีความกระตือรือร้นสูง มีศักยภาพสูง และให้ความร่วมมือดีมาก กำหนดวางเป้าหมายไว้ร้อยละ 15 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กลุ่ม B กลุ่มที่มีศักยภาพปานกลาง พอที่จะให้พัฒนาได้ แต่ต้องมีการดูแลและให้คำแนะนำอย่างใกล้ชิด กำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ 40 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กลุ่ม C กลุ่มที่เข้าถึงยากโดยกำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ 20 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ กลุ่ม D หรือกลุ่มจับใจไม่เอาอะไร กำหนดเป้าหมายไว้ร้อยละ 20 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ โดยบริษัทเบทาโกรต้องการที่จะเห็นผลงานของโครงการจากกลุ่ม AA – C ในระดับมากกว่าหรือเท่ากับ 80 % ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด

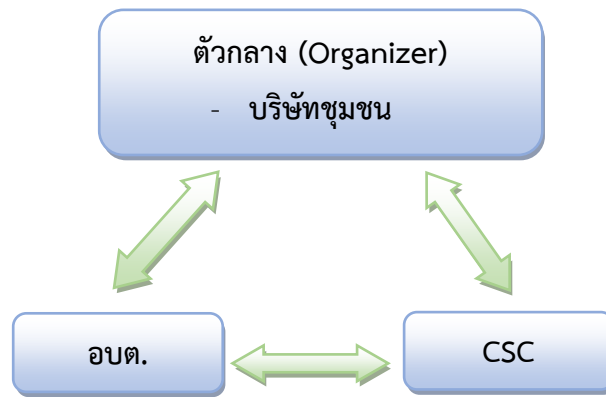
ลำดับแรกเครือข่ายเบทาโกรจะเริ่มเข้าถึงกลุ่ม AA เกษตรกรต้นแบบก่อน โดยจะมีการสร้างความสนิทสนมจนเกิดความเชื่อใจ โดยทำให้คนในชุมชนเห็นผลสำเร็จจากกลุ่ม AA จากนั้นจะเกิดการบอกปากต่อปากไปสู่การขยายผลสู่กลุ่ม A ไปถึงกลุ่ม D ในที่สุด สามารถแสดงกระบวนการสร้างต้นแบบและขยายผลในการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่ที่องค์กร



ภาพที่ 4: กระบวนการสร้างต้นแบบและขยายผลและการจัดทำกลุ่มเกษตรกรต้นแบบของเบทาโกร  
ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือข่ายเบทาโกร

#### 4.1.2.5 ต้นแบบการพัฒนาบริษัทชุมชน

แนวคิดในการพัฒนาสังคมของเครือข่ายโคร คือ การพัฒนาชุมชนให้จัดการตัวเองได้ สามารถดำเนินงานพัฒนาของชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง เกิดผลลัพธ์และความยั่งยืนกับพื้นที่ โดยผ่านกลไกที่เป็นตัวกลาง (Organizer) ของชุมชน เช่น สหกรณ์หรือบริษัทชุมชน ที่สามารถประสานรับการพัฒนาจากหน่วยงานภายนอกได้ โดยบริหารงานจากคนในชุมชนที่ได้รับการพัฒนามาจากกลุ่มธนาคารพัฒนาหมู่บ้าน ด้วยความต้องการให้บริษัทชุมชนมีคุณลักษณะองค์กรเป็นแบบ Hybrid คือ เป็นลูกผสมระหว่างสหกรณ์ ที่มีความโปร่งใส มีส่วนร่วมคิดร่วมทำ และการเป็นบริษัท ที่มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัว สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีกำไรปันผลให้สมาชิก และบริหารเงินส่วนกำไรแบ่งไปพัฒนาชุมชน ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้ามาร่วมในบทบาทของการพัฒนาชุมชนจากการจัดสรรผลกำไร และบริษัทชุมชนเป็นผู้กำกับติดตามการใช้งบประมาณ โดยองค์ประกอบของการพัฒนาบริษัทชุมชนของเครือข่ายโครแสดงดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5: องค์ประกอบของการพัฒนาบริษัทชุมชนของเครือข่ายโคร  
ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือข่ายโคร

เครือข่ายโครวาง Road map การพัฒนาบริษัทชุมชน ดังนี้คือ ในปี 2550 ธนาคารพัฒนาหมู่บ้านเริ่มก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นจุดรวมกลุ่มของคนในชุมชนและเพื่อปลูกจิตสำนึกการออมให้กับชาวบ้าน ในปี 2557 เครือข่ายโครพัฒนาธนาคารพัฒนาหมู่บ้านให้มีความน่าเชื่อถือ ด้วยการปรับโครงสร้างการบริหารงานใหม่ มีการทบทวนกฎระเบียบ ข้อบังคับ และปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมถึงสร้างความเข้มแข็งให้ธนาคาร ด้วยการพัฒนาศักยภาพบุคลากร วางระบบการบริหารงาน ระบบการตรวจสอบ การบริหารความเสี่ยง และการสร้างระบบเครือข่ายในชุมชนเป็นพื้นฐาน โดยในปี 2558 เครือข่ายโครสนับสนุนให้ชุมชนระดมทุนจากสมาชิก เพื่อสร้างธุรกรรมทางการเงิน และจดทะเบียนนิติบุคคลในรูปของบริษัทชุมชนร่วมกับองค์กรภายนอก เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารออมสิน และธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ เพื่อเป็นธุรกิจชุมชน (Trading) สำหรับซื้อขายผลผลิตการเกษตร และปัจจัยการประกอบอาชีพให้มีรายได้เลี้ยงตัวเอง มีสวัสดิการของชุมชน และนำกำไรกลับมาพัฒนาชุมชนได้อย่างยั่งยืน โดยมีขั้นตอนในการก่อตั้งและดำเนินธุรกิจแบ่งเป็น 3 ส่วนดังภาพที่ 6



ภาพที่ 6: ขั้นตอนการจัดตั้งบริษัทชุมชนของเบทาโกร  
ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือเบทาโกร

#### 4.1.2.6 การขยายผลสู่เครือข่าย

การขยายผลการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวม (Holistic Area Based community Development: HAB) จากกรณีช่องสาธิตาสู่พื้นที่อื่น ๆ ของเบทาโกร สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) การขยายผลผ่านผู้นำ/หน่วยงานรัฐ เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจความร่วมมือการพัฒนา HAB กับผู้นำชุมชนในเครือข่ายเบทาโกร 17 แห่ง ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการดำเนินกิจกรรม “การค้นหาผู้นำทางการเปลี่ยนแปลง” ความร่วมมือโครงการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แปลงใหญ่ของเกษตรกร หมู่ 13 บ้านถ้ำบ่อทอง ตำบลช่องสาธิต อำเภอดงหลวง จังหวัดดงหลวง เป็นต้น

(2) การขยายผลสู่สายธุรกิจภายในเครือเบทาโกร โดยมีการตั้งเป้าหมายขยายสู่ Contract Farming ให้ถึงร้อยละ 80 ของจำนวนฟาร์มทั้งหมดของเบทาโกร 3,310 ฟาร์ม ภายในปี พ.ศ. 2563

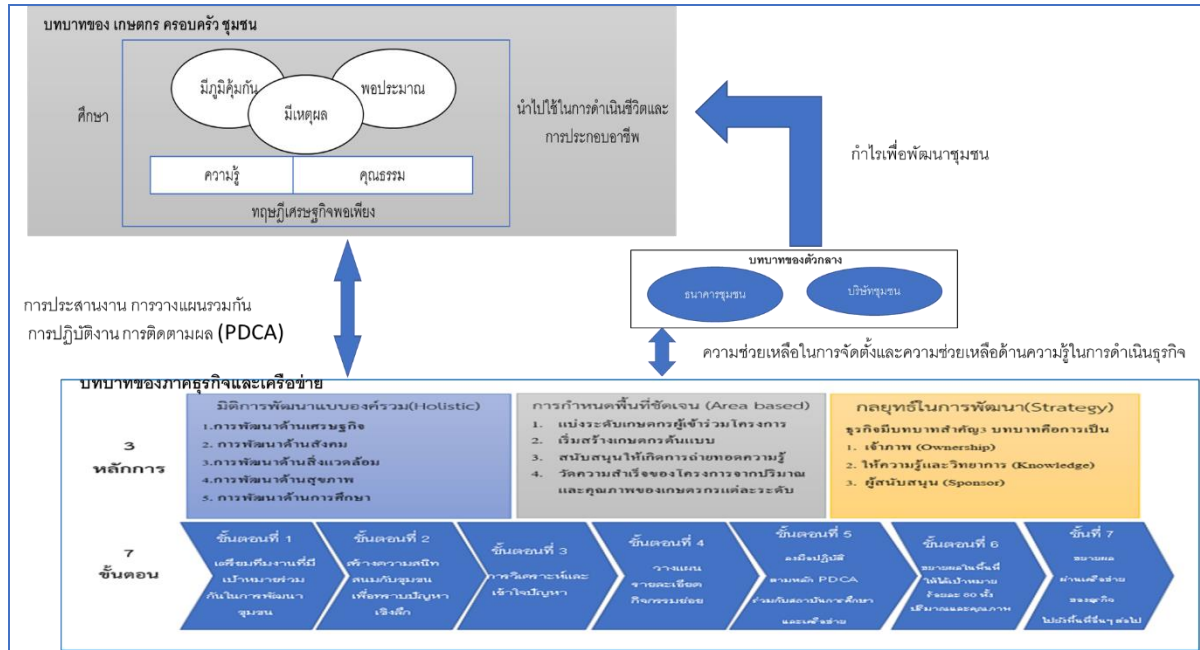
(3) การขยายผลสู่พนักงานเบทาโกร โดยมีการประยุกต์ใช้การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวมกับพนักงานเบทาโกร เพื่อให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ชุมชนและองค์กรอื่น ๆ

(4) การขยายผลโดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั่วประเทศ 11 แห่ง โดยเครือเบทาโกรได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ โครงการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวม (Holistic Area Based Community Development: HAB) โดยใช้เครือข่ายปฏิบัติการทางสังคม (HAB Social Lab network) มีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตสมาชิกชุมชนในพื้นที่เป้าหมาย และให้บริการแก่สังคม เพื่อพัฒนาต้นแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันอุดมศึกษา ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัด ในรูปแบบการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวมที่เป็นนวัตกรรม สู่การปฏิบัติในพื้นที่และขยายผลในวงกว้าง ตอบสนองนโยบายการพัฒนาเครือข่ายอุดมศึกษา เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละพื้นที่



(Area Based Approach) ของภาครัฐ แสดงเครือข่ายฯ ดังภาพที่ 9 ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 เครือข่ายฯ ครอบคลุมพื้นที่ เครือข่ายความร่วมมือ จำนวน 18 พื้นที่ กระจายอยู่ใน 13 จังหวัด 17 อำเภอ 26 ตำบล 236 หมู่บ้าน

(5) การขยายผลโดยการนำองค์ความรู้ไปช่วยองค์กรอื่น เช่น การแก้ไขปัญหามังคุด ของเกษตรกรในจังหวัดนครศรีธรรมราช การร่วมมือกับบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี ลพบุรี (วิสาหกิจเพื่อสังคม) ในการดำเนินโครงการข้าวถุงประชารัฐและอาหารปลอดภัยกับสาธารณสุขจังหวัด



ภาพที่ 8: แนวทางปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร  
ที่มา: ปรับปรุงจากสาริกาโมเดล เครือข่ายฯ

ภาพที่ แสดงกรอบแนวทางปฏิบัติจัดการกิจกรรมธุรกิจเพื่อสังคมในการพัฒนาชุมชน เศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินการเกษตร โดยแสดงให้เห็นถึงบทบาทของเกษตรกร ครอบครัวยุวมชน ที่จำเป็นต้องศึกษาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในขั้นแรกโดยอาจเป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือจากการ สนับสนุนจากภาครัฐหรือเอกชน และการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปปรับใช้ในการดำเนินชีวิตอย่างเป็น รูปธรรม ทั้งมิติของความพอประมาณ มีภูมิคุ้มกัน และ ความมีเหตุผล ด้วยความรู้และคุณธรรม

ส่วนบทบาทของภาครัฐกิจในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร โดยไม่ต้องรอเงินงบประมาณจากรัฐบาล สามารถสรุปได้ดังนี้ ภาครัฐกิจสามารถมีบทบาทในการสร้างชุมชน เศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้ผ่านทางกิจกรรมเพื่อสังคมตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อ สังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) โดยผลจากการศึกษาแนวคิด วิธีการและการ ปฏิบัติของธุรกิจต้นแบบ ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียง โดยมี วัตถุประสงค์ในการพัฒนาชุมชนให้จัดการตัวเองได้ สามารถดำเนินงานพัฒนาของชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง เกิด ผลลัพธ์และความยั่งยืนกับพื้นที่ โดยผ่านกลไกที่เป็นตัวกลาง (Organizer) ของชุมชน เช่น สหกรณ์หรือบริษัท ชุมชน ที่สามารถประสานรับการพัฒนาจากหน่วยงานภายนอกได้ โดยบริหารงานจากคนในชุมชนที่ได้รับการ

พัฒนามาจากกลุ่มธนาคารพัฒนาหมู่บ้าน โดยบริษัทชุมชนมีคุณลักษณะองค์กรเป็นแบบ Hybrid คือ เป็น  
ลูกผสมระหว่างสหกรณ์ ที่มีความโปร่งใส มีส่วนร่วมคิดร่วมทำ และการเป็นบริษัท ที่มีการบริหารจัดการที่มี  
ประสิทธิภาพและคล่องตัว สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มีกำไรปันผลให้สมาชิก และบริหารเงินส่วนกำไรแบ่งไป  
พัฒนาชุมชน ได้ตรงตามความต้องการของชุมชน โดยมีองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้ามาร่วมในบทบาท  
ของการพัฒนาชุมชนจากการจัดสรรผลกำไร และบริษัทชุมชนเป็นผู้กำกับติดตามการใช้งบประมาณ

โดยการดำเนินงานภายในของภาคธุรกิจ ควรปฏิบัติตาม 3 หลักของแนวคิดการพัฒนาชุมชน  
เชิงพื้นที่องค์รวม ของเครือข่ายโกร และ 7 ขั้นตอนแนวปฏิบัติการที่ได้เรียนรู้จากโครงการที่ประสบ  
ความสำเร็จแล้วในอดีตหรือ “ช่องสาริกาโมเดล” โดยหลักแนวคิดทั้ง 3 ส่วน ได้แก่

1. การพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม (Holistic Development) กล่าวคือมีการพัฒนาชุมชนครบ  
ทุกมิติ ได้แก่ มีวงจรคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย เศรษฐกิจดี สุขภาพดี สิ่งแวดล้อมดี สังคมดี และการศึกษา  
ดี โดยมีความรู้คู่คุณธรรม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างยั่งยืน

2. มีการกำหนดพื้นที่พัฒนา (Area-Based) คือ มีขอบเขตพื้นที่ในการพัฒนาอย่างชัดเจน  
เรียกว่า “Area based development” เพื่อให้มีความชัดเจนในการศึกษาข้อมูล ปัญหาและหาแนวทางแก้ไข  
ทำให้ทีมงานสามารถคิดและทำอย่างเป็นระบบ มีการเก็บข้อมูล สร้างความคุ้นเคยกับชุมชน พร้อมกับ  
วิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา จนเกิดการเรียนรู้ และยังสามารถใช้ในประโยชน์การกำหนดพื้นที่พัฒนา  
มีการกำหนดเป้าหมายความสำเร็จของโครงการ โดยมีการแบ่งกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ชุมชนหนึ่งๆ ออกเป็น  
5 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรตัวอย่าง กลุ่มที่มีความกระตือรือร้นสูง กลุ่มที่มีศักยภาพปานกลาง กลุ่มที่เข้าถึง  
ยากและ กลุ่มจับเจ้าไม่เอาอะไร โดยในการดำเนินงานขั้นแรกจากสร้างกลุ่มเกษตรกรต้นแบบก่อน เพื่อการ  
สร้างความสนิทสนมจนเกิดความเชื่อใจ และให้คนในชุมชนเห็นผลสำเร็จจากกลุ่มในเชิงปริมาณและคุณภาพ  
จากนั้นจะเกิดการบอกปากต่อปากไปสู่การขยายผลสู่กลุ่ม A ไปถึงกลุ่มอื่น ๆ โดยจำนวนและคุณภาพของ  
4 กลุ่มแรกมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 80 ของกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด

3. กลยุทธ์การพัฒนา (Strategy) คือ มีกลยุทธ์ที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่

3.1 เจ้าของภาพ (Ownership) คือ ทีมงานที่มีทัศนคติ (Mindset) ที่ดีและอยาก มี  
ความรู้สึกรับเป็นเจ้าของในงานพัฒนา โดยการดึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบทุกคนมีส่วนร่วม เช่น ความ  
ร่วมมือจากผู้นำชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) นักวิชาการ รวมถึงชาวบ้าน เพื่อเตรียมความพร้อมใน  
การพัฒนาและสร้างความร่วมมือแบบร่วมกันคิดร่วมกันทำ

3.2 ความรู้และวิทยาการ (Knowledge) เป็นบทบาทจากหน่วยงานที่มีความรู้เฉพาะ  
ทางหรือปราชญ์ชาวบ้านที่มาช่วยพัฒนาชุมชน เช่น เรื่องดิน ปุ๋ย การเพาะปลูก ศัตรูพืช การตรวจสอบ  
คุณภาพน้ำ ได้รับความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ หรือเรื่องสุขภาพ ได้รับความร่วมมือจาก  
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด/อำเภอ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นต้น เพื่อมาเติมเต็มความรู้ที่ยังขาด  
อยู่และนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องนั้นต่อไป

3.3 ผู้สนับสนุน (Sponsor) มีบทบาทในการประสานงานความร่วมมือต่าง ๆ หากกิจกรรมติดปัญหาก็คจะเป็นผู้สนับสนุน และผลักดันให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินต่อไปได้

ในส่วนของขั้นตอนการทำงานในการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วย 7 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมทีมงานพัฒนาชุมชน ให้มีความเข้าใจ และมองเป้าหมายหรือภาพสุดท้ายที่อยากให้ชุมชนเป็น

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างความสนิทสนม เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าไปคลุกคลีกับชุมชนโดยผ่านกิจกรรมชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา เป็นการวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อทำความเข้าใจปัญหาด้วยการมองภาพรวมปัญหาจากข้อเท็จจริง

ขั้นตอนที่ 4 วางแผนโดยจัดการขั้นพื้นฐาน เป็นการลงรายละเอียดกิจกรรมย่อยต่าง ๆ

ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ ตามแผนกิจกรรมที่วางไว้ พร้อมให้แนวทางปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามหลักการ PDCA ด้วยการสนับสนุนจากสถาบันการศึกษาและเครือข่าย

ขั้นตอนที่ 6 การขยายผลในพื้นที่ เบทาโกรมีเป้าหมายขยายผลในพื้นที่ให้ได้ร้อยละ 80 ทั้งในด้านปริมาณ (จำนวนครัวเรือน จำนวนเกษตรกร) และด้านคุณภาพ (ผลผลิตต่อไร่ กำไรครัวเรือน)

ขั้นตอนที่ 7 ขยายงานผ่านเครือข่าย ด้วยความร่วมมือกับเครือข่าย สถาบันการศึกษา ภาคธุรกิจและหน่วยงานต่าง ๆ

## 5. บทสรุปและข้อวิจารณ์

### 5.1 บทสรุปการศึกษา

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้อย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ที่ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้ด้วยการทำงานของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว ภาคธุรกิจที่มีความพร้อมสามารถร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ผ่านทางโครงการธุรกิจเพื่อสังคม ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจที่ยั่งยืนแบบหนึ่ง แต่ปัจจัยหลักที่จะทำให้ความพยายามในการแก้ไขหนี้สินเกษตรกรคือ ภาคประชาชนได้แก่ เกษตรกร ครอบครัว และชุมชน ต้องเข้าใจปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพอย่างเป็นรูปธรรม

### 5.2 ข้อเสนอแนะ

#### 5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคเอกชน

ในภาคธุรกิจ ผู้บริหารระดับสูงของภาคธุรกิจที่มีความพร้อมควรตระหนักถึงหน้าที่และบทบาทของธุรกิจโดยรวมกันแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรได้ผ่านทางโครงการธุรกิจเพื่อสังคมซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่นอกจากจะช่วยแก้ปัญหาสังคมดังกล่าวแล้วยังสร้างความยั่งยืนในการประกอบธุรกิจและความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนด้วย

### 5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ

ภาครัฐ ควรสนับสนุนในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชนอย่างเป็นระบบ และอาจสนับสนุนภาครัฐกิจในการร่วมกันสร้างชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร ผ่านทางการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในค่าใช้จ่ายที่ธุรกิจใช้ไปในกิจกรรมเพื่อสังคม หรือกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้กับธุรกิจที่สร้างผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และ สิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ประกอบธุรกิจ รัฐบาลควรบรรจบบทเรียนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ในระบบการศึกษาไทยทุกระดับเพื่อสร้างกรอบแนวคิดที่ดีในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตของคนไทยทุกคน

### 5.2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับภาคประชาชน

ภาคประชาชนอันได้แก่ เกษตรกร ทั้งระดับส่วนบุคคลและครอบครัว รวมถึงชุมชนโดยรวม ต้องให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาหนี้สิน โดยควรทำความเข้าใจในปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นำมาใช้ในดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพเพื่อทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรเป็นไปอย่างยั่งยืน

## 6. เอกสารอ้างอิง

กรมการพัฒนาชุมชน. (2549). คู่มือปฏิบัติการเศรษฐกิจพอเพียงในชุมชนเพื่อยกระดับรายได้ครัวเรือน. กรุงเทพฯ:

กรมการพัฒนาชุมชน.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2561). ตัวชี้วัดเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย ปี 2560. กรุงเทพฯ:

ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.

สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือเบทาโกร. (2561). การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวม เครือเบทาโกร. กรุงเทพฯ

ภาคผนวก 1: รายรับรายจ่ายเงินสด เงินสดสุทธิ และขนาดหนี้สินปลายปีของครัวเรือนเกษตร ปี 2555-2559

รายการ	2556	2557	2558	2559	เพิ่ม/ลด ปี 56 - 59 (ร้อยละ)	อัตราการ ขยายตัว ปี 55 - 59 (ร้อยละ)
<b>รายรับเงินสดทางการเกษตร</b>	148,240	148,390	157,373	160,932	2.26	2.81
พืช	116,476	114,173	111,640	117,851	-5.56	0.46
ปศุสัตว์ และประมงเพาะเลี้ยง	26,207	28,667	39,789	36,446	-8.40	13.26
อื่น ๆ	5,557	5,550	5,944	6,634	11.62	6.20
<b>รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร</b>	99,770	91,326	100,281	101,957	1.67	1.00
พืช	68,958	64,231	65,377	66,631	1.92	-1.05
ปศุสัตว์ และประมงเพาะเลี้ยง	15,251	12,873	21,691	21,342	-1.61	17.10
อื่น ๆ	15,561	14,223	13,213	13,984	5.83	-3.29
<b>เงินสดสุทธิทางการเกษตร</b>	48,470	57,063	57,091	58,975	3.30	7.03
<b>รายรับเงินสดนอกการเกษตร</b>	120,063	134,869	143,192	148,346	3.60	7.37
การไปรับจ้างกิจกรรม ในและนอกการเกษตร	30,721	26,902	31,702	35,724	12.69	6.03
ได้รับเงินเดือน	39,498	44,938	48,384	50,126	3.60	8.35
ลูกหลานส่งให้	13,840	14,733	18,219	18,874	3.59	11.24
อื่น ๆ	36,004	48,296	44,886	43,622	-2.82	8.09
<b>เงินสดสุทธิของครัวเรือน เกษตร</b>	168,533	191,932	200,284	207,321	3.51	7.25
<b>รายจ่ายเงินสดนอกการเกษตร</b>	130,185	138,502	147,889	141,221	-4.51	2.89
เพื่อการบริโภค	40,798	43,383	44,719	40,079	-10.38	-0.32
เพื่อการอุปโภคและอื่น ๆ	89,387	95,119	103,170	101,142	-1.97	4.30
<b>เงินสดคงเหลือก่อนการชำระหนี้ ขนาดหนี้สินปลายปี</b>	38,348	53,430	52,395	66,100	26.16	21.18
<b>ขนาดหนี้สินปลายปี</b>	100,977	117,346	122,695	123,454	0.62	7.13

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2561: 58

## คิดส์โมเดล (KISS Model) เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ของภาคธุรกิจ สังคม และรัฐบาล

ประดิษฐ์ วิจิศุภกร\*

### บทคัดย่อ

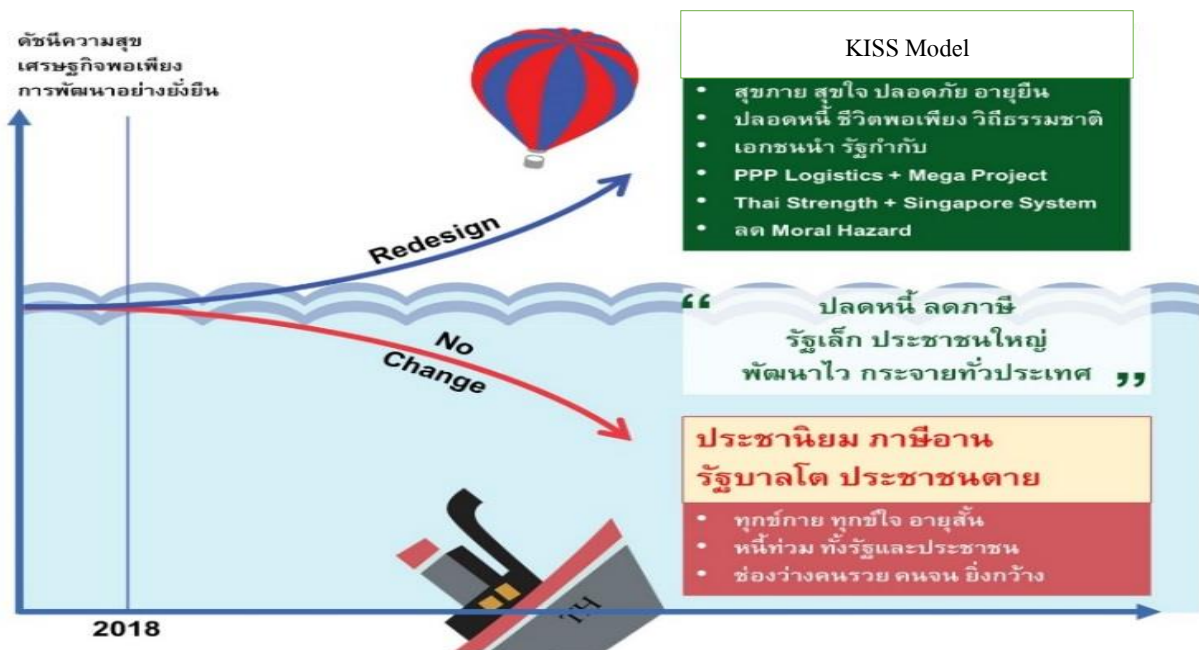
KISS Model เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน และอนาคต โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม ส่งเสริมภาคธุรกิจทำบทบาทที่เหมาะสมเชิงธุรกิจและสังคม ทดแทนงานที่ภาครัฐทำ ผ่านกระบวนการ CSR ทำให้ภาครัฐลดภาระกิจที่จะต้องเก็บภาษี ทำให้ภาษีของทั้งระบบลดลง ภาคเอกชนมีเงินเหลือมากขึ้น ทำกิจกรรม CSR มากขึ้นช่วยให้ประชาชนสามารถดำรงชีพในประเทศได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งไม่ได้อิงจากตัวชี้วัดของระบบเศรษฐกิจ แต่อิงจากความสุขมวลของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

บทความวิจัยนี้ มิใช่แนวคิดเชิงทฤษฎีที่เลื่อนลอย แต่เกิดจากการทดลองปฏิบัติจริงของภาคธุรกิจที่ได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาของรัฐ ซึ่งมี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ร่วมก่อตั้งเครือข่ายดังกล่าว ทำให้กิจกรรม CSR ขององค์กรธุรกิจ กลายเป็นโครงการต้นแบบที่สามารถนำไปขยายผลต่อไปมากยิ่งขึ้น และทำให้ภาคเอกชน มีบทบาทช่วยเสริมและทดแทนบทบาทของภาครัฐได้ดีขึ้น และหากเสริมด้วยนโยบายของรัฐที่เข้าใจ และมีความตั้งใจที่จะลดขนาดของรัฐ และลดขนาดของงบประมาณภาครัฐลง (scale down government sector and government budget) โดยการคืนภาษีให้กับกิจกรรมโครงการ CSR ของภาคธุรกิจที่มีทดแทนบทบาทของภาครัฐได้อย่างสมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณที่ดีกว่าภาครัฐ (Tax reduction for effective CSR to replace government services)

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: praditw@hotmail.com

## 1. บทนำ

ประเทศไทยกำลังจะมีการเลือกตั้งในปี 2562 ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้ เป็นการเลือกตั้งครั้งสำคัญที่จะกำหนดอนาคตของประเทศ ทำให้เกิดการตื่นตัวของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้งและผู้ที่ต้องการเสนอตัวเพื่อเป็นตัวแทนประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา ทำให้มีพรรคการเมืองที่เสนอตัวเพื่อเป็นทางเลือกมากกว่า 80 พรรคการเมือง จากข้อมูลที่ได้รับผ่านสื่อมวลชนเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมืองที่กำลังจะเข้าสู่สนามเลือกตั้งในปี 2562 พบว่า เกือบทุกพรรค มีแนวคิดนโยบายที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดประชานิยม ที่นำมาใช้เพื่อเรียกคะแนนนิยม ซึ่งนโยบายดังกล่าว เป็นเสมือนกับขนมหวานที่เคลือบยาพิษ ที่ทำให้รัฐบาล ต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่าย และสุดท้ายก็ต้องกลายเป็นภาระของประชาชนที่ต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณของภาครัฐ แนวคิดคิดส์โมเดล จะเป็นการนำเสนอแนวคิดและตัวอย่างของนโยบายที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงระบบของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ของภาคธุรกิจ สังคม และรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองสามารถนำไปใช้เพื่อสร้างนโยบายที่เกิดประโยชน์กับการพัฒนาประเทศแท้จริงและยั่งยืน ซึ่งการบริหารภาครัฐในปัจจุบันหากมีการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดปัญหาที่ฝังรากลึกในระยะยาว ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจดำดิ่งลง แต่ถ้าดำเนินการตามแนวคิดคิดส์โมเดล จะมีลักษณะของบอลลูนที่ลอยตัวสูงขึ้น และเศรษฐกิจปรับตัวดีขึ้นตามลำดับ ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1: การเปรียบเทียบนโยบายการทำงานของภาครัฐในปัจจุบันกับคิดส์โมเดล (KISS Model)

นอกจากนี้ การยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ สังคมและรัฐบาลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบบการเลือกตั้งที่มีความแตกต่างกัน เนื่องจากมีปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ (Robert et al., 2012: 1-41) คือ

1) ประสบการณ์ของการอยู่ร่วมกับประชาธิปไตย (Democratic experience) ประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ก็มีความมั่นคงและบริบททางการเมืองที่คาดการณ์ได้น้อยกว่าประเทศประชาธิปไตยที่มั่นคง ตัวแสดงทางการเมืองขาดข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการตัดสินใจตัวเลือกที่ดีที่สุด

2) ระดับความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง (Level of party institutionalization) หมายถึง ระดับโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ทำให้ผู้ลงคะแนนกับผู้สมัครมีความสำคัญต่อกันน้อยลง

3) ความหลากหลายทางสังคมและความประสงค์ของผู้ลงคะแนนในการใช้ยุทธศาสตร์ในการเลือกตั้ง (Social diversity and the willingness of voters to cast a strategic vote) หมายถึง การที่สังคมมีความหลากหลายสูงย่อมนำไปสู่ความหลากหลายของพรรคการเมือง

4) จำนวนพรรคการเมือง (The number of party) ที่จำนวนพรรค ผู้สมัครและผู้มีสิทธิย่อมมีผลต่อโอกาสการชนะเลือกตั้ง รวมถึงให้คนชายขอบเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเช่นกัน

ขณะที่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นจำนวนมาก (ณสมภ ธิติปรีชา, 2560) ดังเห็นได้จากภาคเอกชนที่ได้สร้างความร่วมมือกับชุมชนในแต่ละพื้นที่เพื่อประยุกต์ใช้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่เกิดรายได้ และสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างระยะยาว อย่างไรก็ตาม การผลักดันของภาครัฐในปัจจุบันยังขาดความต่อเนื่องที่สำคัญ จึงมีความจำเป็นที่สถาบันการศึกษาจะต้องตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และร่วมมือกันเป็นเครือข่ายในการพัฒนาประเทศในระยะยาวตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยผู้วิจัยได้เสนอคิสด์โมเดล (KISS Model) ในการแก้ไขและพัฒนาประเทศให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการลดหนี้สินในภาคเกษตรกรสร้างระบบการจัดการการส่งสินค้าหรือโลจิสติกส์ให้เป็นระบบมากขึ้น และลดการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการกระจายรายได้ต่อประชาชนภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

พัฒนาแนวคิดคิสด์โมเดล (KISS Model) ที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงระบบของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ของธุรกิจ สังคม และรัฐบาล ซึ่งพรรคการเมืองสามารถนำไปใช้เพื่อสร้างนโยบายที่เกิดประโยชน์กับการพัฒนาประเทศแท้จริงและยั่งยืน

## 3. วิธีการศึกษา

แนวคิดคิสด์โมเดล (KISS Model) จะเป็นการนำเสนอแนวคิดและตัวอย่างของนโยบายที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนเชิงระบบของการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน ของธุรกิจ สังคม และรัฐบาล โดยเอาสถานการณ์และปัญหา ปัจจุบันของประเทศไทย เป็นองค์ประกอบหลัก



#### 4. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

ในการศึกษาเรื่อง คิตส์โมเดล (KISS Model) เพื่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ สังคม และรัฐบาล มีผลการศึกษาที่สำคัญในความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ดังนี้

##### 4.1.1 การประยุกต์ใช้ KISS Model กับภาครัฐ

KISS Model มาจากตัวอักษรที่สำคัญ 4 ตัวคือ K = Knowledge คือ ความรู้ I = Innovation คือ นวัตกรรม S = Synergy คือ การประสานและการทำงานร่วมกัน S = Sustainability คือ ความยั่งยืน ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2: KISS Model  
ที่มา: จากผู้วิจัย



ภาพที่ 3: การประยุกต์ KISS Model กับนโยบายภาครัฐ  
ที่มา: จากผู้วิจัย

จากภาพที่ 3 นั้น ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นการดำเนินการของ KISS Model ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยสร้าง Smart City ตามแนวความคิดที่อ้างอิงจากประเทศสิงคโปร์ เพื่อเป็นการเสริมสร้างเขตพื้นที่เศรษฐกิจให้มีความเข้มแข็งภายใต้การนำของภาคธุรกิจ โดยมีภาครัฐบาลคอยให้ความสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการบริหารจัดการงบประมาณของภาครัฐจะต้องเป็นการเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนมีงานทำซึ่งภาคเอกชนจะเป็นตัวแสดงหลักให้เกิดการจ้างงานเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ประชาชนสามารถมีรายได้ผ่านการสร้างธุรกิจขนาดเล็ก (Small and Medium Enterprises: SMEs) เป็นการกระตุ้นการแข่งขันทั้งภายในประเทศและต่างประเทศให้เกิดปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จะต้องแก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศที่สำคัญ คือ

#### 4.1.1.1 การปัญหาการมีหนี้สินของประชาชนภาคเกษตร

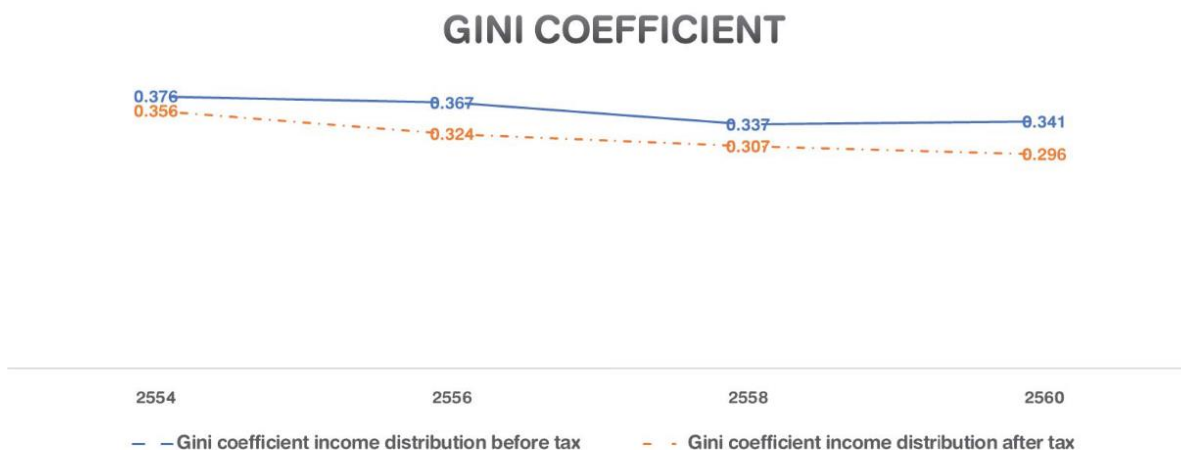
การประยุกต์ KISS Model กับนโยบายภาครัฐควรแก้ปัญหาในเรื่องของหนี้สินของประชาชนในระดับล่าง ซึ่งเกษตรกรถือเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยการให้องค์ความรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (K = Knowledge) เพื่อให้ประชาชนลดความอยากได้อยากมีในสิ่งที่ฟุ่มเฟือย และลดปริมาณหนี้ให้ลดลง เพื่อให้มีเงินออมมากขึ้น ผ่านธนาคารของชุมชนจากการส่งเสริมของผู้นำชุมชนและภาครัฐ (I = Innovation) มีการบริหารจัดการเงินที่เป็นระบบและสามารถต่อยอดให้เกิดเป็นผลิตภัณฑ์ของชุมชนได้อย่างยั่งยืน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชนในพื้นที่ (S = Synergy) จนเกิดการหมุนเวียนการทำงานในการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ (S = Sustainability)

#### 4.1.1.2 การลดการรวมอำนาจและเพิ่มการกระจายอำนาจกับภาคเอกชน และประชาชนเพิ่มขึ้น

ปัญหาการรวมอำนาจของประเทศไทยนั้นมีมาอย่างยาวนาน เกิดการคอร์รัปชันในภาครัฐจำนวนมาก โดยที่ภาคเอกชนและภาคประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากขาดอำนาจในพื้นที่การเมืองและการบริหารประเทศ ทั้ง ๆ ที่ เจ้าของอำนาจประชาธิปไตย คือ ประชาชนก็ตาม ในการผูกขาดอำนาจที่ผู้บริหารระดับสูงจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่สำคัญของประเทศนั้น ยังขาดการกลั่นกรองที่เป็นระบบจนขาดประสิทธิภาพในการนำไปใช้ที่ถูกต้องและครอบคลุม โดย KISS Model จะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากฐานราก ลดปัญหา Centralizes and Top Down แต่จะเน้นการพัฒนาในรูปแบบของ Bottom up ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ KISS Model จะเป็นการลด Moral Hazard ในการบิดเบือนการบริหารจัดการของภาครัฐ หรือลดบทบาทของภาครัฐให้ลดลง เพื่อให้ภาคเอกชนเป็นผู้นำในการสร้างนวัตกรรมต่าง ๆ ให้กับสังคม สร้างแนวคิดใหม่ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดการแข่งขันในการพัฒนาทั้งในประเทศและนอกประเทศ

#### 4.1.1.3 การบริหารจัดการเก็บภาษีที่เป็นธรรมต่อประชาชน

ในการสร้างความเป็นธรรมทางการกระจายรายได้ของประเทศไทยนั้น พบว่า มีการช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยจำนวนมาก มีการเอาเปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรของประเทศมากขึ้นจนทำให้ภาวะเศรษฐกิจและครัวเรือนมีความแตกต่างกันในหลายทศวรรษ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญในภาพที่ 4 ดังนี้



ภาพที่ 4: Gini coefficients พ.ศ. 2554 - 2560

ที่มา: อานนท์ เทพสำเร็จ, 2560: 232

จากภาพที่ 4 ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) พ.ศ. 2554 - 2560 ของภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ก่อนและหลังการจัดเก็บภาษี พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) หลังการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีการปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา พ.ศ. 2560 มีความสำคัญต่อการพัฒนา และปรับเปลี่ยนการกระจายรายได้ให้เป็นมีความเสมอภาคต่อประชาชนคนไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประยุกต์ใช้ KISS Model กับการจัดเก็บภาษีนั้น จะเป็นทางเลือกที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

#### 4.1.2 การประยุกต์ใช้ KISS Model สำหรับภาคธุรกิจ

ในการประยุกต์ใช้ KISS Model ให้เกิดผลสำเร็จในภาคธุรกิจนั้น ทางภาครัฐจะต้องส่งเสริมอย่างจริงจังให้ภาคธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ซึ่งจะช่วยลดภาระของรัฐในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของงบประมาณที่ใช้น้อยลงแต่เกิดความคุ้มค่า ลดปัญหาการเบิกจ่ายงบประมาณที่ล่าช้า เป็นต้น นอกจากนี้ ภาคธุรกิจยังมีความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน ทำให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมในการนำ KISS Model โดยในหัวข้อนี้ จะประกอบด้วย แนวคิดสำคัญในการส่งเสริมภาคธุรกิจภายใต้ KISS Model ตัวอย่างภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวคิด KISS Model และบทบาทภาคธุรกิจในการนำ KISS Model ไปประยุกต์ใช้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1.2.1 แนวคิดสำคัญในการส่งเสริมภาคธุรกิจภายใต้ KISS Model

แนวคิดสำคัญในการส่งเสริมภาคธุรกิจภายใต้ KISS Model มีดังต่อไปนี้

1) การลดหย่อนภาษีให้กับภาคธุรกิจที่มีการดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility; CSR) โดยการเปลี่ยนรูปแบบการเสียภาษีของผู้ประกอบการด้านธุรกิจในห้องถิ่นในชุมชนหรือตำบลนั้น ๆ เพื่อนำเข้าส่วนกลางมาเป็นกิจกรรมในรูปแบบของการทำ CSR เพื่อสนับสนุนโครงการชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ที่ตนได้ประกอบธุรกิจ ซึ่งสามารถนำไปหักหรือลดหย่อนภาษีได้ ทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์สูงสุดร่วมกัน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ผลลัพธ์จากการลดหย่อนภาษีดังกล่าว จะทำให้ภาคธุรกิจเกิดแรงจูงใจ เต็มใจที่จะดำเนินกิจกรรม CSR มากขึ้น

2) ระบบความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นโครงการที่ให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดสร้าง ปรับปรุงและพัฒนา บริหารจัดการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานและบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยเฉพาะโครงการที่เกิดประโยชน์ต่อคนในชุมชนภายใต้กรอบความเสี่ยงและระยะเวลาที่กำหนด

3) แนวคิดการขยายผลชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบหรือโครงการพัฒนาชุมชนที่ประสบความสำเร็จ โดยการรวบรวมฐานข้อมูลชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงต้นแบบที่มีจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน มาคัดเลือกและนำไปขยายผลสู่พื้นที่อื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์ในวงกว้าง โดยมีภาคเอกชนที่มีศักยภาพและความเต็มใจที่จะสนับสนุนชุมชนในห้องถิ่นของตนเอง

4) แนวคิดศูนย์กลางโลจิสติกส์ การค้า การผลิต และท่องเที่ยว หมายความว่า โลจิสติกส์ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับประเทศ เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการส่งเสริมและเพิ่มความขีดความสามารถในเชิงแข่งขันของประเทศในด้านต่าง ๆ ทั้งการค้าระหว่างประเทศ การค้าชายแดน TRADING NATION และ DIGITAL ECONOMY และเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อเตรียมประเทศสู่ AEC รองรับ RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) และ TPP (Trans Pacific Partnership) ซึ่งจะเชื่อมโยงและกระจายผลประโยชน์สู่ห้องถิ่นอย่างแท้จริง

#### 4.1.2.2 ตัวอย่างภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวคิด KISS Model

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาดูตัวอย่างภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวคิด KISS Model โดยได้ศึกษากรณีของบริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้รับรางวัล Thailand Corporate Excellence Awards 2018 ใน 4 สาขา ได้แก่ ความเป็นเลิศด้านผู้นำ ความเป็นเลิศด้านนวัตกรรมและการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ความเป็นเลิศด้านการตลาด และความเป็นเลิศด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน/ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยวิธีการสนทนาแบบกลุ่ม การสังเกตการณ์ และการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษา พบว่า บริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน) เป็นภาคธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคม จะเห็นได้ชัดเจนจากนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร การมีผู้บริหารที่ให้ความสำคัญเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับสูง การจัดตั้งสำนักกิจการเพื่อสังคมภายในองค์กร การมีองค์ความรู้วิชาการ

ในการหลักปฏิบัติในการพัฒนาชุมชนที่ดี การจัดทำฐานข้อมูลการพัฒนาชุมชนที่เป็นระบบ การมีเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ ทำให้เบทาโกรเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงในด้านความรับผิดชอบต่อสังคม และได้รับความเชื่อถือจากสถาบันการศึกษา สำหรับแนวทางในการดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของเบทาโกร สรุปได้ดังนี้

1) แนวคิดที่สำคัญของเบทาโกร คือ “การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่องค์รวม (Holistic Area-Based)” มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (1) มิติองค์รวม (Holistic) คือ มีวงจรคุณภาพชีวิตที่ดีประกอบด้วย เศรษฐกิจดี สุขภาพดี สิ่งแวดล้อมดี สังคมดี และการศึกษาดี โดยมีความรู้คู่คุณธรรม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน (2) พื้นที่พัฒนา (Area-Based) คือ มีขอบเขตพื้นที่ในการพัฒนาอย่างชัดเจน และ (3) กลยุทธ์การพัฒนา (Strategy) คือ มีกลยุทธ์ที่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนา 3 ด้าน ได้แก่ เจ้าภาพ (Ownership) ความรู้และวิทยาการ (Knowledge) และผู้สนับสนุน (Sponsor)

2) ขั้นตอนการทำงานของเบทาโกร จากการเรียนรู้ในการทำงานร่วมกับชุมชนที่ประสบความสำเร็จในช่องสาธิตโมเดล ในตำบลช่องสาริกา อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ทำให้เบทาโกรได้ขั้นตอนการปฏิบัติงาน 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมทีมงานของเบทาโกร ให้มีความเข้าใจ และมองเป้าหมายหรือภาพสุดท้ายที่อยากให้ชุมชนเป็น โดยไม่ลงรายละเอียดของกิจกรรม แต่สร้างความเข้าใจทีมงานให้เห็นภาพรวมร่วมกันว่าอยากทำอะไรให้ชุมชนเพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี แล้วจึงเริ่มวางแผนงานกิจกรรมย่อยในขั้นตอนถัดไป ด้วยการเตรียมทีมงานนี้ทำให้ทีมงานเห็นภาพรวมที่ชัดเจน

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างความสนิทสนม เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้าไปคลุกคลีกับชุมชน โดยผ่านกิจกรรมชุมชน เช่น ธนาคารชุมชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยระหว่างทีมงานกับชาวบ้าน และ ระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ที่ช่วยสร้างการรวมกลุ่มของคนในชุมชน เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ตามมา นอกจากนี้ การสร้างความสนิทสนมยังทำให้เกิดความไว้วางใจ เปิดใจ และอยากทำงานพัฒนาร่วมกัน สังเกตจากปัญหาเชิงลึกบางเรื่องที่ไม่สามารถทราบได้จากการทำแบบสำรวจ นอกจากนั้นจากการทำกิจกรรมร่วมกันทีมงานยังสามารถสอดแทรกการทำงานอย่างมีระบบ ชวนให้คิดให้ทำอย่างสร้างสรรค์

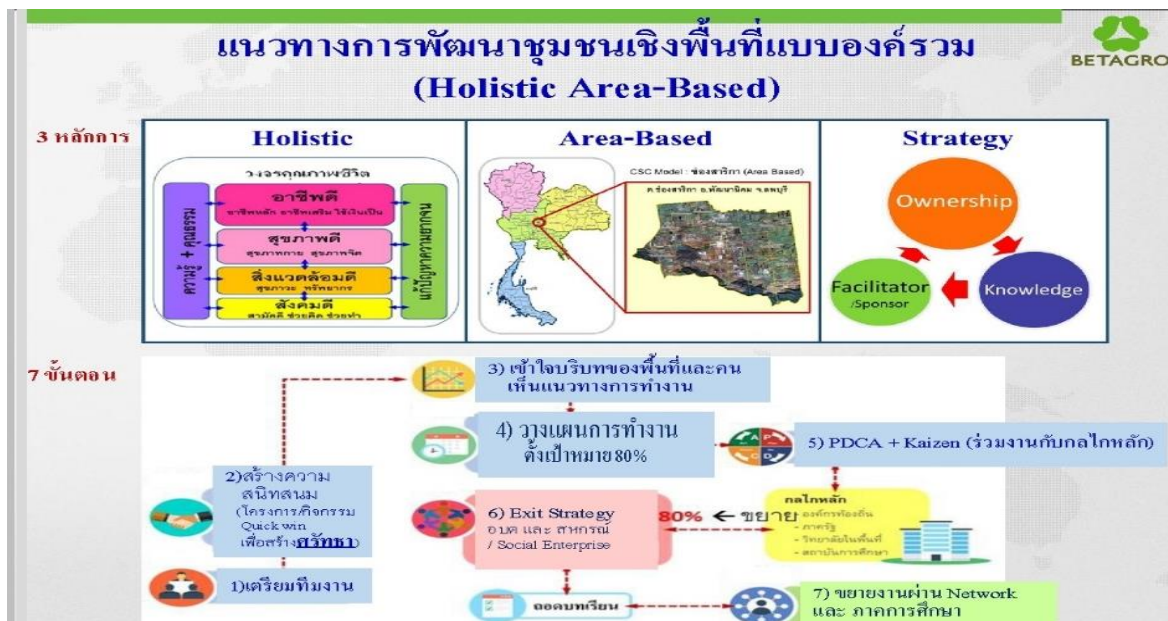
ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา เป็นการวิเคราะห์เชิงระบบเพื่อทำความเข้าใจปัญหาด้วยการมองภาพรวมปัญหาจากข้อเท็จจริง แล้วนำมาวิเคราะห์หากระบวนการในการพัฒนาโดยใช้หลักวิชาการประกอบ เช่น การวิเคราะห์ปัญหาผลผลิตในการเพาะปลูกมันสำปะหลัง ด้วยการศึกษาค้นคว้าการเพาะปลูกเดิมเปรียบเทียบกับวิธีการเพาะปลูกตามหลักวิชาการว่าขั้นตอนใดทำถูกต้องแล้วหรือขั้นตอนใดควรปรับปรุง รวมถึงการวิเคราะห์ธาตุในดินว่ามีสารใดอยู่บ้าง จากนั้นจึงค่อยเติมธาตุที่จำเป็นเข้าไป เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 4 วางแผนโดยจัดการขั้นพื้นฐาน เป็นการลงรายละเอียดกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ลงในแผนเพื่อปรับปรุงงาน ด้วยการปรับปรุงไปที่ละเอียดที่ละน้อยตามกำลังของแต่ละราย

ขั้นตอนที่ 5 การลงมือปฏิบัติ ตามแผนกิจกรรมที่วางไว้ พร้อมให้แนวทางปรับปรุงอย่างต่อเนื่องตามหลักการ PDCA โดยดึงความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญ เช่น มหาวิทยาลัย องค์กรท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมในด้านองค์ความรู้หรือเทคโนโลยีใหม่ในขณะที่ชาวบ้านกำลังปรับปรุงงาน

ขั้นตอนที่ 6 การขยายผลในพื้นที่ เบทาโกรมีเป้าหมายขยายผลในพื้นที่ให้ได้ร้อยละ 80 ทั้งในด้านปริมาณ (จำนวนครัวเรือน จำนวนเกษตรกร) และด้านคุณภาพ (ผลผลิตต่อไร่ กำไรครัวเรือน) เพื่อเป็นชุมชนต้นแบบที่สร้างผลกระทบผลเชิงบวก (Impact) ต่อชุมชน และสามารถถอดบทเรียนนำไปขยายผลสู่พื้นที่อื่นได้ ช่วยลดระยะเวลาการพัฒนาพื้นที่อื่นให้สั้นลง ใช้ทรัพยากรคนน้อยลง เพิ่มประสิทธิภาพงานให้มากขึ้น ตามแนวคิด Productivity

ขั้นตอนที่ 7 ขยายงานผ่าน Betagro Network คือ การนำเอาบทเรียนจากช่องสาริกาโมเดลไปขยายผลสู่พื้นที่อื่นต่อไป ด้วยความร่วมมือกับเครือข่ายต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) มูลนิธิปิดทองหลังพระ และสถาบันการศึกษา เป็นต้น



ภาพที่ 5: แนวคิดการพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่องค์รวม (Holistic Area-Based) ของเบทาโกร  
ที่มา: สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือเบทาโกร

3) ตัวอย่างโครงการพัฒนาชุมชนที่เกิดจากเครือข่ายความร่วมมือเบทาโกร

(1) ช่องสาริกาโมเดล คือพื้นที่ต้นแบบของเบทาโกร ตั้งตำบลช่องสาริกา อำเภอนาโพธิ์ จังหวัดลพบุรี เป็นพื้นที่แห่งแรกที่เบทาโกรคัดเลือก ด้วยความคิดว่าเป็นพื้นที่ที่สะดวกในการนำทรัพยากรขององค์กรมาช่วยเหลือชุมชนได้ เพราะมีบริษัทในเครือเบทาโกรอยู่หลายบริษัท มีความเหมาะสมของพื้นที่ที่อยู่ร่วมกันระหว่างชุมชนกับบริษัท การทำงานของทีมงาน มีกระบวนการคิดและทำอย่าง

เป็นระบบ มีการเก็บข้อมูล สร้างความคุ้นเคยกับชุมชน พร้อมกับวิเคราะห์และทำความเข้าใจปัญหา จนเกิดการเรียนรู้ว่าการช่วยเหลือชุมชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ไม่สามารถทำเพียงเรื่องเดียวหรือด้านใดด้านหนึ่งได้ แต่ต้องพัฒนาทุกด้านไปพร้อมกัน ทั้งด้านอาชีพ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม และสังคม บนพื้นฐานความรู้ควบคู่กับการทำงานอย่างมีคุณธรรม เกิดเป็น ‘การพัฒนาเชิงพื้นที่แบบองค์รวม หรือ Holistic Area Based Community Development’ ถือว่าเป็นต้นแบบที่เบทาโกรนำไปขยายผลต่อยอดสู่พื้นที่เครือข่ายความร่วมมือของตนเอง จำนวน 18 พื้นที่ กระจายอยู่ใน 13 จังหวัด 17 อำเภอ 26 ตำบล 236 หมู่บ้าน (สำนักกิจกรรมเพื่อสังคม เครือเบทาโกร, 2561)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการลงพื้นที่สังเกตการณ์กิจกรรมของเบทาโกร ระหว่างวันที่ 31 มกราคม – 1 กุมภาพันธ์ 2562 ณ อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ผลการสังเกตการณ์มีดังนี้

(2) กลุ่มอาชีพศาลาหมู่บ้าน บ้านวัง มีการส่งเสริมอาชีพของประชาชนในชุมชน เช่น การปลูกสวนยางหรือการปลูกสวนปาล์มในพื้นที่ เป็นต้น โดยมีการบริหารจัดการของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพรเขตรอุดมศักดิ์ ที่ให้ความช่วยเหลือผ่านนักวิชาการและนักศึกษาในพื้นที่ และบริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน) ส่งเสริมความรู้ในการจัดการเงินที่ถูกต้องตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กล่าวคือ ประชาชนสามารถพัฒนาตนเองในการอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยไม่มีหนี้ ในขั้นก้าวหน้าสามารถให้กู้ยืมได้ โดยอาจเป็นการค้าประกันในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สิ่งของ ที่ดิน เป็นต้น เพื่อกระตุ้นให้เกิดการออมส่งเสริมความเป็นอยู่ในระดับชุมชน และสร้างเงินปันผลให้ชุมชนมีรายได้ในระยะยาว

(3) กลุ่มเกษตรบ้านหน้าถ้ำพลู มีรายได้หลักคือการปลูกยางพารา กับปลูกปาล์มน้ำมัน โดยหลังจากมีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งล่าสุดนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการปลูกเห็ดในพื้นที่จากการทำโรงเพาะเห็ดจำนวน 10 โรง ที่ใช้งบประมาณที่คุ้มค่าจำนวน โรงละ 10,000 บาท รวม 70,000 บาท จากความร่วมมือของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง วิทยาเขตชุมพรเขตรอุดมศักดิ์ โดยผู้นำชุมชนได้ทำความร่วมมือด้านความรู้ระหว่างภาคเอกชน และภาครัฐเพื่อให้เกิดเป็นแผนพัฒนาหมู่บ้าน และแผนพัฒนาชุมชน โดยมีการส่งเสริมให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมกันปลูกเห็ดที่ถูกต้องและสามารถก่อให้เกิดรายได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาเอกสารร่วมกับการลงพื้นที่สังเกตการณ์ในพื้นที่จริง สรุปได้ว่าเบทาโกรเป็นองค์กรภาคธุรกิจที่มีการส่งเสริมการพัฒนาโครงการในชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง เป็นที่เลี้ยงร่วมกับสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นซึ่งช่วยให้คนในชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง สร้างอาชีพ และสร้างรายได้ สอดคล้องกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

#### 4.1.2.3 บทบาทภาคธุรกิจในการนำ KISS Model ไปประยุกต์ใช้ จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ภาคธุรกิจเป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญที่จะผลักดันโดยการให้องค์ความรู้ (K = Knowledge) และนวัตกรรม (I = Innovation) ที่มีอยู่ของตนผสมผสานกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีบทบาทส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะของประชาชนในท้องถิ่น (S = Synergy) ให้เกิด

ความเข้มแข็ง มีคุณภาพชีวิตที่ดี พึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน (S = Sustainability) โดยเน้นส่งเสริมกลุ่ม  
เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

2) รูปแบบที่ภาคธุรกิจจะสนับสนุนโครงการที่เกิดความยั่งยืนในชุมชนได้คือการทำ  
โครงการ CSR และการทำ PPP ในชุมชน โดยการเป็นที่เลี้ยงร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานท้องถิ่น และ  
สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น นำตัวอย่างความสำเร็จจากชุมชนต้นแบบมาขยายผลสู่ชุมชนอื่น ๆ ภาคธุรกิจจะ  
สนับสนุนในเรื่องของงบประมาณและบุคลากรส่วนหนึ่งในรูปแบบ CSR ซึ่งผลตอบแทนที่ได้จะเกิดขึ้นกับทุก  
ฝ่าย ทั้งภาคธุรกิจ ภาครัฐบาล และภาคสังคม

3) การทำงานเป็นทีมเครือข่ายในโครงการพัฒนาท้องถิ่น ภาคธุรกิจจะสนับสนุน  
งบประมาณในรูปแบบ CSR และ/หรือวางแผนการเงินให้กับชุมชน และสนับสนุนกำลังคนบางส่วนคอยเป็นที่  
เลี้ยงกำกับดูแลร่วมกับทีมงานสถาบันการศึกษาและ/หรือหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีบทบาทในการช่วยสนับสนุนองค์  
ความรู้ โดยมีทีมงานภาคประชาชนในท้องถิ่นเป็นกำลังหลักในการทำงาน

4) ภาคธุรกิจที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการทำ CSR ควรนำตัวอย่างโครงการ CSR  
ของภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมาศึกษา โดยอาจให้ภาคธุรกิจที่มีประสบการณ์มาถ่ายทอดและ/หรือ  
ทำงานเป็นเครือข่ายความร่วมมือร่วมกัน อันจะทำให้เกิดการขยายผลสู่ภาคส่วนธุรกิจอื่น ๆ และผลประโยชน์  
ที่เกิดขึ้นจะขยายไปสู่ภาคสังคม ต่อเนื่องเป็นลูกโซ่อีกด้วย

## 5. บทสรุป

สภาพเศรษฐกิจปัจจุบันเป็นการสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างชัดเจน ซึ่งรูปแบบการ  
บริหารภาครัฐในปัจจุบันเกิดความล้มเหลวจากการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ ประชาชนภายในประเทศ  
ขาดสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ปิดกั้นการลงทุนจากภาคธุรกิจเพื่อให้เกิดการจ้างงานจากคน  
ในประเทศ จนส่งผลให้การกระจายรายได้ของประชาชนเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น มีการเรียกร้องทางการเมือง  
อย่างต่อเนื่องซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองในที่สุด ดังนั้น การประยุกต์ใช้ KISS Model กับภาครัฐและ  
ภาคเอกชนจึงเป็นนโยบายที่สำคัญที่ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เป็นการสร้างความเชื่อมั่น  
ให้กับทุกภาคส่วนในสังคม ลดการสร้างหนี้สินที่มีปริมาณมาก และสนับสนุนภาคเอกชนให้มีบทบาทในภาครัฐ  
มากขึ้น โดยที่ภาครัฐจะต้องมีขนาดเล็กลง เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและ  
มีประสิทธิภาพ เป็นการอาศัยทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดการประยุกต์ใช้ให้เกิดศักยภาพ ลดต้นทุนใน  
การบริหารจัดการทั้งเวลา และค่าใช้จ่ายได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ KISS Model คือ การนำหลักปรัชญา  
เศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามบริบทของสังคมไทย เนื่องจาก สังคมไทย  
ประชาชนส่วนมากประกอบอาชีพเกษตรกรรม จึงต้องแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดด้วยการลดหนี้ในภาคเกษตร และ  
ส่งเสริมให้เกิดรายได้จากชุมชนจากการสนับสนุนจากภาคธุรกิจเป็นสิ่งสำคัญ โดยที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการ  
จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่ลดลงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมของการใช้จ่ายอุปโภคและบริโภคในสังคม และไปเพิ่ม  
ในภาษีสรรพสามิตหรือภาษีบาปที่ไม่จำเป็น เพราะภาษีเหล่านี้ทำให้เพิ่มจำนวนการจัดเก็บภาษีถึงเพดานภาษี  
คนก็ยังบริโภคเนื่องจากมีความพร้อมที่จะจ่ายในการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคเหล่านี้



กล่าวโดยสรุป KISS Model จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน และอนาคต ช่วยแก้ปัญหาการใช้นโยบายประชานิยมในระยะยาว และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของทุกภาคส่วน โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัญหาหนี้สินลดลง เกิดการกระจายรายได้มากขึ้น และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งไม่ได้อิงจากตัวชี้วัดของระบบเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่อิงจากความสุขมวลรวมของประเทศด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง

## 6. ข้อเสนอแนะ

6.1 ในการประยุกต์ใช้ KISS Model ภาครัฐควรกำหนดนโยบายระดับประเทศ จูงใจให้ภาคธุรกิจหันมาทำโครงการ CSR และ PPP โดยการสร้างกลไกและกฎระเบียบที่อำนวยความสะดวกให้กับภาคธุรกิจสามารถดำเนินกิจกรรมให้เกิดประโยชน์แพร่หลายต่อภาคสังคม กำหนดบทบาทให้ภาครัฐช่วยกำกับและสนับสนุน และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมลงมือทำ ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืน

6.2 ภาคธุรกิจควรปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง จากเดิมที่มุ่งผลตอบแทนในรูปแบบกำไรอย่างเดียว ควรทำ CSR ร่วมด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้ได้รับภาพลักษณ์ที่ดีจากการช่วยเหลือสังคมแล้ว ยังทำให้ได้ประโยชน์จากการลดหย่อนภาษี และผลประโยชน์ทางอ้อมจะช่วยส่งเสริมให้กำไรเพิ่มขึ้น โดยนำบทเรียนของภาคธุรกิจที่ประสบความสำเร็จในการทำ CSR มาขยายผลและต่อยอดสู่ชุมชนให้เกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

อานนท์ เทพสำเร็จ. (2560). การศึกษาระดับความสำเร็จและผลกระทบต่อความเป็นธรรมทางการกระจายรายได้จากการปรับปรุงโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาต่อประเทศไทย: กรณีศึกษาชั้นเงินได้และบัญชีอัตราภาษี พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ณสดมภ์ ธิติปรีชา. (2560). ระบบการเลือกตั้งและการจัดการเลือกตั้ง: เป้าหมายและผลลัพธ์ทางการเมือง. กรุงเทพฯ: รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักกิจการเพื่อสังคม เบทาโกร (2561). การพัฒนาชุมชนเชิงพื้นที่แบบองค์รวม. เอกสารประกอบการบรรยาย บริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน).

Robert et al., (2012). *Electoral Systems and Political Context How the Effects of Rules Vary across New and Established Democracies*. New York: Cambridge University Press.

## การจัดการกับวิกฤตของแบรนด์

ปิยะ งามเจริญมงคล\*

### บทคัดย่อ

วิกฤตของแบรนด์เป็นเหตุการณ์ที่ไม่เพียงปรารถนาและเป็นอันตรายที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงขององค์กร งานวิจัยที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์การตอบสนองขององค์กรมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างคุณค่าแบรนด์องค์กรขึ้นมาใหม่ โดยกลยุทธ์การตอบสนองขององค์กรด้วยการแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้องนั้นได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างมากกว่าเป็นกลยุทธ์เดียวที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อวิกฤตประเภทต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการตอบสนองต่อวิกฤตจากมุมมองด้านสถานการณ์ก็เริ่มได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น บทความนี้มีความมุ่งหมายที่จะมีส่วนช่วยสนับสนุนการตอบสนองต่อวิกฤตจากมุมมองด้านสถานการณ์ดังกล่าว ด้วยการประเมินประสิทธิภาพของกลยุทธ์การตอบสนองต่อวิกฤตขององค์กรทั้งสามกลยุทธ์ในการฟื้นฟูความมั่นใจที่มีต่อแบรนด์และเสริมสร้างชื่อเสียงขององค์กร ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิภาพเชิงเปรียบเทียบของกลยุทธ์การตอบสนองขององค์กรขึ้นอยู่กับลักษณะวิกฤตของแบรนด์ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การศึกษาในครั้งนี้ยังได้นำเสนอและอภิปรายแนวทางการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: dr.piya.n@hotmail.com

## Dealing with Brand Crisis

Piya Ngamcharoenmongkol \*

### Abstract

Brand crises are undesirable and detrimental events that jeopardize corporate reputations. Research demonstrates that corporate response strategies play an important role in reestablishing corporate brand equity. While there is a strong support for implementing a corrective action as a single suitable response strategy for all types of crises, there is a growing advocacy for a situation-based view suggesting that the effectiveness of corporate response strategies could depend on other factors. This paper contributes to this situation-based view by evaluating the effectiveness of three main corporate response strategies in restoring brand confidence and corporate reputation. It is found that the relative effectiveness of corporate response strategies hinges on the nature of brand crisis. Guidelines to better prepare for and effectively coping with crises are suggested and discussed.

**Keywords:** Brand Crisis, Corporate Response Strategy, Boycott

---

\* Assistant professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: dr.piya.n@hotmail.com

## บทนำ

สำหรับองค์กรที่มุ่งเน้นการตลาดเป็นหลัก (market oriented companies) แล้วนั้น แบรินด์ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยองค์กรส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าของแบรินด์ (brand equity) เป็นหลัก (Aaker, 1991; Keller, 1993) แต่การจัดการกับแบรินด์เมื่อเผชิญกับวิกฤต (brand crisis) กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร (Dawar & Lei, 2009; Dawar & Pillutla, 2000; Greysier, 2009) แบรินด์ระดับโลกที่ประสบความสำเร็จอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็น ไนกี้ โดโยต้า และไทลีนอล ต่างก็เคยเผชิญกับปัญหาสำคัญที่ทำให้แบรินด์สะดุดมาแล้วทั้งนั้น (Friedman, 1999; Hartley, 1989; Keller, 2013; Pullig, Netemeyer, & Biswas, 2006) การบริหารวิกฤตของแบรินด์มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาคุณค่าของแบรินด์อย่างยั่งยืน (Aaker, 1996) บทความนี้มีจุดมุ่งหมายในการศึกษาประเภทวิกฤตของแบรินด์ (types of brand crises) และรูปแบบของการคว่ำบาตรของผู้บริโภค (consumer boycotts) เพื่อพัฒนาแนวทางและเลือกใช้กลยุทธ์ที่เหมาะสมในการตอบสนองต่อวิกฤตดังกล่าว (corporate response strategies)

## ประเภทวิกฤตของแบรินด์

วิกฤตของแบรินด์มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภทหลักๆ คือ 1) วิกฤตที่เกิดจากสมรรถนะ (performance-related crisis) และ 2) วิกฤตที่เกิดจากคุณค่า (values-related crisis) (Dawar & Pillutla, 2000; Dutta & Pullig, 2011) วิกฤตที่เกิดจากสมรรถนะโดยทั่วไปแล้วจะเกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องของผลิตภัณฑ์ (Dawar & Lei, 2009) เช่น ความผิดพลาดในการคำนวณผลของชีพจรมวลผลอินเทล ส่วนวิกฤตที่เกิดจากคุณค่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับตัวผลิตภัณฑ์ แต่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคมและจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจของแบรินด์นั้นๆ เช่น กรณีการใช้แรงงานและสภาพการทำงานของไนกี้ และเหตุการณ์น้ำมันรั่วในอลาสก้าของเอ็กซอนโมบิล (Mathews & Peterson, 1989; Pullig, Netemeyer, & Biswas, 2006) ดังนั้นวิกฤตที่เกิดจากสมรรถนะจะส่งผลต่อการรับรู้ถึงความสามารถของแบรินด์ในการส่งมอบคุณประโยชน์ด้านการใช้งาน (functional benefits) และวิกฤตที่เกิดจากคุณค่าจะส่งผลต่อการรับรู้คุณประโยชน์ของแบรินด์เชิงสัญลักษณ์และด้านจิตวิทยา (symbolic and psychological benefits) (Aaker, 1996; Greysier, 2009; Keller, 1993)

วิกฤตของแบรินด์ถือเป็นปัญหาสำคัญที่ยากต่อการจัดการ เนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ยากต่อการควบคุมถึงแม้บริษัทจะใช้ความพยายามอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม (Dawar & Pillutla, 2000; Keller, 2013) ในปัจจุบันผู้บริโภคคาดหวังให้บริษัทดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (Friedman, 1999) ถ้าบริษัทไม่ดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้บริโภคสามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกถึงการต่อต้าน (consumer resistance behavior) ด้วยการไม่ซื้อและไม่ใช้สินค้าและบริการจากบริษัทนั้นๆ เพื่อหยุดยั้งการกระทำผิดและกระตุ้นให้บริษัทคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และสังคมเพิ่มมากขึ้น (Klein, Smith, & John, 2002; Makarem & Jae, 2016)

การคว่ำบาตรของผู้บริโภค (consumer boycott) คือความพยายามของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์บางประการ โดยการร้องขอผู้บริโภคคนอื่น ๆ ให้ยับยั้งการซื้อการใช้สินค้าและบริการของบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่เป็นเป้าหมายในการคว่ำบาตร (Friedman, 1999; Klein, Smith, & John, 2004) ซึ่งรูปแบบของการคว่ำบาตรเป็นได้ทั้งการคว่ำบาตรที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องให้เกิดการดำเนินการบางอย่าง โดยมีการกำหนดเป้าหมายในการเรียกร้องอย่างชัดเจน (instrumental boycotts) (Klein, Smith, & John, 2002) และการคว่ำบาตรที่ไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเรียกร้องให้ดำเนินการบางอย่าง แต่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจกับการกระทำที่ไม่สมควรของบริษัทดังกล่าว (non-instrumental boycotts) (Klein, Smith, & John, 2004; Makarem & Jae, 2016)

### กลยุทธ์การตอบสนองต่อวิกฤตขององค์กร

กลยุทธ์หลักในการตอบสนองต่อวิกฤตของแบรนด์มีอยู่ 3 กลยุทธ์คือ กลยุทธ์การปฏิเสธคำกล่าวหา (denial) กลยุทธ์การลดการกระทำผิด (reduction-of-offensiveness) และ กลยุทธ์การแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้อง (corrective action) (Benoit, 1997; Dutta & Pullig, 2011) การปฏิเสธคำกล่าวหาเป็นการทำลายหรือให้ความคิดเห็นขัดแย้งต่อข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือต่อสมมุติฐานที่ว่าบริษัทหรือแบรนด์เป็นต้นเหตุ บริษัทอาจปฏิเสธว่าการกระทำนั้นเกิดขึ้น บริษัทเป็นคนกระทำ หรือการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายได้ (Dawar & Pillutla, 2000) เช่น จากเหตุการณ์ที่สื่อได้กล่าวหาว่านมผงสำหรับทารกของเนสท์เล่ ทำให้ทารกในประเทศโลกที่สามเสียชีวิต เนสต์เล่ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยชี้แจงว่าการเสียชีวิตของทารกนั้นเกิดจากสาเหตุอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องใดๆ กับบริษัท (Dutta & Pullig, 2011; Hartley, 1989; Pullig, Netemeyer, & Biswas, 2006)

บริษัทสามารถที่จะลดการกระทำผิดด้วยการลดน้ำหนักความสำคัญของความเสียหายที่ตามมา เช่น เอ็กซอนโมบิลอธิบายชี้แจงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากเหตุการณ์น้ำมันรั่วว่าจำนวนสัตว์ที่ตายมีไม่มากและอยู่ในวงจำกัดเท่านั้น (Mathews & Peterson, 1989) ส่วนการแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้องนั้น บริษัทยอมรับผิดด้วยการแสดงความรับผิดชอบและสัญญาที่จะดำเนินการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีก นอกจากนี้การตอบสนองต่อความผิดพลาดต่อการให้บริการติดต่อสื่อสารทางไกลของบริษัทเอทีแอนด์ทีสามารถเป็นตัวอย่งที่ดีในกรณีนี้ด้วยเช่นกัน โดยบริษัทได้มีการประกาศแผนในการชดเชยลูกค้า เพิ่มการลงทุนด้านโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อมอบการบริการที่วางใจได้มากขึ้นให้กับลูกค้า (Benoit, 1997; Hartley, 1989)

กลยุทธ์ในการตอบสนองแต่ละกลยุทธ์นั้นมีความแตกต่างกันในสองมิติที่สำคัญคือ ระดับของการชี้แจงสำหรับวิกฤตที่เกิดขึ้น (level of explanation given for the crisis) และการให้ความเชื่อมั่นว่าจะมีการป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก (assurance of crisis prevention in the future) (Dawar & Pillutla, 2000; Dutta & Pullig, 2011)

- 1) กลยุทธ์การปฏิเสธคำกล่าวหา (denial) มีการให้คำชี้แจงน้อยที่สุด และไม่ได้ให้ความมั่นใจว่าจะมีการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เดิมซ้ำอีก
- 2) กลยุทธ์การลดผลของการกระทำผิด (reduction-of-offensiveness) มีการให้คำชี้แจง แต่ไม่มีการยืนยันเกี่ยวกับการไม่เกิดซ้ำของวิกฤต และ
- 3) กลยุทธ์การแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้อง (corrective action) มีการอธิบายถึงวิกฤต และการเตรียมแผนในการป้องกันอย่างละเอียด ไม่ให้เกิดวิกฤตดังกล่าวขึ้นอีก

### แนวทางการเลือกกลยุทธ์และการเตรียมการป้องกัน

โดยผลของงานวิจัยพบว่าแนวทางในการเลือกกลยุทธ์ในการตอบสนองต่อวิกฤตขึ้นอยู่กับประเภทของวิกฤต กลยุทธ์การแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้อง (corrective action) เป็นกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับวิกฤตที่เกิดจากสมรรถนะ (performance-related crisis) เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับแผนในการป้องกันวิกฤตมักจะเพิ่มความมั่นใจว่าแบรนด์จะยังสามารถส่งมอบคุณประโยชน์ด้านการใช้งานได้ดังเดิมต่อไป ส่วนวิกฤตที่เกิดจากคุณค่านั้น (values-related crisis) ไม่จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการป้องกันวิกฤต การอธิบายชี้แจงเหตุการณ์โดยการลดความรุนแรงของวิกฤต (reduction-of-offensiveness) ก็เพียงพอต่อการที่ผู้บริโภคจะยอมรับการกระทำผิดหรือการล่วงละเมิดที่บริษัทได้กระทำแล้วนั้น (Dutta & Pullig, 2011)

การเตรียมความพร้อมในการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤตที่อาจจะเกิดขึ้นได้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่รอดและการเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กร (Aaker, 1996; Keller, 2013) การบริหารวิกฤตอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การตอบสนองต่อวิกฤตต้องรวดเร็ว และต้องกระทำหรือดำเนินการด้วยความจริงใจ บริษัทไม่จำเป็นต้องยอมรับผิดใด ๆ เพียงแต่ต้องแสดงให้เห็นว่าบริษัทมีความเป็นห่วงและกังวลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งจะทำการตรวจสอบอย่างรวดเร็วและละเอียดรอบคอบว่าเกิดอะไรขึ้น และจะดำเนินการโดยยึดถือผลประโยชน์ของลูกค้าเป็นสำคัญ แบรนด์หรือองค์กรที่ดึงเรื่องหรือชักช้าที่จะยอมรับและตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจะต้องเผชิญกับวิกฤตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งเวลาผ่านไปนานเท่าไรยิ่งจะทำให้ลูกค้าเกิดความรู้สึกในเชิงลบต่อแบรนด์และองค์กรเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งความรู้สึกในเชิงลบนั้นเกิดจากข่าวสารตามสื่อต่าง ๆ และจากการบอกต่อแบบปากต่อปากของผู้บริโภคนั่นเอง (Greyser, 2009; Keller, 2013)

โดยการที่บริษัทจะสามารถตอบสนองต่อวิกฤตได้อย่างรวดเร็ว บริษัทต้องมีการคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ที่จะนำมาสู่วิกฤต (anticipate for potential crises) และเตรียมแผนในการรับมือกับเหตุฉุกเฉิน (prepare for contingency plan) ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (Keller, 2013) แม้ว่าวิกฤตจะเกิดขึ้นได้จากหลากหลายสาเหตุ แต่เหตุการณ์ที่จะนำมาสู่วิกฤตบางอย่างนั้นสามารถคาดการณ์ได้ เช่นบริษัทสายการบินควรจะมีการเตรียมการให้พร้อมที่จะรับมือกับอุบัติเหตุเครื่องบินตกหรือการจี้เครื่องบิน และบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ควรจะคาดการณ์ข้อบกพร่องของรถยนต์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้จากการออกแบบหรือจากกระบวนการผลิต

ที่ส่งผลต่อความปลอดภัยและนำไปสู่การเรียกคืนสินค้าได้ (Dawar & Pillutla, 2000; Greyser, 2009; Hartley, 1989)

นอกจากนี้บริษัทควรจะหลีกเลี่ยงการกล่าวอ้างที่ไม่เป็นความจริง โดยเตรียมข้อมูลสนับสนุนให้เพียงพอและสอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวอ้าง และหลีกเลี่ยงการโต้แย้งที่อาจจะส่งผลลบกับบริษัทหรือส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่บริษัทตั้งใจไว้ (Klein, Smith, & John, 2004) บริษัทที่เอาแต่ปฏิเสธความรับผิดชอบต่อการล่วงละเมิดหรือการกระทำที่ขัดต่อหลักจริยธรรมนั้น มีความเสี่ยงที่สร้างความเสียหายเป็นอย่างมากต่อความน่าเชื่อถือขององค์กร (Dawar & Lei, 2009) ถ้าหากความจริงปรากฏหรือมีหลักฐานที่ขัดแย้งกับที่บริษัทกล่าวอ้าง อาจทำให้ท้ายที่สุดแล้วบริษัทถูกมองว่าดำเนินธุรกิจด้วยความไม่ซื่อสัตย์ (Greyser, 2009; Hartley, 1989) ฉะนั้นกุญแจสำคัญในการบริหารจัดการวิกฤตที่ดีคือ ความรวดเร็วและความจริงใจที่ต้องมีควบคู่กันไปในตัวเอง (Keller, 2013)



## เอกสารอ้างอิง

- Aaker, D. A. *Managing brand equity*. New York: Free Press; 1991.
- Aaker, D. A. *Building strong brands*. New York: Free Press; 1996.
- Benoit, W. L. (1997). Image repair discourse and crisis communication. *Public Relations Review*, 23 (Summer), 177-186.
- Dawar, N., & Pillutla, M. M. (2000). Impact of product-harm crises on brand equity: the moderating role of consumer expectations. *Journal of Marketing Research*, 37(2), 215-227.
- Dawar, N., & Lei, J. (2009). Brand crises: the role of brand familiarity and crisis relevance in determining the impact on brand evaluations. *Journal of Business Research*, 62, 509-516.
- Dutta, S. & Pullig, C. (2011), Effectiveness of corporate responses to brand crises: the role of crisis type and response strategies. *Journal of Business Research*, 64, 1281-1287.
- Friedman, M. (1999). *Consumer boycotts: effecting change through the marketplace and the media*. New York: Routledge.
- Greyser, S. A. (2009). Corporate brand reputation and brand crisis management. *Management Decision*, 47(4), 590-602.
- Hartley, R. F. *Marketing mistakes*. New York: John Wiley; 1989.
- Keller, K. L. (1993). Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity. *Journal of Marketing*, 57, 1-22.
- Keller, K. L. (2013). *Strategic brand management: building, measuring, and managing brand equity*. 4th ed., Essex: Pearson Education, 504-506.
- Klein, J. G., Smith, C. & John, A. (2002). Exploring motivations for participation in a consumer boycott. *Advances in Consumer Research*, 29(1), 363-369.
- Klein, J. G., Smith, C. & John, A. (2004). Why we boycott: consumer motivations for boycott participation. *Journal of Marketing*, 68(July), 92-109.
- Makarem, S. C. & Jae, H. (2016). Consumer boycott behavior: an exploratory analysis of twitter feeds. *Journal of Consumer Affairs*, 50 (Spring), 193-223.
- Pullig, C., Netemeyer, R. G., & Biswas, A. (2006). Attitude basis, certainty, and challenge alignment: a case of negative brand publicity. *Journal of the Academy of Marketing*, 34(4), 528-543.

## เปลี่ยนศักยภาพสังคมสู่ความมั่งคั่ง: เหตุผลหลักในการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่เปลี่ยนโลก

ผลิน ภู่อรุณ\*

### บทคัดย่อ

ในการดำรงอยู่ของมนุษย์นั้นแท้จริงแล้วต้องการเพียงแค่ปัจจัยสี่เท่านั้น แต่ด้วยความฉลาดเฉลียวของมนุษย์ทำให้มนุษย์พยายามทำให้ตัวเองได้รับประโยชน์สูงสุดเพื่อตอบสนองความต้องการที่ไม่เคยพอตัวแปรนี้นับได้ว่าเป็นหนึ่งในเหตุผลที่ทำให้โลกของเราประสบกับความวุ่นวายและความยุ่งยากมาตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน จากการทำสงครามเพื่อแย่งชิงมาสู่สงครามทางการค้าที่ใช้กิจกรรมทางธุรกิจเป็นกลไกเพื่อตอบสนองความต้องการดังกล่าว ทำให้เกิดกระบวนการแปรเปลี่ยนทรัพยากรให้กลายเป็นสินค้าและบริการที่สร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายได้ ซึ่งแน่นอนว่าไม่เท่าเทียมกันได้ทุกคนแต่สามารถยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่โดยรวมได้อย่างดี ในขณะที่หนึ่งในตัวแปรที่นำมาซึ่งความพึงพอใจนั้นคือ ทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้กลับถูกนำมาใช้อย่างมากเกินไปจนเป็นการทำลายทรัพยากรลงทุกวัน ทำให้การเติบโตที่ต้องการแทนที่จะเป็นความมั่งคั่งที่ยั่งยืนกลับนำมาซึ่งความเสื่อมถอยอย่างไม่น่าเชื่อ ปรากฏการณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นทุกวันนำมาซึ่งความท้าทายในการจัดการศักยภาพสังคมที่มีอยู่ให้เป็นความมั่งคั่งที่ยั่งยืนก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินแก้

\* ศาสตราจารย์ , คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: dr.palin@gmail.com

## Turning Social Potential to Prosper: Core Purpose of Companies that Change the World

Palin Phoocharoon\*

### Abstract

For living reason, human basically need only four living essentials. But with the cleverness of human, human prefer to have it all to fulfill their unlimited desired needs. That recurrent evidence has been occurred repeatedly since an old age. In the past 300 years, one of an effective tool to achieve those needs is business. The process and results of business create satisfaction to all human even it may not be equal but at least some could elevate a quality of living in a certain extent. However, it happened that one of the most ignorance beyond business is the severe utilization of natural resources which already damaged social and environment gradually. Unfortunately, empirical results reports more negative impact than positive impact. The deterioration of social potential became a big challenge for all to resolve before it too late.

---

\* Professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: dr.palin@gmail.com

## บทนำ

จากบริบทของธุรกิจที่เข้ามาช่วยเป็นหนึ่งในกลไกที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันอย่างเป็นระบบ มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Labor) โดยเป็นระบบการค้าที่เข้ามาทดแทนระบบแลกเปลี่ยน (Barter System) แบบเดิมที่นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมในยุคนั้น และด้วยความทรงพลังของ “ธุรกิจ” ทำให้เกิดแรงจูงใจไปสู่การปฏิบัติทางอุตสาหกรรมที่ยิ่งใหญ่ของมนุษยชาติเพราะมนุษย์รู้จักคิดประดิษฐ์นำเอาเครื่องจักรกลมาทำงานแทนแรงงานคนได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก ที่นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพราะ 1) ทำให้เกิดชนชั้นแรงงานขึ้นมาอย่างเป็นทางการ 2) เป็นการเกิดขึ้นของระบบทุนนิยมที่ชัดเจน 3) เป็นการดึงให้ชนชั้นชาวนาชาวไร่ต้องการยกระดับขึ้นมาเป็นชนชั้นกลาง (ซึ่งในบริบทของงานวิจัยนี้ตั้งสมมุติฐานว่าชนชั้นกลางคือ คนที่ทำงานให้กับนายทุน และพยายามก้าวขึ้นสู่ความเป็นนายทุน) 4) เป็นการเปลี่ยนระบบของสังคมครั้งยิ่งใหญ่ที่มีผลกระทบต่อทุกมิติของสิ่งแวดล้อมโลกในลำดับต่อมา เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์โลกดังกล่าวทำให้อดคิดไม่ได้ว่า ในที่สุดแล้วกิจกรรมและกระบวนการทางธุรกิจเกิดขึ้นและดำเนินอยู่ตั้งแต่ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันนั้นแท้จริงแล้วเป็นการสร้างหรือเป็นการทำลายกันแน่

ตัวแปรหลักที่นำมาศึกษาในงานวิจัยนี้คือ ศักยภาพสังคม (Social Potential) หมายความว่าพลังงานศักยภาพของสังคมนั้น ๆ ที่เกิดจากปัจจัยตั้งต้นที่มีมาพร้อมกับสังคม (Endowment) นั้น ๆ ซึ่งเป็นทั้งปัจจัยที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ (Tangible and intangible asset) ที่หมายรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ (Factor Endowment) มนุษย์ และองค์ประกอบที่มนุษย์ในสังคมนั้นเกี่ยวข้องและสร้างขึ้น เช่น ความต้องการ (Needs) ความมุ่งมั่น (Intention) ความทะเยอทะยาน (Ambition) ความพอดี (Optimum) ความพอเพียง (Sufficient) ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละสังคมนั้นแล้วแต่มีความพิเศษเฉพาะตัวของสังคมนั้น ๆ ที่สร้างความลงตัวได้อย่างน่ามหัศจรรย์ จากการศึกษาวิจัยพบความแปลกใจว่า ศักยภาพสังคม (Social Potential) เป็นนิยามศัพท์ที่นักวิชาการให้ความสำคัญน้อยมากกล่าวคือแทบจะไม่มีศึกษาอยู่ในงานวิจัยในฐานการศึกษา ผู้เขียนจึงขอบัญญัติความหมายขึ้นมาเบื้องต้นด้วยความสำคัญของปัจจัยนี้ทำให้เกิดความท้าทายที่จะจุดประกายให้นักวิชาการและนักปฏิบัติให้ตระหนักถึงความสำคัญปัจจัยทางสังคมที่ถูกละเลยอย่างน่าเสียดาย

## การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าศักยภาพสังคม (Social Potential) มีการศึกษาวิจัยในฐานการศึกษาน้อยมาก บทความการศึกษาวิจัยที่ใกล้เคียงพบได้มากคือ การศึกษาเรื่องทุนสังคม (Social Capital) ที่ Coleman (1990) ให้คำจำกัดความว่า ทุนสังคมคือ โครงสร้างทางสังคม (Social Structure) ในทุกมิติที่สร้างคุณค่าและช่วยสนับสนุนการกระทำของปัจเจกบุคคลในโครงสร้างของสังคมนั้น ๆ ซึ่งการกระทำของบุคคลงานวิจัยกล่าวถึงการผลิต การให้บริการ ระหว่างกันของบุคคลในสังคมน่าจะรวมถึงความเชื่อของสังคมนั้น ๆ ที่นักวิชาการในรุ่นแรก สรุปรวมว่าปัจจัยเหล่านั้นคือ ทุนทางสังคม ในขณะที่นักวิชาการที่สนใจเรื่องนี้ในรุ่นต่อมามองเห็นว่ายังไม่ชัดเจนมากนักในสิ่งที่พวกเขาสนใจจึงนำเอาทุนทางสังคมมาอธิบายความเข้มแข็ง

ของสังคมมาใช้อธิบายกระบวนการที่ค่านิยมความเชื่อมีส่วนในกระบวนการค้นหาสมัครงาน (Granovetter, 1973) ในขณะที่นักวิชาการอีกพวกหนึ่งมองต่อไปว่าทุนสังคม (Social Capital) นำไปสู่เครือข่ายสังคม (Social Network) ที่นำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Knocke & Kuklinski 1982) ในขณะที่นักวิชาการบางคนดึงทุนสังคม (Social Capital) ไปเชื่อมโยงกับความสำเร็จในสายงานอาชีพ (Career Success in Organization) (Sparrow & Popiclarz, 1995; Podolny & Baron, 1997)

จะพบได้ว่ามิติของการศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาในระดับจุลภาค (Micro Analysis) ผ่านทุนสังคม (Social Capital) ที่น่าสนใจคือทุนสังคม (Social Capital) เมื่อบูรณาการกับทุนองค์การ (Organizational Capital) และทุนมนุษย์ (Human Capital) จะกลายเป็นทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) ของสังคมนั้น ๆ ซึ่งจะพบว่า ในการศึกษาดังกล่าวล้วนให้ความสำคัญน้อยมากกับศักยภาพสังคม (Social Potential) ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นจุดตั้งต้น ของทุกอย่าง งานวิจัยนี้จึงมุ่งความสนใจศึกษาถึงจุดกำเนิดของสังคมและศักยภาพสังคมที่จะนำมาซึ่งอำนาจในการอธิบายที่ชัดเจนมากขึ้น

### ศักยภาพสังคม (Social Potential)

ฐานรากของมนุษย์ที่แท้จริงแล้วล้วนเกิดขึ้นมาจากสังคมทั้งสิ้นนั่นหมายความว่าถ้าสังคมเป็นอย่างไร ก็เป็นการยากที่มนุษย์ผู้นั้นจะหลุดออกจากบริบทเดิมยกเว้นสังคมนั้น ๆ เปิดกว้างพอที่จะให้อิทธิพลจากสังคมอื่นเข้ามามีส่วนในการปฏิสัมพันธ์ (Socialization) กับตัวเอง ศักยภาพของแต่ละสังคมจึงควรมีการให้ความสำคัญก่อน และต้องรู้ว่าสังคมนั้นมีศักยภาพในด้านใด ซึ่งแน่นอนว่าจะจะเป็นสิ่งที่จะมีความพอดีลงตัวกับสังคมนั้น ๆ แน่แน่นอนทั้งนี้จะเป็นไปโดยธรรมชาติของสังคมนั้นที่มีการปรับปรุงพัฒนาตลอดเวลาอย่างอัตโนมัติโดยที่คนในสังคมบางครั้งยังไม่รู้สึกตัวด้วยซ้ำ

หนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมคือ มนุษย์ซึ่งจะเรียกว่าทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งแน่นอนว่าสังคมจะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดน่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยนี้เป็นอย่างมาก เพราะมนุษย์เป็นผู้ที่มีความสามารถในการเรียนรู้ การวิเคราะห์ และการสร้างสรรค์อย่างไร้ขีดจำกัด ศักยภาพสังคมจึงให้ความสำคัญกับมนุษย์ในระดับสูง อย่างไรก็ตามศักยภาพสังคมยังขึ้นอยู่กับทรัพยากรทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ในสังคมนั้น ๆ ด้วย ถ้าสังคมใดมีทั้งสองทุนนี้อย่างสมบูรณ์เป็นที่แน่นอนว่าสังคมนั้นก็จะมีความรุ่งเรืองมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ ปัจจัยหลักชี้ขาดที่สำคัญคือ มนุษย์ในสังคมนั้นจะต้องมองเห็นถึงศักยภาพที่มีของสังคมตัวเองให้ได้ เพราะบางศักยภาพมองไม่เห็นชัดด้วยสายตาธรรมดาแต่ต้องเป็นสายตาของผู้ที่มีศักยภาพ เช่น ประเทศสิงคโปร์ที่เป็นประเทศที่มีขนาดของพื้นที่เล็กมากและมีประชากรน้อย ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ก็มีอย่างจำกัด แต่ทำไมประเทศสิงคโปร์กลับผงาดขึ้นมาเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness Index) สูงที่ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 1 ใน 5 ของโลกติดต่อกันหลายปี ทั้งนี้คงจะต้องยอมรับว่าเป็นเช่นนั้นเพราะมีผู้นำที่ชื่อนาย ลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) แต่ที่นายลี กวน ยูเป็นอย่างนี้ได้ก็ต้องยกคุณความดีให้กับศักยภาพสังคมของสิงคโปร์ที่มีฝังลึกอยู่โดยที่คนธรรมดาทั่วไปอาจจะสังเกตเห็นแต่นาย ลี กวน ยู สามารถสัมผัสได้จากการที่ได้เกิดมาสังคมที่มีความหลากหลายชาติพรรณ โดยที่เขาเกิดในตระกูลคนจีนที่

ตนเองต้องผ่านยุคสงครามโลกครั้งที่สองโดยได้พบเห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสังคมมากประกอบกับได้มีโอกาสศึกษาในระบบของอังกฤษที่ต่อมาได้ไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษซึ่งความสามารถในการดูดซับความรู้ทางปัญญาเหล่านี้ (Absorptive Capabilities) คือ ศักยภาพสังคมที่ประเทศสิงคโปร์มีและมาปรากฏเห็นได้ชัดเมื่อมีผู้นำที่มีความสามารถในการบูรณาการองค์ประกอบเหล่านั้นในสังคมตัวเองกันได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ลงตัวทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมในแบบของตัวเอง ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้สามารถสรุปได้ว่าหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จคือ ผู้นำ ที่ไม่จำกัดว่าจะต้องอยู่แต่เฉพาะในภาคการเมืองผู้นำในภาคธุรกิจก็มีความสำคัญที่ช่วยพัฒนาให้ทุก ๆ ตัวแปรในแต่ละมิติบูรณาการกันได้อย่างลงตัว

### เพิ่มศักยภาพให้กับสังคม (Energizing Social Potential)

โดยธรรมชาติแล้วศักยภาพ (Potential) มักจะอยู่ในรูปของพลังงานศักยภาพที่จำเป็นจะต้องถูกกระตุ้นถูกนำมาใช้และถูกจุดประกาย ในกรณีที่เป็นศักยภาพของบุคคลซึ่งหากจะดึงออกมาใช้ต้องมีคนที่ช่วยกระตุ้นหรือคนที่จุดประกาย ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ (Talent) กล่าวคือบุคคลนั้นน่าจะไม่ใช่คนธรรมดาสามัญทั่วไปซึ่งแน่นอนว่า ถ้าประเทศใดมีคนที่สามารถจุดประกายที่ปลดปล่อยศักยภาพบุคคลอื่นได้จำนวนมากสังคมนั้น ก็จะมีศักยภาพสูงโดยปริยาย โดยที่คนที่มีศักยภาพเหล่านั้นมีความพยายามมุ่งมั่นทุ่มเทพัฒนาให้คนธรรมดากลายเป็นคนที่มีศักยภาพก็จะยิ่งทำให้สังคมนั้น ๆ มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนได้ Senge (1991) เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่ให้ความสนใจเรื่องระบบ (System) อย่างมากโดยสรุปว่าทุกอย่างในระบบล้วนมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน (Interdependence) อย่างแยกจากกันไม่ได้ยาก และถ้าคนในสังคมนั้น ๆ ตระหนักในเรื่องนี้และสร้างการพัฒนาให้เกิดความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ที่สร้างผลลัพธ์เชิงบวกก็จะเป็นการกระตุ้นเพิ่มพลังให้กับสังคมนั้นอย่างมากปรากฏการณ์นั้นคือ ความชาญฉลาดของระบบหรือของสังคม (System or Social Intelligence) ในทางตรงกันข้าม หากสังคมใดละเลยที่จะให้ความสำคัญกับปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐานที่มีติดมากับประเทศของตัวเองและยังไม่พัฒนาให้เกิดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องในเชิงบวกแล้วสังคมก็จะเสื่อมถอยลง ซึ่งเรียกลักษณะของสังคมหรือระบบแบบนี้ว่า (System or Social Ignorance)

จากการศึกษาพบว่าโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับความฉลาดทางสังคม (Innate social Intelligence) ติดตัวมาอยู่แล้ว วิเคราะห์ได้จากสังคมที่เล็กที่สุดคือครอบครัว เด็กทุกคนเกิดมาก็จะเข้าใจความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน (Interdependence) รู้จักการอยู่ร่วมกัน การให้ความรักความเอาใจใส่ที่เป็นไปโดยธรรมชาติอยู่แล้ว แต่ด้วยบริบททางสังคมที่แตกต่างกันอาจนำมาซึ่งการเล็งดูที่แตกต่างกันทำให้ศักยภาพของสังคมนั้น ๆ แตกต่างกันไป ถึงแม้จะเป็นการเรียนรู้จากการศึกษาในสังคมที่คล้ายกันศักยภาพก็ยังคงแตกต่างกันได้อย่างมีนัยสำคัญ ถ้าครู อาจารย์ พ่อแม่ ครอบครัวมีศักยภาพที่แตกต่างกันผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาในตัวเด็กก็จะแตกต่างที่น่าคิดคือมีหลายสังคมที่ละเลยเพิกเฉย (Social Ignorance) ในเรื่องที่สำคัญเหล่านี้โดยมองว่าเป็นเรื่องธรรมดา สังคมนั้นก็จะกลายเป็นสังคมธรรมดาเพราะไม่สามารถนำศักยภาพสังคมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังคมนั้นก็จะกลายเป็นสังคมที่มีปัญหาเกิดขึ้นและสะสมในสังคมมากยิ่งขึ้นในที่สุดแล้วก็จะกลายเป็นวัฏจักรกลับมาทำให้ศักยภาพสังคมนั้นเสื่อมถอยลงมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาวิจัยพบปรากฏการณ์ที่ศักยภาพสังคมถูกทำลายเด่นชัดมากขึ้นอย่างน่าเสียดาย หนึ่งในตัวแปรสำคัญคือระบบการศึกษา ที่ทำให้ความอัจฉริยะของเด็กที่มีติดตัวมาตั้งแต่เกิด (Innate Social Intelligence) จะถูกเบียดเบียนทำให้เสื่อมศักยภาพลงจากการเข้าเรียนในระบบโรงเรียนที่สอนให้เด็ก ๆ ต้องเข้าใจวิชาเลขคณิต วิทยาศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ที่มีอิทธิพลในการแยกเด็กออกจากสังคม และการศึกษายังปลูกฝังให้เด็กมุ่งจุดสนใจว่าจะเรียนวิทยาศาสตร์ หรือ ศิลปศาสตร์ทั้ง ๆ ที่ศาสตร์ทั้งสองนี้ล้วนเป็นตัวแปรที่เป็นบริบทพื้นฐานของสังคมทั้งสิ้น กล่าวคือ แทนที่จะเพิ่มการตระหนักรู้ให้กับเด็กถึงธรรมชาติของสังคมและศักยภาพสังคมที่มีอยู่แต่พวกเขาอาจจะยังไม่สามารถมองเห็นได้ แต่สังคมนั้นกลับพาเด็ก “เข้าท่อ” ที่ออกแบบมาเป็นระบบที่เน้นการศึกษาในวิชาเฉพาะที่ส่วนใหญ่จะแยกวิชาเหล่านั้นออกจากสังคมทำให้เป็นการลดความเข้าใจในศักยภาพพลังของสังคมไปโดยไม่รู้ตัว

จากการศึกษาพบว่าแม้กระทั่งในโรงเรียนธุรกิจ (Business School) ที่มุ่งมั่นสอนให้นักเรียนสามารถออกไปดำเนินธุรกิจโรงเรียนส่วนใหญ่ก็ยังติดอยู่กับ “ก้นดัก” ทางความคิดที่จะใช้กิจกรรมทางธุรกิจสร้างกำไรสูงสุดโดยละเลยไปว่ากิจกรรมเกือบทั้งหมดเหล่านั้น 99% เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของสังคมร่วมกันมาใช้แปรรูปเป็นเงินตราที่สร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองแทนที่จะให้คืนกับสังคม ในทางตรงกันข้ามมีธุรกิจจำนวนน้อยมากที่สร้างกิจกรรมธุรกิจในการสร้างทรัพยากรแทนการใช้ทรัพยากร ดังนั้นหากสังคมใดตระหนักถึงศักยภาพที่ประเทศ องค์การ หรือแม้กระทั่งครอบครัวมีอยู่และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในการเชิงสร้างสรรค์แล้วสังคมนั้นก็มีความรุ่งโรจน์อย่างมาก ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพและบทบาทของตนเองในการนำเอาทรัพยากรของสังคม ในประเทศ และในครอบครัวมาใช้ด้วยความเฉลียวฉลาดจึงเป็นหลักการของสังคมที่ต้องการพัฒนาจากภายใน (Internal Development) ที่ควรให้ความสนใจและให้ความสำคัญเพราะมีความยั่งยืนมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด

เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีโปรแกรมความเป็นอัจฉริยะทางสังคมมาตั้งแต่เกิด มุมมองเชิงสังคม (Social Perspective) ของคนในสังคมนั้น ๆ จึงควรได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย เพราะหากละเลยแล้วการเกี่ยวของสัมพันธ์กัน (Interdependence) แทนที่จะให้ผลลัพธ์ในเชิงบวกกลับกลายเป็นในเชิงลบแทน ทั้งนี้ความฉลาดทางสังคม (Social Intelligence) ของแต่ละบุคคลจะต้องถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นความฉลาดของทั้งระบบหรือของสังคมโดยรวมซึ่งแน่นอนว่าในทุกสังคมจะมีระบบหรือสังคมทั้งสองปะปนกันขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดจะมีมากกว่า อย่างไรก็ดี ตัวแปรหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการเพิ่มพลังศักยภาพสังคมคือ ผู้นำของสังคมนั้น ๆ ควรเป็นบุคคลที่มีความเฉลียวฉลาดทางสังคมและควรจะต้องมีอุดมการณ์สูงพอที่จะช่วยยกระดับความฉลาดของสังคมให้สูงขึ้นมากกว่าที่จะละเลยและสร้างให้เกิดสังคมที่เฟื่องฟูในระดับที่สูงมากขึ้น

### การเปลี่ยนศักยภาพสังคมให้เป็นความมั่งคั่ง (Turning Social Potential to Social Prosperity)

จากที่กล่าวมาหนึ่งในตัวแปรที่ทำให้มนุษย์สามารถบรรลุถึงปัจจัยสี่อันประกอบไปด้วย อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ ธุรกิจ กลไก ตัวแบบและระบบการจัดการจึงควรตั้งอยู่บนหลักคิด (Logic) ที่เข้าใจสังคมอย่างลึกซึ้งโดยเฉพาะการเข้าใจถึงศักยภาพสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่ ทั้งนี้ต้อง

เป็นหลักคิดที่เห็นความสำคัญของสังคมหรือส่วนรวมมากกว่าความสำคัญส่วนตน (Individualism) ในทางทฤษฎีอธิบายได้ด้วยหลักคิดเชิงสถาบัน (Institutional Logic) ที่ให้ความสำคัญกับเหตุผลในการดำรงอยู่ของตนเอง องค์กร และของประเทศ (Social Purpose) โดยมองการตั้งอยู่ของตนเองและสังคมในระยะยาว (Long-term Plan) ที่มีความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นทางอารมณ์ (Emotional Engagement) ร่วมกัน (Kanter, 2011)

หากบุคคลซึ่งแน่นอนว่าเป็นทั้งทรัพยากรของสังคมและขององค์กรมีหลักคิดดังกล่าว ศักยภาพสังคมก็จะถูกบุคคลเหล่านี้เปลี่ยนให้ออกมาเป็นความมั่งคั่งผ่านกิจกรรมทางธุรกิจที่พวกเขาดำเนินการ และด้วยอิทธิพลของความชาญฉลาดก็จะสามารถดึงดูดบุคคลที่เพิกเฉยกลับเข้ามาในระบบของการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ในอดีตถือว่าเป็นดินแดนเกิดใหม่ที่เปิดให้คนทั่วโลกอพยพเข้าไปอยู่พักอาศัย ด้วยศักยภาพของอเมริกาที่มีความกว้างใหญ่ไพศาลแม้กระทั่งเวลาในประเทศยังแบ่งได้ถึง 4 โซนที่สำคัญยังมีทรัพยากรทางธรรมชาติอยู่จำนวนมากประกอบกับศักยภาพของผู้อพยพใหม่ทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นประเทศที่การเติบโตสูงมาก บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ในขณะนั้นที่เกิดขึ้นเช่น JP Morgan, GE, Ford Motor, GM, Standard Oil ฯลฯ บริษัทเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจและทางสังคมอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา

### เหตุผลหลักในการดำเนินธุรกิจของบริษัทชั้นนำ

#### (Reason for Being of Leading Multinational Corporation)

ประเทศมั่งคั่งได้เพราะเมืองการค้าธุรกิจที่มั่งคั่งและชาญฉลาด องค์กรที่ชาญฉลาดเหล่านั้นไม่สามารถฉลาดได้ด้วยตนเอง เพราะองค์กรเป็นที่รวมของคนที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันดังนั้นองค์กรฉลาดได้เพราะมีบุคคลที่ชาญฉลาดเข้ามาร่วมงานด้วยดังนั้น คนคือทรัพยากรที่มีศักยภาพที่สุด การเปลี่ยนศักยภาพสังคมจึงจะมุ่งเป้าหมายที่คนเป็นสำคัญจากนั้นจึงพัฒนาให้คนไปประยุกต์ใช้ทรัพยากรในลำดับต่อไปและควรเป็นการนำเอาทรัพยากรมาใช้อย่างชาญฉลาดด้วย Ford Motor Company เป็นหนึ่งในบริษัทในยุค ค.ศ. 1900-1950 โดยก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1903 โดยนาย Henry Ford ที่ต้องการนำเอาเครื่องจักรมาใช้งานแทนแรงงานม้า เหตุผลในการดำเนินธุรกิจของ Ford มีความชัดเจนมาก ถึงกับมีคำกล่าวว่า “ถ้าไม่มีรถยนต์ Ford Model T แล้ว มนุษย์อาจจะยังใช้ม้าในการเดินทาง” การเปลี่ยนศักยภาพสังคมของเมืองดีทรอยต์ (Detroit) มาเป็นเมืองของอุตสาหกรรมรถยนต์ นับเป็นตัวอย่างที่ดีของการนำศักยภาพสังคมมาใช้อย่างเต็มที่ เหตุผลที่ว่าทำไมต้องรถยนต์ Ford Model T นั้นก็เพราะ Ford พยายามที่จะผลิตรถยนต์ที่คนอเมริกันทุกคนสามารถเข้าถึง Model T ได้ จากการผลิตในรุ่นแรก ๆ ที่มีราคาขายถึง \$890 Ford จึงได้พยายามคิดค้นระบบการผลิตที่ทำงานได้ดีกว่า รวดเร็วกว่า และประหยัดกว่า นั่นคือที่มาของหลักคิดการผลิตแบบสายพาน (Assembling line) ที่นับว่าเป็นนวัตกรรมการผลิตชิ้นแรก ๆ ในประวัติศาสตร์โลก จากเหตุผลที่ต้องการจะทำให้รถยนต์ทำหน้าที่แทนเกวียนโดยใช้เครื่องจักรแทนม้าทำให้ Model T เป็นรถยนต์ที่มีการผลิตจำนวนมากที่สุดในประวัติศาสตร์โดยมีการผลิตรุ่นนี้และมีเพียงสี่เดียวถึงกว่า 6.5 ล้านคันโดยเป็นสีดำทั้งหมด



คงเป็นที่ปฏิเสธได้ยากว่าด้วยความเชี่ยวชาญในการผลิตและพัฒนารถยนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้อเมริกาก้าวขึ้นมาเป็นประเทศที่มีอิทธิพลมากที่สุด 1 ใน 5 ของโลกในระยะเวลาอันสั้น นับว่าเป็นการเปลี่ยนศักยภาพสังคมมาสู่ความรุ่งเรืองอย่างน่าประทับใจ และด้วยความมีหลักคิด (Logic) ที่เข้าใจถึงความเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งของสังคมที่ต้องการยกระดับมนุษย์ให้มีชีวิตที่ดีมากขึ้น มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) จึงเป็นหนึ่งในกองทุนที่มีส่วนในการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือนิด้า (NIDA) นั่นคืออีกตัวอย่างหนึ่งของสังคมที่ชาญฉลาดที่มองเห็นการเกื้อกูลกันของสังคมเพราะเขาเชื่อว่าทุกอย่างที่ธุรกิจดำเนินการจะต้องเกิดจากเหตุผลที่ดีด้วยจิตใจที่ดีและหัวใจยิ่งใหญ่ (Good Mind and Big Heart)

อีกหนึ่งบริษัทที่นับเป็นตัวอย่างที่ดีในการเปลี่ยนศักยภาพสังคมมาเป็นความมั่งคั่งคือบริษัท IKEA ที่ก่อตั้งโดยนาย Ingvar Kamprad ที่มีวิสัยทัศน์ทางธุรกิจที่ชัดเจนในการที่ “To create a better everyday life for the many people : สร้างให้ชีวิตในทุก ๆ วันของคนจำนวนมากดีขึ้น” จากประเทศที่ในอดีตเมื่อ 100 ปีที่แล้วสวีเดนคือประเทศที่ยากจนในลำดับต้น ๆ ของยุโรป แต่ใครจะเชื่อว่าด้วยความมุ่งมั่นพยายามร่วมมือกันของคนที่เป็นผู้นำที่มีศักยภาพสามารถแปรเปลี่ยนศักยภาพสังคมมาสู่ความมั่งคั่งที่ยั่งยืนได้ การยกระดับทุนสังคมภายใต้ความเข้าใจของศักยภาพสังคม (Social Potential) ที่ลึกซึ้งทำให้ประเทศสวีเดนปัจจุบันจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีศักยภาพในลำดับแรกในเรื่องความสามารถในการแข่งขันมาโดยตลอด

### บริษัทที่เปลี่ยนโลกกับการเปลี่ยนศักยภาพสังคมสู่ความมั่งคั่ง

#### (The Companies that Change the World and Transforming Social Potential to Prosperity)

ในปัจจุบันธุรกิจส่วนใหญ่เริ่มหันมาให้ความสนใจในการสร้างความมั่งคั่งทางการเงินและสังคม (Social-Economic Benefits) มากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมองค์การธุรกิจมีอิทธิพลอย่างมากทั้งในด้านบวกต่อระบบเศรษฐกิจแต่ก็ส่งผลในเชิงลบกับสิ่งแวดล้อม กล่าวคือมีการพัฒนานวัตกรรมในมิติต่าง ๆ ที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนทั่วโลก แต่ในทางตรงกันข้ามธุรกิจก็ได้สร้างภัยคุกคามอย่างมากไว้กับโลก เช่น ปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจก (Greenhouse Effect) มลภาวะทางอากาศที่ทำให้เกิดหมอกควันพิษ การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมสร้างให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างไม่เคยมีมาก่อน ผลทั้งสองด้านนี้ทำให้ธุรกิจเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการปรับหลักคิด (Logic) และบทบาทตนเองในฐานะกลไกหลักทางสังคมที่นำเอาศักยภาพสังคม โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในหารสร้างความรุ่งเรืองให้กับตนเองนั้น

วารสาร Fortune มีฉบับพิเศษที่มีการจัดอันดับบริษัทที่มียอดขายสูงที่สุดในโลก 500 บริษัทแรก ซึ่งวงการธุรกิจต่างยอมรับว่าเป็นการจัดอันดับที่ได้รับความน่าเชื่อถือมากที่สุดที่ทุกองค์กรต่างรอคอยในทุก ๆ ปี ปัจจุบันนอกจาก Fortune 500 แล้วการจัดอันดับที่ได้รับความนิยมไม่แพ้กันคือ การรายงานบริษัทที่เปลี่ยนโลก (Companies that Changing the World) จนกลายเป็น ฉบับการเปลี่ยนแปลงโลก (Changing the World Issue) ที่ออกในช่วงเดือนกันยายนของทุก ๆ ปีโดยเริ่มต้นในปี 2016 โดยจะคัดเลือกบริษัทจากทั่วโลก

ออกมาประมาณ 50 บริษัทที่โดดเด่นในการสร้างการเปลี่ยนแปลงโลก จากการศึกษาวิจัยพบว่าเหตุผลในการจัดการในการดำเนินธุรกิจของบริษัทชั้นนำเหล่านี้มีนัยสำคัญกับการเปลี่ยนศักยภาพสังคมนั้น ๆ ไปสู่ความมั่งคั่ง ตัวอย่างเช่น บริษัท GlaxoSmithKline เริ่มต้นด้วยการพึ่งพาทายกำแพงการสาธารณสุขเพื่อทำให้ประชาชนในประเทศที่ยังขาดการพัฒนาได้เข้าถึงการมีโอกาสดูแลสุขภาพด้วยยาที่มีคุณภาพด้วยการยอมยกทรัพย์สินทางปัญญาในเรื่องสิทธิบัตรยาให้กับผู้ผลิตยาท้องถิ่นทำให้ยามีราคาถูกลงสามารถเข้าถึงคนจำนวนมากได้ ซึ่งในท้ายที่สุดพวกเขาเหล่านี้ก็จะกลายเป็นลูกค้าของ GlaxoSmithKline ในอนาคต

บริษัท IDE Technologies บริษัทจากประเทศอิสราเอลได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการศึกษาวิจัยเพื่อที่จะทำให้น้ำทะเลกลายเป็นน้ำจืดที่สามารถนำมาดื่มใช้ได้อย่างปลอดภัย เพราะบริษัทมีเหตุผลในการดำเนินธุรกิจที่ชัดเจน คือตระหนักว่าปัญหาเรื่องน้ำสะอาดจะเป็นปัญหาสำคัญของโลกในอนาคต เพราะในขณะนี้ประชากรมากกว่า 30% ของโลกที่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดได้ ทางบริษัทรู้สึกถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมที่ต้องการให้บริการน้ำดื่มสะอาดที่เข้าถึงได้ทุกคน ด้วยความมุ่งมั่นบริษัทสามารถทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำสะอาดอยู่ที่ 0.5 cent ต่อหนึ่งแกลลอน ปัจจุบันได้มีการลงทุนในโรงงานผลิตน้ำจืดในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เมือง Carlsbad ใกล้ ๆ กับเมือง San Diego ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา

บริษัท General Electric (GE) ของอเมริกาใช้เงินลงทุนถึง \$17 billion กับการวิจัยและพัฒนา (R&D) ภายใต้สโลแกน Ecomagination ที่คิดค้นเทคโนโลยีที่ทำให้หวัรถจักรของ GE ปลดปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO<sub>2</sub>) น้อยลงกว่า 70% นี้ยังไม่รวมไปถึงการพัฒนา Wind Farm ที่ทำให้มีการใช้พลังงานทางเลือกนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 20% ในขณะที่บริษัท Nestlé บริษัทผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคชั้นนำของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ทุ่มเทการวิจัยและพัฒนาผลิต Masala-ae-Magic ผงเครื่องเทศปรุงรสที่มีการนำเอาสารอาหารที่จำเป็นสำหรับครอบครัวชาวอินเดียที่ส่วนใหญ่เป็นโรคขาดสารอาหาร โดยผลิตขายในราคาเพียง 3 รูปีต่อซองส่งผลทำให้สามารถช่วยประชากรอินเดียหลายล้านคนให้พ้นจากโรคขาดสารอาหาร นับว่าเป็นการดำเนินกลยุทธ์ที่ก้าวข้ามจากการรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibilities : CSR) ไปสู่การสร้างคุณค่าร่วมกัน (Creating Shared Value Value) ที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจได้ประโยชน์ร่วมกัน (Pfitzer, Bockstette, & Stamp, 2013) ในที่สุดเครื่องเทศนั้นก็ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศอินเดียไม่ใช่แค่ได้รับความนิยมในกลุ่มชนชั้นล่าง

ในขณะที่บริษัทจากฝั่งตะวันออกก็มีเหตุผลในการดำเนินธุรกิจที่เปลี่ยนศักยภาพสังคมไปสู่ความมั่งคั่งเช่นกัน บริษัท Panasonic พัฒนาตัวเองไปสู่การหยุดการใช้พลังงานจากถ่านหินที่นำมาซึ่งวิกฤติการณ์ภาวะเรือนกระจกโดยได้พัฒนาก้าวเข้ามาเป็นผู้ผลิตถ่าน Lithium-ion ที่นำมาใช้กับรถยนต์ไฟฟ้า (Electric Vehicle) ของ Tesla ที่มากกว่านั้นคือมีการพัฒนานำเอาแบตเตอรี่มาใช้ในโครงการ “Fujisawa Sustainable Smart Town” ที่ใช้ร่วมกับพลังงานแสงแดดถึง 30% ส่งผลทำให้ลดการปล่อย CO<sub>2</sub> ลงถึง 70% และลดการใช้น้ำลงถึง 30% แม้แต่กระทั่งในธุรกิจธนาคารก็ยังมีคามมุ่งมั่นที่จะสร้างความมั่นคงมั่งคั่งให้กับลูกค้าในชนบทของตัวเอง ธนาคาร BTPN ของประเทศอินโดนีเซียได้พัฒนาโปรแกรม BTPN Wow! ที่ทำให้ลูกค้า 700,000 รายของตนก้าวข้ามอุปสรรคของการเข้าถึงสาขาธุรกิจของธนาคารผ่านร้านค้าขนาดเล็กใน

ชนบทโดยผ่านระบบ Mobile Banking บริษัทผลิตขนมปังของประเทศเม็กซิโกได้รับการจัดอันดับให้อยู่ในบริษัทที่เปลี่ยนแปลงโลกเพราะ Grupo Bimbo เริ่ม Red Qiubo Program ที่ช่วยให้ร้านค้าเล็ก ๆ สามารถจัดการกับระบบจ่ายเงินด้วย Electronic Money มากกว่าที่จะมายึดติดกับระบบเงินสดที่ไม่สะดวกสบาย

จากเหตุผลในการดำเนินธุรกิจของบริษัทชั้นนำดังกล่าวทำให้สรุปได้ว่าองค์การธุรกิจ คือ กลไกทางสังคมที่สำคัญในการเปลี่ยนศักยภาพสังคม (Social Potential) ไปสู่ความมั่งคั่งอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามก็ต้องเป็นองค์การที่จัดการภายใต้ผู้นำที่มีความสามารถที่จะเข้าใจความเกี่ยวพันเชื่อมโยง (Interdependence) ของสรรพสิ่งในสังคมทั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับโลก ยิ่งผู้นำมีความสามารถในระดับที่กว้างขวางลึกซึ้งมากเท่าไรระดับของความสำเร็จก็จะยิ่งมากขึ้นตามต้งจะเห็นได้จากความสำเร็จของบริษัทชั้นนำที่เปลี่ยนโลกได้อย่างน่านับถือ

## บทสรุป

ในขณะที่ทุกคนล้วนอยู่ในสังคมแต่จะมีใครบ้างไหมที่นึกคิดถึงศักยภาพสังคมที่ตนอาศัยอยู่ก่อนไปหาทรัพยากรจากที่อื่นมาช่วยพัฒนา ที่พบเห็นทั่วไป คือ สังคมใดที่มีการที่พัฒนาล่าช้ากว่าสังคมอื่นก็มักจะหยิบยืมเอาความสำเร็จของสังคมที่ดูว่าเจริญแล้วเหล่านั้นมาประกอบใช้ในการพัฒนาโดยขาดการประยุกต์ ผลก็คือการพัฒนาขาดความลงตัวกับศักยภาพที่มีอยู่ ที่แย่กว่านั้นคือทำให้เกิดความสูญเสียในทางทรัพยากรอย่างน่าเสียดายในขณะที่ผลลัพธ์ที่ออกมาจะไม่เกิดประโยชน์ได้ตรงตามที่กำหนดไว้ บทความวิจักษณ์นี้ต้องการสร้างให้เกิดการนึกคิดของผู้นำที่จะต้องเป็นผู้ที่ตระหนักคิดถึงความฉลาดทางสังคมที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด (Innate Social Intelligence) ซึ่งจะทำให้ผู้นำเหล่านั้นสามารถมองเห็นศักยภาพสังคมตัวเองได้ชัดเจน และใช้หลักคิด (Logic) ที่สร้างจากความเข้าใจถึงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันขององค์ประกอบในระดับโลกนำมาประยุกต์สร้างสังคมให้ดียิ่งขึ้นจากกิจกรรมทางธุรกิจที่องค์การของตัวเองมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินงานที่เป็นงานที่มาจากความรัก (Passion) ในงานนั้น ๆ ภายใต้ความต้องการที่จะมอบสินค้าและบริการที่สร้างขึ้นให้กับลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจสูงสุดและมีชีวิตที่ดีขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- Coleman, J. S. (1990). *Foundation of social theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 6: 1360-1380.
- Kanter, R. M. (2011). How great companies think differently. *Harvard Business Review*: November, Harvard Business Press: Boston.
- Knoke, D., & Kuklinski, J. H. (1982). *Network analysis* (Sage university paper series on quantitative applications in social science no. 07-028). Beverly Hills, CA: Sage.
- Senge, P. M. (1991). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. London: Century Business.
- Sparrow, R. T. & Popielarz, P.A. (1995). Weak ties and structural holes: The effects of network structure on careers. Paper presented at the annual Meeting of the Academy of Management, Vancouver.
- Pfizer, M. W., Bockstette, V., & Stamp, M. (2013). Innovating for shared value. *Harvard Business Review*: September, Harvard Business Press: Boston:
- Podolny, J. M., & Baron, J. N. (1997). Resources and relationships: Social networks and mobility in workplace. *American Sociological Review*, 62: 673-693.

## ความโปร่งใส และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย\*

ไพบูลย์ เสรีวิวัฒนา\*

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาระดับความโปร่งใสของกิจการ (Corporate Transparency) และมูลค่าเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ทั้ง SET (Stock Exchange of Thailand) และ MAI (Market for Alternative Investment) ณ สิ้นปี พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) โดยสัมประสิทธิ์การกำหนด (Coefficient of Determination: R-squared) จากการวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression Analysis) ของความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนหลักทรัพย์ และผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์ หรือสมการตัวแทนดัชนีตลาด (Market Model) เป็นตัวแทนความโปร่งใสของกิจการ และวิเคราะห์มูลค่าเพิ่มทางการตลาดจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าตลาดกับเงินทุนจากผู้ถือหุ้น จากผลการศึกษาพบว่า กิจการที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนดสูง หรือความโปร่งใสสูง มีแนวโน้มที่จะเป็นกิจการที่สร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดได้ในระดับสูง ในทางกลับกัน กิจการที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนดต่ำ หรือความโปร่งใสต่ำ มีแนวโน้มที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดได้น้อยกว่า ด้วยเหตุนี้ การสร้างความโปร่งใส จึงน่าจะช่วยเพิ่มความมั่งคั่งแก่ผู้ถือหุ้นในระยะยาว อันเป็นตัวชี้วัดของการพัฒนากิจการอย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** ความโปร่งใสของกิจการ, มูลค่าเพิ่มทางการตลาด

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: paiboon43@hotmail.com

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณ พศิน วัฒนชัยวรนนต์ ในการช่วยเหลือเก็บข้อมูล ประมวลผล และจัดทำรายงาน รวมถึงผู้วิจารณ์ ที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงการศึกษานี้

## Evidence on Corporate Transparency and Market Value Added of Listed Companies in Thailand

Paiboon Sareewiwatthana\*

### Abstract

This paper studies corporate transparency and market value added (MVA) of listed companies in the Stock Exchange of Thailand (SET) and the Market for Alternative Investment (MAI) as of the end of 2018. Coefficient of determination (R-squared) from market model is used as a proxy of corporate transparency, while MVA represents a difference between firm's current market value and book value of invested capital. As high R-squared is an indication of high corporate transparency, the evidences suggest that stocks of firms with high corporate transparency generate higher MVA, and vice versa. Therefore, it implies that greater corporate transparency, namely quantity, accuracy, clarity, and timeliness of information disclosure, creates greater shareholders' value.

**Keywords:** corporate transparency, market value added

---

\* Associate professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: paiboon43@hotmail.com

## บทนำและวัตถุประสงค์

ความโปร่งใสของกิจการ (Corporate Transparency) เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญของบรรษัทภิบาล (Corporate Governance: CG) ซึ่งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยใช้กำกับบริษัทจดทะเบียน โดยแนวทางดังกล่าว อ้างอิงตามหลักการขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังเป็นหนึ่งในหลักหกประการของธรรมาภิบาลภาครัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) ทั้งนี้ บรรษัทภิบาล หรือธรรมาภิบาล มีความสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน เนื่องจากการกำกับดูแลกิจการที่ดี ย่อมมุ่งเน้นและส่งเสริมความก้าวหน้าของกิจการในระยะยาว โดยหนึ่งในข้อบ่งชี้ ที่เป็นตัวแทนของการเติบโตของบริษัทจดทะเบียน คือ มูลค่าเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ยิ่งไปกว่านั้น มูลค่าเพิ่มทางการตลาดยังสะท้อนความสามารถในการสร้างความมั่งคั่งแก่เจ้าของกิจการ อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการดำเนินธุรกิจอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบรรษัทภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน มักถูกกล่าวถึงในวาระเดียวกันอยู่เสมอ อีกทั้งได้รับการยอมรับในวงกว้างว่าเป็นหลักการที่สัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก แต่การศึกษาความเกี่ยวข้องกันระหว่างความโปร่งใสของกิจการ และมูลค่าเพิ่มทางการตลาด กลับมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาจากข้อมูลตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บทความฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลบริษัทจดทะเบียนทั้งใน SET (Stock Exchange of Thailand) และ MAI (Market for Alternative Investment) เพื่อประเมินระดับความโปร่งใส และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดของกิจการ ทั้งนี้ การศึกษาระดับความโปร่งใสของกิจการ และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดของบริษัทจดทะเบียน จะช่วยส่งเสริมความเข้าใจถึงผลกระทบของการดำเนินกิจการด้วยความโปร่งใส ที่มีต่อความสำเร็จของธุรกิจ ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษา ยังแสดงถึงผลประโยชน์ที่จับต้องได้ ซึ่งจะดึงดูดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการ สนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลอย่างยุติธรรม เหนือสิ่งอื่นใด ข้อเสนอเหล่านี้จะเป็นหลักฐานเชื่อมโยงการกำกับดูแลกิจการที่ดีกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน อันจะนำไปสู่การพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ และเศรษฐกิจไทย

## บทบทวนวรรณกรรม

ความโปร่งใสของกิจการถูกศึกษาอย่างแพร่หลาย โดยมีการพัฒนาตัวชี้วัดอย่างต่อเนื่อง กลุ่มแรก คือ การจัดการกำไร (Earning Management) โดยใช้ข้อมูลทางบัญชี เช่น Healy (1985) Bhattacharya, Daouk, & Welker (2003) เป็นต้น กลุ่มที่สอง พิจารณาความจริงจังของผู้บริหาร จากการเปลี่ยนแปลงแก้ไข และความน่าเชื่อถือของงบการเงิน รวมถึงการเปรียบเทียบความรวดเร็วระหว่างการประกาศข่าวดี และข่าวร้ายของกิจการ เช่น Hennes, Leone, & Miller (2008) Kothari, Shu, & Wysocki (2009) เป็นต้น กลุ่มที่สาม ดัชนีความโปร่งใสระดับประเทศ ซึ่งพิจารณาแง่มุมที่ต่างออกไป เช่น ระบอบการปกครอง เสถียรภาพทางการเมือง กฎหมาย การคอร์รัปชัน เป็นต้น ตัวชี้วัดกลุ่มนี้ได้รับความสนใจ และถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่เข้าถึงได้เป็นการทั่วไป เช่น Gelos & Wei (2005) ดัดแปลง Global

Competitiveness Report ของ World Economic Forum หรือ Lang & Maffett (2011) ใช้ Global Opacity Index จากแบบสำรวจของ PricewaterhouseCoopers เป็นต้น

กลุ่มที่สี่ ศึกษาเกี่ยวกับผู้สอบบัญชี และนักวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท เช่น จำนวนผู้สอบบัญชีในประเทศ (Saudagaran & Diga, 1997) ความผันผวนของบทวิเคราะห์ (Jin & Myers, 2006) เป็นต้น กลุ่มที่ห้า พิจารณาคุณลักษณะของบริษัท เช่น ขนาดกิจการ (Kremer & Nautz, 2011) การเข้าถึงของสื่อ (Maffett, 2012) เป็นต้น กลุ่มสุดท้าย ศึกษาการความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนหลักทรัพย์ และผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์ โดยอ้างอิงจาก Roll (1988) ที่กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ ถูกผลักดันจากสองส่วน คือ ข้อมูลจากตลาด และข้อมูลภายในบริษัท ทั้งนี้ Jin & Myers (2006) เป็นผู้ริเริ่มใช้สัมประสิทธิ์การกำหนด (Coefficient of Determination: R-squared) จากการวิเคราะห์สมการตัวแบบดัชนีตลาด (Market Model) เป็นตัวแทนความโปร่งใสของกิจการ โดยพิจารณาว่ากิจการที่มีความโปร่งใส จะเปิดเผยข้อมูลภายในบริษัทมาก ทำให้การเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์สะท้อนข้อมูลดังกล่าว มากกว่าข้อมูลจากตลาด หุ่นเหล่านี้จึงมี R-squared ต่ำ (Stock Price Unsynchronized) อย่างไรก็ตาม Dasgupta, Gan, & Gao (2010) ชี้ว่า Stock Price Unsynchronized ไม่ได้เกิดจากข้อมูลภายในกิจการ ยิ่งไปกว่านั้น การเปิดเผยข้อมูลจำเพาะของธุรกิจ กลับช่วยให้นักลงทุนสามารถประเมินสถานการณ์ และคาดการณ์อนาคตของบริษัทได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น ราคาตลาดจึงสะท้อนเหตุการณ์ในอนาคตได้ดีกว่าบริษัทที่ไม่โปร่งใส ราคาหุ้นจึงเปลี่ยนแปลงประสานกับภาพรวมของตลาดมากขึ้น

สำหรับบริษัทจดทะเบียน ราคาหุ้นที่เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน ถือเป็นผลตอบแทน ที่สร้างความมั่งคั่งให้แก่ผู้ถือหุ้นที่ชัดเจนจับต้องได้มากที่สุด ทั้งนี้ มูลค่าเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) เป็นตัวชี้วัดที่เหมาะสมการประเมินผลบริษัทจดทะเบียน เพราะคำนวณจากส่วนต่างระหว่างมูลค่าตลาด และมูลค่าทางบัญชีของส่วนของผู้ถือหุ้น ดังนั้น MVA จึงแสดงผลลัพธ์ของการตัดสินใจทางธุรกิจทั้งหมดตั้งแต่เริ่มต้นกิจการจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มูลค่าเพิ่มทางการตลาด ยังไม่ถูกศึกษามากนักเมื่อเทียบกับตัวชี้วัดประสิทธิภาพชนิดอื่น Peterson & Peterson (1996) ระบุว่ามูลค่าตามราคาตลาด (Market Capitalization) และทิศทางตลาด มีผลกับการคำนวณ MVA ในขณะที่ Hartman (2000) กล่าวว่า MVA สามารถนำไปใช้กับการประเมินโครงการ โดยอาศัยความเชื่อมโยงกับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) ซึ่ง MVA มีค่าเท่ากับมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value: NPV) ของ EVA นอกจากนี้ Hillman & Keim (2001) ยังพบความสัมพันธ์ระหว่าง MVA และการบริหารผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Management) จึงสรุปว่า การบริหารผู้มีส่วนได้ส่วนเสียช่วยเพิ่มความมั่งคั่งแก่ผู้ถือหุ้น สำหรับการศึกษา MVA ในประเทศไทย ถูกศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดย Sareewiwatthana et al. (2005) Sareewiwatthana & Nittayagasetwat (2008, 2010) และ Sareewiwatthana (2017) พบว่ากิจการที่มี MVA สูง มักเป็นหุ้นสามัญที่มีมูลค่าตามราคาตลาดสูง ซึ่งสอดคล้องกับ Peterson & Peterson (1996) และผลการจัดอันดับในแต่ละปี เปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ขณะที่ Sareewiwatthana & Nittayagasetwat (2009) ระบุว่า MVA และ EVA เป็นตัวชี้วัดสภาพตลาดที่ดี ส่วน Sareewiwatthana & Nittayagasetwat (2016) เน้นการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในตลาดโลกที่มีต่อการจัดอันดับ MVA ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับสถานการณ์ที่



เกิดขึ้น คือ MVA ของกลุ่มธุรกิจพลังงานมีความผันผวนมากที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ Sareewiwatthana & Wanidwaranan (2019) ได้พัฒนาวิธีการจัดอันดับ เพื่อลดจุดอ่อน และเปิดมุมมองที่แตกต่างต่อการศึกษา MVA เช่น การลดผลกระทบจากมูลค่าตามราคาตลาดและทิศทางตลาด การวิเคราะห์การเติบโตของ MVA เป็นต้น

## วิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ ใช้ข้อมูลรายวัน ของราคาหลักทรัพย์ ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ มูลค่าตลาด (Market Value) อัตราส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชี (Market to Book Value) ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) หรือ 4,958 วันทำการ จากฐานข้อมูล Thomson Reuters Datastream ของบริษัทจดทะเบียนทั้งหมดในประเทศไทย ทั้ง SET (Stock Exchange of Thailand) และ MAI (Market for Alternative Investment) โดยพิจารณาบริษัทจดทะเบียนที่เพิกถอนออกจากตลาด (Delisted Stocks) ระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวร่วมด้วย เพื่อลดปัญหาด้านความเอนเอียงจากความอยู่รอด (Survivorship Bias) จึงมีหลักทรัพย์ที่อยู่ในข่ายพิจารณาทั้งสิ้น 763 ตัว เนื่องจากความพร้อมของข้อมูล จึงคำนวณมูลค่าเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ของบริษัทจดทะเบียน ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 ตามความสัมพันธ์ต่อไปนี้

$$MVA_i = MV_i - BV_i = MV_i - \left(\frac{MV}{BV}\right)_i$$

โดย  $MVA_i$  คือ มูลค่าเพิ่มทางการตลาดของบริษัท  $i$  ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018  $MV_i$  คือ มูลค่าตลาดของบริษัท  $i$  ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018  $BV_i$  คือ มูลค่าทางบัญชีของบริษัท  $i$  ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 และ  $\left(\frac{MV}{BV}\right)_i$  อัตราส่วนมูลค่าตลาดต่อมูลค่าทางบัญชีของบริษัท  $i$  ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

สำหรับการประเมินความโปร่งใสของกิจการ จะใช้ข้อมูลรายวัน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2000 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2018 ในการประเมินสัมประสิทธิ์การกำหนด (Coefficient of Determination: R-squared) จากการวิเคราะห์การถดถอยเชิงเส้น (Linear Regression Analysis) ของสมการตัวแบบดัชนีตลาด (Market Model) ดังต่อไปนี้

$$R_{i,t} = \alpha_{i,0} + \beta_{i,1}R_{m,t} + \varepsilon_{i,t}$$

โดย  $R_{i,t}$  คือ ผลตอบแทนหลักทรัพย์  $i$  ณ วันที่  $t$  และ  $R_{m,t}$  คือ ผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์ ณ วันที่  $t$

R-squared จะถูกตีความตาม Dasgupta, Gan, & Gao (2010) คือ R-squared สูง เป็นตัวแทนความโปร่งใสของกิจการ เนื่องจากนักลงทุนภายนอกเข้าถึงข้อมูลภายในของบริษัทได้อย่างเท่าเทียม จึงสามารถซื้อขายหลักทรัพย์ โดยอ้างอิงจากข้อมูลดังกล่าว ซึ่งช่วยให้พิจารณาแนวโน้มของธุรกิจในอนาคตได้อย่างแม่นยำ การเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์จึงประสานกับการปรับตัวของตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ R-squared ยังแสดงระดับความโปร่งใสเฉลี่ยตลอดช่วงข้อมูล 19 ปี ซึ่งสอดคล้องกับ MVA อันเป็นดัชนีวัด

ประสิทธิภาพการบริหารกิจการในระยะยาว ทั้งนี้ ผลการวิจัยจะแบ่งออกเป็น 6 กลุ่ม โดยจัดลำดับด้วยสัมประสิทธิ์การกำหนด และมูลค่าเพิ่มทางการตลาด รวมทั้งพิจารณาปัจจัยทั้งสองร่วมกัน

### ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

จากตารางที่ 1 พบว่าบริษัทจดทะเบียนที่มีความโปร่งใสสูงสุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า R-squared สูงกว่า 0.3 ทั้งหมด หรือการเปลี่ยนแปลงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์กลุ่มนี้ได้มากกว่า 30% หลักทรัพย์เหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มธุรกิจธนาคาร คิดเป็น 35% ตามมาด้วยกลุ่มธุรกิจพลังงานและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง คิดเป็น 25% โดยตลอดปี ค.ศ. 2018 บริษัทเหล่านี้ ให้ผลตอบแทนรายวันเฉลี่ย และการกระจายของผลตอบแทนรายวันใกล้เคียงกับดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นหลักฐานสนับสนุนค่า R-squared ที่รายงาน

**ตารางที่ 1:** อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนดสูงสุด 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	R <sup>2</sup>	Adj. Daily Return	Adj. Daily Return SD
KASIKORN BANK	Banks	0.59193	-0.04659	0.66809
SIAM COMMERCIAL BANK	Banks	0.57860	0.00210	0.65478
PTT	Oil and Gas Producers	0.57081	0.06016	0.95518
BANGKOK BANK	Banks	0.54881	0.04523	0.30952
KRUNG THAI BANK	Banks	0.54039	0.04145	0.37188
THAI OIL	Oil and Gas Producers	0.49233	-0.12512	1.18265
ASIA PLUS GROUP HDG.	Financial Services	0.45826	-0.05696	0.08652
THANACHART CAPITAL	Banks	0.43758	-0.00711	0.48953
BANK OF AYUDHYA	Banks	0.43543	0.03404	0.83287
MAYBANK KIM ENG SECS.	Financial Services	0.42736	-0.24691	1.04218
SIAM CEMENT	Construction and Materials	0.42652	0.00476	0.35959
LAND AND HOUSES	Real Estate Investment and Services	0.41385	0.02265	0.68383
PTT EXPLORATION & PRDN.	Oil and Gas Producers	0.40999	0.09266	1.31005
QUALITY HOUSES	Real Estate Investment and Services	0.40185	-0.03487	0.84331
ITALIAN-THAI DEVELOPMENT	Construction and Materials	0.39886	-0.18957	1.01256
TISCO FINANCIAL GROUP	Banks	0.38397	-0.00445	0.58360
PTT GLOBAL CHEMICAL	Chemicals	0.38092	-0.02590	1.03922
INDORAMA VENTURES	Chemicals	0.37714	0.05762	1.12584
BANPU	Mining	0.37700	-0.06576	1.08249

จากตารางที่ 2 พบว่า บริษัทจดทะเบียนที่มีความโปร่งใสต่ำที่สุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า R-squared ต่ำกว่า 0.01 ทั้งหมด หรือการเปลี่ยนแปลงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์กลุ่มนี้ได้น้อยกว่า 1% หลักทรัพย์เหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มธุรกิจของใช้ส่วนตัว คิดเป็น 25% ตามมาด้วยกลุ่มธุรกิจสื่อ บริการ เคมีภัณฑ์ ค่าปลีก กลุ่มละ 10% โดยตลอดปี ค.ศ. 2018 บริษัทเหล่านี้ ให้ผลตอบแทนรายวันเฉลี่ย และการกระจายของผลตอบแทนรายวันต่างจากดัชนีตลาดหลักทรัพย์มากกว่าตารางที่ 1 ซึ่งเป็นหลักฐานสนับสนุนค่า R-squared ที่รายงาน

**ตารางที่ 2:** อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนดต่ำที่สุด 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	R <sup>2</sup>	Adj. Daily Return	Adj. Daily Return SD
INDARA INSURANCE	Nonlife Insurance	0.00001	-0.22797	2.48766
APEX DEVELOPMENT	Real Estate Investment and Services	0.00002	-0.22311	2.52359
THAI TEXTILE	Personal Goods	0.00003	0.00704	1.16533
THAI BRIT.SCTY.PRINT.	Support Services	0.00011	0.03900	1.67414
ABICO HOLDINGS	Food Producers	0.00014	-0.26806	2.06131
ROCKWORTH	Household Goods and Home Construction	0.00015	0.07745	2.18644
NEW PLUS KNITTING	Personal Goods	0.00030	-0.00951	1.78279
ROYAL ORCHID HTL. (THAI.)	Travel and Leisure	0.00033	0.14610	1.05565
WATTANA KARNPAET	Health Care Equipment and Services	0.00042	0.12809	2.42623
BOUTIQUE NEW CITY	General Retailers	0.00046	-0.02947	0.82100
BANGKOK POST ORS	Media	0.00057	-0.01738	3.01601
OCC	Personal Goods	0.00077	0.06197	0.50358
TTL INDUSTRIES	Personal Goods	0.00083	0.04145	-0.73647
FAR EAST FAME LINE DDB ORS	Media	0.00126	-0.04818	1.48673
YONG THAI	Chemicals	0.00126	0.04145	-0.73647
SIAM PAN GROUP	General Retailers	0.00140	-0.05570	1.62992
KRUNGDHEP SOPHON	Support Services	0.00158	0.08880	0.91349
THAI OPP	Chemicals	0.00169	-0.01121	0.45335
TEXTILE PRESTIGE	Personal Goods	0.00190	-0.08087	0.39584

จากตารางที่ 3 พบว่าบริษัทจดทะเบียนที่มี MVA สูงที่สุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า MVA สูงกว่า 90,000 ล้านบาท หรือนับตั้งแต่เริ่มกิจการ บริษัทเหล่านี้สามารถสร้างความมั่งคั่งให้แก่ผู้ถือหุ้น สูงกว่าเงินลงทุนอย่างน้อย 90,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่ามูลค่าตลาดโดยเฉลี่ยของบริษัทจดทะเบียน ในประเทศไทย ที่มีค่าประมาณ 22,000 ล้านบาท นอกจากนี้ ทุกบริษัทในตารางที่ 3 ยังมีมูลค่าตลาด ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 สูงกว่า 100,000 ล้านบาท จากตัวเลขดังกล่าว ทำให้ MVA ของบริษัทกลุ่มนี้ เป็น 24% ของมูลค่า ตลาด ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 เป็นอย่างน้อย ทั้งนี้ หลักทรัพย์จากการจัดอันดับเป็นผู้นำตลาด และกระจายอยู่ใน หลายกลุ่มธุรกิจ

**ตารางที่ 3:** อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีมูลค่าเพิ่มทางการตลาดสูงที่สุด 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	MVA (ล้านบาท)	MV (ล้านบาท)
AIRPORTS OF THAILAND	Industrial Transportation	773,991.34	917,855.90
CP ALL	Food and Drug Retailers	562,149.22	617,588.00
PTT	Oil and Gas Producers	492,711.38	1,313,897.00
ADVANCED INFO SER.	Mobile Telecommunications	462,529.18	512,858.80
BANGKOK DUSIT MED.SVS.	Health Care Equipment and Services	326,015.20	388,590.10
CENTRAL PATTANA	Real Estate Investment and Services	273,695.60	335,477.90
SIAM CEMENT	Construction and Materials	261,600.20	523,200.40
INDORAMA VENTURES	Chemicals	202,378.13	304,589.30
HOME PRODUCT CENTER	General Retailers	181,268.27	199,898.10
ENERGY ABSOLUTE	Electricity	143,860.25	158,524.90
GULF ENERGY DEVELOPMENT	Support Services	139,298.51	173,863.90
SIAM MAKRO	General Retailers	136,045.71	153,600.00
INTOUCH HOLDINGS	Technology Hardware and Equipment	124,218.16	153,106.10
BUMRUNGRAD HOSPITAL	Health Care Equipment and Services	120,789.20	136,640.80
BANGKOK EXPRESSWAY AND METRO	Industrial Transportation	117,181.72	148,264.40
PTT EXPLORATION & PRDN.	Oil and Gas Producers	111,801.30	450,593.10
MINOR INTERNATIONAL	Travel and Leisure	109,740.89	157,043.00
BERLI JUCKER	General Industrials	96,782.36	203,136.60
MUANGTHAI CAPITAL ORS	Financial Services	94,940.15	103,879.90

จากตารางที่ 4 พบว่า บริษัทจดทะเบียนที่มี MVA ต่ำที่สุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า MVA ต่ำกว่าศูนย์ หรือมีมูลค่าตลาด ต่ำกว่าเงินลงทุน อีกนัยหนึ่งคือ นับตั้งแต่เริ่มกิจการ การดำเนินธุรกิจ ของบริษัทเหล่านี้ทำลายความมั่งคั่งของผู้ถือหุ้น โดยมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ 65% ในตารางนี้ มีค่าต่ำกว่า มูลค่าตลาดโดยเฉลี่ยของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย จากตัวเลขดังกล่าว ทำให้ สัดส่วนมูลค่าเพิ่มทาง การตลาดต่อมูลค่าตลาด ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 อยู่ระหว่าง -4% ถึง -733% โดยกิจการที่มีมูลค่าตลาดสูงกว่า

22,000 ล้านบาท จะมีสัดส่วนข้างต้นต่ำกว่า -10% ยกเว้นบริษัท บางกอกแลนด์ จำกัด (มหาชน) ที่สร้างความเสียหายสูงถึง 72% ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าหลักทรัพย์ในกลุ่มธุรกิจธนาคาร ซึ่งเป็นบริษัทใหญ่ และมักจะเป็นผู้นำตลาด อยู่ในตารางนี้ถึงสี่ราย แสดงให้เห็นว่าบริษัทขนาดใหญ่ ไม่เพียงรองรับความเสียหายได้สูง แต่ก็สามารถทำลายมูลค่าได้มากด้วย

**ตารางที่ 4:** อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีมูลค่าเพิ่มทางการตลาดต่ำที่สุด 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	MVA (ล้านบาท)	MV (ล้านบาท)
BANGKOK LAND	Real Estate Investment and Services	-20,334.41	28,080.85
KRUNG THAI BANK	Banks	-20,197.66	268,340.30
BANGKOK BANK	Banks	-16,145.62	387,494.80
THAI RAYON	Personal Goods	-14,588.76	8,568.00
SANSIRI	Real Estate Investment and Services	-13,230.44	17,538.03
G J STEEL	Industrial Metals and Mining	-12,256.79	1,671.38
CAL-COMP ELTN. (THAI.)	Electronic and Electrical Equipment	-10,686.47	8,061.72
THORESEN THAI AG.	Industrial Transportation	-10,266.54	9,476.81
LH FINANCIAL GP.	Banks	-9,673.87	29,021.61
BANPU	Mining	-8,488.49	76,396.38
THAICOM	Technology Hardware and Equipment	-8,105.07	6,631.42
ICC INTERNATIONAL	Support Services	-7,711.32	12,061.30
CIMB THAI BANK	Banks	-6,289.50	26,813.13
SAHA-UNION	Personal Goods	-6,166.30	13,725.00
ENERGY EARTH	Construction and Materials	-6,061.42	5,163.43
PROPERTY PERFECT	Real Estate Investment and Services	-5,920.79	6,414.19
THAI AIRWAYS INTL.	Travel and Leisure	-5,409.59	26,411.53
KHON KAEN SUGAR	Food Producers	-5,110.97	13,142.49
REGIONAL CONTAINERS LIN.	Industrial Transportation	-5,020.72	3,944.85

จากตารางที่ 5 พบว่า บริษัทจดทะเบียนที่มีความโปร่งใส และ MVA สูงที่สุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า R-squared สูงกว่า 0.20 ทั้งสิ้น และมีเพียงสองรายที่ R-squared ต่ำกว่า 0.30 โดยตลอดทั้งปี บริษัทเหล่านี้ให้ผลตอบแทนรายวันเฉลี่ย และการกระจายของผลตอบแทนรายวันใกล้เคียงกับดัชนีตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ ทุกบริษัทยังมี MVA สูงกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นค่าเฉลี่ย MVA ของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ณ สิ้นปี รวมทั้งมีมูลค่าตลาดมากกว่า 60,000 ล้านบาท หรือสูงกว่าค่าเฉลี่ยมูลค่าตลาดของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ณ สิ้นปี เกือบสามเท่า ทั้งนี้ กลุ่มธุรกิจพลังงาน และธนาคาร ถูกจัดอันดับอยู่ในตารางนี้มากที่สุด รวมกันเป็น 40% ของทั้งหมด ดังนั้น ผลการศึกษาส่วนนี้ จึงเป็นหลักฐานขั้นต้น ที่แสดงความเชื่อมโยงระหว่างความโปร่งใสของกิจการและ MVA

ตารางที่ 5: อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนด และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดสูงสุดที่ 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	MVA (ล้านบาท)	R <sup>2</sup>	MV (ล้านบาท)	Adj. Daily Return	Adj. Daily Return SD
PTT	Oil and Gas Producers	492,711.38	0.57081	1,313,897.0 0	0.06016	0.95518
SIAM CEMENT	Construction and Materials	261,600.20	0.42652	523,200.40	0.00476	0.35959
KASIKORNBANK	Banks	94,128.65	0.59193	442,753.30	-0.04659	0.66809
SIAM COMMERCIAL BANK	Banks	90,659.16	0.57860	453,295.80	0.00210	0.65478
INDORAMA VENTURES	Chemicals	202,378.13	0.37714	304,589.30	0.05762	1.12584
AIRPORTS OF THAILAND	Industrial Transportation	773,991.34	0.33581	917,855.90	0.02688	0.48878
PTT EXPLORATION & PRDN.	Oil and Gas Producers	111,801.30	0.40999	450,593.10	0.09266	1.31005
ADVANCED INFO SER.	Mobile Telecommunicatio ns	462,529.18	0.32467	512,858.80	0.00659	0.42029
INTOUCH HOLDINGS	Technology Hardware and Equipment	124,218.16	0.36697	153,106.10	-0.01938	0.17630
LAND AND HOUSES	Real Estate Investment and Services	68,174.09	0.41385	118,302.10	0.02265	0.68383
BANK OF AYUDHYA	Banks	56,271.56	0.43543	281,357.80	0.03404	0.83287
OSOTSPA	Beverages	70,260.30	0.35372	73,591.75	-0.15927	1.35609
GULF ENERGY DEVELOPMENT	Support Services	139,298.51	0.25775	173,863.90	0.14429	1.15676
PTT GLOBAL CHEMICAL	Chemicals	46,678.14	0.38092	321,255.40	-0.02590	1.03922
CP ALL	Food and Drug Retailers	562,149.22	0.21625	617,588.00	-0.00427	0.46230
TRUE	Mobile	40,041.83	0.34380	173,514.60	-0.02259	1.31887

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	MVA (ล้านบาท)	R <sup>2</sup>	MV (ล้านบาท)	Adj. Daily Return	Adj. Daily Return SD
CORPORATION	Telecommunicatio ns					
TISCO FINANCIAL GROUP	Banks	28,036.96	0.38397	62,650.49	-0.00445	0.58360
IRPC	Oil and Gas Producers	29,812.82	0.32713	117,497.60	-0.03089	0.83141
THAI OIL	Oil and Gas Producers	13,393.42	0.49233	135,151.80	-0.12512	1.18265

จากตารางที่ 6 พบว่าบริษัทจดทะเบียนที่มีความโปร่งใส และ MVA ต่ำที่สุด 20 อันดับแรก ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 มีค่า R-squared ต่ำกว่า 0.03 ทั้งสิ้น และมีเพียงสามรายที่ R-squared สูงกว่า 0.02 โดยตลอดทั้งปี บริษัทเหล่านี้ให้ผลตอบแทนรายวันเฉลี่ย และการกระจายของผลตอบแทนรายวันต่างจากดัชนีตลาดหลักทรัพย์มากกว่าหลักทรัพย์ในตารางที่ 5 นอกจากนี้ ทุกบริษัทยังมี MVA ต่ำกว่าศูนย์ รวมทั้งมีมูลค่าตลาดน้อยกว่า 15,000 ล้านบาท หรือต่ำกว่าค่าเฉลี่ยมูลค่าตลาดของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018 โดยมีเพียงสองบริษัทที่มีมูลค่าตลาดสูงกว่า 10,000 ล้านบาท ทั้งนี้ หลักทรัพย์เหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มธุรกิจของใช้ส่วนตัว คิดเป็น 20% ของทั้งหมด ซึ่งผลการศึกษานี้ แสดงให้เห็นว่ากิจการที่มีความโปร่งใस्ता่ มักจะมี MVA ต่ำด้วย

**ตารางที่ 6:** อันดับบริษัทจดทะเบียนที่มีสัมประสิทธิ์การกำหนด และมูลค่าเพิ่มทางการตลาดต่ำที่สุด 20 อันดับ ณ สิ้นปี ค.ศ. 2018

บริษัท	กลุ่มธุรกิจ	MVA (ล้านบาท)	R <sup>2</sup>	MV (ล้านบาท)	Adj. Daily Return	Adj. Daily Return SD
POLARIS CAPITAL	Real Estate Investment and Services	-3,284.33	0.00387	1,277.24	0.04145	-0.73647
ICC INTERNATIONAL	Support Services	-7,711.32	0.00648	12,061.30	0.06517	0.23758
U CITY	Real Estate Investment and Services	-3,371.00	0.00486	14,371.11	-0.12889	17.95205
GOODYEAR (THAILAND)	Automobiles and Parts	-1,281.51	0.00413	2,723.20	0.00207	0.06914
ASIA HOTEL	Travel and Leisure	-3,487.14	0.01073	2,048.00	0.01831	0.45701

THANULUX	Personal Goods	-1,504.00	0.00628	2,256.00	-0.01854	1.34302
TEXTILE PRESTIGE	Personal Goods	-856.29	0.00190	1,458.00	-0.08087	0.39584
ENERGY EARTH	Construction and Materials	-6,061.42	0.02143	5,163.43	0.04145	-0.73647
WORLD	Food Producers	-1,084.56	0.00627	693.41	0.04145	-0.73647
NUSASIRI	Personal Goods	-3,315.06	0.02122	3,591.31	0.06663	3.66909
MAX METAL	Industrial Engineering	-859.11	0.00479	597.01	-0.11331	21.38920
MATICHON	Media	-556.64	0.00209	908.21	-0.16879	1.82894
PEOPLE'S GARMENT	Personal Goods	-1,006.31	0.00742	518.40	-0.07881	0.70868
DEMETER CORPORATION	Oil and Gas Producers	-479.19	0.00294	293.70	-0.75223	4.06945
AMATA B GRIMM PWPL.IFCF.	Electricity	-1,657.83	0.02126	3,690.00	-0.08206	0.58106
UA WITHYA	Industrial Engineering	-1,288.54	0.01875	789.75	-0.11331	6.21078
OCEAN GLASS	Household Goods and Home Construction	-1,198.55	0.01976	703.91	-0.06835	0.59341
PATUM RICE MILL & GRNY.	Food Producers	-335.00	0.00227	8,040.00	0.01398	0.72064
BOUTIQUE NEW CITY	General Retailers	-229.20	0.00046	229.20	-0.02947	0.82100

## บทสรุป

ความโปร่งใสเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพที่ประเมินได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับองค์กร แต่ด้วยการวิเคราะห์สัมประสิทธิ์การกำหนด (Coefficient of Determination: R-squared) จากสมการความสัมพันธ์ระหว่างผลตอบแทนหลักทรัพย์ และผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์ (Market Model) ทำให้สามารถวัดระดับความโปร่งใสรายการกิจการได้สะดวกขึ้น ซึ่งการนำเสนอทางเลือกในการประเมินความโปร่งใสของบริษัทจดทะเบียน เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์สำคัญของบทความฉบับนี้ โดยผลการศึกษาพบว่ากิจการที่มีความโปร่งใสสูง มีแนวโน้มที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดได้สูง จากข้อสรุปดังกล่าว จึงเป็นหลักฐานที่แสดงถึงผลประโยชน์ที่จับต้องได้ ของการพัฒนาความโปร่งใสของกิจการ ซึ่งน่าจะช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ร่วมกันผลักดันให้บริษัทจดทะเบียน เปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมมากขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ ความโปร่งใสของกิจการเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดบรรษัทภิบาล ในขณะที่ มูลค่าเพิ่มทางการตลาด ก็เป็นหนึ่งในข้อบ่งชี้ถึงการพัฒนากิจการที่ยั่งยืน ผลการศึกษาทั้งหมดจึงเป็นข้อมูลอ้างอิงถึงความเกี่ยวข้องกันระหว่างบรรษัทภิบาล และการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย



## เอกสารอ้างอิง

- Bhattacharya, U., Daouk, H., & Welker, M. (2003). The World Price of Earnings Opacity. *The Accounting Review*, 78(3), 641-678. Website: <http://www.jstor.org/stable/3203220>
- Dasgupta, S., Gan, J., & Gao, N. (2010). Transparency, Price Informativeness, and Stock Return Synchronicity: Theory and Evidence. *The Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 45(5), 1189-1220. Website: <http://www.jstor.org/stable/27919561>
- Gelos, R.G., & Wei, S. (2005). Transparency and International Portfolio Holdings. *Journal of Finance*, 60(6), 2987-3020. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2005.00823.x>
- Hartman, J.C. (2000). On the Equivalence of Net Present Value and Market Value Added as Measures of a Project's Economic Worth. *The Engineering Economist*, 45(2), 158-165. DOI: <https://doi.org/10.1080/00137910008967543>
- Healy, P.M. (1985). The Effect of Bonus Schemes on Accounting Decisions. *Journal of Accounting and Economics*, 7(1-3), 85-107. DOI: [https://doi.org/10.1016/0165-4101\(85\)90029-1](https://doi.org/10.1016/0165-4101(85)90029-1)
- Hennes, K.M., Leone, A.J., & Miller, B.P. (2008). The Importance of Distinguishing Errors from Irregularities in Restatement Research: The Case of Restatements and CEO/CFO Turnover. *The Accounting Review*, 83(6), 1487-1519. Website: <http://www.jstor.org/stable/30243804>
- Hillman, A.J., & Keim, G.D. (2001). Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line?. *Strategic Management Journal*, 22(2), 125-139. Website: <http://www.jstor.org/stable/3094310>
- Jin, L., & Myers, S. (2006). R<sup>2</sup> around the World: New Theory and New Tests. *Journal of Financial Economics*, 79(2), 257-292. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2004.11.003>
- Kothari, S.P., Shu, S., & Wysocki, P.D. (2009). Do Managers Withhold Bad News?. *Journal of Accounting Research*, 47(1), 241-276. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-679X.2008.00318.x>
- Kremer, S., & Nautz, D. (2011). Short-Term Herding of Institutional Traders: New Evidence from the German Stock Market. *Working Paper*. Website: <https://edoc.huberlin.de/bitstream/handle/18452/4957/15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lang, M., & Maffett, M. (2011). Transparency and Liquidity Uncertainty in Crisis Periods. *Journal of Accounting and Economics*, 52, 101-125. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2011.07.001>
- Maffett, M. (2012). Financial Reporting Opacity and Informed Trading by International Institutional Investors. *Journal of Accounting and Economics*, 54, 201-220. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2012.09.002>

- Peterson, P.P., & Peterson, D.R. (1996). Company Performance and Measures of Value Added. *Research Foundation of the Institute of Chartered Financial Analysts*, 2, 1-60. Website: <https://www.cfapubs.org/doi/pdf/10.2470/rf.v1996.n2.4456>
- Roll, R. (1988). R<sup>2</sup>. *Journal of Finance*, 43(3), 541-566. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1988.tb04591.x>
- Sareewiwatthana, P. (2017). The 2016 MVA Ranking Report of Thai Listed Companies. *Working paper*.
- Sareewiwatthana, P., & Nittayagasetwat, A. (2008). The 2008 MVA Ranking Report of Thai Listed Companies. *NIDA Business Journal*, 4, 48-81. Website: <http://mba.nida.ac.th/th/books/read/b44dac60-ffc5-11e6-b3d4-6babc854b40a>
- Sareewiwatthana, P., & Nittayagasetwat, A. (2009). The 2009 MVA-EVA Ranking Report of Thai Listed Companies. *NIDA Business Journal*, 5, 91-105. Website: <http://mba.nida.ac.th/th/books/read/6c44c2d0-ffc8-11e6-825c-3b62202cd969>
- Sareewiwatthana, P., & Nittayagasetwat, A. (2010). The 2010 MVA Ranking Report of Thai Listed Companies. *NIDA Business Journal*, 8, 139-152. Website: <http://mba.nida.ac.th/th/books/read/c963c7e0-0fec-11e7-a1a6-6f24d4a4b99c>
- Sareewiwatthana, P., & Nittayagasetwat, A. (2016). The Study of Listed Companies' MVAs in the Low Oil Price Economy. *NIDA Business Journal*, 18, 30 – 52. Website: <http://mba.nida.ac.th/th/books/read/55c1c570-d5bc-11e7-8482-43ebdadcaabf>
- Sareewiwatthana, P., Nittayagasetwat, A., & Nittayagasetwat, W. (2005). The 2004 MVA Ranking Report of Thai Listed Companies. *Thai Journal of Development Administration*, Special Issue 1/2005, 117-143. Website: [http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv45nspecial1\\_05.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv45nspecial1_05.pdf)
- Sareewiwatthana, P. & Wanidwaranan, P. (2019). Alternative Analyses of Market Value Added: A Case Study of Thailand. *Working paper*.
- Saudagaran, S., & Diga, J. (1997). Financial Reporting in Emerging Capital Markets: Characteristics and Policy Issues. *Accounting Horizons*, 11, 41-64. Website: [https://www.researchgate.net/publication/279588796\\_Financial\\_Reporting\\_in\\_Emerging\\_Capital\\_Markets\\_Characteristics\\_and\\_Policy\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/279588796_Financial_Reporting_in_Emerging_Capital_Markets_Characteristics_and_Policy_Issues)

## กรณีศึกษาองค์กรประสิทธิภาพสูงในอุตสาหกรรมพลังงานของประเทศไทย

มนีวรรณ ฉัตรอุทัย\* และ ประดิษฐ์ วรรณรัตน์\*\*

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจเพื่อประเมินปัจจัยเสริมสร้างองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization HPO) ที่ประกอบด้วยตัวชี้วัด 7 มิติ (SCORES) ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการทำงานบนระบบสื่อสารที่เปิดกว้าง การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรที่ชัดเจนและเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงาน การปรับปรุงขีดความสามารถของพนักงานด้วยระบบการเรียนรู้และส่งต่อทุนทางปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น การมุ่งเน้นผลลัพธ์เพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ การมีระบบโครงสร้างการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย การทำงานเป็นทีมและให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และภาวะผู้นำ โดยผลการศึกษาพบว่า องค์กรด้านพลังงานมีระดับการรับรู้การเป็นองค์กรประสิทธิภาพ (HPO) ในระดับปานกลาง และอยู่ในเกณฑ์ควรได้รับการปรับปรุง และเมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับรู้เป็นรายตัวแปร พบว่า มีระดับที่มีนัยสำคัญทางสถิติในตัวแปรเพศ อายุตัว และอายุงาน โดยเพศชายมีการรับรู้ HPO สูงกว่าเพศหญิง พนักงานในกลุ่มอายุ 41-50 ปี สูงกว่ากลุ่มอายุอื่น และอายุงานมากกว่า 6 ปี มีการรับรู้สูงกว่าอายุงานน้อยกว่า 1 ปีถึง 6 ปี

**คำสำคัญ:** องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง, HPO score, อุตสาหกรรมพลังงาน

\* ศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: maneewan@nida.ac.th

\*\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: pradit@nida.ac.th

## A Case Survey of High-Performance Organization in Thailand's Energy Sector

Maneewan Chat-uthai\* and Pradit Wanarat\*\*

### Abstract

This study employs a High-Performance Organization SCORES to assess the selected energy company in Thailand. Major independent factors include gender, age, education, job position, and work experience. Overall findings reveal that the company under study has average score of HPO. When explored further, it is found that gender, age, and working years have shown statistically difference at the significant level of .05 concluding that male employees perceived HPO scores higher than the female and employee in the age group of 41-50 years perceived the score higher than other age group. Finally, employees with work experience more than 6 years perceived their organization having a higher HPO score than those with lesser working years.

**Keywords:** High Performance Organization, HPO scores, Energy Industry

---

\* Professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: maneewan@nida.ac.th

\*\* Associate professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: pradit@nida.ac.th

## 1. ความสำคัญของการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันที่เข้มข้นและรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความอยู่รอดจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการบริหารในลักษณะองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (Lawler, 2003) หรือ High Performance Organization (HPO) เป็นแนวความคิดที่จะสร้างรูปแบบการทำงานที่ซึ่งสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติงานทุกคนมีความเชื่อมั่นว่าองค์กรจะส่งมอบผลงานที่ดีมีคุณภาพได้ตามเป้าประสงค์ (Collins, 2001) โดยมีผลประกอบการทั้งด้านที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินสูงกว่าบริษัทในกลุ่มอุตสาหกรรมเดียวกันมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 5-10 ปี (de Waal, 2008) และยิ่งไปกว่านั้น HPO มีคุณลักษณะเด่นคือมีผลประกอบการที่สะท้อนความสามารถที่เหนือกว่าบริษัทในธุรกิจที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน และประโยชน์สำคัญของการเป็น HPO นั้นคือการเป็นหน่วยงานที่พึงประสงค์ในการดึงดูดทั้งพนักงานเข้ามาทำงานและนักลงทุนที่สนใจเข้ามาร่วมลงทุนด้วย

องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงยังมีความหมายรวมถึง ความเป็นเลิศขององค์กรและความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและการแสวงหาแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติการกิจบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์และอย่างมีประสิทธิภาพ (Yale University, 2005) ทั้งนี้ คุณสมบัติเด่นขององค์กรประสิทธิภาพสูงประกอบด้วย ความสามารถในการเติบโตอย่างยั่งยืนเหนือกว่าคู่แข่งและคู่แข่งขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้าและเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลง มีแนวโน้มมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ระยะยาว มีผู้บริหารระดับสูงที่มีความสามารถในการผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างราบรื่น และประการสุดท้ายเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมการทำงานควบคู่กันกับการพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงาน

ก่อนหน้าแนวคิดของการสร้างองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษาให้ความสนใจกับกระบวนการสร้างองค์การที่สามารถออกแบบปรับเปลี่ยนตนเอง (Self-design) เพื่อรองรับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกรณีตัวอย่างองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มต้นที่การตอบคำถามหลักถึงความจำเป็นที่ต้องมี “ประสิทธิภาพ” กันเสียก่อน กล่าวคือองค์กรที่มีประสิทธิภาพนั้นจะมีความสามารถหลักๆ ที่เห็นได้ชัดคือ บรรลุเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพของสินค้าหรือบริการควบคู่กันกับการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร (Quality product and people) จัดสรรและใช้ทรัพยากรให้เกิดอรรถประโยชน์สูงสุด (Maximize resources allocation and utilization) มีพลวัตสูง (Dynamic) มีแนวคิดเชิงรุก (Proactive) สร้างสรรค์ (Innovative) มีความยืดหยุ่น (Flexible) และปรับตัวอย่างต่อเนื่อง (Continuous improvement) เพื่อรับกระแสการเปลี่ยนแปลงในอนาคต โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขององค์กรทั้งภายในและภายนอก และเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรโดยจัดให้มีการทำงานเป็นกลุ่มขนาดย่อม (Scott, 2003)

การดำเนินธุรกิจหรือบริหารองค์กรในปัจจุบัน ยังต้องเผชิญกับกระแสความต้องการหลัก ๆ 4 ประการ ประกอบด้วย

- การบรรลุเป้าหมายอเนกประการ (Multiple goals) ที่บางครั้งอาจขัดแย้งซึ่งกันและกัน เช่น ต้นทุน กำหนดเวลา และคุณภาพ (ลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพ)
- ความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย ได้แก่ พนักงาน สหภาพแรงงาน ลูกค้า กลุ่มผู้คุ้มครองผู้บริโภค ภาครัฐเป็ยบราชาการ ผู้ผลิต ผู้ถือหุ้น ผู้บริหาร เจ้าของกิจการ ซึ่งองค์กรต้องสนองตอบความต้องการของกลุ่ม เหล่านี้ให้ได้มากที่สุด อีกทั้งยังต้องประสานทรัพยากรและพลังของกลุ่มเพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์กรในระยะยาว
- การจัดการทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งทำให้องค์กรต้องผันตัวเองจากแนวทางการวางแผนแบบเดิมที่ท้าวานพีชคลุมดินไปทั่ว ด้วยความหวังจะเก็บเกี่ยวเฉพาะต้นกล้าที่รอดตายมาได้ แต่ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ไม่มีทรัพยากรเพียงพอที่จะให้ลองผิดลองถูกอีกต่อไป จึงต้องมีการเพิ่มพูนคุณภาพการทำงาน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน การรู้จักประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในการผลิตสินค้าและการส่งมอบบริการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า
- ประการสุดท้ายคือกระแสการปรับองค์กรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นด้านยุทธศาสตร์ การบริหาร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ และระบบข้อมูลข่าวสาร

André de Waal (2008) ทำการศึกษาองค์กรประมาณ 2,000 แห่งทั่วโลกและได้นิยามความหมายขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงว่า “เป็นหน่วยงานที่มีผลประกอบการทางการเงินสูงกว่าธุรกิจในอุตสาหกรรมเดียวกัน โดยความสามารถนั้นมีความต่อเนื่องระยะยาว” นอกจากนี้การศึกษาของ Kotter and Heskett (1992) ได้กำหนดปัจจัยในการเกิดองค์กรประสิทธิภาพว่าประกอบด้วย วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้าง กระบวนการทำงาน ภาวะผู้นำและปัจจัยแวดล้อมภายนอก และการศึกษาของ Scott Morton (2003) ได้ขยายความเพิ่มเติมในส่วนปัจจัยแวดล้อมภายนอกว่าประกอบด้วย มิติลูกค้า มิติห่วงโซ่อุปทาน และยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

กล่าวโดยสรุป HPO เป็นองค์กรที่สามารถสร้างผลงานที่ดีกว่าองค์กรอื่น ๆ ที่เทียบเคียงกันได้ บนฐานเวลา 5-10 ปี และสามารถประมวลคุณลักษณะสำคัญได้เป็น 5 ประการ

1. กระบวนการจัดการคุณภาพ โดยที่ HPO มีความสามารถในการสร้างและรักษาศรัทธาความเชื่อมั่นระหว่างผู้บริหารและพนักงานในทุกระดับ ผู้ปฏิบัติงานมีความรักและผูกพันกับองค์กร ความสามารถในการรักษาพนักงานผู้มีความสามารถ ในกลุ่มผู้บริหารเป็นผู้มีคุณธรรมและเป็นแบบอย่างที่ดีในฐานะผู้มีความซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ มีความสามารถในการสอนงาน ให้การสนับสนุนและปกป้องให้พนักงานมีความรู้สึกปลอดภัยท่ามกลางสภาวะแวดล้อมในการทำงานที่เปลี่ยนแปลง

2. วัฒนธรรมการทำงานที่โปร่งใสและเน้นการลงมือทำจริง มีการสื่อสารที่เปิดกว้างสองทาง ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงงาน ผู้ปฏิบัติงานให้ความสนใจในการสั่งสมความรู้ใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงาน
3. ความมุ่งมั่นและมุมมองอนาคต HPO สามารถสร้างและรักษาสัมพันธภาพกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการผลิตและจำหน่าย ผู้ปฏิบัติงานมีความตระหนักในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และมีความมุ่งมั่นผูกพันที่จะอยู่กับองค์กร
4. การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง HPO มีความสามารถในการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงได้ดี มีการกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานและวัตถุประสงค์การทำงานพร้อมตัวชี้วัดผลงาน มีการริเริ่มและพัฒนาสินค้าหรือกระบวนการทำงาน
5. คุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน HPO มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีการพัฒนาเสริมสร้างทักษะความรู้ที่ตอบสนองความต้องการในงานได้อย่างทันความ ต้องการ

ผลงานการศึกษาของ de Waal (2008) ยังทำการเปรียบเทียบผลงานระหว่าง HPO และ Non-HPO พบว่า HPO มีผลประโยชน์การเพิ่มขึ้นมากกว่ากลุ่ม Non-HPO ดังนี้

- ผลประกอบการมากกว่าร้อยละ 4 ถึง 16 (ทั้งนี้ขึ้นกับประเภทและขนาดของอุตสาหกรรม) กำไรมากกว่าร้อยละ 14-44
- อัตราการทำกำไรต่อสินทรัพย์ (Return on Assets) มากกว่าร้อยละ 1-12
- อัตราการทำกำไรต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on Equity) มากกว่าร้อยละ 9-25
- อัตราผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment) มากกว่าร้อยละ 15-26
- อัตราส่วนผลตอบแทนของยอดขาย (Return on Sales) มากกว่าร้อยละ 2-18
- ผลตอบแทนรวมต่อผู้ถือหุ้น (Total Shareholder Return) มากกว่าร้อยละ 4-42

นอกจากนี้ งานวิจัยฉบับดังกล่าวได้สะท้อนว่าองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงจะมีคะแนนในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้ในระดับสูง

ความพึงพอใจของผู้รับบริการ

- ความภักดีต่อตราสินค้า
- ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงาน
- คุณภาพและนวัตกรรมของสินค้าและบริการ
- การจัดการกับข้อร้องเรียน

## 2. วัตถุประสงค์และกรอบการศึกษา

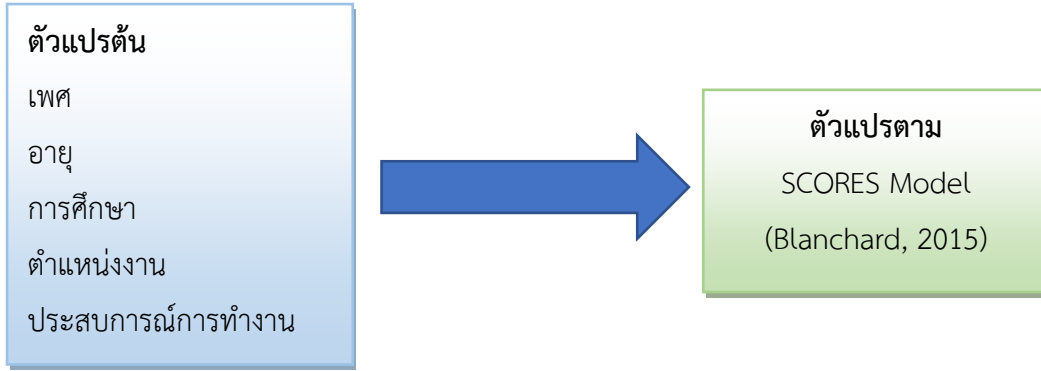
งานวิจัยนี้ประยุกต์ใช้แนวทางของ The HPO SCORES Model (Blanchard, 2015) ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

1. การเข้าถึงข้อมูลที่เป็นในการทำงานบนระบบสื่อสารที่เปิดกว้าง (Shared Information and Open Communication) โดยให้ความสำคัญกับความไว้วางใจ ความรู้สึกเป็นเจ้าของ และความกล้าในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยอันตรายเพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับองค์กร
2. การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรที่ชัดเจนและเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงาน (Compelling Vision: Purpose and Values) โดยผู้ปฏิบัติงานมีความกระตือรือร้นในการผลักดันกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน
3. การปรับปรุงขีดความสามารถของพนักงานด้วยระบบการเรียนรู้และส่งต่อทุนทางปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น (Ongoing Learning) โดยให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ของผู้ปฏิบัติงานและการส่งมอบองค์ความรู้ให้กับองค์กรเพื่อการเป็นทุนทางปัญญา
4. การมุ่งเน้นผลลัพธ์เพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Relentless Focus on Customer Results) โดยให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของลูกค้า ด้วยผลลัพธ์ที่เป็นเลิศ
5. การมีระบบโครงสร้างการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย (Energizing Systems and Structures) โดยจัดให้มีโครงสร้างและระบบการทำงานที่ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้พนักงานทำงานได้อย่างแข็งขัน
6. การทำงานเป็นทีมและให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Shared Power and High Involvement) โดยเน้นย้ำให้พนักงานทุกคนตระหนักในการแสดงออกอย่างสร้างสรรค์และรับรู้ความสำคัญของตนในการสร้างความสำเร็จให้กับองค์กร
7. ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นอีกหนึ่งในกำลังสำคัญของการขับเคลื่อนองค์กรที่จำเป็นต้องใช้ ผู้มีความรู้ความสามารถ ไม่ใช่การใช้อำนาจการบังคับบัญชา หากแต่เป็นผู้ส่งเสริมกระบวนการทำงานและขวัญกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน

### การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเสริมสร้างองค์กรประสิทธิภาพ High Performance Organization Factors
2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรด้านพลังงานในประเทศไทยที่มีต่อปัจจัยองค์กรประสิทธิภาพ





### 3. วิธีการศึกษา การเก็บข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง




การเก็บข้อมูลใช้แบบสำรวจปัจจัยเสริมสร้างการเป็นองค์กรประสิทธิภาพที่ประยุกต์มาจาก The HPO SCORES และเป็น การสำรวจแบบเฉพาะ (Purposive Sampling) ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมพลังงาน จำนวน 43 คน



### 4. แบบสำรวจการเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

แบบสำรวจที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ประกอบด้วยข้อคำถามทั้งหมด 14 ข้อ โดยให้ผู้ตอบแสดงทัศนคติใน 7 ระดับ ตั้งแต่ 1 ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ถึง 7 เห็นด้วยอย่างยิ่ง ตัวอย่างข้อคำถาม ได้แก่ พนักงานสามารถเข้าถึงข้อมูลที่ส่งผลต่อการประสิทธิภาพในการทำงานได้โดยง่าย มีการสื่อสารถึงการวางแผนและการตัดสินใจในเรื่อง

ต่าง ๆ ที่ทำให้พนักงานเข้าใจอย่างถ่องแท้การนำองค์กรของท่านสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และค่านิยม ฯลฯ โดยการอ่านค่ากำหนดว่า

คะแนนระหว่าง 12-14	เท่ากับ	ประสิทธิภาพสูง	
คะแนนระหว่าง 9-11	เท่ากับ	ประสิทธิภาพปานกลาง	
คะแนนระหว่าง 8 และต่ำกว่า	เท่ากับ	ประสิทธิภาพต่ำ	

กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมการผลิตพลังงาน และสถิติที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยผลการรับรู้การเป็นองค์กรประสิทธิภาพ (Mean) การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ย การรับรู้ด้วยวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) และการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามด้วยวิธีของ Pearson

เมื่อทำการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นของแบบสำรวจกับกลุ่มตัวอย่างในอุตสาหกรรมการผลิตพลังงานในประเทศไทยจำนวน 43 ราย ได้ค่าความเชื่อมั่น Cronbach's Alpha เท่ากับ .938

## 5. ผลการศึกษา

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่สำรวจ ปรากฏในรูปแบบตารางที่ 1-5 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: คะแนนประสิทธิภาพองค์กร SCORES จำแนกตามเพศ

Gender	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership	HPO scores
ชาย	8.5	9.5	9.5	9.0	7.5	9.7	10.9	8.9
หญิง	7.4	7.8	7.9	7.8	6.8	8.4	9.4	7.7

ตารางที่ 2: คะแนนประสิทธิภาพองค์กร SCORES จำแนกตามอายุ

AGE	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership	HPO scores
20-30 ปี	8.3	8.6	8.8	7.9	5.9	9.1	9.7	8.1
31-40 ปี	7.2	8.2	7.8	7.7	6.5	8.4	9.8	7.6
41-50 ปี	9.4	10.6	11.8	11.0	9.4	11.2	11.0	10.6
51-60 ปี	8.2	9.2	9.1	9.0	8.3	9.3	11.2	8.8

**ตารางที่ 3:** คะแนนประสิทธิภาพองค์กร SCORES จำแนกตามระดับการศึกษา

EDUCATION	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership	HPO scores
ปริญญาตรี	8.5	8.7	9.2	9.1	6.8	9.8	10.5	8.7
ปริญญาโทขึ้นไป	7.9	8.9	8.8	8.3	7.4	8.9	10.3	8.4

**ตารางที่ 4:** คะแนนประสิทธิภาพองค์กร SCORES จำแนกตามตำแหน่งงาน

EDUCATION	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership	HPO scores
เจ้าหน้าที่	8.1	8.5	8.5	8.1	6.2	8.8	9.8	8.0
อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	7.1	8.4	7.9	7.6	6.6	8.9	9.9	7.8
ผู้จัดการส่วน	8.2	9.0	9.6	9.0	8.2	9.2	11.0	8.9
ผู้จัดการฝ่าย	9.3	10.7	10.3	10.7	8.7	11.3	11.7	10.2
ผู้บริหารระดับสูง	9.0	10.5	9.5	10.0	9.0	10.5	11.0	9.8

**ตารางที่ 5:** คะแนนประสิทธิภาพองค์กร SCORES จำแนกตามประสบการณ์การทำงาน

EXPERIENCE (YEAR)	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership	HPO scores
น้อยกว่า 1 ปี	8.8	9.3	9.8	9.4	7.5	10.5	10.5	9.2
1-3 ปี	7.5	8.3	7.8	7.7	6.3	8.2	10.4	7.6
มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	8.0	8.7	9.2	8.7	7.7	9.1	9.7	8.5
มากกว่า 6 ปี	9.2	10.6	10.8	10.0	8.8	11.0	11.4	10.1

การวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน ในกลุ่มตัวแปรคะแนนประสิทธิภาพ SCORES พบความสัมพันธ์ทางบวกในระดับปานกลางค่อนข้างสูงที่ระดับนัยสำคัญ .01 ระหว่างตัวแปรการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นในการทำงานบนระบบสื่อสารที่เปิดกว้าง (Shared Information and Open Communication) การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรที่ชัดเจนและเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงาน (Compelling Vision: Purpose and Values) การปรับปรุงขีดความสามารถของพนักงานด้วยระบบการเรียนรู้และส่งต่อทุนทางปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น (Ongoing Learning) การมุ่งเน้นผลลัพธ์เพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Relentless Focus on Customer Results) การทำงานเป็นทีมและให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ(Shared Power and High Involvement) และพบว่าทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์ทางบวกต่อกันที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ยกเว้นระหว่างตัวแปรการเข้าถึงข้อมูลฯ (Shared Information) กับตัวแปรภาวะผู้นำ (Leadership) ที่ไม่พบความสัมพันธ์ต่อกัน ดังปรากฏในตารางที่ 6

ตารางที่ 6: การวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ด้วยวิธี Pearson

SCORES FACTORS	Shared information	Compelling vision	Ongoing learning	Relentless focus	Energizing system	Shared power	Leadership
Shared information	1	.754**	.633**	.625**	.369*	.556**	0.264
Compelling vision	.754**	1	.692**	.716**	.555**	.599**	.366*
Ongoing learning	.633**	.692**	1	.750**	.642**	.714**	.440**
Relentless focus	.625**	.716**	.750**	1	.673**	.727**	.540**
Energizing system	.369*	.555**	.642**	.673**	1	.526**	.426**
Shared power	.556**	.599**	.714**	.727**	.526**	1	.474**
Leadership	0.264	.366*	.440**	.540**	.426**	.474**	1

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยการรับรู้ระหว่างตัวแปรอิสระจำแนกตามตัวแปรต้น ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา ตำแหน่งงาน และประสบการณ์การทำงาน พบว่ามีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ alpha level น้อยกว่า .05 ยกเว้นตัวแปรโครงสร้างการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในตารางที่ 7.1-7.5

ตารางที่ 7.1: การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) จำแนกตามเพศ

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
Shared information	ชาย	27	8.4815	2.34308	3	14	0.136
	หญิง	16	7.375	2.24722	4	11	
Compelling vision	ชาย	27	9.4815	2.13704	6	14	0.016
	หญิง	16	7.8125	2.07264	5	12	
Ongoing learning	ชาย	27	9.4815	2.47091	4	14	0.051
	หญิง	16	7.9375	2.3796	4	12	
Relentless focus	ชาย	27	9	2.05688	4	12	0.065
	หญิง	16	7.75	2.14476	5	12	
Energizing system	ชาย	27	7.4815	2.67999	2	12	0.347
	หญิง	16	6.75	1.94936	4	10	
Shared power	ชาย	27	9.6667	2.18386	4	14	0.064
	หญิง	16	8.375	2.09364	5	11	
Leadership	ชาย	27	10.9259	2.14702	6	14	0.048
	หญิง	16	9.375	2.80179	5	12	
HPO scores	ชาย	27	8.9321	1.90212	4.67	13.17	0.036
	หญิง	16	7.6667	1.76698	5.17	11.33	
	Total	43	8.4612	1.93336	4.67	13.17	

ตารางที่ 7.2: การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) จำแนกตามอายุ

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
Shared information	20-30 ปี	12	8.25	1.21543	6	10	0.342
	31-40 ปี	13	7.2308	2.35067	4	10	
	41-50 ปี	5	9.4	4.15933	3	14	
	51-60 ปี	13	8.2308	2.24179	4	12	
Compelling vision	20-30 ปี	12	8.5833	2.2747	5	12	0.196
	31-40 ปี	13	8.1538	2.26738	5	12	

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
	41-50 ปี	5	10.6	2.40832	8	14	
	51-60 ปี	13	9.1538	1.95133	6	12	
Ongoing learning	20-30 ปี	12	8.75	2.09436	6	12	0.019
	31-40 ปี	13	7.7692	2.94827	4	14	
	41-50 ปี	5	11.8	1.92354	9	14	
	51-60 ปี	13	9.0769	1.84669	6	12	
Relentless focus	20-30 ปี	12	7.9167	1.92865	5	11	0.012
	31-40 ปี	13	7.6923	1.84321	6	11	
	41-50 ปี	5	11	0.70711	10	12	
	51-60 ปี	13	9	2.3094	4	12	
Energizing system	20-30 ปี	12	5.9167	1.72986	4	9	0.006
	31-40 ปี	13	6.4615	2.02548	2	10	
	41-50 ปี	5	9.4	2.96648	5	12	
	51-60 ปี	13	8.3077	2.32324	4	12	
Shared power	20-30 ปี	12	7.8579	10.3087	6	12	0.113
	31-40 ปี	13	7.5111	9.2582	6	10	
	41-50 ปี	5	7.986	14.414	7	14	
	51-60 ปี	13	7.7016	10.9138	4	13	
Leadership	20-30 ปี	12	7.8225	11.5108	5	14	0.345
	31-40 ปี	13	8.1757	11.5166	6	14	
	41-50 ปี	5	7.275	14.725	6	14	
	51-60 ปี	13	10.4447	12.0169	8	13	
HPO scores	20-30 ปี	12	7.213	8.9536	5.67	10	0.019
	31-40 ปี	13	6.521	8.7097	5.17	10.83	
	41-50 ปี	5	8.3736	12.7597	8.5	13.17	
	51-60 ปี	13	7.6199	10.0724	4.67	11.67	

ตารางที่ 7.3: การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) จำแนกตามระดับการศึกษา

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
Shared information	ปริญญาตรี	13	8.5385	1.6641	6	11	0.395
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	7.8667	2.58288	3	14	
Compelling vision	ปริญญาตรี	13	8.6923	2.21302	5	12	0.75
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	8.9333	2.2884	5	14	
Ongoing learning	ปริญญาตรี	13	9.1538	2.1543	6	12	0.678
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	8.8	2.6961	4	14	
Relentless focus	ปริญญาตรี	13	9.0769	2.01914	5	12	0.282
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	8.3	2.19953	4	12	
Energizing system	ปริญญาตรี	13	6.7692	2.35067	4	12	0.442
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	7.4	2.48582	2	12	
Shared power	ปริญญาตรี	13	9.7692	2.20431	6	13	0.261
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	8.9333	2.21178	4	14	
Leadership	ปริญญาตรี	13	10.5385	2.75727	6	14	0.747
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	10.2667	2.42022	5	14	
HPO scores	ปริญญาตรี	13	8.6667	1.75858	5.67	11.67	0.652
	ปริญญาโทขึ้นไป	30	8.3722	2.02649	4.67	13.17	
	<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>8.4612</b>	<b>1.93336</b>	<b>4.67</b>	<b>13.17</b>	

ตารางที่ 7.4: การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) จำแนกตามตำแหน่งงาน

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
Shared information	เจ้าหน้าที่	17	8.0588	1.67595	4	10	0.656
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	7.125	2.53194	4	11	
	ผู้จัดการส่วน	13	8.2308	3.21854	3	14	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	9.3333	1.1547	8	10	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	9	0	9	9	
Compelling vision	เจ้าหน้าที่	17	8.4706	2.37481	5	12	0.426
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	8.375	2.38672	6	12	
	ผู้จัดการส่วน	13	9	2.23607	6	14	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	10.6667	0.57735	10	11	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	10.5	0.70711	10	11	
Ongoing learning	เจ้าหน้าที่	17	8.5294	2.64853	5	14	0.447
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	7.875	2.79987	4	12	
	ผู้จัดการส่วน	13	9.6154	2.36426	6	14	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	10.3333	1.52753	9	12	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	9.5	2.12132	8	11	
Relentless focus	เจ้าหน้าที่	17	8.0588	1.98339	5	11	0.146
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	7.625	2.19984	6	12	
	ผู้จัดการส่วน	13	9	2.27303	4	11	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	10.6667	1.1547	10	12	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	10	1.41421	9	11	
Energizing system	เจ้าหน้าที่	17	6.2353	1.82104	4	10	0.099
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	6.625	2.50357	2	10	
	ผู้จัดการส่วน	13	8.2308	2.68185	4	12	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	8.6667	3.05505	6	12	



Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
	ผู้บริหารระดับสูง	2	9	1.41421	8	10	
Shared power	เจ้าหน้าที่	17	8.7647	1.9535	6	12	0.379
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	8.875	1.3562	7	11	
	ผู้จัดการส่วน	13	9.2308	2.9764	4	14	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	11.3333	1.52753	10	13	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	10.5	0.70711	10	11	
Leadership	เจ้าหน้าที่	17	9.7647	2.88378	5	14	0.564
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	9.875	2.79987	6	14	
	ผู้จัดการส่วน	13	11	2	6	14	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	11.6667	1.52753	10	13	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	11	1.41421	10	12	
HPO scores	เจ้าหน้าที่	17	8.0196	1.6519	5.17	10.83	0.214
	เจ้าหน้าที่อาวุโส/ ผู้จัดการหน่วย	8	7.75	1.99801	5.5	11.33	
	ผู้จัดการส่วน	13	8.8846	2.21984	4.67	13.17	
	ผู้จัดการฝ่าย	3	10.1667	1.30171	9.33	11.67	
	ผู้บริหารระดับสูง	2	9.75	1.06066	9	10.5	
	<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>8.4612</b>	<b>1.93336</b>	<b>4.67</b>	<b>13.17</b>	

ตารางที่ 7.5: การวิเคราะห์ความแปรปรวนร่วม (Analysis of Variance) จำแนกตามอายุงาน

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
Shared information	น้อยกว่า 1 ปี	8	8.75	2.12132	4	11	.418
	1-3 ปี	18	7.5	1.94785	4	10	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	8	2.2563	4	12	
	มากกว่า 6 ปี	5	9.2	3.96232	3	14	
Compelling vision	น้อยกว่า 1 ปี	8	9.25	1.75255	7	12	.231
	1-3 ปี	18	8.3333	2.19625	6	12	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	8.6667	2.46183	5	12	
	มากกว่า 6 ปี	5	10.6	2.19089	8	14	
Ongoing learning	น้อยกว่า 1 ปี	8	9.75	2.49285	4	12	.063
	1-3 ปี	18	7.8333	2.14887	4	12	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	9.1667	2.58785	5	14	
	มากกว่า 6 ปี	5	10.8	2.58844	8	14	
Relentless focus	น้อยกว่า 1 ปี	8	9.375	1.84681	6	11	.084
	1-3 ปี	18	7.6667	2.30089	4	12	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	8.6667	2.05971	6	12	
	มากกว่า 6 ปี	5	10	1	9	11	
Energizing system	น้อยกว่า 1 ปี	8	7.5	2.20389	5	10	.171
	1-3 ปี	18	6.3333	2.49706	2	12	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	7.6667	1.96946	5	12	
	มากกว่า 6 ปี	5	8.8	3.03315	6	12	
Shared power	น้อยกว่า 1 ปี	8	10.5	1.30931	8	12	.013
	1-3 ปี	18	8.1667	2.38253	4	13	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	9.0833	1.72986	6	11	
	มากกว่า 6 ปี	5	11	2	9	14	
Leadership	น้อยกว่า 1 ปี	8	10.5	2.26779	6	12	.622
	1-3 ปี	18	10.4444	2.63957	5	14	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	9.6667	2.77434	6	14	

Descriptive		N	Mean	Std. Deviation	Minimum	Maximum	p-value
	มากกว่า 6 ปี	5	11.4	1.67332	10	14	
HPO scores	น้อยกว่า 1 ปี	8	9.1875	1.43493	6	10.5	.043
	1-3 ปี	18	7.6389	1.88063	4.67	11.67	
	มากกว่า 3 ปีถึง 6 ปี	12	8.5417	1.9216	5.17	11.5	
	มากกว่า 6 ปี	5	10.0667	1.76619	9	13.17	
	Total	43	8.4612	1.93336	4.67	13.17	

ผลการวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างค่าเฉลี่ยการรับรู้ด้วยวิธี ANOVA และ Post Hoc Analysis- LSD สรุปความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญได้ดังนี้

1. การเข้าถึงข้อมูลที่เป็นในการทำงานบนระบบสื่อสารที่เปิดกว้าง (Shared Information and Open Communication) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเพศชาย มีการรับรู้สูงกว่าเพศหญิง
2. การมีวิสัยทัศน์และค่านิยมองค์กรที่ชัดเจนและเป็นพลังขับเคลื่อนการทำงาน (Compelling Vision: Purpose and Values) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติโดยเพศชาย มีการรับรู้สูงกว่าเพศหญิง
3. การปรับปรุงขีดความสามารถของพนักงานด้วยระบบการเรียนรู้และส่งต่อทวนทางปัญญาจากรุ่นสู่รุ่น (Ongoing Learning) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มอายุ 41-50 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุ 20-40 ปี และ 51- 60 ปี
4. การมุ่งเน้นผลลัพธ์เพื่อความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Relentless Focus on Customer Results) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มอายุ 41-50 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุ 20-40 ปี และ 51- 60 ปี
5. การมีระบบโครงสร้างการทำงานที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย (Energizing Systems and Structures) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มอายุ 41-50 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุ 20-40 ปี และ 51- 60 ปี
6. การทำงานเป็นทีมและให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Shared Power and High Involvement) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยกลุ่มอายุงานน้อยกว่า 1 ปี และอายุงานมากกว่า 6 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุงาน 1 - 6 ปี
7. ภาวะผู้นำ (Leadership) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยg เพศชาย มีการรับรู้สูงกว่าเพศหญิง กลุ่มอายุ 41-50 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุ 20-40 ปี และ 51-60 ปี

8. ภาพรวม (HPO Scores) พบความแตกต่างการรับรู้ปัจจัยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยเพศชายมีการรับรู้สูงกว่าหญิง สำหรับกลุ่มอายุ 41-50 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุ 20-40 ปี และ 51-60 ปี และกลุ่มอายุงานมากกว่า 6 ปี มีการรับรู้สูงกว่ากลุ่มอายุงาน 1 - 3 ปี

## 5. บทสรุปและบทส่งท้าย

การสำรวจข้อมูลนี้เป็นการศึกษาแบบนำร่องโดยใช้กลุ่มตัวอย่างในกลุ่มธุรกิจพลังงานที่เป็นหน่วยงานสำคัญและจำเป็นต้องมีองค์ประกอบขององค์กรประสิทธิภาพสูง (High Performance Organization) ทั้งนี้ผลการวิจัยสามารถสะท้อนภาพการรับรู้ของบุคลากรในองค์กรประเภทต่าง ๆ ได้อย่างน่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

1. เนื่องจากแบบสำรวจที่ใช้ครั้งนี้ประยุกต์มาจาก The HPO SCORES Model จึงทำให้ค่าความเชื่อมั่นของแบบสำรวจในกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษายังคงมีค่าสูงมากถึงระดับ .938
2. ในบรรดากลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม พบว่าเพศ อายุตัว และ อายุงานมีผลต่อระดับการรับรู้การเป็นองค์กรประสิทธิภาพ (HPO SCORES factors)

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับความพยายามในการส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจไทยมีนวัตกรรมเป็นของตนเองและมีขีดความสามารถในการแข่งขันได้ในเวทีโลก ทำให้การสำรวจนี้มีประโยชน์ในการใช้ทดสอบปัจจัยความเป็นองค์กรประสิทธิภาพที่สามารถใช้เป็นหนึ่งในดัชนีบ่งชี้ความสามารถในการแข่งขันขององค์กรได้ โดยสามารถเลือกใช้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเฉพาะเจาะจงเป็นรายบริษัท หรือ ในภาพรวมระดับอุตสาหกรรม หรือจะเจาะจงไปที่อุตสาหกรรมสำคัญในกลุ่มเป้าหมาย โดยมีเครื่องมือ SCORES ที่ผ่านการวิจัยมาแล้วเป็นอย่างดี เป็นอีกหนึ่งในเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายได้ใช้อย่างมั่นใจ

## เอกสารอ้างอิง

Collins, J. (2001). Good to Great. Why some companies make the leap... and others don't.

London: Random House.

Blanchard, K. (2007). Leading at a Higher Level: Blanchard on Leadership and Creating High

Performing Organization. New Jersey: Prentice Hall.

Kotter, J. P. and Heskett, J. L. (1992). Corporate Culture and Performance.

Lawler III, E.E. (2003). Treat people right! How organizations and individuals can propel

each other into a virtuous spiral of success. San Francisco: Jossey-Bass.

Morton, S. (2003). The Interesting Organization Project. Digitalization of the 21st century firm.

In T.W. Malone, R. Laubacher, and Scott Morton. Inventing the organizations of the 21<sup>st</sup>

century. The MIT Press, Cambridge, Mass.

Waal, A. A. de (2006). The Characteristics of High Performance Organizations. In A. Neely, M.

Kennerley and A. Walters (Ed.), Performance Measurement and Management: Public

and Private, Cranfield: Cranfield School of Management, pp. 203-210.

Waal, A. A. de (April 2008). High Performance Organizations: The Holy Grail of Management.

Management Online Review.

Waal, A. A. de (April, 2008). The Secret of High-Performance Organizations. Management

Online Review.

Yale University Library (2005). High Performing Organizations Profile. The Ken Blanchard Companies.

## มลภาวะทางอากาศกับภาชีรยนต์ในประเทศไทย: โอกาสของรยนต์ไฟฟ้า

วิพุธ อ่องสกุล\* และ นิจพร จงอุตมฤกษ์\*\*

### บทคัดย่อ

ในช่วงเดือน มกราคม 2562 กรมควบคุมมลพิษรายงานสถานการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM 2.5 ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล พบค่าฝุ่นละอองเกินมาตรฐาน 17 พื้นที่ ขอประชาชนหลีกเลี่ยงกิจกรรมกลางแจ้ง สวมหน้ากากอนามัย โดยเฉพาะพื้นที่ริมถนน โดยสถานีวัดคุณภาพอากาศแสดงผลค่าฝุ่นละออง PM 2.5 โดยรวมอยู่ในระดับที่เริ่มมีผลกระทบต่อสุขภาพ มีค่าเกินมาตรฐาน (50 มคก./ลบ.ม.) โดยส่วนหนึ่งเกิดจากทั้งรยนต์ขนาดเล็ก รยนต์ขนาดใหญ่ รวมทั้งรถโดยสารสาธารณะที่ปล่อยควันดำ และฝุ่นที่เกิดจากการเผาไหม้ที่ไม่สมบูรณ์ของเครื่องยนต์ ประกอบกับนโยบายรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประเทศไทย 4.0 โดยเฉพาะการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมยานยนต์เป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของไทย ถือเป็นคลัสเตอร์ที่ภาครัฐให้ความสำคัญและปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์ คือปัจจัยด้านโครงสร้างภาชีรยนต์ ที่มีการประกาศใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ตามพระราชบัญญัติรยนต์ พ.ศ. 2522 โดยโครงสร้างภาชีรยนต์จะเน้นไปที่ปริมาณความจุของกระบอกสูบในเครื่องยนต์ เครื่องยนต์ขนาดใหญ่ซึ่งปลดปล่อยมลภาวะในอากาศมากจะถูกคิดภาชีในอัตราที่สูงกว่ารยนต์ที่มีเครื่องยนต์ขนาดเล็ก ในขณะที่เดียวกันรยนต์รุ่นใหม่ ๆ ที่ใช้ไฟฟ้า ไม่มีฐานของความจุของกระบอกสูบในเครื่องยนต์ เพราะรถไฟฟ้าไม่มีการสันดาปภายในที่ปัจจุบันจัดเก็บตามน้ำหนักรถ ซึ่งในต่างประเทศมีการส่งเสริมโดยการยกเว้นภาชี ทำให้ต้องมีการศึกษาเพื่อเสนอทางเลือกของการจัดเก็บภาชีรยนต์ต่อไป รวมไปถึงการศึกษาการใช้พลังงานฟอสซิลที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่น และสถานการณ์อุตสาหกรรมการผลิตรยนต์ในไทย และนโยบายที่ส่งผลต่อจำนวนรยนต์ตลอดจนศึกษาถึงกระบวนการกำจัดซากรยนต์เก่าในกรณีที่มีรยนต์เก่าถูกปลดระวาง

**คำสำคัญ:** ภาชีรยนต์ นโยบายภาครัฐ มลพิษทางอากาศ PM 2.5 อุตสาหกรรมยานยนต์ รยนต์ไฟฟ้า

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: maneewan@nida.ac.th

\*\* อาจารย์พิเศษ, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: pradit@nida.ac.th

## Air Pollution and Thai Vehicle Tax: The Opportunity for Electric Car in Thailand

Viput Ongsakul\* and Nijaporn Chongudomliuk\*\*

### Abstract

During January 2019, Pollution Control Department report of PM2.5 dust situation in Bangkok and its vicinity, found dust in excess of standard 17 areas. People should avoid outdoor activities., wear a mask especially the roadside area where the air quality measurement station showing the overall PM2.5 dust level exceeding the standard (50 mg / m<sup>3</sup>) which is at the level of impact on health. The government policy that wants to promote the use of technology to drive the country to Thailand 4.0, especially to create more value for Thai economic system. The automotive industry is one of the industries that are important to the Thai economy. And one factor in promoting and developing the automotive industry is Car tax structure factors which has been used since 1979, according to the Automobile Act BE 2522. The car tax structure focuses on the capacity of the cylinder in the engine. Large engines that emit large amounts of air pollution will be charged at a higher rate. Cars with small engines that emit smaller amount of air pollution will be charged less. Also with the new model cars that use electricity has no base of cylinder capacity in the engine post the challenges on how to calculate the tax. Currently, the electric car is tax based on weight of the car. Therefore requiring further study to propose alternatives in collecting tax on cars, including studying the use of fossil energy that emits carbon dioxide and dust. Plus taking the industry situation of car production in Thailand and policies affecting the number of cars as well as studying the process of eliminating old car is proposed in this paper.

**Keywords:** Vehicle Tax Government Policy Air Pollution PM 2.5 Automotive Industry Electric Car

---

\* Assistant professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: maneewan@nida.ac.th

\*\* School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: pradit@nida.ac.th

## บทนำ

ผอ. สำนักจัดการคุณภาพอากาศและเสียง กรมควบคุมมลพิษ นายเถลิงศักดิ์ เพ็ชรสุวรรณ กล่าวว่า สภาพอากาศที่ดูหมอกในขณะนี้ (ช่วงเดือนธันวาคม 2561) มาจากฝุ่นละอองขนาดเล็กที่สะสมในอากาศ และไม่มีลมพัดเวียนเนื่องจากสภาพอากาศนิ่งในตอนเช้า กอปรกับมีสภาพอากาศปิดทำให้เกิดการสะสมเพิ่มมากขึ้นของฝุ่นละอองในอากาศ นอกจากนี้ นายเถลิงศักดิ์ อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับแหล่งการเกิดฝุ่นละออง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครที่มีแหล่งกำเนิดมลพิษจากยานพาหนะ และกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามปกติที่ทำให้เกิดมลพิษในเมืองใหญ่ อีกทั้งจากการอธิบายจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ชมรมนักวิชาการสิ่งแวดล้อมไทย นายสนธิ คชวัฒน์ ว่าการเผาไหม้ทำให้เกิดฝุ่นละออง PM 2.5 โดยเฉพาะการเผาไหม้ที่เกิดจากเครื่องยนต์ดีเซล ส่วนการก่อสร้างทำให้เกิดฝุ่นละออง PM 10 โดยฝุ่นละอองขนาดเล็กกว่า 2.5 ไมครอน หรือ PM 2.5 สามารถทำให้เกิดการสะสมและทำอันตรายต่อมนุษย์ และสัตว์ในระยะยาว เนื่องจากสามารถเข้ากระแสเลือดผ่านการสูดเข้าปอด โดยถ้ามีภาวะฝุ่นละอองเกิดขึ้นในปริมาณมากนานเกิน 3 ถึง 7 วัน ภาครัฐควรออกประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมเหตุรำคาญ ตามกฎหมายของกระทรวงสาธารณสุข หรืออาจประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ โดยในปัจจุบันเครื่องยนต์ดีเซลมีการใช้น้ำมันมาตรฐานยูโร 3 ที่มีค่ากำมะถันสูง ในขณะที่เครื่องยนต์เบนซินใช้น้ำมันมาตรฐานยูโร 4 ที่มีมาตรฐานที่สูงกว่า ทำให้เครื่องยนต์ดีเซลที่เผาไหม้ไม่สมบูรณ์ปล่อยมลพิษมากกว่า โดยมองว่าระยะยาวประเทศไทยควรส่งเสริมให้เปลี่ยนมาตรฐานน้ำมันเป็นมาตรฐานน้ำมันยูโร 4 หรือ 5 ให้หมด เพื่อให้การปล่อยมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้ไม่สมบูรณ์ลดลง (BBC Thai, 2561)

นอกจากนี้ ในงานแถลงดัชนีอุตสาหกรรมรายเดือนประจำเดือนเมษายน พ.ศ. 2559 ที่สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) ได้กล่าวถึงแนวคิดการเพิ่มการเก็บภาษีรถเก่าที่มีอายุมากกว่า 7 ปี โดยต้องการเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงอัตราภาษี โดยเพิ่มอัตราภาษีป้ายรถยนต์ที่มีอายุมากกว่า 7 ปีขึ้นไป โดยคำนวณจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นมลพิษทางอากาศ กล่าวคือ ผู้ใช้รถที่ปล่อยมลพิษสูงควรเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่ารถที่ปล่อยมลพิษในระดับต่ำกว่า ทั้งนี้หากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกินกว่าค่ามาตรฐานกำหนดก็ควรปลดระวางรถเก่าออกจากตลาด

## วัตถุประสงค์

เพื่อเสนอทางเลือกของการจัดเก็บภาษีรถยนต์ โดยเฉพาะรถยนต์ไฟฟ้าว่าจะมีฐานการคิดภาษีอย่างไร และเพื่อเสนอแนวทางการจัดการรถเก่าเกิน 7 ปี ที่มีการใช้เครื่องยนต์สันดาปภายในที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ



## วิธีการศึกษา

การศึกษานโยบายในการจัดเก็บภาษีจะเสนอเป็นทางเลือก โดยการเปรียบเทียบสถานการณ์มลภาวะ โครงสร้างภาษี ฐานการคิดภาษีทั้งใน และต่างประเทศ ประมวล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในแก้ปัญหามลภาวะ และฝุ่น PM 2.5 ในอากาศผ่านการส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้า ผ่านกลไกภาษี

## ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

### สถานการณ์มลพิษทางอากาศในปัจจุบัน

มลพิษทางอากาศ (Air pollution) คือ ส่วนประกอบของอากาศในปริมาณของฝุ่นละออง ทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ก๊าซ กลิ่น หมอกควัน ไอ ควันน้ำ เหม่า และกัมมันตภาพรังสี ที่มีการเปลี่ยนแปลงในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติ และสามารถทำอันตรายกับ คน พืช สัตว์ ทรัพย์สินที่ทำให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะเกิดจากการกัดกร่อน หรือสะสม หรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ไม่ดีต่อสุขภาพของคน สัตว์ พืช โดยมลพิษทางอากาศเกิดขึ้นได้จากธรรมชาติ ไม่ว่าจะ ไฟป่า ฝุ่นจากพายุ หรือการกระทำของมนุษย์ โดยเฉพาะขนส่งคมนาคมด้วย รถยนต์สันดาปภายในที่มีการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ คาร์บอนมอนอกไซด์ ออกไซด์ของไนโตรเจน ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ สารประกอบไฮโดรคาร์บอน รวมทั้ง ฝุ่นละอองขนาดเล็ก เช่น PM 2.5 ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ (สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2555)

สำหรับสถานการณ์ในประเทศไทย ข้อมูลในการใช้พลังงานฟอสซิลที่ทำให้เกิดมลภาวะ ทำให้เกิดทั้งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นละออง ซึ่งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยถูกคำนวณเป็นฐานภาษีรถยนต์ในการเสียภาษีรถยนต์ในต่างประเทศ โดยในบางประเทศมีการคิดฐานภาษีจากทั้งก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และตามขนาดของกระบอกสูบ ในขณะที่ไทยมีการคิดตามขนาดกระบอกสูบเพียงอย่างเดียว โดยจากรายงานการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ใน 4 ภาค ส่วนหลักตามข้อมูลของกระทรวงพลังงาน (ตาราง 1) ได้แก่ ภาคการผลิตไฟฟ้า ภาคคมนาคมขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม และภาคส่วนอื่น ๆ โดยสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงานตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550-2560 โดยภาคผลิตไฟฟ้ายังปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากที่สุด รองลงมาคือ ภาคอุตสาหกรรม ภาคคมนาคม และขนส่ง แต่ภาคขนส่งมีแนวโน้มการเติบโตของการใช้พลังงานฟอสซิลที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ตารางที่ 1: ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดจากเชื้อเพลิงฟอสซิล (หน่วย: พันตัน)

ปี	การผลิตไฟฟ้า	การคมนาคมขนส่ง	อุตสาหกรรม	อื่น ๆ	รวม
2550	83,893	55,575	44,181	17,019	200,668
2551	84,534	52,551	48,831	17,443	203,359
2552	83,064	56,398	50,897	17,912	208,270
2553	90,883	57,482	53,482	18,779	220,626
2554	87,002	59,241	58,351	19,884	224,478
2555	95,088	61,098	63,507	21,427	241,120
2556	96,355	58,301	67,904	19,806	242,365
2557	99,054	55,511	76,728	19,194	250,487
2558	97,539	61,282	77,272	18,769	254,862
2559	98,404	66,230	77,978	16,080	258,692
2560	94,783	67,254	79,656	16,460	258,154

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (2561)

ถึงแม้ว่าภาคการคมนาคมและขนส่ง มีการใช้พลังงานฟอสซิลที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นมีการเพิ่มขึ้นจาก 55.57 ล้านตัน ในปี 2550 เป็น 67.25 ล้านตัน ในปี 2560 แต่เมื่อเทียบสัดส่วน (ตาราง 2) จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการเติบโต (เปอร์เซ็นต์) เมื่อเทียบกับภาพรวมทั้งหมดมีสัดส่วนคงเดิม คือประมาณ 22.16%-27.69% ในระหว่างช่วงปี 2550-2560 ในขณะที่ภาคการผลิตไฟฟ้ามีสัดส่วนลดลงจาก 41.81% ในปี 2550 เป็น 36.72% ในปี 2560 โดยภาคที่มีการใช้พลังงานฟอสซิลที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นที่มีอัตราเติบโตมากที่สุด คือภาคอุตสาหกรรม โดยมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก ปี 2550 ที่ 22.02% เป็น 30.86% โดยภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเติบโตในการใช้พลังงานฟอสซิลมากที่สุด ซึ่งอาจจะเกิดจากนโยบายให้โรงงานสามารถผลิตพลังงานจากการเผาเชื้อเพลิงเองภายในโรงงาน แต่อย่างไรก็ตาม ภาคการคมนาคมและขนส่งก็มีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นละอองเป็นสัดส่วนที่สำคัญที่เกิดจากการใช้ยานยนต์ประเภทต่างในการสัญจรและขนส่ง

**ตารางที่ 2:** สัดส่วนเปอร์เซ็นต์ใน ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในภาคส่วนต่าง

ปี	การผลิตไฟฟ้า %	การคมนาคมขนส่ง %	อุตสาหกรรม %	อื่น ๆ %	รวม
2550	41.81	27.69	22.02	8.48	100
2551	41.57	25.84	24.01	8.58	100
2552	39.88	27.08	24.44	8.6	100
2553	41.19	26.05	24.24	8.52	100
2554	38.76	26.39	25.99	8.86	100
2555	39.44	25.34	26.34	8.88	100
2556	39.76	24.06	28.02	8.16	100
2557	39.54	22.16	30.63	7.67	100
2558	38.27	24.05	30.32	7.36	100
2559	38.04	25.60	30.14	6.22	100
2560	36.72	26.05	30.86	6.37	100

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน

ข้อมูลในการใช้พลังงานฟอสซิลที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นโดยแยกตามประเภทเชื้อเพลิง (ตาราง 3) ได้แก่ น้ำมัน ถ่านหิน/ลิกไนต์ และก๊าซธรรมชาติ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2550-2560 โดยน้ำมันสร้างปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นมากที่สุด รองลงมาก๊าซธรรมชาติและสุดท้ายถ่านหิน/ลิกไนต์

**ตารางที่ 3:** ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามประเภทเชื้อเพลิง (หน่วย: พันตัน)

ปี	น้ำมัน	ถ่านหิน/ลิกไนต์	ก๊าซธรรมชาติ	รวม
2550	84,633	57,803	58,232	200,668
2551	78,484	62,251	62,624	203,359
2552	79,822	62,403	66,045	208,270
2553	80,785	64,008	75,833	220,626
2554	84,609	65,350	74,520	224,478
2555	90,833	68,155	82,132	241,120
2556	91,381	67,149	83,835	242,365

ตารางที่ 3: ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามประเภทเชื้อเพลิง (หน่วย: พันตัน) (ต่อ)

ปี	น้ำมัน	ถ่านหิน/ลิกไนต์	ก๊าซธรรมชาติ	รวม
2557	91,137	73,794	85,556	250,487
2558	95,218	72,143	87,502	254,862
2559	98,924	73,600	86,168	258,692
2560	100,830	73,824	83,500	258,154

ที่มา: สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน (2561)

ถึงแม้ว่า น้ำมันทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นมากที่สุด และมีการเพิ่มขึ้นจาก 84.63 ล้านตัน ในปี 2550 เป็น 100.83 ล้านตัน ในปี 2560 แต่เมื่อเทียบสัดส่วน (ตาราง 4) จะเห็นได้ว่าสัดส่วน (เปอร์เซ็นต์) ลดลงเมื่อเทียบกับภาพรวม โดยมีสัดส่วนลดลงจาก 42.18% ในปี 2550 เป็น 39.06% ในปี 2560 โดยสัดส่วนถ่านหิน/ลิกไนต์ ที่ทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นมีสัดส่วนคงเดิมประมาณ 28.27%-30.61% โดยก๊าซธรรมชาติมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจาก 29.02% ในปี 2550 เป็น 32.35% ในปี 2560 ที่มีแต่อย่างไรก็ตาม น้ำมันซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ในอุตสาหกรรมขนส่งและคมนาคมก็มีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และฝุ่นละอองที่มากที่สุด

ตารางที่ 4: สัดส่วนเปอร์เซ็นต์ การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ตามประเภทเชื้อเพลิง

ปี	น้ำมัน%	ถ่านหิน/ลิกไนต์%	ก๊าซธรรมชาติ%	รวม
2550	42.18	28.81	29.02	100
2551	38.59	30.61	30.79	100
2552	38.33	29.96	31.71	100
2553	36.62	29.01	34.37	100
2554	37.69	29.11	33.20	100
2555	37.67	28.27	34.06	100
2556	37.70	27.71	34.59	100
2557	36.38	29.46	34.16	100
2558	37.36	28.31	34.33	100
2559	38.24	28.45	33.31	100
2560	39.06	28.60	32.35	100

ที่มา: การคำนวณของผู้เขียน

## มาตรการทางภาษี

มาตรการภาษีรถยนต์ในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ที่ได้ประกาศใช้และมีการปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้สอดคล้องและทันสมัยกับเทคโนโลยีการผลิตรถ และการใช้รถของทางกรมการขนส่งทางบกได้มีการคิดอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราภาษีประจำปีเป็น 4 รูปแบบคือ

1. จัดเก็บตามความจุกระบอกสูบ (ซีซี)ของเครื่องยนต์ สำหรับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน (ตารางที่ 5)
2. จัดเก็บเป็นรายคันแบบหมาจ่าย โดยแบ่งเป็น
  - 2.1 รถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล คันละ 100 บาท
  - 2.2 รถจักรยานยนต์สาธารณะ คันละ 100 บาท
  - 2.3 รถพ่วงของรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล คันละ 50 บาท
  - 2.4 รถพ่วงนอกจากข้อ 2.3 คันละ 100 บาท
  - 2.5 รถบดถนน คันละ 200 บาท
  - 2.6 รถแทรกเตอร์ที่ใช้ในการเกษตร คันละ 50 บาท
3. จัดเก็บตามน้ำหนักสำหรับรถยนต์ ตามประเภทรถยนต์ (ตารางที่ 6)
4. รถที่ขับเคลื่อนด้วยกำลังไฟฟ้า
  - 4.1 รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ให้เก็บภาษีตามน้ำหนักของรถในอัตรารถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน
  - 4.2 รถอื่นนอกจาก 4.1 ให้เก็บภาษีในอัตรากึ่งหนึ่งของรถตามข้อ 2 และ 3

**ตารางที่ 5:** อัตราการเสียภาษีสำหรับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน โดยเก็บความจุกระบอกสูบ

ความจุกระบอกสูบ	บาท (คูณความจุกระบอกสูบ)
600	0.50
601 – 1,800	1.50
เกิน 1,800	4
เป็นนิติบุคคลที่มีได้เป็นผู้ให้เช่าซื้อ	2 เท่า
เป็นรถเก่าใช้งานมานานเกิน 5 ปี ให้ลดภาษี	ร้อยละ
ปีที่ 6	10
ปีที่ 7	20
ปีที่ 8	30
ปีที่ 9	40
ปีที่ 10 และปีต่อ ๆ ไป	50

ที่มา: กรมการขนส่งทางบก (2559)

ตารางที่ 6: อัตราการเสียภาษีประจำปีรถยนต์คิดตามน้ำหนักรถ

น้ำหนักรถ (กิโลกรัม)	รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกิน 7 คน	1.รถยนต์รับจ้าง ระหว่างจังหวัด 2.รถยนต์บริการ	รถยนต์รับจ้าง	1. รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคล 2. รถยนต์ลากจูง 3. รถแทรกเตอร์ที่มีได้ในการเกษตร
3,501 – 4,000	2,600	4,350	1,810	2,550
4,001 – 4,500	2,800	4,850	2,000	2,850
4,501 – 5,000	3,000	5,250	2,185	3,150
5,001 – 6,000	3,200	5,750	2,375	3,450
6,001 – 7,000	3,400	6,150	2,560	3,750
7,001 ขึ้นไป	3,600	6,600	2,750	4,050

ที่มา: กรมการขนส่งทางบก (2559)

### มาตรการภาษีรถยนต์ในต่างประเทศ

สำหรับประเภทที่อุตสาหกรรมยานยนต์มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจที่มีการส่งออก และการบริโภครถยนต์ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี และประเทศสหรัฐอเมริกา

1. ประเทศเยอรมนี (ตาราง 7) มีการจัดเก็บภาษีความจุกะบอกสูบและตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ สำหรับอัตราการจัดเก็บตามความจุกะบอกสูบ ต่อ 100 ซีซี ขึ้นอยู่กับประเภทเครื่องยนต์ โดยเครื่องยนต์ดีเซล 9.5 ยูโรต่อ 100 ซีซีและเครื่องยนต์เบนซิน 2 ยูโรต่อ 100 ซีซี บวกกับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่มากกว่า 95 กรัม/กิโลเมตร อยู่ที่ 2 ยูโรต่อกรัมต่อกิโลเมตร แสดงว่ารถยิ่งวิ่งมีระยะทางมากย่อมเสียภาษีรถยนต์ประจำปีมากกว่า รถยนต์ที่วิ่งน้อย เนื่องจากคิดตามกิโลเมตรที่วิ่ง
2. ประเทศอังกฤษ (ตาราง 8) มีการจัดเก็บตามประเภทเครื่องยนต์และตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยประเภทเครื่องยนต์เป็นอัตราคงที่ เครื่องยนต์น้ำมันเบนซิน และดีเซล อยู่ 140 ปอนด์ต่อปี เครื่องยนต์ไฟฟ้า 0 ปอนด์ต่อปี และเครื่องยนต์พลังงานทางเลือก (ไฮบริด ไบโอดีเซล LPG) 130 ปอนด์ต่อปี โดยรถที่มีมูลค่ามากกว่า 40,000 ปอนด์ จะต้องจ่ายเพิ่มอีก 310 ต่อปีจากอัตราข้างต้น เฉพาะในปีที่ 1-5 ส่วนปีที่ 6 ไม่ต้องมีส่วนเพิ่ม สำหรับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะเป็นอัตราก้าวหน้า คือ ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ยิ่งมากอัตรายิ่งแพง โดยอัตราที่แตกต่างในประเภทเครื่องยนต์สามประเภท คือเครื่องยนต์เบนซิน และเครื่องยนต์ดีเซลที่ได้ตามมาตรฐาน RDE2 เครื่องยนต์ดีเซลประเภทอื่นเครื่องยนต์พลังงานทางเลือก (ไฮบริด ไบโอดีเซล LPG) โดยมีการคิดตามระยะทางเป็นกิโลเมตรตามระยะทางที่รถวิ่งในแต่ละปี

3. ประเทศเกาหลีใต้ (ตาราง 9) เก็บภาษีตามความจุกระบอกสูบ โดยเป็นอัตราภาษีต่อซีซี
4. ประเทศญี่ปุ่น (ตาราง 10) เก็บภาษีตามช่วงความจุกระบอกสูบโดยเป็นการจัดเก็บในแต่ละช่วงด้วยอัตราคงที่ และเก็บเพิ่มขึ้นสำหรับรถที่เกินอายุที่กำหนด
5. ประเทศสหรัฐอเมริกา เก็บภาษีตามมูลค่ารถยนต์ โดยอัตราการจัดเก็บขึ้นอยู่กับมลรัฐที่มีการจดทะเบียนรถยนต์ใหม่จ่ายภาษีมากกว่ารถยนต์เก่า สำหรับรถบรรทุกจัดเก็บตามน้ำหนักของรถบรรทุก (ตาราง 11)

**ตารางที่ 7: อัตราภาษีรถยนต์ประจำปีประเทศ เยอรมนี**

ประเทศเยอรมนีได้มีการคิดคำนวณภาษีรถยนต์ประจำปีอัตราใหม่ เริ่มต้นบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 คำนวณโดยใช้ขนาดเครื่องยนต์ และการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ดังนี้

1. วิธีการคำนวณโดยประเภทเครื่องยนต์

ประเภทเครื่องยนต์	อัตราภาษี
สำหรับเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันเบนซิน	2 ยูโรต่อ 100 ซีซี
สำหรับเครื่องยนต์ที่ใช้น้ำมันดีเซล	9.5 ยูโร ต่อ 100 ซีซี

2. วิธีการคำนวณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์	อัตราภาษี
น้อยกว่า 95 กรัม / กิโลเมตร	ได้รับการยกเว้น
มากกว่า 95 กรัม / กิโลเมตร	2 ยูโร / 1 กรัม / กิโลเมตร

ที่มา: The Association of International Motor Vehicle Manufacturers (VDIK) (n.d.)

**ตารางที่ 8: อัตราภาษีรถยนต์ประจำปีประเทศอังกฤษสำหรับรถที่จดทะเบียนตั้งแต่ 1 เมษายน 2560**

1. อัตราภาษีสำหรับการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (หน่วย: ปอนด์สเตอร์ลิง)

การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (g/km)	สำหรับเครื่องยนต์เบนซินและเครื่องยนต์ดีเซลที่ได้ตามมาตรฐาน RDE2	เครื่องยนต์ดีเซลประเภทอื่น	เครื่องยนต์พลังงานทางเลือก ไฮบริด ไบโอดีเซล LPG
0	0	0	0
1 – 50	10	25	0
51 – 75	25	105	15
76 – 90	105	125	95
91 – 100	125	145	115
101 – 110	145	165	135

ตารางที่ 8: อัตราภาษีรถยนต์ประจำปีประเทศอังกฤษสำหรับรถที่จดทะเบียนตั้งแต่ 1 เมษายน 2560 (ต่อ)

การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (g/km)	สำหรับเครื่องยนต์เบนซินและเครื่องยนต์ดีเซลที่ได้ตามมาตรฐาน RDE2	เครื่องยนต์ดีเซลประเภทอื่น	เครื่องยนต์พลังงานทางเลือก ไฮบริด ไปโอเอทานอล LPG
111 – 130	165	205	155
131 – 150	205	515	195
151 – 170	515	830	505
171 – 190	830	1,240	820
191 – 225	1,240	1,760	1,230
226 – 255	1,760	2,070	1,750
255 ขึ้นไป	2,070	2,070	2,060

2 อัตราภาษีภาษีคองที่ ที่ต้องจ่ายต่อปี (หน่วย: ปอนด์สเตอร์ลิง)

ประเภทเชื้อเพลิง	อัตราคองที่ต่อปี สำหรับรถราคาต่ำกว่า 40,000 ปอนด์ต่อปี	สำหรับรถราคาเกิน 40,000 ปอนด์ บวกอีก 310 ปอนด์ สำหรับปีที่ 1 -5	สำหรับรถราคาเกิน 40,000 ปอนด์ สำหรับปีที่ 6 เป็นต้นไป
น้ำมันเบนซิน และดีเซล	140	450	140
ไฟฟ้า	0	310	0
พลังงานทางเลือก	130	440	130

ที่มา: Vehicle tax rates (n.d.).

ตารางที่ 9: อัตราภาษีรถยนต์ส่วนบุคคลประเทศเกาหลีใต้

อัตราภาษีรถยนต์ส่วนบุคคล (คำนวณโดยอัตราภาษี x ความจุกระบอกสูบ)			
ใช้เพื่อประกอบกิจการธุรกิจ		ใช้ส่วนบุคคล	
ความจุกระบอกสูบ	อัตราภาษีต่อซีซี (วอน)	ความจุกระบอกสูบ	อัตราภาษีต่อซีซี (วอน)
1,000 ซีซี หรือต่ำกว่า	18	1,000 ซีซี หรือต่ำกว่า	80
1,600 ซีซี หรือต่ำกว่า	18	1001-1,600 ซีซี	140
2,000 ซีซี หรือต่ำกว่า	19	มากกว่า 1,601 ซีซี	200
2,500 ซีซี หรือต่ำกว่า	19		
มากกว่า 2,500 ซีซี	24		

ที่มา: Korean Auto Tax Structure and Its Impact on Auto Market (2013).



**ตารางที่ 10: อัตราภาษีประจำปีรถยนต์ประเทศไทยปี**

1. อัตราภาษีตามขนาดความจุของกระบอกสูบสำหรับรถยนต์ขนาดทั่วไป (หน่วย: เยน)

ขนาดความจุกระบอกสูบ	รถบ้าน	รถที่ใช้ในกิจการธุรกิจ
ต่ำกว่า 1,000 ซีซี	29,500	7,500
1,000 – ต่ำกว่า 1,500 ซีซี	34,500	8,500
1,500 – ต่ำกว่า 2,000 ซีซี	39,500	9,500
2,000 – ต่ำกว่า 2,500 ซีซี	45,000	13,800
2,500 – ต่ำกว่า 3,000 ซีซี	51,000	15,700
3,000 – ต่ำกว่า 4,000 ซีซี	66,500	20,500
4,000 – ต่ำกว่า 4,500 ซีซี	76,500	23,600
4,500 – ต่ำกว่า 6,000 ซีซี	88,000	27,200
มากกว่า 6,000 ซีซี	111,000	40,700

2. อัตราภาษีคำนวณตามขนาดความจุกระบอกสูบสำหรับรถยนต์ขนาดเล็ก

ประเภทรถยนต์	ประเภทภาษี	การจัดเก็บภาษี
รถจักรยานยนต์	ความจุกระบอกสูบไม่เกิน 50 ซีซี	1,000
	ความจุกระบอกสูบ มากกว่า 50 ซีซี แต่ไม่เกิน 90 ซีซี	1,200
	ความจุกระบอกสูบมากกว่า 90 ซีซี	1,600
	3 ล้อ หรือมากกว่า และ ความจุกระบอกสูบมากกว่า 20 ซีซี	2,500
รถขนาดเล็ก และรถประเภทพิเศษ	2 ล้อ	2,400
	3 ล้อ หรือรถยนต์มินิคาร์	3,100
	4 ล้อ (ประเภทที่ 5)	7,200 (รถบ้าน)
		5,200 (รถใช้ในธุรกิจ)
	4 ล้อ (ประเภทที่ 4)	4,000 (รถบ้าน)
3,000 (รถใช้ในธุรกิจ)		
รถมอเตอร์ไซค์ทั่วไป		4,000

3. การคิดภาษีแบบใหม่ “Green Tax System” สำหรับรถเก่า

ประเภทเครื่องยนต์	อายุ	อัตราภาษีเพิ่มขึ้น
น้ำมันเบนซิน	13 ปีขึ้นไป	ร้อยละ 10
น้ำมันดีเซล	11 ปีขึ้นไป	ร้อยละ 10

## 4. การคิดภาษีสำหรับรถยนต์เล็กที่มีอายุมากกว่า 13 ปี ขึ้นไป

ประเภทของรถยนต์ไฮบริดและรถยนต์ขนาดเล็ก	อัตราภาษี
รถยนต์สามล้อ	4,600
รถยนต์สี่ล้อหรือมากกว่า	
- รถยนต์โดยสาร	
• ใช้เพื่อการทำธุรกิจ	8,200
• ใช้ในกิจการส่วนตัว	12,900
- สำหรับขนส่งสินค้า	
• ใช้เพื่อการทำธุรกิจ	4,500
• ใช้ในกิจการส่วนตัว	6,000

ที่มา: Annual Automobile Tax in Japan (2013),

## ตารางที่ 11: อัตราภาษีรถบรรทุกคิดตามน้ำหนักรถ บวกค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามแต่มีรัฐจะเรียกเก็บ

น้ำหนักรถบรรทุก	อัตรา USD
55,000-75,000 ปอนด์	100 เหรียญ บวก 22 เหรียญ ต่อ 1000 ปอนด์
75,000 ปอนด์	550

ที่มา: Vehicle regulations (2016).

สรุปการเก็บภาษีรถยนต์ในต่างประเทศประจำปีจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. เก็บภาษีตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี (ตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ บวกตามความจุระบอกรถ) ประเทศอังกฤษ (ตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ บวกเพิ่มอัตราคงที่ตามประเภทเครื่องยนต์)
2. เก็บภาษีตามความจุระบอกรถ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ (อัตราต่อซีซีของความจุระบอกรถ) ประเทศญี่ปุ่น (คิดตามช่วงความจุระบอกรถในอัตราคงที่ในแต่ละช่วง บวกเพิ่มสำหรับรถที่เกินอายุที่กำหนด)
3. เก็บภาษีตามมูลค่ารถยนต์และน้ำหนักของรถ ประเทศสหรัฐอเมริกา

## มาตรการภาษีรถยนต์ใหม่ในประเทศไทย

สำหรับภาษีรถยนต์ใหม่ที่เกิดขึ้นคือ ภาษีสรรพสามิต โดยเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี หรือสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการที่จะต้องสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม

สำหรับการเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในช่วงปี พ.ศ. 2548-2558 เก็บจากการคำนวณปริมาณความจุกระบอกสูบของเครื่องยนต์ (ตารางที่ 12) ซึ่งรถยนต์ที่มีปริมาตรความจุกระบอกสูบเครื่องยนต์มากย่อมใช้พลังงานมาก และปล่อยมลพิษสูงกว่าเครื่องยนต์ในรถยนต์ที่มีปริมาตรความจุกระบอกสูบเครื่องยนต์เล็กกว่า โดยการคิดอัตราภาษีเป็นลักษณะการคิดแบบอัตราก้าวหน้า คือ เครื่องยนต์ที่มีปริมาตรความจุกระบอกสูบมากจะถูกคิดอัตราที่สูงกว่าเครื่องยนต์ที่มีปริมาตรความจุกระบอกสูบน้อยกว่า โดยอัตราอยู่ระหว่าง 30-50 เปอร์เซ็นต์ และสำหรับรถไฟฟ้าคิดในอัตรา 10 เปอร์เซ็นต์ รถที่ใช้ น้ำมัน E20 หักลดภาษีจากการคิดที่ความจุของกระบอกสูบให้อัตรา 5 เปอร์เซ็นต์ แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมยานยนต์มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทำให้เกิดประเภทของรถที่หลากหลายทั้งที่มีปริมาตรความจุเครื่องยนต์ลดลง น้ำหนักวัสดุในการประกอบรถยนต์ที่เบาขึ้น รวมถึงประเภทของน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีการนำก๊าซธรรมชาติ (CNG) หรือน้ำมันผสมแอลกอฮอล์ (E85) มาใช้ ทำให้กรมสรรพสามิตเปลี่ยนวิธีการคิดภาษีเป็นแบบการคิดตามแนวทางการก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2559 (ตารางที่ 13) และมีการปรับปรุงอัตราภาษีอีกครั้งในวันที่ 16 กันยายน 2560 (ตาราง 14) โดยมีการคิดอัตราภาษีตามประเภทรถยนต์และตามปริมาณการก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (กรัมต่อกิโลเมตร) โดยอัตรา 25-40 เปอร์เซ็นต์

**ตารางที่ 12:** อัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2548-2558

ประเภท	เครื่องยนต์	อัตราภาษี (%)
รถยนต์นั่ง	น้อยกว่า 2.0 ลิตร	30
	2.0 – 2.5 ลิตร	35
	น้อยกว่า 3.0 ลิตร	40
	มากกว่า 3.0 ลิตร	50
กระบะดัดแปลง (PPV)	-	20
อีโคคาร์	-	17
ไฮบริด/ ไฟฟ้า	-	10
E20	-	-5

ที่มา: นิตยสารฟอร์มูลา (2558).

ตารางที่ 13: อัตราการเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2559

ประเภท	เครื่องยนต์	ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ กรัมต่อกิโลเมตร			
		ต่ำกว่า 100	ต่ำกว่า 150	150-200	สูงกว่า 200
รถยนต์นั่ง	ต่ำกว่า 3.0 ลิตร	-	30%	35%	40%
	E85/CNG	-	25%	30%	35%
	สูงกว่า 3.0 ลิตร	50%			
ไฮบริด	ต่ำกว่า 3.0 ลิตร	10%	20%	25%	30%
	สูงกว่า 3.0 ลิตร	50%			
อีโคคาร์	1.3 – 1.4 ลิตร	14%	17%		
	E85 (ในอนาคต)	12%			
ปิกอัพ	รุ่น	CO2 ต่ำกว่า 200		CO2 สูงกว่า 200	
	ไม่มีแค็บ	3%		5%	
	มีแค็บ	5%		7%	
	กระบะ 4 ประตู	12%		15%	
กระบะดัดแปลง (PPV)	ต่ำกว่า 3.25 ลิตร	25%		30%	
	สูงกว่า 3.25	50%			

ที่มา: นิตยสารฟอร์มูลา (2558).

ตารางที่ 14: อัตราการเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน 2560

ประเภทรถยนต์	โครงสร้างภาษีปัจจุบัน				โครงสร้างภาษีอัตราตามราคาขายปลีกแนะนำ			
	CO <sub>2</sub>	อัตราภาษี (ร้อยละ)			CO <sub>2</sub>	อัตราภาษี (ร้อยละ)		
		E10/E20	E85/NGV	Hybrid		E10/E20	E85/NGV	Hybrid/BOI
รถยนต์นั่ง - รถยนต์นั่งโดยสารที่มีที่นั่ง ไม่เกิน 10 คน	≤ 100 g/km			10*	≤ 100 g/km			8*/4*
	101-150 g/km	30*	25*	20	101-150 g/km	25*	20*	16/8
	151-200 g/km	35	30	25	151-200 g/km	30	25	21/10.5
	>200 g/km	40	35	30	>200 g/km	35	30	26/13
	>3,000 CC	50	50	50	>3,000 CC	40	40	40
PPV / DC /Space Cab/PickUp	≤175 g/km(HV)	23*/10				18*/8		
	≤ 200 g/km	25*/12/5/3,18			≤ 200 g/km	20*/10/4/2,50,15		
	>200 g/km	30/15/7/5,18			>200 g/km	25/13/6/4,17		
	>3,250 CC	50			>3,250 CC	40		
Eco Car /E85,B10	≤100 g/km	14*/12*			≤100 g/km	12*/10*		
	101-120 g/km	17			101-120 g/km	14		
Electric Vehicle ,Fuel Cell/ EV(BOI)		10/2				8/2		

หมายเหตุ : \* กำหนดมาตรฐานความปลอดภัย (Active Safety) สำหรับรถยนต์นั่ง รถยนต์ที่มีที่นั่งไม่เกิน 10 คน ที่มี CO<sub>2</sub> ≤150 g/km / รถยนต์ PPV ที่มี CO<sub>2</sub> ≤200 g/km / รถยนต์ Eco Car ที่มี CO<sub>2</sub> ≤100 g/km

ที่มา: กระทรวงการคลัง (2560).

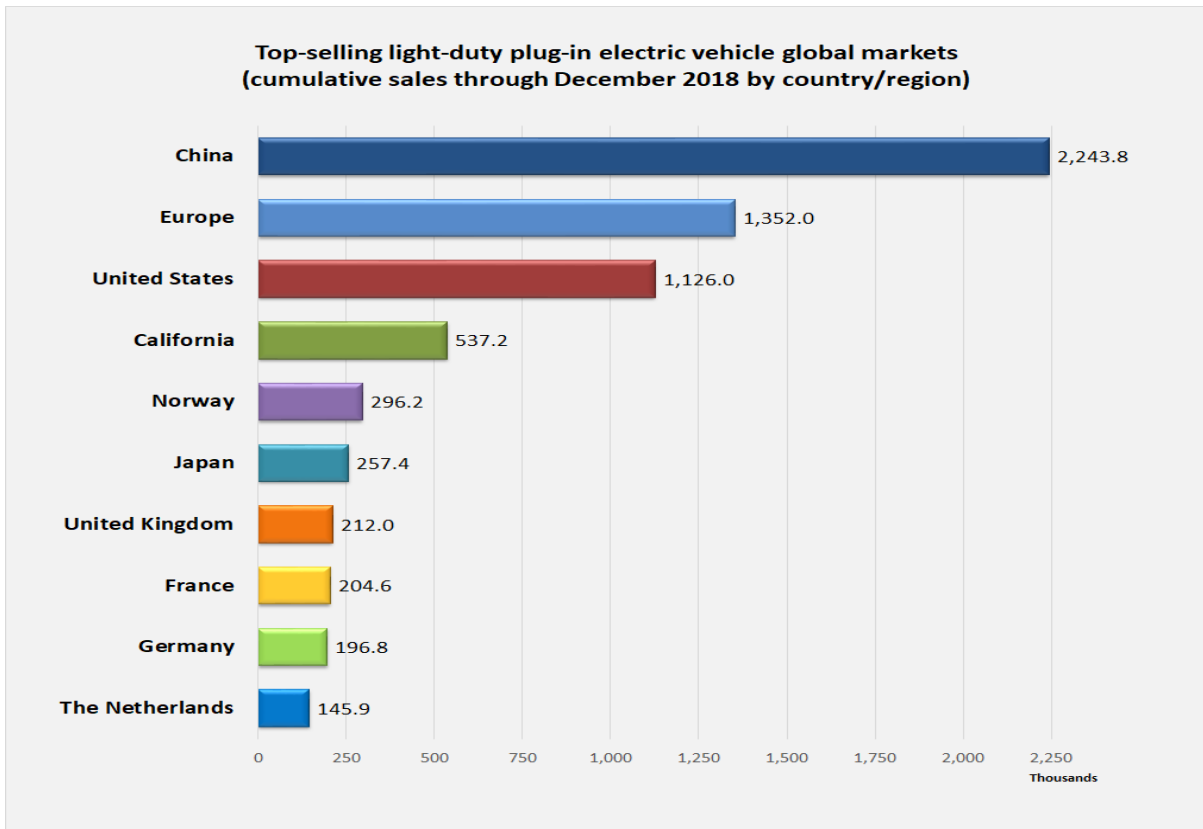
## สถานการณ์ยานยนต์ไฟฟ้า

สำหรับรถยนต์ไฟฟ้า (Electric Car) สามารถแบ่งแยกได้หลากหลายประเภทตามเทคโนโลยีของแหล่งกำเนิดไฟฟ้าแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

1. ไฮบริด (HEVs) คือ รถยนต์ที่ผสมผสานการทำงานระหว่างเครื่องยนต์และมอเตอร์ไฟฟ้า เพื่อประโยชน์ในแง่ของลดการใช้ น้ำมัน โดยพลังงานไฟฟ้ามาจากเครื่องยนต์สันดาปที่ใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง
2. ปลั๊กอินไฮบริด (PHEVs) คือ รถยนต์ไฮบริดในรูปแบบที่สามารถเก็บไฟฟ้าในแบตเตอรี่ได้มากขึ้น โดยพลังงานไฟฟ้ามาจากการเสียบปลั๊กเพื่อชาร์จไฟฟ้าเข้าสู่แบตเตอรี่ และมาจากเครื่องยนต์สันดาปที่ใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง
3. แบตเตอรี่ (BEVs) คือ รถยนต์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าเพียงอย่างเดียวในการขับเคลื่อน มีแบตเตอรี่ลิเธียมไอออนเป็นแหล่งบรรจุหรือจัดเก็บพลังงานไฟฟ้า โดยพลังงานไฟฟ้ามาจากการเสียบปลั๊กเพื่อชาร์จไฟฟ้าเข้าสู่แบตเตอรี่เพียงอย่างเดียว
4. เซลล์เชื้อเพลิง (FCEVs) คือ รถยนต์ไฟฟ้าที่มีเซลล์เชื้อเพลิงเป็นเครื่องต้นกำลังที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้โดยตรงจากไฮโดรเจน ซึ่งมีการเกิดมลภาวะการเซลล์เชื้อเพลิงเป็นน้ำ

สำหรับปริมาณรถยนต์ไฟฟ้าสะสมสิ้นปี พ.ศ. 2561 ทั่วโลกมีปริมาณรถยนต์ไฟฟ้าบนท้องถนนกว่า 7 ล้านคัน และโดยในปี 2561 ยอดการจดทะเบียนรถยนต์ใหม่ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าทั่วโลกกว่า 2,000,000 คัน แต่ยังมีปริมาณน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนรถจดทะเบียนใหม่ โดยรถยนต์ไฟฟ้ามีส่วนในการจดทะเบียนรถใหม่เทียบกับรถยนต์ทั้งหมดอยู่ที่ 2.1% ในปี 2561 เพิ่มขึ้นจาก 1.3% ในปี 2560 และ 0.86% ในปี 2559 (Electric car use by country, Wikipedia, 2019) ปริมาณรถยนต์ไฟฟ้ามีการเติบโตใน 8 ประเทศหลัก ได้แก่ จีน สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมันและเนเธอร์แลนด์ (ตาราง 14) ในปัจจุบันตลาดรถยนต์ไฟฟ้ามีแบรนด์รถยนต์ไฟฟ้า ได้แก่ Chery, BYD, Geely, Renault Zoe, TESLA Model S, Mitsubishi Outlander PHEV, และ Nissan Leaf

ตารางที่ 14: จำนวนรถยนต์ไฟฟ้าสะสมในโลก ณ ธันวาคม 2561



ที่มา: Electric car use by country (2019).

สำหรับรถยนต์ไฟฟ้าในประเทศไทยมีการนำเข้ารถยนต์ไฟฟ้าแบบไฮบริดในประเทศไทยจากผู้ผลิตรถยนต์จากประเทศญี่ปุ่น แต่บริษัท โตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย เริ่มมีการผลิตและวางจำหน่ายรถยนต์ไฟฟ้าในไทยเป็นครั้งแรกเมื่อปี 2552 โดยเป็นรถยนต์ไฟฟ้าประเภทไฮบริด (HEV) เช่น รุ่น Toyota Camry Hybrid รถ Prius Hybrid ตามด้วยผู้ผลิตรถยนต์จากประเทศเยอรมัน เช่น Mercedes Benz แบบปลั๊กอินไฮบริด (PHEV) โดยมียอดจดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 ธ.ค. 60 ไทยมีรถยนต์ไฮบริดและปลั๊กอินไฮบริดอยู่ที่ประมาณ 1 แสนคัน ส่วนรถยนต์นั่งที่ใช้ระบบไฟฟ้า 100% (BEV) มีอยู่เพียง 82 คัน (ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจธุรกิจและเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน ฉบับมีนาคม 2561)

ในขณะที่ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกร คาดการณ์ว่ารถยนต์ไฟฟ้าที่สามารถจำหน่ายในปี 2562 มากกว่า 37,000 คัน เพิ่มขึ้น 76% จากปี 2561 โดยแบ่งเป็นรถยนต์ไฟฟ้าแบบ HEV ประมาณ 26,050 คัน แบบ PHEV ประมาณที่ 12,000 คัน และ BEV ที่ 400 คัน (ที่มา Braninside, 2018)

## มาตรการส่งเสริมรถยนต์ในอดีต

### โครงการส่งเสริมรถยนต์นั่งประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco car)

โครงการส่งเสริมรถยนต์นั่งประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco car) รถยนต์นั่งประหยัดพลังงานมาตรฐานสากลหรือ Eco car ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในปี 2550 โดยถือเป็นนโยบายที่ริเริ่มจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ยานยนต์ในชื่อ ACEs Car โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้ประกาศคุณสมบัติในข้อกำหนดทางเทคนิครถยนต์ประหยัดพลังงาน และพิจารณาอนุมัติว่ารถยนต์รุ่นใดมีคุณสมบัติตามประกาศ นอกจากนี้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ BOI ได้ออกประกาศส่งเสริมการลงทุนพร้อมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนแก่กิจการผลิตรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากลที่มีคุณสมบัติรถยนต์ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม รวมถึงกระทรวงการคลังออกประกาศกำหนดให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ประหยัดพลังงานมาตรฐานสากลโดยกำหนดให้มีอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เหมาะสมให้ผลตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2552 โดย Eco Car ถือเป็นนโยบายที่สำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศไทย เพิ่มกำลังการผลิตจาก 1.8 ล้านคัน ในปี พ.ศ.2553 ให้ได้เป็น 2.7 ล้านคันต่อปี ภายในปี พ.ศ.2555 เป็น 3.1 ล้านคัน ในปีพ.ศ. 2557 โดยมี 6 บริษัทสนใจในโครงการดังกล่าว แต่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าว 5 บริษัท ด้วยเงินลงทุน 36,000 ล้านบาท กำลังการผลิต 585,000 คันต่อปี ได้แก่ บริษัทฮอนด้าอโตโมบิล (ประเทศไทย) จำกัด บริษัทซูซูกิมอเตอร์คอร์ปอเรชั่น จำกัด บริษัทสยามนิสสันอโตโมบิล จำกัด บริษัทมิตซูบิชิมอเตอร์ส์ (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัทโตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทย จำกัด โดยบริษัทซูซูกิมอเตอร์คอร์ปอเรชั่น จำกัด มีกำลังการผลิตอยู่ที่ 138,000 คันต่อปี (ตารางที่ 15)

ตารางที่ 15: การลงทุนในโครงการส่งเสริมรถยนต์นั่งประหยัดพลังงานมาตรฐานสากล (Eco car)

บริษัท	เงินลงทุน (ล้านบาท)	กำลังการผลิต (คัน/ปี)
บริษัทฮอนด้าอโตโมบิล (ประเทศไทย) จำกัด	6,700	120,000
บริษัทซูซูกิมอเตอร์คอร์ปอเรชั่นจำกัด	9,500	138,000
บริษัทสยามนิสสันอโตโมบิลจำกัด	5,500	120,000
บริษัทมิตซูบิชิมอเตอร์ส์ (ประเทศไทย) จำกัด	6,600	100,000
บริษัทโตโยต้ามอเตอร์ประเทศไทยจำกัด	7,700	107,000

ที่มา: สถาบันยานยนต์ (2555) น.3-9.

### โครงการรถคันแรก

ในปี พ.ศ.2554 รัฐบาลในสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ออกนโยบาย “โครงการรถคันแรกตามนโยบายรัฐบาล” เป็นโครงการที่จะคืนเงินภาษีรถยนต์เท่าที่จ่ายสูงสุด 100,000 บาท ให้แก่ผู้ซื้อรถใหม่โดยมีเงื่อนไขดังนี้

1. รถยนต์คันแรกต้องเป็นรถยนต์ที่ผลิตขึ้นในประเทศ ไม่รวมถึงรถยนต์ที่ประกอบจากชิ้นส่วนนำเข้าใช้แล้วจากต่างประเทศ (รถยนต์จัดประกอบ)

2. ผู้เข้าร่วมโครงการต้องครอบครองรถยนต์เกิน 5 ปี
3. รถยนต์ส่วนบุคคลมีขนาดความจุระบอบสูบไม่เกิน 1,500 ลูกบาศก์เซนติเมตร
4. ผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยซื้อรถมาก่อน

หลังจากเริ่มโครงการรถคันแรก ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2555 มีผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 1,258,983 คัน เป็นรถยนต์นั่งส่วนบุคคล 738,342 คัน เป็นรถกระบะ 259,250 คัน และเป็นรถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก 261,391 คัน โดยมีผู้ยื่นขอเข้าร่วมโครงการ ดังนี้ กรุงเทพมหานคร ประมาณ 230,000 คัน อยู่ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ, ชลบุรี, และ ระยอง รวมประมาณ 183,000 คัน และอยู่ในพื้นที่จังหวัด ปทุมธานี และนนทบุรี รวม 132,000 คัน ทำให้เกิดผลกระทบตามมาทั้งในระยะสั้น และระยะยาว และในหลายด้านทั้ง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (กรมสรรพสามิต, 2558)

### จำนวนรถจดทะเบียนกับกรมการขนส่งทางบก

จำนวนรถจดทะเบียนในประเทศไทยมีทั้งสิ้นเกือบ 40 ล้านคัน (ตาราง 16) โดยมีรถจดทะเบียนใหม่ทั้งปี 2561 (ตาราง 17) 734,530 คัน แสดงว่าถ้ามีการทดแทนรถใหม่กับรถเก่าต้องด้วยอัตราดังกล่าวจะต้องใช้เวลาถึง 54 ปี

**ตารางที่ 16:** จำนวนรถที่จดทะเบียนสะสม ณ วันที่ 31 มกราคม 2562

ประเภทรถ	ทั่วประเทศ	กรุงเทพฯ	ส่วนภูมิภาค
รวมทั้งสิ้น	39,680,538	10,293,064	29,387,474
รถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์	38,393,424	10,105,440	28,287,984
รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก (รถโดยสาร รถบรรทุก)	1,287,114	187,624	1,099,490

ที่มา: กลุ่มสถิติการขนส่งกองแผนงานกรมการขนส่ง (2562).

**ตารางที่ 17:** จำนวนใหม่จดทะเบียนทั้งปี 2561

ประเภทรถ	ทั่วประเทศ
รวมทั้งสิ้น	734,530
รถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์	694,407
รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก (รถโดยสาร รถบรรทุก)	40,123

ที่มา: กลุ่มสถิติการขนส่งกองแผนงานกรมการขนส่ง (2562).



## การบริหารจัดการการกำจัดรถยนต์หมดอายุการใช้งาน

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรมไทยได้กำหนดให้ซากรถยนต์เป็นของเสียครัวเรือน โดยองค์ประกอบหลักโลหะที่เป็นเหล็ก 69% โลหะที่ไม่ใช่เหล็ก 9% พลาสติก 9% แก้ว 3% ยางรถยนต์ 3% ยาง 2% ของไหล 1% พรหม 1% แบตเตอรี่ 1% ส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ 1% และวัสดุอื่น ๆ 1% (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่, 2556)

ประเทศไทยไม่มีนโยบายการจัดการซากและชิ้นส่วนของรถยนต์หลังสิ้นสุดการใช้งานแล้ว ประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการระบุระยะเวลาสิ้นสุดการใช้รถยนต์เพื่อนำไปกำจัดหรือทำลาย ทำให้การกำจัดรถยนต์ที่ไม่สามารถใช้งานทำได้เพียงการนำรถยนต์ไปจอดทิ้งไว้รวมกัน (ในสุสานรถหรือในพื้นที่สาธารณะ) หรือมีการถอดชิ้นส่วนของรถยนต์ที่ยังคงใช้งานได้นำไปจำหน่ายเป็นอะไหล่รถยนต์มือสองในรูปแบบธุรกิจร้านค้า อุปกรณ์รถเก่า หรือเซียงกง ซึ่งมีการถอดชิ้นส่วนเพื่อนำไปจำหน่าย อุปกรณ์นี้จะเป็นอุปทานส่งต่อไปยังอู่ซ่อมรถยนต์เมื่อมีรถยนต์ในรุ่นเดียวกันเกิดอุบัติเหตุและต้องการเปลี่ยนอะไหล่ราคาถูกจากซากรถยนต์ (ปัญญา สุทธา, 2557)

สำหรับในสหภาพยุโรป ได้มีการกำหนดมาตรฐานการจัดการซากรถ End of Life Vehicles (ELV) รวมถึงในญี่ปุ่นมีการกำหนดให้มีการกำจัดรถยนต์เก่าที่หมดสภาพ และมีกระบวนการจัดการอย่างเป็นระบบ (Directive 2000/53/EC) โดยการกำหนดการใช้วัสดุที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด รวมถึงการส่งเสริมการใช้ชิ้นส่วนที่สามารถนำมา Reuse Recycle และ Recovery ได้ (สยาม อรุณศรีมรกต, 2554) รถยนต์ที่หมดสภาพการใช้งานตามระยะเวลาหรือ ELVจะนำมาผ่านกระบวนการคัดแยกใน 3 รูปแบบเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ คือ

1. การกำจัดของเหลวที่อยู่ในห้องเครื่องและแยกชิ้นส่วนที่มีค่าออก อาทิ แบตเตอรี่ ตัวเร่งปฏิกิริยาต่าง ๆ และยางรถยนต์ อุปกรณ์ดังกล่าวสามารถนำไปทำประโยชน์ด้านอื่นได้ทันทีโดยไม่ต้องแปรรูปการผลิตใหม่
2. คัดแยกชิ้นส่วนที่เผาไหม้ได้ อาทิ พลาสติกกันชนรถยนต์นำไปเป็นเชื้อเพลิงให้พลังงานความร้อนสูงในโรงไฟฟ้า หรือเป็นเชื้อเพลิงในโรงงานผลิตโพลีเมอร์
3. คัดแยกชิ้นส่วนโลหะหนัก โดยแยกเหล็กออกจากโลหะหนักอื่นที่ไม่ใช่เหล็ก เพื่อนำไปหลอมเป็นเหล็กบริสุทธิ์กลับมาใช้ใหม่ได้อีกครั้ง

อีกทั้งสหภาพยุโรปยังออกกฎหมาย Maastricht ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการกำจัดของเสียที่เกิดขึ้นจากซากรถยนต์ รวมถึงยังมีข้อกำหนดให้ผู้ผลิตให้นำวัสดุจากซากรถยนต์กลับไปใช้กับรถยนต์ที่ผลิตขึ้นมาใหม่ และให้การออกแบบและผลิตรถยนต์ใหม่ ต้องคำนึงถึงการนำวัสดุบางประเภทกลับไปใช้ใหม่ผ่านการรีไซเคิล และการนำวัสดุรีไซเคิลมาใช้ในการกระบวนการผลิตรถยนต์ และให้มีการทำข้อตกลงในการนำชิ้นส่วนซากรถที่ยังใช้การได้มาเป็นอะไหล่ร่วมกับการซ่อมรถของอู่ซ่อมรถยนต์ผ่านพันธมิตรที่สามารถจัดหาอะไหล่จากซากรถโดยสหภาพยุโรป การกำหนดเป้าหมายร่วมกันเพื่อลดพื้นที่การทิ้งขยะของเมือง (ปัญญา สุทธา, 2557)

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกนโยบายการกำจัดของเสียในปี พ.ศ. 2533 ที่กำหนดให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้มินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ให้อุตสาหกรรมยานยนต์ให้ความสำคัญกับการลดปริมาณของเสียที่เกิดจากยานยนต์ ไม่ว่าจะเป็นการลดการปล่อยมลพิษสู่ชั้นบรรยากาศ ตลอดจนได้ออกกฎหมายการรีไซเคิลรถยนต์ ในปี พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้รถยนต์ เครื่องจักร และยานพาหนะประเภทอื่นเข้าสู่กระบวนการจัดซากภายในระยะเวลา 180 วันหลังจากผ่านกระบวนการรับรถยนต์คืนเพื่อจัดซาก

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย Automobile Recycling Law ในปี พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิดการกำจัดซากรถยนต์ เพื่อการพาณิชย์หรือรถยนต์อื่นที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 3.5 ตันอย่างเป็นทางการ โดยในแต่ละปีมีรถยนต์ประมาณ 5 ล้านคัน ที่เข้าสู่กระบวนการทำลายซากรถโดยให้ผู้บริโภคเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการทำลายซากรถยนต์ ผ่านการจ่ายภาษีในตอนที่ซื้อรถยนต์ใหม่ และค่าธรรมเนียมในการทำลายซากรถยนต์ อีกทั้งรัฐบาลยังส่งเสริมให้ผู้ผลิตรีไซเคิลชิ้นส่วนต่าง ๆ ที่เกิดจากซากรถยนต์ โดยมีการออกมาตรการช่วยเหลือผู้ผลิต เป็นลักษณะของการเข้าร่วมด้วยความสมัคร (The Recycling of End-of-Life Vehicles in Japan, 2006)

ค่าใช้จ่ายในการกำจัดซากรถยนต์ต่อคันอยู่ประมาณ 6,000–18,000 เยน โดยชิ้นส่วนรถยนต์ที่เป็นโลหะนำเข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลแล้ว ยางรถยนต์ที่ถูกปรับสภาพเพื่อทำเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงานในโรงงานสำหรับการผลิตซีเมนต์ หรือเป็นวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยในปี พ.ศ. 2548 มีปริมาณยางรถยนต์ใช้แล้วเข้าสู่กระบวนการถึง 1,022,000 ตัน และสามารถส่งออกเพื่อขายเป็นวัสดุเชื้อเพลิงได้ถึง 373,000 ตัน สำหรับเจ้าของรถยนต์ผู้นำรถยนต์ส่งเข้าสู่กระบวนการกำจัดซากรถยนต์ตามระยะเวลาจะได้รับภาษีคืนจากการกระบวนการทำลายรถ (Tax Refund of the Motor Vehicle Tonnage Tax for ELV, n.d.)

### ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้า

คณะผู้จัดทำวิเคราะห์แนวคิดนี้ออกเป็น 3 ประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง การปรับเปลี่ยนอัตราภาษีอันเป็นผลมาจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ และประเด็นที่สอง การกระตุ้นอุตสาหกรรมรถยนต์ในประเทศ เพื่อให้เกิดการผลิตรถยนต์ไฟฟ้า และประเด็นการจัดการรถยนต์ที่ถูกทดแทนด้วยรถยนต์ไฟฟ้า

สำหรับประเด็นที่หนึ่งจากข้อมูลการศึกษาพบว่า การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นละอองในอากาศระหว่างปี 2550–2560 มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะที่มาจากน้ำมันที่มีการใช้ในภาคการขนส่งและคมนาคม การปรับเปลี่ยนจากรถยนต์ที่ใช้้ำมันเป็นเครื่องยนต์ไฟฟ้า มีความจำเป็นต่อการลดปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นละออง โดยส่วนหนึ่งของการปรับเปลี่ยน คือ นโยบายภาษีรถยนต์สำหรับประเทศไทย ภาษีรถยนต์ใหม่ที่จะจัดเก็บคือ ภาษีสรรพสามิต ซึ่งในปัจจุบันมีการจัดเก็บตามปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แล้ว ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่เพิ่งปรับปรุงไปเมื่อ ปี พ.ศ. 2560 สำหรับมาตรการทางภาษีอีกด้านคือ ภาษีรถยนต์ประจำปีที่ในปัจจุบันมีการคิดตามปริมาตรกระบอกสูบในอัตราก้าวหน้า โดยอนุমানว่ารถยนต์ที่มีปริมาตรกระบอกสูบใหญ่ปล่อยมลพิษมากกว่า รถยนต์ที่มีปริมาตรกระบอกสูบเล็กกว่า ในขณะที่รถยนต์ไฟฟ้ามีการจัดเก็บตามน้ำหนักของรถยนต์ ทำให้เกิดความสับสนในการคิดของฐานภาษี

ในขณะที่ในต่างประเทศโดยเฉพาะในยุโรปมีการตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยคิดจากปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หน่วยกิโลเมตร ต่อระยะทาง 1 กิโลเมตร ทำให้รถที่มีการใช้งานมากวิ่งระยะทางมากย่อมจ่ายภาษีประจำปีมากกว่า โดยอาจจะเกิดจากเครื่องยนต์ประเภทต่าง ๆ ทั้งเบนซิน ดีเซล ไฮบริดที่ใช้ น้ำมันจากฟอสซิล หรือน้ำมันจากพืช (ไบโอดีเซล แอเทอนอล) โดยการจัดเก็บในลักษณะนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตรถยนต์ที่อาจมีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทเครื่องยนต์ อีกทั้งยังเกิดความไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของรถที่จ่ายภาษีประจำปีตามระยะทางที่รถวิ่ง ทำให้เป็นการกระตุ้นการเก็บรถไว้ที่บ้านในบางช่วงเวลาและใช้บริการโดยการสาธารณะ

ประเด็นที่สอง มาตรการภาครัฐในอดีตที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมรถยนต์ คือ นโยบายรถ Eco Car ที่ทำให้งำลังการผลิตจากผู้ผลิตรถยนต์ที่เข้าร่วมโครงการ 5 ราย เพิ่มขึ้นกว่า 585,000 คันต่อปี และนโยบายรถคันแรกที่ทำให้เกิดการกระตุ้นการซื้อรถในรอบ 1 ปีกว่าของโครงการตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2554 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2555 มีผู้เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 1,258,983 คัน โดยถ้าภาครัฐออกนโยบายส่งเสริมรถยนต์ไฟฟ้า โดยส่งเสริมทั้งฝั่งผู้ผลิตที่ให้งำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น และส่งเสริมในฝั่งบริโภคทำให้เกิดการซื้อรถยนต์ไฟฟ้ามากกว่ารถยนต์ประเภทอื่น จะทำให้นโยบายการผลิตคันรถยนต์ไฟฟ้าเพื่อมาทดแทนรถยนต์เดิมที่มีอยู่ในระบบกว่า 40 ล้านคัน โดยถ้าพิจารณาจากอัตราการรถยนต์ใหม่จดทะเบียนในปี 2561 อยู่ที่ 734,530 คัน จะใช้เวลาทดแทนถึง 54 ปี แต่ผ่านมีการส่งเสริมรถไฟฟ้าสำหรับรถใหม่ ผ่านกลไกภาษี โดยอัตราเดียวกับโครงการรถคันแรกที่ 1,258,983 คันต่อปี และส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าแบบในลักษณะเดียวกับโครงการรถ Eco Car ที่มีอัตราการผลิตเพิ่มมากขึ้นกว่า 585,000 คันต่อปี จะสามารถทดแทนรถยนต์เก่าได้หมด ภายใน 31 ปี แต่ถ้าต้องการทดแทนรถเป็นไฟฟ้าทั้งหมดภายใน 10 ปี อาจต้องเพิ่มมาตรการให้เข้มข้นขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มสิทธิประโยชน์ด้านภาษีสรรพสามิต บวกกับการปรับรูปแบบการเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี ตามการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จะทำให้น่าจะทดแทนได้ภายใน 10 ปี

ประเด็นการจัดการรถยนต์ที่ถูกทดแทนด้วยรถยนต์ไฟฟ้า โดยในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายในการจัดการซากรถที่หมดอายุใช้งาน ทำให้ซากรถถูกจอดทิ้งไว้ หรือ มีการการถอดชิ้นส่วนที่ใช้งานได้ของซากรถนำไปจำหน่ายเป็นอะไหล่รถยนต์มือ ทั้งนี้การกำจัดซากรถที่ครบกระบวนการมีความสำคัญและความจำเป็นต่ออุตสาหกรรมรถยนต์ โดยประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย Automobile Recycling Law ในปี พ.ศ. 2548 ให้มาการจัดการซากรถอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดการรีไซเคิลวัสดุที่เกิดจากซากรถ โดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ให้ข้อมูลขององค์ประกอบหลักของรถว่าเป็นโลหะที่เป็นเหล็ก 69% โลหะที่ไม่ใช่เหล็ก 9% พลาสติก 9% แก้ว 3% ยางรถยนต์ 3% ยาง 2% ของไหล 1% พรม 1% แบตเตอรี่ 1% ส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์ 1% และวัสดุอื่น ๆ 1% โดยในประเทศไทยมีมาตรการทางภาษีสำหรับเจ้าของรถยนต์ ผู้นำรถยนต์ส่งเข้าสู่กระบวนการกำจัดซากรถตามระยะเวลาจะได้รับภาษีคืนจากการกระบวนการทำลายรถ โดยในแต่ละปีมีรถยนต์ประมาณ 5 ล้านคันเข้าสู่การกำจัดซากอย่างเป็นระบบ สำหรับประเทศไทยควรออกกฎหมายบังคับให้มีการจัดการซากรถอย่างเป็นระบบครบวงจร ที่ผู้ผลิตรถยนต์จะต้องนำวัสดุที่เกิดจากซากรถนำไปรีไซเคิลเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ เช่นเดียวกับในประเทศเยอรมันที่บังคับให้ผู้ผลิตรถยนต์ต้องนำวัสดุที่รีไซเคิลจากซากรถกลับมาใช้ใหม่ อีกทั้งยังต้องมีมาตรการส่งเสริมทางภาษี

สำหรับเจ้าของรถยนต์ที่นำซากรถมาเข้าสู่กระบวนการจัดการซาก โดยอาจอยู่ในรูปแบบของการคืนภาษีตรง หรือเครดิตสำหรับการซื้อรถใหม่

ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายตาม 3 ประเด็น ดังกล่าว อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ในประเทศ มีส่วนร่วมอย่างมากในการลดมลพิษทางอากาศอันเนื่องมาจากภาคคมนาคมขนส่ง แต่การปรับเปลี่ยนจากนโยบาย และมาตรการดังกล่าวจะเป็นผลดีในระยะยาวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยรัฐอาจมีการกำหนดเกณฑ์อื่น ๆ การควบคุมระดับการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นละอองในอากาศ ในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีการใช้พลังงานฟอสซิล ทั้งโรงผลิตกระแสไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ IPP (Independent Power Producer) มีกำลังผลิตมากกว่า 90 เมกะวัตต์ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก SPP (Small Power Producer) มีกำลังการผลิต 10-90 เมกะวัตต์ และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก VSPP (Very Small Power Producer) มีกำลังผลิตต่ำกว่า 10 เมกะวัตต์ รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการปรับเปลี่ยนประเภทเชื้อเพลิงในภาคอุตสาหกรรมการผลิตสินค้า จะช่วยให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และฝุ่นละอองได้เป็นอย่างมาก

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการขนส่งทางบก (2559). อัตราภาษีรถตาม พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก [https://www.dlt.go.th/th/yearly-tax/view.php?\\_did=75](https://www.dlt.go.th/th/yearly-tax/view.php?_did=75)
- กรมการขนส่งทางบก (2562). กลุ่มสถิติการขนส่งกองแผนงานกรมการขนส่ง สืบค้นเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <https://web.dlt.go.th/statistics/>
- กระทรวงการคลัง (2560). *สรุปการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีสรรพสามิต*. 30 มกราคม 2562 จาก [http://mof.go.th/home/pr/excise\\_160960\\_02.pdf](http://mof.go.th/home/pr/excise_160960_02.pdf)
- กรมสรรพสามิต. (2558). รถคันแรก. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก <https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/mjaw/mdux/edisp/webportal16200051366.ppt>
- กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่. (2556). บัญชีของเสียที่เป็นแหล่งทรัพยากรทดแทน. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก <http://recycle.dpim.go.th/wastelist/waste-detail.php?id=27>
- นิตยสารฟอร์มูลา (2558). *เทียบกันชัดๆ ภาษีสรรพสามิตรถยนต์ 2559 กับ อัตราเก่า*. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก <https://www.motorexpo.co.th/news/308&mode=preview>
- ปัญญา สุทธา (2557). มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมซากและชิ้นส่วนรถยนต์หลังสิ้นสุดการใช้งานแล้ว The Legal Measure on Controlling End-of-Life Vehicle and Auto Parts End of Usage. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 33(3), 112-124. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก [http://www.journal.msu.ac.th/upload/articles/article239\\_86417.pdf](http://www.journal.msu.ac.th/upload/articles/article239_86417.pdf)
- มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันนวัตกรรมและการเรียนรู้. (2555). แหล่งมลพิษของอากาศ สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก [http://www.il.mahidol.ac.th/e-media/ecology/chapter2/chapter2\\_airpollution4.htm](http://www.il.mahidol.ac.th/e-media/ecology/chapter2/chapter2_airpollution4.htm)
- ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธุรกิจ และเศรษฐกิจฐานราก ธนาคารออมสิน ฉบับ มีนาคม 2561. รถยนต์ไฟฟ้ากับผลกระทบต่ออุตสาหกรรมยานยนต์ไทย. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก [https://www.gsb.or.th/getattachment/85ef7d25-dc82-40bc-b3aa-db4a82d63d8f/16IN\\_hotissue\\_car\\_electronic\\_detail.aspx](https://www.gsb.or.th/getattachment/85ef7d25-dc82-40bc-b3aa-db4a82d63d8f/16IN_hotissue_car_electronic_detail.aspx)
- สถาบันยานยนต์ กระทรวงอุตสาหกรรม. (2555). แผนแม่บทอุตสาหกรรมยานยนต์ปี พ.ศ. 2555–2559. สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก [http://www.thaiauto.or.th/2012/backoffice/file\\_upload/research/7125561546211.pdf](http://www.thaiauto.or.th/2012/backoffice/file_upload/research/7125561546211.pdf)
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2561). การปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แยกรายชนิดเชื้อเพลิงและรายสาขาเศรษฐกิจ(ออนไลน์). สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2562 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/component/k2/item/14166-energy-statistics-2561>
- Annual Automobile Tax in Japan (2013). Retrieved January 30, 2019, from <http://www.accessj.com/2013/05/annual-automobile-tax-in-japan.html>

- BBC Thai. Retrieved January 2, 2019, from. <https://www.bbc.com/thai/thailand-46643980>
- Braninside (2018). Retrieved January 2, 2019, from. <https://brandinside.asia/kbank-and-ev-market/>
- Japan for Sustainability. (2006, October 31). The Recycling of End-of-Life Vehicles in Japan. Retrieved February 10, 2019 from [http://www.japanfs.org/en/news/archives/news\\_id027816.html](http://www.japanfs.org/en/news/archives/news_id027816.html)
- Korean Auto Tax Structure and Its Impact on Auto Market (2013). Retrieved January 30, 2019, [http://mddb.apec.org/Documents/2013/AD/AD2/13\\_ad2\\_008.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2013/AD/AD2/13_ad2_008.pdf)
- Tax Refund of the Motor Vehicle Tonnage Tax for ELV. (n.d.). Retrieved February 10, 2019 from <https://www.nta.go.jp/english/elv.pdf>
- The Association of International Motor Vehicle Manufacturers (VDIK) (n.d.). Retrieved January 30, 2019, from <http://www.vdik.de/department/finance-administration/motor-vehicle-tax.html>
- Vehicle tax rates (n.d.). Retrieved January 30, 2019, from <https://www.gov.uk/vehicle-tax-rate-tables>.
- Vehicle regulations (2016). Retrieved January 30, 2019 from <https://www.justlanded.com/english/United-States/USA-Guide/Travel-Leisure/Vehicle-regulations>
- Wikipedia contributors. (2019, February 9). Electric car use by country. In Wikipedia, The Free Encyclopedia. Retrieved 13:50, February 10, 2019, from [https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Electric\\_car\\_use\\_by\\_country&oldid=882440138](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Electric_car_use_by_country&oldid=882440138)

## Smart Destination Readiness with Internet of Things Environment

Siriluck Rotchanakitumnui\* and Mark Speece\*\*

### Abstract

Information Technology offers the opportunity to introduce smart tourism destinations. The development of smart city can integrate a variety of technologies to enrich tourism experiences. The Internet of Things (IoT) are used to synergize between a ubiquitous sensing technologies/ubiquitous sensor network and physical components to support the smart tourism destinations. This paper aims to determine the readiness framework to enhance Bangkok to become a smart destination for tourists. The results of in-depth interviews show that there are five major factors to be concerned for being a smart city: Internet of Things, technology infrastructure, data, government support, human competence, and environmental and safety control of privacy.

**Keywords:** Smart destination, Internet of things, Bangkok

---

\* Professor, Thammasat Business School, Thammasat University  
2 Prachan Road, Pranakorn, Bangkok 10200, THAILAND.  
E-mail: siriluck@tbs.tu.ac.th

\*\* Associate Professor, College of Business and Economics American University of Kuwait  
P.O.Box 3323, Safat 13034, Kuwait

## Introduction

In a digital world, the tourism industry is now experiencing an enormous transformation resulting from the developments of Information and Communication Technology (ICT). Due to the advancement of Internet Technology, tourist behaviors are changed not only in planning but also in sharing their travel information via websites and social media channels. Moreover, the development of Internet of Things (IoT) expands opportunities to connect the physical world with the cyber world. The emergence of Cyber-Physical Systems (CPS) generates an impact on building up a smart destination for tourists. Notably, the applications of smart tourism technologies can change tourist behavior, and the use of smart devices and technologies in tourism services is in a wider the tourism sectors (Arup, 2010; Atzori et al., 2010; Buhalis and Law, 2008). There are many studies focusing on smart tourism, but there are very few ones that put an emphasis on tourism policy makers who have significant influence on improvements of infrastructure, technological platforms, and other resources to develop a smart destination (Hedlund, 2012). The purpose of this study is to investigate policy makers and business sectors which play an important role on enhancing a smart city and readiness indicators of the smart tourism destination for building Bangkok to become a smart destination.

## Literature Review

### Internet of Things and Tourism

The Internet of Things (IoT) (Cohen, 2012) is a network that connects anything in anytime and any location to identify and monitor smart objects. The major concept of IoT is a communication device and an application (Mingjun et al., 2012; Vicini et al., 2012). The key concept behind IoT is a real-time interface among real world objects or devices that connect to the Internet. Moreover, the development of IoT creates platforms and applications that can combine between visual tags of physical objects and Near Field Communication (NFC) devices, and transfer a range of types of data using a participatory sensing system (Egger, 2013, Gutiérrez et al., 2013).

In the context of tourism, tourists can use their smart phones or devices to discover the destination information and plan their travel with big volume of data. Government or tourism organizations can develop and extract a multidimensional set of valuable data, which is known as big data, to create better insight into tourists, to improve the services, and



to provide related information to tourists (healthcare, safety etc.) (McKency Quarterly, 2013; Schaffers et al., 2011; Shin, 2014; Soteriades, 2012; UNCTAD, 2005, Vicini et al., 2012; Welbourne et al., 2009).

### **Smart City**

ICT can be deployed to build a smart city by synergizing with other systems such as ecosystem, social, and safety systems in order to enhance citizens' quality of life and to improve the efficiency of the city services (Buhalis and Amaranggana, 2014). A smart city consists of three major components including instrumentation, interconnection, and intelligence (Buhalis and Amaranggana, 2014, Buhalis, 2000). Instrumentation means activities of the city that can be measured by sensors dispersed around the city. Interconnection is defined as every moment of a city which is connected with each other through an ICT network. Finally, intelligence refers to analytical applications that have the ability to generate more precise solutions or decisions (Komninios et al., 2013). Furthermore, Cohen (2012) has defined six indicators to determine a smart city including Smart Governance, Smart Environment, Smart Mobility, Smart Economy, Smart People, and Smart Living. Caragliu et al. (2009) pointed that a smart city can be achieved through three major pillars. They are human capital, infrastructure, and info-structure. In other words, to become a smart city, a city should focus not only on investment in human resources with the government's support, but also on the development of infrastructure that supports dissemination of information throughout the city.

### **Research Questions**

This research aims to gather ideas from the respondents who involved in setting the policy and developing the infrastructure of Internet of Things which can support the smart city readiness of Bangkok. The preliminary questions relate to the readiness of Internet of Things in terms of technology infrastructure, data and information, human capital, environmental and safety control, and supportive policy from the government.

### **Methodology**

The in-depth interview was conducted to gather information from 15 respondents who are expertise in information technology and communications and policy setting. The semi-structured interview method was employed in this study because one of the research objectives was to interview government and business sectors to explore their personal

viewpoint about the readiness factors that have impact on building Bangkok as a smart city. Thus, a series of questions were posed to the interviewees to understand the reason behind their experiences and actions. The literature review was the source for the guideline questions.

## **Results and Discussion**

### **Information Technology and IoT**

From the interview, we found that Thailand has effective technological infrastructure and is ready for being a smart tourism destination. As the capital, Bangkok has the best technology infrastructure with 3G and 4G. Tourists in Bangkok and Thailand feel it is very convenient for them to access into all applications on smartphones during their stay because they can access the internet and Wifi everywhere no matter on roads and public transports. However, to become a smart destination, smart applications and transform data gained from IoT into valuable information for the tourism sector have to be developed.

### **Data**

The importance of IoT is the movement of information. Most people are not knowledgeable about the application of information from IoT for business, so there is no a business model in this matter. It is important to publicize how to utilize the information and what benefits the people obtain. Furthermore, the data in devices seems to be difficult to understand for some people, so the conversion of data into information is essential.

### **Government Support**

The government should have a clear policy in this matter and provide a budget to improve infrastructures as well as staff development. The respondents agreed that the government has been formulating the policy or strategic plan. Afterwards, it would provide grants to an organization to conduct a research project and personnel training.

### **Human Competence**

All respondents agreed that we are not ready in this aspect because of a wide range of backgrounds and acquisition of the people.

The government promotes a smart city concept for the country and society, not for the business sector, so it is less attractive for entrepreneurs and business owners. People in remote provinces do not have IT knowledge, so we need to make them understand how IT helps them from unemployment and increases their performance. In addition, policy makers, investors and business decision makers or top executives are key persons who play

an important role in this matter. At this moment, they do not clearly understand about a smart city concept.

### **An Environmental and Safety Control of Privacy**

The respondents mostly agreed that it should be under an environmental and safety control. The open access perhaps threatens privacy and a source of virus for devices. In other countries, a safety control is normal, so we need to have an organization that profoundly understand this issue and defines a safety measure suitable for our context. The Internet of Things not only lessens our privacy but also makes smart devices become a source of virus. This makes devices accessible easily by hackers. The respondents mostly agreed that the smart destination should have strong security and privacy to insure Bangkok as a smart destination.

### **Summary**

Information Technology plays a role on tourists' decision making. The IT advancement of Thailand moves with a fast speed and helps to bridge the gap of technologies between Thailand and other countries. In respect of the major components for building a smart city, most of the respondents agreed that technological innovations, data, smart citizens and the government's supports are key elements. The respondents are confident that the country is ready for IoT infrastructure because the government has fully fostered the internet of things applications through its investment on technology infrastructure; although some respondents opined that the stimulation of the usage of information from IoT for business is inadequate. The usage of information from IoT applications for business should be focused more. If people know how to utilize the provided information for their business, the Internet of Things will boom. The respondents reported that a smart city is just the concept, but the government has already had the roadmap for the development. However, nothing is concrete at this moment. Thailand has just determined that there will be 5 smart cities within 3 years. Phuket and Chiangmai will be the pilot projects, and Phuket will be the first smart city. Nevertheless, the Internet of Things needs integration of infrastructures and security. The major barriers include traffic, inadequate convenient applications and limited tourism information. It was recommended that it should have a research to solve the traffic issue. Tourist should have applications that are easy to use and gain the required information so that they come to travel in Thailand with confidence, convenience and safety. Examples of those applications are map, location tracking, and translation

applications. IoT and smart intelligent technologies should integrate all these factors seamlessly for less cost and more value-added to Bangkok as a smart destination.

## References

- Arup. (2010) *'Smart cities: Transforming the 21st century city via the creative use of technology'*, Retrieved October 10, 2015, from [http://publications.arup.com/Publications/S/Smart\\_Cities.aspx](http://publications.arup.com/Publications/S/Smart_Cities.aspx)
- Atzori, L., Iera, A. and Morabito, G. (2010) 'The Internet of things: A survey', *Computer Networks*, Vol.54, pp. 2787–2805.
- Buhalis, D. and Amaranggana, A. (2014) 'Smart Tourism Destination', *Information and Communication Technologies in Tourism*, Springer International Publishing, Switzerland, pp. 553-564.
- Buhalis, D. (2000) 'Marketing the competitive destination of the future', *Tourism Management*, Vol. 21, No. 1, pp. 97–116.
- Buhalis, D. and Law D. (2008) 'Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet - The state of e-Tourism research', *Progress in Tourism Management*, Vol. 29 No. 4, pp. 609-623.
- Caragliu, A., Bo, D.C. and Nijkamp, P. (2009) 'Smart Cities in Europe', *Journal of Urban Technology*, Vol. 18, No. 48, pp. 65-82.
- Cohen, B. (2012) 'Smart cities hub', Retrieved October 8, 2015, from <http://smartcitieshub.com/2012/11/11/smart-cities-ranking-methodology/>
- Egger, R. (2013) 'The impact of near field communication on tourism', *Journal of Hospitality and Tourism Technology*, Vol. 4, No. 2, pp. 119–133.
- Gutiérrez, V., Galache, J. A., Sánchez, L., Muñoz, L., Hernández-Muñoz, J. M., Fernandes, J. and Presser, M. (2013) 'Smart Santander: Internet of things research and innovation through citizen participation', In A.Galis & A. Gavras (Eds.), *The Future Internet* (pp. 173–186). Heidelberg: Springer.
- Hedlund, J. (2012) 'Smart city 2020: Technology and society in the modern city', Microsoft Services.
- Komninos, N., Pallot, M. and Schaffers, H. (2013) 'Special issue on smart cities and the future Internet in Europe', *Journal of the Knowledge Economy*, Vol. 4, No. 2, pp. 119–134.
- McKinsey Quarterly (2013) 'The Internet of Things 1–9'. Retrieved October 10, 2015, from [http://www.mckinsey.com/insights/high\\_tech\\_telecoms\\_internet/the\\_internet\\_of\\_things](http://www.mckinsey.com/insights/high_tech_telecoms_internet/the_internet_of_things)

- Mingjun, W., Zhen, Y., Wei, Z., Xishang, D., Xiaofei, Y., Chenggang, S. (2012) 'A research on experimental system for Internet of things major and application project', In System Science, Engineering Design and Manufacturing Informatization (ICSEM), Chengdu.
- Schaffers, H., Sällström, A., Pallot, M., Hernández-Muñoz, J. M., Santoro, R. and Trousse, B. (2011) 'Integrating living labs with future internet experimental platforms for co-creating services within smart cities', International Conference on Concurrent Enterprising (ICE), Aachen.
- Shin, D. (2014) 'A socio-technical framework for Internet-of-Things design: A Human-centered design for the Internet of Things', Telematics and Informatics, Vol. 31, pp. 519-531.
- Soteriades, M. (2012) 'Tourism destination marketing: Approaches improving effectiveness and Efficiency', Journal of Hospitality and Tourism Technology, Vol. 3, No. 2, pp. 107-120.
- United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD), (2005) 'Taking off: E-Tourism opportunities for developing countries', Information Economy Report: Chapter 4, pp. 149-180.
- Vicini, S., Bellini, S. and Sanna, A. (2012) 'How to co-create Internet of things-enabled services for smarter cities', Stuttgart: IARIA.
- Welbourne, E., Battle, L., Cole, G., Gould, K., Rector, K., Raymer, S. (2009) 'Building the Internet of Things using RFID: The RFID ecosystem experience', IEEE Internet Computing, Vol. 13, No. 3, pp. 48-55.

## คุณสมบัติของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ และ กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการออม: กรณีศึกษาของประเทศไทย

เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์ \*

### บทคัดย่อ

การกำเนิดของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund: IF) กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF) และกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust: REIT) ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สืบเนื่องมาจากความต้องการระดมทุนจากประชาชนอย่างต่อเนื่องของภาคเอกชนและรัฐเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานสำหรับสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ผลตอบแทนสำหรับนักลงทุนใน REIT และ PF โดยหลักมาจากรายได้ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ลงทุน ส่วนผลตอบแทนสำหรับนักลงทุนใน IF โดยหลักมาจากรายได้จาก โครงสร้างพื้นฐานซึ่งมีประโยชน์ด้านสาธารณะ ที่กองทุน IF เข้าไปลงทุน ทั้งนี้รายได้ที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีความคล้ายกันในด้านความชัดเจน ทำให้ทำให้นักลงทุนสามารถประมาณการผลประโยชน์ที่จะได้รับ การศึกษานี้เป็นงานวิจัยต่อเนื่องจากปี พ.ศ. 2559 (นิตยาเกษตรวัฒน์, พ.ศ. 2559)วิเคราะห์ประสิทธิภาพจากการลงทุนด้วยการวัดค่า Sharpe Ratio ซึ่งวัดผลตอบแทนในส่วนชดเชยความเสี่ยงต่อหนึ่งหน่วยความเสี่ยง และขยายการศึกษา รวมถึงกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) ซึ่งเป็นกองทุนที่ออกโดยรัฐบาลในการระดมทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของประเทศ และเริ่มทำการซื้อขายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 ผลการศึกษา ในกองทุนเหล่านี้ซึ่งมีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยชี้ให้เห็นถึงช่องทางในการลงทุนรูปแบบใหม่ที่มีผลตอบแทนที่คาดหวังและความเสี่ยงอยู่ระหว่างหุ้นกู้และหุ้นสามัญ คือมีผลตอบแทนที่คาดหวังสูงกว่าหุ้นกู้ และมีความเสี่ยงต่ำกว่าหุ้นสามัญ

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: bbawtt@hotmail.com

## The Characteristics of Infrastructure Fund, Property Fund and Real Estate Investment Trust for Savings: The Case of Thailand

Aekkachai Nittayagasetwat\*

### Abstract

The launching of infrastructure fund (IF) Property Fund (PF) and Real Estate Investment Trust (REIT) in the Stock Exchange of Thailand due to continuous demand for mobilizing funds from the public and private sectors for real estate and infrastructure development to support Thailand's economic growth. Returns for REIT and PF investors, mainly generate from property rental income of the funds and returns for IF unitholders, are mainly from revenue of infrastructure constructed for public interest in the funds' portfolio. Such incomes are similar in terms of their clarity. Accordingly, investors could estimate the benefits that will be received from these funds. This research examines the efficiency of investment in these funds by employing the Sharpe Ratio analysis, which measures the return on risk compensation per one risk unit. The study also extends the research in 2016 (Nittayagasetwat, 2016) and includes the Thailand Future Fund (TFFIF) which is issued by Thai Government to promote infrastructure and utilities and has just been traded in October, 2018. The results show that these funds which are traded in the Stock Exchange of Thailand, are new investment channels which have expected returns and risks ranked between bonds and common stocks. In other words, the expected returns of real estate and infrastructure securities are higher than bonds' and their risks are lower than common stocks

**Keywords:** Infrastructure Fund, Real Estate Investment Trust, Property Fund, Thailand Future Fund, Stock Exchange of Thailand

---

\* Associate professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: bbawtt@hotmail.com

## บทนำ

การพัฒนาด้านการเงินในปัจจุบันเป็นไปอย่างต่อเนื่องและก้าวกระโดด เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจและรัฐ ซึ่งต้องการเงินทุนต้นทุนถูกมาใช้เป็นจำนวนมาก เพื่อให้ทันการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ไม่ต้องการสร้างหนี้ (Leverage) ซึ่งจะเป็นภาระผูกพันต่อกระแสเงินสดของกิจการและภาครัฐต่อไปในอนาคต ขณะที่ด้านนักลงทุนต้องการทางเลือกในการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนดีขึ้นให้กระแสเงินสด เช่น เงินปันผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมีความเสี่ยงที่ไม่สูงมาก ทำให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนำเครื่องมือทางการเงินรูปแบบใหม่คือ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund: IF) กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF) และกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust: REIT) มาเพื่อตอบโจทย์สร้างทางเลือกในการระดมทุนสำหรับภาคธุรกิจและภาครัฐ และเป็นทางเลือกการลงทุนสำหรับนักลงทุนซึ่งมีความต้องการเปลี่ยนไป นอกเหนือไปจากการระดมทุนและการลงทุนในรูปแบบเดิมซึ่งประกอบด้วย พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ หุ้นสามัญทั้งที่เป็นตราสารและกองทุนที่ลงทุนในตราสารเหล่านี้

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากงานวิจัยในปี พ.ศ. 2559 (นิตยาเกษตรวัฒน์, 2559) ซึ่งนำเสนอคุณสมบัติ ผลตอบแทนและความเสี่ยงของ PF REIT และ IF ซึ่ง ณ ขณะนั้นยังเป็นทางเลือกในการลงทุนที่ใหม่สำหรับนักลงทุนและตลาดทุนของไทย แต่ในปัจจุบันการลงทุนในหลักทรัพย์ที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐาน กลับเป็นที่นิยมอย่างมาก เนื่องจากมีระดับความเสี่ยงในระดับปานกลาง ซึ่งต่ำกว่าความเสี่ยงจากการลงทุนในหุ้นสามัญเป็นอย่างมาก ทั้งยังได้ผลตอบแทนอย่างสม่ำเสมอในรูปของเงินปันผลในระดับที่ไม่น้อย โดยมากกว่าการฝากเงินในธนาคารพาณิชย์หรือการลงทุนในตราสารหนี้ประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ในเดือนตุลาคม 2561 รัฐบาลได้เปิดให้นักลงทุนได้ลงทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) ซึ่งเป็นกองทุนระดับประเทศที่ภาครัฐตั้งใจจะระดมทุนจากภาคประชาชน เพื่อใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคของประเทศ โดย TFFIF จะรับรู้รายได้ของกิจการและทรัพย์สินที่ร่วมในโครงการ ดังนั้นจึงมีศักยภาพในการสร้างผลตอบแทนให้กับนักลงทุนที่ลงทุนใน TFFIF<sup>1</sup>

เนื่องจาก TFFIF จะเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในภาพรวม ขนาดกองทุนในปัจจุบันเป็นเพียงระยะแรกของการก่อตั้ง TFFIF ทำให้ TFFIF ยังมีโอกาสเติบโตอย่างมาก ดังนั้นการศึกษานี้จะเป็นการติดตามพัฒนาการและผลการดำเนินงานของ TFFIF เปรียบเทียบกับหลักทรัพย์ที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้นอกจากจะเป็นทางเลือกในการลงทุนของนักลงทุนแล้ว ยังเป็นกลไกในการพัฒนาตลาดทุนและเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

<sup>1</sup> www.tffif.com



## ทบทวนวรรณกรรม

รูปแบบเดิมของการระดมทุนและการลงทุนในตลาดทุนไทย จะเน้นที่ตราสารไม่กี่ประเภท ได้แก่ หุ้นกู้ และหุ้นสามัญ หรือตราสารอนุพันธ์และกองทุนรวมที่อ้างอิงหรือลงทุนในตราสารเหล่านั้น โดยการลงทุนในตราสารแต่ละประเภทนี้ค่อนข้างมีความแตกต่างของความเสี่ยงค่อนข้างสูง อาทิ หุ้นกู้หรือตราสารหนี้แม้จะมีความเสี่ยงต่ำ แต่ผลตอบแทนที่คาดหวังก็ต่ำ ขณะที่หุ้นสามัญมีผลตอบแทนที่คาดหวังค่อนข้างสูง แต่ความเสี่ยงก็สูง และตราสารอนุพันธ์ก็มีความเสี่ยงและผลตอบแทนที่คาดหวังค่อนข้างสูงมาก ทำให้นักลงทุนต้องเลือกรับความเสี่ยงที่สูงมากหากต้องการผลตอบแทนมาก และรับผลตอบแทนต่ำมาก ดังนั้นหากนักลงทุนไม่ต้องการเสี่ยงมาก ตราสารเช่น PF REIT และ IF เป็นทางเลือกใหม่สำหรับนักลงทุนที่มาเติมช่องว่างสำหรับผู้ที่ไม่ต้องการเสี่ยงมากเกินไป และจะได้รับผลตอบแทนที่ไม่ต่ำเกินไป ทั้งยังเป็นผลตอบแทนที่มีความสม่ำเสมอ ในระดับที่สูงพอควร

ทั้งนี้ PF REIT และ IF ได้เกิดขึ้นและแพร่หลายมานานในต่างประเทศ ซึ่งตลาดทุนมีการพัฒนามานานแล้ว การนำตราสารเหล่านี้เข้ามาสำหรับนักลงทุนจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยพัฒนาตลาดทุนและเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเป็นทางเลือกในการระดมทุนของภาครัฐกิจและภาครัฐที่ต้อการเงินทุนที่ต้นทุนไม่สูงนัก ขณะเดียวกันก็มีส่วนสร้างภาระผูกพันทางด้านกระแสเงินสด ทั้งนี้เนื่องจาก PF REIT และ IF เป็นรูปแบบของการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นตราสาร (Securitization) โดยสินทรัพย์ที่ไม่มีสภาพคล่องที่บันทึกในงบแสดงสถานะทางการเงินขององค์กร เช่น ที่ดิน อาคาร และเครื่องมือ จะถูกเปลี่ยนสภาพให้เป็นตราสารที่มีสภาพคล่องหรือสามารถซื้อขายในตลาดทุนได้ โดยองค์กรเอกชนหรือภาครัฐจะทำการขายสินทรัพย์นั้นให้แก่กองทุนหรือกองทรัสต์ ทำให้องค์กรนั้นมีเงินทุนเพื่อใช้ลงทุนต่อไปในโครงการอื่นต่อไป ขณะที่กองทุนหรือกองทรัสต์ที่ซื้อสินทรัพย์ก็จะทำออกตราสารเพื่อขายให้กับนักลงทุน องค์กรจึงมีเงินทุนอย่างเพียงพอในการลงทุนในโครงการต่อไปเรื่อย ๆ ในขณะที่ยังสามารถบริหารโครงการเดิม ๆ ที่ลงทุนไปก่อนหน้านี้ โดยไม่มีภาระหนี้เป็นอุปสรรคในการระดมทุนเพิ่มเติม

การออกตราสาร PF REIT และ IF จึงทำให้ภาครัฐกิจสามารถต่อยอดการลงทุนไป สร้างความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน (Sustainable Growth) ทั้งต่อภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ และต่อภาคเศรษฐกิจโดยรวม ทำให้มีเงินทุนเหลือพอเพื่อใช้ลงทุนในระดับมหภาค ภาคอุตสาหกรรมมีการเติบโต และได้รับการพัฒนา มีการลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) มากขึ้น ส่งผลให้เกิดการจ้างงานมากขึ้น ทำให้ประชาชาติมีรายได้มากขึ้น มีความต้องการสินค้าและบริการมากขึ้น ต่อยอดให้เกิดการลงทุนมากขึ้น นวัตกรรมตราสารเหล่านี้จึงเป็นพื้นฐานของการเติบโตและการพัฒนาที่มั่นคงอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง ส่วนนักลงทุนก็จะมีทางเลือกในการลงทุนมากขึ้น เป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาของตลาดทุนและตลาดการเงินของไทย ทำให้ตลาดทุนและตลาดการเงินไทยสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนไปพร้อม ๆ กับการเติบโตของเศรษฐกิจไทย

โดยตามทฤษฎีแล้ว PF REIT และ IF ควรมีผลตอบแทนที่คาดหวังและความเสี่ยงอยู่ระหว่างหุ้นสามัญและหุ้นกู้ ซึ่งงานวิจัยนี้จะทำการทดสอบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ PF REIT และ IF โดยการสร้างดัชนีขึ้นมาเปรียบเทียบกับดัชนีต่าง ๆ ที่อ้างอิงกับหุ้นสามัญและหุ้นกู้ในตลาดทุนของไทย นอกจากนี้ เพื่อให้มีการเปรียบเทียบโดยนำเรื่องความเสี่ยงเข้ามาประกอบด้วย การศึกษานี้จึงได้นำการวัดประสิทธิภาพของผลตอบแทนที่ได้รับในรูปแบบ Sharpe Ratio มาใช้วัดค่าชดเชยผลตอบแทนต่อความเสี่ยงด้วย

หลักทรัพย์ที่อ้างอิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานในประเทศไทย ณ ปัจจุบัน (2561) ประกอบด้วยหลักทรัพย์เช่น PF REIT IF และ TFFIF ซึ่งแต่ละประเภทของหลักทรัพย์สามารถสรุปคุณสมบัติได้ดังนี้

**1. กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF)** (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2016)<sup>2</sup> เป็นตราสารเพื่อการลงทุนซึ่งมีความคล้ายกองทุนรวมซึ่งมีการระดมทุนจากประชาชนด้วยการขายหน่วยลงทุน แต่มีความแตกต่างคือเงินที่ได้มาจะต้องนำไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เช่น โรงแรม ศูนย์การค้า สำนักงาน และนิคมอุตสาหกรรม หรือหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ตามที่กฎหมายกำหนด รายได้หลักจากการบริหารอสังหาริมทรัพย์ให้ได้ผลตอบแทนสม่ำเสมอซึ่งผ่านการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ มิได้เน้นที่การซื้ออสังหาริมทรัพย์เพื่อขายต่อ หรือนำมาพัฒนาเพื่อให้ได้กำไรจากมูลค่าเพิ่มเมื่อขายต่อ มีทั้งประเภทที่ระบุเฉพาะเจาะจงชัดเจน และที่ไม่ระบุเฉพาะเจาะจงกำหนดอสังหาริมทรัพย์ที่จะซื้อหรือเช่า โดยมีหลักการที่สำคัญคือบริษัทจัดการกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ต้องจ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหน่วยลงทุน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ของกำไรสุทธิประจำปี

**2. กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust: REIT)** (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2016)<sup>3</sup> เป็นตราสารเพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ เช่น โรงแรม ศูนย์การค้า สำนักงาน และนิคมอุตสาหกรรม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยมีรายได้หลักจากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ REIT เข้าไปลงทุน REIT เป็นกองทรัสต์สินที่ถือกรรมสิทธิ์โดยทรัสต์ (Trustee) ไม่มีฐานะเป็นนิติ โดยผู้ก่อตั้งกองทรัสต์ คือผู้จัดการกองทรัสต์ และเป็นผู้เสนอขายหน่วยทรัสต์ โดยจะนำเงินที่ได้มาให้กับทรัสต์ เพื่อจัดตั้ง REIT และทรัสต์จะเป็นผู้เก็บรักษาทรัพย์สิน และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการกองทรัสต์ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, n.d.)<sup>4</sup> มีลักษณะเป็นกองทุนปิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทดแทนกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF)<sup>5</sup> ซึ่งจัดตั้งมาก่อนเมื่อปี พ.ศ. 2546 และจะไม่สามารถจัดตั้งเพิ่มได้หลังปี พ.ศ. 2556 ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบระหว่าง REIT และ PF ซึ่ง REIT ถูกออกแบบให้มีความ

<sup>2</sup> (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2016)<sup>†</sup>

<sup>3</sup> SET Newsletter, Vol. 03/2016

<sup>4</sup> [www.set.or.th/th/products/listing/files/Brochure\\_REIT.pdf](http://www.set.or.th/th/products/listing/files/Brochure_REIT.pdf)

<sup>5</sup> PF เป็นกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นโดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.) โดยระดมเงินผ่านการขายหน่วยลงทุน เพื่อนำไปซื้อหรือเช่าอสังหาริมทรัพย์มาบริหาร โดยมีรายได้หลักที่เป็นค่าเช่า ซึ่งจะถูกรวบรวมไปให้กับผู้ถือหน่วยลงทุนในรูปของเงินปันผล นอกจากนี้ PF มีลักษณะเป็นกองทุนปิดประเภทไม่รับซื้อคืนหน่วยลงทุน โดยบริษัทจัดการจะต้องนำไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อเสริมสภาพคล่องของกองทุน และนักลงทุนสามารถทำการซื้อขายได้

ยืดหยุ่นมากกว่า โดย REIT มีขอบเขตการลงทุนที่กว้างขวางกว่า มีการบริหารจัดการที่คล่องตัวกว่า ทำให้มีศักยภาพในการทำกำไรที่สูงกว่า และสามารถจัดการความเสี่ยงได้ดีกว่า PF ดังนั้น REIT จึงสามารถแทนที่ PF ได้อย่างสมบูรณ์ และยังมีข้อดีมากกว่า แม้ว่าในปัจจุบัน จะยังคงมี PF ที่มีการซื้อขายกันอยู่ก็ตาม

**3. กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund: IF) (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2016)<sup>6</sup>** เป็นกองทุนประเภทไม่รับซื้อคืนหน่วยลงทุน สามารถลงทุนได้ทั้งโครงการที่แล้วเสร็จ และโครงการที่ยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่ง บลจ. ที่เป็นผู้จัดตั้งกองทุนจะต้องนำหน่วยลงทุนของกองทุนเข้าจดทะเบียนใน ตลท. โดย IF เป็นกองทุนที่ลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากผู้ลงทุนทั้งรายย่อยและสถาบัน กิจการโครงสร้างพื้นฐานที่ IF ลงทุนจะเป็นกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดย IF สามารถลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐาน 10 ประเภท ได้แก่ ถนน (รวมถึงทางพิเศษและสัมปทาน) ระบบขนส่งทางราง สนามบิน ท่าเรือท่าอากาศยาน ไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม ระบบชลประทาน ระบบป้องกันภัยธรรมชาติ และพลังงานทางเลือก เป็นต้น รายได้หลักของ IF คือรายรับจากการดำเนินงานในกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่ IF ลงทุน

**4. กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF)<sup>7</sup>** เป็นกองทุนรวมประเภท IF ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมเงินทุนจากภาคเอกชนทั้งสถาบันและรายย่อย เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม เช่น ทางด่วน มอเตอร์เวย์ รถไฟประเภทต่าง ๆ และอื่น ๆ เป็นต้น เป็นกองทุนที่ไม่จำกัดอายุและจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ โดยข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่าง IF และ TFFIF คือ IF ที่ออกโดยภาคเอกชนและภาครัฐจะเน้นการลงทุนในโครงการที่ก่อสร้างเสร็จและมีรายรับจากการดำเนินงานแล้ว (Brownfield Project) ส่วน TFFIF จะเน้นการลงทุนในโครงการที่ยังสร้างไม่เสร็จ (Greenfield Project) ซึ่ง IF ทั่วไปถูกจำกัดให้ลงทุน ใน Greenfield ได้ไม่เกิน 30% แต่ถ้าเกิน 30% ก็จะต้องเสนอขายหน่วยลงทุนครั้งแรก (Initial Public Offering: IPO) ให้กับผู้ถือหน่วยลงทุนรายใหญ่ที่มีเงินลงทุน 10 ล้านบาทขึ้นไป จำนวนไม่น้อยกว่า 35 ราย ซึ่ง TFFIF ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าวโดยสามารถขาย IPO ให้กับนักลงทุนรายย่อยที่มีเงินลงทุนเพียง 1 หมื่นบาทขึ้นไป (จองซื้อขั้นต่ำ 1,000 หน่วย ราคาหน่วยละ 10 บาท) ทั้งนี้นักลงทุนจะได้ผลตอบแทนในรูปแบบปันผล ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับรายได้จากการดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณูปโภคที่กองทุนเข้าไปลงทุน

หลักทรัพย์ที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานทั้ง PF REIT IF และ TFFIF ต่างก็เป็น กองทรัสต์/กองทุน ที่ลงทุนในสินทรัพย์หรือโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งมีรายได้หลักมาจากรายรับที่ได้จากการบริหารสินทรัพย์ (Asset Management) และความสามารถในการทำกำไร (Profitability) ของโครงการ ดังนั้นผลตอบแทนและความเสี่ยงของกองทรัสต์/กองทุนแต่ละกอง จึงขึ้นกับประเภทธุรกิจหรือคุณภาพของสินทรัพย์ ตลอดจนกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจ และศักยภาพในการเติบโตของธุรกิจ/สินทรัพย์นั้น

<sup>6</sup> SET Newsletter, Vol. 03/2016

<sup>7</sup> www.tffif.com

วรรณกรรมที่เกี่ยวกับตราสารที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐาน (บุรณศิริ และนิตยา เกษตรวัฒน์, พ.ศ. 2556) ส่วนใหญ่เป็นการเปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ REIT และ IF กับ หุ้นกู้ และ หุ้นสามัญ<sup>8</sup> โดยนักลงทุนที่ไม่สามารถรับความเสี่ยงในระดับสูง ก็จะเลือกลงทุนในหุ้นกู้หรือตราสารหนี้ ซึ่งผลตอบแทนที่คาดหวังก็จะต่ำด้วย ในขณะที่นักลงทุนที่ต้องการผลตอบแทนสูง ๆ ก็จะลงทุนในหุ้นสามัญ ซึ่งก็ต้องยอมรับความเสี่ยงในระดับสูงด้วยเช่นกัน โดยความเสี่ยงและผลตอบแทนของหุ้นกู้และหุ้นสามัญจะมีความแตกต่างกันสูงมาก ดังนั้นหลักทรัพย์ประเภท PF REIT IF และ TFFIF จึงช่วยเพิ่มช่องทางการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนที่คาดหวังสูงขึ้น ได้เงินปันผลอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่ความเสี่ยงไม่สูงนัก และเป็นช่องทางสำหรับผู้ประกอบการในการระดมเงินทุนที่ต้นทุนไม่สูง ได้เงินทุนจำนวนมาก และไม่มีภาระในการชำระหนี้หรือต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยที่ถูกผูกพันให้ต้องชำระในเวลาที่กำหนด

ในการรวบรวมวรรณกรรม (บุรณศิริและนิตยาเกษตรวัฒน์, พ.ศ. 2556 และ นิตยาเกษตรวัฒน์, พ.ศ. 2559) โดยงานวิจัยจำนวนหนึ่ง (Brueggeman และ Fisher, ค.ศ. 2011)<sup>9</sup> ได้กล่าวถึงการลงทุนทางเลือกที่มีผลตอบแทนที่คาดหวังและความเสี่ยงที่อยู่ในระดับกลางๆ โดยพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนผลตอบแทนที่ไม่มีความเสี่ยง (Risk-free Rate) ส่วนผลตอบแทนและความเสี่ยงที่สูงขึ้น ได้แก่ตราสารหนี้ที่มีสินทรัพย์เช่นอสังหาริมทรัพย์ค้ำประกัน (Secured Debt) แล้วจึงเป็นหุ้นกู้ที่ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน (Debenture) ผลตอบแทนและความเสี่ยงที่สูงกว่าหุ้นกู้ได้แก่ การลงทุนในตราสารทุนที่อ้างอิงสินทรัพย์เช่นอสังหาริมทรัพย์ หรือการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์โดยตรง และความเสี่ยง/ผลตอบแทนที่คาดหวังที่สูงกว่าคือหุ้นสามัญ ซึ่ง PF REIT IF และ TFFIF อยู่ในกลุ่มตราสารทุน (เช่นกองทรัสต์หรือกองทุน) ที่อ้างอิงหรือลงทุนในสินทรัพย์เช่นอสังหาริมทรัพย์

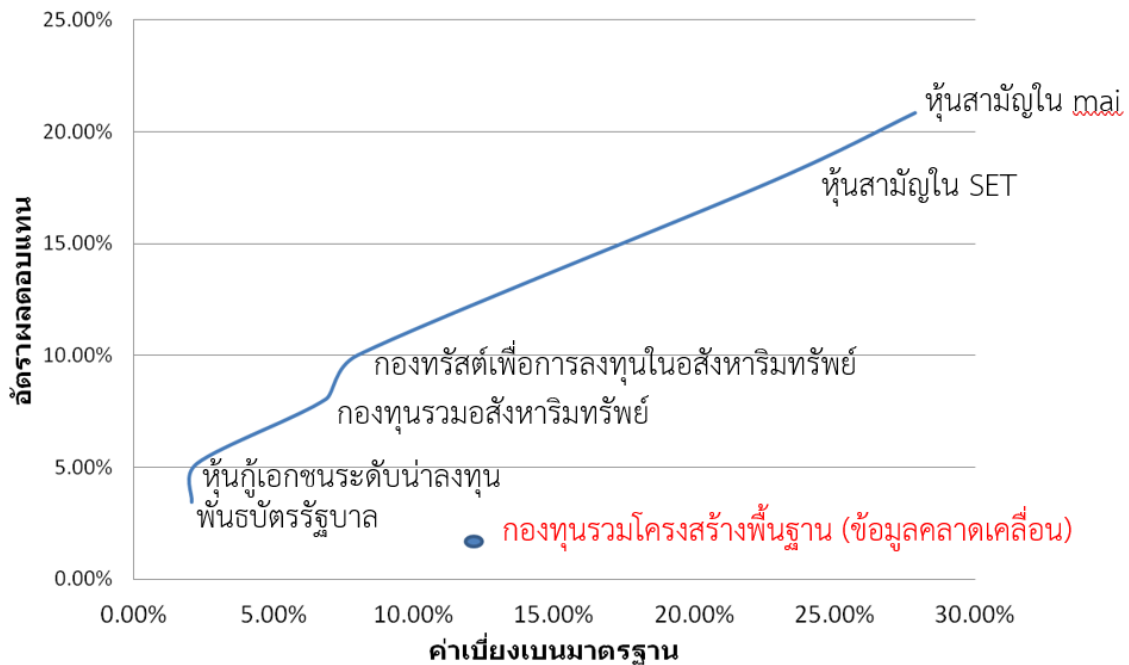
การศึกษาโดยนิตยาเกษตรวัฒน์ (พ.ศ. 2559) เปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงของ PF REIT และ IF กับผลตอบแทนและความเสี่ยงของทางเลือกในการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำ เช่นหุ้นกู้เอกชนในระดับนำลงทุนและพันธบัตรรัฐบาลอายุ 1-3 ปี ตลอดจนทางเลือกในการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูง ได้แก่หุ้นสามัญในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Stock Exchange of Thailand: SET) และหุ้นสามัญในตลาดหลักทรัพย์ เอ็ม เอ ไอ (mai) ซึ่งบริษัทจดทะเบียนเป็นบริษัทที่เล็กกว่า จึงมีความเสี่ยงสูงกว่า และได้ผลตามตารางต่อไปนี้

<sup>8</sup> หนังสือ “กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์” โดยจิโรจน์ บุรณศิริ และเอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์ ปี พ.ศ. 2556

<sup>9</sup> หนังสือ “Real Estate Finance and Investments” โดย Brueggeman, W. B. and Fisher, J. D.

	พันธบัตร รัฐบาล อายุ 1-3 ปี	หุ้นกู้เอกชน ในระดับนำ ลงทุน	กองทุนรวม อสังหาริมทรัพย์	กองทรัสต์เพื่อ การลงทุนใน อสังหาริมทรัพย์	กองทุนรวม โครงสร้าง พื้นฐาน	หุ้นสามัญ ในตลาด SET	หุ้นสามัญ ในตลาด mai
อัตรา ผลตอบแทน ที่คาดหวัง	3.43%	5.17%	8.04%	10.00%	1.23%	17.83%	20.85%
ความเสี่ยง วัดด้วยค่า เบี่ยงเบน มาตรฐาน	2.08%	2.28%	6.86%	7.99%	12.89%	22.83%	27.84%

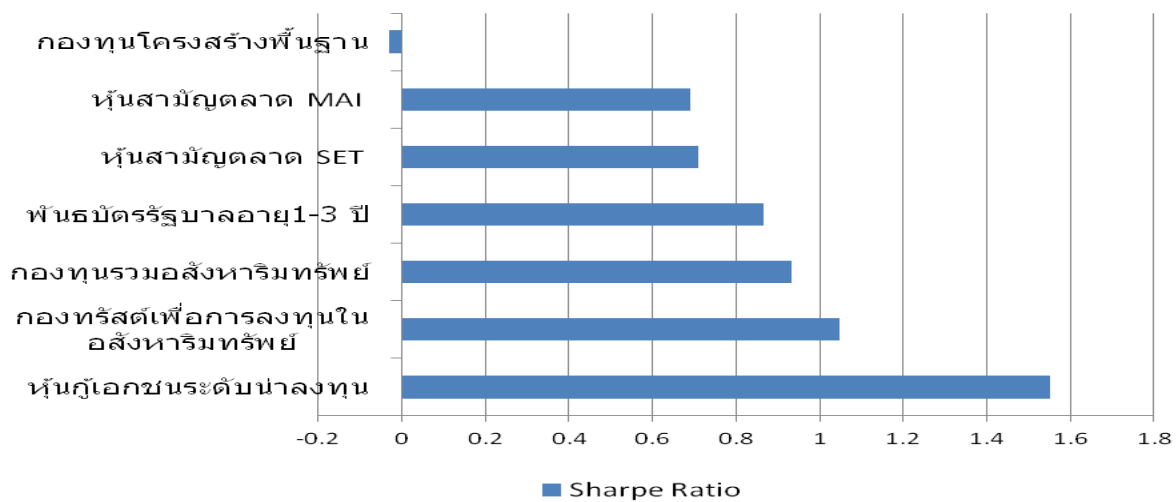
ซึ่งเปรียบเทียบผลตอบแทนและความเสี่ยงเมื่อพิจารณาทางเลือกในการลงทุนต่างๆ ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว ผลตอบแทนจะเพิ่มขึ้นตามความเสี่ยงตามที่คาดไว้ โดยหุ้นสามัญใน mai มีระดับผลตอบแทนและความเสี่ยงสูงสุด รองลงมาคือหุ้นสามัญใน SET และ REIT PF ตามลำดับ หุ้นกู้เอกชนระดับนำลงทุนมีผลตอบแทนและความเสี่ยงในระดับที่ต่ำ ในขณะที่พันธบัตรรัฐบาลมีความเสี่ยงต่ำที่สุด ส่วนกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเนื่องจากมีข้อมูลจำกัดจึงได้ผลที่คาดเคลื่อน ไม่สามารถสรุปผลได้



และเมื่อประเมินผลตอบแทนต่อความเสี่ยงโดยใช้ Sharpe Ratio ซึ่งได้ผลตามตารางต่อไปนี้

	พันธบัตร รัฐบาล อายุ 1-3 ปี	หุ้นกู้เอกชน ในระดับนำ ลงทุน	กองทุนรวม อสังหาริมทรัพย์	กองทรัสต์เพื่อ การลงทุนใน อสังหาริมทรัพย์	กองทุนรวม โครงสร้าง พื้นฐาน	หุ้นสามัญ ในตลาด SET	หุ้นสามัญ ในตลาด MAI
Sharpe Ratio	0.87	1.55	0.93	1.05	-0.03	0.71	0.69

โดยได้เปรียบเทียบดังรูปต่อไปนี้



ผลการศึกษาดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนแบบเดิม เช่น หุ้นกู้และหุ้นสามัญ PF และ REIT ให้ผลตอบแทนและความเสี่ยงอยู่ระหว่างหุ้นกู้และหุ้นสามัญดั้งเดิมตามที่ตั้งไว้คือ มีผลตอบแทนที่สูงกว่าหุ้นกู้ และมีความเสี่ยงต่ำกว่าหุ้นสามัญ โดยหุ้นกู้เอกชนมี Sharpe Ratio สูงสุด ในขณะที่ REIT และ PF มี Sharpe Ratio สูงเป็นอันดับ 2 และอันดับ 3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม IF ซึ่ง ณ ขณะนั้นมีทั้งสิ้น 5 กองทุนและเพิ่งก่อตั้งขึ้นมา จึงมีข้อมูลตลาดเคลื่อน ไม่สามารถสรุปผลการศึกษได้

ดังนั้น จึงคาดหมายว่าการจัดอันดับความเสี่ยงและผลตอบแทนที่คาดหวังจากระดับผลตอบแทนที่ไม่มีความเสี่ยงของการศึกษานี้ สามารถจัดอันดับผลตอบแทนและความเสี่ยงต่ำ ไปถึงผลตอบแทนและความเสี่ยงสูง สามารถเรียงลำดับได้ดังนี้คือ 1) พันธบัตรรัฐบาล 2) หุ้นกู้บริษัทเอกชน 3) หลักทรัพย์ที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐาน และ 4) หุ้นสามัญ

โดยการศึกษานี้ แม้ว่าจะมีกลุ่มตัวอย่างของ PF ที่ลดลง เนื่องจากถูกทดแทนและแปรสภาพเป็น REIT แต่เนื่องจากนักลงทุนในปัจจุบันมีความต้องการในตราสารประเภทนี้มากขึ้น จึงมี REIT และ IF ที่มากขึ้นและมีช่วงเวลาที่ศึกษานานขึ้น จึงคาดว่าจะได้ผลการศึกษาที่ดีขึ้น และเมื่อเพิ่ม TFFIF เข้ามาในกลุ่มตัวอย่างจะทำให้การศึกษาเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่อิงกับอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานมีความครอบคลุมมากขึ้น

## วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ PF REIT IF และ TFFIF จากแหล่งข้อมูลตีพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อทำการวิเคราะห์ในเบื้องต้น และทำการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทางสถิติจากฐานข้อมูล Reuter และ สมาคมตราสารหนี้ไทย โดยการวิเคราะห์ทางสถิติเริ่มจากการวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนและความเสี่ยงของพันธบัตรรัฐบาลอายุ 3 เดือน พันธบัตรรัฐบาลอายุ 15 ปี หุ้นกู้บริษัทอยู่ในระดับนำลงทุน (Investment Grade) จากข้อมูลอัตราผลตอบแทนของสมาคมตราสารหนี้ไทย ดัชนีตลาดตลาดหลักทรัพย์ เอ็ม เอ ไอ (MAI) ซึ่งเป็นตลาดหุ้นสำหรับบริษัทขนาดเล็ก และ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตลาดหุ้นสำหรับบริษัทขนาดใหญ่กว่า คำนวณจากดัชนีอัตราผลตอบแทนรวมจาก Reuter สำหรับ PF REIT และ IF ใช้วิธีการสร้างกลุ่มสินทรัพย์แบบลงทุนสินทรัพย์ทุกตัวในแต่ละประเภทเป็นมูลค่าเท่ากัน (Equally Weighted Portfolio) และคำนวณอัตราผลตอบแทนของกลุ่มสินทรัพย์ลงทุนดังกล่าวโดยหาค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์ มาทำการเปรียบเทียบ โดยให้การลงทุนเป็นการลงทุนในทั้งกลุ่มสินทรัพย์แต่ละประเภท โดยการหาอัตราผลตอบแทนแบบ Logarithm ดังสมการ

$$r_{p,t} = \ln (V_{i,t}/V_{i,t-1}) \quad (1)$$

$r_{p,t}$  คือ อัตราผลตอบแทนของกองทุนหรือกลุ่มสินทรัพย์ p ณ เวลา t

$V_{p,t}$  คือมูลค่ากองทุนหรือกลุ่มสินทรัพย์ p ณ เวลา t

$V_{p,t-1}$  คือมูลค่ากองทุนหรือกลุ่มสินทรัพย์ p ณ เวลา t-1

สำหรับค่าความเสี่ยงจะถูกวัดโดยใช้ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของอัตราผลตอบแทนดังนี้

$$SD = \sqrt{\sum_t^n \frac{(r_p - E(r_p))^2}{n-1}} \quad (2)$$

ตามทฤษฎีแล้ว สินทรัพย์หรือตราสารที่มีความเสี่ยงสูง ก็จะทำให้ผลตอบแทนที่คาดหวังสูงด้วยการเปรียบเทียบว่าสินทรัพย์หรือตราสารใดมีประสิทธิภาพมากกว่าจึงต้องให้มีมาตรฐานเดียวกันเช่นเมื่อความเสี่ยงอยู่ในระดับเดียวกัน ตราสารใดจะให้ผลตอบแทนที่คาดหวัง หรือส่วนชดเชยความเสี่ยง (Risk Premium) ที่สูงกว่า ซึ่งสามารถวัดได้ด้วย Sharpe Ratio (Sharpe, ค.ศ. 1966)

$$S_P = \frac{\hat{r}_P - r_f}{\sigma_P} \quad (3)$$

โดย  $\hat{r}_P$  = ผลตอบแทนที่คาดหวังของกองทุน

$r_f$  = ผลตอบแทนที่ไม่มีความเสี่ยง

$\sigma_P$  = ความเสี่ยงของกองทุน

การลงทุนใดที่มี Sharpe Ratio สูงสุดก็ถือว่ามีประสิทธิภาพ หรือมีส่วนชดเชยความเสี่ยงต่อหนึ่งหน่วยความเสี่ยงสูงที่สุดด้วย

นอกจากนี้ ทำการศึกษาผลตอบแทนและความเสี่ยงของ TFFIF เปรียบเทียบกับ PF REIT และ IF กองต่างๆ เทียบกับระดับผลตอบแทนและความเสี่ยงของตลาดโดยรวม ทั้งนี้เนื่องจาก TFFIF เพิ่งเข้าจดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในปลายปี 2018 จึงวัดผลตอบแทนและความเสี่ยงเป็นรายวัน (Daily) นับตั้งแต่วันที่ TFFIF เข้าทำการซื้อขายจนกระทั่งสิ้นเดือนมกราคม 2019 เพื่อพิจารณาผลตอบแทนและความเสี่ยงของ TFFIF ตลอดจนความน่าสนใจของ TFFIF ที่มีต่อกักลงทุน

## ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

### ภาพรวม ความเสี่ยง ผลตอบแทน และ ประสิทธิภาพการให้ผลตอบแทนของตราสารต่าง ๆ

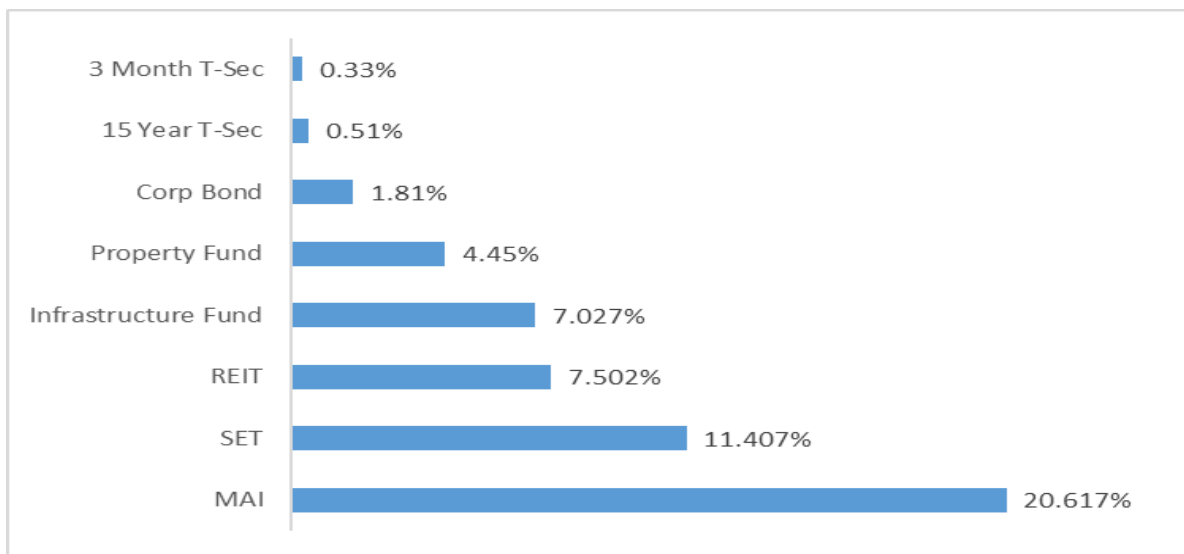
โดยภาพรวมตั้งแต่มีการตั้งกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานตัวแรกในปี 2013 จนถึงสิ้นปี 2018 การศึกษานี้ได้ทำการเปรียบเทียบ IF PF และ REIT กับ พันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 3 เดือน พันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 15 ปี หุ้นสามัญอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) และ หุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็กอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ MAI (MAI Index)

### ภาพรวมความเสี่ยง

ในด้านความเสี่ยงรูปภาพที่ 1 เรียงลำดับความเสี่ยงซึ่งวัดด้วยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) จากน้อยที่สุดไปมากที่สุด โดยมีรายละเอียด ตามตารางที่ 1 พบว่าเป็นหลักทฤษฎีคือ การลงทุนในตราสารหนี้มีความเสี่ยงต่ำที่สุดเนื่องจากนักลงทุนได้รับผลตอบแทนก่อนนักลงทุนกลุ่มอื่น และมีความชัดเจนตามสัญญา โดยเฉพาะเมื่อออกโดยรัฐบาลซึ่งไม่มีความเสี่ยง โดยพันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 3 เดือนมีความเสี่ยงต่ำสุดที่ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.33% ตามด้วย พันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 15 ปี (0.51%) หุ้นกู้บริษัทที่อยู่ในระดับนำลงทุน (1.81%) กองทุนที่ศึกษามีความเสี่ยงอยู่ในระดับกลางเนื่องจากมีกระแสเงินสดซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ค่อนข้างชัดเจน โดยกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (4.45%) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (7.03%) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (7.50%) ขณะที่หุ้นสามัญมีความเสี่ยงในระดับสูงกว่าตราสารอื่น ๆ เนื่องจากนักลงทุนได้รับผลประโยชน์จากผู้ออกหลังสุดและกระแสเงินสดที่จะได้รับขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ไม่แน่นอนหลายอย่าง ทำให้มีความผันผวนสูง โดยเฉพาะหุ้นสามัญของบริษัทขนาดเล็กซึ่งอาจโดยผลกระทบจากสถานการณ์ต่างๆ ได้แรงกว่าบริษัทขนาดใหญ่ซึ่งมีความสามารถรับความผันผวนจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ง่ายกว่าหุ้นสามัญอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) (11.41%) และหุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็กอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ MAI (MAI Index) (20.62%)



### รูปภาพที่ 1 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เปรียบเทียบความเสี่ยงการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท



### ตารางที่ 1 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เปรียบเทียบความเสี่ยงการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท

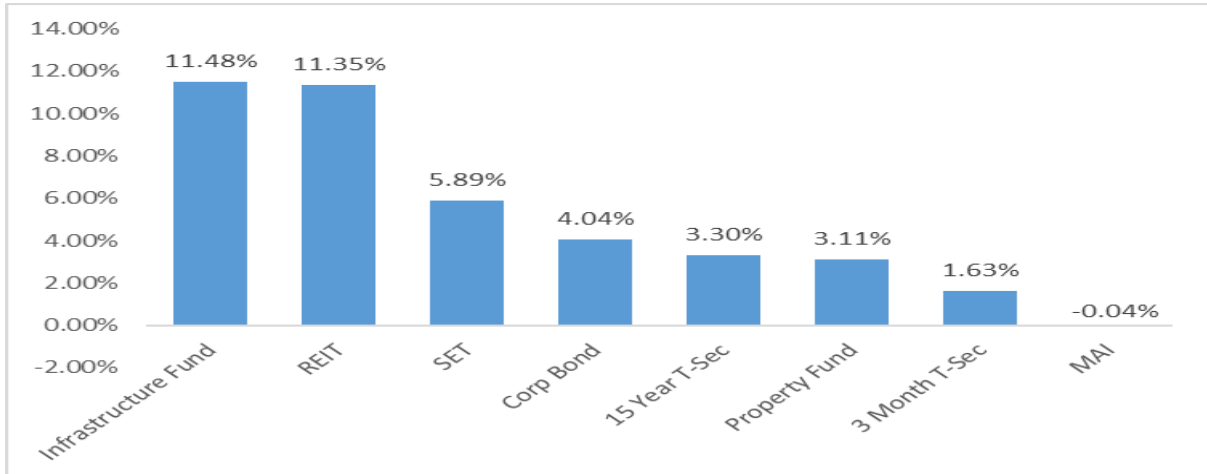
Asset Class	Standard Deviation
3 Month T-Sec	0.33%
15 Year T-Sec	0.51%
Corp Bond	1.81%
Property Fund	4.45%
Infrastructure Fund	7.03%
REIT	7.50%
SET	11.41%
MAI	20.62%

#### ภาพรวมอัตราผลตอบแทน

รูปภาพที่ 2 เรียงลำดับอัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์ประเภทต่าง ๆ จากมากที่สุดไปน้อยที่สุด โดยมีรายละเอียด ตามตารางที่ 2 พบว่า การลงทุนในระยะเวลาที่มีการศึกษาคือ ระหว่างเริ่มมีการซื้อขายกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานในปี 2013 ถึงสิ้นปี 2018 กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานให้อัตราผลตอบแทนสูงสุดที่ 11.48% ตามด้วย กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (11.35%) หุ้นสามัญอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) (5.89%) หุ้นกู้บริษัทที่อยู่ในระดับน่าลงทุน (4.04%) พันธบัตร

รัฐบาลชนิดอายุ 15 ปี (3.03%) กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (3.11%) พันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 3 เดือน (1.63%) และ หุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็กอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ MAI (MAI Index) (-0.04%)

**รูปภาพที่ 2** อัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return) โดยเปรียบเทียบผลตอบแทนของการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท



**ตารางที่ 2** อัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return) โดยเปรียบเทียบผลตอบแทนของการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท

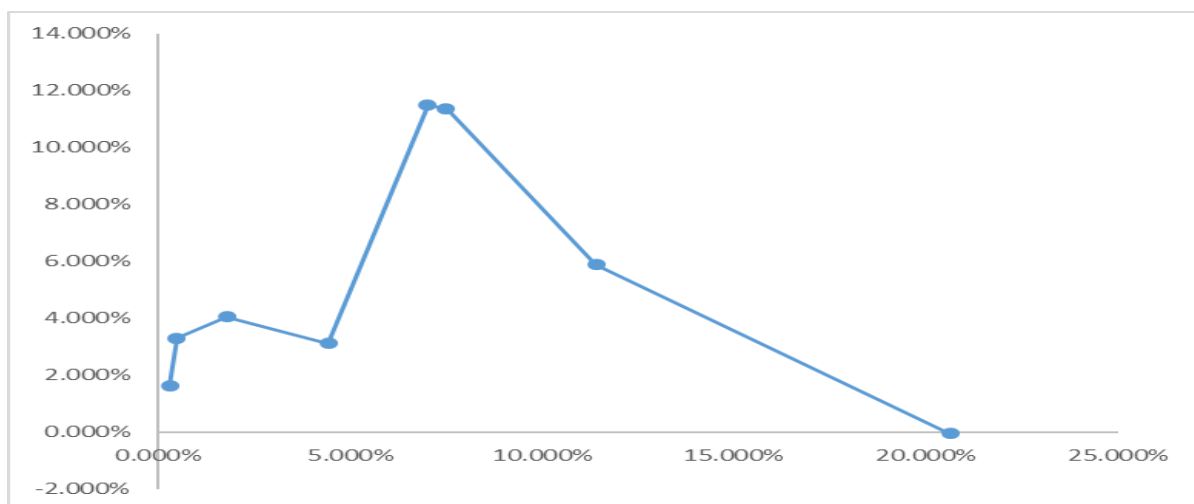
Asset Class	Expected Return
Infrastructure Fund	11.48%
REIT	11.35%
SET	5.89%
Corp Bond	4.04%
15 Year T-Sec	3.30%
Property Fund	3.11%
3 Month T-Sec	1.63%
MAI	-0.04%

**ภาพรวมความสัมพันธ์ระหว่างอัตราความเสี่ยงและอัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง**

รูปภาพที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงซึ่งวัดโดยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ อัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return) โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 3 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงและอัตราผลตอบแทนในช่วงระหว่างเริ่มมีการซื้อขายกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานในปี 2013 ถึงสิ้นปี 2018 ไม่ได้เป็นไปตามหลักการทางการเงินที่ว่า ความเสี่ยงสูง ผลตอบแทนสูง โดยความผิดปกติคือการลงทุนในหุ้นสามัญอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) และหุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็ก อิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ MAI (MAI Index) ซึ่งมีค่าความเสี่ยงสูงสุดอันดับสองและอันดับหนึ่งที่ 11.41%

และ 20.62% กลับให้ผลตอบแทนที่ต่ำกว่าหลักทรัพย์ประเภทอื่น ที่อัตราผลตอบแทนเท่ากับ 5.88% และ -0.04% อย่างไรก็ตามอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังดังกล่าวมาจากการคำนวณค่าเฉลี่ยของอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในระยะเวลาค่อนข้างสั้น หากมีการเก็บข้อมูลต่อเนื่องไปในระยะยาว ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราความเสี่ยงซึ่งอิงค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอาจเป็นในทิศทางความสัมพันธ์ทางตรงกับอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังซึ่งอิงอัตราผลตอบแทนระยะยาว

**รูปภาพที่ 3** ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงซึ่งวัดโดยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: X-axis) และ อัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return: Y-axis) โดยเปรียบเทียบการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท



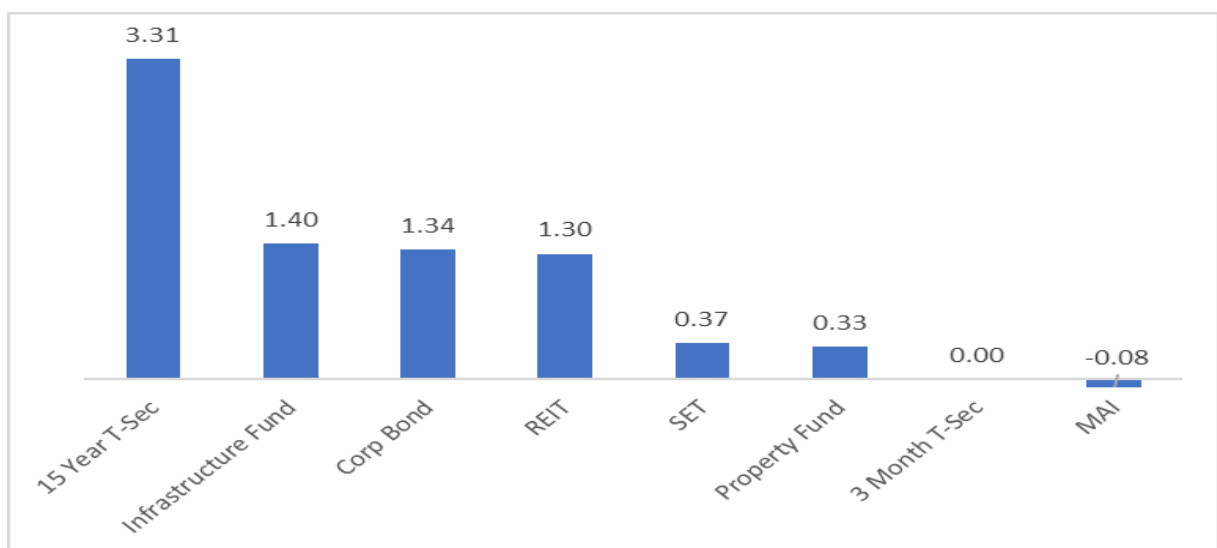
**ตารางที่ 3** ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงซึ่งวัดโดยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และอัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return) โดยเปรียบเทียบการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท

Asset Class	S.D.	Expected Return
3 Month T-Sec	0.33%	1.63%
15 Year T-Sec	0.51%	3.30%
Corp Bond	1.81%	4.04%
Property Fund	4.45%	3.11%
Infrastructure Fund	7.03%	0.11
REIT	7.50%	11.35%
SET	11.41%	5.88%
MAI	20.62%	-0.04%

## เปรียบเทียบประสิทธิภาพจากการลงทุนในหลักทรัพย์ประเภทต่าง ๆ

ภาพที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท โดยอิงอัตราค่าชดเชยต่อความเสี่ยงหนึ่งหน่วย วัดโดย Sharpe Ratio ในช่วงระหว่างเริ่มมีการซื้อขายกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานในปี 2013 ถึงสิ้นปี 2018 โดยมีรายละเอียดในตารางที่ 4 พบว่า ประสิทธิภาพของกองทุนทั้ง 3 ประเภท อยู่ในระดับกลาง ทั้งนี้หลักทรัพย์ที่ให้ค่าชดเชยความเสี่ยง (Risk Premium) ต่อค่าความเสี่ยง (อิงค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน) หนึ่งหน่วยเท่ากับสูงสุด คือพันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 15 ปี ซึ่งมีค่า Sharpe Ratio ที่ 3.31 หน่วย ตามด้วย กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานที่ 1.40 หน่วย หุ้นกู้บริษัทที่อยู่ในระดับนำลงทุนที่ 1.34 หน่วย กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ที่ 1.30 หน่วย หุ้นสามัญอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET Index) ที่ 0.37 หน่วย กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ ที่ 0.33 หน่วย พันธบัตรรัฐบาลชนิดอายุ 3 เดือน ที่ 0.00 หน่วย และ หุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็กอิงดัชนีตลาดหลักทรัพย์ MAI (MAI Index) ที่ -0.08 หน่วย

รูปภาพที่ 4 เปรียบเทียบค่าประสิทธิภาพจากการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภทโดยค่า Sharpe Ratio



**ตารางที่ 4** ความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงซึ่งวัดโดยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ อัตราผลตอบแทนที่คาดหวัง (Expected Return) โดยเปรียบเทียบการลงทุนในหลักทรัพย์แต่ละประเภท

Asset Class	Sharpe Ratio
3 Month T-Sec	0.00
MAI	0.42
Infrastructure Fund	0.49
SET	0.59
Property Fund	0.69
REIT	0.84
Corp Bond	1.11
15 Year T-Sec	2.27

เปรียบเทียบ กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (PF) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (IF) ในช่วงตั้งแต่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (PF) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (IF) ในช่วงตั้งแต่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือนธันวาคม 2018 ในตารางที่ 5 ถึง ตารางที่ 7 โดยมีรายละเอียดรายหลักทรัพย์ในตารางที่ 8 ถึง ตารางที่ 10 นั้น พบว่า โดยภาพรวม ค่าเฉลี่ยผลตอบแทนของกองทุนทั้ง 3 ประเภท ตีลบ โดย IF มีค่าอัตราผลตอบแทนตีลบมากที่สุดที่ -13.20% ตามด้วย PF ที่ -8.74% และ REIT ที่ -6.77% ในด้านความผันผวนของอัตราผลตอบแทนซึ่งสะท้อนถึงความเสี่ยง พบว่า ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของกองทุนทั้ง 3 ประเภทสูงเกิน 20% โดย IF มีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงสุดที่ 31.63% ตามด้วย REIT ที่ 22.25% และ PF ที่ 21.33% นอกจากนี้อัตราผลตอบแทนของทั้ง 3 กองทุน มีลักษณะเบ้ซ้าย ค่า skewness ของ IP REIT และ IF อยู่ที่ -0.67 -0.39 และ -2.48

ในด้านประสิทธิภาพของกองทุนจากค่าชดเชยความเสี่ยงต่อความเสี่ยงหนึ่งหน่วย หรือ Sharpe Ratio สถิติเชิงพรรณนาในตารางที่ 5 ถึงตารางที่ 7 แสดงว่า PF มีค่า Sharpe Ratio ต่ำที่สุดที่ -0.65 ขณะที่ REIT และ IF มีค่า Sharpe Ratio ที่ประมาณ -0.46 โดยค่าอัตราส่วนที่ตีลบสะท้อนถึงราคาของกองทุนทั้ง 3 ประเภท ที่ลดลง ซึ่งส่งผลให้ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนมีค่าตีลบในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งตลาดอยู่ในภาวะหมี

**ตารางที่ 5** สถิติเชิงพรรณนากองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (PF) ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือน  
 ธันวาคม 2018

	Average Return per Year	Sharpe Ratio
<b>PF</b>		
Mean	-8.74%	-0.65
Median	-6.04%	-0.54
Standard Deviation	21.33%	1.12
Kurtosis	3.59	0.05
Skewness	-0.67	0.35
Range	130.5%	5.20
Minimum	-78.5%	-2.97
Maximum	52.0%	2.23
Count	41	41

**ตารางที่ 6** สถิติเชิงพรรณนากองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018  
 ถึง สิ้นเดือนธันวาคม 2018

	Average Return per Year	Sharpe Ratio
<b>REIT</b>		
Mean	-6.77%	-0.46
Median	-8.66%	-0.58
Standard Deviation	22.25%	1.76
Kurtosis	-0.17	0.08
Skewness	-0.39	-0.32
Range	84.93%	7.02
Minimum	-55.13%	-4.29
Maximum	29.80%	2.73
Count	18	18

**ตารางที่ 7** สถิติเชิงพรรณนากองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (IF) ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือน ธันวาคม 2018

	Average Return per Year	Sharpe Ratio
IF		
Mean	-13.20%	-0.46
Median	0.34%	-0.58
Standard Deviation	31.63%	1.76
Kurtosis	6.30	0.08
Skewness	-2.48	-0.32
Range	90.26%	7.02
Minimum	-83.78%	-4.29
Maximum	6.47%	2.73
Count	7	18

ตารางที่ 8 ถึงตารางที่ 10 แสดงรายละเอียดอัตราผลตอบแทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า Sharpe Ratio รายตัว ของกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (PF) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (IF) ในช่วงตั้งแต่กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือนธันวาคม 2018 โดยรวมพบว่าอัตราผลตอบแทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า Sharpe Ratio ของกองทุนเป็นไปอย่างผสมผสาน แม้ว่าอัตราผลตอบแทนของกองทุนส่วนใหญ่จะติดลบ แต่ก็มีกองทุนบางกองทุนที่มีอัตราผลตอบแทนเป็นบวก ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของบางกองทุนอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ ขณะที่บางกองทุนมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานค่อนข้างสูง ค่า Sharpe Ratio ของกองทุนส่วนใหญ่ติดลบ ล้อตามอัตราผลตอบแทนที่เป็นลบในช่วงดังกล่าว

**ตารางที่ 8** รายละเอียดอัตราผลตอบแทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า Sharpe Ratio รายตัว ของกองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (PF) ในช่วงตั้งแต่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือนธันวาคม 2018

	Average Return per Year	S.D. (per Year)	Sharpe Ratio
PF			
CP TOWER GROWTH LH. - TOT RETURN IND	-20.99%	13.01%	-1.74
CPN COMMERCIAL GROWTH LH.PPF. - TOT RETURN IND	-22.52%	11.18%	-2.16

CRYSTAL RET.GW.LH.PR.FD. - TOT RETURN IND	-25.66%	16.56%	-1.65
FRASERS PROPERTY THAILAND - TOT RETURN IND	-2.25%	16.84%	-0.23
FUTURE PARK LH.PR.FUND - TOT RETURN IND	12.70%	6.44%	1.72
GOLDEN VENTURES LEASEHOLD REAL ESTATE - TOT RETURN IND	-7.92%	7.92%	-1.20
MAJOR CINEPLEX LFY.FD. - TOT RETURN IND	5.61%	8.69%	0.46
MILLIONAIRE PROPERTY FD. - TOT RETURN IND	0.00%	0.00%	0.00
PRIME OFFE.LH.PPF. - TOT RETURN IND	-15.05%	8.59%	-1.94
QUALITY HOUSES LH.PR. - TOT RETURN IND	-6.04%	9.65%	-0.79
SAMUI ARPT.PR.FUND (LH.) - TOT RETURN IND	-4.88%	11.05%	-0.59
TALAAD THAI LH.PR.FUND - TOT RETURN IND	-14.99%	10.91%	-1.52
TESCO LOTUS RET.GW.FH.& LH.PPF. - TOT RETURN IND	20.56%	15.88%	1.19
101 MONTRI STRG.PR.FD. - TOT RETURN IND	-38.42%	18.68%	-2.14
BANGKOK COML.PR.FUND - TOT RETURN IND	21.16%	8.78%	2.23
CENTARA H&R.LH.PR.FD. - TOT RETURN IND	2.23%	14.09%	0.04
ERAWAN HOTEL GROWTH PPF. - TOT RETURN IND	-16.83%	13.08%	-1.41
GOLD PROPERTY FUND - TOT RETURN IND	0.00%	2.43%	-0.66
HEMARAJ INDUSTRIAL PROPERTY AND LEASEHOLD - TOT RETURN IND	-17.12%	11.12%	-1.68
KPN TOWER CF - TOT RETURN IND	-9.96%	6.25%	-1.85
LAND & HOUSES FREEHOLD & LEASEHOLD PR.FD. - TOT RETURN IND	2.35%	5.14%	0.14
LUXERY REAL ESTATE IF. - TOT RETURN IND	-3.52%	11.10%	-0.46
MFC IND INV PROP & LEASEHOLD - TOT RETURN IND	-3.64%	62.77%	-0.08
MFC PATONG HERIT.PR.FD. - TOT RETURN IND	4.91%	8.11%	0.41
MFC-NICHADA THANI PR.FD. - TOT RETURN IND	-24.05%	49.15%	-0.52
MFC-STRATEGIC STRG.FD. - TOT RETURN IND	-78.52%	39.36%	-2.04
MULTI-NATIONAL RSDI.FD. - TOT RETURN IND	-10.39%	22.35%	-0.54
NICHADA THANI PR.FD.2 - TOT RETURN IND	-10.17%	31.85%	-0.37
PINTHONG INDUSTRIAL PARK PROPERTY FUND - TOT RETURN IND	9.81%	12.43%	0.66
QLT.HOSPLTY.LH.PR.FUND - TOT RETURN IND	0.86%	28.53%	-0.03
QLT.HSES.HLRS.FHLH.PPF. - TOT RETURN IND	3.49%	7.33%	0.26
SALA @ SATHORN PR.FD. - TOT RETURN IND	-19.75%	12.91%	-1.66
SAMUI BURI PROPERTY FUND - TOT RETURN IND	-36.99%	37.22%	-1.04
SIRI PRIME OFFICE PROPERTY - TOT RETURN IND	-2.65%	13.01%	-0.33
SUB SRI THAI - TOT RETURN IND	-4.66%	11.55%	-0.54



T U DOME RESD.CMX. LH. PR. - TOT RETURN IND	-7.05%	2.92%	-2.97
THAI INDUSTRIAL FD.1 - TOT RETURN IND	-7.45%	13.34%	-0.68
THAILAND HOSPITALITY PROPERTY - TOT RETURN IND	0.00%	8.56%	-0.19
TRINITY FHLH.PR.FUND - TOT RETURN IND	-21.20%	16.57%	-1.38
URBANA PROPERTY FUND - TOT RETURN IND	51.96%	64.10%	0.79

ตารางที่ 9 รายละเอียดอัตราผลตอบแทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า Sharpe Ratio รายตัวของกองทุนทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT) ในช่วงตั้งแต่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึง สิ้นเดือนธันวาคม 2018

	Average Return per Year	S.D. (per Year)	Sharpe Ratio
<b>REIT</b>			
CPN RETAIL GROWTH LEASEHOLD REIT - TOT RETURN IND	-7.97%	17.61%	-0.54
BHIRAJ OFFICE LEASEHOLD REIT UNITS - TOT RETURN IND	-18.57%	15.76%	-1.28
BUALUANG OFFICE LH. REIT. - TOT RETURN IND	-20.57%	12.07%	-1.84
GLAND OFFE.LH.REIT.TST. UTS. - TOT RETURN IND	-40.08%	16.78%	-2.48
HEMARAJ LEASEHOLD REIT UNITS - TOT RETURN IND	29.80%	10.33%	2.73
IPCT.GW.REIT.TST. UTS. - TOT RETURN IND	10.51%	8.00%	1.11
LH HTL.LH.REIT.TST. UTS. - TOT RETURN IND	15.77%	7.36%	1.92
LH SHOPCTS.LH.REIT. TST. UTS. - TOT RETURN IND	7.09%	8.94%	0.61
THAILAND PRI.PR.FHLH. REIT.TST. - TOT RETURN IND	19.76%	23.77%	0.76
WHA PRUM.GW.FH.&. LH. REIT.TST.UTS. - TOT RETURN IND	17.06%	16.89%	0.91
GRANDE HOSPITALITY REIT UNIT - TOT RETURN IND	-14.57%	3.78%	-4.29
MFC INDL.REIT.TST. UTS. - TOT RETURN IND	-55.13%	56.65%	-1.00
AIM INDL.GW.FH.&. LH. REIT UTS. - TOT RETURN IND	-16.26%	15.76%	-1.13
DUSIT THANI FREEHOLD AND LEASEHOLD REIT - TOT RETURN IND	-29.69%	10.49%	-2.98
SRI PANWA HOSPLTY.REIT. TST. - TOT RETURN IND	1.02%	10.37%	-0.06
STGC.HOSPLTY. EXTENDABLE FH.&.LH.REIT - TOT RETURN IND	-17.30%	22.27%	-0.85
SUB SRI THAI REAL ESTATE INVESTMENT TRUST - TOT RETURN IND	-9.36%	17.81%	-0.62
WHA BUS.CMX.FH.&. LH. REIT UTS. - TOT RETURN IND	6.56%	7.61%	0.65

**ตารางที่ 10** รายละเอียดอัตราผลตอบแทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่า Sharpe Ratio รายตัวของกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (IF) ในช่วงตั้งแต่ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย (Thailand Future Fund: TFFIF) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2018 ถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2018

	Average Return per Year	S.D. (per Year)	Sharpe Ratio
IF			
AMATA B GRIMM PWPL.IFCF. - TOT RETURN IND	-83.78%	36.71%	-2.33
BTS RAL.MSTI.GW. INFR. - TOT RETURN IND	0.34%	10.70%	-0.12
BURIRAM SUG.GP. PWPL. IFCF.CEF - TOT RETURN IND	6.47%	6.29%	0.77
DIGITAL TELECOM.IFCF. - TOT RETURN IND	-5.81%	8.95%	-0.83
JASMINE BROADBAND INET. INFRASTRUCTURE FUND - TOT RETURN IND	1.07%	11.20%	-0.05
NORTH BANGKOK PWR.PLANT BLOCK 1 INFR.FD. - TOT RETURN IND	0.50%	12.42%	-0.09
THAILAND FUTURE - TOT RETURN IND	-11.17%	10.90%	-1.17

## บทสรุป

กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust: REIT) และกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund: IF) เป็นเครื่องมือทางการเงินที่เพิ่งเริ่มมีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดย PF REIT และ IF จะลงทุนในสินทรัพย์ระยะยาวคือ อสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้นรายได้หลักของ PF REIT และ IF มาจากรายรับจากการบริหารสินทรัพย์ที่ลงทุนนั้น และนำมาจ่ายเป็นเงินปันผล ซึ่งกระบวนการดังกล่าว คือ การแปรสภาพสินทรัพย์ที่สภาพคล่องต่ำ (Securitization) มาเป็นหลักทรัพย์หรือตราสารที่มีสภาพคล่องสูง และสามารถซื้อขายเปลี่ยนมือได้ในตลาดรอง

PF และ REIT ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เช่น โรงแรม ศูนย์การค้า สำนักงานและนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ก่อให้เกิดรายได้ (Income-producing Real Estate) ส่งผลให้รายได้หลักมาจากค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ PF REIT เข้าไปลงทุน ส่วน IF ลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งมีประโยชน์ด้านสาธารณะ 10 ประเภทคือ ถนน (รวมถึงทางพิเศษและสัมปทาน) ระบบขนส่งทางราง สนามบิน ท่าเรือน้ำลึก ประปา ไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม ระบบชลประทาน ระบบป้องกันภัยธรรมชาติ และพลังงานทางเลือก รายได้หลักของ IF จึงมาจากรายรับจากการดำเนินงานและความสามารถในการทำกำไรของกิจการโครงสร้างพื้นฐานนั้น ๆ

IMPACT Growth REIT คือ REIT กองแรกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2557 เพื่อแทนที่กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund: PF) ซึ่งไม่สามารถจัดตั้งเพิ่มใหม่ได้หลังปี 2556 BTS Growth Infrastructure Fund คือ IF กองแรกซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2556 คือ ณ สิ้นปี 2561 มี IF ทั้งหมด 7 กอง โดยกองล่าสุดคือ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย หรือ Thailand Future Fund (TFFIF)

ผลตอบแทนใน PF REIT และ IF มี 3 รูปแบบคือ 1) เงินปันผล ซึ่งกองทรัสต์/กองทุนจะต้องจ่ายให้กับนักลงทุนไม่น้อยกว่า 90% ของกำไรสุทธิ 2) เงินคืนทุน เมื่อกองทรัสต์/กองทุนมีสภาพคล่องส่วนเกิน และไม่มีแผนลงทุนเพิ่ม กองทรัสต์/กองทุนสามารถลดทุนเพื่อจ่ายคืนเงินให้ผู้ถือหน่วยได้ และ 3) กำไร/ขาดทุน จากการขายหน่วยลงทุน ซึ่งขึ้นกับราคาตลาด ณ ขณะที่ขายกองทุน

สำหรับผู้ประกอบการแล้ว PF REIT และ IF เป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุนมาใช้ในโครงการ ทำให้อุตสาหกรรมเติบโตได้ ด้วยต้นทุนที่เหมาะสม และไม่สร้างภาระหนี้เพิ่ม

สำหรับนักลงทุน PF REIT และ IF เป็นทางเลือกใหม่ให้นักลงทุนที่ต้องการผลตอบแทนมากขึ้น และต้องการได้เงินปันผลอย่างสม่ำเสมอ โดยมีความเสี่ยงไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มช่องทางให้นักลงทุนสามารถลงทุนในโครงการอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐานได้โดยไม่ต้องมีเงินจำนวนมาก ในทางทฤษฎีเมื่อเรียงผลตอบแทนและความเสี่ยงของหลักทรัพย์สำคัญ 8 ประเภท จากความเสี่ยงต่ำผลตอบแทนต่ำสู่ความเสี่ยงสูงผลตอบแทนสูง สามารถจัดอันดับได้ดังนี้คือ 1) พันธบัตรรัฐบาลระยะสั้น 2) พันธบัตรรัฐบาลระยะยาว 3) หุ้นกู้บริษัทที่ถูกจัดระดับน่าลงทุน 4) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน IF 5) กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ PF 6) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ REIT 7) หุ้นสามัญบริษัทขนาดใหญ่ และ 8) หุ้นสามัญบริษัทขนาดเล็ก โดยทั่วไป PF REIT และ IF จึงเหมาะกับนักลงทุนไม่ต้องการเสี่ยงมากเกินไป เช่น การลงทุนในหุ้นสามัญ แต่ต้องการผลตอบแทนที่สูงกว่าการลงทุนในตราสารหนี้ และให้เงินปันผลอย่างสม่ำเสมอ การที่กองทุนดังกล่าวมีความผันผวนค่อนข้างต่ำ เมื่อตลาดหุ้นไม่ดีนัก นักลงทุนในกองทุน PF REIT และ IF มักให้ผลตอบแทนดีกว่า อย่างไรก็ตาม กองทุนดังกล่าวมีความเสี่ยงด้านสภาพคล่องที่มากกว่าเมื่อเทียบกับหุ้นสามัญ

ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะตัดสินใจว่า ตราสารที่ให้ผลตอบแทนสูงดีกว่าตราสารที่ผลตอบแทนต่ำ เพราะความเสี่ยงก็สูงตามเช่นกัน Sharpe Ratio จึงถูกใช้เพื่อวัดประสิทธิภาพของตราสารต่างประเภทกัน เพราะสามารถใช้วัดผลตอบแทนในส่วนชดเชยความเสี่ยงต่อหนึ่งหน่วยความเสี่ยง

จากผลการศึกษา PF REIT และ IF ในประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่าความเสี่ยงและอัตราผลตอบแทนรวมทั้งประสิทธิภาพที่วัดจาก Sharpe Ratio ของกองทุนดังกล่าวอยู่ในระดับปานกลาง กองทุนดังกล่าวจึงเหมาะแก่นักลงทุนทั่วไปที่ไม่สามารถรับความเสี่ยงได้สูง แต่สามารถรับความเสี่ยงได้ในระดับปานกลางสูงกว่าตราสารหนี้ เป็นทางเลือกใหม่นอกจากตราสารพื้นฐานในตลาดทุนไทยออกหลักทรัพย์ดังกล่าวจึงควรเน้นไปที่กลุ่มผู้ซื้อเป้าหมายซึ่งไม่ต้องการความเสี่ยงที่สูงเกินไป แต่ต้องการผลตอบแทนที่ค่อนข้างคงที่และสูงกว่าการลงทุนในตราสารความเสี่ยงต่ำ เช่น พันธบัตรรัฐบาล PF REIT และ IF จึงสามารถนำไปเป็นช่องทางการระดมทุนที่สำคัญสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากสำหรับผู้ประกอบการทั้งภาครัฐ

และภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สนับสนุนการเติบโตใน  
โครงการอสังหาริมทรัพย์และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะชน

### เอกสารอ้างอิง

Sharpe, W. F. (1994), “The Sharpe Ratio,” The Journal of Portfolio Management, 21 (1): 49-58.

Brueggeman, W. B. and Fisher, J. D. (2011), Real Estate Finance and Investments, 14 Edition,  
McGraw Hill/Irwin.

จิโรจน์ บุรณศิริ และ เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์ (พ.ศ. 2556), กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์, ธรรมสาร  
เอกชัย นิตยาเกษตรวัฒน์ (พ.ศ. 2559), กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และกองทุนรวมโครงสร้าง  
พื้นฐาน: ทางเลือกใหม่ของการลงทุนในตลาดทุนไทย

SET Newsletter, Vol. 03/2016, [www.set.or.th](http://www.set.or.th)

Thailand Future Fund, [www.tffif.com](http://www.tffif.com)

REIT ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (2556), [www.set.or.th/th/products/listing/files/Brochure\\_REIT.pdf](http://www.set.or.th/th/products/listing/files/Brochure_REIT.pdf)

## กองทุนสวัสดิการชุมชน: การจัดการความยั่งยืนทางการเงิน

สันติ ธิรพัฒน์\*

### บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้ศึกษารูปแบบการจัดการทางการเงินที่ทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกองทุนออมทรัพย์มีความยั่งยืน โดยที่การอยู่รอดหรือความยั่งยืนของกองทุนใช้แนวคิดความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) การศึกษาใช้การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของตัวแปรระดับโครงสร้าง ที่กำหนดรูปแบบความเชื่อมโยงต่อความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งได้แก่เงินค่าสมาชิกสวัสดิการ อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ และอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์ที่ให้แก่กองทุนสวัสดิการ ผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวของตัวแปรเหล่านี้ต่ออัตราการอยู่รอดของกองทุนและอายุเฉลี่ยของกองทุน พบว่าการเพิ่มเงินค่าสมาชิกสวัสดิการ และการเพิ่มอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์ ในระดับที่ยอมรับได้ สามารถทำให้กองทุนส่วนใหญ่สามารถอยู่รอดได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ที่สูงขึ้น ช่วยให้กองทุนอยู่รอดได้มากกว่าอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ แต่ในทางปฏิบัติ การหาผลตอบแทนที่สูงขึ้นในระดับที่ต้องการของกองทุนเหล่านี้อาจทำได้ค่อนข้างลำบากในบริบทของกองทุนชุมชน การวิเคราะห์ความอ่อนไหวได้นำมาสู่ข้อเสนอทางเลือกในการจัดการโครงสร้างความเชื่อมโยง ที่ทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

**คำสำคัญ:** กองทุนสวัสดิการชุมชน, ความยั่งยืนทางการเงิน

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: sunti.tir@nida.ac.th

## Community welfare fund: Financial sustainability management

Sunti Tirapat\*

### Abstract

This paper investigates the sustainable financial structure of the community welfare funds which tie up with their companion saving funds. The sustainability or the survival of the funds is based on the fiscal imbalance framework. It focuses on the sensitivity analysis of how the fund survival and the fund average life vary with the level of structural factors. These key structural factors include the welfare membership fees, the rate of returns generated by welfare and saving funds, and the percent deduction from the income of saving funds to support the welfare funds. The results show that the membership fees and the percent deduction from the saving funds are sensitive to the survival of these funds. Although, increasing the returns generated by saving and welfare funds may increase the survival of the funds, the level may be impractical to achieve under the community context. The sensitivity analysis leads to a proposed combination of attainable structural factors that enable most of the funds sustainable in the long run.

**Keywords:** Community Welfare Fund, Financial Sustainability

---

\* Associate Professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkok, Bangkok 10240, THAILAND.  
E-mail: [sunti.tir@nida.ac.th](mailto:sunti.tir@nida.ac.th)

## บทนำ

สวัสดิการชุมชนเป็นนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และให้การสนับสนุนในการจัดตั้งสวัสดิการชุมชนมาตั้งแต่ปี 2552 และได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ล่าสุดจากรายงาน “ระบบสวัสดิการชุมชน” รากฐานสู่สวัสดิการสังคมไทยอย่างยั่งยืน” ของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทั้งประเทศมีกองทุนสวัสดิการชุมชนกว่า 5,900 ชุมชน มีจำนวนสมาชิกกว่า 5 ล้านคน และเงินกองทุนมากกว่า 11,000 ล้านบาท การดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการชุมชนมีแนวคิดบนรากฐานวัฒนธรรมสังคมไทยในการอยู่ร่วมกันแบบช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง ใช้พื้นฐานของความเอื้ออาทร และการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นร่วมกันจัดการแก้ไขปัญหาชุมชน

พัฒนาการดังกล่าวช่วยทำให้ชุมชนต่าง ๆ มีความเข้มแข็ง สมาชิกกองทุนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้รับการสนับสนุนทางด้านนโยบายจากหลายรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปด้วยคือ ความยั่งยืนของการดำเนินการของกลุ่มสวัสดิการเหล่านี้ การถ่ายสิทธิประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินบำนาญแก่สมาชิกอาจสร้างปัญหาในระยะยาวต่อความอยู่รอดของกองทุนเหล่านี้ได้ ซึ่งจะนำมาสู่ปัญหาความเชื่อมั่นของสมาชิก ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินฐานรากของชุมชน ท้ายที่สุดจะกลับมาเป็นภาระทางด้านงบประมาณของรัฐบาลได้

การประเมินความยั่งยืนทางการเงินหรือความอยู่รอดของกองทุน มีแนวคิดจากการประเมินความเพียงพอของนโยบายการคลังทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามวิธีการประเมินนั้นมีหลายวิธี และแต่ละวิธีก็มีข้อดีข้อเสียที่แตกต่างกันไปเนื่องจากนิยามของความไม่เพียงพอทางการคลัง (Deficit) ไม่ได้ถูกกำหนดอย่างชัดเจนในทางทฤษฎี แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังการประเมินความเพียงพอทางการคลังของกองทุนประกันสังคม และกองทุนสวัสดิการต่าง ๆ มักใช้หลักการบัญชีรุ่น (Generational Accounting) จากการศึกษาของ Auerbach, Gokhale and Kotlikoff (1991, 1992, 1994) ที่ใช้ข้อจำกัดงบประมาณระหว่างเวลา (Intertemporal Budget Constraint) ในการประเมิน

ต่อมา Gokhale and Smetters (2003) ได้เสนอทางเลือกในการประเมินความยั่งยืนของกองทุนทางด้านสุขภาพและสังคม เช่น Social Security and Medicare ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้ตัววัดที่เรียกว่าความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) และความไม่สมดุลรุ่น (Generation Imbalance) เนื่องจากการประเมินเงินสดขาดดุลประจำปี (Annual Cash Flow Deficit) ที่ใช้กันอยู่นั้นไม่เหมาะสม เพราะไม่มีลักษณะที่มองไปข้างหน้า (Forward Looking) และขาดการคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของภาระผูกพันจากปัจจัยต่าง ๆ ในอนาคต Gokhale and Smetters (2006) และ Batini et al. (2011) ได้ใช้ตัววัดนี้ในการประมาณการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลอเมริกา (U.S. Federal Fiscal Imbalances)

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับความยั่งยืนกองทุนสวัสดิการชุมชนของประเทศไทย วรเวศม์ สุวรรณระดา (2550) ศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชน (กลุ่มสัจจะวันละบาท) ในจังหวัดสงขลา กองทุนสวัสดิการชุมชนในจังหวัดลำปาง (โซนใต้) กองทุนออมทรัพย์สวัสดิการประชาชนจังหวัดลำพูน และกองทุนสวัสดิการวันละ 1 บาทของเครือข่ายองค์กรออมทรัพย์ชุมชนจังหวัดลำปาง พบว่ากองทุนเหล่านี้อาจประสบปัญหาความยั่งยืนได้ในระยะยาว

แต่กองทุนสวัสดิการของการศึกษานี้ เป็นการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการด้วยตัวเองไม่มีการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ และการประเมินความยั่งยืนยังไม่ครอบคลุมถึงปัจจัยที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาระผูกพันในอนาคต เช่น อัตราการเสียชีวิตของสมาชิก

นำมาสู่การศึกษาของ สันติ ธิรพัฒน์ อนันต์ชัย คงจันทร์ และ เสกสรร เกียรติสุโขทัย (2555) ที่ศึกษาความยั่งยืนทั้งทางด้านการเงินและการบริหารงานที่เกิดจากภาวะผู้นำ ของกลุ่มสวัสดิการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มออมทรัพย์ และได้พัฒนาตัวแบบในการประเมินความยั่งยืนกองทุนสวัสดิการตามแนวคิดของ Gokhale and Smetters (2003) แต่การศึกษานี้เป็นเพียงโครงการนำร่องซึ่งใช้ข้อมูลเพียงกองทุนเดียว ต่อมา สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ (2559) ได้ศึกษาการออมของครัวเรือนชุมชนสมาชิกเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ ในจังหวัดตราด ว่ามีความเพียงพอและยั่งยืนหรือไม่ โดยโครงการวิจัยย่อยเป็นการศึกษาประเมินความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชนโดยใช้ตัวอย่างกองทุนที่มากขึ้น แต่การศึกษานี้ยังขาดการวิเคราะห์การจัดการโครงสร้างทางการเงินที่จะทำให้กองทุนสวัสดิการดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

ล่าสุด รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น (2560) ที่ศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชนในจังหวัดตราด ได้สรุปว่า “เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุสำคัญของความไม่ยั่งยืนทางการเงิน พบว่าอัตราการออมของสมาชิกเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญที่ทำให้กองทุนไม่มีความยั่งยืน ไม่ใช่การเบิกจ่ายด้านสวัสดิการ ดังนั้นหากสมาชิกกองทุนชุมชนมีวินัยและตระหนักถึงความสำคัญของการออม จะสนับสนุนให้องค์กรการเงินชุมชนมีความยั่งยืนในระยะยาว”

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของสมาชิกซึ่งเป็นคนระดับฐานรากนั้นไม่ได้ง่าย การตัดสินใจของคนที่มีรายได้น้อยมีความซับซ้อนและไม่เป็นไปตามเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากคนเหล่านี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและการดำรงชีพ (เช่น Campbell 2016, Karlan et al. 2016, Mullainathan et al. 2016) ประกอบกับกลไกที่คาดว่าจะช่วยส่งเสริมการออม มักไม่มีประสิทธิภาพตามที่คาดหวังไว้ อีกทั้งยังมีต้นทุนที่ค่อนข้างสูง (Cole et al. 2011 และ Hastings et al. 2012) นอกจากนี้ กลุ่มออมทรัพย์ของชุมชน เช่น กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ที่นำโดยพระภิกษุ ได้ใช้หลักธรรมะและกลไกทางสังคม ในการสร้างวินัยในเรื่องของการออมอยู่แล้ว การมีวินัยและการตระหนักถึงความสำคัญของการออมจึงไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ทำให้กองทุนมีความยั่งยืนในระยะยาวได้

จากการทบทวนการศึกษาที่ผ่านมา พบว่า ยังขาดการศึกษาที่พยายามตอบโจทย์ว่าจะจัดโครงสร้างการเชื่อมโยงระหว่างกองทุนออมทรัพย์และกองทุนสวัสดิการอย่างไร จึงสามารถทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนมีการดำเนินการอย่างยั่งยืนได้ ซึ่งการจัดการออกแบบโครงสร้างดังกล่าวน่าจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่า การเปลี่ยนพฤติกรรมของคนหรือสมาชิกให้มีการออมที่มากขึ้น แม้ว่าความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจและศึกษาจากนักวิชาการบ้างแล้ว แต่การศึกษาส่วนใหญ่มักเน้นเพียงการประเมินว่ากองทุนมีความยั่งยืนหรือไม่ ยังขาดการศึกษาทางด้านการจัดการการเงินในระดับโครงสร้างอย่างไรที่จะทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนสามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ข้อเสนอนี้ต้องการศึกษา



## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษารูปแบบการจัดการโครงสร้างทางการเงินที่ทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มออมทรัพย์สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน โดยศึกษากองทุนสวัสดิการชุมชนตัวอย่างของเครือข่ายกลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ ภายใต้รูปแบบของพระสุบิน ปณีโต จังหวัดตราด

## วิธีการศึกษา

### กรอบความคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

ความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชนเป็นเรื่องที่ท้าทาย เนื่องจากกองทุนสวัสดิการมีลักษณะที่เป็นการใช้เงิน (Uses of Funds) เพื่อจ่ายผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก ซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต<sup>1</sup> การจัดการให้กองทุนสวัสดิการที่มีความเชื่อมโยงกับกองทุนออมทรัพย์ของชุมชนมีความยั่งยืนอาจทำได้ 2 วิธี โดยวิธีแรก คือ การเพิ่มเงินออมของกองทุนออมทรัพย์ให้มากขึ้นเพื่อให้มีเงินเพียงพอในการสนับสนุนการจ่ายสวัสดิการของสมาชิกในอนาคต หรือวิธีที่สอง คือการออกแบบโครงสร้างของการเชื่อมโยงกองทุนสวัสดิการและกองทุนออมทรัพย์ให้เหมาะสม

การศึกษานี้มีแนวคิดว่าการเปลี่ยนพฤติกรรมของสมาชิกให้มีการออมมากขึ้น อาจทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากการศึกษาทางวิชาการส่วนมากไม่พบกลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการออมได้ตามที่คาดหวังไว้ ดังนั้นจึงเน้นการออกแบบโครงสร้างการเชื่อมโยงของกองทุนออมทรัพย์และกองทุนสวัสดิการ ซึ่งเป็นสิ่งที่สมาชิกของกองทุนสามารถตกลงกันได้ทางปฏิบัติ โดยการหาทางเลือกของระดับตัวแปรที่ทำให้กองทุนมีความยั่งยืนได้ในระยะยาว การศึกษาใช้การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) เพื่อนำมาสู่การเสนอทางเลือกของระดับปัจจัยที่เป็นไปได้ และทดสอบว่าทางเลือกที่เสนอสามารถทำให้กองทุนมีความยั่งยืนหรือไม่ โดยที่ความยั่งยืนของกองทุนพิจารณาจากตัวแบบความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance)

### แหล่งข้อมูล

ใช้ตัวอย่างกองทุนสวัสดิการชุมชนของเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ ภายใต้รูปแบบของพระสุบิน ปณีโต จำนวน 40 กองทุนในอำเภอเมือง เขาสมิง และบ่อไร่ จังหวัดตราด ซึ่งเป็นตัวอย่างกองทุนสวัสดิการชุมชนที่ใช้ภายใต้ชุดโครงการวิเคราะห์ความเพียงพอเพื่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุในชุมชน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ของสันติ ธิรพัฒน์ และคณะ (2559)

### โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มสวัสดิการ

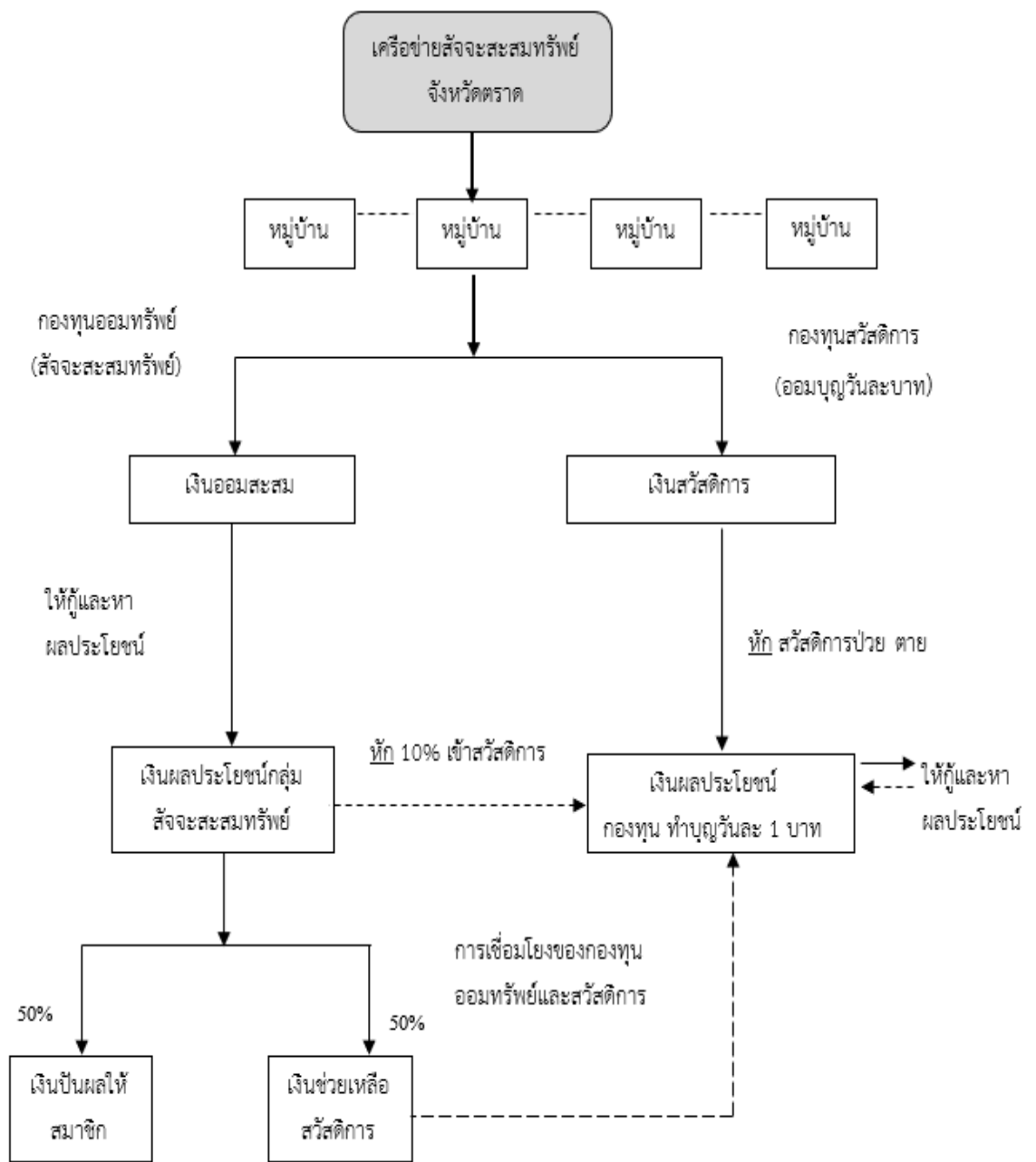
การดำเนินงานของกลุ่มสวัสดิการด้วยตัวเองอาจประสบปัญหาในการดำเนินงานได้ (วรเวศม์ สุวรรณระดา 2550) รูปแบบของกองทุนสวัสดิการ ภายใต้แนวคิดของพระสุบิน ปณีโต ได้สังเกตเห็นปัญหาในเรื่องนี้จึงจัดให้

<sup>1</sup> แม้แต่กองทุนที่เป็นกองทุนสวัสดิการทางการเงิน เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแห่งชาติ ก็อาจประสบปัญหาความยั่งยืนในระยะยาวได้

โครงสร้างของกลุ่มสวัสดิการที่จัดตั้งขึ้นใหม่เชื่อมโยงกับกองทุนออมทรัพย์ (สัจจะสะสมทรัพย์) โดยการใช้ผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ในการสนับสนุนรายจ่ายของกองทุนสวัสดิการที่นับวันจะเพิ่มขึ้นในอนาคต ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 1

จากแผนภาพ การช่วยเหลือในเบื้องต้นมาจากการหักเงินผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์จำนวน 10% เข้าสะสมในกองทุนสวัสดิการ นอกจากนี้ ยังแบ่งผลประโยชน์หลังจากหักเงินช่วยดังกล่าวที่เหลือในการจ่ายคืนสมาชิกอีก 50% เข้าสะสมในกองทุนสวัสดิการเพื่อใช้ในการหาผลประโยชน์อีกด้วย

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ที่จังหวัดตราด



### ตัวแบบการวิเคราะห์ความยั่งยืน

การประเมินความยั่งยืนหรือความอยู่รอดของกองทุนสวัสดิการ ใช้การพิจารณาจากความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) ที่ประยุกต์จากงานของ Gokhale and Smetters (2003) โดย สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ (2555) ตัวแบบนี้เป็นการวัดความยั่งยืนในลักษณะกลุ่มเปิด (Open Group) คือเป็นการดูความเพียงพอของกองทุนของสมาชิกในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต

$$FI_t = PVE_t - PVR_t - A_t \tag{1}$$

โดยที่  $FI_t$  คือ ความยั่งยืนทางการเงิน (Fiscal Imbalance) ณ ปีที่  $t$

$PVE_t$  คือ ค่ามูลค่าปัจจุบันของรายจ่ายของกองทุน (Present Value of Expenditure)

$PVR_t$  คือ ค่ามูลค่าปัจจุบันของรายรับของกองทุน (Present Value of Revenues)

$A_t$  คือ มูลค่าสินทรัพย์ของกองทุน

โดยมีรายละเอียดการคำนวณดังนี้

$$FI_{t=0} = \left\{ \sum_{b=-\Delta}^{99} \sum_{t=\max(0,b)}^{b+\Delta} R^t E \left[ \sum_{x=m,f} (\beta_{b,t}^x - \tau_{b,t}^x) p_{b,t}^x \right] \right\} - \sum_{t=1}^{99} R^t [\hat{c}_t + A_t(Y)] - A_0 \tag{2}$$

โดยที่  $t$  = ดัชนีเวลา

$b$  = ปีที่เกิดของสมาชิก (ปี)

$p_{b,t}^x$  = จำนวนสมาชิก เพศ  $x$  , เกิดปีที่  $b$  ณ เวลา  $t$

$x$  = ชาย หรือ หญิง

$R^t$  = ปัจจัยคิดลด (Discount Factor) ให้เป็นค่าปัจจุบัน

$\beta_{b,t}^x$  = ผลประโยชน์สวัสดิการ (บาท) ต่อคนของสมาชิก เพศ  $x$  , เกิดปีที่  $b$  ณ เวลา  $t$

$\tau_{b,t}^x$  = เงินสมทบกองทุนของสมาชิก (บาท) ต่อคนของสมาชิก เพศ  $x$  , เกิดปีที่  $b$  ณ เวลา  $t$

$\hat{c}_t$  = เงินที่ได้จากการหักผลประโยชน์กองทุนออมทรัพย์ ณ เวลา  $t$  ซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราการ

หักเงินผลประโยชน์เข้ากองทุนสวัสดิการ

$A_t$  = มูลค่าของสินทรัพย์ของกองทุน ณ เวลา  $t$  (บาท)

$Y$  = อัตราผลตอบแทนที่สามารถหาได้ของกองทุน (ร้อยละ ต่อปี)

$E$  = ความคาดหวังของกระแสเงินโดยคำนวณจากความน่าจะเป็นของอัตราการตายของสมาชิกจากตารางชีพ (Mortality Table) ของไทย แยกตามเพศชายและหญิงของสมาชิก

$\Delta$  = ดัชนีเวลาของปีที่เกิดของสมาชิกเทียบกับปีปัจจุบัน

การประเมินจะคำนวณรายรับรายจ่ายของกองทุนไปในอนาคตเป็นเวลา 99 ปี ความยั่งยืนหรือความอยู่รอดพิจารณาจากเงื่อนไขสองประการ คือ 1) ค่า FI เป็นลบ หมายความว่า ค่าปัจจุบันที่คาดหวังของ “รายรับ” มากกว่า “รายจ่ายสวัสดิการ” และ 2) ในแต่ละปีกระแสเงินของกองทุนออมทรัพย์ต้องไม่ติดลบ เงื่อนไขนี้เพิ่มเติมขึ้นจาก Gokhale and Smetters (2003) เนื่องจากกองทุนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดการเงินในระบบได้ ดังเช่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว นอกจากนี้ในการประเมินได้กำหนดให้กองทุนสวัสดิการสามารถยืมเงินจากกองทุนออมทรัพย์ได้ โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย

ค่าตัวแปรที่ใช้ในสมการที่ 2 รวบรวมมาจากข้อมูลทางบัญชี การบันทึกรายการของกองทุน เช่น สมุดเก็บข้อมูลสมาชิก สมุดเก็บข้อมูลการเบิกค่าสวัสดิการของสมาชิก ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ของกองทุน ค่ารักษาพยาบาลใช้ค่าเฉลี่ยในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554-2558 อัตราคิดลด (Discount Rate) ใช้อัตราผลตอบแทนพันธบัตรรัฐบาล (Yield Curve) ในแต่ละช่วงเวลา

### การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของตัวแปร (Sensitivity Analysis)

จากโครงสร้างการดำเนินงานของกองทุนสวัสดิการของเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์ที่ศึกษา จะเห็นได้ว่าตัวแปรระดับโครงสร้างที่สามารถเปลี่ยนแปลงเพื่อจัดการความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการ คือ 1) เงินสมทบสวัสดิการของสมาชิก ที่ในขณะนี้เก็บในอัตราร้อยละ 1 บาท 2) อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ ที่ในขณะนี้นำไปปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกในอัตรา 12% ต่อปี 3) อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ที่ในขณะนี้ม้อตราประมาณ 10% 4) อัตราการหักเงินผลประโยชน์เข้าสมทบกองทุนสวัสดิการ ที่ในขณะนี้อยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำที่อัตรา 10% ของผลประโยชน์ที่กองทุนออมทรัพย์ดำเนินการ

การวิเคราะห์ความอ่อนไหวจะพิจารณาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนค่าตัวแปรระดับโครงสร้างต่อความยั่งยืนของกองทุน กล่าวคืออัตราของการอยู่รอดของกองทุน อายุ (จำนวนปี) เฉลี่ยที่กองทุนสามารถอยู่รอดได้ และปีแรกที่กองทุนไม่สามารถดำเนินการได้ โดยการวิเคราะห์ได้กำหนดค่าฐานของตัวแปรเหล่านี้ ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลของกองทุนในอดีตและอัตราที่ใช้ในปัจจุบัน ตลอดจนจากการสอบถามผู้ดูแลให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนสวัสดิการของเครือข่ายสัจจะสะสมทรัพย์

ค่าตัวแปรสำหรับกรณีฐาน (Base Case) ที่เป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์กำหนดไว้ดังนี้ คือ เงินสมทบสวัสดิการของสมาชิก = 1 บาทต่อวัน (อัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ = 10% ปรับลดจาก 12% หลังจากคิดต้นทุนทางธุรกรรมและการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งหนี้เสีย) อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ = 6% (ปรับลดจาก 10% เนื่องจากในบางขณะกองทุนไม่สามารถปล่อยสินเชื่อได้ทั้งหมด และสินเชื่อบางส่วนเป็นสินเชื่อทางด้านนโยบายที่ช่วยเหลือสมาชิกที่ประสบปัญหาทางด้านต่าง ๆ) สุดท้ายอัตราหักผลประโยชน์เข้าสมทบกองทุนสวัสดิการ = 10% (อัตราที่ใช้ในปัจจุบัน) ต่อจากนั้นจึงเปลี่ยนค่าตัวแปรเหล่านี้ทีละตัว ผลของการเปลี่ยนแปลงตัวแปรต่ออัตราการอยู่รอดของกองทุน อายุเฉลี่ยของกองทุน อนึ่ง เนื่องจากในการวิเคราะห์ได้มีข้อสมมุติฐานให้กองทุนสวัสดิการสามารถกู้ยืมจากกองทุนออมทรัพย์ได้นั้น การที่กองทุนออมทรัพย์สามารถอยู่รอดได้ จึงหมายความว่า กองทุนสวัสดิการสามารถอยู่รอดได้ด้วย เนื่องจากการที่กองทุนออมทรัพย์มีความสามารถที่จะช่วยเหลือจ่ายภาระของกองทุนสวัสดิการโดยผ่านการกู้ยืม

## ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

จากการประเมินความยั่งยืนของกองทุนโดยตัวแบบในสมการที่ 2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าตัวแปรระดับโครงสร้างในการจัดการกองทุนสวัสดิการของเครือข่ายจะสะสมทรัพย์สินที่มีความเชื่อมโยงกับกองทุนออมทรัพย์ ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

จากตารางจะเห็นได้ว่า ณ ระดับค่าของตัวแปรในกรณีฐาน (Base Case) กองทุนที่สามารถอยู่รอดได้มีเพียง 40% และอายุเฉลี่ยของกองทุนอยู่ที่ 52.63 ปี และถ้าพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ในกรณีฐานนี้ไม่มีกองทุนสวัสดิการใดที่ดำเนินการอยู่รอดได้ในช่วง 100 ปี ข้างหน้าได้เลยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ณ ระดับค่าของตัวแปรฐาน กองทุนสวัสดิการเหล่านี้ต้องได้รับการช่วยเหลือโดยการยืมเงินจากกองทุนออมทรัพย์ เพื่อจ่ายผลประโยชน์แก่สมาชิก ถ้ากองทุนสวัสดิการดำเนินการด้วยตัวเองจะมีอายุเฉลี่ยเพียง 11.60 ปี เท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเงินสวัสดิการจากวันละ 1 บาทเป็นวันละ 2 บาท พบว่ากองทุนสามารถอยู่รอดได้ถึง 85% อายุเฉลี่ยของกองทุนเพิ่มขึ้นเป็น 88 ปี จากเดิม 52.63 ปี หรือ เพิ่มขึ้นถึง 35.38 ปี แต่อย่างไรก็ตามกองทุนสวัสดิการยังมีอัตราการอยู่รอดที่ค่อนข้างต่ำเพียง 15% เท่านั้น ถ้ากองทุนมีการเก็บเงินค่าสมาชิกเพิ่มเป็น 3 บาทต่อวัน พบว่า อัตราการอยู่รอดได้เพิ่มขึ้นเป็น 95% และหลังจากนั้นการเพิ่มเงินค่าสมาชิกจะมีผลที่ลดลง หากต้องการให้กองทุนสามารถอยู่รอดได้ทั้งหมด จะต้องมีการเก็บเงินค่าสมาชิกถึง วันละ 6 บาท หรือเพิ่มขึ้นถึง 6 เท่าจากปัจจุบัน

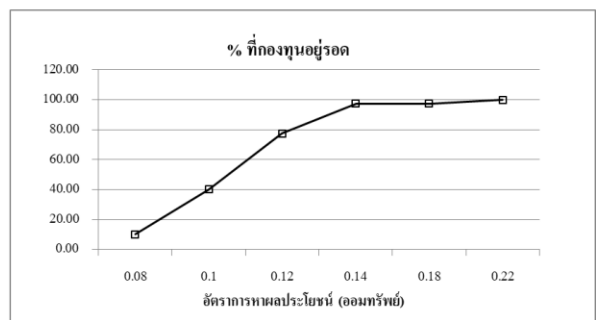
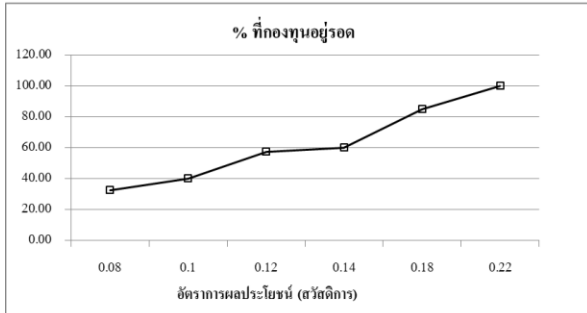
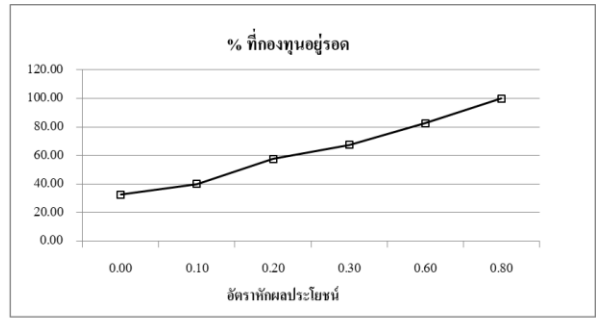
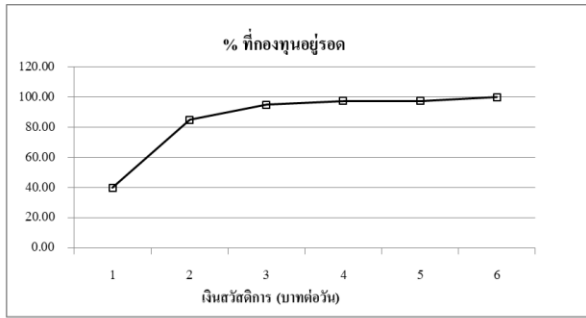
สำหรับอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการพบว่า อัตราการหาผลประโยชน์นี้ไม่มีความอ่อนไหวกับการอยู่รอดของกองทุนเท่าใดนัก การเพิ่มอัตราหาผลประโยชน์จาก 10% เป็น 12% นั้นทำให้มีอัตราการอยู่รอดของกองทุน 64.33% การหาผลประโยชน์ต้องมีอัตราสูงถึง 18% จึงทำให้มีอัตราการอยู่รอด 85% และต้องสูงถึง 22% จึงทำให้กองทุนทั้งหมดสามารถอยู่รอดได้ ซึ่งน่าจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เพราะกองทุนสามารถปล่อยสินเชื่อได้เพียง 12% เท่านั้น การหาธุรกิจที่ทำให้ผลตอบแทนถึง 22% ก็ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ง่ายสำหรับชุมชน ส่วนอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์นั้นมีความอ่อนไหวที่สูงกว่าอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ การเพิ่มขึ้นของอัตราการหาผลประโยชน์จาก 6% เป็น 8% และ 12% ทำให้อัตราการอยู่รอดเพิ่มขึ้น จาก 40% เป็น 77.50% และ 97.50% ตามลำดับ และกองทุนออมทรัพย์จะต้องหาผลตอบแทนได้ 18% จะทำให้กองทุนทั้งหมดสามารถอยู่รอดได้ เช่นเดียวกันอัตราการหาผลประโยชน์ที่ระดับนี้ไม่จำเป็นต้องมีความเป็นไปได้สำหรับการดำเนินงานของกองทุนออมทรัพย์ เนื่องจาก อัตราดอกเบี้ยในปัจจุบันอยู่ที่ 12% และต้องมีการจ่ายเงินปันผลให้แก่สมาชิกผู้ออมเงิน นอกจากนี้การให้สินเชื่อยังมีบริบทในการช่วยเหลือเกื้อกูลกันของชุมชน จึงไม่สามารถคิดอัตราดอกเบี้ยที่สูงได้

สุดท้ายสำหรับอัตราการหักผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์เพื่อสนับสนุนกองทุนสวัสดิการนั้น การเพิ่มอัตราจาก 10% เป็น 20% และ 30% จะทำให้การอยู่รอดของกองทุน เพิ่มขึ้นจาก 40% เป็น 57.50% และ 67.50% ตามลำดับ และจะต้องเพิ่มสูงถึง 80% จึงสามารถทำให้กองทุนทั้งหมดอยู่รอดได้ ซึ่งจัดว่ามีความอ่อนไหวต่อการอยู่รอดของกองทุนพอสมควร

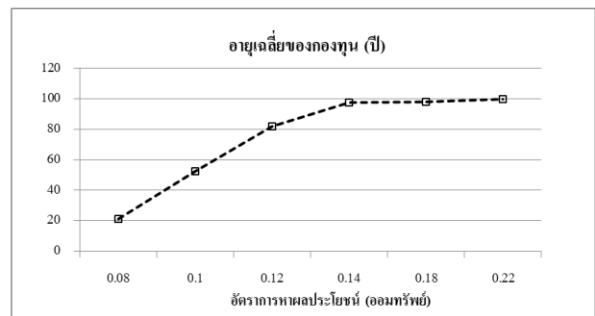
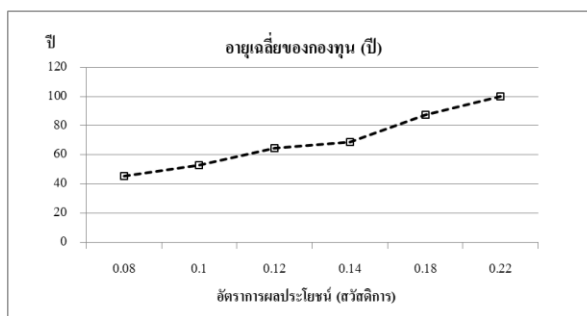
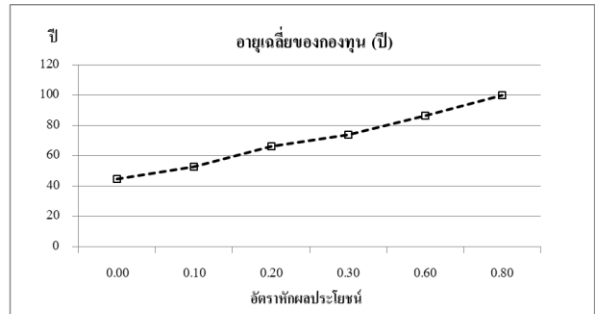
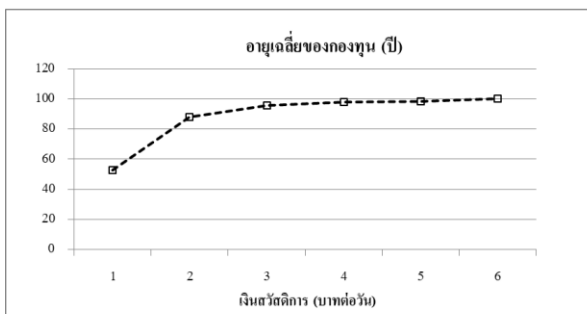
ตารางที่ 1: วิเคราะห์ความอ่อนไหว

เงินสมทบสวัสดิการ (วันละบาท)	1.00		2.00		3.00		4.00		5.00		6.00			
	กองทุน	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	
%ที่กองทุนอยู่รอด	0.00	40.00	15.00	85.00	90.00	95.00	97.50	97.50	97.50	97.50	100.00	100.00	100.00	
อายุเฉลี่ยของกองทุน	11.60	52.63	37.73	88.00	93.18	95.55	97.83	97.83	98.18	98.18	100.00	100.00	100.00	
%การเพิ่มของกองทุนที่อยู่รอด			15.00	45.00	75.00	10.00	7.50	2.50	0.00	0.00	2.50	2.50	2.50	
อายุเฉลี่ยกองทุนที่เพิ่มขึ้น			26.13	35.38	55.45	7.55	4.65	2.28	0.35	0.35	1.83	1.83	1.83	
<b>อัตราการผลประโยชน์ กองทุนสวัสดิการ</b>	<b>0.08</b>		<b>0.10</b>		<b>0.12</b>		<b>0.14</b>		<b>0.18</b>		<b>0.22</b>			
กองทุน	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์
%ที่กองทุนอยู่รอด	0.00	32.50	0.00	40.00	0.00	57.50	2.50	60	60.00	85.00	65.00	100.00	100.00	
อายุเฉลี่ยของกองทุน	10.45	45.43	11.60	52.63	13.18	64.33	17.20	68.55	65.68	87.65	71.33	100.00	100.00	
%การเพิ่มของกองทุนที่อยู่รอด			0.00	7.50	0.00	17.50	2.50	2.50	57.50	25.00	5.00	15.00	15.00	
อายุเฉลี่ยกองทุนที่เพิ่มขึ้น			1.15	7.20	1.58	11.70	4.03	4.22	48.48	19.10	5.65	12.35	12.35	
<b>ผลประโยชน์กลุ่มออมทรัพย์</b>	<b>0.04</b>		<b>0.06</b>		<b>0.08</b>		<b>0.12</b>		<b>0.16</b>		<b>0.18</b>			
กองทุน	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์
%ที่กองทุนอยู่รอด	0.00	10.00	0.00	40.00	0.00	77.50	0.00	97.50	0.00	97.50	0.00	100.00	100.00	
อายุเฉลี่ยของกองทุน	10.25	21.13	11.60	52.63	12.05	81.78	12.30	97.65	12.35	97.85	12.35	100.00	100.00	
%การเพิ่มของกองทุนที่อยู่รอด			0.00	30.00	0.00	37.50	0.00	20.00	0.00	0.00	0.00	2.50	2.50	
อายุเฉลี่ยกองทุนที่เพิ่มขึ้น			1.35	31.50	0.45	29.15	0.25	15.88	0.05	0.20	0.00	2.15	2.15	
<b>หักผลประโยชน์สะสม</b>	<b>0.00</b>		<b>0.10</b>		<b>0.20</b>		<b>0.30</b>		<b>0.60</b>		<b>0.80</b>			
กองทุน	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์
%ที่กองทุนอยู่รอด	0.00	32.50	0.00	40.00	0.00	57.50	0.00	67.50	0.00	82.50	0.00	100.00	100.00	
อายุเฉลี่ยของกองทุน	11.38	44.50	11.60	52.63	11.78	65.95	11.90	73.93	12.18	86.30	12.23	100.00	100.00	
%การเพิ่มของกองทุนที่อยู่รอด			0.00	7.50	0.00	17.50	0.00	10.00	0.00	15.00	0.00	17.50	17.50	
อายุเฉลี่ยกองทุนที่เพิ่มขึ้น			0.23	8.13	0.18	13.33	0.13	7.97	0.28	12.38	0.05	13.70	13.70	

แผนภาพที่ 2: แสดงเปอร์เซ็นต์ที่กองทุนสามารถอยู่รอด



แผนภาพที่ 3: อายุเฉลี่ยของกองทุนที่อยู่รอด



## ทางเลือกในการจัดการเพื่อความยั่งยืน

จากการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ในส่วนที่ผ่านมา เป็นการเปลี่ยนแปลงค่าตัวแปรทีละตัว โดยให้ตัวแปรอื่นคงที่พบว่า ตัวแปรที่เป็นไปได้ในการจัดการความยั่งยืนของกองทุน น่าจะเป็นเงินสวัสดิการ ซึ่งขณะนี้เก็บอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำคือ วันละ 1 บาท หรือ 365 บาทต่อปี การเพิ่มเป็นวันละ 2 บาท หรือ 730 บาทต่อปี สามารถเพิ่มอัตราการอยู่รอดได้ค่อนข้างมาก ดังนั้นในการออกแบบโครงสร้างเพื่อให้กองทุนสวัสดิการอยู่รอดได้ จึงควรพิจารณาปรับค่าตัวแปรนี้ การเปลี่ยนอัตราหักผลประโยชน์ ถึงแม้จะมีความอ่อนไหวไม่สูงเท่ากับเงินค่าสมาชิกสวัสดิการ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนสวัสดิการอื่นในจังหวัดใกล้เคียง เช่น จังหวัดจันทบุรี พบว่าอัตรานี้ยังค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่าการเพิ่มอัตราหักผลประโยชน์นี้จะทำให้สมาชิกกองทุนออมทรัพย์ได้รับการปันผลที่ลดลง แต่จะช่วยให้สมาชิกเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์ในอนาคตจากสวัสดิการ เนื่องจากสมาชิกของกองทุนส่วนมากเป็นสมาชิกของกองทุนสวัสดิการด้วย ดังนั้นการเพิ่มอัตราหักผลประโยชน์จาก 10% เป็น 20-30% จึงน่าจะเป็นอัตราที่ยอมรับได้ ท้ายที่สุดสำหรับอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์และสวัสดิการนั้นอาจมีการทำให้สูงขึ้นค่อนข้างยาก เนื่องจากขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก เช่น ภาวะของเศรษฐกิจ ความต้องการเงินกู้ และโอกาสทางธุรกิจ ทางเลือกในการจัดการที่น่าจะเป็นไปได้ โดยการเปลี่ยนค่าตัวแปรพร้อม ๆ กัน เพื่อดูผลกระทบต่อความอยู่รอดของกองทุน ดังนี้

**ทางเลือกที่ 1:** เพิ่มเงินค่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการจากวันละ 1 บาทเป็นวันละ 2 บาท และ เพิ่มอัตราหักผลประโยชน์จาก 10% เป็น 20%

**ทางเลือกที่ 2:** เพิ่มเงินค่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการจากวันละ 1 บาท เป็นวันละ 2 บาท และ เพิ่มอัตราหักผลประโยชน์จาก 10% เป็น 30%

**ทางเลือกที่ 3:** เพิ่มเงินค่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการจากวันละ 1 บาทเป็นวันละ 2 บาท และ เพิ่มอัตราหักผลประโยชน์จาก 10% เป็น 20% (เหมือนกับทางเลือก1) แต่ให้การหาผลประโยชน์กลุ่มออมทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก 6% เป็น 8%

**ทางเลือกที่ 4:** เพิ่มเงินค่าสมาชิกกองทุนสวัสดิการจากวันละ 1 บาทเป็นวันละ 2 บาท และ เพิ่มอัตราหักผลประโยชน์จาก 10% เป็น 20% (เหมือนกับทางเลือก1) แต่ให้การหาผลประโยชน์กลุ่มสวัสดิการเพิ่มขึ้นจาก 10% เป็น 12%

ผลของการจัดโครงสร้างโดยทางเลือกเหล่านี้ต่อความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการ แสดงไว้ในตารางที่ 2 ในกรณีทางเลือกที่ 1 นั้น สามารถเพิ่มอัตราการอยู่รอดของกองทุนได้ถึง 57.50% จากเดิม 40% เป็น 97.50% สำหรับทางเลือกที่ 2 ซึ่งเหมือนกับทางเลือกที่ 1 แต่ให้มีการหักเงินผลประโยชน์ในอัตราที่สูงขึ้นนั้น มีผลคล้ายกับทางเลือกที่ 1 ไม่ได้ช่วยให้อัตราอยู่รอดเพิ่มขึ้น แต่ทำให้อายุเฉลี่ยของกองทุนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น สำหรับทางเลือกที่ 3 พบว่า สามารถทำให้กองทุนทั้งหมดอยู่รอดได้ สุดท้ายผลของทางเลือกที่ 4 ไม่ได้แตกต่างจากผลของทางเลือกที่ 1 ดังนั้นการเพิ่มอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการนั้นไม่ได้ช่วยให้อัตราการอยู่รอดของกองทุนดีขึ้น แตกต่างจากอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ ทั้งนี้อาจเนื่องจากขนาดของ



กองทุนออมทรัพย์ใหญ่กว่ากองทุนสวัสดิการที่เพิ่งเริ่มดำเนินงาน การเพิ่มอัตราผลตอบแทนจึงไม่เพียงพอที่จะทำให้กระแสเงินสดรับเพียงพอในการดำเนินการของกองทุนได้

ดังนั้นจากการวิเคราะห์ในการจัดการโครงสร้างของทุนสวัสดิการที่มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มออมทรัพย์ของเครือข่ายสังคมจะสะสมทรัพย์ในจังหวัดตราด เพื่อให้เกิดความยั่งยืนควรพิจารณาถึงการจัดเก็บเงินค่าสวัสดิการที่เหมาะสม และอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์โดยการเพิ่มเงินค่าสมาชิกสวัสดิการอีก 1 บาท (หรือ เพียง 365 บาท ต่อปี) และการเพิ่มการหักเงินผลประโยชน์ จาก 10% เป็น 20% จะช่วยให้กองทุนมีความยั่งยืนในการดำเนินงานได้ถึง 97.50% จากเดิมที่ 40% ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระดับตัวแปรทั้งสองนี้สามารถดำเนินการและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าข้อเสนอให้สมาชิกเพิ่มเงินออม หรือการมีวินัยซึ่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของสมาชิกและปัจจัยอื่น ๆ หลายประการ<sup>2</sup> ในการจัดการให้กองทุนอยู่รอดได้ทั้งหมด นอกจากการเพิ่มดังกล่าวแล้วยังต้องทำให้กองทุนออมทรัพย์ผลประโยชน์ให้สูงขึ้นจาก 6% เป็น 8% แต่อาจไม่สามารถทำได้ง่ายนัก ดังนั้นในการจัดการเพื่อความยั่งยืนอาจทำได้โดยการทำที่เครือข่ายสังคมจะสะสมทรัพย์ให้ความช่วยเหลือแก่กองทุนที่ไม่สามารถดำเนินการได้เป็นรายกรณีๆไปน่าจะเหมาะสมมากกว่า เพราะการมุ่งหาผลประโยชน์ที่สูงอาจนำมาสู่การปล่อยสินเชื่อหรือลงทุนที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น

## บทสรุป

งานชิ้นนี้ศึกษารูปแบบการจัดการทางการเงินเพื่อให้กองทุนสวัสดิการชุมชนที่มีความเชื่อมโยงกับกองทุนออมทรัพย์มีความยั่งยืนในการดำเนินงาน โดยใช้ตัวอย่างกองทุนสวัสดิการชุมชน 40 กองทุน ของเครือข่ายกลุ่มสังคมจะสะสมทรัพย์ ภายใต้รูปแบบของพระสุบิน ปณีโต จังหวัดตราด ในการจัดการกองทุนให้

<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามการจ่ายค่าสวัสดิการ ซึ่งเรียกว่า “การออมบุญ” นั้น อาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องการออมเชิงบังคับ โดยใช้กลไกในการกำหนด (Commitment Device) แบบหนึ่ง

ตารางที่ 2: ทางเลือกในการจัดการเพื่อความยั่งยืน

ตัวแปร	ปัจจุบัน		ทางเลือกที่ 1		ทางเลือกที่ 2		ทางเลือกที่ 3		ทางเลือกที่ 4	
เงินสวัสดิการ	1		2		2		2		2	
อัตราหาผลประโยชน์ สวัสดิการ	10%		10%		10%		10%		12%	
อัตราหาผลประโยชน์ ออมทรัพย์	6%		6%		6%		8%		6%	
อัตราหักผลประโยชน์	10%		20%		20%		20%		20%	
กองทุน	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์	สวัสดิการ	ออมทรัพย์
%ที่กองทุนอยู่รอด	0.00	40.00	15.00	97.50	15.00	97.50	15.00	100.00	52.50	97.50
อายุเฉลี่ยของกองทุน	11.60	52.63	38.15	97.68	38.60	97.83	39.60	100.00	64.88	97.70
%การเพิ่มของกองทุน ที่อยู่รอด			15.00	57.50	15.00	57.50	15.00	60.00	52.50	57.50
อายุเฉลี่ยกองทุนที่ เพิ่มขึ้น			26.55	45.05	27.00	45.20	28.00	47.38	53.28	45.08

มีความยั่งยืนนั้น ถึงแม้ว่าอาจทำได้โดยการส่งเสริมให้สมาชิกมีการออมสูงขึ้น หรือลดค่าใช้จ่ายในการบริโภค แต่อาจทำได้ค่อนข้างลำบากในทางปฏิบัติเพราะต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในระดับบุคคล และการศึกษาส่วนใหญ่ในอดีตไม่พบกลไกที่มีประสิทธิภาพที่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวัง

เพื่อหาแนวทางในการจัดโครงสร้างกองทุนที่มีความยั่งยืน การศึกษาใช้การวิเคราะห์ความอ่อนไหว (Sensitivity Analysis) ของระดับตัวแปรที่กำหนดโครงสร้างความเชื่อมโยงของกองทุนต่อความยั่งยืนของกองทุน ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ได้แก่เงิน ค่าสมาชิกสวัสดิการ อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์ อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ และอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์ที่ให้แก่งกองทุนสวัสดิการ โดยความยั่งยืนได้ใช้การวัดความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) ที่ประยุกต์จากงานของ Gokhale and Smetters (2003)

ผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหว พบว่า การเพิ่มขึ้นของเงินค่าสมาชิกสวัสดิการและอัตราการหักเงินผลประโยชน์จากกองทุนออมทรัพย์ ณ ระดับที่ยอมรับได้ ทำให้กองทุนส่วนใหญ่สามารถอยู่รอดได้ ในขณะที่อัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนออมทรัพย์มีความอ่อนไหวต่อการอยู่รอดของกองทุนมากกว่าอัตราการหาผลประโยชน์ของกองทุนสวัสดิการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการที่กองทุนทั้งสองจะหาผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงในระดับที่ต้องการนั้น อาจทำได้ค่อนข้างลำบากภายใต้บริบทของชุมชน ผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวได้นำมาสู่ทางเลือกในการจัดการเพื่อความอยู่รอดที่เป็นได้ กล่าวคือ กองทุนสวัสดิการควรปรับเงินค่าสมาชิกจากวันละ 1 บาท เป็นวันละ 2 บาท และหักเงินช่วยเหลือสวัสดิการจากกองทุนออมทรัพย์เพิ่มขึ้นจาก 10% เป็น 20% ทำให้กองทุนสวัสดิการชุมชนส่วนใหญ่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

- Auerbach, A. J., Gokhale J., & Kotlikoff, L. J. (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. In Bradford, D., ed. *Tax Policy and the Economy*, 5, Cambridge: MIT Press, 55-110.
- Auerbach, A. J., Gokhale J., & Kotlikoff, L. J. (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving. *Scandinavian Journal of Economic*, 94(2), 303-318.
- Auerbach, A. J., Gokhale J., & Kotlikoff, L. J. (1994). A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.
- Batini, N., Callegari, G., & Guerreiro, J. (2011). *An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?* IMF Working Paper, WP/11/72.
- Campbell, J. Y. (2016). Restoring Rational Choice: The Challenge of Consumer Financial Regulation. *American Economic Review*, 106(5), 1–30.
- Cole, Shawn, Thomas Sampson, and Bilal Zia. 2011. Prices or Knowledge? What Drives Demand for Financial Services in Emerging Markets? *The Journal of Finance* 66(6), 1933-1967.
- Gokhale, J., & Smetters, K. (2003). *Fiscal and Generational Imbalances: New Budget Measures for New Budget Priorities*. The American Enterprise Institute (AEI) Press.
- Gokhale, J. & Smetters, K. (2006). *Tax Policy and the Economy*, 20, Editor: James M. Poterba, editor, The MIT Press.
- Hastings, J. S., Madrian, B. C., & Skimmyhorn, W. L. (2012). Financial literacy, financial education and economic outcomes. *Annual Review of Economics*, Annual Reviews, 5(1), 347-373.
- Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S., & Zinman, J., (2016). Getting to the Top of Mind: How Reminders Increase Saving, *Management Science*, 62, 3393-3411.
- Mullainathan, S., Schilbach, F., & Schofield, H. (2016). The Psychological Lives of the Poor. *American Economic Review*: 106(5), 124-127.

- วรเวศม์ สุวรรณระดา. (2550). การศึกษาจังหวัดสงขลาและลำปาง ระบบสวัสดิการภาคประชาชน นโยบายการ  
แบ่งงานกันทำระหว่างประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐบาล. ได้รับทุนสนับสนุนโดย  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันติ ธิรพัฒน์. (2553). โครงการธรรมาภิบาลในองค์กรการเงินระดับฐานราก. ได้รับทุนสนับสนุนจาก เงินกองทุน  
จุฬา 100 ปี, ศูนย์ธรรมาภิบาล คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ. (2555). ความยั่งยืนของกองทุนสวัสดิการชุมชน. *จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์*,  
34(134), 1-28.
- รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น. (2560). ความยั่งยืนทางการเงินของกองทุนสวัสดิการชุมชนเพื่อผู้สูงอายุ, *วารสาร  
เศรษฐศาสตร์ประยุกต์*, 24(1), 1-22.
- สันติ ธิรพัฒน์ และคณะ. (2559). ชุดโครงการวิเคราะห์ความเพียงพอเพื่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุในชุมชน  
ระยะที่ 1. ทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

## Business and the Good Life

Orose Leelakulthanit\*

### Abstract

In order to achieve sustainable growth, businesses should transform themselves to be organizations that can satisfy the ultimate goal of people, which is happiness or life satisfaction. However, in doing this, we need a good understanding of the underlying drivers of life satisfaction for various groups of people as well as the circumstances that bring this about. It is the intention of this study to review the research that has been conducted by the author in recent years in order to shed some light on this area. In addition, a brief conclusion will be provided.

**Keywords:** business, good life, life satisfaction, happiness, quality of life

---

\* Associate Professor, School of Business Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)  
118 Moo 3, Seri Thai Road, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND  
E-mail: orose@nida.ac.th

## ธุรกิจและชีวิตที่ดี

โอรส ลีลากุลธนิต\*

### บทคัดย่อ

ในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการเติบโตที่ยั่งยืน ธุรกิจควรจะเปลี่ยนโฉมตนเองไปเป็นองค์กรที่สามารถตอบสนองจุดประสงค์พื้นฐานของมนุษย์ นั่นก็คือ ความสุขหรือความพอใจในชีวิต อย่างไรก็ตาม ในการทำงานเช่นนี้ เราจำเป็นต้องมีความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับปัจจัยที่ขับเคลื่อนความพอใจในชีวิตของคนกลุ่มต่าง ๆ และในสถานการณ์ต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะทบทวนงานวิจัยที่ได้ทำขึ้นโดยผู้เขียนเมื่อเร็ว ๆ นี้ เพื่อที่จะให้ความกระจ่างในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ในตอนท้ายของบทความนี้จะมีบทสรุปปรากฏอยู่ด้วย

---

\* รองศาสตราจารย์, คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240  
อีเมล: orose@nida.ac.th

## Introduction

For many businesses today, the talk of purpose and happiness takes place at only a superficial level, but if one goes beneath the surface one will find only joy that is not long lasting. This lack of joy is often fueled by employees that are stressed and whose communities are neglected. That type of happiness is not sustainable and it will not create real benefits for anyone. Too often the purposes of a corporation are merely to engage in fancy campaigns that are not long lasting or strategic. True purpose on the other hand reshapes the firm and molds corporate values and affects the day-to-day behaviors of employees. Additionally, true purpose changes the innovation of products and services for customers and adjusts the business model, thus transforming how value is created and shared among stakeholders.

The well-being purpose of a corporation can create optimally a self-sustaining, virtuous circle that reaches broadly and deeply into the firm to change society. If too narrow a view of the value chain is taken, focusing only on employees for example, wider benefits will be missed. A broader view however opens up opportunities for cross-pollination, where all players—suppliers, customers, employees and local communities—can make each other feel better about life. This approach brings about dividends because happiness is infectious; that is, the positive feelings in one group such as employees will be communicated to others, especially customers.

Similarly, if too shallow an approach is taken toward happiness, only looking at the surface of short-term feelings for example, this will not bring about any real change. That is, substantive transformation of life requires considering different domains, for instance health, family, work, and one's self and material possessions. It should be clear that today's new purposes of business, aiming at sustainable growth, should include satisfying the lives of consumers, and in order to accomplish this in Thailand, it is necessary to create a body of knowledge regarding the drivers of life satisfaction of Thai consumers. In an attempt to generate such a body of knowledge, it is the intention of this study to review the research conducted by the author on the life satisfaction of Thai consumers during 2011-2017.



## Literature Review

### Life Satisfaction of Various Groups

#### Life Satisfaction of Thai Gen Y in Relation to Self and Others (Leelakulthanit, 2015)

In the world today, Gen Y is considered the generation that wants to contribute to society and that often generally exhibits concern for others. The study cited above investigated whether this assumption holds true in Thailand. The data were collected by interviewing Gen Y shoppers, and the results from the regression analysis indicated that self-oriented domains of life play a significant role in the life satisfaction of Thai Gen Y, while the others-oriented domains of life were not seen to have such an influence. Specifically, optimism and satisfaction with family, work, and self were seen to have significant impacts on the satisfaction of this generation, and marital status was also seen to be important in this regard. For the never-married group, satisfaction with personal health was found to be a significant differentiating factor in terms of the life satisfaction of this Thai group of individuals.

It was also indicated in that article that Thai Gen Y shares common characteristics with the Thai general public concerning, for example, optimism, the family, and being self-oriented, as documented in past studies. However, Thai Gen Y is different from previous generations as they were not seen to be materialistic but rather work-oriented, tending to place equal emphasis on work and the family or having a work-life balance. Indeed, it was seen that money or household income was not such an important matter to Thai gen Y as it used to be with the general public. Additionally, it was seen that the never-married group tends to place importance on personal health instead of work. Finally, it was found that Thai Gen Y is self-oriented, as shown in this study by the significance that they place on a number of self-oriented domains of life; they are not at all others-oriented.

#### Life Satisfaction of Gen Y Shoppers (Leelakulthanit, 2014)

In this study, it was indicated that it is believed that traditional marketing can contribute to the quality of life of Gen Y in various ways. However, it was also found that the new trend of sustainable marketing deserves careful investigation regarding its influences on Gen Y's life satisfaction. In this study, Gen Y shoppers were interviewed and the results from the regression analysis suggested that traditional marketing had positive impacts on the life satisfaction of this group of individuals through shopping, material possessions, and

buying things for one's family. On the other hand, the newer marketing was also seen to have a positive influence on Gen Y's life satisfaction through the intention to buy green products, in general but not energy-saving products in particular. The study also explored some of the differences among the determinants of Gen Y's life satisfaction between females and males.

In the study, it was found that in the mass market, the drivers of Gen Y's life satisfaction are shopping, satisfaction with material possessions, the intention to buy things for one's family, and the intention to buy green products. However, the weight of such drivers was seen to lie in the traditional marketing of shopping and material possessions. This was not seen to be so for the purchase of green products and did not even exist regarding the intention to buy energy-saving products. When taking a closer look of the segmentation of this group by gender, the life satisfaction of Gen Y women was seen to be determined by traditional modes of shopping, material possessions, buying well-known brands, and the sustainable marketing of green product purchases. On the other hand, the life satisfaction of Gen Y men was seen to be influenced by traditional shopping modes, material possessions, and buying things for one's family only—modern marketing with reference to sustainability was not seen to have an impact on the life satisfaction of Gen Y men, at least not to date.

#### **The Happiness of Gen Y Female and Male Shoppers (Leelakulthanit and Hongcharu, 2014)**

The purpose of this study was to explore the factors influencing female and male Gen Y shoppers. Based on classical theories of happiness, several research questions were developed, and the data were collected from 24 Gen Y Bangkokians in three focus-group panels. The study indicated that the happiness of Gen Y female shoppers tends to stem from the emotional and social value of shopping, while it was found that the happiness of Gen Y male shoppers is likely to stem from the functional value of shopping.

It was also found in the study that shopping tends to have a more functional value for Gen Y men, and a more emotional and social value for Gen Y women. Shopping was seen to be important because it is “the color of life”: Gen Y men were seen to be more likely to try new types of shopping, for example through the Internet, than Gen Y women. Further, Gen Y men tend to attach a more psychological meaning to their material possessions than the women, who tend to see a functional meaning in their material

possessions. For Gen Y individuals in general, the time it takes to shop might make it unpleasant. Finally, regarding the purchase of items that are beyond what one considers to be necessary, Gen Y people are willing to pay for what they like.

### **The Happiness of Internet and Non-Internet Users in Thailand (Leelakulthanit, 2013-2014)**

The purpose of this study was to explore the causes of life satisfaction or happiness by adopting classical theories of happiness, including the state theory of happiness, end point theories, theories regarding the purpose and meaning of life, and the part-whole theory of life, as well as the relatively new concept of the value of life. The data were collected from 48 adult Bangkokians using the triangulation method and focus-group interviews, and the study showed that Internet users and non-Internet users have their own ways of achieving life satisfaction or of being happy. For example, Internet users tend to be happy with many more aspects of their life, including family, social life, work, income, material possessions, and self and society. On the other hand, it was seen that non-Internet users seem to be satisfied with fewer aspects of their life, including family, income, recreation, work, and society. Both groups however indicated that their lives would be worthwhile if were able to contribute to society.

It was also seen from the interviews that the Internet is not considered an end in itself with reference to an individual's happiness; it is a rather tool for making life easier. The interviewees indicated that the Internet is likely to have an influence on their life satisfaction and happiness mainly through various domains of life. On the other hand, it was found that the non-Internet users and Internet users have their own ways of achieving satisfying lives and in being happy. The non-Internet users, according to the study, seemed to be satisfied with fewer elements in their life, elements that include one's family, income, recreation, and work and society. On the other hand, the Internet users expressed the idea that they were happy with many more aspects of their lives, including family, their social life, work, income, material possessions, and self and society. From the classical theory perspective in the study, both non-Internet users and Internet users seemed to be satisfied with their lives mainly because of family. On the other hand, from the value of life viewpoint, the people in this study expressed the notion that their lives would be worthwhile if they could contribute to society. Finally, on a more general note, the convenience generated from using the Internet in daily life, as well as in achieving one's goals in life, was seen by the

interviewees to be likely to lead to a happier life. In addition, happiness was seen to be related to how we deal with our lives—if we aim at sufficiency, we will have a greater chance of being happy, was the conclusion of the article.

### **Life Satisfaction of Internet and Non-Internet Users in Thailand (Leelakulthanit, 2013)**

In this study life satisfaction was conceptualized according to psychological and spiritual characteristics, the demographic characteristics of individuals living in Thailand, and their satisfaction with various domains of life. Both adult Internet users and non-Internet users in Thailand were interviewed, and interestingly the study indicated that the Internet users were more satisfied with their lives than the non-Internet users. Multiple regression analyses were conducted and the results demonstrated that the Internet users value optimism, personal health, and self positively. On the other hand, the consumption of goods was valued negatively by this group. Non-Internet users were seen to value optimism, internal locus of control, and family positively, while being moderate and having a social life were valued negatively. Furthermore, it was found that the Internet users felt that they could live their lives in a way that they valued, except for the domain of the consumption of goods. The non-Internet users, on the other hand, felt that they were not able to live their lives in the way they valued, except regarding their family and social lives.

### **The Drivers of the Life Satisfaction of Pro-environment and Non-pro-environment People (Leelakulthanit, 2017)**

It was asserted in this study that happiness or life satisfaction tends to be the ultimate goal of human beings, and it was the intention of this study to investigate the factors that influence the life satisfaction of pro-environment and non-pro-environment people. The data were collected from interviews with 320 adults, equally divided into pro-environment and non-pro-environment adults of at least 18 years of age and that had come to a few randomly-selected shopping centers in Bangkok. The study assumed that the life satisfaction of people, regardless of their environmentally-friendly attitude, is driven by the personal characteristics of optimism and internal locus of control. It was also assumed that life satisfaction is driven by the life of one's family, self-actualization, material possessions, and personal health, as well as the altruistic and biospheric values of being nature lovers. The results from the t-test in the study suggested that pro-environment people are likely to be more satisfied with their lives than those that are non-pro-environment.

Moreover, the multiple regression analysis revealed that the life satisfaction of the pro-environment people was influenced positively by the biospheric value of being a nature lover, and by self-actualization and age. However, it was revealed that the life satisfaction of the pro-environment people under study was negatively influenced by education. The pro-environment people that were never married were seen to be more satisfied with their lives than those that were married. Finally, the life satisfaction of the non-pro-environment people was seen to stem from the personal characteristics of having an internal locus of control and optimism, as well as two domains of life: personal health and age.

The study suggested that the personal characteristics of being optimistic and having an internal locus of control contribute positively to the life satisfaction of only non-pro-environment individuals and does not influence the life satisfaction of pro-environment individuals. Further, it was found that satisfaction with the personal health domain of one's life has a positive impact on the life satisfaction of non-pro-environment individuals. On the other hand, satisfaction with one's self-actualization accomplished this for the pro-environment people. Neither the value of altruism nor the value of being a nature lover were seen to contribute to the life satisfaction of non-pro-environment individuals, while the value of being a nature lover was seen to have a positive influence on the life satisfaction of those that are pro-environment. Inters of demography, age was seen to have a positive impact on the life satisfaction of both non-pro-environment and pro-environment individuals, whereas education was seen to have a negative influence on the life satisfaction of pro-environment individuals. Finally, the study suggested that the pro-environment individuals that have never been married are more satisfied with their lives than those that are married.

### **Life Satisfaction in Turbulent Times Marketing for Life in the Economic Recession Time (Leelakulthanit and Hongcharu, 2011)**

In this study, it was asserted that one of the roles where marketing contributes to society is to improve the consumers' well-being through the acquisition and possession of economic goods. This study attempted to investigate this role when subjective well-being or life satisfaction is considered in difficult times of economic recession. From the part-whole perspective, life satisfaction was broken down in the study into satisfaction with thirteen domains of life. A multiple regression was run in order to determine the relationship between satisfaction and these thirteen domains of life, as well as household income and

overall life satisfaction. The results suggested that consumer well-being in terms of satisfaction with material possessions has a positive impact on life satisfaction, along with satisfaction with work, self, family, personal health, and the objective indicator of economic well-being, which is household income.

In a time of recession, marketing, as asserted in the study, has a positive impact on the lives of Thais through their satisfaction with material possessions. Thais feel that their material possessions, especially owning cars and having savings and investments, contribute significantly to their satisfaction with life in general. On the other hand, their satisfaction with the acquisition/consumption of goods and services was seen to have no effect on their overall satisfaction with life. Several non-marketing domains of life also were seen in the study to have a positive influence on the lives of Thai people, and satisfaction with work, self, family and personal health created their overall satisfaction with their lives.

Further, according to the study, economic well-being—as indicated by household income—was seen to have a positive impact on Thais’ overall life satisfaction as well. The source of income earned through one’s work life was found to be very important to their overall life satisfaction. Additionally, in the study, it was seen that the demonstrated effect of wealth through possessing “big ticket” items (cars, houses, appliances, and so forth) contributed to the Thais’ general sense of well-being.

During and economic recession, it was found that a new sense of well-being came from satisfaction with one’s work and personal health, while satisfaction with material possessions, family, and self-development was found to have a similar positive contribution to one’s overall life satisfaction, as would be seen in a normal economic situation (Leelakulthanit, Day & Walters 1991). Logically, people are likely to be more concerned with working during an economic recession and cannot afford to be sick in such a difficult time.

### **Reconceptualization of Life Satisfaction in Thailand: The Case of Bangkokians after the Flood Crisis (Leelakulthaanit and Hongcharu, 2013)**

In this study, the original model of life satisfaction based on the part-whole relationship perspective broke life satisfaction down into satisfaction with thirteen domains of life, as in other of the present author’s studies (Marketing for Life in the Economic Recession Time for example). This study intended to remodel life satisfaction by breaking life satisfaction into three Thai characteristics, eleven domains of life, and two variables of socioeconomic status. Multiple regression was employed in order to determine the relationships of these sixteen

constructs as well as the accidental flooding condition and the individuals' overall life satisfaction. The results suggested that the new model was able to explain the variance in life satisfaction better. Additionally, consumer well-being in terms of satisfaction with material possessions was seen to have a positive impact on the person's life satisfaction after the flood crisis, along with optimism and education. Satisfaction with news and information access turned out to be negatively related to the individuals' overall life satisfaction. The individuals that had experienced the flood in Thailand were less satisfied with their lives than those that did not experience the flood first-hand.

Additionally, in this study, the reconceptualization of the determinants of life satisfaction as a linear regression model was seen to have a better fit compared to the original model developed by Leelakulthanit, Day, and Walters (1991). More specifically, the current model had an R-square and R-bar-square of .33 and .30, whereas the original model had the values of .28 and .25. The new determinant of life satisfaction during the flood crisis was seen to be optimism, while the social support of family and friends was not seen to play much of a role in the overall satisfaction of people's lives during the crisis. The non-flood victims however were seen to have a tendency to be more satisfied with their family and friends than the flood victims. Marketing did not seem to contribute to individuals' life satisfaction through the purchase and consumption of goods and services, but it was seen to exert a positive influence on individuals' life satisfaction through satisfaction with material possessions (Leelakulthanit, Day, and Walters, 1991). The importance of material possessions to Bangkokians was clearly seen in the study by the fact that many people did not leave their homes at that time for fear of losing them to either the flood or to robbery despite the fact that the first floors of their two-storey houses were flooded. The news and information received by the people during this crisis were predominately bad, and that is why this situation was seen to have such a negative impact on the people's life satisfaction. It was noted in the article that household income was not seen to have an impact on a person's life satisfaction, but education did. Further, money was not seen to be of much assistance during the time of the flooding: it was the knowledge and wisdom of how to deal with the flooding that actually helped the most. The two sets of comparisons—the individuals that experienced the flood and those that did not—whether the flooding concerned nearby roads or the people's houses, indicated that the people that were not flood victims, no matter how mild the flood was, tended to be more satisfied with their lives in general than the flood victims. Further, the non-flood victims were more

satisfied with their material possessions, family, and friends than the flood victims. Additionally, in the study it was revealed that the severity of the flood was not seen to affect the individuals' satisfaction with certain domains of life. For example, it was revealed that the flooded house individuals tended to be less satisfied with many more domains of their lives than those whose nearby roads were flooded. The flooded house victims seemed not to be able to enjoy themselves with hobbies or entertainment from the mass media. In addition, the study revealed that these individuals seemed to be less satisfied with their self-confidence and with their ability to learn on their own. It was suggested that the flooded house victims were not very successful in fighting the flood and this may have lead to their losing their self-confidence. It was also noted in the study that if the flood was able to penetrate into the people's houses, it lead to their dissatisfaction with the government and they questioned its ability to govern.

## Conclusion

1. In general, pro-environment people tend to be more satisfied with their lives than non-pro-environment people.
2. In terms of shopping, Gen Y will be more satisfied with their lives if they can buy things that they actually need. Buying green products in general tend to make them more satisfied with their lives than buying energy-saving products or high technology products.
3. The functional value of shopping tends to have an influence on Gen Y men, whereas emotional and social values of shopping are likely to have an impact on Gen Y women.
4. The emerging trend of Internet usage as well as environmentally-friendly behaviors tend to make people more satisfied with their lives.
5. After facing the flood disaster in Bangkok, the life satisfaction of Bangkokians tended to depend upon on people's optimism. Over consumption of the news and information was seen to have a negative impact on individuals' life satisfaction.
6. In times of economic recession, work and health are the two new domains of life that determine life satisfaction.





สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ

## References

- Leelakulthanit, O. (2013). Life satisfaction of the internet and non-internet users in Thailand. *The International Business & Economics Research Journal (Online)*, 12(4), 415-426. doi:10.19030/iber.v12i4.7740
- Leelakulthanit, O. (2013-2014). The happiness of internet and non-internet users in Thailand. *International Journal of Advanced Research in Business*, 1(3), 30-39.
- Leelakulthanit, O. (2014). Life satisfaction of gen Y shoppers. *Journal of Business & Economics Research (JBER)*, 12(3), 299-305. doi:10.19030/jber.v12i3.8735
- Leelakulthanit, O. (2015). Life satisfaction of Thai gen Y in relation to self and others. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, 13(4, Part 1), 1657-1673.
- Leelakulthanit, O. (2017). The drivers of the life satisfaction of pro-environment and non-pro-environment people. *Asian Social Science*, 13(5), 96-106. doi:10.5539/ass.v13n5p96
- Leelanuithanit, O., Day, R., & Walters, R. (1991). Investigating the relationship between marketing and overall satisfaction with life in a developing country. *Journal of Macromarketing*, 11(1), 3-23. doi:10.1177/027614679101100102
- Leelakulthanit, O., & Hongcharu, B. (2011). Marketing for life in the economic recession time. *International Business & Economics Research Journal (IBER)*, 10(4), 57-66. doi:10.19030/iber.v10i4.4183
- Leelakulthanit, O., & Hongcharu, B. (2013). Reconceptualization of life satisfaction in Thailand: The case of Bangkokians after the flood crisis. *International Journal of Business and Social Research*, 2(5), 144-157. doi:10.18533/ijbsr.v2i5.105
- Leelakulthanit, O., & Hongcharu, B. (2014). The happiness of gen Y Female and male shoppers. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, 12(4), 1195-1206.