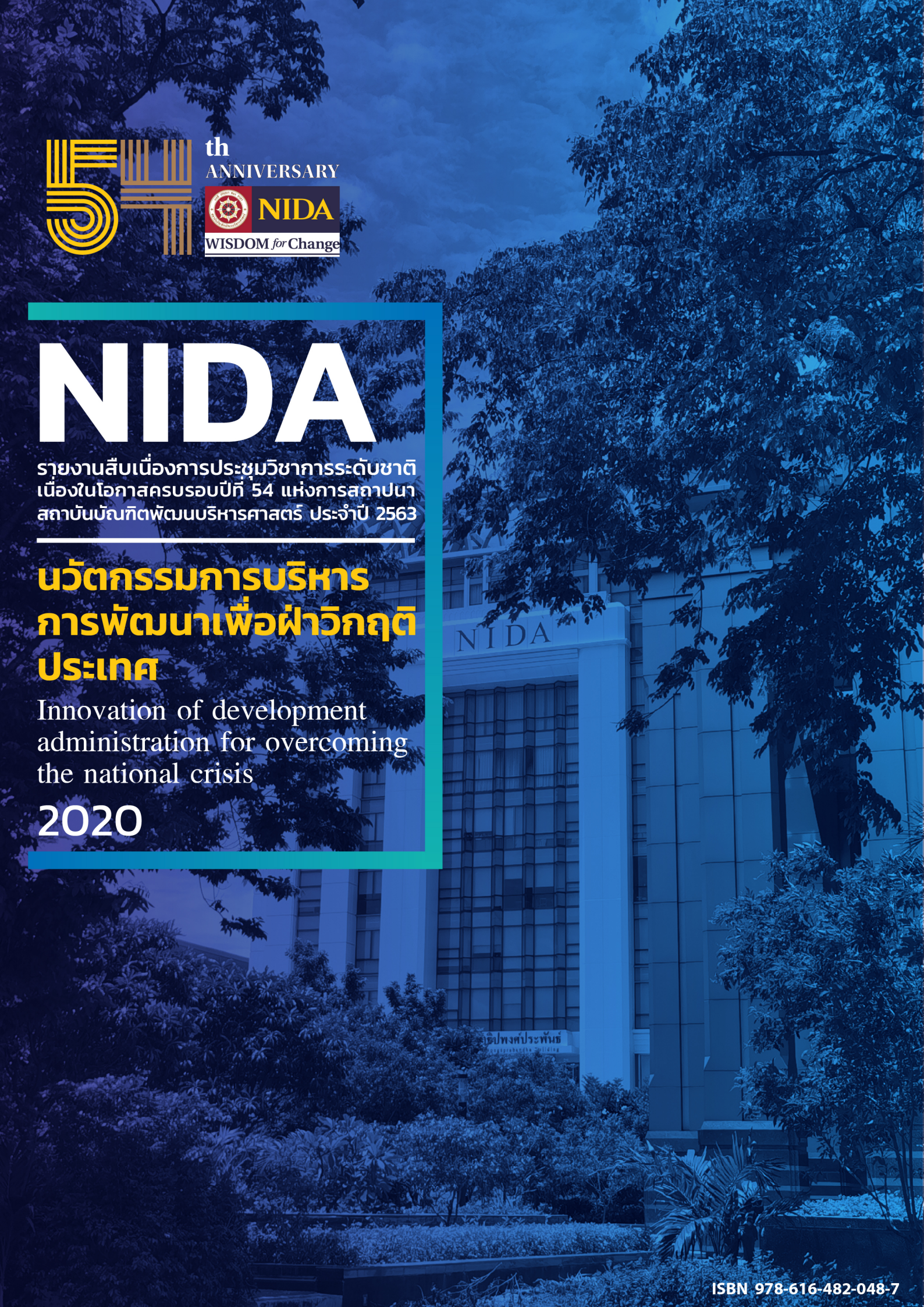


54th ANNIVERSARY
NIDA
WISDOM for Change

NIDA

รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ
เนื่องในโอกาสครบรอบปีที่ 54 แห่งการสถาปนา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2563

นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ

Innovation of development administration for overcoming the national crisis

2020

ISBN 978-616-482-048-7

รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ ระดับชาติ ประจำปี 2563
จัดโดย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการของสถาบัน
เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 54 ปี ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่ง และผู้มีรายนามดังต่อไปนี้

ที่ปรึกษา

(1) อธิการบดี	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) ผู้อำนวยการสำนักสิริพัฒนา	กรรมการ
(18) ผู้อำนวยการสำนักบรรณสารการพัฒนา	กรรมการ
(19) ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ	กรรมการ
(20) ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายสื่อสารองค์การและกิจการนักศึกษา	กรรมการ
(21) ผู้อำนวยการกองกลาง	กรรมการ
(22) ผู้อำนวยการกองบริการการศึกษา	กรรมการ
(23) ผู้อำนวยการสำนักวิจัย	กรรมการและเลขานุการ
(24) หัวหน้าสำนักงานเลขานุการสำนักวิจัย	ผู้ช่วยเลขานุการ

สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโฆสิต

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ศิรภัสสร วงศ์ทองดี
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

สาขาบริหารธุรกิจ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.นิตยา วงศ์ธาดา

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ วัฒนา ณ ระนอง
2. ดร.นิเวศน์ เหมวชิรวรากร

สาขาพัฒนาการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.ณัฏฐพงศ์ ทองภักดี
2. ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์

สาขาสถิติประยุกต์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา วิจิตรธรรมรส

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. คุณกำพล ศรธนะรัตน์
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดิชพงศ์ พงศ์ภัทรชัย

สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. รองศาสตราจารย์ บำเพ็ญ เขียวหวาน
2. รองศาสตราจารย์ ดร.โกศล มีคุณ

สาขาบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.จำลอง โพธิ์บุญ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ ใจหาญ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กอบศักดิ์ วันธงไชย

สาขาภาษาและการสื่อสาร ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษมา สุวรรณรักษ์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คุณัชญ์ สมชนะกิจ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัฐกิตติ์ เลิศวิศวะ

สาขาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.บุษยา วีรกุล

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.นงนุช เหมืองสิน
2. ดร.กริชผกา บุญเฟื่อง

สาขานิติศาสตร์ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล
2. ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต

สาขาการจัดการการท่องเที่ยว ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.กนกกานต์ แก้วนุช

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูพักตร์ สุทธิสา
2. ดร.สุรชัย สถิตคุณารัตน์

สาขานิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.อุษา บิ้กกิ้นส์

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.เมตตา วิวัฒนานุกูล
2. รองศาสตราจารย์ แอนนา จุมพลเสถียร

วิทยาลัยนานาชาติ ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิภายใน

รองศาสตราจารย์ ดร.อาวีวรรณ ปัญญาโกเมศ

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิโรจน์ บุรณศิริ
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณชัย ติยะรัตนาชัย

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 nidaconfernce@hotmail.com

ออกแบบปก
สำนักงาน บริษัท พี.ดับบลิว.มีเดีย (ไทยแลนด์) จำกัด
ที่อยู่ 226/104 ซอย แจ้งวัฒนะ 6 แยก 1-4 แขวงตลาดบางเขน เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2117-0551
โทรสาร -
e-mail pwmediathailand9@gmail.com

จัดรูปเล่มโดย บริษัท พี.ดับบลิว.มีเดีย (ไทยแลนด์) จำกัด
ปีที่เผยแพร่ กันยายน 2563

ISBN (e-book) **978-616-482-048-7**

คำนำ

การจัดประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2563 เนื่องในวันคล้ายวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ครบรอบ 54 ปี ภายใต้หัวข้อเรื่อง “นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ (Innovation of Development Administration for Overcoming the National Crisis)” จัดขึ้นในวันอังคารที่ 18 สิงหาคม และวันพุธที่ 19 สิงหาคม 2563 นี้ ซึ่งได้มีการเลื่อนมาจากกำหนดการเดิม คือ วันพุธที่ 1 เมษายน 2563 เนื่องด้วยสถานการณ์โรคระบาดของเชื้อไวรัส โควิด – 19 คณะทำงานจึงได้พิจารณาปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดประชุมวิชาการระดับชาติเป็นงานในรูปแบบใหม่ ได้แก่ การเผยแพร่ผลงานวิชาการผ่านช่องทางออนไลน์ โดยมีผลงานจากอาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการที่ผ่านการพิจารณาจากผู้ประเมินจำนวน 64 เรื่อง จากทั้ง 12 สาขาที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

การเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานวิชาการเนื่องในการจัดประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2563 ประกอบด้วยหัวข้อย่อยตามสาขาวิชา ดังนี้

รัฐประศาสนศาสตร์	“การพัฒนานวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน”
บริหารธุรกิจ	“นวัตกรรมทางธุรกิจเพื่อตอบโจทย์ท้าทายของประเทศไทย”
พัฒนาการเศรษฐกิจ	“นวัตกรรมทางเศรษฐศาสตร์เพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ”
การบริหารการพัฒนาสังคม	“นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาทางการศึกษาและความยากจน
การบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม	“นวัตกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน”
ภาษาและการสื่อสาร	“บทบาทของภาษากับการฝ่าวิกฤติประเทศ”
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์	“นวัตกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ”
นิติศาสตร์	“นวัตกรรมทางกฎหมาย: ทิศทางที่ต้องตัดสินใจ”
การจัดการการท่องเที่ยว	“Tourism and Hospitality Innovation”
นิเทศศาสตร์และนวัตกรรม	“การสื่อสารและนวัตกรรมเพื่อการแก้ไขวิกฤติของชาติ”
วิทยาลัยนานาชาติ	“Management for innovation of development administration for overcoming the national crisis”

บทความวิชาการในกลุ่มสาขาวิชาดังกล่าว มีผลจากการศึกษาอันเป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการด้านพัฒนบริหารศาสตร์ คณะกรรมการจัดประชุมวิชาการประจำปี 2563 ขอขอบคุณผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความ ผู้ทรงคุณวุฒิประจำสาขาวิชา และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่สนับสนุนการจัดประชุมวิชาการระดับชาติในครั้งนี้

สารบัญ

หน้า

คำนำ
สารบัญ

รัฐประศาสนศาสตร์ “การพัฒนานวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน”

- ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคธุรกิจและนวัตกรรมด้านนโยบายการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 2
  ✍ พลภัทร บุราคม
- การศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: การศึกษาเบื้องต้นในกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตและความสามารถในการแข่งขันสูง 21
  ✍ พลอย สืบวิเศษ
- ความท้าทายทางสังคมในการกำหนดนโยบายพลังงานนิวเคลียร์: ความต่อเนื่องของชุดนโยบายเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยและความเปราะบางของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ 51
  ✍ ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์
- การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรอบแนวคิดจากประสบการณ์ต่างประเทศและข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทย 78
  ✍ ภาวิณี ช่วยประคอง
- เมล็ดแห่งการบริหารจัดการภาครัฐ: การบริหารเงินสดของโครงการจำนำข้าวภายใต้รัฐบาลรักษาการณ์ของคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ธันวาคม พ.ศ.2556-2557) 108
  ✍ ภาวิณี ช่วยประคอง
- การส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐด้วยการบริหารราชการแบบเครือข่าย : แนวคิดและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาประเทศไทย 131
  ✍ ธนาพร เต็งรัตนประเสริฐ และ คุณันต์ บางภูมิ
- วิเคราะห์กรณีศึกษาเกษตรพันธสัญญาภายใต้การควบคุมของบรรษัทเอกชนกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรรายย่อยกับกรณีเศรษฐกิจยั่งยืนและการเกษตรเพื่อความมั่นคงทางอาหารในชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงสันติอโศก 164
  ✍ วิวัฒน์ชัย อัตถากร
- การพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ 184
  ✍ ดนุวัศ สาคริก และ กนก กาญจนภู
- นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ: มุมมองด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 208
  ✍ ศิรภัสสรศ์ วงศ์ทองดี
- การประเมินคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560: กรณีนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 219
  ✍ อุดม ทุมโฆสิต และ อลงกต สารกาล
- ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมในภาคการท่องเที่ยวของไทย 247
  ✍ มนตรี โสคติยานุรักษ์

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- การพัฒนา Platform การบริหารเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption 273
  ✍ ถนัด แก้วเจริญไพศาล และ ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน

บริหารธุรกิจ “นวัตกรรมทางธุรกิจเพื่อตอบโจทย์ท้าทายของประเทศไทย”

- การศึกษารูปแบบการละเมิดข้อกำหนดการจ่ายยาจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่ 297
  ✍ พราวพรรณ ธารสิทธิ์พงษ์
- ทางเลือกการประกันราคายางพารา 315
  ✍ สันติ ถิรพัฒน์
- การใช้นวัตกรรมทางภาษี ทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมองค์การธุรกิจ ในการลดการปล่อย CO_2 เพื่อความยั่งยืน 338
  ✍ วิพุธ อ่องสกุล
- ธุรกิจกับการก้าวข้าม “กับดักการเติบโตเพื่อตนเอง” ไปสู่ “ความรุ่งเรืองเพื่อทุกคน” 357
  ✍ ผลิน ภู่จรูญ
- ปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกผู้ให้บริการส่งอาหาร (FOOD DELIVERY SERVICE) 370
  ✍ ดนยพฤทธ์ ไกรฤทธิ์
- ความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุน: หลักฐานเชิงประจักษ์ ของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วง 2014 ถึง 2018 391
  ✍ ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์
- การเปลี่ยนแปลงมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด ณ วันซื้อขายวันแรกของบริษัท จดทะเบียนในประเทศไทย 405
  ✍ ไพบูลน์ เสรีวิวัฒนา
- Impact of Better Information in Making Startup Investment Decisions 422
  ✍ ธัญรัตน์ อมรเพชรกุล
- ทุนทางสังคมกับการแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้บริบทของประเทศไทย 433
  ✍ อนุกัลยณ์ จีระลักษณกุล
- การวิเคราะห์ทางธุรกิจกับการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน 443
  ✍ จงสวัสดิ์ จงวัฒน์ผล
- ชื่อเสียงองค์กร: การกำหนดกรอบความคิดและการวัดประเมิน 459
  ✍ ปิยะ งามเจริญมงคล

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

พัฒนาการเศรษฐกิจ “นวัตกรรมทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ”

- ผลของปัจจัยเสี่ยงทางการเมืองและนโยบายต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินไทย 469
  ✍ ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์
- พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562: บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ 489
  ✍ อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา
- ภาษีที่ดินรกร้างและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม 511
  ✍ อารยะ ปรีชาเมตตา

สถิติประยุกต์ “นวัตกรรมการจับทุจริตด้วยวิทยาการข้อมูล”

- การสำรวจรูปแบบการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทของบริษัทจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม 526
  ✍ ธนัท ลิ้มปรีดี และ ธนชาตย์ ฤทธิ์บำรุง
- การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ 540
  ✍ ปราโมทย์ กั่วเจริญ
- การตรวจหารูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติของกรมธรรม์ประกันชีวิต โดยการใช้เทคนิค Local Outlier Factor (LOF) และ K-Mean Clustering 555
  ✍ ปัณณวิชญ์ วิศัลยาวัฒน์

การบริหารการพัฒนาสังคม “นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาทางการศึกษาและความยากจน”

- การแก้จนตรงเป้าของจีน: แนวคิด ความสำเร็จ ปัญหาและบทเรียน 574
  ✍ หลี่ เหรินเหลียง
- การเรียนการสอนแบบออนไลน์และความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย 590
  ✍ ฐาปนีย์ มุสิเกตุ
- นวัตกรรมในการให้การศึกษา เพื่อพัฒนาบุคคลและสังคม: แนวทางของจิตพฤติกรรมศาสตร์ 597
  ✍ ดวงเดือน พันธุมนาวิน และ ดุจเดือน พันธุมนาวิน

การบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม “นวัตกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน”

- การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 613
  ✍ ฆริกา คันธา
- กรุงเทพฯ ยั่งยืน: ลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์สู่มหานครสีเขียวทวีปเอเชีย 627
  ✍ ณพงศ์ นพเกตุ
- การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย: มุมมองและข้อสังเกตด้านกฎหมาย 652
  ✍ พีรพล เจตโรจนานนท์

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย: มุมมองและข้อสังเกตด้านกฎหมาย 670
  ✍ ศันสนีย์ อรัญวาสน์

ภาษาและการสื่อสาร “บทบาทของภาษากับการฝ่าวิกฤติประเทศ”

- การอ่านจับใจความด้วยการจัดการเรียนรู้ผ่านเทคนิค KWL ของผู้เรียนภาษาญี่ปุ่นชาวไทย 686
  ✍ เตวิช เสวตไอยาราม
- การนำหลักสูตรแกนกลางสาระการเรียนรู้วิชาภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศ ไปใช้จากมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนไทย 708
  ✍ จิราภา อาภากร
- บทบาทของเทคโนโลยีในการช่วยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย 731
  ✍ ประวีณ์รตา สุขรัตน์ฤทธิ์

พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ “นวัตกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ”

- ดิจิทัลเอชอาร์: การปรับเปลี่ยนบทบาทและงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล 749
  ✍ พยัต วุฒิรงค์
- แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์เพื่อสร้างเสริม วัฒนธรรมนวัตกรรมในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย 775
  ✍ บุษกร วัชรศรีโรจน์
- การประยุกต์นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ในการทำงานของบุคลากรกรณีศึกษาโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง 799
  ✍ สมบัติ กุสุมาวลี
- การศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การสู่การเป็น องค์การนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกรณีศึกษา กรมฝนหลวงและการบินเกษตร 826
  ✍ บงกช เจนจรัสสกุล

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

นิติศาสตร์ “นวัตกรรมทางกฎหมาย: ทิศทางที่ต้องตัดสินใจ”

- กฎอนามัยระหว่างประเทศสามารถใช้เป็นมาตรการป้องกัน เฝ้าระวัง ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้จริงหรือไม่ ? 853
  ✍ เกียรติพร อำไพ
- ความท้าทายของการปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 887
  ✍ กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล
- Business Method Patentibility: Legal Innovation for Business Enhancement 905
  ✍ วริยา ล้ำเลิศ
- บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องประชาธิปไตย: ศึกษากรณีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง 939
  ✍ ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์
- ปัญหาในการใช้มาตราการพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมในรูปแบบองค์กรในประเทศไทย 960
  ✍ ธนัทเทพ เธียรประสิทธิ์
- มาตรการทางภาษีกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก: บทสรุปภาพรวม 977
  ✍ ประพิน นุชเปี่ยม และ รพีพงศ์ ลิ้มวงษ์ทอง
- จุดจบของสิทธิส่วนบุคคลกับความเฟื่องฟูของ Big Data: ข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data 993
  ✍ อัญธิกา ณ พิบูลย์
- นวัตกรรมกับการพัฒนาทิศทางในการบริหารการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย 1010
  ✍ ธนภูมิ จันทร์สว่าง

การจัดการการท่องเที่ยว “Tourism and Hospitality Innovation”

- แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน 1034
  ✍ โชคชัย สุเวชวัฒนกูล และ ชื่นนภา นิลสนธิ
- นวัตกรรมการเพิ่มรายรับทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย 1048
  ✍ รักษ์พงศ์ วงศาโรจน์ และ นริทร์สิรี เชียงพันธ์
- นวัตกรรมการเสริมสร้างทักษะการเรียนรู้เพื่อสื่อความหมายตามแนวคิดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 1061
  ✍ สุมาลี นันทศิริพล วัชระ เชียงกูล ธนวัตน์ ตันติพณิชย์กูล และชลวัชร ประวาลปัทมกุล
- อัตลักษณ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี 1073
  ✍ นพรัตน์ บุญเพียรผล และ บุษริน วงศ์วิวัฒนา

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- แนวโน้ม โอกาส ความท้าทายของภาคการท่องเที่ยวในอนาคต: นวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการ 1086
  ✍ ดาวศุกร์ บุญญะศานต์ และกิ่งกาญจน์ สินทรัพย์
- นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์สำหรับนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ 1104
  ✍ จักรวาล วงศ์มณี

นิเทศศาสตร์และนวัตกรรม “การสื่อสารและนวัตกรรมเพื่อการแก้ไขวิกฤติของชาติ”

- Social voice: การสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 บนพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ 1120
  ✍ บุหงา ชัยสุวรรณ และ พรพรรณ ประจักษ์เนตร
- การรับรู้ข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ และการรู้เท่าทันสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรคของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่ 1145
  ✍ สุรชัย ศรีนรจันทร์ และ จักรพงษ์ พวงงามชื่น
- ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิต สำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไข 1160
  ✍ ประทุม ฤกษ์กลาง

วิทยาลัยนานาชาติ “Management for innovation of development administration for overcoming the national crisis”

- เศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม: ปัญหา อุปสรรค และแนวทางการปรับรูปแบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อความยั่งยืนของธุรกิจ SME ในประเทศไทย 1179
  ✍ อาวีวรรณ ปัญญาโกเมศ
- Digital Mindset and Digital Transformation: The Psychological Success of Business Sustainability 1200
  ✍ ภณิต ชินทรารักษ์ และสิทธิ์ สุนทรายุทธ์
- นวัตกรรมการแปรรูปอาหาร เครื่องดื่มผงฟักทองสำหรับวิสาหกิจชุมชน 1222
  ✍ อุลิสาณ์ พาชีครีพาพล ณภัทร จตุพศ และ สุรเดช พรมแตง

สาขา รัฐประศาสนศาสตร์
การพัฒนานวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคธุรกิจและนวัตกรรมด้านนโยบายการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

พลภัทร บุราคม*

บทคัดย่อ

ผลงานวิชาการดั้งเดิมที่ศึกษาบทบาทของกลุ่มธุรกิจ มักชี้ให้เห็นถึงบทบาทของกลุ่มธุรกิจในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่หลากหลายของกลุ่มธุรกิจ ซึ่งบทบาทเหล่านี้สามารถส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้ภาคธุรกิจมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย สมาคมการค้าและหอการค้ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตัวแทนของภาคธุรกิจได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งด้านการคลัง ด้านพลังงาน ด้านการท่องเที่ยว ด้านการเกษตร ด้านการคมนาคม และด้านการค้าระหว่างประเทศ งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอกรณีศึกษาต่างๆ ของบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ บทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคธุรกิจจึงถือเป็นนวัตกรรมการบริหารที่สำคัญในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้ก็ยังชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนที่สำคัญของรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ-ภาคธุรกิจในประเทศไทยอีกด้วย

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ภาคธุรกิจ, นวัตกรรมทางการบริหารภาครัฐ, การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : ponlapat.b@gmail.com

Government-Business Relations and Growth Enhancing Policy Initiation In Thailand

Ponlapat Buracom*

Abstract

Traditional studies on the role of business tended to view business group as a rent-seeking, special interest group. This paper, however, highlight a broad range of functions undertaken by business, many of which promoted economic growth. Economic growth in Thailand since the early 1970s has created an increasing important roles of the private sector in the Thai economy. Trade associations and chambers of commerce have proliferated and become very active. In Thailand, business associations have worked closely with the government. Representatives of the business sat on government committees or subcommittees, for instance, in finance, energy, tourism, agriculture, transportation, and imports and exports. The Thai government also created the Joint Public and Private Sector Consultative Committee which is a joint government-business committee working for solutions to important business and economic problems. This study provided several case studies on the government-business relations and their contribution to economic growth. The businesses and their working relations with the government have played an important role in promoting an institutional environment that is supportive to economic growth in Thailand. And in the final section, the major weakness of this Thai model of government-business relations is also examined.

Keywords: Government-Business Relations, Economic Growth, Thailand

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: ponlapat.b@gmail.com

1. Economic Growth Performance in Thailand

Modern economic growth in Thailand began in 1963 with an emphasis on an import-substitution industrialization strategy. However, the country moved further to an export-oriented growth strategy in the early 1980s as a result of the deterioration of its balance of payments. Thailand tends to perform quite well in terms of economic growth. As can be seen from table 1, the pace of economic growth in Thailand has been quite impressive in the past thirty to forty years. Thailand has been able to maintain quite high levels of economic growth during 1961-1970, 1971-1980, and 1981-1990. Thailand's economic growth declined during 1991-2000 due to the Asian financial crisis in 1997, and then rebounded again during 2001-2010. And in spite of frequent political turnover and a weakening global demand for exports during 2011-2015, Thailand has been able to maintain an average GDP growth rate of 4.1 percent.

Table 1: GDP Growth Rate of Thailand and Asian Countries (%)

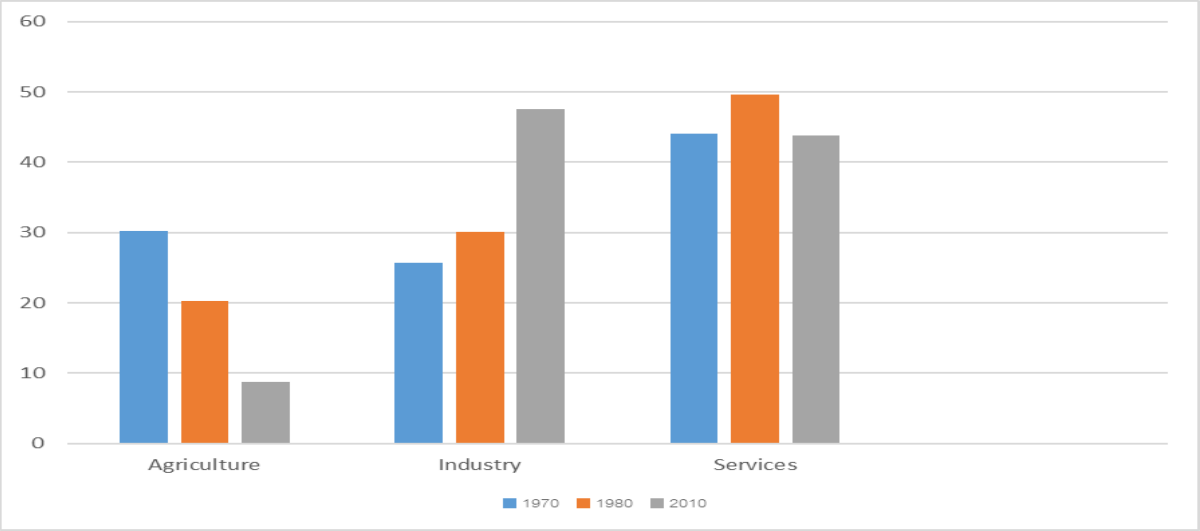
Country	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2015
Indonesia	4.2	7.9	6.3	4.4	5.9	5.4
Malaysia	6.5	7.9	6.1	4.2	4.8	4.5
Philippines	4.9	6.0	1.8	2.9	4.5	5.5
Singapore	10.0	9.1	7.4	7.8	4.3	3.9
Thailand	8.2	6.9	7.9	4.6	5.1	4.1
China	3.7	5.4	9.3	10.2	9.4	6.5
S. Korea	8.3	7.8	8.7	6.3	4.6	3.7
India	3.9	3.1	5.9	5.3	7.0	6.4

Source: International Monetary Fund. World Economic Outlook, 2019, and Asian Development Bank. Asian Development Outlook, 2019a.

Economic growth in Thailand can also be seen as a process of shifts in resources among its economic sectors. This process involves a decline in agriculture's contribution to GDP, and an increase in industrial output, together with an increase in the component of services as a share of GDP. As shown in table 2, the industrial and service sectors have become the main economic sectors in Thai gross domestic product, with the former

accounting for 47.5 percent of GDP and the latter accounting for 43.8 percent of GDP in 2010, while agricultural sector has produced only 8.7 percent of the GDP.

Table 2: Share of GDP by Sector (%)



Source: Asian Development Bank. Key Indicators for Asia and the Pacific, 2019b.

Thailand's exports have also increased over time. Table 3 shows Thailand's export data compared with those of other Asian countries. As can be seen from the table, there has been an increase in the international trade of goods and services in Thailand and most major Asian economies. Before the Asian financial crisis in 1997, Thai export to the GDP was about 34.1 percent. After the financial crisis, its GDP declined while exports continued to grow. Hence, the exports to the GDP increased to 67.1 percent in 2000. The ratio of exports to the GDP in Thailand continued to increase to 73.2 percent and 68.9 percent in 2010 and 2018 respectively. In Singapore, the shares of exports and imports are higher than the GDP. This is because Singapore's imports are destined for re-export. Singapore's imports accounted for 146.0 percent of GDP in 2018 (Asian Development Bank, 2019b: 24). The product mix of Thailand's export has also changed from a bias toward agricultural products and natural resource-intensive goods to a greater dependence on manufacturing goods. Machinery including computers, electrical machinery and equipment, and vehicles and transport equipment now constitute more than half of Thailand's export. Thailand also relies on foreign direct investment. Inward FDI per GDP ratio of Thailand increases from 10.5 percent in 1995 to 24.6 percent in 2015 (ASEAN Secretariat, 2018a: 3; ASEAN Secretariat, 2018b: 34-35).

Thailand has been quite successful in expanding access to education. The average years of schooling of the labor force (aged 16-65 years) increased from 5.3 in 1986 to 8.7 in 2012 (Buracom, 2016: 227). The proportion of the labor force with less than 6-years primary education fell sharply from 68 percent in 1986 to 29 percent in 2010, while the proportion of those with tertiary education grew from 2.7 to 12.2 percent over this period (Lathapipat, 2016: 44). However, this increasing in access to education went hand-in-hand with a high disparity in access to education by income groups. Table 4 shows the enrollment rates in upper secondary school and university level by household income quartile in Thailand. From the table it can be seen that the enrollment rate in the upper secondary school level (aged 16-19 years) has increased rapidly. The proportion of children enrolling in the upper secondary school level from the lowest income quartile (the poorest 25 percent of households) increased from 5.6 percent to 57.0 percent during 1986 to 2010. And the gap in the enrollment rate of the richest and the poorest income quartiles has narrowed from 54.6 to 28.4 percentage points. However, a large proportion of the children from the poorest income quartile still have limited access to upper secondary education (only 57% get access to upper secondary education). Additionally, inequality in access to university education has increased sharply. The gap in the enrollment between the richest and poorest quartiles increased from 24.7 to 50.4 percentage points between 1986 to 2010.

Table 3: Exports of Goods and Services as a Percent of GDP for Thailand and Asian Countries

	1970	1980	1990	2000	2010	2018
Indonesia	13.5	30.5	25.3	38.5	29.4	19.8
Malaysia	41.4	57.5	74.5	125.5	110.2	71.3
Philippines	21.6	23.6	27.5	56.3	42.6	29.1
Singapore	105.6	215.4	202.0	180.0	230.9	172.0
Thailand	15.0	24.1	34.1	67.1	73.2	68.9
China	1.8	7.6	17.5	26.0	40.7	28.4
S. Korea	13.7	34.0	29.1	44.8	45.6	42.2
India	3.5	6.6	7.6	14.0	21.2	19.8

Source: Asian Development Bank, Key Indicators for Asia and the Pacific, 2019b; ASEAN Secretariat, ASEAN Key Figures, 2018 b.

Table 4: Upper Secondary School and University Enrollment Rates by Household Income Quartile in Thailand

Income quartile	Upper secondary school enrollment (%)		University enrollment (%)	
	1986	2010	1986	2010
Lowest income	5.6	57.0	0.9	9.6
Low income	27.5	68.9	2.1	27.0
High income	32.6	73.5	11.5	39.4
Highest income	60.2	85.4	25.6	60.0
Gap in the enrollment rate between richest and poorest quartiles	54.6	28.4	24.7	50.4

Source: Lathapipat (2016: 44-45)

Thailand has been able to move from a low level of economic activity to an upper-middle income status in recent times. Thailand is also the 23rd largest export economy in the world. The question is, therefore, what were the factors that contributed to this growth performance in Thailand? In the following sections, the role of government-business relations in contributing to economic growth performance in Thailand will be examined.

Traditional studies on the factors affecting economic growth in East and Southeast Asian countries tended to focus on economic policies and performance that can affect the accumulation of capital, economic efficiency, and human capital development in these countries. It is argued, for example, that an outward-oriented industrialization policy together with a good macroeconomic performance (e.g. low inflation, fiscal balance, and appropriate exchange rate policy) have made it possible for these countries to stimulate the expansion of export industries, the surge in income, and the increase in foreign direct investment that can bring in new investment capital and technology required by the countries. (World Bank, 1993; Naya, 2002; Quibria, 2002). More recent studies on economic growth, however, have begun to look at the role of institutional factors (such as government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and property right protection) in influencing investment decisions and economic growth (Acemoglu and Robinson, 2005; Knack and Keefer, 2006; Rodrik, 2007:153-184, Acemoglu and Robinson, 2012). It is argued that long-term economic growth is dependent not only on the accumulation of physical capital and human capital,

but also on an appropriate institutional environment. Government effectiveness in implementing sound policies and regulations, better rule of law, and property rights protection, for example, can reduce investment risk and costs of doing business. These institutional factors, therefore, tend to promote private sector development and the long-run economic growth.

The objective of this study is, therefore, to examine the role of the government-business relations in initiating an institutional environment that is supportive to economic growth, private sector development, and industrial upgrading in Thailand. And in the final section, weakness associated with Thailand's model of government-business relations is also examined.

2. Government-Business Relations and Their Contribution to Growth Performance in Thailand

Traditional studies on the role of business tended to view business as a rent-seeking, special interest group. For example, in "The Rise and Decline of Nations," Olson (1982), emphasized that business always pursued distributive objectives, seeking unproductive rents rather than common or public interest. However, recent studies on the role of institutions in economic growth (e.g. Evans, 1995; Maxfield and Schneider, 1997; Doner and Schneider, 2000) have begun to highlight a broad range of functions and activities undertaken by the business, many of which promoted economic growth. According to these studies, business can contribute to economic growth by supporting the provision of public goods that are essential to the operation of market economies. These public goods include property rights protection, regulatory quality, effective public administration, investment in research and development, and infrastructure development (Doner and Schneider, 2000: 262). Business's activities, therefore, can promote economic growth.

The dramatic economic growth in Thailand since the early 1970s has created an increasing important roles of the private sector in the Thai economy. Since the late 1970s, trade associations and chambers of commerce have proliferated and become very active. In 1975, there were 75 trade associations in Bangkok. The number had risen to 179, 248, and 396 in 1987, 1997, and 2010 respectively (Buracom, 2014: 148-149). More striking was the proliferation of provincial chambers of commerce. In 1997, there was only one chamber in

each of four provinces. By 1987 the chambers of commerce had spread to all provinces in Thailand, in addition to the Bangkok metropolis (Laothamatas, 1992: 7). Table 5 illustrates the major business associations in Thailand. These include: peak business organization and trade associations.

Table 5: Major Business Associations in Thailand

1. <u>Peak Business Associations</u> -The Thai Chamber of Commerce and the Board of Trade -The Federation of Thai Industries -The Thai Bankers Association
2. <u>Trade Associations</u> In 2010 there were 396 trade associations. These associations may be divided into 5 major groups as follows: -Agricultural Export Association -Industry Association -Tourist-Industry Association -Financial Associations -Domestic Trade and Industry Associations All of these trade associations are member of either one of the above peak business organizations.

Source: Buracom (2014: 148-149); The Thai Chamber of Commerce. Annual Report of the Thai Chamber of Commerce 2018 (https://www.thaichamber.org)

In Thailand, the peak business associations have worked closely with the government. The Thai Chamber of Commerce (TCC), the Board of Trade, and the Federation of Thai Industries (FTI) have been represented on numerous government commissions. The function of the Board of Trade is to work with the Ministry of Commerce to maintain the quality of commodities and to set quotas, as well as minimum prices. Members of the Board join various government committees as either advisers or full members. Like the Board of Trade, the TCC and the FTI have been represented on government committees or subcommittees. Representatives of the TCC and FTI sat on government committees or subcommittees, for instance, on finance, energy, tourism, agriculture, transportation, and exports and imports (Laothamatas, 1992: 46-48; Wannathepsakul, 2016: 97-99). Equally important has been the

creation of the Joint Public and Private Sector Consultative Committee (JPPSCC). This committee is highly regarded by both the government and the business community. The JPPSCC is a joint government-business organization working for solutions to important business and economic problems. The prime minister heads the committee, the secretary-general of the national economic and social development board (NESDB) serves as secretary of the committee, and representatives of the three most important central business associations--- the Thai Chamber of Commerce, the Federation of Thai Industries, and the Thai Bankers Association--- are among its members. Senior bureaucrats responsible for the implementation of economic affairs also serve as members of the committee. As a joint government-business organization, several key problems of the business community have been resolved in the JPPSCC. These problems included bureaucratic red tape and delays, stifling laws and rules, excessive taxation, export strategy, promotion of specific industries, and the liberalization of border trade (Laothamatas, 1992: 70; Buracom, 2014: 149).

Government-business relations have contributed to economic growth performance in Thailand through the development of many market-supporting activities. Through collective work, these government-business organizations have pushed for an increase in the ability and efficiency of the government in supporting business operations. They have also initiated and shaped government policies and legal measures that were favorable to economic growth, and promoted activities that could improve the economic and business conditions. These activities included, for instance, investment in necessary infrastructure, research and development, labor training, and public relations campaigning (Doner and Schneider, 2000: 262; Laothamatas, 1992: 14-15).

Table 6 illustrates case studies on government-business relations and their contributions to growth performance in Thailand. These cases include the liberalization of border trade, the advocacy of an export-oriented growth strategy, the pressures for effective government administration and regulations, the promotion of specific industries, industrial upgrading, and anti-corruption initiatives.

Table 6: Case Studies on Government-Business Relations and their Contributions to Growth Performance in Thailand

Cases
1. <u>Border trade liberalization</u> One of the earliest example of the contributions of the business to economic growth is the liberalization of border trade. Trade across the borders with the neighboring countries had been an important economic activity of many bordering provinces in Thailand. In the past, border trade was severely restricted. Only a few customs check points were open for trading activities and commercial transportation, and many export items were banned. Chambers of commerce in the border provinces raised these issues at the JPPSCC meetings They also organized several conferences on border trade problems to which numerous government officials were invited. Responding to these requests, the government began to pursue a policy to liberalize the border trade. - Complicated and time-consuming custom formalities have been decreased. - Many infrastructure development projects have been introduced (including bridges as well as road network) to boost border trade between Thailand and the neighboring countries. -In 2019, Thailand's overall cross-border trade amounted to 686.43 billion baht per year. **2. <u>Advocacy of an export-oriented growth strategy</u>** Before the start of export-oriented strategy during the 1980s, Thailand pursued an import-substitution strategy. Although the strategy succeeded in providing a steady growth in manufacturing, it also created the balance of payment deficits problem because imports, a lot of which were inputs needed in the production of substitute industrial goods, rose sharply. The balance of payment deficits in Thailand had been further eroded by the escalating price of imported oil. Responding to the problem, a cabinet-level joint government-business committee was formed to take care of these urgent economic problems. Business representatives suggested to the committee that in order to reduce the trade deficit the emphasis should be placed on increasing exports, rather than curbing imports. They also recommended that the government make it clear that export promotion was set as the highest priority of the government. Several major obstacles to export promotion were also addressed at the JPPSCC meetings. Responding to these requests, a number of export promotion measures were adopted. -Subsidized loans for manufacturers of exports. -Tax exemption for manufacturers for exports. -Import duty exemption on machinery and essential materials used in the production for export.

Table 6: Case Studies on Government-Business Relations and their Contributions to Growth Performance in Thailand (Cont.)

Cases
3. <u>Pressures for effective government administration and regulations</u>: At the JPPSCC meetings, the main concern expressed by the business was government ineffectiveness and excessive government regulations. Frequently, business representatives raised the issues of bureaucratic red tape and delays, outdated laws and regulations, and excessive taxation as major obstacles to business development and the export of Thai products. Initially, they raised the problems of unreasonable complicated and time-consuming custom formalities. Later, government red tape and delays, for example, in factory and product registration, handling of business applications for investment promotion, and the processing of cargo shipping at the international airports, were identified as major obstacles to the export of Thai products. The government appeared to be receptive to these pressures. Several problems were thus corrected. - Complicated and time-consuming customs and export formalities have been simplified and shortened. - Delays and red-tape in factory and product registration have been reduced. - Inspection and registration procedures for controlled products were simplified and shortened - Rigid export shipping procedures at the airports were greatly improved **4. <u>The promotion of specific industries</u>** One of the main problem in export promotion policy is: what industries are to be promoted? Although the Thai government, in cooperation with the private sector, had identified a number of conventional industries (such as textiles and garments, integrated circuits, electrical equipment, automobiles and automotive parts) as having potential for export, there were also some unconventional export items that have been identified and promoted by local business. A good example is the case of tourism and hotel service for foreign tourists. In the past, tourism and hotel were traditionally seen as luxuries and having little potential to generate foreign exchange earnings for the country. However, the Association of Thai Travel Agents and Thai Hotel Association have made successive campaigns to convince the government of the high potential of tourism and hotel in generating foreign exchange earnings and employment. Simultaneously, they have made requests for government assistance, including a reduction in public utilities charges for hotels, faster and more courteous immigration formalities at the international airports, and a larger government budget for overseas tourism sales promotion. Increasingly, the government has responded positively to these demands. -Tourism was now promoted as an integral part of the Thai export-oriented strategy. -Tourism was regarded as an important industry that generate foreign exchange and employment In Thailand.

Table 6: Case Studies on Government-Business Relations and their Contributions to Growth Performance in Thailand (Cont.)

Cases
5. <u>The promotion of industrial upgrading</u> Another positive function performed by business associations is the promotion of industrial upgrading. This function is generally too expensive or administratively too difficult for individual members to undertake. Accordingly, business associations step in to provide necessary functions for the member firms. -Thai textile and garment exports declined sharply in the face of rising labor costs and competition from China. In response, the Thai Garment Manufacturers' Association has become a key player in initiating programs to encourage upgrading. These efforts include an establishment of a new textile institute to support new skills, design, innovations, and R&D in the textile industry. -The Thai Fisheries Association each year organized several conferences on the quality control of processed seafood required to satisfy foreign importers and inspecting agencies for its members. -The Thai Plastic Industries Association open a research laboratory for its members in an attempt to improve their efficiency and to get more access to foreign markets. -Petroleum industrialists formed an association with the goal of jointly investing in large-scale research and development facilities to ensure competitiveness of the industry. -Chambers of Commerce in the border provinces have organized several border trade expo and business matching sessions for Thai and neighboring countries' entrepreneurs to boost border trade and investment in special economic zones. **6. <u>Anti-corruption initiatives</u>** Corruption has long been regarded by Thai businessmen as a heavy burden on their business development. Although the government had implemented several measures to control corruption, the private sector in Thailand have also initiated a number of measures in cooperation with the government to fight corruption. -In 2012, an anti-corruption network (Anti-Corruption Organization of Thailand -ATC) was set up, with the support from the Thai Chamber of Commerce and a number of government agencies, to fight corruption. -The ATC has made agreements with many government agencies (e.g. Ministry of Finance, Ministry of Transportation, Ministry of Industry, and Bangkok Metropolitan Administration) and a number of large private firms to work together against corruption. -The members of the ATC were encouraged to develop their policy on anti-corruption, create a bribery prevention system, and cooperate in the support of good corporate governance and social responsibility.

Table 6: Case Studies on Government-Business Relations and their Contributions to Growth Performance in Thailand (Cont.)

Cases
-And to serve as a tool to resolve corruption in the long term, the ATC cooperated with major schools and universities in developing a curriculum on anti-corruption to be taught in schools and universities.

Source: Laothamatas, 1992; Buracom, 2014; and interviews with Mr. Pramon Sutivong, former president of the Thai Chamber of Commerce (on September 16, 2019), and Mr. Bhumin Harinsutra, vice president of the Thai Chamber of Commerce (on October 10, 2019).

As shown in table 6, businesses and their relationship with the government have played an important role to enhance the ability and efficiency of the government in supporting business operations. The relationship has resulted in an initiation of policies and legal measures that were favorable to private sector development and economic growth. Table 7 also shows the global rankings on "ease of doing business" for Thailand and other major Asian economies from the World Bank's doing business database. In this database, the World Bank seeks to measure the degree to which the policies and institutions of the countries are supportive to private sector development. Included in its survey are 190 countries. As shown in the table, the global rankings of each country are given in relation to an overall indicator of "ease of doing business" and 10 additional areas: 1. Starting a business; 2. Dealing with construction permits; 3. Getting electricity; 4. Registering property; 5. Getting credit; 6. Protecting minority investors; 7. Paying taxes; 8. Trading across borders; 9. Enforcing contracts; 10. Resolving solvency. Starting with "ease of doing business" (overall rank), it can be seen that Thailand tends to perform fairly good by international standards, but still ranks behind countries such as Singapore, Malaysia, South Korea, Taiwan, and Hong Kong. In Thailand, registering property, paying taxes, and trading across borders were still identified as the three most binding constraints to businesses' activity.

Table 7: World Bank's Ease-of-doing-business, global rankings, 2019

Measure	Indo	Malay	Phil	Sing	Thai	Viet	Chin	HK	S.Kor	Taiw
Ease of doing business (Overall rank)	72	12	95	2	21	70	31	5	4	15
Starting a business	144	126	171	4	47	115	27	3	9	16
Dealing with construction permits	108	2	85	5	34	25	33	5	28	4
Getting electricity	38	4	32	19	6	27	12	4	2	3
Registering property	106	33	120	21	67	64	28	55	39	18
Getting credit	55	37	132	37	48	25	80	29	55	90
Protecting minority investors	43	2	72	3	3	97	28	9	20	24
Paying taxes	114	80	95	7	68	109	105	3	24	56
Trading across boarders	112	49	113	47	62	104	56	31	33	55
Enforcing contracts	145	35	152	1	37	68	5	28	1	10
Resolving insolvency	38	40	65	27	24	122	51	43	5	20

Note: Indo=Indonesia, Malay=Malaysia, Phil=Philippines, Sing=Singapore, Thai=Thailand, Viet=Vietnam, Chin= China, HK=Hong Kong, S.Kor= South Korea, and Taiw= Taiwan

Source: World Bank, Doing Business 2019a. (www.doningbusiness.org/data/exploreeconomies).

The significant role of Thai businesses in the economy and their working relations with the government suggests that the government-business relations can be considered as a feasible model of economic growth for Thailand. In Thailand and most developing countries, good public policies are not easy to formulated. The policy formulation is usually plagued by the lack of sufficient and reliable information. This is often caused by poor data-gathering services of the government and the distortion of data for political purposes by the government agencies. As the case studies suggest, government-business relations can play a very important role in improving the formulation of public policies by supplying information, statistics, and advice to decision makers. This relationship can also be a constant pressure for the improvement of bureaucratic efficiency. Equally important is the role of business in initiating or opposing strategies or rules and regulation regarding the overall development of

the economy. Thus, the government-business relations should be considered as important institutional factors in enhancing Thailand's competitiveness and a long-term economic growth of the country. However, this is not to say that the relationship between the government and organized business is without weaknesses. The criticism of this relationship will be discussed in the following section of this study.

3. Conclusion and Recommendation

Government-business relations did play an important role in creating an institutional environment that is supportive to a long-term economic growth and private sector development in Thailand.

Business may also use their strength for more or less productive ends. They can and do serve their short-term narrow interest. However, in Thailand an increasing international market competition as a result of the outward-oriented growth strategy adopted by the country, have push the business to use their institutional strength for more productive activities. The increasing international market competition, indeed, compelled both the government and business to have an interest in industrial and labor upgrading.

However, in Thailand and most developing countries, the **government** is quite weak in the sense that the capability to formulate good public policies is limited. The policy formulation is usually plagued by the lack of sufficient and reliable information. This is often caused by poor data-gathering services of the government and the distortion of data for political purposes by government agencies. Government-business relations, therefore, can play a very important role in improving the formulation of public policies by supplying information, statistics, and advise to decision makers.

Government-business relations, therefore, produce an institutional environment which is supportive to economic growth and the development of private sector in Thailand.

However, this model of government-business relations is not without weaknesses. A major criticism of this model is that it keeps the popular sector out of the economic policy-making process. Despite the calls for the inclusion of popular sector and civil society for more inclusive development, the development dialogues in Thailand have tended to focus almost exclusively on reducing the costs of the business and the upgrading of industries in order that Thai businesses can compete more effectively in international

markets. Socially important issues, such as an increasing inequality in income distribution and environmental degradation, are not very seriously included in the development dialogues.

Economic growth in Thailand tends to be associated with high inequality in income distribution. Table 8 shows the shares in the national income by income groups in Thailand. According to the table, there were great disparities in income distribution particularly between the highest income and the lowest income groups. From the 2012-2017 period, income shares of the top quintile (the richest group) were all above 50 percent, and those in the bottom quintile (the poorest group) had income shares of only 5 percent or less. These income shares have slightly improved, but Thailand is still one of the most unequal societies in Asia.

Table 8: Income Distribution in Thailand, 2012-2017

Income groups	Income shares (%)		
	2012	2015	2017
Highest income (20%)	52.58	50.76	51.12
High income (20%)	20.79	20.99	21.0
Middle income (20%)	13.47	13.93	13.7
Low income (20%)	9.0	9.4	9.14
Lowest income (20%)	4.16	4.92	5.03
Income gap	12.64	10.31	10.16

Source: National Statistics Office, Socio-Economic Survey of Households. 2019.

High income inequality aggravates inequalities in power, social position, and access to resources that prevail in the country and undermines improvements in broader social welfare. Power is concentrated in the hands of the few at the top of the economic pyramid who have disproportionate influence on policy agenda. Economic inequality, therefore, reinforces social stratification and increase inequality in access to resources such as good education, healthcare, land, and financial assets. These inequalities also lie behind Thailand's political turmoil of recent years.

Reducing the high level of inequality in the society is, therefore, a prerequisite for achieving a stable economic growth, coherent and peaceful society in the long run. The policies to reduce inequality are not difficult to devise, but is there a political will to enact them? The experience of many countries shows that democratic institutions, decentralization, and broader openness to public participation are the forces that can bring about change. An empirical study by Ploy Suebvises (2018: 223-224), for example, found that social networks and citizen participation in local and provincial public administration in Thailand can improve equality and effectiveness of public goods and services provision. A cross-national study by Rodrik (2007: 169) also found that more participatory regimes yield long-run economic growth that are more predictable, produce greater short-term stability, and deliver better distributional outcomes. Higher quality growth and the capability for Thailand to move upward from upper-middle income to higher income economy will therefore need a broader participation of many sectors of the population. The participatory regime will be required to enhance a more equitable society and inclusive economic growth in Thailand.

References

Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2005. **"Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth."** In Philippe Aghion and Steven Durauf, eds. Handbook of EconomicGrowth. Amsterdam: North-Holland.

Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2012. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.** New York: Currency Press.

Amsden, Alice H. 2001. **The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-industrializing Economies.** Oxford: Oxford University Press.

ASEAN Secretariat. 2018a. **ASEAN Investment Report: Foreign Direct Investment and Digital Economy of ASEAN.** November 2018, Jakarta, Indonesia.

ASEAN Secretariat. 2018b. **ASEAN Key Figures.** December 2018. Jakarta, Indonesia.

Asian Development Bank. 2019a. **Asian Development Outlook.** Manila, Philippines: ADB.

Asian Development Bank. 2019b. **Key Indicators for Asia and the Pacific.** Manila, Philippines: ADB.

Baker, Chris and Pasuk Phongpaichit. 2002. **Thailand: Economy and Politics.** New York: Oxford University Press.

Board of Investment. 2017. **BOI: The Board of Investment of Thailand.** Available at http://www.boi.co.th Retrieved 17 July 2019.

Board of Investment. 2019. **Announcement of the Board of Investment No.2.** Available at http://www.boi.go.th/upload/content/newpolicy.pdf Retrieved 1 November 2019.

Buracom, Ponlapat. 2014. **The Determinants and Distributional Effects of Public Spending In Thailand (in Thai).** Bangkok: DK Printing.

Buracom, Ponlapat.2016. The Distributional Effects of Social Spending in Thailand: Evidence From a New Database. **Asian Politics & Policy**, 8(12): 263-279.

Doner, Richard F. and Ben R. Schneider. 2000. "Business Associations and Economic Development: Why Some Associations Contribute More Than Others," **Business and Politics,** Vol. 2, No. 3: 261-288.

Evans, Peter. 1995. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Princeton: Princeton University press.

Hewison, Kevin.1989. **Bankers and Bureaucrats: Capital and the Role of the State in Thailand**. New Heaven, CT: Yale University.

Hussey, Antonia. 1993. "Rapid Industrialization in Thailand 1986-1991," **Geographical Review**, 83 (1): 14-28.

International Monetary Fund. 2019. **World Economic Outlook.** Washington D.C. IMF. Available at http://www.imf.org/external/data.htm Retrieved 19 June 2019.

International Monetary Fund. 2019. **Direction of Trade Statistics.** Washington D.C. IMF. Available at https://data.imf.org Retrieved 10 October 2019.

Knack, Stephen and Philip Keefer. 2006. **Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.** In Stephen Knack, ed. Democracy, Governance, and Growth, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Lathapipat, Dilaka. 2016. **Inequality in Education and Wages.** In Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, eds. Unequal Thailand, National University of Singapore Press.

Laothamatas, Anek. 1992. **Business Associations and the New Political economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism**. Boulder, Colorado: Westview Press.

Maxfield, Sylvia and Ben Ross Schneider, eds. 1997. **Business and State in Developing Countries.** Ithaca: Cornell University Press.

National Economic and Social Development Board. 2019. **NESDB Economic Report.** https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8 8 8 6 &filename=QGDP_report Retrieved 9 October 2019.

Naya, Seiji. 2002. **The Asian Development Experience: Overcoming Crises and Adjusting to Change.** Manila: Asian Development Bank.

Olson, Mancur. 1982. **The Rise and decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities.** New Heaven: Yale University Press.

Plummer, Michael G. and Chia Siow Yue. 2009. **Realizing the ASEAN Economic Community: A Comprehensive Assessment.** Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Quibria, M. G. 2002. **Growth and Poverty: Lessons from East Asian Miracle Revised.** Tokyo: ADB Institute Research Paper Series, No. 3

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

Suebvises, Ploy.2018. Social Capital, citizen Participation in Public Administration, and Public Sector Performance in Thailand **World Development.** 109: 236-248

The Thai Chamber of Commerce. 2018. **The Annual Report of the Thai Chamber of Commerce.** Available at https://www.thaichamber.org. Retrieved 10 May 2018

Wannathepsakul, Nopanun. 2016. **"Network Bureaucracy and Public-Private Firms in Thailand's Energy Sector,"** in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker (eds.). Unequal Thailand: Aspects of Income, Wealth, and Power, Singapore: National University of Singapore Press.

World Bank. 1993. **The East Asian Miracle: Growth and Public Policy.** New York: Oxford University Press.

World Bank. 2019a. **Doing Business 2019: Comparing Business Regulation in 190 Economies.** Available at https://www.doingbusiness.org. Retrieved 21 December 2019.

World Bank. 2019b. **World Development Indicators.** https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators Retrieved 12 October 2019.

การศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: การศึกษาเบื้องต้นในกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตและความสามารถในการแข่งขันสูง

พลอย สืบวิเศษ[1]

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาถึง อิทธิพลของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน ต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระดับหัวหน้างาน) ในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาจากเทศบาลในกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีความสามารถในการแข่งขันสูง โดยการจัดลำดับของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวน 38 จังหวัด จากการวิเคราะห์ทางสถิติพบว่า โครงสร้างองค์การที่มีลักษณะกระจายอำนาจและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในทิศทางบวกกับความมุ่งมั่นในการทำงานของข้าราชการ และเมื่อได้นำตัวแปรควบคุมอื่นๆวิเคราะห์ในสมการเพิ่มเติม (ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน ค่าตอบแทนจากการทำงาน อายุ และระดับการศึกษา) ผลการศึกษาก็ยังยืนยันถึงความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่าง โครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานแบบเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อความมุ่งมั่นในงาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่ง (Robustness) ของความสัมพันธ์ดังกล่าว

จากข้อค้นพบดังกล่าว งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีข้อเสนอแนะในด้านการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเป็นแนวทางที่จะช่วยให้เกิดความมุ่งมั่นในการทำงานของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น ข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้ยังสนับสนุนแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการตามกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารราชการได้แก่ การกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่หรือ New Public Governance อีกด้วย

คำสำคัญ: โครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ, บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน, ความมุ่งมั่นในงาน

[1] คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : ploystar@yahoo.com

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

ผลงานวิชาการที่ศึกษาถึงความมุ่งมั่นในงาน (work engagement) ได้เริ่มเป็นที่สนใจของนักวิชาการเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา (Schaufeli et al., 2002; Bakker, 2011; Saks, 2006; Rich et al., 2010) ถึงแม้นักวิชาการจะให้ความหมายของคำว่า “ความมุ่งมั่นในงาน” แตกต่างกันออกไปบ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วความมุ่งมั่นในงานมักจะหมายถึง “ความผูกพันของสมาชิกในองค์การกับบทบาทในงานทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา และอารมณ์” (Kahm, 1990: 694) ดังนั้นการมุ่งมั่นในงานจึงเป็นภาวะทางจิตใจในทางบวกที่มีต่องาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานแม้พบปัญหาอุปสรรค (Vigor) ความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ ภาคภูมิใจและท้าทายที่จะทำงาน (Dedication) และการมีใจจดจ่อในงาน (Absorption) (Schaufeli et al., 2002: 74) ผลงานวิชาการทางด้านความมุ่งมั่นในงาน ยังมักชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในทางทิศทางบวกระหว่าง ความมุ่งมั่นในงานกับผลการปฏิบัติของบุคลากรและผลการดำเนินงานขององค์การ เช่น ความพึงพอใจในงาน (Baumruk, 2004) ความผูกพันต่อองค์การ (Buckingham and Coffman, 1999) ผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (Bakker, 2011) และความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การ (Harter et al., 2002)

ความมุ่งมั่นในงานมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการบริหารงานในภาครัฐมีความแตกต่างไปจากการบริหารงานในภาคเอกชนกล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางการบริหารงานในภาครัฐมักส่งผลให้การสร้างแรงจูงใจในการทำงานเกิดขึ้นได้ยาก <u>ประการแรก</u> ผู้นำขององค์การในภาครัฐมักมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งแตกต่างไปจากภาคเอกชนกล่าวคือ ผู้นำในองค์การภาครัฐที่มาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งทางการเมือง มักมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่สั้น ซึ่งถ้าขาดการวางแผนการหาผู้สืบทอดตำแหน่งและการสร้างความต่อเนื่องของนโยบายที่ดีแล้ว การเปลี่ยนแปลงของผู้นำทางการเมืองก็จะส่งผลให้ความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการเกิดขึ้นได้ยาก

<u>ประการที่สอง</u> การสร้างแรงจูงใจในการทำงานในภาครัฐยังเกิดได้ยากเนื่องจาก เป้าหมายในการบริหารงานของภาครัฐนั้นก็คือ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งมักไม่สามารถวัดเป็นหน่วยที่เป็นตัวเงินได้ ทำให้การวัดผลงานทำได้ยาก <u>ประการที่สาม</u> ในระบบราชการนั้นข้าราชการมีความมั่นคงในการทำงานสูงกล่าวคือ ระบบราชการมักให้ความสำคัญกับสิทธิและหน้าที่ในการทำงานของข้าราชการเพื่อสร้างความมั่นคงในการทำงาน ดังนั้นในระบบราชการนั้นจึงเป็นการยากสำหรับผู้บริหารในการให้คุณให้โทษแก่ผู้ที่ทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งต่างจากการบริหารงานในภาคเอกชน และ<u>ประการสุดท้าย</u> การบริหารงานในภาครัฐนั้นมักไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วยการเพิ่มเงินเดือนหรือโบนัสเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งต่างไปจากการบริหารงานในภาคเอกชน ดังนั้นการสร้างให้เกิดความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการจึงเป็นประเด็นสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ

ถึงแม้ความมุ่งมั่นในงานจะมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการบริหารงานภาครัฐ แต่ผลงานทางวิชาการที่ศึกษาความมุ่งมั่นในงานส่วนใหญ่ กลับเป็นการศึกษาในกรณีขององค์การในภาคเอกชนเป็นหลัก (Shuck, 2011) ส่วนผลงานวิชาการที่ศึกษาถึงความมุ่งมั่นในงานของพนักงานในองค์การภาครัฐนั้นยังมีอยู่น้อยมาก ตัวอย่างที่สำคัญเช่น งานของ Rich et al. (2010) ที่ศึกษาถึงความมุ่งมั่นในงานของพนักงานดับเพลิง งานของ Jin and Park (2016) ที่ศึกษาถึงผลกระทบของการเป็นคนกลุ่มน้อยทางเพศ (Sexual minorities) กับความมุ่งมั่นในงานในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา งานของ Richardsen et al. (2006) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานของตำรวจในประเทศนอร์เวย์ และผลงานของ Jin and McDonald (2007) ที่ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความมุ่งมั่นในงานของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนของมลรัฐและท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการที่การศึกษาความมุ่งมั่นในงานในองค์การภาครัฐยังมีอยู่น้อยดังกล่าวนี้ งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีประโยชน์ทางวิชาการที่สำคัญหลายประการคือ <u>ประการแรก</u> ช่วยเพิ่มเติมผลงานทางวิชาการที่ศึกษาถึงความมุ่งมั่นในงานในองค์การภาครัฐ โดยงานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐในระดับท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งการศึกษาดังกล่าวนี้ก็จะช่วยเพิ่มให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความมุ่งมั่นในงาน และส่งเสริมให้ภาครัฐสามารถกำหนดนโยบายที่ส่งเสริมให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น <u>ประการที่สอง</u> ในเรื่องปัจจัยที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานนั้น นักวิชาการที่ผ่านมามักให้ความสำคัญไปที่ปัจจัยด้านการบริหารงานภายในองค์การเช่น การมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการและความรู้สึกของผู้ทำงาน ก็จะสร้างความรู้สึกที่ดีและมีความผูกพันกับหน่วยงานซึ่งส่งผลต่อความมุ่งมั่นในงาน (Miles, 2001) การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างานและจากองค์การ เช่น การที่หัวหน้ารับฟังข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของพนักงาน องค์การได้มอบหมายภาระงานให้กับพนักงานอย่างเหมาะสม ก็จะส่งผลในทิศทางที่เป็นผลดีกับความมุ่งมั่นในงาน (Jim and McDonald, 2007) ตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนและรางวัลที่เหมาะสมจากการทำงาน ก็จะส่งผลให้พนักงานภาคภูมิใจในการทำงานซึ่งส่งผลต่อความมุ่งมั่นในงาน (Saks, 2006) และรูปแบบของภาวะผู้นำ (Leadership styles) เช่น ผู้นำที่สร้างการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลดีต่อความมุ่งมั่นในงาน (Schneider et al., 2009) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังนักวิชาการได้เริ่มหันมาสนใจศึกษาผลกระทบของโครงสร้างองค์การ (Organizational structure) และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (Ethical work climate) ว่ามีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานและผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างไรหรือไม่ ตัวอย่างเช่น การศึกษาของ Valentine and Barnett (2003) และงานศึกษาของ Goldman and Tabak (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานมีผลกระทบต่อ ความพึงพอใจในงานของบุคลากรและความผูกพันต่อองค์การ การศึกษาของ Yener et al. (2012: 733) ก็เช่นเดียวกันพบว่า บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานโดยเฉพาะบรรยากาศทางจริยธรรมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับ การสร้าง

ความร่วมมือและการมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงาน (Social responsibility climate) จะส่งผลดีต่อการมีความมุ่งมั่นในงานของบุคลากรในองค์การ ในขณะเดียวกันการศึกษาของ Andrews (2010) ก็ได้ชี้ให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่าง โครงสร้างขององค์การโดยเฉพาะการมีโครงสร้างขององค์การแบบกระจายอำนาจ (Decentralization structure) กับความร่วมมือในการทำงานและผลการดำเนินงานของบุคลากรในองค์การ และผลงานของ Funminiyi (2018) ก็ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างขององค์การมีผลกระทบต่อความมุ่งมั่นในงานของบุคลากรด้วย

นอกจากนั้นแล้ว โครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน ยังเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย ในอดีตที่ผ่านมานั้น การบริหารงานในภาครัฐมักได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional public administration paradigm) ที่เน้นไปที่ความเป็นกลางของข้าราชการ โดยการยึดถือต่อหน้าที่ กฎระเบียบและความภักดีต่อองค์การ และแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management paradigm) ที่เน้นให้ความสำคัญในการนำเอาการบริหารงานแบบภาคเอกชนและการแข่งขันเข้ามาใช้ในระบบราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตามในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมานักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น Osborne (2006, 2010) Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมักเรียกกันในชื่อว่า “การกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance - NPG) หรือ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service - NPS) โดยการกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่นี้เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานมาจาก แนวคิดด้านประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ เป้าหมายของการทำงานของข้าราชการตามแนวคิดนี้ก็คือ การยกระดับภาคประชาสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและแก้ปัญหา รวมถึงร่วมกันผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2000: 554-555) และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานขององค์การในภาครัฐ จึงต้องมุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อสังคมและการส่งเสริมความร่วมมือกันของภาคส่วนต่างๆ ในการบริหารงานภาครัฐให้มากขึ้นนอกจากนั้นเพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีความหลากหลายและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น การกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่ยังเน้นให้ภาครัฐมีโครงสร้างองค์การที่เปิดและมีการกระจายอำนาจมากขึ้น แทนการรวมศูนย์อำนาจและลดการเน้นการควบคุมตามสายบังคับบัญชาลง (Denhardt and Denhardt, 2000: 556-557)

ในกรณีของประเทศไทยเองก็เช่นเดียวกัน ได้เริ่มนำเอาแนวความคิดการกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาใช้เพิ่มมากขึ้น (Poocharoen, 2015: 236; Krueathep, 2008) ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (ค.ศ. 1997 – 2002) เป็นต้นมา แนวทางการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับการลดการรวมศูนย์อำนาจและลดการเน้นการควบคุมตามสายบังคับบัญชาลง โดยเน้นเรื่องการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ

การมีเป้าหมายในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการเน้นโครงสร้างองค์การที่มีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น (World Bank, 2006: 10-16) ดังนั้นการศึกษาถึงโครงสร้างองค์การที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใด และระดับของบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน โดยเฉพาะบรรยากาศที่เน้นการสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงาน ว่ามีมากน้อยเพียงใด ตลอดจนการศึกษาถึงผลกระทบของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานดังกล่าวต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการ ก็จะทำให้นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายสามารถทราบถึง แนวทางการปฏิรูประบบราชการที่เหมาะสมได้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งกับประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยทั่วไปอีกด้วย

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้จึงเน้นศึกษาถึง อิทธิพลของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ ต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่า (1) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมองโครงสร้างองค์การของตนว่ามีลักษณะเช่นใด (เช่น มีโครงสร้างองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ หรือแบบกระจายอำนาจ) ตลอดจนมองบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานขององค์การของตนว่ามีลักษณะเช่นใด (เช่น มีบรรยากาศที่เน้นการสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงาน หรือการเน้นไปที่การทำงานไปตามกฎระเบียบ หรือการมีบรรยากาศที่เน้นไปที่การรักษาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก) และ (2) เพื่อศึกษาว่าโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานเหล่านี้ มีผลกระทบต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด

2. คำถามการวิจัย

2.1 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะเช่นใด (เช่น เน้นโครงสร้างการบังคับบัญชาแบบรวมศูนย์ หรือแบบกระจายอำนาจ)

2.2 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีมุมมองด้านบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานภายในองค์การของตนว่ามีลักษณะเช่นใด (เช่น มีบรรยากาศที่เน้นการสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงาน หรือมีการเน้นการทำงานไปตามกฎระเบียบ หรือมีบรรยากาศที่เน้นไปที่การรักษาผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก)

2.3 โครงสร้างองค์การ (โดยเฉพาะแบบกระจายอำนาจ) และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (โดยเฉพาะแบบเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคม) มีผลกระทบต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการหรือไม่ เพียงใด

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะเช่นใด

3.2 เพื่อศึกษาบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยว่ามีลักษณะเช่นใด

3.3 เพื่อศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างองค์การ (โดยเฉพาะโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ) และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (โดยเฉพาะบรรยากาศที่เน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคม) ว่ามีผลต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมากน้อยเพียงใดหรือไม่

3.4 เพื่อสรุปและเสนอแนะมาตรการเชิงนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

4. ทบทวนวรรณกรรม

4.1 ความมุ่งมั่นในงาน (work engagement)

ในปัจจุบันนักวิชาการได้เริ่มให้ความสนใจศึกษา “ความมุ่งมั่นในงาน” ของคนในองค์การเพิ่มมากขึ้น Kahn (1990) เป็นนักวิชาการคนแรกๆที่บุกเบิกศึกษาแนวความคิดเรื่องความมุ่งมั่นในงานโดยอาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึกและรากฐานทางทฤษฎีต่าง ๆ Kahn (1990: 694) ได้ให้ความหมายของความมุ่งมั่นในงานว่าหมายถึง “ความผูกพันของสมาชิกในองค์การกับบทบาทในงานทั้งด้านร่างกาย สติปัญญา และอารมณ์” นอกจากนั้นนักวิชาการที่ศึกษาเรื่อง “ภาวะหมดไฟในการทำงาน” (Burnout) เช่น Maslach et al. (2001: 402) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า ความมุ่งมั่นในงานเป็นสภาวะตรงกันข้ามกับการหมดไฟในการทำงาน กล่าวคือ ความมุ่งมั่นในงานเป็นการที่คนในองค์การมีพลัง มีความร่วมมือ และมีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับการหมดไฟในการทำงานที่มีลักษณะคือการหมดแรงจูงใจ มองการทำงานในแง่ร้ายและการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน

ในช่วงปีค.ศ. 2002 มีกลุ่มนักวิชาการที่สำคัญที่ขยายแนวความคิดเรื่องความมุ่งมั่นในงานออกไปตลอดจนเสนอแนวทางในการวัดและวิเคราะห์ความมุ่งมั่นในงาน ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางก็คือ Schaufeli et al. (2002) ตามข้อเสนอของ Schaufeli et al. นั้น ความมุ่งมั่นในงานเป็นภาวะทางจิตใจในทางบวกที่มีต่องาน ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ (1) vigor (2) dedication และ (3) absorption โดย Vigor หมายถึง การมีความมุ่งมั่นและทุ่มเทให้กับงานแม้พบกับปัญหาอุปสรรค Dedication หมายถึง การมีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ ภาคภูมิใจและท้าทายที่จะทำงาน ส่วน Absorption หมายถึง การมีใจที่จะจดจ่อและมีความสุขในการทำงาน (Schaufeli et al., 2002: 74) และเนื่องจากความหมายของความมุ่งมั่นในงานที่ให้โดย Schaufeli et al. เป็นความหมายที่ได้รับการยอมรับกัน

อย่างกว้างขวางในงานวิชาการต่าง ๆ งานวิจัยชิ้นนี้จึงใช้ความหมายที่ให้โดย Schaufeli et al. ดังกล่าวนี้ในการศึกษาความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยด้วย เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบผลการวิจัยชิ้นนี้กับผลงานวิจัยอื่น ๆ ในต่างประเทศได้

4.2 ความแตกต่างระหว่างความมุ่งมั่นในงาน (Work Engagement) ความพึงพอใจในงาน (job satisfaction) ความผูกพันต่อองค์การ (organizational commitment) และพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ (organizational citizenship behavior)

ความมุ่งมั่นในงานมีความแตกต่างไปจากตัวชี้วัดการทำงานของบุคลากรที่สำคัญอื่น ๆ ที่นักวิชาการมักใช้ในการศึกษาดังนี้

ก. <u>ความพึงพอใจ (Job Satisfaction)</u> ความมุ่งมั่นในงานมีความแตกต่างไปจากความพึงพอใจในงานโดยที่ความมุ่งมั่นในงานจะหมายรวมถึง การมีความสุขในการทำงานและการมีความกระตือรือร้นในการทำงานเข้าด้วยกัน ในขณะที่ความพึงพอใจในงานเป็นเพียงการมีความสุขพึงพอใจในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ตนเองทำ (Bakker, 2011)

ข. <u>ความผูกพันต่อองค์การ (Organizational Commitment)</u> ความมุ่งมั่นในงานยังมีความแตกต่างไปจากความผูกพันต่อองค์การอีกด้วยตรงที่ความผูกพันต่อองค์การหมายถึง การที่สมาชิกขององค์การมีทัศนคติที่ผูกพันเชื่อมโยง และตั้งใจที่จะทำงานอยู่ในองค์การที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ ในขณะที่ความมุ่งมั่นในงานไม่ใช่ทัศนคติ แต่เป็นการที่บุคลากรในองค์การนั้นมีพฤติกรรมเอาใจใส่และกระตือรือร้นที่จะทำงาน (Saks, 2006: 607)

ค. <u>พฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ (Organizational Citizenship Behavior)</u> หมายถึงพฤติกรรมของสมาชิกองค์การที่ไม่ได้เป็นทางการ ซึ่งส่งผลต่อการทำงานในองค์การให้มีประสิทธิผลมากขึ้น ดังนั้นพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การจึงเป็นพฤติกรรมในลักษณะของการสมัครใจและไม่เป็นทางการที่ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและองค์การ (Saks, 2006: 602) แต่ในขณะที่ความมุ่งมั่นในงานจะเป็นพฤติกรรมใน การทำงานของสมาชิกในองค์การ ที่เป็นทางการ มากกว่าจะเป็นพฤติกรรมที่นอกเหนือไปจากหน้าที่หรือพฤติกรรมที่ทำโดยสมัครใจ

4.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงาน

ความมุ่งมั่นในงานของพนักงานในองค์การย่อมมีความสำคัญอย่างมาก ต่อความสำเร็จในการบริหารงานและชื่อเสียงขององค์การ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานของพนักงานนั้น นักวิชาการที่ผ่านมามักให้ความสำคัญไปที่ปัจจัยต่างๆ เช่น การมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสม (Miles, 2001) การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างานและจากองค์การ (Jim and McDonald, 2007) และการได้รับค่าตอบแทนและรางวัลที่เหมาะสมจากการทำงาน (Saks, 2006) เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังนักวิชาการได้เริ่มหันมาศึกษาถึงผลกระทบของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน ว่ามีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานและผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างไรหรือไม่ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Andrews (2010) ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่าง โครงสร้างองค์การโดยเฉพาะการที่องค์การมีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ (decentralization structure) กับความพึงพอใจในการทำงานและผลการดำเนินงานของบุคลากร และงานศึกษาของ Valentine and Barnett (2003) และ Goldman and Tabak (2010) ที่ชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานมีผลกระทบต่อ ความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรและความผูกพันต่อองค์การ และงานศึกษาของ Yener et al. (2012: 733) ก็เช่นเดียวกันพบว่า บรรยากาศทางจริยธรรมโดยเฉพาะการมีบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับ การสร้างความร่วมมือและการมีความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงาน (Social Responsibility Climate) จะส่งผลดีต่อการมีความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากผลงานทางวิชาการที่ศึกษาถึงอิทธิพลของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การต่อความมุ่งมั่นในงาน โดยเฉพาะของบุคลากรในภาครัฐยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อยมาก ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาถึง อิทธิพลของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน ว่ามีผลกระทบต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด

โครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ ยังมีความสำคัญอย่างมากต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยและในต่างประเทศอีกด้วย การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยและในประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เริ่มรับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเรียกกันในชื่อว่าการกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance หรือ New Public Service) เพิ่มมากขึ้น (UNDP, 2015: 10; Poocharoen, 2015: 236) การกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวความคิดที่มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดด้านประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ ตามแนวคิดนี้เป้าหมายของการบริหารงานภาครัฐก็คือ การยกระดับภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมมือกันในการผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2000: 554) และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ บรรยากาศในการทำงานขององค์การในภาครัฐจึงต้องมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นเพื่อให้ภาครัฐมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นโครงสร้างขององค์การในภาครัฐจึงต้องมีโครงสร้างที่เปิดและมีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยลดการรวมศูนย์อำนาจและการสั่งการลง (Denhardt and Denhardt, 2000: 556-557) การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เป็นต้นมาก็ได้เริ่มให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐ การมีโครงสร้างการบริหารงานที่กระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการมีเป้าหมายของความรับผิดชอบต่อสังคม และการเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้นคำถามก็คือ การปฏิรูประบบ

ราชการในประเทศไทยที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานของภาครัฐ ที่เน้นการสร้างความร่วมมือและความรับผิดชอบต่อสังคมในการทำงานมากน้อยเพียงใด และโครงสร้างองค์การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานอยู่นั้นมีโครงสร้างที่กระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด และบรรยากาศทางจริยธรรมและโครงสร้างองค์การดังกล่าวสามารถส่งผลต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการมากน้อยเพียงใดหรือไม่

ก. <u>โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure)</u>

พฤติกรรมในการทำงานของบุคลากรย่อมขึ้นอยู่กับ ลักษณะของโครงสร้างขององค์การที่บุคลากรผู้นั้นทำงานอยู่ ตัวอย่างเช่น โครงสร้างองค์การที่มีลักษณะกระจายอำนาจในสายการบังคับบัญชา (Decentralized Organizational Structure) และไม่เป็นทางการ (Informal Organizational Structure) อาจสามารถส่งผลให้ผู้นำองค์การและสมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ข่าวสารข้อมูลในการทำงานกันได้มากขึ้น ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและความร่วมมือในการทำงาน นอกจากนั้นการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระในการตัดสินใจในการทำงานมากขึ้น ก็จะสร้างแรงจูงใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดการเสนอแนวความคิดใหม่ๆในการทำงานและแก้ปัญหาในการทำงานของตนเองได้ดีขึ้น (Miller, 1992: 71)

โครงสร้างขององค์การนั้นประกอบไปด้วย โครงสร้างที่มีลักษณะในเชิงกายภาพ (เช่น ขนาดขององค์การ) และโครงสร้างในเชิงอำนาจหน้าที่ (เช่น การมีโครงสร้างองค์การที่มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ) โดยโครงสร้างองค์การในเชิงอำนาจหน้าที่จะเป็นโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคลากร (O'Toole and Meier, 1999) นักวิชาการด้านทฤษฎีองค์การ (เช่น Hage and Aiken, 1967; Child, 1984: 3) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างองค์การในเชิงอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารขององค์การสามารถบริหารควบคุมและกำหนดได้ อาจแบ่งออกเป็นสองลักษณะหลักคือ ระดับของการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ (Centralization) และระดับของความเป็นทางการ (Formalization) ซึ่งโครงสร้างทั้งสองลักษณะนี้ก็จะส่งผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคลากรในองค์การ

ตามแนวความคิดของ Principal-agent Theory นั้น เมื่อใดก็ตามที่ผู้นำองค์การ (Principals) ต้องการที่จะจูงใจให้สมาชิกในองค์การ (Agents) ทำงานบางอย่างที่เป็นที่ต้องการในองค์การ ผู้นำองค์การก็มักจะต้องประสบกับปัญหาการมีต้นทุนในการกำกับดูแล (Transection costs) ให้สมาชิกองค์การทำงานตามที่ตนต้องการ ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร และต้นทุนในการประสานงานและการกำกับดูแลติดตามงานต่าง ๆ (Eisenhardt, 1989) จากปัญหาดังกล่าวผู้บริหารหรือผู้นำองค์การจึงต้องพยายามหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะประสานความต้องการของผู้นำและความต้องการของสมาชิกองค์การให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะใช้แรงจูงใจทางการเงินโดยการให้ผลตอบแทนทางการเงินที่สูงขึ้น ตลอดจนการใช้มาตรฐานงานเป็นตัวกำกับดูแลแล้วการออกแบบโครงสร้างองค์การให้เหมาะสม ก็อาจจะสามารถทำให้เกิดความร่วมมือกันและความมุ่งมั่นในงานเพิ่มมากขึ้นด้วย (Sappington, 1991: 60-61)

ตามแนวความคิดของ Principal-agent Theory นั้น โครงสร้างองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างมากขึ้น น่าจะส่งผลให้ผู้นำองค์การและสมาชิกสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและทำงานร่วมกันได้ดีขึ้น ทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานโดย ไม่ต้องอาศัยการควบคุมกำกับดูแลแบบเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชาที่มีต้นทุนสูง (Milles, 1992: 50-51) นอกจากนั้นการมีโครงสร้างองค์การที่กระจายอำนาจมากขึ้น ก็จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากขึ้น จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ การวิจัยชิ้นนี้จึงมีสมมติฐานการศึกษาดังนี้

สมมติฐานที่ 1

H.1: โครงสร้างขององค์การที่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างมากขึ้น (Decentralization) มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร (Work Engagement)

นอกจากนั้น principal-agent theory ยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ปัญหาต้นทุนในการกำกับดูแล (transection costs) ให้สมาชิกในองค์การทำงานตามที่ผู้นำองค์การต้องการ ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร และต้นทุนในการประสานงานและการกำกับดูแลติดตามงานนั้นสามารถลดลงได้ โดยการที่องค์การมีการกำหนดกฎระเบียบ และมาตรฐานแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อให้สมาชิกในองค์การปฏิบัติตาม (Sappington, 1991: 48) ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Rizzo et al. (1970: 152) พบว่า องค์การที่มีโครงสร้างแบบเป็นทางการสูง โดยยึดมั่นในกฎระเบียบและมาตรฐานงาน (formal organization structure) สามารถช่วยลดผลเสียที่เกิดจากความไม่ชัดเจน คลุมเครือในบทบาทหน้าที่ของพนักงาน ซึ่งส่งผลให้การทำงานของบุคลากรในองค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้ดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างองค์การที่เน้นความเป็นทางการสูง ก็อาจส่งผลให้การแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล ข่าวสารระหว่างบุคลากรในองค์การเป็นไปได้ยาก บุคลากรขาดการมีส่วนร่วมและมีอิสระในการตัดสินใจ อาจส่งผลให้เกิดการขาดแรงจูงใจในการทำงาน ตลอดจนขาดการเกิดแนวคิดใหม่ๆในการแก้ไขปัญหาในการทำงาน (Schmid, 2002: 387) งานศึกษาของ Schmid จึงชี้ให้เห็นว่า องค์การที่โครงสร้างมีลักษณะความเป็นทางการต่ำ (low formalization structures) จึงมักเป็นองค์การที่สามารถสร้างแรงจูงใจและประสิทธิผลในการทำงานของบุคลากรได้ดีกว่า องค์การที่โครงสร้างมีลักษณะความเป็นทางการสูง จากแนวคิดของ Schmid ดังกล่าวนี้งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีสมมติฐานการศึกษาดังนี้

สมมติฐานที่ 2

H.2: โครงสร้างองค์การที่มีความเป็นทางการต่ำ (Low Formalization Structure) มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร (Work Engagement)

ข. <u>บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (Ethical Work Climate)</u>

พนักงานในองค์การเรียนรู้ที่จะปรับพฤติกรรมในการทำงานให้เหมาะสม จากการรับรู้ถึงบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ Victor and Cullen (1987: 51) ได้ให้ความหมายของบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานว่าหมายถึง “การรับรู้หรือความเข้าใจร่วมกัน ว่าอะไรคือพฤติกรรมที่ดีหรือถูกต้องเหมาะสมในองค์การ” ดังนั้นบรรยากาศทางจริยธรรมในองค์การ จึงเป็นบรรยากาศในการทำงานที่รับรู้โดยพนักงานในองค์การ ว่าอะไรคือพฤติกรรมที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง Cullen, Victor and Bronson (1993: 72) ได้จำแนกบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานออกเป็น 5 รูปแบบหลัก คือ (1) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตัว (Self-interest) (2) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้น การสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) (3) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำตามมาตรฐานทางจริยธรรมของตนเอง (Personal Morality) (4) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ (Rules and Standard operating Procedures) และ (5) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามมาตรฐานทางวิชาชีพ (Professional Codes) แต่อย่างไรก็ตาม Schneider (1975: 456) ได้ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงควรเน้นศึกษาเฉพาะบรรยากาศทางจริยธรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์การที่ทำการศึกษา ดังนั้นงานวิจัยนี้ จึงเลือกศึกษาเฉพาะบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน 3 รูปแบบที่น่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมได้แก่ (1) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน (Self-Interest) (2) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Collaboration and Social Responsibility)[2] (3) บรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ (Rules and Standard Operating Procedures)

และจากการที่ผลงานทางวิชาการ เช่น งานศึกษาของ Valentine and Barnett (2003) และ Goldman and Tabak (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่า บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานมีผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงานและความผูกพันต่อองค์การ และงานศึกษาของ Yener et al. (2012: 733) ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานโดยเฉพาะบรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ส่งผลดีต่อการมีความมุ่งมั่นในงานของบุคลากรในองค์การ ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้จึงมีสมมติฐานการศึกษาดังนี้

[2] ในงานศึกษาของ Cullen, Victor and Bronson (1993) ได้ใช้คำภาษาอังกฤษว่า Social Responsibility Climate โดยหมายถึงบรรยากาศทางจริยธรรมที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นในงานวิจัยชิ้นนี้เพื่อให้มีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ใช้มากขึ้น จึงใช้คำว่า Collaboration and Social Responsibility Climate แทน

สมมติฐานที่ 3

H.3: บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน ที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Collaboration and Social Responsibility Climate) มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร (Work Engagement)

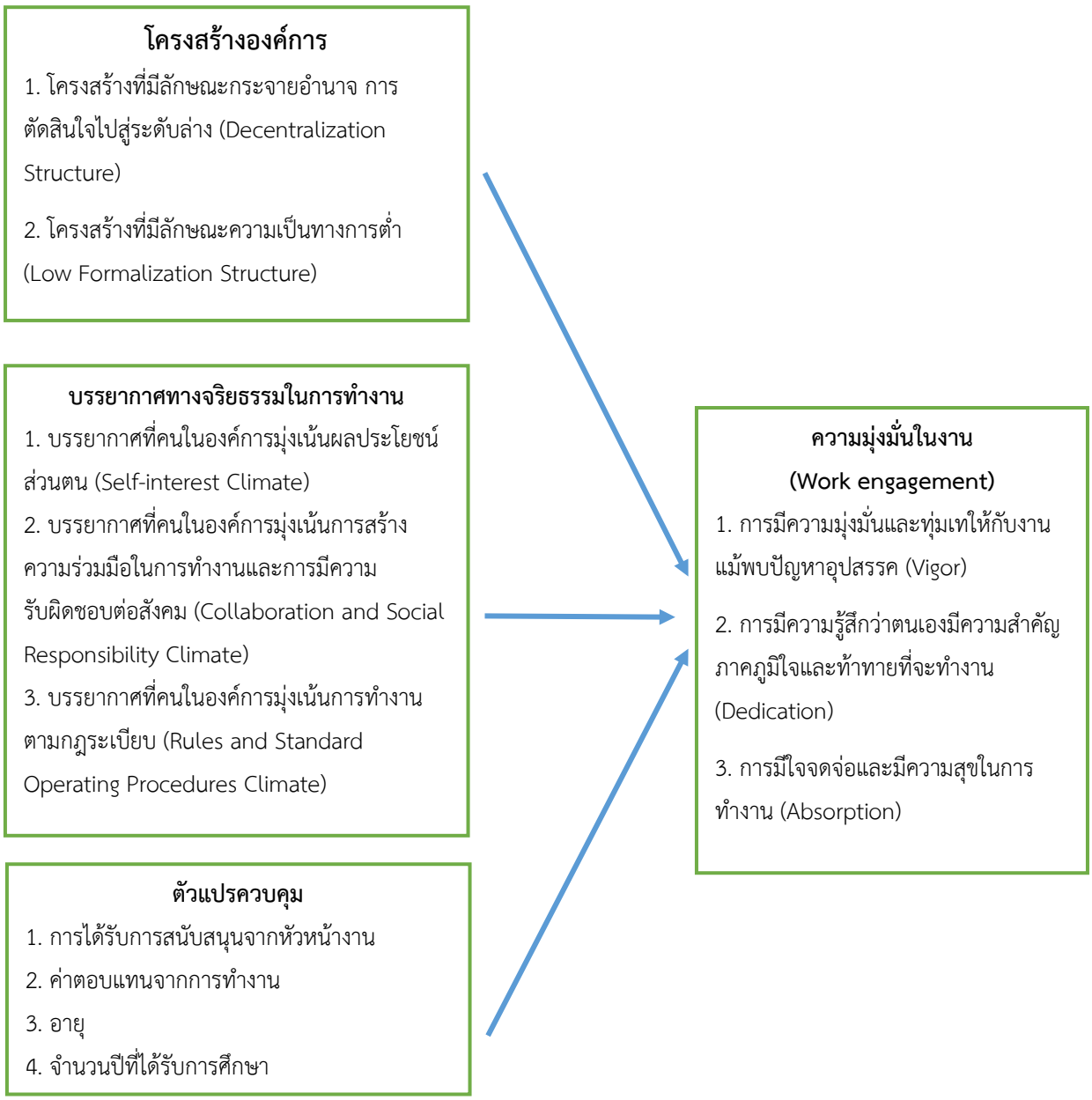
ค. ตัวแปรควบคุม (Control Variables)

เนื่องจากผลงานวิจัยที่ศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร เช่น การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน (Jin and McDonald, 2007) และการได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการทำงาน (Saks, 2006) ดังนั้นในงานวิจัยชิ้นนี้ จึงกำหนดให้การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างานและค่าตอบแทน (วัดจากระดับเงินเดือนที่ได้รับ) เป็นตัวแปรควบคุมด้วย นอกจากนั้นยังมีตัวแปรด้านประชากร (Demographic Factor) อื่น ๆ ที่ใช้เป็นตัวแปรควบคุมด้วย ได้แก่ อายุและจำนวนปี ที่ได้รับการศึกษา

สมมติฐานที่ 4

H.4: ตัวแปรควบคุม (Control Variable) ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของบุคลากร (Work Engagement)

5. กรอบแนวคิดในการศึกษา



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการศึกษา

6. การวัดตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ

ตารางที่ 1: การวัดตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม

ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม	ข้อคำถาม/ตัวชี้วัด	ที่มาของข้อมูล
ความมุ่งมั่นในงาน (Work Engagement)		1. เมื่อฉันตื่นนอนตอนเช้าฉันรู้สึกอยากไปทำงาน (Vigor) 2. ในที่ทำงาน ฉันมักจะอดทนแม้ว่าสิ่งต่าง ๆ จะไม่เป็นไปด้วยดี (Vigor) 3. ในที่ทำงาน ฉันรู้สึกเต็มเปี่ยมไปด้วยพลัง (Vigor) 4. ฉันคิดว่างานที่ฉันทำเป็นงานที่มีความหมายและความสำคัญ Dedication) 5. สำหรับฉันแล้ว งานที่ฉันทำเป็นสิ่งที่ท้าทาย (Dedication) 6. ฉันกระตือรือร้นเกี่ยวกับงานของฉัน (Dedication) 7. ฉันรู้สึกมีใจจดจ่อกับงานของฉัน (Absorption) 8. ฉันรู้สึกมีความสุขเมื่อฉันทำงานอย่างเต็มที่ (Absorption) 9. เป็นการยากที่จะปลีกตัวออกจากงานของฉัน (Absorption)	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)
โครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) **1. โครงสร้างที่มีลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่าง (Decentralization Structure)**	+	1. ในองค์การของท่าน การตัดสินใจส่วนใหญ่มาจากพนักงานระดับล่างเป็นผู้ตัดสินใจ 2. เมื่อผลงานของท่านเบี่ยงเบนไปจากแผนที่วางไว้ การตัดสินใจที่จะดำเนินการแก้ไขอย่างเหมาะสม มักมาจากผู้บริหารระดับสูง (Reversed) 3. ในองค์การของท่านมีการสนับสนุนให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)

ตารางที่ 1: การวัดตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม (ต่อ)

ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม	ข้อคำถาม/ตัวชี้วัด	ที่มาของข้อมูล
2. โครงสร้างที่มีลักษณะความเป็นทางการต่ำ (Low Formalization Structure)	+	1. ในองค์การของท่าน บุคลากรถูกคาดหวังให้มีความรับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก กฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติงาน สามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน 2. การทำงานของบุคลากรในองค์การของท่านจะถูกถือว่าเป็นการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ก็ต่อเมื่อการทำงานนั้นสร้างผลเสียหายให้แก่เป้าหมายขององค์การ 3. ความรับผิดชอบหลักของผู้บริหารระดับสูงในองค์การของท่านคือ การพิจารณาประสิทธิผลของงานมากกว่าพิจารณาเพียงแค่การทำงานตามกฎและข้อบังคับ	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)
บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (Ethical Work Climate)			
1. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน (Self-interest Climate)	-	1. ในองค์การของท่าน ผู้คนปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเหนือสิ่งอื่นใด 2. สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละบุคคล เป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดขององค์การของท่าน 3. สิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์การของท่านคือความรู้สึกของแต่ละคนว่าอะไรถูกหรือผิด	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)
2. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Collaboration and Social Responsibility Climate)	+	1. ผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการต่างๆในองค์การของท่าน 2. การประสานงานและการทำงานร่วมกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนเป็นแนวทางสำคัญในการให้บริการในองค์การของท่าน	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)

ตารางที่ 1: การวัดตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม (ต่อ)

ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม	ข้อคำถาม/ตัวชี้วัด	ที่มาของข้อมูล
		3. ผู้คนในองค์การของท่านให้ความสำคัญอย่างมากกับผลประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนหรือสาธารณะ 4. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้นในองค์การของท่าน 5. การตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ในองค์การของท่านนั้น จะมีการดูแลผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง	
3. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ (Rules and Standard Operating Procedures Climate)	-	1. ในองค์การของท่าน บุคลากรทั้งหมดได้รับการคาดหวังให้ปฏิบัติตามมาตรฐานทางกฎหมายและวิชาชีพอย่างเคร่งครัด 2. บุคคลที่ประสบความสำเร็จในองค์การของท่านก็คือ บุคคลที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด 3. ทุกคนในองค์การของท่านได้รับการคาดหวังว่าจะปฏิบัติตามกฎและขั้นตอนขององค์การอย่างเคร่งครัด 4. การพิจารณาลำดับแรกในองค์การของท่านคือ การพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้นละเมิดกฎหมายใด ๆ หรือไม่	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)
ตัวแปรควบคุม (Control Variables) **1. การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน (Supervisor Support)**	+/-	1. หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน ให้การยอมรับกับผลงานที่ท่านทำ 2. หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน สนใจความสำเร็จและความก้าวหน้าในงานของท่าน 3. หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน มักให้ข้อเสนอแนะและวิพากษ์วิจารณ์ผลงานของท่านอย่างสร้างสรรค์	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูป 4 point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง)

ตารางที่ 1: การวัดตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม (ต่อ)

ตัวแปร	ทิศทางความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม	ข้อคำถาม/ตัวชี้วัด	ที่มาของข้อมูล
2. ค่าตอบแทนจากการทำงาน (Compensation)	+/-	1. จำนวนเงินเดือนของท่าน	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูปของจำนวนเงิน
3. อายุ (Age)	+/-	1. อายุผู้ตอบแบบสอบถาม	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูปของจำนวนอายุ
4. จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา (Year of School)	+/-	1. จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา	แบบสอบถาม คำตอบวัดในรูปของจำนวนปี

7. ระเบียบวิธีการศึกษา

7.1 การเก็บข้อมูล

- ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ เอกสารจากส่วนราชการต่างๆและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บริหารระดับกลางของเทศบาล

7.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมินั้น ผู้วิจัยได้มีการกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างดังนี้

ประชากร (Population) ที่ใช้ในการศึกษาคือ หัวหน้างานในกองงานพื้นฐานของเทศบาล (กองวิชาการ กองคลัง กองช่าง กองแพทย์ และสำนักงานปลัดเทศบาล) ของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองทั่วประเทศ ในจังหวัดที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันสูง จำนวนทั้งหมด 38 จังหวัด ที่จำแนกโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2561

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จำแนกจังหวัดในประเทศไทย (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ออกตามมิติด้านศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน (Growth & Competitiveness) โดยวัดจากดัชนีย่อย 6 ตัวชี้วัด ได้แก่

1) อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในจังหวัด (ร้อยละ)

2) อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (ร้อยละ)

3) อัตราการว่างงาน (ร้อยละ)

4) อัตราส่วนหนี้เฉลี่ยต่อรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (เท่า)

5) อัตราส่วนของการออมเฉลี่ยต่อรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (ร้อยละ)

6) ผลิตภาพแรงงาน (บาทต่อคน)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รวมดัชนีย่อย 6 ตัวชี้วัดดังกล่าวมาเป็นดัชนีผสม (Composite indicator) ได้ศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน โดยดัชนีผสมดังกล่าวจะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 50 และจากการประเมินจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทยทั้งหมด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) พบว่า จังหวัดที่มีค่าดัชนีผสมดังกล่าวสูงสุดคือ สมุทรสงคราม โดยมีค่าอยู่ที่ 46.35 ส่วนจังหวัดที่มีค่าดัชนีผสมดังกล่าวต่ำสุดคือ อุดรธานี โดยมีค่าอยู่ที่ 11.04 ส่วนค่ากลางของประเทศคือ 24.35

ดังนั้นจังหวัดที่ทำการศึกษาจึงได้แก่ จังหวัดที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันสูง โดยมีค่าดัชนีผสมดังกล่าวสูงกว่า 24.35 ซึ่งมีทั้งหมด 38 จังหวัด ตามตารางที่ 2

กลุ่มตัวอย่าง (Sample) กลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยชิ้นนี้จึงได้แก่ หัวหน้างานในกองงานพื้นฐานทั้ง 5 กองของเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองจำนวน 1 แห่งในจังหวัดทั้ง 38 จังหวัดตามตารางที่ 2 ดังกล่าวรวมเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 190 ตัวอย่าง

ตารางที่ 2: จังหวัดที่ทำการศึกษา (จังหวัดที่มีศักยภาพในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันสูง)

จังหวัด	ค่าดัชนีผสม	จังหวัด	ค่าดัชนีผสม
สมุทรสงคราม	46.35	**อุบลราชธานี**	32.53
นครปฐม	43.26	**ชัยนาท**	31.50
ฉะเชิงเทรา	41.67	**สมุทรสาคร**	31.04
ปราจีนบุรี	40.75	**กระบี่**	30.58
ระยอง	39.53	**ชัยภูมิ**	30.01
ภูเก็ต	38.83	**เชียงใหม่**	29.59
ยะลา	38.66	**น่าน**	28.71
ประจวบคีรีขันธ์	38.64	**เชียงราย**	28.46
ราชบุรี	38.42	**ชุมพร**	27.87
จันทบุรี	34.93	**นนทบุรี**	27.59
สุราษฎร์ธานี	34.58	**อุตรดิตถ์**	26.83
ยโสธร	34.57	**แม่ฮ่องสอน**	26.56
ตราด	34.41	**แพร่**	26.22
สุพรรณบุรี	34.12	**สมุทรปราการ**	26.11
นครนายก	34.02	**พระนครศรีอยุธยา**	25.65
สระบุรี	33.93	**ลำปาง**	25.53
ชลบุรี	33.70	**นครศรีธรรมราช**	24.94
ระนอง	33.00	**เพชรบูรณ์**	24.64
อ่างทอง	32.95	**กาฬสินธุ์**	24.54

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 2561

7.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามโดยตัวแปรตามได้แก่ ความมุ่งมั่นในงาน (Work engagement) มีข้อคำถามแบ่งออกเป็น 3 มิติคือ การมีความมุ่งมั่นและทุ่มเทให้กับงานแม้พบปัญหาอุปสรรค (Vigor) การมีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ ภาคภูมิใจและท้าทายที่จะทำงาน (Dedication) และการมีใจจดจ่อและมีความสุขในการทำงาน (Absorption) ส่วนตัวแปรอิสระได้แก่ โครงสร้างองค์การ มีข้อคำถามแบ่งออกเป็น 2 มิติ และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน มีข้อคำถามแบ่งออกเป็น 3 มิติ ส่วนคำตอบนั้นวัดในรูปของ 4 Point Likert-type scale โดยมีค่าตั้งแต่ 1 (ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง) ถึง 4 (เห็นด้วยอย่างยิ่ง) นอกจากนั้นในแบบสอบถามจะมีตัวแปรควบคุม 4 ตัวแปรคือ การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน ค่าตอบแทนจากการทำงาน อายุ และจำนวนปีที่ได้รับการศึกษา (ดูรายละเอียดตามตารางที่ 1)

สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามจะใช้วิธีการส่งทางไปรษณีย์ โดยส่งระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2562 จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 190 ตัวอย่าง ได้รับแบบสอบถามกลับมาทั้งหมด 162 ตัวอย่าง คิดเป็นร้อยละ 85.3 ของกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายทั้งหมด

7.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

แบบสอบถามที่ได้รับกลับมาทั้งหมด ได้นำมาลงรหัสและทำการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อจัดกลุ่มตัวแปร โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor Analysis) และการทดสอบสมมติฐานของการวิจัย โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

8. ผลการวิเคราะห์ทางสถิติ

ตารางที่ 3-6 แสดงให้เห็นถึง การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ (Exploratory Factor Analysis) ที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบย่อยของตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม ที่ใช้ในการศึกษาและการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นของข้อมูล (Reliability Analysis) โดยมีการคำนวณค่า Cronbach’s alpha สำหรับตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระ และตัวแปรควบคุม

จากตารางที่ 3-6 จะเห็นได้ว่าค่า Loading ของแต่ละองค์ประกอบของแต่ละตัวแปรมีค่าสูงกว่า 0.6 ดังนั้นผู้วิจัยจึงสามารถนำเอาองค์ประกอบของตัวแปรเหล่านั้นมาทดสอบสมมุติฐานในขั้นตอนต่อไป

ตารางที่ 3: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของความมุ่งมั่นในงาน

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 1: ความมุ่งมั่นในงาน (Work Engagement)		64.395	0.841
4	เมื่อฉันตื่นนอนตอนเช้าฉันรู้สึกอยากไปทำงาน	0.791		
5	ในที่ทำงาน ฉันมักจะอดทนแม้ว่าสิ่งต่าง ๆ จะไม่เป็นไปด้วยดี	0.690		
6	ในที่ทำงาน ฉันรู้สึกเต็มเปี่ยมไปด้วยพลัง	0.746		
7	ฉันคิดว่างานที่ฉันทำเป็นงานที่มีความหมายและความสำคัญ	0.767		
8	สำหรับฉันแล้ว งานที่ฉันทำเป็นสิ่งที่ท้าทาย	0.798		
9	ฉันกระตือรือร้นเกี่ยวกับงานของฉัน	0.691		
10	ฉันรู้สึกมีใจจดจ่อกับงานของฉัน	0.872		
11	ฉันรู้สึกมีความสุขเมื่อฉันทำงานอย่างเต็มที่	0.811		
12	เป็นการยากที่จะปลีกตัวออกจากงานของฉัน	0.769		
KMO = 0.874 ; Chi-Square Bartlett's Test = 847.687 ; P = 0.000				

ตารางที่ 4: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของโครงสร้างองค์การ

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 1: โครงสร้างที่มีลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่าง (Decentralization Structure)		60.811	0.825
13	- ในองค์การของท่าน การตัดสินใจส่วนใหญ่มาจากพนักงานระดับล่างเป็นผู้ตัดสินใจ	0.799		
14	- เมื่อผลงานของท่านเบี่ยงเบนไปจากแผนที่วางไว้ การตัดสินใจที่จะดำเนินการแก้ไขอย่างเหมาะสม มักมาจากผู้บริหารระดับสูง	0.746		
15	- ในองค์การของท่าน มีการสนับสนุนให้พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างเต็มที่	0.804		

ตารางที่ 4: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของโครงสร้างองค์การ (ต่อ)

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 2: โครงสร้างที่มีลักษณะความเป็นทางการต่ำ (Low Formalization Structure)		54.218	0.798
16	- ในองค์การของท่าน บุคลากรถูกคาดหวังให้มีความรับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์การเป็นหลักกฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติงาน สามารถปรับเปลี่ยนได้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน	0.764		
17	- การทำงานของบุคลากรในองค์การของท่าน จะถูกถือว่าเป็นการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ก็ต่อเมื่อการทำงานนั้นสร้างผลเสียหายให้แก่เป้าหมายขององค์การ	0.791		
18	- ความรับผิดชอบหลักของผู้บริหารระดับสูงในองค์การของท่านคือ การพิจารณาประสิทธิผลของงานมากกว่าพิจารณาเพียงแค่การทำงานตามกฎและข้อบังคับ	0.698		
KMO = 0.868 ; Chi-Square Bartlett's Test = 1718.915 ; P = 0.000				

ตารางที่ 5: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 1: บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน (Self-interest Climate)		59.121	0.798
19	- ในองค์การของท่าน ผู้คนปกป้องผลประโยชน์ของตนเองเหนือสิ่งอื่นใด	0.788		
20	- สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละบุคคล เป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดขององค์การของท่าน	0.722		
21	- สิ่งที่สำคัญที่สุดในองค์การของท่านคือความรู้สึกของแต่ละคนว่าอะไรถูกหรือผิด	0.745		

ตารางที่ 5: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน (ต่อ)

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 2: บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม (Collaboration and Social Responsibility Climate)		55.216	0.761
22	- ผลกระทบต่อชุมชนและประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการต่างๆในองค์การของท่าน	0.684		
23	- การประสานงานและการทำงานร่วมกันกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชนเป็นแนวทางสำคัญในการให้บริการในองค์การของท่าน	0.716		
24	- ผู้คนในองค์การของท่านให้ความสำคัญอย่างมากกับผลประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนหรือสาธารณะ	0.782		
25	- การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้นในองค์การของท่าน	0.681		
26	- การตัดสินใจในการดำเนินงานต่างๆในองค์การของท่านนั้น จะมีการดูแลผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง	0.723		
	Factor 3: บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ (Rules and Standard Operating Procedures Climate)		56.624	0.720
27	- ในองค์การของท่าน บุคลากรทั้งหมดได้รับการคาดหวังให้ปฏิบัติตามมาตรฐานทางกฎหมายและวิชาชีพอย่างเคร่งครัด	0.689		
28	- บุคคลที่ประสบความสำเร็จในองค์การของท่านก็คือ บุคคลที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด	0.712		
29	- ทุกคนในองค์การของท่านได้รับการคาดหวังว่าจะปฏิบัติตามกฎและขั้นตอนขององค์การอย่างเคร่งครัด	0.656		
30	- การพิจารณาลำดับแรกในองค์การของท่านคือ การพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้นละเมิดกฎหมายใดๆหรือไม่	0.692		
KMO = 0.889 ; Chi-Square Bartlett's Test = 884.234 ; P = 0.000				

ตารางที่ 6: การวิเคราะห์องค์ประกอบและค่าความเชื่อมั่นของการได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน

Item no.	Item	Factor loading	% Variance explained	Cronbach's alpha
	Factor 1: การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน (Supervisor Support)		60.212	0.852
1	- หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน ให้การยอมรับกับผลงานที่ท่านทำ	0.812		
2	- หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน สนใจความสำเร็จและความก้าวหน้าในงานของท่าน	0.832		
3	- หัวหน้างาน/ผู้บังคับบัญชาของท่าน มักให้ข้อเสนอแนะและวิพากษ์วิจารณ์ผลงานของท่านอย่างสร้างสรรค์	0.841		
KMO = 0.889 ; Chi-Square Bartlett's Test = 884.234 ; P = 0.000				

ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างตัวแปรอิสระคือ โครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน กับตัวแปรตามคือ ความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นใน 38 จังหวัดของประเทศไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์ทางสถิติในรูปของการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis)

ตารางที่ 7 (แบบจำลอง 1) แสดงให้เห็นถึงค่าความสัมพันธ์ (Standardized Coefficients) จากสมการถดถอยพหุคูณ จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์การที่มีลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างมากขึ้น มีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการ ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 1 ของการศึกษา กล่าวคือ เทศบาลที่มีโครงสร้างองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลง โดยมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างมากขึ้น จะส่งผลให้ข้าราชการของเทศบาลมีความมุ่งมั่นในการทำงานมากขึ้น ส่วนโครงสร้างองค์การที่มีความเป็นทางการต่ำมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกกับความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการ แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมติฐานที่ 2 ของการศึกษา ในกรณีของบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานนั้น พบว่า บรรยากาศในการทำงานที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคมมีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการ ซึ่งสนับสนุนสมมติฐานที่ 3 ของการศึกษา กล่าวคือ เทศบาลที่มีบรรยากาศในการทำงานที่เน้นสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและชุมชน ตลอดจนเน้นความรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชนเป็นเป้าหมายสำคัญ จะส่งผลให้บุคลากรของเทศบาลมีความมุ่งมั่นในงานเพิ่มมากขึ้น

และในแบบจำลองที่ 2 (ตารางที่ 7) ผู้วิจัยได้เพิ่มตัวแปรควบคุมเข้ามาวิเคราะห์ในสมการถดถอยพหุคูณ ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน ค่าตอบแทนจากการทำงาน อายุ และจำนวนปีที่ได้รับการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาก็ยังคงยืนยันถึงความสัมพันธ์ในทิศทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างโครงสร้างองค์การที่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างและบรรยากาศในการทำงานที่

มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคมกับความมุ่งมั่นในงาน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่ง (robustness) ของความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่วนตัวแปรควบคุมที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความมุ่งมั่นในงานก็คือ การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน กล่าวคือ การที่ข้าราชการในเทศบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน โดยผู้บังคับบัญชาให้การยอมรับ สนับสนุนผลงาน ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะในการทำงานอย่างสร้างสรรค์ ก็จะส่งผลให้ข้าราชการในเทศบาลนั้นมีความมุ่งมั่นในงานเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 7: ความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างโครงสร้างองค์การ บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน และความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่นใน 38 จังหวัดของประเทศไทย

	ตัวแปรตาม: ความมุ่งมั่นในงาน	
	(แบบจำลอง 1) Standardized Coefficients	**(แบบจำลอง 2)** Standardized Coefficients
ตัวแปรอิสระ		
โครงสร้างองค์การ		
1. โครงสร้างที่มีลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่าง	0.343 (3.62)**	0.261 (3.74)**
2. โครงสร้างที่มีลักษณะความเป็นทางการต่ำ	0.051 (0.48)	0.026 (0.87)
บรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงาน		
1. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตน	0.032 (0.36)	-0.042 (-0.74)
2. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม	0.532 (4.21)**	0.261 (3.66)**
3. บรรยากาศที่คนในองค์การมุ่งเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ	0.024 (0.57)	-0.014 (-0.54)
ตัวแปรควบคุม		
1. การได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างาน		0.532 (3.56)**
2. ค่าตอบแทนจากการทำงาน (หน่วย: พันบาท)		00.43 (0.54)
3. อายุ		0.023 (0.48)
4. จำนวนปีที่ได้รับการศึกษา		-0.032 (-0.32)
จำนวนตัวอย่าง	162	162
Adjusted R Square	0.675	0.866
F	10.501	15.328

หมายเหตุ: ค่า t-statistics ที่อยู่ในวงเล็บ * มีนัยสำคัญทางสถิติในระดับ 0.05 ** มีนัยสำคัญทางสถิติในระดับ 0.01 *** มีนัยสำคัญทางสถิติในระดับ 0.001 (ดูภาคผนวกสำหรับค่า Tolerance และ VIF ของตัวแปรอิสระแต่ละตัว)

9. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างองค์การและบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานต่อความมุ่งมั่นในงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ระดับหัวหน้างาน) ในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาจากเทศบาลในกลุ่มจังหวัดที่มีศักยภาพด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีความสามารถในการแข่งขันสูง จากการจัดลำดับของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 38 จังหวัด จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์การที่มีลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างมากขึ้น และบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานที่มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในการทำงานและการมีความรับผิดชอบต่อสังคม สามารถส่งผลดีต่อความมุ่งมั่นในการทำงานของข้าราชการ ข้อค้นพบดังกล่าวนี้จึงมีแนวโน้มที่สนับสนุนแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการตามกระบวนทัศน์ใหม่ ได้แก่ การกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่หรือ New Public Governance (NPG)

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ได้เริ่มมีการนำเอาแนวคิดการกำกับดูแลกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มาใช้เพิ่มมากขึ้น แต่การนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติอย่างจริงจังก็ยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด การบริหารราชการส่วนใหญ่ก็ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจและการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาเป็นหลัก ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการในอนาคตจึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับ การปฏิรูปโครงสร้างองค์การของภาครัฐให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ระดับล่างให้มากขึ้น ตลอดจนการสร้างบรรยากาศทางจริยธรรมในการทำงานที่มุ่งเน้นความร่วมมือในการทำงานและความรับผิดชอบต่อสังคมให้เพิ่มมากขึ้นด้วย

10. เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2561. **ตัวชี้วัดการพัฒนาระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.**

Andrews, Rhys. 2010. **Organizational Social Capital, Structure and Performance.** Human Relations, 63(5): 583-608.

Bakker, Arnold. 2011. **An Evidence-based Model of Work Engagement.** Current Directions in Psychological Science, 20: 265-269.

Baumruk, Ray. 2004. The missing link: The role of employee engagement in Business Success. **Workspan**, 47: 48-52.

Buckingham, Marcus and Curt Coffman. 1999. **First, break all the rules: What The world's greatest managers do differently.** New York, NY: Simon & Schuster.

Child, John. 1984. **Organization: A Guide to Problems and Practice.** London: Harper & Row.

Cullen, John B., Bart Irwin Victor and James W. Bronson .1993. The Ethical Climate Questionnaire: An Assessment of Its Development and Validity. **Psychological Reports**, 73: 667-674.

Denhardt, R.B. and J.V. Denhardt. 2000. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration review.** 60(6): 549-559.

Eisenhardt, Kathleen M. 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. **Academy of Management Review,** 14(1): 57-74.

Funminiyi, Adeoye K. 2018. Impact of Organizational Structure on Employee Engagement: Evidence form North Central Nigeria. International Journal of Advanced Engineering, **Management and Science,** 4(8): 579-589.

Goldman, Anny and Nili Tabak. 2010. Perception of Ethical Climate and Its Relationship to Nurse's Demographic characteristics and Job Satisfaction. **Nursing Ethics,** 17(2): 233-246.

Hage, Jerald and Michael Aiken. 1967. Relationship of Centralization to Other Structural Properties. **Administrative Science Quarterly,** 12(1): 72-93.

Harter, James K., Frank L. Schmidt, and T. L. Hayes. 2002. Business-unit-level Relationship between Employee Satisfaction, employee engagement, And Business Outcomes: A Meta-Analysis. **Journal of Applied Psychology,** 87: 268-279.

Jin, Myung H. and Bruce McDonald. 2007. Understanding Employee Engagement in The Public Sector: The Role of Immediate Supervisor, Perceived Organizational Support, and Learning Opportunities. **American Review of Public Administration,** 47 (8): 881-897.

Jin, Myung H. and Jaehee Park. 2016. Sexual minority and Employee Engagement: Implication for Job Satisfaction. **Journal of Public and Nonprofit Affairs,** 2(1): 3-14.

Kahn, William A. 1990. Psychological Conditions of Personal Engagement and Disengagement at Work. **Academy of Management Journal,** 33: 692-724.

Krueathep, Weerasak. 2008. Collaborative Network Activities of Thai Subnational Governments: Current Practices and Future Challenges. **International Public Management Review,** 9(2): 15-39.

Maslach, Christina, Wilmar B. Schaufeli and Michael Leiter. 2001. Job Burnout, **Annual Review of Psychology,** 52: 397-422.

Miles, Robert H. 2001. Beyond the Age of Dilbert: Accelerating Corporate Transformations by Rapidly Engaging all Employees. **Organizational Dynamics,** 29(4): 313-321.

Miller, Gary G. 1992. **Managerial Dilemmas: The Political economy of Hierarchy.** New York: Cambridge University Press.

O'Toole, Laurence J. and Kenneth J. Meier. 1999. Modelling the Impact of Public Management: Implication of Structural context. **Journal of Administration Research and Theory,** 9 (4): 505-526.

Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance? **Public Management Review,** 8(3): 377-387.

Osborne, Stephen P. 2010. The New Public Governance?: **Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.** London: Routledge.

Poocharoen, Ora-orn. 2015. Public Administration Scholarship in Thailand: Key Paradigms and Future Directions. **In Public Administration in Thailand: Change, Development and Directions,** ed. Punyaratabandhu, Sucitra, 229-252. Bangkok, Sukhumvit Media Marketing.

Rich, Bruce L., Jeffrey Lepine, and Eean Crawford. 2010. Job Engagement: Antecedents and Effects on Job Performance. **Academy of Management Journal,** 53: 617-635.

Richardsen, Astrid M., Ronald J. Burke and Monica Martinussen. 2006. Work and Health Outcomes among Police Officers: The Mediating Role of Police Cynicism and Engagement. **International Journal of Stress Management,** 13: 555-574.

Rizzo, John R., Robert J. House, and Sidney I. Lirtzman. 1970. Role Conflict and Ambiguity in Complex Organizations. **Administrative Science Quarterly,** 15(2): 150-163.

Saks, Alan M. 2006. Antecedents and Consequences of Employee Engagement. **Journal of Management Psychology,** 21: 600-619.

Sappington, David. 1991. Incentives in Principal-agent Relationships. **Journal of Economic Perspectives,** 5(2): 45-66.

Schaufeli, Wilmar, Marisa Salanova, Vincente Gonzalez-Roma and Arnold Bakker. 2002. The Measurement of Engagement and Burnout: A Two Sample Confirmatory Factor Analytic Approach. **Journal of Happiness Studies,** 3: 71-92.

Schmid, Hillel. 2002. Relationship between Organizational properties and Organizational Effectiveness in Three Types of Nonprofit Human Service Organizations. **Public Personnel Management,** 31(3): 377-395.

Schneider, Benjamin, William Macey, and K. M. Barbara. 2009. Driving Customer Satisfaction and Financial Successful through Employee Engagement. **People and Strategy,** 32(2): 23-27.

Schneider, Benjamin. 1975. Organizational Climate: An Essay. **Personnel Psychology,** 28: 447-479.

Shuck, M. Brad and Karen Wollard. 2010. Employee Engagement and HRD: A Seminal Review of the Foundations. **Human Resource Development Review,** 10: 89-110.

Shuck, M. Brad. 2011. Four Emerging perspectives of Employee Engagement: An Integrative Literature Review. **Human Resource Development Review,** 10: 304-328.

UNDP. 2015. From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in developing Countries, **Global Centre For Public Sector Excellence Paper,** No. 08-01, Singapore.

Valentine, Sean and Tim Barnett. 2003. Ethic Code Awareness, Perceived Ethical Values, and Organizational Commitment. **Journal of Personal Selling & Sales Management,** 23(4): 359-367.

Victor, Bart Irvin and John B. Cullen. 1987. A Theory and Measurement of Ethical Climate in Organizations. **Research in Corporate Social Performance and Policy,** 9: 51-71.

World Bank. 2006. **Thailand: Country Development Partnership; Governance and Public Sector Reform. Program Assessment and Implementation Report, December 2006.** Retrieved from https:// worldbank.org on 12 August 2019.

Yener, Mudelen, Miray Yaldiran, and Sinem Ergun. 2012. The Effect of Ethical Climate on Work Engagement. **Procedia: Social and Behavioral Sciences,** 58: 724-733.

ความท้าทายทางสังคมในการกำหนดนโยบายพลังงานนิวเคลียร์: ความต่อเนื่องของชุดนโยบายเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยและความเปราะบางของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์*

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 เมื่อรัฐบาลไทยผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อเป็นทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพลังงาน ทศวรรษที่ 2550 คืออีกช่วงเวลาหนึ่งที่นโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายอย่างแพร่หลายโดยตัวแสดงทางนโยบายต่าง ๆ ชุดของนโยบาย กรอบกฎหมาย รวมถึงองค์กรต่างๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่างไรก็ตามปัญหารากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการกำหนดนโยบายพลังงานนิวเคลียร์อาจไม่ใช่เพียงแค่ประเด็นทางเทคนิค หรือเทคโนโลยีนิวเคลียร์ แต่ยังรวมถึงความกังวลของประชาชนต่อขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะจัดการกับอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำถามอีกข้อหนึ่ง ซึ่งมีพลังสามารถรวบรวมผู้คนให้ออกมาต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์คือ หน่วยงานภาครัฐบาลจะสามารถสร้างความปลอดภัยและปกป้องประชาชนได้อย่างไร เมื่ออุบัติภัยทางนิวเคลียร์เกิดขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังที่กล่าวมานั้น บทความชิ้นนี้มุ่งศึกษามาตรการการสร้างความปลอดภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ถูกบรรจุไว้ในเนื้อหาของนโยบาย โครงสร้างกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ คำถามวิจัยสำหรับการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 1) มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกบรรจุไว้ในนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีลักษณะอย่างไร 2) แนวคิด “วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Culture)” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างการเรียนรู้ทางสังคมเพื่อจัดการกับอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ ถูกผสมผสานเข้าไปในมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์หรือไม่ อย่างไร ข้อมูลสำหรับการตอบคำถามเหล่านี้อยู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐและสื่อหนังสือพิมพ์ เช่น มติคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติ ประกาศกระทรวง รายงานการประชุมของรัฐสภา และรายงานข่าว เครื่องมือสำคัญที่ใช้วิเคราะห์ลักษณะของมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ประกอบไปด้วยการตีความและการวิเคราะห์เนื้อหา

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : Chumphol.aun@hotmail.com

ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์วางอยู่บนมิติความปลอดภัยในเชิงเทคนิคและกายภาพ แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ถูกผสมผสานเข้าไปในมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เพียงบางระดับ ข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้อาจนำไปสู่การสร้างข้อถกเถียงเชิงนโยบายและการออกแบบมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ซึ่งไปไกลกว่าบทสนทนาที่เกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์เทคโนโลยีทางนิวเคลียร์ที่ก้าวหน้า ยิ่งไปกว่านั้นผลการวิจัยยังช่วยขยายมุมมองของผู้คนให้สนใจต่อการเรียนรู้ทางสังคมเพื่อการป้องกันตนเองจากพิบัติภัยทางนิวเคลียร์

คำสำคัญ: นโยบายพลังงานนิวเคลียร์, วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์, ประเทศไทย

Societal Challenges in Making Nuclear Energy Policy: The Continuity of Policy Packages for Nuclear Power Plant Construction in Thailand and Fragility of Nuclear Safety Culture

Chumphol Aunphattanasilp*

Abstract

Since 1966 when the Thai government pushed forward the construction of nuclear power plants as an alternative option for solving the problem of energy shortage, the 2010s was a remarkable period that nuclear power plant policy would be brought to extensively discuss by policy actors. Policy packages, legal frameworks as well as organizations were formulated, enacted and established to prepare for nuclear power plant constructions. However, a fundamental problem of nuclear energy policy-making is not only technical or nuclear technological issues but also people concern regarding the capability of public agencies in coping with nuclear accidents. In other words, a powerful question that could gather people for resisting nuclear power plant constructions is how the government agencies can create nuclear safety and secure people when a nuclear accident occurs.

According to the aforementioned problem, this paper aims to examine nuclear safety measures that were included in the policy contents, legal structures, and organization. The research questions consist of 1) what are the key characters of nuclear safety measures which are included in nuclear power plant policies? and 2) is there any idea of nuclear safety culture, as a basic condition in creating social learning for dealing with nuclear accidents, that is included in the nuclear safety measures? If so, how? The data for responding to these questions locates in government data sources and newspapers such as cabinet resolutions, acts, ministries' notifications, parliamentary meeting reports, and newspaper coverage. The key tool for analyzing the characters of nuclear safety measures composes of interpretation and content analysis.

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: Chumphol.aun@hotmail.com

The research findings indicate that the characters of nuclear safety measures rely on technical and physical aspect. Some ideas of nuclear safety culture are included in the nuclear safety measures. The findings could lead to the creation of policy debates and designing of nuclear safety measures which go beyond the discussion on advanced nuclear technological invention. Moreover, the results help to extend people attention to concentrate on social learning for protecting themselves from nuclear accidents.

Keywords: Nuclear energy policy, Nuclear safety culture, Thailand

1. เมื่อจะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์: ปัญหา โจทย์ และแนวการตอบ

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกเสนอให้เป็นทางเลือกเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าของประเทศไทยมานานมากกว่าครึ่งศตวรรษ อย่างไรก็ดี ข้อเสนอการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มักถูกปิดท้ายด้วยวลีที่ว่าจะสร้างได้เมื่อประชาชนยอมรับ ดังจะเห็นได้จากมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาทิ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ที่รับทราบความจำเป็นต้องพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ทั้งนี้ต้องสร้างความความไว้ใจและการยอมรับจากประชาชน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ.2552 รับทราบความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สนับสนุนการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ แต่ควรจัดตั้งศูนย์ตามภูมิภาคเพื่อให้ความรู้และสร้างการยอมรับจากประชาชน และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ที่เห็นชอบการปรับเลื่อนโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไป 3 ปี เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับจากประชาชน

การทำความเข้าใจและวัดกระแสการยอมรับของประชาชนต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มักดำเนินการผ่านการสำรวจทัศนคติ จนอาจกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถูกผลิตซ้ำและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เพื่อทดสอบมุมมองความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และในห่วงเวลาที่ต่างกันออกไป การศึกษาทัศนคติของประชาชนต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยเกิดขึ้นทั้งในรูปแบบที่เป็นการสำรวจข้อมูลอย่างง่ายโดยหน่วยงานภาครัฐ อาทิ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (มติคณะรัฐมนตรี, 24 กรกฎาคม พ.ศ.2550; ไทยรัฐ, 6 ตุลาคม 2552) จนถึงการสำรวจข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการกำกับอย่างเป็นระบบ อาทิ การศึกษาค้นคว้าอิสระ และวิทยานิพนธ์ ตามสถาบันการศึกษาต่างๆ (สุนีย์ หนูสง, 2539; นางสาวภัทิรา เตียตรงจิตรมั่น, 2551; เกษมพันธุ์ นาควิโรจน์, 2553; วิสิทธิ์ จินตนานุวัฒน์, 2553; สันต์สินี ปริมน, 2554)

ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครคือกลุ่มตัวอย่างหลักที่ถูกสำรวจทัศนคติ อย่างไรก็ดี งานบางชิ้นได้เคลื่อนความสนใจไปสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตหัวเมืองตามภูมิภาค อาทิ จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดชลบุรี ผลการสำรวจความคิดเห็นสะท้อนให้เห็นว่า กระแสการยอมรับต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีน้อยกว่ากระแสการต่อต้าน เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดของงานศึกษาข้างต้นจะพบว่าชุดเหตุผลที่กลุ่มตัวอย่างใช้อ้างอิงเพื่อแสดงความเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์วางอยู่บนประเด็นเดียวกันคือ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มักอ้างอิงกับชุดเหตุผลที่ว่า เทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สามารถลดต้นทุนการผลิตกระแสไฟฟ้าให้ต่ำลง ไม่ก่อภาวะโลกร้อน สร้างความมั่นคงในระยะยาว อีกทั้งโครงสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังสามารถรองรับความเสียหายจากแผ่นดินไหวที่มีแรงสั่นสะเทือนสูง ในทางกลับกัน กลุ่มตัวอย่างผู้ไม่เห็นด้วยก็มักปฏิเสธการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยอ้างอิงเหตุผลเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยจากเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงอันตรายจากการรั่วไหลของสารและกากกัมมันตภาพรังสีที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ ชุดเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ไม่ได้

ถูกสร้างขึ้นให้เป็นบริบทเฉพาะของสังคมไทย หากพิจารณาการสำรวจทัศนคติของประชาชนในประเทศผู้นำด้านเทคโนโลยีนิวเคลียร์ อาทิ อเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลี จะพบว่า กลุ่มตัวอย่างในประเทศดังกล่าวล้วนสร้างข้อถกเถียงเพื่อสนับสนุน หรือต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์บนฐานคิดที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และความปลอดภัยแทบทั้งสิ้น (World Nuclear News, 2019; Yamada 2019; Chung, 2017)

แม้ว่าคุณภาพของข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นอาจยังเป็นข้อกังขาอยู่บ้าง แต่ข้อสรุปที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างก็สะท้อนให้เห็นในบางระดับว่า ประเด็นเรื่องความก้าวหน้าของเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กับภาพลักษณ์ความปลอดภัยจากการใช้เทคโนโลยี ได้กลายเป็นบทสนทนาหลักของกลุ่มผู้สนับสนุนและต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ กล่าวคือในขณะที่ตัวแสดงทางนโยบายกลุ่มแรกมองเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ตัวแสดงทางนโยบายกลุ่มหลังกลับมองว่าเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นภัยคุกคามความปลอดภัย เทคโนโลยีทางนิวเคลียร์เป็นปัจจัยเพียงตัวเดียวที่กำหนดความปลอดภัยทั้งหมดได้จริงหรือ ความคิดเห็นที่ว่าหากพัฒนาเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ก้าวหน้าก็สามารถป้องกันปัญหาความปลอดภัยได้ ในทางกลับกัน การไม่นำโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เข้ามาในสังคมเลยถือเป็นมาตรฐานความปลอดภัยที่ดีที่สุด ความคิดเห็นเหล่านี้ดูจะขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างความปลอดภัยกับตัวแสดงที่สำคัญอย่างรัฐบาล ผู้มีบทบาทและอำนาจในการกำกับ ควบคุม และนิยามว่าอะไรคือความปลอดภัย บทความชิ้นนี้ต้องการขยายบทสนทนาทางนโยบายพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear energy policy debate) ให้กว้างออกไปกว่าเพียงแค่ประเด็นเทคโนโลยีและความปลอดภัย โดยมุ่งวิเคราะห์ไปที่ขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะรับมือกับผลกระทบเมื่ออุบัติภัยทางนิวเคลียร์เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทความชิ้นนี้พยายามทำความเข้าใจกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐและการสร้างความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

คำถามวิจัยสำหรับการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย 1) มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกบรรจุไว้ในนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีลักษณะอย่างไร 2) แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ซึ่งทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติระบุว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างการเรียนรู้ทางสังคมเพื่อจัดการกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ถูกผสมผสานเข้าไปในมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์หรือไม่ อย่างไร จากกรอบของคำถามที่ได้วางไว้ ข้อค้นพบจะไม่เพียงช่วยชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีทัศนคติ มาตรการ และแนวปฏิบัติต่อการจัดความปลอดภัยทางโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างไร หากแต่ยังเชื่อมโยงการวิเคราะห์ให้เห็นว่ามาตรการ และแนวปฏิบัติเหล่านี้นำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมให้ผู้คนในสังคมพร้อมที่จะรับมือกับวิกฤติความปลอดภัยทางนิวเคลียร์มากน้อยเพียงใด ความพร้อมในเชิงวัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลไม่น้อยไปกว่าความก้าวหน้าของเทคโนโลยี (เดชสิงห์ชัย, 2554: 223) ที่จะชี้ขาดว่าประเทศไทยควรมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่

ข้อมูลที่สามารถตอบคำถามข้างต้นได้มักอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐบาล อาทิ มติคณะรัฐมนตรี เนื้อหาของนโยบาย แผน มาตรการ กฎหมาย และความคิดเห็นของตัวแทนรัฐบาลที่แทรกอยู่ในการอภิปรายในรัฐสภา นอกจากนี้รายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็เป็นข้อมูลที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่ง ซึ่งรายงานข้อคิดเห็นและทัศนะของตัวแสดงในฝั่งรัฐบาลที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในเอกสารราชการ การอ่าน

เอกสาร (Documentary survey) ของรัฐบาลและรายงานข่าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้ว การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จากฐานข้อมูลดังกล่าว และพยายามจัดกลุ่ม แบ่งประเภท รวมถึงวิเคราะห์หารูปแบบและกรอบโครงทางความคิดที่บรรจุอยู่ในมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ คือเครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้

บทความชิ้นนี้เริ่มต้นที่การทบทวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย ทั้งที่เป็นองค์ความรู้จากนักวิชาการภายในและต่างประเทศ เพื่อจะชี้เห็นให้เห็นว่าบทความชิ้นนี้สามารถสร้างบทสนทนากับองค์ความรู้ที่มีอยู่เดิมได้มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้เนื้อหาส่วนแรกของบทความยังได้รวบรวมนิยามความหมาย แนวคิด และวิธีการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดสำคัญที่บทความชิ้นนี้ใช้วิเคราะห์มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของรัฐบาลไทย เนื้อหาในส่วนต่อมาคือคำตอบบางส่วนต่อคำถามวิจัยข้อแรก โดยแสดงให้เห็นพัฒนาการของชุดนโยบาย โครงสร้างเชิงกฎหมาย และหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ส่วนถัดไปของบทความนำเสนอการวิเคราะห์เพื่อหารูปแบบของมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกบรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาล รวมถึงค้นหาแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกผสมผสานเข้าไปในมาตรการดังกล่าว ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาและออกแบบมาตรการความปลอดภัยที่ครอบคลุมแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ถูกนำเสนอในส่วนต่อมา และส่วนสุดท้ายของบทความคือการประมวลเนื้อหาเพื่อจะตอบคำถามว่า บทความชิ้นนี้พยายามนำเสนออะไร และคำอธิบายนั้นมีคุณค่าอย่างไรต่อนโยบายพลังงานของไทย

2. องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยและกรอบการวิเคราะห์

เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วย 2 ส่วนหลักอันได้แก่ ส่วนแรก การสำรวจมุมมองของนักวิเคราะห์ที่มีต่อนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทย ข้อสรุปเบื้องต้นพบว่า มุมมองของนักวิเคราะห์อาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ ทัศนะเชิงสนับสนุนและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ส่วนที่สอง การสำรวจข้อเขียนที่อธิบายแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยใจความหลักของแนวคิดดังกล่าวคือ การสร้างการเรียนรู้ทางสังคมผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักถึงความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

2.1 มุมมองของนักวิเคราะห์ต่อนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย

มุมมองของนักวิชาการที่มีต่อนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยอาจจำแนกอย่างคร่าวๆ ได้เป็น 2 กลุ่มความคิดคือ กลุ่มที่มีความเห็นเชิงสนับสนุน และกลุ่มที่มีความคิดเห็นเชิงคัดค้าน อย่างไรก็ดีควรพิจารณาให้ลึกลงไปอีกว่า ทั้งความคิดเห็นเชิงสนับสนุนและคัดค้านวางอยู่บนชุดเหตุผลอย่างไร หรืออ้างอิงเหตุผลเพื่ออธิบายความคิดของตนเองอย่างไร

จากการทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า ในมุมมองของผู้สนับสนุนมักนำเสนอข้อมูลเพื่อแสดงให้เห็นความพร้อมที่ไทยจะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทั้งความพร้อมในด้านแผนการจัดการ องค์กร และการปรับปรุงกฎหมาย บทความของ Patchimpattapong (2010) ชี้ให้เห็นพัฒนาการด้านนโยบายและแผนในโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่รัฐบาลไทยพยายามผลักดันนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 การศึกษาของ Namwong (2010) อธิบายเพิ่มเติมจากงานชิ้นแรก โดยให้ความสนใจกับแผนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในช่วงทศวรรษที่ 2000 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแผนการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีการให้รายละเอียดมากกว่าแผนก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ ในงานชิ้นดังกล่าวยังได้สะท้อนให้เห็นการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ มีโครงสร้างชัดเจนเพื่อรองรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาทิ คณะกรรมการเตรียมการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ สำนักงานเพื่อการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และคณะกรรมการประสานงานการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ในส่วนท้ายของบทความ Namwong ยังชี้ให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลที่จะปรับปรุงข้อกำหนดกฎหมายเพื่อขจัดอุปสรรคในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยมีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจด้านนี้

ความคิดเห็นของนักวิชาการอีกกลุ่มที่สนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ไม่ได้มุ่งเน้นการนำเสนอความพร้อมเชิงโครงสร้างด้านต่าง ๆ หากแต่สนใจศึกษาค้นคว้าอุปสรรคที่ขัดขวางการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้น Sudtasan และ Suriya กล่าวถึงปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่อาจกระทบต่อตัวโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เอาไว้ในการศึกษา และมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลควรวางแผนบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Pongsoi และ Wongwises (2013) หยิบยกปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการจัดการกัมมันตรังสีที่อาจรั่วไหลออกมาจากเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญอีกประการที่ทำให้การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ไม่คืบหน้า นักวิชาการทั้ง 2 เสนอให้แก้ไขปัญหาความเชื่อมั่นนี้ด้วยการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดกระบวนการทดสอบ ตรวจสอบ และควบคุมความปลอดภัยทางด้านรังสีอย่างสม่ำเสมอ Ho และคณะ (2019) ตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาความเชื่อมั่นของประชาชนต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และพยายามศึกษาการรับรู้ของสาธารณะที่มีต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อกำหนดแนวนโยบายที่เข้าไปเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แนวนโยบายที่ Ho เสนอประกอบไปด้วย การกำหนดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มาตรการจัดการกับความเสี่ยง และการกำหนดตัวแสดงที่ประชาชนเชื่อถือให้เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เดชสิงห์ชัย (2554) ขยายมุมมองการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยเข้าไปวิเคราะห์ลักษณะทางสังคมของชุมชนที่ถูกรัฐบาลกำหนดให้เป็นจุดก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในชุมชนดังกล่าวล้วนแต่มีความแตกแยกทางความคิดต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์กล่าวคือ มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้านโรงไฟฟ้า เดชสิงห์ชัยจึงได้เสนอให้ใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรม เช่น งานประเพณีพิธีกรรมที่จัดขึ้นในแต่ละชุมชน มาช่วยประสานความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้คนในชุมชน

มุมมองของนักวิชาการไม่ได้มีแต่กลุ่มผู้สนับสนุนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นักวิชาการที่คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ได้ผลิตงานวิชาการขึ้นมาหักล้างความคิดเห็นของกลุ่มผู้สนับสนุน โดยชี้ให้เห็นว่าเหตุผลของกลุ่มผู้สนับสนุนเป็นเหตุผลที่ปราศจากข้อเท็จจริงรองรับอย่างเพียงพอ Marshall (2011) ตั้งคำถามในบทความของเขาว่า ประเทศไทยควรหันไปหาพลังงานนิวเคลียร์หรือไม่ ในงานชิ้นดังกล่าว Marshall ชี้ให้เห็นต้นทุนแฝงทางด้านงบประมาณภาครัฐ ด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน และความปลอดภัย ที่หากเมื่อนำมาคำนวณอย่างจริงจังแล้ว เหตุผลที่กลุ่มผู้สนับสนุนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ชอบกล่าวอ้าง เช่น โรงฟ้านิวเคลียร์ช่วยลดต้นทุนค่าไฟฟ้าให้ถูกลง มีมาตรการที่เป็นระบบสำหรับจัดการกับการรั่วไหลของรังสี ลดปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ และมีเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าเพื่อป้องกันอุบัติภัย จะไม่น่าเชื่อถือและขาดข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้มารับรอง

วิวาทะของกลุ่มนักวิเคราะห์ที่สนับสนุนและต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ชี้ให้เห็นรองรอยทางความคิดว่า แม้จะแตกต่างในจุดยืน แต่มีจุดร่วมทางความคิดบางประการกล่าวคือ นักวิชาการทั้งสองกลุ่มมองเห็นปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นของผู้คนต่อประเด็นความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เนื้อหาในส่วนต่อไปจึงเป็นการอธิบายการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในฐานะเงื่อนไขทางความคิดที่สามารถเข้าไปปรับเปลี่ยนหรือตอกย้ำความเชื่อมั่นของผู้คนต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

2.2 วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์: ความหมาย แนวคิด และมาตรการ

แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้กรอบคิดของวิทยาศาสตร์ความปลอดภัย (Safety Sciences) หลักการสำคัญของแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิเคลียร์วางอยู่บนคำถามที่ว่าทำอย่างไรจึงจะป้องกัน ควบคุม และรับมือกับอุบัติภัยและวิบัติภัยในองค์กร แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้ความสำคัญกับประเด็นทางเทคนิคหรือเทคโนโลยีควบคู่ไปกับปัจจัยทางสังคมที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานในองค์กรให้ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น (Wilpert, 2001: pp.8-9)

เหตุที่แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยเป็นเพราะว่าแนวคิดดังกล่าวถูกพัฒนาขึ้นมาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Chernobyl ในปี พ.ศ. 2529 (Cooper, 2002) กลุ่มที่ปรึกษาด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติถือเป็นหน่วยงานแรก ที่ออกมาสื่อสารความหมายของแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อาจกล่าวได้ว่าความหมายแรกเริ่มของแนวคิดความวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์วางอยู่บนเรื่องของการกำหนดระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้มีอำนาจไปกำหนดว่าใครคือผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความปลอดภัย และมาตรการป้องกันความเสียหาย ในรายงานข้อมูลภัยพิบัติของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Chernobyl ซึ่งจัดทำโดยทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันตินิยามความหมายของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ว่าคือ ระบอบความปลอดภัย ซึ่งใช้ปฏิบัติงานอยู่จริงในทุก ๆ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ คำว่าระบอบถูกขยายความเพิ่มเติมอยู่ในรายงานชิ้นเดียวกันนั้น โดยมีความหมายถึงระบบกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เหมาะสมสามารถนำไปบังคับใช้เพื่อรับรองความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (International Nuclear Safety Advisory Group, 1992: p. 21)

นอกจากความหมายแล้ว ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติยังได้นำเสนอมาตรการพื้นฐานเพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ หากจะกล่าวอย่างกระชับ มาตรการเพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์วางอยู่บน 3 ประเด็นสำคัญคือ คน ความรู้ และการปฏิบัติ

ในประเด็นเรื่องคน ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเสนอว่า วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ต้องเริ่มจากการตระหนักรู้ของปัจเจกชนที่ต้องระแวดระวัง ให้ความสำคัญกับเรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ นอกจากนี้บุคคลที่เป็นผู้นำในองค์กรควรปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์อย่างเคร่งครัด รวมถึงแสดงบทบาทเป็นตัวอย่างในเรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้แก่พนักงาน หรือผู้คนในองค์กร ในเรื่องความรู้ ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเสนอว่า ความรู้ด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ต้องถูกสอนในหลักสูตรการศึกษาที่ผู้คนในสังคมสามารถเข้าถึงได้ รวมถึงต้องจัดตั้งหน่วยงานให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป หรือหน่วยงานตอบคำถามของประชาชนเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สำหรับประเด็นสุดท้ายเรื่องการปฏิบัติ ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อนสันติมองว่า ประชาชนควรต้องฝึกฝนแนวทางพื้นฐานเพื่อป้องกันตนเองเมื่อเกิดอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ และต้องให้แรงจูงใจแก่ประชาชนในการเข้าร่วมกับกิจกรรมด้วย

อย่างไรก็ดี แนวคิดแรกเริ่มของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ถูกปรับปรุงในช่วงปี พ.ศ. 2541 โดยทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเน้นอธิบายความสำคัญของพฤติกรรมส่วนบุคคลของบุคลากรในโรงไฟฟ้า และลดความสำคัญของหน่วยงานที่บังคับใช้ระเบียบข้อบังคับด้านความปลอดภัย กล่าวอีกนัยหนึ่งความหมายของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกปรับปรุงขึ้นใหม่นี้มองว่า คุณลักษณะ พฤติกรรม และทัศนคติของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความปลอดภัยให้เข้มข้นและเข้มแข็งกว่ากลไกการบังคับทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากคำอธิบายความหมายของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติระบุไว้ว่า

> “วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์คือ การประกอบสร้างคุณลักษณะและทัศนคติในองค์กรทั้งหลาย และของปัจเจกชน ที่จะให้ความสนใจและความสำคัญต่อประเด็นความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เป็นอันดับต้นๆ วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เป็นการผสมผสานกันของคุณค่า มาตรฐาน ศีลธรรมความดี และบรรทัดฐานของพฤติกรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าจะช่วยสร้างเสริมความปลอดภัยให้ก้าวหน้าไปกว่าระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย” (International Atomic Energy Agency, 1998:3)

ในปี พ.ศ. 2548 ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติได้เพิ่มเติมความหมายของวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยยังคงจุดสนใจไว้ที่พฤติกรรมของคน แต่เชื่อมโยงคุณค่า ความเชื่อ และพฤติกรรม ในฐานะปัจจัยที่จะเข้าไปกำหนดการตัดสินใจและการปฏิบัติงานที่ส่งเสริมความปลอดภัย ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติให้ความหมายเพิ่มเติมเอาไว้ว่า “วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์คือ ความเชื่อ คุณค่า และพฤติกรรมซึ่งผู้คนยึดถือร่วมกัน และมีลักษณะที่สลับซับซ้อน โดยจะปรากฏให้เห็นในการตัดสินใจ และการปฏิบัติงาน” (International Atomic Energy Agency, 2005: 2)

เมื่อพฤติกรรมของคนกลายเป็นความสนใจหลักของแนวคิด ดังนั้นแนวทางพื้นฐานเพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ จึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างพฤติกรรมผ่านกระบวนการเรียนรู้ ทบวงพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเสนอว่า การพัฒนาวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์จะเกิดขึ้นได้ต้องจัดการเรียนรู้ ทั้งในรูปแบบของการอบรม หลักสูตรพิเศษ ระเบียบวิธีการ การสาธิต หรือสื่อต่าง ๆ เพื่อดำรงรักษาแนวปฏิบัติและความมุ่งมั่นด้านความปลอดภัยที่ดีของบุคลากรเอาไว้ (International Atomic Energy Agency, 2005: 2-3)

OECD Nuclear Energy Agency (2016: 8) ถือเป็นหน่วยงานล่าสุดที่นำเสนอแนวทางพื้นฐานเพื่อการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยประกอบไปด้วยหลัก 5 ประการดังนี้

ประการแรก วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์จะเป็นประเด็นนำในสังคมได้ต้องมีการสาธิตหรือกระทำให้ผู้คนในทุกระดับของสังคมได้เห็น

ประการที่สอง บุคลากรทุกคนในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมความปลอดภัยต้องมีความรับผิดชอบและความพร้อมที่จะรับผิดต่อความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความไม่ปลอดภัย

ประการที่สาม หน่วยงานที่ควบคุมความปลอดภัยต้องสร้างวัฒนธรรมขององค์กรให้เกิดความร่วมมือและการสื่อสารกับภายนอกอย่างเปิดเผย

ประการที่สี่ แนวทางการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ดีที่สุดคือ การปฏิบัติในกระบวนการที่เป็นระบบ มิใช่เพียงแค่กำหนดเอาไว้เป็นตัวอักษร

ประการที่ห้า การปรับปรุงแก้ไข การเรียนรู้ และการประเมินผลการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องควรดำเนินการในทุกระดับขององค์กร

จากพัฒนาการที่ผ่านมาของความหมายและแนวปฏิบัติพื้นฐานเพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ บทความชิ้นนี้ประมวลและสร้างคำอธิบายวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ รวมถึงแนวปฏิบัติพื้นฐานดังนี้ วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์คือ แนวคิดที่อธิบายการสร้างความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ทั้งนี้การสร้างความปลอดภัยต้องมีการบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อเสริมสร้างความรับผิดชอบส่วนบุคคลของบุคลากร และการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ส่งเสริมการตระหนักรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และการออกแบบนโยบายที่เหมาะสม รวมถึงดำรงรักษาระบบความปลอดภัยเพื่อปกป้องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จากอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน หากประมวลจากข้อเสนอแนะก่อนหน้านี้ แนวทางเพื่อการสร้างวัฒนธรรมนิวเคลียร์ประกอบไปด้วย 4 หลักการสำคัญ อันได้แก่

1) การระบุบทบาทของตัวแสดงที่สำคัญ อาทิ ผู้นำในองค์กร ผู้ปฏิบัติงานในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ บุคลากรในหน่วยงานที่ควบคุมความปลอดภัย ตัวแสดงเหล่านี้ต้องถูกระบุ หรือมอบหมายหน้าที่ที่ชัดเจนเพื่อรับมือปัญหาด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อีกทั้งการทำหน้าที่ของตัวแสดงเหล่านี้ ต้องมีความน่าเชื่อถือ ส่งเสริม และปฏิบัติตามแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยอย่างเคร่งครัด ตัวแสดงดังกล่าวต้องปฏิบัติตนในกิจกรรมด้านความปลอดภัยให้บุคลากรในระดับปฏิบัติงานเห็นเป็นแบบอย่าง เพื่อป้องกันการละเมิดแนวปฏิบัติ

2) ระบบการศึกษาและการอบรม การส่งต่อความรู้และแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์สามารถดำเนินการผ่านระบบการศึกษาหรือการอบรมทบทวนความรู้ รัฐบาลรวมถึงองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจัดให้มีระบบการศึกษา หรือการอบรมทบทวนความรู้และแนวปฏิบัติแก่ประชาชนและบุคลากร เพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ในสังคมอย่างเป็นวงกว้าง

3) วิธีปฏิบัติด้านความปลอดภัยที่เป็นระบบ รัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ควรจัดทำระบบเพื่อดูแลความปลอดภัย หรือคู่มือที่บันทึกแนวทางการปฏิบัติตนเมื่อเกิดอุบัติภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และแจกจ่าย หรือเผยแพร่แนวปฏิบัติดังกล่าวให้แก่ประชาชนไว้ศึกษาด้วยตนเอง

4) แรงจูงใจทางสังคม อาจมีทั้งรูปแบบที่เป็นรางวัลเพื่อชื่นชมแนวการปฏิบัติที่ดี หรืออาจเป็นบทลงโทษสำหรับการละเมิดแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัย การให้รางวัลทางสังคมจะช่วยกระตุ้นบุคลากรและบุคคลทั่วไป ให้เห็นตัวอย่างวิถีปฏิบัติที่ดีทางด้านการรักษาความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ในทางกลับกันการลงโทษจะเป็นกลไกการห้ามปรามพฤติกรรมและการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อความปลอดภัย

กรอบการวิเคราะห์ที่เกิดจากการประมวลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในอดีต จะเป็นเครื่องมือที่บทความชิ้นนี้ใช้เพื่อการวิเคราะห์มาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่บรรจุอยู่ในนโยบายของรัฐบาลต่อไป

3. พลวัตรของนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ จาก 2504 ถึง ทศวรรษที่ 2550

ประวัติศาสตร์ และพัฒนาการของชุดนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้รับการศึกษา และอธิบายอยู่ในงานเขียนจำนวนไม่น้อย (โปรดพิจารณารายชื่องานเขียนเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยซึ่งผู้เขียนได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้) อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ล้วนถูกอธิบายตามลำดับของเวลา (Chronology) ที่นโยบายถูกกำหนดขึ้นมา การอธิบายตามลำดับของเหตุการณ์ช่วยทำให้ผู้อ่านเห็นความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงของตัวนโยบาย แต่การอธิบายตามแนวทางดังกล่าวไม่สามารถตอบคำถามที่ว่า รัฐบาลเน้นการใช้เครื่องมือทางนโยบายประเภทใดเพื่อผลักดันโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ บทความชิ้นนี้จึงเลือกที่จะบอกเล่าพัฒนาการของชุดนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามเครื่องมือทางนโยบายที่รัฐบาลใช้ เพื่อตอบคำถามที่แนวทางการอธิบายก่อนหน้ายังไม่สามารถตอบได้ รัฐบาลไทยใช้เครื่องมือทางนโยบาย 3 ประเภทเพื่อผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อันประกอบไปด้วยการดำเนินงานของรัฐบาลผ่านมติคณะรัฐมนตรีและแผนของรัฐบาล โครงสร้างทางกฎหมาย และการจัดตั้งสถาบัน (พิจารณาแผนภาพที่ 1.1)

3.1 การดำเนินงานของรัฐบาล (Government action)

การขับเคลื่อนงานของรัฐบาลมักดำเนินการด้วยการออกคำสั่งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือเรียกอีกอย่างว่า มติคณะรัฐมนตรี และแผนงานที่รัฐบาลหรือหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้กำหนด รัฐบาลไทยเองได้ใช้มติคณะรัฐมนตรีและแผนเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สำคัญเพื่อผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยมติคณะรัฐมนตรีและแผนของรัฐบาลมักเกี่ยวข้องกับการสั่งการเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการก่อสร้าง

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อม รวมถึงระงับการดำเนินการเตรียมความพร้อมเพื่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 อนุมัติให้ใช้ที่ดินของรัฐบริเวณอ่าวไผ่ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เพื่อเตรียมการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2520 เห็นชอบอนุมัติงบลงทุนประจำปีจำนวน 11.425 ล้านบาท ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพื่อเตรียมการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เห็นชอบอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 เห็นชอบอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพิ่มเติม

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2550 อนุมัติเพิ่มวงเงินงบประมาณในโครงการผลิตและพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และโครงการบูรณาการด้านการสร้างความตระหนักรู้ของมวลชนต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2550 รับทราบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2550-2564 ซึ่งกำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นทางเลือกเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า และเห็นชอบกับแผนการจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฉบับสมบูรณ์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2553 อนุมัติและรับทราบแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย 2553-2573 ซึ่งกำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จำนวน 5 โรง

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 เห็นชอบให้ปรับเลื่อนกำหนดโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไป 3 ปี

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ และแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579 ซึ่งกำหนดกรอบเวลาการก่อสร้างและเริ่มใช้งานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

- มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2560 เห็นชอบนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย พ.ศ. 2560-2569 ซึ่งระบุโครงการต่าง ๆ และกรอบเวลาที่ชัดเจนเพื่อสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

มติคณะรัฐมนตรี และแผนงานของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลทุกช่วงนำมาใช้เพื่อเตรียมการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เหตุที่เครื่องมือชนิดนี้ได้รับความนิยมอาจเป็นเพราะว่า กระบวนการออกมติคณะรัฐมนตรีและการให้อำนาจเพื่อบังคับใช้แผน ใช้ระยะเวลาน้อยกว่าเครื่องมือทางนโยบายชนิดอื่น ๆ อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรียังมีประสิทธิภาพสูงที่จะสั่งการระดมหน่วยงานภาครัฐและทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ผลักดันการก่อสร้างโรงฟ้านิวเคลียร์ อย่างไรก็ดี เครื่องมือทางกฎหมายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่รัฐบาลใช้เพื่อรองรับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แม้จะเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมือประเภทแรก

3.2 โครงสร้างทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติเป็นเครื่องมือทางนโยบายอีกประเภทที่รัฐบาลใช้เพื่อวางกรอบการดำเนินงานในหลายๆ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาทิ การกำหนดกรอบมาตรการการใช้และการเข้าถึงวัสดุนิวเคลียร์ การตรวจสอบและควบคุมการใช้วัสดุนิวเคลียร์ การปรับกรอบมาตรฐานตามหลักการระหว่างประเทศ การระบุหน่วยงานและขอบเขตอำนาจของหน่วยงานที่จะเข้าไปกำกับ ดูแล ตรวจสอบ และใช้ประโยชน์พลังงานนิวเคลียร์ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 ที่มีใจความสำคัญคือ การกำหนดข้อบังคับการใช้วัสดุนิวเคลียร์ การตรวจสอบควบคุมการใช้ และกำหนดให้มีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและวิธีการขอรับใบอนุญาตครอบครองวัสดุนิวเคลียร์ รวมถึงติดตามตรวจสอบรายงานการใช้วัสดุนิวเคลียร์

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นเวลา 55 ปี การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพลังงานนิวเคลียร์ได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2559 โดยพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ได้นำข้อบังคับที่สำคัญในสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับพลังงานนิวเคลียร์มากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย รวมถึงกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์ ที่สามารถกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อออกกฎระเบียบเพิ่มเติมสำหรับควบคุมพลังงานนิวเคลียร์ พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติได้รับการปรับปรุงครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2562 (พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562) สาระสำคัญของการแก้ไขคือ การให้กระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจเข้ามากำกับ ตรวจสอบ และพิจารณาควบคุมวัสดุนิวเคลียร์ และเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากนิวเคลียร์ในทางการแพทย์

3.3 การจัดตั้งสถาบันเพื่อรองรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

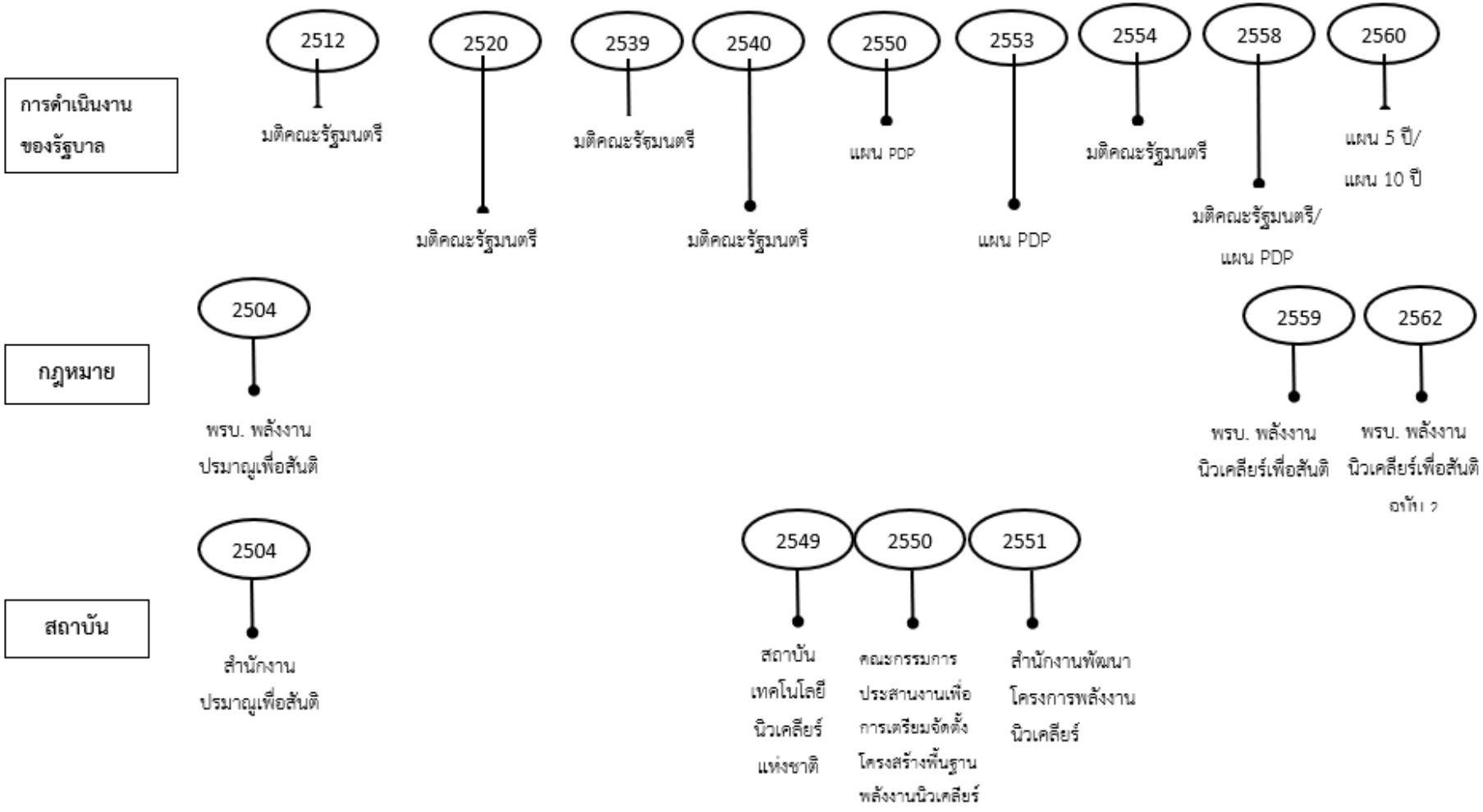
การจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะด้านเพื่อรองรับและสนับสนุนการจัดตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถือเป็นเครื่องมืออีกประเภทที่รัฐบาลไทยใช้ เพื่อสนับสนุนการเกิดขึ้นของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งมักทำหน้าที่หลักอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อสนับสนุนให้แผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น อาทิ หน่วยงานที่ทำหน้าเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร หน่วยงานที่มุ่งเน้นผลิตแผนปฏิบัติงานในช่วงเวลาต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและแก้ไขอุปสรรคระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเกิดความผิดพลาดน้อยที่สุด

หน่วยงานหลัก 4 หน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ให้ดำเนินต่อไปได้ หน่วยงานดังกล่าวประกอบไปด้วย สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กล่าวได้ว่าเป็นสถาบันแห่งแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย วางแนวทางและแผนยุทธศาสตร์ด้านพลังงานนิวเคลียร์ รวมถึงมีหน้าที่กำกับดูแล และควบคุมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2504) ในระยะต่อมาเพื่อให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านพลังงานนิวเคลียร์อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549 จึงจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางวิชาการเพื่อวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีนิวเคลียร์ การประยุกต์ใช้ การให้บริการ

ทางวิชาการ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางด้านนิวเคลียร์ ตลอดจนฝึกอบรมพัฒนาความรู้ของบุคลากรด้านการใช้ประโยชน์จากนิวเคลียร์ (พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549) ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการประสานงานเพื่อเตรียมจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานพลังงานนิวเคลียร์” หน้าที่หลักของหน่วยงานนี้คือ การจัดเตรียมแผนงานหรือแผนการปฏิบัติงานเพื่อจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อาทิ การคัดเลือกเทคโนโลยีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เหมาะสม การหารูแบบและวิธีการเพื่อการจัดการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ การสำรวจพื้นที่และสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการสร้างโรงฟ้านิวเคลียร์ ฯลฯ รวมถึงแผนการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ (Namwong, 2010) เนื่องจากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการใหญ่ที่ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานจำนวนมาก รัฐบาลในปี พ.ศ. 2551 จึงจัดตั้ง “สำนักงานพัฒนาโครงการพลังงานนิวเคลียร์” ทำหน้าที่ประสานงานกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นอกจากนี้สำนักงานดังกล่าวยังทำหน้าที่ด้านการสื่อสารและการสร้างการยอมรับของประชาชน รวมถึงการปรับปรุงระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (Namwong, 2010)

เครื่องมือทางนโยบายทั้ง 3 รูปแบบ มีเนื้อหา ข้อกำหนด และการระบุอำนาจหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ รายละเอียดดังกล่าวถือว่าเป็นตัวบทหลัก (Main text) ที่บทความชิ้นนี้จะนำไปวิเคราะห์เพื่อสะท้อนให้เห็นความสามารถของรัฐบาลในการจัดการด้านความปลอดภัยทางพลังงานนิวเคลียร์ โดยเนื้อหาของบทวิเคราะห์ถูกนำเสนอไว้ในหัวข้อต่อไป

แผนภาพ 1.1: พัฒนาการของชุดนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย พ.ศ. 2504-2562



4. ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เชิงกายภาพและวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่จำกัด

จากการวิเคราะห์เนื้อหาของมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ระบุในนโยบาย กฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า รัฐบาลให้ความสำคัญกับการสร้างความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เชิงกายภาพ ซึ่งเน้นไปที่การตรวจสอบความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐาน และเทคโนโลยี สำหรับแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ รัฐบาลเริ่มประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อออกแบบมาตรการด้านความปลอดภัยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2550 อิทธิพลของระเบียบการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นเริ่มให้ความสนใจต่อวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

4.1 ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในนโยบายของรัฐบาล

ลักษณะของมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในชุดนโยบายของรัฐบาลวางอยู่บนมิติความปลอดภัยในเชิงเทคนิคและกายภาพเป็นหลัก มาตรการความปลอดภัยที่รัฐบาลออกแบบมุ่งเข้าไปตรวจสอบมาตรฐานของเทคโนโลยี อุปกรณ์ เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อนในระหว่าง และภายหลังการผลิตพลังงานนิวเคลียร์

มาตรการที่บรรจุไว้ในนโยบายของรัฐบาลสะท้อนให้เห็นความเชื่อที่ว่า หากควบคุมดูแลให้เทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ให้อยู่ภายใต้มาตรฐานความปลอดภัยได้ย่อมสามารถป้องกันอันตรายจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความหมายของความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ตามทัศนะของรัฐบาลคือ การควบคุมและจัดการกับเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ให้ไม่เกิดความผิดพลาด จนส่งผลเสียหายหรือผลกระทบต่อผู้คน แนวทางการจัดการกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ดังกล่าว ถูกอธิบายไว้ในชุดของนโยบายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504 มาตรา 14 ระบุให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเพื่อทำการตรวจสอบ เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือบูรณะอาคาร เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมถึงการจัดหาหรือสร้างสิ่งใด ๆ ขึ้นใหม่ เพื่อป้องกันอันตรายซึ่งอาจมีแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน หรือเพื่อคุ้มครองอนามัยของบุคคล

การแก้ไขพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เน้นย้ำให้เห็นการให้ความสำคัญกับการกำกับควบคุมเทคโนโลยีเพื่อสร้างความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมาย โดยระบุว่า พลังงานจากรังสีเอกซ์ (ซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการผลิตพลังงานจากวัสดุนิวเคลียร์--อธิบายเพิ่มเติมโดยผู้เขียน) จำเป็นต้องมีการควบคุมให้เป็นไปตามหลักวิชานิวเคลียร์ เพื่อความปลอดภัยของประชาชน นอกจากนี้หนึ่งในหน้าที่ของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ ตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดให้หน่วยงานดังกล่าวต้องดำเนินการตรวจวัดรังสีในสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันประชาชนจากอันตรายในรังสี

พระราชบัญญัติพลังนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้มีหมวดความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ข้อกำหนดในหมวดดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า ผู้กำหนดนโยบายให้ความสำคัญกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เพิ่มมากขึ้น หมวดที่ 8 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในหลายประเด็นตั้งแต่กระบวนการก่อน ในระหว่าง และหลังการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ อาทิ ข้อกำหนดให้สถานประกอบการที่จะทำการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ต้องยื่นรายงานแสดงปริมาณของวัสดุกัมมันตรังสี หรือวัสดุนิวเคลียร์ ที่อยู่ในความครอบครองต่อเลขาธิการคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ ข้อกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความปลอดภัยของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ฉบับเบื้องต้น ที่ประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับแบบก่อสร้าง การรักษาความปลอดภัย การรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางนิวเคลียร์และรังสีระหว่างการผลิต ข้อกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ด้านรังสี เจ้าหน้าที่ด้านเทคนิค และเจ้าหน้าที่เดินเครื่องปฏิกรณ์ ประจำอยู่ในสถานประกอบการตลอดเวลาที่มีการผลิตพลังงานนิวเคลียร์

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติถูกมอบหมายภาระหน้าที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เช่นกัน โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2561 มอบหมายให้กองตรวจสอบทางนิวเคลียร์และรังสี ทำหน้าที่ตรวจสอบและวิเคราะห์ความปลอดภัยและความมั่นคงปลอดภัยของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์และรังสี โดยต้องทำการตรวจสอบวัสดุกัมมันตรังสี วัสดุนิวเคลียร์ เครื่องกำเนิดรังสี กากกัมมันตรังสี และเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ที่ใช้แล้ว รวมถึงการเคลื่อนที่และการขนส่ง

มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในชุดนโยบายก่อนปลายทศวรรษที่ 2550 อาจกล่าวได้ว่าให้ความสำคัญกับการควบคุม และตรวจสอบเทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการผลิตพลังงานนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม ปี พ.ศ. 2559 ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์สามารถสอดแทรกเข้าไปในการออกแบบมาตรการด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แต่จะเป็นด้วยเพราะเหตุใด และอย่างไร เนื้อหาในส่วนต่อไปอธิบายรายละเอียดเพื่อตอบคำถามดังกล่าว

4.2 วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ปรากฏในชุดนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ถูกนำมาใช้ประกอบการออกแบบมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. 2559 รวมถึงผู้กำหนดนโยบายยังได้นำแนวคิดดังกล่าวมาสร้างนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ไม่ว่าจะเป็นการระบุบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงที่สำคัญ การสร้างระบบการศึกษาและการอบรม และวิธีปฏิบัติด้านความปลอดภัยที่เป็นระบบเพื่อรับมือกับวิกฤติความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สอดแทรกอยู่ในมาตรการความปลอดภัยของชุดนโยบายดังกล่าวในบางระดับ อย่างไรก็ดี แนวคิดการให้แรงจูงใจทางสังคมเพื่อให้ผู้คนตระหนักถึงความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ยังไม่พบเห็นอย่างมีนัยสำคัญในชุดของนโยบาย

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่บัญญัติประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เป็นหมวดเฉพาะขึ้นมา เหตุการณ์ดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเพราะอารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย หรือผู้กำหนดนโยบายที่ต้องการให้เกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่มีปัจจัยแวดล้อม และอิทธิพลเข้ามากระทำต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ให้เล็งเห็นความสำคัญของการตรากฎหมายในหมวดความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ รายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 ชี้ให้เห็นว่า การเมืองของระเบียบข้อบังคับระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่สำคัญประการแรก ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลให้บัญญัติหมวดความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ คำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลและผู้เสนอกฎหมาย ระบุเหตุผลประการแรกที่ต้องตรากฎหมายหมวดดังกล่าวขึ้นคือ เพื่อให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ ระเบียบข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองทางกายภาพต่อวัสดุนิวเคลียร์ สนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อนุสัญญาร่วมว่าด้วยความปลอดภัยในการจัดการเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใช้แล้ว และความปลอดภัยในการจัดการกากกัมมันตรังสี และพิธีสารเพิ่มเติมภายใต้สนธิสัญญาการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 ซึ่งสะท้อนแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ประกอบไปด้วย มาตรา 51 ที่ระบุถึง การกำหนดแผนรับมือกับเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี และมาตรา 101 ที่กำหนดมาตรการกรณีมีเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี หากมีกรณีเกิดอันตรายหรือความเสียหายอันเกิดจากการประกอบการ ให้เจ้าของสถานประกอบการมีหน้าที่ระงับเหตุในเบื้องต้นตามแผนป้องกันอันตรายจากรังสี และต้องแจ้งเหตุนั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันที ส่วนกรณีอันตรายและความเสียหายมีลักษณะหรือขยายขอบเขตเป็นความเสียหายสาธารณะ รวมถึงอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดภายนอกประเทศแต่มีผลกระทบต่อประเทศไทย ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่เข้าระงับเหตุ

นอกจากพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559 แล้ว รัฐบาลได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อันได้แก่ นโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ พ.ศ. 2560-2569 (2560) (ต่อไปนี้จะเรียกว่าแผนยุทธศาสตร์ 10 ปี) และแผนปฏิบัติการของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ (2560) (ต่อไปนี้จะเรียกว่าแผนปฏิบัติการ 5 ปี)

เนื้อหาในแผนยุทธศาสตร์ 10 ปี ได้กำหนดมาตรการเตรียมพร้อมรองรับเหตุฉุกเฉินและการเฝ้าระวังภัยทางนิวเคลียร์และรังสีไว้ 4 มาตรการคือ

1) มีการซ้อมแผนเตรียมความพร้อมรองรับกรณีฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ มีอุปกรณ์ เครื่องมือ และเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเข้าประเมินสถานการณ์ ตรวจสอบ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อระงับและป้องกันอันตราย

2) มีการฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติการด้านการเตรียมความพร้อมฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี ร่วมกับหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับประเทศ และระดับนานาชาติอย่างสม่ำเสมอ

3) มีการเข้าร่วมกับคณะกรรมการแห่งสหภาพยุโรป (European Commission) เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ สมรรถนะ และประสิทธิภาพของบุคลากร เพื่อการกำกับดูแลความปลอดภัยจากพลังงานนิวเคลียร์

4) มีสถานีเฝ้าระวังภัยทางรังสีทั้งทางอากาศและใต้น้ำ จำนวน 20 สถานี โดยกระจายอยู่ในทุกภูมิภาคของประเทศ ทั้งนี้สถานีดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นกลไกเฝ้าระวังการรั่วไหลและการแพร่กระจายของสารรังสี ที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการด้านนิวเคลียร์ รวมถึงการลักลอบทดลองอาวุธนิวเคลียร์

การปฏิบัตินโยบายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก และใช้เวลานาน จำเป็นที่จะต้องมีแผนที่ระบุขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย รวมถึงโครงการย่อย ๆ ที่จะทำให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุเป้าหมาย รัฐบาลไทยเองได้คำนึงถึงหลักวิชาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว จึงกำหนดแผนปฏิบัติการ 5 ปี เพื่อรองรับนโยบายการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยแผนปฏิบัติการฉบับดังกล่าว ระบุกลยุทธ์และแผนงานเพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยจากพลังงานนิวเคลียร์เอาไว้ 2 กลยุทธ์ 6 โครงการ (แผนปฏิบัติการของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ, 2560: 10) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

กลยุทธ์ด้านกฎหมาย มุ่งบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบมาตรการ แนวทาง โครงสร้าง หลักการบริหาร และมาตรฐานการกำกับดูแลความปลอดภัยจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างมีประสิทธิภาพ โครงการภายใต้กลยุทธ์ด้านกฎหมายประกอบไปด้วย โครงการศึกษาผลกระทบของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์และรังสีจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อนสันติ พ.ศ. 2559 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โครงการพัฒนาและสร้างความเข้าใจด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสีแก่สถานประกอบการ และโครงการประกาศใช้กฎหมายที่อนุวัติการตามสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ

กลยุทธ์ด้านการพัฒนาระบบ มุ่งพัฒนาศักยภาพระบบกำกับดูแลความปลอดภัย และระบบเฝ้าระวังภัยด้านนิวเคลียร์และรังสีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยมีโครงการที่จะต้องปฏิบัติภายใต้กลยุทธ์ด้านนี้คือ โครงการเฝ้าระวังระดับรังสีพื้นฐานในตัวอย่างธรรมชาติบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ โครงการตรวจวัดและประเมินผลกระทบทางรังสีบริเวณชายฝั่งทะเลเนื่องจากการผลิตน้ำมันในอ่าวไทย และโครงการสถานีเฝ้าระวังภัยทางนิวเคลียร์และรังสีทางอากาศ ประจำศูนย์มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการดังที่กล่าวไปแล้วนั้น สะท้อนให้เห็นแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ใน 3 หลักการ กล่าวคือ

หลักการแรก การระบุบทบาทของตัวแสดงที่สำคัญ ในมาตรา 101 ของพระราชบัญญัตินิวเคลียร์เพื่อสันติ ได้ระบุตัวแสดงหลักผู้รับผิดชอบโดยตรงต่ออุบัติภัยทางนิวเคลียร์ กล่าวคือ ในกรณีที่อันตรายหรือผลกระทบจำกัดอยู่ในวงแคบ เจ้าของสถานประกอบการถือเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงที่จะเข้าระงับเหตุ หากแต่อันตรายหรือผลกระทบขยายเป็นวงกว้าง มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมาก หน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ทางปกครองจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น จะสนธิกำลังเพื่อเข้าระงับเหตุ

หลักการที่สอง การจัดสร้างระบบการศึกษาและฝึกอบรม แผนยุทธศาสตร์ 10 ปี ดูจะเป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นหลักการในข้อนี้มากที่สุด เพราะเหตุว่ามีข้อกำหนดให้เกิดการพัฒนาความรู้ของบุคลากรด้านการจัดการความปลอดภัย อีกทั้งยังส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้กับหน่วยงานต่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการถอดบทเรียนจากกรณีศึกษา และนำมาเป็นแนวปฏิบัติด้านการจัดการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

หลักการที่สาม วิธีปฏิบัติด้านความปลอดภัยที่เป็นระบบ หลักการในข้อนี้ดูเหมือนจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายเป็นพิเศษ เพราะปรากฏอยู่ในเนื้อหาของนโยบายหลายนโยบาย ในมาตรา 51 ของพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ ระบุถึงการกำหนดแผนรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ นอกจากนี้แผนยุทธศาสตร์ 10 ปี ยังได้กำหนดให้มีการฝึกซ้อมเพื่อสร้างความพร้อมที่จะเผชิญหน้ากับเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ รวมถึงการเตรียมอุปกรณ์ เครื่องมือ และเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติงานด้านความปลอดภัยในภาวะวิกฤติทางนิวเคลียร์ ยิ่งไปกว่านั้น ในแผนยุทธศาสตร์ 10 ปี และแผนปฏิบัติการ 5 ปี ต่างกำหนดให้สร้างระบบที่สามารถตรวจสอบอันตรายจากรังสี เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชน อาทิ สถานีเฝ้าระวังภัยทางรังสีทั้งทางอากาศและใต้น้ำ จำนวน 20 สถานี การตรวจวัดและประเมินผลกระทบทางรังสีบริเวณชายฝั่งทะเล สถานีเฝ้าระวังภัยทางนิวเคลียร์และรังสีทางอากาศ และการเฝ้าระวังระดับรังสีพื้นฐานในตัวอย่างธรรมชาติ

แม้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์จะปรากฏให้เห็นในมาตรการด้านความปลอดภัยของรัฐบาลอยู่บ้าง แต่บางหลักการ อาทิ การให้แรงจูงใจทางสังคม กลับถูกละเลยจากผู้กำหนดนโยบาย ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ปรากฏอยู่ในชุดนโยบายของรัฐบาล มีลักษณะการประยุกต์ใช้ที่คับแคบ เพราะมุ่งสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยให้เกิดขึ้นแค่เพียงในกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ขยายออกไปให้ครอบคลุมประชาชนในวงกว้างเพื่อสร้างการเรียนรู้ทางสังคม เนื้อหาในส่วนถัดไปจึงเป็นการอภิปรายเพื่อชี้ให้เห็นจุดอ่อนของการนำแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ไปใช้เพื่อการออกแบบมาตรการด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

5. สู่การออกแบบนโยบายที่ไม่ละเลยการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

หากพิจารณาการออกแบบมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของรัฐบาลไทย ตามหลักคิดที่กำหนดโดยหน่วยงานระหว่างประเทศจะพบว่า แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ถูกประยุกต์ใช้อย่างจำกัด เพื่อสร้างมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ซึ่งอาจส่งผลให้การสร้างการเรียนรู้ทางสังคมเกิดขึ้นในวงแคบ หรือเกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรการความปลอดภัย และเมื่อการสร้างการเรียนรู้ขยายออกไปสู่สังคมในวงกว้างไม่ได้ ความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐที่จะรับมือกับอุบัติภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็จะน้อยลงไปด้วย

ข้อจำกัดของการประยุกต์ใช้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการออกแบบมาตรการความปลอดภัยที่ครอบคลุมแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์สามารถจำแนกให้เห็นเป็นประเด็น ดังอธิบายไว้ด้านล่างนี้

ประการแรก แม้มาตรการของรัฐบาลจะระบุตัวแสดง หรือผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาอุบัติภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมถึงขั้นตอนการแจ้งข้อมูลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่กลับไม่มีการระบุถึงมาตรการและขั้นตอนเพื่อการระงับเหตุ การไม่ปรากฏแนวปฏิบัติดังกล่าว ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับการจัดการอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดหรือไม่ และการเข้าระงับเหตุมีความน่าเชื่อถือเพียงพอที่จะป้องกันอันตรายหรือผลกระทบจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ หากรัฐบาลจะส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ หน่วยงานภาครัฐควรที่จะระบุและอธิบายขั้นตอน หรือกระบวนการที่จะต้องใช้เพื่อการระงับเหตุอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบความปลอดภัยภายหลังจากการระงับเหตุแล้ว (จากการตรวจสอบกฎหมายลูก หรือประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนยังไม่พบแนวปฏิบัติเพื่อการระงับอุบัติภัยทางนิวเคลียร์)

ประการที่สอง ระบบการให้ความรู้ด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์มีการเชื่อมโยงกับมาตรฐานในระดับสากล แต่การกระจายความรู้ตามมาตรการที่รัฐบาลกำหนด ยังจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในกลุ่มของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบการทางนิวเคลียร์ อาทิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของกิจการ พนักงานในสถานประกอบการ เมื่อพิจารณาให้รอบด้าน มาตรการของรัฐบาลยังไม่สามารถกระจายความรู้ด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้ไปถึงประชาชนโดยทั่วถึง เมื่อความรู้ถูกจำกัดเฉพาะกลุ่มคน การสร้างความตระหนักรู้ร่วมกัน และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ต่อสถานการณ์ย่อมกระทำได้ลำบาก จากเหตุดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีระบบการจัดการความรู้ที่ผู้คนทั่วไปสามารถเข้าถึง และนำความรู้มาประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันตนเองจากอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ ทั้งนี้ความรู้ด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์อาจแทรกเข้าไปอยู่ในรายวิชาของหลักสูตรขั้นพื้นฐานที่ผู้คนในสังคมต้องผ่านการเรียน หรืออาจใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีอัจฉริยะ (Smart technology) เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้แก่ผู้คนทั่วไป

ประการที่สาม ระบบดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์มักออกแบบให้เป็นไปตามหลักมาตรฐานสากล ซึ่งสามารถรับรองได้ว่า เป็นแนวทางที่สมเหตุผลที่สุดเท่าที่มนุษย์จะวิเคราะห์ได้ หากแต่ระบบดูแลความปลอดภัยที่ถูกออกแบบไว้โดยหน่วยงานภาครัฐ ดูจะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ได้น้อยกับการปฏิบัติตนของผู้คนเมื่อเกิดอุบัติภัยจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หากจะสมมติสถานการณ์เพื่อให้เข้าใจปัญหาได้ง่ายขึ้น อาจกลับไปพิจารณาตัวอย่างจากมาตรการของรัฐบาล เช่น เมื่อสถานีตรวจวัดรังสีวัดค่ารังสีที่เกินมาตรฐานความปลอดภัยได้ สถานีจะส่งสัญญาณเพื่อแจ้งแนวการปฏิบัติตนของผู้คนอย่างไรให้เกิดความพร้อมที่จะรับมือกับอันตรายหรือผลกระทบจากรังสี ดังนั้นหน่วยงานที่ควบคุมระบบดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ควรจะต้องพัฒนาและออกแบบระบบให้สามารถแจ้งเตือนทั้งอันตรายและแนวทางปฏิบัติตนให้พ้นจากอันตรายที่เกิดจากอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ เทคโนโลยีด้านการสื่อสารระยะใกล้อาจเข้ามาช่วยการพัฒนาระบบดูแลความปลอดภัย เช่น เมื่อสถานีตรวจวัดรังสีตรวจจับค่ารังสีที่เกินค่ามาตรฐานในสภาพแวดล้อมได้ การแจ้งเตือนในรูปแบบข้อความขนาดสั้นผ่านโทรศัพท์มือถือ หอกระจายข่าวของชุมชน วิทยุท้องถิ่น หรือโทรทัศน์ท้องถิ่น ควรเกิดขึ้นในทันทีเพื่อให้ประชาชนที่อยู่โดยรอบรัศมีของรังสีเตรียมการป้องกันตนเอง

ประการที่สี่ มาตรการด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่หน่วยงานภาครัฐออกแบบมานั้น ไม่ปรากฏให้เห็นการใช้มาตรการเพื่อสร้างแรงจูงใจทางสังคม ที่เข้าไปส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ มาตรการด้านนี้อาจมีต้นทุนในบางระดับ แต่จะสามารถสร้างประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ให้กลายเป็นประเด็นถกเถียงในวงกว้างได้ ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐอาจหันมาสนใจการสร้างแรงจูงใจทางสังคมเพื่อขยายการเรียนรู้เรื่องความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อาทิ การทำสื่อบันเทิง ไม่ว่าจะเป็นภาพยนตร์ ละคร โฆษณา การ์ตูน และกิจกรรมสันทนาการที่สอดแทรกประเด็นความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

6. การสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในฐานะปัจจัยกำหนดอนาคตของนโยบายโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

บทความชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์มาตรการด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่ถูกระบุไว้ในนโยบายของรัฐบาล การวิเคราะห์มาตรการดังกล่าวไม่เพียงสะท้อนให้เห็นความพยายามของหน่วยงานภาครัฐที่จะผลักดันการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ แต่ยังแสดงให้เห็นความสามารถและความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐที่จะสร้างความปลอดภัยหรือปกป้องประชาชนเมื่อเกิดอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของหน่วยงานภาครัฐมักวางอยู่บนฐานคิดเรื่องวิศวกรรม เทคโนโลยี โครงสร้างเชิงกายภาพของโรงไฟฟ้า บทความชิ้นนี้พยายามขยายมุมมองไปสู่การวิเคราะห์มาตรฐานความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ผ่านแนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ในฐานะปัจจัยที่สร้างการเรียนรู้และแนวปฏิบัติทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งบทความชิ้นนี้ตั้งคำถามว่า การออกแบบมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของหน่วยงานภาครัฐประยุกต์ใช้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์มากน้อยเพียงใด และประยุกต์ใช้อย่างไร การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในด้านหนึ่งคือ การสร้างการเรียนรู้ของผู้คนในสังคมให้เกิดการถกเถียง และ

เรียนรู้แนวปฏิบัติที่จะอยู่ในสังคมที่มีพลังงานนิวเคลียร์เป็นแหล่งพลังงานพื้นฐาน ผลจากการเรียนรู้ของผู้คนในสังคมจะเป็นดัชนีชี้วัดความพร้อมหรือความไม่พร้อมที่จะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในสังคมไทย

ข้อค้นพบชี้ให้เห็นว่า มาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่หน่วยงานภาครัฐออกแบบไว้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความปลอดภัยทางเทคโนโลยี โครงสร้างวิศวกรรมของโรงไฟฟ้า ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ ที่ใช้ผลิตพลังงานนิวเคลียร์ ผู้กำหนดนโยบายได้ประยุกต์ใช้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ในแง่ของการระบุตัวแสดงที่รับผิดชอบต่อการควบคุมอุบัติภัย ระบบการให้ความรู้ รวมถึงการสร้างระบบดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ อย่างไรก็ดี การประยุกต์ใช้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ มักนำไปสู่การสร้างการเรียนรู้ที่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้า ผู้ปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถประยุกต์ใช้แนวคิดวัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เพื่อขยายการเรียนรู้ไปสู่สังคมสาธารณะได้

บทความชิ้นนี้พยายามนำแนวคิดกระแสรอง อันได้แก่ วัฒนธรรมความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ เข้ามาขยายบทสนทนาทางนโยบาย ให้ก้าวไปไกลกว่าบทสนนาหลักที่มุ่งเน้นแต่การวิเคราะห์ด้านเทคโนโลยีและวิศวกรรม การเพิ่มบทสนทนาใหม่ๆ ลงไปในสมรภูมินโยบาย (Policy arena) จึงเป็นการเปิดพรมแดนทางความคิดและจินตนาการให้เกิดการออกแบบนโยบายทางเลือกที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ในบทความชิ้นนี้ยังได้ผลิตข้อเสนอแนะเพื่อการออกแบบมาตรการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ที่คำนึงถึงการสร้างการเรียนรู้ของประชาชนในสังคม ทั้งการกำหนดวิธีการ และขั้นตอนด้านการระงับอุบัติภัยทางนิวเคลียร์ การจัดทำระบบการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงการพัฒนาระบบดูแลความปลอดภัยที่เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คน บทความชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์พลังงานนิวเคลียร์ ในฐานะที่เป็นหนึ่งในแหล่งพลังงานที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ดี ยังมีแหล่งพลังงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่นิยมและมีการใช้อย่างแพร่หลาย และอาจมีผลกระทบ หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้คน อาทิ โรงไฟฟ้าถ่านหิน การเลือกแหล่งพลังงานอื่น ๆ มาใช้เป็นกรณีศึกษาในอนาคตย่อมช่วยเติมเต็มความรู้ในประเด็นพลังงานและการสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัย

7. เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2561

เกษมพันธุ์ นาควิโรจน์. (2553). **ความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพมหานครที่มีต่อโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทย.** (การค้นคว้าอิสระระดับปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

คณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ. (2560). **แผนปฏิบัติการของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.

คณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ. (2560). **นโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศ พ.ศ. 2560-2569.** กรุงเทพฯ: สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.

เดชสิงห์ชัย วงค์คำตัน. (2554). **โรงไฟฟ้านิวเคลียร์: การศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบทางสังคมวัฒนธรรม จากการก่อสร้างโรงงานในประเทศไทย.** (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, มหาสารคาม.

ไทยรัฐ (6 ตุลาคม 2552). **โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ลูกผีลูกคน โพลชี้คนไทยไม่ต้านแต่ห้ามก่อสร้าง.** ค้นจาก https://www.thairath.co.th/content/37758

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2549

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

ภัทิรา เตียตรงจิตรมั่น. (2551). **การศึกษาการยอมรับแหล่งพลังงานของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ กรณีศึกษาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

รายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559

วิสิทธิ์ จินตนานุวัฒน์. (2553). **ทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์.** (ภาคนิพนธ์ระดับปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยเกริก, กรุงเทพมหานคร.

สันต์สินี ปริมน. (2554). **ความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่มีต่อโครงการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.** (การค้นคว้าอิสระระดับปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

สุนีย์ หนูสง. (2539). **การสำรวจระดับความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร.** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

Chung, J. (2017). **South Koreans' support for nuclear projects deals blow to government energy plan.** Retrieved from https://uk.reuters.com/article/us-southkorea-nuclear/south-koreans-support-for-nuclear-projects-deals-blow-to-government-energy-plan-idUKKBN1CP06F

Cooper, D. (2002). " Safety Culture: A Model for Understanding and Quantifying a Difficult Concept." Professional Safety, June 2002: pp. 30-36.

Ho, S. S., Oshita, T., Looi, J., Leong, A. D., Chuah, A. S. F. (2019). Exploring public perceptions of risks, trust, and acceptance of nuclear energy in Thailand and Vietnam: A qualitative approach. **Energy Policy**, 127, 259-268.

International Nuclear Safety Advisory Group. (1992). **The Chernobyl Accident: Updating of INSAG-1.** Vienna: International Atomic Energy Agency.

International Atomic Energy Agency. (1998). **Developing Safety Culture in Nuclear Activities: Practical Suggestions to Assist Progress.** Vienna: International Atomic Energy Agency.

International Atomic Energy Agency. (2005). **Safety Culture in the Maintenance of Nuclear Power Plants.** Vienna: International Atomic Energy Agency.

Marshall, A. (2011). Should Thailand go nuclear? **Journal of Asian Public Policy,** 4 (2), 235-240.

Namwong, R. (2010). **Nuclear power project in Thailand.** Retrieved from https://www.pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1500_CD_Web/htm/pdf/poster/1P04_R.Namwong.pdf

Nuclear Energy Agency, Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2016). **The Safety Culture of an Effective Nuclear Regulatory Body.** Paris: The OECD Nuclear Energy Agency.

Patchimpattapong, A. (2010, June). **Development of Thailand's first nuclear power plant.** Paper presented at the International Conference on Energy and Sustainable Development: Issues and Strategies 2010, Chiang Mai, Thailand.

Pongsoi, P. & Wongwises, S. (2013). A review on nuclear power plant scenario in Thailand. **Renewable and Sustainable Energy Reviews,** 24, 586-592.

Sudtasan, T. & Suriya, K. (2012). Nuclear power plant after Fukushima incident: Lessons from Japan to Thailand for choosing power plant options. **The Empirical Econometrics and Quantitative Economics Letters**, 1 (3), 1-8.

Wilpert, B. (2001). The Relevence of Safety Culture for Nuclear Power Operations. In B. ilpert & N. Itoigawa (Eds.), **Safety Culture in Nuclear Power Operation** (pp. 38-61). New York: Taylor& Francis.

World Nuclear News. (2019). **US public opinion evenly on nuclear.** Retrieved from https://world-nuclear-news.org/Articles/US-public-opinion-evenly-split-on-nuclear

Yamada, K. (2019). **JAERO's recent public opinion survey on nuclear energy: Support rises somewhat for restarting NPPs.** Retrieved from https://www.jaif.or.jp/en/jaeros-recent-public-opinion-survey-on-nuclear-energy-support-rises-somewhat-for-restarting-npps/

Local Government Amalgamation: A Conceptual Framework on International Experiences & Preliminary Policy Analysis

Pawinee Chuayprakong*

Abstract

Local government amalgamation is common among the countries with decentralization policy. A certain institutional arrangement of intergovernmental relations which matches with a certain local context may not last long. An institutional change for intergovernmental landscape becomes eminent when local policymakers sense the pressure of mismatch between their intergovernmental structure and the changing local contexts in terms of population, politics, and local economy. This paper reviews the factors leading to local government amalgamation. It offers a process model, which indicates how these factors evolve and interact with each other over time, as a conceptual framework to understand the policy of local government amalgamation in Thailand. Applying the constant comparative analysis on the related laws and regulations in Thailand, this paper provides the policy recommendations in order to assist the policymakers in smoothing such institutional change, which ultimately does not negatively affect the local citizens' welfare.

Keywords: Local Government Amalgamation, Institutional Change, Intergovernmental landscape, Process Model

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pchuayprakong@gmail.com

การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรอบแนวคิดจากประสบการณ์ต่างประเทศและข้อเสนอแนะทางนโยบายสำหรับประเทศไทย

ภาวิณี ช่วยประคอง*

บทคัดย่อ

ในบางกรณี ประเทศที่ดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจอาจต้องใช้การควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. ให้เหมาะสมมากขึ้น เพราะรูปแบบเชิงสถาบันสำหรับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. กับสภาพบริบทของชุมชนท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องมีความสอดคล้องกันเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่สภาพประชากร การเมือง สังคมและเศรษฐกิจชุมชนเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและคาดการณ์ได้อย่างยากลำบาก บทความนี้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการควบรวม อปท. จากประสบการณ์ของต่างประเทศ เพื่อประกอบเป็นกรอบแนวคิดที่ระบุถึงปัจจัยหลัก และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยหลักเหล่านั้น ตั้งแต่ขั้นตอนก่อน ระหว่าง และหลังจากการควบรวมแล้ว ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่ประเทศไทยบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ผลจากการวิเคราะห์ดังกล่าวจะถูกกำหนดเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่จะเป็นทางเลือกให้การควบรวมในประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่ติดขัด และที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือ จะไม่ส่งผลกระทบใด ๆ ต่อประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ: การควบรวม อปท. (Local Government Aamalgamation), การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน (Institutional Change), สภาพความสัมพันธ์ระหว่าง อปท. (Intergovernmental Landscape), ตัวแบบเชิงกระบวนการ (Process Model)

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pchuayprakong@gmail.com

1. Introduction

Consolidation is frequently discussed as a way to reform local governments. It also has been promoted by central governments' austerity policy after the widespread financial crisis in 2008. Pro-consolidation reformers often argue that a consolidated government will bring about efficiency by achieving economies of scale and ridding governments of duplication, patronage, and corruption—all of which contribute to higher-priced local government services and limited transparency (Carr & Feiock, 2002). This type of reform often emphasizes the value of technical efficiency, which is theoretically achieved by three factors—economies of scale, skilled professionals (from a larger pool of human resources) and fiscal prudence (as a result of accrual accounting and balanced budgets) (Faulk, Schaal & Taylor, 2013; Goodman & Leland, 2013; Leland & Johnson, 2004; Leland & Thurmaier, 2010; Reid, 2013). Nevertheless, the possible efficiency gain is subject to several types of hidden, disruption expenses—especially transaction costs from a lengthy annexation and incorporation process (Brierly, 2004; Moisio & Uusitalo, 2013; Rhys, 2013) and budget overruns due to strong incentives to increase spending and spread the resulting debt with the merger partner(s) (Blom-Hansen, 2009; Moisio & Uusitalo, 2013; Rhys, 2013). Despite the inconclusive consequences of consolidation, many local governments around the world (including in Australia, England, Denmark, Finland, Korea, New Zealand, and the United States) choose to consolidate to improve efficiency of local governments' operations.

Concurrently with the trend of local government consolidation, there has been a strong movement towards fiscal transparency worldwide in recent years, in both developed and developing countries (Deng, Peng & Wang, 2013). Specifically, budgetary information is by far the most important part of government information that the public needs to evaluate the performance of government and to ensure that government activities are in the best interest of the public (Deng et al, 2013). In spite of the importance of budget transparency (defined as how easy it is for citizens and the public to obtain budgetary information), the necessary data are often unavailable or, when available, unintelligible to the citizens (Gong, 2010). Additionally, policymakers are able to hide important budgetary information such as certain tax burdens and government liabilities (Benito & Bastida, 2009).

Local government consolidation and budget transparency tends to be casually related to one another. Consolidation helps local governments gain economies of scale and employ more professional staff (Leland. & Johnson, 2004; Leland& Thurmaier, 2012). Local government can invest the financial resources saved from achieving economies of scale in an accountable and transparent budget system. Also, with the consultation of the professional staff, the local governments can possess higher level of budget transparency. Nonetheless this possible causal relationship has not been explored adequately in the literature.

The existing literature focuses on the process of local government consolidation (Brierly, 2004; Carr & Sneed, 2004; Feiock, 2004, Johnson, 2004; Rosenfeld & Reese, 2004; and others); most highlight the causal relationship between consolidation and technical efficiency as a result of economies of scale. Specifically, most studies measure technical efficiency with expenditure levels (for instance, Blom-Hansen, 2009; Faulk & Taylor, 2013; Goodman & Leland, 2013) and economic development (Nownes, Houston & Schwerdt, 2010; Dluhy, 2010 and; Lukemeyer, 2010 to name a few). Johnson (2004) asserts that measuring the consequences of consolidation by such concepts is too collective and narrow. Those measurements are too collective because they have many other determinants and they are outcomes over which consolidation process insignificantly has control. Also, they are too narrow since they are directly related to the administrative aspects of technical efficiency—skilled professionals and fiscal prudence. Therefore, future studies should explore the causal relationship between consolidation and skilled professionals and fiscal prudence, which portray the results of an institutional change from consolidation.

With respect to the trends of local government consolidation and budget transparency, the World Bank in Thailand (2012) recommends that Thailand administratively consolidate local administrative organizations into larger, more financially viable and transparent entities. In the report of Thailand: Challenges and Options for 2012 and Beyond, the World Bank in Thailand notes that per capita, Thailand has more local authorities than many other decentralized countries such as China, Japan, Brazil, US, Denmark and Poland. Meanwhile, there is little reporting on service delivery performance, fiscal operations and unit prices of goods and supplies procured by Thai local government entities. The military junta recognizes the issues of inefficiency and poor budget transparency in the local governments and plans

to consolidate local governments before the national election in 2016 (Campbell, 2014). Note that it plans to consolidate 7,850 into 951 local governments (Kom Chad Luek, 2014).

Given this backdrop, the local governments in Thailand can be considered an extreme case (Gerring, 2007) due to the large number of local governments that will be consolidated and the high potential of technical efficiency gains after consolidation, which can increase the levels of local budget transparency. Consequently, to ask how local government consolidation affects budget transparency in Thailand can explain the results of the country's local administration reform, which is a main concern of policymakers. Also, this question, which will examine the extreme case of Thailand, can test the causal relationship between local government consolidation and budget transparency - a relationship that has not been effectively explored.

Answering this research question can offer significant contributions to both academics and practitioners. For the academic community, this study can identify characteristic types of causal innovation (Gerring, 2012) since it proposes a new factor (local government consolidation) that affects levels of budget transparency. Additionally, the study's results can accumulate knowledge that helps understand the causal relationship (Singleton & Straits, 2010) or how local government consolidation affects budget transparency. For practitioners, the study's results can empirically inform the policymakers of possible merits or limitations of their local government consolidation on term of budget transparency. Due to the fact that recently budget transparency is the issue of concern to policymakers in Thailand, this study enhances relevance or everyday importance or significance (Gerring, 2012).

2. Literature Review

This section provides the conceptual framework of how local government consolidation affects budget transparency in Thailand. Hence, there are three areas of literature this section reviews: local government consolidation, budgetary transparency, and the causal relationship between local government consolidation and budget transparency. Drawing from the literature, a hypothesis regarding how consolidation affects local budget transparency in Thailand is proposed. This section ends with the conceptual framework presented as a causal diagram (Gerring, 2012).

Local government consolidation

Local government consolidation is structurally merging two local governments to form a single government entity, thereby making the boundary lines of the new jurisdiction coterminous and being considered the most visible and comprehensive change local governments can undertake (Leland & Thurmaier, 2010). Recent literature points out several reasons behind the consolidation policy—cost shocks or the sudden increase in the cost of public services (Goodman & Leland, 2013), declining economic bases, urbanization and urban sprawl (Holcombe & Williams, 2009; Johnson, 2004) and central governments' fiscal austerity policy (Rhys, 2013).

In terms of process, several studies identify the unique administrative and political characteristics of local governments which are about to be consolidated, but only from the consolidation initiation to the setting of constitutional consolidation rules; they do not specify the time length of each stage (Johnson, 2004; Messinger, 1989; Rosenbaum & Kammerer, 1974). However, the basic consolidation stages and the time frame of each stage can be implied from the methods of studies probing the relationship between consolidation and economies of scale (Andrews, 2013; Blom-Hansen, 2009; Dollery, Grant & Kortt, 2013; Faulk et al, 2013). From these two lines of literature, the consolidation stages, characteristics and time frame can be proposed as shown in Table 1.

Table 1: Consolidation Stages, Main Characteristics, and Time Frames

Consolidation Stage	Main Characteristic(s)	Time Frame
Before-consolidation	Fiscal stress, Urbanization and Fiscal austerity policy	8-10 Years
Consolidation-period	Promised reform and Last-minute overspending	2-4 Years
After-consolidation	Successful Consolidation Campaign and Professional staff	8-10 Years

In terms of the effects of consolidation, recent literature explores the relationship between consolidation and technical efficiency, particularly in relation to economies of scale (Blom-Handsen, 2009; Faulk, Schaal & Taylor, 2013; Reingewertz, 2012, to name a few). Few explore the administrative aspects (i.e., skilled professionals and fiscal prudence) directly influenced by the consolidation process. Nevertheless, some of the studies in this

group point out the mechanisms that help a consolidated government to enhance or reduce those administrative aspects. Examining the evolution of local government consolidation in New Zealand, Reid (2013) documents the increase in skilled professionals as well as the improved accounting and budgeting systems. Likewise, Dollery, Grant and Kortt (2013), who study consolidation in Australia, assert that larger local entities can enable local governments' executives to employ a wider range of professionals so they can offer higher quality of services. Meanwhile, the concept of fiscal commons—exploitation of the great (the fiscal resource) by the small (the local governments which is about to be consolidated)--suggests a frenzy spending or a last-minute overspending by the budget maximizing agencies (Niskanen, 1971) especially in easy-to-manipulate spending categories (i.e. constructions, roads, and schools) right before the consolidation (Blom-Hansen, 2010; Rhys, 2013). This is because officials and politicians in the local governments which are about to be consolidated are fear of being rationalized by the closure of inefficient services and of reneging on the promise to return local services to local tax payers (Blom-Hansen, 2010). Furthermore, the aforementioned categories of spending are not supportive of the recruitment of skilled professional staff and the development of prudent fiscal structures.

Budget Transparency

As discussed earlier, both the Royal Thai Government and World Bank perceive budget transparency as the result of local government consolidation. Bronic, Ott and Urban (2012) refer to budget transparency as how possible it is for citizens to obtain information about their city's budget that is complete, relevant, correct, timely, and intelligibly presented. Greater budget transparency enhances fiscal management which theoretically leads to: better fiscal performance, lower sovereign borrowing costs, lower levels of corruption, increased voter control and monitoring of elected representatives, and citizen engagement by promoting an informed citizenry who later can frame policy deliberation (Alt, Lassen & Skilling, 2002; Caddy & Vergez, 2004; Chadwick & May, 2003, de Renzio & Masud, 2011; Isenmann, Bey & Welter, 2007; Lee, 2004). Generally speaking, on average, the state of budget transparency around the world is poor: countries with lower incomes, weaker democratic institutions, higher dependency on foreign aid, and hydrocarbon sales tend to be less transparent (de Renzio & Masud, 2011).

Many studies measure budget transparency by surveys and questionnaires (Bronic, Ott & Urban, 2012) but the issues included in those surveys and questionnaires are widely varied. However, while operationalizing budget transparency, current studies consider five dimensions of the budgeting information—(1) the breadth or comprehensiveness or coverage of fiscal issues, (2) the depth or details and breakdowns of the fiscal information, (3) the timeliness of budget data release, (4) the accessibility and (5) the intelligibility of the fiscal information. To be more specific about the comprehensiveness, Heard (2003), for instance, recommends three fiscal areas the studies on budget transparency focus—institutional transparency (such as budgetary process), accounting transparency, and transparency of fiscal indicators and forecast.

For the determinants of budget transparency, many studies specify them as the control variables in their models (Alegre, Penas, Santias & Boubeta, 2011; Deng, Peng and Wang, 2013; del Sol, 2013). These determinants can be categorized into four groups: (1) social-demographics (i.e., population, unemployment rate, gender, elderly, per capita income); (2) fiscal factors (i.e., debt, fiscal balance, public debt, tax level and intergovernmental fiscal transfers); (3) political factors (i.e., political ideology, number of political parties, being a capital city and public participation); (4) economic context factors (i.e., economic activity and tourism). Additionally, from an international survey, Renzio and Masud (2012) mention the mechanisms leading to improved budget transparency, which are a change in government composition (i.e., newly formed governments and new officials committed to greater transparency), a domestic pressure from various stakeholders (such as legislature and civil society groups), and technical assistance from the international organizations.

Local government consolidation and budget transparency

Though there is no study that specifically explores the relationship between consolidation and budget transparency, some implications from both local government consolidation and budget transparency literature suggest a casual relationship exists between these two concepts. Nonetheless, there are two possible directions of this relationship—negative and positive. The negative causal relationship between local government consolidation and budget transparency can be explained by three concepts—the fiscal commons and the principal-agent problem. Fiscal commons is the problem related to the local governments' shared financial sources such as intergovernmental fiscal

transfers and shared taxes from central governments. Prior to consolidation, local governments have incentives to overspend because following the consolidation they can spread the cost of overspending with other local governments by, for example, aggressively seeking for the higher level of intergovernmental fiscal transfers (Blom-Hansen, 2009; Rhys, 2013). This problem of fiscal commons resembles the tragedy of the commons (Hardin 1968; Ostrom, 1990) but with shared fiscal resources instead of natural resources. Then, local governments (agents) tend to hide the information regarding their overspending (for instance, a higher level of debt or capital spending) from its citizens and public (Benito & Bastida, 2009). To hide some fiscal information regarding overspending before consolidation can lead to lower levels of budget transparency. On this ground, it can be concluded that local government consolidation has negative relationship with budget transparency: consolidated local governments are more likely to have lower levels of budget transparency.

Meanwhile, the positive causal relationship between local government consolidation and budget transparency can be driven by (1) economies of scale, (2) skilled professionals from a larger pool of human resources as new officials who are committed to greater transparency and (3) fiscal prudence (i.e., the accrual accounting and other fiscal technical measures ensuring balanced budget and transparent budgeting process) (Leland. & Johnson, 2004; Leland& Thurmaier, 2012; Reid, 2013). With a larger jurisdiction after consolidation, local governments have higher chances to employ a wider range of professionals who can help provide higher service quality (Dollery et al, 2013). This includes the higher chance to employ professionals who specialize in fiscal and budgetary systems. At the same time, with cost saved by economies of scales, local governments can invest this money in their budget systems (for example, to install the accrual accounting). Therefore, with professionals and more advance budget systems, consolidated local governments tend to have higher level of budget transparency.

Hypothesis

Even though there are two possible causal relationships between local government consolidation and budget transparency, this study chooses the positive one to be interpreted as the study's hypothesis. This is because, according to the Ministry of Interior's Regulation on Local Governments' Budgeting Process 2000, the Minister of the Interior, provincial governors, and district officers have retained the fiscal power of control and supervision over the local governments' budgets. To some extent, this can prohibit the

budget-maximizing behaviors of local government bureaucrats during the consolidation period. Hence, the possible answer to the research question of how does consolidation affect local budget transparency in Thailand is:

H: Consolidated local governments are more likely to have higher levels of budget transparency than unconsolidated governments.

Nonetheless, other than the causal mechanisms, several other factors may confound the relationship between local government consolidation and budget transparency. These factors include antecedents, such as fiscal distress, urbanization, fiscal austerity policy from central governments (Deng et al, 2013; Johnson 2004) common confounders, which is technical assistance from international organizations (Renzio & Masud, 2011); and other possible causes of budget transparency including population, debt, budget balance, policymakers' political party, provincial capital, voter turnout, unemployment and economic activity (del Sol, 2013). Figure 1 below, the causal diagram, explains the hypothesis given other relevant factors.

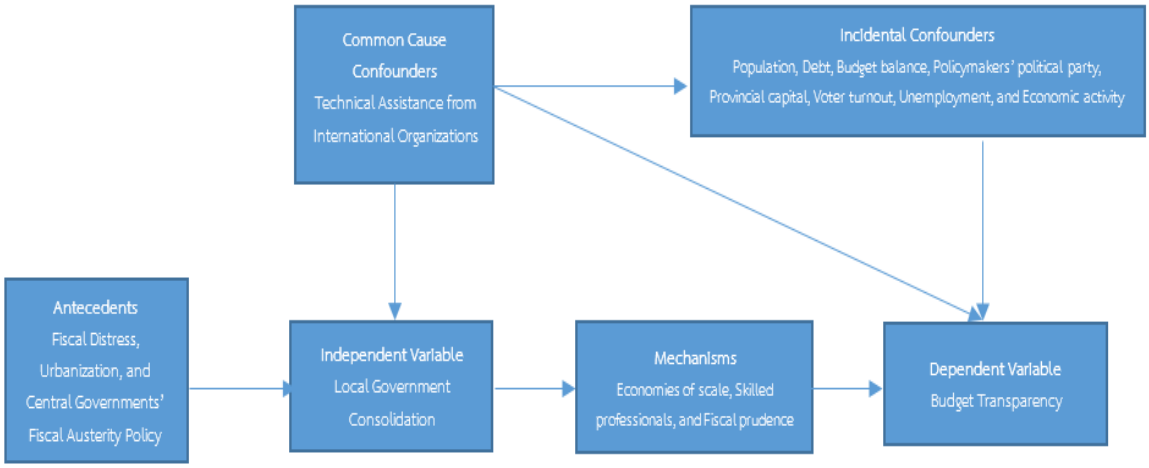


Figure 1: Causal Graph: Local Government Consolidation and Budget Transparency.

3. Methods

The section describes the study's research design, instrument, sampling, and data collection plan. The study uses a quasi-experimental design and document coding to collect data on local government consolidation and budget transparency. The study randomizes some District Administrative Organizations (DAOs) and Provincial Administrative Organizations

(PAOs) of each province to be the study's samples. Below are the details of these components under this study.

Research Design

Since experimental studies long have been regarded as the optimal way to test casual relationships (Singleton & Straits 2010), this study--which aims to verify the casual relationship between local government consolidation and budget transparency—applies an experimental design. To decide which type of experimental design is methodologically appropriated for this study, Table 2 compares this study's characteristics with the key features of randomized experiments (Gerring, 2012; Singleton & Straits, 2010; Van de Ven, 2007).

Table 2: Experimental Designs' Key Features of the Study of Local Government Consolidation and Budget Transparency

Key Feature of Experimental Design	The Study's Characteristics	Methodological Decision
Manipulated independent variable (treatment X)	The central government initiates and is going to consolidate local governments. The study does not assign treatment to certain local governments.	The study does not possess this key feature.
Measured dependent variable (Y)	The study can measure budget transparency through the survey	The study possesses this key feature.
Treatment and controls group treated exactly alike except for one receiving experimental treatment	The study treats all local governments exactly alike. Also, PAOs can be a control group considering independence and comparability (Gerring, 2012).	The study possesses this key feature.
Random assignment of unit to experimental groups	The study can randomize some local governments to be in the experiment group. It also can use all local government that will be consolidated as experimental units.	The study possesses this key feature.
Observed difference attributed to treatment effect	The study can compare the levels of budget transparency before and after the consolidation period.	The study possesses this key feature.

Based on the table above, the study does not possess all of those features and as a result it cannot apply the randomized experiments. However, since the study possess some of those features, the study employs a quasi-experimental design. Particularly, it has PAOs as a control group: all PAOs do not received the treatment of consolidation or they are not consolidated but are continuing local governments. It also can measure the levels of budget transparency several years (possibly 8 to 10 years as suggested by the literature in Table 1) before and after the consolidation period. Accordingly, the study implements the multiple time-series design. The local governments in the experimental group are consolidated after the consolidation period and measured their level of budget transparency 10 years before and after the consolidation period. Figure 2 below shows the multiple time-series design.

O_1 O_2 O_3 ... O_8 O_9 O_{10} X O_{11} O_{12} O_{13} ... O_{18} O_{19} O_{20}
O_1 O_2 O_3 ... O_8 O_9 O_{10} O_9 O_{10} O_{11} ... O_{16} O_{19} O_{20}

Note: (1) O stands for the observation of the local governments' budget transparency levels.
(2) During the consolidation period, X stands for the consolidation.

Figure 2: The Multiple Time-Series Design.

Instrument

After setting the research design, the proposal centers on the data collection procedures. This subsection, hence, operationalizes the main concepts and provides definitions at the concept, construct, and variable (or indicator) levels. This study applies Van De Ven' (2007)'s approach of theoretical sampling—the use of deductive conditional propositions for developing constitutive definitions of terms and the levels of abstraction between theoretical constructs and observable variables in a theory. The relevant concepts to be operationalized appear in Figure 1, the casual graph. This study focuses on the independent variable (local government consolidation), the dependent variable (budget transparency), and the incidental confounders. Other confounders—the antecedent and mechanism confounders— are not operationalized because they do not need to be conditioned or controlled in the analysis (Gerring, 2010). The indicators of these concepts will be measured through the survey questions. The full coding form is available in Appendix 2, but sample indicators are provided at the end of this subsection.

Local government consolidation

Local government consolidation means to structurally merge two local governments in order to form a single government entity, thereby making the boundary lines of the new jurisdiction coterminous. In the case of Thailand under the military junta's reform plan, the local government in sub-district level will be consolidated (Post Today, 2014; TNA News, 2014). Table 3 below shows the consolidation in terms of jurisdictions and numbers of local government before and after the consolidation.

Table 3: The Number of Local Governments under the 2014 Military Junta's Consolidation Plan

Jurisdiction	Before consolidation		Consolidation Activity	After consolidation	
	Type of local government	Number		Type of local government	Number
Province	Provincial Administrative Organization (PAO)	75	Continuing	Provincial Administrative Organization (PAO)	75
District	-	-	-	District Administrative Organization (DAO)	876
Sub-district	Mega-City Municipality	30	Consolidated	-	-
	City Municipality	176	Consolidated	-	-
	Town Municipality	2,234	Consolidated	-	-
	Township Administrative Organization (TAO)	5,335	Consolidated	-	-
Total		**7,850**			**951**

Note: The information regarding the number of local governments is from the Research and Development Unit of Forms and Structure, Department of Local Administration, Ministry of Interior.

Note that the variable of local government consolidation is of nominal level and binary. The previous studies with regression analysis (Blom-Hansen, 2009; Dollery, Grant & Kortt, 2013; Faulk et al, 2013) treat local government consolidation as dummy variables, thereby assigning values 1 and 0 to continuing and consolidated local governments, respectively. In Thailand's context the continuing local governments are PAOs and the rest are consolidated. Once the military junta enacts this local government consolidation plan, the Research and Development Unit of Forms and Structure, Department of Local Administration, Ministry of Interior will provide the details of this plan.

In summary, the military junta's local government consolidation policy will significantly reduce the number of local governments--from 7,850 to 951 local governments. Only PAOs and DAOs will exist since PAOs continue their operation and the mega-city municipalities, the city municipalities, the town municipalities, and TAOs will be consolidated into DAOs. Local government consolidation is a binary variable (or a dummy variable in the regression analysis's term).

Budget transparency

Budget transparency is defined as how possible it is for citizens and the public to obtain information about their city's budget that is complete, relevant, correct, timely, and intelligibly presented. Based on this definition, there are five construct-level dimensions of budget transparency examined in the extant literature—the breadth, the depth, the timeliness, the accessibility, and the intelligibility. The breath or coverage of fiscal information local governments publicly provide include three main fiscal areas—budget process, public funds, and fiscal indicators and forecast (Deng et al, 2013; Heard, 2003). The depth means how detailed the fiscal information. Specifically, there should be a detailed breakdown of major levels of expenditures (overall level, departmental level and unit level within a department) (Deng et al, 2013). The timeliness indicates the release or publication of fiscal information that adheres to regular deadlines in an annual calendar for drafting the budget, presenting it to the legislature for debate and enactment, executing the budget, and presenting its final accounts to the public and the audit institution (International Budget Partnership, 2011). The accessibility implies the extent to which budget documents are publicly available to any and all citizens (International Budget Partnership, 2011). And the intelligibility means public availability of simplified versions of budgetary documents (International Budget Partnership, 2011; Renzo and Masud, 2011).

These five dimensions of budget transparency are inevitably intertwined. In order to systematically measure this concept in every respect, this study starts with the breadth in term of its budget process and then adds the remaining dimensions into the budget process. Based on the previous studies (Deng et al, 2013; International Budget Partnership, 2011; Renzo and Masud, 2011) and the laws and regulations pertaining to the country's local budget process (i.e., the Ministry of Interior's Regulation on Local Budget Process 2000 and its suggested budget calendar and the Office of Auditor General's Regulation on

Standardized Internal Control 2001), Table 4 details the components of each budget transparency dimension in the construct level.

Table 4: The Constructs of Each Budget Transparency Dimension

Breadth		Timeliness		Intelligibility	Accessibility	Depth
Budget process	Budget documents	Deadline for completion	Recommended deadline for public availability			All major levels of expenditures
Budget planning	Budget Proposal (Including forecasts)	August 15	Within 1 month (the shorter, the better)	Availability of the simplified version of these budgetary documents	How the public can obtain the budget documents (through internet, only upon request, only for internal purpose, or not produced)	Overall level, departmental level and unit level within a department
Budget approval	Enacted annual budget (Covering all kind of public funds)	September 30 (The end of fiscal year)				
Budget execution	Policy progress reports (Progress of policies' projects and programs)	December 31, March 31, June 30, and September 30				
Budget monitoring	Financial and performance reports (Including fiscal indicators and performance evaluation by LGs themselves)	December 31, March 31, June 30, and September 30 (The end of fiscal year)	Within 2 years (the shorter, the better)			
Budget evaluation	Year-end financial reports audited by the Office of the Auditor General of Thailand (Including fiscal indicators)	December 29 (90 days after the end of fiscal year)				

In each of budget documents, there will be similar questions regarding intelligibility, accessibility, depth as well as different questions regarding breath and timeliness. Every question is closed-ended since it provides multiple choices. Also, these different choices link to the different scores in Thailand's Local Budget Transparency Index. In every type of budget documents, there are eight questions and half of them describe the breadth since it provides the budgetary contents. Table 5 below shows the questions regarding the budget proposal as the part of the coding form.

Table 5: The Coding Form for the Budget Planning Process

Budget Transparency Dimension	Question	Choices	Score
Breadth	In the budget proposal or any supporting budget documentation are estimates presented for a multi-year period (at least four years beyond the budget year)?	a. Yes, multi-year estimates are presented.	3
		b. No but estimates with less than four years are presented.	2
		c. No but estimates with unspecified period are presented.	1
		d. No estimates are presented.	0
	Does the budget proposal or any supporting budget documentation identify the forecasted revenue (such as taxes, fees, grants, property income, and sales of government-produced goods and services) for the budget year?	a. All sources of revenue are identified individually.	3
		b. Sources of revenue amounting to at least two-thirds of, but not all, revenue are identified individually.	2
		c. Sources of revenue amounting to less than two-thirds of all non-tax revenue are identified individually.	1
		d. No sources of non-tax revenue are identified individually.	0

Table 5: The Coding Form for the Budget Planning Process (Cont.)

Budget Transparency Dimension	Question	Choices	Score
Breadth	Does the budget proposal or any supporting budget documentation identify the forecasted expenditure by function (such as general government, public works, park and recreation, capital items, debt service, personnel, and others) for the budget year?	a. All areas of expenditure are identified individually.	3
		b. Areas of expenditure amounting to at least two-thirds of, but not all, revenue are identified individually.	2
		c. Areas of expenditure amounting to less than two-thirds of all non-tax revenue are identified individually.	1
		d. No areas of expenditure revenue are identified individually.	0
	Does the budget proposal or any supporting budget documentation present the macroeconomic forecast upon which the budget projections are based?	a. Yes, an extensive discussion of the macroeconomic forecast is presented, and key assumptions (for such factors as inflation, real GDP growth, unemployment rate, and interest rates) are stated explicitly.	3
		b. Yes, the macroeconomic forecast is discussed and most of the key assumptions are stated explicitly, but some details are excluded.	2
		c. Yes, there is some discussion of the macroeconomic forecast (and/or the presentation of key assumptions), but it lacks important details.	1
		d. No, information related to the macroeconomic forecast is not presented.	0
Timeliness	When does the local government publish its budget proposal?	a. Before September 15 of that fiscal year	3
		b. Between September 15 and November 15 of that fiscal year	2
		c. Before September 15 of the next fiscal year	1
		d. The local government does not publish it.	0

Table 5: The Coding Form for the Budget Planning Process (Cont.)

Budget Transparency Dimension	Question	Choices	Score
Intelligibility	Is the simplified version of the budget proposal (the budget proposal, the expenditure, the revenue, and the financial conditions) available?	a. Yes, all are simplified.	3
		b. No, but at least 3 types of these documents are simplified.	2
		c. No, but 1 or 2 types of these documents are simplified.	1
		d. No, the simplified version is not available.	0
Accessibility	Do the budget proposal are classified into one of the following four categories?	a. Documents produced and distributed to the public widely and proactively, i.e., individuals have access to the documents without having to request them directly from the executive (e.g., Internet or public library)	3
		b. Documents produced and available to the public, but only upon request.	2
		c. Documents produced but only for internal purposes, and not available to the public	1
		d. Documents not produced	0
Depth	How detailed is the local government discuss its budget proposal?	a. Overall level, departmental level and unit level within a department	3
		b. Two of levels of a.	2
		c. One level of a.	1
		d. None of a.	0

Based on Table 5, the total possible score from the budget planning process is equal to 24. Hence, from all five stages budget process the Thailand's Local Budget Transparency Index has the total score of 120.

In short, this study examines budget transparency through the budget documents presented or published in each stage of budget process. The study transforms budget transparency into the certain score out of 120. However, a particular local government with the score of 0 does not signify the absence of budget transparency like the case of zero

degree Fahrenheit does not mean there is no temperature (Singleton & Straits, 2010). Budget transparency in this study is, therefore, of interval measurement. In term of how to access the data, the researchers can download it or make a request to the local governments if their budget documents are available online and upon request, respectively. If their budget documents are for internal use only, the researchers will contact the responsible officials.

Confounders

Besides the independent variable (local government consolidation) and the dependent variable (budget transparency), the literature idenities the confounders that might produce a spurious or biased association between the independent and dependent variables (Gerring, 2012). Figure 1 lists the four types of confounders—common cause, incidental, mechanism, and antedent. Gerring (2012) recommends conditioning (to include confounders into an analysis) only the of common cause and incidentals. Consequently, the study takes into account and operationalizes the confounders in these two types, namely technical assistance from international organizations, possible causes of budget transparency including population, debt, budget balance, policymakers' political party, provincial capital, turnout, unemployment and economic activity.

International organization's technical assistance is defined as the situation in which international organizations shared their expertise with their member countries in term of trainnings, staff visits, and provision resident specialists on a short- or a long-term basis (Internationbal Monetary Fund, 2014). The study treats this confounder as dichotomous variable with the value of 1 if a certain local government receieves any kind of techical assistance and with the value of 0 if it does not receive any kind of technical assistance. In order to code this variable, the researchers can specify it from the local govenrments' annual reports which document the collaboration with large international organizations. However, if the annual reports are unavailable online or upon request, the reserachers have to contact and ask the responsible local government officials to specify it.

The remaining confounders can be grouped into three groups—(1) demographics (popuation, unemployment, and economic activity), (2) fiscal factors (debt and budget balance), and (3) political factors (policymakers' political party, provincial capital, and voter turnout). For the demographics, population and unemployment (the variables with ratio measurement) are defined as size of the city in terms of inhabitants (in thousands) and share of unemployment inhabitants in a certain local government (measured in percent),

respectively. Economic activity is defined as fields of local economy (i.e., agriculture, trade, tourism, services, and others) in which most inhabitants involve. This is a nominal variable and the study employ dummy variables for each field of local economy. How to gather these data is the same as the case of international organization's technical assistance.

For the fiscal data (the ratio-level variables), debt and budget balance are defined as local governement debt as a percentage of tatal budget and deficit or surplus as a percentage of total budget, respectively. The researchers can specify these fical data from the local govenrments' annual budgets. If they are unavailable online or upon request, the reseracher have to contact and ask the responsible local government officials to specify it.

For political factors, policymakers' political party is a dichotomous variable. It has the value of 1 if a local government's chief executive is a member of a particular political party and 0 otherwise. Voter turnout is ratio variable and serves as a proxy for the demand for citizens' concern or interest in politics (del Sol, 2013). It is defined as citizens' participation in election and measured in term of percentage of people who vote out of all eligible citizen population in a particular local government. The Office of Election Commission of Thailand provides the information regarding these two variables. For provincial capital, it is a dichotomous variable taking a value of 1 if the local government is situated in a provincial capital. The website of the Research and Development Unit of Forms and Structure, Department of Local Administration, Ministry of Interior provides these data.

This subsection of instrument deals with several concepts, constructs, indicators, data sources. The study provides the summary of all details in Appendix 1.

Sampling

As mentioned earlier, sampling or population sampling aims at identifying the setting and the population to which the study attempts to generalize. Due to the fact that a setting or a specific situation a certain study is situated (Lester, 2005), the study determines a specific time and space examined. Thailand is the case study due to the fact that it represents the extreme case discussed in the introduction (Gerring, 2007). Again, this study focuses on the local government consolidation plan under the 2014 military junta's national reform. Particularly, the literature suggests that the consolidation period cover the three stages: (1) before-consolidation stage (8-10 years); (2) consolidation stage (2-4 years); and (3) after-consolidation stage (8-10 years). Note that the study considers 2014-2018 the

consolidation period because the military junta already contemplated the consolidation plan in early 2014 and the local governments also already acknowledged it (Kom Chad Luek, 2014). Also, the military junta must implement the plan before 2016 since it sets the general election to be in 2016 (Campbell, 2014). Given this backdrop, the study can extend its multiple time-series design to cover 24 years of observation period as shown in the Figure 3 below.

Before Consolidation							Consolidation Period	After Consolidation						
2005	2006	2007	...	2011	2012	2013	2014-2016	2017	2018	2019	...	2024	2025	2026
O_1	O_2	O_3	...	O_8	O_9	O_{10}	X	O_{11}	O_{12}	O_{13}	...	O_{18}	O_{19}	O_{20}
O_1	O_2	O_3	...	O_8	O_9	O_{10}		O_9	O_{10}	O_{11}	...	O_{16}	O_{19}	O_{20}

Figure 3 The Multiple Time-Series Design

Regarding the population, in order to ensure that the range of variation in the target population is adequately represented in the study sample of observation, researchers should follow the three major steps in sampling design: (1) define the target population; (2) construct the sampling frame; and (3) implement a probability or nonprobability sampling strategy (Singleton & Straits, 2010; Van De Van, 2007). To define a target population or the universe of phenomena that a hypothesis seeks to describe or explain (Gerring, 2010), the study's target population is the Thai local governments existing during the 2014 consolidation. Furthermore, organizations are the study's unit of analysis since the local governments are being described, compared, and analyzed in this research design (Gerring, 2007; Singleton & Straits, 2010). In regard to constructing the sampling frame or the set of all cases from which the sample is actually selected (Van De Ven, 2010), the study can list all cases in the target population by referring to the Table 3 (The Number of Local Governments under the 2014 Military Junta's Consolidation Plan). Consequently, there are 7,850 and 951 local governments before and after the consolidation, respectively, in 75 provinces. Table 6 shows the local governments in Phuket province before and after the consolidation as the part of the study's sampling frame.

Table 6: The Study's Sampling Frame for Phuket Province

Jurisdiction	Before the Consolidation	After the consolidation
Province	Phuket PAO	Phuket PAO
Sub-district	Phuket Metropolitan Municipality	Maung Phuket DAO
	Wichit Municipality	
	Karon Municipality	
	Ra Wai Municipality	
	Ratsada Municipality	
	Chalong Municipality	
	Koh Kaew TAO	
	Pa Tong City Municipality	Ka Too DAO
	Ka Too City Municipality	
	Kam Mala TAO	
	Cherng Talay Municipality	Ta Lang DAO
	See Soontorn Municipality	
	Tep Kasat Tree Municipality	
	Pa Klock Municipality	
	Tep Kasat Tree TAO	
	Cherng Talay TAO	
	Sa koo TAO	
	Mai Kao TAO	
Total	**19**	**4**

Source: The list of local governments in Phuket Province, Phuket Province's Local Administrative Office, Department of Local Administration, Ministry of Interior. Retrieved from http://www.phuketlocal.go.th/index.php?options=content&id=11

As discussed earlier that the study can randomly assign some local governments to experimental groups, it implements a probability sampling strategy. Specifically, random selection first randomly chooses the local governments after the consolidation (or DAOs) from the complete sampling frame. At the 95 percent confidence level and a confidence interval of 5, the study's sample size is equal to 274 local governments after the

consolidation (DAOs and PAOs).[1] In case of DAOs, since the local governments before and after the consolidation are not alike, case selection involves additional steps. Procedurally speaking, once identifying which DAOs are selected, the study can determine the local governments before consolidation in each of these DAOs. For example, if Ka Too DAO is the sample, the study collects the related data before the consolidation from Pa Tong City Municipality, Ka Too City Municipality, and Kam Mala TAO.

In short, the 2014 consolation policy in Thailand is the study's setting. Of all local governments in Thailand (the study's target population) and with the random selection strategy, 274 local governments after the consolidation (or 247 PAOs and DAOs) are the samples together with their sub-district local governments existing before the consolidation.

Data Collection Plan

This study has a research team to collect and code the budget documents. The local governments' budget documents are public documents and official records (Singleton & Straits, 2010). This source of available data is directly related to the budget transparency dimension of availability. Specifically, if the local governments treat their budget documents as public documents, the researchers can access the data online or upon request. Meanwhile, if the local governments treat such documents as official records, the researchers have to contacts the local government officials to verify the existence of the documents that are strictly for the internal purpose.

Once acquiring the budget documents as well as other related information on consolidation and confounders, the researchers code them by conducting a content analysis. In other words, they scrupulously read the data to uncover the characteristics of the local governments and then assign the values to all related variables (Strauss & Corbin, 1998). The researchers then put these data into STATA, which later can conduct the regression analysis. Note that the study has two or more researchers code the related information from the same local governments in order to guarantee intercoder reliability. In order to calculate a numerical index of the extent of agreement among the coding researchers, the study employs Krippendoff's Alpha due to the fact that it is designed to be used for variables at different levels of measurement from nominal to ratio (Lombard, 2002).

[1] The study identifies the sample size by using the Creative Research Systems's automatic sample size calculator or via http://www.surveysystem.com/sscalc.htm

As suggested by several methodologists, this acceptable level of reliability for this study is 0.80 or greater (Lombard, 2002).

4. Analysis

After the research team finishes coding the data and testing for intercoder reliability, the study tests the hypothesis--consolidated local governments are more likely to have higher levels of budget transparency than unconsolidated governments. Additionally, the study's research design is the multiple time-series design, which is a type of quasi-experimental design in the experimental studies. Inferential statistics are, therefore, the key techniques for analyzing data in this study (Singleton & Straits, 2010).

As Figure 1 suggests, the study takes several variables into account. This includes confounders, which require the treatment to prevent the spuriousness. Gerring (2010) suggests conditioning on confounders as one of the strategies of casual inference that reach beyond independent and dependent variables. Particularly, the study regresses the dependent variable (each local government's score from the Thailand's Local Budget Transparency Index) on the independent variable (the dichotomous variable of local government consolidation) along with the incidental confounders (i.e., debt, budget balance, and so on).

Based on the fact that this study involves inferential statistics, multiple variables, and regression analysis, it applies the multivariate regression, which specifies the model:

$$\textit{Budget Transparency} = \alpha + B_1 Consolidated + B_2 Population + B_3\ Budget\ Balance + B_4 Policymakers'\ Political\ Party + B_5 Provincial\ Capital + B_6 Turnout + B_7 Unemployment + B_8 Industry + B_9 Trade + B_{10} Tourism + B_{11} Service + B_{12} Other + B_{13} International\ Organization's\ Technical\ Assistance + \varepsilon$$

Besides conditioning, the study also applies the strategy of robustness test to minimize the spurious impact of the confounders (Gerring, 2012). It slightly modifies the model above. Particularly, instead of the total score from all five dimensions, it uses the score from each budget transparency dimension as dependent variable. As a result, the study will have five additional models to analyze.

5. Limitations

No study is methodologically perfect. Every study has its own limitations. This study is prone to three types of limitations—validity, reliability and generalizability. In term of validity, all sub-district local governments (before consolation) and all DAOs (after consolidation) are situated in PAOs' jurisdictions. PAOs have authority to promote the budget transparency within their jurisdiction. Consequently, this study faces a problem of interference where these local governments can interact with one another, violating the important statistical assumption of independent and identically distributed errors (Gerring, 2012). This violation threatens the statistical conclusion validity (Van De Ven, 2007). Also, while considering the application of experimental designs, this study assumes only the maximal understanding of comparability, not the maximal understanding or unit homogeneity. This can leave the study with another threats of internal validity--the problems of heterogeneous casual effect (Gerring, 2012). In other words, there will be extreme scores on budget transparency, which later cancel each other out and diminish the impact of consolidation on budget transparency. This can give a misleading impression of true causal effect—for example, there is no effect of consolidation on budget transparency across the sample local governments, when the causal impact is actually quite profound (Gerring, 2012).

In term of reliability, in the case that related data are not publicly available, the researchers have to contact the local governments' officials. There will be the problem of test-retest reliability because the budget department staff responding the related questions (especially ones from the Thailand's Local Budget Transparency Index) may remember and simply repeat the response they gave the first time, thereby inflating the reliability estimate (Singleton and Straits, 2010).

In term of generalizability, in a given budget process, to have only four questions measuring the breadth of budget documents and only one question for other four dimensions, the study has treats to construct validity. Specifically, there are limited constitutive definitions of theoretical and empirical terms so that the study has restricted theoretical generalizability across the constructs of budget transparency (Van De Ven, 2007). Besides, since study applies the multiple time-series design, its strength of inferences or population generalizability depends on how comparable the control group is to the

experimental group (Singleton & Straits, 2010; Van de Ven, 2007). As PAOs and other local governments are not fully comparable at least in term of authority and jurisdiction, the study cannot fully generalize its results to the target population, all local governments in Thailand.

6. Research Dissemination

The study plans to apply for the research grant from the Thai Research Fund. Not only can the study acquire financial support, its results will spread though the fund's nationwide networks.[2] Additionally, in order that the results of this study can reach as many people in its target groups—the academia and the others (Thailand's policymakers in both the central and local governments as well as local citizens), the study plans to its research dissemination through three main channels. For academia, with logical validity and empirical evidence as heavily discussed before (Van De Ven, 2007), the research team hopes to publish this study in both international and Thai journals. Also, the researchers can present this study in the related conferences in order to better inform the interested academics of the results and the potential impact of the study.

For practitioners, the study plans to publish the simplified version of the study's results (e.g. like the intelligibility dimension of budget documents) in order to clarify the findings to lay audiences, which includes local citizens (Gerring, 2012). Note that the contents included in the reports presented to the policymakers will focus on the results of consolidation on budget transparency and the policy recommendations. Meanwhile, for the local citizens, the dimensions of budget transparency and the easy ways to assess them are the main contents of the booklets or leaflets the study plans to distribute.

[2] See more details on the Thai Research Fund from
http://www.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=112

7. References

Alt, J.E., Lassen, D.D. & Skilling, D. (2002). Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: Evidence from the States. **State Politics & Policy Quarterly,** *2* (3), 230-250.

Benito, B. & Bastida, F. (2009). "Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach**". Public Administration Review,** *69* (3), 403-417.

Blom-Hansen, J. (2009). Municipal Amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007**. Scandinavian Politics Studies,** *33* (1), 51-73.

Brierly, A.B. (2004). Issues of scale and transaction costs in city-county consolidation. In Car, J.B. & Feiock, R.C. (Eds). **City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (55-112).** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Bronic, M., Ott, K. & Urban, I. (2012). Local budget transparency the case of 33 Croatian cities. **Financial Theory and Practice,** *36* (4), 355-371.

Caddy, J. & Vergez, C. (2004). **Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making.** Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Campbell, C. (2014, November 27). The military vows to rule Thailand until 2016 and ramps up political purges. **Time.** Retrieved from http://time.com/3608619/thailand-military-sommai-phasee-pongpat-chayapan/

Carr, J.B. & Feiock, R.C. (2002). Who becomes involved in city-county consolidation? Finding from county officials in 25 communities. **State and Local Government Review,** *34* (2), 78-94.

Carr, J.B. & Sneed, B.G. (2004). The politics of city-county consolidation: Findings from a national survey. In Car, J.B. & Feiock, R.C. (Eds). **City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (183-218).** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Chadwick, A. & May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the Internet: E-Government in the United States, Britain, and the European Union. **Governance,** *16* (2), 271-300.

De Renzio, P. & Masud, H. (2011). Measuring and promoting budget transparency: The Open Budget Index as Research and Advocacy Tool. **Governance: An International Policy, Administration, and Institutions,** *24* (3), 607-616.

Deng, S. Peng, J. & Wang, C. (2013). Fiscal transparency at the Chinese provincial level. **Public Administration,** *91* (4), 947-963.

Dluhy, M.J. (2010). What difference does city-county consolidation make?: A historical analysis of Jacksonville and Tampa, Florida. In Leland, S.M. & Thurmaier, K. (Eds). **City-county consolidation: Promises made, promises kept? (83-104).** Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Faulk, D., Schaal, P. & Taylor, C. (2013). How does local government amalgamation affect spending? Evidence from Louisville, Kentucky. **Public Finance and Management,** *13* (2), 80-98.

Feiock, R. Institutional choice, collective action, and governance. In Car, J.B. & Feiock, R.C. (Eds). **City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (291-310).** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Gerring, J. (2007). **Case study research: Principles and practices.** New York, NY: Cambridge University Press.

Gerring, J. (2012). **Social science methodology: A unified framework (2nd ed.).** New York, NY: Cambridge University Press.

Gong (2010). **Analiza službenog izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) za 2009. godinu.** Retrieved from http://www.gong.hr/ news.aspx?newsID= 3373&pageID=1

Goodman, C.B. & Leland, M.S. (2013). Cost shocks and their relationship to the creation, consolidation and dissolutions of US local governments***. Public Finance and Management,*** *13* (2), 58-79.

Jikkham, P. (2014, October 8). Wissanu: No plan to scrap local bodies. **Bangkok Post.** Retrieved from http://www.bangkokpost.com/print/436532/

Johnson, L.S. (2004). Revolutionary local constitutional change. ***In City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (155-182).*** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Hardin, G. 1968. The tradegy of the commons. **Science,** *162* (1243-1248).

Heald, D. (2003). Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. **Public Administration,** *81* (4), 723-759.

Isenmann, R., Bey, C. & Welter, M. (2007). Online reporting for sustainability issues. **Business Strategy and the Environment,** *16* (7), 487-501.

Kopit, G. & Craig, J. (1998). "Transparency in government operation". **IMF Occasional Paper 158.**

Leland, S.M. & Johnson, G.A. (2004). Consolidation as a local government reform: Why city-county consolidation is an enduring issue. In Car, J.B. & Feiock, R.C. (Eds). **City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (25-52).** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Leland, S.M. & Thurmaier, K. (2012). A research design for evaluating consolidation performance. In Leland, S.M. & Thurmaier, K. (Eds). **City-county consolidation: Promises made, promises kept? (1-24).** Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Campbell, C. (2014, November 27). The military vows to rule Thailand until 2016 and ramps up political purges. **Time.** Retrieved from http://time.com/3608619/thailand-military-sommai-phasee-pongpat-chayapan/

Lukemeyer, A. (2012). City-county consolidation: A case study of Carson City, Nevada. In Leland, S.M. & Thurmaier, K. (Eds**). City-county consolidation: Promises made, promises kept? (105-134).** Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Messinger, B.R. (1989). **Local government restructuring: A test of the Rosenbaum-Kammerer Theory.** Ph.D. dissertation. University of Pittsburgh.

Moisio, A. & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal merger on local public expenditures in Finland. **Public Finance and Management,** *13* (2), 148-166.

Niskanen, W.A. (1971). **Bureaucracy and representative government.** New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.

Nownes, A.J., Houstion, D.J. & Schwerdt, M. (2010). An assessment of the city-county consolidation of Nashville and Davison County, Tennessee. In Leland, S.M. & Thurmaier, K. (Eds). **City-county consolidation: Promises made, promises kept? (25-56).** Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ostrom, E. (1990). **Governing the common.** Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Reid, M. (2013). Amalgamation in New Zealand: An unfinished story? **Public Finance and Management,** *13* (2), 239-265.

Rhys, A. (2013). Local government amalgamation and financial sustainability: The case of England and Wales. **Public Finance & Management,** *13* (2), 124-141.

Rosenbaum, W.A. & Kammerer, G.M. (1974**).** ***Against the long odd: The theory and practice of successful government consolidation*****.** Beverly Hill, CA: Sage.

Rosenfeld, R.A. & Reese, L.A. (2004). Local government amalgamation from the top down. In Car, J.B. & Feiock, R.C. (Eds). **City-country consolidation and its alternatives: Reshaping the local government landscape (219-245).** Armork, New York: M.E. Sharpe.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). **Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory (2nd ed.).** Thousand Oaks, CA: Sage.

The World Bank in Thailand (January, 2012). **Thailand: Challenges and options for 2012 and Beyond.** Retrieved from

http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/16261217/thailand-challenges-options-2012-beyond-improving-service-delivery-through-strengthening-central-local-government-relations-expenditure-policy

Van De Ven, A. (2007). **Engaged scholarship: A guide for organizational and social research.** New York, NY: Oxford University Press.

The Governance of Grain: A Preliminary Study of Cash Flow Management of Thailand's Rice Pledging Scheme under Yingluck Shinawatra's Caretaker Government (December 2013-February 2014)

Pawinee Chuayprakong*

Abstract

The governance of grain concerning cash flow management under the rice pledging scheme from December 9, 2013 to February 2, 2014 illustrates the clashes of public management values among legality, efficiency, responsiveness to the public's demand, and adherence to fiscal discipline. The government took the biggest role in this system whereas the participation from the civil society was limited. These two issues led to the unsatisfying performance of the cash flow management tools the government implemented. The farmers were still not repaid, thereby turning to loan sharks and being mired in the vicious cycle of poverty. In order to solve the problems from this governance, this study suggest that the government should apply the concept of post-bureaucratic age into its cash flow management of the rice pledging scheme. After this new governance are employed, hopefully the new governance can improve the scheme's implementation, fit the scheme to the citizen preferences, better the performance of generating cash, protect the government from criticism, and increase trust.

Keywords: Governance, Rice pledging scheme, Cash management, Public management values, Post-bureaucratic age

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pchuayprakong@gmail.com

เมล็ดแห่งการบริหารจัดการภาครัฐ: การบริหารเงินสดของโครงการจำนำข้าว ภายใต้รัฐบาลรักษาการณ์ของคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ธันวาคม พ.ศ.2556-กุมภาพันธ์ 2557)

ภาวิณี ช่วยประคอง*

บทคัดย่อ

ระบบบริหารจัดการ (Governance) ของโครงการจำนำข้าว (Rice pledging scheme) ภายใต้รัฐบาลคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2557 ถึง 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558) ที่ได้ดำเนินการรับซื้อข้าวเปลือกจากเกษตรกรชาวนานั้น เป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งกันของค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐต่าง ๆ (Public management values) อันได้แก่ ความชอบด้วยกฎหมาย ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และการรักษาวินัยทางการคลัง เมื่อรัฐบาลไม่สามารถระบายข้าวตามระยะเวลาที่กำหนด ย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินสด (Cash management) ของโครงการจำนำข้าว กล่าวคือ ไม่สามารถชำระค่าข้าวให้แก่เกษตรกรชาวนาได้ ทำให้ชาวนาไม่มีรายได้เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำรงชีพ และต้องหันไปพึ่งพาเงินกู้นอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการซ้ำเติมให้กลุ่มชาวนาต้องจมลงในวงจรความยากจนมากไปกว่าเดิม การศึกษานี้จึงเสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารเงินสดของนโยบายในลักษณะนี้เสียใหม่ กล่าวคือ ควรลดบทบาทของภาครัฐให้น้อยลง (Post-bureaucratic age) พร้อมกันกับพิจารณาความต้องการของกลุ่มเป้าหมายของนโยบายให้มากขึ้น เพื่อทำให้การบริหารเงินสดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และในขณะเดียวกัน ก็สามารถความตึงเครียดทางการเมืองและเพิ่มความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้มากขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน

คำสำคัญ: ระบบบริหารจัดการ (Governance), โครงการจำนำข้าว (Rice Pledging Scheme), การบริหารเงินสด (Cash Management), ค่านิยมทางการบริหาร (Public Management Values), การลดบทบาทของระบบราชการ (Post-Bureaucratic Age)

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pchuayprakong@gmail.com

1. Introduction

Public administration decision making becomes more and more complex and polycentric due to various factors such as the nature of public goods, the limitations of human condition to rationality, the check and balance system, the necessity to respond to special interest groups and beneficiaries, the different level of governments, and intergovernmental relations (Callahan & Lyles, 2011). Undoubtedly, governance structures—social, political, and institutional processes—have become a battleground where competing values clash or unite around alternative visions, self-interests, and expectation (Balutis, Buss, & Ink, 2011).

Thailand's caretaker government is trying to raise approximately $9.2 billion (Watts, Steger, & Watcharasakwet, 2014) as an essential part of cash flow management to support the rice pledging scheme which is widely allegedly a hefty hemorrhaging of public funds (Neru, 2012) as well as a corrupt populist policy (Siripunyawit & Chantanusornsiri, 2014). Meanwhile, thousands of fervent antigovernment protests—some of them are the farmers who have to get their money as soon as possible for their upcoming cropping season-have been proactively and closely monitoring the government on the main streets next to the main governmental buildings in Bangkok for several months (Fuller, 2014). Whatever decisions the government makes will exceed the country's national accumulative debt ceiling (Thailand's Public Debt Management Office, 2014). Moreover, the government faces challenges of striking a balance between the high risk of unconstitutional $9.2 billion of loan (Yapparat, 2014), and the risk of losing its loyal political base—the farmers. Thus, the mission of getting a huge sum of cash to quickly repay the farmers is, definitely, almost a stalemate.

Repaying the rice farmers who pledged their rice in Rice Pledging program prompts the question of "how does the government raise the cash to repay the farmers?" or more technically and restrictively speaking "what is the governance structure of the cash flow management in Thailand's rice pledging scheme under the administration of Yingluck Shinawatra's caretaker government?" Significantly, to qualitatively answer this question is the principal objective of this research.

Before answering the research question above, the study must answer the following sub-questions.

(1) Who are the stakeholders in the Rice Paddy Pledging Scheme?

(2) In which governance process (articulates and aggregates competing interests, compromises and reaches consensus, manage resources, exercise power and authority, and resolves conflicts) does each group of the stakeholders actively involve in the cash flow management?

(3) What are the cash flow management choices each group prefers?

(4) What are Public Management values and ideologies embedded in each choice each group prefers?

As a social science study, this study aims to provide description and explanation (Singleton & Straits, 2010; Van De Ven, 2010). Answering all questions above helps the study: (1) describe the elements and characteristic of the rice pledging scheme in term of Public Management values, stakeholders, and their preferred cash flow management tools; and (2) explain the governance structure or the mechanisms how Thai government aggregates, compromises, and authorizes those Cash Management tools.

This study is a basic informed research as well as a single case study. A basic informed research is a study in which the researcher adopts a detached outsider perspective of the social system being investigated but solicits opinions from the stakeholders mainly by searching for them in the news and online media (Van De Ven, 2010). This single case study is considered an instrumental case study which involves governance (as a phenomenon) bounded in a specific context—Cash Flow Management in the rice pledging scheme during Yingluck Shinawatra's caretaker government (Stake, 1994; Yin, 1995). As it detaches from the phenomenon and the insiders, this single case study concentrates on theory-building objectives as its significance (George & Bennett, 2005). Specifically, this study acts as: (1) an atheoretical or configurative ideographic case study that provides good descriptions of governance that might be used in subsequent studies for theory-building; and (2) a heuristic case study that inductively identifies variables (the cash management tools actually applied) and causal mechanism (how the governance in this case evolves).

2. Literature Review

This section describes the two main concepts—governance and cash flow management. It also explicates the rice pledging scheme under Yingluck Shinawatra's administration in order to operationalize these related concepts in the scheme's context. This section ends with the conceptual framework, which guides the research methodology discussed in the next section.

Governance

Different Public Administration scholars conceptualize governance differently. Since this study aims at describe and explaining the characteristics of how the Royal Thai Government aggregate, compromise, and implement its rice pledging scheme's cash flow management tools, it focuses on Balutis, Buss, & Ink (2011)'s governance—a system of values, laws, polices, and process through which a society articulates and compromises competing interests in order to reach consensus and promote fairness, human rights, and political ideologies. Governance is also seen as a battleground where factions clash and unite around alterative visions, interests, and expectations, leaving the political system transient, fragmented, incongruent, and inconsistent. "In short, it's very messy. Nevertheless, it mirrors society"(Balutis, Buss, &Ink, 2011, p.6).

Based on the conceptualization above, values are central to governance. Given the context of public affairs, several scholars have studied its related values widely since the beginning of the field. These values include, for example, democracy (Gulick, 1990; Wilson, 1887), efficiency (White, 1955), and social equity (Frederickson, 1971; Kim, O'Leary, Van Slyke, Frederickson, & Lambright, 2011). However, Berman and West (2012)'s work elaborates four main groups of these public management values: (1) Developing the country: meeting the needs of citizens, serving all citizen, working with public leaders, working with community leaders, helping the community move forward, citizen participation in decision making; (2) Accountability: ethical behaveior and conduct, accountability to the other branches of government, legal compliance, avoid conflict of interest, finanical viability, protecting confidentiality, providing openness and transparency; (3) Management effectiveness: efficient use of resources, innovation, management flexility, balancing risk with reward; and (4) Businesslike values: cutting costs (economy), revenue maximization, profitability, market pricing.

Regarding the factions of visions, interests, and expectations, they represent groups of stakeholders or actors in the political systems who share the same political ideologies. And Rainey (2009) characterizes them into 10 groups--chief executives, legislative bodies, courts, government agencies, other levels of government, interest groups (client groups and professional associations), policy subsystem and policy communities (issue networks and inter-organizational policy networks), news media, general public opinion, and individual citizens.

Cash Flow Management

Policymakers and public administrators affect cash flow--the internal flow of the generation and use of money over a certain period of time—in order that public entities can have at least to solvency or the ability to meet debt payments (Flinker, 2010; Martin & Picazo, 2002; Riebold, 1969). This type of management involves getting use of money owed quickly (cash mobilization), making payments as late as economically reasonable (disbursement control), and doing something productive with the balance in between (Mikesell, 2003). As noted earlier, the rice pledging scheme is now technically defaulted—it is unable to repay (Kohn, 2003) or it does not meet a scheduled payment of principal or interest on debt issue (Mikesell, 2003)--it has not been able to repay the farmers since October, 2013. Consequently, the Royal Thai Government has to center on cash mobilization through, for instance, generating revenue (from selling its rice stock), raising additional funds via direct loans and/or bonds (Flinker, 2010).

The Rice Pledging Scheme and Its Current Economic and Political Environment

Thailand has economically evolved around rice. The rice peasantry was the foundation of Thailand's economy from the mid-nineteenth on. Paddy land possesses the largest portion (47 percent recently) of the country's farming holding land (Ministry of Agriculture and Cooperative, 2011). Unsurprisingly, the Royal Thai Government has applied the rice-pledging scheme—to provide rice farmers with indirect inventions and supports in term of financial measures--since 1980s, (Kajisa & Akiyama, 2003; Poapongsakorn, 2010; Ramos, 2003). Nonetheless, under Thaksin Shinawatra's first administration in 2001, this scheme changed dramatically. The changes include; (1) to let local millers accept and stockpile the paddy and issue the warehouse slip to the rice farmers, (2) to accept both wet- and dry-season paddy with no quantity limit, and (3) to increase in the pledging price (Poapongsakorn, 2010). Except for the 2006 military-appointed government, all governments

have continued promoting this policy, buying and storing huge rice stockpile and certainly becoming the world's biggest rice trader (Nehru, 2012).

Winning the 2011 national election, Yingluck Shinawatra, the sister and the political heir of Thaksin, keeps the scheme unchanged except the guaranteed price, which is at least 20- percent (e.g. 50- 60 percent for the very well-known jasmine rice) higher than the prevailing market (Doksone, 2014; IMF, 2012; Nehru, 2012). The plan is simple: The government buys rice from farmers at a generous price. Then it holds the rice in warehouse and cuts off exports, speculating that such sudden shortage would cause a spike in global price. Then, payday for the government comes when it swings open the warehouse doors and sells its rice stockpile to the world at a premium (Time, 2013). Table 1 sums up the rice pledging scheme under Yingluck Shinawatra's administration.

Table 1: Rice Pledging Scheme

Objectives	To increase rice prices and safeguard farmers from middlemen, increasing income for farmers and to have rice stock at hand promoting the national food security
Responsible Organization	National Rice Policy Committee
Budgeting	300 billion Baht of expense for buying paddy and the cost of storage, milling, operating cost and interests and 240-250 billion Baht of income from releasing the rice stockpile by the end of 2013
Policy Mechanisms	(1) National Rice Policy Committee specifies qualified rice varieties and the price for annual harvests of each type; (2) Certified millers accept the paddy from farmers and issue them the warehouse slips; (3) Rice farmers can cash their slips at Bank of Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), the state-owned bank. (4) Ministry of Commerce sells the rice to both domestic and global rice markets.

Adapted from Polpun (2013), Royal Thai Government (2011), and World Bank (2012)

Unfortunately, after a couple years of implementation, this scheme is a hemorrhaging of public funds. The government cannot sell the rice at the premium price. While Phue Thai was campaigning on its rice pledging scheme, rice traders anticipated the coming shortage and bid up the price. Meanwhile, India lifted its export ban and Vietnamese started lowering their rice price (Kedmey, 2013). As a result, the country suffers the potential loss of one to five percent of Thai GDP (or about $1.16 - $5.76 Billion) in order to offload the excessive supply (Bangkok Business News Onine, 2013; International Monetary Fund, 2012; Nehru, 2013; Thepara & Chantanusornsiri, 2013).

Unable to sell the rice at the price it speculated, government has been lacking in cash—around $4 Billion--to repay the farmers who pledged their paddy with the government since October 2013 (Bangkok Post, 2014). The estimated number of farmers who have not received the money from the government is around 1.84 and 1.90 million households or 85.02 and 89.80 percent of the households who pledged their rice in the cropping season of 2011-2012 and 2012-2013, respectively (Dhevakul, 2013).

Since rice sale do not adequately in bring cash, the government turns to borrowing. But it is also incredibly difficult. The election laws and the debt ceiling restrain the government from the direct borrowing of huge amount. Since dissolving the house of representative in December 2013, Yingluck's government holds the position of caretaker government, which only does its job until the new government from the national election on February, 2, 2014 will be formed. The critical issue is that it is unconstitutional if the caretaker government incurs any financial liability likely to be the burden of the next government (Thailand's Constitution Section 181(3)). Also, the distribution of money directly to the electorates during the election season absolutely risks violating the constitution (Thailand's Constitution Section 181 (4)). Another legal issue is that any additional bulk borrowing by the government can breach the Budget Procedure Acts (Thaireform, 2014). This is because the government already set the debt ceiling for the 2014 annual budget when the proposed draft to the parliament. Expanding the debt ceiling is illegitimate in this case.

Besides, this scheme is extremely under political pressure. Around 60 percent of Thai people ask for the determination of the scheme while 38.51 percent calls for the major modification of the scheme (especially to let the market mechanisms determine rice prices and quantities, instead of letting the government continue intervening the rice market) (NIDA Poll, 2013). Additionally, according to ABAC Poll (Kom Chad Leuk, 2013) 85.00 percent of Thai people believe that the rice pledging scheme is not transparent and 94.8 percent requires the citizen participation in the monitoring and evaluation of this scheme. In addition, in order to shun overabundant water level and flooding water, which catastrophically destroyed the rice planting in 2011, the rice farmers have to start their cropping season, preferably between May to April (Daily News, 2013; The Atlantic, 2011). The farmer, hence, must have cash to reinvest in their rice planting before April. Getting paid later than that implies the risk of lower level production or at worst to skip planting in the upcoming cropping season.

The most important and powerful political condition is the anti-government prolonged protest, which started in November, 2011. Yingluck's government was relatively stable until her party, Phue Thai, attempted to pass a amnesty bill, which would have nullified Thaksin's corruption conviction and allowed him to return to the country. This sparked the current wave of protests, namely People's Democratic Reform Committee (PDRC), which continues until May 2014, right before the military coup. PDRC is against the rice pledging scheme as it does not actually benefit the poor farmers (Thairath, 2014). The protestors always seem ready to march and camp in front of related ministries and state-owned banks if such institutions initiate the plan to raise cash in the fashion they disagree.

3. Conceptual Framework

The conceptual framework is a current version of the study's map of territory being investigated, which comprises key factors, variables, constructs, processes, actions, and relationships between them, modifies and adapts to be suited a specific situation, and directs toward solving problem (Lester, 2005; Miles et al, 2014). Under the rice pledging scheme's context, it presents the variables and constructs of public management values, cash flow management, and stakeholders, the process and its interactions in governance, the relationships between those concepts in the unique imbroglio, and the emerging issues

in public management, which shape the governance structure. Figure 1 represents the conceptual territory this study investigates.

Space: Emerging Issues In Public Management

(1) The first female prime minister for the country who is allegedly her brother's proxy; (2) The business role of the government in the global rice market; and (3) The political crises (the sharp decrease in the government's support and ungovernable masses)

Time

The administration under Yingluck Shinawatra's caretaker government during November 2013 - March 2014

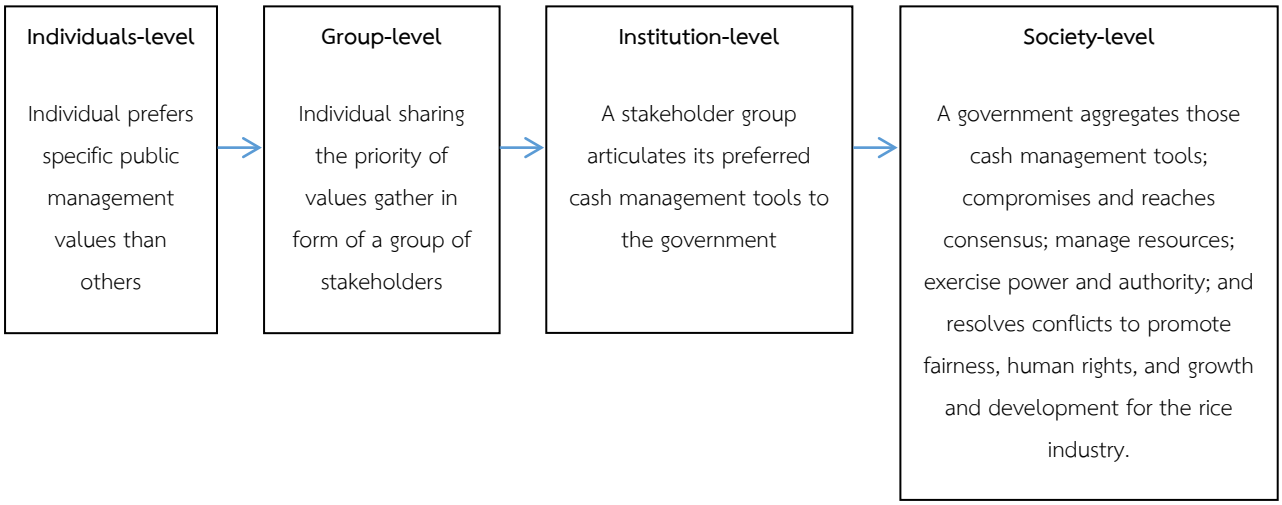


Figure 1: The Study's Conceptual Framework

4. Methods

As described in literature review section, the rice pledging scheme is apparently both extreme and politically important case—it involves how the government raises usually enormous amount of money under an extreme pressure and it invokes more attention to be paid on the cash flow management for a fiscally failed pubic program, respectively (Miles & Huberman, 1994). On this ground, this single case study allows the researcher to deeply understand and capture the complex and polycentric issues of governance in a vivid and illuminating fashion (Miles et al., 2014; Yin, 1995). Regarding the data and the analysis, this

study focuses on the news articles and employs multiple qualitative analyses as detailed below.

Data

Either to interview multiple groups of stakeholders or to adopt ethnographic approach—to observe a series of events regarding the scheme and its impacts—can be impractical (time-consuming and of high cost). This study, hence, chooses documents (specifically, news articles) as a main data source to understand the case study. Comparing to other quality newspapers, Bangkok Post and The Nation offer the news contents, which are regarded as objective, responsible, and reliable (National Centre for Research on Europe, University of Canterbury, 2014). Accordingly, the study analyzes the news articles from these two newspapers, which are both written in English and can be retrieved from the database named Matichon E-Library through http://www.matichonelibrary.com/index.html.

This study sets the timeframe to be from December 9, 2013 to February 2, 2014 since it represents the caretaker status of Yickluck Shinawatra's government—she dissolved the House of Representatives on December 9, 2013 and set the national election to be on February 2, 2014. Again, this time frame makes the study an extreme case because it is very critical for the government with limited legal authority to raise huge amount of cash to fulfill its policy promise.

To search for the relevant news article, this study applies the keyword "rice", which can cover several aspects of the scheme (the proposals for cash flow management, the critics and complaints regarding the scheme, the rice price in the global market, and so on). During such timeframe, from using the keyword "rice", there were 80 newspaper articles retrieved from the database. The study applies a stratified random purposeful sampling scheme to randomly pick 30 newspaper articles (15 news articles are from Bangkok Post and another 15 are from The Nation) The stratification can counter the bias from using most of the news article from the certain newspaper (Onwuegbuzie & Collins, 2007). And 30 samples are sufficient for generalization and saturation since 3 -5 participants are theoretically recommended for a qualitative study (Creswell, 2002; Onwuegbuzie & Collins, 2007).

Analysis

The study employs keyword-in-context to analyze the data. With the word "rice" and "pay", Keyword-in-context analysis helps the study understand the meaning of the situation portrayed by the stakeholders (Leech & Onwuegbuzie, 2008). Note that applying more than one types of analysis is one of the triangulation strategies, which can increase the internal validity to the study (Teddlie & Tashakkori, 2009).

5. Results

This study focuses on how the caretaker government raised cash to repay the rice farmers so that the keywords this study applies for keyword-in-context analysis are "cash" and "pay". The following sections are the results from this analysis.

Cash flow management tools. The tools are including the release of the government's rice stockpile. "The scheme has been funded by the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), which is responsible for paying participating farmers, while the Commerce Ministry is in charge of the release of the stockpile" (The Nation, 2014, p.2B). "The central bank governor advised the caretaker government to raise funds by speeding up the sale of rice from the state's stockpiles instead of borrowing to pay farmers taking part in its rice-pledging scheme" (Parpart & Pratruangkrai, 2014, 1A). Besides, "the government also raised cash from the state budget, BAAC's liquidity or loans to pay the farmers" Kittiratt Na Ranong, the caretaker Finance Minister said (The Nation, 2014, p.1A). Also, the government would issue BAAC's bonds. "The Finance Ministry has raised 32.6 billion baht from selling bonds to repay rice farmers" (Chatanusornsiri, 2014, p.B1). Furthermore, "the Finance Ministry's Public Debt Management Office (POMO) is preparing to seek bridge financing from local banks to meet payments to unpaid rice farmers within one month" (Post Reporters, 2014, p.B1). Additionally, "Narongchai Akrasan, the chairman of MFC Asset Managemeat, suggested that the next government should expand the revolving fund for paying for paddy under the scheme once they are in power" (Parpart & Pratruangkrai, 2014, p.1A).

Meanwhile, the angry farmers asked the government to return them their rice instead of waiting for cash from the government. “A group of farmers in Pitsanulok are demanding that the government return paddy submitted to the government's rice pledging scheme plus financial compensation for delayed payments for rice” (The Nation, 2014, 3B). They argued that "because of the delay in payments under the scheme, the government should pay affected farmers Bt3,279 per rai of paddy field plus compensation (The Nation, 2014, 3B)"said Chatree Ampoon, a farmer leader in Phrom Phiram district.

Public Management Values. The government was worried about the legality of their implementation of cash flow management tools, thereby discussing it with the oversight bodies. The caretaker Finance Minister said “the payments require the Election Commission’s approval…and he is ready to meet the EC next week to clarify the government's plan to seek additional money to pay farmers” (Bangkok Post, 2014, p.2). It also sought the approval from the Council of State. “The POMO is waiting for and official letter from the Council of State for its opinion concerning the legitimacy of using borrowing of 130 billion baht to pay farmers who pledged their paddy under the cash-trapped rice-pledging scheme for the 2013-14 main crop” (Post Reporters, 2014, B1).

Governance. Regarding the implementation of cash flow management tools, there existed the rumors that the government did not have enough money to repay the rice farmers. Especially, “the budget was deemed insufficient with money gained from the rice sale, eventually being recycled to pay for new rice pledge” (Chantanusornsiri, 2014, p.9). The government assured them that it had enough money and the farmer would get their money back soon. “I insist that the government has enough money to pay for the program because Parliament earlier set a cap for the pay-out for this round at Bt270 billion and It is up to the Bureau of the Budget to find it”, Yanyong Phuangrach, the caretaker deputy minister of commerce explained (The Nation, 2013, p.1B).

The repeatedly payment delays seriously affected the rice farmers. Siwaroj Jitniyom, who chairs Kanchanaburi's Tambon Nong Sarai Farmer Group, said the delayed payment had seriously affected farmers' lives. "Without this money, they have to turn to loan sharks to cover their daily expenses,” he said (The Nation, 2014, 1A).

In conclusion, the governance of how to raise cash to repay the rice farmers under the rice pledging scheme is the structure of the governmental agencies (the Finance Ministry) sought the legality from the Council of State and the Election Commission to assure that the cash flow management flow tools including BAAC's bonds, BAAC's liquidity, the rice sale, the bridge financing, and the expansion of the scheme's revolving did not breach any related laws and regulations. However, these tools did not generate enough cash to repay the rice farmers despite the assurance from the Commerce Ministry. Consequently, for their daily living cost, the farmers had to turn to the loan sharks.

6. Discussion

Discussion it can be concluded that if the cash flow management tool was reviewed and approved in term its legality and its implementation was not subject to the general public's participation, the opportunity that such tool could raise cash is high but usually at a high cost.

In order not to mire the rice farmers in the vicious cycle of poverty, evidently the current governance of cash flow management under the rice pledging scheme requires policy modification. The new governance should be of the posbureaucratic age and significantly its institutions and practices must be different. Specifically speaking, it must be better be able to (1) deal with the failure of not raising enough cash into the scheme (resilience), (2) generate and implement change, (3) support public value creation beyond the public sector, (4) give more power to citizens and customers and enable them to do more for themselves, and (5) predict and preempt adverse change (anticipation) (Johnson & Stewart-Weeks, 2011).

First and foremost, the caretaker government and the next government should admit the failure of the current governance—it could generate only 38.75 percent of cash it targeted. Second, the government should select the source of cash flow management tools from the civil society, instead of only from its agencies (Finance Ministry and Commerce Ministry). The government should also ask for recommendations from the local governments who disappeared from this governance but they are supposed to know the problems of local rice farmers very well. Also, due to the fact that only 13 percent of the civil-society organizations had direct communication with the government, the government should

actively engage much more civil organizations into the negotiation and implementation process.

Third, it is very important that the government should consider the wide range of public management values, instead of only taking legality into account. Apparently, cash flow management tools the government formulated mainly express legality but did not represent public management values such as working with community, citizen participation in decision-making, avoiding conflict of interests, innovation and revenue maximization. Alternatively and hopefully, these public management values can be embedded in the cash flow management tools the civil society will propose after (1) and (2) are introduced.

Forth, as the government was concerned about the responsiveness to the public's demand (especially to the farmers and the protestors), to give power to customers (the rice farmers) and citizens (the protestors) requires a serious consideration from the government. The current governance highlighted that the implementation of cash flow management hinged on the acceptance of the general public and this acceptance could not be assumed without involvement (Thomas, 2012). Accordingly, in order to effectively involve them into the new governance of cash flow management under the next-year rice pledging scheme, the government should support them by (1) providing the background information about the rice pledging scheme, (2) designing the systematic and effective 2-way communication, (3) communicating them under face-to-face small-group settings (Thomas, 2012). This is considered a crucial step since this public involvement can improve the scheme's implementation, fit the scheme to the citizen preferences, better the performance of generating cash, protect the government from criticism, and increase trust (Thomas, 2012).

Fifth, the government should enhance the cash flow management tools the civil society and the local government will propose. Also, it must be able anticipate how much each new tool can generate cash and at what cost in order to assure the farmers that it can have enough cash to pay the farmers before the next cropping season. Besides, the government should safeguard these tools from predictable adverse factors such as the resistance from the state-owned bank's union, the depositors, and so on.

7. Limitations

Every qualitative research must confront three issues; representation, legitimation, and praxis (Onwuegbuzie & Collins, 2007; Onwuegbuzie & Leech, 2007). The representational issue in this study stems from the role of outsider and the stratified random purposeful sampling scheme. The research results might not be able to represent adequate lived experiences like the insiders (the stakeholders in this case) do. Also, to purposefully use the keyword "rice" possibly make the researcher miss the related newspaper articles whose titles are without the word "rice". Additionally, the bias embedded in the newspaper writers cannot be eliminated. For the legitimacy issue, generalizability and reliability are the considerations. A single case study within a unique context has limited transferability or is unlikely to be generalized to other cases. Inevitably, like other qualitative research, this study is subject to the bias of the researcher. It is impossible to eliminate it but the study minimizes it by maximizing rigor: it reports participants, instruments, procedures, and analysis in as detailed a manner as possible. Consequently, the methodological goal of this study is to make the data and explanatory scheme as replicable as possible (Onwuegbuzie & Leech, 2007).

8. Future Research

There are at least three possible issues of future research that can enhance the quality of this study. First and relatively simple in term of methodology, the future study can include more sample size at least more than 30 news data in order to increase representation and validity of the study. Second, the other type of data should be included especially interviewing such principle stakeholders as Finance Ministry, Commerce Ministry, BAAC, NACC, Election Commission and the farmers. Third, the future research should cover the full period of time in which the caretaker government has the caretaker status. This is because the national election on February 2, 2014 filed invalid by the Election Commission. The next national election is roughly schedule between the end of May and the beginning of June, 2014.

Furthermore, the result of this study—the governance structure of cash flow management—is possible to apply to other Thai public policy so as to compare and contrast the governance across different type of populist policies. For example, it can be applied to the cash management of the First-Car policy and the First-house policy, which are allegedly unable to sustainably survive and urgently need cash to keep the programs running.

9. Conclusion

Cash flow management decision-making during the crucial timing of political and economic dilemma represents complex and polycentric characteristics due to various factors such as the nature of the rice pledging scheme program, the limitations of legal borrowing due to, the check and balance system, and the necessity to respond to special interest groups and beneficiaries (the protesters and the farmers). The governance of grain concerning cash flow management under the rice pledging scheme from December 9, 2013 to February 2, 2014 illustrates the clashes of values among legality, efficiency, responsiveness to the public's demand, and adherence to fiscal discipline. The government took the biggest role in this system whereas the participation from the civil society was limited. These two issues led to the unsatisfying performance of the cash flow management tools the government implemented. The farmers were still not repaid, thereby turning to loan sharks and being mired in the vicious cycle of poverty. In order to solve the problems from this governance, this study suggest that the government should apply the post-bureacratic governance into its cash flow management of the rice pledging scheme. After this new governance are employed, hopefully the new governance can improve the scheme's implementation, fit the scheme to the citizen preferences, better the performance of generating cash, protect the government from criticism, and increase trust.

10. References

Allison, G. T., (1980). Public and Private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects. **Public Administration Classic Reading (pp. 345-361).** Canada: Wadsworth, Cengage Learning.

Balutis, A., Buss, T., & Ink, D. (2011). American governance 3.0: Issues and Prospects. **In Transforming American Governance: Rebooting the Public Square (pp. 3-39).** Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.

Bangkok Business News Online. (2014, January 31). วิบากกรรม 'กู้เงิน' จ่ายจำนำข้าว. **Bangkokbiz News.** Retrieve from

http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20140131/560004/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%88%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B3%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7.html

Bangkok Business News Online (2012, November, 23). **ทีดีอาร์ไอชำแหละเบื้องลึกขาดทุนจำนำข้าว 1.7 แสนล้าน.** Retrieved from www.bangkokbiznews.com/home/detail/business

/business/20121123/479434/ทีดีอาร์ไอชำแหละเบื้องลึกขาดทุนจำนำข้าว1.7แสนล้าน.html

Bangkok Post. (2014, February 12). Rice payments harry academic: optional offered, but none considered easy. **Bangkok Post.** Retrieve from http://www.bangkokpost.com/business/news/394501/rice-payments-harry-academics

Bangkok Post. (2014, March 12). PDRC protesters stall rice auction. **Bangkok Post.** Retrieve from http://www.bangkokpost.com/news/local/399511/pdrc-protesters-stall-rice-auction

Berman, E., & West, J. (2011). Public values in special districts: A survey of managerial commitment. **Public Administration Review,** 72, 43-54.

Callahan, J. and Lyles, A. (2011). The horizon problem in Public Administration: Sharing from crisis du jour to deliberate management. **In Transforming American Governance: Rebooting the Public Square (pp. 187-196).** Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.

Creswell, J. (2Ed.). (2007). **Qualitative inquiry& research design.** Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.

Corporal, L.L. (2010). **Thailand: Media grapple with questions of credibility, bias.** Retrived from http://www.ipsnews.net/2010/05/thailand-media-grapple-with-questions-of-credibility-bias/

Daily News. (2013, June 21). ปีเพราะปลูก 2556/57 ข้าวมีปริมาณเพิ่มขึ้น. **Daily News.** Retrieve from http://www.dailynews.co.th/Content/agriculture/130598/%E0%B8%9B%E0%B8%B5%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B2%E0%B8%B0%E0%B8%9B%E0%B8%A5%E0%B8%B9%E0%B8%81+2556_57+%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%93%E0%B9%80%E0%B8%9E%E0%B8%B4%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%B6%E0%B9%89%E0%B8%99

Dhevakul, P. (2013, October 15). จดหมายเปิดผนึก “หม่อมอุ๋ย” ถึงนายกฯทบทวนโครงการรับจำนำข้าว 2 ปี พิสูจน์ชัดสูญเงินกว่า 4 แสนล้าน. **Thaipublica: กล้าพูดความจริง.** Retrieve from http://thaipublica.org/2013/10/letter-to-the-prime-minister/

Doksone, T. (2014, February 7). Thailand’s policy to aid rice farmers backfires: Farmers protest lack of payment, assail government. **The Boston Globe.** Retrieved from http://www.bostonglobe.com/news/world/2014/02/07/thailand-policy-aid-rice-growers-backfires/kh89zBxnYBoW6LQN8IOqxL/story.html

E-Learning, Mahasarakam University (2014). **ประเภทของหนังสือพิมพ์.** Retrieved from http://www.elearning.msu.ac.th/opencourse/1203_222/web/Pang02/L02_02.htm

Fernquest, J. (2013, June 17). **“Govt rice losses: 103 billion, not 34 bil”.** Retrieved from http://www.bangkokpost.com/learning/learning-from-news/355550/govt-rice-losses-130-billion-baht-not-34-bil

Flinker. S. (2010). **Financial management for public, health, and not-for-profit organizations.** Upper Saddle River, NJ: Pearson Education Inc.

Forssell, S. (2009). Rice policy in Thailand: Policy making and recent developments. **Minor Field Study Series (19).** Retrieved from https://liveatlund.lu.se/intranets/LUSEM/NEK/mfs/MFS/189.pdf

Fuller, T. (2014, January 15). Thousands march against Thai leader in 3rd day of protests. **The New York Times.** Retrieve from http://www.nytimes.com/2014/01/16/world/asia/protests-in-bangkok.html?_r=0

George, A., & Bennett, A. (2005). **Case sudies and theory development in the social science.** Cambridge, UK: MIT Press.

Harlan, Ch. (2014, March 1). Battle over long-deposed leader Thaksin Shinawatra threatens Thailand's democracy. **The Washington Post.** Retrieve from http://www.washingtonpost.com/world/mass-protests-fold-in-thailand-but-threat-of-violence-persists/2014/03/01/e2cdd1a8-97bc-11e3-ae45-458927ccedb6_story.html

International Monetary Fund. (2012, June). Thailand 2012 article IV consultation. **International Monetary Fund.** Retrieve from ttps://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12124.pdf

Huberman, M., Miles, M., & Saldana, J. (2004). **Qualitative data analysis: A Methods sourcebook.** Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Jermsittiparsert, K., Sriyakul, T. & Pamornmast, C. (2012). The populism policy and building/diminishing economic inequality and unfairness: empirical suggestion on park-barrel in Thailand's rice trading business. **Public Policy and Administration Research,** *2*, (7). 21-31

Kajisa, K., & Akiyama, T. (2003). **The evolution of rice price policies over four decades: Thailand, Indonesia, and the Philippines.** Tokyo, Japan: Foundation for Advanced Studies on International Development.

Kate, D. T., Suwannakij, S., & Amin, H. (2012). Exile Thai leader Thaksin says rice policy should stay. **Bloomberg.** Retrieved from www.bloomberg.com/news/2012-09-24/thai-rice-policy-should-stay-several-more-years-thaksin-says.html

Kaufman, H. K. (1977). **Bankhuad: A community study in Thailand.** Rutland, VT: C.E. Tuttle Co.

KCRA Sacramento. (2014, February 24). **Thai army won't enter political crisis: Protests against prime minister have gone for 3 months.** Retrieved from http://www.kcra.com/national/Thai-army-won-t-enter-political-crisis/24628030# ixzz2wNG1C9hZ

Kedmey, D. (2013, July 12). How Thailand's botched rice scheme blew a big hole in its economy. **Time.** Retrieved from http://world.time.com/2013/07/12/how-thailands-botched-rice-scheme-blew-a-big-hole-in-its-economy/

Khanthong, T. (2014, January 31). Rice-pledge catastrophe could be final straw for Thailand. **The Nation.** Retrieve from http://www.nationmultimedia.com/opinion/Rice-pledge-catastrophe-could-be-final-straw-for-T-30225605.html

Kislenko, A. (2004). **Culture and customs of Thailand.** Westport, CN: Greenwood Press.

Kohn, M. (2Ed.). (2003). **Financial institutions and markets.** New York, NY: Oxford University Press, Inc.

Kom Chad Luek. (2014, June 29). ปชช. ร้อยละ 85 เชื่อจำนำข้าวไม่โปร่งใส: ประชาชนร้อยละ 85 เชื่อจำนำข้าวไม่โปร่งใส ชี้ประชาชนควรมีส่วนร่วมประเมินการทำงานของรัฐบาล. **Kom Chad Luek.** Retrieve from http://www.komchadluek.net/detail/20130629/162200/%E0%B8%9B%E0%B8%8A%E0%B8%8A.%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B085%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%88%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B3%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%A1%E0%B9%88%E0%B9%82%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B9%83%E0%B8%AA.html#.UyjLGsfTaZg

Leech, N., & Onwuegbuzie, A. (2008). Qualitative data analysis: A compendium of techniques and a framework for selection for school psychology research and beyond. **School Psychology,** *23,* 587-604. doi: 10.1037/1045-3830.23.4.587

Leech, N., & Onwuegbuzie, A. (2007). An array of qualitative data analysis tools: A call for data analysis triangulation. **School Psychology Quarterly,** *22*(4), 557-584

Lefevre, A. S. and Hariraksapitak, P. (2014, February 28). Thai protest leader says to unblock Bangkok roads, still target ministries. **Reuters.** Retrieve from http://www.reuters.com/article/2014/02/28/us-thailand-protest idUSBREA1R03P20140228

Lester, F. (2005). On the theoretical, conceptual, and philosophical foundations for research in mathematics education. **ZDM**, *37*(6).

Martin, M. G. & Picazo, M.M. (2002). Cash flow effects on economic growth. **International Advances in Economic Research,** *8,* (2), 155-159.

McCargo, D. (2000). **Politics and the pressin Thailand: Media machinations.** New York, NY: Routledge.

McCaslin, M., & Scott, K. (2003). The-five question method for framing a qualitative research study. **The Qualitative Report***, 8*, 447-461

McKirdy, E. (2014, February 20). Thailand in crisis: What's happening on the ground and why. **CNN.** Retrieve from http://www.cnn.com/2014/02/19/world/asia/thailand-explainer-post-election/

Mikesell, J. (2003*).* **Fiscal aministration: Analysis and applications for the public sector(6th ed.).** Belmont CA: Thomson, Wadsworth.

National Centre for Research on Europe, University of Canterbury, 2014**. Chosen newspaper sources.** Retrieved from http://www.europe.canterbury.ac.nz/appp/media_analysis/paper_sources.shtml

National Identity Board of Royal Thai Government. (2005). **Thailand: Traits and treasures,** Bangkok, Thailand: Office of The Permanent Secretary, The Prime Minister's Office.

Nehru, V. (2012, June 13). Thailand's rice policy gets sticky. **East Asia Forum.** Retrieved from http://www.eastasiaforum.org/2012/06/13/thailand-s-rice-policy-gets-sticky/

NIDA Poll. (2013, June 13). โครงการรับจำนำข้าว กับ การขาดทุน 2.6 แสนล้านบาท. **NIDA Poll.** Retrieve from http://nidapoll.nida.ac.th/multimedia/Myfiles/Poll%202556/51-56/FullText_NIDAPoll_51-2556.pdf

Onwuegbuzie, A.J. & Leech, N. (2007). Sampling designs in Qualitative Research: Making the sampling more public. **The Qualitative Report,** *12* (2). 238-254.

Onwuegbuzie, A. J. & Collins, K. M. T. (2007). A typology of mixed methods sampling designs in Social Science research. **The Qualitative Report,** *12*(2)*,* 281-316*.*

Pilling, D. (2014, February 26). Why Thailand is looking like the next Ukraine. **Financial Times.** Retrieved from http://www.ft.com/intl/cms/s/0/de3cde60-9e4f-11e3-b429-00144feab7de.html#axzz2wMZX1akY

Poapongsakorn, N. (2010). The political economy of Thailand's rice price and export policies in 2007-2008. In Dawe, D. (Eds). (2010). **The Rice Crisis: Markets, Policies, and Food Security (p.191-218).** London, UK: Earthscan Ltd.

Polpun, C. (2012). Thailand Economic Monitor Thailand Crisis in Thai rice pledging scheme. **Library of Congress.** Retrieved from http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403656_text

Rainey, H. (4Ed.). (2009). **Understanding and managing public organizations.** San Francisco. CA: John Wiley & Sons, Inc.

Ramos, C. (2004). State Intervention in the Rice Sector: The Case of Thailand", **in State Intervention in the Rice Sector in Selected Countries: Implications for the Philippines,** Rice Watch and Action Network: Quezon City, Philippines, 2004.

Riebold (1969). G. Le Cash-Flow , **Dimension Nouvell du Control Gestion,** Les Editions' d Organization. Paris Traduccion al casetellano: ICE. Madrid.

Sriring, O. (2014, February 7). Thai political crisis threatens budget, rice scheme, public works. **Reuters.** Retrieve from http://www.reuters.com/article/2014/02/07/us-thailand-protest-economy-idUSBREA1608L20140207 Strauss, A. & Corbin, J. (1988). Basics of qualitative research techniques and procedures for developing grounded theory, 2nd Ed. London: UK, Sage Publication.

Teddlie, C., & Tashkkori, A. (2008). **Foundations of mixed methods research: Intergrating quantitative and qualitative approacheds in the social and behavioral sciences.** Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc.

Thaireform. (2014, January 7). หม่อมอุ๋ย ฉะคลังสั่ง 'เล่นเกม' เชื่อไร้หนทางกู้เงินอุ้มจำนำข้าว. **Isra News Agency.** Retrieved from http://www.isranews.org/thaireform-other-news/item/26410-001381_26410.html

Thailand's Public Debt Management Office. (2014, January). Public debt outstanding. **สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ.** Retrieved from http://www.pdmo.go.th/en/popup_money_data.php?m=money&ts2_id=1

Thairath Online. (2014, January 20). กปปส. บุก ธ.ก.ส. ค้านนำเงินฝากจ่ายจำนำข้าว. **Thairath.** Retrieve from https://www.thairath.co.th/content/eco/397612

The Atlantic. (2011, October 12). Worst flooding in decades swamps Thailand. **The Atlantic.** Retrieve from http://www.theatlantic.com/infocus/2011/10/worst-flooding-in-decades-swamps-thailand/100168/

UK Essays. **Thai media and governmental control media essay.** Retrieved from http://www.ukessays.com/essays/media/thai-media-and-governmental-control-media-essay.php

Van De Ven, A .H. (2010). **Engaged scholarship: A guide for organizational and social Research.** New York, NY: Oxford University Press.

Vetchayachai, P. (1999). **Thaksin Shinawatra: Ta du dao thao tit din [Thanksin Shinawatra: Eyes on the stars, feet on the ground].** Bangkok, Thailand: Matichon.

Watts, J.vM., Steger,S. & Watcharasakwet, W. (2014, January 16). Thai farmers deserting government over late rice payments: Thailand's flagship rice subsidy is running out of cash. **The Wall Street Journal.** Retrieve from http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303465004579322153849112452

Wiboonpongse, A. & Chaovanapoonphol, Y. (2001). **Rice mrketing system in Thailand.** International Symposium, Agribusiness Management towards Strengthening Agricultural Development and Trade: III Agribusiness Research on Marketing and Trade.

World Bank. (2012, December). Thailand economic monitor. **The World Bank.** Retrieve from http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/TEM_Dec_2012.pdf

Yapparat, N. (2014, February 10). Sutep's hypocrisy in exploiting the framers' plight. **Uglytruth-Thailand: Thai politics.** Retrieve from http://uglytruththailand.wordpress.com/tag/rice-farmers/

Yin, R. K. (1994). **Case study research: Design and methods (2nd ed.).** Thousand Oaks, CA: Sage.

การส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐด้วยการบริหารราชการแบบเครือข่าย : แนวคิดและถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาประเทศไทย

ธนาพร เต็งรัตนประเสริฐ*

คุณันต์ บางภูมิ**

บทคัดย่อ

ปัจจุบันภาครัฐอยู่ในบริบทของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวด้วยการริเริ่มนวัตกรรมการบริหารภาครัฐในมิติต่าง ๆ ให้เข้ากับการเปลี่ยนผ่านอย่างพลิกโฉม เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน และทำให้ปรากฏการณ์ใหม่กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา (new normal) และต้องมีการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานภาครัฐในอนาคต โดยเฉพาะการให้บริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centric approach) กระบวนการสร้างคุณค่าร่วมกัน (public value co-creation) จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การบริหารราชการแบบเครือข่ายเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างประสิทธิภาพ การกำกับดูแล และเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยต่าง ๆ ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความท้าทาย และรูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายในทางปฏิบัติของการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จและอุปสรรคต่อการพัฒนาการบริหารราชการแบบเครือข่าย งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษารูปแบบและแนวทางการบริหารราชการแบบเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับพลวัตของดำเนินการภาคีหุ้นส่วนในทุกเครือข่ายเพื่อยกระดับนโยบายและเสริมสร้างนวัตกรรมการบริหารภาครัฐในมิติต่าง ๆ โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษาหน่วยงานภาครัฐประเทศไทยทั้งบริบทด้านนโยบายและแนวปฏิบัติ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพอย่างเป็นระบบ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : lyn1207@gmail.com

** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
เลขที่ 59/1 ถนนพิษณุโลก แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
อีเมล : kunan.psed8@gmail.com

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จในการส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐด้วยการบริหารราชการแบบเครือข่าย คือ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ การยอมรับความหลากหลายและการแสวงหาความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การแต่งตั้งผู้ประสานงาน (coordinator) ที่มีทักษะความเป็นผู้นำสูง ฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย ความโปร่งใส ภาระรับผิดชอบ กรอบการดูแลจัดระเบียบที่ยึดถือร่วมกัน การระบุบทบาทหน้าที่ (roles) ความรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน และมีเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน ความท้าทายสำหรับประเทศไทย คือ การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสร้างความร่วมมือด้านการกำกับดูแล

คำสำคัญ: การบริหารราชการแบบเครือข่าย, นโยบาย, การบริหารภาครัฐแบบมีส่วนร่วม, นวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

Fostering Public Innovation Through Governance Networks: Concepts and Lessons from Case Studies in Thailand

Thanaporn Tengratanaprasert*

kunan bangphoomi**

Abstract

Presently, the government has driven by exponential changes. Success or failure hinges on faster decision making. Naturally, government needs to adapt by initiating innovation in various pillars to ensure that the major transformations brings countless opportunities to improve well-being. Disruption has become the new normal. The government is required to change their role, particularly embracing citizen-centric approach and creating public value co-creation. The literature suggests that governance networks (GNs) are valuable mechanism in determining the success of public sector efficiency. However, research has shown that many practical challenges can impede the development of effective GNs. This study examines how GNs might be used to gain insights into the dynamics of partnerships and enhance public policies and practices to improve well-being, from health care to economics and the environment by comparative empirical analysis of the Thai government agencies with systematically analyse qualitative data.

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: lyn1207@gmail.com

** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
เลขที่ 59/1 ถนนพิษณุโลก แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
E-mail: kunan.psed8@gmail.com

This research shows that the key influential factors of GNs development are opening all relevant stakeholders to be involved and accept the of diversity and pursuit of equity and inclusivity. A coordinator needs to be appointed with leadership skills. Stakeholders need to support each other to find shared goals for the common good, transparency, and accountability. A shared action agenda is required for defining stakeholders' roles and responsibilities and norms of practices. The challenge for Thailand is to adapt the pluralistic model to offer a sound GN framework.

Keywords: Governance Networks, Policy, Public Participation, Public Sector Innovation

1. บทนำ

ในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และการแข่งขันในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเข้มข้นยิ่งกว่าที่เคย นอกจากนี้ การอุบัติขึ้นของเทคโนโลยีพลิกโฉม (Disruptive Technology) ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงวิธีการแข่งขัน ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกต่อปัจเจกและปัจเจกต่อรัฐ “การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป” ถูกแทนที่โดย “การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน” ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับการตัดสินใจที่รวดเร็วขึ้น ด้วยเหตุนี้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนผ่านอย่างพลิกโฉม เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน และทำให้ปรากฏการณ์ใหม่กลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา (new normal) (OECD, 2015) รัฐบาลทั่วโลกได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ปัญหาการบริหารราชการที่มีความล่าช้าและยุ่งยาก (Koppenjan and Klijn, 2004; Roberts, 2000) และส่งเสริมให้ภาครัฐที่เป็นที่พึ่งของประชาชนและเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจได้ (Credible and Trusted Government) (OECD, 2019) นอกจากนี้ ทฤษฎีการบริหารนวัตกรรมภาครัฐรูปแบบใหม่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์การร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการเสริมสร้างนวัตกรรม (Freeman, 1991; Teece, 1992) ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ นอกจากนี้ งานวิจัยที่ผ่านมาพบว่าการบริหารราชการแบบเครือข่ายนับเป็นกรอบองค์การที่ช่วยเสริมสร้างนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐ (Dente, Bobbio and Spada, 2005; Eggers and Singh, 2009) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระดับประสิทธิภาพของการบริหารราชการแบบเครือข่าย ซึ่งไม่มีลักษณะของการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะควบคุมและสั่งการ (Jessop, 1997; Kooiman, 2003; Koppenjan and Klijn, 2004; Sørensen and Torfing, 2007)

ทั้งนี้ การบริหารราชการแบบเครือข่ายนับเป็นรูปแบบการบริหารภาครัฐแบบใหม่ที่ใช้ในการวางแผนการเสริมสร้างนวัตกรรมภาครัฐในประเทศไทย และเป็นองค์ประกอบสำคัญของแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐ รวมทั้งเป็นกลไกที่เหมาะสมที่จะปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ (Bowornwathana, 2000; Krutwaysho and Bramwell, 2010) จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้อโต้แย้งนี้ เพื่อระบุความท้าทายและอุปสรรคในการบรรลุการดำเนินการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ตามที่กล่าวข้างต้นแม้ว่าประเทศไทยจะมีการดำเนินการเรื่องดังกล่าวมาเป็นเวลาหลายปี แต่มีความคืบหน้าเพียงเล็กน้อยทั้งในภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ (Krutwaysho and Bramwell, 2010) ประเทศไทยมีการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐที่สำคัญในปี 2545 เริ่มต้นด้วยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ. 2550 การปฏิรูปนี้มุ่งเน้นที่การบริหารภาครัฐแนวใหม่และเริ่มถอดบทเรียนจากประเทศตะวันตกโดยนำนโยบายไปปฏิบัติประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย (Bowornwathana, 2000) การพัฒนาการบริหารราชการแบบเครือข่ายถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญในแผนยุทธศาสตร์ภาครัฐของประเทศไทยซึ่งริเริ่มโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ การบริหารราชการแบบเครือข่ายจึงปรากฏชัดในการบริหารนวัตกรรมภาครัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทยในยุคปัจจุบัน งานวิจัยฉบับนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการส่งเสริม

นวัตกรรมการบริหารภาครัฐด้วยการบริหารราชการแบบเครือข่าย โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษากรมชลประทาน กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ จังหวัดสกลนคร และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยดำเนินการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับความสำคัญของการบริหารราชการแบบเครือข่ายในการกำหนดนโยบายและสร้างรูปแบบการบริหารใหม่ที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนานวัตกรรม ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการบริหารราชการแบบเครือข่ายในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบเชิงนโยบายและการดำเนินการพัฒนานวัตกรรม และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เพื่อสร้าง “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” (best practice) อันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการเสนอแนะเชิงนโยบาย พร้อมทั้ง เอื้อประโยชน์ในการถ่ายโอนนโยบาย (policy transfer) หรือประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานกับบริบทอื่น ๆ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ และเงื่อนไขในการจัดตั้งเครือข่ายรูปแบบต่าง ๆ

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และศึกษาความสัมพันธ์ของแต่ละปัจจัย

3. ทบทวนวรรณกรรม

การบริหารราชการแบบเครือข่าย (Governance Networks)

แนวคิดการบริหารราชการแบบเครือข่ายมุ่งเน้นการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดสาธารณะนโยบายทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Blanco, Lowndes and Pratchett, 2011) ผ่านความแตกต่างของอำนาจในเครือข่ายแนวนอนในบริบทของระเบียบวาระและการให้คำนิยามปัญหา (Peters, 1997) งานวิจัยที่ผ่านมาระบุว่า มีความจะเป็นที่จะต้องศึกษาในระดับเมโส (Meso-level approach) หรือระดับองค์การเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวเงื่อนไขการกำหนดนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย (Rhodes, 1988; Marsh and Rhodes 1992; Marsh and Smith, 2000; Shand, 2013) ทฤษฎีระดับ Meso สามารถอธิบายได้ว่าปัจจัยภายนอกมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างและรูปแบบของเครือข่ายเชิงนโยบายซึ่งส่งผลต่อการแบ่งปันทรัพยากรและความสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในเครือข่าย (Marsh and Smith, 2000) มีการใช้มุมมองพหุนิยม (pluralism) และพหุนิยมแนวใหม่ (neo-pluralism perspectives) เพื่อวิเคราะห์ระดับอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเครือข่ายและการวิจัยเชิงประจักษ์ (empirical research) เป็นวิธีการที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและมุมมองการดำเนินการของการบริหารราชการแบบเครือข่ายได้ดีกว่าการวิจัยเชิงพรรณนา (Marsh and Rhodes, 1992) งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นศึกษาระดับ

Meso เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ และศึกษาความเชื่อมโยงและความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

Bevir และ Rhodes (2006) ได้พัฒนารูปแบบนโยบายที่แตกต่าง (differentiated policy model) โดยมุ่งเน้นการการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและข้อมูลทางการเมือง นอกจากนี้ Marsh et al. (2003) ได้เสนอโมเดลปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจอย่างไม่สมมาตร (asymmetric power) เกี่ยวกับบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียมกัน Marsh et al. (2003) ให้เหตุผลว่ารูปแบบนโยบายที่แตกต่างไม่สามารถอธิบายความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดขึ้นจริงของการใช้ทรัพยากร ในขณะที่อำนาจและภาครัฐยังคงมีบทบาทเหนือภาคส่วนอื่น ดังนั้น รูปแบบการปกครองแบบแยกส่วนจึงมีแนวโน้มที่มีการตีความพหุนิยมมากกว่าที่จะเป็นพหุนิยมแนวใหม่ตามที่ Rhodes ให้ข้อเสนอแนะ Marsh et al. (2003) ได้โต้แย้งว่าภาครัฐเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นภาคส่วนที่มีทรัพยากรและสามารถใช้อำนาจในการสร้างความชอบธรรมมากขึ้น ดังนั้นภาครัฐจึงมีอิทธิพลในเครือข่ายและมีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่แตกต่างจากโมเดล Westminster กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) โดยเฉพาะกลุ่มที่มีทรัพยากรจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ในกรณีเช่นนี้การดำเนินการไม่ได้ถูกครอบงำหรือได้รับอิทธิพลอย่างภาครัฐ Marsh et al. (2003) ชี้ให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจระหว่างพันธมิตรภายในเครือข่ายนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงปัจจัยภายนอก เช่น ตำแหน่งและสถานะทางสังคม ความไม่สมดุลดังกล่าวเป็นทั้งข้อจำกัด และปัจจัยที่เอื้อในการดำเนินการและความสำเร็จของแต่ละบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของสหราชอาณาจักร และอาจกล่าวได้ว่าภาครัฐที่มีทรัพยากรมากกว่าภาคส่วนอื่นจะมีอิทธิพลในเครือข่ายและควบคุมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนส่วนเสีย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องลดบทบาทของภาครัฐ (Bevir and Rhodes, 2008; Marsh et al., 2003) งานวิจัยนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อโต้แย้งหรือสนับสนุนข้อวิพากษณ์ดังกล่าว ขอบเขตในการจัดตั้งเครือข่ายและการดำเนินงานร่วมกับมีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ นับเป็นข้อโต้แย้งในวรรณกรรมเครือข่ายนโยบาย (Taylor, 2000) และคาดว่าจะมีอิทธิพลสำคัญต่อโครงสร้างและประสิทธิภาพของรูปแบบการกำกับดูแลที่ได้ทำการศึกษาในกรณีศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้ การศึกษาการกระจายอำนาจมีความสำคัญในการวิเคราะห์มิติทางการเมืองและการพึ่งพาทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากบางหน่วยงานมีทรัพยากรความเป็นอิสระและอิทธิพลมากกว่าภาคส่วนอื่น ๆ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล (Hill, 1997; Hay, 1998; Dredge and Jenkins, 2007)

รูปแบบของการบริหารราชการแบบเครือข่าย (The modes of governance networks)

ในช่วงทศวรรษ 1980 ทั่วโลกได้ตระนักถึงการบริหารราชการแบบแยกส่วน ไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด รูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการกำกับดูแลเครือข่ายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีแนวโน้มที่จะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และไม่มีอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น (Kickert et al., 1997) วิธีการเครือข่ายเป็นแนวคิดการประสานงานการกำกับดูแลและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นการความพยายามในการทำงานร่วมกันในด้าน

ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนเกิดขึ้นจากการสร้างความไว้วางใจและการสนับสนุนซึ่งกันและกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Stoker, 1995) แนวคิดการบริหารราชการแบบเครือข่ายถูกนำมาใช้งานวิจัยฉบับนี้เนื่องจากสามารถตอบโจทย์แนวทางที่เครือข่ายมีอิทธิพลต่อการกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ งานวิจัยนี้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่แตกต่างกันที่ เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ และเงื่อนไขในการจัดตั้งเครือข่ายรูปแบบต่าง ๆ งานวิจัยที่ผ่านมามักจะศึกษาโครงสร้างของเครือข่าย แต่ไม่ได้พิจารณาบทบาทและอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่าย งานวิจัยนี้ได้ระบุรูปแบบพื้นฐานการบริหารราชการแบบเครือข่ายตามแนวคิดของ Provan และ Kenis (2008) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มุ่งไปยังเป้าหมายนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง และการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนให้ความสำคัญในการบรรลุผลลัพธ์ร่วมกัน (Provan and Milward, 2001) รูปแบบพื้นฐานการบริหารราชการแบบเครือข่ายแบ่งเป็น 3 รูปแบบดังนี้

1. เครือข่ายที่กำกับโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participant-Governed Networks)

เป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจและกำกับโดยสมาชิกเครือข่ายเองซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสในการบริหารจัดการและตัดสินใจด้วยตนเอง เครือข่ายรูปแบบนี้มักพบในระดับชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของชุมชน (community capacity) (Chaskin et al., 2001; Beaumont and Dredge, 2010) เครือข่ายที่ควบคุมโดยผู้มีส่วนได้ส่วนร่วมเองนั้นมักจะมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับสูง อำนาจภายในเครือข่ายเกี่ยวกับการตัดสินใจค่อนข้างมีความสมมาตร มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันสูง (highly collective interaction) บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และมีแนวโน้มที่จะมีพันธกิจมุ่งสู่เป้าหมายของเครือข่ายร่วมกัน

2. เครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ (Lead Organization–Governed Networks)

คุณลักษณะสำคัญของเครือข่ายรูปแบบนี้คือ องค์การใดองค์การหนึ่งที่มีทรัพยากรเพียงพอและความชอบธรรมถูกต้องตามกฎหมายมักจะเป็นผู้นำเครือข่ายที่จะมีอิทธิพลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ดังนั้นโครงสร้างของเครือข่ายภายใต้การกับของผู้นำองค์การจึงถูกมองว่าเป็นศูนย์กลางที่มีการกระจายอำนาจที่ไม่สมมาตร กล่าวคือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจเหนือการบริหารจัดการและกำหนดวาระต่าง ๆ สอดคล้องกับมิติที่สองของการใช้อำนาจของ Lukes รูปแบบนี้ Provan and Kennis (2008) ชี้ให้เห็นว่าการที่จะมีประสิทธิภาพและบรรลุผลเป้าหมายของเครือข่ายนั้นความเชื่อใจ (trust) เป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมดูแลเครือข่ายรูปแบบดังกล่าว นอกจากนี้ฉันทามติ เป้าหมายระดับเครือข่ายและความขีดสามารถของเครือข่ายนับเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเครือข่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ Beaumont and Dredge (2010) ได้ทำการศึกษาเครือข่ายที่ปรึกษาการท่องเที่ยวของRedland Council ในออสเตรเลีย พบว่าความเท่าเทียมกัน ความเชี่ยวชาญและทรัพยากรการเป็นปัจจัยสำคัญของการมีส่วนร่วม

3. เครือข่ายที่กำกับโดยองค์การบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization: NAO)

เครือข่ายรูปแบบนี้ถูกกำกับโดยองค์การบริหารซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและการตัดสินใจ กล่าวคือองค์การบริหารเครือข่ายมีบทบาทเสมือนนายหน้า (Provan and Kenis, 2008) Raab et al. (2013) ให้คำนิยาม “นายหน้า” คือ ขอบเขตของการกำกับดูแลเครือข่ายที่บริหารงานโดยองค์การเดียว รูปแบบอาจจัดตั้งขึ้นครั้งแรกโดยรัฐบาลเพื่อดำเนินการบริหารจัดการ ตรวจสอบและจัดหาเงินทุนเพื่อให้มั่นใจว่าเป้าหมายเครือข่ายจะสำเร็จ (Eggers and Goldsmith, 2004) Provan and Kennis (2008) ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยองค์การบริหารเครือข่ายจะมีประสิทธิภาพสูงสุดในการบรรลุผลลัพธ์ระดับเครือข่ายเมื่อความเชื่อใจ มีการแบ่งปันในวงกว้างระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับปานกลาง มีจำนวนปานกลางถึงผู้เข้าร่วมเครือข่ายจำนวนมาก

รูปแบบของการบริหารราชการแบบเครือข่ายข้างต้น ระบุโดย Provan และ Kennis (2008) เป็นกรอบทางทฤษฎีสำหรับงานวิจัยนี้ กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี เกี่ยวข้องกับรูปแบบเครือข่ายการกำกับดูแลที่แตกต่างกันในการส่งเสริมการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ และเอื้อต่อการเปรียบเทียบทั้งการวางแผนนโยบายและการดำเนินการของแต่ละเครือข่าย

บทบาทของการบริหารราชการแบบเครือข่ายในการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นั้นได้แรงบันดาลใจจากทฤษฎีนวัตกรรมภาคเอกชน (Schumpeter, 1946) ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการในการเป็นนักประดิษฐ์ การเป็นผู้นำธุรกิจและการแข่งขันระหว่างบริษัท เพื่อขับเคลื่อนนวัตกรรม การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยืนยันว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐและการแข่งขันระหว่างภาครัฐและเอกชนจะเสริมสร้างนวัตกรรมภาครัฐมากขึ้น (Hood, 1991) ในขณะที่ยังคงตระหนักว่าการเป็นผู้ประกอบการและการแข่งขันเป็นตัวผลักดันนวัตกรรมที่สำคัญแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) (Osborne, 2010) ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมกลไกที่ดีที่สุดในการยกระดับนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ ผ่านการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน การเปลี่ยนผ่านและการริเริ่มแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Roberts, 2000) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ผสมผสานระหว่างทฤษฎีนวัตกรรมภาคเอกชน (Freeman, 1991;Teece, 1992; Edquist, 2005) และทฤษฎีการจัดการปกครองแบบร่วมมือกัน (collaborative governance) (Hartley, 2005; Ansell and Gash, 2008) โดยเฉพาะการทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะช่วยเสริมสร้างการนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ (Hartley, Sørensen and Torfing, 2013; Ansell and Torfing, 2014) เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่หลากหลายซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจปัญหาที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น การเจรจาหารือนำมาซึ่งมุมมองจากภายนอกสู่ภายใน การคิดเชิงวิพากษ์ การบูรณาการความคิดริเริ่มอย่างสร้างสรรค์ การออกแบบแนวคิด ทดสอบ และประเมินต้นแบบ (prototypes) ร่วมกันเป็นวิธีที่มีแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด รวมทั้งการส่งเสริมความเป็นเจ้าของร่วมกัน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการออกแบบการแก้ไขปัญหา

เชิงนวัตกรรม (Eggers and Singh, 2009) การทำงานร่วมกันกระตุ้นนวัตกรรมโดยการควบคุมแทนที่จะกำจัดความแตกต่าง (Gray, 1996) พร้อมทั้งให้ข้อเสนอว่า การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีประสบการณ์ มุมมองความคิดเห็นความคิด และทรัพยากรที่แตกต่างกัน มักจะท้าทายภูมิปัญญาดั้งเดิมและสร้างแรงบันดาลใจในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ การทำงานแบบเครือข่ายในการนำไปสู่นวัตกรรมขึ้นอยู่กับ (1) การรับรู้ของผู้มีส่วนเส่วนเสียเกี่ยวกับความเร่งด่วนของปัญหาหรือความท้าทายต่าง ๆ (2) การกำหนดทิศทางการดำเนินการ (Direction-Setting) จัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันที่มีอยู่และโครงสร้างแรงจูงใจในการบรรลุฉันทามติที่ตกลงกันหรือข้อตกลงร่วมกัน และ (3) การดำเนินการ (Implementation) ขอบเขตที่มีกระบวนการในการแบ่งปันค่าทรัพยากรและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม (Brown and Osborne, 2013) อย่างไรก็ตาม Sørensen และ Torfing (2017) ให้ข้อเสนอแนะว่าแม้ว่ากระบวนการทำงานแบบเครือข่ายอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างนวัตกรรม แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนส่วนเสียอาจก่อให้เกิดทุนทางสังคม ความคิดริเริ่มในการแก้ไขปัญหาที่อาจนำไปสู่นวัตกรรมในภายหลังหรือในบริบทที่แตกต่างกัน

งานวิจัยนี้ ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษากรมชลประทาน กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนคร และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยนำกรอบทางทฤษฎีของ Provan และ Kenis (2008) และ Van และ Edelenbos (2014) เพื่อและวิเคราะห์แนวทางการบริหารราชการแบบเครือข่ายในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบเชิงนโยบายและการดำเนินการพัฒนานวัตกรรม นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเครือข่ายและผลกระทบของการสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย (Rhodes, 1981; Marsh and Smith, 2000)

การบริหารราชการแบบเครือข่ายในการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารภาครัฐในบริบทประเทศไทย

การบริหารราชการแบบเครือข่ายนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ความสำเร็จในการนำการบริหารราชการแบบเครือข่ายมาใช้ในการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารภาครัฐในบริบทประเทศไทยนั้นยังมีไม่มาก จะเห็นได้จากข้อมูลสถิติการได้รับรางวัลบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของสำนักงาน ก.พ.ร. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่า มีจำนวนหน่วนงานที่ได้รับรางวัลในระดับดีเด่นประเภทโครงการที่สร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่มีจำนวน 36 ผลงาน คิดเป็นร้อยละ 17.91 ของผลงานที่ส่งสมัครเข้ารับรางวัลทั้งหมด สาเหตุที่พบคือ การบริหารราชการแบบเครือข่ายเพื่อสร้างนวัตกรรมอาจไม่ได้มีรูปแบบความสัมพันธ์และปัจจัยสนับสนุนที่เหมาะสม ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ผลต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการแบบเครือข่าย และความสัมพันธ์กันของแต่ละปัจจัย เพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่สามารถส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมการบริหารงานภาครัฐในบริบทของประเทศไทย

ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ

การบริหารราชการแบบเครือข่ายในการขับเคลื่อนนวัตกรรมการบริหารภาครัฐจำเป็นต้องมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ที่มีประสบการณ์ในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การทดลอง การบริหารความเสี่ยง ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับการตอบโจทย์ความท้าทายใหม่ ๆ ความหลายหลายก่อให้เกิดวิสัยทัศน์และการแก้ไขปัญหาอย่างสร้างสรรค์ (Van and Edelenbos, 2014) ในขณะเดียวกันการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานจะช่วยเสริมสร้างความเชื่อใจและความเข้าใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยป้องกันความขัดแย้งที่อาจขัดขวางกระบวนการเสริมสร้างนวัตกรรม (Dente, Bobbio and Spada, 2005) การบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีบรรทัดฐานและค่านิยมจากภาครัฐมีแนวโน้มที่จะรวบรวมผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถอย่างมืออาชีพ มากกว่าที่จะสนับสนุนนักปฏิบัติที่สามารถริเริ่มนวัตกรรมจากการยกเลิกแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม Roberts และ King (1996) ให้ข้อโต้แย้งว่าแนวโน้มดังกล่าว ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ต้องการสร้างความหลากหลาย โดยการคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาจากภาคส่วนอื่น ๆ กล่าวคือ ความแตกต่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (heterogeneous) เอื้อให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างปฏิสัมพันธ์บนพื้นฐานความเชื่อใจ สร้างบรรทัดฐาน ค่านิยมและผลประโยชน์ (Williams, 2002) ทั้งนี้ Marsh and Olsen (1989) ให้ข้อเสนอว่าการบริหารราชการแบบเครือข่ายจะต้องเสริมสร้างความสัมพันธ์ของการพึ่งพาอาศัยกัน และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีทรัพยากรน้อยกว่าเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันการตัดสินใจร่วมกันซึ่งสอดคล้องกับบรรทัดฐานและค่านิยมประชาธิปไตย

ฉันทามติและความขัดแย้ง (Consensus and conflict)

Koppenjan (2012) กล่าวว่าการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความขัดแย้งและฉันทามติ Klijn และ Koppenjan (2000) ชี้ให้เห็นว่าการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องความแตกต่างและความขัดแย้งอาจทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงลบ อย่างไรก็ตาม Koppenjan (2007) ให้เหตุผลว่าความขัดแย้งอาจมีผลกระทบเชิงบวกต่อเครือข่าย กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการแสดงความคิดเห็นและเพิ่มความโปร่งใส หากปราศจากความขัดแย้งข้อมูลใหม่ ๆ และนวัตกรรมจะเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ระดับฉันทามติที่เหมาะสมจะส่งผลกระทบเชิงบวกช่วยให้เครือข่ายมีความยั่งยืน ทำให้การแก้ปัญหาง่ายขึ้นและลดต้นทุนการทำธุรกรรม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งและช่วยให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ Marsh (1998) ชี้ให้เห็นว่าการบรรลุเป้าประสงค์และผลสัมฤทธิ์ร่วมกันเอื้อให้เครือข่ายเกิดความยั่งยืน

ความเชื่อใจ (Trust)

ความเชื่อใจเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพเฉกเช่นเดียวกับที่การบังคับบัญชาและการแข่งขันเป็นตัวขับเคลื่อนหลักสำหรับระบบราชการและการตลาดตามลำดับ (Bevir and Rhodes, 2003; Thomson and Perry, 2006) Edelenbos and Klijn (2007) ได้ดำเนินการสำรวจนักปฏิบัติการกว่า 220 ราย ในโครงการความร่วมมือภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnership) ประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า ความเชื่อใจเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการแบบมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จและบรรลุผลสัมฤทธิ์ของเครือข่ายร่วมกันผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีแนวโน้มที่จะให้ความร่วมมือมากขึ้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และร่วมกันแก้ไขปัญหาเชิงนวัตกรรม Edelenbos และ Klijn (2007) ให้ข้อเสนอแนะว่าความรู้ความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การมีปฏิสัมพันธ์ การดำเนินงานเชิงรุกในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายร่วมกันอย่างชัดเจนเอื้อให้เกิดความเชื่อใจและรักษาเสถียรภาพของเครือข่าย

4. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ได้ดำเนินการวิจัยเอกสาร หรือ การศึกษาเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถระบุประเด็นสำคัญ (Stake, 1995) วิเคราะห์ช่องว่างและออกแบบคำถามที่จำเป็นในการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้น ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) โดยใช้คำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประสบการณ์ ความรู้สึกและแรงจูงใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (May, 2011) และเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุม ผู้วิจัยกำหนดให้ผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์เป็นแบบเฉพาะเจาะจง โดยคัดเลือกจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับแต่ละกรณีศึกษา และเป็นผู้แทนทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยบุคคลเหล่านี้มีความสนใจเป้าหมาย ค่านิยมและมุมมองที่แตกต่างกัน และเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนและการดำเนินการ (Long, 1997; Dinica, 2009) การศึกษาครั้งนี้ใช้การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงในการวิเคราะห์เปรียบเทียบพื้นที่ในประเทศเดียวกันทำให้นักวิจัยสามารถควบคุมตัวแปรทางการเมืองและสถาบัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษาทั้งหมดจะต้องถูกกำหนดในแบบที่มีโครงสร้างและเป็นมาตรฐาน และเป็นการวิจัยอย่างมีระบบ (Eisenhardt, 1989; Eisenhardt and Graebner, 2007; Yin, 2009) จากข้อมูลของ Yin (2009) “หลักฐานจากหลายกรณีศึกษามักถูกพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจมากขึ้น ดังนั้นการศึกษาโดยรวมจึงถือว่ามีความน่าเชื่อถือ” (หน้า 53) ด้วยเหตุนี้ “ข้อเสนอดังกล่าวมีพื้นฐานที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกิดจากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่หลากหลาย” (Eisenhardt and Graebner, 2007, หน้า 27) งานวิจัยนี้จึงได้ศึกษาหน่วยงานที่เคยได้รับรางวัลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ประจำปี พ.ศ. 2562 ระดับดีเด่นจำนวน 5 หน่วยงานที่มีผลกระทบเชิงนวัตกรรมจากหน่วยงานที่ได้รับรางวัลทั้งหมดจำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ กรมชลประทาน กรมป่าไม้ กรมวิชาการเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนคร และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วยการวิเคราะห์แก่นสาระ (thematic analysis) เพื่อตอบคำถามการวิจัย และการศึกษาข้าม

กรณีศึกษา (cross-case studies) เสนอรูปแบบใหม่ของการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ (Yin, 2013)

5. คำถามวิจัย

1. การบริหารราชการแบบเครือข่ายรูปแบบใด ก่อให้เกิดการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ และภายใต้เงื่อนไขใด

2. ปัจจัยใดส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และแต่ละปัจจัยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

6. ผลการศึกษา

คำถามวิจัยข้อที่ 1 การบริหารราชการแบบเครือข่ายรูปแบบใด ก่อให้เกิดการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ และภายใต้เงื่อนไขใด

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จมักจะมีรูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ (Lead Organization–Governed Networks) ที่มีภาครัฐนำ หรือได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็น โดยมีบทบาทในการเป็นเครือข่ายหรืออาสาสมัคร มีนโยบายเป้าหมายในการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีระบบ/แผนการติดตามผลการดำเนินงาน อีกทั้งมีงบประมาณสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง รวมถึงสนับสนุนความรู้และการจัดกิจกรรมให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ชุมชนอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม พบว่า กรมชลประทาน โครงการการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดง มีรูปแบบที่แตกต่างจากรูปแบบอื่น คือ เครือข่ายที่กำกับโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเกิดจากความต้องการของคนในชุมชนเอง และเข้ามาเป็นเครือข่ายด้วยความสมัครใจ โดยมีเป้าหมายเดียวกันในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชุมชนจากการบริหารจัดการน้ำที่เรื้อรัง โดยการปรับเปลี่ยนให้คนในชุมชนมาเป็นผู้ตระหนักและเห็นความสำคัญของข้อมูลที่มีอยู่ในชุมชน มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างมีระบบ โดยทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เป็นผู้ผลักดันเกิดการรวมกลุ่มเครือข่ายจากภาคประชาชนในจังหวัดสมัครสงคราม จังหวัดราชบุรี และจังหวัดเพชรบุรี ในการร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC)

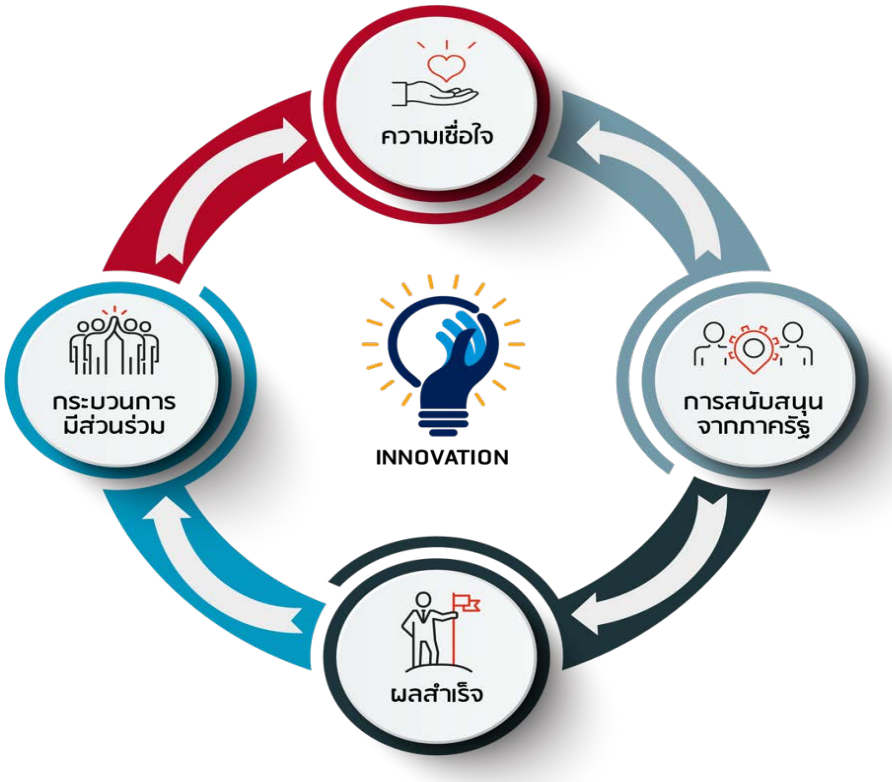
กระบวนการมีส่วนร่วม ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจมาก หากทุกคนมีบทบาทที่เท่าเทียมกัน และเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นให้การสนับสนุนอย่างสม่ำเสมอ การทำงานในรูปคณะทำงานหรือเครือข่ายที่ชัดเจนและถาวร และมีกรอบการทำงานที่มีการระบุบทบาทความรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยมีการประชุมและมีการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการเป็นประจำ ทั้งนี้มีระบบการรับฟัง

และแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็วผ่านช่องทางที่หลากหลาย และมีบรรทัดฐานการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ หรือค่านิยมในการทำงานร่วมกัน บทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะร่วมคิด ร่วมดำเนินการ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ ประชาชนมีการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอและจำนวนสมาชิกในกลุ่มมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม ทั้งนี้โครงการได้เปิดโอกาสให้ทุกคนแสดงความคิดเห็นบอกปัญหา/แนวทางแก้ไข โดยทุกคนมีบทบาทในการตัดสินใจที่เท่าเทียมกัน ซึ่งคนในชุมชนมีส่วนอย่างมากในการทำให้โครงการประสบความสำเร็จ รวมทั้งเจ้าหน้าที่มีความกระตือรือร้นในการสนับสนุนอย่างเต็มที่และมีการกำหนดกรอบ นโยบาย แผน และเป้าหมายในการดำเนินโครงการร่วมกัน

ด้านผลสำเร็จ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจในการเข้ามามีส่วนร่วมโครงการที่ภาครัฐดำเนินการ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและแก้ไขปัญหาในชุมชนได้ และการทำงานร่วมกับภาครัฐและโครงการอื่น ๆ และหากโครงการไม่ได้รับการสนันสนุนจากรัฐโครงการสามารถดำเนินการต่อได้อย่างแน่นอน เพราะมีความร่วมมือกันอย่างเข้มแข็ง

ความเชื่อใจ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจมากหากได้มีส่วนทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ โดยหน่วยงานรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง สามารถบอกปัญหา/แนวทางแก้ไข ทั้งนี้หน่วยงานสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และทำให้เกิดความภาคภูมิใจ

ดังนั้น จึงได้รูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ก่อให้เกิดการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ ดังนี้



ภาพที่ 1: รูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ก่อให้เกิดการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ

ตารางที่ 1: ข้อมูลทั่วไปและคุณลักษณะเด่นของกรณีศึกษา

ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	นวัตกรรม	รูปแบบของเครือข่าย (The modes of GNs Provan and Kenis)
การบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมในระบบนิเวศ 3 น้ำ แพรกหนามแดง กรมชลประทาน	1) แก้ปัญหาการจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ (น้ำจืด น้ำกร่อย น้ำเค็ม); 2) ลดความขัดแย้งของผู้ใช้น้ำในชุมชน; 3) ส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรผู้ใช้น้ำและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชลประทาน	วิธีบริหารจัดการน้ำในระบบนิเวศ 3 น้ำ (น้ำจืด น้ำกร่อย น้ำเค็ม) ตามมติข้อตกลงในการปฏิบัติ ปิด-เปิดประตูระบายน้ำแบบบานหับเผยของคณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) เป็นเครื่องมือบริหารจัดการพื้นที่น้ำจืด–น้ำเค็ม ที่ไม่เคยมีมาก่อน สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของผู้ใช้น้ำในชุมชน และแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่	**รูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** รูปแบบเครือข่ายเกิดขึ้นจากประชาชนและเป็นทางการภายหลังเรียกว่าคณะกรรมการจัดการน้ำชลประทานสมุทรสงคราม (JMC) มีหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการส่งน้ำและบำรุงรักษา และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) กรมชลประทาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง JMC
โครงการการพัฒนาพื้นที่บริเวณหนองอึ่งอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดยโสธร กรมป่าไม้	(1) ส่งเสริมและฟื้นฟูสภาพป่า โดยใช้หลักการบริหารจัดการป่าชุมชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน (2) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพด้านป่าไม้เพื่อให้ชุมชนเครือข่ายมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (3) พัฒนาโครงการให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ศึกษา และ พัฒนาตามแนวพระราชดำริ	การนำหลักการบริหารจัดการป่าชุมชน มาใช้ในการฟื้นฟูสภาพป่า โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมและช่วยลดการคุกคามพื้นที่ป่า รวมทั้งช่วยฟื้นฟูสภาพป่าให้ดีขึ้นมากกว่าร้อยละ 95 ตลอดจนทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ และเกิดมูลค่าเพิ่มโดยเฉพาะการเก็บเกี่ยวผลิตผลจากป่า การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว เป็นการดำเนินงานแบบบูรณาการหลายหน่วยงาน ใช้องค์ความรู้แบบสหวิชาชีพ จึงทำให้มีความซับซ้อน และต้องใช้เวลาในการดำเนินงานที่ยาวนานและต่อเนื่อง	**รูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ** เครือข่ายชุมชนตำบลค้อเหนือ หรือ network administrative organization โดยกรมป่าไม้มีบทบาทในการในการขับเคลื่อนการทำงานแบบมีส่วนร่วม และการรวมกลุ่มเพื่อคิด วิเคราะห์วางแผน เสนอความต้องการ และร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานในพื้นที่ร่วมกับกรมป่าไม้ และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
การเสริมสร้างความรู้พัฒนาชาวไร่แบบมีส่วนร่วมเพื่อการผลิตมัน	1. เพื่อเพิ่มผลผลิตมันสำปะหลังที่มีคุณภาพเพียงพอต่อความต้องการของตลาด และ	ใช้แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) คือ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในกระบวนการ	**รูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ** กลุ่มบริษัทอุบลไบโอเอทานอล เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนหลักในการดำเนิน

ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	นวัตกรรม	รูปแบบของเครือข่าย (The modes of GNs Provan and Kenis)
สำปะหลังยั่งยืน (อุบลโมเดล)กรมวิชาการเกษตร	ภาคอุตสาหกรรม 2. เพื่อให้มีเกษตรกรต้นแบบ ที่ได้รับการสนับสนุนการเรียนรู้ การวิจัย และเทคโนโลยีเกี่ยวกับมันสำปะหลัง สามารถเผยแพร่ความรู้และช่วยเหลือเกษตรกรภายในกลุ่ม 3. กลุ่มเกษตรกรมีรายได้ที่ยั่งยืน ภายใต้แนวคิด “ลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต” และสามารถพึ่งพาตนเองได้	ตัดสินใจในการดำเนินงานโครงการตลอดระยะเวลาโครงการ เป็นหุ้นส่วนความร่วมมือที่จะสำเร็จไปด้วยกัน เพื่อเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้เกษตรกรผู้ปลูกมันสำปะหลัง โดยใช้งานวิจัยนำการผลิต	โครงการ เล็งเห็นความสำคัญในการถ่ายทอดองค์ความรู้สู่เกษตรกรจึงได้ร่วมกับสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตรเขตที่ 4 ศูนย์วิจัยพืชไร่อุบลราชธานี กรมวิชาการเกษตร สำนักงานเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี กรมส่งเสริมการเกษตร และสถานีพัฒนาที่ดินอุบลราชธานี กรมพัฒนาที่ดิน ลงนามความร่วมมือในโครงการพัฒนาการส่งเสริมการเกษตรการปลูกมันสำปะหลัง (อุบลโมเดล)
โครงการสกลนครเมืองแห่งครามธรรมชาติสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนคร	1. เพื่อเพิ่มและขยายช่องทางการตลาดสินค้าผ้าครามย้อมสีธรรมชาติทั้งในประเทศและต่างประเทศ 2. เพื่อส่งเสริมการใช้ทรัพย์สินทางปัญญาเชิงพาณิชย์ สร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้า ในการขออนุญาตใช้ตราสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (GI) อย่างแพร่หลาย และเข้าสู่มาตรฐานที่กำหนด 3. เพื่อให้ผู้ผลิตผู้ประกอบการผ้าครามย้อมสีธรรมชาติมีการพัฒนารูปแบบดีไซน์สินค้าให้มีความหลากหลายทันสมัย	เกิดแหล่งเรียนรู้ต้นแบบในการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการอบรมและถ่ายทอดองค์ความรู้ในการผลิตผ้าครามทั้งในสถาบันการศึกษา และที่ทำการของกลุ่มผู้ผลิต ซึ่งเปิดโอกาสให้นักศึกษา และประชาชนทั่วไปเข้าไปศึกษาเรียนรู้เกิดแหล่งเรียนรู้ต้นแบบในการสืบสานภูมิปัญญาท้องถิ่น มีการอบรมและถ่ายทอดองค์ความรู้ในการผลิตผ้าครามทั้งในสถาบันการศึกษา และที่ทำการของกลุ่มผู้ผลิต ซึ่งเปิดโอกาสให้นักศึกษา และประชาชนทั่วไปเข้าไปศึกษาเรียนรู้	**รูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ** เครือข่ายธุรกิจ MOC biz Club โดยมิได้ใช้งบประมาณภาครัฐในการดำเนินการมีสมาชิก จำนวน 277 ราย (ผู้ผลิตผู้ประกอบการผ้าครามเป็นสมาชิกเครือข่ายจำนวนมากถึง 114 ราย) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น Facilitator มีบทบาทในการสั่งการ/การมอบนโยบายภารกิจต่าง ๆ และการสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาสินค้าและนวัตกรรมเพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าหลักให้มีศักยภาพตามกรอบนโยบายในการพัฒนาจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัดเป็น Facilitator

ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	นวัตกรรม	รูปแบบของเครือข่าย (The modes of GNs Provan and Kenis)
	และตรงกับความต้องการของตลาด 4. สร้างรายได้ให้ชุมชนและกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง		มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ครามที่มีคุณภาพให้เกษตรกร ศูนย์หม่อนไหมจังหวัดเป็น Facilitator สนับสนุนการปลูกฝ้ายให้ได้คุณภาพ และปลูกต้นหม่อนสำหรับใช้ผลิตผ้าไหม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็น Key Actor และ Facilitator
ศูนย์โฮมสุข คืนความสุขและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ผู้พิการ ผู้สูงอายุที่มีปัญหาด้านการเคลื่อนไหวสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	1.อำเภอมีการจัดตั้งศูนย์โฮมสุข และมีการดำเนินงานได้มาตรฐานอำเภอละ 1 แห่ง ทุกอำเภอ 100 % 2.ศูนย์โฮมสุขทุกแห่ง มีมาตรฐานการดำเนินงานกองทุนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ 3.กลุ่มเป้าหมายเข้าถึงและได้รับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างต่อเนื่องในชุมชน ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 70 4.ลดลงค่าใช้จ่ายของกลุ่มเป้าหมายในการเดินทางเข้ารับบริการฟื้นฟูสมรรถภาพอย่างต่อเนื่อง	การพื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการโดยการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Rehabilitation Matrix : CBR) ขององค์การอนามัยโลก 2010 มาใช้ในการออกแบบกระบวนการจัดระบบบริการพื้นฟูสมรรถภาพ โดยมีประชาชนในชุมชนเป็นผู้จัดการสนองต่อความต้องการตามสภาพและบริบทภายในชุมชน เปิดโอกาสให้คนพิการ และผู้สูงอายุ สมาชิกในครอบครัว สมาชิกชุมชน ตลอดจนองค์กรหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนอกและในชุมชนมีส่วนร่วมระดมสรรพกำลังทางสังคม (Social Mobilization) มาใช้ในการจัดระบบบริการฟื้นฟูสมรรถภาพในชุมชนทุกมิติในชุมชน โดยคนในชุมชน (Community Base) ตามบริบทชุมชนในพื้นที่ของจังหวัดกาฬสินธุ์	**รูปแบบเครือข่ายที่กำกับโดยผู้นำองค์การ** รูปแบบเครือข่ายที่เป็นทางการ นำโดยหน่วยงานภาครัฐ ศูนย์โฮมสุขกาฬสินธุ์จัดตั้งขึ้นโดยการกระบวนการระดมความคิดของนักกายภาพบำบัด ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (อบจ.) ผู้แทนจากพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พมจ.) และผู้แทนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เขต 7 ขอนแก่น (สปสช.) และผู้แทนเครือข่ายคนพิการจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อร่วมกันออกแบบ วางแผน หาแนวทางในการจัดตั้ง และกำหนดคุณลักษณะ รูปแบบการดำเนินงานของศูนย์โฮมสุข ให้ประชาชนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

คำถามวิจัยข้อที่ 2 ปัจจัยใดส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และแต่ละปัจจัยมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

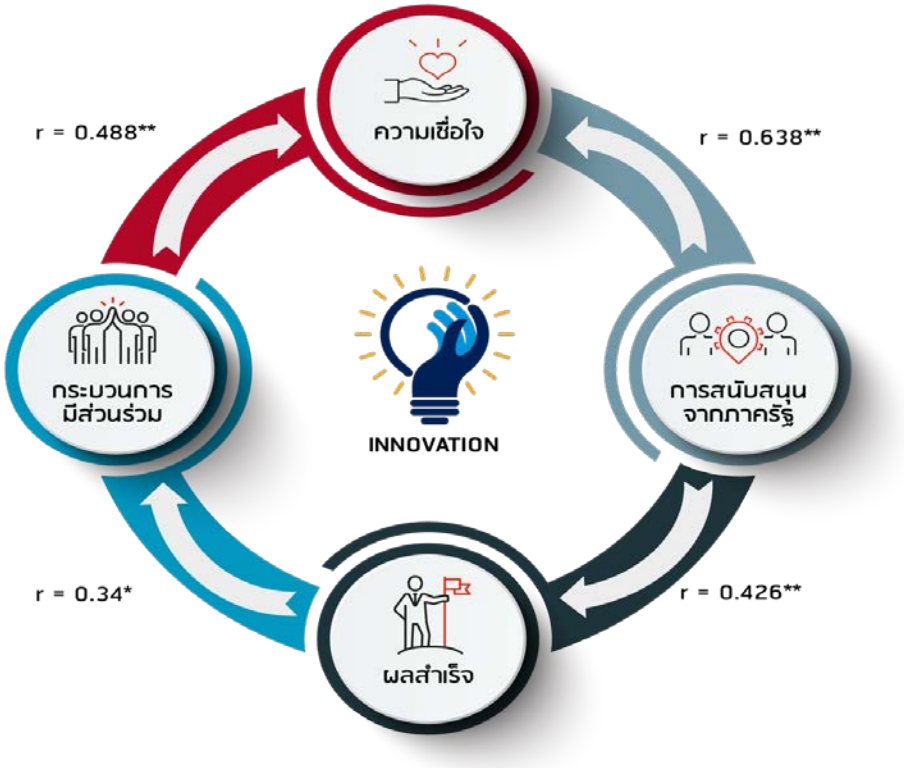
ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่าย	ระยะเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วม	การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ	กระบวนการมีส่วนร่วม	ผลสำเร็จ	ความเชื่อใจ
ระยะเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วม	1	.269	.119	-.019	.081
การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ	.269	1	.324*	.426**	.683**
กระบวนการมีส่วนร่วม	.119	.324*	1	.304*	.488**
ผลสำเร็จ	-.019	.426**	.304*	1	.322
ความไว้เนื้อเชื่อใจ	.081	.638**	.488**	.322*	1

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

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

การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยวิธีการศึกษาเชิงสัมพันธ์ (Correlation study) วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่าย ได้แก่ ระยะเวลาในการเข้ามามีส่วนร่วม การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ ผลสำเร็จกระบวนการมีส่วนร่วม และความเชื่อใจ นำมาทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้วยการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะศึกษาแต่ละปัจจัย จากการศึกษาพบว่า

การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ มีความสัมพันธ์กับความไว้เนื้อเชื่อใจมากที่สุด รองลงมา ผลสำเร็จและกระบวนการมีส่วนร่วม อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่มากขึ้นจะมีความสัมพันธ์กับระดับความเชื่อมั่นที่มีต่อภาครัฐสูงขึ้นในทิศทางเดียวกัน โดยมีค่า r = 0.683 ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายมากที่สุด รองลงมาคือผลสำเร็จ โดยมีค่า r = 0.426 กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่มากขึ้น จะมีความสัมพันธ์กับระดับผลสำเร็จที่มีต่อภาครัฐสูงขึ้นในทิศทางเดียวกัน และกระบวนการมีส่วนร่วม โดยมีค่า r = 0.324 กล่าวคือ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่มากขึ้น จะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการมีส่วนร่วมมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นในทิศทางเดียวกัน



ภาพที่ 2: รูปแบบการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ก่อให้เกิดการบริหารนวัตกรรมภาครัฐ
(การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยวิธีการศึกษาเชิงสัมพันธ์)

การถ่ายโอนนโยบาย (Policy Transfer)

งานวิจัยนี้ศึกษากลไกการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนวัตกรรมภาครัฐของกรณีศึกษาที่มีรูปแบบที่แตกต่างเพื่อสร้าง “แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด” (best practice) เพื่อเอื้อประโยชน์ในการเผยแพร่และการถ่ายโอนนโยบาย (policy transfer) ซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายสูงสุดของการวิจัยนี้ Dolowitz และ Marsh (2000, หน้า 5) นิยามการถ่ายโอนนโยบายว่า “เป็นกระบวนการที่นำองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย การบริหารจัดการ สถาบันและความคิดในระบบการเมืองเดียว (ตั้งแต่อดีตหรือปัจจุบัน) มาใช้ในการพัฒนานโยบาย และแนวคิดในระบบการเมืองอื่น” การถ่ายโอนนโยบายไม่ใช่เพียงแค่การคัดลอกนโยบายของประเทศอื่น ๆ แต่อาจรวมถึงการถอดบทเรียน การเรียนรู้

จากหลักฐานเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษา พบว่า เครือข่ายที่มีประโยชน์ต่อคนในพื้นที่ คือ เครือข่ายที่ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนดีขึ้นและสามารถแก้ปัญหาในชุมชนได้ สิ่งสำคัญคือประชาชนภูมิใจที่ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จของโครงการ นอกจากนี้เครือข่ายได้นำไปประยุกต์ใช้ในบริบทอื่น เช่น การเป็นต้นแบบหรือแนวทางที่ก่อให้เกิดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้แก่หน่วยงานภาครัฐอื่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะบทบาทที่เข้มแข็งของภาคประชาสังคมทำให้

เครือข่ายประสบความสำเร็จ *ปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารราชการแบบเครือข่ายในการส่งเสริมนวัตกรรมการบริหารภาครัฐประสบความสำเร็จสรุปได้ดังนี้*

ลักษณะการทำงานแบบภาคี/เครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีการทำงานแบบพหุภาคี/ภาคีเครือข่ายที่มีเข้ามาร่วมมือกันอย่างเป็นทางการ เช่น ร่วมเป็นคณะทำงาน/คณะกรรมการ ร่วมเป็นเครือข่ายของหน่วยงาน และมีการเชื่อมโยง และทำงานร่วมกันระหว่างภาคีสมาชิกเครือข่ายอย่างชัดเจน หลักฐานเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษายืนยันว่ากลไกที่มีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพเครือข่าย คือ การจัดตั้งเครือข่ายที่เป็นทางการ (formal networks) รูปแบบดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยการรวบรวมทรัพยากรและความเชี่ยวชาญ (Kapucu and Van Wart, 2006) อย่างไรก็ตาม อีกหนึ่งกลไกที่ช่วยส่งเสริมการรักษาเสถียรภาพ คือ การบริหารราชการแบบลำดับชั้นอย่างเป็นทางการ (formation of a formal hierarchy) อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานภาครัฐในลักษณะนี้ จะทำลายเจตนาและจุดประสงค์ของรูปแบบการดำเนินงานเชิงบูรณาการ และไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนระยะยาวในการพัฒนาเครือข่ายอย่างยั่งยืน ภาครัฐควรให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ทรัพยากรบุคคล และให้อิสระในการดำเนินการและการตัดสินใจของส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของกรมป่าไม้ ซึ่งในระยะแรกกรมป่าไม้มีบทบาทในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการกำกับดูแล (Regulator) ให้การดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและสถานการณ์ในพื้นที่ ต่อมากรมป่าไม้ได้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการเครือข่าย (Network Manager) และผู้อำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน (Facilitator) โดยส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มเครือข่าย เช่น การจัดตั้งเครือข่ายป่าชุมชน และกลุ่มสหกรณ์ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และ การเป็นตัวเชื่อมการบูรณาการการทำงานระหว่างภาคประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อร่วมกันวางแผน และกำหนดแผนการดำเนินงาน ตลอดจนการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มศักยภาพของผู้นำและกลุ่มเครือข่าย มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวางแผนงานโครงการ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

การตัดสินใจอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ความขัดแย้งหรือแรงกดดันที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษาทั้งหมดนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความจำเป็นในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/สมาชิกเครือข่าย/ภาคีที่เกี่ยวข้องมีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินงาน/กิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ และมีการบูรณาการ/ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่นในพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต. /เทศบาล) รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ฯลฯ ในการวางแผน กำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ภาครัฐจำเป็นจะต้องมีเวทีหรือแพลตฟอร์มสำหรับประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาสังคม เพื่อแสดงความคิดเห็น ความคาดหวังและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อส่งเสริม “การควบคุมท้องถิ่น” (local control) แสดงให้เห็นถึง “อัตลักษณ์ท้องถิ่น” (local identity) และ “ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของสถานที่” (sense of place) (Stevenson, 2003) การดำเนินการดังกล่าว ทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึก

แปลกแยก (alienated and misrepresented) ป้องกันการบิดเบือนความจริง และมีความเป็นเจ้าของในทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยป้องกันการแบ่งแยกในระยะยาวสร้างความน่าเชื่อถือและความยั่งยืน จากผลการศึกษาเชิงประจักษ์ พบว่า ทั้ง 5 กรณีศึกษาแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารกิจการบ้านเมืองในเชิงรุก กล่าวคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลายภายในเครือข่ายการจัดการปกครอง ซึ่งสามารถร่วมกันระบุประเด็นปัญหานโยบายในมิติต่าง ๆ อย่างรอบด้าน และสามารถชี้ให้เห็นถึงช่องทางโอกาสในการป้องกัน และทางออกในการจัดการรับมือปัญหาล่วงหน้าได้ตั้งแต่แรกโดยมีการจัดเวทีสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคีในชุมชน และเก็บรวบรวมข้อมูลศักยภาพชุมชนผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับสภาพพื้นที่ บริบทชุมชน ประวัติชุมชน และการจัดการน้ำในอดีตเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในชุมชนผ่านการเล่าเรื่องราวในอดีต นอกจากนี้จัดเวทีวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อเริ่มเข้าใจสภาพพื้นที่ และสภาพปัญหาของชุมชนมากขึ้นแล้ว การตั้งคำถามในเวทีจะเป็นคำถามชวนให้คิดซึ่งผู้แทนแต่ละภาคส่วนต่างก็มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสาธารณะ หรือการบริหารกิจการสาธารณะในมิติที่แตกต่างกันออกไป เมื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านั้นนำความรู้ที่ตนเองมีอยู่มาหลอมรวมกันเข้า ก็ย่อมทำให้เกิดทางเลือกการตัดสินใจที่ชาญฉลาด ในแง่ที่เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติให้เกิดผลตรงตามเป้าหมายมากที่สุด เฉกเช่นเดียวกันกับกรมป่าไม้ที่ได้มีการจัดเวทีชาวบ้าน/ประชาคม หมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความเดือดร้อน ความต้องการของชุมชน แนวทางการบริหารจัดการป่าชุมชนแบบมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน การจัดทำแผนงานโครงการเพื่อรับการสนับสนุนงบประมาณ

บทบาทของหน่วยงานภาครัฐ จากการศึกษาพบว่า ในบริบทของประเทศไทย การบริหารราชการแบบเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ เช่น งบประมาณ องค์ความรู้ และเครือข่ายต้องมีความเข้มแข็งเพื่อให้เกิดความยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนงบประมาณเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้สร้างการขับเคลื่อน/ผลักดันการดำเนินงานบนพื้นฐานการทำงานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งนำไปสู่ผลสำเร็จของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อทำให้ภาคประชาชนเกิดความผูกพันกับภาครัฐหรือทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของ นอกจากนี้ หลักฐานกรณีศึกษากรมชลประทานได้ให้ความสำคัญและกำหนดให้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็น 1 ใน 7 ภารกิจหลัก เน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำ เร่งรัดจัดตั้งกลุ่มผู้ใช้น้ำ คณะกรรมการจัดการชลประทาน (JMC) และอาสาสมัครชลประทาน ให้เต็มพื้นที่ชลประทาน และพบว่าการแต่งตั้งผู้ประสานงาน (coordinator) ที่มีทักษะความเป็นผู้นำสูง ในกรณีศึกษาของกรมป่าไม้ ผู้บริหารกรมป่าไม้ ให้ความสำคัญต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งได้ยึดหลัก และถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติงานใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญในการปฏิบัติงาน และกรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนครมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงาน (coordinator) มีบทบาทในการสั่งการ/การมอบนโยบายภารกิจต่างๆ และการสนับสนุนงบประมาณในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาสินค้าและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มมูลค่าสินค้าหลักให้มีศักยภาพตามกรอบนโยบายในการพัฒนาจังหวัด เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า ผู้นำที่เข้มแข็งเป็นกุญแจสำคัญในการเสริมสร้างเครือข่ายเชิงนโยบายและสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ (Lasker et al., 2001;

Weiss et al., 2002; Conrad et al. 2003) ผู้ประสานงานในกรณีศึกษากรมชลประทานประกอบด้วย คณะกรรมการจัดการน้ำชลประทานสมุทรสงคราม (JMC) มีหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการส่งน้ำและบำรุงรักษา และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยเป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างตัวแทนกลุ่มผู้ใช้น้ำ องค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) กรมชลประทาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง JMC ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งน้ำและบำรุงรักษาอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อตกลงการส่งน้ำที่เห็นชอบร่วมกันทุกฝ่าย พร้อมร่วมกันบำรุงรักษาระบบชลประทานโดยกลุ่มผู้ใช้น้ำเองเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของผู้ประสานงานเครือข่ายคือ ส่งเสริมการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน สร้างบรรยากาศของความเชื่อใจ การมีส่วนร่วมและทำให้มั่นใจว่าเครือข่ายสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่ตกลงไว้ กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนคร แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐที่เข้มแข็งผ่านหน่วยงานประสานงานคือสำนักงานเกษตรจังหวัดเป็น Facilitator มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ครามที่มีคุณภาพให้เกษตรกร ศูนย์หม่อนไหมจังหวัดเป็น Facilitator สนับสนุนการปลูกฝ้ายให้ได้คุณภาพ และปลูกต้นหม่อนสำหรับใช้ผลิตผ้าไหม สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเป็น Key Actor และ Facilitator กรณีศึกษากรมวิชาการเกษตร แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการแต่งตั้งผู้ประสานงานหรือสถาบันเพื่อสื่อสารและปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกระดับ

การสร้างความเชื่อใจ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีพันธสัญญาทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน (political commitment) การหาทางออกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน (collective solutions) การเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย (generalized trust) ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับเครือข่ายการจัดการปกครอง กรณีศึกษาของกรมชลประทานมีการบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรมีส่วนร่วม (Participatory Irrigation Management: PIM) การบริหารจัดการชลประทานโดยเกษตรกรหรือผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการบริหารจัดการชลประทาน เข้ามามีส่วนร่วมกับกรมชลประทาน ในการตัดสินใจบริหารจัดการและดำเนินงานกิจกรรมชลประทาน ทั้งในด้านการก่อสร้าง และด้านการส่งน้ำและบำรุงรักษา ตามที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกันหรือได้กำหนดขึ้นแสดงให้เห็นถึงการทำงานที่ขับเคลื่อนร่วมกันในการแก้ไขปัญหาและกลไกการทำงานที่ดำเนินไปบนการสร้างความเห็นพ้องต้องกันหรือฉันทามติร่วมของทุกฝ่าย อีกนัยหนึ่งคือ การแปรเปลี่ยนความขัดแย้งเป็นความร่วมมือได้ (Fung and Wright, 2003, Dryzek, 2007) การจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานร่วมกันของผู้กำหนดนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Benz และ Papadopoulos, 2006) นอกจากนี้ หลักฐานเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษากรมป่าไม้ ยืนยันว่า การนำหลักการบริหารจัดการป่าชุมชน มาใช้ในการฟื้นฟูสภาพป่า โดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เป็นการรักษาสิ่งแวดล้อมและช่วยลดการคุกคามพื้นที่ป่า ที่สำคัญคือสามารถเปลี่ยนทัศนคติของชุมชน จาก “ผู้บุกรุก” เป็น “ผู้ร่วมรักษา” รวมทั้งช่วยฟื้นฟูสภาพป่าให้ดีขึ้นมากกว่าร้อยละ 95 ตลอดจนทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ และเกิดมูลค่าเพิ่ม โดยเฉพาะการเก็บเกี่ยวผลิตผลจากป่า รวมถึงกรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่นำกลไกสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของศูนย์โฮมสุขกาฬสินธุ์ คือ การใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base) โดยมีพันธะสัญญาคือความร่วมมือทั้งของประชาชน หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง

ด้วยจิตอาสา ทำงานและบริการด้วยหัวใจความเป็นมนุษย์ที่อาศัยกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการสร้างให้คนทำงานเกิดความภาคภูมิใจ หัวใจพองโตอิ่มเอิบเบิกบานที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการให้การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ผู้ยากไร้ ตกผลึกจนเป็นแนวปฏิบัติที่ดี สามารถเป็นแบบอย่าง ขยายผลสู่พื้นที่อื่น ๆ ได้

ความรู้ความเข้าใจด้านการบริหารราชการแบบเครือข่าย พบว่า มีการนำหลักการการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินการ ทำให้การสนับสนุนให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการในระดับความร่วมมือ (Collaborate) ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาที่มีนัยสำคัญหรือผลกระทบสูง (High Impact) กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่เป็นรูปธรรม เช่น โครงการการบริหารจัดการน้ำแบบมีส่วนร่วมในระบบนิเวศ 3 น้ำแพรกหนามแดง ของกรมชลประทานที่เข้าไปจัดการน้ำระหว่างชุมชนสองฝั่งน้ำฝั่งน้ำจืดและฝั่งน้ำเค็ม จนสามารถข้ามผ่านความขัดแย้งด้วยการใช้กระบวนการมีส่วนร่วม สร้างความรู้ความเข้าใจ สามารถร่วมมือแก้ไขปัญหาจากคนในชุมชนและจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนองค์ความรู้ที่จำเป็น ผ่านโครงการประชุม เปิดเวทีประชาคม ฝึกอบรม สัมมนา และดูงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหารจัดการน้ำ สำหรับประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานชลประทาน เช่น โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการหลักสูตรการพัฒนาองค์กรผู้ใช้น้ำสู่ความเข้มแข็ง หลักสูตรการยกระดับกลุ่มผู้ใช้น้ำชลประทาน (กลุ่มพื้นฐาน) เป็นกลุ่มบริหารการใช้น้ำชลประทาน อย่างไรก็ตาม กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนครยังขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ เนื่องจากการดำเนินงานยังไม่ค่อยสะท้อนการเข้ามาเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน

ความหลายหลายด้านทักษะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อให้เกิดนวัตกรรม งานวิจัยนี้ยืนยันข้อเสนอแนะของ Williams (2002) ที่ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (heterogeneous) เอื้อให้เกิดนวัตกรรมและการสร้างปฏิสัมพันธ์บนพื้นฐานความเชื่อใจ สร้างบรรทัดฐาน ค่านิยมและผลประโยชน์ เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักถึงความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์แบบมีส่วนร่วม เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของแต่ละบุคคล เสริมสร้างนโยบายและกฎระเบียบร่วมกัน ดึงดูดทรัพยากรและพัฒนาไอเดียใหม่ ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นว่าการทำงานร่วมกันแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการดำเนินงานที่มีคุณค่า ดังแสดงให้เห็นถึงกรณีศึกษาของกรมชลประทานมีความหลากหลาย (divergence) ออกแบบนวัตกรรมให้เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ มีการดำเนินการเกี่ยวกับการสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ได้รับจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องในรูปแบบที่เรียกว่า “งานชลประทานท้องถิ่น” ซึ่งปรับรูปแบบมาจาก “งานวิจัยเพื่อท้องถิ่น” ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) งานชลประทานท้องถิ่น (ชปท.) เป็นกระบวนการที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมเรียนรู้ ร่วมวิเคราะห์ ร่วมตรวจสอบ ร่วมแปลความหมาย และร่วมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยการรวบรวมข้อมูลและทดลองปฏิบัติการ เพื่อแก้ไขปัญหาและมีการสรุปบทเรียนร่วมกันเป็นระยะ เพื่อค้นหาทางเลือกที่เหมาะสมต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาการ

ชลประทาน ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชน เอกชน ภาครัฐ และวิชาการ ในการเป็น “เจ้าของ” ทิศทางการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน เพื่อให้เกิด “กลไกการจัดการตนเอง” อย่างยั่งยืน และเกิดประตูระบายน้ำแบบบานหับเผย ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางภูมิปัญญา ที่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการน้ำของชุมชนแพรกหนามแดงร่วมกับโครงการชลประทานสมุทรสงคราม ที่ได้ร่วมกันปรับปรุงแก้ไขจนได้กำหนดเป็นแบบมาตรฐานใช้ในคลองแพรกหนามแดงและสามารถนำไปใช้ในพื้นที่ใกล้น้ำทะเลอื่น ๆ ได้เช่นกัน และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบวงกว้างแก่ประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายและโครงการต่าง ๆ นอกจากนี้ กรณีศึกษากรมป่าไม้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมจากชุมชน และการสนับสนุนความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ก่อให้เกิดการทำงานอย่างบูรณาการแบบสหวิชาชีพ ช่วยสร้างรายได้ และลดรายจ่าย ของชุมชนด้วยหลักการปลูกป่าตามแนวพระราชดำริ “ป่า 3 อย่างประโยชน์ 4 อย่าง” จำนวน 1,000 ไร่ เช่น การส่งเสริม และให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการผลิตกล้าไม้วงศ์ยางปลูกเชื้อเห็ดไมคอร์ไรซ่า แก่ชุมชนเครือข่าย ส่งผลให้ชุมชนเครือข่ายที่เข้าร่วมโครงการ สามารถสร้างอาชีพจากการเก็บเห็ดป่า และผลิตผลจากป่า และกรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์จังหวัดสกลนคร แสดงให้เห็นว่า การบริหารราชการแบบเครือข่ายช่วยพัฒนาสินค้าและนวัตกรรมนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าสินค้า โดยสำนักงานพาณิชย์จังหวัด มีหน้าที่พัฒนากระบวนการผลิตและคุณภาพผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐาน ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเกษตรจังหวัด ศูนย์หม่อนไหมจังหวัด อีกทั้งส่งเสริมให้ผู้ผลิต ผู้ประกอบการครามย้อมสีธรรมชาติ เข้าสู่กระบวนการพัฒนาคุณภาพตามมาตรฐานการขอขึ้นทะเบียนสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (GI) และการพัฒนารูปแบบสินค้าให้มีความหลากหลาย ร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และสถานศึกษาในพื้นที่ นอกจากนี้ มีสำนักพัฒนาชุมชนจังหวัด ส่งเสริมการรวมกลุ่มและพัฒนากลุ่มผู้ผลิตผู้ประกอบการในระดับพื้นที่ รวมทั้งการส่งเสริมยกระดับพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์ในการคัดสรร OTOP Champion ในส่วนของภาคเอกชน มีประธานเครือข่ายธุรกิจ Biz Club และคณะกรรมการ “ประชารัฐ” มีส่วนร่วมในการประสานความร่วมมือการขับเคลื่อนกิจกรรม นอกจากนี้ กรณีศึกษาศูนย์โฮมสุขสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแสดงให้เห็นถึงการนำองค์ความรู้ในการฟื้นฟูสมรรถภาพที่ใช้ในสถานพยาบาลซึ่งการจัดระบบบริการเดิมมีการจัดระบบบริการที่ผู้รับบริการต้องเดินทางเข้ามารับบริการในโรงพยาบาล (Hospital Base) มาประยุกต์ใช้เพื่อจัดระบบบริการให้เกิดขึ้นในชุมชนใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base) จัดบริการโดยคนในชุมชน เพื่อคนในชุมชน โดยมีการสนับสนุนจากหน่วยงาน องค์กรภาครัฐและภาคีเครือข่ายอื่น ๆ ตามความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ประยุกต์แนวคิดการพื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการโดยการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Rehabilitation Matrix : CBR) ขององค์การอนามัยโลก 2010 มาใช้ในการออกแบบกระบวนการนำสู่การปฏิบัติเพื่อจัดระบบบริการพื้นฟูสมรรถภาพ และยังประยุกต์ใช้วัสดุในท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นอุปกรณ์ประยุกต์ในการใช้งานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้พิการ ผู้สูงอายุที่มีปัญหาด้านการเคลื่อนไหว เช่น ราวจับเดินไม้ไผ่ ไม้ยืดเส้น มีการนำแนวคิดและประยุกต์การปรับปรุง และจัดสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อผู้พิการ ผู้สูงอายุ (Universal Design)มาใช้ในการออกแบบ ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มเป้าหมาย การนำอุปกรณ์กายภาพที่ชำรุดแล้วมาประยุกต์เป็นกายอุปกรณ์เพื่อใช้ใน

การเคลื่อนไหว เช่น แผ่นล้อเลื่อนผู้พิการ เตียงฝึกยืน สนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครศูนย์โฮมสุขและภาคีเครือข่ายในการทำงานจนมีผลลัพธ์การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีนวัตกรรมที่เป็นแบบอย่างขยายผลและเกิดประโยชน์กับประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน

7. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ความท้าทายในปัจจุบันและอนาคตที่เผชิญเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบเครือข่าย คือ การเสริมสร้างเครือข่ายให้ดำรงอยู่อย่างเหนี่ยวแน่นมั่นคง มีความร่วมมือระยะยาวซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานวัตกรรมการบริหารภาครัฐ การถอดบทเรียนจากแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) ดังปรากฏในกรณีศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ การบริหารราชการแบบเครือข่ายมีลักษณะเป็น “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง” (pluricentric governance system) สามารถนำมาประยุกต์ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมการที่หน่วยงานภาครัฐ หรือนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น เป็นเพียงกลุ่มหลักและกลุ่มที่ถูกเลือกให้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมอีกต่อไป แต่การเปิดพื้นที่ในชุมชน ประเด็นนโยบาย เครือข่ายนโยบาย ชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และผู้แทนของประชาชนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ลดบทบาทภาครัฐ เกิดการจัดการภาครัฐแบบร่วมมือร่วมใจจะเป็นวิธีการในการบริหารปกครองบ้านเมืองที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน และนำไปสู่ผลผลิตทางนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Provan and Milward, 2001) สอดคล้องกรณีศึกษากรมชลประทานพบว่าระยะแรกภาครัฐไม่ได้นำระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง” (pluricentric governance system) มาใช้ จนทำให้เกิดความขัดแย้งการใช้น้ำของชุมชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ความท้าทายสำหรับประเทศไทย คือ การสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง (Pluricentric governance system) เพื่อสร้างความร่วมมือด้านการกำกับดูแลซึ่งรวมถึงการให้อิสระในการดำเนินการแก่ส่วนท้องถิ่นในการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ การจัดการดูแลตนเองและบรรทัดฐานค่านิยมที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน (self-constituted rules and norms) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารราชการแบบเครือข่ายที่ประสบความสำเร็จในบริบทของประเทศไทย คือ รูปแบบเครือข่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการเป็นเครือข่ายหรืออาสาสมัคร มีนโยบายเป้าหมายในการดำเนินโครงการอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดผู้รับผิดชอบและหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ชัดเจน รวมถึง พันธสัญญาทางการเมืองที่ทุกฝ่ายมีต่อกัน (political commitment) การหาทางออกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายเข้ามามีบทบาทร่วมกัน (collective solutions) การเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย (trust) เพื่อให้ผลการวิเคราะห์

มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ควรออกแบบเครื่องมือแบบสัมภาษณ์ที่จะศึกษา วิเคราะห์หาปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายมีความยั่งยืน เพื่อให้สามารถนำไปจัดทำแนวทางและ Guideline ในการดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการขยายผลการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้มีความยั่งยืนต่อไป รวมทั้งสามารถนำไปออกแบบแนวทาง/รูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

8. สรุปผล

รูปแบบและปัจจัยในการสร้างนวัตกรรมการบริหารภาครัฐมีความคล้ายคลึงกันในหลักการ แต่จะมีรายละเอียดการดำเนินการที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น การทำความเข้าใจในบริบทที่แตกต่างกันจะทำให้ภาครัฐประสบผลสำเร็จในการขับเคลื่อนให้เกิดนวัตกรรมการบริหารภาครัฐได้ตามที่คาดหวัง สำหรับประเทศไทย การบริหารราชการแบบเครือข่ายมีลักษณะเป็น “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีทุกภาคส่วนเป็นศูนย์กลาง” (pluricentric governance system) สามารถนำมาใช้ในการสร้างนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดีในการขยายผลในระดับประเทศ รัฐบาลควรดำเนินการสร้างสภาพแวดล้อมในการดำเนินการที่เหมาะสม ได้แก่ ระบบฐานข้อมูลกลาง และระบบดิจิทัลเพื่อการมีส่วนร่วม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและประสบการณ์การใช้งานที่เปลี่ยนไปในยุคดิจิทัลของประชาชน

9. นิยามศัพท์

นวัตกรรม หมายถึง งานที่เกิดขึ้นใหม่ จากการใช้ความรู้ ทักษะประสบการณ์ และความคิดสร้างสรรค์ ในการพัฒนาขึ้น ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดคุณค่า (Public Values) หรือประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอาจจะมีลักษณะเป็นนโยบายใหม่ บริการใหม่ กระบวนการใหม่ หรือผลิตภัณฑ์ใหม่
การสนับสนุนจากภาครัฐ หมายถึง ภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาททำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ

การสนับสนุนจากภาครัฐ หมายถึง ภาครัฐได้ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาททำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐ

กระบวนการมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบ ทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ

ผลสำเร็จ หมายถึง การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทำให้โครงการนี้มีประโยชน์ต่อชุมชน อีกทั้งชุมชนจะสามารถดำเนินต่อไปต่อยอดขยายผลต่อไปได้

ความเชื่อใจ หมายถึง ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น โดยทุกคนมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม ประชาชนรู้สึกภูมิใจที่มีส่วนทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ

10. กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณข้อมูลสนับสนุนจากนางสาวนวลจันทร์ แสงมณี นักพัฒนาระบบราชการชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ก.พ.ร.

11. เอกสารอ้างอิง

Ansell, C., and Gash, A. (2008) 'Collaborative governance in theory and practice.' **Journal of public administration research and theory,** 18(4), pp. 543-571.

Ansell, C., and Torfing, J. (2014). 'Collaboration and design: new tools for public innovation.' *In* Ansell, C., and Torfing, J. (Eds.) **Public innovation through collaboration and design.** New York: Routledge, pp. 19-36.

Beaumont, N., and Dredge, D. (2010) 'Local tourism governance: a comparison of three network approaches.' **Journal of sustainable tourism,** 18(1) pp. 7-28.

Benz, A., and Papadopoulos, Y. (2006) 'Actors, institutions and democratic governance: comparing across levels.' *In* Benz, A., and Papadopoulos, Y. (eds**.) Governance and democracy: comparing national, European and international experiences.** London: Routledge, pp. 273-295.

Bevir, M., and Rhodes, R. (2003). **Interpreting British governance.** New York: Routledge.

Bevir, M., and Rhodes, R. A. W. (2006). 'Interpretive approaches to British government and politics.' **British Politics,** *1*(1), pp. 84-112.

Bevir, M., and Rhodes, R. A. (2008). 'The differentiated polity as narrative.' **The British Journal of Politics and International Relations,** *10*(4), pp. 729-734.

Blanco, I., Lowndes, V., and Pratchett, L. (2011). 'Policy networks and governance networks: Towards greater conceptual clarity.' **Political studies review,** *9*(3), pp. 297-308.

Bowornwathana, B. (2000) 'Governance reform in Thailand: questionable assumptions, uncertain outcomes.' **Governance,** 13(3), pp. 393 - 408.

Brown, L., and Osborne, S. P. (2013). 'Risk and innovation: Towards a framework for risk governance in public services.' **Public Management Review,** 15(2), pp. 186-208.

Chaskin, R. J., Brown P., Venkatesh S., and Vidal A. (2001) **Building community capacity.** Somerset, United States: Taylor & Francis Inc.

Conrad, D.A., Cave, S.H., Lucas, M., *et al*. (2003) 'Community care networks: linking vision to outcomes for community health improvements.' **Medical care research,** 60(4), pp. 95–129.

Dente, B., Bobbio, L., & Spada, A. (2005). 'Government or Governance of Urban Innovation? A tale of two cities.' **DisP-The Planning review,** 41(162), pp. 41-52.

Dinica, V. (2009) 'Governance for sustainable tourism: a comparison of international and Dutch visions.' **Journal of sustainable tourism,** 17(5), pp. 583-603.

Dredge, D., and Jenkins, J. M. (2007) **Tourism planning and policy.** John Wiley and Sons: Milton

Dryzek, J.S. (2007) 'Networks and democratic ideals: equality, freedom, and communication.' *In* Sørensen E., and Torfing J. (eds.), **Theories of democratic network governance.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 262 – 273.

Edelenbos, J., and Klijn, E. H. (2005) 'Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands.' **Journal of public administration research and theory,** 16(3) pp. 417-446.

Edquist, C. (2005), 'Systems of innovation: Perspectives and challenges', in Fagerberg, J., Mowery, D. and Nelson, R. (Eds), **Oxford Handbook of Innovation,** Oxford: Oxford University Press, pp. 181-208.

Eggers, W. D., and Goldsmith, S. (2004) ***Governing by Network: the new shape of the public sector.*** **Washington,** DC: Brookings Institution.

Eggers, W. D., and Singh, S. K. (2009). ***The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government.*** Massachusetts: Harvard Kennedy School.

Eisenhardt, K. M. (1989) 'Building theories from case study research.' **Academy of management review,** 14(4) pp. 532-550.

Eisenhardt, K. M., and Graebner, M. E. (2007) 'Theory building from cases: Opportunities and challenges.' **Academy of management journal,** 50(1) pp. 25-32.

Freeman, C. (1991), 'Networks of innovators: A synthesis of research issues.' **Research Policy,** 20(5), pp. 499-514.

Fung, A., and Wright E.O. (2003) 'Thinking about empowered participatory governance.' *In* Fung, A., and Wright E.O. (eds.) **Deepening democracy: Institutional Innovation in empowered participatory governance.** London: Verso, pp. 3-44.

Gray, B. (1996) 'Cross-sectoral partners: collaborative alliances among business, government and communities.' *In* Huxham, C. (ed.), **Creating collaborative advantage.** London: Sage, pp. 57–79.

Hartley, J. (2005), 'Innovation in governance and public service: Past and present', **Public Money and Management,** 25(1), pp. 27-34.

Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). 'Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship.' **Public administration review,** 73(6), pp. 821-830.

Hay, C. (1998) 'The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking.' **Comparing policy networks,** pp. 33-51.

Hill, M. (1997), **The policy process.** Harlow, UK: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Hood, C. (1991), 'A public administration for all Seasons?', **Public Administration,** 69(1), pp. 1- 19.

Jessop, B. (1997) 'Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance.' **Review of international political economy,** 4(3), pp. 561-581.

Kapucu, N., and Van Wart, M. (2006) 'The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: lessons learned. **Administration & society,** *38*(3), pp. 279-308.

Kickert, W., Klijn, E. H., and Koppenjan, J. (1997) Introduction: a Management Perspective on Policy Networks.' *In* Kickert, W., Klijn, E. H. and Koppenjan, J. (eds.) **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector.** London: Sage, pp. 1 – 13.

Klijn, E. H., and Koppenjan, J. F. (2000) 'Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance.' **Public management an international journal of research and theory,** *2*(2), pp. 135-158.

Kooiman, J. (2003), *Governing as Governance*. London: Sage.

Koppenjan, J. (2007) 'Consensus and conflict in policy networks: too much or too little.' *In* Sørensen, E., and Torfing, J. (eds). **Theories of democratic network governance.** Oxford: Palgrave Macmillan, pp. 133-152.

Koppenjan, J. (2012) **The new public governance in public service delivery: Reconciling efficiency and quality.** The Netherlands: eleven international Publishing.

Koppenjan, J. F. M., and Klijn, E. H. (2004) **Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making.** London: Routledge.

Krutwaysho, O., and Bramwell, B. (2010) 'Tourism policy implementation and society. Annals of tourism research.' 37(3), pp. 670 - 691.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., and Miller, R. (2001) 'Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage.' **The Milbank Quarterly,** *79*(2), pp. 179-205.

Long, P.E. (1997) 'Researching tourism partnership organizations: from practice to theory to methodology.' *In* Murphy, P.E. (ed.) **Quality management in urban tourism.** Chichester: Wiley, pp. 235 - 251.

Marsh, D. (1998) 'The utility and future of policy network analysis.' **Comparing policy networks,** pp. 185-197.

Marsh, D., Richards, D., and Smith, M. (2003). Unequal plurality: towards an asymmetric power model of British politics. **Government and opposition,** *38*(3), 306-332.

Marsh, J. G. and Olsen J.P. (1989). **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.** New York: The Free Press.

Marsh, D. and Rhodes, R. (1992). **Policy networks in British government.** Oxford: Clarendon Press.

Marsh, D., and Smith, M. (2000). 'Understanding policy networks: towards a dialectical approach.' **Political studies,** *48*(1), pp. 4-21.

Marsh, D., and Smith, M. (2000). 'Understanding policy networks: towards a dialectical approach.' **Political studies,** *48*(1), pp. 4-21.

May, T. (2011). **Social research.** UK: McGraw-Hill Education.

OECD (2015). **Innovation Policies for Inclusive Growth.** Paris: OECD Publishing.

OECD (2019). **Digital Government Review of Sweden: Towards a Data-driven Public Sector, OECD Digital Government Studies,** Paris: OECD Publishing.

Osborne, S. P. (2010). 'Public governance and public services delivery: a research agenda for the future.' *In* Osborne, S. P. (Ed.) **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** Oxon: Routledge, 413 – 428.

Peters, B. G. (1997). Escaping the joint-decision trap: repetition and sectoral politics in the European union. **West European Politics,** *20*(2), 22-36.

Provan, K. G. and Kenis, P. (2008). 'Modes of network governance: structure, management, and effectiveness.' **Journal of public administration research,** 18, pp. 229 -252.

Provan, K. G. and Milward, B. H. (2001). 'Do networks really work? a framework for evaluating public-sector organisational networks.' **Public administration review,** 61, pp. 414 – 423.

Raab, J., Mannak, R. S., and Cambré, B. (2013). 'Combining structure, governance, and context: a configurational approach to network effectiveness.' **Journal of public administration research and theory,** *25*(2), pp. 479-511.

Rhodes, R. A. W. (1981). **Control and power in central-local government relations.** Farnborough, Hants: Gower.

Rhodes, R. A. W. (1988). **Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain.** London: Routledge.

Roberts, N. C. (2000). 'Wicked problems and network approaches to resolution', **International Public Management Review,** 1(1), pp. 1-19.

Roberts, N. C. and King, P. J. (1996). **Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation.** San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Schumpeter, J. (1946), **Economic Theory and Entrepreneurial History – Change and the Entrepreneur,** Cambridge: Harvard University Press.

Shand, R. (2013) ***Governing sustainable urban renewal: partnerships in action.*** Oxon: Routledge.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2007) **Theories of democratic network governance.** Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stake, R. E. (1995) ***The art of case study research.*** London: Sage.

Stoker, G. (1995) ***Regime theory and urban politics.*** London: Sage.

Taylor, D. W. (2000). **'Facts, myths and monsters: understanding the principles of good governance.'** *International Journal of Public Sector Management.* 13(2), pp. 108-124.

Teece, D. J. (1992), **'Competition, cooperation, and innovation'.** ***Journal of Economic Behaviour and Organization*****,** 18(1), pp. 1-25.

Thomson, A. M., and Perry, J. L. (2006) 'Collaboration processes: inside the black box.' **Public administration review,** *66*(1), pp. 20-32.

Van Meerkerk, I., and Edelenbos, J. (2014). 'The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands.' **Policy Sciences,** 47(1), pp. 3-24.

Weiss, E. S., Anderson, R. M., and Lasker, R. D. (2002). 'Making the most of collaboration: exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning.' **Health Education and Behavior,** 29(6), pp. 683-698.

Williams, P. (2002). 'The competent boundary spanner', **Public Administration,** 80(1), pp. 103- 124.

Yin, R.K. (2009) ***Case study research: design and methods.*** 4th ed., London: Sage.

Yin, R. K. (2013). **Case study research: design and methods.** 5th ed., London: Sage.

วิเคราะห์กรณีศึกษาเกษตรพันธสัญญาภายใต้การควบคุมของบรรษัทเอกชน กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรรายย่อยกับกรณีเศรษฐกิจยั่งยืนและการเกษตรเพื่อความมั่นคงทางอาหารในชุมชนเศรษฐกิจพอเพียงสันติอโศก

วิวัฒน์ชัย อัตถากร*

บทคัดย่อ

ผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาพบว่าเกษตรกรผู้ทำเกษตรพันธสัญญากับบริษัทเอกชน ตอบสนองด้วยการเพิ่มผลิตภาพการเกษตร ลดต้นทุนการผลิต แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกเป็นของธุรกิจการเกษตรชั้นนำและบริษัทผูกขาดขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตามในทางตรงข้าม สิทธิมนุษยชน-ชุมชน-เศรษฐกิจ-และกฎหมายของเกษตรกรรายย่อยที่ร่วมในแผนงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยธุรกิจเกษตรผูกขาดรายใหญ่ ซึ่งมีข้อตกลงและยอมให้โดยผู้มีอำนาจรัฐไทยนั้น ได้รับผลกระทบซึ่งส่งผลกระทบต่อความผาสุกและหนี้ครัวเรือนของเกษตรกรรายย่อย

ชุมชนสันติอโศกยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง ประสบความสำเร็จในการประยุกต์หลักการพุทธเศรษฐศาสตร์นำสู่การบูรณาการอย่างเหมาะสมด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เศรษฐกิจ-สิ่งแวดล้อม-ศีลธรรม-เกษตรเชิงผสมผสาน (ปฏิเสธการทำเกษตรพืชเชิงเดี่ยว) ในระบบเดียว สามารถสร้างสรรค์ความมั่นคงทางอาหารให้ชุมชนดังกล่าวได้อย่างพอเพียง สันติอโศกเป็นตัวอย่างแห่งความสำเร็จ ที่ปฏิเสธการใช้กระบวนทัศน์ทุนนิยมว่าด้วยการปฏิวัติเขียว โดยการประยุกต์ทำการเกษตรอินทรีย์แบบธรรมชาติปลอดสารพิษ สันติอโศกกลายเป็นกรณีรูปธรรมเด่นชัดที่มีอุดมการณ์และการปฏิบัติตอบโต้ตรงข้ามกันกับบริโภคนิยม-วัตถุนิยม ซึ่งครอบงำสังคมไทยอยู่ในปัจจุบัน เกือบ 90% ของชาวสันติอโศกไม่มีหนี้สินเลย ขณะที่ระดับหนี้สินต่อครัวเรือนของคนไทยเฉลี่ยอยู่ที่ 1.78 แสนบาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2561)

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : orapunattha@gmail.com

นโยบายสาธารณะควรส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรจริงจังในทุกระดับที่เป็นของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งรวมถึงทั้งด้านการผลิตและด้านการกระจายสินค้าเกษตรไปสู่ผู้บริโภค ตลอดจนการส่งออกสินค้าเกษตรของสหกรณ์การเกษตรของชุมชนควบคู่ไปด้วยกับการส่งเสริมพลังผู้บริโภคให้สนับสนุนการผลิตสินค้าปลอดภัย มีคุณภาพต่อสุขภาพ สถาบันวิจัยและมหาวิทยาลัยควรดำเนินการโดยนำร่องหลากหลายโครงการในเนื้อหาเศรษฐกิจพอเพียงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ กระตุ้นตัวอย่างเป็นรูปธรรมให้ชุมชนเกษตรทั้งหลายทำตามกันกระจายไปทั่วประเทศ

คำสำคัญ: เกษตรพันธสัญญา สิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจพอเพียง เกษตรกรรายย่อย ความมั่นคงทางอาหาร

A Case Study Analysis on Contract Farming under the Corporate Control affecting The Human Rights of Small-Scale Farmers in Thailand and Sustainable Economy and Farming for Food Security Practiced in Santi Asoke Community

Wiwatchai Atthakor*

Abstract

Contract farmers respond with increased agricultural productivity to reduce production costs but most of the benefits fall to the few prominent agri-businesses and the large monopoly companies. However, on the other hand, the human, community, economic and legal rights of small-scale farmers who participate in the contract farming programs undertaken by the large agri-business monopolies, agreed to and allowed for by the Thai state authority, are impacted. The human rights impact has made small farmers indebted, and that their well-being deteriorated.

Santi Asoke Buddhist community, based on sufficiency economy, has been successful in applying Buddhist economic principles as a sustainable economy and farming approach, leading to an appropriate integration of economy - environment - morality - agroforestry (which denies a monoculture or single vegetation) - as part of a single system that can create food security for their communities. Santi Asoke is an example of success that has rejected the use of the capitalist paradigm of the green revolution by applying the organic farming in stead. Santi Asoke has evidently become a concrete case of the counter consumerism – materialism which dominates Thai Society. Almost 90% of Santi Asoke people had no debt at all. While household debt of Thai people averaged at 178,000 baht per household (National Statistical Office of Thailand, B.E. 2561).

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: orapunattha@gmail.com

Public policy is needed to promote agricultural cooperatives at all levels which belong to small-scale farming communities, including both production and distribution to consumers, as well as the export of agricultural cooperatives' products. Coupled with the promotion of a consumer power movement to support the safety of food production, quality health benefits need endorsement. University and research institutes should conduct pilot projects on sufficiency economy farming, encouraging concrete examples for farming communities to follow.

Keywords: Contract Farming, Human Rights, Sufficiency Economy, Small Scale Farmer, Food Security

1. Introduction

The Thai state nowadays aims to promote modern large-scale farming, contract farming, and smart farmers clearly to be a major policy towards becoming Thailand 4.0 agriculture. Following the Thai state agricultural policy, the Bank for Agriculture and Agricultural cooperatives (BAAC) has signed the MOU (Memorandum of Understanding) with the 4 private corporations to promote the contract farming programs for agricultural loans with favorable interest rates offered to those small-scale farmers and members of the community agricultural enterprises participating in contract farming programs with two billion bath of loans for the first phase (Thai Post, 27 September, 2018).

The Thai state agricultural policy in the last three decades since 1987 influenced by food production strategy based on agribusiness in corporate food regime (Chiengkul, 2017, Bernstein, 2015; McMichal, 2005; McMichael & Schnider, 2011). Coupled with the green revolution became the mainstream approach as public agricultural policy, which has been implemented throughout Thailand. The green revolution, according to the corporate food regime, aims to increase agricultural productivity by using chemical fertilizers, insecticides – chemicals, including the use of new rice varieties, and by using genetically modified organisms (GMO's) and genetic engineering (bio-engineering) widely practiced in developing countries including Thailand (Ünay, 2010). As a consequence, the contract farming in Thailand employed green revolution approach by private corporations in agri-business activities with small-scale farmers.

The business practice of profit maximization as corporate power ideology has become dominant over the Thai agricultural society and The Thai public agricultural policy (Chiengkul, 2012). The main questions to be addressed are, wether contract farming improving the well-being of small-scale farmers in Thailand, and affecting the human rights of this majority group of the Thai farmers or not? Is there appropriate policy for small-scale farming for food security in Thailand?

2. Objectives

1. Analyze the effects of contract farming under the corporate control against the human rights of small-scale farmers in Thailand.

2. Analyze the performance of Santi Asoke community based on the sufficiency economy for sustainable economy and farming for food security.

3. Recommend appropriate policy for improving the well-being for small-scale farmers and strengthening small-scale farming for food security.

3. Literature Review

"The Great Divide", written by the Nobel Prize-winning economist Josepth E. Stiglitz (2016), pointed out in his book, inequality is extremely high in the world and at the national level, in developed countries such as the United States or developing countries like Thailand. This is clearly explained by another Nobel laureate is Amartya Sen (2 0 1 0). The national disparity between agriculture and the non-agricultural sector is due to lack of rights entitlements to approach basic necessity resources, so people (including small farmers) lack the ability or capabilities to live. Like small farmers may lose production inputs. – land ownership so they do not have access to bank credits because of insecure debt without mortgage asset .Due to the loss in agriculture profession and the state policy to promote "big capitalist" until the squeeze drive “small farmers" out of the national agricultural route becoming “the marginalized” living in poverty. Because of Amartya Sen insists on a lack of human security relevant to the "Ethics of Human Rights" important issue.

The book "Development Aid and Human Rights" by Katarina Tomasevski (1989) offers analysis of development aid from international organizations such as the World Bank, the IMF (International Monetary Fund), and many other aid agencies and advanced capitalist countries, cases showing human rights abuses through economic policy, make people unemployed. (e.g. the case of the IMF conditionality loans) affect the lives of the poor and the low income farmers negative impact on income distribution pattern, increase in disparity in income gap between agricultural and non-agricultural sectors in the aid recipient counties.

According to the United Nations (1948) proclaims, the Universal Declaration of Human Rights, article1: All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

The United Nations Global Compact (UNGC) (1999) is a United Nations initiative to encourage businesses worldwide to adopt sustainable and socially responsible policies, and to report on their implementation. The UN Global Compact is a principle-based framework for businesses, in the areas of human rights, labor, the environment and anti-corruption. The UN Global Compact is the world lergest corporate sustainability (corporate social responsibility) (Wikipedia).

On June 16, 2011, the United Nations Human Rights Council unanimously endorsed the Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGS), making the framework the first corporate human rights responsibility initiative to be endorsed by the United Nations.

Sriboonchitta, S. & Wiboonpoongse, A. (2008) analyzed that the effectiveness of contract farming would enable smallholders to earn a stable income. It will be the development of Thai agriculture. In the long run, small-scale farmers can increase their production skills and manage their bargaining power. There should be government measures to encourage small-scale farmers to participate in full-scale contract farming.

The above research supports the contract farming in large-scale farming in modernized agricultural change in Thailand. An economic analysis of neo-classical economics, which considers that economies of scale will reduce production costs. In line with the mainstream economic development paradigm, which believes that participation with the private sector is a transfer of technology and skills to the small farming sector. This assumption is not true, (unrealistic) for that both markets namely agricultural output (e.g.-paddy) markets and agricultural inputs market are not competitive markets. And that large agribusiness companies have monopoly power in these two markets, which set the price and direction of the allocation of agricultural resources inappropriately to smallholders agriculture without their bargaining power (Barkley, 2016, Chiengkul, 2012 Nikomborirak, D. & Tawankul, S. B.E. 2542). The question is agrarian transformation under large-scale farming is the success of large agricultural companies. But is it a failure for small-scale farmers? Why?

To answer these questions by research findings (Atthakor, B.E. 2561), employs a political economy conceptual framework to analyze large-scale farming policy and sustainable agriculture, particularly as Thai agriculture is considered to be integrated within global capitalism. Under the umbrella of a corporate food regime, only a very few large corporations control the global food industry. Similarly in Thailand, the market share of agricultural and food products is mostly held by only a few large agricultural corporations which control all levels of Thai agriculture from upstream (state policy/ agricultural production), to midstream (markets for agricultural input/markets for pre-processing agricultural products) and downstream (local market for agricultural products, convenience stores and export sector). The corporate food regime is advanced by the green revolution that uses agrochemicals and agricultural machinery which impact negatively on the environment, on food security, and on public health. Moreover, the market mechanism used by the major agricultural businesses which dominate in large-scale farming disadvantages small-scale farmers. Although the government claims that collective bargaining operates amongst the farmers, in fact, the small-scale farmer still lacks the freedom to participate and cannot be self-reliant.

McMichael, P. & Schneider, M. (2011) reviewed and compared different paradigmatic approaches to food security, and their political and ecological implication in the global context of the Millenium Development Goals (MDGs). For reducing hunger and promoting food security will require a paradigm shift in development policy and strategies. Solutions need to be democratically grounded and attentive to cultural diversity and biodiversity. Realization of this goal depends first on stabilizing small farming cultures and local ecological knowledge.

4. Effects of Contract Farming under the Corporate Control against the Human Rights of Small-Scale Farmers.

Contract farming can be defined as a agricultural production carried out according to an agreement between a buyer (a private corporation) and farmers, which establish conditions for the production and marketing of a farm product or products. Typically, the farmer agrees to provide agreed quantities of a specific agricultural product (Vikaspedia).

The contract farming has been promoted since the beginning of the Sixth National Economic and Social Development Plan (1987-1991). After that there were 2.6 million at peak small-scale farmers participating in the contract farming system in 2003, complete system of chicken farming, pig farming with more than ten thousand pigs, sugarcane plantation, palm oil, fruit orchard, operating in the form of a business company.

The research confirmed that to identify major agro-commodities that reduce agricultural costs and increase the value of agricultural products Puapongskorn, N. et.al. (B.E. 2557). Probably a positive impact in terms of commercial profitability on large agricultural companies. However, the number of small-scale farmers participating in the agribusiness farming contracts projects decreased from 2.6 million in 2003 to 1.6 million in 2008. Up to 1 million in the last five years, the average participant in the contract farming programs declined by 200,000 farmer participants per year as a result of human rights violations.

During 2005 - 2017, there were contract farming complaints to the National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT) (See Table 1). Is there a violation of human rights? Some businesses are listed on the Stock Exchange of Thailand. The issue of farming contract has affected small-scale farmers in the whole country. Due to the expansion of contract farming and agri-business activities, in the first stage, the joint business with farmers standardized production meets market demand. Farmers earn income and are stable in their careers, helps reduce state budget burden on agricultural subsidy and the government's guaranteed scheme. It also boosts employment opportunities in the agricultural sector. But because of the subsequent operation, agri-business firms (capitalists) are changing the conditions, for example, that farmers need to invest more in building an industrial system. While capitalists rarely follow the promises, such as the delivery of chickens with weight and incomparable strength. Slow chicken release and not agreed upon price. Or for farmers to wait longer than scheduled. It pays the risk to farmers. And farmers can not terminate the contract, but the capitalists are the only body who have the upper hand of farmers. In addition, contracts are kept at the capitalist. Farmers have a drawback in documenting cases where they have to go to court. Farmers are often the losers. And so insolvent and unable to continue their career. (Resolution No. 18/ B.E. 2558, 15 June 2015, NHRCT)

The contract stipulates that farmers must sell the product to a particular company solely. Makes the capitalist take control of the market mechanisms and agricultural commodities that are the raw materials of the food chain. The company can set prices to profit for their own satisfaction, And that may cause poor farmers can not access adequate food. In the long term, it can also result in food insecurity in times of crisis. It is against the guidelines of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) to set guidelines for promoting the right to adequate food access (Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security). Food rights are endorsed in Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) as food is a part of adequate quality of life. Therefore, the contract farming has not improved the well-being of small-scale farmers in Thailand. The contract farming under corporate control in many cases violate the human rights of small-scale farmers in Thailand. Consequently, the NHRCT considers that in order to ensure fairness and protect the right to work of the farmers. Farmers' rights to property and farmers right to food from farming, and that farmers can compete fairly and freely.

Table 1: Contract Farming Complaints on Human Rights Abuses, 2005 – 2017

The Subject Number	Petition (Official No./Year)	Complaints Check
1	571/2005	Claims of farmers' rights on a fresh chicken company violate human rights abuses of the trade union.
2	493/2010	Farmers claim the right to access and utilize modern biotechnology.
3	312/2012	Unfair practices were deceived by the company to joint venture with farmers resulting in farmer's a lot of debt.
4	180/2013 and 202/2013	Human rights abuses of property rights and occupational rights. A company payment arrears to farmers.
5	253/2013	Human rights abuses of property rights. The case is not fair due to the contract to join the chicken farming project.
6	435/2013	Human rights abuses in freedom of profession. Farmers are treated unfairly by the chicken farm contract.

Table 1: Contract Farming Complaints on Human Rights Abuses, 2005 – 2017 (Cont.)

The Subject Number	Petition (Official No./Year)	Complaints Check
7	456/2013	Violation of human rights in the right to freedom of occupation farmers are treated unfairly by the chicken farm contract.
8	188/2014	The contract does not cover the effects and risks of chicken farming to farmers and communities.
9	449/2016	Human rights abuses in labor rights minimum wage on chicken farms limited freedom of movement, complainant nationality Myanmar.
10	452/2017	Suffering from air pollution (odor) and flies from chicken farms with community rights.

Source: Office of the National Human Rights Commission of Thailand

The above mentioned shows the impact of modern agribusiness companies violating human rights. Under the food corporate regime, farmers are widely committed to agricultural commitments in contract farming, the government should legislate in accordance with the principles and guidelines of the United Nations Global Compact (UNGC) which large agribusiness corporation should observe CSR (corporate social responsibility), in accordance with the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), as well as amendments to the law.

Not allowing large agribusinesses to dominate the market is a monopoly of Thai agricultural systems. The current agricultural production relation will affect food security, become a threat and an impact on consumers and small-scale farmers in Thailand.

Incidentally, the recent Contract Farming Law of the State is effective in 2018, the main content of the law protect the interest of agri-business firms rather than small-scale farmers, is not a solution to the structural problem, does not eliminate the root cause of poverty in small-scale farming communities. Particularly on the business power domination over the market and the monopoly of agribusinesses that small farmers are disadvantaged in contract farming practice.

Small-scale farmers debt increased among landless farmers and small holders of land including some of those participated in contract farming programs. At the end of 2016 information of the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) small farmers claim Bank with debts of up to 300,000 baht recorded at the number of 2.9 million debtors with debt outstanding of 334,925 million baht.

5. Sustainable Economy and Farming for Food Security in Santi Asoke Community based on the Sufficiency Economy

“Sufficiency Economy” and “New Theory" of the King Bhumibol Adulyadej, the reign of King Rama IX was a valuable conception since 1974 (BE 2517), which was later implemented in the community economy, all areas in Thailand today. Initially, 30-40 years ago, Phetchaburi province the community in the royal pratonage of King Rama IX used the agricultural cooperative for a case of “Hubkrapong” Petchburi with the Royal Project successfully (Atthakor, B.E. 2559 A, B.E. 2559 B).

Sufficiency Economy emphasizes on the development of self-reliance on the middle way, which can be further developed in a globalized world. Key principles and values are observed, in enough to eat enough to have manners, to know the modesty reasoning good immunization as well as morality as a framework for living. Such ideas can be applied as a small farming approach, including support for farmers to cooperate in the form of groups or cooperatives, or a sustainable network of community enterprises.

The Santi Asoke buddhist community has economic activities, production and services. The basic necessities of self-reliance are organic farming as well as natural agriculture, grow rice, vegetables having an organic fertilizer factory, having a herbal medicine factory, community hospital, The distribution center for both wholesale and retail shops, printers, TV stations and schools, Asoke people can work in a variety of activities such as mills bases (including organic farming), tofu bases, kitchens bases, communication bases, waste disposal bases (Atthakor, B.E. 2561 B).

Dr. Heikkilä-Horn, Marga-leena is a Finnish, she conducted a research as her doctoral dissertation for her Ph.D. presented to Abo Akademia University, Department of Comparative Religions, in Turku, Finland. Her research is called "Santi Asoke Buddnism and Thai State, Response "was published (1996) by Abo Akademia University Press, and was later published with an update (July, 1997) entitled" Buddhism with Open Eyes: Belief and Practice of Santi Asoke "is a field research in the community. An Analysis of the Asoke ideology and worldview and Asoke economics a serious focus on practice. According to the vital essence (heart) of Buddhism is the religion of practice. Asoke people is a vegetarian.

According to the analysis of Sunai Setboonsarng (2007) in the book "The New Paradigm of Development and Poverty Reduction based on the Sufficiency Economy Philosophy," the Asoke people or Santi Asoke group applied the concept of Buddhist economics. (In line with Sufficiency Economy Philosophy) with its community business practices. In line with corporate social responsibility (CSR), the Asoke community has achieved tangible success. This confirms that “the reduction in cumulative surplus ideology” (unnecessary for consumption) is higher than "sufficient level" in life to fit. It will support the development of the community economy along with mental and spiritual empowerment by showing social and environmental responsibility as well as natural capital.

The Asoke community's approach is called Bun-Niyom ("Meritism") as an "alternative economy" that refuses "capitalist thinking" to measure success in life from four criteria. material riches, worldly position, fame, and mundane pleasures. Whereas Bun-Noyum (Meritism) is free of personal desires of those form capitalist criteria.

Practical truth the founder and the host of the great inspiration for the Asoka people is "Samana Bodhiraksa". Dr. Hikikilä-Horn (2002) analyzed that the approach and practice of the Buddhist economics of Asoke, probably inspired by a book written by Ernst F. Schumacher (1973) "Small is Beautiful: Economics as if People Mattered"

A survey research was conducted in the largest community of Asoke in Ubonrajtani province (Rajtani Asoke) with the total Asoke residents of 284 people. Accidental or convenience sampling selected for interviews from the community (110 people) and former residents (56 people), totaling 166 people (meet the requirement of Yanmane formula research method) , to inquire about perception of Sufficiency Economy Philosophy ("Perception" refers to the knowledge and understanding of sufficiency economic principles, leading to their practice with moral commitments). In 19 subjects, there were respondents.

Showing “perception” at “Most” level more than 70% of respondents for 11 subjects, more than 77.7% of respondents for 8 subjects as follows. At the “Most” level by average more than halve (56.60%) of the respondents indicates the strong moral commitments (Table 1).

Knowledge of high-level of self-sufficiency economy well, shows the Buddhist belief in the economic system "merit" will affect the life and participation in the community. Both in agricultural activities, organic fertilizer and other highly self-reliant activities. This community cultivates rice in a way that is organic sufficient to consume in the community. There is also a surplus available to other Asoke communities, as well as organic fruits and vegetables. Nearly 80% of the Buddhists in Santi Asoke (Table 1) believe that their knowledge and understanding well on sufficiency economy, make their behavior better with peace and happy, simple way of life, save, sacrifice, which are all features. When everyone is self-reliant economically, socially and spiritually, the Asoke Buddhist community is a true self-reliant community.

More than one-third respondents (34.3%) had no monthly income, 1-fifth (ie 20.5%) have a monthly income of less than 1,000 baht. Even though their income is low, the Asoke people live happily and healthily in self-subsistent economy. Income - expenditure – savings figures support the "just sufficient" conclusion is clear. Almost 90% (89.8%) of the respondents had no debt at all. While household debt of Thai people overaged at 178,000 baht per household (National Statistical Office of Thailand, B.E. 2561).

Over half of the respondents (56.00%) had a reasonable income, from other source while almost 30% (27.10%) said they had savings. Only 6.6% said they did not. This is a very small proportion. Based on the fact of the sources of income, some have received pensions from their former careers. Some do private business. And income from other sources, such as the government welfare of the elderly (old people), etc.. It is a community with true "Self-Subsistence Economy". Asoke communities have foundations to support Asoke activities, and Welfare Merit Bank (Gongbun Swaadikaan) for temple residents in case of illness or can be lent for community projects.

Dr. Heikkilä-Horn said, "Asoke people do not meditate by sitting or walking”. As a matter of fact, the Asoke people consider it a waste of time. It is an escape from the reality of the world. Instead of meditation like that the Asoke people reacted with "Open Eyses" to participate in the work, to participate in anything of community work seriously. The main point with this exertion is not what to expect. It is a process in itself, that is, teamwork which

requires compassion, as well as understanding from friends and colleages who work with the community spirit. So they want to concentrate on their work done, despite all the noise and noise around (Heikkilä-Horn, 2002)

“Samana Bodhiraksa”, the founder of the "Buddhist Santi Asoke", offers propound “Bun-Niyom” or "Merit-ism" ideology, which encourages people to do good deeds. Do good and help others, and that this behavior will be more meaningful in the sense that it has done something for other people, the value of goodness. Dhamma practitioners will live under realistic conditions that can be practiced. Where are they - "Asoke people" will be able to reach the final goal - "Buddha – Shart - Niyom" that is the origin of "Buddha Mind" in a calm, peaceful mind and true self practice in real life. (Heikkilä-Horn, 1997) Bun-Niyom as moral economics, does not emphasise profit, but emphasizes instead the spiritual merit gained when donating goods to the customers or when receiving as low profit as possible from the customers. The form guiding principles of “Bun-Niyom economy” are

- selling for low profit,
- exchanging for equal price,
- exchanging for lower price,
- giving for free,

Therefore, Bun-Noyom economics principles and practice are the same paradigm of “Buddhist Economics”. In the book "Buddhist Economics" by Apichai Puntasen (BE 2558) has concluded 7 "Buddhist Dharma" to apply to economic activities, including self-reliance, negligence, non-violence, right livelihood, non-persecution self and others, without passion and greed, honesty and conscience.

Amidst the insecurity of the farmer's profession alternative agricultural ideas for self-reliance, natural agriculture sufficiency economy farming has gained more attention and practice at the level of the community economy in Thailand over the past 30 years (Chiengkul, 2017), several of those successful concrete caseses in small-scale farming based on the practice of “Buddhist Economics”, the middle path of sufficiency economy (Puntasen, B.E. 2558).

Table 2: Sufficiency Economy Philosophy Perceptions of Asoke People

(%)

Perception of Sufficiency Economy Principles	Most	Very	Medium	Low	Not at all
1. Self-reliance is an important principle of sufficiency economy.	83.1	13.3	3.0	0.6	-
2. Sufficiency Economy is important in today's economy.	81.9	12.7	4.8	0.6	-
3. The principle of sufficiency economy is the principle to bring about practice without persecuting oneself and others.	80.1	16.9	3.0	-	-
4. Sufficiency Economy is a concept that can indicate living and practicing for people at all levels.	80.1	15.1	4.2	0.6	-
5. Perception of Sufficiency Economy is important to living.	78.9	16.3	4.8	-	-
6. The principle of sufficiency economy can be used in conjunction with economic principles of merit.	78.3	16.9	4.8	-	-
7. The perception of sufficiency economy principle must be consistent in 5 steps: moderation, rationality, good immunity, knowledge and virtue. To make living in the community happy.	78.3	15.7	5.4	0.6	-
8. The principle of sufficiency economy can change the behavior of the community people in a better way (such as simple life, save, sacrifice)	77.7	18.1	4.2	-	-
9. Perception of sufficiency economy concept has 3 characteristics: moderation, rationality, good immunity can be used to live in Rajtani Asoke community.	74.1	21.1	4.8	-	-
10. Prepare to be prepared for change with cautious without being mindless. It is an essential element of the sufficiency economy principle.	73.5	21.0	4.8	0.6	-
11. The perception of sufficiency economy can be applied to the economic community.	71.1	22.3	6.6	-	-
12. Perception of Sufficiency Economy Principles would induce accomplished through a variety of activities (such as rice mills base, kitchen base)	68.1	22.3	9.6	-	-

Table 2: Sufficiency Economy Philosophy Perceptions of Asoke People (Cont.)

(%)

Perception of Sufficiency Economy Principles	Most	Very	Medium	Low	Not at all
13. The principle of sufficiency economy can cause a sense of self-sacrificing work for the community or use products from the community to be economical not luxuries.	66.9	22.9	9.6	0.6	-
14. Principles of Sufficiency Economy helps thinking to improve community economy	64.5	28.3	6.6	-	0.6
15. Principles of Sufficiency Economy can be economic security (ie, natural capital is used systematically, people have jobs, have the appropriate technology) and spiritual security (good mental health, intelligence, inspiration) and create values of community economy in Rajtani Asoke community.	63.9	27.7	8.4	-	-
16. Perception of Sufficiency Economy can be done in many forms such as internet and books.	62.7	26.5	10.2	0.6	-
17. Perception of Sufficiency Economy Principle makes work in all bases to be guided and strictly adhered to the conditions set in each base.	50.0	31.9	15.7	1.8	0.6
18. Thai people generally understand the principle of self-sufficient economy.	8.4	7.2	29.5	48.8	6.0
19. Thais generally act in accordance with sufficiency economy.	6.6	3.6	20.5	59.0	10.2
Total (average) (%) (number)	56.6 (94)	38.6 (64)	4.8 (8)	-	-

Source: Sirilikittanont, K., & Atthakor, W. (B.E. 2559)

Alternative agriculture for food security is advocated and practiced with strong moral commitment by Santi Asoke community. "The food security" refers to having food in a safe manner – of good quality to human health. And the management of adequate amounts of such food at both the local and national levels. The lack of right to eat and the abuse of state policy tilted towards capitalism – a major agricultural monopoly would lead

to the lack of food security. To be sure, food security is indeed a competitive economy rather than a monopoly Atthakor (B.E. 2561).

6. Conclusion and Policy Recommendations

Contract farmers respond with increased agricultural productivity to reduce production costs but most of the benefits fall to the few prominent agri-businesses and the large monopoly companies. However, on the other hand, the human, community, economic and legal rights of small-scale farmers who participate in the contract farming programs undertaken by the large agri-business monopolies, agreed to and allowed for by the Thai state authority, are impacted. The human rights impact has made small farmers indebted all across Thailand, substantially due to the failure the agri-business model under the monopoly power of large corporatitions. As a consequence, there is a movement of thought towards and the practice of alternative agriculture among small-scale farmers in Thailand.

The government should improve the justice system so that farmers can access it quickly and easily, to protect farmers from contract farming. Because capitalists have the bargaining power.

The self-reliant Santi Asoke Buddhist communities, based on sufficiency economy as model of development, have been successful in applying Buddhist economic principles as an alternative agricultural approach, leading to an appropriate integration of economy - environment - morality - agroforestry (which denies a monoculture or single vegetation) - as part of a single system that can create food security for their communities. Santi Asoke is an example of success that has rejected the use of the capitalist paradigm of the green revolution.

The future lies in alternative agriculture for food security in Thailand, despite the difficulties which small-scale farmers face from the power of the Thai state influenced by the ideology of the mainstream paradigm (the agri-business approach) and the management of public agricultural policy. This responds to the monopolistic power of the agri-business corporation rather than the smallholder farmers.

Public policy is needed to promote agricultural cooperatives at all levels which belong to small-scale farming communities, including both production and distribution to consumers, as well as the export of agricultural cooperatives' products. Coupled with the promotion of a consumer power movement to support the safety of food production, quality health benefits need endorsement. University and research institutes should conduct pilot projects on sufficiency economy farming, encouraging concrete examples for farming communities to follow.

7. References

Atthakor, W. (B.E. 2559A). **Setakit porpieng.** Thai Post, October 18, 2016.

Atthakor, W. (B.E. 2559B). **Tangoakgon kaset thai ja lomkruen.** Thai Post, November 1, 2007.

Atthakor, W. (B.E. 2559B). **Tangoakgon kaset thai ja lomkruen.** Thai Post, November 1, 2007.

Atthakor, W. (B.E. 2561A). Setasart karnmuang wikroa kaset bab plaeng yai kub kaset bab yangyeun. **Journal of Public and Private management,** 25(1), 5-21

Atthakor, W. (B.E. 2561B). **Santi asoke model.** Thai Post, September 5, 2018. 1, 2007.

Barkley, A. (2016). **The Economic of Food and Agriculture Markets.** Minnesota: Open Text Book Library, Center for Open Education.

Bernstein, H. (2015). **Food Regimes and Food Regime Analysis A Selective Survey.** Conference Paper No. 1 Presented to An Academic Conference 5-6 June 2015, Chiang Mai University.

Chiengkul, P. (2012). **Towards an Ethical Agri-food System? Resistance and Alternatives to the Corporate Control of the Agri-food System in Thailand.** The 14th World Congress of Social Economics "Towards an Ethical Economy and Economics" University of Glasgow, Scotland, 20-22 June.

Chiengkul, P. (2017). **The Political Economy of the Agri-Food Systems in Thailand: Hegemony, Counter – Hegemony and Co-Optation of Opposition.** Routledge Contemporary Southeast Asia Series.

Heikkilä-Horn, M-L. (1997). **Buddhism With Open Eyes: Belief and Practice of Santi Asoke.** Bangkok: Fah-Apai Co., Ltd.

Heikkilä-Horn, M-L. (2002). **Insight Into Santi Asoke.** Bangkok: Fah-Apai Co., Ltd.

McMichael. P. (2005). **Global Development And the Corporate Food Regime. New Directions in the Sociology of Global Development Research Rural Sociology and Development,** 11: 269-303.

McMichael, P., Schnider, M. (2011). **Food Security Politics and the Millennuim Development Goals.** 32 (1): 119-139.

Nikomborirak, D. & Tawankul, S. (B.E. 2549), **Udsahakam areharn sat.** TDRI, A research report.

Puapongskorn, N., et.al. (B.E. 2557). **Karnturbtoa yangyungyeun lae pentham: wamtartaey nai karnchadkarn supayakorn thammachat kub karnpatanakarnkaset (Suntainable Growth and Equity: A Challenge Development).** Presented to the Seminar Positioning Thailand in the Nex Three Decades: Four Challenges to Quality Growh. TDRI.

Puntasen, A. (B.E. 2558). **Buddha setasat (Buddhist Economics).** Bangkok: Amarin Printing.

Schumacher, E.F. (1973). **Small is Beautiful: Economics as if People Mattered.**

Sen, A. (2010). **The Idea of Justice.** London: Penguins Books.

Setboonsang, S. (2007). **The New Paradigm of Development and Poverty Reduction based on the Sufficiency Economy Philosophy.** Bangkok: Faapai Co., Ltd.

Sirilikittanont, K., & Atthakor, W. (B.E. 2559). **Karn rubrue lae karn patibatton tam lackkid setakit porpieng lae luckkid setakij boonniyom nai setakij chumchon asoka.**

Sriboonchitta S., Wiboonpongse A. (2008). **Overview of Contract Farming in Thailand: Lessons Learned.** ADB Institute Discussion Paper No. 122.

Stiglitz, J. (2016). **The Great Divide.** London: Penguin Books.

Tomasevki, K. (1989). **Development Aid and Human Rights.** London: Printer Publishers Limited.

Ünay, S. (2010). Hegemony, Aid and Power: A Neo-Gramscian Analysis of the World Bank. **European Journal of Economic and Political Studies.** 3 (2), 39-52.

United Nations (UN) (1948). **The Universal Declaration of Human Rights.**

การพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ

ดนุวัศ สาคริก*

กนก กาญจนภู

บทคัดย่อ

การศึกษาการพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการให้มีความเหมาะสมกับบริบทการคลังของประเทศสนองตอบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และนำไปสู่การกำหนดนโยบายด้านการจัดสวัสดิการคนพิการของประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้การศึกษาในครั้งนี้จะนำไปสู่การได้ข้อมูลและแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการที่สอดคล้องกับทิศทางของนโยบาย แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการ หรือการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ และมีความสอดคล้องกับสถานะทางการคลังและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการที่สามารถตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน จึงมีการขั้นตอนการศึกษาทั้งการศึกษากฎหมาย นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวัสดิการและคุณภาพชีวิตคนพิการ การเก็บข้อมูลการพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และ มีการสรุปผลและจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเป็นเบี้ยความพิการในรูปแบบต่าง ๆ

คำสำคัญ: นโยบายสวัสดิการ, นโยบายสาธารณะ, นโยบายการคลัง เบี้ยความพิการ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : danuvas.nida@gmail.com

1. ที่มาและความสำคัญ (Background and Importance of The Study)

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2556 มาตรา 20 ได้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ทั้งนี้ ใน (9) ได้กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 อนุมัติในหลักการของแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2560 - 2564 โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบูรณาการการดำเนินการตามแนวทางและมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2560 - 2564 เพื่อขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ “คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง ดำรงชีวิตอิสระ ในสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างยั่งยืน” ภายใต้ยุทธศาสตร์แห่งความเท่าเทียม (EQUAL) ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ ขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงสิทธิได้จริง (Quality Management) แนวทางที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพระบบคุ้มครองทางสังคม ระบบสนับสนุนทางสังคม ระบบสวัสดิการการจัดบริการสังคม และความช่วยเหลืออื่นตามความต้องการจำเป็นพิเศษเฉพาะบุคคลแก่คนพิการในทุกช่วงวัย

รายงานสถานการณ์คนพิการประเทศไทยพบว่า ปัจจุบันมีคนพิการที่ได้รับการออกบัตรประจำตัวคนพิการ จำนวน 1,995,767 คน (ร้อยละ 3.01 ของประชากรทั้งประเทศ) แบ่งเป็นคนพิการเพศชาย จำนวน 1,043,308 คน (ร้อยละ 52.28) และเพศหญิง จำนวน 952,459 คน (ร้อยละ 47.72) จากจำนวนคนพิการดังกล่าวพบว่า มีคนพิการที่ได้รับสวัสดิการเบี้ยความพิการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 1,973,911 คน รวมเป็นงบประมาณจำนวน 18,949,545,600 บาท โดยจากข้อมูลดังกล่าวยังพบว่า ยังมีคนพิการที่ยังไม่ได้รับสวัสดิการเบี้ยความพิการในปีงบประมาณ 2562 จำนวน 21,856 คน

จากแนวนโยบาย กฎหมาย และสถานการณ์ด้านคนพิการดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นแนวนโยบายของรัฐที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการของสังคมไทย โดยมีการออกแบบกลไกในการขับเคลื่อนรวมถึงแผนงานโครงการที่จะส่งเสริมให้คนพิการได้เข้าถึงสิทธิ สวัสดิการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานในเชิงของการสงเคราะห์ฟื้นฟูมาเป็นการพัฒนาศักยภาพบนฐานสิทธิมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการศึกษาข้อมูลความความต้องการคนพิการ และความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนาและกำหนดนโยบายการจัดสวัสดิการเบี้ยคนพิการของไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้คนพิการได้เข้าถึงสิทธิ สวัสดิการอย่างทั่วถึง เป็นธรรม สนองตอบต่อความต้องการจำเป็นของคนพิการแต่ละประเภท

2. ระเบียบวิธีวิจัย (Methodology)

การศึกษาในครั้งนี้ ได้มีการออกแบบเครื่องมือสำหรับจัดเก็บข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิตของคนพิการในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดของเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวทางต่อไปนี้

2.1 เครื่องมือและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มคนพิการทั่วประเทศ จาก 77 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 2,230 คน

ทั้งนี้ ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างคนพิการดังกล่าว เพื่อให้เห็นภาพรวมของความคาดหวังในการดำรงชีวิต ความพึงพอใจในการรับเบี้ยความพิการ มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำที่ภาครัฐควรสนับสนุน และแนวทางเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาการดำรงชีวิตใน 6 ด้านย่อย ดังต่อไปนี้ (1) การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ (2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (3) การได้รับการศึกษา (4) การมีอาชีพและมีรายได้ (5) การออกสู่สังคม (6) การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ และ (7) การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

2.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ แบ่งออกได้ 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นคนพิการ โดยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ซึ่งประกอบด้วย ค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่ามัธยฐาน (Median) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่ออธิบายข้อมูลทั่วไปของของผู้ตอบแบบสอบถาม รวมถึงความคาดหวังในการดำรงชีวิต ความพึงพอใจในการรับเบี้ยความพิการ มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำที่ภาครัฐควรสนับสนุน และแนวทางเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาการดำรงชีวิต

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนเพื่อใช้ประเมินค่าความคาดหวัง ความพึงพอใจ และการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตของคนพิการ นั้น จำแนกออกได้ดังนี้

เกณฑ์การให้คะแนน

มากที่สุด	=	5 คะแนน
มาก	=	4 คะแนน
ปานกลาง	=	3 คะแนน
น้อย	=	2 คะแนน
น้อยที่สุด	=	1 คะแนน

แล้วจึงกำหนดช่วงคะแนนเพื่อใช้ประเมินค่าเฉลี่ยของความคาดหวัง ความพึงพอใจ และการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตของคนพิการ ดังต่อไปนี้

4.21 - 5.00	=	มากที่สุด
3.41 - 4.20	=	มาก
2.61 - 3.40	=	ปานกลาง
1.81 - 2.60	=	น้อย
1.00 - 1.80	=	น้อยที่สุด

3. ข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research Findings)

ผลการสำรวจข้อมูลความความต้องการของคนพิการ แบ่งออกได้ 2 ส่วนหลัก ๆ คือ (1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม และ (2) ความคาดหวัง ความพึงพอใจ และแนวทางเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาการดำรงชีวิต ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม มีทั้งหมด 7 รายการ ประกอบด้วย (1) เพศ (2) อายุ (3) ระดับการศึกษา (4) รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (5) ประเภทความพิการ (6) สาเหตุความพิการ และ (7) สถานการณ์ทำงาน ซึ่งปรากฏผลการศึกษา ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4.1)

เพศ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเพศชาย (ร้อยละ 51.26) รองลงมาคือเพศหญิง (ร้อยละ 48.74)

อายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป (ร้อยละ 27.35) รองลงมาคือ 40-49 ปี (ร้อยละ 20.00) 30-39 ปี (ร้อยละ 16.01) 50-59 ปี (ร้อยละ 15.87) 20-29 ปี (ร้อยละ 12.60) และไม่เกิน 20 ปี (ร้อยละ 8.16) ตามลำดับ

ระดับการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จบประถมศึกษา (ป.4/5/6/7) (ร้อยละ 43.36) รองลงมาคือ ไม่ได้รับการศึกษา (ร้อยละ 16.32) มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช./เทียบเท่า (ร้อยละ 13.23) มัธยมศึกษาตอนต้น (ร้อยละ 13.18) ปริญญาตรี (ร้อยละ 9.46) อนุปริญญา/ปวส./เทียบเท่า (ร้อยละ 3.54) และสูงกว่าปริญญาตรี (ร้อยละ 0.90) ตามลำดับ

รายได้เฉลี่ยต่อเดือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 5,000 บาท (ร้อยละ 54.48) รองลงมาคือ 5,000-9,999 บาท (ร้อยละ 22.33) และน้อยที่สุดคือ 10,000 บาทขึ้นไปและไม่มีรายได้ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 11.88 และ 11.30 ตามลำดับ)

ประเภทความพิการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย (ร้อยละ 50.13) รองลงมาคือ ทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย (ร้อยละ 16.19) ทางการเห็น (ร้อยละ 9.15) ทางสติปัญญา (ร้อยละ 6.73) ทางจิตใจหรือพฤติกรรม (ร้อยละ 5.92) พิการ 2 ประเภทขึ้นไป (ร้อยละ 5.29) ทางออทิสติก (ร้อยละ 4.30) และทางการเรียนรู้ (ร้อยละ 2.29) ตามลำดับ

สาเหตุความพิการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พิการโดยไม่ทราบสาเหตุ/แพทย์ไม่ระบุ (ร้อยละ 30.00) รองลงมาคือ จากอุบัติเหตุ (ร้อยละ 24.22) ภาระเจ็บป่วยและโรคต่าง ๆ (ร้อยละ 19.24) สาเหตุอื่น ๆ (ร้อยละ 13.27) กรรมพันธุ์ (ร้อยละ 6.73) มี 2 สาเหตุขึ้นไป (ร้อยละ 3.72) และโรคติดเชื้อ (ร้อยละ 2.83) ตามลำดับ

สถานะการทำงาน พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากพิการมาก และกลุ่มตัวอย่างที่กำลังประกอบอาชีพ มีสัดส่วนที่สูงใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 39.10 และ 39.01 ตามลำดับ) รองลงมาคือ กลุ่มตัวอย่างที่สามารถประกอบอาชีพได้ แต่ยังไม่ประกอบอาชีพ (ร้อยละ 21.88) ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างที่กำลังประกอบอาชีพ ส่วนใหญ่คือ รับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 30.80) รองลงมาได้แก่ ลูกจ้างภาครัฐ/เอกชน (ร้อยละ 21.72) อาชีพอิสระ/กิจการส่วนตัว (ร้อยละ 21.26) เกษตรกรรม (ร้อยละ 18.97) อื่น ๆ (ร้อยละ 4.94) และรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ (ร้อยละ 2.30) ตามลำดับ

ตารางที่ 1: จำนวนและร้อยละของข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

(n=2,230)

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
- ชาย	1,143	51.26
- หญิง	1,087	48.74
2. อายุ		
- ไม่เกิน 20 ปี	182	8.16
- 20 - 29 ปี	281	12.60
- 30 - 39 ปี	357	16.01
- 40 - 49 ปี	446	20.00
- 50 - 59 ปี	354	15.87
- 60 ปีขึ้นไป	610	27.35
3. ระดับการศึกษา		
- ไม่ได้รับการศึกษา	364	16.32
- ประถมศึกษา (ป.4/5/6/7)	967	43.36
- มัธยมศึกษาตอนต้น	294	13.18
- มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช./เทียบเท่า	295	13.23
- อนุปริญญา/ปวส./เทียบเท่า	79	3.54

(n=2,230)

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
- ปริญญาตรี	211	9.46
- สูงกว่าปริญญาตรี	20	0.90
4. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน		
- ไม่มีรายได้	252	11.30
- ไม่เกิน 5,000 บาท	1215	54.48
- 5,000 - 9,999 บาท	498	22.33
- 10,000 บาทขึ้นไป	265	11.88
* Min = 0 / Max = 70,000 / Mean = 4,326.52		
5. ประเภทความพิการ (ตอบได้มากกว่า 1 รายการ)		
- ทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย	1,118	50.13
- ทางการได้ยินหรือสื่อความหมาย	361	16.19
- ทางการเห็น	204	9.15
- ทางจิตใจหรือพฤติกรรม	132	5.92
- ทางสติปัญญา	150	6.73
- ทางออทิสติก	96	4.30
- ทางการเรียนรู้	51	2.29
- 2 ประเภทขึ้นไป	118	5.29
6. สาเหตุความพิการ (ตอบได้มากกว่า 1 รายการ)		
- ไม่ทราบสาเหตุ/แพทย์ไม่ระบุ	669	30.00
- กรรมพันธุ์	150	6.73
- โรคติดเชื้อ	63	2.83
- ภาระเจ็บป่วยและโรคต่าง ๆ	429	19.24
- อุบัติเหตุ	540	24.22
- อื่น ๆ	296	13.27
- มี 2 สาเหตุขึ้นไป	83	3.72
7. สถานะการทำงาน		
- ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากพิการมาก	872	39.10
- ประกอบอาชีพได้ แต่ยังไม่ประกอบอาชีพ	488	21.88
- ประกอบอาชีพ	870	39.01
■ เกษตรกรรม	165	18.97
■ รับจ้างทั่วไป	268	30.80

(n=2,230)

รายการ	จำนวน	ร้อยละ
■ อาชีพอิสระ/กิจการส่วนตัว	185	21.26
■ ลูกจ้างภาครัฐ/เอกชน	189	21.72
■ รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	20	2.30
■ อื่น ๆ	43	4.94

3.2 ความคาดหวัง ความพึงพอใจ และแนวทางเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต

ในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 5 หัวข้อ ประกอบด้วย (1) ความคาดหวังและความพึงพอใจเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต (2) การเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตเมื่อได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน (3) มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่กลุ่มตัวอย่างอยากให้รัฐบาลสนับสนุน (4) การนำเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการไปใช้จ่ายในการดำรงชีวิต และ (5) ความพึงพอใจต่อการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล ซึ่งปรากฏผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1) ความคาดหวังและความพึงพอใจเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต

ผลการศึกษาความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต จำแนกออกเป็น 7 ด้าน ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4.2)

การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 35.07) รองลงมาคือ คาดหวังมาก มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 31.03, 18.30, 11.93 และ 3.68)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 37.26) รองลงมาคือ คาดหวังมาก น้อย มากที่สุด และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.92, 15.92, 14.26 และ 3.63)

การได้รับการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 38.12) รองลงมาคือ คาดหวังมาก น้อย มากที่สุด และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 23.00, 18.65, 12.74 และ7.49)

การมีอาชีพและมีรายได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 33.32) รองลงมาคือ คาดหวังมาก มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 25.34, 18.79, 16.23 และ 6.32)

การออกสู่สังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 38.97) รองลงมาคือ คาดหวังมาก น้อย มากที่สุด และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 26.37, 15.29, 14.48 และ 4.89)

การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 36.37) รองลงมาคือ คาดหวังน้อย มาก มากที่สุด และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 22.69, 20.40, 11.21 และ 9.33)

การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คาดหวังปานกลาง (ร้อยละ 33.36) รองลงมาคือ คาดหวังมาก มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 26.32, 18.52, 16.86 และ 4.93)

และผลการศึกษาความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต จำแนกออกได้ 2 รายการ ดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4.2)

ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 800 บาท/เดือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจปานกลาง (ร้อยละ 34.80) รองลงมาคือ พึงพอใจน้อย น้อยที่สุด มาก และมากที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 19.55, 19.28, 15.83 และ 10.54)

ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมากที่สุด (ร้อยละ 50.49) รองลงมาคือ พึงพอใจมาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 25.70, 13.72, 7.22 และ 2.87)

ตารางที่ 2: จำนวนและร้อยละความคาดหวังและความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความคาดหวัง/ความพึงพอใจ				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1. ความคาดหวังในการดำรงชีวิตด้านต่าง ๆ					
1.1 การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	82	266	782	692	408
	(3.68%)	(11.93%)	(35.07%)	(31.03%)	(18.30%)
1.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	81	355	831	645	318
	(3.63%)	(15.92%)	(37.26%)	(28.92%)	(14.26%)
1.3 การได้รับการศึกษา	167	416	850	513	284
	(7.49%)	(18.65%)	(38.12%)	(23.00%)	(12.74%)
1.4 การมีอาชีพและมีรายได้	141	362	743	565	419
	(6.32%)	(16.23%)	(33.32%)	(25.34%)	(18.79%)
1.5 การออกสู่สังคม	109	341	869	588	323
	(4.89%)	(15.29%)	(38.97%)	(26.37%)	(14.48%)
1.6 การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	208	506	811	455	250
	(9.33%)	(22.69%)	(36.37%)	(20.40%)	(11.21%)
1.7 การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	110	376	744	587	413
	(4.93%)	(16.86%)	(33.36%)	(26.32%)	(18.52%)

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความคาดหวัง/ความพึงพอใจ				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
2. ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 800 บาท/เดือน	430 (19.28%)	436 (19.55%)	776 (34.80%)	353 (15.83%)	235 (10.54%)
3. ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน	64 (2.87%)	161 (7.22%)	306 (13.72%)	573 (25.70%)	1126 (50.49%)

ส่วนผลการศึกษาค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับความคาดหวังของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต พบว่า อันดับ 1 คือ ความคาดหวังระดับมากเรื่องการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.48, SD=1.04) อันดับ 2 คือ ความคาดหวังระดับปานกลางเรื่องการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.37, SD=1.11) อันดับ 3 คือ ความคาดหวังระดับปานกลางเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ($\overline{X}$=3.34, SD=1.02) และการมีอาชีพและมีรายได้ ($\overline{X}$=3.34, SD=1.14) อันดับ 4 คือ ความคาดหวังระดับปานกลางเรื่องการออกสู่สังคม ($\overline{X}$=3.30, SD=1.05) อันดับ 5 คือ ความคาดหวังระดับปานกลางเรื่องการได้รับการศึกษา ($\overline{X}$=3.15, SD=1.10) และอันดับ 6 คือ ความคาดหวังระดับปานกลางเรื่องการเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ ($\overline{X}$=3.01, SD=1.12) (ตารางที่ 4.3)

นอกจากนี้ จากผลการศึกษาค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับ ความพึงพอใจเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต ยังพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความพึงพอใจระดับปานกลางต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 800 บาท/เดือน ($\overline{X}$=2.79, SD=1.23) และพึงพอใจระดับมากต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน ($\overline{X}$=1.14, SD=1.08) (ตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 3: ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับความคาดหวัง ความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการใช้เบี้ยความพิการเพื่อพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิต

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความคาดหวัง/ความพึงพอใจ			
	$\bar{X}$	SD	การประเมินค่า	อันดับ
1. ความคาดหวังในการดำรงชีวิตด้านต่าง ๆ				
1.1 การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	3.48	1.04	มาก	1
1.2 การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	3.34	1.02	ปานกลาง	3
1.3 การได้รับการศึกษา	3.15	1.10	ปานกลาง	5
1.4 การมีอาชีพและมีรายได้	3.34	1.14	ปานกลาง	3
1.5 การออกสู่สังคม	3.30	1.05	ปานกลาง	4
1.6 การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	3.01	1.12	ปานกลาง	6
1.7 การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	3.37	1.11	ปานกลาง	2
2. ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 800 บาท/เดือน	2.79	1.23	ปานกลาง	-
3. ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน	4.14	1.08	มาก	-

2) การเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตเมื่อได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน

กลุ่มตัวอย่างใหญ่เห็นว่า เมื่อได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน จะช่วยให้การดำรงชีวิตในแต่ละด้านเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้ (ตารางที่ 4.4)

การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้มาก (ร้อยละ 37.09) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 32.74, 19.19, 9.06 และ 1.93)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง (ร้อยละ 35.29) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้มาก มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 34.08, 16.41, 12.47 และ 1.75)

การได้รับการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง (ร้อยละ 36.68) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้มาก น้อย มากที่สุด และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 30.72, 15.20, 13.18 และ 4.22)

การมีอาชีพและมีรายได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้มาก (ร้อยละ 34.98) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 31.35, 18.74, 11.88 และ 3.05)

การออกสู่สังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง ถึง มาก ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 34.66 และ 34.53) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 15.83, 12.33 และ 2.65)

การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง (ร้อยละ 35.29) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้มาก มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 29.19, 13.36, 16.95 และ 5.20)

การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าจะทำให้คุณภาพการดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงได้มาก (ร้อยละ 35.56) รองลงมาคือ เปลี่ยนแปลงได้ปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 31.30, 18.34, 12.15 และ 2.65)

ตารางที่ 4: จำนวนและร้อยละของการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต เมื่อได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน

(n = 2,230)

ด้าน	ระดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1. การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	43	202	730	827	428
	(1.93%)	(9.06%)	(32.74%)	(37.09%)	(19.19%)
2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	39	278	787	760	366
	(1.75%)	(12.47%)	(35.29%)	(34.08%)	(16.41%)
3. การได้รับการศึกษา	94	339	818	685	294
	(4.22%)	(15.20%)	(36.68%)	(30.72%)	(13.18%)
4. การมีอาชีพและมีรายได้	68	265	699	780	418
	(3.05%)	(11.88%)	(31.35%)	(34.98%)	(18.74%)
5. การออกสู่สังคม	59	275	773	770	353
	(2.65%)	(12.33%)	(34.66%)	(34.53%)	(15.83%)
6. การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	116	378	787	651	298
	(5.20%)	(16.95%)	(35.29%)	(29.19%)	(13.36%)
7. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	59	271	698	793	409
	(2.65%)	(12.15%)	(31.30%)	(35.56%)	(18.34%)

ส่วนผลการศึกษาค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตในแต่ละด้าน เมื่อกลุ่มตัวอย่างได้รับเบี้ยความพิการ จำนวน 1,000 บาท/เดือน พบว่า อันดับ 1 คือ เปลี่ยนแปลงระดับมากในด้านการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.63, SD=0.96) อันดับ 2 คือ เปลี่ยนแปลงระดับมากในด้านการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.55, SD=1.01) อันดับ 3 คือ เปลี่ยนแปลงระดับมากในด้านการมีอาชีพและมีรายได้ ($\overline{X}$=3.54, SD=1.02) อันดับ 4 คือ เปลี่ยนแปลงระดับมากในด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ($\overline{X}$=3.51, SD=0.97) อันดับ 5 คือ เปลี่ยนแปลงระดับมากในด้านการออกสู่สังคม ($\overline{X}$=3.49, SD=0.99) อันดับ 6 คือ เปลี่ยนแปลงระดับปานกลางในด้านการได้รับการศึกษา ($\overline{X}$=3.33, SD=1.02) และ อันดับ 7 คือ เปลี่ยนแปลงระดับปานกลางในด้านการเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ ($\overline{X}$=3.29, SD=1.06) (ตารางที่ 4.5)

ตารางที่ 5: ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต เมื่อได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน

(n = 2,230)

ด้าน	ระดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต			
	$\overline{X}$	SD	การประเมินค่า	อันดับ
1. การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	3.63	0.96	มาก	1
2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	3.51	0.97	มาก	4
3. การได้รับการศึกษา	3.33	1.02	ปานกลาง	6
4. การมีอาชีพและมีรายได้	3.54	1.02	มาก	3
5. การออกสู่สังคม	3.49	0.99	มาก	5
6. การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	3.29	1.06	ปานกลาง	7
7. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	3.55	1.01	มาก	2

3) มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่กลุ่มตัวอย่างอยากให้รัฐบาลสนับสนุน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่รัฐบาลควรสนับสนุนให้เหมาะสมและช่วยให้ดำรงชีวิตได้อย่างพึงพอใจ สอดคล้องกับความคาดหวัง คือ 1,000-1,999 บาท (ร้อยละ 50.63) รองลงมาคือ 2,000-2,999 บาท (ร้อยละ 26.32) 3,000-3,999 บาท (ร้อยละ 11.39) 4,000 บาทขึ้นไป (ร้อยละ 8.83) และไม่เกิน 1,000 บาท (ร้อยละ 8.16) ตามลำดับ (ตารางที่ 4.6)

ตารางที่ 6: มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่กลุ่มตัวอย่างอยากให้รัฐบาลสนับสนุน

(n=2,230)

ช่วงมูลค่าเบี้ยความพิการ (บาท/เดือน)	จำนวน	ร้อยละ
- ไม่เกิน 1,000 บาท	182	8.16
- 1,000 - 1,999 บาท	1129	50.63
- 2,000 - 2,999 บาท	587	26.32
- 3,000 - 3,999 บาท	254	11.39
- 4,000 บาท ขึ้นไป	197	8.83

* Min = 0 / Max = 25,000 / Mean = 2,150.57 / Median = 1,500.00

4) การนำเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการไปใช้จ่ายในการดำรงชีวิต

เมื่อกลุ่มตัวอย่างได้รับเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการแล้ว จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีวิตในแต่ละด้าน ดังนี้ (ตารางที่ 4.7)

การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ระดับมาก (ร้อยละ 40.76) รองลงมาคือ ระดับมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.61, 25.61, 3.81 และ 1.21)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมาก (ร้อยละ 38.30) รองลงมาคือ ระดับปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 29.96, 24.26, 6.59 และ 0.90)

การได้รับการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมากและปานกลาง ในสัดส่วนที่สูงใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 32.69 และ 32.24) รองลงมาคือ ระดับมากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 21.84, 9.96 และ 3.27)

การมีอาชีพและมีรายได้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมาก (ร้อยละ 37.62) รองลงมาคือ ระดับมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 29.24, 26.10, 5.43 และ 1.61)

การออกสู่สังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมาก (ร้อยละ 38.39) รองลงมาคือ ระดับปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.25, 24.98, 7.04 และ 1.35)

การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมาก (ร้อยละ 33.72) รองลงมาคือ ระดับปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 31.48, 20.54, 11.08 และ 3.18)

การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านนี้ ระดับมาก (ร้อยละ (36.55) รองลงมาคือ ระดับมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 27.76, 27.49, 6.46 และ 1.75)

ตารางที่ 7: จำนวนและร้อยละการนำเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการไปใช้จ่ายในการดำรงชีวิตแต่ละด้าน

(n=2,230)

ด้าน	ระดับความคิดเห็น				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1. การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	27	85	571	909	638
	(1.21%)	(3.81%)	(25.61%)	(40.76%)	(28.61%)
2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	20	147	668	854	541
	(0.90%)	(6.59%)	(29.96%)	(38.30%)	(24.26%)
3. การได้รับการศึกษา	73	222	719	729	487
	(3.27%)	(9.96%)	(32.24%)	(32.69%)	(21.84%)
4. การมีอาชีพและมีรายได้	36	121	582	839	652
	(1.61%)	(5.43%)	(26.10%)	(37.62%)	(29.24%)
5. การออกสู่สังคม	30	157	630	856	557
	(1.35%)	(7.04%)	(28.25%)	(38.39%)	(24.98%)
6. การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	71	247	702	752	458
	(3.18%)	(11.08%)	(31.48%)	(33.72%)	(20.54%)
7. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	39	144	613	815	619
	(1.75%)	(6.46%)	(27.49%)	(36.55%)	(27.76%)

ส่วนผลการศึกษาค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิตของกลุ่มตัวอย่าง หลังจากนำเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการไปใช้จ่าย พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าจะทำให้คุณภาพชีวิตเปลี่ยนแปลงระดับมากในทุก ๆ ด้าน โดยเรียงลำดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตในแต่ละด้าน จากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ อันดับ 1 คือ การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.92, SD=0.89) อันดับ 2 คือ การมีอาชีพและมีรายได้ ($\overline{X}$=3.87, SD=0.95) อันดับ 3 คือ การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ($\overline{X}$=3.82, SD=0.97) อันดับ 4 คือ การออกสู่สังคม ($\overline{X}$=3.79, SD=0.94) อันดับ 5 คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ($\overline{X}$=3.78, SD=0.92) อันดับ 6 คือ การได้รับการศึกษา ($\overline{X}$=3.60, SD=1.04) และอันดับ 7 คือ การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ ($\overline{X}$=3.57, SD=1.03) (ตารางที่ 4.8)

ตารางที่ 8: ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต หลังจากนำเบี้ยความพิการตามมูลค่าขั้นต่ำที่ต้องการไปใช้จ่าย

(n = 2,230)

ด้าน	ระดับการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการดำรงชีวิต			
	$\bar{X}$	SD	การประเมินค่า	อันดับ
1. การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ	3.92	0.89	มาก	1
2. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	3.78	0.92	มาก	5
3. การได้รับการศึกษา	3.60	1.04	มาก	6
4. การมีอาชีพและมีรายได้	3.87	0.95	มาก	2
5. การออกสู่สังคม	3.79	0.94	มาก	4
6. การเข้าถึงกีฬาและนันทนาการ	3.57	1.03	มาก	7
7. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ	3.82	0.97	มาก	3

5) ความพึงพอใจต่อการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล

ผลการศึกษาความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อได้รับการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล เป็นจำนวนทั้งสิ้น 10 รายการ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างพึงพอใจ สอดคล้องกับความคาดหวัง แสดงรายละเอียดได้ดังนี้ (ตารางที่ 4.9)

เงินสด พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมากที่สุด (ร้อยละ 38.88) รองลงมา คือ พึงพอใจมาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 33.18, 22.96, 3.63 และ 1.35)

คูปองใช้บริการสาธารณะ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 32.29) รองลงมาคือ พึงพอใจปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 29.64, 19.55, 13.68 และ 4.84)

สิทธิการใช้บริการขนส่งมวลชน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 34.30) รองลงมาคือ พึงพอใจมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 27.13, 25.20, 9.28 และ 4.08)

การสนับสนุนกายอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 34.62) รองลงมาคือ พึงพอใจมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.83, 26.23, 8.07 และ 2.24)

การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 35.34) รองลงมาคือ พึงพอใจมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.74, 27.31, 6.64 และ 1.97)

การสนับสนุนโอกาสในการประกอบอาชีพ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 35.20) รองลงมาคือ พึงพอใจปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 28.30, 27.71, 6.86 และ 1.93)

การสนับสนุนการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 34.53) รองลงมาคือ พึงพอใจปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 30.31, 22.60, 9.64 และ 2.91)

การสนับสนุนการเข้าถึงระบบสาธารณสุข พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 36.05) รองลงมาคือ พึงพอใจมากที่สุด ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 30.81, 26.59, 5.20 และ 1.35)

การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางสังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 35.52) รองลงมาคือ พึงพอใจปานกลางและมากที่สุดในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 27.94 และ 27.17) และพึงพอใจน้อย ถึง น้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 7.58 และ 1.79)

อื่น ๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พึงพอใจมาก (ร้อยละ 32.83) รองลงมาคือ พึงพอใจปานกลาง มากที่สุด น้อย และน้อยที่สุด ตามลำดับ (ร้อยละ 30.67, 24.84, 7.44 และ 4.22)

ตารางที่ 9: จำนวนและร้อยละของความพึงพอใจต่อการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล

(n=2,230)

รายการ	ระดับความพึงพอใจ				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
1. เงินสด	30	81	512	740	867
	(1.35%)	(3.63%)	(22.96%)	(33.18%)	(38.88%)
2. คูปองใช้บริการสาธารณะ	108	305	661	720	436
	(4.84%)	(13.68%)	(29.64%)	(32.29%)	(19.55%)
3. สิทธิการใช้บริการขนส่งมวลชน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย	91	207	562	765	605
	(4.08%)	(9.28%)	(25.20%)	(34.30%)	(27.13%)
4. การสนับสนุนกายอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ	50	180	585	772	643
	(2.24%)	(8.07%)	(26.23%)	(34.62%)	(28.83%)
5. การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต	44	148	609	788	641
	(1.97%)	(6.64%)	(27.31%)	(35.34%)	(28.74%)
6. การสนับสนุนโอกาสในการประกอบอาชีพ	43	153	631	785	618
	(1.93%)	(6.86%)	(28.30%)	(35.20%)	(27.71%)
7. การสนับสนุนการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ	65	215	676	770	504
	(2.91%)	(9.64%)	(30.31%)	(34.53%)	(22.60%)

(n=2,230)

รายการ	ระดับความพึงพอใจ				
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
8. การสนับสนุนการเข้าถึงระบบสาธารณสุข	30	116	593	804	687
	(1.35%)	(5.20%)	(26.59%)	(36.05%)	(30.81%)
9. การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางสังคม	40	169	623	792	606
	(1.79%)	(7.58%)	(27.94%)	(35.52%)	(27.17%)
10. อื่น ๆ	94	166	684	732	554
	(4.22%)	(7.44%)	(30.67%)	(32.83%)	(24.84%)

ส่วนผลการศึกษาค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อได้รับการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างพึงพอใจ สอดคล้องกับความคาดหวัง พบว่า กลุ่มตัวอย่างพึงพอใจต่อการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล ในระดับมากทุก ๆ รายการ โดยเรียงลำดับความพึงพอใจของแต่ละด้าน จากมากไปหาน้อย ได้ดังนี้ อันดับ 1 คือ เงินสด ($\overline{X}$=4.05, SD=0.94) อันดับ 2 คือ การสนับสนุนการเข้าถึงระบบสาธารณสุข ($\overline{X}$=3.90, SD=0.95) อันดับ 3 คือ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต ($\overline{X}$=3.82, SD=0.99) อันดับ 4 คือ การสนับสนุนกายอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ ($\overline{X}$=3.80, SD=1.02) และการสนับสนุนโอกาสในการประกอบอาชีพ ($\overline{X}$=3.80, SD=0.98) อันดับ 5 คือ การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางสังคม ($\overline{X}$=3.79, SD=0.99) อันดับ 6 คือ สิทธิการใช้บริการขนส่งมวลชน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ($\overline{X}$=3.71, SD=1.09) อันดับ 7 คือ การสนับสนุนด้านอื่น ๆ ($\overline{X}$=3.67, SD=1.06) อันดับ 8 คือ การสนับสนุนการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ ($\overline{X}$=3.64, SD=1.02) และอันดับ 9 คือ คูปองใช้บริการสาธารณะ ($\overline{X}$=3.48, SD=1.10) (ตารางที่ 4.10)

ตารางที่ 10: ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การประเมินค่า และการจัดอันดับความพึงพอใจต่อการสนับสนุนด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความพึงพอใจ			
	$\bar{X}$	SD	การประเมินค่า	อันดับ
1. เงินสด	4.05	0.94	มาก	1
2. คูปองใช้บริการสาธารณะ	3.48	1.10	มาก	9
3. สิทธิการใช้บริการขนส่งมวลชน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย	3.71	1.09	มาก	6
4. การสนับสนุนกายอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ	3.80	1.02	มาก	4
5. การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต	3.82	0.99	มาก	3
6. การสนับสนุนโอกาสในการประกอบอาชีพ	3.80	0.98	มาก	4
7. การสนับสนุนการศึกษาสำหรับคนพิการโดยเฉพาะ	3.64	1.02	มาก	8
8. การสนับสนุนการเข้าถึงระบบสาธารณสุข	3.90	0.95	มาก	2
9. การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางสังคม	3.79	0.99	มาก	5
10. อื่น ๆ	3.67	1.06	มาก	7

4. การอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ (Discussion and Recommendation)

การศึกษาดังกล่าวได้ตอบโจทย์คำถามหลักที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแนวทางการจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ได้แก่ (1) มิติในการดำรงชีวิตที่คนพิการให้ความสำคัญมากเป็นอันดับต้น ๆ มีอะไรบ้าง (2) การเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน จะส่งผลต่อความพึงพอใจของคนพิการในระดับใด (3) มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่คนพิการอยากให้รัฐบาลสนับสนุนอยู่ในระดับใด และ (4) การสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านใดบ้างที่ส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของคนพิการอย่างมากเป็นอันดับต้น ๆ ซึ่งผลการศึกษาสามารถนำมาตอบประเด็นคำถามหลักทั้ง 4 ประการข้างต้นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

มิติในการดำรงชีวิตที่คนพิการให้ความสำคัญมากเป็นอันดับต้น ๆ คือ (1) การเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการต่าง ๆ (2) การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และ (3) การมีอาชีพและมีรายได้ ตามลำดับ

การเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน ส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของคนพิการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของความพึงพอใจต่อการปรับเบี้ยความพิการเป็น 1,000 บาท/เดือน เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 48.38 (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 11: ค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของคนพิการ เมื่อปรับเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความพึงพอใจ		
	ค่าเฉลี่ย	SD	การประเมินค่า
ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ 800 บาท/เดือน	2.79	1.23	ปานกลาง
ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน	4.14	1.08	มาก
	48.38 %		

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลรวมของความพึงพอใจในระดับมากและมากที่สุดแล้ว จะพบว่า คนพิการมีความพึงพอใจต่อเบี้ยความพิการ 800 บาท/เดือน ในระดับมากและมากที่สุดรวมกันเพียงร้อยละ 26.37 เท่านั้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า คนพิการมีความพึงพอใจต่อเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน ในระดับมากและมากที่สุดรวมกัน สูงถึงร้อยละ 76.19 เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงทำให้ผลรวมของความพึงพอใจในระดับมากและมากที่สุดต่อเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน เพิ่มสูงขึ้น จากผลรวมของความพึงพอใจในระดับมากและมากที่สุดต่อเบี้ยความพิการต่อเบี้ยความพิการ 800 บาท/เดือน มากถึงร้อยละ 49.82 (ตารางที่ 6.2)

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หากมีการเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน แล้ว จะส่งผลทำให้คนพิการส่วนใหญ่มีความพึงพอใจเป็นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องไปกับความต้องการและความคาดหวังในการนำเบี้ยความพิการที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว นำไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาคุณภาพการดำรงชีวิตของคนพิการ นั่นเอง

ตารางที่ 12: ความพึงพอใจของคนพิการในระดับมากและมากที่สุด เมื่อปรับเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน

(n = 2,230)

รายการ	ระดับความพึงพอใจ					
	น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด	
ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ 800 บาท/เดือน	430 (19.28%)	436 (19.55%)	776 (34.80%)	353 (15.83%)	235 (10.54%)	
ความพึงพอใจต่อการได้รับเบี้ยความพิการ 1,000 บาท/เดือน	64 (2.87%)	161 (7.22%)	306 (13.72%)	573 (25.70%)	1126 (50.49%)	49.82 %

ทั้งนี้ มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่คนพิการส่วนใหญ่อยากให้รัฐบาลสนับสนุน คือ ตั้งแต่ 1,000 - 1,900 บาท/เดือน โดยมีค่าเฉลี่ยมูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ เท่ากับ 2,150.57 บาท/เดือน และมีค่ามัธยฐานมูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ เท่ากับ 1,500.00 บาท/เดือน (ตารางที่ 6.3)

ตารางที่ 13: มูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่คนพิการส่วนใหญ่อยากให้รัฐบาลสนับสนุน

(n=2,230)

ช่วงมูลค่าเบี้ยความพิการ (บาท/เดือน)	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกิน 1,000 บาท	182	8.16
1,000 - 1,999 บาท	1129	50.63
2,000 - 2,999 บาท	587	26.32
3,000 - 3,999 บาท	254	11.39
4,000 บาท ขึ้นไป	197	8.83

* Min = 0 / Max = 25,000 / Mean = 2,150.57 / Median = 1,500.00

ส่วนการสนับสนุนจากรัฐบาลที่ส่งผลต่อต่อระดับความพึงพอใจของคนพิการอย่างมากในลำดับต้น ๆ คือ (1) เงินสด (2) การสนับสนุนการเข้าถึงระบบสาธารณสุข และ (3) สิ่งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต ตามลำดับ

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของคนพิการข้างต้น จึงทำให้ทราบว่า คนพิการส่วนใหญ่คาดหวังในการเข้าถึงสิทธิ สวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการมีอาชีพและมีรายได้ เป็นสำคัญ และในขณะเดียวกัน ก็คาดหวังให้รัฐบาลจะปรับเพิ่มเบี้ยความพิการจากปัจจุบัน 800 บาท/เดือน เป็น 1,000 บาท/เดือน เพื่อให้สอดคล้องการดำรงชีวิตในสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีค่าครองชีพสูงเฉกเช่นปัจจุบัน ซึ่งการปรับเพิ่มเบี้ยความพิการในอัตราดังกล่าวจะส่งผลต่อความพึงพอใจของคนพิการทั้งประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนั้น ความคาดหวังของคนพิการที่อยากให้รัฐบาลปรับเพิ่มเบี้ยเป็น 1,000 บาท/เดือน ยังสอดคล้องกับผลการสำรวจมูลค่าเบี้ยความพิการขั้นต่ำ (บาท/เดือน) ที่คนพิการอยากให้รัฐบาลสนับสนุน คือ เริ่มต้นที่ 1,000 จนถึง 1,999 บาท/เดือน ด้วยเหตุนี้ จึงไม่น่าแปลกใจว่ามิติด้านการสนับสนุนจากรัฐบาลที่จะส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของคนพิการมากที่สุด ก็คือ “เงินสด” นั่นเอง แต่อย่างไรก็ดี คนพิการส่วนใหญ่ก็ยังคงคาดหวังให้รัฐบาลสนับสนุนในมิติอื่น ๆ ในลำดับรองลงมาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงระบบสาธารณสุข และสิ่งอำนวยความสะดวกและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต แม้ว่าการสนับสนุนการเข้าถึงใน 2 ประเด็นหลังนี้ จะต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อการส่งเสริม พัฒนา และขับเคลื่อนการดำเนินงานที่ยาวนานกว่าก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการที่จะมีความต่อเนื่องและยั่งยืนต่อไป

5. เอกสารอ้างอิง

กรมบัญชีกลาง. (2562). **หน้าที่ความรับผิดชอบ.** สืบค้นจาก https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9C%E0%B8%B4%E0%B8%94%E0%B8%8A%E0%B8%AD%E0%B8%9A.html?page_locale=th_TH.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). **ประวัติความเป็นมา.** สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/servlet/DLAServlet?visit=history.

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2561). *วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์.* สืบค้นจาก http://www.dep.go.th/Content/View/1350/2.

โครงการศึกษาวิจัยโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับความพิการ. (ม.ป.). **บทที่ 4 ผลการศึกษาแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ.** สืบค้นจาก http://research.mol.go.th/2013/rsdat/data/doc/QCRNvh0/05QCRNvh0.pdf.

ทวี เชื้อสุวรรณทวี. (2548). การเปรียบเทียบกฎหมายด้านคนพิการของประเทศไทย อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา. **วารสารวิทยาลัยราชสุดาเพื่อการวิจัยและพัฒนาคนพิการ,** *1*(1). สืบค้นจาก https://rs.mahidol.ac.th/rs-journal/vol.1/v.1-2-004.php.

ไทยรัฐออนไลน์. (2561). **เป็นห่วงคนวัยเกษียณ อาจมีเงินไม่พอใช้.** สืบค้นจาก https://www.thairath.co.th/news/business/finance-banking/1428716.

สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย. (ม.ป.). สืบค้นจาก http://tabgroup.tab.or.th/node/22.

สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย. (2557). **ความเป็นมา.** สืบค้นจาก https://www.apht-th.org/14611589/%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%A1%E0%B8%B2.

สมาคมคนหูหนวกแห่งประเทศไทย. (2544). **วิสัยทัศน์-พันธกิจ.** สืบค้นจาก http://nadt.or.th/pages/vision.html.

สมาคมเพื่อผู้บกพร่องทางจิตแห่งประเทศไทย. (2558). **วิสัยทัศน์ - พันธกิจ - ยุทธศาสตร์ – เป้าหมาย.** สืบค้นจาก http://www.amith.org/?page=about&id=2.

สมาคมผู้ปกครองคนพิการทางสติปัญญาแห่งประเทศไทย. (2549). **ประวัติความเป็นมาของสมาคมฯ (History).** สืบค้นจาก http://pikarnpanya.tht.in/History.html.

สมาคมผู้ปกครองบุคคลออทิซึม (ไทย). (2554). **ภารกิจสมาคมผู้ปกครองฯ.** สืบค้นจาก http://www.autisticthai.net/?name=page&file=page&op=%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%9B%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%AF

สมาคมส่งเสริมศักยภาพบุคคลบกพร่องทางการเรียนรู้แห่งประเทศไทย (2559). **วิสัยทัศน์/วัตถุประสงค์.** สืบค้นจาก http://www.thaidyslexia.org/16323805/%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B1%E0%B8%A8%E0%B8%99%E0%B9%8C-%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%96%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C.

สำนักกฎหมาย กรมทรัพย์สินทางปัญญา. (2559). **สนธิสัญญามาร์ราเคช (Marrakesh Treaty).** สืบค้นจาก https://www.ipthailand.go.th/images/copy_xx2.pdf.

สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง. (2560). **ภารกิจ.** สืบค้นจาก http://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=145&mid=167.

สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง. (2562). **เอกสารงบประมาณ.** สืบค้นจาก http://www.bb.go.th/topic3.php?catID=1151&gid=862&mid=545#.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). **ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต.** สืบค้นจาก http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=175&template=1R2C&yeartype=M&subcatid=47.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. (2562). **แผนปฏิบัติราชการกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2562.** สืบค้นจาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000130/planing/bma%20plan%2062.pdf.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). **แผนยุทธ์ศาสตร์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.** สืบค้นจาก http://www.fpo.go.th/main/About-Us/FPO-Information/Strategic-Plan/10924.aspx#.

สำนักพัฒนาสังคม เมืองพัทยา. (2559). **ภาระหน้าที่.** สืบค้นจาก http://www.pattaya.go.th/%e0%b8%ab%e0%b8%99%e0%b9%88%e0%b8%a7%e0%b8%a2%e0%b8%87%e0%b8%b2%e0%b8%99-%e0%b9%81%e0%b8%a5%e0%b8%b0%e0%b8%81%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b8%95%e0%b8%b4%e0%b8%94%e0%b8%95%e0%b9%88%e0%b8%ad%e0%b8%a3%e0%b8%b2/%e0%b8%aa%e0%b8%b3%e0%b8%99%e0%b8%b1%e0%b8%81%e0%b8%9e%e0%b8%b1%e0%b8%92%e0%b8%99%e0%b8%b2%e0%b8%aa%e0%b8%b1%e0%b8%87%e0%b8%84%e0%b8%a1/.

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน. (2552). **เบี้ยความพิการ: ความยั่งยืนของคนพิการไทย?** สืบค้นจาก https://prachatai.com/journal/2009/12/27036.

The MATTER. (2017). *Equality for Disability.* **สำรวจแต่ละประเทศให้สิทธิผู้พิการกันอย่างไร.** สืบคืนจาก https://thematter.co/pulse/equality-disability/28643.

Australian Government Department of Human Services. (2019). **Disability Support Pension.** Retrieved from https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/disability-support-pension?fbclid=IwAR1BSq1C4Dl62L-V4kNdDyum6fa7DpGlCQweyu-gDe6Yzx9Hsb_r0NgKb2Y.

Australian Government Department of Human Services. (2019). **Other Payments If You Can't Get DSP.** Retrieved from https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/disability-support-pension/who-can-get-it/other-payments-if-you-cant-get-dsp.

Australian Government Department of Human Services. (2019). **Payment Rates.** Retrieved from https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/disability-support-pension/how-much-you-can-get/payment-rates.

_____. (2019). **What Information Relates.** Retrieved from https://www.humanservices.gov.au/individuals/services/centrelink/disability-support-pension/what-information-relates.

Commonwealth of Australia. (2011). **2010-2020 National Disability Strategy: An Initiative of the Council of Australian Government.** Retrieved from https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/national_disability_strategy_2010_2020.pdf.

DEF. (2017). *SSDI vs SSI:* **What's the Difference and for Which do I Qualify?** Retrieved from https://www.disabilityexpertsfl.com/blog/what-is-the-difference-between-ssdi-and-ssi.

GOV.UK. (2019). **Attendance Allowance.** Retrieved from https://www.gov.uk/attendance-allowance.

_____. (2019). **Definition of Disability under the Equality Act 2010.** Retrieved from https://www.gov.uk/definition-of-disability-under-equality-act-2010.

_____. (2019). **Disability Living Allowance (DLA) for Children.** Retrieved from https://www.gov.uk/disability-living-allowance-children/rates.

_____. (2019). **Disability Rights.** Retrieved from https://www.gov.uk/rights-disabled-person.

_____. (2019). **Equality Act 2010: Guidance.** Retrieved from https://www.gov.uk/guidance/equality-act-2010-guidance#discrimination-making-a-complaint.

_____. (2019). **Financial Help If You're Disabled.** Retrieved from https://www.gov.uk/financial-help-disabled.

_____. (2019**). Industrial Injuries Disablement Benefit.** Retrieved from https://www.gov.uk/industrial-injuries-disablement-benefit/what-youll-get.

GOV.UK. (2019). **Personal Independence Payment (PIP).** Retrieved from https://www.gov.uk/pip/eligibility.

Japanese Society for Rehabilitation of Persons with Disabilities. (2015). **The 30 Selected Japanese Laws Related to Persons with Disabilities.** Retrieved from http://www.dinf.ne.jp/doc/english/law/japan/30select.html.

Job Accommodation Network. (2012). **The Americans with Disabilities Act: A Brief Overview.** Retrieved from https://askjan.org/articles/The-Americans-with-Disabilities-Act-A-Brief-Overview.cfm?cssearch=1946925_1.

Laurence, B. K. (2019). **How Much in Social Security Disability Benefits Can You Get?** Retrieved from https://www.disabilitysecrets.com/how-much-in-ssd.html.

U.S. Department of Justice. (2009). **A Guide to Disability Rights Laws.** Retrieved from https://www.ada.gov/cguide.htm#anchor62335.

U.S.A. GOV. (2020). **Benefits and Insurance for People with Disabilities.** Retrieved from https://www.usa.gov/disability-benefits-insurance.

นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ: มุมมองด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ศิรภัสสรศ์ วงศ์ทองดี*

บทคัดย่อ

วิกฤติ (Crisis) ของประเทศในแต่ละยุคสมัยและห้วงเวลามีอยู่หลายมิติ และในทุกวิกฤติมักจะมีเมล็ดพันธุ์ของความสำเร็จ (seeds of success) และรากเหง้าแห่งความล้มเหลวซุกซ่อนอยู่ด้วยเสมอ (roots of failure) (Norman R. Augustine in Harvard Business Review, 2000 :3) แม้ว่าขั้นตอนในการป้องกันและจัดการกับวิกฤติต่าง ๆ เป็นส่วนสำคัญบทบาทหนึ่งของ**นักบริหารการพัฒนา (Development Administrators)** ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการกับวิกฤติ คือ การหลีกเลี่ยงในการเผชิญกับวิกฤติ (Avoiding the crisis) ขั้นที่สอง ถ้าหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็จะต้องเตรียมการจัดการกับวิกฤติที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ (Preparing to manage the crisis) ในขั้นที่สาม การตระหนักและยอมรับในวิกฤตินั้นๆ (Recognizing the crisis) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในขั้นที่สี่ คือ การประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการตัดสินใจจัดการกับวิกฤติให้ทันต่อสถานการณ์ (Containing the crisis) ซึ่งผู้นำและนักบริหารจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงการให้ความสำคัญและการเกาะติดกับวิกฤติเพื่อจัดการอย่างดีที่สุด ขั้นตอนที่ห้า การจัดการและรับมือกับวิกฤติในรอบใหม่ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้อีก (Resolving the crisis) และในขั้นตอนสุดท้าย คือ การเก็บเกี่ยวประโยชน์จากเรียนรู้วิกฤติที่เกิดขึ้น (Profiting from the crisis) (Norman R. Augustine in Harvard Business Review, 2000 : 7-27)

บทความทางวิชาการในเรื่อง **“นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ: มุมมองด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์”** ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมและวิธีปฏิบัติบนพื้นฐานของนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ไขวิกฤติประเทศ โดยศึกษาจากมุมมองด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

คำสำคัญ: นวัตกรรม, การบริหารการพัฒนา, วิกฤติประเทศ, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
เลขที่ 110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : sirapatsorn@gmail.com

Innovation of Development Administration for Overcoming the National Crisis: The Human Resources Development Perspectives

Sirapatsorn Wongthongdee*

Abstract

There are many layers of **Crisis** due to the time and era and in the crisis normally there would be the seeds of success and the roots of failure (Norman R. Augustine in Harvard Business Review, 2000: 3). Even though the prevention and management of the crisis are mainly the role of **Development Administrators**. The first step is avoiding the crisis. The second is preparing to manage the crisis. The third step is recognizing the crisis which required the cooperation of every sector. The fourth is processing data for decision making and containing the crisis. Leaders and development administrators must clearly show the priority and immediate crisis management for the most effective way. The fifth is resolving the crisis and preparing for the recurrent. The last step is profiting from the crisis by learning from them. (Norman R. Augustine in Harvard Business Review, 2000 :7-27)

This academic paper reviewed the literature and the practice with Innovation of Development Administration to solve the national crisis from human resource development perspectives.

Keywords: Innovation, Development Administrators, National Crisis, Human Resources Development

* Graduate School of Public Administration, Dhurakij Pundit University
110-1/4 Pracha chuen Road, Thung song hong , Laksi , Bangkok 10210 THAILAND.
E-mail: sirapatsorn@gmail.com

1. บทนำ (Introduction)

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ **“นวัตกรรม”** ที่พบในหนังสือเล่มหนาจำนวน 866 หน้า ชื่อ “**The Global Innovation Science Handbook: GISH**” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2014 ได้ให้ความหมาย “**นวัตกรรม” (Innovation)** ไว้ว่าหมายถึง **“สิ่งใหม่ๆเกี่ยวกับวิถีแห่งการดำเนินงานหรือการสร้างผลผลิตขององค์การ” (anything new or novel about the way a company (an organization) operates or the product it produces** (Rameshwar Dubey in GISH, 2014 :646) การจำแนกประเภท **“นวัตกรรม”** มีอยู่หลายแนว เช่น นวัตกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการ (Process Innovation) นวัตกรรมเกี่ยวกับการทำหน้าที่เฉพาะทาง (Functional Innovation) นวัตกรรมในการออกแบบ (Design Innovation) นวัตกรรมของตัวผลิตภัณฑ์ (Product Innovation) นวัตกรรมในการให้การบริการ (Service Innovation) นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจ (Business Model Innovation) นวัตกรรมการอันเกิดจากการ มาร่วมกันสรรค์สร้าง (Co-creation Innovation) และนวัตกรรมที่เปิดกว้างอย่างไร้ขอบเขต (Open Innovation) หรือนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Innovation) (Vern Burkhardt in GISH 2014: 359-376)

สำหรับปัจจัยที่เป็น**ตัวกำหนดความสำเร็จของนวัตกรรม (Antecedents of Innovation)** นั้น มีอยู่หลายปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำ (Leadership) การมีบุคลากรที่มีคุณภาพ (Qualified staff) การได้รับสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอ (Financial support) การจัดการศึกษาให้กับบุคลากรอย่างต่อเนื่อง (Education) การเปิดโอกาสให้มีการใช้ความสามารถในการบริหารงานของบุคลากรและผู้บริหารอย่างกว้างขวาง (Management expertise) ระดับสมรรถนะของบุคลากร (Competency) การพิจารณาจัดให้มีเวลาอย่างเหมาะสม (Time) การส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนาอย่างจริงจังต่อเนื่อง (R&D) การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการดำเนินงาน (Culture) การเสริมสร้างระบบบริหารงานและกลไกต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ (Bureaucracy) การออกแบบโครงสร้างองค์การให้เหมาะสม (Organizational structure) และการส่งเสริมความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีของบุคลากรอย่างทั่วถึง (Access to technology provider) เป็นอาทิ (Rameshwar Dubey in GISH, 2014:650) บทความนี้ กล่าวโดยรวม ๆ ถึงนักบริหารการพัฒนากับสมรรถนะที่จำเป็นต้องมีในการจัดการวิกฤติบนพื้นฐานการสร้างนวัตกรรม ตลอดจนกล่าวถึงการจัดการภาครัฐไทยกับนวัตกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ผ่านมาที่ปรากฏในรายงานผลการศึกษาของ ASEAN and Asia Studies Center, National Institute of Development Administration: AASC-NIDA ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2018

2. นักบริหารการพัฒนากับนวัตกรรม (Development Administrators and Innovation)

จากการวิจัยจำนวนมาก พบว่า ยังไม่มีการค้นพบสูตรตายตัวของการนำมาซึ่งความสำเร็จจากการนำเอานวัตกรรมมาใช้ในการจัดการกับวิกฤติต่าง ๆ ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม (No single formula for innovation) (Rameshwar Dubey in GISH, 2014:655) แต่มีการค้นพบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความสำเร็จจากการมีตัวเงื่อนไขสำคัญ (Antecedents) ได้แก่การมี **"ภาวะผู้นำที่โดดเด่น (Strong Leadership)"** และ **"ชุดความคิดเชิงนวัตกรรม (Innovation Mind-set)"** ซึ่งทั้งสองเงื่อนไขสำคัญได้กลายมาเป็นสองปัจจัยที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญในลำดับแรกๆ ของการเกิดนวัตกรรมในการจัดการแก้ไขวิกฤติประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งนวัตกรรมใด ๆ มีการค้นพบสัจธรรมประการหนึ่ง คือ "ไม่มีบุคคลใดหรือหน่วยงานใดสามารถได้มาซึ่งนวัตกรรมฟรีๆ" แต่จะได้มาก็ด้วยการลงทุนและทุ่มเทอย่างเต็มที่จริงจังและต่อเนื่องด้วยการ **"พัฒนาความสามารถ ฝึกอบรม และฝึกฝนสมรรถนะของตนเองและพนักงาน"** (Innovation is not free, it requires investment in capability building, training, and development) ไม่ว่าจะเป็นการส่งมอบความรู้ การจัดให้มีการศึกษาเรียนรู้ และการจัดการให้มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการลงทุนที่ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งสิ้น (Rameshwar Dubey in GISH, 2014:656-7)

แอนเดรีย ลอง (Andria Long in GISH, 2014:681-696) ได้กล่าวถึงการเดินทางเพื่อไปสู่ความเป็นเลิศทางด้านนวัตกรรม (Journey to Innovation Excellence) เอาไว้ว่า "นวัตกรรม" จะถูกนำมาช่วยในการแก้ปัญหาหรือเติมเต็มความต้องการในรูปแบบใหม่ๆที่แตกต่างไปจากเดิม (solving problems or needs in a new or different way) เพราะถ้าปราศจาก "ความแตกต่าง" เสียแล้ว จะถือว่า "นวัตกรรม" ยังไม่เกิดขึ้นจริง (If there is no differentiation, there is no innovation.) (Andria Long in GISH, 2014:681) สำหรับสิ่งที่เราพบเห็นอยู่บ่อย แต่ยังไม่จัดว่าเป็นนวัตกรรมในการบริหารงาน ได้แก่ การลดค่าใช้จ่าย (Cost savings) การปรับเปลี่ยนสัดส่วนหรือการปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ (Ingredient or product change) การปรับเปลี่ยนซึ่ง กฎ ระเบียบ (Regulatory change) และการเปลี่ยนเพียงชื่อ ตรา สัญลักษณ์ หรือยี่ห้อสินค้า (Label change) ก็ยังไม่จัดว่าเป็น "นวัตกรรม" แต่อย่างใด

นักบริหารการพัฒนา (Development Administrators) เป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการสร้างนวัตกรรมด้วย นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นนักบริหาร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นักบริหารการพัฒนาเหล่านั้น จะต้องได้รับการพัฒนาสมรรถนะเพิ่มขึ้นในหลายด้าน เพื่อรองรับการจัดการกับวิกฤติต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นของประเทศใน ดังเช่นที่แอนเดรีย ลอง เสนอไว้ในปี ค.ศ.2014 ปรากฏตามตารางที่ 1: (Andria Long in GISH, 2014:691)

ตารางที่ 1: สมรรถนะ (Capabilities) และคุณลักษณะที่สำคัญ (Key Characteristics) ของนักบริหารการพัฒนา (Andria Long in GISH, 2014:691)

ลำดับ	สมรรถนะ(Capabilities)	คุณลักษณะที่สำคัญ(Key Characteristics)
1.	**การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-driven)**	• การกำหนดและการทำให้บรรลุเป้าหมายที่ท้าทาย • ความสามารถในการจำแนกแยกแยะระหว่างกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็นต่อการสร้างมูลค่า • ความสามารถในการแก้ไขปัญหาและเสนอความคิดใหม่ๆที่ตอบโจทย์และสอดรับกับปัจจัยภายในและภายนอก
2.	**ความสามารถในการตัดสินใจที่ซับซ้อน (Able to make complex decision)**	• ความสามารถในการตัดสินใจที่ประยุกต์ประสบการณ์กับปัญญาโดยอาศัยข้อมูลซึ่งเป็นที่รู้จัก • การไม่กลัวการริเริ่มใหม่ๆแม้จะยังไม่เป็นที่รู้จัก • ความสามารถในการจัดการเชิงกลยุทธ์อย่างสร้างสรรค์ทั้งการกำหนดวิสัยทัศน์และการเสาะหาโอกาสใหม่ๆ
3.	**การปรับตัวได้ดีกับความคลุมเครือ ความเร่งรีบ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Comfortable with ambiguity, fast pace, and high degree of change)**	• ความสะดวกใจต่อความไม่ชัดเจนหรือความคลุมเครือ (ambiguity) • ความสามารถในการปรับตัวและฟันฝ่ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา • ความยืดหยุ่นและความสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง
4.	**ความสามารถในการปรับและจัดองค์การให้ลงตัวและมีระบบสำรอง (Drive organization alignment and buy-in)**	• ความมั่นใจและความสามารถในการเสนอขายภายในองค์การ • ความสามารถในการประสานความร่วมมือและการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ โดยยึดโยงกับวิสัยทัศน์และโครงการต่าง ๆ • ความคล่องตัวในการปรับตัวตามสถานการณ์ทุกรูปแบบ
5.	**ความสามารถในการจัดการกับการข้อวิพากษ์วิจารณ์ ความเสี่ยง และความล้มเหลวได้เป็นอย่างดี (Ability to handle criticism , risk, and failure)**	• ความสามารถในการระบุและจัดการกับความเสี่ยงและความคิดที่เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิผล • ความพร้อมในการรับความเสี่ยงที่คาดคะเนได้ • การมีวุฒิภาวะและกล้าหาญในการเปลี่ยนแปลงตนเอง

ตารางที่ 1: สมรรถนะ (Capabilities) และคุณลักษณะที่สำคัญ (Key Characteristics) ของนักบริหารการพัฒนา (Andria Long in GISH, 2014:691)

ลำดับ	สมรรถนะ(Capabilities)	คุณลักษณะที่สำคัญ(Key Characteristics)
6.	**ความร่วมมือและภาวะผู้นำในการทำงานเป็นทีมข้ามสายงาน (Collaboration and cross-functional team leadership)**	• ความสามารถในเชิงสร้างสรรค์และการสร้างทีม • การสร้างแรงบันดาลใจ ปลุกพลัง และกระตือรือร้นในการยกระดับความสามารถ • ความสามารถในการทำงานข้ามสาย การเป็นพันธมิตรด้วยการทำงานอย่างโปร่งใส ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง • การมีวิธีการและความคิดที่หลากหลายในการขับเคลื่อนภารกิจ
7.	**ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ (Analytical thinking)**	• ความสามารถในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจำนวนมาก • ความสามารถในการนำข้อมูลมาใช้ในการตัดสินใจของหมู่คณะ
8.	**การเพิ่มพูนประสบการณ์เกี่ยวกับนวัตกรรม (Innovation experience)**	• ความสามารถในการพัฒนาและใช้กระบวนการสร้างนวัตกรรมที่เป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนไปสู่โอกาสใหม่ๆ ให้ตอบโจทย์ลูกค้าและเปิดรับฟีดแบคจากผู้บริโภคได้ดี • คล่องแคล่วในการปรับตัวตามเทคโนโลยีและกระบวนการหลักในการสร้างนวัตกรรม • ความสามารถในการผลักดันผลิตภัณฑ์ใหม่ได้อย่างรวดเร็ว
9.	**ความสามารถในการสื่อสารทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในตัวธุรกิจ ความต้องการของผู้บริโภค และของผู้ซื้อ (Demonstrate deep understanding of business, consumer, and shopper)**	• ความสามารถในการเรียนรู้และเข้าใจธุรกิจ และลูกค้ากลุ่มต่าง ๆ • ทักษะการวิจัยเพื่อความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในตัวลูกค้าและผู้บริโภค • ความสามารถในการก้าวสู่การเป็นผู้สร้างแรงบันดาลใจสามารถก่อให้เกิดพฤติกรรมและค้นหาโอกาสในการพลิกฟื้นตนเองให้กลับมาเป็นเจ้าของแพลทฟอร์มขนาดใหญ่ (platforms) แทนการดำเนินงานในรูปแบบเดิม ๆ

3. การบริหารงานของภาครัฐกับนวัตกรรม (Public Administration and Innovation)

จากการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐ (Public Administration) โดยทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกกลุ่มอาเซียน (ASEAN) รวมทั้งหมด 10 ประเทศ ซึ่งศูนย์อาเซียนและเอเชียศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ASEAN and Asia Studies Center, National Institute of Development Administration: AASC-NIDA, 2018) ได้ร่วมกันทำการศึกษาไว้เมื่อปี ค.ศ.2017 และได้ตีพิมพ์ผลงานเผยแพร่ในปี 2018 พบว่า การบริหารของภาครัฐในประเทศต่าง ๆ จากการที่ได้มีการศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและโลกาภิวัตน์ (Change and Globalization) พบว่ามีทั้งการปรับเปลี่ยนทบทวนและมีการนำเอาสิ่งใหม่ๆมาปรับใช้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับระบบข้าราชการพลเรือน ปรับปรุงระบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปรับปรุงระบบการคลังภาครัฐ รวมถึงการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการปฏิรูประบบบริหารของภาครัฐ โดยมุ่งเป้าหมายระยะไกลว่าจะสามารถทำให้เกิดการพัฒนาประเทศได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ในบทความนี้ ผู้เขียนนำเอาบางส่วนของเนื้อหาบทที่ 9 ซึ่งปรากฏดังรายงานผลการศึกษาข้างต้น (NIDA, Comparative Studies in ASEAN Public Administration, 2018 :531-584) โดยในบทนี้ได้ฉายภาพของการบริหารงานของภาครัฐไทยในบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยไพโรจน์ ภัทรนรากุล (Pairote Pathranarakul,2018) เป็นผู้นำเสนอผลการศึกษา ไพโรจน์ ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของภาครัฐไทยในสภาวะการปรับเปลี่ยนเพื่อมุ่งไปสู่ความยั่งยืน ไพโรจน์ชี้ให้เห็นว่าในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัตที่กระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมการบริหารงานซึ่งล้วนแล้วส่งผลกระทบต่อการปรับตัวของภาครัฐไทย อันประกอบด้วย ระบบและโครงสร้างการบริหารงานของระบบราชการ และส่งผลต่อเนื่องถึงการปฏิรูประบบการดำเนินงานในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศสามารถรองรับความต้องการของประชาชนและสังคมโลกในเรื่องของคุณภาพ จำเป็นที่มาตรฐานและการบริหารของภาครัฐจะต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ ยังมีความพยายามใหม่ๆเกิดขึ้นในเรื่องของการต่อต้านการทุจริตและคอรัปชั่น ซึ่งได้กลายมาเป็นประเด็นที่สำคัญในช่วงของการปรับเปลี่ยนอีกด้วย

ในส่วนหลักๆที่ไพโรจน์ทำการศึกษา ได้แก่ ระบบราชการพลเรือน ระบบการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบการเงินการคลังและงบประมาณ การปฏิรูประบบบริหาร และการนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยในการดำเนินงานของภาครัฐ โดยมีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. (Public Sector Development Commission) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักหรือผู้นำในการพัฒนาระบบราชการ ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. (Civil Service Commission) รับผิดชอบในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนหรือทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ในส่วนของนวัตกรรมที่ได้พบเห็น ได้แก่ การนำเอาระบบ PMQA (Public Sector Management Quality Award) มาใช้เป็นกรอบและเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการบริการของหน่วยงานภาครัฐ อีกทั้งยังมีการนำเอาแนวคิดและเครื่องมือตัวใหม่ๆ เช่น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นแผนงาน การนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ และหลักการบริหารงาน

แนวใหม่เข้ามาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อปรับการดำเนินงานของภาครัฐไทยให้เป็นไปตามกระแสความต้องการและสามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคอาเซียนด้วยกันเองและในระดับที่แผ่กว้างออกไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ASEAN and Asia Studies Center, National Institute of Development Administration: AASC-NIDA, 2018 :549-557) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบบริหารและการพัฒนาประเทศ ซึ่งก็ได้มีความพยายามในการพัฒนาอย่างมีกลยุทธ์เพื่อทำการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ในระหว่างปี ค.ศ.2003- 2007 ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาคุณภาพและยกระดับสมรรถนะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อทำให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ และจัดการให้มีการสร้างระบบที่สามารถทำให้รัฐบาล ก้าวไปสู่ระบบการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government system) เพื่อตอบสนองและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนและทุกภาคส่วนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและพลิกโฉมการบริหารงานและการให้บริการประชาชนของภาครัฐได้อย่างมีนัยสำคัญ (encourage public participation for effective government services)

การปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในของภาครัฐในหลายๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างนวัตกรรมทางด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จากการศึกษาพบว่าได้มีการปรับปรุงและนำเอานวัตกรรมที่เกิดขึ้นในภาคเอกชนและประเทศต่าง ๆ มาใช้ในหลายส่วน เช่น การปรับระบบค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-based payment system) และมีการนำเอาระบบสมรรถนะ (Competency-based HRM) เข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ อีกทั้ง ได้จัดให้มีโครงการรองรับระบบบริหารสำหรับผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (Talent management system: TMS) เพื่อให้ระบบราชการไทยสามารถดึงดูดเฟ้นหาให้ได้มา และรักษาไว้ซึ่งคนเก่งๆเอาไว้ได้ โดยคาดหวังว่าการมีคนเก่งหรือผู้มีความสามารถสูงในระบบราชการ จะสามารถช่วยยกระดับผลงานและการบริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น และยังสามารถทำให้เกิดการแข่งขันได้ในตลาดการจ้างงาน ในการรักษาคนเก่งเอาไว้กับระบบ โดยเมื่อทำการเปรียบเทียบกับภาคเอกชน อีกทั้งเมื่อพิจารณาในภาพรวม ด้วยนวัตกรรมเหล่านี้ ยังจะสามารถช่วยยกระดับขีดความสามารถในการพัฒนาและการแข่งขันของประเทศได้อย่างยั่งยืน

4. บทสรุป (Conclusion)

จากที่ได้กล่าวมา เมื่อพิจารณาอย่างเป็นองค์รวม ในทัศนะของผู้เขียนบทความนี้ พบว่าเป็นเรื่องที่น่าชมเชยและยินดีในการที่ภาครัฐไทยโดยหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีการนำเอานวัตกรรมใหม่ ๆ เข้ามาปรับใช้ เพื่อรองรับและจัดการกับวิกฤติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในท่ามกลางวิกฤติที่ประเทศกำลังตกอยู่ในห้วงของการแข่งขันและการเกิดวิกฤติการณ์ด้านโรคระบาดเป็นวงกว้างอย่างรุนแรง หรือในท่ามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัตในกระแสโลกาภิวัตน์ จากวิกฤติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นวงกว้าง เพื่อทำให้การบริหารงานของภาครัฐไทยสามารถปรับตัวรองรับวิกฤติและการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นวัตกรรมที่นำมาใช้เหล่านั้นยังจะต้องสามารถตอบโจทย์ และตอบสนองความต้องการในการสร้างความอยู่ดีมีสุข รวมทั้งจัดให้มีการบริการสาธารณะต่อประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง และนวัตกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น จะต้องช่วยทำให้บุคลากรของภาครัฐเองได้มีคุณภาพชีวิตการทำงานและมีชีวิตส่วนตัว รวมถึงชีวิตครอบครัวที่ดีขึ้นด้วย

นวัตกรรมที่รับรู้และเห็นได้อย่างชัดเจนทางด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากจะพบเห็นและรับรู้ได้จากเว็บไซต์ของหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ การให้ความสำคัญกับสมดุลชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว (Work-Life Effectiveness) การมีระบบการทำงานผ่านทางไกล (Teleworking) การออกแบบเวลาการทำงานแบบยืดหยุ่น (Flextime) ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management System) ระบบสมรรถนะ (Competency System) ระบบบริหารคนเก่ง (Talent Management System) เช่น ระบบของสำนักงานก.พ. ที่มีชื่อเรียกว่า “ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง” หรือ HiPPS (High Potential, High Performance System)” ของ ก.พ. หรือ โครงการพัฒนานักบริการการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) ของ กพร. ตลอดจนเครื่องมืออื่นในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใหม่ ๆที่นำมาปรับใช้ในระบบราชการไทย ซึ่งทุก ๆ นวัตกรรม ถือได้ว่าเป็นเครื่องสะท้อนถึงความพยายามของผู้นำและนักบริหารการพัฒนาในการจัดการกับวิกฤติประเทศ เพราะการนำเอานวัตกรรมมาปรับใช้ ถือว่าเป็นผลงานเชิงประจักษ์ของผู้นำและนักบริหารการพัฒนาที่จะสามารถพลิกวิกฤติเป็นโอกาสหากสามารถทำได้ดี ในทางกลับกันถ้าผู้นำและนักบริหารล้มเหลวในการจัดการกับวิกฤติก็จะนำพาความเสียหายมาสู่ประเทศอย่างใหญ่หลวง และสิ่งที่สังคมคาดหวัง รวมถึงต้องการเห็นตามมามากกว่าการจัดการกับวิกฤติที่เกิดขึ้น คือ การที่หน่วยงานภาครัฐเหล่านั้น ได้มีการจัดให้มีการประเมินผลการนำเอานวัตกรรมหรือมาตรการต่าง ๆ มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมจริงจัง ตรงไปตรงมาตามหลักวิชาการ และเป็นตามมาตรฐานสากลในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการนำเอานวัตกรรมมาใช้ โดยต้องให้มีการเผยแพร่ผลการประเมินหรือรายงานเหล่านั้นออกสู่สังคมและให้สาธารณชนได้รับทราบ หรือได้ร่วมกันเข้าไปมีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ว่ามีหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพื่อเสริมสร้างและเปิดโอกาสให้เกิดมิติของการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ ควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพ ความถูกต้อง และความคุ้มค่าเกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้อย่างแท้จริง

5. กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement)

ในโอกาสที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ นิด้า (NIDA: National Institute of Development Administration) จะครบรอบวันที่ได้รับการสถาปนาครบรอบ 54 ปีในวันพุธที่ 1 เมษายน 2563 และได้จัดให้มีการประชุมวิชาการระดับชาติขึ้นในสารัตถะ (Theme) ของนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ ข้าพเจ้ารองศาสตราจารย์ ดร.ศิรภัสสรศ์ วงศ์ทองดี ในฐานะศิษย์เก่านิด้าซึ่งเรียนปริญญาเอกในสาขาการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ข้าพเจ้ามีความภาคภูมิใจและยินดีอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมครั้งสำคัญของสถาบันฯ แม้ว่าบทความนี้ จะยังมิได้ตอบโจทย์การร่วมฝ่าวิกฤติครั้งใหญ่ของประเทศซึ่งยังคงเผชิญมาอย่างต่อเนื่องนานนับทศวรรษ หรือล่าสุดคือวิกฤติที่เกิดขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2563 คือ วิกฤติการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรน่า (Corona Virus Disease: COVID-19) หรือวิกฤติทางเศรษฐกิจ เป็นอาทิ แม้ในวันที่กิจกรรมนี้ดำเนินอยู่ การจัดกิจกรรมในรูปแบบของการจัดการประชุมทางวิชาการก็ได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยอาศัยเทคโนโลยีเข้ามาเสริมช่วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมการจัดประชุมทางวิชาการและการส่งมอบข้อเสนอในการจัดการวิกฤติไปพร้อมกัน ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร.บุญอนันต์ พินัยทรัพย์ และทีมงานทั้งหมด รวมถึงขอขอบพระคุณนิด้าที่ยังคงรักษาการเป็นกลไกในการสืบสานปณิธาณของสถาบันฯ ซึ่งก่อกำเนิดมาตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2509 เพื่อร่วมพัฒนาประเทศนับเนื่องมา และยังคงเป็นสถาบันการศึกษาที่ส่งมอบนักบริหารการพัฒนาซึ่งเปี่ยมด้วยค่านิยมร่วมและสมรรถนะ “WISDOM for Change” ให้กับสังคม โดยเป็นพลังประชาคมร่วมกัน “สร้างปัญญาเพื่อการเปลี่ยนแปลง” เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งจะเป็นสถาบันการศึกษาที่ก้าวไปสู่ระดับสากล สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม พร้อมใจเปิดกว้าง และเปี่ยมด้วยคุณธรรมตลอดไป

6. เอกสารอ้างอิง (References)

ASEAN and Asia Studies Center, National Institute of Development Administration. (2018). **Comparative Studies in ASEAN Public Administration.** Semadhama Publishing House: Bangkok.

Augustine, N.R. (2000). **Harvard Business Review on Crisis Management.** Boston, MA: Harvard Business School Press.

Christensen. (2017).3rd ed. **Disrupting Class: How Disruptive Innovation Will Change the Way the World Learns.** McGraw-Hill: New York.

Trusko,B.E. and Gupta,P. (2014). **The Global Innovation Science Handbook: GISH.** McGraw-Hill: New York.

https://www.ocsc.go.th/HiPPS สืบค้น 11 มีนาคม 2563.

http://www.psedthai.com/index.php/about-psed สืบค้น 11 มีนาคม 2563.

การประเมินคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560: กรณีนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อุดม ทุมโฆสิต*
อลงกต สารกาล*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในการนี้ได้นำแนวคิดการประเมินคุณภาพประชาธิปไตยของ Morlino มาประยุกต์ใช้ ตามกรอบแนวคิดนี้ได้กำหนดให้ใช้กรอบดัชนีความพึงพอใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นดัชนีวัดองค์ประกอบต่างๆ ทางด้านการปกครองของรัฐธรรมนูญที่ศึกษา ในด้านระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยได้เลือกวิธีวิจัยเชิงสำรวจ โดยได้สุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาคือ นักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2562-2563 จำนวน 478 ตัวอย่าง สำหรับเครื่องมือการวิจัย คือ แบบสอบถามแบบปลายปิด ผลการวิจัยพบว่า คุณภาพโดยรวมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว อยู่ในระดับ “ต่ำ”

คำสำคัญ: คุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตย, ความพึงพอใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง, การประเมินคุณภาพ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : udom@nida.ac.th
* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : alongkotas@gmail.com

The Assessment of Thai Democratic Quality, Under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560: A Case Study of NIDA's Students in the Year 2019

Udom Thumkosit*
Alongkot Sarakarn*

Abstract

The objective of this research is to assess the quality of democratic governing, under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. In this regard, the Morlino Democracy Assessment Conceptual Framework was applied. In accordance with the said framework, The Voter's satisfaction against various governing component of the Constitution was measured. In research method, the survey procedure was selected in which the 478 examples ware drawn from the students of the National Institute of Development Administration (academic year 2019-2020), The results of the research showed that The level of the overall quality of democratic governing under this Constitution in at a "low level".

Keywords: Democracy Governance, Voter's Satisfaction, Quality Assessment

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: udom@nida.ac.th
* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: alongkotas@gmail.com

1. บทนำ (Introduction)

1.1 ประเด็นปัญหาในการวิจัย

ถึงแม้ว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะเป็นการปกครองที่ได้รับการยอมรับอย่างสูงในสังคมโลกกสมัยใหม่ โดยเห็นตรงกันว่า แม้ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็ยอมรับได้ว่า การปกครองโดยระบอบนี้เป็นระบอบการปกครองที่เลวน้อยที่สุด(Wagner, 2011: 2) ทั้งนี้โดยเหตุว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีอุดมการณ์สูงสุดต่อเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งสามารถสรุปให้เข้าใจได้ง่ายว่า “เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” (อมร รักษาสัตย์, 2539: 4-5)

ถึงแม้ว่าประชาธิปไตยจะได้รับความนิยมแพร่หลายไปทั่วโลก แต่คุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์แพร่หลายเช่นเดียวกัน เช่น Wagner(2011) ได้เสนองานที่แสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยแบบทุนนิยมได้นำมาซึ่งวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในเขตการปกครองของยุโรปสมัยใหม่ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางประชาธิปไตยแบบยุโรป มิใช่เป็นแนวทางที่ทำให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงของประชาธิปไตย ในทำนองเดียวกัน Streeck(2011) ได้พิสูจน์ให้เห็นว่าข้อบกพร่องของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยในยุโรปตะวันตก ได้นำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหลายประการ ส่วน Michailidou (2013) แสดงให้เห็นว่า วิกฤตการณ์ทางการเงินของกรีกในรอบหลายปีที่ผ่านมา ก็มีสาเหตุมาจากความบกพร่องในประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

ประเทศไทยได้นำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้แล้วเป็นเวลา 87 ปี ตลอดเวลา 87 ปีดังกล่าว ประชาธิปไตยไทยถูกวิจารณ์ ว่าไร้คุณภาพและล้มลุกคลุกคลานมาตลอด ดัชนีบ่งชี้ความไร้คุณภาพที่พบบ่อยมาก เช่น การทุจริตทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวาง การใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียง ความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงและยาวนาน เป็นอาทิ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557; บีบีซีไทย, 2019) สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้การเมืองการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของไทยดังกล่าว ถูกกล่าวหาว่า ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นในชาติ จนในที่สุดได้นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารของคณะทหารและตำรวจขึ้นบ่อยครั้ง แต่ละครั้งจะมีการฉีกรัฐธรรมนูญ(รธน.) จนกระทั่งครั้งสุดท้ายคือ การรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ.2557 ภายใต้คณะรัฐประหารที่เรียกตัวเองว่า “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ(คสช.)” ได้อ้างเหตุผลสำคัญในการทำรัฐประหารว่า (1) เพื่อระงับความขัดแย้ง จราจล ระหว่างมวลชนสองฝ่าย จนถึงขั้นใช้อาวุธสงครามฆ่าฟันกันบนท้องถนน (2) เพื่อทำการปฏิรูปประเทศเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อให้การเมืองไทยมีคุณภาพสูงขึ้น จนสามารถนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การยึดอำนาจรัฐของ คสช. นำไปสู่ การเว้นวรรคประชาธิปไตยเป็นเวลา 5 ปี ในช่วง 5 ปีนี้ คสช.ได้ใช้อำนาจปฏิวัติในลักษณะเผด็จการเบ็ดเสร็จ พร้อมได้แต่งตั้งคณะบุคคลของตนทำการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เรียกว่า “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ(กรธ.)” โดยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้รับการประกาศใช้ในปี พ.ศ.2560 จึงเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560” อันเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่า รธน.60 จะได้ผ่านประชามติแล้วด้วยเสียงข้างมากร้อยละ 61.35 (ราชกิจจานุเบกษา, 2559) แต่ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า รธน.ฉบับนี้ได้นำประชาธิปไตยของไทยถอยหลังไปจากเดิมเป็นอันมาก ประชาชนและนักวิชาการจำนวนมากยังมีความคลางแคลงใจ ไม่ยอมรับ รธน.60 ด้วยเหตุผลสำคัญ อาทิ (1) การร่างและการประชามติแห่ง รธน.ฉบับนี้ เป็นการร่างและประชามติภายใต้อำนาจเผด็จการ โดยมีการขัดขวางการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายที่เห็นต่าง (2) รธน.ฉบับนี้ นำประชาธิปไตยถอยหลังไปมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ รธน. ฉบับปี 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ว่าด้วยประชาธิปไตย และ (3) เป็นรัฐธรรมนูญที่เขียนขึ้น เพื่อเปิดทางให้มีการสืบทอดอำนาจของคณะผู้นำในการรัฐประหารหรือ คสช. และพวกพ้องไว้หลายประการ อันถือว่าเป็นการเอาเปรียบทางการเมืองของ คสช. (4) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนมากไม่สามารถแก้ปัญหาของชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้ง และปัญหาคุณภาพประชาธิปไตย (5) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ส่งผลทางอ้อมให้เกิดความอ่อนแอในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทำให้เกิดพรรคการเมืองเล็กๆ เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพทางด้านการเมืองและการบริหาร ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภา

การไม่ยอมรับใน รธน.60 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเลือกตั้ง จนในที่สุดรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ จันทร์โอชา (อดีตหัวหน้า คสช.) ได้ยินยอมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “หมวดที่ว่าด้วยการเมือง” โดยทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเห็นตรงกันว่า บทบัญญัติที่ว่าด้วยการเมืองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังด้อยคุณภาพขาดความเหมาะสมอันจำเป็นต้องแก้ไขหลายประการ และจำเป็นต้องแก้ไข

การวิจัยนี้ มีความสนใจที่จะศึกษาโดยกำหนดโจทย์เอาไว้ว่า “คุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากน้อยเพียงใด” ทั้งนี้โดยในชั้นนี้ได้สนใจเลือกศึกษากรณีของนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากได้พิจารณาแล้วว่า นักศึกษาของสถาบันแห่งนี้ เป็นกลุ่มปัญญาชนกลุ่มหนึ่งที่ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลาง มีทั้งวัยวุฒิและคุณวุฒิสูง มีความเข้าใจในวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี จึงน่าจะให้ข้อมูลที่ตรงประเด็นและเชื่อถือได้สูงต่อโจทย์การวิจัยนี้

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อประเมินระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ.2560 ของนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ณ ปีการศึกษา 2563

2. การทบทวนวรรณกรรม

การปกครองที่ดี(Good Governing) หมายถึง กระบวนการทางปกครองที่สามารถขับเคลื่อนรัฐไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายดังกล่าว โดยทั่วไปหมายถึงความเข้มแข็งและดลบันดาลให้ประชาชนมีความสุข ปราชญ์ทางปกครองสมัยโบราณของจีน เช่น ขงจื๊อ ได้ให้ข้อคิดทางปกครองเอาไว้ตั้งแต่ 600 ปีก่อนคริสตกาลว่า “การปกครองที่ดี” คือ การปกครองที่นำมาซึ่งทั้งความเข้มแข็งของรัฐและความผาสุกของประชาชน (อ้างใน Haddad, 2012: 18) นอกจากนั้น Cicero ปราชญ์ทางปกครองของจักรวรรดิโรมันโบราณ ได้วางแนวคิดการปกครองที่ดีเอาไว้ว่า “การปกครองที่ดีคือการปกครองที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์และสังคม เพราะจะทำให้คนและสังคมมีความสุข ได้รับความร่วมมือ การปกครองที่ดีต้องเป็นการปกครองที่รัฐใช้อำนาจบังคับให้น้อยที่สุด แต่กลับทำให้รัฐเข้มแข็งที่สุด ประชาชนมีความสุขที่สุด และให้ความร่วมมือแก่รัฐ” การปกครองแบบนี้จะพบได้ในรัฐประชาธิปไตยที่ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองมีคุณภาพสูง (ดู อุดม ทุมโฆสิต, 2553: 144-145) ปราชญ์ทางประชาธิปไตยรุ่นหลัง เช่น Abraham Lincoln ได้อธิบายเอาไว้เช่นกันว่า“การปกครองที่ดี คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” (Haddad, 2012: 3)

2.1 คุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตย คืออะไร

ถึงแม้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย จะเป็นการปกครองที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในรัฐสมัยใหม่หลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว แต่แม้กระนั้นก็ยังไม่มีใครสามารถสรุปได้ว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ดีที่สุด(Wagner, 2011; Sreeck, 2011; Michailidou, 2013) ทั้งนี้เพราะมีบ่อยครั้งที่พบว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ด้อยคุณภาพก็สามารถนำมาซึ่งสิ่งอันไม่พึงประสงค์ เช่น ผู้นำเผด็จการ การทุจริต ความขัดแย้ง ไร้ประสิทธิภาพ และความล้มเหลวแก่รัฐได้เช่นกัน ดังนั้นเพื่อแสวงหาทางออก นักวิชาการกลุ่มหนึ่งจึงได้สนใจศึกษาหาคำตอบในเรื่องนี้ ผลของการศึกษาสรุปได้ว่า ความล้มเหลวของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุหลัก 4 ประการ คือ (1) มีความบกพร่องในเนื้อหาสาระแห่งหลักการปกครองที่ดี เช่น ละเมิดในหลักสิทธิเสรีภาพ ภราดรภาพ และความเสมอภาค (2) คุณภาพของพลเมือง ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ยังไม่ดีพอ ทำให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ ทำให้กลไกและกระบวนการทางปกครองมีความบกพร่องไปด้วย (3) กลไกและวิธีการทางปกครองที่ไม่ดี เช่น ระบบเลือกตั้งไม่ดี รัฐบาลไม่ดี รัฐสภาไม่ดี พรรคการเมืองไม่ดี ความไม่ดีเหล่านี้ ย่อมนำมาซึ่งผลการปกครองที่ไม่ดี (4) ผลลัพธ์ทางปกครองที่ไม่ดี เช่น มีการทุจริต ขัดแย้ง ไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอาทิ ดังนั้น เพื่อพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยให้สูงขึ้น นักวิชาการกลุ่มนี้จึงได้

พยายามศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยให้สูงขึ้น นักวิชาการกลุ่มดังกล่าว เช่น Dahl, Huntington, Crozier, Watanuki และ Morlino เป็นอาทิ

ต่อมาในทศวรรษ 1970 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันได้เกิดวิกฤตการณ์ประชาธิปไตยขึ้นในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศทั้งในเอเชีย ลาตินอเมริกา และแม้แต่ยุโรป ปรากฏการณ์ด้อยคุณภาพในประชาธิปไตยดังกล่าว ทำให้สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ได้จัดตั้งกลุ่มนักวิชาการชั้นนำกลุ่มหนึ่งขึ้นศึกษา เพื่อค้นหาแนวทางการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีคุณภาพสูงขึ้น การเคลื่อนไหวดังกล่าว นำไปสู่กระบวนการศึกษาค้นหาคุณภาพการปกครองประชาธิปไตยที่ดี(Good Democratic Quality- GDQ) อันเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงมากแนวคิดหนึ่งหลังทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา รากฐานทางความคิดอันสำคัญในการศึกษา GDQ แนวคิดหนึ่ง คือ “แนวคิดการปกครองเชิงพหุ(Polyarchy)” ของ Dahl (1971) โดยแนวคิดนี้อธิบายว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยที่ดี ต้องเป็นการปกครองที่ใช้อำนาจแบบพหุ กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจออกไปให้ถึงประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ รวมทั้งรัฐเองก็จำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีวุฒิภาวะทางการเมืองการปกครอง จนสามารถปกครองตนเองและพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ สังคมได้อย่างมีคุณภาพ ดังนั้นรูปแบบการปกครองแบบนี้ จึงต้องเริ่มต้นให้ดีตั้งแต่ในหน่วยปกครองขนาดเล็กในระดับท้องถิ่น ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางปกครองได้ดีกว่าระดับชาติ ดังนั้นการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงเป็นการปกครองในระดับฐานรากที่สามารถนำมาซึ่งความเข้มแข็งของประชาชน ท้องถิ่น และรัฐเองในที่สุด (ดู อุดม ทุมโฆสิต, 2562: 305-308; Huntington, 1991; Warren, 2009)

อนึ่ง Dahl ยังมีความเห็นด้วยว่า ลำพังการกระจายอำนาจออกไปเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อการก่อเกิดประชาธิปไตยที่ดี เขาเห็นว่า คุณภาพของประชาชนและคุณภาพการใช้อำนาจทางปกครองมีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน โดยคุณภาพของประชาชนและคุณภาพการใช้อำนาจการปกครองจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองที่ดี 3 หลัก (Dahl, 1998) คือ (1) หลักการสิทธิพลเมือง (2) หลักการมีส่วนร่วมของพลเมือง (3) หลักการแข่งขันทางการเมือง โดยทั้ง 3 หลักการนี้ ถือเป็น 3 องค์ประกอบที่ต้องสร้างให้ครบถ้วนและสมดุล หากขาดด้านหนึ่งด้านใดไป ก็จะทำให้เสียดุลทางปกครองได้

แนวคิดของ Dahl(1998) ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป และนำไปสู่ความสนใจในการศึกษา “การวัดคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตย” จากวิชาการรุ่นต่อมา เช่น Morlino(2002); Huntington(1991); Lingard and Stephen(1996) เป็นต้น ความสนใจในการศึกษาดังกล่าว ได้นำไปสู่การตั้งคำถามในการศึกษาว่า (1) คุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตยคืออะไร (2) มีองค์ประกอบและดัชนีชี้วัดอะไรบ้าง (3) สามารถประเมินได้อย่างไร

2.2 องค์ประกอบดัชนีบ่งชี้คุณภาพประชาธิปไตย

ในบรรดาผลงานทางวิชาการแนวนี้หลายชิ้น ผลงานของ Morlino (2002) เรื่อง “ประชาธิปไตยที่ดีคืออะไร: ทฤษฎีและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์” เป็นผลงงานที่ได้รับการยอมรับแพร่หลายชิ้นหนึ่ง งานชิ้นนี้ได้นำเสนอหลักการและวิธีการวัดคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตย (ซึ่งหลายประเทศสนใจนำไปใช้วัดประชาธิปไตยของตน เช่น ญี่ปุ่น และบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา (ดู อุดม ทุมโฆสิต, 2562 : 310-312) โดยงานชิ้นนี้ได้อธิบาย GDQ หรือคุณภาพประชาธิปไตยที่ดีเอาไว้ว่า ต้องประกอบขึ้นด้วย 3 องค์ประกอบ คือ (1) ต้องมีเนื้อหาที่ดี (2) ต้องมีวิธีการที่ดี (3) ต้องมีผลลัพธ์ที่ดี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ด้านเนื้อหาที่ดี (Good Contents) หมายถึง ต้องมีเนื้อหาแห่งหลักเสรีภาพ และความเสมอภาคที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยต้องสามารถประจักษ์ได้ ด้วยดัชนีชี้วัด 2 ดัชนี คือ (1.1) ดัชนีสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (1.2) ดัชนีความเสมอภาค

(2) ด้านวิธีการที่ดี (Good Procedures) หมายถึงต้องมีระบบ กลไก และวิธีการแห่งกระบวนการประชาธิปไตยที่ดีซึ่งประกอบด้วยดัชนีวัด 6 ดัชนี คือ (2.1) ถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (2.2) ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (2.3) การดำเนินการต่างๆ ต้องตรวจสอบได้ (2.4) ต้องเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องและสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชนและเป็นประสงค์ของรัฐ (2.5) ต้องให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้สูง และ (2.6) ต้องเป็นการดำเนินการตามหลักจริยธรรมและคุณธรรม

(3) ด้านผลลัพธ์ที่ดี (Good Result) ต้องประกอบด้วย 2 ดัชนีวัด คือ (3.1) ผลการดำเนินงานของระบบ อันประกอบด้วย รัฐบาล กลไก และระบบประชาธิปไตยโดยรวม ต้องอยู่ในเกณฑ์ดี และมีความชอบธรรมทางการเมืองตามครรลองประชาธิปไตย (3.2) ประชาชนส่วนใหญ่ต้องมีความพึงพอใจต่อผลการดำเนินงานและระบบประชาธิปไตยโดยรวม ดังกล่าว

2.3 การวัดคุณภาพประชาธิปไตย

ในด้านวิธีวัดคุณภาพประชาธิปไตยนั้น Morlino ได้เสนอวิธีวัดเชิงประจักษ์ โดยกำหนดวิธีวัดไว้ 2 แนวทางคือ *แนวทางที่ 1* ใช้ข้อมูลเชิงข้อเท็จจริง(Factual Data) ที่เกิดจากผลการดำเนินการทั้ง 3 องค์ประกอบดังกล่าว ซึ่งการวัดโดยวิธีนี้ต้องใช้ข้อมูลและเวลาเป็นจำนวนมาก เพราะขอบเขตของเนื้อหาของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีความซับซ้อนและมีตัวแปรเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรจะเป็นการวัดในระดับชาติ เพื่อนำผลการวัดมาใช้ปรับปรุงประชาธิปไตยของชาติให้ดีขึ้นเรื่อยๆและต่อเนื่อง *ส่วนแนวทางที่ 2* คือ การวัดจากระดับความพึงพอใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยยึดหลักการว่า ความพึงพอใจของประชาชน เป็นผลลัพธ์(Outcome)ของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ดีต้องตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนด้วย ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ดีมีคุณภาพสูง จึงต้องมีทั้งผลการดำเนินการที่ดี(Best Performance) และความพึงพอใจของประชาชน(Citizen’s Satisfaction) ควบคู่กันไป

ในด้านระดับของการวัด Morlino เสนอแนะให้จัดระดับการวัดไว้เป็น 5 ระดับ คือ ระดับดีมาก ดี ปานกลาง ต่ำ และต่ำมาก โดยแต่ละระดับมีความหมายดังนี้ (1) ระดับดีมาก(Perfect) หมายถึงระดับที่มี

ผลลัพธ์จากการดำเนินงานอยู่ในระดับสูงมาก และกลไก ตลอดจนองค์ประกอบมีความสมบูรณ์แบบในทุกองค์ประกอบ รวมทั้งต้องมีระดับความพึงพอใจของประชาชนโดยรวมอยู่ในอัตราสูงมากเช่นกัน (2) ระดับดี (Effective) หมายถึง ระดับที่มีผลลัพธ์จากการดำเนินงานอยู่ในระดับสูง และองค์ประกอบต่างๆ ของระบบอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้างในบางองค์ประกอบ แต่ระดับความพึงพอใจของประชาชนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์สูง (3) ระดับปานกลาง(Responsible) หมายถึงระดับผลลัพธ์การดำเนินงานอยู่ในระดับคุณภาพที่กำกึ่ง เช่นเดียวกันกับระดับความพึงพอใจของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง (4) ระดับต่ำ (Ineffective) หมายถึงระดับที่มีความบกพร่อง ทั้งในด้านผลลัพธ์และองค์ประกอบควบคู่ไปกับระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ แต่ความบกพร่องขององค์ประกอบดังกล่าวยังสามารถแก้ไขได้โดยไม่ยาก (5) ระดับต่ำมาก (Imperfect) หมายถึง ระดับที่มีผลลัพธ์ต่ำมาก องค์ประกอบส่วนใหญ่มีจุดบกพร่องมาก แก้ไขยาก และระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก

จากหลักเกณฑ์การวัดคุณภาพประชาธิปไตยดังกล่าว สามารถนำมาเขียนเป็นตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: เกณฑ์การประเมินคุณภาพประชาธิปไตย

องค์ประกอบและดัชนีวัด		ระดับการวัด 5 ระดับ				
		Perfect ดีมาก	Effective ดี	Responsible ปานกลาง	Ineffective ต่ำ	Imperfect ต่ำมาก
เนื้อหา	1. สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง	ระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับดีมาก และองค์ประกอบทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับดีมาก	ระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับดี และองค์ประกอบทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับดี	ระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับปานกลาง และองค์ประกอบทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับปานกลาง	ระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ และองค์ประกอบทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับต่ำ	ระดับความพึงพอใจของประชาชนอยู่ในระดับต่ำมาก และองค์ประกอบทุกองค์ประกอบอยู่ในระดับต่ำมาก
	2. ความเสมอภาค					
วิธีการ	3. นิติธรรม					
	4. การแข่งขัน					
	5. การตรวจสอบได้					
	6. การตอบสนอง					
	7. การมีส่วนร่วม					
	8. จริยธรรมและชอบธรรม					
ผลลัพธ์	9. ผลงานของระบบ					
	10. ความพึงพอใจของประชาชน					

ที่มา: เขียนขึ้นตามแนวคิดของ Morlino

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า Morlino ได้พยายามเสนอวิธีวัดระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยให้ความสำคัญกับตัวแปรตามคือผลงานหรือผลลัพธ์การดำเนินงานของระบบ ควบคู่ไปกับระดับความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อกลไกต่างๆ ของระบบ อนึ่ง การวัดโดยวิธียึดถือระดับความพึงพอใจของพลเมือง(Citizen's Satisfaction) เป็นตัวกำหนดค่าคะแนนในการวัด (Measurement Score) ทั้งนี้เพราะเขากล่าวอ้างหลักการว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีฐานะเป็นเจ้าของระบบประชาธิปไตย ดังนั้น "ระดับความพึงพอใจของพลเมืองจึงเป็นผลลัพธ์ของระบบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญสูงประการหนึ่งที่สามารถใช้วัดคุณภาพของระบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยได้"

2.4 ทัศนะทางด้านวิชาการต่อคุณภาพของประชาธิปไตยไทย

สำหรับทัศนะทางวิชาการต่อคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไทย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2559) เสนอความเห็นของเขาเอาไว้ว่า พัฒนาการของประชาธิปไตยไทยในแปดสิบกว่าปีที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยที่ค่อนข้างล้มเหลว ทั้งนี้เพราะระบบประชาธิปไตยของไทยเป็นระบบประชาธิปไตยที่ขาดคุณภาพจนเป็นเหตุนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ทำให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่มาแล้วถึง 20 ฉบับ เขาได้ตั้งคำถามเอาไว้ว่า "ทำไมประชาธิปไตยจึงประสบความสำเร็จในยุโรปและอเมริกา แต่ล้มเหลวในประเทศไทย" ปัญหาดังกล่าวอยู่ที่ตรงไหน อยู่ที่ระบบ คน หรือปัจจัยอะไรกันแน่ นี่คือโจทย์สำคัญที่สังคมไทยต้องค้นหาคำตอบให้พบ

ลิขิต ธีรเวคิน (2559:3) นักรัฐศาสตร์อาวุโสของไทยได้เสนอมุมมองเอาไว้ว่า การพิจารณาลักษณะองค์ประกอบของประชาธิปไตย ว่าจะดีหรือไม่เพียงใด ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบเด่น ๆ 5 องค์ประกอบ คือ (1) มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่ดี (2) ประชาชนได้รับประกันในสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาค (3) ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารในมิติต่าง ๆ (4) ใช้หลักนิติธรรมในการปกครองและการบริหารประเทศ (5) ผู้ใช้อำนาจทางปกครองต้องมีจิตวิญญาณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ตลอดทั้งประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญาณ ค่านิยม ของความเป็นประชาธิปไตย

เมื่อนำองค์ประกอบ 5 ประการนี้มาพิจารณาประชาธิปไตยของไทย ลิขิต มีความเห็นว่า ประเทศไทยก็มีคุณภาพประชาธิปไตย "ที่ไม่สมบูรณ์" เหมือนกับประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป องค์ประกอบต่าง ๆ ที่บ่งชี้ความไม่สมบูรณ์ของประชาธิปไตยไทย เป็นต้นว่า (1) การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และไม่เที่ยงธรรม อันจะนำไปสู่ (2) ความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล รัฐสภา และพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล (3) กลไกการเลือกตั้งที่ไม่สมบูรณ์เหล่านี้ เป็นเหตุทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่สุจริตมาบริหารประเทศ อันจะนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เล่นพรรคเล่นพวก ทุจริต และ (4) การเมืองไทยยังขาดมารยาทและจริยธรรมทางการเมืองเป็นอย่างมาก ในที่สุดผลลัพธ์ก็คือ การขาดธรรมาภิบาล ขัดแย้ง หยาบช้า นำไปสู่ความเบื่อหน่ายของประชาชน จนนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารบ่อยครั้ง ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยของประเทศไทยยังเป็นประชาธิปไตยที่อยู่ในระหว่างการพัฒนา และยังมีลักษณะความไม่สมบูรณ์แบบทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว (ลิขิต ธีรเวศิน, 2559:4-5)

ไชยวัฒน์ ค้ำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์ (2553) มีความสนใจศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างคุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพสังคม เขามีความเห็นว่า คุณภาพประชาธิปไตยและคุณภาพสังคมมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันโดยตรง ตอนหนึ่งของบทความนี้ ไชยวัฒน์ และนิธิ ได้กล่าวว่า ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้มีการศึกษาทางวิชาการของนักวิชาการคนสำคัญ เช่น (Huntington, 1991; Shin, 1994; Dimond and Morlino, 2005) พบว่า พัฒนาการของประชาธิปไตยมิได้ดำเนินไปเป็นเส้นตรง หากแต่มันกำลังเกิดปรากฏการณ์แบบหมุนย้อนกลับ (Democracy Rollback) กล่าวคือ มันได้หมุนย้อนกลับไปยังด้านที่ลดคุณภาพลงมากขึ้น ปรากฏการณ์หมุนย้อนกลับนี้ หากไม่มีการแก้ไขที่เหมาะสม ก็อาจมีความรุนแรงขึ้น จนอาจย้อนกลับไปถึงภาวะล่มสลายของประชาธิปไตย (Democracy breakdown) ก็เป็นไปได้ ภาวะล่มสลายดังกล่าว หมายถึง ภาวะที่ปวงชนและชนชั้นปกครองต่างขาดศรัทธาในวิถีประชาธิปไตย และนำวิธีการปกครองแบบอื่นมาใช้แทน ดังนั้น เพื่อให้ประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและก้าวหน้า ไชยวัฒน์ และนิธิ มีความเห็นว่าประเทศไทยจึงจำเป็นต้องศึกษาคุณภาพของประชาธิปไตยในมิติที่สอดคล้องกับคุณภาพสังคมให้ชัดเจนมากขึ้น นั้นหมายความว่า การพัฒนาคุณภาพของประชาธิปไตยในสังคมใด ๆ ก็ตาม ต้องคำนึงถึงปัจจัยเชิงคุณภาพของสังคมให้มากขึ้น เช่น คุณภาพพลเมือง คุณภาพศีลธรรมและจริยธรรม คุณภาพสถาบันทางสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณี พฤติกรรม อันเป็นคุณลักษณะประจำตัวของสังคมนั้น ถัดจากนั้นจึงค่อยทำการออกแบบประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับกรอบสังคมดังกล่าวต่อไป

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัยและเกณฑ์การวัด

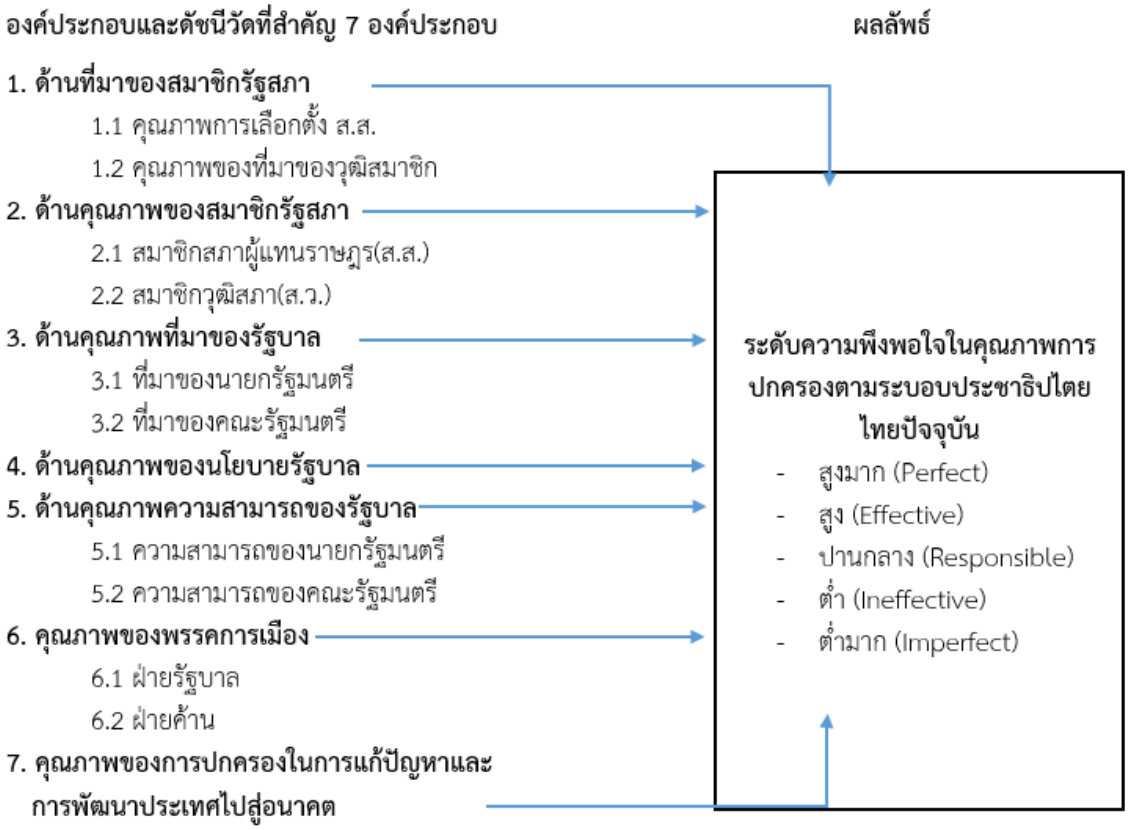
กรอบแนวคิดการวิจัย

เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ ต้องการศึกษาระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองตามระบบประชาธิปไตยที่บังคับใช้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งบัดนี้ได้ผ่านการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศแล้วตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2562 อันเป็นเวลาเพิ่งผ่านมาไม่นานนัก ดังนั้นการวัดคุณภาพผลลัพธ์ในการดำเนินงานของระบบจึงยังมิอาจประเมินได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะประเมินเพียงเฉพาะคุณภาพในองค์ประกอบพื้นฐานของประชาธิปไตย อันเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สำหรับองค์ประกอบประชาธิปไตยไทย ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของลิขิต ธีรเวคิน (2559) ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าว ได้แก่ (1) ที่มาของสมาชิกรัฐสภา ทั้งด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (2) ด้านคุณภาพของสมาชิกรัฐสภา (3) ด้านที่มาของรัฐบาล (4) ด้านคุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่เคยแถลงไว้แล้วแก่สภา (5) คุณภาพด้านความสามารถของรัฐบาล (6) คุณภาพของพรรคการเมือง (7) คุณภาพในการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศไปสู่อนาคต ทั้งนี้ดังภาพที่ 1

เกณฑ์การวัด

ผู้วิจัยเลือกใช้แนวทางการวัดโดยวัดจากมิติความพึงพอใจ ตามแนวคิดของ Morlino แนวคิดนี้ได้แบ่งระดับการประเมินออกเป็น 5 ระดับ ดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.2 ที่ผ่านมา

จากตัวแบบและเกณฑ์การวัดดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำมาเขียนแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดในการประเมินความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองตามระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

3. ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 วิธีวิจัย

ผู้วิจัยได้เลือกใช้การวิจัยเชิงสำรวจ โดยทำการทอดแบบสอบถามไปยังนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(สพบ.) ทุกคณะ ห้วงเวลาในการสำรวจคือ ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2562 ถึง 1 พฤศจิกายน 2562

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษานี้ คือ นักศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในห้วงที่ศึกษามีจำนวนทั้งหมด 6,317 คน ซึ่งคำนวนกลุ่มตัวอย่างโดยตาราง Krejcie & Morgan ได้จำนวนตัวอย่างที่เหมาะสมอย่างน้อย 361 ตัวอย่าง ในด้านการสุ่มเลือกตัวอย่าง ได้ใช้วิธีการสุ่มแบบบังเอิญ(Accidental Sampling) กล่าวคือ ได้ทำการแจกแบบสอบถามในชั้นเรียนตามหลักสูตรต่างๆ หลังจากนั้นได้อธิบายสาระสำคัญในแบบสอบถาม และได้รวบรวมแบบสอบถามกลับในระหว่างพักการบรรยาย

3.3 การรวบรวมข้อมูล

ผู้เก็บรวบรวมข้อมูล ทำโดยนักศึกษาวิชา ร.ศ.6020 ระเบียบวิธิวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ (กลุ่ม 2) จำนวน 7 คน โดยนักศึกษาแต่ละคนจะได้รับการอธิบายถึงวิธีการเก็บข้อมูลให้เข้าใจตรงกัน เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้ว ผู้จัดทำจะตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูล และขึ้นทะเบียนแบบสอบถามแต่ละฉบับไว้ประมวลผลต่อไป ผลของการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่า สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ทั้งหมด 478 ตัวอย่าง ซึ่งมากกว่าจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่คำนวณไว้(478-361) 117 ตัวอย่าง

3.4 แบบสอบถามและการวัด

แบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบสอบถามแบบปลายปิด ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบ 6 ข้อ และ ข้อมูลวัดระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไทยปัจจุบัน 12 ข้อ แบบสอบถามดังกล่าว ได้รับการออกแบบโดยผู้วิจัย และทำการทดสอบกับนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 30 ชุด เพื่อตรวจสอบระดับความเชื่อมั่นโดยตรวจสอบค่า Cronbach's Alpha ได้ค่า = 0.8

การวัดระดับคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นการประเมินค่าแบบ Rating Scale โดยกำหนดระดับความพึงพอใจต่ำสุด คือ น้อยมาก= 1 คะแนน น้อย = 2 คะแนน, ปานกลาง = 3 คะแนน, มาก= 4 คะแนน และมากที่สุด = 5 คะแนน ซึ่งการตีความการใช้คะแนนคุณภาพยึดหลักเกณฑ์ของ Morlino ดังกล่าวแล้วในหัวข้อ 2.2

3.5 การประมวลผล วิเคราะห์ และตีความ

การประมวลผลได้ใช้ Program SPSS PC^{+} และวิเคราะห์ตัวแปรแต่ละตัว โดยใช้สถิติพรรณนา เพื่อหาค่าร้อยละและค่ากลางตามความเหมาะสม ส่วนการทดลองความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ได้ใช้สถิติ Non-Parametric โดยใช้ค่า X^2 เป็นสถิติบ่งชี้ความสัมพันธ์ในระดับความเชื่อมั่นที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 95 หรือระดับนัยสำคัญ 0.05

การตีความผลการวิเคราะห์ตัวแปรระดับคุณภาพประชาธิปไตย ได้ใช้วิธีตีค่าเป็น 8 ช่วง คะแนนดังนี้ช่วงคะแนนค่าเฉลี่ยระหว่าง

1.00 – 1.49 หมายถึง	คุณภาพต่ำมาก
1.50 – 1.99 หมายถึง	คุณภาพต่ำค่อนข้างมาก
2.00 – 2.49 หมายถึง	คุณภาพต่ำ
2.50 – 2.99 หมายถึง	คุณภาพค่อนข้างปานกลาง
3.00 – 3.49 หมายถึง	คุณภาพปานกลาง
3.50 – 3.99 หมายถึง	คุณภาพค่อนข้างสูง
4.00 – 4.49 หมายถึง	คุณภาพสูง
4.50 – 5.00 หมายถึง	คุณภาพสูงมาก

4. ผลการวิจัย (Finding)

ผลของการวิจัยนี้ ขอนำเสนอเฉพาะส่วนที่เห็นว่าสำคัญ 3 ส่วน ดังนี้ (1) ค่าสถิติของตัวแปรอิสระที่ศึกษา อันได้แก่ ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา (2) ค่าสถิติของตัวแปรตาม อันได้แก่ ระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาแล้วจนถึงเวลาที่ทำการวิจัย นับเวลาได้ประมาณ 1 ปี (3) ค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม เพื่อค้นหาว่า ลักษณะส่วนบุคคลในแต่ละด้าน(ตัวแปรอิสระ) มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามหรือไม่ อย่างไร

ลำดับต่อไปนี้ เป็นการนำเสนอผลการวิจัยดังกล่าว

4.1 ค่าสถิติของตัวแปรอิสระ: ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปร 5 ตัวแปร คือ (1) เพศ (2) อายุ (3) ระดับการศึกษา (4) สาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี (5) ภูมิลำเนา

ผลการประมวลผลข้อมูลจำนวน 478 ตัวอย่าง ได้ทำการวิเคราะห์โดยใช้สถิติในระดับ Nonparametric กำหนดระดับการวัดเอาไว้เป็นระดับกลุ่ม (Nominal Scale) ซึ่งผลการวิเคราะห์ปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ลักษณะส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา

คุณลักษณะ	*N = 478*	
	ร้อยละ	
	จำนวน	ร้อยละ
1.เพศ		
- ชาย	245	51.3
- หญิง	233	48.7
2. อายุ(ปี)		
- 20 – 29	346	72.4
- 30 – 39	88	18.4
- 40 ขึ้นไป	44	9.2
3. ระดับการศึกษา		
- ปริญญาตรี	433	90.6
- สูงกว่าปริญญาตรี	45	9.4
4. สาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี		
- สังคมศาสตร์	270	56.5
- วิทยาศาสตร์	172	36.0
- ไม่ระบุ	36	7.5
5. ภูมิลำเนา		
- กรุงเทพมหานคร	198	41.4
- นอกกรุงเทพมหานคร	251	52.5
- ไม่ระบุ	29	6.1

จากตาราง 2 พบค่าตัวแปรอิสระที่อธิบายลักษณะส่วนบุคคล ของกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. เพศสภาพ

กลุ่มเพศสภาพของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา แบ่งเป็นเพศหญิง และเพศชาย ซึ่งผลของการวิเคราะห์ พบว่า เป็นเพศชายร้อยละ 51.3 (245 คน) และเพศหญิงร้อยละ 48.7(233 คน) ดังนั้น เพศชายจำนวนมากกว่าเพศหญิงเล็กน้อยกล่าวคือ มากกว่าเป็นจำนวนร้อยละ 2.6

2.อายุ(ปี)

ในการวิเคราะห์ได้จัดแบ่งช่วงอายุกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 ระดับ คือ ช่วงอายุ 20-29, 30-39 และ 40 ปีขึ้นไป ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่า กลุ่มอายุ 20-29 เป็นกลุ่มอายุที่มีจำนวนมากที่สุดคือร้อยละ 72.4 (จำนวน 346 คน) ถัดไปเป็นกลุ่มอายุ 30-39ปี คิดเป็นร้อยละ 18.4 (จำนวน 88 คน) และน้อยที่สุด คือ กลุ่มอายุ 40 ปีขึ้นไป มีจำนวนร้อยละ 9.2 (จำนวน 44 คน) ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่าช่วงวัยของกลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดอยู่ในช่วง 20-40 ปี ซึ่งเป็นช่วงวัยของคนหนุ่มสาว หรือช่วงวัยวาย(Generation Y)

3. ระดับการศึกษา

การศึกษาของนักศึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทั้งหมดเป็นการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ดังนั้นทุกคนต้องผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรีมาแล้ว แต่ก็มีบางคนที่ผ่านระดับปริญญาโทมาแล้วด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาระดับปริญญาเอก

ผลการวิเคราะห์ตามตาราง พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจำนวนร้อยละ90.6 (433 คน) ส่วนที่เหลือเพียงร้อยละ 9.4 (45 คน) จบการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาโทขึ้นไป ดังนั้น กล่าวได้ว่า กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาเกือบทั้งหมดมีระดับการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี

4. สาขาการศึกษา

ดังกล่าวมาแล้วว่า การศึกษาในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา(เฉพาะปริญญาโทและเอก) ดังนั้นนักศึกษาทุกคนผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรีมาแล้ว โดยบางคนอาจจบการศึกษามาทางด้านสังคมศาสตร์ และบางคนจบปริญญาตรีทางด้านวิทยาศาสตร์ ซึ่งความแตกต่างระหว่างศาสตร์สองสาขานี้คือ ผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านสังคมศาสตร์ จะมีพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจสังคม การเมืองการปกครองมากกว่าทางด้านวิทยาศาสตร์ ส่วนนักศึกษาที่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ มักจะมีทัศนคติทางด้านรูปธรรมสูงกว่านามธรรม ดังนั้นทัศนะทางการเมืองการปกครองของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่มนี้อาจแตกต่างกัน

จากผลการวิเคราะห์พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีพื้นฐานทางการศึกษาด้านสังคมศาสตร์คิดเป็นร้อยละ56.5 (จำนวน 270 คน) และทางด้านวิทยาศาสตร์ร้อยละ 36.0 (172 คน) ดังนั้น กลุ่มที่มีพื้นฐานทางด้านสังคมศาสตร์มากกว่าทางด้านวิทยาศาสตร์ อยู่ร้อยละ 20.5

5. ภูมิลำเนา

การศึกษานี้ ได้ให้ความสำคัญแก่ภูมิลำเนาของนักศึกษา โดยเหตุผลว่า นักศึกษาที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานคร อันเป็นเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการเมืองการปกครองของประเทศ กับนักศึกษาที่มีภูมิลำเนาต่างจังหวัด สภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน อาจมีผลทำให้ทัศนคติทางการเมืองการปกครองแตกต่างกันด้วย

จากตารางข้างต้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีจำนวนร้อยละ 41.4 (198 คน) และมีภูมิลำเนานอกกรุงเทพมหานคร มีจำนวนร้อยละ 52.5 (251 คน) โดยจำนวน 251 คนนี้กระจายอยู่ในทุกภาคของประเทศ ทั้งภาคกลาง ใต้ เหนือ และอีสาน

4.2 ตัวแปรตาม: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

ในการศึกษาระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (รธน.60) ในการศึกษาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้กำหนดองค์ประกอบของระบบฯ เป็น 7 องค์ประกอบ (ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย) ซึ่งผลการวิเคราะห์องค์ประกอบทั้ง 7 นี้ ปรากฏผลดังต่อไปนี้

4.2.1 ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา

การเลือกตั้งตาม รธน.60 ได้นำรูปแบบสัดส่วนผสมมาใช้เป็นครั้งแรก รูปแบบนี้มีจุดแข็งที่สำคัญ คือทำให้ (1) คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงมีผลต่อการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.) (2) คะแนนเสียงรวมของพรรคการเมืองเป็นตัวกำหนดจำนวน ส.ส. ที่พึงมีของแต่ละพรรคการเมือง ดังนั้น ทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสเป็นตัวแทนของประเทศได้สูงกว่าเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง ส่วนจุดอ่อนที่สำคัญคือ การคำนวณจำนวน ส.ส.บัญชีรายชื่อทำได้ยาก และจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการเลือกตั้งเข้ามาประกอบด้วย ทำให้ความเห็นในส่วนได้ส่วนเสียของพรรคการเมืองไม่ตรงกัน เป็นอาทิ ผลของการเลือกตั้งที่ผ่านมา กลุ่มตัวอย่างมีความระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพการเลือกตั้งแตกต่างกันไป ดังตาราง 3

ตารางที่ 3: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา

		N=478
เกณฑ์ ระดับความพึงพอใจ	**คำอธิบายลักษณะคุณภาพ**	**ร้อยละ ความพึงพอใจ**
(1) ต่ำมาก Imperfect	คุณภาพระบบการเลือกตั้งส่วนใหญ่ยังมีจุดบกพร่องมาก แก้ไขยากและผลลัพธ์ที่ได้ไม่น่าเชื่อถือว่ามีความบริสุทธิ์และเป็นธรรม	44.1 (211)
(2) ต่ำ Ineffective	คุณภาพระบบส่วนใหญ่มีความบกพร่องมากพอสมควร แต่ยังแก้ไขได้โดยไม่ยาก และผลลัพธ์ที่ได้ก็ยังไม่ค่อยน่าเชื่อถือ	27.6 (132)
(3) ปานกลาง Responsible	คุณภาพระบบส่วนใหญ่พอใช้ได้ อาจมีข้อบกพร่องหรือยุ่งยากอยู่บ้าง แต่ผลลัพธ์ส่วนใหญ่เชื่อถือได้ว่าเป็นธรรม	21.3 (102)
(4) สูง Effective	คุณภาพระบบส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดี การปฏิบัติอาจขลุกขลักไม่สะดวกบ้าง แต่ผลลัพธ์เชื่อถือได้สูง	5.2 (25)
(5) สูงมาก Perfect	คุณภาพระบบส่วนใหญ่มีความสมบูรณ์ แทบไม่มีข้อบกพร่อง และผลลัพธ์เชื่อถือได้สูงมาก	1.7 (8)
ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา		**1.93**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา		**1.00**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งตาม รธน.60)		**ค่อนข้างต่ำมาก**

จากตาราง 3 จะเห็นได้ว่า ร้อยละ 44.1 ของผู้ตอบแบบสอบถาม มีระดับความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา อยู่ในระดับต่ำมาก ซึ่งหมายความว่า ระบบยังมีข้อบกพร่องอันแก้ไขได้ยาก (Imperfect) เช่น มีข้อบกพร่องในระดับหลักการ อันอาจทำให้การเลือกตั้งขาดความน่าเชื่อถือในความบริสุทธิ์ยุติธรรม ส่วนทัศนะที่ตรงข้ามกัน คือ คุณภาพของระบบการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์แบบ(Perfect) มีผู้ตอบเพียงร้อยละ 1.93 ซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 478 คน

ในภาพรวมของความพึงพอใจในคุณภาพการเลือกตั้ง พิจารณาได้จากค่ากลาง คือ ค่าเฉลี่ย (ซึ่งมีค่า 1.93) และค่าเบียงเบนมาตรฐาน(ซึ่งมีค่า 1.00) ทั้ง 2 ส่วนนี้ตีความตามเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในข้อ 3.5 ได้ว่า ความพึงพอใจโดยรวมในคุณภาพการเลือกตั้งที่ผ่านมา อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำมาก (Most Likely Imperfect)

4.2.2 ระดับความพึงพอใจในที่มาของวุฒิสมาชิก(ส.ว.)

เป็นที่ทราบกันดีว่า รธน.60 บัญญัติให้วุฒิสมาชิกมาจากการแต่งตั้งโดย คสช. ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้รับการวิจารณ์ว่า ไม่เป็นประชาธิปไตยและยังเป็นการสืบทอดอำนาจของ คสช.อีกด้วย ดังนั้น ในการตัดสินใจจึงได้หยิบยกเอาที่มาของวุฒิสมาชิกเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาปรากฏดังตาราง 4

ตารางที่ 4: ระดับความพึงพอใจในที่มาของวุฒิสภาสมาชิก

N=478

เกณฑ์ ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	ร้อยละ ความพึงพอใจ
(1) ต่ำมาก Imperfect	ที่มาของ ส.ว. ยังมีความบกพร่องในด้านหลักการและหรือในกระบวนการสำคัญ อันมิอาจแก้ไขได้โดยง่าย ส่วนผลลัพธ์คือตัว สว.เองก็ยังด้อยคุณภาพ เชื่อถือไม่ได้ว่ามีความเหมาะสม	55.0 (263)
(2) ต่ำ Ineffective	ที่มาของ ส.ว. ยังคมีความบกพร่องในกระบวนการปฏิบัติ แต่ยังพอแก้ไขได้โดยไม่ยาก ส่วนผลลัพธ์ด้อยคุณภาพ เชื่อถือได้ต่ำว่ามีความเหมาะสม	24.9 (119)
(3) ปานกลาง Responsible	ที่มาของ ส.ว. อาจมีข้อบกพร่องบ้าง แต่ผลลัพธ์มีคุณภาพพอเชื่อถือได้ว่ามีความเหมาะสม	15.1 (72)
(4) สูง Effective	ที่มาของ ส.ว. อยู่ในเกณฑ์ดี มีความพอใจสูง และผลลัพธ์ความน่าเชื่อถือสูงว่ามีความเหมาะสม	3.3 (16)
(5) สูงมาก Perfect	ที่มาของ ส.ว. อยู่ในเกณฑ์ดีมาก มีความสมบูรณ์ และมีความเชื่อถือได้สูงมากว่ามีความเหมาะสม	1.7 (8)
ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพที่มา		**1.70**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพที่มา		**0.95**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของที่มา ส.ว. ตาม รธน.60)		**ค่อนข้างต่ำมาก**

จากตาราง 4 แสดงให้เห็นว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่(ร้อยละ 55.0) มีความเห็นว่า ที่มาของ ส.ว. ยังมีข้อบกพร่องในระดับหลักการประชาธิปไตยและกระบวนการได้มาซึ่ง ส.ว. ชุดนี้ยังด้อย และมิอาจยอมรับได้ว่า มีความถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นจึงถือว่ามีข้อบกพร่องมาก(Imperfect) ทำให้ระดับความพึงพอใจของผู้ตอบอยู่ในระดับต่ำมาก อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ตอบจำนวนร้อยละ 1.7 (8 คน) ที่เห็นว่า ระบบการได้มาซึ่ง ส.ว. ดังกล่าวมีความสมบูรณ์และเหมาะสมเป็นอย่างมาก(Perfect) จึงทำให้ค่าระดับความพึงพอใจเอาไว้ในระดับสูงมาก

เมื่อพิจารณาด้านความพึงพอใจในคุณภาพที่มาของ ส.ว. โดยรวมจากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด โดยพิจารณาค่าเฉลี่ย(1.70) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(0.95) พบว่า ค่าดังกล่าวอยู่ในช่วงตีความตามเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในข้อ 3.5 ได้ว่า อยู่ในระดับ “ค่อนข้างต่ำมาก (Most Likely Imperfect)”

4.2.3 ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของสมาชิกรัฐสภา

สมาชิกรัฐสภาตาม รธน.60 ประกอบด้วย ส.ส. และ ส.ว. ซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยการบัญญัติกฎหมาย และตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้นหากคุณภาพของสมาชิกรัฐสภาเชื่อถือได้สูงก็จะทำให้คุณภาพการปกครองสูงตามไปด้วย ในการศึกษานี้ได้สอบถามความพึงพอใจในคุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว. ชุดปัจจุบัน ซึ่งผลการศึกษาปรากฏดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของสมาชิกรัฐสภา (ส.ส.และ ส.ว.)

เกณฑ์ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	*N=478*	
		ส.ส.	**ส.ว.**
		ร้อยละ (จำนวน)	**ร้อยละ (จำนวน)**
(1) ต่ำมาก Imperfect	คุณภาพโดยรวมของ ส.ส. และ ส.ว. มีลักษณะคุณภาพ “ต่ำมาก”	33.9 (162)	50.0 (239)
(2) ต่ำ Ineffective	คุณภาพโดยรวมของ ส.ส. และ ส.ว. มีลักษณะคุณภาพ “ต่ำ”	35.6 (170)	26.6 (127)
(3) ปานกลาง Responsible	คุณภาพโดยรวมของ ส.ส. และ ส.ว. มีลักษณะคุณภาพ “ปานกลาง”	25.7 (123)	19.5 (93)
(4) สูง Effective	คุณภาพโดยรวมของ ส.ส. และ ส.ว. มีลักษณะคุณภาพ “สูง”	3.6 (17)	2.5 (12)
(5) สูงมาก Perfect	คุณภาพโดยรวมของ ส.ส. และ ส.ว. มีลักษณะคุณภาพ “สูงมาก”	1.3 (6)	1.5 (7)
ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพ		**2.03**	**1.79**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพ		**0.92**	**0.94**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว.)		**ต่ำ**	**ค่อนข้างต่ำมาก**

จากตาราง 5 จะเห็นได้ว่า ผู้ตอบส่วนใหญ่มีความเห็นว่า คุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว. อยู่ในระดับต่ำมาก โดยผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 33.9 และ 50.0 ให้ค่าระดับความพึงพอใจแก่ ส.ส. และ ส.ว. อยู่ในระดับต่ำมาก(Imperfect) ตามลำดับ ในทางตรงกันข้าม มีผู้ตอบร้อยละ 1.3 และ 1.5 ให้ค่าความพึงพอใจต่อคุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว. ว่าอยู่ในระดับสูงมาก(Perfect)

เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่า ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ของระดับความพึงพอใจในคุณภาพของ ส.ส. มีค่าเท่ากับ 2.03 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.92 และของ ส.ว. ค่าเฉลี่ย($\overline{X}$) เท่ากับ 1.79 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.94 ดังนั้นตีความตามเกณฑ์กล่าวมาในข้อ 3.5 ได้ว่า ค่าระดับความพึงพอใจในคุณภาพของ ส.ส. อยู่ในระดับ “ต่ำ”ส่วนของ ส.ว. อยู่ในระดับ “คุณภาพค่อนข้างต่ำมาก(Most Likely Imperfect)”

4.2.4 ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของนโยบายรัฐบาล

นโยบายรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สำหรับรัฐบาลปัจจุบันได้แถลงนโยบายการทำงานเอาไว้ต่อรัฐสภา (โดยไม่ลงมติ) เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ดังนั้นเพื่อทราบถึงระดับความพึงพอใจต่อคุณภาพของนโยบายรัฐบาลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสอบถามประเด็นนี้ด้วย ซึ่งปรากฏผลดังตาราง 6

ตารางที่ 6: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของนโยบายรัฐบาล

N=478

เกณฑ์ ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	ร้อยละ (จำนวน)
(1) ต่ำมาก Imperfect	คุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยรวมแล้วมีความพึงพอใจ อยู่ในระดับ “ต่ำมาก”	40.4 (193)
(2) ต่ำ Ineffective	คุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยรวมแล้วมีความพึงพอใจ อยู่ในระดับ “ต่ำ”	33.3 (159)
(3) ปานกลาง Responsible	คุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยรวมแล้วมีความพึงพอใจ อยู่ในระดับ “ใช้ได้”	21.1 (101)
(4) สูง Effective	คุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยรวมแล้วมีความพึงพอใจ อยู่ในระดับ “สูง”	3.6 (17)
(5) สูงมาก Perfect	คุณภาพของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยรวมแล้วมีความพึงพอใจ อยู่ในระดับ “สูงมาก”	1.7 (8)
ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ของคุณภาพนโยบายรัฐบาล		**1.93**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD) ของคุณภาพนโยบายรัฐบาล		**0.95**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของนโยบายรัฐบาล)		**ค่อนข้างต่ำมาก**

จากตาราง 6 ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของนโยบายรัฐบาล “อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำมาก” ทั้งนี้โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1.93 และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.95 ซึ่งค่าดังกล่าวตีความตามเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในข้อ 3.5 ได้ว่า “อยู่ในระดับคุณภาพค่อนข้างต่ำมาก(Most Likely Imperfect)”

4.2.5 ระดับความพึงพอใจในที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

รธน.60 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งให้สิทธิ ส.ว. ในการลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีได้ด้วย และเนื่องจากนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันเป็นอดีตหัวหน้า คสช. ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง ส.ว. ดังนั้นที่มาของนายกรัฐมนตรีท่านนี้ จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นการสืบทอดอำนาจให้แก่ตนเอง ส่วนที่มาของคณะรัฐมนตรี ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และมีอดีต คสช.ร่วมอยู่ด้วยจำนวนหนึ่ง

ทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เป็นกลไกสำคัญยิ่งของการปกครอง ดังนั้นการวิจัยนี้ จึงมีความประสงค์จะทราบว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีชุดนี้ ได้รับการยอมรับจากกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามากน้อยเพียงใด ซึ่งผลการศึกษาปรากฏตามตาราง 7

ตารางที่ 7: ระดับความพึงพอใจในที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

เกณฑ์ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	*N=478*	
		นายกรัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ
		ร้อยละ (จำนวน)	ร้อยละ (จำนวน)
(1) ต่ำมาก Imperfect	หลักการและวิธีการด้านอันเป็นที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มีข้อบกพร่องมากและแก้ไขยาก	56.5 (270)	50.6 (242)
(2) ต่ำ Ineffective	หลักการและวิธีการด้านที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ยังมีข้อบกพร่อง แต่แก้ไขได้ไม่ยาก	20.9 (100)	27.4 (131)
(3) ปานกลาง Responsible	หลักการและวิธีการด้านที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ถึงแม้มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่พอยอมรับได้	16.9 (81)	18.6 (89)
(4) สูง Effective	หลักการและวิธีการด้านที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มีความเหมาะสมยอมรับได้สูง	3.8 (18)	2.1 (10)
(5) สูงมาก Perfect	หลักการและวิธีการด้านที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มีความสมบูรณ์แบบแล้ว	1.9 (9)	1.3 (6)
ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ของระดับความพึงพอใจ		**1.74**	**1.76**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)ของระดับความพึงพอใจ		**0.99**	**0.91**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจ)		**ต่ำค่อนข้างมาก**	

จากตาราง 7 แสดงให้เห็นว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีปัจจุบัน “อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำมาก(Most Likely Imperfect)” ทั้งนี้โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ซึ่งมีค่าเท่ากับ 1.74 และ 1.76 ตามลำดับ ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานมีค่า 0.99 และ 0.91 ซึ่งค่าดังกล่าวเมื่อตีความตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการวิจัย(ตามข้อ 3.5 ที่ผ่านมา) จะตกอยู่ในช่วง “ต่ำค่อนข้างมาก” ทั้งของนายกรัฐมนตรี และของคณะรัฐมนตรี

4.2.6 ระดับความพึงพอใจในความสามารถของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครอง เพราะหากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีความสามารถสูง ก็หมายถึงการนำพาการปกครองของชาติไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

การวิจัยนี้จึงหยิบยกเอาความสามารถของรัฐบาล อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ขึ้นมาทำการศึกษา ทั้งนี้เพื่อต้องการทราบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจะมีระดับความพึงพอใจในความสามารถของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมากน้อยเพียงใด ซึ่งผลการศึกษาปรากฏดังตาราง 8

ตารางที่ 8: ระดับความพึงพอใจในความสามารถของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

เกณฑ์ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	นายกรัฐมนตรี	คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ *N=478*
		ร้อยละ (จำนวน)	ร้อยละ (จำนวน)
(1) ต่ำมาก Imperfect	นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศอยู่ในระดับต่ำมาก ปรับปรุงแก้ไขได้ยากมาก	56.1 (267)	43.1 (206)
(2) ต่ำ Ineffective	นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศอยู่ในระดับต่ำ แต่ปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ไม่ยากนัก	22.7 (108)	31.2 (149)
(3) ปานกลาง Responsible	นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศ อยู่ในระดับใช้ได้	16.0 (76)	20.1 (96)
(4) สูง Effective	นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศ อยู่ในระดับสูง	4.0 (19)	4.4 (21)
(5) สูงมาก Perfect	นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศ อยู่ในระดับสูงมาก	1.3 (6)	1.3 (6)
ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ของระดับความพึงพอใจ		**1.72**	**1.90**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)ของระดับความพึงพอใจ		**0.96**	**0.95**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจด้านความสามารถ)		**ต่ำค่อนข้างมาก**	

จากตาราง 8 แสดงให้เห็นว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพความสามารถของนายกรัฐมนตรีและของคณะรัฐมนตรี อยู่ในเกณฑ์ “ต่ำค่อนข้างมาก(Most Likely Imperfect)” ทั้งนี้โดยพิจารณาจากค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) และส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD) โดยค่าของนายกรัฐมนตรีเท่ากับ 1.72 และ 0.96 ตามลำดับ ส่วนของคณะรัฐมนตรี เท่ากับ 1.90 และ 0.95 ตามลำดับเช่นกัน

ค่าเฉลี่ยและค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว เมื่อตีความตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 3.5 จะพบว่าอยู่ในช่วง “ค่อนข้างต่ำมาก” ทั้งของนายกรัฐมนตรี และของคณะรัฐมนตรี

4.2.7 ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองถือเป็นกลไกหลักประการหนึ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ตาม รธน.60 ได้เปิดทางให้มีพรรคการเมืองได้เป็นจำนวนมาก และระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมก็เปิดทางให้มีพรรคการเมือง ยังผลให้รัฐบาลและฝ่ายค้านต่างก็ประกอบขึ้นจากพรรคการเมืองหลายพรรค

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ข้อกำหนดตาม รธน.60 ทำให้เกิดความอ่อนแอในระบบพรรคการเมือง ดังนั้น จึงย่อมยังผลให้เกิดความอ่อนแอในด้านเอกภาพการบริหารของทั้งรัฐบาลและของรัฐสภาด้วย การวิจัยนี้จึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาและได้ผลการศึกษาปรากฏดังตาราง 9

ตาราง 9: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

เกณฑ์ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	*N=478*	
		ฝ่ายรัฐบาล	ฝ่ายค้าน
		ร้อยละ (จำนวน)	ร้อยละ (จำนวน)
(1) ต่ำมาก Imperfect	คุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับต่ำมาก แก้ไขยาก	28.9 (138)	7.7 (37)
(2) ต่ำ Ineffective	คุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับต่ำ แต่แก้ไขได้ไม่ยาก	48.1 (230)	18.8 (90)
(3) ปานกลาง Responsible	คุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับใช้ได้	18.0 (86)	40.0 (191)
(4) สูง Effective	คุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับสูง	4.2 (20)	24.3 (116)
(5) สูงมาก Perfect	คุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีระดับคุณภาพอยู่ในระดับสูงมาก	0.8 (4)	9.2 (44)
ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ความพึงพอใจในคุณภาพของพรรคการเมือง		**2.00**	**3.08**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD) ความพึงพอใจในคุณภาพของพรรคการเมือง		**0.84**	**1.05**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพของพรรคการเมือง)		**ต่ำ**	**ปานกลาง**

จากตาราง 9 แสดงให้เห็นว่า ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ของความพึงพอใจในคุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล เท่ากับ 2.00 ส่วนฝ่ายค้านเท่ากับ 3.08 ซึ่งของฝ่ายค้านมากกว่ารัฐบาลอยู่เท่ากับ 1.08 ส่วนค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD) ของคุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเท่ากับ 0.84 และฝ่ายค้านเท่ากับ 1.05 นั่นหมายความว่า การกระจายในความคิดเห็นที่มีต่อฝ่ายค้านมีการกระจายมากว่ารัฐบาล

เมื่อนำค่าดังกล่าวมาตีความตามเกณฑ์ข้อ 3.5 ที่กล่าวไว้ข้างต้น จะได้ว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลอยู่ในเกณฑ์ “ต่ำ” ส่วนของฝ่ายค้านอยู่ในเกณฑ์ “ปานกลาง” นั่นแสดงว่า กลุ่มตัวอย่างมีระดับความพึงพอใจในคุณภาพพรรคการเมืองฝ่ายค้านมากกว่ารัฐบาล

4.2.8 ระดับความพึงพอใจโดยรวมของกลไกการปกครองตามรัฐธรรมนูญ 2560

จากที่ศึกษาข้างต้น เป็นการศึกษากลไกการปกครองเป็นรายกลไก ดังนั้นเพื่อให้ทราบระดับความพึงพอใจในภาพรวม ผู้วิจัยจึงได้สอบถามถึงระดับความพึงพอใจในภาพรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ตาม รธน.60 ซึ่งผลการศึกษาปรากฏตามตาราง 10

ตารางที่ 10: ระดับความพึงพอใจในคุณภาพโดยรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ 2560

N=478

เกณฑ์ ระดับความพึงพอใจ	คำอธิบายลักษณะคุณภาพ	ร้อยละ (จำนวน)
(1) ต่ำมาก Imperfect	คุณภาพโดยรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 ยังมีข้อบกพร่องอย่างมาก แก้ไขยาก	35.1 (168)
(2) ต่ำ Ineffective	คุณภาพโดยรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 ยังมีข้อบกพร่องพอสมควร แก้ไขไม่ยาก	36.1 (171)
(3) ปานกลาง Responsible	คุณภาพโดยรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 อยู่ในระดับใช้ได้	23.2 (110)
(4) สูง Effective	คุณภาพโดยรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 มีความครบถ้วนสมบูรณ์	2.7 (13)
(5) สูงมาก Perfect	คุณภาพโดยรวมของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 มีความครบถ้วนสมบูรณ์มาก	2.5 (12)
ค่าเฉลี่ย ($\overline{X}$) ความพึงพอใจในคุณภาพโดยรวมของการปกครองฯ		**2.01**
ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD) ในคุณภาพโดยรวมของการปกครองฯ		**0.96**
การตีความ(ระดับความพึงพอใจในคุณภาพโดยรวมของการปกครองฯ)		**ต่ำ**

จากตาราง 10 ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจในภาพรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยของระดับความพึงพอใจเท่ากับ 2.01 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.96 ซึ่งตีความได้ว่าพึงพอใจในคุณภาพอยู่ในระดับต่ำ

4.3 ผลการทดสอบความสัมพันธ์

วัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ ต้องการทราบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ(ลักษณะส่วนบุคคล) กับตัวแปรตาม(ความพึงพอใจโดยรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตย ตาม รธน. 2560) โดยตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย (1) อายุ (2) เพศ (3) ภูมิลำเนา (4) ระดับการศึกษา และ (5) สาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี ส่วนตัวแปรตาม ผู้วิจัยได้ใช้ระดับความพึงพอใจโดยรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตย ตาม รธน.

สถิติที่ใช้วิเคราะห์ คือ ไคว์สแคว์(X^2) โดยกำหนดระดับนัยสำคัญเอาไว้ที่ 0.05 ผลการวิเคราะห์ปรากฏดังตาราง 11

ตารางที่ 11: ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะส่วนบุคคลกับความพึงพอใจในคุณภาพโดยรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตย ตาม รธน.60

ตัวแปรอิสระ	ผลการวิเคราะห์		ตีความ*
	X^2	Sig	
1. อายุ	19.20	0.001	มีความสัมพันธ์
2. เพศ	5.48	0.062	ไม่มีความสัมพันธ์
3. ภูมิลำเนา	5.32	0.723	ไม่มีความสัมพันธ์
4. ระดับการศึกษา	5.22	0.073	ไม่มีความสัมพันธ์
5. สาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี	3.60	0.165	ไม่มีความสัมพันธ์

* กำหนดให้เกณฑ์ระดับนัยสำคัญทางสถิติ (Significant) ที่ 0.05

จากตาราง 11 แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม มีนัยสำคัญทางสถิติเพียงตัวเดียว คือ อายุกับคุณภาพโดยรวมของการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 ส่วนตัวแปรอื่นๆ (เพศ ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา และสาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี) ไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว ตีความได้ว่า ช่วงอายุมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจคุณภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ หากช่วงอายุต่างกัน จะมีผลทำให้ความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองฯ แตกต่างกันด้วย ส่วนตัวแปรอื่น(เพศ ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา และสาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี) ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งหมายความว่า คุณลักษณะด้านเพศ ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา และสาขาการศึกษาในระดับปริญญาตรี จะแตกต่างกัน ก็จะไม่ทำให้ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตยแตกต่างกันแต่อย่างใด

5. อภิปรายผล

แรงบันดาลใจในการวิจัยนี้ เกิดจากข้อสงสัยในคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เนื่องจากข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวก่อให้เกิดวิวาทะทางการเมืองการปกครองอย่างกว้างขวางว่ามีความถดถอยในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย และได้มีนโยบายรัฐบาลอย่างชัดเจนว่า มีความจำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยขณะนี้ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้ร่วมกันลงมติจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้น เพื่อศึกษาหาวิธีการเพื่อเปิดทางให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ในมุมมองทางวิชาการ คุณภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมโดยรวม ในทางตรงกันข้ามประชาธิปไตยที่ด้อยคุณภาพ ย่อมนำมาซึ่งปัญหานานาประการแก่สังคม ดังนั้นแนวคิดเรื่องคุณภาพประชาธิปไตย จึงได้รับความสนใจศึกษามากขึ้น ผลการศึกษาทางวิชาการด้านการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย มีความเห็นว่า ประชาธิปไตยที่ดีต้องมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านเนื้อหา วิธีการ และผลลัพธ์ โดยในส่วนของผลลัพธ์จะต้องประกอบขึ้นด้วยผลลัพธ์ใน 2 ส่วน คือ (1) ส่วนที่เป็นผลงานที่เกิดขึ้นจริงของระบบการปกครอง และส่วนที่ (2) คือ ความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบและกลไกการปกครองดังกล่าว ถ้าหากผลลัพธ์ทั้งสองส่วนนี้มีความสมบูรณ์ แน่นอนที่สุดระบบการปกครองนั้นจะมีความครบถ้วนสมบูรณ์และมีเสถียรภาพสูง แต่หากตรงกันข้าม เสถียรภาพทางการปกครองตามระบอบนั้น ก็ไร้เสถียรภาพไปด้วย

ความพึงพอใจของประชาชนภายใต้ รธน. ฉบับนี้ ย่อมหมายถึง ประชาชนทั้งหมดที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีหลายกลุ่มหลายพวกที่ผู้วิจัยไม่สามารถศึกษาให้ครอบคลุมครบถ้วนทุกกลุ่ม ดังนั้นจึงเลือกศึกษาเฉพาะกลุ่มนักศึกษาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทั้งนี้เพราะ (1) เป็นกลุ่มที่มีความรู้ความเข้าใจสูงต่อเรื่องคุณภาพการเมืองการปกครอง ซึ่งจะสามารถหาคำตอบที่ถูกต้องตรงประเด็นกับสถานการณ์ที่ศึกษา (2) เป็นกลุ่มที่มีความหลากหลายและถึงพร้อมทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ เพศสภาพ และภูมิลำเนา อันถือเป็นกลุ่มประชากรที่น่าสนใจ (3) กลุ่มนักศึกษาถือเป็นกลุ่มผลักดัน(Pressure Group)ทางการเมือง ซึ่งมักมีความกระตือรือร้นในการแสดงออกทางการเมืองมากกว่าประชาชนทั่วไป ดังนั้นความคิดเห็นของนักศึกษาจึงเป็นที่น่าสนใจจะทำการศึกษา

ผลการศึกษานี้ พบว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองแบบประชาธิปไตยตาม รธน.60 ยังอยู่ในระดับต่ำค่อนข้างมาก(Most Likely Ineffective) ในทุกองค์ประกอบ ข้อค้นพบจากการศึกษาดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ควรได้รับการแก้ไขใน 7 ประเด็นให้มีคุณภาพสูงขึ้น คือ (1) แก้ไขกระบวนการเลือกตั้ง (2) แก้ไขที่มาของ ส.ว. (3) แก้ไขเพื่อให้ได้มาซึ่งคุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว. สูงขึ้น (4) แก้ไขนโยบายและกระบวนการให้ได้มาซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา (5) แก้ไขเรื่องที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (6) แก้ไขเพื่อให้เกิดหลักประกันว่า จะได้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เป็นประชาธิปไตย และมีความสามารถในการบริหาร (7) แก้ไขเพื่อให้ได้มาซึ่งพรรคการเมืองที่มีคุณภาพมากขึ้น ส่วนจะแก้ไขประเด็นใดอย่างไรนั้น การวิจัยนี้ มิได้ศึกษาให้ลึกซึ้งถึงขั้นนั้น ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องทำการศึกษาต่อไป

อย่างไรก็ตามการวิจัยนี้ ก็ยังมีข้อจำกัดในตัวมันเอง กล่าวคือ (1) เป็นการศึกษาประชากรเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งถือว่ามีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนทั้งประเทศ (2) ผลการศึกษาเป็นเพียงการศึกษา

เบื้องต้น ยังมิได้เจาะลึกลงในรายประเด็น ดังนั้นผลการศึกษาจึงมีค่าเพียงพอที่จะเป็นข้อสังเกต แต่ยังไม่ลึกเพียงพอจะให้คำตอบอย่างเจาะจงในแต่ละประเด็นที่ศึกษา

แน่นอนที่สุด หากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้รับการแก้ไขให้มีคุณภาพสูงขึ้น ระดับความไม่พึงพอใจก็จะสูงและกว้างมากขึ้น และอาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางการปกครองของประเทศก็ได้ในที่สุด

6. สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่กล่าวมา สรุปได้ว่า ระดับความพึงพอใจในคุณภาพการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 ยังอยู่ในระดับต่ำและค่อนข้างต่ำมากใน 7 ประเด็นที่ศึกษา คือ (1) การเลือกตั้ง (2) ที่มาของ ส.ว. (3) คุณภาพของ ส.ส. และ ส.ว. (4) นโยบายของรัฐบาลที่ให้ไว้ต่อรัฐสภา (5) ที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (6) ความสามารถและความเป็นประชาธิปไตยของนายกรัฐมนตรี และ (7) คุณภาพของพรรคการเมือง

จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้การวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการ

6.2 เสนอแนะ

เนื่องจากการวิจัยนี้ เป็นเพียงการวิจัยในกลุ่มประชากรเพียงกลุ่มเดียว และความลึกของการศึกษาก็มิได้ลงลึกในรายละเอียดของแต่ละประเด็น ดังนั้นผลของการวิจัยนี้จึงมีค่าเพียงพอเฉพาะเป็นข้อยืนยันในเบื้องต้น หากจะนำผลนี้ไปใช้ควรจะมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากขึ้น ทั้งทางกว้างและทางลึก

7. เอกสารอ้างอิง (References)

ไชยวัฒน์ ค้ำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. 2553. *"คุณภาพประชาธิปไตย และคุณภาพทางสังคม: ความเชื่อมโยงที่จำเป็น"*. **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย (Social Quality and Quality of Thai Democrac)**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

บีบีซีไทย. 2019. **เลือกตั้ง 2562: ซื้อเสียง ไม่ใช่เพียงใช้เงินฟาดก็ชนะ.** จาก https://www.bbc.com/thai/thailand-47520169

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ผลการออกเสียง. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 133 ตอนที่ 69ก หน้า 11. 11 สิงหาคม 2559. จาก

https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_news.php?nid=958&filename=index

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. 2559. "การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education): แก้ปัญหาการเมืองไทย โดยสร้างประชาธิปไตยที่ "คน"". **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

ลิขิต ธีรเวคิน. 2559. "ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษ 21: ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข". **ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2557. "81ปีประชาธิปไตยไทยก้าวไกลในเก้าช่วงเวลา" ใน **รวมบทความเก้าเรื่องเกี่ยวเนื่องการเมืองไทย พ.ศ. 2556**. จาก

https://library2.parliament.go.th/ebook/content-ebbas/2557-thakoon1.pdf

อมร รักษาสัตย์. 2539. **ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพ: สำนักพิมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อุดม ทุมโฆสิต. 2553. **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อุดม ทุมโฆสิต. 2562. **การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: บทเรียนเพื่อการปฏิรูปท้องถิ่นไทย.** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P. and Watanuki, Joji. 1995. **The Crisis of Democracy**. NY: New York University Press.

Dahl, Robert. 1971. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven, CT: Yale University Press.

Dahl, Robert. 1989. **Democracy and It's Critics**. New Haven, Yale University Press.

Haddad, M. Alice. 2012. **Building Democracy in Japan**. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel. 1991. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Oklahoma: University of Oklahoma Press. pp. 290-295

Larry Diamond and Leonardo Morlino. 2005. "The Quality of Democracy". In Larry Diamond and Leonardo Morlino. eds. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Michailidou, Asimina. 2013. **Crisis and Change in Greece: What Price Democracy?** . Olso: ARENA Centre for European Studies, University of Oslo.

Shin, Doh Chull. 1994. " On the Third Wave of Democratic: A Synthesis and Education of Recent Theory and Research". **Word Politics**. 47 (October 1994)

Streeck, Wolfgang. 2011. **The Crisis in Context Democratic Capitalism and Its Contradictions**. MPIfG Discussion Paper 11/15, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

Wagner, Peter. 2011. **The democratic crisis of capitalism: Reflections on political and economic modernity in Europe, LEQS Paper No. 44/2011**. London: The London School of Economics and Political Science.

Warren, Mark E. 2009. "Governance-driven democratization". **Critical Policy Studies**, 3(1), 3-13

ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมในภาคการท่องเที่ยวของไทย

มนตรี โสคติยานุรักษ์*

บทคัดย่อ

เนื่องจากการท่องเที่ยวเป็นสาขาบริการที่มีการขยายตัวสูง โดยเฉพาะในปี 2017 จนติดอันดับที่ 10 ของโลก และมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ที่สำคัญคือการท่องเที่ยวมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมและบริการในสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก ทำให้ความสำคัญของการท่องเที่ยวมีมากยิ่งขึ้น การวิเคราะห์ความเชื่อมโยง (Linkage Analysis) จึงถือเป็นนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาประเทศที่สำคัญ ส่งผลให้ทุกประเทศทั่วโลก (รวมถึงประเทศไทย) แสวงหารูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้ามาเที่ยวในแต่ละประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแหล่งของรายได้ การจ้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์เพื่อเสนอการวิเคราะห์ความเชื่อมโยง โดยใช้ข้อมูลจากตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต (I/O Table) เพื่อประมาณการความเชื่อมโยงของสาขาการท่องเที่ยวในระบบเศรษฐกิจไทย โดยทำการศึกษาความสัมพันธ์ของภาคการท่องเที่ยวกับสาขาการผลิตอื่น ๆ บนพื้นฐานของแนวคิดแบบจำลองของปัจจัยการผลิตและผลผลิต เพื่อหาค่าตัวคูณผลผลิต (Output Multiplier) และผลกระทบของความเชื่อมโยง Linkage Effect) ด้วยการสร้างดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (BLI) กับดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (FLI) และยังศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาไทย โดยสมการถดถอย (Regression Equation) รวมถึงข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่จะสามารถบรรเทาวิกฤติเศรษฐกิจได้ โดยใช้ข้อมูลจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และจากตาราง I/O ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : montree_so@yahoo.com

ผลการศึกษาพบว่า ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อที่พักอาศัย การจับจ่ายใช้สอย และการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มเป็นหลัก ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ เช่น สาขาโรงแรม การค้า อุตสาหกรรม รวมถึงสาขาเกษตรกรรม ส่วนปัจจัยที่กำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาไทย ที่สำคัญได้แก่ อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ถ้าเพิ่มขึ้นก็จะส่งผลให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาไทยเพิ่มขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินบาท ถ้าอ่อนค่าจะส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาเที่ยวมากขึ้น งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจะมีส่วนให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาไทยมากขึ้น รวมถึงปัจจัยด้านความไม่สงบทางการเมือง เป็นต้น ในขณะที่การวิเคราะห์ดัชนีความเชื่อมโยง (Linkage Index: LI) พบว่า ดัชนี BLI มีกลุ่มกิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง ได้แก่ สาขาการค้า โรงแรม ภัตตาคาร และสาขาการขนส่งทางอากาศ ซึ่งเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มกิจกรรมเหล่านี้เป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ ส่วนดัชนี FLI พบว่า กลุ่มกิจกรรมการผลิตที่สำคัญได้แก่ สาขาการขนส่งทางรถไฟ ทางรถยนต์ และการขนส่งทางน้ำ เป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ แสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงเห็นว่า ภาครัฐควรเน้นกลยุทธ์และการบริหารจัดการด้านการตลาดเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติมากขึ้น ทิศทางในอนาคตภาครัฐควรสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากกลุ่มตะวันออกกลาง กลุ่มโอเชียเนีย อเมริกา และกลุ่มประเทศแถบยุโรป ให้เพิ่มขึ้น เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อทริปสูงกว่าค่าเฉลี่ย และกลุ่มนักท่องเที่ยวสี่กลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีค่าใช้จ่ายที่พักอาศัย อาหารและเครื่องดื่มในสัดส่วนที่สูง และค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าต่างๆ สูง ซึ่งค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลังสูง โดย BLI ของสาขาการค้า เท่ากับ 3.069 ของสาขาโรงแรมเท่ากับ 1.181 และของสาขาภัตตาคาร เท่ากับ 1.862 เพราะจากการศึกษาพบว่า มีค่ามากกว่า 1 นอกจากนี้ ภาครัฐควรส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไปท่องเที่ยวในภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น โดยการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวทั้งเมืองหลัก เมืองรองในภูมิภาคต่าง ๆ เนื่องจากกิจกรรมด้านการคมนาคมขนส่งเป็นกิจกรรมการผลิตที่มีค่า FLI มากกว่า 0 แสดงให้เห็นว่าเป็นกิจกรรมการผลิตต้นน้ำเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ต่อไป โดยเฉพาะกิจกรรมการผลิตที่อยู่ในระดับพื้นที่มากขึ้น ตลอดจนการยกระดับการบูรณาการยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงที่เข้มแข็งระหว่างสาขาการท่องเที่ยวกับสาขาการผลิตทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อชุมชนในท้องถิ่น และเพิ่มบทบาทในการลดปัญหาความยากจนของประชาชนในท้องถิ่น

คำสำคัญ: การท่องเที่ยว, การเชื่อมโยง, BLI, FLI,นโยบายภาครัฐ

The inter-industrial Linkages of The Thai Tourism Sector

Montree Socatiyanurak*

Abstract

Thai tourism is the service-sector that has high growth rate, especially in the year of 2017, which reaches the world's 10th ranking and is very important for economic and social development in Thailand. As the high inter-industrial linkages of the tourism sector, especially when the local community meets the economic crisis. The more linkages of this sector make it more importance. The linkage analysis in this study can be counted as an important development administration innovation in fighting the national crisis. Consequently, the overall nations in the world (including Thailand) try to find out the patterns of new tourism to attract more foreign tourists. In order to increase more foreign receipts, the creation of employment at all skill levels and growth distributions.

The objectives of this study is to present linkage analysis of Thai tourism sector. by applying the Input-Output Table for estimating the Thai tourism linkages in the Thai economy and studying the relation of the tourism sector and other related sectors in the basis of the I/O concept to calculate the output multiplier and linkage effects by the creation of the backward linkage index (BLI) and forward linkage index (FLI). Also, it is to study the factors affecting the numbers of foreign tourists in Thailand by using the regression equation, including policy suggestions for overcoming the national crisis, with the data from the Department of Tourism, the Ministry of Tourism and Sport, and I/O table from the NESDB.

* Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: montree_so@yahoo.com

The results of the study are found that the most foreign tourists' expenditures are for hotels and lodges; trade, manufacture, including agriculture. While, the key factors determining the numbers of foreign tourists are those factors like the world economic growth rate, foreign exchange rate of Thai baht, the promotion budget of the Thai government, as well as the political factors. From the analysis of the linkage indices is found that BLIs are trades, hotels, restaurants and air transportation, which rely highly on the inputs from other sectors. These sectors show that they are downstream activities. But, the FLIs are found that the key activities are rail transport, road transport and water transport, which are the sectors that rely lowly on the inputs from other sectors, indicating the upstream activities

The policy recommendations found that one of the best ways to enhance economic benefits to the local community and to increase the contribution to poverty reduction is to increase the extent of linkages between the tourism sector (hotels, lodges, restaurants, tour operators and transport providers) and the local economy. Increased integration can develop strong linkages between tourism and other economic sectors including agriculture, fisheries, manufacturing, construction and craft production. The creation of local linkages needs to be part of the overall tourism development strategy in planning, construction and operational phases. Therefore, the Thai government should increase integration these linkages to the market strategy and administration to attract more foreign tourists. The future directions of Thai government should promote tourism measures in enhancing foreign tourists, especially those from Middle East, Oceania, America, and EU, because they spend more than the average. These four groups of tourist have high BLI (more than one), and have FDI more than zero. Furthermore, the tourism public relation for regional tourism is also important, so the Thai government should focus more.

Keywords: Inter-industrial, Linkages, BLI, FLI, Policy

ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมในภาคการท่องเที่ยวของไทย

การท่องเที่ยวเป็นสาขาบริการที่มีการขยายตัวสูงและมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นแหล่งรายได้ นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การสร้างงาน และการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งประเทศต่างๆ ทั่วโลก (รวมถึงประเทศไทย) ได้เล็งเห็นความสำคัญดังกล่าวของการท่องเที่ยว จึงส่งผลให้ทุกประเทศส่งเสริม สนับสนุน และแข่งขันด้านการท่องเที่ยว นอกจากนี้ประเทศเหล่านั้นยังแสวงหารูปแบบการท่องเที่ยวใหม่ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวอยู่เสมอ ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (ถึงแม้จะถูกจัดอยู่ในสาขาบริการ) ย่อมมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมและบริการสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก เช่น เกษตร อุตสาหกรรมของที่ระลึก ร้านอาหาร เสื้อผ้าสำเร็จรูป การขนส่ง การนำเที่ยว การบันเทิง การกีฬา การเช่ายานพาหนะ และโรงแรม เป็นต้น การท่องเที่ยวสามารถเป็นเครื่องมือในการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามีการพัฒนาความเชื่องโยงอย่างเข้มแข็งเข้ากับเศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากธุรกิจท่องเที่ยวมีห่วงโซ่มูลค่าที่ซับซ้อน (Complex Value Chain) ที่ได้รับการออกแบบให้บรรลุความต้องการของผู้บริโภคที่มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงได้เรื่อยๆ ดังนั้น ในการพัฒนาการท่องเที่ยวให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด การสร้างความเข้มแข็งให้กับความเชื่อมโยงกับสาขาอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจจึงเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่ง และโดยปกติต้องการการลงทุนในการสร้างกำลังการผลิตที่มีประสิทธิผล เช่น สาขาเกษตร อุตสาหกรรมการผลิต และบริการ เพื่อให้สามารถบรรลุความต้องการที่มีความซับซ้อนของสาขาท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาในที่นี้จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสาขาการท่องเที่ยวที่มีต่อเศรษฐกิจไทยมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมากำหนดนโยบายที่มีประสิทธิผลสำหรับการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากความเชื่อมโยงในระหว่างสาขาการผลิตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีความสำคัญยิ่งต่อการยกระดับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการลดความยากจน จึงควรมีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงดังกล่าวบนพื้นฐานของข้อมูลและวิธีการที่เหมาะสมต่อไป

การศึกษานี้จึงขอนำเสนอ “การวิเคราะห์ความเชื่อมโยง (Linkage Analysis)” ให้เป็นส่วนประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Analysis) ต่อการท่องเที่ยวแบบดั้งเดิม เพื่อยืนยันความสำคัญของการท่องเที่ยวที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ถึงแม้ทั้งสองวิธีจะไม่เหมือนกัน โดยการวิเคราะห์ผลกระทบเริ่มจากการวิเคราะห์อุปสงค์สุดท้าย (Final Demand) และวัดผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวที่มีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น (ดูตัวอย่างใน Archer, 1973; Archer, 1977, และ Fletcher, 1994) ในทางตรงกันข้าม การวิเคราะห์ความเชื่อมโยง เริ่มจากสาขาการท่องเที่ยว และศึกษาจุดแข็งของความสัมพันธ์ระหว่างสาขาที่ไปข้างหน้าและไปข้างหลัง ระหว่างสาขาการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เหลือในระบบเศรษฐกิจ โดยความเชื่อมโยงมีองค์ประกอบสามอย่าง ได้แก่ ความเชื่อมโยงไปข้างหน้า ความเชื่อมโยงไปข้างหลัง และความเชื่อมโยงรวม ทั้งนี้ ความเชื่องโยงไปข้างหน้า (Forward linkage Index: FLI) เป็นการวัดความสำคัญโดยเปรียบเทียบของการท่องเที่ยวในฐานะเป็นผู้ผลิตบริการให้กับอุตสาหกรรมอื่นในเศรษฐกิจ โดยดัชนี FLI แสดงถึงการเป็นสาขาที่ถูกต้องการเท่าใด ในขณะที่ความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage

Index: BLI) เป็นการวัดความสำคัญโดยเปรียบเทียบในฐานะเป็นผู้ที่ต้องการ และดัชนี BLI แสดงจำนวนความต้องการที่สาขาหนึ่งต้องการจากสาขาอื่น ส่วนความเชื่อมโยงรวมเป็นผลรวมของ FLI และ BLI ข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรมกับส่สนที่เหลือของเศรษฐกิจช่วยให้มีความเข้าใจในโครงสร้างเศรษฐกิจดียิ่งขึ้น และเข้าใจวิธีการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจตลอดเวลา ซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม (ดู Chenery and Watanabe, 1958; Hirschman, 1958; Rasmussen, 1956) ในขณะที่ดัชนีความเชื่อมโยง (Linkage Indices) เคยถูกใช้ในการกำหนดสาขาที่สำคัญๆ ของเศรษฐกิจมาแล้ว (Beyers, 1976; Hewings, 1982; Hewings et al., 1989; Sonis et al., 1995, 2000; Cai and Leung, 2004) โดยปกติ สาขาที่สำคัญๆ หมายถึงอุตสาหกรรมที่มีทั้งความเชื่อมโยงไปข้างหน้าและความเชื่อมโยงไปข้างหลังกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ในเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงยังทำให้ผู้กำหนดนโยบายมั่นใจว่านโยบายที่ออกแบบมาเพื่อสร้างความเชื่อมโยงให้มีความแข็งแกร่งระหว่างสาขา ตัวอย่างเช่น การท่องเที่ยวและการเกษตรจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่ ดังนั้น การวัดจุดแข็งของความเชื่อมโยงจึงนำมากำหนดความสำคัญของสาขาที่วัดต่อระบบเศรษฐกิจได้อย่างดี

การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในการศึกษานี้จำแนกออกเป็นสองประเภท ได้แก่

1.1 วิธีการวัดความเชื่อมโยง

1) วิธีการวัดความเชื่อมโยงระหว่างอุสาหกรรมแบบ Chenery-Watanabe เป็นการพิจาณาผลความเชื่อมโยง โดยไม่มีการพิจารณาใดๆ เกี่ยวกับระดับการผลิตของสาขาเศรษญกิจ (ดู Beynon et al. 2009)

2) วิธีการวัดความเชื่อมโยงไปข้างหลังและความเชื่อมโยงไปข้างหน้าแบบ Rasmussen -Hirschman เป็นการวัดที่นำผลทางเศรฐกิจโดยทางอ้อมมาพิจารณาด้วย ซึ่งถูกละเลยในวิธีการของ Chenery- Watanabe (ดู Miller and Bliair, 2009) สาขาที่มีมูลค่าความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (BL) และไปข้างหน้า (FL) สูงกว่าแสดงว่าเป็นสาขาที่มีผลต่ออุปสงค์เพื่อการผลิตภายในประเทศสูงกว่าและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากกว่า (Cai and Leung, 2004) โดยมูลค่าความเชื่อมโยงที่มากกว่า 1 ของสาขาใดชี้ให้ว่าสาขานั้นมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระบบเศรษฐกิจและถ้ามูลค่าต่ำกว่า 1 หมายถึงว่าสาขานั้นมีค่าน้อยกว่าค่าเฉลี่ย (Parra and Wodon, 2008) ส่วนความเชื่อมโยงรวมเป็นผลรวมของ BL และ FL ของแต่ละสาขา

3) ความเชื่อมโยงที่บริสุทธิ์ (Pure Linkages) ที่วัดในรูปของเงินเป็นปัจจัยถ่วงน้ำหนัก ของพลังความเชื่อมโยงของสาขา (Parra and Wodon, 2008) ดัชนีความเชื่องโยงบริสุทธิ์ของทั้ง BL, FL และ TL เป็นการวัดความสำคัญของสาขาใดเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาที่เหลือในระบบเศรษฐกิจในรูปของผลผลิตรวมของสาขา

4) ความเชื่อมโยงแบบถ่วงน้ำหนักใช้ความสำคัญโดยเปรียบเทียบของอุปสงค์สุดท้าย (Final Demand) และผลผลิตรวมของสาขาเป็นตัวถ่วงน้ำหนัก ในขณะที่การคำนวณความเชื่อมโยงของสาขาเศรษฐกิจเป็นการลงทุนที่เกิดจากสาขาที่สำคัญ

5) I/O เมทริกซ์ แบบ Multiplier product matrix (MPM) ให้ภูมิทัศน์ของเศรษฐกิจที่ แสดงลำดับชั้นของ BL และ FL ของสาขาทางเศรษฐกิจ (Bonet, 2005) และกราฟของ I/O MPM จัดลำดับสาขาทางเศรษฐกิจตามขนาดของลำดับชั้นของมูลค่าของความเชื่อมโยงทั้งสอง

1.2 วรรณกรรมเชิงประจักษ์

จากการทบทวนวรรณกรรม พบว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีนักวิจัยจำนวนมากที่ใช้แบบจำลอง I/O มาประมาณการความเชื่อมโยงของสาขาการท่องเที่ยวในระบบเศรษฐกิจ โดยเริ่มจาก Rasmussen (1956), Hirschman (1958) และ Chenery and Watanabe (1958) เป็นผู้นำในการวัดความเชื่อมโยงดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของสาขาทางเศรษฐกิจต่างๆ ในรูปของผลกระทบทางตรง ที่มีต่อระบบทั้งหมด ต่อมา Zhou et al. (1997) ได้ประยุกต์ใช้ทั้งแบบจำลอง I/O และ CGE กับเศรษฐกิจของฮาวายและกำหนดอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อการท่องเที่ยว Cella (1984), Sonis et al. (1995a) ‘Hewings et al. (1998), Cai et al. (2006)’ Midmore et al. (2006) และนักเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ได้ปรับวิธีการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและสาขาสำคัญๆ ทำให้การคำนวณถูนำไปใช้อย่างกว้างขวางเพื่อตรวจสอบอิทธิพลของแต่ละสาขาที่กระจายไปทั่วเศรษฐกิจได้อย่างไร การศึกษาอื่นๆ ที่ใช้แบบจำลอง I-O มาวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและสาขาสำคัญได้แก่ Kula (2008), Kweka et al. (2001, 2003), Secretario et al. (2009)’ Matallah and Proops (1992) และ Beynon et al. (2009) ในขณะที่ Reis and rua (2006) ได้พบว่าแบบจำลอง I-O ให้การวัดความเชื่องโยงทั้ง FL และ BL กับการวิเคราะห์สาขาสำคัญ ที่ดีกว่า เนื่องจากสามารถอธิบายความเชื่อมโยงภายในประเทศได้ และพบว่าสาขาบริการให้มูลค่าความเชื่อมโยงที่ต่ำกว่าสาขาอุตสาหกรรมในประเทศโปรตุเกส

เมื่อเร็วๆ นี้ Cai, Leung, Pan and Pooley (2005) ได้ใช้การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงในการแสดงให้เห็นว่ากฎระเบียบการประมงส่งผลต่ออุตสาหกรรมประมงและไม่ใช่ประมงอย่างไรในเศรษฐกิจของประเทศฮาวาย ในขณะที่ (Lindberg, 2011) Guo et al. (2005) และ Cai et al. (2006) ได้สนับสนุน ผลการศึกษาของ Sonis et al. (1995a) ที่พบว่าวิธีการความเชื่อมโยงแบบดั้งเดิมและสมัยใหม่สนับสนุนซึ่งกันและกันด้านความเชื่อมโยงและการวิเคราะห์สาขาสำคัญๆ Cai et al. (2006) ได้พัฒนาวิธีการคำนวณ ความเชื่อมโยงของการท่องเที่ยวโดยใช้ตาราง I/O ระดับชาติ ภูมิภาคและท้องถิ่น และแสดงให้เห็นอรรถประโยชน์ของความเชื่อมโยงด้วยการประยุกต์ใช้กับเศรษฐกิจของฮาวาย ส่วน Kweka et al. (2001, 2003) ได้ใช้วิธีการวัดตัวทวีคูณและความเชื่อมโยงในระหว่างอุตสาหกรรมของประเทศทานซาเนีย และพบว่าสาขาที่สำคัญมากที่สุดสำหรับการวัดผลกระทบด้านอุปสงค์การท่องเที่ยวคือ สาขาอาหารและเครื่องดื่ม การตกปลา อาหารหลัก การค้าส่งและค้าปลีก การท่องเที่ยวได้ประสบความสำเร็จในการเชื่อมโยงไปข้างหลังอย่างมีนัยสำคัญโดยมีค่าสูงสุดเป็นอันดับที่สามในระบบเศรษฐกิจ และความเชื่อมโยงไปข้างหน้าสูงกว่าสาขาเกษตร อุตสาหกรรมการผลิต และสาขาบริการอื่นๆ การใช้วิธีการวัดความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรม หลายวิธีนั้น Secretario et al. (2009) พบว่ามีสองสาขาของกัมพูชา (สิ่งทอ และการขนส่ง) สามสาขาของไทย (อาหารและเครื่องดื่ม ไฟฟ้า-แก๊ส และขนส่ง) และสี่สาขาของเวียดนาม (อาหารและเครื่องดื่ม กระดาษ การผลิตโลหะและที่มิใช่

โลหะ) เป็นสาขาสำคัญใน 22 สาขาในระบบเศรษฐกิจ Matallah and Proops (1992) ได้ใช้วิธีการวัดทั้งตัวทวีคูณและความเชื่อมโยงและพบว่าสาขาการก่อสร้างและบริการเป็นสาขาที่สำคัญในอัลจีเรีย แต่อุตสาหกรรมการผลิต พลังงาน และประปาเกือบมีคุณสมบัติเป็นสาขาที่สำคัญ นอกจากนี้ การใช้วิธีการวัดความเชื่อมโยงแบบ Chenery-Wanatabe, Rasmussen-Hirschman นั้น Beynon et al. (2009) ได้วิเคราะห์สาขาที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจำนวน 11 สาขา จากจำนวน 79 สาขาทางเศรษฐกิจ ในระบบเศรษฐกิจของ Welsh พบว่าสาขาการขนส่ง การพักผ่อนหย่อนใจ เกสต์เฮาส์ และที่พักที่ไม่ให้บริการ (Non-service accommodation) เป็นสาขาที่สำคัญ โดยมีมูลค่าทางความเชื่อมโยง BL และ FL ที่มากกว่าสาขาทางเศรษฐกิจอื่น ๆ การใช้ความเชื่อมโยงรวมและ BL กับ FL ในจีน Andreosso O'Callaghan and Yue (2004) พบว่า ความเชื่อมโยงเฉลี่ยได้เพิ่มขึ้นจากปี 1987-1997 สัมประสิทธิ์ความเชื่อมโยงรวมส่วนใหญ่เน้นไปที่สาขาเกษตร อุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง และบริการ ถึงแม้รายชื่อของสาขาหลักในระบบเศรษฐกิจแตกต่างกันเนื่องจากวิธีการที่หลากหลายที่ใช้ในการศึกษา แต่สาขาสำคัญที่เป็นแกนหลักในระบบเศรษฐกิจประกอบด้วยเกษตร สิ่งทอ ก่อสร้าง โลหะพื้นฐาน การพาณิชย์ และบริการอื่น ๆ นักวิจัยได้เลือกวิธีการวัด BL และ FL เหนือ TL เพราะว่าให้ผลที่ดีกว่าในการกำหนดสาขาที่สำคัญ โดยสาขาที่สำคัญหมายความว่าการเพิ่มในอุปสงค์สุดท้าย (Final demand) ของผลผลิตของสาขาจะส่งผลกระทบมากต่อสาขาที่จัดหาปัจจัยการผลิตมาสนับสนุนผลผลิตของสาขาที่สำคัญ (Drejer, 2003) การใช้ผลผลิตความเชื่อมโยงแบบ Rasmussen-Hirschman และ Chenery-Watanabe ซึ่งพิจารณาเฉพาะผลความเชื่อมโยงโดยไม่มีการพิจารณาใด ๆ เกี่ยวกับระดับการผลิตในแต่ละสาขาอาจทำให้การแปลผลคลาดเคลื่อน เพราะสาขาหนึ่งสามารถระบุให้เป็นสาขาที่สำคัญเนื่องจากความเชื่อมโยง BL และ FL ที่สูงกว่า (Sonis et al., 1995a) นอกจากนี้ นักวิจัยยังแนะนำต่อไปว่าระดับการผลิตยังคงมีความสำคัญ เพราะช่วยในการกำหนดว่าสาขาใดจะรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงในการวัดระดับภาพรวมของเศรษฐกิจ ดังนั้น วิธีการหลายวิธีจำเป็นต้องเชื่อมเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้มาซึ่งวิธีการที่ดีกว่าในการอธิบายความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจ (Beynon et al., 2009; Cai et al., 2006; Sonis et al., 1995a; Surugiu et al., 2009)

ความสำคัญของความเชื่อมโยงในระหว่างอุตสาหกรรมของสาขาเศรษฐกิจต่างๆ มีความ จำเป็นต่อการวางแผนการพัฒนา การวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทำให้สามารถเปรียบเทียบสาขาที่แตกต่างกันของเศรษฐกิจในรูปแบบของการพึ่งพาระหว่างกันในโครงสร้างการผลิต (Pratt, 2011) ได้เคยมีการนำ แบบจำลองทางเศรษฐมิติที่หลากหลายมาใช้วัดความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและวัดผลกระทบของการ ท่องเที่ยวที่มีต่อเศรษฐกิจ เช่น ปัจจัยผลผลิตและผลผลิต (I/O) เมทริกซ์บัญชีทางสังคม (Social Accounting Matrix: SAM) และบัญชีการท่องเที่ยว (Tourism Satellite Account: TSA) แบบจำลอง I-O เป็นองค์ประกอบสำคัญของ SAM และเป็นฐานข้อมูลหลักของแบบจำลอง Computable General Equilibrium (CGE) ส่วนใหญ่

นักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเมืองไทยในปี 2560 จำนวน 35.38 ล้านคน เพิ่มขึ้นจาก 29.88 ล้านคน และ 32.53 ล้านคน ในปี 2558 และ 2559 ตามลำดับ หรือคิดเป็นอัตราการขยายตัวของนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางมาเมืองไทยในปี 2560 คิดเป็นร้อยละ 8.8 เทียบกับที่ขยายตัวร้อยละ 8.9 ในปี 2559 อย่างไรก็ตาม ในปี 2560 สถานการณ์การเมืองภายในประเทศส่งผลให้นักท่องเที่ยว ต่างประเทศบางส่วนยกเลิกการเดินทางมาเที่ยวเมืองไทย ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเมืองไทย ในปี 2557 มีจำนวน 24.81 ล้านคน เทียบกับจำนวน 26.55 ล้านคนในปี 2556 ซึ่งทำให้จำนวน นักท่องเที่ยวในปี 2557 หดตัวลงร้อยละ 6.5 เป็นการหดตัวใน 3 ไตรมาสติดต่อกัน คือ ไตรมาสที่ 1/2557 ไตรมาสที่ 2/2557 และไตรมาสที่ 3/2557 หดตัวร้อยละ 9.0, 15.9 และ 10.0 ตามลำดับ หลังจากสถานการณ์การเมืองภายในประเทศสงบลง และมีการเปิดตัวโครงการท่องเที่ยววิถีไทยและการเติบโตของสายการบินต้นทุนต่ำได้ช่วยกระตุ้นให้ภาคการท่องเที่ยวของไทยฟื้นตัวได้ในเวลาสั้น และเติบโตในอัตราที่สูง ถึงแม้ภาคการท่องเที่ยวจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่สำคัญ เช่น เหตุแผ่นดินไหวที่เนปาล การระบาดของไวรัสเมอร์ในเกาหลี เหตุระเบิด บริเวณแยกราชประสงค์และการก่อเหตุร้ายในปารีส ซึ่งมีผลทำให้การท่องเที่ยวบางช่วงสะดุดแต่ยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่อง สำหรับข้อมูลล่าสุดในขณะที่ทำการศึกษา พบว่าในปี 2560 นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเมืองไทยขยายตัวร้อยละ 8.8 เป็นผลมาจากกลุ่มนักท่องเที่ยวจากเอเชียใต้ขยายตัวสูงถึงร้อยละ 16.2 เร่งตัวขึ้นจากที่ขยายตัวร้อยละ 8.5 ในปี 2559 ประกอบกับนักท่องเที่ยวจากจีนขยายตัวร้อยละ 12.0 เร่งขึ้นจากที่ขยายตัวร้อยละ 10.4 ในปี 2559 รวมทั้งนักท่องเที่ยวจากกลุ่มโอเชียเนียขยายตัวร้อยละ 3.1 เป็นการขยายตัวครั้งแรกจากที่หดตัว 3 ปีติดต่อกัน จะเห็นได้ว่าในปี 2560 นักท่องเที่ยวจากทุกกลุ่มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการขยายตัวของนักท่องเที่ยวจีน ที่มีอิทธิพลต่อขนาดและทิศทางการเติบโตของนักท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียตะวันออก นักท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชียใต้ยังเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง จาก การขยายตัวของนักท่องเที่ยวทั้งตลาดหลัก และตลาดรอง นอกจากนี้สำหรับนักท่องเที่ยวภูมิภาคอื่น มีการเติบโตที่ผันผวน จากหลายปัจจัย ภาวะเศรษฐกิจในประเทศและปัจจัยด้านราคาที่ต่ำกว่าของแหล่งท่องเที่ยวในต่างประเทศ เช่น การเดินทางท่องเที่ยวไปเกาะบาหลีสำหรับนักท่องเที่ยวออสเตรเลีย ได้กำหนดราคาตั๋วเครื่องบินรวมที่พัก 4 คืน ราคาเริ่มต้นที่ 712 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ขณะที่ภูเก็ต 5 คืน ราคาเริ่มต้นที่ 940 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (ที่มา: www.virginaustralia.com) จึงอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักท่องเที่ยวออสเตรเลียของไทยหดตัวในช่วงที่ ผ่านมา นักท่องเที่ยวจีนมีความสาคัญทั้งในมิติของจำนวนและรายได้ นับตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา นักท่องเที่ยวจีนมีจำนวนสูงเป็นอันดับหนึ่งของไทยอย่างต่อเนื่อง โดยที่ในปี 2560 มีสัดส่วนประมาณร้อย ละ 28 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมด เนื่องจากประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมสูงเป็นอันดับที่ 1 ของนักท่องเที่ยวจีนที่เดินทางผ่านบริษัทนำเที่ยว และได้รับความนิยมสูงเป็นอันดับที่ 5 ของนักท่องเที่ยว จีนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ความสาคัญของนักท่องเที่ยวจีนที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ภาคการท่องเที่ยวไทยมีความ เสี่ยงจากการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวมากขึ้น เนื่องจากนักท่องเที่ยวจีน และนักท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกมีลักษณะสาคัญ คือ การอ่อนไหวต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยจะลดลงอย่างรุนแรงเมื่อเกิดเหตุการณ์ และจะฟื้นตัวอย่างรวดเร็วเมื่อเหตุการณ์สิ้นสุด

นโยบายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์หลัก (ได้แก่ ด้านความมั่นคง, ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน, ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน. ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม, ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบ การบริหารจัดการภาครัฐ); แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) บทบาทการพัฒนาท่องเที่ยวเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่ 3 ของแผนพัฒนาฯ คือยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน; และยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การส่งเสริมตลาดท่องเที่ยว, ยุทธศาสตร์การพัฒนาสินค้าและบริการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์การบริหารจัดการการท่องเที่ยว

การวิเคราะห์ผลกระทบการท่องเที่ยวในประเทศไทย ทำการศึกษาคามสัมพันธ์ของภาคการท่องเที่ยวกับสาขาการผลิตอื่น ๆ อาศัยแนวคิดแบบจำลองปัจจัยการผลิตและผลผลิต (Input Output Table) เพื่อหาค่าตัวคูณผลผลิต (Output Multiplier) และผลกระทบเชื่อมโยง (Linkage Effect) ประกอบด้วย

- ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage)
- ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage)

ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ปัจจัยการผลิตของสาขาการผลิตต่างๆ และปริมาณผลผลิตที่ผลิตเพื่อสนองต่อความต้องการของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ สามารถเขียนได้ดังสมการ

$$(I - A)\,X = D \quad \text{.....(1)}$$

เมื่อ

$$A = \begin{bmatrix} a11 & \cdots & a1n \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ an1 & \cdots & ann \end{bmatrix}$$

$$X = \begin{bmatrix} X1 \\ \vdots \\ Xn \end{bmatrix}$$

$$D = \begin{bmatrix} D1 \\ \vdots \\ Dn \end{bmatrix}$$

โดยที่

X คือมูลค่าผลผลิตของสาขาการผลิตที่ i

ai คือ input coefficient แสดงสัดส่วนของมูลค่าการใช้ปัจจัยการผลิตชนดที่ i เพื่อผลิตสินค้า j มูลค่า 1 บาท

Di คือ ผลรวมของความต้องการการบริโภคขั้นสุดท้ายของสินค้า j ของครัวเรือน รัฐบาล และการส่งออก

จากสมการที่ (1) สามารถแปลงเป็น

$X = (I - A)^{-1} D$ .....(2)

สามารถนำมาใช้เพื่อหาตัวคูณผลผลิต (Output Multiplier) ของสาขาการผลิตต่าง ๆ ใช้เป็นดัชนีให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงปริมาณการผลิตของสาขาการผลิตใดมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมมากน้อยเพียงใด

จากสมการที่ (2) เมื่อกำหนด

$$(I - A)^{-1} = \begin{bmatrix} r11 & \cdots & r1n \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ rn1 & \cdots & rnn \end{bmatrix}$$

จะสามารถคำนวณตัวคูณผลผลิตของสาขาการผลิต j (m_j)

$$mj = \sum_{i=0}^{n} rij$$

หมายถึงตัวคูณผลผลิต mj อธิบายได้ว่าถ้าความต้องการบริโภคขั้นสุดท้ายของสินค้า j เพิ่มขึ้น 1 หน่วย จะส่งผลให้ปริมาณการผลิตสินค้าชนิดอื่นๆ เพิ่มขึ้นคิดเป็นมูลค่ารวมเท่ากับ mj หน่วย เช่น รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้การผลิตสินค้าชนิดอื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจมีการขยายปริมาณการผลิตเพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์ผลกระทบเชื่อมโยงของการท่องเที่ยวกับสาขาอื่นๆ (Linkage Effect) สามารถวิเคราะห์ 2 กรณี คือ ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage : BL) และ ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage : FL)

การวิเคราะห์ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage : BL) โดยอาศัยสูตรในการวิเคราะห์ ดังนี้

$$Bl = \frac{\frac{1}{n}\sum_i r_{ij}}{\frac{1}{n}\sum_i \sum_j r_{ij}}$$

เมื่อ

$$(I - A)^{-1} = \begin{bmatrix} r11 & \cdots & r1n \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ rn1 & \cdots & rnn \end{bmatrix}$$

ค่า Bl จะมีค่าเป็นบวกเสมอ โดยที่ค่า BL มีค่า 3 กรณี คือ $Bl = 1$ $Bl > 1$ และ $0 < Bl < 1$ ถ้าค่า Bl มีค่ามากจะส่งผลกระทบเชื่อมโยงไปยังสาขาการผลิตอื่นในระบบเศรษฐกิจมาก

การวิเคราะห์ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage : FL) โดยอาศัยสูตรในการวิเคราะห์ดังนี้

$$Fl = \frac{\frac{1}{n}\sum_i r_{ij}}{\frac{1}{n}\sum_i \sum_j r_{ij}}$$

เมื่อ

$$(I - A^*)^{-1} = \begin{bmatrix} r^*11 & \cdots & r^*11 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ r^*n1 & \cdots & r^*nn \end{bmatrix}$$

ข้อมูลจากกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวโดยเฉลี่ยต่อวัน 5,534 บาทต่อคนต่อวัน มีการจำแนกรายจ่ายของนักท่องเที่ยวที่เกี่ยวกับกิจกรรมการท่องเที่ยว ดังแสดงในตารางที่ 1 พบว่าค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อที่พัก ร้อยละ 29.0 รองลงมาคือค่าใช้จ่ายด้านอาหาร เครื่องดื่ม ร้อยละ 20.2 เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะค่าโดยสารหรือค่าเดินทางรวมคิดเป็นร้อยละ 8.8 ของค่าใช้จ่ายรวม โดยที่ค่าโดยสารทางถนน ค่าโดยสารทางอากาศ ค่าโดยสารทางเรือและค่าโดยสารทางรถไฟ คิดเป็นร้อยละ 5.5 ร้อยละ 2.2 ร้อยละ 0.6 และร้อยละ 0.5 ของค่าใช้จ่ายรวมตามลำดับ ส่วนค่าใช้จ่ายด้านบริการนายหน้า คิดเป็นร้อยละ 4.9 ด้านการค้า กิจกรรมทางกีฬา และกิจกรรมวัฒนธรรม คิดเป็นร้อยละ 25.6 ร้อยละ 4.3 และร้อยละ 1.0 ตามลำดับ

แสดงให้เห็นนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเมืองไทยในแต่ละรายการมีการเชื่อมโยงกับกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านที่พัก เชื่อมโยงกับสาขาโรงแรม
- อาหาร เครื่องดื่ม เชื่อมโยงกับสาขาร้านอาหาร ภัตตาคาร
- ค่าโดยสาร เชื่อมโยงกับสาขาคมนาคม ขนส่ง
- ค่าบริการนายหน้า เชื่อมโยงกับสาขาบริการ
- กิจกรรมนันทนาการ เชื่อมโยงกับสาขาบริการ
- กิจกรรมนันทนาการ เชื่อมโยงกับสาขาบริการ

ตารางที่ 1: ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวโดยเฉลี่ยต่อวัน

รายการ	จำนวนเงิน (บาท/คน/วัน)	สัดส่วน
1. ที่พัก	1,606	29.0
2. อาหาร เครื่องดื่ม	1,118	20.2
3. ค่าโดยสาร รถไฟ	29	0.5
4. ค่าโดยสาร ทางถนน	302	5.5
5. ค่าโดยสาร ทางเรือ	31	0.6
6. ค่าโดยสาร ทางอากาศ	121	2.2
7. ค่าเช่า อุปกรณ์ท่องเที่ยว	39	0.7
8. ค่าบริการนายหน้า	273	4.9
9. กิจกรรมวัฒนธรรม	54	1.0
10. กิจกรรมทางกีฬา	240	4.3
11. การค้า	1,416	25.6
12. อื่นๆ	305	5.5
รวม	**5,534**	**100.0**

ที่มา: กรมการท่องเที่ยว

จากข้อมูลในตารางที่ 1 นำมาคำนวณค่าดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage : BL) และค่าดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage : FL) ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: ค่าดัชนีความเชื่อมโยง

รายการ	BLI	FLI
1. การค้า	3.069	0.707
2. โรงแรม	1.181	1.094
3. ภัตตาคาร	1.867	1.164
4. การขนส่ง รถไฟ	0.559	1.231
5. การขนส่ง ทางรถยนต์	0.780	1.351
6. การขนส่ง ทางน้ำ	0.831	1.030
7. การขนส่ง ทางอากาศ	1.479	1.375
8. ตัวแทนบริษัทนำเที่ยว	0.637	1.111
9. กิจกรรมวัฒนธรรม	0.515	0.965
10. กิจกรรมกีฬา	0.521	0.785
11. บริการอื่นๆ	2.764	1.109
รวม	**0.941**	**1.000**

กรณีที่

BLI > 1 เป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง แสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ

BLI < 1 เป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ แสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ

FLI > 1 เป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นสูง

FLI < 1 เป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นน้อย

จากตารางสามารถบอกได้ว่าสาขาการผลิตที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลังหรือความเชื่อมโยงไปข้างหน้า โดยพิจารณาจากค่าดัชนี ถ้า

BLI > FLI แสดงว่าสาขาการผลิตนั้นเป็นสาขาการผลิตที่มีลักษณะความเชื่อมโยงไปข้างหลัง

FLI > BLI แสดงว่าสาขาการผลิตนั้นเป็นสาขาการผลิตที่มีลักษณะความเชื่อมโยงไปข้างหน้า

จากตารางที่ 2 พบว่ากลุ่มกิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง (ค่า BLI > FLI)

- สาขาการค้า {BLI (3.069) > FLI (0.707)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง เนื่องจาก ค่า BLI = 3.069 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ
- สาขาโรงแรม {BLI (1.181) > FLI (1.094)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง เนื่องจาก ค่า BLI = 1.181 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ
- สาขาภัตตาคาร {BLI (1.867) > FLI (1.164)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง เนื่องจาก ค่า BLI = 1.867 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ
- สาขาการขนส่งทางอากาศ {BLI (1.479) > FLI (1.375)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง เนื่องจาก ค่า BLI = 1.479 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ

จากตารางที่ 2 พบว่ากลุ่มกิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (ค่า FLI > BLI)

- สาขาการขนส่งทางรถไฟ {FLI (1.231) > BLI (0.559)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ เนื่องจาก ค่า FLI = 1.231 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ ที่มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นสูง
- สาขาการขนส่งทางรถยนต์ {FLI (1.351) > BLI (0.780)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ เนื่องจาก ค่า FLI = 1.351 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ ที่มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นสูง
- สาขาการขนส่งทางน้ำ {FLI (1.030) > BLI (0.831)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ เนื่องจาก ค่า FLI = 1.030 > 1 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ ที่มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นสูง
- สาขาตัวแทนบริษัทนำเที่ยว {FLI (1.111) > BLI (0.637)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า และเป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ เนื่องจาก ค่า FLI = 1.111 > 1 ซึ่ง แสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ ที่มีการสนับสนุนสาขาการผลิตอื่นสูง
- สาขากิจกรรมวัฒนาธรรม {FLI (0.965) > BLI (0.515)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า

- สาขากิจกรรมกีฬา {FLI (0.785) > BLI (0.521)} มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า

ในขณะที่ สาขาการผลิตที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง คือ

1. สาขาโรงแรม

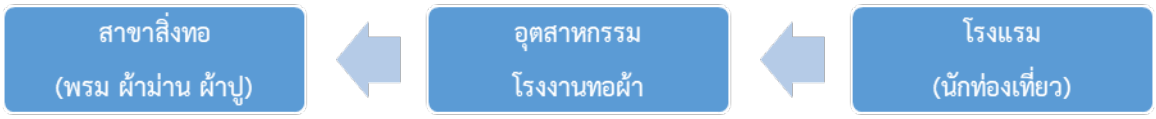
เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการผลิต พบว่ามีการใช้ผัก ผลไม้ อาหาร เครื่องดื่ม ผ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า

- ลักษณะการเชื่อมโยง

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาเกษตร

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาปศุสัตว์

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาสิ่งทอ



2. สาขาการค้า

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาสิ่งทอ

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาอุตสาหกรรม

3. สาขาภัตตาคาร

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาเกษตร

กรณีเชื่อมโยงกับสาขาปศุสัตว์

จากการคำนวณดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้า ข้างหลัง พบว่าสาขาการผลิตด้านการท่องเที่ยวที่มีบทบาทกับภาคการผลิตมากคือ

- สาขาโรงแรม
- สาขาขนส่งทางอากาศ
- สาขาภัตตาคาร
- สาขาบริการอื่น ๆ

การวิเคราะห์ฟังก์ชั่นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างชาติกับตัวแปรอื่นๆ โดยใช้สมการ Regression ดังนี้

NF = f (YW, B Index, TB, PS)

NF = $\alpha + \beta 1YW + \beta 2$ B Index + $\beta 3$ TB + $\beta 4$ PS .....(3)

โดยที่

NF = จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ

YW = อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก

B Index = ดัชนีค่าเงินบาท

TB = งบประมาณในการส่งเสริมการท่องเที่ยว

PS = สถานการณ์ทางการเมือง

มีข้อสมมติฐานว่าค่า

$\beta 1 > 0$ แสดงว่าอัตราการขยายตัวเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้นมีผลกระทบทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น

$\beta 2 > 0$ แสดงว่าดัชนีค่าเงินบาทอ่อนค่ามีผลกระทบทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น

$\beta 3 > 0$ แสดงว่างบประมาณในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมีผลกระทบทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น

$\beta 4 < 0$ แสดงว่าเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองมีผลกระทบทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยลดลง

ผลการศึกษา

NF = 11,690 + 818*YW + 13,381 *B Index + 2,503*TB – 3,294,222* PS .....(4)

t-test (1.98) (2.58) (2.07)

F-test = 293.49

R2 = 0.8168

Adj R2 = 0.7842

จากสมการที่ 4 สามารถประมาณการจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละปี

1) ประมาณการปี 2561 มีข้อสมมติฐานดังนี้

- เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 4.1
- อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย 33.93 บาทต่อดอลล่าร์สหรัฐ
- งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวประมาณ 14,700 ล้านบาท
- สถานการณ์ทางการเมืองปกติ
- ค่าใช้จ่ายต่อหัว 53,100 บาทต่อคน

แทนค่าต่างๆ จากสมการที่ 4

NF = 11,690 + 818*4.1 + 13,381 *33.93 + 2,503*14,700 – 3,294,222* 0

= 37,263,161 คน .....(5)

จากสมการที่ 5 สามารถหารายได้จาการท่องเที่ยวในปี 2561 ดังนี้

รายได้จากการท่องเที่ยว = จำนวนนักท่องเที่ยว X ค่าใช้จ่ายต่อหัว

= 37,263,161 X 53,100

= 1,978,674 ล้านบาท

2) ประมาณการปี 2562 มีข้อสมมติฐานดังนี้

- เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 3.8
- อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย 33.0 บาทต่อดอลล่าร์สหรัฐ
- งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวในปี 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 จากปี 2561 คิดเป็น 15,729 ล้านบาท
- สถานการณ์ทางการเมืองปกติ
- ค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้นจากปี 2561 ร้อยละ 3 คิดเป็น 54,693 บาทต่อคน

แทนค่าต่างๆ จากสมการที่ 4

NF = 11,690 + 818*3.8 + 13,381 *33.0 + 2,503*15,729 – 3,294,222* 0

= 39,826,058 คน .....(6)

จากสมการที่ 6 สามารถหารายได้จาการท่องเที่ยวในปี 2561 ดังนี้

รายได้จากการท่องเที่ยว = จำนวนนักท่องเที่ยว X ค่าใช้จ่ายต่อหัว

= 39,826,058 X 54,693

= 2,178,207 ล้านบาท

ในกรณีปี 2562 สามารถทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมกรณีสถานการณ์ทางการเมืองเป็น 2 กรณี

1) กรณีเกิดสถานการณ์การเมืองที่รุนแรง โดยกำหนดค่าตัวแปร Dummy เท่ากับ 1 โดยที่ข้อสมมติฐานอื่นๆ เหมือนเดิมคือ

- เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 3.8
- อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย 33.0 บาทต่อดอลล่าร์สหรัฐ
- งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวในปี 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 จากปี 2561 คิดเป็น 15,729 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้นจากปี 2561 ร้อยละ 3 คิดเป็น 54,693 บาทต่อคน

แทนค่าต่าง ๆ จากสมการที่ 4

NF = 11,690 + 818*3.8 + 13,381 *33.0 + 2,503*15,729 – 3,294,222* 1

= 36,531,836 คน .....(7)

จากสมการที่ 7 สามารถหารายได้จาการท่องเที่ยวในปี 2561 ดังนี้

รายได้จากการท่องเที่ยว = จำนวนนักท่องเที่ยว X ค่าใช้จ่ายต่อหัว

= 36,531,836 X 54,693

= 1,998,036 ล้านบาท

2) กรณีเกิดสถานการณ์การเมืองไม่รุนแรง โดยกำหนดค่าตัวแปร Dummy เท่ากับ 0.5 โดยที่ข้อสมมติฐานอื่นๆ เหมือนเดิมคือ

- เศรษฐกิจโลกขยายตัวร้อยละ 3.8
- อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ย 33.0 บาทต่อดอลล่าร์สหรัฐ
- งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวในปี 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 จากปี 2561 คิดเป็น 15,729 ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายต่อหัวเพิ่มขึ้นจากปี 2561 ร้อยละ 3 คิดเป็น 54,693 บาทต่อคน

แทนค่าต่างๆ จากสมการที่ 4

NF = 11,690 + 818*3.8 + 13,381 *33.0 + 2,503*15,729 – 3,294,222* 0.5

= 38,178,947 คน .....(8)

จากสมการที่ 7 สามารถหารายได้จาการท่องเที่ยวในปี 2561 ดังนี้

รายได้จากการท่องเที่ยว = จำนวนนักท่องเที่ยว X ค่าใช้จ่ายต่อหัว

= 38,178,947 X 54,693

= 2,088,122 ล้านบาท

จากการศึกษาพบว่า

1) ในปี 2561 คาดว่านักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยประมาณ 37.26 ล้านคน สร้างรายได้ประมาณ 1.98 ล้านล้านบาท

2) ในปี 2562 มีการคาดการณ์จำนวนนักท่งเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยว 3 กรณี

2.1 กรณีปกติ คาดว่านักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยประมาณ 39.83 ล้านคน สร้างรายได้ประมาณ 2.18 ล้านล้านบาท

2.2 กรณีความไม่สงบทางการเมืองไม่รุนแรง คาดว่านักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยประมาณ 38.18 ล้านคน สร้างรายได้ประมาณ 2.09 ล้านล้านบาท

2.3 กรณีความไม่สงบทางการเมืองมีความรุนแรง คาดว่านักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยประมาณ 36.53 ล้านคน สร้างรายได้ประมาณ 1.99 ล้านล้านบาท

จากการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของภาคการท่องเที่ยวกับสาขา การผลิตอื่น ๆ โดยการวิเคราะห์ผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage) และผลกระทบเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage) รวมทั้งการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเมืองไทยโดยอาศัยสมการถดถอย (Regression Equation)

1) ผลการศึกษาพบว่าค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวต่างชาติส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อที่พักอาศัย ค่าใช้จ่ายเพื่อการจับจ่ายใช้สอย รวมทั้งค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคอาหารและเครื่องดื่ม เป็นหลัก ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มีการเชื่อมโยงกับกิจกรรมการผลิตต่าง ๆ เช่น สาขาโรงแรม สาขาการค้า อุตสาหกรรม รวมทั้งสาขาเกษตรกรรม

2) ปัจจัยกำหนดจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเมืองไทย เช่น อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้นส่งผลทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น ดัชนีค่าเงินบาทอ่อนค่าจะส่งผลทำให้นักท่งเที่ยวเดินทางมาเที่ยวเมืองไทยเพิ่มขึ้น งบประมาณส่งเสริมการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น รวมทั้งปัจจัยทางด้านความไม่สงบทางการเมืองภายในประเทศจะส่งผลทางลบต่อจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเมืองไทย

จากการศึกษาในการวิเคราะห์ดัชนีความเชื่อมโยง (Linkage Index : LI)

1) ดัชนีความเชื่อมโยง ไปข้างหลัง (Backward Linkage Index : BLI) พบว่ากลุ่มกิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหลัง ได้แก่ สาขาการค้า สาขาโรงแรม สาขาภัตตาคาร และสาขาการขนส่งทางอากาศ เป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นสูง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มกิจกรรมนี้เป็นสาขาการผลิตปลายน้ำ

2) ดัชนีการเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage Index : FLI) พบว่ากลุ่มกิจกรรมการผลิตที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่มีลักษณะการเชื่อมโยงไปข้างหน้า ได้แก่ สาขาการขนส่งทางรถไฟ สาขาการขนส่งทางรถยนต์ และสาขาการขนส่งทางน้ำ เป็นสาขาการผลิตที่พึ่งพาปัจจัยการผลิตจากสาขาอื่นต่ำ แสดงให้เห็นว่าเป็นสาขาการผลิตต้นน้ำ

ส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วย

1) ภาครัฐควรส่งเสริมกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อดึงดูงนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาเมืองไทยเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากรายได้จากการท่องเที่ยวประมาณร้อยละ 12 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

2) ทิศทางในอนาคตภาครัฐควรสนับสนุนมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวจากกลุ่มตะวันออกกลาง นักท่องเที่ยวจากกลุ่มโอเชียเนีย นักท่องเที่ยวจากอเมริกา และนักท่องเที่ยวจากกลุ่มประเทศแถบยุโรป เพิ่มขึ้น เนื่องกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีค่าใช้จ่ายต่อหัวต่อทริปสูงกว่าค่าเฉลี่ย และกลุ่มนักท่องเที่ยวทั้ง 4 กลุ่มนี้ส่วนใหญ่เข้ามาจับจ่ายใช้สอยในซื้อสินค้าต่างๆ (Shopping) และมีค่าใช้จ่ายเพื่อที่พักอาศัย อาหารเครื่องดื่มในสัดส่วนที่สูง ซึ่งทั้ง 3 กลุ่มค่าใช้จ่ายนี้มีค่าดัชนีความเชื่อมโยง ไปข้างหลัง (Backward Linkage Index : BLI) สูง คือ BLI ของสาขาการค้า เท่ากับ 3.069 BLI ของสาขาโรงแรม เท่ากับ 1.181 BLI ของสาขาภัตตาคาร เท่ากับ 1.862

3) ภาครัฐควรส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวต่างชาติไปท่องเที่ยวในภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น โดยการประชาสัมพันธ์แหล่งท่องเที่ยวทั้งเมืองหลัก เมืองรองในภูมิภาคต่างๆ โดยอาศัยการเดินทางไปต่างจังหวัดมากขึ้น กิจกรรมด้านการคมนาคมขนส่งเป็นกิจกรรมการผลิตที่มีค่าดัชนีความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage Index : FLI) มากกว่าศูนย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นกิจกรรมการผลิตต้นน้ำเพื่อสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ต่อไป โดยเฉพาะกิจกรรมการผลิตที่อยู่ในระดับพื้นที่มากขึ้น

4) รัฐบาลควรยกระดับการบูรณาการยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงที่เข้มแข็งระหว่างสาขาการท่องเที่ยวกับสาขาการผลิตทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อชุมชนในท้องถิ่น และเพิ่มบทบาทในการลดปัญหาความยากจนของประชาชนในท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง (References)

กระทรวงการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2558. **ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวปี 2558-2560**.

กรมการท่องเที่ยว. **กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแห่งประเทศไทย จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากนักท่องเที่ยวในปีต่าง ๆ**

ญาดา ประภาพันธ์, 2549. **ผลกระทบของค่าใช้จ่ายจากการท่องเที่ยวต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดตาก**

ณัฐวุฒิ ปงเมฆ, 2547. **ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อเศรฐกิจท้องถิ่นของไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบจังหวัดเชียงรายกับจังหวัดฆลบุรี**

พรเพ็ญ ศานติ์สุทธิกุล, 2542. **แนวโน้มและผลกระทบทางเศรษฐกิจของการเปลี่ยนแปลงในค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2530-2539**

ภาคภูมิ สินุธก, 2547. **ผลกระทบจากกการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อรายได้และการจ้างงานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม 2559. **ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อความต้องการใช้พลังงานของประเทศ**

สการินทร์ โพธิวาสวริน. 2536. **ผลกระทบทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่**

สิทธิพงษ์ คงแป้น, 2546. **ผลกระทบของการท่องเที่ยวที่มีต่อเศรษฐกิจ**

สุธาทิพย์ สุขพัฒนศรีกุล, 2549. **การวิเคราะห์ผลของการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวในประเทศไทยที่มีต่อเศรษฐกิจไทย**

ศูนย์วิจัยกสิกรไทย, 2559. **ตลาดต่างชาติเที่ยวไทยปี 2559 ยังเติบโต.....หันเน้นตลาดคุณภาพสร้างรายได้ที่ยั่งยืน**

อัตถพร เอกอรมัยผล, 2547. **ผลกระทบของอุตสากรรมการท่องเที่ยวที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทย**

Abert, M. (2004). “Forecasting Turkey’s resources by ARMAX Model,’ **Tourism Management**, 25, 5, 565-580.

Akis, S. (2004), “A compact econometric model of tourism demand for Turkey,” **Tourism Management**, 19, 1, 99-102.

Andreosso , O’Callaghan, B., and Yue, G. (2004). ‘Intersectoral linkages and key sectors in China,’ **Asian Economic Journal**, 18(2): 165-183.

Beynon, M., Jones, C., and Munday, M. (2009). **The embeddedness of Tourism-related activity: a regional analysis of sectoral linkages,** Urban Studies, 46(10):2123-2141.

Cai, Junning, PingSun Leung, Minling Pan, and Sam Pooley (2005). “ Economic Linkage: impacts of Hawaii’s longline fishing regulations,” **Fisheries Research**, 74: 232-242.

Cai, Junning, PS Leung, and James Mak (2006). Tourism's Forward and Backward Linkages, **Journal of Travel Research**, 35 (1): 36-52.

Caves, Richard E. (1987). **American Industry Structure**, Conduct Performance, 6th Edition, Englewood Cliffs, N.J: Prictice-Hall, Inc.

Cella, G. (1984). The input-output measurement of inter-industry linkages, **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**, 46, pp.73-84.

Chenery, H. B., and T. Watanabe (1958). International comparison of the structure of production, **Econometrica**, 26, pp.487-521.

Crouch, L., (1994). " The study of International tourism demand: a survey of practice," **Journal of Travel Research**, 32, 4, 12-23.

Drejer, I. (2003). **Input-output based measures of inter-industry linkages revisited**, Department of Business Studies, Aalborg University, Aalborg.

Eilat and Einav, (2004). "Determinants of International tourism: a three-dimensional panel data analysis," **Applied Economics**, 36, 1315-1326.

Fletcher, John E. (1994). **"Input-output analysis," In Stephen F. Witt and Luis Montinho Zeds),** Tourism Marketing and Management Handbook, 2 nd edition, New York Prentice Hall Inc.: 480-487.

Ghosh, A. (1958). "Input-Output approach to an allocation system," **Economica**, 25: 58-64.

Giacomelli, Andrea, 2006. **Modelling International Tourism Demand, Paper presented at the Second International Conference on Tourism Economics**, Palma de Mallorca, 18-20 May 2006.

Guo, J., Hewings, G.J.D., and Sonis, M. (2005). 'Integrating decomposition approaches for the analysis of regional changes in economic structure: an application of Chicago's economy from 1980 to 2000,' **Economic System Research**, 17: 297-315.

Hewings, G. J. D. (1982). " The empirical identification of key sectors in an economy: a regional perspective," **Developing Economics**, 20, 171-195.

Hewings, G. J. D., M.Fonseca, J. Guiehoto, J., and M. Sonis (1989). Key sectors and structural change in the Brazilian economy: a comparison of alternative approaches and their policy implications," **Journal of Policy Modeling**, 11, 67-90.

Hirschman, A. O. (1958). **The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale University Press.**

Hoen, A.R. (2002). " Identifying linkages with a cluster-based methodology," **Economic System Research**, 14, 131-146.

Jones, L. (1976). The measurement of Hirsch Manian linkages,"Quarterly **Journal of Economics**, 90, 323-333.

Kuhbach, Peter, and Bradlee3 A. Herauf (2005). "US travel and tourismsatellite accounts for 2001-2004," **Survey of Current Business**, June: 17-29.

Kula, M. (2008), '**Supply use and input output tables, backward and forward linkages of the Turkish economy',** paper presented at the Meeting of the 16th In-forum World Conference in Northern Cyprus, 1-5 September.

Kweka, J., Morrissey, O., and Blake, A. (2001). **Is Tourism a key sector in Tanzania? Input Output Analysis of Income**, Output, Employment and Tax Revenue, Christel DeHaan Tourism and Travel Research Institute, Nottingham.

Kweka, J., Morrissey, O., and Blake, A. (2003). '**The Economic potential of tourism in Tanzania,"** Journal of International Development, 15 (3), 335-351.

Leones, J., Schluter G., and G. Goldman (1992). Redefining agriculture in inter-industry analysis, **American Journal of Agricultural Economics**, 76: 1123-1129.

Leontiff, Wassily, 1966. **Input-Output Economics**, New York, Oxford University Press.

Li, G., Song, H., and Witt, S., F. (2005). "Recent developments in econometric modelling and forecasting," **Journal of Travel Research**, 44, 1, 82-89.

Lim, C. (1997). "Review of International tourism demand models," **Annals of tourism Research**, 24, 4, 835-840.

Lindberg, G. (2011). **Linkages: Economic Analysis of Agriculture in the Wider Economy**, Department of Economics, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.

Matallah, K., and Proops, J.L.R. (1992). 'Algerian economic development, 1968-1979: a multiplier and linkage analysis,' **Economic System Research**, 4(3, 257-268.

Miller, R.E., and Blair, P.D. (2009). **Input Output Analysis: Foundation and Extensions**, Cambridge University Press, Cambridge.

Midmore, P., Munday, M., and Roberts, A. (2006). 'Assessing industry linkages using regional input output tables,' **Regional Studies**, 40 (3): 329-343.

Overseas Development Institute, 2006. **Tourism Business and the Local Economy: Increasing Impact through a Linkages Approach**, ODI Briefing Paper, March 2006.

Parra, J.C., and Wodon, Q. (2008). **SimSIP SAM: A Tool for the Analysis of Input Output Tables and Social Accounting Matrices**, World Bank, Washington DC.

Pratt, S. (2011). 'Economic linkages and impacts across the Talc,' **Annals of Tourism Research**, 38(2): 630-650.

Rasmussen, P.N. (1956). **Studies in Inter-sectoral Relations**, North Holland, Amsterdam.

Reis, H., and Rua, A. (2006). **An Input Output Analysis: Linkages vs Leakages, Economic Research Development, Banco de Portugal, Lisbon.**

Secretario, F., Kwangmoon, K., Trinh, B., Nor, V., and Manh, H.D: (2009). **Comparative Studies of Indochina Economies (Cambodia, Thailand and Vietnam): An Input Output Approach,** Development and Policies Research Center, Hanoi.

Sonis, M., Guihoto, J.J.M., Hewings, G.J.D., and Martins, E.B. (1995a). Linkages, key sectors andstructural change: some new perspectives, **'The Developing Economies**, 33(3): 243-246.

Sonis, M., Hewings, G.L.D., and Guo, J. (1995b). 'A new image of classical keyt sector analysis: minimum information decomposition of the Leontief inverse,' **Economic System Research**, 12(3): 401-423.

Surugiu, C., Frent, C., and Surugiu, M. (2009). 'Tourism and its impact upon the Romanian economy: an input output approach,' Analele Stiintifice ale Universitatii 'Alexandru Ioan Cuza' din Lasi-Stiinte Economice, 56: 355-376.

UNWTO (2013). **Tourism Highlights**, United Nations World Touriam Organization, New York.

Vanriel Wesley, 2013. **Strategies to develop effective linkages between tourism and other economic sectors, Expert Meeting on Tourism's Contribution to Sustainable Development.**

Zhou, Deying, Yanagida, John F., Chakravorty, Ujjayant,, Leung, PingSun (1997). "Estimating Economic Impacts from Tourism," **Annals of Tourism Research**, 24 (1): 76-89, 1997.

การพัฒนา Platform การบริหารเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption

ถนัด แก้วเจริญไพศาล*

ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน**

บทคัดย่อ

ยุค 4.0 เป็นผลจากอิทธิพลของ Disruptive technologies ที่เปลี่ยนผันกลไกเศรษฐกิจโลกแบบเดิม โดยอาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งจะส่งผลเป็นคุณเมื่อผู้บริหารและหน่วยงานรู้เท่าทันและมีการปรับตัวนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ แต่จะกลายเป็นภัยคุกคาม หากไม่เข้าใจและไม่ได้เตรียมการรองรับให้พร้อมทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในการบริการยุคใหม่ อาจต้องถูกทดแทนบทบาทหรือล่มสลายไปจากระบบนิเวศโดยกลไกหรือนิเวศยุคใหม่ บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ1) วิเคราะห์วิกฤติ Digital Disruption และผลกระทบที่มีต่อการบริหาร 2) พัฒนาและเสนอ Platform การบริหารเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า เทคโนโลยีดิจิทัลที่ส่งผลต่อการบริหารมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทคโนโลยีที่ผูกเชื่อมอินเทอร์เน็ต (IOT : Internet of Things) เทคโนโลยีและโปรแกรมประยุกต์คอมพิวเตอร์บน E-Commerce และ โปรแกรมประยุกต์บนมือถือ (M-Commerce) เทคโนโลยีคลาวน์ (Cloud Technology) เทคโนโลยีหุ่นยนต์สมรรถนะสูง (Advanced robotics : AR) AI (Artificial Intelligence) Big Data Blockchain โปรแกรมประยุกต์บน Social Medias ส่งผลให้ต้องมีการกำหนดตัวแบบการดำเนินธุรกิจและการบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อผลลัพธ์หรือคุณค่าที่เป็นประโยชน์ร่วมของระบบนิเวศ และ ระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆที่พึ่งพิงระหว่างกัน ใหม่ จำเป็นต้องเปลี่ยนปรัชญาการจัดการแบบดั้งเดิมที่เป็นขั้นตอนท่อลำเลียง (Pipeline) แป็นการจัดการแบบ Platform ที่ทุกฝ่ายในระบบนิเวศสามารถสร้างความร่วมมือบูรณาการและดำเนินการได้พร้อมกัน

* คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : t2556k@gmail.com

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : taweesak@nida.ac.th

การพัฒนาPlatform ในการบริหารเพื่อฟันฝ่าวิกฤติ Digital disruptive Technology ต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 9 ด้าน คือการกำหนดคุณค่าในการดำเนินธุรกิจใหม่ การทบทวนและปรับโครงสร้างกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย การสร้างช่องทางใหม่ในการเข้าถึงบริการ การปรับสายสัมพันธ์ การทบทวนที่มาแห่งรายได้และปรับโครงสร้างพันธมิตร คู่ค้า การปรับโครงสร้างกิจกรรมหลักในการดำเนินงานของธุรกิจ การแบ่งปันในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินธุรกิจร่วมกัน และการวิเคราะห์ปรับโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อการอยู่รอดหรือรองรับกระแส Digital Disruptive technologies และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

คำสำคัญ: การบริหาร, Platform, Digital Disruption, วิกฤติ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ Alvin Toffler (1981) ได้เสนอแนวคิดคลื่นลูกที่สามในหนังสือ The third wave เพื่ออธิบายให้เห็นว่า อิทธิพลของเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลกและเป็นรากฐานของกระแสโลกาภิวัตน์ อย่างไร ต่อมา ปี 1990 ยังชี้อย่างต่อเนื่องว่า ขั้วอำนาจของโลก มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในหนังสือ Power shift ทำให้เห็นได้ว่าโลกในระยะ 30-40 ปีหลังมานี้เป็นโลกที่ไม่หยุดนิ่งมีการเปลี่ยนแปลงแปลกใหม่ในเกือบทุกมิติอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม การบริหาร สิ่งแวดล้อม การเมือง และความมั่นคง ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างผันผวนของโลก ทำให้เกิดช่องว่าง อย่างมาก ระหว่างองค์กร หรือ ผู้ที่สามารถมองการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้าใจ สามารถปรับตัวหรือป้องกันภัยจากความเสี่ยงต่าง ๆ ได้ บ้างก็ใช้ช่องว่างจากความรู้และเครื่องมือเทคโนโลยีสมัยใหม่ ดำเนินภารกิจขององค์กรอย่างได้เปรียบสามารถแข่งขันอยู่รอดได้ แต่หากไม่สามารถเข้าใจและปรับตัวตามระเบียบโลกใหม่ ก็ต้องล้มหายสูญสิ้นไป

ต่อมา Clayton Christensen (1997) ได้ศึกษาวิเคราะห์อิทธิพลของ Disruptive Technologies ซึ่งเป็นศัพท์ใหม่ มุมมองใหม่เกี่ยวกับเทคโนโลยี เป็นเทคโนโลยีใหม่ที่เปลี่ยนผันกลไกระบบเดิมๆทำให้ระบบเดิมมิอาจแข่งขันอยู่รอดได้ เนื่องจากกลไกระบบแบบใหม่มีคุณภาพแบบโดดเด่นเกินกว่าที่จะเปรียบเทียบหรือแข่งได้ อาจกล่าวได้ว่า Disruptive Technologies เป็นคลื่นลูกที่สี่ ที่นำไปสู่ภาษาที่เรียกกันว่า 4.0 ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาของอเมริกา Mckincy ได้ประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจที่กลไกระบบเดิมแบบต่าง ๆ จะถูกแย่งชิงไปด้วย Disruptive Technologies ในมูลค่ารวมประมาณ 14 – 33 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี นับเป็นมูลค่าจำนวนมากส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศและองค์ประกอบความได้เปรียบเสียเปรียบการดำเนินธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการแข่งขันแย่งชิงบทบาทและส่วนแบ่งทางการตลาดไปจากองค์กรที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ก่อให้เกิดการล่มสลายของหน่วยงานจำนวนมาก

หลังจากนั้น Alexander Osterwalder (2010) เขียนหนังสือชื่อ Business Model Generation เพื่อวิเคราะห์ตัวแบบการดำเนินธุกิจขององค์กรที่ประสบความสำเร็จสมัยใหม่โดยสร้างเครื่องมือที่เรียกว่า The Business Model Canvas มีกรอบความคิดในการวิเคราะห์ความสำเร็จใน 9 ด้านตั้งแต่ การกำหนดคุณค่าในการดำเนินธุรกิจใหม่ การทบทวนและปรับโครงสร้างกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย การสร้างช่องทางใหม่ในการเข้าถึงบริการ การปรับสายสัมพันธ์ การทบทวนที่มาแห่งรายได้และปรับโครงสร้างพันธมิตร คู่ค้า การปรับโครงสร้างกิจกรรมหลักในการดำเนินงานของธุรกิจ การแบ่งปันในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินธุรกิจร่วมกันและการวิเคราะห์ปรับโครงสร้างต้นทุน

ในระยะเวลาใกล้กัน Geoffree Parker, Marshall Van Alstyne และ Sangeet Choudary (2016) ได้เขียนหนังสือชื่อ Revolution platform ชี้ให้เห็นการปฏิวัติรูปแบบกลไกการดำเนินธุรกิจในลักษณะ Platform ที่เป็นกลไกเปลี่ยนปรัชญาการบริหารขององค์กรธุรกิจแนวใหม่ ซึ่งส่งผลในระยะต่อมาให้องค์กรธุรกิจจำนวนมากเกิดความตื่นตัวและให้ความสำคัญในเรื่องตัวแบบการดำเนินธุรกิจอย่างมากมีการวิเคราะห์

คิดทบทวนออกแบบตัวแบบการดำเนินธุรกิจแนวใหม่ (Design Thinking) เพื่อการอยู่รอดในระบบนิเวศที่มี Digital Disruptive Technology เป็นกลไกนำในการสร้างนวัตกรรมรายได้ขององค์กรสมัยใหม่

การนำเสนอบทความนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ข้อคือ 1) วิเคราะห์วิกฤติ Digital Disruption และผลกระทบที่มีต่อการบริหาร 2) พัฒนาและเสนอ Platform การบริหารเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption โดยนำเสนอเป็น 4 ประเด็นโดยลำดับ เริ่มจากการอธิบายความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของการเขียนบทความ แล้วทำการทบทวนวรรณกรรมและกำหนดกรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ จากนั้นจึงวิเคราะห์วิกฤติ Digital Disruption ในการจัดการ และนำเสนอข้อเสนอการพัฒนา platform การจัดการเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption ท้ายสุดเป็นการสรุปและให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รายละเอียดแต่ละประเด็น ดังนี้

2. การทบทวนวรรณกรรมและกรอบความคิด

2.1 การเปลี่ยนแปลงของอารยธรรมโลกและพาราไดม์การจัดการแนวใหม่

Alvin Tofler (Bell ,1981 : pp.298-300.) ได้วิเคราะห์ให้เห็นอารยธรรมของมนุษย์ในหนังสือ The third wave ว่าอิทธิพลของเทคโนโลยีดิจิทัล ส่งผลต่อว่าการเปลี่ยนแปลงโลกและเป็นรากฐานของกระแสโลกาภิวัตน์โดย แบ่งคลื่นอารยธรรมของมนุษย์เป็น 3 ระยะ คลื่นลูกที่ 1 เป็นอารยธรรมสังคมเกษตรกรรมเมื่อ 10,000 ปีก่อน คลื่นลูกที่ 2 เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้เกิดรากฐานความเชื่อมโยงของโลกในระดับหนึ่งแต่ได้แบ่งชีวิตมนุษย์ออกเป็น2ด้านคือผู้ผลิต กับผู้บริโภค ทำให้วิธีการที่คนใช้เวลาในแต่ละวันเปลี่ยนแปลงไป คลื่นลูกที่สองได้เพิ่มช่องทางการรับรู้ความจริงมากขึ้น มนุษย์ไม่เพียงแต่เรียนรู้จากธรรมชาติและจากคนเท่านั้น แต่ยังสามารถรับรู้จากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วิทยุและโทรทัศน์ สื่อมวลชนกลายเป็นเครื่องขยายเสียงที่ใหญ่โต สามารถทะลวงเส้นแบ่งเขตแดน เชื้อชาติและภาษาทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ไหลอยู่ในสังคมเชื่อมโยงและเกิดเป็นมาตรฐานต่าง ๆ

คลื่นลูกที่สามมีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสำคัญได้เปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรวดเร็ว ประเทศที่ก้าวหน้าทางเทคโนโลยีส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับวิกฤติการด้านการขนส่ง ระบบขนส่งมวลชนกำลังถึงจุดดับ ถนนธรรมดาและทางหลวงคับคั่งไปด้วยรถ สถานที่จอดรถมีไม่พอ และผลจากมลภาวะเป็นปัญหาใหญ่ การนัดหยุดงานของพนักงานขนส่งมวลชนรวมทั้งการซ่อมแซมรถเสีย เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นประจำจนเป็นเรื่องธรรมดา ค่าใช้จ่ายต่างๆพุ่งพรวดเหมือนติดจรวด ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปกลับจากบ้านและที่ทำงานเพิ่มขึ้น และเป็นภาระต่อคนทำงาน เมื่อบริษัทชดเชยด้วยการขึ้นค่าแรงก็เป็นเรื่องแน่นอนที่บริษัทต้องขึ้นราคาสินค้ากับผู้บริโภค หากเมื่อย้ายสถานที่ทำงานมาไว้ในบ้าน ชุมชนจะมีความมั่นคงมากขึ้น ไม่ต้องย้ายบ้านทุกครั้งที่ย้ายที่ทำงานเหมือนปัจจุบัน การเปลี่ยนงานก็คือการเปลี่ยนไปใช้คอมพิวเตอร์เครื่องใหม่เท่านั้นเอง ธุรกิจบางชนิดอาจหดตัวลง และบางชนิดอาจเติบโตขึ้น ที่เห็นได้ชัดก็คือธุรกิจทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของครอบครัวคือเทคโนโลยีสมัยใหม่และการทำงาน ในยุคของคลื่นลูก

ที่ 3 สามีภรรยาซึ่งเดิมเคยเห็นหน้ากันแค่วันละไม่กี่ชั่วโมงจะต้องถูกจับมาอยู่ใกล้ชิดกันมากขึ้น การทำงานที่บ้านทำให้คู่สามีภรรยาได้ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น

เทคโนโลยีและระบบการสื่อสารในระยะคลื่นลูกที่สามได้เปลี่ยนโครงสร้างของตลาดโลก ทำให้การผลิตข้ามชาติกลายเป็นสิ่งจำเป็น ระบบการเงินยุคจรวดเริ่มเป็นรูปเป็นร่างการเติบโตของเศรษฐกิจที่เคยขึ้นอยู่กับตลาดภายใน ประเทศ เงินสกุลประจำชาติไม่สามารถควบคุมหรือผสมผสานกับระบบข้ามชาติและระบบอิเล็กทรอนิกส์ องค์กรและผู้บริหารจะดิ้นรนกับสิ่งที่ไม่สามารถคาดคะเนได้ ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจจะเริ่มสงสัยในเป้าหมายโครงสร้างความรับผิดชอบและความมุ่งหมายขององค์กรของตน องค์กรขนาดใหญ่กำลังมีประสบการณ์กับสิ่งที่เราเรียกว่าวิกฤติการณ์ทางชื่อเสียงและอาจกำลังจะแตกสลายวิกฤตการณ์ในองค์กรทวีความรุนแรงขึ้นพร้อมกับไปกับเหตุการณ์ต่างๆที่หมุนไปอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการทำให้ฝ่ายจัดการถูกบังคับให้ต้องตัดสินใจอะไรอย่างรวดเร็วทั้งที่ไม่คุ้นเคย วงจรชีวิตของสินค้าสั้นลง บรรยากาศทางธุรกิจมีลักษณะของการได้เสียสูง ทุกองค์กรมีสิ่งที่จะต้องพิจารณามากขึ้น ซึ่งไม่สามารถมองแค่ประเด็นด้านเศรษฐศาสตร์เท่านั้น ต้องพิจารณาถึงสิ่งแวดล้อมสังคมข่าวสารข้อมูลการเมืองและศีลธรรม องค์กรอเนกประสงค์ต้องการผู้บริหารที่มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด สามารถวางเป้าหมายหลายๆอย่างอย่างทันท่วงที จำเป็นต้องสร้างวิธีวัดประเมินผลระบบใหม่ขึ้นมา แทนที่จะวัดผลแบบเดิมๆ การบริหารเศรษฐกิจ โดยวิธีการรวมศูนย์กลางแบบคลื่นลูกที่ 2 จะมีลักษณะเหมือนหมอที่ให้ยาอย่างเดียวกันแก่คนไข้ทุกคนโดยไม่ได้คำนึงว่าคนไข้แต่ละคนป่วยด้วยโรคอะไร วิธีการย่อยแยกและกระจายศูนย์กลางเศรษฐกิจเท่านั้นที่สามารถนำมาใช้ได้ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่แนวโน้ม กฎระเบียบที่มีอยู่จะกลายเป็นสิ่งล้าสมัย กระแสโลกาภิวัฒน์ทำให้ผู้คน องค์กรและรัฐมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อน การมีปฏิสัมพันธ์ที่เข้มข้น การเคลื่อนย้ายถ่ายเทที่มากขึ้น ตลอดจนการมีธุระกรรมบนโลกเสมือนจริงที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทำให้โลกค่อยๆทำลายโครงสร้างความสัมพันธ์ของตัวเองลง โครงสร้างเดิมที่มีลักษณะคงรูป เป็นไซโล ต่างคนต่างอยู่เป็นองค์กรใครองค์กรมัน หรือของประเทศใครประเทศมัน ได้คลายความแข็งตัวลง เกิดการเหลวเยิ้มเหมือนขี้ผึ้งส่งผลให้ภาคส่วนต่างๆของรัฐ เอกชนและประชาชนในภูมิภาคต่างๆของโลก มีโครงสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่ไม่เสถียร มีขอบเขตที่ไม่ชัดเจน และมีโครงสร้างที่ไม่แน่นอน เกิดการแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา

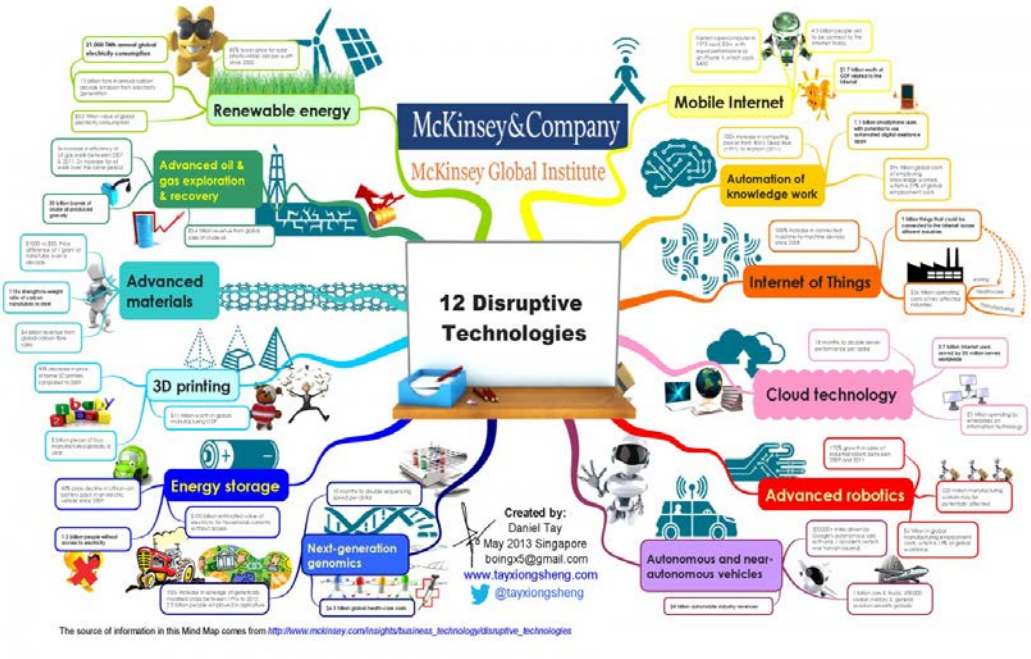
ภายใต้พลวัตที่เกิดขึ้น เราจะสามารถเข้าถึง รากเหง้า สาเหตุ กลไก หรือตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุค “VUCA World” - (U.S. Army, 2018) อย่างไร ในขณะที่มีความผันผวน (Volatility) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) ความสลับซับซ้อน (Complexity) และความคลุมเครือ (Ambiguity) สุวิทย์ เมษินทรีย์ (2533) เสนอความเห็นว่าเป็นความท้าทายของผู้นำในองค์กรที่ต้องทำความเข้าใจและปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ในบริบทการจัดการ การรับทราบเพียง “เหตุการณ์” (Event) อาจเพียงพอในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่คงไม่เพียงพอในการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เราอาจต้องการข้อมูลที่สามารถแสดง “รูปแบบ/แนวโน้ม” (Pattern/ Trend) เพื่อคาดการการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แต่ภายใต้โลกที่มีความไม่แน่นอนและความซับซ้อนที่มากขึ้นเรื่อยๆ การรับทราบถึงรูปแบบหรือแนวโน้มของเหตุการณ์นั้นๆ ก็อาจไม่เพียงพอเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงอย่างเฉียบพลัน (Disruptive Change) ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเทคโนโลยี นวัตกรรม พฤติกรรมของผู้บริโภค โมเดลทางธุรกิจ และรูปแบบการแข่งขันใหม่ๆ ทำให้แบบจำลองของรูปแบบ/แนวโน้มที่พัฒนาขึ้นมานั้นมีความคลาดเคลื่อน มีข้อจำกัด สามารถใช้งานได้กับบางเงื่อนไข บางโอกาส หรืออาจจะใช้ไม่ได้เลย ในสถานการณ์ต่างๆ เราอาจต้องหยั่งรู้ถึง “โครงสร้างเชิงระบบ” (System Structure) ที่สามารถแสดงกลไกความสัมพันธ์ ของตัวแปรต่างๆอย่างเป็นระบบ มิเพียงเท่านั้น ในบางสถานการณ์ที่ปฏิสัมพันธ์มีความไม่แน่นอน และความซับซ้อนในระดับที่สูงกว่านั้น เราอาจต้องหยั่งรู้ถึง “ความคิดฐานราก” (Mental Model) ที่กำหนดโครงสร้างกฎเกณฑ์ รูปแบบ ตัวขับเคลื่อน และผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ ในเรื่องนั้น ๆ การเข้าถึงความคิดฐานราก จะทำให้เราเข้าใจกระบวนทัศน์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จากเดิม ทำให้เราเข้าใจกฎบัญญัติ (Rule of the Game) ซึ่งเป็นฐานรากกำหนดที่มาที่ไป หรือจุดเป็นจุดตายของเหตุการณ์นั้นๆ อันนำมาสู่การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลง สภาวะดังกล่าว ได้ส่งผลให้ผู้คนต้องเผชิญกับความหลากหลายในระบบเปิด (Open Multiplicity) ที่มีมากรูปแบบ หลายมิติ หลากบริบท และต่างระดับที่อาจมีการเหลื่อมเกย ซ้อนทับกัน แต่ไม่สนิท (Local Overlapping) ผู้คนจะมีปฏิสัมพันธ์แบบย้อนกลับ (Self-Reflexivity) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันเปลี่ยนไป จากเดิมที่เคยเป็นแบบ Linear/Static กลายเป็นแบบ Non-linear/Dynamic โลกที่เลื่อนไหล” ทำให้ความเสี่ยง ภัยคุกคาม วิกฤติค่อยๆขยับตัวจาก Local 2 Local จากพื้นที่ภูมิภาค หรือประเทศใด ประเทศหนึ่ง ขยายออกไปสู่ Local 2 Global 2 Local และที่สุดได้ขยายขอบเขตกลายเป็น Global 2 Global ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัด คือ การเปลี่ยนแปลงในสภาวะภูมิอากาศโลก วิกฤติการเงินที่พัฒนาจนกระทั่งกลายเป็นวิกฤติเศรษฐกิจโลก ตลอดจนโรคระบาดต่าง ๆ ที่มีการกลายพันธ์ไป จากการติดต่อจากสัตว์สู่สัตว์มาสู่สัตว์สู่คน และในที่สุด พัฒนาเป็นการติดต่อจากคนสู่คน ซึ่งอาจเพิ่มอัตราการกระจายตัวและระดับความรุนแรงทีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งที่ต้องเฝ้าระวัง คือ ยังมีประเด็นความเสี่ยง ภัยคุกคามและ วิกฤติอื่น ๆ ที่ยังอยู่ในระดับ Local 2 Global หรือ Global 2 local อาทิ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ การอพยพลี้ภัย ซึ่งกำลังค่อยๆก่อตัว ขยับขึ้นเป็นประเด็น ระดับ Global 2 Global ในอนาคต อันใกล้นี้

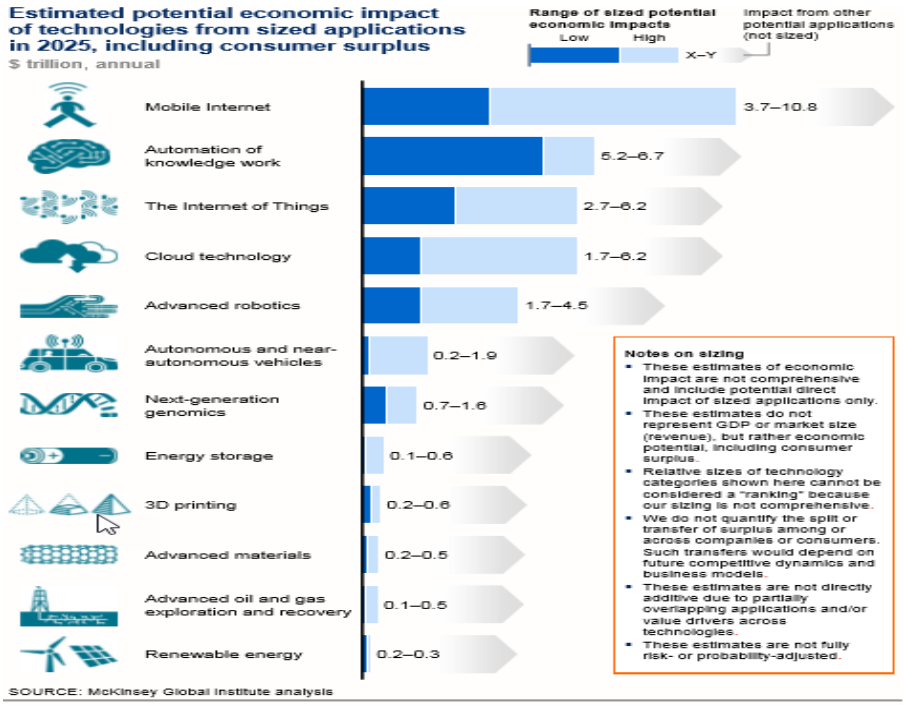
2.2 Disruption Technology ยุค 4.0

Clayton Christensen (1997) อาจารย์ในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กล่าวถึง Disruptive Technology ในหนังสือ The Innovator’s Dilemma ว่า Disruptive Technology เป็นนวัตกรรมเปลี่ยนผันกลไกระบบหรือขัดขวางเครือข่ายตลาดที่มีอยู่เดิมโดยสร้างเครือข่ายของตลาดใหม่ที่มีคุณค่าแทนที่บริษัทชั้นนำในตลาดผลิตภัณฑ์และพันธมิตรที่มีอยู่เดิม (Wikipedia: 2017)

McKinsey Global Institute ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า Disruptive technology 12 ประเภท ในปี 2025 จะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจ มูลค่ารวมประมาณ 14 – 33 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี ได้แก่ เทคโนโลยี ดังนี้ 1) เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตบนมือถือ 2) เทคโนโลยีระบบอัจริยะหรือความรู้อัตโนมัติเพื่อการทำงาน 3) เทคโนโลยีที่ผูกเชื่อมอินเทอร์เน็ต 4) เทคโนโลยีคลาวน์ 5) เทคโนโลยีหุ่นยนต์สมรรถนะสูง 6) เทคโนโลยีพันธุกรรม 7) เทคโนโลยียานพาหนะอัตโนมัติ**ไร้คนขับ** 8) เทคโนโลยีการจัดเก็บพลังงาน 9) เทคโนโลยีการพิมพสามมิติ 10) เทคโนโลยีวัสดุสรรพคุณสูง 11) เทคโนโลยีการสำรวจและกู้คืนน้ำมันและก๊าซขั้นก้าวหน้า 12) เทคโนโลยีพลังงานหมุนเวียน รายละเอียด ดังนี้ (Manyika, James. and Team., 2013: 4-9)



แหล่งที่มา: http://visual.ly/mckinsey-global-institute-12-disruptive-technologies



ศุภวุฒิ สายเชื้อ ได้วิเคราะห์ทิศทางของ Disruptive Technology ในประเทศไทยว่า ผลของนวัตกรรม อาจจะส่งผลสะเทือนไปทั่วทั้งขอบเขตของอุตสาหกรรมในภาพรวมและวิถีการใช้ชีวิตของมนุษย์ อาทิเช่น เทคโนโลยีอินเตอร์เน็ต ซึ่งพลิกสร้างธุรกิจใหม่ๆ อย่าง อเมซอน อีเบย์ กูเกิ้ลยาฮู หรือ เฟซบุ๊ค เป็นต้น Mobile Internet อุปกรณ์อินเตอร์เน็ตเคลื่อนที่ในราคาที่ไม่แพงและสามารถเชื่อมต่ออินเตอร์เน็ตได้ในทุกสถานที่ ขณะนี้บนโลกมี 4.3 พันล้านคน ผู้ซึ่งเชื่อมผ่านอินเตอร์เน็ตด้วยระบบโทรศัพท์เคลื่อนที่ 1 พันล้านคน

หรือประมาณ 40% ของจำนวนประชากรในวัยทำงานทั้งโลกเป็นผู้ใช้ธุรกรรมต่างๆ ผ่านเทคโนโลยีนี้ ประมาณ 52.7 ล้านล้านบาท คือขนาดของมูลค่าธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอินเตอร์เน็ตในขณะนี้ ประมาณ 775 ล้านล้านบาท คือมูลค่าการทำธุรกรรมผ่านเทคโนโลยีของประชากรในวัยทำงานทั้งโลกจำนวน 70% Authorization Knowledge Work ระบบซอฟท์แวร์ที่สามารถทำงานที่ต้องใช้ทักษะสูง (Knowledge Task) อย่างอัตโนมัติ และทำแทนมนุษย์ 230 ล้านคนขึ้นไป หรือประมาณ 9% ขึ้นไปของประชากรในวัยทำงานทั้งโลกเป็นแรงงานที่มีความรู้ (Knowledge Workers) 1,100 ล้านคนเป็นผู้ใช้โทรศัพท์แบบสมาร์ทโฟน ซึ่งเป็นกลุ่มที่สามารถจะใช้แอพพลิเคชั่นในโทรศัพท์เคลื่อนที่ทำงานแทนตนเอง เช่น การลงทุน การวางแผนจัดการท่องเที่ยว 9 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี หรือประมาณ 279 ล้านล้านบาทต่อปี ประมาณ 24.6 เท่าของจีดีพีไทย คือต้นทุนค่าแรงงานความรู้หรือประมาณ 27% ของต้นทุนการจ้างงานทั้งโลกแต่ละปี (ศุภวุฒิ สายเชื้อ, 2560)

Digital Disruptive Technology ที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อการบริหารพิจารณา ดังนี้

1) เทคโนโลยีที่ผูกเชื่อมอินเทอร์เน็ต (IOT : Internet of Things) อาศัยความก้าวหน้าของ วัสดุฉลาดหรือบางครั้งเรียก วัสดุสมาร์ท (smart materials) คือ วัสดุที่สามารถรับรู้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มันทำงานอยู่ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นตามรูปแบบเหมือนพฤติกรรมของสิ่งมีชีวิต ประกอบด้วยองค์ประกอบของ (1) เซนเซอร์ (sensors) คือตัวที่ทำหน้าที่รับแรงกระตุ้นจากสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น เส้นใยนำแสง วัสดุเพียโซอิเล็กทริก อุปกรณ์ไฟฟ้าเครื่องกลระดับไมโคร (2) แอคทูเอเตอร์ (actuator) คือส่วนที่มีหน้าที่ตอบสนองและปรับเปลี่ยนรูปร่าง ตำแหน่ง ความถี่ธรรมชาติ หรือลักษณะเฉพาะทางกลไกอื่นๆ เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิ สนามไฟฟ้า และหรือสนามแม่เหล็ก ทำให้อุปกรณ์อิเล็คทรอนิคส์และโปรแกรมควบคุมการทำงานต่างๆสามารถเชื่อมต่อการทำงานเข้าด้วยกันผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ต และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและกลไกการอยู่ร่วมกันของมนุษย์สามารถติดตามหรือตรวจสอบจากระยะไกล ทั้งด้านการเกษตร สาธารณสุข หรือธุรกิจต่างๆ เทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี 2025 มูลค่า 2.7-6.2 ล้านล้านเหรียญ (Dave Evans, 2011; MarketsandMarkets, 2012; ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร, 2560; พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย , 2559; Manyika, James. and Team., 2013: 4-9)

2) เทคโนโลยีและโปรแกรมประยุกต์คอมพิวเตอร์บน E-Commerce และ โปรแกรมประยุกต์บนมือถือ (M-Commerce) ทำให้เกิดธุกรรมทางธุรกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งในแบบ (1) ธุรกิจกับธุรกิจ (Business-to-Business หรือ B2B) (2) ธุรกิจกับรัฐบาล (Business-to-Government หรือ B2G) (3) ธุรกิจกับบริโภค (Business-to-Consumerหรือ B2C) (4) รัฐบาลกับรัฐบาล (Government-to-Government หรือ G2G) (5) รัฐบาลกับประชาชน (Government-to-Citizen หรือ G2C) และ (6) ผู้บริโภคกับผู้บริโภค (Consumer-to-Consumer หรือC2C) (Leemukdet, B.E.2546; Euamsiriwong, B.E.2556; Chainirun, B.E.2551) เป็นตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อซื้อขายสินค้า การโฆษณาประชาสัมพันธ์ สร้างปฏิสัมพันธ์และกำหนดเป้าหมายไปยังกลุ่มเฉพาะหรือรายบุคคลได้ การประมูลสินค้า การให้บริการ/ข่าวสาร/บริการชุมชน การจัดการประสานห่วงโซ่อุปสงค์และอุปทาน ระหว่างผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการกับผู้ขายปัจจัยการผลิต การชำระค่าสินค้า

หรือบริการ บัตรเครดิต บัตรเดรบิต บัตรชาร์จ Micro Payment (การซื้อสินค้าและบริการที่มีราคาไม่มาก) Paypal (ชำระเงินและโอนเงินผ่านทางอีเมลระหว่างผู้บริโภคกับผู้บริโภค) Pays buy (กระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ เป็นตัวกลางในการชำระเงินระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายกระทำผ่านอีเมล) mPay (ทำธุรกรรมการเงินบนมือถือในระบบ GSM advance และ 12call) True Money (ทำธุรกรรมทางการเงิน เติม-จ่าย-โอน-ถอน จากโทรศัพท์เคลื่อนที่ทรูมูฟ ระบบการชำระเงินบัญชีสะสมดิจิทัล) (Digital Accumulating Balance Payment Systems) การชำระภาษี ทั้งภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภงด.90 และ งด.50 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีหัก ณ ที่จ่าย ภาษีศุลกากร (MarketsandMarkets, 2012 ; อาณัติ ลีมัคเดช ,2546 ; Manyika, James. and Team., 2013: 4-9 ; อุไรพร ชลสิริรุ่งสกุล, 2555)

3) เทคโนโลยีคลาวน์ (Cloud Technology) เป็นการใช้ซอฟต์แวร์, ระบบ, และทรัพยากรของเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ ผ่านอินเทอร์เน็ต โดยสามารถเลือก จำนวนทรัพยากร และการประมวลผลได้ตามความต้องการ และสามารถเข้าถึงข้อมูลบน Cloud จากที่ไหนก็ได้ ลดความยุ่งยากในการติดตั้ง ดูแลระบบ ประหยัดเวลา และลดต้นทุนในการสร้างระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่ายเอง ธุรกิจขนาดเล็กแข่งขันกับขนาดใหญ่ได้โดยไม่ต้องลงทุนด้านคอมพิวเตอร์สูงเกิดการใช้งานรูปแบบธุรกิจใหม่ๆทางอินเตอร์เน็ตอย่างหลากหลายมีทั้งแบบบริการฟรีและแบบเก็บเงิน เทคโนโลยีนี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี 2025 มูลค่า 1.7 – 6.2 ล้านล้านเหรียญ (Gartner.com , 2560; มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2560; Manyika, James. and Team., 2013: 4-9)

4) เทคโนโลยีหุ่นยนต์สมรรถนะสูง (Advanced robotics : AR) ถูกนำมาใช้งานแทนมนุษย์ โดยเฉพาะงานที่มีความยากลำบาก มีระดับความเสี่ยง และระดับความอันตรายสูง โดยเฉพาะในทางด้านอุตสาหกรรม เช่น การเชื่อมโลหะ การพ่นสี การประกอบรถยนต์ เป็นต้น เทคโนโลยีในช่วงที่ผ่านมา ค่อนข้างมีราคาแพง และขาดความอ่อนตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากถูกตรึงคงที่ไว้กับพื้น ไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ แต่ในปัจจุบัน ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีในด้านต่างๆ เช่น ระบบเซ็นเซอร์ที่มีประสิทธิภาพสูง, ระบบปัญญาประดิษฐ์, ความสามารถในการติดต่อกันระหว่างเครื่องจักร กับ เครื่องจักร, และอื่นๆ ส่งผลให้เทคโนโลยีหุ่นยนต์ราคาถูกลง แต่ในขณะเดียวกันมีความสามารถสูงมากขึ้น ฉลาดขึ้น มีความอ่อนตัวในการทำงานร่วมกับมนุษย์ และ/หรือ ทดแทนมนุษย์ได้มากขึ้น เทคโนโลยีหุ่นยนต์ถูกนำมาใช้งานทางด้านการแพทย์ เช่น หุ่นยนต์ผ่าตัด, อวัยวะเทียม ช่วยคนพิการสามารถทำงานได้ตามปกติ และยืดอายุขัยของอวัยวะได้ เทคโนโลยีนี้จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปี 2025 มูลค่า 1.7 – 4.5 ล้านล้านเหรียญ (Manyika, James. and Team., 2013: 4-9

5) Big Data เป็นข้อมูลที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าความสามารถของซอฟต์แวร์ที่ใช้กันอยู่ทั่วไป จะบันทึก จัดการ และประมวลผลข้อมูลได้ภายในเวลาที่ยอมรับได้ ขนาดของ Big Data มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไปตามเวลา เช่น ปูมบันทึกการใช้งานเว็บ RFID เครือข่ายเซ็นเซอร์ เครือข่ายสังคม ข้อมูลสังคม เอกสารและข้อความบนอินเทอร์เน็ต การทำดัชนีค้นหาอินเทอร์เน็ต บันทึกการโทรศัพท์ ดาราศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สภาพอากาศ จีโนมิกส์ การวิจัยทางชีวธรณีเคมี ชีววิทยา และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ที่ซับซ้อนและมักจะข้ามสาขา

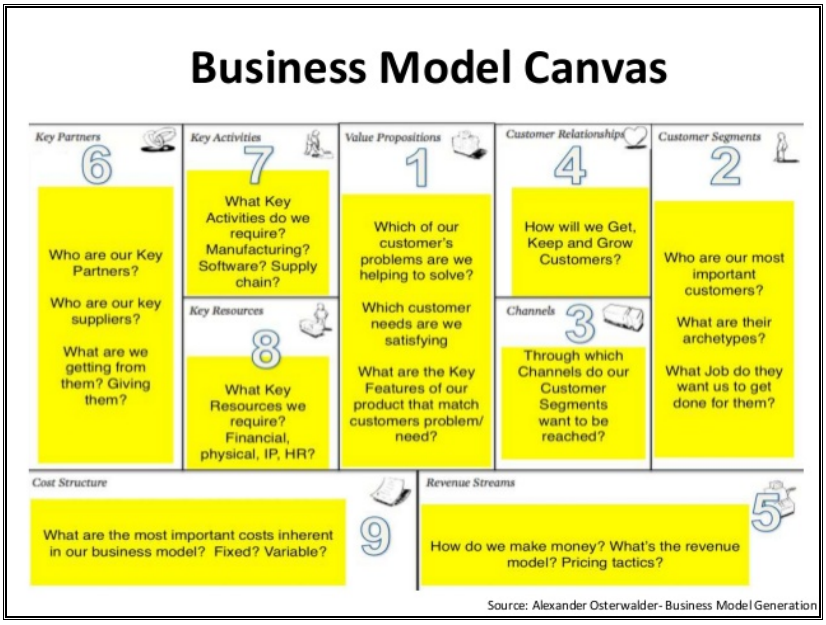
การสอดส่องทางการทหาร เวชระเบียน คลังภาพถ่าย คลังภาพเคลื่อนไหว และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่ (Wikipedia, B.E.2560; Thanachart Bank, B.E.2560; Varnakovia, B.E.2560)Big Data Analytics เป็นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อค้นหารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูลเหล่านั้น หาสิ่งที่เชื่อมโยงข้อมูล วิเคราะห์พยากรณ์สิ่งต่าง ๆ เช่น หาความต้องการของลูกค้า หาแนวโน้มการตลาด และข้อมูลอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจ เพื่อหาโอกาสและจัดทำแผนการตลาด การสร้างผลกำไร การให้บริการที่ดีมากขึ้นแก่ลูกค้า การปรับปรุงการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ ความได้เปรียบเหนือคู่แข่งในการแข่งขัน และผลประโยชน์ทางธุรกิจด้านอื่น ๆ Big Data สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยเครื่องมือ เช่น Hadoop YARN MapReduce Hive หรือ NoSQL เครื่องมือ Mainstream BI software และ Data Visualization เป็นต้น เพื่อทำเหมืองข้อมูล วิเคราะห์ข้อความและสถิติ คาดการณ์พยากรณ์ล่วงหน้า สร้างแบบจำลองการตัดสินใจต่างๆ (Big Data Experience Center. , 2560 ; Puisungnoen, B.E.2560)

6) Blockchain เป็นรูปแบบการเก็บข้อมูลแบบหนึ่ง ที่ทำให้ข้อมูล Digital Transaction ของแต่ละคนสามารถแชร์ไปยังทุก ๆ คนได้ เป็นเสมือนห่วงโซ่ที่ทำให้ Block ของข้อมูลลิ้งก์ต่อไปยังทุก ๆ คน โดยทราบว่าใครที่เป็นเจ้าของและมีสิทธิในข้อมูลนั้นจริง ๆ เป็นเทคโนโลยีที่ช่วยให้มีความปลอดภัย น่าเชื่อถือ โดยไม่ต้องอาศัยคนกลาง ธุรกรรมออนไลน์ใด ๆ สามารถทำได้อย่างสะดวกมากขึ้น สร้างสรรค์มากขึ้น ประหยัด รวดเร็ว เป็นการลดภาระงานซ้ำซ้อนที่เสียเวลาและงบประมาณจากสมุดบันทึกและแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่ซ้ำซ้อนและล่าช้าของหน่วยงาน เช่น ธนาคารที่ปรับรูปเป็น FinTech Bitcoin หรือ Smart contract ที่ใช้ในวงการอสังหาริมทรัพย์ (Blockchain.com, B.E.2560; Smith, B.E.2560 ,)

7) โปรแกรมประยุกต์บน Social Medias เป็น เครือข่ายสังคม เทคโนโลยีและเครื่องมือโปรแกรมการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเครือข่าย การเผยแพร่ความรู้ความเชี่ยวชาญผ่านเว็บบล็อกต่าง ๆ การเผยแพร่ข้อความสั้น การเพิ่มเติมข้อมูลความรู้ต่าง ๆ เช่น เว็บ Wikipedia การเผยแพร่เนื้อหาเฉพาะทั้งการแพร่ภาพ เสียง วีดิโอ การค้นหาเพื่อน ขยายความสัมพันธ์ และค้นหาข้อมูลอื่น ๆ (MarketingOops, B.E.2560) ที่สำคัญได้แก่ การสื่อสาร ความร่วมมือและแบ่งปัน มัลติมีเดีย รีวิวและการแสดงความคิดเห็น และบันเทิง สามารถยกตัวอย่าง Social Medias ที่สำคัญ (Hammin, B.E.2560) คือ Facebook , Instagram, Twitter, Twitter, YouTube , LINE, WhatsApp, Google+, MySpace ฯลฯ (เอมิกา เหมมินทร์,2556)

2.3 ตัวแบบการจัดการในนิเวศสมัยใหม่ยุค 4.0

Alexander Osterwalder เขียนหนังสือชื่อ Business Model Generation เพื่อวิเคราะห์ตัวแบบการดำเนินธุกิจขององค์กรที่ประสบความสำเร็จสมัยใหม่โดยสร้างเครื่องมือที่เรียกว่า The Business Model Canvas ช่วยการวางแผนธุรกิจในลักษณะของตารางแผ่นภาพ 9 ช่อง ทำให้เห็นภาพ (visualizing) ได้ง่ายและชัดเจนในแผ่นเดียว สามารถใช้ศึกษาวิเคราะห์ปรับโครงสร้างการดำเนินกลยุทธ์ของธุรกิจได้โดยง่าย (Osterwalder ,2014: p70.) รายละเอียด ดังนี้



(1) Value Propositions เป็นการระบุคุณค่าในการดำเนินธุรกิจ เป็นปัจจัยที่ลูกค้าเลือกสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของเราแทนที่จะเลือกของคู่แข่ง คุณค่าของสินค้า/บริการ อาจเป็นนวัตกรรม หรือการนำเสนอสิ่งใหม่หรือมีการเพิ่มคุณสมบัติพิเศษที่ทำให้คุณค่าเพิ่มขึ้น ตัวอย่างสิ่งที่เป็นคุณค่ากับลูกค้า ได้แก่ คุณภาพของสินค้า/บริการ ความสะดวกในการเข้าถึงสินค้า/บริการ ความแปลกใหม่ การออกแบบสินค้า/บริการได้ตามความต้องการเฉพาะลูกค้าแต่ละราย ภาพลักษณ์ของ Brand ราคา การลดต้นทุน การลดความเสี่ยง เป็นต้น

(2) Customer Segments เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเข้าถึง พิจารณาจาก ความต้องการ พฤติกรรม และคุณลักษณะอื่น ๆ

(3) Channels เป็นการกำหนดช่องทางต่าง ๆ ที่ลูกค้าสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการอาจเป็นช่องทางหลากหลายเพื่อเป็นทางเลือกตามความจำเป็นหรือความต้องการของลูกค้า

(4) Customer Relationships เป็นการสร้างสายสัมพันธ์กับลูกค้าที่มีลักษระที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของความต้องการและความเหมาะสม

(5) Revenue Streams เป็นการวิเคราะห์กำหนดที่มาแห่งรายได้ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางตรงทางอ้อม

(6) Key Partners การกำหนดโครงสร้าง คู่ค้า พันธมิตร และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน

(7) Key Activities การกำหนดกิจกรรมหลักในการดำเนินธุรกิจ เช่น การผลิต การให้บริการ การจำหน่ายสินค้าบริการที่แก้ปัญหาให้ลูกค้า, การสร้างเวทีของธุรกิจ, การสร้างเครือข่าย เป็นต้น

(8) Key Resource เป็นการวิเคราะห์กำหนดทรัพยากรหลักที่ต้องใช้ในการดำเนินธุรกิจ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องจักร เทคโนโลยี สารสนเทศ เป็นต้น

(9) Cost Structure เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างต้นทุนในการดำเนินธุรกิจในส่วนต่างๆ ทั้งส่วนที่เป็นการลงทุน ในทรัพย์สินถาวร หรือทรัพย์สินหมุนเวียน

2.4 การจัดการในระบบ Platform

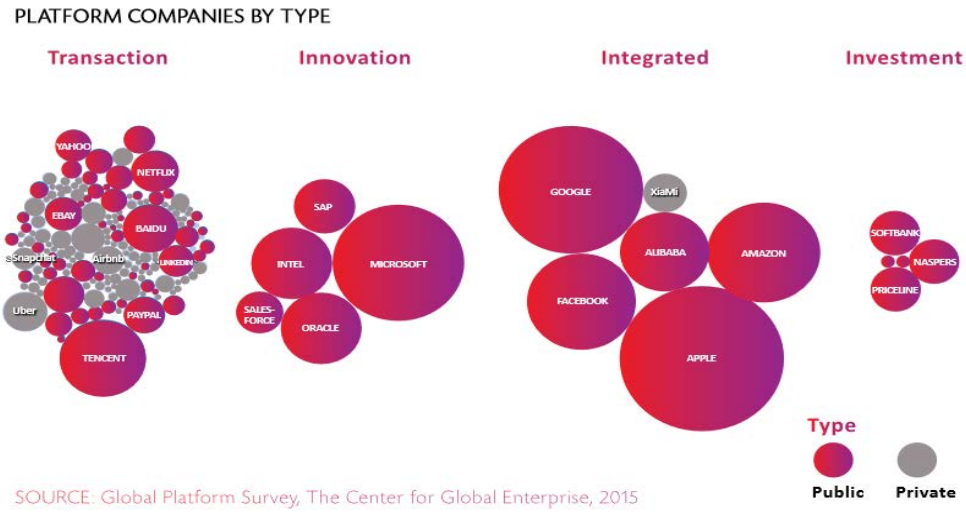
Geoffree Parker , Marshall Van และ Alstyne Sangeet ได้จำแนกประเภทการดำเนินธุรกิจ ไว้ 2 รูปแบบในหนังสือ Platform Revolution คือ ธุรกิจแบบ “ท่อน้ำ” (Pipe) กับ ธุรกิจแบบ “Platform” (Parker,Alstyne, Sangeet : 2016) การดำเนินธุรกิจแบบท่อน้ำเป็นรูปแบบธุรกิจดั้งเดิมมายาวนาน คือผู้ผลิตทำการผลิตสินค้าขึ้นมา แล้วขายให้ผู้บริโภค มูลค่าเศรษฐกิจเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ การทำธุรกิจรูปแบบนี้ มีทางเดินแบบเส้นตรง เหมือนกับน้ำไหลตามท่อ ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือธุรกิจบริการ เช่น วิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ หรือสถาบันการศึกษา ล้วนเป็นธุรกิจรูปแบบท่อน้ำ โทรทัศน์ต่างๆ ทำงานบนรูปแบบ “ท่อน้ำ” ส่วน YouTube อาศัยรูปแบบ Platform สารานุกรม Encyclopedia Britannica ใช้รูปแบบ “ท่อน้ำ” ส่วน Wikipedia มีรูปแบบ Platform การศึกษาในห้องเรียนต่างๆ ใช้รูปแบบ “ท่อน้ำ” ส่วน Udemy เป็นองค์กรการศึกษาแบบออนไลน์ ใช้รูปแบบ Platform โดยให้ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ สร้างหลักสูตรขึ้นมา เพื่อให้คนทั่วไปที่สนใจได้เข้ามาเรียน

ตามคำจำกัดความ คำว่า Platform หมายถึงธุรกิจที่สร้าง “มูลค่าเศรษฐกิจ” ขึ้นมา จากการติดต่อแบบสองทางระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ที่ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มคนที่อยู่นอกองค์กรธุรกิจ Platform จึงเป็นโครงสร้างดิจิทัลพื้นฐานของการติดต่อแบบสองทางระหว่างคน 2 กลุ่มดังกล่าว และการวางกฎเกณฑ์ธุรกิจเพื่อใช้บังคับเทคโนโลยีสารสนเทศคือโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลทำไมธุรกิจอุตสาหกรรมดั้งเดิมรายแล้วรายเล่า นับวันจะถูกพิชิตโดยธุรกิจใหม่แบบ Platform ลงภายในช่วงเวลาไม่กี่เดือน ทั้งๆ ที่ธุรกิจ Platform เหล่านี้เพิ่งจะเริ่มก่อตั้งขึ้นมา ไม่มีทรัพยากรการผลิตใดๆ เลย ไม่มีปัจจัยที่ถือกันว่าเป็นความสำเร็จของธุรกิจอุตสาหกรรมแบบเดิมๆ และไม่เคยมีฐานะครอบงำตลาดใดๆ มาก่อนพลังอำนาจของ Platform ธุรกิจรูปแบบใหม่ ที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศมาเชื่อมโยง คน องค์กร และทรัพยากร ในแบบต่อเนื่องและสองทาง (interactive) ในกระบวนการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายดังกล่าว ทำให้เกิดการสร้างและแลกเปลี่ยน “มูลค่าเศรษฐกิจ” ขึ้นมา Airbnb, Uber, Alibaba, Facebook, YouTube, Wikipedia ,Amazon , Apple, Facebook, Google, Microsoft, eBay หรือ Visa คือตัวอย่างของธุรกิจแบบ Platform บริษัท Platform พวกนี้ต่างกันตรงที่ว่า แต่ละรายมีธุรกิจและตลาดเฉพาะของตัวเอง

ธุรกิจรูปแบบ Platform ตัวเองไม่ได้ผลิตสินค้าอะไรเลย หรือบางคนเรียกว่าธุรกิจแบบ “การจับคู่” (Matchmakers) ธุรกิจเหล่านี้มีอะไรที่คล้ายๆ กัน คือเป็นตัวเชื่อมระหว่างคนกลุ่มหนึ่ง เช่น คนที่กำลังหารถโดยสาร กับคนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ คนขับรถที่กำลังมองหาผู้โดยสาร ธุรกิจรูปแบบ Platform ดำเนินงานแตกต่างไปจากธุรกิจรูปแบบดั้งเดิม ธุรกิจอุตสาหกรรมแบบดั้งเดิมจะซื้อวัตถุดิบมาผลิตเป็นสินค้า แล้วก็ขายให้กับคนซื้อหรือผู้บริโภค แต่วัตถุดิบของธุรกิจ Platform คือการนำลูกค้าที่เป็นคนต่างกลุ่มกันมาพบปะกัน สิ่งที่ธุรกิจแบบ Platform ขาย คือการที่สมาชิกของแต่ละกลุ่มสามารถเข้าถึงกันและกัน Platform จึงคล้ายๆกับตลาดสดออนไลน์ที่คนซื้อคนขายได้มาพบกัน (ปรีดี บุญซื่อ , https://thaipublica.org/2016/ 12/pridi19/) ใน

ทุกแพลตฟอร์มล้วนมีระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่มีโครงสร้างพื้นฐานเหมือนกัน ที่ประกอบไปด้วย เจ้าของแพลตฟอร์ม – เป็นผู้ควบคุมทรัพย์สินทางปัญญาและการกำกับดูแล โดยมีผู้ประกอบการเป็นผู้ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างแพลตฟอร์มกับผู้ใช้งาน, และมีผู้ผลิต เป็นผู้สร้างข้อเสนอ ส่วนผู้บริโภค เป็นผู้ใช้ข้อเสนอที่ผู้ผลิตสร้างขึ้น

ในปี 2016 มีการสำรวจวิเคราะห์ Platform 176 บริษัททั่วโลก โดยเลือกบริษัทที่มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ สามารถแบ่ง ธุรกิจประเภท Platform เป็น 4 กลุ่ม (Evans ,2016 : pp.14-18) คือ



1) Transaction platform เป็นลักษณะคล้ายๆ ตลาด ที่เปิดโอกาสให้ผู้ซื้อและผู้ขายมาเจอกันและเกิดการซื้อขายสินค้าหรือบริการขึ้น Platform ในลักษณะนี้เป็นตัวกระตุ้นที่นำไปสู่ Sharing Economy ในหลายๆ อุตสาหกรรม เช่น กรณีของ Uber หรือ Airbnb ก็เป็นเสมือนตลาดกลางที่ช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้ขายได้มีโอกาสเจอและจับคู่กันมากขึ้น

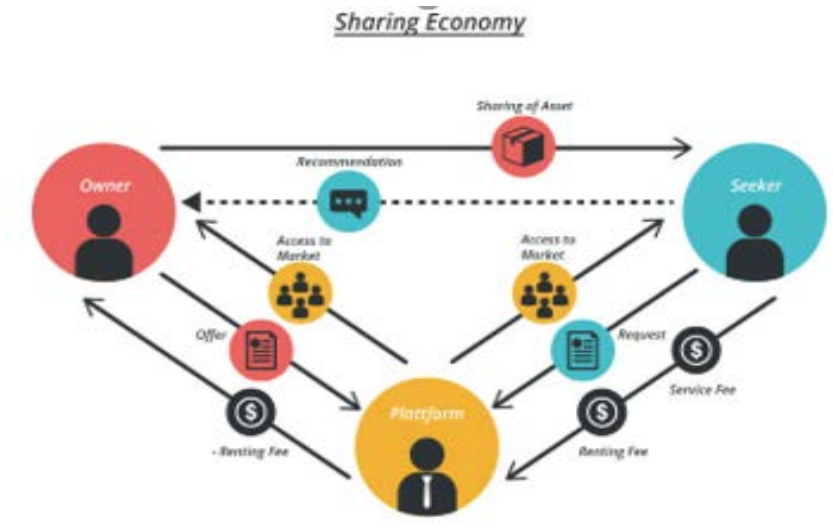
2) Innovation platform โดยมีลักษณะเป็น Platform ที่เปิดโอกาสให้บริษัทหรือบุคคลอื่นได้พัฒนาสินค้าหรือบริการใหม่ๆ แล้วนำมาวางไว้ใน Platform ของตนเอง ทำให้เกิดเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ต่อยอดกันไปเรื่อย ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนสุดคือ Apple iOS หรือ Google Android ที่เป็นระบบปฏิบัติการที่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้พัฒนาแอพแล้วนำมาวางไว้หรือให้ลูกค้าได้ใช้ผ่าน Platform ตนเอง

3) Integration platform เป็นพวกบริษัทใหญ่ๆ ที่มีทั้งแบบ innovation และ transaction platform รวมกัน เช่น Apple กับ Google เน้นนวัตกรรม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นตลาดกลางให้ผู้ซื้อผู้ขายมาเจอกัน

4) Investment platform เป็นบริษัทหรือนักลงทุนที่เน้นลงทุนใน platform หลายๆ บริษัท เช่น Priceline Group ที่เน้นเรื่องการท่องเที่ยวและเดินทางก็เข้าไปลงทุนทั้งใน Priceline, Kayak, Open Table เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกประเภทของ platform ได้หลากหลายลักษณะเพิ่มเติมเช่น Communication platform , Social platforms, Media & Content platforms , Search platform, Development platform, Service platforms, Asset sharing platform, Product platform, Technology platform, Computing platform, Utility platform, Interaction networks platform, Marketplace, On-Demand platform, Crowdsourcing platform, Data Harvesting platforms, Aggregation platform, Mobilization platform, Learning platform

การที่ธุรกิจในรูปแบบ Platform สามารถก้าวขึ้นมาท้าทายและสั่นคลอนธุรกิจแบบดั้งเดิม ที่ห่วงโซ่คุณค่า (value chain) เป็นแบบท่อน้ำ มาจากปัจจัยความได้เปรียบหลายอย่าง ประการแรก Platform สามารถขจัดขั้นตอนของงานที่เรียกว่า “ยามเฝ้าประตู” (Gatekeeper) สามารถเพิ่มอุปทาน (supply) ใหม่ ๆ อย่างไม่จำกัด ธุรกิจแบบ Platform อาศัยข้อมูลจากปฏิกิริยา (feedback) ของชุมชนมาสร้างและกำหนดคุณค่าผลิตภัณฑ์ มีลักษณะคล้ายกับเครื่องปรับอากาศที่ปรับอุณหภูมิด้วยตัวเอง เรียกว่า self-regulating system เปลี่ยนรูปแบบองค์กรที่หมกมุ่นกับเรื่องการวางแผนทรัพยากรต่างๆภายในองค์กรมาเป็นองค์กรที่เน้นลูกค้าภายนอก เรียกว่าเป็น “เศรษฐกิจแบ่งสันปันส่วน” หรือ Sharing Economy กิจกรรมเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ของคนในชุมชน ที่มีวัฒนธรรมการแบ่งปันของกินของใช้ โดยมีเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้การแบ่งปันทางเศรษฐกิจขยายตัวกว้างออกไปมากกว่าเดิม จากที่เคยเป็นเรื่องภายในชุมชนเล็กๆ หรือระหว่างคนที่รู้จัก เปลี่ยนแหล่งที่มาของการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากเดิมที่มาจากบริษัทธุรกิจแบบดั้งเดิม มาสู่กลุ่มคนที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจแบบใหม่ ทำให้การใช้ทรัพยากรและสินทรัพย์ต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคภายนอก เพื่อการสร้างคุณค่าจากความสามารถในการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมภายนอก ที่เน้นกระบวนการแบบมีส่วนร่วม และการกำกับดูแลระบบนิเวศจะกลายเป็นทักษะที่สำคัญ เปลี่ยนการมุ่งเน้นคุณค่าที่ลูกค้า เป็นมุ่งเน้นที่คุณค่าของระบบนิเวศ ซึ่งธุรกิจแบบท่อพยายามที่จะเพิ่มคุณค่าในการใช้ผลิตภัณฑ์และบริการของลูกค้าแต่ละรายแบบตรงไปตรงมา แต่ในขณะที่ธุรกิจแบบแพลตฟอร์มพยายามที่จะรวบรวมคุณค่าของระบบนิเวศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นให้สามารถเชื่อมโยงได้อย่างสอดคล้องเพื่อสร้างมูลค่าใหม่ๆ ออกมาให้ได้ (ปรีดี บุญซื่อ, 2560)

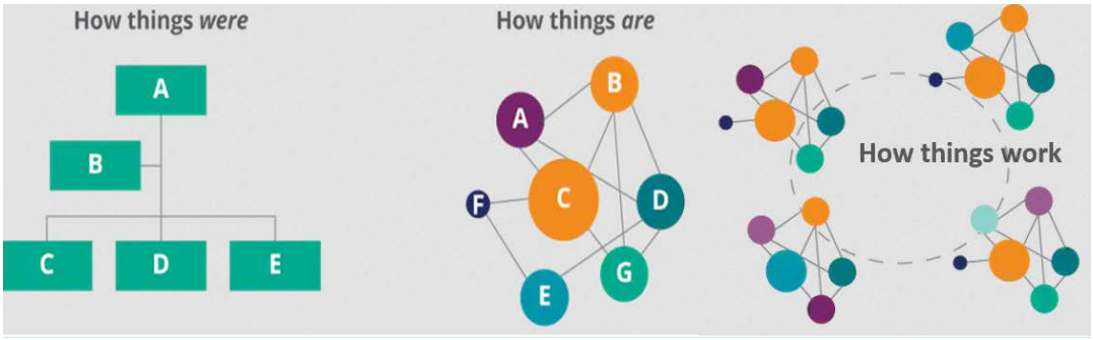


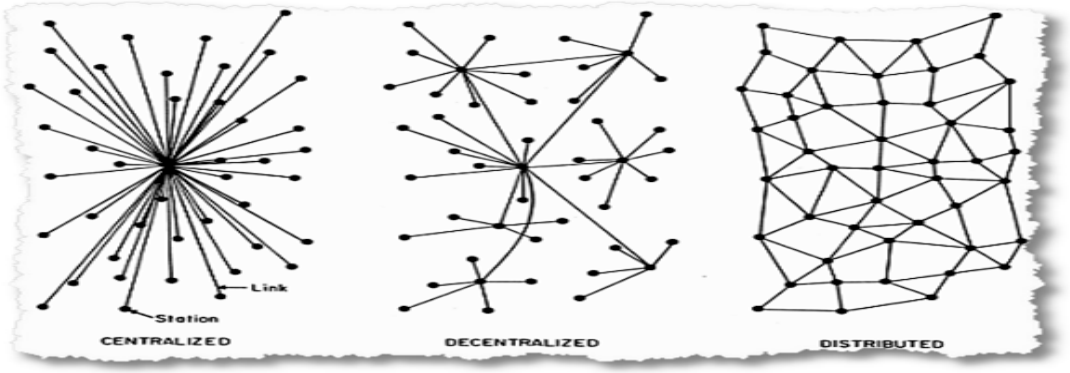
3. วิเคราะห์วิกฤติ Digital Disruption ในการจัดการ

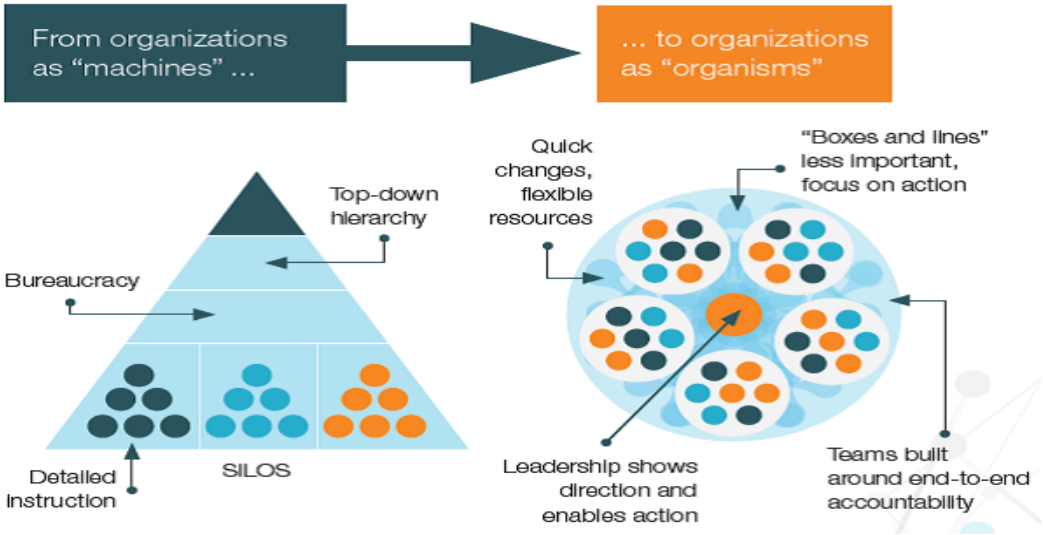
จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นผู้เขียนใช้แนวคิด Business Model Canvas ของ Alexander Osterwalder กำหนดเป็นกรอบในการวิเคราะห์วิกฤติการการบริหารและการพัฒนา Platform เพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption รายละเอียด ดังนี้

องค์ประกอบการวิเคราะห์วิกฤติ	วิกฤติ Digital Disruption ในการจัดการ
การกำหนดคุณค่าของภารกิจ	การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและระบบนิเวศการแข่งขันรูปแบบใหม่ๆทำให้กติกาและเส้นแบ่งรั้วระหว่างภารกิจภายในกับภายนอกหน่วยงาน และระหว่างหน่วยงานภายนอกด้วยกัน ถูกทลายเกิดการเชื่อมโยงทะลุกัน โครงสร้างแผนกงานและการดำเนินภารกิจของแผนกงานต่างๆภายในองค์กรถูกท้าทายทดแทนโดยองค์กรภายนอกที่ทำได้ถูกกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า องค์กรจำต้องปรับคุณค่าใหม่ๆในในการดำเนินภารกิจเพื่อการอยู่รอดในระบบนิเวศที่เปลี่ยนแปลงไป
กลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ	เนื่องจากมีการปรับคุณค่าใหม่เพื่อการอยู่รอดในระบบนิเวศใหม่ องค์กรต้องปรับโครงสร้างกลุ่มเป้าหมายและลูกค้าหรือผู้ใช้บริการเพื่อรองรับคุณค่าใหม่ที่กำหนดขึ้น โครงสร้างลูกค้าขององค์กรจะเกิดการถ่ายเท โยกย้าย เพื่อใช้บริการจากผู้ให้บริการที่มีคุณภาพประสิทธิภาพสูง ราคาประหยัดสุด เป็นสงครามแย่งชิงลูกค้าระหว่างองค์กรผู้มาใหม่กับองค์กรที่จะถูก disrupt
ช่องการการใช้บริการ	ช่องทางการใช้บริการที่ต้องผ่านการเดินทาง เพื่อใช้บริการแบบ เผชิญหน้า และมีจุดบริการจำกัดจะถูกทดแทนด้วยเทคโนโลยีเครือข่ายอินเตอร์เน็ทโดยเฉพาะในระบบ 5G ที่มีประสิทธิภาพสูงและจุดบริการร่วมที่อยู่อย่างกระจัดกระจายหรือบริการจัดส่งถึงที่ หน่วยงานทียังใช้ช่องบริการที่จำกัดแบบดังเดิมจะถูก Disrupt ด้วยกลไกช่องทางที่มีประสิทธิภาพกว่า
การสร้างสายสัมพันธ์	สายสัมพันธ์การดำเนินภารกิจที่คงตัวเน้นภายในและจำกัดขอบเขต ถูกท้าทายปรับเป็นสายสัมพันธ์เชื่อมโยงแบบหลากหลายไม่คงตัว ทั้งภายในภายนอกหน่วยงาน ข้อได้เปรียบแบบเดิมๆที่มีอยู่ไม่สามารถใช้บังคับผูกขาดต่อไปได้ด้วยความจำเป็นในการแข่งขันและการอยู่รอดขององค์กร การจัดโครงสร้าง องค์การภายในที่มีสายบังคับบัญชาและสายสัมพันธ์ 3 เหลี่ยมทางตั้งจะถูกทดแทนด้วยกลไกที่เป็นเครือข่ายทรงกลมแนวราบมากขึ้น
ที่มารายได้และรายรับ	รายได้จากการดำเนินภารกิจเดิมๆจะด้อยค่าเป็นเพียงจาวของมะพร้าว รายได้จากการดำเนินภารกิจต่อยอดคุณค่าทางดิจิทัลใหม่จะเป็นส่วนของเปลือกที่มาห่อหุ้มจาว ซึ่งจะมีมากกว่าหลายเท่าตัว (80:20) องค์กรดั้งเดิมจะทำมากได้น้อย ไม่สามารถมีรายได้จากทรัพย์สินทางปัญญา
พันธมิตร หุ้นส่วน และผู้มีส่วนได้เสีย	โครงสร้างพันธมิตร หุ้นส่วน และผู้มีส่วนได้เสียที่มีอยู่จำกัด คู่แข่ง หน้าเดิม คงตัว เน้นภายในประเทศ อยู่ยาว ตามขอบเขตภารกิจเดิมๆจะถูกทบทวนปรับโครงสร้างและกลไกใหม่ตามสมรรถนะและขีดความสามารถของคุณค่าใหม่ๆ ไร้พรมแดน องค์ประกอบ 5 Forces ของ Michael E. Porter ทั้งในส่วนของ ผู้แข่งขันหน้าใหม่ อำนาจต่อรองของผู้ขาย อำนาจต่อรองของลูกค้า ภัยจากสินค้าหรือบริการทดแทน ภัยจากคู่แข่งรายเดิมในตลาด จะเกิดการ Restructuring
กิจกรรมหลักในการบริการ	ขั้นตอนงานและกิจกรรมหลักในการดำเนินภารกิจที่มีลักษณะ ท่อลำเลียงตามขั้นตอน (Pipe Line) จะมีการปรับเปลี่ยนเนื่องจากมีการกำหนดคุณค่าใหม่ๆ เพื่อการอยู่รอดขององค์กร งานหรือรูปแบบการให้บริการแบบเดิมๆที่ยุ่งยากซับซ้อนหลายอย่างจะถูกยกเลิก ทดแทนด้วยคุณค่างานแบบใหม่ที่มีขั้นตอนที่เรียบง่าย บริการร่วม รวดเร็ว แม่นยำถูกต้องกว่า

ทรัพยากรสำคัญ	การจัดสรรทรัพยกร ไม่ว่าจะเป็น คน เงิน เครื่องจักร พัสดุ ข้อมูล เทคโนโลยีต่างๆที่มีลักษณะ Non Digital Things และต่างคนต่างลงทุน จะถูกทดแทนด้วยแนวคิดและกลไกใหม่ ที่เป็น Digital Resources Sharing แบ่งปันหมุนเวียนใช้ร่วมกันเพื่อความประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
ต้นทุนและค่าใช้จ่าย	ด้วยการกำหนดคุณค่าใหม่ของภารกิจจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างต้นทุนในการจัดการใหม่ โดยลดบทบาทในทรัพย์สินถาวรและ Non Digital Things เพื่อการลงทุน ในทรัพย์สิน Digital Cost ทั้งใน Hardware Software Data และ Network เทคโนโลยีและสารสนเทศเป็นต้นทุนสำคัญในการจัดการต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างซ่อนตัว มองไม่เห็นตัวตน







4. ข้อเสนอแนะการพัฒนา Platform การจัดการเพื่อผ่าวิกฤติ Digital Disruption

องค์ประกอบการพัฒนาPlatform	การพัฒนา Platform การจัดการเพื่อฝ่าวิกฤติ Digital Disruption
การกำหนดคุณค่าของภารกิจ	ใครมีสมรรถนะอะไรดีทั้งในและนอกหน่วยงาน สามารถนำมาผสมขีดความสามารถเพื่อการทำงานร่วมกันในระบบนิเวศใหม่ที่เป็นระบบ Digital online Platform โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Integrated organization services on Web and Mobile Application กลุ่มหลากหลายสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจหรือบริการเชื่อมโยงกันในระบบเปิด
กลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ	ผู้ใช้บริการที่เคยแยกกระจายเพื่อไปใช้บริการหลายหน่วยงาน หลายขั้นตอนสามารถหันมาใช้จุดบริการร่วม one common stop services ที่รวดเร็วเรียบง่ายในขั้นตอนเดียว
ช่องการการใช้บริการ	ผู้ใช้บริการสามารถใช้บริการที่ไม่ผ่านการเดินทาง ใน Platform แบบต่าง ๆ อาทิ Web Platform , Mobile Platform , Tablet Platform หรือใช้บริการ ณ.จุดบริการร่วมที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายเดินทางน้อยสุด หรือมีบริการจัดส่งถึงโดยไม่ต้องเดินทาง
การสร้างสายสัมพันธ์	เงื่อนไขและความคงอยู่ของสายสัมพันธ์แปรผันตามผลประโยชน์ที่เป็นนวัตกรรมที่ร่วมรังสรรค์ใหม่ๆ และประสิทธิภาพการดำเนินภารกิจร่วม สามารถกำหนดเป็นข้อตกลงเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง ไม่คลุมรวบและมีข้อตกลงจำกัดระยะเวลาสั้นไม่ถาวร
ที่มารายได้และรายรับ	องค์กรดิจิทัลใน Platformใหม่ๆ เช่นบริษัท Start up ที่ประสบความสำเร็จทั้งหลาย ล้วนตั้งขึ้นเพื่อทำงานต่อยอดห่อหุ้มภารกิจของจาวมะพร้าวที่เป็นองค์กรที่ไม่ได้ปรับหรือไม่สามารถปรับตัว องค์กรดิจิทัลใน Platformใหม่อาศัยรายได้หลักจากสมรรถนะทางดิจิทัลที่ทำงานน้อยได้มาก โดยเฉพาะรายได้ในลักษณะทวีผลจากคุณค่าของทรัพย์สินทางปัญญา
พันธมิตร หุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้เสีย	พันธมิตร หุ้นส่วน และผู้มีส่วนได้เสีย สามารถจัดหาหรือกำหนดแปรผันตามสมรรถนะในการดำเนินภารกิจคุณค่าใหม่ที่มาจากผู้เล่นเกมส์รายใหม่ๆที่แข็งแกร่งจากรอบโลกไร้พรมแดน ไม่คงตัวผันแปรตามพลวัตรแห่งนวัตกรรมผลประโยชน์ (Dynamic Partner Structure) ที่ สามารถ Disrupt ระบบและกลไกเดิม
กิจกรรมหลักในการบริการ	ระบบงานอัฉริยะหรือปัญญาประดิษฐ์สมารถมีบทบาทเข้ามาทดแทนขั้นตอนกระบวนงานที่ปฏิบัติการด้วยมือที่ไม่สม่ำเสมอมีความคลาดเคลื่อนผันแปรตามความรู้สึกอารมณ์หรือดุลยพินิจของคน ทั้งในส่วนต้นน้ำที่มี IOT ฝังเซ็นเซอร์เริ่มและตรวจจับกำเนิดธุรกรรมของงานแทนมือ เช่น Scanner กล้อง VDO ส่งผ่านไปกลางน้ำ ประมวลผล ตอบสนองตามความต้องการของงานในแต่ละธุรกกรรม ในส่วนปลายน้ำเป็นกระบวน E Services ทั้งในแบบการซื้อขายหรือการให้บริการในแบบต่างๆ
ทรัพยากรสำคัญ	การจัดสรรทรัพยากรบริหาร ในระบบ Platform สามารถกำหนดในลักษณะResources Sharing เนื่องจากเป็นกลไกทำงานร่วมกัน ทรัพยากร ทั้งในส่วนที่เป็น คน ต้องได้รับการ Retaining เกี่ยวกับทักษะ Digital ในรูปแบบและรดับต่างๆกันตามจำเป็น เงิน มีแนวโน้มใช้ E- money เครื่องจักร พัสดุ ข้อมูล เทคโนโลยี ทั้งหลายจะได้รับการแปลงเป็นระบบดิจิทัล ที่สามารถสื่อสารเชื่อมโยงกันและประมวลผลร่วมกันได้

ต้นทุนและค่าใช้จ่าย	การจัดการระบบ Platform ที่ทำงานร่วมกัน ต้องได้รับการคิดวิเคราะห์ต้นทุนร่วมและพัฒนาทักษะการจัดการแบ่งปันต้นทุนร่วมในแนวใหม่ (Cocreation costing & sharing) เนื่องจากจำต้องมีพื้นฐานความรู้ทางดิจิทัลจึงจะสามารถเข้าใจต้นทุนดิจิทัลซ่อนตัวรูปแบบใหม่ๆ ที่เป็นอยู่ เช่น จะซื้อหรือเช่า การตัดสินใจซื้อนวัตกรรมที่ขาดเกณฑ์อ้างอิงและความสามารถในการเปรียบเทียบต่อรองรูปแบบการเช่าที่มีความซับซ้อนและแปรผันไม่คงตัวตามจำนวนเวลาในการใช้บริการ หน่วยความจำความไว ความต่อเนื่อง ฯลฯ จะทำเอง หรือ จ้าง การป้องกันภันรักษาความปลอดภันทางดิจิทัลที่มองไม่เห็นจับต้องไม่ได้เป็นรูปธรรม

5. สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ยุค 4.0 เป็นผลจากอิทธิพลของ Disruptive technologies ที่เปลี่ยนผันกลไกเศรษฐกิจโลกแบบเดิมโดยอาศัยนวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสมัยใหม่ ซึ่งจะส่งผลเป็นคุณเมื่อผู้บริหารและหน่วยงานรู้เท่าทันและมีการปรับตัวนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ แต่จะกลายเป็นภัยคุกคาม หากไม่เข้าใจและไม่ได้เตรียมการรองรับให้พร้อมทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งในการบริการยุคใหม่ อาจต้องถูกทดแทนบทบาทหรือล่มสลายไปจากระบบนิเวศโดยกลไกหรือนิเวศยุคใหม่ บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์วิกฤติการบริหารที่จะต้องเผชิญภัยคุกคามจาก Digital Disruption และ วิเคราะห์กลไกองค์ประกอบระบบนิเวศการบริหารที่จะมีการพลิกผันเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต เพื่อนำเสนอแนวทางการปรับตัวการบริหารในแบบ Platform สมัยใหม่ ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า เทคโนโลยีดิจิทัลที่ส่งผลต่อการบริหารมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เทคโนโลยีที่ผูกเชื่อมอินเทอร์เน็ต (IOT : Internet of Things) เทคโนโลยีและโปรแกรมประยุกต์คอมพิวเตอร์บน E-Commerce และ โปรแกรมประยุกต์บนมือถือ (M-Commerce) เทคโนโลยีคลาวน์ (Cloud Technology) เทคโนโลยีหุ่นยนต์สมรรถนะสูง (Advanced robotics : AR) AI (Artificial Intelligence) Big Data Blockchain โปรแกรมประยุกต์บน Social Medias ส่งผลให้ต้องมีการกำหนดตัวแบบการดำเนินธุรกิจและการบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อผลลัพธ์หรือคุณค่าที่เป็นประโยชน์ร่วมของระบบนิเวศ และ ระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียต่างๆที่พึ่งพิงระหว่างกันใหม่ จำเป็นต้องเปลี่ยนปรัชญาการจัดการแบบดั้งเดิมที่เป็นขั้นตอนท่อลำเลียง (Pipeline) แป็นการจัดการแบบ Platform ที่ทุกฝ่ายในระบบนิเวศสามารถสร้างความร่วมมือบูรณาการและดำเนินการได้พร้อมกัน การพัฒนาPlatform ในการบริหารเพื่อฟันฝ่าวิกฤติ Digital disruptive Technology ต้องพิจารณาองค์ประกอบที่สำคัญ 9 ด้าน คือ การกำหนดคุณค่าในการดำเนินธุรกิจใหม่ การทบทวนและปรับโครงสร้างกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย การสร้างช่องทางใหม่ในการเข้าถึงบริการ การปรับสายสัมพันธ์ การทบทวนที่มาแห่งรายได้และปรับโครงสร้างพันธมิตรคู่ค้า การปรับโครงสร้างกิจกรรมหลักในการดำเนินงานของธุรกิจ การแบ่งปันในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการดำเนินธุรกิจร่วมกัน และการวิเคราะห์ปรับโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างไปจากเดิมเพื่อการอยู่รอดหรือรองรับกระแส Digital Disruptive technologies และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายผู้เขียนขอเสนอ ดังนี้

1) ศึกษาจัดทำแผนวิเคราะห์ภัยวิกฤตที่จะส่งผลกระทบต่อกลไกและระบบนิเวศการบริหารที่จะเกิดขึ้นในแต่ละระยะให้เป็นรูปธรรมทั้งที่เป็นผลกระทบจากต่างประเทศและภายในประเทศ

2) กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แผนงานและโครงการต่างๆให้สอดรับกับภัยวิกฤติที่จะเกิดขึ้น

3) ปรับเปลี่ยนปรัชญาการบริหารและตัวแบบการบริหารแบบขั้นตอนท่อลำเลียง (pipeline) เป็นการจัดการแบบ Platform โดยสร้างใช้แนวคิดระบบเปิด Collaboration และร่วมรังสรรค์นวัตกรรมในการบริหารตจัดการ (Cocreation) จากผู้มีสมรรถนะทั้งจากภายนอกและภายในองค์การด้วยพลังเครือข่ายแบบ Galaxy Relationship

6. เอกสารอ้างอิง

ซีเอ็ดยูเคชั่น, บมจ. (2016) .ความพร้อมของ Cloud Computing ต่อการขับเคลื่อน Digital Thailand. **วารสาร Microcomputer Magazine** ฉบับที่ 373 SE-EDUCATION Public Company Limited.

ทวีศักดิ์ กาญจนสุวรรณ. (2552). **การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์**. กรุงเทพฯ : เคทีพี คอมพ์ แอนด์ คอนซัลท์

ธนาคารธนชาติ . (2560). **“Big Data เพื่อสร้าง Digital Disruption ในองค์กร.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://thanachart.org)

ปรีดี บุญซื่อ. **ยุคสมัยของธุรกิจแบบ Platform ภัยคุกคามที่อันตรายสุดต่อธุรกิจแบบดั้งเดิม.** สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560, จาก https://thaipublica.org/2016/12/pridi19/

พิพัฒน์ เหลืองนฤมิตชัย. (2559) . **“Disruptive technology กับการลงทุน.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560, จาก http://thaipublica.org/2016/11/pipat-49/.

ภิเษก ชัยนิรันดร์. (2551). **บันทึกความสำเร็จธุรกิจดอทคอม E-commerce Success Case Study.** มุมมองการตลาดและกรณีศึกษาเว็บไซค์ไทย . กรุงเทพฯ:ซีเอ็ดบุ๊ค.

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. (2560). **CLOUD COMPUTING**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://web.sut.ac.th/g/index.php/documentation/google-plus?id=114

วิกิพีเดีย. (2560). **“ข้อมูลขนาดใหญ่.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/ข้อมูลขนาดใหญ่

ศุภวุฒิ สายเชื้อ. (2560). **“เทคโนโลยีที่สร้างความพลิกผัน (Disruptive Technology) ”**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 จาก http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638889

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์กรุงเทพมหานคร. **“10 อันดับการประยุกต์ใช้ Internet of thing. (2560).”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://www.bangkokgis.com/bangkokgis_2008/system_file/-t1439539799.pdf.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2541). **การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์.** กระทรวงพาณิชย์.; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ฝ่ายการวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา.

สุวิทย์ เมษินทรีย์.(2533) . **เมื่อโลกไม่ใช่ใบเดิม.** กรุงเทพฯ : การเงินธนาคาร

อดิศยา เจริญผล (2560). **คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มหาวิทยาลัยพะเยา**, “Mobile Technology.” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://www.ict.up.ac.th/adisayac/231341/Mobile%20Technnology.pdf

อาณัติ ลีมัคเดช.(2546). **E-COMMERCE เรียนรู้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ภาคทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพ**: เออาร์บิซิเนสเพรส) ,

อุมาวดี สิงหศิวานนท์. (2547). **Mobile Business ธุรกิจพันล้านบนมือถือ**, กรุงเทพ: บริษัท จี.พี.ไซเบอร์พรินท์ จำกัด)

อุไรพร ชลสิริรุ่งสกุล. (2555). **Digital commerce: Turn browsers to buyers.** กรุงเทพฯ : กรุงเทพธุรกิจ.

เอมิกา เหมมินทร์, (2556). **พฤติกรรมการใช้และความคิดเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้จากการใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social Media) ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โอภาส เอี่ยมสิริวงศ์. (2556) . **พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ : มุมมองด้านการบริหาร**. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดยูเคชั่น .

Alstyne , Marshall W. Van.; Parker, Geoffrey G. and Choudary , Sangeet Paul , (2016). **Pipelines, Platforms, and the New Rules of Strategy. Harvard Business review.** สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563 จาก https://hbr.org/2016/04/pipelines-platforms-and-the-new-rules-of-strategy

Bell, W. (1982). **The Third Wave. By Alvin Toffler. New York: Bantam,** 1981. Social Forces, 09/01/1982, Vol.61(1), pp.298-300

Big Data Experience Center. (2560). “**Big data in Healthcare**”. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จากhttp://bigdataexperience.org/big-data-healthcare/

Big Data Experience Center. (2560). **“Big Data: พื้นฐานมันสำคัญมากนะ .”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://www.somkiat.cc/big-data-back-to-basic/

Blockchain.com. (2560). **“THE WORLD IS NOW OPEN FOR BUSINESS.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://www.blockchain.com/

Christensen, Clayton M. (2013). **Boston, Massachusetts:** Harvard Business Review Press,

Christensen, Clayton M.; Rayno, Michael E. (2003). **The Innovator's Solution: Creating and Sustaining Successful Growth Boston: Harvard Business Review Press**,

ComGeeks.net. (2560). **“ระบบเน็ตเวิร์ค.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://www.comgeeks.net/category/network-lan/

Dave Evans, (2011). **The Internet of Things: How the Next Evolution of the Internet Is Changing Everything,** Cisco Internet Business Solution Group White Paper, April 2011.

Evans, Peter C. , Gawer , Annabelle. (2016). **The Center for Global Enterprise The Rise of the Platform Enterprise A Global Survey The Emerging Platform Economy Series No. 1** pp14-18.

Gartner.com (2560). **“ Gartner Says Cloud Computing Will Be As Influential As E-business".** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560,จาก http://www.torqueit.co.th/readarticles/30)

ICT, (2560). **“ระบบเครือข่าย.”** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://derp001.blogspot.com/p/blog-page_26.html

Manyika, James. and Team. (2013). **Disruptive technologies: Advances that will transform life, Business, and the global economy.** McKinsey Global Institute.

Marketing Oops. (2560). **“Social Media”.** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://www.marketingoops.com/media-ads/social-media/what-is-social-media/

Marketsand Markets, (2012). **Internet of Things Market & Machine-To-Machine Communication Market - Advanced Technologies,** Future Cities & Adoption Trends, Roadmaps & Worldwide Forecasts (2012 – 2017), September 2012.

McKinsey Global Institute. **“Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy”.** สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2560 จาก http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies

Osterwalder, Alexander ; (Spijker , Arent van 't (2014). **The New Oil: Using Innovative Business Models to turn Data Into Profit.** p. 70 https://en.wikipedia.org/ wiki/

Parker, Geoffrey G.; Alstyne, Marshall W. Van. (2016). **Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy - and How to Make Them Work for You.** Norton company Inc.

Paul Leinwand ฿ Cesare R. Mainardi (2017)., **"The Fear of Disruption Can Be More Damaging than Actual Disruption",** สืบค้นเมื่อ10 ตุลาคม 2560 จาก https://www.strategy-business.com/article/The-Fear-of-Disruption-Can-Be-More-Damaging-than-Actual-Disruption?gko=b4a17

Techsauce Global Summit.(2560). **"ทำความเข้าใจ Blockchain ใน 5 นาที สำคัญอย่างไร และเกี่ยวข้องอย่างไรกับ FinTech"**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก https://techsauce.co/technology/blockchain/understand-blockchain-in-5-minutes/

U.S. Army Heritage and Education Center (February 16, 2018). **"Who first originated the term VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity)?".** USAHEC Ask Us a Question. The United States Army War College. Retrieved July 10, 2018.

Zonkorn. (2560). **" Internet of Things".** สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560, จาก http://www.zolkorn.com/article/knowledge/what-is-the-internet-of-things-iot-part-ii/

สาขา บริหารธุรกิจ
นวัตกรรมทางธุรกิจเพื่อตอบโจทย์ท้าทายของประเทศไทย

Decision pattern mining in identifying violations of prescription guideline from Big data of Electronic Medical Records (EMRs)

Praowpan Tansitpong*

Abstract

This study investigates an outcome of health policy reform in terms of prescriptions from different health benefit programs. By using local hospital data in Thailand, this study showcases patterns in electronic medical records (EMRs) of prescription and treatment cost from patient data with identification diagnosis with chronic conditions. This study goal is to identify prescription variety in patients diagnosed with cancer, diabetes, and hypertension by understanding impact of prescription diversities on pattern in violations from designated guideline. The results from this study suggest that ignorance of guidelines occurred more frequently in universal coverage scheme, however, physicians tend to override the prescription guideline for cancer and hypertension patients who enrolled in government benefit program. This study suggested that an understanding in differentiation among health benefit plans could help improve delivery and design of social services and public health processes for multiple types of patients in Thailand's health administrative programs.

Keywords: electronic medical records, healthcare operations, prescription pattern

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration (NIDA),
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: praowpan.tan@nida.ac.th

การศึกษารูปแบบการละเมิดข้อกำหนดการจ่ายยาจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่

พราวพรรณ ธารสิทธิ์พงษ์*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณสุขในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบความแตกต่างในระบบประกันสุขภาพรูปแบบต่าง ๆ งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษาข้อมูลสาธารณสุขจากฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ขนาดใหญ่เพื่อเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายและรูปแบบการจ่ายยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบ่งชี้ลักษณะพิเศษจำเพาะและความหลากหลายของรูปแบบการจ่ายยาในผู้ป่วยโรคความดันโลหิตเบาหวาน และกลุ่มโรคมะเร็ง งานวิจัยพบว่าผู้ป่วยได้รับการรักษาและการจ่ายยามีความหลากหลายในผู้ป่วยของระบบประกันสุขภาพระบบต่าง ๆ ในประเทศไทย งานวิจัยทำการจัดหมวดหมู่การจ่ายยาตามข้อมูลบัญชียาหลักแห่งชาติโดยแบ่งเป็นสัดส่วนเป็น การจ่ายยาตามบัญชีฯ การละเว้นการจ่ายยา และการละเมิดข้อกำหนดโดยจ่ายยานอกเหนือจากบัญชีฯ ข้อมูลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์สนับสนุนว่ากลุ่มผู้ถือบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับยาตามที่ระบุในบัญชียาหลักแห่งชาติในประเภทการละเว้นการจ่ายยาสูงสุด ในขณะเดียวกันกลุ่มสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการมีการเบิกจ่ายยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติในผู้ป่วยความดันโลหิตสูงและโรคมะเร็ง โดยการวิเคราะห์เชิงสถิติสรุปยอดรวมการจ่ายยาในระบบสุขภาพทุกระบบว่ามีค่าใช้จ่ายโดยที่ใกล้เคียงกันในแต่ละโรค การวิเคราะห์ความแตกต่างเชิงสถิตินี้สามารถนำไปชี้แนะปรับปรุงการพัฒนาเชิงนโยบายการบริหารและปฏิรูประบบสาธารณะสุขของประเทศไทยในอนาคต

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : praowpan.tan@nida.ac.th

1. INTRODUCTION

Medication is one of cornerstones in healthcare services. Millions of doses are prescribed daily in Thailand to provide care for aging population. The impact of medication on health and diseases is a major concern in every country to maximize the profit from medication use. In order to investigate the addressed conjecture, performance data in healthcare becomes significant evidence to clarify whether health benefits have an effect on medical care standard. Practice of caregivers can be tracked using medical records in the operations process. An Electronic Medical Records (EMRs) contains information of care in structured forms. The database provides possibilities to explore hidden decision patterns and relationships in the data. Since 1970, data have been used to provide information to administrators for managing and improving healthcare operations. It is very new in healthcare in identifying operational decisions using EMRs (Hillestad et al, 2005; Tang et al, 2006). While some operational decision patterns cannot be observed or may be classified during normal practice, analyses of EMRs may reveal some structured decisions made by physicians using data analytics (Fayyad et al, 1996; Piatetsky-Shapiro et al, 1997; Milovic, 2012; Ţăranu, 2016).

Treatment for hypertension is focusing mainly on monitoring for blood pressure control at home, however, process of acute treatments for severe cases of hypertensive emergency admission has not been vastly studied (Carlberg et al, 1991; Bateman et al, 2012; Okechukwu, 2012). Treatment for chronic disease became new challenges in healthcare management due to increasing amount of aging patients. Majority of patients with chronic diseases, such as diabetes and hypertension, are facing the increasing cost of treatments. Conditions and costs are also intertwined. Combined conditions among diseases could add up into cost of treatment. Two third of diabetes patients are also diagnosed with high blood pressure according to the Centers for Disease Control and Prevention. Amount of patients with conditions of hypertension and high blood pressure are accounted for nearly half of US population (CDC, 2016). In western countries, patients are estimated to spend an estimate of $6,000[1] per year on expenses related to chronic diseases; the cost could be raised to $13,000 per year for diabetes.

[1] http://www.chronicdisease.org/

Decisions made by physicians in treatment process are critical, however, one physician may have different decision than others. Participation with patients do share influences in medical treatment decision making process (Braddock et al, 1997; Flynn et al, 2006; Fraenkel and McGraw, 2007; Amjad et al, 2016; Bekelman et al, 2016). Due to rising prescription drug cost, literature provided supports that tier of pharmacy benefit plays significant role in prescription (Motheral and Fairman, 2001; Ganther-Urmie et al, 2004; Priya et al, 2018; Winter et al, 2019). Survey evidence suggested cost, quality, efficacy of drugs, along with physicians' discretions are important in supporting treatment decision. Such arguments shaped a focal question of this study to seek for underlying patterns of prescription drugs made by physicians. Decision pattern can be formulated from clusters found in usage of EMRs. Health administered programs may play role in determining drug options due to criteria in quality of treatment (Bundorf, 2002; Rosenthal and Milstein, 2004; Atherly et al, 2004). For chronic disease treatments, more than 500 preferred brand names and generic brands to treat chronic conditions are available in the market. The list is extended triple for non-preferred drugs (Greene, 1996) which incurs researchers to define pattern of choices to prevent over-prescriptions and overdiagnosis (Kronrenfeld, 2011; Moynihan et al, 2012). Most importantly, cost and profit made in compliance with drug choice may be made specific guidelines of health administered programs. A conjuncture is also given to researchers on how guidelines designate orders for prescriptions on multiple benefit plans. Hence, the goal of this study is to utilize data mining techniques to identify prescription patterns in health administered programs, and to clarify whether health insurance and benefit plans play role in changing the decision of drug choices.

2. LITERATURE REVIEW

By using data analytics in health applications, previous findings suggested applications such as identifying phenotypes, seeking algorithm for comorbidity, and personalized prescriptions (Kohane, 2011; Roque et al, 2011; Wilke et al, 2011; Shivade et al, 2014). Literature that researched data mining in healthcare offers an understanding and exploration of patient-related data to help reduce cost of treatments, and improve compliance and performance of health providers (Li et al, 2007; Bates et al, 2014; Mans et al, 2015; Ghasemi and Amyot, 2016). In the review paper from Bates et al (2014), the study suggested opportunities in using data analysis to prioritize patients from causes such as readmissions, triage, decompensation,

and adverse events, and highlighted difficulties for healthcare system to optimize treatment complexities for patients. Large amount of dataset is a focal point of this study, the term big data refers to a massive volume of both structured and unstructured data that is difficult to process using traditional database and software techniques (Bloomberg, 2013). Big Data are attributed to have characteristics such as Volume, Velocity, and Variety (Demchenko et al, 2013). Big Data volume includes such features as size, scale, amount, dimension for tera- and exa-scale data recording either data rich processes, or collected from many transactions and stored in individual files or databases and multiple aspects of variety deals with the complexity of big data and information and semantic models behind these data. This is resulted in data collected as structured and unstructured mix of data. These studies suggested that cost, quality, efficacy of drugs, along with physicians' discretions are important in supporting treatment decision. Electronic medical records (EMRs) facilitate modern medical workers in understanding health process, the records also provided opportunities for medical society to observe medical process and improve efficiency and utilization (Ross et al, 2004; Ralston et al, 2009; Wald et al, 2010; Simon et al, 2011; King et al, 2014). While most of the studies in the past were focusing on identifying phenotypes, seeking algorithm for comorbidity, and exploring personalized prescription for individuals (Wilke et al, 2011; Shivade et al, 2014), less attention was paid to understand patterns in prescription behavior and equity of care.

As chronic disease become major national concern, monitoring standard of treatment requires cooperative database sharing among national public health administer, healthcare providers, insurance companies, and pharmacies. This study focuses on full spectrum of government funded programs by gathering data at hospital level. The purposes of this study are to investigate variations of prescriptions related to benefit plans, categorization by frequency, and variety of prescriptions under government guidelines. This study aims to identify significant similarities and differences in prescribing medications and cost of treatments in multiple benefit groups and summarize decision for prescriptions. Thailand has introduced Universal Coverage Scheme (UCS) in 2001 which provided access to healthcare to approximate 47 million or 75% of population, complementing the existed Civil Servant Medical Benefit Scheme (CSMBS) which includes approximately 4 million government and state enterprise employees, and Social Security Scheme (SSS) which is mandatory health insurance for 10 million employees in private sectors. Under an establishment of Universal Coverage Scheme, 99.5% of Thai population has health protection coverage (Tangcharoensathien,

2018). According to Suraratdecha et al (2015), benefits included in the three benefit schemes, the highest spending are found in the Civil Servant Medical Benefit Scheme (CSMBS) list of guidelines which includes all treatment and intervention, all prescriptions within and beyond government suggested list, the lower spending is Universal Coverage Scheme (UCS). Social Security Scheme (SSS) spending is found to be in between the other two programs (Teerawattananon et al, 2009; Tansitpong and Chaovalitwongse, 2018). The goal of this study can be described in three folds which are (1) are prescription decisions influenced by written guidelines? (2) which health program influences the system to have lower cost of treatments or use less expensive tests and procedures? and (3) whether health conditions or types of chronic disease influenced physicians to prescribe one prescription over others?

3. METHODOLOGY

The electronic records were transferred from locally store database that includes 55,601,628 rows from 18 tables in Structured Query Language (SQL) format. The data were primarily stored separately for departmental use. Data conversion process included identification of Primary Key (PK) and Foreign Key (FK) in all tables to access information in diagnosis and health benefit details. The overview of data migrating process is summarized in Figure 2. The script formats were transformed from SQL to JavaScript Object Notation (JSON). Data cleaning process includes dropping missing values and null values. Some translation from string scripts of prescription dosage and units are required. The cleaning process also includes separation of number and text units. Translation requires open-source software (e.g., MongoDB, Hortonworks, CouchDB, and Cloudera) to convert files in Comma-separated Values (.csv) format to JSON. Relationship diagram among 18 tables is shown in Figure 1. Cloud service of Amazon Web Service (AWS) is chosen for deploying data and managing this data ecosystem.

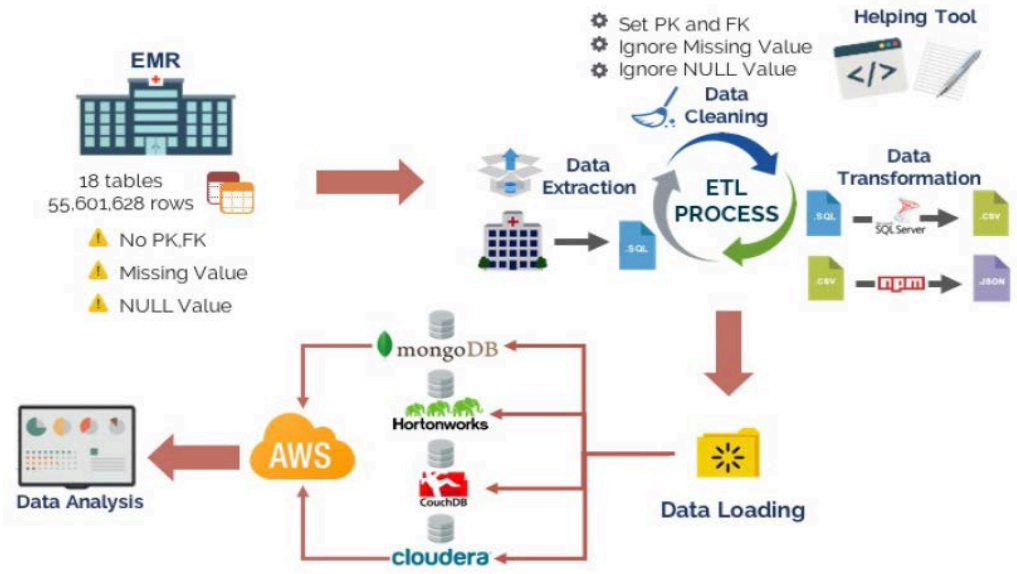


Figure 1. Structure of data process

A unique characteristic of Thailand healthcare benefit coverage is a spectrum in range of government administered health services (USC, SSS, and CSMBS). For observations in terms of prescriptions, and in-patient visits that were extracted for all diagnosis codes. Focusing on treatment prescriptions, the National List of Essential Medicines (NLME) provides list of drugs that are necessary for the prevention and control of all major diseases, the list first introduced in 1972 and the current update was made in 2016. The initial aim for NLME was to prevent irrational use of medicines and to control overall cost of prescribed drugs. However, the CSMBS program allows three physicians to *co-endorse use of drug outside the list if required for treatments*. This could be hypothesized that possible variations (or variety) were highest among CSMBS program. Violation in health system process refers to intentional deviations from established protocols (Phipps et al, 2008). Prescription records were tabulated into specific codes for diabetes (E.08x - E11x), essential primary hypertension, and number of patients in both groups to identify violations from guidelines as shown in Figure 2. Violations could be seen in three ways; positive violations (did not comply with the guideline), neutrals or follow the guideline, and negative violations (override the guideline and prescribed others).

The conceptual framework of this paper is adapted from literature in physician's decision in prescription drugs (Hellerstien, 1998; Coscelli, 1998; Ludin, 2000). According to Ludin (2000), the goal of prescription is to provide the best benefit for patients and physicians make decisions on behalf of patients to optimize treatment outcome. His model defines profit in prescription drugs as a difference between health programs. Equity of care associated with the benefit plans was varied by physician's perception of each benefit plan. Other literature discussed repetitive behavior of physicians to prescribe either brand name or generic drugs due to common practice (Hellerstien, 1998; Coscelli, 1998). Appelt (2009) suggested that with competitions between brand and generic drug names, although social planners may promote usage of generic drugs on price competitions, high fixed cost for quality forced generic drug manufacturers to be inflexible in price competition; brand name drugs gained benefit to lower the price and became popular choice in European copayment system. Violations are often defined as a deliberate act that deviates from established protocols of practice (Cocolas et al, 2000). The conceptual model displayed in Figure 3. visualized relationships of the impact of number of patients, cost of treatment, and total dispenses, on number of violations. Regression analysis is used to test the impact of number of cases, cost of treatment, and amount of prescription items on number of violations that physician has violated from the guideline. The conceptual framework is summarized in Figure 3.

c_pharm	trade_name	natio	thirty_	social_	goverr	unit_price	Diabetes_30	Cancer_30	Hyper_30	Diabetes_ssr	Cancer_ssn	Hyper_ssn	Diabetes_gov	Cancer_gov	Hyper_gov
1DAPS100		A	Y	Y	Y	3.2	23	0	11	5	0	7	6	2	1
1DICLO500		A	Y	Y	Y		23	0	11	5	0	7	6	2	1
1DILTI120	CARDIL	N		Y	Y	139	23	0	11	5	0	7	6	2	1
1EENO160	SUPRALIP	N		Y	Y	9	23	0	7	5	2	7	6	0	2
1CANDE8	BLOPRESS	N		Y	Y	42	0	0	19	0	0	25	2	2	2
1ENTA200	COMTAN	G			Y	26	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1ESOME20	NEXIUM	N			Y	183	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1ETORI60	ARCOXIA	N		Y	Y	353.	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1FERRS200		A	Y	Y	Y	5.	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1FEXO60	TELFAST	D			Y	34	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1FULLER		A	Y	Y	Y	128.	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1GABA100	NEURONTIN	D	Y	Y	Y	26	23	0	7	5	2	5	6	0	0
1GABA600	NEURONTIN	D	Y	Y	Y	26	23	0	7	5	2	5	6	0	0

Figure 2. Identification for violations

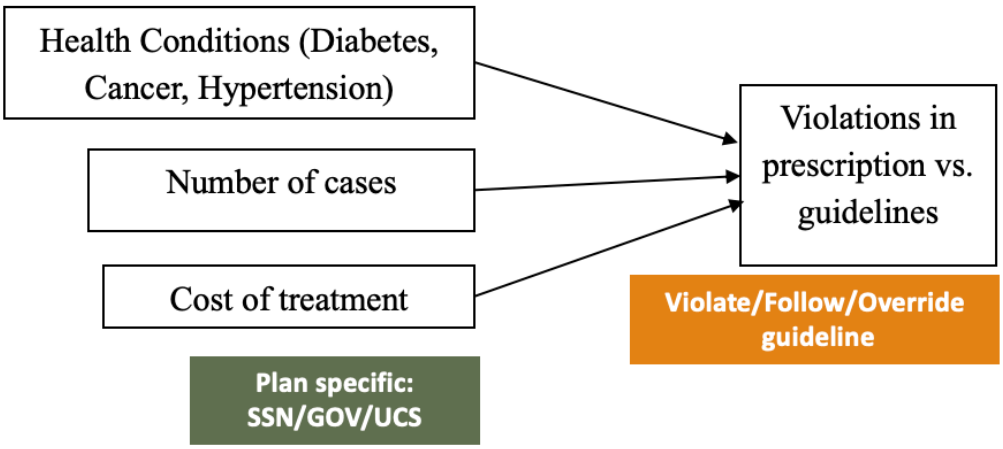


Figure 3. Conceptual Framework

4. RESULTS

Descriptive summary

Among patients who were prescribed with different prescriptions from the same benefit programs, this study calculated the proportion of prescriptions in relations to chronic disease characteristics. A total of 1,399 prescriptions was tabulated from 29,788 prescription orders for patients with diabetes, hypertension, and cancer conditions from January 2012 to December 2015. Total of 918 unique prescription brands has been selected for treatments in chronic disease patients. Government guideline listed 404 unique prescriptions that can be prescribed to UCS patients, or equivalent to 67.79%; 497 unique prescriptions are designated for SSS, or 80.37%, and 498 unique prescriptions on the list are applicable for CSMBS patients. According to a conjecture in hierarchical benefits, the prescription list sample confirms hierarchical prescription level that the possible variations (or variety) were highest among CSMBS and SSS patients and lowest among UCS patient group. However, the distribution may not uniquely differentiate patients among groups related to level of benefits gained (as assumed; CSMBS allows three physicians to co-endorse use of drug outside the list if required for treatments). Average cost of prescription in each group was calculated by cost of prescriptions multiply by identification divided by total frequency among 1,399 items. Interestingly, the average cost of drug among SSS was highest (547.14per prescriptions) compared to other plans. The frequency of prescriptions were calculated on the left hand side of the table to show number of prescriptions made which were allocated to each benefit plan. Average cost of prescription in each group was calculated by cost of

prescriptions multiply by identification. The outcome suggested that the average costs of treatment are similar among the three health benefit programs 517.77, 547.14, 505.56 THB for UCS, SSS, and CSMBS). By comparing number listed medications under government guideline to the actual number of prescriptions, total percentage of prescriptions prescribed to the UCS was highest (5,825 items, equivalent to 45%), while prescriptions prescribed to SSS and CSMBS were 37% and 18% accordingly. The result suggested that prescription costs are varied among different reimbursement plans.

Descriptive summary statistics suggested per visit average cost of treatments covered by one of the three government subsidized programs. The violation is coded as 0 if the prescription is listed in NLME list, -1 if physician did not prescribe the prescription according to guideline (no prescriptions), and +1 if the physician has overridden the guideline by prescribing other medications other than NLME list. Descriptive summary shows the maximum of 2 overridden frequencies from two administered program and the maximum of three (-3) violations from guidelines as shown in Table 3. Physicians treated cases of diabetes, cancer, and hypertension patients with itemized frequency and percentage of prescriptions are provided in Table 2. The table suggested that UCS program has more frequent prescriptions compared to other programs. The SSS program has the lower cost of treatments that could refer to fewer usages of less expensive tests and procedures.

Table 2: prescription distribution

Programs	#Items	Percent	Avg. cost (THB)	Actual no. of Prescriptions	%
UCS	404	28%	517.77	5,825	45%
SSS	497	35%	547.14	4,754	37%
CSMBS	498	35%	505.56	2,307	18%
Total	1,399			12,886	

Table 3: Summary of number of cases, cost of treatment, total dispenses, and violations

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Diabetes	918	15.96083	241.8615	0	7334
Cancer	918	13.7432	208.2378	1	6315
Hypertension	918	17.52283	477.8835	0	14473
Cost of treatment (THB)	918	150.7206	440.4111	0.7	5007.6
Total dispenses	918	15.7658	13.0741	1	55
Total violations	918	-0.3551198	1.129669	-3	2

Regression results

The regression model is utilized in this section to compare differences in groups (SSS, CSMBS, and UCS) according to reimbursement allowance and program characteristics. The association between the programs and disease characteristics were used to determined tendency of prescription violations All significant coefficients with $p < 0.05$ of standard errors were summarized in this section. The regression results suggested that significant positive coefficient of number of diabetic cases and the violation of prescriptions according to guideline (0.206^{***}), cancer (0.278^{***}), and hypertension (0.300^{**}) in Universal health coverage (UCS) program. The results also suggested a significant negative impact of violation (or overriding prescriptions) in government officer scheme (CSMBS) for patients with cancer (-5.131^{***}) and hypertension (-8.845^{***}). These results of negative coefficients could be referred to overridden guideline which aligns with the ability of physicians to co-endorse use of drug outside the list if required for treatments. The estimates obtained from violation prediction model indicated the total number of cost of treatment and total dispenses are negatively impact number of violations in CSMBS and UCS plans. The coefficient for Cancer and Hypertension dummies are positively significant for predicting violations in UCS program. However, the coefficient estimates negative relationship between Cancer patients and tendency of violations in CSMBS program. This result suggests that the overriding in prescription decisions and physicians are not influenced by written guidelines. CSMBS health program has influenced the system to have higher frquency of violations.

Table 4: Regression Results

	(1)	(2)	(3)
	Number of Violations in SSN	Number of Violations in CSMBS	Number of Violations in UCS
No. of cases			
Diabetes	-0.0464	0.152	**0.206*** **
	(0.121)	(0.162)	**(0.0534)**
Cancer	-0.00653	**-5.131*** **	**0.278*** **
	(0.0502)	**(0.330)**	**(0.0746)**
Hypertension	0.0126	**-8.845*** **	**0.300** **
	(0.0822)	**(0.527)**	**(0.0927)**
Cost of treatment	-0.000566	-0.000963	0.000237
	(0.000465)	(0.000752)	(0.000180)
Total dispenses	-0.0281	**-0.0731** **	**-0.103** **
	(0.0236)	**(0.0233)**	**(0.0364)**
_cons	-0.603*** **	-0.217	-1.733*** **
	(0.130)	(0.122)	(0.145)
N	918	918	918
R^2	0.433	0.361	0.447
adj. R^2	0.429	0.357	0.444
F	127.3	111.5	145.4

Standardized beta coefficients; Standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

5. CONCLUSION

This study investigates prescription diversity in patients diagnosed with Diabetes, Hypertension, and Cancer disease, by mapping prescription patterns from electronic medical records to understand impact of prescription diversities on patients. This study is able to confirm that although guideline for prescriptions are provided, the decisions were influenced by health benefit programs in treatments on chronic diseases. As decision in prescribing treatment for chronic diseases is known large variation of drug choice and eligibility of reimbursement, the results from regression model suggested physicians are more likely to ignore guidelines for Universal Coverage Scheme, however, they are more likely to comply with the guidelines when prescribing prescriptions to the government benefit holders. The model also suggested physicians are more likely to override guidelines on Hypertension patients. Although the average cost estimates for prescriptions appear to be compatible with guidelines provided by the NLME, the difference between health benefit programs are much greater in distributions than those of the only previous study to focus exclusively on the costs of prescriptions for chronic diseases.

This study examined benefit plan differentiation that may be the indicator of biased behavior toward choices of prescription violations. The results confirmed that cost of treatments do not have impact on number of violations but unique characteristics of disease indicated higher number of different decisions among the benefit schemes. Physicians prescribed more frequent prescription violations in CSMBS programs. This seems reasonable, since these NLME guidelines allow an opportunity to violate regulations. One of the most important findings of this study was that disease-related cases could be a determining factor in prescription violations as higher number of Diabetes, Cancer, and Hypertension showed significantly higher impact in violations in UCS program, while violations were lower in CSMBS program. According to the National List of Essential Medicines (NLME), the prescriptions from Thai physicians for UCS and SSS, CSMBS can access almost all medications and treatments in and outside list of NLME. CSMBS benefit covers all medical device usage while UCS and SSS gets limited access to some devices. The results from regression analysis also suggested that violations are significantly different when it comes treatment programs. Prescriptions that violated prescription guideline occurred in UCS program more frequent when number of patients in cancers and hypertension increases, however, the violations found to be negative in CSMBS plan. This study is able to confirm that differentiation in health benefit plans could

be utilized in indicating how service and process are delivered differently in different administrative programs.

As three folds of the research questions are revealed to confirm that prescription decisions could be influenced by the written guidelines in some health programs. Multiple health programs influenced the system to have different cost of treatments, and health conditions (types of chronic disease) influenced physicians to prescribe treatment process differently. The results of this study should be able to shed lights on future research to explore further in the interface between social health coverage in conjunction with healthcare service operations. The results suggested that larger variation in patient types increase violations be due to the fact that the variations of patients interact with physicians from different benefit scheme, the physicians may variations of decisions from larger pool of patient segments. This study is the first study in Thailand to introduce discussion on issues regarding equity of prescription on programs; as in two aspects of vertically differentiation of diseases and also a horizontal effect of number of patient and cost of treatment.

6. REFERENCES

Amjad, H., Carmichael, D., Austin, A. M., Chang, C. H., & Bynum, J. P. (2016). Continuity of care and health care utilization in older adults with dementia in fee-for-service Medicare. **JAMA internal medicine,** 176(9), 1371-1378.

Atherly, Adam, Bryan E. Dowd, and Roger Feldman. "The effect of benefits, premiums, and health risk on health plan choice in the Medicare program." **Health services research** 39.4p1 (2004): 847-864.

Bateman, B. T., Bansil, P., Hernandez-Diaz, S., Mhyre, J. M., Callaghan, W. M., & Kuklina, E. V. (2012). Prevalence, trends, and outcomes of chronic hypertension: a nationwide sample of delivery admissions. **American journal of obstetrics and gynecology,** 206(2), 134-e1.

Braddock, C. H., Fihn, S. D., Levinson, W., Jonsen, A. R., & Pearlman, R. A. (1997). How doctors and patients discuss routine clinical decisions: informed decision making in the outpatient setting. **Journal of general internal medicine,** 12(6), 339-345.

Bundorf, M. Kate. "Employee demand for health insurance and employer health plan choices." **Journal of Health Economics.** 21.1 (2002): 65-88.

Carlberg, B. O., Asplund, K., & Hägg, E. (1991). Factors influencing admission blood pressure levels in patients with acute stroke. **Stroke,** 22(4), 527-530.

CDC. Chronic Disease Overview. (2016). Available from: http://www.cdc.gov/chronicdisease/overview/index.htm.

Cocolas, G., & Sleath, B. (2000). Relationship between selected personality traits and citation for violating pharmacy board regulations. **American journal of health-system pharmacy,** 57(5), 456-460.

Demchenko, Y., Grosso, P., De Laat, C., & Membrey, P. (2013, May). **Addressing big data issues in scientific data infrastructure.** In 2013 International Conference on Collaboration Technologies and Systems (CTS) (pp. 48-55). IEEE.

Fayyad, U., Piatetsky-Shapiro, G., & Smyth, P. (1996). **From data mining to knowledge discovery in databases.** AI magazine, 17(3), 37-37.

Flynn, K. E., Smith, M. A., & Vanness, D. (2006). A typology of preferences for participation in healthcare decision making. **Social science & medicine,** 63(5), 1158-1169.

Fraenkel, L., & McGraw, S. (2007). What are the essential elements to enable patient participation in medical decision making?. **Journal of General Internal Medicine,** 22(5), 614-619.

Ganther-Urmie, J. M., Nair, K. V., Valuck, R., McCollum, M., Lewis, S. J., & Turpin, R. S. (2004). Consumer attitudes and factors related to prescription switching decisions in multitier copayment drug benefit plans. **American Journal of Managed Care,** 10(3), 201-208.

Ghasemi, M., & Amyot, D. (2016). **Process mining in healthcare: a systematised literature review.**

Greene, J. A. (2006). **Prescribing by numbers: drugs and the definition of disease.** Johns Hopkins University Press.

Hillestad, R., Bigelow, J., Bower, A., Girosi, F., Meili, R., Scoville, R., & Taylor, R. (2005). Can electronic medical record systems transform health care? Potential health benefits, savings, and costs. **Health affairs,** 24(5), 1103-1117.

King, J., Patel, V., Jamoom, E. W., & Furukawa, M. F. (2014). Clinical benefits of electronic health record use: national findings. **Health services research,** 49(1pt2), 392-404.

Kohane, I. S. (2011). Using electronic health records to drive discovery in disease genomics. **Nature Reviews Genetics,** 12(6), 417.

Kronenfeld, J. (2011). **Systems of health-care delivery: Sociological issues linked to health reform and roles of patients and providers.** In Access to care and factors that impact access, patients as partners in care and changing roles of health providers (pp. 3-17). Emerald Group Publishing Limited.

Li, J., Liu, D., & Yang, B. (2007). **Process mining: Extending α-algorithm to mine duplicate tasks in process logs.** In Advances in Web and Network Technologies, and Information Management (pp. 396-407). Springer, Berlin, Heidelberg.

Mans, R., van der Aalst, W.M.P., and Vanwersch, R. (2015). **Process Mining in Healthcare: Evaluating and Exploiting Operational Healthcare Processes.** SpringerBriefs in Business Process Management, Springer International Publishing, 2015.

Milovic, B. (2012). **Prediction and decision making in health care using data mining.** Kuwait chapter of arabian journal of business and management review, 33(848), 1-11.

Motheral, B., & Fairman, K. A. (2001). **Effect of a three-tier prescription copay on pharmaceutical and other medical utilization.** Medical care, 39(12), 1293-1304.

Moynihan, R., Doust, J., & Henry, D. (2012). **Preventing overdiagnosis: how to stop harming the healthy.** Bmj, 344, e3502.

Okechukwu S., et al. "Blood pressure, prevalence of hypertension and hypertension related complications in Nigerian Africans: A review." **World journal of cardiology** 4.12 (2012): 327.

Pecanac, K. E., Wyman, M., Kind, A. J., & Voils, C. I. (2018). Treatment decision making involving patients with dementia in acute care: A scoping review. **Patient education and counseling,** 101(11), 1884-1891.

Phipps, D. L., Parker, D., Pals, E. J., Meakin, G. H., Nsoedo, C., & Beatty, P. C. (2008). Identifying violation-provoking conditions in a healthcare setting. **Ergonomics,** 51(11), 1625-1642.

Piatetsky-Shapiro, G., Brachman, R. J., Khabaza, T., Kloesgen, W., & Simoudis, E. (1996, August). An overview of issues in developing industrial data mining and knowledge discovery applications. **In KDD** (Vol. 96, pp. 89-95).

Priya, K., Joy, N., Thottumkal, A. V., Warrier, A. R., Krishna, S. G., & Joseph, N. (2018). Impact of Electronic Prescription Audit Process to Reduce Outpatient Medication Errors. Indian **Journal of Pharmaceutical Sciences,** 79(6), 1017-1022.

Ralston, J. D., Rutter, C. M., Carrell, D., Hecht, J., Rubanowice, D., & Simon, G. E. (2009). **Patient use of secure electronic messaging within a shared medical record: a cross-sectional study.** Journal of general internal medicine, 24(3), 349-355.

Roque, F. S., Jensen, P. B., Schmock, H., Dalgaard, M., Andreatta, M., Hansen, T., ... & Jensen, L. J. (2011). **Using electronic patient records to discover disease correlations and stratify patient cohorts.** PLoS computational biology, 7(8), e1002141.

Rosenthal, Meredith, and Arnold Milstein. "Awakening consumer stewardship of health benefits: prevalence and differentiation of new health plan models." **Health Services Research** 39.4p2 (2004): 1055-1070.

Ross, S. E., Moore, L. A., Earnest, M. A., Wittevrongel, L., & Lin, C. T. (2004). Providing a web-based online medical record with electronic communication capabilities to patients with congestive heart failure: randomized trial. **Journal of medical Internet research**, 6(2).

Shivade, C., Raghavan, P., Fosler-Lussier, E., Embi, P. J., Elhadad, N., Johnson, S. B., & Lai, A. M. (2013). A review of approaches to identifying patient phenotype cohorts using electronic health records. **Journal of the American Medical Informatics Association**, 21(2), 221-230.

Simon SR, Kaushal R, Cleary PD, Jenter CA, Volk LA, Orav EJ, Burdick E, Poon EG, Bates DW. Physicians and Electronic Health Records: A Statewide Survey. **Archives of Internal Medicine.** 2007;167(5):507–12.

Suraratdecha, C., Saithanu, S., & Tangcharoensathien, V. (2005). Is universal coverage a solution for disparities in health care?: findings from three low-income provinces of Thailand. **Health Policy**, 73(3), 272-284.

Tang, P. C., Ash, J. S., Bates, D. W., Overhage, J. M., & Sands, D. Z. (2006). Personal health records: definitions, benefits, and strategies for overcoming barriers to adoption. **Journal of the American Medical Informatics Association,** 13(2), 121-126.

Tangcharoensathien, V., Witthayapipopsakul, W., Panichkriangkrai, W., Patcharanarumol, W., & Mills, A. (2018). Health systems development in Thailand: a solid platform for successful implementation of universal health coverage. **The Lancet,** 391(10126), 1205-1223.

Tansitpong, P., & Chaovalitwongse, W. (2018). An investigation of differentiated prescription decision on profitability: A case study from Thailand. International **Journal of Healthcare Management,** 11(1), 44-51.

Taranu, I. (2016). Data mining in healthcare: decision making and precision. **Database Systems Journal,** 6(4), 33-40.

Teerawattananon, Y., Tantivess, S., Yothasamut, J., Kingkaew, P., & Chaisiri, K. (2009). Historical development of health technology assessment in Thailand. **International journal of technology assessment in health care,** 25(S1), 241-252.

The Big Data Long Tail. **Blog post by Jason Bloomberg**. on Jan 17, 2013. [online] http://www.devx.com/blog/the-big-data-long-tail.html

Wald, J. S., Businger, A., Gandhi, T. K., Grant, R. W., Poon, E. G., Schnipper, J. L., ... & Middleton, B. (2010). Implementing practice-linked pre-visit electronic journals in primary care: patient and physician use and satisfaction. **Journal of the American Medical Informatics Association,** 17(5), 502-506.

Wilke, R. A., Xu, H., Denny, J. C., Roden, D. M., Krauss, R. M., McCarty, C. A., ... & Savova, G. (2011). The emerging role of electronic medical records in pharmacogenomics. **Clinical Pharmacology & Therapeutics,** 89(3), 379-386.

Winter, J. D., Kerns, J. W., Winter, K. M., & Sabo, R. T. (2019). Increased reporting of exclusionary diagnoses inflate apparent reductions in long-stay antipsychotic prescribing. **Clinical gerontologist,** 42(3), 297-301.

ทางเลือกการประกันราคายางพารา

สันติ ถิรพัฒน์*

บทคัดย่อ

การศึกษาเสนอทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงราคายางสำหรับเกษตรกรรายย่อย โดยการใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภท Put Option ซึ่งมีลักษณะที่เหมาะสมกับความต้องการและพฤติกรรมของผู้ปลูกยางรายย่อยของไทย เช่น Average Price Option, Spread, Cash Option, และ Up-and-out Put แทนการใช้ยางพาราล่วงหน้าซึ่งทางการพยายามสนับสนุน หรือการรับประกันราคายางซึ่งรัฐเป็นผู้ที่รับภาระโดยตรงและเต็มจำนวน ในการประเมินเบื้องต้นโดยการทดลองสุ่ม (simulation) พบว่าการประกันราคาแบบ Average Price ไม่ว่าราคาน้ำยางสดหรือยางแผ่นรมควันชั้น 3 ค่าเบี้ยประกันจะต่ำกว่าการประกันมาตรฐานแบบ European Put Option ถึงประมาณครึ่งหนึ่ง หากเกษตรกรมีมุมมองเกี่ยวกับราคายาง ว่าจะไม่ลดลงต่ำกว่าระดับราคาใดราคาหนึ่ง นอกจากนั้น การใช้ Spread Option สามารถช่วยลดภาระค่าเบี้ยประกันของเกษตรกรลงได้ หากเกษตรกรมีมุมมองว่าราคายางไม่สามารถลดลงได้เกินระดับราคาที่กำหนดไว้สำหรับการประกันราคาในลักษณะ “ได้เสีย” หรือ Cash Put อาจมีความเหมาะสมกับเกษตรกรที่ต้องการได้รับค่าชดเชยที่แน่นอนหากราคายางต่ำกว่าระดับราคาที่กำหนดไว้ อีกทั้งเกษตรกรยังสามารถเลือกค่าเบี้ยประกันที่ต้องการจ่ายและเงินที่จะได้รับการชดเชยได้ ส่วนการประกันโดย Up-and-out Put เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกร ที่ไม่ตองการได้รับความคุ้มครองเมื่อราคายางเพิ่มขึ้นสูงกว่าราคาที่กำหนดไว้ ทำให้สามารถประหยัดค่าเบี้ยประกันที่ต้องจ่ายได้ โดยรวมการศึกษาชี้ว่า ค่าเบี้ยประกันของทางเลือกการประกันราคายางพาราเหล่านี้ อยู่ในช่วงที่เกษตรกรน่าจะยอมรับได้ ทำให้เกษตรกรมีการใช้ผลิตภัณฑ์การเงินในการป้องกันความเสี่ยงด้วยตนเอง ซึ่งจะช่วยลดภาระด้านการคลังของรัฐบาลในระยะยาวได้ ส่วนการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมในรายละเอียด ตลอดจนอัตราการใช้ประกันควรได้รับการศึกษาต่อไป

คำสำคัญ: การประกันราคา ยางพารา ผู้ปลูกยางรายย่อย

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : sunti.tir@nida.ac.th

An Alternative for Rubber Price Subsidy

Sunti Tirapat*

Abstract

The study proposes an alternative to managing rubber price risk for small farmers using structured put options such as Average Price, Spread, Cash, and Up-and-out. The current policy supporting farmers to use futures market has been futile due to the standardized feature and basis risk while the direct price subsidy is costly. Based on the simulation approach, the results of the study show that the premiums of the Average put option are significantly lower than those of the RSS3 and latex standard options. In addition, using the spread option also lowers the premium if the rubber farmers have view of the lowest level of future rubber prices. The cash put option is also suitable for those who simply require certain fixed compensation if the future prices are lower than specified price level. Up-and-out Put is also appropriate for farmers who do not require protection once the rubber price is higher than certain level. Overall, the preliminary results suggest that the premiums of the structured average prices should be accessible by rubber farmers to manage their own price risk which help alleviate the fiscal burden in the long run. However, the detail design of the products and their take-up rates should be further investigated in the future study.

Keyword: Electronic medical records, Healthcare operations, Prescription pattern

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration,
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: sunti.tir@nida.ac.th

1. บทนำ (Introduction)

ไทยเป็นประเทศผู้ผลิตยางพารารายใหญ่ประเทศหนึ่งของโลก ในช่วงปี 2557 – 2561 ไทยเป็นประเทศที่มีผลผลิตยางพารามากที่สุดมาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีเนื้อที่ปลูกยางพารามากที่สุดก็ตาม จากการขึ้นทะเบียนกับการยางแห่งประเทศไทย ปัจจุบันพบว่าในเบื้องต้นมีจำนวนเกษตรกรชาวสวนยางประมาณ 1.7 ล้านราย เป็นพื้นที่ปลูกยางประมาณ 17 ล้านไร่ การที่ประชากรผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประชากรเหล่านี้มีรายได้น้อย รัฐบาลในทุกสมัยจึงมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อราคาของสินค้าเกษตรตกต่ำ หรือเกิดภัยพิบัติขึ้น ส่งผลให้เป็นภาระทางด้านการคลังในระยะยาว รัฐบาลที่ผ่านมาจึงได้มีแนวคิดในการส่งเสริมให้เกษตรกรนำกลไกตลาดทางด้านการเงินมาใช้ไม่ว่าในการซื้อประกันภัยพิบัติ หรือการใช้ตลาดซื้อขายล่วงหน้า[1] ในการบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาสินค้าเกษตรได้ด้วยตัวเอง

อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจุบันมีเพียงยางแผนรมควันชั้น 3 เท่านั้น ที่ทำการซื้อขายในตลาดสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ประเทศไทย) หรือ TFEX แต่เกษตรกรรายย่อย มีการขายทั้งน้ำยางสด และยางก้อนถ้วย นอกจากนั้น การศึกษาของ สันติ ถิรพัฒน์ และ สุภารัตน์ ตันทนงศักดิ์กุล (2561) พบว่า กลุ่มตัวอย่างของเกษตรกรผู้ปลูกยางพารารายย่อย จาก 3 ภาคของประเทศรู้จักและมีความต้องการใช้ตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้าในการป้องกันความเสี่ยงน้อยมาก เกษตรกรรายย่อยบางรายเข้าใจผิดว่าเป็นตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า (Forward Market) ที่ตลาดกลางยางพาราจังหวัดสุราษฎร์ธานี เกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในเรื่องกลไกที่สำคัญของการซื้อขายของตลาดล่วงหน้า เช่น เรื่องการวางเงินประกันเริ่มต้น (Initial Margin Requirement) ในการเปิดบัญชีซื้อขาย ตลอดจนการที่เกษตรกรอาจจะถูกเรียกเงินประกันเพิ่มเติม (Margin Call) หากมีการขาดทุนเกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นเกษตรกรบางรายยังเข้าใจว่าจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล เมื่อมีการขาดทุนจากการซื้อขายในตลาดยางพาราล่วงหน้า

สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่ง อาจเป็นเพราะว่าสัญญาซื้อขายล่วงหน้าเป็นลักษณะมาตรฐาน อาจไม่เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรรายย่อย ซึ่งพฤติกรรมในการตัดสินใจทางด้านการเงินและการป้องกันความเสี่ยงมักไม่เป็นไปตามหลักการทางด้านเศรษฐศาสตร์[2] ดังนั้นภาครัฐจึงควรพิจารณาถึงกลไก

---

[1] ตัวอย่าง เช่น จากเอกสารการปฏิรูป: ด้านเศรษฐกิจ ของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ พ.ศ. 2557 จึงมีแนวคิดที่จะใช้กลไกตลาดในการช่วยจัดการความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร โดยกำหนดนโยบายในการพัฒนาตลาดเกษตรล่วงหน้าเพื่อให้ *“เกษตรกรไทยมีทางเลือกที่จะผลิตหรือกำหนดราคาที่จะขายอีกทั้งตลาดเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงของราคาสินค้าเกษตร และทำให้ภาคเกษตรปลอดจากการครอบงำทางการเมืองและสนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรสามารถเข้ามาทำธุรกรรมในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า”*

[2] การที่เกษตรกรมีความเสี่ยงทางด้านราคาผลผลิต โดยหลักการแล้วเกษตรกรควรมีการป้องกันความเสี่ยง แต่พฤติกรรมของคนทั่วไปอาจไม่เป็นไปตามที่คาดไว้โดยเฉพาะคนยากจนดูการทบทวนในเรื่องนี้จาก Campbell (2016) ทางด้านการบริหารความเสี่ยง เช่น Cole et al. และ Banerjee (2013) ซึ่งจะได้พูดถึงต่อไปในส่วนที่ 3

ตลาดทางเลือกอื่น ในการป้องกันความเสี่ยงราคายางพารา โดยการประกันราคาหรือ Put Option ในรูปแบบต่างๆ ที่มีความเหมาะสมกับลักษณะและพฤติกรรมเกษตรกรรายย่อยไทย มากกว่าการใช้สัญญายางแผ่นรมควันชั้น 3 ล่วงหน้าของตลาด TFEX

2. วัตถุประสงค์ (Objectives)

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาคือเพื่อ เสนอทางเลือกในการใช้กลไกตลาดหรือผลิตภัณฑ์ทางด้านการเงินในการบริหารความเสี่ยงทางด้านราคายางพาราของเกษตรกรผู้ปลูกยางรายย่อย โดยใช้การประกันราคาหรือ Put Option ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งประเมินอัตราค่าเบี้ยประกันราคาเบื้องต้นที่เกษตรกรต้องจ่ายในแต่ละทางเลือก

3. การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

ตลาดโภคภัณฑ์ล่วงหน้า (Commodity Futures Market) ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นกลไกที่ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถลดความผันผวนของราคาสินค้าและปัจจัยการผลิตได้ ส่งผลให้ภาคการผลิตมีเสถียรภาพ การศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวกับตลาดโภคภัณฑ์ล่วงหน้าในช่วงแรก ๆ ให้ความสำคัญกับความมีประสิทธิภาพของตลาดที่ราคามีการสะท้อนข้อมูลข่าวสาร และความสัมพันธ์ทางทฤษฎีระหว่างราคาโภคภัณฑ์ในอนาคตและราคาเงินสด ต่อมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของผู้ใช้ตลาด (Market Participants) โภคภัณฑ์ล่วงหน้า ที่มีสัดส่วนของนักลงทุนในตลาดเพิ่มขึ้นมาก ทำให้ตลาดโภคภัณฑ์ล่วงหน้ามีลักษณะเป็นตลาดการเงิน (Financialization) งานวิจัยในระยะหลัง เช่น Cheng et al. (2014) และ Knittel and Pindyck (2016) จึงเน้นศึกษาทางด้านลักษณะของผลตอบแทนและความเสี่ยงของตลาดล่วงหน้า ตลอดจนผลกระทบซึ่งทำให้เกิดความผันผวนของราคาโภคภัณฑ์ที่เกินจริงได้ เนื่องจากนักลงทุนเหล่านี้มุ่งหวังกำไรในการซื้อขายมากกว่าผู้ใช้ตลาดจากภาคอุตสาหกรรม ที่ทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยง

สำหรับประเด็นการใช้ตลาดล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเกษตรนั้น นักวิชาการทั่วไปและหน่วยงานภาครัฐ มักมีความคาดหวังว่าเกษตรกรรายย่อยจะใช้ตลาดล่วงหน้า ในการป้องกันความเสี่ยงด้านราคาผลผลิต เนื่องจากเกษตรกรต้องเผชิญกับความเสี่ยงโดยตรงจากความผันผวนของราคา จึงควรโอนย้ายความเสี่ยงให้กับผู้อื่นที่สามารถรับความเสี่ยงได้ดีกว่า เช่น นักเก็งกำไรหรือนักลงทุนประเภทสถาบันผ่านตลาดซื้อขายล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทางด้านพฤติกรรมพบว่า การตัดสินใจทางการเงินของเกษตรกรรายย่อยมีความซับซ้อน และมักไม่เป็นไปตามแนวคิดทางทฤษฎี ในส่วนนี้จึงได้ทบทวนการศึกษาที่เกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร และ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับของไทย ในส่วนที่ 3.1 และ ส่วนที่ 3.2 ตามลำดับ

3.1 พฤติกรรมการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร

ถึงแม้ว่าเกษตรกรรายย่อย เป็นผู้ที่ควรใช้ตลาดซื้อขายล่วงหน้าในการบริหารความเสี่ยงทางด้านราคา เนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของราคาผลผลิตโดยตรง แต่หลักฐานจากการศึกษาทางวิชาการ เช่น Banerjee and Duflo (2007) และ Banerjee (2013) พบว่าเกษตรกรในประเทศที่กำลังพัฒนามีการบริหารความเสี่ยงค่อนข้างน้อย ทั้ง ๆ ที่เกษตรกรเหล่านี้มักได้รับการอุดหนุนจากทางการ สาเหตุประการหนึ่งอาจเนื่องมาจากการที่ราคา (Price) และผลผลิต (Yield) ทางการเกษตรมีความสัมพันธ์กันในเชิงลบ จึงเป็นการป้องกันความเสี่ยงตามธรรมชาติ (Natural Hedge) อยู่แล้วบางส่วน การศึกษาของ OECD (2011) พบว่า ความผันผวนของรายได้หรือความเสี่ยงทางการเกษตรอาจสามารถลดลงได้จากการหักกลบลบกัน (Offsetting) ของราคาและปริมาณผลผลิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของราคาวัตถุดิบและราคาผลผลิต ซึ่งความเสี่ยงที่ลดลงโดยธรรมชาติ (Natural Hedge) นี้มีสัดส่วนค่อนข้างสูงและใกล้เคียงกับการลดความเสี่ยงโดยการกระจายความเสี่ยง (Diversification)

นอกจากนั้น การที่เกษตรกรไม่บริหารจัดการความเสี่ยง (เช่น การทำประกันภัย หรือการใช้ตลาดล่วงหน้า) อาจเนื่องมาจากหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ เกษตรกรขาดความรู้และทักษะทางการเงิน (Financial Literacy) รวมถึงปัญหาทางด้านพฤติกรรมในการตัดสินใจต่างๆ ถึงแม้ว่าผ่านมาไม่มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้และการใช้ตลาดล่วงหน้าของเกษตรกรโดยตรง แต่มีการศึกษาจำนวนมากที่เกี่ยวกับการตัดสินใจซื้อประกันภัยพืชผล หรือการใช้ผลิตภัณฑ์บริการทางการเงิน ซึ่งผลการศึกษาเหล่านี้อาจนำมาอนุมานได้กับการตัดสินใจใช้ตลาดล่วงหน้าในการบริหารความเสี่ยงของเกษตรกร จึงได้ทบทวนการศึกษาดังกล่าวอย่างสังเขปในส่วนถัดไป

<u>ปัจจัยในการจัดการความเสี่ยงโดยการซื้อประกันของเกษตรกร</u>

สาเหตุที่เกษตรกรไม่บริหารความเสี่ยงอาจเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกัน อาทิ การขาดความรู้ทางด้านการเงิน (Financial Literacy) การขาดข้อมูลข่าวสาร การกระตุ้นทางการตลาด (Marketing Incentives) ปัญหาเรื่องสภาพคล่องและกำลังซื้อ (Liquidity and Affordability) ตลอดจนความเชื่อถือ (Trust) ของเกษตรกรที่มีต่อผู้ให้ประกัน เป็นต้น

Gine et al. (2008) และ Gine and Yang (2009) พบว่าการขาดความเข้าใจในผลิตภัณฑ์เป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลต่ออุปสงค์การทำประกันภัยโดยใช้ดัชนีน้ำฝน เนื่องจากผลิตภัณฑ์ลักษณะนี้ค่อนข้างซับซ้อนสำหรับเกษตรกรรายย่อย เพราะการจ่ายค่าสินไหมทดแทนขึ้นอยู่กับปริมาณของน้ำฝน ไม่ใช่ความสูญเสียของผลผลิต จึงทำให้เกิด Basis Risk ของผู้ซื้อประกัน ดังนั้นผู้ซื้อประกันจะต้องเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณน้ำฝนกับผลผลิตจึงจะสามารถกำหนดขนาดของสัญญาที่เหมาะสมในการป้องกันความเสี่ยงได้ การศึกษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรรายย่อยอาจไม่ใช้สัญญาสินค้าล่วงหน้า เพราะสัญญาเหล่านี้นอกจากจะมี Basis Risk แล้วยังมีประเด็นในเรื่องการ Mark to Market และ Margin Requirement ซึ่งอาจมีผลต่อสภาพคล่องและการเข้าถึงตลาดล่วงหน้าของเกษตรกรด้วย

Gaurav et al. (2011) ศึกษาว่าความรู้ทางด้านการเงินเป็นปัจจัยในการซื้อประกันของเกษตรกรหรือไม่ โดยเปรียบเทียบผลกระทบของการให้ความรู้ทางการเงินและการให้แรงจูงใจทางการตลาด (Marketing Incentives) ต่อการซื้อประกันดัชนีน้ำฝนของเกษตรกรในอินเดีย โดยแรงจูงใจทางการตลาด (Marketing Incentives) มี 3 แบบด้วยกันคือ 1) การคืนเงินค่าเบี้ยประกันถ้าไม่มีการจ่ายค่าสินไหมชดเชย (Money Back) 2) การให้ข้อมูลการพยากรณ์อากาศ และ 3) การให้ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณน้ำฝนกับความชื้นของดิน ผลการศึกษาพบว่าการให้ความรู้ทางการเงินสามารถเพิ่มอัตราการทำประกันภัย ในขณะที่การให้แรงจูงใจทางการตลาดมีเพียงเฉพาะการคืนเงินค่าเบี้ยประกัน (Money Back) เท่านั้นที่มีผลต่อการเพิ่มอัตราการทำประกันภัย แต่วิธีนี้มีต้นทุนสูงมาก กล่าวคือเท่ากับการลดค่าเบี้ยประกันถึงร้อยละ 60 สอดคล้องกับการศึกษาของ Cole et al. (2013) ที่พบว่าอุปสงค์ของประกันภัยพืชผลมีความอ่อนไหวอย่างมากต่ออัตราเบี้ยประกัน แต่ปัจจัยทางด้านราคานี้ยังไม่เพียงพอสำหรับการอธิบายอัตราการซื้อประกันที่ต่ำของเกษตรกรในอินเดีย นอกจากนี้ ปัจจัยอื่นที่มีความสำคัญต่อการซื้อประกันพืชผลของเกษตรกร ได้แก่ ทักษะทางการเงิน สภาพคล่อง ตลอดจนความเชื่อถือ (Trust) ของผู้รับประกัน เช่นเดียวกับ Cai et al. (2009) ที่พบว่าความเชื่อถือ (Trust) เป็นปัจจัยสำคัญในการซื้อประกันภัยของเกษตรกรในประเทศจีน กล่าวคือ ถ้าผู้ขายประกันเป็นภาครัฐจะเพิ่มความน่าจะเป็นในการที่เกษตรกรตัดสินใจซื้อประกัน

งานวิจัยในระยะหลังได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของเครือข่ายทางสังคม (Social Networks) กับการให้ความรู้ทางการเงินและการตัดสินใจซื้อประกัน เนื่องจากการตัดสินใจทางการเงินเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน เครือข่ายทางสังคมอาจช่วยให้เกิดการเรียนรู้ โดยการกระจายข้อมูลข่าวสารและมีการช่วยกันวิเคราะห์ปัญหา นอกจากนั้นการทราบถึงการตัดสินใจของคนอื่นในชุมชน ยังอาจส่งผลต่อการตัดสินใจของตัวเกษตรกรเองได้ การศึกษาของ Gine et al. (2013) พบว่าการให้ความรู้ทางการเงินมีผลต่อการตัดสินใจซื้อประกันของเกษตรกรที่อยู่ในเครือข่ายทางสังคม และ Cai et al. (2015) พบว่าเครือข่ายทางสังคมมีผลต่อการกระจายความรู้ทางการเงินส่งผลให้อัตราการทำประกันภัยเพิ่มขึ้น ผลของงานวิจัยเหล่านี้มีความสำคัญต่อการออกแบบการให้ความรู้ทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ โดยการใช้เครือข่ายทางสังคมเป็นกลไกในการกระจายความรู้ซึ่งสามารถประหยัดต้นทุนของการให้ความรู้ทางการเงินได้

<u>ปัญหาเชิงพฤติกรรม (Behavioural Aspect)</u>

การตัดสินใจซื้อประกันของเกษตรกรยังอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านพฤติกรรม การศึกษาหลายชิ้นแสดงให้เห็นว่า คนเรามีการตัดสินใจทางการเงินที่ผิดพลาด เช่น Calvet et al. (2007, 2009), Agarwal et al. (2009), Campbell et al. (2011) และ Campbell (2016) การตัดสินใจทางการเงินที่ผิดพลาดนั้นอาจมีสาเหตุจากการขาดทักษะทางการเงิน หรือจากปัจจัยทางด้านพฤติกรรมความลำเอียงในกระบวนความคิด (Cognitive Biases) เช่น การไม่ชอบความสูญเสีย (Loss Aversion) หรือความไม่ชัดเจน (Ambiguity) การให้ความสำคัญกับปัจจุบัน (Overweighting the Present) การตั้งกรอบในการตัดสินใจที่แคบเกินไป (Narrow Framing) เป็นต้น ซึ่งปัจจัยทางด้านพฤติกรรมนี้มักมีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา เป็นผลทำให้เกษตรกรรายย่อยตัดสินใจไม่ซื้อประกันเนื่องจากปัญหาความลำเอียงในกระบวนความคิด (Cognitive Biases)

เพราะเกษตรกรเหล่านั้นมีการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำ ตลอดจนการดำเนินชีวิตที่ไม่สามารถใช้กระบวนความคิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Cognitive Overload)[3] การศึกษาของ Cole, Stein, and Tobacman (2014) ใช้ข้อมูล Panel Data ของเกษตรกรในอินเดียถึง 7 ปี พบว่าการซื้อประกันมีความอ่อนไหวต่อการได้รับค่าสินไหมทดแทนในอดีต การได้รับค่าสินไหมเพียงเล็กน้อย (เท่ากับค่าแรงประมาณ 5 วัน) สามารถเพิ่มโอกาสในการซื้อประกันได้ถึงร้อยละ 25 ถึง ร้อยละ 50 ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าเกษตรกรรายย่อยมีปัญหาเชิงพฤติกรรมในการตัดสินใจเนื่องจากการซื้อประกันควรพิจารณาถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตไม่ใช่ประสบการณ์ของผู้เอาประกันว่าเคยได้รับการจ่ายค่าสินไหมหรือไม่

3.2 การศึกษาที่เกี่ยวข้องของไทย

งานวิจัยส่วนใหญ่ของไทยจะเน้นทำการศึกษาถึงความมีประสิทธิภาพในการซื้อขายของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยเป็นหลัก เช่น Suppanunta Romprasert (2008) ทำการศึกษาประสิทธิภาพของราคาซื้อขายยางแผ่นรมควันชั้น 3 ในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย พบว่าราคาซื้อขายยางแผ่นรมควันชั้น 3 ในตลาดฯ มีประสิทธิภาพและสามารถนำราคาซื้อขายล่วงหน้าดังกล่าวมาใช้เป็นตัวทำนายราคาซื้อขายในตลาดส่งมอบทันทีในอนาคตได้ วาทินี โชตินุชิตตระกูล และธนโชติ บุญวรโชติ (2556) ศึกษาการใช้สัญญาซื้อขายล่วงหน้าของยางแผ่นรมควันชั้น 3 ในการป้องกันความเสี่ยง อย่างไรก็ตามจากข้อมูลในอดีตที่สั้นและสภาพคล่องที่ต่ำ ความมีประสิทธิภาพของตลาดจึงไม่อาจสรุปได้อย่างชัดเจน

การศึกษาที่สำรวจทัศนคติของเกษตรกรต่อตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย เช่น ชูดา แก้วละเอียด (2549) สำรวจผู้ประกอบการยางพาราจากอุตสาหกรรมยางธรรมชาติ และอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยางเป็นจำนวน 80 คน ผลการวิจัยพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่ใช้ตลาดซื้อขายล่วงหน้า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจใช้ตลาดซื้อขายล่วงหน้าของผู้ประกอบการยางพาราได้แก่ รูปแบบสินค้าที่ผลิต ระดับการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง และทัศนคติ ธุวพล ไทยบุรี (2551) สำรวจทัศนคติของเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราขนาดกลาง จังหวัดสงขลา จำนวน 50 ราย พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 72 ให้ความสนใจในการเข้ามาซื้อขายสัญญายางแผ่นรมควันล่วงหน้า แต่ปัญหาและอุปสรรคที่เกษตรกรไม่ซื้อขายยางแผ่นรมควันล่วงหน้าคือเรื่องของความยากในการทำความเข้าใจตัวผลิตภัณฑ์ที่มีศัพท์เทคนิคจำนวนมาก นอกจากนี้ ธีระพล ลาชโรจน์ และอตินุช เฉลิมพงศ์ (2554) สำรวจความคิดเห็นของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยางพาราไทยจำนวน 21 บริษัท ที่พบว่า การซื้อขายยางแผ่นรมควันล่วงหน้าจะใช้กันเฉพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและใหญ่เท่านั้น อีกทั้งผู้ประกอบการดังกล่าวยังนิยมซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าในตลาดต่างประเทศมากกว่าตลาดล่วงหน้าของไทย เนื่องจากมีสภาพคล่องในการซื้อขายที่สูงกว่า

[3] เนื่องจากเกษตรกรรายย่อยที่มีรายได้น้อยต้องหาเลี้ยงชีพวันต่อวันทำให้มีผลต่อการตัดสินใจที่มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ได้ ดูการศึกษา เช่น Mani et al. (2013) และ Schilbach et al. (2016) เป็นต้น

สำหรับทางด้านการจัดการความเสี่ยงของผู้ปลูกยางพารา ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย (2559) ศึกษาการรับรู้ความเสี่ยงและกลยุทธ์การจัดการความเสี่ยงของเกษตรกรสวนยางในภาคใต้ (จังหวัดสงขลาและพัทลุง) โดยแบ่งครัวเรือนเกษตรกรที่สำรวจออกเป็นหลายประเภทตามขนาดของพื้นที่และลักษณะการทำการเกษตร[4] พบว่าความเสี่ยงที่สำคัญของเกษตรกรทุกประเภท คือการลดลงของราคายางและการเพิ่มขึ้นของราคาปัจจัยการผลิต เกษตรกรแต่ละประเภทเลือกใช้กลยุทธ์จัดการความเสี่ยงต่าง ๆ กัน เช่น กลยุทธ์ความหลากหลายของการผลิต การจัดการตลาด การจัดการแรงงาน เป็นต้น แต่การจัดการความเสี่ยงที่ร่วมกันของฟาร์มทุกประเภท คือการลดค่าใช้จ่ายครัวเรือนและการเพิ่มการออม

นอกจากนั้น สันติ ถิรพัฒน์ และ สุภารัตน์ ตันทนงศักดิ์กุล (2561) สำรวจความต้องการการใช้ตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้าในการป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกรผู้ปลูกยางพารารายย่อย จากกลุ่มตัวอย่างของเกษตรกรผู้ปลูกยางพารารายย่อยจาก 3 ภาค คือภาคใต้ (จังหวัดสงขลา) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ/เหนือ (จังหวัดอุบลราชธานี) และภาคตะวันออก/กลาง (จังหวัดจันทบุรี) จำนวน 396 ราย พบว่าเกษตรกรรายย่อยมีการรู้จักตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า (TFEX) น้อยมาก กล่าวคือ มีเพียง 17.42% เท่านั้นที่รู้จักหรือเคยได้ยินตลาด TFEX ในจำนวนดังกล่าวเกษตรกรรายย่อยบางรายยังเข้าใจผิดว่าเป็นตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า (Forward Market) ที่ตลาดกลางยางพาราจังหวัดสุราษฎร์ธานี บางรายยังเข้าใจว่าเป็นตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้าในต่างประเทศ นอกจากนั้นเมื่อสอบถามถึงความต้องการใช้ (หรือเคยใช้) ตลาดล่วงหน้า พบว่า เกษตรกรรายย่อยส่วนใหญ่ไม่คิดที่จะใช้ตลาด TFEX มีเพียง 10.35% เท่านั้นที่คิดที่จะใช้ (เคยใช้) ตลาด TFEX การสำรวจยังพบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจในเรื่องกลไกที่สำคัญของตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Futures Market) เช่น ในเรื่องการวางเงินประกันเริ่มต้น (Initial Margin Requirement) ในการเปิดบัญชีซื้อขาย ตลอดจนการที่เกษตรกรอาจจะถูกเรียกเงินประกันเพิ่มเติมหากมีการขาดทุนเกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ หรือบางรายเข้าใจว่าจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลเมื่อเกิดการขาดทุน เป็นต้น

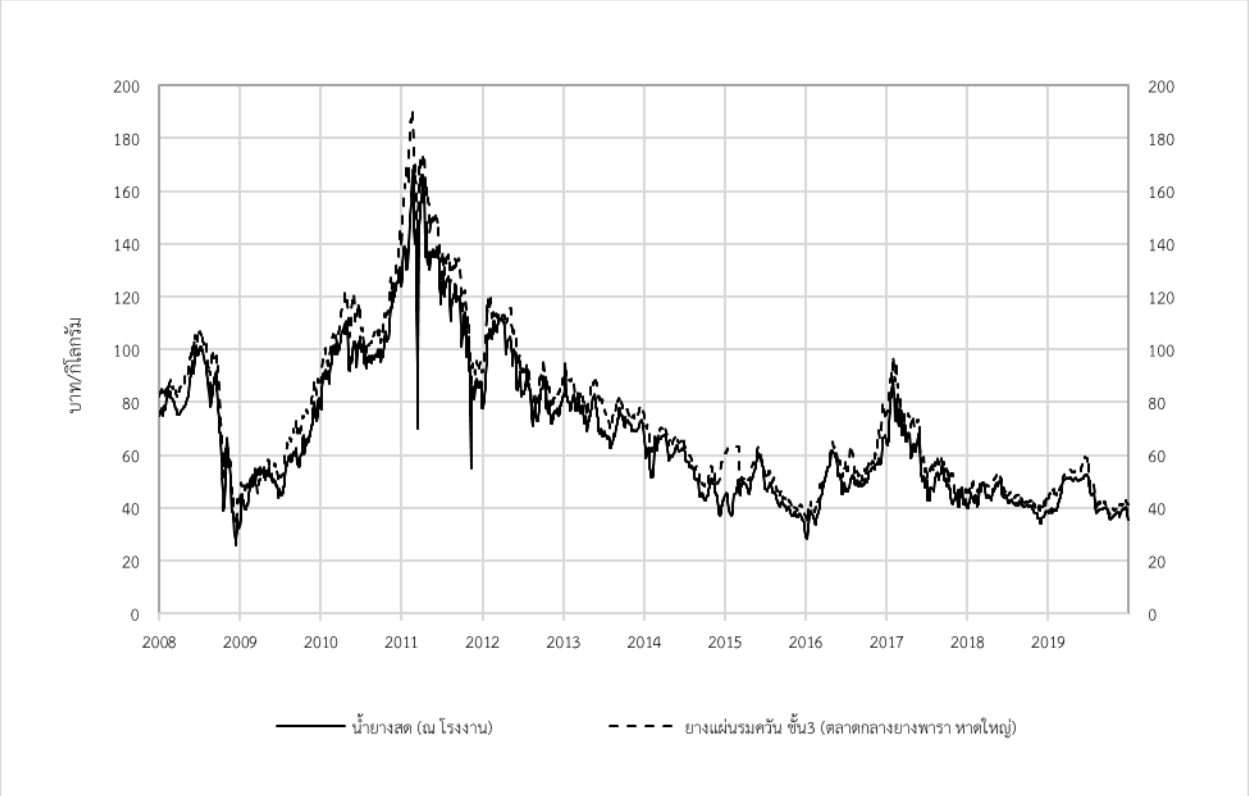
จากการทบทวนการศึกษาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ราคาเบี้ยประกันและสภาพคล่องมีความสำคัญมากต่อการตัดสินใจของเกษตรกรรายย่อย การใช้ตลาดยางพาราล่วงหน้าในการป้องกันความเสี่ยงมีการวางเงินประกัน (Margin) กระบวนการ Mark-to-Market สถานะของการซื้อขาย ซึ่งเกษตรกรจำเป็นต้องมีสภาพคล่องสำรองหากถูกเรียกเงินประกันเพิ่ม (Margin Call) ไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการใช้ป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกรเหล่านี้ นอกจากนี้ การขาดความรู้ทักษะทางการเงินและความเข้าใจผลิตภัณฑ์ ยังมีผลต่อการใช้ตลาดยางพาราล่วงหน้า ถึงแม้ว่าทาง TFEX และหน่วยงานภาครัฐได้มีความพยายามทางด้านนี้อยู่แล้ว แต่ยังคงพบว่ามีเกษตรกรรายย่อยจำนวนน้อยที่มีความเข้าใจที่แท้จริง การที่ตลาดล่วงหน้าในการป้องกันความเสี่ยงมีความยุ่งยากดังกล่าว และยังมีสินค้าอ้างอิงเพียงยางแผ่นรมควันชั้น 3 ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อยมีความเสี่ยง Basis Risk ได้ ดังนั้นจึงควรพิจารณาถึงทางเลือกในการใช้ Put Option เพื่อประกันราคายางพาราของเกษตรกรรายย่อย

[4] สวนยางขนาดเล็กมาก สวนยางขนาดเล็ก เจ้าของที่ดินสวนยางขนาดเล็ก สวนยางขนาดเล็กที่มีระบบการผลิตหลากหลายและธุรกิจสวนยางขนาดกลาง

4. ระเบียบวิธีวิจัย (Methods)

4.1 ข้อมูลในการศึกษา

การวิเคราะห์ใช้ข้อมูลราคาเงินสดยางแผ่นรมควันชั้น 3 (RSS3-Thai) ของไทย อ้างอิงจากราคาประมูล ณ ตลาดกลางยางพาราหาดใหญ่ และราคาน้ำยางสด (Latex-Thai) จากการยางแห่งประเทศไทย เป็นรายวันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2001 – 2019) ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1: ราคารายวันน้ำยางสด และยางแผ่นรมควันชั้น 3 ปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2562

4.2 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้ตัวอย่างเชิงสมมุติ (Hypothetical Example) โดยกำหนดให้เกษตรกรผู้ปลูกยางต้องการบริหารความเสี่ยง โดยการซื้อประกันราคา หรือในทางการเงินคือการซื้อตราสารประเภท European Put Option เพื่อความง่ายในการเข้าใจ การศึกษากำหนดขนาดของสัญญาเท่ากับ 1 กิโลกรัม เกษตรกรมีความต้องการซื้อประกันที่มีระยะเวลา 1 เดือน 3 เดือน 6 เดือน และ 1 ปี โดยมีระดับราคาประกันหรือราคาการใช้สิทธิ (Strike Price) ดังนี้คือ ที่ระดับราคาเงินสด ณ วันที่ซื้อประกัน (100%) ที่ระดับราคา 95% 90% 85% และ 80% ของราคาเงินสด กล่าวคือ หากราคา ณ วันครบกำหนดต่ำกว่าราคาการใช้สิทธิ เกษตรจะได้รับการชดเชย (Payoff) เท่ากับส่วนต่างของราคา สินค้าที่มีการประกันคือน้ำยางสด (Latex) และยางแผ่นรมควันชั้น 3 (RSS3)

การศึกษานี้จะใช้ European Put Option เป็นกรณีฐานสำหรับการเปรียบเทียบ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรที่ซื้อประกันราคาของน้ำยางสดเวลา 6 เดือน ระดับราคาการใช้สิทธิที่ระดับราคาเงินสด โดยในวันที่ซื้อประกัน น้ำยางสดมีราคา 40 บาท ถ้าเมื่อถึงวันครบกำหนดในอีก 6 เดือนข้างหน้า น้ำยางสดมีราคาลดลงเป็น 30 บาท เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชย เท่ากับ 10 บาท และถ้าหากน้ำยางสดมีราคาสูงกว่า 40 บาท เกษตรกรจะไม่ได้รับเงินชดเชย สำหรับเกษตรกรที่ซื้อประกันราคา ที่ระดับราคา 90% ของราคาเงินสด (หรือ 36 บาท) หากราคาของน้ำยางสด ณ วันครบกำหนด เท่ากับ 30 บาท เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยเท่ากับ 6 บาท แต่ถ้าหากน้ำยางสดมีราคาสูงกว่า 36 บาท เกษตรกรจะไม่ได้รับเงินชดเชย

Average Price Option Put

อย่างไรก็ตาม การประกันราคาที่เหมาะสมกับเกษตรกรรายย่อยไม่ควรมีลักษณะเป็นแบบ European Option ข้างต้น แต่ควรเป็น Asian Put Option ประเภท Average Price โดยเงินชดเชยที่เกษตรกรได้รับคิดจากราคาเฉลี่ยในช่วงเวลาที่เอาประกัน เนื่องจากเกษตรกรมีการขายผลผลิตทุกวัน นอกจากนั้น การที่เกษตรกรรายย่อยมีข้อจำกัดทางด้านสภาพคล่องในการจ่ายค่าเบี้ยประกัน การประกันราคายางพาราทางเลือกยังสามารถใช้ Put Option ที่กำหนดระดับราคาต่ำสุดที่เกษตรกรจะได้รับการชดเชย ที่เรียกว่า Spread Option ซึ่งเกษตรกรขาย Put Option คืนที่ระดับราคาการใช้สิทธิที่ต่ำที่ได้ซื้อไว้ ทำให้ค่าเบี้ยประกันจ่ายสุทธิต่ำกว่าที่จ่ายโดยไม่กำหนดระดับราคาต่ำสุดที่จะได้รับค่าชดเชย ตัวอย่างเช่น Spread (100, 90) คือการซื้อประกันที่ระดับราคาการใช้สิทธิเงินสด และได้กำหนดระดับราคาต่ำสุดที่จะได้รับค่าชดเชยไว้ที่ 90% หมายความว่า หากราคายางเฉลี่ยในช่วงที่ซื้อประกันลดลงต่ำกว่าราคาเงินสดในวันที่ซื้อแต่ไม่ต่ำกว่า 90% เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยเท่ากับส่วนต่างของของราคา ถ้าราคายางเฉลี่ยต่ำกว่า 90% เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยไม่เกินค่าชดเชยที่ระดับราคาการใช้สิทธิ 90%

Digital and Barrier Option

การประกันราคายังสามารถออกแบบให้มีการจ่ายค่าชดเชยเป็นจำนวนเงินคงที่ หรือ Cash Put Option แทนการชดเชยที่เป็นส่วนต่างของราคา การมีลักษณะ “ได้เสีย” (Digital) อาจเหมาะกับเกษตรกรบางประเภท หรือผู้ที่ไม่ต้องการคำนวณเงินชดเชย ณ วันครบกำหนด นอกจากนั้นการประกันราคา ยังสามารถให้สิ้นสุดก่อนวันครบกำหนดได้หากราคาของยางได้ปรับตัวสูงขึ้นเกินขีดราคาที่กำหนดไว้ (Barrier) การที่ราคาได้ปรับตัวสูงขึ้นมากเพียงพอ ทำให้เกษตรกรไม่มีความจำเป็นต้องมีประกันราคาอีกต่อไป การประกันราคาจะสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติ การประกันในลักษณะ Up-and-out Put Option นี้จะช่วยลดราคาค่าเบี้ยประกันที่เกษตรกรต้องจ่ายลงได้ ตัวอย่างเช่น Cash Put ที่จ่ายเงินชดเชย 5 บาท ที่ราคาการใช้สิทธิ 90% หากราคายาง ณ วันครบกำหนด มีราคาลดลงเหลือเพียง 80% หรือ 50% ของราคาเงินสดในวันที่ซื้อ เกษตรกรจะได้เงินชดเชย 5 บาทเท่ากัน Up-and-out Put Option ที่ราคาการใช้สิทธิ 90% และมีขีดราคาที่กำหนดไว้เท่ากับ 50 บาท หากในวันใดวันหนึ่งราคายางเกิน 50 บาท การประกันจะสิ้นสุดลง

การประมาณค่าเบี้ยประกัน

ในการประมาณค่าเบี้ยประกันหรือ Put Premium การศึกษาใช้สูตรการคำนวณอย่างง่ายของตัวแบบ Black and Sholes เป็นกรณีฐานในการเทียบเคียง สำหรับการคำนวณ Average Price Option ใช้วิธีจำลองสุ่ม (Simulation) จำนวน 2,000 ครั้ง จากตัวแบบการเปลี่ยนแปลงของราคายางโดยมีรายละเอียดดังนี้

ค่าเบี้ยประกัน (European Put Option Premium) คำนวณจาก

$$P(S_0, K, \sigma, r, T) = Ke^{-rT}N(-d_2) - S_0N(-d_1)$$

$$d_1 = \frac{\ln(S_0 / K) + (r + 0.5\sigma^2)}{\sigma\sqrt{T}}$$
$$d_2 = d_1 - \sigma\sqrt{T}$$

โดยที่ S_0 = ราคาเงินสดปัจจุบันของยาง; K = ราคาใช้สิทธิ (strike price); σ = ความผันผวนของอัตราผลตอบแทนของยาง; r = อัตราดอกเบี้ยที่ไม่มีความเสี่ยง (risk free rate); T = เวลา ณ วันครบกำหนด; N(.) = ความน่าจะเป็นสะสมจากการกระจายตัวมาตรฐาน

การจำลองสุ่ม (simulation) กำหนดให้ S_t มีการเปลี่ยนแปลงราคา โดยกำหนดให้ t = ณ เวลาใดๆ N = จำนวนครั้งในการสุ่ม และ h = ช่วงเวลา เป็นวิธีการมาตรฐานทางการเงินที่ใช้การประเมินมูลค่า Option โดยทั่วไป รูปจำลองนี้กำหนดให้การเคลื่อนไหวของราคาสินทรัพย์อ้างอิงเป็นลักษณะ Brownian Motion การเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลาขึ้นอยู่กับอัตราการเติบโตและความผันผวนตามระยะเวลา ดูการศึกษาในการประมาณมูลค่า Option โดยวิธีนี้เช่น Boyle (1977), Boyle, Broadie, and Glasserman (1997) และ Glasserman (2004)

การจำลองสุ่มมีรายละเอียดดังนี้[5]

$$S_{t+h} = S_t e^{(r-0.5\sigma^2)h + \sigma\sqrt{h}Z}$$

ค่าเบี้ยประกัน Average Price Option Premium ประมาณจาก

$$\overline{P} = e^{-rT}\frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}\max(0, K - A^i_T)$$; i = 1, ..., N

$A^i_T = \frac{1}{T}\sum_{j=1}^{T} S_j$ = ราคายางเฉลี่ยรายวันในช่วงเวลาซื้อประกัน

[5] การกำหนดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินทรัพย์ยังอาจใช้รูปจำลองของ Merton (1976) ที่การกระโดดของราคา (jump) ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป

สำหรับการคำนวณ Cash Put and Up-and-out Put ใช้ตัวแบบจาก McDonald (2013)

ตัวแปรที่สำคัญในการคิดค่าเบี้ยประกัน

ราคาปัจจุบันน้ำยางสด (Latex) และยางแผ่นรมควันชั้น 3 (RSS3) ณ วันที่ 01/02/2562 เท่ากับ 38 บาท และ 43.71 บาท ตามลำดับ อัตราดอกเบี้ยไม่มีความเสี่ยงใช้อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล 1 เดือน 3 เดือน 6 เดือน และ 12 เดือน เท่ากับ 1.50% 1.60% 1.69% และ 1.75% ตามลำดับ ความผันผวนต่อปีของอัตราผลตอบแทนยางสด และยางแผ่นรมควันชั้น 3 ประมาณโดยใช้ข้อมูลรายวันในอดีตย้อนหลัง 5 ปี เท่ากับ 27.73% และ 28.92% ตามลำดับ กำหนดให้มีวันทำการซื้อขายยาง 240 วัน ใน 1 ปี

5. ผลการศึกษา (Research Result)

ส่วนนี้แสดงผลการประมาณค่าเบี้ยประกันยางพาราลักษณะต่าง ๆ ตารางที่ 1 แสดงค่าเบี้ยประกันราคาน้ำยางสด ในส่วนที่ 1 ของตารางแสดงค่าเบี้ยประกันจากการคำนวณราคา European Put Option ของเงินชดเชยที่ได้รับเพื่อใช้เป็นการอ้างอิง โดยคำนวณเงินที่จะได้รับจากราคาน้ำยางสด ณ วันครบกำหนด และส่วนที่ 2 แสดงค่าเบี้ยประกันจาก Average Price Option ซึ่งเงินชดเชยคำนวณจากค่าเฉลี่ยของราคาน้ำยางสดในช่วงที่ซื้อประกัน จากส่วนที่ 1 ถ้าเกษตรกรซื้อประกันที่ราคาเงินสด (At the money option) เป็นเวลา 12 เดือน เกษตรกรต้องจ่ายค่าเบี้ยประกัน 3.83 บาทต่อกิโลกรัม หรือคิดเป็น 10.08% ของราคาเงินสดปัจจุบันที่ 38 บาท หากซื้อประกันภัยเดียวกันเป็นเวลา 3 เดือน เกษตรกรจ่ายค่าเบี้ยประกัน 2.02 บาท หรือ 5.32% ของราคาน้ำยางสดปัจจุบัน และถ้าเกษตรกรซื้อประกันราคาที่ 80% ของราคาเงินสด (30.4) เกษตรกรจ่ายค่าเบี้ยประกันเพียง 0.09 บาท หรือ 0.26% ของราคาน้ำยางสดปัจจุบันเท่านั้น จากตารางในส่วนที่ 2 แสดงว่าราคาของเบี้ยประกันแบบ Average Price Option ถูกกว่าค่าเบี้ยประกันแบบ European Option ประมาณครึ่งหนึ่ง เช่นถ้าเกษตรกรซื้อประกันที่ราคาเงินสดเป็นเวลา 1 ปี เกษตรกรจ่ายเพียง 5.21% เทียบกับ 10.08% เท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากค่าความผันผวนในรูปจำลองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดราคาเบี้ยประกันโดยการคิดตัวเลขของ Average Price Option นั้นต่ำกว่ากรณีที่คิดจากราคาโดยตรง โดยรวม Average Price Option มีความเหมาะสมในการใช้ป้องกันความเสี่ยงของเกษตรกรมากกว่า European Option เพราะเกษตรกรมีการซื้อขายยางทุกวัน และยังมีค่าเบี้ยประกันที่ถูกมาก โดยรวมเกษตรกรจ่ายค่าเบี้ยประกันในช่วง 0.01% ถึง 5.2% ของราคาน้ำยางสดในวันที่ซื้อประกัน ขึ้นอยู่กับระดับราคาที่เอาประกันและระยะเวลา

ตารางที่ 1: ค่าเบี้ยประกันราคา (Put Option Premium) ของน้ำยางสด

ส่วนที่ 1: ตัวแบบ Black and Sholes

ระดับราคาการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	1.1888	2.0209	2.7979	3.8323
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.4552	1.1816	1.9119	2.9108
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.1226	0.6106	1.2222	2.1295
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0210	0.2709	0.7208	1.4901
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0020	0.0996	0.3856	0.9890
% ของราคาเงินสด				
เท่ากับราคาเงินสด	3.128%	5.318%	7.363%	10.085%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	1.198%	3.109%	5.031%	7.660%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.323%	1.607%	3.216%	5.604%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.055%	0.713%	1.897%	3.921%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.005%	0.262%	1.015%	2.603%

ส่วนที่ 2: ตัวแบบ Average Price Option โดยการจำลองสุ่ม (Simulation)

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	0.6245	1.0944	1.4612	1.9778
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0967	0.4119	0.7141	1.1747
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0040	0.0977	0.3220	0.6355
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0002	0.0175	0.1030	0.3192
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0000	0.0023	0.0170	0.1291
% ของราคาเงินสด				
เท่ากับราคาเงินสด	1.643%	2.880%	3.845%	5.205%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.254%	1.084%	1.879%	3.091%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.011%	0.257%	0.847%	1.672%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.000%	0.046%	0.271%	0.840%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.000%	0.006%	0.045%	0.340%

ตารางที่ 2 แสดงค่าเบี้ยประกันราคาของยางแผ่นรมควันชั้น 3 จากตารางพบว่าสำหรับยางแผ่นรมควันชั้น 3 European Option มีราคาสูงกว่าน้ำยางสดเล็กน้อย เนื่องจากมีค่าความผันผวนที่สูงกว่า แต่สำหรับ Average Price นั้น ไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นการประมาณจากการทดลองสุ่ม (Simulation) แต่โดยรวมมีผลที่ใกล้เคียงกัน หากเกษตรกรซื้อประกันแบบ Average Price เกษตรกรจะ

มีค่าเบี้ยประกันในช่วง 0.004% ถึง 5.14% ขึ้นอยู่กับระดับราคาที่เอาประกันและระยะเวลา โดยรวม พบว่าการประกันแบบ Average Price ไม่ว่าราคาน้ำยางสดหรือยางแผ่นรมควันชั้น 3 ค่าเบี้ยประกันจะต่ำกว่าการประกันมาตรฐานแบบ European Put Option ถึงประมาณครึ่งหนึ่ง

ตารางที่ 2: ค่าเบี้ยประกันราคา (Put Option Premium) ยางแผ่นรมควันชั้น 3

ส่วนที่ 1: European Put Option โดยตัวแบบ Black and Sholes

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	1.4274	2.4281	3.3641	4.6121
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.5712	1.4528	2.3352	3.5416
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.1653	0.7753	1.5236	2.6259
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0316	0.3595	0.9225	1.8680
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0036	0.1402	0.5104	1.2650
% ของราคาเงินสด				
เท่ากับราคาเงินสด	3.266%	5.555%	7.696%	10.552%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	1.307%	3.324%	5.342%	8.102%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.378%	1.774%	3.486%	6.008%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.072%	0.822%	2.111%	4.274%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.008%	0.321%	1.168%	2.894%

ส่วนที่ 2: Average Price Option โดยการจำลองสุ่ม (Simulation)

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	0.9577	1.2115	2.1586	2.2467
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.2504	0.4351	1.3071	1.3374
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0278	0.1069	0.6865	0.7789
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0016	0.0159	0.2849	0.3320
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.0000	0.0001	0.0967	0.1433
% ของราคาเงินสด				
เท่ากับราคาเงินสด	2.191%	2.772%	4.938%	5.140%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.573%	0.995%	2.990%	3.060%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.064%	0.245%	1.571%	1.782%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.004%	0.036%	0.652%	0.760%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.000%	0.000%	0.221%	0.328%

ภาระค่าเบี้ยประกันราคาของเกษตรกรยังสามารถลดลงได้ โดยการออกแบบผลิตภัณฑ์ประกันโดย Put Option ที่เรียกว่า Spread Option ซึ่งเป็นการที่เกษตรกรขาย Put Option ณ ระดับราคาต่ำกว่าที่ซื้อประกันไว้ หากราคายางลดต่ำลงเกินกว่าระดับราคาที่ขายนี้ เกษตรกรจะไม่ได้รับเงินชดเชยเพิ่มเติม ตารางที่ 3 แสดงค่าเบี้ยประกันของ Spread Option น้ำยางสดและยางแผ่นรมควันชั้น 3 สำหรับ Spread Option แบบต่าง ๆ

ตัวอย่างเช่น เกษตรกรที่ซื้อประกันราคาน้ำยางสด Spread (100, 90) เป็นเวลา 6 เดือน ราคาน้ำยางสด ณ วันที่ซื้อประกันเท่ากับ 38 บาทต่อกิโลกรัม หาก ณ วันสิ้นสุดสัญญาราคาเฉลี่ยในช่วง 6 เดือนเท่ากับ 35 บาท เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชย 3 บาท หากราคาเฉลี่ยเท่ากับ 30 บาท ซึ่งต่ำกว่า 90% ของ 38 บาท หรือ 34.2 บาท เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยเพียง 38 – 34.2 หรือ 3.8 บาทเท่านั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ เกษตรกรจ่ายค่าประกัน 2.99% ของราคาน้ำยางปัจจุบันเทียบกับ 3.85% ของ Average Price Option ที่อายุเท่ากัน และมีระดับราคาใช้สิทธิเท่ากัน ณ ราคาเงินสด ซึ่งต่ำกว่าเดิมประมาณ 20% หากเกษตรกรยอมรับค่าชดเชยสูงสุดที่ระดับราคาใช้สิทธิ 90% ในกรณีที่เกษตรกรซื้อประกันราคาน้ำยางสด Spread (100, 85) หาก ณ วันสิ้นสุดสัญญาราคาเฉลี่ย ต่ำกว่า 85% ของ 38 บาท หรือ 32.3 บาท เกษตรกรจะได้รับเงินชดเชยเท่ากับ 38 – 32.3 หรือ 5.7 บาท เท่านั้น ไม่ว่าราคาน้ำยางสดจะต่ำเพียงใดก็ตาม ในกรณีนี้เกษตรกรจะจ่ายค่าประกันเท่ากับ 3.57% ซึ่งต่ำกว่า 3.85% ประมาณ 8% หากเกษตรกรยอมรับค่าชดเชยสูงสุดที่ระดับราคาใช้สิทธิ 85%

สำหรับเกษตรกรซื้อประกันราคาน้ำยางสด Spread (95, 90) และ Spread (95, 85) เกษตรกรจะจ่ายค่าประกันเท่ากับ 1.032% และ 1.608% ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่า 1.879% ของ Average Price Option ที่มีระดับราคาใช้สิทธิ 95% ของราคาเงินสด เช่นเดียวกัน

โดยรวมจะเห็นได้ว่า การประกันโดยใช้ Spread Option จะช่วยลดภาระค่าเบี้ยประกันของเกษตรกรลงได้ แต่เกษตรกรจะได้รับค่าชดเชยเพียงแค่ระดับราคาหนึ่งที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นสำหรับเกษตรกรที่มีมุมมองว่าราคายางไม่น่าจะลดต่ำลงเกินกว่าระดับราคานี้ได้ การใช้ Spread Option จะมีความเหมาะสมมากกว่าประกันราคาโดยทั่วไป

ตารางที่ 3: ค่าเบี้ยประกันราคา (Put Option Premium) แบบ Average Price Spread

ส่วนที่ 1: น้ำยางสด

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
Spread (100, 90)	0.6205	0.9966	1.1391	1.3423
Spread (100, 85)	0.6243	1.0768	1.3582	1.6585
Spread (95, 90)	0.0927	0.3141	0.3921	0.5392
Spread (95, 85)	0.0965	0.3943	0.6111	0.8555
% ของราคาเงินสด				
Spread (100, 90)	1.633%	2.623%	2.998%	3.532%
Spread (100, 85)	1.643%	2.834%	3.574%	4.365%
Spread (95, 90)	0.244%	0.827%	1.032%	1.419%
Spread (95, 85)	0.254%	1.038%	1.608%	2.251%

ส่วนที่ 2: ยางแผ่นรมควันชั้น 3

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
บาท				
Spread (100, 90)	0.9299	1.1046	1.4721	1.4679
Spread (100, 85)	0.9562	1.1956	1.8737	1.9147
Spread (95, 90)	0.2226	0.3281	0.6206	0.5585
Spread (95, 85)	0.2489	0.4191	1.0221	1.0054
% ของราคาเงินสด				
Spread (100, 90)	2.127%	2.527%	3.368%	3.358%
Spread (100, 90)	2.188%	2.735%	4.287%	4.380%
Spread (95, 90)	0.509%	0.751%	1.420%	1.278%
Spread (95, 85)	0.569%	0.959%	2.338%	2.300%

นอกจากนั้น การประกันยังสามารถออกแบบให้เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรได้หลายประการ ดังเช่นในตารางที่ 4 แสดงค่าเบี้ยประกันของการประกันราคาในลักษณะ “ได้เสีย” หรือ Cash Put และ การประกันที่อาจยุติก่อนเวลาที่ซื้อประกัน หากราคายางสูงเกินขีดราคาที่กำหนดไว้ (Barrier) หรือ Up-and-out Put ในตารางที่ 4 กำหนดให้เงินที่จะได้รับของ Cash Put เท่ากับ 2 บาท และ 5 บาท สำหรับน้ำยางสด และยางแผ่นรมควันชั้น 3 ตามลำดับ สำหรับ Up-and-out Put ระดับราคา (Barrier) ที่กำหนดให้การประกันสิ้นสุด เท่ากับ 40 บาทและ 45 บาทสำหรับน้ำยางสด และยางแผ่นรมควันชั้น 3 ตามลำดับ

จากตารางพบว่า หากเกษตรกรซื้อประกันน้ำยางสดที่ราคาเงินสด (38 บาท) ระยะเวลา 1 เดือน แบบ Cash Put หากราคา ณ วันครบกำหนดต่ำกว่า 38 บาท เช่น 37 บาท เกษตรกรจะได้เงินชดเชยเท่ากับ 2 บาท สูงกว่าการประกันปกติที่จะได้รับเพียง 1 บาท แต่ถ้าราคาเมื่อวันครบกำหนดเท่ากับ 30 บาท เกษตรกรจะได้เงินชดเชยคงที่ 2 บาท เช่นกัน ในกรณีนี้เกษตรกรจ่ายค่าเบี้ยประกันเท่ากับ 2.68% ซึ่งต่ำกว่า 3.13% (ดูตารางที่ 1) หากเกษตรกรซื้อประกันแบบปกติ แต่ถ้ากำหนดเงินชดเชยคงที่สูงกว่า 2 บาท ค่าเบี้ยประกันก็จะสูงขึ้นด้วย

ส่วนเกษตรกรที่ซื้อประกันน้ำยางสดแบบ Up-and-out Put ที่ระดับราคาเงินสด โดยมีขีดราคา (Barrier) ที่ 40 บาท เวลา 6 เดือน หากในช่วงเวลาดังกล่าวราคาของน้ำยางสดเกิน 40 บาท การประกันจะยุติลงทันที ถ้าไม่มีกรณีดังกล่าว การประกันแบบนี้จะมีลักษณะเหมือนกับ Put Option โดยทั่วไป หากแต่การกำหนดขีดราคา (Barrier) ให้สัญญาสิ้นสุดก่อนกำหนด เกษตรกรจะจ่ายค่าเบี้ยประกันที่ถูกลง เช่น กรณีของการใช้สิทธิ ณ ราคาเงินสด เกษตรกรจะจ่ายค่าเบี้ยประกัน Up-and-out Put เท่ากับ 2.75% เทียบกับ 3.13% หากเกษตรกรซื้อประกันแบบปกติ ซึ่งการกำหนดขีดราคา (Barrier) เหมาะสมกับเกษตรกรที่ไม่ต้องการความคุ้มครองเมื่อราคายางปรับตัวสูงขึ้นเกินระดับราคาที่กำหนดไว้ ทำให้สามารถประหยัดค่าเบี้ยประกันที่ต้องจ่าย เมื่อเทียบกับประกันปกติที่ได้รับความคุ้มครองตลอดระยะเวลาของการทำประกัน แม้ว่าราคายางจะมีการปรับตัวสูงขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวก็ตาม

ตารางที่ 4: ค่าเบี้ยประกันราคา (Put Option Premium) แบบได้รับเงินคงที่ (Cash Put) และแบบสิ้นสุดเมื่อราคาขึ้น (Up-and-out Put)

ส่วนที่ 1: น้ำยางสด (% ของราคาเงินสด)

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
Cash Put ที่ 2 บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	2.679%	2.706%	2.724%	2.742%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	1.413%	0.972%	1.091%	1.180%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.516%	0.618%	0.821%	0.984%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.118%	0.338%	0.573%	0.788%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.015%	0.153%	0.364%	0.602%
Up-and-out Put ที่ 40 บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	2.755%	3.526%	3.816%	3.946%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	1.118%	2.236%	2.811%	3.192%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.312%	1.240%	1.930%	2.486%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.054%	0.584%	1.217%	1.851%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.005%	0.225%	0.693%	1.305%

ส่วนที่ 2: ยางแผ่นรมควันชั้น 3 (% ของราคาเงินสด)

ระดับการใช้สิทธิ	1 เดือน	3 เดือน	6 เดือน	12 เดือน
Cash Put ที่ 5 บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	5.834%	5.900%	5.947%	5.997%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	1.908%	4.310%	4.817%	5.203%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.743%	2.814%	3.684%	4.380%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.188%	1.598%	2.626%	3.556%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.028%	0.763%	1.718%	2.764%
Up-and-out Put ที่ 45 บาท				
เท่ากับราคาเงินสด	2.085%	2.344%	2.413%	2.413%
95% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.953%	1.570%	1.834%	1.988%
90% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.305%	0.930%	1.308%	1.582%
85% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.063%	0.475%	0.863%	1.208%
80% ต่ำกว่าราคาเงินสด	0.008%	0.202%	0.519%	0.878%

6. บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ (Conclusion)

มาตรการรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อราคายางตกต่ำโดยการประกันราคา เช่น ในปัจจุบันยางแผ่นดิบมี ราคาประกัน 60.00 บาท/กก. ราคากลางอ้างอิง 39.07 บาท ทำให้มีราคาชดเชยที่ 20.93 บาท/กก. น้ำยางสด DRC 100 มีราคาประกัน 57.00 บาท/กก. ราคากลางอ้างอิง 38.09 บาท ราคาชดเชยเท่ากับ 18.91 บาท/กก.[6] การค้ำประกันนี้เป็นภาระการคลังของรัฐบาลโดยตรง จึงมีแนวคิดในการส่งเสริมให้เกษตรกรใช้ตลาดยางพาราล่วงหน้าบริหารความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาด้วยตัวเอง เพื่อลดการช่วยเหลือจากภาครัฐ แต่ผลิตภัณฑ์ทางการเงินนี้อาจไม่เหมาะสมกับเกษตรกรรายย่อย

การศึกษานี้เสนอทางเลือกในการประกันราคายางพารา โดยการใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินประเภท Put Option แทนการใช้ยางพาราล่วงหน้า แต่ Put Option ที่เสนอ ไม่ใช่ผลิตภัณฑ์มาตรฐานซึ่งเป็นการประกันโดยทั่วไป หากมีรูปที่น่าจะเหมาะสมกับความต้องการ และพฤติกรรมของผู้ปลูกยางรายย่อย ได้แก่ Average Price Option, Spread, Cash Option, และ Up-and-out Put ในการประเมินเบื้องต้นพบว่าการประกันแบบ Average Price ไม่ว่าราคาน้ำยางสดหรือยางแผ่นรมควันชั้น 3 ค่าเบี้ยประกันจะต่ำกว่าการประกันมาตรฐานแบบ European Put Option ถึงประมาณครึ่งหนึ่ง การประกันโดยใช้ Spread จะช่วยลดภาระค่าเบี้ยประกันของเกษตรกรลงได้ แต่เกษตรกรจะได้รับค่าชดเชยเพียงแค่ระดับราคาหนึ่งที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นสำหรับเกษตรกรที่มีมุมมองว่าราคายางไม่น่าจะลดต่ำลงเกินกว่าระดับราคานี้ได้ การใช้ Spread Option จะมีความเหมาะสมมากกว่าการประกันราคาโดยทั่วไป สำหรับ Cash Put ซึ่งเป็นการประกันราคาใน

[6] ข้อมูลจากประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์ เศรษฐกิจภูมิภาค วันที่ 6 มกราคม 2563

ลักษณะ “ได้เสีย” หรือ Up-and-out Put สามารถออกแบบให้เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรบางประเภทได้ โดยรวมจากการคำนวณเบื้องต้นพบว่าอัตราค่าเบี้ยประกันอยู่ในช่วงที่เกษตรกรที่ยอมรับได้ และภาครัฐอาจพิจารณาให้การสนับสนุนค่าเบี้ยประกันแก่เกษตรกรรายย่อยในช่วงแรกเพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ การสนับสนุนเช่นนี้เป็นการร่วมจ่าย (copayment) ระหว่างเกษตรกรและรัฐแตกต่างจากนโยบายการประกันราคาที่รัฐเป็นผู้จ่ายเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งลักษณะของสัญญาในรายละเอียด เกี่ยวกับระดับการได้รับการชดเชยที่เหมาะสม ตลอดจนระดับการสนับสนุนค่าเบี้ยประกันเพื่อจูงใจให้เกษตรกรใช้การประกันทางเลือกนี้ จำเป็นต้องได้รับการศึกษาต่อไป

ทางเลือกการใช้กลไกตลาด เพื่อจัดการความเสี่ยงของเกษตรกรแทนการใช้ตลาดยางพาราล่วงหน้า (Futures) อาจทำได้โดยการใช้สัญญาล่วงหน้า (Forward Contract) ตามแนวคิดของ Zant (2001) ซึ่งให้ภาครัฐจัดตั้งองค์กรกลางออกแบบสัญญาล่วงหน้าที่เหมาะสมและทำหน้าที่ซื้อขายกับเกษตรกร จากนั้นองค์กรกลางนี้จึงใช้ตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Futures Market) ในการป้องกันความเสี่ยงของตัวเองอีกทีหนึ่ง แต่ที่สำคัญ ทางเลือกในการใช้สัญญาล่วงหน้านี้ ภาครัฐจะมีความเสี่ยงจากการบิดพลิ้วของเกษตรกร (Counterparty Risk) แตกต่างจากการใช้การขายประกันราคา หรือ Put Option เนื่องจากเกษตรกรต้องจ่ายเงินค่าเบี้ยประกัน (Up-front Payment) ก่อนจะได้รับความคุ้มครอง

สำหรับคำถามที่ว่า จะมีเกษตรกรใช้การประกันราคายางหรือไม่ เนื่องจากโครงการการประกันภัยข้าวนาปีของรัฐมีอัตราการเข้าร่วม (Take-up Rate) ที่ต่ำมาก จนทำให้รัฐบาลต้องมีการอุดหนุนเงินค่าเบี้ยประกันที่สูงมากหรือแจกฟรีให้แก่ชาวนาซึ่งเป็นภาระด้านงบประมาณอีกเช่นเดิม ถึงแม้ว่าทางเลือกนี้จะคล้ายกับการประกันภัยข้าวนาปี แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญคือการขายประกันความเสี่ยงทางด้านราคา เกษตรกรและผู้ซื้อประกันสามารถสังเกตเห็น (Observe) ราคาตลาดของยางพารา จึงไม่มีปัญหาในเรื่องความคลุมเครือ (Ambiguity) ในเรื่องการได้รับการชดเชยจากการประกันภัยพิบัติ ซึ่งมีความไม่แน่นอนสูงในการเกิดภัยพิบัติและจากกระบวนการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติของทางการเพื่อให้ได้รับการชดเชย ดูการศึกษาของ สันติ ถิรพัฒน์ และ ดลชัย (2563) อีกทั้งการใช้ราคาเฉลี่ย (Average Price) ในช่วงระยะเวลาการประกัน สามารถช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่เกษตรกรในเรื่องการทำราคายาง (Price Manipulation) หรือความผิดผลาดของราคา (Price Error) ที่ใช้ในการคิดเงินชดเชยได้ และยังมีผลให้ค่าเบี้ยประกันต่ำดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงคาดว่าการประกันความเสี่ยงราคายางน่าจะมีอัตราการเข้าร่วม (Take-up Rate) ของ เกษตรกรที่ยอมรับได้

ในทางปฏิบัติ การออกแบบสัญญาให้เหมาะสมกับความต้องการของเกษตรกรในลักษณะต่าง ๆ ที่เรียกว่าผลิตภัณฑ์โครงสร้าง (Structured Products) ต้องมีการทดสอบความต้องการจากเกษตรกร รวมทั้งพิจารณาการสนับสนุนค่าเบี้ยประกันของภาครัฐในช่วงแรกในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเกษตรกร โดยคำนึงถึงอัตราการซื้อ (Take up Rate) ในแต่ละรูปแบบต่อไป นอกจากนั้น ปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จของทางเลือกนี้คือ ความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการบริหารความเสี่ยงหลังจากการขายประกัน (Hedging) หากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบให้บริษัทประกันภัยเอกชนของไทยเป็นผู้ขายประกัน

ราคายาง เช่นเดียวกับการประกันภัยพิบัติข้าวนาปี บริษัทเหล่านี้จะทำการประกันภัยต่อ (Reinsure) กับบริษัทต่างชาติอีกต่อหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้ค่าเบี้ยประกันภัยเกินจริง เนื่องจากมีการคิดค่าธรรมเนียมธุรกรรมหลายทอด ตลอดจนอุปสงค์ของตลาดในช่วงแรกๆ อาจยังไม่มากพอ จึงมีค่า Reinsurance สูง ส่งผลให้มีค่าเบี้ยประกันสูง จึงทำให้เกษตรกรไม่ใช้ทางเลือกนี้และรอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาลเช่นเดิม หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรจัดการความเสี่ยงของประกันที่ได้ขายไปให้แก่เกษตรกรด้วยตัวเอง จากการซื้อขายยาง รวมถึงการใช้ตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้า TFEX และ/หรือตลาดล่วงหน้ายางพาราหลักในต่างประเทศ (SICOM, TOCOM หรือ SHFE) วิธีนี้ภาครัฐจึงเป็นผู้รับภาระการบริหารความเสี่ยง โดยการใช้ตลาดซื้อขายยางพาราล่วงหน้าแทนเกษตรกรรายย่อยที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงตลาดล่วงหน้าดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น นโยบายในการการพัฒนาเกษตรกรสู่ Smart Farmer หรือส่งเสริมให้เกษตรกรมีการใช้นวัตกรรมในการทำการเกษตร ควรเริ่มต้นจากการสร้างศักยภาพของหน่วยงานรัฐให้เป็นตัวอย่างและเป็นผู้นำในการใช้นวัตกรรมแทนการผลักภาระให้เกษตรกรรายย่อยเพียงอย่างเดียว

7. เอกสารอ้างอิง

ชูดา แก้วละเอียด (2549), การประกันความเสี่ยงราคาของอุตสาหกรรมยางไทย, **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา,** ปีที่1 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน.

ไชยยะ คงมณี และอรอนงค์ ลองพิชัย (2559), **การรับรู้ความเสี่ยงและกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงของเกษตรกรสวนยางในภาคใต้ ประเทศไทย,** รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สัญญาเลขที่ RDG5920018 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธีระพล ลาชโรจน์ และอตินุช เฉลิมพงศ์ (2554), **โอกาสของประเทศไทยในการพัฒนาตลาดซื้อขายสัญญาสินค้าเกษตรล่วงหน้า,** เอกสารงานวิจัยฉบับที่ 1/2554 สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.

ธุวพล ไทยบุรี (2551), **ทัศนคติต่อตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทยของเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในอำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา,** สารนิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการธุรกิจเกษตร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

วาทินี โชตินุชิตตระกูล และธนโชติ บุญวรโชติ (2556), การประมาณค่าและประสิทธิผลของอัตราป้องกันความเสี่ยงที่เหมาะสม กรณีศึกษาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย, **วารสารไทยการวิจัยดำเนินงาน ภาควิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมเกษตร คณะอุตสาหกรรมเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ม.ค.-มิ.ย. 2556.

สันติ ถิรพัฒน์ และ ดร.ดลชัย ละออนวล (2563), **การเข้าถึงการประกันภัยข้าวนาปี,** โครงการวิจัยสนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว).

สันติ ถิรพัฒน์ และ สุภารัตน์ ตันทนงศักดิ์กุล (2561), **การเข้าถึงการประกันภัยข้าวนาปี,** โครงการวิจัย สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว).

Agarwal, S., Driscoll, J. C., Gabaix, X., & Laibson, D. 2009. The age of reason: Financial decisions over the life cycle and implications for regulation**. Brookings Papers on Economic Activity,** 2009(2), 51-117.

Banerjee, A. V. 2013. Microcredit under the microscope: what have we learned in the past two decades, and what do we need to know? **Annual Review of Economics,** 5(1), 487-519.

Banerjee, A. V., & Duflo, E. 2007. The economic lives of the poor. **The journal of economic perspectives,** 21(1), 141-167.

Boyle, P. P, M. Broadie, and P. Glasserman. 1997. **Monte Carlo Methods for Security Pricing,** 1267–1321.

Boyle, P. P. 1977. Options: A Monte Carlo approach. **Journal of Financial Economics** 4, 323–338.

Cai, H., Chen, Y., Fang, H., & Zhou, L. A. 2009. **Microinsurance, trust and economic development: Evidence from a randomized natural field experiment (No. w15396).** National Bureau of Economic Research.

Cai, J., De Janvry, A., & Sadoulet, E. 2015. Social networks and the decision to insure. **American Economic Journal: Applied Economics,** 7(2), 81-108.

Calvet, L. E., Campbell, J. Y., & Sodini, P. 2007. Down or out: Assessing the welfare costs of household investment mistakes. **Journal of Political Economy,** 115 (5), 707–747.

Calvet, L. E., Campbell, J. Y., & Sodini, P. 2009. Measuring the financial sophistication of households. **American Economic Review,** 99 (2), 393–398.

Campbell, J. Y. 2016. Restoring Rational Choice: The Challenge of Consumer Financial Regulation. Ely Lecture, **American Economic Review: Papers and Proceedings** 106 (5), 1-30,

Campbell, J. Y., Jackson, H. E., Madrian, B. C., & Tufano, P. 2011. Consumer financial protection. **The Journal of Economic Perspectives,** 25(1), 91-113.

Cheng, Ing-Haw & Wei Xiong. 2014. Financialization of Commodity Markets. **Annual Review of Financial Economics** 6, 419-441.

Cole, S., Giné, X., Tobacan, J., Topalova, P., Townsend, R., and Vickery, J. 2013. Barriers to household risk management: Evidence from India. **American Economic Journal: Applied Economics,** 5(1), 104-135.

Cole, S., Stein, D., & Tobacman, J. 2014. Dynamics of demand for index insurance: Evidence from a long-run field experiment. **The American Economic Review,** 104(5), 284-290.

Cole, Shawn A., Thomas Sampson, and Bilal Zia. 2011. Prices or Knowledge? What Drives Demand for Financial Services in Emerging Markets? **Journal of Finance** 66, 1933–1967.

Gaurav, S., Cole, S., & Tobacman, J. 2011. Marketing complex financial products in emerging markets: Evidence from rainfall insurance in India. **Journal of marketing research,** 48, 150-162.

Giné, X., & Yang, D. 2009. Insurance, credit, and technology adoption: Field experimental evidence from Malawi. **Journal of development Economics,** 89(1), 1-11.

Gine, X., Karlan, D., & Ngatia, M. 2013. **Social networks, financial literacy and index insurance.** Yale University Working Paper.

Giné, X., Townsend, R., & Vickery, J. 2008. Patterns of rainfall insurance participation in rural India. **The World Bank Economic Review,** 22(3), 539-566.

Glasserman, P. 2004. **Monte Carlo Methods in Financial Engineering.** Springer, 2004.

Knittel, Christopher & Robert S. Pindyck. 2016. The Simple Economics of Commodity Price Speculation, **American Economic Journal: Macroeconomics 2016,** 8(2): 1–27.

Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir, and Jiaying Zhao. 2013. Poverty Impedes Cognitive Function. **Science** 341 (6149): 976-980.

Merton, R. C. 1976. Option Pricing When Underlying Stock Returns Are Discontinuous, **Journal of Financial Economics,** 3(1), 125–144.

OECD Agricultural Policy Report. 2011. **Risk Management in Agriculture: What Role for Governments?**

Schilbach, Frank, Heather Schofield, and Sendhil Mullainathan. 2016. The Psychological Lives of the Poor. **American Economic Review: Papers & Proceedings** 106 (5): 435-440.

Suppanunta Romprasert. 2008. Market Efficiency Test on RSS3 in Agricultural Futures Exchange, **Economics Journal Kasetsart University**, 15(2): 55-78.

Zant, Wouter. 2001. Hedging Price Risks of Farmers by Commodity Boards: A Simulation Applied to Indian Natural Rubber Market, **World Development** 29(4), 691-710.

การใช้นวัตกรรมทางภาษี ทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมองค์การธุรกิจในการลดการปล่อย CO_2 เพื่อความยั่งยืน

วิพุธ อ่องสกุล*

บทคัดย่อ

ปัจจุบันทั่วโลกให้ความสนใจกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาภาวะโลกร้อนที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของก๊าซเรือนกระจก ซึ่งส่งผลให้สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไป กระทบต่อการดำเนินชีวิตประจำวันของสิ่งมีชีวิตบนโลก เช่น ทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ระบบนิเวศเสียหาย ภาวะขาดแคลนอาหาร ส่งผลต่อสุขภาพจากโรคและแมลงพาหะ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยสาเหตุสำคัญของการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจกนั้นส่วนหนึ่งมาจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงที่มีคาร์บอนเป็นองค์ประกอบ โดยเฉพาะน้ำมันและถ่านหิน ที่ใช้ในภาคการผลิตพลังงาน อุตสาหกรรม และการขนส่ง

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย ได้มีการดำเนินการตาม แผนแม่บทแห่งชาติด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ช่วงปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2593 เพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) โดยกำหนดเป็น 3 แนวทาง คือ 1) การปรับตัว (Adaptation) เพื่อรับมือกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ 2) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และเพิ่มแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจก 3) เสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศเพื่อจัดการความเสี่ยงจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ ยังมีการใช้ การออกฉลากคาร์บอน (Carbon Footprint) เพื่อเป็นการสร้างการตระหนักถึงการสร้างคาร์บอนให้กับสังคมโดยฉลากคาร์บอนแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1) คาร์บอนฟุตพริ้นท์องค์กร (Carbon Footprint of Organization) ซึ่งแสดงข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยจากการองค์กร ดำเนินงานของทั้งในระดับโรงงาน ระดับอุตสาหกรรม และระดับประเทศ 2) คาร์บอนฟุตพริ้นท์

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : drviput@yahoo.com

ผลิตภัณฑ์ (Carbon Footprint of Product)ซึ่งแสดงปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาจากผลิตภัณฑ์แต่ละหน่วยตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การขนส่ง การประกอบชิ้นส่วน การใช้งาน และการจัดการซากผลิตภัณฑ์หลังใช้งานโดยคำนวณออกมาในรูปของคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า เป็นปัจจัยหนึ่งในการตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมของผู้บริโภค และกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีในการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการเพิ่มทางเลือกเพิ่มเติมในการลดก๊าซคาร์บอน โดยใช้มาตรการด้านภาษีที่ประเทศไทยยังไม่มีการดำเนินการ โดยมาตรการทางภาษีมีทั้งการ ลดหย่อนภาษี และการเก็บภาษีเพิ่มเติม เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ปรับเปลี่ยนมาใช้ผลิตภัณฑ์ที่สร้างก๊าซคาร์บอนต่ำ โดยข้อเสนอกำหนดไว้เป็น 3 แนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ลดหย่อนภาษีให้กับผลิตภัณฑ์ที่มีการติดฉลากคาร์บอน

มาตรการที่ 2 จัดเก็บภาษีตามประเภทบรรจุภัณฑ์

มาตรการที่ 3 จัดเก็บภาษีตามปริมาณคาร์บอนบนฉลากคาร์บอน

คำสำคัญ: นวัตกรรม ภาษี คาร์บอน ฉลากคาร์บอน

1. บทนำ

ภาวะโลกร้อนก่อให้เกิดอันตรายต่อมนุษย์และระบบนิเวศเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นธารน้ำแข็งขั้วโลกที่กำลังละลาย ชั้นดินเยือกแข็ง (Permafrost) ปะการังฟอกขาว ระดับน้ำทะเลที่กำลังเพิ่มสูงขึ้น และคลื่นความร้อนที่ทำให้ถึงแก่ชีวิต ภาวะโลกร้อนไม่ใช่แค่เป็นเพียงประเด็นของนักวิทยาศาสตร์เท่านั้น แต่ยังกระทบต่อมนุษยชาติ ผลกระทบจากภาวะโลกร้อนที่กล่าวมาเป็นเพียงการเริ่มต้นเท่านั้น ปัจจุบันโลกกำลังประสบภาวะโลกร้อนที่อันตราย และผลกระทบที่เกิดขึ้นจะยิ่งทวีความรุนแรงหากมนุษย์ยังไม่สามารถควบคุมได้

องค์กรสิ่งแวดล้อมในเยอรมนีได้จัดอันดับให้ประเทศไทย เป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อนมากที่สุดในโลก และปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอันดับที่ 21 ของโลก ก๊าซเรือนกระจกที่ถูกปล่อยจากการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ตามที่ถูกควบคุมภายใต้พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) มีทั้งหมด 7 ชนิด ซึ่งก๊าซแต่ละชนิดมีความสามารถในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อนที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการแผ่รังสีความร้อนของโมเลกุลแต่ละประเภท โดยค่าศักยภาพในการทำให้เกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming Potential: GWP) ในช่วงระยะเวลา 100 ปี ของก๊าซแต่ละชนิดมีค่าแตกต่างกัน

2. สถานการณ์การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย

จากการประชุมรัฐภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ COP21 ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เมื่อปี พ.ศ.2558 มีมติให้ 195 ประเทศลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและมุ่งจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ให้ลงนามในสนธิสัญญาว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง 24 ล้านตันในปี พ.ศ.2563 จากปัจจุบันประเทศไทยปล่อยก๊าซเรือนกระจก มากกว่า 300 ล้านตันคาร์บอน และในอีก 15 ปี หรือในปี พ.ศ.2574 ประเทศไทยจะช่วยลดก๊าซเรือนกระจกลงได้ร้อยละ 20 หรือ 110 ล้านตัน แต่หากไม่ดำเนินมาตรการใด ๆ จะปล่อยก๊าซกระจกมากถึง 555 ล้านตัน

สำหรับแนวทางการดำเนินการของประเทศไทย คือ การดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกในระดับท้องถิ่น โดยส่งเสริมในกลุ่มเทศบาลต่าง ๆ ทำการประเมินท้องถิ่นตัวเองว่าปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณเท่าใด จากกิจกรรมใดบ้าง และร่วมกันวางแนวทางลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยในปัจจุบันดำเนินการแล้ว 200 เทศบาล จากนั้นเริ่มขยายขอบเขตไปสู่ระดับเมืองต่างๆ (City Carbon Footprint) ซึ่งปัจจุบันดำเนินการได้แล้ว 70 แห่งทั่วประเทศ อาทิ กรุงเทพมหานคร และภูเก็ต เป็นต้น

นอกจากนั้นในปีพ.ศ. 2559 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต หรือ กฟผ. ได้ดำเนินการการรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก คำนวณจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามแนวทางการประเมินของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC) เป็นรายปี และดำเนินการประเมินปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามแนวทางการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร (Carbon Footprint for Organization: CFO) และ ISO 14064-1 ของสำนักงานใหญ่ กฟผ. เหมืองแม่เมาะ ศูนย์ซ่อมและผลิตอะไหล่โรงไฟฟ้า (สำนักงานหนองจอก) และโรงไฟฟ้า 8 แห่ง ได้แก่ โรงไฟฟ้าจะนะ โรงไฟฟ้ากระบี่ โรงไฟฟ้าวังน้อย โรงไฟฟ้าน้ำพอง โรงไฟฟ้าบางปะกง โรงไฟฟ้าแม่เมาะ โรงไฟฟ้าพระนครเหนือ และโรงไฟฟ้าพระนครใต้ เพื่อขอรับการทวนสอบตามมาตรฐาน เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสขององค์การและใช้สำหรับเป็นฐานในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมทุกหน่วยการดำเนินงานของ กฟผ. และเป็นฐานข้อมูลเพื่อรองรับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกได้เป็นอย่างดี

3. การทำข้อตกลงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยกับนานาชาติ

การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ หรือ Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAs) ที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยลงร้อยละ 7 ในภาคพลังงานและภาคการคมนาคมขนส่งภายในปี พ.ศ. 2563 โดยเทียบกับ BAU (Business as Usual) และอาจลดได้ถึงร้อยละ 20 หากได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติ อีกทั้งประเทศไทยได้มีการแสดงเจตจำนงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 21 โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ประเทศไทยจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 20 ถึง 25 ภายในปี ค.ศ. 2030 โดยการใช้พลังงานฟอสซิลให้น้อยลงและใช้พลังงานหมุนเวียนให้มากขึ้น

(2) จะนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ

(3) เพื่อแสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของประเทศไทย ในการร่วมผลักดันให้การเจรจาการตกลงด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศฉบับใหม่สัมฤทธิ์ผล ให้ทุก ๆ ประเทศคำนึงถึงเรื่องโลกร้อนเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้มีการลดก๊าซเรือนกระจก และให้มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล

4. การดำเนินการด้านนโยบายการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศของไทย

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทแห่งชาติด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2593 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดก๊าซเรือนกระจก ผลักดันการจัดทำแผนดำเนินงานอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพในทุกภาคส่วนและทุกระดับ ส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย และส่งเสริมให้ไทยเป็นสังคม

คาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) ภายใต้บริบทการพัฒนาประเทศแบบเศรษฐกิจพอเพียงโดยกำหนดเป็น 3 ยุทธศาสตร์ คือ

(1) การปรับตัว (Adaptation) เพื่อรับมือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(2) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) และเพิ่มแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจก

(3) เสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศเพื่อจัดการความเสี่ยงจากผลกระทบการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติได้เห็นชอบต่อแผนแม่บทปัจจุบันและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. กลไกการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

สำหรับ กลไกในการลดก๊าซเรือนกระจก โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ กลไกที่ใช้ระบบตลาดและกลไกที่ไม่ใช้ระบบตลาด

กลไกที่ใช้ในระบบตลาด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) CDM คือ กลไกการพัฒนาสะอาด (Clean Development Mechanism) เป็นกลไกหนึ่งที่กำหนดขึ้นภายใต้พิธีสารเกียวโตเพื่อช่วยให้ประเทศอุตสาหกรรมซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มสามารถบรรลุพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2555 ให้อยู่ในระดับที่ต่ำลงประมาณร้อยละ 5 โดยซื้อคาร์บอนเครดิตที่ได้จากการทำโครงการ CDM ในประเทศกลุ่มอื่น ที่เรียกว่า Certified Emission Reduction หรือเรียกโดยย่อว่า CERs เพื่อนำไปหักลบปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ สำหรับประเทศที่เข้าร่วมระบบ CDM เช่น มาเลเซียไทยอินโดนีเซีย เม็กซิโก เวียดนาม เป็นต้น

(2) ETS คือ ระบบการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading Scheme: ETS) เป็นเครื่องมือที่ใช้แรงจูงใจทางการเงินให้ผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดย ETS เริ่มจากเจ้าของระบบ (ส่วนใหญ่เป็นภาครัฐ) กำหนดระดับเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจก หลังจากนั้นรัฐบาลจะจัดสรรใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Allowance Allocation) ให้กับโรงงานหรือองค์กรต่าง ๆ โดยแต่ละองค์กรจะไม่สามารถปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เกินกว่าระดับที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ซึ่งหากองค์กรต่างๆปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากกว่าใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับจัดสรร จะต้องทำการซื้อใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากองค์กรอื่นภายใต้ระบบเดียวกัน หรือซื้อคาร์บอนเครดิตจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อใช้แทนใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกของระบบ สำหรับประเทศที่เข้าร่วมระบบ ETS ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (วอชิงตัน แคลิฟอร์เนีย) แคนาดา (แมนิโทบา ออนตาริโอ ควิเบก) เม็กซิโก สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร สวิตเซอร์แลนด์ รัสเซีย จีน(ปักกิ่งเทียนจิงฉงชิ่งหูเป่ยเซินเจิ้นกวางตุ้งเซี่ยงไฮ้) ญี่ปุ่น (ไซตามะโตเกียว) ไต้หวัน เวียดนามไทยเกาหลีใต้ เป็นต้น

กลไกที่ไม่ใช้ระบบตลาด มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) T-VER คือ โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program: T-VER) เป็นโครงการลดก๊าซเรือนกระจกที่องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.) พัฒนาขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจกในประเทศโดยความสมัครใจ และสามารถนำปริมาณการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้น ที่เรียกว่าคาร์บอนเครดิตไปขายในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจในประเทศได้

(2) กลไกเครดิตร่วม หรือที่เรียกว่า Joint Crediting Mechanism (JCM) เป็นกลไกแบบทวิภาคีที่ประเทศญี่ปุ่นได้ริเริ่มขึ้นเพื่อให้ประเทศที่มีความร่วมมือสามารถใช้เทคโนโลยีคาร์บอนต่ำในการทำโครงการลดก๊าซเรือนกระจกโดยการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลญี่ปุ่น ประเทศที่ใช้ระบบ JCM ได้แก่ ญี่ปุ่น (เป็นผู้สนับสนุนเทคโนโลยีและเงินทุน) ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย เวียดนาม สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย บังคลาเทศ มัลดีฟส์ ลาว กัมพูชา เม็กซิโก ชิลี พม่า เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีประเทศที่ใช้ระบบผสมระหว่าง ETS + TAX ได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ ฟินแลนด์ โปแลนด์ เดนมาร์ก สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ โปรตุเกส ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา (บริติชโคลัมเบีย อัลเบอร์ต้า) เป็นต้น

6. ตัวอย่างการเก็บภาษีจากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ในต่างประเทศและผลกระทบที่เกิดขึ้น

ฟินแลนด์

ฟินแลนด์นับเป็นประเทศแรกที่นำระบบการจัดเก็บภาษีคาร์บอนมาบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1990 เพิ่มเติมจากการเรียกเก็บภาษีเชื้อเพลิงพื้นฐาน (basic tax) ที่มีการบังคับใช้อยู่ก่อนแล้ว โดยเริ่มจากการเรียกเก็บภาษีคาร์บอนในอัตราต่ำ (1.2 ยูโรต่อตัน CO_2) ก่อนที่จะทยอยเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น โดยมีเป้าหมายของการจัดเก็บภาษีคาร์บอนเพื่อชะลออัตราการขยายตัวของการใช้พลังงาน รวมทั้งเพื่อบรรเทาผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี ระบบภาษีคาร์บอนที่บังคับใช้ยังคงมีการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างออกไปสำหรับกรณีของเชื้อเพลิงบางประเภท ได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซธรรมชาติ และถ่านพีท

ต่อมาในช่วงต้นปี ค.ศ. 1995 ได้มีการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีพลังงานใหม่ทั้งหมด โดยกำหนดการเก็บภาษีพลังงานเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก เป็นภาษีที่เรียกเก็บตามสัดส่วน Energy Content โดยจัดเก็บจากการใช้งานแหล่งพลังงานปฐมภูมิทุกประเภท (ยกเว้น เชื้อเพลิงจากไม้ พลังงานลม และพลังงานจากขยะ) และส่วนที่สอง เป็นการจัดเก็บภาษีตามสัดส่วน Carbon Content ซึ่งจะเรียกเก็บจากการใช้พลังงานเชื้อเพลิงฟอสซิลทุกประเภท ทั้งนี้ มีการกำหนดสัดส่วนของภาษีจาก Energy Content เทียบกับภาษีจาก Carbon Content ที่อัตราส่วน 40 : 60

ในช่วงปลายคริสต์ทศวรรษ 1990 มีการเปิดตลาดการซื้อขายไฟฟ้าภายในกลุ่มประเทศ Nordic ทำให้ประเทศฟินแลนด์ต้องพิจารณาปรับปรุงระบบการเก็บภาษีเฉพาะในส่วนของเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้าใหม่ จากเดิมที่เรียกเก็บภาษีขั้นการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงปฐมภูมิ เป็นการเรียกเก็บภาษีในขั้นการบริโภคพลังงานไฟฟ้า โดยไม่ขึ้นกับชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ ในลักษณะเดียวกับระบบการจัดเก็บภาษีที่มีการปฏิบัติในประเทศ Nordic อื่น ๆ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างด้านความสามารถในการแข่งขันระหว่างบริษัทผู้ผลิตกระแสไฟฟ้าในประเทศต่าง ๆ โดยกำหนดอัตราภาษีสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าในภาคอุตสาหกรรมและภาคการเกษตรที่ทำการเพาะปลูกในเรือนกระจก ในอัตราที่ต่ำกว่าผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป ทั้งนี้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ.1997

เดนมาร์ก

ประเทศเดนมาร์กเริ่มมีการจัดเก็บภาษีคาร์บอน เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1993 ในอัตรา 100 DKK/tonCO_2 ต่อมารัฐบาลเดนมาร์กได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ซึ่งมีผลบังคับใช้ในต้นปี ค.ศ. 1996 โดยนอกเหนือจากการปรับปรุงระบบภาษีคาร์บอนและภาษีพลังงานแล้ว ยังมีการนำภาษีสิ่งแวดล้อมชนิดอื่น ๆ เข้ามาใช้ เช่น ภาษี SO_2 ภาษีก๊าซธรรมชาติ ค่าธรรมเนียมแบตเตอรี่ ภาษีสารเคมีทางการเกษตร เป็นต้น โดยจะใช้วิธีการปรับเพิ่มอัตราภาษีขึ้นทีละน้อยทุกปีในช่วงปี ค.ศ. 1996-2000

ในส่วนการจัดเก็บภาษีคาร์บอน แม้ระบบภาษีใหม่ยังคงกำหนดเรียกเก็บภาษีคาร์บอนในอัตรา 100 DKK/tonCO_2 แต่ในการจัดเก็บจะดำเนินการจัดเก็บควบคู่ไปกับการเก็บภาษีพลังงานและภาษีซัลเฟอร์ โดยมีการจัดกลุ่มประเภทของการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการออกเป็น 3 รูปแบบ คือ พลังงานสำหรับการทำความร้อนในอาคาร (Space Heating) พลังงานสำหรับการผลิตที่ใช้พลังงานต่ำ (Light Process) และพลังงานสำหรับการผลิตที่ใช้พลังงานสูง (Heavy Process) โดยในกรณีของเชื้อเพลิงที่ไม่ก่อให้เกิด SO_2 (เช่น ก๊าซธรรมชาติ) อัตราภาษีสำหรับการใช้พลังงานใน 3 รูปแบบนี้ สำหรับปี ค.ศ. 2000 มีค่าเท่ากับ 600 DKK/tonCO_2 90 DKK/tonCO_2 และ 25 DKK/tonCO_2 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีการเปิดโอกาสให้บริษัทที่มีการใช้พลังงานสูง สามารถทำข้อตกลงกับกระทรวงพลังงานเพื่อลดอัตราภาษีที่ต้องจ่าย โดยแลกกับการที่ต้องดำเนินมาตรการบางอย่างภายใต้กำกับของกระทรวง ซึ่งการทำข้อตกลงดังกล่าวจะสามารถลดอัตราภาษีในส่วนของ Light Process และ Heavy Process เหลือเพียง 68 DKK/tonCO_2 และ 3 DKK/tonCO_2 ตามลำดับ เพื่อเป็นการลดภาระและรักษาความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมเหล่านี้

ช่วงระยะเวลานับจากการบังคับใช้ภาษีคาร์บอนครั้งแรกนั้น เดนมาร์กมีการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งนำมาใช้ปฏิบัติและมีผลสัมฤทธิ์ที่ดี โดยคำนึงถึงภาคอุตสาหกรรม ภายหลังจากที่มีการบังคับใช้พบว่า ภาษีคาร์บอนส่งผลในทางบวกกับการลงทุนด้านพลังงาน ประเทศเดนมาร์กเองยังเป็นต้นแบบให้กับหลายประเทศในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การบังคับใช้ The Spring Package 2009 ซึ่งเป็นหนึ่งในการปฏิรูปภาษีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มการเก็บภาษีพลังงานและลดภาษีอื่น ๆ ทำให้หน่วยธุรกิจมีแรงจูงใจที่จะผลิตนวัตกรรมออกมามากขึ้น

สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร ได้มีการเรียกเก็บภาษี Climate Change Levy ในปี ค.ศ. 2001 สำหรับการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และภาคราชการ โดยมีข้อกำหนดว่ารายรับภาษีที่ได้จะต้องถูกหมุนเวียนกลับคืนแก่ระบบเศรษฐกิจ (Revenue-Neutral) ผ่านการสมทบเข้ากองทุนประกันสุขภาพ และใช้สนับสนุนการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและการอนุรักษ์พลังงาน โดยไม่มีการนำมาเพิ่มเป็นรายได้ของภาครัฐ

อัตราภาษีของ Climate Change Levy จะขึ้นกับประเภทของแหล่งพลังงานโดยกำหนดไว้ที่ 0.15 p/kWh สำหรับก๊าซธรรมชาติ, 0.07 p/kWh สำหรับ LPG, 0.44 p/kWh สำหรับการใช้ไฟฟ้า และ 0.12 p/kWhสำหรับเชื้อเพลิงอื่นๆ ทั้งนี้ไม่รวมถึงเชื้อเพลิงสำหรับภาคครัวเรือนและภาคขนส่ง(เนื่องจากมีการเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากน้ำมันอยู่แล้ว) เชื้อเพลิงสำหรับการผลิตพลังงานอื่น วัสดุเชื้อเพลิงที่ไม่ได้ใช้เป็นแหล่งพลังงาน หรือพลังงานหมุนเวียน เป็นต้น

จากการวิจัยของ Grantham Research Institute และ ESRC Centre for Climate Change ของ London School of Economics and Political Science พบว่าการเก็บภาษีจากการใช้พลังงาน จะเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค 0.9% และยังมีแนวโน้มที่จะลดลงอีก เพราะการเก็บภาษีคาร์บอนจะทำให้พฤติกรรมการบริโภคเปลี่ยนไปในทางรักษาสิ่งแวดล้อมมากขึ้น และจะเป็นการผลักดันให้มีการคิดค้นนวัตกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงสร้างเงินหมุนเวียนให้กับการคลังเพื่อกลับคืนสู่ระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ใน GDP ของสหราชอาณาจักรพบว่ามีค่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้น 2 % ซึ่งอาจส่งผลในแง่ของการแข่งขันในตลาดโลก ทั้งนี้ก็มีข้อเสนอแนะว่าภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบอย่างไม่สมดุลจากภาษีคาร์บอน ควรได้รับความช่วยเหลือเพื่อช่วยในการปรับตัวพร้อมรับกับมาตรการการคิดอัตราภาษีที่เกิดขึ้น

แคนาดา

จังหวัดควีเบก ของประเทศแคนาดา เป็นจังหวัดแรกของแคนาดาที่นำระบบภาษีคาร์บอนมาใช้โดยเริ่มเรียกเก็บภาษีคาร์บอนจากเชื้อเพลิงไฮโดรคาร์บอน (ได้แก่ ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2007 โดยอัตราภาษีคาร์บอนที่เรียกเก็บจะอยู่ที่ 0.8 cent/l สำหรับน้ำมันเบนซิน 0.9 cent/l สำหรับน้ำมันดีเซล 0.96 cent/l สำหรับน้ำมันเตาประเภทใส และ 8 CND/ton สำหรับถ่านหิน

จังหวัดบริติชโคลัมเบีย ได้ประกาศที่จะดำเนินการเริ่มจัดเก็บภาษีคาร์บอน โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 โดยในเบื้องต้นจะจัดเก็บในอัตรา 10 CND/tonCO_2 และเพิ่มอัตราการเรียกเก็บภาษีขึ้นอีกปีละ 5 CND/tonCO_2 ทุกปี จนกระทั่งเข้าสู่อัตรา 30 CND/tonCO_2 ในปี ค.ศ.2012 อัตราภาษีที่จัดเก็บนี้นับได้ว่ามีค่าสูงกว่าอัตราภาษีคาร์บอนที่เรียกเก็บโดยจังหวัดควีเบกอยู่พอสมควร นั่นคือ อัตราภาษีเริ่มต้นของบริติชโคลัมเบียในระดับ 10 CND/tonCO_2 จะเทียบเท่ากับการเก็บภาษีน้ำมันเบนซินในอัตรา 2.4 cent/l ซึ่งคิดเป็นสามเท่าของอัตราภาษีที่เรียกเก็บอยู่ในจังหวัดควีเบก

นอกจากลักษณะการกำหนดการเพิ่มอัตราภาษีอย่างค่อยเป็นค่อยไปแล้ว ระบบภาษีคาร์บอนที่บริติช โคลัมเบีย ประกาศใช้ ยังมีคุณสมบัติที่น่าสนใจ 2 ประการ

หนึ่งเป็นระบบภาษีที่มีฐานภาษีที่กว้างจนแทบจะกล่าวได้ว่าครอบคลุมถึงเชื้อเพลิงฟอสซิลทั้งหมด โดยไม่รวมเชื้อเพลิงชีวมวล และเชื้อเพลิงชีวภาพต่าง ๆ และสองเป็นการจัดเก็บภาษีในลักษณะ Revenue-Neutral อย่างแท้จริง รายได้จากภาษีจะถูกคืนให้กับผู้เสียภาษีและประชากรของจังหวัดทุกคน ในรูปของการลดภาษี Personal Income Tax Corporate Income Tax Small Business Tax และการให้คืน Climate Action Credit สำหรับผู้มีรายได้ต่ำ และ Climate Action Dividend ให้กับประชากรที่อาศัยในจังหวัดทุกคน

อย่างไรก็ตาม ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมีความกังวลต่อราคาต้นทุนการผลิตที่จะเพิ่มขึ้นอันเป็นผลมาจากการเรียกเก็บภาษีคาร์บอน เช่นใน Ontario ซึ่งเป็นแหล่งอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ถึงร้อยละ 98 ของแคนาดา เมื่อราคาต้นทุนสูงขึ้น อาจส่งผลต่อการแข่งขันในตลาด และอาจเกิดการย้ายฐานการผลิตไปยังสหรัฐอเมริกาได้ รวมถึงภาคการเกษตรซึ่งต้องใช้พลังงานฟอสซิลในการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิต ภาษีคาร์บอนที่ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนอาจทำให้เสียเปรียบในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้

ออสเตรเลีย

ในปี ค.ศ. 2011 ประเทศออสเตรเลียได้ออกฎหมาย Clean Energy Bill โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ เพื่อบรรเทาปัญหาโลกร้อน และให้บรรลุข้อตกลงในพิธีสารเกียวโต โดยมีเป้าหมายที่จะลดก๊าซเรือนกระจกให้เหลือร้อยละ 80 ของระดับก๊าซเรือนกระจกในปี ค.ศ. 2000 ภายในปี ค.ศ. 2050 ด้วยการใช้กลไกที่มีความยืดหยุ่น กฎหมายดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ใน วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 โดยผู้ประกอบการที่เข้าข่ายจะต้องจ่ายภาษีต่อตันของคาร์บอนฯที่ปล่อยสู่บรรยากาศ ซึ่งกระบวนการจะแบ่งเป็น 2 ระยะ โดยใน 3 ปีแรก จะมีการเก็บภาษีคาร์บอนในอัตราคงที่ จากนั้นในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 จะใช้ระบบการจำกัดและซื้อขายคาร์บอน (Cap and Trade) ซึ่งราคาคาร์บอนจะถูกกำหนดจากตลาดคาร์บอน

ในช่วง 3 ปีแรก อัตราภาษีจะคงที่อยู่ที่ 23 เหรียญออสเตรเลีย ($AUS) ต่อตันคาร์บอนฯ (ประมาณ 715 บาทต่อตันคาร์บอนฯ ณ อัตราแลกเปลี่ยน 31 บาท/$AUS และ จะมีการปรับเพิ่มอัตราภาษีที่แท้จริงขึ้นร้อยละ 2.5 ทุก ๆ สองปี ตัวอย่างเช่น หากอัตราเงินเฟ้ออยู่ที่ประมาณร้อยละ 2.5 รวมกับการปรับอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.5 จะทำให้อัตราภาษีคาร์บอนเพิ่มขึ้นทั้งสิ้นร้อยละ 5 หรืออยู่ที่ประมาณ 24.15 $AUS (750 บาท) ในปี ค.ศ. 2013-2014 และประมาณ 25.40 $AUS (790 บาท) ต่อตันคาร์บอนฯ ในปี ค.ศ. 2014–2015 เหตุผลในการจัดเก็บภาษีคาร์บอนในอัตราคงที่ในระยะแรกนั้นเพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับรู้ถึงต้นทุนที่แน่นอนในการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ และสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างเหมาะสม สำหรับผู้ประกอบการที่เข้าข่ายต้องเสียภาษีคาร์บอน คือ ผู้ประกอบการที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ โดยตรงตั้งแต่ 25,000 ตันต่อปีขึ้นไป ทั้งนี้ ไม่รวมปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ จากการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อการขนส่ง

ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ราคาคาร์บอนจะเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกราคาของตลาดคาร์บอนที่จะถูกกำหนดขึ้น โดยในแต่ละปีรัฐบาลจะกำหนดเพดานของปริมาณก๊าซคาร์บอนฯ และออกใบอนุญาตในการปล่อยก๊าซฯ ตามปริมาณก๊าซคาร์บอนฯ ที่กำหนด โดยเพดานการปล่อยก๊าซฯ จะมีการเปลี่ยนแปลงทุก 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการรับทราบด้วยความแน่นอนและวางแผนการดำเนินการลดก๊าซฯได้อย่างถูกต้อง โดยใบอนุญาตฯ 1 ใบ ให้สิทธิ์ในการปล่อยก๊าซคาร์บอนฯ ได้ 1 ตัน ซึ่งใบอนุญาตฯ ดังกล่าว ส่วนหนึ่งจะนำไปขายโดยการประมูล อีกส่วนหนึ่งจะแจกให้ฟรีแก่ผู้ประกอบการบางราย โดยพิจารณาจากมูลค่าการนำเข้าและส่งออกเทียบกับมูลค่าที่ผลิตภายในประเทศ (Trade Exposure) และความเข้มข้นในการปล่อยก๊าซฯ (Emission Intensity) เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน

ภาคครัวเรือน รถยนต์ขนาดเล็กเพื่อการพาณิชย์ ภาคเกษตร ป่าไม้ และประมง จะไม่ต้องเสียภาษีคาร์บอนจากการใช้เชื้อเพลิงที่ใช้ในการคมนาคม อย่างไรก็ตาม การใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากการคมนาคม เช่น การใช้น้ำมันเพื่อเดินเครื่องจักรจะต้องจ่ายภาษีคาร์บอน นอกจากนี้ภาคธุรกิจการบินภายในประเทศ การขนส่งทางเรือ และรถไฟ จะต้องมีการเสียภาษีคาร์บอนแม้ว่าจะเป็นการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อการคมนาคมก็ตาม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการเก็บภาษีคาร์บอนต่อภาคธุรกิจ กฎหมายดังกล่าวได้ระบุมาตรการช่วยเหลือ เช่น การจัดสรรใบอนุญาตฯ ฟรีกับอุตสาหกรรมที่มีการปล่อยก๊าซฯ สูง การจัดสรรสบทบ (Matching Fund) ในการลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด รวมทั้งการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีดังกล่าว การจัดสรรเงินเพื่อการลงทุนในเทคโนโลยีลดการปล่อยก๊าซฯ ในภาคอุตสาหกรรมการขุดเจาะถ่านหินและอุตสาหกรรมเหล็ก การให้ธุรกิจขนาดเล็กหักค่าใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นก่อนการคำนวณภาษี เป็นต้น สำหรับความช่วยเหลือรายได้จากการจัดเก็บภาษี กว่าร้อยละ 50 จะถูกนำมาใช้บรรเทาปัญหาให้แก่ภาคครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง เช่นการเพิ่มระดับเพดานรายได้ที่ไม่ต้องเสียภาษีให้สูงขึ้น การลดอัตราภาษีเงินได้ และการช่วยเหลือในรูปของเงินโอนสวัสดิการต่าง ๆ

ประเทศออสเตรเลียใช้พลังถ่านหินในการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นหลัก ดังนั้นจึงเป็นหนึ่งในผู้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จำนวนมาก ถึงแม้การใช้ภาษีคาร์บอนจะทำให้การปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศออสเตรเลียลดลง แต่ก็ทำให้ราคาของพลังงานทั้งสำหรับการใช้ในภาคครัวเรือนและภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น วุฒิสภาของออสเตรเลียจึงได้ออกความเห็นให้ยกเลิกภาษีคาร์บอนใน ค.ศ.2014 เนื่องด้วยปัญหาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามหลายฝ่ายมองเห็นว่าการยกเลิกภาษีคาร์บอนนี้ ทำให้เป้าหมายของประเทศในการผลักดันการใช้พลังงานทดแทนและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต้องหยุดชะงักลง

กลุ่มประเทศ G-8 (Group of Eight)

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ G-8 หรือ Group of Eight ประกอบด้วยสมาชิก 8 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป โดยกลุ่ม G-8 เป็นการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรถาวร หรือมีข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน โดยกลุ่ม G-8 เป็นกลุ่มประเทศที่มีอัตราส่วนการค้าร้อยละ 49 ของการค้าทั้งโลก และผลผลิตภาคอุตสาหกรรมร้อยละ 51 ของผลผลิตรวมทั้งโลก รวมถึงมูลค่าทรัพย์สินร้อยละ 49 ของมูลค่าทรัพย์สินรวมของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) จากที่กล่าวข้างต้น G-8 เป็นประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมชั้นนำ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาจำนวนมาก ฉะนั้น เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2551 ประเทศกลุ่ม G-8 ได้ทำข้อตกลงร่วมกันในการลดปริมาณของก๊าซเรือนกระจก ที่ปล่อยออกมาให้เหลือร้อยละ 50 ภายในปี พ.ศ.2593 ซึ่งแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดนอกเหนือจากประเทศแคนนาดา และสหราชอาณาจักรที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังต่อไปนี้

- ญี่ปุ่น เริ่มมีการเก็บภาษีคาร์บอน ในปี ค.ศ.2012 ซึ่งรัฐบาลได้นำรายได้จากการเก็บภาษีดังกล่าวไปลงทุนในโครงการพลังงานสะอาดและโครงการทางด้านประหยัดพลังงานในการผลิต

- การรวมกลุ่มของสหภาพยุโรป(European Union) ในปี ค.ศ.2010 ได้นำเครื่องมือการเก็บภาษีคาร์บอนมาใช้ ภายใต้การทำข้อตกลงของ European Union Greenhouse Gas Emission Trading Scheme (EU ETS) โดยเสนอให้เก็บภาษีในอัตรา 4 ถึง 30 ยูโรต่อตันของการปล่อยก๊าซคาร์บอน

- เยอรมัน ในปี ค.ศ.2003 ได้ใช้มาตรการปฏิรูประบบภาษีเชิงนิเวศน์ (The German Ecological Tax Reform) โดยเก็บภาษีจากน้ำมันเชื้อเพลิง และเชื้อเพลิงที่ได้จากฟอสซิล ซึ่งมาตรการดังกล่าวสามารถลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนได้มากถึงร้อยละ 2.4 หรือคิดเป็น 20 ล้านตันคาร์บอน

- ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.2013 ได้มีการประกาศใช้มาตรการ Climate Energy Contribution (CEC) เพื่อเก็บภาษีคาร์บอน โดยเริ่มมีอัตราการเก็บ 7 ยูโรต่อตัน ในปี ค.ศ.2014 14.50 ยูโรต่อตัน ในปี ค.ศ.2015 และ 22 ยูโรต่อตัน ในปี ค.ศ.2016

- อิตาลี มีการเก็บภาษีพลังงานและภาษีจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนเช่นเดียวกัน

- สหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีทรัมป์ได้ประกาศถอนตัวจากข้อตกลงปารีส ซึ่งมี 197 ประเทศภาคี รวมทั้งสหรัฐฯในสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามาได้ร่วมลงนามไว้ ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 2015 ภายใต้ COPP21 ตามกรอบอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เนื่องจากประธานาธิบดีทรัมป์หันมาให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมถ่านหินเพื่อต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงว่าปัจจุบันสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญกับสภาวะโลกร้อนเท่าที่ควร

กลุ่มประเทศ G-10 (Group of Ten)

กลุ่มประเทศ Group of Ten หรือ G-10 หมายถึง กลุ่มประเทศที่ตกลงร่วมในการจัดเตรียมการกู้ยืมร่วมกัน (General Arrangements to Borrow หรือ GAB) ซึ่งเป็นข้อตกลงเพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีเงินทุนเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความสามารถในการให้กู้ยืม ประกอบด้วยสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ เบลเยี่ยม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งในกลุ่ม G-10 ก็เป็นกลุ่มสมาชิก G-8 เช่นเดียวกัน โดยมีเพียงประเทศเบลเยี่ยม เนเธอร์แลนด์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มสมาชิก G-8 โดยในส่วนนี้อธิบายการให้ความสำคัญในการลดปริมาณของก๊าซเรือนกระจกของ แต่ละประเทศ ดังนี้

- เบลเยี่ยม มีการทำการศึกษาการเก็บภาษีคาร์บอน 2 โครงการ นั่นคือ โครงการที่หนึ่งเป็นการเก็บภาษีจากสินค้าที่ปล่อยก๊าซคาร์บอน และโครงการที่สอง คือการเก็บทั้งภาษีและสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนมีการประหยัดในการใช้พลังงานในการผลิต ซึ่งสรุปได้ว่าภาครัฐมีการใช้นโยบายแบบผสม คือ มีการจัดเก็บภาษีจากสินค้าที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนกรวมทั้งมีการอุดหนุนการลงทุนให้แก่ภาคเอกชน

- เนเธอร์แลนด์ ได้มีการศึกษาการจัดเก็บภาษีคาร์บอนบรรจุภัณฑ์จากกระทรวงสาธารณสุขซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าการจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้ยกเลิกการเก็บภาษีดังกล่าวไป

- สวีเดน ในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการออกกฎหมายเก็บภาษีคาร์บอน โดยมีอัตราการเก็บที่ 40 ดอลลาร์ต่อตันคาร์บอน ซึ่งภาคเอกชนหันมาใช้พลังงานชีวภาพมากขึ้น เมื่อพิจารณาผลกระทบต่อการเจริญเติบโตจากการเก็บภาษี ตั้งแต่ปี ค.ศ.1990 ถึง 2006 พบว่า ไม่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ อีกทั้งยังพบอีกว่ามีอัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นร้อยละ 44 ถึง 46

- สวิตเซอร์แลนด์ ทำตามพันธกรณีพิธีสารเกียวโตในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 8 ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2551 ถึง 2552 มีการรวมกันของมาตรการภาษีและมาตรการอื่น ๆ โดยความสมัครใจของภาคเอกชนทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

6. การจัดเก็บภาษีสรรพสามิต โดยกรมสรรพสามิต

กรมสรรพสามิต มีหน้าที่หลักในการจัดเก็บภาษีจากสินค้าและบริการเฉพาะอย่าง จากผู้ผลิตสินค้าหลายประเภท เรียกว่า ภาษีสรรพสามิต เพื่อเป็นรายได้ให้รัฐบาลนำไปบริหารประเทศ และทำนุบำรุงท้องถิ่นต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการหลีกเลี่ยงภาษีที่กรมจัดเก็บ การเสนอแนะนโยบายการจัดเก็บภาษีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมต่อกระทรวง และการปฏิบัติภารกิจอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิตหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายภาษีสรรพสามิต จึงเป็นภาษีการขายเฉพาะที่เรียกเก็บจากสินค้าและบริการบางประเภท ซึ่งมีเหตุผลสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีสูงกว่าปกติ เช่น สินค้าที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพและศีลธรรมอันดี สินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นการฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่ได้รับผลประโยชน์เป็นพิเศษจากรัฐ หรือสินค้าที่ก่อให้เกิดภาระต่อรัฐบาลในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้บริการผู้บริโภค หรือเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม

7. การออกฉลากและประเภทของฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน) (อบก.) เป็นองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่ในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกคาร์บอนฟุตพริ้นท์ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) คาร์บอนฟุตพริ้นท์องค์กร (Carbon Footprint of Organization)

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์อย่างต่อเนื่องทั้งการใช้พลังงาน การเกษตรกรรม การพัฒนาและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง การตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบอื่น ๆ ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดภาวะโลกร้อน และปัญหาดังกล่าวก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นจากผลกระทบของภาวะโลกร้อน ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตื่นตัวในการดำเนินงานเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การจัดทำคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์กร (Carbon Footprint for Organization หรือ Corporate Carbon Footprint: CCF) เป็นวิธีหนึ่งในการแสดงข้อมูลปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยจากการดำเนินงานขององค์กร อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับโรงงาน ระดับอุตสาหกรรม และระดับประเทศ

(2) คาร์บอนฟุตพริ้นท์ผลิตภัณฑ์ (Carbon Footprint of Product)

ปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาจากผลิตภัณฑ์แต่ละหน่วย ตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์ ตั้งแต่การได้มาซึ่งวัตถุดิบ การขนส่ง การประกอบชิ้นส่วน การใช้งาน และการจัดการซากผลิตภัณฑ์หลังใช้งาน โดยคำนวณออกมาในรูปของคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า ซึ่งเครื่องหมายคาร์บอนฟุตพริ้นท์ที่จะติดบนสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นการแสดงข้อมูลให้ผู้บริโภคได้ทราบว่าตลอดวัฏจักรชีวิตของผลิตภัณฑ์เหล่านั้นมีการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกมาปริมาณเท่าไหร่ ตั้งแต่กระบวนการหาวัตถุดิบ การผลิต การขนส่ง การใช้งาน และการกำจัดเมื่อกลายเป็นของเสีย ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค และกระตุ้นให้ผู้ประกอบการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีในการผลิตให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น การใช้คาร์บอนฟุตพริ้นท์ยังช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก เนื่องจากขณะนี้ในหลายประเทศเริ่มมีใช้คาร์บอนฟุตพริ้นท์ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลี นอกจากนี้ ยังมีการเรียกร้องให้สินค้าที่นำเข้าจากประเทศไทยต้องติดเครื่องหมายคาร์บอนฟุตพริ้นท์ด้วย

“เครื่องหมายลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์” จึงได้รับการพัฒนาโดย อบก. เพื่อให้การรับรองแก่ผู้ประกอบการที่สามารถปรับปรุงกระบวนการผลิตจนสามารถลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของผลิตภัณฑ์จากเดิม โดยการออกฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ขององค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกจะมีค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียนคาร์บอนฟุตพริ้นท์ตามจำนวนผลิตภัณฑ์ที่ขอขึ้นทะเบียน ตั้งแต่ 8,500 บาท ถึง 110,000 บาท

เนื่องจากการดำเนินงานด้านคาร์บอนฟุตพริ้นท์สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่ห่วงใยในภาวะโลกร้อน ซึ่งทำให้ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์และฉลากลดโลกร้อนได้รับการบรรจุเข้าสู่รายการวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในเกณฑ์การประเมินความยั่งยืนทางพลังงานและสิ่งแวดล้อมไทย (Thai’s Rating of Energy and Environmental Sustainability) หรือ TREES ซึ่งเป็นมาตรฐานอาคารเขียวไทยที่พัฒนาขึ้นโดยสถาบันอาคารเขียวไทยภายใต้ความร่วมมือของวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปภัมภ์และสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์

นอกจากนี้ ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ของผลิตภัณฑ์และฉลากลดโลกร้อน ยังได้รับการบรรจุเข้าสู่รายการสินค้าในบัตรเดียวเขียวทั่วไทย (Green Card) ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีการบริโภคที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยจัดทำเป็นอิเล็กทรอนิกส์การ์ด (E-Card) ในรูปแบบ Mobile Application ทำให้ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างสะดวกสบายและได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการซื้อผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พร้อมกับร่วมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงาน และลดก๊าซเรือนกระจก โดย Green Card Application จะสามารถตรวจสอบว่าสินค้าเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยอ่านรหัส Barcode หรือ QR Code บนผลิตภัณฑ์

8. ข้อเสนอสำหรับการจัดเก็บภาษีจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ของกรมสรรพสามิต

เนื่องด้วยกรมสรรพสามิตมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีที่ส่งผลเสียต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกได้ดำเนินการออกฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ให้กับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ผลิตในประเทศไทยนั้น อาจมีแนวทางในการดำเนินการด้านภาษีจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ดังนี้

มาตรการที่ 1 ลดหย่อนภาษีให้กับการติดฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์

มาตรการที่ 2 จัดเก็บภาษีตามประเภทบรรจุภัณฑ์

มาตรการที่ 3 จัดเก็บภาษีตามปริมาณคาร์บอนบนฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์

9. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและการดำเนินการด้านภาษีสิ่งแวดล้อม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมในหมวดที่ 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตราที่ 50 (8) ว่า “บุคคลมีหน้าที่ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม” และในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตราที่ 57 (2) กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ หมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ มาตราที่ 257 ฉ. (4) ที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสมและส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน ส่วนการดำเนินการด้านภาษีนั้น ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (9) ว่า บุคคลมีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ และในหมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตราที่ 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษี ให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม รวมถึงหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ มาตราที่ 257 ฉ. (3) โดยกำหนดให้ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 มาตราที่ 16 กำหนดให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า ผู้ประกอบกิจการสถานบริการ หรือผู้อื่นที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี มีหน้าที่เสียภาษีตามมูลค่าหรือตามปริมาณของสินค้า หรือบริการ หรือทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณของสินค้าหรือบริการนั้น ไม่เกินอัตราที่ระบุไว้ในบัญชี พิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ สินค้าโดยพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง สิ่งซึ่งผลิตหรือนำเข้าและระบุไว้ในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ตอนที่ 19 ได้กำหนดให้กิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การประกอบกิจการที่มีผลกระทบต่อดุลยภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อหารายได้เป็นธุรกิจประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สนามกอล์ฟ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงมีอัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ 30

ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีความพยายามในการผลักดันให้เกิดการดำเนินการกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ..... ที่บัญญัติขึ้นโดยอาศัยหลักการของการนำมาตรการทางการคลังมาใช้เสริมในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางภาษี ค่าธรรมเนียม และมาตรการอื่นๆ ที่ใช้ในการผลักดันให้ผู้ประกอบการที่ก่อมลพิษดำเนินมาตรการป้องกันและลดมลพิษจากกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน บำบัด และกำจัดของเสีย รวมถึงแก้ไขความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อม และเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลดการก่อมลพิษ โดยในส่วนของภาษีสิ่งแวดล้อม กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษซึ่งปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ยื่นคำขอจดทะเบียนและเสียภาษีการปล่อยมลพิษ โดยการกำหนดอัตราและจำนวนภาษีการปล่อยมลพิษที่ต้องชำระให้คำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

(1) ปริมาณมลพิษที่แหล่งกำเนิดมลพิษปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

(2) ความเป็นพิษ หรืออันตรายของมลพิษ หรือของเสียที่ปล่อยออกสู่สิ่งแวดล้อม

(3) สภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหามลพิษ และความสามารถในการรองรับมลพิษในท้องที่ซึ่งแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นตั้งอยู่

(4) ผลจากการจัดเก็บภาษีที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษลดการปล่อยมลพิษและของเสีย และรายได้ที่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการระบบจัดเก็บภาษี

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับนโยบายมาตรการการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหน้าที่สำคัญ คือ พิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดประเภทของแหล่งกำเนิดมลพิษ ผลิตภัณฑ์ และ กิจกรรม ที่จะนำมาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ และพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์ มีหน้าที่เสียภาษีผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการลดปริมาณและการจัดการของเสียที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วอย่างถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

น้อยที่สุด ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคผลิตภัณฑ์มีหน้าที่ชำระค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการหรือจัดระบบรวบรวมหรือรับคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยให้กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และกรมสรรพากร มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีผลิตภัณฑ์และค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้บริโภคตามลำดับ อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติมาตรการทางการคลังเพื่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ..... ยังไม่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

สำหรับกฎหมายด้านการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านภาษีสิ่งแวดล้อมนั้น องค์การการค้าโลก (WTO) ได้กำหนดข้อยกเว้นแก่ภาคีสมาชิกให้สามารถใช้มาตรการกีดกันทางการค้าได้ด้วยเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อม ดังนี้

Article XX (b) กำหนดให้ภาคีสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็นโดยจำกัดการนำเข้า ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการปกป้องชีวิต และสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช

Article XX (g) กำหนดให้ภาคีสมาชิกสามารถใช้มาตรการที่ขัดกับองค์การการค้าโลก หากมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรที่สูญสิ้นไปได้ และต้องใช้มาตรการเดียวกับสินค้าภายในประเทศ

ทั้งนี้ จากข้อกำหนดดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ อาจดำเนินการกำหนดให้มีจำกัดการนำเข้า หรือการจัดเก็บภาษีนำเข้าโดยใช้ฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์เนื่องจากตรงตามข้อยกเว้น Article XX(g) เพราะผลิตภัณฑ์ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เข้าข่ายของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อทรัพยากรที่สูญสิ้นไป หากประเทศไทยมีการดำเนินการจัดเก็บภาษีจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์จะทำให้สามารถจัดเก็บภาษีจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ในการนำเข้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์จากต่างประเทศได้ โดยประเทศอื่นที่มีการดำเนินการจัดเก็บภาษีจากฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ก็สามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์จากการนำเข้าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของไทยที่มีฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ได้เช่นเดียวกัน

10. บทสรุป

ปัญหาภาวะโลกร้อนเป็นเรื่องท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมของทุกประเทศทั่วโลก เนื่องจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ ตามมา ได้แก่ ด้านสาธารณสุข ด้านความมั่นคงทางพลังงาน ด้านความมั่นคงทางอาหาร ด้านการจัดการน้ำ ปัญหาของโรคระบาด และด้านความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวไม่ได้จำกัดพื้นที่ความเสียหายอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่สร้างผลกระทบต่อทุกพื้นที่ทั่วโลก การสร้างความร่วมมือในการแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทั่วโลกให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าว สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคือการเพิ่มปริมาณของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ดังนั้นการลดการปล่อยก๊าซก๊าซเรือนกระจกตั้งแต่ต้นทางจึงเป็นกุญแจสำคัญในการแก้ปัญหา เครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีหลายแนวทางทั้งด้านกลไกการตลาด (ได้แก่ V-ETS T-VER เป็นต้น) และด้านกลไกที่ไม่เกี่ยวข้องกับตลาด (ได้แก่ ภาษี JCM

เป็นต้น) ในกรณีศึกษานี้ได้พิจารณาการเก็บภาษีฉลากคาร์บอนเพื่อเป็นการดึงผู้ประกอบการให้เข้าสู่สังคมคาร์บอนต่ำและการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมคำนวณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในการผลิตสินค้าด้วยการติดฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ทั้งนี้ ฉลากจะมีอายุ 3 ปี ทำให้ผู้ประกอบการต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต เช่น เปลี่ยนไปสู่การใช้เชื้อเพลิงสะอาด เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ และการใช้วัตถุดิบทดแทน นอกจากจะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นปัญหาหลักด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว การเก็บภาษีดังกล่าวยังเป็นช่องทางการเพิ่มรายได้ให้กับภาครัฐที่มีปัญหาการขาดดุลด้านงบประมาณ นอกจากนี้ประเทศไทยมีแผนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อยกระดับประเทศให้หลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap) ดังนั้น ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล

จากข้อมูลข้างต้นประเทศไทยถูกจัดอันดับเป็น 1 ใน 21 ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน รัฐบาลไทยเล็งเห็นถึงประเด็นสำคัญดังกล่าว ดังนั้นประเทศไทย ได้เข้าร่วมลงนามในสนธิสัญญาข้อตกลงปารีส (COP21) เพื่อแสดงจุดยืนและทำให้นานาชาติเห็นว่าประเทศไทยไม่ได้นิ่งนอนใจกับปัญหาที่เกิดขึ้น พร้อมที่จะร่วมมือกับนานาประเทศในการช่วยลดก๊าซเรือนกระจกและผลักดันให้ประเทศไทยเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society) ภายในปี ค.ศ. 2030 เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่มีความแปรปรวน ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบในหลายด้าน เช่น ด้านเกษตรกรรม สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้ปริมาณผลผลิตลดระดับลง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางทรัพยากรอาหาร

โดยรัฐบาลได้จัดตั้งองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์กรมหาชน) หรือที่เรียกว่า อบก. โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมในการลดก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ทั้งนี้ อบก. ยังเป็นผู้ให้การรับรองการขึ้นทะเบียนฉลากคาร์บอนฟุตพริ้นท์ เพื่อแสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่อหน่วยผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม

อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังไม่มีกฎระเบียบการเก็บภาษีคาร์บอนอย่างชัดเจน และอยู่ในระหว่างการศึกษาร่างกฎเกณฑ์อัตราภาษี และกระบวนร่างกฎหมาย เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนการลดก๊าซเรือนกระจกได้ตามที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาฯ

การทบทวนข้อมูลพบว่า การเก็บภาษีฉลากคาร์บอนส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค ดังกรณีศึกษาของประเทศเบลเยี่ยม สหรัฐอเมริกาและแคนาดา เนื่องจากการจัดเก็บภาษีคาร์บอนส่งผลให้ผู้ผลิตมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น (ทำให้กำไรของผู้ผลิตลดลง)ขณะเดียวกันผลกระทบที่เกิดขึ้นจะทำให้ผู้ผลิตมีวิธีการปรับตัวในรูปแบบ ดังนี้ (1) การผลักภาระให้ผู้บริโภค (2) ลดต้นทุนการผลิตด้วยการใช้วัตถุดิบทดแทน (3) การนำเทคโนโลยีที่ดีมาใช้ในการผลิต และ (4) การจัดสรรเงินลงทุนใหม่ ขณะเดียวกันการตระหนักถึงความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าว เป็นการส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ขององค์กร ในด้านของการช่วยสร้างความโดดเด่นให้กับแบรนด์สินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

11. เอกสารอ้างอิง

กรมสรรพสามิต (2560), **สำนักงาน ก.พ. ;** (ออนไลน์) http://moc.ocsc.go.th/moc/sites/default/files/06_1_khmuulthawaip_14.pdf

ฉลากลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์คือ (2555), **องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน);** (ออนไลน์) http://thaicarbonlabel.tgo.or.th/reduction_is/reduction_is.pnc.

บ.สปีดีชั่นจำกัด (2014), **มาตรการภาษีคาร์บอนของประเทศต่าง ๆ;** (ออนไลน์) https://www.2bgreen4ever.com/

Australia Repeals Carbon Tax as Renewable Energy Industry Stagnates (2014), **Institute of Electrical and Electronics Engineers;** (Online) http://spectrum.ieee.org/energywise/energy/policy/australia-repeals-carbon-tax-threatens-stagnating-renewables-industry

How Trudeau's carbon price plan will affect five Canadian industries (2016), **Toronto Star Newspapers Ltd.;** (Online) https://www.thestar.com/business/2016/10/04/how-trudeaus-carbon-price-plan-will-affect-five-canadianindustries.html

Impacts of Energy Taxation OnCompetitiveness of Denmark (2013), **Danish Ecological Council;** (ออนไลน์) http://www.ecocouncil.dk/documents/temasider/1599-140829taxes-and-competitiveness-december-2013.

Mun S. Ho, Richard Morgenstern, and Jhih-Shyang Shih (2008), **Impact of Carbon Price Policies on U.S. Industry**

The Carbon Tax in Australia (2017), **Centre for Public Impact;** (Online) https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/carbon-tax-australia/

UK-wide carbon tax would have 'little impact' on consumers, study finds (2016), **Guardian News and Media Limited;** (Online) https://www.theguardian.com/environment/2016/jan/11/uk-wide-carbon-tax-would-have-little-impact-on-consumers-study-finds

WTO rules and environmental policies: GATT exceptions (2017), **The World Trade Organization (WTO)**

ธุรกิจกับการก้าวข้าม “กับดักการเติบโตเพื่อตนเอง” ไปสู่ “ความรุ่งเรืองเพื่อทุกคน”

ผลิน ภู่จรูญ*

บทคัดย่อ

จากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในมิติทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กับมิติทางเศรษฐกิจอย่างมากนั้น เป็นหนึ่งในคำถามในการวิจัยที่ท้าทายว่าปัจจัยใดเป็นตัวแปรอิสระหรือเป็นตัวแปรตาม เพราะในการสร้างให้สังคมอยู่ได้อย่างสมบูรณ์นั้นต้องการกลไกในรูปอาชีพต่าง ๆ ที่หลากหลายมากเข้ามาช่วยทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนกันและกัน หน้าที่ดังกล่าวคือล้วนกระทำผ่านกิจกรรมที่เรียกว่า “ธุรกิจ” กล่าวคือในขณะที่สังคมต้องการ “ธุรกิจ” เข้ามาทำหน้าที่ให้เกิดความสมบูรณ์นั้น ธุรกิจได้ทำหน้าที่นั้นอย่างดีหรือไม่ ซึ่งหากเป็นความสมบูรณ์ที่แท้จริงแล้วย่อมจะเกิดปัญหาตามมาน้อยที่สุด ในความเป็นจริงกลับพบว่า สังคมประสบกับปัญหามากยิ่งขึ้นทั้งเรื่องความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกัน การกระจายรายได้ที่แตกต่าง มลพิษทางสิ่งแวดล้อมมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ฯลฯ การศึกษานี้ตั้งสมมติฐานว่าปัจจัยที่สำคัญที่เป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งหลายน่าจะเกิดจากหลักคิดในการจัดการ “ธุรกิจ” ที่ส่งผลกระทบเชิงลบต่อบริบทของสังคม น่าจะถึงเวลาที่ธุรกิจจะต้องหันมาทบทวน “หลักคิด” ในการจัดการใหม่เพื่อสร้างอนาคตที่รุ่งเรืองให้กับทุกคนก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินแก้

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : dr.palin@gmail.com

Business on Shifting from "Growth Trap for One" Toward "Flourishing for All"

Palin Phoocharoon*

Abstract

From the changing environment, we found that social dimension and economic dimension exhibit a strong correlation among each other. Therefore, it hardly to identify which one is an independent variable or dependent variable. Flourishing society needs all varieties of occupations to perform. All occupations work and execute through the unit call "Business". If business perform an absolute job, it should not have any negative consequences. In fact, it seems that there are more problems occurred than before such as equality, income distribution, poverty, and pollution. This study propose the assumptions that "Business" management logic is the root cause of all existing problems. Therefore, it is the right time to revisit the business management logic for the better future before it too late.

Keyword: New business paradigm, Flourishing organization, Business management

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: dr.palin@gmail.com

1. บทนำ (Introduction)

คงเป็นที่ยอมรับสำหรับทุกคนแล้วว่า มนุษย์ทุกคนนั้นล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับ “ธุรกิจ” ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมตั้งแต่เกิดจนถึงปัจจุบันและในอนาคต นั่นหมายความว่า “ธุรกิจ” กับมนุษย์และสังคมมีความเกี่ยวพันกันอย่างแน่นแฟ้น ตราบใดที่มนุษย์ต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่ “ธุรกิจ” ภายใต้การทำงานในสาขาอาชีพต่างๆ จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทันที จากปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์อันได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคต่างล้วนถูกนำเสนอขายผ่านการจัดการ การผลิต การขนส่งและให้บริการผ่านกลไกและกิจกรรมที่เรียกว่า “ธุรกิจ” แทบทั้งสิ้น มนุษย์รู้จัก “ธุรกิจ” จากการแลกเปลี่ยนสิ่งของระหว่างกันของมนุษย์ที่ต่างมีความถนัดและความเชี่ยวชาญต่างกันในงานฝีมือผ่านการผลิตการให้บริการและการแลกเปลี่ยนกันนั้นเพื่อทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้น

จากระบบแลกเปลี่ยน (Barter System) ที่เป็นไปอย่างเรียบง่ายได้ถูกพัฒนาต่อมาเป็นระบบการค้าที่มีการใช้เงินตราเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนแทน เป็นเรื่องแปลกที่มนุษย์เป็นคนสร้าง “เงินตรา” ขึ้นแต่กลับกลายเป็น “ทาส” ของเงินตรา ทั้งนี้เป็นเพราะความโลภ ความไม่รู้จักพอ ความมีกิเลสของมนุษย์ที่ทำให้ความหมายของธุรกิจแปลกเปลี่ยนไปจากเดิมที่ “ต้องการทำให้ชีวิตของเพื่อนมนุษย์ในสังคมที่อาศัยอยู่ดียิ่งขึ้น กลายเป็นการทำการค้าเพื่อหากำไรสูงสุด” เพื่อความมั่งคั่ง ร่ำรวย (Gordon & Howell, 1959) จากบริบทที่เปลี่ยนไปส่งผลทำให้ธุรกิจในอดีตบางยุคถึงขนาดมีการค้าขายที่ไม่น่าเชื่อว่าจะเกิดขึ้นคือ “การค้ามนุษย์” หรือ “การค้าทาส” ใครจะเชื่อบ้างว่า มนุษย์ต้องการความมั่งคั่งถึงขนาด “ค้ามนุษย์” ด้วยกัน ซึ่งจะพบได้อย่างกว้างขวางในยุคสมัยการล่าอาณานิคม ที่นอกจากจะมีการค้ามนุษย์แล้ว ประเทศที่มีแสนยานุภาพทางทะเลในขณะนั้นได้ทำการค้าหรือธุรกิจด้วยการเอารัดเอาเปรียบประเทศที่อ่อนแอกว่า บางครั้งถึงขนาดเข้ายึดครองโดยใช้อำนาจทางสงครามที่เหนือกว่าอีกด้วย จากเกร็ดประวัติศาสตร์ที่ยกมานั้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงบริบทของ “ธุรกิจ” หรือ “การค้า” ในยุคเริ่มต้น ซึ่งแน่นอนว่าย่อมส่งผลต่อๆ มาในยุคถัดไป

บริบทของการจัดการธุรกิจภายใต้ระบบทุนนิยมในช่วงสองร้อยปีที่ผ่านมาคงต้องยอมรับว่าได้สร้างการเปลี่ยนแปลงให้กับสังคมโลกอย่างมาก อย่างไรก็ดีการเกิดขึ้นของสิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมนั้นยังขาดการเติบโตที่สมบูรณ์ (Absolute Growth) เพราะปรากฏผลกระทบในเชิงลบตามมาอย่างมีนัยสำคัญมาโดยตลอดไปพร้อม ๆ กับผลเชิงบวก (Rollert, 2020) การที่องค์การธุรกิจส่วนใหญ่มุ่งในการขยายธุรกิจเพื่อสร้างกำไรและก้าวสู่ความเป็นผู้นำทางการตลาดมีการศึกษาพบว่าได้ส่งผลกระทบต่อโลกที่เราอยู่อย่างมีนัยสำคัญ (Tylenda, 2013) โดยเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตมหาศาลที่ต้องใช้พลังงานและทรัพยากรอย่างมากต่างเริ่มหันกลับมาพิจารณาการกระทำของตัวเองในอดีตว่ามีกิจกรรมใดที่ได้ส่งผลกระทบต่อโลกของเราที่เป็นการกระทำโดยไม่รู้ตัว (Dauvergne, 2018) เพราะในความเป็นจริงแล้วคงไม่มีองค์การธุรกิจใดตั้งวัตถุประสงค์ที่จะทำธุรกิจเพื่อทำลายชั้นบรรยากาศของโลก

ปัจจุบันมีการออกมาเรียกร้องให้องค์การธุรกิจขนาดใหญ่หันมาให้ความสำคัญกับการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการลดภาวะเรือนกระจกมากขึ้นโดยกระแสนี้ได้ขยายตัวออกไปในทุกภูมิภาคทั่วโลก จะพบว่า เริ่มมีนักต่อสู้เกี่ยวกับการลดภาวะโลกร้อนโดยเฉพาะนักต่อสู้รุ่นเยาว์ชาวสวีเดน เกรต้า ทุนเบิร์กที่ออกมาเรียกร้องให้ผู้ที่มีอำนาจในองค์การสหประชาชาติ ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำในกิจกรรมทางธุรกิจของคนในรุ่นก่อนและรุ่นปัจจุบันว่าได้ส่งผลกระทบที่ยิ่งใหญ่ต่อโลกของเราโดยที่พวกเขาเหล่านั้นส่วนใหญ่นึกถึงเฉพาะแต่การเติบโตของตนเองเป็นสำคัญโดยละเลยปัจจัยอื่นอย่างน่าเสียดาย

จากบริบทของสถานการณ์โลกที่เกิดขึ้นดังกล่าวรวมถึงสถานการณ์ในปัจจุบันที่เป็นภัยคุกคามสุขภาพของประชาชนทั่วโลกคือ วิกฤติการณ์ไข้หวัดโควิท-19 ได้นำมาซึ่งความตระหนักของมนุษยชาติถึงความใกล้ชิดเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างกันของชนทุกชาติที่ทุกคนควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มุ่งสู่ความเป็นอยู่ดีของสังคมไปพร้อมกับตัวเอง บทความนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดที่ต้องการให้เกิดการรื้อปรับและทบทวนหลักคิดการจัดการธุรกิจเสียใหม่ โดยต้องการสื่อสารไปถึงนักธุรกิจรวมถึงหน่วยงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมธุรกิจทุกส่วนให้หันมาให้ความสนใจกับหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างแท้จริงที่ควรมีต่อสังคมให้มากขึ้นกว่าการสร้างประโยชน์ต่อตนเอง (Parker, 2018) วัตถุประสงค์ของการศึกษาจึงมุ่งที่การชี้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากหลักคิดการจัดการธุรกิจตามกระแสหลักที่นำมาซึ่งประโยชน์ที่มีปัญหาที่สะสมตามมาอย่างมากมาจนถึงปัจจุบัน พร้อมนำเสนอหลักคิดการจัดการธุรกิจที่ควรพัฒนาให้เกิดขึ้นในการสร้างความรุ่งเรือง การเติบโตที่สร้างประโยชน์ร่วมกันระหว่างสังคมกับธุรกิจที่ช่วยแก้ปัญหามากกว่าสร้างปัญหาดังที่ปรากฏอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบัน

2. ธุรกิจจากระบบพาณิชย์นิยมสู่ระบบทุนนิยม (Business from Mercantilism to Capitalism)

จากการค้นพบเครื่องจักรไอน้ำของ นายเจมส์ วัตต์ (James Watt) วิศวกรชาวสกอตแลนด์ส่งผลทำให้โลกรู้จักคำว่า อุตสาหกรรม เป็นครั้งแรก จึงนับว่าเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมการค้าแบบใช้เทคโนโลยีเป็นครั้งแรก จากผลงานประดิษฐ์ดังกล่าวทำให้เครื่องจักรเข้ามาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแทนกำลังคน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า คนงานจะน้อยลง กลับตรงกันข้าม โรงงานกลับต้องการแรงงานจำนวนมากยิ่งขึ้น เพราะต้องการขยายธุรกิจเพื่อพัฒนาตนเองสู่ความมั่งคั่ง ใครจะเชื่อบ้างว่า ในขณะที่ธุรกิจมั่งคั่งมากขึ้นมีคำกล่าวว่า กรุงลอนดอนขณะนั้นมีแต่ฝุ่นควันสีขาวฟุ้งกระจายเต็มเมืองไปหมด ควันดังกล่าวมาจากปล่องของโรงงานที่ต้องใช้ถ่านหินในการทำความร้อนต้มน้ำใช้ในการขับเคลื่อนเครื่องจักรไอน้ำให้ทำงาน ในความมั่งคั่งของเจ้าของโรงงานที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นนั้น เกิดขึ้นพร้อมกับการล้มป่วยของคนในเมืองลอนดอนที่สูดดมควันพิษทุกวันโดยไม่รู้ตัว เพราะเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่เคยพบประสบกับเหตุการณ์เช่นนี้มาก่อน (Hudson, 1992; Reisman, 1998)

ในขณะที่เจ้าของโรงงานที่ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าขุนมูลนายเดิมในสมัยยุคฟิวดัลที่มีทรัพย์สินมากมายจากผลของการค้าในยุคล่าอาณานิคม ซึ่งในประเทศอังกฤษก็จะมีบริษัทที่ทำการค้าระหว่างประเทศกับแถบเอเชียและนับว่ามีอิทธิพลอย่างมากคือ บริษัท East India Company ที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (Desai, 1984) จากระบบการค้าแบบล่าอาณานิคมมาสู่ทุนนิยม เจ้าของโรงงานขณะนั้นส่วนใหญ่จึงเป็นกลุ่มนายทุนเดิมที่มีความร่ำรวยอยู่ก่อนแล้ว จึงมีเงินทุนพอที่จะซื้อเครื่องจักรใหม่ๆ ที่ประดิษฐ์ขึ้นมาได้ ในขณะเดียวกันนั้นก็เป็นยุคที่มีการเกิดขึ้นของชนชั้น “กรรมกร” อย่างชัดเจน เพราะเมื่อบริษัทขนาดใหญ่สามารถทอผ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้เสื้อผ้ามีราคาถูกลง ทำให้พ่อค้าแม่ค้าขนาดเล็กที่เดิมผลิตเสื้อผ้าขายในชุมชน ในหมู่บ้านไม่สามารถค้าขายได้ ท้ายสุดช่างฝีมือเหล่านั้นจึงต้องอพยพตัวเองและครอบครัวเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ๆ เพื่อมาเป็น “กรรมกร” ในโรงงาน ความรู้ ความสามารถเดิมในอาชีพที่ครอบครัวสะสม ถ่ายทอดมาหมดความสำคัญลงเมื่อมีเครื่องจักรเข้ามาใช้งานแทน เมืองใหญ่จึงเป็นจุดหมายของชาวไร่ชาวนา ช่างฝีมือชาวบ้าน ฯลฯ ที่จะเข้ามาหางานทำเพื่อเลี้ยงชีพ และเพื่อมีชีวิตที่ดีกว่า (Hudson, 1992) ซึ่งในทางทฤษฎี ยังถกเถียงอยู่ว่า มีความถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะการเข้ามาทำงานในเมือง ในชีวิตกรรมกร ต้องทำงานวันละ 10 ชั่วโมง 6 วันต่อสัปดาห์ และต้องสูดดมควันพิษจากการเผาถ่านหินทุกวัน เมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในไร่ นา หรือในบ้านของตัวเองโดยไม่มีเจ้านายที่ถึงแม้อาจจะได้เงินน้อยกว่า แต่มีอิสรภาพมากกว่า

ระบบทุนนิยม (Capitalism) จึงดูเป็นทิศทางของการดำรงชีวิตที่รับรู้กันว่าน่าจะดีที่สุดตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา และเป็นที่มาของระบบโรงเรียนธุรกิจ และโรงเรียนธุรกิจ (Business School) ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น จากเดิมที่เป็นการเรียนในโบสถ์ที่มีพระเป็นครูสอน กลายเป็นโรงเรียนเอกชน และโรงเรียนรัฐบาลที่มีการสร้างขึ้นมาจำนวนมาก เพราะพ่อแม่ที่ต้องทำงานอย่างหนักในโรงงานในฐานะกรรมกรพวกเขาไม่มีเวลาพอที่จะเลี้ยงดูลูกที่เกิดมา โรงเรียนจึงเป็นที่ฝากลูกให้อยู่กับครูในระหว่างที่ตนทำงานอยู่ ระบบโรงเรียนในอดีตและมาจนถึงปัจจุบัน จึงแบ่งเป็นชั้น ป.1-ป.4-ป.6 และ ม.1-ม.3-ม.6 ซึ่งดูคล้ายเป็นการจัดชั้นในการทำงานที่โรงงานที่มักจะออกแบบเป็นขั้น ๆ ตามนี้ จากการทุ่มเททำงานในโรงงานของพ่อแม่ที่ส่วนใหญ่เป็น “กรรมกร” ทำให้พวกเขาฝากความฝันไว้กับลูก มีความหวังที่จะให้ลูกของตนเองเรียนให้เก่งจะได้มีโอกาสในความก้าวหน้าที่สูงมากยิ่งขึ้น จะได้ออกมาได้ทำงานในตำแหน่งที่สูงกว่า “กรรมกร” หรือเรียกว่าเป็น “พนักงานปกเชิ้ตขาว (White Collar)” ไม่ใช่ “พนักงานปกเชิ้ตน้ำเงิน (Blue Collar)” เหมือนตัวเอง อย่างไรก็ดี เด็กๆ เหล่านี้จะเติบโตมาเพื่อเข้ามาทำงานรับใช้ระบบทุนนิยมอย่างเต็มตัว โดยที่มีจำนวนน้อยมากที่จะทะลุผ่านไปเป็น “นายทุน” ด้วยตัวเองได้ ในขณะที่ “โรงเรียนธุรกิจ” ที่สร้างขึ้นกลายเป็นโรงเรียนที่สอนในระดับสูงขึ้นเพื่อให้เยาวชนเหล่านั้นได้เรียนรู้สรรพวิชาในการจัดการธุรกิจ (Podolny, 2009) เพื่อออกมาทำงานเป็นผู้บริหารในบริษัทธุรกิจที่บทเรียนส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นที่การสร้างกำไรสูงสุดให้กับธุรกิจและผู้ลงทุนหรือนายทุน ในภาพรวมจึงดูเหมือนว่าเป็นระบบที่ถูกวางให้เป็นไปตามหลักคิดของระบบทุนนิยม (Gordon & Howell, 1959)

3. ทุนนิยมในมิติที่สมบูรณ์ (The Absolute Capitalism)

จากการศึกษาวิจัยพบว่าระบบทุนนิยม (Capitalism) เป็นระบบที่มีหลักคิดที่มีเหตุผลในตัวเองอย่างมากเพราะตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค หลักจริยธรรม และหลักธรรมชาติที่ในตัวของหลักคิดสมบูรณ์มากกล่าวคือ จากศาสนาคริสต์ที่ยึดมั่นในหลักการของความรักที่มีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน และเชื่อมั่นในการทำงานหนัก เชื่อในความขยันขันแข็งและความซื่อสัตย์สุจริต ที่สำคัญหลักคิดเหล่านั้นทำให้ทุกคนทุ่มเททำงานในอาชีพของตนและดำเนินธุรกิจเพื่อสร้างให้เกิดการแลกเปลี่ยนกันโดยมีเงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเลี่ยน ทั้งนี้เพื่อทำไปด้วยเหตุผลของความเป็นมนุษย์ที่ต้องการจะ “สร้างชีวิตคนอื่นให้ดีขึ้น” โดยมีรายได้จากการดำเนินงานนั้นๆ มีรายได้ส่วนเกินที่เป็นกำไรจากการค้าขาย แต่มีความตั้งใจที่จะนำเอากำไรนั้นมาใช้พัฒนาขยายการดำเนินธุรกิจเพื่อยกระดับการให้บริการที่ทำให้ทางสังคมที่ตนอยู่ให้ดียิ่งขึ้น จะพบว่าแก่นวัตถุประสงค์แท้จริงของธุรกิจที่ควรเป็นคือ การสร้างประโยชน์สุขโดยรวม (Reisman, 1998) ซึ่งจะพบเห็นชัดในกลุ่มชาวพิวริตัน (Puritans) ที่อพยพออกจากประเทศอังกฤษ มายังประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกลุ่มแรก ๆ หลักคิดของพวกเขามีอิทธิพลอย่างมากส่งผลทำให้ดินแดนที่เกิดใหม่ต่อมาพัฒนาเป็นประเทศสหรัฐอเมริกามีบริบทการพัฒนาโดยรวมภายใต้หลักคิดของระบบทุนนิยม (Spraggon, 2003)

เศรษฐกิจโดยรวมจึงเป็นไปอย่างก้าวกระโดด เพราะสร้างให้เกิดความ “รุ่งเรืองเพื่อทุกคน” ไม่ใช่ “รุ่งเรืองเพื่อตนเอง” อย่างไรก็ดีจากระยะเวลาของการพัฒนาจากกลุ่มพิวริตันทำให้เขตปกครองใหม่ (New England) เพิ่มความแข็งแกร่งมากขึ้นซึ่งต่อมาสามารถประกาศตัวเองให้เป็นเอกราชจากจักรภพอังกฤษแม้จะมีการสู้รบเพื่อได้มาซึ่งเอกราชนี้ทั้งที่มีอาวุธและกำลังทหารที่น้อยกว่า กลุ่มอาณานิคมใหม่ก็สามารถมีชัยชนะเหนือประเทศอังกฤษ และประกาศตนเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา (Spraggon, 2003)

ในขณะที่กระแสความคิดของระบบทุนนิยม (Capitalism) ได้พัฒนาเป็นกระแสหลักของการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันไม่ใช่ว่าทุกคนจะปรารถนาและชื่นชมกับหลักคิดแบบทุนนิยม Rollert (2010) เป็นหนึ่งในนักวิชาการที่มองเห็นปัญหาของระบบทุนนิยมที่เกิดขึ้นโดยได้พยายามสื่อสารกับองค์การสำคัญต่าง ๆ เพื่อปรับหลักคิดของระบบทุนนิยมที่มองเห็นความสำคัญของสังคมมากกว่าตนเองเพราะเป็นวิธีเดียวที่จะสร้างความรุ่งเรืองที่ยั่งยืนได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนหลักคิดดังกล่าว Porter & Lawrence (2011) นักวิชาการของโรงเรียนธุรกิจของมหาวิทยาลัย ฮาร์วาด ที่มีชื่อเสียงของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกมาเสนอแนวคิดที่จะช่วยแก้ไขปรับปรุงหลักคิดในการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าร่วม (Creating Shared Value) แทนการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันที่โรงเรียนธุรกิจดังกล่าวเดิมเคยให้ความสำคัญอย่างมาก

4. “กับดักธุรกิจ” ที่ควรทบทวน (Revisiting the “Business Trap”)

หากเราตั้งคำถามกับ นายแพทย์ว่า ท่านมีชีวิตอยู่เพื่ออะไร 90% ของพวกเขาเหล่านั้นจะตอบว่า “เราจะอยู่เพื่อช่วยชีวิตเพื่อนมนุษย์” หากถามคำถามเดียวกันกับ นักวิทยาศาสตร์ 90% ของพวกเขาเหล่านั้นจะตอบว่า “เราจะอยู่เพื่อค้นพบสิ่งใหม่ๆ เพื่อสร้างให้โลกนี้ดีขึ้น” หากท่านตั้งคำถามนี้กับ นักการศึกษา พวกเขาก็จะตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า “เราจะสอนคนรุ่นใหม่ออกไปสร้างสังคมที่ดีกว่าในปัจจุบัน” หากท่านตั้งคำถามเช่นนี้กับ นักธุรกิจ นักลงทุน ผู้ถือหุ้น ที่ปรึกษาธุรกิจ คำตอบที่นักธุรกิจส่วนใหญ่ให้ความสำคัญคือการทำธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรที่สูงสุด (Khurana & Gintis, 2008) การปลูกฝังหลักคิดดังกล่าวที่เป็นไปตามกระแสหลักของการศึกษาในโรงเรียนธุรกิจที่ผ่านมาในช่วงร้อยกว่าปีที่ผ่านมา ปัจจุบันมีนักเขียน นักวิชาการออกมาแสดงความเห็นว่าถึงเวลาที่โรงเรียนธุรกิจควรพิจารณาจะปิดตัวเองหรือเริ่มพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมกว่าเดิมเพื่อสร้างโลกที่ดีกว่าเดิมจากกิจกรรมทางธุรกิจของตนเอง (Parker, 2108)

เราในฐานะสมาชิกหนึ่งของสังคม ท่านคิดว่าอะไรคือ “เหตุผลในการเข้ามาดำเนินธุรกิจ” เป็นที่แน่ชัดกว่าคำตอบส่วนใหญ่ก็จะมุ่งไปที่การสร้าง “กำไร” ซึ่ง“กำไร”ที่กล่าวถึงส่วนใหญ่จะทำไปเพื่อตัวเอง (oneself) หากท่านจินตนาการต่อไปอีกว่าถ้านักธุรกิจทุกคนต่างมุ่งหา แสวงหา “กำไรสูงสุด (Maximize Profit)” แล้ว สภาพของสังคมโดยรวมจะเป็นเช่นไร Burnett (2018) ได้กล่าวถึงการที่องค์การธุรกิจมีความโลภที่มากเกินไปนำมาซึ่งผลเสียที่ตามมาต่อสังคมอย่างรุนแรงภายหลัง Podolny (2009) ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่าแท้จริงแล้วโรงเรียนธุรกิจน่าจะเป็นหนึ่งในสาเหตุที่ทำให้เกิดหลักคิดดังกล่าวเพราะทุกโรงเรียนต่างสอนให้นักเรียนธุรกิจเร่งสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ระหว่างกันมากไปจนทำให้ต่างจำเป็นต้องเลือกกำหนดกลยุทธ์มาแข่งขันกันจนกระทั่งละเลยว่าทุกคนล้วนอาศัยอยู่ในสังคมเดียวกันและล้วนอาศัยอยู่บนโลกเดียวกัน

การละเลยหน้าที่พื้นฐานที่ควรเป็นของ “ธุรกิจ” ในฐานะของกิจกรรมสำคัญที่มนุษย์พึงกระทำผ่าน “อาชีพ” ที่อยู่ภายใต้ “สัมมาอาชีพ หรือ อาชีพชอบ” ที่ควรมีจุดมุ่งหมายในการทำเพื่อ “ช่วยสร้างชีวิตคนอื่นในสังคมให้ดีขึ้น” หากเป็นเช่นนั้นแล้วทำไมสังคมโดยรวมจึงเกิดปรากฏการณ์ของ ความเหลื่อมล้ำทางโอกาสสูง ความแตกต่างทางสถานะทางสังคมสูง การกระจายรายได้ที่แตกต่างอย่างมาก (รวยกระจุก จนกระจาย) (Khurana et al., 2008) จะปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นที่นำไปสู่ปัญหาทางสังคมที่รุนแรงในโอกาสต่อไปได้อย่างที่ปรากฏเห็นตามข่าวรายวันทั่วไป เหตุผลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจ (Business Purpose) จึงเป็นเสมือนหนึ่งเมล็ดพันธุ์ที่ดีที่ถูกปลูกฝังในดินที่ได้พรวนอย่างดี ซึ่งก็คือ ทุนสังคม (Social Capital) ของสังคมนั้นๆที่เป็นสารอาหารสำคัญที่บ่มเพาะเมล็ดพันธุ์นั้นให้เติบโตเป็นต้นไม้ใหญ่ที่แผ่สาขา ร่มเงา กว้างใหญ่ไพศาลเพื่อให้สัตว์ทั้งหลายได้มาพึ่งอาศัยเก็บกินอาหารตลอดไป กล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็นหลักคิดของการดำเนินธุรกิจที่มีความปรารถนาดีที่ต้องการให้สังคมและเพื่อนมนุษย์ได้รับสิ่งดีๆ จากบทเรียนคำสอนจากครอบครัว จากความเชื่อ ค่านิยม บรรทัดฐานของสังคมนั้นๆ จะทำให้ธุรกิจเหล่านั้นดำเนินกิจการบนหลักคิดที่ดี นำมาซึ่งความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของทุกฝ่าย โดยมีกำไรที่ทำให้เกิดการนำมาลงทุนสร้างสิ่งที่ดีๆ ยิ่งๆ ขึ้นไปอีกต่อไป

ในความเป็นจริงพบว่า ธุรกิจจำนวนไม่น้อยที่ยังติดอยู่กับ ความโลภ ความอยากได้ อยากเป็นที่มากเกินไป ที่สำคัญเป็นความต้องการในส่วนตน แทนที่จะนึกถึงส่วนรวม ได้ส่งผลทำให้ธุรกิจเหล่านั้นไม่สามารถขยายการเติบโตในระดับที่สูงกว่าได้ (Bennis & O'Toole, 2005) เพราะตนเองติดกับ "กับดัก" ความคิดในการตอบสนองเฉพาะตนเองและพวกพ้อง ที่หากเมื่อเทียบกันแล้วมีขนาดเล็กกว่าสังคมโดยรวมอย่างมาก ธุรกิจของพวกเขาเหล่านั้นจึงถูกจำกัดลงอย่างน่าอดสูอย่างมาก จากการศึกษาพบว่า ธุรกิจของประเทศที่ด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ส่วนใหญ่จะติดอยู่กับกับดัก "กำไรสูงสุด" ทำให้ธุรกิจเหล่านั้นถึงแม้จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน แต่ก็จะถูกจำกัดให้ประสบความสำเร็จในวงแคบ ๆ (Ghoshal, 2005; Smith, 2007) ในทางตรงกันข้ามธุรกิจที่เริ่มต้นด้วยหลักคิดที่ดีที่ต้องการจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของผู้อื่นให้ดียิ่งขึ้น จะมีผลการดำเนินงานที่ยิ่งใหญ่กว้างขวางมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

จากบัณฑิตของมหาวิทยาลัย Missouri ที่มีโอกาสทำงานในห้าง JC Penney ทำให้ Sam Walton หลงรักความเป็นนักธุรกิจเพราะเขาสามารถทำให้ "ชีวิตของลูกค้าดีขึ้น" จากการขายสินค้าที่พวกเขาต้องการ จากความรักกลายเป็นความหลงใหล (Passion) โชคชะตาทำให้เขาพบรักกับหญิงสาวที่ไม่ชอบอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ เขาทั้งสองจึงย้ายไปอยู่เมืองเล็ก ๆ ชื่อ Bentonville ในมลรัฐ Arkansas โดยเปิดร้านค้า Ben Franklin (five and dime) แห่งแรกที่เป็นแฟรนไชส์ขึ้น หลักจากเรียนรู้เหตุผลทางธุรกิจที่แท้จริง (Business Purpose) ในวัยเพียง 44 ปี เขาตัดสินใจเปิด ร้าน Walmart ขึ้นในปี ค.ศ. 1962 จากธุรกิจที่เริ่มต้นด้วยเงินทุนที่ยืมจากพ่อตาจำนวน $20,000 ภายใต้หลักคิดของจิตใจที่ดีที่คิดถึงผู้อื่น และหัวใจที่คิดถึงสังคมโดยรวม (Good Mind & Big Heart) ธุรกิจของ Walmart เติบโตอย่างรวดเร็ว ด้วยสโลแกนง่าย ๆ คือ ต้องการให้ลูกค้าประหยัดเงิน ชีวิตจะได้ดีขึ้น (Save Money Live Better) ด้วยความพยายามที่จะหาสินค้ามาขายให้ลูกค้าด้วยราคาที่ถูกที่สุด สโลแกนตอนเริ่มในยุคแรกคือ "ราคาถูกที่สุด ทุกวัน (Everyday Low Price)" จากแก่นธุรกิจหลักที่ว่า เขาจะไม่ทำตัวเองเป็นนักธุรกิจที่ออกไปซื้อของราคาถูกและมาขายต่อในราคา ที่แพง แต่จะเป็น " ตัวแทนของลูกค้า (Agent of the customer) " ในการเสาะหาสินค้าและต่อรองกับผู้ผลิตให้ลูกค้าได้ราคาที่ดีที่สุดจากหลักคิดดังกล่าว Walmart เป็นกลายเป็นบริษัทที่ถูกจัดให้อยู่ในอันดับที่ 1 ของบริษัทที่มีรายได้สูงที่สุดของโลก ในการจัดอันดับของ FORTUNE 500 ติดต่อกันหลายปี ในปี 2019 Walmart ยังคงสร้างรายได้สูงสุดเป็นอันดับ 1 โดยมีพนักงานร่วมงานสูงที่สุดในโลกคือ 2,300,000 คนทั่วโลก สิ่งต่าง ๆ เกิดขึ้นในระยะเวลาเพียง 58 ปีเท่านั้น (Walton & Huey, 1993)

จากการที่ Sam Walton หลุดออกจาก "กับดักธุรกิจเพื่อตนเอง" "สู่" "ธุรกิจเพื่อความรุ่งเรืองของทุกคน" ส่งผลทำให้ห้าง Walmart ไม่เฉพาะแต่ประสบความสำเร็จเพียงแค่ในเมือง Bentonville เท่านั้น แต่กลายเป็นบริษัทที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ในขณะที่ร้านค้าในเมือง Bentonville ที่ทำธุรกิจก่อน Walmart ส่วนใหญ่จะมีการขยายสาขาเพียงในเขตเมืองและในระดับมลรัฐเท่านั้น นั่นหมายความว่า หลักคิดที่เป็นเสมือนเมล็ดพันธุ์ธุรกิจมีนัยสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจให้มีความก้าวหน้าอย่างมากและเป็นความก้าวหน้าที่นำความสุข

ความสำเร็จที่สร้างความรุ่งเรืองให้กับทุกคนไม่ใช่เฉพาะแต่เพื่อตนเองที่มีแต่จะเป็นอุปสรรคจำกัดให้ระดับของความสำเร็จน้อยลง

5. สำนักความคิดใหม่ในการจัดการธุรกิจ (New School of Thought on Business Management)

จากโลกที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วที่เห็นชัดว่าส่งผลทำให้ระดับความเป็นอยู่ของมนุษยชาติดีขึ้น คงต้องยกความดีให้กับ “ธุรกิจ” แต่ในขณะเดียวกันโลกที่วุ่นวาย ปัญหาทางสังคมซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาอากาศ น้ำสะอาดที่ปนเปื้อนไปด้วยมลพิษ ประกอบกับทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายอย่างมาก แม้แต่กระทั่งธารน้ำแข็งที่มีมานานนับพัน ๆปี ได้หลอมละลายไปอย่างมากในช่วงระยะเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมาจะเป็นเพราะสาเหตุอื่นใดไม่ได้เลย ถ้าไม่ใช่จาก “ธุรกิจ” ดังนั้นการหันกลับมาทบทวนความไม่สมบูรณ์แบบของธุรกิจเสียใหม่ว่า อะไรเป็นสาเหตุที่นำมาซึ่งผลกระทบในเชิงลบเหล่านั้นซึ่งต้องมีการกระทำเพื่อแก้ปัญหาอย่างเร่งด่วน (Bennis & O’Toole, 2005)

จากการศึกษาพบว่าหลักคิดโดยรวมที่ผ่านมาของ “ธุรกิจ” ภายใต้ระบบทุนนิยม ที่มักจะติดอยู่กับ “กับดัก” ความสำเร็จในเรื่องความเป็นเลิศทางการแข่งขันที่วัดด้วยผลการดำเนินงานทางการเงินเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ธุรกิจส่วนใหญ่มุ่งสร้างผลประโยชน์เพื่อตัวเอง เพื่อผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนการค้า โดยละเลยภารกิจที่เป็นแก่นสาระที่แท้จริงในการ “สร้างชีวิตคนอื่นให้ดีขึ้น” จึงทำให้ธุรกิจแทนที่จะเป็น “เทวดาใจบุญ” กลับกลายเป็น “ซาตานใจบาป” (Ghoshal, 2005) การปลูกฝังหลักคิดผ่าน สำนักความคิดใหม่ในการจัดการธุรกิจ (New School of Thought of Business Management) พัฒนาขึ้นเพื่อนำพาธุรกิจให้หลุดออกจาก “กับดักการเติบโตเพื่อตนเอง” ทั้งนี้เน้นการดำเนินธุรกิจบนแก่นสาระ 3 ประการคือ 1) ธุรกิจด้วยความรักและความหลงใหล (Business with Passion) 2) ธุรกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (Business to fulfill a Social Needs) และ 3) ธุรกิจเพื่อความรุ่งเรืองของทุกคน (Business to flourish all)

6. ดำเนินธุรกิจจากความรักและความหลงใหล (Business with Passion)

การทำงานจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดควรเป็นการพัฒนาออกจากภายใน ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีเทคโนโลยีดีเพียงใดหากผู้ประกอบการ ผู้บริหาร และพนักงานองค์การนั้นขาดความรัก ความหลงใหล (Passion) ในหน้าที่อาชีพงานนั้น ๆ ความสำเร็จก็จะมีขอบเขตจำกัด ธุรกิจไม่ใช่เพียงแต่ต้องการ “มีงานทำและหารายได้” เท่านั้น จากเด็กหนุ่มที่มีอายุเพียง 22 ปี ที่เปิดร้านขายและซ่อมนาฬิกาในย่านใจกลางของกรุงโตเกียวในปี ค.ศ. 1881 จากความรักและความหลงใหลในเครื่องจักรกลภายในเรือนนาฬิกา เขาพัฒนาฝีมือและเรียนรู้การทำงานของเครื่องจักรและกลไกน้อยใหญ่ทั้งหมดของนาฬิกาที่ส่วนใหญ่เป็นสินค้าจากต่างประเทศที่มีราคาแพงมาก จากความมุ่งมั่นที่จริงจัง ในอีก 11 ปีให้หลังในปี ค.ศ.1892 Kintaro Hattori จึงตัดสินใจเปิดโรงงานผลิตนาฬิกาขึ้นมีชื่อว่า “Seikosha” ที่แปลว่า “เที่ยงตรง” “นาที” “ความสำเร็จ”

ในขณะที่ “Sha” หมายความว่า “ตัวเรือน” “ตัวเรือนที่บอกเวลานาทีอย่าเที่ยงตรง” นั่นคือจุดกำเนิดของบริษัทนาฬิกาที่มีชื่อเสียงก้องโลกมาจนถึงปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น (Goodall, 2003)

7. ธุรกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม (Business to fulfill a Social Needs)

จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว ความต้องการของสังคม (Social Needs) ในการมีนาฬิกาไว้ใช้ดูเวลามีสูงมาก การซึ่งหามาใช้ได้ต้องใช้เงินจำนวนมาก เพราะนาฬิกาที่นำเข้ามีราคาแพงมาก คนส่วนใหญ่ยังไม่มีเงินเพียงพอที่จะซื้อหามาใช้ได้ Kintaro Hattori จึงเกิดความคิดว่าจะดีแค่ไหนถ้าประเทศญี่ปุ่นสามารถผลิตนาฬิกาใช้ได้เองจะสามารถขายได้ในราคาที่ย่อมเยาว์ลง คนส่วนใหญ่ก็จะสามารถหาซื้อมาใช้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เขาเริ่มผลิตนาฬิกาแบบแขวนผนังขึ้นในปี ค.ศ. 1892 และพัฒนานาฬิกาพกพาในปีค.ศ. 1895 และต่อมาในปีค.ศ. 1913 บริษัทก็สามารถผลิตนาฬิกาข้อมือขึ้นได้เป็นครั้งแรก ถึงแม้ในปีค.ศ. 1923 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงในเขต คันโต (Kanto) โรงงานของ Seikosha ถูกเผาทำลายหมด ความมุ่งมั่นของ Kintaro ยังคงมีต่อไป เขาได้สร้างโรงงานผลิตนาฬิกาขึ้นใหม่ที่มีขนาดและมีอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยมากกว่าเดิม (Goodall, 2003)

8. ธุรกิจเพื่อความรุ่งเรืองของทุกคน (Business to flourish all)

ในการพัฒนาประเทศที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รถไฟกลายเป็นเครื่องจักรสำคัญในการพัฒนา เพราะเป็นพาหนะในการเดินทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะสามารถบรรทุกคนและบรรทุกสินค้าได้จำนวนมากในขบวนเดียว ในการเดินทางนั้นนาฬิกากลายเป็นหัวใจสำคัญทั้งในการจัดการตารางเวลารถไฟ กำกับควบคุมระยะเวลาในการเดินทาง ใช้ในการดูเวลาในการวางแผนการเดินทาง ฯลฯ ในปี ค.ศ. 1929 บริษัท Seikosha ได้ร่วมมือกับการรถไฟแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan National Railways) ในการติดตั้งระบบนาฬิกาให้กับขบวนรถไฟและนาฬิกาตามสถานีรถไฟทั่วประเทศ จากความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่เติบโตอย่างมากการค้าและการลงทุนทางธุรกิจเจริญรุ่งเรืองการเดินทางค้าขายมีมากขึ้นชาวญี่ปุ่นทุกคนใส่ใจกับ “การตรงต่อเวลา”อย่างมากเพราะทุกคนต้องเดินทางซึ่งส่วนใหญ่จะใช้รถไฟเป็นหลัก ถึงขนาดมีคำพูดว่า “นาฬิกาทุกเรือนในประเทศญี่ปุ่นบอกเวลาพร้อมกันทั่วประเทศ” (Goodall, 2003) Seiko จึงนับเป็นหนึ่งในปัจจัยของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ จากชื่อเสียงเรื่องความเที่ยงตรงแม่นยำนาฬิกา Seiko ถูกคัดเลือกให้เป็นเครื่องมือในการจับเวลาในการแข่งขันกีฬาระดับโลกหลายครั้งติดต่อกันมานานหลายปีทำให้แบรนด์ Seiko เป็นที่รู้จักของคนทั่วโลกทั้งในกีฬาโอลิมปิกและกีฬาเอเชียนเกมส์

จะพบว่า สำนักความคิดใหม่ในการจัดการธุรกิจเป็นการประยุกต์ใช้หลักคิดในการดำเนินธุรกิจกลับสู่ความเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของสังคม (Social Needs) ที่แท้จริงบนความร่วมมือในการสร้างประโยชน์ระหว่างกัน (Mutual Benefits) ของสังคมและธุรกิจในระยะยาวทั้งนี้ จะพบว่าแท้จริงแล้ว แก่นแท้ (CORE) ของธุรกิจคือ การทำหน้าที่ที่สังคมต้องการเพื่อให้สังคมนั้นมีความความสมบูรณ์ซึ่งควรเป็นไปในทิศทางในการสร้างให้เกิดประโยชน์ในทางบวกร่วมกัน โดยไม่มีการทำลายส่วนรวม หรือมีก็ควรเป็นไปในระดับที่สร้างให้เกิดผลกระทบเชิงลบน้อยที่สุด โดยต้องพยายามสร้างขึ้นมาทดแทนหรือรักษาไว้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะธุรกิจส่วนใหญ่ดำเนินกิจการด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติทั้งสิ้น การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นความรับผิดชอบทางธุรกิจที่สำคัญมาก เพราะบริษัทธุรกิจส่วนใหญ่จะทำธุรกิจด้วยการใช้ทรัพยากร มีจำนวนน้อยมากที่ทำธุรกิจเพื่อสร้างทรัพยากร การสร้างธุรกิจเพื่อนำไปสู่ความรุ่งเรืองด้วยกันทุกคนจึงเป็นเหตุผลหลักที่ธุรกิจต้องตระหนักตลอดเวลา

9. บทสรุป (Conclusion)

จากการเติบโตของเศรษฐกิจในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าเป็นการเติบโตในอัตราที่ลดลงมาโดยตลอด ในขณะที่ทรัพยากรทางธรรมชาติกลับถูกใช้ในอัตราที่สูงมากขึ้นมาโดยตลอดอย่างน่ากลัว นั่นหมายถึง “ธุรกิจ” ที่มีอำนาจเงิน อำนาจทางเทคโนโลยี ฯลฯ มีโอกาสใช้ทรัพยากรเหล่านั้นมากกว่าองค์การขนาดเล็กทั้ง ๆ ที่ทรัพยากรที่อยู่บนโลกนี้ ควรจะเป็นของมวลมนุษย์ทุกคน ผลที่น่ากลัวของปรากการณ์ดังกล่าวคือความเหลื่อมล้ำทางรายได้ โอกาส มาตรฐานความเป็นอยู่ การศึกษา และการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ฯลฯ ของมนุษย์บนโลกแตกต่างกันอย่างมากและดูจะสูงมากเป็นประวัติการณ์ สิ่งต่าง ๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้า “ธุรกิจ” ตั้งอยู่บนหลักคิดที่ “ควรจะเป็น” ตามแก่นภาระหน้าที่ของธุรกิจ แต่กลับกลายเป็นการดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด ซึ่งได้นำมาซึ่งผลกระทบเชิงลบต่อชุมชน สังคมระดับชาติ และสังคมระดับโลกโดยรวมอย่างไม่เคยคาดคิดมาก่อน เพียงแค่ต้องการ “เติบโตเพื่อตัวเอง” การนำพาธุรกิจก้าวกระโดดจากกับดักดังกล่าว จึงเป็นหนึ่งในนวัตกรรมทางความคิดที่ควรนำเสนอต่อผู้นำธุรกิจ นักลงทุน ผู้ประกอบการรุ่นใหม่ ที่ปรึกษาธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา และเยาวชน ให้ตระหนักถึงหลักคิดที่ตั้งอยู่บน “สัมมาทิฐิ” มากกว่าที่จะหลุดหลงไปกับการดำเนินธุรกิจตามกระแสหลัก (Mainstream) ที่มุ่งเน้นการแสวงหากำไรสูงสุด (Smith, 2007) โดยขาดจิตสำนึกที่มีต่อส่วนรวมที่นับว่าเป็นการทรยศกับอาชีพ “ธุรกิจ” ที่น่าตำหนิอย่างมาก การนำพา “ธุรกิจ” ออกจาก “กับดักการเติบโตเพื่อตัวเอง” จึงควรได้รับความจริงใจในการปรับแก้ก่อนที่ทุกอย่างจะสายเกินแก้

10. เอกสารอ้างอิง

Bennis, W. G., & O'Toole, P. (2005). How business school lost their way. **Harvard Business Review:** Harvard Business School Press: Boston: 96-104.

Burnett, D. (2018). **Corporate Greed: These companies deceived America for profit-and you probably helped them.** https://www.rd.com/culture/corporate-greed/Retrieved on March 16, 2020.

Dauvergne, P. (2018). **Will big business destroy our planet? Polity Press:** 160 pages.

Desai, T. (1984). **The East India Company: A Brief survey from 1599-1857.** Kanak Publications.

Ghoshal, S. (2005). Bad management theories are destroying good management practices. **Academy of Management Learning & Education,** 4(1): 75-91

Goodall, J. (2003). **A Journey in times: The remarkable story of Seiko.** Seiko Watch Corporation: St Albans, Hertfordshire: UK.

Gordon, R. A., & Howell, J. L. (1959). **Higher education for business.** New York: Columbia University Press.

Hudson, P. (1992). **The industrial revolution. New York: Routledge,** Chapman and Hall Inc.

Khurana, R., & Gintis, H. (2008). **What is the purpose of business?. BizEd Magazine:** January- February: 54-55.

Parker, M. (2018). **Shut down the business school:** What's wrong with management education? Pluto Press

Podolny, J. M. (2009). **Are business school to blame?** Harvard Business Review. https://hbr.org/2009/03/are-business-schools-to-blame: Retrieved on March 16, 2020.

Porter, M. E. & Lawrence, B. W. (2011). **How to fix capitalism?.** Harvard Business Review. https;//hbr.org/2011/01/how-to-fix-capitalism: Retrieved on March 15, 2020.

Reisman, G. (1998). **Capitalism: A complete understanding of the nature and value of human economic life.** Jameson Books.

Rollert, J. P. (2010). **The problem with capitalism? Capitalist. Recession.** Harvard Business Review: https://hbr.org/2010/09/the-problem-with-capitalism-ca. Retrieved on March 15, 2020.

Smith, G. E. (2007). Management history and historical context: Potential benefits of its inclusion in the management curriculum. **Academy of Management Learning and Education,** 6(4): 522-533.

Spraggon, J. (2003). **Puritan Iconoclasm during the English civil war.** Boydell Press.

Tylenda, E. (2013). **Planet vs Profit: Doing well by doing good.** https://www.nasdaq.com/articles/planet-vs.-profit%3A-doing-well-by-doing-good: Retrieved on March 15, 2020: Published Sep 19, 2013.

Walton, S., & Huey, J. (1993). **Sam Walton: Made in America.** Bantum

ปัจจัยที่ส่งผลในการเลือกผู้ให้บริการส่งอาหาร (FOOD DELIVERY SERVICE)

ดนยพฤทธ์ ไกรฤทธิ์*

บทคัดย่อ

บริการการจัดส่งอาหารแบบ ออนไลน์ หรือ Food delivery online นั้นมาตอบโจทย์และแก้ปัญหาข้อจำกัดต่างๆ จนกระทั่งได้มีการตัดสินใจที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คน บริการการจัดส่งอาหารแบบ ออนไลน์ หรือ Food delivery online นั้นมาตอบโจทย์และแก้ปัญหาข้อจำกัดต่างๆ จนกระทั่งได้มีการตัดสินใจที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อหาว่าปัจจัยใดที่ส่งผลให้ผู้บริโภคเลือกใช้บริการ food delivery ดังกล่าว โดยใช้ปัจจัยดังต่อไปนี้ ราคาค่าบริการ ประโยชน์ที่ได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) คุณภาพการบริการ และคุณภาพของบริการจัดส่ง และเพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ใช้บริการที่เคยได้ใช้บริการจากผู้ให้บริการดังนี้ Lineman / Grab / Get / Food Panda ผลของการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าการทำราคาค่าบริการของผู้นำตลาดอยู่ใกล้กันมาก และการทำโปรโมชั่นเยอะ ๆ เพียงอย่างเดียวสามารถใช้ได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ โดยปัจจัยที่จะทำให้ขึ้นมาเป็นผู้นำในการแข่งขันกลับอยู่ที่คุณภาพของการบริการและคุณภาพของการจัดส่ง ซึ่งจะทำให้สามารถอยู่เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมได้

คำสำคัญ: การจัดส่งอาหารแบบออนไลน์, บริการจัดส่งอาหาร, การตัดสินใจของผู้บริโภค

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : donya.nida@gmail.com

Factors affecting consumers' choices in food delivery service

Donyaprueth Sriwannopas*

Abstract

Recently, food online delivery service has grown rapidly in Thailand as a solution to consumers' needs for good food and traffic jam problems. This study aims to explore the factors that influence the consumers' choices in selecting the food delivery service based on four dimensions, including, service fee, promotion, service quality, and delivery quality. The study compares four leading delivery service in Thailand, namely, Lineman, Grab, GET!, and Foodpanda. The results show that these leading providers are competing very closely. The results from the field survey reveals that although the service fee and promotion plays an important role, the real factors that would affect the competition in the long run is the quality of service and the quality of delivery.

Keywords: Online Food Delivery, Food Delivery Service, Consumer choices

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration
118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: donya.nida@gmail.com

1. บทนำ

อะไรคือ Food delivery

บริการการจัดส่งอาหารแบบ ออนไลน์ หรือ Food delivery online นั้นมาตอบโจทย์และแก้ปัญหาข้อจำกัดต่างๆ จนกระทั่งได้มีการตัดสินใจที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนหนึ่งในเอกลักษณ์และความโดดเด่นที่เป็นลักษณะของคนไทยและผู้คนในแถบทวีปเอเชีย ก็คือ อาหารที่ชื่นชอบหรือไม่ก็เป็นการค้นหาร้านอาหารที่มีชื่อเสียง และพยามที่จะเดินทางเพื่อไปลิ้มลองอาหารที่ร้านอาหารที่มีชื่อเสียงโด่งดังและรับประทานอาหารร่วมกับคนในครอบครัวหรือคนรัก ซึ่งการรับประทานอาหารที่ดีอร่อยและมีชื่อเสียง มีส่วนช่วยในการบรรทเความเครียดและภาระหน้าที่ ที่พบเจอได้ทุกๆวันจากการทำงานซึ่งสามารถสร้างความสุขให้กับทุกๆคนได้ แต่ด้วยเวลาที่จำกัดและการเดินทางอันแสนสาหัสในวิถีชีวิตคนเมืองใหญ่ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ ธุรกิจการจัดส่งอาหาร (Food delivery) โดยผ่านระบบอินเทอร์เนต หรือเรียกอีกอย่างว่า online food delivery service ได้เข้ามามีส่วนในการตอบโจทย์และสามารถแก้ปัญหาข้อจำกัดทั้งในเรื่องเวลาที่เร่งรีบ และการจราจรที่ติดขัด จนในปัจจุบันได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ชีวิตของผู้คนเมือง

ในตลาดโลกนั้น การให้บริการ online food ordering service ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วในทวีปยุโรป และ ทวีปอเมริกา และในปัจจุบันยังมีแนวโน้มเติบโตอยู่ แต่จะอยู่ในรูปแบบ การสั่งอาหารออนไลน์ (Food Ordering) ซึ่งในรูปแบบนี้ผู้บริโภคสามารถที่จะเลือกประเภทอาหาร การค้นหาร้านอาหาร รวมไปถึงการเปรียบเทียบราคาอาหารและรสชาด ของอาหารได้ด้วย ซึ่งเมื่อได้ทำการตัดสินใจแล้ว ระบบจะทำการสั่งอาหารไปยังร้านอาหาร และร้านอาหารจะดำเนินการจัดส่งอาหารไปยังผู้บริโภคที่ได้ทำการสั่ง

ข้อได้เปรียบของรูปแบบการสั่งอาหารดังกล่าว คือ ผู้บริโภคไม่ต้องเพิ่มเงินที่นอกเหนือจากค่าอาหารที่ได้สั่งไว้ แต่ร้านอาหารจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการจัดส่งด้วยตัวเองซึ่งร้านอาหารจะต้องแบกต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการจัดส่งอาหารด้วยตัวเอง ซึ่งในการจัดส่งอาหาร มีการเรียงลำดับการจัดส่งอาหารก่อนหลังตามการสั่งและระยะทางของผู้สั่ง ซึ่งแตกต่างจากของทวีปเอเชียซึ่ง การจัดส่งอาหาร food delivery มีความนิยมสูงมากในประเทศจีน ซึ่งมีอัตราการเติบโตของธุรกิจการจัดส่งอาหาร food delivery ถึง 65 % ในปี 2017

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อสำรวจความต้องการของตลาดในธุรกิจ Food delivery

2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางด้านการตลาด ที่ทำให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกใช้บริการจากผู้ให้บริการดังต่อไปนี้ Lineman / Grab / Get / Food Panda โดยผ่าน Application

3) เพื่อเปรียบเทียบระหว่างบริษัทผู้ให้บริการ ดังนี้ Lineman / Grab / Get / Food Panda

4) เพื่อหาว่าปัจจัยใดที่ส่งผลให้ผู้บริโภคเลือกใช้บริการ food delivery ดังกล่าว โดยใช้ปัจจัยดังต่อไปนี้ ราคาค่าบริการ ประโยชน์ที่ได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) คุณภาพการบริการ และคุณภาพของบริการจัดส่ง

5) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้ใช้บริการที่เคยได้ใช้บริการจากผู้ให้บริการดังนี้ Lineman / Grab / Get / Food Panda ซึ่งให้บริการในด้าน Food delivery

6) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ทำให้พนักงานจัดส่งอาหารเลือกที่จะเข้าร่วมงานกับบริษัท ดังกล่าว (Lineman / Grab / Get / Food Panda)

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เมื่อเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทของชีวิต ประเด็นสำคัญคือการที่ผู้บริโภคได้รับรู้แล้วพิจารณาเทคโนโลยีจนถึงการยอมรับเทคโนโลยีเพื่อตอบวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ รวมถึงเข้าเป็นส่วนหนึ่ง ของชีวิตของผู้บริโภค Klonglan & Coward (1970 อ้างใน ดิษณ์กร สิงห์ยะเมือง, 2547, หน้า 16-17) ได้ให้ความหมายของการยอมรับว่าเป็นสัญลักษณ์ (Symbol Adoption) เป็นการยอมรับทางจิตใจซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของกระบวนการยอมรับ ดังนั้นการยอมรับความคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมหลังจากประเมิน แล้วแต่ยังไม่ปฏิบัติหรือเป็นการเริ่มนำความรู้ไปใช้ ซึ่งการยอมรับการปฏิบัติหรือหลังจากได้ทดลองใช้ สิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการยอมรับ

Foster (1973, pp.146-147 อ้างใน สุพัตรา ถนอมวงค์, 2551, หน้า 6) กล่าวว่า “การ ยอมรับ” หมายถึง การที่ได้เรียนรู้โดยผ่านการศึกษา โดยผ่านขั้นการรับรู้ การยอมรับจะเกิดได้หากมี การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้นั้นจะได้ผลก็ต่อเมื่อบุคคลได้ทดลองปฏิบัติ เมื่อเขาแน่ใจว่าสิง ประดิษฐ์นั้นสามารถให้ประโยชน์อย่างแน่นอนจึงกล้าลงทุนซื้อสิ่งประดิษฐ์

Rogers & Shoemaker (1983, p.172 อ้างใน นัยนา กรุดนาค, 2549, หน้า 6) กล่าวว่า “การยอมรับ” หมายถึง การตัดสินใจที่จะนำนวัตกรรมนั้นไปใช้อย่างเต็มที่ เพราะเนื่องจากนวัตกรรม นับว่าเป็นวิถีทางที่ดีกว่า และมีประโยชน์กว่า ซึ่งการยอมรับนวัตกรรมของบุคคลที่เกิดขึ้นเป็น กระบวนการเริ่มตั้งแต่ ได้สัมผัสนวัตกรรม ถูกชักจูงให้ยอมรับนวัตกรรม ตัดสินใจยอมรับหรือปฏิเสธ ปฏิบัติตามการตัดสินใจ และยืนยันการปฏิบัตินั้น กระบวนการนี้อาจใช้เวลาช้าหรือเร็วขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญคือ ตัวบุคคลและลักษณะของนวัตกรรม

4. วิธีการศึกษาและวิจัย

1) วิเคราะห์และสรุปภาพรวมของตลาด Food delivery ในประเทศไทย

2) ศึกษาภาพรวมของผู้ให้บริการ Food delivery ประเทศไทย (Lineman / Grab / Get / Food Panda) โดยใช้ปัจจัย (การให้บริการ, ราคา, คุณภาพในการให้บริการ, ประโยชน์ที่ผู้บริโภคจะได้รับ) เพื่อศึกษาการดำเนินการและขั้นตอนการดำเนินการของบริษัทดังกล่าวตั้งแต่เริ่มกระบวนการจนจบกระบวนการ

3) จัดทำแบบสอบถามและสำรวจผลสรุปของปัจจัยสำหรับการเลือกผู้ให้บริการ

4) สรุปผลสำรวจเพื่อพิสูจน์ว่า เหตุใดที่ผู้ใช้บริการเลือกใช้บริการ Food delivery จากผู้ให้บริการดังกล่าว รายหนึ่งรายใดเป็นพิเศษ

5. ผลการศึกษา (Research Result)

ภาพรวมของตลาด Food Delivery ในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยซึ่งถูกพิจารณาแล้วถือเป็นตลาดใหม่ของธุรกิจ online food delivery และการที่เป็นตลาดใหม่ก็ย่อมนำมาซึ่งโอกาสทางธุรกิจ จากนิสัยของคนในเมืองซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงด้านอุปนิสัยและการใช้ชีวิตอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่นการที่คนเมืองไม่นิยมทำอาหารรับประทานเองที่บ้านเนื่องจากเวลาที่จำกัดและไม่สะดวกในการประกอบอาหารเองเนื่องจากใช้เวลาค่อนข้างมากในการประกอบอาหารแต่ละครั้ง ซึ่งส่งผลไปถึงให้ผู้คนออกไปรับประทานอาหารนอกบ้านแทนซึ่งสะดวกสบายมากกว่า แต่ยังมีปัญหาตามมาจากการไปรับประทานอาหารนอกบ้านคือ การจราจรที่ติดขัดจากวิถีชีวิตคนเมือง รวมไปถึงระยะทางของร้านอาหารจากบ้าน ทำให้ความสะดวกสบายที่เกิดขึ้นจากการรับประทานอาหารในบ้าน ทำให้ธุรกิจการจัดส่งอาหาร (food delivery) ได้เข้ามาเป็นทางเลือกที่ผู้บริโภคได้มีช่องทางในการเลือกใช้บริการและเป็นที่สนใจมากขึ้น

จากผู้ให้บริการหลักๆที่มีเพียงไม่กี่รายในปีก่อน ๆ ในปีนี้เราได้เห็นผู้ให้บริการรายใหม่ๆเกิดขึ้นหลายราย ซึ่งหลาย ๆ ผู้ให้บริการก็มีธุรกิจชนิดอื่น ๆ อยู่แล้ว โดยการตัดสินใจเข้ามาร่วมธุรกิจดังกล่าวได้มีการพัฒนาในส่วนของการให้บริการให้สามารถตอบโจทย์ของผู้บริโภคได้ดีขึ้น และจากข้อดีดังกล่าวที่ผู้ให้บริการได้มีธุรกิจชนิดอื่น ๆ อยู่แล้ว นั่นก็คือการมีข้อได้เปรียบจากการมีฐานลูกค้าและช่องทางติดต่อโฆษณากับลูกค้าเก่า ซึ่งลูกค้าเก่าจากช่องทางธุรกิจเดิมได้ยอมรับและเป็นที่รู้จักแล้ว

สำหรับจุดเด่นหรือจุดสนใจที่เป็นที่ดึงดูดสำหรับผู้ให้บริการที่ตัดสินใจเข้าร่วมในธุรกิจการจัดส่งอาหารหรือ Food delivery คือ ธุรกิจดังกล่าวยังคงมีโอกาสที่จะเติบโตได้อีกมาก เนื่องการเปลี่ยนไปของอุปนิสัยและการใช้ชีวิตของผู้บริโภค ตลอดจนเทคโนโลยีที่ได้เข้ามามีส่วนสำคัญในชีวิตประจำวันทำให้การหาข้อมูลข่าวสารต่างๆรวดเร็วยิ่งขึ้นและได้ขยายเป็นวงกว้างออกไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจำนวนผู้ใช้งานมีแต่จะเพิ่มขึ้นใน

อนาคต นอกจากนี้ ยังมีในเรื่องของสัดส่วนความหลากหลายของอายุผู้ใช้บริการ ถึงแม้ว่าจะเป็นรูปแบบ online ซึ่งผู้ใช้บริการหลักๆไม่ได้มีเพียงเฉพาะผู้คนในยุค เจนเนอเรชั่นใหม่ๆเพียงอย่างเดียว

จากกลุ่มผู้ใช้งานจาก เจนเนอเรชั่น X ถึงเจนเนอเรชั่นปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่นั้นเป็น ผู้หญิง ซึ่งมีแนวโน้มที่จะใช้บริการมากกว่าผู้ชาย และมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึง จำนวนผู้บริโภคถึง 77% ของผู้บริโภคที่กลับมาใช้บริการในรูปแบบเดิม บ่งบอกว่าการบริการนี้สามารถเติมเต็มความต้องการของผู้บริโภคซึ่งเป็นกลุ่มที่กว้าง รวมถึงครอบครัวและกลุ่มคนโสด ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างจากรูปแบบของธุรกิจอื่นที่ลูกค้าจะเป็นแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่ม

ในรูปแบบดังกล่าวแสดงถึงธุรกิจการจัดส่งอาหารออนไลน์ หรือ online food delivery ในประเทศไทย ธุรกิจดังกล่าวมีมูลค่าสูงถึง 2.6 พันล้านบาทในปี 2017 (ข้อมูลจาก EUROMONITOR) การพัฒนาในธุรกิจซึ่งยังคงมีอยู่ตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของการลงทุนต้องมีมูลค่ามากพอ เนื่องด้วยตลาดการจัดส่งอาหารนี้ยังอยู่ในกระบวนการเรียนรู้เพิ่มเติม พัฒนาและ ยังมีช่องทางที่จะเติบโตได้อีกมาก

ในธุรกิจการจัดส่งอาหารหรือ online food delivery นี้ มีการแข่งขันกันในด้านคุณภาพและความต่อเนื่องของโปรโมชั่น ส่วนลด แต่ปัญหาที่สำคัญคือการตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคเก่าที่ได้เคยใช้บริการ การบริการในรูปแบบนี้ไม่เพียงแต่ใช้เทคโนโลยีในการให้บริการ แต่รวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่ในการจัดส่งอาหาร หรือ delivery driver ดังนั้นการกำหนดมาตรการในการควบคุมความถูกต้องของรายการอาหารที่สั่งรวมไปถึงสภาพของพนักงานขับรถหรือจัดส่งอาหาร ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ผู้ให้บริการสามารถควบคุมมาตรฐานได้

เพิ่มเติมในส่วนของ ระยะเวลาในการจัดส่งอาหารตั้งแต่มีกระบวนการเริ่มสั่ง มีความเกี่ยวเนื่องกับคุณภาพของอาหารด้วยเมื่อถึงมือของผู้บริโภค ซึ่งรูปแบบของการให้บริการนั้นจะต้องง่ายต่อการใช้งาน มีความยืดหยุ่นอ่อนตัวในเรื่องของรายละเอียดของการสั่งอาหาร ทั้งหมดทั้งมวลหมายถึงผู้ให้บริการจะต้องทำงานอย่างหนักในการรักษาคุณภาพและการพัฒนาการบริการตลอดเวลา เพราะจะส่งผลให้ผู้บริโภคกลับมาใช้บริการเดิมของผู้ให้บริการที่คุ้นเคยและมีราคาที่ดีกว่าเป็นหลัก

ความท้าทายอีกอย่างคือ ทำอย่างไรที่จะขยายการบริการและรักษามาตรฐานสำหรับผู้ให้บริการเพื่อผู้บริโภค เพื่อที่จะส่งผลให้มีผู้บริโภคที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่อื่นๆซึ่งอยู่แผนของการขยายการให้บริการของผู้ให้บริการต่าง ๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้นทั้งการบริการและตัว application เพื่อให้ง่ายต่อการใช้งาน

ความต้องการของตลาดการจัดส่งอาหาร (Food Delivery Market)

สิ่งหนึ่งที่ทำให้ตลาดการจัดส่งอาหารหรือ food delivery ร้อนแรงหรือเติบโตอย่างรวดเร็วรวมถึงการได้จัดอับดับติด 1 ใน 5 ของการบริการประจำปี เพราะว่า ใน 3 ถึง 4 เดือนที่ผ่านมา ผู้ประกอบการหรือร้านอาหารหลายรายได้ประกาศเข้าร่วมเป็นสมาชิกซึ่งเกินจากยอดของปีที่ผ่านมาอย่างท่วมท้น สำหรับผู้ให้บริการการจัดส่งอาหารหรือ food delivery ระดับโลกที่เป็นผู้ริเริ่มก็คือ Food Panda เป็นผู้ริเริ่มของ

การสั่งอาหารออนไลน์และจัดส่งอาหารแบบ One Stop Service และได้ดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมากว่า 7 ปี

ในไตรมาสแรกของปี 2019 ประมาณการของยอดการสั่งและส่งอาหาร มียอดเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ซึ่งยอดที่เพิ่มขึ้นมากกว่าปีที่แล้วกว่า 1,000,000 ยอดสั่งในตลอด 7 เดือน

รวมไปถึงผู้ให้บริการอย่าง Grab Food ที่มียอดการสั่งและส่งอาหาร สูงถึง 4,000,000 ยอดการสั่งในช่วง 4 เดือน เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปี 2018 ในยอดรวมการสั่งและส่งอาหาร 3,000,000 ยอดของปีนี้ Line Man ได้เข้าร่วมการเข้ามาเป็นผู้ให้บริการอีกรายในปีที่ 4 ดังที่กล่าวมาส่งผลให้ธุรกิจการจัดส่งอาหารหรือ food delivery กลายมาเป็นหนึ่งในธุรกิจที่โดดเด่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจาก BU (business unit) ได้ถูกจัดตั้งในประเทศไทยและพัฒนาขึ้นเพื่อคนไทยโดยเฉพาะ

การบริการการจัดส่งอาหารหรือ food delivery service เป็นหนึ่งในบริการหลักที่มีอยู่ ซึ่งเติบโตถึง 300% ต่อปี ปัจจุบันมีผู้ใช้บริการกว่า 3,000,000 คน และยังมีผู้ให้บริการรายใหม่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เช่น Now และ Get Food สะท้อนให้เห็นถึงความน่าสนใจรวมถึงแนวทางการเติบโตที่ดีของตลาดการให้บริการจัดส่งอาหารหรือ food delivery

การเติบโตของตลาดการจัดส่งอาหารหรือ food delivery มีสัญญาณที่ดีเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา และยังคงมีอัตราการเติบโตที่เด่นชัดขึ้นในส่วนของธุรกิจร้านอาหารซึ่งยังสามารถเติบโตได้ 11-15 % ต่อปี จากมูลค่ารวม ศูนย์วิจัยและคาดการณ์ของธนาคารกสิกรไทย แสดงตัวเลขที่ไม่ควรจะต่ำกว่า 2.6-2.7 พันล้านบาท (ข้อมูลในปี2017) ซึ่งขัดแย้งกับภาพรวมทั้งหมดของธุรกิจร้านอาหารซึ่งมีมูลค่าประมาณ 4 พันล้านบาท ซึ่งเติบโต 2- 4% โดยเฉพาะการสั่งอาหารเป็นรูปแบบที่เข้ามาเป็นตัวกลางและเป็นผู้ให้บริการที่จะขับเคลื่อนธุรกิจที่จะเติบโต เช่นเดียวกับการเสริมสร้างศักนภาพของการแข่งขันและการเข้าถึงผู้บริโภคของร้านอาหารขนาดเล็กที่ไม่มีกำลังในการโฆษณาและขยายสาขา แต่ธุรกิจการจัดส่งอาหาร หรือ food delivery ได้เข้ามาช่วยร้านอาหารขนาดเล็กในการตอบโจทย์การเข้าถึงผู้บริโภคได้มากกว่า ไม่ต่างจากร้านอาหารแบรนด์ใหญ่ ๆ ที่มีกำลังจะสามารถขยายจำนวนสาขาของร้านได้ในทุก ๆ ปี

1) Line Man

<u>ค่าบริการ</u>

- เริ่มที่ 55 บาท กิโลเมตรถัดไปกิโลเมตรละ 9 บาท

<u>สถานที่ให้บริการ</u>

- กรุงเทพมหานครและ พัทยา

เวลาทำการ

- เปิดให้บริการ 24 ชั่วโมง แต่ร้านอาหารส่วนให้จะเปิดให้บริการตามข้อมูลดังนี้
- ในกรุงเทพฯ เปิดให้บริการตั้งแต่ 0800 – 2300 ทุกวัน
- พัทยา เปิดให้บริการตั้งแต่ 1100 – 0300 ทุกวัน
- นอกเวลาทำการปกติ ช่วงเวลา 2200 – 2359 เพิ่ม 30 บาท และช่วงเวลา 00.00 – 06.59 เพิ่ม 100 บาท

ราคาอาหาร

- การสั่ง ออนไลน์ ราคาเท่ากับการสั่งที่ร้านอาหาร

รายการอาหาร

- มีรายการอาหารเพียงบางอย่างให้เลือก แต่สามารถเพิ่มรายการอาหารได้ด้วยตนเอง

วิธีการชำระเงิน

- จ่ายเงินสดสำหรับการจัดส่งอาหารถึงที่ delivery และ การใช้ rabbit line pay สำหรับร้านอาหารที่มีเครื่องหมายสัญลักษณ์ Line Pay

จำนวนร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- มากกว่า 47,000 ร้านในเขต กรุงเทพมหานคร

โปรโมชั่น

- มีการลดราคาให้ แต่เป็นเพียงแค่บางร้าน

รายได้ของร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- 100 %

รายได้ของผู้จัดส่ง (delivery rider)

- ค่าบริการ การจัดส่งอาหาร เริ่มต้นที่ 55 บาทต่อครั้ง

(หัก 15% ค่า commission จะได้รับสุทธิ 46.75 บาท)

- เพิ่มค่าจัดส่ง 9 บาทต่อกิโลเมตร ถ้าระยะทางมากกว่า 1 กิโลเมตร

(หัก 15% ของค่า commission ได้รับสุทธิ 7.65 บาท)

- ค่าบริการในห้วงนอกเวลาทำการ ตั้งแต่ 2100 – 2259 เพิ่ม 50 บาท

(หัก 15% ของค่า commission ได้รับสุทธิ 42.5 บาท)

- ค่าบริการในห้วงนอกเวลาทำการ ตั้งแต่ 2300 – 0600 เพิ่ม 100 บาท

(หัก 15% ของค่า commission ได้รับสุทธิ 85 บาท)

- อาจมีค่าธรรมเนียมบริการต่างๆ 3% โดยภาษี หัก ณ ที่จ่าย แต่สามารถขอเงินคืนได้จากภาษีที่ยื่นประจำปี

<u>จุดแข็ง</u>

- มี 2 ช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับผู้บริโภค คือ Line และ lalamove (ส่งผลให้มีลูกค้าจำนวนมาก)
- มีให้บริการในปัจจุบันที่ กรุงเทพฯและพัทยา เท่านั้น (เมืองใหญ่)
- มีร้านอาหารครอบคลุมทั่วกรุงเทพฯโดยร้านอาหารมีฐานมาจาก Wongnai.com
- มีโปรโมชั่นจากร้านอาหาร และหุ้นส่วนสมาชิกอย่างต่อเนื่อง

<u>จุดอ่อน</u>

- มีผู้จัดส่งจำนวนมากในบริษัท (แย่งลูกค้ากันเอง)
- ร้านอาหารบางร้านไม่ระบุราคาอาหารที่แน่นอนลงไป

2) Grab Food

Grab food คือผู้ให้บริการจัดส่งอาหาร (food delivery) รายใหม่ที่จะเข้ามาช่วยให้ผู้บริโภคได้บริโภคอาหารที่อร่อยและมีชื่อเสียง จากร้านอาหารในกรุงเทพฯ โดยผู้บริโภคสามารถใช้บริการง่าย ๆ โดยผ่าน Grab Application

<u>อัตราค่าบริการ</u>

- ระยะทาง 0-5 กิโลเมตร มีอัตราค่าบริการจัดส่งอาหาร 10 บาท
- ระยะทางมากกว่า 5 กิโลเมตร มีอัตราค่าบริการจัดส่งอาหาร 10 บาท และเพิ่มอีก 10 บาทต่อกิโลเมตร

(คิดค่าบริการที่เพิ่มขึ้น 10 บาทต่อกิโลเมตร โดยเริ่มที่ 6 กิโลเมตรขึ้นไป)

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม 7%

<u>สถานที่ให้บริการ</u>

- กรุงเทพมหานคร, เชียงใหม่, พัทยา, ขอนแก่น, หาดใหญ่

เวลาทำการ

- เปิดให้บริการ 24 ชั่วโมง (การให้บริการขึ้นอยู่กับร้านอาหาร)
- สามารถหารูปร้านอาหารที่แสดงสัญลักษาณีว่า ปิดทำการได้ เมื่อร้านอาหารอยู่นอกระยะเวลาทำการ

ราคาอาหาร

- ราคาของอาหารที่สังผ่าน Grab Food เป็นราคาเดียวกันกับราคาที่ร้านอาหาร
- มีบางร้านอาหารที่เพิ่มราคา 10 -25 บาท

รายการอาหาร

- มีรายการอาหารต่าง ๆ ให้เลือกหลายประเภท รวมไปถึง เครื่องดื่ม, ของหวาน, ของขบเคี้ยว, และอาหารจานหลัก
- ไม่สามารถเพิ่มเมนูอาหารได้เอง (ต้องเลือกจากเมนูที่มีอยู่ใน application เท่านั้น)

วิธีการชำระเงิน

- จ่ายเงินสดเมื่อมีการจัดส่งอาหารและสามารถจ่ายผ่าน บัตรเครดิต บัตรเดบิท และ ALIPAY ได้

จำนวนร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- ปัจจุบันมีร้านอาหาร มากกว่า 3,000 ร้านที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก
- หลังจากที่ไป take over UBER, UBER EAT ซึ่งมีสมาชิกอีกประมาณ 1,000 ราย
- เมื่อรวมกันทั้ง GRAB และ GRAB FOOD จะมีสมาชิก ถึง 4,000 ราย
- ปัจจุบันมีสมาชิกรวม 20,000 ราย

โปรโมชั่น

- โปรโมชั่นส่วนใหญ่คือการลดค่าอาหาร
- มีโปรโมชั่น ซื้อ1 แถม1 (ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละร้าน)
- มีโปรโมชั่นที่ทาง GRAB เป็นผู้ออกเอง เช่น สั่ง 150 บาท จัดส่งฟรี หรือ สั่ง 250 บาท จะได้รับส่วนลด 10%

<u>รายได้ของร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก</u>

- 70 – 80% หลังจากหักค่า commission แล้ว

<u>รายได้ของผู้จัดส่ง (delivery rider)</u>

- รายได้เกิดจาก 3 ส่วนประกอบ
- รายได้จากการบริการจัดส่งอาหาร 50 บาท ต่อครั้ง (หักค่า commission 15% ได้รับสุทธิที่ 42.5 บาท)
- รายได้จากผู้บริโภคที่ต้องจ่าย 10 บาทต่อครั้ง (หักค่า commission 15% ได้รับสุทธิที่ 8.5 บาท)
- รายได้จากระยะทางที่เกิน 10บาทต่อ1กิโลเมตร (ซึ่งจะต้องมากกว่า 6 กิโลเมตรขึ้นไป) (commission 15%)

<u>จุดแข็ง</u>

- ผู้ขับขี่จัดส่งสามารถดูรายได้โดยรวมหลังจากที่รับการสั่งจากผู้บริโภค
- ผู้ขับขี่จัดส่งสามารถจัดการเรื่องตารางเวลาในการทำงานของตนเองได้
- มีทีมคอยดูแลผู้ขับขี่จัดส่งตลอดเวลา
- การให้บริการครอบคลุมพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ
- ไม่มีอัตราค่าเข้าร่วมงาน

<u>จุดอ่อน</u>

- ผู้ขับขี่จัดส่งจะได้รับเงินในวันถัดไปและได้รับเงินพิเศษจากระยะทางที่เพิ่มขึ้นในทุก ๆ วันพุธถัดไป
- ผู้ขับขี่จัดส่งจะต้องตอบตกลงรับออเดอร์ด้วยตนเองเท่านั้น
- มีผู้จัดส่งเป็นจำนวนมากในบริษัท (แย่งลูกค้ากันเอง)

3) GET!

Application นี้เข้ามาช่วยในเรื่องการใช้ชีวิตของคนในเมือง ซึ่งมีการบริการในเรื่องการจัดส่งอาหาร การเรียกรถยนต์และบริการอื่นๆ บริษัทนี้ก่อตั้งโดยคนไทยเพื่อคนไทยโดยใช้เทคโนโลยีและผู้เชี่ยวชาญระดับโลกมาจาก GO-JEK โดยเริ่มจากการเรียกจักรยานยนต์และจัดส่งสิ่งของพัสดุแล้วขยายมาเป็นการบริการในรูปแบบอื่น ๆ

พื้นที่ให้บริการครอบคลุมมากกว่า 80% ของกรุงเทพฯ และการให้บริการในรูปแบบใหม่คือ GET FOOD ซึ่งเป็นครั้งแรกในการทดลองโดยใช้ application โดยที่มีผู้บริโภคละผู้ให้บริการส่งอาหารจำนวนมากที่รู้สึกดีและให้การตอบรับกับการให้บริการดังกล่าว โดย GET ใช้ข้อมูลทั้งหมดจากผู้บริโภคเพื่อพัฒนาและตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ปัจจุบันได้ให้บริการใน 3 รูปแบบคือ GET WIN , GET DELIVERY , GET FOOD ในพื้นที่กรุงเทพฯ และวิสัยทัศน์ของ GET และเทคโนโลยีขั้นสูงสามารถเข้าถึงผู้บริโภคและในขณะเดียวกันก็มองหาตลาดต่างประเทศอีกด้วย เช่น อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นศูนย์กลางของนวัตกรรมใหม่ ๆ

ในส่วนของปัจจัยอื่นๆ GET ได้คำนึงถึงการทำงานอย่างมีความสุขของผู้ให้บริการจัดส่งซึ่งทำให้กลายเป็นจุดแข็งของ GET ซึ่งได้มีการฝึกอบรมรวมถึงการทำประกันภัยให้กับจักรยานยนต์ที่ร่วมงานและประกันชีวิตให้กับผู้จัดส่งอาหารและครอบครัวของเค้าเหล่านั้นด้วย

จุดหลักอีกจุดคือการใช้รูปแบบ DEMAND TYPE คือการเข้าถึงระบบเครือข่ายของ SMARTPHONE และ TABLET ซึ่งทั้ง 2 สิ่งได้เข้ามาเปลี่ยนอุปนิสัยการใช้ชีวิตของผู้คนในปัจจุบัน เช่น การเรียกรถยนต์ TAXI หรือการเลือกซื้อสินค้า หรือการออกไปรับประทานอาหารนอกบ้าน ทุกอย่างถูกเปลี่ยนด้วยการสั่งการผ่านระบบโทรศัพท์และการ online

<u>อัตราค่าบริการ</u>

- ค่าบริการจัดส่งโดยผ่าน application เริ่มที่ 10 บาท (1-5 กิโลเมตรแรก) เกินจาก 5 กิโลเมตรเพิ่มกิโลเมตรละ 10 บาท

<u>สถานที่ให้บริการ</u>

- ครอบคลุม 80% ในกรุงเทพฯ ซึ่งไม่มีการจำกัดระยะทางใน 14 พื้นที่สำคัญ คือ ลาดพร้าว, บางคอแหลม, คลองเตย, วังทองหลาง, ราชเทวี, สาธร, ราชบูรณะ, ปทุมวัน, จตุจักร, บางกะปิ, ยานนาวา, บางรัก, พญาไท, บึงกุ่ม

<u>เวลาทำการ</u>

- เปิดตลอด 24 ชั่วโมงของ service online แต่มีข้อจำกัดสำคัญคือ ห้วงเวลาที่มีผู้ใช้บริการน้อย 22.00-05.00 เป็นผลมาจากผู้จัดส่งก็มีจำนวนน้อยด้วยเช่นกัน

ราคาอาหาร

- เป็นราคาเดียวกันกับที่ร้านอาหาร

รายการอาหาร

- รายการอาหารเช่นเดียวกับที่ร้านโดยแสดงใน app. และไม่สามารถเพิ่มรายการอาหารเองได้

วิธีการชำระเงิน

- จ่ายด้วยเงินสดตอนจัดส่งอาหารถึงมือ
- จ่ายด้วย GET PAY

จำนวนร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- สำหรับ GET FOOD ผู้บริโภคสามารถเลือกอาหารได้มากกว่า 20,000 รายการจาก platform ตั้งแต่อาหาร street food จนถึง Michelin star ซึ่งได้ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อช่วยเหลือร้านอาหารต่างๆให้ขายดีขึ้นมีรายได้มากขึ้น

โปรโมชั่น

- ลดราคาเมื่อจัดส่ง ประมาณ 10 บาท
- ซื้อ 1 แถม 1

รายได้ของร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- ได้รับ 65 – 70% หลังจากหักค่า commission

รายได้ของผู้จัดส่ง (delivery rider)

- รายได้โดยเฉลี่ยของผู้จัดส่งต่อเดือน อยู่ที่ประมาณ 15,000 – 25,000 บาท

จุดแข็ง

- มีประกันสุขภาพ, ประกันชีวิต, ประกันรถจักรยานยนต์
- มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

จุดอ่อน

- มีให้บริการแต่ในกรุงเทพฯ
- ร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกยังไม่มากเท่าผู้ให้บริการรายอื่น

4) FOODPANDA

อัตราค่าบริการ

- 40 บาท ทุกๆการสั่ง

สถานที่ให้บริการ

- กรุงเทพฯ, เชียงใหม่, พัทยา, ภูเก็ต, หัวหิน, ขอนแก่น, โคราช, อุดรธานี, อุบลราชธานี, ลำพูน, หาดใหญ่และเชียงราย

เวลาทำการ

- เปิดทำการ 24 ชั่วโมงแต่ร้านอาหารมักจะเปิดทำการตามเวลาดังนี้
- กรุงเทพฯ เปิดทำการ 0800 – 2300 ทุกวัน
- พัทยา เปิดทำการ 1100 – 0300 ทุกวัน
- เชียงใหม่ เปิดทำการ 1000 – 2100 ทุกวัน
- หัวหิน เปิดทำการ 1000 – 2200 ทุกวัน

ราคาอาหาร

- ราคาเดียวกันกับที่ร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

รายการอาหาร

- รายการอาหารเป็นแบบเดียวกันกับที่ร้านอาหารและง่ายต่อการเลือก

วิธีการชำระเงิน

- จ่ายด้วยเงินสดเมื่ออาหารถูกส่งถึงผู้บริโภคหรือจ่ายด้วยบัตรเครดิต, บัตรเดบิต และ PAYPAL

จำนวนร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- มากกว่า 1,000 ร้านอาหารในพื้นที่ให้บริการ

โปรโมชั่น

- จะมีข้อเสนอพิเศษและส่วนลดมาจก สมาชิกของ FOODPANDA เช่น AIS, DTAC, SCB, TMB, KBANK และจากร้านอาหาร และยังมีส่วนลดที่มาจาก FOODPANDA เองอีกด้วย

รายได้ของร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก

- ได้รับประมาณ 65 – 70 % เมื่อหักค่า commission

รายได้ของผู้จัดส่ง (delivery rider)

- รายได้โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 100 บาทต่อชั่วโมง โดยมีภาษี 3%
- รายได้โดยรวมต่อเดือนสูงสุดถึง 36,000 บาท

จุดแข็ง

- เมื่อทำงานเต็มเวลาจะมีสิทธิประโยชน์จากบริษัท รวมไปถึงประกันภัยด้วย
- มีการแบ่งพื้นที่การทำงาน ทำให้ลดการแย่งลูกค้ากัน
- สามารถทำงานได้ 24 ชั่วโมง และมีการให้บริการในหลายจังหวัด

จุดอ่อน

- ไม่สามารถทำงานข้ามพื้นที่ของตัวเองได้
- ผู้ที่ทำ part time ไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ดี

6. ร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสามารถถูกกำหนดออกมาได้เป็น 2 แนวทาง

1) ผู้จัดส่งอาหารไม่จำเป็นที่จะต้องทำการชำระเงินกับร้านอาหารก่อนแต่ผู้ให้บริการจะเป็นผู้โอนเงินให้กับร้านอาหารโดยตรงในทุกๆเดือน แต่มีผู้ให้บริการบางราย เช่น FOOD PANDA , GRAB FOOD ที่ร้านอาหารสามารถเพิ่มเติมค่าใช้จ่ายจากผู้ให้บริการได้อีก 15 – 30% จากยอดชำระเงิน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัญญาที่ร้านอาหารทำร่วมกันกับผู้ให้บริการ

2) ผู้จัดส่งอาหารต้องทำการจ่ายเงินให้ร้านอาหารไปก่อนแล้วจึงทำการจัดส่งให้ลูกค้า แต่ค่าcommission จะถูกหักออกจากยอดเงินของผู้จัดส่งในระบบซึ่งผู้จัดส่งจะต้องทำการเติมเงินเข้าไปในระบบก่อน ซึ่งรูปแบบนี้มีในผู้ให้บริการเช่น LINEMAN , GET FOOD รูปแบบนี้ร้านอาหารไม่ต้องดำเนินการจ่ายใด ๆ เลย และผู้ให้บริการจะทำการโอนรายได้จากการจัดส่งอาหารให้ภายหลัง

7. ข้อได้เปรียบของสมาชิกที่เข้าร่วมกับผู้ให้บริการ

ได้รับลูกค้าจากหลากหลายกลุ่ม เพิ่มโอกาสที่ได้เพิ่มยอดขายโดยที่ไม่ต้องเสียค่าโฆษณา ปกติร้านอาหารแต่ละร้านจะมีลูกค้าประจำอยู่แล้วในพื้นที่ที่ร้านตั้งอยู่ แต่การเข้ามาของระบบการจัดส่งอาหารนี้ ทำให้ร้านอาหารสามารถเพิ่มกลุ่มลูกค้าได้กว้างมากขึ้น และมีผลจากการที่ร้านอาหารพัฒนาแบรนด์ของตัวเองและได้นำไปเสนอร้านของตนเองใน application ของผู้ให้บริการที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ ซึ่งร้านอาหารได้รับประโยชน์จากการที่ได้โฆษณาแนะนำร้านของตนเองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลไปถึงการเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคขนาดใหญ่โดยผ่านเครือข่ายและ application และหลายผู้ให้บริการก็มีกลุ่มลูกค้าเดิมจากธุรกิจอื่นที่บริษัทตนเองได้ดำเนินการอยู่แล้ว

ตัดปัญหาของร้านอาหารเกี่ยวกับการต้องมา บริหารจัดการในเรื่องการส่งอาหารให้ถึงมือลูกค้าอีกต่อไปทำให้ร้านอาหารมีสมาธิที่จะจัดการในเรื่องการประกอบอาหารเพียงอย่างเดียว หากเกิดปัญหาขึ้นระหว่างการจัดส่ง ผู้ให้บริการจะเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหาเองในทุกๆกรณี ซึ่งร้านอาหารมีหน้าที่เพียงแค่ตอบตกลงในการรับรายการสั่งซื้ออาหารและดำเนินการประกอบอาหารเท่านั้น ทั้งนี้ต้องประกอบอาหารให้อยู่ในเวลาที่เหมาะสมด้วย หลังจากนั้นบริษัทจัดส่งก็จะส่งผู้ดำเนินการจัดส่งมารับอาหารที่ร้านแล้วดำเนินการจัดส่งถึงมือลูกค้าต่อไป สำคัญสุดคือร้านอาหารไม่ต้องมาแบกรับภาระเรื่องค่าจัดส่งเนื่องจากผู้ให้บริการจัดส่งได้คิดค่าบริการเพิ่มขึ้นจากผู้บริโภคเองแล้ว

ร้านอาหารสามารถเข้าถึงข้อมูลในการสั่งอาหารและรายรับในครั้งก่อนๆได้จาก รูปแบบที่ผ่าน application ข้อมูลดังกล่าวช่วยให้ร้านอาหารสามารถบริหารจัดการภายในร้านตัวเอง เพราะจะเห็นได้ถึงรายการไหนที่ถูกสั่งบ่อย ห้วงเวลาไหนที่มีการสั่งอาหารบ่อย โปรโมชั่นแบบไหนที่ผู้บริโภคชื่นชอบ ซึ่งข้อมูลที่ว่ามานี้ร้านอาหารสามารถนำไปวิเคราะห์และคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งทำให้ร้านอาหารสามารถลดต้นทุนจากการที่ต้องซื้อสินค้าเข้ามาเก็บตุนไว้ในร้าน และยังตัดปัญหาเรื่องการโกงเงินด้วยเพราะการจ่ายเงินบางครั้งต้องกระทำผ่าน application

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบในแต่ละผู้ให้บริการ โดยปัจจัย อัตราค่าบริการ, พื้นที่ให้บริการ, เวลาทำการ, ราคาอาหาร, รายการอาหาร, วิธีการชำระเงิน, ร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก, โปรโมชั่น, รายได้ที่ร้านอาหารได้รับ, รายได้ของผู้จัดส่งอาหาร

ปัจจัย	LINE MAN	GRAB FOOD	GET!	FOODPANDA
อัตราค่าบริการ	เริ่มต้นที่ 55 บาท สำหรับ 1 กิโลเมตรแรก กิโลเมตรถัดไปละ 9 บาทต่อกิโลเมตร	เริ่มต้นที่ 10 บาท สำหรับ 1-5 กิโลเมตรแรก กิโลเมตรถัดไป ละ 10 บาทต่อกิโลเมตร	เริ่มต้นที่ 10 บาท สำหรับ 1-5 กิโลเมตรแรก กิโลเมตรถัดไป ละ 10 บาทต่อกิโลเมตร	40 บาทสำหรับทุกการสั่ง
พื้นที่ให้บริการ	กรุงเทพฯและพัทยา	กรุงเทพ, เชียงใหม่, ขอนแก่น, หาดใหญ่, พัทยา	กรุงเทพฯ	กรุงเทพ, เชียงใหม่, พัทยา, ภูเก็ต, หัวหิน เป็นต้น
เวลาเปิดทำการ	เปิด 24 ชั่วโมง นอกเวลาทำการคือ 22.00-23.59 เพิ่มเงินอีก 30 บาท 00.00-06.59 เพิ่มเงินอีก 100 บาท	เปิด 24 ชั่วโมง	เปิด 24 ชั่วโมง	เปิด 24 ชั่วโมง
ราคาอาหาร	ราคาเดียวกับที่ร้านอาหาร	ราคาเดียวกับที่ร้านอาหาร แต่บางร้านจะเพิ่มราคาอีก 10 -25 บาท	ราคาเดียวกับที่ร้านอาหาร	ราคาเดียวกับที่ร้านอาหาร
รายการอาหาร	มีให้เลือกบางรายการจากร้านอาหาร และสามารถเพิ่มรายการอาหารเองได้	มีรายการอาหารที่หลากหลาย แต่ไม่สามารถเพิ่มรายการอาหารเองได้	มีรายการอาหารที่หลากหลาย และสามารถเพิ่มรายการอาหารเองได้	รายการอาหารเดียวกับที่ร้านอาหารทุกรายการ
วิธีการชำระเงิน	เงินสด หรือ LINE PAY	เงินสดหรือ CREDIT/DEBIT หรือ ALIPAY	เงินสด หรือ GET PAY	เงินสดหรือ CREDIT/DEBIT หรือ PAYPAL
จำนวนร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก	มากกว่า 47,000 ร้าน	มากกว่า 20,000 ร้าน	มากกว่า 20,000 ร้าน	มากกว่า 1,000 ร้าน
โปรโมชั่น	มีการลดราคาบางครั้งแต่ไม่เป็นกับทุกร้านอาหาร	ส่วนใหญ่คือการลดราคาอาหาร เช่น ซื้อ1 แถม1	ลดราคาการจัดส่งประมาณ 10 บาทหรือการซื้อ1 แถม 1	มีการลดราคาบางครั้งแต่ไม่เป็นกับทุกร้านอาหาร

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบในแต่ละผู้ให้บริการ โดยปัจจัย อัตราค่าบริการ, พื้นที่ให้บริการ, เวลาทำการ, ราคาอาหาร, รายการอาหาร, วิธีการชำระเงิน, ร้านอาหารที่เข้าร่วมเป็นสมาชิก, โปรโมชั่น, รายได้ที่ร้านอาหารได้รับ, รายได้ของผู้จัดส่งอาหาร (ต่อ)

ปัจจัย	LINE MAN	GRAB FOOD	GET!	FOODPANDA
รายได้ของร้านอาหาร	ได้ 100 %	ได้ 70-85 %	-	ได้ 68-85%
รายได้ของผู้จัดส่งอาหาร	ค่าบริการจัดส่งอาหาร 55 บาทต่อครั้ง และได้ระยะทางเกินมา กิโลเมตรละ 9 บาท	ค่าจัดส่งอาหารต่อครั้ง ครั้งละ 50 บาท เพิ่มอีก 10 บาทเมื่อผู้บริโภคจ่ายด้วยเงินสด ระยะทางที่เกินมาอีก กิโลเมตรละ 10 บาท	-	ได้รับโดยเฉลี่ย 100 บาทต่อชั่วโมง ซึ่งใน 1 เดือนจะได้รับประมาณ 36,000 บาท

8. ผลการศึกษาความเห็นของผู้ใช้

ทางผู้วิจัยได้จัดทำแบบสอบถามซึ่งครอบคลุมหัวข้อดังต่อไปนี้ ราคาค่าบริการ ประโยชน์ที่ได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) คุณภาพการบริการ และคุณภาพของบริการจัดส่ง โดยมีการแจกแบบสอบถามให้แก่ผู้บริโภคที่เคยใช้บริการ food delivery อย่างน้อย 1 ใน 4 เจ้าที่กำลังศึกษา โดยมี screening question คือผู้ที่จะตอบแบบสอบถามต้องเป็นผู้ที่เคยใช้บริการแล้วเท่านั้น

ในการศึกษานี้มีผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 400 คน แบ่งเป็นชาย 57% และ หญิง 43% ทั้งหมดมีอายุระหว่าง 28-45 ปี ซึ่งเป็นวัยทำงานและเป็นเป้าหมายของตลาด food delivery การตอบแบบสอบถามเป็นการตอบแบบสมัครใจ แบบสอบถามที่ใช้เป็นแบบโครงสร้าง (Semi-Structured) และผู้ตอบแบบสอบถามใช้แบบสอบถามชุดเดียวกัน

โดยแบบสอบถามจะมี 2 ส่วน ส่วนแรกคือ แบบสอบถามถึงความพอใจทั้ง 4 ด้านที่ผู้บริโภคมีให้ต่อผู้ให้บริการแต่ละราย และในส่วนที่ 2 คือให้คะแนนความสำคัญแก่ปัจจัยทั้งสี่อย่างที่กำลังศึกษาอยู่ ได้แก่ ราคาค่าบริการ ประโยชน์ที่ได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) คุณภาพการบริการ และคุณภาพของบริการจัดส่ง เพื่อนำมาถ่วงน้ำหนัก และคำนวณคะแนนรวมสำหรับผู้ให้บรการแต่ละเจ้าต่อไป

โดยผลของแบบสอบถามมีดังต่อไปนี้

1) ในด้านของราคาค่าบริการจัดส่ง Food panda มีผู้บริโภคชอบเป็นอันดับ 1 ตามมาด้วย Grab, Get, และ Lineman ตามลำดับ

2) ในด้านของประโยชน์ที่ผู้บริโภครู้สึกว่าได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) Food Panda ได้รับการโหวตมากที่สุด รองลงมาคือ Lineman, Get, และ Grab ตามลำดับ

3) ในด้านของการบริการผู้บริโภคเลือกให้ Grab เป็นอันดับ 1 ตามมาด้วย Get, Lineman และ Foodpanda เป็นอันดับสุดท้าย

4) ในด้านของคุณภาพการให้บริการจัดส่ง ผู้บริณภคเลือกให้ Grab เป็นอันดับ 1 ตามมาด้วย Lineman, Get และ Foodpanda

จากการสำรวจความพึงพอใจของผู้บริโภคจะเห็นได้ว่า ยังไม่เห็นภาพที่ชัดเจนเท่าใด้นัก ในการที่จะบอกว่า ผู้ให้บริการเจ้าไหนสามรถทำคะแนนได้สูงที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการประมวลผลส่วนที่ 2 ของแบบสอบถามเพื่อให้ได้คะแนนถ่วงน้ำหนักของคุณสมบัติทั้ง 4 ด้านที่ทำการศึกษา

โดยผลการถ่วงน้ำหนักจากผู้บริโภคได้ออกมาดังนี้ โดยค่าถ่วงน้ำหนักได้มาจากการเฉลี่ยค่าความสำคัญของปัจจัยนั้น ๆ

- ค่าถ่วงน้ำหนักของราคาค่าบริการ อยู่ที่ 35%
- ค่าถ่วงน้ำหนักของประโยชน์ที่ได้รับ (ในรูปแบบของ promotion) อยู่ที่ 25%
- ค่าถ่วงน้ำหนักของคุณภาพการบริการอยู่ที่ 22%
- และค่าถ่วงน้ำหนักของคุณภาพของบริการจัดส่งอยู่ที่ 18%

หลังจากที่ได้ดัชนีค่าถ่วงน้ำหนักออกมาแล้ว จึงนำค่าดัชนีถ่วงน้ำหนักมาคูณกับจำนวนคะแนนที่โหวตมา โดยได้คะแนนรวม ดังนี้

ตารางที่ 2: แสดงคะแนนรวมของผู้ให้บริการส่งอาหาร

Brand	ราคาค่าบริการ	promotion	คุณภาพการบริการ	คุณภาพการจัดส่ง	คะแนนรวม
Lineman	79.45	66.25	55.44	48.6	249.74
Grab Food	92.75	54.5	68.2	51.12	266.57
GET!	81.2	65.5	59.18	46.08	251.96
Foodpanda	96.95	71	51.7	42.48	262.13

จากตารางคะแนนรวมถ่วงน้ำหนักที่ได้จากผู้บริโภค จะสามารถเห็นได้ว่าผู้ให้บริการที่ได้รับความพอใจเป็นอันดับ 1 คือ Grab Food ซึ่งถึงแม้ว่าคะแนนค่าบริการจะน้อยกว่า Foodpanda แต่ก็ไม่มากนัก และ คะแนน promotion ต่ำกว่า Foodpanda แต่สามารถนำขึ้นมาอยู่ที่อันดับ 1 ด้วยคะแนนคุณภาพของการบริการและการจัดส่งสามารถเอาชนะได้ไปในที่สุด ตามมาติด ๆ ด้วย Foodpanda ซึ่งได้คะแนนสูงเพราะมีโปรโมชั่นและค่าจัดส่งที่ถูก แต่ตะแนนรวมต่ำกว่าเพราะระดับคุณภาพของการบริการและการจัดส่ง ตามมาห่าง ๆ ในลำดับที่ 3 บริการน้องใหม่อย่าง GET! ที่ได้รับคะแนนค่าจัดส่งและโปรโมชั่นสูงกว่าเจ้าสุดท้ายคือ Line Man เพียงเล็กน้อย

9. บทสรุป

จากผลการศึกษาจะพบว่าตลาดการส่งอาหาร (Food Delivery) ในประเทศไทยมรการแข่งขันกันอย่างดุเดือดด้วยมูลค่าของตลาดที่เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะกับคนในวัยทำงาน โดยการแข่งขันที่เห็นได้ชัดคือ ด้านราคาค่าให้บริการและโปรโมชั่นต่าง ๆ ซึ่งหากดูเพียงผิวเผินแล้วจะพบว่าใกล้เคียงกันมาก แต่เมื่อได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมโดยใช้ข้อมูลจากผู้บริโภคจริง ๆ แล้ว ผลของการวิจัยสามารถสรุปได้ว่าการทำราคาค่าบริการของผู้นำตลาดอยู่ใกล้กันมาก และการทำโปรโมชั่นเยอะ ๆ เพียงอย่างเดียวสามารถใช้ได้เพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ โดยปัจจัยที่จะทำให้ขึ้นมาเป็นผู้นำในการแข่งขันกลับอยู่ที่คุณภาพของการบริการและคุณภาพของการจัดส่ง ซึ่งจะทำให้สามารถอยู่เป็นผู้นำในอุตสาหกรรมได้

10. เอกสารอ้างอิง

ระวิวรรณ เวียงตา. (2561). **การรับรู้คุณค่าผลิตภัณฑ์ ความพึงพอใจในการส่งเสริมการขาย และค่านิยมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจใช้บริการสั่งอาหารผ่านแอพพลิเคชั่น Grab.** กรุงเทพมหานคร. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

รัชพล เตชะพงศกิต. (2562). **การปรับตัวของ SME ร้านอาหารต่อการเติบโตของบริการธุรกิจ Food Delivery Application.** สืบค้นจาก: https://www.sme.go.th/upload/mod_download/download-20190920041159.pdf. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2562.

วริษฐา เขียนเอี่ยม. (2562). **บทบาทของเทคโนโลยีและกระบวนการต่อพฤติกรรมการสั่งอาหารทางออนไลน์.** ใน รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 11 มหาวิทยาลัยสยาม ประจำปี 2562 เรื่อง Professional management in a disruptive world. มหาวิทยาลัยสยาม. 30 มีนาคม 2562. หน้า 1408-1420.

ศูนย์วิจัยกสิกร. (มิถุนายน 2562). **อยากกินต้องได้กิน SME ร้านอาหารปรับรับ Food Delivery.** สืบค้นจาก: https://kasikornresearch.com/SiteCollectionDocuments/analysis/k-social-media/sme/food%20Delivery/FoodDelivery.pdf. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2562.

สุดารัตน์ สิริมหาวงศ์, สุวนันท์ คงใหม่, และ ฐิติพร สราญศาสตร์. (2561) **ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจสั่งซื้ออาหารผ่านแอพพลิเคชั่น LINE MAN เขตพระโขนง ในกรุงเทพมหานคร.** ในรายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ สังคมศาสตร์วิชาการครั้งที่ 14 : สังคมพหุวัฒนธรรมภายใต้กระแส การเปลี่ยนผ่านสู่ยุค Thailand 4.0. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย.18 มกราคม 2561. หน้า 620-629.

สุนิษฐา เศรษฐธีร. (2562). **ศูนย์อัจฉริยะเพื่ออุตสาหกรรมอาหารสถาบันอาหาร. รายงานตลาดอาหารในประเทศไทย เรื่องตลาดอาหารเดลิเวอรี่ในประเทศไทย.** สืบค้นจาก: http://news.thairoyalfrozen.com/wp-content/uploads/2019/08/Rep_Food-Delivery_15.07.62.pdf. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2562.

Marketeeronline. (22 พฤษภาคม 2562). **สงครามแอป “ส่งอาหาร” ทำธุรกิจ Food Delivery พุ่ง 35,000 ล้าน.** สืบค้นจาก: https://marketeeronline.co/archives/107485. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2562.

Marketingoops. (4 กันยายน 2562). **สู้ศึก Food Delivery ต้องใช้หลายกระบวนท่า LINE MAN ฉีกเกมสู่ Emotional Value เปิดตลาดใหม่ Gen X.** สืบค้นจาก: https://www.marketingoops.com/digital-life/line-man-emotional-value-strategy/. สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2562.

ThaiSMEscenter. (12 ธันวาคม 2562). **โอกาสธุรกิจ Food App ไทย ปี 2563.** สืบค้นจาก: http://www.thaismescenter.com/โอกาสธุรกิจ-food-app-ไทย-ปี-2563/. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2562.

WILLIAM HICKS. (18 เมษายน 2019). **Hitting the Road, Getting a Leg Up on Rival. Bangkok Post.** สืบค้นจาก: bangkokpost.com/thailand/special-reports/1663192/hitting-the-road-getting-a-leg-up-on-rivals. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2562.

ความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุน: หลักฐานเชิงประจักษ์ของกองทุนรวมหุ้นไทยในช่วง 2014 ถึง 2018

ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ทดสอบความต่อเนื่องในผลตอบแทนรายปีของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุก จำนวน 260 กองทุนในช่วงปี 2014 ถึงปี 2018 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในผลตอบแทนรายปีของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุก กองทุนรวมหุ้นที่ทำผลตอบแทนและอันดับที่ดี ในปีปัจจุบันใด ๆ ไม่สามารถคงความต่อเนื่องของผลตอบแทนและอันดับที่ดีไปใน 1-3 ปีข้างหน้า ผลการศึกษานี้จึงขัดแย้งกับปรากฏการณ์ “Hot Hand” (Hendricks และคณะ 1993) แต่สนับสนุนความมีประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยในระดับอ่อน (Weak-Form Market Efficiency) เพราะการเลือกซื้อกองทุนที่มีผลงานหรืออันดับที่ดีในอดีตไม่สามารถสร้างผลตอบแทนที่ดีจากการถือกองทุนนั้นไปในปีข้างหน้าได้อย่างชัดเจน

คำสำคัญ: ความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุน, กองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุก ผลตอบแทนรวมปันผลสุทธิ, ผลตอบแทนรวมปันผลก่อนหักค่าใช้จ่าย, ค่าสหสัมพันธ์ของอันดับของกองทุน

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : nattawut.jen@nida.ac.th

The Persistence of Performance of Mutual Funds: Empirical Evidence from Thai Equity Mutual Funds during 2014-2018

Nattawut Jenwittayaroie*

Abstract

This study tests the persistence of annual returns of 260 actively-managed Thai equity mutual funds during year 2014-2018. The results show that there is no clear persistence of annual returns of those actively-managed Thai equity mutual funds. The funds with high returns and high ranking in any current year cannot maintain high returns and high ranking into the next 1 to 3 years. The results are therefore inconsistent with "Hot Hand" phenomenon (Hendricks et al. 1993), but support the weak-form market efficiency of Thai stock market because the strategy of buying past best-performing and high-ranked funds cannot clearly generate superior buy-and-hold returns into the future years.

Keywords: Fund performance persistence, Actively-managed Thai equity mutual fund, Total returns net of fees, Total returns gross of fees, Fund rank correlation

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: nattawut.jen@nida.ac.th

1. บทนำ

ความสำคัญและที่มาของหัวข้อการวิจัย

ในแต่ละปี แม้ว่าผลตอบแทนเฉลี่ยของกองทุนรวมหุ้นไทยจะมีค่าที่ใกล้เคียงกับผลตอบแทนของตลาดหุ้นไทยโดยรวม (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) แต่ผลตอบแทนของกองทุนรวมหุ้นแต่ละกองนั้นมักมีความแตกต่างกันอยู่มากทีเดียว โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนของกองทุนรวมหุ้นไทยที่ติดอันดับต้นๆกับผลตอบแทนของกองทุนรวมหุ้นไทยที่ติดอันดับท้ายๆ ดังนั้น นักลงทุนจึงมักมีแนวโน้มที่จะใช้ผลตอบแทนหรืออันดับที่เกิดขึ้นของกองทุนรวมหุ้นในการพิจารณาเลือกลงทุนในกองทุนรวมหุ้น โดยมีแนวโน้มที่จะลงทุนในกองทุนรวมหุ้นที่ทำผลตอบแทนที่สูง (ในช่วงที่ผ่านมา)และอยู่ในอันดับต้น ๆ เพื่อหวังว่าจะได้ผลตอบแทนที่สูงในอนาคตจากการถือกองทุนอันดับต้นๆ เหล่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในเชิงวิชาการ ทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพ (Efficient Market Hypothesis, Fama 1970, 1991) กล่าวว่าราคาได้สะท้อนข้อมูลไปหมดแล้ว ผลการดำเนินงานของกองทุนในอดีตจึงเป็นข้อมูลที่ไม่มีประโยชน์ในการทำนายผลตอบแทนของกองทุนในอนาคตได้ หรือราคาได้สะท้อนข้อมูลไปหมดแล้วย่อมไม่มีนักลงทุนที่รู้มากกว่าคนอื่นและทำให้ไม่สามารถทำผลตอบแทนที่ผิดปกติได้อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง

ดังนั้น คำถามในเชิงวิชาการและในเชิงปฏิบัติที่สำคัญจึงคือ ผลตอบแทนในอดีตสามารถนำมาใช้ในการตีความผลงานในอนาคตได้หรือไม่ หรือผลการดำเนินงานที่ดีของกองทุนในช่วงที่ผ่านมาส่งผลให้กองทุนนั้นมีผลงานที่ดีในช่วงเวลาถัดไปในอนาคตได้หรือไม่ การศึกษานี้จึงมุ่งหวังที่จะตอบคำถามนี้ในตลาดกองทุนรวมหุ้นไทย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย (โจทย์การวิจัย)

ในการศึกษานี้มีจุดประสงค์หรือคำถามวิจัยดังนี้

1) เพื่อศึกษาความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานของกองทุนรวมที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกในหุ้นไทยในช่วงปี 2014 ถึงปี 2018

2) เพื่อทดสอบความมีประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยผ่านการทดสอบความต่อเนื่องของผลตอบแทนของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกในช่วงปี 2014 ถึงปี 2018

3. ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของการศึกษานี้จะครอบคลุม กองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกทั้งหมดในช่วง 5 ปีตั้งแต่ปี 2014-2018 โดยจะครอบคลุมกองทุนที่เคยมีอยู่และปิดไปหรือกองที่ดำเนินงานไม่เต็ม 5 ปี เพื่อแก้ปัญหา Survivorship Bias รวมแล้วมีกองทุนที่ใช้ในการศึกษานี้แยกเป็นรายปีดังแสดงในตารางที่ 1 ด้านล่าง

ตารางที่ 1: แสดงจำนวนกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกที่ใช้ในการศึกษา โดยแยกเป็นรายปี

ปี	จำนวนกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุก
2014	178
2015	186
2016	189
2017	223
2018	260

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษานี้คาดว่าจะมีประโยชน์สองประการดังนี้ ประการแรก การศึกษานี้เป็นการทดสอบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทย ดังนั้นการศึกษานี้ย่อมมีนัยยะในทางปฏิบัติต่อการตัดสินใจลงทุนในกองทุนรวมของนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนที่ใช้ผลการดำเนินงานและ/หรืออันดับของผลการดำเนินงานในช่วงก่อนหน้าของกองทุนรวมเป็นหนึ่งในตัวแปรที่สำคัญต่อการเลือกซื้อกองทุนรวม เพราะถ้าไม่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานของกองทุนรวม ย่อมแสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินงานที่ดีในอดีตของกองทุนรวมใดย่อมไม่สามารถบ่งชี้ผลตอบแทนในอนาคตที่จะได้จากการลงทุนในกองทุนนั้น

ประการที่สองในเชิงวิชาการคือ การทดสอบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทย ถือเป็นการทดสอบทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพ (Efficient Market Hypothesis) รูปแบบหนึ่ง หากผลการดำเนินงานในอดีตบ่งชี้หรือสัมพันธ์กับผลตอบแทนข้างหน้าของกองทุน ย่อมเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) ที่ขัดกับความมีประสิทธิภาพของตลาดในระดับอ่อน (Weak-Form Market Efficiency)

5. แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นัยยะที่สำคัญของทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพ (Fama 1970, 1991) คือการที่นักลงทุนย่อมสามารถใช้ข้อมูลในอดีตในการทำผลตอบแทนที่ผิดปกติ (Abnormal Return) ได้ในอนาคต หรือการที่ไม่ควรจะมีนักลงทุนคนใดหรือกลุ่มใดที่สามารถทำผลตอบแทนที่ผิดปกติได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในบริบทของกองทุนรวมหุ้นนั้น ทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพจึงมีนัยยะอยู่ 2 ประการ ประการแรกคือ การที่นักลงทุนย่อมไม่สามารถนำผลตอบแทนหรืออันดับของกองทุนในช่วงที่ผ่านมา มาใช้ในการเลือกลงทุนในกองทุน เพื่อหวังผลตอบแทนที่สูงผิดปกติในอนาคต และประการที่สองคือการที่ไม่ควรจะมีกองทุนรวมหุ้นที่สามารถทำอันดับได้ดีได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ผลการศึกษาที่เกิดขึ้นมีทั้งที่สนับสนุนและขัดแย้งกับแนวคิดข้างต้น โดยการศึกษาที่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงาน ได้แก่ Hendriks และคณะ (1993) ที่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานในอีก 2 ถึง 8 ไตรมาสข้างหน้า Goetzmann and Ibbotson (1994) พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานในอีก 3 ปีข้างหน้า Brown and Goetzmann (1995) พบความต่อเนื่องเฉพาะกองทุนที่ทำผลงานได้ดีหรือแย่มาก ๆ เท่านั้น และไม่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานสำหรับกองทุนที่ทำผลงานอยู่อันดับกลาง ๆ

Carhart (1997), Daniel และคณะ (1997) และ Wermers (2000) พบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานเฉพาะช่วงเวลาสั้นไปในอนาคตเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเหล่านี้มักเรียกปรากฏการณ์ความต่อเนื่องของผลตอบแทนในระยะสั้นนี้ว่า “Hot Hands” และให้คำอธิบายว่าความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนเกิดจากกลยุทธ์การลงทุนแบบตามตลาด (Momentum) ของกองทุนมากกว่าที่จะเกิดจากความสามารถในการเลือกหุ้น

อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยจำนวนมากที่ไม่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้น (Grinblatt and Titman 1989, Ippolito 1989, Malkiel 1995) นอกจากนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเวลาตีความผลการศึกษาที่พบปรากฏการณ์ Hot Hands ด้วย ได้แก่ Survivorship Bias ซึ่งเป็นการใช้ข้อมูลเฉพาะของกองทุนที่ยังคงดำเนินกิจการอยู่ ซึ่งจะทำให้ผลการศึกษาโน้มเอียงไปทางด้านที่จะพบความต่อเนื่องในผลตอบแทนของกองทุนรวม (Survivorship Bias) เพราะกองทุนรวมที่หายไปจากการควบรวมกับกองทุนอื่นหรือจากการปิดตัวลง มีแนวโน้มที่จะเป็นกองทุนที่มีผลการดำเนินงานที่ไม่ดี ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จะรวมทุกกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกทั้งหมด ทั้งที่คงอยู่และที่ปิดตัวไป

การศึกษาความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานในไทยได้แก่ การศึกษาของ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ที่ศึกษาความต่อเนื่องของผลตอบแทนของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายการลงทุนเชิงรุกในช่วงปี 1995-2014 และ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2561) ที่ศึกษาความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนประเภท LTFs (Long-Term Funds) และ RMFs (Retirement Funds) เท่านั้นในช่วงปี 2002-2017 แต่กลับไม่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยทั้งประเภทที่มีนโยบายเชิงรุกและประเภทประหยัดภาษีอย่าง LTFs และ RMFs

กล่าวโดยสรุป การศึกษาส่วนใหญ่มักไม่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีการศึกษาจำนวนหนึ่งที่พบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานแค่ในระยะสั้น เช่น ไม่เกิน 1-2 ปีข้างหน้า เป็นต้น นอกจากนี้มีการศึกษาที่มักพบความต่อเนื่องในผลการดำเนินงานที่แย่มากกว่าด้วย

ดังนั้น งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกตั้งแต่ปี 2014 จนถึงปี 2018 โดยใช้กองทุนทั้งหมดที่มีอยู่หรือเคยมีอยู่ในช่วงปี 2014-2018 เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา Survivorship Bias และถือเป็นการทดสอบความต่อเนื่องของกองทุนรวมหุ้นไทยในอีกกลุ่มตัวอย่าง (Out-of-Sample Test) ที่นอกเหนือจากกลุ่มตัวอย่างในงานวิจัยของ ณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ

เจนวิทยาโรจน์, (2560) และถือเป็นการทดสอบความมีประสิทธิภาพของตลาดหุ้นไทยผ่านการทดสอบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกอีกด้วย

6. ระเบียบวิธีวิจัย

แหล่งข้อมูลและวิธีการจัดเก็บ

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ข้อมูลผลตอบแทนรวมปันผล (Total Return) รายปีของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายเชิงรุกตั้งแต่ปี 2014 ถึง 2018 เป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 5 ปี โดยใช้ทั้งผลตอบแทนรวมปันผลก่อนหักค่าใช้จ่าย (Gross Return) ซึ่งเป็นผลตอบแทนรวมปันผลที่กองทุนทำได้ และใช้ผลตอบแทนรวมปันผลหลังหักค่าใช้จ่ายของกองทุน (Net Return) ซึ่งเป็นผลตอบแทนรวมปันผลที่นักลงทุนในกองทุนรวมนั้นได้รับ ข้อมูลผลตอบแทนดังกล่าวข้างต้นมาจากฐานข้อมูล Morningstar

ส่วนข้อมูลของตัวชี้วัดมาตรฐาน (Benchmark) จะใช้ผลตอบแทนรวมปันผล (Total Return) ของดัชนี SET (Stock Exchange of Thailand) เป็นตัวแทน โดยได้มาจาก www.set.or.th

การประมวลผลข้อมูลและการวิเคราะห์

การศึกษานี้ทดสอบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมใน 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรกเป็นการดูจากกราฟ Scatter Plots ของผลตอบแทนของกองทุนใดๆในปีที่แล้วกับผลตอบแทนของกองทุนนั้นๆในปีถัดไป โดยดูทั้งผลตอบแทนก่อนและหลังหักค่าใช้จ่ายของกองทุน

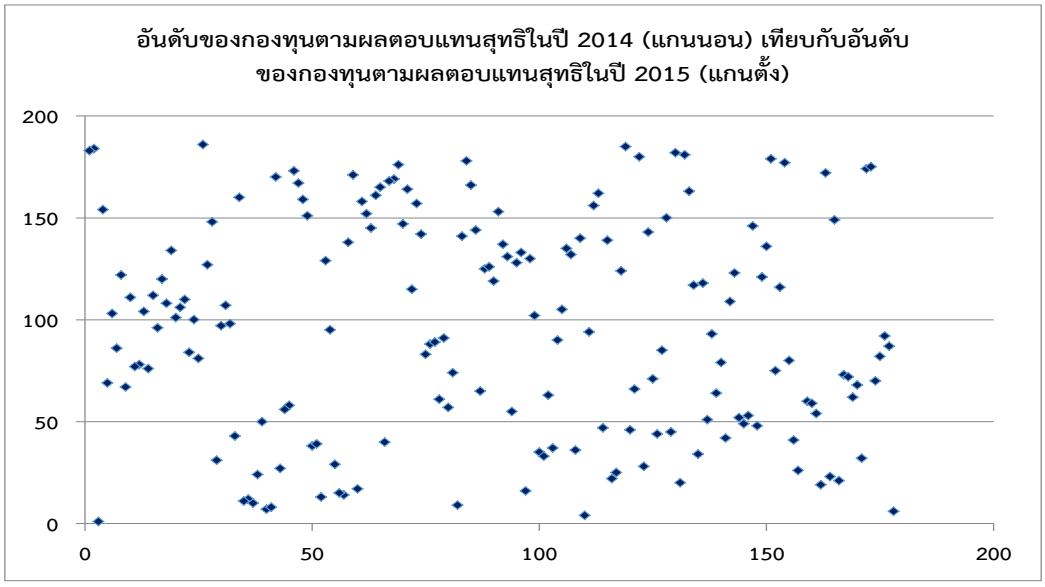
รูปแบบที่สองเป็นการหาค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมใดๆในปีที่แล้วกับอันดับของกองทุนรวมนั้น ๆ ในปีถัดไป (Rank Correlation) ด้วยวิธีการของ Spearman ถ้าผตอบแทนของกองทุนมีความต่อเนื่อง ค่าสหสัมพันธ์ดังกล่าวควรมีค่าเป็นบวกที่มีนัยสำคัญทั้งในทางปฏิบัติ (Economically Significant) และในทางสถิติ (Statistically Significant)

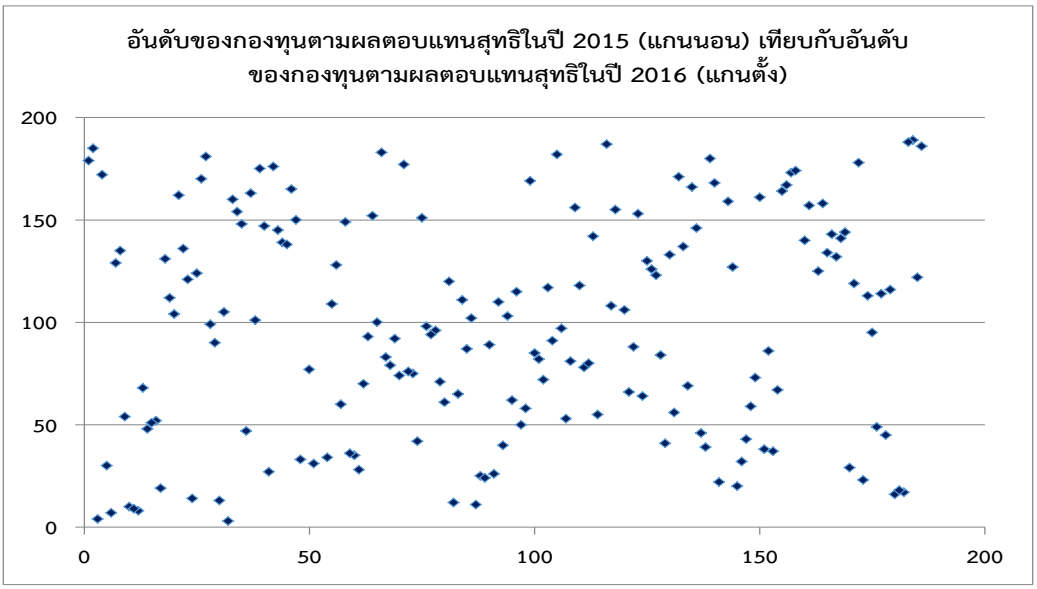
อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ไม่ได้ให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงลงไปถึงผลงาน“ที่ดี”หรือผลงาน“ที่แย่” เช่น การศึกษาของ Malkiel (1995) ที่ใช้ค่ามัธยฐานของผลตอบแทนของกองทุนรวมเป็นตัวแบ่งผลงานที่ดีกับแย่เป็นต้น เพราะการศึกษานี้ใช้วิธี Rank Correlation ซึ่งเป็นการวัดความสัมพันธ์ของอันดับผลตอบแทนของกองทุนในปีที่ผ่านมากับในปีหน้า จึงเป็นวิธีที่วัดความต่อเนื่องของผลงานที่มีความเข้มข้นกว่าเพราะคำนึงถึงอันดับของกองทุนรวมในทุก ๆ อันดับ

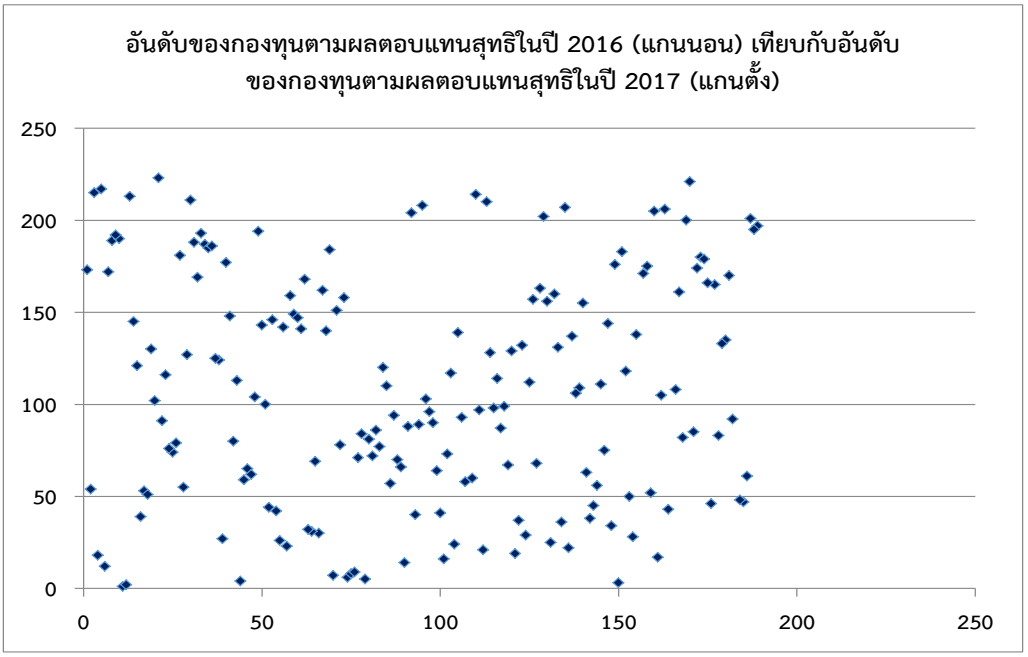
7. ผลการศึกษา

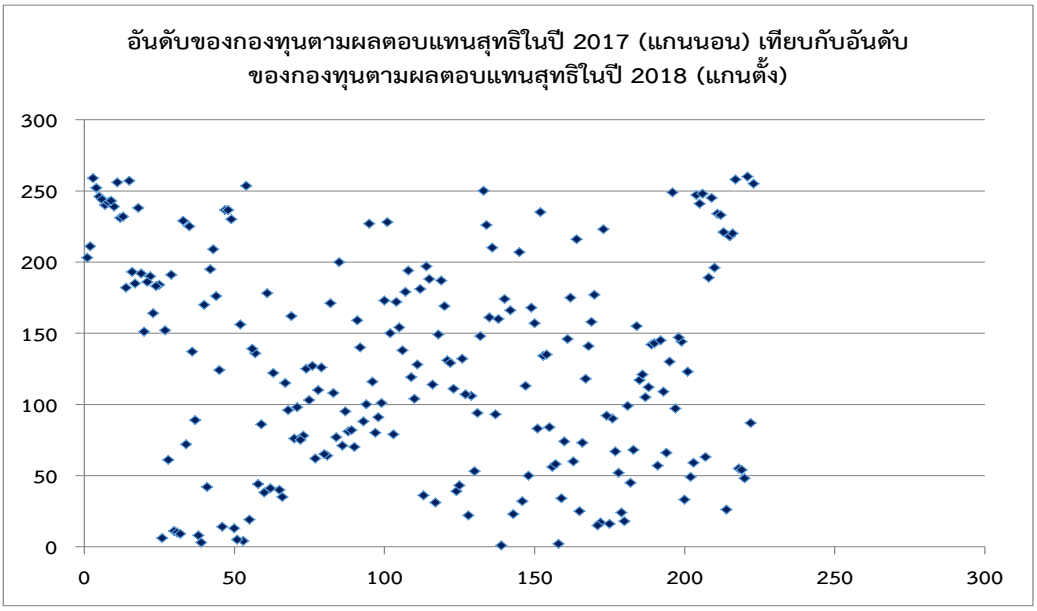
รูปภาพที่ 1 แสดง Scatter Plots ของผลตอบแทนรวมปันผลหลังหักค่าใช้จ่ายรายปีหรือผลตอบแทนสุทธิรายปี (Annual Net Return) ในปีที่ t กับปี t+1 ส่วนรูปภาพที่ 2 แสดง Scatter Plots ของผลตอบแทนรวมปันผลก่อนหักค่าใช้จ่ายรายปี (Annual Gross Return) ในปีที่ t กับปี t+1

จากทั้งรูปภาพที่ 1 และรูปภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าผลตอบแทนของกองทุนรวมในปีปัจจุบันหรือปี t ใด ๆ *ไม่มี*ความสัมพันธ์กับผลตอบแทนของกองทุนรวมในปีถัดไปหรือปี t+1 กล่าวคือไม่มีความต่อเนื่องในผลตอบแทนหรือผลการดำเนินงานของกองทุนเมื่อเทียบปีต่อปี เช่น กองทุนที่ทำอันดับอย่างยอดเยี่ยมในปี 2014 ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าจะสามารถคงอันดับที่ยอดเยี่ยมต่อเนื่องไปได้ในปี 2015 ในทางกลับกัน กองทุนที่ทำอันดับได้ไม่ดีในปี 2014 ก็ไม่ได้แสดงว่าจะยังคงอันดับที่ไม่ดีต่อเนื่องไปในปี 2015 เป็นต้น

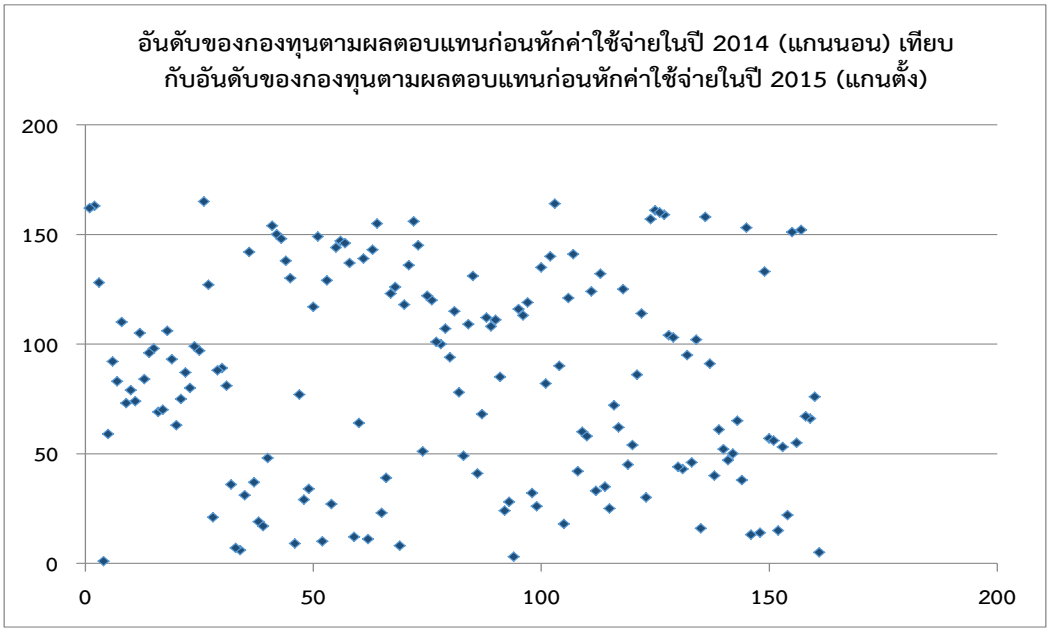


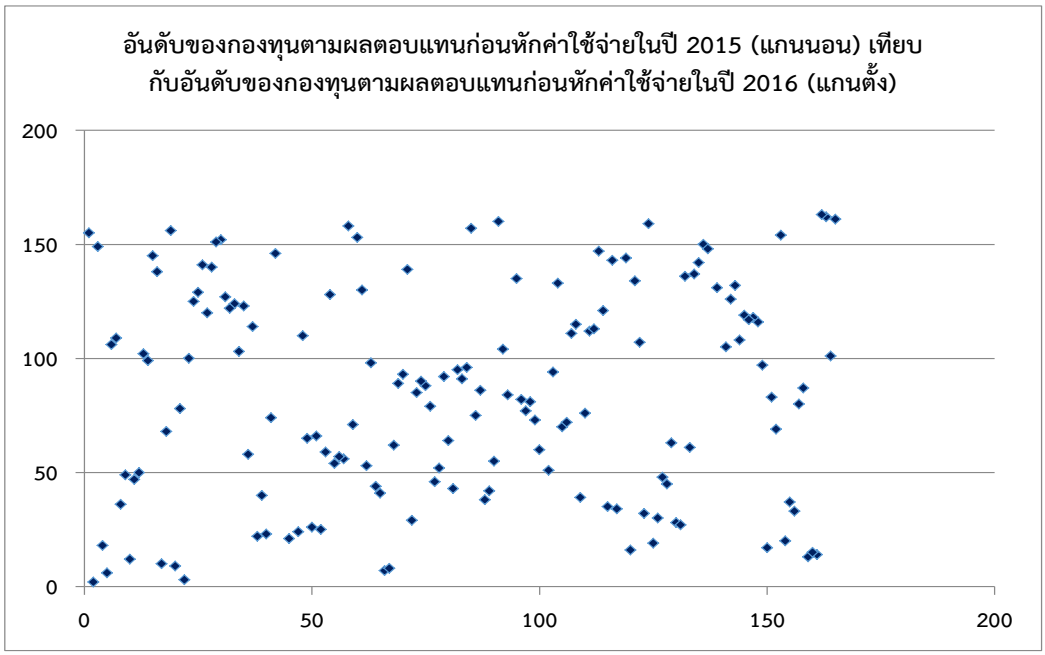


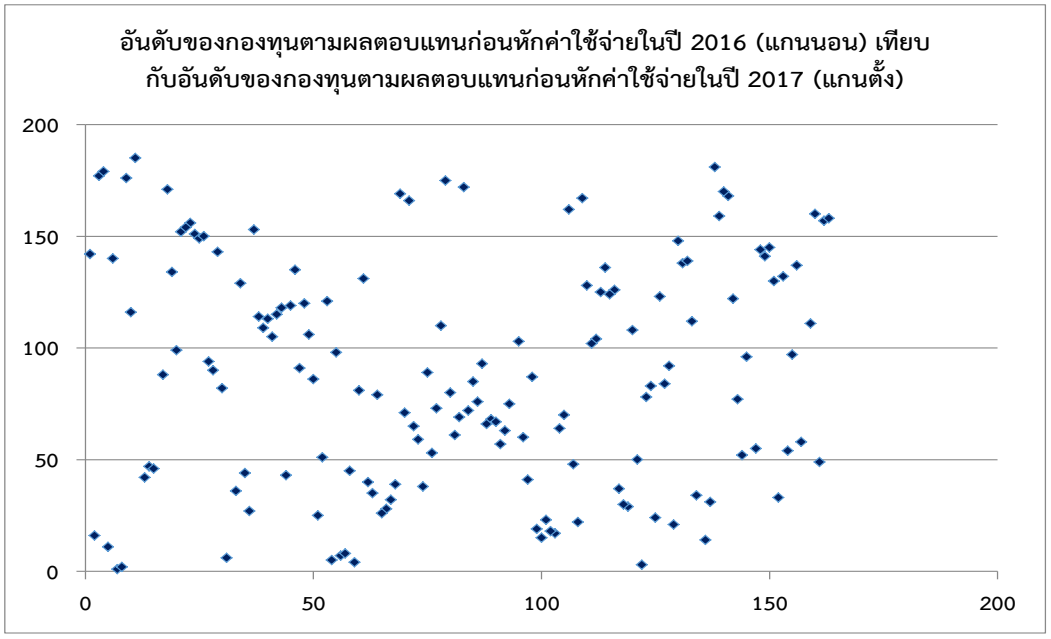


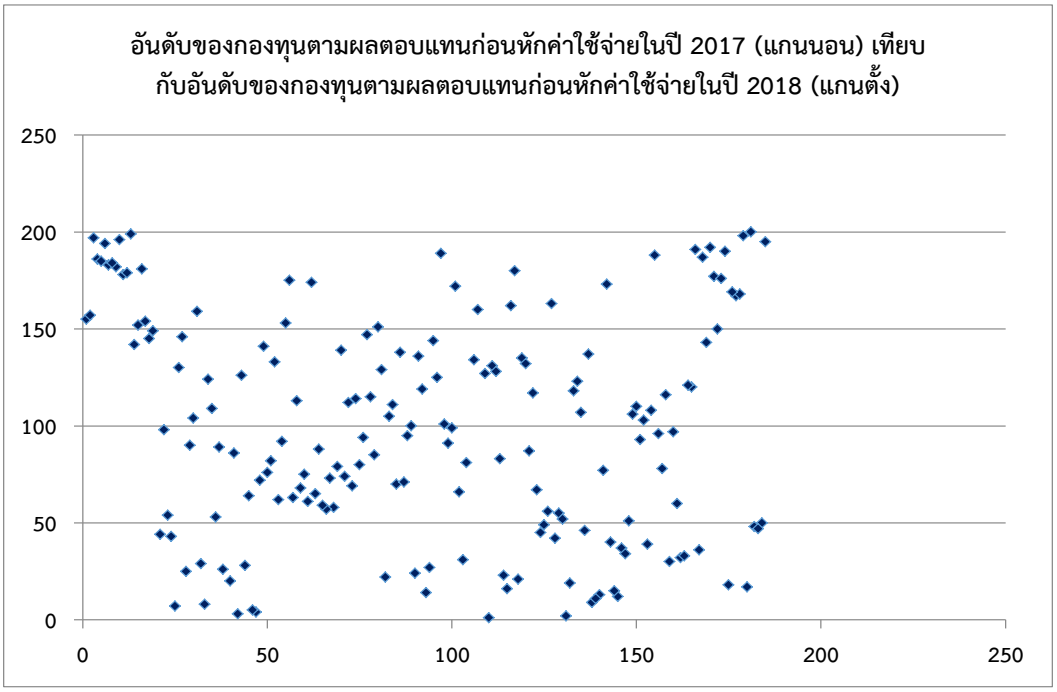


ภาพที่ 1: แสดง Scatter Plots ของผลตอบแทนรวมปันผลหลังหักค่าใช้จ่ายรายปีหรือผลตอบแทนสุทธิรายปี (Annual Net Return) ในปีที่ t กับปี t+1 เช่น ปี 2014 กับปี 2015 เป็นต้น


อันดับของกองทุนตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายในปี 2014 (แกนนอน) เทียบ
กับอันดับของกองทุนตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายในปี 2015 (แกนตั้ง)
200
150
100
50
0
0
50
100
150
200


อันดับของกองทุนตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายในปี 2015 (แกนนอน) เทียบ
กับอันดับของกองทุนตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายในปี 2016 (แกนตั้ง)
200
150
100
50
0
0
50
100
150
200





รูปภาพที่ 2: แสดง Scatter Plots ของผลตอบแทนรวมปันผลก่อนหักค่าใช้จ่ายรายปี (Annual Gross Return) ในปีที่ t กับปี t+1 เช่น ปี 2014 กับปี 2015 เป็นต้น

ในรูปภาพข้างต้น เป็นการทดสอบความต่อเนื่องของผลตอบแทนจากปีที่ t ไป t+1 แบบใช้รูปภาพ โดยไม่ได้มีการทดสอบความต่อเนื่องเป็นค่าตัวเลขและทดสอบค่าในเชิงสถิติ ดังนั้น ในตารางที่ 2 ด้านล่างนี้ จึงเป็นการทดสอบความต่อเนื่องของผลตอบแทนสุทธิของกองทุนรวมโดยคำนวณหาค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมตามผลตอบแทนสุทธิในปี t กับอันดับของกองทุนรวมตามผลตอบแทนสุทธิในปี t+1 โดยใช้วิธีการประมาณค่าแบบ Spearman (Spearman Rank Correlation) จากนั้นทำการทดสอบนัยยะสำคัญในทางสถิติของค่าสหสัมพันธ์ที่ได้

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในผลตอบแทนสุทธิของกองทุนไปในอนาคตข้างหน้า ค่าสหสัมพันธ์ส่วนใหญ่มีค่าที่ต่ำมากหรือติดลบและไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เช่น กองทุนที่ทำอันดับผลตอบแทนสุทธิที่ดีในปี 2014 ไม่สามารถบ่งชี้ถึงอันดับผลตอบแทนสุทธิที่ดีต่อไปได้เลยในอีก 3 ปีข้างหน้า หรือกองทุนที่ทำอันดับได้ดีในปี 2017 กลับมีแนวโน้มที่จะทำอันดับได้แย่ลงในปี 2018 หรือปีถัดไป เป็นต้น

ตารางที่ 2: แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมตาม**ผลตอบแทนสุทธิ**ในปี t กับอันดับของกองทุนรวมตาม**ผลตอบแทนสุทธิ**ในปี t+1 โดยใช้วิธีการประมาณค่าแบบ Spearman ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนของกองทุนที่ใช้ในการวิเคราะห์

	อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2014	อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2015	อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2016	อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2017
อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2015	-0.08 (177)			
อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2016	0.01 (169)	0.11 (178)		
อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2017	-0.13 (165)	-0.02 (174)	0.02 (185)	
อันดับกองทุนตามผลตอบแทนสุทธิปี 2018	0.17** (162)	-0.25*** (171)	-0.03 (182)	-0.13** (220)

หมายเหตุ: ***, **, * แสดงค่านัยสำคัญในทางสถิติที่ 1%, 5%, 10% ตามลำดับ

ตารางที่ 3 ใช้ผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่าย (Gross Return) ของกองทุนรวมในการจัดอันดับค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมในปี t กับอันดับของกองทุนรวมในปี t+1 มีค่าที่ต่ำมากหรือติดลบและไม่มีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน เช่น กองทุนที่ทำอันดับผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายที่ดีในปี 2014 กลับไม่สามารถบ่งชี้ถึงอันดับผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่ายที่ดีต่อไปได้ในอีก 3 ปีถัดไป หรือกองทุนที่ทำอันดับได้ดีในปี 2015 ก็ไม่สามารถบ่งชี้ถึงอันดับที่ดีต่อไปได้ในอีก 2 ปีถัดไป (ปี 2016, 2017) หรือแม้กระทั่งมีแนวโน้มที่จะมีอันดับที่แย่ในอีก 3 ปีข้างหน้า (ปี 2018) ด้วยซ้ำ เป็นต้น

ตารางที่ 3: แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่าย (Gross Return)ในปี t กับอันดับของกองทุนรวมตามผลตอบแทนก่อนหักค่าใช้จ่าย (Gross Return)ในปี t+1 โดยใช้วิธีการประมาณค่าแบบ Spearman ตัวเลขในวงเล็บแสดงจำนวนของกองทุนที่ใช้ในการวิเคราะห์

	อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2014	อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2015	อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2016	อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2017
อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2015	-0.10 (160)			
อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2016	-0.08 (152)	0.07 (157)		
อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2017	-0.02 (145)	-0.08 (150)	0.01 (156)	
อันดับกองทุนตามผลตอบแทน Gross ปี 2018	0.18** (142)	-0.26*** (147)	-0.05 (153)	-0.11 (181)

***, **, * แสดงค่านัยสำคัญในทางสถิติที่ 1%, 5%, 10% ตามลำดับ

8. ประโยชน์ของงานวิจัย

ผลการศึกษานี้มีนัยยะในทางปฏิบัติต่อการตัดสินใจลงทุนในกองทุนรวมของนักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนที่ใช้ผลการดำเนินงานและ/หรืออันดับของผลการดำเนินงานในช่วงก่อนหน้าของกองทุนรวมเป็นหนึ่งในตัวแปรที่สำคัญต่อการเลือกซื้อกองทุนรวม โดยชี้ให้เห็นว่าผลการดำเนินงานที่ดีในอดีตของกองทุนรวมไม่สามารถบ่งชี้ผลตอบแทนในอนาคตที่จะได้จากการลงทุนได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสอดคล้องกับทฤษฎีตลาดมีประสิทธิภาพในระดับอ่อน (Weak-Form Market Efficiency) เพราะผลการดำเนินงานในอดีตของกองทุนไม่มีความสัมพันธ์กับผลตอบแทนข้างหน้าของกองทุนนั้น และขัดแย้งกับปรากฏการณ์ “Hot Hand” ในการศึกษาของ Hendricks และคณะ (1993) กล่าวคือการใช้ข้อมูลในอดีตอย่างผลตอบแทนที่ผ่านมาของกองทุนในการเลือกซื้อกองทุนที่จะสามารถทำผลตอบแทนในอนาคตได้ดีหรืออยู่ในอันดับสูงๆในอนาคต ย่อมไม่เกิดประโยชน์

9. ข้อจำกัดของการศึกษา

ข้อจำกัดประการแรกของการศึกษา คือ การใช้ตัวอย่างของกองทุนรวมในไทยในช่วงระยะเวลา 5 ปี อาจจะไม่มากนักในมุมมองของการตีความผลการศึกษาในทางสถิติ ซึ่งการใช้ช่วงระยะเวลา 5 ปีในช่วง 2014-2018 ก็เพื่อให้หลักฐานเชิงประจักษ์ในข้อมูลชุดใหม่เมื่อเทียบกับข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ การศึกษานี้ไม่ได้ควบคุมปัจจัยทางด้านสไตล์การลงทุนของกองทุนรวมหุ้นไทย ซึ่งการที่งานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าผลงานของกองทุนรวมหุ้นไทยไม่มีความต่อเนื่องนั้น อาจเกิดจากความไม่ต่อเนื่องของผลงานของกองทุนสไตล์ต่างๆก็เป็นได้ ท้ายที่สุด การศึกษานี้ไม่ได้พิจารณาหรือควบคุมปัจจัยในเรื่องการย้ายงานของผู้จัดการกองทุนรวมหุ้นที่อาจเกิดขึ้นได้

10. บทสรุป

การศึกษานี้ทดสอบความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานรายปีของกองทุนรวมหุ้นไทยที่มีนโยบายลงทุนเชิงรุกจำนวน 260 กองทุนในช่วงปี 2014 ถึงปี 2018 โดยวัดผลการดำเนินงานทั้งแบบก่อนและหลังหักค่าใช้จ่ายของกองทุน ผลการศึกษาทั้งแบบ Scatter Plots และค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอันดับของกองทุนรวมในปีปัจจุบันกับอันดับของกองทุนรวมในปีถัดๆไป แสดงให้เห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในอันดับของกองทุนรวมหุ้นไทย สอดคล้องกับผลการศึกษาของณัฐวุฒิ (ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์, 2560) ในช่วงปี 1995-2014 กล่าวคือ ข้อมูลผลการดำเนินงานในอดีตของกองทุนรวมหุ้นไทยไม่สามารถใช้ในการทำนายหรือบ่งชี้ผลการดำเนินงานของกองทุนรวมหุ้นไทยได้อย่างมีนัยสำคัญทั้งในทางปฏิบัติและในทางสถิติ ซึ่งถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สอดคล้องกับสมมติฐานความมีประสิทธิภาพ (Market Efficiency) ของตลาดหุ้นไทย

11. เอกสารอ้างอิง

ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์. 2560. ผลการดำเนินงานและความต่อเนื่องของผลการดำเนินงานของกองทุนรวมตราสารทุนในประเทศไทยในช่วง 1995-2014. **จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์,** ปีที่ 39 ฉบับที่ 152 หน้า 57-89.

ณัฐวุฒิ เจนวิทยาโรจน์. 2561. ผลตอบแทนและความต่อเนื่องของผลตอบแทนจากการลงทุนในกองทุนรวมหุ้นระยะยาวที่มีนโยบายเชิงรุกและกองทุนรวมหุ้นไทยเพื่อการเลี้ยงชีพที่มีนโยบายเชิงรุก. **วารสารบริหารธุรกิจนิด้า,** ฉบับที่ 22 หน้า 61-86.

Brown, S.J., and Goetzmann, W.N., 1995, Performance Persistence, **Journal of Finance,** 50(2), 679-698.

Brown, S.J., and Goetzmann, W.N., 1995, Performance Persistence, **Journal of Finance,** 50(2), 679-698.

Daniel, K., M. Grinblatt, S. Titman, and R. Wermers, 1997, Measuring mutual fund performance with characteristic-based benchmarks, **Journal of Finance,** 52 (3): 1035-1058.

Goetzmann, William N., and Roger Ibbotson, 1994, Do winners repeat? Patterns in mutual fund behavior, **The Journal of Portfolio Management,** Winter 1994, 9-18.

Grinblatt, M., and S. Titman, 1989, Mutual fund performance: an analysis of quarterly portfolio holdings, **Journal of Business 62,** 393-416.

Hendricks, Darryll, Jayendu Patel, and Richard Zeckhauser, 1993, Hot hands in mutual funds: Short-run persistence of relative performance, 1974-1988, **The Journal of Finance,** 48, 93-130.

Ippolito, R.A. 1989. “Efficiency with Costly Information: A Study of Mutual Fund Performance 1965-1984.” **Quarterly Journal of Economics,** 104:1:1-23.

Malkiel, B. G., 1995, Return from investing in equity mutual funds 1971 to 1991, **Journal of Finance,** 50, 549-572.

Wermers, Russ, 2000, Mutual fund performance: an empirical decomposition into stock picking talent, style, Transaction costs, and expenses, **Journal of Finance,** 55, 1655-1695

การเปลี่ยนแปลงมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด ณ วันซื้อขายวันแรกของบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย

ไพบูลย์ เสรีวิวัฒนา*

บทคัดย่อ

การเพิ่มมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาดของส่วนผู้ถือหุ้น (Market Value Added: MVA) เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดสำหรับการบริหารกิจการ และทฤษฎีทางการเงินเชื่อว่าการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กิจการสามารถเพิ่มมูลค่าทางการตลาดได้ เพราะหุ้นของบริษัทจดทะเบียนจะมีการซื้อขายที่สะท้อนมูลค่าที่แท้จริง ซึ่งจะเพิ่มมากขึ้นจากการที่หุ้นของบริษัทมีสภาพคล่อง และการลดต้นทุนเงินทุนของกิจการ งานวิจัยนี้ต้องการตรวจสอบสมมุติฐานของแนวคิดดังกล่าว โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด ณ วันที่หุ้นเข้าซื้อขายเป็นวันแรกในตลาดหลักทรัพย์ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างบริษัทที่จดทะเบียนในช่วงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2015 (พ.ศ.2558) ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2019 (พ.ศ.2562) จากฐานข้อมูลของบลูมเบิร์ก (Bloomberg) ผลการวิจัย พบว่า บริษัทส่วนใหญ่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงขึ้นตามสมมุติฐานอย่างมีนัยยะสำคัญโดยการสัดส่วนของบริษัทที่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) เพิ่มขึ้นนั้นไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของบริษัท แต่ขนาดของบริษัทมีผลทางบวกต่อขนาดการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)

คำสำคัญ: เป้าหมายของการบริหารกิจการ, มูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาดของส่วนผู้ถือหุ้น, มูลค่าเพิ่มจากการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : paiboon43@hotmail.com

ขอขอบคุณ คุณอภินันท์ บุญเสริมส่ง ในสนับสนุนการหาข้อมูลในการจัดทำงานวิจัยนี้ และผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานวิจัยนี้

Evidences on Changes of Market Value Added on the First Trading Day of Listed Companies in Thailand

Paiboon Sereewiwatthana*

Abstract

This study tests the persistence of annual returns of 260 actively-managed Thai equity mutual funds during year 2014-2018. The results show that there is no clear persistence of annual returns of those actively-managed Thai equity mutual funds. The funds with high returns and high ranking in any current year cannot maintain high returns and high ranking into the next 1 to 3 years. The results are therefore inconsistent with "Hot Hand" phenomenon (Hendricks et al. 1993), but support the weak-form market efficiency of Thai stock market because the strategy of buying past best-performing and high-ranked funds cannot clearly generate superior buy-and-hold returns into the future years.

Keywords: Fund performance persistence, Actively-managed Thai equity mutual fund, Total returns net of fees, Total returns gross of fees, Fund rank correlation

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration
118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: paiboon43@hotmail.com

1. บทนำและวัตถุประสงค์

เป้าหมายของผู้บริหารคือการเพิ่มมูลค่ากิจการให้มากที่สุด (Maximum Value of Firm) จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้ไปถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ เพื่อที่จะตรวจสอบว่ากิจการสามารถดำเนินกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสมจำเป็นที่จะต้องมีการวัดผลดำเนินงานและประเมินศักยภาพขององค์กรอยู่ตลอดเวลา ตัววัดหนึ่งที่นิยมนำมาวัดความแข็งแรงขององค์กรอันเกิดจากการสร้างมูลค่าเพิ่มจากการดำเนินกลยุทธ์ของผู้บริหารคือมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) และเป็นที่เชื่อกันว่าการเข้าจดทะเบียนจะเป็นการเพิ่มสภาพคล่องของหุ้น และช่วยลดต้นทุนเงินทุนของกิจการ ส่งผลเป็นการเพิ่มมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาดของส่วนผู้ถือหุ้น (Market Value Added: MVA) งานวิจัยนี้มุ่งหมายที่จะตรวจสอบแนวคิดของทฤษฎีการเงินดังกล่าว โดยทำการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ณ วันที่หุ้นของบริษัทเข้าจดทะเบียนซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ไทย

2. บททบทวนวรรณกรรม

เป้าหมายของการบริหารกิจการ คือการเพิ่มมูลค่ากิจการให้มากที่สุด (Maximum Value of Firm) ซึ่งการดำเนินการเพื่อที่ให้มูลค่ากิจการมากที่สุดได้ มีหลายวิธีตัวอย่างหนึ่งของวิธีการคือการลดต้นทุนเงินทุนของกิจการด้วยการนำบริษัทเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ กระนั้นการวัดผลการดำเนินงานและศักยภาพของบริษัทก็มีความสำคัญ เพื่อที่จะได้ทราบว่าบริษัทมีการดำเนินการที่เหมาะสมถูกต้องเพียงใด หนึ่งในบรรดาตัววัดศักยภาพของบริษัท ตัววัดหนึ่งที่เป็นที่นิยมคือมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA)

O'Byrne (1997) ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผลการดำเนินงานและมูลค่าตลาดจาก The Stern Stewart Performance 1000 Database ในช่วงปี 1985 ถึง 1995 พบว่ามูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) สามารถอธิบายผลการดำเนินงานได้ดีกว่า กำไรสุทธิจากการดำเนินงานหลังภาษี (Net Operating Profit after Tax: NOPAT) และเงินสดอิสระ (Free Cash Flow: FCF)

Chen & Dodd (1997) พบว่ามูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) สามารถอธิบายผลตอบแทนของหลักทรัพย์ได้ดีกว่าตัววัดทางบัญชีที่ศึกษา เช่น กำไรต่อหุ้น (Earning per Share: EPS), อัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม (Return on Assets: ROA) และอัตราผลตอบแทนจากส่วนของเจ้าของ (Return on Equity: ROE)

แม้มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA)จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการใช้วัดศักยภาพของบริษัทแต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ เนื่องจากการคำนวนมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA)จำเป็นต้องใช้ทรัพย์กรมาก และผู้คำนวนต้องมีการตั้งสมมุติฐานหลายอย่างเพื่อให้สามารถคำนวนได้ ตัวอย่างเช่นในการประมาณต้นทุนทางการเงินของเจ้าของ (Cost of Equity) มักจะมีการใช้ Capital Asset Pricing Model (CAPM) แม้ว่าการใช้ Capital Asset Pricing Model (CAPM) จะมีความง่าย แต่ก็จำต้องประมาณอัตราชดเชยความเสี่ยงของตลาด (Market Risk Premium) และค่าดัชนีที่ใช้วัดการเคลื่อนไหวของราคาของสินทรัพย์เทียบกับการเคลื่อนไหวราคาของตลาด (Beta) การประมาณการตัวแปรต่าง ๆ นั้นควรจะใช้ค่าตัวแปรในอนาคต แต่อนาคตเป็นสิ่งที่ไม่สามารถสังเกตุการณ์ได้ ดังนั้นจึงไม่มีทางเลือกที่จะต้องอาศัยการประมาณจากสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ดังนั้นการประมาณต้นทุนทางการเงินของเจ้าของ (Cost of Equity) จึงไม่มีทางถูกต้องสมบูรณ์ (Young, 1997)

Kiramer & Peters (2001) ระบุว่า ในขณะที่มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) ถูกคำนวนโดยอาศัยข้อมูลส่วนใหญ่จากงบการเงิน และเป็นการวัดศักยภาพของบริษัทในช่วงเวลาเดียวของบริษัท แต่สำหรับมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) นั้น คำนวนโดยนำมูลค่าทางตลาด (Market Value) ลบด้วยมูลค่าเงินลงทุนหรือในทางปฏิบัตินิยมใช้มูลค่าทางบัญชี (Book Value)

ตามสมการ

$$MVA = MV - BV$$

MVA คือ มูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด

MV คือ มูลค่าตลาด

BV คือ มูลค่าส่วนของผู้ถือหุ้น (Total Equity) หรือมูลค่าทางบัญชี (Book Value)

ในทางทฤษฎีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) เท่ากับมูลค่าปัจจุบันของมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA)ในอนาคต

ตามสมการ

$$\text{MVA} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{EVA_t}{(1+WACC)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{(ROIC_t - WACC) \times \text{มูลค่าเงินลงทุน}_t}{(1+WACC)^t}$$

MVA คือ มูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด

EVAt คือ มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ ณ เวลา t

ROICt คือ อัตราส่วนผลตอบแทนต่อเงินลงทุนเพื่อการดำเนินงานของบริษัท ณ เวลา t

มูลค่าเงินลงทุนt คือ มูลค่าเงินลงทุน ณ เวลา t

WACC คือ ต้นทุนเงินทุนของกิจการ

t คือ เวลาของข้อมูล

จากความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) และมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) ตามสมการด้านบน กล่าวได้ว่ามูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) เป็นตัววัดที่รวมมูลค่าปัจจุบันของมูลค่าส่วนเกินจากเงินลงทุนซึ่งถูกสร้างโดยผู้บริหาร

เนื่องจากผลการดำเนินงานของบริษัทถูกกระทบด้วยวัฏจักรทางธุรกิจ Anthony & Ramesh (1992) ประกอบกับมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA)ใช้วัดศักยภาพของบริษัทได้ครอบคลุมหลายช่วงเวลากว่ามูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) จึงมีความเหมาะสมกว่าที่จะใช้มูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) เพื่อวัดเผื่อวัดผลการดำเนินงานของบริษัทในระยะยาว

ประโยชน์ของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ยังถูกสนับสนุนด้วยงานวิจัย Hartman, J.C. (2000) ซึ่งพบว่ามูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) มีความเท่ากันในเชิงเศรษฐศาสตร์ กับมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value: NPV) ซึ่งเป็นตัววัดที่เป็นที่นิยมที่ใช้ในการประเมินมูลค่าเพิ่มจากการดำเนินโครงการ

Wibowo, P.P., & Berasategui, R.G. (2008) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) และมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) ต่อกำไรของบริษัท จากบริษัทจดทะเบียนในประเทศอินโดนีเซีย 40 บริษัท ตั้งแต่ปี 2004 ถึงปี 2007 การศึกษาดังกล่าวไม่พบความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญของมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์ (Economic Value Added: EVA) และกำไรของบริษัทจดทะเบียน แต่กลับพบว่าความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) และกำไรของบริษัทจดทะเบียน

Kathleen Weiss Hanley (1993) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของอัตราผลตอบแทนเบื้องต้น (initial return) ซึ่งเป็นผลตอบแทนในวันซื้อขายวันแรก (first trade date) ของหุ้นแต่ละประเภท โดยใช้ข้อมูลบริษัทที่เสนอขายต่อสาธารณะครั้งแรก(initial public offering : IPO) ช่วงปี 1983 ถึง 1987 จำนวน 1,430 บริษัท จากการศึกษาพบว่าหุ้นที่มีการเสนอขายสูงกว่าช่วงราคาที่คาด มีผลตอบแทนเป็นบวกมีสัดส่วน 54.4% และมีค่าเฉลี่ยของอัตราผลตอบแทนเบื้องต้นที่ 20.7% ในทำนองเดียวกันหุ้นที่มีการเสนอขายในช่วงราคาที่คาด มีผลตอบแทนเป็นบวกมีสัดส่วน 19.0% และมีค่าเฉลี่ยของอัตราผลตอบแทนเบื้องต้นที่ 10.0%

งานวิจัยชิ้นนี้จะได้ทำการศึกษาการเพิ่มขึ้นของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ณ วันที่เข้าซื้อขายเป็นวันแรกในตลาดหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียน โดยเลือกบริษัทที่จดทะเบียนในช่วงวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2015 (พ.ศ.2558) ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2019 (พ.ศ.2562) โดยจะทำการศึกษาว่าบริษัทที่สามารถที่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) มากกว่า 0 ในวันทำการแรกมีสัดส่วนอย่างไร นอกจากนี้งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้ศึกษาโดยแบ่งประเภทตามขนาดตลาดและอุตสาหกรรม เพื่อที่จะวิเคราะห์ความแตกต่างของสัดส่วนดังกล่าวทั้งในภาพใหญ่ และในภาพย่อย ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษาชิ้นนี้จะยังได้ศึกษาค่าสูงสุด ค่าเฉลี่ย และค่าต่ำสุดของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) โดยเทียบกับมูลค่าทางบัญชี (Book Value) ว่าในแต่ละประเภทของบริษัทที่ศึกษา มีค่าทางสถิติดังกล่าวแตกต่างกันอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงการกระจายของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) ของบริษัทในแต่ละประเภทนั้น

3. ข้อมูลและวิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ ข้อมูลรายไตรมาสของส่วนของผู้ถือหุ้น(Total Equity)หรือมูลค่าทางบัญชี (Book Value) และข้อมูลรายวันของมูลค่าตลาด(Market Capitalization) ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.2015 (พ.ศ.2558) ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2019 (พ.ศ.2562) จากฐานข้อมูลของบลูมเบิร์ก (Bloomberg) โดยเลือกพิจารณาเฉพาะบริษัทที่มีวันซื้อขายวันแรก(first trading day) ในช่วงเวลาดังกล่าวเท่านั้น โดยมีบริษัทที่เข้าเกณฑ์ทั้งสิ้น 146 บริษัท นอกจากยังได้ใช้ข้อมูลกลุ่มอุตสาหกรรมของบริษัทนั้น ๆ จากฐานข้อมูลของบลูมเบิร์ก (Bloomberg) เช่นเดียวกัน และทำการศึกษาโดยการแบ่งข้อมูลเป็น 2 กลุ่ม โดยทั้งสองกลุ่มจะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกับข้อมูลของหลักทรัพย์ทั้ง 146 บริษัทด้วย

กลุ่มแรกศึกษาโดยการแยกประเภทของบริษัทตามมูลค่าตลาด(Market Capitalization) เป็น 3 ประเภท

ประเภทแรกคือกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 50,000 ล้าน โดยผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่าตัวเลข 50,000 ดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับหลักทรัพย์ตัวสุดท้ายของดัชนี SET50 Index ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรว่ากลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 50,000 ล้าน สามารถใช้เป็นตัวแทน (proxy) ของกลุ่มหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ได้

ประเภทที่สองคือกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดตั้งแต่ 10,000 ล้าน ถึง 50,000 ล้าน สำหรับตัวเลข 10,000 ดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับหลักทรัพย์ตัวสุดท้ายของดัชนี SET100 Index ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรว่ากลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 10,000 ล้าน แต่ต่ำกว่า 50,000 ล้าน สามารถใช้เป็นตัวแทน (proxy) ของกลุ่มหลักทรัพย์ขนาดกลางได้

ประเภทที่สามคือ กลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดต่ำกว่า 10,000 ล้าน ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรว่ากลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดต่ำกว่า 10,000 ล้าน สามารถใช้เป็นตัวแทน (proxy) ของกลุ่มหลักทรัพย์ขนาดเล็กได้

กลุ่มที่สองผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลของ Bloomberg เพื่อจำแนกอุตสาหกรรมของแต่ละบริษัท เพื่อพิจารณาความแตกต่างของผลการวิจัยในแต่ละอุตสหกรรม โดยแบ่งประเภทบริษัทได้เป็นทั้งหมด 8 ประเภทดังนี้

1) เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (Agro & Food Industry)

2) สินค้าอุปโภคบริโภค (Consumer Products)

3) ธุรกิจการเงิน (Financials)

4) สินค้าอุตสาหกรรม (Industrials)

5) อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction)

6) ทรัพยากร (Resources)

7) บริการ (Services)

8) เทคโนโลยี (Technology)

หลังจากจำแนกข้อมูลผู้วิจัยได้ทำการพิจาณาแบ่งกลุ่มและประเภทหลักทรัพย์แล้ว ผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลแต่ละกลุ่ม โดยจะทำการศึกษาเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (Market Value Added: MVA) โดยเทียบกับ ส่วนของผู้ถือหุ้น (Total Equity) หรือมูลค่าทางบัญชี (Book Value) ตามสมการ

$$\% \text{ Change in } MVA_i = \frac{\mathbf{MVA_i}}{\boldsymbol{BV_i}} = \frac{\mathbf{MV_i - BV_i}}{\mathbf{BV_i}}$$

โดย

MVAi คือ มูลค่าเพิ่มของบริษัท i ล่าสุด ณ สิ้นวันที่เข้าซื้อขายวันแรก (first trading day)

MVi คือ มูลค่าตลาดของบริษัท i ณ สิ้นวันที่เข้าซื้อขายวันแรก (first trading day) ในตลาดหลักทรัพย์

BVi คือ มูลค่าส่วนของผู้ถือหุ้น (Total Equity) หรือมูลค่าทางบัญชี (Book Value) บริษัท i ล่าสุด หลังวันที่เข้าซื้อขายวันแรก (first trading day) ในตลาดหลักทรัพย์

งานวิจัยนี้จะทำการศึกษาค่าสูงสุด (Maximum) ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ค่าต่ำสุด (Minimum) ของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาดโดยเทียบกับส่วนของผู้ถือหุ้นหรือมูลค่าทางบัญชี (% Change in MVAi) นอกจากนี้จะทำการศึกษาสัดส่วนจำนวนของหุ้นที่มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาดโดยเทียบกับส่วนของผู้ถือหุ้นหรือมูลค่าทางบัญชี (% Change in MVAi) ที่มีค่ามากกว่า 0 โดยเทียบกับจำนวนหุ้นทั้งหมดในแต่ละประเภท

และในส่วนสุดท้าย งานวิจัยนี้จะทดสอบทางสถิติเพื่อหาว่าค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ในแต่ละประเภทแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยการพิจารณาจากค่า T-statistic ตามสมการ

$$\text{T-statistic} = \frac{Mean - Mean_0}{SE(Mean)} = \frac{Mean - Mean_0}{\frac{SD(Mean)}{\sqrt{N}}}$$

โดย

Mean คือ ค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)

Mean คือ ค่าเฉลี่ยที่ต้องการทบสอบ ในกรณีนี้คือ 0

SE (Mean) คือ ความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (Standard Error) ของค่าเฉลี่ย

SD (Mean) คือ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของค่าเฉลี่ย

N คือ จำนวนข้อมูล

4. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

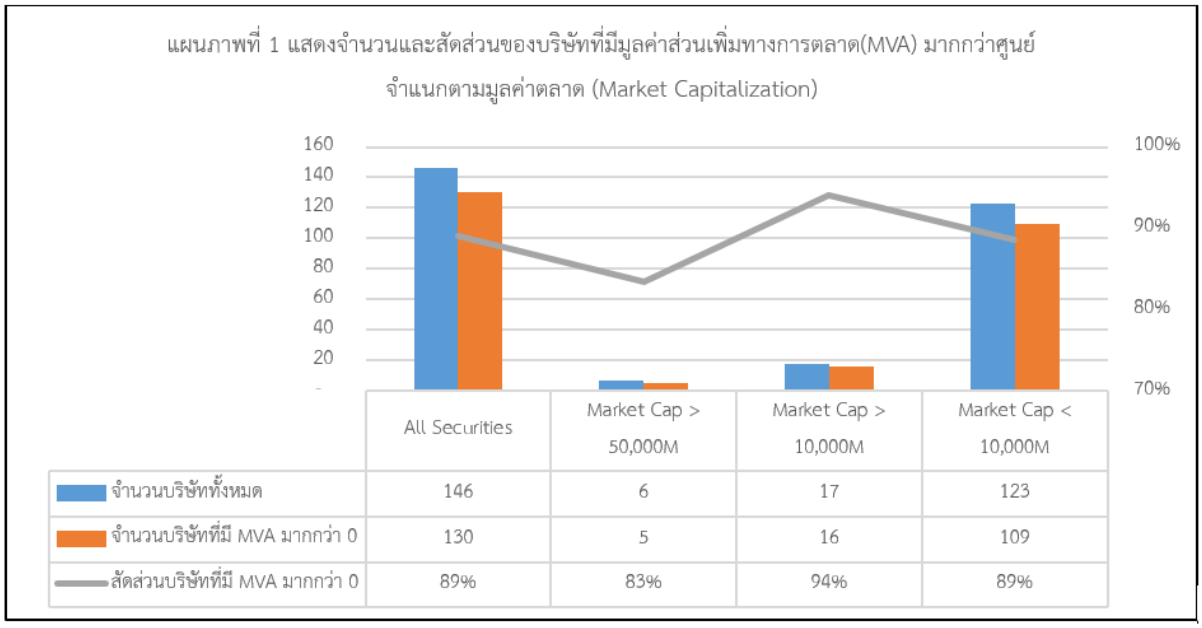
จากแผนภาพที่ 1 จากจำนวนข้อมูลบริษัทที่ศึกษาทั้งหมด 146 บริษัท มีบริษัททั้งสิ้น 130 บริษัทที่มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 โดยคิดเป็น 89% ของจำนวนทั้งหมดที่ศึกษา ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าโดยภาพใหญ่แล้วบริษัทที่เข้าจดทะเบียนในตลาดส่วนใหญ่สามารถเพิ่มมูลค่าของกิจการให้สูงขึ้นได้

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 50,000 ล้านบาทซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดใหญ่ พบว่า จาก 6 บริษัทที่ทำการศึกษา มี 5 บริษัทที่มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 83% จากจำนวนตัวแทนบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดน้อยกว่า 50,000 ล้านบาท แต่มากกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดกลาง พบว่า จาก 17 บริษัทที่ทำการศึกษา มี 16 บริษัทที่มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 94% จากจำนวนตัวแทนบริษัทขนาดกลางทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดน้อยกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดเล็ก พบว่า จาก 123 บริษัทที่ทำการศึกษา มี 109 บริษัทที่มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 89% จากจำนวนตัวแทนบริษัทขนาดกลางทั้งหมด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าบริษัทที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ส่วนใหญ่สามารถเพิ่มมูลค่าของกิจการโดยไม่ขึ้นอยู่กับขนาดบริษัท กล่าวคือขนาดบริษัทมีไม่มีผลผลต่อสัดส่วนเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)อย่างมีนัยยะ



	All Securities	Market Cap > 50,000M	Market Cap > 10,000M	Market Cap < 10,000M
จำนวนบริษัทที่มี MVA มากกว่า 0	130	5	16	109
สัดส่วนบริษัทที่มี MVA มากกว่า 0	89%	83%	94%	89%

ภาพที่ 1: แสดงจำนวนและสัดส่วนของบริษัทที่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่าศูนย์ จำแนกตามมูลค่าตลาด (Market Capitalization)

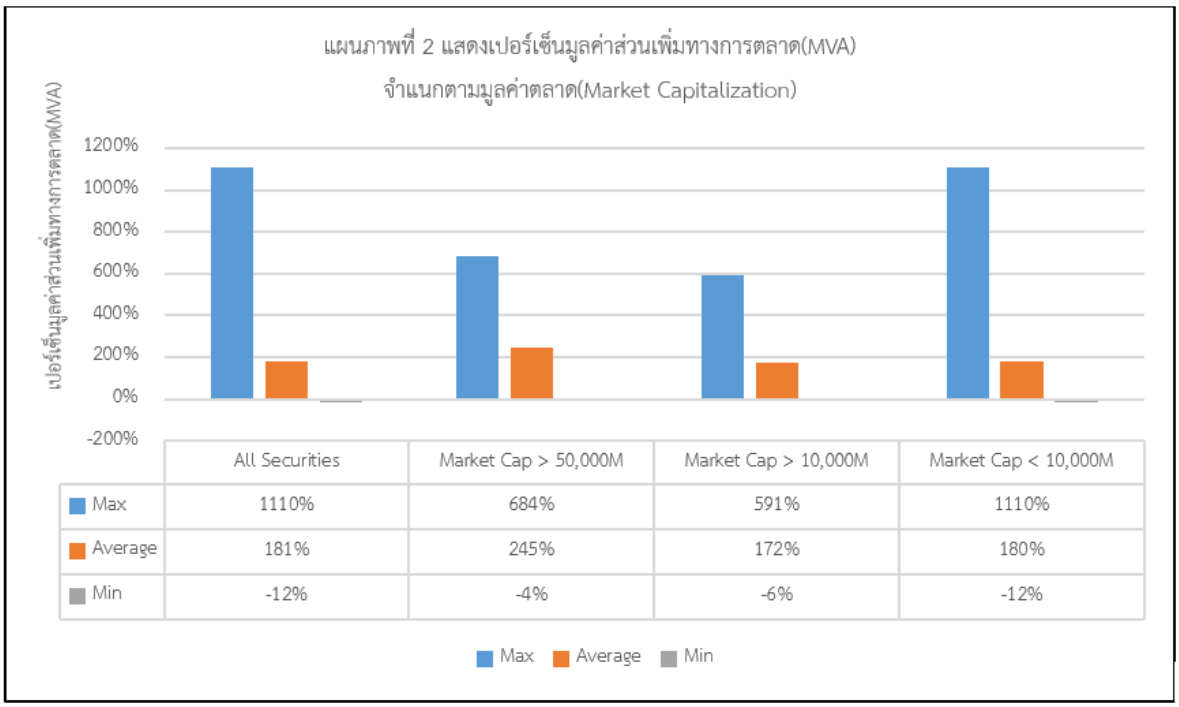
จากแผนภาพที่ 2 จากจำนวนข้อมูลบริษัทที่ศึกษาทั้งหมด 146 บริษัท มีที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 1,110% c]tเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 181% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -12% จึงสรุปว่าในภาพรวมแล้วบริษัทโดยเฉลี่ยสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 50,000 ล้านบาทซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดใหญ่ มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 684% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 245% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -4%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดน้อยกว่า 50,000 ล้านบาท แต่มากกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดกลาง มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้สูงสุด 591% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 172% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -6%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดน้อยกว่า 10,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดเล็ก มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 1,110% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 180% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -12%

จากข้อมูลดังกล่าวสรุปได้ว่าในภาพรวมแล้วบริษัทโดยเฉลี่ยสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ หากพิจารณามูลค่าตลาดเพิ่ม พบว่าบริษัทขนาดใหญ่มีค่าเฉลี่ยของค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงที่สุด และมีค่าต่ำสุดของค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงที่สุด ในขณะที่บริษัทขนาดเล็กมีค่าสูงสุดของค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงที่สุด แต่มีค่าต่ำสุดของค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ต่ำที่สุด



ภาพที่ 2: แสดงเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) จำแนกตามมูลค่าตลาด (Market Capitalization)

จากแผนภาพที่ 3 หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 37 บริษัท มี 25 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 68% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction)ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุตสาหกรรม (Industrials) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 21 บริษัท มี 20 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 95% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุตสาหกรรม (Industrials) ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมเทคโนโลยี (Technology) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 8 บริษัท มี 7 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 88% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมเทคโนโลยี (Technology) ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมธุรกิจการเงิน (Financials)พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 6 บริษัท ทั้ง 6 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 100% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมธุรกิจการเงิน (Financials) ทั้งหมด

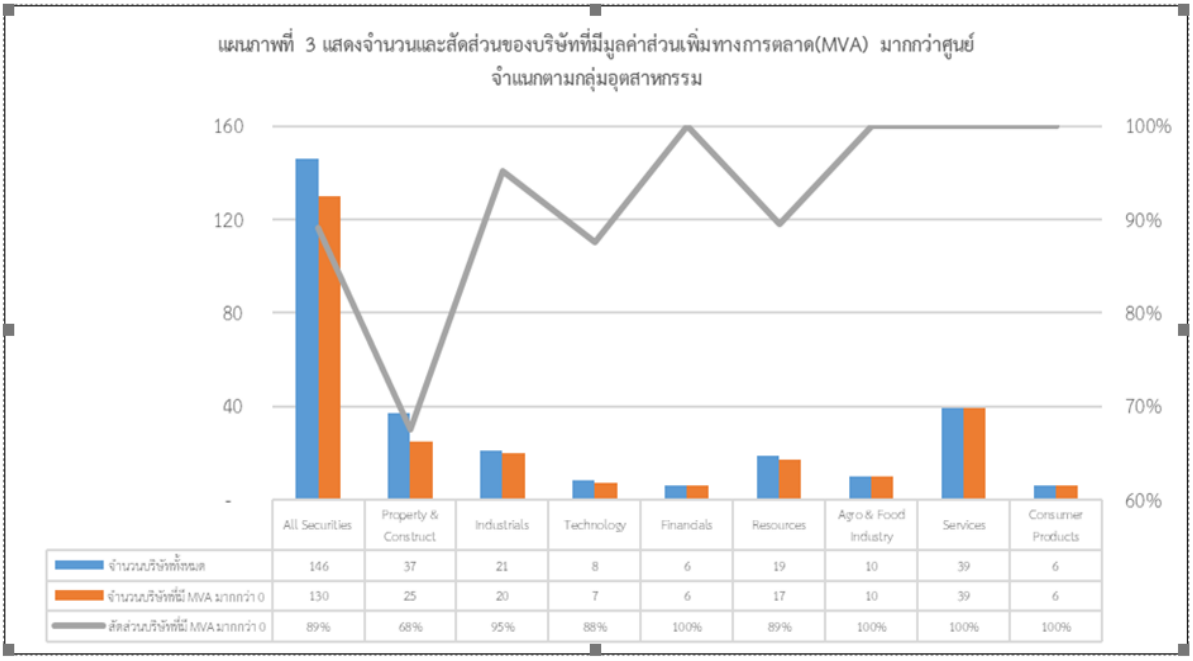
หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมทรัพยากร (Resources)พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 19 บริษัท มี 17 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 89% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรม ทรัพยากร (Resources) ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (Agro & Food Industry) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 10 บริษัท ทั้ง 10 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 100% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (Agro & Food Industry) ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมบริการ (Services) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 39 บริษัท ทั้ง 39 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 100% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมบริการ (Services) ทั้งหมด

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภค (Consumer Products) พบว่าจากบริษัทที่ศึกษา 6 บริษัท ทั้ง 6 บริษัท มีเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 คิดเป็น 100% จากจำนวนบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภค (Consumer Products) ทั้งหมด

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าบริษัทที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทย มารถเพิ่มมูลค่าของกิจการ โดยกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction) มีสัดส่วนเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 ต่ำที่สุด ในขณะที่กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอื่นมีสัดส่วนเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 ไม่ต่างกันอย่างมีนัยยะ



ภาพที่ 3: แสดงจำนวนและสัดส่วนของบริษัทที่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่าศูนย์ จำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรม

จากแผนภาพที่ 4 หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 684% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 102% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -10%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุตสาหกรรม (Industrials) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 384% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 144% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -9%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมเทคโนโลยี (Technology) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 657% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 299% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -4%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมธุรกิจการเงิน (Financials) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 531% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 241% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ 118%

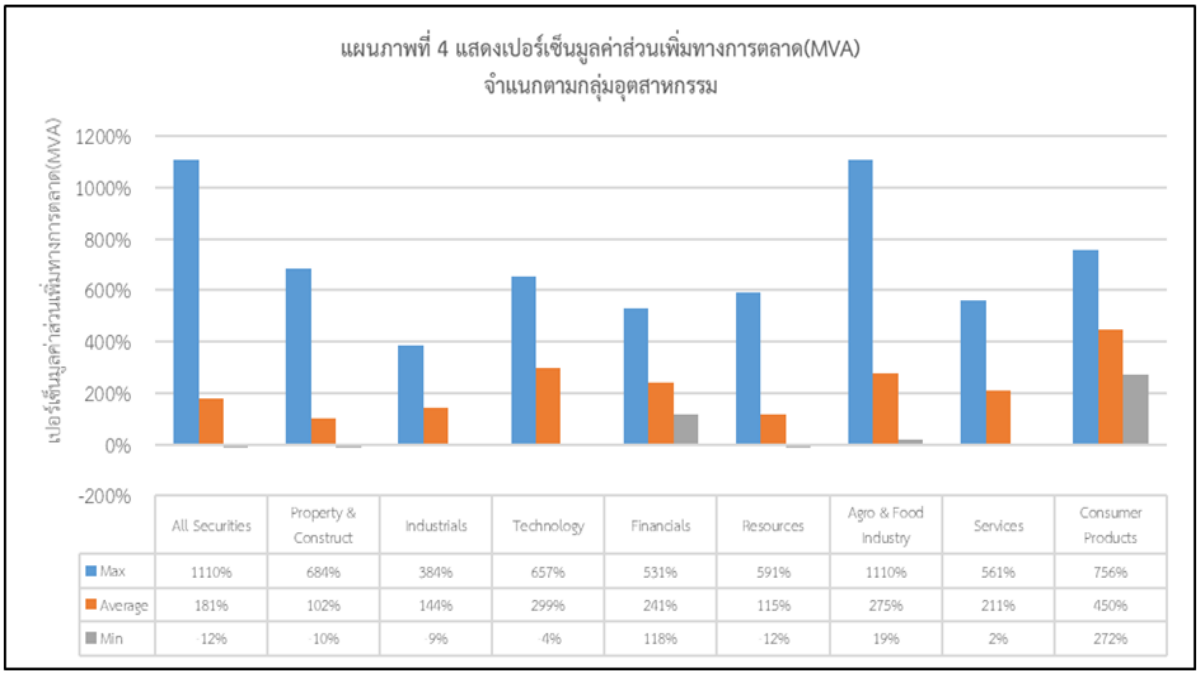
หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมทรัพยากร (Resources) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 591% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 115% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ -12%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร (Agro & Food Industry) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 1,110% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 275% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ 19%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมบริการ (Services) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 561% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 211% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ 2%

หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุปโภคบริโภค (Consumer Products) มีบริษัทที่สามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้สูงสุด 756% โดยเฉลี่ยบริษัททั้งหมดที่ศึกษาสามารถสร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ได้ 450% และบริษัทที่สร้างมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA)ได้ต่ำที่สุดคือ 272%

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าบริษัทที่เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ สามารถเพิ่มมูลค่าของกิจการ โดยกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมทรัพยากร (Resources) มีค่าต่ำที่สุดของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) น้อยที่สุด กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction) มีค่าเฉลี่ยของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ต่ำที่สุด กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมสินค้าอุตสาหกรรม (Industrials) มีค่าสูงที่สุดของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ต่ำที่สุด กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรม (Agro & Food Industry) มีค่าสูงสุดของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากที่สุด และกลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรม มีค่าเฉลี่ยและค่าต่ำที่สุดของเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงที่สุด



ภาพที่ 4: แสดงเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) จำแนกตามกลุ่มอุตสาหกรรม

จากตารางตารางที่ 1 แสดงผลการการทดสอบทางสถิติเพื่อหาว่าค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ในแต่ละประเภทแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญเพียงใด ผลการทดสอบสรุปว่าเกือบทุกประเภทมีค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่าศูนย์อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความมั่นใจ 99% ยกเว้นกลุ่มบริษัทที่มีมูลค่าตลาดมากกว่า 50,000 ล้านบาทซึ่งเป็นตัวแทนของบริษัทขนาดใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากในบริษัทประเภทดังกล่าวมีกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาจำนวนน้อย อย่างไรก็ตามบริษัททุกประเภทที่ศึกษามีค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) แตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความมั่นใจ 97.5%

ตารางที่ 1: แสดงผลการทดสอบหาความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ในแต่ละประเภทเทียบกับศูนย์

List	T-statistic	มีนัยสำคัญที่ระดับความมั่นใจ 99%	มีนัยสำคัญที่ระดับความมั่นใจ 97.5%
All Securities	12.84	YES	YES
Market Cap > 50,000M	2.46	NO	YES
Market Cap > 10,000M	3.50	YES	YES
Market Cap < 10,000M	12.21	YES	YES
Property & Construct	4.12	YES	YES
Industrials	6.34	YES	YES
Technology	4.38	YES	YES
Financials	3.66	YES	YES
Resources	3.74	YES	YES
Agro & Food Industry	2.78	YES	YES
Services	12.47	YES	YES
Consumer Products	6.37	YES	YES

5. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์สามารถทำให้บริษัทส่วนใหญ่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงขึ้นได้ โดยการสัดส่วนของบริษัทที่มีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) เพิ่มขึ้นนั้นไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของบริษัท แต่ขนาดของบริษัทมีผลตอบขนาดการเพิ่มขึ้นของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ส่วนเพิ่มได้ กล่าวคือบริษัทขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะมีมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ส่วนเพิ่มมากที่สุด หรือต่ำที่สุด ในขณะที่บริษัทขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีค่าเฉลี่ยและค่าต่ำสุดของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) สูงสุด

หากพิจารณาเป็นรายอุตสาหกรรม กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง (Property & Construction) มีสัดส่วนเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 ต่ำที่สุด ในขณะที่กลุ่มบริษัทในอุตสาหกรรมอื่นมีสัดส่วนเปอร์เซ็นมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มากกว่า 0 ไม่ต่างกันอย่างมีนัยยะ โดยขนาดของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) มีความผันผวนไปตามแต่ละอุตสาหกรรม

ผลการการทดสอบทางสถิติเพื่อหาว่าค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) ในแต่ละประเภทแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญเพียงใด พบว่าบริษัททุกประเภทที่ศึกษามีค่าเฉลี่ยของมูลค่าส่วนเพิ่มทางการตลาด (MVA) แตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความมั่นใจ 97.5%

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดหลักๆได้แก่ 1. การใช้มูลค่าทางบัญชีของงบการเงินในไตรมาสที่ผ่านมาเป็นตัวแทนของมูลค่าทางบัญชีนะวันที่กิจการเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นวันแรก ซึ่งงานวิจัยต่อเนื่องในอนาคตควรคำนวนหามูลค่าทางบัญชีของส่วนผู้ถือหุ้น ณ วันจดทะเบียน 2. การวัด MVA ในวันแรกที่กิจการเข้าซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งอาจจะคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง การใช้ค่าเฉลี่ยของราคาในช่วงเวลาหลังการเข้าซื้อขายเช่น 30 วัน อาจจะให้ค่า MVA ที่เที่ยงตรงกว่า และ 3. การศึกษานี้ยังครอบคลุมช่วงเวลาที่สั้น ซึ่งอาจจะทำให้ผลการวิจัยไม่ครอบคลุมถึงช่วงเวลาที่มีภาวะเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน การใช้ช่วงเวลาที่ยาวขึ้นและการแบ่งช่วงระยะเวลาของการศึกษาออกเป็นช่วงที่ตลาดหลักทรัพย์ดีกับช่วงที่ไม่ดี อาจจะให้ผลที่แตกต่างกันด้วย

แต่โดยรวมแล้วการศึกษานี้ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นอกเหนือจากประโยชน์อื่นๆที่จะได้รับจากการเข้าเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว กิจการจะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มทางการตลาดจากส่วนของผู้ถือหุ้น ซึ่งทำให้สามารถเพิ่มมูลค่าของกิจการ เป็นไปตามแนวทางของการบริหารเพื่อการเพิ่มมูลค่าและนำไปสู่การสร้างมูลค่าที่สูงสุดได้

6. เอกสารอ้างอิง

Anthony, J.H., & Ramesh, K. (1992). Association between accounting performance measures and stock prices: A test of the life cycle hypothesis. **Journal of Accounting and Economics,** 15(2-3), 203-227. Retrieved from https://doi.org/10.1016/0165-4101(92)90018-W

Chen, S., & Dodd, J.L. (1997). Economic value added (EVA™): An empirical examination of a new corporate performance measure. **Journal of Managerial Issues,** 9(3), 318-333. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/40604150

Hanley, K.W. (1993). The underpricing of initial public offerings and the partial adjustment phenomenon. **Journal of Financial Economics,** 34(2), 231 - 250. Retrieved from https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0304405X93900198

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. Retrieved from https://doi.org/10.1080/00137910008967543

Kiramer, J.K., & Peters, J.R. (2001). An Interindustry Analysis of Economic Valua Added as a Proxy for Market Value Added. **Journal of Applied Finance,** 11(1),41 – 49. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/291124746_An_interindustry_analysis_of_economic_value_added_as_a_proxy_for_market_value_added

O'Byrne, S.F. (1997). **EVA and shareholder return.** Financial Practice and Education, 7, 50-54. Retrieved from http://www.valueadvisors.com/Attachments/OByrne%20EVA%20and%20Shareholder%20R eturn%20FPE%20Spring%20Summer%201997.pdf

Wibowo, P.P., & Berasategui, R.G. (2008). The Relationship Between Economic Value Added (EVA®) And Market Value Added (MVA) with Reported Earnings: An Empirical Research of 40 Listed Companies In Indonesia Stock Exchange For The Year 2004-2007. **Journal of Applied Finance and Accounting,** 1, 60 - 72. Retrieved from https://journal.binus.ac.id/index.php/JAFA/article/view/116

Young, D. (1997). Economic Value Added: A Primer for European Managers. **European Management Journal,** 15, 335 – 343. Retrieved from https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237397000145

Impact of Better Information in Making Startup Investment Decisions

Thunyarat Amornpetchkul*

Abstract

This study investigates the role of information in helping an investor makes a more informed startup investment decision. We consider an investor making a decision whether to invest in a venture. He either makes the decision based solely on publicly available information, or pays a fee to an accelerator to learn more about the venture admitted and graduated from an acceleration program. Two schemes of payment to the accelerator are considered: a fixed fee and an equity share. Our findings show that the benefit of additional information about the venture is realized by the investor in the form of a reduction in the expected loss from making a wrong investment decision. In particular, it is beneficial for the investor to pay the accelerator to learn more about the venture if and only if the acquired information leads to a decision change and the fee does not exceed a threshold.

Keyword: startup investment, startup accelerator, equity share, ventures

* Graduate School of Business Administration, National Institute of Development
118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: thunyarat.a@nida.ac.th

Impact of Better Information in Making Startup Investment Decisions

ธัญรัตน์ อมรเพชรกุล*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาบทบาทของข้อมูลในการช่วยให้นักลงทุนตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนในธุรกิจสตาร์ทอัพได้ดีขึ้น โดยวิเคราะห์สถานการณ์ที่นักลงทุนสามารถตัดสินใจว่าจะลงทุนในสตาร์ทอัพหรือไม่จากข้อมูลสาธารณะเท่านั้น หรือจะจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับผู้เร่งสตาร์ทอัพ (accelerator) เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสตาร์ทอัพที่เข้าร่วมโครงการเร่งการเติบโต (acceleration program) ประกอบการตัดสินใจเพิ่มขึ้นก็ได้ในงานวิจัยนี้มีการศึกษาโครงสร้างการจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับผู้เร่งสตาร์ทอัพ 2 ประเภท คือ การจ่ายค่าธรรมเนียมแบบคงที่ และการจ่ายค่าธรรมเนียมในรูปแบบของส่วนแบ่งสินทรัพย์ (equity) ผลจากงานวิจัยแสดงให้เห็นว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการทราบข้อมูลเพิ่มขึ้นของสตาร์ทอัพจะเกิดขึ้นกับนักลงทุนในรูปแบบของการลดลงของความสูญเสียที่จะเกิดจากการตัดสินใจลงทุนผิดพลาด ดังนั้น นักลงทุนควรจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้กับผู้เร่งสตาร์ทอัพก็ต่อเมื่อข้อมูลที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของการตัดสินใจด้านการลงทุนและค่าธรรมเนียมไม่สูงจนเกินไป

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล: thunyarat.a@nida.ac.th

1. Introduction

The number of startups has been rapidly increasing in the last decade. Some startups have successfully raised billions of dollars, whereas others failed to carry on their startup businesses at some point along the journey. In fact, the proportion of successful startups is likely to be less than 10 percent in many countries (Bram, 2018).

The low success rate of startups directly translates to a high risk for investors interested in investing in a venture. Since most investors possess limited information about the ventures they are considering investing in, many investors turn to an intermediary who could evaluate the potential of ventures more accurately in exchange for a fee or an equity share of the ventures. An example of such intermediary is a startup accelerator who runs an acceleration program for entrepreneurs with startup ideas. An acceleration program typically offers mentoring resources to help nurture the ventures admitted into the program and speed up their operations to reach the market sooner. In exchange, startup accelerators usually take either a fixed fee or an equity share.

Getting admitted into an acceleration program can be very competitive. For highly reputable accelerators, such as Y Combinator and Techstars, the acceptance rate can be lower than one percent (Chafkin, 2012). However, once admitted and graduated, the ventures can benefit from the mentorship and business connection from the acceleration program, leading to a higher chance of successfully raising funds from investors (Cohan, 2012). In the US, the startups graduating from acceleration programs account for an increasingly larger percentage of the startups who successfully raising a Series A funding round (Tom, 2016).

Anecdotally, investing in the ventures backed up by startup acceleration programs seems like a better decision for investors than investing in the ventures which have not participated in any acceleration programs. Indeed, it has been found empirically that, without the consideration of acceleration programs, investors tend to make their investment decisions with some biases, such as gender and attractiveness of the pitching entrepreneurs (Brooks, Huang, Kearney, & Murray, 2014). To gain useful information from startup accelerators to help make better investment decision, however, the investors would have to pay a fee – usually either in a form of a fixed fee, or an equity share of the venture.

This study aims to examine under what situations the investors may benefit from investing in a venture graduating from an acceleration program, compared to making investment decision on a venture based solely on publicly available information. We will consider two types of payment to the accelerator: a fixed fee and an equity share, and determine when it is more profitable for the investor to turn to the accelerator when making investment decisions, rather than relying upon only public information.

2. Literature Review

As the important role of startup accelerators in the startup ecosystem has been more broadly recognized, the number of studies about startup accelerators in the literature has been increasing in recent years. Accelerators typically refer to the hosts of programs providing a service structure of mentorship, networking opportunities and access to funding to startup entrepreneurs (Pauwels et al., 2016). Since there is significant variation among startup accelerators in their characteristics and features, several studies look into the implications of different designs and models of accelerators on their performance (Moschner et al., 2019; Cohen et al., 2019). The design of acceleration programs can influence startups' innovation, which in turn affects the likelihood of business success (Kohler, 2016).

Based on the results of their study, Bliemel et al. (2016) recommended accelerators to clearly define their point of differentiation from other accelerators and invest a significant amount of time in developing their own professional network in order to maintain a portfolio of high quality ventures. Furthermore, policy recommendations are to consider providing direct funding support (e.g., in the form of co-investment in the startups) for accelerators and improve the R&D tax incentive. For the entrepreneurs, Cohen, Bingham, and Hallen (2019) suggested that startups benefit from entrepreneurs' searching for more external information and engaging in deep consultative learning prior to experimentation.

There exist a few studies examining the factors influencing the behavior and performance of startup accelerators. Kim and Wagman (2014) looked at the effect of portfolio size on the accelerators' performance and found that a larger portfolio size led to a smaller number of successful investments. It has also been shown that when accelerators manage a large portfolio of ventures, they have incentives to inflate the quality of the ventures when talking to investors (Bartkus et al., 2013).

The current study takes a different perspective of investors and contributes to the existing literature about startup accelerators by investigating the role of accelerators in helping investors make better startup investment decisions as well as the effect of the form of compensation to accelerators on their performance.

3. Model

We consider an investor (he) who is making an investment decision on a venture. Based on publicly available information (e.g., market situation, economic measures, etc.), the probability that the venture will be successful is given by θ; the probability that the venture will fail is given by $1-\theta$. This probability of θ can be thought of as the commonly perceived success rate of startups in the economy. It costs the investor a fixed investment of I to invest in the venture and receive a portion of the venture's equity. If the venture succeeds, it produces a net return on the investor's equity share of $\pi_s > I$. If the venture fails, it produces a salvage value on the investor's equity share of $\pi_f < I$. Hence, based on the public information alone, the investor's expected return on investing in the venture is:

$$\Pi_0 = \theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f - I.$$

We will limit our consideration to the case where the expected return on the venture is non-negative – that is, $\Pi_0 \geq 0$, or equivalently, $\pi_s \geq \frac{I-(1-\theta)\pi_f}{\theta}$. However, we assume the investor has an alternative investment option which can yield an expected return of $R \geq 0$ on the same investment of I. Hence, the investor should invest in the venture if and only if $\theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f \geq R$.

Suppose the venture is admitted into an acceleration program and the investor has an option to delay his investment decision until after the venture has been graduated from the program. During the program, the venture is evaluated by the accelerator (she) who later makes an announcement of her evaluation of the venture to the investor. The information reported by the accelerator is in the form of $i \leq \min\{\theta, 1-\theta\}$, such that after the acceleration program completes, the probability that the venture will succeed is updated to $\theta + i$. The probability that the venture will fail is therefore updated to $1 - \theta - i$. We let the information i be either positive or negative, depending on whether the accelerator gives a positive or negative evaluation of the venture. If the accelerator gives a positive evaluation of the venture ($i > 0$), then it is more likely that the venture will succeed. In this case, the probability that the venture will succeed increases from θ to $\theta + i$. Likewise, if the accelerator gives a negative evaluation of the venture ($i < 0$), then it is more likely that the venture will fail. In this case, the probability that the venture will fail increases from $1 - \theta$ to $1 - \theta - i$.

We will consider two payment schemes of the acceleration program: a fixed fee and an equity share. For each scheme, it is assumed that the payment to the accelerator is paid by the entrepreneur who started the venture, but will eventually be transferred to the investor in the form of reduced net return on the venture upon making an investment in the venture.

Under a fixed fee scheme, the accelerator charges a fee of F to accelerate and evaluate the venture. Hence, the investor's expected profit from investing in the venture is given by:

$$\Pi_F = (\theta + i)\,\pi_s + (1 - \theta - i)\pi_f - I - F.$$

Under an equity share scheme, the accelerator takes an equity share of $E \in (0, 1)$ to accelerate and evaluate the venture. As a result, the remaining equity to be shared between the entrepreneur and the investor becomes $1 - E$. Hence, the investor's expected profit from investing in the venture is given by:

$$\Pi_E = (1 - E)\left[(\theta + i)\,\pi_s + (1 - \theta - i)\pi_f\right] - I.$$

In the next section, we will analyze and compare the investor's profit from: i) investing without an acceleration program, ii) investing after the venture graduates from an acceleration program charging a fixed fee, and iii) investing after the venture graduates from an acceleration program charging an equity fee.

4. Results

When investing in the venture graduating from an acceleration program, the investor benefits from the additional information about the potential of the venture, which helps reduce the expected loss from making a wrong investment decision. An investment decision is considered wrong if either one of the following happens.

i) (Lost investment) The investor decides to invest in the venture which yields a smaller expected return than that from the alternative option, R.

ii) (Opportunity loss) The investor decides to not invest in the venture which yields a larger expected return than that from the alternative option, R.

In exchange for the better information to help reduce these losses, the investor incurs an information cost in the form of payment to the accelerator. Hence, acquiring additional information about the venture from the accelerator is beneficial to the investor if and only if the reduction in the expected loss due to a better investment decision exceeds the information cost.

We first determine under what situations an acceleration program charging a fixed fee can benefit the investor over the base case, where only public information is considered when making the investment decision.

Proposition 1: Acquiring additional information about the venture from the accelerator charging a fixed fee of F is beneficial to the investor if and only if either of the followings is true.

1. The investor initially decides to not invest in the venture based on the public information ($\theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f < R$), but the accelerator announces a positive evaluation of the venture ($i \geq 0$) and $F \leq (\theta + i)\,\pi_s + (1-\theta-i)\pi_f - R$.
2. The investor initially decides to invest in the venture based on the public information ($\theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f \geq R$), but the accelerator announces a negative evaluation of the venture ($i < 0$) and $F \leq R - (\theta + i)\,\pi_s + (1-\theta-i)\pi_f$.

Proposition 1 describes the two possible situations where an acceleration program can be beneficial to the investor. In the first situation, the public information is unpromising causing the investor to decide not to invest in the venture. However, during the acceleration program, the venture performs well and receives a positive warrant from the accelerator. If this updated positive information is sufficiently strong that the expected return from the venture now exceeds that from the alternative option, the investor will change his decision to invest in the venture instead. Doing so can save the investor an opportunity loss. If the fixed fee paid to the accelerator is smaller than such saving in the opportunity loss, the investor benefits from the improved information learned from the acceleration program.

In the second situation, the public information is promising causing the investor to decide to invest in the venture. However, during the acceleration program, the venture does not perform well and receives a negative impression from the accelerator. If this updated negative information is sufficiently strong that the expected return from the venture is now below that from the alternative option, the investor will change his decision to not invest in the venture. Doing so can save the investor an investment loss. If the fixed fee paid to the accelerator is smaller than such saving in the investment loss, the investor benefits from the improved information learned from the acceleration program.

Next, we determine under what situations an acceleration program charging an equity share can benefit the investor over the base case, where only public information is considered when making the investment decision.

Proposition 2: Acquiring additional information about the venture from the accelerator charging an equity share of E is beneficial to the investor if and only if either of the followings is true.

1. The investor initially decides to not invest in the venture based on the public information ($\theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f < R$), but the accelerator announces a positive evaluation of the venture ($i \geq 0$) and $E \leq 1 - \frac{R}{(\theta+i)\,\pi_s+(1-\theta-i)\pi_f}$.
2. The investor initially decides to invest in the venture based on the public information ($\theta\pi_s + (1-\theta)\pi_f \geq R$), but the accelerator announces a negative evaluation of the venture ($i < 0$) and $(\theta+i)\,\pi_s + (1-\theta-i)\pi_f \leq R$.

Similar to Proposition 1, Proposition 2 describes the two possible situations where an acceleration program can be beneficial to the investor. In the first situation, the public information is unpromising causing the investor to decide not to invest in the venture. However, during the acceleration program, the venture performs well and receives a positive warrant from the accelerator. If this updated positive information is sufficiently strong that the expected return from the venture now exceeds that from the alternative option, the investor will change his decision to invest in the venture instead. Doing so can save the investor an opportunity loss. If the equity share paid to the accelerator is smaller than such saving in the opportunity loss, the investor benefits from the improved information learned from the acceleration program.

In the second situation, the public information is promising causing the investor to decide to invest in the venture. However, during the acceleration program, the venture does not perform well and receives a negative impression from the accelerator. If this updated negative information is sufficiently strong that the expected return from the venture is now below that from the alternative option, the investor will change his decision to not invest in the venture. Note however that in this case, the investor will not have to pay the equity share to the accelerator since the venture is not invested. Hence, as long as the updated expected return from the venture is below that from the alternative option, the investor will benefit from acquiring additional information from the accelerator.

Lastly, we compare the investor's expected profit from acquiring additional information from the two types of payments to the accelerator. The result is described in Proposition 3.

Proposition 3: The investor prefers an acceleration program charging a fixed fee to an acceleration program charging an equity fee if and only if $F \leq E[(\theta + i)\,\pi_s + (1 - \theta - i)\pi_f]$.

Given the same updated information about the venture provided by the acceleration program, the expected return from the venture from the investor's point of view is the same under the two payment schemes. Hence, the investor compares the expected profit under both schemes, which is the expected return on the venture less the information cost. Proposition 3 shows that the fixed-fee scheme is preferred when the fee is sufficiently small, or equivalently, the equity share is too large.

5. Conclusion

This research investigates the impact of additional information about a venture, provided by an accelerator working with the venture throughout an acceleration program, on an investor's investment decision. In particular, we consider an investor acquiring additional information from an accelerator charging two different types of fee: a fixed fee and an equity share. We compare the investor's expected profit from each of the two payment schemes to that under the base case, where the investor makes his investment decision based solely on publicly available information.

Our results show that the additional information provided by the accelerator is worthwhile only when it leads to a decision change and the information cost is not too expensive. In practice, such a situation where the information acquired from an accelerator can benefit the investor would therefore take place when the publicly available information is not clear-cut whether a venture is much more likely to succeed or fail (e.g., 50:50 chance). In other situations where public information already points quite strongly in one direction – either a venture has a good chance of succeeding or failing, it may not be necessary to learn additional information about the venture from an accelerator.

6. References

Bartkus, J. R., Kabir, H. M., & Ngene, G. (2013). Does venture capital portfolio size matter? **Studies in Economics and Finance,** 30(3), 192-208. doi: 10.1108/SEF-01-2012-0005

Bliemel, M. J., Flores, R. G., de Klerk, S., Miles, M. P., Costa, B., & Monteiro, P. (2016). **The role and performance of accelerators in the Australian startup ecosystem.** Department of Industry, Innovation & Science (Made public 25 May, 2016).

Bram, K. (2018). **Why 90% of startups fail, and what to do about it.** Retrieved from https://medium.com/swlh/why-90-of-startups-fail-and-what-to-do-about-it-b0af17b65059

Brooks, A. W., Huang, L., Kearney, S. W., & Murray, F. E. (2014). Investors prefer entrepreneurial ventures pitched by attractive men. **Proceedings of the National Academy of Sciences,** 111(12), 4427-4431. doi:10.1073/pnas.1321202111

Chafkin, M. (2012). **Future techstars, step forward**. Retrieved 21 Jan, 2019, from https://www.inc.com/magazine/201204/max-chafkin/future-techstars-step-forward.html

Cohan, P. S. (2012). **How accelerators help start-ups get funding**. Retrieved from https://www.entrepreneur.com/article/225049

Cohen, S. L., Bingham, C. B., & Hallen, B. L. (2019). The role of accelerator designs in mitigating bounded rationality in new ventures. **Administrative Science Quarterly,** 64(4), 810-854.

Cohen, S., Fehder, D. C., Hochberg, Y. V., & Murray, F. (2019). **The design of startup accelerators.** Research Policy, 48(7), 1781-1797.

Kim, J.-H., & Wagman, L. (2014). Portfolio size and information disclosure: An analysis of startup accelerators. **Journal of Corporate Finance,** 29, 520-534. doi: https://doi.org/10.1016/j.jcorpfin.2014.10.017

Kohler, T. (2016). Corporate accelerators: Building bridges between corporations and startups. **Business Horizons,** 59(3), 347-357.

Moschner, S. L., Fink, A. A., Kurpjuweit, S., Wagner, S. M., & Herstatt, C. (2019). Toward a better understanding of corporate accelerator models. **Business Horizons,** 62(5), 637-647.

Pauwels, C., Clarysse, B., Wright, M., & Van Hove, J. (2016). Understanding a new generation incubation model: The accelerator. **Technovation,** 50, 13-24.

Tom, M. (2016, Febuary 5, 2016). **One-third of U.S. startups that raised a Series A in 2015 went through an accelerator.** Retrieved from https://pitchbook.com/news/articles/one-third-of-us-startups-that-raised-a-series-a-in-2015-went-through-an-accelerator

ทุนทางสังคมกับการแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้บริบทของประเทศไทย

อนุกัลยณ์ จีระลักษณกุล*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีแหล่งที่มาจากการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกับคู่ค้าทางธุรกิจหรือลูกค้าโดยมีทุนทางสังคมเป็นปัจจัยส่งเสริม วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้เพื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการแลกเปลี่ยนและสร้างความรู้ ทุนทางสังคม และการแลกเปลี่ยนความรู้ในคลัสเตอร์เพื่อเสนอแนะแนวทางสำหรับงานวิจัยในอนาคตในการอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างทุนทางสังคมและการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่แตกต่างจากองค์กรขนาดใหญ่ภายใต้บริบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: ทุนสังคม Social Capital, การแลกเปลี่ยนความรู้ Knowledge Sharing, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม SME

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : anukal@nida.ac.th

1. ความสำคัญและความท้าทายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในบริบทของประเทศไทย

องค์กรความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้ประมาณการณ์ไว้ว่าสัดส่วนประมาณ 90% ของธุรกิจในโลกเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม[1] (Small and Medium Enterprises – SMEs) และมีสัดส่วนของการจ้างงานเป็นสัดส่วนประมาณ 63% ของแรงงานทั่วโลก (Munro, 2013) โดยเฉพาะในกรณีของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทยด้วย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงถูกมองว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่เป็นตัวขับเคลื่อนการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ รายงานของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว) ในปี 2560 ระบุว่าจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีสัดส่วนเป็นประมาณ 99.7% ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมดของประเทศไทย และเป็นวิสาหกิจขนาดย่อมประมาณ 99.5% การจ้างงานในระบบเศรษฐกิจของไทยโดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมคิดเป็น 78.5% ของการจ้างงานทั้งประเทศ สัดส่วนของ GDP ที่เกิดมาจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมคิดเป็น 40.6% ของ GDP ทั้งหมดของประเทศไทย นอกจากการจ้างงานแล้ว วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังมีบทบาทหลักในการเป็นคู่ค้าในโซ่อุปทาน กล่าวคือ เป็นทั้งซัพพลายเออร์และลูกค้าของบริษัทขนาดใหญ่ที่จะทำให้บริษัทเหล่านั้นสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปได้อย่างราบรื่น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังเป็นแหล่งการสร้างและพัฒนาผู้ประกอบการรายใหม่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอีกด้วย

ในปัจจุบัน การสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจจะมุ่งเน้นไปที่ความสามารถขององค์กรที่จะสามารถผสมผสานและแปรรูปทรัพยากรขององค์กรให้เป็นสินค้าหรือบริการที่มีคุณค่า โดยแหล่งกำเนิดของความได้เปรียบนี้ได้ย้ายจากสินทรัพย์ทางกายภาพไปสู่ทุนทางปัญญา ซึ่งก็คือ ปริมาณความรู้ที่องค์กรมีหรือสะสมไว้ โดยทั่วไป องค์กรจะไม่สามารถแข่งขันและประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว ถ้าองค์กรนั้นไม่สามารถที่จะพัฒนาความรู้หรือสินทรัพย์ที่เป็นความรู้ใหม่ของตนเองขึ้นมาได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การจัดการเพื่อที่จะเสาะหา เรียนรู้ และพัฒนาความรู้ใหม่ที่จะนำมาใช้ในการแข่งขันจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสำหรับองค์กรรวมไปถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมด้วย

อย่างไรก็ตาม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรขนาดใหญ่หลายด้าน ซึ่งทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการเรียนรู้และพัฒนาความรู้ใหม่สำหรับใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจ ประการแรก วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีทรัพยากรและความรู้ของตนเองจำกัดกว่าองค์กรขนาดใหญ่มากจึงทำให้การแลกเปลี่ยนและการเสาะหาความรู้จากภายนอกถูกมองว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการพัฒนาความรู้ใหม่ Chen และคณะ (2016) ระบุว่าความรู้จากภายนอกองค์กรที่มาจากลูกค้า ซัพพลายเออร์ และคู่แข่ง มีอิทธิพลอย่างมากต่อความอยู่รอดและผลประกอบการที่ดีของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนั้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีแนวโน้มที่จะเรียนรู้และพัฒนาทักษะจาก

[1] ดูความจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภาคผนวก ก

คู่ค้าภายนอกผ่านการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่าย ซึ่งจะต่างจากบริษัทขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มที่จะให้ความสนใจไปกับการพัฒนาและการนำความรู้ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรไปใช้มากกว่า

ประการที่สอง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักจะมีฐานลูกค้าขนาดเล็กอาจจะเนื่องมาจากมีข้อจำกัดในเรื่องของช่องทางการจัดจำหน่ายหรือเพราะมีความสามารถที่ทำตลาดได้เฉพาะในระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาคที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้นตั้งอยู่ ซึ่งจะต่างจากบริษัทขนาดใหญ่ที่มีความสามารถในการจัดจำหน่ายที่กว้างขวางมากกว่าหรือสามารถทำตลาดในต่างประเทศได้ ระดับความเสี่ยงของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีสูงมากกว่าในกรณีที่ลูกค้ามีความต้องการหรือพฤติกรรมที่เปลี่ยนไปและส่งผลให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต้องสูญเสียลูกค้าที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้วไป การที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีขอบเขตของธุรกิจที่ไม่กว้าง เช่น ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเดียวหรือมีสินค้าเพียงไม่กี่กลุ่ม ก็เป็นความเสี่ยงเช่นเดียวกันที่จะทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต้องปิดกิจการลงได้ถ้าธุรกิจนั้นไม่เป็นที่ต้องการของตลาดอีกต่อไป

ประการที่สาม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีข้อจำกัดในด้านจำนวนหรือทักษะของพนักงาน เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่จะเกิดหรือตั้งขึ้นมาจากความสามารถหรือทักษะของเจ้าของกิจการ และการแข่งขันกับคู่แข่งในช่วงเริ่มต้นก็จะอาศัยความรู้ของเจ้าของเป็นหลัก ดังนั้นความรู้และทักษะต่าง ๆ ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะมีแนวโน้มที่จะผูกติดกับเจ้าของกิจการและเป็นความรู้แบบซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) ที่ไม่สามารถระบุแบบชัดแจ้งออกมาได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนั้น ความรู้ที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีจะเป็นความรู้แบบตื้น (Shallow Knowledge) เนื่องจากบุคคลากรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีขอบเขตงานที่กว้าง และไม่ได้เป็นงานที่มีความเฉพาะเจาะจง (Supyuennyong และคณะ, 2009)

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยก็มีความท้าทายจากข้อจำกัดสามประการที่กล่าวมาข้างต้นเช่นกัน Chittithaworn และคณะ (2011) ระบุว่า วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยจะมีปัญหาที่มาจากการที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่มีทางเลือกในการที่จะเลิกธุรกิจในบางส่วนได้ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย เช่น เศรษฐกิจมีการหดตัว ความต้องการของสินค้าลดลง เป็นต้น สาเหตุอันเนื่องจากมีขอบเขตของธุรกิจที่แคบทำให้ภาครัฐจะต้องมีนโยบายพิเศษในการช่วยเหลือ นอกจากนั้น ความสามารถในการปรับตัวของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทยเมื่อสภาพแวดล้อมทางธุรกิจมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วก็มีจำกัดเนื่องจากขาดความรู้ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ในการปรับตัว (Chittithaworn และคณะ, 2011)

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการแลกเปลี่ยนความรู้และทุนทางสังคม

การแลกเปลี่ยนความรู้

การสร้างความรู้ขององค์กรมีที่มาจากกระบวนการที่ทำให้บุคคลที่เป็นผู้ที่มีความรู้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ดังนั้น การแบ่งปันและการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างบุคคลภายในองค์กรเดียวกันเอง หรือระหว่างต่างองค์กรกันย่อมจะส่งผลต่อความสามารถในการสร้างความรู้ขององค์กร (Galbraith, 1990) เมื่อบุคลลในองค์ได้สร้างความรู้ขึ้นแล้ว การแปลงความรู้จากบุคคลไปสู่ความรู้ขององค์กรจำเป็นต้องมีกลไกขององค์กรอื่นเพิ่มเติมที่จะต้องทำให้เกิดขึ้นหลังจากที่บุคคลได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้กันแล้ว การสื่อสารระหว่างบุคคลก็สามารถจะถือได้ว่าเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ระดับบุคคล กระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ขององค์กรที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ในบริบทของบริษัทรวมซึ่งไปถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักจะเกิดขึ้นเมื่อบริษัทได้มีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกับลูกค้า ซัพพลายเออร์ และคู่ค้าหรือคู่แข่งของบริษัท ตามแนวคิดของ Amin และ Cohendet (2004) ความรู้ที่มีการแลกเปลี่ยนอาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ความรู้ด้านเทคโนโลยี ความรู้ด้านตลาด และความรู้ด้านการจัดการ ความรู้ด้านเทคโนโลยี คือ ความรู้ที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาความสามารถขององค์กรที่จะพัฒนาสินค้าหรือกระบวนการให้ดีมากขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์หรือความรู้ที่เกิดจากการทดลองก็ได้ ความรู้ด้านตลาด คือ ความรู้ที่เชื่อมโยงกับการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและโครงสร้างของตลาด เช่น ความชอบหรือความต้องการของลูกค้าที่องค์กรจะต้องตอบสนอง เป็นต้น ส่วนความรู้ด้านการจัดการเป็นความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรขององค์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น เช่น ความรู้เกี่ยวกับระบบลีน เป็นต้น การผสมผสานความรู้ที่แตกต่างและหลากหลายจากทั้งภายในและภายนอกองค์กรมีความสำคัญต่อการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันขององค์กร รายละเอียดการแบ่งประเภทของความรู้นี้ ผู้อ่านสามารถดูได้จาก Amin และ Cohendet (2004) ส่วนวิธีการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการแลกเปลี่ยนความรู้ คือ การวัดสมรรถนะขององค์กรที่เพิ่มขึ้น (Argote and Ingram, 2000) ซึ่งจะเป็นวิธีการที่งานวิจัยนี้จะนำมาใช้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนความรู้

เมื่อการแลกเปลี่ยนความรู้มีความสำคัญ ปัจจัยอะไรบ้างที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการแลกเปลี่ยนความรู้ จากงานวิจัยที่ผ่านมา มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการแลกเปลี่ยนความรู้ Grant (1996) ระบุว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างองค์กรประกอบไปด้วยลักษณะของผู้ให้และผู้รับของความรู้ ลักษณะของความรู้ที่แลกเปลี่ยน และกระบวนการในการแลกเปลี่ยนความรู้ โดยงานวิจัยนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาไปที่ปัจจัยสุดท้าย คือ กระบวนการในการแลกเปลี่ยนความรู้ Grant (1996) ได้ระบุไว้ว่ากระบวนการในการแลกเปลี่ยนความรู้สามารถแบ่งออกได้เป็นสี่แง่มุม คือ (1) ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ (Power Relationship) (2) ความเชื่อใจ (Trust) และความเสี่ยง (Risk) (3) โครงสร้าง (Structure) และกลไก (Mechanism) และ (4) ความผูกพันทางสังคม (Social Tie) โดยที่แง่มุมของความผูกพันทางสังคมจะมีความสัมพันธ์กับทุนทางสังคม (Social Capital) อย่างใกล้ชิด และจะเป็นปัจจัยที่งานวิจัยนี้จะศึกษาเป็นหลัก

ทุนทางสังคมถูกให้คำจำกัดความไว้โดยนักวิชาการหลายคนว่าเป็นทรัพยากรทางสังคมที่ผูกติดอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เนื่องจากมีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการแลกเปลี่ยนความรู้และปัจจัยเหล่านั้นมีความสัมพันธ์หรือมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดของทุนทางสังคมอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ก่อนที่จะอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์ประกอบของทุนทางสังคมของ Nahapiet and Ghoshal (1998) ผู้เขียนจึงจะขอทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมที่สี่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการแลกเปลี่ยนความรู้ของ Grant (1996) เพื่อจะได้เป็นข้อมูลประกอบ ดังนี้ การมีปฏิสัมพันธ์ที่บ่อยระหว่างกันจะส่งผลต่อระดับของความเชื่อใจที่จะนำไปสู่การแบ่งปันความรู้ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (Chua, 2001) หรือ การมีปฏิสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและต่อเนื่องระหว่างกันจะช่วยทำให้การแลกเปลี่ยนความรู้ที่มีความคลุมเครือ (Ambiguous Knowledge) เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิผลมากกว่า (Van Wijk และคณะ, 2008) ความคล้ายคลึงกันของผู้ที่แลกเปลี่ยนความรู้ เช่น ความสนใจ ระดับการศึกษา ประวัติ ประสบการณ์ในอดีต รวมไปถึงเป้าหมายขององค์กรที่สอดคล้องกันจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ได้ง่ายกว่า (Ladd and Ward, 2002; Becker and Knudsen, 2003) นอกจากนั้น ความน่าเชื่อถือของแหล่งของความรู้ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่นำไปสู่การแลกเปลี่ยนความรู้ที่เป็นความรู้ที่ซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) (Ko และคณะ, 2005) งานวิจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อสมรรถนะของการแลกเปลี่ยนความรู้ และปัจจัยเหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม

ทุนทางสังคมกับการแลกเปลี่ยนความรู้

Nahapiet and Ghoshal (1998) ได้ให้คำจัดความของทุนทางสังคมไว้ว่า ทุนทางสังคม คือ ผลรวมทั้งหมดของทรัพยากรที่มีอยู่และที่จะเป็นไปได้ที่ฝังอยู่ในเครือข่ายของความสัมพันธ์ของบุคคลหรือหน่วยทางสังคม มิติของทุนทางสังคมตามแนวคิดของ Nahapiet and Ghoshal (1998) จะมีทั้งหมดสามมิติ คือ มิติเชิงโครงสร้าง (Structural Dimension) มิติเชิงความสัมพันธ์ (Relational Dimension) และมิติเชิงความคิด (Cognitive Dimension) มิติเชิงโครงสร้างมีความหมายถึงครอบคลุมถึงทุกรูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในหน่วยสังคม กล่าวคือ เป็นรูปแบบต่าง ๆ ของการติดต่อกันของคนในสังคมที่ผ่านความสัมพันธ์ในเครือข่าย ถ้าเป็นในระดับองค์กรก็จะหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและคู่ค้าต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือข่าย แง่มุมที่สำคัญของมิติเชิงโครงสร้างก็คือว่าบุคคลหรือองค์กรนั้นมีเครือข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือไม่ การวัดระดับของทุนทางสังคมสำหรับมิติเชิงโครงสร้างจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้มข้น ความหนาแน่น และความหลากหลายของความเชื่อมโยงกันของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ในเครือข่าย เช่น การนับความถี่ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ความหนาแน่นของจำนวนสมาชิกในเครือข่าย เป็นต้น ถ้าเครือข่ายที่มีระดับของทุนทางสังคมในมิติเชิงโครงสร้างต่ำจะทำให้สมาชิกในเครือข่ายมีต้นทุนสูงหรือเป็นไปไม่ได้เลยที่จะได้รับข้อมูลหรือความรู้จากสมาชิกอื่นในเครือข่าย

มิติที่สองของทุนทางสังคม คือ มิติเชิงความสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่พัฒนามาจากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ อาจจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อน ความเคารพซึ่งกันและกัน หรือ ความเชื่อใจระหว่างกันที่จะส่งผลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในเครือข่าย มิติเชิงความสัมพันธ์นี้เป็นตัวแทนของกลไกที่กำหนดพฤติกรรมของสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการที่ทำงานร่วมกับความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการระหว่างสมาชิกในเครือข่าย มิติเชิงความสัมพันธ์นี้อาจจะแบ่งออกเป็นแง่มุมย่อยได้สี่แง่มุม คือ ความเชื่อใจ (Trust) บรรทัดฐาน (Norm) ภาระผูกพัน (Obligation) และ การระบุตัวตน (Identification) ในการวัดระดับของทุนทางสังคมที่เกี่ยวกับมิติเชิงความสัมพันธ์ เราจะสามารถใช้สี่แง่มุมนี้ในการประเมินระดับคุณภาพของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมได้ และเมื่อสมาชิกในเครือข่ายมีระดับของคุณภาพของความสัมพันธ์ที่สูงก็มีแนวโน้มที่จะแลกเปลี่ยนความรู้หรือทรัพยากรระหว่างกันมากขึ้น ผู้เขียนขออธิบายความหมายทั้งสี่แง่มุมของมิติเชิงความสัมพันธ์นี้เพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนในการใช้งานต่อไป ความเชื่อใจ หมายถึง ความเชื่อว่าการกระทำของใครคนหนึ่งจะมีความเหมาะสมจากมุมมองของอีกคนหนึ่ง (Nahapiet and Ghoshal, 1998) สมาชิกมีความเต็มใจที่จะมีการแลกเปลี่ยนทางสังคมระหว่างกันก็ต่อเมื่อระดับความเชื่อใจมีสูง ความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อใจจะช่วยลดระยะเวลาในการต่อรองและการติดตามผลสำหรับข้อตกลงระหว่างกัน ส่วนบรรทัดฐานนั้น คือ ระดับของความเห็นพ้องต้องกันของเครือข่ายที่กำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เพิ่มความสามารถของเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน ส่วนภาระผูกพันจะหมายถึงความมุ่งมั่นของสมาชิกในเครือข่ายที่จะประกอบกิจกรรมหนึ่งในอนาคต ซึ่งเป็นความรู้สึกของสมาชิกในเครือข่ายที่จะรับผิดชอบระหว่างกัน ส่วนการระบุตัวตน คือ ระดับของความรู้สึกในเชิงจิตวิทยาของสมาชิกที่ว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่าย สมาชิกในเครือข่ายที่มีระดับของการระบุตัวตนสูงจะมีความรู้สึกว่าความสำเร็จของเครือข่ายก็เป็นความสำเร็จของตนเองด้วย และจะเชื่อมโยงการประกอบกิจกรรมของตนเองเข้ากับความสำเร็จของเครือข่าย ดังนั้น สมาชิกในเครือข่ายนี้จึงมีความเต็มใจที่จะแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับสมาชิกในเครือข่ายได้ง่ายกว่า

ส่วนทุนทางสังคมในมิติสุดท้าย คือ มิติเชิงความคิด ที่หมายถึงการที่สมาชิกในเครือข่ายมีความเข้าใจค่านิยม หรือการแปลความหมายที่สอดคล้องหรือคล้ายคลึงกันทำให้มีสมาชิกมีพฤติกรรมที่แสดงออกไปในทิศทางเดียวกัน การที่เครือข่ายทางสังคมมีทุนทางสังคมในมิติเชิงความคิดในระดับที่สูงจะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายร่วมของเครือข่ายที่เหมือนหรือตรงกัน เครือข่ายที่มีความคล้ายคลึงกันจะช่วยทำให้ความสามารถในการส่งและรับข้อมูลได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุป ทุนทางสังคมจะสามารถส่งเสริมให้เกิดผลลัพธ์ในสองประการหลัก คือ ทุนทางสังคมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการที่ข้อมูลหรือความรู้จะแพร่กระจายไปในเครือข่ายโดยการลดความซ้ำซ้อนหรือช่วยลดต้นทุนของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันโดยการยกระดับของความเชื่อใจ ลดโอกาสที่จะถูกฉวยโอกาส และลดความจำเป็นในการเฝ้าระวังพฤติกรรมของสมาชิกอื่น ประการที่สอง ทุนทางสังคมช่วยส่งเสริมพฤติกรรมในเชิงที่เป็นความร่วมมือระหว่างกันของสมาชิกในเครือข่าย ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาแนวทางใหม่ขึ้นมาในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันของสมาชิก

3. คลัสเตอร์และการแลกเปลี่ยนความรู้

ทุนทางสังคมส่งผลต่อความสำเร็จของการแลกเปลี่ยนความรู้ งานวิจัยที่ผ่านมา ระบุว่าปรากฏการณ์คลัสเตอร์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแบ่งปันและแลกเปลี่ยนความรู้เกิดขึ้นได้ดีกว่าระหว่างบริษัทที่อยู่ในคลัสเตอร์เมื่อเทียบกับระหว่างบริษัทที่อยู่นอกคลัสเตอร์ (Song และคณะ, 2003) คลัสเตอร์ (Cluster) คือ กลุ่มของบริษัท หน่วยงาน และสถาบันที่กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์บริเวณใดบริเวณหนึ่งโดยที่กลุ่มของบริษัท หน่วยงาน และสถาบันเหล่านี้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านการพัฒนา การผลิตและการขายสินค้าและบริการที่มีความเกี่ยวข้องกัน ผลของการที่บริษัทอยู่ในคลัสเตอร์นี้ทำให้บริษัทสามารถจะพัฒนาผลิตภาพได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากบริษัทสามารถใช้ความรู้จากคลัสเตอร์ในการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่อาจจะเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ หรือทรัพยากรที่บริษัทจะต้องใช้ในการแข่งขัน นอกจากนั้น ตามแนวคิดของ Porter (1990) คลัสเตอร์ยังช่วยส่งเสริมให้บริษัทสามารถพัฒนานวัตกรรมได้อีกด้วย การที่บริษัทในคลัสเตอร์สามารถแลกเปลี่ยนความรู้ได้ดีและนำมาซึ่งสมรรถนะที่ดีกว่าก็เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายในคลัสเตอร์ที่เอื้ออำนวยและการมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันโดยเฉพาะคลัสเตอร์ที่มีการพัฒนาแล้วในระดับสูง (Developed Cluster) ปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยในการแลกเปลี่ยนความรู้นี้ คือ ระยะห่างระหว่างกันของบริษัททางภูมิศาสตร์ (Geographic Proximity) ในการแลกเปลี่ยนความรู้โดยเฉพาะความรู้ที่เป็นแบบซ่อนเร้น (Tacit Knowledge) สามารถเกิดได้ง่ายกว่าจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันแบบเจอหน้ากัน (Face-to-Face Interaction) ซึ่งจะทำได้สะดวกและเป็นธรรมชาติก็ต่อเมื่อบริษัทตั้งอยู่ใกล้กันทางภูมิศาสตร์[2] ยิ่งบริษัทอยู่ใกล้กัน การถ่ายทอดความรู้ก็จะเกิดขึ้นได้ง่าย (Porter, 1990) นอกจากนั้นแล้วในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์หนึ่ง ๆ ย่อมจะมีบรรทัดฐานหรือเครือข่ายของความสัมพันธ์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ คลัสเตอร์มีทุนทางสังคมในระดับสูงที่ช่วยทำให้บุคคลที่มาจากบริษัทต่าง ๆ สามารถที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ง่ายและสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ได้ระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิผลมากกว่า (Uzzi, 1997; Laursen และคณะ, 2012; Braun, 2015)

งานวิจัยนี้จึงต้องการที่จะศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบของปรากฏการณ์คลัสเตอร์ที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนสังคมกับระยะห่างระหว่างกันของบริษัททางภูมิศาสตร์ ซึ่งตามแนวคิดของคลัสเตอร์สามารถคาดการณ์ได้ว่า ถ้าระยะห่างระหว่างกันของบริษัททางภูมิศาสตร์มีค่าน้อย ทุนทางสังคมควรจะอยู่ในระดับต่ำ แต่ถ้าระยะห่างระหว่างกันของบริษัททางภูมิศาสตร์มีค่ามาก ทุนทางสังคมควรจะอยู่ในระดับสูง

[2] Michael E. Porter อธิบายว่าบริษัทที่สามารถเดินทางไปประชุมหรือพบกันได้ภายในระยะเวลา 1 วัน คือ ไปเช้าเย็นกลับได้ ถือว่าเป็นบริษัทที่ตั้งอยู่ใกล้กันทางภูมิศาสตร์

4. ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย

การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความจำเป็นเนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การใช้นโนบายคลัสเตอร์ในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำเป็นต้องทราบถึงผลกระทบของระยะห่างระหว่างกันทางภูมิศาสตร์ต่อทุนทางสังคมสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้ข้อจำกัดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามประการหลัก คือ มีทรัพยากรและความรู้ที่จำกัด มีฐานลูกค้าขนาดเล็กหรือขอบเขตของธุรกิจที่แคบ และพนักงานมีความสามารถและทักษะที่จำกัด ดังนั้น การศึกษาทุนทางสังคมสำหรับเครือข่ายโดยมีตัวแปรที่เป็นระยะห่างระหว่างกันทางภูมิศาสตร์และขนาดขององค์กรสมาชิก ที่อาจจะกำหนดโดยข้อจำกัดทางทรัพยากรและขีดความสามารถจึงมีความน่าสนใจและสามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้บริบทของประไทศไทย

5. ภาคผนวก ก

ความจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในแต่ละประเทศหรือที่กำหนดมาจากองค์กรต่าง ๆ นั้นมีความแตกต่างกัน และไม่มีคำจัดความที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลกเหมือนกันหมด แต่แนวทางในการแบ่งแยกวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมออกมาจะมีสองแนวทางหลัก คือ การใช้เกณฑ์เชิงคุณภาพและการใช้เกณฑ์เชิงปริมาณ ตัวอย่างของเกณฑ์คุณภาพ เช่น หลักการ Personal Principle ที่ระบุว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะมีผู้จัดการคนเดียวที่เป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรและผู้จัดการคนนี้จะมีความคิดว่าเป็นหน้าที่ของเขาที่จะต้องทำต่อไปตลอดชีวิต รวมไปถึงการเป็นศูนย์กลางของการติดต่อสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรทั้งหมดเอง เช่น พนักงาน ลูกค้า และซัพพลายเออร์ ส่วนตัวอย่างของเกณฑ์เชิงปริมาณ ได้แก่ การแบ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยใช้จำนวนพนักงาน รายได้ และมูลค่าของทรัพย์สิน เป็นต้น ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำจัดกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามเกณฑ์เชิงปริมาณตามที่กำหนดโดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

6. เอกสารอ้างอิง

Amin, A. and Cohendet, P. (2004). **Architecture of knowledge: Firms, capabilities, and communities.** Oxford University Press, Oxford.

Argote, L. and Ingram, P. (2000). Knowledge transfer: A basis for competitive advantage in firms. **Organizational Behavior and Human Decisions Processes,** 82, 150-169.

Becker, M.C. and Knudsen, M.P. (2003). **Barriers and managerial challenges to knowledge transfer processes.** In DRUID Summer Conference on Creating, Sharing, and Transferring Knowledge, Copenhagen, Denmark.

Braun, C. (2015). **A qualitative analysis of the networks of tourism SMEs in Germany: Managing business networks for knowledge transfer.** Phd Thesis, University of Nottingham.

Chen, S.T., Haga, K.Y.A. and Fong, C.M. (2016). The effects of institutional legitimacy, social capital, and government relationship on clustered firms' performance in emerging economies. **Journal of Organizational Change Management,** 29(4), 529-550.

Chittithaworn, C., Islam, M.A., Keawchana, T., and Yusuf D.H.M. (2011). Factors affecting business success of small and medium enterprises (SMEs) in Thailand. **Asian Social Journal Science,** 7(5), 180-190.

Chua, A. (2001). Relationship between the types of knowledge shared and types of communications channels used. **Journal of Knowledge Management Practice,** 2, 1-3.

Galbraith, C.S. (1990). Transferring core manufacturing technologies in high-technology firms. **California Management Review,** 32(4), 56-70.

Grant, R.M. (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. **Strategic Management Journal,** 17(S2), 109-122.

Ko, D., Kirsch, L.J. and King, W.R. (2005). Antecedents of knowledge transfer from consultants to client in enterprise systems implementations. **MIS Quarterly,** 29, 59-85.

Ladd, A. and Ward, M. (2002). An investigation of Environment factors influencing knowledge transfer. **Journal of Knowledge Management Practice**, vol. 3, August 2002, 8-17.

Laursen, K., Masciarelli, F., and Prencipe, A. (2012). Regions matter: How localized social capital affects innovation and external knowledge acquisition. **Organization Science,** 23(1), 177-193.

Nahapiet J. and Ghoshal, S. (1998). Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. **Academy of Management Review,** 23(2), 242-266.

Munro, D. (2013). **Why are SMEs appropriate for banking financing? In A Guide to SME Financing.** (pp.14-17) Palgrave Pivot, New York.

Porter, M.E. (1990). **The Competitive Advantage of Nations,** New York, Free Press.

Song, H., Wong, K., and Chon, K.K.S (2003). Modelling and forecasting the demand for Hong Kong tourism. **Hospitality Management,** 22, 435-451.

Supyuenyong, V., Islam, N. and Kulkarni, U. (2009). Influence of SME characteristics on knowledge management processes: The case study of enterprise resource planning service providers, **Journal of Enterprise Information Management,** 22(1), 63-80.

Uzzi, B. (1997). Social structure and competition in inter-firm networks: The paradox of embeddedness. **Administrative Science Quarterly,** 42(2), 35-67

Van Wijk, R. Jansen, J.J., and Lyles, M.A. (2008). Inter- and intra- organizational knowledge transfer: A meta-analytic review and assessment of its antecedents and consequences. **Journal of Management Studies,** 45(4), 830-853.

การวิเคราะห์ทางธุรกิจกับการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน

จงสวัสดิ์ จงวัฒน์ผล*

บทคัดย่อ

หลังจากวิกฤตทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2540 สถาบันการเงินเกือบทุกแห่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการนำการวิเคราะห์ทางธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์กรเพิ่มมากขึ้น ทั้งเรื่องของนโยบายการปล่อยสินเชื่อหรือการกำหนดวงเงินกู้ยืม และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น ดังนั้นตัวชี้วัดที่สำคัญตัวหนึ่งที่จะช่วยในการลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการผิดนัดชำระหนี้ของผู้ใช้บัตรเครดิต (Default) ก็คือ การคำนวณหาค่าคะแนนความเสี่ยงเครดิต หรือที่เรียกว่า Credit Risk Scoring โดยปกติสถาบันการเงินจะมีวิธีการในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของผู้มาเปิดบัตรเครดิตอยู่แล้ว แต่การประยุกต์นำเทคนิคต่างๆ ของการวิเคราะห์ข้อมูลทางธุรกิจเข้ามาช่วยในการเฝ้าระวังกลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงก็จะช่วยเพิ่มเสถียรภาพของสถาบันการเงินมากขึ้น เช่น ธนาคารสามารถระงับการใช้จ่ายบัตรเครดิตชั่วคราวหรือลดวงเงินบัตรเครดิต เมื่อลูกค้าบัตรเครดิตมีค่าคะแนนความเสี่ยงเครดิตสูงๆ เป็นต้น

คำสำคัญ: Credit Risk Modeling, Analytics, Logistic Regression, Neural Networks

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : jongsawas.c@nida.ac.th

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดอันดับคะแนนความเสี่ยงของลูกค้า

การจัดอันดับคะแนนความเสี่ยงของลูกค้าของสถาบันการเงินส่วนใหญ่แล้วจะประกอบไปด้วยหน่วยงานที่สำคัญๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการธนาคารเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณา อนุมัติ แต่งตั้ง ตัดสินใจ แก้ไข และยกเลิกระเบียบคำสั่งของนโยบายบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ รวมถึงการปรับปรุงข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงขององค์กร
2. คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงทำหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดความเหมาะสมของนโยบายบริหารความเสี่ยงของธนาคารและสถาบันการเงิน รวมถึงการกำหนดเพดานความเสี่ยงและประเภทของความเสี่ยง และการออกแบบตัวชี้วัดและปัจจัยที่มีผลต่อการจัดอันดับความเสี่ยงก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการของธนาคาร (Board of Directors) อนุมัติออกมาเป็นนโยบายต่อไป
3. คณะกรรมการกลั่นกรองสินเชื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงในการจัดอันดับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย
4. คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงภายในทำหน้าที่ตรวจสอบความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำ Credit Scoring และทำหน้าที่ในการติดตาม ประเมินผล และควบคุมคุณภาพของ Credit Scoring โดยดูจากสถิติการอนุมัติและปฏิเสธสินเชื่อ การเปิดบัตรเครดิต และการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิต เป็นต้น
5. คณะกรรมการนโยบายเทคโนโลยีสารสนเทศทำหน้าที่ในการดูแลความเสี่ยงด้านเทคโนโลยี เช่น ระบบความปลอดภัยและการจัดการฐานข้อมูล เป็นต้น ที่อาจส่งผลต่อการดำเนินธุรกิจของธนาคาร
6. ผู้ใช้งาน Credit Scoring ในการอนุมัติสินเชื่อ อนุมัติวงเงินบัตรเครดิต หรือวิเคราะห์สินเชื่อโดยผ่านการพิจารณาจากเอกสาร ข้อมูล และรายงานของธนาคาร

2. การจำแนกประเภทของคะแนนความเสี่ยงของลูกค้า

ธนาคารหรือสถาบันการเงินส่วนใหญ่จะมีการจำแนกประเภทของคะแนนความเสี่ยงของลูกค้าไว้หลายระดับเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการอนุมัติบัตรเครดิต การเพิ่มวงเงินบัตรเครดิต หรือการเฝ้าระวังลูกค้าปัจจุบันที่มีธุรกรรมกับสถาบันการเงินอยู่แล้ว ตัวอย่างของการจำแนกประเภทความเสี่ยงของลูกค้าสามารถแบ่งได้เป็น 8 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 – ระดับ A+ (Zero-Risk Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้เป็นศูนย์ หรืออาจจะเรียกได้ว่า Zero Risk มีความสามารถในการชำระหนี้สูงมาก เป็นลูกค้าเก่าแก่และชั้นดีมากของธนาคาร มีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารสูงมาก ตัวอย่างของลูกค้ากลุ่มนี้ คือ ลูกค้าที่มีเงินฝากระยะยาวกับธนาคารมากกว่า 100 ล้านบาท

ไม่มีประวัติหนี้เสีย มีหลักทรัพย์ลงทุนสูง ดังนั้นการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตให้กับลูกค้ากลุ่มนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า

ประเภทที่ 2 – ระดับ A (Excellent Customers/Very Low Risk Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ค่อนข้างสูง ประวัติและสถานภาพทางการเงินดีมาก ในอดีตไม่เคยมีประวัติด่างพร้อยหรือมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคารเลย เป็นลูกค้าเก่าแก่และชั้นดีของธนาคาร มีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารสูง ดังนั้นการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตให้กับลูกค้ากลุ่มนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้า

ประเภทที่ 3 – ระดับ A- (Good Customers/Low Risk Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ประวัติและสถานภาพทางการเงินอยู่ในระดับที่ดี ในอดีตไม่เคยมีประวัติด่างพร้อยหรือมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคาร มีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารในระดับหนึ่ง ดังนั้นการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตให้กับลูกค้ากลุ่มนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าเพียงเล็กน้อย

ประเภทที่ 4 – ระดับ B+/B (Acceptable/Low Risk Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ประวัติและสถานภาพทางการเงินอยู่ในระดับที่ดี ในอดีตอาจจะเคยมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคารอยู่บ้างเล็กน้อย มีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารในระดับหนึ่ง ดังนั้น การอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตให้กับลูกค้ากลุ่มนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าอยู่บ้าง

ประเภทที่ 5 – ระดับ B- (Watch Lists)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ตามเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ประวัติและสถานภาพทางการเงินอยู่ในระดับที่ดีหรือพอใช้ แต่ในอดีตเคยมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคารอยู่หลายครั้ง ถึงแม้ว่าลูกค้ากลุ่มนี้จะมีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารในระดับหนึ่ง แต่ก็จัดเป็นกลุ่มที่ทางธนาคารควรจะเฝ้าระวัง ทั้งนี้การอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตให้กับลูกค้ากลุ่มนี้อาจจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษ เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าในอนาคต

ประเภทที่ 6 – ระดับ C (Sub-Standard Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ประวัติและสถานภาพทางการเงินอยู่ในระดับพอใช้ และมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคารอยู่หลายครั้งและมีแนวโน้มที่แย่ลง หรือเป็นลูกหนี้ค้างชำระเกิน 3 เดือน ถึงแม้ว่าลูกค้ากลุ่มนี้จะมีหลักทรัพย์และธุรกรรมกับธนาคารในระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นกลุ่มที่ทางธนาคารจำเป็นที่จะต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษ ลูกค้ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิต เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อสถานภาพทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าในอนาคตค่อนข้างสูง

ประเภทที่ 7 – ระดับ D (Very High Risk Customers)

ลูกค้ากลุ่มนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปอย่างมาก ประวัติและสถานภาพทางการเงินอยู่ในระดับอ่อนแอมาก และมีปัญหาในการชำระเงินล่าช้ากับธนาคารอยู่หลายครั้งและมีแนวโน้มที่แย่ลง หรือเป็นลูกหนี้ค้างชำระเกิน 6 เดือนทำให้ธนาคารอาจจะไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ (Liquidate) ได้เต็มจำนวนในอนาคต ลูกค้ากลุ่มนี้จะถูกควบคุมและติดตามหนี้จากธนาคาร แม้ว่าอาจจะมีเหตุการณ์ให้ลูกค้ากลุ่มนี้มีฐานะการเงินที่ดีขึ้น แต่ก็มีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นหนี้สูญในอนาคต ดังนั้นลูกค้ากลุ่มนี้จะไม่ได้รับการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตอย่างแน่นอน

ประเภทที่ 8 – ระดับ E (Default/Loss/Write Off)

ลูกค้ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความอ่อนแอทางการเงินในระดับที่สูงที่สุด เป็นกลุ่มลูกหนี้ค้างชำระเกิน 12 เดือน เป็นกลุ่มที่คาดว่าจะเรียกหนี้คืนได้ไม่เต็มจำนวน หรือเป็นกลุ่มที่ทางธนาคารไม่สามารถเรียกเก็บหนี้ได้ทั้งหมด ธุรกรรมที่เกิดขึ้นจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการชำระล่วงหน้าและเป็นธุรกรรมที่เป็นเงินสดอย่างเดียวเท่านั้น ลูกค้ากลุ่มนี้จะไม่ได้รับการอนุมัติบัตรเครดิตใบใหม่หรือการเพิ่มวงเงินบัตรเครดิตอย่างแน่นอน

ทั้งนี้อันดับความเสี่ยงของลูกค้าธนาคารส่วนใหญ่จะมีอายุ 1 ปี และจะมีการทบทวนเพื่อประเมินคุณภาพและปรับเปลี่ยนความเสี่ยงของลูกค้าอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในกรณีที่มีเหตุการณ์ที่กระทบต่อหลักทรัพย์และความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าหรือมีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม เช่น สภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่อาจจะส่งผลต่อการประกอบธุรกิจของลูกค้าโดยตรง ก็อาจจะมีการทบทวนอันดับความเสี่ยงของลูกค้าก่อนครบกำหนด 1 ปีได้

3. แนวทางในการวิเคราะห์ความเสี่ยงของลูกค้า

ในการจัดอันดับความเสี่ยง (Credit Rating) และจัดทำ Credit Scoring เพื่อประเมินคุณภาพและความเสี่ยงของลูกค้าเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดสำคัญในการพิจารณาและทบทวนสินเชื่อหรือการอนุมัติบัตรเครดิตได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้สิ่งที่สำคัญในการจัดทำ Credit Scoring ขึ้นอยู่กับข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาแนวโน้มความเสี่ยงของลูกค้าและแบบจำลองที่ใช้ตามนโยบายที่ได้รับจากคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงของธนาคาร เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า รายการงบการเงินของลูกค้า สถานะการเงินของลูกค้าที่ใช้ในการพิจารณาความเสี่ยง รวมถึงข้อมูลทางด้านการจัดการ ภาพรวมอุตสาหกรรม และประวัติการใช้วงเงิน เป็นต้น

กระบวนการประเมินความเสี่ยงของลูกค้าจะเริ่มจากการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการชำระหนี้ของลูกค้าว่ามีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะใด เช่น ในรอบ 2 ปีที่ผ่านมาลูกค้ามีการเปลี่ยนแปลงตารางการชำระหนี้ (<5 เดือน, ระหว่าง 6-12 เดือน, มากกว่า 12 เดือน หรือมากกว่า 24 เดือน) พร้อมทั้งตรวจสอบดูว่ามีการชำระเงินต้นเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่ ลูกค้าบางคนอาจมีการชำระหนี้มากกว่า 25% ขึ้นไป น้อยกว่า 25% หรือยังไม่มีการชำระหนี้เงินต้นเลย ซึ่งข้อมูลการชำระหนี้ของลูกค้ามีผลต่อการจัดอันดับความเสี่ยงอย่างมาก

การคำนวณความเสี่ยงของลูกค้าในกรณีที่เป็นลูกค้าธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ ขึ้นอยู่กับตัวชี้วัดทั้งหมด 4 ด้านดังนี้ คือ

1. **Profitability Measures:** ต้นทุนขาย (COGS, %) อัตราส่วนกำไรขั้นต้น (Gross Profit Margin, %) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating Expenses, %) อัตรากำไรจากการดำเนินงาน (Operating Profit Margin) กำไรก่อน ดอกเบี้ย ภาษี ค่าเสื่อม และค่าตัดจำหน่าย (EBITDA) กำไรสุทธิ (Net Income) ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์เฉลี่ย (Average ROA) และอัตราผลตอบแทนผู้ถือหุ้นเฉลี่ย (Average ROE)
2. **Growth Measures:** อัตราการเติบโตของรายได้ (Revenue Growth, %) อัตราการเติบโตของกำไรจากการดำเนินงาน (Operating Profit Growth, %) อัตราการเติบโตของกำไรสุทธิ (Net Profit Growth, %) และอัตราการเติบโตของสินทรัพย์รวม (Total Asset Growth, %)
3. **Leverage & Coverage Measures:** อัตราส่วนความสามารถในการชำระหนี้ (Leverage Ratio) อัตราส่วนหนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Debt to Equity Ratio) อัตราส่วนความสามารถในการจ่ายดอกเบี้ย (Interest Coverage Ratio) และอัตราการจ่ายเงินปันผล (Dividend Payout)
4. **Liquidity & Efficiency Measures:** อัตราส่วนสภาพคล่อง (Liquidity Ratio)อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) อัตราส่วนทุนหมุนเวียนเร็ว (Quick Ratio) อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) อัตราหมุนเวียนของลูกหนี้ (Receivable Turnover) ระยะเวลาเก็บหนี้ (Collection Period) อัตราหมุนเวียนของสินค้าคงเหลือ (Inventory Turnover) ระยะเวลาขายสินค้า (Holding Period) อัตราส่วนประสิทธิภาพในการใช้สินทรัพย์ (Efficiency Ratio) อัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์รวม (Total Asset Turnover) และอัตราหมุนเวียนของสินทรัพย์ถาวร (Net Fixed Asset Turnover)

สำหรับลูกค้ารายย่อย นักวิเคราะห์สามารถสร้างแบบจำลองเพื่อทำนายความเสี่ยงของการเป็นหนี้สูญหรือความเสี่ยงในการผิดนัดชำระหนี้ โดยดูจากพฤติกรรมทางด้านการเงินของลูกค้าในอดีตมาเป็นตัวทำนาย ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างของตัวแปรหรือปัจจัยที่ใช้ในการทำนายแนวโน้ม (ความน่าจะเป็น) ที่ลูกค้าจะมีความเสี่ยงเป็นหนี้สูญหรือผิดนัดชำระหนี้ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของลูกค้าจำนวน 35 ปัจจัย เช่น คะแนนความเสี่ยงของลูกค้า จำนวนบัญชีที่เปิดกับธนาคาร (เช่น สัญญากู้ยืมเงินหรือสินเชื่อส่วนบุคคล: บ้าน รถยนต์ บัตรเครดิต) ประวัติการชำระหนี้ ประวัติการผิดนัดชำระหนี้ ประวัติการจ่ายเงินหลังวันครบกำหนดชำระหนี้ ประวัติการโอนหนี้ ยอดค้างชำระ การเพิ่มวงเงิน และการเบิกเงินสดล่วงหน้า เป็นต้น

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเครดิตบูโร (Credit Bureau) จำนวน 29 ปัจจัย เช่น ประวัติการขอสินเชื่อ ประวัติการได้รับอนุมัติสินเชื่อ ประวัติการชำระสินเชื่อย้อนหลัง (30 วัน 60 วัน และ 90 วัน) ประวัติการเปิดบัญชี และประวัติการพักชำระหนี้ เป็นต้น

3. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) จำนวน 23 ปัจจัย เช่น อัตราการว่างงานปัจจุบัน อัตราการว่างงานในรอบ 3 เดือน และ 12 เดือน ตัวเลขการจ้างงานนอกภาคการเกษตร ซึ่งเป็นดัชนีที่สำคัญที่บ่งบอกถึงการใช้จ่ายของผู้บริโภคซึ่งสามารถสะท้อนเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ จำนวนชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ และราคาบ้าน เป็นต้น

4. แบบจำลองการทำนายความเสี่ยงด้วยการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์

นักวิเคราะห์สามารถสร้างแบบจำลองเพื่อทำนายความน่าจะเป็นของลูกค้าที่มีความเสี่ยงจะเป็นผิดนัดชำระหนี้ (Target Binary Variable: 1 = Default และ 0 = Non-Default) โดยศึกษาจากพฤติกรรมของลูกค้าที่เคยผิดนัดชำระหนี้ในอดีตร่วมกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ การสร้างแบบจำลองพยากรณ์ด้วยการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ หรือที่เรียกว่า Logistic Regression Model (Georges, 2007) เป็นอีกหนึ่งวิธีที่เป็นที่นิยมใช้ในการจำแนกข้อมูลตามคุณลักษณะและประเภทของกลุ่มเป้าหมาย การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์จะมีลักษณะคล้ายกับการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบเชิงเส้นก็คือ เป็นการวิเคราะห์ที่มีเป้าหมายเหมือนกัน ในการอธิบายและทำนายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นหรือตัวแปรที่ใช้ในการทำนายและตัวแปรเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตามของสมการถดถอยโลจิสติกส์จะไม่เป็นความสัมพันธ์เชิงเส้น แต่จะอยู่ในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบล็อคซิกมอยด์ (Log-Sigmoid Function) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ S-Shape และตัวแปรเป้าหมายจะเป็นแบบทวิลักษณ์ หรือ Binary Target Variable (0/1) เช่น ซื้อหรือไม่ซื้อ ดีหรือไม่ดี ตอบรับต่อแคมเปญหรือไม่ตอบรับต่อแคมเปญ ความเสี่ยงสูงหรือความเสี่ยงต่ำ ความเสี่ยงที่จะผิดหรือไม่ผิดนัดชำระหนี้ เป็นต้น ตามตารางที่ 1 ตัวอย่างแบบจำลองการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกส์ (Logistic Regression) ผลของการทำนายจะอยู่ในรูปแบบของ Logit Score ซึ่งจะถูกแปลงให้เป็นความน่าจะเป็นของการผิดนัดชำระหนี้

Logit (Y=1) = B0 + B1 (Cycle End Balance) + B2 (Refreshed Credit Score) + B3 (Behavioral Score) + B4 (Current Credit Limit) + B5 (Line Frozen Flag) + ... + B85 (House Price Index) + B86 (House Price Index: 3 Month Change) + B87 (House Price Index: 6 Month Change)

5. แบบจำลองการทำนายความเสี่ยงด้วยวิธีโครงข่ายประสาทเทียม

โครงข่ายประสาทเทียมหรือที่เรียกว่า Artificial Neural Networks เป็นอีกหนึ่งรูปแบบของการสร้างแบบจำลองในการทำนายนอกเหนือไปจากแบบจำลองต้นไม้ตัดสินใจและแบบจำลองการถดถอยโลจิสติกส์ โครงข่ายประสาทเทียม (ซึ่งในบทนี้ขอใช้คำว่า ANN – Artificial Neural Networks เป็นชื่อย่อแทน) เป็นที่นิยมใช้กันมากเนื่องจากให้ประสิทธิภาพในการอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรเป้าหมายได้ดีกว่าแบบจำลองอื่นๆ ANN ประยุกต์ใช้แนวคิดของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ที่ต้องการสร้างระบบการทำงานคอมพิวเตอร์ให้มีการเรียนรู้ การฝึกฝน การนำความรู้และทักษะไปแก้ไขปัญหาให้ได้เหมือนสมองของมนุษย์ หรือในอีกทางหนึ่ง ANN เป็นการจำลองการทำงานของสมองมนุษย์ โดยมีการประมวลผลคล้ายกับหน่วยความจำที่อยู่ในสมองและสามารถทำงานร่วมกับสารสนเทศอื่นๆ ในลักษณะที่คล้ายกับระบบประสาทที่มีการเชื่อมต่อกันขึ้นมา ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นการประมวลผลเชิงประสาท (Neural Computing) โดยอาศัยประสบการณ์เพื่อสร้างแบบจำลองตามฟังก์ชั่นของสมองของมนุษย์ การประยุกต์นำโครงข่ายประสาทเทียม (ANN) ไปใช้ในการสร้างแบบจำลองในการทำนายจะเปรียบได้กับการจำลองเครือข่ายประสาทของมนุษย์ (Biological Simulation) ซึ่ง ANN จะอาศัยแนวคิดของ Machine Learning ที่ได้จากการพัฒนาคอมพิวเตอร์ให้มีความฉลาดในการเรียนรู้ โดยอาศัยประสบการณ์ในอดีตจากข้อมูลและสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อที่จะสร้างองค์ความรู้ (Knowledge) หรือรูปแบบ (Pattern) จากชุดข้อมูลเหล่านั้น ในขณะที่การสร้างแบบจำลองในการทำนายจะอาศัยความรู้ทางสถิติ (Statistical Analysis) ในทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ของชุดข้อมูลที่นำมาทดสอบ การเรียนรู้ (Learning) ในระบบเครือข่ายประสาทเทียมก็เปรียบเสมือนกับการสร้างสมการหรือแบบจำลองให้สอดคล้องกับชุดข้อมูล (Fitting Model) นั้นๆ (Georges, 2007) ตารางที่ 2 และภาพที่ 1 แสดงตัวอย่างของตัวแปรต้นที่ใช้ในการทำนายความเสี่ยงที่ลูกค้าจะผิดนัดชำระหนี้ของแบบจำลองโครงข่ายประสาทเทียมโดยศึกษาจากพฤติกรรมของลูกค้าที่เคยผิดนัดชำระหนี้ในอดีตจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางด้าน Credit Bureau ข้อมูลจาก Transaction Data, และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า Customer and Accounts ตามประเภทของการซื้อสินค้า เช่น การท่องเที่ยว ร้านอาหาร เสื้อผ้า อาหาร น้ำมัน ออนไลน์ หรือการแพทย์เป็นต้น

6. การวัดประสิทธิภาพของแบบจำลองเพื่อการทำนาย

หลังจากที่ได้ทำการสร้างแบบจำลองที่ใช้ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้ในการทำนายและตัวแปรเป้าหมายแล้วนั้น สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่ขาดไม่ได้เลยก่อนที่จะนำแบบจำลองที่สร้างไปใช้งานจริงก็คือการวัดประสิทธิภาพของแบบจำลอง เช่น กลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงเป็นหนี้สูญหรือผิดนัดชำระหนี้ (Y=1, กลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง) และกลุ่มลูกค้าที่ชำระหนี้ตรงเวลา (Y=0, กลุ่มลูกค้าที่มีความเสี่ยงต่ำ) จากตารางการจำแนกข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างค่าที่แท้จริงของตัวแปรเชิงกลุ่ม (Actual Value หรือ YActual) กับค่าที่ได้จากการทำนาย (Predicted Outcome (Y') หรือ YPredicted) ในรูปแบบของ Classification Table แบบ 2 x 2 ดังภาพที่ 2 พบว่า

- True Positive (TP) คือ จำนวนของลูกค้าในฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์โดยที่ลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าที่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (YActual = 1) และแบบจำลองทำนายได้อย่างถูกต้องด้วยว่าลูกค้ากลุ่มนี้มีความสี่ยงสูงที่จะผิดนัดชำระหนี้ (YPredicted = 1) โดยที่ Cut-off Points ของความน่าจะเป็นอยู่ที่ 50% ขึ้นไป
- True Negative (TN) คือ จำนวนของลูกค้าในฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์โดยที่ลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าชั้นดี มีความเสี่ยงต่ำ และไม่เคยผิดนัดชำระหนี้ (YActual = 0) และแบบจำลองทำนายได้อย่างถูกต้องด้วยว่าลูกค้ากลุ่มนี้มีความเสี่ยงต่ำที่จะผิดนัดชำระหนี้ (YPredicted = 0)
- False Negative (FN) คือ จำนวนของลูกค้าในฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์โดยที่ลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าที่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (YActual = 1) แต่แบบจำลองทำนายผิดว่าลูกค้ากลุ่มนี้นี้มีความเสี่ยงต่ำที่จะผิดนัดชำระหนี้ (YPredicted = 0)
- False Positive (FP) คือ จำนวนของลูกค้าในฐานข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์โดยที่ลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าชั้นดี มีความเสี่ยงต่ำ และไม่เคยผิดนัดชำระหนี้ (YActual = 0) แต่แบบจำลองทำนายผิดว่าลูกค้ากลุ่มนี้มีความสี่ยงสูงที่จะผิดนัดชำระหนี้ (YPredicted = 1)

ในเบื้องต้น แบบจำลองที่ดีควรจะเป็นแบบจำลองที่มีค่าความผิดพลาดในการทำนายต่ำ ๆ ดังนั้นตัวชี้วัดตัวแรกที่นักวิเคราะห์ควรจะให้ความสนใจ คือ ค่าความถูกต้องในการทำนายหรือที่เรียกว่า Hit Ratio หรือ Overall Accuracy ซึ่งคำนวณได้จากสัดส่วนของจำนวนลูกค้าที่ทำนายได้ถูกต้อง (ทั้ง True Positive และ True Negative) ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมด หรือในอีกทางหนึ่งแบบจำลองนั้นควรจะมีค่าความผิดพลาดในการทำนายต่ำๆ ซึ่งสามารถคำนวณได้ลักษณะเดียวกัน คือ สัดส่วนของจำนวนลูกค้าที่ทำนายผิดไปซึ่งรวมถึง False Negative และ False Positive ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมด ซึ่งค่าของ Misclassification Rate อาจจะคำนวณได้จาก 100% - Overall Accuracy ได้เหมือนกัน

หากพิจารณาถึงความถูกต้องในการทำนายโดยแยกตามประเภทของตัวแปรเป้าหมายที่นักวิเคราะห์สนใจ ก็สามารถดูได้จากค่าของ Sensitivity และ Specificity โดยที่ Sensitivity สามารถคำนวณได้จากสัดส่วนของลูกค้าที่ทำนายได้ถูกต้องว่าลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าที่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (True Positive) ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (True Positive + False Negative) และ Specificity สามารถคำนวณได้จากสัดส่วนของลูกค้าที่ทำนายได้ถูกต้องว่าลูกค้าเหล่านี้เป็นลูกค้าที่มีความเสี่ยงต่ำและไม่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (True Negative) ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่ไม่ผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคาร (True Negative + False Positive) ดังนั้นเมื่อค่าของ Sensitivity และ Specificity มีค่ามาก ๆ ความมั่นใจของนักวิเคราะห์ที่จะนำแบบจำลองไปใช้ก็จะยิ่งมากขึ้นด้วย สัดส่วนของ False Negative Ratio และ False Positive Ratio ก็เป็นอีกสองตัวชี้วัดที่สำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบความแม่นยำของแบบจำลองที่ใช้ในการทำนาย False Negative Ratio สามารถคำนวณได้จากสัดส่วนของลูกค้าที่แบบจำลองทำนายว่าจะไม่ผิดนัดชำระหนี้แต่จริง ๆ แล้วผิดนัดชำระหนี้ (False Negative) ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่ที่ผิดนัดชำระหนี้ของทางธนาคาร (False Negative + True Positive) ในลักษณะเดียวกัน False Positive Ratio สามารถคำนวณได้จากสัดส่วนของลูกค้าที่แบบจำลองทำนายว่าจะผิดนัดชำระหนี้กับทางธนาคารแต่จริง ๆ แล้วมีความเสี่ยงต่ำและไม่ผิดนัดชำระหนี้ (False Positive) ต่อจำนวนลูกค้าทั้งหมดที่ไม่ผิดนัดชำระหนี้ทั้งหมดของธนาคาร (False Positive + True Negative) ดังนั้นเพื่อความแม่นยำของแบบจำลองที่จะนำไปใช้จริง ค่าของ False Positive และ False Negative ก็ควรจะมีค่าน้อย ๆ

7. บทสรุป

เนื่องจากระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อบุคคลค่อนข้างสั้น เพราะฉะนั้นคะแนนความเสี่ยงที่ได้นั้นจะมีส่วนช่วยอย่างมากในการพิจารณาการปล่อยสินเชื่อ ในส่วนของการผิดนัดชำระหนี้แต่ละสถาบันการเงินมีการจัดการที่ต่างกัน เช่น การติดตามทวงถามหนี้ การดำเนินคดี การบังคับคดี การตัดหนี้สูญ หรือการขายหนี้เสียให้กับสถาบันการเงินหรือบริษัทติดตามทวงถามหนี้อื่นๆ ในขณะเดียวกันคะแนนประเมินความเสี่ยงมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายในการติดตามทวงถามหนี้ในแต่ละช่วงระดับความเสี่ยง เช่น ติดตามทวงถามหนี้ทางโทรศัพท์ SMS หรือจดหมาย เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นสามารถใช้เป็นตัวกำหนดวันในการติดตามทวงถามหนี้ได้ เช่น ติดตามทวงถามหนี้ในวันที่ 5 หลังจากผิดนัดชำระหนี้ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่ำ หรือติดตามทวงถามหนี้ทันทีในวันถัดไปหลังจากผิดนัดชำระหนี้ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง การดำเนินคดีและการบังคับคดีจะมีค่าใช้จ่ายและระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการมากกว่าการติดตามทวงถามหนี้ปกติ เพราะฉะนั้นสถาบันการเงินบางแห่งจะชะลอการดำเนินคดีและการบังคับคดี แต่ขยายช่วงเวลาติดตามทวงถามหนี้ในกลุ่มลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงต่ำถึงกลางแทน ในทางตรงกันข้าม สถาบันการเงินจะเร่งการดำเนินคดีและการบังคับคดีให้เร็วขึ้นในกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง ในกรณีที่สถาบันการเงินไม่มีความชำนาญในการติดตามทวงถามหนี้หรือมีต้นทุนในการติดตามทวงถามหนี้สูง อาจจะพิจารณาขายหนี้เสียเร็วกว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ

ตารางที่ 1: ตัวอย่างของตัวแปรที่ใช้ในการทำนายความเสี่ยงที่ลูกค้าเป็นหนี้สูญ

Account level features	Credit bureau features	Macroeconomic features
X_1: Cycle end balance	X_{36}: Flag if greater than 0 accounts 90 days past due	X_{65}: Unemployment rate
X_2: Refreshed credit score	X_{37}: Flag if greater than 0 accounts 60 days past due	X_{66}: Unemployment rate (3-month change)
X_3: Behavioral score	X_{38}: Flag if greater than 0 accounts 30 days past due	X_{67}: Unemployment rate (12-month change)
X_4: Current credit limit	X_{39}: Flag if greater than 0 bank cards 60 days past due	X_{68}: Number of total nonfarm
X_5: Line frozen flag (0, 1)	X_{40}: Flag if greater than 0 retail cards 60 days past due	X_{69}: Number of total nonfarm (3-month change)
X_6: Line decrease in current month flag (0, 1)	X_{41}: Flag if total limit on all bank cards greater than zero	X_{70}: Number of total nonfarm (12-month change)
X_7: Line increase in current month flag (0, 1)	X_{42}: Flag if total limit on all retail cards greater than zero	X_{71}: Total private (3-month change)
X_8: Actual payment/minimum payment	X_{43}: Flag if greater than 0 accounts opened in the past year	X_{72}: Total private (12-month change)
X_9: Days past due	X_{44}: Total number of accounts	X_{73}: Average weekly hours worked (private) (3-month change)
X_{10}: Purchase volume/credit limit	X_{45}: Total balance on all accounts/total limit	X_{74}: Average weekly hours worked (private) (12-month change)
X_{11}: Cash advance volume/credit limit	X_{46}: Total non-mortgage balance/total limit	X_{75}: Average hourly wage (private) (3-month change)
X_{12}: Balance transfer volume/credit limit	X_{47}: Total number of accounts 60+ days past due	X_{76}: Average hourly wage (private) (12-month change)
X_{13}: Flag if the card is securitized	X_{48}: Total number of bank card accounts	X_{77}: Average weekly hours worked (trade and transportation) (3-month change)

ตารางที่ 1: ตัวอย่างของตัวแปรที่ใช้ในการทำนายความเสี่ยงที่ลูกค้าเป็นหนี้สูญ (ต่อ)

Account level features	Credit bureau features	Macroeconomic features
X_{14}: change in securitization status (1-month)	X_{49}: Utilization of all bank card accounts	X_{78}: Average weekly hours worked (trade and transportation) (12-month change)
X_{15}: Percent change in credit limit (lagged 1-month)	X_{50}: Number of accounts 30+ days past due	X_{79}: Average hourly wage (trade and transportation) (3-month change)
X_{16}: Percent change in credit limit current 1-month)	X_{51}: Number of accounts 60+ days past due	X_{80}: Average hourly wage (trade and transportation) (12-month change)
X_{17}: Total fees	X_{52}: Number of accounts 90+ days past due	X_{81}: Average weekly hours worked (leisure) (3-month change)
X_{18}: Workout program flag	X_{53}: Number of accounts under wage garnishment	X_{82}: Average weekly hours worked (leisure) (12-month change)
X_{19}: Line frozen flag (1-month lag)	X_{54}: Number of accounts in collection	X_{83}: Average hourly wage (leisure) (3-month change)
X_{20}: Line frozen flag (current month)	X_{55}: Number of accounts in charge off status	X_{84}: Average hourly wage (leisure) (12-month change)
X_{21}: Product type	X_{56}: Total balance on all 60+ days past due accounts	X_{85}: House price index
X_{22}: 3-month change in credit score	X_{57}: Total number of accounts	X_{86}: House price index (3-month change)
X_{23}: 6-month change in credit score	X_{58}: Total credit limit to number of open bank cards	X_{87}: House price index (12-month change)
X_{24}: 3-month change in behavioral score	X_{59}: Total credit limit to number of open retail accounts	
X_{25}: 6-month change in behavioral score	X_{60}: Total number of accounts opened in the past year	

ตารางที่ 1: ตัวอย่างของตัวแปรที่ใช้ในการทำนายความเสี่ยงที่ลูกค้าเป็นหนี้สูญ (ต่อ)

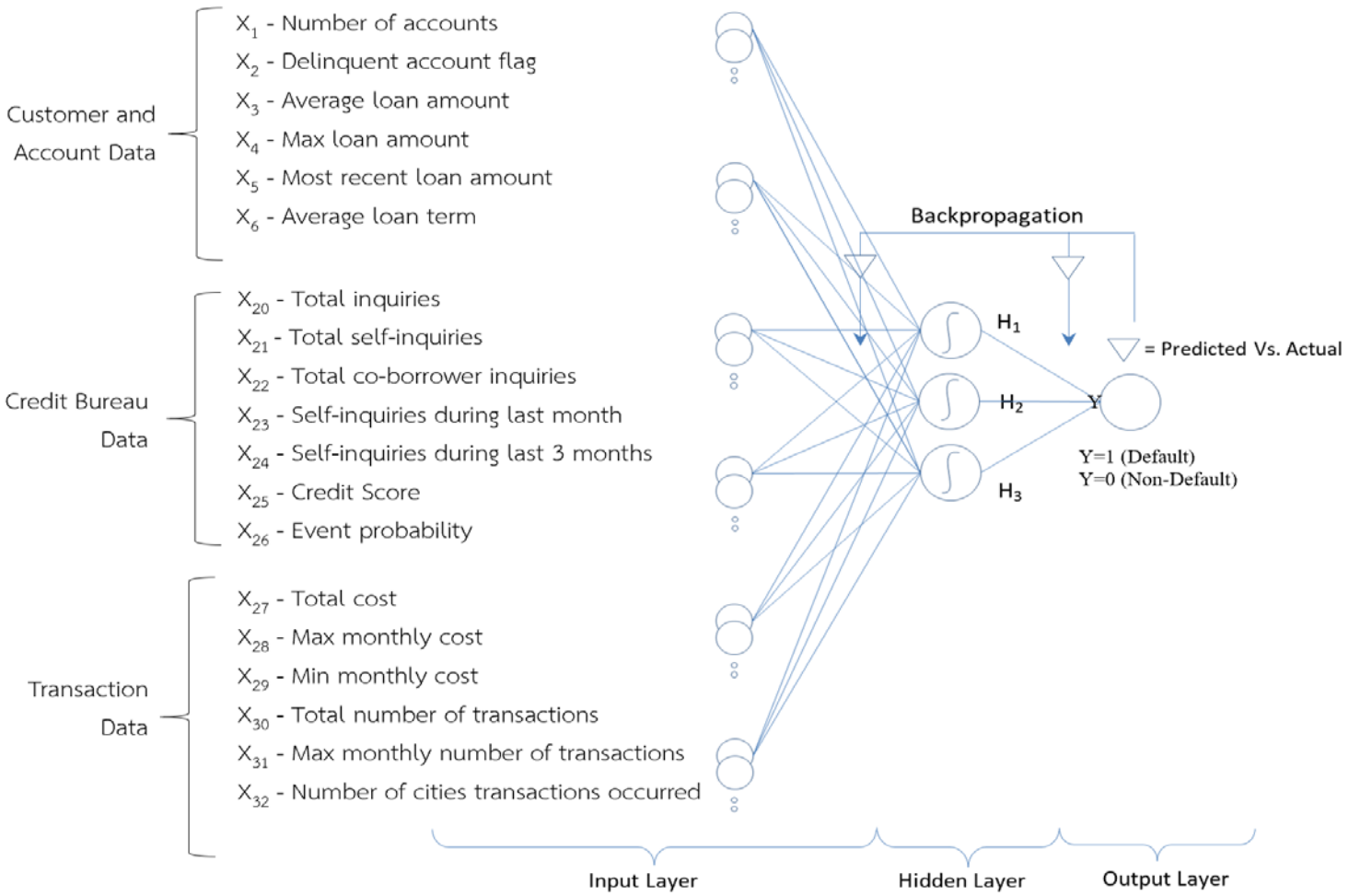
Account level features	Credit bureau features	Macroeconomic features
X_{26}: Monthly utilization	X_{61}: Total balance of all revolving accounts/total balance on all accounts	
X_{27}: 1-month change in monthly utilization	X_{62}: Flag if total balance over limit on all open bank cards = 0%	
X_{28}: 3-month change in monthly utilization	X_{63}: Flag if total balance over limit on all open bank cards = 100%	
X_{29}: 6-month change in monthly utilization	X_{64}: Flag if total balance over limit on all open bank cards > 100%	
X_{30}: Cycle utilization		
X_{31}: 1-month change in cycle utilization		
X_{32}: 3-month change in cycle utilization		
X_{33}: Account exceeded the limit in past 3 month (0, 1)		
X_{34}: Payment equal minimum payment in past 3 month (0, 1)		
X_{35}: 6-month change in cycle utilization		

ที่มา: Butaru et al., 2016.

ตารางที่ 2: ตัวอย่างของตัวแปรของ Consumer Credit Risk Modeling

X_1 - Number of accounts	X_{20} - Total inquiries
X_2 - Delinquent account flag	X_{21} - Total self-inquiries
X_3 - Average loan amount	X_{22} - Total co-borrower inquiries
X_4 - Max loan amount	X_{23} - Self-inquiries during last month
X_5 - Most recent loan amount	X_{24} - Self-inquiries during last 3 months
X_6 - Average loan term	X_{25} - Credit Score
X_7 - Loan amount for each loan purpose	X_{26} - Event probability
X_8 - Loan amount for each product	X_{27} - Total cost
X_9 - Number of accounts for each loan purpose	X_{28} - Max monthly cost
X_{10} - Number of accounts for each product	X_{29} - Min monthly cost
X_{11} - Fraud flag	X_{30} - Total number of transactions
X_{12} - Suspicious flag	X_{31} - Max monthly number of transactions
X_{13} - Revolving credit flag	X_{32} - Number of cities transactions occurred
X_{14} - Household number	X_{33} - Max number of cities transactions occurred for 1 month
X_{15} - Insured marker	X_{34} - Number of countries transaction occurred
X_{16} - Age group	X_{35} - Max number of countries transactions occurred for 1 month
X_{17} - Marital status	X_{36} - Max spending,
X_{18} - Occupation	X_{37} - Spending Ratios, moving average, and moving standard deviation for each purchase category
X_{19} - Education	

ที่มา: Baker, 2018.



ภาพที่ 1: แบบจำลองโครงข่ายประสาทเทียม

		Target (Actual Value)	
		No (0)	Yes (1)
Outcome (Model)	No (0)	True Negative (TN)	False Negative (FN)
	Yes (1)	False Positive (FP)	True Positive (TP)
		Specificity (Per-Class Accuracy)	Sensitivity (Per-Class Accuracy)

$$Overall\ Accuracy \text{ หรือ } Hit\ Ratio = \frac{TN + TP}{TN + FN + TP + FP}$$

$$Misclassification\ Rate = \frac{FN + FP}{TN + FN + TP + FP}$$

$$Misclassification\ Rate = 100\% - Overall\ Accuracy$$

$$Sentivity = \frac{TP}{FN + TP}$$

$$Specificity = \frac{TN}{TN + FP}$$

$$False\ Negative\ Ratio = \frac{FN}{TP + FN}$$

$$False\ Positive\ Ratio = \frac{FP}{TN + FP}$$

ภาพที่ 2: ตัวอย่างของการคำนวณค่าสถิติในตาราง Classification Table

8. เอกสารอ้างอิง

Baker, B. (2018). **Consumer Credit Risk Modeling.** Retrieved from https://bowenbaker.github.io/assets/credit-score.pdf

Butaru, F., Chen, Q., Clark, B., Das, S., Lo, A. W., & Siddique, A. (2016). Risk and risk management in the credit card industry. **JBF Journal of Banking and Finance,** 72, 218-239.

Chongwatpol (2018). **การวิเคราะห์ข้อมูลทางธุรกิจสำหรับการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (Business Analytics for Strategic Decision Making).** Bangkok, Thailand: Chulalongkorn University Printing House.

Davenport, T. H., & Harris, J. G. (2007). **Competing on analytics: the new science of winning.** Boston, MA: Harvard Business Press.

Dean, J. (2014). **Big Data, Data Mining, and Machine Learning: Value Creation for Business Leaders and Practitioners.** Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.

Georges, J. (2007). **Applied Analytics Using SAS® Enterprise Miner™ 5 Course Notes.** Cary, NC: SAS Institute Inc.

Jackson, J. (2002). **Data mining: A conceptual overview.** Communications of the Association for Information Systems, 8(1), 267-296.

Mazzei, M. J., & Noble, D. (2017). **Big data dreams: A framework for corporate strategy.** Business Horizons, 60(3), 405-414

SAS. (2012). **Big Data Meets Big Data Analytics.** Retrieved Dec 21, 2016, from http://www.sas.com/content/dam/SAS/en_us/doc/whitepaper1/big-data-meets-big-data-analytics-105777.pdf

ชื่อเสียงองค์กร: การกำหนดกรอบความคิดและการวัดประเมิน

ปิยะ งามเจริญมงคล*

บทคัดย่อ

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าชื่อเสียงองค์กรเป็นกรอบความคิดที่มีความสำคัญในหลายสาขาวิชา ไม่ว่าจะเป็นด้านการตลาด ด้านการบริหารทรัพยกรบุคคล หรือด้านการบริหารเชิงกลยุทธ์ ถึงกระนั้นก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาพบว่ายังมีตัวแปรนามธรรมอื่น ๆ อีกหลายตัวแปรด้วยกันที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับชื่อเสียงองค์กร ทำให้เกิดความสับสนเป็นอย่างยิ่งว่าสิ่งใดที่ใช่หรือสิ่งใดที่ไม่ใช่ชื่อเสียงองค์กร เนื่องจากกรอบความคิดของตัวแปรนามธรรมชื่อเสียงองค์กรถูกกำหนดโดยรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายวิธี จึงทำให้เกิดปัญหาและความยากลำบากในการทำความเข้าใจและจำแนกแยกแยะสิ่งที่มาก่อนและผลที่จะตามมาจากตัวแปรนามธรรมดังกล่าว จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดอันดับบริษัทจากชื่อเสียงองค์กรที่จัดทำโดยสองหน่วยงานหลัก ๆ ที่ถูกอ้างถึงมากที่สุด พบว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดอันดับบริษัทของทั้งสองแห่งนั้นไม่ได้ถูกพัฒนามาจากการกำหนดกรอบความคิดของชื่อเสียงองค์กรที่ชัดเจน ดังนั้นควรจะมีแนวทางการในการกลั่นกรองคำนิยามในการศึกษาชื่อเสียงองค์กร เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดประเมินที่เหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ: ชื่อเสียงองค์กร

* คณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : dr.piya.n@hotmail.com

Corporate Reputation: Conceptualization and Measurement

Piya Ngamcharoenmongkol*

Abstract

Corporate reputation is well recognized as an important construct in several disciplines, including marketing, human resource, and strategic management. Nevertheless, a review of extant literature demonstrates that there are several other constructs that are closely related to corporate reputation. This leads to much confusion as to what is or what is not referring to corporate reputation. As the construct of corporate reputation has been conceptualized from various perspectives, it is difficult and problematic to understand and identify the antecedents and consequences of the construct. The analysis of the most widely cited company rankings on corporate reputation suggest that the measures are not developed from the definitions that are supposed to underpin them. Therefore, an outline to guide the refinement of corporate reputation definition is necessary for the advancement in developing a valid measure of the construct.

Keywords: Most admired companies and most visible companies

* NIDA Business School, National Institute of Development Administration
118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: dr.piya.n@hotmail.com

1. บทนำ

ชื่อเสียงองค์กรนั้นได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากมุมมองทางวิชาการ เนื่องจากชื่อเสียงองค์กรส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับลูกค้า องค์กรกับพนักงาน และองค์กรกับนักลงทุน (Auger et al., 2013; Gatti et al., 2012; Roberts and Dowling, 2002) และจากขอบเขตของผลกระทบในภาพกว้างนี้เองทำให้มีการศึกษาชื่อเสียงองค์กรในหลากหลายสาขาวิชา ไม่ว่าจะเป็นด้านการตลาด ด้านการจัดการทรัพยากรบุคคล ด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน ด้านการจัดการกลยุทธ์ รวมทั้งด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Balmer and Greyser, 2006; Love et al., 2017; Srivoravilai et al. 2011; Swoboda et al., 2016; Terblanche, 2014)

ชื่อเสียงที่ดีสามารถเพิ่มการรับรู้คุณภาพของสินค้าและบริการ (Weighlt and Camerer, 1988) เพิ่มความน่าเชื่อถือของการโฆษณาและการสื่อสารการตลาด (Goldberg and Hartwick, 1990) เสริมสร้างความจงรักภักดีของลูกค้า ดึงดูดผู้สมัครงานและบุคคลกรที่มีคุณภาพ นำไปสู่การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันที่ส่งผลต่อยอดขาย กระแสเงินสด และกำไรขององค์กร (Shapiro, 1982) ซึ่งกระตุ้นความสนใจของนักลงทุนในที่สุด (Fombrum and Shanley, 1990) จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันธุรกิจต่าง ๆ เริ่มให้ความสำคัญกับชื่อเสียงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยต่างมองว่าชื่อเสียงนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีค่าขององค์กร แต่ทว่านักวิชาการและนักศึกษาวิจัยกลับเริ่มกังวลต่อสถานการณ์และความก้าวหน้าในการพัฒนากรอบความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทางด้านชื่อเสียงองค์กร (Corporate Reputation) รวมถึงการพัฒนาตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดประเมินตัวแปรนามธรรมดังกล่าว (Balmer, 2001; Highhouse et al., 2009; Walker, 2010)

2. กรอบความคิด – กลุ่มของตัวแปรนามธรรมด้านชื่อเสียงองค์กร

หนึ่งในประเด็นถกเถียงสำคัญที่พบได้ในวรรณกรรมในด้านต่าง ๆ คือการกำหนดคำจำกัดความว่าสิ่งใดใช่และสิ่งใดไม่ใช่ชื่อเสียงองค์กร จากงานศึกษาวิจัยของ Brown et al (2006); Dowling (2008); Keller (2013); Olins (1985) ตัวแปรนามธรรม (Construct) ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นตัวตนและความเป็นที่ชื่นชอบขององค์กรนั้นมีอยู่หลายตัวแปรด้วยกัน โดยถูกเรียกรวมว่ากลุ่มของตัวแปรนามธรรมด้านชื่อเสียงองค์กร (Corporate Reputation Family of Constructs) ซึ่งสะท้อนมุมมองที่แตกต่างต่อองค์กร แต่เมื่อรวมกันแล้วจะทำให้เกิดมุมมองต่อองค์กรที่เป็นระบบ โดยกลุ่มของตัวแปรนามธรรมหลักๆ ด้านชื่อเสียงองค์กรนั้นประกอบด้วย (Dowling, 2016)

1. ชื่อเสียงองค์กร (Corporate Reputation) – คนเขาประเมินการกระทำขององค์กรเราอย่างไร
2. ภาพลักษณ์องค์กร (Corporate Image) – คนเขาคิดกับเราและมององค์กรเราอย่างไร
3. สถานภาพองค์กร (Corporate Status) – องค์กรเราดีกว่าหรือแย่กว่าองค์กรอื่น
4. แบรนด์องค์กร (Corporate Brand) – ความสามารถและจุดต่างอะไรที่องค์กรเราอยากนำเสนอ
5. ตัวตนองค์กร (Corporate Identity) – คนเขาจะรู้จักและจำองค์กรเราได้อย่างไร

6. บุคลิกภาพองค์กร (Corporate Personality) – คุณลักษณะอะไรที่องค์กรเราอยากแสดงให้เห็น

จากตัวแปรนามธรรมต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นตัวแปรที่แยกออกจากกัน และไม่ได้เป็นชื่อทางเลือกที่เอาไว้ใช้เรียกกรอบความคิดเดียวกัน ดังนั้นการกำหนดนิยามชื่อเสียงองค์กรยังคงเป็นอีกประเด็นสำคัญที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในวรรณกรรม และยังไม่มีข้อสรุปอย่างชัดเจนถึงนิยามของชื่อเสียงองค์กรว่าหมายถึงอะไรและมีความหมายครอบคลุมด้านใดบ้าง โดยการทบทวนวรรณกรรมการนิยามชื่อเสียงองค์นั้นสามารถสืบค้นเพิ่มเติมได้จาก Caruana et al. (2006); Gotsi and Wilson (2001); Dowling (2016)

3. การวัดประเมิน – ตัวชี้วัด (เกณฑ์หรือคุณสมบัติขององค์กรที่มีชื่อเสียง)

หนึ่งในการวัดประเมินชื่อเสียงองค์กรที่ถูกอ้างถึงมากที่สุดไม่เพียงแต่สายธุรกิจเท่านั้นแต่รวมถึงสายวิชาการอีกด้วย คือการจัดอันดับบริษัทที่เป็นที่ยกย่องชื่นชมมากที่สุดในโลกโดยนิตยสารฟอร์จูน (Fortune's World's Most Admired Companies) โดยการจัดอันดับดังกล่าวนั้นเริ่มต้นจากการคัดเลือกบริษัททั้งหมดประมาณ 1,500 บริษัท ซึ่งประกอบด้วยบริษัทสัญชาติอเมริกันที่มีรายได้สูงสุด 1,000 บริษัท และบริษัทที่ไม่ใช่สัญชาติอเมริกันที่อยู่ในฐานข้อมูลการจัดอันดับบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในโลก 500 บริษัท (Fortune's Global 500) ที่มีรายได้มากกว่าหนึ่งหมื่นล้านเหรียญสหรัฐ จากนั้นมีการคัดกรองบริษัทต่าง ๆ ดังกล่าว แยกตามหมวดหมู่อุตสาหกรรมโดยเลือกเฉพาะบริษัทที่มีรายได้สูงสุดให้เหลือเพียง 680 บริษัท จาก 30 ประเทศทั่วโลก (Fortune, 2020)

นอกจากนี้ในการจัดอันดับบริษัทที่ได้รับการนับถือมากที่สุดใน 52 อุตสาหกรรม (the Best-Regarded Companies in 52 Industries) จะมีการเก็บข้อมูลโดยการร้องขอให้กรรมการ ผู้บริหาร และนักวิเคราะห์ ในแต่ละอุตสาหกรรม ประเมินบริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมของตนเองจากเกณฑ์ทั้ง 9 ด้าน (Nine Criteria) ซึ่งประกอบด้วย 1) Quality of Management คุณภาพของการบริหารจัดการ 2) Quality of Products or Services คุณภาพของสินค้าและบริการ 3) Innovation การสร้างสรรค์นวัตกรรม 4) Long-Term Investment Value มูลค่าของการลงทุนในระยะยาว 5) Financial Soundness ความมั่นคงด้านการเงิน 6) People Management ความสามารถในการดึงดูด พัฒนา และรักษาบุคลากรที่มีความสามารถ 7) Social Responsibility ความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม 8) Use of Corporate Assets การใช้ทรัพย์สินขององค์กรอย่างชาญฉลาด 9) Global Competitiveness ความสามารถด้านการแข่งขันในระดับโลก (Fortune, 2020; Keller, 2013) บริษัทที่ได้คะแนนสูงสุดจำนวนครึ่งหนึ่งในอุตสาหกรรมนั้น ๆ เท่านั้นที่จะได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในการจัดอันดับบริษัทที่ได้รับการนับถือสูงสุดใน 52 อุตสาหกรรม

โดยการเลือกบริษัทที่มีชื่อเสียงสูงสุด 50 บริษัท (50 All-Stars) กรรมการ ผู้บริหาร และนักวิเคราะห์หลักทรัพย์จำนวนเกือบ 3,800 คนทำแบบสำรวจด้วยการเลือก 10 บริษัทที่พวกเขายกย่องชื่นชมมากที่สุด โดยเลือกจากรายชื่อบริษัทที่ได้รับการจัดอันดับสูงสุด 25% จากการสำรวจเมื่อปีที่ผ่านมา รวมกับบริษัทที่อยู่ในอันดับสูงสุด 20% ของอุตสาหกรรมนั้น ๆ โดยในการโหวตนั้นแต่ละคนสามารถโหวตให้กับบริษัทใดจากอุตสาหกรรมใดก็ได้ ผลการสำรวจการจัดอันดับบริษัทที่เป็นที่ยกย่องชื่นชมมากที่สุด (the Most Admired Companies) 10 บริษัทประจำปี 2020 มีดังนี้ (Fortune, 2020) 1) Apple – Computer 2) Amazon – Internet Services and Retailing 3) Microsoft – Computer Software 4) Walt Disney – Entertainment 5) Berkshire Hathaway – Insurance: Property and Casualty 6) Starbucks – Food Services 7) Alphabet – Internet Services and Retailing 8) JPMorgan Chase – Megabanks 9) Costco Wholesale – General Merchandisers 10) Salesforce – Computer Software

การวัดประเมินค่าชื่อเสียง (Reputation Quotient) โดยแฮร์ริส โพล (The Harris Poll) เป็นอีกหนึ่งการจัดอันดับบริษัทด้วยชื่อเสียงที่เป็นที่สนใจมากที่สุดอีกแห่งหนึ่งนอกเหนือจากการจัดอันดับบริษัทที่เป็นที่ยกย่องชื่นชมมากที่สุดในโลกโดยนิตยสารฟอร์จูน งานวิจัยการวัดประเมินค่าชื่อเสียงนี้นั้นเป็นการสำรวจการรับรู้ของประชาชนทั่วไปต่อ ยี่สิบคุณสมบัติขององค์กรที่มาจากชื่อเสียงองค์กรทั้งหกด้านซึ่งประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ดังนี้ 1) Vision and Leadership วิสัยทัศน์ และความเป็นผู้นำ 2) Financial Performance สมรรถะด้านการเงิน 3) Workplace Environment สภาวะแวดล้อมในที่ทำงาน 4) Products and Services สินค้าและบริการ 5) Social Responsibility ความรับผิดชอบต่อสังคม 6) Emotional Appeal ความรู้สึกทางด้านอารมณ์ (Harris Poll, 2019)

โดยระเบียบวิธีการวิจัยนั้นมีอยู่ด้วยกันสองส่วนหลัก ๆ คือ ขั้นตอนการเสนอชื่อ (Nominations Phase) และขั้นตอนการประเมิน (Ratings Phase) ในส่วนแรกนั้นผู้ตอบแบบสำรวจเสนอชื่อบริษัทที่มีชื่อเสียงดีที่สุดสองบริษัท และบริษัทที่มีชื่อเสียงแย่ที่สุดสองบริษัท จากบริษัททั้งหมดที่ผู้ตอบแบบสำรวจรู้จักคุ้นเคย โดยมีผู้ตอบแบบสำรวจในส่วนแรกทั้งหมดประมาณ 4,000 คน นำมาซึ่งรายชื่อสุดท้าย 100 บริษัทที่จะถูกประเมินในส่วนที่สองต่อไป ในส่วนขั้นตอนการประเมินนั้น ผู้ตอบแบบสำรวจจะต้องประเมิน 2 บริษัทที่ตนเองค่อนข้างรู้จักและคุ้นเคยเป็นอย่างดี โดยมีผู้ตอบแบบสำรวจในส่วนที่สองทั้งหมดประมาณเกือบ 19,000 คน และแต่ละบริษัทจะถูกประเมินประมาณ 300 ครั้ง ผลการสำรวจการจัดอันดับชื่อเสียงของบริษัทที่โดดเด่นที่สุด 100 บริษัท (the 100 Most Visible Companies) 10 บริษัทที่โดนเด่นที่สุดประจำปี 2019 มีดังนี้ 1) Wegmans 2) Amazon 3) Patagonia 4) L.L. Bean 5) Walt Disney 6) Publix 7) Samsung 8) Procter and Gamble 9) Microsoft 10) Sony

4. การศึกษาชื่อเสียงองค์กร

ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการศึกษาชื่อเสียงองค์กรประเด็นแรกคือการกำหนดคำจำกัดความของชื่อเสียงองค์กร การจัดอันดับของนิตยสารฟอร์จูน (Fortune's World's Most Admired Companies) นั้นไม่ได้มีการให้คำนิยามของตัวแปรนามธรรมชื่อเสียงองค์ ที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการสร้างเครื่องมือวัดประเมิน (เกณฑ์ทั้ง 9 ด้าน – Nine Criteria) ในขณะที่การจัดอันดับของแฮร์ริส โพล (the 100 Most Visible Companies) นั้นมีการกำหนดความหมายของตัวแปรนามธรรมชื่อเสียงว่าเป็น เครื่องหมายหรือตัวแทนในภาพรวมของการกระทำของบริษัทในอดีต และผลของการกระทำของบริษัทที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถของบริษัทที่จะส่งคืนผลตอบแทนที่มีคุณค่าให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Fombrun et al., 2000)

ประเด็นสำคัญประเด็นที่สองคือเครื่องมือการวัดประเมิน ถึงแม้ว่าการจัดอันดับของแฮร์ริส โพล จะมีการกำหนดกรอบความคิดของชื่อเสียงองค์กร แต่ทว่าคุณลักษณะที่ใช้ในการวัดประเมินนั้นมีมากเกินกว่าที่คำจำกัดความได้ครอบคลุมไว้ โดยเครื่องมือวัดประเมินค่าชื่อเสียง (RQ – Reputation Quotient) นั้นประกอบด้วยคุณลักษณะทั้งหมด 20 ประการ ที่มาจากชื่อเสียงองค์กรทั้ง 6 ด้าน ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับองค์กรในหลายส่วนด้วยกัน ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้คำจำกัดความ – การกระทำที่ผ่านมาของบริษัท (เช่น การตอบแทนพนักงานอย่างยุติธรรม) และผลของการกระทำของบริษัท (เช่น สมรรถะด้านการเงินของบริษัท) – หรืออยู่นอกเหนือคำจำกัดความ โดยเป็นลักษณะเฉพาะขององค์กร (เช่น สภาวะแวดล้อมในที่ทำงาน และความเป็นผู้นำ) และการตอบสนองของผู้ตอบแบบสำรวจ (เช่น ความรู้สึกทางด้านอารมณ์) เป็นต้น

ประเด็นสำคัญประเด็นที่สามคือการเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง จากการวิเคราะห์การจัดอันดับบริษัทด้านชื่อเสียงองค์กรที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดอันดับบริษัทที่เป็นที่ยกย่องชื่นชมมากที่สุดในโลกของนิตยสารฟอร์จูน (Fortune's World's Most Admired Companies) มีการเก็บข้อมูลสำรวจกับกลุ่มเฉพาะบางกลุ่มเท่านั้น โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยและสภาวะทางด้านการเงินขององค์กรเป็นหลัก (Fryxell and Wang, 1994) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการและผู้บริหารบริษัทรวมถึงนักวิเคราะห์หลักทรัพย์นั้นมาจากหลากหลายบริษัทและกลุ่มอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นการยากที่พวกเขาจะมีการพูดคุยติดต่อสื่อสารกันโดยตรงและนำมาสู่มุมมองร่วมที่มีต่อบริษัทต่างๆ ที่พวกเขาจะต้องประเมินร่วมกัน นอกจากนี้แล้วทางผู้จัดทำ (Fortune Magazine) และผู้ดำเนินการวิจัย (Korn Ferry) ไม่ได้มีการพูดถึงการนิยามตัวแปรนามธรรมว่ามีความหมายอย่างไร เพื่อที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาเครื่องมือการวัดประเมินที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไป

ในทางตรงข้ามกันการจัดอันดับชื่อเสียงของบริษัทที่โดดเด่นที่สุดของแฮร์ริส โพล (the 100 Most Visible Companies) นั้นไม่ได้มีการเก็บข้อมูลสำรวจกับกลุ่มเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เป็นการทำการสำรวจกับประชาชนทั่วไป กลุ่มตัวอย่างที่แตกต่างกันนี้เองที่เป็นสาเหตุหลักสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการจัดอันดับบริษัทที่เป็นที่ยกย่องชื่นชมมากที่สุดในโลกของนิตยสารฟอร์จูน และผลการจัดอันดับชื่อเสียงบริษัทที่โดดเด่นที่สุดของแฮร์ริส โพล นั้นแตกต่างกัน โดยจะเห็นได้ว่าลูกค้า พนักงาน คู่ค้าทางธุรกิจ หรือนักลงทุนนั้น มีความสัมพันธ์กับบริษัทในรูปแบบที่แตกต่างกัน ความเข้าใจและมุมมองของแต่ละกลุ่มที่มีต่อบริษัทจะแตกต่าง

กันตามไปด้วยนั้นเอง นอกจากนี้แล้วยังมีข้อควรสังเกตอีกว่าการจัดอันดับชื่อเสียงของบริษัทที่โดดเด่นที่สุดนั้นมีการนิยามความหมายของชื่อเสียงองค์กร และมีการกำหนดคนที่จะประเมินชื่อเสียงขององค์กรว่าต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) แต่การเก็บข้อมูลสำรวจนั้นกลับเก็บข้อมูลจากประชาชนทั่วไปที่อาจจะมีหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ใด ๆ กับบริษัทนั้น ๆ เลยก็เป็นได้

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าการศึกษาวิจัยชื่อเสียงองค์กรที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในวงกว้างนั้นควรจะต้องเริ่มจากการกำหนดกรอบความคิดของตัวแปรนามธรรมหรือสิ่งที่ต้องการจะวัดให้ชัดเจนและครอบคลุมเสียก่อน เพื่อที่จะนำมาสู่การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ที่จะใช้ในการวัดประเมินที่ถูกต้องและมีประสิทธ์ภาพ นอกจากนี้แล้วการเก็บข้อมูลสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างนั้นจะต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับกรอบความคิดที่กำหนดไว้และเครื่องมือที่ใช้ในการวัดประเมินด้วยเช่นกัน จากประเด็นที่กล่าวมานี้เองที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญและความท้าทายในการศึกษาวิจัยด้านชื่อเสียงองค์กร รวมถึงการต่อยอดองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตัวแปรนามธรรมด้านชื่อเสียงองค์กรต่อไป (Corporate Reputation Family of Constructs)

5. เอกสารอ้างอิง

Auger, P., Devinney, T. M., Dowling, G. R., Eckert, C. & Lin, N. (2013). How Much Does a Company's Reputation Matter in Recruiting. **MIT Sloan Management Review.** 54: 79-88.

Balmer, J. M.T. & Greyser, S. A. (2006). Corporate Marketing: Integrating Corporate Identity, Corporate Branding, Corporate Communications, Corporate Image and Corporate Reputation. **European Journal of Marketing.** 40(7/8): 730-741.

Brown, T. J., Dacin, P. A., Pratt, M. G. & Whetten, D. A. (2006). Identity, Intended Image, Construed Image and Reputation: An Interdisciplinary Framework and Suggested Terminology. **Journal of the Academy of Marketing Science.** 34: 99-106.

Caruana, A., Cohen, C. & Krentler, K. A. (2006). Corporate Reputation and Shareholders' Intentions: An Attitudinal Perspective. **Brand Management.** 13(6): 429-440.

Dowling, G. R. (2008). Creating Better Corporate Reputations: An Australian Perspective. In Melewar T. C. (ed.), Facets of Corporate Identity, Communication and Reputation. **London: Routledge,** 178-196.

Dowling, G. R. (2016). Defining and Measuring Corporate Reputations. **European Management Review.** 13: 207-223.

Fombrun, C. J., Gardberg, N. A. & Sever, J. M. (2000). The reputation quotient: A multi-stakeholder measure of corporate reputation. **The Journal of Brand Management,** 7: 241–254.

Fombrun, C. J. & Shanley, M. (1990). What's in a Name? Reputation Building and Corporate Strategy. **Academy of Management Journal.** 33(2): 233-258.

Fortune (2020). **The World's Most Admired Companies.** Fortune. Retrieved February 2, 2020, from: http://fortune.com/worlds-most-admired-companies/

Fryxell, G. E. & Wang, J. (1994). The Fortune Corporate 'Reputation' Index: Reputation for What? **Journal of Management.** 20: 1-14.

Gatti, L., Caruana A. & Snehota, I. (2012). The Role of Social Responsibility, Perceived Quality and Corporate Reputation on Purchase Intention: Implications for Brand Management. **Journal of Brand Management.** 20: 65-76.

Goldberg, M. E. & Hartwick, J. (1990). The Effects of Advertiser Reputation and Extremity of Advertising Claim on Advertising Effectiveness. **Journal of Consumer Research.** 17(2): 172-179.

Gotsi, M. & Wilson, A. M. (2001). Corporate Reputation: Seeking a Definition. **Corporate Communications: An International Journal.** 6: 24-30.

Harris Poll (2019). **The 100 Most Visible Companies.** the Axios Harris Poll. Retrieved February 2, 2020, from: https://theharrispoll.com/axios-harrispoll-100/

Highhouse, S., Broadfoot, A., Yugo, J. E. & Devendorf, S. A. (2009). Examining Corporate Reputation Judgments with Generalizability Theory. **Journal of Applied Psychology.** 94: 782-789.

Keller, K. L. (2013). **Strategic Brand Management.** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Love, E. G., Lim, G. E. & Bednar, M. K. (2017). The Face of the Firm: the Influence of CEOs on Corporate Reputation. **Academy of Management Journal.** 60(4): 1462-1481.

Olins, W. (1985). **Corporate Identity: Making Strategy Visible through Design.** London: Thames & Hudson.

Roberts, P. W. & Dowling, G. R. (2002). Reputation and Sustained Superior Financial Performance. **Strategic Management Journal.** 23: 1077-1093.

Shapiro, C. (1982). Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation. **Bell Journal of Economics.** 13(1): 20-35.

Srivoravilai, N., Melewar, T. C., Liu, M. J., & Yannopoulou, N. (2011). Value Marketing through Corporate Reputation: An Empirical Investigation of Thai Hospitals. **Journal of Marketing Management.** 27(3-4): 243-268.

Swoboda, B., Puchert, C. & Morschett, D. (2016). Explaining the Differing Effects of Corporate Reputation across Nations: A Multilevel Analysis. **Journal of the Academy of Marketing Science.** 44: 454-473.

Terblanche, N. S. (2014). Validation of the Customer-Based Corporate Reputation Scale in a Retail Context. **International Journal of Market Research.** 56(5): 655-671.

Walker, K. (2010). A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement and Theory. **Corporate Reputation Review.** 12: 357-387.

Weigelt, K. & Camerer, C. (1988). Reputation and Corporate Strategy: A Review of Recent Theory and Applications. **Strategic Management Journal.** 9(5): 443-454.

สาขา พัฒนาการเศรษฐกิจ
นวัตกรรมทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อฝ่าวิกฤติประเทศ

ผลของปัจจัยเสี่ยงทางการเมืองและนโยบายต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินไทย

ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์*

บทคัดย่อ

การศึกษานี้วิเคราะห์ผลจากความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินไทยโดยอ้างอิงข้อมูลดัชนีที่สร้างโดยใช้นวัตกรรมการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ทั้งในไทยและต่างประเทศประกอบด้วย 1) ดัชนีแน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจ 2) ดัชนีการแบ่งแยกฝักฝ่าย 3) ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า 4) ดัชนีความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์โลก และ 5) ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย ผลการศึกษาพบว่า ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้าส่งผลเชิงลบอย่างมีนัยยะต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้นของไทย และส่งผลให้ความผันผวนของเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความผันผวนของเศรษฐกิจ ส่วนดัชนีอื่น ๆ ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งในไทยและสหรัฐฯ มีผลให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งน่าจะมาจากการชะลอการตัดสินใจการลงทุนทำให้เศรษฐกิจทรงตัวต่อเนื่อง ส่วนผลต่อตลาดหลักทรัพย์ไทยพบว่าปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้ส่งผลต่อทั้งผลตอบแทนที่ปรับลดลงเมื่อมีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลก และความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยเพิ่มสูงขึ้น และในขณะที่ความผันผวนของตลาดหลักทรัพย์จะปรับเพิ่มขึ้น ตามความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์

คำสำคัญ: ความไม่แน่นอนในนโยบายเศรษฐกิจ, ความไม่แน่นอนทางการเมือง, ความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์, ความเสี่ยงนโยบายการค้า, การเติบโตทางเศรษฐกิจ, ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

* คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : Yuthanas@gmail.com

1. บทนำ

ความเสี่ยงในเชิงนโยบายและเชิงการเมือง ที่ผ่านมาแม้ว่าจะถูกกล่าวถึงทางในทางเศรษฐศาสตร์และการเงินในฐานะหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ แต่ยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้อย่างชัดเจน การศึกษาที่ผ่านมาจะเน้นในเชิงของการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันถึงผลต่อพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศ (เช่น Darby et al., 2004) ส่วนการวิเคราะห์เชิงประจักษ์จะทำโดยใช้ข้อมูลจากหลายๆ ประเทศ (Cross-countries) เพื่อเปรียบเทียบภาพรวมของเศรษฐกิจมหภาคในระยะยาว ระหว่างประเทศที่มีระดับความเสี่ยงทางการเมืองแตกต่างกัน ซึ่งสามารถทำได้ผ่านตัวแปรมหภาคต่างๆ เช่น อัตราการเติบโตของผลผลิต (GDP growth) (เช่น Alesina et al., 1996) การลงทุน (investment) (เช่น Svensson, 1998) และ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) (เช่น Hayakawa, 2012) เป็นต้น

นอกจากผลกระทบต่อพื้นฐานเศรษฐกิจในระยะยาวตามที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ปัจจัยเสี่ยงเชิงนโยบายและเชิงการเมือง ก็ส่งผลต่อพลวัตเศรษฐกิจในระยะสั้นด้วย โดยเฉพาะผลต่อการชะลอการตัดสินใจของประชาชนและหน่วยธุรกิจต่างๆ ทั้งด้านการบริโภค การลงทุน รวมถึง ผลต่อการความเสี่ยงของราคาสินทรัพย์ในตลาดการเงิน ซึ่งนำไปสู่การปรับตัวของราคาและความผันผวนในตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ผลเชิงพลวัตเหล่านี้ มีข้อจำกัดสำคัญคือการขาดข้อมูลเชิงปริมาณที่ใช้แทนความเสี่ยงนั้น ๆ ในลักษณะอนุกรมเวลาที่สามารถเชื่อมโยงและวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงพลวัตกับตัวแปรมหภาคต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความซับซ้อน (Data Analytics) ร่วมกับการใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ได้รับความสนใจในประยุกต์ เพื่อสร้างนวัตกรรมในการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงนโยบายและการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาเครื่องมือเหล่านี้ถูกนำมาใช้การวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในเชิงบริหารธุรกิจ (การตลาด การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น) การเมือง สิ่งแวดล้อม การแพทย์ และในสาขาอื่นๆ อย่างแพร่หลาย หรือแม้แต่ในทางเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ข้อมูลและการใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ถูกนำมาใช้วิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังจะเห็นจากการใช้เครื่องมือนี้ในการวิเคราะห์แนวโน้มการว่างงาน แนวโน้มอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประเมินนโยบายการเงินในมิติของการสื่อสารของธนาคารกลาง รวมถึง วิเคราะห์ผลตอบแทนและบริหารความเสี่ยงการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น ในด้านการวิเคราะห์ความเสี่ยงเชิงนโยบายและการเมือง Baker, Bloom and Davis (2016) ได้นำเสนอแนวทางในการสร้างดัชนีที่มีลักษณะเป็นข้อมูลอนุกรมเวลาเพื่อวัดระดับความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Uncertainty - EPU) ในสหรัฐฯ โดยใช้ข้อมูลคำที่สะท้อนความเสี่ยงเหล่านี้จากการนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ชั้นนำในสหรัฐฯ ซึ่งการสืบค้นข่าวอาศัยฐานข้อมูลการสืบค้นจากหนังสือพิมพ์ ซึ่งต่อมาเครื่องมือนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงนโยบายเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ อาทิเช่น ญี่ปุ่น สหราชอณาจักร สหภาพยุโรป ทำให้สามารถจัดทำดัชนีความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจโลก (Global Economic Policy Uncertainty – GEPU) จากนั้นได้มีการนำไป

ประยุกต์ใช้ในการสร้างดัชนีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงทางการเมืองได้แก่ ดัชนีการแบ่งแยกฝักฝ่าย (Partisan Conflict Index - PCI) ซึ่งจัดทำใน Azzimonti (2016) ดัชนีความไม่แน่นอนในนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (Trade Policy Uncertainty – TPU) โดย Caldara et al. (2019) ดัชนีความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์โลก (Geopolitical risk index) โดย Caldara and Iacoviello (2018) และดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย (Political Uncertainty Index – PUI) โดย Luangaram and Sethapramote (2018)

ในกรณีประเทศไทย ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบของความไม่แน่นอนทางนโยบายและความเสี่ยงทางการเมืองได้รับความสนใจมากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งการวิเคราะห์จะแบ่งออกเป็น สองระดับ คือ หนึ่ง การส่งผ่านผลกระทบจากความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในต่างประเทศในมิติต่างๆ เช่น นโยบายเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ที่มีผลต่อเศรษฐกิจและตลาดการเงินของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ถูกกล่าวถึงอยู่เสมอๆ และ สอง การวิเคราะห์ความเสี่ยงทางนโยบายและการเมืองไทยที่มีผลต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงิน ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเผชิญกับความขัดแย้งทางการเมืองและความไม่แน่นอนในนโยบายภาครัฐ อยู่ต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษ ที่ผ่านมา

ดังนั้นในบทความนี้จะนำเสนอ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้นวัตกรรมการวิเคราะห์ข้อมูลในการสร้างดัชนีเหล่านี้ และถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้ดัชนีในการวิเคราะห์ผลต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินใน ในบทที่สอง ต่อ บทที่สาม แสดงผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เพิ่มเติมจากการศึกษาในอดีต และบทสุดท้ายสรุปผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้

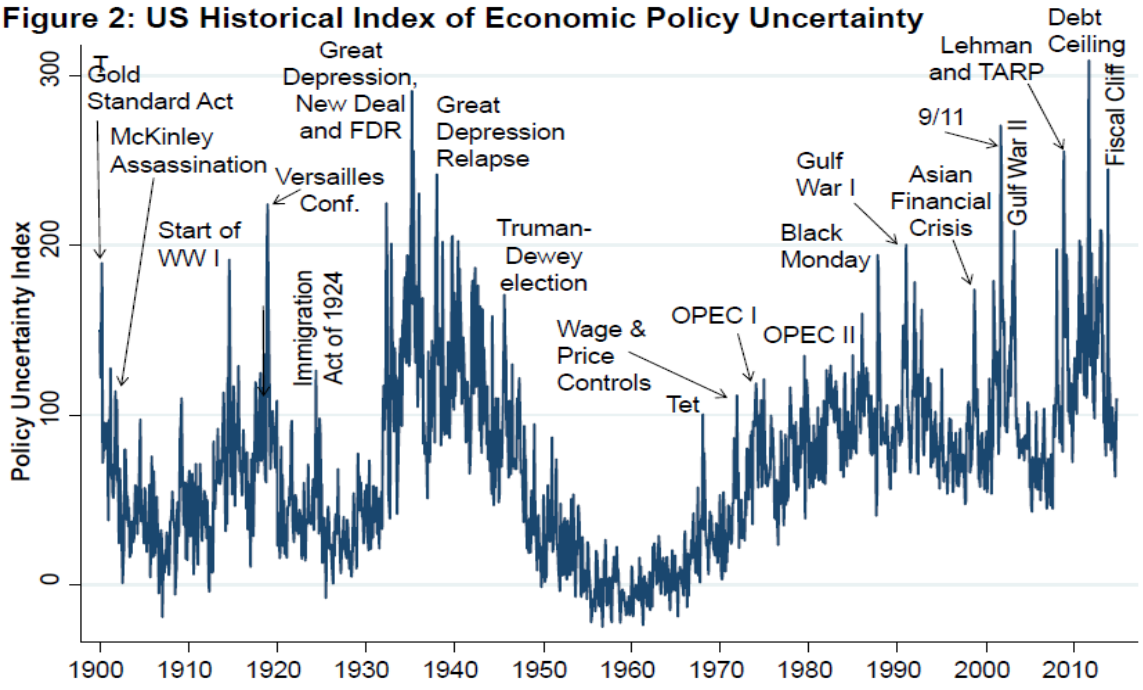
2. วรรณกรรมปริทัศน์

ดังที่กล่าวถึงในบทแรก การสร้างดัชนีวัดระดับความเสี่ยงเชิงนโยบายและการเมือง นำเสนอโดย Baker et al. (2016) ซึ่งพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Uncertainty Index: EPU Index) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทางอักษรศาสตร์ ซึ่งอาศัยหลักการนับจำนวนบทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับความไม่แน่นอนทางการเมืองซึ่งนิยามจาก การมีคำที่แสดงลักษณะร่วมเหล่านี้อยู่ร่วมกันในบทความ โดยคำที่ปรากฏในเนื้อข่าว ซึ่งใช้ในการวิเคราะห์แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มคำ คือ

1. กลุ่มที่แสดงประเด็นทางเศรษฐกิจได้แก่คำ ‘economic หรือ economy’
2. กลุ่มที่แสดงความไม่แน่นอน ได้แก่คำ‘uncertainty’ และ
3. กลุ่มที่แสดงความเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ เช่น “รัฐสภา (Congress)” “การกำกับดูแล (Regulation)” “การขาดดุล (Deficit)” เป็นต้น

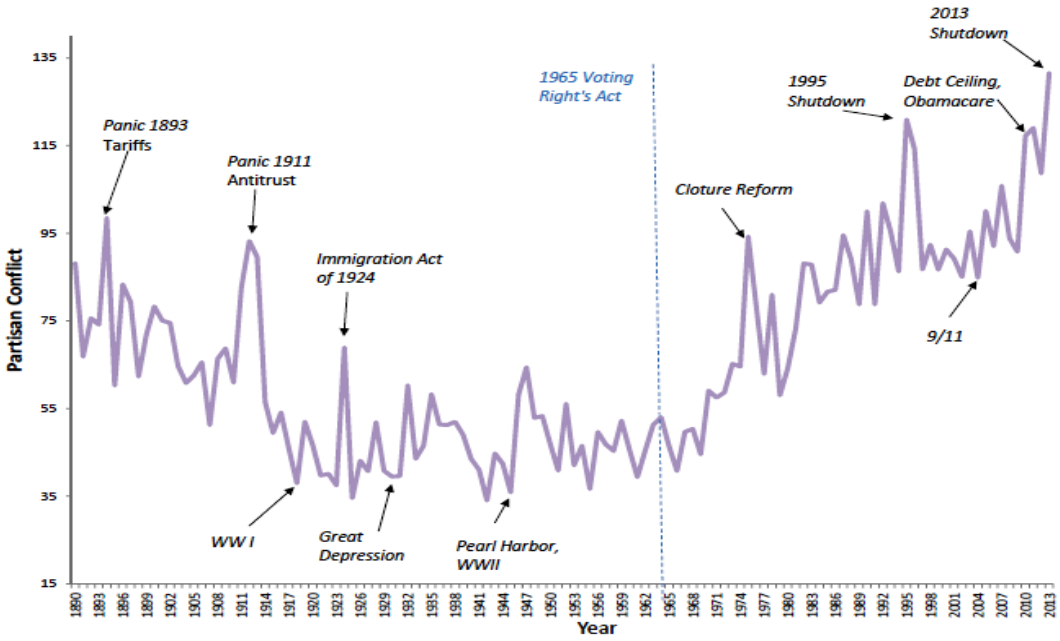
โดยการสืบค้นคำเหล่านี้ในบทความ จะใช้ข้อมูลในฐานข้อมูลข่าวขนาดใหญ่จากหนังสือพิมพ์ชั้นนำในสหรัฐฯ 10 ฉบับซึ่งสามารถสืบค้นข้อมูลในอดีตได้ต่อเนื่อง โดยจะนับจำนวนบทความที่เกี่ยวข้องที่มีคำสามกลุ่มนี้ครบถ้วนในข่าวในแต่ละเดือน จากนั้นจึงนำไปเทียบกับจำนวนข่าวทั้งหมดในเดือนนั้นเพื่อหาสัดส่วนและทำการปรับข้อมูลให้เป็นค่ามาตรฐาน (Standardization) ด้วยการหารด้วยค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและนำมาปรับเพื่อให้ข้อมูลมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 100 (Normalization) ทำให้สามารถสร้างดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจ ดังตัวอย่างในรูปที่ 1

ต่อมา Azzimonti (2016) ได้สร้างดัชนีการแบ่งแยกฝักฝ่าย (Partisan Conflict Index - PCI) ขึ้นเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเมืองโดยเน้นที่มิติของความขัดแย้งแบ่งฝ่ายทางการเมืองซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้นในการเมืองสหรัฐฯ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับกรอบการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลซึ่งเกือบนำไปสู่เหตุการณ์ปิดที่ทำการรัฐบาล (Shut down) ในปี 2013 ซึ่งดัชนี PCI ที่สร้างขึ้นใช้หลักการคำนวณของ Baker et al. (2016) คือนับจำนวนบทความในหนังสือพิมพ์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องต่อจำนวนบทความทั้งหมดเป็นตัวแทน แต่ปรับปรุงคำสำคัญ (Keywords) ที่ใช้เป็นกลุ่มคำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ “ความไม่ลงรอยทางการเมือง (Political Disagreement)” และ “รัฐบาล (Government)” ซึ่งดัชนีที่สร้างขึ้นแสดงได้ดังนี้



ภาพที่ 1: ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจสหรัฐฯ โดย Baker et al. (2016)

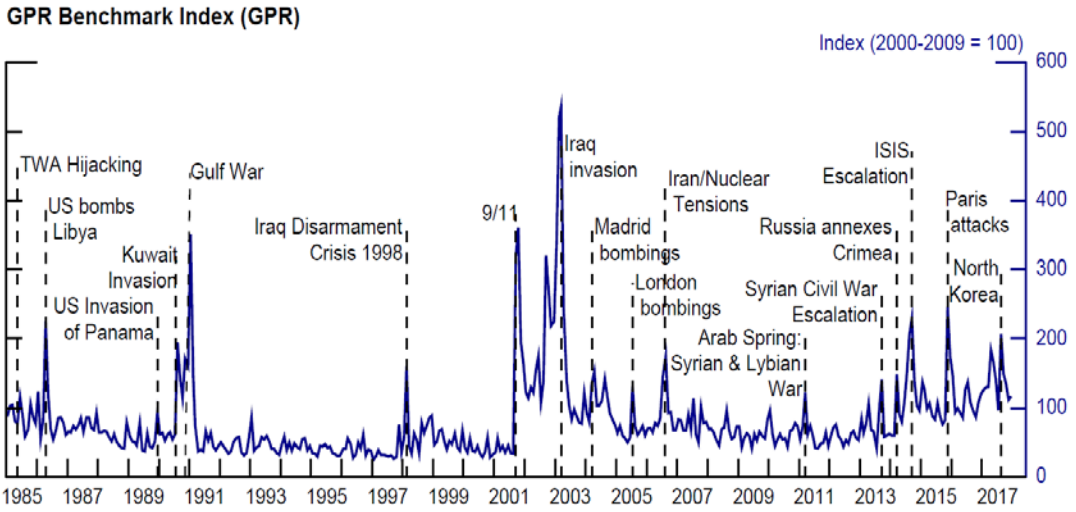
ที่มา: Figure 2 of Baker et al. (2016)



ภาพที่ 2: ดัชนีการแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองสหรัฐฯ โดย Azzimonti (2017)

ที่มา: Figure 3 of Azzimonti (2017)

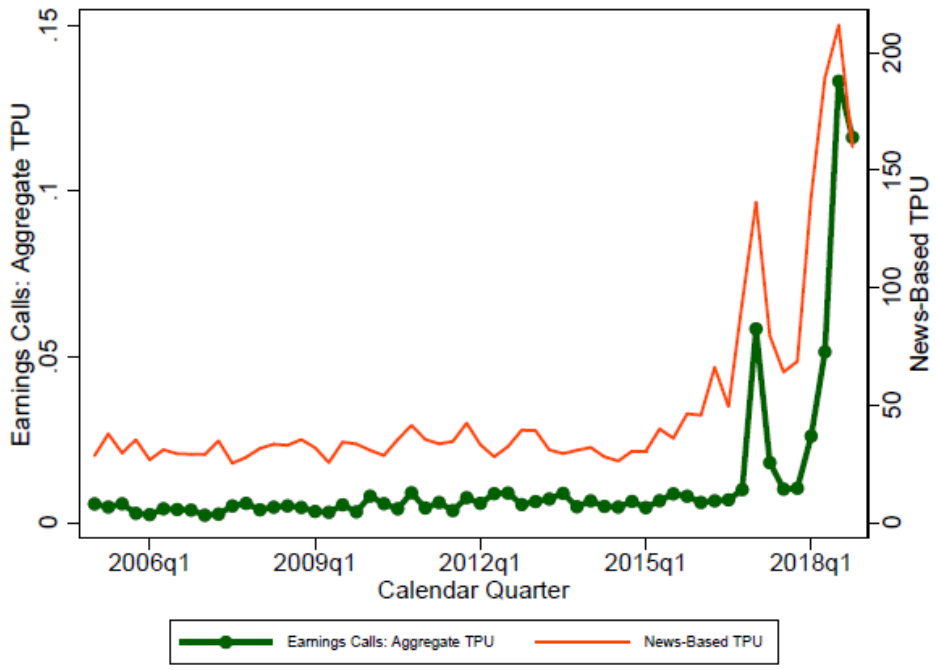
ต่อมา Caldara and Iacoviello (2018) ได้พัฒนาดัชนี Geopolitic Risk (GPR) โดยเน้นที่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ไม่สามารถแก้ไขด้วยวิธีทางสันติ หรือวิธีทางประชาธิปไตย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสงคราม (war) การก่อการร้าย (Terrorist) ความตึงเครียดระหว่างรัฐ (tensions between states) ซึ่งการทำดัชนีอาศัยการนับจำนวนบทความในหนังสือพิมพ์ชั้นนำของสหรัฐฯ 11 ฉบับ ที่ครอบคลุมคำที่แสดง “เหตุการณ์” (event) และคำที่แสดงความเสี่ยง



ภาพที่ 3: ดัชนีความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitical risk) โดย Caldara and Iacoviello (2018)

ที่มา: Figure 1 of Caldara and Iacoviello (2018)

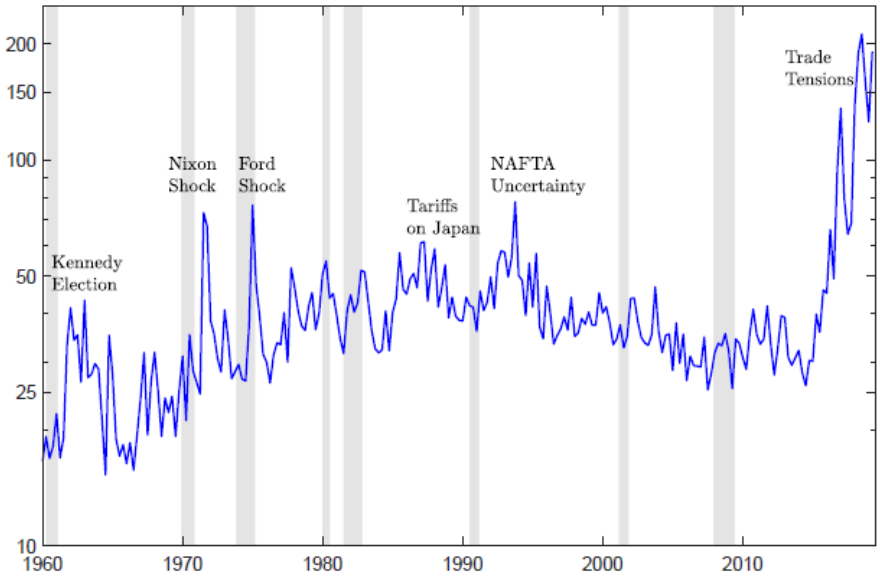
ล่าสุด Caldara et al. (2019) ได้พัฒนาดัชนีเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของ ความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (Trade Policy Uncertainty) โดยใช้ข้อมูลทั้งในระดับรายบริษัท โดยใช้การนับคำที่เกี่ยวข้องจากข้อมูลรายงานผลประกอบการของบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาด และข้อมูลในภาพรวมที่ได้จากการนับจำนวนบทความในหนังสือพิมพ์ชั้นนำที่กล่าวถึงความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้าจากข่าวที่แสดงถึงนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ร่วมกับคำที่แสดงความไม่แน่นอน อยู่ในบทความเดียวกัน โดยดัชนีที่สร้างขึ้นจากข้อมูลรายบริษัทและข้อมูลรายภาพรวมแสดงได้ดังนี้



ภาพที่ 4: ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า (Trade Policy Uncertainty) โดย Caldara et al. (2019)

a) ดัชนีดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า จากข้อมูลรายบริษัท

ที่มา: Figure 1 และ Figure 4 of Caldara et al. (2019)



ภาพที่ 4: ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า (Trade Policy Uncertainty) โดย Caldara et al. (2019)
b) ดัชนีดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า จากข้อมูลภาพรวม
ที่มา: Figure 1 และ Figure 4 of Caldara et al. (2019)

ในกรณีประเทศไทย ดัชนีที่เกี่ยวข้องที่มีการพัฒนาในปัจจุบันประกอบด้วยดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมือง (Political Uncertainty Index - PUI) ซึ่งพัฒนาโดย Luangaram and Sethapramote (2018) และดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งพัฒนาโดย Luangarm, Apitan and Manopimoke (2019) ซึ่งกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับดัชนีฯ ทั้งสองได้ดังนี้

ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย (PUI) คำนวณโดยอาศัยหลักการของ Baker et al. (2016) โดยจำแนกความไม่แน่นอนทางการเมืองออกเป็น 5 กลุ่ม โดยมีคำสำคัญในแต่ละกลุ่มดังนี้

(1) ความขัดแย้งที่เกิดจากการชุมนุม ประกอบด้วยคำ “ชุมนุม” และ “ขัดแย้ง”

(2) ความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นจนต้องใช้มาตรการฉุกเฉิน ประกอบด้วยคำ “สถานการณ์ฉุกเฉิน” หรือ “กฎอัยการศึก”

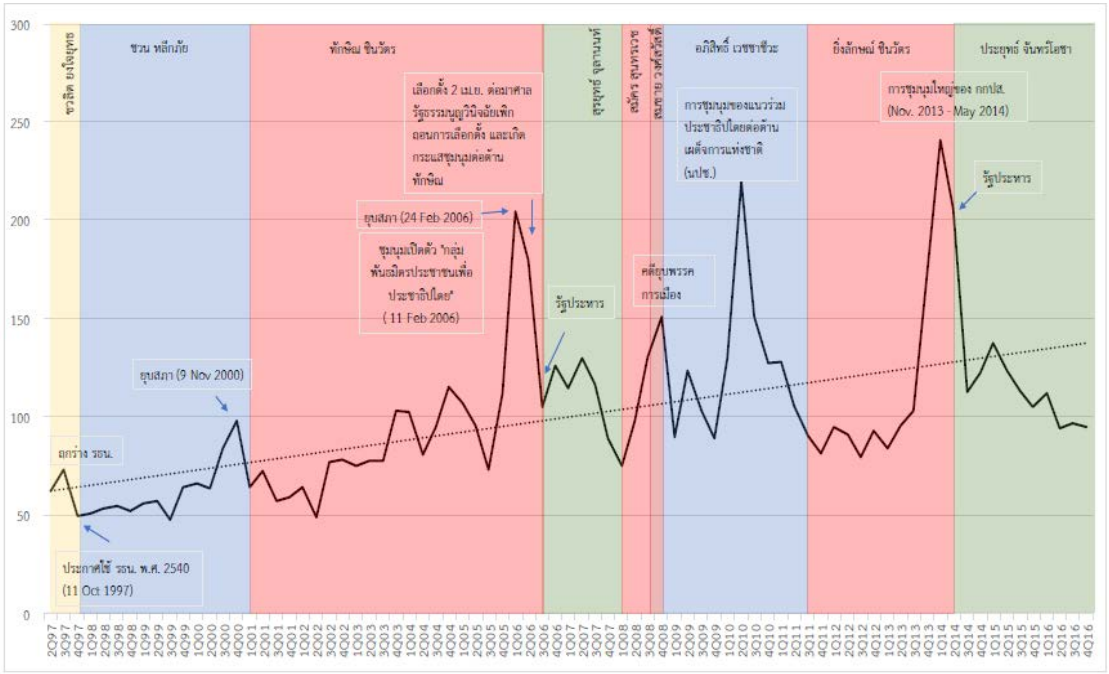
(3) ความไม่แน่นอนจากกระบวนการเลือกตั้ง ประกอบด้วยคำ (“ยุบสภา” หรือ “เลือกตั้ง”)

(4) ความขัดแย้งที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง ประกอบด้วยคำ “ปฏิวัติ” หรือ “รัฐประหาร”

(5) ความไม่แน่นอนด้านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง ประกอบด้วยคำ [“การเมือง” และ “ปฏิรูป”] หรือ [(“รัฐธรรมนูญ” หรือ “รธน”) และ (“ยกร่าง” หรือ “แก้ไข”)]

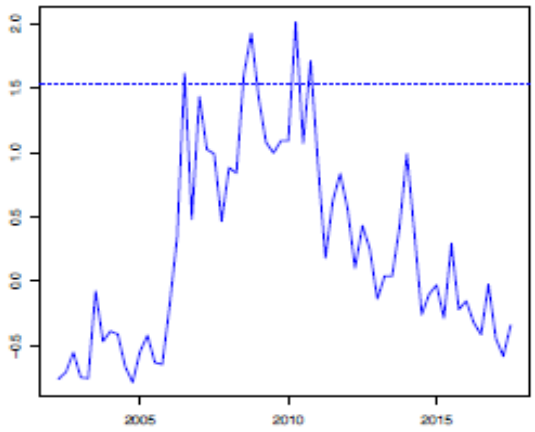
ซึ่งฐานข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาดังกล่าวอาศัยฐานข้อมูล iQNewsClip และ NewsCenter ของบริษัท Inforquest โดยครอบคลุมข่าวหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์ใหญ่ 5 ฉบับได้แก่ ไทยรัฐ เดลินิวส์ มติชน คมชัดลึก และ ข่าวสด ซึ่งทำให้สามารถคลอบคลุมระยะเวลาทั้งหมดได้ถึงเกือบ 20 ปี คือตั้งแต่ 1997Q2-2016Q4 ซึ่งดัชนีที่คำนวณได้แสดงดังรูปที่ 5

ในส่วนของดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจในไทย (Thailand Economic Policy Uncertainty - TEPU - Index) พัฒนาโดย Apitan, Luangaram and Manopimoke (2019) โดยอาศัยหลักการของการสร้างดัชนี PUI มาใช้ในการสร้างดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจ (EPU) ของประเทศไทยโดยใช้ฐานข้อมูลข่าวภาษาอังกฤษจากหนังสือพิมพ์ Bangkok Post และสำนักข่าว Bloomberg ดังแสดงในรูปที่ 6 อย่างไรก็ตามปัจจุบันดัชนีนี้ยังอยู่ระหว่างการปรับปรุง และยังไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะ



ภาพที่ 5: ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองในประเทศไทย โดย Luangaram and Sethapramote

ที่มา: Figure 1.1 ใน Luangaram and Sethapramote (2018)



Note: Dashed horizontal line shows 1.65 standard deviations above the mean of the TEPU series.

ภาพที่ 6: ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย
โดย Apitan, Luangaram and Manopimoke (2019)
ที่มา: Figure 2 of Apitan, Luangaram and Manopimoke (2019)

ผลของการจัดทำดัชนีต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น ทำให้เกิดการศึกษาเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องตามมา โดยเริ่มจากการศึกษาของ Baker et al. (2016) ซึ่งนอกจากจะพัฒนาดัชนีความไม่แน่นอนนโยบายเศรษฐกิจแล้วยังวิเคราะห์ผลกระทบเชิงประจักษ์ที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินโดยใช้แบบจำลองอนุกรมเวลา Vector Auotregression (VAR) ด้วย ผลการศึกษาพบการตอบสนองของตัวแปรที่สำคัญทั้งทางเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงิน ได้แก่ ดัชนีตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ (S&P index) อัตราดอกเบี้ย Fed fund rate การจ้างงาน และดัชนีผลผลิตอุตสาหกรรม ที่หดตัวลงเมื่อระดับดัชนีความไม่แน่นอนในนโยบายเศรษฐกิจปรับตัวสูงขึ้น ต่อ Azzimonti (2016) แสดงผลเชิงประจักษ์ถึงผลกระทบของความขัดแย้งแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองที่มีผลต่อการลงทุนภาคเอกชน รวมถึงตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ยอดการสั่งซื้อสินค้าคงทน เช่นเดียวกับ Caldara et al. (2019) ซึ่งพบวาผลกระทบจากความไม่แน่นอนในนโยบายการค้าส่งผลต่อการลงทุนภาคเอกชน รวมถึงการส่งออกด้วยเช่นกัน ในขณะที่ผลกระทบจากความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ Caldara and Iacoviello (2018) พบว่าส่งผลต่อทั้งระดับผลผลิตอุตสาหกรรม ผลตอบแทนการลงทุนในตลาดการเงิน และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ การศึกษาในระยะต่อมาพบว่าดัชนีความเสี่ยงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ไม่เฉพาะสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปเท่านั้น โดย Tsai (2017) พบว่าการเปลี่ยนแปลงในดัชนีความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อเนื่อง (Spillover) ไปยังความตึงเครียดในตลาดการเงิน โดยความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจในประเทศจีน ญี่ปุ่น ยุโรป และสหรัฐอเมริกา ส่งผลต่อความเสี่ยงของการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ 22 แห่งทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย นอกจากนี้ Liow, et al. (2018) พบว่าความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลกระทบในทางบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อการส่งผ่านผลกระทบไปยังความความผันผวน

ในตลาดหลักทรัพย์ประเทศเกิดใหม่ โดยใช้ข้อมูลจากตลาดหลักทรัพย์จีน สหรัฐฯ แคนนาคา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมันนี และสหราชอณาจักร

ในกรณีประเทศไทย Luangaram and Sethapramote (2018) แสดงผลกระทบของความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ การลงทุนภาคเอกชน การบริโภคภาคเอกชน ในหลายมิติ ซึ่งทำให้การพยากรณ์เศรษฐกิจและการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอนทางการเมืองด้วย ส่วนการวิเคราะห์ผลของความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกที่มีผลต่อเศรษฐกิจไทย แสดงในการศึกษาของ อัสมา โมรา และยุทธนา เศรษฐปราโมทย์ (2562) ซึ่งวิเคราะห์บทบาทของความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลก (GEPU) ว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย นอกเหนือจากความเสี่ยงอื่นๆ ที่ถูกกล่าวถึงก่อนหน้านี้ เช่น ดัชนีความผันผวนของตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ (VIX) ราคาทองคำ และราคาน้ำมันดิบ ในตลาดโลก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป จากงานศึกษาข้างต้น พบว่า การวิเคราะห์ผลของความไม่แน่นอนจากการเมืองและนโยบาย เริ่มถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบในประเทศไทย อย่างไรก็ตามการศึกษาแต่ละชิ้นจะเน้นความไม่แน่นอนด้านใดด้านหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง โดย Luangarm and Sethapramote (2018) เน้นผลกระทบจากความไม่แน่นอนจากการเมืองไทย Apitan, Luangarm and Manopimoke (2019) ศึกษาผลของความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจของไทย และ อัสมา โมรา และ ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์ (2562) ศึกษาผลกระทบที่มาจากความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจโลก ดังนั้น ในบทต่อไปจะทำการวิเคราะห์ผลกระทบจากความไม่นอนที่สะท้อนผ่านดัชนีของไทยและต่างประเทศประกอบด้วย ดัชนีความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจโลก (Baker, et al., 2016) ดัชนีการแบ่งผักฝ่ายทางการเมือง (Azzimonti, 2017) ดัชนีความไม่แน่นอนในนโยบายการค้าโลก (Caldara et al., 2019) ดัชนีความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์โลก (Caldara and Iacoviello. 2018) และ ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย (Luangaram and Sethapramote, 2018)

3. ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ในบทนี้จะนำเสนอผลการศึกษาเชิงประจักษ์ถึงผลกระทบของความไม่แน่นอนเหล่านี้ที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจมหภาค แทนโดยอัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP growth) และความผันผวนของเศรษฐกิจวัดจากค่าความแปรปรวนอย่างมีเงื่อนไข (Conditional variance) ที่คำนวณได้จากแบบจำลอง Autoregressive Conditional Heteroscedasticity (ARCH) และผลกระทบที่มีต่อตลาดการเงินวัดจากอัตราผลตอบแทนการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) และความผันผวนที่วัดจากแบบจำลอง ARCH เช่นเดียวกัน

3.1 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะเก็บรวบรวมจากฐานข้อมูล CEIC ในส่วนของข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินของไทย ซึ่งแทนโดยผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาคงที่ (YR) และดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (SET) ส่วนตัวแปรที่แทนความเสี่ยงในตลาดการเงินสหรัฐ และความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายจะจัดเก็บจากหน่วยงานที่จัดทำข้อมูล ซึ่งประกอบด้วย Chicago Board of Exchange (CBOE) ในกรณีของดัชนีความผันผวนของตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ (VIX index) และ Federal reserve bank of Philadelphia ในกรณีข้อมูล Partisan Conflict Index (PCI) ส่วนดัชนีความเสี่ยงอื่นๆ จะรวบรวมจากเวปไซด์ www.policyuncertianty.com ซึ่งรวบรวมดัชนีที่แทนความเสี่ยงทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจไว้ด้วยกัน โดยรายละเอียดของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา แหล่งที่มา และช่วงเวลาของข้อมูล แสดงได้ในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1: ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปร	ความหมาย	ที่มาข้อมูล	ช่วงเวลา
YR	ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศไทย	ฐานข้อมูล CEIC	1997q1 – 2019q4
SET	ผลตอบแทนตลาดหลักหลักทรัพย์ไทย	ฐานข้อมูล CEIC	1997m3 – 2019m12
VIX	ดัชนีความผันผวนตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ	เว็บไซด์ wwwcboe.com	1997m3 – 2019m12
GEPU	ดัชนีความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจโลก	เว็บไซด์ www.policyuncertianty.com	1997m3 – 2019m12
GEPU	ดัชนีความไม่แน่นอนของนโยบายเศรษฐกิจโลก	เว็บไซด์ www.policyuncertianty.com	1997m3 – 2019m12
PCI	ดัชนีการแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองสหรัฐฯ	เว็บไซด์ Federal reserve bank of Philadelphia	1997m3 – 2019m12
GPR	ดัชนีความเสี่ยงภูมิรัฐศาสตร์โลก	เว็บไซด์ www.policyuncertianty.com	1997m3 – 2019m12
TPU	ดัชนีความไม่แน่นอนของนโยบายการค้าสหรัฐฯ	เว็บไซด์ www.policyuncertianty.com	1997m3 – 2019m07
PUI	ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย	Luangaram and Sethapramote (2018)	1997m3 – 2019m12

3.2 แบบจำลองเศรษฐมิติในการวิเคราะห์

แบบจำลองในการวิเคราะห์ประกอบด้วยแบบจำลองพลวัติอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และแบบจำลองพลวัติผลตอบแทนการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

(i) แบบจำลองพลวัติอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจ ใช้อัตราการเปลี่ยนแปลงในผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP growth) ($\Delta \ln YR_t$) เป็นตัวแปรอธิบาย และใช้ค่าล่าช้า 1 ช่วงเวลาของตัวแปรตามเป็นตัวแปรควบคุมในสมการ ($\Delta \ln YR_{t-1}$) และวัดผลกระทบต่อความผันผวนในอัตราการขยายตัวโดยใช้แบบจำลอง ARCH(2) โดยตัวแปรที่แทนปัจจัยเสี่ยงทางการนโยบายและการเมือง (Uncertainty) ($\Delta \ln Risk_{i,t}$) รวมอยู่ทั้งในสมการค่าเฉลี่ย (mean equation) และสมการความแปรปรวนอย่างมีเงื่อนไข (variance equation) ดังนี้

<u>แบบจำลอง 1</u>

$$\Delta \ln YR_t = \theta_1 + \gamma_1 \Delta \ln YR_{t-1} + \eta_1 \Delta \ln GEPU_t + \varepsilon_{1,t}$$
$$h_t = \omega_1 + \alpha_1 \varepsilon_{1,t-1}^2 + \beta_1 \varepsilon_{1,t-2}^2 + \phi_1 \Delta \ln GEPU_t$$

<u>แบบจำลอง 2</u>

$$\Delta \ln YR_t = \theta_2 + \gamma_2 \Delta \ln YR_{t-1} + \eta_2 \Delta \ln PCI_t + \varepsilon_{2,t}$$
$$h_t = \omega_2 + \alpha_2 \varepsilon_{2,t-1}^2 + \beta_2 \varepsilon_{2,t-2}^2 + \phi_2 \Delta \ln PCI_t$$

<u>แบบจำลอง 3</u>

$$\Delta \ln YR_t = \theta_3 + \gamma_3 \Delta \ln YR_{t-1} + \eta_3 \Delta \ln GPR_t + \varepsilon_{3,t}$$
$$h_t = \omega_3 + \alpha_3 \varepsilon_{3,t-1}^2 + \beta_3 \varepsilon_{3,t-2}^2 + \phi_3 \Delta \ln GPR_t$$

<u>แบบจำลอง 4</u>

$$\Delta \ln YR_t = \theta_4 + \gamma_4 \Delta \ln YR_{t-1} + \eta_4 \Delta \ln TPU_t + \varepsilon_{4,t}$$
$$h_t = \omega_4 + \alpha_4 \varepsilon_{41,t-1}^2 + \beta_4 \varepsilon_{4,t-2}^2 + \phi_4 \Delta \ln TPU_t$$

<u>แบบจำลอง 5</u>

$$\Delta \ln YR_t = \theta_5 + \gamma_5 \Delta \ln YR_{t-1} + \eta_5 \Delta \ln PUI_t + \varepsilon_{5,t}$$
$$h_t = \omega_5 + \alpha_5 \varepsilon_{5,t-1}^2 + \beta_5 \varepsilon_{5,t-2}^2 + \phi_5 \Delta \ln PUI_t$$

แบบจำลอง (1) – (5) นี้จะประมาณค่าโดยการใช้ข้อมูลรายไตรมาส ตามข้อจำกัดของข้อมูลผลผลิตมวลรวมภายในประเทศซึ่งมีข้อมูลในรายไตรมาส

(ii) แบบจำลองพลวัติอัตราผลตอบแทนและความผันผวนในตลาดการเงิน จะมีตัวแปรผลตอบแทนการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ($\Delta \ln SET_t$) เป็นตัวแปรอธิบาย โดยมีค่าล่าช้า 1 ช่วงเวลาของตัวแปรตาม ($\Delta \ln SET_{t-1}$) และดัชนีความผันผวนตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ ($\Delta \ln VIX_t$) เป็นตัวแปรควบคุมในสมการ และวัดผลกระทบต่อความผันผวนในอัตราการขยายตัวโดยใช้แบบจำลอง ARCH(2) โดยตัวแปรที่แทนปัจจัยเสี่ยงทางการนโยบายและการเมือง (Uncertainty) ($\Delta \ln Risk_{i,t}$) รวมอยู่ทั้งในสมการค่าเฉลี่ย (mean equation) และสมการความแปรปรวนอย่างมีเงื่อนไข (variance equation) ดังนี้

<u>แบบจำลอง 6</u>

$$\Delta \ln SET_t = \theta_6 + \gamma_6 \Delta \ln SET_{t-1} + \kappa_6 \Delta \ln VIX_t + \eta_6 \Delta \ln GEPU_t + \varepsilon_{6,t}$$
$$h_t = \omega_6 + \alpha_6 \varepsilon_{6,t-1}^2 + \beta_6 \varepsilon_{6,t-2}^2 + \lambda_6 \Delta \ln VIX_t + \phi_6 \Delta \ln GEPU_t$$

<u>แบบจำลอง 7</u>

$$\Delta \ln SET_t = \theta_7 + \gamma_7 \Delta \ln SET_{t-1} + \kappa_7 \Delta \ln VIX_t + \eta_7 \Delta \ln GEPU_t + \varepsilon_{7,t}$$
$$h_t = \omega_7 + \alpha_7 \varepsilon_{7,t-1}^2 + \beta_7 \varepsilon_{7,t-2}^2 + \lambda_7 \Delta \ln VIX_t + \phi_7 \Delta \ln PCI_t$$

<u>แบบจำลอง 8</u>

$$\Delta \ln SET_t = \theta_8 + \gamma_8 \Delta \ln SET_{t-1} + \kappa_8 \Delta \ln VIX_t + \eta_8 \Delta \ln GPR_t + \varepsilon_{8,t}$$
$$h_t = \omega_8 + \alpha_8 \varepsilon_{8,t-1}^2 + \beta_8 \varepsilon_{8,t-2}^2 + \lambda_8 \Delta \ln VIX_t + \phi_8 \Delta \ln GPR_t$$

<u>แบบจำลอง 9</u>

$$\Delta \ln SET_t = \theta_9 + \gamma_9 \Delta \ln SET_{t-1} + \kappa_9 \Delta \ln VIX_t + \eta_9 \Delta \ln TPU_t + \varepsilon_{9,t}$$
$$h_t = \omega_9 + \alpha_9 \varepsilon_{9,t-1}^2 + \beta_9 \varepsilon_{9,t-2}^2 + \lambda_9 \Delta \ln VIX_t + \phi_9 \Delta \ln TPU_t$$

<u>แบบจำลอง 10</u>

$$\Delta \ln SET_t = \theta_{10} + \gamma_{10} \Delta \ln SET_{t-1} + \kappa_{10} \Delta \ln VIX_t + \eta_{10} \Delta \ln PUI_t + \varepsilon_{10,t}$$
$$h_t = \omega_{10} + \alpha_{10} \varepsilon_{10,t-1}^2 + \beta_{10} \varepsilon_{10,t-2}^2 + \lambda_{10} \Delta \ln VIX_t + \phi_{10} \Delta \ln PUI_t$$

ซึ่งแบบจำลองนี้จะประมาณค่าโดยการใช้ข้อมูลรายเดือนตามข้อจำกัดของข้อมูลดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองและทางนโยบาย โดยข้อมูลตัวแปรปัจจัยเสี่ยงเชิงนโยบายจะกำหนดให้อยู่ในรูปผลต่างลำดับที่ 1 ของข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา Non-stationary ของข้อมูล

3.3 ผลการประมาณค่าแบบจำลองเศรษฐมิติ

ผลการประมาณค่าแบบจำลองความแปรปรวนอย่างมีเงื่อนไขเพื่อวิเคราะห์ผลของความไม่แน่นอนทางการเมืองต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งในเชิงของค่าเฉลี่ยการเติบโต และความผันผวน แสดงได้ในตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2: ผลของความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความผันผวนในระยะสั้น

Variables	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)
Mean Equation					
intercept	0.008*** (4.539)	0.007*** (13.521)	0.007*** (3.426)	0.007*** (6.014)	0.001*** (3.157)
Lagged dependent variables	0.312** (2.244)	0.231** (2.228)	0.339** (2.366)	0.330*** (3.216)	0.299* (1.745)
Global Economic Policy Uncertainty	**-0.008 (-1.379)**				
Partisan Conflict		**-0.003 (-0.250)**			
GeoPolitical Risk	-		**0.003 (1.097)**		
Trade Policy Uncertianty				**-0.003* (-1.872)**	
Thai Political Uncertainty Index					**0.009 (1.048)**
Variance Equation					
Intercept	0.00004*** (3.565)	0.0001*** (3.560)	0.00004** (2.432)	0.00003** (2.413)	0.0001*** (2.575)
ARCH(1)	0.801*** (2.847)	0.391* (1.691)	0.818*** (2.847)	0.759*** (3.022)	0.672* (1.678)
ARCH(2)	0.290 (1.393)	0.282*** (2.607)	0.360* (1.954)	0.362*** (2.875)	0.246* (1.928)
Global Economic Policy Uncertainty	**0.0001*** (3.954)**				

ตารางที่ 2: ผลของความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและความผันผวนในระยะสั้น (ต่อ)

Variables	Model (1)	Model (2)	Model (3)	Model (4)	Model (5)
Mean Equation					
Partisan Conflict		-0.0003* (-1.825)			
GeoPolitical Rik			-0.0001 (0.805)		
Trade Policy Uncertianty				0.00004*** (3.125)	
Thai Political Uncertainty Index					-0.0003*** (-3.174)

หมายเหตุ: ค่าในวงเล็บใต้ค่าประมาณแทนค่า t-statistics *. **, *** แสดงผลอย่างที่นัยยะสำคัญที่ระดับ 0.1, 0.05 และ 0.01 ตามลำดับ

จากตารางที่ 2 พบว่าดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า (TPU) ส่งผลเชิงลบอย่างมีนัยยะต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้นของไทย และส่งผลให้ความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาคไทยเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงบทบาทของการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะการส่งออกที่มีต่อเศรษฐกิจ เนื่องจากความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อกิจกรรมทางการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นจากในช่วงของสงครามการค้าระห่างสหรัฐฯ และจีน ส่งผลให้เศรษฐกิจไทยชะลอตัวลง และมีความผันผวนมากขึ้นในปี 2562 ที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนจากการหดตัวอย่างรวดเร็วของอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากร้อยละ 4.1 ในปี 2561 เหลือร้อยละ 2.4 ในปี 2562 และการปรับประมาณการเศรษฐกิจของหน่วยงานต่าง ๆ มีอย่างต่อเนื่องซึ่งสะท้อนความไม่แน่นอนเกี่ยวกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจจากความเสี่ยงด้านนโยบายการค้าในระดับโลก ส่วนตัวแปรด้านความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองจากต่างประเทศแม้ว่าจะมีผลเชิงลบแต่ค่าประมาณที่ได้ไม่มีนัยยะทางสถิติ ในขณะที่ปัจจัยเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ไม่มีผลต่อเศรษฐกิจมหภาค

ในขณะที่ดัชนีอื่น ๆ ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความผันผวนของเศรษฐกิจ ในขณะที่ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งในไทยและสหรัฐฯ มีผลให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งน่าจะมาจากการชะลอการตัดสินใจการลงทุนทำให้เศรษฐกิจทรงตัวต่อเนื่อง

ในขณะที่ดัชนีอื่น ๆ ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความผันผวนของเศรษฐกิจ ในขณะที่ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งในไทยและสหรัฐฯ มีผลให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งน่าจะมาจากการชะลอการตัดสินใจการลงทุนทำให้เศรษฐกิจทรงตัวต่อเนื่อง

ในขณะที่ดัชนีอื่น ๆ ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความผันผวนของเศรษฐกิจ ในขณะที่ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งในไทยและสหรัฐฯ มีผลให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งน่าจะมาจากการชะลอการตัดสินใจการลงทุนทำให้เศรษฐกิจทรงตัวต่อเนื่อง

ตารางที่ 3: ผลของความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายต่อผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์และความผันผวน

Variables	Model (6)	Model (7)	Model (8)	Model (9)	Model (10)
Mean Equation					
Intercept	0.011*** (3.855)	0.004 (1.067)	0.007* (1.740)	0.011*** (3.314)	0.012*** (3.829)
Lagged dependent variables	0.151*** (3.219)	0.127*** (2.623)	0.166*** (3.304)	0.188*** (4.121)	0.178*** (4.045)
VIX	-0.090*** (-5.778)	-0.137*** (-6.451)	-0.076*** (-3.699)	-0.106*** (-576.561)	-0.095*** (-5.389)
Global Economic Policy Uncertainty	-0.034** (-2.231)				
Partisan Conflict		-0.032 (-0.975)			
GeoPolitical Rik			0.007 (0.957)		
Trade Policy Uncertianty				-0.003 (-0.599)	
Thai Political Uncertainty Index					-0.021** (2.106)
Variance Equation					
Intercept	0.001*** (5.223)	0.001*** (11.546)	0.003*** (6.539)	0.002*** (5.261)	0.002*** (5.735)
ARCH(1)	0.357*** (3.519)	0.197*** (3.223)	0.303*** (3.040)	0.369*** (3.553)	0.338*** (3.511)

ตารางที่ 3: ผลของความไม่นอนทางการเมืองและนโยบายต่อผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์และความผันผวน (ต่อ)

Variables	Model (6)	Model (7)	Model (8)	Model (9)	Model (10)
Mean Equation					
ARCH(2)	0.574*** (5.781)	0.082*** (3.536)	0.297*** (4.478)	0.378*** (4.762)	0.443*** (5.805)
VIX	0.004*** (4.839)	0.006*** (4.040)	0.005*** (3.285)	0.005*** (4.694)	0.005*** (6.367)
Global Economic Policy Uncertainty	0.0003 (0.299)				
Partisan Conflict		-0.005** (-2.064)			
GeoPolitical Rik			0.002*** (3.329)		
Trade Policy Uncertianty				-0.001 (-1.548)	
Thai Political Uncertainty Index					0.001 (1.515)

หมายเหตุ: ค่าในวงเล็บใต้ค่าประมาณแทนค่า t-statistics *. **, *** แสดงผลอย่างที่นัยยะสำคัญที่ระดับ 0.1, 0.05 และ 0.01 ตามลำดับ

จากการประมาณค่าผลกระทบที่มีต่ออัตราผลผลตอบแทนการลงทุนและความผันผวนในตลาดหลักทรัพย์ไทยพบว่า ตลาดหลักทรัพย์ไทยจะตอบสนองผ่านการลดลงของผลตอบแทนเมื่อเกิดความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลก และความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย ที่เพิ่มสูงขึ้น โดยผลที่ได้มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และยังคงมีนัยยะแม้ว่าจะใส่ตัวแปรดัชนีความผันผวนในตลาดหลักทรัพย์สหรัฐฯ (VIX index) ลงไปเป็นตัวแปรควบคุมแล้ว ส่วนผลของปัจจัยเสี่ยงจากความขัดแย้งทางการเมืองในสหรัฐ และความเสี่ยงทางนโยบายการค้าโลกแม้ว่าจะมีผลเชิงลบต่อผลตอบแทนตลาดหลักทรัพย์ไทย แต่ค่าที่ได้ไม่มีนัยยะสำคัญทางสถิติ

เมื่อพิจารณาผลกระทบที่มีต่อความเสี่ยงการลงทุนพบว่า ปัจจัยสำคัญที่กระทบต่อความเสี่ยงในตลาดหลักทรัพย์ในระยะกลางเมื่อพิจารณาจากข้อมูลรายเดือนได้แก่ ความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์ที่มีผลในเชิงบอกต่อความผันผวนที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยและความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลกส่งผลเชิงบวกต่อความผันผวนแต่ค่าที่ได้ไม่มีนัยยะสำคัญทางสถิติ

4. สรุปผลการศึกษา และนัยยะเชิงนโยบายที่ได้

การศึกษานี้วิเคราะห์ผลจากความไม่แน่นอนทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินไทยโดยอ้างอิงข้อมูลดัชนีที่สร้างโดยใช้นวัตกรรมการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ทั้งในไทยและต่างประเทศประกอบด้วย 1) ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลก (Global Economic Policy Uncertainty – GEPU) 2) ดัชนีการแบ่งแยกฝักฝ่าย (Partisan Conflict Index - PCI) 3) ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้า (Trade Policy Uncertainty – TPU) 4) ดัชนีความเสี่ยงทางภูมิรัฐศาสตร์โลก (Geo-Political Risk – GPR) และ 5) ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองไทย (Political Uncertainty Index – PUI) โดยผลการศึกษาพบว่า ดัชนีความไม่แน่นอนทางนโยบายการค้าส่งผลเชิงลบอย่างมีนัยยะต่ออัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจระยะสั้นของไทย และส่งผลให้ความเสี่ยงของเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ดัชนีอื่น ๆ ไม่ส่งผลอย่างมีนัยยะต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย ในขณะที่ความเสี่ยงจากนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของความผันผวนของเศรษฐกิจ ในขณะที่ดัชนีความไม่แน่นอนทางการเมืองทั้งในไทยและสหรัฐฯ มีผลให้ความผันผวนทางเศรษฐกิจลดลงซึ่งน่าจะมาจากการชะลอการตัดสินใจการลงทุนทำให้เศรษฐกิจทรงตัวต่อเนื่อง ส่วนผลต่อตลาดหลักทรัพย์ไทยพบว่าได้รับผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้ โดยผลตอบแทนจะปรับลดลงเมื่อมีความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลก และความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยเพิ่มสูงขึ้น และจะมีความผันผวนที่เพิ่มขึ้นเมื่อความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ปรับตัวเพิ่มขึ้น

จากผลการศึกษาข้างต้นนัยยะเชิงนโยบายที่สำคัญประกอบด้วย

i) ปัจจัยเสี่ยงด้านความไม่แน่นอนทางการค้าเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น ดังนั้น การพยากรณ์เศรษฐกิจและวิเคราะห์ระดับความเสี่ยงทางมหภาคโดยหน่วยงานต่างๆ สามารถใช้ดัชนีความไม่แน่นอนทางการค้า (TPU) ในการวิเคราะห์ได้ ที่ผ่านมาแม้ว่าความเสี่ยงด้านนโยบายการค้าจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอ แต่การกล่าวถึงดัชนี TPU หรือการนำเอามาใช้เป็นตัวแปรในแบบจำลองพยากรณ์เศรษฐกิจหรือในการศึกษาเชิงประจักษ์ในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก

ii) ความไม่แน่นอนทางนโยบายเศรษฐกิจโลกมีผลต่อทั้งความผันผวนทางเศรษฐกิจมหภาค และการตอบสนองของตลาดหลักทรัพย์ทั้งในด้านผลตอบแทนที่ลดลงและความเสี่ยงที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงเป็นอีกตัวแปรที่สามารถนำมาใช้ในการประเมินปัจจัยเสี่ยงทางเศรษฐกิจมหภาค นอกจากนี้ยังเป็นตัวแปรที่นักวิเคราะห์ในตลาดหลักทรัพย์ควรให้ความสำคัญ ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ในระดับข้อมูลรายเดือน ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญในการบริหาร_การลงทุน ทั้งในเชิงของการวิเคราะห์ผลตอบแทนและการจัดกลุ่มหลักทรัพย์เพื่อกระจายความเสี่ยงการลงทุน และการบริหารความเสี่ยงโดยใช้เครื่องมืออนุพันธ์ทางการเงินต่างๆ โดยที่ผ่านมานักวิเคราะห์ในตลาดหลักทรัพย์ให้ความสำคัญกับดัชนี VIX แต่ยังมีการกล่าวถึงดัชนี GEPU น้อยมาก แม้ว่าจะเป็นมีผลกระทบเช่นเดียวกัน

iii) ความเสี่ยงด้านภูมิรัฐศาสตร์ มีผลเฉพาะต่อความผันผวนของการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ จึงควรพิจารณาในการบริหารความเสี่ยงการลงทุน

iv) ความไม่แน่นอนทางการเมืองไทยที่ผ่านมามีผลต่อผลตอบแทนการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ดังนั้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนควรให้ความสำคัญมากขึ้นต่อการกำหนดกลยุทธ์การลงทุนและการคาดการณ์ผลตอบแทนการลงทุนในระยะกลาง (รายเดือน)

v) ดัชนีการแบ่งผักฝ่ายทางการเมืองสหรัฐฯ (PCI) มีผลน้อยมากต่อเศรษฐกิจมหภาคและตลาดการเงินไทยจึงเป็นดัชนีที่ควรให้ความสำคัญน้อยที่สุด

5. เอกสารอ้างอิง

Alesina, A., Ozler, S., Roubini, N., and Swagel, P. 1996. Political Instability and Economic Growth. **Journal of Economic Growth,** 1, 189–211.

Apaitan, T., Luangaram, P. and Manopimoke, P. 2019. "Uncertainty and Economic Activity: Does it Matter for Thailand?", Paper present in PIER research workshop 2019, **Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.**

Arbatli, E.C., Davis, S.J., Ito, A., Miake, N. and Saito, I. 2017. Policy Uncertainty in Japan. **IMF Working Paper. WP/17/28.**

Azzimonti, M. 2018. Partisan Conflict and Private Investment. **Journal of Monetary Economics.** 90(c), 114-131.

Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. 2016. Measuring Economic Policy Uncertainty. **The Quarterly Journal of Economics,** 131(4), 1593-1636.

Caldara, D. and Iacoviello, M. 2018. **"Measuring Geopolitical Risk" International Finance Discussion Papers,** Board of Governors of the Federal Reserve System.

Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A. and Raffo, A. 2019. **"The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty" International Finance Discussion Papers,** Board of Governors of the Federal Reserve System.

Darby, J., Li, C., and Muscatelli, V. 2004. Political Uncertainty, Public Expenditure and Growth. **European Journal of Political Economy.** 20, 153–179.

Hayakawa, K., Kimura, F. and Lee, H-H. 2012. **"How Does Country Risk Matter Foreign Direct Investment",** ERIA discussion Paper Series: ERIA-DP-2012-03.

Liow, K. H., Liao, W.-C., & Huang, Y. 2018. Dynamics of international spillovers and interaction: Evidence from financial market stress and economic policy uncertainty. **Economic Modelling,** 68, 96-116.

Luangaram, P. and Sethapramote, Y. 2018. **"Economic impacts of Political Uncertainty in Thailand" PIER Discussion Papers No.86,** Puey Ungphakorn Institute for Economic Research

Svensson, J. 1998. Investment, Property Rights and Political Instability: Theory and Evidence. **European Economic Review 42,** 1317–1341

Tsai, I. C. 2017. The source of global stock market risk: A viewpoint of economic policy uncertainty. **Economic Modelling,** 60, 122-131.

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 : บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา*

บทคัดย่อ

บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายภาษีที่ดินดังกล่าวจะเป็นแหล่งรายได้สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีที่ดินนี้ให้ความสำคัญกับอัตราภาษีแบบก้าวหน้าเพราะมีเจตนาให้ผู้ครองครองที่ดินรายใหญ่เป็นผู้รับภาระภาษี แต่การศึกษาพบว่าอัตราภาษีก้าวหน้านี้มีความซ้ำซ้อนกับกลไกภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าอยู่แล้ว นอกจากนั้นภาษีที่ดินแบบก้าวหน้านี้จะส่งผลให้การใช้ที่ดินในกระบวนการผลิต การลงทุน และการออมเกิดความบิดเบือนและสร้างความสูญเสียให้กับเศรษฐกิจไทยได้ ในส่วนของการยกเว้นภาษีให้กับบ้านและที่ดินหลังหลักมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาทยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับประชาชนที่มีทรัพย์สินไม่มากแต่ต้องชำระภาษีเพราะมีบ้านหลายหลัง การยกเว้นภาษีสำหรับบ้านหลังหลักยังอาจส่งผลให้องค์ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ท้ายสุด การที่ภาษีที่ดินนี้มีการเพิ่มอัตราภาษีร้อยละ 0.3% ทุก ๆ 3 ปีสำหรับที่รกร้างว่างเปล่าน่าจะเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ การแก้ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่ารวมทั้งปัญหางการเก็งกำไรที่ดินและปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาที่ดินด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบภาษีกำไรส่วนเกิน การบังคับใช้ผังเมือง และการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

คำสำคัญ: ภาษีที่ดิน, ภาษีกำไรส่วนเกิน, การจัดรูปที่ดิน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : adis@nida.ac.th

1. บทนำ

ประเทศไทยมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แทนกฎหมายภาษีที่ดินเดิม ได้แก่ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ฉบับจนถึง พ.ศ. 2543) พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 (หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับจนถึง พ.ศ. 2543) และ พ.ร.บ. กำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 โดยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่นี้มีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 และเริ่มจัดเก็บตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 แต่ต่อมามีประกาศเลื่อนการบังคับใช้ไปเป็นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563 กระทรวงการคลังให้เหตุผลว่าสาเหตุที่ประเทศไทยต้องมีการตรากฎหมายภาษีที่ดินใหม่แทนกฎหมายภาษีเดิมเพราะภาษีบำรุงท้องที่เดิมมีปัญหา 3 ประการ ได้แก่ 1) ราคาปานกลางไม่มีการปรับมาเป็นเวลานาน 2) เป็นอัตราภาษีถดถอย และ 3) มีการยกเว้นลดหย่อนจำนวนมาก ส่วนภาษีโรงเรือนและที่ดินเดิมนั้นมีปัญหา 3 ประการเช่นกัน ได้แก่ 1) ฐานภาษีโรงเรือนและที่ดินมีความซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ 2) มีอัตราภาษีสูง และ 3) เปิดให้ใช้ดุลพินิจในการประเมินค่อนข้างสูง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2563)

นอกจากนั้นกระทรวงการคลังยังระบุเหตุผลว่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่นี้มีวัตถุประสงค์ 5 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อปฏิรูปโครงสร้างระบบภาษีทรัพย์สินให้มีความทันสมัย เป็นสากลเช่นเดียวกับนานาประเทศและแก้ไขปัญหาโครงสร้างภาษีเดิม 2) กระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน 3) เพิ่มความเป็นอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 4) สร้างความเข้มแข็งและโปร่งใสในการบริหารการคลังของ อปท. และ 5) ช่วยให้ท้องถิ่นมีงบประมาณพอเพียงในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญในระยะยาว (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2563)

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่นี้สามารถทำหน้าที่เป็นแหล่งรายได้สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้เพียงพอ สามารถพึ่งตัวเองได้ และมีความเป็นอิสระในการพัฒนาพื้นที่ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางมากนัก พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีลักษณะสำคัญ 3 ประการที่จะนำมาวิเคราะห์ในบทความนี้ ได้แก่ 1) ความเป็นอัตราภาษีก้าวหน้า 2) การยกเว้น 50 ล้านบาทสำหรับบ้านและที่ดินหลังหลัก 3) การเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ที่รกร้างว่างเปล่า นอกจากนั้น พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังมีเงื่อนไขอื่นๆ อีกหลายประการที่ได้รับการยกเว้น เช่น การยกเว้นที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษี ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้หาผลประโยชน์ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด ที่ดินเกษตรกรรมได้รับการยกเว้นใน 3 ปีแรก ทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการพัฒนาทำโครงการพักอาศัยและนิคมอุตสาหกรรม ทรัพย์สินที่เป็นหนี้เสีย (Non Performing Asset : NPA) ที่ดินที่ให้ทิ้งไว้เพื่อการเกษตร ที่ดินที่เกิดพิบัติภัยในพื้นที่ หรือทรัพย์สินที่เสียหายหรือถูกทำลาย เป็นต้น

จากลักษณะของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ตามที่กล่าวข้างต้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจและเครื่องมือการจัดการที่ดิน

2) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ใน 4 ประเด็น ได้แก่ 1. ความเป็นอัตราภาษีก้าวหน้า 2. การยกเว้น 50 ล้านบาทสำหรับบ้านและที่ดินหลังหลัก 3. การเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

3) เพื่อให้ข้อเสนอแนะด้านภาษีที่ดินและการจัดการที่ดินของประเทศไทย

บทความนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ 1. บทนำ 2. บทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจ 3. เครื่องมือในการจัดการที่ดิน 4. บทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และ 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. บทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจ

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่มีความแตกต่างจากทรัพย์สินอื่นๆ เช่น ธนบัตร หรือหุ้นเพราะที่ดินทำหน้าที่หลายอย่างในระบบเศรษฐกิจ การตระหนักถึงบทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจจะทำให้สามารถออกแบบระบบภาษีที่ดินได้อย่างเหมาะสม หากรัฐบาลขาดการตระหนักถึงบทบาทของที่ดินก็จะนำไปสู่การออกแบบระบบภาษีทีดินที่ผิดพลาดได้ โดยทั่วไปที่ดินมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ 5 ประการ ได้แก่ 1) ที่ดินทำหน้าที่เป็นสินค้าเพื่อการบริโภค 2) ที่ดินทำหน้าที่เป็นปัจจัยการผลิต 3) ที่ดินทำหน้าที่เป็นการลงทุน 4) ที่ดินทำหน้าที่เป็นการออม และ 5) ที่ดินทำหน้าที่เพื่อการสาธารณะ

2.1) ที่ดินทำหน้าที่เป็นสินค้าเพื่อการบริโภค (ส่วนบุคคล) หมายถึงการนำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์เพื่อสร้างความพอใจให้กับผู้บริโภคโดยตรงซึ่งส่วนมากแล้วคือการนำที่ดินมาสร้างบ้านที่อยู่อาศัย ด้วยเหตุนี้การออกแบบเครื่องมือเพื่อการจัดการที่ดิน เช่น การเก็บภาษีที่ดิน จึงอาจมีแนวคิดที่จะออกแบบภาษีที่ดินให้มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้าเพื่อเป็นการเรียกเก็บภาษีจากเจ้าของที่ดินที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในอัตราที่สูงกว่าเจ้าของที่ดินที่มีฐานะยากจนซึ่งอาจไม่ต้องเสียภาษีที่ดินเลยก็ได้

2.2) ที่ดินทำหน้าที่เป็นปัจจัยการผลิต นอกจากที่ดินจะทำหน้าที่เป็นสินค้าเพื่อการบริโภคแล้วที่ดินยังทำหน้าที่เป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญด้วย ในการประกอบกิจการแทบทุกประเภทต้องอาศัยที่ดินเป็นทำเลที่ตั้ง เช่น การขายอาหารต้องมีที่ตั้งของร้านอาหาร การตั้งโรงงานหรือโรงแรมต้องมีที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการนั้นๆ การทำการเกษตรก็ต้องมีพื้นที่ๆ เหมาะสม หรือแม้แต่การประกอบกิจการด้านบริการสันทนาการ เช่น สนามกอล์ฟ โรงแรมก็ล้วนต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทั้งนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินพบว่าหากมีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ย่อมหมายความว่าผู้ประกอบการที่มีขนาดเล็กและใช้ที่ดินน้อยในการประกอบธุรกิจก็จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ เช่น 0.03% ในขณะที่ผู้ประกอบการที่มีขนาดใหญ่และใช้ที่ดินมากกลับต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราที่สูง เช่น 0.06% ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้ประกอบการจะ

เผชิญกับ ราคา ที่ดินที่ไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับขนาดของกิจการ ซึ่งการกำหนดให้ภาษีที่ดินเป็นอัตราก้าวหน้าจะส่งผลทำให้เกิดความบิดเบือนทางราคาหรือความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้เพราะโครงสร้างภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้าจะทำให้ผู้ประกอบการไม่ประสงค์ดำเนินธุรกิจที่ใช้ที่ดินมาก เช่น การลงทุนสร้างสนามกอล์ฟ ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี หรือศูนย์ประชุมไบเทค เพราะธุรกิจเหล่านี้ใช้ที่ดินมากทำให้ผู้ประกอบการมีภาระภาษีมากตามมา ดังนั้นเพื่อป้องกันความสูญเสียทางเศรษฐกิจจึงควรออกแบบภาษีที่ดินในลักษณะที่เป็นอัตราคงที่เพื่อป้องกันการเกิดความบิดเบือนทางราคาและความสูญเสียทางเศรษฐกิจ

2.3) ที่ดินทำหน้าที่เป็นการลงทุน ในกรณีนี้พบว่าการใช้ที่ดินในบางกรณีต้องมีการลงทุนพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในที่ดินและเพิ่มการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ การลงทุนในที่ดินหมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินในรูปแบบต่างๆ เช่น การลงทุนพัฒนาที่ดินในรูปบ้านจัดสรรหรือคอนโดมิเนียม การลงทุนพัฒนาที่ดินให้เป็นศูนย์การค้า หรือการลงทุนพัฒนาที่ดินให้เป็นนิคมอุตสาหกรรม ในการดำเนินการลงทุนในลักษณะดังกล่าวอาจต้องมีการกว้านซื้อที่ดิน มีการรวมแปลง (Land Consolidation) มีการสะสมที่ดินหรือการทำ Land Bank รวมทั้งการคาดคะเนแนวโน้มศักยภาพของที่ดินในอนาคตเพื่อการพัฒนา (ภาษาชาวบ้านเรียกว่าการเก็งกำไรที่ดิน) ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินพบว่าหากมีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงก็จะเป็นการบั่นทอนการลงทุนในการพัฒนาที่ดินหรือหากมีการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าก็จะเป็นการบั่นทอนการลงทุนขนาดใหญ่ที่ต้องใช้ที่ดินมาก ซึ่งจะนำมาสู่การสร้างความบิดเบือนการลงทุนและความสูญเสียทางเศรษฐกิจหากโครงการขนาดใหญ่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพราะต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูง

2.4) ที่ดินทำหน้าที่เป็นการออม การออมของประชาชนสามารถปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความถนัดของผู้ออมนั้น ๆ เช่น การออมเป็นเงินในบัญชีธนาคาร การออมในรูปการซื้อหุ้นหรือพันธบัตร การออมในรูปทองคำหรืออัญมณี การออมในลักษณะของการสะสมพระเครื่อง ภาพวาด วัตถุโบราณ รวมทั้งการออมในรูปของการซื้อที่ดิน ในเชิงเศรษฐกิจการออมจัดได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำไปสู่การลงทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระยะยาวเพราะการออมคือการลดการบริโภคในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การบริโภคในอนาคตที่มากกว่า เช่นการออมเงินในธนาคารของคนๆ หนึ่งย่อมหมายความว่าคน ๆ นั้นเลือกที่จะไม่บริโภคสินค้า ณ เวลานี้โดยนำเงินไปสะสมไว้กับธนาคารเพื่อหวังดอกเบี้ยในอนาคตและเมื่อเงินออมถูกสะสมไว้ในธนาคารก็จะมีผู้อื่นมากู้ยืมเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในรูปของการลงทุน การออมในรูปการถือครองที่ดินก็เช่นกัน อาจมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่ประสงค์จะออมในรูปการณ์ถือครองที่ดินด้วยวิธีการซื้อเงินดาวน์และทำการผ่อนส่งที่ดินโดยหวังว่าเมื่อผ่อนที่ดินเสร็จแล้วก็จะดำเนินการปลูกบ้านในอนาคต และในขณะที่ยังมิได้ปลูกบ้านก็อาจปล่อยที่ดินแปลงดังกล่าวให้ผู้อื่นเช่าทำสวนอาหารไปพรางก่อนเพื่อหารายได้ซึ่งก็จะทำให้ผู้อื่น (ผู้เช่าที่) สามารถสร้างประโยชน์ในที่ดินไปด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีที่ดินพบว่า หากมีการเก็บภาษีที่ดินในอัตราสูงหรืออัตราก้าวหน้าก็ย่อมเป็นการบั่นทอนการออมของประชาชนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต หรืออาจสร้างความบิดเบือนให้กับรูปแบบการออมของประชาชนซึ่งจะนำมาสู่การสูญเสียทางเศรษฐกิจอีกเช่นกันเพราะประชาชนก็จะหันไปออมในรูปแบบอื่นแทนที่ไม่ต้องเสียภาษี เช่น การเก็งกำไรในหุ้น การสะสมพระเครื่องหรือซื้อทองทำแท่ง เป็นต้น

2.5) ประการสุดท้ายคือการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณะ ซึ่งหมายรวมถึงการที่ที่ดินทำหน้าที่ทั้งเพื่อการบริโภค การผลิต หรือการลงทุน แต่เป็นในลักษณะเพื่อสาธารณะประโยชน์ เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการสันทนาการในรูปสวนสาธารณะ การใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ในรูปอุทยานแห่งชาติ การใช้ที่ดินเพื่อเป็นศาสนสถาน หรือการใช้ที่ดินในรูปสถานที่ราชการ โดยทั่วไปการใช้ที่ดินเพื่อการสาธารณะจะไม่มีการเก็บภาษีที่ดินด้วยเหตุผลที่ว่าที่ดินเหล่านี้มักไม่เป็นการหารายได้จึงมีการยกเว้นภาษีที่ดินที่นำมาใช้เพื่อการสาธารณะ แต่หากเป็นที่ดินของรัฐที่นำมาแสวงหาประโยชน์ เช่น สนามกอล์ฟ โรงแรมของส่วนราชการ ธนาคาร หรือร้านกาแฟในสถานที่ราชการก็สามารถพิจารณาให้มีการเสียภาษีที่ดินได้ตามความเหมาะสม

ดังนั้น ด้วยเหตุที่ที่ดินทำหน้าที่หลากหลายประการในระบบเศรษฐกิจ การกำหนดโครงสร้างภาษีที่ดินจึงต้องคำนึงถึงบทบาทของที่ดินในรูปแบบต่างๆ และออกแบบโครงสร้างที่ดินที่ไม่นำมาสู่การสร้างความบิดเบือนให้กับการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจะเป็นการสูญเสียทางเศรษฐกิจ การออกแบบโครงสร้างภาษีที่ดินที่เป็นภาษีประจำปีสำหรับเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับหลักการ 2 ประการ ได้แก่ 1) หลักการคืนทุน (Cost Recovery) และ 2) หลักการกระจายความเจริญระหว่างพื้นที่ต่างๆ หลักการคืนทุน (Cost Recovery) หมายความว่าภาษีที่ดินควรสร้างรายได้ให้เพียงพอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการเขตการปกครอง เช่น เขตธุรกิจควรเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงกว่าพื้นที่เขตเกษตรกรรมเพราะเขตธุรกิจต้องมีค่าใช้จ่ายในระบบโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่มากกว่าเขตเกษตรกรรม ส่วนหลักการกระจายความเจริญระหว่างพื้นที่ต่างๆ หมายความว่าควรมีการนำรายได้บางส่วนของเขตพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากระจายให้กับพื้นที่ห่างไกลบ้างเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ห่างไกลมีรายได้มากพอในการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันให้กับประชาชนในพื้นที่ห่างไกล และให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้โดยไม่ต้องหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในเมืองหลวง

3. เครื่องมือการจัดการที่ดิน

สาเหตุที่ต้องมีเครื่องมือการจัดการที่ดินเพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินมีปัญหาหลายรูปแบบ และเมื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินมีปัญหาหลายรูปแบบจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหลายประเภทเพื่อการจัดการที่ดิน โดยเครื่องมือแต่ละประเภทจะมีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาที่ดินที่แตกต่างกัน สิ่งที่มักพบเห็นในประเทศหลายประเทศคือการแก้ปัญหาที่ดินโดยการใช้เครื่องมือที่ผิดประเภท เช่น การเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่รกร้างว่างเปล่า รวมทั้งการขาดความเข้าใจในต้นต่อของปัญหาที่ดินโดยคิดว่าอาการของปัญหาคือสาเหตุของปัญหา เช่น การแจกที่ดินให้เกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายการถือครองที่ดินซึ่งที่แท้จริงแล้วปัญหาความยากจนของเกษตรกรน่าจะมีต้นตอสาเหตุมาจากการขาดการความรู้ ขาดทักษะ ขาดรายได้ และขาดโอกาสในประกอบอาชีพหรือดำเนินธุรกิจมากกว่าการขาดที่ดิน

สำหรับประเทศไทยพบว่าปัญหาหลักๆ ในการจัดการที่ดินมีประมาณ 5 ประการ ได้แก่ 1) การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด 2) การกระจายการถือครองที่ดิน 3) ที่รกร้างว่างเปล่า 4) การเก็งกำไรที่ดิน และ 5) การเพิ่มพื้นที่สีเขียวรวมทั้งเขตอนุรักษ์ เช่น พื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือเขตชุมชนดั้งเดิม

เนื่องจากบทความนี้เป็นการวิเคราะห์เรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้นการอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาที่ดินต่างๆ และเครื่องมือการจัดการที่ดินต่างๆ บทความนี้จึงทำการวิเคราะห์ในมิติของเครื่องมือการจัดการที่ดินแต่ละประเภท ตารางที่ 1 แสดงการจำแนกปัญหาที่ดินแต่ละประเภทและเครื่องมือการจัดการที่ดินพอสังเขปเพื่อแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินแต่ละประเภทนั้นควรใช้เครื่องมือที่แตกต่างกัน ปัญหาที่ดินบางประเภทอาจต้องใช้เครื่องมือการจัดการที่ดินหลายเครื่องมือประกอบกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผล และที่สำคัญคือปัญหาที่ดินบางอย่างนั้นไม่ใช่ปัญหาที่ดินโดยตรงแต่เป็นอาการของปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาอื่นในระบบเศรษฐกิจจึงไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยเครื่องมือการจัดการที่ดินเพียงอย่างเดียวได้

เพื่อให้การจัดการที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมควรมีการนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ให้เหมาะสม โดยทั่วไปเครื่องมือสำหรับการจัดการที่ดินควรประกอบด้วย 1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2) ภาษีกำไรส่วนเกิน 3) การจัดรูปที่ดินและโครงสร้างพื้นฐาน 4) การเช่าที่ดินและกฎหมาย และ 5) ผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์ ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงการใช้เครื่องมือต่างๆ สำหรับการแก้ปัญหาที่ดินประเภทต่างๆ

ตารางที่ 1: เครื่องมือการจัดการที่ดินกับปัญหาที่ดิน

เครื่องมือการจัดการที่ดิน / ปัญหาที่ดิน	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	ภาษีกำไรส่วนเกิน	การจัดรูปที่ดินและโครงสร้าง	การเช่าที่ดินและกฎหมาย	ผังเมือง และเขตการใช้ประโยชน์
1. เกิดประโยชน์สูงสุด	●	●	●	●	●
2. กระจายการถือครอง		●		●	
3. ที่รกร้างว่างเปล่า			●	●	●
4. การเก็งทำไรที่ดิน		●			
5. พื้นที่สีเขียวและเขตอนุรักษ์	●		●		●

ที่มา: ผู้เขียนสร้างตารางนี้เอง

3.1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคือภาษีที่ดินที่เรียกเก็บรายปีจากเจ้าของที่ดิน โดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นในการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อนำเงินรายได้ภาษีมาใช้ในการพัฒนาและบำรุงพื้นที่ในด้านต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ที่กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการอะไรได้บ้าง เช่น การบำรุงถนน ระบบระบายน้ำ แสงสว่าง การจัดการพื้นที่สาธารณะ พื้นที่สีเขียว การักษาความปลอดภัย หรือแม้แต่การให้บริการศึกษาและสาธารณะสุขขั้นพื้นฐาน ด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีเป้าหมายหลักคือเพื่อเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นอัตราการจัดเก็บจึงควรมีความเรียบง่ายขึ้นอยู่กับระดับการให้บริการสาธารณูปโภคในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่การให้บริการสาธารณูปโภคของท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เขตธุรกิจ เขตที่อยู่อาศัย และเขตเกษตรกรรมหรือพื้นที่ชนบท โดยที่ดินในเขตธุรกิจจะเสียภาษีในอัตราสูงสุดเพราะได้รับบริการสาธารณูปโภคมากที่สุด รองลงมาคือที่ดินในเขตที่อยู่อาศัยที่เจ้าของบ้านจะต้องเสียภาษีในอัตราปานกลาง และที่ดินในพื้นที่ชนบทหรือเกษตรกรรมจะเสียภาษีในอัตราต่ำสุด ด้วยเหตุนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงไม่ควรนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินอื่น ๆ เช่น ที่รกร้างว่างเปล่า หรือการกระจายการถือครองที่ดิน และที่สำคัญ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ควรออกแบบให้เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าทรัพย์สินการถือครองเพราะจะส่งผลทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีความบิดเบือนและสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะกรณีการใช้ที่ดินในกระบวนการผลิต การลงทุน หรือการออม

3.2) ภาษีกำไรส่วนเกิน (Capital Gain Tax)

ประเทศไทยยังไม่มีระบบภาษีกำไรส่วนเกิน หรือที่เรียกว่า Capital Gain Tax ที่หลายๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อเป็นกลไกในการถ่ายโอนความมั่งคั่งจากผู้ที่มีรายได้จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สินโดยภาษีกำไรส่วนเกินนี้จะทำหน้าที่ถ่ายโอนส่วนหนึ่งของการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สินมาเป็นรายได้ของรัฐ ภาษีกำไรส่วนเกินสามารถนำมาใช้ได้กับทรัพย์สินหลากหลายประเภท เช่น ที่ดิน เงินทุนหลักทรัพย์ ภาพวาด หรือวัตถุโบราณแล้วแต่รัฐบาลของแต่ละประเทศจะระบุว่าทรัพย์สินอะไรบ้างที่ต้องเสียภาษีกำไรส่วนเกิน ภาษีกำไรส่วนเกินเป็นการเรียกเก็บภาษี ณ วันที่มีการซื้อขายเปลี่ยนมือทรัพย์สินนั้น ๆ โดยผู้ขายทรัพย์สินหรือที่ดินต้องแจ้งต่อรัฐว่าราคาที่ดินที่ขายไปนั้นสูงกว่าราคาที่ซื้อมาเท่าไหร่และมีกำไรส่วนเกินเท่าไหร่ โดยอัตราภาษีกำไรส่วนเกินที่เรียกเก็บมักมีอยู่ระหว่างร้อยละ 10%-30% ของกำไรส่วนเกิน ที่เกิดขึ้น ข้อดีของภาษีกำไรส่วนเกินคือเป็นการเป็นภาษีที่เก็บบนฐานรายได้สุทธิเหมือนกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นบุคคลใดที่มีการซื้อขายทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน ที่ขาดทุนหรือเท่าทุนไม่มีกำไรก็ไม่ต้องเสียภาษีกำไรส่วนเกินนี้เลยเพราะถือว่าเป็นการซื้อขายที่ไม่มีรายได้สุทธิ

ภาษีกำไรส่วนเกินที่ประเทศไทยเรียกว่า *ภาษีสัมหล่น* นั้นสามารถช่วยให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดและลดการเก็งกำไรที่ดินได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่รัฐมีการลงทุนสร้างระบบรถไฟฟ้าตัดถนน หรือทำการจัดรูปที่ดินที่ล้วนส่งผลให้บุคคลที่มีที่ดินใกล้ระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐเหล่านี้ได้ประโยชน์อย่างมากจากราคาที่ดินเพิ่มขึ้น ในกรณีที่มีรถไฟฟ้าผ่านใกล้ที่ดินของตนเองสามารถส่งผลทำให้

ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นได้ถึง 2-3 เท่า ในส่วนของการนำระบบภาษีกำไรส่วนเกินมาใช้เพื่อให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์สูงสุดนั้นหมายความว่า หากรัฐบาลสามารถเก็บภาษีกำไรส่วนเกินจากการซื้อขายที่ดินที่ได้กำไรจากการขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน[1] รัฐก็จะสามารถเก็บเกี่ยวรายได้จากการลงทุนมากขึ้นและนำเงินรายได้นี้มาขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือการพัฒนาที่ดินในพื้นที่อื่น ๆ ได้มากขึ้น ทำให้ที่ดินได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและนำไปสู่การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนั้น การเก็บภาษีกำไรส่วนเกินยังสามารถช่วยลดการเก็งกำไรในที่ดินได้บ้างเพราะในกลุ่มคนที่เก็งกำไรจากการรู้ข้อมูลล้วงหน้าหรือข้อมูลวงใน (Insider ที่มี Inside Information) ว่ารัฐบาลวางแผนจะลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ไหนบ้างแล้วไล่ซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อเก็งกำไร ดังนั้นภาษีกำไรส่วนเกินที่ถ่ายโอนกำไรบางส่วนจากการซื้อขายที่ดินและได้กำไรส่วนเกินมาเป็นรายได้ของรัฐจึงสามารถลดการเก็งกำไรที่ดินลงได้บ้าง

สำหรับกรณีประเทศไทยมีการจัดเก็บภาษีเงินได้และภาษีธุรกิจเฉพาะในการซื้อขายที่ดินอยู่แล้ว แต่ภาษีทั้งสองนี้ไม่ใช่ภาษีกำไรส่วนเกินเพราะมิได้เก็บบนฐานมูลค่าเพิ่มหรือกำไรสุทธิที่แท้จริงจากการซื้อขายที่ดิน ภาษีเงินได้จากการซื้อขายที่ดินที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นภาษีเงินได้ที่สร้างความไม่เป็นธรรมเพราะไม่ว่าเจ้าของที่ดินจะซื้อขายที่ดินแล้วได้กำไรหรือขาดทุนก็ล้วนต้องเสียภาษีเงินได้ทั้งนั้น ส่วนภาษีธุรกิจเฉพาะก็ส่งสัญญาณที่สวนทางกับภาษีเงินได้จากการซื้อขายที่ดิน[2] ดังนั้นในอนาคตประเทศไทยควรนำระบบภาษีกำไรส่วนเกินมาใช้แทนภาษีเงินได้และภาษีธุรกิจเฉพาะในการซื้อขายที่ดิน

3.3) การจัดรูปที่ดินและโครงสร้างพื้นฐาน

การจัดรูปที่ดินเป็นพื้นฐานสำคัญในการบริหารจัดการที่ดิน การจัดรูปที่ดินคือการนำพื้นที่ที่กำลังมีการเปลี่ยนรูปแบบการใช้ที่ดิน เช่น จากเขตชานเมืองมาเป็นเขตเมือง โดยภาครัฐ/เทศบาล ทำการประสานงานกับเจ้าของที่ดินที่มีรูปแปลงที่หลากหลายแล้วนำแปลงที่ดินต่างๆ มาจัดรูปแปลงใหม่ โดยจัดให้มีถนนเข้าถึงที่ดินและที่ดินทุกแปลงมีรูปแปลงเป็นสี่เหลียม มีการจัดน้ำ ไฟฟ้า ท่อระบายน้ำเข้าที่ดิน และมีการจัดพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่สีเขียวอย่างเหมาะสม ภายหลังจากการจัดรูปที่ดินเจ้าของที่ดินแต่ละรายจะมีที่ดินใหม่กลับคืนไปที่มีขนาดเล็กลงกว่าเดิมเพราะต้องเสียที่ดินบางส่วนเพื่อทำเป็นถนนหรือพื้นที่สาธารณะ

---

[1] การเก็บภาษีในลักษณะเช่นนี้จัดอยู่ในกลุ่มของ Value Capture Tax ซึ่งประประกอบด้วยกลไกหลัก 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภาษีกำไรส่วนเกิน (Capital Gain Tax) ที่เป็นการเก็บภาษีเฉพาะมูลค่าเพิ่มจากการครอบครองทรัพย์สินไม่ว่ามูลค่าเพิ่มนั้นจะมีสาเหตุมาจากอะไร และ 2) ภาษีการพัฒนาที่ดิน (Land Betterment Tax) เป็นการเก็บภาษีเฉพาะมูลค่าเพิ่มจากการครอบครองที่ดินเฉพาะในเขตที่มีการประกาศให้เป็นเขตพัฒนาที่ดิน เช่น เขตการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานหรือเขตการจัดรูปที่ดิน

[2] ภาษีเงินได้จากการซื้อขายที่ดินมีลักษณะเป็นการเก็บภาษีเงินได้จากผู้ขายที่ดิน โดยผู้ที่ถือครองที่ดินไว้เป็นระยะเวลานานจะต้องเสียภาษีเงินได้มาก ในขณะที่ภาษีธุรกิจเฉพาะกำหนดให้ผู้ขายที่ดินที่ถือครองที่ดินไว้เป็นเวลานานจะเสียภาษีธุรกิจเฉพาะน้อย ดังนั้นภาษีเงินได้และภาษีธุรกิจเฉพาะจากการซื้อขายที่ดินจึงส่งสัญญาณในทิศทางที่สวนทางกัน ส่งผลทำให้ประชาชนไม่รู้ว่าจะทำตัวอย่างไรในการถือครองที่ดินระหว่างการครอบครองที่ดินเป็นเวลานานหรือเวลาสั้น

แต่ที่ดินทุกแปลงได้ที่รับจัดสรรคืนมาหลังการจัดรูปที่ดินจะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่และมีมูลค่ามากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเชิงพาณิชย์หรือเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย

สำหรับประเทศที่ภาครัฐไม่สามารถจัดรูปที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นเพราะเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้ที่ดินไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เนื่องจากมีที่ดินจำนวนมากที่ไม่เหมาะกับการนำมาใช้ประโยชน์ เช่น เป็นที่ดินตาบอดไม่มีทางเข้า ที่ชายธงที่เส้นก๋วยเตี๋ยว ฯลฯ โดยในที่สุดที่ดินเหล่านี้ก็มักถูกปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ถึงแม้จะมีการเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราสูงๆ สำหรับที่ดินเหล่านี้ก็ไม่สามารถทำให้ที่ดินเหล่านี้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นหากรัฐประสงค์จะเห็นประเทศไทยมีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รัฐต้องเร่งบังคับใช้กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินมีรูปแปลงที่เหมาะสมและมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี การเพิ่มอัตราภาษีที่ดินสำหรับที่รกร้างว่างเปล่าร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปีจะไม่สามารถทำให้ที่ดินที่ขาดการพัฒนาสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้แน่นอน เจ้าของที่ดินเหล่านี้นอกจากจะไม่ได้รับประโยชน์จากระบบโครงสร้างพื้นฐานของรัฐแล้วยังต้องเสียภาษีที่ดินเพิ่มขึ้นทุกๆ 3 ปีอย่างไร้เหตุผล

3.4) การเช่าที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การเช่าที่ดินเป็นรูปแบบการถือครองที่ดินแบบหนึ่งไม่ต่างจากการซื้อที่ดินเป็นของตัวเอง แตกต่างกันตรงที่การเช่าที่ดินเป็นการถือครองตามระยะเวลาของสัญญาเช่าแต่การซื้อที่ดินเป็นของตนเองเป็นการถือครองที่ไม่มีกรอบเวลากำหนด ทั้งนี้ควรทำการเข้าใจว่าทั้งการเช่าที่ดินหรือการซื้อที่ดินเป็นของตนเองล้วนไม่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องความมั่นคงในเรื่องการถือครองที่ดิน ความมั่นคงด้านการถือครองที่ดินขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและความสามารถในการประกอบกิจการหรือการสร้างรายได้ของเจ้าของที่ดินนั้น ๆ หากผู้เช่าที่ดินมีความสามารถในการหารายได้บนที่ดินนั้น ๆ และสามารถจ่ายค่าเช่าในอัตราค่าเสียโอกาสของที่ดินนั้น ๆ ผู้เช่าก็จะสามารถเช่าที่ดินแปลงนั้น ๆ ได้เป็นระยะเวลานาน ในทางตรงกันข้ามหากผู้ที่ซื้อที่ดินไว้เองมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี ไม่สามารถสร้างรายได้บนที่ดินนั้นๆ ได้ทัดเทียมกับค่าเสียโอกาสของที่ดินแปลงนั้น เจ้าของที่ดินก็อาจต้องขายที่ดินนั้นๆ ไปในที่สุดโดยอาจถือครองที่ดินได้เพียงไม่กี่ปี

การเช่าที่ดินมีข้อดีข้อเสียแตกต่างจากการซื้อที่ดินเป็นของตนเอง การซื้อที่ดินเป็นของตนเองต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้ได้ที่ดินแปลงนั้นมา แต่การเช่าที่ดินสามารถทำให้ผู้ที่ไม่มีเงินสดมากมายสามารถเริ่มต้นกิจการของตนเองได้ด้วยการเช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อประกอบกิจการหรือเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นการเช่าที่ดินที่มีสัญญาเช่าแบบสั้นๆ เช่น ปีต่อปี ยังสร้างความยืดหยุ่นให้กับผู้เช่าเพราะหากผู้เช่าต้องการเปลี่ยนทำเลใหม่ที่ดีกว่าก็สามารถกระทำได้เมื่อหมดสัญญาเช่า แต่ถ้าหากเป็นการซื้อที่ดินไว้เองนอกจากจะต้องใช้เงินจำนวนมากแล้วยังจะขาดความคล่องตัวเมื่อจำเป็นต้องมีการโยกย้ายทำเลที่ตั้งเพราะการขายที่ดินไม่สามารถ กระทำได้ตามใจปรารถนาเนื่องจากต้องใช้เวลานานในการหาผู้มาซื้อที่ดินของตน (Lack of Liquidity)

จากการที่การเช่าที่ดินมีข้อดีหลายประการการมีตลาดเช่าที่ดินที่มีประสิทธิภาพจะช่วยทำให้ที่ดินมีการนำมาใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ เจ้าของที่ดินบางรายอาจลงทุนในที่ดินในลักษณะของการออมในระยะยาวแต่ปัจจุบันยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นๆ ก็สามารถนำที่ดินมาให้ผู้อื่นเช่าไปพรางก่อนได้ หรือกรณีที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยบริเวณสยามแสควร์ซึ่งทางมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์เองไม่มีความเชี่ยวชาญในการทำธุรกิจแต่ประสงค์จะหารายได้ ก็นำพื้นที่ดังกล่าวมาจัดเป็นห้องเช่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งวิธีนี้ก็ส่งผลทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากสามารถเช่าอาคารพาณิชย์ของมหาวิทยาลัยทำการค้าได้เป็นอย่างดี สามารถสร้างรายได้ให้กับผู้ประกอบการเอง สร้างงานทำให้กับลูกจ้างอย่างมากมาย และยังสร้างรายได้ให้กับมหาวิทยาลัยอีกด้วย ดังนั้น การสนับสนุนให้มีการเช่าที่ดินอย่างกว้างจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้ที่ดินมีการนำมาใช้ประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพ

ปัจจุบันการเช่าที่ดินในประเทศไทยเผชิญกับปัญหาเชิงกฎหมาย 2 ประการที่ส่งผลทำให้การเช่าที่ดินขาดประสิทธิภาพและมีการเช่าที่ดินไม่มากเท่าที่ควร ได้แก่ กฎหมายขับไล่และกฎหมายครอบครองปรปักษ์ กฎหมายเช่าที่ดินซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแพ่งพาณิชย์ไม่สามารถให้เจ้าของที่ดินขับไล่ผู้เช่าที่ออกจากที่ดินได้เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าหากผู้เช่าไม่ประสงค์จะออกจากที่ดินนั้นๆ จึงทำให้เจ้าของที่ดินบางรายไม่ประสงค์จะนำที่ดินออกให้เช่า ในลักษณะคล้ายๆ กันการมีผู้อื่นมาใช้ประโยชน์ในที่ดินตนเองและการที่ไม่สามารถขับไล่ผู้นั้นออกจากที่ดินได้ทำให้เจ้าของที่ดินบางรายเกิดความไม่มั่นใจเพราะเกรงว่าผู้เช่าหรือผู้อาศัยจะฟ้องครอบครองปรปักษ์ ด้วยเหตุผลทั้งสองนี้จึงทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากเลือกที่จะไม่ปล่อยให้ผู้อื่นเช่าหรือเข้าใช้ประโยชน์ในทีดินของตน บางคนก็ล้อมรั้วทิ้งไว้เฉยๆ และทำไปสู่ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่า

3.5) ผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์

การกำหนดผังเมืองและเขตการใช้ประโยชน์เป็นกลไกพื้นฐานสำคัญในการนำที่ดินมาสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดรวมทั้งการป้องกันความสูญเสียจากพิบัติภัยทางธรรมชาติได้เป็นอย่างดี เพราะหากไม่มีการกำหนดและบังคับใช้ผังเมืองแล้วก็จะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินต่าง ๆ เป็นอย่างไร้ทิศทางเพราะบรรดาปัจเจกชนที่ซื้อหรือเช่าที่ดินแต่ละรายจะไม่สามารถทราบถึงคุณสมบัติความเหมาะสมของที่ดินในภาพรวมได้ การกำหนดและบังคับใช้ผังเมืองจะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีความสอดคล้องกับคุณสมบัติทางภูมิศาสตร์ของประเทศ เช่น พื้นที่ลุ่มมีน้ำท่วมถึงก็ควรจัดให้เป็นพื้นที่ปลูกข้าว ไม่ใช่ให้นำมาใช้เป็นนิคมอุตสาหกรรมดังที่เกิดขึ้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา หรือการจัดการผังเมืองที่ดีก็ควรจัดให้มีทางน้ำหลากหรือระบบระบายน้ำเพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วม นอกจากนั้นการจัดทำเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ ยังเป็นการส่งเสริมให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกื้อกูลกันสามารถมาอยู่ร่วมในพื้นที่ใกล้เคียงกันได้และยังเป็นการส่งสัญญาณให้ผู้ที่ต้องการลงทุนในโครงการที่อยู่อาศัยสามารถหลีกเลี่ยงทำเลที่ถูกวางแผนให้เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือที่ตั้งของสนามบินเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นต้น

การจัดทำผังเมืองและการบังคับใช้ผังเมืองจึงควรมีการดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ที่ดินมีการนำมาใช้ประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพ หากขาดการจัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวมรวมทั้งขาดการจัดรูปที่ดินจะส่งผลทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาการไม่สามารถนำที่ดินมาสร้างรายได้ๆ อย่างเต็มที่รวมทั้งการเกิดปัญหาที่รกร้างว่างเปล่า

ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นถึงเครื่องมือที่สำคัญๆ ในการบริหารจัดการที่ดิน โดยเครื่องมือแต่ละประเภทจะมีหน้าที่แตกต่างกัน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรพัฒนาเครื่องมือเหล่านี้ให้สมบูรณ์และนำมาใช้ประกอบกันเพื่อให้เครื่องมือแต่ละประเภททำงานเสริมซึ่งกันและกัน ลำพังการบังคับใช้เครื่องมืออย่าได้อย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยไม่พยายามพัฒนาเครื่องมืออื่นๆ ที่จำเป็นมาใช้ประกอบด้วยจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินได้อย่างมีประสิทธิผล และที่สำคัญการออกแบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อหวังผลในสิ่งที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่สามารถกระทำให้ได้จะส่งผลเสียต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่จะกล่าวต่อไปนี้

4. บทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จำเป็นต้องกล่าวถึงบทบาทของที่ดินในระบบเศรษฐกิจและเครื่องมือสำคัญในการจัดการที่ดินตามที่กล่าวข้างต้นเพื่อให้ทราบถึงกลไกการทำงานของที่ดินและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่ถูกต้อง บทความนี้จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ความเป็นอัตราภาษีก้าวหน้า 2) การยกเว้น 50 ล้านบาทสำหรับบ้านและที่ดินหลังหลัก 3) การเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 4) ที่รกร้างว่างเปล่า

4.1) ความเป็นอัตราภาษีก้าวหน้า

ลักษณะสำคัญของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 คือการเก็บภาษีที่ดินรายปีที่เจ้าของที่ดินต้องชำระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราก้าวหน้า ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แบ่งที่ดินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ที่อยู่อาศัย เกษตรกรรม และที่พาณิชยกรรม (หรือที่เรียกว่าที่ดินอื่น ๆ) โดยการเก็บภาษีที่ดินทั้งสามประเภทนี้เป็นการกำหนดอัตราภาษีที่สูงขึ้นเป็นขั้น ๆ ตามมูลค่าที่ดิน กล่าวคือ หากเจ้าของที่ดินมีที่ดินที่มีมูลค่าน้อยก็จะชำระค่าภาษีที่ดินน้อยแต่ถ้าเจ้าของที่ดินมีที่ดินที่มีมูลค่ามากนอกจากจะต้องชำระค่าภาษีมากขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นและอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอัตราภาษีที่เรียกเก็บสำหรับที่ดินที่มีมูลค่าสูงจะเพิ่มขึ้นด้วยตามอัตราที่แสดงในตารางที่ 2 การที่ภาษีที่ดินที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอัตราก้าวหน้าสะท้อนความตั้งใจของผู้ออกแบบภาษีที่จะให้ผู้ที่มีฐานะดีและมีที่ดินมาก มีมูลค่าสูง ต้องเสียภาษีที่ดินมากกว่าผู้อื่น ซึ่งอาจหมายความว่าภาษีที่ดินนี้มีเจตนาเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยและขณะเดียวกันก็เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนที่มีฐานะดีครอบครองที่ดินจำนวนมากเกินไป ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการกระจุก

ตัวด้านการถือครองที่ดิน ดังนั้นภาษีที่ดินที่เก็บในรูปของอัตราก้าวหน้านี้จึงมีเจตนาเพื่อช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้ามีผลกระทบทางเศรษฐกิจดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง การเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้าทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้บุคคลธรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล หากพิจารณาสาเหตุของการตรา พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ที่ระบุว่าเพื่อต้องการลดการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อน แต่การใช้อัตราภาษีที่ดินแบบก้าวหน้านี้กลับสร้างความซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้บุคคลธรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล หมายความว่าเมื่อบุคคลใดมีเงินได้ในระดับที่สูงและเมื่อภายหลังได้หักค่าลดหย่อนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วจึงนำรายได้พึงเสียภาษีมีคำนวณภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งการคำนวณภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลก็ยึดหลักการเสียภาษีด้วยอัตราก้าวหน้าอยู่แล้ว[3] หมายความว่าประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือธุรกิจได้ชำระภาษีให้กับรัฐบาลตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีนั้นๆ เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นภายหลังบุคคลดังกล่าวนำเงินรายได้หลังการชำระภาษีหรือกำไรสุทธิหลังการชำระภาษีมาซื้อที่ดินบุคคลดังกล่าวจึงไม่ควรต้องชำระภาษีด้วยอัตราก้าวหน้าตามฐานะทางเศรษฐกิจอีก ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้าจึงเป็นการเก็บภาษีตามฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษีที่ซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล

ตารางที่ 2: อัตราภาษีที่ดินตาม พ.ร.บ. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

เกษตรกรรมที่

มูลค่า (ลบ.)	อัตรา (%)
0-75	0.01
75-100	0.03
100-500	0.05
500-1,000	0.07
1,000 ขึ้นไป	0.1

อยู่อาศัย

มูลค่า (ลบ.)	บ้าน อัตรา (%)	บ้าน+ที่ดิน อัตรา (%)	บ้านหลังอื่น อัตรา (%)
0-10	ยกเว้น	ยกเว้น	0.02
10-50	0.02	ยกเว้น	0.02
50-75	0.03	0.03	0.03
75-100	0.05	0.05	0.05
100 ขึ้นไป	0.1	0.1	0.1

พาณิชยกรรม (อื่นๆ)

มูลค่า (ลบ.)	อัตรา (%)
0-50	0.03
50-200	0.04
200-1,000	0.05
1,000-5,000	0.06
5,000 ขึ้นไป	0.7

หมายเหตุ: ที่รกร้างว่างเปล่า มีการเก็บภาษีเพิ่มในอัตรา 0.3% ทุกๆ 3 ปี แต่อัตราภาษีรวมไม่เกิน 3%

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2563.

[3] ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา : รายได้ 0-150,000 บาท ยกเว้นอัตราภาษี รายได้ 150,001-300,000 บาท อัตราภาษี 5% รายได้ 300,001-500,000 บาท อัตราภาษี 10% รายได้ 500,001-750,000 บาท อัตราภาษี 15% รายได้ 750,001-1,000,000 บาท อัตราภาษี 20% รายได้ 1,000,001-2,000,000 บาท อัตราภาษี 25% รายได้ 2,000,001-5,000,000 บาท อัตราภาษี 30% และรายได้ 5,000,001 บาทขึ้นไป อัตราภาษี 35%

อนึ่ง การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าอาจมีความขัดแย้งกับการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล[3] เช่น ในบางปีอาจมีธุรกิจนิติบุคคลบางรายที่เผชิญกับปัญหาขาดทุนหรือมีประชาชนบางคนที่ถูกให้ออกจากงานจึงทำให้ไม่มีรายได้ ในกรณีเหล่านี้ธุรกิจที่ขาดทุนหรือประชาชนที่ไม่มีรายได้จะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ให้กับรัฐอยู่แล้ว แต่ถ้าธุรกิจหรือบุคคลดังกล่าวมีที่ดินมากก็จะถูกจัดว่าเป็นผู้มีฐานะดีและต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราที่สูงซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักการของภาษีเงินได้

ประการที่สอง การเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้าทำให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจทั้งด้านการผลิต การลงทุน และการออม การออกแบบ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 สะท้อนให้เห็นว่าผู้ออกแบบภาษีมีความคิดว่าที่ดินคือสินค้าเพื่อการบริโภคเพียงอย่างเดียว โดยมิได้ตระหนักว่าที่ดินยังมีบทบาทเป็นปัจจัยการผลิต เป็นการลงทุน และเป็นการออมของประชาชน ดังนั้น การกำหนดให้ภาษีที่ดินเป็นอัตราก้าวหน้าซึ่งแปรผันตามมูลค่าที่ดินย่อมหมายความว่าธุรกิจที่ใช้ที่ดินมากในการประกอบกิจการจะมีต้นทุนต่อหน่วย (ต้นทุนต่อไร่) สูงกว่าคู่แข่งที่ใช้ที่ดินน้อยกว่า ซึ่งการเก็บภาษีในลักษณะนี้จะเป็นการสร้างความบิดเบือนทางราคาให้กับโครงสร้างการผลิตของประเทศเพราะเป็นการส่งสัญญาณทางราคา (ภาษีที่ดิน) ให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่ใช้ที่ดินมากและหันมาเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ใช้ที่ดินน้อยแทน ซึ่งความบิดเบือนในลักษณะนี้จะนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (Dead Weight Loss) เพราะการใช้ทรัพยากร (ที่ดิน) ของประเทศจะไม่เป็นการใช้เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างความสูญเสียทางเศรษฐกิจเช่น ในอนาคตอาจไม่มีผู้ประกอบการใดที่สามารถดำเนินการธุรกิจศูนย์ประชุมขนาดใหญ่ เช่น อิมแพ็คเมืองทองธานี หรือ ไบเทคบางนาได้เพราะการดำเนินธุรกิจดังกล่าวต้องใช้ที่ดินมากและทำให้ต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราที่สูง ท้ายสุดธุรกิจในลักษณะนี้คงต้องหลีกเลี่ยงไปทำศูนย์ประชุมขนาดเล็กที่ใช้ที่ดินน้อยแทนเพราะจะทำให้เสียภาษีที่ดินในอัตราที่ต่ำกว่า

นอกจากการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าจะสร้างความบิดเบือนให้กับผู้ประกอบการต่างๆ ให้ล้วนมีขนาดเล็กและใช้ที่ดินน้อยเกินความเหมาะสมแล้ว การเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้ายังสร้างความบิดเบือนและความสูญเสียทางเศรษฐกิจด้านการลงทุนและที่สำคัญคือการออมอีกด้วย โดยเฉพาะธุรกิจที่ทำการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์หรือประชาชนที่ทำการออมในรูปที่ดินก็จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการลงทุนหรือการออมเป็นการลงทุนและการออมที่ใช้ที่ดินน้อยเกินความเหมาะสมของขนาดการผลิตและความขาดแคลนของที่ดิน

[3] ภาษีเงินได้นิติบุคคล : ก่อนปี พ.ศ. 2554 อัตราภาษีอยู่ในช่วง 15%-30% ขึ้นอยู่กับกำไรสุทธิ ซึ่งต่อมาภายหลังมีการปรับลดอัตราภาษีลงเพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินธุรกิจ โดยในปี พ.ศ. 2562 ใช้อัตรา กำไรสุทธิ 0-300,000 บาท ยกเว้นอัตราภาษี กำไรสุทธิ 300,001-3,000,000 บาท อัตราภาษี 15% กำไรสุทธิ 3,000,000 บาทขึ้นไป อัตราภาษี 20%

ประการที่สาม การเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้าไม่ช่วยเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่ต้นตอของปัญหาอย่างแท้จริง ถึงแม้ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ไม่ได้ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายการถือครองที่ดินและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม แต่ด้วยการกำหนดอัตราภาษีที่ดินเป็นอัตราก้าวหน้าจึงย่อมเข้าใจได้ว่าเจตนาหลักส่วนหนึ่งคือความพยายามให้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินปริมาณมากและต้องเสียภาษีที่ดินมากจำเป็นต้องปล่อยที่ดินออกมาเพื่อให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้ ประเด็นเรื่องการถือครองที่ดินที่กระจุกตัวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศไทยที่เจ้าของที่ดินบางรายครอบครองที่ดินปริมาณมากจริงๆ เพียงแต่หากจะแก้ไขปัญหานี้ควรต้องมีการดำเนินมาตรการที่ต้นตอของปัญหามากกว่าที่จะมาแก้ที่ปลายเหตุด้วยการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพราะจะเป็นการสร้างความสูญเสียให้กับเศรษฐกิจและจะไม่เป็นการแก้ปัญหาที่สาเหตุต้นต่อ

ประเด็นสำคัญ 3 ประการที่เป็นพื้นฐานทางความคิดในการพิจารณาเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินคือ

หนึ่ง ประชาชนทุกคนทุกอาชีพไม่จำเป็นต้องมีที่ดินในปริมาณที่เท่ากัน

สอง คนที่ไม่มีที่ดินก็สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้จากการเช่าที่ดินของผู้อื่น และ

สาม ถ้าคนมีความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ ก็จะมีที่ดินเองตามความจำเป็น

ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งซึ่งคนจะมีที่ดินมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอาชีพของคนนั้น ๆ ถ้าเป็นเกษตรกรก็คงต้องมีที่ดินในปริมาณมาก แต่ถ้าคนๆ นั้นเป็นนักลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ก็อาจต้องการที่ดินที่เป็นห้องในคอนโดมิเนียมขนาดเพียง 40 ตรม. ก็สามารถสร้างรายได้ได้อย่างมากมายด้วยการซื้อขายหุ้นออนไลน์ ในบางกรณีคนบางคนต้องการที่อยู่อาศัยแต่ไม่ต้องการซื้อเป็นของตนเองเพราะอาชีพที่ทำอยู่มีการโยกย้ายตลอดเวลา ก็ไม่ต้องมีที่ดินก็ได้เพราะสามารถเช่าบ้านคนอื่นอยู่ได้ หรือหากเป็นผู้ประกอบการที่ไม่มีที่ดินเป็นของต้นเองก็สามารถเช่าอาคารพาณิชย์เพื่อประกอบอาชีพได้ จะเห็นได้ว่าชาวนาในภาคกลางประมาณครึ่งหนึ่งทำการเช่าที่นาเพื่อทำการเกษตร สัจธรรมประการสุดท้ายคือ ถ้าคนขาดความสามารถในการหารายได้ก็จะไม่สามารถมีที่ดินหรือมีบ้านเป็นของตนเองได้ และถึงมีบ้านเดิมอยู่แล้วแต่ถ้าคน ๆ นั้นขาดความสามารถในการหารายได้ก็จำเป็นต้องขายบ้านที่มีอยู่ไปเพราะต้องนำเงินมาจับจ่ายใช้สอย ผู้ประกอบการก็เช่นกัน ถ้าผู้ประกอบการไม่มีทักษะในการประกอบอาชีพก็จะไม่สามารถมีที่ดินได้ และถึงแม้รัฐบาลจะจัดที่ดินให้บุคคลเหล่านี้อย่างไร (ที่ดิน สปก. ที่ดิน สธก. หรือที่ดินในนิคมสร้างตนเอง) บุคคลเหล่านี้ก็จะไม่สามารถรักษาที่ดินที่รัฐจัดให้ไว้ได้เพราะขาดความสามารถในการหารายได้ที่ทัดเทียมกับค่าเสียโอกาสของที่ดิน(ค่าเสียโอกาสของที่ดินหมายถึงราคาที่ดินที่มีผู้อื่นมาเสนอซื้อหรือเสนอเช่า) แต่ในทางตรงกันข้ามหากคน ๆ นั้นมีทักษะในการประกอบอาชีพและความสามารถในการสร้างรายได้เขาก็จะมีที่ดินเป็นของตนเองในที่สุดโดยไม่ต้องให้รัฐบาลมาช่วยจัดที่ดินให้

ดังนั้น หากรัฐบาลมีเจตนาที่จะช่วยให้ประชาชนมีที่ดินเป็นของตนเองหรือช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินที่เหมาะสมสิ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการคือ 1) กระจายการศึกษา สร้างทักษะ สร้างศักยภาพและสร้างรายได้ให้ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินเป็นของตนเองด้วยความสามารถของเขาเอง 2) เพิ่มโอกาสและประสิทธิภาพของระบบการซื้อขายที่ดิน การจำนองที่ดิน และการเช่าที่ดินให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย[4] 3) ขจัดปัญหาการผูกขาดในภาคธุรกิจที่เป็นต้นต่อของการสั่งสมทุนและความมั่งคั่งของกลุ่มทุนบางรายที่นำความมั่งคั่งนี้มากว้านซื้อที่ดินปริมาณมากไว้ครอบครอง และ 4) นำระบบภาษีกำไรส่วนเกินมาใช้เพื่อลดการสะสมที่ดินเพื่อเก็งกำไร แต่ถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาการการถือครองที่ดินที่ต้นตอของปัญหาทั้ง 4 ประการข้างต้นนี้แล้วแต่นำระบบภาษีที่ดินที่เป็นอัตราก้าวหน้ามาใช้ก็จะเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินได้ที่ต้นตอของปัญหาได้

ประการที่สี่ เนื่องจากการเก็บภาษีที่ดินด้วยอัตราก้าวหน้าที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในเชิงลบอย่างมากตามที่กล่าวข้องต้นและอาจมีการร้องเรียนตามมาโดยเฉพาะจากกลุ่มธุรกิจที่เผชิญกับความสูญเสียที่เป็นผลมาจากการใช้ที่ดินที่บิดเบือน ซึ่งอาจทำให้ภาครัฐต้องทำการพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ ว่าจะดำเนินการ ยกเว้น ภาษีที่ดินให้กับผู้ใดได้บ้าง แค่ยังไม่ได้มีการบังคับใช้ภาษีดินรัฐบาลก็มีการประกาศข้อยกเว้นเรียบร้อยแล้วได้แก่ การยกเว้นทรัพย์สินที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเพื่อทำโครงการที่อยู่อาศัยและนิคมอุตสาหกรรม ในอนาคตจะมีการขอยกเว้นภาษีที่ดินในกรณีใดอีกบางก็ไม่อาจทราบได้ การมีข้อยกเว้นการเก็บภาษีหรือการตีความการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นสิ่งที่รัฐต้องพิจารณาต่อไปอีกมากมาย เช่น ธุรกิจที่ใช้ที่ดินมากในการผลิตสินค้าจะทำอย่างไร จะเก็บภาษีสนามกอล์ฟอย่างไร ถ้าเก็บภาษีสนามกอล์ฟจะเก็บเฉพาะสนามกอล์ฟเอกชนแล้วจะเก็บภาษีสนามกอล์ฟของทหารและรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ ขณะนี้นี้ก็เริ่มยกเว้นภาษีที่ดินสำหรับโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ไปแล้ว แต่ธุรกิจขนาดใหญ่อื่นๆ อีกมากมาย เช่น อิมเพคเมืองทองธานี ศูนย์ประชุมไบเทค โรงแรมรีสอร์ท จะยกเว้นภาษีให้ด้วยหรือไม่ หรือต้องให้มีการร้องเรียนมาก่อนถึงจะยกเว้นให้เป็นรายๆ ไป สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะนำมาสู่การใช้ *ดุลพินิจ* ของเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพูดคุยเจรจาและทำความตกลงกับเจ้าของที่ดิน ทั้งหมดนี้เป็นผลพวงของการใช้ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้ากับผู้ประกอบการรวมทั้งการทำการเกษตรที่ใช้ที่ดินมาก

4.2) การยกเว้น 50 ล้านบาทสำหรับบ้านหลักแรก

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการยกเว้น 2 กรณีคือ 10 ล้านบาทสำหรับบ้านหลังหลัก และ 50 ล้านบาทสำหรับบ้านและที่ดินหลังหลัก ซึ่งข้อยกเว้นนี้แสดงเจตนารมณ์ที่ให้เจ้าของบ้านไม่ต้องเสียภาษีถ้าเป็นบ้านหลังหลักที่ใช้อยู่อาศัยเอง แต่ถ้าเป็นบ้านหลังอื่นๆ ก็จะไม่มีการยกเว้นภาษี ในประเด็นนี้ทำให้เกิดข้อสังเกตุ 2 ประการ ได้แก่

[4] อุปสรรคประการหนึ่งในการเช่าที่ดินคือผู้เช่าไม่ยอมย้ายออกและผู้ให้เช่าไม่สามารถขับไล่ผู้เช่าออกจากที่ดินได้เพราะกฎหมายขับไล่ของประเทศไทยไม่อนุญาตให้ขับไล่คนออกจากที่ดินได้ นอกจากนั้นหากผู้ที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินเป็นเวลานานก็สามารถยื่นฟ้องครอบครองปรปักษ์ได้ ด้วยเหตุนี้เจ้าของที่ดินบางรายจึงเลือกจะล้อมรั้วที่ดินไว้เฉยๆ โดยไม่ให้ผู้ใดมาเช่าหรือเข้ามาใช้ประโยชน์

ประการที่หนึ่ง การยกเว้นบ้านและที่ดินที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาทเป็นการยกเว้นที่มากเกินไปหรือไม่เพราะจะทำให้บ้านและที่ดินจำนวนมากไม่ต้องเสียภาษีที่ดินเลยเนื่องจากมูลค่าบ้านและที่ดินที่ครอบครัวคนไทยใช้อยู่กันน่าจะมีมูลค่าประมาณไม่เกิน 5-10 ล้านบาท ดังนั้นหากให้มีการลดหย่อนได้ถึง 50 ล้านบาทก็จะทำให้ที่อยู่อาศัยจำนวนมากไม่ต้องเสียภาษีที่ดินเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบ้านในพื้นที่ห่างไกลหรือบ้านในอำเภอรอบนอกที่มีสนนราคาไม่สูงนักจะไม่ต้องเสียภาษีที่ดินเลย สิ่งสำคัญคือจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ห่างไกลไม่สามารถพึ่งพิงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นรายได้หลักของท้องถิ่นได้

ประการที่สอง การยกเว้นบ้านและที่ดินหลังหลักมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาทจะสร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าของบ้านที่มีฐานะดีที่ได้รับการยกเว้นภาษีกับเจ้าของบ้านที่มีรายได้น้อยแต่มีบ้านหลายหลังกลับต้องเสียภาษีมากกว่า ตัวอย่างคือ เจ้าของบ้าน ก. เป็นคนมีฐานะดีเพราะมีบ้านพร้อมที่ดินมูลค่า 49 ล้านบาทก็จะได้รับการยกเว้นภาษีที่ดิน ในขณะที่เจ้าของบ้าน ข. ที่มีบ้านหลังละ 3 ล้านบาทจำนวน 3 หลัง (3 หลังรวมกันคิดเป็นสินทรัพย์มูลค่า 9 ล้านบาท) กลับต้องจ่ายภาษีที่ดินในส่วนของบ้านหลังที่สองและหลังที่สาม ทางที่จริงแล้ว การยกเว้นบ้านและที่ดินควรเน้นให้ประโยชน์กับเจ้าของบ้านที่มีฐานะยากจนจริง ๆ เช่น มูลค่าบ้านพร้อมที่ดินไม่เกิน 5 ล้านบาท และไม่ควรนำหลักการบ้านหลังหลักหรือหลังอื่น ๆ มาพิจารณา กล่าวคือ ไม่ว่าเจ้าของบ้านจะมีบ้านกี่หลังรัฐจะเริ่มเก็บภาษีบ้านและที่ดินสำหรับบ้านที่อยู่อาศัยที่มีมูลค่าเกิน 5 ล้านบาทขึ้นไป เป็นต้น หลักการเช่นนี้เป็นหลักการภาษีเดียวกันกับการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่รัฐบาลกำหนดค่าลดหย่อนไว้ให้แล้วและผู้ใดมีรายได้จากทุก ๆ แหล่งรวมกันเกินค่าลดหย่อนที่รัฐกำหนดก็ให้มีภาระต้องจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรมดา เป็นต้น

4.3) การเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้จากการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตาม พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นี้จัดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานรายได้เป็นของตนเองสามารถนำมาพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และมีความเป็นอิสระจากการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลางประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาด้านผลกระทบมี 3 ประเด็นได้แก่

ประการที่หนึ่ง การเก็บภาษีที่ดินที่มีการยกเว้นไม่ว่าจะเป็น 10 ล้านบาทสำหรับบ้านหรือ 50 ล้านบาทสำหรับบ้านและที่ดินหลังหลักจะส่งผลให้มีจำนวนผู้ที่ต้องเสียภาษีไม่มากนัก เจ้าของบ้านที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูงกว่า 50 ล้านบาทและต้องเสียภาษีที่ดินจึงมักเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะดีที่อาศัยในเขตพื้นที่ที่เจริญแล้ว เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ พัทยา หรือภูเก็ต นอกจากนั้นในส่วนของรายได้ภาษีที่ดินที่มาจากธุรกิจพาณิชยกรรมก็ล้วนจะมาจากพื้นที่ ๆ มีการพัฒนาแล้วเช่นกัน โดยที่พื้นที่ชนบทที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและไม่มีบ้านเรือนที่มีมูลค่าสูงกว่า 50 ล้านบาทก็จะไม่สามารถเก็บเงินจากภาษีที่ดินนี้ได้มากนัก ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจริญแล้ว เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ พัทยา หรือภูเก็ต จะสามารถเก็บเงินจากภาษีที่ดินได้เป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่ชนบทแทบจะเก็บเงินจากภาษีที่ดินนี้ได้น้อยมาก และหากเป็นเช่นนี้จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจริญแล้วยิ่งมี

ทรัพยากรเพิ่มขึ้นในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยากจนก็จะยิ่งจนลง ดังนั้น พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นี้อาจส่งผลทำให้ประเทศไทยมีช่องว่างหรือมีความเหลื่อมล้ำมากขึ้นระหว่างพื้นที่ ๆ พัฒนาแล้ว เช่น กรุงเทพฯ กับพื้นที่ยากจน เช่น พื้นที่ชนบท

ประการที่สอง ประกาศอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่แสดงในตารางที่ 2 มิได้เป็นอัตราภาษีที่ดินที่จะมีการเรียกเก็บจริง แต่เป็นเพียง อัตราสูงสุด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้ ในทางปฏิบัติจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ อาจประกาศอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ต่ำกว่าอัตราที่แสดงในตารางที่ 2 ได้ ผลที่อาจตามมาคือพฤติกรรมการแข่งขันลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วยเหตุทางการเมืองท้องถิ่น 2 ประการ ได้แก่ หนึ่ง การเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ต่ำจะเป็นการเอาอกเอาใจประชาชนและสร้างฐานเสียงให้กับนักการเมืองท้องถิ่นเอง และ สอง การเรียกเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ต่ำจะเป็นการสร้างสิ่งจูงใจดึงดูดให้ประชาชนและธุรกิจในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงสนใจหันมาสร้างที่อยู่อาศัยและลงทุนทำธุรกิจในเขตพื้นที่ของตน ดังนั้น พฤติกรรมการแข่งขันลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระหว่างองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่ต้องติดตามต่อไป

ประการที่สาม เมื่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกจัดให้เป็นเงินได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารจัดการทางการเงิน เพราะแต่ละท้องถิ่นสามารถหาเงินได้เองจากภาษีที่ดินเองได้ คำถามที่ตามมาคือ แล้วรัฐบาลจะปรับลดงบประมาณประจำปีหรือเงินอุดหนุนที่ปัจจุบันรัฐบาลกลางจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หากรัฐบาลกลางไม่ปรับลดเงินอุดหนุนลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจยังคงประสงค์พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลักและไม่พยายามเก็บภาษีที่ดินตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือเลือกจะกำหนดอัตราภาษีที่ดินให้อยู่ในเกณฑ์ต่ำๆ แต่ถ้าหากรัฐบาลกลางปรับลดเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีที่ดินได้เอง ย่อมหมายความว่าประโยชน์ท้ายสุดของการตรา พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 คือการเพิ่มฐานะทางการคลังให้รัฐบาลกลางด้วยการลดการส่งเงินให้รัฐบาลท้องถิ่นโดยใช้ พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 เป็นเครื่องมือในการสร้างรายได้ทางอ้อมให้รัฐบาลกลางนั้นเอง

4.4) ที่รกร้างว่างเปล่า

ปัญหาที่ดินที่ไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์เป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญ โดย พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีที่ดินจากที่รกร้างว่างเปล่าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปี แต่อัตราภาษีรวมไม่เกิน 3% ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของที่ดินที่มิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องนำที่ดินมาใช้ประโยชน์หรือหากไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนเองได้ก็อาจต้องจำหน่ายที่ดินนั้นๆ ออกไปเพื่อให้ผู้อื่นสามารถใช้ประโยชน์ได้แทน แต่หากพิจารณาข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2560-2561 พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ทิ้งร้างจำนวน 6.34 ล้านไร่จากเนื้อที่ทั้งหมดของประเทศไทยจำนวน 320 ล้านไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.98 ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศเท่านั้น (ดูตารางที่ 3)

มาตรการเพิ่มอัตราภาษีที่ดินร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปีจะส่งผลทำให้มีจำนวนที่รกร้างว่างเปล่าลดลงบ้างเพราะจะช่วยลดการกักตุนที่ดินและทำให้ผู้ถือครองที่ดินบางรายนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาขายเพื่อลดภาระภาษี แต่มาตรการเพิ่มอัตราภาษีร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปีสำหรับที่รกร้างว่างเปล่าอาจไม่มีประสิทธิผลในการลดจำนวนที่รกร้างว่างเปล่ามากนักเพราะไม่ได้เป็นมาตรการที่แก้ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าที่ต้นตอของปัญหา สาเหตุของการเกิดปัญหาที่รกร้างว่างเปล่ามีหลายประการ เช่น ที่ดินขาดการพัฒนาคุณสมบัติดินไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร ขาดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค (น้ำ ถนน ไฟฟ้า) รูปแปลงไม่เหมาะสม (ที่ตาบอดไม่มีทางเข้า ที่ชายธง ที่รูปเส้นก๋วยเตี๋ยว ที่รูปห้าเหลี่ยมหกเหลี่ยม ฯลฯ) ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์ ที่ดินติดข้อพิพาทและอยู่ในกระบวนการศาล ข้อกฎหมายการเช่าที่ดินขาดความเป็นธรรมสำหรับผู้ให้เช่าและผู้เช่า เจ้าของที่ดินเกรงกลัวปัญหาการครอบครองปรปักษ์ รวมทั้งเจ้าของที่ดินบางรายซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร

ตารางที่ 4 แสดงสาเหตุของปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าและตัวอย่างแนวทางการแก้ปัญหา จากที่กล่าวข้างต้น การซื้อขายที่ดินหรือการครอบครองที่ดินของประชาชนโดยขาดการดำเนินมาตรการของภาครัฐที่เหมาะสมจะทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไร้ทิศทางและนำไปสู่ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งล้วนส่งผลให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น แต่ที่สำคัญคือที่รกร้างว่างเปล่าควรได้รับการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหาเพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินมาตรการที่ถูกต้องโดยภาครัฐ ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาที่ดินเริ่มตั้งแต่การประกาศใช้ผังเมือง ผังจังหวัด ผังภาค และผังประเทศ การจัดรูปที่ดินด้วยการเวณคืนและจัดรูปแปลงใหม่ การออกเอาสารสิทธิ์ที่ดินให้ครบ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน ไฟฟ้า ประปา และท่อระบายน้ำ) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน (กฎหมายการเช่าที่ดิน กฎหมายบุกรุก กฎหมายครอบครองปรปักษ์ หรือกฎหมายขับไล่) และที่สำคัญคือการพัฒนากฎหมายภาษีกำไรส่วนเกินเพื่อลดการเก็งกำไรในที่ดินและจัดเก็บรายได้ให้รัฐจากการลงทุนพัฒนาที่ดินและโครงสร้างพื้นฐาน

ตารางที่ 3: การใช้ที่ดินในประเทศไทยรายจังหวัด พ.ศ. 2560-2561

ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่ (ไร่)					
	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคใต้	รวม
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	4,259,380	6,095,420	4,408,831	1,875,246	2,105,124	18,744,001
พื้นที่เกษตรกรรม	43,064,465	74,052,057	21,244,118	13,329,202	27,047,832	178,737,674
นาร้าง	94,661	230,313	167,007	109,594	283,814	885,389
นาข้าว	16,309,378	42,461,320	8,149,316	2,460,243	1,186,687	70,566,944
พืชไร่	14,815,888	19,079,601	7,134,796	2,736,994	40,112	43,807,391
ไม้ยืนต้น	3,722,709	10,781,521	1,847,018	5,230,281	23,011,950	44,593,479
ไม้ผล	3,761,711	857,265	1,928,396	1,846,263	2,027,994	10,421,629
ไร่หมุนเวียน	3,837,644	4,427	-	-	-	3,842,071
สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	87,650	156,660	1,223,649	809,913	457,751	2,735,623
พื้นที่เกษตรกรรมอื่น ๆ (เช่นสาบ,หุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์,พืชน้ำ)	434,824	480,950	793,936	135,914	39,524	1,885,148
พื้นที่ป่าไม้	55,448,017	17,501,845	14,577,092	4,839,833	12,289,746	104,656,533
ป่าสมบูรณ์	53,095,654	14,423,760	14,011,815	4,181,430	11,763,008	97,475,667
ป่าฟื้นฟู	2,352,363	3,078,085	565,277	658,403	526,738	7,180,866
พื้นที่น้ำ	1,738,539	3,850,691	1,547,658	627,349	1,609,375	9,373,612
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	1,517,279	4,033,950	1,672,741	816,182	1,144,915	9,185,067
พื้นที่ทิ้งร้าง	1,212,791	2,794,451	1,082,978	579,587	770,622	6,340,429
พื้นที่ธุรกิจ	189,084	709,852	276,675	123,470	226,410	1,465,491
พื้นที่เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ	215,404	529,647	373,088	113,125	147,883	1,379,147
รวม	106,027,680	105,533,963	43,450,440	21,487,812	44,196,992	320,696,887

หมายเหตุ: จากข้อมูลการใช้ที่ดินรายจังหวัดกรมพัฒนาที่ดินปี 2560-2561

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน, 2562

ตารางที่ 4: สาเหตุของปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าและตัวอย่างการแก้ปัญหา

สาเหตุของปัญหาที่รกร้างว่างเปล่า	แนวทางการแก้ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่า
1.คุณสมบัติดินไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร	1.บังคับใช้ผังเมืองตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน
2.ขาดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน	2.ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ตัดถนน ไฟฟ้า น้ำ
3.รูปแปลงไม่เหมาะสม	3.จัดรูปที่ดินด้วยการรวมแปลงและแบ่งแปลงใหม่
4.ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์	4.ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ทั่วประเทศ
5.ที่ดินติดข้อพิพาทและอยู่ในกระบวนการศาล	5.พัฒนากระบวนการทางศาล
6.ข้อกฎหมายการเช่าที่ดินขาดความเป็นธรรม	6.ปรับปรุงกฎหมายการเช่าที่ดินและการขับไล่
7.ปัญหาการครอบครองปรปักษ์	7.ปรับปรุงกฎหมายครอบครองปรปักษ์
8.การกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร	8.พัฒนากฎหมายภาษีกำไรส่วนเกิน

ที่มา: ผู้เขียนสร้างตารางนี้เอง

ลำพังการใช้มาตรการเพิ่มอัตราภาษีที่ดินร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปีสำหรับที่รกร้างว่างเปล่าจึงเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและไม่สามารถนำที่รกร้างว่างเปล่ากลับมาสู่การใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิผล สิ่งที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินมาตรการนี้คือรัฐบาลจะเก็บภาษีได้มากขึ้นแต่หากต้นตอของปัญหาไม้ได้รับการแก้ไขที่ดินจำนวนมากก็จะยังไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์

มากไปกว่านั้นการใช้มาตรการเพิ่มอัตราภาษีที่ดินร้อยละ 0.3% ทุกๆ 3 ปีสำหรับที่รกร้างว่างเปล่าต้องมีการให้คำจำกัดความว่าที่รกร้างว่างเปล่าคืออะไร ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตีความว่าที่ดินแปลงใดหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบใดบ้างที่จัดว่าเป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ตามศักยภาพแล้ว และมีที่ดินแปลงใดที่จัดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและต้องถูกดำเนินการเก็บภาษีเพิ่มเติมอีกร้อยละ 0.3% ตัวอย่างเช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินดังต่อไปนี้จะจัดว่าเป็นการใช้ประโยชน์หรือไม่ เช่น การปลูกต้นกล้วย การปลูกต้นไม้ใหญ่ การเป็นพื้นที่สีเขียว การปลูกหญ้า การเทปูนทำลานตากผ้า การเทปูนทำที่จอดรถจัดเป็นที่รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ ถ้าเจ้าของที่ดินสร้างอาคารพาณิชย์บนที่ดินจะถือว่าที่ดินนั้นๆ ถูกนำมาใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ แล้วถ้าอาคารพาณิชย์ที่สร้างขึ้นมาแต่ไม่มีมีผู้เช่าเลยจะยังตีความว่าที่ดินนั้นๆ ถูกนำมาใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ฯลฯ การตัดสินว่ากิจการใดถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงอยู่ใน ดุลพินิจ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เก็บภาษีที่ดิน

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ประกาศให้มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 แต่ต่อมามีประกาศเลื่อนการบังคับใช้ไปเป็นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2563 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้มีเจตนาให้เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตัวเองได้ มีรายได้เพียงพอ และมีความเป็นอิสระในการพัฒนาพื้นที่โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลางมากนัก

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่เน้นการใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะส่งผลทำให้เจ้าของที่ดินที่มีที่ดินปริมาณและมูลค่ามากต้องจ่ายภาษีมากกว่าเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินปริมาณและมูลค่าน้อย การเก็บภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้าเป็นการดำเนินมาตรการทางการคลังที่ซ้ำซ้อนกับระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ล้วนเป็นระบบภาษีที่ใช้อัตราก้าวหน้าอยู่แล้ว และเนื่องจากที่ดินทำหน้าที่หลายประการในระบบเศรษฐกิจ การใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้านี้จะส่งผลให้เกิดความบิดเบือนในการใช้ที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิต ส่งผลให้เกิดความบิดเบือนด้านการลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการออมของประชาชน นอกจากนั้น การเก็บภาษีที่ดินแบบอัตราก้าวหน้าอาจไม่ขจัดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินมากนัก

ในส่วนของการยกเว้นภาษีที่ดินสำหรับบ้านมูลค่าไม่เกิน 10 ล้านบาทและบ้านและที่ดินมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาทอาจเป็นการยกเว้นที่มากเกินไปทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่สามารถเก็บภาษีที่ดินได้มากเท่าที่ควร ข้อยกเว้นดังกล่าวยังสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าไม่มากแต่เป็นเจ้าของที่ดินและ/หรือบ้านหลายแปลงในขณะที่เจ้าของบ้านและที่ดินที่มีมูลค่ามาก (49 ล้านบาท) แต่มีบ้านหลังเดียวกลับไม่ต้องเสียภาษีที่ดินเลย

สำหรับการสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจแล้ว เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ พัทยา หรือภูเก็ตจะสามารถเก็บภาษีที่ดินได้มากในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช้เขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญจะเก็บภาษีได้น้อย ซึ่งปรากฏการณ์นี้จะส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ในประเทศทวีความรุนแรงมากขึ้น ในทางปฏิบัติจริงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจประกาศใช้อัตราภาษีที่ดินที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อเป็นการสร้างคะแนนนิยมให้กับฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นเอง

ประการสุดท้าย การที่ภาษีที่ดินกำหนดให้เจ้าของที่รกร้างว่างเปล่าต้องจ่ายภาษีในอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.3% ทุก ๆ 3 ปีคงจะช่วยลดปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าได้บ้างแต่อาจไม่มากนักเพราะต้นตอของปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าคือการที่ที่ดินขาดการพัฒนา (ไม่มีถนน น้ำ ไฟฟ้า) ขาดการจัดรูปที่ดิน ขาดกฎหมายการเช่าและการขับไล่ที่เหมาะสม ที่ดินบางแปลงอยู่ในกระบวนการพิพาทของศาลยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ และที่สำคัญประเทศไทยไม่มีระบบภาษีกำไรส่วนเกินทำให้ไม่สามารถลดปัญหาการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรได้

การศึกษาครั้งนี้มีข้อเสนอแนะสำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

1) ควรปรับปรุง พ.ร.บ. ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้ใช้ภาษีที่ดินแบบอัตราคงที่ที่ไม่แปรผันตามมูลค่าทรัพย์สินรวมที่ประชาชนครอบครอง แต่เป็นอัตราที่แตกต่างกันตามเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น อัตราภาษีสำหรับเขตธุรกิจ อัตราภาษีสำหรับเขตที่อยู่อาศัย และอัตราภาษีสำหรับเขตเกษตรกรรม ทรัพย์สินที่มีทำเลที่ตั้งในเขตการใช้ประโยชน์แบบใดก็ให้ชำระภาษีที่ดินตามอัตราภาษีของเขตการใช้ประโยชน์นั้น ๆ

2) ควรยกเลิกการเพิ่มอัตราภาษีสำหรับที่รกร้างว่างเปล่า และใช้แนวทางการแก้ปัญหาที่รกร้างว่างเปล่าที่ตรงกับต้นตอของปัญหา เช่น การจัดรูปที่ดินให้มีขนาดแปลงและรูปแปลงที่เหมาะสม หรือการพัฒนาที่ดินด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (ถนน ไฟฟ้า น้ำ)

3) ควรพัฒนาระบบภาษีกำไรส่วนเกินเพื่อถ่ายโอนประโยชน์จากที่ดินที่มีมูลค่าสูงขึ้นสืบเนื่องจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเข้ามาเป็นรายได้ของรัฐ ระบบภาษีกำไรส่วนเกินจะช่วยลดปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน การกักตุนที่ดิน รวมทั้งปัญหาที่รกร้างว่างเปล่า การเก็บภาษีกำไรส่วนเกินยังจะช่วยเพิ่มรายได้ให้รัฐเพื่อนำไปใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไป

4) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน เช่น กฎหมายการเช่าที่ดิน การบุกรุก การขับไล่ และการครอบครองปรปักษ์เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเป็นธรรมให้เจ้าของที่ดิน (Well-defined and secure property right) รวมทั้งการเร่งออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศเพื่อให้การครอบครองที่ดินมีความมั่นคงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายเปลี่ยนมือ การเช่าที่ดิน หรือการลงทุนพัฒนาที่ดิน

6. เอกสารอ้างอิง

กรมพัฒนาทีดิน. สืบค้นเมื่อ 9 กุมภาพันธ์ 2563. จาก http://www1.ldd.go.th/WEB_OLP/result/luse_result58-59.htm

กรมพัฒนาที่ดิน. 2562. สืบค้นจาก http://www1.ldd.go.th/web_OLP/result/luse_result60-61.htm

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 2563. “สาระสำคัญ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง” สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2563 จาก http://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/ประชาชนควรรู้/ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง/(Short-New)Land_Building-tax.pdf.aspx?lang=th-TH.

ภาษีที่ดินรกร้างและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

อารยะ ปรีชาเมตตา*

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอบทวิเคราะห์โต้แย้งข้อกล่าวหาแบบเหมารวมที่ว่า ที่ดินรกร้างนั้นสะท้อนถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบไร้ประสิทธิภาพ เพราะนายทุนกว้านซื้อที่ดินเปล่ามาเก็บไว้เฉย ๆ เพื่อเก็งกำไร แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว ที่ดินรกร้างกลับสะท้อนถึงวิธีการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพในเชิงพลวัตภายใต้อนาคตที่ไม่แน่นอน และเจ้าของที่ดินต้องเผชิญกับต้นทุนการปรับเปลี่ยนที่สูงหากตัดสินใจเลือกรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ผิดพลาด การศึกษานี้ใช้แนวคิดเรื่องมูลค่าตราสารสิทธิ์แบบอเมริกันคอลออปชั่นมาวิเคราะห์หาจุดเวลาที่เหมาะสมในอนาคตเพื่อการพัฒนาที่ดินรกร้างไปเป็นการใช้ประโยชน์อื่นที่เหมาะสมกว่า ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การเก็บภาษีที่ดินรกร้างจะไม่สามารถช่วยให้เจ้าของที่ดินสามารถเลื่อนจุดเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนที่ดินรกร้างไปเป็นการใช้ประโยชน์อื่นให้เร็วขึ้นได้ เนื่องจากว่าเจ้าของที่ดินรกร้างก็ยังต้องรอคอยให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอเพื่อใช้ตัดสินใจให้เหมาะสมอยู่ดี นอกจากนี้ความขัดแย้งเชิงนโยบายของภาครัฐเองในการเก็บภาษีที่ดินเกษตรกรรมในอัตราต่ำเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเก็บภาษีที่ดินรกร้างในอัตราสูงกว่าเพื่อลงโทษนักเก็งกำไรที่ดินนั้น ก็กลับกลายเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินรกร้างเลี่ยงภาษีที่ดินรกร้างด้วยการแปลงที่ดินรกร้างเป็นที่ดินเกษตรกรรมเทียมชั่วคราวเพื่อจะได้เสียภาษีในอัตราต่ำไปจนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสมในการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นแบบอื่นในอนาคต

คำสำคัญ: ภาษีที่ดินรกร้าง, ประสิทธิภาพเชิงพลวัต, อเมริกันคอลออปชั่น, จุดเวลาที่เหมาะสม

* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200
อีเมล : arayah@econ.tu.ac.th

1. บทนำ

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นับเป็นนวัตกรรมใหม่ทางการคลังของรัฐบาลที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยคาดหวังว่าเครื่องมือใหม่นี้จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินด้วยการลดปริมาณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีอยู่มากถึงประมาณ 7.4 ล้านไร่ทั่วประเทศ จึงได้กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในอัตราที่สูงกว่าที่ดินเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก แต่ก็เกิดคำถามขึ้นว่า วิธีการดังกล่าวนี้จะได้ผลจริงหรือไม่ หากว่าเราได้นำเอาต้นทุนทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบภายใต้ความไม่แน่ไม่นอนในอนาคต เข้ามาพิจารณาในเชิงพลวัตด้วย

บทความนี้จะได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์และนัยเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพลวัตภายใต้อนาคตที่ไม่แน่นอน และผู้ประกอบการที่เป็นนักพัฒนาที่ดินต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงมากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตหากเกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดขึ้น ตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตใจกลางมหานครหรือในเขตชานเมืองที่ผู้ประกอบการพัฒนาที่ดินต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องการตัดสินใจหาจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไปพร้อม ๆ กับการตัดสินใจเลือกรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมภายใต้ความไม่แน่นอนสมบูรณ์ของข้อมูลในอนาคตเกี่ยวกับราคาที่ดินและปัจจัยพื้นฐานอื่น ๆ และยังมีต้นทุนคงที่ที่สูงมากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินอีกด้วย จึงทำให้นักลงทุนพัฒนาที่ดินต่างมีความจำเป็นจะต้องเก็บที่ดินว่างเปล่าบางส่วนไว้ในช่วงเวลาหนึ่งก่อน เพื่อรอให้ตนเองมีข้อมูลที่เพียงพอมากขึ้นสำหรับการตัดสินใจที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพในเชิงพลวัต ดังนั้น การออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อิงกับกรอบความคิดแบบเชิงสถิตของภาครัฐนี้ จึงมักก่อให้เกิดข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้วยการลดจำนวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ได้ผลจริง

2. การสำรวจสถานะความรู้จากงานศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาของ Dennis Capozza and Yuming Li (1994) ได้นำเสนอแบบจำลองว่าด้วยเรื่องการตัดสินใจของนักพัฒนาที่ดินในการลงทุนพัฒนาที่ดินในเชิงพลวัตทีทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมีสัดส่วนของทุนต่อที่ดินที่เข้มข้นมากขึ้น งานศึกษานี้ได้ใช้กรอบความคิดเรื่องการหาจุดเวลาที่เหมาะสม (optimal-stopping time) ในการลงทุนพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์แบบอื่นมาก่อนแล้ว และหาเงื่อนไขในการกำหนดระดับความเข้มเข้มของทุนต่อที่ดินที่เหมาะสมของรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการพัฒนาขึ้นมาใหม่ และผลกระทบที่เกิดจากภาษีที่มีต่อมูลค่าของโครงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบใหม่ดังกล่าวด้วย งานศึกษาของ Brian L. Bentick and Thomas F. Fogue (1988) ได้ศึกษาผลกระทบของภาษีที่ดินที่มีต่อการตัดสินใจของนักพัฒนาที่ดินในกรณีของแบบจำลองที่กำหนดให้ที่ดินมีทางเลือกที่หลากหลายในการถูกนำไปใช้ประโยชน์และสามารถถูกพัฒนา

เปลี่ยนแปลงได้เป็นลำดับ (sequential development) ข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์นี้พบว่า ภาษีที่ดินจะมีผลที่ไม่เป็นกลาง (non-neutral) เพราะจะทำให้นักพัฒนาที่ดินเลือกที่จะรอคอยให้นานมากขึ้น เพื่อให้ได้ประโยชน์จากรูปแบบการพัฒนาที่ดินที่สามารถให้ผลตอบแทนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่มากกว่าในอนาคตนั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Richard W. England and Mohan Ravichandran (2010) ที่ใช้แบบจำลองเศรษฐศาสตร์จุลภาคและระเบียบวิธีเชิงตัวเลข (numerical method) เพื่อศึกษาหาผลกระทบของภาษีที่ดินและพบว่า ภาษีที่ดินจะไม่มีผลต่อการเลือกระดับความเข้มข้นของทุนต่อที่ดินหากว่าภาษีที่ดินที่จัดเก็บนั้นได้ถูกผนวกเข้าไปในมูลค่าราคาที่ดินนั้น ๆ แล้ว เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็พบว่า หากมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและอาคาร (property tax) กับอาคารที่ก่อสร้างใหม่ในอัตราที่เพิ่มขึ้นแล้ว ก็จะมีผลทำให้นักพัฒนาที่ดินต่างก็หันมาลงทุนสร้างอาคารที่สามารถมีจำนวนผู้อยู่อาศัยต่อพื้นที่ที่หนาแน่นมากกว่าในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นด้วยในที่สุด

Spencer H. Banzhaf and Nathan Lavery (2010) ได้วิเคราะห์นำเสนอผลของระบบภาษีสองอัตรา (split-rate tax) กล่าวคือ ระบบการเก็บอัตราภาษีที่ดินกับอาคารธุรกิจเชิงพาณิชย์ที่แตกต่างจากอัตราภาษีที่เรียกเก็บจากอาคารที่อยู่อาศัยนั้น ในการแก้ปัญหารูปแบบการพัฒนาที่ดินในเขตเมืองแบบไม่ต่อเนื่องเพราะยังมีที่ดินในเขตเมืองบางส่วนถูกทิ้งรกร้างโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ (urban sprawl) ในขณะที่ Yong Chen (2020) แย้งว่าการจัดเก็บภาษีการพัฒนาที่ดินไม่ใช่เครื่องมือที่ใช้ได้ผลในการจัดการกับปัญหาการพัฒนาที่ดินในเขตเมืองที่มีลักษณะไม่ต่อเนื่อง เพราะภาษีการพัฒนาที่ดินจะมีผลทำให้การแข่งขันในตลาดที่ดินมีได้ลดน้อยลงนั่นเอง

นอกจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ราคาที่ดิน และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบการกระจายตัวหรือกระจุกตัวของการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ กันด้วย ยกตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ Luca Salvati (2019) นำเสนอหลักฐานที่สนับสนุนว่า ลักษณะรูปแบบของการกระจายตัวในเชิงพื้นที่ของพื้นที่ไร่นาเพาะปลูกที่ถือครองโดยเกษตรกรที่มีที่อยู่อาศัยในชนบทและเขตรอยต่อของเมืองในประเทศกรีซและบริเวณแถบเมดิเตอร์เรเนียนในระหว่างปี ค.ศ.1961-2009 นั้นจะแปรผันตามการกระจายตัวของที่ตั้งเมืองหลักที่มีการขยายตัวอย่างมากด้วย นอกจากนี้ งานของ Maximilian V. Ehrlich และคณะ (2018) ยังได้ชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่า บทบาทของปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การเมืองในระดับท้องถิ่น ก็มีส่วนในการกำหนดรูปแบบการขยายตัวของเขตพื้นที่เมืองแบบไม่ต่อเนื่อง (urban sprawl) ในยุโรปด้วย ซึ่งก็จะพบเห็นได้ค่อนข้างมากในแถบยุโรปตอนกลางและตะวันออก แต่พบค่อนข้างเบาบางในแถบยุโรปตอนเหนือ ซึ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นและการกระจายตัวของกลุ่มอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศจำนวนมาก ก็จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับพื้นที่เขตเมืองที่มีการขยายตัวอย่างไม่ต่อเนื่องด้วย

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (ก) นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ในรูปของแบบจำลองที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาของการเลือกจุดเวลาที่เหมาะสมในการลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินว่างเปล่าที่มีทางเลือกของการใช้ประโยชน์ได้หลากหลายประเภท ภายใต้เงื่อนไขว่า อนาคตที่มีความไม่แน่นอน และเจ้าของที่ดินต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงมากหากตัดสินใจผิดจนต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขประเภทการใช้ประโยชน์ใหม่ในภายหลังจากที่ได้ตัดสินใจลงทุนพัฒนาไปแล้ว และ (ข) วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจของเจ้าของที่ดินในการเลือกจุดเวลาที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนพัฒนาที่ดินว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดที่เผชิญอยู่ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของนโยบายดังกล่าวนี้

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาจะแบ่งออกเป็นสามส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนที่หนึ่งจะเป็นการประยุกต์ใช้ความรู้จากคณิตศาสตร์การเงินในเรื่องของการหามูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชัน (American call option) สำหรับราคาสูงสุดของสินทรัพย์อ้างอิงที่มีด้วยกันหลายประเภท เพื่อมาใช้ในการวิเคราะห์หาจุดเวลาที่เหมาะสมที่นักพัฒนาที่ดินควรจะลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ภายใต้ทางเลือกที่หลากหลายของประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ๆ ในอนาคต ส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบจากการเก็บภาษีที่ดินที่มีต่อการเลือกจุดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาใช้ประโยชนที่ดินรกร้าง และผลกระทบต่อสวัสดิการระยะยาวของครัวเรือนผู้บริโภคที่จะมีผ่านไปทางแผนการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาวของครัวเรือนผู้บริโภค

4.1. สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษามีข้อสมมติฐานดังต่อไปนี้

(1) ราคาที่ดินที่พิจารณานั้น จะหมายถึงเฉพาะส่วนที่เรียกว่ามูลค่าพื้นฐานของที่ดินนั้น ๆ เป็นสำคัญ การศึกษานี้จะไม่ครอบคลุมส่วนที่เป็นราคาฟองสบู่ของที่ดินหรือสินทรัพย์[1] (asset price bubble) และราคาที่ดินแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ในอนาคตจะกำหนดโดยตลาดที่ดินที่มีการแข่งขัน

(2) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงพลวัตจะเกิดขึ้นภายใต้อนาคตที่ไม่แน่นอน และผู้ประกอบการที่เป็นนักพัฒนาที่ดินต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงมากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภายหลังหากเกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดขึ้น

[1] ดูรายละเอียดใน อารยะ ปรีชาเมตตา (2549) ราคาที่ดิน การเก็งกำไร และการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 หน้า 1-46

(3) ครัวเรือนผู้บริโภคอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยน (pure exchange economy) เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์และสามารถรับรู้ถึงสิ่งสำคัญที่อยู่เบื้องลึกของปัญหา (insights) ได้ง่ายและกระจ่างชัด ประเภทของครัวเรือนผู้บริโภคแบ่งเป็น 2 ประเภทตามจำนวนที่ดินที่มีอยู่มากน้อยแตกต่างกันตั้งแต่จุดเวลาเริ่มต้นที่ t =0

4.2 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษานี้มีดังต่อไปนี้

(1) เป็นการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกจุดเวลาและประเภทของการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับที่ดินรกร้างของเจ้าของที่ดินหรือนักพัฒนาที่ดิน

(2) จำกัดทางเลือกของประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินไว้เป็น 2 ทางเลือกเพื่อสะดวกในการทำความเข้าใจ อย่างไรก็ตาม กรอบการวิเคราะห์ที่ใช้นี้สามารถจะขยายเพิ่มเติมจำนวนทางเลือกให้มากกว่า 2 ทางเลือกได้ เพราะเครื่องมือที่ใช้อิงอยู่กับวิธีการหามูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชัน (American call option) สำหรับราคาสูงสุดของสินทรัพย์อ้างอิงที่มีอยู่หลากหลายประเภท

5. แบบจำลอง

แบบจำลองในการศึกษานี้จะแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งจะเป็นแบบจำลองการกำหนดราคาที่ดินที่มีทางเลือกของการใช้ประโยชน์ได้หลายรูปแบบ โดยจะอิงกับการประยุกต์ใช้กรอบความคิดเรื่องมูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชัน (American call option) สำหรับราคาสูงสุดของสินทรัพย์อ้างอิงที่มีด้วยกันหลายประเภท เพื่อมาใช้ในการวิเคราะห์หาจุดเวลาที่เหมาะสมที่นักพัฒนาที่ดินควรจะลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ที่ดินว่างเปล่าที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ภายใต้ทางเลือกที่หลากหลายของประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ๆ ในอนาคต เพื่อใช้วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบจากการเก็บภาษีที่ดินที่มีต่อการเลือกจุดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาใช้ประโยชนที่ดินรกร้าง และส่วนที่สองจะเป็นแบบจำลองการวิเคราะห์ปัญหาการตัดสินใจเลือกแผนการบริโภคในระยะยาวที่เหมาะสมของครัวเรือนผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนเพื่อใช้ศึกษาผลกระทบต่อสวัสดิการของครัวเรือนผู้บริโภคที่จะมีผ่านไปทางแผนการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาวของครัวเรือนผู้บริโภค

5.1. แบบจำลองการกำหนดราคาที่ดินที่มีทางเลือกของการใช้ประโยชน์ได้หลายรูปแบบ

แบบจำลองนี้จะเริ่มจากการสมมติว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่จุดเวลา 0 ในปัจจุบันจะมีจุดเวลาที่เหมาะสมในอนาคต T ในการลงทุนพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจกรรมใหม่ 2 ประเภทคือ ประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 โดยที่จุดเวลาที่เหมาะสมที่ T นี้ถือเป็นตัวแปรสุ่มที่ไม่สามารถทราบค่าได้แน่ชัดในเวลาปัจจุบันว่าจะเป็นเมื่อไหร่ในอนาคต และที่จุดเวลา $t \geq T$ นั้น ราคาที่ดินที่มีพัฒนาลงทุนเพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมประเภทที่ 1 และ 2 จะมีราคาต่อหน่วยเท่ากับ $S_{1,t}$ และ $S_{2,t}$ ตามลำดับ ซึ่งก็จะคิดเทียบได้เป็นอัตราค่าเช่าที่ดินสำหรับ

กิจกรรมประเภทที่ 1 และ 2 ที่เท่ากับ $R_{1,t}$ และ $R_{2,t}$ ตามลำดับ กำหนดให้การลงทุนพัฒนาปรับปรุงที่ดินเพื่อใช้กิจกรรมทั้งสองประเภทจะมีต้นทุนคงที่ต่อหนึ่งหน่วยที่ดินที่เท่ากับ C ณ จุดเวลาที่ทำการลงทุนเท่านั้น หรือคิดเป็นต้นทุนต่อหนึ่งจุดเวลาใด ๆ ที่เท่ากับ rC โดยที่ r คืออัตราดอกเบี้ยที่มีค่าคงที่

ดังนั้น ราคาที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่จุดเวลา t ใด ๆ โดยที่ $0 \leq t \leq T$ จะเท่ากับมูลค่าของทางเลือกในการใช้ประโยชน์ที่ดินในกิจกรรมประเภทที่มีความเหมาะสมมากที่สุดในอนาคต ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า อนาคตที่ไม่แน่นอน และผู้ประกอบการที่เป็นนักพัฒนาที่ดินต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงมากในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินในภายหลังหากเกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาดขึ้น ซึ่งทำให้เราสามารถเขียนราคาที่ดินรกร้างที่จุดเวลา

$t = 0$ ได้

เป็น $$P_{0,L} = E_0\left[E_T\left[e^{-rT}\left(max(\{\int_T^{\infty}[R_{1,t} - rC]e^{-r(t-T)}dt\},\{\int_T^{\infty}[R_{2,t} - rC]e^{-r(t-T)}dt\})\right)\right]\right] \quad (1)$$

และที่เวลา $t = T$ จะได้ว่า

$$E_T\left[e^{-rT}\left(max(\{\int_T^{\infty}[R_{1,t} - rC]dt\},\{\int_T^{\infty}[R_{2,t} - rC]\,dt\})\right)\right]$$

$$= E_T\left[e^{-rT}\left(max\left(\left\{\frac{R_{1,T}}{r-\delta_1} - K\right\},\left\{\frac{R_{2,T}}{r-\delta_2} - K\right\}\right)\right)\right]$$

$$= E_T\left[e^{-rT}\left(max(S_{1,T}, S_{2,T}) - K\right)^{+}\right] \quad (2)$$

โดยที่ $K \equiv C$

เพราะฉะนั้น ราคาที่ดินที่เวลา t ใด ๆโดยที่ $0 < t \leq T$ จะเขียนได้เป็น

$$P_{L,t} = C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) \quad (3)$$

โดยที่

$$C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) \equiv E_t\left[E_T\left[e^{-r(T-t)}\left(max(S_{1,T}, S_{2,T}) - K\right)^{+}\right]\right] \geq 0, \quad 0 \leq t < T \quad (4)$$

และ $$C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) > \left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^{+}, \quad for \quad 0 \leq t < T \quad (5)$$

โดยที่ $$\left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^{+} = max\left(\left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right), 0\right)$$

5.2. การประยุกต์เอาวิธีการหามูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกา (American options) มาใช้หามูลค่าของราคาที่ดินรกร้างที่มีทางเลือกในการใช้ประโยชน์ได้หลายประเภทในอนาคต

เราสามารถประยุกต์เอาวิธีการหามูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกา (American options) ในทางคณิตศาสตร์การเงินมาใช้กับการหาราคาของที่ดินรกร้างที่มีทางเลือกของการใช้ประโยชน์ได้หลายประเภทในอนาคต โดยเริ่มจากการกำหนดให้ราคาของที่ดินที่จะมีการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมประเภทที่ 1 (หรือ S1,t) และกิจกรรมประเภทที่ 2 (S2,t) นั้น เป็นเสมือนหนึ่งราคาของสินทรัพย์อ้างอิงประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ที่มีตราสารอนุพันธ์ (derivatives) อ้างอิงอยู่ ดังนั้นมูลค่าของตราสารอนุพันธ์ ที่เวลา t ใด ๆ ก็จะเท่ากับมูลค่าของที่ดินรกร้างคือ PL,t โดยที่มูลค่าของทางเลือกของการใช้ประโยชน์ที่ดินก็คือ C_t^X (S_(1,t),S_(2,t)) นั่นเอง ทั้งนี้ได้สมมติว่าการเปลี่ยนแปลงราคาสินทรัพย์อ้างอิงทั้งประเภทที่ 1 และประเภทที่ 2 ในแต่ละจุดเวลา t นั้น จะสามารถอธิบายได้โดยสมการเชิงอนุพันธ์แบบ stochastic differential equations ดังนี้

$$dS_{1,t} = S_{1t}\left[(r-\delta_1)dt + \sigma_1 dz_{1,t}\right] \qquad (6)$$

$$dS_{2,t} = S_{2,t}\left[(r-\delta_2)dt + \sigma_2 dz_{2,t}\right] \qquad (7)$$

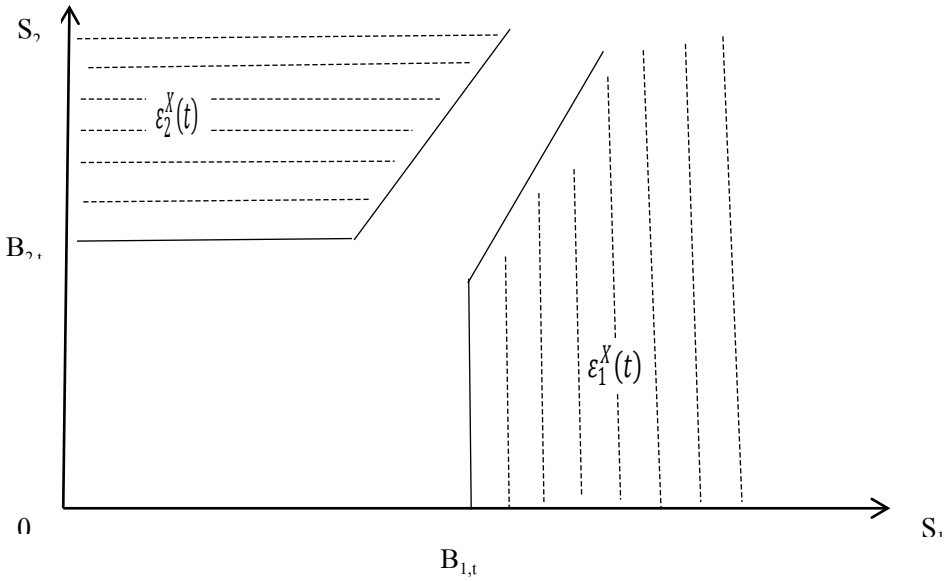
โดยที่ Z_{1t} and Z_{2t} มีการเคลื่อนที่แบบบราวน์ (standard Brownian motion process) ที่มีค่าสหสัมพันธ์ที่คงที่และเท่ากับ ρ โดยที่ $|\rho| < 1$ ตัวแปร r คืออัตราดอกเบี้ยที่มีค่าคงที่ ตัวแปร $\delta_j > 0$ คืออัตราเงินปันผลของสินทรัพย์ j และ σ_j คือค่าความผันผวนของราคาสินทรัพย์ j โดยที่ j = 1, 2.

ดังนั้น มูลค่าทางเลือกของการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือ $C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t})$ ในอีกนัยหนึ่งก็คือมูลค่าของตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชัน[2] (American call option) สำหรับราคาสูงสุดของสินทรัพย์อ้างอิงที่มีด้วยกันจำนวน 2 ประเภท โดยผลตอบแทนจากการใช้สิทธิ์ในตราสารสิทธิที่เวลา t ก่อนถึงวันสิ้นสิทธิ์ที่ T ก็คือ $max\left((max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K), 0\right)$ หรืออาจเขียนให้สั้นได้เป็น $(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K)^+$

[2] ตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชันคือ สัญญาสิทธิ์ประเภทที่ให้สิทธิ์ผู้ถือในการ “ซื้อสินทรัพย์อ้างอิง” ที่ระบุไว้จากผู้ขายออปชัน ตามจำนวน ราคา และภายในหรือก่อนวันที่สิ้นสิทธิ์

กำหนดให้ $\mathcal{E}^X \equiv \left\{(S_{1,t}, S_{2,t}, t): C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) = \left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^+\right\}$ แสดงถึงพื้นที่ที่มีค่า $S_{1,t}$ และ $S_{2,t}$ ที่แสดงถึงจุดเวลา t ที่เหมาะสมที่จะต้องใช้สิทธิ์ในตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่ถือครองอยู่ในทันที (exercise region of American max-option)[3] รูปที่ 1 แสดงตัวอย่างที่เป็นไปได้ของพื้นที่ในกรณีนี้

พื้นที่แรเงา $\mathcal{E}_1^X$ ในรูปที่ 1 คือพื้นที่ที่เมื่อมีราคา $S_{1,t}$ และ $S_{2,t}$ ที่ขยับเข้ามาถึงขอบพื้นที่หรือตกอยู่ข้างในพื้นที่นี้ ณ จุดเวลา t ใด ๆ เป็นครั้งแรกแล้ว ก็จะถือได้ว่าจุดเวลา t นั้นคือจุดเวลาที่เหมาะสมที่ควรใช้สิทธิ์ในการซื้อสินทรัพย์อ้างอิงประเภทที่ 1 ทันทีตามที่ระบุในตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่ถือครองอยู่ (หรือการเปลี่ยนแปลงพัฒนาที่ดินรกร้างให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่ 1 นั่นเอง) ส่วนพื้นที่แรงเงา $\mathcal{E}_2^X$ ก็คือพื้นที่ที่มีค่า $S_{1,t}$ และ $S_{2,t}$ ที่แสดงถึงจุดเวลา t ที่เหมาะสมที่จะต้องใช้สิทธิ์ในตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่ถือครองอยู่ในทันทีเพื่อซื้อสินทรัพย์อ้างอิงประเภทที่ 2 ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (หรือการเปลี่ยนแปลงพัฒนาที่ดินรกร้างให้เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่ 2)



รูปที่ 1: แสดงพื้นที่ $\mathcal{E}_1^X(t)$ และ $\mathcal{E}_2^X(t)$ ซึ่งเป็น exercise regions ของ max options ที่เวลา $t < T$

[3] รายละเอียดคุณสมบัติของพื้นที่ที่เป็น exercise region of American max-option นี้ สามารถดูได้จากงานของ Mark Brodie and Jerome Detemple (1997)

5.3. หลักเกณฑ์ในการหาจุดเวลาที่เหมาะสมเพื่อเลือกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสม

งานศึกษาของ Mark Brodie and Jerome Detemple (1997) ได้นำเสนอเงื่อนไขในการที่จะใช้บอกผู้ถือครองตราสารสิทธิแบบอเมริกาที่เป็นคอลออปชัน (American call option) สำหรับราคาสูงสุดของสินทรัพย์อ้างอิงที่มีด้วยกันจำนวน 2 ประเภทว่า (ก) ที่จุดเวลา t ใด ๆ นั้น เป็นจุดเวลาที่เหมาะสมที่เหมาะสมในการที่จะใช้สิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในตราสารสิทธิที่ถือครองอยู่ (exercise region of American max-option) หรือไม่ และ (ข) สินทรัพย์อ้างอิงประเภทไหน (ประเภทที่ 1 หรือ 2) ที่เป็นสินทรัพย์อ้างอิงที่เหมาะสมที่ผู้ถือครองตราสารสิทธิจะตัดสินใจเลือกซื้อไว้ ณ จุดเวลา t ที่เหมาะสมตามที่ได้จากข้อ (ก) ข้างต้น ซึ่งก็คือเกณฑ์ชุดเดียวกันที่นักพัฒนาที่ดินสามารถใช้ในการตัดสินใจเลือกจุดเวลาการพัฒนาที่ดินและรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมนั่นเอง รายละเอียดของเกณฑ์การตัดสินใจอย่างเหมาะสมมีเงื่อนไขที่เรียกกันในคณิตศาสตร์การเงินว่า Variational inequality characterization for max-option ดังนี้คือ

$$\mathcal{L}C_t^X = (r-\delta_1)S_{1,t}\frac{\partial C_t^X}{\partial S_{1,t}} + (r-\delta_2)S_{2,t}\frac{\partial C_t^X}{\partial S_{2,t}}$$
$$+\frac{1}{2}\left[\sigma_1^2(S_{1,t})^2\frac{\partial^2 C_t^X}{\partial (S_{1,t})^2} + 2\rho\sigma_1\sigma_2 S_{1,t}S_{2,t}\frac{\partial^2 C_t^X}{\partial (S_{1,t})^2} + \sigma_2^2(S_{2,t})^2\right] - rC_t^X \qquad (8)$$

โดยทั้งนี้ก็ต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้ (almost everywhere on $[0,T)\times\mathbb{R}^+\times\mathbb{R}^+$) คือ

$$C_t^X \geq \left(max(S_{1,t},S_{2,t})-K\right)^+; \quad \frac{\partial C_t^X}{\partial t} + \mathcal{L}C_t^X \leq 0; \qquad (9)$$
$$\left(\frac{\partial C_t^X}{\partial t} + \mathcal{L}C_t^X\right)\left(\left(max(S_{1,t},S_{2,t})-K\right)^+ - C_t^X\right) = 0 \qquad (10)$$

ในกรณีของนักลงทุนพัฒนาที่ดินนั้น เจ้าของที่ดินจะสามารถคำนวณหามูลค่าของทางเลือก (option value) ในการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือก็คือ $C_t^X(S_{1,t},S_{2,t})$ ได้จากเงื่อนไขทั้งหมดข้างต้นนี้ หลังจากนั้นจึงนำค่าคำตอบที่ได้ไปเปรียบเทียบกับค่าของ $\left(max(S_{1,t},S_{2,t})-K\right)^+$ ทำให้ได้กรณีที่เป็นไปได้ทั้งหมดดังนี้

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินที่จุดเวลา t ใด ๆ พบว่า

$$C_t^X(S_{1,t},S_{2,t}) > \left(max(S_{1,t},S_{2,t})-K\right)^+ \qquad (11)$$

แสดงว่าที่จุดเวลานั้น เจ้าของที่ดินจะเก็บที่ดินให้ว่างเปล่าไว้เฉย ๆ เพราะยังไม่ถึงจุดเวลาที่เหมาะสมที่จะพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ณ เวลานั้น และราคาที่ดินที่ว่างเปล่านี้จะมีราคาต่อหน่วยเท่ากับ

$$P_{L,t} = C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t})$$

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินที่จุดเวลา t ใด ๆ พบว่า

$$C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) = (max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K)^+ = (S_{1,t} - K)^+ \qquad (12)$$

แสดงว่าที่จุดเวลานั้น เป็นจุดเวลาที่เหมาะสมที่เจ้าของที่ดินจะพัฒนาที่ดินว่างเปล่านั้นไปเป็นรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบที่ 1 ที่ทำให้ที่ดินที่พัฒนาแล้วในรูปแบบนี้จะมีราคาเท่ากับ $P_{L,t} = S_{1,t}$ หลังจากนั้นตลอดไป

และกรณีที่ 3 เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินที่จุดเวลา t ใด ๆ พบว่า

$$C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) = (max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K)^+ = (S_{2,t} - K)^+ \qquad (13)$$

แสดงว่าที่จุดเวลานั้น เป็นจุดเวลาที่เหมาะสมที่เจ้าของที่ดินจะพัฒนาที่ดินว่างเปล่านั้นไปเป็นรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบที่ 2 ที่ทำให้ที่ดินที่พัฒนาแล้วในรูปแบบนี้จะมีราคาเท่ากับ $P_{L,t} = S_{2,t}$ หลังจากนั้นตลอดไป

5.4. ผลของภาษีที่ดินรกร้างที่จะมีต่อแผนการพัฒนาที่ดินที่เหมาะสม

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะเป็นการพิจารณาผลจากการที่รัฐกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างที่มีต่อระยะเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินรกร้าง โดยที่การคำนวณการจัดเก็บอัตราภาษีที่ดินรกร้าง (τ_L) จะคิดเก็บตามมูลค่าตลาดของที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์

ในกรณีดังกล่าวนี้ มูลค่าสุทธิของที่ดินรกร้างภายหลังจากที่ได้หักภาษีแล้วที่ถือครองโดยนักพัฒนาที่ดิน ณ จุดเวลา t ใด ๆ ในปัจจุบัน จะมีค่าเท่ากับ

$$(1 - \tau_L)P_{L,t} = (1 - \tau_L)C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) \qquad (14)$$

โดยที่ $C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) \equiv E_t\left[E_T\left[e^{-r(T-t)}(max(S_{1,T}, S_{2,T}) - K)^+\right]\right], \quad 0 \le t < T$

ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์และพิสูจน์ที่ได้นำเสนอไปแล้วใน สมการที่ (8) ถึงสมการที่ (10) เราจะได้ผลสรุปตามที่แสดงโดยสมการที่ (14) ว่า การเก็บภาษีที่ดินรกร้างที่เวลาปัจจุบัน t ใด ๆ โดยที่ t < T แล้ว ที่แม้จะทำให้มูลค่าสุทธิของที่ดินรกร้างภายหลังจากที่ได้หักภาษีแล้วที่ถือครองโดยนักพัฒนาที่ดิน ณ จุดเวลา t มีค่าลดลงก็ตาม แต่ก็จะไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อระยะเวลาที่เหมาะสม (T) ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยังรกร้างอยู่ในขณะนั้น เนื่องจากว่า นักพัฒนาที่ดินก็ยังคงต้องรอคอยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจเลือกระหว่างการพัฒนาที่ดินนั้นเพื่อไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่ 1 หรือรูปแบบที่ 2 ให้

ถูกต้องอยู่ดี (หรืออีกนัยหนึ่งคือ นักลงทุนพัฒนาที่ดินในผืนที่เป็นที่ดินรกร้างก็ยังคงรอดูเวลาที่เหมาะสมในการหยุดเก็บทางเลือก (exercising the option) ของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบ)

5.5 แบบจำลองเรื่องปัญหาการตัดสินใจของภาคครัวเรือนผู้บริโภค

ที่จุดเวลา t ใด ๆ โดยที่ $0 < t \leq T$ ซึ่งยังไม่ใช่เวลาที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อใช้ประโยชน์ในรูปแบบใดแบบหนึ่งนั้น ราคาของที่ดินว่างเปล่าจึงมีค่าเท่ากับ

$$P_{L,t} = C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}),$$

โดยที่ $C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) > \left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^+$

หมายความว่า ครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในขณะนั้น จะมีภาระในการจ่ายภาษีที่ดินรกร้างในแต่ละจุดเวลา t เท่ากับ τ_L ต่อหน่วยที่ดิน ดังนั้น ครัวเรือนจะมีปัญหาที่ต้องตัดสินใจดังต่อไปนี้

$$\max_{\{c_{i,t}\}} E_0\left[\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(c_{i,t})\right] \qquad (15)$$

$$s.t. \quad A_{i,t+1} = \Omega_t\left((1-\tau_L)A_{i,t} - c_{i,t}\right)$$

$$where \quad (i) \quad A_{i,t} = \hat{P}_{L,t} q_{i,t}, \qquad \Omega_t = \frac{P_{L,t+1}}{P_{L,t}}, \qquad i = a, b.$$

$$(ii) \quad \hat{P}_{L,t} = \begin{cases} C_t^X(S_{1,t}, S_{2,t}) > \left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^+, & for\ t < T \\ \left(\frac{1}{1-\tau_L}\right)\left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^+, & for\ t < t^* \leq T \\ \left\{\left(\frac{1}{1-\tau_L}\right) S_{it} \quad | S_{i,T} \in max(S_{1,T}, S_{2,T})\right\}, & for\ t > T \end{cases}$$

$$(iii) \quad \sum_i q_{i,t} = \bar{q} > 0, \quad \forall t, \ i = a, b$$

$$(iv) \quad q_{a,0} > q_{b,0} > 0, \quad q_{a,0} + q_{b,0} = \bar{q}.$$

โดยที่ $U(C_{i,t}), \ i = a, b$ คือ ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ของครัวเรือนกลุ่มที่ a และ b ตัวแปร $c_{i,t}$ คือระดับการบริโภคของครัวเรือนผู้บริโภคกลุ่มที่ i ที่เวลา t ใด ๆ ตัวแปร Ω_t คืออัตราผลตอบแทนของการถือสินทรัพย์หรือก็คือที่ดินของครัวเรือนที่เวลา t ใด ๆ ตัวแปร $\hat{P}_{L,t}$ คือราคาที่ดินที่ยังไม่ได้ถูกจัดเก็บภาษี ตัวแปร $\bar{q}$ แสดงถึงจำนวนที่ดินรกร้างทั้งหมดที่มีอยู่ และตัวแปร $q_{i,t}$ คือจำนวนที่ดินในแต่ละเวลา t ที่ถือครองโดยครัวเรือนกลุ่มที่ i นั่นเอง

ปัญหาของครัวเรือนผู้บริโภคคือการหาค่าสูงสุดที่คาดหวังได้ของความพอใจในระยะยาวที่คิดเป็นมูลค่าปัจจุบันภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดว่า มูลค่าการออมที่เหลือจากการบริโภคของครัวเรือนในแต่ละเวลา t เมื่อคูณกับอัตราผลตอบแทนของการออมแล้ว ก็จะกลายเป็นมูลค่าสินทรัพย์รวมของครัวเรือนในปีถัดไปนั่นเอง โดยที่สินทรัพย์ของครัวเรือนที่ว่ามานี้ ก็คือจำนวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ถือครองอยู่ ทั้งนี้ สมมติว่าที่จุดเวลาเริ่มต้น t = 0 นั้น ครัวเรือนผู้บริโภคกลุ่ม *a* นั้นจะเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่กว่าครัวเรือนผู้บริโภคกลุ่ม *b* ที่เป็นผู้ถือครองที่ดินรายเล็กรายน้อย นอกจากนี้มูลค่าราคาที่ดินก็จะขึ้นอยู่กับช่วงเวลาต่าง ๆ กันตามที่นำเสนอไปแล้วข้างต้น และจำนวนที่ดินรกร้างที่มีอยู่ทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจนี้ จะเท่ากับผลบวกของจำนวนที่ดินที่ถือครองโดยครัวเรือนผู้บริโภคกลุ่ม *a* และ *b* รวมกันนั่นเอง

5.6. กรณีตัวอย่างการแก้ปัญหาของครัวเรือนผู้บริโภค

ขอยกตัวอย่างในกรณีที่ครัวเรือนผู้บริโภคแต่ละกลุ่ม i ต่างก็มีฟังก์ชั่นอรรถประโยชน์ดังนี้

$$U(c_{i,t}) = \ln c_{it}, \qquad i = a, b. \qquad (16)$$

ในกรณีนี้ จะได้ว่าแผนการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาว (optimal consumption policy) ของครัวเรือนผู้บริโภคแต่ละกลุ่ม จะสามารถเขียนแสดงได้เป็นสมการดังต่อไปนี้

$$c^*_{i,t} = \begin{cases} (1-\beta)(1-\tau_L)C^X_t(S_{1,t}, S_{2,t})q_{i,t}, & for\ t < T, \\ (1-\beta)\left(max(S_{1,t}, S_{2,t}) - K\right)^+ q_{i,t}, & for\ t < t^* \le T, \\ \{(1-\beta)S_{it}q_{i,t}\ \ | S_{i,T} \in max(S_{1,T}, S_{2,T})\}, & for\ t > T,\ \ i = a, b \end{cases} \qquad (17)$$

โดยที่ $C^X_t(S_{1,t}, S_{2,t}) \equiv E_t\left[E_T\left[e^{-r(T-t)}\left(max(S_{1,T}, S_{2,T}) - K\right)^+\right]\right] \ge 0,$

$$\sum_i q_{i,t} = \bar{q} > 0, \quad \forall t, \ \ i = a, b$$

และ $q_{a,0} > q_{b,0} > 0, \quad q_{a,0} + q_{b,0} = \bar{q}.$

คำตอบที่ได้ตามที่แสดงโดยชุดสมการที่ (17) ระบุว่า แผนการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาวของครัวเรือนผู้บริโภคแต่ละกลุ่มที่จุดเวลา t ใด ๆ จะเท่ากับ มูลค่าบางส่วนของมูลค่าสุทธิของที่ดินที่หักภาษีที่ดินรกร้างแล้วที่ครัวเรือนถือครองไว้ในแต่ละจุดเวลา t นั่นเอง ส่วนมูลค่าของที่ดินในแต่ละจุดเวลา t ก็จะขึ้นอยู่กับประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินในขณะเวลานั้น ๆ เป็นสำคัญ

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การเก็บภาษีที่ดินรกร้างไม่ได้มีผลทำให้เจ้าของที่ดินเปลี่ยนใจหันกลับมาลงทุนพัฒนาที่ดินกันเร็วขึ้นกว่าเวลาที่เหมาะสมคือ T ตามที่แสดงในสมการที่ (14) ด้วยเหตุผลที่ว่าภาษีที่ดินที่เก็บที่เวลา t ใด ๆ ก่อนที่จะมีการพัฒนาใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ๆ มีผลเพียงแค่ทำให้มูลค่าของทางเลือกของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตมีค่าลดน้อยลงภายหลังจากการถูกจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่ไม่ได้มี

ผลกระทบต่อราคาของที่ดินในอนาคตที่จะมีการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทคือ $S_{1,t}$ และ $S_{2,t}$ แต่อย่างไร จึงไม่มีผลต่อพื้นที่ $\varepsilon_1^X(t)$ และ $\varepsilon_2^X(t)$ ที่เป็น exercise regions ของ max options ที่เวลา t ใด ๆ โดยที่ t < T (รูปที่ 1) ดังนั้นการจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้าง จึงไม่ได้ช่วยเลื่อนจุดเวลาที่เหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เร็วขึ้นกว่าเดิม แต่การจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างจะทำให้มูลค่าที่ดินรกร้างของครัวเรือนหลังหักภาษีแล้วมีค่าลดลง จึงทำให้ระดับการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาวของครัวเรือนทั้งสองกลุ่มมีค่าลดน้อยลงจากเดิม ส่งผลให้มูลค่าปัจจุบันที่คาดหวังได้ของความพอใจรวมตลอดอายุของครัวเรือนทั้งสองกลุ่มมีค่าลดน้อยลงจากเดิมด้วย

6. ผลสรุปเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้ได้ให้ผลสรุปที่ขัดแย้งกับความคาดหวังของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่หวังจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการลดจำนวนที่ดินรกร้างที่ถือครองโดยเศรษฐีที่ดินให้เหลือน้อยลงเพราะเชื่อว่าจะเป็นวิธีแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องการถือครองที่ดินได้

การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากการเก็บภาษีที่ดินที่จะมีต่อการหาจุดเวลาที่เหมาะสมในอนาคตที่นักพัฒนาที่ดินควรจะลงทุนเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินจากทางเลือกที่มีอยู่หลากหลายประเภท ได้ข้อสรุปว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้าง ไม่มีผลในการเลื่อนจุดเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดเร็วขึ้นกว่าเดิมแต่อย่างไร แต่การจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างจะมีผลทำให้มูลค่าที่ดินรกร้างของครัวเรือนมีค่าลดลงภายหลังจากการหักภาษีแล้ว จึงทำให้ระดับการบริโภคที่เหมาะสมในระยะยาวของครัวเรือนในทั้งสองกลุ่ม (คือกลุ่มครัวเรือนที่ถือครองที่ดินที่มากและน้อยมาตั้งแต่ต้น) มีลดน้อยลงจากเดิม ส่งผลให้มูลค่าปัจจุบันของความพอใจรวมที่คาดหวังได้ตลอดอายุของครัวเรือนทั้งสองกลุ่มมีค่าลดน้อยลงด้วย

นอกจากนี้ผลการศึกษาจากชุดสมการที่ (17) ยังชี้ให้เห็นว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างไม่ได้ทำให้การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในกลุ่มครัวเรือนที่มีการถือครองที่ดินที่มากกว่าตั้งแต่จุดเริ่มต้นนั้นมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ทำให้เกิดการกระจายตัวของการถือครองที่ดินที่ดีขึ้นแต่อย่างไร ทั้งนี้ก็เพราะว่าภาษีที่ดินรกร้างมีผลเพียงแค่ทำให้มูลค่าของทางเลือกของการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตมีค่าลดน้อยลงภายหลังจากการถูกเก็บภาษีเท่านั้น ดังนั้นในกรณีของตัวอย่างครัวเรือนที่กลัวความเสี่ยงที่ยกมาข้างต้น การจัดเก็บภาษีที่ดินรกร้างไม่ได้ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินระหว่างกลุ่มทั้งสองแต่อย่างไร

ข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นการศึกษาต่อไปในอนาคตได้แก่ เรื่องการปรับขยายแบบจำลองเพื่อให้สามารถครอบคลุมปัญหาในโลกความเป็นจริงได้มากขึ้น เช่น กรณีปัญหาเรื่องราคาฟองสบู่ในสินทรัพย์ที่ดินและผู้บริโภคมีทางเลือกในการถือครองหลักทรัพย์ที่หลากหลายประเภทมากขึ้น และกรณีการประยุกต์ใช้แบบจำลองประเภทระเบียบวิธีเชิงตัวเลข (numerical method) เพื่อใช้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการลงทุนและการถือครองที่ดินของผู้บริโภคและเจ้าของที่ดินที่ต้องปรับเปลี่ยนไปตามทางเลือกเชิงนโยบายของภาครัฐในหลากหลายรูปแบบ เป็นต้น

7. เอกสารอ้างอิง

อารยะ ปรีชาเมตตา (2549) “ราคาที่ดิน การเก็งกำไร และการลงทุนที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้”. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์.** ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 หน้า 1-46

Brian L. Bentick and Thomas F. Fogue (1988) “The Impact on Development Timing of Property and Profit Taxation.” **Land Economics.** Vol.64 (4), p.317-324.

Dennis Capozza and Yuming Li (1994) “The intensity and timing of investment: the case of land.” **American Economic Review**. Vol.84 (4), P. 889-904.

Luca Salvati Michele Moretto and Sergio Vergalli (2019) “Land conversion pace under uncertainty and irreversibility: too fast or too slow?” **Journal of economics.** Vol.110 (1), p.45-82.

Mark Brodie and Jerome Detemple (1997) “The valuation of American options on multiple assets.” **Mathematical Finance**. Vol.7 (3), p.241-286.

Maximilian V. Ehrlich, Ehrlicha, Christian A.L. Hilberb, and Olivier Schönic (2018) “Institutional settings and urban sprawl: Evidence from Europe.” **Journal of Housing Economics.** Vol.42, p.4-18.

Richard W. England and Mohan Ravichandran (2010) “Property Taxation and Density of Land Development: A Simple Model with Numerical Simulations.” **Eastern Economic Journal.** Vol.36 (2), p.229-238.

Spencer H. Banzhaf and Nathan Lavery (2010) “Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns from Pennsylvania.” **Journal of Urban Economics.** Vol. 69 (1), p.169-179.

Yong Chen (2019) “Effect of development tax on leapfrog sprawl in a thinly traded land market.” **Land Use Policy**. Vol. 92, p.1-7.

สาขา สถิติประยุกต์
นวัตกรรมการจับทุจริตด้วยวิทยาการข้อมูล

Exploring Board Interlocking among Listed Companies in The Stock Exchange of Thailand using Social Network Analysis

Tanat Lempreedee*

Thanachart Ritbumroong**

Abstract

The critical role of the boards is to provide resources needed by an organization. Hence, resource-rich outsiders are preferred for the board composition. With the motive to find a board member with rich resource who can provide critical resources in need, a board member of one organization may affiliates with other boards to ensure needed resources. This is known as board interlocking. This research explores the board interlocking phenomenon among listed companies in the Stock Exchange of Thailand by applying Social Network Analysis to investigate the complex interorganizational relationships created by the linkage of board of directors. Drawing on resource dependence theory, this study analyzed the board interlocking patterns as previous studies suggested. The results of analysis show two patterns identified in the previous literature: interlocking with financial institutes and inter-dependence. The results also show no significant impact of the network on firm financial performance. The outcomes of this research offer the new insight to understand how the complex relationships of how the list companies are related.

Keywords: Resource Dependence, Board Interlocking, Social Network Analysis

* Muang Thai Life Assurance Public Company Limited
250 Rachadaphisek Rd., Huaykwang, Bangkok 10310, THAILAND.
E-mail: tanat.newz@gmail.com

** Faculty of Applied Statistics, National Institute of Development Administration
118 Moo 3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: thanachart@as.nida.ac.th

การสำรวจรูปแบบการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

ธนัท ลิ้มปรีดี*

ธนชาตย์ ฤทธิ์บำรุง**

บทคัดย่อ

คณะกรรมการบริษัทมีบทบาทหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรสำคัญที่เป็นที่ต้องการให้แก่บริษัท บุคลากรภายนอกที่มีความสามารถดังกล่าวนี้จึงเป็นที่ต้องการของบริษัทเพื่อมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริษัท ด้วยแรงจูงใจในการสรรหาคณะกรรมการที่มีความมั่งคั่งด้านทรัพยากร ทำให้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นอาจไปเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งองค์กร เรื่องนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ การเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัท (Board Interlocking) การวิจัยครั้งนี้เป็นการสำรวจรูปแบบการเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัทของ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ซับซ้อนที่เกิดจากการเชื่อมโยงของคณะกรรมการจากทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร ผลการศึกษาพบรูปแบบการเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัทตามที่งานวิจัยในอดีตได้สรุปไว้ คือ การเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทกับสถาบันการเงิน และการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทโดยทั่วไป ผลการศึกษาไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนของการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทกับประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการเงิน ผลลัพธ์จากการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางใหม่ในการศึกษาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนจากการเชื่อมโยงด้วยการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

คำสำคัญ: การพึ่งพาทรัพยากร, การเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัท, การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

* บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)
เลขที่ 250 ถนนรัชดาภิเษก เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10310
อีเมล : tanat.newz@gmail.com

** คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : thanachart@as.nida.ac.th

1. Introduction

To ensure the survival, organizations are driven with the need to secure and control necessary resources. Resource dependence theory added to other existing theories by suggesting that the sources of organizational power and dependence could be from external (Davis & Cobb, 2010). Pfeffer (1972) posited that the board of directors can be used as a way to deal with uncertainty as a result of resource exchange with other external organizations. Drawing on resource dependence theory, this study aims to explore the interorganizational network of companies listed in the Stock Exchange of Thailand. Social Network Analysis was employed to depict how the linkages among the companies from the view of interlocking directorates' network. Previous studies show the possibility of applying this analysis technique on the interorganizational network formed by the relationship inferred from board of directors (Puttanapong, 2018; Sankar, Asokan, & Kumar, 2015; Sattiraju, Chakraborty, Shaijumon, & Manoj, 2020; Wong, Gygax, & Wang, 2015). This present research will continue to explore the use of social network analysis to gain deeper understanding of this inter-connected phenomenon. The study analyzes the complex patterns of the relationships of directors and companies. Then, the analysis investigated the inferred relationships of companies created by the connection between board of directors. The outcomes of this research offer the new insight to understand how the complex relationships of how the list companies are related.

2. Theoretical Background

2.1 Resource Dependence and Board Interlocking

The interdependencies among organizations is regarded as way to gain the power and control possibilities of the flow of resources for survival and success (Peng, Au, & Wang, 2001). Resource dependence theory emphasizes the influential role of external environment on organizations (Hillman, Withers, & Collins, 2009). The theory posits that organizations are constrained by the interorganizational network of other organizations. One implication of resource dependence theory suggests the pivotal role of board of directors. Hillman et al. (2009) argued that the other role of the boards is the ability to offer crucial resources to an organization. Boyd (1990) conducted an empirical study to test resource dependence theory. The author confirmed the critical role of the boards in providing resources needed by an

organization. The results suggested that resource-rich outsiders are preferred for the board composition. With the motive to find a board member with rich resource who can provide critical resources in need, a board member of one organization may affiliates with other boards to ensure needed resources. This is known as board interlocking.

Wong et al. (2015) defined board interlocking as an interorganizational relationship formed by two company boards when they have at least one director in common. They summarized three forms of board interlocks from previous literature. The first form involves the need for financial capital. Directors of financial institutions would be included in the board to facilitate capital mobilization (see an example in Mizruchi and Stearns (1988)). The second form is the need to control others by securing seats on others' board (Burt, 1983). The third form is generally an inter-dependence among organizations which is non-competitive interactions (Mariolis & Jones, 1982).

2.2 Board Interlocking and Social Network Analysis (SNA)

There have been a significant number of studies attempting to understand a complex phenomenon of this board interlocking. Santos, Da Silveira, and Barros (2012) conducted a study to investigate the effects of board interlocking in Brazil. Employing a regression analysis, they found that that firm value is negatively affected by a higher level of board interlocking. Kaczmarek, Kimino, and Pye (2014) also found the negative effects of board interlocking on listed financial and utility companies in United Kingdom. The results of their study showed that interlocking plausibly compromised directors' attention of the company board. Roudaki and Bhuiyan (2015) studied the interlocking on New Zealand listed companied and found negative effects of the interlock on firm performance as well. Hamdan (2018) studied the interlocking' effects on listed companies on the Saudi stock market. They found the positive effects of the first and the second level of board interlocking on firm performance (less than 15 interlocking directors). Nevertheless, companies with exceeding 15 interlocking directors showed negative effects of the interlocking on company performance. Peng et al. (2001) took a closer look into director interlocking of multinational enterprises in Thailand. They found the important role of military which was merely visible in the business world in the West.

Despite the negative effects of board interlocking, Shropshire (2010) argued that interlocking directors could potentially influence the diffusion of practices by transferring and receiving knowledge related to boards' issues. With the advancement of data analytics method, modern studies have adopted social network analysis (SNA) techniques to study the web of interplay among companies through the linkages created by board interlockings. Sankar et al. (2015) applied the SNA technique to examine the board interlocking in the total of 1,220 Indian companies in corporate sector. The authors identified the major players in the network which are not the most active power brokers and mediators. The outcomes of the research also found the small world phenomenon which most network members are linked by a chain of very few intermediate members. The authors argued that this small world effects could possibly diffusing ideas and knowledge more efficiently. Sattiraju et al. (2020) studied the linkages among the top 150 Indian companies using SNA. They found that the family-based corporations were most likely to have a higher degree of board interlocking. Using the modularity maximization-based community detection technique, the results found the linkages between some major banks and the three largest communities of companies in the network. Wong et al. (2015) analyzed 725 U.S.-based public companies across the period of 2007–2010 and found that companies with board interlocks had similarities in the design of executive compensation packages and a number of board characteristics. Puttanapong (2018) explored the phenomenon of director interlocking across period of 2012-2016. He found that the linkages formed by board interlocking signifying the property of small-world networks proved by using Watts-Strogatz statistics. The results of the study showed a small number of subgroups in the network.

3. Research Methods

This present study scraped data of directors from the website of the Stock Exchange of Thailand (https://www.set.or.th/) on November 2019 by using Python with BeautifulSoup package. A total of 2,939 directors of 544 companies was obtained. The distribution of directors by the level of interlocking is showed in Table 1. There are 256 directors accounted for 12.11% who serves as a board member for more than one company.

Table 1: Level of Interlockings

Level of Interlockings	Number of Directors	Percent Distribution
1	2,583	87.89%
2	259	8.81%
3	72	2.45%
4	13	0.44%
5	9	0.31%
6	2	0.07%
7	1	0.03%

Figure 1 shows a plot of ROA distribution as a measure of firm performance. Green color indicates high firm performance measured by ROA. Orange and pink color suggests low firm performance.

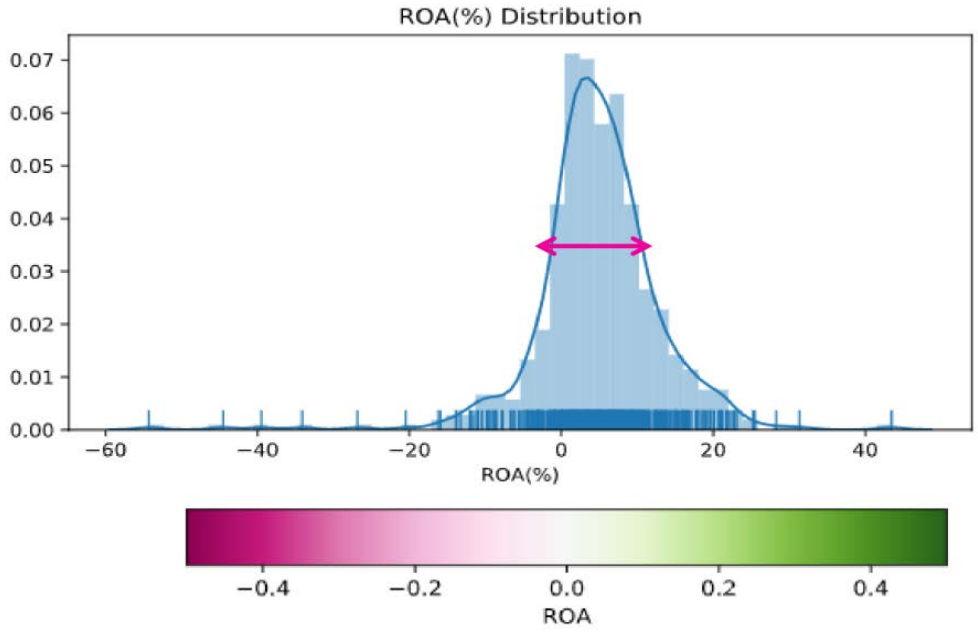


Figure 1: ROA Distribution.

4. Data Analysis

SNA is employed to explore the board interlocking phenomenon among listed companies in The Stock Exchange of Thailand. A bipartite graph shows the relationship between two sets of entities (Zafarani, Abbasi, & Liu, 2014). In this study, the graph is used to provide the inter-relationship of directors and companies as show in figure 2. The triangles depict directors whereas the circles represent companies. Figure 2 offers a consolidated view of how companies are inter-related via board interlocking.

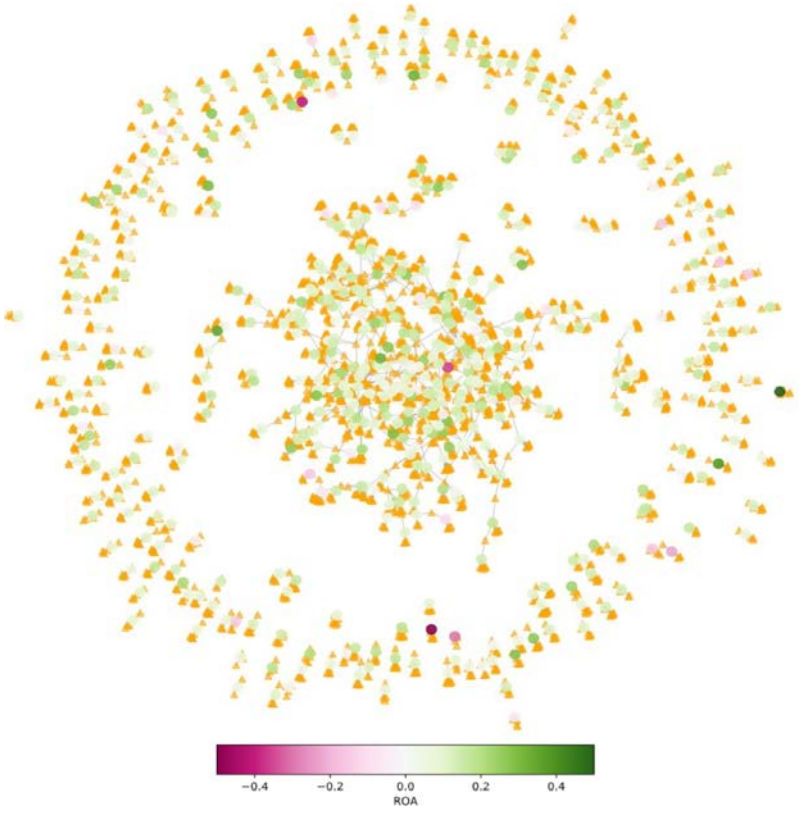


Figure 2: Bipartite graph of directors and companies.

Busyness hypothesis was cited as the situation which directors who affiliate with multiple boards are too busy to provide adequate contribution (Cooper & Uzun, 2012). Figure 3 plots the bipartite graph of busy directors who serve more than 4 companies covering 92 companies in total. From the figure 3, companies with busy directors seem perform quite well.

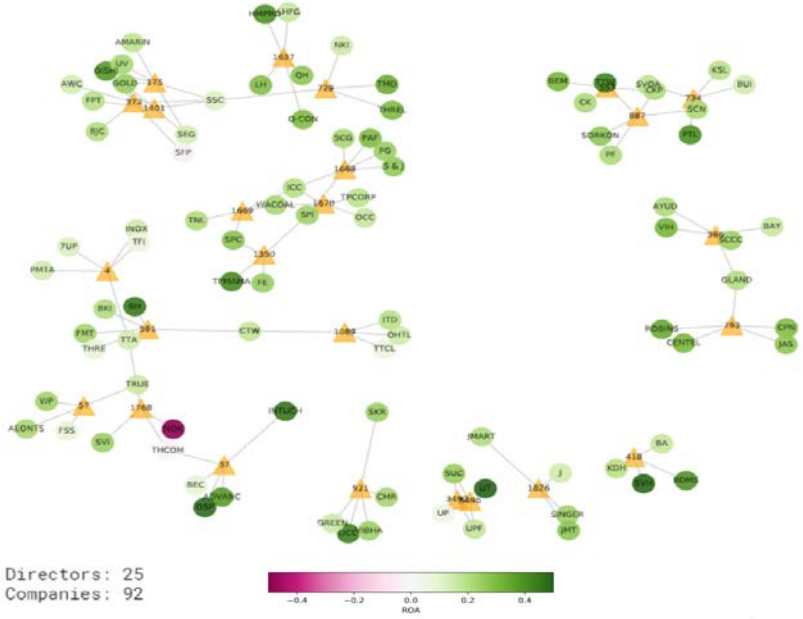


Figure 3: Busy directors.

Next, the graph of interorganizational relationship from board interlocking was created as shown in figure 4. In order to identify a company with large linkages, degree of centrality was calculated. Centrality is generally used to determine an important node in a network (Zafarani et al., 2014). The degree centrality is calculated from the number of direct linkages. Companies with more connections have a higher degree centrality. They are located in the inner circle of the graph as depicted in figure 5. Nonetheless, the degree centrality overlooks the importance of neighbors. Eigenvector centrality attempts to incorporate this importance (Zafarani et al., 2014). As a result, companies with a high eigenvector centrality are connected with more companies with high scores as shown in figure 6.

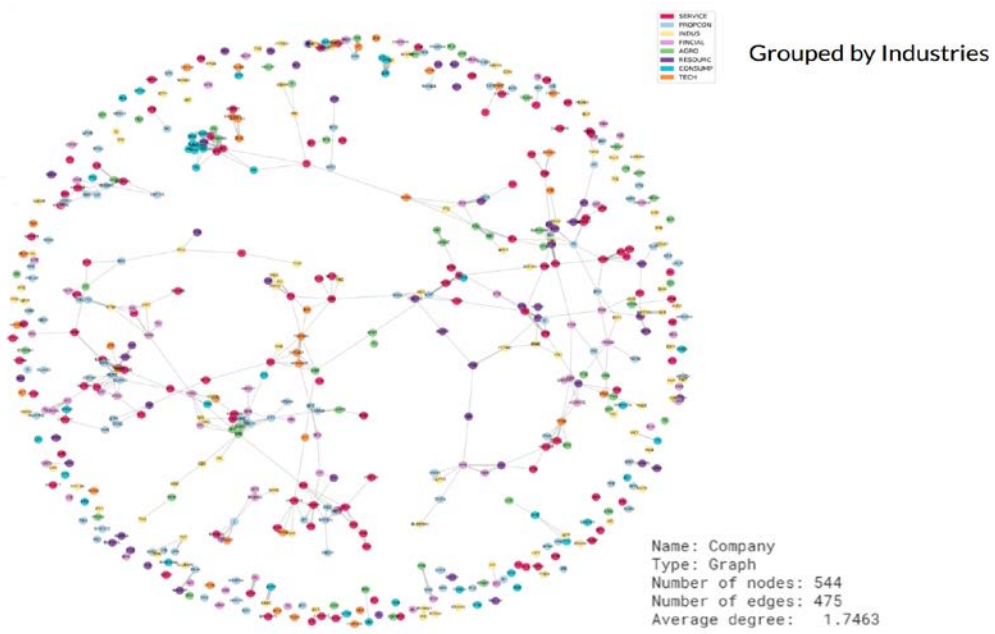


Figure 4: Interorganizational relationship from board interlocking.

Figure 5: Network graph by degree centrality.

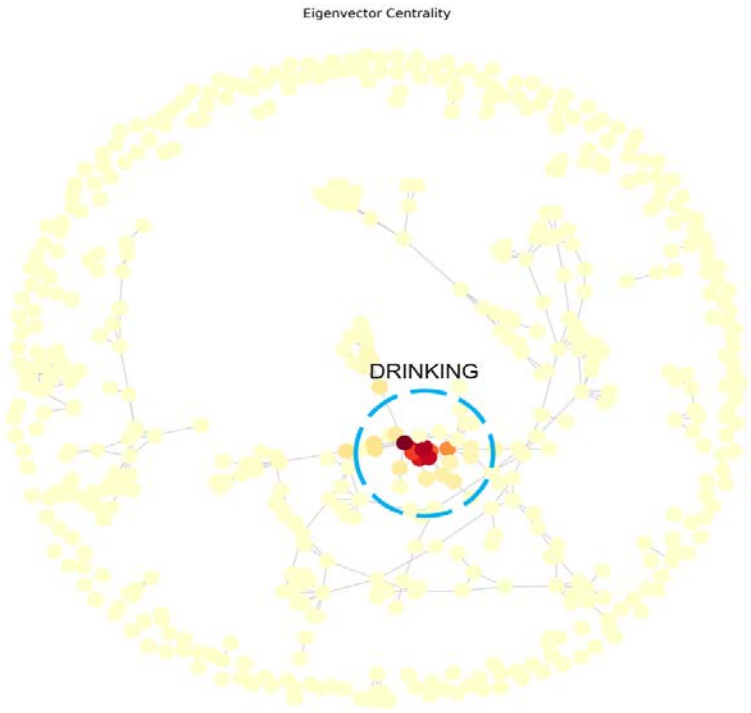


Figure 5: Network graph by eigenvector centrality.

Figure 4 and figure 5 reveals companies with higher centrality in the network. These companies can be seen as a central point which links to many other companies in the network through board interlocking. These companies are referred as DRINKING, REAL-ESTATE, AND CONSUMER from characteristics of their business. Figure 6 to figure 8 will provide a closer look into the interorganizational network of these three companies.

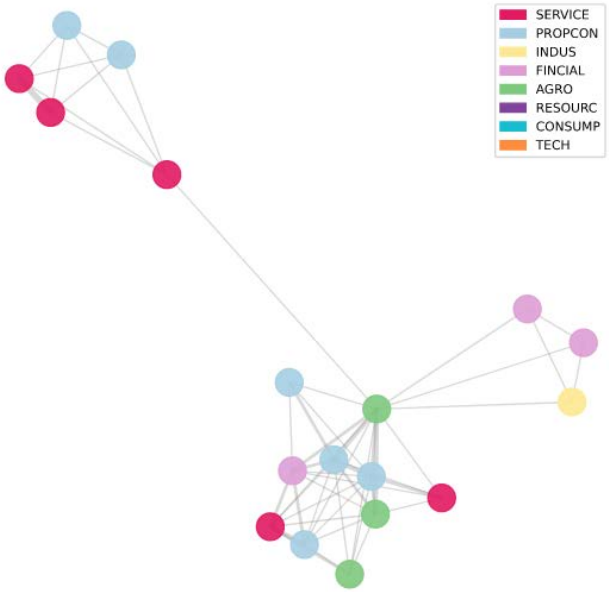


Figure 6: First-degree connection network graph of DRINKING.

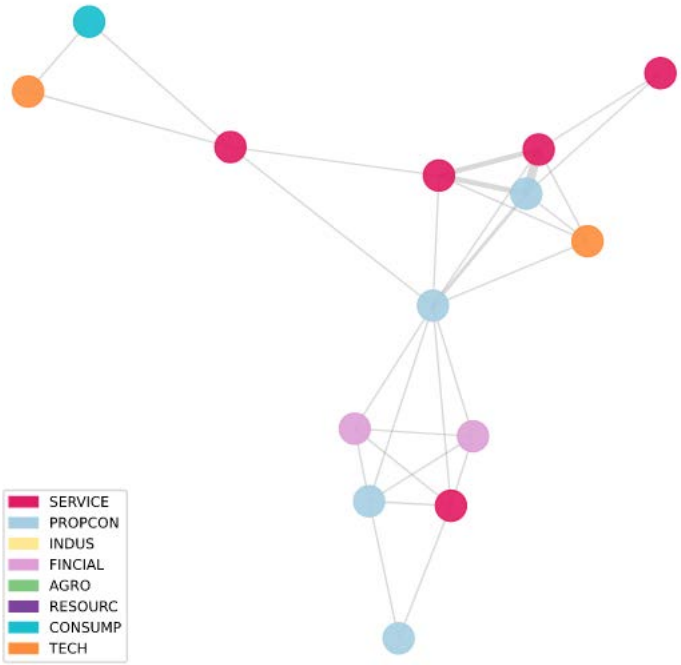


Figure 7: First-degree connection network graph of REAL-ESTATE.

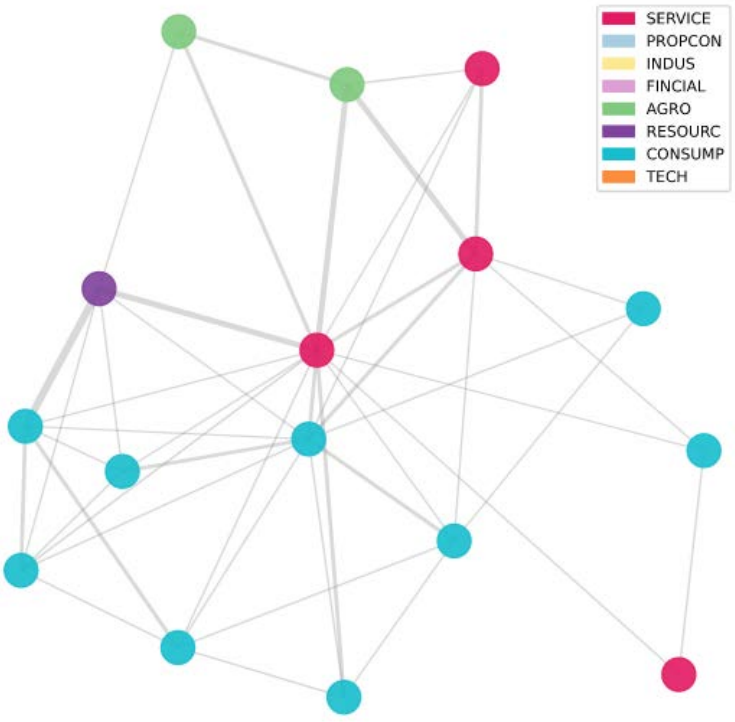


Figure 8: First-degree connection network graph of CONSUMER.

DRINKING and REAL-ESTATE are connected to companies in a wide diverse industries. One of the industry is finacial. These two comnanies involve with the board interlocking associated with financial institutes as suggested by previous literature (Wong et al., 2015). Though there are some connected companies within the same industry. Given that DRINKING manufactures and distributes soft drinks and beverages, there is board interlocking relationship with a company producing ready-to-drink green tea products and another company producing pineapple juice and juice concentrate. There is no solid evidence that this board interlocking was motivated by the need to control others. In the case of REAL-ESTATE which its main business is real estate development, the company is associated through board interlocking with another company which is a main supplier to real estate development. Nevertheless, there is no evidence to conclude whether the board interlocking is motivated by the need to control. For CONSUMER, they are heavily connected to companies in the consumption industry but there is no board interlocking relationship with any financial institute.

In order to investigate whether firm performance could be possibly affected by the board interlocking network, important SNA coefficients including degree centrality, clustering coefficients, eigenvector centrality, closness, and betweeness are computed and plotted against ROA as depicted in figure 9. There is no significant relationship between the coefficients and ROA.

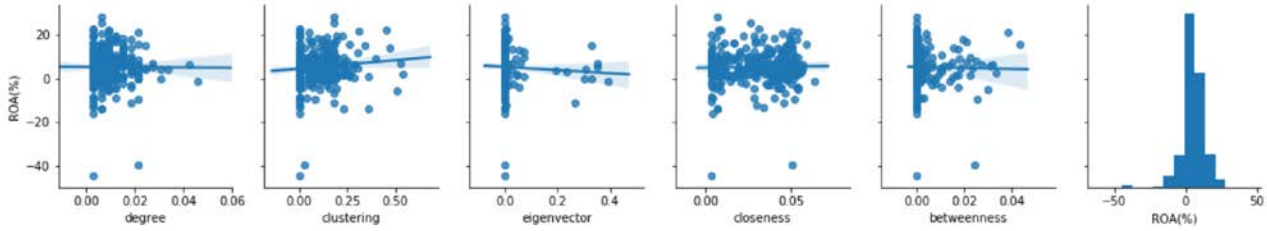


Figure 9: Relationships between ROA and network cofficients.

5. Conclusion

This paper aims to explore the relationship of companies through the relationship created by board interlocking. SNA is employed to investigate the patterns of board interlocking as discussed in the work of Wong et al. (2015). The results of analysis show two patterns: interlocking with financial institutes and inter-dependence. There was no evidence to signify that the interlocking was motivated by the need to control others. The results also show no significant relationship between SNA coefficients and ROA, which is used to measure firm financial performance. Given the nature of this research, which is an exploratory research, future studies are still needed to examine the effects of different board interlocking patterns.

6. Reference

Boyd, B. (1990). Corporate linkages and organizational environment: A test of the resource dependence model. **Strategic management journal,** 11(6), 419-430.

Burt, R. S. (1983). **Corporate profits and cooptation: Networks of market constraints and directorate ties in the American economy:** Academic Press New York.

Cooper, E., & Uzun, H. (2012). Directors with a full plate: the impact of busy directors on bank risk. **Managerial Finance.**

Davis, G. F., & Cobb, J. A. (2010). Resource dependence theory: Past and future **Stanford's organization theory renaissance, 1970–2000:** Emerald Group Publishing Limited.

Hamdan, A. (2018). Board interlocking and firm performance: The role of foreign ownership in Saudi Arabia. **International Journal of Managerial Finance.**

Hillman, A. J., Withers, M. C., & Collins, B. J. (2009). Resource dependence theory: A review. **Journal of management,** 35(6), 1404-1427.

Kaczmarek, S., Kimino, S., & Pye, A. (2014). Interlocking directorships and firm performance in highly regulated sectors: the moderating impact of board diversity. **Journal of Management & Governance,** 18(2), 347-372.

Mariolis, P., & Jones, M. H. (1982). Centrality in corporate interlock networks: Reliability and stability. **Administrative science quarterly,** 571-585.

Mizruchi, M. S., & Stearns, L. B. (1988). A longitudinal study of the formation of interlocking directorates. **Administrative science quarterly,** 194-210.

Peng, M. W., Au, K. Y., & Wang, D. Y. (2001). Interlocking directorates as corporate governance in Third World multinationals: Theory and evidence from Thailand. **Asia Pacific Journal of Management**, 18(2), 161-181.

Pfeffer, J. (1972). Size and composition of corporate boards of directors: The organization and its environment. **Administrative science quarterly,** 218-228.

Puttanapong, N. (2018). **The Network Analysis of Interlocking Directors: The Case of Thailand's Listed Companies.** Paper presented at the 24th Eurasia Business and Economics Society Conference Proceedings, Bangkok.

Roudaki, J., & Bhuiyan, M. B. U. (2015). **Interlocking Directorship in New Zealand.**

Sankar, C. P., Asokan, K., & Kumar, K. S. (2015). Exploratory social network analysis of affiliation networks of Indian listed companies. **Social Networks,** 43, 113-120.

Santos, R. L., Da Silveira, A. d. M., & Barros, L. A. (2012). Board interlocking in Brazil: directors' participation in multiple companies and its effect on firm value and profitability. **Latin American Business Review,** 13(1), 1-28.

Sattiraju, S. A., Chakraborty, A., Shaijumon, C., & Manoj, B. (2020). Corporate Linkages and Financial Performance: A Complex Network Analysis of Indian Firms. **IEEE Transactions on Computational Social Systems.**

Shropshire, C. (2010). The role of the interlocking director and board receptivity in the diffusion of practices. **Academy of Management Review,** 35(2), 246-264.

Wong, L. H. H., Gygax, A. F., & Wang, P. (2015). Board interlocking network and the design of executive compensation packages. **Social Networks,** 41, 85-100.

Zafarani, R., Abbasi, M. A., & Liu, H. (2014). **Social media mining: an introduction:** Cambridge University Press.

การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ

ปราโมทย์ กั่วเจริญ*

บทคัดย่อ

คณะกรรมการบริษัทมีบทบาทหน้าที่ในการจัดหาทรัพยากรสำคัญที่เป็นที่ต้องการให้แก่บริษัท บุคลากรภายนอกที่มีความสามารถดังกล่าวนี้จึงเป็นที่ต้องการของบริษัทเพื่อมาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริษัท ด้วยแรงจูงใจในการสรรหาคณะกรรมการที่มีความมั่งคั่งด้านทรัพยากร ทำให้ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นอาจไปเป็นสมาชิกในคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งองค์กร เรื่องนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ การเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัท (Board Interlocking) การวิจัยครั้งนี้เป็นการสำรวจรูปแบบการเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัทของ บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยใช้การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคมเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ซับซ้อนที่เกิดจากการเชื่อมโยงของคณะกรรมการจากทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร ผลการศึกษาพบรูปแบบการเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัทตามที่งานวิจัยในอดีตได้สรุปไว้ คือ การเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทกับสถาบันการเงิน และการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทโดยทั่วไป ผลการศึกษาไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนของการเชื่อมโยงของคณะกรรมการบริษัทกับประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการเงิน ผลลัพธ์จากการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางใหม่ในการศึกษาความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนจากการเชื่อมโยงด้วยการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

คำสำคัญ: การพึ่งพาทรัพยากร, การเชื่อมต่อของคณะกรรมการบริษัท, การวิเคราะห์เครือข่ายทางสังคม

* คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pramote@as.nida.ac.th

Securing Political Party Membership Data Using Smart Contracts

Pramote Kucharoen*

Abstract

The critical role of the boards is to provide resources needed by an organization. Hence, resource-rich outsiders are preferred for the board composition. With the motive to find a board member with rich resource who can provide critical resources in need, a board member of one organization may affiliates with other boards to ensure needed resources. This is known as board interlocking. This research explores the board interlocking phenomenon among listed companies in the Stock Exchange of Thailand by applying Social Network Analysis to investigate the complex interorganizational relationships created by the linkage of board of directors. Drawing on resource dependence theory, this study analyzed the board interlocking patterns as previous studies suggested. The results of analysis show two patterns identified in the previous literature: interlocking with financial institutes and inter-dependence. The results also show no significant impact of the network on firm financial performance. The outcomes of this research offer the new insight to understand how the complex relationships of how the list companies are related.

Keywords: Resource Dependence, Board Interlocking, Social Network Analysis

* Graduate School of Applied Statistics, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pramote@as.nida.ac.th

1. บทนำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ รวมถึงฉบับ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคการเมืองเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าวให้ลดเหลือสามสิบวัน นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้ เช่น เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก และเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าเงื่อนเวลาเป็นสิ่งสำคัญมากอย่างหนึ่ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 ภายหลังการการยุบสภาผู้แทนราษฎร พรรคร่วมฝ่ายค้านเดิมซึ่งประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคมหาชนประกาศคว่ำบาตรการเลือกตั้ง (กกต.) โดยไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงมีการจ้างวานพรรคเล็กลงสมัครเลือกตั้ง เพื่อให้มีการเลือกตั้งได้ แต่คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีการว่าจ้างให้พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และโดยทุจริตเพื่อดำเนินการตัดต่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายชื่อ ข้อมูลสมาชิกของพรรคพัฒนาชาติไทย ที่ไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง ปัญหาเกิดขึ้นเนื่องจากมาตรการป้องกันรักษาข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองไม่ดีพอ เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดวิกฤติทางการเมือง จึงมีการปรับกระบวนการใหม่ เพื่อเพิ่มมาตราการในการป้องกันไม่ให้มีการแก้ไขข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยมิชอบ

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2562 มีการยื่นหนังสือถึงประธาน กกต. เพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำของพรรคการเมือง และพิจารณามีมติยื่นศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง 12 พรรค เนื่องจากพรรคการเมืองต้นสังกัดของผู้สมัครได้เข้าไปแก้ไขระยะเวลาการเข้าเป็นสมาชิกพรรคของผู้สมัครในระบบฐานข้อมูล เพื่อให้คุณสมบัติในการลงสมัครครบถ้วน แสดงให้เห็นว่าระบบฐานข้อมูลในปัจจุบันไม่สามารถทำงานแบบทันทีหรือเป็นแบบเรียลไทม์ (real-time) พรรคการเมืองเป็นผู้นำเข้าข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองในระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยจัดพิมพ์เอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากระบบฐานข้อมูลพรรคการเมือง ตามระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มีข้อบังคับให้นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองทราบภายในสามวัน นับแต่วันที่ได้รับใบลาออก ซึ่งเป็นความล้าช้า หากนายทะเบียนพรรคการเมืองไม่แจ้งสถานะของสมาชิกพรรคการเมืองของผู้ประสงค์จะลาออกจะยังไม่เปลี่ยนแปลง ความล่าช้าอาจส่งผลกระทบต่อสมาชิกพรรคการเมืองรายนั้นในอนาคต

ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแพลตฟอร์มสำหรับจัดการข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองที่เหมาะสม มีความถูกต้อง ไม่สามารถแก้ไขได้ มีความความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสามารถให้บริการได้อย่างทันท่วงที งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางในการออกแบบแพลตฟอร์ม สำหรับจัดการข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว

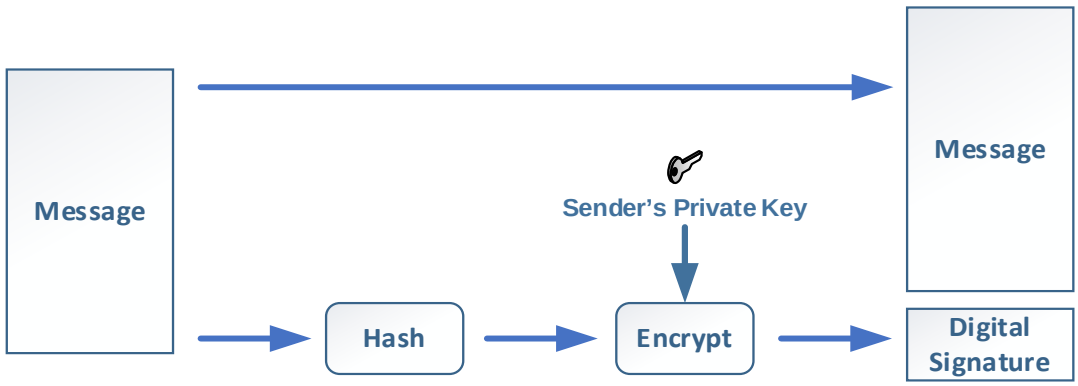
2. แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยนี้จะกล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ในหัวข้อลายมือชื่อดิจิทัล การควบคุมโดยการแบ่งแยกหน้าที่ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในการจัดเก็บข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองปัจจุบัน บล็อกเชน และสัญญาอัจฉริยะ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 ลายมือชื่อดิจิทัล (Digital Signature)

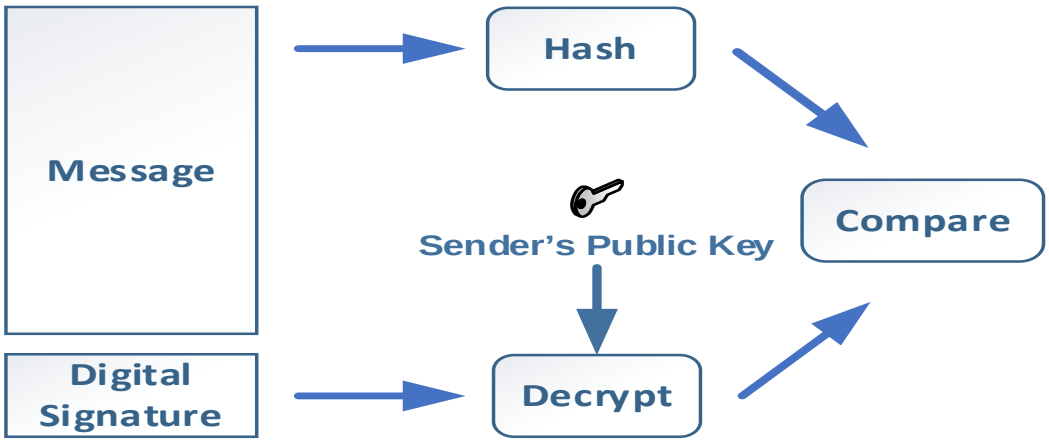
ในการรับรองเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ผู้สร้างเอกสารสามารถลงลายมือชื่อดิจิทัลได้ การลงลายมือชื่อดิจิทัล เป็นวิธีที่สามารถทำได้โดยการเข้ารหัสลับแบบอสมมาตร ผู้สร้างเอกสารสามารถลงลายมือชื่อโดยการเข้ารหัสลับด้วยกุญแจส่วนตัว (private key) ผู้อื่นสามารถพิสูจน์ตัวจริงของผู้สร้างเอกสารได้ โดยการถอดรหัสลับด้วยกุญแจสาธารณะ (public key) ของผู้สร้าง ในกรณีที่สามารถพิสูจน์ลายมือชื่อดิจิทัลได้ ผู้สร้างจะไม่สามารถปฏิเสธการสร้างเอกสารได้ (non-repudiation) ลายมือชื่อดิจิทัลนอกจากจะสามารถใช้พิสูจน์ตัวจริงแล้ว ยังสามารถใช้ตรวจสอบบูรณภาพของข้อมูลได้อีกด้วย ถ้าข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังการพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้สร้างข้อมูลจะไม่ผ่าน

ขั้นตอนในการลงลายมือชื่อดิจิทัลโดยสังเขป ได้แสดงไว้ในภาพที่ 1 โดยการนำข้อมูลมาเข้าแฮช (hash) ซึ่งจะได้ข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ (message digest) หลังจากนั้นนำมาเข้ารหัสลับโดยใช้กุญแจส่วนตัว จะได้ผลลัพธ์เป็นลายมือชื่อดิจิทัล หากมีการแก้ไขข้อมูลโดยบุคคลอื่น ก็มิอาจแก้ไขลายมือชื่อดิจิทัลเพราะไม่มี กุญแจส่วนตัวของผู้สร้าง การป้องกันการแอบแก้ไขข้อมูลโดยผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูล อาจกระทำได้โดยนำข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ดังกล่าวไปสร้างลายมือชื่อดิจิทัลของบุคคลอีกหลายคน



ภาพที่ 1: การลงลายมือชื่อดิจิทัล

การพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลงลายมือชื่อดิจิทัลหรือไม่ สามารถทำได้โดยการนำข้อมูลที่มีลายมือชื่อดิจิทัลมาเข้าแฮช (hash) ซึ่งจะได้ข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ แล้วนำไปเปรียบเทียบกับลายมือชื่อดิจิทัลที่ถอดรหัสโดยกุญแจสาธารณะของผู้สร้างข้อความ หากทั้งสองอย่างมีค่าเท่ากัน ข้อความนั้นไม่ถูกแก้ไขและเจ้าของกุญแจสาธารณะเป็นผู้ลงลายลายมือดิจิทัล ภาพที่ 2 แสดงวิธีการพิสูจน์ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น



ภาพที่ 2: การพิสูจน์ลายมือชื่อดิจิทัล

2.2 การควบคุมโดยการแบ่งแยกหน้าที่ (Segregation of Duties)

การควบคุมโดยการแบ่งแยกหน้าที่ เป็นแนวคิดของการมีมากกว่าหนึ่งคนที่จำเป็นในการทำงานให้เสร็จสมบูรณ์ ในทางการเมืองแนวคิดนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการแบ่งแยกอำนาจ การแบ่งแยกหน้าที่เป็นโครงสร้างขั้นพื้นฐานของการจัดการความเสี่ยงอย่างยั่งยืนและการควบคุมภายใน เมื่อมีความขัดแย้งในหน้าที่หรือความรับผิดชอบ ควรมีการแบ่งแยกหน้าที่ออกจากกันเพื่อลดโอกาสในการแก้ไขหรือใช้ทรัพย์สินขององค์กรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโดยไม่เจตนา หากสิ่งใดที่บุคคลใดสามารถเข้าถึงแก้ไขหรือใช้สินทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือตรวจจับ การกระทำดังกล่าวควรแยกออกจากการอนุมัติ ความเป็นไปได้ของการสมรู้ร่วมคิดควรได้รับการพิจารณาในการออกแบบการควบคุม

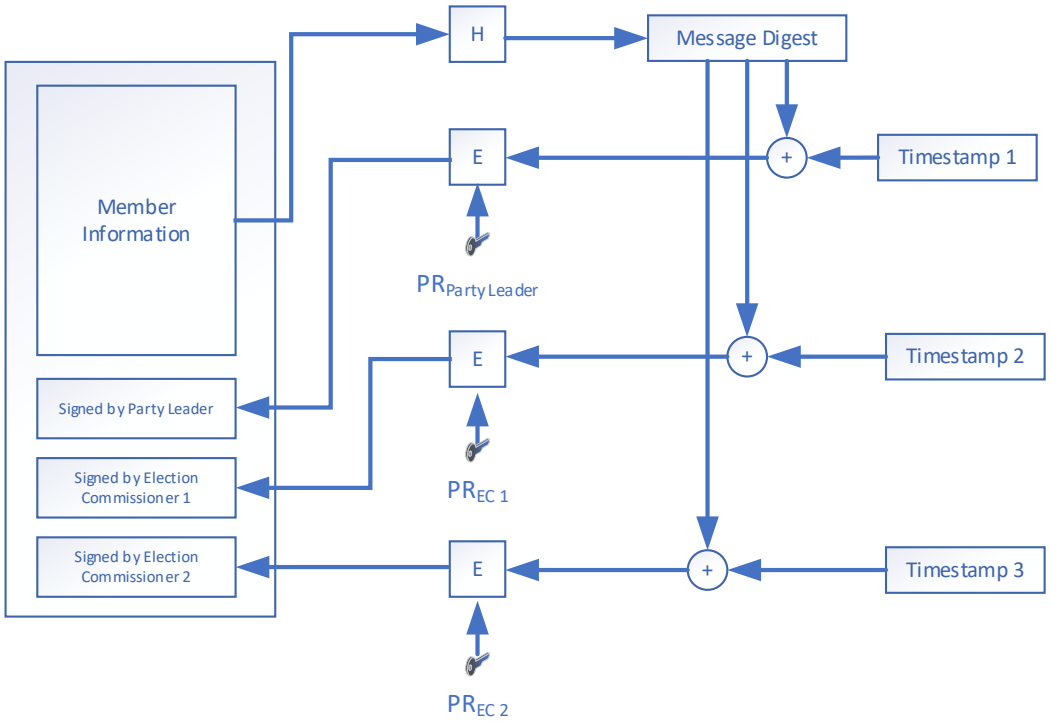
แนวคิดของการแบ่งแยกหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรด้านไอทีมากขึ้น เมื่อมีการออกข้อบังคับ เช่น รัฐบัญญัติซาร์เบนส์-ออกซเลย์ (Sarbanes-Oxley หรือ SOX) และรัฐบัญญัติแกรม-ลีช-บลิลี (Gramm-Leach-Bliley หรือ GLBA) ปัญหาการควบคุมภายในของ SOX ส่วนใหญ่มาจากหรือพึ่งพาไอที ส่งผลให้องค์กรไอทีต้องให้ความสำคัญกับการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นในทุก ๆ ฟังก์ชันไอทีโดยเฉพาะความมั่นคงปลอดภัย นอกจากนี้การปฏิบัติตามข้อบังคับของสหภาพยุโรป ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลทั่วไป (GDPR) จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่

องค์กรขนาดเล็กอาจพบว่าการแบ่งแยกหน้าที่ยากต่อการบรรลุ แต่ควรนำหลักการไปประยุกต์ใช้ให้ใกล้เคียงที่สุดและปฏิบัติได้ เมื่อใดก็ตามที่เป็นการยากที่จะแยกหน้าที่ออกจากกัน ควรพิจารณาการควบคุมในรูปแบบอื่น ๆ เช่นการเฝ้าระวังติดตามกิจกรรม การเก็บบันทึกกิจกรรมที่เกิดขึ้นตามลำดับเวลาของเหตุการณ์และการจัดการการกำกับดูแล

2.3 การรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในการการจัดเก็บข้อมูลสมาชิกพรร8 การเมืองปัจจุบัน

ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง มีความสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวข้องกับเงื่อนเวลา จึงต้องมีการควบคุมในการเข้าถึงข้อมูล การปรับปรุงแก้ไขข้อมูลและการจัดเก็บข้อมูล โดยข้อมูลนั้นต้องมีการแบ่งแยกเป็นข้อมูลของแต่ละพรรค เป็นข้อมูลที่ถูกต้องและสามารถพิสูจน์ยืนยันได้ ซึ่งจะต้องมีการลงลายมือชื่อดิจิทัล ผู้ที่จะลงลายมือชื่อดิจิทัลต้องมีกุญแจส่วนตัวและกุญแจสาธารณะได้รับการรับรองโดยบุคคลที่สามที่เชื่อถือได้ (Public Key Certificate)

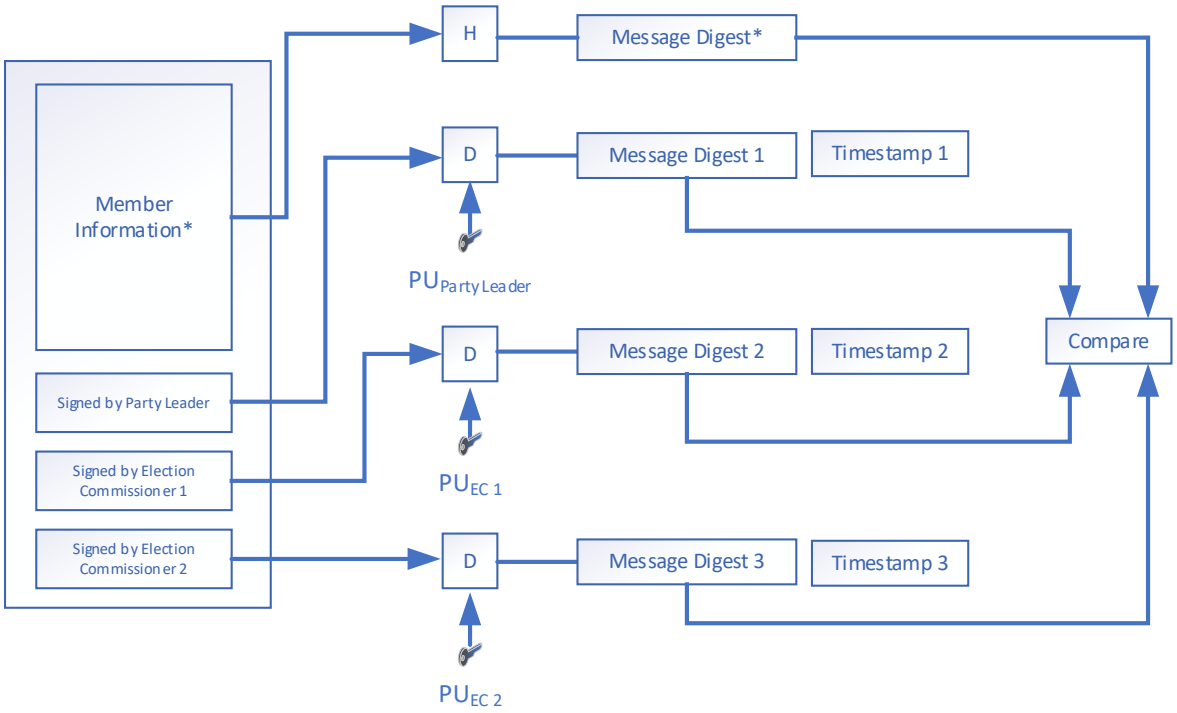
ภาพที่ 3 แสดงการลงลายมือชื่อดิจิทัลเพื่อรับรองข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองจะลงลายมือดิจิทัล หลังจากนั้นพนักงาน กกต. จำนวน 2 ราย จะลงลายมือชื่อดิจิทัล หากมีการแก้ไขข้อมูลโดยบุคคลอื่น ก็มิอาจแก้ไขลายมือชื่อดิจิทัล เพราะไม่มีกุญแจส่วนตัวของบุคคลผู้ซึ่งลงลายมือดิจิทัล การป้องกันการแอบแก้ไขข้อมูลโดยผู้มีสิทธิเข้าถึงข้อมูล อาจกระทำได้โดยนำข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ดังกล่าวไปสร้างลายมือชื่อดิจิทัลของบุคคลอื่น เช่นลายมือชื่อดิจิทัลของหัวหน้าพรรคการเมือง ลายมือชื่อดิจิทัลของพนักงาน กกต. รายที่ 1 และ ลายมือชื่อดิจิทัลของพนักงาน กกต. รายที่ 2 เป็นต้น หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลโดยปราศจากการรับรู้ของบุคคลทุกคนที่มีลายมือชื่อดิจิทัลกำกับ เมื่อนำข้อมูลที่มีการเปลี่ยนแปลงมาเข้าแฮช (hash) ซึ่งจะได้ข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับลายมือชื่อดิจิทัลที่ถอดรหัสลับด้วยกุญแจสาธารณะของแต่ละคนแล้ว จะพบความแตกต่าง ซึ่งเป็นการยืนยันถึงการแอบแก้ไขข้อมูลได้เกิดขึ้น



ภาพที่ 3: การลงลายมือชื่อดิจิทัลรับรองข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง

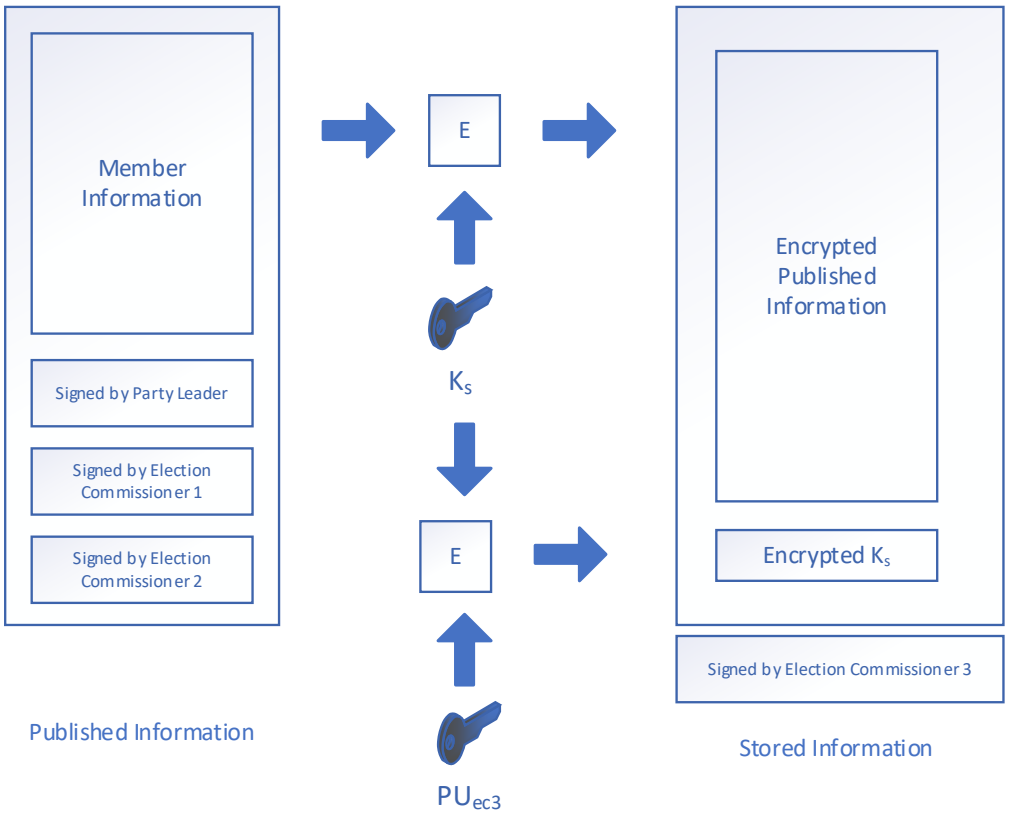
การพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลงลายมือชื่อดิจิทัลหรือไม่ สามารถทำได้โดยระบบจะเพิ่มข้อความสั้น ๆ ที่อ่านได้เข้าไปในข้อมูลย่อยที่มีความยาวสั้น ๆ และคงที่ ก่อนที่จะสร้างลายมือชื่อดิจิทัล หากนำลายมือชื่อดิจิทัลมาถอดรหัสโดยกุญแจสาธารณะแล้ว สามารถอ่านข้อความสั้น ๆ ที่ระบบได้เพิ่มเติมเข้าไป บุคคลนั้นจะไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าตนเองไม่เป็นผู้ลงนาม ภาพที่ 4 แสดงวิธีการพิสูจน์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่าการป้องกันดังกล่าวเป็นมาตรการเสริมจากมาตรการป้องกันทางกายภาคและมาตรการปกติของฐานข้อมูล ประเด็นที่สำคัญคือหากการป้องกันต่าง ๆ ที่ได้จัดทำไว้ล้มเหลว กกต. ก็จะทราบได้ทันทีว่ามีการแอบแก้ไขข้อมูลเกิดขึ้นแล้ว สามารถเริ่มต้นการสอบสวนได้โดยไม่ต้องรอให้มีผู้ร้องเรียน นอกจากนี้ยังมีวิธีการระบุผู้กระทำได้ในระดับหนึ่งและมีการป้องกันการปฏิเสธความรับผิดชอบของผู้กระทำการปลอมแปลง ดังนั้นข้อมูลสมาชิกพรรคของแต่ละคน จะต้องมีการลงลายมือชื่อดิจิทัลโดยบุคคลทั้งสามฝ่าย กล่าวคือ หัวหน้าพรรคการเมืองและพนักงาน กกต. สองราย หลังจากมีการลงลายมือชื่อดิจิทัลครบทั้งสามฝ่าย ข้อมูลนี้จะใช้ในการทำงานและเผยแพร่



ภาพที่ 4: การพิสูจน์ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองด้วยลายมือชื่อดิจิทัล

สำหรับการสำรองข้อมูล (backup) จะนำข้อมูลทั้งหมดมาเข้ารหัสโดยใช้กุญแจลับ (secret key) ที่สุ่มมา เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ หลังจากนั้นจะนำเอากุญแจลับไปเข้ารหัสโดยใช้กุญแจสาธารณะของพนักงาน กกต. รายที่สามและพนักงาน กกต. รายที่สามจะลงลงลายมือชื่อดิจิทัลสำหรับข้อมูลที่เข้ารหัสแล้วและสำรองจัดเก็บลงฐานข้อมูล กุญแจลับนั้นจะมีการพิมพ์เป็นเอกสารเก็บไว้ในตู้นิรภัยโดยมีพนักงาน กกต. รายที่สี่เป็นผู้ดูแล ขั้นตอนการจัดเก็บข้อมูลได้แสดงไว้ในภาพที่ 5 ความปลอดภัยจะมีสูงถ้ามีการสุ่มกุญแจลับทุกครั้งสำหรับแต่ละข้อมูลสมาชิกพรรค แต่จะเป็นปัญหาในการจัดเก็บลงกระดาษ จึงให้สุ่มกุญแจลับสำหรับแต่ละพรรคการเมืองแทน

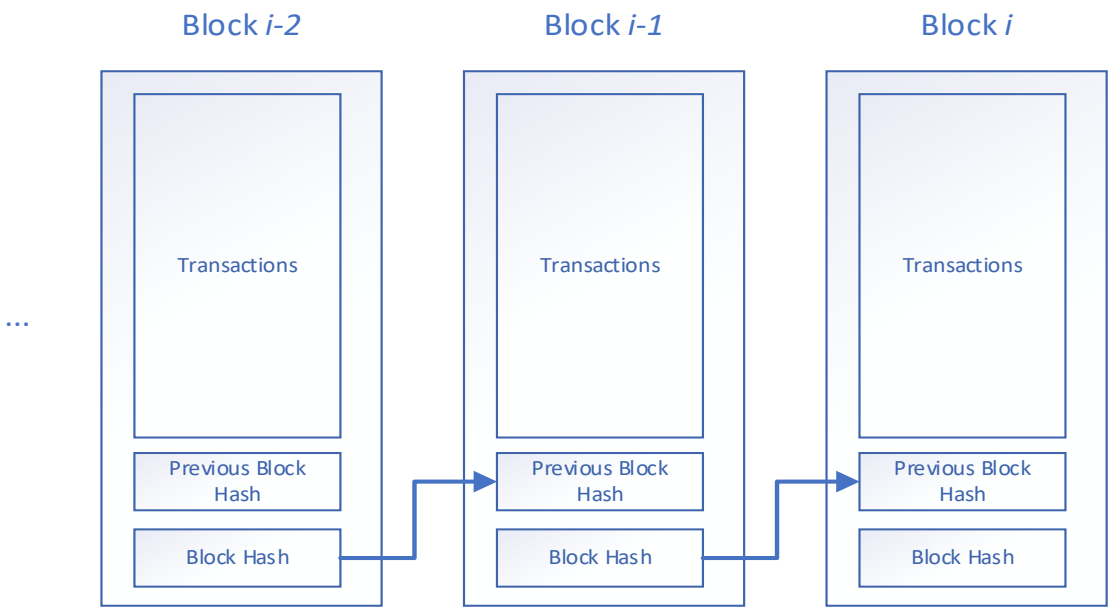


ภาพที่ 5: การเข้ารหัสลับข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อสำรองข้อมูล

การรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในการการจัดเก็บข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับการลงลายมือชื่อดิจิทัลและการแบ่งแยกหน้าที่ เพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิด การแก้ไขข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยมิชอบจะสำเร็จได้ จะต้องมีการสมรู้ร่วมคิดกันโดยบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจลงลายมือชื่อดิจิทัลทุกราย

2.4 บล็อกเชน (Blockchain)

บิทคอยน์ (Bitcoin) เป็นต้นแบบสำหรับการกระจายอำนาจของเงินสกุลดิจิทัลหรือคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) ที่ได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว เทคโนโลยีที่อยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับบิทคอยน์ โดยทั่วไปเรียกว่าบล็อกเชน บล็อกเชนคือชุดของระเบียนข้อมูลที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจัดการโดยกลุ่มคอมพิวเตอร์ที่ไม่ได้มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว บล็อกข้อมูลเหล่านี้จะมีความมั่นคงปลอดภัยและเชื่อมต่อกันเป็นลูกโซ่ โดยใช้หลักการเข้ารหัสลับ ในแต่ละบล็อกจะประกอบด้วย ข้อความหรือรายการต่าง ๆ ค่าเฮชของบล็อกก่อน และค่าเฮสของบล็อก ดังแสดงไว้ในภาพที่ 6 การที่บล็อกเชื่อมต่อเป็นลูกโซ่ จะส่งผลให้ค่าเฮชของบล็อกปัจจุบันขึ้นอยู่กับข้อมูลของทุกบล็อกก่อนหน้านั้น



ภาพที่ 6: บล็อกเชน

คุณสมบัติหลักสามประการของเทคโนโลยีบล็อกเชน ซึ่งส่งผลให้เทคโนโลยีบล็อกเชนได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย ดังนี้:

1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ คือการกระจายการควบคุมและอำนาจให้แก่หลายองค์กร แทนที่จะเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่อยู่ในการควบคุมขององค์กรเดียว การกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการสำหรับองค์กร เช่น ทำให้มีประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น การตัดสินใจทำได้อย่างรวดเร็วขึ้น ทำให้มีแรงจูงใจที่ดีขึ้น และทำให้ลดภาระในการจัดการระดับสูง การกระจายอำนาจเป็นประโยชน์หลักจากเทคโนโลยีบล็อกเชน ข้อมูลของบล็อกเชนจะไม่ถูกจัดเก็บไว้ที่เดียวหรือควบคุมโดยองค์กรเดียว แต่จะถูกเก็บไว้หลายที่ในเครือข่ายแบบจุดต่อจุดหรือเครือข่ายเพียร์ทูเพียร์ ทุกคนในเครือข่ายร่วมเป็นเจ้าของ และทุกคนที่มีส่วนร่วมในเครือข่ายสามารถเข้าถึงข้อมูลในบล็อกเชนได้

2) ความโปร่งใส (Transparency) เนื่องจากข้อมูลบล็อกเชนถูกเก็บไว้หลายที่ ส่งผลให้สามารถตรวจสอบรายการต่าง ๆ ที่บันทึกไว้ในบล็อกได้ ประวัติรายการต่าง ๆ ทั้งหมดจะถูกบันทึกไว้ในบล็อกเชน

3) การยากต่อการเปลี่ยน (Immutability) ในบริบทของบล็อกเชน รายการต่าง ๆ ที่ได้บันทึกเข้าไปไว้ในบล็อกเชนแล้ว จะไม่สามารถแก้ไขได้ ข้อมูลในบล็อกเชนจะเชื่อมต่อกันเป็นลูกโซ่ หากมีการแก้ไขบล็อกใด ๆ จะต้องตามแก้ทุกบล็อกหลังจากนั้น ซึ่งจะทำได้ยาก เพราะเครือข่ายจะไม่ยอมรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลง รายการของบล็อกใหม่จะต้องอ้างอิงบล็อกก่อนหน้านี้ และการสร้างบล็อกใหม่ต้องได้รับการยอมรับจากเครือข่ายจึงจะนำไปเชื่อมต่อกันได้

2.5 สัญญาอัจฉริยะ (Smart Contract)

สัญญาอัจฉริยะ คือ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถดำเนินการตามข้อตกลงโดยอัตโนมัติทันทีที่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาอย่างมีความมั่นคงปลอดภัย ด้วยสัญญาอัจฉริยะทุกสิ่งทุกอย่างสามารถลงทะเบียนแบบดิจิทัลได้ เช่น สูติบัตรและใบมรณะบัตร บัตรใบอนุญาตการสมรส วุฒิการศึกษา บัญชีการเงิน กระบวนการทางการแพทย์ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โฉนดที่ดินและใบกรรมสิทธิ์ เป็นต้น สัญญาอัจฉริยะทำงานบนบล็อกเชน ทำให้มีคุณสมบัติของบล็อกเชนดังที่กล่าวข้างต้น เช่น ความโปร่งใส และความยากต่อการเปลี่ยนแปลง สัญญาอัจฉริยะสามารถช่วยแก้ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันระหว่างคู่สัญญา การฉ้อโกง และการบิดเบือนสัญญา เมื่อคู่สัญญาตกลงกันในเรื่องสิทธิ ภาระผูกพัน และผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ สัญญาจะถูกบันทึกไว้ในบล็อกเชนและดำเนินการโดยโหนดในเครือข่ายโดยไม่ต้องอาศัยบุคคลที่สาม

ประโยชน์ของสัญญาอัจฉริยะมีดังนี้

1) มีความถูกต้อง (accuracy) สัญญาอัจฉริยะจะมีการบังคับใช้ตามเงื่อนไขทั้งหมดที่ได้ระบุไว้

2) มีความโปร่งใส (transparency ข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของสัญญาสามารถตรวจสอบและเข้าถึงได้โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะไม่สามารถโต้แย้งได้เมื่อมีการบังคับใช้สัญญา

3) มีประสิทธิภาพ (efficiency) โดยการใช้ซอฟต์แวร์ ทำให้มีความเร็วรวดและถูกต้อง

4) มีความคุ้มค่า (cost effectiveness) การทำงานโดยอัตโนมัติโดยไม่ต้องอาศัยบุคคลที่สามมารับรอง ทำให้ประหยัดต้นทุน

5) มีความน่าเชื่อถือ (trust) สัญญาอัจฉริยะสามารถสร้างความมั่นใจให้กับทุกฝ่ายได้ โดยจะมีการดำเนินการตามเงื่อนไขทุกประการ ขจัดปัญหาการโกง ความมีอคติ หรือข้อผิดพลาด

6) ใช้ในการจัดเก็บข้อมูล (storage) สัญญาเหล่านี้จะบันทึกรายละเอียดที่สำคัญในการทำธุรกรรมแต่ละครั้ง ดังนั้นข้อมูลการดำเนินการต่าง ๆ จะถูกจัดเก็บอย่างถาวร

3. ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ

การรักษาความมั่นคงปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวในการการจัดเก็บข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดวิกฤติทางการเมือง การลงลายมือชื่อดิจิทัลและการควบคุมโดยการแบ่งแยกหน้าที่ เป็นการป้องกันการสมรู้ร่วมคิดในการแก้ไขข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามระบบฐานข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในความควบคุมดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เพียงผู้เดียว อาจมีความเคลือบแคลงสงสัยในเรื่องการสมรู้ร่วมคิดในการแก้ไขข้อมูลได้ สัญญาอัจฉริยะเป็นเทคโนโลยีหนึ่งที่สามารถเพิ่มความน่าเชื่อถือข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง

3.1 สถาปัตยกรรม (Architecture)

สถาปัตยกรรมข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ ดังแสดงในภาพที่ 7 มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด

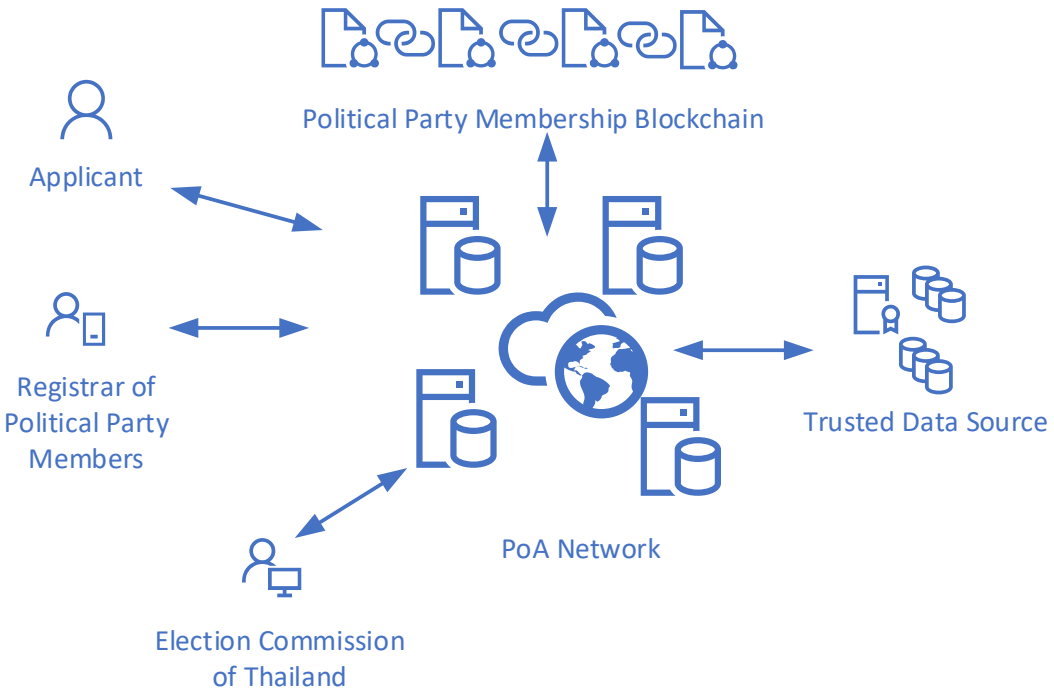
2) นายทะเบียนสมาชิก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายทะเบียนในพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิก และจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริง

3) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้สร้างสัญญาอัจฉริยะสำหรับข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง โดยที่สัญญาจะมีเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4) เครือข่ายการพิสูจน์ความเป็นผู้มีอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยผู้ตรวจสอบความถูกต้อง (validator) อาจมาจากหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง

5) บล็อกเชนข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง สำหรับเก็บข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง

6) แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ (trusted data sources หรือ oracles) ทำหน้าที่รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลภายนอกสำหรับบล็อกเชนและสัญญาอัจฉริยะผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่นเว็บเอพีไอหรือฟีดข้อมูล (data feed) จากแหล่งที่เชื่อถือได้ เช่น กรมการปกครองและศาลที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 7: สถาปัตยกรรมข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ

3.2 เครือข่ายการพิสูจน์ความเป็นผู้มีอำนาจ (Proof-of-Authority Network)

เครือข่ายการพิสูจน์ความเป็นผู้มีอำนาจ (proof-of-authority network) ประกอบด้วยผู้ตรวจสอบความถูกต้อง (validator) อาจมาจากหลายองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้ตรวจสอบจะถูกคัดกรองเพื่อมาทำหน้าสร้างบล็อกเก็บข้อมูลสมาชิกพรรคการเมือง โดยใช้กลไกฉันทามติ (consensus mechanism) การพิสูจน์ความเป็นผู้มีอำนาจ (proof-of-authority หรือ PoA) จะใช้กลุ่มผู้ตรวจสอบความถูกต้อง มาสร้างบล็อกใหม่และรักษาความมั่นคงปลอดภัยของบล็อกเชน

กลไกการสร้างบล็อกจะใช้วิธีการเลือกผู้มีอำนาจเป็นรอบ ๆ (authority round) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ผู้นำสร้างบล็อกจะถูกสุ่มเลือกจากผู้ตรวจสอบความถูกต้อง

2) จากนั้นผู้นำสร้างบล็อกจะเผยแพร่ต่อผู้ตรวจสอบความถูกต้องคนอื่น ๆ ในระยะนี้ เรียกว่า ข้อเสนอบล็อก

3) ผู้ตรวจสอบความถูกต้องส่งบล็อกที่ได้รับไปยังซึ่งกันและกัน ในระยะนี้ เรียกว่า การยอมรับบล็อก

4) หากผู้ตรวจสอบความถูกต้องทั้งหมดได้รับบล็อกเดียวกัน บล็อกนั้นจะได้รับการอนุมัติและกระบวนการจะเริ่มต้นใหม่โดยผู้นำสร้างบล็อกรายใหม่ หากไม่เป็นเช่นนั้นจะมีการลงคะแนนเพื่อตัดสินว่าผู้นำสร้างบล็อกควรพิจารณาว่าเป็นผู้ประสงค์ร้ายหรือไม่

5) หากผู้นำสร้างบล็อกถูกมองว่าเป็นผู้ประสงค์ร้ายโดยผู้ตรวจสอบความถูกต้องส่วนใหญ่ ผู้นำสร้างบล็อกรายนั้นถูกไล่ออกและเสียสิทธิในการสร้างบล็อก มิฉะนั้นกระบวนการก็จะเริ่มต้นใหม่

3.3 การลงทะเบียนสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ

ผู้มีส่วนได้เสียในการลงทะเบียนสมัครสมาชิกพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแพลตฟอร์ม ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองโดยใช้สัญญาอัจฉริยะ ประกอบด้วย ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ขั้นตอนการลงทะเบียนมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ลงทะเบียนเข้าแพลตฟอร์ม และกรอกรายละเอียดจนครบถ้วน แล้วส่งข้อมูลเข้าบล็อกเชน

2) นายทะเบียนสมาชิก ตรวจสอบคุณสมบัติและอนุมัติรับผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และบันทึกข้อมูลเข้าบล็อกเชน

เมื่อเงื่อนไขต่าง ๆ ครบถ้วนตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้ในสัญญาอัจฉริยะ สัญญาจะถูกบังคับใช้โดยอัตโนมัติ ผู้ที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จะมีสถานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างสมบูรณ์ และมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

3.4 การลาออก

ในปัจจุบันเมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้รับใบลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองจะต้องแจ้งให้นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับใบลาออก และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะต้องแจ้งนายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองทราบภายในวันทำการถัดไปนับแต่วันที่ได้รับใบลาออก ซึ่งต้องอาศัยความเชื่อถือในตัวบุคคลในการดำเนินการ

การใช้สัญญาอัจฉริยะอนุญาตให้สมาชิกที่มีความประสงค์จะลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง สามารถทำได้โดยการส่งความจำนงสู่แพลตฟอร์มบล็อกเชน สมาชิกผู้นั้นจะสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องอาศัยนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการ ซึ่งเป็นดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนการทำงาน โดยไม่ต้องอาศัยความเชื่อถือในตัวบุคคล

4. บทสรุป

ข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองมีความสำคัญ ดังนั้นจะมีความถูกต้อง ไม่สามารถแก้ไขได้ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ระบบการจัดการข้อมูลพรรคการเมือง ต้องสามารถให้บริการได้อย่างทันท่วงที งานวิจัยนี้ได้ศึกษาแนวทางในการออกแบบแพลตฟอร์มสำหรับจัดการข้อมูลสมาชิกพรรคการเมืองให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยใช้สัญญาอัจฉริยะ ซึ่งทำงานบนบล็อกเชน ทำให้มีคุณสมบัติของบล็อกเชนดังกล่าวข้างต้น เช่น ความโปร่งใส และการยากต่อการเปลี่ยนแปลง ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยการเข้าร่วมเครือข่ายการพิสูจน์ความเป็นผู้มีอำนาจ สัญญาอัจฉริยะสามารถช่วยแก้ปัญหาความไม่ไว้วางใจกันและแก้ปัญหาการสมรู้ร่วมคิด แพลตฟอร์มที่งานวิจัยนี้ได้นำเสนอ อาจจะสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาวิกฤติทางการเมืองของประเทศได้

5. เอกสารอ้างอิง

ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่อง การรายงานทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 . (2560, 30 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอน 121 ก หน้า 56-58.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561. (2561, 12 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 135 ตอน 68 ก หน้า 1-39.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561. (2561, 12 กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 135 ตอน 68 ก หน้า 40-97.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอน 105 ก หน้า 1-41.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอน 105 ก หน้า 1-41.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2560, 6 เมษายน). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอน 40 ก หน้า 1-90.

สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (2562). **การใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนสำหรับภาครัฐ.**

Bashir, I. (2018). **Mastering Blockchain.** 2nd ed. Birmingham: Packt Publishing Ltd.

ISO/IEC 27002 (2013). **Information Technology – Security Techniques – Code of Practice for Information Security Controls.** International Organization for Standardization, Geneva, Switzerland. International Organization for Standardization, Geneva, Switzerland.

Khatoon, A. (2020). **A Blockchain-Based Smart Contract System for Healthcare Management.** Electronics. 9, 94.

Miller T. et al. (2019). **Smart Contracts and Land Administration: A New Framework for Property Conveyance.** World Bank Land and Poverty Conference 2019.

Wang, S. et al. (2018). **An Overview of Smart Contract: Architecture, Applications, and Future Trends.** IEEE Intelligent Vehicles Symposium (IV). 108-113.

Wang, S. et al. (2019). **Blockchain-Enabled Smart Contracts: Architecture, Applications, and Future Trends,** IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics: Systems. vol. 49, no. 11, pp. 2266-2277, Nov. 2019.

การตรวจหารูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติของกรมธรรม์ประกันชีวิต โดยการใช้เทคนิค Local Outlier Factor (LOF) และ K-Mean Clustering

ปัณณวิชญ์ วิศัลยาวัฒน์[1]

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตถือเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้หลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางการเงินหรือการฟอกเงินได้ ซึ่งการศึกษารูปแบบการทำรายการชำระเงินผิดปกติของกรมธรรม์จึงถือเป็นแนวทางที่สำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบและเฝ้าระวังปัญหาดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษารายการชำระเงินที่เกี่ยวข้องกับการซื้อกรมธรรม์และรูปแบบการจ่ายเบี้ยประกันทั้งหมด โดยใช้ข้อมูลธุรกรรมการจ่ายเงินของลูกค้าผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตที่มีการจ่ายเบี้ยประกันใน 2 ปีแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - 2557 จำนวน 145,842 คน ทำการประเมินรายการผิดปกติด้วยใช้วิธี Local Outlier Factor (LOF) และจัดกลุ่มประเภทลูกค้าที่มีการชำระเงินผิดปกติโดยใช้วิธี K-Mean Clustering

ผลจากการศึกษาพบว่า ลูกค้าที่ซื้อกรมธรรม์ในหลายช่องทางและจ่ายเบี้ยประกันผ่านตัวแทนหลายคนด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท และลูกค้าที่จ่ายเบี้ยประกันผ่านหลายธนาคารด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท เข้าข่ายเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีลักษณะการฟอกเงินผ่านการซื้อประกันชีวิต ซึ่งควรตรวจสอบและเฝ้าระวังในเรื่องพฤติกรรมการชำระเงินและรูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยอาจติดตามและขอข้อมูลทางการเงินของลูกค้าเป็นระยะ ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ หน่วยงานหรือพนักงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความผิดปกติที่เกิดขึ้น รวมถึงมีมาตรการและแนวทางในการป้องกันการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ประกันชีวิต, รายการผิดปกติ, โลคอลเอาท์ไลเออร์แฟคเตอร์ หรือ แอลโอเอฟ, การแบ่งกลุ่มข้อมูลแบบเคมีน

[1] ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)
เลขที่ 191 ถนนสาทรใต้ กรุงเทพมหานคร 10120
อีเมล : Poojalern@hotmail.com

Detection of Anomalous Life Insurance Transaction Pattern using Local Outlier Factor (LOF) and K-Mean Clustering

Pannawit Wisanlayawat[1]

Abstract

Life insurance is considered as one of the methods that can be used to avoid financial checking or money laundering. Unusual payment transaction forms are examining and monitoring in such problems. The study of payment transactions related to the purchase of insurance policy transactions and premium payment forms using the payment transaction data of customers who paid premiums in the first 2 years from 2012 - 2014, with a total of 145,842 customers. Evaluating irregular transactions using Local Outlier Factor Method. (LOF) and group customers with unusual payments using the K-Mean method.

The results of the study showed that Customers who buy insurance policies in multiple channels and pay through multiple agents using various payment methods and customers who pay through multiple banks using various payment methods are considered to suspect that money laundering is done through the purchase of life insurance. which should check and be aware of payment behavior and unusual forms of payment more than other groups, which may periodically monitor and request customer financial data. In this regard, the relevant departments or employees should be aware and give importance to the investigation of abnormalities including measures and guidelines for preventing money laundering effectively.

Keywords: Life insurance, Anomalous, Local Outlier Factor (LOF), K-Mean Clustering

[1] United Overseas Bank (Thai) Public Company Limited
191 South Sathon Road, Bangkok 10120, THAILAND.
E-mail: Poojalern@hotmail.com

1. บทนำ

การประกันชีวิตคือการเฉลี่ยภัยอันเนื่องจากการตาย การสูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ และการสูญเสียรายได้ในยามชราของบุคคลกลุ่มหนึ่ง โดยบริษัทประกันชีวิตจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการนำเงินเฉลี่ยช่วยเหลือไปจ่ายให้แก่ผู้เอาประกัน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่ตนเองและครอบครัว โดยแยกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ ประเภทสามัญ ประเภทอุตสาหกรรม และประเภทกลุ่ม โดยมีการประกันชีวิตพื้นฐานอยู่ 4 แบบ ได้แก่ แบบตลอดชีพ แบบสะสมทรัพย์ แบบชั่วระยะเวลา และแบบเงินได้ประจำ ซึ่งการทำประกันชีวิตมีประโยชน์ในหลายด้าน เช่น ด้านการออม ด้านการสร้างความมั่นคงให้กับชีวิตของผู้เอาประกันภัย ด้านการให้ความคุ้มครองและบรรเทาความเดือนร้อนให้กับผู้ที่อยู่ในอุปการะคุณ และด้านการได้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (สมาคมประกันชีวิตไทย, 2558)

ที่ผ่านมาการศึกษาเกี่ยวกับการเลือกซื้อกรมธรรม์และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการซื้อประกันชีวิต พบว่า ลูกค้าที่เลือกซื้อกรมธรรม์ส่วนใหญ่เป็นลูกค้าที่ใช้บริการเงินฝาก ซึ่งจะได้รับข้อมูลและคำแนะนำจากพนักงานธนาคาร โดยเลือกซื้อกรมธรรม์ประเภทสะสมทรัพย์เป็นหลักและมีทุนประกันที่ทำอยู่ในช่วง 100,000 - 200,000 บาท ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิต ได้แก่ ด้านผลิตภัณฑ์ ด้านราคา ด้านกระบวนการให้บริการ ด้านพนักงาน และด้านการส่งเสริมการตลาด ตามลำดับ (กังสดาล ไฉนงุ้น, 2555)

อนึ่ง การทำให้ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดให้เสมือนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อสามารถนำเงินที่ถูกฟอกไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไป โดยการปกปิดหรืออำพรางแหล่งที่มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอนและการได้สิทธิใด ๆ ซึ่งในปัจจุบันการฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาที่ร้ายแรง เพราะมักจะเกี่ยวเนื่องกับอาชญากรรมร้ายแรงในระดับระหว่างประเทศซึ่งยากแก่การปราบปราม มีผลกระทบรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เรียกว่า การฟอกเงิน (Money Laundering) (ราชบัณฑิตยสถาน, 2536)

ความผิดฐานฟอกเงินต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งเรียกว่า ความผิดมูลฐาน อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ (เช่น การค้าประเวณีหญิงและเด็ก) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือการฉ้อโกงทางธุรกิจในสถาบันการเงิน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในการยุติธรรม ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา (อายุศรี คำบันลือ, 2555)

การซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตเพื่อการยักยอกหรือการฉ้อโกงทางธุรกิจในสถาบันการเงินถือเป็นการฟอกเงินในอีกรูปแบบหนึ่งที่สามารถทำได้ อีกทั้งยังมีรูปแบบการทำธุรกรรมทางการเงินที่หลากหลายเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบทางการเงิน เช่น การซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตด้วยทุนประกันที่มีมูลค่าสูงผิดปกติ หรือการทำประกันชีวิตในลักษณะการออมที่มีมูลค่าเบี้ยประกันสูงและขอทำสัญญาหลายฉบับ (อายุศรี คำบรรลือ, 2555) ซึ่งปัจจุบันแนวโน้มของการซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตในประเทศไทยมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น

อย่างต่อเนื่อง (สมาคมประกันชีวิตไทย, 2558) ดังนั้น สถาบันการเงินและบริษัทประกันชีวิตจึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเฝ้าระวังและตรวจสอบรูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติของลูกค้าที่มีเจตนาส่อไปในทางทุจริต ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556 ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) โดยผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและต้องตรวจสอบตัวตนของลูกค้า

การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจะต้องอาศัยหลักการในการตรวจสอบพฤติกรรมของลูกค้าจากความรู้และประสบการณ์ของผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการฉ้อโกงมีวิธีการที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นที่ผู้ตรวจสอบจะต้องหาความรู้และแนวทางการตรวจสอบที่แม่นยำยิ่งขึ้นเพื่อให้เท่าทันพฤติกรรมเหล่านั้น โดยการนำข้อมูลธุรกรรมของลูกค้ามาวิเคราะห์และพิจารณาแนวทางในการตรวจสอบ ซึ่งจะใช้วิธีการทางสถิติเข้ามาช่วยเพื่อให้ง่ายต่อการจัดการข้อมูลและทำความเข้าใจ การทำเหมืองข้อมูลเป็นวิธีการหนึ่งที่นิยมนำมาใช้กับข้อมูลขนาดใหญ่และซับซ้อน โดยประเมินความน่าเชื่อถือทั้งกระบวนการเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความน่าเชื่อถือในแต่ละขั้นตอนกับความน่าเชื่อถือของแบบจำลอง (CRoss-Industry Standard Process for Data Mining : CRISP-DM) นอกจากนี้ ยังรวมถึงปัจจัยที่สนับสนุนความน่าเชื่อถือของการค้นหาความรู้ใน 6 ขั้นตอนของการทำ CRISP-DM ทั้งนี้ ผลจากการศึกษาที่ผ่านมาได้สรุปคำแนะนำ 10 ประการในการสร้างความน่าเชื่อถือในการค้นหาความรู้ที่สามารถใช้ได้จริงไม่ซับซ้อน ดังนี้ (1) ถามคำถามที่เหมาะสม (2) เข้าใจขอบเขตของความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้ง (3) ผู้เชี่ยวชาญมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการค้นหาความรู้ (4) กำหนดแผนให้ชัดเจนและเป็นไปได้ (5) เก็บข้อมูลที่มีคุณภาพ (6) ระบุปัญหาข้อมูลคุณภาพอย่างระมัดระวัง (7) ใช้เวลาและความพยายามมากพอในการจัดการข้อมูลที่จำเป็น (8) เลือกรูปแบบการทำเหมืองข้อมูลที่เหมาะสมกับปัญหามากที่สุด (9) ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มที่เช่นฐานความรู้ผู้เชี่ยวชาญและอื่น ๆ เพื่อประเมินความรู้ที่ได้มา และ (10) ปรับใช้ความรู้ในการตัดสินใจ (Yi Feng, Zhaohui Wu IEEE and Zhongmei Zhou, 2006) ตัวอย่างการทำแบบจำลองการขายผลิตภัณฑ์ประกันภัย เช่น การนำประวัติการถือกรมธรรม์ประกันภัยของลูกค้าบัญชีออมทรัพย์ในกลุ่มผู้สูงอายุโดยใช้เทคนิคการทำเหมืองข้อมูลตามขั้นตอนของ CRISP-DM นำมาสร้างรูปแบบจำลองการขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยพบว่า สามารถแบ่งกลุ่มลูกค้าได้ทั้งหมด 4 กลุ่ม โดยทั้ง 4 กลุ่มจะมีผลิตภัณฑ์ประกันภัยอย่างน้อย 1 ผลิตภัณฑ์ ก่อนที่จะมีการซื้อผลิตภัณฑ์ประกันภัยเพิ่มเติม (กฤษณพร สุริยะบรรเทิง และคณะ, 2557)

อย่างไรก็ดี งานศึกษาเกี่ยวกับการฉ้อโกงผ่านการซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตในประเทศไทยยังมีไม่มากนัก อีกทั้งปัจจุบันข้อมูลทางธุรกรรมมีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนจนอาจทำให้ยากต่อการตรวจสอบ ผู้ศึกษาเห็นว่าการตรวจหารูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติของกรมธรรม์ประกันชีวิตมีความสำคัญต่อการพัฒนาแนวทางการตรวจสอบในอนาคต จึงได้ดำเนินการจัดทำงานศึกษาในครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์

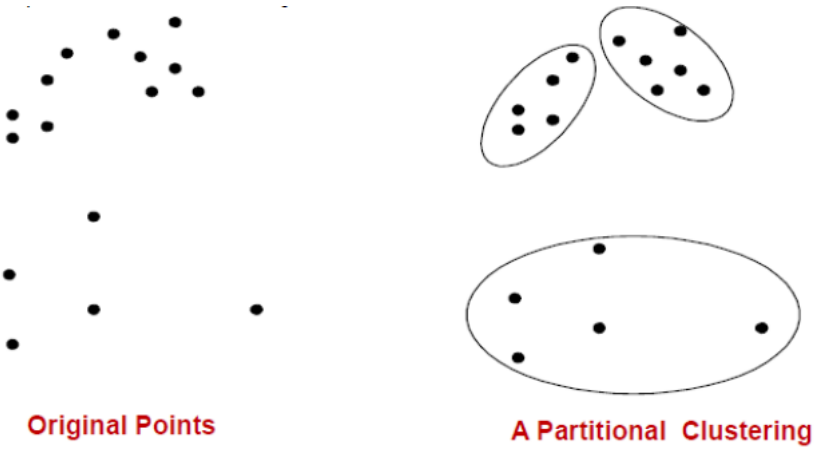
เพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์รูปแบบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตของบริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่งในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ผ่านเครื่องมือทางสถิติ Local Outlier Factor (LOF) และ K-Mean Clustering ซึ่งบริษัหรือผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มความแม่นยำในการช่วยตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมของลูกค้า

3. วิธีการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้เป็นข้อมูลธุรกรรมการจ่ายเงินของลูกค้าผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตที่มีการจ่ายเบี้ยประกันใน 2 ปีแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - 2557 จำนวน 145,842 คน โดยผู้ศึกษาทำการสุ่มตัวเลขและแบ่งกลุ่มด้วยวิธีการแจกแจงยูนิฟอร์ม (Uniform distribution, (N, 0, 1) แล้วใช้วิธี K-Mean Clustering และ Interquartile Range (IQR) ด้วยโปรแกรม Statistical Analysis System (SAS) จากนั้นใช้วิธี LOFด้วยโปรแกรม R ในการตรวจสอบความผิดปกติของข้อมูล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

วิธี K-Mean Clustering

K-Mean Clustering เป็นวิธีหนึ่งในการทำเหมืองข้อมูล (Data Mining) ซึ่งนิยมใช้ในการแบ่งกลุ่มข้อมูล (Cluster Analysis) โดยทำการแบ่งจำนวน k กลุ่ม เพื่อปรับจุดศูนย์กลางโดยใช้ค่าเฉลี่ยให้มีค่าใกล้เคียงที่สุด เรียกวิธีการนี้ว่าการวิเคราะห์กลุ่มแบบไม่เป็นขั้นตอน (Nonhierarchical Cluster Analysis) หรือการแบ่งส่วน (Partitioning) ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกนำเสนอโดย Hugo Steinhaus ในปี ค.ศ. 1957 (กฤษณพร สุริยะบรรเทิง และ กมล เกียรติเรืองกมลา, 2557)



ภาพที่ 1: การเปรียบเทียบระหว่างข้อมูลจริงกับการใช้วิธี K-Mean Clustering ในการจัดกลุ่มข้อมูล

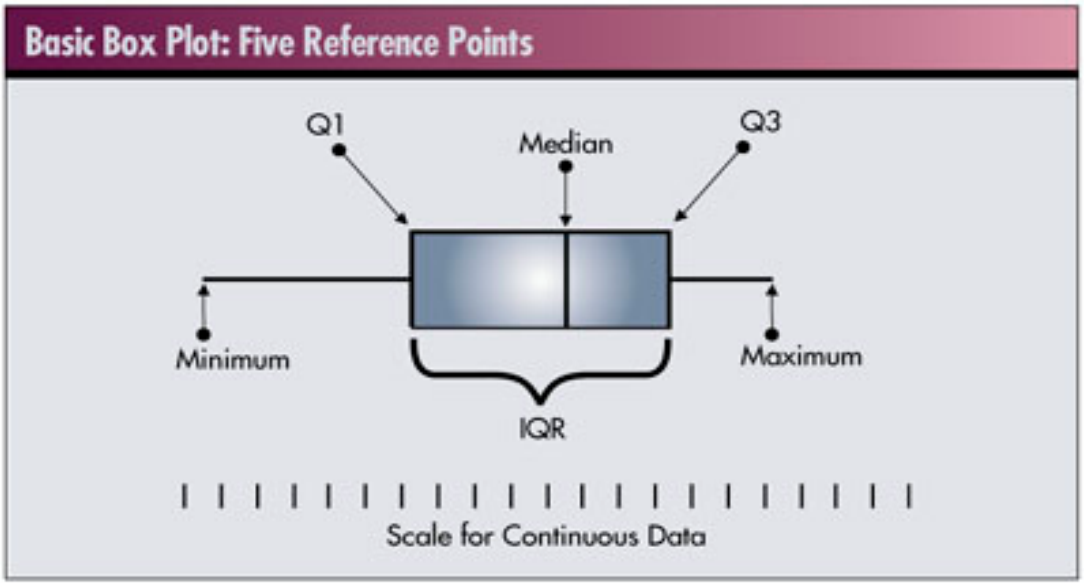
ข้อดีของวิธีการนี้คือ เมื่อข้อมูลมีจำนวนมากและมีจำนวนกลุ่มน้อย การหาค่าเฉลี่ยแบบ K-Mean Clustering อาจจะคำนวณได้เร็วกว่าการจัดกลุ่มแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การหาค่า k ที่เหมาะสมอาจคาดเดาได้ยากและมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องของขนาด ความหนาแน่นและรูปร่าง

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยเริ่มจากกำหนดหรือสุ่มค่าเริ่มต้นจำนวน k ค่า (กลุ่ม) และกำหนดจุดศูนย์กลางเริ่มต้น k จุด เรียกว่า Cluster Centers หรือ Centroid หลังจากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดจัดเข้ากลุ่มแล้วหาค่าระยะห่างระหว่างข้อมูลกับจุดศูนย์กลาง ข้อมูลใกล้ค่าจุดศูนย์กลางตัวไหนที่สุดให้อยู่กลุ่มนั้น จากนั้นหาค่าเฉลี่ย (Mean) แต่ละกลุ่ม ให้เป็นค่าจุดศูนย์กลางใหม่ ทำซ้ำตั้งแต่การนำข้อมูลทั้งหมดจัดเข้ากลุ่มใหม่แล้วทำจนกระทั่งค่าเฉลี่ยหรือจุดศูนย์กลางในแต่ละกลุ่มจะไม่เปลี่ยนแปลง โดยใช้สูตร Euclidean (ผศ.วิภาวรรณ บัวทอง, 2557)

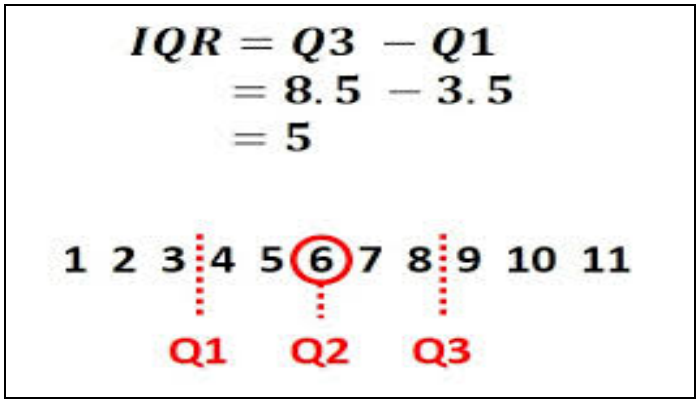
$$dist = \sqrt{\sum_{k=1}^{n}(p_k - q_k)^2} \quad \text{หรือ} \quad \sqrt{(x_1 - x_2)^2 + (y_1 - y_2)^2}$$

วิธี Interquartile Range (IQR)

Interquartile Range หรือ IQR เป็นค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (Interquartile Range) เป็นการวัดการกระจายข้อมูลด้วยผลต่างระหว่างควอไทล์ที่ 3 (Q3) และควอไทล์ที่ 1 (Q1)



ภาพที่ 2: ค่าทางสถิติพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์



ภาพที่ 3: สูตรการคำนวณค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ และตัวอย่างการคำนวณ

ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ใช้อธิบายข้อมูลลำดับและข้อมูลต่อเนื่อง เพื่อหาช่วงห่างดังภาพที่ 2 ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าร้อยละ 50 ของข้อมูลที่อยู่ตรงกลางมีช่วงห่างเท่าใด โดยมีวิธีคำนวณอย่างง่ายดังภาพที่ 3 (ดร.นพ.วรสิทธิ์ ศรศรีวิชัย, 2560)

วิธี Local Outlier Factor (LOF)

Local Outlier Factor หรือ LOF เป็นวิธีการหาค่าผิดปกติโดยการเปรียบเทียบความหนาแน่นรอบจุดของแต่ละจุดแล้วทำการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของความหนาแน่นรอบจุดที่อยู่ใกล้เคียงกัน โดยมีสมมติฐานพื้นฐานความหนาแน่นรอบข้อมูลที่ปกติจะมีความหนาแน่นคล้ายคลึงกัน แต่จะแตกต่างกันมากเมื่อข้อมูลนั้นเป็นค่าผิดปกติ ซึ่งพัฒนามาจากปัญหาเรื่องการเปรียบเทียบระยะทางที่มีความหนาแน่นแตกต่างกัน นำเสนอโดย Breunig et al ในปี ค.ศ.1999 Hans-Peter Kriegel และคณะ (2010) โดยมีสมการดังนี้

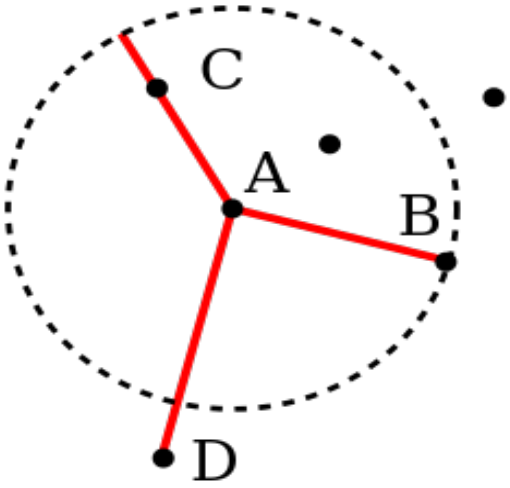
$$\mathrm{LOF}_k(A) = \frac{\sum_{B \in N_k(A)} \frac{\mathrm{lrd}(B)}{\mathrm{lrd}(A)}}{|N_k(A)|} = \frac{\sum_{B \in N_k(A)} \mathrm{lrd}(B)}{|N_k(A)|} / \mathrm{lrd}(A)$$

โดยที่

$$\mathrm{lrd}(A) = 1/\left(\frac{\sum B \in N_k(A) \mathrm{reachability} - \mathrm{dis\,tan\,ce}_k(A,B)}{|N_k(A)|} \right)$$

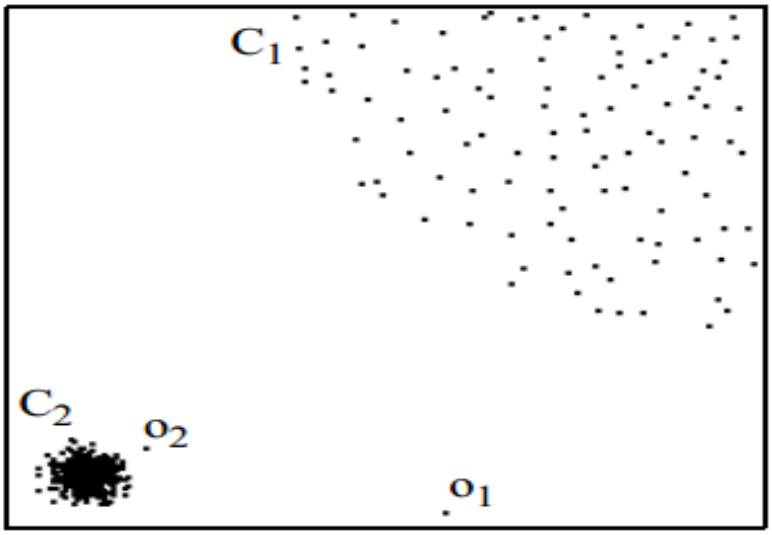
เมื่อ K-distance (A) เป็นระยะทางจาก A ไปยังจุดที่ใกล้ที่สุด k จุดที่อยู่รอบจุด A ซึ่งอาจมีจุดมากกว่า k จุดก็ได้ โดยเรียกกลุ่มจุด k นี้ว่า Nk(A) โดยยิ่งค่า lrd(A) ยิ่งสูงแสดงว่ามีความหนาแน่นสูง ยิ่งค่า lrd(A) ต่ำแสดงว่ามีความหนาแน่นต่ำ ซึ่งระยะทางสามารถคำนวณได้ดังนี้

$$\mathrm{reachability} - \mathrm{dis\,tan\,ce}_k(A,B) = \max\{k - \mathrm{dis\,tan\,ce}(B), d(A,B)\}$$



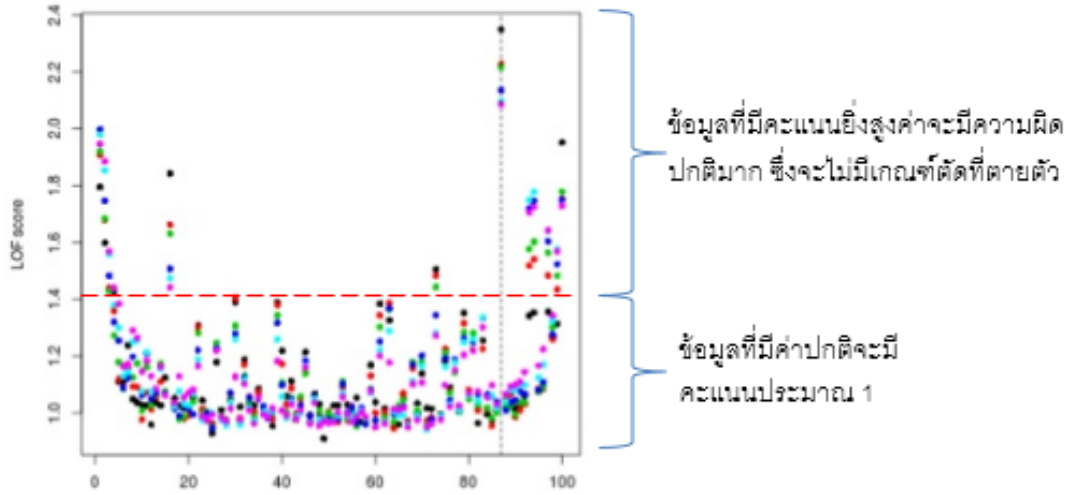
ภาพที่ 4: ระยะทางของ B และ C มีระยะทางที่ใกล้มากกว่า D เมื่อ k=3

จากภาพที่ 4 จะใช้ค่าระยะทางของจุด B เป็นตัวคำนวณหาความหนาแน่น (Density) (Chakrit, 2563) ข้อดีของวิธี LOF คือสามารถแยกแยะค่าผิดปกติในข้อมูลที่มีค่าไม่ผิดปกติเมื่ออยู่กับกลุ่มข้อมูลอื่น โดยเปรียบเทียบจุดข้อมูลที่มีระยะทางเท่ากันไปยังกลุ่มหนาแน่นมากจะเป็นค่าผิดปกติ ในขณะเดียวกันจุดข้อมูลที่มีระยะทางไปยังกลุ่มเบาบางจะไม่เป็นค่าผิดปกติ



ภาพที่ 5: จุด O1 และ O2 เป็นค่าผิดปกติเมื่อเทียบกับความหนาแน่นของข้อมูล

ภาพที่ 5 แสดงให้เห็นรูปแบบการรวมกลุ่มของข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ โดย C1 เป็นกลุ่มข้อมูลที่มีความหนาแน่นน้อย และ C2 เป็นกลุ่มข้อมูลที่มีความหนาแน่นมาก ซึ่งมีการรวมกลุ่มรูปแบบปกติ แต่ข้อมูล O1 เป็นข้อมูลที่มีระยะห่างมากกว่าปกติจากทั้ง 2 กลุ่ม และ O2 เป็นข้อมูลที่มีระยะห่างจากกลุ่ม C2 ไม่มาก แต่ความหนาแน่นน้อยกว่า C2 ทำให้ข้อมูล O1 และ O2 เป็นข้อมูลที่มีความผิดปกติ



ภาพที่ 6: ตัวอย่างเส้นแบ่งกลุ่มของข้อมูลด้วย LOF Score

หลังจากคำนวณจะได้ค่า LOF (LOF Score) ซึ่งประเมินค่าออกมาดังนี้

LOF(k) > 1 แสดงว่า เป็น Outlier หรือผิดปกติ

LOF(k) ~ 1 แสดงว่า มีใกล้เคียงกับข้อมูลใกล้เคียง

LOF(k) < 1 แสดงว่า ปกติ

ภาพที่ 6 แสดงตัวอย่างเส้นแบ่งกลุ่มของข้อมูลด้วย LOF Score โดยข้อมูลปกติจะมีค่าเข้าใกล้ 1 ยิ่งข้อมูลมีค่า LOF Score หากจาก 1 มาก ยิ่งมีค่าผิดปกติสูงขึ้น

ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำข้อมูลธุรกรรมการจ่ายเงินของลูกค้าผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตของบริษัทประกันชีวิตแห่งหนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - 2557 ที่มีการจ่ายเบี้ยประกันใน 2 ปีแรกจำนวน 145,842 คน โดยใช้ตัวแปรที่ทำการศึกษาประกอบด้วย

1. สัดส่วนเงินที่จ่ายจริงเมื่อเทียบกับเงินที่ต้องจ่ายสูงสุด (Maximum paid ratio)
2. สัดส่วนเงินที่จ่ายจริงเมื่อเทียบกับเงินที่ต้องจ่ายต่ำสุด (Minimum paid ratio)
3. จำนวนตัวแทนที่ทำการจ่าย (Number of agent)
4. จำนวนธนาคารที่ทำการจ่าย (Number of bank)
5. จำนวนประเภทการจ่ายเบี้ย (Number of payment type)
6. จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 1 (Number of maximum payment type 1)[2]

[2] จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 1 คือ จำนวนที่มากที่สุดในการจ่ายเบี้ยประกันในประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น เงินสด บัตรเครดิต เช็ค และหักบัญชีธนาคาร

7. จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 2 (Number of maximum payment type 2)[3]

8. จำนวนกรมธรรม์ที่มีการจ่าย (Number of policy)

9. จำนวนช่องทางที่ลูกค้าซื้อกรมธรรม์ (Number of channel)

10. จำนวนครั้งที่จ่ายเบี้ยประกัน (Number of transaction)

11. เบี้ยประกันทั้งปีรวมทุกกรมธรรม์ที่มีการจ่าย (Annual premium income)

12. ทุนประกันชีวิตรวมทุกกรมธรรม์ที่มีการจ่าย (Sum insured)

13. กรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายเดือน (Number of monthly payment)

14. จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายสามเดือน (Number of quarterly payment)

15. จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายหกเดือน (Number of semiannual payment)

16. จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายปี (Number of annual payment)

ขั้นตอนการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ดังนี้

1. การจัดการข้อมูล เนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมาก (จำนวน 145, 842 ราย) นำข้อมูลมาทำการสุ่มตัวเลขภายใต้รูปแบบการแจกแจงยูนิฟอร์ม (Uniform Distribution, (N, 0, 1)) เพื่อทำแบ่งข้อมูล

2. การประมวลผลข้อมูล หาค่า LOF Score ด้วยวิธี LOF เพื่อหาค่าผิดปกติ แล้วทำวนซ้ำ 100 รอบ เพื่อแก้ปัญหาข้อมูลโน้มเอียงจากการแบ่งข้อมูลออก จากนั้นคำนวณค่าสถิติพื้นฐาน รวมถึงคำนวณค่า IQR เพื่อหาค่าจุดตัดข้อมูลที่มีรูปแบบที่ผิดปกติ

3. การแบ่งกลุ่มข้อมูล ใช้วิธี K-Mean Clustering เพื่อหาระยะห่างที่ใกล้กันมากที่สุดของกลุ่มเดียวกัน (Minimize Intra-Cluster Distances) และหาระยะห่างที่แตกต่างกันมากที่สุดของกลุ่มที่อยู่ต่างกัน (Maximize Inter-Cluster Distances) แล้วนำข้อมูลของแต่ละกลุ่มมาสรุปผลเพื่อให้ได้ลักษณะรายการชำระเงินผิดปกติของกรมธรรม์ประกันชีวิต

[3] จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 2 คือ จำนวนที่มากที่สุดในการจ่ายเบี้ยประกันรองจากจำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 1

3. ผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลลูกค้าจำนวน 145,842 ราย โดยสุ่มตัวเลขภายใต้รูปแบบการแจกแจงยูนิฟอร์ม เพื่อทำการแบ่งข้อมูลทั้งหมด 8 ชุด และนำข้อมูลมาประมวลผลหาค่า LOF Score ที่ทำการวนซ้ำจำนวน 100 รอบ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นของ LOF Score

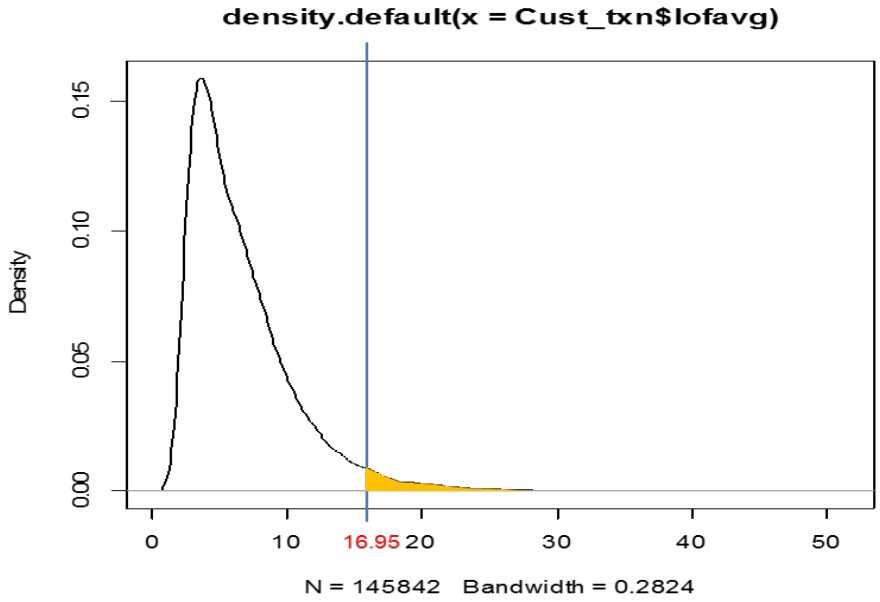
รายการ	ค่าสถิติ
จำนวนลูกค้า (No.)	145,842
ค่าที่น้อยที่สุด (Min)	1.05
ขอบล่างควอไทล์ (Lower Quartile)	3.80
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	3.99
มัธยฐาน (Median)	5.61
ค่าเฉลี่ย (Mean)	6.64
ขอบบนควอไทล์ (Upper Quartile)	8.34
ค่าที่มากที่สุด (Max)	50.60

การหาความผิดปกติของข้อมูลนั้นจะต้องหาจุดตัดปลายหางของค่า LOF Score ซึ่งไม่มีค่าที่แน่นอน จึงพิจารณาโดยใช้วิธี IQR เพื่อหาค่าจุดตัดข้อมูลผิดปกติ โดยนำ 1.5 2.0 และ 2.5 เป็นตัวคูณในการขยายความกว้างของค่าปกติ ซึ่งผลการวิเคราะห์ทั้ง 3 ค่า ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: จุดตัดของค่าข้อมูลผิดปกติจำแนกตามสูตรการคำนวณจุดตัด

สูตรคำนวณหาจุดตัด	จุดตัด	รูปแบบปกติ	รูปแบบผิดปกติ	ร้อยละของรูปแบบที่ผิดปกติ
Q3+1.5(Q3-Q1)	12.42	133,927	11,915	9%
Q3+2.0(Q3-Q1)	14.69	139,216	6,625	5%
Q3+2.5(Q3-Q1)	16.95	142,170	3,672	3%

หมายเหตุ: Q, Quartile.



ภาพที่ 7: จุดตัดแบ่งกลุ่มลูกค้าที่มีรายการชำระเงินปกติและรายการชำระเงินผิดปกติ

จากตารางที่ 2 ผลจากการหาค่าจุดตัดของข้อมูลผิดปกติ พบว่าสูตรการคำนวณ Q3+2.5(Q3-Q1) เป็นสูตรการคำนวณที่แสดงค่าร้อยละของรูปแบบผิดปกติของข้อมูลสูงสุด (ร้อยละ 3) ซึ่งมีจำนวนข้อมูลที่นำมาพิจารณาความผิดปกติได้อย่างเหมาะสม ซึ่งได้นำจุดตัดนี้มาทำการแบ่งกลุ่มลูกค้าที่มีรายการชำระเงินปกติและรายการชำระเงินผิดปกติตามภาพที่ 7 จะเห็นได้ว่าอยู่ในพื้นที่ปลายหางข้อมูล แล้วนำกลุ่มลูกค้าที่มีรายการชำระเงินผิดปกติซึ่งอยู่ปลายหางของข้อมูลในพื้นที่สีเหลืองมาทำการจัดกลุ่มด้วยวิธี K-Mean โดยได้ทดลองแบ่งกลุ่ม ตั้งแต่ 2 กลุ่ม จนถึง 5 กลุ่ม ผลการวิเคราะห์ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ผลการแบ่งกลุ่มด้วยวิธี K-mean Clustering

Cluster	Sub Cluster	Freq-uency	RMS Std Deviation	Maximum Distance from Seed to Observation	Pseudo F Statistic	Observed Over-All R-Square	Approximate Expected Over-All R-Square	Cubic Clustering Criterion
2	1	3421	0.66	28.88	577.84	0.14	0.06	103.64
	2	251	2.26	29.41				
3	1	3406	0.64	13.95	477.13	0.20	0.10	108.26
	2	97	2.89	28.15				
	3	169	1.47	27.39				
4	1	375	1.16	26.70	522.50	0.30	0.14	158.90
	2	153	2.13	27.63				

ตารางที่ 3: ผลการแบ่งกลุ่มด้วยวิธี K-mean Clustering (ต่อ)

Cluster	Sub Cluster	Freq-uency	RMS Std Deviation	Maximum Distance from Seed to Observation	Pseudo F Statistic	Observed Over-All R-Square	Approximate Expected Over-All R-Square	Cubic Clustering Criterion
	2	153	2.13	27.63				
	3	32	1.84	24.61				
	4	3112	0.56	12.88				
5	1	31	1.58	13.39	345.00	0.27	0.17	94.71
	2	1	.	0.00				
	3	3182	0.60	12.88				
	4	457	1.58	26.54				
	5	1	.	0.00				

หมายเหตุ: Median+2.5(Q3-Q1) : Replace=FULL Radius=10Maxiter=100 Converge=0

เมื่อทำการพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นจากตารางที่ 3 พบว่าการแบ่งกลุ่มที่เหมาะสมที่สุด (k) คือ 3 กลุ่ม กล่าวคือ ค่าความห่างจากข้อมูลปกติ (Maximum Distance from Seed to Observation) ของกลุ่มย่อยที่ 1 (Sub Cluster) มีค่าไม่ห่างมากเมื่อเทียบกับกลุ่มย่อยที่ 2 และ 3 ค่าการวัดการกระจายของกลุ่มข้อมูล (RMS Std Deviation) มีรูปแบบที่แตกต่างอย่างชัดเจน อีกทั้งสามารถจำแนกตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาและอธิบายผลการวิเคราะห์ได้เหมาะสมดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4: ค่าเฉลี่ยของตัวแปรที่ทำการศึกษา จำแนกตามกลุ่มที่ได้จากวิธี K-mean Clustering เมื่อ k=3

รายการ	กลุ่ม			
	รูปแบบปกติ	1	2	3
สัดส่วนเงินที่จ่ายจริงเมื่อเทียบกับเงินที่ต้องจ่ายสูงสุด	0.000239	-0.02	0.02	0.20
สัดส่วนเงินที่จ่ายจริงเมื่อเทียบกับเงินที่ต้องจ่ายต่ำสุด	0.000289	-0.01	-0.03	-0.07
จำนวนตัวแทนที่ทำการจ่าย	0.000364	-0.13	**4.19**	-0.10
จำนวนธนาคารที่ทำการจ่าย	-0.000275	-0.20	1.43	**3.35**
จำนวนประเภทการจ่ายเบี้ย	0.000125	-0.08	1.77	0.47
จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 1	-0.000073	-0.21	0.77	**3.85**
จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 2	0.000151	-0.10	**3.23**	-0.04

ตารางที่ 4: ค่าเฉลี่ยของตัวแปรที่ทำการศึกษา จำแนกตามกลุ่มที่ได้จากวิธี K-mean Clustering เมื่อ k=3 (ต่อ)

รายการ	กลุ่ม			
	รูปแบบปกติ	1	2	3
จำนวนช่องทางที่ลูกค้าซื้อกรมธรรม์	0.000006	-0.09	**3.42**	-0.09
จำนวนครั้งที่จ่ายเบี้ยประกันที่มีการจ่าย	-0.000284	-0.04	0.63	0.59
จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายปี	-0.000092	-0.05	1.39	0.20
จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายครึ่งปี	-0.000567	0.00	0.18	0.35
จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายสามเดือน	0.000042	-0.02	0.33	0.17
จำนวนกรมธรรม์ที่จ่ายแบบรายเดือน	-0.000057	-0.02	0.53	0.18
เบี้ยประกันทั้งปีรวมทุกกรมธรรม์ที่มีการจ่าย	-0.000310	-0.04	1.23	0.26
ทุนประกันชีวิตรวมทุกกรมธรรม์ที่มีการจ่าย	-0.000798	-0.02	1.68	0.10
จำนวนกรมธรรม์ที่มีการจ่าย	-0.000306	-0.08	2.22	0.56
จำนวนลูกค้าทั้งหมด	-	3,406	97	169

จากข้อมูลในตารางที่ 4 อธิบายได้ว่ากลุ่มรูปแบบปกติมีจำนวนกรมธรรม์เฉลี่ยเพียง 1 กรมธรรม์ ลูกค้ามีการจ่ายเบี้ยประกันทุกชนิด (รายเดือน รายสามเดือน รายหกเดือน และรายปี) และเป็นการจ่ายแบบเต็มจำนวนด้วยช่องทางเดียว เนื่องจาก LOF Score ไม่มีค่าตายตัวในการแบ่งค่าที่มีความผิดปกติ จากข้อมูลจึงใช้ค่า 3 เป็นค่าที่เหมาะสมในการพิจารณาตัวแปรที่มีความผิดปกติ

กลุ่มที่ 1 มีค่า LOF Score ใกล้เคียง 1 และไม่มีค่ามากกว่า 3 ทำให้กลุ่มลูกค้ามีลักษณะคล้ายกับกลุ่มรูปแบบปกติซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายการชำระเงินปกติ

กลุ่มที่ 2 ตัวแปรที่มีค่า LOF Score มากกว่า 3 ที่มีค่าห่างมากที่สุด ได้แก่ จำนวนตัวแทนที่ทำการจ่าย (4.19) รองลงมาคือ จำนวนช่องทางที่ลูกค้าซื้อกรมธรรม์ (3.42) และจำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 2 (3.23) ตามลำดับ กล่าวคือ กลุ่มลูกค้าที่ถือกรมธรรม์ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัย ได้แก่ ลูกค้าที่ซื้อกรมธรรม์ในหลายช่องทางและจ่ายเบี้ยประกันผ่านตัวแทนหลายคนด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท เช่น เงินสด บัตรเครดิต เช็ค และหักบัญชีธนาคาร

กลุ่มที่ 3 ตัวแปรที่มีค่า LOF Score มากกว่า 3 ที่มีค่าห่างมากที่สุด ได้แก่ จำนวนประเภทการจ่ายแบบที่ 1 (3.85) และจำนวนธนาคารที่ทำการจ่าย (3.35) กล่าวคือ กลุ่มลูกค้าที่ถือกรมธรรม์ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัย ได้แก่ ลูกค้าที่จ่ายเบี้ยประกันผ่านหลายธนาคารด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท เช่น เงินสด บัตรเครดิต เช็ค และหักบัญชีธนาคาร

4. บทสรุป

การตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของผู้ถือกรมธรรม์ประกันชีวิตของบริษัทประกันชีวิต โดยใช้ LOF และ K-Mean Clustering พบว่า ลูกค้าที่ซื้อกรมธรรม์ในหลายช่องทางและจ่ายเบี้ยประกันผ่านตัวแทนหลายคนด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท และลูกค้าที่จ่ายเบี้ยประกันผ่านหลายธนาคารด้วยวิธีการจ่ายหลายประเภท เข้าข่ายเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีลักษณะการฟอกเงินผ่านการซื้อประกันชีวิต ซึ่งควรตรวจสอบและเฝ้าระวังในเรื่องพฤติกรรมการชำระเงินและรูปแบบการชำระเงินที่ผิดปกติมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ โดยอาจติดตามและขอข้อมูลทางการเงินของลูกค้าเป็นระยะ ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ หน่วยงานหรือพนักงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความผิดปกติที่เกิดขึ้น รวมถึงมีมาตรการและแนวทางในการป้องกันการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

5. เอกสารอ้างอิง

กฤษณพร สุริยะบรรเทิง และ กมล เกียรติเรืองกมลา. 2557. **การสร้างแบบจำลองการขายผลิตภัณฑ์ประกันภัยให้กับลูกค้าผู้สูงอายุกลุ่มบัญชีออมทรัพย์โดยการทำเหมืองข้อมูล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กังสดาล ไฉนงุ้น. 2555. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการซื้อประชีวิตของลูกค้าธนาคารทหารไทยในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

จินีกาญจน์ พงศ์ปิยะนนท์. 2554**. ปัญหาและการจัดการกลยุทธ์เพื่อให้อัตราการยกเลิกกรมธรรม์ประกันชีวิตประเภทสะสมทรัพย์ลดเหลือน้อยที่สุด กรณีศึกษาบริษัทกรุงเทพประกันชีวิต สาขาสำนักงานใหญ่.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

ฐิติยา มณีสงฆ์. 2554. **ทัศนคติของพระภิกษุสงฆ์ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ต่อการประกันชีวิต.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ณัฏภัทรศญา ทับทิมเทศ. 2550. **ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ.** [อินเตอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 20 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.no-poor.com/dssandos/Chapter5-dss.htm

ดร.นพ.วรสิทธิ์ ศรศรีวิชัย. 2560. **การวิเคราะห์ข้อมูล.** โครงการพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการประเมินความจำเป็นด้านสุขภาพเพื่อรองรับการบริหารจัดการเขตสุขภาพที่ 12

บริษัท ซิกน่าปรอปเปอร์ตี้แอนด์แคสชวลตี้ อินชัวรันซ์ จำกัด. 2553. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันชีวิต.** [อินเตอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 22 ธันวาคม2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.insure.co.th/index.php/insurance-knowledge/life/230-2010-09-12-11-34-02

ปรียานุช สมัครการ และ กมล เกียรติเรืองกมลา. 2557. **การสร้างแบบจำลองรายการธุรกรรมผิดปกติของบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ผู้สูงวัยโดยการทำเหมืองข้อมูล กรณีศึกษาธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปิติ ชัชวาลโชคชัย, สมธร ชุณวิกสิต และ สุชิน พงษ์พึ่งพิทักษ์. 2542. **ปัจจัยที่มีผลต่อการยกเลิกกรมธรรม์ประกันชีวิตของผู้เอาประกันในเขตกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผศ.วิภาวรรณ บัวทอง. 2557. **Clustering: K-mean.** [อินเตอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 4 มกราคม 2558] เข้าถึงได้จาก: https://wipawanblog.files.wordpress.com/2014/06/chapter-8-clustering-k-means.pdf

พิจิตรา จอมศรี. 2555. **การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดอันดับผลการค้นหางานวิจัยสำหรับระบบเครือข่ายสังคมโดยใช้เทคนิคเหมืองข้อมูล.** รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

ภรณ์ทิพย์ ภัทรมาลัยสิริ และ บุษยมาส พิมพ์พรรณชาติ. 2557. การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการยกเลิกกรรมธรรม์ก่อนครบสัญญาโดยตัวแบบการเสี่ยงภัยแบบอัตราส่วนค็อก. **วารสารวิทยาศาสตร์ลาดกระบัง:** 80-90

ราชบัณฑิตยสถาน. 2536. **การฟอกเงินหรือการแปรสภาพเงิน (Money laundering).** [อินเตอร์เน็ต] [เข้าถึง'เมื่อ: 22 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=652

วรเดช ปัญจรงคะ. 2548. **ประวัติของการประกันภัย.** [อินเตอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 4 มกราคม 2558] เข้าถึงได้จาก: http://www.easyinsurance4u.com/knowledge_0.asp#k1_3

สมาคมประกันชีวิตไทย. 2558. **ภาพรวมธุรกิจประกันชีวิตไทยปี 2557 และแนวโน้มธุรกิจประกันชีวิตไทยปี 2558.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 20 ธันวาคม 2558] เข้าถึงได้จาก: http://www.tlaa.org/2012/enews_info_de.php?present_id=11&present_detail_id=158#.VquN_bKLTIV

สมาคมประกันชีวิตไทย. 2562. **การประกันชีวิต.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 10กุมภาพันธ์ 2562] เข้าถึงได้จาก: http://www.tlaa.org/2012/enews_info_de.php?present_id=11&present_detail_id=158#.VquN_bKLTIV

สยามธุรกิจ. 2555. **สกัดฟอกเงินผ่านประกัน กฎใหม่ ป.ป.ง. บีบบริษัทเข้มลูกค้าทุกราย.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 22 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.siamturakij.com/home/news/display_news.php?news_id=413365391

สรรเพชญ แสงเนตรสว่าง. 2557. **การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 22 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.tlaa.org/2012/images/activities/pdf/info_file_1_2014_07_22_110605.pdf

แสนชัย วรวัลย์. 2553. **พฤติกรรมการเปิดรับสื่อของผู้บริโภคในอำเภอเมืองเชียงใหม่ที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อประกันชีวิตส่วนบุคคล.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อายุศรี คำบันลือ. 2555**. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน.** โครงการวิทยาการเพื่อวิทยากร เรื่อง ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนประกันชีวิต.

อุไรวรรณ อมรนิมิต. 2546. **การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ Logistic regression: ทางเลือกของการวิเคราะห์ความเสี่ยง.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 20 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: utcc.ac.th/public_content/files/001/P268_1.pdf

Alexander Widder, Rainer v. Ammon, Philippe Schaeffer & Christian Wolff. **Identification of Suspicious, Unknown Event Patterns in an Event Cloud.** DEBS '07 Proceedings of the 2007 inaugural international conference on Distributed event-based systems. Toronto, ON, Canada. 2007: 164-170.

Breunig M. M., Kriegel H.-P., Ng R. T. & Sander J. **LOF: Identifying Density – based Local Outliers (PDF) Proceedings of the 2000 ACM SIGMOD International Conference on Management of Data.** Dallas, TX, USA. 2000: 93–104.

Chakrit. **Local Outlier Factor (LOF).** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 12 มีนาคม 2563] เข้าถึงได้จาก: https://www.softnix.co.th/2020/03/10/anomaly-detection-part-4-local-outlier-factor/

Chakrit. **ทำความรู้จัก K-means กันก่อน.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 06 กันยายน 2561] เข้าถึงได้จาก: https://www.softnix.co.th/2018/09/06/%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2-k-means-%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%A2%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%A3/

Hans-Peter Kriegel, Peer Kröger & Arthur Zimek. Outlier Detection Techniques**. The 2010 SIAM International Conference on Data Mining.** 2010: 42-46.

Keunho Choi, Gunwoo Kim & Yongmoo Suh. **Classification model for detecting and managing credit loan fraud based on individual-level utility concept.** ACM SIGMIS Database. 2013 (August): 49-67.

Randall Johns and Robert Watson. **It's 7 PM...Do You Know What Your Software's Doing?.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 12March 2563] เข้าถึงได้จาก: https://www.qualitydigest.com/april05/articles/04_article.shtml

Sandra Lawrence. **Money Laundering in the Insurance Industry.** Asia Insurance Review. 2008 (April): 82-83.

Steinhaus, H.. **Sur la division des corps matériels en parties.** Bulletin of the Polish Academy of Sciences. 1957 (French): 801–804.

Varun Chandola, Sreenivas R. Sukumar & Jack C. Schryver. **Knowledge Discovery from Massive Healthcare Claims Data.** KDD'13 Proceedings of the 19thACM SIGKDD international conference on Knowledge discovery and data mining. Chicago, IL USA. 2013 (August): 1312-1320.

Yi Feng, Zhaohui Wu IEEE Senior Member & ZhongmeiZhou. **Enhancing Reliability throughout Knowledge Discovery Process.** Sixth IEEE International Conference on Data Mining - Workshops (ICDMW'06). 2006 (December): 754-758.

Yongqiang Chen & Leifang Hu. **Study on data mining application in CRM system based on insurance trade.** ICEC '05 Proceedings of the 7th international conference on Electronic commerce. Xian, China. 2005 (August): 839-841.

Yoshijo 2549. **Data Mining การทำเหมืองข้อมูล.** [อินเทอร์เน็ต] [เข้าถึงเมื่อ: 22 ธันวาคม 2557] เข้าถึงได้จาก: http://www.msit.mut.ac.th/newweb/phpfile/show.php?Qid=235

Yousef Alraouji & Arif Bramantoro. **International Call Fraud Detection Systems and Techniques.** MEDES '14 Proceedings of the 6 th International Conference on Management of Emergent Digital EcoSystems. Buraidah Al Qassim, Saudi Arabia. 2014 (September): 159-166.

สาขา การบริหารการพัฒนาสังคม

นวัตกรรมการบริหารการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาทางการศึกษาและความยากจน

การแก้จนตรงเป้าของจีน: แนวคิด ความสำเร็จ ปัญหาและบทเรียน

หลี่ เหรินเหลียง*

บทคัดย่อ

ใน 70 ปีที่ผ่านนับตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 โดยเฉพาะใน 40 ปีนับตั้งแต่การเปิดประเทศและปฏิรูปในปี 1978 เป็นต้น ประเทศจีนได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนกว่า 700 ล้านคนหลุดพ้นจากความยากจน กล่าวได้ว่าเป็นสิ่งมหัศจรรย์ของโลก ดังนั้น การศึกษานวัตกรรมการบริหารการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาความยากจนจึงมีความสำคัญยิ่ง ซึ่งบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและมาตรการการแก้จนตรงเป้าของจีน 2) ศึกษาผลสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความจนของจีน 3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการแก้จนตรงเป้าของจีน และ 4) สรุปบทเรียนการแก้จนตรงเป้าของจีนเพื่อเป็นแบบแผนนำไปประยุกต์ในประเทศอื่น

บทความชิ้นนี้เป็นบทความวิชาการโดยศึกษาจากเอกสารทางราชการของจีนและสัมภาษณ์ผู้รู้จริงซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนกำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการและพัฒนากร และชาวบ้าน

ผลการศึกษาพบว่า 1) แนวคิดแก้จนตรงเป้ามี 6 ประการ คือ กลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการช่วยเหลือต้องตรงแม่นยำ การจัดทำโครงการต้องตรงตามความต้องการ การใช้งบประมาณต้องตรงแม่นยำ มาตรการที่ใช้ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายตรงแม่นยำ คนที่ส่งไปช่วยเหลือที่หมู่บ้านมีคุณสมบัติตรง ผลงานของการขจัดจนต้องตรงเป้า มาตรการแก้จนที่รัฐบาลนำมาใช้ในการแก้ไขความยากจนสามารถสรุปเป็น 12 ช่องทางและ 45 มาตรการช่วยเหลือ ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ครบถ้วน 2) การแก้จนตรงเป้าของจีนประสบความสำเร็จอย่างยิ่งถือว่าเป็นประสบการณ์ที่ดี ใน 40 ปีที่ผ่านทำให้คนจนลดลงจาก 770 ล้านคนในปี 1978 มาเป็น30ล้านคนในปี 2017 ทำให้อัตราเกิดความยากจนจากร้อยละ95.59 เป็นร้อยละ 2.39 และ 16 ล้านคนในปี 2018 และประชาชนหลุดพ้นจากความยากจนในปี 2020 บรรลุสังคมกินอิ่มอยู่อุ่นถ้วนหน้า 3) สำหรับปัญหาและ

* คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : lireniang2511@hotmail.com

อุปสรรคของการแก้จนตรงเป้าคือ การกำหนดเส้นแบ่งความยากจนและกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือเป็นเรื่องยาก รัฐบาลท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบแก้จนมีแนวความคิดอยากได้หน้าเลือกทำโครงการที่เห็นผลเร็ว แต่ผลสัมฤทธิ์ไม่สอดคล้องกันเป้าหมาย หน่วยงานต่างๆขาดการบูรณาการและมีปัญหาแก้จนไม่ยั่งยืน คนที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐทำให้พวกเขาหลุดพ้นจากความยากจนแต่ไม่มีทักษะประกอบอาชีพ มีความเสี่ยงกลับมาจนอีก 4) จากการแก้จนตรงเป้าของจีนสามารถสรุปประสบการณ์หรือบทเรียนดังนี้ การพัฒนาเป็นมาตรการและวิธีการที่ดีที่สุดของการแก้ไขและบรรเทาความยากจน เช่นกรณีมณฑลกานซู่ กุ้ยโจวเป็นกรณีศึกษาที่ดี ต้องพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนผู้ยากไร้ แก้จนตรงเป้า สร้างนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาในการแก้จนและยืนหยัดหลักการแก้จนต้องมีความยั่งยืน

คำสำคัญ: ความคิด; ความสำเร็จ; ปัญหาอุปสรรค; ประสบการณ์; ประเทศจีน; แก้จนตรงเป้า

Targeted Poverty Alleviation in China: Ideas, Success, Problems and Experience

Li Renliang *

Abstract

Since the founding of the people's Republic of China in 1949, especially during the 40 years since the reform and opening up in 1978, China has developed rapidly, lifting 700 million people out of poverty. This has created a world miracle. Therefore, it is of great significance to study the development and innovation of poverty management of China. This study aims to 1) study the concept and main measures of China's targeted poverty alleviation 2) study the successful experience of China's targeted poverty alleviation 3) study the difficulties and obstacles of China's targeted poverty alleviation 4) summarize the experience of China's targeted poverty alleviation and propose an effective model for its application to other countries.

This paper is an academic one. Data is collected by using Chinese government's documents and interviewing key informants including policy makers, scholars, and rural developers.

The results are: 1) poverty alleviation ideas and measures: the poverty alleviation work can be summarized as six points, that are, the poverty alleviation object must be targeted; the project implementation must meet the needs; the budget must be used accurately; the measures taken must reach the poverty alleviation object directly; the people sent to help the village must be qualified; and the results of poverty alleviation

* Graduate School of Social and Environmental Development, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: lireniang2511@hotmail.com

must be targeted. The ways and measures of the Chinese government to solve poverty can be summarized into 12 ways and 45 poverty alleviation measures. 2) The results of poverty alleviation are as follows: the number of poor people decreased from 770 million in 1978 to 30 million in 2017. The number of people living in poverty decreased from 95.59% to 2.39% and 16 million in 2018. In 2020, people will be lifted out of poverty. In compulsory education, medical care, basic housing and other aspects, Chinese people do not worry about food, clothing and clothing. 3) For problems in poverty alleviation: (i) it is relatively difficult to define poverty line and targeted groups. (ii) In order to achieve good results, local governments and officials choose projects that can be completed in a short period of time, and the results fail to meet the goals. (iii) Due to the lack of integration, poverty alleviation institutions, including government agencies, universities, associations and business organizations are lack of integration, resulting in the lack of unity of forces and low efficiency. (iv) Unsustainable poverty alleviation. Some people who have been out of poverty line for a long time are poor again, unable to play the potential of sustainable poverty alleviation. 4) Lessons learned from China's poverty alleviation experience: from 40 years of China's poverty alleviation experience, the following lessons can be summed up: (i) development is the best way to solve and reduce poverty, and Gansu and Guizhou are the best practices. (ii) Targeted poverty alleviation is very important. There must be clear indicators to clearly distinguish the poor groups. (iii) Innovation in poverty alleviation and development management. In the past 40 years, in the creation of strategic poverty alleviation, many attempts and modifications have been made to the poverty alleviation methods, the poverty alleviation management system has been innovated. (iv) Adhere to the principle of sustainable poverty alleviation. Poverty alleviation is regarded as the essence of the work of the communist party of China and the Chinese government. The goals and methods of poverty alleviation can be sustained for further development.

Keywords: ideas; success: problems; experience; China; targeted poverty alleviation

1. บทนำ

เป็นที่ทราบกันว่าประเทศจีนเป็นประเทศใหญ่ที่มีประชากรมากถึง 1400 ล้านคน การแก้ไขปัญหาปากท้องและดูแลชีวิตความเป็นอยู่ เป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาลจีน ใน 70 ปีที่ผ่านนับตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 โดยเฉพาะใน 40 ปีนับตั้งแต่การเปิดประเทศและปฏิรูปในปี 1978 เป็นต้น ประเทศจีนได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนกว่า 700 ล้านคนหลุดพ้นจากความยากจน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งมหัศจรรย์ของโลก และเป็นคุณูปการต่อมนุษยชาติ เป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ดังนั้น การศึกษานวัตกรรมการบริหารการพัฒนาในการแก้ไขปัญหาความยากจนมีความสำคัญยิ่ง บทความชิ้นนี้ประกอบด้วย 5 ส่วนจะศึกษา ความเป็นมาและวิวัฒนาการการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีน แนวความคิด มาตรการแก้จน ความสำเร็จในการแก้จน ปัญหาอุปสรรคของการขจัดความยากจนและบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์การแก้จนของจีน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2. ความเป็นมาและวิวัฒนาการการแก้ไขปัญหาความยากจนของจีน

ประเทศจีนได้ดำเนินการนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนตั้งแต่ ปี 1986 จนถึงปี 2019 ผ่านมาแล้ว 33 ปี สามารถแบ่งเป็น 4 ช่วงเวลา

- **ช่วงที่ 1 (ปี 1986-1993)** รัฐบาลจีนได้ตั้งหน่วยงานดูแลการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยกำหนดนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม สร้างมาตรฐานเส้นความยากจน มีอำเภอเข้าข่ายความยากจนทั้งหมด 273 อำเภอ ต่อมาในปี 1988 เพิ่มเป็น 328 อำเภอที่มีความยากจนระดับชาติ[1]
- **ช่วงที่ 2 (ปี 1994-2000)** รัฐบาลจีนริเริ่มดำเนิน “โครงการการแก้จน 87” มีการปรับปรุงมาตรฐานเส้นความยากจนทำให้อำเภอความยากจนเพิ่มเป็น 592 อำเภอ[2]
- **ช่วงที่ 3 (ปี 2001-2010)** รัฐบาลจีนประกาศ “นโยบายช่วยเหลือความยากจนและพัฒนาชนบทจีน (2001-2010)” ได้ยกเลิกอำเภอยากจนตามชายฝั่งทะเลตะวันออก เพิ่มอำเภอยากจนในภาคกลางและภาคตะวันตก เปลี่ยนความช่วยเหลืออำเภอยากจนเป็นการร่วมกันพัฒนาอำเภอยากจนแทน
- **ช่วงที่ 4 (ปี 2011-2020)** รัฐบาลจีนได้ประกาศ “นโยบายช่วยเหลือความยากจนและพัฒนา 10 ปี (2011-2020)” เรียกย่อว่า “นโยบายแก้จน 10 ปีใหม่”

[1] วารสารสัปดาห์เศรษฐกิจจีน, 2011

[2] 87 หมายความว่า ในปี 1994 มีประชากรที่มีความยากจน 80 ล้านคน ใช้เวลา 7 ปี นับตั้งแต่ปี1994 จนถึงปี 2000 เป็นที่มาของ 87

แก้จนตรงเป้า เดือนพฤศจิกายน ปี 2013 ประธานาธิบดี สี จิ้นผิงได้เสนอแนวความคิด “แก้จนตรงเป้า” ครั้งแรกระหว่างการไปดูงานที่มณฑลหูหนานโดยกล่าวว่า “เพื่อบรรลุเป้าหมาย เราคาดหวังว่านกอ่อนแอบินก่อนเพื่อน คนจนสามารถรวยก่อน แต่จะบินก่อน หรือรวยก่อนจะขึ้นอยู่กับว่าเรามีแนวความคิดแบบนี้ในสมองเราหรือเปล่า แก้จนต้องแก้ที่ความคิด แก้ที่ความคิดต้องให้เด็ก ๆ ได้รับการศึกษาที่ดี ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของการช่วยเหลือความยากจนและพัฒนาชนบท เป็นวิธีเดียวที่จะหยุดยั้งการส่งต่อความยากจนจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง” ต่อมาเดือนมกราคมปี 2014 สำนักงานคณะกรรมการกลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้กำหนดแผนงานแก้จนตรงเป้า และผลักดันให้แนวความคิดแก้จนตรงเป้าได้นำสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

เดือนมิถุนายน ปี 2015 ประธานาธิบดีสี จิ้นผิงได้อรรถธิบายภารกิจช่วยเหลือความยากจนและพัฒนาชนบทที่กุ้ยโจวว่า “แก้จนตรงเป้าคือกลุ่มเป้าหมายที่ให้ความช่วยเหลือแก้จนต้องตรงเป้า การจัดทำโครงการต้องตรงเป้า การใช้เงินทุนต้องตรงเป้า มาตรการสำหรับแต่ละรายต้องตรงเป้า ส่งคนไปให้ความช่วยเหลือประจำหมู่บ้านต้องตรงเป้า และผลสัมฤทธิ์ในการแก้จนต้องตรงเป้า”[3]

3. แนวความคิด มาตรการแก้จน

แนวคิดแก้จนตรงเป้า 6 ประการ คือ กลุ่มเป้าหมายที่ควรได้รับการช่วยเหลือต้องตรงแม่นยำ การจัดทำโครงการต้องตรงตามความต้องการ การใช้งบประมาณต้องตรงแม่นยำ มาตรการที่ใช้ต้องเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายตรงแม่นยำ คนที่ส่งไปช่วยเหลือที่หมู่บ้านมีคุณสมบัติตรง ผลงานของการขจัดจนต้องตรงเป้า

ช่องทางและมาตรการที่รัฐบาลจีนนำมาใช้ในการแก้ไขความยากจนสามารถสรุปเป็น 12 ช่องทาง และ 45 มาตรการช่วยเหลือ บรรเทาและแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ช่องทางหลุดพ้นความยากจนทางการใช้ชีวิต แนวคิดคือปฏิบัติตามนโยบาย โดยริเริ่มวิธีและรูปแบบการสร้างหลักประกัน ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ ขยายกลุ่มเป้าหมายผู้ยากจน ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุดเท่าที่จำเป็น รวม 5 มาตรการ รัฐบาลดูแลผู้ยากไร้ มีหลักประกันขั้นพื้นฐาน ส่งเคราะห์ผู้ยากไร้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ให้การช่วยเหลือเป็นครั้งคราวตามสถานการณ์ มีช่องทางขอความช่วยเหลือยามฉุกเฉิน

2) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ด้วยมาตรการ 5 มาตรการ ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือสำหรับการป่วยหนักให้ทั่วถึง มีหลักประกันในการรักษาโรคเรื้อรัง มีส่วนเข้าไปให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้ป่วยทางจิต ดูแลค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับการป่วยหนักอย่างกะทันหัน จัดบุคลากรทางการแพทย์เยี่ยมครอบครัวฐานะยากจน

[3] จาง เยี่ยนหลิง, ไชน่าเน็ต

3) ช่องทางหลุดพ้นความยากจนด้วยการช่วยเหลือทางการศึกษา ประกอบมาตรการต่าง ๆ 5 มาตรการ ซึ่งมีรายละเอียดให้ความช่วยเหลือให้เข้าถึงการศึกษาก่อนวัยเรียน ช่วยเหลือค่าครองชีพในช่วงการศึกษาภาคบังคับ อุดหนุนค่าใช้จ่ายในระดับการศึกษามัธยมตอนปลาย ลดค่าเทอมการศึกษาช่วงอาชีวศึกษา ให้ทุนการศึกษาระดับอุดมศึกษา

4) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่คนพิการ สำหรับคนพิการคนไร้ความสามารถในการทำงานจะเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองหลักประกันถ้วนหน้า รับเบี้ยยังชีพขั้นพื้นฐาน ทำเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ สำหรับคนพิการบางกรณีจะมีนโยบายการจ้างงาน อบรมให้ความรู้เพื่อประกอบอาชีพ ให้การสนับสนุนกองทุนสร้างธุรกิจผู้ประกอบรายอิสระ และลดขั้นตอน อำนวยความสะดวกในการดำเนินการต่าง ๆ รวมเป็น 4 มาตรการ

5) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการเพิ่มรายได้จากการสร้างอุตสาหกรรมการผลิต มี 6 มาตรการด้วยกันซึ่งประกอบด้วย การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมด้วยการสนับสนุนเชิงนโยบาย การสนับสนุนสินเชื่อ การอุดหนุนทุนทรัพย์ การอบรมทักษะการประกอบอาชีพ เช่า/ให้เช่าทรัพยากรที่ดิน ชี้แนะอาชีพ เป็นต้น

6) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการสร้างหลักประกันสิทธิประโยชน์ ด้วย 3 มาตรการ ประกอบด้วยประกันที่ดินเพาะปลูก ประกันสิทธิการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชุมชน ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับครอบครัวที่ยากจนที่มีที่ดินเพาะปลูกน้อย สำหรับพื้นที่ป่าที่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์และสำหรับคนที่ยังทำประกันเบี้ยยังชีพไม่เสร็จสมบูรณ์

7) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย สำหรับครอบครัวมีกรณีพิพาททางหนี้สิน มีพิพาทเรื่องสมรส ข้อพิพาทเรื่องบุตรเลี้ยงดูบิดามารดา คดีอาชญากรรม สมาชิกครอบครัวสูญหายหรือขาดการติดต่อ เป็นต้น

8) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการเลี้ยงดูคนแก่และเด็ก ด้วยมาตรการ 3 มาตรการ ประกอบด้วยเลี้ยงดูคนแก่ ดูแลเด็กกำพร้าและให้ความช่วยเหลือทางสังคมสำหรับครอบครัวคนเดียว ครอบครัวขาดลูกหลานเลี้ยงดู และสำหรับเด็กพร้าที่ขาดการเลี้ยงดู

9) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการสร้างเสริมพลังภายใน มีมาตรการ 3 มาตรการ ประกอบด้วยสร้างเสริมปณิธานและปัญญาเพื่อให้รักชีวิต ส่งสริมคนในครอบครัวและญาติให้ความอบอุ่นความรัก ทำหน้าที่พ่อสื่อแม่สื่อเพื่อเชิญชวนสร้างครอบครัวสำหรับคนที่อยู่วัยแรงงานที่เป็นเสาหลักของครอบครัวแต่ขี้เกียจทำงาน ขาดความมั่นใจต่อการใช้ชีวิต ถึงวัยสร้างครอบครัวแต่ไม่ประสงค์แต่งงานมีครอบครัวหรือหย่าหรือเป็นหม้าย

10) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการย้ายที่อยู่อาศัย มีมาตรการ 3 มาตรการ ประกอบด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ สนับสนุนการประกอบอาชีพในต่างถิ่นและส่งเสริมการได้งานทำสำหรับคนที่อาศัยอยู่ถิ่นทุรกันดาร อาศัยอยู่บ้านแบบถ้ำหรือบ้านชำรุดอันตราย

11) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยความช่วยเหลือจากสังคม มี 3 มาตรการ ประกอบด้วย การอบรมเพื่อการได้งานทำ การบริจาคจากสังคม และช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีการจับคู่ระหว่างหน่วยที่มีความเข้มแข็งกับหน่วยที่ต้องการความช่วยเหลือ

12) ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการยกระดับการบริการสาธารณะ การมีพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไปสำหรับการยกระดับการบริการสาธารณะ เช่นถนนในหมู่บ้าน น้ำดื่มที่สะอาด ห้องพยาบาลอนามัยและสาธารณูปโภคอื่น

แนวทางและมาตรการดูเหมือนจะเป็นรูปธรรม แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ทำให้ได้เห็นเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนี้

ช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยความช่วยเหลือจากสังคม *“ฉันเป็นอาจารย์สอนที่มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยที่ฉันสังกัดต้องไปช่วยหนึ่งอำเภอที่มีเข้าข่ายความยากจน เป็นเป้าหมายที่ต้องให้ความช่วยเหลือตามนโยบายแก้จนตรงเป้า เราผลัดกันลงพื้นที่ ลงไปทีหนึ่งก็หนึ่งเทอม ไปทำความเข้าใจกับชีวิตของชาวบ้าน เข้าใจสภาพที่แท้จริงของชาวบ้าน ใช้ความรู้ของเรา ใช้มุมมองของเรา และประสบการณ์ของเรา วิเคราะห์หาวิธีที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและให้ชาวบ้านมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและสามารถพัฒนาตัวเองต่อไปได้ บางที่ชาวบ้านไม่เคยออกจากพื้นที่ ไม่เคยออกจากหมู่บ้าน ไม่ค่อยเข้าใจโลกภายนอก ดังนั้นเราคิดว่าเราน่าจะเข้าใจความต้องการของตลาด สามารถชี้แนะและสอนชาวบ้านปลูกพืช แปรรูปหรือผลิตสินค้าที่ตลาดต้องการ ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยฉันทำแบบนี้ ตอนนี้ที่เมืองจีน ทุกมหาวิทยาลัยทำแบบเดียวกันกับเรา ต้องช่วยอย่างน้อยตำบลจนหนึ่งตำบล ส่วนตัวคิดว่าเป็นวิธีที่ดี เป็นนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาด้วยวิธีการนี้ ทำให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการช่วยเหลือสังคม ทำให้อาจารย์และนักศึกษาเกิดความรู้ความเข้าใจชุมชน สังคมจริง ชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้ของคณาจารย์และนักศึกษา ในขณะเดียวกัน ชุมชน สังคมก็ได้รับประโยชน์จากมหาวิทยาลัย”*

“ความจริงแก้จนไม่ยากอย่างที่เราคิด มหาวิทยาลัยที่ผมอยู่มีอาจารย์ เจ้าหน้าที่สองพันกว่าคน เราก็มีหน้าที่ที่จะช่วยเหลือตำบลที่ยากจน 1 ตำบล นอกจากเราส่งคนไปพัฒนาตำบลแล้ว วิธีหนึ่งที่เราทำและประสบความสำเร็จคือ เราช่วยกันรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรของชาวบ้าน แต่แน่นอนที่สุด ผลผลิตที่ชาวบ้านปลูกนั้นอยู่ภายใต้การชี้แนะ กำกับดูแลของมหาวิทยาลัยเราทั้งหมดเป็นผลผลิตปลอดสารพิษ เรายินดีที่จะจ่ายราคาที่แพงกว่าซึ่งเรามีกำลังจ่ายได้ ด้วยวิธีนี้ทำให้ชาวบ้านตั้งตัวได้ และทำเกษตรแบบยั่งยืนได้ นับว่าเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย เราก็ได้สินค้าที่มีคุณภาพ มีสุขภาพที่ดี ชาวบ้านก็มีรายได้เพิ่มขึ้น ที่สำคัญที่สุดเห็นคุณค่าของการทำเกษตรอินทรีย์”

อีกกรณีหนึ่งช่องทางหลุดพ้นจากความยากจนด้วยการเพิ่มรายได้จากการสร้างอุตสาหกรรมการผลิต *“อย่างที่ทราบ เราได้ส่งพัฒนากรซึ่งส่วนมากเป็นนักวิชาการเกษตร นักวิทยาศาสตร์ลงไปทำงานในหมู่บ้านเป็นเวลา 2 ปี โดยตั้งเป้าหมายว่าภายในสองปี หมู่บ้านต้องได้รับการพัฒนาและก้าวพ้นจากความยากจนในหลายๆ กรณี เราก็ได้ทุ่มงบประมาณ 1 แสนหยวนลงไปหมู่บ้านเพื่อริเริ่มโครงการตามที่พัฒนากรแนะนำ ซึ่งเราก็ไม่ได้คาดหวังว่าหมู่บ้านต้องคืน 1 แสนหยวนนี้ แต่ในความจริง หลังจากผ่านไปปีสองปี โครงการ*

ประสบความสำเร็จ หมู่บ้านมีการพัฒนา หมู่บ้านยินดีคืนเงินตั้งต้น 1 แสนโดยไม่ต้องทวงคืน และในบางกรณีโครงการไม่ประสบความสำเร็จ หรือยังไม่เห็นผลทันที ชาวบ้านก็ไม่ได้คืนเงิน เราก็โอเค ถือเสียว่ารัฐบาลมีหน้าที่ช่วยเหลือชาวบ้านอยู่แล้ว "ให้เลือด" เพื่อมีให้สุขภาพแข็งแรง และ "สร้างเลือด" ต่อไปได้เอง แต่บางครั้ง "ให้เลือด" เพื่อช่วยคนไข้ก็เป็นสิ่งที่จำเป็น"

4. ความสำเร็จในการแก้จน

1. เส้นความยากจน

ในปี 1986 รัฐบาลจีนกำหนดเส้นความยากจนคือ 206 หยวนต่อคนต่อปี ต่อมาค่าครองชีพสูงขึ้น รัฐบาลจีนได้ปรับเส้นความยากจนเป็น 785 หยวนต่อคนต่อปีในปี 1997 และ 865 หยวนในปี 2000 และ 1,067 หยวนในปี 2007 1,196 หยวนในปี 2009 และ 1,274 ในปี 2010 และ 2,300 หยวนในปี 2011 และล่าสุดเป็น 2,855 หยวนในปี 2015 หรือ 2.2 เหรียญสหรัฐฯ ต่อวัน สูงกว่าเส้นความยากจน 1.9 เหรียญสหรัฐฯ ต่อวันตามเส้นความยากจนสากล และมี 12 มณฑลของจีนได้กำหนดเส้นความยากจนอยู่ที่ 4,000 หยวนต่อคนต่อปี บางมณฑลสูงถึง 6,000 หยวนต่อคนต่อปี[4] นอกจากวัดจากรายได้อย่างเดียวแล้ว ยังวัดจากตัวชี้วัดอื่น ๆ

นอกจากวัดความยากจนเชิงปริมาณโดยเส้นความยากจนแล้ว จีนยังตั้งเป้าหมายแก้จนเชิงคุณภาพของจีนในปี 2020 คือ "ไม่เดือนร้อนสองประการ มีหลักประกันสามประการ" ซึ่งหมายถึงประชาชนจีนไม่เดือนร้อนเรื่องกินอิ่มท้อง ไม่เดือนร้อนเรื่องนุ่งห่มอยู่อุ่น มีหลักประกันการศึกษาภาคบังคับ การรักษาพยาบาลและที่อยู่อาศัยขั้นพื้นฐาน

ถ้าตามเส้นความยากจน 2,300 หยวนต่อคนต่อปี ประชาชนยากจนลดลงจากจำนวน 770,390,000 คนในปี 1978 เป็น 30,460,000 คนในปี 2017 ทำให้อัตราเกิดความยากจนจากร้อยละ 95.59 เป็นร้อยละ 2.39 และ 16,600,000 คนในปี 2018 และประชาชนหลุดพ้นจากความยากจนในปี 2020 บรรลุสังคมกินอิ่มอยู่อุ่นถ้วนหน้า ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งมหัศจรรย์ของประวัติศาสตร์มวลมนุษยชาติ ข้อมูลทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อเมริกา เยอรมัน อังกฤษ ญี่ปุ่น อิตาลี ออสเตรเลีย เป็นต้น ต้องใช้เวลามากกว่า 100 ปีในการลดอัตราเกิดความยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 10 และลดลงจากร้อยละ 10 ให้ต่ำกว่าร้อยละ 3 ประเทศดังกล่าวใช้เวลา 30 ถึง 70 ปี ยกเว้นญี่ปุ่นใช้เวลา 10 ปี และตามสถิติของธนาคารโลก ใน 137 ประเทศที่มีข้อมูลสมบูรณ์นั้น ถ้าตามเส้นความยากจน 1.9 เหรียญสหรัฐฯ (PPP ปี 2011) มีเพียง 29 ประเทศที่รักษาอัตราเกิดความยากจนต่ำกว่าร้อยละ 3 มี 65 ประเทศ อัตราเกิดความยากจนสูงกว่าร้อยละ 10 และมีอีก 21 ประเทศ ต่ำกว่าร้อยละ 10 แต่สูงกว่าร้อยละ 3 ตั้งแต่การประกาศนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนในปี 1986 จนถึงปี 2017 ในเวลา 30 กว่าปีนี้ จีนสามารถลดอัตรา

[4] Liu Yongfu. (2018). **Provide China's smart China solution for international poverty reduction.**

เกิดยากจนจากร้อยละ 95.59 เป็นร้อยละ2.39[5] ถือว่าเป็นประสบความสำเร็จยิ่ง เป็นคุณูปการต่อสังคมโลกในการลดจำนวนผู้ยากไร้

2. ความสำเร็จในการแก้จน

ตั้งแต่รัฐบาลจีนประกาศนโยบายช่วยเหลือความยากจนและพัฒนาชนบทเป็นต้นมา คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1) การคมนาคม จนถึงสิ้นปี 2016 ร้อยละ 81 ของหมู่บ้านทั่วประเทศจีนมีถนนชนิดคอนกรีต ร้อยละ 51 ของหมู่บ้านจีนมีรถประจำทาง ทำให้การเดินทางมีความสะดวกสบายมากขึ้น

2) การสื่อสาร จนถึงสิ้นปี 2017 ร้อยละ 99 ของหมู่บ้านจีนมีโทรศัพท์ใช้ ร้อยละ 81 ของหมู่บ้าน มีโทรทัศน์สายเคเบิล ร้อยละ 61 ของหมู่บ้านจีนมีอินเตอร์เน็ตความเร็วสูง เฉลี่ยทุกครอบครัวมีโทรศัพท์เคลื่อนที่ 2.1 เครื่อง

3) ไฟฟ้า จนถึงสิ้นปี 2015 ร้อยละ 99.7 ของหมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้ และร้อยละ 99.8 ของครัวเรือน มีไฟฟ้าใช้

4) น้ำประปา จนสิ้นปี 2015 ร้อยละ 93 ของหมู่บ้านมีน้ำสะอาดเพื่อบริโภค และร้อยละ 70 ของครัวเรือนใช้น้ำประปา

5) ที่อยู่อาศัย เพิ่มจาก 8.1 ตารางเมตรต่อคนโดยเฉลี่ยในปี 1978 เป็น 37.1 ตารางเมตรต่อคน ในปี 2012 มูลค่าที่อยู่อาศัยจาก 160 หยวนต่อคนในปี 1981 เพิ่มเป็น 25,300 หยวนในปี 2012 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนที่ยากจนในชนบทก็ได้รับปรับปรุงดีขึ้น จากเดิมโดยเฉลี่ย 27.4 ตารางเมตรต่อคนในปี 2014 ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 64.5 ของค่าเฉลี่ยของคนในชนบท ปัจจุบันสภาพที่อยู่อาศัยของคนยากจนในชนบทก็ได้รับการปรับปรุงดีขึ้น

6) การรักษาพยาบาล ตั้งแต่ปี 1991 ถึงปี 2016 อัตราการตายของเด็กทารกและเด็กต่ำกว่า 5 ขวบจากร้อยละ 58 และ ร้อยละ 71 ลดลงเหลือ ร้อยละ 9 และร้อยละ 12.4 ตามลำดับ อัตราการตายของแม่คลอดบุตรจากร้อยละ 1 ลดลงมาเป็น ร้อยละ 0.2 ขณะที่ร้อยละ 92.2 ของหมู่บ้านมีสถานีอนามัย ชาวบ้านสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาล

7) กระจายโอกาสการศึกษา ระดับและคุณภาพการศึกษาของคนในชนบทที่ยากจนได้รับการยกระดับสูงขึ้น อัตราการไม่รู้หนังสือสำหรับคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปจากร้อยละ 34.5 ในปี 1982 ลดลงมาเหลือร้อยละ 4.1 ในปี 2010 ในขณะเดียวกัน คนที่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมต้นขึ้นไปจากร้อยละ 25.3 ในปี 1982 เพิ่มเป็นร้อยละ 61.8 ในปี 2010 และร้อยละ 99.8 ของคนยากจนมีหลักประกันได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี

[5] World Development Indicators

8) หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จนถึงสิ้นปี 2015 ระบบประกันสุขภาพขั้นพื้นฐานได้ครอบคลุมหมู่บ้านทั้งหมดของจีน คนเข้าร่วมโครงการประกันชราภาพมากกว่าร้อยละ 80 รายได้จากเบี้ยยังชีพสังคมสงเคราะห์และการเบิกค่ารักษาพยาบาลมากกว่าร้อยละ 7.1 ของรายได้ทั้งหมดของเกษตรกรผู้ยากจน เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของเกษตรกรรับมือกับความเสี่ยง[6]

9) ยกระดับขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างพื้นที่ อัตราการใช้เครื่องจักรกลการเกษตรในพื้นที่ยากจนเพิ่มจากร้อยละ 57.8 ของค่าเฉลี่ยชนบท ทั่วประเทศในปี 1986 เป็นร้อยละ 83 ในปี 2015 สัดส่วนการผลิตพืชธัญญาหารจากร้อยละ 72 ของค่าเฉลี่ยทั่วประเทศเป็นร้อยละ 88 ในปี 2015 ตั้งแต่ปี 2000 ถึง 2010 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของอำเภอยากจนที่เป็นเป้าหมายของการแก้จนสูงว่าอัตราเฉลี่ยของอำเภอทั่วไปทั่วจีน และในปี 2015 ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวในอำเภอยากจน 80 อำเภอสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอำเภอทั่วจีน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าชีวิตความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ยากจนได้รับการพัฒนาดีขึ้นในระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านนับตั้งแต่รัฐบาลประกาศนโยบายช่วยเหลือความยากจนและพัฒนาชนบท

เป็นที่ทราบกันดีว่ามณฑลกานซู่และมณฑลกุ้ยโจวเป็นสองมณฑลที่ยากจนที่สุดของจีน ซึ่งทั้งสองมณฑลเป็นมณฑลแบบอย่างที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวทางการพัฒนามาแก้ไขปัญหาความยากจนมานานกว่าหลายสิบปี มณฑลกานซู่และมณฑลกุ้ยโจวในปัจจุบันไม่ได้ประสบปัญหาความยากจนอย่างเช่นในอดีต เห็นได้จากมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศต่อหัวค่อนข้างสูงและอาจสูงกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบ GDP per Capita ของบางมณฑลที่จีนกับบางประเทศ

มณฑล	ประชากร (ล้านคน)	GDP per Capita (เหรียญสหรัฐฯ)	ประเทศ	ประชากร (ล้านคน)	GDP per Capita (เหรียญสหรัฐฯ)
กานซู่	26	4,735	อินเดีย	1,324	2,036
ยูนนาน	48	5,612	เวียดนาน	93	2,551
กุ้ยโจว	36	6,233	เมียนมาร์	52	1,325
กว่างซี	49	6,270	ฟิลิปปินส์	92	2,223
ทิเบต	3	6,550	กัมพูชา	16	1,532
ชินเจียง	24	7,476	ไทย	69	7,607

ที่มา สำนักสถิติแห่งชาติจีน,http://data.stats.gov.cn/ (2019)

[6] สำนักงานสถิติแห่งชาติจีน

สาเหตุที่ประชาชนในมณฑลกานซู่ประสบปัญหาความยากจนอาจมีปัจจัยมาจากลักษณะภูมิประเทศด้านหนึ่งเป็นที่ราบสูงชิงไห่-ทิเบตที่ค่อนข้างหนาวเย็น ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นทะเลทรายโกบีซึ่งไม่เหมาะกับการตั้งถิ่นฐานและทำการเกษตรกรรม ทำให้ประชาชนไม่มีทางเลือกมากนั้นในการเพาะปลูกและประกอบอาชีพซึ่งชาวบ้านส่วนใหญ่ยึดอาชีพปลูกข้าวสาลีเป็นอาชีพหลัก ราคาข้าวสาลีในตลาดโลกอยู่ที่ 150 เหรียญสหรัฐฯ ต่อตัน แต่ชาวบ้านในพื้นที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งมากกว่า 100 เหรียญสหรัฐฯ ทำให้เกษตรกรประสบปัญหาขาดทุนในการทำการเกษตรส่งผลให้เกิดปัญหาความยากจนตามมา รัฐบาลจีนเล็งเห็นปัญหาดังกล่าว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ฉบับที่ 13 (ปี2016-2020) จึงได้ทุ่มงบประมาณในการสร้างถนน สร้างทางรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมทุกมณฑลให้เข้าถึงกัน ทำให้ในปัจจุบันคนที่อาศัยอยู่ในมณฑลกานซู่สามารถสั่งซื้อโทรศัพท์จากเซินเจิ้น ที่มีระยะทางห่างจากกานซู่ถึง 3,500 กิโลเมตร แต่มีค่าใช้จ่ายในการขนส่งเพียง 15 หยวน (2.2 เหรียญสหรัฐฯ) และใช้เวลาในการขนส่งแค่ 3 วัน ซึ่งหากเทียบกับระยะทางที่เท่ากันในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีค่าขนส่งถึง 26.13 เหรียญ คิดเป็น 13 เท่าของค่าขนส่งในประเทศจีน นอกจากนี้ มณฑลกานซู่ยังเป็นมณฑลชั้นนำของจีนที่มีการผลิตพลังงานจากแสงอาทิตย์อยู่ทั่วทุกแห่งในพื้นที่ อีกทั้งที่นี่ยังมีโรงงานผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมที่ใหญ่ที่สุดของโลก จึงอาจกล่าวได้ว่ามณฑลกานซู่เป็นแหล่งผลิตพลังงานที่สำคัญอีกที่หนึ่งของประเทศจีน

มณฑลกุ้ยโจวตั้งอยู่ในเขตที่ราบสูงยูนนาน-กุ้ยโจว ในอดีตเป็นพื้นที่ที่ไม่มีทางเข้าออก ดังเช่นคำในอดีตที่ว่าตัดถนนยากยิ่งกว่าเส้นทางสู่สวรรค์ แต่รัฐบาลจีนมีความตั้งใจที่จะพัฒนาพื้นที่ให้ประชาชนชาวกุ้ยโจวได้เชื่อมต่อกับพื้นที่ภายนอก โดยการสร้างอุโมงค์ผ่านภูเขา สร้างสะพานข้ามแม่น้ำ สร้างถนนลอยฟ้า ทำให้กุ้ยโจวเป็นมณฑลที่มีสะพานสูงที่สุดของโลก ที่นี่ยังเป็นรวมศูนย์ข้อมูลของบริษัทเทคโนโลยีสารสนเทศยักษ์ใหญ่เกือบทั้งหมดของจีน ทั้ง Alibaba, Huawei และ China Mobile เป็นต้น จากข้อมูลทางสถิติของกระทรวงอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีสารสนเทศ ปัจจุบันมีผู้ใช้งานเครือข่าย 4G ในจีน ถึง 1,204 ล้านคน โดยมีสถานีส่งสัญญาณ 4G กว่า 372 แห่งทั่วโลก ประชาชนทุกคนในกุ้ยโจวสามารถติดต่อสื่อสารกับคนทั่วโลกผ่านการใช้สัญญาณ 4G โดยที่พวกเขาแทบไม่ต้องออกจากบ้านไปไหน การพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัยจึงสามารถช่วยให้ประชาชนที่อยู่ห่างกันซีกโลกสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายมากขึ้น

5. ปัญหาอุปสรรคของการขจัดความยากจน

แม้การขจัดความยากจนของจีนประสบความสำเร็จ แต่ในการขจัดความยากจนที่ผ่านมาและ ณ ขณะนี้ยังคงประสบความท้าทายหลายประการ

1) การกำหนดเส้นแบ่งความยากจนและกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือเป็นเรื่องยาก

ตามแนวทางแก้จนตรงเป้า มีการกำหนดเส้นสำหรับคนเข้าข่ายคนจน แม้จะมีเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน พิจารณาจากที่อยู่อาศัย จากพืชธัญหาร จากแรงงานคน จากโรคไข้ได้เจ็บ จากการหยุดเรียนกลางคันและจากความพิการ เป็นต้น พยายามทำให้กลุ่มเป้าหมายมีความเที่ยงตรงแม่นยำ อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ

มีความยากลำบากในการพิจารณา วิเคราะห์แยกแยะ เนื่องด้วยคนที่ถูกส่งไปประจำหมู่บ้านขาดความคุ้นเคยกับแต่ละครัวเรือน คนในหมู่บ้านส่วนใหญ่ออกไปทำงานนอกหมู่บ้าน ไม่ทราบถึงสภาพรายรับ รายจ่ายที่แท้จริงของครอบครัว การมีส่วนร่วมการให้ความร่วมมือของประชาชนยังไม่เพียงพอ มีบางรายพยายามปิดบังความจริง ทำให้ครอบครัวไม่จนจริงอยู่ในข่ายเป็นกลุ่มเป้าหมาย แต่ในขณะเดียวกัน บางครอบครัวจนจริงไม่ได้เข้ามาอยู่ในกลุ่มเป้าหมาย

2) แนวความคิดอยากได้หน้า ได้ผลงาน

ตั้งแต่จีนประกาศนโยบายแก้จนตรงเป้า โครงการและงบประมาณจากรัฐบาลลงมาสู่อำเภอหมู่บ้านเป็นจำนวนมหาศาล ข้าราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางคน บางหน่วยงานอยากได้หน้า ได้ผลงาน เลยไม่สนใจสร้างกลไก “สร้างเลือด” แต่เป็นการทุ่มเงินอย่างเดียว เป็นการ “ให้เลือด” อย่างเดียว สามารถหลุดพ้นจากความยากจนภายในเวลาอันสั้น อีกด้านหนึ่งประชาชนรอคอยหน่วยงานมาให้ความช่วยเหลือถือนโยบายแก้จนตรงเป้าเป็นโอกาสได้เงินเพิ่มเท่านั้น ซึ่งผิดวัตถุประสงค์แก้จนตรงเป้า

3) เป้าหมายกับผลสัมฤทธิ์ไม่สอดคล้องกัน

กำหนดเป้าหมายและเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์สำหรับข้าราชการในการแก้จน เช่น ข้าราชการระดับรองหัวหน้าแผนกต้องช่วย 2 คนให้หลุดพ้นจากความยากจน หัวหน้าแผนกต้องให้ 3 คนหลุดพ้นจากความยากจน รองหัวหน้ากองต้องให้ 4 คนหลุดพ้นจากความยากจน แต่ในความเป็นจริงข้าราชการมีจำนวนจำกัด มีความรู้ วิธีการจำกัด อีกทั้งข้าราชการไม่ควรเป็นแกนนำและกำลังหลักในการแก้จน ทำให้การแก้จนไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณจำกัด เพื่อไม่ให้รัฐบาลท้องถิ่นโยกย้ายหรือใช้งบประมาณเพื่อแก้จนจากรัฐบาลกลางผิดวัตถุประสงค์ งบประมาณจึงถูกกำหนดการใช้ตามโครงการอย่างเคร่งครัด แต่ในทางปฏิบัติบางโครงการไม่ตรงตามความต้องการของชาวบ้านอย่างแท้จริง เช่น เอางบประมาณซื้อปุ๋ย ซื้อเมล็ดพันธุ์เพื่อเพาะปลูก แต่ขาดเทคนิค และขาดแรงงานคนที่จะทำการเพาะปลูก

4) ขาดการบูรณาการ

หน่วยงานแก้จนมีทั้งหน่วยราชการ มหาวิทยาลัย สมาคม องค์การธุรกิจ ต่างคนต่างทำหน้าที่ของตน แต่ขาดการบูรณาการ ไม่สามารถผนึกกำลังเป็นหนึ่งเดียวกัน ทำให้ประสิทธิภาพต่ำ

5) แก้จนไม่ยั่งยืน

เนื่องจากคนจนส่วนใหญ่อยู่ในถิ่นทุรกันดาร ในถิ่นทุรกันดารนั้นมีความเสียเปรียบหลายประการ สาธารณูปโภคด้อยพัฒนา ทรัพยากรน้อย สภาพแวดล้อมไม่เอื้อต่อการลงทุน แม้อาศัยความช่วยเหลือจากงบประมาณแก้จน หลุดพ้นจากความยากจน แต่ไม่ได้เปลี่ยนสภาพแวดล้อม บางรายพอพ้นเส้นความยากจนไม่นาน กลับมาเป็นจนอีก ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตน ให้พ้นจากความยากจนอย่างยั่งยืนได้

6. บทเรียนที่ได้จากประสบการณ์แก้จนของจีน

จากประสบการณ์การขจัดความยากจนของจีนใน 40 ปีที่ผ่านมาสามารถสรุปบทเรียนได้ดังต่อไปนี้

1) การพัฒนาเป็นมาตรการและวิธีการที่ดีที่สุดของการแก้ไขและบรรเทาความยากจน

ในเวลา 40 ปีที่ผ่าน ประเทศจีนดำเนินนโยบายเปิดประเทศและปฏิรูป ทำให้เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีของจีนได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับสองของโลก ทำให้ประเทศมีความแข็งแกร่ง มีงบประมาณมากเพียงพอในการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ชะตาชีวิตส่วนตัวย่อมผูกพันกับชะตาชีวิตของชาติ

2) ต้องพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนผู้ยากไร้

2.1) รัฐต้องกำหนดสิทธิประโยชน์พิเศษสำหรับชนกลุ่มน้อย พื้นที่ถิ่นทุรกันดาร สิทธิประโยชน์เหล่านี้อาจจะในรูปแบบมาตรการทางภาษีและมิใช่ภาษี

2.2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ในส่วนนี้ต้องอาศัยการลงทุนของภาครัฐ สร้างถนน โรงเรียน น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น

3) แก้จนตรงเป้า

3.1) ต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน สามารถแยกแยะกลุ่มเป้าหมายคนจนได้จริง

3.2) วินิจฉัยสาเหตุที่แท้จริงของความยากจนซึ่งมีความแตกต่างตามสถานการณ์จริง

3.3) ต้องสร้างกลไกและมาตรการสามารถแก้จนและพัฒนาคนจริง

3.4) ต้องวางรากฐานโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคและผนึกกำลังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าการศึกษา สาธารณสุข การคมนาคม ชลประทาน สถาบันการเงิน เป็นต้น และพัฒนาปัญญา

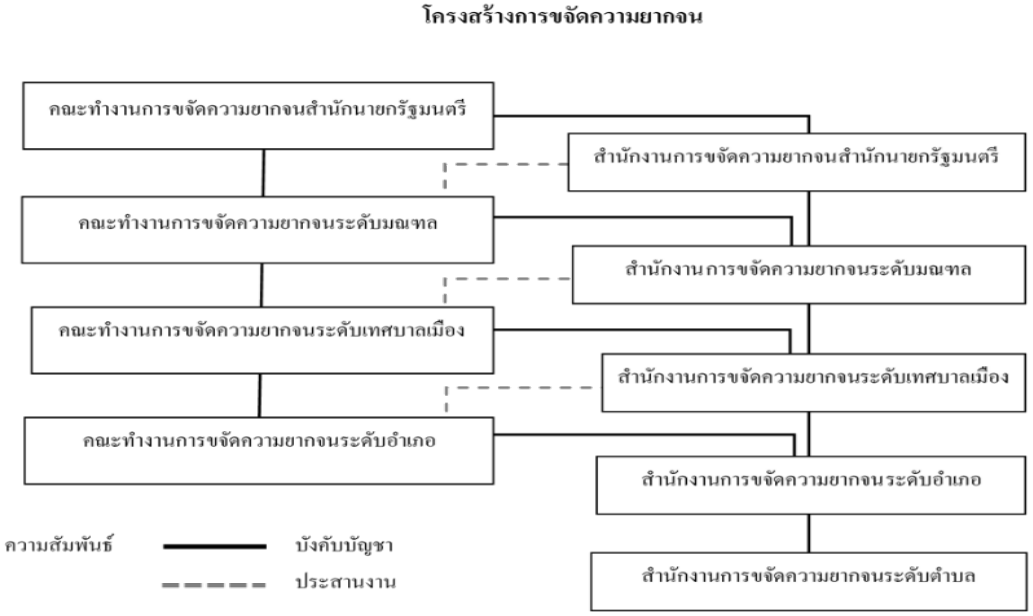
3.5) ต้องไม่สนใจแค่ผลประโยชน์เฉพาะหน้า ต้องให้ลูกหลานมีการศึกษา พัฒนาทักษะ หยุดการส่งต่อความยากจนจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกรุ่นหนึ่ง ต้องเปลี่ยนจาก “การให้เลือดเป็นการสร้างเลือด”

3.6) คนที่รัฐบาลส่งไปช่วยแก้จนนั้น ต้องไม่สนใจแค่ผลงานเฉพาะหน้า ต้องรู้จริง ทำจริง กำหนดโครงการที่ส่งผลต่อการแก้จนอย่างยั่งยืน

4) สร้างนวัตกรรมการบริหารการพัฒนาในการแก้จน

4.1) สร้างนวัตกรรมในการแก้จนเชิงยุทธศาสตร์ ใน 40 ปีที่ผ่านมา ได้มีการทดลองและปรับเปลี่ยนวิธีการแก้จนหลายครั้ง จากช่วงเวลาปี 1978-1985 เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวโดยไม่มีเป้าหมายของการแก้จนอย่างชัดเจน ปี 1986-2006 ความเหลื่อมล้ำทางรายได้เริ่มขยายห่างมากขึ้น เริ่มมีการให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มคนผู้ด้อยการพัฒนาแต่ยังไม่เป็นระบบ จากปี 2007 -2010 เริ่มใช้ยุทธศาสตร์ผสมผสานระบบประกันการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานกับความช่วยเหลือทางสังคม ตั้งแต่ปี 2011 เปลี่ยนยุทธศาสตร์แก้จนด้วยโครงการเชิงเดี่ยวมาเป็นเชิงบูรณาการ และจากปี 2013 ได้ดำเนินยุทธศาสตร์แก้จนตรงเป้าอย่างแท้จริง

4.2) สร้างนวัตกรรมโครงสร้างการบริหารในการแก้จน มีการกระจายอำนาจลงไป แต่ในขณะเดียวกันมีการกำกับตรวจสอบ ทำให้การแก้จนตรงเป้ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติ



ที่มา : The State Council Leading Group Office of Poverty Alleviation and Development

5) ยืนหยัดระบบการแก้จนขั้นพื้นฐานโดยเน้นพรรคและรัฐบาลเป็นผู้นำ ประชาชนผู้ยากไร้เป็นกำลังหลักและทุกภาคส่วนของสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม

จากโครงการ คำกล่าว และการกระทำของผู้นำทั้งประธานาธิบดี สี จิ้นผิงในฐานะผู้นำสูงสุดของพรรคฯ และประเทศ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารรัฐบาลจะเห็นได้ว่าทั้งพรรคฯ และรัฐบาลมีบทบาทเป็นผู้นำในการแก้จน

ทั้งพรรคฯ และรัฐบาลเป็นผู้นำให้การสนับสนุนทางนโยบาย งบประมาณ บุคลากรเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความเข้าใจ ความตั้งใจ ความมุ่งมั่นของประชาชนผู้ยากไร้กว่า 700 ล้านคนว่าพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง พัฒนาตนหรือไม่ ประชาชนผู้ยากไร้เป็นผู้กำหนดชะตากรรมของตน

แก้จนตรงเป้าเป็นวาระแห่งชาติ สังคมทุกภาคส่วนมีความตื่นตัวและเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้จนสูง ตั้งแต่ข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิทยาศาสตร์ทุกคนต้องลงไปมีส่วนร่วมในการแก้จนไม่ว่าโดยหน้าที่หรืออาสา แต่ในที่สุดทุกคนกลายเป็นฟันเฟืองตัวหนึ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แก้จนตรงเป้า

6) ยืนหยัดหลักการแก้จนต้องมีความยั่งยืน

ตั้งแต่ปี 1986 ที่รัฐบาลจีนเสนอแนวคิดแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นต้นมา รัฐบาลจีนถือแก้จนเป็นเป้าหมายและสาระสำคัญของการทำงานของพรรคฯ และรัฐบาล รัฐบาลได้กำหนดและปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี 7 ฉบับมาแล้ว ในแผนฯ ทุกฉบับได้เน้นการแก้จนและมีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การแก้จนตามสถานการณ์จริง เพื่อให้เป้าหมายและวิธีการแก้จนสามารถพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปได้

7. เอกสารอ้างอิง

Guo Zhiqiang. **How far is it to fight against poverty.** Retrieved from http://data.people.com.cn/pd/zgjjzk.on 12 April, 2020

Liu Yongfu. (2018). **Provide China's smart China solution for international poverty reduction.** Retrieved from http://www.crtv.org.cn/jryw/2018/1228/7315.html

Li Yunlong. (2019). **Implement the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Retrieved from http://xj.people.com.cn/n2/2019/0102/c186332-32483091.html

Nan Hua. (2017**). Chinese universities' approaches and implementation results in targeted poverty alleviation.** Retrieved from http://www.cssn.cn/dzyx/dzyx_xyzs/201706/t20170621_3556608_1.shtml

National Bureau of Statistics, **poverty line**. Retrieved from http://www.stats.gov.cn/tjfw/tjzx/tjzxbd/201811/t20181128_1636427.html, 12 April, 2020

Zhang Yanlin. (2018). **What are the experiences of China's targeted poverty alleviation?** Retrieved from http://chinanet/njnydxxbskb/20180603.htm on 12 April, 2020

การเรียนการสอนแบบออนไลน์และความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ฐาปนีย์ มุสิเกตุ*

บทคัดย่อ

เทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศไทย และมีส่วนช่วยให้ผู้ใช้เทคโนโลยีมีความรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงในสังคมในหลายมิติ ระบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์จึงเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายและรวดเร็ว หากแต่ความเป็นจริงแล้วการศึกษาอันเป็นองค์ประกอบขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประชากรในประเทศไทยนั้นพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะได้รับการขับเคลื่อนด้วยการเรียนการสอนแบบออนไลน์ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของบทความวิชาการฉบับนี้จึงมุ่งเน้นให้เกิดแนวความคิดเพื่อการพัฒนาและร่วมเสนอแนวทางแก้ปัญหาทางการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ผู้สอนเพิ่มการบรรจุการเรียนการสอนแบบออนไลน์และให้ผู้เรียนเข้าถึงสื่อการสอนได้ด้วยตนเอง อีกทั้งเพื่อสะท้อนปัญหาความยากจนอันเป็นความเหลื่อมล้ำในสังคมเมืองและสังคมชนบทของประเทศไทย

คำสำคัญ: การศึกษา การเรียนการสอนแบบออนไลน์ ความเหลื่อมล้ำ

* คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
เลขที่ 999 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170
อีเมล : thapanee.mus@mahidol.ac.th

Online Learning and Inequality in Thai Society

Thapanee Musiget *

Abstract

Technology has been an integral part in many aspects of Thai national development. Also, technology helps users to keep up with changes in society. Therefore, with the advancement of technology, the fast-growing popularity of online learning in education has greatly been witnessed. Notwithstanding, is Thai educational system ready to be driven by the application of online learning? Hence, this paper is aimed to highlight on educational development and solutions for the issue of poverty which widens the gap of inequality between urban and rural society in Thailand.

Keywords: education, online learning, inequality

* Faculty of Liberal Arts, Mahidol University
999 Phutthamonton Sai 4, Salaya, Nakorn Pathom 73170, THAILAND.
E-mail: thapanee.mus@mahidol.ac.th

1. บทนำ

ในปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาและได้มุ่งเน้นให้ผู้สอนและผู้เรียนใช้เทคโนโลยีในการถ่ายทอดและเรียนรู้ อีกทั้งเทคโนโลยียังมีส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการของทั้งผู้เรียนและผู้สอนที่ต้องเผชิญกับความท้าทายของโลกสมัยใหม่ โดยเทคโนโลยีนั้นได้รับการผลักดันให้เป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักในการขับเคลื่อนการศึกษาไทยในยุค 4.0 ที่ออกแบบเพื่อให้ผู้เรียนทุกเพศทุกวัยเข้าถึงสื่อการเรียนการสอนได้จากทุกพื้นที่ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะนำพาประชากรไทยไปสู่การเรียนรู้อย่างยั่งยืนและสร้างความเท่าเทียมกับประเทศอื่น ๆ เพื่อตอบสนองแนวทางการพัฒนาดังกล่าว การเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์จึงมีบทบาทสำคัญในยุคปัจจุบัน

2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ให้คำจำกัดความของระบบการศึกษาไว้ว่าเป็นโครงสร้างของการศึกษาอันประกอบไปด้วย ระดับชั้นของการศึกษาและขั้นตอนของการศึกษา ประเภทของการศึกษาและกระบวนการเรียนการสอน โดยระบบการศึกษาไทยมักจะถูกกล่าวถึงว่าเป็นระบบ 6-3-3 มีความหมายว่าจะต้องมีการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมด 6 ระดับชั้นเป็นเวลา 6 ปี ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นทั้งหมด 3 ระดับชั้นเป็นเวลา 3 ปีและระดับมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด 3 ระดับชั้นเป็นเวลา 3 ปี หากแต่จะมองการศึกษาไทยเป็นระดับแล้วตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ การศึกษาในประเทศไทยได้แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เอาระบบ 6-3-3ซึ่งรวมถึงการศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษามานับรวมกันได้ 12 ปี

2.ระดับการศึกษาอุดมศึกษา หรือหลังการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจะแบ่งออกเป็นระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญาขึ้นไป สำหรับการศึกษาผู้ใหญ่นั้นเป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิต

การจัดการศึกษาตามมาตรา 15 ยังสามารถแบ่งการศึกษาออกได้เป็นอีก 3 รูปแบบ คือ

1.การศึกษาในระบบ อันเป็นเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและการประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

2. การศึกษานอกระบบ คือเป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

3.การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจศักยภาพความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

จากการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบนี้ สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาในรูปใดรูปแบบหนึ่งหรือเป็นการบูรณาการทั้ง 3 รูปแบบก็พึงกระทำได้โดยไม่เป็นการบังคับ หากสถานศึกษาใดมีความประสงค์จะจัดทั้ง 3 รูปแบบก็จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาและระบบการเทียบโอนการวัดและประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่เท่าเทียมระหว่างสถานศึกษา ดังนั้นการจัดการเรียนการสอนอีกรูปแบบหนึ่งที่ใช้เทคโนโลยีมามีส่วนช่วยในการขยายโอกาสการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียนคือการเรียนการสอนแบบออนไลน์จึงได้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้เรียนได้เข้าถึงเนื้อหาการเรียนรู้ได้ทั้ง 3 รูปแบบและเป็นที่แพร่หลายในระดับการศึกษาอุดมศึกษาหรือหลังการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างกว้างขวาง

3. การเรียนการสอนแบบออนไลน์

การเรียนการสอนออนไลน์จัดเป็นการศึกษาทางไกล โดยเป็นการเรียนการสอนด้วยการใช้เทคโนโลยีหรืออินเตอร์เน็ตเป็นหลัก ผู้เรียนและผู้สอนไม่มีความจำเป็นต้องอยู่ในสถานที่หรือนัดหมายเวลาให้ตรงกัน ซึ่งเป็นการเรียนที่มีระบบปฏิบัติแตกต่างไปจากการเรียนแบบปกติในชั้นเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้จัดตั้งสำนักงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา (Inter University Network: UniNet) โดยมีโครงการ Thailand Cyber University เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอนออนไลน์ อีกทั้งคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ออกประกาศให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถจัดการเรียนการสอนในรูปแบบออนไลน์ได้ภายใต้องค์ประกอบอันจะส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนนั้นประสบผลสำเร็จ โดยกระทรวงศึกษาธิการ (2548) ตามประกาศของคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เรื่องแนวปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การขอเปิดและดำเนินการหลักสูตรระดับปริญญาระบบการศึกษาทางไกล พ.ศ. 2548 ลงประกาศเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2549 มีใจความว่าการเรียนการสอนออนไลน์ที่เป็นการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต้องมีองค์ประกอบหลักอยู่ 12 ประการ อันได้แก่ 1. โฮมเพจ (Homepage) 2. การนำเสนอเนื้อหาสาระ(Content Presentation) 3. แหล่งทรัพยากร (Learning Resources) 4. แหล่งสืบค้นความรู้เสริมจากภายนอก (External Resources) 5. ห้องปฏิบัติการทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Laboratory) 6. ศูนย์สื่อโสตทัศน์ (AV Center) 7. การประเมิน (Assessment) 8. ป้ายประกาศ (Web board) 9. ห้องสนทนา (Chat room) 10. การสื่อสารทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail Address) 11. คำถามพบบ่อย (Frequency Asked Questions) และ 12.ข้อมูลส่วนบุคคล (Personal profile)

เนื่องจากการจัดการเรียนการสอนแบบออนไลน์ในระบบการศึกษาไทยได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ดุษฎี สีวังคำ (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาแบบจำลองการสอนทางไกลบนอินเทอร์เน็ตสำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย” โดยพบว่าการจัดการเรียนการสอนทางไกลบนอินเทอร์เน็ตตามข้อกำหนด 12 ประการตามประกาศของ สกอ. นั้นจะเกิดประสิทธิภาพได้เมื่อผู้เรียนมีความรับผิดชอบอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นหากมองในภาพรวมแล้ว การจัดการเรียนการสอนแบบออนไลน์อาจไม่เพียงแต่มีองค์ประกอบหลัก 12 ประการเท่านั้น ต่อมา ฐาปนีย์ ธรรมเมธา (2557) ได้ศึกษาและนำเสนอองค์ประกอบของการจัดการเรียนการสอนออนไลน์อีก 6 ประการ อันได้แก่ 1. เนื้อหาและสื่อการเรียน

2. ระบบนำส่งสารสนเทศและการสื่อสาร 3. ระบบการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ทางการเรียน 4. ระบบการวัดและการประเมินผล 5. ระบบสนับสนุนการเรียน 6. ผู้สอนและผู้เรียน โดยอาจกล่าวได้ว่าจากองค์ประกอบทั้ง 6 ประการนี้อาจทำให้ระบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์กระจายความรู้สู่สังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิผลและเท่าเทียมมากขึ้นหากมีการพัฒนาปัจจัยท้ายสุดนั่นคือปัจจัยทางด้านผู้สอนและผู้เรียนอย่างมีคุณภาพ

4. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในสังคมไทย

หากจะกล่าวถึงการศึกษาในประเทศไทยแล้วก่อนที่จะพัฒนามาเป็นระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับการศึกษาอุดมศึกษาตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ผู้เรียนในอดีตเริ่มจากการศึกษาหาความรู้ในเขตวัดวาอาราม ต่อมาการขยายโอกาสทางการศึกษาทำให้เกิดโรงเรียนวัดไปจนถึงสถานศึกษาของรัฐและเอกชนเช่นในปัจจุบัน แต่ในความเป็นจริงนั้นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นมิได้สิ้นสุดเพียงการกำหนดเพศของผู้เรียนในอดีต ดังเช่นการจำกัดให้เฉพาะผู้เรียนที่เป็นเพศชายเข้าศึกษาหาความรู้กับพระสงฆ์ได้เท่านั้น แต่ยิ่งสังคมได้เปลี่ยนแปลงมาจนถึงยุคปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาก็ยิ่งสะท้อนให้เห็นมากขึ้นตามลำดับ

เปรื่อง กิจรัตน์ภร (2555) ได้บรรยายถึงสาเหตุความความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไว้ในบทความที่ชื่อว่า “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย : ที่มาและทางออก” โดยกล่าวว่าที่มาของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยนั้น มาจากสองแหล่ง คือ

1. ความเหลื่อมล้ำจากสภาพสังคม โดยเริ่มจากการเล็งเห็นว่าครอบครัวที่มีเศรษฐกิจดีจะมีความสามารถส่งเสียลูกหลานให้สำเร็จการศึกษาได้มากกว่าครอบครัวที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ อีกทั้งความเป็นสังคมเมืองยังมีส่วนผลักดันให้ผู้เรียนมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าสังคมชนบทและวัฒนธรรมการศึกษาของพ่อแม่มีส่วนสำคัญในการศึกษาของลูก กล่าวคือหากพ่อแม่ให้ความสำคัญทางการศึกษา ลูกก็จะได้รับการสนับสนุนมากกว่าครอบครัวที่พ่อแม่ไม่ประสบความสำเร็จทางด้านการเรียน

2. ความเหลื่อมล้ำจากการจัดการศึกษา โดยมีประเด็นแรกเป็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณอย่างไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งยังมีประเด็นการขาดแคลนกำลังคน อัตราทดแทนและผู้ที่จบตามวุฒิการสอนที่จะสามารถเป็นกลไกขับเคลื่อนระบบการศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ รวมไปถึงระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาที่ไม่ได้เอาผู้เรียนเป็นที่ปัจจัยวัดประเมินหลักและมาตรฐานของการประเมินที่ยังเป็นคำถามในสังคมเรื่องความยุติธรรมของหลักเกณฑ์

จากความเหลื่อมล้ำข้างต้น หากผนวกกับประเด็นการเรียนการสอนออนไลน์แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการมุ่งเน้นพัฒนาการศึกษาให้เข้าถึงได้ในวงกว้างโดยพึ่งพาเทคโนโลยีนำความรู้สู่ผู้เรียนนั้นอาจไม่ช่วยลดช่องว่างทางการศึกษาในประเทศไทย ในทางกลับกันการเรียนการสอนแบบออนไลน์ซึ่งไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมนั้นอาจเป็นการเพิ่มความแตกต่างระหว่างผู้เรียนที่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ และผู้เรียนที่ขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพให้มาก

ยิ่งขึ้นไป ดังนั้นประเด็นแนวคิดที่จะต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการขยายหลักสูตรการเรียนการสอนออนไลน์เพื่อให้เป็นไปในวงกว้างหรือเข้าถึงผู้เรียนในปริมาณมากนั้นควรเป็นการบริหารจัดการร่วมกับการมองระบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ในเชิงลึกโดยเริ่มจากการให้ความสำคัญกับความรู้พื้นฐานที่เพียงพอกับผู้เรียนตามระบบ 6-3-3 เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเลือกพัฒนาตนเองในระดับอุดมศึกษาได้อย่างแท้จริง อีกทั้งผู้เรียนยังสามารถใช้ความรู้ของตนนั้นต่อยอดการเรียนรู้ในรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ได้

ประเด็นถัดมาคือเรื่องความสัมพันธ์ในชั้นเรียนทั้งระหว่างครูและนักเรียน ก่อนที่ผู้เรียนจะสามารถต่อยอดความรู้ไปยังการเรียนการสอนแบบออนไลน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังมีส่วนผลักดันให้ผู้เรียนประสบความสำเร็จทางด้านการศึกษาในทุกระดับชั้น อีกทั้งผู้สอนที่มีคุณภาพยังมีส่วนช่วยในการปลูกฝังความเป็นมนุษย์ มนุษย์ที่สามารถรับรู้หรือร่วมแก้ไขปัญหาของบุคคลอื่น ดังเช่นผู้สอนที่สามารถมีส่วนช่วยเหลือผู้เรียนและปัญหานานับประการอันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างที่ได้กล่าวไปข้างต้น อาทิเช่นปัญหาพื้นฐานทางด้านครอบครัวหรือปัญหาสภาวะจิตใจของผู้เรียนที่ระบบออนไลน์ไม่สามารถแก้ไขได้ อีกทั้งผู้สอนยังมีส่วนช่วยเกื้อหนุนสภาวะทางสังคมของผู้เรียนเปิดโอกาสให้ซักถาม มีการจัดชั้นเรียนให้ฝึกภาวะความเป็นผู้นำและผู้ตามซึ่งเป็นทักษะที่พึงนำไปใช้ในการปฏิบัติงานเพราะหากผู้เรียนไม่สามารถอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้ การประสบความสำเร็จในการเรียนออนไลน์นั้นก็ไม่เกิดผล

ประการถัดมาคือการบริหารจัดการสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ห่างไกลความเป็นเมือง หากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นการพัฒนาการเรียนการสอนแบบออนไลน์และเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกันได้แล้วนั้น การส่งเสริมสาธารณูปโภคที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนการสอนแบบออนไลน์ให้พอเพียงในพื้นที่ห่างไกลความเจริญอาจเป็นอีกปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการพัฒนาการศึกษาไทยให้เกิดความเท่าเทียมกันได้มากขึ้น ดังเช่น นอกเหนือจากการจัดสรรอัตรากำลังคนให้เพียงพอต่อการเรียนการสอนในระบบแล้ว การจัดงบประมาณเพื่อสนับสนุนอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีหรือการมีเครือข่ายอินเตอร์เน็ตที่ครอบคลุมพื้นที่ห่างไกลหรือการมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีเข้าไปตรวจสอบดูแลในแต่ละพื้นที่อาจเป็นตัวอย่างการลดช่องว่างทางสังคม รวมไปถึงทางการศึกษาทั้งในสังคมเมืองและสังคมชนบทโดยมีการเรียนการสอนแบบออนไลน์เป็นเครื่องมือส่งต่อความรู้ที่ให้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและแท้จริง

5. ส่วนสรุป

หากยังมองการศึกษาไทย ระบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์และปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยออกเป็นคนละประเด็น ก็อาจเป็นไปได้ว่าสังคมไทยจะไม่สามารถลดปัญหาทางการศึกษาอันนำมาสู่ปัญหาสังคมและปัญหาความยากจนของประชากรได้ในระยะยาว การถ่ายทอดความรู้ในวงกว้างอันเป็นการกระจายความรู้สู่ผู้เรียนในเชิงปริมาณแต่ขาดการบริหารควบคู่ไปกับการพัฒนาการเรียนการสอนในเชิงลึกอย่างมีคุณภาพอาจนำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่มากขึ้น ซ้ำยังอาจเป็นการเพิ่มช่องว่างระหว่างผู้เรียนที่มีความแตกต่างในปัจจัยต่าง ๆ มากขึ้นไปอีกประการหนึ่ง ดังนั้นเพื่อเป็นการบริหาร

จัดการในแนวลึกและแนวกว้างอย่างควบคู่กันไป ภาพรวมของการศึกษา การพัฒนาระบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์และความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยในปัจจุบันควรได้รับการสนับสนุนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเป็นแนวทางแก้ปัญหาทางความไม่เท่าเทียมกันทางการศึกษาและเพื่อผลักดันให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษา พัฒนาสังคมและพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

6. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. (2548). **หลักเกณฑ์การขอเปิดและดำเนินการหลักสูตรระดับปริญญา ในระบบการศึกษาทางไกล พ.ศ. 2548.** ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ.

ฐาปนีย์ ธรรมเมธา. (2557). **อีเลิร์นนิง: จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ e-Learning: from theory to practice.** โครงการ มหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย. กรุงเทพ: สำนักคณะกรรมการการอุดมศึกษา.

ดุษฎี สีวังคำ. (2553). **การพัฒนาแบบจำลองการสอนทางไกลบนอินเทอร์เน็ตสำหรับมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศไทย.** Retrieved February 1, 2020, from http://newtdc.thailis.or.th/docview.aspx?tdcid=54306

เปรื่อง กิจรัตน์ภร. (2555). **ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย: ที่มาและทางออก.** Retrieved February 1, 2020, from http://rajabhatnetwork.com/upload/images/Document/.pdf

สุวัฒน์ บันลือ. (2560). **รูปแบบการจัดการเรียนการสอนออนไลน์ที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.** Retrieved February 1, 2020, from https://rerujournal.reru.ac.th/wp-content/uploads/2018/03.pdf

นวัตกรรมในการให้การศึกษา เพื่อพัฒนาบุคคลและสังคม: แนวทางของจิตพฤติกรรมศาสตร์

ดวงเดือน พันธุมนาวิน*

ดุจเดือน พันธุมนาวิน**

บทคัดย่อ

การพัฒนาย่อมประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ยากถ้าขาดนวัตกรรมที่อยู่บนฐานวิชาการ ในปัจจุบันการแก้วิกฤติในสังคมต้องอาศัยองค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยและทฤษฎีต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางแก่นักพัฒนาว่าจะต้องพัฒนาอะไรบ้างที่เกิดผลต่อการพัฒนาประชาชนให้เป็นคนดีที่เก่ง และมีความสุขให้ได้มาก และทั่วถึงกว่าแต่ก่อน และจะต้องใช้วิธีพัฒนาอะไร อย่างไร จึงจะประหยัดและเกิดผลคุ้มค่า บทความนี้จึงนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมที่ระบุว่า ถ้าต้องการพลเมืองที่ดีของชาติจะต้องพัฒนา “จิตพลังจริยธรรม” คือจิตที่สำคัญ 4 ด้าน คือ (1) ลักษณะมุ่งอนาคต ควบคุมตน (2) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (3) ความเชื่ออำนาจในตน และ (4) เหตุผลเชิงจริยธรรม ในระดับอุดมศึกษาได้มีการสร้างนวัตกรรมการพัฒนาจิตและพัฒนาทักษะการสอนแก่อาจารย์ เพื่อให้สามารถพัฒนาจิตพลังจริยธรรมควบคู่ไปกับเนื้อหาในวิชาที่สอนนักศึกษา เช่น การสอนวิชาแรกของหลักสูตรร่วมกับการพัฒนาการคิดอย่างมีวิจารณญาณ การสอนอ่านตำราและบทความวิชาการร่วมกับการพัฒนาลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน การสอนทฤษฎีให้มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติร่วมกับการพัฒนาอย่างยึดหลักการคิด และจริยธรรมขั้นสูง และ การสอนการวิจัยร่วมกับการพัฒนาความใฝ่สัมฤทธิ์และความพยายาม เป็นต้น ชุดพัฒนาอาจารย์ที่สร้างใหม่

* คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : duangduen.bha@nida.ac.th

** คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : db719nida@yahoo.com

สร้างใหม่นี้ มีจำนวน 30 กิจกรรม ใช้ได้กับทุกสาขาวิชา มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยทั้งหลายควรเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้การสนับสนุนการใช้นวัตกรรมการพัฒนาจิตและทักษะอาจารย์ที่ได้สร้างขึ้นใหม่นี้ เพราะจะสามารถตอบสนองต่อการบรรลุตามมาตรฐานผลการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาได้อย่างชัดเจน ผู้สนใจนวัตกรรมการพัฒนาจิตและพฤติกรรมที่นำเสนอมานี้ สามารถติดต่อกับผู้เสนอและผู้เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมเหล่านี้ ตามชื่อในรายการเอกสารอ้างอิงหลังบทความนี้

คำสำคัญ: นวัตกรรมทางสังคม จิตพลังจริยธรรม นวัตกรรมการพัฒนาจิต-ทักษะอาจารย์เพื่อพัฒนาศิษย์

Innovation in Educating for Individual and Social Development: A Psycho-Behavioral Approach

Duangduen Bhanthumnavin*

Duchduen Bhanthumnavin**

Abstract

Successful development is usually unlikely without innovations. This paper aims at describing important psycho-behavioral innovations in Thailand. Base on the Thai psychological theory of moral and work behaviors, 4 psychological traits entitled "Psycho-moral strength" which are (1) Future orientation and self-control (2) Need for achievement (3) Belief in internal locus of control of reinforcement, and (4) moral reasoning ability. Throughout youth period, these 4 traits of psycho-moral strength should be re-stimulated. Innovative modules have been constructed for use with college teachers. The core-training activities were as follows (1) teaching introductory course while enhancing critical thinking in students, (2) teaching textbook-reading with future-orientation and self-control technique (3) teaching research course by motivating need for achievement, and (4) teaching theory and applications with the stimulation of morality and responsibility. Some lecturers also received the enhancement of the psycho-moral strength traits. Evidently, this training program can also help enhancing the expected college learning outcomes. Any educational institutions interested in research and training of children and or college adults along this line, should be encouraged.

Keywords: Social innovation, Psycho-moral strength, Innovative psycho-skill training of college lecturers

* Graduate School of Social & Environmental Development, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: duangduen.bha@nida.ac.th

** Graduate School of Social & Environmental Development, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: db719nida@yahoo.com

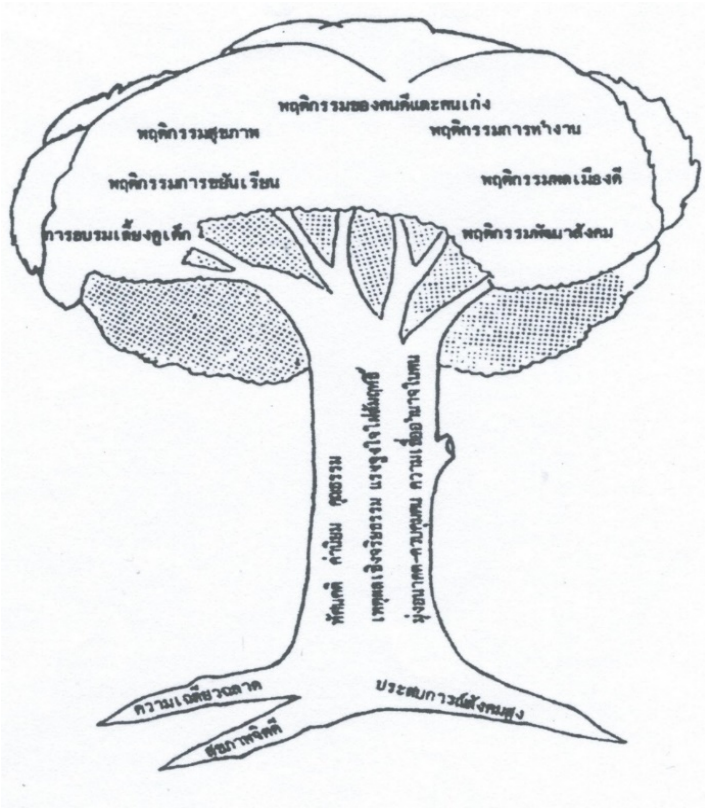
1. บทนำ

นวัตกรรมทางสังคม (Social innovation) หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดไว้ว่าอาจจะมีลักษณะ 5 แบบ คือ (1) เป็นบริการใหม่หรือผลิตผลใหม่ (2) การปฏิบัติใหม่หรือบทบาทใหม่ในบางอาชีพ (3) กระบวนการใหม่ที่มีการดำเนินการในหลายขั้นตอนใหม่ๆ (4) การกำหนดกฎระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ใหม่ๆ และ (5) รูปแบบองค์การแบบใหม่ หรือการเพิ่มธุรกิจใหม่ในองค์การเดิม โดยที่นวัตกรรมทางสังคมบางอย่างอาจมีลักษณะมากกว่าหนึ่งแบบข้างบนนี้ในนวัตกรรมเดียว (Boelman และคณะ 2014)

ในการพัฒนาสังคมนั้น ส่วนที่รับการพัฒนาส่วนใหญ่คือองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สำคัญของสังคม เช่น ชุมชน ครอบครัว หน่วยงานต่าง ๆ เช่น โรงเรียน กรม/กอง บริษัท องค์ประกอบที่ย่อยที่สุด แต่สำคัญที่สุดในสังคมคือ ประชาชนหรือบุคคลแต่ละคน ที่อาจจัดประเภทตามอายุเป็นเยาวชน ผู้ใหญ่วัยทำงาน และผู้สูงวัย

ปัญหาสังคมมีหลายประเภทที่เกี่ยวข้องเป็นสาเหตุ และเป็นผลของกันและกัน คือ ปัญหาความโง่ ความจน ความเจ็บป่วย ถ้าปัญหาหนึ่งเกิดขึ้น มักนำไปสู่การเกิดปัญหาอีกสองประการตามมา โดยอาจอธิบายได้จากผลวิจัยและทฤษฎีทางจิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์อื่น ๆ ว่า ถ้าเริ่มที่การเกิดมาในครอบครัวที่ยากจน ความจนนี้จะเป็นสาเหตุของสาเหตุต่าง ๆ ที่เกิดตามมา ทำให้นำไปสู่ผลเสียคือความเจ็บป่วย (Duncan และคณะ 2017) ปัญหาเรื่องโง่-จน-เจ็บ ทั้ง 3 เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันได้เป็น 2 ประการคือ ประการแรก ความโง่ จน เจ็บ สัมพันธ์กันโดยสิ่งหนึ่งอาจเป็นสาเหตุของสิ่งหนึ่ง ซึ่งหมายถึงความเป็นสาเหตุและผลต่อกัน ดังกล่าวมาแล้ว แต่ประการที่สองอาจแสดงว่า ความโง่ จน เจ็บ ทั้ง 3 ประการนี้มีสาเหตุสำคัญร่วมกัน หรือมีสาเหตุเดียวกันนั่นเอง โดยทั้ง 3 ประการนี้เป็นผลของสาเหตุหนึ่ง หรือหลายสาเหตุกลุ่มเดียวกัน (Leedy & Ormrod 2015 หน้า 41,157; Sassower 2017; Steel 2003) ดังข้อยืนยันที่ได้จากการพบผลวิจัยที่นำมาสรุปรวมเป็น “ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม” (ภาพที่ 1)

ที่ลำต้นของ “ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม” มีจิตอยู่ 5 กลุ่ม โดย “จิตพลังจริยธรรม” คือ จิต 4 กลุ่ม จาก 5 กลุ่ม นี้ อันประกอบด้วย (1) ลักษณะมุ่งอนาคต ควบคุมตน หมายถึง ความคิดความเข้าใจและเห็นความสำคัญของสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ว่ามีประโยชน์ (หรือมีโทษ) เท่ากับสิ่งที่จะเกิดกับตนในปัจจุบัน จึงยอมอดได้รอได้ จัดระเบียบการกระทำของตนเองให้นำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญจำเป็นในอนาคตได้ (2) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง ความต้องการความสำเร็จ และหาทางหลีกเลี่ยงความล้มเหลวที่อาจจะเกิดได้ โดยรู้สาเหตุต่าง ๆ ของความสำเร็จ วางแผนให้สาเหตุเหล่านั้นเกิดให้มาก และรู้สาเหตุของความล้มเหลว แล้วหาทางหลีกเลี่ยงป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงเหล่านั้น (3) ความเชื่ออำนาจในตน หมายถึง ความคิดและความเข้าใจยอมรับว่าผลดีและผลเสียที่จะเกิดกับตนนั้น มักเกิดจาก



ภาพที่ 1: ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมแสดงสาเหตุทางจิตใจ 8 ประการ ของพฤติกรรมบุคคล
(ดวงเดือน พันธุมนาวิน 2538, 2559)

สาเหตุที่การกระทำมาก่อนของตนนั่นเอง เข้าใจว่าความสำเร็จได้ผลตามต้องการ ต้องมาจากความพยายาม ความขยัน อดทน ไม่ลดละไม่ท้อถอยโดยง่าย แม้ตนจะมีความสามารถไม่มากเต็มที่ แต่ถ้ามีความพยายามให้มากก็จะสำเร็จได้ ความพยายามจึงเกี่ยวกับกลวิธีที่จะดำเนินการให้สำเร็จ โดยต้องอาศัยการควบคุมตน และความใฝ่สัมฤทธิ์ ที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1 และข้อ 2 ส่วนจิตพลังจริยธรรมด้านที่ (4) เหตุผลเชิงจริยธรรม หมายถึง การมีความเห็นแก่ตัวให้น้อย เห็นแก่พรรคพวกอย่างเหมาะสมตามกฎเกณฑ์กฎระเบียบของสังคมส่วนรวม ขั้นสูงขึ้นคือการยึดหลักการ หรือคุณธรรม ค่านิยมที่ดีงามในสังคมที่ยุติธรรม เห็นคุณค่าของการทำประโยชน์แก่ส่วนรวม อันประกอบด้วยหลักแห่งความซื่อสัตย์ และมีมนุษยธรรม จึงมุ่งที่จะทำให้เกิดความสำเร็จ เพื่อความสงบสุขและความเจริญงอกงามของสังคม

จิตพลังจริยธรรม จึงเป็นกำลังสำคัญ 4 ด้าน เมื่อมาใช้ร่วมกัน จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนการการประพฤติปฏิบัติของบุคคล ถ้าปราศจากจิต 4 ด้านดังกล่าว หรือมีจิตเหล่านี้ในปริมาณที่ต่ำ แม้บุคคลนั้นจะอยากทำบางอย่าง อยากบรรลุเป้าหมายที่ปรารถนาตามทัศนคติ คุณธรรม หรือค่านิยมของตนอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็จะเป็นเพียงทิศทางที่อยากจะทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย แต่ไม่รู้ไม่ทราบ คิดไม่ได้ คิดไปไม่ถึงว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เป็นขั้นตอนอย่างไร ในปริมาณใด กำลังผลักดันพฤติกรรมนี้จะเกิดได้ต้องอาศัยการมีจิต

พลังจริยธรรม 4 ด้านพร้อมกัน ความรู้หรือความจริงข้อนี้ยังมีผู้รู้ไม่มากนัก เพราะต้องอาศัยคำตอบในทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม ซึ่งเป็นคำตอบที่มาจากผลวิจัยไทยที่สอดคล้องกับหลายสิบหลายร้อยเรื่องสะสมจนถึงปัจจุบัน

เมื่อนำเสนอทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมในวงวิชาการไทย ซึ่งก็นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางวิชาการที่สำคัญ ได้มีการสร้างชุดฝึกอบรมพัฒนาจิตตามทฤษฎีนี้หลายครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2529 – 2537 ซึ่งเป็นชุดพัฒนาจิตพลังจริยธรรมแก่ข้าราชการเข้าใหม่ (ดวงเดือน พันธุมนาวิน และคณะ 2530) โดยสำนักงาน ก.พ. ต่อมามีการสร้างชุดพัฒนาจิตและพฤติกรรมมารดาในการดูแลทันตนามัยแก่บุตร (วรวรรณ อัศวกุล 2553) ชุดพัฒนาครูอาจารย์ (โกศล มีคุณ และ ณรงค์ เทียนเมฆ 2545; ดุจเดือน พันธุมนาวิน และอัมพร ม้าคนอง 2552) ชุดพัฒนาเฉพาะกิจแก่นักเรียนและนิสิตนักศึกษาอีกจำนวนมาก ซึ่งเป็นนวัตกรรมการพัฒนาจิตและพฤติกรรมในแนวทางนี้ โดยทั้งหมดมีการทำการวิจัยเชิงทดลองประเมินผลชุดฝึกอบรมพัฒนาประกอบด้วย (ดวงเดือน พันธุมนาวิน 2559 หน้า 80-99) ในบทความนี้จะเน้นนวัตกรรมการพัฒนาจิตพลังจริยธรรมที่สร้างและประเมินผลในระยะ3 ปีที่ผ่านมานี้ ที่มีการดำเนินการในสถานศึกษาได้อย่างสะดวก

ลักษณะของนวัตกรรม นวัตกรรมในแผนงานพัฒนาอาจารย์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนานักศึกษาให้มีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในมาตรฐานผลการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2552 มี 5 ด้าน คือ (1) ด้านปัญญา การคิด และเหตุผล (2) ด้านคุณธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม (3) ด้านการแสวงหาความรู้ที่ก้าวหน้าและการใช้ความรู้ให้เกิดผลดีในงานและการดำเนินชีวิต (4) ด้านความสามารถในการสื่อสารสัมพันธ์กับผู้อื่น และเป็นแบบอย่างความพอเพียง การรักษาสมดุล เพื่อความเจริญที่ยั่งยืน และ (5) มีความสามารถทางภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และการใช้ตัวเลขเพื่อการวัดและประเมิน

ผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาควรมีวัฒนธรรมทางวิชาการและจรรยาในวิชาชีพมากกว่าผู้ที่สำเร็จการศึกษาเพียงระดับมัธยมบริบูรณ์ มหาวิยาลัย และวิทยาลัยต่าง ๆ ได้มีการปรับปรุงหลักสูตร และระบบต่าง ๆ ให้ตอบสนองต่อมาตรฐานดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่าบุคลากรผู้สอนคือครูอาจารย์ระดับอุดมศึกษา ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ

ในการกำหนดโครงการพัฒนาต่าง ๆจะต้องมีการตอบคำถามสำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อให้ได้ผลที่ต้องการ จะต้องมีการพัฒนาอะไรบ้างที่เป็นสาเหตุสำคัญ และจะต้องพัฒนาอย่างไร ด้วยวิธีการใด ด้วยระบบเนื้อหาอย่างเป็นขั้นตอนอย่างใด จึงจะเกิดผลดีในผู้รับการพัฒนาได้มาก (Nation และคณะ 2003) ผลการเรียนรู้ของนักศึกษา มิใช่เพียงแต่สามารถตอบข้อสอบได้เท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าที่จะต้องติดตัวไป คือ การมีความคิด จิตใจ คุณธรรมจริยธรรม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางวิชาการและวิชาชีพ ในการออกไปทำงานและการใช้ชีวิตอย่างผู้มีความรู้ โดยเฉพาะด้านสาเหตุและผลที่จำเป็นต่อการประพฤติปฏิบัติ

ดังนั้นครูอาจารย์ทุกสาขาวิชา จะต้องได้รับการฝึกอบรมวิธีการสร้างวัฒนธรรมทางวิชาการและจริยธรรมในการทำงานและในการครองชีวิตให้แก่นักศึกษาของตน เมื่อมีโครงการฝึกอบรมแล้ว ก็จะต้องมีเครื่องมือวัดเพื่อการจำแนก และการประเมินผลด้วย ดังนั้น นวัตกรรมในแผนงานนี้จึงมีที่สำคัญ 2 ประเภท คือ นวัตกรรมการสร้างและการใช้เครื่องมือวัด และนวัตกรรมการสร้างและการใช้ชุดฝึกอบรมพัฒนาอาจารย์เพื่อให้สามารถพัฒนานักศึกษาของตนได้ในแนวของมาตรฐานผลการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาที่สังคมกำหนดไว้นั่นเอง

นวัตกรรมเครื่องมือวัด ในโครงการวิจัยและพัฒนานี้ เครื่องมือวัดเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีไว้เพื่อใช้ในการสำรวจจำแนกแบ่งประเภทครูอาจารย์ และนักศึกษาทั้งทางด้านจิตใจ พฤติกรรม และประสบการณ์ในอดีต และสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อใช้ในงานวิจัย และใช้ประเมินผลที่คาดว่าจะเกิดภายหลังการรับการฝึกอบรมหรือพัฒนา

ในแผนงานนี้ ได้มีการสร้างเครื่องมือวัดใหม่ ๆ เป็นจำนวนหลายสิบเครื่องมือ ตามความต้องการและความจำเป็นที่กล่าวข้างบนนี้ โดยพบว่ายังไม่มีเครื่องมือวัดที่เหมาะสมจะนำมาใช้ได้ทั้งในประเทศ และแม้ในต่างประเทศ การสร้างเครื่องมือวัดแล้วหาคุณสมบัติสำคัญเพื่อความมั่นใจก่อนจะนำไปใช้ในงานวิจัยและหรืองานพัฒนานั้น เรียกได้ว่าเป็นการสร้างนวัตกรรมที่สำคัญ และทำให้งานนั้นหรือโครงการนั้น ๆ มีลักษณะที่แสดงความคิดริเริ่มใหม่ (Originality) ที่แตกต่างจากสิ่งที่มีอยู่เดิม

ในที่นี้จะกล่าวถึงแบบวัดที่สร้างและทำวิจัยเพื่อยืนยันคุณสมบัติของเครื่องมือวัดใหม่ 5 ชุด ซึ่งได้มีการเขียนเป็นบทความวิจัยลงตีพิมพ์ในวารสารนานาชาติแล้ว

เครื่องมือแรกคือ แบบวัดพฤติกรรมสั่งสอนเชิงวิชาการ เพื่อใช้วัดอาจารย์อุดมศึกษา (Bhanthumnavin 2018) มีลักษณะเป็นแบบวัดชนิดมาตรประเมินรวมค่า เป็นประโยคประกอบมาตร 6 หน่วย ให้อาจารย์ตอบจาก “จริงที่สุด” ถึง “ไม่จริงเลย” มี 11 ข้อ โดยเริ่มต้นจาก 31 ข้อ ที่เขียนขึ้นตามความหมายย่อยของพฤติกรรมการสั่งสอนเชิงวิชาการ โดยนักวิจัยอาวุโส 9-12 ท่าน มีการดำเนินการ 4 ขั้นตอน โดยใช้คะแนนการตอบของอาจารย์อุดมศึกษาที่เชิญมาประชุมร่วมกันจากแต่ละภาคของประเทศ 5 ภูมิภาค รวม 828 คน นำคะแนนการตอบไปทำการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจ และเชิงยืนยันได้แบบวัด 11 ข้อ มี 3 องค์ประกอบ คือ (1) การให้การสั่งสอนเชิงบวกแก่นักศึกษา (2) การให้การช่วยเหลือทางข้อมูลความรู้และทางอารมณ์แก่นักศึกษา และ (3) การที่อาจารย์เป็นแบบอย่างที่ดีในการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่สาเหตุซึ่งพบจากทางวิชาการ ส่วนการตรวจสอบความตรง (validity) ของแบบวัดนี้ ได้ใช้ข้อมูลของอาจารย์ 128 ท่าน พบว่า จิตลักษณะที่ดีงามและน่าปรารถนา 2 กลุ่ม คือ Core Self-Evaluation (การประเมินแก่นแห่งตน) (Judge และคณะ 2003) และ Psychological Capital (ต้นทุนทางจิต) (Luthans และคณะ 2007) มักพบมากในอาจารย์ที่มีพฤติกรรมสั่งสอนเชิงวิชาการแก่ศิษย์มาก ในขณะที่อาจารย์ที่จบปริญญาเอกมีพฤติกรรมดังกล่าวมากกว่าอาจารย์ที่จบต่ำกว่า ส่วนความเที่ยงหรือความน่าเชื่อถือ (Reliability) ของแบบวัดพฤติกรรมดังกล่าวในงานวิจัยนี้มีค่าสูงตามมาตรฐาน คือ ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า

เท่ากับ 0.81 แสดงว่า แบบวัดพฤติกรรมที่สร้างใหม่นี้มีมาตรฐานสูงหลายประการ เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในงานวิจัยและงานพัฒนาต่าง ๆ ได้ต่อไป

ในทำนองเดียวกันได้มีการสร้างแบบวัดใหม่ ๆ ที่ใช้วัดลักษณะของอาจารย์หรือของนักศึกษา แล้วลงตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารต่างประเทศมีที่ควรนำมากล่าวอีก 4 แบบวัด คือ (1) แบบวัด (อาจารย์ด้าน) การกระตุ้นความรับผิดชอบแก่นักศึกษา (Bhanthumnavin, 2020) (2) แบบวัดผลงานวิจัยของอาจารย์ (Bhanthumnavin, 2015) (3) แบบวัดพฤติกรรมเชิงวิจัยในชีวิตประจำวัน (Bhanthumnavin, & Bhanthumnavin, 2015) และ (4) แบบวัดทัศนคติต่อการตรงเวลาในนักศึกษา (Bhanthumnavin, Bhanthumnavin, & Sorod, 2018)

นวัตกรรมเครื่องมือวัดมีความสำคัญและจำเป็นต่อการวัดและการวิจัย เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่จะนำไปใช้ในการฝึกอบรมพัฒนาต่อไป อาจกล่าวได้ว่า วิชาการสาขาใดมีนวัตกรรมการวัดจำนวนมากและมีมาตรฐานสูง มักเป็นสาขาวิชาที่มีความเจริญได้อย่างรวดเร็ว เข้าสู่ยุควิชาการประยุกต์และวิจัยประยุกต์ที่สาขาวิชาชีพต่าง ๆ สามารถนำไปใช้ได้ ทำให้เกิดนวัตกรรมการพัฒนา อันหมายถึง การเสริมสร้างสิ่งที่ดีงาม และการป้องกันปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะตามนโยบายสำคัญในระดับต่าง ๆ ของประเทศ

นวัตกรรมการพัฒนาทักษะการสอนควบคู่กับการเสริมสร้างจิตแก่ผู้เรียน ครูอาจารย์ระดับอุดมศึกษามีหน้าที่หลักคือการสอนวิชาในสาขาที่ตนถนัดและเรียนมาในระดับสูง ยกเว้นสาขาศึกษาศาสตร์ ครูอาจารย์ในสาขาอื่น ๆ ที่สอนอุดมศึกษาไม่เคยผ่านการฝึกสอนมาก่อน เคยแต่เป็นนักศึกษามาโดยตลอดจนจบการศึกษาในสาขาของตน เมื่อเข้ามาในมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยต้องมีบทบาทใหม่ คือเป็นผู้สอน ผู้ฝึก ผู้ให้ความรู้แก่นักศึกษา วิธีการสอนที่ครูอาจารย์นำมาใช้ย่อมแตกต่างกันตามประสบการณ์ หรือความเคยชินที่ตนได้รับจากอาจารย์ของตน เป็นการเลียนแบบผู้ใหญ่ หรือบางคนอาจปรับปรุงวิธีการหรือคิดขึ้นมาลองใช้เอง แบบลองผิดลองถูกก็อาจเป็นได้ จึงขาดระบบระเบียบและมีมาตรฐานการสอนที่หลากหลายที่ให้ผลการสอนที่นักศึกษาได้รับ ขาดหลักประกันว่าจะเรียนรู้ได้มาก เรียนรู้ได้ถูกต้อง และเรียนรู้ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื้อหาวิชาและบริบทการสอนอุดมศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ ในคณะวิชาต่าง ๆ ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ อาจพิจารณาได้ว่ามีความคล้ายคลึงกัน เช่น มีการ**สอนวิชาแรก**ที่เป็นวิชาพื้นฐาน (Introductory courses) ในทุกหลักสูตรมีการสอนให้อ่านตำราและบทความประกอบการเรียน ในบางวิชามี**ทฤษฎี**ต่าง ๆ ที่ต้องเรียนรู้ หลายสาขาวิชาต้องเรียน**วิธีวิจัย** อ่านบทความวิจัย และอาจถึงฝึกการทำวิจัยด้วย

นอกจากนี้การศึกษาระดับอุดมศึกษาหลังการจบมัธยมบริบูรณ์ 12 ปีแล้ว กลายเป็นระดับการศึกษาที่สำคัญจำเป็นต่อการทำงานและการครองชีวิตในยุคปัจจุบันและในอนาคต จึงทำให้เยาวชนจากครอบครัวที่ไม่เคยมีญาติผู้ใหญ่เรียนจนถึงระดับอุดมศึกษามีเป็นจำนวนมาก (Mayhew และคณะ 2016) นักศึกษาไทยในยุคนี้มักจะเป็นคนแรกของครอบครัวที่เรียนสูงขึ้นจนถึงระดับอุดมศึกษา เรียกนักศึกษาประเภทที่เป็นรุ่นแรกของครอบครัวของตนว่า first generation students ซึ่งในระดับอุดมศึกษาไทย และอาจรวมถึงอาชีวศึกษามีไม่น้อยว่า 65 เปอร์เซ็นต์ ของนักศึกษาที่กำลังเรียนอยู่ทั้งหมด

(กฤษณะโชติ บัวหล้า 2561) นักศึกษารุ่นแรกของครอบครัวมักมีปัญหาในทางการเรียนและปรับตัวเพื่อมากกว่านักศึกษาที่มีบิดามารดาและอาจถึงปู่ย่า ตายาย ที่เคยได้รับการศึกษาสูงมาแล้ว (Upah, 2017) ครอบครัวประเภทหลังนี้อาจจะมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมวิชาการผ่านการอบรมเลี้ยงดูอย่างมีการใช้ความรู้ทางวิชาการ ความมีเหตุมีผลที่ถูกต้องมากกว่า และการสร้างนิสัยการอ่าน การเขียน จากการที่ผู้ใหญ่ในครอบครัวกระทำพฤติกรรมเหล่านี้ จนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็กในครอบครัวของตน ซึ่งเป็นการสร้างความพร้อมในการเรียนรู้ที่สำคัญต่อการเรียนในระดับสูง และประสบความสำเร็จได้มาก

(ดุจเดือน พันธุมนาวิน 2553 หน้า 225-236; Zigler, และคณะ 2008) ดังนั้น อาจารย์จึงควรมีวิธีการที่จะช่วยนักศึกษาประเภทรุ่นแรกของครอบครัว (ซึ่งก็คือนักเรียนส่วนใหญ่ในชั้นเรียนแทบทุกวิชานั่นเอง) รวมทั้งช่วยนักศึกษาอื่น ๆ ให้มีสภาพจิตใจและความพร้อมที่จะเรียนรู้ให้มากขึ้น

ดังนั้น ครูอาจารย์ที่รับผิดชอบการสอนวิชาแรก การสอนทฤษฎีให้เกิดประโยชน์ การสอนวิจัย และการสอนนักศึกษารุ่นแรกของครอบครัว จึงควรได้รับการฝึกอบรมพัฒนา ให้มีความรู้ ความสามารถในการสอนและพัฒนา มิใช่เพื่อให้นักศึกษาตอบข้อสอบได้เท่านั้น แต่ครูอาจารย์จะต้องรู้จักวิธีพัฒนาจิตใจและพฤติกรรมของนักศึกษาในวิชาเหล่านี้ด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิผลตามมาตรฐานผลการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาที่กำหนดไว้ (สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม 2562) โดยอ้างประกาศคณะกรรมการอุดมศึกษา (2558) ที่กำหนดใน พ.ศ. 2552 เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จบระดับอุดมศึกษาจะพึงมีซึ่งจะแสดงถึงระดับผลการเรียนรู้ที่ได้รับจากช่วงที่ศึกษาระดับปริญญาตรี และเมื่อศึกษาสำเร็จออกไปแล้วจะเป็นลักษณะที่ติดตัวไปด้วยที่สำคัญ 5 ประการ คือ ทางด้านความสามารถใช้ปัญญา ด้านความรู้ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความรับผิดชอบ ตลอดจนความสามารถวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยี

มาตรฐานผลการเรียนรู้ระดับอุมดมศึกษาของประเทศไทยนี้ มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดของสมาคมจิตวิทยาอเมริกัน (2013) เกี่ยวกับผลที่คาดหมายจากผู้ที่เรียนจบระดับปริญญาตรีทางจิตวิทยาที่สำคัญ คือ ได้มีการเสนอแนะเครื่องมือวัดและประเมินผลเพื่อให้นำมาใช้ด้วย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ยังไม่ปรากฏโครงการฝึกอบรมอาจารย์ผู้สอนอย่างเป็นระบบ โดยต้องมีทั้งเอกสารวิชาการ คู่มือปฏิบัติ และเครื่องมือวัดประเมินขณะทำการสอนช่วง 4 ปีนั้น และหลังจากบุคคลจบการศึกษาแล้ว

(1) จุดมุ่งหมายของแผนงาน เป้าหมายของแผนงานเกี่ยวกับนวัตกรรมการพัฒนาอาจารย์ผู้สอนอุดมศึกษา (ดวงเดือน พันธุมนาวิน และ ดุจเดือน พันธุมนาวิน 2559) มี 3 ประการ คือ

ประการแรก สร้างชุดฝึกอบรมทักษะการสอนที่สามารถพัฒนาจิตแก่ผู้เรียน จำนวน 15 ชุด เกี่ยวกับการสอนวิชาแรกในหลักสูตร การสอนอ่านตำรา และเอกสารวิชาการ การสอนทฤษฎีเพื่อใช้ประโยชน์และการเพิ่มความพร้อมทักษะเรียนรู้ให้แก่นักศึกษา

ประการที่สอง สร้างชุดพัฒนาจิตอาจารย์ผู้สอนจำนวนอีก 15 ชุด เพื่อเป็นพื้นฐานการพัฒนาคุณภาพของอาจารย์ไทยด้านจิตพลังจริยธรรม 3-4 ด้าน คือ ความคิดเหตุผล และจริยธรรม ลักษณะความพยายามโดยมุ่งความสำเร็จ มุ่งอนาคต และความสามารถควบคุมตน โดยเชื่อมโยงกับพฤติกรรมความรับผิดชอบ พฤติกรรมแสวงหาและใช้ความรู้ พฤติกรรมพอเพียง และพฤติกรรมตรงต่อเวลา ในจำนวน 15 ชุด

ประการที่สาม นำชุดฝึกอบรมทั้งทางจิตและทักษะที่คัดเลือกมาจาก 30 ชุด ที่สร้างขึ้นใหม่ตาม ข้อ 1 และ ข้อ 2 อย่างละ 5 ชุด รวม 10 ชุด ไปทดลองใช้กับอาจารย์ผู้สอนระดับปริญญาตรีหลายมหาวิทยาลัย แล้วทำการวิจัยเชิงทดลองประเมินผล เพื่อนำไปใช้อย่างเหมาะสมได้ต่อไป

(2) ลักษณะของนวัตกรรมการพัฒนาอาจารย์ นักวิชาการอาวุโส และผู้ช่วยวิจัย ทำการประมวลศึกษาเอกสารทางวิชาการอย่างกว้างขวาง นำทฤษฎีและผลวิจัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ มากำหนดจิตที่ควรพัฒนา เพราะมีความเชื่อมโยงกับลักษณะที่พึงปรารถนาในบัณฑิตไทย มีการเขียนชุดฝึกอบรมพัฒนาตามหัวข้อ และขั้นตอนต่าง ๆ ที่ร่วมกันกำหนดขึ้น

ชุดฝึกอบรมพัฒนาแต่ละชุด มีหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้ (1) ที่มาและความสำคัญของกิจกรรมนี้ (2) วัตถุประสงค์ของกิจกรรม (3) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (4) กิจกรรมที่แบ่งเป็นอย่างน้อย 3-4 ตอนย่อย โดยตอนหนึ่งเป็นการนำเข้าสู่ทักษะ หรือจิตที่เป็นเป้าหมายของการฝึก จากพื้นฐานประสบการณ์ และปัญหาที่อาจารย์มักประสบอยู่ ตอนสอง เป็นการฝึกวิธีสอนทักษะการอ่าน การสอนทฤษฎีวิจัย ที่เข้ามาตรฐานสูงครบถ้วน ที่แสวงหามาจากเอกสารวิชาการนานาชาติ โดยมีแบบฝึกหัด หรือกิจกรรมช่วยต่าง ๆ ให้อาจารย์ได้ฝึกคิด วางแผน ไปถึงการฝึกหัดกระทำบางประการ ตอนสาม เป็นการฝึกจิตที่เกี่ยวข้องกับการสอนเนื้อหาวิชานั้น ๆ เช่น ถ้าเป็นวิชาแรกของหลักสูตร จะมีการฝึกความรู้ ความเข้าใจ การคิดวิเคราะห์ และการประเมินความถูกต้องของข้อสรุป หรือหลักการ เพื่อแก้ไขหรือลบล้างความเข้าใจผิด (Misconceptions) ด้วยหลักฐานทางวิชาการ และการปฏิบัติ การสอนอ่านตำรา ก็ให้มีการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการรู้จากการอ่านหัวข้อสำคัญต่าง ๆ แล้วแบ่งการอ่านอย่างมีเทคนิค ทำให้อ่านได้รวดเร็ว รู้จักจับประเด็นสำคัญได้ ส่วนการสอนทฤษฎีก็มิใช่เพื่อท่องจำเท่านั้น แต่ให้อาจารย์หาตัวอย่างที่ลงสู่กรณีที่ชัดเจนตลอดจนนำหลักตามทฤษฎี ไปใช้ในงานวิจัย ในการแก้ปัญหาในการเรียนและในชีวิตประจำวันได้ เช่น ทฤษฎีตามหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นำลงสู่การปรับตัวให้เกิดสมดุลทางการเงินการใช้จ่าย ทางด้านความทุ่มเทในงานหรือการเรียน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างตนกับคนอื่น ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้และเกิดความสุข เป็นต้น

ในการฝึกทักษะการเรียน การอ่าน การเข้าใจทฤษฎี วิจัย ตลอดไปจนถึงการนำไปใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่นักศึกษาน่าจะสนใจ ควรเป็นตอนที่สาม จนกระทั่งนำลงสู่พฤติกรรมเป้าหมายของนักศึกษา เช่น พฤติกรรมการแสวงหาและการใช้ความรู้ พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างพอเพียงไม่มากเกินตัวจนเป็นหนี้ พฤติกรรมรับผิดชอบตามหน้าที่ เช่น ส่งงาน อ่านตำรา ช่วยครอบครัว เคารพกฎระเบียบ พฤติกรรมตามคุณธรรมที่สำคัญอีกประการ คือ พฤติกรรมตรงเวลาและพฤติกรรมเคารพสิทธิของผู้อื่น เป็นการจรรโลงสังคมประชาธิปไตยในระดับนักศึกษา

ส่วนชุดฝึกพัฒนาจิตแก่อาจารย์ ก็มีกิจกรรมย่อยที่พัฒนาจิตเป้าหมายแก่อาจารย์ โดยจิตแต่ละด้านอาจกำหนดความลึกซึ้งเป็น 3 ระดับ มีตอนย่อย ๆ ที่ฝึกจิตอาจารย์ จะเป็นการฝึกจิตที่เน้นระดับกลางและระดับสูง ส่วนการนำจิตดังกล่าวไปผสมผสานในเนื้อหาที่สอนศิษย์ที่กล่าวไปแล้ว อาจเป็นการพัฒนานักศึกษาที่จิตขั้นต่ำและขั้นกลางเป็นสำคัญ แล้วนำไปเชื่อมโยงกับพฤติกรรมบางประการที่กล่าวไปข้างบนนี้

(3) วิธีการใช้ชุดฝึกอบรมอาจารย์ในการประเมินผล ชุดฝึกอบรมพัฒนาที่สร้างใหม่ในปัจจุบันต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการ อันมีทฤษฎีสำคัญและผลงานวิจัยจำนวนมากรองรับ ชุดฝึกอบรมพัฒนาอาจารย์ทางจิตมีทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมเป็นหลัก ที่กำหนดว่าควรจะพัฒนาจิตด้านใดบ้าง จึงจะทำให้อาจารย์เป็นผู้มีคุณสมบัติของคนดีที่เก่งและมีสุขได้มากขึ้น จนเกิดเป็นพฤติกรรมการทำงาน พฤติกรรมการดำรงชีวิต และโดยเฉพาะพฤติกรรมการพัฒนานักศึกษาในความรับผิดชอบของตน ในด้านที่กำหนดไว้ในมาตรฐานผลการเรียนรู้ดังกล่าวมาแล้ว

เมื่อกลุ่มนักวิชาการอาวุโสได้ร่วมกันสร้างชุดฝึกอบรมพัฒนาจิตและทักษะการสอน เพื่อให้อาจารย์ได้ศึกษาและนำไปใช้อย่างมีผลดีตามเป้าหมายได้ต่อไป ผู้สร้างนวัตกรรมการฝึกอบรมจิตและทักษะเหล่านี้จะต้องทำการทดลองใช้และประเมินผลเองเป็นลำดับแรก (Flay และคณะ 2005) เพื่อศึกษาประสิทธิผล (Effectiveness) ของชุดฝึกอบรมที่สร้างใหม่นี้ ว่าจะใช้ได้ผลตามคาดในปริมาณใด ได้ผลดีกับอาจารย์ประเภทใดมากกว่าอาจารย์ประเภทอื่น ๆ ตลอดจนผลดีปรากฏในลักษณะที่เป็นเพียงจิตใจพัฒนาสูงขึ้น หรือส่งผลต่อไปยังจิตด้านอื่น ๆ และต่อพฤติกรรมสำคัญด้วย การทดลองใช้และประเมินผลแต่ละชุดใช้เวลา 1 ชั่วโมงครึ่ง 5 ชุด พัฒนาใช้ฝึกต่อเนื่องกับ รวม 7 ชั่วโมงครึ่ง อาจารย์ผู้สมัครเข้ารับการฝึกอบรมจำนวนประมาณ 400 ท่าน จาก 4 ภูมิภาคของประเทศ ครั้งละประมาณ 80–120 ท่าน แต่ละภูมิภาคดำเนินการเหมือนกันทุกประการ ตามรูปแบบการวิจัยเชิงทดลองมีกลุ่มควบคุมและวัดผลหลังการฝึกอบรม ส่วนการวัดก่อนฝึกนั้นเป็นการวัดภูมิหลัง ประสบการณ์ทำงาน และจิตลักษณะพื้นฐานบางประการ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป

ลักษณะของชุดฝึกอบรมแต่ละชุดทั้งชุดพัฒนาจิตและชุดพัฒนาทักษะได้กล่าวไปแล้ว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการทำวิจัยเพื่อทดลองใช้และประเมินผล แต่ละภูมิภาคอาจารย์จากหนึ่งหรือหลายมหาวิทยาลัยมารวมกัน มีการสุ่มเข้ากลุ่มวิจัย 4 กลุ่ม อาจารย์ในทุกกลุ่มได้รับการฝึกโดยใช้เวลาเท่ากันทุกกลุ่ม คือ 15 ชั่วโมง การฝึกเมื่อแบ่งเป็น 4 กลุ่มเท่า ๆ กัน อาจารย์กลุ่มที่หนึ่งจะได้รับชุดฝึกจิต กับชุดฝึกทักษะต่อเนื่องกันไปภายใน 3 วัน กลุ่มที่สองได้รับชุดฝึกจิตกับชุดฝึกการทำวิจัย (ชุดควบคุม 1) กลุ่มที่สามได้รับชุดฝึกทักษะกับชุดฝึกการสร้างแบบวัด (ชุดควบคุม 2) ส่วนอาจารย์ในกลุ่มที่ 4 ได้รับชุดควบคุม 1 กับชุดควบคุม 2 หลังจากนั้นทุกกลุ่มได้ตอบแบบวัดหลายชุดเพื่อใช้ประเมินผล ใช้ตรวจสอบปริมาณการฝึกที่แต่ละท่านได้รับและจำได้ ตลอดจนการวัดประสบการณ์และความพอใจในการร่วมกิจกรรมเพื่อใช้ตรวจสอบ และปรับปรุงการจัดการและกิจกรรมฝึกอบรมแต่ละชุดต่อไป ผลวิจัยอาจารย์ทั้ง 4 ภูมิภาคจะนำมารวมกัน เป็น 4 กลุ่มวิจัย โดยนักวิจัยคาดว่าอาจารย์ในกลุ่มที่หนึ่งมีผลการพัฒนาจิตและทักษะและมีความพร้อมจะไปพัฒนานักศึกษาของตนมากกว่าอาจารย์ที่ได้รับการฝึกจิตอย่างเดียว หรือฝึกทักษะอย่างเดียว ส่วนอาจารย์

กลุ่มที่สี่ที่ไม่ได้รับการฝึกจิตหรือฝึกทักษะการสอนเลย คาดว่ามีความพร้อมจะไปพัฒนานักศึกษาให้ได้ผลตามข้อกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ได้น้อย

ผลการวิจัยเชิงทดลอง ประเมินผลนวัตกรรมการพัฒนาอาจารย์ตามแผนงานนี้ยังอยู่ระหว่างการวิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานการวิจัย

(4) ข้อสังเกตและเสนอแนะ ในแผนงานนี้นักวิจัยอาวุโสผู้รับผิดชอบหลักในการเขียนชุด ฝึกอบรมชุดที่นำมาทดลองใช้เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมด้วยตนเอง จึงเป็นการจัดการฝึกได้ตรงตามเจตนารมณ์และตามเอกสารชุดฝึกที่ตนเขียนไว้ โดยมีเอกสารประกอบการฝึกแจกแก่อาจารย์ที่เข้าฝึกชุดนั้น ๆ รวมทั้งมีการให้รายการเอกสารอ้างอิงประจำชุดฝึก เพื่ออาจารย์ท่านใดสนใจจะไปแสวงหาและใช้ประโยชน์จากเอกสารที่ใช้ประกอบทั้งในประเทศและต่างประเทศได้อย่างสะดวกและจะเกิดประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้นต่อไป

ปรากฏว่าอาจารย์จำนวนมากมีความกระตือรือร้นในการรับการพัฒนา ทุกท่านที่อยู่ครบถ้วนตามเวลาที่กำหนดมีมากกว่า 95 เปอร์เซ็นต์ ส่วนวิทยากรที่ทำการฝึกในกลุ่มที่ได้รับชุดควบคุม 1 และชุดควบคุม 2 ก็เป็นอาจารย์ชุดเดียวกับที่รับผิดชอบการฝึกจิตและทักษะอาจารย์ ซึ่งเป็นการจัดการอย่างเคร่งครัดให้เกิดความเท่าเทียมกันในกลุ่มทดลอง และกลุ่มควบคุมทั้งสี่กลุ่มในทุกภูมิภาค

นวัตกรรมการพัฒนาจิตและทักษะอาจารย์เพื่อการพัฒนาศิษย์ ยังมีอีก 20 ชุด ที่ควรทำการวิจัยเชิงทดลองประเมินผลเช่นเดียวกับ 10 ชุดที่นำมาใช้แล้ว

ส่วนชุดฝึกที่นำมาทดลองใช้แล้วถ้าปรากฏว่าใช้ได้ผลดีตามคาด ก็ควรที่กระทรวงและมหาวิทยาลัยจะต้องสนับสนุนการนำไปใช้ฝึกอบรมอาจารย์อย่างกว้างขวางและทำการประเมินผลการฝึกอบรมอาจารย์ในลักษณะต่าง ๆ และประเมินผลการที่อาจารย์ผู้สอนนำไปใช้พัฒนาศิษย์ในวิชาที่ตนสอนอย่างเข้มแข็งและจริงจัง โดยมีผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ดูแลให้คำแนะนำปรึกษาอย่างต่อเนื่องต่อไปอีกจะทำให้คำประกาศของฝ่ายที่เป็นคณะกรรมการและสำนักงานเกี่ยวกับผลงานอุดมศึกษาตั้งแต่ พ.ศ.2552 2558 และ 2562 จะเกิดการดำเนินการตามมหาวิทยาลัยอย่างจริงจัง และมีมาตรฐานทางวิชาการรองรับได้ช่วยเสริมสร้างอุดมศึกษาและป้องกันวิกฤติทางการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2. สรุปและข้อเสนอแนะรวม

“จิตพลังจริยธรรม” มีความสำคัญและจำเป็นต่อความเป็นคนดีที่เก่งและมีสุขของประชาชนไทย ซึ่งควรมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เด็ก (อายุ 9-10 ขวบ) จนกระทั่งถึงเป็นผู้ใหญ่ตอนต้น โดยแผนงานพัฒนาในระดับอุดมศึกษา เป็นการต่อยอดการพัฒนาเด็กนักเรียนประถมศึกษาตอนปลายและมัธยมศึกษาตอนต้น ในรูปของนวัตกรรมนิทานพัฒนาจิต 4 ด้านนี้ (ดวงเดือน พันธุมนาวิน 2559) ซึ่งมาจากทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม ที่ระบุว่าจิตทั้ง 4 ประการนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนความเป็นพลเมืองชั้นดีที่น่าปรารถนาในสังคมไทย จิตเหล่านี้ควรมีการกระตุ้นพัฒนาเป็นระยะ ๆ โดยควรระดมสรรพกำลังในการพัฒนาเยาวชนไทยด้วยนวัตกรรมการฝึกพัฒนาจิตใจและพฤติกรรมผสมผสานกับการพัฒนาคุณธรรม

จริยธรรมที่ทำกันอยู่แต่เดิม โดยนักวิจัยทางจิตพฤติกรรมศาสตร์ได้สร้างนวัตกรรมในการพัฒนาพัฒนาจิตพลังจริยธรรอย่างมีความต่อเนื่อง ซึ่งน่าจะทำให้ครูอาจารย์นำไปปฏิบัติได้อย่างสะดวก คุ้มค่า และมีผลดีอย่างยั่งยืนมากขึ้น

3. เอกสารอ้างอิง

กฤษณะโชติ บัวหล้า. 2561. **ปัจจัยทางจิตลักษณะและสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมุ่งมั่นในการเรียนของนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่เป็นรุ่นแรกของครอบครัว.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สาขาวิชาการบริหารการพัฒนาสังคม.

โกศล มีคุณ และ ณรงค์ เทียมเมฆ. 2545. **ผลของการฝึกใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมที่มีต่อจิตลักษณะและพฤติกรรมจริยธรรมของครู.** รายงานการวิจัย โครงการวิจัยแม่บท: การวิจัยและพัฒนาระบบพฤติกรรมไทย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และ ดุจเดือน พันธุมนาวิน. 2559. **ข้อเสนอแผนงานวิจัย "จิตพลังจริยธรรมในการวิจัยและฝึกอบรมผู้สอน เพื่อพัฒนาผู้เรียนในระดับอุดมศึกษา"** คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน และคณะ. 2530. **ชุดฝึกอบรมการเสริมสร้างคุณลักษณะของข้าราชการพลเรือน.** สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ..

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. (2538). **ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคคล**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. 2559. ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมในทศวรรษที่สี่ (พ.ศ. 2549-2559). ใน บังอร โสฬส และคณะ. (บก.) **สี่ทศวรรษใต้ร่มทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม.** หน้า 80-99.

ดุจเดือน พันธุมนาวิน และ อัมพร ม้าคนอง. 2552. **การฝึกอบรมจิตลักษณะและทักษะแบบบูรณาการที่มีผลต่อพฤติกรรมการพัฒนานักเรียนของครูคณิตศาสตร์ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น.** รายงานการวิจัย. โครงการวิจัยแม่บท: การวิจัยและพัฒนาระบบพฤติกรรมไทย. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

ดุจเดือน พันธุมนาวิน. 2553. **ทฤษฎีและผลการวิจัยทางจิตพฤติกรรมศาสตร์เพื่อการวิจัยและพัฒนาบุคคลและสังคม.** คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 224-241.

วรวรรณ อัศวกุล. 2553. การวิจัยที่นำการพัฒนามารดาไปสู่ความสำเร็จในการดูแลทันตสุขภาพบุตรก่อนวัยเรียน: การวิจัยทางจิตพฤติกรรมศาสตร์สองเรื่องที่ต่อเนื่อง. **วารสารจิตพฤติกรรมศาสตร์ระบบพฤติกรรมไทย, 7(1-2)**, 11-65.

สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. 2562. ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. **ในประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558.**

American Psychological Association (2013). **APA guideline for the undergraduate psychology major version 2.0**. Retrieve from http:/ / www. apa. org/ ed/ precollege/ about/ psymajor-guidelines.pdf.

Bhanthumnavin, D. 2015. Development and Validation of Research-based Performance Scale in Thai Scholars. **International Journal of Psychology and Behavioral Sciences,** 5(5), 193-200.

Bhanthumnavin, D. 2018. Academic Inculcating Behavior Scale and Validation using CSE and PsyCap in Diverse Faculty Members. **International Journal of Engineering & Technology,** 7(4.38), 1323-1326.

Bhanthumnavin, D. 2020. **Shaping Responsible Individual Character Scale (SRICS): Development and Incremental Predictive Validity on Professional Identity Beyond CSE and PsyCap in University Instructors.** 6th International Conference in Education ICEDU 2020, 3-4th April 2020, Bangkok, Thailand.

Bhanthumnavin, D., Bhanthumnavin, D. & Sorod, B. 2018. Construction of Attitude Towards Punctuality Scale for University Students and Relationships to CSE and FTP. **International Journal of Engineering & Technology,** 7(4.38), 1319-1322.

Bhanthumnavin, D., Bhanthumnavin, D. 2015. Development of Research-Like Activities in Everyday Life Measure and Association with Core Self-Evaluation Scale in Thai Undergraduate Students. **International Journal of Applied Psychology,** 5(4), 103-108.

Boelman, V., Kwan, A., Lauritzen, JRK., et. Al. 2014. **Growing Social Innovation: a Guide for Policy Makers.** European Commission Research Program.

Duncan, G.J., Magnuson, K. & Votruba-Drzal E.. 2017. Moving Beyond Correlations in Assesing the Consequences of Poverty. **Annual Review of Psychology,** 68, 413-434.

Flay, B.R., Biglan, A., Boruch, R.F., Castro, F.G., Gottfredson, D., Kellam, S., Moscicki, E.K. Schike, S., Valentine, J.C. & Ji, P. 2005. Standards of Evidence: Criteria for Efficacy, Effectiveness and Dissemination. **Prevention Science,** 6(3), 151-175.

Judge, T. A., Erez, A., Bono, J. E., & Thoresen, C. J. (2003). The *core self-evaluations scale*: Development of a measure. **Personnel Psychology, 56(2)**, 303-331.

Leedy, P.D., & Ormrod, J.E. 2015. **Practical Research Planning and Design.** Eleventh Edition Global Edition. New York: Pearson.

Luthans F, Avolio BJ, Avey JB, Norman SM. (2007). Psychological capital: Measurement and relationship with performance and job satisfaction. **Personnel Psychology, 60**, 541–572.

Mayhew, M.J., Rockenbach, AN., Bowman, N.A., Seifert, T.A. & Wolniak, G.C. 2016. **How College Affects Students. 21st Century Evidence That Higher Education Works.** Volume 3, Jossey-Bass.

Nation, M., Crusto, C., Wandersman, A., & Kumpfer, K.L. 2003. What Works in Prevention: Principles of Effective Prevention Programs. **American Psychologist,** 58(6/7), 449-456.

Sassower, R. 2017. Causality and Correlation. **The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Theory.**

Steel, D. 2003. Social Mechanisms and Causal Inference. **Philosophy of the Social Science,** 34(1), 55-78.

Upah, K.N. 2017. **Comparing First-Generation and Continuing-Generation College Students' Self-Efficacy, Campus Involvement, and Academic Performance.** Honors Program Theses, 262 pp.

Zigler, E., Pfannenstiel, J. C., & Seitz, V. 2008. The Parents as teachers progeam and school success: A Replication and Extension. **The Journal of Primary Prevention,** 29(2), 103-120.

สาขา การบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม

นวัตกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อความยั่งยืน
(Environmental Management Innovation for Sustainability)

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฆริกา คันธา*

บทคัดย่อ

การศึกษาการพัฒนาเมืองอัจฉริยะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของประเทศไทย โดยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในประเทศไทย ร่วมกับข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ของแต่ละ อปท. และการเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยศึกษากรณีศึกษาของ อปท. 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลท่าจีน อ.เมือง จ.สมุทรสาคร อบต. เกาะเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี และ อบต. ในคลองปลากด อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ เพื่อศึกษาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละ อปท. การจัดการสิ่งแวดล้อมของ และเสนอแนะแนวทางในการประยุกต์ใช้สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับ อปท. อื่น ๆ ต่อไป จากการศึกษาพบว่าประเด็นสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของ อปท. ได้แก่ การบริหารจัดการขยะของ อปท. การตรวจวัดและติดตามคุณภาพอากาศและคุณภาพน้ำ และการสร้างการมีส่วนร่วมและความตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประเด็นทางสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของ อปท. ได้ เช่น เทคโนโลยี IoT ในการตรวจวัดและติดตามตรวจสอบคุณภาพน้ำและอากาศ เครื่องผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากขยะในครัวเรือน โรงไฟฟ้าจากขยะ การนำ ICT มาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น โดยสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะควรจะนำมาบูรณาการตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน เพื่อให้ใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าและยั่งยืน

คำสำคัญ: สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ, เมืองอัจฉริยะ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : care_045@yahoo.com

Smart environment Development for Local Administration Organization

Karika Kunta*

Abstract

This article studied smart environment development of Local Administration Organizations (LAO) in Thailand by reviewing documents related to smart city development in Thailand and interviews with relevant officers of each studied LAO. The studied LAO included 3 LAO; 1) Tha Chin Subdistrict Municipality in Mueang district, Samut Sakhon, 2) Ko Kred Subdistrict, Pak Kred District, Nonthaburi and 3) Nai Pla Kot Subdistrict, Phra Samut Chedi District Samut Prakan. Environmental situation and management including important issues were reviewed and then suggest the application of different appropriate “smart environment” for studied LOA and other LOA in Thailand. The study showed that significant environmental issues were waste management, air and water quality measurement and monitoring, and raising public awareness of community environment. The smart environment can be applied to improve local environmental issues such as IoT technology for measuring and monitoring water and air quality, organic fertilizer production machine from household waste, power plants from waste, ICT application to promote public participation, etc. These smart environment should be integrated since the planning stage for effective use, economical effective and sustainable.

Keywords: Smart environment, Smart City, Local Administrative Organization

* Graduate School of Environmental Development and Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: care_045@yahoo.com

1. บทนำ

เมืองอัจฉริยะ (smart city) อาจเป็นภาพวาดของชาวเมืองหลายคนทั่วโลก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเน้นการวางผังเมืองและระบบคมนาคมให้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพแทนการขยายเมือง โดยใช้ประโยชน์จากที่ดินแบบผสมผสาน สร้างความเป็นสถานที่ (sense of place) และภาพจำให้ควบคู่ไปกับธรรมชาติ (ปิยวรรณ กลิ่นศรีสุข, 2562) เมืองอัจฉริยะเป็นการประยุกต์เทคโนโลยีผสมผสานกับการใช้ชีวิตของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการขนส่ง การใช้พลังงานหรือโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งยังเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพของการบริการชุมชน เพื่อลดต้นทุนและลดการบริโภคของประชากร โดยยังคงเพิ่มประสิทธิภาพให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยได้ในคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น แนวคิดเมืองอัจฉริยะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยี IOT (internet of things: IoT) ซึ่งเป็นรากฐานในการเชื่อมโยงอุปกรณ์หรือสิ่งของรอบ ๆ ตัวเข้ากับโครงข่ายการสื่อสารแบบอินเทอร์เน็ต เน้นการจัดสมดุลของสิ่งแวดล้อม ประหยัดพลังงานและเลือกใช้พลังงานสะอาด จึงช่วยลดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหามลภาวะทางอากาศ น้ำเสีย ขยะ การระบายน้ำ ช่วยส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ดี คุณภาพ อากาศที่ดี เพิ่มพื้นที่สีเขียว และลดปรากฏการณ์เกาะความร้อน (heat island effect)

ในประเทศไทยรัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากแผนปฏิบัติการวาระแห่งชาติ: การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (smart city) ซึ่งได้ขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายที่คัดเลือกเป็นเมืองอัจฉริยะต้นแบบ โดยกำหนดให้ กรุงเทพมหานคร จังหวัดภูเก็ต พื้นที่ในจังหวัดเชียงใหม่ และพื้นที่ในจังหวัดขอนแก่น และบริเวณพื้นที่ที่สัมพันธ์กับระบบคมนาคมทางราง พลังงานและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ (ครอบคลุม 3 จังหวัด ได้แก่ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี และระยอง) เป็นพื้นที่ต้นแบบนำร่องดำเนินการความเป็นเมืองอัจฉริยะ (นรากร นันทไตรภพ, 2561) โดยความร่วมมือของ 3 กระทรวง คือ กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ การเป็นเมืองอัจฉริยะที่สมบูรณ์แบบนั้นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบ 7 องค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ การสัญจรอัจฉริยะ (smart mobility) ชุมชนอัจฉริยะ (smart community) เศรษฐกิจอัจฉริยะ (smart economy) สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment) การปกครองอัจฉริยะ (smart governance) อาคารอัจฉริยะ (smart building) และพลังงานอัจฉริยะ (smart energy) แผนปฏิบัติการวาระแห่งชาตินี้มีกิจกรรมที่สำคัญในการขับเคลื่อน 6 กิจกรรม (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, 2559) สรุปได้ดังนี้

1. การจัดประกวดการสร้างเมืองอัจฉริยะ หน่วยภาครัฐมีการจัดกิจกรรมประกวด การสร้างเมืองอัจฉริยะ อันจะช่วยให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในการพัฒนาเมือง

2. การสนับสนุนให้มีหน่วยงานเมืองอัจฉริยะ (smart city office) เกิดขึ้นในระดับประเทศและระดับเมือง สร้างและดำเนินการเมืองอัจฉริยะมีผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง มีรูปแบบการบริหารงานอย่างเป็นระบบลดความซ้ำซ้อน สามารถเชื่อมโยงทั้งหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก เพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะในระยะยาว

3. การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ มีการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ จัดกลุ่มกฎหมายที่ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ ปรับปรุงกฎหมาย ยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรค และตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

4. การส่งเสริมการจัดเก็บข้อมูล เชื่อมโยงข้อมูล และเปิดข้อมูล (open data) สนับสนุนให้เกิดการจัดเก็บข้อมูลของเมืองรูปแบบต่าง ๆ และกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลและจัดเก็บข้อมูลในระดับเมืองและระดับประเทศ เปิดข้อมูลและจัดให้มีช่องทางการเข้าถึงที่สะดวก สามารถนำข้อมูลในส่วนที่ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง ไปสร้างให้เกิดประโยชน์หรือต่อยอดบริการต่าง ๆ ได้

5. การจัดงานประชุม (conference) ระดับประเทศและระดับสากล จัดงานประชุมระดับประเทศและระดับสากล ให้การสนับสนุนผู้จัดงานรายอื่นที่เกี่ยวข้อง กับเมืองอัจฉริยะ

6. การผลักดันเมืองต้นแบบด้วยการวิจัย พัฒนา และนวัตกรรม (research development and innovation: RDI) จัดทำเมืองต้นแบบ 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ ได้แก่ เชียงใหม่ ขนาดกลาง ได้แก่ หนองคาย และ ขนาดเล็ก ได้แก่ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เป็นต้น มีการนำนวัตกรรมด้านดิจิทัลมาประยุกต์ใช้เพื่อได้นวัตกรรมที่เหมาะกับเมืองแต่ละเมือง

ในปัจจุบันรัฐบาลได้บรรจุ แผนปฏิบัติการวาระแห่งชาติ: การพัฒนาเมืองอัจฉริยะนี้ ไว้ในแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนรายยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560–2564) ซึ่งภาครัฐได้พยายามส่งเสริมให้เกิดการดำเนินการพัฒนาเมืองอัจฉริยะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ต่อเนื่องจากพื้นที่นำร่องต่าง ๆ อีกด้วย ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาแนวทางในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ (smart environment) ซึ่งเป็นหนึ่งใน 7 องค์ประกอบที่สำคัญของเมืองอัจฉริยะ เพื่อสามารถนำไปพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป สำหรับสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะนั้น มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชากรในเมือง เหมาะเป็นเมืองเพื่อการอยู่อาศัยและเกิดการผลิตที่มีคุณภาพ รวมถึงการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งด้านการจัดการขยะ ระบบระบายน้ำ การจัดการแหล่งน้ำและการจัดการน้ำเสีย การพิจารณาสภาพแวดล้อมอัจฉริยะมุ่งเน้นเพื่อการอนุรักษ์และสร้างสมดุล เกณฑ์จะประกอบด้วย 3 ขององค์ประกอบ คือ สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมทางการเกษตร และ สิ่งแวดล้อมในเมือง (สถาบันอาคารเขียวไทย, 2559) ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวสามารถนำไปประยุกต์ได้กับเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งชุมชนเมือง ชุมชนชานเมืองและชุมชนชนบท ตามความเหมาะสม

2. วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาการดำเนินการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะในประเทศไทย โดยศึกษาจากความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะของ อปท. ที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทั้งในด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ซึ่งพื้นที่ศึกษาประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง จำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก 1 แห่ง สอดคล้องตามการแบ่งเกณฑ์ขนาด อบต. ที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย 5 เกณฑ์ที่สำคัญดังนี้ 1) เกณฑ์ระดับรายได้ 2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร 3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม 4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ และ 5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล พื้นที่ศึกษานี้ประกอบด้วย อบต. ขนาดกลาง 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลท่าจีน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร และองค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด อ.พระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ และ อบต. ขนาดเล็ก 1 แห่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

วิธีการศึกษาประกอบด้วย

1) การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งบทความวิชาการ เอกสารทางราชการและเอกสารอื่น ๆ จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ
2) การสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนพื้นที่ศึกษา

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์ประเด็นความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะของชุมชนศึกษารวมถึงได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะและความต้องการของแต่ละพื้นที่ศึกษา เพื่อจัดทำแนวทางในการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับแต่ละชุมชนและเพื่อเสนอแนะเป็นนโยบายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ดำเนินการต่อไป

3. กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเมืองอัจฉริยะด้านสิ่งแวดล้อม

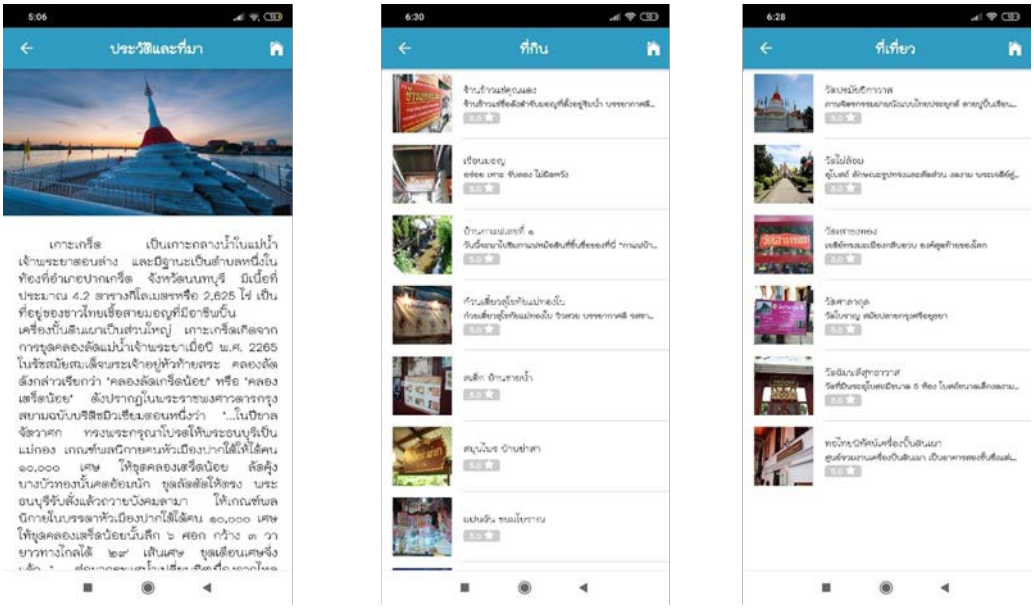
องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ดเป็น อปต. ขนาดเล็ก ตั้งอยู่บนพื้นที่ที่มีแม่น้ำเจ้าพระยาล้อมรอบ มีเนื้อที่ประมาณ 2,625 ไร่ ประชากรประมาณ 5,842 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำสวนทุเรียน กล้วย มะม่วง เมล่อน ฯลฯ ที่เหลือประกอบอาชีพหัตถกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน ข้าราชการ พนักงานโรงงานอุตสาหกรรมและอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เนื่องจากเกาะเกร็ดแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในจังหวัดนนทบุรี ชุมชนจึงมีรายได้จากธุรกิจการท่องเที่ยว (องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด, 2562) จากการวิเคราะห์กรอบยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี (พ.ศ. 2561 – พ.ศ. 2564) นั้น พบว่า ชุมชนประสบปัญหาภัยแล้งที่มีผลต่อการเกษตร ลำคลองตื้นเขินมีวัชพืชปกคลุม และน้ำในแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย จากการทิ้งน้ำเสียจากชุมชนเป็นหลัก ในด้าน

การจัดการขยะนั้น พบว่า อบต. เกาะเกร็ดไม่มีสถานที่กำจัดขยะบนเกาะ ต้องมีการขนส่งขยะโดยเรือมากำจัดบนในพื้นที่อำเภอปากเกร็ด นอกจากนั้นแล้วยังพบว่าชุมชนยังตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมน้อย

ด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะในพื้นที่ อบต. เกาะเกร็ด นั้น ยังไม่พบการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะที่เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม อบต. ได้บริการการเข้าถึงอินเตอร์เน็ตในพื้นที่โดยรอบที่ว่าการ อบต. เพื่อบริการให้กับประชาชนในพื้นที่และไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งสามารถพัฒนานำไปใช้ร่วมกับสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะอื่น ๆ ในอนาคต นอกจากนั้นพบว่า อบต. เกาะเกร็ด ได้นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการท่องเที่ยวเป็นหลัก (ภาพที่ 2) โดยการพัฒนาร่วมกับมูลนิธิเอสซีจี และสถาบันการจัดการปัญญาภิวัฒน์ (PIM) พัฒนาแอพพลิเคชั่น สถานีเกาะเกร็ด (Koh Kret station application) ซึ่งแอพพลิเคชั่นจะแสดงรายละเอียดต่าง ๆ สำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมที่ อบต. ปากเกร็ด นอกจากนั้นยังมี AR Code สำหรับสถานที่ต่าง ๆ บนเกาะเกร็ด และได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวเป็นอย่างดี (ภาพที่ 3) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะในพื้นที่เกาะเกร็ดจึงมีศักยภาพที่จะทำร่วมกับภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีความร่วมมือกับเอกชนอยู่ก่อนแล้ว

ภาพที่ 2: การแสดงข้อมูลเกี่ยวกับ AR application สำหรับแหล่งท่องเที่ยวบนเกาะเกร็ด



ภาพที่ 3: แอพพลิเคชั่นสถานีเกาะเกร็ด

ที่มา: แอพพลิเคชั่นสถานีเกาะเกร็ด, 2561.

เทศบาลตำบลท่าจีน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร

เทศบาลตำบลท่าจีน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เป็น อบต. ขนาดกลางตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มภาคกลาง มีแม่น้ำท่าจีนไหลผ่านมีความอุดมสมบูรณ์ในการทำการเกษตร และการประมง เทศบาลประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 7 หมู่บ้าน ประชากรทั้งหมดรวม 12,464 คน (เทศบาลตำบลท่าจีน, 2562) เทศบาลตำบลท่าจีนตั้งอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานคร มีศักยภาพเอื้อต่อการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแปลรูปอาหารทะเล และอุตสาหกรรมห้องเย็น ซึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้นอกจากจะเป็นแหล่งมลพิษทางน้ำ เนื่องจากการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำสาธารณะหรือทะเลแล้ว ยังก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศทางอ้อมจากการคมนาคมขนส่งของภาคอุตสาหกรรม ซึ่งผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงถนนได้รับผลกระทบจากมลพิษทางอากาศดังกล่าว นอกจากนั้นยังพบว่าประชาชนมีความต้องการเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมชำรุดเสียหายเนื่องจากมีรถใช้เส้นทางในการขนส่งมาก เทศบาลตำบลท่าจีนยังมีปริมาณขยะมูลฝอยมากถึงวันละ 16 ตันต่อวัน โดยเทศบาลตำบลท่าจีนนั้นได้ขนส่งไปทิ้งที่บ่อขยะใน ต.นาดี อ.เมือง จ.สมุทรสาคร ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายในการขนส่ง และบ่อขยะตำบลนาดีนี้ยังมีมลพิษเกิดขึ้น เกิดผลกระทบกลิ่น และควันจะขยะที่ติดไฟ รบกวนผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงบ่อขยะดังกล่าว

การจัดการสิ่งแวดล้อมใน ทต. ท่าจีน นั้นมีอุปสรรคที่สำคัญคือ ในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าจีนประกอบด้วยประชากรแฝงแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก จึงมีผลต่อการรับรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังมีความรักถิ่นฐานน้อย (เทศบาลตำบลท่าจีน, 2562) ดังนั้นประชาชนจึงขาดจิตสำนึกในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นว่าการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการขยะ การบำบัดน้ำเสีย นั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ของคนในชุมชน

ปัจจุบัน ทต. ท่าจีนได้มีการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการแก้ไขน้ำเสียของชุมชน ภายในโครงการของ องค์การจัดการน้ำเสีย (อจน.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจาก ทต. ท่าจีนนั้นมีพื้นที่อุตสาหกรรมจำนวนมากรวมถึงน้ำทิ้งจากบ้านเรือน ซึ่งจะระบายน้ำเสียลงสู่ลำคลองสาธารณะหรือทะเลทันที เกิดมลพิษในลำคลองและทะเลใกล้เคียง โครงการจัดการน้ำเสียนี้จะช่วยแก้ปัญหาน้ำเสียได้ลดลง เพื่อบำบัดน้ำเสียก่อนลงสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ

2. โครงการกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าของ อปท. โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการประยุกต์เทคโนโลยีเกี่ยวกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (smart grid) ที่สามารถกำจัดขยะชุมชน และผลิตเป็นไฟฟ้า เพื่อขายไฟฟ้าให้ชุมชนได้ต่อไป รวมทั้งการรับซื้อขยะเชื้อเพลิง (Refuse Derived Fuel: RDF) มาเป็นเชื้อเพลิงใช้ในการผลิตของโรงไฟฟ้าพลังงานขยะที่จะก่อสร้างขึ้นในอนาคต โดยปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนการศึกษาเพื่อรวมกลุ่ม อปท. อย่างเหมาะสมกับพื้นที่

3. การจัดการมลพิษทางอากาศ ส่วนใหญ่มลพิษทางอากาศ รวมถึง ฝุ่นและ PM 2.5 จากการขนส่งเป็นหลักนั้น ทต. ท่าจีนได้มีมาตรการลดมลพิษทางอากาศโดยการฉีดละอองน้ำในพื้นเทศบาลตำบลท่าจีนในช่วงที่มีปริมาณฝุ่นในอากาศสูง (เดือนมกราคม พ.ศ. 2563) ดังแสดงในภาพที่ 1 ซึ่งประสิทธิภาพในการลดฝุ่นขนาดเล็ก PM 2.5 นั้นอาจจะน้อย เนื่องจากการฉีดละอองน้ำนั้นครอบคลุมพื้นที่ขนาดเล็ก ทั้งนี้ในพื้นที่ตำบลท่าจีนนี้ยังไม่มีสถานีตรวจวัดคุณภาพอากาศ

ทต. ท่าจีนนั้นมีความต้องการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ เพื่อมาช่วยสนับสนุนในการตรวจวัดและเฝ้าระวังอัตโนมัติ เพื่อให้เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ ซึ่งผู้บริหารเทศบาลตำบลท่าจีนเห็นว่า ควรมีการบูรณาการการดำเนินการจากหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเฉพาะของเทศบาลตำบล เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางมีความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ เทคโนโลยีมากกว่าหน่วยงานท้องถิ่น ทั้งยังลดความขัดแย้งการบริหารในพื้นที่อีกด้วย

ภาพที่ 1: การฉีดน้ำละอองน้ำในพื้นที่ อบต. ในช่วงที่มีปริมาณฝุ่นในอากาศสูงช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2563
ที่มา: เทศบาลตำบลท่าจีน, 2563.

องค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรปราการ

อบต. ในคลองบางปลากด ตั้งอยู่ใน อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ เป็น อบต. ขนาดกลาง มีประชากรจำนวน 61,797 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม และประกอบอาชีพพนักงานบริษัทห้างร้านเอกชน พื้นที่ของตำบลในคลองบางปลากดเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากกว่า 400 แห่ง (อบต.ในคลองบางปลากด, 2562) พบการขยายตัวอย่างทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว รายได้ของประชากรและอบต. เพิ่มขึ้นทุกปี จึงมีการย้ายถิ่นฐานของประชากรต่างถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปริมาณขยะมีสูงถึงวันละ 93.77 ตัน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560) และไม่สามารถกำจัดขยะภายในพื้นที่ อบต. ในคลองบางปลากดได้ ซึ่งขยะนั้นจะนำไปทิ้งที่หลุมฝังกลบขยะแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ มีระยะทางในการขนส่งไกล ส่งผลให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเชื้อเพลิงในการขนส่ง การบริหารจัดการขยะใน อบต. นี้จึงมีประสิทธิภาพน้อย ไม่คุ้มทุน ดังนั้นการลดขยะจากแหล่งกำเนิด (Reduce) จะเป็นแนวทางที่เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับการบริหารจัดการในพื้นที่อื่น ๆ ซึ่งการลดขยะจากแหล่งกำเนิดนี้ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน อบต. ในคลองบางปลากด นี้ประชากรส่วนใหญ่เป็นประชากรที่ย้ายถิ่นฐานมาเพื่อทำงานและเป็นประชากรแฝง มีความรักถิ่นฐานน้อย ประชากรเหล่านี้มักจะให้การจัดการขยะเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ไม่ได้ตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของทุกคนในชุมชน (ฆริกา และณพงศ์, 2561) จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อมของ อบต. ในคลองบางปลากด นั้นพบว่า อบต. มีความพร้อมทั้งงบประมาณและการสนับสนุนจากผู้บริหาร ในการส่งเสริมให้เกิดการลดขยะที่แหล่งกำเนิด หรือการแยกขยะในครัวเรือน

นอกจากปัญหาการจัดการขยะในพื้นที่ อบต. ในคลองปลากดนี้ ยังพบปัญหาด้านมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ ทั้งมลพิษทางอากาศและมลพิษทางน้ำ โดยพบการลักลอบทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในคลองบางปลากด ซึ่งปัจจุบันในพื้นที่ อบต. ในคลองบางปลากดยังไม่พบสถานีตรวจวัดคุณภาพน้ำหรือคุณภาพอากาศอัตโนมัติ พบเพียงสถานีตรวจวัดของกรมควบคุมมลพิษที่ใกล้เคียงได้แก่ สถานี ตำบลบางโปรง อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ และ สถานี ตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ สำหรับมลพิษทางอากาศนั้นพื้นที่ อบต. ในคลองบางปลากด ส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมและจากการคมนาคมขนส่ง

4. การเปรียบเทียบลักษณะพื้นที่และประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมของ อปท. ทั้ง 3 แห่ง

กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีนี้สามารถสรุปและเปรียบเทียบลักษณะของชุมชน ความต้องการของชุมชน และการพัฒนาในปัจจุบันภายในชุมชนแสดงดังตารางที่ 1

การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษา

ประเด็นสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง พบว่า จะเป็นประเด็นลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะ อปท. ที่มีขนาดเดียวกัน อปท. อยู่ในประเภทเดียวกัน เช่น ทต. ท่าจีน และ อบต. ในคลองปลากด ที่เป็น อบต. ขนาดกลาง พบประเด็นเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก สำหรับ อบต. เกาะเกร็ด ซึ่งเป็น อบต. ขนาดเล็กนั้นความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะนั้นมีเป้าหมายเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากชุมชนมากกว่าปัญหาที่เกิดจากอุตสาหกรรม รายละเอียดของประเด็นในการประยุกต์เทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 1: การวิเคราะห์ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะในแต่ละพื้นที่ศึกษา

ประเด็น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)		
	ทต. ท่าจีน	**อบต. เกาะเกร็ด**	**อบต. ในคลองปลากด**
1.ขนาดของ อปท.	อบต.ขนาดกลาง	อบต.ขนาดเล็ก	อบต. ขนาดกลาง
2.มลพิษทางอากาศ	- พบฝุ่นและ PM2.5 ปัญหาจากการขนส่งทางบก ทต.ท่าจีนได้แก้ปัญหาโดยพ่นละอองน้ำในอากาศลดปัญหาดังกล่าว	-	- มลพิษทางอากาศจากโรงงานอุตสาหกรรมและการคมนาคมขนส่ง
3.มลพิษทางน้ำ	- ทิ้งน้ำเสียจากบ้านเรือนและอุตสาหกรรมลงลำคลองหรือทะเลโดยตรง	- ลำคลองตื้นเขินและวัชชพืชในลำคลอง น้ำท่วมและน้ำแล้ง	- คุณภาพน้ำผิวดินของคลองบางปลากดมีค่าดัชนีคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมมาก (สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จ.สมุทรปราการ, 2560.) - มลพิษทางน้ำเนื่องจากการลักลอบทิ้งน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม
4.ปัญหาการจัดการขยะ	- ปริมาณขยะมาก	- ค่าใช้จ่ายในการกำจัดขยะสูงเนื่องจากต้องขนส่งจากเกาะเกร็ด	- ปริมาณขยะมาก ค่าใช้จ่ายในการกำจัดสูง เนื่องจาก อบต.ไม่สามารถกำจัดได้เอง
5.ปัญหาสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ	- ชุมชนขาดความตระหนักในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม	- ชุมชนขาดความตระหนักในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม	- ชุมชนขาดความตระหนักในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม
6. ความต้องการด้านสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ	- ระบบบำบัดน้ำเสีย - การตรวจวัดและติดตามคุณภาพอากาศอัตโนมัติ - การบริหารจัดการขยะที่ทันสมัย	- การบริหารจัดการขยะที่ทันสมัย	- ระบบบำบัดน้ำเสีย - การตรวจวัดและติดตามคุณภาพอากาศอัตโนมัติ - การบริหารจัดการขยะที่ทันสมัย

1. การบริหารจัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพ อบต. เกาะเกร็ด ควรให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับการจัดการขยะแบบ 3R การจัดตั้งศูนย์คัดแยกขยะและการจัดทำปุ๋ยอินทรีย์ของ อบต. จะส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกันพัฒนาลดขยะของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถเรียนรู้ได้จากศูนย์รีไซเคิลขยะชุมชนหมู่บ้านพบสุข เทศบาลนครปากเกร็ด และนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในครัวเรือน สำหรับขยะอินทรีย์ใน 3 อบต. นั้นสามารถลดปริมาณลงได้โดยใช้เครื่องผลิตปุ๋ยอินทรีย์ในบ้านเรือน ซึ่งสามารถผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากเศษอาหารในครัวเรือนได้ภายใน 3 ชั่วโมง ซึ่งรวมกระบวนต่าง ๆ ให้อยู่ในดังนี้ การย่อย (grinding) การให้ความร้อน(heating) และการทำให้แห้ง (dehydration) ให้อยู่ในขั้นตอนเดียว โดยเครื่องผลิตปุ๋ยนี้ได้ใช้งานในประเทศต่าง ๆ เช่น FoodCycler ในประเทศอังกฤษ Smart Cara ในประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งผลิตปุ๋ยอินทรีย์จากเศษอาหารในครัวเรือนดังกล่าวราคาสูง จึงควรจะนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับประเทศไทยมากขึ้น เพื่อให้ครัวเรือนสามารถนำมาใช้ในครัวเรือนได้ ทั้งนี้ในระดับ อปท. นั้น อปท.ที่รับผิดชอบสามารถติดตั้งเครื่องผลิตปุ๋ยอินทรีย์และก๊าซชีวภาพขยะอินทรีย์ต่าง ๆ แปรรูปเป็นปุ๋ยอนินทรีย์หรือปุ๋ยหมักพร้อมใช้ได้ภายใน 24 ชั่วโมง และยังเกิดผลพลอยได้เป็นก๊าซชีวภาพ (biogas) ซึ่งนำมาใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย เช่น ใช้ในการหุงต้ม หรือใช้เป็นแหล่งพลังงานทดแทนการใช้น้ำมันเบนซินได้ เครื่องผลิตปุ๋ยอินทรีย์และก๊าซชีวภาพเหมาะสำหรับสถานที่ที่มีขยะอินทรีย์จำนวนมาก เช่น โรงอาหาร หมู่บ้าน เป็นต้น โดยจะต้องพัฒนาระบบรวบรวมขยะที่เหมาะสมถูกสุขอนามัย

นอกจากนั้นแล้วการลดปริมาณขยะที่แหล่งกำเนิดในครัวเรือนและระดับ อปท. โดยเทคโนโลยีต่าง ๆ แล้ว รวมถึงระบบอินเตอร์เน็ตที่จะอำนวยความสะดวกในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณและประเภทของขยะที่ตั้งถังขยะ และเส้นทางในการขนส่งขยะ ส่งผลให้ความสามารถในการจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ อบต. ขนาดกลางและขนาดใหญ่ ซึ่งหาก อบต. มีขยะปริมาณมากหรือสามารถรวมกลุ่มกับ อปท. ในพื้นที่ข้างเคียงได้สามารถดำเนินการโรงงานไฟฟ้าจากขยะที่เผาขยะที่เหลือจากการรีไซเคิลและขยะอินทรีย์ในตำแหน่งที่เหมาสมได้ โรงไฟฟ้าจากขยะนี้สามารถกำจัดขยะอย่างมีประสิทธิภาพและได้พลังงงานกลับมาใช้ เช่น โรงไฟฟ้าขยะหนองแขมของกรุงเทพมหานคร โรงไฟฟ้าขยะขอนแก่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการพัฒนาโรงไฟฟ้าขยะนั้นยังต้องพิจารณาเกี่ยวกับการยอมรับของชุมชน หน่วยงานที่รับผิดชอบ/ที่เกี่ยวข้อง ผู้รับซื้อไฟฟ้า ผู้ดำเนินโครงการ และสถาบันการเงิน อย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนดำเนินโครงการ

2. คุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศ จาก ทต. ท่าจีน และ อบต. ในคลองบางปลากด นั้น พบว่าชุมชนที่อยู่ชานเมืองมีการขนส่งโดยรถขนาดใหญ่มากจากได้รับผลกระทบจากมลพิษด้านอากาศสูง สำหรับคุณภาพน้ำนั้นพบว่า ทต. ท่าจีน และ อบต. ในคลองบางปลากด นั้น เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมจึงมีความเสี่ยงต่อมลพิษทางน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะสูง เนื่องจากพื้นที่ของ อปท. เป็นพื้นที่อุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ สำหรับ อบต. เกาะเกร็ด นั้น พบว่าลำน้ำมีความตื้นเขินไม่ได้รับการดูแลรักษาจากผู้อยู่อาศัยในชุมชน

สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ ประยุกต์ใช้ Internet Of Thing (IoT) เป็นเครื่องมือตรวจวัด ติดตามตรวจสอบและรายงานสถานการณ์คุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศ โดยควบคุมการทำงานสถานีเซนเซอร์จากคอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์อัจฉริยะ หรือรายงานผลผ่านหน้าเว็บไซต์หรือแอพพลิเคชั่น (Application) ต่าง ๆ ข้อมูลจำนวนมากจากสถานีตรวจวัดอากาศหรือคุณภาพน้ำเหล่านี้จะช่วยให้เราเข้าใจสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงทีและเข้าใจมากยิ่งขึ้น (Elmustafa & Mujtaba, 2019) ทต. ท่าจีน และ อบต. ในคลองบางกด สามารถนำนวัตกรรม IoT อุปกรณ์ตรวจวัดคุณภาพอากาศ PM 2.5 อุปกรณ์เหล่านี้ทำหน้าที่รับส่งสัญญาณ สามารถติดตั้งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากฝุ่นควัน เพื่อเฝ้าระวัง ติดตามคุณภาพอากาศ และอัพเดทข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ โดยอุปกรณ์ดังกล่าวนี้มีจุดเด่น คือ มีขนาดเล็ก ใช้ไฟน้อย ประหยัดพลังงาน เหมาะสำหรับ อปท. ที่มีปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ อย่างไรก็ตามการนำเทคโนโลยี IoT ประยุกต์ใช้ในด้านสิ่งแวดล้อมของ อปท. นั้น งบประมาณ บุคลากร ความเชี่ยวชาญในการใช้เครื่องมือ และความรู้ความเข้าใจในการแปรความข้อมูลต่าง ๆ เป็นสิ่งสำคัญที่ อปท. ควรพิจารณาและเตรียมความพร้อมเพื่อให้การประยุกต์ใช้งานระบบ IoT ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพของเครื่องมือ สามารถนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

3. การสร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับชุมชน การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะนั้นนอกจากจะเป็นการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการพัฒนาให้เมืองอัจฉริยะยั่งยืน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งการสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นเป็นประเด็นที่ภาครัฐได้พยายามส่งเสริมมาโดยตลอดไม่เพียงแต่การพัฒนาเมืองอัจฉริยะเท่านั้น ในชุมชนขนาดเล็กที่ได้รับความร่วมมือจากชุมชนและผู้นำชุมชนมีความมุ่งมั่นในการรักษาสิ่งแวดล้อมของชุมชนมักจะประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของชุมชนได้เป็นอย่างดี เช่น ชุมชนหมู่บ้านพบสุข อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ชุมชนการค้าหนองแขม หมู่ที่ 2 เขตหนองแขม กทม. เป็นต้น (ฆริกาและณพงศ์, 2561)

เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (information and communication technology; ICT) ที่เป็นส่วนหนึ่งของเมืองอัจฉริยะนั้น มีบทบาทสำคัญสามารถส่งเสริมการกำกับดูแลการทำงานของภาครัฐ เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน ส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วม สร้างความตระหนักรู้ให้กับชุมชนได้มากขึ้น ICT นั้นส่งเสริมให้เกิดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) ทั้งการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจร่วมกัน (participatory and collaborative decision making process) การใช้ข้อมูลร่วมกัน (data sharing) ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน (real time data) การบูรณาการข้อมูลและการเปิดให้เป็นข้อมูลสาธารณะ (open data) การสื่อสารเหล่านี้จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท. ได้มากยิ่งขึ้น ซึ่ง อบต. ในคลองบางปลากด และ ทต. ท่าจีน น่าจะนำไปประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดี นอกจากการส่งเสริมความตระหนักและการมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ แล้ว การสร้างศักยภาพของคนในชุมชนและบุคลากรของหน่วยงานให้สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความ

สะดวกได้อย่างเต็มที่ มีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งสำคัญที่ควรพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีต่อไป (Pereira et al., 2017)

5. แนวทางในการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ตามที่กล่าวไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และขนาดของ อปท. การพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับแต่ะ อปท. จึงขึ้นอยู่กับปัญหาสิ่งแวดล้อมของแต่ละ อปท. ดังนั้นการออกแบบสำหรับการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะจึงเกิดจากความต้องการของชุมชน ไม่ได้ถูกออกแบบมาจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ สอดคล้องกับปัญหาของ อปท. โดยศักยภาพของบุคลากรของ อปท. นั้นควรได้รับการพิจารณาอีกด้วย ทั้งนี้การบูรณาของหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้น จะส่งผลดีต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะของ อปท. เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญ และอุปกรณ์ที่เหมาะสม การบูรณาการของทั้งสองส่วน จะส่งผลให้เกิดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นแล้วการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ จัดกลุ่มกฎหมายที่ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ ปรับปรุงกฎหมาย ยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งจากการผลิตพลังงานจากขยะในรูปของไฟฟ้าหรือความร้อน และพลังงานจากแสงอาทิตย์เพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะสำหรับ อปท. ส่งผลให้เกิดการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

กรณีศึกษาจากทั้ง 3 อปท. ในการศึกษานี้พบว่า การบริหารจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นประเด็นที่ควรได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน นอกจากนั้นยังพบปัญหามลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศซึ่งส่วนใหญ่นั้นมีสาเหตุจากภาคอุตสาหกรรม โดยพบว่า สิ่งแวดล้อมอัจฉริยะนี้ประกอบด้วยเทคโนโลยีหลายส่วนที่จะสามารถส่งเสริมให้เกิดการติดตามตรวจสอบมลพิษต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งหากระบบบำบัดน้ำเสียและโรงไฟฟ้าจากขยะของ อปท. ต่าง ๆ ได้พิจารณาและวางแผนเทคโนโลยีของสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะเป็นส่วนประกอบหนึ่งของระบบตั้งแต่เริ่มโครงการ ไม่ได้ใช้เพียงเพื่อตรวจวัดหรือติดตามตรวจสอบผลจะส่งผลให้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเหล่านี้อย่างเต็มประสิทธิภาพและคุ้มค่า

6. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2559). **แผนปฏิบัติการวาระแห่งชาติ: การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ**.

ฆริกา คันธา และ ณพงศ์ นพเกตุ. (2561). การบริหารจัดการขยะชุมชนตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสำหรับชุมชนในอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ. **วารสารการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิต,** *6(*30): 497 – 508.

เทศบาลตำบลท่าจีน. (2562). **แผนพัฒนาตำบลท่าจีน (พ.ศ. 2561 – 2565).**

เทศบาลตำบลท่าจีน. (2563). **เทศบาลตำบลท่าจีน.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก https://www.facebook.com/ThesbalTablThaCinXmeuxngCsmuthrsakhr/

นรากร นันทไตรภพ. (2561). **เมืองสิ่งแวดล้อมอัจฉริยะ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ปิยวรรณ กลิ่นศรีสุข. (2562). **แนวคิดเมืองอัจฉริยะ (Smart City).** สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2562, จาก https://web.tcdc.or.th/th/Articles/Detail/MDIC-Smart-City

สถาบันอาคารเขียวไทย. (2559). **หลักเกณฑ์การประเมินออกแบบเมืองอัจฉริยะ.** กรุงเทพฯ.

องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด. (2562). **ข้อมูลสภาพทั่วไป.** สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก http://kohkred-sao.go.th/public/list/data/index/menu/1144

องค์การบริหาส่วนตำบลในคลองบางปลากด. (2562**). แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต 4 ปี (พ.ศ. 2562 – 2564).** ขององค์การบริหารส่วนตำบลในคลองบางปลากด.

Elmustafa, S. A. A. & Mujtaba. E. Y. (2019). Internet of things in Smart Environment: Concept, Applications, Challenges, and Future Directions. **World Scientific News,** *134*(1), 1-51.

Pereira, G.V., Cunha, M.A., Lampoltshammer, T.J., Parycek, P. & Testa, M.G. (2017). Increasing collaboration and participation in smart city governance: a cross-case analysis of smart city initiatives. **InformationTechnology for Development,** *23*(3), (526-553). DOI: 10.1080/02681102.2017.1353946.

กรุงเทพฯ ยั่งยืน: ลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์สู่มหานครสีเขียวทวีปเอเชีย

ณพงศ์ นพเกตุ*

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสม เพื่อวางกรอบให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองสีเขียวที่ยั่งยืนระดับทวีปเอเชียได้จริงในอนาคต โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมระหว่างวิจัยเชิงคุณภาพและวิจัยเชิงปริมาณ วิธีวิจัยเชิงคุณภาพได้ศึกษาเปรียบเทียบทั้งมิติเชิงพื้นที่และเชิงเวลา มิติพื้นที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองสำคัญอื่นในเอเชีย มิติเวลาได้เปรียบเทียบผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองที่ผ่านมากับแผนพัฒนาเมืองระยะ 20 ปี ของ กรุงเทพเอง ส่วนวิธีวิจัยเชิงปริมาณได้ใช้สถิติอนุมาน (referential statistic) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและประสิทธิผลสิ่งแวดล้อมของกลุ่มเมืองสำคัญจำนวน 22 เมือง ในทวีปเอเชียเพื่อเข้าใจตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ของกรุงเทพฯ และเพื่อสามารถกำหนดวิสัยทัศน์เมืองสีเขียวของกรุงเทพฯ ได้อย่างเหมาะสม งานวิจัยนี้มีข้อค้นพบสามประการดังนี้ ประการแรก จากการสำรวจประสิทธิผลสิ่งแวดล้อมเมือง (Urban Environmental Performance) ทำให้เราสามารถเห็นตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ของกรุงเทพฯ ในภาพรวมของเอเชีย ซึ่งพบว่า ยังไม่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาวของกรุงเทพฯ ที่ถูกกำหนดให้เป็น “มหานครแห่งเอเชีย พ.ศ.2575” ประการที่สอง จากการศึกษาแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี พบว่า ยังมีช่องว่างซึ่งไม่เป็นไปตามแผนและเป้าหมายหลายประการ โดยเฉพาะด้านพลังงานและก๊าซคาร์บอนซึ่งสถิติดัชนีสีเขียวเฉพาะมิตินี้ชี้ให้เราเห็นว่ากรุงเทพฯ ยังเป็นเมืองคาร์บอนสูงอันดับต้นของ 6 เมืองหลักในอนุทวีปอาเซียน ประการสุดท้ายจากสถิติอนุมานที่ถูกใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและประสิทธิผลสิ่งแวดล้อมของกลุ่มเมืองทวีปเอเชียทั้ง 22 เมือง ทำให้ทราบว่า กรุงเทพฯ ควรเรียนรู้และพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองอย่างเป็นลำดับมากกว่าที่จะตั้งเป้าหมายแบบก้าวกระโดด ท้ายที่สุด งานวิจัยนี้จึงได้สรุปและเสนอแนะว่า กรุงเทพฯ ควรยกระดับ

* คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : napong.nop@nida.ac.th

สิ่งแวดล้อมจนสามารถเป็นเมืองสีเขียวและเศรษฐกิจดี “ชั้นกลาง” ของ “อนุทวีปอาเซียนบวกสาม” โดยกรุงเทพฯ ควรจะสามารถเทียบเคียงกับเมืองระดับนานจิงในประเทศจีนและกรุงโซลประเทศเกาหลีใต้ ภายในปี พ.ศ. 2575 ต่อจากนั้นจึงกำหนดให้เมืองโยโกฮามาและสิงคโปร์เป็นกลุ่มเมืองเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพฯ (environmental benchmarking cities) ในระยะต่อไป ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากรุงเทพฯ ไปสู่เป้าหมายระยะยาวตามวิสัยทัศน์ที่วาดฝันไว้ คือ “มหานครสีเขียวแห่งเอเชีย”

คำสำคัญ : ความยั่งยืน, กรุงเทพ, สิ่งแวดล้อมเมือง, กลยุทธ์การพัฒนา, เมืองสีเขียว

Sustainable Bangkok: the strategic step towards a green metropolitan of Asia

Napong Nophaket*

Abstract

This research aims to find the right strategic steps for Bangkok, Thailand's capital city, in order to raise it to be a green and sustainable metropolitan of Asia. Firstly, by comparatively studying of the 8-dimensional urban environmental performance among the Asian major cities, this study points out both Bangkok's previous performance and the current plan to become a green city. However, the results demonstrate a contrast with Bangkok's 2032 vision namely "metropolitan of Asia". Secondly, by studying the details of the present 20 year development plan of Bangkok Metropolitan Administration (BMA), this study finds many obstacles for the capital to achieve its 2032 vision. The statistical energy-economic efficiency and carbon emission results of Bangkok, in particular, show one of the least green city scores among ASEAN cities. Finally, this study applies referential statistics to analyze correlation between economics and overall environmental performance among the 22 Asian major cities. The results clearly explain that Bangkok should, first, learn and, then, strategically develop its urban environment towards a green city in a step-by-step process instead of strictly pursue a leapfrog vision at Asian level. The research concludes that, by the year 2032, BMA should raise up the right strategic dimensions of its urban environment, in order.

* Graduate School of Environmental Development and Administration,
National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: napong.nop@nida.ac.th

to achieve the mid-leveled sustainable city among ASEAN+3 cities. By the marked years, BMA's sustainability and green city level should be comparable to that of Nanjing and, then, Seoul. The next two environmental benchmarking cities could be Yokohama and, then, Singapore. Through these strategic steps of urban environmental development, Bangkok could maintain the pride of Thailand's capital city and, if success, become a future green metropolitan of Asia.

Keyword: Sustainability, Bangkok, Urban environment, Development strategies, Green Cities

1. บทนำ

กรุงเทพฯ เมืองหลวง และเอกมหานครของประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาสั่งสมด้านสิ่งแวดล้อมเมืองหลายด้าน ได้แก่ การผังเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม การจราจรเดินทาง มลพิษอากาศ เสียง น้ำและดิน การจัดการขยะ ปัญหาชุมชนแออัด และสุขอนามัยที่เสี่ยงต่อการเผชิญวิกฤต เป็นต้น องค์การสหประชาชาติได้เสนอเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก 17 ด้าน โดยได้กำหนดบทบาทของการพัฒนาเมืองและชุมชนโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของประชากรเมือง หัวข้อชุมชนและเมืองที่ยั่งยืน (Sustainable cities and communities) เป็นเป้าหมายด้านที่ 11 ของการพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมลักษณะเมืองที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ระบบนิเวศน์และการปรับตัวของมนุษย์เพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แก้ปัญหาความยากจนไม่เป็นธรรมและไม่เท่าเทียมในสังคม มีความเป็นเมืองสีเขียวเพิ่มขึ้น ประกอบไปด้วยเป้าประสงค์หลัก 10 ประการ ได้แก่ การแก้และลดปัญหาชุมชนแออัด/สลัม ระบบขนส่งสาธารณะที่ดีและเพียงพอ เพิ่มการมีส่วนร่วมตัดสินใจพัฒนาเมือง พื้นที่สีเขียวคุณภาพที่ทั่วถึง และการยกระดับเศรษฐกิจและรายได้ประชากรเมืองโดยลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมเมืองที่สำคัญโดยเฉพาะคุณภาพอากาศและการจัดการขยะของเหลือใช้จากชุมชนและขยะทุกประเภท เป็นต้น (United Nations, 2018)

ในทศวรรษที่ผ่านมางานวิจัยเมืองสีเขียวระดับนานาชาติได้ทำการวัดระดับมาตรฐานพร้อมจัดลำดับความพร้อมด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองเศรษฐกิจสำคัญต่าง ๆ โดยการเปรียบเทียบกลุ่มเมืองภายในแต่ละภูมิภาคทั่วโลก (Economist Intelligence Unit, 2011) รายงานดังกล่าวศึกษาวิเคราะห์ทั้งดัชนีเชิงคุณภาพจากข้อมูลเชิงนโยบายและแผนและวิเคราะห์ดัชนีเชิงสถิติจากการประมวลผลผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองที่ปรากฏแล้วควบคู่กัน ผลลัพธ์จากการวิจัยนำไปสู่การจัดลำดับความเป็นเมืองสีเขียวในแต่ละทวีป ในการศึกษาดังกล่าวกรุงเทพฯ ได้ถูกเลือกให้เป็น หนึ่งในกลุ่มเมืองกรณีศึกษาของทวีปเอเชียที่ถูกประเมินระดับของดัชนีเมืองนิเวศน์ (Economist Intelligence Unit, 2011) นักวิเคราะห์ได้เปรียบเทียบค่าดัชนีสิ่งแวดล้อมเมืองร่วมกับค่าตัวเลขเศรษฐกิจสังคมประชากรของแต่ละเมือง รายงานดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย (Asian Green City Index - AGCI) ได้ชี้ว่าเมื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับเมืองหลวงและเมืองเศรษฐกิจหลักจำนวน 22 เมืองในทวีปเอเชียแล้ว กรุงเทพฯ นับเป็นเมืองที่มีประสิทธิผลและขีดความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมอยู่เพียงแค่ในระดับปานกลาง ด้อยกว่าเมืองสีเขียวที่ก้าวหน้าอย่างสิงคโปร์ กรุงโตเกียว โอซาก้าและโยโกฮาม่าในญี่ปุ่น กรุงโซลเกาหลีใต้ กรุงไทเปและฮ่องกง เป็นต้น ในทางกลับกันผู้บริหาร นักวิชาการและประชาชนกลุ่มหนึ่งในกรุงเทพฯ ร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ พ.ศ. 2575 มุ่งขับเคลื่อนกรุงเทพฯ สู่การเป็นมหานครแห่งเอเชีย โดยได้วาดภาพอนาคตของกรุงเทพไว้เป็นมหานครสีเขียวร่วมกัน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) ความท้าทายที่สำคัญย่อมเกิดขึ้นกับผู้บริหารกรุงเทพฯ หากจะยกระดับเมืองหลวงของประเทศไทยจากการเป็นเพียงเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมคุณภาพปานกลาง ให้สามารถมุ่งไปสู่ “มหานครที่ยังยืนของเอเชีย” ตามแผนพัฒนา 20 ปีกรุงเทพฯ

จึงเกิดคำถามวิจัยขึ้นว่าจุดอ่อนจุดแข็งของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานคร คืออะไร ปัจจัยเชิงกลยุทธ์ในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่แตกต่างอย่างมีนัยยะสำคัญระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองหลักอื่นในทวีปเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองคืออะไร และลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์การพัฒนาไปสู่มหานครสีเขียวที่ยั่งยืนของกรุงเทพฯ ควรเป็นอย่างไร โดยเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง ใน 8 มิติ ตามรายงานดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย Asian Green City Index (Economist Intelligence Unit, 2011) ได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและก๊าซคาร์บอน (Climate Change and CO2) 2) การใช้ที่ดินและอาคาร (Land Use and Building) 3) การเดินทาง (Transportation) 4) การจัดการขยะ (Waste Management) 5) น้ำประปา (Water) 6) การระบายน้ำ (Sanitation) 7) คุณภาพอากาศ (Air Quality) และที่สำคัญยิ่งคือ 8) การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Environmental Governance)

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับวางกรอบให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่ยั่งยืนระดับทวีปเอเชียได้จริงในอนาคต โดยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมระหว่างวิจัยเชิงคุณภาพและวิจัยเชิงปริมาณ ในส่วนวิจัยเชิงคุณภาพได้ศึกษาเปรียบเทียบทั้งมิติเชิงพื้นที่และเชิงเวลา มิติพื้นที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองระหว่างกรุงเทพฯ กับเมืองสำคัญอื่นในเอเชีย มิติเวลาได้เปรียบเทียบผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองที่ผ่านมากับแผนพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ส่วนวิจัยเชิงปริมาณได้ใช้สถิติอนุมาน (referential statistic) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและประสิทธิผลสิ่งแวดล้อมกลุ่มเมืองในทวีปเอเชียเพื่อเข้าใจตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์และสามารถกำหนดวิสัยทัศน์ของกรุงเทพฯ ได้อย่างเหมาะสม

2. จากเป้าหมายการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน สู่รูปธรรมของมหานครสีเขียว

ในศตวรรษที่ 20 เมืองได้เติบโตอย่างรวดเร็วนำไปสู่การขยายเมืองใหญ่ที่กระจัดกระจาย (sprawl) แตกต่างจากเมืองที่มีขนาดกระชับในศตวรรษที่ 19 เนื่องมาจากการขยายอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะของเทคโนโลยีและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ เช่น รถยนต์ที่ใช้งานได้สะดวก ประกอบกับที่ดินราคาถูกและเชื้อเพลิงฟอสซิลราคาไม่แพง รูปแบบการกระจายของเมืองได้ขึ้นอยู่กับรถยนต์และการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นอย่างมาก (Brilhante & Klaas, 2018) แต่ปัจจุบันเราทราบแล้วว่าเมืองขยายตัวโดยขาดการควบคุมเช่นนี้ได้ทำลายธรรมชาติ สร้างปัญหาต่อสิ่งแวดล้อม ลดพื้นที่สีเขียว คุณภาพน้ำและอากาศ แต่เพิ่มเวลาเดินทางโดยเฉพาะได้เพิ่มความแออัดในเมืองและทำให้สิ้นเปลืองเชื้อเพลิงและพลังงานอย่างไร้ที่สิ้นสุด แท้ที่จริงเมืองควรจะเติบโตภายในพื้นที่เดิมที่มีอยู่แล้วมากกว่าถูกขยายออกไปในพื้นที่ธรรมชาติใหม่ร่ำไป ในทศวรรษ 1980 เมืองพอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในเมืองก้าวหน้าแห่งแรกๆ ที่ได้ควบคุมพื้นที่ขยายตัวของเมือง โดยการออกกฎหมายเพื่อหยุดยั้งการกระจายตัว ซึ่งส่งผลต่อการอพยพออกไปนอกเมืองจนทำให้เกิดปัญหาศูนย์กลางเมืองเดิมถูกทิ้งร้าง (Lehman, 2011) ในทศวรรษที่ 1990 ทฤษฎีว่าด้วยความยั่งยืนได้เชื่อมโยงความเป็นธรรมทางสังคม การเติบโตของรายได้และเศรษฐกิจ เข้ากับการสงวนรักษาธรรมชาติ

สิ่งแวดล้อม ก่อเกิดศาสตร์หลักวิชาการพัฒนาเมือง (City Planning) ดังนั้น Cambell S. จึงเห็นว่านักผังเมืองจะต้องรวมทั้งทักษะเชิงกระบวนการและทักษะการวางผัง เพื่อจะสามารถเป็นหัวขบวนในการขับเคลื่อนเมืองให้เติบโตทางเศรษฐกิจ รักษาสิ่งแวดล้อมและคุณธรรมในสังคม (Campbell, 1996) สำหรับคณะวิจัยด้านการสร้างชุมชนที่น่าอยู่ (Livable neighborhood) ในเมลเบิร์น ออสเตรเลีย ได้พบว่าหลักคิดเรื่องชุมชนน่าอยู่และดัชนีสังคมด้านสุขภาพนั้นสอดรับสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง โดยมีความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขกำหนดทั้งสุขภาพและความน่าอยู่ (Lowe, et al., 2013)

นอกจากนั้น จากการศึกษาเมืองจากหลายประเทศในทวีปเอเชียและทวีปอื่น Lindfield, M., & Steinberg, F. (2012) พบว่า เมืองที่มีความพร้อมก้าวสู่ความเป็นเมืองสิ่งแวดล้อมดีควบคู่กับการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น มีลักษณะบางประการที่สอดคล้องกันอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้ หนึ่ง “ผู้กำหนดนโยบาย” ของเมืองเหล่านี้มีความคิดเชิงก้าวหน้าและกล้าตัดสินใจ ทั้งการวางวิสัยทัศน์ที่เหมาะสมและการผนึกกำลังประสานงานข้ามสายงาน สอง เมืองเหล่านี้ต่างมี “ระบบการจัดการพร้อมการวางแผนและวางผังเชิงบูรณาการ” อย่างเป็นภาพรวมเดียวกัน ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้สอนให้เมืองต่างตระหนักแล้วว่า การลงทุนทีละเล็กน้อยและต่างคนต่างทำย่อมเกิดผลกระทบต่อเมืองเพียงเล็กน้อยและแบบกระจัดกระจายอีกด้วย ต่างจากผลลัพธ์ผลกระทบเชิงบวกที่ชัดเจนจากการลงทุนตามแผนและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการ

สาม “การขับเคลื่อนผนึกพลัง” จากการสนับสนุนและร่วมมือของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทำบทบาทหน้าที่ตนเองได้ดีและผนึกกำลังสร้างกระแสการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง จะร่วมกันสร้างสิ่งแวดล้อมเมืองที่ยั่งยืนได้ *ประการสุดท้าย* “เงินงบประมาณ” เป็นกลไกสำคัญและจำเป็นที่จะขับเคลื่อนโครงการและปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นจริง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนได้ กล่าวโดยรวมได้ว่า องค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนโยบายและภาวะผู้นำ 2) ด้านแผนและการจัดการอย่างบูรณาการ 3) ด้านการประสานพลังระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก และ 4) ด้านงบประมาณ จึงนับเป็น 4 ปัจจัยสำเร็จที่จะสร้างสรรค์เมืองสีเขียวเพื่ออนาคต

สำหรับงานวิจัยนี้ได้นิยาม “เมืองสีเขียว” ให้หมายถึง “การพัฒนาเมืองที่มุ่งสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม” โดยกิจกรรมภายใต้แนวทางเมืองสีเขียวและการเติบโตสีเขียวของเมือง จะต้องมุ่งสู่การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดของเสียและก๊าซเรือนกระจกในปริมาณจำกัด แต่ต้องไม่ส่งผลกระทบจนทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชนเมืองและพื้นที่โดยรอบเสื่อมโทรมหรือเสียสมดุล ต่อการค้ำจุนการดำรงชีพทั้งของชีวิตมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น กล่าวได้ว่า เมืองสีเขียวต้องเติบโตอย่างสมดุลและสนับสนุนชีวิตของประชากรในทุกสาขาการผลิต และมีการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557)

3. กรุงเทพ เป็นเมืองสีเขียวแล้วเพียงใด ยังขาดอะไร

รายงานวิจัยดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย (Economist Intelligence Unit, อ้างแล้ว) ได้ศึกษา 22 เมืองในทวีปเอเชีย คือ 1) โตเกียว 2) โอซาก้า 3) โยโกฮาม่า ประเทศญี่ปุ่น; 4) ปักกิ่ง 5) เซี่ยงไฮ้ 6) กวางโจว 7) นานกิง และ 8) วูฮั่น ประเทศจีน; 9) โซล ประเทศเกาหลีใต้; 10) เดลี 11) มุมไบ 12) บังกาลูรู 13) กัลกาตา ประเทศอินเดีย; 14) สิงคโปร์ 15) กัวลาลัมเปอร์ 16) กรุงเทพ 17) จากาตาร์ 18) มะนิลา 19) ฮานอย กลุ่มประเทศอาเซียน; 20) ฮ่องกง 21) ไต้หวัน; และ 22) การาชี ประเทศปากีสถาน จากผลการวิจัยเชิงสำรวจในกลุ่มเมืองสำคัญของทวีปเอเชียดังกล่าวมา กรุงเทพมหานคร ถือได้ว่าเป็นเมืองที่มีประสิทธิผล และขีดความสามารถในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมภาพรวมในระดับปานกลาง ส่วนเมืองสิงคโปร์นับเป็นเมืองที่มีคุณภาพสิ่งแวดล้อมดีที่สุดในกลุ่มเอเชีย และเป็นเมืองเดียวที่ภาพรวมอยู่ในระดับสูงกว่ามาตรฐานมาก ภาพที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบระดับคะแนนสิ่งแวดล้อมเมืองกรุงเทพฯ กับเมืองสิงคโปร์แยกเป็นรายมิติ พิจารณาแล้วพบว่ามี 2 มิติที่ได้คะแนนในระดับเดียวกัน คือ มิติคุณภาพอากาศและมิติการจัดการสิ่งแวดล้อม ส่วนอีก 6 มิติ นั้น สิงคโปร์มีสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดีกว่ากรุงเทพ โดยดีกว่าอย่างเด่นชัดมากในมิติการจัดการน้ำประปา (Water) และการจัดการขยะ (Waste)

ภาพที่ 1: การเปรียบเทียบคะแนนสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพมหานครและสิงคโปร์
จากรายงานดัชนีเมืองสีเขียวเอเชีย (Economist Intelligence Unit, 2011)

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (2556-2575) ซึ่งวาดฝันไปสู่ “มหานครแห่งเอเชีย” ได้วางกรอบการพัฒนากรุงเทพฯ ไว้ทั้งสิ้น 7 ด้าน ได้แก่ 1) เมืองปลอดภัย 2) เมืองสีเขียว-สะดวกสบาย 3) เมืองสำหรับทุกคน 4) เมืองกะทัดรัด 5) เมืองประชาธิปไตย 6) เมืองเศรษฐกิจและการเรียนรู้ และ 7) เมืองการบริหารจัดการที่ดี (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557) ต่อมามีการทบทวนแผนฯ ระยะที่ 2 ช่วงปี พ.ศ. 2561-2565 มีการทบทวนดัชนีเป้าหมายบางประการ แต่ยังคงกรอบการพัฒนาทั้ง 7 ด้านหลักไว้ (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

กรุงเทพมหานคร, 2560) จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างงานวิจัยดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย (Asian Green City Index) และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับ เราพบว่าแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี นั้นครอบคลุม 8 มิติของการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองมหานครในรายงานดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย (Economist Intelligence Unit, 2011) เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบรายประเด็นสิ่งแวดล้อมเมืองลงไป จะพบว่าจาก 7 ด้านในแผนพัฒนากรุงเทพฯ มี 4 ด้านที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาและผลลัพธ์การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่ปรากฏตามรายงานดัชนีเมืองสีเขียวทวีปเอเชีย โดยรายละเอียดมี ดังนี้

1) ด้านมหานครปลอดภัย มิติปลอดมลพิษ (มิติ 1.1) สอดรับบางดัชนีด้านคุณภาพอากาศ (Air Quality) การระบายน้ำ (Sanitation) และจัดการขยะ (Waste)

2) ด้านมหานครสีเขียว สะดวกสบาย มิติภูมิทัศน์สวยงาม พื้นที่สวนสาธารณะ ระบบขนส่งมวลชนประสิทธิภาพพลังงานและพลังงานทางเลือก (มิติ 2.1 - 2.4) สอดรับบางดัชนีด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การเดินทางและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Land Use & Building, Transport, Energy & CO2)

3) ด้านมหานครกระชับ มิติกรุงเทพมหานครเติบโตอย่างเป็นระเบียบตามผังเมืองรวม (มิติ 4.1) สอดรับบางดัชนีด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร (Land Use and Building) และ

4) ด้านการบริหารจัดการเมืองมหานคร การบริหารแผนและประเมินผล (มิติ 7.2) สอดรับบางดัชนีด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance)

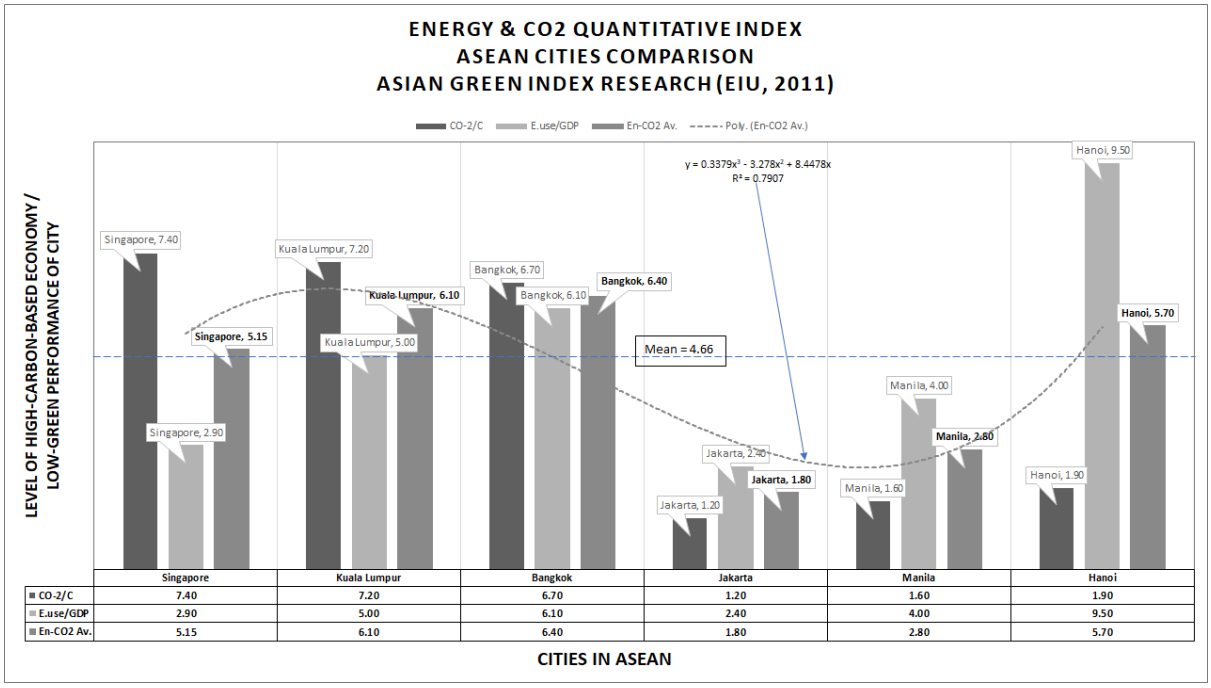
งานศึกษาครั้งนี้ทำการสำรวจวิเคราะห์สถานการณ์สิ่งแวดล้อมของกรุงเทพ โดยวิเคราะห์ประสิทธิผลรวมด้านสิ่งแวดล้อม (Urban Environmental Performance) ซึ่งครอบคลุมทั้งดัชนีปริมาณที่แสดงผลลัพธ์จากการพัฒนาที่สะสมมาและดัชนีคุณภาพที่วัดนโยบายแผนและการบริหารจัดการ อันจะส่งผลถึงผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมที่ตามมาในอนาคต วัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นจุดอ่อนจุดแข็งในเชิงกลยุทธ์ โดยเฉพาะเมื่อเทียบเคียงกับเมืองสำคัญอื่นในทวีปเอเชีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะลำดับขั้นตอนการพัฒนากรุงเทพมหานครสู่ความยั่งยืน จากการวิเคราะห์เห็นได้ว่าในแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี ทั้ง 2 ระยะ ยังขาดสาระสำคัญในการมุ่งเป็นมหานครแห่งเอเชีย ฝ่ายยุทธศาสตร์ที่วางแผนและกรอบการพัฒนาให้กับฝ่ายบริหาร นอกจากการกำหนดวิสัยทัศน์และแผน จำเป็นต้องมีทั้งดัชนีชี้วัดด้านสิ่งแวดล้อมที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งมีขีดความสามารถในการติดตามและประเมินผล

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลผลรายงานวิจัยเมืองสีเขียวเอเชีย (Economist Intelligence Unit, 2011) นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2556-2575 (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557; และสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, 2560) จากภาพที่ 1 และ 2 และ ตารางที่ 1 จะพบได้ว่าการที่กรุงเทพฯ จะมุ่งสู่การเป็นมหานครแห่งเอเชียและเป็นเมืองน่าอยู่ที่จัดการสิ่งแวดล้อมเมืองและชุมชนได้ดีนั้น ยังมีรายละเอียดสำคัญของความเป็นเมืองสีเขียวที่ กรุงเทพฯ “ขาดไป” ซึ่งมีผลทำให้ความเป็นเมือง

สีเขียวของกรุงเทพฯ ตามตารางที่ 1 และ 2 อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเมืองสำคัญของเอเชียและอยู่ในระดับปานกลางของอาเซียนมี 8 มิติดังนี้

1) มิติพลังงานและก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (Climate Change and CO2) จากการวิจัยของ EIU ในปี ค.ศ. 2011/พ.ศ. 2554 กรุงเทพฯ ได้คะแนนระดับปานกลาง (Average) แต่ในแผนพัฒนา 20 ปี พ.ศ. 2556–2575 นั้น ยังขาดมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอน ทั้งสำหรับดัชนี 1.1) สัดส่วนปริมาณก๊าซคาร์บอนต่อประชากร 1.2) สัดส่วนก๊าซคาร์บอนที่ปล่อยต่อขนาดรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของเมืองและ ที่สำคัญ 1.3) แผนการป้องกันการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แม้ว่าหน่วยงานภายในคือสำนักสิ่งแวดล้อมจะมีแผนรับมือแล้ว ดังปรากฏในแผนแม่บทกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ.2556-2566 (กรุงเทพมหานครและคณะผู้เชี่ยวชาญ JICA, 2556) แต่สาระสำคัญซึ่งมีแผนปฏิบัติการอย่างละเอียดแล้วนี้ กลับไม่ถูกใส่ลงในวิสัยทัศน์และมิติการพัฒนาทั้ง 7 ด้านของแผนพัฒนา 20 ปี แต่อย่างใด ชี้ให้เห็นว่าแผนพัฒนากรุงเทพฯ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเป็นเมืองสีเขียวในมิติเมืองคาร์บอนต่ำ

หากเราวิเคราะห์ค่าคะแนนดัชนีสถิติของมิติพลังงานและคาร์บอน ภาพที่ 2 พบว่า ค่าเฉลี่ยกลางระหว่างค่าปริมาณก๊าซคาร์บอนฯ เฉลี่ยที่เมืองปล่อยต่อคนต่อปี (carbon footprint) และค่าปริมาณพลังงานที่เมืองนั้นใช้ไปต่อการสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวม 1 ดอลล่าร์สหรัฐ ซึ่งบอกถึงประสิทธิภาพพลังงานในการสร้างเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ ถือว่ามีค่าดัชนีสถิติคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านพลังงานและคาร์บอน อยู่ระดับแย่ที่สุดในกลุ่ม 6 เมืองประชาคมอาเซียน โดยค่าดัชนีของกรุงเทพฯ มีค่าสูงสุดที่ 6.40 ขณะที่ค่าเฉลี่ย 6 เมืองอยู่ที่ 4.66 ทั้งนี้ เมืองจาการ์ตา ประเทศอินโดนิเซียมีค่าดัชนีสถิติการใช้พลังงานและปล่อยก๊าซคาร์บอนดีที่สุด คืออยู่ที่ 1.80 อาจเนื่องจากเศรษฐกิจ ณ เวลานั้นเป็นภาคบริการเป็นหลัก และเมืองจาการ์ตามีการติดตามค่าการปล่อยและยังตั้งเป้าหมายลดก๊าซคาร์บอนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ดังแสดงในภาพที่ 2 ค่าตัวเลขต่ำกว่าแสดงถึงประสิทธิภาพการใช้พลังงานในการสร้างเศรษฐกิจและการลดก๊าซคาร์บอนที่ดีกว่า



	Singapore	Kuala Lumpur	Bangkok	Jakarta	Manila	Hanoi
CO-2/C	7.40	7.20	6.70	1.20	1.60	1.90
E.use/GDP	2.90	5.00	6.10	2.40	4.00	9.50
En-CO2 Av.	5.15	6.10	6.40	1.80	2.80	5.70

ภาพที่ 2: ดัชนีเชิงปริมาณของสิ่งแวดล้อมมิติพลังงานและก๊าซคาร์บอนของ 6 เมืองในอาเซียน วิเคราะห์จากสถิติของ Economist Intelligence Unit (2011)

2) มิติการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร (Land Use and Building) ในดัชนีเมืองสีเขียวเอเชีย พบว่ากรุงเทพฯ มีคะแนนรวมอยู่ในกลุ่ม “ต่ำกว่ามาตรฐาน” (Below Average) เนื่องจากเมืองศูนย์กลางควรมีความหนาแน่นประชากรที่สูง โดยค่าเฉลี่ยเอเชียอยู่ที่ 8,229 คน ซึ่งกรุงเทพฯ มีความหนาแน่นเฉลี่ยเพียง 3,607 คน ทั้งนี้ ดัชนีเมืองสีเขียวเอเชียมีการกำหนดเพดานความหนาแน่นประชากรต่อพื้นที่โดยเฉลี่ยที่เหมาะสมสูงสุดอยู่ที่ไม่เกิน 10,000 คน/ตร.กม. ส่วนในแผนพัฒนากรุงเทพฯ พ.ศ. 2575 มิติที่ 4 ด้านผังเมืองฯ มีการวางเป้าหมายความหนาแน่นประชากรในแต่ละโซนพื้นที่ ความคลาดเคลื่อนของเป้าหมายนี้ได้แก่ “ดัชนีความหนาแน่นประชากรที่เหมาะสมสำหรับศูนย์ชุมชนย่อยในเมืองชั้นนอก” ปัจจุบันคือ 2,193 คน/ตร.กม. แต่แผนกรุงเทพฯ วางเป้าหมายในปี พ.ศ.2565 และ พ.ศ.2575 ในอีก 5 และ 15 ปีข้างหน้าไว้ให้หนาแน่นสูงถึง 15,000 และ 18,500 คน/ตร.กม. ตามลำดับ (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร, 2560: 277) สูงกว่าเพดานเหมาะสมของเอเชีย (10,000 คน/ตร.กม.) ทั้งยังผิดปกติจากฐานอัตราเติบโตประชากรเฉลี่ยโซนนี้ ซึ่งแผนระบุว่าอยู่ที่ร้อยละ 27.3 ต่อปี[1] อีกทั้งเป็นที่น่าสังเกตว่าตัวเลขนี้สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของโซนกรุงเทพชั้นกลางที่ร้อยละ 3.08 ต่อปี และของโซนกรุงเทพชั้นในที่ร้อยละ –13.23 ต่อปีอยู่มาก อีกดัชนีของแผนกรุงเทพฯ ที่ควรสังเกตว่าเป้าหมายถูกต้องหรือไม่ คือ “ดัชนีระยะทางเฉลี่ยระหว่างแหล่งชุมชนกับแหล่งสาธารณูปการหลัก” ซึ่งในแผนได้กำหนดให้ขยายขึ้นจากระยะ 2 กิโลเมตรในปัจจุบันไปเป็น 5 และ 10 กิโลเมตร สวนทางกับความหนาแน่นประชากรที่กำหนดไว้ให้เพิ่มขึ้น และตรง

[1] พ.ศ. 2560 ความหนาแน่นประชากรศูนย์ชุมชนเมืองชั้นนอกคือ 2,193 คน/ตร.กม. หากอัตราเติบโตคือร้อยละ 27.3 ต่อปี ในอีก 5 และ 15 ปี ความหนาแน่นประชากรในปี พ.ศ. 2565 และ 2575 ควรจะเป็น 5,186 และ 11,173 คน-/ตร.กม. ตามลำดับ ซึ่งไม่ใช่ 15,000 และ 18,500 คน/ตร.กม. ดังกำหนดในแผนพัฒนา 20 ปี กรุงเทพฯ

ข้ามกับเป้าหมายของกรุงเทพชั้นในและชั้นกลางที่ลดลงจาก 20 ก.ม. เป็น 15 และ 5 ก.ม. ตามลำดับ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายในแผนกรุงเทพฯ เช่นนี้จึงยังสับสนว่าจะมุ่งสนับสนุนให้ใช้พื้นที่เมืองอย่างกระชับและเป็นระเบียบเพิ่มขึ้นในแนวสูงหรือกระจายตัวออกในแนวราบแน่ โดยยังไม่มีการระบุข้อมูลและไม่ได้กำหนดเป้าหมายระยะเวลาเดินทางอีกด้วย

ด้านความเหมาะสมของปริมาณพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจของคนเมือง ณ ปี พ.ศ. 2554 พบว่า กรุงเทพฯ เคยมีขนาดพื้นที่สีเขียวสำหรับประชากรเพียง 3.3 ตร.ม./คน แม้ในปี พ.ศ. 2561 จะเพิ่มขึ้นเป็น 6.71 ตร.ม./คน (สำนักสิ่งแวดล้อม, 2562: 16) แต่ก็ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกลางของเอเชียที่ 39 ตร.ม. สัดส่วนที่แนะนำโดยองค์การอนามัยโลก ที่ 9 ตร.ม./คน และสัดส่วนที่รายงานศึกษาโดยงบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แนะนำสัดส่วน “พื้นที่สีเขียวที่ยั่งยืน” ของกรุงเทพฯ ควรจะไม่ต่ำกว่า 12 ตร.ม./คน (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, พ.ศ. 2557: 34, 58) ทั้งนี้ จากข้อมูลพบว่าในแผนพัฒนากรุงเทพฯ ได้มีการสำรวจขนาดพื้นที่สีเขียวและมีตัวเลขเป้าหมายที่อาจเป็นไปได้จากสถานการณ์จริงปัจจุบัน

3) มิติระบบคมนาคมสัญจรเดินทาง (Transportation) ตามรายงานวิจัยดัชนีเมืองสีเขียวเอเชีย มาตรฐานคมนาคมกรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “ต่ำกว่ามาตรฐาน” (Below Average) โดยมีสัดส่วนระยะทางระบบขนส่งมวลชนรางเร็วต่อขนาดพื้นที่ทั้งหมดน้อยกว่าค่ามาตรฐานเอเชียถึงกว่า 4 เท่าตัว กล่าวคือมีค่า 0.04 กิโลเมตร/ตารางกิโลเมตร ขณะที่ค่าเฉลี่ยกลางเอเชียอยู่ที่ 0.17 กิโลเมตร/ตารางกิโลเมตร นอกจากนั้นกรุงเทพฯ ยังขาดระบบตั๋วร่วมเชื่อมโยงขนส่งมวลชนล้อ ราง เรือ เพื่อเพิ่มความคล่องตัว ทั้งยังไม่สามารถแก้ปัญหาการจราจรติดขัดให้สัมฤทธิ์ผล ในขณะที่แผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี ระยะที่ 2 เป้าหมายที่ 2.3.1 ระบุว่า “ประชาชนเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ มีทางเลือกในการเดินทางไม่ต้องพึ่งพารถส่วนบุคคล” โดยระบุปัญหาขนส่งมวลชนที่ไม่เพียงพอไม่ทั่วถึงและไม่ทันการเติบโตของเมือง จึงกำหนดภาพอนาคตปี พ.ศ.2565 ให้มีมาตรการจัดทำระบบขนส่งมวลชนต่อขยายเพิ่ม จัดทำระบบขนส่งมวลชนรองและทางเดินยกระดับเพื่อ ให้ความสะดวกผู้ใช้ขนส่งมวลชน (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, 2560: 118-119) แต่อย่างไรก็ตาม ในแผนนี้ยังขาดข้อมูลสำคัญในการขับเคลื่อนแผน ได้แก่ ระยะทางของระบบขนส่งมวลชนที่จะเพิ่มในแต่ละปี รูปแบบ ระยะทางและราคาระบบขนส่งมวลชนรอง ระยะทางและตำแหน่งของทางเดินฟุตบาทที่ควรปรับปรุงและทางเดินยกระดับที่จะเพิ่ม เป็นต้น ทั้งนี้ ในหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ได้เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 4 เท่าจาก 43 กิโลเมตร เป็น 153 กิโลเมตร ซึ่งทำให้ค่าดัชนีสัดส่วนระยะทางขนส่งมวลชนเร็วต่อขนาดพื้นที่เมืองของกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเป็น 0.097 ก.ม./ตร.กม. แต่ถึงกระนั้น ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยดัชนีนี้ของทวีปเอเชียเมื่อ 9 ปีที่แล้ว (0.170 ก.ม./ตร.กม.) ถึงเกือบครึ่ง ในอนาคตหากสามารถเดินระบบขนส่งมวลชนพิเศษของกรุงเทพฯ ได้ครบ 350 กิโลเมตร ตามแผนที่คาดว่าจะบรรลุในปี พ.ศ. 2572 (ค.ศ. 2029) ค่าดัชนีนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 0.22 ก.ม./ตร.กม. เกินค่าเฉลี่ยเอเชียปี ค.ศ. 2011 เพียงเล็กน้อย ในขณะนั้นทุกเมืองในเอเชียน่าจะมีค่าดัชนีนี้เพิ่มขึ้นอีก นั่นหมายถึง หากมองเชิงเปรียบเทียบกับเมืองสำคัญทวีปเอเชียแล้ว กรุงเทพฯ อาจไม่ก้าวหน้าเลยในมิติคมนาคม

4) มิติระบบจัดการขยะมูลฝอย (Waste Management) กรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “ต่ำกว่ามาตรฐาน” (Below Average) ของ 22 เมืองเอเชีย โดยข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติปี พ.ศ. 2548/ค.ศ. 2005 ระบุว่าคนกรุงเทพฯ ก่อขยะมูลฝอยเป็นปริมาณมากถึง 534.8 ก.ก./คน/ปี สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มเมืองเอเชียที่ 375.2 ก.ก./คน/ปี ถึงร้อยละ 42.5 ส่วนข้อมูลข้อมูลของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2561 (สำนักสิ่งแวดล้อม, 2562: 93) ระบุว่าปริมาณขยะในกรุงเทพฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 10,705 ตัน/วัน ขณะที่ประชากรกรุงเทพฯ ณ ปี พ.ศ. 2561 คือ 5,676,648 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, พ.ศ. 2561) ดังนั้น ปริมาณขยะตามดัชนีเมืองสีเขียวเอเชียของคนกรุงเทพฯ ในปัจจุบันโดยเฉลี่ย คือ 688.3 ก.ก./คน/ปี (1.52 ก.ก./คน/วัน) นั่นหมายถึงระหว่างปี พ.ศ. 2548-2561 คนกรุงเทพฯ ได้ก่อขยะเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 28.7

สรุปว่า หนึ่ง กรุงเทพฯ จัดการขยะได้น้อยกว่าค่าเฉลี่ยของทวีปเอเชียมาก อยู่ในลำดับที่ 20 จาก 22 เมือง ดีกว่าอีกเพียง 2 เมืองคือ กรุงกัวลาลัมเปอร์ประเทศมาเลเซีย และกรุงจาการ์ตาประเทศอินโดนีเซีย และ สอง กรุงเทพฯ ยังไม่สามารถบริหารจัดการมูลฝอยให้ลดลงตามเป้าหมายขยะเหลือศูนย์หรือลดขยะที่ต้นทางตามที่มุ่งหมายในแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี แต่กลับก่อขยะเพิ่มอีกประมาณร้อยละ 30 ในทศวรรษที่ผ่านมา

5) มิติระบบจัดการน้ำใช้ (Water) กรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “ต่ำกว่ามาตรฐาน” (Below Average) ของกลุ่ม 22 เมืองเอเชีย ทั้งนี้ AGCI วิเคราะห์สถิติการใช้น้ำคนกรุงเทพฯ จากข้อมูลการประปานครหลวง ปี พ.ศ. 2551 พบว่าประชาชนกรุงเทพฯ ใช้น้ำประปาเฉลี่ยต่อคนในแต่ละวันอยู่ที่ 340 ลิตร “สูงกว่า” ค่าเฉลี่ยเอเชียที่ใช้น้ำ 278 ลิตร/คน/วัน ถึงร้อยละ 22 ขณะที่อัตราการรั่วไหลน้ำประปาของกรุงเทพฯ ร้อยละ 35 ที่ AGCI อ้างอิงข้อมูลในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) สูงกว่าค่าเฉลี่ยของอัตราการรั่วไหลของน้ำประปาของเอเชียอีกถึงร้อยละ 13 กล่าวได้ว่ากรุงเทพฯทั้งใช้น้ำสิ้นเปลืองกว่าและมีอัตรารั่วไหลของน้ำประปาสูงกว่าเมืองอื่นทั่วไปในทวีปเอเชียอีกด้วย

6) มิติระบบบำบัดน้ำเสียและระบายน้ำ (Sanitation) ในมิตินี้กรุงเทพฯ สัดส่วนประชากรกรุงเทพฯ ที่เข้าถึงระบบบำบัดน้ำเสียที่ถูกสุขลักษณะอยู่ที่ 51% ในขณะที่ค่าเฉลี่ยรวมของกลุ่มเมืองเอเชียคือ 70% นอกจากนี้ สัดส่วนของน้ำเสียที่ผ่านการบำบัดตามมาตรฐานกรุงเทพฯ อยู่ที่เพียง 12.2% ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของเอเชียอยู่ที่ 60% ทำให้ระดับความเป็นเมืองสิ่งแวดล้อมดีในมิติการสุขาภิบาลและระบายน้ำของกรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “ต่ำกว่ามาตรฐาน” (Below Average) เช่นกัน ทั้งนี้สถิติที่ AGCI ใช้วิเคราะห์ได้อ้างอิงจากโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) ในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) ส่วนสถิติปัจจุบันของกรุงเทพฯ ล่าสุดพบว่า สัดส่วนของน้ำเสียทิ้งสู่ท่อระบายน้ำสาธารณะที่ได้รับการบำบัดตามมาตรฐานอยู่ที่ 33.41 % (สำนักสิ่งแวดล้อม, 2562: 63) แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของค่าเฉลี่ยปริมาณน้ำเสียที่บำบัดอย่างได้มาตรฐานของกลุ่มเมืองสำคัญทวีปเอเชียเมื่อ 17 ปีที่แล้ว ที่ 70% ดังนั้น ในมิติระบบสุขาภิบาลและระบายน้ำกรุงเทพฯ จึงนับว่าล้าหลังในกลุ่มเมืองสำคัญทวีปเอเชีย

7) มิติคุณภาพอากาศ (Air Quality) ในขณะนั้น กรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “สูงกว่ามาตรฐาน” (Above Average) ของเอเชีย แต่ยังคงไม่ดีตามค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลก โดยค่าเฉลี่ยรายวันทั้งปีจากสถิติแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2550 สำหรับความหนาแน่นก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ (NO2) ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO2) และฝุ่นละอองขนาด PM10 ของกรุงเทพฯ อยู่ที่ 42.7, 12.6 และ 48.1 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรตามลำดับ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยเอเชียอยู่ที่ 46.7, 22.5 และ 107.8 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรตามลำดับ ขณะที่ค่าเป้าหมายคุณภาพอากาศที่องค์การอนามัยโลกแนะนำ คือ 40, 10 และ 20 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรตามลำดับ ทั้งนี้ AGCI ได้ชี้จุดอ่อนจุดแข็งของการจัดการคุณภาพอากาศของกรุงเทพฯ ว่า ปัญหาที่ท้าทายของกรุงเทพฯ คือ 1) ความหนาแน่นของจราจรในพื้นที่เมืองโดยเฉพาะพื้นที่เมืองชั้นในที่หนาแน่น และ 2) ยานพาหนะเก่าที่เครื่องยนต์สกปรก แต่ได้ชี้จุดเด่นว่ากรุงเทพฯ มีกฎหมายคุณภาพอากาศที่ชัดเจนและได้รับคะแนนระดับเต็มสำหรับการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนเข้าใจถึงอันตรายจากปัญหามลพิษอากาศ

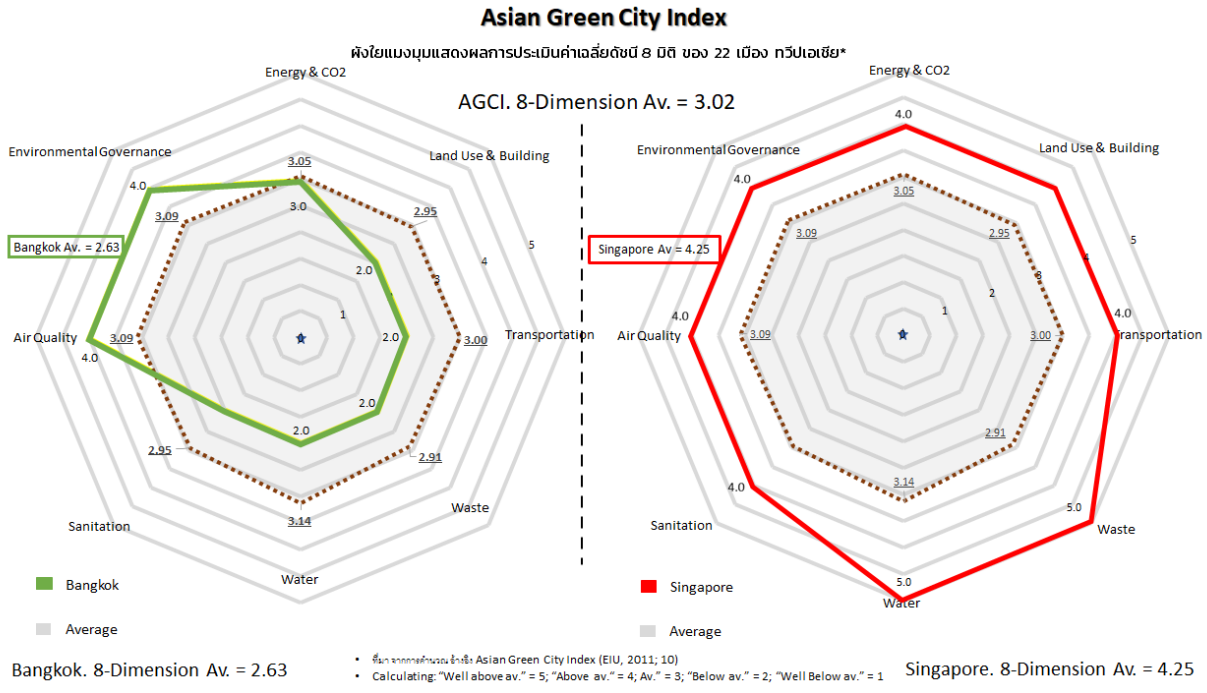
8) มิตินโยบายและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองที่มีประสิทธิภาพ (Environmental Governance) ในมิตินี้ กรุงเทพฯ อยู่ในระดับ “สูงกว่ามาตรฐาน” (Above Average) ของเอเชีย โดยมีเหตุผลคือ หนึ่ง การมีสำนักสิ่งแวดล้อมที่ดูแลโดยตรงเป็นหน่วยงานระดับสำนักซึ่งมีศักยภาพที่จะออกกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมของเมืองเองได้ สอง การมีอำนาจตามระเบียบที่สามารถปรับเปลี่ยนกฎหมายระดับประเทศ ให้สอดรับกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมหานคร สาม ข้าราชการกรุงเทพฯ ได้ดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมีการให้ข้อมูลบนระบบออนไลน์กับประชาชน จุดเด่นที่สุดคือ ได้รับคะแนนระดับเต็มในการติดตามประเมินผลคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Performance) พร้อมทั้งตีพิมพ์เผยแพร่ความคืบหน้าของข้อมูล ซึ่งส่วนหนึ่งอาจหมายรวมถึงการมีรายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมกรุงเทพฯ ทุก 2 ปี

ในตารางที่ 1 งานวิจัยนี้ได้กำหนดค่าคะแนนที่ 5, 4, 3, 2 และ 1 สำหรับคะแนนเฉลี่ยรายมิติของเมืองแต่ละเมืองที่ได้คะแนนอิงกลุ่มในงานศึกษาดัชนีเมืองสีเขียวเอเชีย (Economist Intelligence Unit, 2011) ในระดับ “สูงกว่ามาตรฐานมาก” “สูงกว่ามาตรฐาน” “ปานกลาง” “ต่ำกว่ามาตรฐาน” และ “ต่ำกว่ามาตรฐานมาก” ตามลำดับ ดังนั้น จากฐานเต็ม 5.00 คะแนน พบว่ากรุงเทพฯ จะมีคะแนนเฉลี่ยรวม 8 มิติอยู่ที่ 2.63 คะแนน ขณะที่สิงคโปร์เมืองที่ดีที่สุดทั้งในอาเซียนและเอเชียอยู่ที่ 4.25 คะแนน ในขณะที่ค่าเฉลี่ยกลางกลุ่ม 6 เมืองอาเซียนอยู่ที่ 2.75 ส่วนค่าเฉลี่ยกลางทั้ง 22 เมืองเอเชีย อยู่ที่ 3.02 คะแนน

ตารางที่ 1: ค่าเฉลี่ยของคะแนนดัชนีเมืองสีเขียวใน 6 เมืองอาเซียน กรุงเทพฯ เป็นเมืองสีเขียวอันดับ 2 ร่วม จาก 6 เมือง

City/Index	Energy-Co2	Land-Building	Transport	Waste	Water	Sani.	Air Quality	Envi. Gov.	Green City Av.Score	Overall Envi. Perf. (EIU, 2011)	GDP/Cap
Singapore	4	4	4	**5**	**5**	4	4	4	**4.25**	Well Above	36,519.6
Kuala Lumpur	2	3	4	**1**	**1**	2	4	3	2.50	Average	12,365.0
Bangkok	**3**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**4**	**4**	**2.63**	**Average**	**9,095.4**
Jakarta	4	3	3	**1**	2	2	3	3	2.63	Average	7,636.4
Manila	3	2	2	2	2	2	4	3	2.50	Below Av.	5,365.3
Hanoi	3	**1**	2	3	2	**1**	3	**1**	2.00	Below Av.	1,739.6
Average	3.17	2.50	2.83	2.33	2.33	2.17	3.67	3.00	**2.75**	**Average**	12,120.2

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกรุงเทพฯ กับเมืองสิงคโปร์และค่ามาตรฐานเฉลี่ย 22 เมือง ด้วยกราฟใยแมงมุม เราจะสรุปจุดเด่นและจุดอ่อนรายมิติสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพฯ ได้ดังภาพที่ 3



ภาพที่ 3: กราฟใยแมงมุมเปรียบเทียบระดับความเป็นเมืองสีเขียวในเอเชีย ระหว่างกรุงเทพมหานครและเมืองสิงคโปร์ เทียบค่าเฉลี่ย 22 เมืองในทวีปเอเชีย

4. ทบทวนเป้าหมาย “กรุงเทพฯ สู่มหานครที่ยั่งยืนแห่งเอเชีย พ.ศ. 2575”

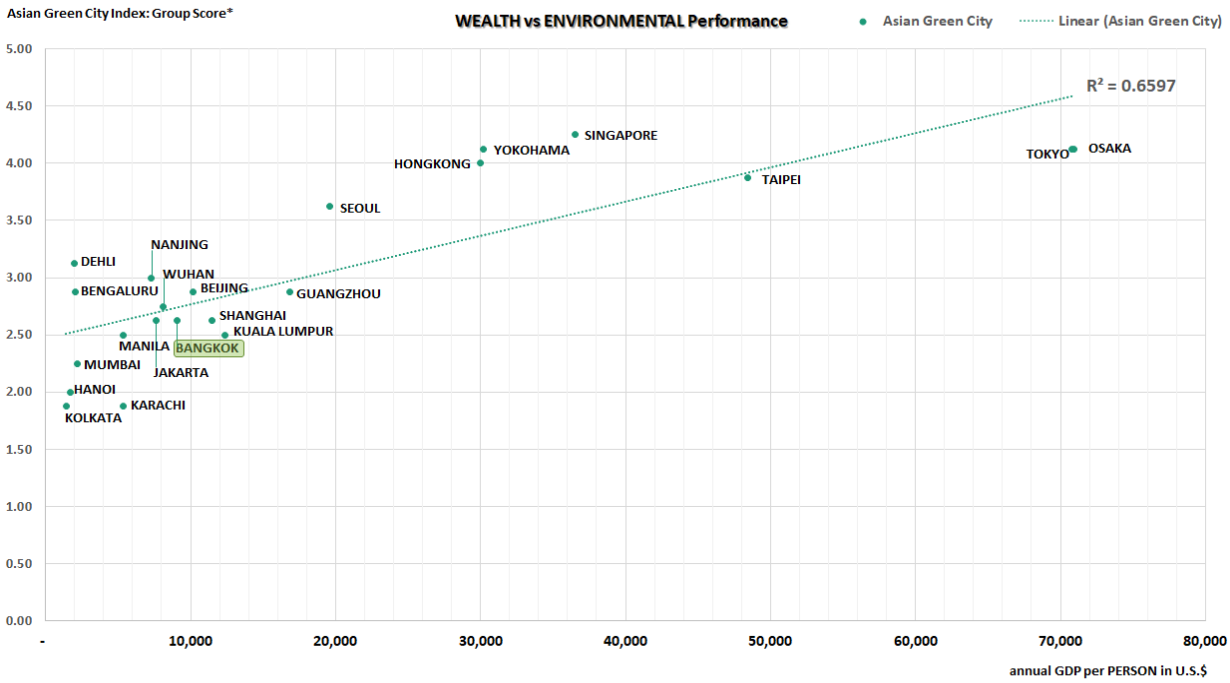
ในปี พ.ศ. 2556 เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ขณะนั้นคือหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธ์ บริพัตร เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวกรุงเทพฯ นักวิชาการ ภาครัฐและภาคเอกชนได้ร่วมกันวาดฝันอนาคตกรุงเทพฯ 20 ปีร่วมกัน ทำให้ได้ข้อสรุปเป็นวิสัยทัศน์กรุงเทพ พ.ศ. 2575 คือ “มหานครแห่งเอเชีย” แต่จากการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าหากเราเปรียบเทียบระหว่าง 22 เมืองหลักในเอเชียตามรายงานดัชนีเมืองสีเขียวเอเชียแล้ว กรุงเทพฯ ยังมีระดับความเป็น “เมืองสีเขียวสิ่งแวดล้อมดี” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจะเป็นมหานครแห่งเอเชียอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ งานวิจัยนี้จึงได้จัดลำดับคะแนนรายเมืองด้วยการแทนค่าเฉพาะคะแนนด้านสถิติของดัชนีทั้ง 8 มิติของแต่ละเมืองตามที่ EIU (2011) วิเคราะด้วยค่าตัวเลขคะแนน 5 – 1 คะแนน ด้วยวิถีสถิตินี้ ตารางที่ 1 จึงสามารถแสดงผลการวิเคราะห์ว่ากรุงเทพฯ มีค่าเฉลี่ยความเป็นเมืองสีเขียว เพียง 2.63 คะแนน ในขณะที่สิงคโปร์นับเป็นเมืองที่มีสิ่งแวดล้อมเมืองที่ดีที่สุดในอาเซียนมีคะแนน 4.25 จากคะแนนเต็ม 5.00 กล่าวได้ว่า ในระดับประชาคมอาเซียนนั้น แม้กรุงเทพฯ จะอยู่ในอันดับที่ 2 ร่วม จาก 6 เมือง แต่ก็มีค่าคะแนนเมืองสีเขียวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอาเซียนที่ 2.75 คะแนน ตารางที่ 2 วิเคราะห์ด้วยวิธีการสถิติเดียวกัน จะพบว่ากรุงเทพฯ เป็นเมืองสีเขียวในลำดับที่ 10 ร่วม จาก 14 อันดับ ของ 22 เมือง ทวีปเอเชีย โดยที่ค่าเฉลี่ยความเป็นเมืองสีเขียวกรุงเทพฯ 2.63 คะแนนนั้น ต่ำกว่าทั้งค่าเฉลี่ยกลางของประชาคมอาเซียน 2.75 และ ค่าเฉลี่ยกลางทวีปเอเชีย 3.02 (ตารางที่ 1 และ 2)

ตารางที่ 2: ค่าเฉลี่ยของคะแนนดัชนีเมืองสีเขียวใน 22 เมืองเอเชีย กรุงเทพฯ เป็นเมืองสีเขียวอันดับ 10 จาก 14 ลำดับ โดยอ้างอิงจากข้อมูลดัชนีเมืองสีเขียวเฉพาะ 14 ดัชนีสถิติใน Economist Intelligence Unit (2011: 36 - 123)

	Country	City/Indx	Av.Score	Ranking	GDP/Cap	Pop.	Area	Pop.Density
	ประเทศ	เมือง	คะแนน	ลำดับที่	รายได้เฉลี่ย	ประชากร	พื้นที่	ความหนาแน่น
			(เต็ม 5)	(เอเชีย)	($ US)	(ล้านคน)	(ตร.กม.)	(คน/ตร.กม.)
1	Singapore	Singapore	4.25	1	36,519.6	5.0	710.3	7,025.2
2	Japan	Osaka	4.13	2	70,927.4	2.7	222.3	11,981.2
3	Japan	Tokyo	4.13	2	70,759.6	13.0	2,187.7	5,946.9
4	Japan	Yokohama	4.13	2	30,211.7	3.7	435.0	8,441.3
5	Chaina-HK	Hong Kong	4.00	3	29,990.5	7.0	1,104.4	6,362.2
6	Chaina-TW	Taipei	3.88	4	48,400.0	2.7	271.8	9,789.9
7	S.Korea	Seoul	3.63	5	19,597.1	10.5	605.3	17,288.8
8	India	Delhi	3.13	6	2,004.1	17.4	1,483.0	11,733.0
9	Chaina	Nanjing	3.00	7	7,284.9	7.7	6,582.3	1,171.8
10	Chaina	Guangzhou	2.88	8	16,834.1	7.9	3,843.4	2,067.5
11	Chaina	Beijing	2.88	8	10,136.7	17.6	16,410.5	1,069.4
12	India	Bengaluru	2.88	8	2,066.3	7.1	709.5	10,034.0
13	Chaina	Wuhan	2.75	9	8,093.9	8.4	8,494.4	983.6
14	Chaina	Shanghai	2.63	10	11,463.7	19.2	6,340.5	3,030.2
15	Thailand	Bangkok	2.63	10	9,095.4	5.7	1,568.7	3,607.4
16	Indonesia	Jakarta	2.63	10	7,636.4	9.2	664.0	13,889.9
17	Malaysia	Kuala Lumpur	2.50	11	12,365.0	1.7	243.0	6,811.1
18	Philipines	Manila	2.50	11	5,365.3	11.6	636.0	18,165.1
19	India	Mumbai	2.25	12	2,184.3	12.7	468.0	27,136.8
20	Veitnam	Hanoi	2.00	13	1,739.6	6.5	3,344.6	1,935.1
21	Pakistan	Karachi	1.88	14	5,379.3	14.5	3,527.0	4,111.1
22	India	Kolkata	1.88	14	1,414.1	15.6	1,851.0	8,451.6
Average			3.02		18,612.2	9.4	2,804.7	8,228.8

จากตารางที่ 2 งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ลึกลงไปเพื่อหาลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่งของประชากรเมืองและระดับความเป็นเมืองสิ่งแวดล้อมดี ผ่านการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างค่ารายได้เฉลี่ยประชากรและค่าคะแนนเมืองสีเขียวของทั้ง 22 เมือง น่าสังเกตว่ามีอยู่ 4 เมืองเอเชียที่รายได้เฉลี่ยประชากรต่ำกว่ากรุงเทพฯแต่มีคะแนนสถิติสิ่งแวดล้อมเมืองโดยเฉลี่ยจาก 14 ดัชนีสถิติสูงกว่ากรุงเทพฯ ได้แก่ เดลีและบังกาลูรู (อินเดีย) และ วูฮั่นและนานจิง (จีน) ทั้งนี้ เมื่อนำสถิติจากตารางที่ 2 ไปสร้างเป็นกราฟความสัมพันธ์ตามภาพที่ 4 พบว่า กลุ่ม 22 เมืองในเอเชียมีค่าความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจกับระดับความเป็นเมืองสีเขียวที่ “สูง” โดยค่าสหสัมพันธ์ R2 อยู่ที่ 0.66 สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ EIU (2011; 12) ที่มีความเห็นว่าเมืองที่มั่งคั่งย่อมจะสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของเมืองได้มาก ทั้งยังมีงบประมาณจ้างเอกชนมืออาชีพเพื่อดำเนินโครงการสิ่งแวดล้อมที่จำเป็นได้ งานวิจัยเมืองสีเขียวในทวีปยุโรปให้ผลลัพธ์สอดคล้องกับเมืองในเอเชียในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่งของของเมืองกับระดับความเป็นเมืองสีเขียวเช่นกัน (Economist Intelligence Unit, London, 2009: 13)

ภาพที่ 4 คือ กราฟความสัมพันธ์ที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพในปัจจุบันของกรุงเทพฯ ทั้งด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การวางเป้าหมายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองได้อย่างถูกต้อง เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าเนื่องจากกรุงเทพฯ ยังอยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำและค่าความเป็นเมืองสีเขียวต่ำ ทั้งจากการศึกษาสถิติในตารางที่ 1 และ 2 ใช้การวิเคราะห์สถิติอนุมานดังแสดงเป็นกราฟในภาพที่ 2, 3 และ 4 และจากการศึกษาวิเคราะห์เชิงคุณภาพว่าเราเป็นเมืองสีเขียวแล้วเพียงใดและยังขาดอะไรจากแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปีเอง งานวิจัยนี้จึงสามารถอธิบายได้ว่า กรุงเทพฯ ยังมีระดับการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองเพียงในระดับเริ่มต้นเมื่อเทียบกับมหานครสำคัญและรายได้สูงของเอเชียโดยเฉพาะกรุงโตเกียว โอซาก้า และไทเป จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากกรุงเทพฯ ยังไม่มีความพร้อมทั้งด้านเศรษฐกิจและระดับความเป็นเมืองสีเขียว ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงไม่ควรรีบร้อนวางเป้าหมายมุ่งสู่การเป็นมหานครแห่งเอเชียภายในเวลาอันสั้นแต่อย่างใด



ภาพที่ 4: กราฟความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนการจัดการสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับระดับเศรษฐกิจของเมือง – เอเชีย

ดังนั้น จึงเกิดคำถามสำคัญขึ้นว่า แล้วเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมเมืองสำหรับกรุงเทพฯ ในระยะ 12 ปีข้างหน้า ภายใน พ.ศ. 2575 ควรเทียบเคียงกับกลุ่มเมืองสำคัญกลุ่มใด และ/หรือ เมืองใดบ้างในภายในบริบทของทวีปเอเชีย

5. กรุงเทพฯ สู่ มหานครทันสมัยน่าอยู่แห่งอาเซียนบวกสาม

จากการศึกษาวิเคราะห์ตารางที่ 2 และใช้สถิติอนุมานในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่งประชากรเมือง (ในแกน Y) และคะแนนเฉลี่ยเมืองสีเขียว (ในแกน X) ภาพที่ 4 ได้แสดงผลการวิเคราะห์ว่าทั้ง 4 เมืองหลักของเอเชีย คือ กรุงโซล ฮ่องกง โยโกฮามา และสิงคโปร์ เป็นเมืองที่รายได้ปานกลางสูงโดยมีสัดส่วน GDP เฉลี่ยต่อประชากรเมืองอยู่ประมาณระหว่าง 2-4 หมื่นดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อปี (Economist Intelligence Unit, 2011) และทั้งหมดยังเป็นกลุ่มเมืองที่มีระดับคะแนนสิ่งแวดล้อมสูงอยู่ เหนือเส้นแกนความสัมพันธ์ จึงนับว่าเป็นเมืองที่สิ่งแวดล้อมดีเมื่อเทียบกับรายได้ประชากร ประการต่อมา แม้กรุงไทเป กรุงโตเกียวและโอซาก้าจะมีรายได้สูงประมาณระหว่าง 5–7 หมื่นดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อปี แต่จากกราฟในภาพที่ 4 เห็นได้ว่าเป็นเมืองที่เน้นไปด้านเศรษฐกิจมากกว่าด้านสิ่งแวดล้อม ประการสุดท้าย ด้วยประเทศไทยนับเป็นหนึ่งประเทศที่มีความสำคัญในระดับอนุทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้น เราจึงควรศึกษาความสัมพันธ์เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเมืองของกลุ่มประเทศที่เรียกว่าอาเซียนบวกสาม (ASEAN +3) ซึ่งครอบคลุมเมืองหลักในประชาคมอาเซียน ประเทศจีน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น แต่ทั้งนี้ ยกเว้น 3 มหานครรายได้สูงสุดของเอเชีย คือ โตเกียว โอซาก้า และไทเป

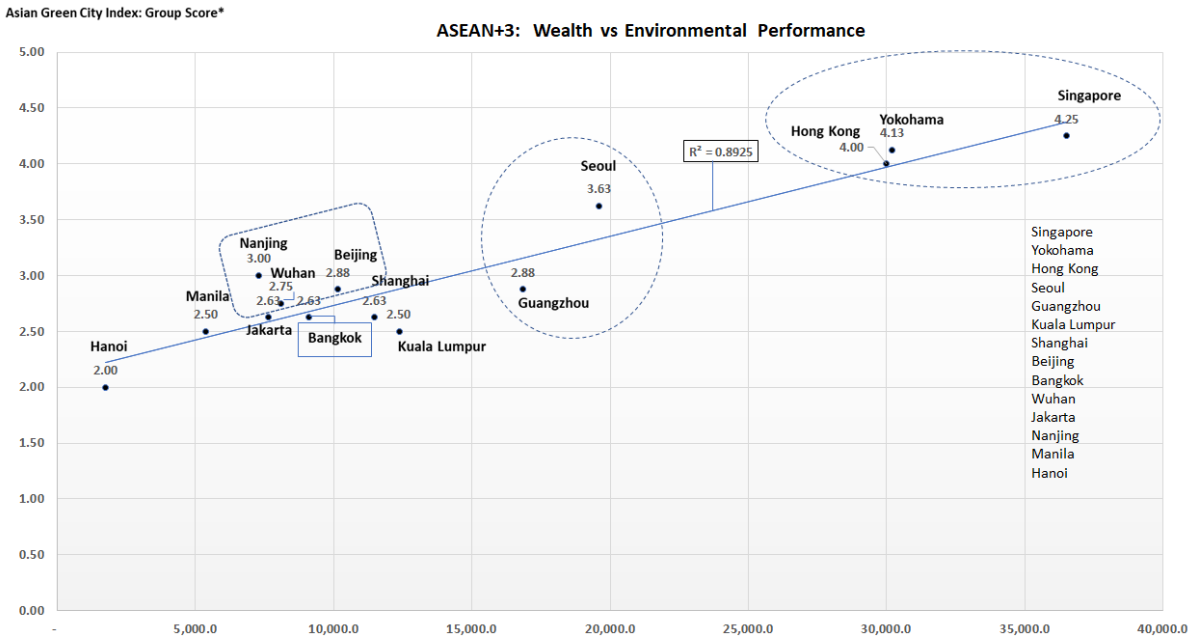
จากการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเมืองของ 14 เมือง ในกลุ่มอาเซียนบวกสาม ภาพที่ 5 ชี้ให้เห็นความสำคัญของการวางแผนยกระดับสิ่งแวดล้อมกรุงเทพฯ สู่เมืองมหานครที่ทันสมัยและน่าอยู่ในระดับอนุภูมิภาคอาเซียนบวกสามได้ กราฟนี้ได้แสดงนัยยะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพฯ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ค่าความสัมพันธ์ระหว่างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจกับระดับการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง “สูงมาก” โดยมีค่าสหสัมพันธ์ R2 อยู่ที่ 0.89 นั่นหมายถึงเมืองในกลุ่มนี้มีการพัฒนาเศรษฐกิจขนานไปกับการยกระดับสิ่งแวดล้อมเมืองให้เป็นเมืองสีเขียวอย่างเด่นชัดมาก ซึ่งเมืองกรุงเทพฯ ควรพัฒนาไปตามแนวทางนี้

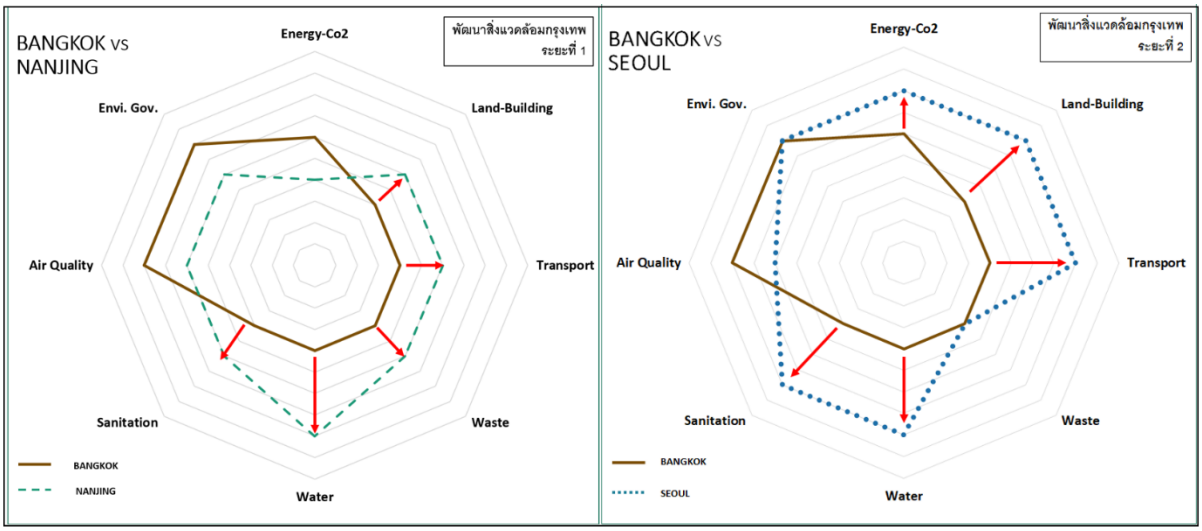
ประการที่สอง แม้กรุงเทพฯ จะอยู่ในกลุ่มเริ่มต้นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองสู่เมืองสีเขียว ทั้งยังมีระดับรายได้ในกลุ่มเมืองที่มีรายได้น้อย แต่ก็มีโอกาสที่จะเพิ่มขีดความสามารถด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้นได้ เช่น ในกรณีของเมือง 3 เมือง ในประเทศจีน ได้แก่ กรุงปักกิ่ง เมืองวูฮั่น และ “เมืองนานจิง” ที่มีคะแนนสิ่งแวดล้อมดีที่สุดในกลุ่มเมืองรายได้น้อย คือรายได้เฉลี่ยประชากรขณะนั้นไม่เกิน 10,000 ดอลล่าร์สหรัฐต่อปี ซึ่งชาวเมืองนานจิงมีรายได้เฉลี่ยเพียง 7,285 ดอลล่าร์ต่อปี ต่ำกว่ากรุงเทพฯ แต่กลับมีดัชนีคะแนนสิ่งแวดล้อมสูงถึง 3.00 คะแนน (ภาพที่ 5)

ประการที่สาม จากภาพที่ 5 เห็นได้ชัดเจนว่า มีเมืองระดับรายได้ปานกลางในกลุ่มอาเซียนบวกสามที่คะแนนสิ่งแวดล้อมสูงกว่าคะแนนเศรษฐกิจเทียบแกนเฉลี่ย คือ “กรุงโซล” โดยมีคะแนนสิ่งแวดล้อมที่ 3.63 คะแนน ขณะที่รายได้เฉลี่ยประชากรไม่ถึง 20,000 ดอลล่าร์สหรัฐต่อปี เมืองนี้จึงเป็นอีกเมืองที่กรุงเทพฯ ควรใช้เป็นต้นแบบ (Benchmark) ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ประการสุดท้าย กรุงเทพฯ จึงอาจวางแผนสิ่งแวดล้อมแบ่งเป็น 3 ระยะ เพื่อกำหนดลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์ในการลงทุนพัฒนาสิ่งแวดล้อม โดยระยะแรกควรมุ่งสู่การเป็นเมืองสีเขียวระดับเดียวกับเมืองนานจิง (3.00 คะแนน) ระยะที่สองระดับเดียวกับกรุงโซล (3.63 คะแนน) และระยะที่สาม ควรเทียบเคียงได้กับฮ่องกง โยโกฮาม่า หรือสิงคโปร์ (ระหว่าง 4.00 – 4.25 คะแนน)



ภาพที่ 5: กราฟความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนการจัดการสิ่งแวดล้อมเปรียบเทียบกับระดับเศรษฐกิจของเมือง ASEAN+3



ภาพที่ 6: กราฟเปรียบเทียบและเสนอแนะลำดับขั้นเชิงกลยุทธ์ ในการพัฒนาเมืองกรุงเทพฯ สู่เมืองสีเขียวระดับเอเชีย ระยะที่ 1 เทียบเท่าเมืองนานจิงในกลุ่มรายได้เดียวกัน ระยะที่ 2 เทียบเท่ากรุงโซลในกลุ่มรายได้ปานกลางของทวีปเอเชีย

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระดับความเป็นเมืองสีเขียวของกรุงเทพมหานครภายใต้บริบทกลุ่มเมืองสำคัญในทวีปเอเชีย พร้อมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลลัพธ์สิ่งแวดล้อมเมืองที่ผ่านมากับแผนพัฒนากรุงเทพฯ 20 ปี พ.ศ. 2556 – 2575 ตามวิสัยทัศน์กรุงเทพฯ “มหานครแห่งเอเชีย พ.ศ. 2575” งานวิจัยนี้พบ จุดอ่อน สำคัญของการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพฯ โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ

หนึ่ง *ในระดับวิสัยทัศน์* กรุงเทพฯ ได้วางกรอบก้าวกระโดดมากเกินขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของเมืองและประชาชน โดยเห็นได้ชัดเจนว่าประสิทธิผลการจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองยังไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี

สอง *ในระดับองค์ประกอบสิ่งแวดล้อมเมือง* กรุงเทพฯ ยังเป็นหนึ่งในเมืองคาร์บอนสูงของเอเชีย โดยเป็นเมืองคาร์บอนสูงสุดในกลุ่มเมืองอาเซียนรายได้ปานกลางและรายได้ดี[2] ขณะที่สถิติประสิทธิผลสิ่งแวดล้อมเมืองของกรุงเทพฯ ในบริบททวีปเอเชียยังอยู่ในระดับปานกลางและต่ำในหลายมิติ

สาม *ในระดับการปฏิบัติ* ภายใต้ข้อจำกัดทั้งด้านเศรษฐกิจ ความรู้ การจัดการและเทคโนโลยี กรุงเทพฯ ยังขาดเป้าหมายเชิงปฏิบัติการและแผนการลงทุนเพื่อยกระดับสิ่งแวดล้อมเมืองในด้านสำคัญไปสู่การเป็นเมืองมหานครสีเขียวระดับทวีปเอเชีย ทั้งด้านการใช้พลังงาน คมนาคมขนส่ง การประปา การระบายน้ำ การจัดการขยะ คุณภาพอากาศ และการผังเมือง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากการศึกษาด้วยสถิติเชิงอนุมาน พบว่าเมืองในเอเชียมีความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและระดับเศรษฐกิจสูง ทั้งนี้หากพิจารณาในกรอบอนุทวีปอาเซียนบวกสามสัมประสิทธิ์ความสัมพันธ์จะสูงมาก ดังนั้น ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ คือ กรุงเทพฯ ควรวางตำแหน่งตนเองเป็นเมืองสิ่งแวดล้อมดีและน่าอยู่แห่งอาเซียนบวกสาม ภายในปี พ.ศ.2575 ก่อนจะก้าวไปเป็น “มหานครแห่งเอเชีย” โดยกำหนดเมืองเป้าหมายสิ่งแวดล้อมต้นแบบ (Benchmark) ที่มีระดับรายได้ประชากรไม่ห่างจากกรุงเทพฯ มากเกินไป ได้แก่ เมืองนานจิงประเทศจีน และกรุงโซลประเทศเกาหลีใต้

ดังแสดงในภาพที่ 6 ลำดับขั้นสู่มหานครสีเขียวของกรุงเทพฯ สามารถแบ่งเป็น 2 ระยะ มีรายละเอียดดังนี้

[2] วัดจากค่าเฉลี่ยกลางระหว่างค่าปริมาณก๊าซคาร์บอนที่เมืองปล่อยต่อปีเฉลี่ยต่อหัวประชากรและค่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานในการสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวม ของ 6 เมือง อาเซียน ได้แก่ กรุงเทพฯ กัวลาลัมเปอร์ มะนิลา จาการ์ตา ฮานอย และสิงคโปร์ อ้างอิงสถิติในรายงานของ Economist Intelligence Unit (2011) ตามภาพที่ 2

ระยะที่หนึ่ง พ.ศ. 2564 – 2568 (5 ปี) เน้นการพัฒนาใน 5 ด้าน ให้แต่ละด้านเทียบเคียงได้กับเมืองนานจิง ได้แก่ 1) การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร/การผังเมือง 2) คมนาคม 3) การจัดการขยะ 4) น้ำประปา และ 5) การระบายน้ำ

ในระยะแรกกรุงเทพฯ ควรศึกษาเมืองนานจิงประเทศจีนเพื่อยกระดับสิ่งแวดล้อมเมืองตามดัชนีเมืองสีเขียวที่ยังต่ำกว่าในทั้ง 5 มิติ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร คมนาคม การจัดการขยะ ระบบน้ำประปา และระบบสุขาภิบาลและระบายน้ำ โดยเริ่มจากโครงการพื้นฐานที่ใช้เงินลงทุนจำกัด เช่น เพิ่มแรงจูงใจให้เอกชนเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้เมือง ทำระบบอาคารประหยัดพลังงานและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เชื่อมต่อระบบขนส่งสาธารณะล้อ ราง เรือ การใช้จักรยานและการเดินที่สะดวกปลอดภัยและร่มรื่น เพิ่มแรงจูงใจคัดแยกขยะต้นทางและรีไซเคิล ตรวจสอบจุดรั่วไหลด้วยระบบแผนที่ GIS และแอพพลิเคชั่น และรณรงค์พร้อมทั้งกวดขันป้องกันและจับกุมผู้เทน้ำเสียทิ้ง ระบายน้ำทิ้งโดยไม่บำบัดหรือทิ้งขยะตรงลงท่อระบายน้ำหรือเส้นทางถนนและเส้นทางน้ำสาธารณะ เป็นต้น

ระยะที่สอง พ.ศ. 2569 – 2573 (5 ปี) เน้นการพัฒนาใน 5 ด้าน ให้แต่ละด้านเทียบเคียงได้กับกรุงโซล (ภาพที่ 6) ได้แก่ 1) พลังงานและคาร์บอน 2) การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร/การผังเมือง 3) คมนาคม 4) น้ำประปา และ 5) การระบายน้ำ

เมื่อระดับรายได้ประชากรและการเก็บภาษีสำหรับกรุงเทพฯ สูงขึ้นจากระยะแรกเด่นชัด จนขึ้นไปอยู่ในกลุ่มเมืองรายได้ปานกลางในกลุ่มอาเซียนบวกสาม กรุงเทพฯ สามารถเทียบเคียงกับกรุงโซลประเทศเกาหลีใต้เป็นต้นแบบการพัฒนาสู่เมืองสีเขียวด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและเทคโนโลยี ทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เช่น การลงทุนกริดไฟฟ้าอัจฉริยะ (smart grid) ลงทุนพลังงานทดแทนโดยเฉพาะพลังงานแสงอาทิตย์ ติดตามตรวจสอบเพื่อลดคาร์บอนฟุตปริ๊นต์ของเมือง ให้โบนัสอาคารประหยัดพลังงานควบคู่กับการวางแผนฟื้นฟูปรับปรุงเมืองเดิมให้กระชับใช้ประโยชน์ที่ดินผสมผสานเพื่อลดการเดินทางด้วยรถยนต์ เพิ่มโครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน เรือไฟฟ้าขนส่งมวลชนและระบบรถเมล์ด่วนบนเลนที่มี GPS พร้อมแอพพลิเคชั่นแจ้งเวลาที่ยานพาหนะขนส่งมวลชนจะถึงแต่ละป้าย ใช้เทคโนโลยีและกระบวนการบำบัดน้ำประสิทธิภาพสูงซึ่งสามารถรีไซเคิลน้ำประปามาใช้ได้บางส่วนหรือให้มากที่สุด และลงทุนครั้งสำคัญในการทำความสะอาดคู คลองและแม่น้ำของกรุงเทพฯ พร้อมระบบป้องกันน้ำท่วมและน้ำทะเลกัดเซาะชายฝั่งที่มีประสิทธิภาพ

โดยทั้งหมดนี้ควรจะเกิดขึ้นด้วยแผนและการจัดการเครือข่ายภาคท้องถิ่น ภาควิชาการ ภาคประชาชน และภาคธุรกิจร่วมกันอย่างเปิดกว้าง โปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ซึ่งจะนับเป็นก้าวแรกสำหรับการเตรียมความพร้อมเพื่อให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองสีเขียวที่น่าอยู่และยั่งยืนของเอเชียต่อไป

7. เอกสารอ้างอิง

กรุงเทพมหานครและคณะผู้เชี่ยวชาญ JICA. (2556). **แผนแม่บทกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2556-2566.** กรุงเทพมหานคร: สำนักสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 5 ธ.ค. 2560 จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000231/web_link/air/Full_Master%20Plan_Thai.pdf

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. (พ.ศ. 2557). **การจัดทำมาตรฐานพื้นที่สีเขียวในเมือง.** กรุงเทพ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. สืบค้นเมื่อ 30 ม.ค. 2560 จาก http://www.onep.go.th/eurban/plant/downloads/green.pdf

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2559). **โครงการจัดทำผังแม่บทโครงข่ายพื้นที่สีเขียวในเขตกรุงเทพมหานคร.** กรุงเทพ: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). **รายงานการศึกษาโครงการขับเคลื่อนการเติบโตสีเขียวของเมือง ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11.** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักวางแผนการเกษตรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2560 จาก http://61.19.50.68/dsdw/doc_pr/report-green.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (พ.ศ. 2561). **สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ.** เข้าถึงได้จากจำนวนประชากรจากการทะเบียน จำแนกตามอายุ เพศ และจังหวัด พ.ศ. 2561: http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). **แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575).** กรุงเทพ: สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2561 จาก http://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/5036/แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร-ระยะ-20-ปี-พ.ศ. 2556-2575

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (2560). **แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2561 - 2565).** กรุงเทพ : สำนักยุทธศาสตร์ฯ. สืบค้นเมื่อ 20 ก.พ. 2562 จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000130/planing/developemnt2.pdf

สำนักสิ่งแวดล้อม. (2562). รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2560-2561. กรุงเทพ: สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร. สืบค้นเมื่อ 25 ก.พ. 2563 จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000231/pdf/2560-25611.pdf

สืบพงศ์ สุขสม, และ อิมรอน มะลูลีม. (มกราคม-เมษายน 2557). การพัฒนานโยบายสิ่งแวดล้อมของกรุงเทพมหานคร. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย**, *4*(1), 193-200. สืบค้นเมื่อ 29 สิงหาคม 2561 จาก https://so01.tci-thaijo.org/index.php/EAUHJSocSci/article/view/26650

Brilhante, O., & Klaas, J. (2018). Green City Concept and a Method to Measure Green City Performance over Time Applied to Fifty Cities Globally. **Sustainability.** (10), 2031. doi:https://doi.org/10.3390/su10062031

Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable. **Journal of the American Planning Association**, 1996(Summer), 296-312. Retrieved March 12, 2018

Economist Intelligence Unit, London. (2009). **European Green City Index. Munich: Siemens AG.** Retrieved January 25, 2016, from https://eiuperspectives.economist.com /sites/default/files/European_Green_City_Index.pdf

Economist Intelligence Unit. (2011). **Asian Green City Index. München: Siemens AG.** Retrieved Jan. 14, 2019, from http://sg.siemens.com/city_of_the_future/_docs/Asian-Green-City-Index.pdf

Lehman, S. (2011). **What is green urbanism? Holistic principles to transform cities for sustainability.** In D. J. (Ed.), Climate Change - Research and Technology for Adaptation and Mitigation (pp. 243-266). Rijeka: InTech. Retrieved December 20, 2019, from http://www.intechopen.com/books/climate-change-research-andtechnology-for-adaptation-and-mitigation/what-is-green-urbanism-holistic-principles-to-transform-cities-forsustainability

Lindfield, M., & Steinberg, F. (2012). **Green cities. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.** Retrieved Aug. 20, 2018, from https://www.adb.org/ sites/default/files/publication/30059/green-cities.pdf

Lowe, M., Whitzman, C., Badland, H., Davern, M., Hes, D., Aye, L., . . . Giles-Corti, B. (2013). **Liveable, healthy, sustainable: What are the key indicators for Melbourne neighbourhoods? Melbourne,** Australia: University of Melbourne. Retrieved from https://socialequity.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0006/1979574/Liveability-Indicators-report.pdf

United Nations. (9 July 2018). **Review of SDGs implementation: SDG 11 – Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.** Retrieved April 3, 2020. from Sustainable Development Goals Knowledge Platform: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20063197282018_background_notes_SDG_11_v3.pdf

การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย: มุมมองและข้อสังเกตด้านกฎหมาย

พีรพล เจตโรจนานนท์*

บทคัดย่อ

สัตว์ป่า เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และกำลังถูกคุกคามในหลายประเทศ จนส่งผลให้มีจำนวนลดน้อยลงไปอย่างรวดเร็ว ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าแนวคิดการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าจะเป็นแนวคิดที่ได้รับการรับรองอย่างแพร่หลายในระดับสากล เนื่องด้วยความสำคัญของทรัพยากรประเภทนี้ที่ทรงคุณค่าต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำรงอยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพ แต่แนวคิดดังกล่าวจะเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ จำต้องพึ่งพาการดำเนินการและความร่วมมือในแต่ละประเทศด้วย ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประชาคมโลกที่รับเอาแนวคิดเช่นว่านั้นมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและตรากฎหมายเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่า บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะศึกษา และนำเสนอมุมมองแง่กฎหมายที่มีต่อประเด็นในเรื่องของการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่า โดยจะค้นหาว่าประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดสากลในการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่ามาประยุกต์ใช้อย่างไร และมีข้อสังเกตใดบ้างที่จำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมายเช่นว่านั้น

คำสำคัญ: อนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่า, การดำเนินการด้านกฎหมาย, ประเทศไทย

* คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pop.peerapon@gmail.com

Wildlife Conservation and Development in Thailand: Legal Perspectives and Remarks

Peerapon Jaderojananont*

Abstract

Wildlife is exhausted natural resources and has been threatening within many countries resulting in a rapid decrease in its populations. Although, now, a concept of wildlife conservation and development has been internationally recognized due to the importance of wildlife which becomes significantly worthy to human and environment, especially to maintenance of biological diversity, such a concept would be certainly tangible when it is necessarily linked with national implementation. As a member of global community, Thailand has taken the concept of wildlife conservation and development into account as its national way to determination of conceivable policy and legislation. This article therefore has its key objective of examining and presenting some legal perspectives towards wildlife conservation and development through seeking for how Thailand has complied with such a concept and what should be comments for Thailand's legal enforcement.

Keywords: Wildlife Conservation and Development, Legal Implementation, Thailand

* Graduate School of Environmental Development and Administration,
National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pop.peerapon@gmail.com

1. บทนำ

สัตว์ป่า (Wildlife) เป็นทรัพยากรธรรมชาติประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบนิเวศ และมีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของวัฏจักรสิ่งมีชีวิตในธรรมชาติ การดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์สัตว์ป่านานาชนิดช่วยส่งผลดีต่อการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) จากการคาดการณ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช นั้น ประเทศไทยมีความหลากหลายของสิ่งมีชีวิตคิดเป็นร้อยละ 10 ของสิ่งมีชีวิตที่พบบนโลก โดยมีจำนวนสัตว์ป่าทั้งสิ้น 1,970 ชนิด จำแนกเป็นสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม 335 ชนิด นก 1,050 ชนิด สัตว์เลื้อยคลาน 413 ชนิด และสัตว์สะเทินน้ำสะเทินบก 172 ชนิด ทั้งนี้ สัตว์ป่าที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสัตว์ป่าสงวนมี 19 ชนิด และที่เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองมากกว่า 1,304 ชนิด[1] จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและมีความหลากหลายของชนิดพันธุ์

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ประเทศไทยประสบกับปัญหาการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่า เช่น การลักลอบขนส่ง การลักลอบค้า และการล่า เป็นต้น ซึ่งสถิติคดีเกี่ยวกับสัตว์ป่านั้นในรอบปีที่ผ่านมาอยู่ที่ 554 คดี และตรวจยึดของกลางเป็นซากสัตว์ป่ามีน้ำหนักรวมกันกว่า 1,634 กิโลกรัม และตรวจยึดสัตว์ป่าที่ยังมีชีวิตอยู่ได้ถึง 4,852 ตัว[2] ไม่เพียงแต่การสูญเสียชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าเท่านั้น ประเทศไทยยังสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ (Natural Habitat) ของสัตว์ป่าด้วย ปัจจุบันประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าไม้รวมร้อยละ 31.68 ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งมีค่าคงที่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551[3] แม้ว่า เนื้อที่ป่าไม้จะมีแนวโน้มคงที่ แต่ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การเกิดไฟป่า รวมถึงสถิติการบุกรุกป่าที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ปัจจัยเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การเพิ่มเนื้อที่ป่าไม้เป็นไปอย่างยากลำบาก

จากปัญหาการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะทรัพยากรสัตว์ป่าและถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย หากจะมีการป้องกันและบรรเทาความสูญเสียที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และที่คาดว่าจะเกิดในภายหน้า ก็ย่อมจำเป็นจะต้องพึ่งพาเครื่องมือหลากหลายประเภท โดยเครื่องมือทางกฎหมายก็เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะนำมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอเฉพาะมุมมองกฎหมายที่มีต่อประเด็นในเรื่องของการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่า โดยกฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้แนวคิดต่าง ๆ ได้รับการรับรองและทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และจะมีบทบาทไปพร้อมกับสังคมที่พัฒนาตัวไปข้างหน้าเมื่อมีสิ่งใหม่เกิดขึ้นในสังคม สิ่งที่บทความนี้ต้องการนำเสนอ คือ มุมมองด้านกฎหมายในแง่นวัตกรรมทางสังคม ที่จะช่วยอนุรักษ์และพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพ โดยการเจาะจงไปที่ทรัพยากรสัตว์ป่าเท่านั้น ซึ่งการศึกษาของบทความนี้จะมุ่งไปที่กฎหมายไทยได้รับเอาแนวคิดสากลใน

---

[1] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2562), หน้า 117.

[2] เพิ่งอ้าง

[3] กรมป่าไม้, โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ.2560-2561: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้, ม.ป.ป.), หน้า 1-4.

การอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่ามาประยุกต์ใช้อย่างไร และมีประเด็นใดบ้างที่จำเป็นต่อการบังคับใช้กฎหมายเช่นว่านั้น

2. แนวคิดสากลในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่า

ในเบื้องต้น สมควรพิจารณาแนวคิดในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าจากภายนอกสู่ภายในโดยการค้นหาแนวคิดดังกล่าวผ่านกลไกของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลยที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในกระแสแห่งการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโลก ปัญหาการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพนั้น เป็นปัญหาร่วมกันของทุกประเทศ (Common Concern of Humanity) ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะของประเทศใดประเทศหนึ่ง สัตว์ป่า เป็นทรัพยากรที่มีค่าของทุกประเทศทั่วโลก ที่สมควรร่วมมือกันอนุรักษ์และพัฒนาไปด้วยกัน

กรอบแนวคิดในภาพรวม

ภายใต้แนวคิดที่ว่า การสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพเป็นปัญหาร่วมกันของมนุษย์ทั้งมวล แนวคิดเช่นว่านี้ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในอารัมภบทของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)[4] ซึ่งได้เปิดให้มีการลงนามเมื่อปี ค.ศ. 1992 และมีผลบังคับใช้ในปีถัดมา นอกจากนี้ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ยังเป็นหนึ่งในสองอนุสัญญาฯ ที่สำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน อนุสัญญาฯ อีกฉบับคืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุสำคัญของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกที่สูงขึ้น

โดยอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ ได้เปิดให้ลงนามในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development) หรือที่รู้จักกันในชื่อการประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร (The Rio Earth Summit) จะเห็นได้ว่า การประชุมดังกล่าวนั้นได้กำหนดให้ประเด็นเรื่อง “การพัฒนา” เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่ใช่มีเพียงแต่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คงอยู่ในปัจจุบัน แต่จะพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนอย่างไร หากเราพิจารณาเอกสารที่เรียกว่าแผน Agenda 21 ซึ่งเป็นผลสำเร็จจากการประชุมในครั้งนั้น จะพบว่าประเด็นเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพได้ถูกกำหนดเอาไว้ในข้อที่ 15 ซึ่งย้ำเตือนให้ทุกประเทศร่วมมือระหว่างกัน หรือ ร่วมกับสหประชาชาติหรือ องค์กรเอกชน (NGO) ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพสามระดับ ได้แก่ ยีน (Gene) ชนิดพันธุ์

[4] โปรดดู Convention on Biological Diversity, (opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993), preamble.

(Species) และระบบนิเวศ (Ecosystem) กำหนดให้แต่ละประเทศกำหนดยุทธศาสตร์ของชาติ เพื่อให้สอดรับกับการปกป้องแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ รวมถึงการส่งเสริมวิธีการแบบดั้งเดิมการจัดการสัตว์ป่าเพื่อเพิ่มความหลากหลายทางชีวภาพ[5] นอกจากนี้ สาระสำคัญในข้อที่ 16 ของแผน Agenda 21 นั้น ยังกำหนดประเด็นของการพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology) เอาไว้ด้วย โดยเรียกร้องให้ มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีชีวภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนา ส่งเสริมการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อพัฒนาศักยภาพของมนุษย์และองค์กรให้รองรับเทคโนโลยีชีวภาพ รวมทั้งการประเมินความเสี่ยงของเทคโนโลยีชีวภาพ[6]

เห็นได้ชัดว่า การนำนวัตกรรม เทคโนโลยี มาใช้เพื่อรักษาความหลากหลายทางชีวภาพได้รับการรับรองในระดับสากลแล้ว โดยที่ประเทศไทยอาจได้รับประโยชน์จากการส่งเสริมให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีชีวภาพดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หลักการที่ถูกกำหนดขึ้นตามแผน Agenda 21 นั้นได้รับการรับรองในแง่กฎหมายระหว่างประเทศและมีผลผูกพันประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยการให้สัตยาบัน เมื่อธันวาคม ปี พ.ศ. 2546 และอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2547[7] โดยหลักการสำคัญที่ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนาความหลากหลายทางชีวภาพ สามารถนำมาใช้ได้กับสัตว์ป่าและพันธุ์พืชทั้งที่อยู่บนบกและในทะเล ทั้งในและนอกพื้นที่ของอธิปไตยแห่งชาติด้วย[8]

นอกจากนี้ มาตรา 2 แห่ง อนุสัญญาฯ ยังได้นิยามถ้อยคำว่า “Biological Diversity”[9] ที่มีความหมายบ่งบอกนัยสำคัญของการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าเอาไว้ จากคำนิยามของถ้อยคำดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความหลากหลายทางชีวภาพ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับพันธุกรรม (Genetic Diversity) ระดับชนิดพันธุ์ (Species Diversity) และระดับระบบนิเวศ (Ecosystem Diversity) ผู้เขียนเห็นว่าการแบ่งระดับความหลากหลายทางชีวภาพ จะเป็นผลดีต่อนักวิชาการและบรรดาหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศภาคีที่จะดำเนินการศึกษาแต่ละระดับ และจะเชื่อมโยงการอนุรักษ์และพัฒนาในแต่ละระดับเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นภาพรวม เนื่องจากการอนุรักษ์และพัฒนาในแต่ละระดับอาจจะต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ เทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ แตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสม

---

[5] โปรดดู The Earth Summit and Agenda 21, section 15.

[6] Ibid, section 16.

[7] Convention on Biological Diversity, Country Profile: Thailand, สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563 จาก https://www.cbd.int/countries/?country=th

[8] Convention on Biological Diversity, (opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993), art 2.

[9] มาตรา 2 แห่ง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ นิยามคำว่า “Biological diversity”

“Biological diversity” means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

แนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายของพันธุกรรม

ความหลากหลายของพันธุกรรม หรือ ยีน ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ หมายรวมถึง ยีนที่ประกอบกันขึ้นภายในชนิดพันธุ์หนึ่ง[10] ซึ่งความหมายในลักษณะนี้เปิดโอกาสให้ประเทศไทย หรือประเทศภาคีอื่น ๆ สามารถใช้ประโยชน์จากความรู้ด้านพันธุวิศวกรรมศาสตร์ในการอนุรักษ์ และพัฒนาพันธุ์สัตว์ให้คงอยู่ หรือแผ่ขยายเพิ่มขึ้นได้ ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่อาศัยกลไกทางเทคนิคสูง เนื่องจากการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าโดยการศึกษาพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตไม่ใช่เรื่องง่าย และจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือทางเทคโนโลยีที่รองรับด้วย

ความหลากหลายของพันธุกรรมของสิ่งมีชีวิตนั้น ได้รับการอนุรักษ์และพัฒนาภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยได้มีการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่ (Ex-situ Conservation) ซึ่งอยู่ใน มาตรา 9 ของอนุสัญญาฯ ทั้งนี้ คำนิยามของคำว่า “การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่” ได้ปรากฏอยู่ใน มาตรา 2 ซึ่งหมายความถึง การอนุรักษ์องค์ประกอบ (components) ของความหลากหลายทางชีวภาพ นอกถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ[11] ซึ่งคำว่า “องค์ประกอบ” เช่นว่านี้ อาจหมายความไปถึงองค์ประกอบของการมีชีวิตอยู่ ได้แก่ เซลล์ ยีน โครโมโซม ที่ประกอบรวมกันขึ้นเป็นสิ่งมีชีวิต แนวทางในการอนุรักษ์ปรากฏอยู่ใน มาตรา 9 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีจัดให้มีการศึกษาวิจัยในสัตว์ป่า พันธุ์พืช และจุลชีพ รวมถึงการกำหนดมาตรการในการฟื้นฟูสัตว์ป่าที่ถูกคุกคามเพื่อนำกลับคืนสู่แหล่งที่อยู่ตามธรรมชาติ[12] จะเห็นได้ว่า แนวทางการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพนอกถิ่นที่อยู่สามารถทำได้หลากหลาย ทั้งการนำสัตว์ป่าออกจากถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติของมันเพื่อการฟื้นฟูรักษา และการศึกษาวิจัยด้านพันธุศาสตร์ของสัตว์ป่านั้น

แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาความหลากหลายของยีน ยังถูกกล่าวถึงต่อในประเด็นของการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพ โดยใน มาตรา 15, 16, และ 19 ได้สนับสนุนให้มีการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยแต่ละประเทศภาคีจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการอำนวยความสะดวกเพื่อเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม ภายใต้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ ซึ่งต้องเกิดขึ้นโดยยึดหลักความยินยอมของประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิที่จะเข้าถึง และรับการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อการศึกษาวิจัยตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกับประเทศเจ้าของเทคโนโลยีด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนา การศึกษาวิจัยด้านพันธุศาสตร์[13] ประเทศไทยเองก็อาจอาศัยช่องทางดังกล่าวในการทำความตกลงกับประเทศเจ้าของเทคโนโลยีได้ เพื่อให้มีการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุกรรมของสัตว์ป่าที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์

---

[10] Dinah Shelton and Alexandre Kiss, Guide To International Environmental Law (Martinus Nijhoff Publisher, 2007), p.179.

[11] Convention on Biological Diversity, (opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993), art 2.

[12] Ibid, art 9.

[13] Ibid, arts 15, 16, and 19.

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การเปิดโอกาสในการเข้าถึงและถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม อนุสัญญาฯ มักจะปล่อยให้เป็นเรื่องของการไปตกลงกันเองระหว่างประเทศภาคี ด้วยเหตุนี้ การได้หรือเสียประโยชน์ในการเข้าถึงหรือปล่อยให้มีการเข้าถึงความหลากหลายของยีนจึงขึ้นอยู่กับการประสานประโยชน์ของประเทศคู่ตกลง ในทางตรงกันข้าม ประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกามองว่าเป็นผลดีกับประเทศกำลังพัฒนามากกว่า เนื่องจากการจะเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมในประเทศกำลังพัฒนาต้องอยู่ภายใต้การยินยอม และยังกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวอาจจะขัดต่อหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา[14]

แนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายของชนิดพันธุ์

แนวคิดในการอนุรักษ์และพัฒนาระดับต่อมา คือ เรื่องความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ซึ่งต้องการความหลากหลายของสายพันธุ์ระหว่างชนิดพันธุ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบนิเวศ ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ได้มีข้อกำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการระบุ คุ้มครอง และติดตามการมีอยู่ของชนิดพันธุ์ที่มีความสำคัญ ประเภทกิจกรรมที่อาจไปมีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์ และจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการติดตามตรวจสอบขึ้น[15] ซึ่งการอนุรักษ์ความหลากหลายของชนิดพันธุ์จะไปปรากฏเด่นชัดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือที่รู้จักกันดีในชื่ออนุสัญญา CITES เปิดให้ลงนามปี 1973 และมีผลบังคับใช้เมื่อปี 1975

โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้มีข้อกำหนดที่สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าที่มีความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์อย่างยิ่ง ประเทศภาคีภายใต้ CITES จะต้องห้ามการค้า นำเข้า ส่งออก สัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีรายชื่อสัตว์ป่าและพืชป่า (Appendix) ที่มีความเข้มงวดแตกต่างกันไป เช่น การค้าสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่ Appendix I จะต้องควบคุมทั้งการนำเข้า และการส่งออก โดยจะต้องมีการออกใบอนุญาตล่วงหน้าทั้งในขั้นตอนการนำเข้าและการส่งออก จากหน่วยงานที่มีอำนาจ (Management Authority) และมีการตรวจสอบจากหน่วยงานด้านวิชาการ (Scientific Authority) ที่ประเทศภาคีซึ่งเป็นผู้ส่งออกและประเทศภาคีซึ่งผู้นำเข้าได้กำหนดขึ้น[16] การควบคุมอย่างเข้มงวดเช่นว่านี้ มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า

---

[14] กอบกุล รายะนาคร, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม: เอกสารทางวิชาการหมายเลข 12 (สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2548), หน้า 43.

[15] Convention on Biological Diversity, (opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993), art 7.

[16] Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, (opened for signature 6 March 1973, entered into force 1 July 1975), art 3.

จะเห็นได้ว่า สัตว์ป่าบางชนิดที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ จะได้รับการคุ้มครองและอยู่ในความรับรู้ของประเทศต้นทางที่นำส่ง และประเทศปลายทาง วิธีการภายใต้ CITES ช่วยให้ความหลากหลายของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าไม่สูญหายไป และไม่ยอมปล่อยให้มีการค้าชนิดพันธุ์สัตว์ป่ากันอย่างเสรี จนนำมาสู่ความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าสัตว์ป่าทุกชนิดพันธุ์จะได้รับการคุ้มครองภายใต้ CITES แต่การขึ้นบัญชีชนิดพันธุ์ใดนั้นเป็นเรื่องของการโต้เถียงกันในที่ประชุมประเทศภาคีเช่นกัน จึงจำเป็นต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณา (criteria) ว่าสัตว์ป่าชนิดพันธุ์ที่สมควรได้รับการขึ้นบัญชี[17] นอกจากนี้ การบังคับใช้วิธีการภายใต้ CITES ถูกปล่อยให้เป็นเรื่องภายในของประเทศภาคีด้วย[18] หมายความว่า การกำหนดรายชื่อบัญชีสัตว์ป่าที่ได้รับการคุ้มครองตาม CITES นั้นจะมีผลใช้บังคับได้ เมื่อประเทศภาคีดำเนินการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว[19]

แนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายของระบบนิเวศ

แนวคิดในการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่า เพื่อให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพในระดับสุดท้าย คือ การรักษาความหลากหลายของระบบนิเวศ (Ecosystem Diversity) ที่จะสื่อถึงถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติที่ควรหลากหลาย ให้ชนิดพันธุ์สามารถที่จะเจริญเติบโต วิวัฒนาการได้ พึ่งพาวัฏจักรหมุนเวียนในสภาพแวดล้อม เพื่อเอาตัวรอดและเพื่อใช้ในกระบวนการผลิต ไม่ว่าจะเป็น อุณหภูมิ ความชื้น น้ำ ดิน และสารอาหาร[20] ทั้งนี้ การรักษาความหลากหลายของระบบนิเวศอาจทำได้โดยการอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ วิธีการภายใต้อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้มีการอนุรักษ์สัตว์ป่าในถิ่นที่อยู่ (In-situ Conservation) ซึ่งหมายความถึง วิธีการอนุรักษ์ระบบนิเวศวิทยาและแหล่งอาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และการดำรงรักษา ตลอดจนฟื้นฟูความหลากหลายของประชากรสิ่งมีชีวิตในวัฏจักรตามธรรมชาติ[21] การอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่ตามธรรมชาติของสัตว์ป่าสามารถทำได้โดยการสร้าง “เขตอนุรักษ์” หรือ “เขตพื้นที่คุ้มครอง” (Protected Area) ซึ่งจะเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ (geographically defined area) ได้รับการกำหนดขึ้น หรือควบคุมและบริหารจัดการเพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์อย่างเฉพาะเจาะจง[22]

---

[17] Elli Louka, International Environmental Law: Fairness Effectiveness and World Order (Cambridge University Press, 2006) p.315.

[18] Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, (opened for signature 6 March 1973, entered into force 1 July 1975), art 8.

[19] Elli Louka, supra note 17.

[20] Dinah Shelton and Alexandre Kiss, Judicial Handbook on Environmental Law (United Nations Environment Program, 2005), p.91.

[21] Convention on Biological Diversity, (opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993), art 2.

[22] Ibid.

แนวคิดในการกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครอง เป็นแนวคิดที่นิยมอย่างยิ่ง จะเห็นได้จากอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายต่อหลายฉบับที่นำแนวคิดนี้มาใช้ ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดให้ประเทศภาคีจัดตั้งระบบการกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครอง ที่ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษสำหรับการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมการคุ้มครองระบบนิเวศ ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ รักษาประชากรของชนิดพันธุ์ ฟื้นฟูและถนอมรักษาระบบนิเวศที่เสื่อมโทรม ป้องกันการนำเข้า ควบคุม กำจัดชนิดพันธุ์ต่างถิ่นที่คุกคามระบบนิเวศ[23]

นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat) หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญา Ramsar เป็นอนุสัญญาฯ ที่นำแนวคิดเรื่องการกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองมาใช้เช่นเดียวกัน โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งอาศัยตามธรรมชาติของนกน้ำ ซึ่งเป็นระบบนิเวศที่มีความสำคัญ อนุสัญญา Ramsar เรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างน้อย 1 แห่ง เพื่อขึ้นบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับระหว่างประเทศ (List of Wetlands of International Importance) เมื่อมีการกำหนดพื้นที่เช่นว่านั้นแล้วประเทศภาคีต้องส่งเสริมให้มีการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน กำหนดให้เป็นพื้นที่สงวนทางธรรมชาติ มีการเฝ้าระวังและรักษาอย่างเพียงพอ ส่งเสริมให้ประเทศภาคีแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน[24]

แนวคิดในการกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครองยังพบเห็นได้จากแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติหลาย ๆ แหล่งด้วยภายใต้หลักการตาม อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแหล่งมรดกโลก (Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage) ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีมีสิทธิที่จะเสนอให้แหล่งมรดกทางธรรมชาติ หรือวัฒนธรรมก็ได้ ที่เข้าหลักเกณฑ์ในอนุสัญญาฯ ขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก (World Heritage Site)[25] โดยแหล่งมรดกโลกเช่นว่านั้นจะถือว่าเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ต้องร่วมมือกันปกป้องคุ้มครอง การสูญเสียแหล่งมรดกโลกไปไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม ถือเสมือนว่าทั้งโลกสูญเสียร่วมกัน[26] เป็นหลักการที่ให้ประเทศภาคีตระหนักร่วมกันถึงความสำคัญของแหล่งมรดกโลก ซึ่งในความเป็นจริงนั้น แหล่งมรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนจะยังคงอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศที่แหล่งมรดกโลกตั้งอยู่ และการขึ้นทะเบียนต้องได้รับความยินยอมจาก

---

[23] Ibid, art 8.

[24] Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, (opened for signature 2 February 1971, entered into force 21 December 1975), arts 2, 3, 4, 6.

[25] Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, (opened for signature 16 November 1972, entered into force 17 December 1975), arts 2, 11.

[26] Alexandre Kiss, “The Common Heritage of Mankind: Utopia or Reality”, International Law Journal, 40:3, Summer 1985, p.423, 424.

ประเทศภาคีเสมอ[27] การขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ มีความสำคัญต่อการรักษาระบบนิเวศและถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่า เนื่องจาก แหล่งผืนป่าใด หรือแหล่งทางทะเลใด ที่ถูกกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ มักจะกำหนดมาตรการเฉพาะขึ้น เพื่ออนุรักษ์ระบบนิเวศไว้ และคงลักษณะตามเกณฑ์ในการเป็นแหล่งมรดกโลกตามที่ได้รับการขึ้นทะเบียน

3. ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าในประเทศไทย

ในส่วนนี้ หลังจากได้ทราบถึงแนวคิดสากลในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญแล้ว ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลยที่จะเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการตามพันธกรณี และรับเอาแนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นนโยบาย และกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอประเด็นกฎหมายที่สำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าว่ามีความสอดคล้องกับแนวคิดสากล และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมหรือไม่

ภาพรวมกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่า

หากจะกล่าวถึงภาพรวมของกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่า อาจจะต้องเริ่มต้นที่บทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ จัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน[28] จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ปฏิเสธการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ กล่าวคือรัฐสามารถจัดให้มีการใช้สอยได้ แต่ไม่ได้แปลว่าให้มีการใช้สอยอย่างเสรีแต่จำเป็นต้องมีวิธีการใช้สอยให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพด้วย บทบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญจะเป็นทิศทาง เป็นเป้าหมายที่ประเทศไทยจะดำเนินการให้บรรลุผล ภาครัฐสมควรมีบทบาทในฐานะผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาไม่ว่าจะเป็น การออกกฎหมาย หรือการส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่อดีต ประเทศไทยได้ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นหลายฉบับ ทั้งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่า และทั้งที่เกี่ยวพันโดยทางอ้อม จากการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะได้อาศัยแนวคิดสากลในการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสัตว์ป่า แต่ประเทศไทยยังขาดการกำหนดมาตรการกฎหมายบางประการ โดยเฉพาะในแง่มุมของการพัฒนา ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอโดยให้สอดคล้องไปกับแนวคิดความหลากหลายทางชีวภาพ

---

[27] Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, (opened for signature 16 November 1972, entered into force 17 December 1975), art 6.

[28] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 57 (2)

กฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายของพันธุกรรม

จากการศึกษา พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่ของประเทศไทยได้มุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์ถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่าเป็นสำคัญ แนวคิดเรื่องการอนุรักษ์นอกถิ่นที่อยู่ โดยเฉพาะเรื่องของการศึกษาวิจัยพันธุกรรมของสัตว์ป่า เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาชนิดพันธุ์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ยังไม่มีความโดดเด่นนัก เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ป่าโดยตรงมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ซึ่งมีข้อกำหนดเรื่องของการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าไว้ โดย มาตรา 18 ของกฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช[29]

ในปัจจุบัน กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิก[30] และถูกแทนที่ด้วย พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ที่มีการปรับปรุงจากกฎหมายฉบับเดิมทั้งฉบับ มีประเด็นที่น่าสนใจในการอนุรักษ์และพัฒนาพันธุ์สัตว์ป่า คือ การเพาะพันธุ์สัตว์ที่กฎหมายฉบับใหม่ได้เขียนรับรองเอาไว้อย่างเปิดกว้างมากกว่าเดิม นิยามของคำว่า “เพาะพันธุ์” ได้ถูกบัญญัติไว้ว่า การขยายพันธุ์สัตว์ป่าที่นำมาเลี้ยงโดยวิธีผสมพันธุ์ และให้หมายความรวมถึงการผสมเทียม ย้ายฝากตัวอ่อน หรือโดยวิธีการอื่นใดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มจำนวนสัตว์ป่า[31] จากคำนิยาม การเพาะพันธุ์สัตว์ป่ามีความหมายที่กว้างมากซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การอนุรักษ์ในถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ แต่การเพาะพันธุ์จะเกิดขึ้นนอกถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและด้วยวิธีการที่หลากหลาย ดังนั้น การนำองค์ประกอบทางชีวภาพอื่นใดที่อยู่ภายในชนิดพันธุ์สัตว์ป่ามาศึกษาวิจัย เพื่อเป้าหมายในการเพิ่มจำนวนพัฒนาประชากรสัตว์ป่าเช่นว่านั้น ก็น่าจะอยู่ภายใต้ขอบเขตของคำว่า เพาะพันธุ์ ตามกฎหมายฉบับนี้

เมื่อพิจารณา มาตรา 28 กำหนดให้บุคคลใดสามารถที่จะทำการเพาะพันธุ์สัตว์ป่าคุ้มครองที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือสัตว์ป่าควบคุมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดี[32] แต่เดิมนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีสัตว์ป่า ประเภทสัตว์ป่าควบคุม เอาไว้ ซึ่งทำให้การเพาะพันธุ์ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าเปิดกว้างมากขึ้น โดย “สัตว์ป่าควบคุม” ตามกฎหมายนี้หมายถึง สัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตาม อนุสัญญา CITES และสัตว์ป่าอื่นที่ต้องมีการควบคุมที่เหมาะสม[33] จะเห็นได้ว่าสัตว์ป่าควบคุมที่จะสามารถรับการเพาะพันธุ์ได้จะมีชนิดพันธุ์ใดบ้าง ย่อมจะต้องสอดคล้องกับสัตว์ป่าในบัญชีของ CITES และที่จะมีการประกาศกำหนดโดยรัฐมนตรีในอนาคต ทำให้ประเทศไทยได้มีโอกาสในการสรรหา

---

[29] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535, มาตรา 18

[30] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 3

[31] เพิ่งอ้าง, มาตรา 4

[32] เพิ่งอ้าง, มาตรา 28

[33] เพิ่งอ้าง, มาตรา 4

ชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าให้เพาะพันธุ์มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้เกิดการขยายจำนวนประชากรสัตว์ป่าบางชนิดในอนาคตอันใกล้

นอกเหนือจากกรณีการเพาะพันธุ์แล้ว การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในฐานะประเทศภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ประเทศไทยอาจได้รับประโยชน์จากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการเข้าถึงทรัพยากรสัตว์ป่าของประเทศภาคีอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกัน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (กอช.)

หลังจากนั้น กอช. ก็ได้ออกระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554 โดยระเบียบฉบับนี้ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานในการควบคุม ตรวจสอบ การร้องขอในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพ ซึ่งการร้องขอการเข้าถึงเช่นว่านั้น จะระบุสายพันธุ์ ชนิด วงศ์ ของทรัพยากรชีวภาพที่ถูกระบุ รวมถึงลักษณะ จำนวนตัวอย่าง ระยะเวลาในการเข้าถึง และพื้นที่ที่ต้องการเข้าถึงด้วย ซึ่งหน่วยงานที่อนุญาตจะกำหนดขั้นตอน เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้มีการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพอย่างเหมาะสม[34]

ในกรณีที่ต้องการจะเข้าถึงพันธุกรรมของชนิดพันธุ์สัตว์ป่า หน่วยงานที่มีอำนาจตามระเบียบฯ ดังกล่าว ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือกฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า[35] ซึ่งมีข้อสังเกตว่า ระเบียบฯ เป็นกฎหมายลำดับรองที่มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ จึงอาจจะเป็นไปได้ว่า การเข้าถึงพันธุกรรมของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าตามระเบียบฯ มีผลต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่อนุญาต ตามกฎหมายอื่นด้วย[36] เช่น อาจจะต้องไปพิจารณาว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งจะเป็นผู้อนุญาตให้เข้าถึงพันธุกรรมของชนิดพันธุ์สัตว์ป่าตามระเบียบฯ จำเป็นจะต้องมีหน้าที่อื่นใดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 หรือกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 หรือไม่ จำเป็นจะต้องตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการศึกษาวิจัยพันธุกรรมหรือไม่

---

[34] ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554

[35] เพิ่งอ้าง

[36] กอบกุล รายะนาคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, หน้า 44.

กฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายของชนิดพันธุ์

การดำรงอยู่ของชนิดพันธุ์สัตว์ป่านานาชนิดในระบบนิเวศหนึ่ง เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ กฎหมายไทยได้รองรับแนวคิดดังกล่าวเอาไว้อย่างชัดเจน โดยการคุ้มครองชนิดพันธุ์ของสัตว์ป่าจากการลักลอบขนย้าย การลักลอบค้า และการล่า ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับได้กำหนดข้อห้ามดังกล่าวเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 ที่เป็นกฎหมายใหม่และมีการแก้ไขทั้งฉบับจากฉบับปี พ.ศ. 2535 ประเด็นเรื่องการแก้ไขกฎหมายทั้งฉบับ เป็นนวัตกรรมทางกฎหมายอย่างหนึ่งเหมือนกัน เนื่องจาก หากสถานการณ์ในสังคมเปลี่ยนแปลงไป เกิดความรู้ใหม่ในสังคม มีแนวคิดใหม่ กฎหมายในฐานะเครื่องมือในการจัดการสังคมก็ถูกปรับปรุง เปลี่ยนแปลงไปตามเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่อยู่เสมอ ในกรณีการอนุรักษ์และพัฒนาชนิดพันธุ์สัตว์ป่าก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศภาคีสมาชิกของอนุสัญญา CITES มาหลายปี การปรับเปลี่ยนกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาฯ เป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง อีกทั้ง ยังเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองชนิดพันธุ์สัตว์ป่าท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการลักลอบค้า และล่าสัตว์ป่าเพิ่มมากขึ้น

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 จะพบว่า กฎหมายกำหนดให้แบ่งประเภทสัตว์ป่าเป็น “สัตว์ป่าสงวน” ซึ่งมีการคุ้มครองและควบคุมอย่างเข้มงวด โดยมีรายชื่อของชนิดพันธุ์อยู่ท้ายพระราชบัญญัติฯ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสัตว์ป่าประเภทนี้[37] โดยแบ่งเป็นสัตว์ป่าเลี้ยงลูกด้วยนม 14 ชนิด ประเภทนก 3 ชนิด ประเภทสัตว์เลื้อยคลานและจำพวกปลาอย่างละ 1 ชนิด ซึ่งสัตว์ป่าสงวนดังกล่าวในบัญชีจะห้ามล่าโดยเด็ดขาด รวมถึงการเก็บ ทำอันตราย มีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าสงวนด้วย และห้ามมีการนำเข้าส่งออก เว้นแต่จะได้รับอนุญาต ซึ่งข้อยกเว้นนั้นก็มีลักษณะที่เข้มงวดมาก[38] สัตว์ป่าประเภทต่อมา คือ “สัตว์ป่าคุ้มครอง” ซึ่งพระราชบัญญัติฯ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ ในการออกกฎกระทรวงกำหนดว่าสัตว์ป่าชนิดพันธุ์ใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ออกเป็นกฎกระทรวงก็เป็นวิธีการออกกฎหมายที่จะมีการกลั่นกรองจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

สัตว์ป่าคุ้มครองเป็นประเภทสัตว์ป่าที่กฎหมายผ่อนปรนให้สามารถเพาะพันธุ์ได้ หากสัตว์ป่านั้นมีศักยภาพใช้ประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ[39] สัตว์ป่าคุ้มครองจะห้ามไม่ให้ล่าเช่นเดียวกับสัตว์ป่าสงวน ส่วนการเก็บ ทำอันตราย และมีไว้ในครอบครองซึ่งรังของสัตว์ป่าคุ้มครองอาจทำได้ ถ้าเป็นรังของสัตว์ป่าคุ้มครองตามชนิดที่กฎหมายประกาศกำหนด และต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานด้วย นอกจากนี้สัตว์ป่าคุ้มครองจะห้ามการนำเข้าส่งออก เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต[40] ส่วนในเรื่องการครอบครองสัตว์ป่าสงวน และสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยหลักแล้วจะทำไม่ได้ เว้นแต่ เป็นไปตามที่กฎหมายยกเว้น เช่น ผู้ครอบครองได้ใบอนุญาต

---

[37] พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 6

[38] เพิ่งอ้าง, มาตรา 12, มาตรา 14, มาตรา 22

[39] เพิ่งอ้าง, มาตรา

[40] เพิ่งอ้าง, มาตรา 12, มาตรา 14, มาตรา 23

จัดตั้งประกอบกิจการสวนสัตว์ หรือเป็นการครอบครองสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่กฎหมายอนุญาตให้เพาะพันธุ์ได้[41]

สัตว์ป่าประเภทต่อมา คือ ประเภท “สัตว์ป่าควบคุม” เป็นสิ่งใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา CITES นิยามของคำว่า สัตว์ป่าควบคุม กฎหมายระบุว่าเป็นสัตว์ป่าที่ได้รับความคุ้มครองตาม อนุสัญญา CITES และสัตว์ป่าอื่นที่ต้องมีมาตรการในการควบคุมที่เหมาะสม โดยรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นผู้มีอำนาจในการออกประกาศว่าสัตว์ป่าประเภทใดจะเป็นสัตว์ป่าควบคุม[42] จะเห็นได้ว่าในบรรดาของประเภทสัตว์ป่านั้น สัตว์ป่าควบคุม สามารถกำหนดได้ง่ายที่สุด เพราะทำได้โดยรัฐมนตรีโดยตรงไม่จำเป็นต้องผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการกำหนด แก้ไข เปลี่ยนแปลง ประเภทชนิดพันธุ์สัตว์ป่าที่จะควบคุมในอนาคตได้

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายเขียนให้สัตว์ป่าควบคุมไปสอดคล้องกับอนุสัญญา ฯ ไม่ได้หมายความว่าสัตว์ป่าควบคุม หมายถึงสัตว์ป่าที่อยู่ในบัญชี (Appendix) ภายใต้อนุสัญญาฯ เสมอไป จะขึ้นอยู่กับประกาศของรัฐมนตรีเป็นสำคัญว่า อาจจะประกาศให้สัตว์ป่าในบัญชีตามอนุสัญญาฯ ทั้งหมดหรือแค่บางชนิดพันธุ์เป็นสัตว์ป่าควบคุมตามกฎหมายไทยก็ได้ ในประเด็นเรื่องการนำเข้าส่งออกสัตว์ป่าควบคุม จะเป็นไปทำนองเดียวกับสัตว์ป่าสงวนและสัตว์ป่าคุ้มครองที่ห้ามไม่ให้นำเข้าส่งออก เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าการขอรับใบอนุญาตนำเข้าหรือส่งออกนี้เองได้ไปสอดคล้องกับหลักการภายใต้อนุสัญญา CITES ที่กำหนดให้มีการแจ้งและออกใบอนุญาตล่วงหน้าในการค้าสัตว์ป่า

กฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายของระบบนิเวศ

แนวคิดการรักษาความหลากหลายของระบบนิเวศ สามารถสื่อถึงถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติที่ควรหลากหลาย เพื่อให้ชนิดพันธุ์ที่หลากหลายสามารถที่จะเจริญเติบโต วิวัฒนาการได้ พึ่งพาวัฏจักรหมุนเวียนในสภาพแวดล้อม ดังนั้น การอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่าก็เป็นสิ่งที่กฎหมายไทยหลายฉบับได้รับรองโดยอาศัยวิธีการกำหนดเป็นเขตอนุรักษ์ หรือพื้นที่คุ้มครอง

เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 แล้ว จะพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อจัดตั้ง “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเงื่อนไขในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้แก่ เป็นบริเวณพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศให้คงเดิม และต้องไม่ใช่เขตที่ดินที่มีหนังสือแสดง

[41] เพิ่งอ้าง, มาตรา 17

[42] เพิ่งอ้าง, มาตรา 4, มาตรา 9

กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชน[43] แน่นอนว่าเมื่อมีการกำหนดพื้นที่ใดเป็น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้ว จะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเข้าไปบังคับใช้กับพื้นที่นั้น ซึ่งแต่ละเขตฯ จะต้องจัดให้มีแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเสนอต่ออธิบดี และกำหนดมาตรการห้ามหลายอย่าง เช่น ห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปในเขตฯ ห้ามไม่ให้ล่า เก็บ ทำอันตราย หรือล่อสัตว์ป่าออกไปจากเขตฯ ห้ามการเข้าไปถือครองที่ดิน เปลี่ยนแปลงทางน้ำ เป็นต้น[44]

นอกเหนือไปจาก เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้ว ประเทศไทยยังมีการกำหนดเขตอนุรักษ์ประเภทอื่นตามกฎหมายอื่นด้วย คือ “เขตอุทยานแห่งชาติ” ภายใต้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีการแก้ไขและปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ[45] จะสังเกตได้ว่า การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ค่อนข้างจะเข้มงวดน้อยกว่า การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เนื่องจาก เขตอุทยานแห่งชาติ นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดลักษณะของพื้นที่เอาไว้เหมือนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่ระบุว่าต้องมีลักษณะที่เด่นชัดอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพหรือไม่ แต่กฎหมายเขียนไว้เพียงแค่ เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะที่เหมาะสม เท่านั้น ซึ่งจะเป็นดุลยพินิจของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการพิจารณาคัดเลือกเขตพื้นที่ซึ่งจะส่งต่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้ การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ยังไม่ต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการฯ เสนอแนะการกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเท่านั้น[46] จะแตกต่างจากกรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่กำหนดให้คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีอำนาจให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่งก่อนส่งต่อไปยังคณะรัฐมนตรี และทำนองเดียวกันกับกรณีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เมื่อมีการกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว จะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเข้าไปบังคับใช้กับพื้นที่นั้น ซึ่งประเด็นนี้เป็นอีกประเด็นที่แตกต่างจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้นเข้มงวดอย่างมาก ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปในเขตฯ แต่เขตอุทยานแห่งชาตินั้นเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าไปในเขตฯ ได้ เพียงแต่ห้ามกระทำการใดอันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เช่น ห้ามล่อสัตว์ป่าออกไปจากเขตฯ หรือทำอันตรายสัตว์ป่า ห้ามการเข้าไปถือครองที่ดิน การเปลี่ยนแปลงทางน้ำ เป็นต้น[47] จะเห็นได้ว่าเขตอุทยานแห่งชาติค่อนข้างจะผ่อนปรนมากกว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

---

[43] เพิ่งอ้าง, มาตรา 47, มาตรา 48

[44] เพิ่งอ้าง, มาตรา 53, มาตรา 54, มาตรา 55

[45] พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 6

[46] เพิ่งอ้าง, มาตรา 16 (2)

[47] เพิ่งอ้าง, มาตรา 19

ในการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่าในแหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นระบบนิเวศของบรรดาสัตว์ป่านั้น ประเทศไทยยังคงนิยมใช้แนวคิดการกำหนดเขตอนุรักษ์ ซึ่งยังปรากฏอยู่ในกฎหมายอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ที่กำหนดให้มีป่าสงวน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า โดยรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณากำหนดให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ[48] และเมื่อป่าใดถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ก็มีการกำหนดไม่ให้ผู้ใดเข้าไปทำสิ่งต่าง ๆ เช่น การยึดถือครอบครอง การทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บของป่า เป็นต้น[49]

จะเห็นได้ว่า เขตป่าสงวนแห่งชาติก็เป็นอีกเขตพื้นที่ซึ่งมีมาตรการเข้มงวดในการอนุรักษ์พื้นที่ป่า ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ก็จะพบแนวคิดในการกำหนดเขตอนุรักษ์ เอาไว้เช่นเดียวกัน โดยมีการจัดตั้งเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องไม่เป็นพื้นที่ทับซ้อนกับเขตอนุรักษ์ที่ถูกกำหนดตามกฎหมายอื่นที่ได้กล่าวไปข้างต้น และมีลักษณะตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด คือ เป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่ต่างจากพื้นที่อื่นทั่วไป หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมนุษย์โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ โดยจะเป็นอำนาจรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตพื้นที่เช่นว่านั้น ซึ่งจะมีการกำหนดมาตรการเชิงการบริหารจัดการและการห้ามกระทำการเอาไว้ สำหรับบังคับใช้ในเขตพื้นที่ฯ [50]

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยได้นำแนวคิดในการอนุรักษ์ระบบนิเวศ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่ามาใช้ ซึ่งวิธีการที่ชัดเจนที่สุด คือ การกำหนดเขตอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่คุ้มครอง โดยแต่ละเขตพื้นที่ดังกล่าวก็มีหลากหลายประเภทตามแต่วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้ง ยังมีความเข้มงวดไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เฉพาะของเขตอนุรักษ์นั้น อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจและอาจจะต้องพิจารณาต่อไป คือ หากระบบนิเวศซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติของสัตว์ป่าเป็นพื้นที่ที่มีการคาบเกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะเขตพื้นที่ซึ่งครอบคลุมเขตแดนของประเทศมากกว่าหนึ่งประเทศขึ้นไป (Transnational Area) การกำหนดมาตรการอนุรักษ์สัตว์ป่า รวมถึงวิธีการกำหนดเขตอนุรักษ์จะต้องมีการประสานงานกับประเทศเหล่านั้นอย่างไร เนื่องจาก ระบบนิเวศในพื้นที่หนึ่งมิอาจถูกแบ่งแยกด้วยเส้นพรมแดนทางรัฐศาสตร์ สัตว์ป่าที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตเช่นว่านั้น ยังคงดำรงชีวิตโดยไม่ได้รับรู้ถึงการแบ่งเขตแดนของมนุษย์ สัตว์ป่ายังคงเดินทางข้ามไปมาระหว่างพรมแดนของประเทศเหล่านั้น ซึ่งการอนุรักษ์และพัฒนาสัตว์ป่าจำเป็นจะต้องมองแบบองค์รวม ไม่ควรที่จะอนุรักษ์เฉพาะส่วนพื้นที่ที่อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยเท่านั้น ประเด็นนี้จึงเป็นอีกประเด็นสำคัญที่น่าขบคิดต่อไป

---

[48] พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6

[49] เพิ่งอ้าง, มาตรา 14

[50] พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43, มาตรา 44

4. บทสรุป

เป็นที่ชัดเจนว่าประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมโลกไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะรับเอาแนวคิดสากลในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าที่ถูกระบุอยู่ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับมาประยุกต์ใช้สำหรับการกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องความหลากหลายทางพันธุกรรม ความหลากหลายของชนิดพันธุ์ ความหลากหลายของระบบนิเวศ พบว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายที่กล่าวถึงประเด็นเหล่านั้นอย่างครอบคลุม อีกทั้ง ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับหลักการภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นด้วย หากมองในแง่ของการบัญญัติกฎหมายนับว่าประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมแล้ว สิ่งที่น่าเป็นกังวล คือ การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความมุ่งหมายมากกว่า จึงเป็นประเด็นที่อาจจะต้องบูรณาการเครื่องมืออื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือนวัตกรรมอื่นใด มาใช้ร่วมกันต่อไป เพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสัตว์ป่าของไทย

5. เอกสารอ้างอิง

กรมป่าไม้. (ม.ป.ป.). **โครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่าไม้ ปี พ.ศ.2560-2561: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.** สำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้.

กอบกุล รายะนาคร. (2548). **พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม: เอกสารทางวิชาการหมายเลข 12**. สถาบันวิจัยสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ณัฐพล ยิ่งกล้า. (2561). **กฎหมายสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าของไทย.** สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ดวงพร เพชรคง. (ม.ป.ป.). **กฎหมายคุ้มครองสัตว์ป่า.** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

ระเบียบคณะกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงทรัพยากรชีวภาพและการได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากทรัพยากรชีวภาพ พ.ศ. 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2562). **รายงานสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2561.** สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

Association of Southeast Asian Nations. (2017). **The Fifth ASEAN State of the Environment Report**. The ASEAN Secretariat.

Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. (1975). opened for signature 16 November 1972, entered into force 17 December 1975.

Convention on Biological Diversity. opened for signature 22 May 1992, entered into force 29 December 1993.

Convention on Biological Diversity. **Country Profile: Thailand.** Retrieved January 28, 2019. From https://www.cbd.int/countries/?country=th

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. opened for signature 6 March 1973, entered into force 1 July 1975.

Convention on Wetlands of International Importance. **Especially as Waterfowl Habitat**. opened for signature 2 February 1971, entered into force 21 December 1975.

Kiss, Alexandre. (1985). The Common Heritage of Mankind: Utopia or Reality. **International Law Journal**, *3*(40). Summer 1985.

Louka, Elli. (2006). **International Environmental Law: Fairness Effectiveness and World Order.** (Cambridge University Press, 2006)

Shelton, Dinah and Alexandre Kiss. (2007). **Guide To International Environmental Law.** (Martinus Nijhoff Publisher, 2007)

Shelton, Dinah and Alexandre Kiss. (2005). **Judicial Handbook on Environmental Law.** (United Nations Environment Program, 2005)

The Earth Summit and Agenda 21.

United Nations Environment Program. **The Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity** (The Clearing-House Mechanism of the Convention on Biological Diversity).

นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุก : แนวทางสู่การพัฒนาภาคเกษตรอย่างยั่งยืน

ศันสนีย์ อรัญวาสน์*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ วิเคราะห์กลไกและเครื่องมือการบริหารจัดการโดยใช้แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agri – Map) ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการขับเคลื่อนภาคการเกษตรไปสู่การทำการเกษตรสมัยใหม่โดยให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า Agri-Map เป็นแผนที่ในการบริหารจัดการด้านการเกษตร มีการบูรณาการข้อมูลในเชิงภูมิศาสตร์ในทุกหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถติดตามข้อมูลที่สำคัญเป็นการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ ซึ่งสามารถตอบโจทย์การช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรไทยในรายพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ปัจจุบันได้ดำเนินการจัดทำแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกครบทั้ง 77 จังหวัดแล้ว ความท้าทายในการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการสร้างการรับรู้ให้เกษตรกรให้สามารถเรียนรู้และปรับตัวได้เร็วกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ นอกจากนี้ ยังต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเกษตรกรรุ่นใหม่ที่สนใจการประกอบอาชีพการเกษตร และเปลี่ยนการเกษตรแบบดั่งเดิมเป็นการเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารจัดการและใช้เทคโนโลยี เพื่อให้เกิดผลิตภาพและไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: การบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุก, เขตความเหมาะสมของพื้นที่การเกษตร, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

* กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน
เลขที่ 2003/61 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
อีเมล : anyaey@gmail.com

The Innovation of Agriculture Adaptive Management: Guidelines for Sustainable Agriculture Development of Thailand

Sunsanee Arunyawat*

Abstract

This paper aimed to 1) study the national policy on agricultural area management (Zoning) through Agricultural Map for Adaptive Management tool: Agri – Map, 2) analyze obstacles and challenges in applying the technology to drive agricultural sector to modern agriculture by paying attention to the environmental safety for consumers and worthwhile use of resources. Agri-Map is a tool of adaptive agricultural map for agriculture zoning. The geographic data were compiled from the relevant departments under the Ministry of Agriculture and Cooperatives to provide and apply as these are important to help farmers solve the problems in their farm area. At present, Agri - Map has been implemented in the whole country. The challenge of driving this tool for sustainable development is to create awareness of farmers to be able to learn and adapt quickly. In addition, government sector must promote and support new generation of young farmers who are interested in agriculture and focus on using modern agriculture technology for productivity and sustainably.

Keywords: Agri-Map, Agricultural zoning, Sustainable development

* Land Development Department
Soi Phahon Yothin 41, Lat Yao, Chatuchak, Bangkok 10900, THAILAND.
E-mail: anyaey@gmail.com

1. บทนำ

ภาคการเกษตรของประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายอย่างมากในการผลิตอาหารที่จะเลี้ยงประชากรที่เพิ่มขึ้น จากการคาดการณ์ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ในปี ค.ศ. 2050 จำนวนประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นเป็น 9.6 พันล้านคน ส่งผลโดยตรงกับการผลิตพืชอาหารซึ่งต้องเพิ่มขึ้นเป็น 3 พันล้านตัน ในขณะที่ทรัพยากรที่ดิน หรือพื้นที่การเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงเนื่องจากการเกิดการขยายตัวของสังคมเมือง อีกทั้งแรงงานเกษตรมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นและเกษตรกรรุ่นใหม่มีจำนวนน้อย ดินและน้ำมีปัญหาจากการใช้ปัจจัยการผลิตที่ไม่เหมาะสม เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ

ประเทศไทย มีพื้นที่การเกษตร 149 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 46 ของพื้นที่ทั้งประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2562) จากการวิเคราะห์ความเหมาะสมของพื้นที่การเกษตรโดยกรมพัฒนาที่ดิน พบว่ามีพื้นที่ที่ทำการเกษตรอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสม (Not suitable) อยู่ถึง 14.52 ล้านไร่ ซึ่งการทำการเกษตรหรือใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ส่งผลให้ได้ผลผลิตต่ำ ต้นทุนการผลิตสูง ผลตอบแทนจึงต่ำหรือขาดทุน

ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นยังคงส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ดังนั้น การทำเกษตรที่มีการวิเคราะห์สภาพพื้นที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) และเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ (Productivity) โดยใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักรกลการเกษตรอัจฉริยะ ควบคุมกระบวนการผลิตในทุกขั้นตอน เช่น การใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกเพื่อตรวจสอบคุณภาพดิน ความเหมาะสมของที่ดินในการเพาะปลูกพืช การใช้เครื่องจักรจัดการแปลง การควบคุมปริมาณแสงและอุณหภูมิ การกำหนดปริมาณสารอาหารและน้ำที่เหมาะสม การใช้ระบบเซ็นเซอร์เพื่อการบริหารจัดการแปลงและโรงเรือน การกำจัดศัตรูพืช โดยนำระบบปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI มาช่วยสนับสนุน รวมทั้งการวางแผนและตัดสินใจทำการเกษตรบนฐานข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้อง โดยการพัฒนา Big Data Platform ด้านเกษตรเพื่อให้เกิดความแม่นยำในการผลิตจะเป็นการช่วยลดความสูญเสีย ลดต้นทุน ลดปริมาณการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ปุ๋ยเคมี น้ำ และการใช้แรงงานคน ตลอดจนเพิ่มปริมาณคุณภาพผลผลิตและรายได้เกษตรกร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีนโยบายที่จะพลิกโฉมภาคการเกษตรไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยมีแนวทางในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคการเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ใช้ข้อมูลเกษตรขนาดใหญ่ของประเทศหลากหลายฐานมาบูรณาการร่วมกันเพื่อจัดทำข้อมูลสารสนเทศด้านการเกษตร (Big data) ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ เกษตรกร หรือประชาชนจากทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการพื้นที่การเกษตรของตนเพื่อวางแผนการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมของประเทศ วิเคราะห์กลไกและเครื่องมือการบริหารจัดการโดยใช้แผนที่การเกษตรเชิงรุก (Agri – Map) ตลอดจนปัญหาอุปสรรค และความท้าทายในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการขับเคลื่อนภาคการเกษตรไปสู่การทำการเกษตรสมัยใหม่โดยให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยต่อผู้บริโภคและเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

2. วิธีการศึกษา

บทความวิชาการนี้ได้ศึกษาแนวทางและมาตรการในการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหรือเพิ่มผลิตภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยรวบรวมเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายการใช้แผนที่การเกษตรเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกในปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการภาคการเกษตรในระยะยาวให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์

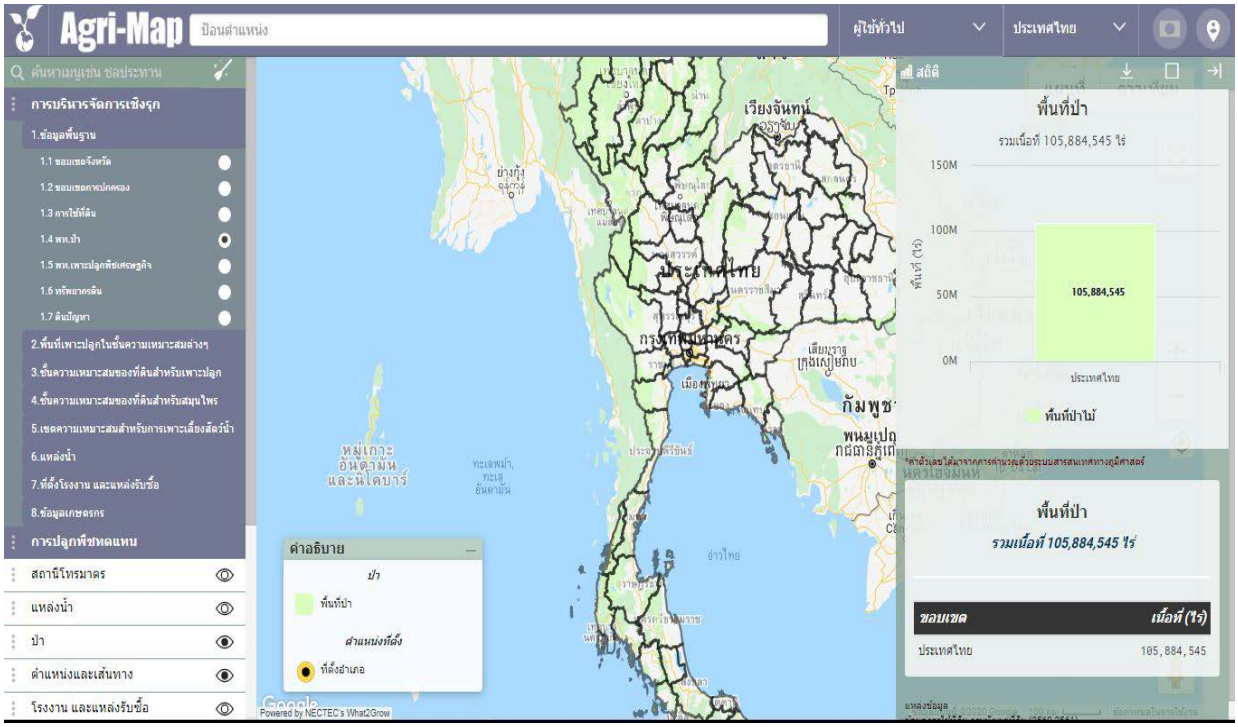
3. ผลการศึกษาและอภิปรายผล

1. นโยบายของรัฐที่สนับสนุนการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุก

แนวทางการพัฒนาภาคการเกษตรอย่างยั่งยืนคือ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ โดยการยกระดับประสิทธิภาพการผลิตหรือเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) จากการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี ผ่านวิธีการพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นไปที่ตัวเกษตรกร ทำให้เกษตรกรสามารถนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเกษตรมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะการช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีการผลิตและระบบการบริหารจัดการ (ฤทัยชนก จริงจิตร, 2556)

แผนพัฒนาการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2560-2564) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันภาคเกษตรด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม โดยพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศการเกษตรและเชื่อมโยงข้อมูลอย่างเป็นระบบ ด้วยการบริหารจัดการฐานข้อมูลการเกษตรอย่างเป็นระบบ ครบถ้วน ทันสมัยตลอดเวลาและเรียกใช้งานง่าย เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาดและความต้องการผลผลิตทางการเกษตร มีการลื่นไหลและกระจายไปสู่เกษตรกรผู้ผลิตอย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ เพื่อให้เกษตรกรสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารในการวางแผนการผลิตให้สัมพันธ์กับฤดูกาลความต้องการของผู้บริโภค (Demand Driven) เช่น แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agricultural Map for Adaptive Management: Agri-Map) โดยมีจุดมุ่งหมายให้เป็นแผนที่ในการบริหารจัดการด้านการเกษตร

นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดให้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรเชิงรุก เนื่องจากการใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดจะมีความสำคัญต่อการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ (Competitive Advantage) เป็นการบริหารพื้นที่ (Area) ชนิดสินค้า (Commodities) และคน (Human resource) ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพการผลิตภาคเกษตร (Improve Productivity) และการรักษาเสถียรภาพด้านราคาโดยการบริหารจัดการอุปสงค์อุปทานสินค้าเกษตรในอนาคต ทำให้ประเทศมีความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิต และสามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงสร้างและพัฒนา Agri – Map เพื่อเป็นเครื่องมือในการประกอบการตัดสินใจวางแผนการผลิต การตลาด และเสริมสร้างความสำเร็จในการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมในภาพรวมของประเทศ โดยในการพัฒนาเครื่องมือการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ หรือ Agri – Map แบ่งได้เป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 เป็นการเริ่มการบูรณาการข้อมูลในเชิงภูมิศาสตร์ในทุกหน่วยงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเพิ่มความสะดวก การใช้งานให้เกิดการเข้าถึงข้อมูลโดยง่าย พร้อมกับสามารถติดตามข้อมูลที่สำคัญเป็นการนำเทคโนโลยีเข้ามาประยุกต์ใช้ ซึ่งสามารถตอบโจทย์การช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรไทยในรายพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ซึ่งการใช้งาน Agri – Map ในระยะแรก ได้ดำเนินการโดยการจัดทำแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกเป็นรูปเล่ม พร้อมคู่มือการใช้แผนที่การบริหารจัดการเชิงรุก เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการเป็นรายจังหวัด จนครบทั้ง 77 จังหวัด ระยะที่ 2 เนื่องจากการใช้งานในรูปแบบการตีพิมพ์เป็นรูปเล่มมีข้อจำกัดในการใช้งาน เจ้าหน้าที่และเกษตรกรเข้าถึงข้อมูลได้ไม่สะดวก ซึ่งการจัดการและส่งผ่านความรู้เพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการเกษตรมาช่วยหาแนวทางในการทำการเกษตรที่เหมาะสม แม่นยำและมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อพื้นที่และเกษตรกร จะต้องมีการเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายและรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ร่วมกับศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (NECTEC สวทช.) พัฒนาโปรแกรมระบบให้บริการแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกออนไลน์ (Agri – Map Online) ให้ผ่านระบบอินเตอร์เน็ต (ภาพที่ 1) เพื่อเพิ่มความสะดวกในการใช้งาน การแสดงผลข้อมูลจะเป็นแผนที่พร้อมรายละเอียดทางสถิติ และมีการปรับข้อมูลให้ทันสมัย สามารถติดตามข้อมูลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องโดยสามารถเลือกความละเอียดของการดูได้ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับตำบล ซึ่งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ เกษตรกร และผู้สนใจทั่วไป สามารถนำไปใช้สำหรับการบริหารจัดการสินค้าเกษตรได้สอดคล้องตามสภาพพื้นที่ สถานการณ์ปัจจุบัน สามารถคาดการณ์และวางแผนการผลิตในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 1: ตัวอย่างการใช้งานแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกออนไลน์

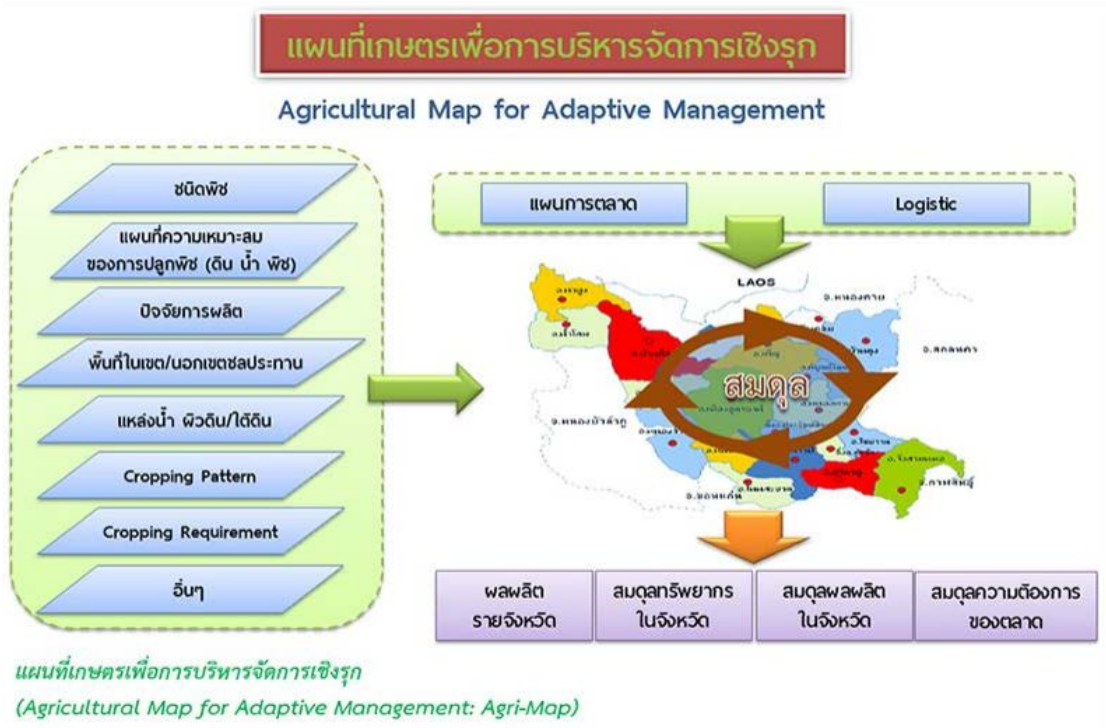
ต่อมาในระยะที่ 3 การใช้งานระบบการจัดทำแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกออนไลน์ โดยผ่านระบบอินเตอร์เน็ต ยังพบข้อจำกัดการใช้งานที่อยู่ในบริเวณสำนักงานหรือบริเวณที่มีสัญญาณอินเตอร์เน็ตเท่านั้น จึงได้มีการพัฒนาเพื่อเพิ่มความสะดวกให้มากขึ้นและเป็นการตอบรับนโยบาย THAILAND 4.0 โดยการพัฒนาแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุกออนไลน์ให้อยู่ในระบบโมบาย (Agri – Map Mobile) โดยใช้งานได้ในโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งระบบ Android และระบบ IOS สามารถดูรายละเอียดข้อมูล ณ จุดปัจจุบัน ทำให้ทราบว่าพื้นที่ตรงจุดนั้นอยู่ในดินที่มีปัญหาหรือไม่ มีความเหมาะสมสำหรับปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดใด มีแหล่งรับซื้อผลิตผลชนิดใดที่อยู่ใกล้พื้นที่ของตนเอง เส้นทางไปยังแหล่งรับซื้อเป็นอย่างไร สามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจโดยเลือกพืชให้ตรงตามศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งเป็นทางหนึ่งในการช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตร

2. ข้อมูลเชิงรุกเพื่อบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม

การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) เป็นหัวใจสำคัญของการจัดการผลผลิตทางการเกษตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด และเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากพื้นที่ประมาณครึ่งหนึ่งของประเทศเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องดูแลเกษตรกร ให้ข้อมูลและคำแนะนำทางวิชาการแก่เกษตรกรในการปรับเปลี่ยนการทำการเกษตรให้มีความเหมาะสมกับศักยภาพในพื้นที่ จึงได้มีการประกาศเขตเหมาะสมต่อการปลูกพืช ปศุสัตว์ และประมง จำนวน 20 ชนิดสินค้า ได้แก่ พืช 13 ชนิด ปศุสัตว์ 5 ชนิด ประมง 2 ชนิด โดยหลักการของการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ ต้องการปรับสมดุลของอุปสงค์

(Demand) และอุปทาน (Supply) ของสินค้าเกษตรในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการประกาศเขตเหมาะสมในการปลูกพืช ปศุสัตว์ และประมงจะอาศัยข้อมูลทางวิชาการ ศักยภาพกายภาพในพื้นที่ ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภูมิอากาศ ดิน น้ำความชื้น แสงแดด สภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ นำมาประกอบกับข้อมูลพืช สัตว์ ประมงในแต่ละชนิด รวมทั้งวิเคราะห์ร่วมกับความต้องการของตลาดเพื่อหาความเหมาะสมของการทำการเกษตรในแต่ละพื้นที่ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตสูงซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีผลกำไรที่สูงกว่าการทำการเกษตรในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม โดยรัฐบาลมีมาตรการสนับสนุน จูงใจ ให้ข้อมูลและคำแนะนำทางวิชาการแก่เกษตรกรในการปรับเปลี่ยนการทำการเกษตร ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเป็นความสมัครใจ และความพึงพอใจของเกษตรกรเป็นหลัก

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่การเกษตร โดยจัดทำ Agri – Map หรือแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแผนที่ในการบริหารจัดการด้านการเกษตร การบริหารจัดการสินค้าเกษตร เช่น ใช้ประกอบการวางแผนด้านการผลิตสินค้าเกษตรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน แนวคิดการใช้ฐานข้อมูลในการบริหารจัดการเชิงรุกด้านการเกษตร ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2: แนวคิดการจัดทำแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก

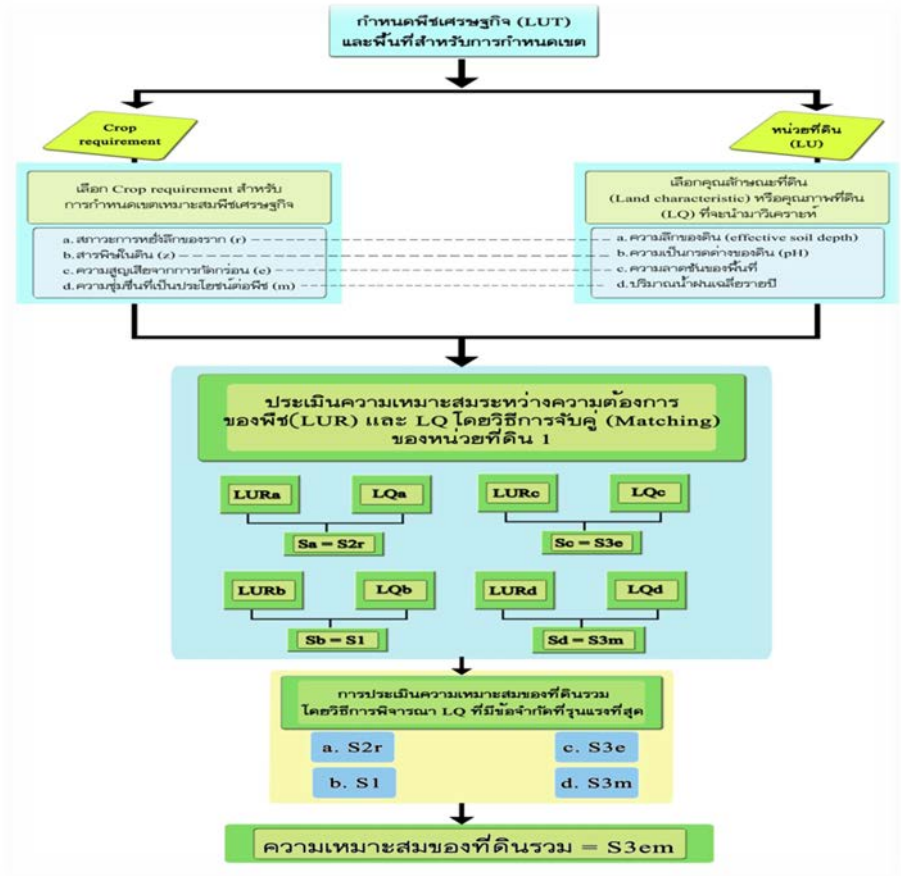
ที่มา : คู่มือการบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตรตามแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (2557)

ข้อมูลนำเข้าได้จากการบูรณาการข้อมูลพื้นฐานด้านการเกษตรจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 14 ชั้นข้อมูล ได้แก่ 1) ขอบเขตการปกครอง 2) แผนที่แสดงพื้นที่สามมิติ 3) การใช้ที่ดินปัจจุบัน 4) พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจสำคัญ 5) พื้นที่เหมาะสมและไม่เหมาะสมกับพืชเศรษฐกิจสำคัญที่ปลูกในปัจจุบัน 6) พื้นที่ดินมีปัญหา 7) พืชทดแทนในพื้นที่ไม่เหมาะสมกับพืชเศรษฐกิจรายชนิดที่ปลูกในปัจจุบัน 8) แหล่งน้ำ

ผิวดิน 9) แหล่งน้ำใต้ดินหรือบ่อบาดาล 10) แผนการพัฒนาแหล่งน้ำระหว่างปี พ.ศ. 2560-2569 11) เขตความเหมาะสมสำหรับการเพาะเลี้ยงปลาน้ำจืด 12) เขตความเหมาะสมสำหรับการเพาะเลี้ยงกุ้งทะเล 13) โรงงานอุตสาหกรรม แหล่งรับซื้อและสหกรณ์การเกษตร 14) ลักษณะการถือครองที่ดินการเกษตรของเกษตรกร โดยชั้นข้อมูลดังกล่าวได้มีการจัดกลุ่มออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) ข้อมูลพื้นฐาน ได้แก่ ขอบเขตการปกครอง การใช้ที่ดิน ทรัพยากรดิน ดินปัญหา 2) พื้นที่เพาะปลูกในชั้นความเหมาะสมต่าง ๆ ได้แก่ พื้นที่ปลูกพืชเศรษฐกิจในชั้นความเหมาะสมต่าง ๆ 3) ชั้นความเหมาะสมของที่ดินสำหรับปลูกพืชได้แก่ พื้นที่ดินที่มีศักยภาพในการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ 4) เขตความเหมาะสมสำหรับสัตว์น้ำ ได้แก่ เขตความเหมาะสมสำหรับสัตว์น้ำจืด และเขตความเหมาะสมสำหรับเลี้ยงกุ้งทะเล 5) แหล่งน้ำ ได้แก่ แหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำใต้ดิน 6) ที่ตั้งโรงงานและแหล่งรับซื้อ ได้แก่ แหล่งรับซื้อและสหกรณ์การเกษตร และที่ตั้งโรงงานด้านการเกษตร 7) ข้อมูลเกษตรกร ได้แก่ ครัวเรือนเกษตรกรและรายได้ หนี้สินภาคการเกษตร และลักษณะการถือครองที่ดิน

ระบบแผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก (Agri – Map) เป็นระบบเชิงแผนที่ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดพื้นที่เพาะปลูกที่เหมาะสม โดยกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำข้อมูลพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกโดยใช้หลักการของ FAO Framework 1983 ในการจำแนกความเหมาะสมของที่ดินให้สอดคล้องกับระดับความต้องการปัจจัยคุณภาพที่ดินของพืชที่แตกต่างกัน โดยแบ่งชั้นระดับความเหมาะสมในการปลูกพืช ได้เป็น 4 ชั้น (class) ได้แก่ ชั้นที่มีความเหมาะสมสูง (S1 : Highly suitable) ชั้นที่มีความเหมาะสมปานกลาง (S2 : moderately suitable) ชั้นที่มีความเหมาะสมเล็กน้อย (S3 : marginally suitable) และชั้นที่ไม่เหมาะสม (N : not suitable) นอกจากนี้ ในแต่ละชั้นความเหมาะสมยังสามารถสะท้อนข้อจำกัดสูงสุดของคุณภาพที่ดินที่มีอิทธิพลรุนแรงที่สุดต่อการเจริญเติบโตและการให้ผลผลิตของพืชอีกด้วย (ภาพที่ 3) โดยปัจจัยข้อจำกัดของคุณภาพที่ดินของประเทศไทย จะเลือกคุณภาพที่ดินที่ใช้ในการประเมินที่มีผลกับพืชและสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย และมีข้อมูลเพียงพอ เช่น ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในรอบปี ความต้องการน้ำในช่วงการเจริญเติบโตของพืช สภาพการระบายน้ำของดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดิน

โดยปัจจัยข้อจำกัดของคุณภาพที่ดินของประเทศไทย จะเลือกคุณภาพที่ดินที่ใช้ในการประเมินที่มีผลกับพืชและสภาพภูมิอากาศของประเทศไทย และมีข้อมูลเพียงพอ เช่น ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในรอบปี ความต้องการน้ำในช่วงการเจริญเติบโตของพืช สภาพการระบายน้ำของดิน ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ความจุในการดูดยึดธาตุอาหาร ความลึกของดิน ชั้นการหยั่งลึกของรากพืช ชั้นความยากง่ายในการเขตกรรม ความลาดชันของพื้นที่ เป็นต้น



ภาพที่ 3: วิธีการประเมินความเหมาะสมของพื้นที่เพาะปลูก

ทั้งนี้ ข้อมูลความเหมาะสมของที่ดิน จะทำให้ทราบว่าที่ดินแต่ละแห่งหรือแต่ละพื้นที่ของเกษตรมีความเหมาะสมกับการปลูกพืชเศรษฐกิจชนิดใด และทำให้ทราบว่าพืชที่ปลูกอยู่ปัจจุบันมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใดกับพื้นที่ของเกษตรกร อีกทั้งยังเป็นการบริหารความเสี่ยงเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำการเกษตร โดยข้อมูลพื้นฐานดังกล่าวเกษตรกรสามารถนำมาพิจารณาการผลิตพืชสินค้าเกษตรและอาหารได้ โดยจะเป็นการลดต้นทุนการผลิตและได้ประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้น

Agri-Map จึงเป็นฐานข้อมูลทางการเกษตรในรูปแบบของแผนที่ สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาประเทศได้โดย 1) ใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการผลิตให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ศักยภาพของพื้นที่ สภาพภูมิสังคมเพื่อลดต้นทุนการผลิตและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อไม่ให้ผลิตผลล้นตลาด 2) ใช้ในการวางแผนต่อยอด อุตสาหกรรมการเกษตร การตั้งโรงงานแปรรูปใกล้พื้นที่ปลูกเพื่อลดต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบหรือจัดการส่งวัตถุดิบส่งโรงงานได้เร็วขึ้นเพราะ Agri-Map จะบอกพื้นที่ที่เหมาะสมถึงการผลิตพืชชนิดต่าง ๆ 3) เป็นข้อมูลสำหรับการตั้งฐานรับซื้อ หรือรวมกลุ่มซื้อขายในรูปสหกรณ์ เพราะ Agri-Map จะบอกว่าพืชใดมีพื้นที่ปลูกอยู่บริเวณใดบ้าง 4) ใช้เป็นฐานข้อมูลในการส่งเสริมสนับสนุนชักจูงเกษตรกรที่ทำการผลิตอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมให้ปรับเปลี่ยนไปเป็นกิจกรรมการผลิตให้เหมาะสมกับที่ดินต่อไป

3. การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกเพื่อให้เกิดการพัฒนาภาคเกษตรอย่างยั่งยืน

ในการขับเคลื่อนนโยบายโดยการนำข้อมูลแผนที่เขตเหมาะสมของที่ดินสำหรับการผลิตพืชเศรษฐกิจไปสู่การปฏิบัตินั้น ในแผนที่นี้จะแยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) บริเวณที่มีความเหมาะสม

2) บริเวณที่ไม่มีความเหมาะสม

ในกรณีที่มีการผลิตสินค้าชนิดนั้น ๆ อยู่ในเขตเหมาะสมอยู่แล้ว รัฐจะดำเนินการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยการให้องค์ความรู้ข้อมูลด้านการผลิตทางการเกษตรและเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และ ลดต้นทุนการผลิตโดยการดำเนินงานเรื่องพันธุ์ดี การจัดทำเขตปลอดโรค การค้นหาผู้ประสบความสำเร็จในการทำอาชีพการเกษตรแต่ละด้านในมิติประสิทธิภาพ ผลตอบแทนและผลผลิตต่อไร่ เพื่อเป็นแปลงต้นแบบที่ใช้เป็นแหล่งเรียนรู้จากผู้มีประสบการณ์จริงของเกษตรกรใกล้เคียง รวมถึงการนำพาเกษตรกรเรียนรู้จากแปลงต้นแบบเพื่อพัฒนาการผลิตให้ได้มาตรฐาน GAP เป็นต้น

ส่วนกรณีมีการผลิตสินค้าชนิดอื่น ๆ อยู่ในเขตไม่เหมาะสม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายปรับเปลี่ยนมาผลิตสินค้าเกษตรที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า โดยจูงใจให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนชนิดสินค้าด้วยความสมัครใจโดยส่งเสริม แนะนำข้อมูลที่ได้วิเคราะห์มาแล้วและเสนอเป็นเมนูทางเลือกที่แสดงโอกาสที่เกษตรกรจะได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น และความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนมาเป็นการผลิตที่ได้ผลตอบแทนสูงกว่าและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด เช่น

1) การปลูกพืชเศรษฐกิจที่ตลาดมีความต้องการสูง เช่น อ้อย ไม้ผล พืชผัก หรือพืช สมุนไพร ตลอดจนพืชพลังงาน

2) การทำปศุสัตว์ ได้แก่ โคเนื้อ สุกร ไก่เนื้อ ไก่ไข่

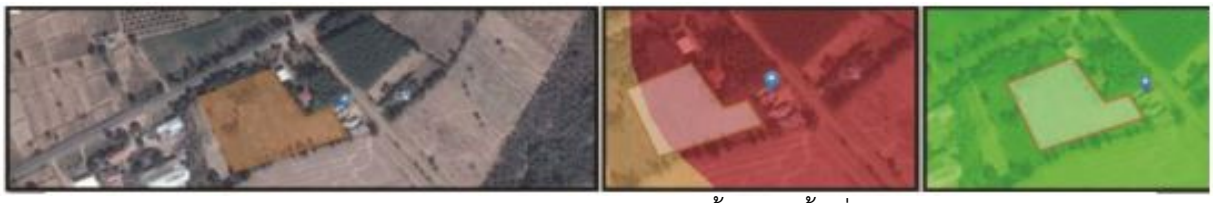
3) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่ ปลานิล ปลาน้ำจืด

4) การปรับเปลี่ยนการทำการผลิตแบบเกษตรผสมผสานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และลดผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรี รวมทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร เป็นต้น

<u>ตัวอย่างเกษตรกรที่ทำการปรับเปลี่ยนพื้นที่</u>

นายปรีนัย ชูศรีวาส เกษตรกร จ.ร้อยเอ็ด เข้าร่วมโครงการปรับเปลี่ยนพื้นที่การผลิตที่ไม่เหมาะสมจากการปลูกข้าวเป็นการปลูกมันสำปะหลังซึ่งเป็นพืชไร่ โดยรายได้จากการผลิตพืชเดิม (ข้าว) 1 ฤดูนาปี 3,800 บาทต่อไร่ (ผลผลิตเฉลี่ย 380 กิโลกรัมต่อไร่ ราคาจำหน่ายเฉลี่ยกิโลกรัมละ 10 บาท) รายได้สุทธิ เท่ากับ 3,800 – 2,400 = 1,400 บาทต่อไร่

ส่วนรายได้จากการผลิตพืชใหม่ (มันสำปะหลัง) จะได้ผลผลิต 6 ตันต่อไร่ ซึ่งราคา ณ เดือนมิถุนายน 2561 ราคา 3 บาท จะมีรายได้ 18,000 บาท คิดเป็นรายได้สุทธิ 18,000- 5,500 = 12,500 บาทต่อไร่



แปลงตั้งอยู่ในพื้นที่ไม่เหมาะสมสำหรับปลูกข้าว (N)
แต่อยู่ในพื้นที่เหมาะสมสำหรับปลูกมันสำปะหลัง (S2)

ตารางที่ 1: การเปรียบเทียบต้นทุนผลตอบแทน ระหว่างข้าวและมันสำปะหลัง

ต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่				
ก่อนปรับเปลี่ยน (พืชเดิม : ข้าว)			หลังปรับเปลี่ยน (ใหม่ : มันสำปะหลัง)	
ที่	รายการ	ราคา (บาท)	รายการ	ราคา (บาท)
1	ค่าเตรียมดิน	600	ค่าเตรียมดิน	620
2	ค่าพันธุ์	0	ค่าพันธุ์	480
3	ปุ๋ยเคมี ยากำจัดวัชพืช/ศัตรูพืช	700	ปุ๋ยเคมี ยากำจัดวัชพืช/ศัตรูพืช	800
4	ค่าจ้างรถเก็บเกี่ยว	600	ค่าจ้างรถเก็บเกี่ยว (6ตัน)	2,520
5	ค่ารถขนส่ง	500	ค่ารถขนส่ง (6ตัน)	1,080
รวมต้นทุนเฉลี่ยต่อ 1 รอบ (บาท/ไร่)		2,400	รวมต้นทุนเฉลี่ย (บาท/ไร่)	5,500
รายได้ 1 ฤดูกาล (380กก./ไร่ ราคา 10 บาท/กก)		3,800	รายได้คาดการณ์ว่าจะให้ผลผลิต	18,000

ที่มา : ข้อมูลการวิเคราะห์ต้นทุนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ กรมพัฒนาที่ดิน (2561)

นายแสวง แจ่มจันทร์ เกษตรกร จ. ประจวบคีรีขันธ์
พืชเดิม ทำการปลูกข้าว แต่เนื่องจากพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่น้ำท่วมขังซ้ำซากไม่สามารถปลูกข้าวได้ จึงปรับเปลี่ยนพื้นที่บางส่วนมาปลูกปาล์มน้ำมัน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีความเหมาะสมในการปลูกปาล์มน้ำมันและมีตลาดรองรับผลผลิตในพื้นที่

รายได้จากการปลูกข้าว 1 รอบ (4 เดือน) 5,640 บาทต่อไร่ (ผลผลิตเฉลี่ย 470 กก./ไร่ ราคาจำหน่ายเฉลี่ย กก.ละ 12 บาท) รายได้สุทธิ 4,640 – 2,685 = 2,955 บาทต่อไร่ รวมรายได้สุทธิต่อปี 5,910 บาทต่อไร่ต่อปี (กรณีทำข้าว 2 รอบต่อปี) ซึ่งในช่วงที่ผ่านมา มีน้ำท่วมหลายครั้งทำให้ประสบปัญหาขาดทุน

พืชใหม่ (ปาล์มน้ำมัน) ระหว่างรอผลผลิตวางแผนการเลี้ยงปลาในร่องน้ำ พื้นที่ไม่สามารถปลูกพืชผักเนื่องจากน้ำท่วมขังซ้ำซาก

ตารางที่ 2: การเปรียบเทียบต้นทุนผลตอบแทน ระหว่างข้าวและปาล์มน้ำมัน

ต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่				
ก่อนปรับเปลี่ยน (พืชเดิม : ข้าว)			หลังปรับเปลี่ยน (พืชใหม่ : ปาล์มน้ำมัน)	
ที่	รายการ	ราคา (บาท)	รายการ	ราคา (บาท)
1	ค่าเตรียมดิน	275	ค่าเตรียมดิน (ขุดบ่อและยกร่องปรับพื้นที่) *พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก	9,000
2	ค่าพันธุ์ (เปลี่ยนทุกปี)	300	ค่าต้นพันธุ์ (24ต้น/ไร่)	1,920
3	ปุ๋ยเคมี ยากำจัดวัชพืช/ศัตรูพืช	900	ปุ๋ยเคมี + อินทรีย์	1,924
4	ค่าจ้างรถเก็บเกี่ยว	600		
5	ค่ารถขนส่ง (กก.ละ 1.3 บาท)	610		
รวมต้นทุนเฉลี่ยต่อ 1 รอบ (บาท/ไร่) **การปลูกข้าวไม่เกิน2รอบ/ปี		2,685	รวมต้นทุนเฉลี่ย (บาท/ไร่) ปีที่1	12,844
			รวมต้นทุนเฉลี่ย (บาท/ไร่) ปีที่2	1,520
รายได้ 1 รอบ (470กก./ไร่ ราคา 12 บาท/กก)		5,640	รายได้คาดการณ์ว่าจะให้ผลผลิตในปีที่3	-

ที่มา : ข้อมูลการวิเคราะห์ต้นทุนผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ กรมพัฒนาที่ดิน (2561)

จากตัวอย่างเกษตรกรที่ทำการปรับเปลี่ยนพื้นที่ เมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทน – รายได้ จากการปรับเปลี่ยนกิจกรรมการผลิตในพื้นที่ไม่เหมาะสม จะมีแนวโน้มได้ผลตอบแทนที่ดีกว่าเดิมและเป็นการใช้พื้นที่ได้เหมาะสมกับศักยภาพ ทำให้ทรัพยากรถูกใช้อย่างคุ้มค่าซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ส่วนหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะให้การอบรมให้ความรู้และมีการตรวจสอบพื้นที่ของเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการปรับเปลี่ยนพื้นที่ไม่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงานพร้อมทั้งรับฟังปัญหาอุปสรรคในการจัดการหรือการผลิตทางการเกษตร เนื่องจากการปรับเปลี่ยนพื้นที่ตามความเหมาะสมของศักยภาพพื้นที่จะต้องเป็นไปตามความสมัครใจของเกษตรกร ภาครัฐจึงมีแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้เกษตรกรเกิดแรงจูงใจในการปรับเปลี่ยนพื้นที่ เช่น มีการสนับสนุนและจัดหาแหล่งน้ำ ปัจจัยการผลิต การตลาด รวมไปถึงการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการกู้ยืมในการดำเนินการผลิตการเกษตร นอกจากนี้จะมีการให้ความรู้ และอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการจัดการ พัฒนา

ทักษะให้แก่เกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินการปรับเปลี่ยนและให้เกษตรกรมีรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4. ความท้าทายและปัญหาอุปสรรคในการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

รัฐบาลได้ประกาศวิสัยทัศน์ ไทยแลนด์ 4.0 เพื่อพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวสู่ประเทศในกลุ่มที่มีรายได้สูง โดยใช้นวัตกรรม ระบบเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลเป็นตัวขับเคลื่อนประเทศ แต่สำหรับภาคการเกษตรแล้ว พบว่า ทั่วโลกประสบปัญหากับภาวะผู้สูงอายุของเกษตรกร เช่น ประเทศญี่ปุ่นเกษตรกรมีอายุเฉลี่ย 66 ปีขึ้นไป และเกษตรกรไทยมีอายุเฉลี่ย 58 ปีขึ้นไป ยิ่งไปกว่านั้นข้อมูลล่าสุดพบว่าสมาชิกครัวเรือนเกษตรกรไทยที่มีอายุเกิน 65 ปี เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 11 ของเกษตรกรทั่วประเทศ 25 ล้านคน (โสมรัศมิ์ จันทรัตน์ และคณะ, 2562) ความท้าทายในการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน คือการสร้างการรับรู้ให้เกษตรกรให้สามารถเรียนรู้และปรับตัวได้เร็วกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ นอกจากนี้ ยังต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดเกษตรกรรุ่นใหม่ให้หันมาสนใจการประกอบอาชีพการเกษตร และเปลี่ยนการเกษตรแบบดั่งเดิม เป็นการเกษตรสมัยใหม่ที่เน้นการบริหารจัดการและใช้เทคโนโลยี เพื่อให้ผลิตได้อย่างแม่นยำ โดยใช้ทรัพยากรที่ประหยัด เป็นเกษตรกรแบบผู้ประกอบการเบ็ดเสร็จโดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Farmer as merchant with digital technology) รวมทั้งการเพิ่มความตระหนักต่อการใช้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจและการทำการเกษตรกรรมยังถือเป็นอีกหนึ่งความท้าทายที่สำคัญ

การตั้งความหวังว่า Agri-Map Online จะเป็นอีกก้าวหนึ่งของการพัฒนาไปสู่การเป็น Smart Officer เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่จะต้องให้บริการเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้เกิดเกษตรกรปราดเปรื่อง (Smart Farmer) เป็นความท้าทายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องผลักดันให้เกิดขึ้นได้จริง จากผลการศึกษาสัดส่วนและสถิติการใช้งานแอปพลิเคชันเพื่อการเกษตร ของลัทธพร รัตนวรารักษ์ และคณะ (2562) พบว่า เกษตรกรค่อนข้างมีความพร้อมในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งสะท้อนจากการใช้ smartphone และแอปพลิเคชันยอดฮิต (Line, Facebook) แต่ไม่ค่อยรู้จักแอปพลิเคชันเพื่อการเกษตร และในบางเทคโนโลยีเกษตรกรยังขาดความเชื่อมั่นและมีปัญหาพฤติกรรมลำเอียงต่าง ๆ การศึกษาของ Chantarat S., A. Lamsam and C. Rittinon. (2019). ยังพบอีกว่า เกินกว่าครึ่งของเกษตรกรรายย่อยในจังหวัดปทุมธานีและกาฬสินธุ์ จำนวน 313 ราย ระบุว่ารู้จักโดรนและภาพถ่ายดาวเทียม แต่มีบางส่วนที่ไม่เชื่อมั่นในความสามารถของเทคโนโลยีภาพถ่ายทางไกลในการช่วยการทำเกษตร โดยมีเกษตรกรร้อยละ 15 และ 14 ที่รู้จักแต่ไม่เชื่อมั่นในความสามารถของโดรนและภาพถ่ายดาวเทียม อีกอย่างที่น่าสนใจคือเกษตรกรรู้จักและเชื่อมั่นในความสามารถของโดรนซึ่งเป็นสิ่งที่ใกล้ตัวและจับต้องได้มากกว่าภาพถ่ายดาวเทียมที่เกษตรบางรายไม่เคยเห็น ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การสร้างความเชื่อมั่นและแก้ไขปัญหาพฤติกรรมลำเอียงต่าง ๆ ของเกษตรกรก็เป็นความท้าทายสำคัญ

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของไทย แบ่งเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ 1) ด้านเครื่องมือเทคโนโลยีและฐานข้อมูล การเข้าถึงข้อมูลยากและระบบ Internet ยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ 2) ด้านงบประมาณ งบประมาณสนับสนุนและดำเนินงานยังไม่เพียงพอ 3) ด้านกลุ่มเป้าหมาย เกษตรกรกลุ่มเป้าหมายยังขาดความเชื่อมั่นและ แรงจูงใจในการปรับเปลี่ยน เช่น การตลาด ราคาผลผลิต เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากว่าการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ เป็นข้อมูลที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์เชิงแผนที่ ซึ่งยังอาจเป็นปัญหาและอุปสรรคของเจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีความชำนาญ และความเข้าใจพื้นฐานในเรื่องการใช้แผนที่ และการประยุกต์ใช้ข้อมูลด้านต่าง ๆ เช่น ข้อมูลการตลาด แหล่งผลิต ข้อมูลแหล่งน้ำ และศักยภาพพื้นที่ เป็นต้น มาวิเคราะห์เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือจัดหาทางเลือกที่เหมาะสม ประกอบกับการอบรมการใช้ Agri – Map เป็นหลักสูตรระยะสั้น จึงไม่เพียงพอต่อการสร้างการรับรู้และความเข้าใจอย่างครบถ้วน ทำให้การขับเคลื่อนเกิดความล่าช้าและเกษตรกรบางส่วนยังขาดความเชื่อมั่นในแผนการปรับเปลี่ยน จึงยังไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ

4. ผลสรุปและข้อเสนอแนะ

เทคโนโลยีและนวัตกรรมจะเป็นตัวช่วยสำคัญในการเพิ่มผลิตภาพและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของเกษตรกรได้ การส่งเสริมให้เกษตรกรนำข้อมูลองค์ความรู้ไปใช้ตัดสินใจในการเพาะปลูก การใช้ปัจจัยการผลิต เช่น พันธุ์ที่มีคุณภาพสูง การใช้นวัตกรรมมาปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น รวมถึงการใช้เครื่องจักรกลและเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่าง ๆ จะสามารถช่วยเพิ่มผลิตภาพและคุณภาพผลผลิตต่อแรงงานและต่อพื้นที่ที่มีจำกัดได้ นอกจากนี้ ข้อมูลและเทคโนโลยีที่ช่วยให้เกษตรกรเข้าถึงและเข้าใจตลาดก็สามารถเพิ่มช่องทางในการขายผลิตผลเกษตร และเพิ่มอำนาจต่อรองราคาให้แก่เกษตรกรได้

นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุก หรือ Agri – Map ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถือเป็นเทคโนโลยีที่เข้ามาช่วยในการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการผลิตให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ และสภาพภูมิสังคม ช่วยในการลดต้นทุนการผลิตและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดเพื่อไม่ให้ผลิตผลล้นตลาด ซึ่งการใช้เทคโนโลยีเข้ามาควบคุมการผลิต เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า ไม่ผันผวนไปกับสภาพการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ถือเป็นการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศไปสู่แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ข้อเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนการใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการพื้นที่เชิงรุกไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

1) ปรับปรุงระบบและฐานข้อมูลให้เจ้าหน้าที่และเกษตรกรเข้าถึงได้ง่าย 2) สนับสนุนงบประมาณในการจัดการพื้นที่ ปรับปรุงพื้นที่ การจัดหาแหล่งน้ำก่อนการปรับเปลี่ยนพื้นที่ และ 3) หน่วยงานของรัฐควรสร้างความเชื่อมั่นและแรงจูงใจในการทำให้เกษตรกรยอมรับการใช้เทคโนโลยี และการปรับเปลี่ยนพื้นที่ เช่น ด้านการตลาด ด้านวิชาการสำหรับการปลูกพืชชนิดใหม่ เป็นต้น

5. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2557). **คู่มือการบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตรตามแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม**. กรุงเทพฯ.

ฤทัยชนก จริงจิตร. (2556). **เจาะลึก "Smart Farmer" แค่แนวคิดใหม่ หรือจะพลิกโฉมการเกษตรไทย.** สืบค้นจาก http://www.tpso.moc.go.th/sites/default/files/1074-img.pdf

ลัทธพร รัตนวรารักษ์, โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, ชนกานต์ ฤทธินนท์, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, อุกฤษ อุณหเลขกะ, รัสรินทร์ ชินโชติธีรนันท์, และกัมพล ปั้นตะกั่ว. (2562). **Digital technology กับการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรไทย.** สถาบันวิจัยทางเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/?post_type=abridged&p=7073

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2560). **ยุทธศาสตร์เกษตรและสหกรณ์ ระยะ 20 ปี และแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564).** กรุงเทพฯ.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2562). **เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรรายจังหวัด ปี พ.ศ.2560**. สืบค้นจาก http://www.oae.go.th/assets/portals/1/files/Land%20Utilization2560.pdf

โสมรัศมิ์ จันทรัตน์, บุญธิดา เสงี่ยมเนตร, วิษณุ อรรถวานิช, และจิรัฐ เจนพึ่งพร. (2562). **สถานการณ์สูงวัยกับผลิตภาพและการทำการเกษตรของครัวเรือนเกษตรไทย.** สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2019/06/aBRIDGEd_2019_013.pdf

Chantarat S., A. Lamsam and C. Rittinon. (2019). **Farmers' financial attitude, behavior and the roles of behavioral bias.** Puey Ungphakorn Institute for Economic Research.

สาขา ภาษาและการสื่อสาร

บทบาทของภาษากับการฝ่าวิกฤติประเทศ
(The Contribution of Language in Overcoming the Crisis Confronting the Country)

การอ่านจับใจความด้วยการจัดการเรียนรู้ผ่านเทคนิค KWL ของผู้เรียนภาษาญี่ปุ่นชาวไทยของไทย

เตวิช เสวตไอยาราม*

บทคัดย่อ

การสอนการอ่านที่ผ่านมาเป็นการเรียนการสอนที่เน้นการอธิบายคำศัพท์และไวยากรณ์โดยผู้สอน แต่ไม่ได้ส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักวิธีการหาความรู้ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 21 ที่ข้อมูลมีอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้เรียนต้องรู้จักตั้งคำถามและค้นหาคำตอบได้ด้วยตนเอง ความสามารถในการอ่านจับใจความให้ตรงตามวัตถุประสงค์จึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาว่าการจัดการเรียนรู้ผ่านเทคนิค KWL ช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่มีต่อการอ่านจับใจความให้ตรงตามวัตถุประสงค์อย่างไร โดยการวิเคราะห์แต่ละขั้นตอนของ K – W – L อย่างละเอียด กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้เรียนภาษาญี่ปุ่นชาวไทยรวม 6 คน บทอ่านที่ใช้เป็นบทความในหนังสือพิมพ์ภาษาญี่ปุ่นเรื่อง “การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 10%” การสอนเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางโดยผู้สอนทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน ผลการวิจัยพบว่าผู้เรียนมีการเปลี่ยนแปลงทางความคิดโดยมองว่าการจัดการเรียนรู้ผ่านเทคนิค KWL ช่วยให้ผู้เรียนอ่านได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของตนเองมากขึ้น และผู้เรียนในห้องมีปฏิสัมพันธ์กันมากขึ้นกว่าเดิม

คำสำคัญ: นโยบายการศึกษา, หลักสูตร, การนำหลักสูตรไปใช้, ภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศ

* คณะภาษาและการสื่อสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : sawetaiyaramtewich@gmail.com

1. บทนำ

ในศตวรรษที่ 21 นี้ โลกได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ซึ่งส่งผลให้มนุษย์สามารถรับรู้ข่าวสารจำนวนมากได้จากหลากหลายช่องทางภายในเวลาอันสั้น อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่มนุษย์ด้วย เช่น การไม่สามารถจัดการและใช้ข้อมูลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้เกิดประโยชน์ได้สูงสุดเนื่องจากความสามารถทางการอ่านมีอย่างจำกัด หรือการไม่สามารถอ่านจับใจความสิ่งที่เป็นประเด็นหลักหรือเนื้อหาหลักที่ผู้เขียนต้องการสื่อสารหรือโน้มน้าวได้ ดังนั้นทักษะหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินชีวิตในโลกปัจจุบันคือ การอ่านจับใจความ ดังที่ศรีวิไล พลมณี (2545: 122) กล่าวไว้ว่า การอ่านเป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ่านจับใจความ เนื่องจากผู้ที่สามารถอ่านจับใจความได้มาก ย่อมมีโอกาสที่จะรับรู้เรื่องราวได้ดีกว่าผู้ที่ไม่สามารถอ่านจับใจความได้

อย่างไรก็ตาม จากผลการประเมินของ PISA 2018[1] พบว่านักเรียนไทยมีคะแนนเฉลี่ยในด้านการอ่าน 393 คะแนน (ค่าเฉลี่ย OECD 487 คะแนน) โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ PISA 2015 พบว่านักเรียนไทยมีคะแนนด้านการอ่านลดลง 16 คะแนน นอกจากนี้ จากการรายงานของ PISA 2018 พบว่า ในด้านการอ่าน ค่าเฉลี่ย OECD มีนักเรียน 77% ที่มีความสามารถด้านการอ่านตั้งแต่ระดับ 2[2] ขึ้นไป เมื่อพิจารณาเฉพาะประเทศ/เขตเศรษฐกิจที่มีคะแนนสูงอย่างจีนสี่มณฑล แคนาดา เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฮ่องกง ไอร์แลนด์ มาเก๊า โปแลนด์ และสิงคโปร์ มีนักเรียนมากกว่า 85% ที่มีความสามารถตั้งแต่ระดับ 2 ขึ้นไป แต่ทว่านักเรียนในประเทศไทยที่มีความสามารถตั้งแต่ระดับ 2 ขึ้นไปมีอยู่เพียง 40% เท่านั้น (https://pisathailand.ipst.ac.th/) จากข้อมูลนี้จะเห็นได้ว่าเยาวชนไทยมีปัญหาด้านการอ่านอยู่เป็นจำนวนมากและปัญหานี้ยังคงติดตัวนักเรียนมาจนกระทั่งถึงการเรียนในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท

เมื่อเข้าสู่การศึกษาในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท หนังสือหรือบทความที่นักศึกษาต้องอ่านไม่ได้มีเฉพาะภาษาไทยเท่านั้น แต่ยังมีภาษาต่างประเทศอื่น ๆ ด้วย หากผู้เรียนไม่สามารถอ่าน เช่น การอ่านจับใจความหนังสือหรือบทความภาษาต่างประเทศได้อย่างแตกฉานแล้ว ย่อมจะส่งผลต่อการศึกษาหาความรู้ในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ทั้งนี้การอ่านจับใจความภาษาที่สองมีความยากมากกว่าการอ่านจับใจความภาษาที่หนึ่ง เนื่องจากมีคำศัพท์และไวยากรณ์ที่ผู้เรียนไม่รู้จักอยู่เป็นจำนวนมาก การเรียนการสอนการอ่านแบบเดิม

---

[1] Programme for International Student Assessment หรือ PISA เป็นโปรแกรมประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินคุณภาพของระบบการศึกษาในการเตรียมความพร้อมให้ประชาชนมีศักยภาพหรือความสามารถพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในโลกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยจะประเมินนักเรียนอายุ 15 ปี ซึ่งเป็นวัยที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ อย่างต่อเนื่องทุก ๆ 3 ปี เพื่อติดตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงคุณภาพการศึกษาและมุ่งให้ข้อมูลแก่ระดับนโยบาย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD)

[2] OECD แบ่งระดับความสามารถของนักเรียนในแต่ละด้านเป็น 6 ระดับ โดยระดับ 2 ถือเป็นระดับพื้นฐานที่นักเรียนสามารถใช้ทักษะและความรู้ในชีวิตจริงได้

ที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนเข้าใจเรื่องที่อ่าน เลือกตอบคำถามได้ถูกต้อง รวมถึงเข้าใจคำศัพท์และไวยากรณ์มากขึ้น นั้นจึงยังไม่เพียงพอ ผู้สอนจำเป็นต้องนำวิธีการสอนที่มีประสิทธิภาพเข้ามาร่วมใช้เวลาสอนการอ่านด้วย เพื่อทำให้ผู้เรียนเกิดความสนใจ อยากอ่านและนำไปสู่การเรียนรู้ด้วยตนเองตลอดชีพ

วิธีที่น่าสนใจวิธีหนึ่งในการสอนการอ่านจับใจความคือการสอนโดยเทคนิค KWL เทคนิค KWL เป็นวิธีการเรียนรู้แบบร่วมมือที่พัฒนาขึ้นโดย Ogle (1986) โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ K – W – L ส่วนแรก ได้แก่ K (what we Know) หรือการที่ให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดว่ามีความรู้อะไรบ้างเกี่ยวกับเรื่องที่จะอ่าน ส่วนที่สอง คือ W (what we Want to know) หรือการให้ผู้เรียนตั้งคำถามว่าต้องการรู้อะไรเกี่ยวกับเรื่องที่จะอ่าน และส่วนสุดท้าย คือ L (what we have Learned) หรือการที่ให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดว่าได้เรียนรู้อะไรบ้างจากเรื่องที่ได้อ่านไป เนื่องจากวิธีนี้มีกรอบและแนวทางฝึกให้ผู้เรียนคิดเป็นลำดับ จึงได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในการสอนอ่านจับใจความ

แต่ทว่า งานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเน้นศึกษาเชิงทดลองเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของการสอนด้วยเทคนิค KWL ว่าก่อนและหลังการสอนด้วยเทคนิค KWL ผู้เรียนจะสามารถอ่านจับใจความได้ดีขึ้นหรือไม่ (สมพร ช่วยแท่น,2551;ฉลาด สิทธิคุณ 2552) หรือเปรียบเทียบการสอนโดยเทคนิค KWL และวิธีธรรมดา (พัชรินทร์ แจ่มจำรูญ,2547;จิราภรณ์ บุญณรงค์,2554) อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามีงานวิจัยใดในประเทศไทยที่เน้นวิเคราะห์การสอนโดยเทคนิค KWL แยกตามแต่ละส่วนเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้เรียน หากผู้สอนเข้าใจความคิดหรือการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้เรียน ก็จะช่วยเสริมให้ผู้สอนปรับปรุงวิธีการสอนให้ดีขึ้นต่อไป ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของผู้เรียนในแต่ละส่วนของ K – W – L ที่ใช้ในการสอนโดยเทคนิค KWL

2. การสอนด้วยเทคนิค KWL

เทคนิค KWL เป็นวิธีการเรียนรู้ที่พัฒนาขึ้นโดย Ogle (1986) และได้รับความนิยมเป็นอย่างสูง เนื่องจากเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นให้ผู้เรียนมีทักษะกระบวนการอ่านซึ่งสอดคล้องกับทักษะการคิดอย่างรู้ตัวว่ากำลังคิดอะไร มีวิธีคิดอย่างไร โดยผู้เรียนสามารถตรวจสอบความคิดของตนเอง และสามารถปรับเปลี่ยนกลวิธีการคิดของตนเองได้ ผู้เรียน จะได้รับการฝึกให้ตระหนักในกระบวนการทำความเข้าใจตนเอง มีการวางแผน ตั้งจุดมุ่งหมาย ตรวจสอบความเข้าใจของตนเอง และจัดระบบข้อมูลเพื่อการดึงมาใช้ภายหลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุวิทย์ มูลคำ และ อรทัย มูลคำ,2545) โดยงานวิจัยนี้จะอธิบายรายละเอียดของเทคนิคการเรียนรู้ KWL ซึ่งมี 3 ส่วนโดยอ้างอิงเนื้อหาจาก Ogle (1986), Carr, E. & Ogle (1987), Ogle (1989) เป็นหลัก ดังนี้

2.1. ขั้นรู้ - K (Know) ในขั้นตอนนี้ผู้สอนจะเริ่มจากการแสดงหัวข้อของบทอ่านให้ผู้เรียนทราบ จากนั้นจะให้เวลาแก่ผู้เรียนได้คิดและให้ผู้เรียนแต่ละคน (หรือแต่ละกลุ่ม) ได้เขียนเนื้อหาต่าง ๆ ที่ผู้เรียนมีความรู้อยู่แล้วเกี่ยวกับประเด็นนั้น ๆ ที่ผู้สอนตั้งไว้ในกระดาษที่แจกไป (KWL Chart) ในขั้นนี้ผู้สอนต้องกระตุ้นความรู้และระดมความรู้เดิมของผู้เรียนที่เกี่ยวกับหัวข้อเรื่องของบทอ่านและเนื้อหาในบทอ่านออกมา

โดยการตั้งคำถามว่าผู้เรียนทราบอะไรเกี่ยวกับหัวข้อของบทอ่านนี้บ้าง (what we Know) เมื่อผู้เรียนคนหนึ่งแสดงความเห็นเกี่ยวกับหัวข้อนั้น ๆ ออกมา ผู้สอนจะเขียนเนื้อหานั้นไว้บนกระดาน ขณะเดียวกันหากผู้เรียนคนอื่น ๆ รู้สึกสนใจในสิ่งที่เพื่อนได้พูดออกมา ผู้สอนจะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนคนอื่น ๆ ได้เขียนข้อความดังกล่าวลงใน KWL Chart ในช่อง K ของตนเองด้วย กิจกรรมนี้จะช่วยผู้เรียนกระตุ้นความรู้ที่มีอยู่แล้วเกี่ยวกับหัวข้อนั้นไปพร้อม ๆ กับช่วยให้ผู้เรียนได้ตระหนักในสิ่งที่ยังไม่มีความรู้หรือยังไม่ทราบเกี่ยวกับหัวข้อนั้น ๆ ผ่านการฟังความเห็นของเพื่อน ๆ และเชื่อมโยงไปสู่การตั้งคำถามในขบวนการถัดไป

หลังจากที่ผู้เรียนได้ช่วยกันระดมความคิดและบันทึกสิ่งที่ตนมีความรู้อยู่แล้วรวมถึงสิ่งที่สนใจเมื่อได้ฟังจากเพื่อน ผู้สอนจะให้ผู้เรียนได้มีโอกาสคิดว่าเนื้อหาที่ผู้เรียนรู้นั้นสามารถจำแนกออกเป็นหัวข้อ (ประเภท) ใดได้บ้าง ยกตัวอย่างเช่น หากมีการสอนเรื่อง “หมาป่า (wolves)” จะสามารถแบ่งหัวข้อได้หลากหลาย เช่น ถิ่นที่อยู่อาศัย ลักษณะภายนอก นิสัย ในหัวข้อ “ลักษณะภายนอก” นี้ จะใส่เนื้อหาที่ได้จากการระดมความคิด อาทิ “มีขนสีเทา” “มีเขี้ยว” “หูมีขนาดใหญ่” ลงไป นอกจากนี้ ยังสามารถเสนอหัวข้อของข้อมูลที่คาดว่าจะพบในเนื้อหาของบทที่จะอ่านต่อจากนี้ได้ โดยใส่ลงไปใน “หัวข้อของข้อมูลที่คาดว่าจะได้ใช้ (Categories of information we expect to use)” จากการดำเนินกิจกรรมในส่วนนี้จะช่วยให้ผู้เรียนได้เรียบเรียงข้อมูลที่มีอยู่อีกครั้ง และได้ตระหนักถึงโครงสร้างหรือองค์ประกอบของข้อมูลเหล่านั้นว่าเป็นอย่างไร

2.2 ขั้นต้องการเรียน - W (Want) จากกิจกรรมก่อนหน้าที่ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนตระหนักถึงสิ่งที่ตนเองยังไม่รู้หรือยังไม่ทราบดีพอ ในส่วนนี้ ผู้สอนจะให้ผู้เรียนได้ฝึกตั้งคำถามในสิ่งที่ผู้เรียนต้องการรู้ โดยผู้สอนจะพยายามกระตุ้นให้ผู้เรียนได้ตระหนักความแตกต่างระหว่างสิ่งที่รู้กับสิ่งที่ไม่รู้ รายละเอียดที่ผู้เรียนทราบอยู่นั้นเพียงพอหรือไม่ และจะพยายามถามกระตุ้นให้ผู้เรียนเข้าใจว่า “สิ่งที่จำเป็นต้องค้นหาคืออะไร” จากนั้น ผู้สอนจะให้ผู้เรียนสร้างคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่อยากรู้ในหัวข้อนั้น ๆ แล้วระบุลงในช่อง W ของตนเอง หรือจะจัดเป็นกิจกรรมกลุ่มเพื่อให้ช่วยกันคิดว่าผู้เรียนต้องการเรียนรู้สิ่งใดเพิ่มเติมจากหัวข้อที่ผู้สอนกำหนดไว้ จากนั้น ผู้สอนจะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ร่วมนำเสนอคำถามที่ตนเองคิดมา หากผู้เรียนคนหนึ่งสนใจในหัวข้อคำถามที่ผู้เรียนคนอื่นคิดขึ้นและต้องการรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น ผู้เรียนคนนั้นสามารถเขียนคำถามเพิ่มลงไปในช่อง W ได้ (what we Want to know) ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่ช่วยนักศึกษาให้ได้ตระหนักวัตถุประสงค์การอ่านของตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจนขึ้น

หลังจากนั้น ผู้สอนจะให้ผู้เรียนได้อ่านบทอ่าน และเปิดโอกาสให้ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำถามต่าง ๆ ที่ผู้เรียนได้บันทึกไว้ในช่อง W แต่เพียงลำพังจากสื่อต่าง ๆ ที่ผู้สอนจัดไว้ให้ หรือให้ผู้เรียนได้ค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนเพื่อตรวจสอบความถูกต้องระหว่างความเข้าใจของผู้เรียนกับสิ่งที่อ่านโดยให้ผู้เรียนได้ค้นคว้าสืบหารายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบคำถามที่ผู้เขียนบทความได้ตั้งไว้ตอนต้นหรือตอนท้ายของบทอ่าน และเพื่อตอบคำถามที่ผู้เรียนเองต้องการทราบ ตามที่ได้ตั้งจุดประสงค์ของการอ่านในช่อง W

2.3 ขั้นเรียนรู้แล้ว - L (Learned) ในขั้นสุดท้ายนี้ หลังจากที่ผู้เรียนได้อ่านบทอ่านเสร็จ ผู้สอนจะให้ผู้เรียนเขียนข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้เรียนรู้ (what we have Learned) จากขั้นตอนที่ผ่านมาลงในช่อง L ของ KWL Chart ผู้สอนจะให้ผู้เรียนช่วยกันสรุปว่าสิ่งที่ผู้เรียนรู้แล้ว (K) สิ่งที่ผู้เรียนต้องการเรียน (W) และสิ่งที่ผู้เรียนเรียนรู้แล้ว (L) มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ โดยการให้ผู้เรียนพิจารณาว่าสิ่งที่ได้อ่านมาสามารถตอบคำถามที่เขียนลงในช่อง W ได้หรือไม่ หรือจำเป็นต้องมีการอ่านเพิ่มเติม จากนั้น ผู้สอนจะช่วยผู้เรียนนำเนื้อหาที่อยู่ในช่อง L ของ KWL Chart มาแบ่งเป็นหัวข้อต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อฝึกให้ผู้เรียนได้ตระหนักว่าข้อมูลเดิมที่ผู้เรียนมีอยู่ก่อนอ่าน (ช่อง K) ได้ขยายเพิ่มขึ้นอย่างไร ผ่านการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ตารางด้านล่างเป็นตาราง KWL Chart ที่ใช้ในการสอน

ตาราง KWL Chart และตัวอย่าง (Ogle, 1989)

Figure 1
KWL Strategy Sheet

K – What we know	W – What we want to find out	L – What we learned/ still need to learn
Categories of information we expect to use A. E. B. F. C. G. D.		

Figure 7
KWL Strategy Sheet

Terry

What we know	What we want to find out	What we learned/ still need to learn
Wolves live in Canada they like the woods They are dangerous & wild gray & haul fangs & long ears eat meat-carnivorous dangerous to people	Do they attack people? Where do they live? Are they endangered? How do they care for their babies?	Wolves are endangered, People killed them because they eat sheep & horses. They don't attack humans They live mostly in Canada in the mountains They are intelligent- Wolf families live together and help each other
Categories of information we expect to use A. Habitat B. Appearance C. Characteristics D. Endangered E. Homes F. Self-defense G. Family life		

อนึ่ง ขั้นตอนการเรียนรู้ด้วยเทคนิค KWL ที่อธิบายตามด้านบนเป็นการช่วยให้ผู้อ่านได้ตระหนักเกี่ยวกับแต่ละขั้นตอนของการอ่านมากขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อนึ่ง วิธีการเรียนรู้ด้วยเทคนิค KWL ไม่ได้มีรูปแบบที่จำกัดเสมอไปว่าจะต้องเป็น K – W – L เท่านั้น ผู้สอนอาจจะเพิ่มขั้นตอนหรือเปลี่ยนขั้นตอนบางอย่างเพื่อให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ เช่น

“K – W – S” เป็นการเปลี่ยนขั้นตอนสุดท้าย จากช่อง L (what we have Learned) ของ KWL Chart มาเป็นช่อง S (Possible sources) แทน หรือการให้ผู้เรียนได้บันทึกสิ่งที่จะทำให้ผู้เรียนสามารถได้คำตอบจากคำถามที่ตั้งขึ้น

“K – W – H – L” เป็นการเพิ่มขั้นตอนเข้าไปหนึ่งขั้นตอนระหว่างช่อง W (what we Want to know) และช่อง L (what we have Learned) ของ KWL Chart โดยเพิ่มช่อง H (How am I going to find out) เข้ามา หรือการช่วยผู้สอนให้ตระหนักว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้ได้คำตอบที่ตนเองได้ตั้งไว้

“K – W – L – N” เป็นการเพิ่มขั้นตอนเข้าไปหนึ่งขั้นตอนหลังช่อง L (what we have Learned) ของ KWL Chart โดยเพิ่มช่อง N (New Learning) เข้ามา หรือการให้ผู้เรียนได้เขียนสิ่งที่เป็นความรู้ใหม่ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้ค้นพบระหว่างการค้นหาคำตอบจากคำถามที่ตั้งขึ้น โดยสิ่งที่เขียนลงไปเป็นสิ่งที่ผู้เรียนคิดว่าเป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นข้อมูลที่ไม่ได้ปรากฏในขั้นตอน K (what we Know) และขั้นตอน W (what we Want to know)

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ผ่านมาที่ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการสอนด้วยเทคนิค KWL[3] มีเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจะยกเฉพาะบางงานขึ้นมาเพื่อให้เห็นภาพรวมของงานวิจัยที่ใช้เทคนิค KWL เช่น งานวิจัยของสมพร ช่วยแท่น (2551) และงานวิจัยของฉลาด สิทธิคุณ (2552) โดยทั้งสองงานวิจัยได้ระบุว่าหลังจากการสอนด้วยเทคนิค KWL ผู้เรียนมีสามารถด้านการอ่านเพื่อความเข้าใจหลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนี้ มีงานวิจัยของพัชรินทร์ แจ่มจำรูญ (2547) และ จิราภรณ์ บุญรงค์ (2554) ที่ศึกษาเพื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์จากการอ่านจับใจความระหว่างการสอนโดยเทคนิค KWL และการสอนโดยวิธีธรรมดา ผลการศึกษาพบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการอ่านจับใจความของผู้เรียนที่ได้รับการสอนโดยเทคนิค KWL แตกต่างกับผู้เรียนที่ได้รับการสอนอ่านแบบปกติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าการสอนด้วยเทคนิค KWL ช่วยให้ผู้เรียนทำความเข้าใจเรื่องอ่านได้มากขึ้นไม่ว่าจะเปรียบเทียบระหว่างก่อนอ่านและหลังอ่าน หรือเปรียบเทียบระหว่างการสอนโดยเทคนิค KWL กับการสอนแบบปกติ

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนำว่างานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ในประเทศไทยเน้นศึกษาเชิงทดลองเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของการสอนด้วยเทคนิค KWL ว่าก่อนและหลังการสอนด้วยเทคนิค KWL ผู้เรียนจะสามารถอ่านจับใจความได้ดีขึ้นหรือไม่ หรือเปรียบเทียบระหว่างการสอนโดยเทคนิค KWL กับการสอนแบบปกติ แต่ทว่ายังไม่พบว่ามีงานวิจัยใดที่เจาะลึกลงไปดูในแต่ละขั้นตอนของ K – W – L เพื่อศึกษาความรู้สึกนึกคิดของผู้เรียนในแต่ละส่วนว่าเป็นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และมีการประกอบสร้างความรู้ใหม่ได้อย่างไร การนำเสนอข้อมูลในเชิงลึกจะช่วยผู้สอนให้เข้าใจความรู้สึกนึกคิดของผู้เรียนแต่ละคนที่ไม่ใช่เพียงแค่การมองผลในภาพรวมเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการเรียนรู้ของผู้เรียนในแต่ละขั้นตอนของ K – W – L โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในเหตุการณ์อย่างใกล้ชิดและใช้เทคนิคการสังเกตการณ์การสัมภาษณ์เพื่อเข้าใจความคิดและความรู้สึกของผู้เรียน

[3] วรรณกรรมบางงาน เช่น ฉลาด สิทธิคุณ (2552) และพัชรินทร์ แจ่มจำรูญ (2547) ใช้การสอนโดยเทคนิค KWL Plus แต่งานวิจัยนี้จะเรียกการสอนที่มีพื้นฐานการใช้เทคนิค KWL ทั้งหมดอย่างง่าย ๆ ว่า เป็นงานวิจัยที่ใช้การสอนโดยเทคนิค KWL

4. วิธีการวิจัย

ผู้ให้ความร่วมมือ

ผู้ให้ความร่วมมือเป็นผู้เรียนภาษาญี่ปุ่นชาวไทยระดับปริญญาโทจำนวน 6 คน ทั้งหมดเป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 26 ปี ถึง 35 ปีและไม่เคยไปศึกษาต่อหรืออบรมระยะสั้นเกี่ยวกับภาษาญี่ปุ่นที่ประเทศญี่ปุ่น มีความสามารถทางภาษาญี่ปุ่น[4] ระดับ N2 จำนวน 3 คน และระดับ N3 จำนวน 3 คน

ก่อนเริ่มสอน ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้เรียนทั้งหมดเกี่ยวกับประสบการณ์การเรียนวิชาการอ่านในระดับปริญญาตรี ผลการสัมภาษณ์พบว่า ผู้เรียนเหล่านี้มีประสบการณ์เรียนวิขาการอ่านโดยวิธีที่อาจารย์จะแจกเอกสารอ่านมาให้ก่อนล่วงหน้า จากนั้นภายในชั่วโมงจะมีการอธิบายศัพท์ ไวยากรณ์ และยืนยันความหมายไปด้วยกัน หากเอกสารฉบับนั้นมีคำถาม อาจารย์จะถามคำตอบจากผู้เรียนเพื่อยืนยันความถูกต้อง

บทอ่านที่ใช้

บทอ่านที่ใช้เป็นบทความในหนังสือพิมพ์ yomiuri ที่เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม 2018 ผ่านทาง https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 10 % ของประเทศญี่ปุ่น โดย ผู้วิจัยเลือกหัวข้อเกี่ยวกับการขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มมาเป็นบทอ่าน เนื่องจากหัวข้อนี้เป็นเรื่องในชีวิตประจำวันทั่ว ๆ ไป ใกล้ตัวผู้อ่าน ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะเจาะจงเกินไป แม้ผู้อ่านจะไม่ได้มีโอกาสเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น ก็สามารถบรรยายความรู้สึกหรือแสดงความคิดเห็นออกมาได้[5]

บทความนี้เขียนเป็นภาษาญี่ปุ่นมีเนื้อหาเกี่ยวกับการที่นายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ ได้ประกาศจะขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 8% เป็น 10% โดยจะขึ้นในวันที่ 1 ตุลาคม 2019 โดยบทความนี้ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการช่วยทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ของทางรัฐบาล เช่น มาตรการลดภาษีด้านการซื้อที่อยู่อาศัยหรือรถยนต์ การให้เด็กระดับอนุบาลได้เข้าเรียนฟรี รวมถึงมีการเล่าความเป็นมาอย่างคร่าว ๆ ก่อนที่จะมาสู่การตัดสินใจขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 10% อนึ่ง บทความนี้มีจำนวนตัวอักษรทั้งสิ้น 1272 ตัวอักษร มีตัวอักษรคันจิที่มีความยากระดับ N2N3[6] อยู่ 335 คำ หรือคิดเป็น 26.4% ของบทความทั้งหมด ตัวอักษรคันจิที่มีความยากมากกว่าระดับนี้ คือ ระดับ N1 มีอยู่เพียง 78 คำ หรือคิดเป็น 6.2% ของบทความเท่านั้น ผู้วิจัยจึงพิจารณาว่าบทความนี้มีความยากเหมาะสมกับระดับความสามารถของผู้เรียนที่เป็นนักศึกษาระดับปริญญาโท

---

[4] ระดับความสามารถทางภาษาญี่ปุ่นในงานวิจัยนี้ อ้างอิงเกณฑ์มาจากการสอบวัดระดับความสามารถทางภาษาญี่ปุ่น (Japanese Language Proficiency Test: JLPT) การสอบนี้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวัดความสามารถทางภาษาญี่ปุ่นของผู้เรียนภาษาญี่ปุ่นชาวต่างชาติ โดยแบ่งออกเป็น 5 ระดับ คือ N5 ถึง N1 ระดับ N5 เป็นระดับความเข้าใจภาษาญี่ปุ่นพื้นฐาน ส่วนระดับ N1 เป็นระดับที่แสดงว่าผู้เรียนมีความเข้าใจภาษาญี่ปุ่นขั้นสูง

[5] บทความที่ใช้อ่านคือเอกสารแนบ 1

[6] ผู้วิจัยตรวจวัดระดับความยากของคำศัพท์ในบทอ่านจาก http://language.tiu.ac.jp/index_e.html

การเก็บข้อมูล

ผู้สอนใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์ในการเก็บข้อมูล นอกจากนี้ ผู้สอนได้ขออนุญาตผู้เรียนในการเก็บข้อมูลผ่านการบันทึกเสียงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนทนาในห้องเรียนเพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์ต่อไป

5. ขั้นตอนการสอนและจำนวนชั่วโมงที่ใช้

ผู้วิจัยซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้สอนได้ใช้เวลาทั้งสิ้น 4 ชั่วโมงในการดำเนินกิจกรรม ดังนี้

ในชั่วโมงที่ 1 ผู้สอนร่วมถกกับผู้เรียนเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้เรียนรู้หรือทราบอยู่แล้วเกี่ยวกับการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 10 % ของประเทศญี่ปุ่น โดยให้ผู้เรียนแต่ละคนได้ลองคิดด้วยตนเองก่อน จากนั้นผู้สอนให้เวลาผู้เรียนแต่ละคนนำเสนอให้เพื่อน ๆ ฟัง เมื่อผู้เรียนแต่ละคนนำเสนอสิ่งที่ตนเองได้รู้เสร็จแล้ว ผู้สอนได้แจกเอกสารที่เป็นบทความให้แก่ผู้เรียน จากนั้นให้เวลาผู้เรียนอ่านแล้วตอบคำถามรวมถึงรวบรวมคำถามหรือสิ่งที่อยากรู้เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับเรื่องนี้

จากนั้น ในชั่วโมงที่ 2 และชั่วโมงที่ 3 ผู้วิจัยได้ให้เวลาผู้เรียนฝึกสืบค้นข้อมูลด้วยตนเองภายในเวลาเรียน โดยผู้วิจัยได้เตรียมเอกสารที่เป็นบทความข่าวบางส่วนมาให้ (เอกสารแนบ 2 และเอกสารแนบ 3) หรือผู้เรียนอาจจะสืบค้นเพิ่มเติมจากโทรศัพท์มือถือของตนเองหรือคอมพิวเตอร์ภายในสถาบัน โดยผู้เรียนได้ดำเนินกิจกรรมการอ่านเพื่อค้นหาคำตอบของคำถามที่ได้ตั้งเอาไว้ก่อนหน้า หากผู้เรียนไม่สามารถสืบค้นได้ภายในห้องเรียน ผู้เรียนจะนำกลับไปสืบค้นที่บ้านต่อไป

ในชั่วโมงที่ 4 เมื่อผู้เรียนนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้สืบค้นมานำเสนอร่วมกัน ผู้สอนจะให้เรียนเรียบเรียงและเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ ที่ได้จากการอ่านเพิ่มและนำข้อมูลมาแลกเปลี่ยนกัน

สุดท้าย ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนเขียนแสดงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่ได้เรียนไป สิ่งที่ได้ค้นพบ รวมถึงความรู้สึกต่าง ๆ เมื่อผู้วิจัยได้อ่านพบประเด็นที่น่าสนใจ ผู้วิจัยจะติดต่อเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับเนื้อหานั้น ๆ

6. ผลการสอน

ชั่วโมงที่ 1

ผู้สอนได้ดำเนินกิจกรรมในส่วนของขั้นตอน K (what we Know) และขั้นตอน W (what we Want to know) ตาม KWL Chart ก่อนอื่น ผู้สอนเริ่มจากการแจก KWL Chart ให้แก่ผู้เรียนทุกคนและได้ขึ้นหน้าจอแสดงหัวข้อของเรื่องที่จะอ่านวันนี้ว่าเป็นเรื่อง “การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเป็น 10% ของประเทศญี่ปุ่น” จากนั้น ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนเขียนสิ่งที่ตนทราบเกี่ยวกับหัวข้อนี้ลง KWL Chart ในช่อง K จากนั้น จึงค่อยเข้าสู่ขบวนการระดมความคิดกับเพื่อนคนอื่น ๆ

สิ่งที่เป็นความรู้เดิมที่ผู้เรียนมีเกี่ยวกับ “อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 10% ของประเทศญี่ปุ่น” ได้แก่ “วันที่จะเริ่มใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม 10%” “นโยบายช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากการขึ้นภาษี” หัวข้อเหล่านี้เป็นหัวข้อที่ตรงกับเนื้อเรื่องของบทอ่าน นอกจากนี้ ยังมีความรู้เกี่ยวกับการขึ้นภาษีครั้งที่แล้ว เช่น “ประเทศญี่ปุ่นเพิ่งขึ้นภาษีไปได้ไม่นาน” “สมัยก่อนอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มถูกมากอยู่ที่ 5%” และมีความรู้ทั่ว ๆ ไป เช่น “ราคาสินค้า 100 เยน จะกลายเป็น 110 เยน” “ค่าครองชีพแพงขึ้น” ด้วย

จำนวนข้อของสิ่งที่เป็นความรู้เดิมที่ผู้เรียนเขียนน้อยที่สุด คือ 1 ข้อ (1 คน) ส่วนผู้เรียนที่เขียนมากที่สุดมีเพียง 3 ข้อ (2 คน) ผู้เรียนที่เหลือเขียนสิ่งที่เป็นความรู้เดิม 2 ข้อ นอกจากนี้ ความรู้เดิมที่ผู้เรียนทุกคนเขียน คือ “วันที่เริ่มใช้อัตราภาษีใหม่” นอกจากนั้น ผู้เรียนส่วนใหญ่จะเขียนความรู้ในเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น อัตราภาษีผู้บริโภคสมัยก่อนอยู่ที่ 5% หรือเมื่อใช้อัตราภาษีใหม่ ภาษีจะเพิ่มขึ้น 10 เยนต่อราคา 100 เยน จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ผู้เรียนทราบเกี่ยวกับหัวข้อนี้มีอยู่ไม่มากและขอบเขตยังไม่ค่อยหลากหลาย ผู้สอนจึงได้กระตุ้นให้ผู้เรียนคิดต่อโดยการเปรียบว่าหากผู้เรียนอยู่ในสถานการณ์เหล่านั้น จะเกิดความรู้สึกอย่างไร ต้องการอะไรจากทางภาครัฐหรือภาคเอกชน เป็นต้น และให้อภิปรายประเด็นนี้เพื่อเป็นการวางพื้นฐานความรู้ก่อนจะนำไปสู่การเข้ากิจกรรมในชั่วโมงที่ 2

ชั่วโมงที่ 2 และชั่วโมงที่ 3

ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนอ่านบทความ (เอกสารแนบ 1) ที่เตรียมมา จากนั้นได้เปิดโอกาสให้ผู้เรียนตั้งคำถามในสิ่งที่ตนเองอยากรู้ลงไปในช่อง W คำถามที่ปรากฏในช่อง W ที่ผู้เรียนตั้งมีทั้งหมด 17 คำถาม ดังที่แสดงในตาราง 1 ด้านล่าง อนึ่งคำถามที่มีรายละเอียดใกล้เคียงกันหรือเหมือนกัน ผู้วิจัยได้รวมเป็น 1 คำถาม

ตาราง 1: หัวข้อคำถามที่ผู้เรียนอยากรู้

คำถาม 1 ทำไมรัฐบาลประเทศญี่ปุ่นจึงต้องขึ้นภาษี	คำถาม 10 รัฐบาลมีมาตรการช่วยอะไรบ้าง
คำถาม 2 คนญี่ปุ่นคิดอย่างไรเกี่ยวกับการขึ้นภาษี	คำถาม 11 ผลกระทบต่อนักท่องเที่ยว
คำถาม 3 มีการออกมาต่อต้านการขึ้นภาษีหรือไม่	คำถาม 12 บริษัทญี่ปุ่นจะย้ายฐานการผลิตหรือไม่
คำถาม 4 ขึ้นภาษีแล้วจะนำไปใช้อะไรบ้าง	คำถาม 13 บริษัทห้างร้านต่าง ๆ เตรียมตัวอย่างไร
คำถาม 5 ญี่ปุ่นเริ่มมีภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่เมื่อไร	คำถาม 14 เงินเดือนคนญี่ปุ่นจะเพิ่มขึ้นหรือไม่
คำถาม 6 เคยขึ้นภาษีมาแล้วกี่ครั้ง	คำถาม 15 ประเทศไทยขึ้นภาษีครั้งสุดท้ายเมื่อไร
คำถาม 7 การขึ้นภาษีเป็น 10% เริ่มคิดตั้งแต่เมื่อไร	คำถาม 16 ประเทศไทยจะขึ้นภาษีหรือไม่
คำถาม 8 ภาษีมูลค่าเพิ่ม 10% ถูกหรือแพง	คำถาม 17 ประเทศอื่น ๆ ในโลกมีแนวคิดขึ้นภาษีบ้างหรือไม่
คำถาม 9 จะมีการขึ้นภาษีในอนาคตอีกหรือไม่	

จำนวนคำถามที่ผู้เรียนแต่ละคนเขียนมีดังนี้ ผู้เรียนที่เขียนคำถาม 4 ข้อ มี 1 คน (S1) ผู้เรียนที่เขียนคำถาม 6 ข้อ มี 2 คน (S2 และ S3) ผู้เรียนที่เขียนคำถาม 7 ข้อ มี 2 คน (S4 และ S5) ผู้เรียนที่เขียนคำถาม 8 ข้อ มี 1 คน (S6) คำถามที่ผู้เรียนทุกคนตั้งเป็นหัวข้อที่ตนเองสนใจและอยากสืบค้นต่อ ได้แก่ คำถามข้อ 1 คำถามข้อ 4 คำถามข้อ 10 คำถามข้อ 13 เนื้อหาของคำถามทั้ง 4 ข้อนี้เป็นคำถามที่ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนพูดอภิปรายเพิ่มเติมในชั่วโมงที่ 1

จากนั้น ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนเข้าสู่ขบวนการระดมความคิดกับเพื่อนคนอื่น ๆ ผู้เรียนบางคนได้แสดงความเห็นเพิ่มว่าคำถามบางข้อสามารถหาคำตอบได้อยู่แล้วจากบทความที่อ่านอยู่ (เอกสารแนบ 1) เช่น คำถาม 1 คำถาม 4 คำถาม 10 หรือ คำถาม 13 ขณะเดียวกัน ผู้เรียนบางคนได้แสดงความเห็นในเชิงแย้งเพิ่มเติมว่าเนื้อหาที่ระบุในบทความเป็นเพียงแค่บางส่วนเท่านั้น ยังไม่ได้ลงลึกในรายละเอียด เช่น เมื่ออ่านบทความจึงทราบว่ามีการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 5% เป็น 10% แต่เกิดข้อสงสัยว่าก่อนหน้านั้นมีการขึ้นภาษีหรือไม่ หรือเมื่ออ่านแล้วทราบว่ารัฐบาลมีมาตรการช่วย แต่ยังไม่ได้ลงรายละเอียดลึกในส่วนนั้น นอกจากนี้มีคำถามที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของประชาชนและการรับมือของบริษัทห้างร้านทั่วไปและมีความเห็นว่าหนังสือพิมพ์ควรนำเสนอทั้ง 2 ประเด็นพร้อม ๆ กัน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความคิดของผู้เรียนในเชิงวิพากษ์ทั้งด้านเนื้อหาของบทความข่าวว่ายังขาดความลึก และด้านโครงสร้างของบทความที่มองว่านำเสนอเพียงนโยบายจากทางภาครัฐเท่านั้นว่าจะดำเนินการอย่างไร แต่ไม่ได้นำเสนอความคิดเห็นจากทางฝั่งประชาชน และมีบางคำถามพัฒนาไปสู่การขึ้นเงินเดือนของคนญี่ปุ่นในอนาคตและผลกระทบต่อนักท่องเที่ยวรวมถึงสะท้อนความคิดกลับมาที่ประเทศไทยว่ามีมุมมองต่อการขึ้นภาษีอย่างไร หรือจะขึ้นภาษีอีกหรือไม่ หลังจากที่ผู้เรียนได้พูดคุยเกี่ยวกับหัวข้อคำถาม ผู้สอนพบว่าผู้เรียนบางคนได้เขียนเพิ่มหัวข้อคำถามลงไปในช่อง W เช่น S1 ซึ่งเป็นผู้เรียนที่เขียนคำถามครั้งแรกเพียง 4 ข้อ แต่หลังจากฟังเพื่อน ๆ นำเสนอคำถาม S1 ได้เขียนสิ่งที่อยากรู้เพิ่มอีก 2 ข้อเป็น 6 ข้อ หรือ S5 ได้เขียนสิ่งที่อยากรู้เพิ่มจากที่เขียนไว้ 7 ข้อ ได้เขียนเพิ่มอีก 3 ข้อเป็น 10 ข้อ

ในชั่วโมงที่ 2 นี้ หลังจากที่ได้ระดมความคิดในส่วนคำถามแล้ว ผู้วิจัยได้เปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ค้นหาคำตอบในส่วนที่ตนเองรู้สนใจ อยากรู้เพิ่มเติม โดยได้เตรียมเอกสารที่เป็นบทความข่าวบางส่วนมาให้อ่าน (เอกสารแนบ 2 และเอกสารแนบ 3) ระหว่างกิจกรรมนี้ ผู้เรียนบางคนได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าคำถามบางข้อ เช่น คำถาม 9 สามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จากเอกสารแนบ 2 และเอกสารแนบ 3 ขณะเดียวกันผู้เรียนบางคนได้สืบค้นเพิ่มเติมจากโทรศัพท์มือถือของตนเองหรือคอมพิวเตอร์ภายในสถาบัน โดยผู้สอนได้ให้อิสระในการค้นคว้าข้อมูลว่าจะนำมาจากสื่อภาษาใดก็ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้สอนพบว่าผู้เรียนพบปัญหาการเลือกคำสำคัญในการสืบค้นหา ผู้เรียนมักจะพิมพ์คำง่าย ๆ เช่น **税金** (ภาษี) แทนที่จะพิมพ์คำที่ตรงกว่า**消費税** (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) หรือค้นหาเป็นคำกว้าง ๆ เช่น ผู้เรียนต้องการทราบว่า “ญี่ปุ่นเริ่มมีภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่เมื่อไร” ผู้เรียนเลือกใส่คำค้นหาเพียงแค่ “**日本**” “**消費税**” “**いつ**” แต่คำสำคัญเพียงแค่นี้ไม่สามารถที่จะดึงเนื้อหาที่ผู้เรียนต้องการสืบค้นว่า “ญี่ปุ่นเริ่มมีภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่เมื่อไร” ได้ ดังนั้น ผู้สอนจึงได้ใช้เวลาส่วนหนึ่งแนะนำผู้เรียนเกี่ยวกับวิธีการค้นหาโดยจะ

เลือกคำสำคัญอย่างไรจึงจะพบบทความหรือเอกสารที่ต้องการ อนึ่ง เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเวลา ผู้สอนจึงให้ผู้เรียนกลับไปสืบค้นคำถามที่ตนเองสนใจและยังไม่ได้คำตอบที่บ้านของผู้เรียนเพิ่มเติมด้วย

ชั่วโมงที่ 4

ชั่วโมงนี้เป็นชั่วโมงที่ดำเนินกิจกรรมในช่อง L (what we have Learned) ของ KWL Chart โดยก่อนอื่นผู้สอนเริ่มจากคำถามว่า “รู้สึกว่าบทความที่อ่าน (เอกสารแนบ 1) ให้ข้อมูลที่เพียงพอหรือไม่” ผลปรากฏว่าผู้เรียนจาก 4 ใน 6 คนแสดงความเห็นว่าบทความเขียนเรียบเรียงออกมาเข้าใจง่ายตรงกับรูปแบบของบทความในหนังสือพิมพ์ที่มีเนื้อที่จำกัด ขณะที่ผู้เรียนที่เหลืออีก 2 คนได้แสดงความเห็นออกไปทางโต้แย้งว่าควรจะนำเสนอข้อมูลที่รอบด้าน เช่น ความเห็นจากทางฝั่งประชาชน บริษัทร้านค้าที่เกี่ยวข้องด้วย มิเช่นนั้นจะเป็นเนื้อหาเพียงแค่ส่วนเดียว ส่งผลให้เมื่ออ่านแล้วยังเกิดข้อสงสัยในบางประเด็น

หลังจากนั้น เมื่อผู้สอนได้นำคำถามที่ผู้เรียนอยากรู้ขึ้นมาแสดง ผู้เรียนบางคนได้แสดงความเห็นเพิ่มว่าคำถามบางข้อสามารถหาคำตอบได้อยู่แล้วจากบทความที่ได้อ่านไป (เอกสารแนบ 1) บทสนทนาด้านล่างเป็นส่วนหนึ่งของการสนทนาในประเด็นนี้ โดย S หมายถึง ผู้เรียน หมายเลขที่ปรากฏหลัง S แสดงว่าเป็นผู้เรียนคนที่เท่าไร ส่วน T หมายถึง ผู้สอน

บทสนทนาในขั้นตอน W

S5 : คำตอบของข้อ 10 อยู่ตรงย่อหน้าที่ 5 ทั้งหมดค่ะอาจารย์
T : มองว่าคำตอบคือแค่ตรงนี้เนอะ
S2 : อาจารย์คะ ย่อหน้านี้มันขึ้นด้วยคำว่า **このほか** (นอกจากนี้) แสดงว่าส่วนอื่นที่อยู่ข้างหน้าก็น่าจะเป็นคำตอบด้วย หนูว่าย่อหน้าก่อนหน้าตั้งแต่ “**中小小売店での買い物で現金を使わないキャッシュレス決済を利用した消費者に、２%の増税分をポイントで還元する制度だ。**” ก็เป็นคำตอบด้วยค่ะ
T : คนอื่น ๆ ว่ายังไงคะ
S3 : เห็นด้วยค่ะ
T : คิดว่ามีส่วนอื่น ๆ อีกไหม
S6 : มีในหน้าถัดไปค่ะ หน้า 2 ย่อหน้าที่ 2 บรรทัดที่ 2
S2 : แต่มันซ้ำกับส่วนที่ S5 ตอบแล้วนะ
T : เอาอย่างนี้ ทุกคนลองจับคู่กับคนข้าง ๆ แล้วถกกันนะว่าจุดที่เพื่อนเสนอมาว่าใช่หรือไม่แล้วกัน (จับคู่คุยกัน)
T : ทุกคนว่าไง
S4S5 : เป็นหัวข้อเดียวกันค่ะ
T : ทุกคนโอเคไหมคะ ใช่ค่ะ เป็นหัวข้อเดียวกัน ถ้าไม่มีคำถาม ทุกคนเขียนคำตอบลงไปในกระดาษของตัวเองได้เลยค่ะ

จากบทสนทนาที่ 1 พบว่า จากการให้ร่วมแสดงความคิดเห็น ผู้เรียนต่างพยายามช่วยกันเติมเต็มคำตอบของคำถามที่ถูกตั้งขึ้น โดยผู้สอนจะพยายามแสดงความเห็นส่วนตัวให้น้อยที่สุด จากนั้น ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนนั่งล้อมวงกันเป็นกลุ่มและนำเสนอข้อมูลที่ได้ไปค้นหามาในส่วนคำถามต่าง ๆ ที่สงสัย สิ่งที่ผู้เรียนได้สืบค้นมาแล้วได้บันทึกลงในช่อง L มีดังต่อไปนี้

รายละเอียดในช่อง L

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ครั้งแรกในวันที่ 1 เมษายน 1989 โดยตอนแรกภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ 3% ปี 1997 ภาษีมูลค่าเพิ่มปรับจาก 3% เป็น 5% ต่อมาในปี 2014 ปรับจาก 5% เป็น 8% และขึ้นเป็น 10% ในปี 2019

รัฐบาลญี่ปุ่นต้องขึ้นภาษีเนื่องจากจะนำรายได้ส่วนนี้มาช่วยเหลือค่าสวัสดิการสังคมต่าง ๆ เช่น ค่าบำนาญ ค่ารักษา เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นสังคมผู้สูงอายุและมีเด็กเกิดใหม่น้อยมาก จึงต้องพึ่งเงินจากภาษีมูลค่าเพิ่ม

รัฐบาลญี่ปุ่นจะเอาเงินที่ได้จากการขึ้นภาษีมาใช้ในเรื่องของการศึกษา เช่น ให้เด็กอายุ 3 – 5 ขวบ ได้เข้าเรียนในโรงเรียนอนุบาลฟรี ส่วนเด็กที่อายุ 0 – 2 ขวบ และพ่อแม่มีฐานรายได้ต่ำเท่านั้นจึงจะได้รับสิทธิใช้บริการสถานรับเลี้ยงเด็กฟรี นอกจากนี้ เด็กที่ต้องการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยอาชีพและพ่อแม่มีฐานรายได้ต่ำจะได้รับการยกเว้นค่าเล่าเรียนหรือได้รับการยกเว้นบางส่วน

IMF ได้ออกมาหนังสือรายงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในปี 2019 ไว้ว่าญี่ปุ่นควรจะต้องขึ้นภาษีเป็น 15% ภายในปี 2030 และควรขึ้นภาษีเป็น 20% ภายในปี 2050 เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในสวัสดิการสังคม
มีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการขึ้นภาษี คนที่ไม่เห็นด้วยบางคนมองว่าเงินเดือนไม่ได้ขึ้นแต่เก็บภาษีมากขึ้น ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในครัวเรือนเพิ่มสูงขึ้น เงินเก็บมีลดลง ส่วนคนที่เห็นด้วยมองว่าการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มดีตรงที่ไม่ได้เป็นการสร้างภาระให้แก่คนรุ่นหนุ่มสาววัยทำงานเท่านั้น แต่เป็นการกระจายความรับผิดชอบทั้งหมดและส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นจากการมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องสนใจภาวะเศรษฐกิจของโลกว่าเป็นเช่นไร

หลังจากมีการประกาศขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่ม บริษัทห้างร้านในส่วนภูมิภาคได้ร่วมมือกันเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่ เช่น มีการออกคูปองสมนาคุณ ซื้อ 400 เยนแต่ใช้ได้ 500 เยน และใช้ได้กับร้านค้ามากกว่า 270 แห่ง หรือห้างในเมืองคานาซาว่าให้สิทธิครอบครัวที่มีบุตรอายุต่ำกว่า 3 ขวบครึ่งสามารถซื้อคูปองที่ใช้กับห้างในราคา 20,000 เยน แต่สามารถใช้จริงได้ 25,000 เยน

รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มกับสินค้าทั้งหมด สินค้าอุปโภค (ยกเว้นสินค้าประเภทเหล้ากับการรับประทานอาหารนอกบ้าน) จะยังคงเป็นฐานภาษีเดิม คือ 8%

รัฐบาลกับร้านสะดวกซื้อมีความเห็นบางอย่างขัดแย้งกันเกี่ยวกับการซื้อกลับไปรับประทาน รัฐบาลญี่ปุ่นเสนอว่าหากซื้อข้าวกล่องและนั่งรับประทานภายในร้าน (ร้านสะดวกซื้อที่ญี่ปุ่นจะมีมุมให้นั่งรับประทานอาหารได้) จะต้องถือว่าเป็นการรับประทานอาหารนอกบ้าน จะต้องคิดภาษี 10% หรืออาจจะให้ทางร้านห้ามการรับประทานอาหาร แต่ทางฝ่ายร้านสะดวกซื้อมองว่าลูกค้าส่วนหนึ่งซื้อเพื่อรับประทานในร้าน การห้ามจึงเป็นไปได้ยาก อีกทั้ง เป็นการยุ่งยากอย่างมากเพราะต้องคอยสอบถามลูกค้าเป็นครั้ง ๆ ไปว่าจะรับประทานอาหารในร้านหรือที่บ้าน (เนื่องจากต้องคิดภาษีต่างกัน)

ประเทศแถบยุโรปเหนือ เช่น นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์คมีอัตราภาษีที่ 25% หรือประเทศในแถบยุโรปส่วนใหญ่ก็มีอัตราภาษีเกิน 20% ดังนั้น นักวิเคราะห์จึงมองว่าการขึ้นภาษีเป็น 10% ของญี่ปุ่นก็ยังถือว่าถูกกว่าประเทศอื่น ๆ อยู่

ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้เริ่มจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นครั้งแรก

จริง ๆ ในประเทศไทยได้กำหนดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ที่ 10% แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีจะออกพระราชกฤษฎีกาลดภาษีมูลค่าเพิ่มเหลือ 7% เป็นแบบปีต่อปี โดยที่ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ที่เก็บได้ จะถูกโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่เหลืออีก 8 ส่วนจะถูกโอนให้แก่รัฐบาลกลาง

จากตารางด้านบนจะพบว่าผู้เรียนพยายามตอบคำถามที่ตนเองตั้งไว้ คำถามที่เกี่ยวข้องกับภาษีมูลค่าเพิ่มโดยตรง ดังเช่นคำถามข้อ 1 ถึงคำถามข้อ 9 (ยกเว้นคำถามข้อ 7) รวมถึงคำถามเกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาลในคำถามข้อ 10 และการรับมือของร้านค้าต่าง ๆ ในคำถามข้อ 13 รวมถึงคำถามการเริ่มเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยในคำถามข้อ 15 เป็นคำถามที่ผู้เรียนได้สืบค้นมาเพิ่มเติม หลังจากที่ผู้เรียนทุกคนได้แสดงรายละเอียดเนื้อหาที่สืบค้นมาแล้ว ผู้สอนได้ให้ผู้เรียนได้ถกเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิ่งที่ได้สืบค้นมาใหม่ ดังบทสนทนาด้านล่าง

T : ไปสืบค้นข้อมูลกันมาเพิ่มเยอะเลยนะ โอเคเลย ทุกคนว่าไงคะ ไปสืบค้นมาเยอะขนาดนี้ มีประเด็นอะไรที่อยากคุยกับเพื่อน หรือถ่ายทอดความรู้สึกตนเองบ้างไหม

S5 : คือหนูรู้รายละเอียดบางเรื่องมากขึ้นกว่าที่เขียนในหนังสือพิมพ์ค่ะอาจารย์ ตอนแรกที่อ่าน มันก็เขียนระดับนึง แต่พอไปอ่านเพิ่มจากเว็บข้างนอก ก็เลยรู้ว่าหนังสือพิมพ์ดึงมาเขียนแค่หัวข้อแต่ไม่ได้ลงรายละเอียด

T : แล้วพอรู้รายละเอียด S5 คิดว่ายังไงคะ

S5 : หนูชอบที่รัฐบาลเค้าทำนะ อ่านแล้วแบบ เออ ขึ้นภาษีจริงแต่ก็เอาเงินไปใช้ทำอะไร มันชัดเจนดี ไม่อึมครึมเหมือนของบ้านเรา

(ทุกคนหัวเราะ)

T : คนอื่น ๆ ว่าไงคะ
S4 : สินค้าพวกของกินก็ไม่ได้ขึ้นภาษีนะคะ อ่านแล้ว รู้สึกดี
T : ดียังไงเหรอ
S4 : ก็ถ้าขึ้นทั้งหมด คนก็ลำบากใช่ไหมคะ เค้าเลยเลือกขึ้นแค่พวกเหล้า อะไรพวกนี้ แล้วก็ชอบตรงความพยายามขององค์กรต่าง ๆ แบบซื้อคูปองราคาถูก แต่ไปใช้ได้เยอะกว่า คนจะได้ใช้จ่ายเยอะ ๆ ไม่งั้น เศรษฐกิจอาจจะซบเซาก็ได้
T : แล้วอัตราภาษีเป็น 10% แบบนี้ถือว่าแพงหรือถูกเหรอ เชิญ S6 ค่ะ
S6 : แพงหรือถูกมันขึ้นอยู่กับว่าเอาไปใช้ทำอะไร คือถ้ามันเป็นรูปธรรมอย่างที่อ่านมา หนูก็ว่าไม่แพงนะคะ คือที่เรารู้สึกว่าทุกคนยอมรับมันได้ เพราะมันจำเป็นจริง ๆ ต้องเอาไปใช้เพื่อคนในประเทศ การแพทย์อะไรอย่างงี้

จากบทสนทนาด้านบน จะพบว่าผู้เรียนได้พยายามสืบค้นคำถามที่ได้ตั้งไว้ บางคำถามสามารถหาคำตอบได้จากเอกสารแนบที่ผู้สอนเตรียมไว้ให้ แต่ผู้สอนพบว่าผู้เรียนบางคน เช่น S5 หาข้อมูลเพิ่มเติมเนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่ไม่ได้ให้รายละเอียดที่เพียงพอ นอกจากนี้ ผู้เรียนพยายามเชื่อมโยงความคิดของตนเองเข้ากับสิ่งที่ได้ไปสืบค้นมา วิพากษ์โดยยึดตามหลักฐานที่ได้สืบค้นและแสดงความคิดเห็นที่อิงกับหลักฐานนั้น ดังที่ปรากฏในความเห็นของ S4 S5 และ S6

อย่างไรก็ตาม คำถามอื่น ๆ ที่เป็นรายละเอียดนอกเหนือจากการขึ้นภาษีนั้น ถึงแม้ผู้เรียนสนใจและได้ตั้งเป็นคำถามแต่ไม่ได้ค้นหาคำตอบมา ผู้เรียนที่ตั้งคำถามข้ออื่น ๆ มาแต่ไม่ได้หาคำตอบมากล่าวว่า “พยายามหาแล้วว่าเมืองไทยจะขึ้นภาษีหรือเปล่าแต่ไม่เจอ” “อยากรู้ว่าแนวคิดเรื่องการขึ้นภาษีเป็น 10% เริ่มมาตั้งแต่ตอนไหน เหมือนหนูเคยอ่านเจอแต่พอกลับไปหาอีกรอบ หาไม่พบ” หรือ “ไม่รู้ว่าจะหาจากคำสำคัญคำไหนดี”

7. ผลการสัมภาษณ์เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของผู้เรียน

หลังจากที่ได้สอนเสร็จ ผู้วิจัยได้ติดต่อผู้เรียน S1 และ S5 เพื่อขอสัมภาษณ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการสอนด้วยเทคนิค KWL S1 และ S5 เป็นผู้เรียนที่มีลักษณะตรงข้ามกันค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ S1 เป็นผู้เรียนที่มีความสามารถทางภาษาญี่ปุ่นระดับ N3 ไม่ค่อยแสดงความคิดเห็นในห้องเรียน และจะไม่พยายามตอบคำถามเป็นคนแรกหากไม่โดนเรียกชื่อ ส่วน S5 เป็นผู้เรียนที่มีความสามารถทางภาษาญี่ปุ่นระดับ N2 (สูงกว่า S1) มีส่วนร่วมกับห้องเรียน และพยายามจะตอบคำถามตลอดเวลา ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบความคิดของผู้เรียนสองคนนี้ ดังตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2: ตารางสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับความเห็นของผู้เรียน

ขั้นตอน	ความเห็นของผู้เรียน	
	S1	S5
K	“หนูก็พอรู้ข่าวมาว่ามันจะมีการขึ้นภาษีนะคะ เรื่องอื่น ๆ ก็ไม่ค่อยทราบเท่าไร” (T:แล้วพอฟังความเห็นเพื่อนแล้วเป็นไง) “ได้รู้เยอะขึ้นค่ะ แล้วก็แบบเพื่อนเค้ารู้เยอะกว่าเรา เก่งจัง พอลองฟังเพื่อน ก็นึกได้ว่าเออญี่ปุ่นสมัยก่อน ภาษีคือ 5% มันไม่ได้สูงขนาดนี้” (T:แล้วไงเหรอ) “ก็สงสัยว่าเออแล้วเค้าขึ้นทำไม ก็เลยอยากรู้ค่ะ” (T:แสดงว่าถ้าเพื่อนไม่ได้พูดขึ้นมา ก็คงไม่ได้สงสัย) “ใช่ค่ะ หนูไม่ชินกับการมานั่งคิดก่อนอ่านแบบนี้ค่ะ” (T:ที่ผ่านมาเรียนยังไง) “ก็มีบทความมาอ่าน อาจารย์บอกศัพท์ อ่านด้วยกัน แล้วกันมีคำถาม ตอบคำถามได้ก็จบค่ะ แต่แบบนี้ มันต้องคิดก่อนเกี่ยวกับเรื่องที่จะอ่านก็เลยงงหน่อย เพราะไม่ค่อยสงสัยอะไรอยู่แล้ว”	“ทราบอยู่แล้วค่ะ เพราะเจ้านายญี่ปุ่นเค้าก็มาพูดให้ฟังอยู่บ่อย ๆ” (T: ถกกับเพื่อนแล้ว ไอเดียเป็นอย่างไร) “ดีค่ะ ได้ฟังหลาย ๆ คนพูด ตัวเองก็อยากรู้แค่ของญี่ปุ่น แต่อย่าง S6 เค้าก็พูดเรื่องเมืองไทย หนูก็แบบว่าประเด็นมันก็เข้ามาใกล้ตัวขึ้น ก็ดี ทำให้ลองหันมาคิดดูว่าเมืองไทยจะขึ้นภาษีบ้างหรือเปล่า ชีวิตเราจะเป็นยังไงค่ะ” (T:แสดงว่ามานั่งฟังเพื่อน ๆ พูดแล้วโอเค) “โอเคค่ะ แล้วก็ชอบตรงได้คิดก่อนว่าเรื่องนี้มันมีประเด็นอะไรได้บ้าง มันทำให้แบบคาดเดาเนื้อเรื่องก่อนล่วงหน้าด้วย ได้คิดด้วยว่าน่าจะมีศัพท์ประมาณไหนออกมา” (T:เปรียบกับครูบอกศัพท์อ่านไปด้วยกันว่าเข้าใจตรงกันไหมล่ะ ชอบอันไหน) “ชอบแบบนี้มากกว่า มันดีตรงได้คิดมากกว่า”
W	คำถามที่เขียนครั้งแรก : 4 ข้อ หลังจากฟังเพื่อน ๆ คำถามมีทั้งหมด : 6 ข้อ “ตอนแรก ๆ ความคิดไม่ค่อยแล่นค่ะ ก็พยายามเอาที่ได้คุยกับเพื่อน ๆ ในขั้นตอนเมื่อกี้เอามารวม ๆ เป็นคำถาม แล้วพอมาฟังเพื่อนสรุปคำถาม ก็เลยอยากรู้เพิ่มเรื่องเคยขึ้นภาษีมากี่ครั้ง หรือคนญี่ปุ่นเค้ามองยังไงกับการขึ้นภาษี” (T: แสดงว่าฟังเพื่อนแล้ว เลยได้ไอเดียเหรอ) “ใช่ค่ะ ปรกติ หนูจะตอบแต่คำถามที่โจทย์ให้มา พอมาเรียนแบบนี้ ต้องคิดเอง เลยงง ๆ แต่พอฟังเพื่อน ก็พอทำได้ค่ะ”	คำถามที่เขียนครั้งแรก : 7 ข้อ หลังจากฟังเพื่อน ๆ คำถามมีทั้งหมด : 10 ข้อ “หนูว่าบทความข่าวเข้าใจง่ายนะคะ แต่แบบพออ่านแล้วก็เฮ้ยอยากรู้ส่วนนี้อีก หรืออย่างบางส่วน เค้าเขียนภาษาญี่ปุ่นแล้วหนูงง อ่านไม่เข้าใจ ก็เลยรู้สึกว่าอยากไปหาอ่านเพิ่ม เลยตั้งเป็นคำถามค่ะ” (T: แสดงว่ารู้ว่ามีคำตอบอยู่ในบทความแล้วแต่อยากรู้เพิ่มเหรอ) “ใช่ค่ะ ก็เลยเขียนเป็นคำถามลงไป แล้วก็อย่างข่าวเกี่ยวกับเมืองไทย ตอนฟังชั่วโมงที่แล้ว หนูก็ว่าน่าสนใจก็เลยใส่เพิ่มเข้ามาค่ะ”

ตารางที่ 2: ตารางสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับความเห็นของผู้เรียน (ต่อ)

ขั้นตอน	ความเห็นของผู้เรียน	
	S1	S5
L	“ได้ความรู้เรื่องประวัติภาษีที่สงสัยค่ะ เพิ่งรู้ว่าญี่ปุ่นเมื่อก่อนเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแค่ 3% เท่านั้น นึกมาตลอดว่าญี่ปุ่นมีภาษีมูลค่าเพิ่มมาตั้งนานแล้ว จริง ๆ เพิ่งมีได้ไม่กี่สิบปีเองค่ะ ส่วนอีกคำถาม หนูไม่ได้หาคำตอบมาแต่มาฟังเพื่อนก็เลยรู้ว่าคนญี่ปุ่นเค้าก็ไม่ได้ไม่พอใจกันหมด เหมือนเค้าก็เห็นว่ามันจำเป็นที่ต้องขึ้นเพื่อเอาไปใช้เป็นพวกค่าบำนาญ ค่าแพทย์ค่ะ”	“ตอนแรกก็คิดว่าภาษีของญี่ปุ่นแพง แต่พอหาเจอว่าประเทศแถบยุโรปหรือพวกสแกนดิเนเวียมันแพงยิ่งขึ้นไปอีก ก็เลยรู้สึกว่าของญี่ปุ่นก็อาจไม่ได้แพงอย่างที่คิด ที่ชอบอีกอย่างคือรัฐบาลญี่ปุ่นเค้ามีมาตรการช่วยชัดเจน การที่ผู้คนยอมรับน่าจะเป็นเพราะความชัดเจนตรงนี้ค่ะ หรืออย่างภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยที่จริงมัน 10% แต่มีการออกกฎหมายทุกปีเพื่อลดให้เป็น 7% อันนี้เป็นสิ่งที่ไม่เคยรู้มาก่อน (T: ค้นมาทุกคำตอบที่สงสัยหรือเปล่า) “เปล่าคะ อย่างคนญี่ปุ่นจะย้ายฐานการผลิตหรือเปล่า หรือใครเป็นคนริเริ่มคิดภาษีมูลค่าเพิ่ม 10% คิดตั้งแต่เมื่อไร หนูก็พยายามหาแต่ใส่คีย์เวิร์ดอะไรไป ก็ไม่เจอบทความที่เกี่ยวข้องเลยค่ะ”

เมื่อพิจารณาความเห็นของ S1 และ S5 ในขั้นตอน K พบว่า S1 ไม่ค่อยคุ้นชินกับวิธีการในขั้นตอนให้ตระหนักดูว่าตนเองรู้อะไรบ้างเกี่ยวกับหัวข้อนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาในการเรียนการอ่าน S1 จะเป็นแค่คนฟังอาจารย์สอนเท่านั้น ไม่ได้คิดอะไรด้วยตนเอง เมื่อต้องมาคิดด้วยตนเอง S1 จึงเขียนความรู้เดิมออกมาได้เพียง 1 หัวข้อ ขณะเดียวกัน S5 คุ้นชินกับวิธีการนี้ค่อนข้างมาก สังเกตจากการที่ S5 ตอบว่าการได้คิดช่วยทำให้คาดเดาเรื่องราวและคำศัพท์ที่จะอ่านได้ อีกทั้ง S5 เป็นคนชอบฟัง ชอบคิด สังเกตได้จากพอฟังความเห็นเพื่อนคนอื่น S5 คิดตามและมีการขยายประเด็นออกไปให้กว้างขึ้นจากประโยคที่กล่าวว่าหากเมืองไทยขึ้นภาษีแล้ว ชีวิตของตนเองจะเป็นอย่างไร

ส่วนในขั้นตอน W พบว่าผู้เรียนทั้งสองคนได้เขียนคำถามจากการได้ฟังความเห็นเพื่อน โดยเฉพาะ S1 เขียน 4 คำถามเนื่องจากได้ฟังความรู้เดิมของเพื่อนแล้วเกิดความสนใจ จึงนำมาสร้างเป็นคำถาม หลังจากนั้นพอฟังเพื่อนคนอื่นตั้งคำถามอีก S1 ก็เพิ่มจำนวนคำถามลงไปในช่อง W ของตนเอง แม้ว่า S1 อาจจะยังไม่คุ้นชินกับวิธีเรียนแบบนี้ แต่กล่าวได้ว่า S1 พยายามที่จะเข้าร่วมกิจกรรม อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของคำถามยังคงวนเวียนอยู่กับประเด็นเรื่องการขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มเท่านั้น ยังไม่มีการขยายออกไปเท่าไร ส่วน S5 มีลักษณะบางอย่างที่น่าสนใจ คือ ถึงแม้ในเอกสารแนบจะมีคำตอบให้สำหรับคำถามที่ S5 ตั้งไว้ แต่ S5 ก็ยังคงเลือกตั้งเป็นคำถามอีกในช่อง W โดย S5 มองว่าเนื้อหาที่ระบุในบทความยังไม่เพียงพอ S5 จึงรู้สึกว่าควรจะหาข้อมูลมาเพิ่มเติมเพื่อทำให้เข้าใจเนื้อหาได้มากขึ้น อีกทั้ง ส่วนที่ S5 ไม่เข้าใจหรืออ่านไม่รู้เรื่อง S5 ก็นำมาตั้ง

เป็นคำถามเพื่อที่จะได้สืบค้นจากแหล่งอื่นและเป็นการยืนยันความเข้าใจของตนเอง สิ่งนี้หมายความว่า S5 ได้ใช้ขั้นตอน W ให้เป็นประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของตนเองโดยการค้นหารายละเอียดที่มากขึ้นกว่าเดิมเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องมากกว่าจะยึดติดเนื้อหาตามที่บทความเขียนเท่านั้น อีกทั้ง S5 ยังใช้ขั้นตอน W เพื่อยืนยันความเข้าใจในเรื่องอ่านของตนเอง ซึ่งแตกต่างกับผู้เรียนคนอื่น ๆ ที่จะรอให้ผู้สอนเป็นผู้บอกความหมายที่ตนอ่านไม่เข้าใจ

ในขั้นตอน L จะพบว่าทั้ง S1 และ S5 ต่างได้ค้นพบคำตอบที่ตนเองได้ตั้งคำถามไว้ อย่างไรก็ตาม S1 มีแนวโน้มที่จะพอใจกับการได้รับคำตอบจากคำถามที่ตนเองตั้งไว้เท่านั้น S1 ยังไม่ได้ตีความหรือประเมินข้อมูลที่ตนได้รับมา ในขณะที่ S5 มีแนวโน้มที่จะ “แสดงความคิดเห็น” ในสิ่งที่ตนเองได้ตั้งคำถามไว้โดยโยงกับหลักฐานหรือสิ่งที่ได้ค้นพบจากการอ่าน ทั้งนี้ ความแตกต่างนี้น่าจะมาจากความคิดและรูปแบบการเรียนของผู้เรียนทั้งสองคนที่แตกต่างกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า ที่ผ่านมา S1 มีแนวโน้มจะเป็นผู้ฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้สอนเป็นหลัก ไม่ได้เป็นผู้เรียนที่คิดริเริ่มอะไรด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้ว่า S1 ทำตัวไม่ถูกในตอนต้นที่เริ่มกิจกรรม และจำนวนความรู้เดิมและคำถามก็แตกต่างจากผู้เรียนคนอื่น ๆ ส่วน S5 เป็นผู้เรียนที่กระตือรือร้น และพยายามใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น การนำความรู้เดิมมาคาดเดาเนื้อหาและคำศัพท์ที่กำลังจะอ่าน นอกจากนี้ เมื่อฟังความเห็นจากเพื่อนคนอื่น ๆ ก็มีความกระตือรือร้นที่จะนำเข้ามาโยงกับคำถามของตนและหาคำตอบ ความแตกต่างเหล่านี้ส่งผลให้ในขั้นตอน L เกิดความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามผู้เรียนทั้งสองคนเกี่ยวกับการสอนด้วยวิธี KWL พบว่าผู้เรียนทั้งสองคนรู้สึกว่าวิธีนี้ทำให้ได้อ่านสิ่งที่อยากอ่านมากกว่าวิธีที่ผ่านมาที่ต้องอ่านตามเอกสารที่เตรียมไว้เท่านั้น ดังนี้

S1 : “คือวิธีนี้ ต้องอ่านเพิ่มเติมเยอะมาก มันดีตรงที่ว่าหนูได้อ่านสิ่งที่อยากอ่านจริง ๆ ซึ่งหนูก็ว่าดีค่ะ ที่ผ่านมาหนูมองว่าการอ่านมันเป็นการเรียนคำศัพท์ เรียนไวยากรณ์ ตัวเองอ่านเข้าใจตรงไหม แต่พอมาเรียนวิธีนี้ มันก็ดีนะคะตรงที่ได้รู้เยอะขึ้น ชอบตรงที่ได้พูดคุยกับเพื่อน ๆ มันก็ทำให้เราเข้าใจได้ คือไม่จำเป็นต้องเป็นอาจารย์เท่านั้นที่มาบอกพวกหนูว่าถูกหรือผิด ถ้าเพื่อน ๆ เข้าใจตรงกับพวกเราแล้วอาจารย์พยักหน้าก็รู้สึกว่าตัวเองก็หาคำตอบได้เหมือนเพื่อน ๆ ก็มั่นใจตัวเองมากขึ้น แต่ถามว่าเหนื่อยไหม เหนื่อยมากค่ะ (หัวเราะ) เพราะถ้าจะเรียนแบบนี้ มันต้องแอคทีฟที่จะเรียนรู้เยอะมาก แต่หนูเป็นคนที่อะไรก็ได้ แค่อยากอ่านเก่งขึ้นเฉย ๆ พอมาลองวิธีนี้ ก็แปลกใหม่ดีค่ะ”

S5 : “หนูชอบแบบนี้นะคะ มันไม่เหมือนที่เรียนมา ได้อ่านเยอะขึ้นแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมานั่งตอบตามคำถามที่เค้าให้ไว้ หนูมองว่าตัวเองได้อ่านที่อยากอ่านจริง ๆ แล้วก็ได้พูดคุยกับเพื่อน ๆ ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมด้วย คือถ้าเรียนการอ่านแบบที่ผ่านมา มันเหมือนมานั่งเช็คเฉย ๆ ว่าตัวเองเข้าใจถูกหรือเปล่า มีคำศัพท์คำไหนที่ยังไม่รู้ มันเหมือนมาหรือไม่มาก็ได้ แต่พอมาเรียนแบบนี้ มันสนุกตรงที่ได้ฟังเพื่อนพูด บางทีเพื่อนก็พูดประเด็นที่น่าสนใจ แล้วประเด็นไหนน่าสนใจ เราอยากรู้เพิ่ม ก็ไปหาต่อเองได้ด้วย แล้วก็เอาคำตอบมานั่งคุยกัน บางข้อหนูไม่ได้สนใจ แต่พอมาฟังคำตอบของเพื่อน มันก็เลยได้รู้ว่าทำไมเป็นอย่างนั้น ฟังแล้วก็สนใจขึ้นมาค่ะ เพื่อน ๆ ก็พูดกันว่าชอบ เหมือนรู้ว่าตัวเองอ่านไปเพื่ออะไรสักอย่าง ไม่ใช่แค่อ่านไปเฉย ๆ (T:มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าจะอ่านอะไรอย่างนั้นเหรอ) ใช่ค่ะ คือมันก็เหนื่อยนะคะเวลาหาไม่เจอ ก็รู้สึกว่ามัน

ยังไม่ครบ แต่มันก็สนุกตรงที่ได้หาอ่านอันที่อยากรู้จริง ๆ ไม่ได้หมายความว่าที่ผ่านมาไม่ดีนะคะอาจารย์ แต่แบบนี้ดีตรงที่ทุกคนในห้องดูกระฉับกระเฉงดีค่ะ ไม่มีใครกล้าหลับเลย (หัวเราะ)”

จากการสัมภาษณ์ พบว่าทั้ง S1 และ S5 ต่างรู้สึกว่าวิธี KWL นี้น่าสนใจกว่าวิธีที่เคยเรียนมา เนื่องจากได้มีการปฏิสัมพันธ์กับเพื่อน ๆ ในห้อง ได้พูดคุยกัน ได้มีโอกาสตั้งคำถามด้วยตนเองและค้นคว้าหาคำตอบด้วยตนเอง ส่งผลให้บรรยากาศในห้องเรียนดูกระฉับกระเฉง ในกรณีของ S1 ผู้วิจัยพบว่า S1 มีการเปลี่ยนแปลงทางความคิด เช่น เห็นความสำคัญของการระดมความคิดก่อนเริ่มอ่าน การอ่านตามวัตถุประสงค์ของตนเอง หรือ กระบวนการอ่านไม่จำเป็นต้องฟังจากอาจารย์ผู้สอนเท่านั้น แต่ผู้เรียนสามารถเป็นผู้อธิบายได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม S1 รู้สึกว่าสิ่งที่จะต้องอ่านเพิ่มเติมมีเยอะ จึงทำให้รู้สึกแตกต่างจากการเรียนวิชาการอ่านที่ผ่านมาที่จะเรียนจบในชั่วโมง ส่วน S5 มีความคิดต่อการสอนด้วยวิธี KWL ในทางบวกค่อนข้างมากโดยเฉพาะในแง่ที่ได้ค้นหาสิ่งที่อยากรู้เพิ่มเติมตอบโจทย์ตรงตามวัตถุประสงค์การอ่านของตน จุดที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือ S5 ไม่ได้มองว่าการเจอคำตอบในเอกสารแนบจะเป็นการสิ้นสุด แต่เลือกจะค้นหาเพิ่มเติมต่อหากข้อมูลที่ได้รับยังไม่เพียงพอ ความเห็นของ S5 ได้สะท้อนมุมมองว่าการเรียนรู้คือการเริ่มต้นจากตนเอง ค้นหาสิ่งที่ตนเองสนใจเพื่อตอบคำถามในสิ่งที่ตนสงสัย ซึ่งเป็นการสะท้อนการหลุดพ้นออกจากกรอบความคิดแบบเดิม ๆ ที่มองการเรียนในวิชาการอ่านว่าจะต้องเป็นการนั่งอ่านเพื่อหาคำตอบถูกหรือผิดด้วยกัน หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของอาจารย์ฝ่ายเดียว ผู้เรียนสามารถเป็นคนนำได้ในห้องเรียนและสามารถเรียนรู้ด้วยกันได้ผ่านกิจกรรมการอภิปรายความเห็นร่วมกัน นอกจากนี้ S5 ยังมีการวิพากษ์หรือแสดงความคิดเกี่ยวกับเนื้อหาที่อ่านโดยสะท้อนจากสิ่งที่ได้อ่านไปแล้วสรุปเป็นความคิดของตนเองซึ่งเป็นการตอกย้ำความคิดที่ว่า “ตนเองได้เรียนรู้เนื้อหาที่ตนต้องการ” อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงรู้สึกสนุกไปกับการเรียนรู้ด้วยวิธีนี้ ความคิดของ S5 เกี่ยวกับการอ่านที่เรียนผ่านเทคนิค KWL จึงเป็นการสะท้อนทัศนคติของการเริ่มต้นที่จะเรียนรู้ตลอดชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8. บทสรุป

การจัดการเรียนรู้ผ่านเทคนิค KWL เป็นวิธีหนึ่งที่ใช้ในการสอนการอ่านจับใจความ จากการดำเนินกิจกรรมในขั้นตอน K – W – L ช่วยส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักนำความรู้เดิมที่มีมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามมาด้วยการได้อภิปรายกับผู้เรียนคนอื่นส่งผลให้ผู้เรียนได้ตระหนักความแตกต่างของความรู้เดิมกับสิ่งที่ยังไม่รู้ และนำไปสร้างคำถามที่ตนเองสนใจรู้หรือคำถามที่ตรงกับวัตถุประสงค์การอ่านของตน ท้ายสุด การนำคำตอบของคำถามที่ตนตั้งไว้มานำเสนอให้แก่เพื่อน ๆ ในห้องฟังเป็นการย้ำ “สิ่งที่ผู้เรียนได้เรียนรู้” อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งคือ คนที่เป็นผู้สอนต้องเปิดใจที่จะยอมรับว่าการเรียนรู้การอ่านแบบเดิม ๆ ไม่ได้ตอบสนองความต้องการหรือจุดประสงค์การอ่านของผู้เรียนที่หลากหลายได้ ในทางกลับกันการสอนการอ่านด้วยวิธีแบบเดิมเป็นการเรียนรู้ที่ผู้เรียนเป็นเพียงผู้รับความรู้เพียงอย่างเดียว ไม่ได้กระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นจุดศูนย์กลางซึ่งเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมองว่าผู้สอนวิชาการอ่านควรกำหนดสถานะของตนเองว่าเป็นเสมือนดัง “ผู้สนับสนุน” ให้การอ่านของผู้เรียนทุกคน

เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้ “คิดเอง” “ลงมือค้นหาคำตอบเอง” มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

9. เอกสารอ้างอิง

จิราภรณ์ บุญณรงค์. (2554). **การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์การอ่านจับใจความของนักเรียน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่ได้รับการสอนด้วยเทคนิค KWL กับการสอนแบบปกติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ฉลาด สิทธิคุณ. (2552). **ความสามารถด้านการอ่านเพื่อความเข้าใจภาษาอังกฤษของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปี ที่ 5 โรงเรียนกุมภวาปี ที่ได้รับการสอนโดยใช้วิธีสอน K-W-L Plus.** การศึกษาอิสระศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พัชรินทร์ แจ่มจำรูญ. (2547). **การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการอ่านจับใจความของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษา ปีที่ 2 ที่ได้รับการสอนอ่านแบบปฏิสัมพันธ์ด้วยวิธี KWL Plus กับ วิธีการสอนอ่านแบบปกติ.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ศรีวิไล พลมณี. (2545). **ภาษาและการสอน.** พิมพ์ครั้งที่4. เชียงใหม่: ภาควิชามัธยมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2019). **การแถลงข่าวผลการประเมิน PISA 2018**, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2020. จาก https://pisathailand.ipst.ac.th/news-12/

สมพร ช่วยแท่น. (2551). **การใช้แบบฝึกทักษะการอ่านภาษาอังกฤษเพื่อจับใจความสำคัญตามแนวทางการเรียนรู้แบบ KWL ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนมาบอำมฤต จังหวัดชุมพร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สุวิทย์ มูลคำ และอรทัย มูลคำ. (2545). **21 วิธีจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนากระบวนการคิด.** กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.

Carr, E. & Ogle, D. (1987). K-W-L Plus: A strategy for comprehension and summarization. **Journal of Reading,** *30*, 626-631.

Ogle, D. M. (1986). K-W-L: A Teaching model that develops active reading of expository text. **The Reading Teacher,** *39*, 564-570.

Ogle, D. M. (1989). The know, want to know, learn strategy. In Muth, K. D. **(Eds) Children's comprehension of text.** International Reading Association. 205-223.

Yomiuri Shimbun. (2019). from https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/

เอกสารแนบ 1

安倍首相は１５日の臨時閣議で、消費税率を２０１９年１０月１日に予定通り８%から１０%に引き上げることを表明した。増税後の消費の冷え込みを防ぐため、１９年度と２０年度予算で臨時・特別の経済対策を行う方針も示し、全閣僚に策定を指示した。〈首相発言の要旨４面、関連記事２・３・４・７面〉

首相は臨時閣議で、「今こそ、全世代型の社会保障制度へと大きく転換し、同時に財政健全化も進めていく」と述べ、社会保障改革と、その財源を確保するために消費増税に踏み切ると説明した。

１４年４月の税率５%から８%への引き上げ前後には、駆け込み需要と反動減が起き、その後の消費の回復も鈍かった。この反省を踏まえ、政府は増税後の消費者の負担軽減策や、財政出動による景気の下支えを図る。

対策の柱となるのが、中小小売店での買い物で現金を使わないキャッシュレス決済を利用した消費者に、２%の増税分をポイントで還元する制度だ。期間限定で、還元の費用は国が負担する。

このほか、首相は具体的な増税対策として、〈１〉来年１０月１日からの幼児教育・保育の無償化〈２〉飲食料品などの税率を８%に据え置く軽減税率の実施〈３〉自動車の保有や住宅購入に関する減税措置など〈４〉国土強靱（きょうじん）化などのための財政出動――を挙げた。

これらの経済対策は自民、公明両党での議論を経て政府が年末までに決定し、来年度予算案や税制改正関連法案に盛り込む。軽減税率の実施に向けては、小売店のレジ改修などの遅れが指摘されている。このため、首相は関係閣僚に対応の加速化を求めた。

消費増税は、民主党政権時代の１２年８月、民主、自民、公明の３党合意に基づいて成立した社会保障・税一体改革関連法で決まっていた。１５年１０月に１０%に引き上げる予定だったが、安倍首相は増税が消費に悪影響を及ぼすとして、２回にわたって延期。法改正し、１９年１０月に引き上げると明記した。

菅官房長官は臨時閣議後の記者会見で、「リーマン・ショックのようなものがない限り、（税率は）引き上げる」と述べ、世界的な経済危機が起きれば、さらに延期もあり得るとの認識を示した。

消費税率を２%上げると５兆円超の増収となるが、軽減税率の導入で税収は１兆円程度減ると見込まれる。政府は増収のうち約１・７兆円を幼児教育・保育無償化などの子育て支援、約１・１兆円を年金改革などの社会保障の充実化に充て、残りは国の借金返済などに使う方針だ。

臨時閣議は１８年度第１次補正予算案を決定するために開かれた。閣議は非公開だが、終了後に政府は首相発言の要旨を発表した。

◆首相発言のポイント

▽消費税率は２０１９年１０月１日に１０%に引き上げる予定

▽社会保障を「全世代型」に転換。財政健全化も確実に進める

▽増税が経済に影響を及ぼさないよう全力で対応する

▽軽減税率の実施に向けて準備をお願いする

▽中小小売業に「ポイント還元」などの支援を行う

図＝消費増税に向けて想定される日程

写真＝臨時閣議に臨む（左から）茂木経済再生相、安倍首相、麻生財務相（１５日午後、首相官邸で）＝青山謙太郎撮影

เอกสารแนบ 2

◆自治体発行の商品券も

消費税率が１日、１０％に引き上げられ、軽減税率制度やポイント還元制度がスタートした。小売業者からは増税前、軽減税率で二つの税率が導入されることへの不安の声が広がっていたが、金沢市内の観光地などでは目立った混乱は見られなかった。増税による消費の落ち込みを防ぐため、県内各地で商品券や地域通貨を発行する取り組みなども行われた。

■駆け込み需要の反動

９月３０日には、増税前の駆け込み需要で車の列ができ、売り上げが普段の約１・２倍に上った金沢市須崎町のガソリンスタンド「カナショク　セルフ金沢湊店」。一夜明けた１日は閑散とした状態が続いた。増税でレギュラーガソリンの販売価格は１リットルあたり約３円値上がりし、この日の売り上げは増税前と比べて２割ほど落ち込んだという。

同店は、キャッシュレス決済で最大５％のポイントが還元されるポイント還元制度に対応。看板や電光掲示板でキャッシュレス決済をＰＲする。カード推進担当・佐々木幸治さん（５０）は「駆け込み需要の反動は多少あったが、今回はポイント還元制度もあり、そこまで心配はしていない」と話していた。

■軽減税率対応で二分

店先で食べられる新鮮な魚介類が人気を集める金沢市の近江町市場は、普段と変わらず観光客らでにぎわった。軽減税率制度では、持ち帰りが税率８％、イートインスペースで飲食する場合が１０％となるが、市場内の店舗で軽減税率に対する対応が分かれている。

ドジョウのかば焼きを販売する「新力水産」では、持ち帰りと店先での飲食の税込み価格を統一。社長の伊藤幸男さん（６４）は「値段は据え置き。でも、包材など雑費に掛かる増税分の負担増が心配だ」と語った。

一方、店先に並ぶテーブルで食べるカキやウニが人気の「島田水産」は、価格表示を１０％に統一した上で、持ち帰り客には２％分を返金するようにした。同店の担当者は「初日は大きな混乱はなかった。二つの税率があって面倒だが、徐々に慣れるしかない」としている。

■「朝市通貨」２７０店舗で

「酒でも魚でも、何にでも使えてお得ですよ」

露店が立ち並ぶ輪島市の観光名所「輪島朝市」では、市朝市組合員が地域通貨「輪島朝市通貨」の購入を観光客に呼び掛けた。４００円で５００円分の買い物ができ、約２７０店舗で利用できる。５０００円分を購入した神奈川県山北町、主婦佐藤美也子さん（７９）は「増税で土産をたくさん購入すると負担になる。何でも使えて購入意欲が湧く」と笑顔を見せた。

組合によると、前回の消費増税時（２０１４年）は、朝市全体で売り上げが約１割減少。今回は軽減税率制度の導入で影響は限定的とみているが、客の買い控えを懸念して１００万円分の地域通貨の発行を決めた。小林政則組合長は「増税に負けず、朝市を活性化していきたい」と意気込んだ。

■プレミアム商品券

増税に伴う景気対策として自治体が発行する「プレミアム付き商品券」の販売も始まり、金沢市香林坊の百貨店「香林坊大和」の売り場では、買い物客らが引換券を提示して商品券を購入していた。

商品券の対象は、住民税非課税者と、１０月時点で３歳半までの子供がいる世帯主。最大で額面２万５０００円分の商品券を２万円で購入できる。

３人の子供を育てる同市の公務員堤美紀さん（４１）は「増税は大きいが、商品券は使いやすいのでありがたい。子供のための小さなピアノやキーボードを買おうと思います」と話していた。

写真＝観光客らでにぎわう近江町市場のイートインスペース（金沢市で）

写真＝プレミアム付き商品券を買い求める来店客（金沢市の香林坊大和で）

เอกสารแนบ 3

安倍首相が２０１９年１０月の消費税率の引き上げを明言したことで、小売店などでは増税と同時に導入される軽減税率への対応に向けた準備が課題となる。特に、コンビニなどに設置された飲食スペース「イートイン」の扱いや、レジの改修が進むかどうかは、消費者への影響が大きい。

◆コンビニ　「イートイン」焦点

政府は、「酒類と外食を除く食品全般」と「週２回以上発行し、定期購読されている新聞」で、税率を８％のまま据え置く「軽減税率」の仕組みを導入する。増税による家計の負担を軽くし、消費の落ち込みを抑制する効果があるためだ。

ただ、飲食料品は「外食」の場合、税率が１０％になる。イートインのあるコンビニなどでは、同じ商品であっても、持ち帰れば税率は８％に、イートインで食べれば外食とみなされて１０％になる。イートインか持ち帰りかは、会計のたびに客に確認する必要があり、混乱が懸念されている。

財務省は、椅子やテーブルを設置しても、「飲食禁止」と明示し、実際に客が飲食しない場合は、原則として店内で販売する全ての飲食料品に軽減税率を適用する案を示している。

だが、コンビニ業界は飲食禁止とすることに慎重姿勢が強い。「日中の客の１割はイートイン目的。飲食禁止は客離れにつながる」（コンビニ店長）からだ。店舗の９割前後にイートインがあるミニストップの堀田昌嗣・取締役常務執行役員は１１日の記者会見で「飲食禁止は考えていない」と述べた。

◆中小店　レジ改修急務

中小事業者のレジの改修も急務だ。飲食料品を扱う小売店では、税率が１０％と８％の商品が混在することになり、これに対応できるレジの設置が必要になる。財務省によると、店舗数が多い大手企業は比較的対応が早く、「増税の３～６か月前をテスト期間に充てる企業が多い」という。一方、日本商工会議所が６～８月に行った調査では、準備をしていない中小企業が、全体の８割を占めた。

レジの導入・改修を巡っては、１台あたり上限２０万円、複数台を導入する場合は、１事業者あたり最大２００万円を国が補助する仕組みがある。来年９月末までに作業と支払いを終えたものが対象となる。

中小企業庁によると、補助金の申請は９月末時点で約８万１０００件。補助の仕組みが出来た当初、増税時までに３３万件の利用を想定しており、２割強の水準にとどまる。政府や業界団体は、説明会の開催や補助金制度のＰＲなどで早期の対応を呼びかけている。

図＝軽減税率ではコンビニなどの「イートイン」の扱いが焦点に

写真＝イートインコーナーがもうけられているコンビニ（東京都千代田区で）＝高橋美帆撮影

Core EFL Curriculum Implementation from the Perspectives of Thai School Policy Makers

Jirapa Abhakorn*

Abstract

The Thai government has continually made extensive effort in improving educational management of English as a Foreign Language (EFL) since 1970s. In 1999, there was a significant reformation of the Thai's national curriculum including the EFL curriculum. The main idea is to promote 'decentralized curriculum' or school-based teaching standards policy to respond to needs of local students and communities. However, some research found a number of difficulties, in term of teacher's implementation that lead to deficiencies of the classroom-based syllabus design. Some teachers are found to have limited knowledge, skill, and time to design appropriate syllabuses for their classroom contexts, and some do not believe in the reformed policies and revert to what they used to do when planning and practicing classroom activities. Although, school policy makers, rather than teachers, are those who have the role of making decision of core curriculum implementation and sometimes syllabus design, unfortunately there have been only a few research focusing on the extent to which national core curriculum is perceived by school policy makers and implemented in the school curricula and syllabuses in Thailand. The present study therefore aims to uncover various aspects including– Thai school policy makers' perceptions and problems of implementing the national EFL curriculum. By exploring these aspects in detail based on a case study of the personal perspectives and experiences of educational planners working in the schools, several problematic issues of core curriculum implementation were revealed and discussed.

Keywords: Educational Policy, Curriculum, Curriculum Implementation, English as a Foreign Language

* School of Language and Communication, National Institute of Development Administration. (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: jirapaa@hotmail.com

การนำหลักสูตรแกนกลางสาระการเรียนรู้วิชาภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศไปใช้จากมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนไทย

จิราภา อาภากร*

บทคัดย่อ

รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะพัฒนาการบริหารการศึกษาภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีทศวรรษ 1970 จนมาถึงปี 1999 ได้มีการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาแกนกลางของประเทศไทยครั้งใหญ่ รวมถึงหลักสูตรแกนกลางสาระวิชาภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศ เป้าหมายหลักเพื่อผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาหรือการพัฒนามาตรฐานการศึกษาในระดับท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของนักเรียนและชุมชนในแต่ละท้องถิ่น อย่างไรก็ตามมีงานวิจัยที่พบปัญหาในการนำหลักสูตรแกนกลางไปใช้โดยเน้นไปที่ปัญหาเกี่ยวกับครูผู้สอนซึ่งทำให้เกิดข้อบกพร่องใน การออกแบบหลักสูตรการสอนในห้องเรียน ครูผู้สอนบางคนขาดความรู้ ทักษะ และเวลาในการออกแบบหลักสูตรให้เหมาะสมและครูบางคนขาดความมั่นใจในนโยบายการปฏิรูปการศึกษาทำให้กลับไปทำตามแบบที่เคยปฏิบัติมาทั้งทางด้านการออกแบบหลักสูตรและการสอน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นกลุ่มคนผู้รับผิดชอบการออกแบบและวางแผนนโยบายการศึกษาและในบางโรงเรียนผู้บริหารก็ออกแบบหลักสูตรของโรงเรียนอีกด้วย แต่มีงานวิจัยจำนวนน้อยที่ศึกษาการนำนโยบายการศึกษาของประเทศมาใช้จากมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนในประเทศไทย งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามุมมองของผู้บริหารโรงเรียนที่มีต่อการนำหลักสูตรแกนกลางสาระวิชาภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศมาใช้ในการออกแบบหลักสูตรของโรงเรียนและปัญหาที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาอย่างละเอียดจากมุมมองของผู้มีประสบการณ์ตรงทำให้พบประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะซึ่งผู้วิจัยได้อภิปรายไว้บทความวิจัยนี้

คำสำคัญ: นโยบายการศึกษา, หลักสูตร, การนำหลักสูตรไปใช้, ภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศ

* คณะภาษาและการสื่อสาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : jirapaa@hotmail.com

1. Introduction

Education is apparently one of the key factors that stimulate economic growth, and development of a country in all aspects. Well-planned education is required as it is the beginning step of producing competent individual members for a society as well as developing the society as a whole. Many countries have invested a great deal in both terms of knowledge and money to improve their educational system and to survive in the world of globalization.

In Thailand, the Ministry of Education (MoE) has been aware of the fact that English education is an engine that drives the country toward its goals – "without improving English educational quality for Thai people, the country can never make much progress in any other aspects" said Dr. Rung Kaewdang, the former Deputy Minister of Education in the Bangkok Post (October, 2005, as cited in Mackenzie, 2005). After several minor revisions, there was a significant reformation of the Thai's national curriculum including the EFL curriculum in 1999. One of the main ideas that the curriculum aims to communicate is that the school planners and teachers should all be able to plan, develop, implement, manage, and evaluate their own language curricula and syllabuses. In other words, the national EFL curriculum only acts as a guideline that leads the ways the nature of language teaching and learning should be perceived, how to behave in the classroom, and what outcomes should be achieved.

The idea of localizing the language teaching according to the reformed curriculum seems to be very sound to EFL course design. In the long term, it is potentially beneficial to many sectors involved if local school planners and teachers are able to decide on how to give their students what they wants and needs in terms of language teaching and learning, instead of just following what has been decided by the authorities. However, there are certain difficulties needed to be made known to the national educational planners in order for them to find appropriate solutions. These difficulties are in forms of school policy makers' perceptions and implementation of the curriculum which may not be in the same track with the reformed policies.

To my knowledge, there have been only a few research studying the ways in which the National core English language curriculum is perceived and implemented in the school curricula and syllabuses in Thailand. Most of the previous research (e.g. Orafi, 2008; Canh & Barnard, 2009; Iskandar, 2015; Putri, 2016) focus on how the core curriculum is perceived and interpreted by teachers into classroom teaching practices. The present study therefore aims

to uncover school policy makers' perceptions and problems in relation to the implementation of national EFL curriculum in the public schools in Thailand.

2. Literature Review

2.1 English Language Curriculum

Originally, a curriculum was understood in a broad sense as a presentation of comprehensive information that cover teaching approaches, teaching guides and textbook (Walker, 1973, p. 59). Presently, curriculum is defined in various terms. Nunan (1993) describes that a curriculum is concerned with the complex factors which contribute to the planning, implementation, evaluation management and administration of education program. Rudd (1993) points out in a more specific extend that curriculum specifies and aims at the outcomes rather than the implementation process. Regarding the Thai curriculum for EFL in the past, it seems to adopt Walker's (1973) idea of curriculum; whereas, the new curriculum coincides rather with Rudd's opinion in such a way that teaching activities, contents and materials used for achieving outcomes should be determined by the teacher. The curriculum is also used as a basis for interpretation and development of language course syllabus for classroom-based learning content and activity planning and management.

2.2 The Curriculum Implementation

After the national core curriculum is planned, the education authorities usually invite some selected schools to pilot implementing it before an official implementation is enforced to all public schools across the country. Johnson (1994) described four stages of curriculum development and implementation, which are:

Stage 1 Curriculum planning: it is the stage when an actual policy is planned and developed by policy makers who determine overall aims of the curriculum. This process, influenced in varying degrees by needs of stakeholders, could be divided to national and school curriculum planning.

Stage 2 Specification: this stage is the process by which implicit policies are made explicit, target proficiency and instructional methods are specified, and syllabus document is outlined by methodologists.

Stage 3 Program implementation: this is the process by which appropriate teaching and learning activities and resources are selected by program directors or teachers.

Stage 4 Classroom implementation: this final stage is when teachers, learners, and program resources combine and interact to create learning opportunities.

The decision outcomes from the four stages of development which are mutually consistent and complementary to the core curriculum make what Johnson (1994) called coherent curriculum.

In addition to the curriculum development and implementation stages, Chin and Benne (1996), proposed two opposite strategies of curriculum implementation which are: Power-coercive strategy versus Normative and re-educative strategy.

Power-coercive strategy: is the strategy that allows the government to act as the authority who impose the law to enforce schools and teachers to implement the curriculum. Therefore, this strategy could highly achieve coherent educational system. However, it is criticized for overlooking the human aspects – personal attitudes, feelings and values of the individuals; such as school teachers and learners who play the vital role to implement the curriculum.

In contrast, Normative and re-educative strategy: this strategy allows the end users (i.e. teachers and school administrators) act as both collaborators and initiators of the new curriculum. The strategy assumes that the end users understand best about the norms and values of culture and society, they can make their own decisions about the degree and manner of change in the teaching process. Markee (1997, p. 63) supports that the normative and re-educative strategy promotes autonomy among the teachers by giving the crucial responsibilities to them. It will be their decision to adopt the new curriculum rather than accepting what is handed by higher authority. It provides a working environment where teachers can be confident that their voices would be heard and acted upon. However, it is difficult to maintain coherent curriculum or standardized educational system, and it might lead to unsuccessful curriculum implementation.

2.3 Factors that Determine the Success of Curriculum Implementation

There are both internal and external factors that determine success or failure of curriculum implementation. The internal factors are skills and abilities of school policy makers or teachers to implement a required change. The external factors include the context and conditions in which teachers implement the change. To understand the success or failure of curriculum implementation, these factors need to be equally emphasized:

1) School policy makers and teachers' perceptions: as implementers of the curriculum, school policy makers and teachers' perceptions towards the reformed curriculum is the most important factor that affect curriculum implementation (Fullan, 2001). This is because the occurrence of any educational innovation does not reveal through the written document but how school policy makers and teachers actualize and respond to it. Therefore, it is important that they can understand and adapt to the proposed changes of a curriculum policy. The understanding then possibly influence their perceptions of change and the way they design school-based policy and classroom pedagogy.

2) The nature of the curriculum: Fullan (2001) points out that originality, complexity, clarity, and practicality of the curriculum are the factors that influence curriculum implementation. Iskandov (2015) also discussed that teachers tend to adhere to the national curriculum policy because of its clarity. The new curriculum which is totally different from the existing ones, unclear and complex in ideas and content, could possibly create frustration and rejection among implementers.

3) Teacher training and development: successful implementation of new curriculum depends on affective professional development programs. One of the main reasons cited for lack of impact of reform initiative to increase standards of English in many countries including Thailand is a shortage of appropriately trained teachers (Atagi, 2002; Punthumasen, 2007). Adey & Hewitt (2004, p. 156) notes that short training session are not enough to implement a curriculum successfully. Teachers should be continually observed and trained by experts through in-service and pre-service training. First, they should be observed to identify why any rationale and principle could not be applied successfully. Then, enable them to develop tactics and strategies to handle anticipated problems in the classrooms. Castro (2013) summarized components of the teacher training and professional development that it should compose continuous development (e.g. workshops, study circles), and mentoring (e.g. peer class observations, revision of lesson planning, periodical meeting).

4) The socio-cultural context: "Curriculum implementation might not be possible if the context is not taken into consideration" (Morris, 1996, p.120). For example, students living in urban areas are more exposed to English than those living in rural areas, thus they tend to have more chance to use English when they leave the classroom. Therefore, the role of English and the teaching method may not necessarily be the same when teaching the students in these different contexts. Tudor (2001, p.35) also argues that classroom are socially constructed based on social beliefs and the norms of the society. If the curriculum implementer or school's educational planner does not consider the locally constructed social context to implement a new curriculum, this might have a negative impact on teacher practice in the classroom.

5) Resources: resources such as materials, human, finance, training and time (Everard & Morris, 1996) are very important for successful curriculum implementation. Without enough resources, school policy makers and teachers would potentially face difficulties with the new curriculum implementation. A number of research (e.g. Lamb & Coleman, 2008; Muenson & Tepsuriwong, 2009) have pointed out the significant achievement disparities between well-resourced urban schools attended by socio-economical privileged group and poorly resourced urban and rural schools attended by less the less privileged students "which have led to English being seen as preserve of urban elites" (Hayes, 2010).

3. The New English as a Foreign Language (EFL) Curriculum in Thailand

The present national English curriculum is developed under the supervision of the Office of the Basic Education Commission (OBEC), Ministry of Education. It is essential that every public schools in Thailand follow the ideas stated in this curriculum although they are operated and funded by different government agencies, such as the Office of the Higher Education Commission (OHEC), the Bangkok Metropolitan Administration (BMA) or the other ministries. The schools are allowed to offer various streams of English education: the Common stream, the English Program (EP), the Mini English Program (MEP), the English Bilingual Education (EBE), the English for Integrated Studies (EIS) (OBEC, 2014, p. 14).

The new curriculum acknowledges a significant role of English in serving the emerging needs of a new generation of students who must compete in the globalization of education era. The aim is to:

"Reform teaching and learning processes in such a way that people can be better prepared to think logically and to take initiative, that they may acquire the habit of active knowledge-seeking, and appreciate the value of structured learning by doing" (Sukamolson, 1998, p. 90).

To accomplish this aim, it is essential for the authority to re-design the curriculum and the teaching and learning processes in such a way that these issues are encompassed:

- decentralization of school-based curriculum and syllabus design
- local as well as international cultural components
- focus on individual needs
- diversity of educational approaches
- communicative competences
- critical thinking skills development
- connection to other subject areas

The expected English learning outcome and course stated content in the new curriculum are grouped under the four strands: communication, culture, connection, community, as shown in Figure 1.

Strand 1 Communication The focus is on using English for exchanging information, expressing feeling and opinions	
Standard F1.1	Understanding of and capacity to interpret what has been heard and read from various types of media, and ability to express opinions with proper reasoning
Standard F1.2	Endowment with language communication skills for exchange of data and information; efficient expression of feelings and opinions
Standard F1.3	Ability to present data, information, concepts and views about various matters through speaking and writing
Strand 2 Culture The focus is on sensitivity to culture of native speakers of English and others	
Standard F2.1	Appreciation of the relationship between language and culture of native speakers and capacity for use of language appropriate to occasions and places
Standard F2.2	Appreciation of similarities and differences between language and culture of native and Thai speakers, and capacity for accurate and appropriate use of language

Strand 3 Connection The focus is on using English to link knowledge with other learning areas such as mathematics, sciences, and social subjects	
Standard F3.1	Usage of foreign languages to link knowledge with other learning areas, as foundation for further development and to seek knowledge and widen one's world view
Strand 4 Community The focus is on applying English in various situations outside of the classroom	
Standard F4.1	Ability to use foreign languages in various situations in school, community and society
Standard F4.2	Usage of foreign languages as basic tools for further education, livelihood and exchange of learning with the world community.

Figure 1: The Expected English Learning Outcome and Course Content in the New Curriculum

These constitutes only guidelines for school administrators and teachers. For the implementation process, the following flowchart (Figure 2) illustrates the structure of authorities who are in charge of the reformed curriculum development and implementation in Thailand.

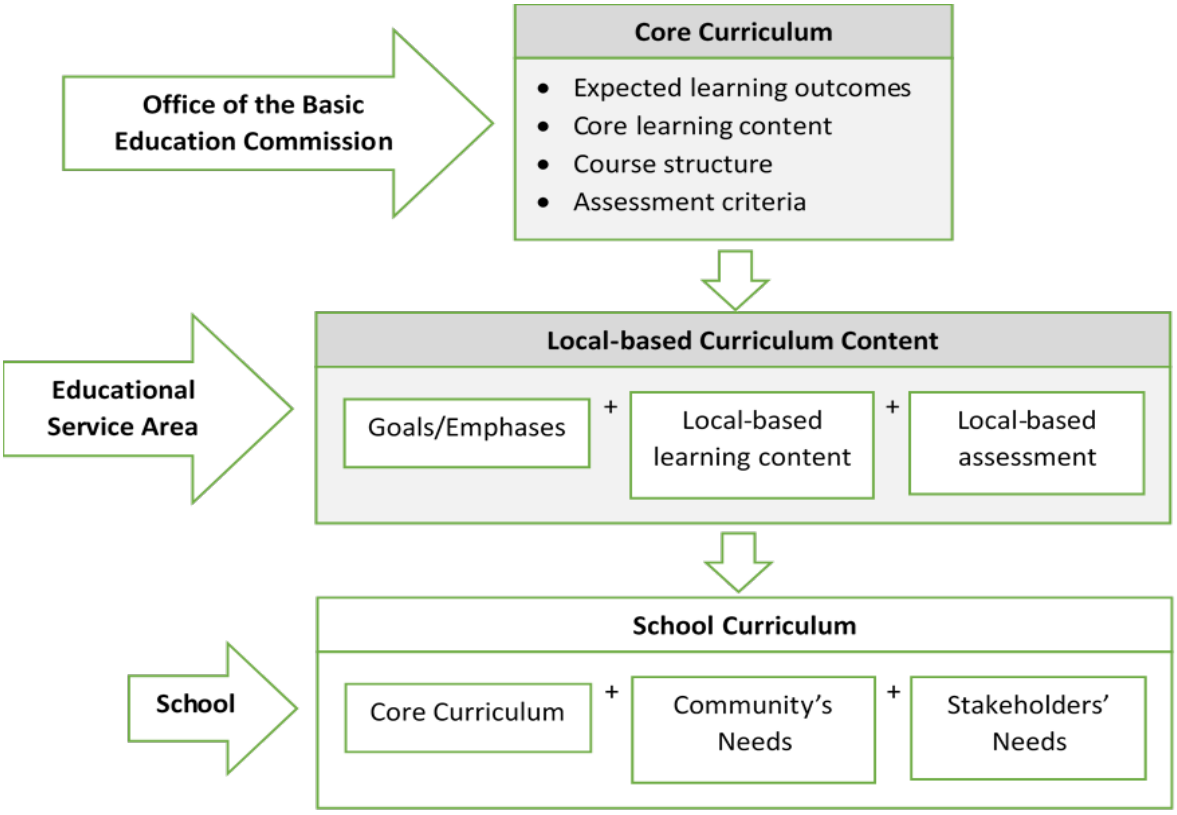


Figure 2: The Structure of Reformed Curriculum Development and Implementation in Thailand (Nutravong, 2012)

Due to the goal of decentralization, it depends on the individual school planners and the teachers to select or develop their own additional courses as well as teaching methods and materials. However, the teachers must adhere to and make sure that they achieve the learning indicators for each grade level as stated in the core curriculum. Textbooks are no longer proscribed and supplied by the related government agencies. Rather, school planners and teachers are encouraged to seek information from various and extensive resources beyond textbooks. School policy makers and teachers should also consider language needs of the local community, the students and their parents when developing their own curricula.

4. Previous Studies

There have been a number of studies focusing on the reformed core curriculum implementation in Thailand. However, instead of trying to understand the actual situations and problems that policy planners, teachers, or teacher trainees are encountering in order to plan appropriate training, most of the previous research (e.g., Piemkla, 1993; Nakasonth, 1997; Pokpong, 2002; Punthumasen, 2007; Hayes, 2010) have skipped this stage but proposed what expected to be best syllabus design. Some studies have investigated the process and problems relating to curriculum implementation, but the focus of interview was the EFL teachers rather than school policy makers. For example, Prapaisit de Segovia, & Hardison (2009) investigated the implementation of the reformed English teaching in Thailand from teacher-centered to learner-centered and communicative language instruction (CLT), through observations of English classes (grades 5-6) and teacher interviews. The results revealed no evidence of communicative language use and the teachers were confused about the reformed principles and the application processes. Based on the previous research results, it is also interesting to investigate the school policy makers' overall perceptions and problems of school-based curriculum implementation, because the government and related officials need to provide sufficient guidance or training opportunities for school directors and teachers not only on how to teach but also how to design the EFL course effectively if they want to drive education reform nationwide,

5. Research Objectives

1) To investigate the school policy makers' perceptions about the core EFL curriculum and implementation into school-based curriculum.

2) To understand the problems of school-based curriculum implementation encountered by the school policy makers.

6. Research Participants

The data were collected from two informants who were selected purposively. First, the two schools – one primary and one secondary, were selected. The selection criteria were that they are located in the same area in Nakorn Rachasrima, Thailand, and they both took part in the government school-based curriculum pilot project launched by the Office of The Basic Education Commission (OBEC). An informant who had direct experience of school-based curriculum design from each of the two schools was selected. At the time of interview, both informants were performing the role of Head of English as a Foreign Language Department and English teacher. They were the principal actors in school curriculum planning and managing, hence they were the relevant case who can provide information that the researcher needed. Figure 3 shows demographic data of the two informants.

School Policy Makers		Gender	Age	Teaching Experience	Curriculum Design Experience
Primary School	Teacher A	Female	48	More than 20 years	5 years
Secondary School	Teacher B	Female	49	More than 20 years	8 years

Figure 3: Information of the Selected Informants

7. Research Methodology

7.1 Data Collection Procedure

The interviews were conducted during May–July, 2018. The first interview applied a loose semi-interview format; asking the informants to reflect on their perceptions toward the core curriculum and the implementation. The second interview was conducted after the

schools' curricula and syllabuses were reviewed by the researcher. This was to clarify and further identify relevant points about curriculum design. At this stage, the participants were asked to reflect on the designs and retrospectively talk about their processes and problems relating to the curriculum design. The questions, designed to lead the respondent to reflect on their experiences and perceptions, were grouped into four themes as follow:

Theme 1: General information of a school and the education program provided

Theme 2: Perceptions toward national curriculum and implementation

Theme 3: Problems of the national curriculum implementation

Theme 4: School-based EFL curriculum evaluation

Two main question types as suggested by Kvale (1996) were adapted to form interview questions. The first type is 'introducing question' that prompts interviewees to explain about the introduced topic in details (e.g. "Please tell me about…" Why did you decide to…?"). The other type is 'follow up question' which probes further into some points in order to find clarification of interviewee's answer (e.g. "Could you say more about….", "What do you mean by that?").

7.2 Data Analysis

First, the interview data were transcribed and analytically read through to find any regularity of perception patterns. Employing thematic analysis (Boyatzis, 1998), the transcripts were coded and grouped into categories. In order to accomplish systematic interpretation and comparison of the data analysis across school contexts, the scheme for analyzing is adapted from Johson's (1994) curriculum planning and implementation stages. Drawing on this model, the perceptions of core EFL curriculum implementation was examined in the four dimensions which are: (1) goals setting, (2) program specification, (3) course structuring, and (4) assessing. Finally, the interview data that reveal difficulties of curriculum implementation from the school policy makers' perspective was also analyzed using thematic analysis method.

7.3 Ethical Issues

Various forms of ethical protection were provided to protect the rights of the research participants. A consent letter and the research proposal were sent to the school principal and the participants to ask for permission to conduct interviews. They were informed that any recorded data could be presented in a research and that it may also be

presented at academic conferences or in related academic publications. For the school planners who participated in this research, pseudonyms were used in the analysis and description of the data for the purposes of ethical protection. Member checking method was applied to check validity of the research results.

8. Research Results

8.1 Perceptions about the Core EFL Curriculum and Implementation

Teacher A viewed the core curriculum that it prescribes what must be taught to the students. She stated that all the core curriculum pre-specified learning indicators must be covered in the unit plan to make sure that the students are prepared for the national examination. However, in practice, the teachers do not actually implement the curriculum. She said, *"We rarely have to look at the curriculum because we have good textbooks, the content of which was carefully organized and presented to show that all the indicators can be achieved if we teach by the book".*

Teacher B also perceived that the learning indicators pre-specified in the core curriculum were needed. She stated that, *"It is a core indicator for what to teach and assess. Without the indicators, we are not sure what must be taught to help students pass the examination to the university".* In her view, it was not necessary to analyze needs of the stakeholders when designing a curriculum, because it was not possible to serve every need since there was a requirement from the national curriculum and national examination as a core priority. She also valued most commercial textbooks that they provide more reliable unit plan than the teachers themselves.

For both Teachers, lesson planning – the planning of teaching and learning activities, have to be designed to cover all core curriculum's pre-specified contents and to achieve the indicated outcomes. "So in the end, a lesson plan is a guideline of what we should do, not a record of what we actually do in the class", said **Teacher B. Teacher A** also noted that if the teachers wanted to conduct a complete syllabus and lesson plan for assessment, they could adopt textbook as a lesson plan or ask senior teachers to review the document and give them comments. "It is an informal style of coaching rather than formal training course that we prefer" she said.

Teacher A further explained that the teachers were supposed to submit a complete set of a course syllabus and lesson plan for every course they teach in each academic year, but in fact, it was also acceptable if the teacher only submitted one course for assessment because it already proved that "they are professional teachers", said **Teacher A**. *"We treat each other like professional, so we don't give harsh comment but exchange ideas and information", added* **Teacher B**.

For both schools, regarding assessment of curriculum implementation into classroom practices, the quality of teaching is only assessed through learning achievement of students (Grade Average Point) within three years, and both teachers perceived that it was not really a valid method to assess school-based curriculum implementation and syllabus design.

8.2 Core Curriculum Implementation Problems

8.2.1 Lack of confidence

The teacher stated that she did not have much confidence and they need some advices from experts throughout the process of curriculum development.

Teacher A: *"Now there are only the two Head of EFL subject area who are responsible for developing the school's English curriculum, but we are not experts in curriculum development. We need our curriculum to be assessed by experts and we need their advices on what is right or wrong."*

8.2.2 Lack of innovation

Both teachers thought, because of the standard of school curriculum assessment from the external sector, it was rather not possible to implement innovative ideas to the curriculum design.

Teacher A: *"We do not have the courage to integrate content related to local context, and to propose what have not been done before."*

"Although none of external assessment is conducted, we are not really empowered to be innovative, since there are formats of issues that all schools teachers have to follow when designing the curriculum (i.e. KPA analysis, course description writing, indicator-based assessing) and syllabus (i.e. syllabus and lesson plan form)."

Teacher B: *"If we initiate something different such as content integration, syllabus design and lesson plan that are deviate from the school's format, it will be rejected by the educational planning office. They prefer standardize outlook and format of a syllabus."*

8.2.3 Lack of motivation

Both teachers stated that most teachers did not have a motivation to design syllabus or lesson for language teaching since it was not essential part of the teaching evaluation.

Teacher A: *"None of the teachers submit the complete syllabus and lesson plan, except those who need to upgrade their teaching profession."*

Teacher B: *"It is what they should do but it is not a rule. No one from the government authority have ever asked to assess the curriculum or syllabus."*

8.2.4 Lack of time

Teacher A noted that most teachers knew how to prepare a syllabus and lesson plan, but they were not able to do so because of time constraint.

Teacher A: *"Teachers do not plan a lesson not because they don't know how to do it, but because they don't have time."*

"This school has special events for almost all occasions, such as on mother's day, father's day, and children's day. English teachers have to spend teaching time to organize some activities for these events."

Teacher B also mentioned about the lack of time, *"Coaching could be done regularly, but we don't have time for doing that."*

8.2.5 Lack of collaboration

Teacher A mentioned lack of collaboration from the senior teachers in curriculum implementation.

Teacher A: *"Teachers here are retiring senior. If we include them in the curriculum development, that means we give them extra work which they would not be happy about that."*

In the contrary, supportive teachers are the positive aspect of **School B.** *"Our teachers are really collaborative and supportive. If it is the school's policy, no one would do such thing that against the policy." she said.*

8.2.6 Lack of resource

Teacher B noted the factor of resource that could affect curriculum implementation in both positive and negative ways.

Teacher B also talks about the recourse factor yet in a positive way. They are supported by the local government agency. *"The school is located in the tourist area, so we receive some budget for conducing extra English activities such as junior tour guide training."*

8.2.7 Lack of applicability

Teacher B stated some reasons that cause lack of applicability in core curriculum implementation.

Teacher B: *"We like to teach English using the communicative activities which the OBEC suggested us to use because it more enjoyable. But in practice, our students cannot speak English fluently, it takes long time for them to answer one question and we don't have time to wait for their answers."*

9. Discussion

9.1 Perceptions about the Core EFL Curriculum and Implementation

Core curriculum implementers and their perceptions toward the curriculum and its implementation is the most important factor to determine successful implementation. To influence their positive perceptions of any educational reformation, it is crucial to uncover their existing perceptions. Based on the research results, there are four aspects of the teachers' perception toward a core curriculum and its implementation to be discussed.

Frist, only the grade level indicators in the core curriculum is used as a framework for the design of English core course. Although the sections of visions, mission, and expected quality of EFL learners are included in detail in the core curriculum, the policy makers from both schools did not mention about them. Having the core indicators as a guideline that direct the teachers to what content should be taught and learnt in the classroom, the teachers pointed out that a unit plan of the English core course must adhere to the core

indicators, and show that the course would help prepare the students to the national examinations. Since the percentage of students who pass the national examination was pinpointed as the only evidence of the school' success in language teaching, the schools do not have other goal of EFL teaching as significant as to cover the core indicators. They did not see that needs of local stakeholders have any crucial role in school curriculum design, as the school B teacher said that to serve the needs of everyone is not plausible since there are pre-specified expected learning outcomes needed to be achieved. These perception are inconsistent to the idea of decentralized school-based curriculum. Although a school curriculum should set the consistent philosophy and goals of language teaching (Richard, 2001), the locality of a school and ideology of local language teacher should also be illustrated through the school curriculum and syllabus (Candin, 1974).

It should be commented as well that, to have a primary focus of ELT on preparing students for a national tests risks neglecting some aspects of language, such as communicative aspects, which cannot be included in the national standardized tests. The teacher may revert to grammar- and vocabulary-based teaching instead of CLT. This problem also occurred in Vietnam where the teachers only concerned with finishing the government pre-designed learning content, while the quality and needs of classroom learners were overlooked Canh & Barnard (2009).

Second, implementation of a core curriculum in syllabus and lesson design is only perceived to be necessary for school and teacher assessment. For both school planners, syllabus and lesson plan can be descriptive, rather than reflective or evaluative document. That means, it only describes what should be done in the classroom to cover the core learning indicators. It have to be prepared and assessed when the teacher is having his or her professional career upgrading. This irregular assessment leads to the implication that the teacher assessment is based on his or her ability to conduct a lesson plan, rather than the ability to conduct classroom teaching and learning that achieve the core indicators. Because they did not perceive a syllabus and lesson plan as part of language pedagogy, it was more convenient for them to pick some well-known publishers' textbook and adopted them as course syllabuses (Hayes, 2010).

Third, in actual classroom teaching, the teachers implement textbooks as lesson plan. They perceive that the book publishers are professional course designer; they design textbooks based on the core indicators as same as what the teachers are required to do when designing a course. They even provide supplementary lesson plan and tests ready to use for the teacher. However, according to Candlin (1984), one of the reasons that the teacher should design their own syllabus is that it represents the designer's epistemological and pedagogical stance toward teaching and learning. Therefore, if the skills in language course design and teaching is actually concerned, the school planners and teachers should be the ones who design a syllabus and lesson plan not the book publisher.

Finally, both schools' policy makers commented that the teachers did not need a training on syllabus or lesson planning. Unlike English skills and teaching techniques, the teacher viewed that only coaching or giving them examples by experienced teachers on how syllabus and lesson plan should be designed is enough. This is in contrast to what suggested by Castro (2003) that components of teacher training and profession development should compose teacher training and teacher mentoring or coaching.

9.2 Problems of Core Curriculum Implementation

Successful school-based curriculum design needs a supportive system of initiation, management and assessment organized by responsible authority from the government-level to school-level. From the school policy makers' perspectives, they perceived the process of implementing the national core curriculum in the school curricula differed from inventing a new school-based curriculum. That means, they felt that there is a format and a judgment of right or wrong in the process of core curriculum implementation, although the decentralize curriculum is promoted. They revealed they felt convenient to plan a curriculum following what experts of authority tell them to do.

In addition, the school policy makers did not perceive themselves as expert in curriculum and syllabus design although they thought they were professional and experienced teachers. This lack of confidence seem to affect lack of innovation and motivation in curriculum and syllabus design, which hinders the decentralized nature of school-based curriculum. Orafi (2008) also discussed that the teachers' senses and attitudes in the impracticality of the innovation are the cause of teachers' resistance to the innovation. Thus, the government should provide teachers with appropriate training course that help education planners, teachers, and in-service teachers become confident in their role as

curriculum and syllabus developers (Markee, 1997). All the necessary development plan in terms of perceptions and practices need to be assimilated slowly. For example, the government should provide regular professional development consistent with the curriculum requirements, school mentoring program, and rewards for excellent curriculum implementation (Mackenzie, 2005).

On the other hand, having effective school's planning and management system may help reducing the difficulties of school-based curriculum design. The case of School B, which have a team of teachers to manage the curriculum design shows that it have less difficulties among the teachers comparing to school A which only the two teachers designed the school curriculum. School B teachers did not mention lack of collaboration, whereas School A teacher perceived curriculum design is an extra work which other teachers especially those who are retiring did not want to collaborate. In conclusion, the school's system of educational management and administration is significantly important to the successful curriculum implementation.

The informants also mentioned some factors that were not directly related to the teacher factor, but they are causes of problems when implementing a core curriculum in classroom practice.

These problems are: lacks of time for teachers to conduct and reflect on a lesson plan, lack of resource and classroom condition to conduct communicative language teaching. These problems are neither controllable nor solvable by individual school or teacher. This is similar to what Mackenzie (2005) found that most of local school planners and teachers in Thailand are lack of time to design appropriate curricula and syllabuses.

10. Conclusion and Implications

As Markee (1997) criticized that only rational appeal provided by the government is not enough to determine success or failure of any reformed education implementation. Lack of clarity in reformation and implementation plan from the authority could be a potential cause of the problems in implementing the reformed policy facing the school policy makers and teachers. In addition, for the decentralized curriculum to success, rural school and classroom context's social cultural constraints need to be considered (Zembylas & Barker,

2007). Therefore, there are three suggestions contributing to educational policy planners in the government sectors as well as the local school teachers.

First, for these Thai rural schools, the teachers need sufficient time and resources to implement a core curriculum in classroom teaching. Second, school policy makers and teachers should be allowed to make known to the authorities about the problems and make decision on which selective ideas from the core curriculum should be adopted or adapted to its classroom context (Markee, 1997). Furthermore, there should be more localized training which focuses on practical implementation rather than just transmission of theory in one-off, centralized course (Hayes, 2010), so that the teachers can create syllabuses and lesson plans suitable for their classroom contexts.

In summary, based on the findings, the researcher suggests that the government needs to be aware of these matters and put effort to solve the problems if decentralized curriculum is to be effectively implemented. For further development of EFL curriculum implementation and management, more research on this similar topic is needed. Those who are interested in EFL curriculum and syllabus designs and implementation could conduct research that investigate classroom teaching, in addition to school document analyses, to find if there is coherence between the designing and classroom implementing stages or not. The results could contribute to thorough understanding of the situation, and lead to the way of solving the problems which are relating to the EFL core curriculum implementation policy in Thailand.

11. References

Adey, P., & Hewiit, G. (2004). **The Professional Development of Teachers: Practice and Theory.** London: Kluwer Academic.

Atagi, R. (2002). **The Thailand Education Reform Project: School Reform Policy.** Manila: Asian Development Bank.

Boyatzis, R.E. (1998). **Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development.** Thousand Oaks, CA: Sage.

Candlin, C. (1984). **Syllabus design as a critical process. In Brumfit, C.J., (ed.).** General English Syllabus Design (ELT Document 118). Oxford: Pergamon.

Canh, L.V., & Barnard, R. (2009). Curricular innovation behind closed classroom door: a Vietnamese case study. **Prospect,** *24*(2). 20-32.

Castro, A.F. (2013). **Making Sense of Curriculum: Teachers' Perspectives on Implementing a Communicative English Language Curriculum at the Tertiary Level in Dominican Republic.** Unpublished Doctoral Dissertation, University of Exeter.

Everard, K., & Morris, G. (1996). **Effective School Management (3rd ed.).** London: Paul Chapman.

Fullan, M. (2001). **The New Meaning of Educational Change (3rd ed.).** London: Teachers College Press.

Hayes, D. (2010). Language learning, teaching and educational reform in rural Thailand: an English teacher's perspective. **Asia Pacific Journal of Education**, *30*(3): 305-319.

Iskandar, I. (2015). **Teachers' attitudes towards the implementation of the national standards in school-based EFL curriculum in south Sulawesi primary schools in Indonesia.** ICLEI: 35-49.

Johnson, R.K. (1994). **The Second Language Curriculum.** Cambridge: Cambridge University Press.

Kvale, S. (1996). **Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing.** Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Lamb, M., & Coleman, H. (2008). Literacy in English and the transformation of self and society in post-Soeharto Indonesia. **International Journal of Bilingual Education and Bilingualism,** 11: 189-205.

Mackenzie, A. (2005). **Current Developments in EFL Curriculum Reform in Thailand.** Paper presented in the 7th Language and Development Conference, Addis Ababa, Ethiopia, Retrieved on May 8, 2018 from: https://alansmackenzie.wordpress.com/2011/06/06/efl-curriculum-reform-in-thailand/

Markee, N. (1997). **Managing Curricula Innovation.** Cambridge: Cambridge University Press.

Morris, P. (1996). The management of participation in the policy making process: the case of the education commission in Hong Kong. **Journal of Education Policy,** *11*(3): 319-336.

Muensorn, A., & Tepsuriwong, S. (2009). **Vocabulary learning strategies by Thai primary school students.** Reflections, 12: 12-254.

Nakasonth, P. (1997). **The Development of Kindergarten Thai Language and Culture Curriculum for Thai Children in International Schools.** Master's Degree Dissertation. Chulalongkorn University. Bangkok: Thailand.

Nunan, D. (1993). **Syllabus Design.** Oxford: Oxford University Press.

Office of the Basic Education Commission (OBEC), Thailand (2014). **English Language Teaching Reformed Policy. Bangkok: Ministry of Education.** Retrieved on May 8, 2018 from: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:7jUrwAfqAkJ:english.obec.go.th/english/2013/index.php/th/component/attachments/download/68+&cd=1&hl=th&ct=clnk&gl=th

Orafi, S. (2008). **Investigating Teachers' Practices and Beliefs in Relation to Curriculum Innovation in ELT in Libya.** Unpublished PhD Thesis, University of Leeds. Retrieved on May 8, 2018 from: https://associates.iatefl.org/pages/materials/voicespdf/pd17.pdf

Piemkla, P. (1993). **Roles of Elementary School Teachers on Local Curriculum Development in Life Experiences Area, Educational Region One.** Master's Degree Dissertation. Chulalongkorn University. Bangkok: Thailand.

Pokpong, S. (2002). **A Study on Process of Early Childhood Thai Language and Culture Curriculum Development in International Schools.** Master's Degree Dissertation. Chulalongkorn University. Bangkok: Thailand.

Prapaisit de Segovia, L., & Hardison, D.M. (2009). Implementing education reform: EFL teachers' perspectives. **ELT Journal**, *63*(2): 154-162.

Punthumasen, P. (2007). **International Program for Teacher Education: An Approach to Tackling Problems of English Education in Thailand.** Paper presented at the 11th UNESCO-APEID Conference, Bangkok, Thailand.

Putri, A. (2016). Teachers' perceptions toward the implementation of school-based curriculum (SBC) in Indonesia. **Rangsit Journal of Educational Studies,** *3*(1): 41-47.

Rudd, W. (1973). **Teachers as curriculum developers: a second-generation viewpoint. In P. Taylor & J. Walton (eds.).** The Curriculum Research Innovation and Change. London: Ward Lock Education.

Sukamolson, S. (1998). English language education policy in Thailand. **Asian Englishes,** *1*(1): 68-91.

Tudor, I. (2001). **The Dynamics of the Language Classroom.** Cambridge: Cambridge University Press.

Walker, F. (1973). What curriculum research? **Journal of Curriculum Studies**, *5*(1): 58-72.

บทบาทของเทคโนโลยีในการช่วยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย

ประวีณ์รตา สุขรัตน์ฤทธิ์*

บทคัดย่อ

เทคโนโลยียุคดิจิทัลเข้ามามีบทบาทกับการศึกษาในปัจจุบันมาก จึงเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ที่ผู้สอนควรมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีเพื่อนำมาประยุกต์กับการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในปัจจุบันสามารถนำเทคโนโลยีมาช่วยพัฒนาการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับรูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทยที่มีอุปนิสัยการเรียนรู้แตกต่างกันทั้งแบบที่เป็น passive learning (การเรียนรู้โดยการเป็นผู้รับแต่ฝ่ายเดียว เน้นการท่องจำ) และ แบบ active learning (การเรียนรู้โดยผู้เรียนเป็นผู้ลงมือกระทำ) ในอดีตเด็กไทยส่วนใหญ่ได้ชื่อว่าเป็นเด็กขี้อาย ไม่กล้าแสดงออก ทำให้รูปแบบการเรียนรู้โดยส่วนใหญ่เป็นแบบ passive learning แต่ในยุคดิจิทัลนี้ เทคโนโลยีสามารถช่วยสร้างเสริมเปลี่ยนแปลงลักษณะนิสัยของเด็กไทยให้มีความมั่นใจและกล้าแสดงออก ทำให้การเรียนรู้สามารถพัฒนาให้เป็นแบบ active learning มากขึ้น โดยอาศัยช่องทางต่าง ๆ ของเทคโนโลยีในการเอื้อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เรียนและผู้สอน หรือระหว่างผู้เรียนกับผู้เรียนเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือจากการแสดงความคิดเห็นกันโดยการพูดคุยต่อหน้า และอันเนื่องมาจากเด็กไทยสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้นจากการค้นคว้าข้อมูลโดยใช้อินเตอร์เน็ต เด็กไทยจึงมีความมั่นใจในองค์ความรู้ของตนซึ่งนำไปสู่การกล้าแสดงความคิดเห็นในที่สุด ดังนั้นในบทความนี้จะแสดงให้เห็นถึงประโยชน์และบทบาทของการใช้เทคโนโลยีในการช่วยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่เด็กไทยจะได้รับจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

คำสำคัญ : เทคโนโลยี, รูปแบบการเรียนรู้, นักเรียนนักศึกษาไทย

* ภาควิชาภาษาตะวันตกและภาษาศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150
อีเมล : psukrutrit@hotmail.com

The Role of Technologies in Developing Thai Students' Learning styles

Praweerata Sukrutrit*

Abstract

Nowadays, there are many impacts of digital technologies on education. It is inevitable for teachers to know how to use technologies and apply them to effectively enhance pedagogy. Also, these days we can possibly use technologies to develop students' different learning styles, both passive and active learning. In the past, most Thai students tend to be very shy and reluctant to share or express their thoughts and opinions, and passive learning is considered to be the main type of learning for Thai students. However, in the digital age, technologies can help Thai students feel more confident and dare to express their thoughts and opinions between teachers to students and students to students through many channels apart from speaking face-to-face. As a result, active learning is applied more in schools and universities among Thai students. Moreover, nowadays they can more equally access knowledge via the internet to enhance their confidence. Thus, this article will illustrate the beneficial roles of using technologies to effectively enhance Thai student's learning styles and what Thai students receive from advanced technologies.

Keyword: Technologies, Learning Styles, Thai students

* Department of Western Languages and Linguistics, Faculty of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham University Khamriang, Kantharawichai, Mahasarakham 44150, THAILAND.

E-mail: psukrutrit@hotmail.com

1. บทนำ

การศึกษาในยุคดิจิทัลมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเรียนรู้ไปมากหากเปรียบเทียบกับการศึกษาในอดีต ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ไม่เพียงเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นหากรวมถึงนานาประเทศทั่วโลกด้วยเช่นกัน เด็กในยุคปัจจุบันสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ผ่านช่องทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่มีการเชื่อมต่อกับอินเตอร์เน็ตไม่ว่าจะเป็นโปรแกรมค้นหาข้อมูลออนไลน์ (search engine) อาทิเช่น Google, Yahoo, Bing, หรือแหล่งข้อมูลอื่นที่ได้มาจาก YouTube, Facebook, Twitter เป็นต้น อย่างไรก็ดีหากไม่มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับการศึกษาและเข้ากับผู้เรียนในประเทศนั้น ๆ ให้เหมาะสม ก็ถือว่าเรายังไม่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง ทั้งนี้รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้วยเช่นกันดังจะเห็นได้ว่ามีการบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ว่าให้มีการพัฒนานวัตกรรมและการนำมาใช้เป็นปัจจัยขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อยกระดับศักยภาพของประเทศในทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องการศึกษารัฐบาลได้มุ่งเน้นให้มีการศึกษาตลอดชีพโดยจัดทำสื่อการเรียนรู้ที่เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสามารถใช้งานผ่านระบบอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ให้คนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้ง่าย สะดวก ทั่วถึง ไม่จำกัดเวลาและสถานที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะเน้นยำความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีต่อการศึกษาไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะบทบาทของเทคโนโลยีในการช่วยพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย

2. รูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย

รูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทย แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือการเรียนรู้แบบ passive learning (การเรียนรู้โดยการเป็นผู้รับแต่ฝ่ายเดียว เน้นการท่องจำ) และ แบบ active learning (การเรียนรู้โดยผู้เรียนเป็นผู้ลงมือกระทำ) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็คงไม่แตกต่างไปจากการเรียนรู้ของเด็กที่มีอยู่ทุกประเทศทั่วโลก แต่หากเราต้องพิจารณาว่าเด็กไทยมีแนวโน้มในการเรียนรู้ประเภทใดมากกว่ากัน เพื่อที่จะมีวิธีส่งเสริมพัฒนาการเรียนรู้ของเด็กให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ในที่นี้จะขอสรุปคำจำกัดความของคำว่า passive learning และ active learning ดังนี้

Passive learning หมายถึง การเรียนรู้แบบผู้รับ โดยเน้นการฟังบรรยายและการถ่ายทอดองค์ความรู้จากครูผู้สอนไปสู่ผู้เรียนเป็นหลักและเน้นเนื้อหาความจำเป็นเป็นส่วนใหญ่ ส่วน Active learning หมายถึงการเรียนรู้แบบกระตือรือร้นหรือการเรียนรู้ที่ผู้เรียนลงมือกระทำด้วยตนเอง (สถาพร พฤฑฒิกุล,2555) และการเรียนแบบ Active learning คือ การที่ผู้เรียนไม่เป็นผู้รอรับข้อมูลจากครูผู้สอนแต่ฝ่ายเดียว (Mizokami, 2018) แต่เป็นการสร้างองค์ความรู้จากประสบการณ์หรือการใช้ความรู้ที่มีมาก่อนหน้ามาเข้าใจสถานการณ์การเรียนรู้ในปัจจุบัน (Schunk, 2012).

ตารางที่ 1: ความแตกต่างระหว่างการเรียนรู้แบบ Active learning และ การเรียนรู้แบบ Passive learning

ลักษณะการเรียนรู้	ตัวอย่างการเรียนรู้	พฤติกรรมผลลัพธ์ของนักเรียน
Passive	• ฟังบรรยาย • อ่านหนังสือตามหัวข้อที่เรียนมา • สอบและทำแบบทดสอบย่อยตามหัวข้อที่เรียนมา	• นักเรียนไม่มีส่วนร่วม • นักเรียนเบื่อ • นักเรียนไม่มีแรงบันดาลใจ • ท่องจำหัวข้อที่เรียนเพื่อนำไปสอบ • มีความรู้ผิวเผินในหัวข้อที่เรียน
Active	• ครูจัดและอำนวยความสะดวกให้เด็กมีการอภิปรายเกี่ยวกับเนื้อหาที่เรียน • นักเรียนหาตัวอย่างที่เกิดขึ้นในชีวิตเกี่ยวกับหัวข้อที่เรียน อภิปรายและแชร์แนวคิดกันกับเพื่อนในห้องเรียน • นักเรียนทำงานกันเป็นกลุ่ม • นักเรียนแชร์ประสบการณ์ส่วนตัวในหัวข้อที่เรียน	• นักเรียนมีความกระตือรือร้น • นักเรียนมีส่วนร่วม • นักเรียนมีความตื่นเต้น • นักเรียนสนุก • นักเรียนมีแรงบันดาลใจ • นักเรียนเข้าใจหัวข้อที่เรียนอย่างลึกซึ้ง • ไม่ต้องรีบท่องจำเนื้อหาเพื่อนำไปสอบ

ที่มา: The learning hub, 2018

จากตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการเรียนรู้แบบ active learning และ การเรียนรู้แบบ passive learning จะเห็นได้ว่า การเรียนรู้แบบ active learning มีผลลัพธ์ออกมาในเชิงบวก และตัวอย่างการเรียนรู้แบบ active learning ยังมีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก ดังนั้นในยุคดิจิทัลนี้ครูผู้สอนสามารถนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ได้ทั้งลักษณะการเรียนรู้แบบ passive learning และ รูปแบบ active learning และในบางกิจกรรม เทคโนโลยีสามารถช่วยพัฒนาการเรียนรู้แบบ passive learning ให้เป็นแบบ active learning ได้อีกด้วยโดยครูผู้สอนสามารถหากิจกรรมผ่านสื่อเทคโนโลยีที่เข้ากับลักษณะการเรียนรู้แบบ active learning ดังที่แสดงในตาราง

3. ลักษณะการเรียนรู้ของเด็กไทยสมัยก่อน

เด็กไทยสมัยก่อนมีการเรียนรู้ผ่านการจดบรรยายฟังครูในชั้นเรียนเป็นส่วนใหญ่ และการเรียนแบบท่องจำเป็นการเรียนที่มีอิทธิพลเรื่อยมาของเด็กไทย (Fernquest, 2016) ความรู้ที่ได้มาทั้งหมดต้องพึ่งพาครูผู้สอน ทั้งนี้การสอนแบบที่ครูผู้สอนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ (teacher-centered instruction) ก็เป็นที่ชื่นชอบของครูผู้สอนโดยส่วนใหญ่ด้วยเช่นกัน (Stone, 2017) เด็กจึงมีความเกรงใจและเคารพครูผู้สอนเป็นสำคัญ เด็กค่อนข้างจะเป็นฝ่ายรับข้อมูลมากกว่าเป็นฝ่ายนำเสนอข้อมูล เด็กต้องคอยฟังข้อมูลจากครูผู้สอน ซึ่งครูผู้สอนก็ได้ข้อมูลมาจากการอ่านหนังสือการจดจำเรียนรู้มาจากครูผู้สอนอีกทอดหนึ่ง และอาศัยประสบการณ์ส่วนตัวบางส่วน เมื่อเด็กไม่สามารถมีแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย เด็กก็จะมีองค์ความรู้เฉพาะที่ครูผู้สอนป้อนให้และท่องจำสิ่งที่ได้เรียนรู้มาจากครูผู้สอนและในหนังสือเพื่อเตรียมสอบและเพื่อให้สอบผ่านในรายวิชาทุกวิชาที่เรียน เมื่อเด็กต้องรอคอยองค์ความรู้จากครูผู้สอนตลอดเวลา เด็กไทยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะการเรียนรู้แบบรอรับข้อมูลจากการบรรยายของผู้สอนและนั่งฟังฝ่ายเดียว (passive learning) ไม่มีการขวนขวายหาความรู้จากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากครูผู้สอน เมื่อเด็กมีความรู้ไม่เพียงพอจึงขาดความมั่นใจ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ไม่กล้าแสดงออก และคิดว่าคำตอบของผู้สอนคือคำตอบที่ถูกต้องที่สุดแล้ว วิทยา พัฒนเมธาดา (2562) กล่าวว่า นักเรียนไทยและครูไทยต่างคุ้นชินกับการเรียนการสอนแบบ passive learning เพราะครูผู้สอนเคยเรียนแบบนั่งฟังบรรยายมาตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนกระทั่งจบปริญญาเอกเป็นส่วนใหญ่ หรือถ้าทำการทดลองปฏิบัติการก็เรียนแบบได้รับการสาธิต เป็นผู้สังเกตการณ์ทดลองหรือเรียนแบบทำการทดลองตามคำบอกจากคู่มือปฏิบัติการ ดังนั้นอาจทำให้ครูส่วนใหญ่ฝังใจว่าการเรียนการสอนแบบ passive learning เป็นการสอนที่มีมานานและถูกต้อง เมื่อมาเป็นครูจึงบรรยายให้ผู้เรียนเป็นผู้นั่งฟังและชมเฉย ๆ หรืออย่างมากก็แค่จดบันทึกสั้น ๆ ผู้เรียนก็เช่นเดียวกัน กระบวนการเรียนที่มีมาตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายก็ไม่ต่างจากที่กล่าวมา หรือแม้แต่การเรียนในมหาวิทยาลัยอาจารย์มหาวิทยาลัยยังสอนแบบบรรยาย สุดท้ายก็ได้แค่ความจำ

จากประเด็นดังกล่าวที่วิทยา พัฒนเมธาดา (2562) กล่าวมา ยิ่งเพิ่มการตอกย้ำว่าเด็กไทยใช้แค่ความจำในการเรียน คนที่มีความจำดีก็สามารถเรียนจบในระดับต่าง ๆ ได้ โดยขาดการพิจารณาว่าความรู้ที่ตนได้รับมานั้นค่อนข้างแคบเมื่อเทียบกับองค์ความรู้ที่มีอยู่ทั้งหมดในโลกนี้ เมื่อมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เกิดขึ้นในยุคดิจิทัล การรับข่าวสารและการหาองค์ความรู้นั้นเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง เด็กไทยสามารถหาองค์ความรู้ในโลกกว้างผ่านอินเตอร์เน็ตได้อย่างไร้ขีดจำกัด แทนการถ่ายทอดผ่านความทรงจำของครูผู้สอนรุ่นแล้วรุ่นเล่าเพียงอย่างเดียว หรือเพียงการอ่านหนังสือในห้องสมุดไม่กี่เล่ม

4. ลักษณะการเรียนรู้ของเด็กไทยสมัยปัจจุบัน

เด็กสมัยปัจจุบันสามารถเรียนรู้ผ่านคอมพิวเตอร์หรือมือถือที่มีสัญญาณอินเตอร์เน็ตเชื่อมต่อได้อย่างง่ายดาย แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าเด็กไทยส่วนใหญ่ยังคงเรียนรู้โดยการรับเอาข้อมูลผ่านเทคโนโลยีเช่น การดูคลิปวิดีโอและอ่านข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ซึ่งการเรียนรู้ในลักษณะนี้ถือว่ายังเป็นการเรียนแบบ passive learning (Viriyapong & Harfield, 2013) แต่อย่างไรก็ตามการใช้สื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่นนี้จะช่วยเพิ่มความคุ้นเคยทางด้านเทคโนโลยีให้กับเด็กและยังทำให้เด็กได้รับองค์ความรู้จากหลายช่องทางซึ่งดีกว่าการได้รับองค์ความรู้จากครูผู้สอนเพียงในห้องเรียนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Ezziane (2007) ที่กล่าวไว้ว่า เมื่อนักเรียนคุ้นเคยกับเทคโนโลยีอย่างคอมพิวเตอร์ อินเตอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ และแทบเลตมากขึ้น พวกเขาก็จะมีความมั่นใจมากขึ้น และมีความหงุดหงิดใจในการเรียนรู้น้อยลง ในแง่ของความมั่นใจถือว่ามีความสำคัญมากในยุคปัจจุบันเพราะหากเด็กมีความมั่นใจเพิ่มมากขึ้นแล้วเด็กจะมีบุคลิกที่กล้าแสดงออก กล้าแสดงความคิดเห็นมากขึ้น นี้จึงเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งว่าทำไมเทคโนโลยีถึงเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเรียนรู้ของเด็กไทย

ตารางที่ 2 : ตารางเปรียบเทียบการเรียนรู้ของเด็กไทยสมัยก่อนกับเด็กไทยยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาท

ลักษณะการเรียนรู้ของเด็กไทยสมัยก่อน	ลักษณะการเรียนรู้ของเด็กไทยยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาท
1. ท่องจำเพื่อนำไปสอบ	1. ท่องจำน้อยลง รู้จักใช้เทคโนโลยีเสริมความเข้าใจมากขึ้น
2. จดคำบรรยายอย่างเดียว อ่านหนังสือเพิ่มเติมบ้าง	2. มีการหาองค์ความรู้เพิ่มเติมจากอินเตอร์เน็ต
3. เชื่อครูผู้สอนทุกอย่าง	3. ไม่เชื่อครูผู้สอนเสมอไป มีการหาหลักฐานอ้างอิงเพิ่มเติมจากอินเตอร์เน็ต
4. เรียนแบบ passive learning เป็นจำนวนมาก	4. การเรียนยังคงเป็นแบบ passive learning ส่วนใหญ่ แต่ก็มีการพัฒนาตนเองในการหาแหล่งข้อมูลองค์ความรู้ต่าง ๆ ด้วยตนเองเพิ่มขึ้น และมีการเรียนแบบ active learning มากขึ้น
5. ส่วนใหญ่ไม่กล้าแสดงออกและไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่ขัดแย้งกับครูผู้สอน	5. กล้าแสดงออก กล้าแสดงความคิดเห็น และกล้าโต้ตอบกับครูผู้สอนมากขึ้น โดยนำข้อมูลที่หาได้จากแหล่งต่าง ๆ ผ่านเทคโนโลยีมาอ้างอิง แสดงชี้แจงให้ครูผู้สอนรับทราบ
6. หาแหล่งข้อมูลเรียนรู้เพิ่มเติมได้ยาก นอกเหนือจากหนังสือตำราในห้องสมุด	6. สามารถหาแหล่งข้อมูลเพิ่มเติมได้โดยสะดวกจากอินเตอร์เน็ต

ตารางด้านบนสรุปมาจากการสังเกตพฤติกรรมของเด็กไทยในระดับมหาวิทยาลัยทุกชั้นปีที่ผู้เขียนเคยสัมผัสมาจากประการณ์สอนเป็นระยะเวลา 15 ปี

5. พฤติกรรมที่ควรจะเป็นในการเรียนรู้ของเด็กไทยในศตวรรษที่ 21

พฤติกรรมการเรียนรู้ของเด็กไทยในศตวรรษที่ 21 ควรสอดคล้องกับนวัตกรรมเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อจะได้ก้าวทันโลกในทุก ๆ มิติ และควรมีทักษะที่จำเป็นสำหรับศตวรรษที่ 21 โดยวิจารณ์ พานิช (2555) ได้กล่าวว่าทักษะเพื่อการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ 21 ควรเป็นการเรียนจากการค้นคว้าเองของเด็ก โดยมีครูเป็นผู้ช่วยแนะนำ และช่วยออกแบบกิจกรรมที่ช่วยให้นักเรียนแต่ละคนสามารถประเมินความก้าวหน้าของการเรียนรู้ของตนเองได้ โดยครูผู้สอนสามารถนำทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 ไปสอดแทรกในทุกวิชาแกนหลัก ได้แก่ ความรู้เกี่ยวกับโลก (Global Awareness) ความรู้เกี่ยวกับการเงิน เศรษฐศาสตร์ ธุรกิจ และการเป็นผู้ประกอบการ (Financial, Economics, Business and Entrepreneurial Literacy) ความรู้ด้านการเป็นพลเมืองที่ดี (Civic Literacy) ความรู้ด้านสุขภาพ (Health Literacy) และความรู้ด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Literacy) หากจะกล่าวถึงทักษะเฉพาะเจาะจงสำหรับเด็กในศตวรรษที่ 21 พึงมีคือ

- ทักษะด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม จะเป็นตัวกำหนดความพร้อมของนักเรียนเข้าสู่โลกการทำงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ ความริเริ่มสร้างสรรค์และนวัตกรรม, การคิดอย่างมีวิจารณญาณและการแก้ปัญหา, การสื่อสารและการร่วมมือ
- ทักษะด้านสารสนเทศ สื่อ และเทคโนโลยี เนื่องด้วยในปัจจุบันมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อและเทคโนโลยีมากมาย ผู้เรียนจึงต้องมีความสามารถในการแสดงทักษะการคิดอย่างมีวิจารณญาณและปฏิบัติงานได้หลากหลาย โดยอาศัยความรู้ในหลายด้าน เช่น ความรู้ด้านสารสนเทศ ความรู้เกี่ยวกับสื่อ ความรู้ด้านเทคโนโลยี
- ทักษะด้านชีวิตและอาชีพ ในการดำรงชีวิตและทำงานในยุคปัจจุบันให้ประสบความสำเร็จ นักเรียนจะต้องพัฒนาทักษะชีวิตที่สำคัญคือ ความยืดหยุ่นและการปรับตัว การริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นตัวของตัวเอง
- ทักษะสังคมและสังคมข้ามวัฒนธรรม การเป็นผู้สร้างหรือผู้ผลิต (Productivity) และความรับผิดชอบเชื่อถือได้ (Accountability) ภาวะผู้นำและความรับผิดชอบ (Responsibility) ทักษะของคนในศตวรรษที่ 21 ที่ทุกคนจะต้องเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ การเรียนรู้ 3R x 7C 3R คือ Reading (อ่านออก), (W)Riting (เขียนได้), และ (A)Rithemetics (คิดเลขเป็น) และ 7C ได้แก่

Critical Thinking and Problem Solving (ทักษะด้านการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และทักษะในการแก้ปัญหา)

Creativity and Innovation (ทักษะด้านการสร้างสรรค์ และนวัตกรรม)

Cross-cultural Understanding (ทักษะด้านความเข้าใจความต่างวัฒนธรรมต่างกระบวนทัศน์)

Collaboration, Teamwork and Leadership (ทักษะด้านความร่วมมือ การทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำ)

Communications, Information, and Media Literacy (ทักษะด้านการสื่อสารสารสนเทศและรู้เท่าทันสื่อ)

Computing and ICT Literacy (ทักษะด้านคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร)

Career and Learning Skills (ทักษะอาชีพ และทักษะการเรียนรู้)

ดังนั้น เมื่อเราเห็นแล้วว่าทักษะที่เด็กไทยควรเรียนรู้มีอะไรบ้าง ครูผู้สอนก็สามารถเลือกพัฒนาทักษะผ่านเทคโนโลยีให้เหมาะสมกับวิชาที่สอนเข้าไปด้วยไม่ว่าจะจัดให้เป็นการเรียนรู้แบบ passive learning แบบ active learning หรือ แบบผสมผสานทั้ง passive learning และ active learning ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การเรียนรู้ว่าครูผู้สอนมีความตั้งใจจะให้เด็กเน้นทักษะไปทางด้านใดบ้าง หรือ ตั้งใจจะให้ผลลัพธ์ในการเรียนรู้ของเด็กออกมาในรูปแบบใดเป็นพิเศษ

6. บทบาทของครูผู้สอนกับการจัดการเรียนรู้แบบ passive learning และ active learning ผ่านเทคโนโลยี

ครูผู้สอนต้องรู้จักสังเกตว่าเด็กส่วนใหญ่ในห้องเรียนมีลักษณะที่ค่อนไปทาง passive learning หรือ active learning แล้วจึงจัดกิจกรรมผ่านเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นสื่อการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนองค์ความรู้กันในชั้นเรียน เด็กที่มีลักษณะชอบการเรียนแบบ active learning จะชอบแสดงความคิดเห็น ชอบทำกิจกรรมร่วมกับเพื่อนในห้อง ชอบการเรียนรู้ที่ได้ลงมือทำด้วยตนเอง ส่วนเด็กที่ชอบเรียนแบบ passive learning จะชอบการเรียนแบบจดคำบรรยาย ชอบนั่งนิ่งๆ ชอบการทำแบบทดสอบคนเดียวเพื่อเป็นการทดสอบองค์ความรู้ที่ได้เรียนมา (Rodriguez, 2018) อีกลักษณะหนึ่งของเด็กที่ชอบการเรียนแบบ passive learning คือเด็กขี้อายเนื่องจากเด็กขี้อายไม่ชอบการแสดงออกหรือทำกิจกรรมร่วมกับกลุ่มเพื่อนใหญ่ๆ ครูผู้สอนจึงมีหน้าที่คอยสังเกตพฤติกรรมของเด็กในห้องเพิ่มเติมว่าเด็กคนไหนมีลักษณะขี้อายบ้าง Leask (2014) ได้กล่าวไว้ว่าเด็กที่ขี้อายมีลักษณะที่ชอบอยู่เงียบๆ หลีกเลี่ยงการพูดคุย ไม่ชอบการมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนในห้อง ไม่ค่อยยกมือถามหรือตอบคำถามในชั้นเรียน ชอบทำงานคนเดียว หรืองานที่เป็นกลุ่มเล็ก ๆ ชอบการสื่อสารผ่านการเขียนมากกว่าการแสดงความคิดเห็นหรือการซักถามทางวาจา

ดังนั้น วิธีช่วยให้เด็กขี้อายหรือเด็กที่ชอบการเรียนรู้แบบ passive learning ไม่รู้สึกเคอะเขินหรือมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นออกมามากขึ้นได้แก่

- การคอมเม้นต์งานตัวต่อตัวผ่านการสื่อสารเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การส่งข้อความในเฟซบุ๊ค ในอีเมล์ ในไลน์ หรือใช้โปรแกรม Google Classroom ที่สามารถแสดงความคิดเห็นต่องานแต่ละชิ้นเป็นการส่วนบุคคล ในทางกลับกันครูผู้สอนก็ควรเปิดโอกาสให้เด็กแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระผ่านช่องทางดังกล่าวด้วยเช่นกัน เด็กเหล่านี้ก็จะมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นและกล้าที่จะแสดงออกมากขึ้น ครูผู้สอนอาจจะเปิดช่องทางการติดต่อสื่อสารให้เด็กเหล่านี้ในเวลาเรียนในห้องเรียนด้วย วิธีการเช่นนี้ถือว่าเป็นทางเลือกที่จะทำให้เด็กขี้อายไม่รู้สึกเคอะเขินในซักถามหรือแสดงความคิดเห็น เนื่องจากเด็กขี้อายหรือเด็กที่มีการเรียนแบบ passive learning จะไม่กล้ายกมือถามในชั้นเรียนและไม่ชอบการพูดหน้าชั้นให้ใครได้ยินความคิดเห็นของตน ครูผู้สอนจึงควรหมั่นเช็คและสังเกตจากมือถือของตนว่ามีข้อความแสดงความคิดเห็นหรือข้อซักถามจากเด็กขี้อายหรือเด็กที่มีการเรียนรู้แบบ passive learning หรือไม่
- การมอบหมายงานให้ทำเป็นคู่หรือกลุ่มเล็ก ๆ มากขึ้น โดยให้เด็กเลือกกลุ่มเอง เพื่อให้ไม่เป็นการบังคับจิตใจ เด็กก็จะคุ้นเคยกับการพูดคุยกับสมาชิกร่วมชั้นคนอื่น และคุ้นเคยกับการเข้าสังคมมากขึ้น ทั้งนี้อาจจะให้เด็กนำเสนองานเป็นรูปแบบคลิปวิดีโอผ่านทางมือถือ และส่งเข้าเฟซบุ๊คกลุ่มที่เรียนแต่ละรายวิชา

สิ่งสำคัญที่สุดคือ ครูผู้สอนต้องเปิดใจรับเทคโนโลยีและเปิดใจในการมีปฏิสัมพันธ์ที่อบอุ่นกับเด็กเนื่องจากมีหลักฐานพบว่าเด็กที่ขี้อายหรือมีพฤติกรรมออกไปในการเรียนรู้แบบ passive learning นั้นมีความเกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างครูผู้สอนและเด็กเอง หากครูผู้สอนมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดและมีความอบอุ่นให้กับเด็ก เด็กก็จะมีผลการเรียนรู้ออกมาในเชิงบวก (Hamre & Pianta, 2001)

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าเทคโนโลยีสามารถมาช่วยขจัดอุปสรรคการเรียนรู้ของเด็กขี้อายหรือเด็กที่ชอบการเรียนรู้แบบ passive learning แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าการเรียนแบบ passive learning นั้นไม่ดี การเรียนรู้แบบ passive learning ถือว่ายังมีความสำคัญมากเช่นเดียวกันสำหรับการเรียนรู้ในประเทศไทย สิ่งที่ควรปรับปรุงคือครูผู้สอนควรหาทางออกให้เด็กที่มีลักษณะการเรียนรู้แบบ passive learning สามารถแสดงความคิดเห็น แสดงความสามารถให้เป็นที่ประจักษ์ผ่านช่องทางเทคโนโลยีในยุคนั้น ๆ ให้มากขึ้น ทั้งหากลยุทธ์วิธีเสริมสร้างให้เด็กที่มีการเรียนรู้แบบ passive learning ปรับเปลี่ยนลักษณะให้เป็นการเรียนรู้แบบ active learning มากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ไม่ว่าจะเป็นการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีแบบใดก็ตามควรคำนึงว่าการสอนในรูปแบบ passive learning ยังมีความสำคัญอยู่ไม่น้อย เพราะถ้าเด็กไม่ตั้งใจฟังคำบรรยาย ไม่จดคำบรรยาย ไม่ใส่ใจองค์ความรู้ใน PowerPoint ที่ครูผู้สอนนำมาถ่ายทอด หรือ ละทิ้งการหาอ่านข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต การดูคลิปวิดีโอต่าง ๆ ผ่านสื่อ เนื้อหาความรู้ของเด็กก็จะไม่แน่น ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคที่นำไปสู่การต่อยอดองค์ความรู้ หรือพัฒนาไปสู่การเรียนแบบ active learning ได้ไม่ดีเท่าที่ควร เพราะถึงอย่างไรก็

ตามการเรียนรู้แบบ active learning เด็กก็ควรมีพื้นที่ได้จากการเรียนแบบ passive learning มาพอสมควรบ้างแล้ว ดังนั้นการเรียนทั้งสองรูปแบบจึงเป็นการเรียนรู้ที่เกื้อกูลกันอยู่ในตัว หน้าที่ของครูผู้สอนคือการจัดให้มีรูปแบบกิจกรรมที่เป็นการเรียนรู้แบบ active learning เพิ่มขึ้น เช่นการให้เด็กทำงานร่วมกัน ให้เด็กรู้จักคิดวิเคราะห์แก้ปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ มากขึ้นเพื่อที่จะเชื่อมโยงองค์ความรู้เดิมกับองค์ความรู้ใหม่ที่เด็กได้หาเพิ่มเติมขึ้นมา การที่เด็กได้เรียนรู้แบบ passive learning แล้วต่อยอดด้วยการเรียนรู้แบบ active learning ถือว่าเป็นการเรียนรู้ที่สมบูรณ์แบบมากเพราะเด็กจะมีความเข้าใจที่ลึกซึ้งครบทุกมิติมากกว่าการเรียนรู้เพียงรูปแบบหนึ่งรูปแบบใดเพียงรูปแบบเดียว

การออกแบบรูปแบบกิจกรรมในเชิง active learning

เวลาที่ครูผู้สอนจะจัดกิจกรรมขึ้นมาสักหนึ่งกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนพัฒนาการเรียนรู้ให้เป็นการเรียนรู้เชิง active learning ให้มากขึ้นนั้น ครูผู้สอนควรถามตัวเองก่อนว่า กิจกรรมนี้จะทำให้เด็กสนุกและอยากมีส่วนร่วมไหม หัวข้อที่จัดขึ้นจะทำให้เด็กอภิปรายกันเองและครูเป็นแค่ผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ไหม กิจกรรมนี้จะช่วยเชื่อมโยงข้อมูลใหม่กับโลกในปัจจุบันไหม ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของการเรียนรู้ไหม (The learning hub, 2018) ถ้ากิจกรรมทั้งหมดไปในทิศทางตามที่ได้กล่าวมาและมีการนำไปผสมผสานกับเทคโนโลยีสื่อดิจิทัลต่าง ๆ ด้วยก็ถือว่าเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจสำหรับการเรียนรู้ของเด็กในศตวรรษที่ 21

กิจกรรมแบบ active learning สามารถจัดขึ้นได้ทั้งแบบรายบุคคล แบบกลุ่มเล็ก และกลุ่มใหญ่ กิจกรรมที่จัดว่าเป็น active learning ได้แก่ การแสดงบทบาทสมมติ การให้ทำโครงการต่าง ๆ การใช้กรณีตัวอย่าง การตั้งคำถาม การเรียนแบบเน้นปัญหาเป็นฐาน การแลกเปลี่ยนความคิด การวิเคราะห์วิดีโอ การใช้แผนผังความคิด การเรียนรู้แบบโต้วาที การเรียนรู้แบบกระบวนการวิจัย เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างของกิจกรรมทั้งหมดนี้ครูผู้สอนอาจนำมาประยุกต์ใช้กับเทคโนโลยีหรือแอพพลิเคชั่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้ผู้เรียน ส่งงานในรูปแบบคลิปวิดีโอ แทนการรายงานหน้าชั้นบางโอกาส เพื่อเป็นการประหยัดเวลาในห้องเรียน และยังช่วยให้ผู้เรียนที่ขี้อายหรือชอบการเรียนรู้แบบ passive ค่อยๆปรับตัวในการทำกิจกรรมแบบ active learning มากขึ้น การให้ทำวิดีโอส่งแทนการพูดหน้าชั้นเรียนดีกับผู้เรียนที่ขี้อายหรือผู้เรียนที่ชอบการเรียนแบบ passive learning อย่างไร คำตอบก็คือ ผู้เรียนประเภทนี้ไม่ชอบคนกลุ่มเยอะ ถ้าให้นำเสนองานหน้าชั้นเรียนก็อาจเกิดความเขินอาย แต่ถ้าครูผู้สอนสั่งให้ทำคลิปวิดีโอมาส่งแทน ผู้เรียนเหล่านี้จะสามารถเลี่ยงการเจอเพื่อนกลุ่มใหญ่ในห้องและมีโอกาสฝึกซ้อมในกลุ่มย่อยที่มีจำนวนสมาชิกไม่มาก หากไม่พอใจก็อัดวิดีโอได้ใหม่หลายครั้งจนกว่าจะพอใจ ผู้เรียนก็จะมีความมั่นใจมากกว่าการนำเสนองานหน้าห้องที่ไม่มีโอกาสแก้ตัวหลายครั้งเหมือนการอัดคลิปวิดีโอส่ง ความประหม่าในการเรียนในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะลดลงไปเมื่อได้ทำงานกับกลุ่มย่อยเล็ก ๆ แล้วส่งงานผ่านสื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ แทน วิธีการนี้ถือว่าเป็นการเตรียมความพร้อมให้เด็กได้คุ้นชินกับการทำกิจกรรมต่าง ๆ ในรูปแบบ active learning ในเบื้องต้น เมื่อเด็กมีโอกาสได้ทำกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆเหล่านี้ผ่านสื่อเทคโนโลยีบ่อย ๆ เด็กก็จะเกิดความคุ้นเคย จนในที่สุดก็สามารถนำเสนองานทั้งในรูปแบบนำเสนองานหน้าชั้นเรียน และรูปแบบนำเสนองานผ่านสื่อเทคโนโลยีได้อย่างมั่นใจได้เท่าเทียมกันทั้งสองรูปแบบ

จะเห็นได้ว่าบทบาทของครูผู้สอนควรปรับรับกับเทคโนโลยีที่เข้ามาในยุคสมัยนั้น ๆ เพื่อให้การเรียนรู้ของเด็กในรูปแบบต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หากจะเปรียบเทียบบทบาทของครูผู้สอนในสมัยศตวรรษที่ 20 กับสมัยศตวรรษที่ 21 ก็สามารถเห็นได้ตามตารางด้านล่างนี้

ครูในศตวรรษที่ 20	**ครูในศตวรรษที่ 21**
สอน สั่งสอน	ฝึก/โค้ช/อำนวย
ถ่ายทอดความรู้	อำนวยการสร้าง
รู้ผิวเผิน	รู้จริง
สอนวิชา	พัฒนาครบด้าน
รู้วิชา	มีทักษะ
ผู้รู้	ผู้เรียนรู้
รอบรู้วิชา	กำกับการเรียนรู้ของตน

(วิจารณ์ พาณิช, 2555)

จากตารางจะเห็นได้ว่าครูผู้สอนในยุคศตวรรษที่ 21 ไม่ได้เป็นเพียงผู้รู้อีกต่อไป หากจะต้องเป็นผู้เรียนรู้ด้วย ดังนั้นครูผู้สอนต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยยอมให้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ทั้งของตัวผู้สอนเองและทั้งของเด็ก และครูผู้สอนควรปรับลักษณะการเรียนรู้ของเด็กให้เข้ากับชีวิตจริงในโลกปัจจุบันมากที่สุด

ในยุคปัจจุบันจึงไม่ใช่เรียนแล้วได้เพียงความรู้เท่านั้น แต่ต้องเรียนแล้วเอาไปใช้งานในอาชีพได้จริง ในที่นี้ขอยกตัวอย่างจากวิชาการแปล วิชาการแปลในยุคดิจิทัลนี้ครูผู้สอนไม่ควรจำกัดหรือบังคับเด็กว่าต้องใช้ดิกชันนารีหรือพจนานุกรมแบบเป็นเล่มกระดาษแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น เวลาเรียนหรือเวลาสอบในห้องครูผู้สอนควรอนุญาตให้เด็กค้นคว้าหาความหมายของคำศัพท์ต่าง ๆ จากในมือถือได้เสมือนนักแปลมืออาชีพ ตัวจริงที่ต้องอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ในอินเตอร์เน็ตมาช่วยในการแปล เนื่องจากปัจจุบันมือถือของเด็กส่วนใหญ่มีอินเตอร์เน็ตติดตั้งไว้แล้ว และหากดูวิธีการทำงานของนักแปลที่เขาทำงานกันจริงในยุคปัจจุบันเขาไม่ได้ใช้ แค่เพียง แค่พจนานุกรมเป็นเล่มเหมือนสมัยก่อน แต่เขาค้นหาข้อมูลทุกอย่างจากอินเตอร์เน็ตจากหลายๆ แหล่งข้อมูล และค้นหาเปรียบเทียบความหมายของคำศัพท์แต่ละคำจากพจนานุกรมออนไลน์หลายเว็บไซต์เพื่อหาความหมายให้ตรงกับบริบทและตรงกับภาษาที่ใช้จริงในปัจจุบันให้มากที่สุด นอกจากนี้กระบวนการในการผลิตพจนานุกรมขึ้นมาใหม่สักเล่ม ถือว่าใช้เวลานานมาก และคำศัพท์ที่อยู่ในพจนานุกรมบางเล่มก็ยังไม่อัพเดต ยังไม่มีการบรรจุคำศัพท์ที่ใช้กันจริงในยุคสมัยนั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่ในแต่ละยุคจะมีคำศัพท์เกิดขึ้นมาใหม่ตลอดเวลา เช่น มีแสลงใหม่ มีชื่อโรคใหม่ๆ ชื่อเทคโนโลยีใหม่ๆ ในทางตรงกันข้ามองค์ความรู้ทางด้านคำศัพท์และความหมายที่มีอยู่ในอินเตอร์เน็ตกลับทันสมัย หาข้อมูลได้ง่ายกว่า เพราะมีผู้คนเข้าไป

โพสต์เข้าไปอัพเดตองค์ความรู้ใหม่ๆได้ตลอดเวลา ดังนั้นองค์ความรู้ทางด้านความหมายของคำศัพท์ใหม่ ๆ ที่เผยแพร่ไว้แล้วในอินเตอร์เน็ตจึงเป็นที่นิยมมากกว่าสำหรับนักแปลในยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ครูผู้สอนบางท่านอาจกังวลกับสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ที่สามารถเกิดขึ้นได้จากการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในห้องเรียน เช่น กลัวเด็กลอกกันถ้าใช้มือถือหรือกลัวเด็กส่งคำตอบหากันผ่านแอพพลิเคชั่นต่าง ๆ หากครูผู้สอนบางท่านกลัวว่าจะเกิดกรณีดังกล่าวในห้องเรียนของท่าน ครูผู้สอนก็ควรสอนสอดแทรกจริยธรรมเข้าไปกับการเรียนการสอนด้วย สอนให้เด็กรู้จักความซื่อสัตย์ การเคารพตัวเอง การให้เกียรติอาจารย์ผู้สอน หรือหากกลัวเด็กเล่นมือถือในห้องเรียนโดยไม่จำเป็น ครูผู้สอนก็ต้องหากิจกรรมที่เด็กสามารถใช้มือถือหาองค์ความรู้ขณะเรียนเพื่อเบี่ยงเบนพฤติกรรมเด็กให้ไปสนใจเฉพาะสิ่งที่เรียนแทน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้พัฒนาการเรียนการสอนอาจเกิดขึ้นจากเหตุปัจจัยอื่น ๆ ได้เช่นกัน ยกตัวอย่างจากการวิจัยในประเทศเวียดนาม จังหวัดกาวบั่ง เกี่ยวกับ การศึกษาทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่21 ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย (เหงียน ถิ ทู ฮ่า และ สิรินาถ จงกลกลาง 2561) ในงานวิจัยชิ้นนี้ลักษณะการเรียนรู้ของเด็กเวียดนามค่อนข้างคล้ายคลึงกับเด็กไทยตรงที่ครูผู้สอนส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการสอนแบบบรรยายและผู้เรียนยังขาดการลงมือปฏิบัติจริง ทั้งนี้ได้มีความพยายามที่จะนำนวัตกรรมเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการเรียนรู้เพื่อให้เด็กได้ฝึกความคิดสร้างสรรค์ ฝึกการมีส่วนร่วมในการเรียนรู้มากขึ้น แต่ปัญหาที่พบคือ ความไม่พร้อมในการเตรียมผลิตสื่อให้เหมาะสมกับงาน การขาดอุปกรณ์ทันสมัยในการเรียนการสอนให้เพียงพอกับการใช้งานจริง และ ผู้เรียนไม่ให้ความสำคัญกับรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับประเทศไทยในบางโรงเรียนหรือบางมหาวิทยาลัยอาจมีเทคโนโลยีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียนนักศึกษาเช่นกันหากพูดถึงจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์หนึ่งเครื่องต่อนักเรียนนักศึกษาหนึ่งคน แต่หากดูในแง่ของการใช้โทรศัพท์มือถือของเด็กไทยในปัจจุบันจะพบว่าเด็กไทยส่วนใหญ่ใช้โทรศัพท์มือถือที่มีอินเตอร์เน็ตติดตั้งไว้แล้ว ดังนั้นในจุดนี้น่าจะไม่เป็นปัญหาหลักกับเด็กไทยหากจะมีการใช้เทคโนโลยีผ่านโทรศัพท์มือถือมาช่วยในการเรียนการสอน ส่วนในเรื่องการเตรียมผลิตสื่อให้เหมาะสมกับงาน ครูผู้สอนควรมีการปรึกษาหารือกับครูผู้สอนท่านอื่น ๆ ที่สอนในวิชาเดียวกันด้วยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนวิธีการสอนใหม่ๆผ่านเทคโนโลยีให้แก่ผู้เรียน อีกทั้งครูผู้สอนควรกระตุ้นหรือชี้แสดงให้ผู้เรียนได้ตระหนักถึงความสำคัญในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ด้วยตนเองทั้งในและนอกห้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ ผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างโทรศัพท์มือถือนี้ด้วย ไม่ใช่มีโทรศัพท์มือถือไว้แค่เพียงคุยหรือพิมพ์บทสนทนาหาเพื่อนเพียงเท่านั้น

7. บทบาทเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่อการเรียนรู้ของเด็กไทยในศตวรรษที่ 21

ในโลกที่มีอินเตอร์เน็ตและเทคโนโลยีสมัยใหม่มากมายในปัจจุบันนี้ถือได้ว่าผู้เรียนมีความโชคดีในการเรียนรู้เป็นอย่างมาก เนื่องจากได้เรียนรู้ในสภาพแวดล้อมที่มีความยืดหยุ่น (Zhang, 2013) คือเรียนรู้ได้ตลอดเวลาไร้ขีดจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยก่อน ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ผ่านอินเตอร์เน็ตในห้องเรียนหรือนอกห้องเรียนได้เสมอภาคเท่าเทียมกันนอกเหนือจากการสอนที่ครูผู้สอนจัดบทเรียนมาให้เรียนกันในห้องในยุคไทยแลนด์ 4.0 นี้ Sumter (2019) ได้เสนอการใช้เทคโนโลยีมาแทนที่การเรียนแบบท่องจำตามที่เคยมีมาแต่อดีต ด้วยการนำเสนอวิธี 4Cs ที่จะใช้ร่วมกันระหว่างครูผู้สอนและผู้เรียน นั่นก็คือ การสื่อสาร (Communication) ความร่วมมือ (Collaboration) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) และ การสะท้อนคิดแบบมีวิจารณญาณ (Critical Reflection) โดยครูพันธ์ใหม่ยุคดิจิทัลในศตวรรษที่ 21 ควรที่จะยอมรับแนวคิด “ฉันไม่รู้ แต่จะหาคำตอบมาให้” (“I don’ know, but I will get back to you”) เพราะความรู้ในโลกดิจิทัลในอินเตอร์เน็ตมีมากมาย ไม่มีใครสามารถรู้ทุกสรรพสิ่งบนโลกนี้ได้ทั้งหมด เพียงแต่ต้องไม่ละเลยในการอัพเดตองค์ความรู้ใหม่ๆของตนอยู่ตลอดเวลา ครูผู้สอนไม่ใช่ผู้ป้อนองค์ความรู้ให้เด็กมิติเดียวอีกต่อไป ครูผู้สอนควรจัดกิจกรรมผ่านสื่อเทคโนโลยีให้เด็กได้มีการเรียนรู้ด้วยตัวเอง มีการสื่อสารซึ่งกันและกันระหว่างเด็กกับครูผู้สอน และสื่อสารระหว่างเพื่อนร่วมชั้นด้วยกัน สอนให้เด็กมีการแสดงความคิดกับเพื่อนร่วมห้อง แสดงความคิดกับครูผู้สอนได้ทั้งทางตรงโดยวาจา และสื่อสารทางอ้อมโดยผ่านช่องทางเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงสอนให้เด็กกล้าโต้แย้งแสดงความคิดกับครูผู้สอนหากมีเหตุผลอ้างอิงจากข้อมูลในสื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือ

Mobile Learning

ในศตวรรษที่ 21 ถือว่าเป็นยุคที่นักเรียนนักศึกษามีบรรยากาศรอบตัวแวดล้อมไปด้วยมือถือ และมือถือสามารถช่วยเติมเต็มความต้องการทางด้านข้อมูลด้านต่าง ๆ ได้ (Maceira & Wong, 2017) การใช้มือถือช่วยให้นักเรียนนักศึกษาไทยสามารถเรียนรู้องค์ความรู้ต่าง ๆ ได้ทั้งในห้องเรียนและนอกห้องเรียน เพราะธรรมชาติของมือถือสามารถพกพาติดตัวไปได้ทุกหนทุกแห่ง และการเรียนผ่านกิจกรรมที่ใช้มือถือนั้นช่วยให้เด็กมีส่วนร่วมในบทเรียน และทำให้เด็กมีการเรียนแบบร่วมด้วยช่วยกันมากขึ้น (Fabian & MacLean 2014) ดังนั้นบรรดาครูผู้สอนทั้งในระดับมัธยมและระดับมหาวิทยาลัยควรที่จะหาวิธีประยุกต์ใช้อุปกรณ์มือถือที่เด็กมีกันทุกคนอยู่แล้วมาส่งเสริมประสิทธิภาพการเรียนการสอนที่มีอยู่ ซึ่งนับเป็นความท้าทายของครูผู้สอนในศตวรรษที่ 21 เป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามมีครูผู้สอนหลายคนให้ความเห็นว่าการนำโทรศัพท์มือถือมาใช้ในห้องเรียนจะทำให้เด็กเบี่ยงเบนความสนใจไปจากบทเรียน ทำให้การสอนขาดประสิทธิภาพ (Handal et al., 2003) ประเด็นที่กล่าวมานี้สามารถแก้ไขได้หากครูผู้สอนมีการออกแบบบทเรียนให้มีความน่าสนใจ โดยอาจคิดกิจกรรมการเรียนรู้ในรูปแบบเกม เป็นต้น ทุกอย่างขึ้นอยู่กับครูผู้สอนว่าบทเรียนไหน เนื้อหาไหนเหมาะสมที่จะให้เด็กใช้มือถือเพื่อหาข้อมูลออนไลน์ประกอบการเรียนในชั้นเรียน วิธีที่จะใช้มือถือเพื่อพัฒนารูปแบบการเรียนรู้ของเด็กไทยจาก passive learning เปลี่ยนเป็นการเรียนรู้แบบ active learning ได้ก็คือ แทนที่จะให้เด็กหาข้อมูลแล้วเขียนรายงานของแต่ละคนมาส่งครูผู้สอน ครูผู้สอนอาจมอบหมายให้เด็กทำงานเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ช่วยกันหาข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากนั้นก็นำข้อมูลมาที่ได้จากการค้นคว้าปรึกษาหารือกัน

มาอัดเป็นคลิปวิดีโอแล้วส่งในกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เด็กได้แบ่งปันองค์ความรู้ให้เพื่อนกลุ่มอื่น ๆ ได้เรียนรู้ผ่านมืออีกทีหนึ่ง

Facebook เป็นสื่อเทคโนโลยีที่ช่วยเพิ่มความสะดวกให้ครูผู้สอน ครูผู้สอนสามารถเปิดกลุ่มทำกิจกรรมต่าง ๆ กับผู้เรียน เช่น ผู้เรียนสามารถส่งงานให้ครูผู้สอนทาง Facebook หรือครูผู้สอนใช้ Facebook เป็นสื่อในการแจ้งข่าวหรือสั่งงานต่าง ๆ กับผู้เรียน ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนมีช่องทางปฏิสัมพันธ์กับครูผู้สอนและเพื่อนร่วมห้องได้มากขึ้น หรืออาจจะมีการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ถ่ายทอดสดผ่าน Facebook ได้เหมือนกัน กรณีนี้อาจารย์ผู้สอนอาจจะอนุญาตให้เด็กทำกิจกรรมบางอย่างนอกห้องเรียนแล้วถ่ายทอดสดให้เพื่อนๆ ในห้องเรียนได้รับรู้ด้วย ซึ่งเป็นการสร้างสีสันให้กับการเรียนรู้ในหัวข้อต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

Skype, Line เมื่อต้องการติดต่อสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องใช้เสียงและวิดีโอ Skype และ Line สามารถเป็นตัวเลือกได้อีกช่องทางหนึ่งเช่นกันช่องทางนี้สามารถทำให้เด็กทำงานร่วมกันได้แม้จะอยู่ต่างที่กัน เช่นเวลาทำการบ้านที่บ้านแล้วต้องระดมความคิดช่วยกันทำรายงานเป็นต้น

Google Classroom เป็นบริการสำหรับ Google Apps for Education ประโยชน์ของการจัดการเรียนการสอนโดยนำ Google Classroom มาใช้นั้นช่วยทั้งประหยัดกระดาษ และประหยัดเวลา Google Classroom สามารถใช้งานร่วมกับ Google Drive, Google Docs และ Gmail ได้เป็นอย่างดี ซึ่งครูผู้สอนสามารถสั่งงานและเก็บงานต่าง ๆ ของผู้เรียนไว้ได้ ในขณะที่ครูผู้สอนเองก็สามารถตรวจงานและเขียนคำติชมเวลาที่เด็กส่งงานมาได้ในเวลาเดียวกัน Google Classroom เป็นช่องทางสื่อสารกันระหว่างครูผู้สอนและผู้เรียนที่มีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้สอนสามารถสั่งงานให้ผู้เรียนช่วยกันทำงานทั้งชั้นเรียนในไฟล์เดียวกัน หรือแบ่งกลุ่มให้เด็กทำงานกันเอง โดยให้เด็กในกลุ่มแชร์ไฟล์เอกสารเดียวกัน เวลาที่เด็กทำงานด้วยกันทั้งห้องในไฟล์เดียวกันผู้สอนสามารถเห็นรายชื่อเด็กที่กำลังมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สั่งไป เพราะจะมีรายชื่อปรากฏอยู่ด้านข้างข้อความนั้น ๆ ว่าใครพิมพ์งานในขณะนั้นบ้าง อีกทั้งผู้เรียนสามารถแชร์แหล่งข้อมูลกันหรือตอบคำถามใน Google Classroom กันได้

สรุปแล้วเทคโนโลยีมีประโยชน์ต่อการเรียนรู้ของเด็กหรือช่วยพัฒนาบุคลิกลักษณะของเด็กในด้านใดได้บ้าง

- ทำให้เด็กที่ไม่รู้จักกันได้รู้จักกัน และสามารถใช้เทคโนโลยีเป็นสื่อในการทำงานร่วมกัน
- ทำให้เด็กที่ไม่กล้าแสดงออก ไม่กล้าพูด ได้มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นโดยการพิมพ์ข้อความแทนการพูดผ่านสื่อเทคโนโลยีแอพพลิเคชั่นต่าง ๆ หาครูผู้สอนได้โดยตรงหากมีข้อสงสัย ดังนั้นครูผู้สอนควรเปิดช่องทางผ่านเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้เด็กได้แสดงความคิดเห็น
- ทำให้เด็กมีความคิดสร้างสรรค์โดยการระดมความคิดจากเพื่อนๆในกลุ่มโดยช่วยกันหาและสรุปข้อมูลจากสื่อเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งในบางครั้งครูผู้สอนอาจเปิดโอกาสให้เด็กคิดหัวข้อนำเสนองานหรือหัวข้อรายงานได้เองในบางงาน เพื่อให้เด็กได้มีอิสระทางความคิด

- ทำให้เด็กมีความรู้กว้างขวาง ไม่เพียงเฉพาะมีความรู้แต่ในหนังสือหรือในห้องเรียน เนื่องจากเด็กสามารถหาองค์ความรู้เพิ่มเติมได้ด้วยตนเองทางอินเตอร์เน็ตตลอดเวลา จึงสามารถต่อยอดองค์ความรู้ที่นอกเหนือไปจากสิ่งที่ครูผู้สอนสอนในห้องเรียน

8. บทสรุป

บทบาทของเทคโนโลยีในการพัฒนาการเรียนรู้ของไทยนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงหากครูผู้สอนไม่เปิดใจที่จะรับเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ในยุคสมัยๆ นั้น ๆ มาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับลักษณะของผู้เรียนทั้งฝ่ายที่ชอบการเรียนรู้แบบ **Passive learning** และฝ่ายที่ชอบการเรียนรู้แบบ **Active learning** ครูผู้สอนต้องตีโจทย์วิเคราะห์ลักษณะเด็กรุ่นใหม่ให้แตกว่ามีลักษณะการเรียนรู้ไปในทิศทางใดและจะเสริมทักษะใดผ่านเทคโนโลยีรูปแบบไหนให้เข้ากับลักษณะเด็กที่สอน เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามการที่บางห้องเรียนมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุดหรือมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยดีกว่าบางห้องเรียนไม่ได้หมายความว่าห้องเรียนนั้น ๆ จะสามารถพัฒนาการเรียนรู้ของเด็กได้ดีกว่าห้องเรียนทั่วไปที่ไม่ได้มีเทคโนโลยี นี่ก็หมายความว่าทุกอย่างล้วนขึ้นอยู่กับการออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้โดยครูผู้สอนเป็นหลัก ส่วนกิจกรรมการเรียนรู้ผู้เรียนจะเป็นผู้ดำเนินการเอง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เรียนมีพัฒนาการด้านความคิดสร้างสรรค์ ด้านการทำงานเป็นทีม และฝึกความมั่นใจในการนำเสนอความคิดในกลุ่ม ดังนั้นครูผู้สอนในศตวรรษที่ 21 จึงเป็นเพียงแค่พี่เลี้ยงคอยชี้แนะ คอยสนับสนุนการเรียนรู้ของเด็ก ๆ ให้ดำเนินกิจกรรมการเรียนรู้ต่าง ๆ ผ่านช่องทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ไปได้โดยราบรื่น

9. เอกสารอ้างอิง

วิจารณ์ พานิช (2555). **วิถีสร้างการเรียนรู้เพื่อศิษย์ในศตวรรษที่ 21.** สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2563, จาก http://www.kruchiangrai.net/wp-content/uploads/2015/05/learn_c21.pdf

วิทยา พัฒนเมธาดา (2562**). Active learning และ Passive learning ต่างกันอย่างไร แบบไหนพัฒนาเด็กได้ดี.** สืบค้นเมื่อ 7 มกราคม 2563, จาก http://www.kansuksa.com/159/

สถาพร พฤฑฒิกุล (2555). คุณภาพผู้เรียนเกิดจากกระบวนการเรียนรู้. **วารสารการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา** *2*(6) (เดือนเมษายน 2555 - กันยายน 2555).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่12 พ.ศ. 2560-2564.** สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2562, จาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422

Ezziane, Z. (2007). Information technology literacy: Implications on teaching and learning. **Educational Technology & Society,** *10*(3), 175-191.

Fabian, K., & Maclean, D. (2014). Keep taking the tablets? Assessing the use of tablet device in learning and teaching activities in the Further Education sector. **Research in Learning Technology,** 22. Retrieved December 28, 2019, from https://journal.alt.ac.uk/index.php/rlt/article/view/1483

Fernquest, J. 2016. **What just happened to education in Thailand?.** Retrieved December 24, 2019, from https://www. bangkokpost.com/learning/ work/910860/what-just-happened to-education-in-thailand

Hamre, B. K., & Pianta, R. C. (2001). Early teacher–child relationships and the trajectory of children's school outcomes through eighth grade. **Child Development,** 72, 625– 638.

Handal, B., MacNish, J., & Petocz, P. (2013). Adopting mobile learning in tertiary environments: instructional, curricular and organizational matters. **Education sciences,** *3*(4), 359-374.

Leask, A. (2014). **Shy Students Get a Voice Through Ed Tech.** Retrieved December 24, 2019, from https://enableeducation.com/shy-students-get-a-voice-through-ed-tech/

Maceira, Teresa E. and Danitta A. Wong. **"Beyond Passive Learning: Utilizing Active Learning Tools for Engagement, Reflection, and Creation."** Mobile Technology and Academic Libraries: Innovative Services for Research and Learning, edited by Robin Canuel and Chad Crichton for ACRL, Association of College and Research Libraries, 2017, 73-89 Retrieved December 26, 2019, from http://scholarworks.umb.edu/hlpubs/37

Mizokami, S. 2018. **Deep active learning from the perspective of active learning theory.** In K. Matsushita (Ed.), Deep active learning (pp. 79-91). Singapore: Springer.

Rodriguez, B. (2018). **Active learning vs. passive learning: What's the best way to learn?** Retrieved January 20, 2020, from https://www.classcraft.com/blog/features/active learning-vs-passive-learning/

Schunk, D. H. 2012. **Learning theories: An educational perspective (6th ed.).** Boston, MA: Ally & Bacon.

Stone, G. 2017. Implementation of critical literacy for English writing classes in the Thai context. **The New English Teacher,** *11*(2): 65-76.

Sumter, D. (2019). **When will rote-learning be history in Thailand?**. Retrieved January 12, 2020, from https://www.nationthailand.com/your_say/30363957

The Learning Hub (2018). **How people learn best: Active vs Passive Learning.** Retrieved January 18, 2020, from https://learninghub.openlearning.com/2018/12/10/how-people-learn-best-active-vs-passive-learning/

Viriyapong, R., & Harfield, A. (2013). Facing the challenges of the one-tablet-per-child policy in thai primary school education. **Education,** *4*(9)

Zhang, C. (2013). A study of Internet use in EFL teaching and learning in northwest China. **Asian Social Science,** 9, 48-52.

สาขา พัฒนาทรัพยากรมนุษย์

นวัตกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ
(Innovation of Human Resource and Organization Development)

ดิจิทัลเอชอาร์: การปรับเปลี่ยนบทบาทและงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล

พยัต วุฒิรงค์*

บทคัดย่อ

โลกกำลังเข้าสู่ยุคดิจิทัลที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในทุกภาคส่วน ทุกองค์การ และทุกตำแหน่งงาน บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่ศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทและงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล โดยใช้การทบทวนวรรณกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับดิจิทัลภิวัฒน์และการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแผนภาพความเชื่อมโยงระหว่างผู้นำ พนักงาน และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ ในองค์การในโลกยุคดิจิทัล ผลการศึกษาพบว่า การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลเปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน ดิจิทัลทำให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์ได้รับประโยชน์และดิจิทัลทำให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์เผชิญกับความเสี่ยงไปพร้อม ๆ กัน สมรรถนะของนักทรัพยากรมนุษย์จะเปลี่ยนไป จากสมรรถนะแบบดั้งเดิมไปสู่การมีสมรรถนะด้านดิจิทัล บทบาทของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์จากเดิมจะเปลี่ยนเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมด้านดิจิทัลในการทำให้องค์การแข็งแกร่งขึ้น และสร้างให้พนักงานมีประสบการณ์ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวกับองค์การผ่านกระบวนการและเทคโนโลยีดิจิทัลด้านงานทรัพยากรมนุษย์ โดยหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือใน การตอบสนองความคาดหวังของพนักงานและองค์การ การทำให้องค์การมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ให้กับองค์การ ภาพความเชื่อมโยงการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลที่มีต่อคนในองค์การเริ่มต้นจากสภาพแวดล้อมการดำเนินงานในโลกยุคดิจิทัลจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างคาดเดาไม่ได้ ผู้นำองค์การทุกระดับต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นมากขึ้น ในขณะที่พนักงานมีพฤติกรรมและการทำงานที่ต้องการอะไรทันที ต้องการอะไรที่ตรงกับความต้องการเฉพาะรายบุคคล และต้องการอะไรที่ร่วมกันเชื่อมต่อถึงกัน หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จึงต้องปรับบทบาทใหม่ สมรรถนะใหม่ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์รูปแบบใหม่ที่เชื่อมโยงกับการจัดการข้อมูลพนักงานอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อนำไปสู่การวางแผนกำลังพลเชิงกลยุทธ์ที่สามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างถูกต้อง และเพิ่มประสิทธิภาพให้องค์การผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่แม่นยำมากขึ้น

คำสำคัญ: ดิจิทัลเอชอาร์, นวัตกรรม, ดิจิทัล, การบริหารทรัพยากรมนุษย์

* นักวิชาการอิสระ และผู้เชี่ยวชาญด้านคน การบริหารจัดการนวัตกรรมและสร้างคุณค่า
อีเมล : dr_phayat@hotmail.com

Digital HR: The Changing of HR Role and HRM Process in the Digital Era

Phayat Wutthirong

Abstract

A digital era world has continuously change in every sectors, organizations and job positions. This article studies the changing of human resource (HR) role and human resource management (HRM) in the digital era. The studies review the literature in the digital transformation and digitalization in HR related and present the framework in which demonstration the link between leader, employee and HR units in the organization in the digital world. The studies indicated that the digital changing is resemble to double sided coin, which add benefit to HRM and at the same time increase risk in HRM. HR competencies will change from traditional competencies to digital competencies. These making the role of HR unit to be change to the digital HR readiness unit in which strengthen the organization and create sharing employee experience which in line with the organization through the process and digital technology in HRM. The HR unit requires the digital tools to response to employee and organization's expectation, making the flexibility organization and increasing productivity. The origin of the digital changing affects people in the organization starts from the digital era working environment become unexpectable. The leader in the organizations needs to swiftly response and be more resilient to the change. While employee have the behavior and require real-time actions, personalize, connect and collaboration. The HR unit must change to new role, new competencies and new HRM process. Integrated analytics and HR platform are required for compensation and benefit management for strategic human resource planning which can correctly define the future and increase organization productivity through accurate data analytics.

Keywords: Digital HR, Innovation, Digital, HRM

ใครกำลังจะลาออกในอีกไม่กี่เดือนข้างหน้า?
พนักงานคนไหนจะเป็นคนที่มีผลการปฏิบัติงานสูงสุดในวันพรุ่งนี้?
ใครได้รับประโยชน์จากโปรแกรมพัฒนาผู้บริหารที่กำลังจะจัดขึ้นบ้าง?
การฝึกอบรมที่จัดเป็นที่ต้องการจริง ๆ ในทุกระดับพนักงานขององค์การจริงหรือไม่?
การให้สวัสดิการเพิ่มจะทำให้พนักงานทำงานดีขึ้นหรือไม่?
เราจะรู้ได้อย่างไรว่าคนไหนคือพนักงานที่ “ใช่” สำหรับองค์การ?

นี่คือส่วนหนึ่งของคำถาม
ที่หัวหน้างาน ผู้นำองค์การ เจ้าของธุรกิจ และ หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์อยากรู้คำตอบ

1. บทนำ

ปรากฏการณ์ดิจิทัลภิวัฒน์ (Digitalization) และ หุ่นยนต์ภิวัฒน์ (Robotization) กำลังเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั่วโลก ทำให้เกิดผลกระทบต่อโลกการทำงานและตลาดแรงงาน องค์การกำลังเผชิญกับการบริหารงานภายใต้กระแสการไหลเวียนของเทคโนโลยีและสารสนเทศใหม่ ๆ ตลอดเวลา เกิดความต้องการการจ้างงานรูปแบบใหม่ เกิดดิจิทัลภิวัฒน์ภายในสถานที่ทำงาน และเกิดความเปลี่ยนแปลงในทักษะพนักงาน (Hamari, et al., 2016; Kuhn, 2016; Kuhn and Maleki, 2017) คำถามที่เกิดขึ้นคือ ทำอย่างไรองค์การจึงจะสามารถจัดการกับปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ ในกรณีนี้หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ควรมีบทบาทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและสร้างคุณค่าเชิงกลยุทธ์ให้กับองค์การในโลกยุคดิจิทัล (Bokelberg et al., 2017) หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ควรช่วยเหลือพนักงานโดยการพัฒนารูปแบบการทำงานในแต่ละตำแหน่งงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และควรช่วยเหลือองค์การโดยการใช้ประโยชน์จากการนำเทคโนโลยีดิจิทัลใหม่ ๆ มาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Mitrofanova et al., 2019) ซึ่งการพัฒนาทักษะดิจิทัลพื้นฐานควรเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกตำแหน่งงานจำเป็นต้องมี (Curtarelli et al., 2016)

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) คลาวด์คอมพิวติ้ง (Cloud Computing) บิ๊กดาต้า (Big Data) หุ่นยนต์อัตโนมัติ (Robot Automation) โซเชียลมีเดีย (Social Media) การสื่อสารแบบเรียลไทม์ (Real-Time) และการเกิดขึ้นของเวอร์ชวลเรียลลิตี้ (Virtual Reality) นำไปสู่การปรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ในรูปแบบใหม่ ซึ่งการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล (Digital Transformation) จะส่งผลต่อวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่จะมีการใช้เครื่องมือดิจิทัลและแอปพลิเคชัน (Application) ในการสร้างสรรค์นวัตกรรมกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การตัดสินใจ และการแก้ปัญหาขององค์การ (Manuti and De Palma , 2018) ดิจิทัลภิวัฒน์จะนำไปสู่การปรับบทบาทของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาสมรรถนะใหม่ของนักทรัพยากรมนุษย์ที่ช่วยให้พนักงานเกิดความสุขในการทำงานและองค์การเกิดความยั่งยืนในโลกยุคดิจิทัล (Cantoni and Mangia, 2019)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล (Digital Transformation) ที่มีต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์ ศึกษาความท้าทายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์จากการเข้ามาของเทคโนโลยีดิจิทัลรูปแบบใหม่ ศึกษาบทบาทของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต และสมรรถนะใหม่ของนักทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล และนำเสนอแผนภาพความเชื่อมโยงการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลต่อคนสามกลุ่มในองค์การคือ ผู้นำ พนักงาน และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ผู้เขียนต้องการเปิดมุมมองใหม่ที่เกิดขึ้นในโลกยุคดิจิทัลซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมและการทำงานของคนในองค์การจนเป็นแรงกดดันให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์ต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่บทบาทใหม่ที่เรียกว่า Digital HR หรือ นักทรัพยากรมนุษย์สมองดิจิทัล

2. วิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นบทความวิชาการที่ศึกษาการปรับเปลี่ยนบทบาทและงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล โดยใช้การทบทวนวรรณกรรมที่ได้จากการสืบค้นวารสารวิชาการระดับนานาชาติ เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับนานาชาติ หนังสือต่างประเทศ รวมถึงเว็บไซต์องค์การที่ปรึกษาหรือหน่วยงานระดับนานาชาติ ซึ่งตีพิมพ์หรือเผยแพร่ย้อนหลังไม่เกิน 5 ปี (ระหว่างปีค.ศ.2015 - ค.ศ.2019) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับดิจิทัลภิวัฒน์ การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ บทบาทของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ และสมรรถนะของนักทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแผนภาพความเชื่อมโยงระหว่างผู้นำ พนักงาน และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ในองค์การในโลกยุคดิจิทัล

3. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

จากผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนขอนำเสนอผลการศึกษาโดยแบ่งเป็น 7 ด้านคือ (1) โลกยุคดิจิทัล : เทคโนโลยี ดิจิทัล พนักงาน และผู้นำ (2) ประโยชน์และความเสี่ยงของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องาน ด้านทรัพยากรมนุษย์ (3) กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับความท้าทายจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล (4) สมรรถนะใหม่ของนักทรัพยากรมนุษย์ที่รองรับโลกยุคดิจิทัล (5) บทบาทใหม่ของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่รองรับโลกยุคดิจิทัล (6) การส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล (7) แผนภาพความเชื่อมโยงการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลที่มีต่อคนในองค์การ

(1) โลกยุคดิจิทัล : เทคโนโลยี ดิจิทัล พนักงาน และผู้นำ

“ดิจิทัลภิวัฒน์” (Digitalization) ถูกอ้างถึงเป็นครั้งแรกโดยนายโรเบิร์ต วาชาล (Robert Wachal) ในหนังสือชื่อ “Digitalization of Society” ในปีค.ศ.1971 ที่อธิบายถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างแพร่หลาย Kagermann (2015) ได้ให้คำจำกัดความของดิจิทัลภิวัฒน์ ว่าเป็นเครือข่ายของคนและสิ่งของ และการมาบรรจบกันของโลกความเป็นจริงและโลกเสมือนที่เกิดขึ้นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) Brennen and Kreiss (2016) ได้ระบุเพิ่มเติมว่า ดิจิทัลภิวัฒน์อยู่บนพื้นฐานของการเพิ่มขึ้นของการนำดิจิทัล

หรือเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ในองค์การ อุตสาหกรรมและประเทศ ซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีผลทำให้เกิดการปรับโครงสร้างของมุมมองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตมนุษย์ โดยองค์การมีเป้าหมายในการใช้ประโยชน์เชิงรุกจากเทคโนโลยีดิจิทัล ซึ่งรวมถึงการเพิ่มคุณภาพสินค้าหรือบริการขององค์การ และการทำให้เกิดการสื่อสารที่เข้มข้นขึ้นทั้งภายในองค์การ และระหว่างองค์การกับลูกค้าเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพองค์การให้สูงขึ้น (Molotkova et al., 2019)

“การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล” (Digital Transformation) เป็นคำที่ได้รับการพูดถึงเป็นอย่างมากทั่วโลก Diromualdo, Girimonte and Osle (2018) กล่าวถึง การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลว่าเป็นตัวช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์การในการส่งมอบสินค้าและบริการ เป็นตัวช่วยพัฒนาการปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ เป็นตัวช่วยสร้างคุณค่าองค์การ โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ ในขณะที่งานวิจัยฉบับอื่น ๆ พูดถึง การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลว่าเกี่ยวข้องอย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงความคาดหวังของพนักงาน ลูกค้า และพันธมิตรขององค์การ ภายใต้การขับเคลื่อนองค์การด้วยเทคโนโลยี (Oracle and Research Now SSI, 2018) Fenech et al. (2019) อธิบายว่า การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ กระบวนการทำงานและการปฏิบัติงานจากการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีใหม่ ๆ ดังนั้น การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลจึงเป็นวิวัฒนาการด้านดิจิทัลที่ส่งผลต่อรูปแบบการดำเนินงานขององค์การและผลของการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดแนวทางการทำงานใหม่ ๆ ในสองระดับคือ ระดับยุทธศาสตร์และระดับยุทธวิธี

ความต้องการในการปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และการเติบโตของนวัตกรรมดิจิทัล ส่งผลให้องค์การต้องเผชิญกับการปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานอย่างเต็มรูปแบบ และมีผลกระทบถึงรูปแบบการดำเนินงานขององค์การ การนำกลยุทธ์ที่ให้ความสำคัญกับการค้นหาผู้มีความสามารถสูง การพัฒนาพนักงานอย่างมืออาชีพ และการรักษาพนักงานที่มีอยู่ในองค์การ ทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จของการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องมีบทบาทการเป็นหุ้นส่วนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Partner) เพื่อทำให้แน่ใจว่าองค์การจะมีความสามารถในการแข่งขันในระยะยาวในโลกยุคดิจิทัล (Ulrich and Dulebohn, 2015)

คำว่า “ดิจิทัลเอชอาร์” (Digital HR) เป็นการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของโซเชียล (Social) โมบาย (Mobile) การวิเคราะห์ข้อมูล (Analytics) และ เทคโนโลยีคลาวด์ (Cloud) รวมกันเรียกว่า SMAC มีเป้าหมายทำให้เกิดการทำงานด้านต่าง ๆ ของงานด้านทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นอัตโนมัติ เพื่อสร้างผลผลิตที่ดีขึ้น ปรับกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จะต้องส่งมอบให้กับพนักงาน และทำให้เกิดความสมดุลที่ดีระหว่างชีวิตและการทำงานของพนักงาน (Work-Life Balance) โดยให้ความสำคัญกับการเข้าถึง (Assess) การตัดสินใจ (Decision Making) และการติดตามผลลัพธ์ (Result) แบบเรียลไทม์ (Real-Time) (Stephan et al., 2016) ใจความหลักที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดนี้คือ การทำให้การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะของพนักงาน การค้นหาผู้มีความสามารถสูง การทำให้เกิดความทันสมัยในการทำงานมากขึ้น และการทำให้การแบ่งหน้าที่และแนวทางการแก้ปัญหาของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาพรวมมี

ประสิทธิภาพมากขึ้นโดยการใช้ประโยชน์จากแพลตฟอร์มที่มีการปฏิสัมพันธ์กันแบบเรียลไทม์ (Realtime Interactive Platform) การใช้งาน การติดต่อสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ผ่านโมบาย (Mobile First App) และการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ผสมผสานกัน (Integrated Analytics) (Galgali, 2017)

Molotkova et al. (2019) ระบุว่า ดิจิทัลเอชอาร์ เป็นแนวทางการทำงานที่มีความยืดหยุ่นในการพัฒนาพนักงานเชิงรุกบนพื้นที่ดิจิทัล เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และการใช้ความสามารถและประสบการณ์ของพนักงานให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งทางตรงข้ามกับการจัดการงานบุคคลแบบดั้งเดิม ดิจิทัลเอชอาร์ให้ความสำคัญกับการนำแนวทางการแก้ปัญหาเชิงนวัตกรรมมาใช้ การพัฒนาผลผลิตรายบุคคลให้ดีขึ้น และมองว่าพนักงานคือการลงทุนที่ควรสนับสนุน

การเกิดขึ้นของแนวคิดดิจิทัลเอชอาร์เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงแนวทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในหลายปีที่ผ่านมา ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 และ 1970 เป้าหมายหลักของผู้จัดการทรัพยากรมนุษย์คือการจัดการและวิเคราะห์สารสนเทศของพนักงาน และทำงานกับสิ่งเหล่านี้เสมือนเป็นกิจวัตรประจำวัน ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 หน่วยงานบุคคลเริ่มเป็นที่ปรึกษามืออาชีพและตอบสนองต่อความต้องการพนักงานรายบุคคล จากช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 จนถึงการเริ่มต้นศตวรรษที่ 21 หน้าที่ของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ให้ความสำคัญกับการจัดการบุคคลที่มีความสามารถสูง และการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ใหม่ๆ มาใช้เพื่อสนับสนุนการคัดเลือก การเรียนรู้ การจัดการผลการทำงาน และการจ่ายค่าตอบแทนพนักงาน (Volini et al., 2017) ในศตวรรษที่ 21 หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการสร้างประสบการณ์ของพนักงานผ่านการแปรเปลี่ยนกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยการใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลใหม่ๆ แอปพลิเคชัน (Application) และวิธีการในการให้บริการงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่รวมถึงการสื่อสารผ่านช่องทางดิจิทัล (Stephan et al., 2016) จนเกิดเป็น Digital HR

“พนักงานและผู้นำในโลกยุคดิจิทัล” Gale and Aarons (2018) อธิบายว่า พนักงานต้องการการฝึกอบรมและพัฒนาที่แตกต่างกัน ในโลกยุคดิจิทัล องค์การไม่สามารถขอให้พนักงานทำอะไรที่เหมือนกัน คิดในสิ่งที่เหมือนกัน และทำงานด้วยกันในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่แตกต่าง พนักงานทุกคนต้องรับผิดชอบซึ่งกันและกันในการสร้างสรรค์นวัตกรรม ทดลอง และเติบโตขึ้น ในขณะที่โลกยุคดิจิทัลเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกินกว่าจะวางแผนงานเกินหนึ่งปี เทคโนโลยีดิจิทัลช่วยปลดปล่อยความสามารถของผู้มีความสามารถสูงของคนที่เกิดในยุคปีค.ศ.1981 - ค.ศ.1996 (Millennial Generation : Gen M) ที่มีพฤติกรรมการใช้เทคโนโลยีได้ในระดับหนึ่งแต่ยังไม่เท่ากับ Generation Z (เกิดช่วงปีค.ศ.1997 - ค.ศ.2012) ที่เกิดมาพร้อมกับเทคโนโลยี ทั้งนี้ พนักงานที่อยู่ใน Gen M เป็นคนที่ไม่ชอบอยู่ในกรอบ มีความเป็นตัวของตัวเองสูง ชอบสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่ทำให้ชีวิตง่ายขึ้น มองตัวเองเป็นศูนย์กลาง มีความอดทนต่ำ ชอบอะไรที่รวดเร็วทันใจ ตรงไปตรงมา ชอบความยืดหยุ่นในการทำงาน ไม่ชอบอะไรที่มีระเบียบแบบแผนมากเกินความจำเป็น ชอบทำงานอย่างชาญฉลาดมากกว่าการทำงานหนัก อยากพัฒนาทักษะและความสามารถ ยอมรับ

การเปลี่ยนแปลง และมีความจงรักภักดีต่อองค์การในระดับต่ำ พร้อมเปลี่ยนงานเมื่อเกิดความไม่พึงพอใจ (Larkin, 2017)

ในโลกยุคดิจิทัล ผู้นำองค์การและหัวหน้างานจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีข้อมูลและความเข้าใจเชิงลึกที่ดี (Great Insight) พร้อมการตัดสินใจอย่างชาญฉลาด (Smart Decision) “การเปลี่ยนแปลง” ในโลกยุคดิจิทัลเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้น มันมีชีวิตและไม่สามารถควบคุมได้ การเรียนรู้ว่าทำอย่างไรจึงจะสร้างความอยากรู้อยากเห็น ความร่วมมือกัน และการมองสัญญาณอนาคตผ่านสิ่งรบกวนต่าง ๆ เป็นทักษะที่สำคัญ ดังนั้น การเรียนรู้ที่จะปรับวิธีการให้ตรงกับรูปแบบการเรียนรู้ของผู้เรียน (Adaptive Learning) และการฝึกอบรมชุดวิธีคิด (Mindset Training) เป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างความสำเร็จขององค์การ (Gale and Aarons, 2018)

Kreutzer, et al. (2018) ระบุว่าความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ในการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลคือ “เวลา” และศัตรูที่ยิ่งใหญ่คือ “ความนิ่งเฉย” ของคนและองค์การโดยเฉพาะองค์การขนาดกลางและใหญ่ ซึ่งกีดขวางกระบวนการเปลี่ยนแปลง การตอบสนองการเปลี่ยนแปลงไม่เกี่ยวข้องกับขนาด ความเร็ว ความพร้อม หรือความแข็งแกร่ง แต่ขึ้นกับความฉลาดหลักแหลม นวัตกรรมในโลกยุคดิจิทัลทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดเร็วขึ้นและเร็วขึ้นซึ่งส่งผลต่อการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันและความยั่งยืนของผู้นำองค์การ (Neubauer, et al., 2017) ผู้นำต้องการการเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายรูปแบบการทำงานแบบดั้งเดิม การใช้อำนาจหน้าที่ ความรู้ การให้คำแนะนำ เพื่อสร้างให้เกิดความร่วมมือ การสร้างความผูกพันของพนักงาน และการกระจายอำนาจในระดับบุคคลและระดับทีมมากขึ้น (Kazim, 2019) Goleman (2015) และ Sahyaja and Sekhara Rao (2018) สนับสนุนว่า ดิจิทัลภิวัฒน์ทำให้เกิดตัวแปรใหม่ คือ ความฉลาดทางเชาวน์ปัญญา (Intellectual Quotient: IQ) ความฉลาดทางอารมณ์ (Emotional Quotient: EQ) ความฉลาดทางดิจิทัล (Digital Quotient: DQ) คุณภาพส่วนบุคคล (Personal Quality: PQ) ที่ส่งผลต่อภาวะผู้นำในดิจิทัลภิวัฒน์ (Leadership of Digitalization) และการพัฒนารูปแบบและคุณลักษณะภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับโลกยุคดิจิทัล

50 เปอร์เซ็นต์ของพนักงานเชื่อว่าผู้นำองค์การมีความล้าหลังตามไม่ทันนวัตกรรมดิจิทัล ทั้งนี้ภาวะผู้นำกับดิจิทัลภิวัฒน์ต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ผ่านการกระจายอำนาจให้แก่พนักงานและยกระดับวัฒนธรรมองค์การ (Lynch, 2016) Jakubik and Berazhny (2017) สนับสนุนว่า ในสภาพแวดล้อมใหม่ต้องการกระบวนทัศน์ใหม่จากภาวะผู้นำที่เอาตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Egocentric Leadership) เป็นภาวะผู้นำที่ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นหรือมุมมองของผู้อื่นมากกว่าตนเอง (Altrocentric Leadership) เพื่อแก้ปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันและการทำงานเป็นทีม (Collaboration and Teamwork) ที่ทำให้ผลการทำงานสูงขึ้น ซึ่งความท้าทายของผู้นำเกิดจากการขาดวิสัยทัศน์หรือการมีวิสัยทัศน์ไม่ก้าวไกลต่อการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล ซึ่งแตกต่างจากสิ่งที่ควรจะเป็นคือ วิสัยทัศน์จากผู้บริหารระดับสูงต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างก้าวกระโดดและแปรเปลี่ยนให้ทันโลกยุคดิจิทัล (Kane et al., 2015)

ผลกระทบจากความท้าทายของเทคโนโลยีดิจิทัลทำให้องค์การต้องการผู้นำที่ตอบสนองเชิงรุกต่อ “ความปกติในรูปแบบใหม่ (New Normal)” หรือการที่เรื่องปกติได้เปลี่ยนแปลงไปจากสิ่งที่เคยเกิดขึ้นในโลก ซึ่งเกิดจากโลกที่เรียกว่า “VUCA World” ที่ย่อมาจาก V-Volatility ความผันผวน U-Uncertainty สภาวะที่ไม่แน่นอน C-Complexity ความซับซ้อน A-Ambiguity ความคลุมเครือไม่ชัดเจน (Vogel and Hultin, 2018) Bolden and O’Regan (2016) อธิบายว่า ภาวะผู้นำในโลกยุคดิจิทัลต้องการผู้นำที่สามารถประยุกต์ทักษะการนำกระบวนการเรียนรู้ไปสู่ทักษะการบริหารจัดการการใช้อิทธิพลที่ทำให้ผู้อื่นยอมรับและปฏิบัติตามโดยสมัครใจ (Exercise of Influence) มากกว่าการกดดันและแสดงอำนาจที่เกินขอบเขต ผู้นำดิจิทัล (Digital Leadership) ต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในทุกรูปแบบและต้องสร้างสิ่งใหม่และนวัตกรรมจากสภาพแวดล้อมที่มีทรัพยากรจำกัด เพื่อเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (Hamilton et al., 2016)

Neubauer et al. (2017) ระบุทักษะ สมรรถนะ และพฤติกรรมที่ผู้นำต้องการเพื่อประสบความสำเร็จในโลกยุคดิจิทัลคือ ผู้นำที่มีความคล่องตัว (Agile Leader) มีความอ่อนน้อมถ่อมตน (Humble) ปรับตัว (Adaptable) มองการณ์ไกล (Visionary) และสร้างความผูกพันกับพนักงาน (Engaged) นอกจากนี้ยังมีคุณลักษณะการยอมรับข้อมูลย้อนกลับ ยอมรับว่าคนอื่นรู้มากกว่า มีความตั้งใจในการเปลี่ยนแปลงตัวเอง มีวิสัยทัศน์ชัดเจน และเปิดรับการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้องค์การแข่งขันได้เมื่อถูกดิจิทัลดิสรัปชั่น ในขณะที่ Kane et al. (2018) อธิบายเพิ่มเติมว่าคุณลักษณะของผู้นำที่เหมาะสมกับโลกยุคดิจิทัลจะต้องมีทิศทาง (Direction) (มีวิสัยทัศน์และเป้าหมาย) นวัตกรรม (Innovation) (ทดลองสิ่งใหม่) การลงมือทำให้สำเร็จ (Execution) (กระจายอำนาจให้พนักงาน) การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) (ข้ามขอบเขตงาน) สร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) (จูงใจให้พนักงานยินดีทำตาม) การตัดสินใจทางธุรกิจ (Judgement) (ตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน) สร้างผู้มีความสามารถสูง (Building Talent) (ทำให้พนักงานพัฒนาตนเอง) และมีอิทธิพลต่อกัน (Influence) (ชักชวนและโน้มน้าวผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย) (Parr, 2016; Sow and Aborbie, 2018; El Sawy et al., 2018; Lohrmann, 2017; Kohnke, 2017)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ผู้นำในโลกยุคดิจิทัลต้องมีความเข้าใจเชิงลึกในการวางแผน การตัดสินใจ การลงมือทำ พร้อมทั้งต้องเข้าใจเชิงลึกในพฤติกรรมพนักงาน เพื่อสร้างแรงบันดาลใจ กระจายอำนาจ สร้างความร่วมมือ พัฒนาทักษะและสมรรถนะใหม่ของพนักงาน สิ่งสำคัญคือ ผู้นำจะมีคุณลักษณะเหล่านี้ได้อย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอย่างก้าวกระโดด ชุดความคิดและการกระทำแบบดั้งเดิมอาจใช้ได้ในวันนี้ แต่พรุ่งนี้จะยังใช้ได้หรือไม่ เป็นสิ่งที่ไม่มีใครตอบได้ ดังนั้นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะทำให้พนักงาน ผู้บริหาร และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์สามารถตัดสินใจและพยากรณ์สิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

(2) ประโยชน์และความเสี่ยงของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์

องค์การและหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ต้องพบกับความท้าทายจากการใช้เทคโนโลยีในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลเปรียบเสมือนเหรียญสองด้าน ดิจิทัลทำให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์ได้รับประโยชน์หลายด้าน ในขณะเดียวกันดิจิทัลก็ทำให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์ต้องเผชิญกับความเสี่ยงไปพร้อม ๆ กัน ตาราง 1 แสดงให้เห็นประโยชน์และความเสี่ยงของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์

ตาราง 1: ประโยชน์และความเสี่ยงของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์

ประโยชน์ของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์	ความเสี่ยงของดิจิทัลภิวัฒน์ต่องานด้านทรัพยากรมนุษย์
1. คุณภาพงานดีขึ้น ความผิดพลาดของคน (Human Error) ลดลง 2. ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น 3. ต้นทุนงานทรัพยากรมนุษย์ลดลง 4. กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์รวดเร็วขึ้น 5. ความปลอดภัยของข้อมูลดีขึ้น กระบวนการตัดสินใจดีขึ้น 6. ความเชื่อถือได้และความโปร่งใสของข้อมูล 7. ประสบการณ์ของพนักงานโดยรวมดีขึ้น 8. ขับเคลื่อนให้องค์การเติบโต (มีความสามารถในการแข่งขัน) 9. การกระจายอำนาจของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ (ในบทบาทหุ้นส่วนทางธุรกิจเชิงกลยุทธ์) 10. สามารถบริหารงานตลอดวงจรชีวิตของบุคลากรที่มีความสามารถผ่านช่องทางดิจิทัล	1. พนักงานไม่ต้องการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงาน (ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง) 2. การถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติ (Automation) 3. ภัยคุกคามทางไซเบอร์ (Cyber Attack) ที่ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลรั่วไหล 4. ความปลอดภัยของข้อมูลลดลง 5. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน โครงสร้างองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง 6. การรวมข้อมูลจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่แยกจากกัน 7. เครื่องมือดิจิทัลที่หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์หามาได้อาจไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ 8. การแปรเปลี่ยนทำได้ช้าเกิดจากสมรรถนะนักทรัพยากรมนุษย์ 9. การขาดการลงทุนในการฝึกอบรมพนักงานเพื่อสนับสนุนทักษะด้านดิจิทัลในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ 10. การขาดความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ที่มา: ปรับจาก Mangipudi and Vaidya (2018), Paychex (2018), Bokelberg et al. (2017), Velthuijsen et al. (2017)

(3) กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับความท้าทายจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล

หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์สามารถสร้างคุณค่าเพิ่มเชิงกลยุทธ์ให้องค์การในบทบาทของการเป็นผู้เข้าใจความท้าทายขององค์การในการเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในโลกยุคดิจิทัล สามารถช่วยระบุว่าพนักงานคนไหนได้รับผลกระทบจากระบบอัตโนมัติและสร้างวัฒนธรรมที่รองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ นักทรัพยากรมนุษย์ต้องทำงานกับปริมาณข้อมูลขนาดใหญ่จำนวนมากในรูปแบบที่หลากหลาย การขาดความเข้าใจระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และความไม่เข้าใจการสร้างประสบการณ์ของพนักงาน (Employee Experience) จะส่งผลต่อความท้าทายในการรับสมัครพนักงาน การรักษาพนักงาน และการสร้างความผูกพันของพนักงาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกิดจากเทคโนโลยีใหม่ๆ และนวัตกรรม เช่น ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และ การวิเคราะห์ข้อมูล (Analytics) หุ่นยนต์อัตโนมัติ (Autonomous Robots) อินเตอร์เน็ตในทุกสิ่ง (Internet of Things) คลาวด์ (Clouds) เวอร์ชวลเรียลริตี้ (Virtual Reality) และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ที่นำไปสู่การเสริมทักษะใหม่หรืออัพสกิล (Up-Skill) และ การเพิ่มทักษะใหม่ที่จำเป็นหรือรีสกิล (Re-Skill) (Parr, 2016; Sow and Aborbie, 2018; El Sawy et al., 2018; Lohrmann, 2017; Kohnke, 2017) เป็นที่น่าสังเกตว่าสมรรถนะต่าง ๆ เช่น ความฉลาดทางอารมณ์ ความคิดสร้างสรรค์ การยืดหยุ่นความคิด (Cognitive Flexibility) การจัดการผู้อื่น ไม่สามารถทำได้โดยเครื่องจักรและเครื่องมือต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นความสำคัญของการดึงดูดแรงงานที่มีคล่องตัวมาสู่องค์การที่ต้องการการทำงานเชิงรุก การปรับตัว และความสามารถในการยอมรับความคิดใหม่ ๆ อย่างรวดเร็ว (Cantoni and Mangia, 2019) ดังนั้น ดิจิทัลภิวัฒน์ต้องมีการเชื่อมต่ออย่างแรงกล้ากับกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ เช่นเดียวกับบุคลิกภาพของพนักงาน ทักษะด้านอารมณ์ และทัศนคติในการทำงานซึ่งไม่สามารถวิเคราะห์และประเมินโดยระบบและเครื่องมือดิจิทัลได้ โดยตาราง 2 แสดงให้เห็นกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับความท้าทายจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล

ตาราง 2: กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับความท้าทายจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล

กระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์	ความท้าทายสำหรับงานด้านทรัพยากรมนุษย์
การวางแผนทรัพยากรมนุษย์	เกิดความท้าทายในการพัฒนากลยุทธ์การวางแผนพนักงานรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับรูปแบบงานใหม่และการจัดตำแหน่งงานใหม่เพื่อรองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนกับปัญญาประดิษฐ์ การแก้ปัญหา และสมรรถนะด้านดิจิทัล
การคัดเลือกพนักงาน	เกิดความท้าทายในการค้นหาพนักงานและผู้บริหารระดับสูงที่สามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ
	เกิดความท้าทายในการเปลี่ยนแปลงการคัดเลือกพนักงานจากการพิจารณาคุณสมบัติพนักงานเป็นการพิจารณาสมรรถนะของพนักงานแทนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล

ตาราง 2: กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับความท้าทายจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล (ต่อ)

กระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์	ความท้าทายสำหรับงานด้านทรัพยากรมนุษย์
การเรียนรู้และพัฒนาพนักงาน	เกิดความท้าทายในการลดช่องว่างของทักษะพนักงานเนื่องจากการเข้ามาของการทำงานในรูปแบบแบบอัตโนมัติและการลดคุณค่าของการทำงานแบบทางการ
	ความจำเป็นของการพัฒนาชุดความคิด (Mindset) แบบใหม่ขององค์การ และทักษะในการเตรียมความพร้อมเชิงความเข้าใจ (Cognitive Readiness Skill) เช่น การรับรู้เชิงจิตใจ (Mental Cognition) การควบคุมความสนใจ (Attentional Control) ความสามารถในการทำความเข้าใจความหมายอันลึกซึ้งหรือนัยยะในสิ่งที่แสดงออกให้เห็นได้ (Sense-Making) การหยั่งรู้โดยสัญชาตญาณ (Intuition) การแก้ปัญหา (Problem-Solving) การปรับตัว (Adaptability) และการสื่อสาร (Communication) เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับสภาพแวดล้อมด้านดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว (Dynamic Digital Business Environment)
	เกิดความท้าทายในการใช้ระบบการเรียนรู้แบบ e-learning เพื่อให้พนักงานเรียนรู้ด้วยตนเองในทุกกระบวนการทำงานตั้งแต่ปฐมนิเทศน์พนักงานจนถึงการพัฒนาผู้มีความสามารถสูงผ่านระบบดิจิทัล
การบริหารผลการปฏิบัติงาน	เกิดความท้าทายในการติดตามผลการทำงานของพนักงานและกระบวนการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัลและความต้องการทักษะด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารขั้นสูง
	เกิดความท้าทายในด้านความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มขึ้น ซึ่งหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ต้องดูแลสิ่งที่เกิดขึ้นกับพนักงานจากผลของการทำงาน เช่น ความเครียด ความไม่สมดุลระหว่างการทำงานและชีวิต และความไม่ปลอดภัยในการทำงาน
การรักษาพนักงาน	เกิดความท้าทายในการทำให้แรงงานที่มีทักษะสูงเกิดการเปลี่ยนงานน้อยที่สุด
	เกิดความท้าทายในการสื่อสารให้มีประสิทธิภาพและสร้างโอกาสในการพัฒนาผู้มีความสามารถสูง ทำให้พวกเขามีคุณสมบัติตรงกับงานและหน้าที่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

ที่มา: ปรับจาก Cantoni and Mangia (2019) Mitrofanova et al. (2019) Molotkova el al. (2019)

จากการศึกษาของ Deloitte (2016a) พบว่า ความท้าทายของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงเกิดจากดิจิทัลดิสรัปชั่นมีดังนี้

1. แนวโน้มด้านดิจิทัลของโลก (Digital Megatrends) ซึ่งรวมถึงไซเบอร์ ข้อมูล คลาวด์ โซเชียล และโมบาย
2. กำลังคนที่มีความหลากหลายช่วงอายุ (A Multi-Generation Workforce) ซึ่งรวมถึง Generation Millennials หรือ ประชากรดิจิทัลช่วงแรก (First-Generation Digital Citizen)
3. การรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของชีวิตและการทำงาน (Work-Life Integration)โดยพนักงานมีการเชื่อมต่อออนไลน์ตลอดเวลา (Hyper-Connected Employee)
4. การเกิดขึ้นของชุดทักษะดิจิทัลแบบใหม่ของพนักงาน (New Set of Digitally Skilled Employee)
5. รูปแบบธุรกิจภายใต้แรงกดดันจากดิจิทัลดิสรัปชั่น (Business Models under Stress from Digital Disruption)
6. พนักงานจะเป็นลูกค้าคนแรกขององค์การในการสร้างแบรนด์นายจ้าง (The First Consumer of Employer’s Brand)

ตัวอย่างกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากเทคโนโลยีดิจิทัล คือ การรับสมัครพนักงาน Bohmova and Chudan (2018) ชี้ให้เห็นว่า การรับสมัครพนักงานผ่านเครือข่ายโซเชียลมีเดีย (Social Media Network) นำมาซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหาที่มีนวัตกรรมและทำให้เกิดการใช้ต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ (Cost-Effective) เครือข่ายโซเชียลมีเดียเป็นพื้นที่เสมือนที่มีศักยภาพมากเป็นพื้นที่ที่คนยินดีแลกเปลี่ยนข้อมูลส่วนบุคคลที่สามารถใช้ในการติดต่อพวกเขาได้ (Bohmova and Chuden, 2018) องค์การที่ต้องการใช้โซเชียลมีเดียในการรับสมัครงานต้องมีความตระหนักและเข้าใจโซเชียลมีเดีย รวมถึงการมีความรู้ว่าจะใช้และวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับอย่างไร ต้องเข้าใจหลักการของเครือข่ายโซเชียลมีเดียและการสื่อสาร ทั้งนี้โซเชียลมีเดียสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสื่อสารภายในองค์การหรือสื่อสารกับบุคคลภายนอกในการสร้างความผูกพันกับพนักงานโดยการเชื่อมต่อระหว่างดิจิทัลและงานทรัพยากรมนุษย์โดยโซเชียลมีเดียช่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ได้ดังนี้

1. ช่วยผู้รับสมัคร (Recruiter) ในการค้นหาผู้สมัครและตรวจสอบภูมิหลัง
2. สนับสนุนแบรนด์องค์การให้เป็นสถานที่ทำงานที่พนักงานคาดหวัง
3. ติดตามกิจกรรมของพนักงานบนโซเชียลมีเดีย
4. สื่อสารแบบเรียลไทม์ด้วยข้อความมาตรฐานตามขอบเขตงาน
5. สร้างความผูกพันผ่านบทสนทนาโดยใช้สารสนเทศที่เป็นจริง มีอารมณ์ร่วม และเป็นกลุ่มสังคม
6. วัดความรู้สึกของพนักงาน ระดับความผูกพัน และการเข้าถึง

(4) สมรรถนะใหม่ของนักทรัพยากรมนุษย์ที่รองรับโลกยุคดิจิทัล

ความแตกต่างระหว่างสมรรถนะด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ (Strategic HR Competency) ซึ่งรวมถึงความรู้ทางธุรกิจและการมีส่วนร่วมในเชิงรุกในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ขององค์การ และ สมรรรถนะด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงหน้าที่ (Functional HR Competency) คือ สมรรถนะด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์จะนำไปสู่การส่งมอบการดำเนินงานด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Operation) ความน่าเชื่อถือส่วนบุคคล (Personal Credibility) และการใช้เทคโนโลยีในงานด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงรุก (Proactive HR Technology) (Lo et al., 2015)

การพัฒนาอย่างต่อเนื่องของเทคโนโลยีในงานด้านทรัพยากรมนุษย์สร้างงานและบทบาทใหม่สำหรับนักทรัพยากรมนุษย์และสร้างแรงจูงใจให้เกิดสมรรถนะด้านเทคโนโลยีในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ให้เข้มแข็งขึ้น สมรรถนะปัจจุบันของนักทรัพยากรมนุษย์ไม่เพียงพอ และไม่ตอบสนองต่อความรับผิดชอบงานที่เปลี่ยนแปลงไป จากตาราง 3 แสดงให้เห็นความก้าวหน้าของสมรรถนะในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ซึ่งได้รับอิทธิพลจากดิจิทัลภิวัฒน์ทำให้เกิดการยกระดับจากสมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิมไปสู่สมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงดิจิทัล (Digital HR Competency)

ตาราง 3: สมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์แบบดั้งเดิมและสมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์เชิงดิจิทัล

สมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์<u>แบบดั้งเดิม</u>	**สมรรถนะงานด้านทรัพยากรมนุษย์<u>เชิงดิจิทัล</u>**
1. การจัดการความสัมพันธ์ (การให้คำปรึกษา) 2. จรรยาบรรณวิชาชีพ 3. ความมีไหวพริบเฉียบแหลมด้านธุรกิจ 4. ความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ 5. การวางแผนกำลังพลและการจัดการเปลี่ยนแปลง 6. การจัดการความหลากหลายและตระหนักรู้เชิงวัฒนธรรม **7.** การคิดเชิงวิพากษ์	1. ความสามารถในการเข้าใจและใช้งานดิจิทัล 2. การสื่อสารผ่านช่องทางดิจิทัล (โซเชียลมีเดีย) 3. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) และการใช้เทคโนโลยีคลาวด์ (Cloud) เพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 4. การติดต่องานที่มีความซับซ้อนและต้องทำงานหลายอย่างพร้อมกัน (Multitasking) 5. การทำงานในแนวทางอไจล์และมีความคิดสร้างสรรค์ 6. การเรียนรู้ตลอดชีวิต (การพัฒนาทักษะ) 7. การหาแนวทางแก้ปัญหาบนพื้นฐานของดิจิทัล (Digital Solutions)

ที่มา: ปรับจาก European Round Table of Industrialists (2017)

ข้อมูลจาก The Global Leadership Forecast 2018 ซึ่งให้ความสำคัญกับบริบทของภาวะผู้นำแห่งอนาคต จากการสำรวจข้อมูลจากผู้นำจำนวน 25,812 คน และ ผู้เชี่ยวชาญด้านงานทรัพยากรมนุษย์จำนวน 2,547 คน จาก 54 ประเทศ พบว่า โมเดลธุรกิจใหม่ๆ โครงสร้างองค์การและดิจิทัลดิสรัปชั่นมีผลกระทบต่อบทบาทและการดำเนินงานของนักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพในการสร้างสมรรถนะและความเชื่อถือได้ของพวกเขา 70 เปอร์เซ็นต์ ของผู้เชี่ยวชาญด้านงานทรัพยากรมนุษย์เห็นพ้องกันว่ามีความจำเป็นในการเพิ่มการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีด้านทรัพยากรมนุษย์และทักษะที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ ยิ่งกว่านั้นมีเพียง 16 เปอร์เซ็นต์ของผู้นำฝ่ายทรัพยากรมนุษย์รู้สึกว่ามีการเตรียมตัวที่ดีในการทำงานในสภาพแวดล้อมดิจิทัลรุนแรง (Wellins and Sadjady, 2018)

(5) บทบาทใหม่ของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่รองรับโลกยุคดิจิทัล

จากผลการสำรวจของ Accenture (2017) ในการแปรเปลี่ยนด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Transformation) พบว่า มีสามบทบาทในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่จะเกิดขึ้นซึ่งมีความสำคัญต่ออนาคตและเป็นสมรรถนะที่ผู้บริหารงานด้านทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องมีเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดดคือ 1) นักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพควรมีบทบาทในการเป็นผู้รวมสังคมเป็นหนึ่งเดียว (Social Integrator) สามารถทำหน้าที่เป็นผู้รวมสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นหนึ่งเดียว (Unifier) และ เป็นผู้ฟังสังคม (Social Listening) ซึ่งเป็นบทบาทที่ต้องเข้าอกเข้าใจคนเป็นรายบุคคล (Personalized Empathic Approach) มีความสามารถในการให้คำปรึกษา (Mentor Program) และเข้าใจลำดับความสำคัญในชีวิต (Life Priority) ของพนักงานแต่ละคน 2) บทบาทการเป็นผู้สนับสนุนความฉลาดของผู้มีความสามารถสูง (Talent Intelligence Advocate) ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์อย่างมืออาชีพ เพื่อค้นหาผู้สมัครที่มีศักยภาพในเชิงรุก การสร้างความสัมพันธ์ที่มีคุณค่าด้วยระบบผู้มีความสามารถสูงดิจิทัลในการติดตามความเคลื่อนไหวโดยแบ่งตามภูมิศาสตร์ อุตสาหกรรมและประเภทของแรงงาน บนพื้นฐานประวัติออนไลน์ของผู้สมัครที่มีศักยภาพ 3) บทบาทการเป็นหุ้นส่วนธุรกิจเชิงกลยุทธ์ในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR Business Partner) จะต้องเชื่อมต่อระหว่างความจำเป็นในการแสดงมุมมองธุรกิจในภาพกว้างกับชุดความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Mindset) ทักษะการสื่อสารดิจิทัล (Digital Communication Skill) และแนวทางที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-Focused Approach) ทั้งนี้ เทคโนโลยีดิจิทัลจะช่วยให้หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์เปลี่ยนจากการทำงานในรูปแบบดั้งเดิม ล้าสมัยและเป็นแบบแผน ไปสู่บทบาทที่เต็มไปด้วยพลังและความคิดสร้างสรรค์ มีชีวิตชีวาคล่องแคล่ว เป็นหุ้นส่วนที่เข้าใจพนักงานและองค์การ (Lal, 2015)

จากการวิเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง (Mitrofanova et al., 2019; Crummenerl et al., 2018; Paychex, 2018; Patmore et al., 2017; Velthuijsen et al., 2017; Curtarelli, et al., 2016; Ulrich et al., 2016) สามารถระบุความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบทบาทของนักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพที่เกิดจากแรงกดดันของดิจิทัลดิสรัปชั่น (Digital Disruption) สภาวะที่องค์การถูกทำให้หยุดชะงักในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลพัฒนาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด การไม่พัฒนาในตัวองค์การ หรือการมีผู้เข้ามาแข่งขันในอุตสาหกรรม นักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพจำเป็นต้องเป็นผู้มีความพร้อมด้านดิจิทัล

(Digital-Readiness) เพื่อสร้างให้องค์การเกิดความแข็งแกร่ง และทำให้พนักงานเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิงหรือปฏิวัติประสบการณ์ของพนักงาน (Revolutionize Employee Experience) โดยการทำให้พนักงานเกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันผ่านเทคโนโลยีและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในระบบนิเวศน์ดิจิทัลรูปแบบใหม่ ซึ่งหมายถึงการเตรียมตัวนำเทคโนโลยีมาใช้และมีความตระหนักรู้ ทักษะ และทรัพยากรที่จำเป็นในการใช้สิ่งเหล่านี้เพื่อรองรับความคาดหวังของพนักงานในปัจจุบัน การปรับปรุงความยืดหยุ่นขององค์การให้ดีขึ้น และการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ (Patmore et al., 2017) โดยตาราง 4 แสดงให้เห็นผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์และบทบาทหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์

ตาราง 4: ผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์และบทบาทหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์

ประเด็น	ผลกระทบของเทคโนโลยีดิจิทัลต่อ	
	กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์	**บทบาทหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์**
การวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Workforce Planning)	สามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างถูกต้อง (Predictive)	ก้าวไปสู่การสร้างแบบจำลองการเปลี่ยนแปลงของกำลังคน (Move to Modelling of Workforce Dynamics)
การคัดเลือกและสรรหาพนักงาน(Recruiting and Staffing)	การยึดผู้สมัครงานเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง (Becomes truly Candidate-Centric)	มีความชำนาญเป็นพิเศษมากขึ้น (Becomes more Specialized)
การเรียนรู้และพัฒนา (Learning and Development)	เฉพาะเป็นรายบุคคล (is Personalized)	เป็นตัวช่วยให้เกิดการเรียนรู้ของพนักงานตลอดทั้งกระบวนการ (Shifts to Learning Enablement)
การจัดการผลการปฏิบัติงานและแรงงานสัมพันธ์	ทันที (Real-Time) มีส่วนร่วมเชื่อมต่อถึงกัน (Social) มีความเป็นมนุษย์มากขึ้น (More Human)	เป็นตัวเชื่อมระหว่างพนักงานกับความสำเร็จ (To be Employee - Success Connector)
การบริหารค่าตอบแทนและผลประโยชน์ (Compensation and Benefits)	นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ทั้งระบบ (Fully Digital)	ขยายไปสู่คุณค่าที่ส่งมอบให้พนักงาน (Expands to Employee Value Proposition)
เงินเดือนและการจัดการข้อมูลพนักงาน	ทำอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Seamlessly Integrated)	ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลมุ่งเน้นเชิงเทคนิคมากขึ้น (Becomes more Technically Oriented)
ประสิทธิภาพขององค์การ (Organization Effectiveness)	การวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่แม่นยำมากขึ้น (More Analytical and Precise)	ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมและผลการปฏิบัติงาน (Focus on Culture and Performance)

ที่มา: ปรับจาก DiRomualdo, El-Khoury and Girimonte (2018)

บทบาทของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์จากเดิมจะเปลี่ยนเป็น หน่วยงานที่มีความพร้อมด้านดิจิทัลในการทำให้องค์การแข็งแกร่งขึ้น และสร้างให้พนักงานมีประสบการณ์ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวกับองค์การผ่านกระบวนการและเทคโนโลยีดิจิทัลด้านงานทรัพยากรมนุษย์ โดยหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความคาดหวังของพนักงานและองค์การ ทำให้องค์การมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ให้กับองค์การ

(6) การส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล

ในการสำรวจของ Oracle and Research Now SSI (2018) ในเก้าประเทศในทวีปยุโรป ออสเตรเลีย อเมริกาเหนือและลาตินอเมริกาในปีค.ศ.2018 จากการสอบถามนักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพถึงเหตุผลหลักว่าทำไมการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลถึงช่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณค่าและมีความเป็นกลยุทธ์ที่ส่งผลต่อองค์การมากขึ้น สรุปความเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามได้ว่า การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลช่วยให้งานด้านทรัพยากรมนุษย์สนับสนุนการตัดสินใจของผู้บริหารได้มากขึ้น (37%) ทำให้เกิดความคล่องตัวและเกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดการและภาวะผู้นำ (32%) และช่วยปลดปล่อยความสามารถของคนในองค์การที่มีอยู่ได้เต็มที่ (29%)

การศึกษาของ Heric (2018) ยืนยันว่า อย่างน้อยหนึ่งจากสี่องค์การยังคงใช้กระบวนการทำงานด้วยกระดาษหรือใช้แรงงานเป็นแนวทางหลักในการส่งมอบบริการด้านงานทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ 75 เปอร์เซนต์ของผู้ตอบแบบสอบถามมองว่า เครื่องมือและเทคโนโลยีดิจิทัลยังไม่บรรลุความเป็นจริงตามที่องค์การต้องการ แม้ว่าโลกใหม่ของดิจิทัลเอชอาร์กำลังพัฒนาอย่างรวดเร็ว Stephan et al (2016) แสดงให้เห็นความสำคัญของดิจิทัลเอชอาร์ว่า ทุกหนึ่งในสามองค์การระบุว่าดิจิทัลเอชอาร์เป็นสิ่งที่มีลำดับความสำคัญเป็นอันดับแรก แต่มีเพียง 9 เปอร์เซนต์ที่เชื่อว่า องค์การมีความพร้อมเต็มที่สำหรับการก้าวสู่ดิจิทัลเอชอาร์ ข้อจำกัดหลักบางอย่างในกระบวนการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลให้ประสบความสำเร็จถูกอ้างถึงใน Oracle and Research Now SSI (2018) ประกอบด้วย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเดิมในองค์การ (53%) การหาผู้มีความสามารถสูงเพิ่มเติม (49%) และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมองค์การ (42%) ตาราง 5 แสดงให้เห็นการส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปในโลกยุคดิจิทัลเปรียบเทียบกับการส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน

ตาราง 5: เปรียบเทียบการส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบันและในโลกยุคดิจิทัล

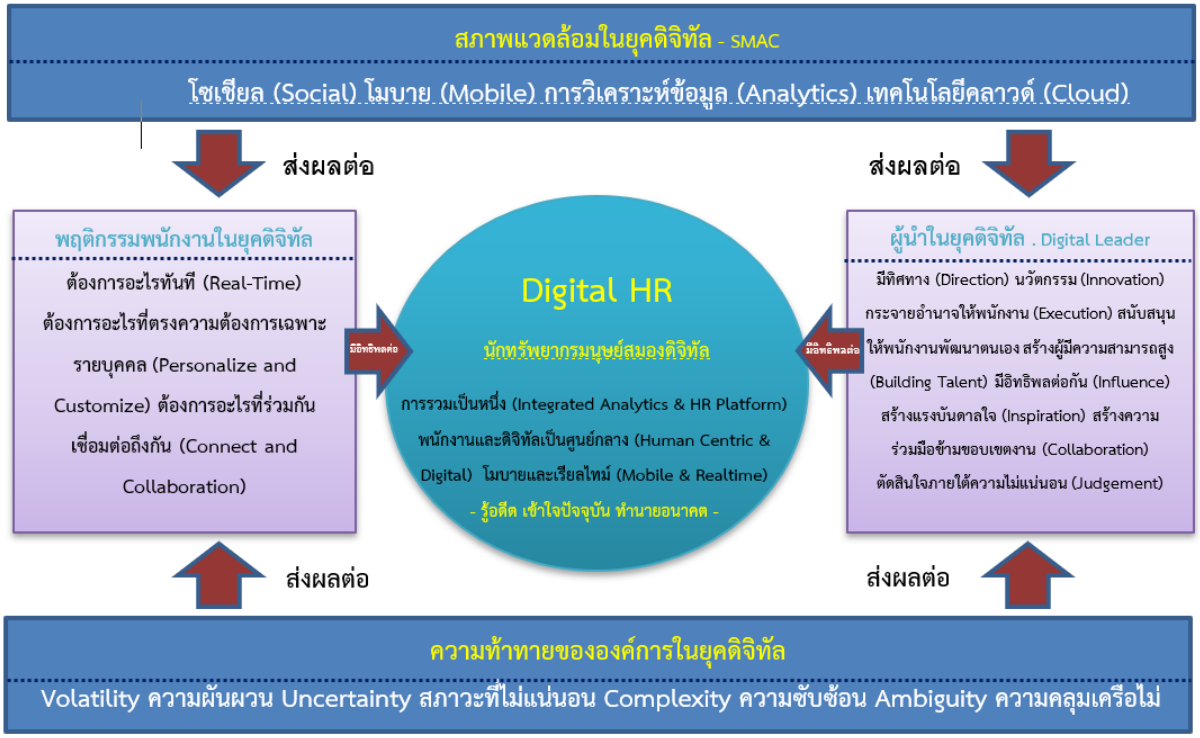
การส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ในปัจจุบัน (Current HR Delivery)	การส่งมอบงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ในโลกยุคดิจิทัล (Digital HR)
ทำงานเป็นกระบวนการและรายการ (Process and Transaction)	การรวมแพลตฟอร์มงานทรัพยากรมนุษย์เป็นหนึ่งเดียว (นโยบาย กระบวนการ ระบบ การปฏิบัติงาน) (Integrated HR Platform)
ระบบที่ทำงานผ่าน Web (Systems with Web Browser Access)	การทำงานผ่านโมบายและแอปพลิเคชัน (Mobile-first Apps)
จากการทำงานแบบกระดาษเปลี่ยนเป็นการทำงานบน Web (Paper based Forms moved to Web Forms)	การออกแบบการทำงานด้วยดิจิทัล (Digital Design)
การออกแบบบนพื้นฐานกระบวนการทำงาน (Process based Design)	การออกแบบโดยใช้ประสบการณ์พนักงาน และยึดถือคนเป็นศูนย์กลาง (Human-Centered, Experience-driven Design)
ทำงานตามข้อตกลงในการให้บริการ (SLA : Service Level Agreements)	ทำงานแบบเรียลไทม์ (Real-time) โดยใช้หลักการคิดและลงมือทำ (Once and Done)
ทำงานผ่านศูนย์ให้บริการด้านทรัพยากรมนุษย์ (HR (and Shared) Service Centers)	ทำงานผ่านศูนย์ปฏิบัติการ (Operation Centers)
จัดทำรายงานตามช่วงเวลา (Periodic Reports)	ติดตามสถานะผ่านกระดานสรุปข้อมูลที่สื่อสารระหว่างกันแบบเรียลไทม์ (Real-Time Interactive Dashboards)
การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นสิ่งที่ต้องทำเพิ่มเติม (Analytics add-ons)	กระดานสรุปข้อมูลและแพลตฟอร์มการวิเคราะห์ข้อมูลที่รวมเป็นหนึ่งเดียว (Integrated Analytics Platform and Dashboards)

ที่มา: ปรับจาก Deloitte (2016b)

แพลตฟอร์มเหล่านี้ใช้เพื่อการรับสมัครพนักงาน การเรียนรู้และพัฒนา การตั้งเป้าหมาย แผนที่ความคิด การสร้างความร่วมมือระหว่างกัน การแลกเปลี่ยนสารสนเทศ การจ่ายเงินเดือน และการจัดการฐานข้อมูล Nankervis et al. (2019) อธิบายว่า บิ๊กดาต้า เทคโนโลยีคลาวด์ และเทคโนโลยีโมบายเป็นสิ่งที่ยังไม่ได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางจากนักทรัพยากรมนุษย์ในการทำงานประจำ ซึ่งต้องได้รับการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเป็นไปในในการใช้เทคโนโลยีและเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาสมรรถนะใหม่ การรับสมัครพนักงานที่มีความสามารถสูง การใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการสร้างความร่วมมือและผลิตภาพ การกระจายอำนาจผู้จัดการในการตัดสินใจและใช้เทคโนโลยีในการปรับปรุงกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้ดีขึ้นเป็นสิ่งที่องค์การและหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์จำเห็นต้องพัฒนาครั้งใหญ่ในโลกยุคดิจิทัล (Oracle and Research Now SSI, 2018)

(7) แผนภาพความเชื่อมโยงการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลที่มีต่อคนในองค์การ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับดิจิทัลภิวัฒน์ การแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัล กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ บทบาทของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ และสมรรถนะของนักทรัพยากรมนุษย์ สามารถสรุปเป็นภาพ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างผู้นำ พนักงาน และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ในองค์การในโลกยุคดิจิทัล



ภาพที่ 1: ความเชื่อมโยงระหว่างผู้นำ พนักงาน และหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัล

ภาพความเชื่อมโยงการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลที่มีต่อคนในองค์การเริ่มต้นจากสภาพแวดล้อมการดำเนินงานในโลกยุคดิจิทัลผ่านโซเชียล โมบาย การวิเคราะห์ข้อมูล เทคโนโลยีคลาวด์ และความท้าทายขององค์การจากความผันผวน สภาวะที่ไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่คาดเดาไม่ได้ ผู้นำองค์การทุกระดับต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นมากขึ้น ต้องตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน ต้องสร้างความร่วมมือข้ามขอบเขต ทำงานอย่างมีทิศทาง นวัตกรรม กระจายอำนาจ สร้างผู้มีความสามารถสูง สร้างแรงบันดาลใจ มีอิทธิพลต่อกัน ในขณะที่พนักงานมีพฤติกรรมและการทำงานที่ต้องการอะไรทันที (Real-Time) ต้องการอะไรที่ตรงกับความต้องการเฉพาะรายบุคคล (Personalize) และต้องการอะไรที่ร่วมกันเชื่อมต่อถึงกัน (Connect and Collaboration) หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ สมรรถนะใหม่ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์รูปแบบใหม่ ตั้งแต่กระบวนการรับคนเข้าทำงานที่ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการค้นหาผู้สมัครให้ตรงกับความต้องการขององค์การ (Candidate-Centric) การเรียนรู้และพัฒนาพนักงานต้องเป็นแบบเฉพาะรายบุคคล (Customized) การบริหารผลการปฏิบัติงานแบบรู้ผลทันที (Real-Time) แบบมีส่วนร่วมเชื่อมต่อ

ถึงกัน (Social) และมีความเป็นมนุษย์ (Human) การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการจำเป็นต้องนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ และเชื่อมโยงกับการจัดการข้อมูลพนักงานอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integrated Analytics and HR Platform) เพื่อนำไปสู่การวางแผนกำลังพลเชิงกลยุทธ์ที่สามารถคาดการณ์อนาคตได้อย่างถูกต้อง และเพิ่มประสิทธิภาพให้องค์การผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่แม่นยำมากขึ้น

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

บทความนี้นำเสนอมุมมองใหม่ให้เห็นว่า ดิจิทัลมีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ สมรรถนะของนักทรัพยากรมนุษย์ และกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างไร ทำให้แต่ละองค์การสามารถทำนายขอบเขต ช่วงเวลา และผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลง ในครั้งนี้ดิจิทัลไม่ใช่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ดูแลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือดิจิทัลอีกต่อไป ดิจิทัลเป็นแนวทางการทำงานที่ขยายขอบเขตไปทั่วทั้งองค์การตั้งแต่ผู้บริหารสูงสุดลงไปสู่พนักงานทุกคน ผู้มีความสามารถสูง การสร้างความผูกพันต่อองค์การ และนวัตกรรม รวมทั้งการคิดและการทำงานร่วมกันข้ามสายงาน ทุกองค์ประกอบเป็นสิ่งสำคัญต่อการทำงานในโลกยุคดิจิทัล หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์มีโอกาสในการใช้พลังจากการแปรเปลี่ยนด้านดิจิทัลและเป็นตัวช่วยเพื่อทำให้องค์การสามารถดึงดูด รักษา และสร้างคุณค่าให้เกิดขึ้นจากพนักงานทุกคน โดยเฉพาะกลุ่ม Gen M ซึ่งเป็นกำลังสำคัญขององค์การในอนาคต เพื่อก้าวไปสู่ความได้เปรียบในการแข่งขัน (Larkin, 2017)

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่โลกยุคดิจิทัล เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมพนักงาน พฤติกรรมลูกค้า การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เกิดแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกที่มีผลจากกระแสดิจิทัลภิวัฒน์ ส่งผลให้เกิดแนวโน้มของการนำเทคโนโลยีดิจิทัลและหุ่นยนต์มาใช้ในองค์การเพิ่มขึ้น และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ คำถามต่อไปที่เกิดขึ้นคือ เครื่องมือและเทคโนโลยีดิจิทัลเหล่านี้มีผลกระทบต่อแนวทางการทำงานของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในประเทศไทยแค่ไหนอย่างไร อะไรคือประโยชน์และความเสี่ยงในการใช้เทคโนโลยีในงานด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การในประเทศไทย และบทบาทของหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์และสมรรถนะของนักทรัพยากรมนุษย์มืออาชีพในประเทศไทยควรเป็นอย่างไรเพื่อรองรับกับโลกยุคดิจิทัล โดยมีข้อเสนอแนะการปรับเปลี่ยนบทบาทและงานด้านทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคดิจิทัลเชิงนโยบายแบ่งเป็นสองระดับดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัลในระดับประเทศ

หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านดิจิทัลของประเทศ ควรส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เชื่อมโยงกันในระดับประเทศ เช่น การรวมแพลตฟอร์มงานทรัพยากรมนุษย์เป็นหนึ่งเดียว (นโยบาย กระบวนการ ระบบ การปฏิบัติงาน) (Integrated HR Platform) ที่เชื่อมโยงฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่เปิดเผยได้จากองค์การต่าง ๆ เพื่อสะท้อนภาพรวมการจ้างงาน รูปแบบการทำงาน การพัฒนาทักษะ

โครงสร้างเงินเดือน และเป็นโลกแห่งการแบ่งปันข้อมูลด้านทรัพยากรมนุษย์แบบเรียลไทม์ เพื่อนำไปสู่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ในขณะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาบุคลากรด้านงานทรัพยากรมนุษย์ เช่นสมาคมวิชาชีพด้านทรัพยากรมนุษย์ ควรพัฒนาหลักสูตรหรือรายวิชาดิจิทัลเอชอาร์ รวมทั้งสร้างเครือข่ายที่ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาบทบาทและสมรรถนะใหม่ของงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เช่น การเข้าใจและใช้งานดิจิทัล การสื่อสารผ่านช่องทางดิจิทัล (โซเชียลมีเดีย) การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) การใช้เทคโนโลยีคลาวด์ (Cloud) และการหาแนวทางแก้ปัญหาบนพื้นฐานของดิจิทัล (Digital Solutions) เพื่อก้าวไปสู่การเป็น Digital HR หรือนักทรัพยากรมนุษย์สมองดิจิทัล

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบการผลิตบุคลากรสายงานต่าง ๆ และหน่วยงานการศึกษาทุกระดับ ควรส่งเสริมให้คนมีชุดความคิด ความรู้และทักษะด้านดิจิทัลเช่น ความรู้พื้นฐานด้านดิจิทัล การนำดิจิทัลมาใช้ในชีวิตประจำวันและการทำงาน การปรับตัวให้เข้ากับโลกยุคดิจิทัลอย่างมีความสุข เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในโลกยุคดิจิทัล

2. การปรับเปลี่ยนด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัลในระดับองค์การ

องค์การควรส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการทำงานในรูปแบบดิจิทัลเพื่อรองรับกับพฤติกรรมของคนในโลกยุคดิจิทัล เช่น การทำงานแบบเรียลไทม์ การทำงานที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะรายบุคคล (Personalize and Customize) การทำงานแบบเชื่อมต่อถึงกันและทำงานร่วมกัน (Connect and Collaboration) ในโลกเสมือนควบคู่กับโลกความเป็นจริง โดยองค์การควรปรับบทบาทและสมรรถนะใหม่ของงานทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การเป็น Digital HR และสนับสนุนให้เกิดการปรับกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ เช่น การรวมเป็นหนึ่งเดียวของแพลตฟอร์มและการวิเคราะห์ข้อมูลงานด้านทรัพยากรมนุษย์ (Integrated Analytics & HR Platform) โดยให้ความสำคัญกับพนักงานและดิจิทัลเป็นศูนย์กลาง (Human Centric & Digital) ผ่านการทำงานในระบบโมบายและบริหารข้อมูลแบบเรียลไทม์ เพื่อรักษาผลการทำงานที่ดี เพิ่มความผูกพันของพนักงาน ทำให้ผู้บริหารและหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์รู้สิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และสามารถทำนายอนาคตที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแม่นยำสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมการทำงานในรูปแบบดิจิทัล ทั้งนี้ การทำให้สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นสำเร็จได้ องค์การจำเป็นต้องพัฒนาความรู้ ทักษะ ความสามารด้านการทำงานผ่านระบบดิจิทัล รวมถึงปรับทัศนคติของพนักงานที่มีต่อการทำงานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลให้รู้สึกว่า ดิจิทัลเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตและการทำงาน ซึ่งเป็นความท้าทายขององค์การในโลกยุคดิจิทัลภายใต้สภาพแวดล้อมในยุคดิจิทัล

5. เอกสารอ้างอิง

Accenture. (2017). **Digitally-powered HR.** Retrieved January 22, 2020 from https://www.accenture.com/_acnmedia/accenture/conversionassets/dotcom/documents/global/pdf/dualpub_26/accenture-digital-hr-pov.pdf

Bohmová, L., & Chudán, D. (2018). Analyzing Social Media Data for Recruiting Purposes. **Acta Informatica Pragensia,** 7(1), 4-21. doi: 10.18267/j.aip.111

Bokelberg, E., Dorai, C., Feinzig, S., Guenole, M., Lesser, E., Mertens, J., Raisbeck, L., Reyes, W., & Steele, S. (2017). **Extending expertise: How cognitive computing is transforming HR and the employee experience.** Retrieved January 22, 2020 from https://www.ibm.com/downloads/cas/QVPR1K7D

Bolden, R., & O'Regan, N. (2016) Digital disruption and the future of leadership: An interview with Rick Haythornthwaite, Chairman of Centrica and MasterCard. **Journal of Management Inquiry,** 25(4), 438-446.

Brennen, J. S., & Kreiss, D. (2016). Digitalization. In K.B. Jensen & R.T. Craig (Ed.), **The international encyclopedia of communication theory and philosophy.** (pp. 556-566). Chichester: Wiley Blackwell.

Cantoni, F., & Mangia, G. (2019). **Human Resource Management and Digitalization.** Abingdon, New York, Torino: Routledge.

Crummenerl, C., Jacob, F., & Funk, L. (2018). **Now or never – HR's need to shape its own future.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2018/05/now-or-never-hrs-need-to-shape-capgemini-consulting.pdf

Curtarelli, M., Gualtieri, V., Shater Janatti, M., & Donlevy, V. (2016). **ICT for work: Digital skills in the workplace.** Retrieved January 22, 2020 from https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ict-work-digital-skills-workplace

Deloitte. (2016a). **The changing role of people management in the digital era.** Retrieved January 23, 2020 from https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/xe/Documents/humancapital/dme_hc_changing_role_of_people_management_in_the_digital_era.pdf

Deloitte. (2016b). **The Digital HR: Revolution, not evolution.** Retrieved January 23, 2020 from Delliote: https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/humancapitaltrends/2016/digital-hr-technology-for-hr-teams-services.html

Diromualdo, T., Girimonte, F., & Osle, H. (2018). **The CHRO agenda: Enabling enterprise digital transformation takes center stage.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.thehackettgroup.com/elq-key-issues-hr-1801/?leadSourceMostRecent=Social%20Media&leadSource=Social%20Media&campaignID=701330000012mjlAAA&leadSourceDescription=HCKT%20Download:%20Key%20Issues%2018Q1HR1%20-%20SM

DiRomualdo, A., El-Khoury, D., & Girimonte, F. (2018). HR in the digital age: how digital technology will change HR's organization structure, processes and roles. Strategic HR Review, 17(5), 234-242.

El Sawy, O., Kraemmergaard, P., Amsinck, H., Vinther, L. A. (2016). How LEGO built the foundations and enterprise capabilities for digital leadership. **MIS Quarterly Executive,** 15(2), 141-166.

European Round Table of Industrialists. (2017). **Building and transforming skills for a digital world.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.ert.eu/document/building-and-transforming-skills-digital-world

Fenech, R., Baguant, P., & Ivanov, D. (2019). The Changing Role of Human Resource Management in an Era of Digital Transformation. **Journal of Management Information and Decision Sciences,** 22(2), 166-175.

Gale, M. and Aarons, C. (2018). Why people matter far more than digital technology or capital. **Strategic HR Review,** 17(1), 29-32. doi: 10.1108/SHR-11-2017-0082

Galgali, P. (2017). **Digital transformation and its impact on organization's Human Resource Management.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.academia.edu/35595152/Digital_Transformation_and_its_Impact_on_Organizations_Human_Resource_Management

Goleman, D. (2015). **Focus: The hidden driver of excellence.** New York: Harper, 2015.

Hamari, J., Sjöklint, M., & Ukkonen, A. (2016). The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. **Journal of the association for information science and technology,** 67(9), 2047-2059.

Hamilton, J., Tee, S., & Prince, K. (2016, December). Corporate leadership in the digital age. **In Proceedings of the Sixteenth International Conference on Electronic Business**. (pp. 184-190).

Heric, M. (2018). **HR's new digital mandate. Digital technologies have become essential for HR to engage top talent and add value to the business.** Retrieved January 22, 2020 from https://www.bain.com/contentassets/3dea09cc27fd426abfb35f9caa0e97dc/bain_brief_- hrs_new_digital_mandate.pdf

Jakubik, M., & Berazhny, I. (2017). Rethinking leadership and its practices in the digital Era, **Management International Conference,** Monastier di Treviso, Venice, Italy.

Kagermann, H. (2015). Change through Digitization—Value Creation in the Age of Industry 4.0. In H. Albach, H. Meffert, A. Pinkwart & R. Reichwald (Ed.), **Management of Permanent Change**. (pp. 23-45). Wiesbaden: Springer Gabler. doi: 10.1007/978-3-658-05014-6_2

Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2018). **Coming of age digitally – Learning, leadership, and legacy.** MIT Sloan Management Review and Deloitte Insights. Retrieved January 23, 2020 from https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/digital-maturity/coming-of-age-digitally-learning-leadership-legacy.html

Kane, G., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). **Strategy, not technology, drives digital transformation.** MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press. Retrieved January 23, 2020 from https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/technologymedia-and telecommunications/articles/ strategy-not-technology-drives-digital- transformation.html

Kaxim, F.A.B. (2019). Digital transformation and leadership style. **ISM Journal of International Business,** 3(1), 24-33.

Kohnke, O. (2017). It's not just about technology: The people side of digitization. In G. Oswald & M. Kleinemeier (Eds), **Shaping the digital enterprise.** (pp. 69-91). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.

Kreutzer, R. T., Neugebauer, T., & Pattloch, A. (2018). **Digital business leadership: Digital transformation, business model innovation, agile organization, change management.** Berlin: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-56548-3_4

Kuhn, K. M. (2016). The rise of the “gig economy” and implications for understanding work and workers. **Industrial and Organizational Psychology,** 9(1), 157-162.

Kuhn, K. M., & Maleki, A. (2017). Micro-entrepreneurs, dependent contractors, and instaserfs: Understanding online labor platform workforces. **Academy of Management Perspectives,** 31(3), 183-200.

Lal, P. (2015). Transforming HR in the digital era : Workforce analytics can move people specialists to the center of decision-making. **Human Resource Management International Digest,** 23(3), 1-4.

Larkin, J. (2017). HR digital disruption: the biggest wave of transformation in decades. **Strategic HR Review,** 16(2), 55-59.

Lo, K., Macky, K., & Pio, E. (2015). The HR competency requirements for strategic and functional HR practitioners. **The International Journal of Human Resource Management,** 26(18), 2308-2328. doi: 10.1080/09585192.2015.1021827

Lohrmann, C. (2017). Leadership in a digital world: New ways of leadership for sustainable development. In T. Osburg & C. Lohrmann (Eds), **Sustainability in a digital world.** (pp. 51- 58). Cham, Switzerland: Springer.

Lynch, J. (2016). **Businesses aren’t ready for the digital age, suggests research.** https:// www.weforum.org/agenda/2016/08/businesses-arent-ready-for-the-digital-age-suggests-research

Mangipudi, M. R., & Vaidya, R. (2018). A study of digitalization in HRM and its Effectiveness in Execution of HR Strategies and Policies. **Helix,** 8(6), 4220-4222. doi: 10.29042/2018-4220-4222

ManpowerGroup. (2017). Skills Revolution 2.0 Robots Need Not Apply: **Human Solutions for the Skills Revolution.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.manpowergroup.com/wps/wcm/connect/59db87a716c6-490d-ae70-1bd7a322c240/Robots_Need_Not_Apply.pdf?MOD=AJPERES

Manuti, A., & De Palma, P. D. (2018). **Digital HR: a critical management approach to the digitalization of organization.** Cham: Palgrave Macmillan.

Mitrofanova, E. A., Konovalova, V. G., & Mitrofanova, A. E. (2019). Opportunities, Problems and Limitations of Digital Transformation of HR Management. In V. Mantulenko (Eds.), **The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences.** (pp. 1717-1727). Samara: Future Academy. doi: 10.15405/epsbs.2019.03.174

Molotkova, N. V., Makeeva, M. N., & Khazanova, D. L. (2019). Digitalized Personnel Management. In V. Mantulenko (Eds.), **The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences.** (pp. 757-767). Samara: Future Academy. doi: 10.15405/epsbs.2019.03.75

Nankervis, A., Connell, J., Cameron, R., Montague, A., & Prikshat, V. (2019). 'Are We There Yet?' Australian HR Professionals and the Forth Industrial Revolution. **Asia Pacific Journal of Human Resources,** 1-17. doi: 10.1111/1744-7941.12245

Neubauer, R., Tarling, A., & Wade, M. (2017). **Redefining leadership for a digital age.** International Institute for Management Development and metaBeratung GmbH. Retrieved from https://www.imd.org/globalassets/dbt/docs/redefining-leadership

Oracle & Research Now SSI. (2018). **Tomorrows' HR, today. Exploring the role of human resources in digital transformation.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.oracle.com/assets/digital-transformation-study- 5072799.pdf

Parr, A. D., Lanza, S. T., & Bernthal, P. (2016). Personality profiles of effective leadership performance in assessment centers. **Human Performance,** 29(2), 143-157.

Patmore, B., Somers, J., D'souza, D., Welch, D., & Lawrence, J. (2017). **Research report: The State of Digital HR in 2017.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.hrzone.com/resources/the-state-of-digital-hr-in-2017

Paychex. (2018). **Paychex Pulse of HR Survey: Tech Adoption Continues to Build HR's Strategic Skills.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.paychex.com/secure/whitepapers/hr-pulse-2018

Sahyaja, C., & Sekhara Rao. K. S. (2018). New leadership in the digital era-a conceptual study on emotional dimensions in relation with intellectual dimensions. **International Journal of Civil Engineering and Technology,** 9(1), 738-747.

Sow, M., & Aborbie, S. (2018). Impact of leadership on digital transformation. **Business and Economic Research,** 8(3), 139-148.

Stephan, M., Uzawa S., Volini, E., Walsh, B., & Yoshida, R. (2016). Digital HR: revolution, not evolution. In J. Bersin, B. Dollar, N. Wakefield, D. Mallon, L. Monck, J. Stempel & S. Vijay (Eds.), **Global Human Capital Trends 2016. The new organization: different by design**. (pp. 97-101). Deloitte University Press.

Ulrich, D., Brockbank, W., Kryscynski, D., Ulrich, M., & Slade, J. (2016). **2016 HR Competency Model.** Retrieved January 23, 2020 from http://www.apg.pt/downloads/file954_pt.pdf

Ulrich, D., & Dulebohn, J. H. (2015). Are we there yet? What's next for HR? **Human Resource Management Review,** 25(2), 188-204. doi: 10.1016/j.hrmr.2015.01.004

Velthuijsen, J. W., Van Tol, W., & Hagen, A. (2017). **Human value in the digital age.** Retrieved January 23, 2020 from https://www.pwc.nl/nl/assets/documents/pwc-human-value-in-the-digital-age.pdffenech

Vogel, P., & Hultin, G. (2018). Digitalization and why leaders need to take it seriously. In P. Thomson, M. Johnson, & J. M. Devlin (Eds.), **Conquering digital overload.** (pp. 1-8). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Volini, E., Occean, P., Stephan, M., & Walsh, B. (2017). Digital HR. Platforms, people, and work. In J. Schwartz, L. Collins, H. Stockton, D. Wagner D. & Walsh B. (Ed.), **Rewriting the rules for the digital age. 2017 Deloitte Global Human Capital Trends.** (pp. 87-92). Deloitte University Press.

Wellins, R. S., & Sadjady, S. (2018). HR under pressure: felling behind in the race to transform. In E. Sinar, R. L. Ray, S. Wellins, Neal, S., A. L. Canwell, A. L. Abel, A. Popiela, J. Dettmann, L. Rolland, L. Collins & T. Cotton (Ed.), **The Global Leadership Forecast 2018.** (pp. 50-51). Ernst & Young.

แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์เพื่อสร้างเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย[1]

บุษกร วัชรศรีโรจน์[2]

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาอิทธิพลของแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์ที่มีผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรมอย่างมีประสิทธิผลสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย (SMEs) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากบุคลากรที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานและความสำเร็จขององค์การ จำนวน 223 คน จาก 23 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยที่ได้รับรางวัลจากการประกวดสุดยอด SMEs แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ถึงครั้งที่ 9 (ปี 2556-2560) และนำมาวิเคราะห์โดยสถิติเพื่อการตรวจสอบความเที่ยงตรงของโมเดลการวัด/โมเดลองค์ประกอบร่วม ด้วยการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างองค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA) และสถิติเพื่อการศึกษาอิทธิพลและตรวจสอบความเป็นตัวแปรส่งผ่านอิทธิพล (Mediator variable) ด้วยการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างเชิงเส้น (Structural Equation Modeling: SEM) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์กับวัฒนธรรมนวัตกรรม ผลการศึกษาพบว่า แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมโดยมีค่านิยมสร้างสรรค์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวก

คำสำคัญ: ทรัพยากรมนุษย์ องค์การ ค่านิยม วัฒนธรรม นวัตกรรม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

---

[1] งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากงบประมาณแผ่นดินปี 2560

[2] คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : dr.budsakorn@gmail.com

HR Practices and Values for Innovative Culture Development of SMEs in Thailand

Budsakorn Watcharasriroj[2]

Abstract

This study examines the effects of HR practices and values on innovative culture of Thai Small and Medium Enterprises (SMEs) aiming to provide guidelines on innovative culture enhancement. Data are collected from 223 employees who are active persons on the organizations' innovation activities of 23 SMEs being awarded SME National Award from 2013–2017 using questionnaire. Confirmatory Factor Analysis (CFA) technique is used to verify the factor structure of a set of observed variables and Structural Equation Modeling (SEM) is employed to analyze the structural relationship among innovative culture, HR practices and values. Results reveal that HR practices have positive direct effect on innovative culture with indirect impact from values as mediator variable.

Keywords: Human Resource, Organization, Value, Culture, Innovation, SMEs

[2] Graduate School of Human Resource Development, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: dr.budsakorn@gmail.com

1. บทนำและวัตถุประสงค์

การเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ส่งผลให้ธุรกิจต้องรักษาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ต้องการความสามารถในการริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรม ซึ่งช่วยพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการและสร้างมูลค่าเพิ่มและความแตกต่างของสินค้าและบริการ โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ประมาณการว่านวัตกรรมมีส่วนสำคัญประมาณร้อยละ 50 ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า เนื่องจากนวัตกรรมเป็นปัจจัยที่กำหนดการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพและความได้เปรียบในการแข่งขันทั้งในระดับองค์การและระดับประเทศ

ด้วยความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมอยู่ในลำดับที่ 28 จากจำนวน 61 ประเทศ ในปี 2559 จากการจัดลำดับของสถาบันจัดการเพื่อการพัฒนา (International Institution of Management Development: IMD) ซึ่งเป็นสถาบันจัดลำดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยความสามารถทางการแข่งขันของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 30 ในปี 2558 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) จึงมุ่งเน้นประเด็นการพัฒนาที่จะเป็นการวางรากฐานที่สามารถสานต่อการพัฒนา ที่หนึ่งในยุทธศาสตร์การเพิ่มความมั่งคั่งคือการจัดเตรียมความพร้อมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ผ่านการสนับสนุนให้มีการสร้างสรรค์นวัตกรรมให้เกิดขึ้นภายในประเทศ โดยมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นหนึ่งกลุ่มเป้าหมายสำคัญ เนื่องจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (GDP-SMEs) มีมูลค่า 5,212,004 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แต่ในช่วงที่ผ่านมามีการปรับตัวค่อนข้างช้าเมื่อเปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดและของโลก (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559) ซึ่งการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการและการสร้างสรรค์นวัตกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีบุคลากรเป็นองค์ประกอบสำคัญ จึงต้องการแนวทางปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์ที่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม (Innovative Culture) ขององค์การ ที่เหมาะสมกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยมีนิยามตามกฎกระทรวง (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, 2562) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: นิยามวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดย่อม			วิสาหกิจขนาดกลาง	
	การจ้างงาน	มูลค่าสินทรัพย์ถาวร	การจ้างงาน	มูลค่าสินทรัพย์ถาวร
กิจการผลิต	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 ล้านบาท	50-200 คน	เกิน 50-200 ล้านบาท
กิจการค้าส่ง	ไม่เกิน 25 คน	ไม่เกิน 50 ล้านบาท	26-50 คน	เกิน 50-100 ล้านบาท
กิจการค้าปลีก	ไม่เกิน 15 คน	ไม่เกิน 30 ล้านบาท	16-30 คน	เกิน 30-60 ล้านบาท
กิจการบริการ	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 50 ล้านบาท	51-200 คน	เกิน 50-200 ล้านบาท

ด้วยเหตุผลข้างต้น การศึกษาถึงแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมสร้างสรรค์ที่จะสร้างเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยจึงมีความสำคัญ เพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพด้านนวัตกรรมที่จะส่งผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์การและประเทศต่อไป

2. ความหมายและความสำคัญของวัฒนธรรมนวัตกรรม

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของค่านิยมและพฤติกรรมขององค์การ วัฒนธรรมขององค์การจะส่งผลต่อความเชื่อและความคาดหวังของบุคลากรในองค์การซึ่งส่งผลต่อรูปแบบพฤติกรรมในการทำงาน (Hodge & William, 1988) และเป็นสิ่งที่ทำให้องค์การมีวิถีทางในการดำเนินการของตน ส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มของในองค์การ ซึ่งมีทั้งสิ่งที่ส่งผลเชิงบวกและลบ (Handy, 1991) องค์การหนึ่งๆ จะมีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตนที่แตกต่างจากองค์การอื่น โดยวัฒนธรรมองค์การเป็นแบบแผนแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับของบุคลากรในองค์การที่เป็นผลจากความเชื่อ คุณค่า และสมมติฐานที่ยึดถือร่วมกัน ซึ่งส่งผลพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การ

ในส่วนของ “นวัตกรรม (innovation)” นั้น มีรากศัพท์มาจากคำว่า “innovre” ในภาษาละติน แปลว่า “ทำสิ่งใหม่ขึ้นมา” เป็นการสร้างสิ่งใหม่ ๆ หรือการทำให้แตกต่างจากคนอื่น ๆ โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงมาสร้างเป็นโอกาส ต้องมีความชัดเจน มุ่งมั่นในการพัฒนา และต้องมีการลงมือทำ นวัตกรรม (Innovation) ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน โดยส่วนหนึ่งเกิดจากความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยี ส่งผลให้รัฐบาลทั่วโลกใช้แรงจูงใจทางด้านภาษีและงบสนับสนุนโดยตรงเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ด้านนวัตกรรมในภาคเอกชน (OECD, 2015)

นวัตกรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์สำคัญที่ช่วยแยกความแตกต่างขององค์การในสภาวการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ (Porter, 1990; Grawe, Chen, & Daugherty, 2009; Anning-Dorson, 2016) ซึ่งมีข้อค้นพบจากหลายการศึกษาพบว่า องค์การที่เป็นองค์การนวัตกรรมมีประสิทธิภาพเหนือกว่าองค์การที่ไม่ใช่นวัตกรรม (Cainelli, Evangelista & Savona, 2006; Brem, Maier, & Wimschneider, 2016) เนื่องจากการดำเนินงานขององค์การได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การแข่งขันบนฐานองค์ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม เพื่อสร้างความแตกต่างและเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ บริการ และกระบวนต่าง ๆ ขององค์การ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในแข่งขันที่จะสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในธุรกิจ โดยปัจจุบันนิยามที่ได้รับยอมรับและมีการใช้อย่างกว้างขวางคือ นิยามขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ที่ให้ความหมายนวัตกรรมให้เห็นภาพในระดับองค์การชัดขึ้นว่าคือ การดำเนินการในการปรับปรุงใหม่ของผลิตภัณฑ์ ทั้งในรูปแบบของสินค้าและบริการ กระบวนการ และเทคนิคทางการตลาดแบบใหม่ หรือวิธีการใหม่ที่ทำมาปรับใช้ในการดำเนินธุรกิจทั้งภายในองค์การและความสัมพันธ์ภายนอกองค์การ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายและใช้เป็นมาตรฐานสากลในการกำหนดและประเมินเกี่ยวกับนวัตกรรม

โดยจากลักษณะการดำเนินงานขององค์การสามารถแบ่งนวัตกรรมออกเป็น 4 แบบ คือ 1) นวัตกรรมผลิตภัณฑ์ 2) นวัตกรรมกระบวนการ 3) นวัตกรรมการตลาด และ 4) นวัตกรรมองค์การ (OECD, 2005: p. 16-17; Ottenbacher & Gnoth, 2005; Polder, Leeuwen, Mohnen, & Raymond, 2010; Gunday, Ulusoy, Kılıç, & Alpkan, 2011)

วัฒนธรรมนวัตกรรมได้มีการให้ความหมายโดยนักวิชาการหลายท่านไปในทิศทางเดียวกันว่าเป็นการเรียนรู้ที่จะปรับเปลี่ยนความเชื่อที่ส่งผลต่อพฤติกรรม (Mindset) และเรียนรู้ทักษะ (Skill) ที่เกี่ยวกับนวัตกรรม (Barnes, 2014) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Cramm, Strating, & Nieboer (2013) ที่ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมนวัตกรรมว่าคือ ลักษณะของกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาความคิดใหม่ ๆ ทัศนคติและพฤติกรรมของทีมรวมถึงองค์การ และรู้จักที่จะเชื่อมโยงการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพขององค์การโดยมีบรรทัดฐานของกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมโดยการแสดงว่า "เป็น" หรือ "ควรจะเป็น" สถานการณ์เฉพาะอาจจะมากหรือน้อยที่เอื้อต่อการสร้างสรรค์, ความเสี่ยง และความทนทานต่อข้อผิดพลาด ในขณะที่ Tucker (2009) และ Hengsberger (2018) ได้ให้นิยามวัฒนธรรมนวัตกรรม คือ ระบบการบริหารความคิด ทัศนคติ พฤติกรรม ที่เป็นรากฐาน สนับสนุนให้องค์การ สามารถสร้างนวัตกรรมหรือกิจกรรมนวัตกรรมให้เกิดขึ้นที่มีวิธีต่าง ๆ กันไป และ Nemeth (1997) ได้ให้นิยามวัฒนธรรมนวัตกรรม คือ สิ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งความสามัคคีความซื่อสัตย์และกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสม

นอกจากนี้ Ireland, Kuratko, & Morris (2006) ได้ให้นิยามวัฒนธรรมนวัตกรรม คือ วัฒนธรรมขององค์การที่จะก้าวไปสู่ทางเลือกใหม่ๆ หรือวิธีการที่จะไปสู่จุดหมายโดยการเสาะหาทรัพยากร ใหม่ๆ และการก้าวออกจากมาตรฐานเก่าๆ เพื่อผลิตหรือสร้างผลิตภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับวัฒนธรรมนวัตกรรมในความหมายของสำนักงานส่งเสริมนวัตกรรมแห่งชาติ (2556) ว่าหมายถึง วัฒนธรรมที่สนับสนุนให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือนวัตกรรม ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของผลิตภัณฑ์ กระบวนการ หรือรูปแบบธุรกิจใหม่ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ และสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (2558) ที่สนับสนุนว่า วัฒนธรรมนวัตกรรมเป็นวัฒนธรรมขององค์การที่สนับสนุน ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในทางที่เป็นประโยชน์ เป็นสิ่งที่ดีงาม โดยการสร้างบรรยากาศให้คนคิดนอกกรอบ เปิดใจรับฟังความคิดเห็นคนอื่น กล้าแสดงความคิดเห็น กล้ารับความเสี่ยงในการทดลองสิ่งใหม่ ๆ ส่งเสริมการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ใฝ่เรียนรู้ตลอดเวลา ตลอดจนให้มีการยกย่องชมเชย เชิดชูเกียรติ และให้รางวัลแก่คนที่มีส่วนร่วมในการพัฒนารังสรรค์นวัตกรรม

ทั้งนี้ จากความหมายของวัฒนธรรมนวัตกรรมข้างต้นจะเห็นว่า วัฒนธรรมนวัตกรรม หมายถึง บุคลากรในองค์การเห็นคุณค่าของนวัตกรรมขององค์การร่วมกันและแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมที่สะท้อนวัฒนธรรมองค์การทั้งในรูปแบบของนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ คือ การนำเสนอผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ นวัตกรรมกระบวนการคือการพัฒนาหรือปรับปรุงการผลิต หรือการส่งมอบผลิตภัณฑ์ นวัตกรรมการตลาด คือการออกแบบผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ การจัดวาง การส่งเสริมการตลาด และการกำหนดราคา และนวัตกรรม

องค์การ คือ การปรับแนวทางการดำเนินงานขององค์การไปสู่รูปแบบใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์การ

ดังนั้น ผู้วิจัยขอนิยามความหมายของวัฒนธรรมนวัตกรรมว่า คือ พฤติกรรมริเริ่มสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นผลมาจากทัศนคติรวมถึงปัจจัยสนับสนุนภายนอกที่เอื้อต่อการเกิดวัฒนธรรมนวัตกรรม ได้แก่ บรรยากาศแบบทีม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือนวัตกรรมเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ กระบวนการ หรือรูปแบบธุรกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

3. แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การ

การสร้างเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การจะเริ่มจากการกำหนดวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ขององค์การ สื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน รณรงค์ให้คนในองค์การประพฤติปฏิบัติ และประเมินผลถึงความยั่งยืนของวัฒนธรรมเป็นระยะ ๆ ดังนั้นแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์จะต้องส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรมีค่านิยมสร้างสรรค์ที่ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมในองค์การ ซึ่งสามารถอธิบายแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ การกำหนดเป้าหมาย เพื่อนร่วมงาน การสนับสนุนจากการบริหารงาน ความพร้อมทางด้านทรัพยากร และการฝึกอบรมพัฒนา ได้ดังนี้

(1) แรงจูงใจ (Motivation) หมายถึง การสร้างแรงจูงใจเพื่อสร้างเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามพฤติกรรมตามวัฒนธรรมนวัตกรรมที่องค์การพึงประสงค์ เป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญในการสนับสนุนและหยั่งรากพฤติกรรมตามวัฒนธรรมนวัตกรรม องค์การจะต้องมีแนวทางในการเสริมแรงเชิงบวก เช่น การให้รางวัลเพื่อจูงใจ ยกย่องชมเชยแก่ผู้สร้างนวัตกรรม ที่ทำให้บุคลากรรู้สึกภาคภูมิใจและเกิดความผูกพันต่อองค์การได้ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Gupta, 1993; Tucker, 2009; Perl & Vorbach, 2009; Pharaon, 2010; Shani, Divyapriya, & Logeshwari, 2011; Cramm et al, 2013)

(2) เป้าหมาย (Goals) หมายถึง การกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าหมาย แผนปฏิบัติการที่สามารถปฏิบัติเพื่อนำไปสู่เป้าหมายได้จริงและสร้างเสริมให้เกิดนวัตกรรมในองค์การ และมีการสื่อสารอย่างชัดเจน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และกระตุ้นผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติร่วมกับบุคลากรอย่างจริงจัง เพื่อถ่ายทอดทิศทางการปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายแก่บุคลากรในองค์การต่อไป ทั้งนี้การกำหนดผลลัพธ์ของเป้าหมายต้องมีความชัดเจนโดยที่ไม่ต้องมีการตีความ มีลักษณะที่เฉพาะเจาะจง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนแผนกิจกรรม (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Resende & Fujihara, 2018; Tucker, 2009; Shani et al., 2011; Cramm et al., 2013; Salman, Arshad, Bakar, & Shabbir, 2016)

(3) เพื่อนร่วมงาน (Colleagues) หมายถึง การมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรในองค์การที่อาจมีความคิดแตกต่างกัน ทำให้มีมุมมองที่กว้างขวางจากมุมมองที่หลากหลายของเพื่อนร่วมงาน เป็นทีมที่ดีไม่แบ่งฝ่าย ให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เคารพรับฟังและเชื่อใจเพื่อนร่วมงาน ทำงานร่วมกันโดยมีการปรึกษาหารือแบบทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในทีม และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Pharaon, 2010; Shani et al., 2011; Muna, 2011)

(4) การสนับสนุนจากการบริหารงาน (Management Support) หมายถึง การสนับสนุนให้มีการริเริ่มนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การสนับสนุนขีดความสามารถในเรื่องของความคิดสร้างสรรค์และการนำมาประยุกต์ใช้ของบุคลากร ทั้งนี้ผู้นำต้องสร้างบรรยากาศในการปฏิบัติงานให้บุคลากรกล้าคิดอย่างสร้างสรรค์ กล้าถามในประเด็นที่สงสัย กระตุ้นและสนับสนุนให้บุคลากรทำกิจกรรมใหม่ๆและหาแนวทางใหม่ในการแก้ปัญกาและการทำงาน ให้อิสรภาพโดยให้อำนาจในการตัดสินใจ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Shani et al., 2011; Tucker, 2009; Pharaon, 2010; Muna, 2011; Cramm et al. 2013; Salman et al., 2016; Resende & Fujihara, 2018)

(5) ทรัพยากร (Resources) หมายถึง ความพร้อมทางด้านทรัพยากรที่จะอำนวยความสะดวกในการทำงานที่เพียงพอ เช่น เครื่องมือ อุปกรณ์ พื้นที่การทำงาน เทคโนโลยีการสื่อสารที่ดี โดยมีการสนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในองค์การ เพื่อกระตุ้นที่เกิดการแพร่กระจายของความรู้ หรือแนวความคิดใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น (Tucker, 2009; Pharaon, 2010; Shani et al., 2011; Cramm et al. 2013; Salman et al., 2016)

(6) การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development) หมายถึงกระบวนการที่บุคลากรได้รับความรู้และทักษะที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาหรือยกระดับการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในปัจจุบัน (Employee Performance) เสริมเพิ่มขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานผ่านการเรียนรู้ เพิ่มพูนทักษะ(Skills) และความรู้ (Knowledge) (House, 1967; Baldwin & Ford, 1988)

ทั้งนี้ แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่พบว่าส่งผลต่อค่านิยมและวัฒนธรรมนวัตกรรม มีดังนำเสนอตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2: แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อค่านิยมและวัฒนธรรมนวัตกรรม

นักวิชาการ	ปี	แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อค่านิยมและวัฒนธรรมนวัตกรรม					
		แรงจูงใจ (Motivation)	เป้าหมาย (Goals)	เพื่อนร่วมงาน (Colleague)	การสนับสนุนจากการบริหารงาน (Management Support)	ทรัพยากร (Resources)	การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development)
Zachary	ค.ศ. 2000						✓
Alipour et al.	ค.ศ. 2009						✓
Perl & Vorbach	ค.ศ. 2009	✓	✓	✓	✓	✓	
Tucker	ค.ศ. 2009	✓	✓		✓	✓	
Allen et al.	ค.ศ. 2010					✓	✓
Pharaon	ค.ศ. 2010	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Muna	ค.ศ. 2011	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Shani et al.	ค.ศ. 2011	✓	✓	✓	✓	✓	
Cramm et al.	ค.ศ. 2013	✓	✓		✓	✓	
Raheja	ค.ศ. 2015						✓
Allal-Chérif, et al.	ค.ศ. 2016						✓
Salman et al.	ค.ศ. 2016	✓	✓		✓	✓	
Resende & Fujihara	ค.ศ. 2018		✓		✓		
สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	พ.ศ. 2558	✓	✓		✓	✓	
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	พ.ศ. 2561						✓

4. อิทธิพลของค่านิยมสร้างสรรค์ต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม

ค่านิยมเป็นพื้นฐานของแบบแผนทางความคิดของบุคลากรในองค์การที่ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและเป็นสิ่งที่จะทำให้บุคลากรในองค์การเห็นคุณค่าในเรื่องหนึ่งๆ ที่จะส่งผลต่อแบบแผนทางความคิด ความรู้สึก อันจะนำไปสู่พฤติกรรมร่วมของบุคลากรในองค์การหรือวัฒนธรรมขององค์การ ค่านิยมสร้างสรรค์ที่หมายถึงคุณค่าที่บุคลากรในองค์การยึดถือที่จะนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมริเริ่มสร้างสรรค์ ที่จะนำไปสู่การสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือนวัตกรรมเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ กระบวนการ หรือรูปแบบธุรกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การหรือวัฒนธรรมนวัตกรรม โดยค่านิยมสร้างสรรค์ที่สนับสนุนและส่งเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การจากมุมมองวิชาการมีดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: ค่านิยมสร้างสรรค์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การ

นักวิชาการ	ปี	ค่านิยมสร้างสรรค์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม								
		ความเสี่ยง (Risk Taking)	การเปิดใจ (Openness)	ความน่าเชื่อถือ (Authenticity)	การทดลอง (Experimentation)	ความรู้ (Knowledge)	ความยืดหยุ่น (Flexible)			
Katz	ค.ศ. 2003		✓							
Alegre & Chiva	ค.ศ. 2008	✓			✓					
Perl & Vorbach	ค.ศ. 2009	✓								
Tucker	ค.ศ. 2009	✓	✓			✓	✓			
Muna	ค.ศ. 2011		✓	✓	✓					
Shani et al.	ค.ศ. 2011	✓				✓				
Cramm et al.	ค.ศ. 2013	✓								
Mróz & Kaleta	ค.ศ. 2016			✓						
Gabaldón-Estevan & Ybarra	ค.ศ. 2017					✓	✓			
Resende & Fujihara	ค.ศ. 2018		✓				✓			
สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ	พ.ศ. 2558	✓	✓		✓	✓	✓			

ทั้งนี้ ค่านิยมสร้างสรรค์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การดังแสดงในตารางที่ 3 ทั้ง 6 ประการ ได้แก่ ความกล้าเสี่ยง การเปิดใจ ความน่าเชื่อถือ การทดลอง ความรู้ และความยืดหยุ่น มีความหมายดังนี้

(1) ความกล้าเสี่ยง (Risk Taking) หมายถึง การกล้าที่จะเสี่ยงและดำเนินการใด ๆ ภายใต้สภาวการณ์ที่ไม่แน่นอน โดยมีอิสระในการลองสิ่งใหม่และสิ่งที่แตกต่าง รวมไปถึงเสนอแนวคิดหรือความคิดใหม่ที่มีการเรียนรู้จากความล้มเหลว จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการคิดค้นสิ่งใหม่ที่มีความเสี่ยงอย่างเป็นระบบเป็นขั้นตอนและมีการพัฒนาความคิดไปพร้อมกัน ซึ่งการพัฒนาการดำเนินงานขององค์การจะเกิดขึ้นได้ยากภายใต้การทำงานในรูปแบบเดิมมากจนเกินไป ดังนั้น องค์การที่มุ่งหวังให้เกิดวัฒนธรรมนวัตกรรม จึงต้องแสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนให้บุคลากรรู้สึกกล้าเสี่ยงและกล้ารับความเสี่ยงที่จะเกิดตามมาในการกระทำสิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Alegre & Chiva, 2008; Perl et al., 2009; Tucker, 2009; Shani et al., 2011; Cramm et al., 2013)

(2) การเปิดใจ (Openness) หมายถึง การเปิดใจรับสิ่งใหม่ ข้อมูล การเรียนรู้ ฟังความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากเดิมทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และความคิดในสิ่งใหม่ทั้งในองค์การและความคิดเห็นของลูกค้า รับเรื่องที่เป็นเรื่องใหม่หรือเป็นเรื่องที่เคยเกิดขึ้นแล้วก็ตาม เพื่อก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ต่อไป เพราะการเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการได้มาซึ่งข้อมูลใหม่ ๆ วิธีการใหม่ ๆ ความรู้ใหม่ ๆ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ผสมผสานกับความรู้เดิมทำให้ได้มุมมองใหม่ ๆ มาต่อยอดการปฏิบัติงานให้ได้รับผลลัพธ์ของงานที่ดีกว่าเดิม (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Katz, 2003; Tucker, 2009; Muna, 2011; Resende & Fujihara, 2018)

(3) ความน่าเชื่อถือ (Authenticity) หมายถึง การมีความมุ่งมั่นในการทำงานและรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตัดสินใจเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นเหตุเป็นผล และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ตลอดจนยึดมั่นในคำสัญญาให้ไว้ ซึ่งเป็นโอกาสที่จะได้ทำงานตามหน้าที่ภายในระยะเวลาและภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (Muna, 2011; Mróz & Kaleta, 2016)

(4) การทดลอง (Experimentation) หมายถึง การมีความกล้าที่จะทดลองแนวคิดและวิธีการใหม่ ๆ อยู่เสมอ โดยเป็นการจำลองสภาพจริงในการปฏิบัติงานให้อยู่ในลักษณะที่ควบคุมได้ และมีการออกแบบแผนการทดลอง หรือแนวคิดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การที่มีความต้องการให้เกิดนวัตกรรมในองค์การ (Alegre & Chiva, 2008; Muna, 2011)

(5) ความรู้ (Knowledge) หมายถึง การเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญ ทั้งในสาขาวิชาชีพที่บุคลากรปฏิบัติงานอยู่และเรื่องอื่นที่บุคลากรสนใจ โดยต้องให้คุณค่ากับการแสวงหาความรู้และพัฒนาทักษะของตนเองอย่างต่อเนื่อง ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองไปตลอดชีวิต ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในปัจจุบันและอนาคต การให้คุณค่ากับการใฝ่รู้จะเป็นรากฐานสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์

อันจะนำมาซึ่งนวัตกรรมต่อไป (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Tucker, 2009; Shani et al., 2011; Gabaldón-Estevan & Ybarra, 2017)

(6) ความยืดหยุ่น (Flexibility) หมายถึง ความสามารถในการยอมรับความแตกต่างและการปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร เช่น การปรับเปลี่ยนรูปแบบและสถานที่ทำงาน การทำงานโดยมีเวลาในการทำงานที่ยืดหยุ่น การทำงานตามบทบาทหน้าที่ที่ปรับเปลี่ยนยืดหยุ่น รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การที่เกิดขึ้นตามยุคตามสมัย (Tucker, 2009) โดยรวมถึงความยืดหยุ่นในการแลกเปลี่ยนเข้าถึงข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติงานที่มีได้หลากหลายรูปแบบ ทั้งสถานที่ทำงานเวลาทำงาน เครื่องแต่งกาย และอุปกรณ์ในการทำงาน (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558; Resende & Fujihara, 2018)

5. วิธีการศึกษา

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ศึกษาครั้งนี้เป็นบุคลากรที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานและความสำเร็จขององค์การที่สามารถสะท้อนสมรรถนะหลักที่แท้จริงขององค์การ ในองค์การวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย ที่ได้รับรางวัลสุดยอด SMEs แห่งชาติ ครั้งที่ 5 ถึง ครั้งที่ 9 (ปี พ.ศ. 2556-2560) จำนวนทั้งสิ้น 23 องค์การ ใน 4 ภูมิภาคได้แก่ ภาคกลาง (12 องค์การ) กรุงเทพมหานคร (9 องค์การ) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (1 องค์การ) และภาคเหนือ (1 องค์การ) ซึ่งให้ความสำคัญกับนวัตกรรมในเกณฑ์การพิจารณาของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) โดยร่วมกับผู้บริหารด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การในการคัดสรรกลุ่มตัวอย่างจำนวน 223 คน จาก 23 องค์การนี้

ตัวแปรที่ศึกษา

วัฒนธรรมนวัตกรรม หมายถึง พฤติกรรมริเริ่มสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นผลมาจากทัศนคติรวมถึงปัจจัยสนับสนุนภายนอกที่เอื้อต่อการเกิดวัฒนธรรมนวัตกรรม ได้แก่ บรรยากาศแบบทีม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่หรือนวัตกรรมเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ กระบวนการ หรือรูปแบบธุรกิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ ซึ่งวัฒนธรรมนวัตกรรมเป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) ที่เป็นตัวแปรตาม (Dependent Variable) ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นตัวแปรภายนอก (Exogenous Variable) และค่านิยมที่เป็นตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) ที่เป็นตัวแปรคั่นกลาง (Mediating Variable) ของสมการโครงสร้าง

ค่านิยม หมายถึง พื้นฐานของแบบแผนทางความคิดร่วมขององค์การว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและมีความสำคัญ อันจะนำไปสู่พฤติกรรมร่วมของบุคลากรในองค์การ (สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, 2558) ประกอบด้วย ความเสี่ยง (Risk Taking) การเปิดใจ (Openness) ความน่าเชื่อถือ (Authenticity) การทดลอง (Experimentation) ความรู้ (Knowledge) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ซึ่งค่านิยมเป็น

ตัวแปรภายใน (Endogenous Variable) ที่เป็นตัวแปรคั่นกลาง (Mediating Variable) ที่ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรภายนอกและส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมที่เป็นตัวแปรตามของสมการโครงสร้าง

แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์หมายถึงแนวปฏิบัติในการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรในองค์การมีค่านิยมที่ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมในองค์การ ประกอบด้วย แรงจูงใจ (Motivation) เป้าหมาย (Goals) เพื่อนร่วมงาน (Colleague) การสนับสนุนจากการบริหารงาน (Management Support) ทรัพยากร (Resources) และ การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development) ซึ่งแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสาเหตุที่จะส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การ จึงเป็นปัจจัยภายนอก (Exogenous Variable) ของสมการโครงสร้าง

เครื่องมือวิจัย

ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ประกอบด้วย 4 ส่วน จำนวน ข้อ ดังนี้ ส่วนที่ 1 แบบสอบถามลักษณะขององค์การ ส่วนที่ 2 แบบสอบถามค่านิยมขององค์การ จำนวน 30 ข้อ ส่วนที่ 3 แบบสอบถามแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ จำนวน 14 ข้อ และส่วนที่ 4 แบบสอบถามวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การจำนวน 5 ข้อ

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างค่านิยมสร้างสรรค์ แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การใช้การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural Equation Model: SEM) ใช้สถิติวิเคราะห์ 2 วิธี ได้แก่ (1) สถิติเพื่อการตรวจสอบความเที่ยงตรงของโมเดลการวัด/โมเดลองค์ประกอบร่วม โดยการวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างองค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA) และ (2) สถิติเพื่อการศึกษาอิทธิพลและตรวจสอบความเป็นตัวแปรส่งผ่านอิทธิพล (Mediator variable) โดยใช้การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างเชิงเส้น (Structural Equation Modeling: SEM)

6. ผลการศึกษาและข้อวิจารณ์

กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามครั้งนี้พบว่า เป็นองค์การที่มาจาก 7 กลุ่มธุรกิจ แบ่งเป็นองค์การในกลุ่มธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม 3 องค์การ (13.04%) กลุ่มธุรกิจสิ่งทอและแฟชั่น 3 องค์การ (13.04%) กลุ่มธุรกิจเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้ 1 องค์การ (4.35%) กลุ่มธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม 1 องค์การ (4.35%) กลุ่มธุรกิจซ่อมบำรุง 1 องค์การ (4.35%) กลุ่มธุรกิจชิ้นส่วนยานยนต์ 3 องค์การ (13.04%) กลุ่มธุรกิจไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 1 องค์การ (4.35%) กลุ่มธุรกิจเพื่อสุขภาพ 2 องค์การ (8.70%) กลุ่มธุรกิจเครื่องจักรและอุปกรณ์ 2 องค์การ (8.70%) กลุ่มธุรกิจงานสร้างสรรค์ และออกแบบ 4 องค์การ (17.39%) กลุ่มธุรกิจโลจิสติกส์ 1 องค์การ (4.35%) และกลุ่มธุรกิจค้าปลีก 1 องค์การ (4.35%)

ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 233 คน เป็นบุคลากรในกลุ่มธุรกิจอาหารและเครื่องดื่ม 44 คน (18.88%) กลุ่มธุรกิจสิ่งทอและแฟชั่น 38 คน (16.31%) กลุ่มธุรกิจเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์จากไม้ 11 คน (4.72%) กลุ่มธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม 5 คน (2.15%) กลุ่มธุรกิจซ่อมบำรุง 5 คน (2.15%) กลุ่มธุรกิจชิ้นส่วนยานยนต์ 40 คน (17.17%) กลุ่มธุรกิจไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 16 คน (6.87%) กลุ่มธุรกิจเพื่อสุขภาพ 16 คน (6.87%) กลุ่มธุรกิจเครื่องจักรและอุปกรณ์ 12 คน (5.15%) กลุ่มธุรกิจงานสร้างสรรค์ และออกแบบ 35 คน (15.02%) กลุ่มธุรกิจโลจิสติกส์ 8 คน (3.43%) และกลุ่มธุรกิจค้าปลีก 3 คน (1.29%)

ผลด้านค่านิยมสร้างสรรค์และแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการศึกษาค่านิยมสร้างสรรค์และแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การโดยใช้เทคนิควิธีทางสถิติวิเคราะห์ คือ (1) สถิติเพื่อการตรวจสอบความเที่ยงตรงของโมเดลการวัด/โมเดลองค์ประกอบร่วม คือ การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างองค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA) และ (2) สถิติเพื่อการศึกษาอิทธิพลและตรวจสอบความเป็นตัวแปรส่งผ่านอิทธิพล (Mediator variable) โดยใช้การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างเชิงเส้น (Structural Equation Modeling: SEM) มีรายละเอียดดังนำเสนอดังต่อไปนี้

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันปัจจัยแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์

ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันพบค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของตัวแปรสังเกตในองค์ประกอบดังนี้

(1) องค์ประกอบปัจจัยแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ (External factor) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของการสนับสนุนจาการบริหารงาน (sumsup) มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 3.510 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของการตั้งเป้าหมายร่วมกัน (sumgoal) มีค่าเท่ากับ 1.344 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของการตั้งเป้าหมายร่วมกัน (sumgoal) ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 95.8 รองลงมาได้แก่ การสนับสนุนจาการบริหารงาน (sumsup) คิดเป็นร้อยละ 28.9

การวิเคราะห์โมเดลการวัดในครั้งนี้ พบว่าตัวแปรสังเกตทุกตัวแปรในองค์ประกอบมีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) มากกว่า 0.3 และมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01แสดงว่าตัวแปรสังเกตสามารถวัดองค์ประกอบได้ ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4: ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลการวัด ความเที่ยงของตัวแปรแฝง (CR) ความแปรปรวนเฉลี่ยของตัวแปรที่สกัดได้ด้วยองค์ประกอบ (AVE) และค่าความเที่ยงของตัวแปร (R^2) ขององค์ประกอบปัจจัยแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์

Variable	Factor loading	CR	AVE	R^2
แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ (External factor)				
การฝึกอบรมและพัฒนา (sumtrain)	0.576**	0.71	0.33	0.070
แรงจูงใจ (summot)	0.659**			0.252
เพื่อนร่วมงาน (sumcol)	0.633**			0.248
ทรัพยากร (sumres)	0.528**			0.144
การตั้งเป้าหมาย (sumgoal)	1.344**			0.958
การสนับสนุนจากการบริหารงาน (sumsup)	3.510**			0.289
Chi-Square=4.62, df=5, P-value=0.46457, RMSEA=0.000				

** = P-value < 0.01

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบข้อคำถามตัวแปรวัฒนธรรมนวัตกรรม

ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของตัวแปรสังเกตในองค์ประกอบวัฒนธรรมนวัตกรรม (Innocul) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ Inno48 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.594 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ Inno47 มีค่าเท่ากับ 0.555 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ inno48 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 62.5 รองลงมาได้แก่ inno47 คิดเป็นร้อยละ 55.8

การวิเคราะห์โมเดลการวัดในครั้งนี้ พบว่าตัวแปรสังเกตทุกตัวแปรในแต่ละองค์ประกอบ มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) มากกว่า 0.3 และมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 แสดงว่าตัวแปรสังเกตสามารถวัดองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบได้ ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5: ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลการวัด ความเที่ยงของตัวแปรแฝง (CR) ความแปรปรวนเฉลี่ยของตัวแปรที่สกัดได้ด้วยองค์ประกอบ (AVE) และค่าความเที่ยงของตัวแปร (R^2) ขององค์ประกอบวัฒนธรรมนวัตกรรม

Variable	Factor loading	CR	AVE	R^2
วัฒนธรรมนวัตกรรม (Innocul)				
innov45	0.378**	0.80	0.45	0.291
innov46	0.439**			0.361
innov47	0.555**			0.558
innov48	0.594**			0.625
innov49	0.504**			0.405
Chi-Square=6.31, df=5, P-value=0.27735, RMSEA=0.034				

** = P-value < 0.01

ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันเพื่อตรวจสอบข้อคำถามตัวแปรชุดค่านิยมสร้างสรรค์

ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันพบค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) ของตัวแปรสังเกตในแต่ละองค์ประกอบดังนี้

(1) องค์ประกอบความเสี่ยง (Risktake) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ risk5_5 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.510 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ risk3_3 มีค่าเท่ากับ 0.338 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ risk5_5 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 40.2 รองลงมาได้แก่ risk2_2 คิดเป็นร้อยละ 23.6

(2) องค์ประกอบการเปิดใจ (Openness) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ open1_1 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.425 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ open5_5 มีค่าเท่ากับ 0.411 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายความแปรปรวนของ open1_1 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 34.3 รองลงมาได้แก่ open2_2 คิดเป็นร้อยละ 30.7

(3) องค์ประกอบความน่าเชื่อถือ (Authenti) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ authen10 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.493 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ authen9 มีค่าเท่ากับ 0.392 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้ สามารถอธิบายความแปรปรวนของ authen10 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 43.9 รองลงมาได้แก่ authen9 คิดเป็นร้อยละ 40.1

(4) องค์ประกอบการทดลอง (Experime) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ exper16 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.512 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ exper17 มีค่าเท่ากับ 0.454 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ exper16 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 59.5 รองลงมาได้แก่ exper17 คิดเป็นร้อยละ 37.6

(5) องค์ประกอบความรู้ (Knowledge) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ know25 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.649 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ know24 มีค่าเท่ากับ 0.587 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ know25 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 62.7 รองลงมาได้แก่ know24 คิดเป็นร้อยละ 52.9

(6) องค์ประกอบความยืดหยุ่น (Flexible) พบว่าค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ flex29 มีค่ามากที่สุดเท่ากับ 0.644 รองลงมาคือค่าน้ำหนักองค์ประกอบของ flex27 มีค่าเท่ากับ 0.588 เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ความเที่ยง (R^2) ระหว่างตัวแปรสังเกตต่าง ๆ กับองค์ประกอบพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวนี้สามารถอธิบายความแปรปรวนของ flex29 ได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 60.5 รองลงมาได้แก่ flex27 คิดเป็นร้อยละ 59.7

การวิเคราะห์โมเดลการวัดในครั้งนี้ พบว่าตัวแปรสังเกตที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบ (factor loading) น้อยกว่า 0.3 อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 จำนวน 7 ตัวแปร จึงตัดตัวแปรเหล่านั้นออกก่อนนำไปวิเคราะห์อิทธิพลด้วยโมเดลสมการโครงสร้าง ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6: ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลการวัดความเที่ยงของตัวแปรแฝง (CR) ความแปรปรวนเฉลี่ยของตัวแปรที่สกัดได้ด้วยองค์ประกอบ (AVE) และค่าความเที่ยงของตัวแปร (R^2) ขององค์ประกอบชุดค่านิยมสร้างสรรค์

Variable	Factor loading	CR	AVE	R^2
ความเสี่ยง (risktake)				
risk1_1	0.303**	0.55	0.20	0.165
risk2_2	0.337**			0.236
risk3_3	0.338**			0.193
risk4_4 #	0.243**			0.093
risk5_5	0.510**			0.402
การเปิดใจ (Openness)				
opens1_1	0.425**	0.58	0.21	0.343
opens2_2	0.376**			0.307
opens3_3#	0.225**			0.138
opens4_4#	0.189**			0.076
opens5_5	0.411**			0.258

ตารางที่ 6: ผลการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลการวัดความเที่ยงของตัวแปรแฝง (CR) ความแปรปรวนเฉลี่ยของตัวแปรที่สกัดได้ด้วยองค์ประกอบ (AVE) และค่าความเที่ยงของตัวแปร (R^2) ขององค์ประกอบชุดค่านิยมสร้างสรรค์ (ต่อ)

Variable	Factor loading	CR	AVE	R^2
ความน่าเชื่อถือ (Authenti)				
authen6#	0.288**	0.61	0.25	0.186
authen7#	0.252**			0.104
authen8	0.314**			0.167
authen9	0.392**			0.401
authen10	0.493**			0.439
การทดลอง (Experime)				
exper16	0.512**	0.65	0.26	0.595
exper17	0.454**			0.376
exper18	0.335**			0.222
exper19#	0.280**			0.164
exper20#	0.253**			0.111
ความรู้ (knowledge)				
know21	0.479**	0.77	0.42	0.422
know22	0.311**			0.197
know23	0.346**			0.219
know24	0.587**			0.529
know25	0.649**			0.627
ความยืดหยุ่น (Flexible)				
flex26	0.408**	0.79	0.44	0.297
flex27	0.588**			0.597
flex28	0.421**			0.312
flex29	0.644**			0.605
flex30	0.420**			0.348
Chi-Square=594.63, df=380, P-value=0.00000, RMSEA=0.049				

** = (P-value < 0.01)

= ค่าน้ำหนักปัจจัยไม่ผ่านเกณฑ์ตัดออกจากการวิเคราะห์อิทธิพลในโมเดลสมการเชิงโครงสร้าง

ผลการวิเคราะห์สมการเชิงโครงสร้างเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัย

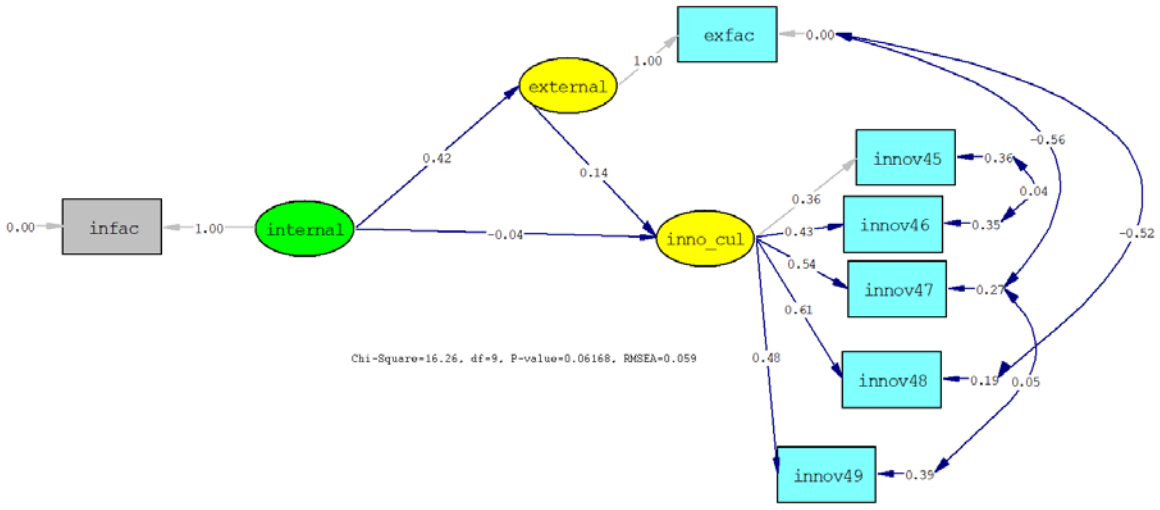
ผลการศึกษาพบว่า สมการเชิงโครงสร้างตามกรอบแนวคิดมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์จากการเก็บข้อมูลในภาคสนาม โดยพบว่าตัวแปรวัฒนธรรมนวัตกรรมในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย (Innovative Culture) ได้รับอิทธิพลทางตรงแบบผกผัน (อิทธิพลทางลบ) จากตัวแปรชุดค่านิยมสร้างสรรค์ (Internal factor) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ -0.040 (P-value < 0.01) รวมทั้งได้

รับอิทธิพลทางอ้อมจากตัวแปรชุดค่านิยมสร้างสรรค์ (Internal factor) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.060 (P-value < 0.01) และได้รับอิทธิพลทางตรงจากตัวแปรแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ (External factor) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลเท่ากับ 0.140 (P-value < 0.01) โดยตัวแปรทั้งสอง (Internal factor และ External factor) สามารถอธิบายตัวแปรวัฒนธรรมนวัตกรรม (Innovative Culture) ได้ร้อยละ 43.2 (R^2 = 0.432) ดังตารางที่ 7 และแผนภาพที่ 1

ตารางที่ 7: ผลการวิเคราะห์เส้นทางในสมการโครงสร้าง

IV	Effect	Dependent Variables	
		External factor	Innovative Culture
Internal factor	DE	0.420**	-0.040**
	IE	_	0.060**
	TE	0.420**	0.024**
External factor	DE	_	0.140**
	IE	_	_
	TE	_	0.140**
R^2		0.427	0.432
Chi-Square=16.26, df=9, P-value=0.06168, RMSEA=0.059			
NFI = 0.976 CFI = 0.990 GFI = 0.981 AGFI = 0.941			

** P<0.01 (DE = Direct Effect, IE = Indirect Effect, TE = Total Effect)



ภาพที่ 1: ผลการวิเคราะห์เส้นทางในสมการโครงสร้าง

7. การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบว่าแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมและค่านิยมที่สร้างสรรค์มีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม โดยตัวแปรทั้งสองคือแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์และค่านิยมที่สร้างสรรค์จะจะสามารถอธิบายตัวแปรวัฒนธรรมนวัตกรรม (Innovative Culture) ได้ร้อยละ 43.2 (R^2 = 0.432) ซึ่งอิทธิพลเชิงบวกของแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์สอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมาที่พบว่า วัฒนธรรมนวัตกรรมที่หมายถึงพฤติกรรมที่ริเริ่มสร้างสรรค์ของบุคลากรจะเป็นเกิดขึ้นได้จาก การสร้างแรงจูงใจที่จะสนับสนุน ส่งเสริม และสร้างความภาคภูมิใจให้บุคลากรแสดงพฤติกรรมนั้น (Cramm et al., 2013) การกำหนดเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและสร้างเสริมวัฒนธรรมในองค์การเพื่อกระตุ้นผลักดันในทางปฏิบัติ (Salman et al., 2016; Cramm et al., 2013) การมีเพื่อนร่วมงานที่ดี มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรในองค์การที่อาจมีความคิดแตกต่างกัน ทำให้มีมุมมองที่กว้างขวางจากมุมมองที่หลากหลายของเพื่อนร่วมงาน (Muna, 2011; Pharaon, 2010) การสนับสนุนจากการบริหารงานให้มีการริเริ่มนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การสนับสนุนขีดความสามารถในเรื่องของความคิดสร้างสรรค์และการนำมาประยุกต์ใช้ของบุคลากร กระตุ้นและสนับสนุนให้บุคลากรทำกิจกรรมใหม่ ๆ และให้อิสรภาพโดยให้อำนาจในการตัดสินใจ (Resende & Fujihara, 2018; Salman et al., 2016; Cramm et al., 2013; Muna, 2011; Pharaon, 2010) การจัดสรรทรัพยากรที่จะอำนวยความสะดวกในการทำงานที่เพียงพอ เช่น อุปกรณ์ เครื่องมือ พื้นที่ทำงานที่เหมาะสม เทคโนโลยีการสื่อสารที่ดีเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อคิดเห็น เพื่อกระตุ้นที่เกิดการแพร่กระจายของความรู้ หรือแนวความคิดใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น (Salman et al., 2016; Cramm et al., 2013; Shani et al., 2011; Pharaon, 2010) และการฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อให้บุคลากรได้รับความรู้และทักษะที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาหรือยกระดับการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบในปัจจุบันหรือเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับงานที่จะต้องรับผิดชอบต่อไปในอนาคต โดยการเสริมเพิ่มขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติงานผ่านการเรียนรู้ตามแนวทางการฝึกอบรมและพัฒนาที่พบว่ามีประสิทธิผลต่อการสร้างสรรค์วัฒนธรรมนวัตกรรมประกอบด้วย การจำลองสถานการณ์ การฝึกสอนและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนวัตกรรม การหมุนเปลี่ยนตำแหน่งงาน รูปแบบการปรับเปลี่ยนการเรียนรู้ รูปแบบการฝึกอบรมโดยใช้สื่อสมัยใหม่ และรูปแบบการเรียนรู้แบบผสมผสาน (Allal-Chérif et al., 2016; Pharaon, 2010)

ทั้งนี้ แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์จะมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมโดยมีค่านิยมที่สร้างสรรค์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อม ซึ่งแตกต่างจากผลการศึกษาของ Resende & Fujihara (2018) และ Gabaldón-Estevan & Ybarra (2017) ที่พบว่าค่านิยมสร้างสรรค์มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกกับวัฒนธรรมนวัตกรรม ซึ่งอาจเป็นผลจากลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยที่มีความใกล้ชิดระหว่างฝ่ายบริหารกับบุคลากร และบุคลากรยังต้องการการสนับสนุนจากแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ในการแสดงพฤติกรรมนวัตกรรม เช่น การสร้างแรงจูงใจที่จะทำให้ต้องการสร้างสรรค์ความคิดที่แปลกใหม่เกิดขึ้นและกระตือรือร้นแสวงหาวิธีการพัฒนาผลิตภัณฑ์/บริการ/วิธีการทำงานใหม่ๆ หรือการฝึกอบรมและพัฒนาที่

จะทำให้สามารถพัฒนาให้งานของตนเองมีความโดดเด่นและสามารถนำคำแนะนำจากทีมงานอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนางานของตัวเองให้ดีขึ้น

8. บทสรุป

ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัยนี้ ได้แก่ แนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย โดยมีค่านิยมสร้างสรรค์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมทางอ้อม ดังนั้น วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ต้องการเสริมสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรมขององค์การจึงควรมีการดำเนินการด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ประกอบด้วย การสร้างแรงจูงใจ การกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สร้างเพื่อนร่วมงานและปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากร สนับสนุนจากการบริหารงานให้มีการริเริ่มนวัตกรรมอย่างเป็นรูปธรรม จัดสรรทรัพยากรที่จะอำนวยความสะดวกในการทำงานที่เพียงพอ และให้การฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อให้กับบุคลากร โดยมีการเสริมสร้างค่านิยมที่สร้างสรรค์ในองค์การที่ประกอบด้วย การยอมรับความเสี่ยง การเปิดใจ ความน่าเชื่อถือ การทดลองความรู้ และความยืดหยุ่นร่วมด้วยเพื่อให้ส่งผ่านอิทธิพลเชิงบวกไปยังวัฒนธรรมนวัตกรรมทางอ้อม ซึ่งอาจแสดงให้เห็นว่าสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย ค่านิยมสร้างสรรค์ของบุคลากรเพียงอย่างเดียวไม่ส่งผลเชิงบวกต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม หากแต่อิทธิพลเชิงบวกของค่านิยมสร้างสรรค์ที่มีต่อวัฒนธรรมนวัตกรรมจะปรากฏและเด่นชัดขึ้นเมื่อองค์การมีแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ที่จะสนับสนุนส่งเสริมพฤติกรรมตามวัฒนธรรมนวัตกรรมของบุคลกร ดังนั้น ในการสร้างเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยที่อาจยังขาดความพร้อมและสมรรถนะด้านทรัพยากรมนุษย์ ภาครัฐควรมีการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ทั้งเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่จะสนับสนุนให้บุคลากรในองค์การมีค่านิยมที่เหมาะสมและสร้างเสริมวัฒนธรรมนวัตกรรมอันจะนำไปสู่ความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมขององค์การอย่างยั่งยืน

9. ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในอนาคต

การศึกษาวัฒนธรรมนวัตกรรมในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยในครั้งนี้มุ่งเน้นการศึกษาในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีวัฒนธรรมนวัตกรรมที่เข้มแข็งเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมนวัตกรรม ซึ่งเพื่อความครอบคลุมและครบถ้วน การศึกษาวัฒนธรรมนวัตกรรมในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยในครั้งต่อไป อาจพิจารณาศึกษาในกลุ่มของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทยที่ยังไม่แสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมนวัตกรรมอย่างชัดเจน เพื่อทวนสอบว่าเป็นผลมาจากความไม่เพียงพอของปัจจัยการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างวัฒนธรรมนวัตกรรมเช่นที่พบในการศึกษานี้หรือไม่

10. เอกสารอ้างอิง

สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ. (2558). **วัฒนธรรมสร้างได้ Creativity Space & Innovative Wisdom.** สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562. จาก https://www.ftpi.or.th/2015/5476

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559**). รายงานหลักแผนงานพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (พ.ศ. 2560-2564).** สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562. จาก http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6381.

สำนักงานส่งเสริมนวัตกรรมแห่งชาติ. (2556). **รายงานประจำปีสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.** สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562. จาก http://main.nia.or.th/nia/th/รายงานประจำปี-2556-annual-report-2013/

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2562). **นิยาม SME.** สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2562.จาก http://www.sme.go.th/upload/mod_download/%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A1%20SMEs.pdf

Alegre, J., & Chiva, R. (2008). Assessing the impact of organizational learning capability on product innovation performance: An empirical test. ***Technovation*, *28*(6): 315-326.

Alipour, M., Salehi, M., & Shahnavaz, A. (2009). A study of on the job training effectiveness: Empirical evidence of Iran. **International Journal of Business and Management,** *4*(11), 63-68.

Allal-Chérif, O., Bidan, M., & Makhlouf, M. (2016). Using serious games to manage knowledge and competencies: The seven-step development process. **Information Systems Frontiers,** *18*(6), 1153-1163.

Allen, D. G., Bryant, P. C., & Vardaman, J. M. (2010). Retaining talent: Replacing misconceptions with evidence-based strategies. The Academy of Management Perspectives, **24**(2), 48–64.

Anning-Dorson, T. (2016). Innovation and competitive advantage creation. **International Marketing Review,** *35*(4): 580–600.

Baldwin, T., & Ford, K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. Personnel Psychology, **41**(1), 63–105.

Brem, A., Maier, M., & Wimschneider, C. (2016). Competitive Advantage through Innovation: The case of Nespresso. **European Journal of Innovation Management,** *19*(1), 133 - 148.

Cainelli, G., Evangelista, R., & Savona, M. (2006). Innovation and economic performance in services: A firm level analysis. **Cambridge Journal of Economic,** *30*, 435-458.

Cramm, M. H., Strating, R. B., & Nieboer, A. P. (2013). A large-scale longitudinal study indicating the importance of perceived effectiveness, organizational and management support for innovative culture**. Social Science & Medicine,** 83, 119-124.

Gabaldón-Estevan, D., & Ybarra, J. (2017). Innovative culture in district innovation systems of European ceramics SMEs. **European Planning Studies,** *25*(11), 2021-2036.

Grawe, J., Chen, H., & Daugherty, J. (2009). The relationship between strategic orientation, service innovation, and performance. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management,** *39*(4), 282-300.

Gunday, G., Ulusoy, G., Kilic, K., & Alpkan L. (2011). Effects of innovation types on firm performance. **International Journal of Production Economics,** *133*, 662-676.

Gupta, A. (1993). Minimalism. **Philosophical Perspectives,** *7*, 359-369.

Handy, B. (1991). **God of Management: The Changing Work of Organizations** *(4thed)*. New York: Oxford University Press.

Hengsberger, A. (2018). **Definition Innovation Management.** Lead Innovation Management GmbH. Retrieved from https://www.lead-innovation.com/english-blog/definition-innovation-management

Hodge, J., & William, A. (1988). **Organization Theory: An Environmental Approach.** New York: Allyn & Bacon Inc.

House, R. J. (1967). T-Group education and leadership effectiveness: A review of the empirical. **Literature and a Critical Evaluation Personnel Psychology,** *20*, 1-32.

Ireland, R., Kuratko D., & Morris, M. (2006). A health audit for corporate entrepreneurship: innovation at all levels: Part I. **Journal of Business Strategy,** *27*(1), 10-17.

Katz, R. (2003). **Managing Creativity and Innovation (Harvard Business Essentials** *(6)*. Japan: Kodansha Publish.

Mróz, J., & Kaleta, K. (2016). Relationships between personality, emotional labor, work engagement and job satisfaction in service professions. **International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health,** *29*(5), 767-782.

Muna, F. (2011). Contextual leadership: A study of Lebanese executives working in Lebanon, the GCC countries, and the United States. **Journal of Management Development,** *30*(9), 865-881.

Nemeth, C. J. (1997). Managing innovation: When less is more. **California Management Review,** *40*(1), 59-74.

OECD. (2005). **Oslo** Manual**.** Retrieved from http://www.oecd.org/innovation/innovation-imperative.htm.

OECD. (2015). *The OECD* **Innovation Strategy.** Retrieved from http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/42107649.pdf

Ottenbacher, M., & Gnoth, J. (2005). How to develop successful hospitality innovation. **Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly,** *46*(2), 205-222.

Perl, E., & Vorbach, S. (2009). Environmental information for sustainable supply chains. **Progress in Industrial Ecology, An International Journal,** *6*(1), 44-67.

Pharaon, A. A. (2010). **Building an innovation culture: A case of pharmaceutical industry in Jordan.** Abeer Abdul-Karim Pharaon. Retrieved from https://dspace.lboro.ac.uk/2134/7100

Polder, M., Leeuwen, G. V., Mohnen, P., & Raymond, W. (2010). Product, process and organizational innovation: drivers, complementarity and productivity effects. **CIRANO-Scientific Publications 2010s-28.**

Porter, M. E. (1990). The Competitive Nations. **Harvard Business Revie,** *68,* 73-93.

Raheja**, K. (2015)**. **Methods of training and development**. Innovative Journal ***of*** Business ***and*** Management, **4***(***2**)**,** 35 – 41

Resende, P., & Fujihara, R. (2018). Factor analysis on innovation inductors in high performance organizations. **International Journal of Innovation: IJI Journal,** *6*(3), 275-286.

Salman, R., Arshad, D., Bakar, L., & Shabbir, M. (2016). The effect of innovative cultural processes on performance of small and medium size enterprises. **Management Science Letters,** *8*(10), 1039-1048.

Shani, N., Divyapriya, P., & Logeshwari, K. (2011). Human resource philosophy. **International Journal of Management (IJM),** *2*(1), 61-68.

Tucker, R. B. (2009). **Driving Growth Through Innovation: How Leading Firms Are Transforming Their Futures.** San Francisco, Calif: Berrett-Koehler Publishers.

Zachary, J. (2 0 0 0). **The Mentor's Guide: Facilitating Effective Learning Relationships (2nded.).** San Francisco, CA: Jossey-Bass.

การประยุกต์นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร กรณีศึกษาโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง

สมบัติ กุสุมาวลี*

บทคัดย่อ

การประยุกต์นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร กรณีศึกษาโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างยั่งยืน ของโรงพยาบาลภาครัฐขนาดใหญ่แห่งหนึ่งโดยประยุกต์ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่ ดำเนินการระหว่างเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 - กรกฎาคม พ.ศ. 2562 รวมระยะเวลา 8 เดือน ใช้วิธีการศึกษาวิจัยด้วยการผสมผสานนวัตกรรมการบริหารจัดการกับแนวคิดด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ด้วยการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) กับ การวิจัยเชิงเสริมพลังบวก (Appreciative Inquiry) โดยทำการศึกษาบุคลากรในแต่ละสภาพการจ้างขององค์การ ออกแบบแนวทางการทำโครงการบนพื้นฐานของ “การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) เริ่มจากการทำความเข้าใจ (Empathize) ด้วยการทำการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยประยุกต์ใช้เครื่องมือนวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจมาออกแบบเป็น “นวัตกรรมตัวแบบความสุข” เป็นตัวแบบในกระบวนการค้นหาปัจจัยทั้งที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ผลที่ได้จากการศึกษานี้ นำไปสู่การออกแบบและดำเนินการโครงการและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงานได้อย่างเหมาะสม โดยผู้เขียนประยุกต์ใช้เครื่องมือจัดการสมัยใหม่ เช่น อะไจล์ (Agile) และ สะกรัม (Scrum) มาสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของบุคลากรทุกระดับทุกขั้นตอน การแสดงบทบาทสำคัญของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบด้วยผู้บริหาร นักสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน และกลุ่มงานทรัพยากรบุคคล อีกทั้งมีการสื่อสาร ซึ่งนอกจากจะสื่อสารความก้าวหน้าของโครงการแล้ว ยังมีการสื่อสารเพื่อกระตุ้น ให้บุคลากรพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ : นวัตกรรม, การพัฒนาองค์การ, คุณภาพชีวิตในการทำงาน, ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข, ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข, นักสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน

* คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : sombati@nida.ac.th

Applying Management Innovations for Developing Employees' Quality of Working Life: A Case Study of a Thai Public Hospital*

Sombat Kusumavalee**

Abstract

Applying Management Innovations for Developing Employees' Quality of Working Life: A Case Study of a Thai Public Hospital was part of a research project aiming to improving the quality of working life in the context of a Thai large public hospital. The research was conducted over a period of eight months, since November 2018 to July 2019. The research methodology was a mixed method which combined a couple of opposing organization development concepts, that is, an action research and an appreciative inquiry, to study employees' quality of working life (QWL) in each kind of employment. The research project was designed based on an approach of "Design thinking". Starting from examining a set of QWL factors by empathizing employees, the researcher then brought the empathizing results to define the employees' QWL. Consequently, the researcher applied the business model innovation to ideate the framework of "Happiness Model Innovation" in order to be able to identify and classify a couple groups of pain point and joy point factors. As a result, the researcher brought them to design prototypes which are the appropriate

* This article is a part of research project entitled "**Innovating Development of Quality of Working Life at the Rajavithi Hospital**", which is sponsored by Rajavithi hospital. The author would like to express special thanks to Rajavithi Management team and Human Resource Management team for their kind supports and assistance with this project. The authors would also like to appreciate Rajavithi employees for our fruitful cooperation. No one may publish any content in this article without permission from Rajavithi hospital.

** Graduate School of Human Resource Development, National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240 THAILAND.
E-mail: sombati@nida.ac.th

projects and activities created for improving employees' QWL. Regarding the QWL projects and activities, the researcher applied some modern management concepts and practices, for instances, Agile and Scrum way of working, putting into operation. Employing brand new concepts enabled the lively process of participation of employees at all levels. In addition, executives, happiness agents and human resource department were key actors who plays an integral part of this project. The communication within the organization, not only to understand all aspects of the projects goals and progress but to push employees' self-improvement for increasing the quality of working life consistently, was a vital factor.

Keywords: Innovation, Organization Development, Quality of Working Life, Happiness Creation Factor (Joy Points), Obstacle to Create Happiness Factor (Pain Points), Quality of Working Life Supporters (Happiness Agents)

1. บทนำ

นับจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่หนึ่งซึ่งเป็นเหตุการณ์สำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านจาก “คลื่นลูกที่ 1” ยุคเกษตรกรรม สู่ “คลื่นลูกที่ 2” ยุคอุตสาหกรรม ในช่วงศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา (Toffler, 1980) สังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกมิติ ทั้งในแง่ของวิถีการใช้ชีวิต วิธีคิด และวิธีการบริหารจัดการหน่วยทางสังคม “สถานที่ทำงาน” (Workplace) ถือเป็นประดิษฐ์กรรมทางสังคมอันเป็นผลพวงจากการปฏิวัติกรรมอุตสาหกรรมครั้งที่หนึ่ง นำพามนุษย์ในสังคมอุตสาหกรรมจำนวนมากให้กลายสถานภาพเป็น “ลูกจ้าง” (Employees) ในสถานประกอบการ ส่วนหนึ่งมีสภาพเป็น“แรงงาน” (Labor forces) บางส่วนเป็นลูกจ้างประเภท “นักวิชาชีพ” (Professionals) และบางส่วนเป็นลูกจ้างมืออาชีพประเภท “นักบริหาร” (Managers) ในสถานประกอบการ

สถานที่ทำงาน ถือเป็นหน่วยทางสังคมรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากหน่วยทางสังคมในยุคเกษตรกรรม ที่เป็นแหล่งดึงดูดเอาคนแปลกหน้าที่มีพื้นภูมิหลังที่แตกต่างกันมาอยู่ ทำงาน ใช้ชีวิตร่วมกันในช่วงเวลาที่กำหนด ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยองค์ประกอบการทำงานรูปแบบใหม่ เช่น มีเทคโนโลยี เครื่องจักร วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือฯ มีการแบ่งงานกันทำ มีบรรยากาศการทำงาน ที่แตกต่างจากโลกยุคเกษตรกรรม ทำให้หน่วยทางสังคมนี้ต้องมีแนวทางการจัดการ (Organize) ที่เหมาะสมกับบริบทใหม่ สถานที่ทำงาน ถูกเรียกว่าอีกนามหนึ่งว่า “องค์การ” (Modern Organization) นับจากนั้นมีนักคิดนักวิชาการจำนวนมากพยายามทำการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาแนวทางการบริหารจัดการองค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ที่สำคัญ สังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัต ไม่เคยหยุดนิ่ง จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่หนึ่งในช่วงศตวรรษที่ 18 ต่อมาเกิดคลื่นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ ๒ ในศตวรรษที่ 19 การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 ในศตวรรษที่ 20 และล่าสุด ในการประชุม World Economic Forum เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศให้เห็นถึงปรากฏการณ์การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้ง 4 (Schwab, 2016) ที่น่าสังเกตคือ สิ่งที่เกิดควบคู่กันไปกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมในแต่ละครั้ง คือการเกิด “นวัตกรรม” (Innovation) รูปแบบใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในแต่ละครั้ง ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิตเท่านั้น แต่มีการศึกษาค้นคว้า ทดลองและนำเสนอแนวทางที่เป็นนวัตกรรมการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ๆ (Management Innovation) ให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการองค์การในแต่ละยุคสมัยอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไปเช่นกัน

ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 สู่ การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้ง 4 มีความพยายามในการนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ๆ ให้สอดรับกับบริบทขององค์การที่เปลี่ยนไป เกิดการผลิตแนวคิด เครื่องมือและศัพท์แสงการบริหารจัดการใหม่ๆ เช่น Design Thinking, Business Model Innovation, Agile, Scrum เป็นต้น

นอกจากประเด็นเรื่องการบริหารจัดการองค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดแล้ว มีแนวคิดการบริหารจัดการองค์การกระแสหนึ่งที่เชื่อว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรที่ทำงานในองค์การ (Quality of Working Life - QWL) ถือเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาองค์การยุคอุตสาหกรรม มีการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานมาอย่างยาวนานแตกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ เช่น ความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction) ความเครียดในการทำงาน (Stress) แรงจูงใจการทำงาน (Work Motivation) ความผูกพันในที่ทำงาน (Engagement) เป็นต้น (Horst et al., 2014) และ ความสุขในการทำงาน (Happiness, Joyful in Workplace) เป็นต้น มีการศึกษาพบว่า คุณภาพชีวิตในการทำงานมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพในการทำงาน (Horst et al., 2014) รวมถึงช่วยลดอัตราการลาออก ลดการขาดงานและการป่วย ช่วยเพิ่มความสัมพันธ์ที่ดีในองค์การ ทำให้พนักงานมีแรงจูงใจ มีความพึงพอใจต่องาน มีความรักและความผูกพันต่อองค์การ (National Heart Foundation of Australia, 2011) ในทางกลับกัน การไม่มีคุณภาพชีวิตในการทำงานส่งผลให้บุคลากรลาออก ส่งผลต่อการสูญเสียความรู้และทักษะของบุคลากรที่ลาออกด้วย คุณภาพชีวิตในการทำงานยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญในการพยากรณ์ความสำเร็จด้านสินค้าและบริการขององค์การ รวมถึงด้านเป้าหมายและการรักษาพนักงาน (Chandu Ravi Kumar and Venkata Krishna Reddy, 2017)

ประเทศไทยมีการศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานอย่างกว้างขว้าง การเก็บข้อมูลการลาออกจากระบบราชการของสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) ระหว่างปีงบประมาณ 2547 – 2549 พบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ของเหตุผลการลาออกของข้าราชการพลเรือนทั้ง 3 ปี (2547 – 2549) คือ ความต้องการเปลี่ยนอาชีพ และความจำเป็นทางครอบครัว โดยปีงบประมาณ 2548 แพทย์ลาออกจากระบบราชการมากที่สุด และปีงบประมาณ 2549 พยาบาลลาออกมากที่สุด สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เคยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ.2544 – 2556 โดยอ้างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มาตรา 35 ความว่า “การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี” นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34 กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดระเบียบข้าราชการเพื่อให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดี มาตรา 72 ส่วนราชการต้องทำให้ข้าราชการมีคุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (ด้านสาธารณสุข) พ.ศ. 2560 – 2579 ซึ่งมีเป้าหมาย “ประชาชนสุขภาพดี เจ้าหน้าที่มีความสุข และระบบสุขภาพยั่งยืน” โดยมี 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ได้แก่ 1) ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค และคุ้มครองผู้บริโภคเป็นเลิศ 2) บริการเป็นเลิศ 3) บุคลากรเป็นเลิศ และ 4) บริหารเป็นเลิศด้วยธรรมาภิบาล

สำหรับบทความชิ้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรในโรงพยาบาลภาครัฐขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง สังกัดกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลแห่งนี้มีนโยบายส่งเสริมให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตและมีความสุขในการทำงาน โดยมีพันธกิจองค์การประการหนึ่งในเรื่องบุคลากรทำงานร่วมกันอย่างมีความสุข และมีประสิทธิภาพด้วยระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้โรงพยาบาลส่งเสริมให้บุคลากรมีคุณภาพชีวิตที่ดีมาอย่างต่อเนื่อง แต่พบว่า บุคลากรยังมีปัญหาด้านสุขภาพกายซึ่งส่งผลต่อสุขภาพจิตโดยเฉพาะบุคลากรในกลุ่มรายได้น้อย ผลการตรวจสุขภาพของบุคลากรยังพบว่า มีบุคลากรป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูงเพิ่มขึ้น (เพิ่มจากร้อยละ 91.6 ใน พ.ศ.2557 เป็นร้อยละ 92.0 ใน พ.ศ. 2559) ดังนั้นเพื่อทบทวนและปรับปรุงการดำเนินการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของบุคลากร

โรงพยาบาลแห่งนี้จึงดำริให้มีการดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน โรงพยาบาลแห่งนี้เปิดโอกาสให้ผู้เขียนใช้แนวคิดและวิธีการได้อย่างเปิดกว้าง ผู้เขียนจึงใช้โอกาสนี้ในการนำเอานวัตกรรมทางการบริหารจัดการและการพัฒนาองค์การ มาใช้ในการออกแบบแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรโรงพยาบาลอย่างหลากหลายและเชื่อมโยงกันเป็นระบบ

2. การทบทวนวรรณกรรม

นวัตกรรมการพัฒนาองค์การ (Organization Development Innovation)

วิชาการด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development - OD) มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมานานหลายทศวรรษ จุดเริ่มต้นของการตื่นตัวในวิชาการด้านการพัฒนาองค์การเป็นอย่างมาก คือ ความเคลื่อนไหวในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ซึ่งมีการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านการพัฒนาองค์การเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิผลขององค์การ พร้อมทั้งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานของสมาชิกภายในองค์การ ความเคลื่อนไหวในช่วงนี้ว่าเป็น “ขบวนการเคลื่อนไหวด้านมนุษย์สัมพันธ์” (Human Relations Movement) (ดู Weisbord, 2004) เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวในด้านการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์และมนุษย์สัมพันธ์ภายในองค์การเป็นอย่างมาก มีความพยายามที่จะดึงเอาองค์ความรู้ตัวแบบ เทคนิควิธีการ

กลยุทธ์จากสาขาวิชาต่าง ๆ มาใช้พัฒนาศาสตร์ที่เกี่ยวกับองค์การ รวมทั้งการประยุกต์เอาศาสตร์ และวิทยาการของทฤษฎีองค์การไปใช้จริงในทางปฏิบัติ โดยเน้นไปที่การศึกษาถึงแนวโน้มพลวัตความเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนมากขึ้น (Complex Change Dynamics) แล้วจึงประยุกต์เอาวิทยาการด้านต่าง ๆ มาทำการเปลี่ยนแปลงระบบมนุษย์ (Human Systems) อย่างมีแผนการ มีนักคิดคนสำคัญ เช่น ดักลาส แม๊คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) อีริค ทริสต์ (Eric Trist) เคิร์ท เลวิน (Kurt Lewin) ริชาร์ด เบ๊คฮาร์ด (Richard Beckhard) ฯลฯ ร่วมกันขับเคลื่อนขบวนการ “คุณภาพชีวิตในการทำงาน” (Quality of Working Life movement - QWL) ในช่วงทศวรรษที่ 1950 แม๊คเกรเกอร์และเบ๊คฮาร์ด ร่วมกันเป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัท General Mills แล้วเสนอคำว่า “การพัฒนาองค์การ” (Organization Development) ขึ้นมา เพื่อพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงจากข้างล่างขึ้นมาอย่างสร้างสรรค์ (Innovative bottoms-up change effort) แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติตามจารีตของบรรดาบริษัทที่ปรึกษาในช่วงเวลานั้น (ดู Weisbord, 2004) ที่มักจะให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากผู้บริหารระดับสูง (Top-down change) เป็นสำคัญ (อ่านรายละเอียดได้ใน สมบัติ กุสุมาวลี (2551))

วิชาการด้านการพัฒนาองค์การมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษ จนกระทั่ง คูเปอร์ไรเดอร์และศรีวาสตวะ (Cooperrider and Srivastva, 1987) ตั้งข้อสังเกตและชี้ให้เห็นว่าพื้นฐานของวิชาการด้านการพัฒนาองค์การมาจากวิธีคิดและทัศนะในการมองโลกแบบเอาปัญหามาเป็นตั้งตั้ง (Problem-solving view of the world) โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การพยายามศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาประเด็นปัญหาขององค์การ แล้วจึงทำการพัฒนาองค์การจากประเด็นปัญหาเหล่านั้น คูเปอร์ไรเดอร์และศรีวาสตวะ เสนอว่าเพื่อให้เกิดการมองโลกที่ครบถ้วนสมบูรณ์ การพัฒนาองค์การจึงควรมีมิติมุมมองในเชิงบวกเสริมเข้าไปในกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาองค์การ โดยเรียกแนวคิดนี้ว่าการศึกษาเพื่อการพัฒนาองค์การจากพลังด้านบวก (Appreciative Inquiry)

บูเช่และมาร์ชาค (Bushe and Marshak, ๒๐๐๙) ได้พัฒนาต่อยอดแนวคิดการพัฒนาองค์การแบ่งออกเป็น “ทวิสำนัก” โดยชี้ให้เห็นว่า ในด้านหนึ่ง มีกลุ่มแนวคิดการพัฒนาองค์การแบบที่มุ่งศึกษาค้นหาประเด็นปัญหาขององค์การ โดยมีฐานความคิดแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) ซึ่งเชื่อมั่นว่าการสามารถเข้าถึงความเป็นจริงอย่างเป็นกลางปราศจากการปนเปื้อนค่านิยม (Value-Free) แบบภาววะวิสัย (Objective) จะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์การได้อย่างถูกต้อง บูเช่และมาร์ชาคเรียกกลุ่มนี้ว่า สำนักคิด “การพัฒนาองค์การเชิงวินิจฉัย”(Diagnostic OD) ในขณะที่มีแนวคิดการพัฒนาองค์การอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่เชื่อในความเป็นกลางปราศจากค่านิยมของการศึกษาวิจัย นักพัฒนาองค์การกลุ่มนี้ปฏิเสธวิธีคิดแบบปฏิฐานนิยม พวกเขาไม่เชื่อในการค้นพบความเป็นจริงที่เป็นภาวะวิสัยเพียงหนึ่งเดียว แต่เชื่อมั่นในการสร้างสรรค์จินตนาการ (Imagination) และเจตนารมณ์ร่วมกัน (Collective Will) ร่วมกันของมนุษย์ในองค์การ บูเช่และมาร์ชาคเรียกกลุ่มนี้ว่า สำนักคิด “การพัฒนาองค์การเชิงตรรกะสังสรรค์” (Dialogic OD)

นอกจาก การพัฒนาทางปรัชญาความคิดด้านการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องแล้ว ในด้านการบริหารจัดการองค์การยังมีการพัฒนาการสร้างนวัตกรรมกิจกรรมและเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาองค์การรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาเครื่องมือ นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจ (Business Model Innovation) (Girotra and Netessine, 2014) (Alexander Osterwalder and Yves Pigneur, 2010) การคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) (Brown, ๒๐๐๘) การออกแบบวิถีการทำงานแบบอะไจล์ (Agile way of Working) (สมบัติ 2562) ฯลฯ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้พยายามประยุกต์เอาแนวคิดของสำนักคิดด้านการพัฒนาองค์การของทั้ง 2 สำนัก และ การนำเอานวัตกรรมการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาลภาครัฐขนาดใหญ่แห่งนี้

ทบทวนแนวคิดคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Working-Life revisited)

คุณภาพชีวิตในการทำงานมีความหมายใน 2 ประการ ได้แก่ 1) การรับรู้ การตั้งความหวัง ความคาดหวัง และมาตรฐานเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ซึ่งจะสัมพันธ์กับพื้นฐานของชีวิต วัฒนธรรม และคุณค่าที่แต่ละบุคคลให้ความสำคัญ (Horst et al., 2014) 2) ช่องว่าง (Gap) ระหว่างสิ่งที่บุคคลควรได้หรือควรมีกับสิ่งที่ได้รับจริงในชีวิต ดังนั้นต้องส่งเสริมให้บุคลากรมีความเป็นอยู่ที่ดี (หรือลดช่องว่างของความหวัง) ด้วยการให้ความสำคัญต่อความคิด (Ideal) รูปแบบ/กิจกรรมการส่งเสริมคุณภาพชีวิต รวมถึงปัจจัยด้านองค์การ ครอบครัว และชุมชนที่มีต่อบุคลากรด้วย (ศิริเชษฐ์ สังขะมาน, 2554)

ลักษณะของคุณภาพชีวิตในการทำงาน

การทำความเข้าใจและการวัดระดับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ส่วนใหญ่อ้างอิงแนวคิดลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ (Abraham Maslow) แนวคิดทฤษฎีปัจจัยคู่ (Two-Factor Theory) ของเฟร็ดดริก เฮอร์ซเบอร์ก (Fredrick Herzberg) และแนวคิดเรื่ององค์ประกอบของคุณภาพชีวิตของวอลตัน (Richard E. Walton) โดยเฉพาะการศึกษาในระยะแรก ๆ ของประเทศไทยจะอ้างแนวคิดลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ และแนวคิดทฤษฎีปัจจัยคู่ (Two-Factor Theory) เป็นส่วนใหญ่ สำหรับประเทศไทยหลายองค์การใช้คำว่า “องค์การแห่งความสุข” แทนคำว่า “คุณภาพชีวิตในการทำงาน”

ลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์

การศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานระยะแรกส่วนใหญ่อ้างอิงแนวคิด ลำดับขั้นความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) เป็นกรอบในการทำความเข้าใจคุณภาพชีวิตการทำงาน ซึ่งแนวคิดนี้จัดอยู่ในกลุ่มทฤษฎีทางจิตวิทยาเรื่องแรงจูงใจเพื่อความสำเร็จ (Achievement Needs) มาสโลว์เชื่อว่า มนุษย์มีความต้องการ 5 ขั้น โดยเรียงลำดับจากขั้นต่ำไปขั้นสูง ความต้องการของมนุษย์มักจะเริ่มจากการเติมเต็มในส่วนที่ยังขาดพร่อง (Deficit Needs) ในระดับขั้นต่ำสุดก่อน เมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นต่ำจนเป็นที่พึงพอใจแล้วจะเกิดความต้องการเพื่อเจริญ (Growth) ในระดับขั้นสูงต่อไป ความต้องการทั้ง 5 ขั้น เรียงลำดับจากขั้นต่ำไปขั้นสูงสุด ดังนี้ (Maslow, 1943)

1. ความต้องการด้านสรีระภาพและกายภาพ (Physiological Needs) ได้แก่ ความต้องการเพื่อตอบสนองปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ความหิว ความกระหาย ความต้องการนี้สนองตอบแรงขับทางกายเพื่อความอยู่รอดของชีวิต เช่น น้ำ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

2. ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (Safety Needs) ได้แก่ ความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีที่ยึดเหนี่ยวทางจิตใจ ปราศจากความกลัว การสูญเสียและอันตรายต่าง ๆ เช่น สภาพบ้านที่มั่นคง มีเงินออม เป็นต้น ความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการด้านสรีระได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พึงพอใจแล้ว

3. ความต้องการความรัก ความสัมพันธ์หรือสังคม (Belongingness or Social Needs) ความต้องการสัมพันธ์กับผู้อื่น ความต้องการเป็นมิตรกับผู้อื่น ความต้องการเป็นเจ้าของและมีเจ้าของ ความรักในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความรักระหว่างคู่รัก พ่อ แม่ - ลูก เพื่อน สามี - ภรรยา ความต้องการได้รับความชมเชยจากผู้อื่น ความต้องการขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความตองการขั้นที่ 2 ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจ

4. ความต้องการความนิยมนับถือในตนเอง (Esteem Needs) เมื่อความต้องการขั้นที่ 3 ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจ มนุษย์จะแสวงหาความมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี เช่น การได้รับรางวัล เกียรติคุณ ตำแหน่งบริหาร ฯลฯ ความต้องการให้ผู้อื่นยอมรับ ยกย่อง นับถือตนเอง ความภูมิใจในตนเอง

5. ความต้องการบรรลุถึงศักยภาพของตนอย่างแท้จริง (Self-Actualization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ ความต้องการนี้ยากต่อการบอกได้ว่าคืออะไร แต่อาจกล่าวได้ว่า เป็นความต้องการที่มนุษย์ได้พบศักยภาพที่แท้จริงของตนเอง แล้วสามารถพัฒนาให้ตนเอง บรรลุถึงเป้าหมายชีวิตของตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพอย่างแท้จริง

มาสโลว์เรียกความต้องการในระดับ 4 ขั้นแรกว่า เป็นความต้องการที่ยังขาดพร่องต้องการการเติมเต็มไปทีละระดับ (Deficiency Needs (D-needs)) และเรียกระดับ 5 ขั้นสูงสุดว่า ความต้องการเพื่อความเติบโตงอกงาม (Growth) ของชีวิตมุษย์คนหนึ่ง (Being Needs (B-needs))

แนวคิดทฤษฎีปัจจัยคู่

แนวคิดทฤษฎีปัจจัยคู่ (Two-Factor Theory) ของเฟร็ดดริก เฮอร์ซเบอร์ก (Fredrick Herzberg, 1966) กล่าวถึง ปัจจัยสุขอนามัย (Hygiene Factors) และ ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors)

ปัจจัยสุขอนามัย คือ สิ่งที่มักจะเป็นปัจจัยพื้นฐานความต้องการของมนุษย์ในที่ทำงาน เป็นปัจจัยพื้นฐานที่ไม่ได้ส่งผลต่อความพึงพอใจทางบวก หรือจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานเพิ่มมากขึ้น แต่บุคลากรจะเกิดความไม่พึงพอใจหากปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ไม่ดีพอ เช่น ค่าจ้าง/เงินเดือน (Wages/Salary) ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา (Relations with Superiors) สถานภาพและตำแหน่งในบริษัท (Status) ความมั่นคงในงาน (Job Security) สภาพการทำงาน (Working Condition) นโยบายการบริหาร (Policy and Administration) เป็นต้น เฮอร์ซเบอร์ก มักจะเรียกปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ว่า ปัจจัย "KITA" ซึ่งมาจากคำเต็มที่ว่า "kick in the ass" หมายถึงกระบวนการให้สิ่งจูงใจ (Incentives) หรือ ขู่ที่จะลงโทษ เพื่อที่จะให้ใครทำอะไร

ปัจจัยจูงใจ เป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยที่สร้างแรงกระตุ้นจูงใจให้คนอยากทำงานในระดับที่สูงขึ้น ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแรงเสริมหรือการจูงใจในงาน (Intrinsic Aspects of the Job) เช่น ความสำเร็จของงาน (Achievement) การได้รับการยอมรับนับถือ (Recognition) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Advancement) ลักษณะของงาน (Work Itself) ความรับผิดชอบในงาน (Responsibility) โอกาสที่จะเติบโตก้าวหน้าในอนาคต (Possibility of Growth)

แนวคิดเรื่ององค์ประกอบของคุณภาพชีวิตของวอลตัน

วอลตัน (Richard E. Walton, 1975) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะสำคัญที่ประกอบขึ้นเป็นคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยแบ่งออกเป็น 8 ประการ คือ

1. ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอ (Adequate and Fair Compensation) หมายถึง การได้รับค่าจ้าง เงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น ๆ อย่างเพียงพอกับการมีชีวิตอยู่ตามมาตรฐานที่สังคมยอมรับ และต้องเป็นธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับงานหรือองค์การอื่น

2. สิ่งแวดล้อมที่ถูกลักษณะและปลอดภัย (Safe and Healthy Environment) หมายถึง สิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางด้านจิตใจ คือสภาพการทำงานต้องไม่มีความเสี่ยงจนเกินไป รวมถึงต้องช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกสะดวกสบาย และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

3. เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถ (Development of Human Capacities) โดยงานที่รับผิดชอบต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้และพัฒนาทักษะ ความรู้อย่างแท้จริง และรวมถึงมีโอกาสได้ทำงานที่ตนยอมรับว่าสำคัญและมีความหมาย

4. ลักษณะงานที่ส่งเสริมความเจริญเติบโตและความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (Growth and Security) นอกจากงานจะช่วยเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถแล้ว ยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีโอกาสก้าวหน้า และมีความมั่นคงในอาชีพ ตลอดจนเป็นที่ยอมรับทั้งของเพื่อนร่วมงานและสมาชิกในครอบครัว

5. ลักษณะงานมีส่วนส่งเสริมด้านบูรณาการทางสังคมของผู้ปฏิบัติงาน (Social Integration) ซึ่งหมายความว่า งานที่ทำช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลอื่น รวมถึงมีโอกาสเท่าเทียมกับผู้อื่นในด้านความก้าวหน้าซึ่งตั้งอยู่บนฐานของระบบคุณธรรม

6. ลักษณะงานตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม (Constitutionalism) ซึ่งหมายถึง วิถีชีวิตและวัฒนธรรมองค์การส่งเสริมให้เกิดการเคารพสิทธิส่วนบุคคลมีความเป็นธรรมในการพิจารณาให้ผลตอบแทนและรางวัล รวมทั้งโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างเปิดเผย มีเสรีภาพในการพูด มีความเสมอภาค และมีการปกครองด้วยกฎ ระเบียบ

7. ความสมดุลระหว่างชีวิต กับการทำงานโดยส่วนรวม (The Total Life Space) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ชีวิตในการทำงานและชีวิตส่วนตัวนอกองค์การอย่างสมดุล นั่นคือต้องไม่ปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับความกดดันจากการปฏิบัติงานมากเกินไป ด้วยการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องคร่ำเคร่งอยู่กับงานจนไม่มีเวลาพักผ่อน หรือได้ใช้ชีวิตส่วนตัวอย่างเพียงพอ

8. ลักษณะงานมีส่วนเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสังคมโดยตรง (Social Relevance) เป็นความรู้สึกและยอมรับว่าองค์การที่ปฏิบัติงานอยู่มีความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านผลผลิต การกำจัดของเสีย การรักษาสภาพแวดล้อม การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน และเทคนิคด้านการตลาด

คุณภาพชีวิตในบริบทของโรงพยาบาล

โรงพยาบาลเป็นองค์การที่ต้องให้บริการผู้ป่วยตลอด 24 ชั่วโมง โดยบุคลากรต้องทำงานหนักทั้งกลางวันและกลางคืน รวมถึงทำงานภายใต้ภาวะฉุกเฉิน นอกจากนี้งานยังโหลด (โดยเฉพาะในโรงพยาบาลภาครัฐ) และมีความเครียดในการทำงานสูง ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร เช่น ทำให้เกิดความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้า การได้พักผ่อนน้อย ความเครียด รวมถึงทำให้เกิดผลด้านลบต่อพฤติกรรม การสื่อสาร การเรียนรู้ และการตัดสินใจ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องส่งเสริมคุณภาพชีวิตของบุคลากรสาธารณสุข ซึ่งโดยทั่วไปดำเนินการด้วยการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น ค่าตอบแทน สิ่งอำนวยความสะดวก ประเด็นเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็น การให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และออกแบบระบบงานให้มีความยืดหยุ่น (Zare, et al.,2012)

การศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานของแพทย์ประจำบ้าน ของ M Hosseini Zare และคณะ (2012) แสดงให้เห็นว่า แพทย์มีความพึงพอใจเมื่อได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ได้ทำงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานที่เก่งและมีทัศนคติที่ดี นอกจากนี้มีความสัมพันธ์แบบผกผันระหว่างประสบการณ์การทำงานและคุณภาพชีวิตในการทำงานคือ แพทย์ที่มีชั่วโมงการทำงานน้อย (หรือน้อยกว่า 41-50 ชั่วโมง/สัปดาห์) จะมีคุณภาพชีวิตในการทำงานสูง และพบว่าขนาดของโรงพยาบาล ความรับผิดชอบ ค่าตอบแทนและประสบการณ์ทำงานมีผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยโรงพยาบาลขนาดเล็กมีคุณภาพชีวิตในการทำงานมากกว่า การทำงาน

ร่วมกับเพื่อนร่วมงานที่มีความรับผิดชอบและค่าตอบแทนที่สูงทำให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานดี ในทางกลับกันปัจจัยที่ทำให้แพทย์มีคุณภาพชีวิตในการทำงานน้อยลงได้แก่ การมีเวลาพักผ่อนน้อย ความเมื่อยล้าจากการทำงาน การทำงานกลางคืน ความไม่เป็นกันเองของผู้บริหาร การไม่มีอำนาจตัดสินใจเรื่องงานที่รับผิดชอบ การศึกษายังพบว่าการได้พักผ่อนน้อยและความเมื่อยล้าจากการทำงานส่งผลกระทบต่อชีวิตส่วนตัวและการตัดสินใจในการรักษาหรือให้บริการ

Nurmuslimah Kamilah Abdullah และคณะ (2017) ศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานของพยาบาลในโรงพยาบาลภาครัฐขนาดใหญ่ในประเทศมาเลเซีย โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า บริบทของงาน (Job Context หมายถึงสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่นความสัมพันธ์กับผู้บริหารและเพื่อนร่วมงาน บุคคลที่ต้องติดต่อหรือทำงานร่วมด้วย ความยุติธรรมในองค์การ สิ่งแวดล้อมในการทำงาน ค่าตอบแทน และวัฒนธรรมองค์การ เป็นต้น) เนื้อหาของงาน (Job Content หมายถึง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับงาน เช่น โอกาสที่จะได้รับการพัฒนา การมีอิสระในการทำงาน งานที่รับผิดชอบ โอกาสที่ได้ทำงานที่ท้าทายความสามารถ การมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในงาน ความรู้สึกว่าได้ทำงานให้ประสบผลสำเร็จ การได้รับการยอมรับ) และชีวิตส่วนตัว ทั้ง 3 ปัจจัยมีผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน แต่การศึกษาในประเด็นปัจจัยที่จะส่งผลให้เกิดคุณภาพชีวิตในการทำงานพบว่ามีเพียงปัจจัยด้านบริบทของงานและเนื้อหาของงานเท่านั้น ดังนั้นการส่งเสริมให้พยาบาลมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีควรให้ความสำคัญเฉพาะปัจจัยด้านบริบทของงานและเนื้อหาของงาน โดยไม่ควรให้ความสำคัญต่อปัจจัยด้านชีวิตส่วนตัว

วิภา หวันแหละ (2558) ศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรในโรงพยาบาลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ จากการศึกษาพบว่า โดยรวมบุคลากรมีคุณภาพชีวิตในการทำงานในระดับสูง โดยด้านที่ได้รับผลการประเมินสูงที่สุด ได้แก่ ลักษณะงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสังคมโดยตรง และด้านที่ได้รับผลการประเมินน้อยที่สุด ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถ ทั้งนี้ยังพบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลด้านเพศ ระดับการศึกษา สถานสมรส รายได้และรายได้พิเศษมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงาน ส่วนปัจจัยด้านอายุ สายงานที่ปฏิบัติและระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่มีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

ธิดารัตน์ ศรีกันทา (2556) ศึกษาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลศิริราช โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมพยาบาลมีคุณภาพชีวิตในการทำงานระดับปานกลาง มีความพึงพอใจในการทำงานในระดับต่ำ ทั้งนี้ยังพบว่าความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน และความเหนื่อยหน่ายมีความสัมพันธ์เชิงลบกับคุณภาพชีวิตในการทำงาน

3. การประยุกต์นวัตกรรมการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร

ผู้เขียนออกแบบวิธีการศึกษาวิจัยของโครงการนี้ ด้วยการนำเอานวัตกรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ ผู้เขียนได้ผสมผสานเอาข้อดีของแนวคิดด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ทั้ง 2 สำนักมาประยุกต์ใช้ เริ่มจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งมุ่งศึกษาหาปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้บุคลากรไม่มีความสุขในการทำงาน (Pain Points) กับ การวิจัยเชิงเสริมสร้างพลังบวก (Appreciative Inquiry) ซึ่งมุ่งศึกษาหาปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้บุคลากรมีความสุขในการทำงาน (Joy Points) แล้วทำการออกแบบกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาหรือวินิจฉัย “ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของบุคลากร” ในเชิงลึก ทั้งที่เป็นปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้บุคลากรไม่มีความสุขในการทำงาน (Pain Points) กับ ปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้บุคลากรมีความสุขในการทำงาน (Joy Points) โดยออกแบบกระบวนการ 3 ขั้นตอน ผู้วิจัยตั้งชื่อแต่ละขั้นตอนนี้ให้สอดคล้องกับบริบทของโรงพยาบาล ได้แก่ X-Ray CT-Scan และ MRI สามารถสรุป 3 กระบวนการได้ ดังนี้ (ดูสรุปใน ตารางที่ 1)

1. X-ray เป็นการวินิจฉัยองค์การในระดับเบื้องต้น มีเป้าหมายเพื่อศึกษาทำความเข้าใจปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงานและแสวงหาข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวางแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน วิธีการศึกษาวิจัยในขั้นนี้ ประกอบด้วยการศึกษาทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) เช่น นโยบาย ยุทธศาสตร์ และการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของบุคลากรโรงพยาบาล นอกจากนี้ ยังประยุกต์ใช้วิธีการศึกษาวิจัยแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnography) ผู้วิจัยใช้วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipative Observation) ด้วยการสังเกตการทำงานและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กีฬาสี รวมถึงมีการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลเบื้องต้นอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การพูดคุยกับบุคลากรของโรงพยาบาล เป็นต้น

2. CT-Scan เป็นการสำรวจความคิดเห็นเพื่อค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) โดยนำผลข้อมูลที่ได้จากกิจกรรม X-ray มาออกแบบสอบถาม ภายใต้แนวคิดว่าจำนวนข้อคำถามไม่มากเกินไป ตรงประเด็น สะดวกต่อผู้ตอบคือ ใช้เวลาน้อย สามารถเลือกตอบได้ทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ แบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูลประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลส่วนบุคคล 2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และ 3) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ทั้งนี้มีบุคลากรเข้าร่วมตอบแบบสอบถามทั้งหมด 728 คน

3. MRI เป็นกิจกรรมที่นำผลลัพธ์จาก CT-Scan มาวิเคราะห์หาสาเหตุหรือรากเหง้าของปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน ทั้งที่เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points)

ตารางที่ 1: กระบวนการวินิจฉัยค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน

กิจกรรม	รายละเอียด
X-ray	กิจกรรมการศึกษาทำความเข้าใจระดับเบื้องต้น (Scouting) มีเป้าหมายเพื่อสำรวจปรากฏการณ์และค้นหาปัจจัยเบื้องต้นที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน และเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการวางแผนการพัฒนาคุณภาพชีวิต การทำงาน ผ่านการทบทวนเอกสารและการเข้าร่วมสังเกตการณ์กิจกรรมและการทำงานของบุคลากร
CT-Scan	การดำเนินการวินิจฉัยองค์การระดับเบื้องต้น โดยทำการวิจัยเชิงสำรวจความคิดเห็นเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานจากบุคลากรของโรงพยาบาล
MRI	การดำเนินการวินิจฉัยองค์การระดับลึก ใช้กิจกรรมการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่วมกันวิเคราะห์หาต้นตอ หรือรากเหง้าของประเด็นปัญหา (Pain Points) และปัจจัยความสำเร็จที่เป็นจุดแข็ง (Joy Points) อันส่งผลต่อคุณภาพชีวิตบุคลากรโรงพยาบาล

จากนั้น ผู้เขียนได้ประยุกต์เอานวัตกรรมการบริหารจัดการ คือ “การคิดเชิงออกแบบ” (Design Thinking) มาเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการวิจัยเชิงปฏิบัติการ เพื่อนำผลที่ได้จากกิจกรรมการวินิจฉัยคุณภาพชีวิตของบุคลากร 3 กระบวนการข้างต้น มาดำเนินการออกแบบแนวทาง (Interventions) ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรโรงพยาบาล

ภาพที่ 1: กระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking)

ตามกระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) ผู้เขียนออกแบบแนวทางให้ผู้บริหารและบุคลากรของโรงพยาบาลได้มีกระบวนการการมีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจ (Understand) เข้าถึง (Empathize) แล้วระดมความคิดเห็นเพื่อสรุปและกำหนดประเด็นให้ชัดเจน (Define) เกี่ยวกับปัจจัยและสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) และปัจจัยและสาเหตุที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาล

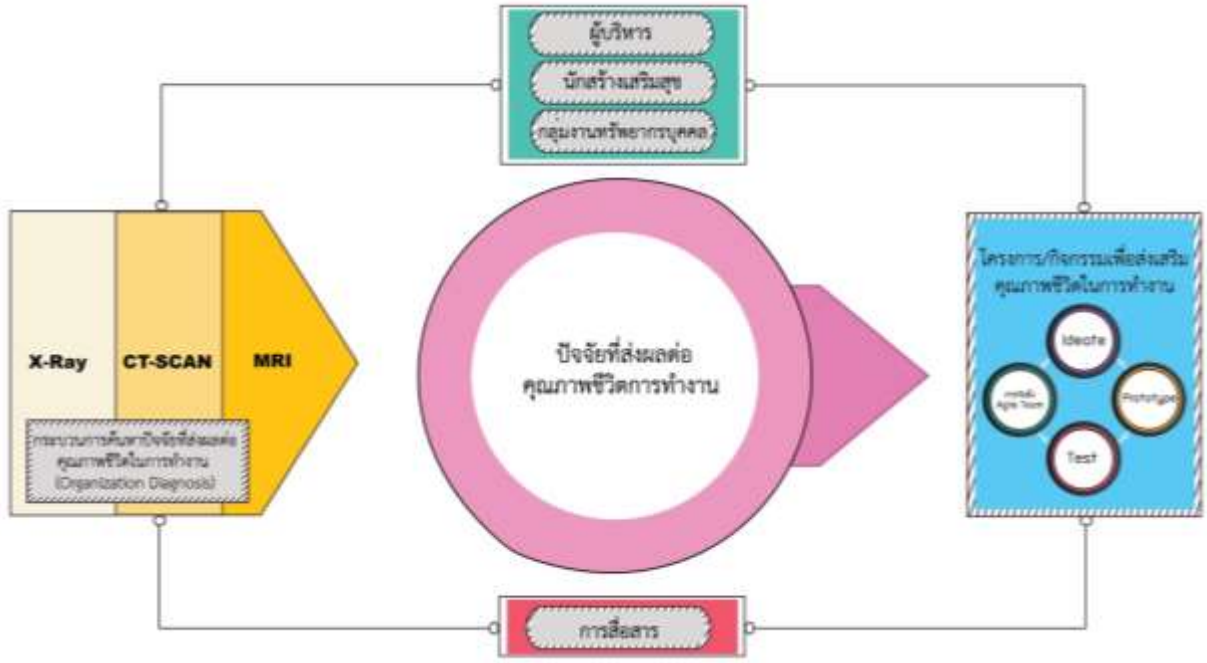
กระบวนการสุดท้าย ผู้วิจัยออกแบบแนวทางให้ผู้บริหารและบุคลากรของโรงพยาบาลได้มีกระบวนการการมีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นเพื่อแสวงหาแนวทางในการออกแบบ (Ideate) และร่างกิจกรรม/โครงการ (Prototype) ที่จะแก้ไขปัจจัยและสาเหตุที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) และแนวทางที่จะสร้างเสริมปัจจัยและสาเหตุที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาล

ตารางที่ 2: กระบวนการคิดเชิงออกแบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากร

กระบวนการคิดเชิงออกแบบ		แนวทางการดำเนินงาน
Understand	เข้าใจ	- กิจกรรม X-ray เป็นการทำความเข้าใจและสำรวจเชิงเอกสารข้อมูลเบื้องต้น และการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Nonparticipative Observation) - กิจกรรม CT-Scan เพื่อค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points)
Empathize	เข้าถึง	- กิจกรรม MRI นำผลลัพธ์จาก CT-Scan มาวิเคราะห์หาสาเหตุหรือรากเหง้าของปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน ทั้งที่เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points)
Define	กำหนดประเด็น	- สรุปผลผลการค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน ทั้งในส่วนของ X-ray CT-Scan และ MRI ทั้งนี้เพื่อสรุปปัจจัยที่ทำให้เกิด Joy Points และ Pain Points
Ideate	คิดออกแบบ	- กิจกรรมระดมสมองเพื่อหาแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยการให้กลุ่ม ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เสนอแนวคิดในการออกแบบกิจกรรม/โครงการเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน
Prototype	ร่างต้นแบบ	- เป็นการออกแบบร่างต้นแบบกิจกรรม/โครงการนำร่องเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน

ในกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยคุณภาพชีวิตของบุคลากร ผู้วิจัยได้ประยุกต์เอาแนวคิดเรื่อง “นวัตกรรมตัวแบบทางธุรกิจ” (Business Model Innovation) มาทำการพัฒนาเป็น “นวัตกรรมตัวแบบแห่งความสุข” (Happiness Model Innovation) แล้วออกแบบกระบวนการศึกษาตาม ภาพที่ 2

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนิน “โครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง” เป็นการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) ซึ่งใช้แนวคิดการพัฒนาองค์การ (Organization Development) และนวัตกรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์เข้ากับบริบทขององค์การที่เป็นโรงพยาบาลโดยดำเนินการระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2561 - กรกฎาคม 2562 รวม 8 เดือน



ภาพที่ 2: กรอบกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร โรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง

4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาของ “โครงการการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง” สามารถสรุปได้เป็น 5 ประเด็น ได้แก่

1. กระบวนค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน

ผู้เขียนได้ออกแบบและพัฒนากระบวนการวินิจฉัยค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Organization Diagnosis and Dialogic) ด้วยการใช้แนวคิดการพัฒนาองค์การมาประยุกต์เข้ากับบริบทการตรวจวินิจฉัยโรคของโรงพยาบาล จนได้กิจกรรมการวินิจฉัยค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน 3 กิจกรรมย่อย ได้แก่ กิจกรรมการ X-Ray กิจกรรม CT-Scan และ กิจกรรม MRI ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) โดยมีรายละเอียดดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น จากการศึกษาวิจัยนี้ทำให้พบว่า การวินิจฉัยองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้นหาปัจจัยที่แท้จริงของความสุขความทุกข์ของคนในองค์การเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ต้องประยุกต์ใช้วิธีการศึกษาวิจัยที่ออกแบบอย่างพิถีพิถันเป็นขั้นตอนหลากหลายแง่มุมทางวิชาการ สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนเริ่มจากการประยุกต์ใช้วิธีวิจัยแบบ Ethnography เพื่อทำความเข้าใจวิถีชีวิตของบุคลากรโรงพยาบาลก่อน แล้วตั้งชื่อว่า กิจกรรม X-Ray ผู้เขียนนำผลที่ได้จากกิจกรรมนี้มาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการออกแบบแบบสอบถาม ประยุกต์ใช้การวิจัยเชิงปริมาณ เรียกกิจกรรมนี้ว่า CT-Scan ผลที่ได้

จากกิจกรรม CT-Scan คือการค้นพบปัจจัยแห่งความสุข (Joy Points) และ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสุข (Pain Points) ของบุคลากรทุกกลุ่มภารกิจและทุกกลุ่มสภาพการจ้าง ผู้เขียนนำผลการศึกษานี้ เป็นข้อมูลในการทำกิจกรรมระดมสมองวิเคราะห์เชิงลึก (In-depth brainstorming workshop) เพื่อหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัจจัยแห่งความสุข (Joy Points) และ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสุข (Pain Points) เหล่านั้น ผู้วิจัยตั้งชื่อกิจกรรมนี้ว่า MRI

กระบวนการทั้งหมดนี้ ทำให้การศึกษาครั้งนี้ได้ข้อมูลและผลการศึกษาที่ครบถ้วนทุกแง่มุมทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เชิงกว้างและเชิงลึก อีกทั้ง เป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายเนื่องจาก เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงาน

การค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Organization Diagnosis) ทั้งจากกิจกรรม X-Ray CT-Scan และ MRI พบปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) โดยผู้เขียนนำข้อมูลที่ได้จากกิจกรรม X-ray มาออกแบบแบบสอบถาม ภายใต้แนวคิดว่าจำนวนข้อคำถามไม่มากเกินไป ตรงประเด็น สะดวกต่อผู้ตอบคือ ใช้เวลาน้อย สามารถเลือกตอบได้ทั้งแบบออนไลน์และออฟไลน์ แบบสอบถามที่ใช้เก็บข้อมูลประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ 1) ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม 2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และ 3) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ทั้งนี้มีบุคลากรเข้าร่วมตอบแบบสอบถามทั้งหมด 728 คน โดยมีทั้งปัจจัยร่วมของทุกกลุ่มการจ้าง และปัจจัยเฉพาะของแต่ละกลุ่มการจ้าง ดังนี้

ตารางที่ 3: ผลการสำรวจ CT-Scan

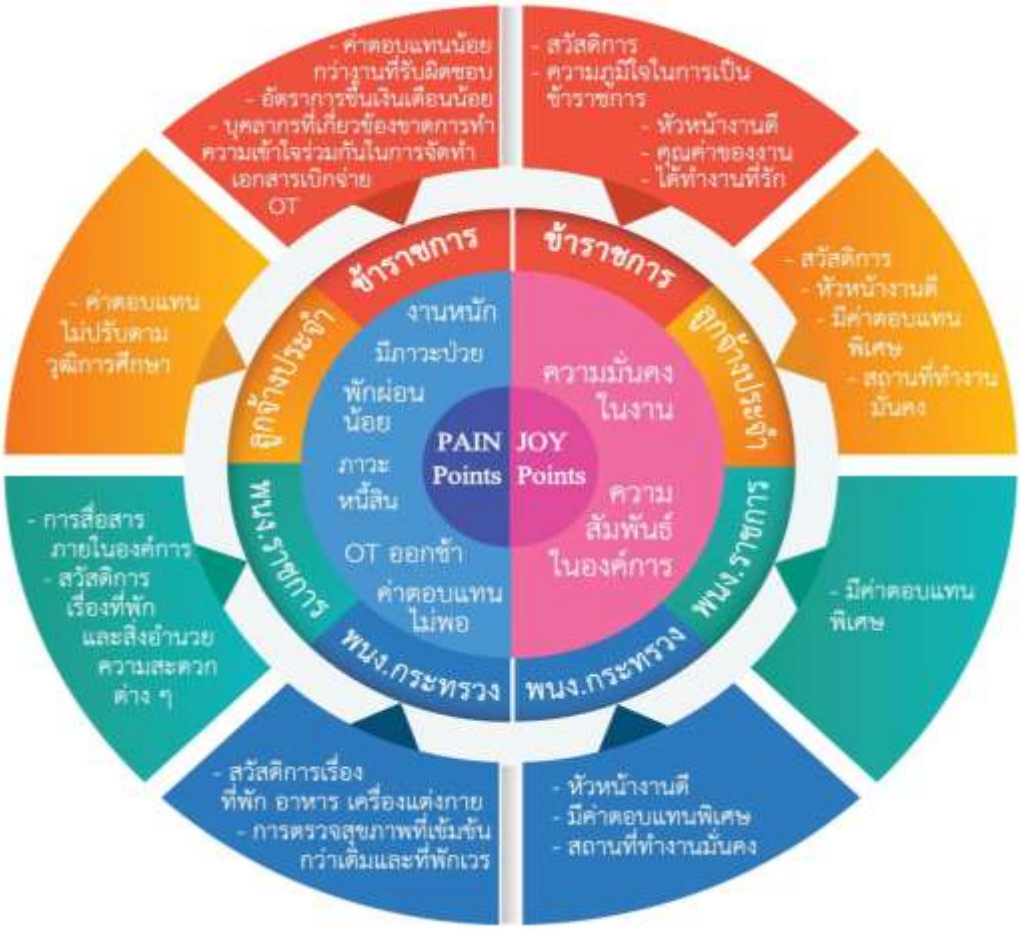
ประเภทการจ้างงาน	ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points)			ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points)		
	ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3	ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3
ข้าราชการ	ความมั่นคงในงาน (76%)	ความสัมพันธ์ (50%)	คุณค่าของงาน (34%)	ค่าตอบแทน (64%)	ภาระงานหนัก (41%)	ภาวะหนี้สิน (25%)
ลูกจ้างประจำ	ความมั่นคงในงาน (67%)	ความสัมพันธ์ (65%)	ค่าตอบแทน (35%)	ค่าตอบแทน (73%)	ภาระงานหนัก (37%)	ภาวะหนี้สิน (24%)
พนักงานราชการ	ความมั่นคงในงาน (68%)	ค่าตอบแทน (58%)	ความสัมพันธ์ (47%)	ค่าตอบแทน (74%)	ภาระงานหนัก (37%)	การสื่อสารและสวัสดิการ (26%)
พนักงานกระทรวง	ความสัมพันธ์ (75%)	ความมั่นคงในงาน (57%)	ค่าตอบแทน (22%)	ค่าตอบแทน (60%)	ภาระงานหนัก (38%)	สวัสดิการ (24%)
ภาพรวมทั้งองค์การ	ความมั่นคงในงาน (66%)	ความสัมพันธ์ (63%)	คุณค่าของงาน (17%)	ค่าตอบแทน (63%)	ภาระงานหนัก (40%)	ภาวะหนี้สิน (21%)

2.1 ปัจจัยร่วมของทุกกลุ่มการจ้าง

ในภาพรวมทั้งองค์การของโรงพยาบาล ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ประกอบด้วย

1. ความมั่นคงในงาน คือโรงพยาบาลแห่งนี้เป็นองค์การของรัฐ บุคลากรเห็นว่าสามารถทำงานได้จนกว่าจะเกษียณอายุ รู้สึกมีความมั่นคงในอาชีพและการจ้างงาน โดยเชื่อว่าถ้าตั้งใจทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุดจะไม่ถูกไล่ออก หรือไม่ถูกเลิกจ้าง

2. ความสัมพันธ์ในองค์การ คือองค์การมีบรรยากาศการทำงานแบบครอบครัว มีความเป็นกันเอง มีการช่วยเหลือกัน บุคลากรมีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน รับฟังความคิดเห็นของกัน มีการจัดกิจกร รมที่สร้างความสามัคคีในทีมงาน



ภาพที่ 3: ปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน

ในภาพรวมของโรงพยาบาล ยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ที่เป็นปัจจัยร่วมของทุกกลุ่มสภาพการจ้าง ซึ่งประกอบด้วย

1. ภาระงานหนัก โดยสาเหตุมาจากนโยบาย และหัวหน้างาน ในส่วนของนโยบายเกิดจากโรงพยาบาลเป็นโรงพยาบาลในสังกัดกรมการแพทย์ต้องรองรับผู้ป่วยที่ถูกส่งต่อมาจากโรงพยาบาลทั่วประเทศ บุคลากรต้องพร้อม (Stand by) ที่จะทำงานในภาวะฉุกเฉิน และโรงพยาบาลมักได้รับมอบหมายนโยบายต่าง ๆ ประกอบกับอัตรากำลังไม่เพียงพอและไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังได้ ทำให้บุคลากรต้องทำงานหลากหลายหน้าที่ เกิดภาวะงานล้นมือและไม่สามารถบริหารเวลาชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัวได้

ภาระงานหนักจากหัวหน้างาน เกิดจากภาระงานที่เร่งด่วนบ่อยครั้ง ทำให้การมอบหมายงานไม่เป็นตารางงานชัดเจน และด้วยความคาดหวังในการทำงานของโรงพยาบาลภาครัฐมีสูง ส่งผลมาถึงการบริหารจัดการทีมงานและภาระงานที่รับผิดชอบ ทำให้เกิดแรงกดดันในการทำงานสูง การแบ่งภาระงานให้ทีมงานบางส่วนงานไม่ชัดเจนเกิดความไม่พึงพอใจสะสม

นอกจากนี้ยังพบว่า ภาระงานหนักเกิดจากอุปกรณ์ไม่พร้อมสนับสนุนการทำงาน เช่น คอมพิวเตอร์ไม่เสถียร และการมอบหมายงานไม่เหมาะสมกับสายงาน/บุคคล รวมถึงบุคลากรต้องทำงานเอกสารจำนวนมาก

2. มีภาวะป่วย โดยบุคลากรป่วยเป็นโรคความดันโลหิตสูง และโรค NCDs เพิ่มขึ้น

3. มีเวลาพักผ่อนน้อย ซึ่งทำให้เกิดความเมื่อยล้าและการเจ็บป่วยเช่น ปวดไหล่ ไหล่ติด รวมถึงส่งผลต่ออารมณ์และการตัดสินใจ

4. ภาวะหนี้สิน โดยในกลุ่มบุคลากรที่มีภาวะหนี้สิน สัดส่วนเงินเดือนส่วนใหญ่เป็นเงินสำหรับชำระหนี้สิน ส่วนค่าทำงานล่วงเวลาแบ่งไว้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพแต่ละเดือน

5. ค่าตอบแทนไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ เกิดจากค่าตอบแทนน้อยกว่าค่าครองชีพในเขตกรุงเทพฯ เมื่อเปรียบเทียบกับโรงพยาบาลย่านอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิพบว่า ค่าตอบแทนของโรงพยาบาลแข่งขันได้ยาก รวมถึงอัตราค่าทำงานล่วงเวลา (OT) ไม่คุ้มค่ากับเวลา และเงินเดือนขึ้นน้อย

6. ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ออกช้า โดยออกไม่ตรงตามเวลาที่กำหนด เกิดจากเอกสารเบิกจ่ายไม่สมบูรณ์เพราะบุคลากรของแต่ละหน่วยงานขาดความเข้าใจระบบการเบิกจ่ายและขาดการทบทวนระเบียบที่ชัดเจนร่วมกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเอกสารการเบิก OT

2.2 ปัจจัยเฉพาะของข้าราชการ

บุคลากรที่เป็นข้าราชการมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ประกอบด้วย

1) สวัสดิการของข้าราชการ

2) ความภูมิใจในการเป็นข้าราชการ

3) หัวหน้างานดี โดยมีความเป็นกันเอง รับฟัง และยุติธรรม

4) คุณค่าของงาน เพราะได้ช่วยเหลือผู้อื่น

5) ได้ทำงานที่รัก

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ประกอบด้วย

1) ค่าตอบแทนน้อย

2) อัตราการขึ้นเงินเดือนน้อย

3) แนวทางปฏิบัติของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการเบิกจ่าย OT

2.3 ปัจจัยเฉพาะของลูกจ้างประจำ

ลูกจ้างประจำมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ประกอบด้วย 1) สวัสดิการ เช่น สิทธิค่ารักษาพยาบาล ซึ่งครอบคลุมถึงพ่อแม่และบุตร 2) หัวหน้างานดี โดยมีความเป็นกันเอง รับฟัง และยุติธรรม 3) มีค่าตอบแทนพิเศษ เช่น ค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (P4P) ค่าช่วยเหลือต่าง ๆ 4) สถานที่ทำงานมั่นคง โดยมีความมั่นคงทั้งการเป็นองค์การของรัฐ ชื่อเสียงด้านการรักษาพยาบาล มีสวัสดิการที่ช่วยเหลือบุคลากร เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อกู้เงินในภาวะฉุกเฉิน มีการส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เช่น การอบรม การศึกษาดูงาน ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) คือ ค่าตอบแทนไม่สอดคล้องกับวุฒิการศึกษา

2.4 ปัจจัยเฉพาะของพนักงานราชการ

พนักงานราชการ มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) ที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ได้แก่ การได้รับค่าตอบแทนพิเศษ เช่น ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (P4P) โบนัส ค่าช่วยเหลือต่าง ๆ ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ได้แก่

1) การสื่อสารภายในองค์การไม่ทั่วถึง ไม่ชัดเจน ล่าช้า

2) ต้องการสวัสดิการเรื่องที่พัก และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

2.5 ปัจจัยเฉพาะของพนักงานกระทรวง

มีปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) สำหรับพนักงานกระทรวง ประกอบด้วย

1) หัวหน้างานดี โดยมีความเป็นกันเอง รับฟัง และยุติธรรม

2) มีค่าตอบแทนพิเศษ เช่น ค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (P4P) โบนัส ค่าช่วยเหลือต่าง ๆ

3) สถานที่ทำงานมั่นคง โดยมีความมั่นคงทั้งการเป็นองค์การของรัฐ ชื่อเสียงด้านการรักษาพยาบาล สถานที่ทำงานสง่างาม มีสวัสดิการช่วยเหลือบุคลากร เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อกู้เงินในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เช่น การอบรม การศึกษาดูงาน

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) คือต้องการสวัสดิการเรื่องที่พัก อาหาร เครื่องแต่งกาย การตรวจสุขภาพที่เข้มข้นกว่าเดิม และที่พักเวร

3. โครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน

หลังจากได้ปัจจัยที่ทำส่งผลต่อคุณภาพชีวิตการทำงานแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดทำโครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสุข (Joy Points) และแก้ไขปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points)

การจัดทำโครงการ “การพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากรโรงพยาบาลภาครัฐแห่งหนึ่ง” ของในปี 2562 มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ การเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร นักสร้างเสริมสุข กลุ่มงานทรัพยากรบุคคล และบุคลากรทั้งหมด ดังนั้นเพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ร่วมกัน และให้ทันกับระยะสิ้นสุดของโครงการจึงพิจารณาจัดทำโครงการนำร่อง 4 โครงการนำร่อง ได้แก่

1. โครงการ OT Online เพื่อลดเวลารอคอยค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ OT ให้ได้รับเร็วขึ้น

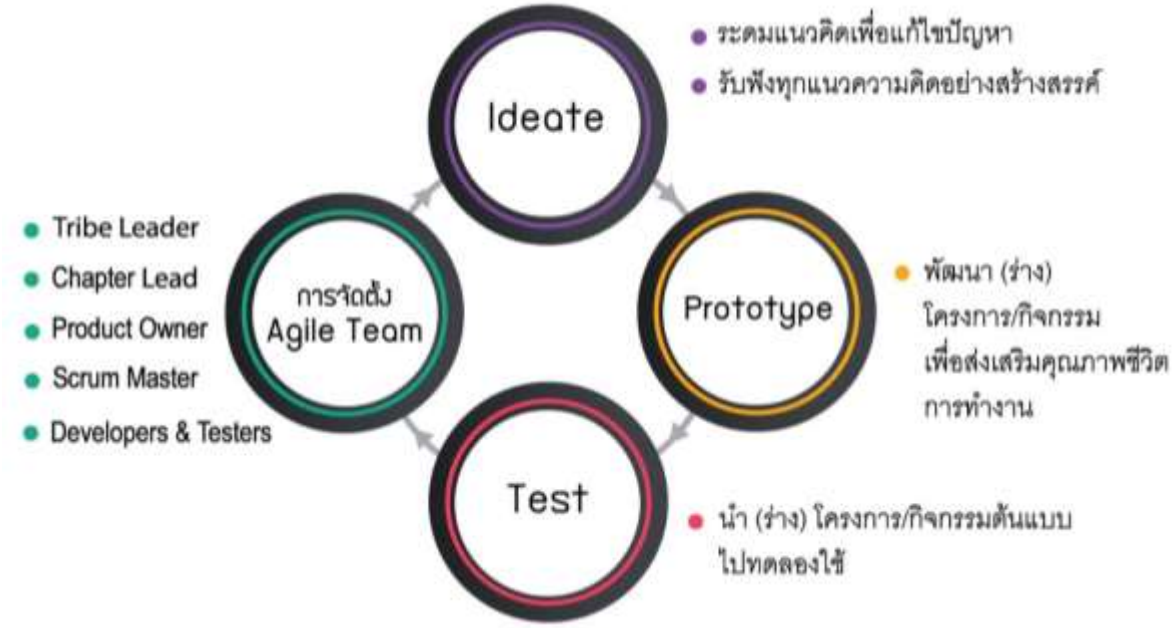
2. โครงการ Welfare RJ Life Style ลดค่าครองชีพด้วยสวัสดิการ

3. โครงการ RJ Work SMART เพิ่มเวลาให้ครอบครัวด้วยการทำงานอย่าง SMART

4. โครงการ Supervisory/Manager Role Model ถอดรหัสและพัฒนาตัวแบบผู้นำที่เป็นต้นแบบที่

ดี (RJ Leadership Role Model) เพื่อส่งเสริมค่านิยมองค์การของโรงพยาบาล

การจัดทำโครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานได้ประยุกต์ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ Agile และ Design Thinking โดยมี ๔ กระบวนการหลัก ดังนี้



ภาพที่ 4: กระบวนการคิดเชิงออกแบบเพื่อจัดทำโครงการ/กิจกรรมส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน

1. การจัดตั้งคณะทำงาน “ทีมสร้างสุข” (Happiness Squad) เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะทำงานประกอบด้วย 5 ส่วนเป็นอย่างน้อย ได้แก่

1.1 ผู้นำทีมใหญ่ (Tribe Leader) มีหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนโครงการ บริหารทรัพยากรและเวลา กระตุ้นและสร้างทีมงาน สร้างบรรยากาศของการรับฟังและพัฒนาร่วมกัน

1.2 ผู้นำทีมย่อย (Chapter Lead) คือ ผู้บริหารที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ/กิจกรรมที่จะทำ ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการขออนุมัติต่าง ๆ

1.3 ผู้รับผิดชอบหลักของทีม (Product Owner (PO)) มีหน้าที่หลักในการรับฟังความต้องการและออกแบบแนวทางการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน

1.4 Scrum Master เป็นผู้เชี่ยวชาญในโครงการ/กิจกรรมที่จะทำ ทำหน้าที่เป็นผู้คอยกระตุ้น อำนวยการ สนับสนุนทีมในการดำเนินการต่าง ๆ

1.5 นักพัฒนาและนักทดสอบ (Developers&Testers) คือสมาชิกของคณะทำงานที่ร่วมกันออกแบบและพัฒนา และทดสอบ โครงการ/กิจกรรมเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน

ตัวอย่างเช่น โครงการ OT Online ลดเวลารอคอยค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ OT มีรองผู้อำนวยการโรงพยาบาลกลุ่มภารกิจอำนวยการเป็น ผู้นำทีมใหญ่ (Tribe Leader) มีหัวหน้ากลุ่มงานการเงินเป็น ผู้นำทีมย่อย (Chapter Lead) หัวหน้ากลุ่มงานทรัพยากรบุคคลเป็น ผู้รับผิดชอบ

หลักของทีม (Product Owner (PO)) ตัวแทนทีมนักเสริมสร้างความสุข (Happiness Agents) เป็น Scrum Master และมีผู้แทนจากกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภารกิจกิจต่าง ๆ เป็น นักพัฒนาและนักทดสอบ (Developers&Testers)

2. การระดมความคิดสร้างสรรค์ (Ideate) เป็นการระดมและรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ/กิจกรรมที่จะทำเพื่อให้ได้ความคิดสร้างสรรค์ออกมาให้มากที่สุด

3. การร่างต้นแบบ (Prototype) คณะทำงานทีมสร้างสุขแต่ละทีมจะร่วมกันนำเอาความคิดสร้างสรรค์ที่ได้ไปทำการออกแบบกระบวนการทำงาน และจัดทำโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติโครงการ

4. การทดสอบ (Test) เป็นการทดลองดำเนินโครงการ/กิจกรรมกับหน่วยงานย่อย ๆ ขององค์การก่อน รวมถึงพัฒนาโครงการ/กิจกรรมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ก่อนที่จะนำไปขยายผลต่อไป

4. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน

การศึกษาครั้งนี้ ทำให้พบว่าการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การศึกษาวิจัยพบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน ประกอบด้วยผู้บริหาร นักสร้างเสริมสุข และกลุ่มงานทรัพยากรบุคคล

ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ถือเป็นตัวแสดงหลัก (Actor) ที่สำคัญที่สุด เป็นผู้คิดริเริ่มจุดประกายแนวความคิดในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตบุคลากรของโรงพยาบาล สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาองค์การที่เชื่อว่าความสำเร็จของการพัฒนาองค์การอย่างยั่งยืนต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ในกรณีของโรงพยาบาลแห่งนี้ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแสดงบทบาทเสมือนผู้นำการสร้างเสริมความสุข (Chief Happiness Officer (CHO))

กลุ่มงานทรัพยากรบุคคล ถือเป็นเจ้าภาพหลักในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน แต่การดำเนินงานจะให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วม เช่น มีคณะทำงานสร้างเสริมความสุข (Happiness Squad) โดยกลุ่มงานทรัพยากรบุคคลได้ปรับบทบาทจากการเป็นผู้ลงมือดำเนินการเองทั้งหมด (Activist) เป็นผู้ดำเนินการอำนวยความสะดวก (Facilitator) เป็นผู้คอยกระตุ้นและติดตามการดำเนินงาน (Catalyst and Monitor)

ผู้บริหารระดับรองผู้อำนวยการของโรงพยาบาล มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของบุคลากร โดยเฉพาะการสนับสนุนให้บุคลากรในกลุ่มภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบได้เข้าร่วมในกิจกรรมของโครงการอย่างเต็มที่ เช่น การอนุญาตหรือกระตุ้นให้บุคลากรในสังกัดให้ความร่วมมือในการทำแบบสำรวจปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตในการทำงาน การอนุญาตให้ทำโครงการนำร่องที่ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น โครงการนำร่องเรื่องการออกแบบระบบการทำงาน การแก้ไขปัญหาเรื่องการเบิก OT ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง รองผู้อำนวยการโรงพยาบาลบางท่านได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ด้วย เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารที่ดูแลกลุ่มงานทรัพยากรบุคคลซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างความร่วมมือกับผู้บริหารท่านอื่น ๆ ถือเป็นตำแหน่งงานหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนโครงการนี้

นักสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน (Happiness Agent) เป็นบุคลากรของโรงพยาบาลที่คัดเลือกมาจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวน ๓๐ คน เพื่อมาแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนกิจกรรมของโครงการนี้

(ดูบทบาทหน้าที่ ของบุคลากรกลุ่มนี้ได้ในตารางที่ ๔) โดยบุคลากรเหล่านี้ได้ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารเชิงยุทธศาสตร์และการเปลี่ยนแปลง และมีทักษะการเป็นวิทยากรกระบวนการ (Facilitator) มีมนุษย์สัมพันธ์ที่ดี และได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงานที่จะขับเคลื่อนโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน ในระยะแรกนี้นักสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานจะเรียนรู้การดำเนินโครงการร่วมกับทีมที่ปรึกษาและเตรียมที่จะรับผิดชอบโครงการในปีต่อไป

ตารางที่ 4: บทบาทและหน้าที่ของนักสร้างเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน

บทบาท	กิจกรรม
1.แกนนำโครงการนำร่อง (Facilitator) แกนนำกิจกรรม “โครงการนำร่องฯ”	- เข้าร่วมกิจกรรมทุกครั้ง ตลอดโครงการ “เรียนรู้ & ร่วมจัด” - สร้างการตระหนัก กระตุ้น จูงใจ ให้ทุกกลุ่มภารกิจเข้าร่วมโครงการ - ทำหน้าที่เป็น Coach & Mentor ให้กับกลุ่มโครงการนำร่อง
2. ประกาศก (Spoker)	- ประชาสัมพันธ์ สนับสนุน โครงการ
3. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent)	- ส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มโครงการนำร่องปรับความคิด (Mindset) และพฤติกรรมให้มีความสุขตามค่านิยมองค์การ
4. การเป็นผู้กระตุ้นและสร้างการมีส่วนร่วม (Influencer)	- กระตุ้น ชักจูง โน้มน้าว ให้บุคลากรทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของโครงการ/กิจกรรม

5. การสื่อสาร

การศึกษาวิจัยนี้ พบว่าการสื่อสารเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของโครงการ การสื่อสารเป็นการประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรรับทราบและมีส่วนร่วมกับโครงการ รวมถึงกระตุ้นให้บุคลากรพัฒนาตนเองเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงาน วัตถุประสงค์ของการสื่อสาร

1. เพื่อสื่อสารการดำเนินโครงการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรโรงพยาบาล

2. เพื่อสื่อสารการดำเนินงานของโรงพยาบาล ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงาน เพื่อสร้างการรับรู้และความผูกพัน (Engagement) ของบุคลากร เช่น การจัดทำอินโฟกราฟิก (Infographic) เรื่องสวัสดิการของโรงพยาบาล

3. เพื่อสื่อสารแนวทางการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานโดยผลิตสารัตถะ (Content) ในรูปแบบอินโฟกราฟิก (Infographic) ที่สอดคล้องกับ โครงการนำร่องที่บุคลากรได้ร่วมกันคิดขึ้นโครงการขึ้นมา โดยผลิตสารัตถะ ในรูปแบบ e-file และโปสเตอร์ขนาดใหญ่ เพื่อใช้ประสัมพันธ์ให้กับบุคลากรตามจุดต่าง ๆ และเตรียมสำหรับถ่ายทอดผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น การจัดทำอินโฟกราฟิก เรื่องการเงินส่วนบุคคลการดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง การดูแลสุขภาพ การบริหารเวลา และการจัดการความเครียด

5. การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

ผลจากการประยุกต์ใช้นวัตกรรมการบริหารจัดการองค์การมาปรับประยุกต์กับบริบทของโรงพยาบาลเพื่อวินิจฉัยคุณภาพชีวิตของบุคลากร ทำให้การศึกษาวิจัยนี้พบ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ในภาพรวมของทั้งโรงพยาบาล ประกอบด้วย 6 ปัจจัยได้แก่ 1) ภาระงานหนัก® 2) มีภาวะเจ็บป่วย 3) มีเวลาพักผ่อนน้อย 4) ภาวะหนี้สิน 5) ค่าตอบแทนไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ และ ๖) ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ออกช้า หากพิจารณาจากมุมมองสำนักคิดการพัฒนาองค์การแนววินิจฉัย (Diagnostic OD) ปัจจัยทั้ง 6 ประการถือเป็นปัจจัยที่เป็นจริงแยกออกจากกัน แต่เมื่อพิจารณาและดำเนินกระบวนการศึกษาเชิงลึกแบบเน้นการระดมความคิดแบบมีส่วนร่วมจากมุมมองและวิธีการของสำนักคิดการพัฒนาองค์การแนวตรรกะสังสรรค์ (Dialogic OD) แล้วจะพบว่าปัจจัยทั้ง 6 ประการเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกระทบเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน สามารถตีความ (Interprete) และอภิปรายเชื่อมโยงได้หลายแง่มุม เช่น ตีความและอภิปรายได้ว่า เนื่องด้วยการมี “ค่าตอบแทนไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ” ทำให้เกิด “ภาวะหนี้สิน” บุคลากรจึงจำเป็นต้องทำงานนอกเวลาเวลาราชการเพื่อให้ได้ค่าตอบแทนเพิ่มเติม (OT) ทำให้มี “ภาระงานหนัก” ส่งผลให้ “มีเวลาพักผ่อนน้อย” และนำไปสู่การ “มีภาวะเจ็บป่วย” ที่สำคัญเกิดปัญหาเรื่อง “ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ (OT) ออกช้า” ยิ่งซ้ำเติมปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อความสุข

หากพิจารณาตามแนวคิดลำดับขั้นความต้องการของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ปัจจัยทั้ง 6 จัดอยู่ในความต้องการลำดับขั้นที่ 1 ได้แก่ ความต้องการด้านสรีระภาพและกายภาพ (Physiological Needs) ซึ่งเป็นความต้องการเพื่อตอบสนองปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาทั้ง 6 ประการอันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานดังกล่าวถือเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคลากรที่มีความสำคัญในลำดับต้น เพราะบุคลากรของโรงพยาบาลถือเป็นการปฏิบัติภารกิจในหน่วยงานของภาครัฐ ต้องให้บริการสาธารณะและนโยบายของรัฐที่กำหนดให้โรงพยาบาลต้องไม่ปฏิเสธประชาชนที่เข้ามาใช้บริการ ดังนั้น การดูแลให้บุคลากรของโรงพยาบาลมีคุณภาพชีวิตอย่างน้อยในระดับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพที่เหมาะสมย่อมมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ส่งผลต่อคุณภาพในการให้บริการของโรงพยาบาล

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อขจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสุข (Pain Points) ในระดับเบื้องต้น ได้แก่ โครงการลดเวลารอคอยค่าปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ OT เพื่อแก้ปัญหาภาวะหนี้สินและค่าครองชีพ โครงการ Welfare RJ life style ลดค่าครองชีพด้วยสวัสดิการ และโครงการ RJ work SMART อันเป็นการช่วยกันออกแบบกระบวนการทำงานให้มีความกระชับ ช่วยลดเวลาและความซ้ำซ้อนในการทำงาน ทำให้ช่วยลดเวลาและภาระในการทำงาน สามารถเพิ่มเวลาให้กับครอบครัวด้วยการทำงานอย่าง SMART

เมื่อพิจารณาปัจจัยที่ทำให้เกิดความสุข (Joy Points) ด้วยมุมมองของแนวคิดทฤษฎีปัจจัยคู่ (Two-Factor Theory) ของเฟร็ดเดอริก เฮอร์ซเบอร์ก (Fredrick Herzberg) พบว่า บุคลากรกลุ่มที่เป็นข้าราชการระบุถึงปัจจัยแห่งความสุขหรือปัจจัยที่ทำให้มีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี คือ เรื่องการได้ทำงานที่มีคุณค่าและการได้ทำงานที่รัก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยจูงใจ (Motivator Factors) อันเป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยที่สร้างแรงกระตุ้นจูงใจให้คนอยากทำงานในระดับที่สูงขึ้น สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดความสุขของบุคลากรกลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ และพนักงานกระทรวง พบว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดความสุข ได้แก่ การมีหัวหน้างานที่ดี ด้วยเหตุนี้ จึงมีการจัดทำโครงการนำร่องเพื่อเสริมแรงปัจจัยที่ทำ

ให้มีความสุข (Joy Points) ให้เข้มแข็งเข้มข้นยิ่งขึ้น ได้แก่ โครงการ Supervisory/manager Role model อันเป็นโครงการที่เน้นการถอดรหัสและพัฒนาตัวแบบผู้นำที่เป็นต้นแบบที่ดี (RJ Leadership Role Model)

6. ข้อจำกัดและงานวิจัยในอนาคต

1. ตัวแบบใช้การศึกษาแบบสร้างทฤษฎีจากข้อมูล (Grounded Theory Approach) ดังนั้น โรงพยาบาลอื่นที่จะนำผลการศึกษาไปใช้ควรปรับให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะขององค์การ

2. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและพัฒนาเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน และองค์การแห่งความสุขส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญต่อการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสุข โดยไม่ได้มองภาพรวมของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตการทำงานทั้งระบบ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก ระบบงาน อำนาจและความมีอิสระในการทำงาน ธรรมาภิบาลในองค์การ เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาควรให้ความสำคัญกับปัจจัยองค์รวมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตการทำงานทั้งหมด

7. เอกสารอ้างอิง

จิราภา เต็งไตรรัตน์ และคณะ. (2554). **จิตวิทยาทั่วไป.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 253-254.

ชาญวิทย์ วสันต์ธนารัตน์ และธีร์ธรรม วุฑฒิวัตรชัยแก้ว. (2560). **องค์กรแห่งความสุข 4.0.** กรุงเทพฯ : บริษัทแอทโฟร์พริ้นท์ จำกัด.

ธิดารัตน์ ศรีกันทา และคณะ. (2556). คุณภาพชีวิตการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในโรงพยาบาลศิริราช. **วารสารวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี กรุงเทพ, ปีที่ 29** (ฉบับที่ 1), หน้า 57 – 64. สืบค้นจาก https://www.tci-thaijo.org/index.php/bcnbangkok/article/view/28926.

วิภา หวันแหละ. (2558). **คุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรในโรงพยาบาลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา** (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). สืบค้นจาก http://graduate.hu.ac.th/thesis/2558/mpa/Wipha.pdf.

สมบัติ กุสุมาวลี. (2551). หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการพัฒนาองค์การ. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์.** ปีที่ 48 ฉบับที่ 1 น. 85-105.

สมบัติ กุสุมาวลี. (2552). **รายงานการวิจัยเรื่อง คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า.** กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน

สมบัติ กุสุมาวลี. (2554). องค์กรหลากสไตล์ องค์กรหลากสุข. ใน จุฑามาศ แก้วพิจิตร, วิชัย อุตสาหจิต, และ สมบัติ กุสุมาวลี, **ความสุขหลากมุมมอง.** นนทบุรี: สองขาครีเอชั่น จำกัด.

สมบัติ กุสุมาวลี. (2526). เมื่อ “อะไจล์” กำลังกลืนกินโลกแห่งการบริหารจัดการ. **วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ.** ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 น. 168-173.

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2552). **รายงานสถานสภาพการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนปีงบประมาณ 2552.** กรุงเทพฯ : แอรับอรัน พรินต์.

Abdullah, K.A. (2017). Quality of Working Life among Nurses at a General Hospital in Malaysia. **Advances in Economics, Business and Management Research,** *Volume 46*, pp. 338-345. Retrieved form https://www.atlantis-press.com/proceedings/ebic-17/25891503.

Brown, T, (2008) 'Design Thinking,' **Harvard Business Review,** June, pp.85-92.

Bushe, G.R. and Marshak, R.J. (2009). Revisioning Organization Development: Diagnostic and Dialogic Premises and Patterns of Practice. **The Journal of Applied Behavioral Science,** Volumn 45 (Number 3: September), PP. 348-368)

Cooperrider, D.L. and Srivastva, S. (1987). Appreciative Inquiry in Organizational Life. **Research in Organizational Change and Development,** Vol. 1, pp. 129-169.

Girotra, K. and Netessine, S. (2014) 'Four paths to Business Model Innovation', Harvard Business Review, July-August.

Herzberg, F. (1966). **Work and the nature of man.** New York: World Publishing.

Horst, D. J. et al.,. (2014) 'Quality of Working Life and Productivity: An Overview of the Conceptual Framework.' **International Journal of Management Studies and Research,** *Volume 2* (Issue 5), pp. 87๗ – 98. Retrieved form https://www.researchgate.net/publication275344546_Quality_of_Working_Life_and_Productivity_An_Overview_of_the_Conceptual_Framework.

Kumar. C.K. and Reddy, V.K. (2017) A Study on Quality of Work Life Practices among Nurses (A Select Study on Government General Hospital in Guntur District of Andhra Pradesh). **American International Journal of Research in Humanities, Arts and Social Science,** pp 54-57. Retrieved form https://www.researchgate.net/publication๓๒๖๒๙๓๐๙๙_A_Study_on_Quality_of_Work_Life_Practices_among_Nurses_A_Select_Study_on_Government_General_Hospital_in_Guntur_District_of_Andhra_Pradesh.

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. **Psychological Review, 50(4)**, 370.

National Heart Foundation of Australia. (2011). **Health Workplace Guide.** Retrieved form www.heartfoundation.org.au/SiteCollectionDocuments/HF-WorkplaceHealth.pdf.

Schuler, R. S. and Jackson, S. E. (2006). **Human Resource Management.** Thomson/South-Western.

Schwab, K. (2016). **The Fourth Industrial Revolution.** Crown Business.

Toffler, A. (1980๐). **The Third Wave.** Bantum book.

Walton, R. E. (1975). ***Criteria for quality of work life.*** In L. E. Davis, & A. B. Cherns (Eds.). Quality of working life: problems, projects and the state of the 1 , Chap. 5 , pp. 91104). New York: The Free Press, Collier-Macmillan.

Weisbord, M. (2004). **Productive Workplaces Revisited.** San Francisco: CA, Jossey-Bass.

Zare, M.H., et al,. (2012). Quality of Working Life in Residents Working in Hospitals. Iranian. **journal of public health,** *Volume 41* (Issue 9), pp 111-127. Retrieved form https://www.researchgate.net/publication/233799288_Quality_of_Working_Life_on_Residents_Working_in_Hospitals.

การศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การสู่การเป็นองค์การนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษา กรมฝนหลวงและการบินเกษตร*

บงกช เจนจรัสสกุล**

บทคัดย่อ

ในยุคของการเปลี่ยนแปลงทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจ และสภาพสังคม นำมาซึ่งผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดสภาวะที่มีความซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของการวางเป้าหมาย กลยุทธ์ และกระบวนการภายในองค์การเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์การแห่งนวัตกรรมที่เน้นการสร้างคุณค่าผ่านกระบวนการคิดอย่างสร้างสรรค์ บนพื้นฐานของการใช้ข้อมูล เพื่อให้องค์การสามารถเปลี่ยนความคิดสร้างสรรค์เป็นผลผลิตที่สามารถส่งต่อคุณค่าให้แก่องค์การและผู้รับบริการขององค์การได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากลยุทธ์การผลักดันองค์การเข้าสู่การเป็นองค์การแห่งนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทขององค์การภาครัฐในประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีการเน้นการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาเป็นกรอบแนวคิดในการผลักดันการพัฒนาองค์การอีกด้วย ทั้งนี้ ในการผลักดันให้องค์การสามารถก้าวสู่การเป็นองค์การนวัตกรรมได้ ผู้นำจึงมีความสำคัญในการนำบุคลากรในองค์การให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่องค์การได้ตั้งไว้ การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งเน้นการนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่สร้างคุณค่าให้แก่องค์การและสังคม

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การบริหารราชการบนพื้นฐานหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ได้รับทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2561 จัดเตรียมเพื่อการนำเสนอในเวทีการประชุมวิชาการระดับนานาชาติ ในวันคล้ายวันสถาปนา ครบรอบ 54 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี 2563

** คณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : bongkot.jen@nida.ac.th

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและเพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การแห่งนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Meeting) และการเขียนตอบข้อคำถามที่เกี่ยวข้อง (Written Answers) โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการให้ข้อมูลปฐมภูมิทั้งสิ้น 28 คน พร้อมกับการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัยข้อมูลที่ได้ข้างต้นถูกนำมาวิเคราะห์และตีความด้วยกระบวนการวิเคราะห์เนื้อหา พร้อมทั้งมีการประยุกต์ใช้วิธีการสามเส้าเพื่อการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของผู้นำขององค์การที่สนับสนุนให้เกิดการสร้างนวัตกรรมและผลักดันให้องค์การมุ่งสู่การเป็นองค์การแห่งนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นถูกขับเคลื่อนด้วยคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้นำที่สอดคล้องต่อองค์ประกอบที่ผลักดันการเกิดนวัตกรรมในองค์การ และแรงผลักดันระดับองค์การที่ประกอบด้วยแรงขับเคลื่อนจากนโยบายและทิศทางองค์การที่มุ่งเน้นในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบและแนวคิดในการดำเนินงาน นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาที่เกี่ยวกับคุณลักษณะภายใต้แรงผลักดันในระดับบุคคลของผู้นำนั้น ยังพบอีกว่าบทบาทที่ผู้นำได้แสดงออกมานั้นยังมีความสอดคล้องกับรูปแบบของผู้นำการเปลี่ยนแปลงอันเป็นรูปแบบของผู้นำที่มีความเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้องค์การมุ่งสู่การเป็นองค์การนวัตกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มขององค์การที่เน้นการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้เพื่อสร้างสรรค์นวัตกรรมผ่านการวิจัยและพัฒนาที่เป็นลักษณะขององค์การที่มีความใกล้เคียงกับองค์การในการวิจัยครั้งนี้

คำสำคัญ: ผู้นำ, บทบาทผู้นำ, นวัตกรรม, ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, หน่วยงานราชการ

1. บทนำ

“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดช มหาราช บรมนาถบพิตร เป็นปรัชญาที่ได้ถูกน้อมนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) (อภิชัย พันธเสน, 2560, หน้า 38-39) ซึ่งเป็นช่วงเวลาภายหลังการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 ในขณะนั้น “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ได้ถูกน้อมนำมาใช้เป็นวิสัยทัศน์ (Vision) ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ได้มีการกำหนดให้ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการดำเนินการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับหลักการอื่นอีก 4 หลักการ ได้แก่ การยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา การยึดเป้าหมายอนาคตประเทศไทย 20 ปี การยึดหลักการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำบนพื้นฐานการใช้ภูมิปัญญาและนวัตกรรม และการยึดการปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561)

หน่วยงานราชการถือเป็นหน่วยงานที่มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาประเทศในหลายด้าน (อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, 2556) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในด้านหลัก อาทิ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเป็นอย่างมากในปัจจุบัน ทั้งนี้ หน่วยงานราชการยังมีส่วนในการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาข้างต้น เพื่อให้การขับเคลื่อนประเทศเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามที่ได้มีการกำหนดไว้ รวมทั้งยังเป็นตัวอย่างสำคัญในการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิตให้แก่ประชาชนได้อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่าปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น ถือเป็นกรอบความคิดและการปฏิบัติที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับบุคคล ระดับชุมชน ระดับองค์การ จนถึงระดับประเทศ (เกษม วัฒนชัย, 2549, หน้า 1; Bergsteiner & Dharmapiya, 2016)

นอกเหนือจากการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาประเทศแล้ว “นวัตกรรม” ยังเป็นอีกหนึ่งในเป้าหมายสำคัญที่ถูกนำมาใช้ประกอบการกำหนดทิศทางของหลักการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 จากการรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนิยามของนวัตกรรม Jenjarrussakul (2017) ได้สรุปความหมายของนวัตกรรมไว้ว่า นวัตกรรม สามารถเป็นได้ทั้งกระบวนการ เครื่องมือ หรือ สิ่งใดสิ่งหนึ่งที่สร้างขึ้นจากความรู้พื้นฐานและ/หรือความรู้ประยุกต์ ที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาต่อยอดของสิ่งที่มีอยู่ หรือ สิ่งใหม่ ทั้งนี้ สิ่งที่จะเรียกว่า นวัตกรรม ได้นั้น จะต้องนำมาซึ่งประโยชน์และคุณค่าต่อเจ้าของนวัตกรรม อันรวมถึงผู้ที่นำนวัตกรรมที่ถูกสร้างหรือนำเสนอขึ้นนั้นไปใช้ด้วย การที่องค์การจะถูกพัฒนาเป็นองค์การนวัตกรรมอันนำมาซึ่งประโยชน์และคุณค่าต่อองค์การและสังคมได้นั้น ผู้บริหารหรือผู้นำองค์การถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การแห่งนวัตกรรมได้ ผ่านกระบวนการต่าง ๆ อาทิ กระบวนการคิดเชิงนวัตกรรม และการนำองค์การเพื่อให้บุคลากรในองค์การสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมขึ้นได้ (Weiss & Legrand, 2011, p. 222) การศึกษาเกี่ยวกับบทบาท

ของผู้นำในองค์การภาครัฐจึงมีความสำคัญ เนื่องจากผู้นำนั้นนอกจากเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์การดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญในการเป็นแบบอย่างให้แก่บุคลากรภายในองค์การในการปรับแนวคิดและสร้างสรรค์นวัตกรรมให้เกิดขึ้นในองค์การตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้ตั้งไว้ของประเทศ

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
2. เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การแห่งนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

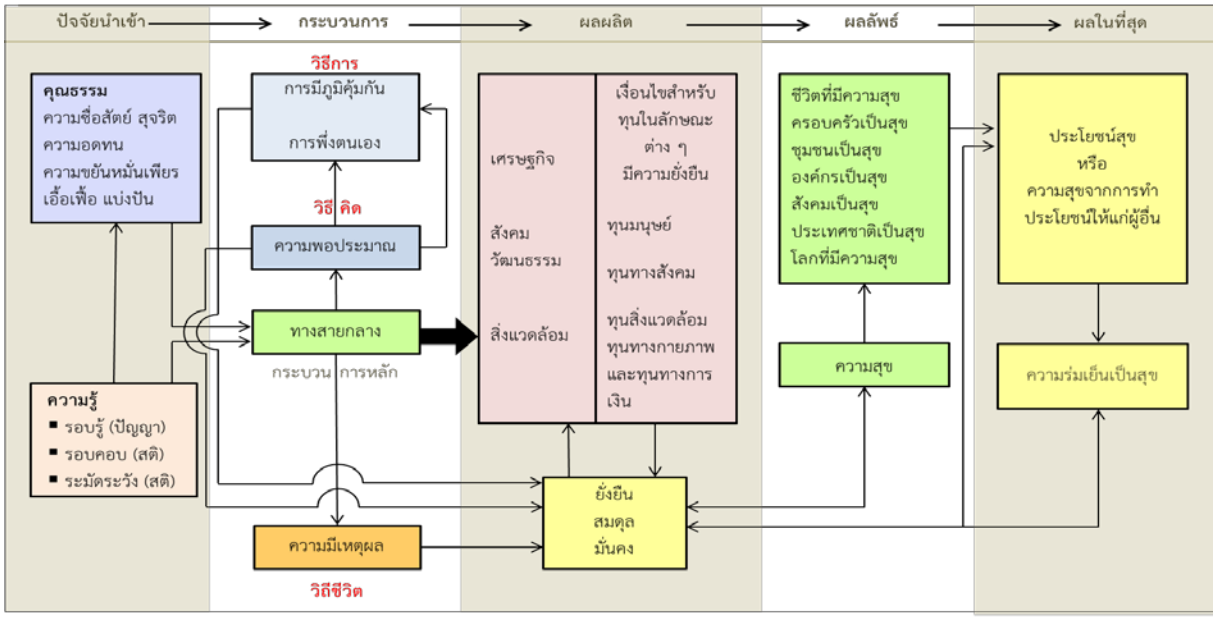
การดำเนินการศึกษาบทบาทของผู้นำกับองค์การแห่งนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงครั้งนี้ มุ่งเน้นศึกษาบทบาทของผู้นำที่มีต่อการบริหารจัดการให้องค์การสามารถเป็นองค์การแห่งนวัตกรรม อันนำมาซึ่งการริเริ่มและนำเสนอผลลัพธ์ที่สามารถสร้างคุณค่าให้แก่องค์การและสังคมได้ ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนและรวบรวมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนถัดไป

3. ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” นั้น เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในหลวงรัชกาลที่ 9 ได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 ในครั้งนั้นคำว่า “เศรษฐกิจพอเพียง” ได้ถูกกล่าวถึงในความหมายของคำว่า “พออยู่พอกิน” (อภิชัย พันธเสน, 2560, หน้า 29) เศรษฐกิจพอเพียงได้ถูกนำมาเน้นย้ำแก่ประชาชนชาวไทยอีกครั้งในช่วงวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย พ.ศ. 2540 ภายหลังจึงได้มีการประมวลและกลั่นกรองพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 และได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้นำไปเผยแพร่ในวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นกรอบความคิดที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านวัฒนธรรม เพื่อให้ประเทศก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน อีกทั้งยังนำมาซึ่งความสุขให้แก่ประชาชนในประเทศนั้น ๆ (Avery & Bergsteiner, 2016, p. XV) เนื่องจากการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงการนำมาประยุกต์ปฏิบัติในระดับประเทศเท่านั้น หากแต่ยังสามารถนำมาเป็นกรอบความคิดและหลักปฏิบัติในทุกระดับ กล่าวคือ ระดับบุคคล ระดับชุมชน ระดับองค์การ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชน และระดับประเทศ (Bergsteiner & Dharmapiya, 2016)

อภิชัย พันธเสน (2560, หน้า 23-31) ได้นำเสนอการวิเคราะห์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเชิงระบบ โดยภายในระบบนั้นประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และผลในที่สุด (Impact) โดยแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1



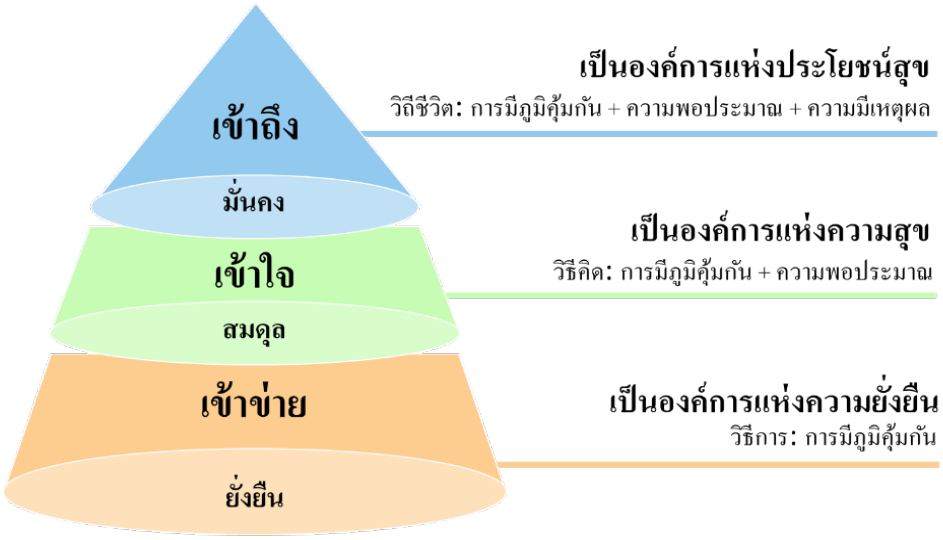
ภาพที่ 1: การวิเคราะห์เชิงระบบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ที่มา: ปรับปรุงจาก อภิชัย พันธเสน, 2560, น.31

จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า คุณธรรมและความรู้นั้น ถือเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบ ที่เปรียบได้กับการเป็นฐานของการขับเคลื่อนพัฒนาใด ๆ เมื่อมีคุณธรรมและความรู้เป็นรากฐานแล้วจึงเคลื่อนสู่ขั้นของกระบวนการ ในขั้นของกระบวนการ จะเห็นได้ว่า ทางสายกลาง ถือเป็นกระบวนการหลักของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และประกอบด้วยส่วนย่อยที่สนับสนุนกระบวนการหลัก ได้แก่ การมีภูมิคุ้มกัน การพึ่งตนเอง ความพอประมาณ และความมีเหตุผล เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้าสู่กระบวนการแล้วก็จะก่อให้เกิดผลผลิต อันได้แก่ การที่เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ที่ถือเป็นทุนด้านต่าง ๆ ที่มีความยั่งยืน สมดุล และมั่นคง อันนำไปสู่ความสุข ไม่ว่าจะเป็นความสุขในระดับบุคคล ระดับครอบครัว จนถึงระดับที่ใหญ่ที่สุดคือความสุขระดับโลก และเมื่อความสุขเกิดขึ้นกับทุกระดับในสังคม ก็จะนำมาซึ่งผลในที่สุด กล่าวคือ ประโยชน์สุข อันเกิดจากการทำประโยชน์ให้แก่ผู้อื่น

ความเป็นเศรษฐกิจพอเพียง

นอกจากการวิเคราะห์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเชิงระบบ อภิชัย พันธเสน (2560) ยังได้อธิบายถึงระดับขั้นความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงเพิ่มเติม โดยระดับความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงนี้ประกอบด้วยระดับที่มีความแตกต่างกัน 3 ระดับด้วยกัน คือ เข้าข่าย เข้าใจ และเข้าถึง แผนภาพที่ 2 แสดงระดับความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงทั้ง 3 ระดับ



ภาพที่ 2: ความเป็นเศรษฐกิจพอเพียง
ที่มา: ปรับปรุงจาก อภิชัย พันธเสน, 2560, น.56

ความแตกต่างกันของระดับความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นผลจากการนำส่วนย่อยที่สนับสนุนกระบวนการหลัก (ทางสายกลาง) มาประพฤติปฏิบัติตามกรอบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยในระดับแรก คือ ระดับเข้าข่าย เป็นระดับที่ผู้ปฏิบัติได้สะท้อนการนำองค์ประกอบของ การมีภูมิคุ้มกัน มาใช้ในการดำเนินกิจการงานใด ๆ ทำให้องค์การที่อยู่ในระดับเข้าข่ายนี้ เป็นองค์การที่สามารถสะท้อนความเป็นองค์การแห่งความยั่งยืน อันเนื่องมาจากการมีวิธีการดำเนินการที่สามารถลดหรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยง รวมทั้งพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้ อภิชัย พันธเสน (2560) อธิบายว่า การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง การเตรียมความพร้อม เหล่านี้ เป็น วิธีการ ที่ช่วยสร้างความยั่งยืนให้เกิดขึ้นในองค์การ ระดับถัดมา คือ ระดับเข้าใจ เป็นระดับที่การดำเนินการขององค์การนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการนำองค์ประกอบด้านความพอประมาณมาประกอบการประพฤติปฏิบัติได้อย่างชัดเจน เพิ่มเติมจากการมีภูมิคุ้มกันในระดับเข้าข่าย โดนในระดับนี้การนำความพอประมาณเข้ามาปฏิบัตินั้น สะท้อนให้เห็นถึงวิธีคิดที่อยู่ที่อยู่บนพื้นฐานของความพอเพียง ที่นำมาซึ่งความสมดุลภายในองค์การ ดังนั้นหากองค์การสามารถยกระดับความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงได้ถึงระดับเข้าใจแล้ว ก็จะเป็นองค์การแห่งความสุข อันเป็นผลจากความสมดุลในการดำเนินงานขององค์การนั้น ๆ และสุดท้าย ระดับเข้าถึง ซึ่งเป็นระดับความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงขั้นสูงสุด เป็นระดับที่องค์การได้มีการดำเนินการที่สามารถสะท้อนการนำส่วนย่อยที่สนับสนุนกระบวนการหลักทุกองค์ประกอบมาปรับประยุกต์ใช้ภายในองค์การ กล่าวคือ นอกจาก การมีภูมิคุ้มกันและความพอประมาณแล้ว องค์การยังมีการดำเนินการที่สะท้อนถึงองค์ประกอบด้าน ความมีเหตุผล มาประกอบการดำเนินงานอย่างชัดเจน อภิชัย พันธเสน (2560) ได้อธิบายว่า ความมีเหตุผลนั้น เป็นองค์ประกอบที่สะท้อนถึง วิถีชีวิต อันเนื่องมาจากความมีเหตุผลนั้น เป็นการที่ผู้ปฏิบัติสามารถสะท้อนให้เห็นถึงเหตุและผลของการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การที่องค์การจะสามารถยกระดับความเป็นเศษฐกิจพอเพียงถึงระดับนี้ได้นั้น จะต้องเป็นผลจากการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

และมีความต่อเนื่อง องค์การที่สามารถยกระดับสู่ระดับเข้าถึงได้นั้น จึงกลายเป็นองค์การที่สามารถเรียกได้ว่าองค์การแห่งประโยชน์สุข อันเนื่องจากการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้นั้น ไม่ได้เป็นการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ขององค์การเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังรวมถึงการเผื่อแผ่ต่อผู้อื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ทั้งนี้กรอบแนวคิดความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงนี้ถูกนำไปประยุกต์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาตั้งข้อคำถามในการดำเนินการศึกษาครั้งนี้

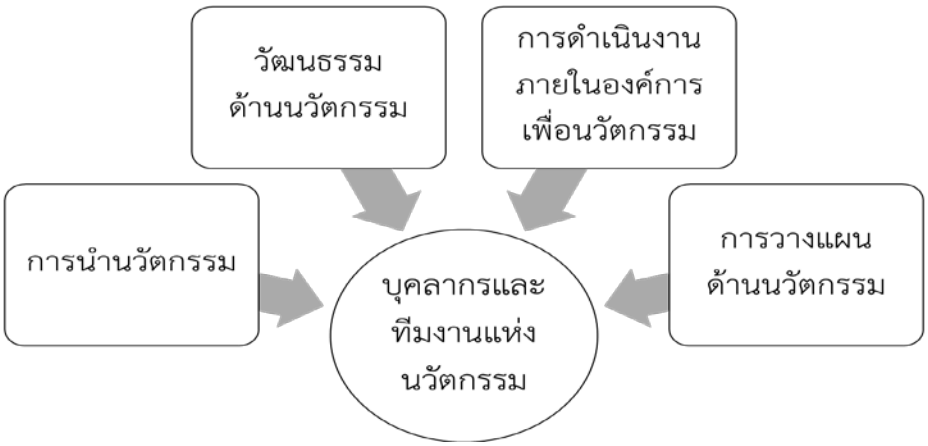
องค์การแห่งนวัตกรรม ผู้นำ และองค์ประกอบที่ผลักดันให้นวัตกรรมเกิดขึ้นในองค์การ

นวัตกรรมเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและยังถูกยกให้เป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ เนื่องจากนวัตกรรมนั้นช่วยให้องค์การสามารถก้าวข้ามจากกรอบความสำเร็จเดิมขององค์การไปสู่โอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ (Henderson, 2017) พร้อมทั้งยังทำหน้าที่เป็นสิ่งสนับสนุนให้กลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การนั้นสามารถประสบความสำเร็จได้ (Weiss และ Legrand, 2011) การสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นภายในองค์การจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญที่องค์การทั้งภาครัฐและเอกชนนำมาใช้เพื่อให้องค์การสามารถยืนหยัดและเติบโตอย่างยั่งยืน รวมทั้งสามารถสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน (Competitive Advantage) (พยัต วุฒิรงค์, 2557) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวสู่ยุคของอุตสาหกรรม 4.0 (Industrial 4.0) จนถึงการเปลี่ยนแปลงประเทศสู่การเป็น ประเทศไทย 4.0 อันเป็นนโยบายของประเทศที่ถูกประกาศในปี พ.ศ. 2559 (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559) นวัตกรรมจึงถูกนำขึ้นมาเป็นประเด็นหลักและกำหนดเป็นเป้าหมายในหลายองค์การ รวมถึงการก้าวสู่การเป็นองค์การนวัตกรรม

ในบริบททั่วไปนั้น นวัตกรรม หมายถึงกระบวนการ เครื่องมือ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาต่อยอด การนำเสนอสิ่งใหม่ที่มีคุณค่าต่อเจ้าของนวัตกรรมและผู้ที่นำนวัตกรรมนั้นไปใช้ (Jenjarrussakul, 2017) อย่างไรก็ตามสำหรับนิยามของนวัตกรรมในบริบทของภาครัฐนั้น จะมีการเน้นชัดเพิ่มขึ้น โดยหมายถึง การสร้างสรรค์และการใช้งานกระบวนการ ผลิตภัณฑ์ บริการและวิธีการใหม่ที่นำมาซึ่งการปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือคุณภาพของผลลัพธ์ กล่าวคือ นวัตกรรมจะต้องนำมาซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินการที่ดีมากยิ่งขึ้น (Australian National Audit Office, 2009) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนวัตกรรมที่นำเสนอขึ้นมานั้นถูกนำไปใช้จนประสบความสำเร็จ แม้ว่ารูปแบบของนวัตกรรมจะเป็นได้หลายรูปแบบ แต่สำหรับในภาครัฐนั้นจะมีรูปแบบหลักของนวัตกรรม 4 รูปแบบด้วยกัน (Economic and Service Affairs, United Nations, 2005) ได้แก่ 1. นวัตกรรมเชิงสถาบัน (Institutional Innovation) ซึ่งเป็นการนำเสนอแนวคิดหรือพฤติกรรมใหม่ขึ้นภายในองค์การ ซึ่งแนวคิดและพฤติกรรมที่นำเสนอนั้นนำมาซึ่งการจัดตั้งสถาบัน 2. นวัตกรรมองค์การ (Organizational Innovation) หมายถึงการนำเสนอกระบวนการทำงานหรือเทคนิคใหม่ในงานภาครัฐ ทั้งนี้นวัตกรรมองค์การนี้ยังหมายรวมถึงการนำเสนอแนวทางการดำเนินงานใหม่ในองค์การอีกด้วย 3. นวัตกรรมกระบวนการ (Process Innovation) เป็นรูปแบบของนวัตกรรมในภาครัฐที่มุ่งเน้นการปรับปรุงคุณภาพการให้การบริการของหน่วยงานภาครัฐ และ 4. นวัตกรรมเชิงแนวคิด (Conceptual Innovation) เป็นนวัตกรรมที่เน้นการนำเสนอนโยบายใหม่ที่มีผลต่อรูปแบบการปกครองของภาครัฐ

องค์การนวัตกรรม เป็นคำที่ใช้เรียกองค์การที่มีการทำในสิ่งที่แตกต่างจากเดิม รวมทั้งมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้าสิ่งใหม่ที่แตกต่าง อันจะนำไปสู่การประสบความสำเร็จจากการดำเนินงานด้วยความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในท้ายที่สุด (มณีนุช ทรวงสุรัตนกุล, 2559) คำนิยามนี้สอดคล้องกับคำนิยามที่สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (2547) ที่ได้ให้คำนิยามไว้ว่า องค์การนวัตกรรมคือองค์การที่สนับสนุนการทำนวัตกรรมของบุคลากรในองค์การ โดยมีแนวคิดในการการปรับเปลี่ยนลักษณะองค์กรให้สนับสนุนการเกิดความคิดสร้างสรรค์ เปิดโอกาสให้บุคลากรมีทางเลือกในการใช้ความคิดใหม่หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อพัฒนาเครื่องมือ ระบบ กระบวนการ นโยบาย สินค้าหรือบริการที่มีความใหม่ต่อองค์การและทำให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม ในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้ก้าวสู่การเป็นองค์การแห่งนวัตกรรมนั้น ทรัพยากรมนุษย์ถือว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในองค์การ เนื่องจากความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ที่นำมาซึ่งสิ่งใหม่ที่สามารถสร้างคุณค่าให้แก่องค์การและสังคมได้นั้นจะเกิดขึ้นได้หรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์การ

จากงานวิจัยของ Scott & Bruce (1994) พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการสร้างนวัตกรรมของบุคลากรในองค์การมีหลายปัจจัยด้วยกัน ได้แก่ ผู้นำ การสนับสนุนในเรื่องนวัตกรรม ความคาดหวังของผู้บริหาร ระดับขั้นของการเติบโตในอาชีพ และรูปแบบการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อบุคลากรภายในองค์การภายใต้อิทธิพลของบรรยากาศภายในองค์การที่ให้การสนับสนุนในด้านนวัตกรรม นั่นก็เพราะผู้นำมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจ การดำเนินการ รวมทั้งการสื่อสารเพื่อให้นวัตกรรมสามารถสร้างประโยชน์ให้แก่องค์การได้ (Zien & Buckler, 1997) นอกจากนี้ Weiss และ Legrand (2011, p. 242) ยังได้กล่าวอีกว่า ผู้บริหารองค์การหรือผู้นำ ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนนวัตกรรมในองค์การประสบความสำเร็จ สืบเนื่องจากการเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การที่สนับสนุนการสร้างนวัตกรรมในองค์การผ่านการนำและกระบวนการคิดทางนวัตกรรม อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบด้านผู้นำนี้ ถือเป็นเพียงหนึ่งในสี่องค์ประกอบที่ทำให้นวัตกรรมสามารถเกิดขึ้นได้ในองค์การ แผนภาพที่ 3 แสดงองค์ประกอบที่สำคัญทั้งสี่ในการผลักดันให้นวัตกรรมเกิดขึ้นในองค์การ



ภาพที่ 3: องค์ประกอบที่ผลักดันการเกิดนวัตกรรมในองค์การ
ที่มา: ปรับปรุงจาก Weiss & Legrand, 2011, p.170

Weiss และ Legrand (2011, p. 169-173) ได้อธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบทั้ง 4 ดังนี้ องค์ประกอบที่ 1 การนำนวัตกรรม (Leading Innovation) เป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับตัวผู้นำภายในองค์การที่เน้นการเป็นผู้ช่วยในการผลักดันให้บุคลากรในองค์การใช้ความคิดในการสร้างสรรค์นวัตกรรม รวมทั้งเป็นผู้มีความสามารถในการจัดสรรบุคลากรให้ดำเนินการสร้างสรรค์นวัตกรรมได้อย่างคุ้มค่าและยั่งยืน องค์ประกอบที่ 2 วัฒนธรรมด้านนวัตกรรม (Culture of Innovation) เป็นการวางกรอบวัฒนธรรมที่เหมาะสมสำหรับองค์การที่จะทำให้การสร้างนวัตกรรมนั้นเกิดขึ้น ผ่านการสร้างการตระหนักรู้ (Awareness) และการผลักดันให้บุคลากรปรับมุมมองการทำงานที่สอดคล้องกับการเป็นองค์การนวัตกรรม เช่น การยอมรับความเสี่ยง การสื่อสาร และ การเปิดรับต่อความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นต้น องค์ประกอบที่ 3 การดำเนินงานภายในองค์การเพื่อนวัตกรรม (Organizational Practices for Innovation) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่เกี่ยวกับรูปแบบการปฏิบัติการสำหรับผู้บริหาร หน่วยงานหลักภายในองค์การ หน่วยงานสนับสนุน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเรื่องนวัตกรรม องค์ประกอบที่ 4 การวางแผนด้านนวัตกรรม (Innovation Plan) เป็นการวางแผนในการดำเนินการด้านนวัตกรรมเพื่อให้ผู้นำ ทีม และบุคลากรในองค์การสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมไปในทิศทางเดียวกัน โดยในการวางแผนนี้ จะประกอบด้วยการกำหนดสิ่งที่องค์การจะดำเนินการ สิ่งที่องค์การจะไม่ดำเนินการ และกระบวนการวัดการคืบหน้าของการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างนวัตกรรม ในการศึกษานี้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำที่ได้จากการเก็บรวมรวมข้อมูลจะถูกพิจารณาตามองค์ประกอบทั้ง 4 เพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมให้เกิดการสร้างนวัตกรรมขึ้นในองค์การ

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร

การทำฝนเทียมในประเทศไทยเกิดขึ้นเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในหลวงรัชกาลที่ 9 เมื่อทรงเสด็จเยี่ยมพสกนิกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี พ.ศ. 2498 (ดนัย อังควัฒนวิทย์, 2560) โดยทรงมีพระมหากรุณาธิคุณให้ ม.ร.ว. เทพฤทธิ์ เทวกุล ดำเนินโครงการเกี่ยวกับ “การเพาะเมฆและบังคับให้เกิดผล” จนประสบความสำเร็จและมีการวิจัยและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ก่อนที่จะมีการเริ่มปฏิบัติการฝนหลวงเพื่อช่วยเหลือประชาชนเป็นครั้งแรกในช่วงปลายปี พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารกรมฝนหลวงและการบินเกษตร, 2558) ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตั้ง สำนักงานปฏิบัติการฝนหลวงขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, ม.ป.ป. ก.) และได้รับการสนับสนุนสำคัญด้านการขึ้นปฏิบัติการบนน่านฟ้าเพื่อปฏิบัติภารกิจด้านการทำฝนเทียมจาก “กองบินการเกษตร” ทำให้ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลมีความเห็นชอบในการรวมสองหน่วยงานเข้าด้วยกันและยกระดับขึ้นเป็น “สำนักฝนหลวงและการบินเกษตร” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับมือกับภาวะแห้งแล้งที่ประเทศประสบอยู่เป็นประจำ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2556 ได้รับมติให้ยกฐานะขึ้นเป็น “กรมฝนหลวงและการบินเกษตร” เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการทำฝนเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กรมฝนหลวงและการบินเกษตรมีวิสัยทัศน์คือ การ “เป็นองค์การชั้นนำในระดับโลกด้านการดัดแปรสภาพอากาศตามศาสตร์ของพระราชาภายในปี 2580” ภายใต้วิสัยทัศน์ข้างต้น ทำให้กรมฝนหลวงและการบินเกษตรมีภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติการฝนหลวงและการบินเกษตรทั้งระบบ รวมถึงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการทำฝนและการดัดแปรสภาพอากาศ และการให้บริการด้านการบินและการสื่อสารเพื่อสนับสนุนงานด้านเกาเกษตรอื่น ๆ นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของกรมฝนหลวงและการบินเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติงานนอกเหนือจากหน่วยงานส่วนราชการที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร โดยมีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติงานใน 5 จังหวัดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางของแต่ละภาค อันได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงนครสวรรค์ ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงระยอง ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงเชียงใหม่ ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงขอนแก่น และศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงสุราษฎร์ธานี อีกทั้งยังมีการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการกระจายอยู่กว่าสิบจังหวัดเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ครอบคลุมพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศ

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งแบบปฐมภูมิ (Primary Data) และทุติยภูมิ (Secondary Data) เพื่อใช้ประกอบการศึกษา กล่าวคือ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิจะดำเนินการด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Meeting) และการเขียนตอบข้อคำถามที่เกี่ยวข้อง (Written Answers) สำหรับข้อมูลทุติยภูมิ ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องจากเวปไซต์หรือสื่อออนไลน์ของหน่วยงาน บทความ วารสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อย จะถูกนำมาวิเคราะห์และตีความด้วยกระบวนการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผ่านขั้นตอนพื้นฐาน (Duriau, Reger, & Pfarrer, 2007) โดยในขั้นแรกเทปเสียงที่ถูกบันทึกจะถูกนำมาถอดความข้อมูล (Transcribing) และถูกดำเนินการกำหนดรหัสของข้อมูล (Coding) หลังจากนั้นเนื้อหาที่ได้จะถูกนำมาวิเคราะห์ (Analysis of Content) และตีความ (Interpretation) ตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ได้เขียนไว้ในข้างต้น

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมินั้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเตรียมข้อคำถามเพื่อใช้สอบถามถึงวิธีการดำเนินงานภายในองค์การภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและความเป็นเศรษฐกิจพอเพียง 3 ระดับ (เข้าข่าย เข้าใจ เข้าถึง) ตามกรอบการนำเสนอของ อภิชัย พันธเสน (2560) โดยแบ่งเป็น 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 นโยบาย การวางแผน และการจัดทำแผนแบบมีส่วนร่วม มิติที่ 2 การบริหารงานอย่างเป็นระบบโปร่งใส มีธรรมาภิบาล ไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย มิติที่ 3 บุคลากรเก่งและมีคุณธรรม และมิติที่ 4 ประโยชน์แก่องค์การและสังคม

5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความถูกต้องและลดอคติที่มีต่อการวิจัย ผู้วิจัยได้มีการประยุกต์ใช้วิธีการสามเส้า (Triangulation) (Bryman, 2016; Cohen, Manion, & Morrison, 2018) ในการดำเนินการศึกษา กล่าวคือ มีการประยุกต์ใช้วิธีการสามเส้าด้านผู้สังเกตการณ์ (Triangulation of Observers) โดยผู้วิจัยพร้อมทีมงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เข้าร่วมรับฟังและรวบรวมข้อมูล และยังมีการประยุกต์ใช้วิธีการสามเส้าด้านการทบทวนข้อมูล (Triangulation of Review) โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวน 2 ครั้งด้วยกัน การเก็บข้อมูลครั้งที่ 1 เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งแรก และการเก็บข้อมูลครั้งที่ 2 เพื่อเป็นการทบทวนและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์จากการเก็บข้อมูลครั้งแรกโดยผู้ที่ให้ข้อมูลหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงยังมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเพิ่มเติมเพื่อให้ข้อมูลที่ได้มานั้นมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

6. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ คือ ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น และผู้ปฏิบัติงานสังกัดกรมฝนหลวงและการบินเกษตร ทั้งที่สังกัดหน่วยงานสังกัดราชการส่วนกลาง ได้แก่ กรมฝนหลวงและการบินเกษตร และ ที่สังกัดหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงภาคตะวันออกเฉียงเหนือจังหวัดขอนแก่น ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงภาคเหนือจังหวัดเชียงใหม่ ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงภาคตะวันออกจังหวัดระยอง ศูนย์ปฏิบัติการฝนหลวงภาคใต้จังหวัดสุราษฎร์ธานี และหน่วยปฏิบัติการฝนหลวงภาคกลางจังหวัดกาญจนบุรี ทั้งนี้จำนวนผู้เข้าร่วมในกลุ่มตัวอย่างตลอดการดำเนินการศึกษารวมทั้งสิ้น 28 คน โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงลึก 5 คน (ผู้บริหารระดับสูง 2 คน และผู้บริหารระดับกลาง 3 คน) และผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อย 23 คน (ผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 1 จำนวน 13 คน และผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยครั้งที่ 2 จำนวน 10 คน)

7. ผลการศึกษา

การศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การสู่การเป็นองค์การนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การ รวมทั้งความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกรมฝนหลวงและการบินเกษตรเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาเป็นดังนี้

1. บทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การ

จากการศึกษาข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิพบว่า ผู้นำของหน่วยงานตัวอย่างทั้งที่เป็นผู้นำระดับกลางและผู้นำระดับสูงนั้นมีบทบาทที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การทั้ง 4 องค์ประกอบ โดยสามารถแยกผลการทดลองตามองค์ประกอบได้ดังต่อไปนี้

1.1. องค์ประกอบที่ 1 การนำนวัตกรรม (Leading Innovation)

สำหรับบทบาทผู้นำที่มีต่อองค์ประกอบด้านแรกนั้นพบว่า ผู้นำขององค์การตัวอย่างมีบทบาทอย่างมากต่อการการนำนวัตกรรม โดยบทบาทที่ได้จากข้อมูลนั้นพบว่า บทบาทของผู้นำภายใต้องค์ประกอบที่ 1 นั้น สามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การเป็นแบบอย่างหรือบุคคลต้นแบบ การสร้างกรอบแนวคิด การให้การสนับสนุนบุคลากรในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นด้านการให้อำนาจการตัดสินใจ การให้การสนับสนุนบุคลากรในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นด้านการสนับสนุนการดำเนินการ

ในกลุ่มบทบาทของการเป็นแบบอย่างนั้น ผู้นำมีการวางตัวและแสดงออกให้เห็นถึงวิธีการทำงานอันพึงประสงค์ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความตั้งใจ จริงจัง รวมทั้งมีความรวดเร็วในการทำงาน ทั้งนี้การเป็นแบบอย่างที่แสดงออกนั้น ยังถูกแสดงออกบนพื้นฐานความเข้าใจของวิถีชีวิตผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้จากข้อมูลปฐมภูมิยังพบว่า ผู้นำยังเป็นตัวอย่างในการลดช่องว่างระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา ผ่านแนวคิดการไม่ยึดติดและการแสดงบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างช่วงเวลาการทำงานและนอกเวลาการทำงาน

ในกลุ่มบทบาทของการสร้างกรอบแนวคิด พบว่าเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของผู้นำที่ได้รับการสะท้อนเป็นอย่างมากในการดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อย โดยประเด็นกรอบแนวคิดที่สำคัญที่ผู้นำทั้งที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางขององค์การได้แสดงให้บุคลากรภายในองค์การได้เห็นนั้นจะมีการเน้นในเรื่องของการคิดเชิงวิเคราะห์ (Analytical Thinking) เป็นอย่างมาก โดยเน้นการใช้ข้อมูล องค์ความรู้ประกอบการพิจารณา การคิดวิเคราะห์แบบเป็นระบบ ร่วมกับการพิจารณาประเด็นปัญหา อุปสรรค และความคุ้มค่าในการดำเนินการเพื่อใช้ประกอบการวางแผนการดำเนินงานขององค์การ กรอบแนวคิดที่เน้นการคิดเชิงวิเคราะห์นี้ จะถูกสนับสนุนด้วยกรอบแนวคิดของการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) และการคิดเชิงต่อยอด กล่าวคือ ผู้นำมีการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาต่อยอดจากสิ่งที่มีอยู่เดิม ไม่ว่าจะเป็นการต่อยอดในเชิงองค์ความรู้และการนำเทคโนโลยีที่มีอยู่แล้วมาปรับประยุกต์ใช้ อาทิ การพัฒนาอากาศยานไร้คนขับ (Drone) มาใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และการทำความร่วมมือกับหน่วยงานและสถานศึกษาเพื่อให้การวิจัยสามารถถูกพัฒนาต่อยอด การวิจัยสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพของผลการวิจัยที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นได้ถึงการสนับสนุนให้องค์การสามารถนำเสนอนวัตกรรมในรูปแบบของการพัฒนาและต่อยอดองค์ความรู้เดิมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามนอกจากการแสดงบทบาทสำคัญของผู้นำที่เน้นในเรื่องของกระบวนการคิด ผู้นำยังชี้ให้เห็นถึงการคำนึงถึงการสร้างคุณค่า (Value Creation) และการนำส่งคุณค่าของการนำนวัตกรรมที่ถูกสร้างขึ้นไปใช้ในการดำเนินการให้แก่ผู้รับบริการ (ในที่นี้หมายรวมถึง ประเทศชาติ สังคม และประชาชน)

ในกลุ่มบทบาทของการสนับสนุนบุคลากรในองค์การ พบว่าสิ่งสำคัญที่ผู้นำมีบทบาทในด้านนี้คือการเปิดโอกาสให้บุคลากรมีอำนาจ (Empowerment) ในการตัดสินใจและการใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพต่องานที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและสร้างสรรค์ในกลุ่มบุคลากรที่มีหน้าที่หลักด้านการวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ผู้นำยังมีบทบาทในการเน้นย้ำถึงกระบวนการคิดที่เหมาะสมควบคู่ไปกับการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในองค์การที่เน้นการทำงานร่วมกันเป็นทีม โดยมีการเน้นย้ำให้การดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนฐานของกรอบแนวคิดการคิดเชิงวิเคราะห์ การใช้ข้อมูลประกอบการพิจารณา การลงมือปฏิบัติและทดลอง รวมทั้งการใช้ทักษะการสื่อสร้างในการขับเคลื่อนทีมงานให้ไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ประเด็นท้ายสุดที่พบในการบทบาทของการนำนวัตกรรมของผู้นำในองค์การตัวอย่าง พบว่าเป็นประเด็นในกลุ่มการให้การสนับสนุนแก่บุคลากรในองค์การ เริ่มจากการที่ผู้นำได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทการเป็นผู้ช่วยสนับสนุนการทำงาน (Facilitator) ให้แก่บุคลากรในองค์การ ที่ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรเกิดการคิดผ่านการซักถามและตอบคำถาม การเตรียมพร้อม รวมทั้งเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจและพันธกิจขององค์การ ซึ่งลักษณะการเป็นผู้ช่วยสนับสนุนการทำงานนี้ไม่ได้ถูกสะท้อนในมุมของผู้บริหารระดับสูงขององค์การเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการสะท้อนบทบาทนี้จากผู้บริหารระดับกลางของหน่วยงานอีกด้วย นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงยังมีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนในเรื่องการพัฒนาความรู้และทักษะของบุคลากรในองค์การโดยการแสดงให้เห็นถึงการเน้นย้ำด้านการวางแผนเพื่อจัดหาทุนการศึกษาระดับปริญญาโทและเอกและทุนสนับสนุนการฝึกอบรม เพื่อให้บุคลากรได้เรียนรู้และเพิ่มทักษะที่สามารถนำมาใช้สนับสนุนการทำงานทั้งที่เป็นงานภายในกลุ่มงานของตนเองและงานของกลุ่มงานอื่นได้

1.2. องค์ประกอบที่ 2 วัฒนธรรมด้านนวัตกรรม (Culture of Innovation)

สำหรับข้อมูลที่สะท้อนถึงบทบาทผู้นำที่มีต่อองค์ประกอบเรื่องวัฒนธรรมด้านนวัตกรรมนั้น พบว่า สามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ วัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง กรอบแนวคิดต่อมุมมองวัฒนธรรมในการทำงาน และการเปิดกว้าง

ในกลุ่มวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงการเตรียมพร้อมรับความเปลี่ยนแปลง เป็นกลุ่มวัฒนธรรมด้านนวัตกรรมกลุ่มแรกที่ผู้นำมีบทบาทชัดเจน จากข้อมูลพบว่า ด้วยการดำเนินงานเพื่อตอบโจทย์ภารกิจและพันธกิจขององค์การตัวอย่างนั้นมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาสภาวะทางธรรมชาติเป็นหลัก เช่น ในการวางแผนเพื่อดัดแปรสภาพอากาศในแต่ละวันนั้น มีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องมีการวางแผนและปรับแผนตามการเปลี่ยนแปลงของค่าความชื้นสัมพัทธ์ ความเร็วลม ซึ่งเป็นปัจจัยทางธรรมชาติที่ยากแก่การควบคุม เป็นเหตุให้บทบาทของผู้นำในการสร้างวัฒนธรรมให้แก่บุคลากรในการเตรียมความพร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ผู้นำได้แสดงบทบาทนี้ผ่านทางการสื่อสารให้แก่บุคลากรในองค์การได้รับทราบ เพื่อสร้างการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการเตรียมพร้อมอยู่เสมอแก่บุคลากร ทั้งนี้ผู้นำองค์การได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของวัฒนธรรมนี้ด้วยการจัดประชุมผ่านระบบการประชุมทางไกล (Tele Conference) เพื่อสร้างความเข้าใจ

ความจำเป็นในการปรับเปลี่ยน รวมทั้งแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อสถานการณ์กับบุคลากรที่ประจำอยู่ในศูนย์และหน่วยปฏิบัติการที่กระจายอยู่ทั่วประเทศเป็นประจำทุกวัน

กลุ่มถัดมาเป็นบทบาทของผู้นำที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้นำในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดที่มีต่อวัฒนธรรมในการทำงาน บทบาทของผู้นำในกลุ่มคือคือการที่ผู้นำแสดงออกถึงการสร้างบรรยากาศการทำงานในลักษณะพี่สอนน้องโดยมีผู้นำ เป็นผู้คอยให้คำแนะนำหรือผู้สอน (Coach) ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งสนับสนุนให้คนเหล่านั้นดำเนินการต่าง ๆ ด้วยการเน้นการวิเคราะห์ตามหลักเหตุและผล และการลงมือปฏิบัติจริง จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมกลุ่มย่อยแสดงให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำในกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกแสดงออกมาจากผู้นำในระดับผู้บริหารระดับสูงและกลางเท่านั้น หากแต่ผู้นำที่เป็นหัวหน้างานและหัวหน้าทีมยังแสดงบทบาทในลักษณะเช่นนี้ด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าผู้นำยังมีบทบาทต่อวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมแม้ว่าบุคลากรในทีมนั้นจะถูกกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนก็ตาม

กลุ่มสุดท้ายภายใต้องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมด้านนวัตกรรมคือพฤติกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับวัฒนธรรมการเปิดกว้างต่อการเสนอความคิดเห็นของบุคลากรในองค์การ บทบาทในกลุ่มนี้เป็นอีกบทบาทที่สำคัญที่ผู้นำขององค์การตัวอย่างได้แสดงออกมาอย่างชัดเจน ผ่านการกระตุ้นให้เกิดการซักถาม การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น พร้อมทั้งการเปิดโอกาสให้บุคลากรภายในองค์การเข้าถึงผู้นำทุกระดับขององค์การได้ง่าย จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพบว่าบทบาทในกลุ่มนี้ของผู้นำ มีส่วนในการผลักดันให้เกิดการแก้ไขและเกิดการพัฒนาโครงการวิจัยใหม่ ๆ รูปแบบการทำงานใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นในองค์การได้เป็นอย่างมาก

จากข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิของการศึกษานี้พบว่า บทบาทของผู้นำที่ได้กล่าวข้างต้นนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากการกำหนดวัฒนธรรมองค์การที่มีความชัดเจน โดยวัฒนธรรมองค์การของกรมฝนหลวงและการบินเกษตรนั้น ประกอบด้วย แนวคิดหลัก 6 ด้าน คือ ใฝ่ใจเป็นผู้นำ (Leadership), มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Expertise), ร่วมทำงานเป็นทีม (Teamwork and Networking), สร้างความคิดเชิงกลยุทธ์ (Strategic Thinking), เติบโตอย่างยั่งยืน (Growth), เปิดใจกว้างพร้อมบริการ (Open and Service Mind) โดยแนวคิดหลักทั้ง 6 ด้านถูกเรียกรวมเป็นวลีที่ว่า "LET'S GO for Goal" (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, ม.ป.ป. ก.) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในรายละเอียดถึงความสอดคล้องของวัฒนธรรมองค์การข้างต้นกับพันธกิจและวิสัยทัศน์ขององค์การ โดยมุ่งเน้นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรม จะพบว่าแนวคิดทั้ง 6 ด้านเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดด้านการทำงานเป็นทีมที่เน้นการสร้างเครือข่าย แนวคิดด้านการเปิดใจกว้างเพื่อรับฟังอย่างเป็นเหตุเป็นผล แนวคิดด้านความเชี่ยวชาญที่รวมถึงความรอบรู้ การค้นคว้า พฤติกรรมช่างสังเกตและการริเริ่มสร้างสรรค์ และแนวคิดด้านภาวะผู้นำที่เน้นการยอมรับการเปลี่ยนแปลงและยอมรับความเสี่ยง (กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, 2560)

1.3. องค์ประกอบที่ 3 การดำเนินงานภายในองค์การเพื่อนวัตกรรม (Organizational Practices for Innovation)

บทบาทผู้นำที่มีต่อองค์ประกอบด้านการดำเนินงานภายในองค์การเพื่อนวัตกรรมนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ บทบาทผู้นำที่มีต่อระบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานในภาพรวมขององค์การ บทบาทผู้นำที่มีต่อส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม

ในส่วนของบทบาทผู้นำที่มีต่อระบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานในภาพรวมขององค์การนั้น ในประเด็นแรกจะเป็นเรื่องของบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานโดยจะแสดงออกในรูปแบบของการนำและสนับสนุนการทำงานที่เป็นระบบ โดยมีการวางแผนก่อนการดำเนินการ หลังจากนั้นจะเข้าสู่การประเมินผล ผลจากการประเมินนั้นจะถูกนำไปใช้ใน 2 รูปแบบ กล่าวคือ 1. การพัฒนาและปรับปรุง และ 2. การสื่อสารเพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างการรับรู้ให้เกิดขึ้นแก่ภายนอกองค์การ นอกจากนี้ ผลการดำเนินการ รายละเอียดความสำเร็จและข้อบกพร่องต่าง ๆ จะถูกนำมาสรุปรวมเป็นการรายงานสรุปการดำเนินงาน (After Action Review (AAR)) ในระยะเวลาต่าง ๆ ตั้งแต่รายวันจนถึงรายปี นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การจัดการความรู้ (Knowledge Management) การนำเทคโนโลยีการสื่อสารมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเร็วในการดำเนินงาน การจับคู่การทำงานภายในองค์การ เป็นต้น จากการศึกษาพบว่าระหว่างการดำเนินกิจกรรมใด ๆ บทบาทของผู้นำ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง จะแสดงออกในลักษณะของการเป็นผู้ดำเนินรายการ (Moderator) ที่เปิดรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรในองค์การ ประเด็นถัดมาจะเป็นบทบาทของผู้นำในด้านการสนับสนุนการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรทั้งส่วนที่เป็นบุคลากรภายในองค์การและเครือข่ายอาสาสมัครฝนหลวง ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างประเด็นการเรียนรู้ของบุคลากรทั้ง 2 กลุ่ม

ตารางที่ 1: ตัวอย่างประเด็นการเรียนรู้ของบุคลากรภายในองค์การและเครือข่ายอาสาสมัครฝนหลวงที่ได้รับการสนับสนุน

ประเภทบุคลากร	ตัวอย่างประเด็นการเรียนรู้
บุคลากรภายในองค์การ	การฝึกอบรมเฉพาะเรื่อง เช่น การพัฒนาความคิดเชิงวิเคราะห์ การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และกรอบแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง การเรียนรู้ในรูปแบบ On the Job Training (OJT) โครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ (โครงการ The One*)
เครือข่ายอาสาสมัครฝนหลวง	การฝึกอบรมเฉพาะเรื่องในด้านเทคนิคเฉพาะและด้านการสนับสนุน เช่น อุตุนิยมวิทยา การสร้างเครือข่าย เป็นต้น

*จากข้อมูลปฐมภูมิพบว่า โครงการ The One เป็นโครงการที่มีเป้าหมายในการพัฒนาแนวความคิดในการทำงานและการคิดเชิงระบบ

การเปลี่ยนแปลงหลักที่ช่วยสนับสนุนการปรับปรุงกระบวนการทำงาน คือ การจัดประชุมผ่านระบบการประชุมทางไกล (Video conference) ในช่วงเช้า จากการประชุมกลุ่มย่อยพบว่ากิจกรรมนี้ได้มีการเริ่มนำมาใช้เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี ถึงวันที่มีการประชุมกลุ่มย่อย โดยเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้บริหารและบุคลากรจากทุกฝ่ายภายในองค์การทั้งอยู่ที่ในกรุงเทพมหานคร ศูนย์ปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการที่ตั้งอยู่นอกกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งช่วยในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเข้าสู่การขับเคลื่อนแบบพลวัต (Dynamic) ได้มากยิ่งขึ้น

บทบาทของผู้นำในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมนั้น จะเน้นในเรื่องของการแสดงวิสัยทัศน์และการดำเนินนโยบายผ่านการทำความร่วมมือระหว่างองค์การทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น การทำความร่วมมือระดับประเทศจำนวน 13 ประเทศ (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, ม.ป.ป. ข.) การทำความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, ม.ป.ป. ค.; กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, 2562) เพื่อแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ขอใช้ข้อมูลทางการเกษตรและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง และวิจัยและพัฒนาเพื่อนำเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาปรับประยุกต์ใช้ในกระบวนการภายใน ทั้งที่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดัดแปรสภาพอากาศโดยตรงและกระบวนการการบริหารจัดการภายในองค์การ รวมทั้งมีการผลักดันให้การดำเนินการผ่านความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายเหล่านั้นมุ่งสู่เป้าหมายของการวิจัยสู่การนำไปใช้ได้จริง (Implementation) ทั้งนี้การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ภายในองค์การนั้น มีจุดมุ่งหมายหลายประการ เช่น เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและความเร็วในการทำงานด้านการบริหารจัดการภายในองค์การ หรือเพื่อเพิ่มความแม่นยำและประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรใหม่ในด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการดัดแปรสภาพอากาศ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการเน้นการสร้างเครือข่ายอาสาฝนหลวง ซึ่งเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มแรงสนับสนุนและความแม่นยำในการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปริมาณน้ำฝน สภาวะแวดล้อมทางการเกษตร และความต้องการน้ำฝนในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนของกระบวนการที่ใช้เพื่อสนับสนุนการวางแผนการดำเนินงานที่เน้นการใช้ข้อมูลในการขับเคลื่อน

1.4. องค์ประกอบที่ 4 การวางแผนด้านนวัตกรรม (Innovation Plan)

สำหรับบทบาทผู้นำที่มีต่อองค์ประกอบด้านการวางแผนด้านนวัตกรรมนั้น จากข้อมูลการศึกษาพบว่า สามารถแบ่งกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายและการประเมินผล และการกำหนดทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร

บทบาทของผู้นำในกลุ่มของการกำหนดเป้าหมายและการประเมินผลนั้น ผู้นำมีการแสดงออกให้เห็นถึงแนวทางการกำหนดเป้าหมายสูงสุดขององค์การโดยมุ่งเน้นที่ประโยชน์ต่อประชาชนและการสร้างผลงานระดับประเทศตามยุทธศาสตร์ของประเทศ กระทรวง และกรม ที่ได้มีการวางเอาไว้ รวมทั้งมีการถ่ายทอดเป้าหมายการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ข้างต้นเป็นเป้าหมายรายปี พร้อมทั้งมีการกำหนดแผนการประเมินโดยแบ่งเป็นการประเมินตามเป้าประสงค์ โครงการ ยุทธศาสตร์ พื้นที่ และความพึง

พอใจของผู้รับบริการ โดยการกำหนดเป้าหมายสูงสุดขององค์การและการวางแผนการประเมินนั้นถูกดำเนินการผ่านความร่วมมือของบุคลากรทุกคนในองค์การเพื่อให้การกำหนดเป้าหมายขององค์การนั้นเป็นเป้าหมายร่วมของบุคลากรในองค์การ จากการศึกษาพบว่าการวางแผนการประเมินผลนั้นมีการปรับใช้เกณฑ์การประเมินผลกลาง (กรอบการการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือ PMQA) ของหน่วยงานภาครัฐให้เหมาะสมกับบริบทขององค์การที่มากขึ้นเพื่อให้กรอบการประเมินนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดขององค์การที่ได้ตั้งไว้

ในส่วนของการกำหนดทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร ผู้นำขององค์การตัวอย่างได้แสดงบทบาทในการกำหนดทิศทางที่มีส่วนในการผลักดันให้การดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากรมีความสอดคล้องกับเป้าหมายสูงสุดและแผนการประเมินที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยมีการยึดหลักการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์การนั้นมุ่งไปสู่ทิศทางของความยั่งยืน ผ่านการสนับสนุนให้การดำเนินการใด ๆ ขององค์การจะต้องดำเนินไปในรูปแบบของการบูรณาการของทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ โดยเฉพาะการบูรณาการข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่มีความหลากหลายเพื่อใช้ในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานย่อยในแต่ละวัน การจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่จำกัดให้สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานสู่การทำงานเชิงรุกได้ และการบริหารทรัพยากรอื่น ๆ ขององค์การเพื่อให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่องค์การคาดหวังไว้ เป็นต้น สำหรับการกำหนดทิศทางการพัฒนาบุคลากรนั้น ผู้นำได้แสดงถึงบทบาทการเป็นผู้สนับสนุนให้บุคลากรในองค์การสามารถทำงานได้อย่างมีความสุขมากขึ้น โดยมีการเริ่มพิจารณาและออกแบบ แผนความสุข/แผนความผาสุก เพื่อเพิ่มสมดุลให้แก่บุคลากรในองค์การ การสนับสนุนการพัฒนาความรู้และทักษะของบุคลากร รวมทั้งการสนับสนุนผลประโยชน์ตามกรอบข้อกำหนดของหน่วยงานภาครัฐ

2. ความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

จากการศึกษาพบว่า สำหรับองค์การตัวอย่างที่เลือกมานี้ การที่ผู้นำองค์การทั้งที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและกลางได้น้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้และแสดงออกผ่านบทบาทของตัวผู้นำเองนั้น นอกจากทัศนคติส่วนตัวที่ดีที่มีต่อปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในประเด็นที่เน้นถึงความสมดุลและความพอเพียงแล้ว จะพบว่าการแสดงบทบาทของผู้นำที่สอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น จะถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยสนับสนุน 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ แรงขับเคลื่อนจากนโยบายและทิศทางองค์การและแรงขับเคลื่อนด้านวัฒนธรรม

2.1 แรงขับเคลื่อนจากนโยบายและทิศทางองค์การ

บทบาทของผู้นำภายใต้แรงขับเคลื่อนจากนโยบายและทิศทางขององค์การนั้น ถูกแสดงออกในลักษณะของการมุ่งเน้นการสร้าง การพัฒนา และการใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการคิดเพื่อการพัฒนาปรับปรุงให้บุคลากรสามารถสร้างสรรค์กระบวนการ การดำเนินการและผลของการดำเนินการที่ก่อให้เกิดคุณค่าแก่ผู้รับบริการ จากข้อมูลปฐมภูมิพบว่าบทบาทของผู้นำที่

แสดงออกอย่างเด่นชัดที่สุดเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคิด โดยผู้นำเป็นผู้กระตุ้นให้เกิดการคิดที่ตั้งอยู่บนฐานคิดของการเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือเน้นการคิดเชิงวิเคราะห์โดยมีการใช้ข้อมูลหลากหลายประกอบการประมวลผลตามหลักวิชาการเพื่อให้การดำเนินงานสามารถสอดรับการเปลี่ยนแปลง มีความเที่ยงตรงและลดความเสี่ยงในการดำเนินงานได้ การใช้การคิดเชิงสร้างสรรค์ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาด้วยวิธีการใหม่ ๆ การกระตุ้นกระบวนการคิดนี้พบว่าผู้นำได้สอดแทรกผ่านกระบวนการทำงานอย่างสม่ำเสมอ การมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรภายในองค์การให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดในการดำเนินการ โดยมีการวางเป้าหมายการทำงานเชิงรุกและปรับใช้ศาสตร์พระราชาเพื่อเพิ่มโอกาสของความสำเร็จใจการดำเนินการ เช่น การเพิ่มโอกาสการทำฝนด้วยการปลูกป่าเพื่อเพิ่มความชื้นในอากาศ การจัดสรรทรัพยากรบุคคลที่จำกัดโดยการวางแผนการทำงานเป็นทีมเพื่อเพิ่มทักษะการทำงานของบุคลากรให้สามารถทำงานแทนกันได้ภายใต้ความกดดัน เป็นต้น

บทบาทของผู้นำอีกมุมหนึ่งที่มีความสอดคล้องกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างชัดเจนนั้น เป็นบทบาทที่สะท้อนถึงการเป็นต้นแบบของผู้มีคุณธรรม เช่น การวางแผนการดำเนินงานที่เน้นความถูกต้องและผลประโยชน์ของผู้รับบริการส่วนใหญ่เป็นหลัก ผ่านการจัดลำดับความสำคัญและความต้องการน้ำของแต่ละพื้นที่โดยปราศจากอคติและผลประโยชน์ส่วนตน/พรรคพวก เป็นต้น นอกจากนี้ผู้นำยังแสดงให้ถึงการเป็นผู้นำและผู้สนับสนุนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจริยธรรม คุณธรรม พร้อมทั้งมีการสอดแทรกกรอบแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้แก่บุคลากรผ่านการปฏิบัติงานประจำวัน รวมทั้งยังปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีตามแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2.2 แรงขับเคลื่อนด้านวัฒนธรรม

ในด้านของแรงขับเคลื่อนด้านวัฒนธรรมนั้น เป็นผลมาจากประวัติที่มาขององค์การที่เกิดขึ้นจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในการแก้ปัญหาภัยแล้งให้แก่ประชาชนในถิ่นทุรกันดาร รวมทั้งการที่ตราสัญลักษณ์ประจำหน่วยงานนั้นยังมีพระปรมาภิไธยย่อเป็นส่วนประกอบหลัก (กรมฝนหลวงและการบินเกษตร, ม.ป.ป. ง.) จากข้อมูลปฐมภูมิพบว่าแรงบันดาลใจและความภาคภูมิใจนี้เป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้ผู้นำองค์การ ทั้งผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางมุ่งเน้นการเป็นต้นแบบการทำงานและเป็นผู้นำในการวางแผนการดำเนินงานและการขับเคลื่อนองค์การเพื่อสนองพระราชปณิธานของพระองค์ตามกรอบปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

8. การอภิปรายและสรุปผลการศึกษา

การศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การสู่การเป็นองค์การนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกรมฝนหลวงและการบินเกษตรเป็นกรณีศึกษา เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษาบทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและเพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญา

ของเศรษฐกิจพอเพียงที่มีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การแห่งนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จากการดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ อันประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group Meeting) และการเขียนตอบข้อคำถามที่เกี่ยวข้อง (Written Answers) โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการให้ข้อมูลปฐมภูมิทั้งสิ้น 28 คน พร้อมกับการเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อและวัตถุประสงค์การวิจัย พบว่า บทบาทของผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมภายในองค์การนั้น มีบทบาทที่เป็นไปตามองค์ประกอบที่ผลักดันการเกิดนวัตกรรม 4 องค์ประกอบ ได้แก่ องค์ประกอบด้านการนำนวัตกรรม องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมนวัตกรรม องค์ประกอบด้านการดำเนินงานภายในองค์การเพื่อนวัตกรรม และองค์ประกอบด้านการวางแผนด้านนวัตกรรม โดยบทบาทของผู้นำในแต่ละด้านนั้นสามารถแบ่งเป็นกลุ่มย่อยได้ตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 2 บทบาทของผู้นำที่แสดงออกตามองค์ประกอบเหล่านี้ พบว่าเป็นบทบาทที่ผู้นำในองค์การตัวอย่างแสดงออกผ่านพฤติกรรมในการนำเพื่อการดำเนินงานที่ถูกแสดงออกเป็นตัวอย่างและกระตุ้นให้บุคลากรในองค์การเกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองจนสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เหมาะสมต่อภารกิจให้เกิดขึ้นในองค์การ บทบาทการแสดงออกในลักษณะนี้เป็นบทบาทที่สอดคล้องกับคุณสมบัติของภาวะผู้นำที่เป็นกระบวนการอันแสดงออกถึงอิทธิพลในการโน้มน้าวและจูงใจบุคลากรในกลุ่มของตนเองให้ร่วมกันทำกิจกรรมใด ๆ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ (Griffin & Moorhead, 2014)

ตารางที่ 2: บทบาทของผู้นำที่แสดงออกตามองค์ประกอบที่ผลักดันการเกิดนวัตกรรมในองค์การ

องค์ประกอบที่ผลักดันการเกิดนวัตกรรมในองค์การ	**บทบาทของผู้นำที่แสดงออก**
องค์ประกอบด้านการนำนวัตกรรม	- การเป็นแบบอย่างหรือบุคคลต้นแบบ - การสร้างกรอบแนวคิด - การสนับสนุนบุคลากรในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นด้านการให้อำนาจการตัดสินใจ - การให้การสนับสนุนบุคลากรในการสร้างนวัตกรรมให้เกิดขึ้นด้านการสนับสนุนการดำเนินการ
องค์ประกอบด้านวัฒนธรรมนวัตกรรม	- วัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงเตรียมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง - กรอบแนวคิดต่อมุมมองวัฒนธรรมในการทำงาน - การเปิดกว้าง
องค์ประกอบด้านการดำเนินงานภายในองค์การเพื่อนวัตกรรม	- บทบาทผู้นำที่มีต่อระบบการบริหารจัดการและการดำเนินงานในภาพรวมขององค์การ - บทบาทผู้นำที่มีต่อส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม
องค์ประกอบด้านการวางแผนด้านนวัตกรรม	- การกำหนดเป้าหมายและการประเมินผล - การกำหนดทิศทางการดำเนินงานและการพัฒนาบุคลากร

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของบทบาทผู้นำที่ได้จากการศึกษา เช่น การแสดงบทบาทของผู้นำที่เป็นผู้ชี้นำกรอบแนวคิดการสร้างสรรค์พัฒนาสิ่งที่มีอยู่เดิมให้ดีขึ้นผ่านการพัฒนา ประยุกต์ และต่อยอดสิ่งที่มีอยู่ การแสดงบทบาทการเป็นผู้คอยให้คำแนะนำหรือผู้สอน (Coach) ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น จะพบว่าผู้นำของหน่วยงานตัวอย่างนั้นมีแนวโน้มเข้าใกล้รูปแบบของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leader) (Robbins & Judge, 2013) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีอิทธิพลต่อความคิดสร้างสรรค์และการสร้างนวัตกรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จในระยะยาวได้ ในกลุ่มองค์การที่เน้นการพัฒนาและวิจัย (R&D) และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Thite, 2000; Eisenbeiß & Boerner, 2010; Paulsen, Callan, Ayoko, & Saunders, 2013; Hickman & Akdere, 2018) ทั้งนี้ Robbins และ Judge (2013, p. 383) ได้สรุปคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงโดยได้แบ่งคุณลักษณะเป็น 4 ประการด้วยกัน ประกอบด้วย การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา และการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล ตารางที่ 3 นำเสนอตัวอย่างพฤติกรรมที่แสดงออกของผู้นำจากการศึกษานี้เมื่อเทียบกับคุณลักษณะทั้ง 4 ประการของผู้นำในรูปแบบของผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามคุณลักษณะและตัวอย่างพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกที่พบจากการศึกษา

คุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลง	บทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามคุณลักษณะ (Robbins & Judge, 2013, p. 383)	ตัวอย่างพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกจากการศึกษา
การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์	- ให้วิสัยทัศน์และการตระหนักในภารกิจ - ปลูกฝังความภาคภูมิใจ - ได้รับความเคารพและความไว้วางใจ	- เป็นผู้กระตุ้นให้บุคลากรเป็นผู้รอบรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจและพันธกิจขององค์การ - การตระหนักในวัฒนธรรมและประวัติความเป็นมาขององค์การ - การสนับสนุนการดำเนินงานของบุคลากรผ่านกลยุทธ์การให้คำแนะนำแบบพี่สอนน้อง
การสร้างแรงบันดาลใจ	- เป็นผู้สื่อสารความคาดหวังที่ผู้นำต้องการและแสดงออกถึงวัตถุประสงค์ขององค์การด้วยสื่อที่สามารถเข้าใจได้ง่าย	- การสื่อสารเพื่อสร้างการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการเตรียมพร้อมอยู่เสมอแก่บุคลากร - การเลือกใช้ช่องทางการสื่อสารเพื่อให้บุคลากรในองค์การรับทราบแนวทางการดำเนินการอย่างทั่วถึง

ตารางที่ 3: เปรียบเทียบบทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามคุณลักษณะและตัวอย่างพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกที่พบจากการศึกษา (ต่อ)

คุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลง	บทบาทผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามคุณลักษณะ (Robbins & Judge, 2013, p. 383)	ตัวอย่างพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงออกจากการศึกษา
การกระตุ้นทางปัญญา	- เป็นผู้ส่งเสริมการใช้ความสามารถในการคิดและเรียนรู้ การใช้เหตุและผล รวมถึงการแก้ปัญหาด้วยความระมัดระวัง	- การแสดงบทบาทของการเป็นผู้ช่วยสนับสนุนการทำงาน (Facilitator) ให้แก่บุคลากรในองค์การ - การเน้นการสนับสนุนและกระตุ้นให้เกิดกระบวนการคิดอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผลบนฐานการใช้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ - การสนับสนุนการพัฒนาต่อยอดผ่านการสร้างความร่วมมือเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง
การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล	- ให้ความสนใจและปฏิบัติต่อบุคลากรเป็นรายบุคคล - ทำหน้าที่เป็นโค้ชและผู้ให้คำแนะนำ	- การเปิดใจและเปิดโอกาสให้บุคลากรในหน่วยงานสามารถเข้าถึงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นได้ง่าย - การทำหน้าที่เป็นโค้ชให้คำแนะนำแก่บุคลากรในการวิจัยและพัฒนา รวมทั้งการดำเนินงานภายใน

ในส่วนของความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทของผู้นำและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น พบว่า นอกจากคุณสมบัติส่วนบุคคลของผู้นำที่เป็นแรงผลักดันในระดับบุคคลที่แสดงออกผ่านพฤติกรรม การนำการสร้างกรอบแนวคิดเพื่อกระตุ้นการพัฒนากระบวนการคิดที่เน้นการคิดอย่างเป็นเหตุเป็นผลและสร้างสรรค์ การให้การสนับสนุนการดำเนินงานของบุคลากรในองค์การให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และการให้บริการที่มุ่งเน้นการส่งต่อคุณค่าของผลผลิตการดำเนินงานให้แก่ผู้รับบริการอย่างไม่เจาะจงแล้ว ยังคงต้องมีการสนับสนุนจากแรงผลักดันระดับองค์การซึ่งประกอบด้วยแรงขับเคลื่อนจากนโยบายและทิศทางองค์การที่มุ่งเน้นในการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบและแนวคิดในการดำเนินงาน และแรงขับเคลื่อนด้านวัฒนธรรมขององค์การ การสอดรับกันระหว่างแรงผลักดันระดับบุคคลและแรงผลักดันระดับองค์การที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น นำไปสู่การสร้างนวัตกรรมที่สามารถส่งต่อคุณค่าไปยังผู้รับบริการของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายในระดับเข้าถึงของกรอบแนวคิดระดับความเป็นปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่มุ่งหวังในการส่งต่อประโยชน์จากการดำเนินงานให้แก่บุคคลอื่นในสังคม (อภิชัย พันธเสน, 2560)

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า กรมฝนหลวงและการบินเกษตรนั้นเป็นองค์การที่มีพันธกิจหลักของการดำเนินงานที่ต้องใช้ความระมัดระวัง รวมทั้งบุคลากรในสายวิทยาศาสตร์มีบทบาทที่สำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การ จึงเป็นส่วนที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้นำมีบทบาทในการผลักดันให้การปรับประยุกต์ใช้และปลูกฝังปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถถูกสอดแทรกผ่านกระบวนการการดำเนินงานขององค์การผ่านหลักแนวคิดที่เป็นระบบ ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติต่อบุคลากรในสายวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้การดำเนินงานนั้นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นเหตุเป็นผล มีการใช้ข้อมูลหลากหลายและความรู้โดยเฉพาะความรู้เฉพาะทางและความรอบรู้เกี่ยวกับการดัดแปรสภาพอากาศและการบินประกอบการดำเนินงานเป็นหลัก ส่งผลให้องค์การสามารถดำเนินงานในเชิงรุกและลดความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะการทำงานที่ไม่สามารถกำหนดได้ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่จำกัด มีการดำเนินงานที่นำมาซึ่งผลผลิตที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของคนส่วนมากแบบไม่เฉพาะเจาะจงเป็นรายบุคคล

9. ข้อเสนอแนะในงานวิจัยนี้

การพัฒนาผู้นำเพื่อให้สามารถเป็นผู้นำที่ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในองค์การสู่การเป็นองค์การนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น ควรมีการพัฒนาที่เน้นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มทักษะและสมรรถนะที่ส่งเสริมการผลักดันการเกิดนวัตกรรมในองค์การ อาทิ การพัฒนาผู้นำให้เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการของบุคลากร การพัฒนาผู้นำในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกรอบแนวคิดต่อมุมมองวัฒนธรรมในการทำงานที่เสริมสร้างนวัตกรรม เน้นการเปิดกว้าง การกระตุ้นให้บุคลากรคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล เพื่อให้เกิดการพัฒนาของงานภายใต้หน้าที่รับผิดชอบให้ดีขึ้นตลอดเวลา รวมทั้งการพัฒนาทักษะการเป็นผู้ให้คำแนะนำ ควบคู่การสร้างความเข้าใจและปลูกฝังแนวคิดของผู้นำเกี่ยวกับแรงผลักดันระดับองค์การให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป สามารถดำเนินการได้โดยการศึกษาหน่วยงานหรือองค์การภาครัฐที่มีหน้าที่และการดำเนินการที่ไม่ได้เน้นการใช้หลักวิชาการทางด้านวิทยาศาสตร์ โดยมุ่งเน้นการศึกษาความแตกต่างของบทบาทผู้นำที่ช่วยส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมบนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งความสัมพันธ์ของบทบาทผู้นำและแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้สามารถเข้าใจและนำมาใช้ประกอบการกำหนดแนวทางการพัฒนาผู้นำที่มีความเหมาะสมกับบริบทองค์การได้มากยิ่งขึ้น

10. เอกสารอ้างอิง

Australian National Audit Office. (2009, Decenmber). **Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance,** Driving New Direction : Better Practice Guide. Retrieved March 1, 2020, from Australian National Audit Office (ANAO): http://www.tud.ttu.ee/im/Enn.Ounapuu/Innovation_in%20the_Public_Sector.pdf

Avery , G. C., & Bergsteiner, H. (2016). **Sufficiency Thinking : Thailand's Gift to an Unsustainable World.** NSW, Australia: Allen & Unwin.

Bergsteiner, H., & Dharmapiya, P. (2016). The Sufficiency Economy Philosophy Process. In G. C. Avery, & H. Bergsteiner, **Sufficiency Thinking : Thailand's Gift to an Unsustainable World** (pp. 32-52). NSW, Australia: Allen & Unwin.

Bryman, A. (2016). **Social Research Methods, 5th Edition.** Oxford: Oxford University Press.

Cohen, L., Manion, L., & Morrison, K. (2018). **Research Methods in Education, 8th Edition.** New York: Routledge.

Duriau, V. J., Reger, R. K., & Pfarrer, M. D. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. **Organizational Research Methods,** *10*(1), 5–34. doi:10.1177/1094428106289252

Economic and Service Affairs, United Nations. (2005). **Innovations in the Public Sector: Compendium of Best Practices: Winners of the United Nations Public Service Awards (2003 to 2005).** (G. Bertucci, Ed.) Retrieved March 1, 2020, from Department of Economic and Social Affairs, Public Institutions, United Nations: http://bit.ly/2PFWf3z

Eisenbeiß, S. A., & Boerner, S. (2010). Transformational Leadership and R&D Innovation: Taking a Curvilinear Approach. **Creativity and Innovation Management,** *19*(4), 364-372. doi:https://doi.org/10.1111/j.1467-8691.2010.00563.x

Griffin, R. W., & Moorhead, G. (2014). **Organizational Behavior : Managing People and Organizations.** OH, USA: South-Western, Cengage Learning.

Henderson, T. (2017, May 8). **Why Innovation Is Crucial To Your Organization's Long-Term Success.** Retrieved February 3, 2020, from Forbes: http://bit.ly/31JKD4d

Hickman, L., & Akdere, M. (2018). Effective Leadership Development in Information Technology: Building Transformational and Emergent Leaders. **Industrial and Commercial Training,** *50*(1), 1-9. doi:https://doi.org/10.1108/ICT-06-2017-0039

Jenjarrussakul, B. (2017). A Systematic Literature Review on the Definition and Classification of Innovation. **HROD Journal,** *9*(2), 5-34.

Paulsen, N., Callan, V. J., Ayoko, O., & Saunders, D. (2013). Transformational Leadership and Innovation in an R&D Organization Experiencing Major Change. **Journal of Organizational Change Management,** *26*(3), 595-610.doi:https://doi.org/10.1108/09534811311328597

Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). **Organizational Behavior (15th Ed.).** United States of America: Pearson Education, Inc.

Scott, S. G., & Bruce, R. A. (1994). Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in the Workplace. **The Academy of Management Journal,** *37*(3), 580-607. doi:https://doi.org/10.2307/256701

Thite, M. (2000). Leadership Styles in Information Technology Projects. **International Journal of Project Management,** *18*(4), 235-241. doi: https://doi.org/10.1016/S0263-7863(99)00021-6

Weiss, D. S., & Legrand, C. P. (2011). **Innovative Intelligence.** Ontario: John Wiley & Sons Canada, Ltd.

Zien, K. A., & Buckler, S. A. (1997). Dreams to Market: Crafting and Culture of Innovation. **Journal of Product Innovation Management,** *14*, 274-287.

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (2562). **กรมฝนหลวงและการบินเกษตร.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from ผลการดำเนินงาน: รายงานประจำปี ๒๕๖๒: https://www.royalrain.go.th/royalrain/ShowDetail.aspx?DetailId=8872

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (ม.ป.ป. ก.). **เกี่ยวกับองค์กร.** เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563 จาก กรมฝนหลวงและการบินเกษตร: https://www.royalrain.go.th/royalrain/Editor_Page.aspx?MenuId=5

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (ม.ป.ป. ข.). **ฝนหลวงต่างประเทศ.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from กรมฝนหลวงและการบินเกษตร: https://www.royalrain.go.th/royalrain/Editor_Page.aspx?MenuId=55

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (ม.ป.ป. ค.). **หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from กรมฝนหลวงและการบินเกษตร: https://www.royalrain.go.th/royalrain/Editor_Page.aspx?MenuId=14

กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (ม.ป.ป. ง.). **ตราสัญลักษณ์และความหมาย.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from กรมฝนหลวงและการบินเกษตร:http://rainmaking.royalrain.go.th/Organization/History/h5

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (2560, กรกฎาคม). **แผนวัฒนธรรมองค์กร กรมฝนหลวงและการบินเกษตร ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from กรมฝนหลวงและการบินเกษตร: https://www.royalrain.go.th/upload/culture_doc1.pdf

เกษม วัฒนชัย . (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2549). ปรัชญาแห่งเศรษฐกิจพอเพียง. **วารสารข้าราชการ,** หน้า 1-2. เข้าถึงได้จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/document/y51b06.pdf

ดนัย อังควัฒนวิทย์. (2560). "น้ำ" พระทัยของพ่อ "พลังงาน" ไทยในอนาคต. **แรงบันดาลใจจากพระราชา,** *28*, หน้า 14-15. เรียกใช้เมื่อ 14 มกราคม 2563 จาก https://med.mahidol.ac.th/atrama/issue028/inspirations-our-king-2

พยัต วุฒิรงค์. (2557). **การจัดการนวัตกรรม: ทรัพยากร องค์การแห่งการเรียนรู้ และนวัตกรรม.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มณีนุช ทรวงสุรัตนกุล. (มกราคม-เมษายน 2559). อิทธิพลของผู้บริหารระดับกลางในการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งนวัตกรรม กรณีศึกษา: บริษัท ทรู คอร์ปอชั่น จำกัด (มหาชน). **Veridian E-Journal, Silpakorn University,** *9*(1), 283-297.

ศูนย์ข้อมูลข่าวสารกรมฝนหลวงและการบินเกษตร. (2558, กันยายน 23). **ข่าวประชาสัมพันธ์ทั่วไป: FAQ 108 คำถามกับการปฏิบัติการฝนหลวง.** Retrieved มีนาคม 1, 2563, from ศูนย์ข้อมูลข่าวสารกรมฝนหลวงและการบินเกษตร: http://www.royalrain.go.th/web/Info/ShowDetail.aspx?DetailId=3039

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. (2547). **การจัดการนวัตกรรมสำหรับผู้บริหาร / สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (Innovation management for executives (IMEs)).** กรุงเทพฯ: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). **สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.** เรียกใช้เมื่อ 9 มกราคม 2564 จาก แผนฯ 12 ฉบับประชาชน นวัตกรรมคือหัวใจของการพัฒนา: https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=8309&filename=index

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (กรกฎาคม 2559). **ประเทศไทย 4.0.** เรียกใช้เมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jul2559-5.pdf

อดิศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา. (2556). **การดำเนินงานตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงในระบบราชการ.** เรียกใช้เมื่อ 9 มกราคม 2563 จาก http://cse.nida.ac.th/main/images/6_Gov.pdf

อภิชัย พันธเสน. (2560). **เศรษฐกิจพอเพียง : พระอัจฉริยภาพและพระกรุณาธิคุณของในหลวงรัชกาลที่ 9.** ปทุมธานี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรังสิต.

สาขา นิติศาสตร์

นวัตกรรมทางกฎหมาย: ทิศทางที่ต้องตัดสินใจ
(Legal Innovation at the Crossroads: How Law Overcomes National Challenges)

กฎอนามัยระหว่างประเทศสามารถใช้เป็นมาตรการป้องกัน เฝ้าระวัง ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้จริงหรือไม่?[1]

เกียรติพร อำไพ[2]

บทคัดย่อ

ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศเป้าหมายหลักในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะโรคติดต่อตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 กฎอนามัยระหว่างประเทศเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศอันหนึ่ง ที่ซึ่งเกิดขึ้นจากความตกลงของรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในการทำความตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทั่วไป พันธกรณี บทบาท อำนาจหน้าที่ทั้งองค์การอนามัยโลก ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง รวมทั้งกำหนดบทบาทความร่วมมือและหน้าที่ของรัฐสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการและกลไกด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่สำคัญในการพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกัน การเฝ้าระวัง ตรวจสอบและตอบโต้ทั้งเหตุการณ์โรคระบาด และโรคติดต่อที่มีสถานะเป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโรคติดต่อจากคนสู่คน หรือจากสัตว์สู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ สามารถใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายและทางสาธารณสุขในทางปฏิบัติเพื่อมุ่งประสงค์ต่อการใช้เป็นมาตรการสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาวะของมนุษยชาติร่วมกัน

คำสำคัญ: ภาวะวิกฤตด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ, กฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005, กฎหมายสาธารณสุข

---

[1] บทความนี้มีเนื้อหาส่วนหนึ่งจากงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “**กลไก แนวทางการผลักดันแผนพัฒนางาน IHR ในประเด็นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือต้องใช้กฎหมาย**” ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาและดำเนินการจากสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558

[2] คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : Kiarttiporn.u@nida.ac.th

Can International Health Regulation be used as measures to prevent, surveillance, inspection, and response to public health emergency of international concern?

Kiarttiphorn Umpai[2]

Abstract

The point of entry is the main targets of prevention, surveillance, inspection and response to the international spread of disease as specified by the 2005 International Health Regulations (IHR) which is one of the international health laws. IHR constitutes from the agreements among the Member States and World Health Organization (WHO) related to the determination of general principles, obligations, roles, responsibilities, and cooperation that exercises and develops the various tasks relating to international public health measures and mechanisms such as prevention, surveillance, inspection and response in the event of epidemics and Public Health Emergency of International Concern (PHEIC) concerning an infectious disease that is transmitted from humans to humans and animals to humans at the point of entry. These legal and public health measures can be used as international measures for protecting human's good health and well-being.

Keyword: Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), International Health Regulation 2005, Public Health Law

[2] School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: Kiarttiporn.u@nida.ac.th

1. บทนำ

กฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 1969 เป็นกฎอนามัยฉบับแรกที่เป็นหลักกฎหมายสาธารณสุขระหว่างประเทศใช้กับรัฐสมาชิก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดการแพร่กระจายโรคระบาดระหว่างประเทศ (international spread of disease)[3] กฎอนามัยดังกล่าวกำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การอนามัยโลกมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการควบคุมและรายงานไว้ 3 โรค ได้แก่ อหิวาตกโรค กาฬโรค และไข้เหลือง โดยกฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 1969 ได้กำหนดวิธีการรายงาน มาตรการควบคุมโรค การกักกัน การสุขาภิบาล การดำเนินการด้านการเข้าเมือง ศุลกากร ขนส่งทางเรือ ทางอากาศ การดำเนินการของการท่าและด่านต่าง ๆ ไว้ ต่อมาภายหลังองค์การอนามัยโลกร่วมปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกและได้ตกลงให้มีการทบทวนกฎอนามัยระหว่างประเทศฉบับใหม่ขึ้นแทนฉบับเก่า ด้วยเหตุที่กฎอนามัยระหว่างประเทศฉบับเดิมใช้บังคับมาในระยะเวลาพอสมควรประกอบกับมาตรการที่กำหนดไว้ในทางปฏิบัติเพื่อควบคุมและรายงานโรคต่าง ๆ ไม่มีความเหมาะสมกับสภาวการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน[4] จึงนำไปสู่การประชุมร่วมกันและตกลงที่จะร่วมกันใช้มาตรการทางสาธารณสุขระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของสภาพปัญหาที่มีการเปลี่ยนแปลงไปของภาวะโรคระบาดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วจากการเดินทาง การย้ายถิ่นที่อยู่โดยสะดวกผ่านช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ[5]

กฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2550 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสุขระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอนามัยโลกกับรัฐสมาชิก โดยกฎอนามัยระหว่างประเทศฉบับนี้ให้ความสำคัญกับมาตรการทางสาธารณสุขที่ใช้สำหรับองค์การอนามัยโลก (WHO) และประเทศสมาชิก ซึ่งหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวมีกรอบกฎหมายใหม่ที่สำคัญร่วมกัน กล่าวคือเพื่อการบริหารจัดการและการป้องกันโดยความร่วมมือกันในทางที่ดีขึ้นในประเด็นที่เกี่ยวกับการตรวจจับต่อภาวะเหตุการณ์ของโรค อีกทั้งยังเพื่อให้เป็นไปต่อการตอบสนองต่อ

---

[3] Fern Greenwell and Shannon Salentine, **Health Information System Strengthening: Standards and Best Practices for Data Sources** (University of North Carolina: Chapel Hill, 2018), p. 83, Retrieved 2 February 2020, From https://www.measureevaluation.org/resources/publications/tr-17-225/at_download/document

[4] World Health Organization (WHO), **What are the International Health Regulations?, para. 1,** Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-are-the-international-health-regulations-and-emergency-committees

[5] Lawrence O. Gostin, "International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations," **The Journal of the American Medical Association** (July 2004): 2624. Retrieved 2 February 2020, From http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/291/21/2623

ความเสี่ยงด้านสาธารณสุข รวมทั้งภาวะฉุกเฉินที่อาจส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสุขภาวะของมนุษย์ชาติ ส่งผลต่อภาวะทางเศรษฐกิจโลกโดยรวม[6]

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มโรคติดต่อจากคนสู่คนกฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 หาได้กำหนดคำนิยามไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใดไม่ แต่กระนั้นก็ดี หากพิเคราะห์จากภาคผนวกที่ 1 และภาคผนวกที่ 2 ของกฎอนามัยระหว่างประเทศ[7] จะพบว่ากฎอนามัยได้กำหนดลักษณะของโรคและกลุ่มโรคว่าหมายถึงกลุ่มโรคที่ซึ่งมีลักษณะอันก่อให้เกิด “ความเจ็บป่วยหรือสภาวะทางการแพทย์ที่เป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์ไม่ว่าจะมีสาเหตุหรือมาจากแหล่งใดก็ตาม”[8] ด้วยลักษณะของกลุ่มโรคดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดไว้ซึ่งพันธกรณีที่รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการ กลไกและเครื่องมือตามหลักการที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ เพื่อเป็นฐานในการประเมิน การตัดสินใจ รายงานและแจ้งเหตุสำหรับเหตุการณ์ที่อาจเป็นสาเหตุของภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ[9]

ทั้งนี้ หากพิเคราะห์ในภาคผนวกที่ 2 จะพบกลุ่มโรคระบาดที่ต้องทำการรายงานไปยังองค์การอนามัยโรคดังนี้[10]

ประการแรก กลุ่มโรคร้ายแรงที่แม้จะปรากฏว่ามีผู้ป่วยรายเดียวก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏว่ารัฐภาคีได้ใช้มาตรการทางปฏิบัติและทำการตรวจพบผู้ป่วยในรัฐภาคีดังกล่าว แม้จะปรากฏเป็นผู้ป่วยเพียงรายเดียวในโรคตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ไม่ว่าจะเป็นโรคไข้ทรพิษก็ดี โรคโปลิโอมัยอิลัยตีส (wild type) โรคไข้หวัดใหญ่ในคนสายพันธุ์ใหม่ก็ดี หรือแม้แต่โรคซาร์สก็ดี ซึ่งถือว่าเป็นโรคที่ไม่ใช่เหตุการณ์ปกติก็ดี หรือเป็นโรคที่ไม่สามารถคาดคิดว่าจะเกิดการแพร่ระบาดขึ้น หรือแม้แต่โรคที่อาจส่งผลกระทบร้ายแรงภายในของรัฐภาคีดังกล่าวขึ้นมา

---

[6] World Health Organization (WHO), **The International Health Regulations (2005) IHR Brief No. 1: A Critical Contribution to International Health Security**, para. 1, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihrbrief1en.pdf?ua=1

[7] ANNEX 2 of the 2005 International Health Regulation on the Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events That May Constitute a Public Health Emergency of International Concern

[8] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “disease” means an illness or medical condition, irrespective of origin or source, that presents or could present significant harm to humans.

[9] World Health Organization (WHO), **Strengthening health security by implementing the International Health Regulations (2005): About IHR**, para. 3, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/about/en/

[10] เกียรติพร อำไพ, งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “**กลไก แนวทางการผลักดันแผนพัฒนางาน IHR ในประเด็นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือต้องใช้กฎหมาย**” เสนอสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558, หน้า 53-54.

ประการที่สอง ภาวะของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับอหิวาตกโรคก็ดี กาฬโรคชนิดปอดบวมก็ดี โรคไข้เหลืองก็ดี โรคไข้เลือดออกจากเชื้อไวรัส อาทิ อีโบลาลัสสาหรือมาร์เบิร์กก็ดี โรคไข้เวสท์ไนล์ก็ดี หรือแม้แต่ภาวะของเหตุการณ์ของโรคชนิดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาคก็ดี อาทิ โรคไข้เลือดออกก็ดี หรือโรคไข้ริฟท์เวลลีย์ หรือแม้แต่โรคไข้กาฬหลังแอ่นก็ดี ซึ่งเป็นโรคที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสาธารณสุขที่รุนแรงและก่อให้เกิดการแพร่กระจายระหว่างประเทศออกไปได้[11]

ประการที่สาม ภาวะของเหตุการณ์ที่นำมาซึ่ง “การปรากฏอาการของโรคหรือเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดโรค”[12] ใด ๆ ที่อาจนำไปสู่ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศก็ดี หรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถทราบสาเหตุแห่งโรคหรือแหล่งโรคก็ดี หรือแม้แต่เหตุการณ์หรือโรคอื่นใดที่อยู่นอกเหนือจากที่ปรากฏในกลุ่มโรคที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองข้างต้น

จากหลักการดังกล่าวนำมาซึ่งการกำหนดมาตรการและกลไกทางสาธารณสุขระหว่างประเทศซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง การป้องกัน การตรวจสอบและตอบโต้ภาวะโรคติดต่อและภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ซึ่งใช้บังคับเป็นการเฉพาะในบริเวณช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ โดยเป้าหมายหลักในการป้องกันและควบคุมโรคระบาดระหว่างประเทศ[13] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาให้มีระบบการแจ้งเตือนทางด้านความปลอดภัยจากโรคระบาดตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่สำคัญต่อความปลอดภัยต่อสุขภาวะของมนุษย์ องค์การอนามัยโลกและรัฐภาคีจะต้องมีระบบแจ้งเตือนและตอบสนองต่อภาวะโรคระบาดที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบขององค์การอนามัยโลกจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่มีอยู่จะสามารถดำเนินการได้ไม่ว่าจะเป็นการเฝ้าระวังตามเหตุการณ์ การประเมินความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็ว และสามารถสื่อสารถึงโอกาสและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ด้านสาธารณสุข สร้างรูปแบบการสื่อสารข้อมูลที่มีผลต่อการช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ และมีรูปแบบด้านการปฏิบัติและการขนส่งสำหรับการตอบสนองต่อองค์การอนามัยโลกต่อภาวะ

---

[11] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “public health emergency of international concern” means an extraordinary event which is determined, as provided in these Regulations:

(i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and

(ii) to potentially require a coordinated international response;

[12] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “event” means a manifestation of disease or an occurrence that creates a potential for disease.

[13] World Health Organization (WHO), **Strengthening health security by implementing the International Health Regulations (2005): About IHR**, para. 3, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/about/en/

ความเสี่ยงด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ[14] พร้อมทั้งดำเนินมาตรการรัฐสมาชิกในการฝึกอบรม สร้างเครือข่ายความร่วมมือ การพัฒนาระบบและกลไกในการตรวจสอบและทำการประเมินความเสี่ยงด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ในบริเวณช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นท่าอากาศยาน ท่าเรือ ด่านพรหมแดนทางบก (ground crossings)[15] ทั้งนี้ การใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขของประเทศสมาชิกต้องสามารถรักษามาตรการด้านสาธารณสุขและมีศักยภาพและความสามารถในการตอบสนองต่อภาวะความเสี่ยงด้านสาธารณสุข ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นที่สนามบิน ท่าเรือและช่องทางผ่านแดนทางบก มาตรการดังกล่าวของรัฐภาคีต้องสามารถช่วยปกป้องสุขภาวะของผู้นักเดินทางและพลเมืองของรัฐภาคีที่เดินทางผ่านช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศให้อยู่ในสภาพสุขาภิบาลที่ดี ประการที่สำคัญมาตรการต่าง ๆ จะต้องไม่เป็นการกีดขวางต่อการสัญจรและการเดินทางระหว่างประเทศหรือแม้แต่การใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศโดยปราศจากเหตุผลอันชอบธรรม[16]

อนึ่ง มาตรการที่สำคัญขององค์กรในการใช้มาตรการสาธารณสุขระหว่างประเทศได้แก่ การที่องค์การอนามัยโลกได้ทำการประกาศภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่งประเทศ (Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)[17] ดังจะเห็นได้จากการประกาศภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศจากภาวะโรคระบาดปอดติดเชื้อจากไวรัสโคโรนาที่ระบาดในเมืองอู่ฮั่น ประเทศจีน เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 องค์การอนามัยโลกได้ทำการประชุมคณะกรรมการฉุกเฉินครั้งที่สองตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการได้ให้คำแนะนำแก่ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การอนามัยโลกเพื่อตัดสินใจประกาศภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้ให้คำแนะนำด้านการทำคำแนะนำชั่วคราวตามที่เหมาะสมต่อการดำเนินมาตรการทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ สำหรับใช้ในประเทศจีนและประเทศอื่น ๆ ต่อไป[18]

---

[14] World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005): A Global System for Alert and Response,** para. 1-2, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/alert_and_response/en/

[15] World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005): Country Capacity Strengthening,** para. 1-2, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/alert_and_response/en/

[16] World Health Organization (WHO), **Minimizing Health Risks at Airports, Ports and Ground Crossings,** para. 2-3, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/activities/minimizing-health-risks-at-airports-ports-and-ground-crossings

[17] World Health Organization (WHO), **International Health Regulations (2005): Areas of Work for Implementation** (World Health Organization: Lyon, France, 2007), p. 5, Retrieved 30 January 2020, from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69770/WHO_CDS_EPR_IHR_2007.1_eng.pdf;jsessionid=E3EB2EEB0CCC229544F1FC3733828B53?sequence=1

[18] World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus**

อาจกล่าวได้ว่าองค์การอนามัยโลกเป็นองค์กรหลักระหว่างประเทศที่ผสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐสมาชิกของกฎอนามัยระหว่างประเทศ เป้าหมายหลักขององค์การอนามัยโลกในการรักษาเสถียรภาพทางสุขภาวะของมวลมนุษย์ชาติให้ปลอดภัย[19] มาตรการและกลไกทางสาธารณสุขต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อให้การสนับสนุนรัฐสมาชิกต่าง ๆ ในการเสริมสร้างและรักษาขีดความสามารถของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ารัฐสมาชิกแต่ละรายจะต้องธำรงไว้ซึ่งความสามารถและประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็วในการรับมือต่อภาวะความเสี่ยงด้านสาธารณสุขร่วมกันได้ตามกรอบของกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าการสนับสนุนขององค์การอนามัยโลกมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาขีดความสามารถของแต่ละรัฐสมาชิกด้วยอาศัยความช่วยเหลือขององค์การอนามัยโลกภายใต้การปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีในกฎอนามัยระหว่างประเทศ[20]

บทความนี้มุ่งประสงค์การนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลักดังนี้ ประการแรก นำเสนอบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การอนามัยโลกต่อการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ประการที่สอง นำเสนอพันธกรณีทั่วไปของรัฐสมาชิก และบทบาท อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงในการพัฒนากลไกและมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขของรัฐภาคีต่าง ๆ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ ประการที่สาม มาตรการสากลในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้เดินทางในการปฏิเสธหรือการห้ามเดินทางตามหลักการในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ประการที่สี่ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เดินทางระหว่างประเทศ ประการที่ห้า นำเสนอสภาพปัญหาและผลทางกฎหมายต่อการพัฒนาพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐสมาชิก ประการที่ห้า บทสรุปต่อสภาพปัญหาการนำเสนอต่อสภาพปัญหาและประเด็นที่ได้จากการศึกษา

2. พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางสาธารณสุขที่ใช้กับผู้เดินทางระหว่างประเทศ ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศที่กำหนดไว้โดยกฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 เกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ พบว่ากฎอนามัยระหว่าวประเทศได้กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศไว้ในหลายลักษณะ อาทิ หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ กลไกและการดำเนินการด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศในระดับสากลและโดยรัฐสมาชิก พันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการเฝ้าระวังป้องกัน ตรวจสอบ

---

[19] United Nations (UN), **Sustainable Development Goals: Goal 3 Ensure Healthy Lives and Promote Well-Being for All at All Ages**, https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/

[20] World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005): IHR procedures and implementation**, para. 1-2, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/procedures/en/

และตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศที่อาจเกิดจากภาวะอันตรายด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ในมิติด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศก็ดี มาตรการเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสาธารณสุขกับผู้เดินทางก็ดี มาตรการเฉพาะเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสาธารณสุขของยานพาหนะก็ดี การในเรื่องของมาตรการป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ

2.1 ขอบเขตและการกลุ่มโรคติดต่อจากคนสู่คนที่ต้องรายงานองค์การอนามัยโรค

กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดขอบเขตและการกลุ่มโรคติดต่อจากคนสู่คนที่ต้องรายงานองค์การอนามัยโรคไว้ในลักษณะให้ปรับใช้ได้โดยยืดหยุ่น จากการศึกษาพบว่า คำนิยามถ้อยคำว่า “กลุ่มโรคติดต่อจากคนสู่คน” แม้กฎอนามัยระหว่างประเทศจะมิได้กำหนดคำนิยามไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใดก็ตาม แต่หากพิเคราะห์จากภาคผนวกที่ 1 และภาคผนวกที่ 2 ของกฎอนามัยระหว่างประเทศ[21] จะพบว่ากฎอนามัยได้กำหนดลักษณะของโรคและกลุ่มโรคโดยแบ่งเป็น 3 ลักษณะกลุ่มโรคที่ซึ่งมีลักษณะอันก่อให้เกิด “ความเจ็บป่วยหรือสภาวะทางการแพทย์ที่เป็นอันตรายหรืออาจเป็นอันตรายต่อมนุษย์ไม่ว่าจะมีสาเหตุหรือมาจากแหล่งใดก็ตาม”[22]

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดกลุ่มโรคที่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจรัฐในการเฝ้าระวัง[23] ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ และเป็นการกำหนดกลุ่มโรคระบาดที่รัฐสมาชิกมีหน้าที่จะต้องดำเนินการรายงานไปยังองค์การอนามัยโรค อันได้กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่หนึ่ง กลุ่มโรคร้ายแรงที่แม้จะปรากฏว่ามีผู้ป่วยรายเดียวก็ตามและกลุ่มโรคติดต่อที่เกิดขึ้นจากภาวะของเหตุการณ์ของโรคชนิดอื่น ๆ ที่มีความสำคัญในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาคกลุ่มโรคร้ายแรงที่แม้จะปรากฏว่ามีผู้ป่วยรายเดียวก็ตาม ได้แก่ โรคไข้ทรพิษก็ดี โรคโปลิโอมัยอิลัยตีส (wild type) โรคไข้หวัดใหญ่ในคนสายพันธุ์ใหม่ก็ดี หรือแม้แต่โรคซาร์สก็ดี ซึ่งถือว่าเป็นโรคที่ไม่ใช่เหตุการณ์ภาวะการเจ็บป่วยในภาวะปกติ หรือเป็นโรคที่ไม่สามารถคาดคิดว่าจะเกิดการแพร่ระบาดขึ้น หรือแม้แต่โรคที่อาจส่ง

---

[21] ANNEX 2 of the 2005 International Health Regulation on the Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events That May Constitute a Public Health Emergency of International Concern

[22] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “disease” means an illness or medical condition, irrespective of origin or source, that presents or could present significant harm to humans.

[23] ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคแห่งสหรัฐอเมริกา (The Centers for Disease Control and Prevention) ได้ให้คำอธิบายความหมายของระบบเฝ้าระวังด้านสาธารณสุข หรือ Public health surveillance system ว่าเป็น “the ongoing and systematic collection, analysis, and interpretation of outcome-specific data for use in the planning, implementation, and evaluation of public health practice (การเก็บ วิเคราะห์ และตีความข้อมูลได้รับ เพื่อนำมาใช้ในการวางแผน การปฏิบัติการและการประเมินผลการดำเนินการด้านสาธารณสุขอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง)” Teutsch Steven and R. Elliott Churchill, **Principles and Practice of Public Health Surveillance (**New York: Oxford University Press, 2000), pp. 1-16.

ผลกระทบร้ายแรงภายในของรัฐสมาชิกขึ้นมา และลักษณะที่สอง กลุ่มโรคที่มีภาวะของเหตุการณ์ที่มีลักษณะเฉกโรคระบาดเช่น อหิวาตกโรคก็ดี กาฬโรคชนิดปอดบวมก็ดี โรคไข้เหลืองก็ดี โรคไข้เลือดออกจากเชื้อไวรัสอาทิ อีโบลาลัสสาหรือมาร์เบิร์กก็ดี โรคไข้เวสท์ไนล์ก็ดี หรือแม้แต่ภาวะของเหตุการณ์ของโรคชนิดอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกลุ่มโรคในเบื้องต้น ซึ่งเป็นกลุ่มโรคที่มีความสำคัญในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค อาทิ โรคไข้เลือดออกก็ดี หรือโรคไข้ริฟท์เวลลีย์ หรือแม้แต่โรคไข้กาฬหลังแอ่นก็ดี ซึ่งเป็นโรคที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านสาธารณสุขที่รุนแรงและก่อให้เกิดการแพร่กระจายระหว่างประเทศออกไปได้[24]

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎอนามัยระหว่างประเทศยังกำหนดขอบเขตการปรับใช้มาตรการสาธารณสุขระหว่างประเทศกับกลุ่มโรคติดต่อระหว่างประเทศที่เปิดกว้างอื่นด้วย ที่แม้จะมิได้เป็นโรคระบาดที่อยู่ในสองกลุ่มโรคร้ายแรงที่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะดังกล่าวด้วยเช่นกัน กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าภาวะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น อาจนำมาซึ่งภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศก็ดี หรืออาจเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถทราบสาเหตุแห่งการเกิดโรคหรือแหล่งโรคก็ดี ก็อยู่ในขอบเขตที่รัฐสมาชิกต้องทำการตรวจสอบและรายงานภาวะเหตุการณ์ทางสาธารณสุขระหว่างประเทศต่อองค์การอนามัยโรคด้วยเช่นกัน[25] การกำหนดกลุ่มโรคดังกล่าวจึงมีผลต่อการพิจารณาในการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศโดยตรง

2.2 ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ: จุดยุทธศาสตร์ด่านหน้าในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ

ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ (Points of Entry) เป็นสถานที่ที่ซึ่งรัฐสมาชิกได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นจุดผ่านเข้ามาในดินแดนของรัฐสมาชิก และออกไปจากดินแดนของรัฐสมาชิกที่เป็นการเชื่อมโยงกับการเดินทางและการติดต่อระหว่างประเทศ ในฐานะที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงทางสาธารณสุขของประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้ให้ความสำคัญเป็นด่านแรกก่อนการเข้าสู่ภายในดินแดนของรัฐสมาชิก ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ[26] ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกสามารถใช้มาตรการทางสาธารณสุขที่มีตามกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก เพื่อทำการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน สัตว์สู่คนมิให้

---

[24] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “public health emergency of international concern” means an extraordinary event which is determined, as provided in these Regulations:

(i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and

(ii) to potentially require a coordinated international response;

[25] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “event” means a manifestation of disease or an occurrence that creates a potential for disease.

[26] World Health Organization (WHO), **Points of entry under the IHR (2005) IHR Brief No. 3**, para. 1, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_3_en.pdf?ua=1

แพร่ระบาดในรัฐสมาชิกได้เป็นอย่างดี[27] ด้วยเหตุที่ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศเป็นจุดที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้เดินทาง สัมภาระของผู้เดินทาง รวมถึงการนำเข้าสินค้าผ่านตู้บรรทุกสินค้า หรือแม้แต่บรรดาพัสดุและบรรดาไปรษณียภัณฑ์[28] ต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการภายใต้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสาธารณสุขโดยรัฐสมาชิกและคำแนะนำขององค์การอนามัยโลก นอกจากนี้กฎอนามัยระหว่างประเทศยังกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการพัฒนาช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ เพื่อให้มีขีดความสามารถทางสาธารณสุขตามที่รัฐสมาชิกได้กำหนดไว้ในรายงานต่อองค์การอนามัยโลก[29] และยังมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติการตามภาระหน้าที่ ณ บริเวณช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ[30] ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศไว้ใน 3 ลักษณะได้แก่[31] ช่องทางเข้าออกทางน้ำ ได้แก่ ท่าเรือ ช่องทางเข้าออกทางอากาศ ได้แก่ ท่าอากาศยาน และ ช่องทางเข้าออกทางบก ได้แก่ ด่านพรหมแดนระหว่างประเทศทางบก[32] จะเห็นได้ว่าช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศดังกล่าวจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ด้วยเหตุที่ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นฐานด่านแรกแห่งการรับและการปล่อยออก ซึ่งการเคลื่อนย้ายมนุษย์และสินค้า พัสดุและไปรษณียภัณฑ์จากภายในประเทศสู่ภายนอกประเทศ หรือแม้แต่ในทางกลับกันก็ดี ด้วยเหตุดังกล่าวช่องทางเข้าออกจึงเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญลำดับแรกที่จำต้องได้รับการพัฒนาสมรรถนะและการรับรองมาตรฐานในระดับสากลในฐานะที่เป็นการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ

---

[27] World Health Organization (WHO), **Points of entry under the IHR (2005) IHR Brief No. 3: Roles for Competent Authorities and Conveyance Operators**, para. 1, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_3_en.pdf?ua=1

[28] Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “point of entry” means a passage for international entry or exit of travelers, baggage, cargo, containers, conveyances, goods and postal parcels as well as agencies and areas providing services to them on entry or exit;

[29] ตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก 1 และตามความในวรรคหนึ่งของมาตรา 5 และวรรคหนึ่งของมาตรา 13

[30] Article 19 (a) (b) of General Obligations of Part IV Points of Entry of the 2005 International Health Regulation

[31] Article 20-21 of General Obligations of Part IV Points of Entry of the 2005 International Health Regulation

[32] Article 21 of General Obligations of Part IV Points of Entry of the 2005 International Health Regulation

2.3 หลักการและแนวคิดในการป้องกันภาวะโรคติดต่อสาธารณสุขระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน เสรีภาพในการเดินทางกับบูรณภาพแห่งดินแดน

กฎอนามัยระหว่างประเทศมีแนวคิดในการสร้างระบบและกลไกความร่วมมือด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศร่วมกัน โดยเฉพาะการสร้างระบบการเฝ้าระวัง การป้องกัน การตรวจสอบและการตอบโต้จากภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ (public health emergency of international concern)[33] ที่มีลักษณะเป็นการแพร่กระจายโรคระบาดระหว่างประเทศให้เป็นมาตรการทางปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน[34] และยังเป็นมาตรการที่กำหนดร่วมกันขึ้นเพื่อใช้เป็นการควบคุมและจำกัดความเสี่ยงด้านสาธารณสุข ทั้งนี้ มาตรการและกลไกตามกรอบของกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกจะต้องจะต้องไม่ถูกนำไปใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศที่ไม่ใช่ภาษี (non-tariff barriers) อีกทั้งมาตรการดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดเป็นการรบกวนและสร้างอุปสรรคต่อการเดินทางและการสัญจรระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็นแต่อย่างใด[35]

จากความสำคัญในเชิงหลักการดังกล่าวที่ปรากฏในกฎอนามัยระหว่างประเทศนำไปสู่การเคารพต่อหลักการพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง โดยรัฐสมาชิกต้องดำเนินมาตรการทางปฏิบัติโดยต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญต่อการเคารพต่อเกียรติยศและศักดิ์ศรีของผู้เดินทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเคารพต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน[36] รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่พึงได้รับจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ[37] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการเคารพต่อข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องได้รับการปฏิบัติโดยรัฐสมาชิกอย่างแข็งขันในการใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อการเฝ้าระวัง การป้องกัน การตรวจสอบ

---

[33] World Health Organization (WHO), **Notification and Other Reporting Requirements under the IHR (2005) IHR Brief No. 2: New Scope and Notification Requirements,** para. 1, Retrieved 2 February 20202, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_2_en.pdf?ua=1; Article 1 Definitions of the 2005 International Health Regulation on “public health emergency of international concern” means an extraordinary event which is determined, as provided in these Regulations:

(i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and

(ii) to potentially require a coordinated international response; and ANNEX 2 of the 2005 International Health Regulation on the Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events That May Constitute a Public Health Emergency of International Concern

[34] ANNEX 2 of the 2005 International Health Regulation on the Decision Instrument for the Assessment and Notification of Events That May Constitute a Public Health Emergency of International Concern

[35] Article 2 of Purpose and scope of Part IV Points of Entry of the 2005 International Health Regulation and Article 43-1 (c) Additional Health Measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[36] Article 32 Treatment of Travelers of Chapter III-Special Provisions for Travelers of the 2005 International Health Regulation

[37] Article 3-1 Principles of the 2005 International Health Regulation

และการตอบโต้จากภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ[38] โดยมาตรการที่ใช้ดังกล่าวยังจะต้องสอดคล้องกับหลักการที่พึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องไม่ว่าจะเป็นตามหลักการสากลที่ได้รับรองและคุ้มครองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและยังต้องสอดคล้องกับธรรมนูญขององค์การอนามัยโลกด้วยเช่นกัน[39] ทั้งนี้ รัฐสมาชิกจะต้องใช้มาตรการทางปฏิบัติโดยมีเป้าประสงค์เพื่อการใช้อย่างเสมอภาคต่อมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เป็นมาตรการและกลไกในการปกป้องมวลมนุษยชาติจากการแพร่กระจายของโรคระบาดระหว่างประเทศ[40]

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักการดังกล่าวรัฐสมาชิกจะต้องทำให้ปรากฏให้เห็นในรูปแบบของการรับรองในเชิงหลักการโดยการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน ทั้งในเชิงของเนื้อหาสาระของกฎหมาย (substantive law) และการบังคับการให้เป็นไปตามมาตรการและกลไกทางกฎหมายสาธารณสุข (public health law enforcement) ในรูปแบบของการกำหนดมาตรการทางปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศดังกล่าว

อนึ่ง การอนุวัติการดังกล่าวนั้น แม้พันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศจะกำหนดหลักการที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติไว้หลากหลายข้อบทก็ตาม[41] แต่กฎอนามัยระหว่างประเทศยังคงเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (sovereignty) ที่รัฐสมาชิกมีเขตอำนาจ (jurisdiction) ในการตรากฎหมายภายในเพื่อใช้บังคับและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายด้านสาธารณสุขของประเทศสอดคล้องกับกฎอนามัยระหว่างประเทศ[42] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็ว ภายใต้มาตรการทางปฏิบัติที่ชัดเจนรวดเร็วเข้าใจได้ภายใต้หลักความโปร่งใส (transparency) และต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (non-discrimination)[43] ไม่ว่าจะเป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขใด ๆ เพิ่มเติมจะต้องใช้มาตรการที่รองรับต่อการดำรงชีพโดยต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างกันและต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เดินทาง[44] และประการที่สำคัญการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขต่อผู้เดินทางต้องคำนึงถึงและการให้เคารพของหลักการ

---

[38] Article 45 Treatment of Personal Data of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[39] Article 3-2 Principles of the 2005 International Health Regulation

[40] Article 3-3 Principles of the 2005 International Health Regulation

[41] World Health Organization (WHO), **International Health Regulations 2005: Guidance For National Policy-Makers and Partners 3** (2005), Retrieved May 15, 2008, form http://www2.wpro.who.int/NR/rdonlyres/61AE8DBE4C7E-43F8-867EB21C35530IF2/0/IHRbooklet.pdf.; WHO, **Glossary of Globalization, Trade and Health Terms**, Retrieved May 15, 2008, form http://www.who.int/trade/glossary/en/

[42] Article 3-4 Principles of the 2005 International Health Regulation

[43] Article 42 Implementation of Health Measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[44] Article 32 Treatment of Travelers of Chapter III-Special Provisions for Travelers of the 2005 International Health Regulation

ที่ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เดินทางด้วยเป็นสำคัญ[45] ในการใช้มาตรการทางสาธารณสุขใด ๆ เพิ่มเติมก็ตาม รัฐพึงต้องเคารพต่อสิทธิของผู้เดินทางภายใต้หลักการใน 2 หลักการได้แก่ สิทธิการให้ความยินยอม[46] และสิทธิในการรับรู้ข้อมูลในการใช้มาตรการทางสาธารณสุข[47] ทั้งนี้ กระบวนการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่รัฐภาคีใช้จะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่สามารถตรวจสอบได้ (accountability) ดังจะเห็นได้จากการที่กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีจะต้องทำการรายงานข้อมูลที่ได้ดำเนินการแล้วไปยังองค์การอนามัยโลก[48]

อาจกล่าวได้ว่า หลักการทางกฎหมายหลายประการดังกล่าวนี้ เป็นหลักการที่รัฐสมาชิกพึงต้องคำนึงถึงและจำต้องอนุวัติการหลักการดังกล่าวให้ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายภายในที่ใช้บังคับ ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ทั้งในเชิงหลักการของกฎหมาย เนื้อหาสาระของกฎหมาย หรือแม้แต่การปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการและกลไกทางกฎหมายสาธารณสุขของรัฐสมาชิกเองก็ตาม

2.4 หลักการระหว่างประเทศทั่วไปตามกรอบอำนาจในการส่งเสริม และสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศขององค์กรอนามัยโลก

สำหรับประเด็นเรื่องหลักการระหว่างประเทศทั่วไปตามกรอบอำนาจในการส่งเสริม และสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศขององค์กรอนามัยโลก ได้แก่ การออกคำแนะนำ การให้ข้อมูลข่าวสารโดยองค์การอนามัยโลก การให้ความร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่นและองค์กรระหว่างประเทศโดยองค์การอนามัยโลก ดังนี้

2.4.1 การออกคำแนะนำ

องค์การอนามัยโลกมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ทั้งในเรื่องของการออกคำแนะนำชั่วคราว (Temporary Recommendations) และคำแนะนำประจำ (Standing Recommendations) ที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการออกคำแนะนำเพื่อใช้ทั่วไปและเฉพาะกับบุคคลและสินค้า[49] โดยกฎอนามัยระหว่างประเทศ

---

[45] Article 45-1 and Article 45-2Treatment of personal data of Part VIII General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[46] Article 23-3 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

[47] Article 23-4 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

[48] Article 6-2 Notification of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation; Article 12-1, 2, 3 Determination of a Public Health Emergency of International Concern of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[49] Article 17 Criteria for Recommendations of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulation

ได้กำหนดให้องค์การอนามัยโลกมีต้องดำเนินการปรึกษาหารือ ทำการประสานงาน การขอข้อมูลและการอาศัยรายงานข้อมูลจากแหล่งอื่นใด การส่งข้อมูลและข่าวสารโดยองค์การอนามัยโลกไปยังรัฐสมาชิกและสาธารณชนภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ ในกรณีที่ผู้อำนวยการใหญ่องค์การอนามัยโลกพิจารณาตามผลการประเมินภายใต้กฎอนามัยระหว่างประเทศแล้วพบว่า เหตุการณ์เช่นว่านั้นมีลักษณะเป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ภายหลังจากที่ผู้อำนวยการใหญ่องค์การอนามัยโลกได้ทำการปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว[50] โดยอาศัยการพิจารณาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากรัฐสมาชิก การใช้เครื่องมือประเมินและทำการตัดสินใจตามรูปแบบที่ถูกกำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 2 ก็ดี คำแนะนำจากคณะกรรมการภาวะฉุกเฉินก็ดี หลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่มีอยู่ประกอบกับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้อง และการประเมินความเสี่ยงต่อสุขภาวะของคน การประเมินความเสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคระหว่างประเทศ และการประเมินความเสี่ยงต่อการรบกวนการจราจรระหว่างประเทศ[51]

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้อำนวยการใหญ่องค์การอนามัยโลกทำการพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นกำลังก่อให้เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ[52] ผู้อำนวยการใหญ่องค์การ อนามัยโลกมีอำนาจที่จะทำคำแนะนำชั่วคราวในกรณีที่เป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่ใช้ตามคำแนะนำชั่วคราวที่เกี่ยวข้องกับบุคคล กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ สินค้า และหรือพัสดุไปรษณียภัณฑ์ เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดการแพร่กระจายของโรคระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการรบกวนการสัญจรหรือการจราจรระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น[53] ทั้งนี้ ซึ่งในการออกคำแนะนำชั่วคราวดังกล่าวอาจดำเนินการได้ 2 ลักษณะดังนี้ ลักษณะที่หนึ่ง คำแนะนำชั่วคราวดังกล่าวอาจมีการปรับแก้วิธีการหรือมาตรการหรือปรับขยายระยะเวลาออกไปตามความเหมาะสมกับกรณีที่เกิดขึ้น ลักษณะที่สอง คำแนะนำชั่วคราวภายหลังที่ภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศสิ้นสุดลงแล้ว มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและตรวจสอบที่มีแนวโน้มกลับมาใหม่ ซึ่งอาจเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นต้องออกมาภายหลัง

---

[50] Article 12-1, 2, 3 Determination of a Public Health Emergency of International Concern of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[51] Article 12-4 Determination of a Public Health Emergency of International Concern of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[52] Article 12-1 Determination of a Public Health Emergency of International Concern of the 2005 International Health Regulation

[53] Article 15-2 Temporary Recommendations of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulation; see also David P. Fidler and Lawrence O. Gostin, “The New International Health Regulations: An Historic Development for International Law and Public Health,” **Maurer School of Law, Indiana University** 34 (1) (Spring, 2006): 80-81., Retrieved May 15, 2008, form https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16489987; Matthew Fleming, “Combating the Spread of Disease: The International Health Regulations,” **Columbia Journal of Transnational Law** 50 (3) (2012): 805-825.

แม้จะได้พิจารณาแล้วพบว่าภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศได้สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม[54] เป็นที่น่าสังเกตว่า การใช้อำนาจผู้อำนายการใหญ่ขององค์การอนามัยโลกด้วยการออกคำแนะนำและการปฏิบัติในกรณีที่พบว่าเป็นสภาวการณ์ที่กำลังก่อให้เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศเป็นพันธกรณีที่รัฐสมาชิกทุกประเทศจำต้องถือปฏิบัติตาม

ในขณะที่ผู้อำนายการใหญ่องค์การอนามัยโลกมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำแนะนำการปฏิบัติด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมทั่วไปที่มิได้เป็นเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ โดยองค์การอนามัยโลกจะจัดทำคำแนะนำประจำเกี่ยวกับมาตรการด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมเพื่อใช้กับบุคคล ผู้เดินทาง กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ สินค้า และหรือพัสดุไปรษณียภัณฑ์ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องดำเนินการเป็นประจำหรือเป็นระยะ ๆ เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระหว่างประเทศ และหลีกเลี่ยงการรบกวนการจราจรระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น[55] ซึ่งการออกคำแนะนำประจำซึ่งกำหนดมาตรการด้านกฎหมายและสาธารสุขเกี่ยวกับบุคคล กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุกตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ สินค้า และพัสดุไปรษณียภัณฑ์สามารถแบ่งแยกออกได้ 2 ประเภทได้แก่ คำแนะนำที่เกี่ยวกับบุคคลในฐานะผู้เดินทาง[56] และคำแนะนำที่เกี่ยวกับกระเป๋าเดินทางสินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ สินค้า และพัสดุไปรษณียภัณฑ์[57]

2.4.2 การให้ข้อมูลข่าวสารโดยองค์การอนามัยโลก

กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้องค์การอนามัยโลกมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมให้แก่รัฐสมาชิกทุกประเทศอย่างรวดเร็วเท่าที่จะทำได้ เพื่อทำให้รัฐสมาชิกประเทศสมาชิกสามารถดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ทั้งนี้ องค์การอนามัยโลกจะไม่เปิดเผยข้อมูลให้รัฐสมาชิกหรือทำการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้สาธารณชนได้ทราบซึ่งเป็นข้อมูลที่มีความจำเป็นต้องเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นทางการ[58] จนกว่าจะได้ดำเนินการปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิก[59]

---

[54] Article 15-1 Temporary Recommendations of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulation

[55] Article 16 Standing Recommendations of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulation

[56] Article 18-1 Recommendations with Respect to Persons, Baggage, Cargo, Containers, Conveyances, Goods and Postal Parcels of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulatio

[57] Article 18-2 Recommendations with Respect to Persons, Baggage, Cargo, Containers, Conveyances, Goods and Postal Parcels of Part III-Recommendations of the 2005 International Health Regulation

[58] Article 11-4 Provision of Information by WHO of the 2005 International Health Regulation

[59] Article 11-3 Provision of Information by WHO of the 2005 International Health Regulation

อนึ่ง หากองค์การอนามัยโลกได้พิจารณาแล้วเห็นว่า[60] ประการแรก เหตุการณ์เช่นว่านั้นมีส่วนทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ ประการที่สอง มีข้อมูลข่าวสารที่เป็นหลักฐานว่ามีการแพร่เชื้อหรือการปนเปื้อนระหว่างประเทศ ประการที่สาม องค์การอนามัยโลกมีหลักฐานว่ามาตรการควบคุมการแพร่เชื้อระหว่างประเทศอาจใช้ไม่ได้ผล หรือรัฐสมาชิกเช่นว่านั้นไม่มีขีดความสามารถและสมรรถนะที่เพียงพอในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการแพร่โรค หรือมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการควบคุมระหว่างประเทศโดยทันที ด้วยเหตุที่การเดินทางระหว่างประเทศของผู้เดินทาง กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ สินค้า หรือ พัสดุไปรษณียภัณฑ์ อาจได้รับผลกระทบจากความเสี่ยงด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ

เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การอนามัยโลกเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดส่งข้อมูลข่าวสารด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมให้แก่รัฐสมาชิกทุกประเทศ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลการพิจารณาว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวที่มีความเสี่ยงฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศเกิดขึ้นหรือไม่

2.4.3 การให้ความร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่นและองค์กรระหว่างประเทศโดยองค์การอนามัยโลก

องค์การอนามัยโลกจะให้ความร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่นใดในกรณีที่องค์การอนามัยโลกได้รับการร้องขอจากรัฐสมาชิกในเรื่องดังต่อไปนี้[61] ประการแรก การประเมินผลและการประเมินสมรรถนะด้านสาธารณสุขของรัฐสมาชิกต่าง ๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการตามมาตรการด้านสาธารณสุขตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การร่วมมือทางวิชาการ หรือการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทางวิชาการเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จแก่ประเทศสมาชิก ประการที่สาม การระดมเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการสร้างเสริมความเข้มแข็งและรักษาระดับขีดความสามารถในการดำเนินการด้านสาธารณสุขตามความที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวก1

นอกจากนี้ กฎอนามัยระหว่างประเทศยังได้กำหนดให้องค์การอนามัยโลกต้องดำเนินการภายใต้ กรอบของความร่วมมือและประสานงานกับองค์กรระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินมาตรการที่เพียงพอต่อการคุ้มครองด้านสาธารณสุข[62]

---

[60] Article 11-2 Provision of Information by WHO of the 2005 International Health Regulation

[61] Article 44-2 Collaboration and Assistance of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[62] Article 14 Cooperation of WHO with Intergovernmental Organizations and International Bodies of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

2.5 มาตรการและกลไกทางกฎหมายสาธารณสุขของประเทศไทยต่อการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้กับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ

รัฐสมาชิกมีพันธกรณีต้องทำการประเมินและการแจ้งเหตุการณ์ด้านสาธารณสุข บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ หลักการทั่วไปในเกี่ยวกับการใช้มาตรการเฉพาะด้านสาธารณสุขกับผู้เดินทาง

2.5.1 รัฐสมาชิกมีพันธกรณีต้องทำการประเมินและการแจ้งเหตุการณ์ด้านสาธารณสุข

กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องทำการประเมินเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นภายในรัฐสมาชิก และรัฐสมาชิกต้องทำการจะต้องแจ้งเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขต่อองค์การอนามัยโลกด้วยวิธีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพผ่านจุดประสานกฎอนามัยระดับชาติ (National IHR Focal Point)[63] ของรัฐสมาชิกภายใน 24 ชั่วโมง โดยเฉพาะการแจ้งเหตุทุกเหตุการณ์ในรัฐสมาชิกที่อาจมีส่วนทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ พร้อมทั้งการดำเนินการด้านสาธารณสุขและมาตรการที่ใช้เพื่อแก้ไขเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นดังกล่าว[64]

นอกจากนั้น รัฐสมาชิกยังมีพันธกรณีและมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องทำการประเมินและมาตรการที่ได้ตัดสินใจในการใช้ในกับภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศ[65] รวมทั้งมีหน้าที่ต้องทำการติดต่อสื่อสารข้อมูลไปยังองค์การอนามัยโลกอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว[66] โดยรัฐสมาชิกยังต้องรายงานข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในรัฐ รวมทั้งผลการตรวจทางห้องปฏิบัติการ

---

[63] กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องทำการจัดตั้งจุดประสานด้านกฎอนามัยระดับชาติ และมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐสมาชิกในการดำเนินมาตรการด้านสาธารณสุข โดยมีหน้าที่จะทำหน้าที่ในการติดต่อสื่อสารกับจุดประสานกฎอนามัยขององค์การอนามัยโลกตลอดเวลา โดยจุดประสานกฎอนามัยระดับชาติทำหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อกับจุดประสานด้านกฎอนามัยขององค์การอนามัยโลกและทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารไปยังหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการเฝ้าระวังและการรายงานก็ดี หน่วยงานด้านช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศก็ดี หน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณสุขก็ดี คลินิกหรือ โรงพยาบาล รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐอื่นใด โดยรัฐสมาชิกมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานเช่นว่านี้ โปรดดู Article 4-1 and Article 4-2 Responsible Authorities of the 2005 International Health Regulation

[64] Article 6-1 Notification of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[65] World Health Organization (WHO), **Notification and Other Reporting Requirements under the IHR (2005) IHR Brief No. 2: Assessment and Notification of Events according to Decision Instrument**

[66] World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To All Countries,** para. 6, Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-

แหล่งหรือชนิดของความเสี่ยง จำนวนผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตหรือแม้แต่มาตรการด้านสาธารณสุขที่ใช้ดำเนินการต่อเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในรัฐดังกล่าว[67] รวมถึงเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่คาดไม่ถึงหรือเป็นเหตุการณ์ที่มีความผิดปกติและไม่ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากสาเหตุใดก็ตาม ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมีส่วนทำให้เกิดภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ[68] ทั้งนี้ รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องทำการปรึกษาหารือและติดต่อประสานงานรวมทั้งขอรับความช่วยเหลือจากองค์การอนามัยโลก ในกรณีที่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐสมาชิก ทั้งนี้ ไม่ว่าเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นนั้นจะเข้าข่ายหรือไม่เข้าข่ายที่ต้องแจ้งเหตุตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศมาตรา 6 หรือไม่ก็ตาม[69]

2.5.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ

กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดบทบาทและอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในการดำเนินเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ทั้งนี้ในการดำเนินการด้วยมาตรการด้านสาธารณสุขดังกล่าว กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจดำเนินมาตรการต่าง ๆ ซ้ำอีกครั้ง ณ ช่องทางขาเข้าของรัฐสมาชิก หากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีหลักฐานแสดงว่ามาตรการที่ใช้ ณ ช่องทางขาออกจากประเทศต้นทางไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ[70] ทั้งนี้ การใช้มาตรการสาธารณสุขต่าง ๆ ของรัฐสมาชิกนั้น ผู้มีอำนาจมีหน้าที่ต้องจะต้องดำเนินการโดยหลีกเลี่ยงการที่จะก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือความไม่สะดวกต่อบุคคลซึ่งเป็นผู้เดินทาง หรือที่มีผลกระทบด้านสาธารณสุข หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อสัมภาระ กระเป๋าเดินทาง สินค้าหรือแม้แต่พัสดุไปรษณียภัณฑ์อื่นใดด้วยเช่นกัน[71]

อนึ่ง ในการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในการดำเนินการป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในหลายลักษณะได้แก่ การรับผิดชอบในการตรวจตราและดูแล กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะสินค้า พัสดุไปรษณียภัณฑ์หรือแม้แต่ศพที่ได้ขนออกไปจากหรือขนเข้าจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้านสาธารณสุข เพื่อรักษาวัตถุเช่นว่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ปลอดจากแหล่งติด

---

[67] Article 6-2 Notification of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[68] Article 7 Information-Sharing during Unexpected or Unusual Public Health Events of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[69] Article 8 Consultation of Part II-Information and Public Health Response of the 2005 International Health Regulation

[70] Article 22-2 Role of Competent Authorities of Part IV of the 2005 International Health Regulation

[71] Article 22-3 Role of Competent Authorities of Part IV of the 2005 International Health Regulation

เชื้อหรือการปนเปื้อน รวมทั้งพาหะนำโรคและรังโรค ดำเนินการอำนวยความสะดวกสถานที่ให้บริการแก่ผู้เดินทาง ณ ช่องทางเข้าออกอยู่ให้อยู่ในสภาพที่ถูกหลักสุขลักษณะ และจะต้องดำเนินการเก็บรักษาไว้โดยปลอดจากแหล่งติดเชื้อหรือการปนเปื้อน รวมทั้งพาหะนำโรคและรังโรค การทำลายเชื้อโรคหรือการกำจัดสิ่งปนเปื้อนบนกระเป๋า สัมภาระ สินค้าบรรทุก พัสดุไปรษณียภัณฑ์ และศพ หรือต้องดำเนินการด้วยมาตรการทางด้านสุขาภิบาลที่ใช้กับบุคคลต่าง ๆ ตามความเหมาะสม รวมทั้งมีอำนาจในการทำการตรวจตราและการตรวจทางการแพทย์เฉพาะเท่าที่จำเป็น และจะต้องดำเนินการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพกับเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดในรัฐสมาชิก และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีหน้าที่ต้องทำการติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับผู้ประสานงานด้านกฎอนามัยระดับชาติภายในรัฐสมาชิกเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการด้านกฎหมายและด้านสาธารณสุขที่เหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ[72] ประกอบกับภาคผนวกที่ 4[73] ของกฎอนามัยระหว่างประเทศยังได้วางข้อกำหนดด้านเทคนิคโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้มาตรการควบคุมซึ่งจะต้องดำเนินการโดยพยายามหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดการบาดเจ็บ หรือการรบกวนผู้เดินทางหรือความเสียหายต่อกระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะ ซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐสมาชิกจะต้องอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน

2.5.3 มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ

กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถทำการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุข ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศตามกฎอนามัยระหว่างประเทศนั้น รัฐสมาชิกมีอำนาจกำหนดให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสาธารณสุขเพื่อดำเนินการ ณ ช่องทางขาเข้าและขาออก ทั้งในส่วนของผู้เดินทางซึ่งเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับที่พักของผู้เดินทางที่สามารถติดต่อได้ และข้อมูลเกี่ยวกับกำหนดการเดินทางที่อาจได้รับผลกระทบจากการสัมผัสโรค รวมทั้งการตรวจทางการแพทย์ โดยต้องไม่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บและต้องเป็นการดำเนินการที่ล่วงเกินบุคคลน้อยที่สุด และทั้งในส่วนของการตรวจตราสัมภาระ กระเป๋าเดินทาง สินค้าบรรทุก ตู้บรรทุกสินค้า ยานพาหนะฯ[74]

ทั้งนี้ กฎอนามัยระหว่างประเทศยังได้วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจในการดำเนินมาตรการด้านสาธารณสุขอื่นใดกับผู้เดินทางเป็นการเพิ่มเติมได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักฐานเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นในรัฐสมาชิก[75] ไม่ว่าจะเป็นผู้เดินทางเฉพาะรายหรือเป็นการเดินทางเป็นหมู่

---

[72] Article 22-1 Role of Competent Authorities of Part IV of the 2005 International Health Regulation

[73] ภาคผนวก 4 ส่วน ข เรื่องยานพาหนะวรรค 1

[74] Article 23-1 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

[75] Article 23-2 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

คณะด้วยเช่นกัน[76] พึงต้องเข้าใจว่า การที่รัฐสมาชิกอาศัยอำนาจตามระบอบกฎหมายภายในและตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในขณะที่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดการขัดขวางต่อการเดินทางระหว่างประเทศ และต้องไม่เป็นหัตถการที่ทำให้บาดเจ็บ[77] โดยอาศัยหลักการและหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถบ่งชี้ถึง ความเสี่ยงต่อสุขภาพของคน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องดำเนินการโดยอาศัยคำแนะนำจากองค์การอนามัยโลกประกอบการพิจารณาใช้มาตรการดังกล่าวเพิ่มเติม[78]

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การใช้มาตรการดังกล่าวโดยรัฐสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธการเดินทางเข้าหรือออกของผู้เดินทางระหว่างประเทศ กระเป๋าเดินทาง สินค้าก็ดี หรือการดำเนินการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการหน่วงเหนี่ยวให้เกิดความล่าช้านานเกินกว่า 24 ชั่วโมงก็ดี ตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศนั้น ถือได้ว่าเป็นการรบกวนต่อการสัญจรหรือการเดินทางระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุผลและแสดงข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ให้องค์การอนามัยโลกทราบ[79] โดยเร็วให้เสร็จสิ้นภายใน 48 ชั่วโมงนับที่รัฐสมาชิกได้ดำเนินการตามมาตรการเช่นว่านั้น[80] เว้นแต่ การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ปฏิบัติตามคำแนะนำชั่วคราวหรือคำแนะนำประจำขององค์การอนามัยโลก[81] แต่กระนั้นก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าว รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องทำการทบทวนมาตรการสาธารณสุขที่ใช้ภายใน 3 เดือน[82] ทั้งนี้ กฎอนามัยระหว่างประเทศหาได้ห้ามรัฐสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติดังกล่าว ทำการปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิกอื่นที่ดำเนินมาตรการเช่นว่านั้นแต่อย่างใด[83]

---

[76] Article 43-8 Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[77] Article 43-1 (a) (b) (c) Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[78] Article 43-2 (a) (b) (c) Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[79] Article 43-3 Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[80] World Health Organization (WHO), Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To the Global Community, para, 1-5, Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

[81] Article 43-5 Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[82] Article 43-6 Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[83] Article 43-7 Additional health measures of Part VIII-General Provisions of the 2005 International Health Regulation

2.5.4 หลักการทั่วไปในเกี่ยวกับการใช้มาตรการเฉพาะด้านสาธารณสุขกับผู้เดินทาง

กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้เดินทางระหว่างประเทศจะต้องทำการกรอกข้อมูลเกี่ยวกับการสัมผัสโรคตามแบบเอกสารที่กำหนด และกรอกแบบสอบถามเกี่ยวกับสุขภาพของผู้เดินทาง รวมทั้งข้อมูลการเดินทางของผู้ที่ขออาศัยอยู่ชั่วคราวหรือถาวรก็ดี[84] ทั้งนี้การดำเนินการด้วยมาตรการทางสาธารณสุขของรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการตามแนวทางและข้อกำหนดภายใต้ระบบและมาตรฐานความปลอดภัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระดับชาติและระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นการตรวจทางการแพทย์ก็ดี ขั้นตอนทางเวชกรรมก็ดี การให้วัคซีนก็ดีหรือแม้แต่การให้ยาป้องกันโรคอื่นใดที่มีผลเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายของโรค ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้มาตรการเฉพาะด้านสาธารณสุขกับผู้เดินทางที่รัฐสมาชิกต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญ[85]

โดยรัฐสมาชิกไม่อาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากหลักการดังกล่าวในเบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อให้ผู้เดินทางขาเข้าจะต้องเข้ารับการตรวจทางการแพทย์ซึ่งเป็นหัตถการที่ทำให้บาดเจ็บก็ดี การให้วัคซีนก็ดี หรือแม้แต่การให้ยาป้องกันโรคอื่นใดก็ดี เพื่อเป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมในการอนุญาตให้เดินทางเข้าเมืองของรัฐสมาชิกได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเสี่ยงด้านสาธารณสุขเกิดขึ้นหรือไม่ก็ดี หรือหากเป็นผู้เดินทางขออาศัยอยู่ชั่วคราวหรือถาวรโดยกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในการให้เข้าประเทศก็ ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะขอให้ผู้เดินทางขาเข้ารับการตรวจทางการแพทย์ การให้วัคซีน หรือการป้องกันโรคอื่น ๆ หรือขอตรวจสอบเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการได้รับยาป้องกันโรคอื่นใด[86]

แต่กระนั้นก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหากผู้เดินทางไม่ยินยอมรับมาตรการดังกล่าวหรือปฏิเสธการให้ข้อมูลหรือเอกสารสุขการฉีดวัคซีน รัฐสมาชิกมีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้เดินทางนั้นเข้าประเทศได้ เพื่อเป็นการควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในรัฐสมาชิกดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีที่มีหลักฐานว่าจะเกิดความเสี่ยงด้านสาธารณสุขกับรัฐสมาชิกดังกล่าว รัฐสมาชิกสามารถบังคับให้ผู้เดินทางปฏิบัติโดยการเข้ารับการตรวจทางการแพทย์ที่ใช้หัตถการที่ทำให้บาดเจ็บหรือล่วงเกินที่น้อยที่สุด หรือให้วัคซีนหรือการป้องกันโรคอื่นใดหรือดำเนินการใช้มาตรการด้านสาธารณสุขเพิ่มเติมอื่นใดเท่าที่มีอยู่

---

[84] Article 35 General Rule of Part VI-Health Documents of the 2005 International Health Regulation

[85] Article 23-5 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

[86] Article 31-1 Health Measures Relating to Entry of Travelers of Chapter II – Special Provisions for Conveyances and Conveyance Operators of the 2005 International Health Regulation

เพื่อการป้องกันและควบคุมการแพร่กระจายของโรค อาทิ การแยกกัก การกักกันหรือการเฝ้าสังเกตด้านสาธารณสุข เป็นต้น[87]

2.5.5 มาตรการเฉพาะและการยอมรับมาตรฐานด้านสุขภาพของผู้เดินทาง

กฎอนามัยระหว่าประเทศกำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้เดินทางแบ่งออกเป็น 5 ประการดังนี้ ประการแรก รัฐสมาชิกห้ามปฏิเสธการเข้าประเทศในกรณีที่ผู้เดินทางมีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคประการที่สอง ผู้เดินทางมีสิทธิรับรู้และจะต้องให้ความยินยอมต่อการใช้มาตรการทางสาธารณสุขของรัฐสมาชิก ประการที่สาม การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เดินทาง ประการที่สี่ มาตรการเฉพาะและการอนุญาตในการเดินทางออกจากรัฐสมาชิก และประการที่ห้า การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เดินทางที่ถูกใช้มาตรการหรือได้รับบริการทางสาธารณสุข โดยมีรายละเอียดของพันธกรณีดังต่อไปนี้

2.5.5.1 รัฐสมาชิกห้ามปฏิเสธการเข้าประเทศในกรณีที่ผู้เดินทางมีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรค

กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องให้การยอมรับเอกสารรับรองทางสาธารณสุขเกี่ยวกับการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่นใด ซึ่งผู้เดินทางที่มีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่นใดจะต้องไม่ถูกปฏิเสธการเดินทางเข้าประเทศของรัฐสมาชิก ด้วยสาเหตุเหตุที่เกี่ยวกับโรคซึ่งถูกระบุไว้ในเอกสารรับรองด้านสุขภาพ แม้จะปรากฏว่าผู้เดินทางจะเดินทางมาจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทางด้านสาธารณสุข เว้นแต่จะปรากฏข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและมีหลักฐานว่าเอกสารการได้รับวัคซีนหรือการได้รับยาป้องกันโรคอื่นใดนั้น ไม่มีประสิทธิภาพทางการแพทย์เพียงพอ[88]

2.5.5.2 ผู้เดินทางมีสิทธิรับรู้และจะต้องให้ความยินยอมต่อการใช้มาตรการทางสาธารณสุขของรัฐสมาชิก

ในการดำเนินการด้วยมาตรการทางสาธารณสุขด้วยการตรวจทางการแพทย์ก็ดี การให้วัคซีนก็ดี การให้ยาป้องกันโรคก็ดี หรือแม้แต่มาตรการด้านสาธารณสุขอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกจะดำเนินการทางสาธารณสุขได้ก็ต่อเมื่อได้รับ “ความยินยอม” จากตัวผู้เดินทางเองหรือพ่อแม่หรือผู้ปกครองของผู้เดินทางเท่านั้น[89] ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมี

---

[87] Article 31-2 Health Measures Relating to Entry of Travelers of Chapter II – Special Provisions for Conveyances and Conveyance Operators of the 2005 International Health Regulation

[88] Article 36-2 Certificates of Vaccination or Other Prophylaxis of Parts VI Health Documents of the 2005 International Health Regulation

[89] Article 23-3 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

ความจำเป็นที่จะต้องให้วัคซีน หรือยาป้องกันโรคอื่นใดก็ตาม ผู้เดินทางที่จะต้องได้รับก็ดีหรือพ่อแม่ก็ดี หรือผู้ปกครองของผู้เดินทางก็ดี มีสิทธิที่จะต้องได้ “รับทราบข้อมูล” เกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่ผู้เดินทางจะได้รับหรือการไม่ได้วัคซีน หรือแม้แต่การที่ได้รับหรือการที่ไม่ได้รับยาป้องกันโรค[90] ทั้งนี้ กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศไว้สำหรับรัฐสมาชิกไว้ว่า ในการให้วัคซีนก็ดีหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่นใดก็ดี รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพที่ได้รับรองจากองค์การอนามัยโลก[91] และภายหลังการได้รับวัคซีนดังกล่าว รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลที่ได้รับวัคซีนหรือยาป้องกันโรคจะต้องได้รับเอกสารรับรองการให้วัคซีนหรือยาป้องกันโรคระหว่างประเทศ[92]

ทั้งนี้ เอกสารรับรองดังกล่าวจะต้องทำการลงลายมือชื่อโดยเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์[93] และเอกสารรับรองต้องมีข้อความที่ครบถ้วนเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศส หรืออาจเพิ่มดำเนินการใช้ภาษาอื่นควบคู่กับไปกับการใช้ภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศสด้วยหรือไม่ก็ได้[94] และการออกเอกสารรับรองรัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการจัดทำเอกสารรับรองเพื่อใช้รับรองการได้รับวัคซีนให้แต่ละบุคคลเป็นการเฉพาะราย[95]

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ของรัฐสมาชิกมีความเห็นว่า บุคคลผู้เดินทางดังกล่าวไม่สามารถให้วัคซีนหรือให้ยาป้องกันโรคอื่นใดได้ เนื่องจากเหตุผลทางด้านการแพทย์ กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดหน้าที่ของรัฐสมาชิกไว้เพิ่มเติม โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศสหรือภาษาอื่นควบคู่กับภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศส พร้อมกับต้องแจ้งบุคคลดังกล่าวให้ทราบเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้รับวัคซีนและการไม่ใช้ยาป้องกันโรคที่เกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าว[96]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อบทซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่น ๆ โดยหลักแล้วผู้เดินทางที่มีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่นใดจะต้องไม่ถูกปฏิเสธให้เข้าประเทศตามที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ

---

[90] Article 23-4 Health Measures on Arrival and Departure of Chapter I-General Provisions Part V Public Health Measures of the 2005 International Health Regulation

[91] Annex 6-1, 3 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

[92] Annex 6-2 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

[93] Annex 6-4 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

[94] Annex 6-6 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

[95] Annex 6-7 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

[96] Annex 6-9 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

2.5.5.3 การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เดินทาง

การใช้อำนาจด้วยมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขเพื่อปฏิบัติต่อผู้เดินทางจะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักการพื้นฐานได้แก่ การปฏิบัติที่ต้องเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้เดินทาง ทั้งการปฏิบัติยังจะต้องคำนึงถึงการลดทอนความไม่สะดวก และความวิตกกังวลของผู้เดินทางอันเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรการด้านกฎหมายและสาธารณสุข ให้เหลือน้อยที่สุด[97] ด้วยกระบวนวิธีที่ต้องปฏิบัติต่อผู้เดินทางทุกคนด้วยอัธยาศัยไมตรี ให้เกียรติและความเคารพนับถือ การให้ความสำคัญด้านเพศสภาพ สังคมศาสนาและวัฒนธรรม เชื้อชาติ ของผู้เดินทาง[98] รวมทั้งรัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องดูแลผู้เดินทางด้วยการบริการอาหารและน้ำ ที่พักและเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสม ให้การดูแลกระเป๋าเดินทาง การให้การบริการทางการแพทย์ การสื่อสารที่ด้วยภาษาที่ผู้เดินทางเข้าใจได้ ตลอดจนการช่วยเหลืออื่นใดแก่ผู้เดินทาง ในฐานะที่ผู้เดินทางนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติด้วยมาตรการทางสาธารณสุขพิเศษตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ อาทิ การกักกัน การแยกกัก หรือการตรวจทางการแพทย์หรือวิธีการอื่นใด[99]

2.5.5.4 มาตรการเฉพาะและการอนุญาตในการเดินทางออกจากรัฐสมาชิก

กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดการใช้อำนาจของรัฐสมาชิกไว้กรณีการเดินทางออกนอกดินแดนของรัฐสมาชิกประเทศต้นทาง หากผู้เดินทางที่แม้จะอยู่ภายใต้การเฝ้าสังเกตทางด้านสาธารณสุขของรัฐสมาชิกประเทศต้นทางก็ตาม กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในช่องทางขาออกของรัฐสมาชิกประเทศต้นทางมีอำนาจในการออกคำสั่งอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเดินทางต่อไปได้ หากปรากฏว่าผู้เดินทางนั้นไม่มีท่าทีว่ากำลังจะเกิดความเสี่ยงด้านสาธารณสุขแต่อย่างใด แม้บุคคลดังกล่าวจะเป็นบุคคลที่อยู่ในภาวะที่ต้องสงสัยในขณะที่เดินทางมาถึงและอยู่ภายใต้การเฝ้าสังเกตทางด้านสาธารณสุขของรัฐสมาชิกก็ตาม ทั้งนี้ กฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกประเทศต้นทางว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องแจ้งกำหนดเวลาที่ผู้เดินทางดังกล่าวจะเดินทางไปถึง ณ

---

[97] World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To All Countries,** para. 5, Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

[98] World Health Organization (WHO), **International Health Regulations (2005): Areas of Work for Implementation** (World Health Organization: Lyon, France, 2007), p. 21, Retrieved 30 January 2020, from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69770/WHO_CDS_EPR_IHR_2007.1_eng.pdf;jsessionid=E3EB2EEB0CCC229544F1FC3733828B53?sequence=1

[99] Article 32 Treatment of Travelers of Chapter III-Special Provisions for Travelers of the 2005 International Health Regulation

ช่องทางเข้าออกของรัฐสมาชิกประเทศปลายทาง[100] แม้จะมีการใช้อำนาจดังกล่าวก็ตาม แต่รัฐสมาชิกก็ไม่อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับมาตรการด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับผู้เดินทางอื่นใดได้[101] ไม่ว่าจะเป็นจากดำเนินการตรวจทางการแพทย์ก็ดี การให้วัคซีน หรือการให้ยาเพื่อป้องกันโรคอื่นใดก็ดี การแยกกักหรือการกักกันผู้เดินทางก็ดี การออกเอกสารรับรองให้แก่ผู้เดินทางซึ่งมีการระบุมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ใช้และวันที่ดำเนินการ หรือการดำเนินมาตรการด้านสาธารณสุขซึ่งเกี่ยวกับสัมภาระและกระเป๋าเดินทาง สินค้าใด ๆ ที่ผู้เดินทางได้นำติดตัวมาก็ดี[102] เว้นแต่บางกรณีกฎอนามัยระหว่างประเทศกำหนดให้ทำได้ในบางกรณีภายใต้การควบคุมที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ[103]

2.5.5.5 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เดินทางที่ถูกใช้มาตรการหรือได้รับบริการทางสาธารณสุข

ในการปฏิบัติต่อผู้เดินทางในเรื่องของ “ข้อมูลส่วนบุคคล” นั้น กฎอนามัยระหว่างประเทศได้กำหนดหลักการให้ความคุ้มครองข้อมูลของผู้เดินทางไว้ว่า รัฐสมาชิกมีหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยเป็นความลับไม่เปิดเผยชื่อบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวรัฐสมาชิกจำต้องอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ[104] แต่กระนั้นก็ตาม รัฐสมาชิกอาจทำการเปิดเผยข้อมูลได้ในกรณีจำเป็นในด้านการประเมิน

---

[100] Article 30 Travellers under Public Health Observation of Chapter III-Special Provisions for Travelers of the 2005 International Health Regulation

[101] แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกมีสิทธิที่เรียกเก็บค่าใช้จ่ายคืนจากผู้บังคับหรือเจ้าของยานพาหนะ ในกรณีที่รัฐสมาชิกปลายทางได้ทำการจัดบริการทางสาธารณสุขให้แก่พนักงานหรือลูกจ้างของยานพาหนะนั้น ๆ หรือจากบริษัทที่ให้บริการด้านการประกันภัยสุขาภาพแล้วแต่กรณี โปรดดู Article 40-5 Charges for Health Measures Regarding Travelers of Part VII-Charges of the 2005 International Health Regulation

[102] Article 40-1 Charges for Health Measures Regarding Travelers of Part VII-Charges of the 2005 International Health Regulation

[103] ในกรณีที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมด้านสาธารณสุขแก่ผู้เดินทางดังกล่าว รัฐสมาชิกมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติการตามกฎอนามัยระหว่างประเทศโดย ประการแรก รัฐสมาชิกจะต้องเรียกเก็บค่าบริการในอัตราเดียวสำหรับบริการต่าง ๆ แต่ละอย่าง และประการที่สอง ค่าบริการที่เรียกเก็บทุกครั้งจะต้องเก็บในอัตราที่กำหนดไว้ โดยต้องเก็บไม่เกินต้นทุนค่าใช้จ่ายจริงและต้องเก็บในอัตราเดียวกันหมดโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้เดินทาง โดยอัตราจะต้องจัดพิมพ์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างน้อย 10 วัน ก่อนใช้ในการเรียกเก็บค่าบริการ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการค้างชำระค่าธรรมเนียมด้านการให้บริการสาธารณสุขกับผู้เดินทางดังกล่าว รัฐสมาชิกไม่อาจปฏิเสธผู้เดินทางหรือผู้ควบคุมยานพาหนะในการเดินทางออกนอกประเทศของรัฐสมาชิก โดยอาศัยเหตุจากการค้างจ่ายค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้แต่อย่างใด โปรดดู Article 40-3 ;Article 40-4 and Article 40-6 Charges for Health Measures Regarding Travelers of Part VII-Charges of the 2005 International Health Regulation

[104] Article 45-1 Treatment of personal data of Part VIII General Provisions of the 2005 International Health Regulation

ความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยงตามที่กฎหมายภายในของรัฐสมาชิกได้รับรองการดำเนินการตามมาตรการทางสาธารณสุขที่ได้ให้ไว้กับองค์การอนามัยโลก[105]

3. กฎอนามัยระหว่างประเทศเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศสามารถใช้เป็นมาตรการเฝ้าระวังป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้จริงหรือ?

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศนั้น พึงเข้าใจว่ากฎอนามัยระหว่างประเทศดังกล่าวมีสถานเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ[106] ซึ่งรัฐภาคีแต่ละประเทศพึงต้องปฏิบัติด้วยการออกกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศ หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้มีหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นพันธกรณีทั่วไปหรือพันธกรณีเฉพาะเจาะจง มาตรการต่าง ๆ นั้นกฎอนามัยกำหนดไว้ในเชิงหลักการ รัฐภาคีแต่ละรัฐพึงต้องอนุวัติการเป็นกฎหมายภายใน จากการศึกษาพบว่า กฎอนามัยระหว่างประเทศจะกำหนดแต่เพียงหลักการของกฎหมายว่ารัฐภาคีมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามพันธกรณีระหว่างประเทศต้องอนุวัติการกฎหมายอย่างไรบ้าง ทั้งนี้มาตรการทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางสาธารณสุขที่บังคับใช้โดยรัฐภาคีต่าง ๆ ยังอยู่ภายใต้หลักอำนาจอธิปไตย ซึ่งกำหนดเขตอำนาจรัฐในการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในได้ตามแต่รัฐภาคีจะเป็นสมควร แต่ทั้งนี้หลักการต่าง ๆ จะต้องไม่เป็นขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในเชิงหลักการไม่ว่าจะเป็นบทบาทและขอบเขตอำนาจขององค์การอนามัยโลกที่มีต่อรัฐภาคี และมาตรการทางปฏิบัติของรัฐภาคีย่อมมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เป็นจุดประสานงานด้านกฎอนามัยระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่หลักในการเชื่อมกระบวนการตามกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและรัฐต่างประเทศ ทั้งนี้ ปัญหาหลักอยู่ที่ความพร้อมของแต่ละรัฐในการอนุวัติการมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในเชิงหลักการไปสู่ความพร้อมในทางปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกของกฎอนามัยระหว่างประเทศมีผลมาจากความไม่พร้อมของแต่ละรัฐภาคีเป็นสำคัญ[107] โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องขององค์ความรู้ เครื่องมือ งบประมาณสนับสนุนต่างเป็นประเด็นของการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศด้านสาธารณสุข

---

[105] Article 45-2 Treatment of personal data of Part VIII General Provisions of the 2005 International Health Regulation

[106] World Health Organization (WHO), **What are the International Health Regulations and Emergency Committees?**, 19 December 2019, para. 1, Retrieved 30 January 2020, From https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-are-the-international-health-regulations-and-emergency-committees

[107] กระทรวงสาธารณสุข, **กฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 International Health Regulations (IHR2005) วาระความมั่นคงทางสุขภาพของโลก Global Health Security Agenda (GHSA)**, หน้า 9, วันที่เข้าถึงข้อมูล 2 กุมภาพันธ์ 2563, จาก http://www.boe.moph.go.th/files/meeting/IHR2015/2.pdf

จากการศึกษาพบว่า กลไกและมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่กำหนดไว้ในประเด็นต่าง ๆ เป็นมาตรการที่พัฒนามาจากกฎอนามัยฉบับแรก เป้าหมายของการใช้บังคับมาตรการต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกันของรัฐภาคีก็คือ ความร่วมมือด้านสาธารณสุขร่วมกันในการป้องกันภาวะโรคระบาด โดยเฉพาะประเด็นเรื่องโรคติดต่อที่มีลักษณะเป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ อาจกล่าวได้ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในกฎอนามัยระหว่างประเทศพันธกรณีระหว่างประเทศสามารถใช้เป็นมาตรการเฝ้าระวังป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบและกลไกทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพที่ใช้บังคับ ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นด่านหน้าก่อนเข้าสู่ดินแดนของรัฐภาคี ซึ่งการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขต่าง ๆ พึงต้องใช้ตามที่จำเป็นและสอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางระหว่างประเทศ

แต่กระนั้นก็ตาม ประเด็นที่พึงต้องให้ความสำคัญในการตัดสินใจในการห้ามการออกคำสั่งในการห้ามเดินทางเข้าประเทศของรัฐภาคีต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปเพื่อความมั่นคงปลอดภัยและบูรณภาพแห่งสุขภาวะของพลเมืองรัฐภาคี จะต้องไม่เป็นไปเพื่อการกีดกันทางการค้า หรือเป็นการจำกัดสิทธิในการเดินทางหรือการสัญจรระหว่างประเทศ คำถามคือแม้จะเป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐภาคีก็ตาม แต่จะทำอย่างไรให้เกิดความสมดุลกันระหว่างความปลอดภัยของประชากรของรัฐตนเองกับสิทธิของผู้เดินทางที่ไม่ใช่คนชาติตน แต่พึงเข้าใจว่ามาตรการอื่น ๆ อาทิ มาตรการการกักตัวของรัฐภาคีแต่ละรัฐเป็นระยะเวลา 14 วันนั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายภายในในการออกคำสั่งและใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขของตนเองได้[108] ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวมิได้ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศแต่อย่างใด เพียงแต่การใช้มาตรการต่าง ๆ ต้องพึงปฏิบัติให้สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ

ส่วนประเด็นเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ทุกประเทศตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องใหม่ดังกล่าวไม่ว่ารัฐภาคีประเทศใด ๆ แต่กระนั้นก็ตาม หลักเกณฑ์เรื่องใหม่ดังกล่าวน่าจะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดหรือตกผลึกตายตัวในทางปฏิบัติของแทบทุกรัฐภาคีในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ต้องผ่านกลไกและมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขจากการบังคับใช้กฎหมายของรัฐภาคีต่าง ๆ ต่อประเด็นพื้นฐานที่ว่าอะไรเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่รัฐภาคีพึงต้องให้การรับรองและคุ้มครองให้กันผู้เดินทางระหว่างประเทศ

---

[108] Elizabeth Cohen, Dakin And one and Ben Tinker, **US Government Declares the Novel Coronavirus a Public Health Emergency and Suspends Entry for Foreign Nationals Who Visited China**, para. 2-3, CNN, January 31, 2020, Retrieved 30 January 2020, From https://edition.cnn.com/2020/01/31/health/us-coronavirus-friday/index.html

อนึ่ง มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขต่าง ๆ อาทิ รัฐสมาชิกต้องทำการประเมินเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นภายในรัฐสมาชิก และรัฐสมาชิกต้องทำการจะต้องแจ้งเหตุการณ์ด้านสาธารณสุขต่อองค์การอนามัยโลกด้วยวิธีการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพผ่านจุดประสานกฎอนามัยระดับชาติก็ดี การกำหนดบทบาทและอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในการดำเนินเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คนและสัตว์สู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศก็ดีเป็นพันธกรณีที่แต่ละรัฐภาคีสามารถกำหนดมาตรการทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎอนามัยระหว่างประเทศได้ ซึ่งแตกต่างไปจากประเด็นเรื่องการกำหนดและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่ก่อให้อาจก่อเกิดผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้มากกว่า

ยิ่งไปกว่านั้น แม้กฎอนามัยระหว่างประเทศจะได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีมีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้เดินทางระหว่างประเทศจะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการสัมผัสโรค และกรอกแบบสอบถามเกี่ยวกับสุขภาพของผู้เดินทาง รวมทั้งข้อมูลการเดินทางของผู้ที่ขออาศัยอยู่ชั่วคราวหรือถาวรก็ดี โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของใช้มาตรการทางสาธารณสุขของรัฐภาคีจะต้องดำเนินการตามแนวทางและข้อกำหนดภายใต้ระบบและมาตรฐานความปลอดภัยที่สอดคล้องกับมาตรฐานระดับชาติและระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นการตรวจทางการแพทย์ก็ดี ขั้นตอนทางเวชกรรมก็ดี การให้วัคซีนก็ดีหรือแม้แต่การให้ยาป้องกันโรคอื่นใดที่มีผลเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายของโรคนั้น รวมไปถึงมาตรการทางสาธารณสุขพิเศษเฉพาะด้าน อาทิ มาตรการกักกัน การแยกกัก หรือการตรวจทางการแพทย์หรือวิธีการอื่นใดก็ตามนั้น มาตรการและกลไกดังกล่าวของกฎหมายระหว่างประเทศพึงกำหนดไว้ในเชิงหลักการ แต่การอนุวัติการของแต่ละรัฐให้เป็นมาตรการทางปฏิบัติเป็นอำนาจอธิปไตยและตามหลักกฎหมายภายใน ประเด็นความอ่อนไหวจึงอยู่ที่การปฏิบัติในการตรวจสุขภาวะของผู้เดินทางเพิ่มเติม การใช้มาตรการทางสาธารณสุขพิเศษเพิ่มเติม โดยเฉพาะประเด็นการทำหัตถการที่บาดเจ็บต่อผู้เดินทาง จะต้องได้รับความยินยอมอย่างชัดเจนจากผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในกรณีต่าง ๆ ที่รัฐภาคีจะพึงจะละเมิดต่อหลักการดังกล่าวมิได้

ทั้งนี้ ในส่วนการให้การรับรองเอกสารด้านสาธารณสุขจากรัฐภาคีอื่นใดนั้น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องที่กฎอนามัยระหว่างประเทศห้ามมิให้รัฐภาคีปฏิเสธการเข้าประเทศในกรณีที่ผู้เดินทางมีเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนหรือการให้ยาป้องกันโรคก็ดี หรือในกรณีที่ไม่มีเอกสารรับรองแต่รัฐภาคีเห็นว่าในการให้วัคซีนก็ดีหรือการให้ยาป้องกันโรคอื่นใดก็ดี รัฐภาคีจะต้องดำเนินการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพที่ได้รับรองจากองค์การอนามัยโลก[109] และภายหลังการได้รับวัคซีนดังกล่าว รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บุคคลที่ได้รับวัคซีนหรือยาป้องกันโรคจะต้องได้รับเอกสารรับรองการให้วัคซีนหรือยาป้องกันโรคระหว่างประเทศนั้น พันธกรณี

[109] Annex 6-1, 3 Vaccination, Prophylaxis and Related Certificates of the 2005 International Health Regulation

ดังกล่าวเป็นบทบาทของรัฐภาคีที่ต้องดำเนินการซึ่งรัฐภาคีสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีได้ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวหากรัฐภาคีสามารถดำเนินการได้ย่อมสามารถใช้ในการป้องกันต่อภาวะโรคระบาดระหว่างประเทศได้มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน

แต่กระนั้นก็ตาม ในประเด็นเรื่องความประสิทธิภาพในเชิงหลักการของพันธกรณีระหว่างประเทศดังที่อรรถาธิบายในเบื้องต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีมาตรฐานและมีศักยภาพเพียงพอต่อการใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่พึงต้องเข้าใจในความแตกต่างทางกายภาพและภูมิศาสตร์ของแต่ละดินแดนของรัฐภาคีนอกจากศักยภาพด้านความรู้และงบประมาณแล้ว ประเด็นการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่อาจเป็นประเด็นอ่อนไหวเกิดขึ้นได้นั้น กลับไปอยู่ที่ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศทางบกซึ่งเป็นบริเวณพื้นที่ติดต่อกับรัฐภาคีอื่นใดนั้น นอกจากจะมีช่องทางเข้าออกทางด่านพรมแดนระหว่างประเทศทางบกแล้ว ช่องทางเข้าออกตามธรรมชาติที่มิได้มีสถานะเป็นช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศตามกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศของรัฐภาคี มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขดังกล่าวยังไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎอนามัยระหว่างประเทศได้แท้จริงไม่ แม้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขของแต่ละประเทศจะมีกลไกตามหลักกฎหมายภายในอยู่แล้วก็ตาม แต่การใช้หลักการเฉพาะที่ใช้ในช่องทางเข้าออกระหว่างประวเทศทางบกที่เป็นพรมแดนทางธรรมชาติก็ยังอาจไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้ดีเท่าที่ควรจะเป็น อาจกล่าวได้ว่าการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวในช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศที่เป็นพรมแดนทางบกนั้นก็มีความยากในการปรับใช้มาตรการทางสาธารณสุขกับผู้เดินทางระหว่างประเทศได้เช่นกัน

4. บทสรุป

การพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขเกี่ยวกับเหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างระเทศที่อาจเกิดจากภาวะอันตรายด้านโรคระบาดจากคนสู่คนและสัตว์สู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็นข้อบทที่สามารถใช้เป็นมาตรการในการป้องกันภาวะการระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงข้ามพรมแดนได้จากผู้เดินทางระหว่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่เป็นกฎหมายภายในซึ่งใช้บังคับอยู่ของแต่ละรัฐภาคี ซึ่งมีทั้งบทบัญญัติที่ตราขึ้นก่อนที่กฎอนามัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 2005 จะมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2548 และที่มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภายในให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศก็ตาม

ทั้งนี้ มาตรการและกลไกทางกฎหมายและสาธารณสุขของกฎอนามัยระหว่างประเทศ ย่อมมีสถานะทางกฎหมายและใช้บังคับต่อรัฐภาคีได้ จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นการทั่วไปก็ดี มาตรการเฉพาะด้านในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดต่อระหว่างประเทศก็ดี โดยเฉพาะการประกาศให้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงเป็นภาวะฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ

ซึ่งต้องใช้ทั้งความร่วมมือจากรัฐภาคีในเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลการพิจารณา การรายงานการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่มีต่าง ๆ เพื่อช่วยในการแก้ไขภาวะโรคระบาดร้ายแรงซึ่งเป็นพันธกิจร่วมกันของทุกชาติสมาชิก โดยเฉพาะการใช้มาตรการและกลไกตามกฎหมายภายในต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน์ต่อผู้เดินทางระหว่างประเทศในประเด็นอ่อนไหวด้านต่าง ๆ แต่ทั้งนี้การจะปรับใช้พันธกรณีระหว่างประเทศก็ยังคงยึดโยงอยู่กับหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐภาคีเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐภาคีต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังมิให้การใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป้าประสงค์ที่มีเพื่อสุขภาวะที่ดีของมนุษยชาติร่วมกัน

อนึ่ง มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศจะมีผลสำเร็จบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นมาตรการเฝ้าระวัง ป้องกัน ตรวจสอบและตอบโต้ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขระหว่างประเทศได้จริงหรือไม่นั้น อาจกล่าวได้ว่าในท้ายที่สุดคงต้องขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมระหว่างประเทศ แนวนโยบายของรัฐ โครงสร้างคณะกรรมการระดับชาติและระดับกลาง โดยเฉพาะในเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางระดับชาติและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาทิ การจัดตั้งหน่วยงานระดับชาติและระดับท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบก็ดี การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลการใช้มาตรการทางสาธารณสุขต่อผู้เดินทาง การกำจัดพาหะนำโรค การฉีดวัคซีน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการกำจัดโรค ทั้งในส่วนของการใช้มาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขที่ต้องใช้กับเรือ อากาศยานและด่านพรมแดนทางบกในฐานะที่เป็นช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศก็ตาม แม้แนวทางที่ดีในกรอบความร่วมมือของรัฐภาคีร่วมกันควรจะใช้วิธีการออกกฎหมายรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศทั้งฉบับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าแนวทางในการออกกฎหมายอนุวัติการได้ครบถ้วนสมบูรณ์ และมีข้อดีที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ง่ายไม่กระจัดกระจายในการหยิบยกข้อกฎหมายมาบังคับใช้เหตุการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศที่อาจเกิดจากภาวะอันตรายด้านโรคติดต่อจากคนสู่คนและจากสัตว์สู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ ย่อมส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถดำเนินการได้โดยง่ายแก่ผู้ปฏิบัติที่จะหยิบยกมาตรการทางกฎหมายและสาธารณสุขเพื่อนำไปปฏิบัติ อีกทั้งมีระบบกฎหมายสาธารณสุขที่กำหนดขั้นตอนวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อใช้ต่อการปฏิบัติการดังกล่าว

แต่ก็ด้วยเหตุที่รัฐภาคีแต่ละรัฐต่างมีแนวทางการพัฒนาระบบและกลไกทางสาธารณสุขที่มีความแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันด้านความผาสุกของสุขภาวะของประชากรโลกย่อมต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสำคัญโดยเฉพาะประเด็นหลักในการสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันและควบคุมโรคระบาดระหว่างประเทศโดยเฉพาะในด้านโรคติดต่อจากคนสู่คนและสัตว์สู่คน ณ ช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศเป็นหลักการที่รัฐภาคีทุกชาติควรตระหนักและให้ความสำคัญร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎอนามัยระหว่างประเทศ และไม่เป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ อันนำมาซึ่งความรับผิดชอบของรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้โดยที่ไม่ควรจะเป็น

5. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงสาธารณสุข, **กฎอนามัยระหว่างประเทศ พ.ศ. 2548 International Health Regulations (IHR2005) วาระความมั่นคงทางสุขภาพของโลก Global Health Security Agenda (GHSA)**, วันที่เข้าถึงข้อมูล 2 กุมภาพันธ์ 2563, จาก http://www.boe.moph.go.th/files/meeting/IHR2015/2.pdf

เกียรติพร อำไพ, งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง "**กลไก แนวทางการผลักดันแผนพัฒนางาน IHR ในประเด็นที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือต้องใช้กฎหมาย**" เสนอสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558.

Cohen, E., Andone, D. and Tinker, B. **US Government Declares the Novel Coronavirus a Public Health Emergency and Suspends Entry for Foreign Nationals Who Visited China**, CNN, January 31, 2020, Retrieved 30 January 2020, From https://edition.cnn.com/2020/01/31/health/us-coronavirus-friday/index.html

Fidler, D. P. and Gostin, L. O. "The New International Health Regulations: An Historic Development for International Law and Public Health," **Maurer School of Law, Indiana University** 34 (1) (Spring, 2006): 85-94, Retrieved May 15, 2008, form https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16489987

Fleming, M. "Combating the Spread of Disease: The International Health Regulations," **Columbia Journal of Transnational Law** 50 (3) (2012): 805-825.

Gostin, L. O. "International Infectious Disease Law: Revision of the World Health Organization's International Health Regulations," **The Journal of the American Medical Association** (July 2004): 2263-2627. Retrieved 2 February 2020, From http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/291/21/2623

Greenwell, F and Salentine, S. **Health Information System Strengthening: Standards and Best Practices for Data Sources** (University of North Carolina: Chapel Hill, 2018), Retrieved 2 February 2020, From https://www.measureevaluation.org/resources/publications/tr-17-225/at_download/document

Steven, T. and Churchill, R. E. **Principles and Practice of Public Health Surveillance.** New York: Oxford University Press, 2000.

United Nations (UN), **Sustainable Development Goals: Goal 3 Ensure Healthy Lives and Promote Well-Being for All at All Ages**, https://www.un.org/sustainabledevelopment/health/

World Health Organization (WHO), **Glossary of Globalization, Trade and Health Terms**, Retrieved May 15, 2008, form http://www.who.int/trade/glossary/en/

World Health Organization (WHO), **International Health Regulations (2005): Areas of Work for Implementation** (World Health Organization: Lyon, France, 2007), Retrieved 30 January 2020, from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69770/WHO_CDS_EPR_IHR_2007.1_eng.pdf;jsessionid=E3EB2EEB0CCC229544F1FC3733828B53?sequence=1

World Health Organization (WHO), **International Health Regulations 2005: Guidance For National Policy-Makers and Partners 3** (2005), Retrieved May 15, 2008, form http://www2.wpro.who.int/NR/rdonlyres/61AE8DBE-4C7E-43F8867EB21C35530IF2/0/IHRbooklet.pdf.

World Health Organization (WHO), **International Health Regulations (2005): Areas of Work for Implementation.** World Health Organization: Lyon, France, 2007. Retrieved 30 January 2020, from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69770/WHO_CDS_EPR_IHR_2007.1_eng.pdf;jsessionid=E3EB2EEB0CCC229544F1FC3733828B53?sequence=1

World Health Organization (WHO), **Minimizing Health Risks at Airports, Ports and Ground Crossings,** Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/activities/minimizing-health-risks-at-airports-ports-and-ground-crossings

World Health Organization (WHO), **Notification and other reporting requirements under the IHR (2005) IHR Brief No. 2: New Scope and Notification Requirements,** Retrieved 2 February 20202, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_2_en.pdf?ua=1

World Health Organization (WHO), **Notification and Other Reporting Requirements under the IHR (2005) IHR Brief No. 2: Assessment and Notification of Events according to Decision Instrument Criteria,** Retrieved 2 February 20202, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_2_en.pdf?ua=1

World Health Organization (WHO), **Points of entry under the IHR (2005) IHR Brief No. 3**, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_3_en.pdf?ua=1

World Health Organization (WHO), **Points of entry under the IHR (2005) IHR Brief No. 3: Roles for Competent Authorities and Conveyance Operators**, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihr_brief_no_3_en.pdf?ua=1

World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV),** 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To All Countries,** Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

World Health Organization (WHO), Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To the Global Community, Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

World Health Organization (WHO), **Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV): To All Countries,** Retrieved 30 January 2020, from https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)

World Health Organization (WHO), **Strengthening health security by implementing the International Health Regulations (2005): About IHR**, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/about/en/

World Health Organization (WHO), **Strengthening health security by implementing the International Health Regulations (2005): About IHR**, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/about/en/

World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005):** A Global System for Alert and **Response,** Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/alert_and_response/en/

World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005):** Country Capacity Strengthening, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/alert_and_response/en/

World Health Organization (WHO), **Strengthening Health Security by Implementing the International Health Regulations (2005):** IHR procedures and implementation, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/procedures/en/

World Health Organization (WHO), **The International Health Regulations (2005) IHR Brief No. 1: A Critical Contribution to International Health Security**, Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/ihr/publications/ihrbrief1en.pdf?ua=1

World Health Organization (WHO), **What are the International Health Regulations?,** Retrieved 2 February 2020, From https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-are-the-international-health-regulations-and-emergency-committees

World Health Organization (WHO), **What are the International Health Regulations and Emergency Committees?**, 19 December 2019, Retrieved 30 January 2020, From https://www.who.int/news-room/q-a-detail/what-are-the-international-health-regulations-and-emergency-committees

ความท้าทายของการปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชน เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

กฤษฎากร ว่องวุฒิกุล*

บทคัดย่อ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่มนุษย์ในปัจจุบันกำลังเผชิญอยู่และร่วมกันหาทางออก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นภัยคุกคามที่ใหญ่หลวงต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนได้เต็มบริบูรณ์ แม้จะมีความพยายามต่าง ๆ จากหลากหลายองค์กรที่จะเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของสิทธิมนุษยชนให้เข้ากับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่การปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนในบริบทดังกล่าวอาจต้องเผชิญกับความท้าทายบางประการ บทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอประเด็นความท้าทายดังกล่าวซึ่งประกอบไปด้วย 1) ความท้าทายเรื่องการกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภูมิอากาศ 2) ความท้าทายเรื่องการปรับใช้สิทธิมนุษยชนนอกดินแดน 3) ความท้าทายเรื่องการหยั่งทราบความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผล นอกจากนั้นแล้วบทความจะได้อภิปรายถึงสิทธิมนุษยชนในความตกลงปารีสที่เป็นความหวังใหม่ของมวลมนุษยชาติในการหาทางออกให้กับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจะได้เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับรัฐในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ, สิทธิมนุษยชน, เขตอำนาจนอกดินแดน, สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : allerdings60@hotmail.com

The Chalellenges in the Application of Human Rights Law in Tackling Climate Change

Krisdakorn Wongwuthikun*

Abstract

Climate change poses serious threat to humankind in which all human beings are facing with this problem. As well, climate change negatively affects the full enjoyment of a wide range of human rights. Even though there have been attempts from various organisations to make connection between human rights and climate change, the application of human rights in climate change context is not without challenges. This article has its objectives to clarify those challenges which can be distinguished into three issues, 1. Challenges in the identification of the right to a healthy environment in the context of climate change 2. Challenges in the extraterritorial application of human rights in the context of climate change 3. Challenges in ascertaining the causal relationships of climate change. In addition, this article will explain how human rights are incorporated in the newly-adopted Paris Agreement. By the end of this article, some practicable and appropriate recommendations for States to prevent the violation of human rights will be proposed.

Keywords: Climate change, Human rights, Extraterritoriality, Right to healthy environment

* School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: allerdings60@hotmail.com

1. บทนำ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ที่มนุษย์ในปัจจุบันกำลังเผชิญอยู่และร่วมกันหาทางออก คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)) ได้รายงานถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกเพิ่มขึ้น 1.5 ถึง 2 องศาเซลเซียส ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล การเพิ่มขึ้นของความรุนแรงของสภาพอากาศ ก่อให้เกิดภัยแล้ง และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของอากาศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นภัยคุกคามที่ใหญ่หลวงต่อการอุปโภค (enjoyment) สิทธิในชีวิต สุขภาพ อาหาร น้ำ และที่อยู่อาศัย[1] รัฐพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตั้งแต่มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ มาตรการทางการเมือง มาตรการทางสังคม และมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายเองก็มีความหลากหลายเช่นเดียวกัน เช่น กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ รวมไปถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่บทความฉบับนี้มุ่งอภิปรายและนำเสนอปัญหา

กระแสธารของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมนั้นมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่การประชุมที่กรุงริโอ เดอ จาเนโร แม้ความพยายามแรกเริ่มขององค์การสหประชาชาติในเรื่องนี้จะล้มเหลว กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1994 รัฐไม่รับร่างปฏิญญาเกี่ยวกับหลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม (Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment)[2]

ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางเป็นระยะเวลากว่าทศวรรษนับตั้งแต่ ค.ศ. 2005 เป็นต้นมา ชาวอินูอิตเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มแรกที่หยิบยกประเด็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมาธิการสิทธิแห่งรัฐอเมริกา (Inter-American Human Rights Commission)[3] มีการบรรยายถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อสิ่งแวดล้อมในอาร์ติกว่าเกิดจากการงดเว้นของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ไม่ลดการมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดสภาวะโลกร้อน และถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาวอินูอิต อย่างไรก็ตามคณะกรรมาธิการได้ปฏิเสธที่จะพิจารณาคำร้อง แต่ก็ถือได้ว่าชาวอินูอิตได้นำสิทธิมนุษยชนเข้ามาสู่บริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นครั้งแรก สองปีต่อมาตัวแทนจากรัฐกำลังพัฒนาที่เป็นหมู่เกาะขนาดเล็กได้ร่วมกันรับรองปฏิญญามาเล่าว่าด้วยมิติด้านมนุษย์ของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก (Malé

---

[1] IPCC, Global Warming of 1.5 °c (2018).

[2] ECOSOC, Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment, in Human Rights and the Environment, Final Report (1994) UN Doc E/CN 4/Sub 2/1994/9.

[3] Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States (7 Dec. 2005), <www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionICC.pdf>.

Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change)[4] ซึ่งถือได้ว่าเป็นแถลงการณ์ระดับระหว่างรัฐฉบับแรกที่ยืนยันว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีนัยสำคัญต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนได้เต็มบริบูรณ์ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2008 ประชาคมระหว่างประเทศได้เห็นความเคลื่อนไหวครั้งแรกของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ได้แสดงท่าทีว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นภัยคุกคามต่อมนุษย์และสังคมทั่วโลก[5] ในเดือนมกราคมปีถัดมาสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ได้ออกรายงานว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิมนุษยชนที่แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้คุกคามการอุปโภคสิทธิมนุษยชนประเภทต่าง ๆ อย่างไร OHCRH เน้นย้ำถึงความเชื่อมโยงถึงสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “ในขณะที่สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระดับสากลไม่ได้อ้างถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและที่ดีเป็นการเฉพาะ คณะกรรมการสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN human rights treaty bodies) ต่างรับรองความเชื่อมโยงอย่างสำคัญระหว่างสิ่งแวดล้อมและการทำให้สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่น สิทธิในชีวิต สุขภาพ อาหาร น้ำ และที่อยู่อาศัย เป็นจริงขึ้นมาได้”[6] และได้สรุปว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการปกป้องสิทธิมนุษยชน[7]

ในระบอบของกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเองได้มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้เช่นกัน โดยในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศสมัยที่ 16 (COP 16) ในปี ค.ศ. 2010 ได้ยอมรับว่า รัฐภาคีควรเคารพสิทธิมนุษยชนในการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทั้งหมด[8] ต่อมาผู้รายงานพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติเองได้จัดทำรายงานว่าด้วยผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิทธิมนุษยชน ยิ่งไปกว่านั้นในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2014 ผู้รายงานพิเศษทั้งหมดได้ร่วมกันออกแถลงการณ์เพื่อเรียกร้องให้ภาคีแห่งกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) บรรจุภาษาที่ใช้อยู่ในวงวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ตัวบทของความตกลงฉบับใหม่ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งได้กลายมาเป็นอารัมภบทของความตกลงปารีสในเวลาต่อมา[9] ในระดับรัฐมีการเพิ่มขึ้นของจำนวนคดีที่อาศัยฐานของสิทธิมนุษยชนและ

---

[4] Daniel Magraw and Kristina Wienhöfer, ‘The Malé Formulation of the Overarching Environmental Human Right’, Appendix A, in *The Human Right to a Healthy Environment*, edited by John H. Knox and Ramin Pejan (Cambridge: Cambridge University Press 2018), 233-35.

[5] Human Rights Council, Resolution 7/23, Human Rights and Climate Change, A/HRC/RES/7/23.

[6] OHCHR, **Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights**, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (2009) para 18.

[7] Ibid.

[8] UNFCCC, Decision 1/CP.16, para. 8, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (2007).

[9] **Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment: Focus Report on Human Rights and Climate Change** (2014), <www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/ClimateChange.aspx>.

สิทธิตามรัฐธรรมนูญในการฟ้องร้อง เช่น ประเทศโคลอมเบีย ปากีสถาน และสหรัฐอเมริกา คำวินิจฉัยที่สำคัญที่สุด ณ ปัจจุบัน คือ คดี *Netherlands v. Urgenda*[10] ที่ศาลอุทธรณ์ของประเทศเนเธอร์แลนด์ได้วินิจฉัยว่ารัฐบาลของประเทศเนเธอแลนด์ละเมิดพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights) ด้วยการไม่ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์โดยเร็ว

สมควรกล่าวสรุปในเบื้องต้นก่อนในประเด็นคำถามที่ว่า เหตุใดเรื่องการปกป้องสิ่งแวดล้อมจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมส่งผลต่อชีวิต สุขอนามัยชีวิตส่วนตัว และทรัพย์สินของมนุษย์ มากกว่าที่จะส่งผลต่อรัฐหรือสิ่งแวดล้อมของโลก ดังนั้นมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนจึงมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างชัดเจน สิทธิมนุษยชนยังช่วยให้คุณภาพทางด้านสิ่งแวดล้อมมีมาตรฐานที่สูงขึ้น เนื่องจากรัฐมีพันธกรณีในการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมมลพิษซึ่งกระทบต่อสุขอนามัยชีวิตส่วนตัว และสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ นอกจากนั้นสิทธิมนุษยชนยังช่วยในการประกันว่าความมั่นคงทางด้านอาหารและน้ำจะได้รับการเอาใจใส่ภายใต้กรอบในทางกฎหมาย กฎหมายสิทธิมนุษยชนยังเกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐในบริบทที่ว่า รัฐมีความรับผิดชอบโดยตรงหากรัฐไม่กำกับดูแลหรือควบคุมความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม แม้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของบริษัทก็ตาม อีกทั้งรัฐยังต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเข้าถึงความยุติธรรม และบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมและคำพิพากษาของศาล[11]

แม้รัฐและองค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่การปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนในบริบทนี้ ต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ บทความฉบับนี้จะได้หยิบยกเพียงบางประเด็นปัญหาขึ้นมาอภิปราย ซึ่งประกอบไปด้วย 1) ความท้าทายเรื่องการกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 2) ความท้าทายเรื่องการกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3) ความท้าทายเรื่องการปรับใช้สิทธิมนุษยชนนอกดินแดน 4) ความท้าทายเรื่องการหยั่งทราบความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผล 5) ความหวังใหม่ในความตกลงปารีส ซึ่งผู้เขียนจะได้อภิปรายโดยลำดับต่อไป

[10] **State of the Netherlands v. Urgenda Foundation**, No. 200.178.245/01 (The Hague Court of Appeal, 2018)

[11] Alan Boyle, 'Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights' (2019) 67 ICLQ 759, 765.

2. ความท้าทายเรื่องการกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ในการศึกษาเชิงวิเคราะห์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 2011[12] ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวเอาไว้ 3 ประการ ประการแรก สิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไข (precondition) ของการอุปโภคสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง สิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องมือ (tools) ในการจัดการกับประเด็นทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในเชิงกระบวนการและเนื้อหา ประการที่สามได้บูรณาการสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันภายใต้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และในรายงานฉบับนี้ยังได้เรียกร้องให้คนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (human right to a healthy environment)[13] เป็นที่ถกเถียงกันในวงวิชาการว่ามนุษย์มีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีหรือไม่ ในปัจจุบันนั้นได้มีองค์กรตุลาการยืนยันถึงสิทธิดังกล่าวแล้ว ซึ่งเป็นความเห็นที่น่าสนใจและสมควรหยิบยกขึ้นมาอภิปรายเพราะเป็นความเห็นของศาลล่าสุดที่นักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชนต่างเห็นตรงกันว่าได้ให้ความกระจ่างในเรื่องสถานะของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ในความเห็นเชิงปรึกษาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน (Advisory Opinion on Environmental and Human Rights)[14] ศาลระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Court of Human Rights) โดยในวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2016 ประเทศโคลอมเบียได้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลให้ความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตของอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The American Convention on Human Rights) ในบริบทของการปกป้องสิ่งแวดล้อม ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในชีวิต และ personal integrity รวมไปถึงสิทธิต่าง ๆ ที่รับรองโดยองค์การของรัฐอเมริกัน (Organisation of American States) (OAS) และตราสารระดับภูมิภาคว่าด้วยการปกป้องสิ่งแวดล้อมทางทะเล[15] ซึ่งประเทศโคลอมเบียได้ห่วงกังวลถึงการเสื่อมโทรมอย่างร้ายแรงของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและมนุษย์ในภูมิภาคแคริบเบียน (Wider Caribbean Region) ซึ่งเกิดจากการกระทำและการงดเว้นของรัฐที่มีชายฝั่งติดกับทะเลแคริเบียน เนื่องจากมีการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคขนาดใหญ่[16] กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐชายฝั่งดำเนินอยู่ซึ่งถูกกล่าวหาว่าส่งผลกระทบต่อ Colombian Archipelago of San André, Providencia และ Santa Catalina เช่น การสำรวจและการแสวงประโยชน์จากปิโตรเลียม การขนส่งไฮโดรคาร์บอนทางเรือ และการสร้างและซ่อมบำรุงท่าเทียบเรือและ

[12] OHCHR, *Analytical Study on the Relationship between Human Rights and the Environment*, UN Doc A/HRC/19/34 (2011) paras 2, 6-9.

[13] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 12.

[14] Ibid.

[15] The Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region (adopted 24 March 1983, entered into force 11 October 1986) 1506 UNTS 25974.

[16] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 7

การขุดคลองเพื่อการเดินเรือขนส่งสินค้า[17] ประเทศโคลอมเบียได้ร้องขอต่อศาลเพื่อให้ความเห็นว่า (1) บุคคลที่อยู่นอกดินแดนของรัฐจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐหรือไม่ หากบุคคลนั้นอยู่ในพื้นที่การใช้บังคับของความตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐนั้นเป็นภาคี (2) การสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลของรัฐอื่นไม่สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือไม่ (3) อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ รวมไปถึงที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และการร่วมมือกับรัฐที่อาจได้รับผลกระทบหรือไม่[18] ในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2017 ศาลได้ให้ความเห็นเชิงปรึกษา ศาลยอมรับว่าการพิจารณาของศาลนั้นถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้พิจารณาเรื่องพันธกรณีของรัฐที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นที่จะต้องปกป้องสิ่งแวดล้อมภายใต้อนุสัญญาอเมริกา ศาลได้ยืนยันถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี (right to a healthy environment) ในฐานะที่เป็นสิทธิโดยธรรมชาติของสิทธินั้นเอง มีอิสระไม่ขึ้นอยู่กับสิทธิอื่น ๆ โดยศาลใช้คำว่า derecho autónomo หรือ autonomous right สิทธินี้ช่วยในการปกป้องคุ้มครององค์ประกอบของสิ่งแวดล้อม เช่น ป่าไม้ แม่น้ำ ทะเล และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เป็นผลประโยชน์ทางกฎหมายในตัวมันเอง แม้ว่าจะไม่ปรากฏความแน่นอนหรือหลักฐานของความเสี่ยงต่อปัจเจกบุคคลก็ตาม[19] และยังได้ยืนยันต่อไปอีกว่า สิทธิมนุษยชนหลายประการมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดจากการที่สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ดังนั้น รัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทางด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่จะต้องเคารพและประกันสิทธิมนุษยชนดังกล่าว[20] ศาลพยายามแจกแจงสารัตถะของสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยยึดโยงกับองค์ประกอบที่คณะทำงานเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติตามพิธีสารซันซัลวาดอร์ (San Salvador Protocol) ได้กำหนดเอาไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ประกันว่าบุคคลทุกคนจะมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ
2. ประกันว่าบุคคลทุกคนจะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน
3. สนับสนุนการปกป้องสิ่งแวดล้อม
4. สนับสนุนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
5. สนับสนุนการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม[21]

ศาลตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าพันธกรณีเชิงเนื้อหาและพันธกรณีเชิงกระบวนการมีที่มาจากหน้าที่ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยศาลให้ความสนใจอย่างมากกับ สิทธิในชีวิตและ personal integrity ซึ่งเป็นสิทธิในเชิงเนื้อหา ส่วนพันธกรณีเชิงกระบวนการ ได้แก่ 1. พันธกรณี

---

[17] Request for an Advisory Opinion Presented by the Republic of Colombia Concerning the Interpretation of Articles 1(1), 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights, 14 March 2016, at 21.

[18] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 3.

[19] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 62.

[20] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 55.

[21] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 60.

ของรัฐในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (environmental impact assessment) และนำข้อมูลที่ได้จากการประเมินมาเปิดเผยต่อสาธารณะ 2. พันธกรณีในการอนุญาตให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมถึงการปกป้องสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และการรวมกลุ่ม 3. พันธกรณีในการจัดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายสามารถเข้าถึงการเยียวยาได้ ในระดับระหว่างประเทศนั้นรัฐมีพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้แก่ การประเมินและการแจกจ่ายข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยที่ผ่านมานั้นรัฐได้ประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนสภาพภูมิอากาศในแง่มุมทางด้านวิทยาศาสตร์ สังคม-เศรษฐกิจ และระบบธรรมชาติผ่านทาง IPCC และยังได้กล่าวถึงหนทางในการลดโลกร้อนและการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ IPCC ได้จัดพิมพ์รายงานโดยละเอียดเพื่อสรุปองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และทางด้านเทคนิคต่อประชาชน รวมไปถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในระดับภายในประเทศ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องประเทินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและให้ข้อมูลต่อสาธารณะ ตามมาตรา 6 (a) UNFCCC และ มาตรา 12 แห่งความตกลงปารีส[22] โดยรัฐจะต้องประเมินผลกระทบทางด้านสภาพภูมิอากาศของโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของคน รวมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาเชื้อเพลิงฟอสซิล โรงไฟฟ้าแห่งใหม่ และมาตรฐานของเชื้อเพลิงของยานพาหนะ

อาจกล่าวได้ว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีที่ศาลได้ให้ความเห็นไว้มีความเกี่ยวข้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ศาลได้ตรวจสอบแถลงการณ์ที่ออกโดยองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงแถลงการณ์ที่ออกโดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การของรัฐอเมริกัน (The Organization of American State's General Assembly)[23] และคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน[24] และได้ข้อสรุปว่า ผลร้ายของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ[25] ศาลตั้งข้อสังเกตว่าการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมสามารถส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุปโภคสิทธิในเชิงเนื้อหา (เช่น สิทธิในชีวิต สุขภาพ ทรัพย์สิน บูรณภาพของบุคคล) และสิทธิในเชิงกระบวนการซึ่งสนับสนุนการสร้างนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมให้ดียิ่งขึ้น (เช่น สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่ม เสรีภาพในข้อมูล การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ)[26]

ความเห็นของศาลนั้นมีนัยสำคัญในแง่มุมของกฎหมายว่าด้วยเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศดังนี้ ประการแรก การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นส่งผลให้รัฐต้องเคารพสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งสิทธินี้ศาลเห็นว่าเป็นสิทธิที่สามารถยกขึ้นเพื่อฟ้องร้องต่อศาลได้ (enforceable right) ประการที่สอง ศาลเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อสิทธิในเชิงเนื้อหาและสิทธิในเชิงกระบวนการ ซึ่งเป็นการ

[22] UNFCCC, Art. 6(a); Paris Agreement, art 12.

[23] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 49.

[24] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 54.

[25] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 47

[26] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 64

ยืนยันสิ่งที่ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมได้เคยกล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศคุกคามการอุปโภคสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มบริบูรณ์ และสมควรที่จะกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นเป็นภัยคุกคามที่ใหญ่ที่สุดต่อสิทธิมนุษยชนในศตวรรษที่ 21 ประการที่สามศาลได้กล่าวถึงผลกระทบของการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธินี้จะต้องทำความเข้าใจอย่างครอบคลุมและอย่างเป็นองค์รวม โดยปราศจากลำดับชั้นของสิทธิ และสามารถยกขึ้นเพื่อฟ้องร้องต่อศาลได้ ในกรณีใด ๆ ที่มีการเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา[27]

3. ความท้าทายเรื่องการปรับใช้สิทธิมนุษยชนนอกดินแดน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้นแต่ส่งผลในระดับโลก ปัญหาที่สำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่ารัฐที่เป็นผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกมีหน้าที่ในการบรรเทาความเสี่ยงต่อความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นกับพลเมืองของตนหรือไม่ แต่ประเด็นปัญหาคือรัฐมีความรับผิดชอบในการปกป้องคนของรัฐอื่นด้วยหรือไม่ เช่น รัฐหมู่เกาะที่ดินแดนได้จมลงสู่ใต้ท้องทะเลสามารถฟ้องร้องให้รัฐใดเป็นผู้รับผิดชอบ ในความเห็นของ OHCHR รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ละเว้นจากการเข้าไปแทรกแซงการอุปโภคสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่น ดำเนินการตามขั้นตอนผ่านการให้ความช่วยเหลือในระดับระหว่างประเทศและการร่วมมือกัน โดยขึ้นอยู่กับทรัพยากร นอกจากนั้นแล้วยังต้องอำนวยความสะดวกในการเติมเต็มสิทธิมนุษยชนในรัฐอื่น รวมไปถึงการบรรเทาสาธารณภัย การให้ความช่วยเหลือกรณีฉุกเฉิน และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น[28]

โดยหลักแล้วสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนนั้นต้องการให้รัฐภาคีเคารพสิทธิและเสรีภาพของทุกคนภายใต้ดินแดนของตนหรือที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจ[29] ประเด็นคือกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นมีขอบเขตของการปรับใช้นอกดินแดนได้หรือไม่ (extraterritorial application) กล่าวคือ รัฐที่ไม่ได้ควบคุมให้กิจกรรมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐตนจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและส่งผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อยู่ในรัฐอื่นจะต้องมีความรับผิดในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในรัฐอื่นหรือไม่ โดยใช้ฐานคิดทางกฎหมายใด ในกรณีนี้หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือการปรับใช้สิทธิมนุษยชนนอกดินแดน โดยปกติแล้วการปรับใช้สิทธิมนุษยชนนอกดินแดนนั้นจะเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐใช้เขตอำนาจหรือมีอำนาจควบคุมเหนือบุคคลหรือดินแดนอื่น[30] แต่อย่างไรก็ตามในกรณีของมลพิษข้ามพรมแดนนั้นมีลักษณะที่แตกต่าง

---

[27] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 57

[28] OHCHR (2009) Report paras 86 and 99.

[29] ICCPR, Art 2 (1966).

[30] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion* (2004) ICJ Rep 136, paras 109, 112; *Application of the International Convention on the Elimination of All*

ออกไป เนื่องจากรัฐควบคุมกิจกรรมที่เป็นอันตรายที่เกิดขึ้นภายในดินแดนของตนเท่านั้น ความรับผิดชอบของรัฐจึงไม่ได้ขยายไปครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่นอกดินแดนที่ได้รับความเสียหาย กรณีของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเพราะมีรัฐจำนวนมากที่มีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อนและมีความยุ่งยากในการหยั่งทราบความเชื่อมโยงของการกระทำของรัฐและเหยื่อที่ได้รับความเสียหาย

ในประเด็นที่ว่าหากรัฐก่อให้เกิดความเสียหายข้ามพรมแดนและส่งผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนในรัฐอื่น รัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายจะมีความรับผิดอะไรต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐอื่นหรือไม่ มีกรณีที่เกิดขึ้นในแถบละตินอเมริกา รัฐ ในประเด็นนี้ศาลได้เปลี่ยนทัศนะซึ่งแตกต่างไปจากหลักการทั่วไปที่ว่า ปัจเจกบุคคลหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจะต้องพิสูจน์ว่าตนตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective control) ของรัฐที่ถูกกล่าวอ้างว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นไปได้ยากยิ่งในการที่จะกระทำเช่นนั้น และศาลยังได้เสนอแนวทางในการจัดการกับปัญหาเรื่องการปะทะกันระหว่างหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนและผลกระทบข้ามพรมแดนของความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่มีต่อสิทธิของประชาชนที่อยู่ในประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศที่อยู่ไกลออกไป ศาลเริ่มการให้ความเห็นว่า วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของอนุสัญญาอเมริกันไม่ได้จำกัดเฉพาะข้อความคิดเรื่องดินแดนของชาติ แต่ยังครอบคลุมไปถึงข้อความคิดที่กว้างขึ้นซึ่งรวมถึงรูปแบบของการใช้เขตอำนาจนอกดินแดนของรัฐอีกด้วย[31]

ศาลได้ใช้แนวทางใหม่ คือ ภายใต้ความมุ่งหมายของอนุสัญญาอเมริกัน เมื่อความเสียหายข้ามพรมแดนได้เกิดขึ้นซึ่งกระทบต่อสิทธิที่รับรองในอนุสัญญาอเมริกัน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธินั้นจะตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐต้นกำเนิด (กล่าวคือ รัฐที่ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้น) หากมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างเหตุการณ์ที่มีต้นกำเนิดจากดินแดนของรัฐนั้นและความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่อยู่นอกดินแดนของรัฐต้นกำเนิด[32] รัฐซึ่งดินแดนของตนหรือดินแดนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอันกิจกรรมได้กระทำลงมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในสถานะที่จะป้องกันความเสียหายข้ามพรมแดนซึ่งส่งผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลที่อยู่นอกดินแดนของตน[33] การที่ศาลมีความเห็นเช่นนี้เท่ากับว่าการที่ศาลได้กำหนดฐานของการมีเขตอำนาจของรัฐขึ้นใหม่ โดยเชื่อมโยงกับสาเหตุของการกระทำหรือการงดเว้นที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐและการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ณ ดินแดนอื่น ซึ่งแตกต่างไปจากหลักการใช้เขตอำนาจนอกดินแดนที่แต่เดิมนั้นยึดถือการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือดินแดนหรือบุคคลอันเป็นหลักการที่ศาลสิทธิมนุษยชนเคยวินิจฉัยเอาไว้

Forms of Racial Discrimination (Georgia v Russian Federation), Provisional Measures Order (2008) ICJ Rep 386, para 109.

[31] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 41

[32] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 101

[33] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 102

ดังนั้น การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือดินแดนหรือปัจเจกบุคคลจึงไม่ใช่เงื่อนไขของการมีเขตอำนาจในกรณีนี้ แต่เงื่อนไขที่สำคัญคือการมีความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมายและการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเหนือกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในดินแดนของตนเท่านั้น อย่างไรก็ตามความเห็นของศาลสอดรับกับความเห็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่ได้เคยแนะนำไว้ ทั้งจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและผู้รายงานพิเศษว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม[34] ถือได้ว่าความเห็นของศาลนั้นได้วางหลักการสำคัญของการนำเรื่องสิ่งแวดล้อมที่มีองค์ประกอบของการข้ามพรมแดนเข้าสู่ศาลด้านสิทธิมนุษยชนและได้เชื่อมโยงเขตอำนาจนอกดินแดนกับพันธกรณีในการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนเข้าด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าศาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติเรื่องความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างเหตุกับผลเสียหายที่เกิดขึ้น (causal link) ซึ่งในกรณีคือระหว่างการกระทำหรือการงดเว้นของรัฐและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม[35] ซึ่งอาจจะต้องรอศาลในคดีหลังขยายเนื้อหาสาระของประเด็นนี้ต่อไป แต่อย่างน้อยที่สุดความเห็นของศาลได้แสดงให้เห็นว่าประชาชนในละตินอเมริกาที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้

4. ความท้าทายเรื่องการหยั่งทราบความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างเหตุกับผลเสียหายที่เกิดขึ้น

ในกฎหมายระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นความห่วงใยร่วมกันของมนุษยชาติ (common concern of humanity)[36] ซึ่งหมายถึงรัฐทุกรัฐต่างมีความชอบธรรมที่จะห่วงใยในเรื่องนี้ ในรายงานฉบับแรกของ OHCHR ได้ระบุว่า “ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมีนัยอย่างชัดเจนต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชน แต่ยังไม่มีความชัดเจนนักว่า ผลกระทบเช่นว่านั้นจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแง่ของกฎหมายโดยเคร่งครัด”[37] รายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงการเสื่อมโทรมลงของสิ่งแวดล้อมซึ่งมีที่มาจากหลากหลายสาเหตุ และความยุ่งยากในการชี้เฉพาะว่ารัฐใดรัฐหนึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหา OHCHR ระบุว่าแทบเป็นไปไม่ได้เลยที่จะคลี่คลายความซับซ้อนของความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะและผลกระทบที่เกิดขึ้น[38] นอกจากนั้น ผลกระทบของโลกร้อนมักเป็นการคาดคะเนเกี่ยวกับผลที่จะเกิดในอนาคต ในขณะที่โดยปกติแล้วการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นหลังจากความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว[39] ควรตั้งเป็นข้อสังเกตว่ารายงานที่ออกในปี ค.ศ. 2009 นั้น อาจจะคาดไม่ถึงว่าความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในปัจจุบันนั้น

---

[34] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, paras 54, 55, 67

[35] Harlan Cohen, ‘Advisory Opinion on the Environment and Human Rights’ (2018) 112 American Journal of International Law 460, 465.

[36] UNFCCC, Preamble, 1st recital (1992).

[37] OHCHR, Report on Climate Change and Human Rights, UN Doc A/HRC/10/61 (2009) para 70.

[38] Ibid

[39] Ibid

ก้าวไกลถึงขนาดที่สามารถสืบย้อนได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการก่อให้เกิดโลกร้อนและความเสียหายได้ไม่ยากแล้ว

ในความเห็นเชิงปรึกษาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนของศาลระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจ ศาลได้อธิบายถึงลักษณะของพันธกรณีของรัฐที่เกิดจากสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิทธิอื่น ๆ แม้ว่าหลักกฎหมายระหว่างประเทศจะถูกท้าทายด้วยความยากลำบากในการค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และผลหรือความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ศาลได้เน้นที่หน้าที่ของรัฐและพันธกรณีที่เรียกว่าพันธกรณีที่ต้องการให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่จำเป็นต้องมุ่งบรรลุให้เกิดผลที่ต้องการ (obligation of conduct) มากกว่าการเน้นที่การเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมีนัยสำคัญว่าสิทธิมนุษยชนอาจถูกหยิบยกขึ้นก่อนที่ความเสียหายที่จะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจะเกิดเป็นรูปธรรมขึ้น เป็นการเปลี่ยนมโนทัศน์จากการหาความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำหรือการงดเว้นและผลของการกระทำซึ่งก็คือความเสียหายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นการตรวจสอบว่ารัฐได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่แทน

ศาลได้อ้างถึงคดี *Pulp Mills* ที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ตัดสินไว้ในปี ค.ศ. 2010 เกี่ยวกับเรื่องหน้าที่ในการใช้ความระมัดระวัง (obligation of due diligence) โดยศาลกล่าวว่า รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อปกป้องและสงวนไว้ซึ่งการอุปโภคสิทธิมนุษยชน และจัดการเรื่องสถาบันซึ่งใช้อำนาจสาธารณะ[40] ศาลอธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมว่ารวมถึงหน้าที่ในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญ จัดตั้ง contingency plan บรรเทาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการบังคับใช้หลักการระวังไว้ก่อนและหน้าที่ในการร่วมมือกันโดยสุจริตกับรัฐที่อาจได้รับความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนอย่างสำคัญ (เช่น การแจ้ง การปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูล) การที่ศาลกล่าวเช่นนี้เท่ากับว่าศาลได้กำหนดให้รัฐดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องและสงวนไว้ซึ่งการอุปโภคสิทธิมนุษยชน สมควรกล่าวเสริมในประเด็นเรื่องหน้าที่ของรัฐว่าโดยหลักแล้วรัฐบาลมีความรับผิดชอบที่จะต้องปกป้องพลเมืองของตนจากผลร้ายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ นอกเหนือไปจากที่รัฐมีหน้าที่ในเชิงลบในการไม่เข้าไปแทรกแซงสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามไม่ให้รัฐสามารถกระทำได้ รัฐยังมีหน้าที่ในเชิงบวก (positive duty) ที่จะต้องดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การคุ้มครองสิทธิในชีวิต สุขภาพ น้ำและอาหาร สิทธิในการเคารพชีวิตส่วนตัวและทรัพย์สิน[41] โดยส่วนใหญ่แล้วในคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมนั้น รัฐมักถูกฟ้องร้องว่าไม่ได้กำกับดูแลกิจกรรมที่ดำเนินโดยบริษัท

[40] Advisory Opinion on Environment and Human Rights (2017) IACtHR, para 123

[41] UNHR Ctte, General Comm No 6 on Article 6 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, 16th Sess (1982).

หรือไม่ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม หรือรัฐไม่ได้บังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่[42] พันธกรณีทางด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการเสื่อมโทรมลงของสิ่งแวดล้อม คือ การที่รัฐจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างเหมาะสมเพื่อบรรเทาความเสี่ยงต่อความเสียหายภายใต้ดินแดนของตนเอง หน้าที่ของรัฐที่ได้กล่าวมานี้มักได้รับการเน้นย้ำจากคณะกรรมการสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น การเรียกร้องให้รัฐภาคีแห่งสนธิสัญญาปกป้องชุมชนที่มีความเปราะบางที่เสี่ยงต่อการได้รับผลร้ายจากโลกร้อน

อย่างไรก็ตามในประเด็นเรื่องความยากในการหาความเชื่อมโยงระหว่างการกระทำและผลในกรณีของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น ก็มิได้ทำให้ความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหมดไป องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนได้ระบุชัดเจนว่ารัฐควรปกป้องสิทธิมนุษยชนจากความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อมที่คาดหมายได้ ไม่ว่ารัฐนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงหรือไม่ อาจเทียบเคียงได้กับคดี *Budayeva v. Russian* ที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) เคยตัดสินไว้ในปี ค.ศ. 2008 ข้อเท็จจริงคือเกิดโคลนถล่มใน Caucasus ทำให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในเมือง Trynauz เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศรัสเซียไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดโคลนถล่ม แต่รัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบที่จะดำเนินมาตรการอันเหมาะสมเพื่อปกป้องชีวิตของประชาชนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตน ศาลได้เน้นย้ำว่ารัฐบาลจะต้องกำหนดกรอบในทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อยับยั้งการคุกคามต่อสิทธิในชีวิตจากภัยธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงกิจกรรมของมนุษย์ที่มีอันตรายและนำมาตรการดังกล่าวไปปฏิบัติ ในการพิจารณาว่ารัฐได้ปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่นั้นศาลได้พิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือความคาดหมายได้ของภัยคุกคาม ซึ่งจะต้องประเมินว่ารัฐได้ดำเนินการตรวจสอบและศึกษาอย่างเหมาะสมหรือไม่และรัฐได้ปฏิบัติตามกฎหมายของตนหรือไม่[43]

5. ความหวังใหม่ในความตกลงปารีส ?

ความตกลงปารีสได้สร้างวาระใหม่ของการนำ UNFCCC และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals) ไปปฏิบัติ ความตกลงปารีสมุ่งควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียส เมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรมและการมุ่งพยายามควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับยุคก่อนอุตสาหกรรม โดยรัฐภาคีทุกรัฐจะต้องทำแผนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่เรียกว่า Nationally Determined Contributions (NDCs) นอกจากนั้นยังมุ่งเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบ

---

[42] *Lopez Ostra v Spain* [1994] 20 EHRR 277; *Guerra v Italy* [1998] 26 EHRR 357; *Fadeyeva v Russia* [2005] ECHR 376; *Öneryildiz v Turkey* [2004] ECHR 657; *Taskin v Turkey* [2006] 42 EHRR 50, paras 113–119.

[43] *Budayeva v. Russia*, No. 15339/00 (Eur. Ct. H.R. 2008), paras 136-37.

ทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการส่งเสริมการสร้างภูมิต้านทานและความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate resilience) และการพัฒนาประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ เป้าหมายดังกล่าวจะสำเร็จลงได้ผ่านการร่วมมือกันของรัฐและการเสริมสร้างขีดความสามารถ อีกทั้งเน้นย้ำบทบัญญัติเรื่องการสนับสนุนด้านเงินทุนที่อยู่ใน UNFCCC

อารัมภบทแห่งความตกลงปารีสได้ระบุถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเอาไว้ ดังนี้ “**รับรู้ว่า** การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นข้อกังวลร่วมกันของมนุษยชาติ เมื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภาคีควร เคารพ ส่งเสริม และพิจารณาพันธกรณีที่เกี่ยวข้องของตนในด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เด็ก ผู้พิการทุพพลภาพและกลุ่มคนในสถานการณ์เปราะบาง และสิทธิในการพัฒนา รวมถึงความเท่าเทียมกันทางเพศ การเสริมสิทธิสตรี และความเป็นธรรมระหว่างคนต่างรุ่น” แม้สิทธิมนุษยชนจะปรากฏอยู่ในความตกลงปารีส แต่ก็เป็นเพียงการบัญญัติเอาไว้ในวรรคหนึ่งของอารัมภบทเท่านั้น ไม่ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของความตกลง ซึ่งหมายความว่าความตกลงปารีสไม่ได้กำหนดพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเอาไว้ให้รัฐดำเนินการ อารัมภบทช่วยในการหยั่งทราบวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของสนธิสัญญา และทำให้ทราบถึงบริบทของสนธิสัญญานั้น ๆ การที่สิทธิมนุษยชนไปปรากฏอยู่ในอารัมภบทจึงมีกำลังบังคับทางกฎหมายที่น้อยกว่าการบัญญัติไว้ในตัวบทของสิทธิสัญญา

ในอารัมภบท มีวลีที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางวิชาการอย่างกว้างขวางถึงการใช้ถ้อยคำที่แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง วลีดังกล่าว มีเนื้อหาสาระดังนี้ “ภาคีควร เคารพ ส่งเสริม และพิจารณาพันธกรณีที่เกี่ยวข้องของตนในด้านสิทธิมนุษยชน” ข้อวิจารณ์ประการแรก คือ การใช้คำว่า ควร หรือ should ทำให้เกิดประเด็นว่าความตกลงปารีสไม่ต้องการสร้างพันธกรณีในทางกฎหมาย เพราะมิเช่นนั้นแล้วผู้ร่างคงเลือกใช้คำว่า shall แทน ประการที่สอง การใช้วลี “เคารพ ส่งเสริม และพิจารณา” (respect, promote and consider) ซึ่งมีความแตกต่างไปจากคำว่า “respect, protect, promote and fulfil” อันเป็นถ้อยคำที่ใช้กันโดยทั่วไปในกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยคำว่า respect นั้นหมายถึงการที่รัฐต้องหลีกเลี่ยงการเข้าแทรกแซงสิทธิของประชาชน protect หมายถึงรัฐต้องป้องกันบุคคลอื่นจากการแทรกแซงสิทธิของประชาชน fulfil หมายถึงรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นจริงขึ้นมาได้ ถ้อยคำที่หายไปคือ protect และ fulfil ซึ่งทำให้เกิดประเด็นว่ารัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้อง protect และ fulfil สิทธิของประชาชนใช่หรือไม่ นอกจากนั้นแล้วอารัมภบทยังหลีกเลี่ยงโดยใช้คำว่า promote และ consider แทนซึ่งมีความหมายที่ต่างไปจากคำว่า protect และ fulfil อย่างแน่นอน

อารัมภบทได้เขียนเป็นวลีว่า พันธกรณีที่เกี่ยวข้องของตนในด้านสิทธิมนุษยชน “respective obligation” โดยคำว่า respective นั้นมีความหมายว่า แต่ละหรือตามลำดับ ซึ่งอาจเกิดปัญหาว่ารัฐแต่ละรัฐนั้นให้ความสำคัญกับสิทธิที่อยู่ในอารัมภบทที่แตกต่างกันออกไป และที่สำคัญคือสิทธิที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในการมีชีวิตส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สิน หรือ

สิทธิอื่น ๆ ที่ถูกจัดอยู่ในหมวดของสิทธิทางด้านสังคมและเศรษฐกิจกลับไม่ปรากฏอยู่ในอารัมภบท เว้นเสียแต่สิทธิในการพัฒนา (the right to development) บุคคลที่ได้รับการกล่าวถึงในอารัมภบท คือ ชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เด็ก ผู้หญิง ผู้พิการทุพพลภาพและกลุ่มคนในสถานการณ์เปราะบาง ซึ่งบุคคลทั้งหมดนี้ต่างมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ คำถามที่เกิดขึ้นคือเหตุใดจึงต้องระบุถึงบุคลเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะ[44] เพราะในความเป็นจริงแล้วมนุษยทุกคนต่างได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างเท่าเทียมเทียม

คำถามคือ หากสิทธิมนุษยชนไม่ใช่จุดเน้นของความตกลงปารีส รัฐต่าง ๆ ควรทำอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความร่วมมือกันระหว่างรัฐต่าง ๆ เพียงพอหรือไม่ที่จะเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ในความเห็นของศาสตราจารย์จอห์น น๊อกซ์ ที่ปรากฏอยู่ในรายงานมีความน่าสนใจในหลายประเด็น โดยท่านได้เสนอว่าหน้าที่ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในบริบทของความเสียหายทางด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้นทำให้เกิดหน้าที่ในทางระหว่างประเทศในการให้ความร่วมมือกัน[45] เพราะเป็นแนวทางที่ง่ายและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่า มุมมองทางด้านสิทธิมนุษยชนนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า รัฐทุกรัฐมีหน้าที่ในการทำงานร่วมกันเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแต่ความรับผิดชอบเฉพาะที่จำเป็นและเหมาะสมสำหรับแต่ละรัฐนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ด้วย การร่วมมือกันระหว่างรัฐนั้นถูกระบุไว้ในอารัมภบทของ UNFCCC ว่า ด้วยลักษณะของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เป็นปัญหาระดับโลกนั้นเองที่เรียกร้องให้เกิดความร่วมกันอย่างกว้างขวางที่สุดจากประเทศทุกประเทศ ในรายงานของผู้รายงานพิเศษในปี ค.ศ. 2018 ที่วางกรอบในเชิงหลักการเอาไว้ในหลักการที่ 13 เรื่องหน้าที่ของรัฐในการร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ โดยรัฐควรร่วมมือกันเพื่อจัดตั้ง ธำรงไว้ และบังคับใช้กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน ลด และเยียวยาความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมที่ข้ามพรมแดนและในระดับโลกที่แทรกแซงการอุปโภคสิทธิมนุษยชน[46] แต่อย่างไรก็ตามระดับของความร่วมมือของรัฐเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้นอาจแตกต่างกันไปตามการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันและในอดีต (current and historical contributions) รวมไปถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นคือตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นรัฐมีหน้าที่ที่แตกต่างกันได้หรือไม่ โดยหลักแล้วมนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่เหมือนกันไม่ว่ามนุษย์คนนั้นจะถือกำเนิดขึ้น ณ ที่แห่งใด มาตรา 2 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เรียกร้องให้รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้ต้องเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ เช่น ไม่อาจมีรัฐใดที่จะสามารถใช้สถานการณ์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจเพื่อทรมานหรือเอาคนลงเป็นทาสได้ แต่อย่างไรตามเนื้อหาสาระของพันธกรณีทางด้านสิทธิ

[44] Alan Boyle, 770.

[45] UN Doc A/HRC/31/52 (2016) para 45

[46] Framework Principles, principle 13.

มนุษยชนของรัฐบางสิทธิอาจแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ เช่น สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิด้านอาหารและที่อยู่อาศัยนั้นรัฐอาจจะไม่สามารถเติมเต็มสิทธินี้ได้ทันที ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาจมีสิทธิบางประการที่รัฐสามารถประกันได้ทันทีและเรียกร้องให้รัฐทุกรัฐปฏิบัติแบบเดียวกัน เช่น รัฐทุกรัฐต้องเคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรี และสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ท่านได้เน้นย้ำหน้าที่ของรัฐในการประเมินผลกระทบทางด้านสภาพภูมิอากาศของกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของตน นอกจากนั้นแล้วรัฐยังมีหน้าที่ในการควบคุมกิจกรรมของภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมในกรณีที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงรัฐจะต้องอำนวยความสะดวกแก่การมีส่วนร่วมของสาธารณะในกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และจะต้องจัดให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ คำแนะนำนี้สะท้อนให้เห็นถึงบรรทัดฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ศาลได้วางเอาไว้ในหลายคดี ท่านได้เน้นย้ำในข้อสรุปอีกด้วยว่าความตกลงปารีสนั้นโดยตัวของความตกลงเองจะไม่สามารถป้องกันผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้เลยหากรัฐเพียงแต่ UN Doc A/HRC/31/52 (2016) para 45ปฏิบัติตามข้อตกลงที่มีอยู่ในปัจจุบัน จากมุมมองทางด้านสิทธิมนุษยชนรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ของความตกลงอย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

6. บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้สร้างผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนได้อย่างบริบูรณ์ ในระดับระหว่างประเทศมีความพยายามต่าง ๆ จากหลากหลายองค์กร ที่จะเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนให้เข้ากับเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงองค์กรตุลาการด้วย แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นยังคงต้องเผชิญกับความท้าทายบางประการ โดยบทความฉบับนี้ได้นำเสนอประเด็นความท้าทายและความหวังใหม่ที่มนุษยชาติฝากไว้กับความตกลงปารีส ความท้าทายที่ได้กล่าวมานั้นบางประเด็นได้คลี่คลายลงไปได้ในระดับหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตามองค์กรตุลาการที่ให้ความกระจ่างนั้นเป็นเพียงองค์กรตุลาการระดับภูมิภาค แนวความเห็นจะสามารถปรับใช้ได้ทั่วโลกหรือไม่นั้นก็คงจะต้องรอการวินิจฉัยจากองค์กรตุลาการในระดับโลกต่อไป ในระหว่างนี้กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้ องค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ในการตรวจสอบว่ารัฐได้ปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ ที่อยู่ในความตกลงปารีส ซึ่งจะทำให้เกิดการถกเถียงกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ในปัจจุบันนั้นมีสัญญาณที่ดีในเรื่องดังกล่าวแล้ว[47] กล่าวคือคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้เริ่มต้นกล่าวถึงความล้มเหลวของรัฐบางรัฐในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก รวมไปถึง

[47] OHCHR, 'Human Rights and Climate Change: Overview' at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>.

การสนับสนุนให้มีการใช้พลังงานหมุนเวียน[48] และนอกจากนั้นยังได้เสนอมุมมองว่าอนุสัญญาว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความตกลงปารีสมีความเกี่ยวข้องกับการตีความกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR)[49] นอกจากนั้นกระบวนการที่สำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีทางด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญคือกระบวนการรายงานภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศในทุกด้าน (universal periodic review process) ก็สามารถนำมาใช้ได้โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ แม้ว่าความตกลงปารีสไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนอย่างน่าพอใจก็ตาม แต่รัฐควรปฏิบัติตามข้อตกลงทางด้านสิทธิมนุษยชนและองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ควรเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามความตกลงปารีสแม้ว่าความตกลงปารีสไม่ได้ต้องการให้รัฐปฏิบัติตามข้อตกลงทางด้านสิทธิมนุษยชนก็ตาม

เอกสารอ้างอิง

Alan Boyle, (2019). **‘Climate Change, the Paris Agreement and Human Rights’** 67 ICLQ 759

CESCR. (2017). **‘Concluding Observations’ on Australia.**

CESCR. (2017). **‘Concluding Observations’ on Russian Federation.**

CESCR. (2016). **‘Concluding Observations’ on Canada.**

Daniel Magraw and Kristina Wienhöfer, **‘The Malé Formulation of the Overarching Environmental Human Right’, Appendix A, in The Human Right to a Healthy Environment,** edited by John H. Knox and Ramin Pejan (Cambridge: Cambridge University Press 2018)

ECOSOC. (1994). **Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment, in Human Rights and the Environment, Final Report**. UN Doc E/CN 4/Sub 2/1994/9.

Human Rights Council. **Resolution 7/23.** Human Rights and Climate Change, A/HRC/RES/7/23.

IPCC. (2018). **Global Warming of 1.5 °c.**

OHCHR. **‘Human Rights and Climate Change: Overview’**. From http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx

[48] CESCR, ‘Concluding Observations’ on Australia (2017); Russian Federation (2017); Canada (2016).

[49] CESCR, ‘Concluding Observations’ on Australia (2017).

OHCHR. (2009). **Report on Climate Change and Human Rights,** UN Doc A/HRC/10/

Petition to the Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts and Omissions of the United States (7 Dec. 2005). From www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/FINALPetitionICC.pdf.

UNFCCC. (2007). **Decision 1/CP.16, para. 8, FCCC/CP/2010/7/Add.1**

Business Method Patentibility: Legal Innovation for Business

Wariya Lamlert*

Abstract

The patent on the business method confers exclusive protection on its holder for a particular business process. Business method patents are a relatively new patent species and several studies have discussed the suitability of business patenting method. A patent covers a new technology, an advanced invention, and an industrial application. Nonetheless, there is confusion over whether an argument that involves the topic of computerized or business methods is patentable for business methods and software. This article examines the legal framework established by patent law with regard to business method patentability. In addition, this article addresses a long-term conflict over distribution-production of business outcomes as to whether this is such a significant breakthrough that merits the defense of intellectual property (IP) rights of industrial discoveries. The findings usually suggest that for economic efficiency, IP rights for innovations of business methods are important. IP offers a structured type of ownership, which serves as the basis for information, innovations and related intellectual products markets.

Keywords: Business Method Patent, Intellectual Property (IP) Rights, Patentibility, Entrepreneur

* School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: Wariya.l@nida.ac.th

สิทธิบัตรวิธีการทางธุรกิจ: นวัตกรรมทางกฎหมายเพื่อการเสริมประสิทธิภาพทางธุรกิจ

วริยา ล้ำเลิศ*

บทคัดย่อ

สิทธิบัตรเกี่ยวกับวิธีการทางธุรกิจมอบความคุ้มครองพิเศษแก่ผู้ถือสิทธิสำหรับกระบวนการทางธุรกิจเป็นการเฉพาะ สิทธิบัตรวิธีการทางธุรกิจเป็นสิทธิบัตรรูปแบบที่ค่อนข้างใหม่และมีการศึกษาหลายชิ้นได้กล่าวถึงความเหมาะสมของวิธีการจดสิทธิบัตรทางธุรกิจ สิทธิบัตรครอบคลุมเทคโนโลยีใหม่ การประดิษฐ์ขั้นสูง และการประยุกต์ใช้ในอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตามมีความสับสนว่าการโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของวิธีการทางคอมพิวเตอร์หรือธุรกิจนั้นถือเป็นสิทธิบัตรสำหรับวิธีการทางธุรกิจและซอฟต์แวร์ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรอบทางกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายสิทธิบัตรที่เกี่ยวข้องกับการจดสิทธิบัตรวิธีการทางธุรกิจ นอกจากนี้บทความนี้ยังกล่าวถึงความขัดแย้งในระยะยาวเกี่ยวกับการกระจายการผลิตของผลลัพธ์ทางธุรกิจว่าเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญที่ได้รับการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของการค้นพบทางอุตสาหกรรม ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าเพื่อประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาสำหรับนวัตกรรมของวิธีการทางธุรกิจมีความสำคัญ ทรัพย์สินทางปัญญาเสนอประเภทของความเป็นเจ้าของสิทธิที่มีโครงสร้างซึ่งทำหน้าที่เป็นพื้นฐานสำหรับข้อมูลนวัตกรรมและตลาดผลิตภัณฑ์ทางปัญญาที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: สิทธิบัตรวิธีการทางธุรกิจ, สิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา, การจดสิทธิบัตร, ผู้ประกอบการ

* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : Wariya.l@nida.ac.th

1. Introduction

The patent on the business method gives the holder sole rights to a particular method. Until recently, business methods were generally assumed not to be patentable. As a result, corporations had limited protection for intellectual property from infringement by rivals of their strategies. Many inventions could be kept secret and innovators could discourage rivals from hearing about those innovations by 'improper means.'[1] But most of them could not be dissimulated and competitors could thus easily copy these innovations.

Business method patents are relatively new patent species and the suitability of business methods has been investigated in several examinations. Nonetheless, for individual inventors and major companies, business methods have become important assets.[2] Patent protection is granted for invention where patentability tests have been passed, such as patentability, novelty, inventive step or non-obviousness and industrial applicability (or utility). A business method can be defined as a method to operate an economic enterprise on every aspect.

It is clear that the number of Internet business method patents which have been applied for and obtained has risen dramatically in recent years. A business method is defined as 'unique, idiosyncratic way to conduct a company.'[3] Until now, economic institutions have not developed a market for business methods transactions. A specific method of business is meant to be organically associated with the structure of the company. Thus, the organization was changed by the markets of fusions and acquisitions whenever a transaction was necessary. This abstraction by the body's approach has contributed to a very high number of patent rights applications which remain unchanged on the market.[4]

---

[1] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable?, Spring 2011: Volume 3, Number 1 ~ Journal of Legal Analysis, pp 269-270
Available at <https://watermark.silverchair.com/3-1-265.pdf>, 2011.

[2] Pol S, Janodia MD, Jagadeesh PC, Bhat KM, Udupa N. Business Method Patents: A Primer, Pol, et al. J Young Pharm. 2009; 1(4): 379-384, p 380. Available at <https://www.jyoungpharm.org/sites/default/files/10.4103-0975-1483.59332.pdf>, 2009.

[3] Abhimanyu Ghosh, Business Method Patents: The Road Ahead, Journal of Intellectual Property Rights, Vol 11, May 2006, pp 175-184, pp 176-177, Available at
<http://docs.manupatra.in/newsline/articles/Upload/5023C80D-B350-43F0-B637-AE9764C52976.pdf>, 2006.

[4] Ibid

Still, several legal proceedings have already been brought arguing that the patent violating the business process is in violation of patents and several licenses have been issued. For example, Microsoft has allegedly taken a license to file a lawsuit on a reverse auction system for a patent infringement. Such results create an environment in which companies at risk of contravention comply to the same extent as other patents with the business method patents.[5]

1. Nature of Business Method Patents

A patent on a business method is a form of utility patent that covers a process instead of a physical object. It has proven particularly useful to online businesses using software for their businesses. In other words, a new and important field of patent law is the patent business method. There is currently no formal definition as to what a patent for business methods is, but it is generally a patent for a business method.[6] Although such patents are available for any business practice, implementations often apply to digital enterprise and e-commerce. The theoretical description of what is a business method exactly and what makes it different from other "methods" is complicated from a legal perspective. At the moment, neither European nor U.S. (patent) regulations provide a legal definition when often using the word business process.[7]

The protection of a patent by business method, also referred to as an Internet patent, allows the proprietor to control the rights to this business method during the patent's lifetime. It means that the proprietor can prohibit the process from being used or can require the process for a fee to other companies. The US Federal Circuit for example has not defined the specific business method subject. The Patent Office therefore considers it to be a general term for many classes of subject-matter. The majority of patents in

---

[5] Rajnish Kumar Rai & Srinath Jagannathan, Do Business Method Patents Encourage Innovation? Boston College Intellectual Property & Technology Forum 2012, Available at <http://bciptf.org/wp-content/uploads/2012/10/Business-Method-Patents-and-Innovation.pdf>, 2012.

[6] Russ Weinzimmer, Business Method Patents, Available at <https://www.strategicpatentlaw.com/patentability/business-method-patents/>, Nd.

[7] Hideo Furutani, Patentability of Business Method Inventions and Inventions with Non-technical Features in Japan versus the US and Europe, Available at <http://www.furutani.co.jp/office/ronbun/Business_method_patents_in_Japan.pdf>, Nd.

business methods fall within Class 705.[8] The Patent Office uses this to classify patents that claim an "apparatus and corresponding methods for performing data processing operations… uniquely designed for or utilized in the practice, administration, or management of an enterprise, or in the processing of financial data."[9]

1.1 Origin and Evolution of Patent Protection for Business Method

For decades, the United States shared a common view with the rest of the world that "business method" invention was not properly protected by patents, mainly because (1) it was not considered "technical," (2) the governmental authorities could not competently review them; (3) no organized or readily accessible form of the most relevant 'prior art' was available; and (4) in a patent application, it was difficult to identify the scope, content and inventorship of the "invention" business method.[10]

Nonetheless, creating in 1982 the Court of Appeal for the Federal Circuit (CAFC) a special regional "patent court of appeal" for a consistent and specialist interpretation of US patent laws has resulted in a number of major decisions on the broad range of subject-matters that would be patentable by the United States.[11] The Federal Circuit however suggested but was not convinced by its *In re Schrader* decision that business method-type ideas cannot include the scope of computer-based innovations.[12] Basically, business method patents are one of US intellectual property system's most controversial aspects. The U.S. Code states that "any new and useful process, machine, manufacture, or composition of

[8] Bradley C. Wright, Business Method Patents: Are there any limits? Available at <http://www.integrityip.com/Patent_Library/HotTopics/BusinessMethod/AreThereAnyLimits.pdf>, 2002.

[9] Pol S, Janodia MD, Jagadeesh PC, Bhat KM, Udupa N, Business Method Patents: A Primer, Pol, et al. J Young Pharm. 2009;1(4): 379-384, p 380, Available at <https://www.jyoungpharm.org/sites/default/files/10.4103-0975-1483.59332.pdf>, 2009.

[10] Alan J. Kasper, The Role of Business Method Patents in Strategic Business Planning, Available at <http://www.sughrue.com › files › 2f71f892-a7bf-489f-b2ed-eade01d6434c>, Nd.

[11] Philip P. So, Enforcing a Unitary Patent in Europe: What the U.S. Federal Courts and Community Design Courts Teach Us, Available at <https://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1688&context=ilr>, 2013.

[12] Robert A. McFarlane and Robert G. Litts, Business Methods and Patentable Subject Matter following In re Bilski: Is Anything under the Sun Made by Man Really Patentable, Available at <https://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1495&context=chtlj>, 2009.

matter" is eligible for patenting.[13] But how do we decide if a process of doing business is new and useful in a capitalist country like the US? For the better part of two decades, the US courts have struggled against this question.

In the past, business methods were not patentable. Nevertheless, the line between business practice and technological innovation began to flutter with the advent of the computers and internet in the 1980s and 90s. In 1998, the US Federal Circuit Court of Appeals — the patent law court of appeal — changed the rules of this game in a radical way. The Federal Circuit provides for a patenting of business methods that "produce a useful, concrete and tangible result" in *State Street ST TT + 0% Bank v. Signature Financial Group* — in that case, the transformation of dollar amounts into final share price. It opened the furrow door.[14]

Nevertheless, this was challenged in the *State Street Bank* case straight away and the Federal Circuit held that a computer programmed with the software "Hub and Spoke" created a "useful, concrete and tangible result" that made it statutory, even if the useful outcome is expressed in terms of numbers such as size, benefit, percentage, cost and losses.[15] In particular, the Court questioned whether the invention was an improper form of business method by commenting on it:

> [s]ince its inception, the "business method" exception has merely represented the application of some general, but no longer applicable legal principle, perhaps arising out of the 'requirement for invention" –which was eliminated by 103 (the unobviousness requirement for patentability). Since the 1952 Patent Act, business methods have been, and should have been, subject to the same legal requirements for patentability as applied to any other process or method....The

---

[13] Robert E. Thomas, Larry A. DiMatteo, Harmonizing the International Law of Business Method and Software Patents: Following Europe's Lead, Texas Intellectual Property Law Journal Fall 2007, Available at <http://www.tiplj.org/wp-content/uploads/Volumes/v16/v16p1.pdf>, 2007.

[14] Michael J. Meurer, Business Method Patents and Patent Floods, Volume 8 Symposium on Intellectual Property, Digital Technology & Electronic Commerce, pp 312-313, Avialable at <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1569&context=law_journal_law_policy>, 2002.

[15] John M. Conley, The International Law of Business Method Patents, Available at <https://pdfs.semanticscholar.org/bc18/b10c3e220a3456af556b9283885a141fb5fb.pdf>, 2003.

> business method exception has never been invoked by this court or the CCPA (its predecessor court), to deem an invention unpatentable. [16]

In *AT&T v. Excel*, where the CAFC commented on the following, State street holding was reaffirmed in a system:

> In our recent decision in *State Street*, this court discarded the so-called "business method" exception and reassessed the "mathematical algorithm exception...In *State Street*, we held that the processing system there was patentable subject matter because the system takes data representing discrete dollar amounts through a series of mathematical calculations to determine a final share price – a useful, concrete and tangible result. [17]

Even the US Congress has acknowledged but chooses not to regulate or otherwise limit the expanded reach of business process inventions. Actually, shifts in the US New Section 273 of the Patent Act of the American Inventors Protection Act of 1999 added to provide for a "prior user defense" for those able to demonstrate a "business method invention" in the United States prior to their use.[18]

The subsequent tsunami of patent applications should have been expected in retrospect. Businesses immediately patented any business method likely to fall under the new standard, and the Patent Office lacked resources to maintain its position. With the proliferation of the number of applications, less attention was paid to each application and questionable patents began to fade away.[19] There have been a number of eyebrows evoking various patents, for example, granted to *Open Market Inc*. which cover essential aspects of online procurement, including the United States. Patent No 5,715,314 is directed by a rudimentary "payment computer" to position products before buying on an automated shopping cart and to allow online purchases. The effect of this flurry of patents on business

---

[16] Peter S. Menell, Patent Case Management Judicial Guide, Federal Judicial Center, 2009, Indiana University, p 11-30.

[17] Chua S. Kim, Patenting Business Methods, Available at <https://v1.lawgazette.com.sg/2001-10/Oct01-focus2.htm>, 2001.

[18] John W. Bagby, *Business Method Patent Proliferation: Convergence of Transactional Analytics and Technical Scientifics,* The Business Lawyer, Vol. 56, No. 1 (November 2000), American Bar Association, pp. 423-458.

[19] Russ Weinzimmer, Business Method Patents, Avialable at https://www.strategicpatentlaw.com/patentability/business-method-patents/>, Nd.

methods was soon evident.[20] A patent is a transferable right and the participants in the patent ecosystem known by the acquisition and enforcement of patents are “non-practicing entities” (NPEs), often mockingly referred to as “patent trolls.”[21]

Patents for the business process are typically quite vague and it is difficult to precisely determine what they cover, which means that they are of great importance for NPEs: their relatively broad and ambiguity increases the probability of an inadvertent infringement of a given company.[22] When a patent infringement action is taken, NPEs have a clear economic benefit. It can even be incredibly expensive to put up a bare-bone defense for an allegation of patent breach. By pursuing a patent infringement lawsuit, NPEs have a significant economic benefit. It can be incredibly expensive even to file bare-bone defense against an allegation of a patent infringement.[23] Often it costs hundreds of thousands of dollars to actually assess the nature of the patent through the hearing on the creation of a claim. When a NPE offers an easy way out for a minor problem solution, many businesses cannot avoid. By suing a large number of companies, an NPE can extract a substantial amount and there is minimal risk of a full legal proceeding.[24] This type of behavior is understandably seen by many corporations as a legalized surprise and has called for patents to be changed.

Several limitations were imposed on patents of a business method by the Patent Reform Act of 2011, also known as the Americas Invents Act. The Act excluded potential patents for taxation strategies and provided for a duration of 8 years during which everyone may require the USPTO to review the validity of any current patent on a business method which does not cover a technical innovation.[25] The America Invents Act has meanwhile set a

---

[20] Daniel Fisher, Courts are Drawing the Line on Business Method Patents, 2015, Available at https://www.forbes.com/sites/danielfisher/2015/10/30/courts-are-drawing-the-line-on-business-method-patents/#6f38490d2b03 , 2015.

[21] Ibid

[22] Ibid

[23] Ibid

[24] Muchiri, M. Njoroge, Business Method Patents Revisited: Recent Developments in the Protection of Computer Implemented Business Methods in the U.S. - Between the Promotion of Innovation and Protection of Investments? (October 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171724 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171724>, 2012.

[25] Ibid

nine-month period during which anybody is able to challenge the validity of the patent on a business method basis in nine months after the approval of the patent application. In order for this review to be initiated, the claimant must prove that at least one of the claims in the patent is not protective, or that a new legal question arises from the patent. Furthermore, in an infringement case or declaratory judgment proceeding, the claimant cannot use the grounds for appeal again later.[26]

Intensive emphasis, outside the United States, was put on the availability, at regional, global and national levels, of patent protection for business method inventions. The national and regional patent offices have been unwilling to take up the full extent of this new trend in the US and have limited the patentability of innovations presented as "business model" as a patentable computer-based invention, except specifically the patentability of invention of business method.[27] Nevertheless, many of the world's patent offices are anticipated to step towards the defense of the process of invention as a "business method," and seem to be waiting for further advances in this area with a keen eye to the desirability of international harmonization. In future debates on global harmonization of patent law, protection for the development of business processes is certainly a controversial issue.[28]

1.2 Requirements for Business Method Patents

The courts and the Patent Office have clearly stated that a business procedure can be protected if it meets the standard patentability requirements. The applicant would have the same protection of a party with any other form of patent in respect of a business process patent. That is, if it is original, useful or not obvious, a business method can be patented. It will therefore have the right to full patent law protection. Four key business method patent requirements are met. First, the business method must instead be an abstract idea and not a patentable topic. It must also meet the requirement for utility, but it

[26] A Murphy, Introduction to Intellectual Property: A US Perspective, Available at <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4526723/> 2015.

[27] Rajnish Kumar Rai and Srinath Jagannathan, Do Business Method Patents Encourage Innovation?, Available at <http://bciptf.org/wp-content/uploads/2012/10/Business-Method-Patents-and-Innovation.pdf>, 2012.

[28] Ibid

is a low threshold to achieve.[29] The method will lead only to a practical outcome. The other two criteria are more complex. It means that the method is novel and not obvious.[30] A new business practice should not have been subjected to public exposure and must vary from any previous method or invention. The public shall be exposed to a process if it was used or mentioned in a publication prior to the filing of the application. A non-obvious business method must produce a new or unforeseen outcome for anyone in the field concerned.[31]

Sometimes another organization in the sector of the applicant claims that it already uses the business process. This will be a justification for rejecting the defense or invalidating a patent if the other party may show that more than one year before the claimant submitted the claim, it used the method publicly. Confidential usage offers no ground for the application or patent to be challenged. Moreover, if the other company uses the process confidentially before the patent owner submits its claim, it will be able to continue using that method without infringing a patent.[32]

Considering courts' interpretations of claims in business method patent, for instance, Amazon's patent application is called the "Method and System for Placing a Purchase Order Via a Communication Network." The alleged innovation allows the customer to purchase an item online at a single mouse click. This is why the application was referred to in different ways as the patent application with a "one click."[33] Under Canadian patent law, patenting business methods was a significant source of controversy. Although the Federal Court of Appeal ("FCA") was given the opportunity to explain in *Canada (Attorney General) v Amazon.com, Inc.*, 2011 FCA 328 the patentability of business methods, it left several questions unanswered, noting only that patenting was not necessarily excludes commercial

---

[29] Justia, Business Method Patent, Available at < https://www.justia.com/intellectual-property/patents/types-of-patents/business-method-patents/>, 2019.

[30] Ibid

[31] Ibid

[32] Muchiri, M. Njoroge, Business Method Patents Revisited: Recent Developments in the Protection of Computer Implemented Business Methods in the U.S. - Between the Promotion of Innovation and Protection of Investments? (October 30, 2012). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2171724 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171724, 2012.

[33] Alfred A. Macchione, Steven Mason, and Steven Tanner, With "One-Click," Business Methods Are Patentable in Canada, Available at <https://www.mccarthy.ca/en/insights/articles/one-click-business-methods-are-patentable-canada>, 2010.

methods.[34] Following a re-examination by the Commissioner of Patents, Amazon has now been granted the business process patent by the Canadian Office for Intellectual Property (CIPO). This is an interesting decision, not only because it presents a serious legal matter, but also as a precedent for the feasibility in future of business process patents.[35]

The patent application was significantly overshadowed by the Commissioner, who in 2009 ruled that the invention was not "invention" within the scope of RSC 1985, c P-4 [the Law], paragraph 2 of the Patent Act. In particular, three reasons were given by the Commissioner: it does not introduce any technical dimension of human knowledge; it is merely an entrepreneurial method and a commercial method cannot be patented; and it does not alter the physical property character or state.' [36]

Amazon appealed the decision of the Commissioner to the Federal Court, where Justice Phelan quashed the decision of the Commissioner, and significantly ordered the patent to be granted by the Commissioner (*Amazon.com, Inc. v. Canada,* 2010 FC 1011). The Commissioner appealed the FCA's decision instead of issuing the patent.[37] The Commission issued a one-click system patent on 23 December 2011, following publication of its decision on 24 November 2011.[38] The main issue under appeal is whether a "business method" is patentable under Canadian law. Section 2 of the Act provides that an "invention" means "any new and useful art, process, machine, manufacture of composition of matter, or any new and useful improvement in any art, process, machine, and manufacture of composition of matter." Section 27(8) of the Act prohibits the granting of a patent for a "mere scientific principle or abstract theorem." However, while "a disembodied

---

[34] Ivy Tsui, Amazon's "One-Click" Patent Granted in Canada: A Case Comment on the Federal Court of Appeal Decision Available at <http://www.thecourt.ca/amazons-one-click-patent-granted-in-canada-a-case-comment-on-the-federal-court-of-appeal-decision/>, 2012.

[35] Ibid

[36] Wissam Aoun, Between Legality and Legitimacy in Patent Agent Regulation: the future of the Patent Profession, Available at <https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=8495&context=etd>, 2018. Electronic Theses and Dissertations. 7494. https://scholar.uwindsor.ca/etd/7494

[37] Emir Crown, Business Methods Patentable in Canada according to Federal Court of Appeal, Available at <http://jiplp.blogspot.com/2012/02/business-methods-patentable-in-canada.html>, Journal of Intellectual Property Law & Practice (2012) doi: 10.1093/jiplp/jps006, first published online: January 30, 2012.

[38] Ibid

scientific idea is not per se patentable, it will be patentable if it has a method of practical application"

When creating an investigation process, the Procurator General of Canada took a stand that, by building the patent claims, the Commissioner must first define the "actual invention" (what the inventors themselves claimed to have invented), and then decide whether the actual invention falls under one of the five categories of "invention" when accordance with Section 2 of the Act.[39] However, the FCA disagreed. The FCA found that the matter was not determined solely on the basis of a reading of the patent claims; that the matter had to be evaluated on the purposes of the claim in such a way that the Commissioner could be kept alive in a language that would have been deliberately or unintentionally disappointing to express a patent claim. The FCA also warned against using jurisprudence "catch phrases, tag words and generalizations" and emphasized that the analysis would focus more on guiding concepts rather than repetitive catch phrases.[40]

The FCA held that "this test should not be used as a stand-alone basis for distinguishing patentable from non-patentable subject matter." Nevertheless, the FCA followed its opinion that the patenting of the single-click method is "a technological solution to a practical problem."[41] The FCA acknowledged that, since "a business method always has or is intended to have a practical application," a business method that cannot itself be patented because it is an abstract idea cannot be patented merely because it has a practical representation or an application in operation.[42] The FCA finally decreed "the task of purposive construction of the claims should be undertaken anew by the Commissioner, with

[39] Emir Crown, Business Methods Patentable in Canada according to Federal Court of Appeal, Available at <http://jiplp.blogspot.com/2012/02/business-methods-patentable-in-canada.html>, Journal of Intellectual Property Law & Practice (2012) doi: 10.1093/jiplp/jps006, first published online: January 30, 2012.

[40] Ivy Tsui, Amazon's "One-Click" Patent Granted in Canada: A Case Comment on the Federal Court of Appeal Decision Available at <http://www.thecourt.ca/amazons-one-click-patent-granted-in-canada-a-case-comment-on-the-federal-court-of-appeal-decision/>, 2012.

[41] Ibid

[42] Norman Siebrasse, Patentability of Business Methods Unresolved by FCA Decision in Amazon.com, Available at <http://www.sufficientdescription.com/2011/11/patentability-of-business-methods.html>, 2011.

a mind open to the possibility that a novel business method may be an essential element of a valid patent claim."[43]

Within two months of the far-awaited ruling of the Federal Appeal Court (FCA) in Canada, v Amazon.com, Inc. The Canadian Intellectual Property Office approved patent application for its business method "one-click" and published it on 17 January 2012. The Canadian Intellectual Property Office (CIPO) issued Patent No. 2,246,933 to Amazon.com for its "one-click" technology, thereby marking the beginning of business method patents in Canada.[44]

2. Controversial Viewpoints of Business Method Patentibility

2.1 Researchers' Viewpoint on Business Method Patentibility

Extended patenting of innovations in business methods and associated legal battle has caused controversy. Some researchers blame business method inventions for the problems of the patent system. James Bessen and Michael Meurer (2008) claim that the patent system is a "failure" because patents are not as clear as possible or protected against physical ownership rights.[45] It was observed that software patents, especially business patents (which are essentially software patents), were particularly problematic. Dan Burk and Mark Lemley (2009) considered that innovations in business methods were responsible for a 'crisis' in the patents system.[46] Burk and Lemley (2008) claim, with specific attention being paid to "bad patents" for software and business practices, for the problem to be resolved by courts by varying legal protections for intellectual property (IP).[47]

Commentators Peter Brown and Lauren McCollester suggest that constant intellectual and economic growth during the information age is necessary for the well-recognized

---

[43] Donald M. Cameron, Bereskin & Parr LLP, Available at <http://www.jurisdiction.com/amazonfca.htm>, 2015.

[44] Norman Siebrasse, Patentability of Business Methods Unresolved by FCA Decision in Amazon.com, Available at <http://www.sufficientdescription.com/2011/11/patentability-of-business-methods.html>, 2011.

[45] James Bessen and Michael J. Meurer, Patent Failure: How Judges, Bureaucrats, and Lawyers Put Innovators at Risk, Available at < http://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/James-Bessen-and-Michael-J.-Meurer-Patent-Failure-How-Judges-Bureaucrats-and-Lawyers-Put-Innovators-at-Risk.pdf>, 2014.

[46] Dan L. Burk and Mark Lemley, The Patent Crisis and How the Courts Can Solve It, Available at <https://www.researchgate.net/publication/37690913_The_Patent_Crisis_and_How_the_Courts_Can_Solve_It>, 2009.

[47] Ibid

purposes of copyright and patent-based laws that fosters innovation and invention. The absence of strong, effective innovation in intellectual property protection in software and e-commerce would disengage the development of new business methods. [48]

Brown and McCollester, who are prepared to sacrifice even the advantages of antitrust regulation to the industry for unqualified intellectual property rights, have the award of creativity.[49] Brown and McCollester argue that the use of laws against trust is not intended for the reduction of intellectual property rights when, through different legal monopolies provided for by patent protection, a particularly innovative producer dominated legal markets. Whilst Brown and McCollester do not express their views on antitrust legislation in general, in the context of the high-tech industry-whether the software or business methods-their analysis of intellectual property rights articulates the software with a hint that players in the high-tech market are so quick and proficient that antitrust laws are inappropriate or not necessary. The market, according to Brown and McCollester, will take care of itself: "while copyright or patent law protects the rights of the author or inventor in a general sense, only the actions of millions of consumers acting in unison create technology standards which give a single company or a small group of companies' market dominance."[50]

2.2 Disputable viewpoints in Legislation on the Patentability of Business Method

The majority of other countries have laws prohibiting the patenting of scientific activities, but award patents in industrial computer systems if the invention asserted meets any conditions. Obviously, computer systems and networks incorporate many approaches to business issues. On the other hand, Japan, Europe, information technology superpowers such as India and China have become more slow in taking a patenting position on business methods.[51] Whilst the US issues patents on business methods, other countries are split, as long as they have useful application. For example, Australia, Singapore and perhaps Korea

---

[48] Ibid

[49] Nicholas A. Smith, Business Method Patents and their Limits: Justifications, History, and the Emergence of a Claim Construction Jurisprudence, Available at <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1138&context=mttlr>, 2002.

[50] Ibid

[51] C. Lloyd Sarginson and Sean Langan, The Patentability of Business Methods: A Global Perspective, Available at <http://www.wk.ixueshu.com >, 2001.

seem to follow the United States, while the EU, UK, Canada and India are more conservative and do not support patentability of business method.[52]

The Japanese Patent Office denies claims where the methods described in the claims are business practices, including those which are assumed to be carried out by an individual or company.[53] Computer system claims must show that the computer or processing of information is applied in compliance with a common use by means of cooperative software and hardware resources — that is, specific technical features of the systems must be identified to view particular hardware changes. Computer-based developments of the company methods are patentable in Japan. Developments associated with the computer system may be patented as inventions of methods but not as patent devices.[54] Thus, computer programs can be used to patent methods of managing technological operations.

The Canadian Patent Office has refused to allow an essential economic result in the area of trade, industry or trade to be produced if the method is to be patentable. This was interpreted in the Lawson decision as implying that the method is part of a valuable art, as opposed to a fine art, and that it has an economic importance for the country.[55] Since the art of business obviously varies from fine art and is useful, it seems premature to confidently state which particular type of claims the Canadian Patent Office considers appropriate.

The Chinese Patent Office is bound by Article 25 of its patent law, which stipulates that the laws and methodologies for mental activity shall not be given any patent right. A rejection in compliance with Article 25 generally states that the innovation is the following: does not alter the hardware structure on a claimed computer; does not address a technical problem; claim rules and methods of mental activity; and claims subject matter that pertains to methods of commercial implementation. When a Chinese investigator

---

[52] C. Lloyd Sarginson and Sean Langan, The Patentability of Business Methods: A Global Perspective, Available at <http://www.wk.ixueshu.com >, 2001.

[53] Japan Patent Office, Examination Guidelines for Patent and Utility Model in Japan, Available at <https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/rule/guideline/patent/tukujitu_kijun/document/index/all_e.pdf>, Nd.

[54] Tetsuo SHIBA, Comparative Research on the Patent Systems of Japan, the United States and Europe, Available at <https://www.jpo.go.jp/e/news/kokusai/developing/training/textbook/document/index/04_Comparative_Research.pdf>, 2017.

[55] Government of Canada, A guide to patents, Available at <https://www.ic.gc.ca/eic/site/cipointernet-internetopic.nsf/eng/h_wr03652.html>, Nd.

decides that the invention is a business method of its core, a creative modification makes it hard for the applicant to overcome a rejection.[56]

In order to keep the framework consistent with its legal tradition, countries must adapt their Intellectual Property Policy to economic and technological changes, with two major restrictions which are: (1) in compliance with international treaties which the countries signed and (2) therefore, the variations between the laws of the countries are not surprising although the values are identical.[57] The American law allows patenting "anything under the sun that is made by man." This definition excludes mathematical discoveries as the manifestations of natural laws, which merely constitute abstract ideas which constitute unworthy concepts or realities that are not useful.[58] The description does not exclude abstract ideas-manipulation algorithms. The European Patent Office proposed that inventions in all fields of technology, where new, involve an inventive step and are susceptible of industrial application would be granted in respect of European patents.[59]

Although the Indian Patent Office (IPO) has not awarded business method patent until today, it is believed that, with the other countries starting to change their business method patent stand, India will also be able to move towards an intermediate level in which patents are supplied to software and business methods. As India becomes an information technology superpower, it must ensure that the software companies that work here can benefit from the patent system by competing equally with the largest companies in the world.[60]

---

[56] G. Michael Roebuck, Software Patent-Eligible Subject Matter: Claiming Improvements in Computer Functionality, Available at <https://www.ipwatchdog.com/2018/08/08/claiming-improvements-computer-functionality/id=99875/>, 2018.

[57] Muchiri, M. Njoroge, Business Method Patents Revisited: Recent Developments in the Protection of Computer Implemented Business Methods in the U.S. - Between the Promotion of Innovation and Protection of Investments? (October 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171724 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171724>, 2012.

[58] Muchiri, M. Njoroge, Business Method Patents Revisited: Recent Developments in the Protection of Computer Implemented Business Methods in the U.S. - Between the Promotion of Innovation and Protection of Investments? (October 30, 2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171724 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171724>, 2012.

[59] Ibid

[60] Abhimanyu Ghosh, Business Method Patents: The Road Ahead, Available at <http://docs.manupatra.in/newsline/articles/Upload/5023C80D-B350-43F0-B637-AE9764C52976.pdf>, 2006.

Governments decided that the Agreement on Trade-related Aspects for the Rights of Intellectual Property (TRIPs) signing at the end of the Uruguay round will give them a common understanding of patents. Article 27(1) of TRIPS states that "patents shall be available for any inventions, whether products or processes, in all fields of technology, provided they are new, involve an inventive step and are capable of industrial application." There are room for interpretation in this document. Technology is not defined. In general, experts think that technology incorporates software and excludes business methods, however, the problem is less obvious than it looks.

Programs that can be technological or not are used to resolve problems. The patenting of a software invention to address an operational problem is almost the patenting of a business method to be computerized for use.[61] However, that is not exactly the same thing. Where only software patents are permitted, the inventor exclusively has the right to the particular method of implementing the business process, while if patents for the business method are allowed, the inventor shall have the right to the business method itself. Nonetheless, the gap here again is a slim one. The patent must contain a preferential incarnation that is a software appliance for clarifying the exact function of the implementation. A patent software can use meaningful means to use an enterprise method.

The widespread use of electronic commerce applications, coupled with the latest developments in law, has led to a run of US "business method" patents. The company focuses on web-based or traditional retail development and can now claim patent protection for its developments in business processes. It is possible that for some time business processes have been patentable. With the imprimatur of the *State Street Bank* Decision against the Signature Financial Group, the United States is nevertheless concerned. In the sense of basic business methods, Patent and Trademark Office (PTO) has introduced the concept of patents.[62] The exception to the market rule is no longer a valid basis for the denial of PTO patent applications. As a result, online retailers, software developers, financial services companies, traditional hardware makers, and even farmer companies have created a mass of patent applications aimed at protecting business methods. Many of the original

[61] World Intellectual Property Organization, Intellectual Property on the Internet: A Survey of Issues. WIPO, 2002, p 62.

[62] STATE STREET BANK & TRUST CO., Plaintiff-Appellee, v. SIGNATURE FINANCIAL GROUP, INC. Defendant-Appellant. No. 96-1327. United States Court of Appeals, Federal Circuit.

patent application filing are now released by PTO, which influence product values and cause controversy.

The new status of patents for business methods coincided with the proliferation in ecommerce technology through internet. Critics expressed their surprise and confusion at the issuance of recent patents on business methods, concerned that the phenomenon could lead to legal disputes slowing down further e-commerce innovations.[63] They also raise questions regarding the quality of the patent examination procedure, the sufficiency of patentability standards and the philosophical opposition to granting patents for business methods. The case concerning patents of early business methods, particularly among internet retailers, draws the attention of those who claim that the granting of patents of commercial methods is simply bad for continued growth in ecommerce.[64] Others focused on the perceived inadequacy of resources "prior art" for the PTO, as well as raising questions regarding the validity of many patents for business methods.

Perhaps because its criticism felt the pressure, the PTO took steps to improve the efficiency of its investigative bodies and processes. Nevertheless, the PTO also issued patents in business methods, and the courts continued to allow for enforcement action, indicating that business patent protection is here to remain. In addition, some critics that now refrain from business patenting have already started and seem to be intent on retaining their patents so far.

Although it is widely recognized that business methods in the USA can be patented, there was some uncertainty as to whether business methods can be patented in compliance with the European Patent Convention (EPC). In paragraph c), Article 52(2) EPC determines the inventions are patentable and explicitly exempts commercial methods from patentability, by excluding from the patentable subject-matter 'schemes, rules and methods for performing mental acts, playing games or doing business, and programs for computers.'

Under Article 52(3) EPC, however, the clause of paragraph (2) only excludes inventions of patentability "to the extent to which a European patent application or

[63] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable?, Available at <https://academic.oup.com/jla/article-pdf/3/1/265/23562628/3-1-265.pdf>, 2011.

[64] Ibid

European patent relates to such subject-matter or activities as such."[65] On a number of cases, the Board of Appeal at the European Patent Office (EPO) found that by incorporating the provisions of Article 52(2) and Article 52(3) EPC, the author would not exclude all business methods from patentability and determined that at least some commercial methods are patentable. The main problem, however, is identifying the methods of business that can be patented. As business practices are only "as such" excluded from brevity, for this purpose it is necessary to clearly define what is meant by the business method "as such." There is no legal definition of what "as such" means–a wording that leaves it open to interpretation as a matter of fact. In view of the unclear meaning of the EPCs "as such," the Board finally ruled that the difference between patentable and non-patentable methods cannot be decided by the criterion. This view was developed through a number of decisions in the 1990s concerning patent applications for business methods and computer programs.[66]

The technological character of the basic inventions / method is the criteria established by the Board of Appeal to distinguish between patentable and non-patentable business methods. Nevertheless, it is exceedingly difficult to determine the technological character required for an application of the business method patent and to exclude it from patentability.[67] Again, this criterion has not been formally defined. The Board should summarize as follows, the decisions relating to the technic character of the commercial patent-related applications during the 90s: in relation to an underlying problem solved by the asserted invention, to the means of resolving the underlying problem or to technological results obtained in a pro-fund solution, the patent application must be subject to technical considerations.[68] Which means that nearly any computer-implemented innovation is theoretically sufficient to determine new criteria and innovative phase in Europe for the award of a patent.

---

[65] Case Law of the Boards of Appeal, Available at <https://www.epo.org/law-practice/legal-texts/html/caselaw/2019/e/clr_i_a_2_1.htm>, 2019.

[66] Stefan Wagner, Business Method Patents in Europe and Their Strategic Use-Evidence from Franking Device Manufacturers, Available at <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438590600984042?scroll=top&needAccess=true&journalCode=gein20>, 2008.

[67] Brad Sherman, Computer Programs as Excluded Patentable Subject Matter, Available at <https://www.wipo.int/edocs/mdocs/scp/en/scp_15/scp_15_3-annex2.pdf>, Nd.

[68] Ibid

In September 2003 the European Parliament first voted to retain and improve exclusion from patentability of software and business processes. Nevertheless, at the 2645th meeting of the Council of the EU on competitiveness, the European Union Ministers' Council voted, on 18 March 2005, a Directive allowing both software and business methods to be patented when they are technical enough.[69] Accordingly, patents on business methods under the current Regulation may be issued both by the EPO and by European national patent offices, provided the underlying innovation meets both the requirement to be sufficiently technological and other patentability requirements.

3. Examples of Innovative Business-Methods Adopted in Company

Innovative business-methods also simplify business-to-business program search and match-functions. ChemConnect, for example, provides automation for materials and finished products transactions and transmits information on demand, stock, and orders to companies in the chemical industry.[70]

Innovation in business methods automates activities that often require highly skilled workers. Travel agents, for example, provided expert assistance for persons making bookings and travel plans. This required knowledge of the schedules, pricing and alternative suppliers of transport. Websites including Expedia, Orbitz and Travelocity offer full access to airlines, hotels, car rental and other services related to travel. All transactions involving schedules and rates, travel reservations and the acquisition of travel services are handled by automated travel websites.

Many other types of professional financial agents are subject to innovations in the business process. Many banks offer fully automated online banking, and some banks primarily operate online and handle various types of banking services, including credit cards. Electronic payment intermediaries, such as PayPal, manage online transactions and most financial firms offer online payment services including automatic payments and transfers. The electronic payment agents sell house, automobile and life insurance.

---

[69] Outcome of the Council Meeting 3544th: Council meeting Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space), <https://era.gv.at/object/document/3249/attach/st09716_en17.pdf>, 2017.

[70] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable?, Available at <https://academic.oup.com/jla/article-pdf/3/1/265/23562628/3-1-265.pdf>, 2011.

Innovations in business methods were critical for market automation. Temporary markets have focused on flooring trade with trade professionals participating in “open outcry,” frequently screaming, exchanging hand signals, and pushing and firing in pits. Advances in ICT have replaced floor trading congestion costs with almost unlimited capacity, higher speeds and increased accuracy in the electronic trade. Current markets structured as cooperative associations have been reorganized as corporations to introduce developments in the business process and to raise capital investment for new systems.

Innovations in business methods simplify the operation of the company, including inventory management, procurement, financial and accounting processes, distribution, and human resources. Other processes provide conventional data management and data processing features in businesses, as well as modern on-line business support systems for both Internet dealers and mainstream online retailers.

4. Analysis and Findings

In this section there are two main issues to discuss, beginning with the relationship between the patents on business methods, intellectual property protection, and the entrepreneur. This issue would concentrate on the rapid growth of business method developments, which are a major area of new technology contributing to the business revolution. How essential the security of the IP is also for business method patentability. The author would demonstrate that IP rights allow companies to take balancing decisions through reduced transactions costs between customers and companies. In relation to the second issue, the competitive advantage of business method patents for improving business strategy will be investigated to understand the function of the business method. The main point would address patentability of business methods that are at present viable and potentially valuable property, which is being taken into account by the business community.

4.1 Relationship of Business Method Patents, Intellectual Property Protection, and Entrepreneur

A business method invention is the discovery of a commercial technique that firms can apply to address market opportunities. Patent protection allows the patented invention to be strongly secured by granting the patentee exclusive rights to the use of the technology for 20 years in exchange for the public disclosure of the propagated technology. The protection of patents is valuable because it is absolutely essential, and it remains an

important quality in the most public sense when it comes to protecting the business methods used to conduct trade.

The initial implementation by companies of an invention of a business method is a sophisticated innovation. Innovations of business methods are an important source for entrepreneurship and a conduit for marketing science and technology innovations. Intellectual property (IP) protection of innovations in the business method is important for economic efficiency, including rewards for innovation, efficient allocation of inventions and market discovery transaction efficiency. Business method innovations were significant, as they form the basis of what could be called the "Business Revolution" – the increase and replacement by computers, communications systems and the Internet of human efforts in business transactions.[71]

The author puts forward several arguments for the patentability of inventions of business methods. Firstly, inventions by business methods are essential for entrepreneurship and for the marketing of numerous scientific and technological inventions. Entrepreneurs tend to benefit from patents that provide a competitive advantage, protect inventions from infringement by competitors, boost financing and improve the prestige of the company. It could be said that inventions of business methods offer an important channel for marketing scientific and technological discoveries and are important for the business sector. Inventions of business methods also include scientific and technological developments that help market already established scientific and technological findings. The creation of business methods that utilize commercial information and communication technology (ICT) often targets e-commerce applications. Restrictions on commercial patenting will lead to inventors submitting their discoveries under several other definitions and prohibit the granting of patents on scientific and technological results involving commercial applications.[72]

Secondly, innovations of the business method should be patentable, because IP protection is essential to economic efficiency. This is because patents for business methods help to improve the competitive, allocation and export efficiencies of inventions on the market as they help to promote the innovation. This enables markets to reward inventors

[71] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable?, Available at <https://academic.oup.com/jla/article-pdf/3/1/265/23562628/3-1-265.pdf>, 2011.

[72] Ibid

based on the benefits of an invention, while maintaining the patentability of business inventions. Nonetheless, it is an important discussion on the relatively low economic value provided by the distribution versus output that has been the issue whether consumer discoveries are valuable innovations deserving of IP protection offered for industrial discoveries. In The wealth of nations Adam Smith claimed that production and distribution are both important because the merchant's capital trades the surplus produce from one place to another, stimulating the industries and improving the pleasures of both.[73] This controversy is expressed in the issue of IP rights for the development of business methods brought before the Bilski Court.[74] In *Bilski v. Kappos*, the Supreme Court ruled that a system of hedge risk and its application to a particular market did not qualify for a patent. The patentability requirement for a business process is to produce a useful, measurable and tangible product. It has to be a method. Therefore, any technology, hardware, or machinery must be part of the business process. The patent thus concerns the relationship between the technology product and a process or way to do business that – when combined – is unique and different from anything that has previously been created. Public policies which distinguish technology from production technologies may trigger biases that have adverse consequences for innovation and marketing. The main implication of a more precise understanding of business method inventions is that public policies should treat them in the same way as other types of inventions.

Enhancing the legal protection for IP in the technology transference market can reduce entrepreneurship, as the means for achieving the value of IP. The connection between IP and entrepreneurship is complex. The risk of duplication and expropriation decreases the expected returns the innovator could get by trying to transfer the technology to the existing firm without an appropriate IP. Better protection of IP improves anticipated returns to contracting, which makes the transfer of technology comparatively more desirable compared to companies, reducing entrepreneurs' supplies. The need for existing companies to focus on corporate development, enabling them to outsource innovation for new companies, is reduced however by IP security. IP protections are increasing incentives for

[73] Stefano Perri and Enzo Pesciarelli History of Economic Ideas Vol. 4, No. 1/2 (1996), pp. 35-80, Accademia Editoriale, Available at <https://www.jstor.org/stable/23722182>, 1996.

[74] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable? Available at , <https://www.law.northwestern.edu/researchfaculty/clbe/workingpapers/documents/Spulber_Should_Business_Method_Inventions_Be_Patentable.pdf>, 2011.

entrepreneurs to set up firms that develop, sell and license technology by reducing transaction costs for cooperation between existing firms and new firms. It enhances incentives for entrepreneurs who set up new businesses that help to promote and introduce innovations in business methods. This increases the chances of innovative entrepreneurship through IP protection. IP safeguards for innovations concerning business methods improve efficacy by passing these results and creating businesses through entrepreneurs. Once inventors earn incentives to develop better technology, they have opportunities to bring it to the market. The business benefit from important scientific and technological advances to create social benefits through an IP program.

Thirdly, it may mean that innovations of a business method are important to the business revolution, which is a fundamental change of the economy and a major source of economic development. As the Industrial Revolution transformed the factory earlier, the business revolution is transforming the workplace, shop, and markets.[75] Scientific and technological advances in ICT have driven changes in trade that compare with or surpass the industrial revolution. In this sense it improves labor productivity and efficiency in retail, manufacturing, financial and many other sectors, thus automating virtually every process. This is why there are many requests and incentives for business method patents. The elimination or weakening of patent protection for the innovations of business method in the field of e-commerce, ICT and the Internet could jeopardize development.

Creating new types of business, developing new industries and improving production and performance of established companies contributes through business method inventions. The development and implementation of economic and business expertise are often part of an innovation of a business approach. Science and technology developments applying commercial technology may include an invention of a business method. In addition, development of business methods will commercialize science and technology developments that other inventors make.

[75] Daniel F. Spulber, Should Business Method Inventions be Patentable? Available at , <https://www.law.northwestern.edu/research-faculty/clbe/workingpapers/documents/Spulber_Should_Business_Method_Inventions_Be_Patentable.pdf>, 2011.

The innovation of business methods may be passed by entrepreneurs to other economic agents on the discovery market or developed and implemented by managers of existing businesses. A patent on a business method officializes and codifies several aspects of business discovery. Inventors may sell or license inventions from business methods to intermediaries, entrepreneurs or existing firms. In practice, a development of a business method may be presented as a business plan for a new enterprise or as the strategic plan of the manager for an established enterprise, together with the corresponding scientific and technical details.[76] Independent inventors may apply inventions of their business methods to become entrepreneurs and set up companies that incorporate their inventions. Inventions for business methods can be developed and implemented by existing companies. A new strategic approach is developed by identifying a market chance and the necessary resources to tackle the chance. The innovator commercializes the strategy by transferring knowledge to others or by establishing a new firm.[77] The resources required to implement and tackle the business opportunity for new, or existing firms are obtained.

Inventions of business methods provide the basis for new industries and improve existing industries' output and drive economic growth. The developments of business methods are based on social sciences, such as economics and related fields like banking, marketing, accounting, management strategies and business analysis.[78] Inventions of business methods can apply not just to manufacturing, but to all functional fields, including marketing, , sales, procurement, inventory management, research and development, customer service, accounting and finance.[79] Cost of transactions that represent a large part of the economy are minimized by business strategies innovations as the cost of sales is an important factor in the operations of businesses. Innovation is extended to identify the foundation of commercial discovery. The innovation definition of a business method takes advantage of new developments in company theory, the economic costs of sales, technological and industry economics and financial economics.

---

[76] Charles Wankel, *21st Century Management: A Reference Handbook*, Volume 1, SAGE, 2008, p 80.

[77] Gary P. Pisano, You Need an Innovation Strategy, Available at <https://hbr.org/2015/06/you-need-an-innovation-strategy>, 2015.

[78] Andrew Reamer, The Impacts of Technological Invention on Economic Growth –A Review of the Literature, Available at <https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2181/f/downloads/Reamer_ The_Impacts_of_ Invention_on_Economic_Growth_02-28-14.pdf> , 2014.

[79] Ibid

4.2 Competitive Advantage of Business Method Patents for Business Strategy Enhancement

It is the responsibility of companies to at least evaluate their unique business practices for the strategic and other advantages of identifying and patenting. The ever more crowded marketplace can thus offer unique competitive advantages and additional revenue streams, thereby ensuring the survival and sustainability of a product. Patents for business methods provide an important legal mechanism to defend business models that offer significant competitive advantages to companies. Business method patent drives innovation involves the core business strategy of the corporation such as a main product or the way the company is conducted, a patent may secure, improve, or advance the company's market share over its rivals.

A patent may reduce the odds of competitors obtaining patents for our business, but the protection of a violation is limited to companies which first developed, but not patents, a business process. Nevertheless, it is even more important that a patent may also be an excellent source of license revenues even if an innovation in the business method only applies in periphery to our industry or if entrepreneurs are not interested in market exclusivity. This is particularly true, because a patented invention's real value cannot be known for several years.

The company owners must know the true value and reach of a patent to build a value-added patent portfolio and decide whether pursuing such patents in view of the business goals is worthwhile. Patents are not inexpensive, and a patent application strategy is worth developing. In brief, if patents make sense for their business, they must prevent mistakes that might lead to the confiscation of the rights to file their patents and recognize the increased risk of infringement for business methods.

It is vital for the owner to be aware that patents are valid on business methods for a broad range of processes that are not established patent fodder. In the case of processes involving: auction, incentives, insurance, taxation, banking, electronic payment, investments, real estate, trade, transportation, security, human resources, agriculture, advertising, scheduling, project planning, publicity and delivery, for instance, patent protection may be

obtained.[80] It is essential to understand that platforms for these processes can be made up of telephone, courier, even styles and paper, not only Internet-and software-based systems. The current state of the law especially indicates that methods integrated into the written contract format should be patentable.

In businesses using these techniques, patents in business methods are extremely important. Patents provide the investment companies with a form of legal security to establish new and original business models. Without permission nor compensation, patents prohibit rivals from stealing inventions. Patents allow the patent holder to sue and seek injunctions against infringers in the event of an injury. However, sometimes another company in the applicants' industry claims that it has already used the business method. This will be a basis for denying or invalidating a patent if the other company can demonstrate that more than a year before the applicant filed the application, he has publicly used the method. The application or patent is not contested by any confidential use. However, if the other company uses the method confidentially before the patent proprietor submits the request, it is possible to continue using it without breaching the patent.

A business method patent may help a company create an enticing market or, in some cases, get its rivals onto their knees. Simultaneously, the size of a company's patent portfolio tends to decide certain investors and analysts and react to notification of patent grant and issuance.[81] As a result, many companies have made the licensing of patents for company activities a priority. Even if the owners of the company fall behind in the business patent game, they can also be helped by strategic patenting inventions from their business method. The applicant should be mindful of the fundamental laws regulating patentability in order to create a valid patent application. It is also helpful to understand the environment and the motives of the people who are seeking them.

Essentially, the proprietors of the corporation need foresight and reasoned judgements to gain value-added patent rights. They should appreciate the true scope of a patent and several strategic points which can cut costs and at the end of the day increase value. Firstly, the owners must establish patent goals and represent them in their

[80] Steven J. Shumaker, Business Method Patents: Navigating the Sea of Controversy, Available at <http://www.integrityip.com/Patent_Library/HotTopics/BusinessMethod/SeaOfControversy.pdf>, Nd.

[81] Ibid

statements in relation to their business objectives. An online service like advertisement or data management is a good option.[82] Mainly, the owner shall license or act as a service office for the transaction handling of a format or protocol. The type of revenue they envisage is crucial to recognize. Of example, revenues from flat user fees, transaction-oriented charges, app implemented license fees, click-based fees or retail sales are important to quantify. In each case, their patent cover should be designed to reflect their business' commercial realities. In addition, the benefits of the patent on business methods as a regulatory invention for corporate innovations are that effective legal security currently exists for investments in the development of new and original business models to prevent competition being able to replicate ideas without permission or pay for the idea.

2. Conclusion and Recommendation

Business method patents are basically an integral part of a larger class of patents known as utility patents which are issued under patent law in order to protect inventions, chemical formulae, processes and other such discoveries. A "business method" is considered to be a process because it is not a physical object, as opposed to a mechanical invention or chemical composition.

To be patentable, inventions have to meet certain criteria. These are novelty, involvement of an inventive step, and industrial applicability. In fact, the invention must not, on legal grounds, be exempt from patentability. An IP rights system supports dynamic productivity by producing cost-effective useful discoveries. IP rights offer opportunities to inventors to participate in the search by having freedom to exclude others. The very feature of business methods which make them valuable is the functionality of the product in the marketplace, and patent law is the only measure of intellectual property that explicitly and efficiently ensures the functionality of claimed method innovations accessible to others.

The first change that needs to be made with regard to business method patent is that it should significantly reduce the time period for which protection is provided. This is required because in the sense of Internet and e-commerce companies the twenty-year legal monopoly duration is not justified. This does not, however, mean the lesser value of such patents as it should be borne in mind that business models greatly differ from experimental

[82] UNITED NATIONS , How to Prepare Your Business Plan, Available at <https://unctad.org/en/docs/iteiia5_en.pdf>, 2002.

products for which patents are usually awarded – business methods are established in competitive times, rather than in laboratories. Competitors are thus not only focused on developing completely new concepts but also on analyzing and improving existing patents. Emulation is a reality that drives improvements to business methods rather than creativity. Consequently, the law should help to sustain collaborative efforts instead of hindering access to new technology in the name of private rights.

To order to prevent over-width patents, some minor modifications can also easily be incorporated into the patent system. The first step towards an improved system is to abolish the one-phrase rule entirely so that language becomes simpler. Business method patents, which often over-include, are non-technical in nature. Specifically, “inventions” in the field of e-commerce, which are protected by business method patents, are only applying the longstanding business technology in the Internet. Besides, enhancing the transparency of the patent applications will, as is currently common, not only allow examiners to understand the application, but also leave less room for patent lawyers to exploit. Applicants might be asked to discover the computer code used for applying the business method requested for registration in the patent office. Patent examiners, trained in computer science, then could study the code in order to determine which functions should be protected by patents. This would avoid monopolies on ideas extracted from the existing one-size-all method.

In order for any qualified person in the art with who they are concerned or with whom they are most closely connected, the description and drawings should provide sufficient information on the invention and make it suitable. The innovation asserted shall also be restricted to the practical application of the optimization of the investor’s account allocation. A clear and measurable effect is given by the alleged invention. The innovation should have a ‘technological value’ in order to impose special requirements to the patentability of business methods. An integrated business method requires that as many supplementary technologies and marketing assets as possible be assembled within the same innovative company.

3. Bibliography

A Murphy. (2015). **Introduction to Intellectual Property: A US Perspective,** Retrieved from https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4526723/

Abhimanyu Ghosh, Business Method Patents: The Road Ahead, J**ournal of Intellectual Property Rights,** Vol 11, May 2006, pp 175-184, pp 176-177, From http://docs.manupatra.in /newsline/articles/Upload/5023C80D-B350-43F0-B637-AE9764C52976.pdf

Alan J. Kasper, **The Role of Business Method Patents in Strategic Business Planning,** From http://www.sughrue.com › files › 2f71f892-a7bf-489f-b2ed-eade01d6434c, Nd.

Alfred A. Macchione, Steven Mason, and Steven Tanner. (2010). **"One-Click," Business Methods Are Patentable in Canada,** Retrieved from https://www.mccarthy.ca/ en/insights/articles/one-click-business-methods-are-patentable-canada

Andrew Reamer. (2014). **The Impacts of Technological Invention on Economic Growth –A Review of the Literature,** Retrieved from <https://gwipp.gwu.edu/sites/ g/files/ zaxdzs2181/f/downloads/Reamer_The_Impacts_of_Invention_on_Economic_Growth_ 02-28-14.pdf>

Brad Sherman, **Computer Programs as Excluded Patentable Subject Matter,** Retrieved from <https://www.wipo.int/edocs/mdocs/scp/en/scp_15/scp_15_3-annex2.pdf>, Nd.

Bradley C. Wright. (2002). **Business Method Patents: Are there any limits?** Retrieved from <http://www.integrityip.com/Patent_Library/HotTopics/BusinessMethod/AreThereAny Limits.pdf>

C. Lloyd Sarginson and Sean Langan. (2001). **The Patentability of Business Methods: A Global Perspective,** Retrieved from <http://www.wk.ixueshu.com>

Case Law of the Boards of Appeal, Retrieved from <https://www.epo.org/law-practice/legal-texts/html/caselaw/2019/e/clr_i_a_2_1.htm>, 2019.

Charles Wankel. (2018). **21st Century Management: A Reference Handbook,** Volume 1, SAGE, 2008, p 80.

Chua S. Kim. (2001). **Patenting Business Methods,** Retrieved from <https://v1.lawgazette.com.sg/2001-10/Oct01-focus2.htm>, 2001.

Dan L. Burk and Mark Lemley. (2009). The Patent Crisis and How the Courts Can Solve It, Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/ 37690913_The_ Patent_Crisis_ and_How_the_Courts_Can_Solve_It>

Daniel F. Spulber. (2011). Should Business Method Inventions be Patentable? Spring 2011: **Journal of Legal Analysis**, *3*(1). pp 269-270 Retrieved from <https://watermark.silverchair.com/3-1-265.pdf>

Daniel Fisher. (2015). **Courts are Drawing the Line on Business Method Patents,** 2015, Retrieved from <https://www.forbes.com/sites/danielfisher/2015/10/30/courts-are-drawing-the-line-on-business-method-patents/#6f38490d2b03>

Donald M. Cameron. (2015). **Bereskin & Parr LLP,** Retrieved from <http://www.jurisdiction.com/amazonfca.htm>

Emir Crown. (2012). **Business methods patentable in Canada according to Federal Court of Appeal,** Retrieved from <http://jiplp.blogspot.com/2012/02/business-methods-patentable-in-canada.html>, Journal of Intellectual Property Law & Practice (2012) doi: 10.1093/jiplp/jps006, first published online: January 30, 2012

G. Michael Roebuck. (2018). **Software Patent-Eligible Subject Matter: Claiming Improvements in Computer Functionality,** Retrieved from <https://www.ipwatchdog.com/2018/08/08/claiming-improvements-computer-functionality/id=99875/>

Gary P. Pisano. (2015). **You Need an Innovation Strategy,** Retrieved from <https://hbr.org/2015/06/you-need-an-innovation-strategy>

Government of Canada, **A guide to patents,** Retrieved from <https://www.ic.gc.ca/eic/site/cipointernet-internetopic.nsf/eng/h_wr03652.html>, Nd.

Hideo Furutani, **Patentability of Business Method Inventions and Inventions with Non-technical Features in Japan versus the US and Europe,** Retrieved from <http://www.furutani.co.jp/office/ronbun/Business_method_patents_in_Japan.pdf>, Nd.

Ivy Tsui. (2012). **Amazon's "One-Click" Patent Granted in Canada: A Case Comment on the Federal Court of Appeal Decision** Retrieved from <http://www.thecourt.ca/amazons-one-click-patent-granted-in-canada-a-case-comment-on-the-federal-court-of-appeal-decision/>

James Bessen and Michael J. Meurer. (2014). **Patent Failure: How Judges, Bureaucrats, and Lawyers Put Innovators at Risk,** Retrieved from < http://emilkirkegaard.dk/en/wp-content/uploads/James-Bessen-and-Michael-J.-Meurer-Patent-Failure-How-Judges-Bureaucrats-and-Lawyers-Put-Innovators-at-Risk.pdf>

Japan Patent Office. **Examination Guidelines for Patent and Utility Model in Japan,** Retrieved from <https://www.jpo.go.jp/e/system/laws/rule/guideline/patent/tukujitu_kijun/document/index/all_e.pdf>, Nd.

John M. Conley. (2003). **The International Law of Business Method Patents,** Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/bc18/b10c3e220a3456af556b9283885a141fb5fb.pdf>

John W. Bagby, Business Method Patent Proliferation: Convergence of Transactional Analytics and Technical Scientifics, **The Business Lawyer,** *56*(1) (November 2000), American Bar Association, pp. 423-458.

Justia. (2019). **Business Method Patent,** Retrieved from< https://www.justia.com/intellectual-property/patents/types-of-patents/business-method-patents/>

Michael J. Meurer. (2002). **Business Method Patents and Patent Floods,** Volume 8 Symposium on Intellectual Property, Digital Technology & Electronic Commerce, pp 312-313, Retrieved from <https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1569&context=law_journal_law_policy>

Muchiri M. Njoroge. (2012). **Business Method Patents Revisited: Recent Developments in the Protection of Computer Implemented Business Methods in the U.S. - Between the Promotion of Innovation and Protection of Investments? (October 30, 2012).** Retrieved from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2171724 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2171724>

Nicholas A. Smith. (2002). **Business Method Patents and their Limits: Justifications, History,** and the Emergence of a Claim Construction Jurisprudence, Retrieved from <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1138&context=mttlr>, 2002.

Norman Siebrasse, (2011). **Patentability of Business Methods Unresolved by FCA Decision in Amazon.com,** Retrieved from <http://www.sufficientdescription.com/2011/11/patentability-of-business-methods.html>

Outcome of the Council Meeting 3544th: Council meeting Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space), <https://era.gv.at/object/document/3249/attach/st09716_en17.pdf>, 2017.

Peter S. Menell, **Patent Case Management Judicial Guide, Federal Judicial Center,** 2009, Indiana University, p 11-30.

Philip P. So. (2013). **Enforcing a Unitary Patent in Europe: What the U.S. Federal Courts and Community Design Courts Teach Us,** Retrieved from <https://digitalcommons.lmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1688&context=ilr>

Pol S, Janodia MD, Jagadeesh PC, Bhat KM, Udupa N. (2009). **Business Method Patents: A Primer, Pol, et al. J Young Pharm.** 2009; 1(4): 379-384, p 380. Retrieved from <https://www.jyoungpharm.org/sites/default/files/10.4103-0975-1483.59332.pdf>

Rajnish Kumar Rai & Srinath Jagannathan, (2012). **Do Business Method Patents Encourage Innovation? Boston College Intellectual Property & Technology Forum 2012,** Retrieved from <http://bciptf.org/wp-content/uploads/2012/10/Business-Method-Patents-and-Innovation.pdf>

Robert A. McFarlane and Robert G. Litts, (2009). **Business Methods and Patentable Subject Matter following In re Bilski: Is Anything under the Sun Made by Man Really Patentable,** Retrieved from <https://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1495&context=chtlj>

Robert E. Thomas, Larry A. DiMatteo. (2007). Harmonizing the International Law of Business Method and Software Patents: Following Europe's Lead, **Texas Intellectual Property Law Journal Fall 2007**, Retrieved from <http://www.tiplj.org/wp-content/uploads/Volumes/v16/v16p1.pdf>, 2007.

Russ Weinzimmer, **Business Method Patents,** Retrieved from <https://www.strategicpatentlaw.com/patentability/business-method-patents/>,Nd.

Stefan Wagner. (2008). **Business Patents in Europe and their Strategic Use-Evidence from Franking Device Manufacturers,** Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438590600984042?scroll=top&needAccess=true&journalCode=gein20>

Stefano Perri and Enzo Pesciarelli History of Economic Ideas Vol. 4, No. 1/2 (1996), pp. 35-80, **Accademia Editoriale,** Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/23722182>

Steven J. Shumaker, Business Method Patents: Navigating the Sea of Controversy, Retrieved from <http://www.integrityip.com/Patent_Library/HotTopics/BusinessMethod/SeaOfControversy.pdf>, Nd.

Tetsuo SHIBA. (2017). **Comparative Research on the Patent Systems of Japan, the United States and Europe,** Retrieved from <https://www.jpo.go.jp/e/news/kokusai/developing/training/textbook/document/index/04_Comparative_Research.pdf>

UNITED NATIONS. (2002). **How to Prepare Your Business Plan,** Retrieved from <https://unctad.org/en/docs/iteiia5_en.pdf>

Wissam Aoun. (2018). **Between Legality and Legitimacy in Patent Agent Regulation: the future of the Patent Profession,** Retrieved from <https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=8495&context=etd>, (2018). Electronic Theses and Dissertations. 7494. https://scholar.uwindsor.ca/etd/7494

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องประชาธิปไตย : ศึกษากรณีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง[1]

ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์[2]

บทคัดย่อ

แนวคิดประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Militant Democracy) เป็นแนวคิดที่เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีกลไกปกป้องระบอบประชาธิปไตยไม่ให้ถูกทำลาย ป้องกันมิให้มีการอาศัยกลไกสิทธิเสรีภาพหรือกระบวนการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำลายระบอบประชาธิปไตยนั้นเอง กลไกหนึ่งซึ่งมีความสำคัญคือการกำหนดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย เมื่อศึกษาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมนี ชิลีและตุรกี เปรียบเทียบกับศาลรัฐธรรมนูญของไทยแล้วพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนีและตุรกีนั้นได้จำกัดบทบาทของตนในการใช้อำนาจวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองเฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองมีการทำกิจกรรมทางการเมืองซึ่งปรากฏชัดว่าเป็นอันตรายต่อหลักการพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ ส่วนชิลีก็มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยตัดกลไกการยุบพรรคการเมืองออกไปแล้ว ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มที่จะวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองได้ง่ายและกว้างขวางทั้งเหตุที่เป็นการกระทบต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและพรรคการเมืองที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งซึ่งเป็นความผิดพลาดทางเทคนิค

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้, ศาลรัฐธรรมนูญ, การยุบพรรคการเมือง

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับแนวคิดประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (sustainable democracy)” เสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คณะผู้เขียนประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ หัวหน้าโครงการ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พัชรวรรณ นุชประยูร นักวิจัย, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ นักวิจัย และอาจารย์ ดร.ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์ นักวิจัย

[2] คณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : suntapun@yahoo.com

บทความชิ้นนี้ต้องการนำเสนอบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญที่จะปกป้องระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิด “ประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้” ซึ่งแปลมาจากถ้อยคำภาษาเยอรมันว่า “Streitbare Demokratie” หรือตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Militant Democracy” อันมีสาระสำคัญคือ รัฐเสรีประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีกลไกป้องกันตนเองจากภัยคุกคามที่จะทำให้รัฐมีรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย หรือเป็นประชาธิปไตยน้อยลง เนื่องจากประชาธิปไตยมีโอกาสทำลายตัวเองเสมอ กล่าวคือ หากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ต้องการระบอบการปกครองนี้อีกต่อไปและมีเจตจำนงให้สถาปนาระบอบการปกครองอื่นที่ไม่เป็นประชาธิปไตยขึ้นมาแทนที่ ระบอบประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีกลไกในการปกป้องตนเองได้ สามารถตอบโต้ ปราบปรามผู้ที่เป็นภัยคุกคามต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตยได้ อนึ่ง กลไกดังกล่าวอาจเกิดจากการใช้อำนาจของสถาบันในรัฐธรรมนูญ เช่น ประมุขของรัฐ คณะรัฐบาล สภานิติบัญญัติตลอดจนประชาชนทั่วไป แต่เท่าที่ปรากฏเป็นรูปธรรมในประเทศต่าง ๆ เช่น เยอรมนี ฝรั่งเศส ชิลี ตุรกี แคนาดา ฯลฯ ได้มอบอำนาจในการพิทักษ์ระบอบประชาธิปไตยไว้ให้แก่องค์กรตุลาการนำหลักการประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ไปปฏิบัติโดยศาลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่าสิ่งใดเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดในเรื่องหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ ซึ่งเป็นกลไกที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าสามารถที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลรวมถึงกลุ่มหรือฝ่ายทางการเมืองทั้งหลายได้นั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบในทางกฎหมายด้วย และเป็นที่แน่นอนว่าแนวคิดนี้ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมืองหรือเสรีภาพทางการเมืองอย่างชัดเจนนั้นย่อมถูกวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถามถึงความถูกต้องเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในรัฐที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย เครื่องมือในลักษณะดังกล่าวจึงมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยอันนำมาสู่การวิเคราะห์ในบทความชิ้นนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมของการแสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ระบอบประชาธิปไตยของศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อ โดยจะเริ่มนำเสนอจากแนวคิดว่าด้วยการปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตย (1) จากนั้นจะอธิบายถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการปกป้องประชาธิปไตยด้วยการใช้อำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองในต่างประเทศ (2) ซึ่งในบทความนี้จะเลือกนำเสนอกรณีประเทศตุรกีและประเทศชิลี ต่อจากนั้นจึงนำเสนอกลไกการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญของไทย (3) และจบลงด้วยบทวิเคราะห์ปัญหาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองของไทย (4)

1. แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้

ก่อนจะศึกษาถึงแนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยที่ปกป้องได้ จำเป็นต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ก่อนเป็นอันดับแรก ตาม “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม” นั้นจะเห็นได้ว่า “รัฐธรรมนูญ” มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ อีกทั้งการจะพิจารณาว่าประเทศใดเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ต้องพิจารณาถึงการวางโครงสร้างทางการเมืองโดยรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวโดยทั่วไป บรรดารัฐธรรมนูญ

ของประเทศเสรีประชาธิปไตยมักจะอาศัยหลักการต่อไปนี้เป็นพื้นฐานในการจัดโครงสร้างการปกครอง กล่าวคือ (1) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (3) หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (4) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (5) หลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ฯลฯ

จากการศึกษา เรื่อง**แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism)** พอสรุปได้ว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ การใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครอง กำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ (อมร จันทรสมบูรณ์, 2537) นั้นมีพื้นฐานสำคัญมาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งสร้างระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ต่อมารัฐธรรมนูญของประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปจึงใช้รัฐธรรมนูญวางโครงสร้างพื้นฐานใน “ระบบรัฐสภา” (Parliamentary System) และเมื่อระบบรัฐสภามีปัญหาก็มีการใช้รัฐธรรมนูญในการวางโครงสร้างพื้นฐานการปกครองใหม่ ซึ่งพัฒนามาเป็น “ระบบรัฐสภาสมัยใหม่” ในเยอรมนี ในขณะที่ฝรั่งเศสได้พัฒนา “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” ขึ้น และเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายเกิดประเทศใหม่ขึ้น 15 ประเทศ ในจำนวนนี้มีถึง 12 ประเทศที่ใช้แนวทางของรัฐธรรมนูญเยอรมันเป็นแนวทางในการวางโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับการเมืองการปกครองของประเทศต่าง ๆ สำหรับเครื่องมือที่สร้างความมั่นคงให้แก่ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย (1) การทำให้รัฐธรรมนูญแก้ไขยาก (2) การให้สิทธิในการต่อต้าน (3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (4) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยประการหนึ่งคือ **หลักเสียงข้างมาก**เป็นหลักที่นำมาใช้ในการตัดสินใจในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันในรัฐสภา การใช้หลักเสียงข้างมากในสภานี้เองที่กลับสร้างปัญหาขึ้นแก่ระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา เนื่องจากการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นและรุนแรงขึ้น การอาศัยเสียงข้างมากของหลักประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจนำไปสู่การขยายอำนาจให้ฝ่ายการเมืองหรือพรรคพวกของฝ่ายการเมือง หรือนำไปสู่การทำลายหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเอง การอาศัยเสียงข้างมากของสภาหรือเสียงของประชาชนที่กระทบต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะได้แก่ การอาศัยเสียงข้างมากของประชาชนเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับบุคคล และการอาศัยเสียงข้างมากของรัฐสภาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์พื้นฐานที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้แนวความคิดเกี่ยวกับการสร้างกลไกให้รัฐธรรมนูญสามารถพิทักษ์ตนเองได้ จึงถือกำเนิดขึ้นในแวดวงวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญของเยอรมันซึ่งมีประสบการณ์อันเลวร้ายจากรัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ที่ระบอบนาซีได้เถลิงอำนาจโดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญและตามระบอบประชาธิปไตยมาทำลายแก่นของรัฐธรรมนูญเอง รัฐบาลนาซีสามารถสถาปนาระบอบเผด็จการได้ด้วยกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย Kart Loewenstein ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวเยอรมันที่ต้องลี้ภัยทางการเมืองจากระบอบนาซีไปยังสหรัฐอเมริกา ได้พัฒนาแนวความคิดว่าด้วย “ประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Militant Democracy, Streitbare Demokratie)” ขึ้นมา โดย Loewenstein ได้เผยแพร่บทความหลายชุดเพื่อแสดงทรรศนะว่า

ระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการเตรียมการรับมือและพร้อมต่อสู้กับศัตรูของประชาธิปไตยโดยต้องสร้างกลไกต่าง ๆ ที่จะธำรงไว้ซึ่งคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยให้คงอยู่ และป้องกันระบอบประชาธิปไตยไม่ให้ถูกทำลายหรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งว่าเพื่อป้องกันมิให้มีการอาศัยกลไกสิทธิเสรีภาพหรือกระบวนการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตยเองเพื่อทำลายระบอบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า Loewenstein เป็นผู้ให้กำเนิดหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้

เยอรมนีเป็นประเทศต้นแบบที่ได้นำหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Streitbare Demokratie; Wehrhafte Demokratie) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม (ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า) บทบัญญัติหลายมาตราในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Grundgesetz; Basic Law)[3] ได้รับรองหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองคุณค่าสูงสุดในทางรัฐธรรมนูญจากภัยที่มาจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเรียกคุณค่านี้ว่า “**ระเบียบพื้นฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย**” (Freiheitliche demokratische Grundordnung) อันได้แก่ (1) การกำหนดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญที่ห้ามแก้ไขโดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (2) การยึดหรือการทำให้เสียสิทธิขั้นพื้นฐาน (3) การยุบพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย (4) การห้ามรวมกลุ่มที่มีลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ (5) สิทธิในการต่อต้านการกระทำที่เป็นการล้มล้างหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ (6) การกำหนดหน้าที่ในการภักดีต่อรัฐธรรมนูญในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน (7) การจำกัดสิทธิในการรักษาความลับของจดหมาย ไปรษณีย์ รวมถึงการติดต่อสื่อสารทางไกล (8) การจำกัดเสรีภาพในการย้ายถิ่นที่อยู่หรือเสรีภาพในการเดินทาง (9) สิทธิในการป้องกันภยันตรายที่จะเกิดกับสหพันธรัฐและมลรัฐทั้งหลายในสถานการณ์ฉุกเฉิน (10) สิทธิในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าตุลาการดำเนินการที่ขัดต่อระเบียบพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีการกำหนด กลไกใน**รัฐบัญญัติว่าด้วยการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ** โดยเป็นกลไกทางกฎหมายในการทำให้หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ การจัดตั้งองค์กรพิทักษ์รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายปกครองขึ้นในทั้งระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ เพื่อพิทักษ์ระเบียบพื้นฐานการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย การให้มีสายลับหรือสายข่าว (V-Leute) เพื่อทำการสืบหาข่าวเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และต่อข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในขณะที่บทบาทศาลรัฐธรรมนูญในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญโดยการยุบพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย พบว่า ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้รักษาความสมดุลระหว่างการใช้หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ กับการคุ้มครองเสรีภาพและเอกสิทธิ์ของพรรคการเมือง สำหรับแนวคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ พบว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองได้นั้น จะต้อง

[3] กฎหมายพื้นฐานซึ่งได้รับการตราขึ้นในปี ค.ศ. 1949 ภายหลังจากการยอมแพ้แบบไม่มีเงื่อนไขในสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 นั้นได้มีการกำหนดหลักการที่เป็นเป้าหมายของรัฐอยู่หลายประการ ซึ่งสองเป้าหมายสำคัญของรัฐที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพื้นฐานได้แก่ เป้าหมายในการรวมประเทศอีกครั้งของรัฐเยอรมันทั้งสองที่ถูกแบ่งแยกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Wiedervereinigung) และอีกประการหนึ่งได้แก่ เป้าหมายในการปกป้องระบอบประชาธิปไตยที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาใหม่โดยการกำหนดเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ที่เกิดจากการเรียนรู้ความผิดพลาดจากประสบการณ์ของสาธารณรัฐไวมาร์

ไม่เพียงแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า พรรคการเมืองนั้นได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่จะต้องเป็นความพยายามอย่างจริงจัง มีแบบแผน และรุนแรงก้าวร้าว ในการเปลี่ยนอุดมการณ์ทางการเมืองในการปกครองประเทศไปในแนวทางที่ไม่เป็นประชาธิปไตย จึงกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมักจะจำกัดอำนาจตนเองในการใช้กลไกตามหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นต้องคุ้มครองคุณค่าอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน คือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเสรีภาพทางการเมืองของพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการชั่งน้ำหนักคุณค่าทั้งหลายให้ได้น้ำหนักเสมอกัน ความพยายามในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องไม่พัฒนาตนเองไปเป็นกลไกในการทำลายสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพทางการเมืองลงโดยสิ้นเชิง ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญชั่งน้ำหนักไม่ดีหรือมีความผิดพลาดมาก ย่อมเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ถึงความล่มสลายของระบบการเมืองในรัฐนั้น ๆ

จากการศึกษาหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทั้งหมดอาจสรุปได้ว่า หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้นั้นได้ถูกกำหนดกลไกและมาตรการต่าง ๆ ไว้โดยละเอียดและแตกต่างหลากหลายเอาไว้ทั้งในบัญญัติของรัฐธรรมนูญและในบทบัญญัติของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ ซึ่งการที่มีการกำหนดกลไกไว้มากมายเช่นว่านั้น ย่อมเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะถูกเรียกร้องให้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนกลไกดังกล่าว ในทางข้อเท็จจริงที่ผ่านมาจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจะไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกลไกดังกล่าวนั้นอย่างเข้มข้นมากเกินไป ทั้งนี้เพราะศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและพรรคการเมืองประกอบด้วยเสมอ ดังนั้นคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานจึงเป็นข้อจำกัดโดยตรงของการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการขับเคลื่อนกลไกของหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้

2. กลไกการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

2.1 ประเทศชิลี

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐชิลี ฉบับปี ค.ศ. 1980 ได้บัญญัติถึงมาตรการปกป้องตนเองของสาธารณรัฐและระบอบการปกครองที่นายพลปิโนเชต์สถาปนาขึ้นไว้โดยในมาตรา 8[4] นอกจากนี้ มาตรา 19 (15) ยังบัญญัติถึงการยุบพรรคการเมืองที่ดำเนินการในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือความมั่นคงของรัฐ โดยให้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อศึกษากฎหมายประกอบ

[4] **มาตรา 8** การดำเนินการใด ๆ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีเจตนาจะเผยแพร่หลักคำสอนที่พยายามต่อต้านครอบครัวหรือที่สนับสนุนความรุนแรงหรือแนวคิดเกี่ยวกับสังคม รัฐหรือคำสั่งของศาลอันมีลักษณะเป็นเผด็จการหรือให้นำไปสู่สงครามย่อมเป็นสิ่งผิดกฎหมายและขัดต่อหลักการของสาธารณรัฐองค์กร กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือลักษณะของกิจกรรมของสมาชิกอันมีแนวโน้มที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญการพิจารณาการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในวรรคก่อนเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ...

รัฐธรรมนูญก็พบว่า มาตรา 42 (7) ของรัฐบัญญัติฉบับที่ 18.603 ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองที่กระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 19 (15)

จึงเห็นได้ว่า ในยุคของรัฐบาลนายพลปิโนเชต์นั้น ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็น “เครื่องมือ” ในการปกป้องหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐ แม้ว่าใน “เนื้อหา” ของการปกครองภายใต้นายพลปิโนเชต์จะมิใช่เสรีประชาธิปไตยก็ตาม แต่ “จุดมุ่งหมาย” ที่ต้องการจะใช้รัฐธรรมนูญเป็น “เครื่องมือ” ในการพิทักษ์หลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐก็มีหลักการที่ใกล้เคียงกับในหลาย ๆ ประเทศที่มอบภารกิจในการพิทักษ์รักษาสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ โดยการบัญญัติเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำใดขององค์การทางการเมือง กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือพรรคการเมืองมีลักษณะที่จะนำไปสู่ความรุนแรง หรือต่อต้าน หรือขัดต่อหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐชิลีหรือไม่ กล่าวคือ การกระทำของกลุ่มการเมืองไม่ว่าจะเป็นองค์การ กลุ่มเคลื่อนไหว อันหมายความถึงกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ตลอดจนพรรคการเมืองมีการเคลื่อนไหวซึ่งมีแนวโน้มจะนำไปสู่ความรุนแรง สงคราม หรือจะกระทบต่อหลักการพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญแห่งสาธารณรัฐ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม หรือพรรคฝ่ายซ้ายหัวก้าวหน้าอื่น ๆ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำเหล่านั้นให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ กลายเป็นว่า กลไกที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ได้กลายเป็นเครื่องมือในการจัดการศัตรูทางการเมืองของนายพลปิโนเชต์นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่นายพาทริชิโอ เอลวิน ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว ประธานาธิบดีเอลวินก็พยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1980 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายมาตราที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น เสรีภาพทางด้านการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพของสื่อ โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง แต่จะบัญญัติในตอนต้นของมาตราว่ามีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และวรรคต่อมาก็จะบัญญัติข้อยกเว้นว่าสิทธิเสรีภาพนั้น ๆ อาจถูกจำกัดได้ด้วยวิธีการใดบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะบัญญัติไว้อย่างกว้างว่า “ให้มีกฎหมายกำหนดเรื่อง....” ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในตอนต้นของมาตราทั้งสิ้น

นับแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ประเทศชิลีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นมาโดยตลอด และรัฐธรรมนูญก็ได้รับการแก้ไขครบทุกประเด็นในปี ค.ศ. 2005 เหตุที่ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1980 ได้กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญกระทำได้โดยยากมาก[5] ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ในปี ค.ศ. 1991 ตามแผนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยแต่เดิมสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร

แต่ที่สำคัญที่สุดสำหรับหัวข้อนี้คือ มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 ซึ่งมีเนื้อหาที่ส่งผลให้พรรคการเมืองอุดมการณ์แบบมาร์กซิสต์หรือพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย กลายเป็นพรรคการเมืองที่ผิดกฎหมาย ซึ่งในรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”(unconstitutional) เดิมทีรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1980 มาตรา 8 บัญญัติให้การกระทำใด ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีเจตนาที่จะถ่ายทอดหลักการหรือแนวความคิดที่ขัดแย้งกับแนวความคิดของสังคมหรือของรัฐ ให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์การหรือกลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีจุดประสงค์ดังกล่าว หรือโดยสภาพกิจกรรมของสมาชิกในองค์กร กลุ่มการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมืองนั้นเป็นที่สงสัยว่ามีจุดประสงค์ดังกล่าว ให้ถือว่าองค์กรหรือพรรคการเมืองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังได้กล่าวแล้วข้างต้น อีกทั้งยังได้กำหนดโทษไว้ด้วย กล่าวคือ ห้ามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นทำการสอนหรือออกสื่อมวลชนภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ 18,825 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 1989 (Lizana, 2009) หลังจากการแก้ไขครั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 8 ได้เปลี่ยนเนื้อหาใหม่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ ส่วนบทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองหลักการประชาธิปไตยได้ย้ายไปบัญญัติอยู่ในมาตรา 19 (15) โดยมีเจตนารมณ์เพื่อปกป้องประชาธิปไตยในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยม บทบัญญัติใหม่ได้มีการแก้ไขสภาพบังคับ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการตีความอันจะนำไปสู่การลงโทษต่อการเผยแพร่แนวความคิด นอกจากนั้น มาตรการนี้ยังสอดคล้องกับการคุ้มครองความหลากหลายทางการเมือง (political pluralism) ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1989 มาตรา 19 (15) วรรคหก วรรคเจ็ดและวรรคแปด ดังนี้

[5] มาตรา 116 วรรค 1-2 ร่างเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอโดยประธานาธิบดีหรือสมาชิกสภาคองเกรส (National Congress เทียบได้กับรัฐสภาในประเทศไทย) และข้อเสนอดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองจากทั้งสองสภา โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในวุฒิสภา.

"รัฐธรรมนูญให้หลักประกันต่อความหลากหลายทางการเมือง อย่างไรก็ดี พรรคการเมือง ขบวนการหรือการรวมกลุ่มทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรมไม่เคารพหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยหรือระบอบรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการจัดตั้งระบบเผด็จการ ตลอดจนใช้ สนับสนุนหรือปลุกระดมให้เคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยความรุนแรงย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น

โดยปราศจากอคติต่อโทษประการอื่นซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย บุคคลใดก่อให้เกิดหรือมีส่วนร่วมในเหตุการณ์อันนำไปสู่การความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในวรรคก่อน ไม่อาจเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นหรือเคลื่อนไหวในรูปแบบอื่น ๆ ในองค์กรทางการเมืองและไม่อาจดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับการเลือกตั้ง ตลอดจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 57 (1) ถึง (6)[6] เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย

ผู้ถูกลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัตินี้ไม่อาจกลับเข้ารับตำแหน่งเดิมได้ตลอดระยะเวลาที่ถูกลงโทษในวรรคก่อน ระยะเวลาที่ถูกตัดสิทธิดังกล่าวจะถูกเพิ่มเป็นสองเท่าหากมีการกระทำความผิดซ้ำ"

บทบัญญัติในมาตรานี้รับกับมาตรา 93 (10) ซึ่งบัญญัติไว้ถึงเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์การและขบวนการหรือพรรคการเมืองรวมถึงความรับผิดของบุคคลที่มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 19 (15) วรรคหก วรรคเจ็ดและวรรคแปดของรัฐธรรมนูญนี้ อย่างไรก็ตาม หากบุคคลดังกล่าวคือประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหรือตำแหน่งประธานที่มาจากการเลือกตั้ง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของวุฒิสภาด้วย

ภายหลังจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองหรือองค์การทางการเมืองใดถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกเลย ทั้งพรรคคอมมิวนิสต์และพรรคสังคมนิยมยังคงมีสถานะทางกฎหมายอยู่ สมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเทศบาล ในขณะที่พรรคสังคมนิยมก็เป็นแนวร่วมทางการเมืองชื่อ "พรรคแนวร่วมเพื่อประชาธิปไตย" (concentracion de partidos por la democracia) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลตั้งแต่ 11 มีนาคม 1990 จนถึงปี 2010 โดยปราศจากการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยความรุนแรง คงปรากฏเพียงกรณีเดียวซึ่งเป็นที่กล่าวถึงในแวดวงวิชาการของประเทศชีลีคือ **คำวินิจฉัยที่ 567/2006** คดี **"ขบวนการสังคมใหม่แห่งมาตุภูมิ" (Movimiento Patria Nueva Sociedad)** (Urbina, 2019)

[6] ได้แก่ (1) ตำแหน่งรัฐมนตรี (2) ผู้ว่าการเมือง นายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการระดับภูมิภาค ที่ปรึกษาแห่งรัฐและเลขาธิการ (3) คณะกรรมการธนาคารกลาง (4) ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมชั้นสูงและศาลทั่วไป (5) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งส่วนภูมิภาค (6) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับขบวนการสังคมใหม่แห่งมาตุภูมินี้เป็นกลุ่มการเมืองที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1999 ในประเทศชีลี โดยมีอุดมการณ์ในลักษณะเดียวกับพรรคสังคมนิยมแห่งชาติหรือพรรคนาซีเยอรมัน ต่อมาในปี ค.ศ. 2006 สมาชิกรัฐสภาของชิลีจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่าขบวนการนี้เป็นกลุ่มการเมืองที่เคลื่อนไหวเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 19 (15) โดยในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ฝ่ายขบวนการผู้ถูกร้องได้ยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยยกคำร้องเนื่องจากผู้ร้องได้ละทิ้งคดีหลังจากรับรายงานลับจากสำนักข่าวกรองแห่งชาติ (INI) ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ระบุว่า ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าขบวนการสังคมใหม่แห่งมาตุภูมิได้สนับสนุนการดำเนินการที่ขัดต่อกฎหมาย พวกเขาเพียงแต่ประกาศเจตนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเปิดเผยและเป็นไปตามกฎหมาย พวกเขาอ้างว่าเขาปรารถนาเพียงประชาธิปไตยที่แท้จริงภายใต้ระบบประธานาธิบดีที่มีความเป็นอิสระ และเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของพวกเรากับกลุ่มนีโอ-นาซีนั้น พึงสังเกตว่า อเล็กซิส โลเปซ ทาเปีย (Alexis López Tapia) ได้ปฏิเสธอย่างชัดแจ้งถึงการดำเนินงานทางการเมืองโดยวิถีทางที่รุนแรง อีกทั้งยังมีแนวคิดที่วิพากษ์วิจารณ์ต่อกลุ่มนีโอ-นาซี นอกจากนี้ เกี่ยวกับการกล่าวหาว่าขบวนการนี้ได้อ้างอิงถึงการสร้างความเกลียดชังและการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ รายงานอย่างเป็นทางการของรัฐบาลฉบับเดียวกันนี้ยังระบุว่า ขบวนการสังคมใหม่แห่งมาตุภูมิได้ประณามการเหยียดเชื้อชาติและการเกลียดกลัวคนต่างด้าว ได้ต่อต้านการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่ขบวนการต่อต้านยิว (anti-Semitic or anti-Zionist)

ในที่สุดเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2010 หลังจากกระบวนการที่ยาวนานและแม้จะมีความพยายามของกลุ่มที่ถูกกล่าวหาว่ามีการยื่นฟ้องคดีโดยไม่มีการพิจารณาคดี ศาลรัฐธรรมนูญโดยองค์คณะที่สอง (the second chamber) ได้มีคำวินิจฉัยอย่างเป็นเอกฉันท์ว่า “คำร้องขอได้ถูกปฏิเสธ ด้วยเหตุผลว่าไม่มีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าการกระทำของขบวนการสังคมใหม่แห่งมาตุภูมินั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

เป็นอันว่า แม้จะมีข้อห่วงกังวลของสังคมถึงแนวทางของขบวนการทางเมืองนี้ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มิได้พิจารณาโดยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกระแสสังคมหรือความหวาดกลัวอย่างไร้เหตุผล แต่พิจารณาจากพยานหลักฐานที่หนักแน่น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 19 (15) ได้ให้หลักประกันต่อความหลากหลายทางการเมือง ซึ่งถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและกลุ่มการเมืองในการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการดำเนินการทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ การให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญยับยั้งการกระทำที่อาจกระทบหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐย่อมเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในตัวของการห้ามนั้นเอง จึงจำเป็นต้องพิจารณาและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตลอดจนความได้สัดส่วนของการจำกัดสิทธิเสรีภาพกับความมั่นคงของรัฐที่จะได้รับคืนมาจากการปิดกั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองนั้น

ในส่วนของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง พบว่า รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิของประชาชน กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองให้สามารถใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มในการดำเนินการทางการเมืองได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 19 (15) แต่รัฐธรรมนูญก็ได้วางกรอบหรือขอบเขตของการใช้เสรีภาพดังกล่าวว่า พรรคการเมือง ขบวนการหรือการรวมกลุ่มทางการเมืองในรูปแบบใด ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือพฤติกรรม ไม่เคารพหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยหรือระบอบรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการจัดตั้งระบบเผด็จการ ตลอดจนใช้ สนับสนุนหรือปลุกระดมให้เคลื่อนไหวทางการเมืองด้วยความรุนแรงย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีเขตอำนาจในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น และศาลยังมีอำนาจเพิกถอน สิทธิทางการเมืองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองดังกล่าว ไม่ให้มีสิทธิร่วมก่อตั้งพรรค การเมืองอื่นหรือเคลื่อนไหวในรูปแบบอื่น ๆ ในองค์กรทางการเมืองและไม่อาจดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับ การเลือกตั้ง ตลอดจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 57 (1) ถึง (6) เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้ว่าการเมือง นายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการระดับภูมิภาค ที่ปรึกษาแห่งรัฐและเลขาธิการ คณะกรรมการธนาคารกลาง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นสูง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลการเลือกตั้งและศาลเลือกตั้งส่วนภูมิภาค ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากบุคคลดังกล่าวดำรง ตำแหน่งอยู่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมาย ซึ่งมาตรการที่แก้ไข เพิ่มเติมใหม่นี้ (ผู้เขียนเห็นว่า) มีความเหมาะสม เนื่องจากมุ่งลงโทษไปที่ตัวบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การกระทำดังกล่าว แต่ไม่ลงโทษพรรคการเมืองซึ่งเป็น “สถาบันการเมือง” ที่ควรจะได้รับการรักษาไว้เพื่อ ความสืบเนื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองและการคุ้มครองบุคคลอื่นซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง แต่มิได้รับรู้ เข้าร่วม หรือเห็นด้วยกับการดำเนินการอันขัดต่อรัฐธรรมนูญของแกนนำพรรคการเมือง เพียงบางคน

2.2 ประเทศตุรกี

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 68 บัญญัติให้รับรองสิทธิให้ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปมีสิทธิ ในการจัดตั้งพรรคการเมืองและสามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง ทั้งยังมีสิทธิในการเป็นสมาชิกหรือ การลาออกจากการเป็นพรรคการเมืองด้วย การจัดตั้งพรรคการเมืองในตุรกีไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือ ต้องดำเนินการจดทะเบียนพรรคการเมืองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แม้สาธารณรัฐตุรกีจะมีเสรีภาพใน การจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างกว้างขวาง แต่รัฐธรรมนูญตุรกีก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมือง ไว้อย่างเข้มงวดเช่นกัน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี มาตรา 69 ได้บัญญัติว่าข้อบังคับพรรคการเมืองและ การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย มีการห้ามพรรคการเมืองประกอบกิจการเชิงพาณิชย์

มาตรา 69 วรรคสี่ ได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีการยื่นคำร้องของอัยการสูงสุด (Chief Public Prosecutor of the High Court of Appeals) ให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่มีข้อบังคับและการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ**มาตรา 68 วรรคสี่** ซึ่งได้แก่ (1) ความเป็นอิสระของรัฐ (Independence of the State) (2) บูรณภาพที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของ

อาณาเขตและชาติ (Indivisible integrity with its territory and nation) (3) สิทธิมนุษยชน (Human rights) (4) หลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรม (Principles of equality and rule of law) (5) อำนาจอธิปไตยของชาติ (Sovereignty of the nation) (6) หลักของความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นสาธารณรัฐฆราวาส (Principles of the democratic and secular Republic) ทั้งนี้ ในการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองใดที่กระทำละเมิดต่อบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าพรรคการเมืองนั้น “ได้ตกเป็นศูนย์กลางในการเริ่มดำเนินกิจกรรมเช่นว่านั้น” (become a centre for the execution of such activities) และพรรคการเมืองใดจะถือว่าเป็นศูนย์กลางของการกระทำดังกล่าวก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นได้ดำเนินการไปโดยสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นโดยเจตนาหรือมีพฤติการณ์การมีส่วนร่วมโดยปริยายหรือโดยชัดแจ้งในการประชุมของพรรคการเมือง หรือในการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อกิจกรรมเหล่านั้นได้ดำเนินการไปโดยพรรคการเมืองโดยตรง ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าการใช้ดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่า “พรรคการเมืองใดได้ตกเป็นศูนย์กลางของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ” หรือไม่แม้ในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญเองก็เป็นประเด็นปัญหาอย่างมาก ดังปรากฏในคำวินิจฉัยที่ E:1998/2, K:1998/1 (Constitutional Court, Vol.34, No.1,)

กล่าวโดยสรุป เหตุในการยุบพรรคการเมืองของสาธารณรัฐตุรกี แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) การห้ามมิให้พรรคการเมืองละเมิดหลักการเสรีประชาธิปไตยตามระบบสาธารณรัฐนิยม

(2) การห้ามมิให้พรรคการเมืองละเมิดหลักการของ “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันแบ่งแยกมิได้ของดินแดนความเป็นชาติตุรกี” (Unitary State)

(3) การห้ามมิให้พรรคการเมืองละเมิดหลักการเป็น “รัฐฆราวาส” หรือรัฐที่แยกศาสนาออกจากการเมือง (Secular State) (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 69 วรรคเจ็ด ยังให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่สั่งให้ยุบพรรคก็อาจสั่งให้พรรคนั้นหมดสิทธิได้รับการช่วยเหลือทั้งหมดหรือบางส่วนจากรัฐ โดยพิจารณาจากความรุนแรงของการกระทำที่เป็นประเด็นขึ้นสู่การพิจารณาของศาล รัฐธรรมนูญ มาตรา 69 วรรคแปด ห้ามพรรคที่ถูกยุบอย่างถาวรจัดตั้งขึ้นอีกครั้งโดยใช้ชื่ออื่นก็ตาม วรรคเก้าบัญญัติต่อไปว่า สมาชิกรวมถึงผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองที่มีการกระทำหรือแถลงการณ์ทำให้พรรคต้องถูกยุบอย่างถาวรจะต้องไม่เป็นผู้ก่อตั้ง สมาชิก กรรมการหรือหัวหน้างานในฝ่ายอื่น ๆ เป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ประกาศคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในรัฐกิจจานุเบกษา วรรคสิบได้บัญญัติให้พรรคการเมืองที่รับความช่วยเหลือจากรัฐต่างประเทศ สถาบันระหว่างประเทศ บุคคลและนิติบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติตุรกีจะถูกยุบอย่างถาวร และวรรคสิบเอ็ดได้บัญญัติว่า การก่อตั้งและกิจกรรมของพรรคการเมือง การกำกับดูแลและการยุบพรรคหรือการกีดกันการช่วยเหลือจากรัฐทั้งหมดหรือบางส่วน รวมถึงค่าใช้จ่ายและขั้นตอนการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามหลักการที่บัญญัติไว้ข้างต้น

ภายใต้การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญของตุรกีซึ่งจัดตั้งมาเป็นเวลากว่า 49 ปี มีการยุบพรรคการเมืองไปทั้งหมด 28 พรรคทั้งหมดเป็นการอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตั้งอยู่บนหลักการของประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ กล่าวคือ การยับยั้งการกระทำของพรรคการเมืองที่เป็นการบ่อนทำลายหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ตัวอย่างของกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 69 ยุบพรรคการเมือง เช่น (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558) (รัชนิกุล อุตรศาสตร์, 2557)

(1) ค.ศ. 1971 ยุบพรรคความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (National Order Party) ในฐานไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง

(2) ค.ศ. 1983 ยุบพรรคความสงบเรียบร้อย (Tranquility Party) ในฐานไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง

(3) ค.ศ. 1992 ยุบพรรคสังคมนิยม (Socialist Party: SP) ในฐานสนับสนุนการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งขัดกับหลัก “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของตุรกี”

(4) ค.ศ. 1993 ยุบพรรคแรงงานประชาชน (People’s Labor: HEP) และพรรคเสรีภาพและประชาธิปไตย (Freedom and Democracy: OZDEP) ในฐานสนับสนุนการปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งขัดกับหลัก “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของตุรกี”

(5) ค.ศ. 1997 ยุบพรรคแรงงาน (Labour Party: IP) ในฐานสนับสนุน การปกครองแบบสหพันธรัฐซึ่งขัดกับหลัก “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของตุรกี”

(6) ค.ศ. 1998 ยุบพรรคสวัสดิการ (The Welfare Party) ในฐานไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง และศาลได้สั่งห้ามนายกรัฐมนตรีแอร์บาคาน (Erbakan) เล่นการเมืองเป็นระยะเวลาห้าปี ซึ่งคดีนี้ได้มีการยื่นฟ้องไปยังศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ปรากฏว่าศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ยืนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งตุรกี โดยวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ หลักความเป็นรัฐฆราวาสของตุรกีได้ โดยให้เหตุผลว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็น “ความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย” (necessary in a democratic society) ในความหมายของมาตรา 11 วรรคสอง แห่งอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป

(7) ค.ศ. 2001 ยุบพรรคคุณธรรม (The Virtue Party) ในฐานไม่ยอมรับหลักการแยกศาสนาออกจากการเมือง ยุบพรรคประชาธิปไตยโดยประชาชน (People’s Democratic Party: HADEP) ในฐานสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายของพรรคนอกกฎหมายคือพรรคคนงานเคอร์กิสถาน (PKK) ซึ่งสนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนในตุรกีอันละเมิดหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและสนับสนุนแนวคิดในศาสนาอิสลามที่ไม่แยกศาสนากับการเมือง และยุบพรรคคอมมิวนิสต์สามัคคีแห่งตุรกี (United Communist Party of Turkey: TBKP) ในฐานใช้ชื่อพรรคที่มีคำว่า “คอมมิวนิสต์” อันขัดกับหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยตามระบบสาธารณรัฐนิยม (Republicanism)

(8) ค.ศ. 2008 คดียุบพรรคยุติธรรมและการพัฒนา (Justice and Development: AKP) ความเป็นมาของคดีนี้มีที่มาจากการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยพรรค AKP ของนายแอร์โดอานซึ่งได้นำเสนอข้อเท็จจริงและผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ขัดต่อหลักการพื้นฐานของสาธารณรัฐตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

จากนั้นอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง โดยศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 มาตรา 69 และมาตรา 149 ประกอบกับพยานหลักฐานต่าง ๆ เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคห้า ซึ่งเป็นการกระทำโดยหัวหน้าพรรคและสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง รวมทั้งพรรคผู้ถูกร้องยังเป็นศูนย์กลางของการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีความต้องการของสังคมที่จะยกเลิกมาตรการห้ามสวมผ้าคลุมฮิญาบในมหาวิทยาลัย การจำกัดอายุเกี่ยวกับการเรียนคัมภีร์อัลกุรอาน และข้อจำกัดเกี่ยวกับโรงเรียนสอนศาสนา ซึ่งพรรคผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการในทางการเมืองต่อประเด็นเหล่านี้อย่างแข็งกร้าว ซึ่งในส่วนของมาตรการลงโทษต่อกิจกรรมที่ขัดต่อหลักการของประชาธิปไตยและหลักรัฐฆราวาส ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า นับแต่พรรคผู้ถูกร้องเข้าสู่อำนาจใน ปี ค.ศ. 2002 พรรคผู้ถูกร้องมีเสียงข้างมากเพียงพอที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ แต่พรรคผู้ถูกร้องไม่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ที่จะทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตยและโครงสร้างของรัฐแบบฆราวาส หรือที่จะทำลายหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญด้วยการใช้ความรุนแรง หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในจุดมุ่งหมายเหล่านี้ ระดับความร้ายแรงของกิจกรรมเหล่านั้นไม่ปรากฏว่าอยู่ในระดับที่จะต้องยุบพรรคผู้ถูกร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งให้ใช้มาตรการลดเงินสนับสนุนพรรคผู้ถูกร้องลงครึ่งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม คดีนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 6 คนลงมติให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง จากองค์คณะทั้งหมด 11 คน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นเสียงข้างมาก แต่เนื่องจากในรัฐธรรมนูญซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่าในคดียุบพรรคการเมืองการจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองได้ต้องใช้มติพิเศษคือ 3 ใน 5 การยุบพรรคผู้ถูกร้องจึงไม่เกิดขึ้น มีข้อสังเกตว่า ในคดีนี้มีเสียงข้างน้อยจำนวน 5 เสียง ที่มีความเห็นแตกต่างกัน โดย 4 เสียงเห็นว่าควรตัดสินให้ลงโทษในการตัดความช่วยเหลือทางการเงินของพรรค แต่อีก 1 เสียงเห็นว่า การกระทำของพรรคการเมืองไม่สมควรได้รับโทษ (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2558)

หลังจากเสร็จสิ้นคดีดังกล่าวแล้ว ฝ่ายรัฐบาลนำโดยพรรค AKP ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้มีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญและการยุบพรรคการเมืองด้วย เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ. 2010 ก็ได้รับความเห็นชอบทุกมาตรา ยกเว้นเฉพาะร่างมาตรา 69 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองให้กระทำได้ยากยิ่งขึ้น ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 2 ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะต้องให้ประชาชนลงประชามติ แต่ก่อนที่จะมีการลงประชามติ ได้มีการส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ

เรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ การลงประชามติจึงได้ดำเนินไปและผลปรากฏว่า ประชาชนให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(9) คดียุบพรรค Democratic Society Party (DTP) อาจถือได้ว่าเป็นคดีท้ายสุดที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พรรค DTP เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความมุ่งหมายในการทำลายความเป็นหนึ่งเดียวกันของรัฐและดินแดนและชาติ รวมทั้งยังสนับสนุน PKK ซึ่งเป็นองค์กรก่อการร้าย โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลที่สำคัญ ดังนี้ พรรค DTP พยายามให้ได้มาซึ่งสิทธิและมีการกระทำที่เป็นการต่อต้านระบอบประชาธิปไตย และมุ่งใช้วิธีการทางก่อการร้ายเป็นวิถีทางการเมืองของพรรค พรรค DTP ไม่ใช้มาตรการต่าง ๆ แต่ยังคงเงียบเฉยในเรื่องการจลาจล ที่เกิดขึ้นในองค์กรที่ดำเนินการโดยสมาชิกพรรค และทัศนคติเช่นนี้ของพรรคเป็นสิ่งที่แสดงออกให้เห็นอีกประการหนึ่งว่าเป็นการสนับสนุนการก่อการร้าย พรรค DTP ไม่เคยดำเนินการทางการเมืองต่อต้านกิจกรรมอันเป็นการก่อการร้ายอย่างชัดเจน และไม่เคยประณามการกระทำความผิดทางอาญาและ ผู้กระทำผิดทางอาญาแต่กลับปกปิดสิ่งเหล่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญตุรกีที่ E:2007/1, K:2009/4, ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2009)

นอกจากนั้น ในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีการอ้างอิงความเห็นของ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (ECHR) ในคดี Herri Batasuna and Batasuna V. Spain (Application nr: 25803/04; 25817/04, judgment of 03 June 2009) ที่ว่า “การปฏิเสธหรือการนิ่งเฉยในการกล่าวคำประณามการใช้ความรุนแรงถือเป็นการสนับสนุนการก่อการร้ายอย่างชัดเจน” จากเหตุผลที่กล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำวินิจฉัยยุบพรรค DTP

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ทางการเมืองของตุรกีในรอบ 10 ปีมานี้ จะเห็นได้ว่ามีวิวัฒนาการไปจากช่วงที่ผ่าน ๆ มาอย่างชัดเจน กล่าวคือ พรรคการเมืองภายใต้การนำของนายแอร์โดอานหลังผ่านเหตุการณ์รัฐประหารที่ล้มเหลวในปี ค.ศ. 2018 ผ่านการลงประชามติแก้ไขรัฐธรรมนูญไปสู่ระบบประธานาธิบดีและชนะการเลือกตั้งทั่วไปในปีเดียวกัน ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้พรรค AKP มีความเชื่อมั่นในแนวทางการทำงานทางการเมืองของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2010 ยกเลิกการคุ้มครองผู้ก่อรัฐประหาร ทำให้ในปี ค.ศ. 2014 ศาลตุรกีได้ตัดสินลงโทษจำคุกตลอดชีวิตนายพลเอฟเรน ซึ่งเป็นผู้ก่อการรัฐประหารครั้งก่อนหน้าในปี ค.ศ. 1980 นายพลเอฟเรนในวัย 96 ปี ถูกศาลตัดสินลงโทษในข้อหาก่ออาชญากรรมต่อรัฐ และถูกถอดยศ ซึ่งถือเป็นการประกาศชัยชนะของระบอบแอร์โดอานที่มีเหนือกองทัพซึ่งเคยเป็นสถาบันหลักในการพิทักษ์ลัทธิเคมาลมาโดยตลอด

ด้านศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเคยเป็นกลไกสำคัญของลัทธิเคมาลและกองทัพในการจัดระเบียบประเทศก็ดูจะมีบทบาทด้อยลงไปภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2010 ที่เพิ่มองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก 11 เป็น 17 คน มีวาระ 12 ปี และต้องลาออกเมื่ออายุครบ 65 ปี รัฐสภา ประธานาธิบดี และสภาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การตัดสินยุบพรรคหรือตัดสิทธิทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ต้องทำในที่ประชุมใหญ่ หลังจากนั้นเป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังไม่เคยตัดสินยุบพรรคการเมืองใดในตุรกีอีกเลย การเผชิญหน้าระหว่างพรรค AKP และศาลรัฐธรรมนูญในคดีแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2008 ก็สังเกตเห็นได้ชัดว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีความกริ่งเกรงไม่กล้าตัดสินยุบพรรค AKP

อย่างที่เคยตัดสินยุบพรรคต่าง ๆ มาแล้วกว่า 20 พรรค จึงอาจกล่าวได้ว่า กลไกการปกป้องตนเองของระบอบประชาธิปไตยภายใต้ลัทธิเคมาลในตุรกีเองก็กำลังเข้าสู่จุดวิกฤตที่ดูเหมือนว่าการรุกคืบของนายแอร์โดอานจะยังไม่มีกลไกใดมายับยั้งได้ในเวลาอันใกล้นี้

3. กลไกการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้บัญญัติรับรองหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ไว้ในหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยปรากฏอยู่ใน 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 49 *บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้*

ผู้ใดทราบว่ามีการกระทำตามวรรคหนึ่ง ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 63 *บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้*

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตามวรรคหนึ่ง ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรคการเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าวได้

มาตรา 65 *บุคคลย่อมมีสิทธิต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้*

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนด “เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง” เพิ่มเติมจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อีกหลายประการ ดังปรากฏในมาตรา 92

มาตรา 92 *เมื่อคณะกรรมการมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น*

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

จากบทบัญญัติข้างต้น พอจะสรุปเหตุในการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มที่เป็นการตอบโต้การกระทำที่เป็นอันตรายต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยตรง ได้แก่ 1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และ 2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งกลไกเช่นว่านี้อาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้

2. กลุ่มที่เป็นการตอบโต้การดำเนินการของพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องในทางเทคนิค รวมถึงการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไปตรากฎหมายเพิ่มเติมว่า จะกำหนดให้มีการยุบพรรคการเมืองจากเหตุอื่น ๆ ได้ด้วย ดังที่มาตรา 92 บัญญัติว่า *“พรรคการเมืองอาจถูกยุบหากกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74 รวมถึงหากฝ่าฝืนเหตุอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด”*

4. บทวิเคราะห์ปัญหาบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการปกป้องประชาธิปไตยโดยการวินิจฉัยยุบพรรคการเมือง

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ในระบบกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับในกฎหมายต่างประเทศ จะพบว่าในระบบกฎหมายไทย รวมถึงในระบบรัฐธรรมนูญไทยนั้นมีปัญหาประการสำคัญที่สุด ได้แก่ ปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนว่า “อะไรคือสิ่งที่เป็นหลักการพื้นฐานหรือเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งปัญหานี้ได้ส่งผลต่อการใช้การตีความรัฐธรรมนูญ รวมถึงส่งผลต่อการกำหนดบทบาทในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐทั้งหลายด้วย กล่าวให้แคบที่สุด ทั้งในทางวิชาการและในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องให้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจนของคำว่า “หลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการพิพากษาคดีตามกฎหมายจะต้องมีเป้าหมายเพื่อการพิทักษ์หลักการพื้นฐานดังกล่าว หรือจะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานดังกล่าวด้วย และในกรณีที่มีคุณค่าอื่นใดที่มาปะทะหรือขัดแย้งกับหลักการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย องค์กรของรัฐทั้งหลายโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญจะต้องทำการชั่งน้ำหนักว่าหลักการใดที่มีคุณค่าสูงสุด และตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้สอดคล้องกับคุณค่าสูงสุดดังกล่าวนั้น

ทั้งนี้ผลของการตีความรัฐธรรมนูญในกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราวนั้นควรจะต้องถือว่า คุณค่าในทางประชาธิปไตยหรือการพิทักษ์หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยเป็นเป้าหมายสูงสุดของการใช้และตีความกฎหมาย ซึ่งคุณค่าพื้นฐานเช่นว่านั้น ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อย หลักการบริหารงานโดยรับผิดชอบของรัฐบาล หลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรคและการรักษาความเสมอภาคในโอกาสของพรรคการเมือง เป็นต้น

สืบเนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนว่าอะไรคือคุณค่าสูงสุดในทางรัฐธรรมนูญและคุณค่าสูงสุดของระบอบประชาธิปไตย ย่อมทำให้กลไกในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยเกิดความพร่าเลือนตามไปด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กลไกในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและในกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นยังมีความไม่ชัดเจนว่า เป็นกลไกที่มุ่งพิทักษ์หลักการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ ทั้งนี้กลไกตามหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้นั้น จะต้องรักษาไว้ซึ่งคุณค่าทั้งสองด้านให้ได้ดุลยภาพกัน ซึ่งได้แก่ การพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพรรคการเมืองทั้งหลาย ดังนั้นกลไกเช่นว่านั้นไม่ควรกำหนดให้องค์กรของรัฐโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญมีดุลพินิจมากเกินไป จนทำให้การใช้อำนาจเพื่อการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยนั้น มีผลเป็นการทำลายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและของพรรคการเมืองทั้งหลายลงโดยสิ้นเชิง

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดกลไกการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐอื่น ๆ นั้นจะต้องมีความชัดเจนว่าสามารถใช้อำนาจได้ในขอบเขตเพียงใด รวมถึงมีเงื่อนไขก่อนการตัดสินใจใช้อำนาจที่ชัดเจนอย่างไรบ้าง ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องระบุไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการชี้ขาดและกำหนดผลให้มีการยุบพรรคการเมือง ทั้งนี้ในการกำหนดกลไกดังกล่าวจะต้องเห็นได้อย่างชัดแจ้งด้วยว่า ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐทั้งหลายมีอำนาจจำกัด และอาจตัดสินยุบพรรคการเมืองซึ่งเป็นการกระทบเสรีภาพของพรรคการเมืองอย่างมากนั้นได้เฉพาะเมื่อเกิดกรณีที่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจตนเองไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ผู้เขียนยังเห็นต่อไปว่า เพื่อให้การตัดสินยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญมีความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ ความชอบธรรมทางการเมือง รวมทั้งความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยนั้น กลไกที่มอบอำนาจให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองนั้น ควรถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการชัดแจ้งเท่านั้น อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ไม่ควรมีข้อความที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองที่เพิ่มเติมไปจากที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความชอบธรรมในทางรัฐธรรมนูญและในทางการเมืองของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อพิจารณาเหตุในการยุบพรรคการเมืองในมาตรา 92 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะพบว่า เหตุในการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 สามารถแยกออกได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่เป็นการตอบโต้การกระทำที่เป็นอันตรายต่อหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยตรง และกลุ่มที่เป็นการตอบโต้การดำเนินการของพรรคการเมืองที่มีลักษณะขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องในทางเทคนิค รวมถึงการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไปตรากฎหมายเพิ่มเติมว่าจะกำหนดให้มีการยุบพรรคการเมืองจากเหตุอื่น ๆ ได้ด้วย จึงเห็นได้ชัดว่าเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นถูกกำหนดเอาไว้กว้างกว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาระดับความชอบธรรมในทางรัฐธรรมนูญของคำสั่งยุบพรรคการเมือง เหตุในการยุบพรรคการเมืองควรถูกกำหนดเอาไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ และควรกำหนดให้แคบเฉพาะการยุบพรรคการเมืองที่เป็นการตอบโต้การกระทำที่เป็นการทำลายหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ควรรวมถึงการกระทำของพรรคการเมืองทั้งหลายที่มีลักษณะเป็นแต่เพียงการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง หรือกฎหมายในทางเทคนิคเท่านั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการที่ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ คือการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางนิติบัญญัติเป็นหลัก การกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามหลักการกำหนดเขตอำนาจศาลแบบเฉพาะเจาะจง (Enumerationsprinzip) ซึ่งอธิบายได้ว่า เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถูกกำหนดไว้เป็นเรื่อง ๆ อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญเท่านั้น และไม่สามารถตีความขยายเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกไปจนเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติเปิดช่องให้รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐสภาก็ย่อมไม่สามารถออกกฎหมาย “ขยาย” หรือเพิ่มเติมเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560) (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2546)

ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรากฎหมายเพิ่มเติมอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดแจ้ง กรณีจึงไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ แม้กระนั้นในทางวิชาการก็เห็นกันว่ารัฐสภาไม่สามารถบัญญัติกฎหมายขยายอำนาจศาลรัฐธรรมนูญอย่างใดก็ได้ แต่อำนาจที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจที่ปรากฏอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญ สำหรับในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายขยายอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ การบัญญัติอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมนั้นจะต้องกระทำโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2546)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากสถานะและภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ “พระราชบัญญัติ” และ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจของรัฐสภา หรืออาจเรียกว่าเป็น “นิติกรรมทางนิติบัญญัติ” โดยนัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ตรวจสอบย่อมมีสถานะเหนือกว่ารัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถูกตรวจสอบ ดังนั้นโดย “ตรรกะ” แล้วการเพิ่มเติมเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยกระบวนการทางรัฐสภาหรือโดยนิติกรรมทางนิติบัญญัติซึ่งตามสภาพของความสัมพันธ์แล้วย่อมถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นหากยอมรับอำนาจของรัฐสภาในการบัญญัติกฎหมายขยายหรือเพิ่มเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้ ผลประการต่อมาก็จะกลายเป็นว่ารัฐสภาย่อมมีอำนาจบัญญัติกฎหมายลดหรือตัดทอนเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่ตนได้เคยให้ไว้ได้ดุจเดียวกัน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เองที่จะสร้างความสับสนและไร้ระเบียบ (disorder) ขึ้นในโครงสร้างของสถาบันการเมืองและระบบกฎหมายของรัฐ ทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ของสถาบันการเมืองระดับสูงที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ต้องเสียไป

อีกทั้งอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อองค์กรอื่นและต่อสังคมค่อนข้างสูง เช่น หากวินิจฉัยว่ากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งเรียกว่า “อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ” เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจมากเช่นนี้ การตีความเขตอำนาจก็ยิ่งควรตีความอย่างจำกัด ไม่ควรตีความหรือบัญญัติกฎหมายเป็นการขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรให้กว้างเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอันจะกระทบต่อดุลยภาพขององค์กรต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นก็หาใช่หลักการเคร่งครัดเด็ดขาดถึงขนาดว่ารัฐสภาไม่สามารถบัญญัติกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญหรือเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้เลย หากแต่ในกรณีที่ตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองได้บัญญัติ “ยินยอม” ให้รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมีบทบัญญัติที่ชัดแจ้งและเจาะจงให้รัฐสภาสามารถบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ว่าอำนาจหน้าที่ที่จะบัญญัติขึ้นใหม่นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แต่เดิมของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เช่นนี้รัฐสภาก็สามารถออกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ได้ (ณานิทธิ์ สันตะพันธุ์, 2551)

นอกจากนี้ ในประเด็นการแสดงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญต่อการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองนั้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี ชิลีและตุรกีแล้วจะพบความพยายามจำกัดบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญโดยการใช้ความระมัดระวังในการวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองในเยอรมนีและแนวโน้มที่ศาลรัฐธรรมนูญของตุรกีใช้ความระมัดระวังในการแสดงบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ลัทธิเคมาล ส่วนในชิลีนั้นพัฒนาไปไกลถึงขั้นยกเลิกอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรรคการเมืองไปแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนถึงการใช้อำนาจในการวินิจฉัยเพื่อยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญไทย ที่จะต้องอธิบายถึงความหมายและขอบเขตของหลักการพื้นฐานหรือคุณค่าพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของไทยให้ชัดเจน

ก่อนที่จะวินิจฉัยยุบหรือไม่ยุบพรรคการเมืองใด ตลอดจนการคำนึงถึงระดับความรุนแรงของการกระทำผิดกฎหมายของพรรคการเมืองว่าถึงขนาดที่เป็นอันตรายต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองหรือไม่ เนื่องจากในช่วงหลายปีที่ผ่านมานี้ศาลรัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มจะตีความอำนาจในการยุบพรรคการเมืองให้กว้างขวางออกไปกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นปัญหาโดยตรงที่ทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายถูกยุบได้ง่ายเกินไป และส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนและพรรคการเมืองโดยตรง ทั้งนี้ปัญหาที่พบในการใช้และการตีความกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ การที่ศาลรัฐธรรมนูญมักนำเหตุในการยุบพรรคการเมือง 2 ประการมาใช้ปะปนกันไป ได้แก่ การตอบโต้การกระทำที่เป็นการกระทบหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยตรงกับการกระทำที่เป็นเพียงการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้ง เนื่องจากการกระทำของพรรคการเมืองที่ขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น อาจมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการทำลายหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยเสมอไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ควรเอาสองเรื่องดังกล่าวมาปะปนกัน และควรวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองเฉพาะกรณีที่พรรคการเมืองนั้นมีเป้าหมายในการทำลายหลักการพื้นฐานการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่านั้น ในประการสุดท้าย เพื่อให้สอดคล้องกับที่มาในทางทฤษฎีของหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ ศาลรัฐธรรมนูญควรยึดหลักการจำกัดอำนาจตนเอง (Judicial self-restraint) ในการใช้อำนาจวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญควรจะตัดสินยุบพรรคการเมืองเฉพาะกรณีที่ได้ความอย่างชัดแจ้งและปราศจากข้อสงสัยว่า พรรคการเมืองนั้น ๆ มีความมุ่งหมายอย่างแท้จริงในการทำลายระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ความพยายามในการนำพาประเทศไปในทิศทางทางการเมืองอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแนวทางเช่นว่านี้เองที่จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญรักษาประโยชน์ทั้งสองด้านให้ได้ดุลยภาพกัน ได้แก่ การรักษาหน้าที่ตามหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ และการรักษาสิทธิเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนและของพรรคการเมือง ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะต้องรับบทบาทหลักในการรักษาและการพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยการพิทักษ์รัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นให้ได้

5. เอกสารอ้างอิง

Constitutional Court. (Vol.34, No.1,). Judgment of 9.1.1998. **AMKD (Journal of Decisions of the Constitutional Court),** 236-243.

Lizana, E. A. (2009). Chapter 4 Chile. In **The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies.** Routledge. (p. 71)

Urbina, F. Z. (2019, March 25). **PRINCIPIOS JURÍDICOS Y DEMOCRACIA. DE VUELTAS A LA "DEMOCRACIA MILITANTE".** Retrieved from https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script

ฌานิทธิ์ สันตะพันธุ์. (2551). **เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครอง.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2558). **รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รัชนิกุล อุตรศาสตร์. (2557). **ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2537). **คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

Problems of the use of the special investigative techniques to combat organised crime in Thailand

Tanatthep Tianprasit*

Abstract

For many years, organised crime has been considered a serious threat to the world, as it affects not only national security but also economic well-being. Moreover, it is also the cause of many serious crimes. Given its nature, it is difficult for law enforcement officials to investigate and obtain evidence which can lead to the prosecution of high-ranking members of organised crime groups. For this reason, in 2000, the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UNTOC) was introduced. Under this convention, many measures were provided to fight these serious crimes. The use of special investigative techniques, such as controlled delivery, electronic surveillance and undercover operations, has been recognised in Article 20 of the UNTOC. Therefore, members of the UNTOC, including Thailand, have to incorporate these special investigative techniques into domestic law. However, due to the different interpretations of the convention in each country, the effectiveness of the use of these special investigative techniques may vary. Thus, this article aims to specifically analysis problems of the use of the special investigative techniques to combat organised crime in Thailand and to make suggestion for the revision of the relevant laws of Thailand.

Keywords: UNTOC, Special Investigative Techniques, Organised Crime

* School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: nat_qmul@yahoo.com

ปัญหาในการใช้มาตราการพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมในรูปแบบองค์กรในประเทศไทย

ธนัทเทพ เธียรประสิทธิ์*

บทคัดย่อ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา อาชญากรรมในรูปแบบองค์กรถูกจัดว่าเป็นภัยคุกคามระดับโลก เนื่องจากอาชญากรรมประเภทนี้นั้นส่งผลกระทบมากมายต่อความมั่นคงตลอดจนถึงเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ นอกเหนือไปจากนี้ อาชญากรรมองค์กรนั้นยังเป็นสาเหตุของอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ อีกด้วย โดยลักษณะเฉพาะของอาชญากรรมองค์กรที่มีความซับซ้อนนั้น ทำให้เป็นการยากที่เจ้าหน้าที่รัฐจะสามารถหาพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับหัวหน้าระดับสูงขององค์กรอาชญากรรมได้ ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (UNTOC) จึงได้ถูกบัญญัติในปีค.ศ 2000 เพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรรมข้ามชาติ ในอนุสัญญานี้ได้บัญญัติมาตรการพิเศษต่าง ๆ เพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งรวมถึงมาตราการพิเศษในการแสวงหาพยานหลักฐาน เช่น การครอบครองของกลางภายใต้การควบคุม การสะกดรอยด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ และการใช้เจ้าหน้าที่อำพรางตัว ที่ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 20 แห่งอนุสัญญานี้

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญานี้ จึงมีภาระที่จะต้องมีการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ ซึ่งรวมถึงการนำมาตรการพิเศษในการแสวงหาหลักฐานมาใช้ในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในการอนุวัติอนุสัญญานั้นมีวิธีการทำที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับเทคนิคการร่างกฎหมายของแต่ละประเทศ ดังนั้นการใช้มาตรการพิเศษเพื่อแสวงหาหลักฐานของแต่ละประเทศสมาชิกอาจมีต่างออกไปได้เช่นกัน บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการใช้มาตรการพิเศษในการแสวงหาหลักฐานตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: UNTOC, มาตรการพิเศษในการแสวงหาหลักฐาน, องค์กรอาชญากรรม

* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : nat_qmul@yahoo.com

1. Introduction

From past to present, many countries have suffered the effects of serious crimes such as narcotic drugs trafficking, human trafficking and firearms trafficking. Most of these have been operated by professional criminal enterprises which have a systematic administration to make profit from their illegal ventures. These criminal enterprises are usually known as organised crime groups.[1] Serious crimes perpetrated by organised crime groups affects not only the victims but also the economic well-being and national security of every country. For example, trafficking narcotic drugs destroys lives, families and the future of drug addicts. The trafficking in persons for prostitution is one of the causes of HIV/AIDS infection. Every government needs to spend a lot of its budget on the treatment of these patients.[2] The illicit trafficking and misuse of firearms generates violent crime and personal insecurity in society.[3]

Many countries acknowledge the threats of organised crime and try to annihilate them. However, it is not easy for law enforcement officials to combat organised crime groups because most groups have a sophisticated structure. Hence, it is very difficult for law enforcement officials to collect any criminal evidence which is relevant to the head of the criminal organisation.[4]

At the international level, the United Nations (UN) has been concerned about the threat of worldwide transnational organised crime and has recognised the limitations of the use of conventional measures to combat them. In November 2000, the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto (UNTOC or 'Palermo Convention') was created as the main international instrument in the fight against organized crime, at the transnational level, for member states of the UN. The UNTOC provides a wide range of measures to combat organised crime at the transnational level by enhancing domestic criminal law provisions, the use of special investigative techniques and

---

[1] Liz Campbell, *Organised Crime and the Law: A Comparative Analysis* (Hart Publishing 2013) 1

[2] Wanchai Roujanavong, *Organized Crime in Thailand* (Rumthai Press 2006) 9

[3] United Nations Office on Drugs and Crime, 'Global Problem: Illicit Trafficking and Misuse of Firearms as a Threat to Global Security' (UNODC 2015) < https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/index.html> accessed 10 Janunary 2020

[4] Peter Yam Tat-wing, *The Resource Material Series No. 58* (Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2001) 27

confiscation of criminal proceeds, to many international cooperation measures such as joint investigation, extradition and mutual legal assistance in criminal matters.[5] Although the UNTOC provides many measures to combat transnational organised crime for member states of the convention, the use of special investigative techniques is considered one of the most important measures of the convention. Therefore, Article 20 of the UNTOC recognise the use of controlled delivery; which is a method of gathering evidence performed when a consignment of illicit goods is detected and allowed to go forward under the control and surveillance of law enforcement officers for a purpose of the identification and securing evidence against the people who are responsible for organising the smuggling, electronic or other forms of surveillance and undercover operations as special investigative techniques enabling member states to obtain criminal evidence in the fight against transnational organised crime.

Thailand responded positively and instantly to the UNTOC by signing the UNTOC on 13th December 2000.[6] However, the country waited until November 2013 for the ratification of this convention.[7] As a member of the UNTOC, Thailand has to incorporate any obligations under this Convention into its national law, including the use of the special investigative techniques. In June 2013, pre-dating ratification of the UNTOC in November 2013, the Parliament of Thailand legislated the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (2013) to fulfil obligations under the UNTOC and to be the specific Act enabling law enforcement officials to fight against transnational organised crime in the country.[8] The use of controlled delivery, electronic or other forms of surveillance and

[5] United Nations treaty Collection, 'STATUS AS A: 30-06-2016 05:00:46 EDT of United Nations Convention against Transnational Organized Crime' (UNTOC, June 2016) <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII12&chapter=18&lang=en> accessed 20 January 2020

[6] Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, 'Press Releases: Thailand Ratifies UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime' (MFA 2013) < http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/40175-Thailand-Ratifies UNConvention-against-Transnatio.html> accessed 20 January 2020

[7] ibid

[8] Reasons for the promulgation of The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA)

undercover operations were also recognised as legal instruments to obtain criminal evidence in transnational organised crime cases in this specific Act.[9] Theoretically, the incorporation of the use of special investigative techniques, listed in Article 20 of the UNTOC, into the national law of member states of the Convention should solve any problems of obtaining or collecting evidence from alleged members of organised crime groups in criminal proceedings. Nevertheless, there are still some problems in practice because different countries have different ways of interpreting the obligations in the Convention.

2. The legislation on special investigative techniques of Article 20 of the UNTOC in Thailand

The Criminal Code and the Criminal Procedure Code are the two main pillars of the criminal justice system of Thailand. However, these two main codes do not contain a definition of organised crime. In the past, the definition of an organised crime group appeared only in Section 4 of the Anti-Trafficking in Persons Act B.E.2551 (2008) which stated that:

> *"'Organized Criminal Group' means a structured group of three or more persons, notwithstanding being formed permanently or existing for a period of time, and no need to have formally defined roles for its members, continuity of its membership or a developed structure, acting in concert with the aim of committing one or more offences punishable by a maximum imprisonment of four years upwards or committing any offence stipulated in this Act, with the aim to obtain unlawfully, directly or indirectly, property or any other benefit."*[10]

Although this definition of organised crime groups reflected the intention of Thailand to abide by the international standard of the UNTOC, it applied only to human trafficking offences because it was defined in the specific Act against human trafficking. In the case of other organised crimes, Thailand realised that traditional criminal offences under the Criminal Code, and conventional investigative techniques under the Criminal Procedure Code, could not combat more complex and serious crime, like organised crime, effectively. Modern laws and special measures on criminal investigation needed to be used as legal

[9] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA)

[10] The Anti-Trafficking in Persons Act B.E.2551 (THA) s 4

instruments with which law enforcement officials could fight against this type of crime. For this reason, Thailand decided to sign the UNTOC on 13 December 2000 and the supplementary protocol (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) on 18 December 2001. However, Thailand waited until November 2013 to ratify this convention.[11] To fulfil obligations under the UNTOC, the Parliament of Thailand passed the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (2013) to be the effective legal instrument that makes involvement in transnational organized crime groups a criminal offence and also provides special investigative techniques for the effective investigation of this offence.[12]

The definition of an organised crime group is provided in Section 3 of this Act, which states that:

> *"Organized criminal group" means a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes in order to obtain, directly or indirectly, financial, property or other material benefit;..."*[13]

It can be seen that this definition of "Organized criminal group", is identical to the definition of "Organized criminal group" in Section 4 of the Anti-Trafficking in Persons Act B.E.2551 (2008). This section also provides that serious crime under the Act is a criminal offence punishable by a minimum penalty of four years or a more serious penalty.[14]

Under Section 25 of this Act, a person who participates in transnational organised crime shall be liable to imprisonment for a term of 4 years to 15 years or a fine of 80,000 to 300,000 THB.[15] This Act also creates the offence of involvement in transnational organised crime groups not only for ordinary persons, but also for legal persons and directors,

---

[11] Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, 'Press Releases: Thailand Ratifies UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime' (MF A 2013) < http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/40175-Thailand-Ratifies-UNConvention-against-Transnatio.html> accessed 20 January 2020

[12] Reasons for the promulgation of The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA)

[13] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 3

[14] ibid

[15] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 25

managers or any person responsible for the administration of that juristic person.[16] Under Section 32, any legal person who commits this offence shall be liable to a fine from 200,000 to 1 million THB. In the case of a director, manager or any person who is responsible for the administration of that legal person, such person shall be liable to the same punishment as a person who participates in transnational organised crime under Section 25 of this Act.[17] To improve the effectiveness of the prevention and suppression of transnational organised crime under this Act, Section 8 provides that public officials who have been involved in activities of transnational organised crime groups shall be punished with double the penalties specified for the relevant offences. Section 8 states that:

> *"A member of the House of Representatives, a member of the Senate, a member of the local assembly, a local administrator, a government official, an official in a local administrative organization, an official of a state organization, a director or executive officer or official in a state enterprise, an official, a director, a manager or any person responsible for the operation of a financial institution or directors of organizations specified in the Constitution, who have committed an offence under this Chapter, shall be punished with double of the penalties specified therein."*[18]

Section 9 also provides triple the punishment for an officer or investigator who commits malfeasance with regard to his duty under this Act. Section 9 states that:

> *"An officer or an investigator according to this Act who has committed an offence against his position concerning an offence in this Chapter, shall be punished with triple of the penalties specified therein."*[19]

Consequently, nowadays, it can be seen that participation in transnational organised crime in Thailand has become a criminal offence under this Act. The definitions of "organized criminal group", "serious crime" and "transnational organized crime" within this Act are derived from the use of these terms in Article 2 of the UNTOC.[20] Noticeably, because of the traditional way

---

[16] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 32

[17] ibid

[18] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 8

[19] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 9

[20] The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto (adopted

of interpreting criminal offences in Thailand, based on a "word by word" basis, the participation offence of this Act is limited to involvement with organised crime groups which commit serious crime across borders by means of one of the characteristics in Section (3) of this Act.[21] Therefore, in the case of involvement in organised crime groups at the national level, the classic offences relating to public peace in title V of the Criminal Code which are Section 209, "a secret society offence" and Section 210, "a member of criminal association offence", will be applied.

Section 209 states that:

> *"Whoever is a member of a body of persons whose proceedings are secret and whose aim to be unlawful, is said to be a member of a secret society, shall be punished with imprisonment not exceeding seven years and fined not exceeding fourteen thousand Baht."*
>
> *"If the offender be the chief, manager or office-bearer in such body of persons, such person shall be punished with imprisonment not exceeding ten years and fined not exceeding twenty thousand Baht."*[22]

Section 210 states that:

> *"Whenever five persons or upwards conspire to commit any offence provided in this Book II and punishable with maximum imprisonment of one year or upwards, every such person is said to be a member of a bandits' den, and shall be punished with imprisonment not exceeding five years or fined not exceeding ten thousand Baht, or both."*
>
> *"If it be a conspiracy to commit an offence punishable with death, imprisonment for life or imprisonment from ten years upwards, the offender shall be punished with imprisonment of two years to ten years and fined of four thousand to twenty thousand Baht."*[23]

---

[21] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA) s 3

[22] The Criminal Code of Thailand (THA), s 209

[23] The Criminal Code of Thailand (THA), s 210

With a strict interpretation like this, prevention and suppression of domestic organised crime will be less effective because the "secret society offence" in Section 209 of the Criminal Code is out-of-date. In fact, it was created to combat "Angyee", one of the oldest secret societies in Thailand, which vanished in 1889.[24] Similar to "a member of a criminal association offence" in Section 210 of the Criminal Code, this Section was designed to combat a bandits' den which commits any offence listed in Book II of the Criminal Code. However, most of the offences mentioned in Book II of the Criminal Code are conventional crime, such as the offence of causing death under Section 288, offences against the person under Section 295 or the offence of theft under Section 334. Hence, the penalties for these classic offences are not sufficient to curtail the activities of domestic organised crime in the 21st Century, which are not covered by the new legislation.

Special investigative techniques under Article 20 of the UNTOC have, in the past, been recognised in different domestic laws for different purposes in Thailand. The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (2013) also reaffirmed the use of these special investigative techniques as legal instruments for officers or investigators to gain access to, and obtain criminal evidence in, transnational organised crime cases. This part of the chapter will focus on the use of special investigative techniques under this Act. The use of these techniques to confront transnational organised crime in Thailand can be explained as follows:

2.1 Controlled Delivery

The use of the controlled delivery technique was recognised for the first time in Thailand in Section 15 of the Narcotics Act (No.5) B.E.2545 (2002). Under this Act, the Minister of Public Health can authorise the production, importation, exportation or possession of narcotics where necessary for the use of the government service.[25] Hence, the use of the controlled delivery technique can be applied to this case because it is considered necessary for government service in order to suppress international drug trafficking networks.[26] However, the use of controlled delivery technique under this Act is limited to

[24] HRH Prince Damrong Rajanubhab, *The Old Tales* (Kasem Bannakich 1960) 327

[25] The Narcotics Act (No.5) B.E.2545 (THA) s 15

[26] Annop Rikitjittra and Narong Ratthananukul, Special Investigative Techniques (The Thailand Research Fund 2005) 74

narcotic drug cases and the possession of illicit goods under this Act is also limited to narcotic drugs.

The use of the controlled delivery technique has also been recognised formally as a legal instrument enabling law enforcement officials to investigate any offence under the drug-related law in Section 8 of the Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (2007). To launch a controlled delivery operation under this Act, an authority must obtain written permission from the National Police Commander, Secretary General of the Counter Drugs Commission or a representative thereof.[27] The authorisation will be granted to an authority only in case of necessity and for the purposes of enforcing this Act.[28]

The necessary purposes under this Act can be divided into three main cases as follows;

(1) For the purpose of investigation of the most wanted criminals who participate in major narcotic drugs trafficking networks.

(2) For the purpose of investigation of narcotic drugs offences where other investigative techniques cannot be used effectively or if it is too dangerous for an authority to use other investigative techniques.

(3) For the purpose of extending an investigation into the commander of a narcotic drugs trafficking network.[29]

Recently, the use of the controlled delivery technique to combat transnational organised crime has been recognised in Section 20 of the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (2013). Unlike the use of the controlled delivery technique in other Acts, Section 20 of this Act permits relevant authorities to use it not only in narcotic drug trafficking cases but also when investigating trafficking in other illicit goods at the transnational level. Evidence obtained from the use of this technique is admissible in court.

---

[27] The Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (THA) s 8

[28] ibid

[29] The Ministerial Regulations on the use of controlled delivery to investigate narcotic drug offenses B.E. 2555 s 7

Under this section, the technique can only be used under these circumstances:

1) It could only be used when 'necessary' and 'for the benefit' of investigation of offences relating to transnational organised crime.

(2) It shall require a written authorisation from the Attorney General, the Commissioner General of the Royal Thai Police or his representative.[30]

2.2 Surveillance

The use of surveillance techniques such as interception of communications, surveillance of communication records and data traffic or the use of electronic surveillance to obtain any information or evidence which can be used to incriminate suspects in criminal cases has been recognised in many domestic laws of Thailand, such as the Narcotics Control Act B.E. 2519,[31] the Anti-Money Laundering Act B.E. 2542,[32] the Special Case Investigation Act B.E. 2547[33] and the Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (only in the case of extraction of any computer data).[34] Although there are many specific Acts which empower law enforcement officials to use surveillance techniques for different purposes, all of them share the same principal rules. For example, the use of surveillance techniques under every Act shall be used only in cases where there are reasonable grounds to believe that any document or information which is transmitted by post, telegraph, telephone, fax, computer, tool or instrument of communication, electronic communication or communication by information technology was, or may be, used to commit the relevant offences in each Act.[35] The competent officials who have been approved in a letter from the head of an organisation may submit an ex parte application to the Chief Judge of the Criminal Court[36] (or the Civil Court, in cases under the Anti-Money Laundering Act)[37] for permission for the competent official to obtain such information.

---

[30] The Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (THA) s 8

[31] The Narcotics Control Act B.E. 2519 (THA) s 14 Fourth

[32] The Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (THA) s 46

[33] The Special Case Investigation Act B.E. 2547 (THA) s 25

[34] The Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (THA) s 10

[35] The Narcotics Control Act B.E. 2519 (THA) s 14 Fourth and the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (THA) s 25

[36] ibid

[37] The Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (THA) s 46

When granting permission under these Acts, the Chief Judge of the Criminal Court shall consider the effect of this special investigative technique on individual rights, or other rights, and the following reasons which make it necessary:

(1) There are reasonable grounds to suspect that there is, or will be, an offence committed relating to these Acts;

(2) There are reasonable grounds to believe that the relevant authority will obtain information relating to the commission of an offence relating to these Acts from the retrieval of such information;

(3) There is no more appropriate or efficient method.[38]

The Chief Judge of the Criminal Court shall permit the use of surveillance techniques for not more than ninety days in each instance, whether conditions are required or not. For the purposes of these Acts, any person who has access to the information under such an order is required to cooperate with officials. After permission is granted, if it appears to the court that operational requirements are not in accordance with the prescribed rules, or the circumstances have changed, the Chief Judge of the Criminal Court can change such authorisation as appropriate.[39] When a competent official has executed the action according to the permission, he must report it to the Chief Judge of the Criminal Court for acknowledgement.[40]

Nowadays, the use of surveillance techniques is recognised as a special legal instrument to combat transnational organised crime. It is dealt with in Section 17 of the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556. Similar to other Acts, the use of surveillance techniques under this Section shares the same principal rules of this technique with other Acts.[41] The Chief Judge of the Criminal Court shall grant permission for, and specify the duration of, the use of surveillance techniques to the investigator only in necessary cases which are relevant to participation in transnational organised crime offences.

---

[38] The Narcotics Control Act B.E. 2519 (THA) s 14 Fourth and the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (THA) s 25

[39] ibid

[40] ibid

[41] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA) s 17

Under the Regulation of the Attorney General on Trailing a Suspect under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556, the Attorney General, the Commissioner General of the Royal Thai Police or his designated representative is the authorising officer who has authority to grant permission for this operation.[42]

2.3 Undercover Operations

Similarly, to other special investigative techniques under Article 20 of the UNTOC, the use of undercover operations can be found in various specific Acts in Thailand. For example, under Section 27 of the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004), the Director-General of the Department of Special Investigation, or a designated representative, shall have the power to launch undercover operations for the purpose of gathering evidence against an organisation, or a group of people, suspected of involvement in predicate offences under this Act.[43] Any actions for the purpose of the investigation as stated in this Section, such as using false documents, false evidence or a false identity for an agent, shall be considered legitimate.[44] Furthermore, in necessary cases, the Narcotics Case Procedure Act B.E. 2550 (2007) is another specific Act in Thailand which gives the power to the Commissioner General of the Royal Thai Police, the Secretary-General of the Narcotics Control Board or designated representative to permit the use of undercover operations for the purpose of investigations into narcotic drug offences. Any actions for the purpose of the investigation as stated in this Act shall also be considered legitimate.[45]

Recently, for the purpose of investigation into an offence of participating in transnational organised crime, this special investigative technique has also been recognised in Section 19 of the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556.[46] According to the Regulation of the Attorney General on Undercover Operations under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556, permission for undercover operations can be issued to a law enforcement official only in a case where there are no better investigative methods to collect evidence from a

[42] The Regulation of the Attorney General on Trailing a Suspect under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA) Art 4

[43] The Special Case Investigation Act B.E. 2547 (THA) s 27

[44] ibid

[45] The Narcotics Case Procedure Act B.E. 2550 (THA) s 7

[46] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA) s 19

suspect who commits, or is about to commit, an offence of participating in transnational organized crime. It must be demonstrated that other investigative methods may cause danger or damage to the law enforcement official or that an undercover operation will serve the purpose of further arrests of other masterminds participating in transnational organised crime.[47]

From the information above, it can be seen that Thailand has already fulfilled all of obligations under Article 20 of the UNTOC. The use of special investigative techniques under this Article can be applied to any cases which constitute transnational organised crime under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 in Thailand. However, in practice, the effectiveness of the use of these techniques to combat organised crime in Thailand is still in question because the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 of Thailand allows law enforcement officials to use special investigative techniques only in cases arising from what are perceived to be transnational organised crime.[48] It means that in cases which are considered organised criminal offences, but cannot be defined as “transnational” organised criminal offences under this Act, the special investigative techniques provided by this Act cannot be applied. Law enforcement officials are obliged to use only conventional investigative techniques to deal with domestic organised crime. Without these special investigative techniques, law enforcement officials in Thailand face a difficult task collecting criminal evidence which can be used to incriminate the accused in domestic organised crime.

3. Conclusion

It can be concluded that controlled delivery, undercover operations and electronic surveillance, demanded by Article 20 of the UNTOC, have become important special investigative tools with which to combat serious and organised crime in Thailand. Demonstrably, these special investigative techniques have already been enacted to fulfil the obligations of the UNTOC in the domestic laws of Thailand. However, contemplating the

[47] The Regulation of the Attorney General on Undercover Operation under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 Art 7

[48] The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA) s3

legislation techniques of Thailand make the use of these special investigative technique less practical as the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 of Thailand limits the use of special investigative techniques only to the investigation of “transnational” organised crime group offences under this Act. Unfortunately, in the real world, organised crime groups perform their illegal activities not only at the transnational level but also at the national level. With this legislative provision, it means that these special investigative techniques cannot be used automatically against organised crime and other serious crimes connected with organised crime groups at the national level. The legislators need to put these special investigative techniques into every Act relevant to the illegal activities of organised crime groups in order to combat them effectively at the national level. Although the Special Case Investigation Act B.E. 2547 can be used as a makeshift law, to combat organised crime offences not recognised in any specific Acts, it has many limitations which can affect the performance of such operations.

Thus, in order to solve the legislative problems regarding the use of special investigative techniques in the organised crime cases, Thai legislators need to enact an all-purpose statute containing all investigatory powers. With this new legislative approach, all of the special investigative techniques under the UNTOC could be recognised in one statute and have status as the main subject of the Act. This would not only help the legislators to create a new, flexible statute, which could be applied not only to serious crimes committed by organised crime groups at both national and transnational levels in the present day, but also potentially to new types of serious crime which may be pioneered by organised crime groups in the future.

4. Reference

Annop Rikitjittra and Narong Ratthananukul, **Special Investigative Techniques (The Thailand Research Fund 2005).**

Kasem Bannakich. (1960). **HRH Prince Damrong Rajanubhab,** The Old Tales.

Liz Campbell. (2013). **Organised Crime and the Law: A Comparative Analysis**. (Hart Publishing 2013)

Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of Thailand, **'Press Releases: Thailand Ratifies UN Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and Protocol to Prevent,** Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime' (MFA 2013) < http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/40175-Thailand-RatifiesUNConvention-against-Transnatio.html>

Peter Yam Tat-wing. (2001). **The Resource Material Series No. 58** (Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders 2001)

Reasons for the promulgation of The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA)

The Anti-Money Laundering Act B.E. 2542 (THA)

The Anti-Trafficking in Persons Act B.E.2551 (THA)

The Criminal Code of Thailand (THA)

The Drug Case Procedure Act B.E. 2550 (THA)

The Ministerial Regulations on the use of controlled delivery to investigate narcotic drug

The Narcotics Act (No.5) B.E.2545 (THA)

The Narcotics Control Act B.E. 2519 (THA)

The Narcotics Control Act B.E. 2519 (THA)

The Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement B.E.2556 (THA)

The Regulation of the Attorney General on Trailing a Suspect under the Prevention and Suppression of Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556 (THA)

The Special Case Investigation Act B.E. 2547 (THA)

The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto (adopted 15 November 2000 UNGA Res 55/25)

Transnational Organized Crime Involvement Act B.E.2556

UNODC. (2015). **United Nations Office on Drugs and Crime, 'Global Problem: Illicit** Trafficking and Misuse of Firearms as a Threat to Global Security', <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/index.html>

UNTOC. (2016). '**STATUS AS A: 30-06-2016 05:00:46 EDT of United**

Wanchai Roujanavong, Organized Crime in Thailand (Rumthai Press 2006)

มาตรการทางภาษีกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติก: บทสรุปภาพรวม[1]

ประพิน นุชเปี่ยม[2]
รพีพงศ์ ลิ้มวงษ์ทอง[3]

บทคัดย่อ

ผลิตภัณฑ์พลาสติกโดยเฉพาะที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง เช่น ถุงพลาสติก ขวดน้ำ หลอดดูด กำลังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพยายามหาแนวทางที่จะจัดการกับปัญหาขยะพลาสติกดังกล่าว โดยหลายประเทศได้ออกกฎหมายห้ามใช้พร้อมโทษที่รุนแรง ในขณะที่บางประเทศใช้วิธีสมัครใจ ความแตกต่างและหลากหลายของมาตรการต่าง ๆ ในปัจจุบันทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างมากว่าจะช่วยลดปริมาณขยะพลาสติกได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเพียงใด บทความนี้ต้องการวิเคราะห์ภาพรวมของมาตรการทางภาษีที่นำมาใช้จัดการปัญหาขยะพลาสติก เนื่องจากภาษีมีความยืดหยุ่นในการกำหนดแนวทางทั้งที่เป็นเชิงบังคับและสร้างแรงจูงใจ การศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการพัฒนามาตรการทางภาษีเกี่ยวกับพลาสติกต่อไป

คำสำคัญ: ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน, พลาสติกใช้ครั้งเดียวทิ้ง, ขยะพลาสติก, มาตรการทางภาษี, มลพิษทางสิ่งแวดล้อม

---

[1] บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบภาษีในประเทศไทยเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน”

[2] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; อ.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) เอกภาษาอังกฤษ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; LLM in Tax Law (with Merit), Queen Mary University of London UK; PhD in Corporate Law, Durham University UK

[3] ผู้ช่วยผู้อำนวยการ Head of Legal, Compliance and Tax บริษัท ไทยยูเนี่ยน กรุ๊ป จำกัด (มหาชน); น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; LLM in Tax Law (with Merit), Queen Mary University of London UK; LLM in Banking Law and Financial Regulations, London School of Economics and Political Science UK; เนติบัณฑิตไทย

Tax Measures to Tackle Plastic Waste: An Overview

Prapin Nuchpiam[2]

Rapeepong Limwongthong[3]

Abstract

Plastic products, especially those of the single-use type, such as plastic bags, drinking-water bottles, and straws, are having severe impacts on the environment. Countries all over the world are thus trying to find a way of tackling plastic waste resulting from littering. Some countries have issued laws banning single-use plastic products and imposing harsh punishments for the violation of the laws, while others prefer voluntary measures. Differences in the measures being adopted have given rise to widespread criticisms on how to effectively and sustainably reduce plastic waste. This paper examines an overall picture of how tax measures have been taken to deal with the plastic waste, given the flexibility in using such measures, that is, either as mandatory or incentive measures. This preliminary survey will benefit Thailand in its effort to develop suitable tax measures against plastic waste.

Keywords: Circular Economy, Single-use Plastic, Plastic Waste, Tax Measures, Environmental Pollution

[2] School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: Prapin.nuc@nida.ac.th

[3] Head of Legal, Compliance and Tax at Thai Union Group PLC.

1. บทนำ

พลาสติกเป็นวัสดุที่มีการนำมาประโยชน์มากที่สุดในโลกปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากพลาสติกมีตั้งแต่ของใช้ที่เห็นกันทั่วไป เช่น ถุงหูหิ้ว กล่องบรรจุที่มีแบบและขนาดต่าง ๆ ของเล่นเด็ก และของใช้ในบ้าน ไปจนถึงผลิตภัณฑ์ที่ คนทั่วไปอาจไม่คุ้นเคยกันนัก คือ เครื่องมือแพทย์ เช่น สายสวนหัวใจ กระบอกฉีดยา และภาชนะบรรจุน้ำยาล้างไต โดยเฉพาะพลาสติที่นำมาประยุกต์ใช้ในทางการแพทย์มีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อทดแทนวัสดุจากแก้วที่มีต้นทุนในการดูแลรักษาราคาแพง[4] คุณประโยชน์และความสำคัญของพลาสติกจึงไม่อาจปฏิเสธได้ ทำให้ไม่น่าแปลกใจที่ทั่วโลกใช้พลาสติกถึงประมาณ 320 ตันต่อปี[5]

อย่างไรก็ดี ปัญหาการใช้ประโยชน์จากวัสดุชนิดนี้ คือ เมื่อตกไปอยู่ในสภาพแวดล้อมแล้ว ก็จะตกค้างอยู่เป็นร้อย ๆ ปีกว่าจะย่อยสลาย ทำให้เป็นอันตรายต่อชีวิตสัตว์ทั้งบนบกและในทะเลและมหาสมุทร รวมทั้งยังมีคุณสมบัติดึงดูดสารเคมีที่เป็นพิษ โดยเฉพาะไมโครพลาสติก (microplastics) ซึ่งเป็นพลาสติกขนาดเล็กกว่า 5 มิลลิเมตร ซึ่งอาจเกิดจากการแตกหักของผลิตภัณฑ์พลาสติก รวมไปถึงเม็ดบีดส์หรือไมโครบีดส์ (microbeeds) ซึ่งโดยมากเป็นพลาสติกโพลีเอทิลีนที่นำมาผสมเป็นวัสดุขัดผิว หรือสคลับในผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เช่นโฟมล้างหน้า หรือยาสีฟัน เนื่องจากขนาดที่เล็กมากทำให้เม็ดบีดส์สามารถรอดผ่านระบบกรองน้ำไหลลงสู่ทะเลหรือแหล่งน้ำธรรมชาติอื่น ๆ ซึ่งกำลังส่งผลกระทบร้ายแรงต่อห่วงโซ่อาหารทะเล[6] ดังนั้นเมื่อพลาสติกตกลงในสภาพแวดล้อมแล้ว ก็ควรจะถือว่าเป็นสารพิษอย่างหนึ่งด้วย[7]

นอกจากปัญหาไมโครพลาสติกที่มาจากไมโครบีดส์ที่ทั่วโลกเริ่มหันมาให้ความสนใจ และเริ่มมีการห้ามผลิตและจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของไมโครบีดส์ เช่น รัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา และอีกหลายประเทศในทวีปยุโรป[8] ปัญหาสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นผลมาจากพลาสติก คือ การทิ้งขยะ และปัญหาขยะพลาสติกที่ร้ายแรงที่สุด ได้แก่ ถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียว ซึ่งส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสภาพแวดล้อมเพราะเป็นสิ่งเดียวที่มีผลทำลายระบบนิเวศของเรามากที่สุด กล่าวคือ เป็นแหล่งที่มาสำคัญของมลภาวะต่อ

---

[4] กานต์ดา บุญเถื่อน. (2556). พลาสติกในมือหมอ. *กรุงเทพธุรกิจ*, 29 พฤศจิกายน 2556. Available at: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/546581>

[5] Michael Stephen. (n.d.). Upgrade the Plastic, Don't Ban or Tax It. *EURACTV*. Available at: <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/opinion/upgrade-the-plastic-dont-ban-or-tax-it/1195991/>

[6] National Ocean Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce (n.d.). What are Microplastics?. *National Ocean Service*. Available at: <https://oceanservice.noaa.gov/facts/microplastics.html>

[7] Ian Johnston. (2016). Plastic should be Considered Toxic, Once it Gets into the Environment, MPs Told. *Independent*, 3 May 2016. Available at: <https://www.independent.co.uk/environment/plastic-microplastic-microbeads-pollution-toxic-environment-house-of-commons-environmental-audit-a7011256.html>

[8] UN Environment Programme (n.d.). Plastic in Cosmetic. *UN Environment Programme*. Available at: <http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21754/PlasticinCosmetics2015Factsheet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

สิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีผลต่อชีวิตสัตว์ ไม่ว่าจะสัตว์บกหรือสัตว์น้ำดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะจากการที่สัตว์เหล่านี้ไปติดอยู่ในถุงพลาสติก หรือคิดว่าถุงพลาสติกเป็นอาหาร นอกจากนั้น การผลิตถุงพลาสติกยังใช้พลังงานเป็นจำนวนมาก[9] แม้ถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวจะเป็นปัญหาร้ายแรงที่สุด แต่ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวอื่น ๆ ก็เป็นปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมากด้วยเช่นกัน เช่น หลอดดูดน้ำ ขวดน้ำดื่ม ถ้วยชาม มีด ช้อน ส้อม และอื่น ๆ อีกมากมายที่ทำด้วยพลาสติก ซึ่งพบเห็นอยู่เป็นประจำตามชายหาดและในท้องทะเลและมหาสมุทร รวมแล้วมีปริมาณกว่าครึ่งของขยะในทะเล[10]

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศที่รุนแรงขึ้นทุกทีนี่เอง ทำให้องค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มใช้มาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุมจัดการกับปัญหาขยะพลาสติก ตั้งแต่การออกคำสั่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการลดผลกระทบของผลิตภัณฑ์พลาสติกต่อสิ่งแวดล้อม (EU Directive on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและลดผลกระทบของผลิตภัณฑ์พลาสติกต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมทางทะเลและผลกระทบต่อมนุษย์ รวมถึงสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ด้วยนวัตกรรม ผลิตภัณฑ์ วัสดุ และแผนธุรกิจที่ยั่งยืน[11] การออกกฎหมายในสหราชอาณาจักร บังคับให้คิดค่าถุงพลาสติกที่ใช้ในการจับจ่ายซื้อของ ไปจนมาตรการรุนแรงถึงขั้นจำคุกและ/หรือปรับสูงสุดนับหมื่นดอลลาร์สหรัฐในเคนยา[12] มาตรการทางภาษีก็เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลในการนำมาจัดการปัญหาขยะพลาสติก เพราะไม่เพียงส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้บริโภค แต่ผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกเองก็ต้องรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย มาตรการทางภาษีมิใช่เพียงการกำหนดฐานภาษีที่จะเก็บ และกำหนดอัตราที่สูงเพื่อทำให้เกิดการลดหรือเลิกใช้พลาสติกเท่านั้น แต่ภาษียังสามารถสร้างแรงจูงใจให้เกิดพฤติกรรมทางบวกได้อีกด้วย เช่น รัฐบาลอังกฤษพบว่า การเก็บค่าถุงพลาสติกหูหิ้วใช้ครั้งเดียวช่วยทำให้เกิดการลดและนำกลับมาใช้ใหม่ของจำนวนถุงเหล่านั้นถึง 9 พันล้านใบต่อปี[13]

มาตรทางภาษีเกี่ยวกับพลาสติกมีความหลากหลายและสร้างผลกระทบที่คาดหวังมากน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งข้อดีประการหนึ่งคือ พลาสติกไม่ได้มีแต่โทษเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีประโยชน์มหาศาลโดยเฉพาะทางการแพทย์ การออกกฎหมายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพลาสติกที่มีความจำเป็นย่อมส่งผลเสียตามมา ภาษีมีความยืดหยุ่นในการกำหนดแนวทางในการจัดการปัญหาพลาสติก โดยเฉพาะขยะพลาสติกที่เกิดจากการใช้เพียง

---

[9] Europa.eu. (n.d.). The Case for Taxing Plastic. *Europa.eu*. Available at: <https://europa.eu/taxedu/news/case-taxing-plastic_sk>

[10] Dave Keating. (2018). A Plan for Plastics. *EURACTIV*, 7 February 2018. Available at: <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/a-plan-for-plastics/>

[11] Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment.

[12] Johnston (2016), *supra* note 7.

[13] HM Treasury UK. (2018). *Tackling the Plastic Problem Using the Tax System or Charges to Address Single-Use Plastic Waste*. London: HM Treasury, p. 4.

ครั้งเดียว ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ออกมาตรการทางภาษีมากมาย รวมถึงประเทศไทยด้วย จึงอาจเรียกได้ว่าภาษีเกี่ยวกับการจัดการปัญหาขยะพลาสติกเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะในแง่ที่ว่ากฎหมายภาษีไม่เพียงต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ภาษียังสามารถเป็นเครื่องกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงและสร้างผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อีกด้วย ในแง่นี้เองที่ทำให้ภาษีในเรื่องดังกล่าวมีบทบาทอย่างมาก ในลักษณะที่เป็นเชิงรุก (proactive) และสร้างสรรค์ (creative)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาพรวมของมาตรการทางภาษีทั้งหลายที่ใช้จัดการกับปัญหาขยะพลาสติก เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ทำให้การศึกษาผลกระทบของมาตรการเหล่านั้นยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ยังอาจไม่สามารถสรุปได้ว่ามาตรการเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหามากน้อยเพียงใด บทความนี้ต้องการสะท้อนภาพของความพยายามหาทางแก้ปัญหาขยะพลาสติกเป็นสำคัญ ซึ่งช่วยตอกย้ำว่าปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน

2 แนวทางการดำเนินงานเพื่อลดหรือกำจัดขยะพลาสติก

การจัดการกับขยะพลาสติกเท่าที่ผ่านมามีหลากหลาย ตั้งแต่การส่งเสริมให้มีการจัดการขยะที่ดีขึ้น การใช้ซ้ำ การออกแบบพลาสติกใหม่ เช่น ในลักษณะของพลาสติกย่อยสลายได้ทางชีวภาพ (compostable plastics) และการหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่ แต่แนวทางต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ยังไม่ได้ช่วยแก้วิกฤตขยะพลาสติกที่เข้าไปอยู่ในสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะในท้องทะเลและมหาสมุทร ดังนั้น มาตรการที่ได้ความสนใจมากขึ้น คือ การห้ามใช้หรือการเก็บภาษีผลิตภัณฑ์พลาสติก แต่มาตรการนี้ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ ก่อนที่จะกล่าวถึงประเด็นการเก็บภาษีพลาสติก จึงควรพิจารณามาตรการและแนวทางบางอย่างที่มีการนำมาใช้เพื่อจัดการกับปัญหานี้เสียก่อน

ประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมาก คือ พลาสติกที่มีการใช้ครั้งเดียว (single-use plastics) ผลิตภัณฑ์จำนวนมาก เช่น ที่กล่าวถึงข้างต้น มีการใช้ครั้งเดียว จึงมิได้มีส่วนในระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งมุ่งที่การหมุนเวียนเอาทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจนครบเกิดเป็นวงจร คือ ตั้งแต่ภาคการผลิต การบริโภค ไปจนถึงการจัดการของเสียด้วยกระบวนการใช้ซ้ำ (Reuse) หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการผลิตใหม่ (Re-material) อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนของทั้งระบบ[14] เช่น ธุรกิจผลิตวัตถุดิบจากพืชที่ย่อยสลายได้ดีกว่าเดิม ธุรกิจรับคัดแยกวัสดุขยะ ธุรกิจไอทีที่บริการข้อมูลวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ หรือคำนวณการใช้

[14] ปางอุบล อำนวยสิทธิ์. (2018). Circular Economy กรุงเทพมหานครกับระบบเศรษฐกิจเพื่อความยั่งยืน. *All Around Plastics*, 5 November 2018. Available at: <http://www.allaroundplastics.com/article/sustainability/2113>

วัตถุดิบและวัสดุต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด[15] ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่มิได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบนี้คือชนิดที่ไม่สามารถหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ จึงมีทางเดียวที่จะจัดการ คือห้ามใช้หรือนำวัสดุอื่นทดแทน

ประเด็นการใช้ครั้งเดียวมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจ คือ ยังไม่มีนิยามคำว่า “ใช้ครั้งเดียว” ที่ชัดเจน จึงอาจมีความเข้าใจเรื่องนี้แตกต่างกันไปในแต่ละสถานการณ์ เช่น หลอดดูดน้ำที่ใช้ทั่วไป และอุปกรณ์ที่ใช้ในโรงพยาบาล ซึ่งในกรณีหลังนี้ มีความจำเป็นต้องใช้ครั้งเดียว หรืออาจยังมีอุปกรณ์บางอย่างที่ใช้ในการเตรียมอาหาร ซึ่งต้องใช้ครั้งเดียวเช่นกันเพื่อให้ถูกสุขลักษณะ กรณีเหล่านี้ทำให้ต้องนำเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชนมาชั่งน้ำหนักความสำคัญเทียบกับปัญหาขยะพลาสติกด้วย[16]

นอกจากนั้น ยังปรากฏกระแสความคิดที่ว่า การเก็บภาษีหรือการห้ามใช้นอกจากจะไม่ได้แก้ปัญหาการเกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจะทำให้โลกขาดวัสดุราคาถูกที่มีประโยชน์หลากหลายด้วย โดยเฉพาะประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกจะขาดวัสดุเช่นนี้ ทางออกที่ยั่งยืนจึง ได้แก่ การแสวงพลาสติกชนิดใหม่ซึ่งมีคุณลักษณะสำหรับการนำมาใช้ประโยชน์ได้ดีเท่าพลาสติกธรรมดา แต่ย่อยสลายได้ในทางชีวภาพ (biodegrade) เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะแห่งการใช้ประโยชน์ซึ่งจะสั้นกว่าพลาสติกธรรมดา นับว่าโชคดีที่ปัจจุบันเราสามารถยกระดับ (upgrade) พลาสติกด้วยการเพิ่มสารพิเศษเข้าไปในโพลีเมอร์ปกติ[17]

ประเด็นสำคัญของแนวทางนี้ก็คือ พลาสติกที่ได้รับการยกระดับให้ดีขึ้นจะมีการเปลี่ยนโครงสร้างโมเลกุลของวัสดุนี้ และจะถูกทำลายจนมิใช่พลาสติกอีกต่อไป ส่วนที่หลงเหลือจะหมุนเวียนกลับไปสู่ธรรมชาติโดยแบคทีเรียและเชื้อราที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ โดยไม่เหลือส่วนใดทิ้งไว้ให้เป็นปัญหาต่อคนรุ่นต่อ ๆ ไปในอนาคต งานวิจัยของ ICF and Eunomia[18] ซึ่งจัดทำขึ้นสำหรับคณะกรรมาธิการยุโรป ยืนยันว่า พลาสติกที่ได้รับการยกระดับสามารถย่อยสลายได้เร็วกว่าพลาสติกธรรมดาอย่างมาก โดยไม่มีโลหะหนักเกิดขึ้นหรือทำให้ระบบนิเวศเป็นพิษ นอกจากนี้ พลาสติกที่ได้รับการยกระดับยังสามารถผลิตได้โดยง่ายและรวดเร็วโดยเครื่องจักรและกำลังคนที่มีอยู่ โดยเพิ่มต้นทุนอีกเพียงเล็กน้อย หรือไม่ต้องเพิ่มต้นทุนเลย รวมทั้งยังได้รับการทดสอบทางวิทยาศาสตร์ในออสเตรีย แอฟริกาใต้ และสหราชอาณาจักรแล้วว่า พลาสติกชนิดนี้สามารถหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่เป็นผลิตภัณฑ์สำหรับใช้ในระยะสั้นและระยะยาวโดยไม่ต้องใช้กระบวนการแยกส่วน (separation) หากเปรียบเทียบพลาสติกยกระดับกับ “พลาสติกชีวภาพ” (bioplastics) จะเห็นว่า

---

[15] ภัทราพร แย้มละออ. (2018). Circular Economy เศรษฐกิจหมุนเวียน: เศรษฐกิจหมุนเวียนตอนที่ 2 – ตัวอย่างธุรกิจและอุตสาหกรรมที่กำลังสร้างการเปลี่ยนแปลง. *All Around Plastics,* 19 October 2018. Available at: <http://www.allaroundplastics.com/article/sustainability/2069>

[16] Stephen (n.d.), *supra* note 5.

[17] *Ibid*.

[18] Simon Hann, et al. (2018). *Investigating Options for Reducing Releases in the Aquatic Environment of Microplastics Emitted by (but Not Intentionally Added in) Products: Final Report*. London and Bristol: ICF and Eunomia.

ผลิตภัณฑ์อย่างหลังนี้แพงเกินไป นอกจากนั้น ยังมีสัดส่วนของวัสดุจากน้ำมันในระดับสูง และในการผลิตก็ต้องใช้เชื้อเพลิงจากฟอสซิลในปริมาณมาก ผลิตภัณฑ์ชนิดนี้ไม่สามารถนำเวียนกลับมาใช้ใหม่โดยไม่มีกระบวนการแยกส่วน และที่สำคัญไม่ได้แก้ปัญหาขยะพลาสติกในสภาพแวดล้อม[19]

แนวทางอีกประการหนึ่ง ซึ่งควรกล่าวถึงด้วย คือ ความรับผิดชอบของผู้ผลิต (producer responsibility) แนวทางนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานจัดการกับพลาสติกของสหภาพยุโรป[20] เรื่องหนึ่งที่แผนการนี้พิจารณา คือ การเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ผู้ผลิต รวมทั้งผู้ผลิตอาหารและเครื่องดื่ม จะเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ ซึ่งส่วนหนึ่งจะเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมที่รัฐสมาชิกจะเรียกเก็บจากผู้ผลิตอาหารสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บและนำบรรจุภัณฑ์ที่ผู้ผลิตใช้เวียนกลับไปใช้ใหม่ สหภาพยุโรปดำริโครงการที่เรียกว่า “การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต” (Extended Producer Responsibility – EPR) และตั้งแต่นั้นรัฐสมาชิกส่วนใหญ่ก็นำ EPR ในแนวทางของตนมาใช้สำหรับควบคุมการใช้บรรจุภัณฑ์ แต่การนำเอาโครงการนี้ไปใช้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ดังนั้น ในฐานะส่วนหนึ่งของแผนงานจัดการขยะพลาสติก คณะกรรมาธิการยุโรปจึงเตรียมจัดทำแนวทางสำหรับ EPR ให้รัฐสมาชิกดำเนินงานในลักษณะที่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น

แนวทางที่เกี่ยวข้องกับผู้ผลิตเช่นกัน คือ การเปลี่ยนแนวทางการผลิตพลาสติก สหภาพยุโรปมีเป้าหมายตามแผนงานนี้จนถึง ค.ศ. 2030 ที่ผู้ผลิตพลาสติกจะต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้ที่จะนำผลิตภัณฑ์พลาสติกไปหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่เพื่อเป็นหลักประกันว่า สิ่งที่ผลิตออกมาสามารถจนำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ได้ นอกจากนี้ ทั้งผู้ผลิตและผู้ที่จะนำไปหมุนเวียนกลับไปใช้ใหม่ก็จะต้องทำงานใกล้ชิดกับรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันว่า ขยะพลาสติกจะได้รับการจัดเก็บอย่างเหมาะสม[21]

แนวทางและมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้แก่ปัญหาการจัดการกับขยะพลาสติกที่กำลังเป็นวิกฤตอยู่ขณะนี้ ตอนต่อไปจะเป็นการพิจารณาแนวคิดและแนวทางการห้ามใช้หรือการจัดเก็บภาษีพลาสติก ความสนใจในที่นี้จะมุ่งไปที่ความเคลื่อนไหวในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ก่อนจะพิจารณากรณีของประเทศไทยในตอนสุดท้าย

---

[19] *Ibid*.

[20] Emma Watkins, et al. (2017). *EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on Plastic Packaging*. Brussels: Institute for European Environmental Policy.

[21] European Commission. (2018). *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*. Brussels: European Commission.

3 การห้ามใช้หรือจัดเก็บภาษีพลาสติก

จากความเข้าใจความสำคัญของการกำจัดขยะพลาสติก ประเทศต่าง ๆ จำนวนมากทั่วยุโรปได้ออกกฎระเบียบและข้อบังคับในรูปแบบของภาษีสิ่งแวดล้อมหรือมักจะรู้จักกันในชื่อ “ภาษีเขียว” (green tax) เพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างประเทศยุโรปที่ได้นำมาตรการนี้มาใช้และมีผลการดำเนินงานสรุปได้ ดังนี้[22]

- เดนมาร์กประกาศใช้ภาษีเขียวสำหรับถุงและบรรจุภัณฑ์พลาสติก มาตรการนี้ทำให้การใช้ถุงพลาสติกลดลงจากประมาณ 800 ล้านถุงเหลือประมาณ 400 ล้านถุง
- กรีซนำค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อม (environmental fee) มาบังคับใช้ในกรณีถุงพลาสติกน้ำหนักเบา มาตรการนี้ส่งผลให้สามารถลดการใช้ถุงหูหิ้วในห้างใหญ่ ๆ ได้ถึงร้อยละ 80 และในร้านค้าทั่วไป ร้อยละ 60
- โปรตุเกสเริ่มจัดเก็บภาษีถุงพลาสติกตั้งแต่ ค.ศ. 2015 ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษี มาตรการนี้ส่งผลให้ลดการใช้ถุงพลาสติกในร้านค้าทั่วไปและห้างสรรพสินค้าลงได้ถึง ร้อยละ 90
- บัลแกเรียเริ่มจัดเก็บภาษีถุงพาสติกมาตั้งแต่ ค.ศ. 2011 โดยจัดเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า จากนั้นภาษีประเภทนี้ขยายไปถึงผู้ค้าปลีกและผู้บริโภค ส่งผลให้สามารถลดการใช้ถุงพาสติกได้มากกว่าครึ่งเฉพาะในช่วงครึ่งเดือนแรกของการใช้ภาษีประเภทนี้เท่านั้น

นอกจากกรณีตัวอย่างที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมีบางประเทศที่อยู่ในขั้นตอนเตรียมการใช้ภาษีพลาสติก ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียงสหราชอาณาจักรเพียงประเทศเดียวเพื่อขยายความเข้าใจของเราเกี่ยวกับแนวทางการจัดการเรื่องนี้ นโยบายของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน ซึ่งจริง ๆ แล้วเหมือนกับของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มุ่งไปที่บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียว (single-use plastic packaging)

รัฐบาลอังกฤษเห็นว่า วิธีการหนึ่งที่จะลดปริมาณพลาสติกที่ใช้อยู่ คือ ลดความต้องการพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียว โดยที่พลาสติกประเภทนี้ส่วนใหญ่ ได้แก่ บรรจุภัณฑ์ต่าง ๆ ประเทศนี้มีการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกถึงปีละ 2 ล้านตัน[23] ดังนั้น รัฐบาลจึงประกาศความตั้งใจที่จะนำภาษีใหม่สำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกมาใช้ ภาษีนี้จะใช้กับธุรกิจที่ผลิต หรือนำเข้า บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีส่วนประกอบซึ่งนำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ได้ไม่เพียงพอ โดยจะมีผลตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2022 การจัดเก็บจะเป็นไปตามอัตราที่จะสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจใช้วัสดุที่นำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ได้และกระตุ้นระดับการเก็บและการหมุนเวียนใช้ขยะพลาสติก[24]

---

[22] Europa.eu (n.d.), *supra* note 9.

[23] HM Treasury UK. (2019). *Plastic Packaging Tax: Consultation*. London: HM Treasury.

[24] *Ibid*.

ภาษีใหม่ที่กำลังจะนำมาใช้นี้จะเป็นมาตรการเสริมข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ (Packaging Producer Responsibility) ซึ่งเป็นมาตรการที่จัดตามแนวทางของ EPR ที่กล่าวถึงข้างต้น แต่มีการปฏิรูปใหม่ โดยการปฏิรูปดังกล่าวจะกระตุ้นให้ธุรกิจออกแบบและใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ง่ายขึ้นในการนำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ และไม่ส่งเสริมบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ยากจะดำเนินการเช่นนี้ ดังนั้น ปริมาณการใช้บรรจุภัณฑ์พลาสติกที่นำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ได้ก็จะมีมากขึ้น รัฐบาลเชื่อว่า ทั้งมาตรการทางภาษีและโครงการความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์จะทำให้ธุรกิจมีแรงจูงใจที่จะยอมรับผลกระทบของการตัดสินใจเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์พลาสติกและกระตุ้นการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่ยั่งยืนมากขึ้น[25]

นอกจากมาตรการของฝ่ายรัฐบาลแล้ว รัฐสภาโดยคณะกรรมาธิการด้านสิ่งแวดล้อม อาหาร และการเกษตร (Environment, Food and Rural Affairs Committee) ก็ได้เสนอรายงานซึ่งพิจารณาบรรจุภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่มเป็นการเฉพาะ รายงานดังกล่าวย้ำว่า การเปลี่ยนจากการอาศัยบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐบาลจึงควรหาทางส่งเสริมให้ผู้บริโภคนำภาชนะบรรจุต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ เพื่อดูว่าแนวทางใดจะได้ผลและภาครัฐจะเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นการส่งเสริมได้อย่างไร กระนั้นก็ตาม ขณะที่คณะกรรมาธิการฯ เห็นด้วยกับมาตรการทางภาษีที่รัฐบาลกำลังนำมาใช้นั้น แต่ก็เห็นว่าการทดแทนพลาสติกด้วยวัสดุอย่างอื่นยังไม่ใช่ทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด เพราะวัสดุทุกชนิดส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น[26] วัสดุทดแทนที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับและสร้างความกังวล คือ พลาสติกชีวภาพ ซึ่งจะสามารถถูกกำจัดโดยวิธีฝังกลบและย่อยสลายโดยไม่ใช้ก๊าซอ๊อกซิเจน อย่างไรก็ตามในกระบวนการย่อยสลายจะก่อให้เกิดก๊าซมีเทน ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ที่มีผลเสียมากกว่าก๊าซคาร์บอนไดอ๊อกไซด์ถึง 23 เท่า[27] โดย Neil Parish ซึ่งประธานคณะกรรมาธิการชุดนี้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว ดังนี้ “คณะกรรมาธิการกังวลด้วยว่า มีการนำพลาสติกที่ย่อยสลายได้ทางชีวภาพเข้ามาใช้โดยไม่มีโครงสร้างพื้นฐานหรือความเข้าใจของผู้บริโภคว่าจะกำจัดพลาสติกประเภทนี้ได้อย่างไร โดยพื้นฐานแล้วการใช้วัสดุอื่นมาทดแทนไม่ใช่คำตอบ และเราจำเป็นต้องมองหาวิธีการที่จะลดปริมาณบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียวเป็นหลัก”[28]

นอกจากการดำเนินมาตรการทางภาษีในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปแล้ว ในสหภาพยุโรปก็มีความเคลื่อนไหวที่จะให้มีการใช้ภาษีพลาสติกในระดับภูมิภาคด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเก็บภาษีพลาสติกจะพิจารณากันว่าเป็นแนวทาง “ที่มีโอกาสมากที่สุด” ที่จะเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมของตนเองสำหรับสหภาพยุโรป แต่แนวคิดที่จะให้มีการจัดเก็บภาษีพลาสติกทั่วสหภาพยุโรป ยังมิได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จาก

---

[25] *Ibid*.

[26] Phoebe Weston. (2019). MPs Call for Tax on All Single-Use Plastic Packaging. *Independent*, 12 September 2019. Available at: <https://www.independent.co.uk/environment/single-use-plastic-packaging-tax-mps-pollution-a9101466.html>

[27] John Vidal. (2008). ‘Sustainable’ Bio-plastic Can Damage the Environment. *The Guardian*, 26 April 2008. Available at: <https://www.theguardian.com/environment/2008/apr/26/waste.pollution>

[28] Weston (2019), *supra* note 26

ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในยุโรปตะวันออก ซึ่งเห็นว่า ภาษีชนิดนี้ มิได้มีการจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า ดังนั้น ชาติที่ยากจนกว่าก็จะได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าชาติที่มั่งคั่งกว่า[29] จนถึงขณะนี้ โอกาสที่จะมีการเก็บภาษีพลาสติกระดับภูมิภาคทั่วทั้งสหภาพยุโรปจึงยังยากจะเกิดขึ้น[30] ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นดินแดนกว้างใหญ่ แต่ละรัฐมีอำนาจในการจัดการกิจการระดับท้องถิ่นของตนเอง การจัดการกับปัญหาพลาสติกจึงเป็นเรื่องของแต่ละรัฐ หรือแม้กระทั่งท้องถิ่นระดับย่อยลงไปกว่านั้น คือ เมืองหรือนครต่าง ๆ เป็นสำคัญ ความเคลื่อนไหวและพัฒนาการด้านนี้ในสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับรัฐและในระดับย่อยลงไป สรุปได้ดังนี้

แนวทางการดำเนินงานในสหรัฐอเมริกาดูจะมุ่งไปที่การกำจัดถุงและภาชนะบรรจุต่าง ๆ ที่มีการใช้เพียงครั้งเดียวเช่นเดียวกับทางยุโรป ดังนั้น การดำเนินงานสำคัญโดยรัฐที่ได้ออกมาตรการเรื่องนี้แล้ว จึงได้แก่ การออกมาตรการห้ามถุงพลาสติกและเก็บภาษีถุงกระดาษ ผลการศึกษาระบุว่า ถุงพลาสติกที่มีการใช้ครั้งเดียวโดยเฉลี่ยแล้วใช้เป็นเวลาเพียง 12 นาทีเท่านั้น ผู้คนที่ไปจับจ่ายซื้อสินค้าต่าง ๆ รวมแล้วมีถุงที่ใช้ครั้งเดียวนี้ถึง 500 พันล้านถุงต่อปี และโดยเฉลี่ยต่อคนใช้ถึง 150 ถุง[31] การมุ่งขจัดปัญหานี้จึงเป็นที่เข้าใจได้ อย่างไรก็ตาม จะถึงกลาง ค.ศ. 2019 มีเพียง 3 รัฐ คือ แคลิฟอร์เนีย ฮาวาย และนิวยอร์กเท่านั้น ที่ได้ออกมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกในระดับทั้งรัฐ การดำเนินงานของทั้ง 3 รัฐโดยสรุป มีดังนี้[32]

- แคลิฟอร์เนีย ออกมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติก ซึ่งมีผลตั้งแต่ ค.ศ. 2016 โดยห้ามใช้ถุงที่ใช้ครั้งเดียวในร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ต่าง ๆ และเก็บค่าถุงกระดาษเป็นเงิน 10 เซนต์
- ฮาวาย แม้จะมิได้ออกมาตรการโดยรัฐในการห้ามใช้ถุงพลาสติก แต่เทศมณฑล (county) ทุกแห่งในรัฐนี้ต่างห้ามใช้ถุงพลาสติก แม้ว่าจะยังอนุญาตให้ใช้ถุงที่นำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่โดยไม่มีข้อจำกัดต่อไป
- นิวยอร์ก ออกมาตรการห้ามใช้ถุงพลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียวในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มีนาคม 2020 เทศมณฑลต่าง ๆ ในรัฐนี้เลือกได้ว่าจะคิดราคาค่าถุงกระดาษ 5 เซนต์หรือไม่
- นอกจากนี้ ยังมี 4 รัฐที่ออกมาตรการบังคับให้มีการใช้ซ้ำหรือนำกลับมาหมุนเวียนใช้ใหม่ ได้แก่ รัฐเดลาแวร์ รัฐเมน รัฐโรดไอแลนด์ และรัฐนิวยอร์ก

---

[29] Frédéric Simon. (2019). 'Broad Support' for EU-Wide Plastic Tax. *EURACTIV*, 16 October 2019. Available at: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/broad-support-for-eu-wide-plastic-tax/>

[30] Keating (2018), *supra* note 10.

[31] Julia Jacobo. (2019). Despite War on Plastic, Study Shows Only Few States Have Banned Plastic Bags. *ABC News*, 7 June 2019. Available at: <https://abcnews.go.com/Health/war-plastic-study-shows-states-banned-plastic-bags/story?id=63529555>

[32] *Ibid*.

ระดับท้องถิ่นย่อยลงไปกว่านั้น มีเทศบาลนคร (municipality) ประมาณ 200 แห่งในสหรัฐอเมริกา ข้อมูลบางแหล่งระบุว่ามีจำนวน 400 แห่ง[33] ที่ห้ามใช้หรือเก็บภาษีถุงพลาสติก การดำเนินงานโดยเขตปกครองเหล่านี้โดยรวมแล้วมีผลเป็นที่น่าพอใจ เช่น ในวอชิงตัน ดี.ซี. ซึ่งเป็นนครแห่งแรกในสหรัฐอเมริกาที่ได้ออกกฎหมายให้เก็บภาษีถุงพลาสติก[34] โดยออกมาตรการเก็บภาษี 5 เซนต์สำหรับถุงพลาสติกใช้ครั้งเดียวทั้งหมด หลังจากผลการศึกษาพบว่า ถุงพลาสติกเป็นสาเหตุใหญ่ที่สุดของมลภาวะในเส้นทางน้ำในท้องถิ่น หรือในซานโฮเซ่ รัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่า ปริมาณถุงพลาสติกในท่อระบายน้ำลดน้อยลงไปร้อยละ 89 ในแม่น้ำลดลงร้อยละ 60 และร้อยละ 59 ในเขตที่อยู่อาศัย ตั้งแต่มีมาตรการห้ามใช้ใน ค.ศ. 2012 อีกกรณีตัวอย่างหนึ่ง คือ ซีแอตเติล รัฐวอชิงตัน การศึกษาพบว่า ปริมาณถุงพลาสติกลดลงร้อยละ 48 ในเขตที่อยู่อาศัย และของเสียจากการพาณิชย์ลดลงร้อยละ 76 หลังจากมีมาตรการห้ามใช้ใน ค.ศ. 2014[35] นอกจากการเก็บภาษีถุงพลาสติกแล้ว ในหลายๆ รัฐยังมีการเก็บภาษีถุงกระดาษด้วย เหตุผลสำคัญในการเก็บภาษีถุงกระดาษก็คือ แม้ถุงกระดาษจะนำมาหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ง่ายกว่าพลาสติก แต่การผลิตกระดาษก็มีผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าการผลิตถุงกระดาษต้องใช้พลังงานมากกว่าการผลิตถุงพลาสติกถึงสี่เท่า และยังต้องใช้ทรัพยากร คือต้นไม้จำนวนมากในการผลิตซึ่งแตกต่างจากการผลิตถุงพลาสติกซึ่งใช้สารเคมีที่เป็นพิษน้อยกว่า และเป็นการใช้ประโยชน์จากของเหลือใช้ในกระบวนการกลั่นน้ำมัน[36] ดังนั้นประเด็นหลักที่เป็นความสนใจของแทบทุกประเทศจึงอยู่ที่การลดหรืองดใช้ถุงหรือบรรจุภัณฑ์ที่ใช้ครั้งเดียว

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ โลกตะวันตกโดยเฉพาะยุโรปและสหรัฐอเมริกาที่กล่าวแล้วดูจะตามหลังบางชาติในเอเชียและแอฟริกาในการจัดการกับปัญหาขยะพลาสติก ผลจากการสำรวจปรากฏว่าเมื่อถึงกลาง ค.ศ. 2019 มีประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจำนวน 32 ประเทศ ได้ออกกฎหมายห้ามใช้ถุงพลาสติก โดยที่เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้อยู่ในแอฟริกา ซึ่งเป็นดินแดนที่ถุงพลาสติกมักทำให้ทางระบายน้ำอุดตันกลายเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุง และนำไปสู่การแพร่ระบาดของโรคมาลาเรีย ในประเทศเคนยา การผลิต จำหน่าย และนำเข้าถุงพลาสติก อาจทำให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษปรับสูงนับหมื่นดอลลาร์สหรัฐและจำคุก 4 ปี[37]

---

[33] Matthew Zeitlin. (2019). Do Plastic Bag Taxes or Bans Curb Waste? 400 Cities and States Tried It Out. *Vox*, 27 August 2019. Available at: <https://www.vox.com/the-highlight/2019/8/20/20806651/plastic-bag-ban-straw-ban-tax>

[34] Tatiana A. Homonoff. (2018). Can Small Incentives Have Large Effects? The Impact of Taxes versus Bonuses on Disposable Bag Use. *American Economic Journal: Economic Policy, 10(4)*, pp. 177-210.

[35] Jacobo (2019), *supra* note 31.

[36] Kirsty Bell and Suzie Cave. (2011). Comparison of Environment Impact of Plastic, Paper and a Cloth Bags. Research and Library Service Briefing Note, Northern Ireland Assembly. >

[37] Jacobo (2019), *supra* note 31.

บังคลาเทศห้ามใช้ถุงพลาสติกทั่วประเทศใน ค.ศ. 2002 อินเดียออกมาตรการนี้ในปีเดียวกัน ขณะที่จีนเริ่มใช้มาตรการเดียวกันใน ค.ศ. 2008 ทำให้สามารถลดปริมาณถุงพลาสติกได้ถึง 40 หมื่นล้านถุง[38]

4. การจัดการปัญหาขยะพลาสติกในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมาตรการเลิกใช้ถุงพลาสติกอย่างจริงจังเมื่อเริ่มต้น ค.ศ. 2020 ด้วยการให้ร้านค้าปลีกจำนวนมากทั่วประเทศยุติการให้ถุงพลาสติกแก่ลูกค้า หลังจากมีการรณรงค์ตั้งแต่ก่อนหน้านั้นที่จะให้คนไทยเลิกใช้ถุงพลาสติกโดยสมัครใจ มาตรการดังกล่าวเป็นไปตาม “Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573” ที่ออกโดยกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม[39] เป้าหมายแรกของมาตรการนี้ คือ ลดและเลิกใช้พลาสติกเป้าหมายด้วยการใช้วัสดุทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมภายใน พ.ศ. 2565 แม้ว่าจะมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่า รัฐบาลไทยออกมาตรการเช่นนี้ช้าเกินไปหากเทียบกับชาติเอเชียด้วยกัน เช่น บังคลาเทศ จีน และอินเดีย แต่การที่รัฐบาลออกมาตรการดังกล่าวในที่สุด ถือได้ว่าเป็นก้าวย่างที่สำคัญยิ่ง เพราะจากรายงานขององค์การกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (World Wildlife Fund: WWF) พบว่า จีน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม เพียง 6 ประเทศรวมกันทิ้งขยะพลาสติกลงสู่ทะเลถึงประมาณปีละ 8 ล้านตัน ซึ่งนับเป็นร้อยละ 60 ของขยะพลาสติกในทะเล[40] นอกจากนี้ผลการศึกษายัง พบว่า เมื่อเทียบอัตราเฉลี่ยต่าง ๆ แล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่ทิ้งขยะพลาสติกมากที่สุดเป็นลำดับที่ 6 ของโลก[41]

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้ตั้งเป้าหมายไว้ดังกล่าวแล้ว แต่ก็มีเหตุการณ์ที่มีส่วนอย่างสำคัญในการผลักดันให้มีการออกมาตรการนี้เร็วขึ้น และช่วยสร้างบรรยากาศให้ประชาชนทั่วไปยอมรับวิธีการจัดการของรัฐบาล เหตุการณ์หนึ่งคือ ประชาชนตกใจและเศร้าเสียใจกับการที่มีสัตว์ทะเล รวมทั้งปลาวาฬ มาเกยหาดในทะเลไทย และเสียชีวิตจากการกินถุงพลาสติกในเดือนมิถุนายน 2018 กรณีเต่าทะเลหลายตัวที่เสียชีวิตในช่วงกลาง ค.ศ. 2019 และกรณีที่สร้างความเศร้าเสียใจให้แก่คนไทยมากที่สุด คือ การเสียชีวิตของลูกพะยูนมาเรียมซึ่งเป็นที่รักและชื่นชอบของคนไทยอย่างมากในเดือนสิงหาคม 2019 ความสูญเสียเหล่านี้ มีส่วนขยาย

---

[38] Zeitlin (2019), *supra* note 33.

[39] กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2018). *(ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๗๓ (Thailand’s Roadmap on Plastic Waste Management 2018-2030).* กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

[40] Michael Taylor (2020). Malaysia Urged to Cut Down on Plastic Packaging for Cleaner Seas. *Reuters*, 17 February 2020. Available at: < https://www.reuters.com/article/us-asia-environment-plastic-trfn/malaysia-urged-to-cut-down-on-plastic-packaging-for-cleaner-seas-idUSKBN20B0J0>

[41] Tim Forsyth. (2020). Thailand’s Plastic Bag Ban is an Overdue Step Towards Pragmatism. *East Asia Forum*, 22 January 2020. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2020/01/22/thailands-plastic-bag-ban-is-an-overdue-step-towards-pragmatism/>

สำนึกของคนไทยเกี่ยวกับปัญหาพลาสติกในท้องทะเล ดังนั้น หลังการเสียชีวิตของมาเรียมไม่นาน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ดำเนินการให้ร้านค้าปลีก 43 แห่ง (ต่อมาขยายเป็น 75 แห่ง) ซึ่งมีเครือข่ายกว้างขวางทั่วประเทศงดใช้ถุงพลาสติก ซึ่งคาดหวังว่าจะลดการใช้ถุงพลาสติกลงได้ถึง 9 พันล้านถุงต่อปี หรือร้อยละ 20 ของปริมาณการใช้ทั้งหมด[42] ชาวไทยส่วนใหญ่ดูจะสนับสนุนมาตรการเรื่องนี้ และสามารถจะปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตใหม่ของการไม่ใช้ถุงพลาสติกได้เป็นอย่างดี ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนผู้ที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไประบุว่า ร้อยละ 58 ของประชากรที่มีการสุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยกับการห้ามใช้ถุงพลาสติกอย่างมาก โดยเห็นว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะลดปัญหาขยะในประเทศไทยได้ ร้อยละ 23 เห็นด้วย แต่เห็นว่าการห้ามใช้ถุงพลาสติกควรดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีเพียงร้อยละ 9 เท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย[43]

นอกจากมาตรการที่ดำริโดยรัฐบาลดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานและองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่มีดำริของตนเอง เช่น โครงการ Chula Zero Waste ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้างสรรพสินค้าบางแห่ง เช่น The Mall Group และ Homepro ที่เริ่มคิดค่าถุงพลาสติกเป็นเงิน 1 บาท[44] อย่างไรก็ดี ข้อวิพากษ์วิจารณ์สำคัญนอกจากจะเกี่ยวข้องกับการออกมาตรการที่ดูจะช้าเกินการณ์ดังกล่าวแล้ว แนวทางการดำเนินงานสำคัญยังเป็นเรื่องของความสมัครใจเป็นสำคัญ มาตรการเช่นนี้อาจจะไม่ยั่งยืน หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายมารองรับการดำเนินงานเรื่องนี้ ในการประกาศ “Roadmap” ที่กล่าวข้างต้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปิดเผยว่า กำลังพิจารณาออกกฎหมายกำหนดให้การใช้ถุงพลาสติกที่ไม่สามารถย่อยสลายได้เป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ก็เป็นที่คาดหมายกันว่า การขับเคลื่อนไปในทิศทางนั้นคงจะถูกต่อต้านท้าทายด้วยการใช้อิทธิพลกดดันไม่ให้มีมาตรการเช่นนั้น หรืออย่างน้อยผู้ผลิตถุงพลาสติกคงจะออกมาเรียกร้องค่าเสียหายจากความสูญเสียด้านธุรกิจ[45]

จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายในลักษณะที่เป็นการจำกัดควบคุมเพียงอย่างเดียวอาจก่อให้เกิดกระแสต่อต้านได้มาก รัฐบาลไทยควรศึกษาหามาตรการอื่น ๆ ร่วมด้วย โดยเฉพาะมาตรการทางภาษี ซึ่งอาจเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับภาษีเงินได้ เช่น การให้สิทธิลดหย่อนกับบริษัทใช้หรือมีการพัฒนาลงทุนด้านนวัตกรรมเพื่อหาบรรจุภัณฑ์ทนแทน หรือการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตบนผลิตภัณฑ์พลาสติก แต่ก็มีข้อควรระวังในเรื่องการผลักภาระทางภาษีของผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค กระนั้นก็ตาม เราคงต้องยอมรับว่า มาตรการขณะนี้ของรัฐบาลไทยเป็นการเริ่มต้นที่ดี ปัญหาขยะพลาสติกไม่เพียงแต่เป็นเรื่องละเอียดอ่อนทางสังคมและการเมือง ทำให้การออกกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ (แม้ว่ามาตรการเช่นนี้ในที่สุด

---

[42] Sujitra Vassanadumrongdee and Danny Marks. (2020). Thailand Takes Action on Plastic. *East Asia Forum*, 27 January 2020. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2020/01/27/thailand-takes-action-on-plastic/>

[43] *Ibid*.

[44] *Ibid*.

[45] Bangkok Post Editorial. (2019). A Plastic Tax is not Enough. *Bangkok Post*, 31 December 2019. Available at: <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1826404/a-plastic-tax-is-not-enough>

แล้วคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม) แต่ยังมีประเด็นด้านเทคนิคบางประการเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น การออกแบบวัสดุและผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมทั้งในแง่ต้นทุนและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและการหันมาใช้ถุงหรือบรรจุภัณฑ์ที่สามารถนำกลับมาใช้ซ้ำได้แทนการใช้ถุงพลาสติกหรือบรรจุภัณฑ์ที่ทำจากวัสดุอื่นใดก็ตามเพียงครั้งเดียว

5. เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2018). **(ร่าง) Roadmap การจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561-2573 (Thailand's Roadmap on Plastic Waste Management 2018-2030).** กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

กานต์ดา บุญเถื่อน. (2556). **พลาสติกในมือหมอ.** กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2556. จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/546581>

ปางอุบล อำนวยสิทธิ์. (2018). Circular economy กรุงเทพมหานครกับระบบเศรษฐกิจเพื่อความยั่งยืน. **All Around Plastics.** สืบค้นจาก 5 พฤศจิกายน 2561. จาก: <http://www.allaroundplastics.com/article/sustainability/2113>

ภัทราพร แย้มละออ. (2018). Circular Economy เศรษฐกิจหมุนเวียน: เศรษฐกิจหมุนเวียนตอนที่ 2 – ตัวอย่างธุรกิจและอุตสาหกรรมที่กำลังสร้างการเปลี่ยนแปลง. **All Around Plastics สืบค้นจาก** 19 ตุลาคม 2561. จาก <http://www.allaroundplastics.com/article/sustainability/2069>

Bangkok Post Editorial. (2019). A Plastic Tax is not Enough. **Bangkok Post,** 31 December 2019. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1826404/a-plastic-tax-is not-enough>

Bell, K. and Cave, S. (2011). Comparison of Environment Impact of Plastic, Paper and a Cloth Bags. **Northern Ireland Assembly,** 23 February 2011. Retrieved from <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2011/environment/3611.pdf>

Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment.

Europa.eu. (n.d.). The Case for Taxing Plastic. **Europa.eu.** Retrieved from <https://europa.eu/taxedu/news/case-taxing-plastic_sk>

European Commission. (2018). **A European Strategy for Plastics in a Circular Economy.** Brussels: European Commission.

Forsyth, T. (2020). Thailand's Plastic Bag Ban is an Overdue Step Towards Pragmatism. **East Asia Forum,** 22 January 2020. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2020/01/22/thailands-plastic-bag-ban-is-an-overdue step-towards-pragmatism/>

Hann, S., et al. (2018). **Investigating Options for Reducing Releases in the Aquatic Environment of Microplastics Emitted by (but Not Intentionally Added in) Products: Final Report.** London and Bristol: ICF and Eunomia.

HM Treasury UK. (2018). **Tackling the Plastic Problem Using the Tax System or Charges to Address Single-Use Plastic Waste.** London: HM Treasury.

HM Treasury UK. (2019). **Plastic Packaging Tax: Consultation.** London: HM Treasury.

Homonoff, T.A. (2018). Can Small Incentives Have Large Effects? The Impact of Taxes versus Bonuses on Disposable Bag Use. **American Economic Journal: Economic Policy,** *10(4),* pp. 177-210.

Jacobo, J. (2019). Despite War on Plastic, Study Shows Only Few States Have Banned Plastic Bags. **ABC News,** 7 June 2019. Retrieved from <https://abcnews.go.com/Health/war-plastic-study shows-states-banned-plastic-bags/story?id=63529555>

Johnston, I. (2016). Plastic should be Considered Toxic, Once it Gets into the Environment, MPs Told. **Independent,** 3 May 2016. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/environment/plastic-microplastic-microbeads pollution-toxic-environment-house-of-commons-environmental-audit-a7011256.html>

Keating, D. (2018). A Plan for Plastics. **EURACTIV.** 7 February 2018. Retrieved from <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/a-plan-for-plastics/>

National Ocean Service, National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce (n.d.). **What are Microplastics?. National Ocean Service.** Retrieved from <https://oceanservice.noaa.gov/facts/microplastics.html>

Simon, F. (2019). 'Broad Support' for EU-Wide Plastic Tax. **EURACTIV,** 16 October 2019. Retrieved from <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/broad-support-for-eu wide-plastic-tax/>

Stephen, M. (n.d.). Upgrade the Plastic, Don't Ban or Tax It. **EURACTV.** Retrieved from <https://www.euractiv.com/section/circular-economy/opinion/upgrade-the-plastic-dont ban-or-tax-it/1195991/>

Taylor, M. (2020). Malaysia Urged to Cut Down on Plastic Packaging for Cleaner Seas. **Reuters,** 17 February 2020. Retrieved from < https://www.reuters.com/article/us-asia-environment-plastic-trfn/malaysia-urged-to-cut-down-on-plastic-packaging-for-cleaner-seas-idUSKBN20B0J0>

UN Environment Programme (n.d.). Plastic in Cosmetic. **UN Environment Programme.** Retrieved from<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/21754/PlasticinCosmetics2015Factsheet.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Vassanadumrongdee, S. and Marks, D. (2020). Thailand Takes Action on Plastic. **East Asia Forum,** 27 January 2020. Retrieved from <https://www.eastasiaforum.org/2020/01/27/thailand takes-action-on-plastic/>

Vidal, J. (2008). 'Sustainable' Bio-plastic Can Damage the Environment. **The Guardian,** 26 April 2008. Retrieved from<www.theguardian.com/environment/2008/apr/26/waste.pollution>

Watkins, E., et al. (2017). **EPR in the EU Plastics Strategy and the Circular Economy: A focus on Plastic Packaging. Brussels:** Institute for European Environmental Policy.

Weston, P. (2019). MPs Call for Tax on All Single-Use Plastic Packaging. **Independent,** 12 September 2019. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/environment/single-use-plastic packaging-tax-mps-pollution-a9101466.html>

Zeitlin, M. (2019). Do Plastic Bag Taxes or Bans Curb Waste? 400 Cities and States Tried It Out. **Vox,** 27 August 2019. Retrieved from <https://www.vox.com/the highlight/2019/8/20/20806651/plastic-bag-ban-straw-ban-tax>

จุดจบของสิทธิส่วนบุคคลกับความเฟื่องฟูของ Big Data: ข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data

อัญธิกา ณ พิบูลย์*

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันเป็นยุคที่เทคโนโลยีเข้ามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของทุกคน เราสามารถควบคุมการใช้งานของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายอินเตอร์เน็ตได้ แนวความคิดของการที่อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มีการเชื่อมโยงกันและมีการส่งผ่านข้อมูลระหว่างกันผ่านอินเตอร์เน็ต รู้จักกันโดยทั่วไปภายใต้ชื่อว่า Internet of Things ปัจจัยหลักที่สนับสนุนการทำงาน ของ Internet of Things ก็คือ ข้อมูลจำนวนมหาศาลซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคล โดยข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำไปประมวลผลเพื่อให้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สามารถทำงานในลักษณะอัตโนมัติได้ตรงตามความต้องการของแต่ละบุคคล ซึ่งข้อมูลที่ถูกเก็บรวบรวมจะมีการเชื่อมโยงกันอย่างสลับซับซ้อนในลักษณะที่เรียกกันว่า Big Data แต่อย่างไรก็ตาม การที่ข้อมูลส่วนบุคคลถูกรวบรวมและแบ่งปันกันเองในบริบทของ Big Data นี้อาจทำให้มีบุคคลที่สามที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และ อาจทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดสถานะ หน้าที่และความรับผิด ของบุคคลดังกล่าวตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งในแง่ของการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล และความเสี่ยงของผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องมีความรับผิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนั้น การบริหารจัดการข้อมูลโดยการแยกประเภทของข้อมูล และการใช้มาตรการทางเทคนิคที่เหมาะสมกับข้อมูลประเภทต่าง ๆ จึง มีความสำคัญและจำเป็นต่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data

คำสำคัญ: Big data, Internet of Things, ข้อจำกัด, กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, สิทธิ์ความเป็นส่วนตัว, การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

* คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : auntika-n@hotmail.com

The End of Privacy and the Rise of Big Data: The Limitations of Personal Data Protection Law in the Context of Big Data

Auntika Na Pibul*

Abstract

In the era that technology plays a crucial role in modern life of every human, we are able to control electric devices via the Internet. The concept of connecting all electric devices together and transmitting data by using the Internet, is widely known as the Internet of Things. The major factor that supports the operation of Internet of Things is a huge set of data, including personal data. All of these data will be processed enabling electric devices to work automatically so as to meet the needs of each person. Collected data is sophisticatedly connected which is called "Big Data". However, due to the fact that personal data is collected and shared in the context of Big Data, there might be a third party who can gain access to the data without obtaining consent from the data subject. This also leads to difficulties in determining his status, duties and responsibilities according to the Personal Data Protection Law. It can be said that the limitations of Personal Data Protection Law in the context of Big Data do pose risks to the data subjects both from the aspects of the protection of the right to privacy and the security of personal data. As well, this situation may create risks that such third parties will be held liable for non-compliance with personal data protection law. Thus, data management, such as the classification of data and the application of technical measures appropriate for different types of data, is important and necessary for the protection of personal data in the context of Big Data.

Keywords: Big Data, Internet of Things, Limitations, Personal Data Protection Law, Privacy, Personal Data Protection

* School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: auntika-n@hotmail.com

1. บทนำ

ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วทำให้การติดต่อสื่อสาร และการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารเป็นไปได้อย่างรวดเร็วไร้พรมแดน ข้อมูลข่าวสารจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานของเทคโนโลยีต่าง ๆ ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามความต้องการของผู้ใช้งานแต่ละคน ดังจะเห็นได้ว่า มีหลายสถานการณ์ที่ผู้ใช้บริการออนไลน์ ส่งมอบข้อมูลส่วนบุคคลประเภทต่าง ๆ ไว้กับ ผู้ให้บริการ อาทิเช่น (1) การกรอกชื่อ นามสกุล ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์และ อีเมลในการขั้นตอนของการลงทะเบียนเข้าใช้บริการ; (2) การอัพโหลดรูปถ่าย คลิปวิดีโอ ลงบน Social Networking Site ต่าง ๆ เช่น Facebook, Instragram, Twitter หรือ; (3) การอัพโหลดเอกสารสำคัญ เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนา Passport ไว้กับผู้ให้บริการ จัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ เช่น Google Drive, iCloud ส่งผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวถูกเก็บรวมรวม เชื่อมโยงและแบ่งปันกันอย่างสลับซับซ้อนจนมีขนาดใหญ่มากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในลักษณะของ Big Data ซึ่งข้อมูลดังกล่าว แม้จะมีประโยชน์ต่อภาคธุรกิจและเศรษฐกิจ ในการคาดเดาพฤติกรรม และความต้องการของการลูกค้าในตลาด เพื่อเพิ่มยอดขายสินค้าและบริการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามลักษณะการเคลื่อนไหวของข้อมูลในบริบทของ **Big Data** นำไปสู่ความยากลำบากในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อาทิ เช่น เรื่องการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หรือการแจ้งวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิ์ต่าง ๆ แก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่ากลไกการทำงานของระบบ Big Data อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล[1]

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการ (1) ศึกษาลักษณะการทำงานของ Big Data ; (2) ศึกษาหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตาม กฎข้อบังคับแห่งสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งก็คือ General Data Protection Regulation(GDPR)ในฐานะที่เป็นแม่แบบของกฎหมายไทยและมีอิทธิพลต่อกฎหมายคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบันของหลายๆ ประเทศ และกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทย ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ; (3) วิเคราะห์ถึงข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data ในส่วนของหลักเกณฑ์ในเรื่องการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และเรื่องของการกำหนดสถานะ หน้าที่และความรับผิดของผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลได้ และ; (4) เสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล ในบริบทของ Big Data

[1] Kuriakose F, and Iyer D, 'Human Rights in the Big Data World' (2018) University of Cambridge <https://ssrn.com/abstract=3246969> accessed 18 January 2020.

2. Big Data คือ อะไร

แนวความคิดของ Big Data เกิดขึ้นในช่วง 1990 ซึ่งมีแนวคิดในเรื่องของ Machine Learning, Deep Learning, Artificial Intelligence. โดยได้รับการพูดถึงในฐานะเป็น ชุดข้อมูลที่มีขนาดที่ใหญ่และมีความสามารถมากกว่าชุดข้อมูลตามแบบดั้งเดิมในการเก็บรวบรวม การจัดการและการวิเคราะห์ ผู้ให้บริการออนไลน์รายใหญ่หลายราย อาทิ เช่น Google, Facebook, Amazon, Ebay และ Yahoo มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ Big Data ทั้งสิ้น[2] หากพิจารณากรณีของ Google จะทำให้เข้าลักษณะระบบการทำงานของ Big Data ได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ กลไกการทำงานหลักของ Google จะต้องใช้(1) ข้อมูลจำนวนมหาศาลที่มีการจัดเก็บจากบริการต่าง ๆ ของ Google เพื่อใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำโฆษณา รวมทั้งใช้ (2)ข้อมูลที่นำเข้าสู่ระบบการทำงานของชุดคำสั่งที่กำหนดขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือลำดับขั้นตอนการกระทำเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์(Algorithm) โดยข้อมูลชุดนี้จะถูกนำไปประมวลผลคิดวิเคราะห์เพื่อพัฒนาบริการอื่น ๆ ต่อไป เช่น บริการแปลภาษา โดย Google translation, บริการแผนที่ Google Map ฯลฯ

นักวิชาการสาขาต่าง ๆ พยายามกำหนดคำนิยามของคำว่า Big Data ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประการ คือ (1) แนวคิดของ Big Data มีความเกี่ยวพันกับ เทคโนโลยีที่มีการเพิ่มความศักยภาพของระบบคอมพิวเตอร์ และความถูกต้องแม่นยำในการทำงานของ ชุดคำสั่งที่กำหนดขั้นตอนในการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์หรือลำดับขั้นตอนการกระทำเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์(Algorithm) ; (2) แนวคิดของ Big Data เชื่อมโยงกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งได้มาจากการทำงานเป็นขั้นตอนของเครื่องมืออันหลากหลาย; (3) แนวคิด Big Data สนับสนุนความเชื่อที่ว่าข้อมูลจำนวนมหาศาลสามารถสร้างผลลัพธ์ที่มีความเป็นจริง แม่นยำ และมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) ได้มากขึ้น

ลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของ Big Data มี 3 ประการ[3] ดังต่อไปนี้

1. Volume (ปริมาณ)

ข้อมูลที่ถูกจัดเก็บมีจำนวนมาก ขนาดใหญ่ในระดับ Terabytes ขึ้นไป (1 terabytes = 1024 Gigabytes) ซึ่งข้อมูลนี้ได้มาจากการเก็บรวบรวมมาจากหลากหลายแหล่งทั้ง online และ offline อาทิเช่น จากระบบการทำงานของ Internet of Things และจาก Social Networking Site ต่าง ๆ[4]

---

[2] Mauro AD, et al., 'What is Big Data? A Consensual Definition and a Review of Key Research Topics' (4th International Conference on Integrated Information conference, Madrid, September 2014) 1-8.

[3] Gartner IT Glossary, 'What is Big Data?' <www.gartner.com/it-glossary/big-data> accessed 12 January 2020. And G. Sudha Sadasivam, S. Sangeetha, 'Privacy of Big Data : a Review' in Ali Dehghantanha and Kim-Kwang Raymond Choo (eds), *Handbook of Big Data and IoT Security*, (Springer 2019) 20.

[4] Saswat Sarangi and Pankaj Sharma, *Big Data: A Beginner's Introduction* (1st edn, Routledge:India 2019), 122-126.

2. Velocity (ความเร็ว)

ข้อมูลที่ถูกจัดเก็บมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและทำให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากจะมีการส่งผ่านข้อมูลกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ streaming ในระบบการทำงานของ Internet of Things ที่มีการเชื่อมโยงอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เข้าด้วยกันผ่านระบบอินเตอร์เน็ต[5]

3. Variety (ความหลากหลาย)

ข้อมูลที่ถูกจัดเก็บมีความหลากหลาย มีทุกรูปแบบนับตั้งแต่ข้อมูลที่มีโครงสร้างในลักษณะตัวเลขในฐานข้อมูลแบบดั้งเดิม ไปจนถึงเอกสาร ข้อความ อีเมล รูปภาพ เสียง และวิดีโอ ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ไม่มีโครงสร้างใด ๆ เลยอีกด้วย

ด้วยลักษณะและองค์ประกอบของ Big Data ที่กล่าวไว้ข้างต้น องค์กรต่าง ๆ จึงนำ Big Data ไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ เพื่อวางแผนและบริหารจัดการในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจนและช่วยให้สามารถตัดสินใจได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น[6] อาทิเช่น การที่บริษัทวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับยอดขายสินค้าประเภทต่าง ๆ และพฤติกรรมทางออนไลน์ในการเข้าดูสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ของผู้บริโภค เพื่อนำไปพัฒนาระบบการตลาด เพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต ตลอดจนการวิเคราะห์เพื่อทราบความต้องการของผู้บริโภค เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงสินค้าและบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดมากยิ่งขึ้น หรือการที่หน่วยงานของรัฐนำเอา Big Data ไปใช้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศ

3. หลักกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

สิทธิ์ความเป็นส่วนตัว (the right to privacy) และสิทธิ์ที่จะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (the right to data protection) นั้นมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด และได้รับการรับรองโดยกฎหมายในระดับระหว่างประเทศหลายฉบับในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น

(A) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN's Universal Declaration of Human Rights ค.ศ. 1948) มาตรา 12 กำหนดไว้ว่า

[5] Ibid.

[6] Morgan E. Kaptur, Steven D. Fisher, Delores Robinson and Clifford D. Fisher, 'Big Data and the Bigger Picture' (2018) (2)2 European Journal of Economics, Law, and Social Sciences 32, 33.

“บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัยหรือการสื่อสาร หรือจะถูกลบหลู่เกียรติยศ และชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากการแทรกแซงสิทธิหรือการลบหลู่ดังกล่าวนั้น”

(B) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights) มาตรา 8 กำหนดไว้ว่า

“1. ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว ที่อยู่อาศัย และสถานที่ที่ติดต่อได้

2. ไม่ควรมีการเข้าแทรกแซงโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าว เว้นแต่จะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีความจำเป็นสำคัญต่อสังคมแบบประชาธิปไตย เพื่อความมั่งคงปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อเป็นการป้องกันอาชญากรรม คุ้มครองสุขภาพหรือศีลธรรม หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น”

(C) กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป(the Charter on Fundamental Rights of the European Union) มาตรา 7 รับรองสิทธิความเป็นส่วนตัว โดยกำหนดไว้ว่า

“ทุกคนมีสิทธิ์ที่จะได้รับการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว ที่อยู่อาศัย และสถานที่ที่ติดต่อได้”

มาตรา 8 รับรองสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยกำหนดไว้ว่า

“1. บุคคลมีสิทธิได้รับความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

2. ข้อมูลดังกล่าวจะต้องถูกประมวลผลอย่างเป็นธรรม สำหรับวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงและอยู่บนพื้นฐานความยินยอมของบุคคลที่เกี่ยวข้องและอยู่บนหลักการของความชอบด้วยกฎหมายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่ถูกจัดเก็บไว้ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับตนเอง และมีสิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลดังกล่าวให้ถูกต้อง

3.การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั้งหลายเหล่านี้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระ”

หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรปได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่ามีค่อนข้างมีความเข้มงวด ดังจะเห็นได้ว่าเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในระดับระหว่างประเทศที่กล่าวมาข้างต้น สหภาพยุโรปได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของสหภาพยุโรป ซึ่งก็คือ General Data Protection Regulation (GDPR) โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ที่ผ่านมา โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(A) GDPR กำหนดคำนิยามของคำว่า ‘ประมวลผล’ ไว้ว่า หมายถึง “การกระทำใด ๆ ต่อข้อมูลส่วนบุคคล ไม่ว่าจะด้วยวิธีการโดยอัตโนมัติ หรือไม่ก็ตาม อาทิเช่น การรวบรวม การบันทึก การจัดระบบ การวางโครงสร้าง การเก็บ การปรับปรุง การเปลี่ยนแปลง การกู้คืน การจัดตำแหน่ง การผสมรวม การใช้ การเปิดเผยโดยการโอน การจ่ายแจก หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ข้อมูลมีการแพร่หลาย การรวบรวม การจำกัด การลบ หรือการทำลาย” และให้ความหมายของคำว่า ‘ข้อมูลส่วนบุคคล’ไว้ว่า หมายถึง “ข้อมูลที่

สามารถระบุตัวบุคคลได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ยกตัวอย่างเช่น ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ข้อมูลที่แสดงถึงสถานที่ตั้ง หรือข้อมูลใด ๆ ที่แสดงถึงลักษณะทางกายภาพ ทางชีวภาพ ทางกรรมพันธุ์ ทางจิตใจ ทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม หรืออัตลักษณ์ทางสังคมของบุคคลดังกล่าว”

(B) GDPR กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการการประมวลผลข้อมูลนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ (a) ผู้ควบคุมข้อมูล (data controller) ซึ่งเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการในการประมวลผลข้อมูลและ (b) ผู้ประมวลผลข้อมูล (data processor) ซึ่งเป็นผู้ประมวลผลข้อมูลตามคำสั่งของผู้ควบคุมข้อมูล ต้องดำเนินการต่าง ๆ อาทิ เช่น

1. ประมวลผลข้อมูลในลักษณะที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เป็นธรรมและมีความโปร่งใส

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลทำได้ แต่ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ชัดแจ้ง เฉพาะเจาะจง และถูกต้องตามกฎหมาย

3. ประมวลผลข้อมูลโดยมีฐานทางกฎหมายตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น เพื่อรักษาประโยชน์ของเจ้าข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นไปตามความยินยอมอย่างชัดแจ้งของเจ้าของข้อมูล GDPR กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ความยินยอมอย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของข้อมูล เป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งของการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล และข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Data) ซึ่งก็คือ ข้อมูลที่เผยให้รู้ถึงเชื้อชาติหรือจุดกำเนิดของชาติพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนาหรือปรัชญา และการประมวลผลข้อมูลทางพันธุกรรม ข้อมูลไบโอเมตริกซ์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบ่งชี้แยกแยะตัวตนของบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับสุขภาพหรือข้อมูลเกี่ยวกับชีวิตทางเพศของบุคคลหรือรสนิยมทางเพศ

3. ให้สิทธิต่าง ๆ แก่เจ้าของข้อมูล อาทิเช่น

3.1 สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของตนจากผู้ควบคุมข้อมูลและ/หรือผู้ประมวลผลข้อมูล เช่น ตัวตนและข้อมูลติดต่อของผู้ควบคุมข้อมูลและผู้แทนของผู้ควบคุม วัตถุประสงค์ในการประมวลผล และระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

3.2 สิทธิที่จะร้องขอให้ผู้ประมวลผลข้อมูลจำกัดการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ในกรณีต่าง ๆ อาทิ เช่น เมื่อมีการประมวลข้อมูลที่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้และเจ้าของข้อมูลปฏิเสธที่จะลบข้อมูลนั้น

3.3 สิทธิที่จะได้รับคืนข้อมูลที่ตนเป็นผู้ให้ไว้กับผู้ควบคุมข้อมูล ในรูปแบบที่ใช้สามารถนำไปใช้โดยทั่วไป และมีสิทธิที่จะโอนย้ายข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้ควบคุมข้อมูลรายอื่น ๆ ได้

3.4 สิทธิที่จะคัดค้านการประมวลผลข้อมูลของตนเมื่อใดก็ได้ รวมถึงการประม อาทิ เช่น ในกรณีการประมวลผลข้อมูลที่เป็นไปเพื่อการโฆษณาและการตลาดของผู้ควบคุมข้อมูล

4.กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลใช้วิธีการที่เหมาะสมในการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูล เช่น การเข้ารหัสข้อมูล (encryption)

(C) กำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม GDPR ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของข้อมูล ก็จะต้องรับผิดโดยการชดใช้ค่าเสียหายจริงให้กับเจ้าของข้อมูล และอาจถูกปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม (Supervisory Authority) กำหนดในประเทศไทย แนวคิดเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าด้วยเรื่อง "สิทธิ" ที่จะได้รับความคุ้มครอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูล ส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของไทยเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 27 พฤษภาคม 2563 การยกร่างกฎหมายฉบับนี้ ใช้ GDPR เป็นกฎหมายแม่แบบ ดังนั้น แนวคิดและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงมีความคล้ายคลึงกันกับที่หลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในGDPR ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีก็ได้มีการรปรับ เปลี่ยนเพื่อให้ เข้ากับบริบทของสังคมไทยมากขึ้น

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่มีความแตกต่างจากไปจาก GDPR มีดังต่อไปนี้

1. ไม่บังคับใช้กับ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ถึงแก่กรรมโดยเฉพาะ

2. บังคับใช้กับกระทำต่อข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะที่เป็นการ “เก็บรวบรวม ใช้ หรือ เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล” เท่านั้น โดยไม่ใช้คำว่า “ประมวลข้อมูล”

3. กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมีการกำหนดความรับผิดและโทษ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

3.1 ความรับผิดทางแพ่ง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงแก่เจ้าของข้อมูลและ ศาลอาจกำหนดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมที่แท้จริง แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมที่แท้จริงนั้น

3.2 ความรับผิดทางอาญา

โทษจำคุก ไม่เกิน 1 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเป็นความผิดอันยอมความได้ กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลอาจต้องรับโทษด้วย

3.3 ความรับผิดทางปกครอง

โทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5 ล้านบาท ศาลมีอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและนำออกขายทอดตลาด เพื่อชำระค่าปรับทางปกครอง

4. ข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data

ผลสำรวจข้อมูลจาก Statista ระบุว่า ในปี 2563 มีจำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตทั่วโลกมากถึง 4.54 พันล้าน หรือ คิดเป็นครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมดในโลก เท่ากับว่าในปัจจุบันผู้คนทั่วโลกมากกว่าครึ่งเชื่อมต่อกันโดยใช้อินเทอร์เน็ตเพื่อเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและติดต่อสื่อสารกัน และในขณะเดียวกันก็มีการนำเข้าสู่ระบบซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

จึงอาจกล่าวได้ว่า โลกในยุคดิจิตอล ทำให้มีการส่งผ่านข้อมูลกันได้อย่างรวดเร็วตลอดเวลา ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของแต่ละคนจึงกลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการทำงานของเทคโนโลยีต่าง ๆ ข้อมูลที่ถูกนำเข้าสู่ระบบออนไลน์โดยใช้เครือข่ายทางอินเตอร์เน็ตจะถูกรวบรวม และเชื่อมโยงกับอุปกรณ์และเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ กลายเป็นกลุ่มข้อมูลขนาดใหญ่ซึ่งมีความหลากหลายที่เราเรียกกันว่า Big Data

เนื่องจากกลุ่มข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วยข้อมูลหลายรูปแบบที่ได้รับมาจากหลากหลายแหล่ง เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารจากช่องทางต่าง ๆ ประวัติเว็บไซต์ที่เข้าชม แอปพลิเคชั่นที่เข้าใช้ ข้อความที่มีการโพสต์ลง Social Networking Site ต่าง ๆ และยังรวมถึงข้อมูล จำพวก Email Address, IP Address ข้อมูลที่ได้จากการทำ Profiling และ ข้อมูล Biometric จึงทำให้ ข้อมูลที่มีอยู่ในระบบ Big Data มีขนาดใหญ่และมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง และแบ่งปันกันเองในระบบกันได้ตลอดเวลา ทำให้การควบคุมดูแลข้อมูลไม่ว่าจะโดยเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเอง หรือผู้ให้บริการแต่ละรายที่ได้รับข้อมูลมาจากเจ้าของข้อมูล เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ในบางกรณี แม้จะมีการใช้วิธีการทำให้ข้อมูลเป็นนิรนาม (anonymisation) แต่เนื่องจากข้อมูลใน Big Data มีจำนวนมาก จึงอาจทำให้มีการ re-identification เกิดขึ้นได้หากมีการรวมกลุ่มของข้อมูลหลายๆชุด ที่ทำให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จนทำให้สามารถบ่งชี้ได้ว่า ข้อมูลนิรนามนั้นเป็นของใคร กลุ่มข้อมูลดังกล่าวจึงกลายสภาพเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งบังคับให้ผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย โดยหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็ต้องได้รับโทษ

สถานการณ์ข้างต้นนี้ทำให้การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3 เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบาก ประเด็นปัญหานี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเจ้าของข้อมูลในแง่ของความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง และสิทธิความเป็นส่วนตัวที่มีความเชื่อมโยงกันอยู่อย่างใกล้ชิด และยังส่งผลกระทบต่อผู้ควบคุมข้อมูลและผู้ประมวลผลข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในเรื่องต่าง ๆ จะต้องได้รับโทษและชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่เจ้าของข้อมูล รวมทั้งอาจจะได้รับผลกระทบในเชิงลบต่อชื่อเสียงขององค์กรในฐานะเป็นผู้ที่ทำให้ข้อมูลเสียหายอีกด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับลักษณะของการเคลื่อนไหวของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data ได้ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นเกี่ยวกับการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

หลักเกณฑ์ประการ สำคัญของ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือการกำหนดภาระหน้าที่ให้กับผู้ควบคุมข้อมูลที่จะต้องขอความยินยอมอย่างชัดเจนจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อน การเก็บ รวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนอำนาจในการควบคุมข้อมูลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไข ในการขอความยินยอมโดยจะต้องมีการแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ อาทิ เช่น วัตถุประสงค์ของการดำเนินการนั้น ๆ ให้เจ้าของข้อมูลทราบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการให้ความยินยอม ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องของการความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลตามที่ได้กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การขอความยินยอมต้องทำโดยชัดแจ้ง เป็นหนังสือหรือทำโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่โดยสภาพไม่อาจขอได้;
2. ต้องมีการแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล;
3. ใช้ภาษาที่อ่านง่าย และไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์;
4. มีการให้ความยินยอมโดยอิสระของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล

นอกจากนั้น ในการขอความยินยอมจะต้องมีการแจ้งสิทธิ์ต่าง ๆ ให้แก่เจ้าของข้อมูลได้ทราบด้วยว่าหากมีการให้ความยินยอมแล้ว เจ้าของข้อมูลสามารถใช้สิทธิ์อะไรได้บ้าง และใช้อย่างไร สามารถติดต่อใครได้บ้าง ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

1. เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลจะถอนความยินยอมเสียเมื่อใดก็ได้ โดยจะต้องถอนความยินยอมได้ง่ายเช่นเดียวกับการให้ความยินยอม อย่างไรก็ดี การถอนความยินยอมย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ให้ความยินยอมไปแล้วโดยชอบ

2. สิทธิขอเข้าถึงและขอรับสำเนาข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับตนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล

3. สิทธิคัดค้านการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนเมื่อใดก็ได้

4. สิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลดำเนินการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ เมื่อข้อมูลส่วนบุคคลหมดความจำเป็นในการเก็บรักษาไว้ตามวัตถุประสงค์ หรือเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลถอนความยินยอม

5. สิทธิขอให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของตน

6. ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการให้ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นถูกต้อง เป็นปัจจุบัน สมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด

7. สิทธิร้องเรียนในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งลูกจ้างหรือผู้รับจ้าง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากลักษณะของการเคลื่อนไหวข้อมูลใน Big Data นั้นเป็นการส่งผ่านเชื่อมโยงกันตลอดเวลาในลักษณะอัตโนมัติ ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่บุคคลที่สามที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ผ่านทางระบบจะสามารถแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิ์ต่าง ๆ ของเจ้าของข้อมูลและวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและขอความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลก่อนการเข้าถึงและใช้ข้อมูลดังกล่าว นอกจากนั้น ผู้ให้บริการที่ได้รับข้อมูลโดยตรงจากเจ้าของข้อมูลก็อาจจะไม่ทราบได้ตั้งแต่แรกว่าข้อมูลจะมีการแบ่งปันกันในระบบไปยังองค์กรหรือบุคคลอื่น ๆ ซึ่งในกรณีนี้หากปรับใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลและบุคคลที่สามจะต้องรับผิดฐานไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ในเรื่องขอความยินยอมก่อนการเก็บ รวบรวม ใช้และเปิดเผยข้อมูล และหากในกรณีข้อมูลถูกนำไปใช้โดยมิชอบ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลและบุคคลที่สามจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนั้น ปัญหายังเกิดขึ้นในกรณีที่แม้จะมีการทำข้อมูลให้เป็นนิรนาม (anonymisation) มาตั้งแต่ในขั้นของการนำเข้าสู่ระบบแล้ว แต่หากข้อมูลดังกล่าวได้ถูกนำเข้าสู่ระบบประมวลผลของAlgorithm ที่มีการกำหนดคำสั่งและกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการกับข้อมูลอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีความแม่นยำ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวอาจจะได้รับการประมวลผลรวมกับข้อมูลกลุ่มอื่น ๆ และในท้ายที่สุดก็ทำให้สามารถบ่งชี้ ได้ว่า ข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของใคร (re-identification) กรณีนี้ปัญหาจะเกิดขึ้นว่าจะมีการติดต่อไปยังเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อขอความยินยอมและแจ้งสิทธิ์ต่าง ๆ ก่อนการเข้าถึงได้อย่างไร ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่าได้มีการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ไปก่อนการขอความยินยอมตามกฎหมายแล้ว

(2) ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดสถานะ หน้าที่และความรับผิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดสถานะของบุคคลหรือองค์กรที่เข้าเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลออกเป็นสองฝ่าย คือ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล เนื่องจากทั้งสองฝ่ายนี้จะมีอำนาจในการควบคุมการใช้งานข้อมูลได้แตกต่างกัน กฎหมายจึงมีจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันให้แก่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล

ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บ รวบรวม ใช้และเปิดเผยข้อมูลจึงมีความใกล้ชิดกับข้อมูลและเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมากกว่าผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 จึงกำหนดภาระหน้าที่ให้ค่อนข้างมากกว่าผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลและการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยทำได้ภายใต้วัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งเท่านั้น รวมทั้งแจ้งถึงผลกระทบที่เป็นไปได้จากการถอนความยินยอม

2. จัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการสูญหาย เข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ และต้องทบทวนมาตรการดังกล่าวเมื่อมีความจำเป็นหรือเมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป

3. ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับข้อมูลใช้หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ

4. จัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษา หรือที่ไม่เกี่ยวข้องหรือเกินความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลร้องขอ

5. แจ้งเหตุการณ์ละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลแก่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ชักช้าภายในเจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่ทราบเหตุเท่าที่จะสามารถกระทำได้

6. แต่งตั้งตัวแทนของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเป็นหนังสือ ในกรณีที่เป็นผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลอยู่นอกราชอาณาจักร และการดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด

7. ตอบสนองต่อคำขอของเจ้าของข้อมูลเมื่อเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลใช้สิทธิของตน

ส่วนภาระหน้าที่ของผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล ที่ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 กำหนดไว้มีดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามคำสั่งที่ได้รับจากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเท่านั้น

2. จัดให้มีมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการสูญหาย เข้าถึง ใช้ เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยปราศจากอำนาจหรือโดยมิชอบ

3. แจ้งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลทราบถึงเหตุการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลที่เกิดขึ้น

4. จัดทำและเก็บรักษาบันทึกรายการของกิจกรรมการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลไว้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประกาศกำหนด

ด้วยเหตุที่ปริมาณข้อมูลใน Big Data มีอยู่จำนวนมากและมีการส่งผ่าน แบ่งปันกันในลักษณะอัตโนมัติอย่างรวดเร็ว เป็นวงกว้าง และมีที่มาที่มีความหลากหลาย จึงอาจทำให้ผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและนำเอาข้อมูลไปใช้ต่อได้นั้นมีจำนวนมากมายมหาศาล โดยเฉพาะหากข้อมูลดังกล่าวเกิดขึ้นจากการทำงานของระบบประมวลผลของ Algorithm ที่มีการจัดการกับข้อมูลอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีความแม่นยำ การค้นหาเส้นทางการได้มาของข้อมูลจากโปรแกรมอัตโนมัติจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก

ดังนั้นเมื่อเส้นทางการได้มาของข้อมูลของแต่ละบุคคลในบริบท Big Data มีความสลับซับซ้อนจนไม่สามารถทราบได้ว่าตนถือครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้นในสถานะใดตามกฎหมายและมีหน้าที่อย่างไรบ้างที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในประเด็นที่ว่า ใครจะเป็นผู้รับโทษตามกฎหมายและรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้กับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหากมีการนำเอาข้อมูลไปใช้โดยมิชอบและมีความความเสียหายเกิดขึ้นกับเจ้าของข้อมูล

สถานการณ์ทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของข้อมูลอันส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลแล้ว ยังส่งผลกระทบผลต่อสิทธิความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลอันเป็นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าว เพื่อลดความเสี่ยงให้กับเจ้าของข้อมูลที่จะได้รับความเสียหายต่าง ๆ และลดความเสี่ยงให้กับผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ที่จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย

5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data

การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้มีความสอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนไหวของข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data ดูเหมือนจะเป็นแนวทางที่ดีทางหนึ่งในการแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเมื่อถูกนำไปบังคับใช้ในบริบทของ Big Data ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามเป็นที่น่าสังเกตว่านักวิชาการทางกฎหมายเทคโนโลยีหลายท่าน ไม่ได้เสนอรายละเอียดว่าควรจะต้องมีการแก้ไขตัดทอน หรือ เพิ่มเติมข้อความหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างไร ที่จะทำให้สามารถบังคับใช้หลักเกณฑ์นั้นได้จริงในทางปฏิบัติ และไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อาทิ เช่น เรื่องการขอความยินยอมจากเจ้าของก่อนการเก็บ รวบรวม ใช้และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือเรื่องการกำหนดสถานะของผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูล ส่วนบุคคลเพื่อจะได้สามารถกำหนดหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมาย หากกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อข้อมูลส่วนบุคคลได้

ในกรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับลักษณะการเคลื่อนไหวของข้อมูลในบริบทของ Big Data เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากข้อมูลจะมีการเชื่อมโยง ส่งผ่านกันอย่างรวดเร็ว มีการประมวลผลเปลี่ยนแปลงกันตลอดเวลาในลักษณะอัตโนมัติ ทำให้ไม่สามารถบ่งชี้ถึงที่มาได้อย่างชัดเจนว่าระบบมีการเชื่อมโยงกันเมื่อไหร่ และมีการเชื่อมโยงกันและแบ่งปันข้อมูลของอุปกรณ์ชิ้นใดบ้าง ดังนั้น การกำหนดข้อบังคับให้ผู้ให้บริการแต่ละรายระบุให้ชัดเจนและครบถ้วน ในแบบขอความยินยอมว่าจะนำข้อมูลของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในกิจกรรมใดบ้าง และคาดว่าจะมีการโอนข้อมูลหรือแบ่งปันข้อมูลไปให้บุคคลหรือองค์กรใดบ้าง ภายใต้วัตถุประสงค์ใดบ้าง ก็อาจเป็นวิธีแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอความยินยอมล่วงหน้าจากเจ้าของข้อมูล และ ทำให้สามารถกำหนดสถานะ หน้าที่ และความรับผิดของผู้ที่เข้าเกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวได้บ้าง

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีสถานการณ์อื่น ๆ นอกเหนือไปจากนั้น ที่ผู้ให้บริการไม่สามารถแจ้งให้กับเจ้าของข้อมูลทราบได้ก่อน เนื่องจากไม่สามารถระบุถึงรายละเอียดดังกล่าวได้อย่างชัดเจน จึงทำให้ปัญหาที่มีอยู่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขได้ทั้งหมดและความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลและความเสี่ยงของผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ในการที่จะต้องรับโทษจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ยังคงไม่หมดไป

ดังนั้น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการที่น่าจะเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอันเกิดจากข้อจำกัดของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบริบทของ Big Data จึงควรเป็นการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการกับข้อมูลให้กับเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและองค์กรที่มีการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้มีการดำเนินการก่อนนำเอาข้อมูลส่วนบุคคลเข้าสู่ระบบ เช่น การจัดระเบียบแยกประเภทของข้อมูลส่วนบุคคลชนิดต่าง ๆ แล้วใช้วิธีการทางเทคนิคต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับข้อมูลประเภทนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น หากเป็นข้อมูล ส่วนบุคคล ก็จำเป็นต้องมีการเข้ารหัส(encryption) และ/หรือ การใช้วิธีการปกปิดตัวตนของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลในลักษณะของการทำให้ข้อมูลเป็นนิรนาม (anonymisation) หรือ การทำให้ข้อมูลเป็นข้อมูลแฝง (pseu donymisation) ก่อนการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบออนไลน์ต่าง ๆ

แต่หากเป็นข้อมูลอ่อนไหว ข้อมูลสำคัญในระดับที่เป็นความลับแล้ว นอกจากการใช้วิธีการทางเทคนิคข้างต้นแล้ว ข้อมูลประเภทนี้ควรได้รับการจัดเก็บไว้ในserver ภายในขององค์กรที่มีการใช้วิธีการในการรักษาความปลอดภัยในระดับสูงสุด รวมทั้งมีการกำหนดลำดับขั้นของบุคลากรที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ และในขณะเดียวกันก็ระเบียบขององค์กรเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดของบุคลากรดังกล่าวไว้ด้วย มาตรการเหล่านี้มีความสำคัญและจำเป็นมากในการคุ้มครองความปลอดภัยของข้อมูลในบริบทของ Big Data ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิความเป็นตัวของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอีกด้วย

6. บทสรุป

ในยุคที่ข้อมูลข่าวสารมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของเทคโนโลยีต่าง ๆ ข้อมูลส่วนบุคคลจึงกลายเป็นปัจจัยหลักในการทำงานของเทคโนโลยีมากมาย ดังนั้น จึงทำให้มีการนำเข้าสู่ระบบซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลเป็นจำนวนมาก และเมื่อข้อมูลดังกล่าวถูกนำเข้าสู่ระบบแล้วก็ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อ ความปลอดภัยของข้อมูล โดยเฉพาะเมื่อได้มีการรวบรวมเข้าสู่ฐานข้อมูลในลักษณะของ Big Data ส่งผลให้ข้อมูลปริมาณมหาศาลมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว มีการส่งผ่านข้อมูลกันได้อย่างต่อเนื่อง และมีความหลากหลายทั้งในแง่ของแหล่งที่มาและรูปแบบของข้อมูล การเคลื่อนไหวของข้อมูลในระบบ Big Data เหล่านี้เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวในบริบทของ Big Data อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิ์ความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและความปลอดภัยของข้อมูล และอาจทำให้ผู้ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวต้องรับโทษตามกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการให้เหมาะสมกับข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละประเภท ก่อนการนำเข้าสู่ระบบออนไลน์ จึงน่าจะเป็นหนทางที่ช่วยทำให้ลดความเสี่ยงจากความเสียหายต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ อันเป็นการสนับสนุนให้เทคโนโลยีมีการพัฒนาไปได้อย่างเจริญก้าวหน้าต่อไป

7. เอกสารอ้างอิง

Crawford K, and Schultz J. (2014). '**Big Data and Due Process: Toward a Framework to Redress Predictive Privacy Harms**' (2014) 55(1) Boston College Law Review 93

Dehghantanha A, and Raymond Choo K. (2019). **Handbook of Big Data and IoT Security,** (Springer 2019)

Forgó N, et al. (2017). 'The Principle of Purpose Limitation and Big Data' in Marcelo Corrales, Mark Fenwick and Nikolaus Forgó (eds), **New Technology, Big Data and the Law** (Springer Singapore 2017)

Froomkin AM. (2019). 'Big Data: Destroyer of Informed Consent', **Yale Journal of Health Policy,** Law, and Ethics 1. 3(21)

G. Sudha Sadasivam, S. Sangeetha. (2019). 'Privacy of Big Data: a Review' in Ali **Dehghantanha** and Kim-Kwang Raymond **Choo (eds), Handbook of Big Data and IoT Security,** (Springer 2019)

Gartner IT Glossary, **'What is Big Data?'.** Retrieved from <www.gartner.com/it-glossary/big-data> accessed 12 January 2020

Gruschka N, et al., (2018). **'Privacy Issues and Data Protection in Big Data: A Case Study Analysis under GDPR'.** Proceedings of the 2018 IEEE International Conference on Big Data 1

Information Commissioner Officer, **'Big Data and Data Protection'.** 28 July 2014, Retrieved from <https://rm.coe.int/big-data-and-data-protection-ico-information-commissioner-s-office/ 1680591220> accessed 18 January 2020

Johar A, et al., (2018). 'A Study of Big Data Security in Cloud Computing'. **International Journal of Information Systems & Management Science**, 116, *1*(1)

Kaptur ME, et al., (2018). 'Big Data and the Bigger Picture'. **European Journal of Economics, Law, and Social Sciences** 32, *2*(2)

Kitchin R, (2014). **'Big Data, New Epistemologies and Paradigm Shifts' (April-June) Big Data & Society**. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/2053951714528481> accessed 18 January 2020

Kuner C, et al., (2012). 'The Challenge of 'Big Data' for Data Protection'. **International Data Privacy Law** 47*, 2*(2)

Kuriakose F, and Iyer D. (2018). **'Human Rights in the Big Data World'.** University of Cambridge <https://ssrn.com/abstract=3246969> accessed 18 January 2020

Mauro AD, et al., **'What is Big Data? A Consensual Definition and a Review of Key Research Topics'** (4th International Conference on Integrated Information conference, Madrid, September 2014)

NIST Big Data Public Working Group Definitions and Taxonomies Subgroup. (2019). **'NIST Big Data Interoperability Framework: Volume 1, Definitions (Version 3)'** Retrieved from <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1500-1r2.pdf> accessed 15 January 2020

Paterson M, and Mcdonagh M. (2018). 'Data Protection in an Era of Big Data: The Challenges Posed by Big Personal Data'. **Monash University Law Review 1**, *44*(1)

Ranchordas S, and Gregorio G**. (2019). 'Breaking Down Information Silos with Big Data: A Legal Analysis of Data Sharing'**, University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 44/2019.

Robertson VSHE. (2020). **'Excessive Data Collection: Privacy Considerations and Abuse of Dominance in the Era of Big Data'** Common Market Law 1, (34)

Rubinstein IS. (2013). 'Big Data: The End of Privacy and the New Beginning', **International Data Privacy Law**. 74, (3)2

Sarangi S, and Sharma P, **Big Data: A Beginner's Introduction,** (Routledge India 2019)

Sumithra R, and Parameswari R. (2018). 'Security, Privacy Issues and Challenges in Big Data and Cloud Security: A Survey', ***International Journal of Advanced Studies of Scientific* Research** 204, *3*(10)

Sun Y, **'Personal Information Security in the Era of Big Data' (2nd International Conference on Artificial Intelligence and Engineering Applications,** AIEA 2017), Guilin, China, September 2017)

Vedder A, and Naudts L, (2017). 'Accountability for the Use of Algorithms in a Big Data Environment'. **International Review of Law, Computers & Technology**, 206. *31*(2)

Verma H, **'Prevention of Duplication of Encrypted Big Data in Cloud' (2nd International Conference on Advances in Science & Technology, ICAST-2019),** Mumbai, India, April 2019)

Yadav D, et al., **'Big Data Hadoop: Security and Privacy'** (2nd International Conference on Advances Computing and Software Engineering, ICACSE-2019), Uttar Pradesh, India, February 2019)

Yu S. (2016). **'Big Privacy: Challenges and Opportunities of Privacy Study in the Age of Big Data'.** (4) IEEE Access 2751

Zarsky TZ. (2016). 'Incompatible: The GDPR in the Age of Big Data', **Seton Hall Law Review**, 995, *47*(4)

Zhu H, et al. (2019). **'The Research of the Public-Private Regulation Balance of Personal Information in the Big Data Environment'**, Proceedings of the 5th International Conference on Cyber Security & Privacy 24

นวัตกรรมกับการพัฒนาทิศทางในการบริหารการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทย

ธนภูมิ จันทร์สว่าง*

บทคัดย่อ

จากการคำนวณตัวเลขโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศพบว่า อัตราส่วนการหนีภาษีของประเทศไทยต่อมูลค่าของเศรษฐกิจมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สาเหตุหนึ่งเนื่องจากประเทศไทยไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งหากสามารถจัดเก็บภาษีในส่วนนี้ได้ ประเทศไทยจะมีประมาณการรายได้เพิ่มมากขึ้นเกือบสองเท่าต่อปี กรมสรรพากรตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงมีความพยายามหามาตรการเพื่อจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยพิจารณาได้จากการแก้ไขบทบัญญัติในประมวลรัษฎากร เพื่อเพิ่มบทลงโทษและขยายความฐานความผิด รวมถึงเพิ่มอำนาจให้กรมสรรพากรมีอำนาจตรวจสอบที่มากขึ้น เช่น การกำหนดให้ธนาคารนำส่งข้อมูลทางการเงินที่มีลักษณะเฉพาะต่อกรมสรรพากร อย่างไรก็ตามจากสถิติการจัดเก็บภาษีพบว่า จำนวนภาษีมิได้เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จึงเป็นที่มาของปัญหาในบทความนี้ว่า วิธีคิดเดิมของนักกฎหมายภาษีที่ใช้อำนาจบังคับจัดเก็บภาษีสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนวทางใหม่ ที่นักกฎหมายภาษีสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองและวิธีคิดเพื่อพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย โดยอาศัยเปรียบเทียบกับวิธีการในต่างประเทศ และอาศัยเอกสารวิจัยเชิงทดลอง เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเป็นเอกสารอ้างอิงหลักมากกว่าการใช้วิธีการพรรณนาและเปรียบเทียบ เพื่อวิเคราะห์แนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรม และปรับปรุงแนววิธีนิตินโยบาย กระบวนการคิดและวิธีในการออกกฎหมาย เพื่อการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทยต่อไป

* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 99 ซอย โครงการบ้านเอื้ออาทรพหลโยธิน ตำบล คลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง ปทุมธานี 12120
อีเมล : chin.chansawang@gmail.com

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ผู้เสียภาษีต้องการเสียภาษีด้วยความสมัครใจ มิใช่การเพิ่มบทบาทของรัฐในการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิดแต่คือการเข้าใจพฤติกรรมของผู้เสียภาษีและสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดีร่วมกัน (Synergetic climate) ระหว่างผู้เสียภาษีและผู้ที่มีอำนาจจัดเก็บภาษี บทความนี้แสดงให้เห็นว่า นวัตกรรมทางกฎหมายไม่ควรถูกตีความหมายอย่างแคบและจำกัดอยู่เพียงการใช้ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) การใช้การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) หรือเทคโนโลยีอื่น ๆ เท่านั้น แต่รวมถึงการปรับเปลี่ยนมุมมองของนักกฎหมาย และนำทฤษฎีของศาสตร์แขนงอื่นมาใช้เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับปัญหา เช่น การใช้เครื่องมือทางสถิติ (Statistical methods) การวิจัยเชิงทดลอง (Experimental research) การวิจัยเชิงประจักษ์ (Empirical research) ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถแสดงให้เห็นข้อมูลและวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะของการบูรณาการของสหวิชา (Interdisciplinary foundations) ทั้งนี้กฎหมายภาษีต้องเป็นจุดเชื่อมโยงของศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาที่วิธีการหรือมุมมองทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการบริการจัดการภาษี นักกฎหมายควรพิจารณาถึงตัวผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ เพราะกฎหมายภาษีเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อจิตใจของผู้เสียภาษี บทความนี้ยังแสดงเพิ่มเติมด้วยว่ามีปัจจัยใดบ้างที่อาจส่งผลกระทบต่อความจำเป็นในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และเหตุผลของความแตกต่าง ทั้งนี้เพื่อให้กรมสรรพากรในฐานะผู้จัดเก็บภาษีสามารถพัฒนาแนวคิดในการจัดเก็บภาษีต่อไปได้โดยอาจมิต้องแก้ไขกฎหมาย

คำสำคัญ: กฎหมายภาษี, ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา, บทกำหนดโทษตามประมวลรัษฎากร, พฤติกรรมของผู้เสียภาษี

1. การจัดเก็บภาษีฝ่ายสรรพากรของประเทศไทย

โดยทั่วไปประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีรายได้หลักจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นภาษีที่สามารถสะท้อนหลักความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีได้มากที่สุด ในขณะที่รายได้ทางภาษีหลักของประเทศกำลังพัฒนา มักจะขึ้นอยู่กับรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม[1] ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมีอัตราถดถอยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของผู้รับภาระภาษี และไม่เป็นธรรมในแง่ของการกระจายรายได้ ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนารวมถึงประเทศไทย[2] ควรให้ความสำคัญกับการบริหารการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากยิ่งขึ้น ทั้งเมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งไม่อยู่ในระบบของการเสียภาษีของไทยพบว่ามีอัตราส่วนสูงมาก แม้การประมาณการภาษีที่ไม่อยู่ในระบบกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของประเทศไทยจะเป็นเรื่องยาก เพราะประเทศไทยยังเป็นสังคมที่ใช้เงินสดเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงมูลค่าภาษีที่สูญเสียไป ให้ใกล้เคียงกับความจริงมากที่สุด โดยการพิจารณาจากอัตราส่วนธุรกิจในเงามืด (Shadow economy) และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความพยายามในการตรวจสอบลงโทษและยับยั้งผู้กระทำความผิด

1.1 ธุรกิจในเงามืด (Shadow economy)

ธุรกิจในเงามืด (Shadow economy) หมายความว่า การประกอบการหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดรายได้ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายซึ่งรัฐบาลไม่สามารถตรวจสอบและจัดเก็บภาษีได้[3] การประมาณการอัตราการหนีภาษีเป็นเรื่องยากมากสำหรับนักกฎหมาย เพราะนักกฎหมายมักจะพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วเป็นหลัก ในการคำนวณจึงต้องอาศัยวิธีการคำนวณทางเศรษฐศาสตร์ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Multiple Indicators Multiple Causes) การสำรวจมูลค่าการใช้เงินสด (Currency Demand Approach) วิธีการประมาณการข้อมูลที่หายไป (Predictive Mean Matching) และอัตราการใช้ไฟฟ้า (Electricity Approach) เป็นตัวชี้วัดในการคำนวณธุรกิจในเงามืด ในเรื่องดังกล่าวกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund (IMF)) ได้ทำการศึกษาและสรุปอัตราของการประกอบธุรกิจในเงามืดของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไว้ 158 ประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2534 – 2558 โดยใน/บทความนี้จะยกตัวอย่างเพียงบางประเทศที่มีตัวอย่างงานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้เสียภาษี และของประเทศ

---

[1] Chris Evans et al., Comparative Taxation Why Tax Differ, (Cheltenham : CPI Antony Rowe, 2017), pp.15-24.

[2] โปรดดูปริมาณการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเปรียบเทียบกับภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มในภาคผนวกท้ายบทความวิจัยนี้

[3] Friedrich Schneider and Robert Klinglmair, “ Shadow Economies around the World: What Do We Know?”, (2004), Assessed February 15, 2020, http://ftp.iza.org/dp1043.pdf

ไทยดังปรากฏตามตารางด้านล่าง[4] ทั้งนี้การประมาณการธุรกิจในเงามืดตามงานวิจัยของ IMF ได้นำเอาส่วนมูลค่ากิจกรรมที่ผิดกฎหมายและธุรกรรมทางการเงินในครัวเรือนโดยเฉพาะออกแล้ว

	ค่าเฉลี่ย (Average)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD)	ค่ามัธยฐาน (Median)	ค่าน้อยที่สุด (Min.)	ค่ามากที่สุด (Max.)
ไทย	50.63	3.30	50.51	43.12	56.64
แอลเบเนีย	32.72	5.64	32.64	25.41	40.07
อเมริกา	8.34	0.82	8.23	7.00	9.23
อิตาลี	24.95	1.79	24.49	22.43	27.31
อาร์เจนติน่า	24.14	1.91	24.41	20.80	27.18
ชิลี	16.69	2.60	17.80	12.64	19.74
ไอร์แลนด์	13.89	2.48	13.36	9.58	17.67
มาเลเซีย	31.49	2.79	31.10	26.07	35.04
นิวซีแลนด์	11.70	1.47	11.53	8.97	12.93

ตารางแสดงค่าเฉลี่ยอัตราธุรกิจในเงามืดของแต่ละประเทศ

อัตราธุรกิจในเงามืดของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2534 - 2559							
2534	49.45	**2541**	47.88	**2548**	54.05	**2555**	56.64
2535	48.7	**2542**	46.67	**2549**	54.34	**2556**	52.6
2536	48.24	**2543**	46.74	**2550**	53.11	**2557**	54.17
2537	48.11	**2544**	47.25	**2551**	51.84	**2558**	51.36
2538	47.84	**2545**	43.12	**2552**	50.05	**2559**	50.51
2539	51.22	**2546**	50.63	**2553**	51.98		
2540	48.65	**2547**	55.72	**2554**	55.43		

ตารางแสดงค่าเฉลี่ยอัตราธุรกิจในเงามืดของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2534 - 2559

เมื่อพิจารณาอัตราการหนีภาษีของประเทศไทยพบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 50.63 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดจำนวน 158 ประเทศ ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 31.9 อย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีอัตราการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ แต่ไม่สามารถถูกตรวจสอบและจัดเก็บภาษีได้สูงมาก จากค่าเฉลี่ยดังกล่าว ยังแสดงให้เห็นเพิ่มเติมอีกว่ารายได้ทางภาษีของประเทศไทยที่จัดเก็บได้จริงมีประมาณการแค่ครึ่งเดียวจากรายได้ที่แท้จริง เมื่อพิจารณาแนวโน้มจากปี พ.ศ.2534 ซึ่งอัตราธุรกิจในเงามืดอยู่ที่ร้อยละ 49.45

[4] Leandro Medina and Friedrich Schneider, “ Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?” , (2018) , Assessed February 15, 2020, http: / / wp. flgr. bg/ wp-content/ uploads /2018/06/imf_shadow_2017.pdf

คงอยู่ในระดับเดิมอย่างต่อเนื่องในแต่ละปี จนถึงอัตราร้อยละ 50.51 ในปี พ.ศ. 2559 ตัวเลขดังกล่าวยังมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มตัวอย่างที่อัตราธุรกิจในเงามืดลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ แม้ในเอกสารของ IMF ดังกล่าวจะมิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่า อัตราธุรกิจในเงามืดเป็นตัวสะท้อนอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการทำวิจัยในฉบับดังกล่าว มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงว่าในอัตราส่วนดังกล่าว มีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากในงานวิจัยระบุชัดเจนว่าการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้คำนวณในงานวิจัยเป็นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายพาณิชย์ เพียงแต่มิได้เสียภาษี ดังนั้นหากเป็นบริษัทที่มีการจดทะเบียน จะหลีกเลี่ยงภาษีได้ยากกว่าเพราะต้องจัดทำเอกสารหลักฐานตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการบัญชี และต้องแสดงงบการเงินเพื่อถูกตรวจสอบการเสียภาษีต่อกรมสรรพากร กรณีนี้จึงน่าจะหมายถึงบุคคลธรรมดาเป็นส่วนใหญ่ อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า จากตัวเลขดังกล่าว ประชาชนมีรายได้จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพียงแต่มิได้แสดงเพื่อชำระภาษี ซึ่งอาจเป็นไปโดยตั้งใจหรือมิได้ตั้งใจก็ได้

1.2 มาตรการยับยั้งผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษีของประเทศไทย

มาตรการยับยั้งผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษีในประเทศไทย เป็นลักษณะของการใช้อำนาจของหน่วยงานจัดเก็บภาษีในการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำผิด โดยพิจารณาได้จากการแก้ไขบทบัญญัติในหมวดสอง ส่วนที่สาม แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งว่าด้วยเรื่องการกำหนดบทลงโทษต่อผู้เสียภาษีที่หลีกเลี่ยงภาษีอากร เช่น เมื่อศึกษาการแก้ไขมาตรา 37 แห่งประมวลรัษฎากรตั้งแต่อดีต คือพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 จนถึงปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 41) พ.ศ.2559 ใช้บังคับ 25 กุมภาพันธ์ 2559 พบว่า ลักษณะการแก้ไขเป็นไปเพื่อเพิ่มความรัดกุมในการตรวจสอบและลงโทษทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น การเพิ่มอัตราโทษปรับและโทษจำคุก การเพิ่มฐานความผิด ความพยายามในการเพิ่มเติมถ้อยคำให้มีความหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากการแก้ไขในเรื่องดังกล่าวแล้ว กรมสรรพากรยังได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นของประมวลรัษฎากร เพื่อขยายขอบเขตในการตรวจสอบภาษี โดยการออกใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 48) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีใจความสำคัญคือการกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินที่มีลักษณะพิเศษในปีภาษีที่ล่วงมาแล้วคือ (1) ฝากหรือรับโอนเงินทุกบัญชีรวมกันตั้งแต่สามพันครั้งขึ้นไป หรือ (2) ฝากหรือรับโอนเงินทุกบัญชีรวมกันตั้งแต่สี่ร้อยครั้ง และมียอดรวมของธุรกรรมฝากหรือรับโอนเงินรวมกันตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปยังกรมสรรพากร ซึ่งวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากร[5] การออกกฎหมายดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในการตรวจสอบ อย่างไรก็ตามนับแต่การประกาศแก้ไขและใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ อัตราการเสียภาษีไม่ได้มีมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ดังที่ได้แสดงไว้ในภาคผนวก

[5] บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ที่อยู่ http://web.senate.go.th/bill/bk_data/402-1.pdf

ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาประการหนึ่งคือ แม้จะยังไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัดว่าประเทศอื่น ๆ มีอัตราส่วนธุรกิจในเงามืดต่ำกว่าประเทศไทยและมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากการศึกษาพฤติกรรมของผู้เสียภาษีเพียงอย่างเดียวหรือไม่ เพราะมิได้มีการเก็บข้อมูลการเริ่มต้นที่ชัดเจนว่าการศึกษาเรื่องพฤติกรรมของผู้เสียภาษีเริ่มขึ้นเมื่อใด แต่ความแตกต่างประการหนึ่งที่เด่นชัดคือ ประเทศไทยยังไม่มีการศึกษาหรือนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ ลักษณะของการยับยั้งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีในประเทศไทย มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานจัดเก็บภาษีในการตรวจสอบและลงโทษการกระทำความผิด ซึ่งก่อให้เกิดบรรยากาศของความเป็นปฏิปักษ์ (Antagonistic Climate) และทำให้ผู้เสียภาษีมีแนวโน้มที่จะหาวิธีการในการหลีกเลี่ยงภาษี[6] ดังนั้นจึงสมควรที่จะศึกษาวิธีการอื่นเพิ่มเติม เพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลที่เป็นรูปธรรม ทั้งนี้ประเทศไทยสามารถจะเป็นประเทศแรก ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ศึกษา และพัฒนาเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง สำหรับในบทต่อไปผู้เขียนจะพิจารณานวัตกรรมที่นักกฎหมายสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยจะยกตัวอย่างงานวิจัยเชิงประจักษ์ในประเทศต่าง ๆ เพื่อจุดประกายแนวคิดเบื้องต้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาแนวความคิด ที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยต่อไป

2. นวัตกรรมทางด้านกฎหมายเพื่อการบริหารการจัดเก็บภาษี

เมื่อประชาชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมาย การออกแบบกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงกลุ่มประชากรทั้งหมด ในบทความนี้การนำแนวคิดเกี่ยวกับนวัตกรรมมาใช้ ไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องของการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้กับกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่คือการปรับเปลี่ยนมุมมอง เพื่อคิดค้นหรือแสวงหาแนวคิดใหม่ ๆ ภายใต้บริบทของการบริหารการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย นวัตกรรมที่นำเสนอในบทความนี้คือการออกแบบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลของการบังคับใช้ที่พึงประสงค์ โดยศึกษาพฤติกรรมของผู้เสียภาษี การพิจารณาให้ผู้เสียภาษีเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขนิตินโยบายและกฎหมายภาษีจะเป็นวิธีหนึ่งที่สามารถช่วยพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีได้ ทั้งนี้ผู้เขียนเชื่อว่า ความเป็นไปได้ของผู้เสียภาษีที่จะตอบสนองต่อกฎหมายเป็นสิ่งที่คิดคำนวณได้ และมีประสิทธิภาพมากกว่าการคาดการณ์จากทางทฤษฎี ปัจจัยนี้เป็นปัจจัยแรก ๆ ที่นักกฎหมายควรคำนึงถึงเมื่อมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

2.1 การให้ผู้เสียภาษีเป็นศูนย์กลาง

โดยทั่วไปกฎหมายจะถูกตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอ้างอิงจากทฤษฎีทางกฎหมายหรือการอ้างสภาพการณ์ในปัจจุบัน กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สะท้อนความเป็นธรรมในทัศนะของกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แท้จริงแล้วสิ่งที่ผู้เสียภาษีแสดงออกต่อกฎหมายภาษีหรือปฏิบัติต่อหน่วยงานจัดเก็บภาษีควรเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการตราบทกฎหมาย เพราะเป็นภาพสะท้อนถึงความมีประสิทธิภาพของตัวบท

[6] Valerie Braithwaite, “ Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions,” Taxing democracy, 15-39 (2003).

กฎหมาย ในกรณีดังกล่าวมีการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อรัฐ[7] เช่น ผู้เสียภาษี “รู้สึก” ว่าได้ประโยชน์จากรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ทัศนคติดังกล่าวเกิดจากกระบวนการรับรู้จากประสบการณ์ของผู้เสียภาษี ทัศนคติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการออกแบบแนวทางการบริหารการจัดเก็บภาษี ความ “รู้สึก” ดังกล่าวสามารถคำนวณและคาดการณ์ได้จากการทำการทดลองโดยการวิจัยเชิงทดลองก่อนการยกร่างตัวบทกฎหมาย ดังนั้นการศึกษาและเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับแรงขับเคลื่อนในการตัดสินใจและทัศนคติของผู้เสียภาษีสามารถนำไปสู่การบริหารการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพและการเสียภาษีด้วยความสมัครใจของผู้เสียภาษี[8] แทนที่ลักษณะของการบังคับจัดเก็บ อย่างไรก็ตามเท่าที่ปรากฏหลักฐาน มิได้มีการศึกษาเรื่องดังกล่าวมากนักในประเทศไทย

2.2 พฤติกรรมและการตอบสนองของผู้เสียภาษีต่อการจัดเก็บภาษี

จนถึงปัจจุบันแนวทางในการสรุปพฤติกรรมของผู้เสียภาษีต่อกฎหมายภาษียังไม่ชัดเจนนัก และยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ในหมู่นักรัฐศาสตร์ แม้จะมีผลการสรุปเบื้องต้นไว้จากงานวิจัยที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกา[9] ว่าผู้เสียภาษีมีแนวโน้มที่จะตอบสนองกับอัตราโทษและความสามารถในการตรวจสอบภาษีของรัฐ โดยจะมีอัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีมากขึ้น ในกรณีที่รัฐกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงกรณีจงใจหลีกเลี่ยงภาษี แต่ในงานวิจัยฉบับเดียวกันก็ระบุชัดเจนว่า ยังมีกรณีอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเสียภาษี เช่น ทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อรัฐ หรือการที่ประชาชนมีความรู้สึกว่า ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนบางประการจากภาษีที่ชำระ จะเลือกที่จะไม่หนีภาษีแม้จะมีโอกาสทำเช่นนั้นโดยไม่ถูกตรวจสอบ ภายหลังจากงานวิจัยชิ้นดังกล่าวได้มีการศึกษาเพิ่มเติม[10] โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจาก ๔๕ ประเทศพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเสียภาษีมากที่สุดไม่ใช่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับของรายได้ของผู้เสียภาษี แต่เป็นปัจจัยที่ไม่ใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ระดับความซับซ้อนของกฎหมายภาษี ระดับการศึกษาและความรู้สึกที่ประชาชนมีต่อกฎหมายภาษี นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยในประเทศแอลเบเนีย แสดงให้เห็นว่า ภายหลังจากที่มีการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษี ประชาชนกลับพยายามหาเหตุผลอื่น ๆ เพื่อพิสูจน์ว่า การหลีกเลี่ยงภาษีไม่ใช่การกระทำความผิด[11] เช่น

---

[7] Larissa-Margareta BĂTRÂNCEA, Ramona-Anca NICHITA and Ioan BĂTRÂNCEA, “ Understanding the determinants of tax compliance behavior as a prerequisite for increasing public levies,” 12(1 (15)) The USV Annals of Economics and Public Administration, 201-210 (2013).

[8] Keith Walsh, “Understanding Taxpayer Behaviour – New Opportunities for Tax Administration,” Vol. 43, No. 3 The Economic and Social Review, 451–475 (2012).

[9] James Aim, Gary H. McClelland and William D. Schulze, “ Why do people pay taxes?,” 48 Journal of Public Economics, 21-38 (1992).

[10] Grant Richardson, “ Determinants of tax evasion: A cross-country investigation,” 15 Journal of International Accounting, Auditing and Taxation, 150–169 (2006).

[11] Robert W. McGee, “ Why people evade taxes in Armenia: A look at an ethical issue based on a summary of interviews.” 2(2) Journal of Accounting, Ethics & Public Policy, 408-416 (1999).

รัฐบาลมีการทุจริตหรือรัฐบาลมิได้จัดสรรบริการสาธารณะให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและเพียงพอ ทำให้ยังมีการหลีกเลี่ยงภาษีอยู่มากแม้จะมีอัตราโทษที่รุนแรงก็ตาม

จากงานวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นอาจกล่าว จึงสรุปในเบื้องต้นได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มอัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี มิได้มีเพียงปัจจัยทางด้านความรุนแรงของกฎหมายและความสามารถในการตรวจสอบภาษีของหน่วยงานรัฐ แต่เป็นความรู้สึกนึกคิด ประสบการณ์ และทัศนคติของผู้เสียภาษีที่มีต่อกฎหมายภาษี หน่วยงานจัดเก็บภาษี และรัฐบาล ดังนั้น รัฐจึงควรทำความเข้าใจเพื่อศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารการจัดเก็บภาษี และการกำหนดแนวนโยบายในการออกกฎหมายภาษี

2.3 การใช้การวิจัยและเครื่องมือทางสถิติเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของกฎหมาย

โดยปกติการวัดความเป็นธรรมเพื่อพิจารณายกร่างกฎหมายมักขึ้นอยู่กับการคิดวิเคราะห์และการชั่งน้ำหนักของความเป็นธรรมของนักกฎหมายโดยอาศัยทฤษฎีทางกฎหมาย ส่วนการวัดความมีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมของกฎหมายภาษีจะต้องรอให้ผลของการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นก่อน อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนมุมในการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย มาให้ความสำคัญที่ตัวผู้เสียภาษีจะช่วยให้รัฐสามารถคาดการณ์ความน่าจะเป็นได้ว่ากฎหมายจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องตรงความประสงค์ของผู้ร่างหรือไม่ และรักษาความเป็นธรรมในสังคมได้หรือไม่ แม้เครื่องมือทางสถิติจะไม่สามารถอธิบายความเป็นธรรมได้ทั้งหมด แต่เครื่องมือทางสถิติสามารถแสดงผลให้เห็นใกล้เคียงความเป็นรูปธรรม และใกล้เคียงความจริงที่สุดโดยอ้างอิงจากผลทางตัวเลข

ยกตัวอย่างเช่น การรักษาความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต้องเป็นไปตามหลักความเป็นธรรมแนวตั้ง (Vertical equity) และความเป็นธรรมแนวนอน (Horizontal equity)[12] กล่าวคือ ผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ในระดับเดียวกัน ควรต้องรับภาระภาษีในระดับเดียวกัน และกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีเงินได้ที่มากกว่า ก็ควรต้องรับภาระภาษีในอัตราที่มากกว่ากลุ่มที่มีเงินได้ที่น้อยกว่า การกระจายรายได้ในประเทศ ผ่านทางการจัดเก็บภาษีบุคคลธรรมดาแบบอัตราก้าวหน้าจึงสามารถรักษาความเป็นธรรมได้ ทั้งนี้ระบบจะยกเว้นภาระภาษีให้สำหรับผู้ที่จำเป็นต้องดำรงชีพ แนวคิดดังกล่าวมีที่มาจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์คือ ผู้ที่มีรายได้มากมักจะเป็นผู้ประกอบการ การจัดเก็บภาษีมีผลเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ เกิดการจ้างงาน ทำให้ผู้ที่มีรายได้น้อยมีกำลังใช้จ่ายมากขึ้น และส่งผลเป็นรายได้ของผู้ประกอบการ ในการยกร่างกฎหมายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การกำหนดอัตราก้าวหน้าของภาระภาษีในแต่ละระดับชั้น และการแบ่งความถี่ของอัตราก้าวหน้าจึงต้องเกิดจากการคิดคำนวณสภาวะการทางเศรษฐกิจและอัตราส่วนรายได้ของผู้เสียภาษี รวมถึงพิจารณายกเว้นภาษี การพิสูจน์หลักการดังกล่าวจึงต้องอ้างอิงจากการคำนวณและตัวเลข

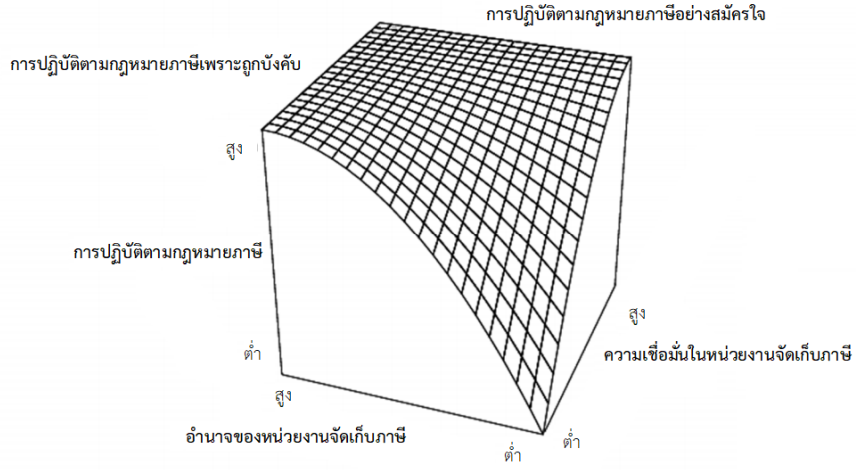
[12] Richard A. Musgrave, “Horizontal equity, once more,” Vol. 43, No. 2 National Tax Journal, 113-122 (1990).

นอกจากกรณีดังกล่าว กฎหมายควรมีเครื่องมืออื่นในการวัดความยุติธรรมและความมีประสิทธิภาพของกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อพิสูจน์ความสอดคล้องกันของตัวบทกฎหมายและทฤษฎีกฎหมาย การใช้เครื่องมือทางสถิติ การจัดเก็บข้อมูล การทำการวิจัย และการประมวลผลมีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับการออกแบบและข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี เช่น การวิเคราะห์ถดถอยที่ใช้วิธียกกำลังสองน้อยสุด (Ordinary least squares) เพื่อหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต้นและตัวแปรตามซึ่งสามารถใช้กับข้อมูลปฐมภูมิหรือทุติยภูมิก็ได้ การวิจัยเชิงทดลอง (Experimental study) เพื่อศึกษาปฏิกิริยาตอบสนองของกลุ่มตัวอย่าง ภายใต้สถานการณ์ที่ถูกควบคุม ซึ่งทุกการทดลองล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยตัวเลขและการคำนวณช่วยในการหาคำตอบ ทั้งนี้รากฐานที่สำคัญที่สุดในการใช้เครื่องมือทางสถิติและตัวเลขคือ การศึกษาและวิจัยอย่างเป็นระบบ หากยังไม่มีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยอย่างเป็นระบบ หรือใช้เพียงการออกแบบสอบถามและประเมินผล ในท้ายที่สุด การออกกฎหมายก็จะยังเป็นเพียงทัศนะเรื่องความเป็นธรรมของคนกลุ่มเดียวเช่นเดิม

2.4 ความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมผู้เสียภาษีต่อนิตินโยบาย

จากแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้เสียภาษี นำไปสู่การศึกษาและวิจัยว่าผู้เสียภาษีจะตอบสนองต่อการบริหารการจัดเก็บภาษีอย่างไรบ้าง และมีปัจจัยใดที่สามารถช่วยให้การบริหารการจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพมากขึ้นนอกเหนือไปจากการเพิ่มการตรวจสอบ เพิ่มบทลงโทษ และเพิ่มวิธีการการบังคับจัดเก็บ แนวคิดหนึ่งซึ่งที่เป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายคือ การพิจารณาการตอบสนองของประชาชนต่อการใช้อำนาจของหน่วยงานจัดเก็บภาษี และความเชื่อมั่นในหน่วยงานจัดเก็บภาษี คือการใช้แนวคิดความลื่นของแนวโค้ง (Slippery Slope)[13] แนวคิดดังกล่าว มุ่งศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อการเสียภาษี ลักษณะของการตัดสินใจปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี และความสัมพันธ์ของการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีในลักษณะการถูกบีบบังคับจัดเก็บและความสมัครใจในการเสียภาษี

[13] Erich Kirchler, The economic psychology of tax behaviour, (Cambridge : Cambridge University Press, 2007), pp 202-206.



รูปภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของหน่วยงานจัดเก็บภาษี ความเชื่อมั่นในหน่วยงานจัดเก็บภาษี และการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี[14]

อำนาจในการจัดเก็บภาษีตามนิยามหมายความรวมถึงอำนาจในการตรวจสอบการหนีภาษี อำนาจในการลงโทษผู้เสียภาษี รวมไปถึงอำนาจในการออกกฎหมายภาษี ส่วนความเชื่อมั่นในหน่วยงานจัดเก็บภาษี หมายความว่า ความไว้วางใจในหน่วยงานจัดเก็บภาษี หรือความไม่เป็นปฏิปักษ์กันระหว่างผู้ที่มีอำนาจจัดเก็บและผู้เสียภาษี รวมถึงความเชื่อมั่นว่าหน่วยงานจัดเก็บภาษีได้ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผู้จัดเก็บและผู้เสียภาษี[15] ดังนั้น จากรูปภาพข้างต้นจึงสามารถอธิบายได้ว่า หากอำนาจในการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานมีมาก อัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีย่อมมีตามมากไปด้วย แต่จะมีมากในลักษณะของการถูกบีบบังคับให้ทำ (Enforced compliance) ในอีกแง่มุมหนึ่ง หากผู้เสียภาษีมีความเชื่อมั่นในหน่วยงานจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ อัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีด้วยความสมัครใจ (Voluntary complicance) ย่อมมีมากไปด้วย ทั้งนี้ระดับของการปฏิบัติตามกฎหมายจะมีมากไปในทางบังคับจัดเก็บ หรือการสมัครใจชำระภาษี ก็ขึ้นอยู่กับว่าสังคมนั้นมีการใช้อำนาจบังคับมากกว่าการส่งเสริมความสมัครใจหรือไม่

จากแนวทางการศึกษาพฤติกรรมของผู้เสียภาษีตามรูปภาพดังกล่าว อาจสรุปแนวคิดเบื้องต้นได้ว่า การเสียภาษีของบุคคลเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับ “ประสบการณ์” ของผู้เสียภาษี ไม่ว่าจะในการถูกตรวจสอบ การจัดเก็บภาษี หรือความรู้สึกที่ได้รับหรือไม่ได้รับประโยชน์จากรัฐบาล ทั้งนี้ในส่วนของประเทศไทย ปัจจุบันมีแนวโน้มว่าจะให้ความสำคัญไปในทางการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการบีบบังคับ มากกว่าการส่งเสริมความสมัครใจ ซึ่งดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่า เมื่อพิจารณาจากสถิติของการหลีกเลี่ยงภาษี การบังคับจัดเก็บในรูปแบบดังกล่าว จึงยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก ประกอบกับงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานใน

[14] Erich Kirchler, Erik Hoelzl and Ingrid Wahl, “ Enforced versus voluntary tax compliance: the “ slippery slope” framework,” 29 Journal of Economic Psychology, 210–225 (2008).

[15] *Ibid*.

การจัดเก็บภาษีระบุว่า[16] การบังคับจัดเก็บภาษีโดยอาศัยอำนาจในการตรวจสอบ ลงโทษ และข่มขู่ยับยั้งเพียงอย่างเดียวไม่สามารถสร้างกลไกการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นประเทศไทยควรตระหนักและเริ่มปรับเปลี่ยนมุมมองในการใช้กฎหมาย โดยในบทต่อไป จะยกตัวอย่างเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนมุมมองและแนวความคิดทางกฎหมาย ที่ต่างประเทศนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษี นอกเหนือจากการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐในการจัดเก็บภาษีเพียงอย่างเดียว

3. ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้เสียภาษี

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสมัครใจในการเสียภาษีมีหลายปัจจัย โดยแต่ละปัจจัยอาจมีการเชื่อมโยงกันหรือไม่เชื่อมโยงกันก็ได้ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐานทำให้เข้าใจกฎหมายภาษีได้มากขึ้นและมีผลทำให้ผู้เสียภาษี “รู้สึก” ว่ากฎหมายภาษีมิได้มีความซับซ้อน[17] อันจะนำไปสู่อัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีที่มากขึ้น สิ่งหนึ่งที่ผู้ออกแบบกฎหมายควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการออกแบบกฎหมายภาษีคือ ความเข้าใจที่ว่า มีปัจจัยมากมายที่เป็นตัวแปรสำหรับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี เช่น เพศ อายุและระดับการศึกษา[18] กฎหมายภาษีจึงควรถูกออกแบบให้เป็นภาพสะท้อนของสังคมและสภาพเศรษฐกิจนั้น ๆ ทั้งนี้ในต่างประเทศได้มีการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเสียภาษีหลายปัจจัย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลต่อการปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามเป็นไปไม่ได้ที่จะยกปัจจัยทั้งหมดขึ้นมากล่าวอ้างในบทความวิจัยฉบับนี้ จึงขอยกตัวอย่างที่อาจปรับใช้เข้ากับบริบทสังคมไทยได้เท่านั้น

3.1 ความซับซ้อนของกฎหมายภาษี (Tax complexity)

กฎหมายที่มีความละเอียดซับซ้อน อาจสามารถช่วยดำรงรักษาความเป็นธรรมได้ระดับหนึ่ง เพราะสามารถบัญญัติครอบคลุมกรณีที่อาจเกิดขึ้นหรือกรณีที่เกี่ยวข้องได้แทบทุกกรณี อย่างไรก็ตามในแง่ของกฎหมายภาษีซึ่งมีความซับซ้อนอยู่แล้ว อาจก่อให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติตามกฎหมาย อันจะส่งผลเสียต่ออัตราการปฏิบัติตามกฎหมาย จากการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์[19] พบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้เสียภาษี เลือกที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี คือเรื่องความซับซ้อนของกฎหมาย โดยความซับซ้อนของกฎหมายนี้หมายความรวมถึง ขั้นตอนในการยื่นเสียภาษี การจัดเตรียมเอกสารหลักฐานและกระบวนการอื่นที่ต้อง

---

[16] Tom R. Tyler, “ Psychological perspectives on legitimacy and legitimation,” 57:375–400 Annu. Rev. Psychol., 375-400 (2006).

[17] Sabina Kołodziej, “ The role of education in forming voluntary tax compliance,” 2011(1) General and Professional Education, 22–25 2011.

[18] Margaret McKerchar and Chris Evans, “ Sustaining growth in developing economies through improved taxpayer compliance: Challenges for policy makers and revenue authorities,” vol. 7, no. 2 eJournal of Tax Research, 171-201 (2009).

[19] Natrah Saad, “ Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: Taxpayers’ view,” 109 Procedia-Social and Behavioral Sciences, 1069-1075 (2014).

ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้การมีกฎหมายภาษีที่ซับซ้อน ยังส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายถือเป็นต้นทุนและภาระของผู้เสียภาษี ทั้งนี้การชี้วัดว่า กฎหมายใดมีความซับซ้อนหรือไม่ ไม่สามารถพิจารณาได้จากปริมาณของตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงด้วยว่า ผู้เสียภาษีจำเป็นต้องจัดเตรียมเอกสารอะไร และต้องดำเนินการอย่างไรเพิ่มขึ้นบ้าง[20] และการดำเนินการที่เพิ่มมากขึ้นนั้นเป็นภาระต่อตัวผู้เสียภาษีมากเกินไปหรือไม่ จากงานวิจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่า ความซับซ้อนของกฎหมายภาษี มีผลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี

ปัจจุบันประเทศไทยมีความพยายามในการลดความซับซ้อนของกฎหมาย และเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจกฎหมายได้สะดวกมากขึ้น โดยการออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย และหลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง หลักเกณฑ์ทั้งสองออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๖ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อันมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรอบแนวคิดในการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบเวลา ให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นตัวบทกฎหมายในระบบกลาง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อหลักเกณฑ์ทั้งสองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลดความซับซ้อนของกฎหมายภาษีดังนี้ (๑) การประเมินผลว่ากฎหมายมีความซับซ้อนหรือไม่ควรประเมินจากผู้เสียภาษีโดยตรง (๒) การเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางทำให้การเข้าถึงบทกฎหมายยังจำกัดอยู่เพียงกลุ่มบุคคลที่ใช้อินเตอร์เน็ตเท่านั้น (๓) ผู้ที่พิจารณาสรุปใจความของบทกฎหมายก็ยังเป็นนักกฎหมายซึ่งอาจพิจารณาว่าบทกฎหมายดังกล่าวมีความชัดเจนในตัวเองอยู่แล้วและไม่ต้องการคำอธิบายเพิ่มเติม และ (๔) หากกฎหมายดังกล่าวมีความซับซ้อนอย่างมาก การสรุปใจความสาระสำคัญของกฎหมายอาจมิได้ช่วยให้กฎหมายมีความซับซ้อนน้อยลง การตัดทอนข้อความบางประการในตัวบทกฎหมาย อาจส่งผลให้ความหมายที่ผู้อ่านเข้าใจเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นการประเมินผลความซับซ้อนของกฎหมายภาษีโดยอาศัยผู้เสียภาษีโดยตรง จึงน่าจะเป็นวิธีที่น่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพมากกว่า

[20] Louis Kaplow, “ How tax complexity and enforcement affect the equity and efficiency of the income tax,” No. w5391 National Bureau of Economic Research, 1-26 (1995).

3.2 ระดับการศึกษา

ความแตกต่างในการทำความเข้าใจกฎหมายภาษีของผู้เสียภาษีแต่ละรายเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีและผู้ร่างกฎหมายควรให้ความสำคัญ เพราะไม่ใช่ผู้เสียภาษีทุกคนในระบบกฎหมายเป็นนักกฎหมาย ดังนั้นในแง่ของพฤติกรรม การตอบสนองต่อข้อความของตัวบทกฎหมายเดียวกันจึงมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้แม้จะเป็นไปไม่ได้ที่จะให้ผู้เสียภาษีทุกคนเข้าใจตัวบทกฎหมายอย่างเท่าเทียม แต่อย่างน้อยที่สุด รัฐก็ควรจะกำหนดทิศทางหรือแนวนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภาษี เช่น การสร้างความรู้ความเข้าใจต่อผู้เสียภาษีว่า ภาษีเป็นสิ่งจำเป็น โดยที่ผู้ชำระภาษีจะไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากการชำระภาษีนั้น ซึ่งในกรณีของบุคคลทั่วไป อาจพิจารณาว่า การชำระภาษีต้องเป็นไปเพื่อสิ่งตอบแทนทางตรงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้การชำระภาษีอาจส่งผลให้ผู้ชำระภาษีเกิดความรู้สึกว่า ไม่ได้สิ่งตอบแทนจากการชำระภาษี จึงตัดสินใจไม่ชำระภาษี

ระดับของการศึกษามีผลต่ออัตราการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ระดับของการศึกษาแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ หนึ่ง “ระดับการศึกษาโดยทั่วไป” และสอง “ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายภาษีโดยเฉพาะ” สำหรับในกรณีแรก ระดับการศึกษาทั่วไปซึ่งมีผลต่อการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี หมายถึงระดับการศึกษาก่อนชั้นอุดมศึกษา[21] และระดับอุดมศึกษาขึ้นไป การกำหนดระดับการศึกษาในชั้นดังกล่าวเป็นที่ยอมรับ และใช้อย่างแพร่หลายในงานวิจัยอีกหลายฉบับ[22] โดยผลของการวิจัยทั้งหมดเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า ระดับของการศึกษามีผลต่อทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อการหลีกเลี่ยงหลีกเลี่ยงหรือปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ทั้งนี้ผู้เสียภาษีที่มีความรู้ในระดับอุดมศึกษาขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามกฎหมายภาษีมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาน้อยกว่าระดับอุดมศึกษา[23] ในงานวิจัยบางฉบับระบุชัดเจนว่า ระดับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายภาษีมีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี[24] อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องระดับการศึกษาดังกล่าวมีความละเอียดอ่อน เพราะในงานวิจัยบางฉบับระบุว่า ความรู้ทางภาษีที่มากอาจช่วยให้การหลีกเลี่ยงภาษีเป็นเรื่องง่าย ดังนั้นจึงไม่ควรนำผลของงานวิจัยมาปรับใช้โดยตรงในบริบทของประเทศไทย เพียงแต่นำแนวคิดมาต่อยอด และทำการวิจัยเพื่อผลที่แม่นยำ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

---

[21] Erich Kirchler and Ingrid Wahl, “ Tax Compliance Inventory: TAX-I Voluntary tax compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion,” 31(3) Journal of Economic Psychology, 331–346 (2010).

[22] Barbara Kastlunger, Edoardo Lozza, Erich Kirchler and Alfred Schabmann, “ Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy,” 34 Journal of Economic Psychology, 36–45 (2013).

[23] Clifford G. Machogu and Jairus B. Amayi, “ The effect of taxpayer education on voluntary tax compliance, among SMEs in Mwanza City-Tanzania,” Vol.2, No. 8 International Journal of Marketing, Financial Services & Management Research, ๑๒ – ๒๓ (2016).

[24] Hang-Gyun Park and Jin Kwon Hyun, “ Examining the determinants of tax compliance by experimental data: A case of Korea. 25(8) Journal of Policy Modeling,” 673-684 (2003).

3.3 จุดสมดุลของการตรวจสอบและการลงโทษกรณีหลีกเลี่ยงภาษี

การเพิ่มโทษมิใช่วิธีการเดียวที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการเพิ่มอัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษี นอกจากนี้ ยังอาจก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ หากการเพิ่มอำนาจในการตรวจสอบและการเพิ่มบทลงโทษมีผลกระทบต่อความรู้สึกของผู้เสียภาษีที่ตั้งใจปฏิบัติตามกฎหมายภาษี หรือผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอยู่แล้ว ในประเทศมาเลเซียได้มีการวิจัย โดยนำเอาแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มโทษและการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีมาทดลอง ผลคือ การเพิ่มโทษอาจมีผลเป็นการเพิ่มอัตราความต้องการในการหนีภาษีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้เสียภาษีมีความตั้งใจที่จะเสียภาษีอยู่แล้ว กล่าวคือมิได้ต้องการหลีกเลี่ยงภาษี[25] เนื่องจากผู้เสียภาษีจะมีความรู้สึกที่โดนกดดันจากโทษที่เพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่มิได้มีเจตนากระทำความผิดหรือหลีกเลี่ยงภาษี

อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่าการมีบทลงโทษ การเพิ่มโทษ หรือการตรวจสอบภาษีจะไม่มีอิทธิพลในการยับยั้งการหลีกเลี่ยงภาษี ในทางทฤษฎีการมีบทลงโทษที่เหมาะสม (ไม่ใช่การมีบทลงโทษที่รุนแรงที่สุด) สามารถยับยั้งการก่ออาชญากรรมได้[26] โดยในสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีดังกล่าวมาศึกษาเพิ่มเติมและจัดทำเป็นงานวิจัย[27] จากงานวิจัยดังกล่าวพบว่า ระดับของความเข้มงวดในการตรวจสอบภาษีสามารถเพิ่มอัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีได้ เพียงกับผู้เสียภาษีที่มีรายได้ระดับกลางของประเทศเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการยับยั้งการหลีกเลี่ยงภาษีของกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูงของประเทศ นอกจากนี้การเพิ่มอัตราการตรวจสอบและบทลงโทษต่อผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษี ยังส่งผลให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในกรณีของบุคคลธรรมดาที่จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศอาร์เจนติน่าและชิลี ซึ่งมีประวัติการหลีกเลี่ยงภาษีอยู่แล้วลดลง[28] ดังนั้นสำหรับกรณีของบทลงโทษกฎหมายภาษี การบัญญัติโทษที่สมดุลที่สุด น่าจะช่วยให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลที่พึงประสงค์

3.4 ทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อหน่วยงานของรัฐ

ในการทำวิจัยเพื่อศึกษาทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อกฎหมายภาษี ผู้ศึกษาวิจัยควรแยกแยะโดยละเอียดว่า ปัจจัยใดที่ผู้ทำการวิจัยต้องการทดลอง ปัจจัยดังกล่าวคือทัศนคติที่ผู้เสียภาษีมีต่อรัฐ หรือเป็นทัศนคติที่

---

[25] Raihana Mohdalia, Khadijah Isab and Salwa Hana Yusoffb, “The impact of threat of punishment on tax compliance and non-compliance attitudes in Malaysia,” 164 Procedia-Social and Behavioral Sciences, 291-297 (2014).

[26] James Andreoni, “ Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?,” Vol. 22, No. 3 The RAND Journal of Economics, 385–395 (1991).

[27] Joel Slemrod, Marsha Blumenthal and Charles Christian, “ Taxpayer response to an increased probability of audit: Evidence from a controlled experiment in Minnesota,” 79(3) Journal of Public Economics, 455–483 (2001).

[28] Marcelo Bergm and Armando Nevarez, “ Do audits enhance compliance? An empirical assessment of VAT enforcement,” Vol. LIX, No ๔ National Tax Journal, 817–832 (2006).

ผู้เสียภาษีมีต่อหน่วยงานจัดเก็บภาษี ซึ่งผลสรุปจากงานวิจัยที่ได้รับก็อาจแตกต่างกันไป จากการทดลองโดยอาศัยกลุ่มตัวอย่างในประเทศอิตาลี[29] โดยเปรียบเทียบกรณีการชำระภาษีที่มิได้ระบุให้หน่วยงานใดโดยเฉพาะและกรณีที่ให้ระบุหน่วยงานที่ผู้เสียภาษีต้องการชำระภาษี จากการทดลองกลุ่มตัวอย่างพบว่า อัตราการชำระภาษีเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๘ เมื่อผู้เสียภาษีสามารถระบุหน่วยงานของรัฐที่ต้องการเสียภาษีให้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ในงานทดลองยังกล่าวยังได้สรุปอีกด้วยว่า เมื่อผู้เสียภาษีตระหนักว่าภาษีที่ได้ชำระ จะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง อัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีก็จะสูงขึ้น

4. การนำวิธีการออกแบบกฎหมายมาใช้ในบริบทสังคมไทย

จากการศึกษาข้อมูลทางสถิติพบว่า อัตราการชำระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีเพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้น ซึ่งนับเป็นปริมาณเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนภาษีที่รัฐควรจัดเก็บได้จริง ซึ่งหากประเทศไทยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีได้เต็มจำนวนหรือใกล้เคียง ย่อมส่งผลให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจต่อไป อย่างไรก็ตาม วิธีการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยในปัจจุบันที่เน้นการตรวจสอบและลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยงภาษีเป็นสำคัญ ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษีได้ ปัญหาต่อไปจึงมีว่า วิธีการใด และอย่างไร จะเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี ในกรณีนี้ เมื่อพิจารณาแนวคิดและวิธีการในต่างประเทศพบว่า การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยการพิจารณากฎหมายจากมุมมองของนักกฎหมายเพียงอย่างเดียว อาจส่งผลให้กฎหมายนั้นขาดแง่มุมบางประการ และอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ความรู้สึกของผู้เสียภาษีต่อกฎหมาย มีผลต่อปริมาณการจัดเก็บภาษี ปัจจัยดังกล่าวนี้ เป็นปัจจัยที่ไม่อาจถูกคาดการณ์ได้โดยอาศัยทฤษฎีทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ดังนั้น กรมสรรพากร จึงควรให้ความสำคัญกับการจัดเก็บข้อมูล การค้นคว้าอย่างเป็นระบบ และออกแบบแนวนิตินโยบาย โดยพิจารณาจากมุมมองของผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ ทั้งนี้ในปัจจุบัน ประเทศไทยก็มีกฎหมายเปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้ ดังนั้น สิ่งที่ขาดจึงเป็นเพียงการเริ่มดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังเท่านั้น

ปัจจุบันมีบทกฎหมายให้อำนาจในการใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อออกแบบกฎหมายอยู่แล้ว คือ มาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ และหรือในกรณีก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีลักษณะการประเมินผลโดยใช้ทฤษฎีโดยอาศัยการชั่งน้ำหนักของนักกฎหมายเป็นหลัก

[29] John D'Attoma, "More bang for your buck: tax compliance in the United States and Italy," Journal of Public Policy, 1-24 (2018).

เช่น การวิเคราะห์ความสอดคล้องและความไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ หรือการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น ดังนั้นการนำนวัตกรรมในทางกฎหมายมาใช้ จึงควรมีความชัดเจน ก่อนการพิจารณาร่างกฎหมายภาษี จึงต้องมีการจัดทำวิจัยและค้นคว้าโดยเครื่องมือทางสถิติเพื่อแสดงตัวเลขที่ชัดเจนแน่นอน รวมถึงมีการคำนวณผลความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ชัดเจน ทั้งนี้กฎหมายได้วางหลักไว้อย่างกว้างว่า ให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการอย่างไรก็ได้ที่เหมาะสมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ ในความเห็นของผู้เขียน งานวิจัยที่อาจประยุกต์เข้ากับบริบทของประเทศไทยซึ่งกรมสรรพากรควรพิจารณา และดำเนินการเพิ่มเติมมีดังต่อไปนี้

ทำการทดลองให้ผู้เสียภาษี มีสิทธิเลือกชำระภาษีให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อเพิ่มความรู้สึกสมัครใจในการเสียภาษี การดำเนินการตามวิธีการดังกล่าว จะส่งผลดีต่อประเทศไทยในสองทางคือ หนึ่งเพิ่มความรู้สึกสมัครใจในการชำระภาษีของผู้เสียภาษีอันจะมีผลเป็นการเพิ่มปริมาณการจัดเก็บภาษี และสอง เนื่องจากประเทศไทย ยังไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานหน่วยงานของรัฐโดยประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและโดยแท้ การระบุหน่วยงานผู้รับเงินภาษีดังกล่าว ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐในเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยวัดจากความรู้สึกของประชนชน ผ่านทางตัวเลขของการชำระภาษี ที่ประชาชนเลือกชำระด้วยความเต็มใจ ทั้งนี้ รัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลการแสดงผลการตัดสินใจการเลือกชำระภาษีของผู้เสียภาษีในแต่ละปีต่อสาธารณะ และจัดทำรายงานว่า หน่วยงานใด ได้รับภาษีด้วยความสมัครใจของผู้เสียภาษีมากที่สุด และรัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณใหม่เพิ่มเติม เพื่อเฉลี่ยเงินภาษีจากหน่วยงานอื่น มายังหน่วยงานที่ประชาชนไม่เลือกเสียภาษีให้ด้วยความเต็มใจเป็นจำนวนเท่าใด

เนื่องจากทัศนคติของผู้เสียภาษีต่อหน่วยงานจัดเก็บภาษี ส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี รัฐจึงควรจัดทำงานวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative method) เชิงปริมาณ (Quantitative method) และงานวิจัยประเภทอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อตรวจสอบความพึงพอใจของผู้เสียภาษีต่อกรมสรรพากร โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีของหน่วยภาษีในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกล ซึ่งรัฐอาจไม่สามารถตรวจสอบคุณภาพของการให้บริการของหน่วยภาษีได้อย่างทั่วถึง โดยการพัฒนาการให้บริการนี้ ควรจัดทำให้ครบทุกพื้นที่ที่มีหน่วยงานจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรตั้งอยู่ และควรพิจารณาจากผู้ที่รับการบริการหรือตัวผู้เสียภาษีเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นรูปธรรมและทั่วถึง รวมถึงยกระดับประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานจัดเก็บภาษี

จัดทำการวิจัยอย่างเป็นระบบ เพื่อพัฒนาวิธีการให้บริการแก่ผู้เสียภาษี โดยอาจพิจารณานำต้นแบบของวิธีการให้บริการในภาคเอกชน มาใช้กับหน่วยงานจัดเก็บภาษี โดยจะต้องยึดหลักของการให้บริการเพื่อความพึงพอใจและประสบการณ์ที่ดีของผู้รับบริการ มากกว่าการมุ่งเน้นการตรวจสอบและการลงโทษ นอกจากนี้ ในการจัดทำงานวิจัยดังกล่าว จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความพึงพอใจของผู้เสียภาษีเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด โดยอาจต้องให้ความสำคัญมากกว่าความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวจะต้องมิใช่เพียงการเก็บข้อมูลในลักษณะของการกระจายแบบสำรวจเท่านั้น

เพิ่มประสิทธิภาพการสื่อสารบทบัญญัติของกฎหมายให้ถูกกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษผู้กระทำความผิด กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ผู้ที่สมควรได้รับการสื่อสารดังกล่าวควรจะเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีที่มีประวัติการหลีกเลี่ยงภาษี หรือมีการทำธุรกรรมอันมีลักษณะหรือเข้าข่ายน่าสงสัย เพื่อเป็นการยับยั้งกลุ่มผู้เสียภาษีดังกล่าวมิให้หลีกเลี่ยงภาษีอีก มิเช่นนั้น การส่งข้อมูลโดยมิได้พิจารณาถึงกลุ่มผู้รับ อาจจะส่งผลเป็นการกดดันผู้เสียภาษีอื่น ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว และทำให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อการชำระภาษี อันจะส่งผลทำให้อัตราการปฏิบัติตามกฎหมายภาษีด้วยความสมัครใจลดน้อยลง

ทำการศึกษาเรื่องความแตกต่างของการกระจายการศึกษา ทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความรู้เกี่ยวกับกฎหมายภาษี โดยเฉพาะการกระจายการศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระดับของการศึกษาอาจส่งผลต่อการทำความเข้าใจบทบาทพื้นฐานของการเสียภาษีในฐานะประชาชน และส่งผลกระทบต่อความเข้าใจในตัวบทกฎหมายภาษี ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาระดับการศึกษาของไทย เท่าที่มีการรวบรวมข้อมูลในปัจจุบันแล้วพบว่า อัตราการศึกษาในระดับชั้นหลังมัธยมของประเทศไทยในปี ๒๕๕๗ มีเพียงร้อยละ ๕๒.๕๑ เท่านั้น[30] ปัจจัยเรื่องระดับของการศึกษานี้ จึงน่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี นอกจากนี้ ทัศนคติในการเลือกที่จะปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ยังมีผลมาจากสภาวะแวดล้อมของผู้เสียภาษีด้วย โดยรวมถึงทั้งระดับของการศึกษา และบรรทัดฐานทางสังคมที่ผู้เสียภาษีนั้น ๆ อาศัย[31] ดังนั้น การเพิ่มบทเรียนเกี่ยวกับภาษีในชั้นก่อนอุดมศึกษาเพื่อปลูกฝังทัศนคติที่ดีและถูกต้องต่อการเสียภาษีอาจมีความจำเป็น

ลดความซับซ้อนของกฎหมายภาษี โดยการแก้ไขกฎหมายให้มีความเรียบง่ายที่สุด (Tax simplicity) ในกรณีนี้ต้องอาศัยการทำการวิจัยเชิงทดลอง (Experimental Research) โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจะต้องมีความหลากหลาย เช่น กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักกฎหมาย กลุ่มตัวอย่างที่มิใช่นักกฎหมาย กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับของรายได้แตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับของการศึกษาแตกต่างกัน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายเป็นเรื่องของการสื่อสารผ่านตัวอักษร โดยมิอาจมีคำอธิบายเพิ่มเติมอื่นใดนอกเหนือจากคำอธิบายจากฝ่ายนักกฎหมายเอง ดังนั้นการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความเข้าใจของผู้อ่านที่มิใช่นักกฎหมาย และมาจากหลากหลายกลุ่มจึงมีความสำคัญ การลดความซับซ้อนนี้ ยังหมายความรวมถึงการอำนวยความสะดวกในการคำนวณและการชำระภาษี ซึ่งควรเป็นเรื่องง่าย และมีขั้นตอนน้อยที่สุด

ให้การสนับสนุนผู้เสียภาษีที่มีประวัติการเสียภาษีถูกต้องและตรงเวลา โดยอาจจะต้องพิจารณามอบรางวัลตอบแทนที่เป็นรูปธรรม เช่น การมอบสิ่งของ หรือการให้เครดิตภาษีผู้เสียภาษีเป็นตัวเงิน ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างประสบการณ์การเสียภาษีที่ดีให้ผู้เสียภาษี และเพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีผู้เสียภาษีมากขึ้น รวมถึงเป็นการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการเสียภาษีให้ผู้เสียภาษี โดยทำให้ผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่า การเสียภาษีด้วยความสมัครใจเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสมควรกระทำ มากกว่าเป็นการถูกบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตาม

---

[30] The World Bank Group, “Education Statistics,” Accessed February 22, 2019 from https://datacatalog.worldbank.org/dataset/education-statistics

[31] *Supra note 29*.

ข้อสำคัญประการหนึ่ง ที่นักกฎหมายภาษีและหน่วยงานจัดเก็บภาษีควรตระหนักอยู่เสมอ เมื่อมีการยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และการดำเนินการจัดเก็บภาษีโดยฝ่ายบริหารคือ กฎหมายภาษีเป็นเรื่องเฉพาะอย่างยิ่ง และสามารถเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น วิธีการจัดเก็บภาษีหนึ่ง อาจจะใช้ได้ผลในพื้นที่หนึ่ง แต่อาจใช้ไม่ได้ผลในอีกพื้นที่หนึ่งก็ได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า แนวทางหนึ่งที่ค่อนข้างสอดคล้องกันในทุกบริบทของสังคมคือ หากรัฐสามารถสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือ (Synergetic Climate) ระหว่างผู้เสียภาษีและหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีได้สำเร็จ จะส่งผลให้ผู้เสียภาษีมีความต้องการชำระภาษีด้วยความสมัครใจ ซึ่งจะส่งผลให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับตรวจสอบและลงโทษมีความจำเป็นน้อยลง โดยมีปัจจัยเสริมที่ควรพิจารณาคือ ปัจจัยเรื่องระดับการศึกษาของผู้เสียภาษี ซึ่งในกรณีนี้ กรมสรรพากรอาจต้องร่วมดำเนินการกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากระดับของการศึกษามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อทั้งการสร้างความเข้าใจในบทบาทของภาษี อันจะนำไปสู่การชำระภาษีด้วยความสมัครใจ และยังเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการเข้าใจตัวบทบัญญัติของกฎหมายภาษี ซึ่งจะส่งผลให้ผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่ากฎหมายภาษีมีความซับซ้อนน้อยลง อันจะนำไปสู่การจัดเก็บภาษีที่มากขึ้นในที่สุด

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษี โดยอาศัยมาตรการบังคับจัดเก็บด้วยอำนาจของหน่วยงานของรัฐอันประกอบไปด้วยการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิด ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการนำทฤษฎีทางกฎหมายมาใช้เพื่อการวัดความเป็นธรรมในการยกร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมายไม่สามารถสะท้อนความมีประสิทธิภาพของกฎหมายภาษีได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงต้องอาศัยการนำนวัตกรรมและปรับใช้วิธีคิดแบบใหม่เพื่อพิจารณากฎหมาย การปรับเปลี่ยนมุมมองจากการมุ่งพิจารณาตัวบทและทฤษฎีทางกฎหมาย ไปยังพฤติกรรมและการตอบสนองต่อกฎหมายภาษีของผู้เสียภาษี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากฎหมายและแนวนิตินโยบาย การนำศาสตร์แขนงอื่นมาช่วยในการคำนวณเพื่อกำหนดหลักการพื้นฐานในการยกร่างและแก้ไขกฎหมาย จะสามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้การทำการทดลองโดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัย (Research methodology) ที่เหมาะสม จึงมีความสำคัญในการประเมินและคาดการณ์พฤติกรรมของผู้เสียภาษีอย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากสามารถวัดค่าได้จากการแสดงผลทางตัวเลข อย่างไรก็ตามประเทศไทย ไม่ควรนำเอาผลการวิจัยที่ได้จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างในต่างประเทศมาปรับใช้โดยตรงกับวิธีการบริหารการจัดเก็บภาษีของประเทศไทย เพราะเมื่อกลุ่มตัวอย่างในการทดลอง (Research subject) เปลี่ยนแปลงไป ผลของการทดลองก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทดลองเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้เสียภาษี เนื่องจากความแตกต่างในแต่ละสภาพสังคมและเศรษฐกิจล้วนแล้วแต่มีผล

ต่อการตัดสินใจต่อการปฏิบัติตาม หรือเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีทั้งสิ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงควรจัดให้มีการทำวิจัยซึ่งมีการทดลองโดยระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้อง โดยอาศัยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เสียภาษีในประเทศไทย

นอกจากนี้กรมสรรพากรยังควรให้ความสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศแห่งความร่วมมือกัน ระหว่างหน่วยงานจัดเก็บภาษีและผู้เสียภาษี การจัดทำเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีฝ่ายกรมสรรพากร สำหรับหน่วยงานส่วนภูมิภาคและหน่วยงานระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน มีผลเป็นเพียงการกดดันเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ในการเพิ่มการตรวจสอบผู้เสียภาษีเท่านั้น การกำหนดเป้าหมายในลักษณะดังกล่าว ยิ่งส่งผลเป็นการกดดันผู้เสียภาษีและสร้างบรรยากาศการเสียภาษีที่เป็นปฏิปักษ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้เสียภาษี อันจะนำไปสู่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี ทั้งนี้ ประเทศไทยควรมีการศึกษาเกี่ยวกับการวางแนวนโยบายเกี่ยวการบริหารจัดการภาษีอย่างจริงจัง โดยต้องหาจุดสมดุลระหว่างบทกำหนดโทษเพื่อการยับยั้งการหลีกเลี่ยงภาษี กับการสร้างแรงจูงใจในการเสียภาษีด้วยความสมัครใจ เพื่อเพิ่มความเข้าใจในการกำหนดแนวนิตินโยบาย เพื่อออกกฎหมายโดยพิจารณาที่ตัวผู้เสียภาษีสำคัญ การสร้างความเชื่อมั่นว่า ภาษีที่ประชาชนชำระ ได้ถูกใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อประชาชน ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาอย่างยิ่ง หากมีการวิจัยเปรียบเทียบอัตราการบริจาคของคนไทยต่ออัตราการชำระภาษีด้วยความเต็มใจของผู้เสียภาษี เพื่อเปรียบเทียบและศึกษาว่าผู้เสียภาษีในประเทศไทยยินยอมลดความมั่งคั่งโดยสมัครใจเพื่อสนับสนุนสิ่งที่มีค่าทางจิตใจ โดยมิได้รับประโยชน์อื่นตอบแทนมากกว่าการชำระภาษี ซึ่งแท้ที่จริงแล้วจะได้ประโยชน์ทางอ้อมหรือไม่ ทั้งนี้ดังที่ได้กล่าวข้างต้น การวัดความพึงพอใจอย่างเป็นรูปธรรม ต้องมาจากการทำวิจัยที่มีมาตรฐาน มิใช่เป็นเพียงแต่การออกแบบสอบถามเพื่อประเมินเบื้องต้นเท่านั้น

ข้อความ แนวคิด และการวิเคราะห์ในบทความวิจัยฉบับนี้ เป็นเพียงการนำเสนอแนวทางเบื้องต้นในการปรับเปลี่ยนวิธีคิด และเป็นขั้นตอนเบื้องต้นสำหรับการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ความน่าจะเป็นเท่านั้น ความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้ศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง ต้องพิจารณาถึงคำถาม โจทย์ และตัวแปรที่กรมสรรพากรต้องการพิจารณาและศึกษาโดยเฉพาะ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยควรต้องเริ่มทำการเก็บข้อมูลและศึกษาพฤติกรรมของผู้เสียภาษีด้วยตนเองอย่างละเอียด เพื่อให้การออกแบบกระบวนการในการบริหารจัดเก็บภาษีตรงกับสภาพบริบทของเศรษฐกิจและสังคมอย่างแท้จริง รวมไปถึงสามารถออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพอีกด้วย ท้ายที่สุดงานวิจัยที่ได้ใช้อ้างอิงในบทความวิชาการฉบับนี้ เป็นงานวิจัยที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมของผู้เสียภาษีต่อกฎหมายภาษีเท่านั้น ดังนั้นข้อเสนอแนะในบทความวิจัยฉบับนี้ และงานวิจัยที่บทความวิจัยชิ้นนี้อ้างถึง อาจสามารถหรือไม่สามารถนำไปใช้กับกฎหมายประเภทอื่น ๆ ได้ และต้องอาศัยการศึกษาเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ต่อไป

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Barbara Kastlunger, Edoardo Lozza, Erich Kirchler and Alfred Schabmann. “ Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy.” 34 Journal of Economic Psychology. (2013) : 36–45.

Clifford G. Machogu and Jairus B. Amayi. “ The effect of taxpayer education on voluntary tax compliance, among SMEs in Mwanza City-Tanzania.” Vol.2, No. 8 International Journal of Marketing, Financial Services & Management Research. (2016) : ๑๒ – ๒๓.

Chris Evans et al. Comparative Taxation Why Tax Differ. Cheltenham : CPI Antony Rowe, 2017.

Erich Kirchler. The economic psychology of tax behaviour. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.

Erich Kirchler, Erik Hoelzl and Ingrid Wahl. “ Enforced versus voluntary tax compliance: the “slippery slope” framework.” 29 Journal of Economic Psychology. (2008) : 210–225.

Erich Kirchler and Ingrid Wahl. “ Tax Compliance Inventory: TAX-I Voluntary tax compliance, enforced tax compliance, tax avoidance, and tax evasion.” 31(3) Journal of Economic Psychology. (2010) : 331–346.

Friedrich Schneider and Robert Klinglmair. “ Shadow Economies around the World: What Do We Know?”. (2004). Assessed February 15, 2020. http://ftp.iza.org/dp1043.pdf

Grant Richardson. “ Determinants of tax evasion: A cross-country investigation.” 15 Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. (2006) : 150–169.

Hang-Gyun Park and Jin Kwon Hyun, “Examining the determinants of tax compliance by experimental data: A case of Korea. 25(8) Journal of Policy Modeling,” 673-684 (2003).

James Aim, Gary H. McClelland and William D. Schulze. “Why do people pay taxes?.” 48 Journal of Public Economics, (1992) : 21-38.

James Andreoni. “Reasonable doubt and the optimal magnitude of fines: Should the penalty fit the crime?.” Vol. 22, No. 3 The RAND Journal of Economics. (1991) : 385–395.

Joel Slemrod, Marsha Blumenthal and Charles Christian. “ Taxpayer response to an increased probability of audit: Evidence from a controlled experiment in Minnesota.” 79(3) Journal of Public Economics. (2001) : 455–483.

John D'Attoma. "More bang for your buck: tax compliance in the United States and Italy." Journal of Public Policy. (2018) : 1-24.

Keith Walsh. " Understanding Taxpayer Behaviour – New Opportunities for Tax Administration." Vol. 43, No. 3 The Economic and Social Review. (2012) : 451–475.

Larissa-Margareta BĂTRÂNCEA, Ramona-Anca NICHITA and Ioan BĂTRÂNCEA. "Understanding the determinants of tax compliance behavior as a prerequisite for increasing public levies." 12(1 (15)) The USV Annals of Economics and Public Administration. (2013) : 201-210.

Leandro Medina and Friedrich Schneider. " Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?" , (2018) . Assessed February 15, 2020. http://wp.flgr.bg/wp-content/uploads/2018/06/imf_shadow_2017.pdf

Louis Kaplow. "How tax complexity and enforcement affect the equity and efficiency of the income tax." No. w5391 National Bureau of Economic Research. (1995) : 1-26.

Marcelo Bergm and Armando Nevarez. "Do audits enhance compliance? An empirical assessment of VAT enforcement." Vol. LIX, No ๔ National Tax Journal. (2006) : 817–832.

Margaret McKerchar and Chris Evans. " Sustaining growth in developing economies through improved taxpayer compliance: Challenges for policy makers and revenue authorities." vol. 7, no. 2 eJournal of Tax Research. (2009) : 171-201.

Natrah Saad. " Tax knowledge, tax complexity and tax compliance: Taxpayers' view," 109 Procedia-Social and Behavioral Sciences. (2014) : 1069-1075.

Raihana Mohdalia, Khadijah Isab and Salwa Hana Yusoffb. " The impact of threat of punishment on tax compliance and non-compliance attitudes in Malaysia." 164 Procedia-Social and Behavioral Sciences. (2014) : 291-297.

Richard A. Musgrave. " Horizontal equity, once more." Vol. 43, No. 2 National Tax Journal. (1990) : 113-122.

Robert W. McGee. " Why people evade taxes in Armenia: A look at an ethical issue based on a summary of interviews." 2(2) Journal of Accounting, Ethics & Public Policy, (1999) : 408-416.

Sabina Kołodziej. " The role of education in forming voluntary tax compliance." 2011(1) General and Professional Education. (2011) : 22–25.

The World Bank Group. "Education Statistics." https://datacatalog.worldbank.org/dataset/education-statistics, February 22, 2019

Tom R. Tyler. “ Psychological perspectives on legitimacy and legitimation.” 57:375–400 Annu. Rev. Psychol. (2006) : 375-400.

Valerie Braithwaite. “ Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions.” Taxing democracy. 15-39 (2003).

ภาคผนวก

กรมสรรพากรได้รวบรวมยอดปริมาณการจัดเก็บภาษีและแสดงไว้ในเว็บไซต์ของกรมสรรพากร ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่าปริมาณการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยน้อยกว่าภาษีเงินได้นิติบุคคลถึงสองเท่าและน้อยกว่าภาษีมูลค่าเพิ่มถึงเกือบสามเท่า ดังนั้นประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามากขึ้น

ผลการจัดเก็บภาษีสรรพากร ปีงบประมาณ 2541 – 2562 (หน่วย: ล้านบาท)					
ปีงบประมาณ	**ผลการจัดเก็บภาษี**	**อัตราเพิ่ม (%)**	**ปีงบประมาณ**	**ผลการจัดเก็บภาษี**	**ผลการจัดเก็บภาษี**
2541	498,964.567	ไม่มีข้อมูล	**2552**	1,138,645.329	(10.78)
2542	452,306.112	(9.35)	**2553**	1,264,862.654	11.08
2543	461,324.943	1.99	**2554**	1,516,571.685	19.90
2544	499,924.274	8.37	**2555**	1,617,283.026	6.64
2545	544,318.819	8.88	**2556**	1,763,987.622	9.07
2546	627,681.116	15.31	**2557**	1,729,981.974	(1.93)
2547	772,315.773	23.04	**2558**	1,729,495.214	(0.03)
2548	937,242.676	21.35	**2559**	1,757,984.470	1.65
2549	1,057,444.254	12.83	**2560**	1,792,509.471	1.96
2550	1,119,273.518	5.85	**2561**	1,915,456.319	6.86
2551	1,276,270.378	14.03	**2562**	2,009,658.127	4.92

ตารางแสดงการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๖๒[32]

[32] รวบรวมจากข้อมูลผลการจัดเก็บภาษีในเว็บไซต์กรมสรรพากร https://www.rd.go.th/publish/310.0.html เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ผลการจัดเก็บภาษีสรรพากรรายประเภทภาษี ปีงบประมาณ 25๕๐ – 2562 (หน่วย: ล้านบาท)						
ปีงบประมาณ	**ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา**	**อัตราเพิ่ม (%)**	**ภาษีเงินได้นิติบุคคล**	**อัตราเพิ่ม (%)**	**ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)**	**อัตราเพิ่ม (%)**
2550	192,838.034	13.32	384,629.150	2.62	434,267.798	3.95
2551	204,935.836	6.27	460,724.677	19.78	503,483.963	15.94
2552	198,156.623	(3.31)	392,189.307	(14.88)	431,775.345	(14.24)
2553	208,384.380	5.16	454,623.429	15.92	502,258.241	16.32
2554	236,492.982	13.49	574,598.447	26.39	577,728.662	15.03
2555	266,215.390	12.57	544,562.439	-5.23	659,805.739	14.21
2556	299,003.588	12.32	592,224.127	8.75	697,742.797	5.75
2557	280,938.662	(6.04)	570,160.840	(3.73)	711,525.519	1.98
2558	302,503.130	7.68	566,250.494	(0.69)	709,031.204	(0.35)
2559	319,117.028	5.49	604,929.915	6.83	716,386.392	1.04
2560	314,518.161	(1.44)	626,018.034	3.49	742,250.101	3.61
2561	319,022.021	1.43	663,525.734	5.99	792,998.555	6.84
2562	336,365.099	5.44	694,613.344	4.69	799,850.756	0.86

ตารางแสดงมูลค่าภาษีที่จัดเก็บได้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๖๒[33]

[33] *เพิ่งอ้าง*

สาขา การจัดการการท่องเที่ยว

Tourism and Hospitality Innovation

แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

โชคชัย สุเวชวัฒนกูล*
ชื่นนภา นิลสนธิ**

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากระบวนการจัดการความรู้ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยมุ่งเน้นกระบวนการจัดการความรู้ภายในชุมชน และภายนอกชุมชนจากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ซึ่งใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ผู้นำและสมาชิกชุมชนวิถีชาวนาภาคกลางและนักการตลาดในอุตสาหกรรมการบริการและการท่องเที่ยว ทั้งนี้ผลการศึกษาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กระบวนการจัดการความรู้ภายในชุมชน มี 3 กระบวนการ ได้แก่ การแสวงหาความรู้ การแบ่งปันความรู้ และการใช้ประโยชน์ความรู้ สำหรับอีกส่วน คือ กระบวนการจัดการความรู้จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว มี 5 กระบวนการ ได้แก่ การแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว การเก็บรวบรวมข้อมูล (Data) การวิเคราะห์ข้อมูล (Information) การสร้างชุดความรู้ (Knowledge) การใช้ประโยชน์ความรู้

คำสำคัญ: การจัดการความรู้, การแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว, การท่องเที่ยวโดยชุมชน

* คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : dr.choke@yahoo.com

** คณะธุรกิจการบริการ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย 64210
อีเมล : chuennapha.nan@gmail.com

Guideline of Knowledge Management Process Focusing on the Sharing Experience of the Tourists in Community-Based Tourism

Chokechai Suveatwatanakul*

Chuennapha Nilsonthi**

Abstract

This study is primarily proposed to study knowledge management process in community-based tourism focusing on the knowledge management process within the community and outside the community from the sharing experience of the tourists. The study uses qualitative research by the interview leaders, local community, and marketer in the hospitality and tourism industry. The result can be divided into two sections. Firstly, the knowledge management process within the community has three processes: knowledge acquisition, knowledge sharing, and knowledge utilization Secondly, the knowledge management process from sharing tourism experience. There are 5 the process is to share the tourism experience by tourist, to collect data, to analyze data, to create knowledge, and to utilize knowledge

Keyword: Knowledge Management, Sharing Tourism Experience, Community-based Tourism

* Graduate School of Environmental Development and Administration, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: dr.choke@yahoo.com

** Faculty of Service industry Management: Ramkhamhaeng University, Sukhothai Campus.
E-mail: chuennapha.nan@gmail.com

1. บทนำ (Introduction)

ในปัจจุบัน การพัฒนาคนถือเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อชุมชน และสังคม ในเชิงการพัฒนาเศรษฐกิจและอนุรักษ์วัฒนธรรมรวมถึงสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้คนจึงเป็นทรัพยากรที่ควรให้ความสำคัญในการพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้นโลกยังถูกขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจฐานความรู้ที่นำไปสู่การสร้างนวัตกรรม (Powell, W.W. and Snellman, K., 2004) ความรู้จึงเป็นสินทรัพย์และทรัพยากรที่มีค่าในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (พรธิดา วิเชียรปัญญา, 2547)

เครื่องมือที่ใช้พัฒนาทรัพยากรมนุษย์บนฐานความรู้ คือ การจัดการความรู้ ที่ช่วยพัฒนาศักยภาพคนในด้านความรู้และทักษะ โดยเกิดจากกระบวนการรวบรวม การแบ่งปัน และการนำไปปรับใช้ อีกทั้งยังเป็นศาสตร์แห่งการบูรณาการระหว่างการจัดการสารสนเทศและปัญญา จึงทำให้ภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาสังคมนำไปปรับใช้ เพื่อพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ประภาพรรณ อุ่นอบ, 2549)

การท่องเที่ยวโดยชุมชน มีการดำเนินการบนฐานการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่ประกอบด้วย ชุมชน ภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคการศึกษา ในการร่วมกันวางแผน จัดการ และพัฒนาพื้นที่โดยใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรในพื้นที่ (พจนา สวนศรี, 2546) ดังนั้นการท่องเที่ยวโดยชุมชนจึงเป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคนภายในชุมชนเพื่อจัดการการท่องเที่ยว ในขณะที่อีกมุมหนึ่ง ก็มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเจ้าบ้านและผู้มาเยือน ผ่านกิจกรรมการท่องเที่ยว

จากการค้นหาคำสำคัญเกี่ยวกับ การจัดการความรู้และการท่องเที่ยว ในฐาน ThaiLIS พบว่า มีงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 15 งานวิจัย โดยส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับ การจัดการความรู้ภายในชุมชน ทั้งทรัพยากรเชิงวัฒนธรรม เชิงนิเวศ เชิงสร้างสรรค์ เชิงสุขภาพ จึงเห็นได้ว่าการจัดการความรู้จากภายนอก เช่น ประสบการณ์นักท่องเที่ยว เป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาเนื่องจากปัจจุบันยังมีการศึกษาไม่มากนัก ซึ่งบทความนี้จะช่วยเติมเต็มช่องว่างเชิงวิชาการดังกล่าว

จากความสำคัญข้างต้น การศึกษาเกี่ยวกับ แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน จะช่วยให้ชุมชนสามารถออกแบบประสบการณ์นักท่องเที่ยวช่วงก่อนเดินทาง ระหว่างเดินทาง และภายหลังการเดินทาง ทั้งยังช่วยให้ชุมชนสามารถนำกระบวนการจัดการความรู้ที่มีอยู่เดิม มาเพิ่มเติมความรู้จากนักท่องเที่ยว ที่สามารถช่วยให้ชุมชนดำเนินการตลาดที่สอดรับกับความเข้าใจกลุ่มเป้าหมาย

คำถามการวิจัย

1) กระบวนการจัดการความรู้ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นอย่างไร
2) ชุมชนควรมีกระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยวอย่างไร

วัตถุประสงค์

1) เพื่อศึกษากระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

2) เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

ขอบเขตการศึกษา

เนื้อหา: มุ่งเน้นที่จะศึกษากระบวนการจัดการความรู้ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชนวิถีชาวนา รวมทั้งการจัดการความรู้จากภายนอก ได้แก่ ประสบการณ์จากนักท่องเที่ยว

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ: ชุมชนที่ดำเนินการท่องเที่ยววิถีชาวนา ภูมิภาคภาคกลาง ได้แก่ ผู้นำชุมชนและสมาชิกชุมชน จำนวน 12 คน

พื้นที่: พื้นที่ที่ดำเนินการการท่องเที่ยววิถีชาวนา ภูมิภาคภาคกลาง ประกอบด้วย 3 พื้นที่ ได้แก่ อำเภอเสาไห้และอำเภอหนองแซง จังหวัดสระบุรี รวมทั้งตำบลคลองจิก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2. ทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

การจัดการความรู้ (Knowledge Management)

เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชน และสังคม ซึ่งมีกระบวนการสำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่ การแสวงหาความรู้ (Knowledge Acquisition), การแบ่งปันความรู้ (Knowledge Sharing), การใช้ประโยชน์ความรู้ (Knowledge Utilization) (ยุรพร ศุทธรัตน์, 2553) ดังนี้ (1) การแสวงหาความรู้ มีการดำเนินการได้ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผ่านการพูดคุยระหว่างคนในชุมชน การลงพื้นที่สังเกต ทั้งนี้อาจเรียนรู้ได้ทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว กล่าวคือ เมื่อคนในชุมชนแต่ละคนมารวมตัวกันเรียนรู้ประเด็นในการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน ทำให้ชุมชนเกิดการแบ่งปันความคิดและความรู้ระหว่างกัน จากนั้นจะแผ่ขยายไปสู่ความรู้ในระดับกลุ่มคนและระดับชุมชน (2) การแบ่งปันความรู้ เป็นกระบวนที่เชื่อมระหว่างการแสวงหาความรู้และการใช้ประโยชน์ความรู้ โดยแบ่งปันระหว่างคนหนึ่งสู่คนหนึ่ง ทำให้กลุ่มคนได้พัฒนาศักยภาพภาพของตนเองจากการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน และ (3) การใช้ประโยชน์ความรู้ เป็นกระบวนการบริหารจัดการความรู้ภายในชุมชนให้เป็นระบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ซ้ำจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันแล้วนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ (พรธิดา วิเชียรปัญญา, 2547; Devilbiss, C.E, 2011; Lee, C. C. and J. Yang, 2002; Mills, A.M.,2010; Natasa, K., 2011; Nonaka, I., and von Krogh, G., (2009); Panit, V., 2002; Powell, W.W. and Snellman, K., 2004; Schianetz, K., 2007; Senge, P.M., 1990; Subramaniam, S., 2011.)

การแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว (Sharing Tourism Experience)

การศึกษาพฤติกรรมการใช้สื่อออนไลน์ของนักท่องเที่ยว สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงก่อนการเดินทาง ช่วงระหว่างการเดินทาง และช่วงภายหลังการเดินทาง โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) ช่วงก่อนการเดินทาง นักท่องเที่ยวจะนิยมใช้สื่อออนไลน์เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ท่องเที่ยวปลายทาง เพื่อประกอบการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยว จากข้อมูลผู้ที่เคยเดินทางท่องเที่ยว จากผู้ให้บริการทางการท่องเที่ยว และจากผู้เขียนแนะนำรีวิวสถานที่ท่องเที่ยว (2) ช่วงระหว่างการเดินทาง นักท่องเที่ยวจะนิยมค้นหากิจกรรม ร้านอาหารและเครื่องดื่ม หรือสถานที่ท่องเที่ยวเพิ่มเติม และ (3) ภายหลังการเดินทางท่องเที่ยว นักท่องเที่ยวจะมีการรีวิวบอกต่อในเชิงบวก และบอกต่อในเชิงลบ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่ตนเองได้รับขณะเดินทางท่องเที่ยว (Huang, J., & Hsu, C. H., 2010; Kastenholz, E., Carneiro, M. J., Eusébio, C., & Figueiredo, E., 2013; McGregor, A., 2000; Romero, J., 2017).

การท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community-based Tourism)

การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติวัฒนธรรม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ได้แก่ การตัดสินใจ การวางแผน การดำเนินการ โดยที่จะต้องคำนึงถึงศักยภาพคน พื้นที่ และการจัดการ ทั้งนี้หลักการของการท่องเที่ยวโดยชุมชน ประกอบด้วย ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่รวมถึงทรัพยากรท่องเที่ยว, ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดทิศทาง, มีการกระจายรายได้สู่ส่วนรวม, มีผลตอบแทนที่เป็นธรรมแก่คนในท้องถิ่น (พจนา สวนศรี, 2546) ในขณะที่มุมของนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยวในชุมชน จะเดินทางเพื่อเรียนรู้วิถีที่แตกต่างจากตนเองผ่านกิจกรรมที่ทำร่วมกัน ระหว่างเจ้าบ้านและผู้มาเยือน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทัศนคติ ความคิด และความรู้

การดำเนินการการท่องเที่ยวโดยชุมชนที่ยั่งยืน จะกำหนดเป้าหมายโดยใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิต การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม ด้วยการตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรในพื้นที่ที่มี ที่จะเป็นต้นทุนสำคัญทางการท่องเที่ยวที่สร้างงานและรายได้ ดังนั้นการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน จะคำนึงถึงทรัพยากรการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ ตลาดการท่องเที่ยว องค์กรหรือกลุ่มคนทำงานที่ขับเคลื่อนการท่องเที่ยว และทักษะความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่องเที่ยว (ประภาพรรณ อุ่นอบ, 2549; พจนา สวนศรี, 2546)

3. ระเบียบวิธีการวิจัย (Methodology)

วัตถุประสงค์	ระเบียบวิธีการวิจัย	แหล่งข้อมูลสำคัญ	การวิเคราะห์ข้อมูล
ศึกษากระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน	การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงกึ่งโครงสร้าง	ผู้นำและสมาชิกชุมชนที่ดำเนินการการท่องเที่ยววิถีชาวนา ภูมิภาคภาคกลาง จำนวน 9 คน	การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)
เสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์ นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน	การวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงกึ่งโครงสร้าง	นักการตลาดในอุตสาหกรรมการบริการและการท่องเที่ยว จำนวน 3 คน	การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis)

4. ผลการศึกษา (Result)

การศึกษาในครั้งนี้สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษากระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

การศึกษานี้นำเสนอการศึกษากระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดการความรู้ภายในชุมชน เพื่อนำไปสู่การจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากชุมชนที่มีการบริหารจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน จะดำเนินการบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ทำให้เกิดการร่วมกันคิด ร่วมกันตัดสินใจ ร่วมกันวางแผน ร่วมกันแสดงความคิดเห็น และร่วมกันลงมือปฏิบัติ ทั้งนี้คุณลักษณะของสมาชิกในชุมชนมีปัจจัยร่วมกัน ได้แก่ กล้าคิด กล้าทำ และกล้าตัดสินใจ เนื่องจากวัฒนธรรมชุมชนในเชิงบริหารจัดการภายในชุมชน รวมทั้งสภาพแวดล้อม มีบรรยากาศที่เปิดโอกาสและสร้างพื้นที่ของการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้สมาชิกชุมชนมีความเชื่อมั่นว่าตนเองมีความสามารถและศักยภาพในการบริหารจัดการการท่องเที่ยว ทั้งนี้กระบวนการจัดการความรู้ภายในชุมชน มีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง 3 กระบวนการ ได้แก่ (1) กระบวนการแสวงหาความรู้ (2) กระบวนการแบ่งปันความรู้ (3) กระบวนการใช้ประโยชน์ความรู้ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

<u>การแสวงหาความรู้</u> เป็นกระบวนการเริ่มแรกของการจัดการความรู้ในชุมชน โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันกำหนดเป้าหมายของการจัดการความรู้ในชุมชน เพื่อเก็บรวบรวมเป็นทรัพยากรความรู้ในท้องถิ่นที่สามารถนำไปต่อยอดเป็นทรัพยากรการท่องเที่ยว ทั้งนี้คุณลักษณะของคนในชุมชน เป็นผู้มีนิสัยอยากรู้อยากเห็น (Curiosity) และคอยค้นหาความรู้จากภายในและภายนอกชุมชน เพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองและชุมชน ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การประชุม

ประจำเดือนทำให้ชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติหรือประสบการณ์ อย่างไรก็ตามปฏิทินการประชุม จะคำนึงถึงช่วงเวลาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ในขณะที่การสื่อสารภายในจะใช้รูปแบบการสื่อสารด้วยภาษาถิ่นที่เข้าใจง่าย เรียบง่าย ไม่เป็นทางการ ที่นำไปสู่การสร้างความรู้ใหม่บนฐานการเชื่อมโยงระหว่างคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็น ความรู้จากประสบการณ์ของปราชญ์ชุมชนและคนในชุมชนเกี่ยวกับการดำเนินวิถีชีวิตให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ความรู้ที่เป็นตำรา ซึ่งเป็นความรู้ที่จับต้องได้ เป็นทรัพยากรความรู้หนึ่งที่สามารถเก็บรวบรวมเป็นความรู้ชุมชน ทั้งนี้เครื่องมือในการแสวงหาความรู้ จะมีการรับข้อมูลและส่งข้อมูลผ่านระหว่างกันภายในชุมชน ซึ่งชุมชนจะใช้การประชุมผ่านการสื่อสารตัวต่อตัว (Face to Face) ทำให้คนผู้รับและผู้ส่งสาร ทราบถึงความรู้สึกของฝ่ายตรงข้ามเกิดการแบ่งปันที่มากกว่าความรู้ และเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ภายในชุมชน

<u>กระบวนการแบ่งปันความรู้</u> เป็นกระบวนการที่ชุมชนเปิดรับฟังความคิดเห็นของคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมไปถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ได้ดำเนินการท่องเที่ยวหรือไม่ได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว แต่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบ นำไปสู่การพัฒนาความรู้ในชุมชน กล่าวคือ การแบ่งปันความรู้ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างคนภายในชุมชน ในขณะเดียวกันก็ช่วยสร้างสภาพแวดล้อมของการเรียนรู้ร่วมกัน รวมทั้งคนในชุมชนมีความรู้สึกผูกพันระหว่างกันเชิงญาติพี่น้อง ทั้งนี้ความรู้จะประกอบด้วย ความรู้ที่ซ่อนอยู่ (Tacit Knowledge) ได้แก่ ทักษะ ความชำนาญ พรสวรรค์ ในขณะที่ความรู้ที่เห็นได้อย่างชัดเจน (Explicit Knowledge) ได้แก่ บันทึก คู่มือชุมชน อย่างไรก็ตาม ความรู้ในชุมชน มักจะอยู่ในรูปแบบของความรู้ที่ซ่อนอยู่ เนื่องจากคนในชุมชน ต้องอาศัยการฝึกฝนการถ่ายทอดความรู้ของตนเองสู่ผู้อื่น ซึ่งส่วนใหญ่ชุมชนยังขาดทักษะการสอน รวมทั้งวัฒนธรรมในชุมชนที่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ที่จะนำไปสู่การที่ชุมชนกล้าที่จะพูดคุยระหว่างกัน

<u>การใช้ประโยชน์ความรู้</u> กระบวนการนี้เป็นผลผลิตจากการสร้างความรู้และแบ่งปันความรู้ โดยชุมชนนำความรู้ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนแบ่งปันและถ่ายทอดระหว่างกัน นำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และชุมชน ทั้งนี้แต่ละคนอาจจะได้รับแตกต่างกันทำให้ผลัพธ์ที่นำไปปรับใช้ต่างกัน ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ของผู้รับสาร นอกจากนี้ยังมีการใช้ความรู้จากเครือข่าย ส่วนใหญ่ชุมชนจะนิยมใช้ในกรณีเมื่อพบปัญหาในการบริหารจัดการ จะเกิดการสอบถามผู้รู้ ซึ่งอาจเป็นภาครัฐหรือภาคการศึกษาในพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหา ทั้งนี้ผู้ลงมือดำเนินการและปรับใช้คือคนในชุมชน ทั้งนี้เมื่อชุมชนแก้ปัญหาที่เข้ามาได้ ก็จะไปสู่การเกิดความรู้จากประสบการณ์ และพัฒนาสู่การเป็นทักษะของคนในชุมชน

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

การพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว เป็นการมุ่งเน้นที่จะนำความรู้จากภายนอก คือ ประสบการณ์ที่นักท่องเที่ยวแบ่งปันบนสื่อออนไลน์ มาใช้ในการจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งจะอยู่ภายใต้กระบวนการการแสวงหาความรู้ การแบ่งปันความรู้ และการใช้ประโยชน์ความรู้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

การแสวงหาความรู้ เป็นกระบวนการที่ชุมชนสามารถค้นหาความรู้ภายนอกชุมชน โดยการใช้อินเตอร์เน็ตเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะการค้นหาประสบการณ์นักท่องเที่ยว โดยสังเกตุว่านักท่องเที่ยวส่วนใหญ่สนใจที่ถ่ายรูปหรือวีดีโอในบริเวณใด หรือนิยมที่จะเขียนอธิบายชุมชนว่าอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นกระบวนการเก็บรวบรวมความรู้ใหม่จากประสบการณ์นักท่องเที่ยว ทำให้ชุมชนสามารถนำมาเชื่อมโยงสู่การพัฒนากิจกรรมการท่องเที่ยว เพื่อตอบโจทย์ไลฟ์สไตล์ของนักท่องเที่ยว นอกจากรูปภาพ และการบอกต่อหรือแนะนำบนเพจส่วนตัวของนักท่องเที่ยวแล้ว สื่อดังกล่าว ยังช่วยเป็นช่องทางในการสื่อสารต่อคนที่ไม่เคยเดินทางท่องเที่ยวในแวดวงของนักท่องเที่ยวที่แบ่งปัน ทั้งนี้ชุมชนได้นำความรู้ดังกล่าว มาพูดคุยกันผ่านการประชุมภายในชุมชน เกี่ยวกับผลตอบรับจากการดำเนินการกิจกรรมการท่องเที่ยว ที่มีเจ้าบ้านเป็นผู้ให้บริการแก่นักท่องเที่ยว พบว่า ชุมชนมีการใช้สื่อออนไลน์เป็นเครื่องมือในการแสดงผลการตอบรับจากนักท่องเที่ยว หากนักท่องเที่ยวได้รับประสบการณ์เชิงบวก พวกเขาจะแนะนำเพื่อนในเครือข่ายของเขาให้เดินทางมาที่นี่ รวมทั้งตัวนักท่องเที่ยวคนดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ

การแบ่งปันความรู้ เป็นกระบวนการที่ชุมชนจะกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเกิดการแบ่งปันประสบการณ์ของตนเองไปยังผู้อื่น ทั้งนี้กิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมการแบ่งปันประสบการณ์จากการสร้างแรงจูงใจ ได้แก่ การให้รางวัลหรือประโยชน์ (Reward and Benefit) เช่น แคมเปญการ Check-in แหล่งท่องเที่ยวชุมชนแล้วได้ลดราคา เพื่อสร้างการบอกต่อบนเพจของนักท่องเที่ยว ในขณะที่มีกิจกรรมอื่นที่สร้างชื่อเสียง (Image and Reputation) เชิงบวกแก่นักท่องเที่ยว เช่น กิจกรรมปลูกพืชเชิงเกษตร แล้วมีการปรับแก้ข้อมูลให้ทันสมัย เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้ทราบว่าพืชของตนเอง มีการเติบโตอย่างไร ทำให้นักท่องเที่ยวมีภาพลักษณ์เชิงบวกต่อสังคมแวดล้อมของเขา เกิดกิจกรรมการบอกต่อไปยังผู้คนแวดล้อม นอกจากนี้กิจกรรมที่สร้างความผูกพัน (Sense of Community) กับชุมชน เช่น การรับประทานอาหารถิ่นหายาก สด สะอาดกับชุมชน ก็ทำให้นักท่องเที่ยวอยากกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ ดังนั้นเมื่อมีกรสื่อสารจากเพจชุมชนออกไปว่า ในช่วงเดือนหน้าจะมีพืชผักเกิดขึ้น สามารถมาร่วมรับประทานกันหรือจองวัตถุดิบดังกล่าวได้

การใช้ประโยชน์ความรู้ เป็นกระบวนการที่ผลักดันให้ชุมชนออกแบบประสบการณ์นักท่องเที่ยวในช่วงก่อนการเดินทาง ระหว่างเดินทาง และภายหลังการเดินทาง เช่น ช่วงก่อนเดินทางสามารถนำข้อมูลที่นักท่องเที่ยวแบ่งปันบนโลกอินเตอร์เน็ต มาใช้ในมุมเชิงการตลาด ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์กลุ่มนักท่องเที่ยว ช่วงเวลาเดินทางท่องเที่ยว การรับรู้ภาพลักษณ์ของพื้นที่ท่องเที่ยว เพื่อนำสิ่งดังกล่าวมาออกแบบการสื่อสารการตลาด เช่น ช่องทางการสื่อสาร, การสร้าง hashtag เป็นต้น สำหรับในช่วงระหว่างเดินทางท่องเที่ยว ชุมชนสามารถนำข้อมูลที่นักท่องเที่ยวแบ่งปันบนโลกออนไลน์มาใช้พัฒนาโปรแกรมการท่องเที่ยว ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น เช่น ลดจำนวนกิจกรรมต่อวันแต่เพิ่มเติมให้เป็นทางเลือกแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น ในขณะที่ภายหลังการเดินทางท่องเที่ยว ชุมชนสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อดึงดูดให้เกิดการเดินทางกลับมาท่องเที่ยวซ้ำหรือบอกต่อเชิงบวกต่อ เช่น การสร้างกิจกรรมประจำปีในชุมชน

5. สรุปผลและอภิปรายผล (Conclusion and Discussion)

จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย 2 วัตถุประสงค์ ได้แก่ การศึกษากระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน และการเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว โดยมีรายละเอียดดังนี้

กระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

โดยภาพรวม กระบวนการจัดการความรู้ ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน ประกอบด้วย 3 กระบวนการ ได้แก่ การแสวงหาความรู้ การแบ่งปันความรู้ และการใช้ประโยชน์ความรู้ นอกจากนี้คุณลักษณะของคนที่ในชุมชนและสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้เกิดการพูดคุยอย่างเป็นกันเอง ก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะผลักดันให้เกิดกระบวนการจัดการการความรู้ภายในชุมชน *ดังภาพที่ 1 สรุปกระบวนการจัดการความรู้ของการท่องเที่ยวโดยชุมชน* โดยมีรายละเอียดดังนี้

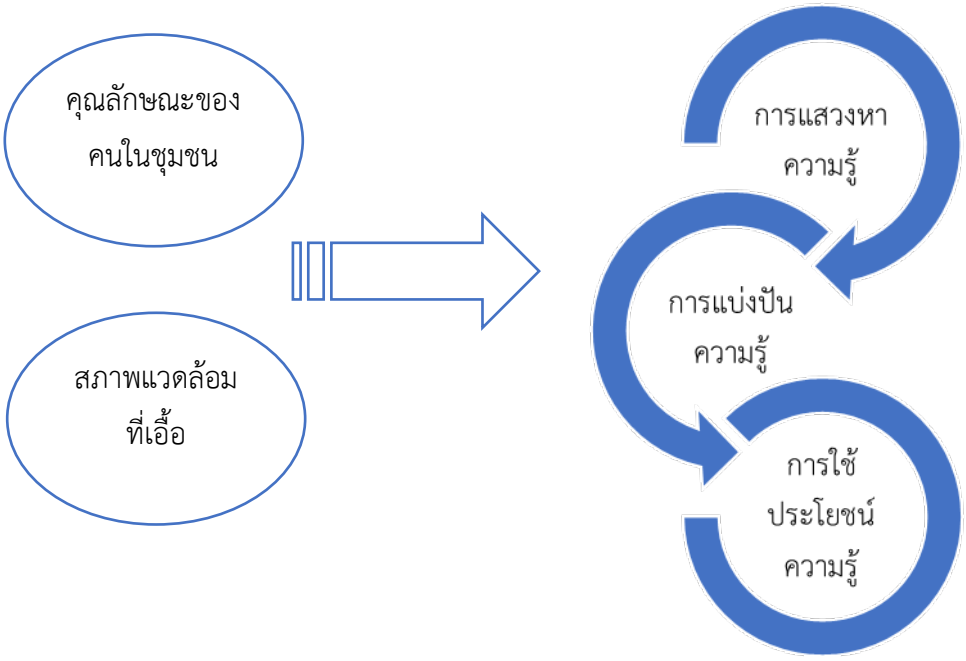
กระบวนการแสวงหาความรู้ มุ่งเน้นการค้นหาความรู้ภายในและภายนอกชุมชน กล่าวคือ มีกิจกรรมประชุมกับเพื่อให้เกิดการพูดคุยระหว่างกันอย่างเปิดกว้าง ทำให้สมาชิกชุมชนนำประสบการณ์ของตนเองที่มีอยู่เดิม มาแบ่งปันแก่ชุมชนคนอื่น ทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้จากความรู้ซ่อนอยู่สู่สมาชิกชุมชน ในทางตรงกับข้าม มีกิจกรรมที่ชุมชนมีการพูดคุยกันในเชิงที่จะพัฒนากิจกรรมทางการท่องเที่ยวในพื้นที่ ก็มีการถ่ายทอดจากความรู้ซ่อนอยู่มาสู่ความรู้ชัดแจ้ง ในรูปแบบของชุดความรู้ทรัพยากรการท่องเที่ยวในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย ปฏิทินการทำนา ประเพณีและวัฒนธรรมในท้องถิ่น รายละเอียดปราชญ์ชาวบ้าน

กระบวนการแบ่งปันความรู้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่คนในชุมชนแบ่งปันความรู้ที่มีอยู่เดิมจากการดำเนินอาชีพและวิถีวัฒนธรรม ทำให้เกิดกิจกรรมในชุมชนเชิงรื้อฟื้นวิถีดั้งเดิม นอกจากนี้เมื่อแต่ละคนแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในอดีตของตนเอง ทำให้เกิดความรู้สึกรักในถิ่นกำเนิดของตนเองมากขึ้น เห็นคุณค่ามากขึ้น (Panit, 2002) เกิดการขับเคลื่อนการท่องเที่ยวที่จะเป็นเครื่องมือในการเผยแพร่ความเป็นชุมชน

การใช้ประโยชน์จากความรู้ สามารถนำความรู้ที่ชุมชนแบ่งปัน พัฒนาเป็นชุดความรู้ของชุมชน เพื่อต่อยอดทรัพยากรความรู้ดังกล่าวสู่กิจกรรมทางการท่องเที่ยว นอกจากนี้ปราชญ์ชุมชนที่เป็นผู้เก็บความรู้ในพื้นที่ ก็นำมาแบ่งปันแก่สมาชิกในชุมชน ทำให้เกิดการรื้อฟื้นวิถีหรือนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เช่น การนำวิถีเกษตรอินทรีย์มาใช้เพื่อทำให้ผลผลิตปลอดสารเคมี

อย่างไรก็ตามกระบวนการจัดการความรู้ จะเกี่ยวข้องกับคนในชุมชนและสภาพแวดล้อมในชุมชน ดังนั้นปัจจัยเชิงคุณลักษณะของคนในชุมชน ประกอบด้วย เป็นคนที่มีความกล้าคิด กล้าตัดสินใจ และกล้าลงมือปฏิบัติ ตลอดจนมีความเต็มใจที่จะเรียนรู้ และตั้งใจที่จะดำเนินกิจกรรม มีทัศนคติที่เปิดรับความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ ที่ชุมชนยังไม่เคยได้ทดลองมาก่อน ทั้งนี้เมื่อเกิดความล้มเหลวในการลงมือปฏิบัติ ชุมชนจะเก็บเป็นบทเรียน ในขณะที่ปัจจัยเชิงสภาพแวดล้อม ประกอบด้วย เป็นชุมชนที่สามัคคีและมีความเป็นญาติ

มิตรต่อกัน ทำให้เมื่อเกิดการประชุมหรือเตรียมการที่จะดำเนินการทางการท่องเที่ยว ก็มีผู้เข้าร่วมเพื่อร่วมกันคิด วางแผน และตัดสินใจ ตลอดจนมีหน่วยงานภาคการศึกษาที่สนับสนุนเครื่องมือที่ชุมชนสามารถเลือกใช้จัดการการท่องเที่ยว



ภาพที่ 1: สรุปกระบวนการจัดการความรู้ของการท่องเที่ยวโดยชุมชน

แนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการความรู้ จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน

กระบวนการจัดการความรู้จากภายนอก โดยมุ่งเน้นความรู้จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว สามารถสรุปเป็นกระบวนการ *ดังภาพที่ 2 สรุปกระบวนการจัดการความรู้จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว* รายละเอียดดังนี้

ประสบการณ์จากนักท่องเที่ยว เป็นส่วนที่นักท่องเที่ยวแบ่งปันข้อความ รูปภาพ หรือวีดีโอ ของตนเองที่ได้เดินทางท่องเที่ยวการท่องเที่ยวโดยชุมชน ในขณะเดียวกันชุมชนที่ดำเนินการท่องเที่ยวสามารถแบ่งปันโปรแกรมนำเที่ยว และรูปภาพบนเพจของตนเอง เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแบ่งปันโพสจากนักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสารที่สามารถกระตุ้นให้เกิดความอยากเดินทางท่องเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว ทั้งนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ชุมชนที่ดำเนินการท่องเที่ยวสามารถเป็นผู้ผลิตสาร ข้อความ หรือข้อมูล ที่ตนเองอยากจะสื่อแก่กลุ่มนักท่องเที่ยว ในขณะเดียวกันนักท่องเที่ยวที่เดินทางท่องเที่ยว ชุมชนใช้วิธีกระตุ้นผ่านกิจกรรมเช็คอินหรือสร้างแฮชแท็กเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจวางแผนการท่องเที่ยวในอนาคต

กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data) เป็นการคัดสรรกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เคยเดินทางท่องเที่ยว และกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ไม่เคยเดินทางท่องเที่ยวแต่มีแนวโน้มที่จะเดินทาง โดยเก็บข้อมูล ประเภทรูปภาพและข้อความ รวมทั้งเก็บข้อเสนอแนะ (Comment) (Kastenholz, Carnerio, Eusebio, and Figueiredo, 2013)เพื่อให้ชุมชนทราบกลุ่มเป้าหมายที่เดินทางท่องเที่ยว ทราบพฤติกรรมการเดินทางของนักท่องเที่ยวเบื้องต้น นำไปสู่การออกแบบประสบการณ์นักท่องเที่ยว

กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล (Information) เป็นการจัดกลุ่ม หมวดหมู่ ให้แก่ข้อมูลดิบ (Data) ที่นำมาจากสื่อออนไลน์ ทั้งนี้สามารถนำมาวิเคราะห์ Insight ของนักท่องเที่ยวในช่วงก่อนเดินทาง ระหว่างเดินทาง และภายหลังการเดินทาง ซึ่งเป็นการจัดกลุ่มเพื่อนำไปสร้างชุดความรู้ที่สามารถปรับใช้เพื่อตอบโจทย์ไลฟ์สไตล์ของนักท่องเที่ยว ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้ควบคู่กับเครื่องมือเชิงธุรกิจ เช่น Design Thinking ที่จะเข้าใจ (Empathy) นักท่องเที่ยว

กระบวนการสร้างชุดความรู้ (Knowledge) เป็นการนำประสบการณ์นักท่องเที่ยว มาสร้างชุดความรู้การจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชนในเชิงการตลาด เพื่อออกแบบเส้นทางนักท่องเที่ยว (Customer Path) ตั้งแต่ช่วงก่อนการเดินทาง ระหว่างเดินทาง และภายหลังการเดินทาง โดยเสนอในรูปแบบไม่เป็นทางการ เช่น การบันทึกลงบน ฟลิบชาร์จในการประชุมพูดคุยชุมชน

การใช้ประโยชน์ความรู้ เป็นกระบวนการที่ชุมชนทดลองนำความรู้ที่ออกแบบเส้นทางนักท่องเที่ยวมาปรับใช้ เช่น ช่วงก่อนเดินทางท่องเที่ยว มีการสร้างการรับรู้แก่นักท่องเที่ยวที่ยังไม่เคยเดินทางโดยโพสรูปภาพวิถีชีวิตและบรรยากาศร่มรื่น รวมทั้งสร้างการรับรู้ว่าเป็นการท่องเที่ยวแบบ One day trip ไม่ไกลจากกรุงเทพ เนื่องจากตั้งเป้าหมายนักท่องเที่ยวว่าเป็นกลุ่มคนที่ทำงานในกรุงเทพ เดินทางเป็นครอบครัว ดังนั้นจึงออกแบบสื่อสารทางการตลาดบนออนไลน์ในเชิงที่ให้กลุ่มนี้รับรู้ และกระตุ้นให้เกิดการตัดสินใจเดินทางโดยสร้างกิจกรรมในวันเสาร์-อาทิตย์ ที่ครอบครัวสามารถมาใช้เวลาร่วมกันโดยสัมผัสอากาศที่บริสุทธิ์ สร้างกิจกรรมที่สามารถท่องเที่ยวได้ทุกวัย เป็นต้น ในขณะที่ช่วงระหว่างเดินทางท่องเที่ยว มีการแนะนำให้เช็คอินหรือถ่ายรูปโดยคนในชุมชน รวมทั้งคนในชุมชนพูดคุยกับนักท่องเที่ยวทำให้ชุมชนได้สังเกตพฤติกรรมนักท่องเที่ยว จนทราบถึงข้อมูลเบื้องต้นว่านักท่องเที่ยวรู้สึกเป็นอย่างไร ซึ่งชุมชนสามารถนำมาประกอบการปรับปรุงกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงมีส่วนร่วมต่อไปในอนาคตได้ และภายหลังการเดินทาง ชุมชนสามารถจัดกิจกรรมที่กระตุ้นให้เกิดการกลับมาท่องเที่ยวซ้ำและการบอกต่อ

\

ภาพที่ 2: สรุปกระบวนการจัดการความรู้จากการแบ่งปันประสบการณ์นักท่องเที่ยว

ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

เชิงปฏิบัติ

กระบวนการจัดการความรู้ในพื้นที่การท่องเที่ยวโดยชุมชน ควรดำเนินการทั้งภายในชุมชน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างชุมชนด้วยกัน ในขณะเดียวกันก็ควรเรียนรู้จากภายนอก เช่น ประสบการณ์นักท่องเที่ยว ซึ่งจะทำให้โปรแกรมท่องเที่ยวที่เราเสนอขาย มีโอกาสที่นักท่องเที่ยวจะตัดสินใจมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถตอบโจทย์และเข้าใจว่านักท่องเที่ยวต้องการอะไร จากข้อมูลการแบ่งปันประสบการณ์ในโลกอินเตอร์เน็ต ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวควรใช้ควบคู่กับเครื่องมือเชิงธุรกิจเพื่อมีกรอบในการวิเคราะห์

เชิงวิชาการ

การศึกษาครั้งต่อไป ควรมุ่งเน้นการเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการจัดการความรู้ภายในชุมชนและภายนอกชุมชน จากภาควิชาการ ภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อเห็นองค์รวมของการจัดการความรู้ในชุมชน ที่นำไปสู่การจัดการการท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน บนฐานการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

6. ข้อจำกัดงานวิจัย

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่การท่องเที่ยวชุมชนที่ดำเนินการท่องเที่ยววิถีชาวนา ภูมิภาคภาคกลาง ที่อยู่ในระยะแรกของการดำเนินกิจกรรมการท่องเที่ยวชุมชนทำให้ข้อมูลที่ค้นพบเป็นข้อมูลที่เป็นแนวคิดที่เกิดจากกลุ่มผู้นำและชุมชนซึ่งยังขาดแนวปฏิบัติจริงที่ประสบความสำเร็จดังนั้นควรมีการวิจัยเพื่อติดตามผลการดำเนินการจริงและกิจกรรมภาคปฏิบัติเพื่อช่วยให้เห็นบทบาทและคุณลักษณะที่

ชัดเจนของบุคคลในกิจกรรมการจัดการความรู้ รวมทั้งเกิดชุดความรู้ที่เกิดขึ้นที่ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ยังสามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินการที่เป็นไปตามอัตลักษณ์แต่ละพื้นที่ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

7. เอกสารอ้างอิง

ประภาพรรณ อุ่นอบ. (2549). **หน่วยการจัดการความรู้ภาคประชาสังคม.** ฝ่ายติดตามประเมินผลภายในและสังเคราะห์องค์ความรู้ โครงการวิจัยและพัฒนาชีวิตสาธารณะท้องถิ่นน่าอยู่. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ. ลิฟวิง.

พจนา สวนศรี. (2546). **คู่มือการท่องเที่ยวโดยชุมชน.** โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ. มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม, กรุงเทพฯ.

พรธิดา วิเชียรปัญญา. (2547). **การจัดการความรู้ : พื้นฐานและการประยุกต์ใช้.** กรุงเทพมหานคร : เอ็กซเปอร์เน็ท.

ยุรพร ศุทธรัตน์. (2553). **องค์การเพื่อการเรียนรู้.** สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

Devilbiss, C.E. (2011). Partnering Is the foundation of a learning organization. **Science J. Manage. Eng.** 16: 47–57.

Hasanail, F. 2002. Critical success factors for implementing knowledge management in small and medium enterprises. **Industrial Management and Data Systems Vol.** 3: 261-279.

Huang, J., & Hsu, C. H. (2010). The impact of customer-to-customer interaction on cruise experience and vacation satisfaction. **Journal of Travel Research,** *49*(1), 79–92.

Kastenholz, E., Carneiro, M. J., Eusébio, C., & Figueiredo, E. (2013). Host–guest relationships in rural tourism: Evidence from two Portuguese villages. **Anatolia,** *24*(3), 367–380.

Lee, C. C. and J. Yang. (2002). Knowledge Value Chain. **Journal of Management Development** *19*(9): 783-793

McGregor, A. (2000). Dynamic texts and tourist gaze: Death, bones and buffalo. **Annals of Tourism Research,** *27*(1), 27–50.

Mills, A.M. (2010). Knowledge management and organizational performance: a decomposed view. **Journal of Knowledge Management.** 1: 156-171.

Natasa, K. (2011). Learning organizations: prerequisite for successful tourism organizations. **UTMS Journal of Economics.** 2: 77–82.

Nonaka, I., and von Krogh, G. (2009). Tacit Knowledge and Knowledge Conversion: Controvesy and Advancement in Organization Knowledge Creation Theory. Organization Science, *20*(3): 635-52

Panit, V. (2002). **Knowledge management**. The knowledge Management Institute. 20 February 2013. Retrieved from http://www.kmi.or.th/,

Powell, W.W. and Snellman, K. (2004). **"The Knowledge Economy".** Annual Review of Sociology. 30, pp.199-220.

Romero, J. (2017). Customer engagement behaviors in hospitality: Customer-based antecedents. **Journal of Hospitality Marketing & Management,** *26*(6), 565–584.

Schianetz, K. (2007). The learning tourism destination: the potential of a learning organization approach for improving the sustainability of tourism destinations. **Tourism Management Volume 28.** 6: p. 1485–1496.

Senge, P.M. (1990). **The Fifth Discipline**. London: Random House Business Books.

Sonea, C. (2007). Organizational change- cultural and structural aspects, in managerial challenges of the contemporary society. **Editura Risoprint, Cluj-Napoca. p.** 264-273

Subramaniam, S. (2011). Critical success factor of knowledge management in the Malaysian Tourism Industry. **Proceedings of the International Conference on Intellectual Capi.** 12 p. 521-555.

นวัตกรรมการเพิ่มรายรับทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย

รักษ์พงศ์ วงศาโรจน์* และ นริทร์สิรี เชียงพันธ์**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางด้านการท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั่วโลก ในแต่ละปีมีจำนวนนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด แม้รายรับจากการท่องเที่ยวจะเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนนักท่องเที่ยว แต่เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดการจัดเก็บรายได้ทางการท่องเที่ยว พบว่าราคาสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวมีค่าเฉลี่ยลดลง ซึ่งปัญหาข้างต้นเกิดจากการพัฒนาส่วนผสมทางการตลาดของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ไม่สอดคล้องกับความพร้อมของแหล่งท่องเที่ยว และความคาดหวังของนักท่องเที่ยว การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการสร้างรายรับจากการท่องเที่ยวของประเทศไทย 2) วิเคราะห์ปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยว และ 3) วิเคราะห์นวัตกรรมการเพิ่มรายรับทางการท่องเที่ยวของประเทศไทย

เพื่อส่งเสริมการพัฒนาส่วนผสมทางการตลาดทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันและเพิ่มพูนรายได้จากการท่องเที่ยว จึงควรนำแนวคิดการสร้างสรรค์นวัตกรรมซึ่งเป็นวิธีคิดและวิธีการมาปรับใช้เพื่อสร้างเครื่องมือและกลไกในการจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งประกอบไปด้วยนวัตกรรมในการจัดการสถานที่ (Place) นวัตกรรมในการจัดการด้านช่วงเวลา (Period) นวัตกรรมในการจัดการด้านราคา (Price) นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product) นวัตกรรมด้านการจัดการลูกค้า (People) และนวัตกรรมในด้านกระบวนการบริการ(Process) โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างนวัตกรรมเพื่อเพิ่มกำลังซื้อในกลุ่มลูกค้าเก่า ตลอดจนดึงดูดกำลังซื้อของลูกค้ากลุ่มใหม่ ที่จะช่วยส่งเสริมให้รายรับจากการท่องเที่ยวของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: รายรับ การท่องเที่ยว นวัตกรรม

* คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : rugphong@gmail.com

** นักศึกษาปริญญาเอก, คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : narinsiree.cp@gmail.com

Innovations for Enhancing Thailand Tourism Revenue

Rugphong Vongsaroj* and Narinsiree Chiangphan**

Abstract

Thailand is a popular travel destination from tourists all over the world. Each year, the number of tourists has increased dramatically. Although tourism revenue has increased along with the numbers of tourists, the average prices of tourism products and services have decreased. These problems are caused by the development of tourism marketing mix which dissociate with the readiness of tourist destinations, tourist expectations, and important environmental factors such as seasonality. Therefore, the objectives of this study are to 1) analyze factors affecting the ability to generate income from tourism in Thailand, 2) analyze factors affecting tourist expenditure, and 3) analyze innovations for enhancing Thailand tourism revenue.

To promote the development of the marketing mix of tourism in Thailand to be competitive and able to increase tourism revenue, the innovation concept therefore should be adapted to create tools and mechanisms for collecting revenue from tourism. This innovation includes Place management innovation, Period management innovation, Price management innovation, Product management innovation, and People management innovation. This innovation intends to increase purchasing in the current customers and attract new customers which will be the fundamental for promoting long-term tourism revenue in Thailand.

Keywords: tourism revenue, tourism, innovations

* Graduate School of Tourism Management, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: rugphong@gmail.com

** Ph.D. student, Graduate School of Tourism Management, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: narinsiree.cp@gmail.com

1. บทนำ

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายรับให้กับประเทศไทยเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 38 ต่อปี ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา จาก 145,211 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2537 เป็น 1,876,136 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2561 (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562) อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นของรายรับจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณนักท่องเที่ยวมากกว่าราคาของสินค้าท่องเที่ยว โดยในรอบ 20 ปีที่ผ่านมาจำนวนนักท่องเที่ยวมีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.39 ต่อปี (จาก 6,166,496 คน ในปี พ.ศ. 2537 เป็น 26,546,725 คนในปี พ.ศ. 2556) ในขณะที่ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักท่องเที่ยวมีอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.94 ต่อปี (จาก 3,373 บาทต่อคน ในปี พ.ศ. 2537 เป็น 4,616.49 บาทต่อคน ในปี พ.ศ. 2556) ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันซึ่งมีค่าเท่ากับร้อยละ 4.41 ต่อปี (ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยมีการเติบโตผ่านปริมาณที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าที่ขายโดยเฉลี่ยมีค่าลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเฟ้อ หากเปรียบการท่องเที่ยวเป็นเสมือนสินค้าส่งออกจะสามารถสรุปได้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยเติบโตผ่านกลไกจำนวนมากขึ้นแต่ขายได้ราคาน้อยลง

การจัดการรายได้ เป็นกระบวนการในการจัดสรรความเหมาะสมให้กับลูกค้า ทั้งในเรื่องความเหมาะสมของพื้นที่ ความเหมาะสมของราคา และเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดรายได้หรือกำไรสูงสุด (Smith, Leimkuhler and Darrow, 1992) โดยการจัดการรายได้เป็นการทำนายหรือพยากรณ์ความต้องการที่แท้จริงของลูกค้า เป็นการคาดการณ์ราคาและผลิตภัณฑ์ในราคาสูงสุดในสินค้าและบริการตามความต้องการของลูกค้า (Petr Fiala, 2012) อย่างไรก็ตามการจัดเก็บรายได้จะดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อผู้ประกอบการหรืออุตสาหกรรม ศึกษารูปแบบความต้องการของลูกค้า เลือกลูกค้าให้เหมาะสมกับผลิตภัณฑ์ และเลือกใช้เทคนิคการจัดการรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินงานของผู้ประกอบการ (Gallego et al., 2004)

กลยุทธ์สำคัญของหลักการจัดการรายได้ คือ “กลยุทธ์ด้านราคา” มาประยุกต์ใช้ โดยการเลือกการตั้งราคาและเทคนิคต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความต้องการของลูกค้า ให้เหมาะสมกับผลิตภัณฑ์และการบริการ ปัจจัยทั้งสองสิ่งนี้จะนำมาซึ่งกำไรและรายได้ โดยกลยุทธ์ราคาและการจัดการรายได้เป็นเทคนิคที่เป็นการตัดสินใจทางการตลาดเครื่องมือหนึ่งในด้านการเพิ่มยอดการขาย โดยสิ่งสำคัญอีกอย่างที่ต้องตระหนัก คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับระบบด้านการเงิน เพราะจะเป็นตัวที่มุ่งเป้าในด้านของกำไรที่จะได้มา ซึ่งกลยุทธ์ราคาจะมีผลกระทบต่อการจัดแบ่งรายได้และการเติบโตทางด้านการเงิน รวมไปถึงกำไรที่ได้รับจึงจำเป็นจะต้องมีเทคนิคในการวิเคราะห์การจัดการรายได้ (Huefner, R. J., 2011)

ทั้งนี้การจัดการรายได้ถูกนำมาประยุกต์และปรับใช้ในทุกอุตสาหกรรมมาเป็นเวลานาน ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ การจัดการรายได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับแหล่งท่องเที่ยวขนาดใหญ่และขนาดเล็ก เป็นการจัดการรายได้ของแหล่งท่องเที่ยวที่นำหลักของการแบ่งส่วนตลาดทางการท่องเที่ยวมาประยุกต์ใช้ เพื่อวิเคราะห์ถึงความต้องการของนักท่องเที่ยวให้เหมาะสมกับแหล่งท่องเที่ยวปลายทาง โดยนำเรื่องของกลยุทธ์ราคามาใช้เพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน และสามารถจัดสรรรายได้สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งการแข่งขันด้านราคา เป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวโดยรวมของประเทศ หรือจุดหมายปลายทางทางการท่องเที่ยว มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปแต่ละสถานที่ในด้านของการพัฒนาราคาในการแข่งขัน โดยประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับขึ้นอยู่กับการแข่งขัน โดยการสร้างจุดแข็งจุดอ่อน และความสามารถในการใช้กลยุทธ์การแข่งขันด้านราคามาเป็นจุดแข่งขันกันแต่ละจุดหมายปลายทาง และที่สำคัญเน้นความตรงต่อเวลา ประโยชน์ที่ได้รับจากการเดินทาง ราคาเปรียบเทียบที่นักท่องเที่ยวมีความสามารถและเต็มใจจ่าย และความสามารถในการแข่งขันด้านราคาในช่วงเวลาที่เกิดความต้องการ เพื่อให้เกิดรายรับสูงสุดภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่

ดังนั้น ในการสร้างนวัตกรรมเพื่อจัดการรายรับในแหล่งท่องเที่ยวจึงควรคำนึงถึงปัจจัยทั้งในด้านอุปสงค์ และอุปทาน การใช้องค์ประกอบในการจัดการส่วนประสมการตลาดบริการซึ่งเป็นเครื่องมือประยุกต์ใช้ จะช่วยให้ผู้บริหารแหล่งท่องเที่ยวมองเห็นภาพรวมในการบริหารจัดการแหล่งท่องเที่ยวได้ชัดขึ้น และสามารถสร้างศักยภาพและกลไกในการบริหารจัดการรายรับได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยแนวคิดส่วนประสมทางการตลาดที่เหมาะสมกับการสร้างนวัตกรรมเพื่อบริหารจัดการรายได้ในแหล่งท่องเที่ยว ประกอบด้วย นวัตกรรมในการจัดการสถานที่ (Place) นวัตกรรมในการจัดการด้านช่วงเวลา (Period) นวัตกรรมในการจัดการด้านราคา (Price) นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product) นวัตกรรมด้านการจัดการลูกค้า (People) และนวัตกรรมในด้านกระบวนการบริการ(Process) โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างนวัตกรรมซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับกันในทุกอุตสาหกรรมว่าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างและพัฒนาสินค้าหรือบริการให้มีศักยภาพ เพื่อเพิ่มกำลังซื้อในกลุ่มลูกค้าเก่า ตลอดจนดึงดูดลูกค้ากลุ่มใหม่ (Peters, M., & Pikkemaat, B., 2005) และผลักดันส่วนผสมทางการตลาดข้างต้นให้สามารถยกระดับการจัดเก็บรายได้ในแหล่งท่องเที่ยวได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการสร้างรายรับจากการท่องเที่ยวของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาการเติบโตภายในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา การกระจุกตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวและรายรับจากการท่องเที่ยวในกรุงเทพมหานคร ชลบุรี ภูเก็ต และเชียงใหม่ ยังคงเป็นข้อจำกัดของการพัฒนาของอุตสาหกรรมทั้งในด้านการเจริญเติบโตแบบกระจุกตัวและด้านการไม่สามารถสร้างรายรับจากท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ จากการไม่สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้เต็มขีดความสามารถในการรองรับในจังหวัดท่องเที่ยวอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาต่างมีความพยายามในการกระจายให้นักท่องเที่ยวไปสู่จังหวัดรองอื่น ๆ ผ่านเครื่องมือคลัสเตอร์การท่องเที่ยว แต่ก็ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน

ความผันผวนตามฤดูกาลของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเก็บเกี่ยวรายรับจากการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ในฤดูกาลที่ไม่ใช่ฤดูกาลท่องเที่ยว ซึ่งในช่วงดังกล่าวทรัพยากรท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากไม่ได้ถูกใช้เพื่อสร้างรายรับจากการท่องเที่ยวเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านอุปสงค์การท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติ

นอกจากนี้ปัจจัยภายนอกของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทยก็ส่งผลท้าทายต่อขีดความสามารถในการสร้างรายรับจากการท่องเที่ยวของประเทศไทยหลายประการ(Muangasame, K., & McKercher, B., 2015; Lanfant, M. F.,1995) ได้แก่

(1) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธุรกิจสายการบินและเส้นทางการบินของสายการบินต้นทุนต่ำ ส่งผลให้มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าประเทศมากขึ้น โดยเป็นนักท่องเที่ยวกลุ่มที่มีความอ่อนไหวต่อราคาสูงและมีการใช้จ่ายต่อรายที่ต่ำกว่านักท่องเที่ยวทั่วไป

(2) ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองต่างในอาเซียนทำให้การเดินทางระหว่างเมืองมีความสะดวกมากขึ้น จึงมีโอกาสที่นักท่องเที่ยวต่างชาติจะมีจำนวนวันพำนักในประเทศไทยน้อยลง

(3) การเปลี่ยนโครงสร้างของนักท่องเที่ยวจากประเทศแถบยุโรปและอเมริกาเป็นกลุ่มประเทศเศรษฐกิจใหม่ เช่น เกาหลีใต้ จีน รัสเซีย และอินเดีย ซึ่งแม้จะมีรสนิยมชอบจับจ่ายแต่ก็มักมีจำนวนวันพำนักสั้นกว่านักท่องเที่ยวกลุ่มหลักเดิมของประเทศไทย

(4) การแข่งขันระหว่างธุรกิจภายในเมืองท่องเที่ยวต่าง ๆ ที่มากขึ้นและแข่งขันกันบนความเหมือนมากขึ้น เช่น ธุรกิจที่พัก เป็นต้น จึงนำไปสู่การตัดราคากัน ซึ่งส่งผลให้ในภาพรวมแหล่งท่องเที่ยวนั้น ๆ มีรายรับที่ลดลงจากนักท่องเที่ยวต่างชาติตามมา

3. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยว

Christian Laesser และ Geoffrey I. Crouch (2006) ได้สนับสนุนแนวคิดการจัดการรายได้มาประยุกต์ใช้กับการจัดแบ่งส่วนตลาดตามกลุ่มเป้าหมายทางการท่องเที่ยว ซึ่งได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางของนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศไปยังประเทศออสเตรเลีย โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโปรแกรมทางการตลาดและทรัพยากรที่มีอยู่ ตอบสนองให้ตรงกลุ่มเป้าหมายและสอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยว เพื่อให้ทราบถึงการสร้างรายได้สูงสุดจากกลุ่มเป้าหมายตามรายได้

- ใช้เกณฑ์การแบ่งจากลักษณะการเดินทางท่องเที่ยว (จำนวนคนที่เดินทางมาด้วย, กิจกรรมระหว่างท่องเที่ยว, ประเภทที่พักให้เลือก) ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อนักท่องเที่ยวในการเดินทางมาท่องเที่ยวยังประเทศออสเตรเลีย และครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางของนักท่องเที่ยว

- พัฒนาตลาดให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมและใช้จ่ายในแหล่งท่องเที่ยว ก่อให้เกิดรายได้สูงสุดในจุดหมายปลายทาง

- วิธีการเชิงกลยุทธ์ที่ใช้ในการแบ่งส่วนตลาด ตามความพึงพอใจของลูกค้าได้กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับนักการตลาดของแหล่งท่องเที่ยวปลายทาง ซึ่งส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพด้านการตลาดเพิ่มขึ้น โดยเกณฑ์การแบ่งกลุ่ม มีดังนี้

(1) เศรษฐกิจและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของนักเดินทางในประเทศที่เขาอยู่อาศัย

(2) คุณลักษณะส่วนบุคคลและคุณลักษณะทางด้านจิตวิทยาของนักท่องเที่ยว

(3) วัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการเดินทาง รวมถึงความต้องการซื้อ และแรงจูงใจในการเดินทางท่องเที่ยว

(4) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทางเลือกที่ดีที่สุดของพวกเขา (การสร้างความน่าสนใจให้ปลายทางให้เกิดความปรารถนาและดึงดูดให้เดินทางมาท่องเที่ยว)

(5) ลักษณะราคาและคุณภาพของผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว ความแตกต่างระหว่างเหตุผลสำหรับการเดินทางและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทางเลือกปลายทาง จะได้รับจากแรงจูงใจในการเดินทางซึ่งถูกสร้างขึ้นจาก 2 มิติ คือ แรงผลักและดึง (Push and Pull dimensions) ได้แก่ ภายใน (ผลักดันโดยแรงภายในตัวเองหรือบุคคล) และจากภายนอก (การสื่อสาร/โปรโมชั่น ของจุดหมายปลายทางทางการท่องเที่ยว)

-การใช้มุมมองการตลาดจุดหมายปลายทาง (โดยคำนึงถึงความแตกต่างประเภทของผู้ให้บริการ) ซึ่งความแตกต่างในระดับของค่าใช้จ่ายในการท่องเที่ยว สามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการเดินทาง (สถานที่กำเนิดหรือประเทศที่พำนักของนักท่องเที่ยว/สังคมและวัฒนธรรมของนักเดินทาง ส่งผลต่อการรับรู้และเลือกแหล่งเดินทาง), จำนวนแหล่งท่องเที่ยวที่มีให้เลือก, จำนวนของผู้ร่วมเดินทาง, ปริมาณของสินค้าที่ซื้อ หมายถึงการขนส่งและที่พัก ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยดึงดูในการเดินทางท่องเที่ยว

สรุป ปัจจัยที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมการใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยว มีดังนี้

(1) พื้นหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของนักท่องเที่ยว

(2) แรงจูงใจในการเดินทาง

(3) จำนวนแหล่งท่องเที่ยวให้เลือกใช้บริการ

(4) จำนวนที่พักอาศัยให้เลือกใช้บริการ

(5) ประเภทขององค์กรการท่องเที่ยว หรือจำนวนผู้ประกอบการทัวร์ ให้เลือกใช้บริการซึ่งต้องคำนึงถึงการรับรู้ของนักท่องเที่ยวถึงบริการที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ด้วย

4. นวัตกรรมการเพิ่มรายรับในแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทย

- **นวัตกรรมในการจัดการสถานที่ (Place)**

การใช้พื้นที่เกินศักยภาพในการรองรับเป็นประเด็นท้าทายของแหล่งท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาฤดูกาลท่องเที่ยวหรือช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวใช้บริการหนาแน่นที่ นำมาซึ่งผลกระทบในหลากหลายประเด็น อาทิ ปัญหาการจราจรจากยานพาหนะ ปัญหาความแออัดในแหล่งท่องเที่ยว ปัญหาการเสื่อมโทรมของทรัพยากรหรือโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะส่งผลต่อประสบการณ์และความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว ดังนั้น

ในการแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านพื้นที่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับ ควรมีการสร้างนวัตกรรมเพื่อ (1) ลดความหนาแน่นในแหล่ง (2) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับของแหล่ง และ (3) การยกระดับความพึงพอใจของนักท่องเที่ยว ผ่านแนวทางดังต่อไปนี้

กระจายนักท่องเที่ยวออกจากแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหนาแน่นของนักท่องเที่ยว (Honeypot Area) โดยการเบนความต้องการของนักท่องเที่ยวให้ยังอีกแห่งหนึ่ง ด้วยการเพิ่มแหล่งท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับปริมาณนักท่องเที่ยวให้มากขึ้น โดยการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ (Developing new attraction) ที่ตั้งอยู่บริเวณแหล่งท่องเที่ยวเดิมหรือพื้นที่ใกล้เคียง (Swarbrooke, 1998; Shone and Parry, 2004) รวมถึงการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางเลือกแหล่งอื่นหรือแหล่งท่องเที่ยวรอง (Promote alternative destination) ที่อาจยังไม่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของนักท่องเที่ยวมากนัก (Swarbrooke, 1998; Mason, 2016) ซึ่งทั้งการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่และการส่งเสริมแหล่งท่องเที่ยวทางเลือกอื่น นอกจากจะเป็นการกระจายนักท่องเที่ยวออกจากแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหนาแน่นแล้วยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้ให้กับแหล่งท่องเที่ยวอื่นอีกด้วย

ขยายระยะเวลาในการเปิดและปิดเพื่อเพิ่มระยะเวลาในการให้บริการให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น รวมถึงการเพิ่มพื้นที่การให้บริการหรือการนำเสนอประสบการณ์ใหม่ให้กับนักท่องเที่ยว เช่น การเปิดให้เยี่ยมชมในเวลากลางคืน เพื่อให้แหล่งท่องเที่ยวมีเพิ่มความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวในแต่ละวันได้จำนวนมากขึ้น (Eagles, McCool, & Haynes, 2002; Fyall, Garrod, Leask, & Wanhill, 2008; Page, 2015)

ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานให้มีความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยว รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยวให้เพียงพอสำหรับรองรับกับความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงนี้มีปริมาณนักท่องเที่ยวหนาแน่น เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างความพึงพอใจให้กับนักท่องเที่ยว (Peterson and McCarthy, 2000)

- **นวัตกรรมในการจัดการด้านช่วงเวลา (Period)**

การท่องเที่ยวมักได้รับผลกระทบจากการจำนวนนักท่องเที่ยวที่ผันแปรตามฤดูกาล (Seasonality) ฤดูกาลส่งผลให้รายรับทางการท่องเที่ยวขึ้นลงตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่แปรผันไป ทำให้ช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยวหรือ Low season มีรายได้ทางการท่องเที่ยวหมุนเวียนภายในแหล่งท่องเที่ยวไม่มากนัก ขาดความยั่งยืนในการจัดเก็บตลอดจนการต่อยอดรายรับ ดังนั้นในการแก้ปัญหาข้อจำกัดด้านพื้นที่เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับนักท่องเที่ยวในช่วงเวลาต่าง ๆ จึงควรมีการสร้างนวัตกรรมเพื่อสร้างรายรับจากการท่องเที่ยวในอัตราที่เหมาะสมตลอดทั้งปี และเพิ่มรายรับจากการให้บริการทางการท่องเที่ยว ดังต่อไปนี้

เพิ่มระยะเวลาการเข้าพัก (Increasing length of stay) โดยการส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวเข้าพักค้างคืนในแหล่งท่องเที่ยวมากกว่าเพียงแค่การเข้าเยี่ยมชมแบบไปเช้า-เย็นกลับ (Swarbrooke, 1998) โดยใช้การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมทางการตลาดรวมถึงราคาที่พักหรือการเสนอแพคเกจการท่องเที่ยวที่จูงใจ ทั้งนี้การคิดริเริ่มหรือเพิ่มกิจกรรมที่น่าสนใจ ณ แหล่งท่องเที่ยว (Page and Connnell, 2009; Peterson and

McCarthy, 2002) นับเป็นวิธีหนึ่งที่จะสามารถช่วยดึงดูดนักท่องเที่ยวเกิดความสนใจที่จะใช้เวลาพักค้างคืนหรือเพิ่มระยะเวลาในการพักในแหล่งท่องเที่ยวมากขึ้น

กระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชม (Incentive for visiting) โดยการเสนอการลดราคา เสนอราคาพิเศษ หรือฟรีค่าบริการต่างๆ (Swarbrooke, 1998) เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือจูงใจให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมหรือใช้บริการกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายเพื่อสร้างหรือเสริมรายได้และเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวในช่วงเวลาที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวน้อย

การปรับเปลี่ยนช่วงเวลาในการใช้แหล่งท่องเที่ยว (Modify the timing of use) สนับสนุนให้มีการใช้พื้นที่ในช่วงเวลานอกเหนือจากช่วงฤดูกาลหรือช่วงที่มีนักท่องเที่ยวหนาแน่น โดยเน้นแนวทางการตลาดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในช่วงนอกฤดูกาลหรือช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวน้อย (Eagles et al., 2002; Fyall et al., 2008; Mason, 2016) เพื่อเป็นการกระจาย ปริมาณการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยวในช่วงเวลาที่หนาแน่นและเป็นการเฉลี่ยให้เกิดรายได้ตลอดทั้งปี

- **นวัตกรรมในการจัดการด้านราคา (Price)**

การกำหนดราคาถือได้ว่าเป็นกลยุทธ์ทางการตลาดที่สำคัญและมีอิทธิผลต่อการตัดสินใจซื้อของนักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามกลยุทธ์ด้านราคามักดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีความอ่อนไหวต่อราคา เป็นกลุ่มที่มีความจำกัดในการใช้จ่าย (Swarbrooke, 2002) ดังนั้นจึงควรมีนวัตกรรมในการจัดการด้านราคา (Price) เพื่อดึงดูดกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีกำลังจ่ายสูง เพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวและกำลังจ่ายที่มากขึ้น ดังต่อไปนี้

การแตกต่างของราคา (Price differentiation) โดยการเสนอทางเลือกของแต่ละราคาที่มีความแตกต่างกัน เช่น ราคาเฉพาะอย่าง (Particular price) ราคาแบบพรีเมี่ยมหรือราคาพิเศษ (Premium price) โดยระดับของการบริการจะขึ้นอยู่กับราคาที่แตกต่าง (Leask, Fyall, and Garrod, 2013) ซึ่งราคาแบบพรีเมี่ยมจะมีเป้าหมายอยู่ที่กลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความอ่อนไหวต่อราคาน้อย ในขณะที่ราคาเฉพาะอย่างหรือราคาที่ถูกลงจะมุ่งเน้นไปยังกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ความอ่อนไหวต่อราคามาก

ราคาตามช่วงเวลา (Periodic pricing / time-differentiated pricing) เป็นราคาพิเศษในช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวน้อย เช่น ช่วงเวลาเช้าตรู่หรือบ่ายแก่ๆของวัน เพื่อให้เกิดการกระจายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละวันหรือในช่วงระยะเวลาทั้งปี (Fyall et al., 2003) ส่วนใหญ่การใช้ราคาตามช่วงเวลานี้มักถูกนำมาใช้การจัดการในช่วงที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวสูงเพื่อเป็นการกระจายความหนาแน่นของบางช่วงเวลาที่หนาแน่น มากกว่าจะถูกนำมาใช้เพื่อการเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวในช่วงที่มีนักท่องเที่ยวน้อย (Olszewki and Xie, 2005)

การลดราคา (Price reduction/ discount) เป็นวิธีที่นิยมใช้ในช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวน้อย โดยใช้กลยุทธ์การลดราคา ซึ่งได้แก่ การลดราคาค่าเข้าชมเฉพาะช่วงเวลาที่มีปริมาณนักท่องเที่ยวเบาบาง การลดราคาสำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเป็นหมู่คณะ เช่น คณะทัวร์ หรือคณะนักเรียนนักศึกษา การใช้การส่งเสริมการขายลดราคา เช่น ‘มาสองคนจ่ายเพียงหนึ่งคน’ หรือ ‘ฟรีสำหรับเด็กที่มากับผู้ปกครอง’ รวมถึง

การใช้ตั๋วครอบครัวที่สามารถลดค่าใช้จ่ายโดยรวมจากการเยี่ยมชม เป็นต้น (Swarbrooke, 2002) กลยุทธ์การลดราคาดังกล่าวนี้เป็นการกระตุ้นเพื่อเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยวด้วยเสนอการลดราคาให้กับกลุ่มการตลาดในบางกลุ่ม ซึ่งจากกลยุทธ์การลดราคานี้แหล่งท่องเที่ยวคาดหวังประโยชน์จากค่าใช้จ่ายรอง (Secondary spending) ของนักท่องเที่ยว(Leask et al., 2013) ที่มาจากการซื้อสินค้าและบริการจากร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก และร้านค้าต่าง ๆ เมื่อเข้ามาในแหล่งท่องเที่ยวนั้น ๆ

การจูงใจด้านราคา (Price incentive) แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งเลือกที่จะไม่ใช้วิธีการลดราคา แต่จะใช้วิธีการจูงใจด้านราคาแทน โดยการเพิ่มคุณค่า (Value adding) ให้กับราคาที่นักท่องเที่ยวจ่าย เช่น การตั้งราคาแบบขายควบ (Price bundling) ซึ่งเป็นการจัดกิจกรรมร่วมเพื่อส่งเสริมการขาย อาทิ การเสนอราคาเพคเกจที่สามารถเข้าชมแหล่งท่องเที่ยวได้หลายแห่งหรือสามารถเข้าเยี่ยมชมแหล่งท่องเที่ยวได้ในช่วงเวลาที่ต้องการได้ตลอดทั้งปี (Hede and Hall, 2006) หรือการเสนอสิทธิประโยชน์ของผลิตภัณฑ์เพิ่มเติมในช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวน้อยหรือในช่วงนอกฤดูกาล เช่น บริการจอดรถฟรี อภินันทนาการชาหรือกาแฟ คูปองลดราคาเมื่อซื้อสินค้าและบริการ เป็นต้น (Fyall et al, 2003) วิธีการจูงใจด้านราคาถือเป็นการสร้างคุณค่าเพิ่ม (Value adding) เพื่อใช้ในการดึงดูดนักท่องเที่ยวและสร้างความรู้สึกคุ้มค่ากับราคาที่จ่าย (Value for money) ให้กับนักท่องเที่ยว

- **นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product)**

แหล่งท่องเที่ยวโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในเรื่องจำนวนนักท่องเที่ยวลดน้อยลงซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาด้านการเงินในเวลาต่อมา เนื่องจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นของธุรกิจนันทนาการ และความคาดหวังของนักท่องเที่ยวที่สูงขึ้น (Leask, 2010) เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวให้ตรงต่อความคาดหวังของนักท่องเที่ยว ตลอดจนการสร้างสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการแข่งขัน จึงควรมีนวัตกรรมดังต่อไปนี้

ขยายความหลากหลายหรือการขยายขอบเขตผลิตภัณฑ์ โดยการพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product development) เสนอผลิตภัณฑ์เพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีอยู่เดิม ซึ่งวิธีที่แหล่งท่องเที่ยวนิยมโดยทั่วไปได้แก่ การจัดกิจกรรมพิเศษ (Special Events) โดยจัดกิจกรรมพิเศษและงานเทศกาลในช่วงเวลาที่มีนักท่องเที่ยวน้อย และเพิ่มการใช้ประโยชน์จากสถานที่ที่มีอยู่ (Site) พัฒนาให้เป็นธุรกิจใหม่ โดยการพัฒนาธุรกิจการบริการด้านการประชุมและการจัดเลี้ยงภายในแหล่งท่องเที่ยวหรือให้บริการจัดเลี้ยงนอกสถานที่ (Fyall et al., 2003) หรือธุรกิจให้เช่าอาคารสถานที่ โดยสร้างรายได้จากโครงสร้างพื้นฐานที่แหล่งท่องเที่ยวนั้นมี

เพิ่มการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว (Increasing visitor expenditure) ในด้านค่าใช้จ่ายรอง (Secondary spending) จากผลิตภัณฑ์และการบริการที่แหล่งท่องเที่ยวมีอยู่ ซึ่งแหล่งที่มาของรายได้เหล่านี้มาจากร้านค้า (Shops) ที่ควรเลือกสินค้าคงคลังที่สามารถหมุนเวียนขายได้อย่างรวดเร็ว ไม่ค้างสต็อกนานและเลือกสินค้าที่ให้กำไรสูงสุด (Swarbrooke, 2002) และอีกหนึ่งแหล่งรายได้สำคัญคือร้านขายอาหาร (Catering

outlets) ที่ต้องให้ความสำคัญกับการเลือกชนิดและประเภทของอาหารจำเป็นต้องเลือกให้ตรงกับความต้องการหรือมีความน่าดึงดูดต่อกลุ่มตลาดที่เข้ามาใช้บริการในแหล่งท่องเที่ยวนั้น ๆ รวมถึงการเสนออาหารและการบริการที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรให้ความสำคัญกับการเลือกชนิดของอาหารและเครื่องดื่มที่สามารถให้ผลกำไรได้สูงสุด

การนำชมสถานที่ (Guided Tours) ต้องใช้พนักงานจำนวนมากและมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่สูง ด้วยเหตุนี้แหล่งท่องเที่ยวหลายแห่งจึงเลือกที่จะใช้วิธีที่จะทดแทนการใช้แรงงานพนักงานโดยการจำหน่ายหนังสือนำเที่ยวหรือบริการเช่าอุปกรณ์นำชมสถานที่ให้กับนักท่องเที่ยว ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวสามารถเดินชมสถานที่ได้ด้วยตนเอง ซึ่งเป็นการทำให้ผู้ประกอบการสามารถลดค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานนำชมสถานที่และเพิ่มรายได้จากการขายหนังสือนำเที่ยวหรือเช่าอุปกรณ์นำชมสถานที่ด้วย นอกจากนี้แหล่งท่องเที่ยวบางแห่งใช้วิธีเพิ่มรายได้โดยการคิดราคานักท่องเที่ยวเพิ่มเติมสำหรับการเข้าชมนิทรรศการพิเศษเพื่อเป็นค่าใช้กล้องถ่ายภาพ หรือขอรับบริจาคเงินเป็นพิเศษจากผู้เข้าชม (Edelheim, 2015)

- **นวัตกรรมด้านการจัดการลูกค้า (People)**

กลุ่มเป้าหมายทางการตลาดเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาเพื่อใช้การกำหนดกลยุทธ์ให้เหมาะกับกลุ่มนักท่องเที่ยวแต่ละกลุ่มโดยเสนอผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมในช่วงเวลาที่ดีที่สุดเพื่อให้เกิดการสร้างรายได้อย่างสูงสุด ทั้งนี้อาจพิจารณากำหนดกลุ่มลูกค้าเพื่อกำหนดแนวทางการตลาดที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจแบ่งโดยภาพกว้างได้ 2 กลุ่ม ได้แก่

การดึงดูดกลุ่มลูกค้าที่เป็นที่ต้องการ (Preferred customer) คือกลุ่มลูกค้าที่มีศักยภาพในการใช้จ่ายและก่อให้เกิดรายได้แก่แหล่งท่องเที่ยว ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวมักใช้แนวทางในการดึงดูดกลุ่มดังกล่าวโดยใช้วิธีเน้นการเจาะกลุ่มลูกค้าที่จะก่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดในช่วงเวลาที่ปริมาณความต้องการของนักท่องเที่ยวสูง การส่งเสริมโปรโมชั่นไปยังกลุ่มเป้าหมายเพื่อดึงดูดลูกค้ากลุ่มที่ต้องการให้มากขึ้นรวมถึงการส่งเสริมการเที่ยวซ้ำ (Page and Connell, 2009) การใช้ระบบสมาชิกหรือการแนะนำเพื่อนโดยเสนอสิทธิประโยชน์และการลดราคาเพื่อขยายปริมาณฐานลูกค้า (Page and Connell, 2009) รวมถึงเน้นการเจาะกลุ่มตลาดเฉพาะ(NICHE market) เช่น กลุ่ม LGBT โดยการนำเสนอประสบการณ์ที่ไม่สามารถหาได้จากที่อื่นโดยใช้ความเป็นเอกลักษณ์ของแหล่งท่องเที่ยวในการสร้างความแตกต่าง ซึ่งกลุ่มตลาดเฉพาะบางกลุ่มมีความอ่อนไหวต่อราคาน้อยและความต้องการไม่ขึ้นอยู่กับฤดูกาล (Fyall et al., 2003; Mason, 2003; Page and Connell, 2009)

การดึงดูดกลุ่มลูกค้าที่ให้ความสำคัญน้อย (Less preferred customer) หรือกลุ่มที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้ให้แก่แหล่งท่องเที่ยวต่ำซึ่งในภาพรวมไม่ได้ส่งผลต่ออัตราในการสร้างกำไรหรือไม่คุ้มค่ากับต้นทุนในการดำเนินการ ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวควรพิจารณาจัดลำดับหรือปรับตำแหน่งความสำคัญทางการตลาดลง ไปเป็นกลุ่มที่ไม่น่าดึงดูดหรือให้ความสำคัญน้อยลง รวมถึงการ เปลี่ยนกลุ่มสื่อสารการตลาดไปยังกลุ่มอื่นที่มีศักยภาพและน่าดึงดูดกว่า หรือใช้วิธีการขึ้นราคา (Raising price) สำหรับกลุ่มดังกล่าวเพื่อให้คุ้มกับต้นทุนการดำเนินการ (Swarbrooke, 1998)

- **นวัตกรรมในด้านกระบวนการบริการ(Process)**

เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงนอกฤดูกาลหรือช่วงที่มีปริมาณใช้บริการของนักท่องเที่ยวน้อย

การจัดการเพื่อเพิ่มความสามารถในการรองรับในช่วงเวลาฤดูกาลท่องเที่ยวหรือช่วงปริมาณนักท่องเที่ยวมีความหนาแน่น สามารถดำเนินการโดย (1) ใช้ระบบการจองตั๋วหรือสำรองล่วงหน้า (Ticket system / Pre-book) ใช้ระบบการจองตั๋วหรือสำรองล่วงหน้าโดยนำระบบการจองออนไลน์มาใช้โดยอาจเชื่อมโยงกับระบบการจัดการรายได้ (Revenue management system) เพื่อเป็นการกำหนดจำนวนผู้ใช้บริการในแต่ละวัน ทำให้สามารถจัดการวางแผนการรองรับล่วงหน้าได้ (2) การบริหารแถวคอย (Queue Management) เช่น การจัดตารางการเยี่ยมชม (Trip scheduling) การจัดการการขนส่งและการจราจร (Transportation and traffic management) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาความแออัดในแหล่งท่องเที่ยวในช่วงเวลาฤดูการท่องเที่ยวหรือช่วงปริมาณนักท่องเที่ยวหนาแน่น

การจัดการด้านการจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) ซึ่งสามารถทำได้โดย (1) การจำกัดการให้บริการในช่วงเวลานักท่องเที่ยวเบาบาง (Limit service in the off-peak periods) โดยการลดระดับความสามารถในการรองรับให้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร เช่น การลดระดับของพนักงาน การปิดการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกในส่วนที่ไม่สำคัญ (Goulding and Hay, 2001) (2) การให้ลูกค้าทำกิจกรรมด้วยตนเอง (Making use of customer) เปลี่ยนแนวคิดการให้บริการโดยให้ลูกค้ามีส่วนร่วมกิจกรรมการบริการ หรือทำกิจกรรมด้วยตนเอง (Johnston and Clark, 2005) และ (3) สร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Flexibility in human resources management) เช่น นโยบายที่มีความยืดหยุ่นในสัญญาการจ้างงาน การลดปริมาณการจ้างงานลง การทำงานล่วงเวลา การจ้างงานแบบ Outsourcing การจ้างงานชั่วคราว การจัดการทีมงาน เป็นต้น (Swarbrooke, 2002; Johnston and Clark, 2005)

5. บทสรุป

การส่งเสริมการจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยวของประเทศไทยให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการท่องเที่ยวของประเทศไทยทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศ การจัดเก็บรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีนวัตกรรมเชิงแนวคิดที่ครอบคลุมทุกมิติการท่องเที่ยว สามารถลดปัญหาการจัดเก็บรายได้ทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ปัจจุบันไม่สามารถจัดเก็บได้ตามที่ควรจะเป็น และส่งเสริมการกระจายรายได้สู่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการท่องเที่ยวอย่างเสมอภาค นอกจากนี้ในมิติการพัฒนาการท่องเที่ยว นวัตกรรมการส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ยังสามารถช่วยให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยกระดับขีดความสามารถในการเพิ่มรายรับจากนักท่องเที่ยวกลุ่มเป้าหมายของตนได้ มีผลให้ผู้ประกอบการให้ความสำคัญกับการแข่งขันเชิงสร้างสรรค์ด้วยคุณภาพมากขึ้นและมีผลเชื่อมโยงไปยังอุตสาหกรรมต้นน้ำและอุตสาหกรรมสนับสนุนต่าง ๆ อันจะส่งผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการของ

ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการจัดการรายรับเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่มีหน้าที่พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวทั้งในระดับพื้นที่และระดับประเทศวางแผนและดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการรายรับของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการที่เป็นกลุ่มเป้าหมายให้สามารถเพิ่มรายรับได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งจะมีผลให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการของไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นอย่างทั่วถึงมากขึ้น

6. เอกสารอ้างอิง

Eagles, P., McCool, S., and Haynes, C. (2002). **Sustainable Tourism in Protected Areas.** Guidelines for Planning and Management. Madrid: World Tourism Organization.

Edelheim, J. R. (2015). **Tourism Attractions: From Object to Narrative.** Bristol: Channels View Publication.

Fiala, P. (2012). Modeling of competition in revenue management. In **Proceedings of 30th International Conference Mathematical Methods in Economics.** pp. 154-159.

Fyall, A., Garrod, B., Leask, A., and Wanhill, S. (eds) (2008). **Managing Visitor Attractions.** Oxford: Elsevier.

Gallego, G., Kou, S. G., & Phillips, R. (2008). Revenue management of callable product. **Management Science,** *54*(3), 550-564.

Goulding, P., and Hay, B (2001). Scottish visitor attractions: a collaborative future? International. **Journal of Tourism Research,** 3.p. 211-228.

Huefner, R. J. (2011). A Guide to Integrating Revenue Management and Capacity **Analysis. Management Accounting Quarterly,** *13*(1).

Johnston, R., and Clark, G. (2005). **Service Operations Management: Improving Service Delivery.** Second edition. Essex: Prentice Hall.

Laesser, C., & Crouch, G. I. (2006). Segmenting markets by travel expenditure patterns: The case of international visitors to Australia. **Journal of Travel Research,** *44*(4), p.397-406.

Lanfant, M. F. (1995). International tourism, internationalization and the challenge to identity. **International tourism: identity and change.,** 24-43.

Leask, A., Fyall, A., and Garrod, B. (2013). **Managing revenue in Scottish visitor attractions.** Current Issues in Tourism, 2013. 16(3), p.240-265.

Mason, P. (2015). **Tourism impacts, planning and management.** Routledge.

Muangasame, K., & McKercher, B. (2015). The challenge of implementing sustainable tourism policy: a 360-degree assessment of Thailand's "7 Greens sustainable tourism policy". **Journal of Sustainable Tourism,** *23*(4), p. 497-516.

Olszewski, P., and Xie, L. (2005). Modelling the effects of road pricing on traffic in Singapore. **Transportation Research, Part A: Policy and Practice,** *39*(7–9), p. 755–772.

Page, S.J. (2015). **Tourism Management.** New York: Routledge.

Page, S.J., and Connell, J. (2009). **Tourism A Modern Synthesis. 3rd edition.** Hampshire: Cengage Learning EMEA.

Peters, M., & Pikkemaat, B. (2005). **Innovation in hospitality and tourism.** Routledge.

Peterson, C. and McCarthy, C. (2000), Location Enhancement of Cultural Tourism Destination. **The Tourist Review,** 55(4), p.14 – 22.

Shone, A., & Parry, B. (2004). **Successful event management: a practical handbook.** Cengage Learning EMEA.

Smith, B. C., Leimkuhler, J. F., & Darrow, R. M. (1992). Yield management at American airlines. **Interfaces,** *22*(1), 8-31.

Swarbrooke, J. (1998). **Sustainable tourism management.** CABI.

Swarbrooke, J. (2002). **The Development and Management of Visitor Attractions.** 2nd edition. Oxford: Butterworth-Heinemann.

นวัตกรรมการเสริมสร้างทักษะการเรียนรู้เพื่อสื่อความหมายเส้นทางท่องเที่ยวชุมชนตามแนวคิดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21

สุมาลี นันทศิริพล[1] วัชระ เชียงกูล[2]
ธนวัตน์ ตันติพณิชย์กูล[3] และ ชลวัชร ประวาลปัทมกุล[4]

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นผลการดำเนินงานของโครงการบริการความรู้ นวัตกรรมสู่ชุมชน “ต้นกล้าน้อยพาเที่ยวเลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน” มีวัตถุประสงค์เพื่อฝึกปฏิบัติการนำเสนอวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น และวางแผนเส้นทางการท่องเที่ยวในชุมชนศรีฐาน กลุ่มเป้าหมาย คือ นักเรียนโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐาน จำนวน 60 คน การดำเนินโครงการประกอบด้วยการบรรยายความรู้ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวต่อท้องถิ่น และการสร้างจุดเด่นของเส้นทางการท่องเที่ยว จากนั้นแบ่งกลุ่มฝึกปฏิบัติค้นหาแหล่งท่องเที่ยวในชุมชน วาดภาพเส้นทางท่องเที่ยวพร้อมนำเสนอข้อมูลสั้น ๆ ผลการฝึกปฏิบัติพบว่า ทุกกลุ่มมีผู้ที่สามารถบรรยายได้ดีที่สุดอย่างน้อย 1 คน บางกลุ่มมีผู้บรรยายได้ดีถึง 3 คน อย่างไรก็ตาม ผู้เข้ารับการอบรมยังควรต้องได้รับการอบรมวิธีการนำเสนอให้ได้ดียิ่งขึ้นต่อไป การประเมินความรู้ก่อนและหลังการอบรม พบว่า ผู้เข้าอบรมมีความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวและวิธีการสื่อสารที่เหมาะสมก่อนเข้ารับการอบรมผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 74 และมีความรู้หลังการอบรมเชิงปฏิบัติการผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 94 แสดงว่าผู้เข้าอบรมมีพัฒนาการที่ดีขึ้นเมื่อผ่านการอบรมในครั้งนี้ หลังจากการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการติดตามประเมินผลการนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ พบว่า ผู้เข้าอบรมมีการนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 78 ใช้หลังการอบรมแล้ว 1 สัปดาห์ ร้อยละ 42.6 มีการนำความรู้จากการเข้าร่วมโครงการไปขยายผลต่อในด้านต่าง ๆ โดยใช้เพื่อซ้อมการพูด ร้อยละ 38.3 ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานโครงการต่อไป คือ ควรจัดให้มีการอบรมนำเสนอเป็นภาษาอังกฤษ เพิ่มจำนวนผู้เข้าร่วมการอบรมให้มากขึ้น โดยแบ่งเป็นรุ่น ๆ และเพิ่มระยะเวลาในการอบรมให้มีจำนวนหลายวันเพื่อให้สามารถฝึกทักษะการนำเสนอได้มากขึ้น

[1] คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตขอนแก่น
เลขที่ 150 ถนนศรีจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000
อีเมล : sumalee.nida@gmail.com

[2-4] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน วิทยาเขตขอนแก่น
เลขที่ 150 ถนนศรีจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40000

Innovation of Learning Skills Development for Community Tourism Interpretation following the 21st Century Learning Skills

Sumalee Nunthasiriphon Watchara Chiengkul

Thanawat Tantipanichkul and Cholawat Prawalpatamakul

Abstract

This article was a result from the Knowledge Innovation to Community Academic Service Project named “Ton Kla Noi Pa Tiao Liao Lor Chum Chon Srithan” which had the objective to practice local lifestyle and culture presentation and plan the tourism route in Sri Than Community. The participants in this project were 60 students from Srithan Municipal School. The procedures in this project included the lecture about the important of tourist attraction to the community and how to create the uniqueness of tourism route. The participants were divided into a small group in order to find the tourist attraction in the community, plan a tourism route, and present a brief information about it. The result showed that there was the best presenter at least 1 in every group, some group had 3 best presenters. However, the participants needed to be trained how to give the presentation and practice it. The pretest and posttest showed that the participants had the knowledge about the tourism and the interpretation before attended to this project at 74% and after attended this project at 94% which can be considered that the participants had been improving after attending this project. After the project ended, there was a follow-upquestionnaire about the use of knowledge from this project. The results showed that the participants used their knowledge at 78%, used after 1 week of the project at 42.6%, and gain more knowledge in different aspects, practicing the presentation at 38.3%. The suggestions for further project are 1) should organize the project about the English presentation, 2) should have more participants, 3) should lengthen the period of the project for having more time to practice the presentation.

1. บทนำ

นวัตกรรม (Innovation) มีรากศัพท์มาภาษาลาตินว่า innovare หมายถึง การทำสิ่งใหม่ความสามารถในการใช้ความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ ทักษะ ประสบการณ์ทางเทคโนโลยี หรือการจัดการ พัฒนาและผลิตสินค้าใหม่ กระบวนการผลิตใหม่ หรือบริการใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด ในเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นการนำแนวความคิดใหม่หรือการใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่แล้วมาใช้ในรูปแบบใหม่ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2563 : ออนไลน์) ดังนั้น คำว่านวัตกรรมจึงไม่ได้มีความหมายว่าเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หรือเป็นความใหม่เท่านั้นตามที่คนส่วนใหญ่เข้าใจ การใช้สิ่งที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์ในรูปแบบใหม่ก็นับเป็นนวัตกรรมเช่นเดียวกัน ประเทศไทยมีทรัพยากรอย่างหลากหลายและสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หลายด้าน เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ป่า ลำน้ำ ทรัพยากรที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ หรือทรัพยากรที่อยู่ภายในชุมชน ปัจจุบันชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทยได้มีการนำทรัพยากรในชุมนชนของตนเองมาใช้ประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวกันเป็นจำนวนมาก

เนื่องจากการท่องเที่ยวโดยชุมชน เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการทรัพยากรทางการท่องเที่ยว ที่เป็นธรรมชาติและวัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การท่องเที่ยวโดยชุมชนอาจไม่ได้หมายความถึงเพียงการต้อนรับนักท่องเที่ยว และการสร้างรายได้เพิ่มจากรายได้หลัก หากแต่เป็นการสร้างความภาคภูมิใจในความเป็นชุมชนดั้งเดิม และความต้องการจะบอกกล่าวเล่าเรื่อง ความเป็นมาเป็นไปของชุมชน ให้บุคคลอื่นได้ร่วมภาคภูมิใจไปพร้อม ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนในชุมชนที่มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ควรที่จะได้เรียนรู้รากเหง้าของตนเอง ในฐานะการเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการท่องเที่ยวของชุมชน การจัดการท่องเที่ยวจึงเกิดประโยชน์อีกด้านหนึ่ง คือ การร่วมกันอนุรักษ์วัฒนธรรม การสืบสานวิถีชีวิตอันดีงามให้คงอยู่ในรุ่นต่อ ๆ ไป

โครงการบริการวิชาการครั้งนี้เกิดขึ้น หลังจากที่อาจารย์และนักศึกษาได้ลงพื้นที่ เพื่อฝึกปฏิบัติการศึกษาทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวของชุมชน โดยได้สนทนากับผู้นำชุมชนถึงการพัฒนาท้องถิ่น ชุมชนได้อธิบายถึงความต้องการพัฒนาตนเองของชุมชนบ้านศรีฐานว่า “...เราเป็นชุมชนที่อยู่ในเมือง คนไม่ค่อยรู้ว่ามาเที่ยวได้ อยากให้คนมาเที่ยว ศรีฐานเรามีหลายอย่างทั้งวัด บ่อพญานาค และศาลเจ้าปู่...” (นิตยา ขันธ์โพธิ์น้อย, 2562: บทสัมภาษณ์) ชุมชนบ้านศรีฐาน จังหวัดขอนแก่น จากข้อมูลกรมศิลปากร บันทึกไว้ว่ามีการตั้งถิ่นฐานตั้งแต่สมัยทวารวดีตอนต้น มีแหล่งโบราณคดีเป็นที่ตั้งชุมชนขนาดค่อนข้างใหญ่ ปัจจุบันมีทรัพยากรในชุมชนที่สามารถดำเนินกิจกรรมด้านการท่องเที่ยวได้หลายประเภท เช่น โบสถ์ หอระฆัง วัดจอมศรี ศาลเจ้าปู่ครูจัด ชาวบ้านจะสักการะทุกวันพระ และมีความเชื่อว่าหากต้องการสมหวังสิ่งใดก็จะมาขอพรจากบ่อพญานาคนี้ อีกทั้ง น้ำในบ่อพญานาคไม่เคยแห้ง ต้นมะขามใหญ่ อายุ 100 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลิตภัณฑ์ในชุมชน ได้แก่ เนื้อแดดเดียว แหนมหมู แหนมวัว แจ่วบอง ไส้กรอก ขนมครกโบราณ ข้าวต้มหมู กลุ่มจิตอาสาผลิตภัณฑ์จากไม้ มีภูมิปัญญาชาวบ้าน หมอเป่าแก้งูสวัด หมอนวดแผนโบราณ หมอเป่าน้ำมนต์ (เทศบาลนครขอนแก่น, 2562: ออนไลน์)

จากทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นจึงมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เล็งเห็นความโดดเด่น และความสำคัญในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เช่น เทศบาลนครขอนแก่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยขอนแก่น เครือข่ายสื่อศิลปวัฒนธรรมอีสาน ได้เข้ามามีบทบาทสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ สร้างจิตสำนึกของท้องถิ่นและการอนุรักษ์โบราณวัตถุ ในปี พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ทำให้เกิดกิจกรรมการสืบค้นเมืองเก่า การตักบาตรทุกวันอาทิตย์แรกของเดือน ศูนย์ประวัติศาสตร์ วัด ชุมชน คนศรีฐาน อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ หากปราศจากการสืบสาน ส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง สาขาการท่องเที่ยวและการบริการ คณะบริหารธุรกิจและเทคโนโลยีสารสนเทศ วิทยาเขตขอนแก่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน ในฐานะมหาวิทยาลัยของชุมชนได้ตระหนักถึงภารกิจในการช่วยเหลือชุมชนและสังคมให้สามารถดูแลตนเองได้อย่างยั่งยืน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนให้อยู่อาศัยอย่างมีความสุขในท้องถิ่นของตนเอง สาขาฯ จึงได้จัดโครงการบริการวิชาการ “ต้นกล้าพาเที่ยว เลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน” ขึ้น เพื่อให้ชุมชนเกิดองค์ความรู้และทักษะในการเป็นผู้สื่อความหมายของชุมชน สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการนำเสนอวิถีชีวิต วัฒนธรรมท้องถิ่นแก่ผู้มาเยือนได้ ช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชนตามบริบทที่เหมาะสมกับความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนบ้านศรีฐาน
2. เพื่ออบรมเชิงปฏิบัติการการนำเสนอวิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่นชุมชนบ้านศรีฐาน

3. กลุ่มเป้าหมาย

ชุมชนศรีฐาน 1-4 นักเรียนโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐาน ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

4. ขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงานโครงการบริการวิชาการประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผนการดำเนินการ (P_Plan)

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาพื้นที่ โครงการต้นกล้าน้อยพาเที่ยวเลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน ได้มีการศึกษาข้อมูลความต้องการของชุมชน สืบเนื่องจากการจัดโครงการสร้างเครือข่ายและส่งเสริมความรู้ด้านการท่องเที่ยวและการบริการแก่ชุมชน จังหวัดขอนแก่นในพื้นที่บ้านศรีฐานหมู่ 1 – หมู่ 4 ชุมชนมีความต้องการต่อยอดให้เยาวชนของชุมชนมีการฝึกทักษะการสื่อสาร เพื่อนำเสนอสถานที่ต่าง ๆ ในชุมชน ทั้งที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และสถานที่ซื้อผลิตภัณฑ์ของชุมชน สาขาการท่องเที่ยวและการบริการจึงได้สำรวจข้อมูลด้าน

แหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชน และกำหนดงบประมาณเพื่อเสนอขอมาจัดฝึกปฏิบัติการสื่อสารข้อมูลตามที่ชุมชนต้องการ โดยมีการดำเนินการวางแผนดังนี้

(1) สำรวจความต้องการของชุมชน

(2) จัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อลงนามร่วมกัน ระหว่างสาขาการท่องเที่ยวและการบริการกับชุมชน

(3) ศึกษาเส้นทางการเดินทางจากข้อมูลที่ได้ลงพื้นที่

(4) วางแผนการจัดกิจกรรมและดำเนินงานตามแผนที่วางไว้

(5) สรุปผลการดำเนินงานและรายงานโครงการ

ขั้นตอนที่ 2 การเตรียมงาน มีการเตรียมการด้านสถานที่ โดยใช้ห้องประชุมโรงเรียนเป็นสถานที่อบรม การเตรียมเอกสารสำหรับจัดกิจกรรม แบ่งเป็นใบงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ การเตรียมวัสดุอุปกรณ์ สำหรับวาดภาพเส้นทางท่องเที่ยว ป้ายชื่อสำหรับผู้เข้าอบรม และการประชุมวิทยากรวิทยากรภายในเชิญวิทยากรภายนอก

ขั้นตอนที่ 3 การจัดกิจกรรม โครงการฯ มีกำหนดการอบรมเชิงปฏิบัติการ โดยมี 2 ใบงาน คือ ใบงานที่ 1 ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว โจทย์ของใบงาน: แหล่งท่องเที่ยวภายในชุมชนของท่านมีสถานที่ใดบ้าง คำอธิบายใบงาน: บอกสถานที่ท่องเที่ยวในชุมชน และใบงานที่ 2 การสื่อความหมายข้อมูลของแหล่งท่องเที่ยว โจทย์ของใบงาน: ฝึกนำเสนอข้อมูล คำอธิบายใบงาน: เลือก 1 แหล่งท่องเที่ยว เพื่อฝึกนำเสนอทุกคน

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผล โครงการฯ มีการประเมินผล 2 ส่วน คือ 1) การประเมินความรู้ก่อนและหลัง การบรรยายและฝึกปฏิบัติ 2) การประเมินผลการนำความรู้ไปใช้

2. การดำเนินงานตามแผน (D_Do)

โครงการฯ มีกำหนดการอบรมเชิงปฏิบัติการ เป็นเวลา 2 วัน คือ ณ ห้องประชุมโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐาน อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยมีกิจกรรมดังนี้

กิจกรรมช่วงพิธีเปิด วันแรก มีการลงทะเบียนของผู้เข้ารับการอบรม บริเวณหน้าห้องประชุมโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐาน พิธีเปิดโครงการ หลังจากนั้นเป็นกิจกรรมการแบ่งกลุ่ม เขียนป้ายชื่อ ตั้งชื่อกลุ่ม

กิจกรรมการอบรม วันที่สอง จัดแบ่งกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 มีการบรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับ ความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวต่อท้องถิ่น โดยได้อธิบายความรู้ในการขุดค้นพบโบราณสถานในวัดจอมศรี และการปลูกจิตสำนึกให้รักษ์ชุมชนตนเอง เกิดความหวงแหนในทรัพยากรของชุมชน ช่วยกันดูแลรักษาพื้นที่ต่าง ๆ ในชุมชน จากนั้นได้แบ่งกลุ่มฝึกปฏิบัติการวางแผนการจัดการเส้นทางการท่องเที่ยวในชุมชนศรีฐาน มีใบงาน คือ ใบงานที่ 1 ระดมสมองเพื่อค้นหาแหล่งท่องเที่ยว แวะชม ชิม พร้อมนำเสนอข้อมูลของสถานที่นั้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 มีการบรรยายการสร้างจุดเด่นของเส้นทางการท่องเที่ยว จากนั้นได้แบ่งกลุ่มฝึกปฏิบัติการนำเสนอวิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น มี 1 ใบงาน คือ ใบงานที่ 2 การเขียนภาพเส้นทางการท่องเที่ยว โดยบอกลำดับการไปถึงก่อนหลัง โดยเริ่มต้นจากโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐานและกลับมา ณ จุดเริ่มต้น มีการกำหนดระยะเวลาให้แวะเที่ยว ชิม จากนั้น เป็นการบรรยายเส้นทางการท่องเที่ยว อธิบายข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวและเวลาที่ใช้ในแต่ละสถานที่ได้อย่างเหมาะสม จากการประกวดการนำเสนอในกิจกรรมนี้ ผลปรากฏว่า ทุกกลุ่มมีผู้ที่สามารถบรรยายได้ดีที่สุด อย่างน้อย 1 คน บางกลุ่มมีผู้บรรยายได้ดีถึง 3 คน

3. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน (C_Check)

โครงการฯ มีเครื่องมือที่ใช้ในการติดตามผล ดังนี้

(1) แบบประเมินก่อน และหลังการอบรม

(2) ใบงานที่ 1 และ ใบงานที่ 2

(3) การสังเกตการพูดนำเสนอ โดยไม่ดูเอกสาร เป็นธรรมชาติ มองสบตาผู้ฟัง

(4) แบบตรวจติดตามการใช้ความรู้ในการอบรม

4. การปรับปรุง/พัฒนา/แก้ไขจากผลการติดตาม (A_Action)

โครงการฯ ยอมรับแนวทางการปฏิบัติตามแผนงานที่ได้ผลในครั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการทำงานครั้งต่อไป โดยให้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาการฝึกปฏิบัติการนำเสนอเป็นภาษาอังกฤษ และเพิ่มจำนวนวันในการฝึกอบรมเนื่องจากมีจำนวนน้อยวันเกินไป ควรมีการอบรมหลายๆ รุ่น เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายไม่สามารถมาพร้อม ๆ กันได้

5. ผลการดำเนินงาน

1. สรุปข้อมูลพื้นฐานการดำเนินงานโครงการ

สืบเนื่องจากสาขาการท่องเที่ยวและการบริการ ได้จัดโครงการการสร้างเครือข่ายและส่งเสริมความรู้ด้านการท่องเที่ยวและการบริการแก่นักเรียนในจังหวัดขอนแก่น และทางชุมชนมีความต้องการการอบรมความรู้อย่างต่อเนื่องนั้น สาขาฯ จึงได้ดำเนินการสำรวจความต้องการการขอรับบริการวิชาการ และสำรวจพื้นที่ในการขอรับบริการวิชาการ โดยอาจารย์และนักศึกษาของสาขาฯ จากนั้นจึงได้นำเสนอโครงการต้นกล้าน้อยพาเที่ยวเลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน เป็นโครงการบริการวิชาการ ภายใต้งบประมาณโครงการบริการความรู้ นวัตกรรมสู่ชุมชน ส่งผลให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือทางวิชาการ 1 เครือข่าย ได้เส้นทางท่องเที่ยวชุมชนศรีฐานจำนวน 1 เส้นทาง ผลการดำเนินโครงการ พบว่า

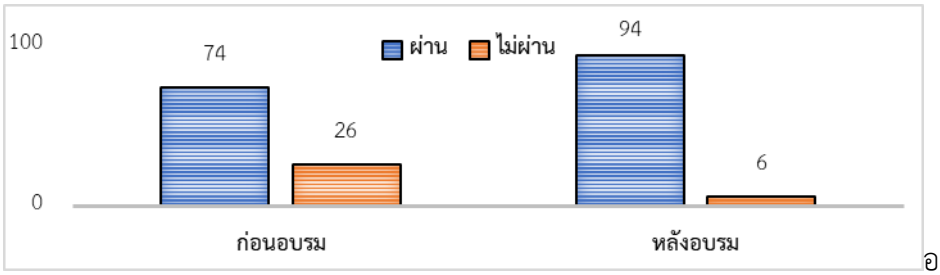
วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เมื่อวิทยากรหลักได้บรรยายความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวต่อท้องถิ่นแล้ว วิทยากรประจำกลุ่มได้แบ่งกลุ่มฝึกปฏิบัติการวางแผนการจัดการเส้นทางการท่องเที่ยวในชุมชนศรีฐาน โดยมีใบงาน คือ ใบงานที่ 1 ระดมสมองเพื่อค้นหาแหล่งท่องเที่ยว แวะชม ชิม พร้อมนำเสนอข้อมูลของสถานที่นั้น ผลปรากฏว่า ผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่รู้จักสถานที่ต่าง ๆ ที่เพื่อน ๆ ในกลุ่มพูด อย่างไรก็ตาม มีต้นไม้กลางถนนที่บางคนยังไม่เคยไป เนื่องจากชุมชนศรีฐาน 1-4 มีถนนใหญ่แยกชุมชนออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นพื้นที่โรงเรียนและชุมชนศรีฐาน 2 และชุมชนศรีฐาน 3 อยู่ด้านฝั่งถนนมะลิวัลย์ ส่วนที่เป็นวัดจอมศรีและชุมชนศรีฐาน 1 และชุมชนศรีฐาน 4 อยู่ด้านฝั่งศูนย์วิจัยข้าวขอนแก่น ทุกคนจะเคยไปวัดจอมศรี แต่ไม่ใช่ทุกคนที่เคยเห็นต้นไม้กลางถนน เนื่องจากผู้ปกครองอาจไม่ได้พาไปชม เพราะเข้าใจว่าเป็นสิ่งปกติที่เคยมีในชุมชน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 จากการบรรยายการสร้างจุดเด่นของเส้นทางการท่องเที่ยว และได้แบ่งกลุ่มฝึกปฏิบัติการนำเสนอวิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยมีใบงานที่ 2 คือ การเขียนภาพเส้นทางการท่องเที่ยว โดยบอกลำดับการไปถึงก่อนหลัง โดยเริ่มต้นจากโรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐานและกลับมา ณ จุดเริ่มต้น มีการกำหนดระยะเวลาให้แวะเที่ยว ชิมได้อย่างเหมาะสม จากนั้นเป็นการบรรยายเส้นทางการท่องเที่ยว อธิบายข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวและเวลาที่ใช้ในแต่ละสถานที่ได้อย่างเหมาะสม จากการประกวดการนำเสนอในใบงานนี้ ผลปรากฏว่า ทุกกลุ่มมีผู้ที่สามารถบรรยายได้ดีที่สุด อย่างน้อย 1 คน บางกลุ่มมีผู้บรรยายได้ดีถึง 3 คน อย่างไรก็ตาม ผู้เข้ารับการอบรมยังควรต้องได้รับการอบรมเพื่อให้สามารถอธิบายได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

2. ผลการประเมินความรู้ก่อนและหลังการอบรม

ในการจัดโครงการฯ ได้มีการประเมินความรู้ความเข้าใจก่อนและหลังการฝึกอบรม เพื่อดูพัฒนาการและวัดความเข้าใจของผู้เข้าอบรมในโครงการ โดยแบบประเมินเป็นข้อสอบแบบถูกผิด จำนวน 15 ข้อ ให้เวลาในการทำ 20 นาที โดยมีเกณฑ์ผ่านมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 75 หมายถึง ผู้เข้าอบรมต้องทำแบบประเมินถูกต้องจำนวน 11 ข้อ ขึ้นไปจึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน

จากการประเมินผู้เข้าอบรมจำนวน 60 คน พบว่า มีแบบประเมินที่สมบูรณ์ครบทุกข้อสามารถนำมาตรวจเพื่อแสดงผลจำนวน 50 ชุด คิดเป็นร้อยละ 83.33 ผลคะแนนจากการทำแบบประเมินก่อนเรียน พบว่า คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 11.84 คะแนน ซึ่งถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน โดยมีผู้ผ่านเกณฑ์การประเมิน ร้อยละ 74 และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ร้อยละ 26 สำหรับผลคะแนนจากการทำแบบประเมินหลังเรียน พบว่า คะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ 12.16 คะแนน ซึ่งถือว่าผ่านเกณ์การประเมิน โดยมีผู้ผ่านเกณฑ์การประเมิน ร้อยละ 94 และไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ร้อยละ 6 ของผู้เข้าร่วมอบรมทั้งหมด ดังแสดงภาพที่ 2 สรุปผลการทำแบบประเมินก่อนและหลัง



อ

ภาพที่ 1: การเปรียบเทียบผลการทดสอบความรู้ก่อนและหลังการอบรม

โดยสรุป ผู้เข้าอบรมมีความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยวและวิธีการสื่อสารที่เหมาะสมก่อนเข้ารับการอบรมผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 74 และมีความรู้หลังการอบรมเชิงปฏิบัติการผ่านเกณฑ์ ร้อยละ 94 แสดงว่าผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่มีพัฒนาการที่ดีขึ้นเมื่อผ่านการอบรมในครั้งนี้ มีบางส่วนคือร้อยละ 6 ที่ยังมีความรู้น้อยกว่าร้อยละ 75 ตามเกณฑ์ผ่านที่กำหนดไว้ในโครงการ

เมื่อกิจกรรมเสร็จสิ้นครบ 2 วันแล้ว ปรากฏว่าผู้เข้าอบรมสามารถทำกิจกรรมบรรลุวัตถุประสงค์ทั้ง 2 ข้อ ร้อยละ 100 กล่าวคือ ผู้เข้าอบรมสามารถทำกิจกรรมตามใบงานที่ 1 และใบงานที่ 2 ได้อย่างถูกต้องตามโจทย์ และส่งผลงานเพื่อนำเสนอได้ตรงตามเวลาที่กำหนด

3. การประเมินติดตามการนำความรู้ไปใช้ประโยชน์

หลังจากการอบรมเรียบร้อยแล้วได้ติดตามผลการนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ภายใต้โครงการ ต้นกล้าน้อยพาเที่ยวเลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน ประจำปี 2562 พบว่า ผู้เข้าอบรมที่ได้นำความรู้ไปใช้ประโยชน์ ร้อยละ 78 และ ไม่ได้นำความไปใช้ประโยชน์ ร้อยละ 22

ผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่เริ่มนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ หลังการอบรมแล้ว 1 สัปดาห์ ร้อยละ 42.6 คาดว่าจะสามารถนำไปใช้ได้หลังจาก 2 สัปดาห์ ร้อยละ 36.2 เริ่มนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ทันที ร้อยละ 14.9 และหลังการอบรมแล้ว 2 สัปดาห์ ร้อยละ 6.4

ผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่ได้นำความรู้ไปใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลา 1 สัปดาห์ขึ้นไป ร้อยละ 48.9 ใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลา 1-2 วัน ร้อยละ 23.4 ใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลา 3-4 วัน ร้อยละ 23.4 และใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลา 5-7 วัน ร้อยละ 4.3

ผู้เข้าอบรมส่วนใหญ่จะนำความรู้ไปใช้เมื่อมีโอกาส ร้อยละ 74.5 ใช้ที่โรงเรียน ร้อยละ 19.1 และนำไปใช้ในชุมชนหรือกลุ่ม ร้อยละ 6.4 โดยในช่วงนี้ยังไม่มีผู้เข้าอบรมนำความรู้ไปใช้ในงานเทศกาลของชุมชน

ผู้เข้าร่วมอบรมทั้งหมด 47 คน ได้นำความรู้จากการเข้าร่วมโครงการไปขยายผลต่อในด้านต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ใช้เพื่อซ้อมการพูด ร้อยละ 38.3 ถ่ายทอดความรู้ให้กับผู้อื่น ร้อยละ 27.7 ใช้ฝึกเพื่อไปประกวดแข่งขัน ร้อยละ 14.9 และเป็นผู้บรรยายในท้องถิ่นเมื่อมีคนมาเยี่ยมชุมชน ร้อยละ 12.8 และประยุกต์เป็นองค์ความรู้ใหม่ ร้อยละ 6.4 ไม่มีผู้เข้าร่วมคิดใดนำไปใช้ในด้านการให้บริการหรือคำปรึกษา

6. การวิเคราะห์และอภิปรายผล

1. ทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 20

ราชบัณฑิตยสถาน อธิบายความหมายของทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 (21st century skills; transversal skills) หมายถึง กลุ่มความรู้ ทักษะ และนิสัยการทำงานที่เชื่อว่ามีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, 2563: ออนไลน์) ในการจัดโครงการบริการวิชาการครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนเกิดองค์ความรู้และทักษะในการเป็นผู้สื่อความหมายของชุมชน ช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวของชุมชนตามบริบทที่เหมาะสมกับความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น การสร้างทักษะให้กับชุมชนด้านการคิดแก้ปัญหา การทำงานเป็นทีม การสร้างสรรค์ การเรียนรู้เพื่อพึ่งพาตนเอง และการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมของชุมชน เป็นประเด็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานครั้งนี้ โดยทักษะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ วิจารณ์ พานิช (2555) ที่ได้อธิบายทักษะการเรียนรู้ 7 ด้าน ในศตวรรษที่ 21 มีดังนี้ 1) ด้านการคิดอย่างมีวิจารณญาณและการแก้ปัญหา (critical thinking and problem solving) 2) ด้านการสื่อสารสารสนเทศและการรู้เท่าทันสื่อ (communications, information, and media literacy) 3) ด้านความร่วมมือ การทำงานเป็นทีมและภาวะผู้นำ (collaboration, teamwork and leadership) 4) ด้านการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (creativity and innovation) 5) ด้านคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (computing and ICT literacy 6) ด้านการทำงานการเรียนรู้ และการพึ่งตนเอง (career and learning self–reliance) และ 7) ด้านความเข้าใจต่างวัฒนธรรมต่างกระบวนทัศน์ (cross–cultural understanding) โดยจากการสังเกตการฝึกปฏิบัติครั้งนี้ ผู้เข้าอบรมมีทักษะด้านความร่วมมือ การทำงานเป็นทีมและภาวะผู้นำที่ดีมาก รวมทั้งการเรียนรู้เพื่อการพึ่งพาตนเอง การเข้าใจวัฒนธรรมที่แตกต่าง โดยมีผู้เข้าอบรมกล่าวว่า “...บางทีนักท่องเที่ยวก็อาจจะไม่ชอบเดินไกล ๆ บางคนก็ไม่ชอบกินเนื้อ เราก็จะพาไปดูการทำแหนมแทน...” แสดงให้เห็นว่า ผู้เข้าอบรมสามารถที่จะคิดแก้ไขปัญหาในสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ สอดคล้องกับ นวพร ชลารักษ์ (2558) ที่ได้อธิบายว่า การเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 เป็นการเรียนรู้จากชีวิตจริง เรียนรู้จากความไม่ชัดเจนและความซับซ้อนของชีวิต รวมทั้งสร้างความรู้ขึ้นใช้เอง จากการที่ผู้เข้าอบรมได้เคยนำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวในชุมชน และเกิดการเรียนรู้ว่าครั้งต่อไปต้องพูดอย่างไร และปฏิบัติอย่างไรกับนักท่องเที่ยว

2. การสื่อความหมายเส้นทางการท่องเที่ยว

จากผลการฝึกปฏิบัติการแบ่งกลุ่มในใบงานที่ 1 เพื่อนำเสนอแหล่งท่องเที่ยว ปรากฏว่า ผู้เข้าอบรมสามารถอธิบายแหล่งท่องเที่ยวในชุมชนได้ แต่ยังไม่สามารถลงรายละเอียดที่เป็นเกร็ดประวัติศาสตร์หรือความดั้งเดิมของท้องถิ่น ซึ่งอาจเกิดจากอายุของผู้เข้าอบรมยังต้องมีการเรียนรู้ การรับรู้ การถ่ายทอดจากคนรุ่นเก่าโดยต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร รวมทั้งอาศัยประสบการณ์ ซึ่งสอดคล้องกับ Freeman Tilden ที่ได้อธิบายว่าการตีความและสื่อความหมายเป็น “การแปลความในฐานะที่เป็นกิจกรรมหนึ่งทางการศึกษาเรียนรู้ที่มุ่งเน้นเพื่อจะเปิดเผยความหมายและความสัมพันธ์ผ่านการใช้วัตถุ (ของแท้) ประสบการณ์ตรงและโดยสื่อแสดง

อย่างใดอย่างหนึ่ง การใช้สิ่งเหล่านั้นอาจทำได้โดยเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อดึงดูดความสนใจมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์ทางการศึกษาและนันทนาการ (Tilden, 1977: 8, อ้างถึงใน อภิญญา บัคคาลา อรุณนภาพร, 2544) นอกจากนี้ ในการฝึกปฏิบัติผู้เข้าอบรมสามารถนำเสนอข้อมูลของแหล่งท่องเที่ยวผ่านท่าทางและน้ำเสียงของเด็ก ๆ รวมทั้งความใสซื่อทำให้ผู้มาเยือนเกิดความเอ็นดู โดยลืมเรื่องของข้อมูลทางประวัติศาสตร์ไปได้ ตามที่ Somyot Ongkhluap (2007) ได้กล่าวว่า ความสำคัญของการสื่อความหมายไม่ได้เจาะจงข้อมูลที่จะทำให้ผู้เยี่ยมชมเกิดความเข้าใจเพียงเท่านั้น แต่รวมไปถึงการทำให้รู้สึกซาบซึ้ง เห็นคุณค่า ร่วมสร้างประสบการณ์และความรู้สึกของการเป็นส่วนหนึ่งในการหวงแหนอนุรักษ์ โดยผู้เข้าอบรมจำนวน 3 คน เป็นผู้ที่ผ่านการเข้าประกวดในระดับโรงเรียนมาแล้ว จึงมีท่วงท่าและน้ำเสียงที่ทำให้ผู้ฟังอมยิ้มในทีได้ ซึ่ง ศิริมาลย์ วัฒนา (2559) ได้อธิบายว่าในการสื่อความหมายในบริบทของการท่องเที่ยวท้องถิ่นนั้น เป็นศิลปะการสื่อสารนำเสนอเรื่องราวที่กระตุ้นความสนใจ ช่วยให้นักท่องเที่ยวมีความเข้าใจ ตระหนักในคุณค่าความสำคัญของแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม มีส่วนสำคัญในการเพิ่มมูลค่าในสินค้าและบริการ สามารถสร้างความสนุกสนานความเพลิดเพลินและความประทับใจต่อผู้มาเยือน ทำให้นักท่องเที่ยวเกิดความซาบซึ้งใจในเรื่องราวที่นำเสนอ ตลอดจนการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรการท่องเที่ยวให้ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในการฝึกปฏิบัติการนำเสนอครั้งนี้ ยังมีผู้เข้าอบรมส่วนหนึ่งที่ยังไม่สามารถแสดงออกทั้งในเรื่องการให้ข้อมูล การแสดงท่าทาง รวมถึงความสนใจในการนำเสนอ อาจเนื่องจาก เป็นผู้เข้าอบรมที่เพิ่งย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในจังหวัดขอนแก่น หรือเป็นผู้ที่มีบุคลิกภาพที่ไม่กล้าแสดงออกแต่ในการทำกิจกรรมใบงานที่ 2 เป็นการเขียนภาพเส้นทางการท่องเที่ยว ผู้เข้าอบรมทุกคนมีท่าทีในการมีส่วนร่วมเป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นการวาดภาพ ระบายสีลงในกระดาษ แล้วจึงส่งตัวแทนมานำเสนอ 1-2 คน ในครั้งนี้ผู้เข้าอบรมทุกคนได้แสดงตวามคิดเห็นว่าควรที่จะพูดอะไรบ้าง โดยแตกต่างจากใบงานที่ 1 ซึ่งทุกคนต้องพูดด้วยตนเอง แสดงให้เห็นว่าในความเป็นจริง ทุกคนมีความรู้และเข้าใจในสิ่งที่ตนเองต้องนำเสนอ เพียงแต่ความสามารถในการแสดงออกต่อสาธารณะยังมีความเขินอาย ทั้งนี้ ประกอบศิริ ภักดีพินิจ (2553) ได้อธิบายว่า โดยทั่วไปแล้วการสื่อความหมายทางการท่องเที่ยวท้องถิ่นควรมีกระบวนการในการคัดเลือกความรู้ที่จะนำเสนอให้เหมาะสมที่สามารถเป็นตัวแทนหรือสื่อกลางในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจระหว่างแหล่งท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยว และการสื่อความหมายก็เป็นสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยวที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จำเป็นต้องจัดให้มีบริการแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นจิตสำนึกให้กับคนในท้องถิ่นได้เกิดความหวงแหนและให้ความสำคัญกับทรัพยากรทางการท่องเที่ยวในท้องถิ่นของตน เกิดการอนุรักษ์และเผยแพร่องค์ความรู้เพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยเป้าหมายสำคัญของการสื่อความหมายท้องถิ่นนั้นมุ่งกระตุ้นให้เกิดการกระทำในทางบวก คือ ไม่ส่งผลกระทบด้านลบ โดยผ่านการขั้นตอนการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดความรู้สึก และพฤติกรรม อันพึงประสงค์ทั้งในระหว่างการท่องเที่ยวและหลังการท่องเที่ยว โดยใช้การสื่อความหมายทางการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพนั้นควรกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนเกิดความสนใจที่จะเรียนรู้ จนก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจนำไปสู่การเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากร สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชนนั้น

3. ปัญหาอุปสรรค

โครงการมีระยะเวลาในการฝึกปฏิบัติทั้งโครงการสั้นเกินไป จำนวนผู้เข้าอบรมมีจำนวนมากต่อ 1 กลุ่ม เวลาค่อนข้างจำกัดทำให้การฝึกมีระยะเวลาสั้น ยังไม่สามารถฝึกการนำชมในสถานที่จริงได้ เนื่องจากเวลาจำกัด 2 วัน มีผู้เข้าอบรมยังไม่สามารถนำเสนอเป็นภาษาอังกฤษได้ทุกคน

4. แนวทางแก้ปัญหา

ควรแบ่งการอบรมเป็นหลายๆ รุ่น เพื่อให้สามารถฝึกทักษะการนำเสนอได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรือแบ่งจำนวนผู้เข้าอบรมให้มี 5-6 คนต่อกลุ่ม เพื่อให้มีเวลาเพิ่มขึ้นในการฝึกนำเสนอ ควรใช้ภาพสถานที่แทนการเสียเวลาเดินทางไปยังสถานที่จริง เพื่อให้มีเวลาในการฝึกทักษะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ควรแบ่งรุ่นแยกการฝึกอบรมระหว่างการฝึกภาษาไทยและฝึกภาษาอังกฤษ

7. บทสรุป

ประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับจากการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น เพื่อการท่องเที่ยวมีหลายทาง คือ ประโยชน์ในด้านการพัฒนาของชุมชนเองมากกว่าประโยชน์ในเรื่องรายได้ ผลประโยชน์ด้านสังคมและวัฒนธรรม คือ ผลประโยชน์ที่ประจักษ์ชัดสุดและเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นจากการร่วมมือกันของคนในชุมชน การสำรวจชุมชน วัฒนธรรม ประเพณี อัตลักษณ์ที่เป็นมรดกทางสังคมของแต่ละชุมชน ซึ่งไม่เพียงเป็นเสน่ห์ของการทำการท่องเที่ยวโดยชุมชน แต่ยังเป็นการค้นพบคุณค่าที่ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ ความมีส่วนร่วม และความเป็นหนึ่งเดียวกันของชุมชน ผลสำเร็จของการบริการวิชาการในครั้งนี้ คือ ผู้เข้ารับการอบรมได้เสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว และฝึกปฏิบัติการการนำเสนอวิถีชีวิต และวัฒนธรรมท้องถิ่นชุมชนบ้านศรีฐาน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ตามแนวคิดในศตวรรษที่ 21 มีการคิดพิจารณาภายในกลุ่ม การทำงานเป็นทีม การแสดงความเป็นผู้นำของกลุ่ม การสื่อสารภายในกลุ่ม รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีสารเทศในการค้นหาข้อมูลของชุมชน ในการฝึกปฏิบัติการนำเสนอ ผู้นำกลุ่มได้นำเสนอข้อมูลของชุมชน เส้นทางการเดินทางท่องเที่ยวผ่านการสื่อความหมาย ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญสำหรับการนำเสนอแหล่งท่องเที่ยวในท้องถิ่น ซึ่งวัตถุประสงค์หลักมุ่งส่งเสริมความรู้ให้แก่ผู้มาเยือนได้มีโอกาสในการเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับพื้นที่ ง่ายต่อการเข้าใจถึงสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม วิถีชีวิต หรือสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการนำเสนอแก่นักท่องเที่ยวได้รับรู้ โดยผู้เข้าอบรมได้ผสมผสานท่าทางความเป็นเยาวชน รอยยิ้มของความเป็นชุมชนให้เกิดบรรยากาศที่น่าสนใจ ช่วยทำให้การเดินทางท่องเที่ยวในชุมชนเมืองเป็นความเพลิดเพลินที่น่าประทับใจไม่รู้ลืม

8. กิตติกรรมประกาศ

โครงการบริการวิชาการครั้งนี้ดำเนินงานภายใต้โครงการบริการความรู้ นวัตกรรมสู่ชุมชน โดยได้รับทุนสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

9. เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. (2563). **องค์ความรู้นวัตกรรม.** 21 มกราคม 2563. สืบค้นจาก http://innovation.dip.go.th/innovation/?page_id=1088.

เทศบาลนครขอนแก่น. **ส่งข้อมูลสู่ชุมชน "สืบค้นเมืองเก่าบ้านเราศรีฐาน".** 12 มกราคม 2562. สืบค้นจาก http://www.kkmuni.go.th/2017/article/news/1324.

นวพร ชลารักษ์. (2558). บทบาทของครูกับการเรียนการสอนในศตวรรษที่ 21. **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเตอร์น,** *9*(1), พฤษภาคม - กรกฎาคม 2558. หน้า 64-71.

นิตยา ขันธ์โพธิ์น้อย. (2562). **บทสัมภาษณ์ "โครงการการสร้างเครือข่ายและส่งเสริมความรู้ด้านการท่องเที่ยวและการบริการแก่ชุมชนในจังหวัดขอนแก่น"** . 23 มกราคม 2563.

ประกอบศิริ ภักดีพินิจ. (2553). ศักยภาพการสื่อความหมายทางการท่องเที่ยวชุมชน: ชุมชนบ้านร่องไฮ จังหวัดพะเยา. **Naresuan University Journal 2010,** *18*(2), หน้า 82-90.

วิจารณ์ พานิช. (2555). **วิถีสร้างการเรียนรู้เพื่อศิษย์ในศตวรรษที่ 21.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสดศรี – สฤษดิ์วงศ์.

ศิริมาลย์ วัฒนา. (2562). **เอกสารประกอบการสอน เรื่อง การสื่อความหมายในแหล่งท่องเที่ยว.** 12 มกราคม 2562 . สืบค้นจาก http://www.elfhs.ssru.ac.th/siriman_wa/.

สุมาลี นันทศิริพล. (2562). **รายงานโครงการต้นกล้าน้อยพาเที่ยวเลี้ยวเลาะชุมชนศรีฐาน.** โครงการบริการความรู้ นวัตกรรมสู่ชุมชน งบประมาณแผ่นดิน 2562. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสานวิทยาเขตขอนแก่น.

อภิญญา บัคคาลา อรุณนภาพร. (2554). แนวทางในการพัฒนาและสื่อความหมายแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่บนเส้นทางรถไฟมรณะ. **วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร,** *31*(2), กรกฎาคม-ธันวาคม. หน้า 7-20.

Somyot Ongkhluap. (2007). Pha That Kham Kean : An Analysis and Interpretation Plan **ในการสื่อความหมายในการอนุรักษ์: จากสถาปัตยกรรมสู่มรดกชุมชน อิโคโมสไทย.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

อัตลักษณ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกจังหวัดเพชรบุรี

นพรัตน์ บุญเพียรผล*

บุษริน วงศ์วิวัฒนา**

บทคัดย่อ

ขนมไทยพื้นบ้านโบราณเป็นหนึ่งในผลิตภัณฑ์ที่แสดงออกถึงคุณลักษณะเฉพาะประจำท้องถิ่น อีกทั้งขนมไทยพื้นบ้านบางประเภทยังเป็นผลิตภัณฑ์ที่หายาก ดังตัวอย่างของจังหวัดเพชรบุรีซึ่งเป็นพื้นที่ ๆ มีการผลิตและจำหน่ายขนมไทยพื้นบ้านโบราณอย่างยาวนานและมีชื่อเสียงดังคำขวัญประจำจังหวัด ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณทั้งในมุมของที่มาของผลิตภัณฑ์และวัตถุดิบ รวมถึงการนำเสนอขายในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกในการเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัดเพชรบุรีที่มีการนำเอาขนมไทยพื้นบ้านโบราณจัดหน่ายในรูปแบบของสินค้าของที่ระลึก

ผลจากการวิจัยพบว่าผู้ประกอบร้านจำหน่ายของที่ระลึกส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการจำหน่ายขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ดังนี้ 1) วัตถุดิบสำหรับขนมไทยพื้นบ้านซึ่งเป็นสิ่งที่หายากและมีอยู่เฉพาะจังหวัดเพชรบุรีเท่านั้นและซึ่งส่งผลต่อรสชาติของขนมไทย 2) กระบวนการผลิตและกรรมวิธีในการผลิตมีลักษณะเฉพาะและเป็นการสืบทอดจากรุ่นสู่รุ่น 3) ราคาขายหากเปรียบเทียบกับสินค้าอื่น ๆที่เป็นของที่ระลึกถือว่ามีความเหมาะสมและง่ายต่อลูกค้าหรือผู้บริโภคในการซื้อและ 4) สถานที่จัดจำหน่าย ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เห็นว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณมีความเหมาะสมสำหรับร้านจำหน่ายของที่ระลึกหรือของฝาก

* คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี
เลขที่ 1 หมู่ 3 ตำบลสามพระยา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี 76120
อีเมล : furnmba@hotmail.com

** คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตสารสนเทศเพชรบุรี
เลขที่ 1 หมู่ 3 ตำบลสามพระยา อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี 76120
อีเมล : busarin24@hotmail..com

ซึ่งง่ายทั้งต่อลูกค้าและผู้ขายในการจัดจำหน่ายทำให้มีความสะดวกและยังช่วยการขายสินค้าที่ระลึกประเภทอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นขนมไทยพื้นบ้านโบราณจึงถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและสามารถดำเนินการต่อยอดเพื่อส่งเสริมให้มีการจัดจำหน่ายในร้านจำหน่ายของที่ระลึกได้ ทั้งนี้ภายใต้การวิจัยดังกล่าวนี้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเพื่อการสร้างแนวทางจัดการขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกจังหวัดเพชรบุรี

คำสำคัญ: อัตลักษณ์, ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ, ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก

The Uniqueness of Traditional Thai Desserts for Souvenir Business in Phetchaburi

Nopparat Boonpienpon*

Busarin Wongwiwattana**

Abstract

Traditional Thai desserts are one of product that present with a uniqueness at local, moreover, these desserts are very rare in term of raw material and taste. Phetchburi is one of the special provinces where produce lot of Traditional Thai desserts for long time back as mentioning their provincial slogan. Therefore, this research has emphasized on the study special characteristic and the uniqueness of Traditional Thai desserts in Phetchburi as a product for souvenir business. In order to understand this uniqueness clearly, the concentration would be on product and raw material along with how to present it in souvenir business properly. The qualitative research method was applied with an in-depth interview in order to get a real data from those entrepreneurs or related position in souvenir business in Phetchburi.

* Faculty of Management Science Silpakorn University, Petchaburi IT Campus
No. 1, Village No. 3, Sam Phraya Sub-district,Cha-am District, Petchaburi Province 76120
E-mail : furnmba@hotmail.com

** Faculty of Management Science Silpakorn University, Petchaburi IT Campus
No. 1, Village No. 3, Sam Phraya Sub-district,Cha-am District, Petchaburi Province 76120
E-mail : furnmba@hotmail.com

The result of this study found that most entrepreneurs and manager have agreed on the significance of Traditional Thai desserts as a unique product where could present and distribute in souvenir business which could categories the uniqueness in various aspects as following: 1) Raw material of Traditional Thai desserts as rare and available only in Phetchburi and this also reflected to the taste of desserts as well, 2) The production process and method have a uniqueness way of their cooking method where was inherit from generations to generations. 3) Price of Traditional Thai desserts in souvenir business, Phetchburi was comparative and attractiveness due to the ease of raw material and 4) Place of distribution of Traditional Thai desserts in souvenir business, which convenience and easy for tourist to be accessed and consumed. Therefore, it could be concluded that Traditional Thai desserts are essentially and ease to promote at souvenir business according to the main purpose of this study which was to provide the guideline for Traditional Thai desserts for souvenir business in Phetchburi.

Key word: Uniqueness, Traditional Thai Desserts, Souvenir Business

1. บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีเป็นขนมไทยที่ได้รับความนิยมมาอย่างยาวนานและจัดเป็นผลิตภัณฑ์หลักของจังหวัดดังปรากฏในคำขวัญประจำจังหวัดเพชรบุรีที่ว่า ‘เขาวังคู่บ้าน ขนมหวานเมืองพระเลิศล้ำศิลปะ แดนธรรมะ ทะเลงาม’ (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี, 2562) ในขณะเดียวกันเมื่อศึกษาเชิงลึกพบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีเป็นขนมไทยที่มีลักษณะเฉพาะโดยเป็นขนมที่มีประวัติกรรมวิธีการผลิตและต้นกำเนิดจากในวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนมไทยพื้นโบราณดังกล่าวยังมีโอกาสได้ขึ้นโต๊ะเสวยมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากรสชาติที่กลมกล่อม วัตถุดิบที่มีลักษณะเฉพาะประจำท้องถิ่น และกรรมวิธีการผลิตที่ได้รับการสืบทอดจากวัง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนบ่งบอกถึงความโด่ดเด่นและลักษณะพิเศษของขนมไทยดังกล่าว นอกจากนี้ยังพบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีได้รับการจัดอันดับ 1 ใน 10 ของจังหวัดเมืองต้นแบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ในด้านเมืองแห่งตาลโตนดจากกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ได้ ทั้งนี้ตาลโตนดซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักของการผลิตขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ประจำจังหวัดโดยถือเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นของการนำเอาผลติผลที่มีในชุมชนมาสร้างมูลค่าเพิ่มและแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์ที่สร้างประโยชน์อย่างมหาศาลแก่จังหวัด ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรายได้เศรษฐกิจ การจ้างงาน สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงโอกาต่าง ๆที่เกิดกับจังหวัดเพชรบุรี

นอกจากนี้ยังพบว่าภายใต้แผนยุทธศาสตร์กรมการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2560 – 2564 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พบว่านโยบายที่สำคัญของรัฐบาล คือ การมุ่งสร้างโอกาสและพัฒนาผลิตภัณฑ์ประจำท้องถิ่นเพื่อเป็นการแสดงออกถึงเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะประจำท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อสร้างเป็นสินค้าและผลิตภัณฑ์ OTOP (One Tambon One Product) (คม ชัด ลึก. ข่าวเศรษฐกิจ. 2560, น.1) ทั้งนี้ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของลักษณะเฉพาะของผลิตภัณฑ์ การใช้วัตถุดิบที่มาจากท้องถิ่นอย่างแท้จริง ความสามารถในการผลิตสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและลูกค้ากลุ่มเป้าหมายได้ อีกทั้งยังสามารถนำมาต่อยอดและเพิ่มมูลค่าของขนมไทยพื้นบ้านโบราณทั้งกับลูกค้าทั่วไปและลูกค้ากลุ่มใหม่ เช่น นักท่องเที่ยวจากต่างถิ่นหรือนักท่องเที่ยวนานาชาติได้ ปัจจุบันจังหวัดเพชรบุรีเริ่มได้รับความนิยมและจัดอันดับว่าเป็นกลุ่มจังหวัดเพื่อการท่องเที่ยวและพักผ่อนสำหนับนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติ ทั้งนี้จากทรัพยากรทางธรรมชาติที่น่าสนใจ เช่น ทะเล ภูเขา น้ำตก สภาพอากาศ สภาพสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงอาหารการกิน และขนมไทยพื้นบ้านโบราณ นอกจากนี้ยังพบว่าโดยลักษณะทางกายภาพและการเดินทางเป็นหนึ่งปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้จังหวัดเพชรบุรีมีความเหมาะสมแก่การเดินทางท่องเที่ยว ดังจากตัวอย่างที่จังหวัดเพชรบุรีเองเป็นจังหวัดที่มีโอกาสเป็นที่ตั้งของพระราชวังของกษัตริย์ถึงสามพระองค์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชวังพระนครคีรี ในรัชกาลที่ 4 พระรามราชนิเวศน์หรือพระราชวังบ้านปืนใน รัชกาลที่ 5 และ พระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ในรัชกาลที่ 6 ตามลำดับ เป็นต้น จึงถือได้ว่าจังหวัดเพชรบุรีจึงเป็นจังหวัดที่มีความเหมาะสมกับการเดินทางท่องเที่ยวจังหวัด

หนึ่งของประเทศไทยซึ่งสอดคล้องกับการเติบโตกับตัวเลขของการเติบโตของนักท่องเที่ยว โดยพบสถิติด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเพชรบุรีที่น่าสนใจว่าในปี พ.ศ. 2561 มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างชาติสูงถึง 9,064,619 คน คิดเป็นรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวถึง 31,652.99 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 7.61 เปอร์เซ็นต์ (กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา, 2562) และจากข้อมูลดังกล่าวถือว่าจังหวัดเพชรบุรีเป็นจังหวัดที่มีศักยภาพ เหมาะกับการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้การท่องเที่ยวของจังหวัดมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องอันนำมาซึ่งประโยชน์ในภาพรวมทั้งกับจังหวัดและประเทศไทย

ดังนั้นเมื่อพบว่าทั้งจังหวัดเพชรบุรีซึ่งมีความพร้อมต่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จังหวัดเพชบุรีเองมีทรัพยากรที่สำคัญ เช่นขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ซึ่งจัดเป็นสัญลักษณ์ประจำท้องถิ่นประจำจังหวัด ประเด็นที่สำคัญต่อมา คือ การสร้างโอกาสหรือหาความเชื่อมโยงให้เกิดกับทรัพยากรที่มีอยู่กับศักยภาพที่พร้อมกับการเติบโต ดังนั้นหากผู้ประกอบการหรือบุคลากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมีความเข้าใจในเรื่องของขนมไทยพื้นบ้านโบราณควบคู่กับการส่งเสริมการท่องเที่ยวก็จะเป็นแนวทางหนึ่งของการพัฒนาจังหวัดเพชรบุรีแบบเป็นภาพรวมทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นการสร้างงานสร้างรายได้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยังเป็นการช่วยกันรักษาภูมิปัญญาหรือความรู้ด้านขนมไทยพื้นบ้านโบราณประจำจังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้โดยหนึ่งในภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและสามารถเชื่อมโยงคู่กับขนมไทยพื้นบ้านโบราณ คือ ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าภาพของการจำหน่ายของที่ระลึกแก่นักท่องเที่ยวอาจมีหลากหลายและคละเคล้ากันไปทั้งของที่ระลึกในรูปแบบสินค้าเพื่อการอุปโภค เพื่อการบริโภคเท่านั้น โดยปราศจากภาพของการนำเสนอความเป็นจังหวัดเพชรบุรีหรือผลิตภัณฑ์ประจำจังหวัดที่ชัดเจนมากนัก ดังนั้นผู้ประกอบการเองควรตระหนักในความสำคัญของลักษระเฉพาะประจำถิ่นเพื่อสร้างโอกาสการเติบโตทางธุรกิจและถือเป็นหนึ่งในปัจจัยแห่งความสำเร็จแบบเป็นภาพรวมคือทั้งธุรกิจ ชุมชนและสังคมสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ อีกทั้งยังอาจเป็นการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้เกิดแก่ธุรกิจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการสร้างลักษณะเฉพาะของสินค้าเพื่อเป็นหนึ่งสิ่งดึงดูดใจแก่ลูกค้าหรือนักท่องเที่ยวในการเดินทางมายังจังหวัดเพชรบุรีอีกช่องทางหนึ่ง

จากความเป็นมาและความสำคัญของประเด็นในข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรที่จะมีการศึกษาอัตลักษณ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี เพื่อเป็นการสืบทอดภูมิปัญญาในท้องถิ่น จากการพัฒนาผลิตภัณฑ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ เพื่อกระตุ้นความสนใจและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคได้ โดยหวังว่าการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผู้ประกอบการขนมไทยพื้นบ้านโบราณ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทในการประชาสัมพันธ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ โดยสามารถส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัด ให้เป็นที่รู้จักสู่ตลาดสากล

2. วัตถุประสงค์

การศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณสำหรับธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้เพื่อให้สามารถอธิบายถึงคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี ที่สามารถส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัดได้

3. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “อัตลักษณ์ขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อส่งเสริมธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี” ผู้วิจัยใช้รูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูล (Key informants) โดยผู้วิจัยได้เลือกผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัดเพชรบุรี ที่มีการนำเอาขนมไทยพื้นบ้านโบราณของจังหวัดเพชรบุรีมานำเสนอขายแก่ลูกค้าภายในธุรกิจของตน จำนวน 6 รายซึ่งมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ เป็นผู้บริหารหรือผู้จัดการที่มีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งงานดังกล่าวมากกว่า 5 ปี ลักษณะของการทำงานมีความเกี่ยวข้องในงานด้านการบริหารจัดการร้านในนภาพรวม หรืองานด้านกระบวนการผลิต การคัดสรรผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น หรืองานด้านการขายขนมไทยพื้นบ้านโบราณสำหรับธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก ตามลำดับ โดยมีลักษณะของการสัมภาษณ์ในมุมมองของผู้บริหารหรือผู้จัดการที่ดำเนินงานด้านธุรกิจจัดจำหน่ายของที่ระลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญของคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีเพื่อส่งเสริมการดำเนินทางธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกได้ ทั้งนี้การสร้างแบบสัมภาษณ์มาจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีความสอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากที่สุด โดยประเด็นคำถาม

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารหรือผู้จัดการในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัดเพชรบุรีและมีการจำหน่ายขนมไทยพื้นบ้านโบราณเป็นสินค้าส่วนหนึ่งของธุรกิจ โดยมีประสบการณ์การทำงานในตำแหน่งงานดังกล่าวมามากกว่า 5 ปี จำนวนทั้งสิ้น 6 ราย ทั้งนี้ในระหว่างการสัมภาษณ์มีการบันทึกเสียงและการจดบันทึก จากนั้นดำเนินการถอดบทสัมภาษณ์ คัดเลือกข้อความ รวมถึงประเด็นสำคัญเพื่อนำเอามาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่วางไว้ กระบวนการจัดการข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วยการวิเคราะห์ตามกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญจากการสัมภาษณ์ (Major Theme) จากนั้นนำเอาประเด็นสำคัญเหล่านั้นมาแยกออกเป็นประเด็นย่อย (Sub Theme) และหัวข้อย่อย (Categories) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ภาพรวมประเด็นที่สำคัญจนถึงประเด็นย่อย จากนั้นผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ ตีความและนำเสนอในเชิงพรรณนาตามลำดับ

4. ผลการศึกษาหรือผลของการวิจัย

ทั้งนี้จากการวิจัย ผู้วิจัยได้สรุปและอภิปรายผลโดยเรียงลำดับการนำเสนอดังต่อไปนี้

ลักษณะของการดำเนินธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในจังหวัดเพชรบุรี

ผลจากการสัมภาษณ์พบว่า ภาพรวมของการดำเนินธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีเป็นไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ การจำหน่ายของที่ระลึกแก่ลูกค้า ผู้เดินทางหรือนักท่องเที่ยวทั่วไป โดยสินค้าที่นำมาขายเป็นสินค้าที่สะท้อนและแสดงถึงลักษณะเฉพาะประจำท้องถิ่นในจังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกันว่าสินค้าของที่ระลึกในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรีโดยมากสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ดังนี้ คือ ประเภทแรก คือ สินค้าที่ระลึกมีวัตถุประสงค์เพื่อการอุปโภคเพื่อการใช้สอยและเพื่องานตกแต่งเป็นเครื่องประดับ เช่น พวงกุญแจ ผลิตภัณฑ์จากพืชและสัตว์ ไม้กวาดบ้าน ตระกร้า กระเป๋าจากต้นตาล ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ เสื้อผ้าเครื่องนุ่มห่ม เป็นต้น และ ประเภทที่สอง คือ สินค้าที่ระลึกมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภค โดยเป็นของที่หายากหรืออาจมีประจำท้องถิ่นในเพชรบุรีเท่านั้น เช่น ขนมไทยเมืองเพชร น้ำตาลโตนด ชมพู่ มะม่วงหรือผักผลไม้ประจำฤดูกาล และอาหารพื้นเมืองเพชรบุรี เป็นต้น ในขณะเดียวกันเมื่อสอบถามในเรื่องของลูกค้า กลุ่มเป้าหมาย พบว่าโดยมากลูกค้ากลุ่มเป้าหมายของธุรกิจมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่สนใจจะซื้อสินค้าของที่ระลึกในช่วงระหว่างทางที่กำลังจะเดินทางกลับ และลูกค้าเหล่านี้บางส่วนเป็นประชาชนทั่วไป บางส่วนเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งเดินทางทั้งในรูปแบบเดี่ยวและหมู่คณะ ซึ่งนิยมเดินทางมาในช่วงวันที่แตกต่างกัน โดยหากเป็นลูกค้าชาวไทยนิยมเดินทางมาในช่วงหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ เช่น วันเสาร์หรือวันอาทิตย์ เป็นต้น ในขณะที่ลูกค้าชาวต่างชาตินิยมเดินทางมาในช่วงวันธรรมดา แต่อาจมีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ ลูกค้าชาวต่างชาติที่เดินทางแบบเดี่ยวมักมาในรูปแบบครอบครัว หรือกลุ่มเพื่อนฝูงซึ่งเดินทางมากันเองแบบส่วนบุคคลนิยมเดินทางมาในทุก ๆ วัน และหากเป็นลูกค้าชาวต่างชาติที่เดินทางมาแบบกลุ่ม โดยมากมักมีผู้นำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์เป็นผู้ดูแลซึ่งโดยมากนิยมติดต่อกับทางร้าน (ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก) มาก่อนล่วงหน้าทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าเมื่อเดินทางมาถึงร้านจะได้อำนวยความสะดวกแก่ลูกค้ากลุ่มเหล่านั้นเนื่องจากบางครั้งเป็นคณะที่เดินทางมากจำนวนมาก เป็นต้น

ต่อมาเมื่อสอบถามในเรื่องของการดำเนินงานทางธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก พบว่าผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกัน คือ สินค้าที่ได้รับความนิยมในการจัดจำหน่ายเป็นของที่ระลึกภายในร้าน คือ สินค้าประเภทอาหารและขนมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนมไทยที่เป็นขนมหวานเมืองเพชรบุรี คือ ขนมไทยที่มีลักษณะเป็นขนมพื้นบ้านแบบโบราณ ประจำท้องถิ่น และขนมบางอย่างอาจไม่สามารถหารับประทานได้จากที่อื่น ๆ หรือ แม้จะหาได้จากที่อื่นรสชาติ ความอร่อยอาจแตกต่างออกไป ไม่อร่อยเท่ากับซื้อจากที่ร้านจำหน่ายของที่ระลึกในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี อาทิ ขนมหม้อแกง (ขนมกุมภมาส) ขนมโตนดทอด หรือขนมจาวตาล ขนมทองหยิบทองหยอด และขนมฝอยทองแห้ง เป็นต้น ดังนั้นในภาพรวมจึงสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก ในจังหวัดเพชรบุรีได้รับความนิยมเป็นอย่างมากทั้งกับลูกค้าชาวไทยและ

ต่างชาติโดยพบว่าสินค้าที่ขายดีส่วนใหญ่ของทางธุรกิจ คือ สินค้าของที่ระลึกประเภทเพื่อการบริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สินค้าที่เป็นขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ในจังหวัดเพชรบุรีเท่านั้น

คุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้าน โบราณเพื่อธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลในเรื่องของคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้าน ที่จัดจำหน่ายในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี พบว่าทางร้านหรือธุรกิจโดยมากให้ความสำคัญในเรื่องของสินค้าที่นำมาขายควบคู่กระบวนการดำเนินงานทางธุรกิจโดยสามารถแบ่งประเด็นสำคัญของคุณลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกของตนได้ 4 คุณลักษณะ ดังนี้

1. คุณลักษณะเฉพาะในเรื่องวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ พบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีเป็นขนมที่มีลักษณะเฉพาะ มีความโดดเด่นทั้งในเรื่องของประวัติที่มาความสำคัญของขนมไทยแต่ละชนิด ในขณะเดียวกันขนมไทยดังกล่าวยังมีความโดดเด่นในเรื่องของวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ที่นำมาผลิตเป็นขนมไทยเหล่านั้น กล่าวคือ วัตถุดิบส่วนใหญ่ของขนมไทยเป็นสิ่งที่มีอยู่ในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และเป็นวัตถุดิบที่หายากเนื่องจากหากหาได้จากที่อื่นนั้น รสชาติอาจแตกต่างกันออกไป เช่น วัตถุดิบที่มาต้นตาล ซึ่งต้นตาลเมืองเพชร เป็นต้นตาลที่มีลักษณะเฉพาะในเรื่องของพื้นที่การปลูก ลักษณะทางภูมิประเทศ ภูมิอากาศ แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ เพชรบุรีมีรสชาติที่แตกต่างจากที่อื่น ๆทั้งในเรื่องของรสชาติและเนื้อสัมผัสของขนมไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องของลักษณะเฉพาะหรืออัตลักษณ์ ที่หมายความถึง คุณลักษณะเฉพาะตัว ตัวบ่งชี้ลักษณะเฉพาะของบุคคล สังคมหรือชุมชนนั้น ๆ ที่มีลักษณะจำเพาะแตกต่าง ไม่เหมือนใครและแสดงถึงความเป็นตัวตนของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ (Edward T. Hall อ้างถึงใน ศิรินาถ ปิ่นทองพันธุ์, 2546) เช่นเดียวกันขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพชรบุรี นอกจากนี้คุณลักษณะเฉพาะที่สำคัญอีกประการของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ คือ การนำเสนอขนมไทยเป็นผลิตภัณฑ์เฉพาะท้องถิ่นซึ่งอาจหายากในพื้นที่อื่น ๆ เช่น กลุ่มขนมตาล ขนมโตนดทอดหรือขนมหม้อแกงที่มีรสชาติหรือน่าตาที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ในขณะเดียวกันรูปแบบของบรรจุภัณฑ์ภายในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกก็เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญที่ดึงดูดใจลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นบรรุจภัณฑ์สำหรับขนมไทยที่ง่ายต่อการพกพา หรือกับการเดินทางไกล การเก็บรักษาและสามารถนำไปเป็นของฝาก ของที่ระลึกแก่บุคคลที่รักได้อย่างสวยงาม

2. คุณลักษณะเฉพาะในเรื่องกระบวนการผลิตและกรรมวิธีการผลิต พบว่า ขนมไทยพื้นบ้านโบราณจังหวัดเพชรบุรีมีกรรมวิธีและกระบวนการผลิตขนมที่มีรูปแบบของการสืบทอดองค์ความรู้และภูมิปัญญาจากผู้เฒ่าผู้แก่หรือจากบรรพบุรุษหรือจากผู้รู้ในวัง และยังมีโอกาสได้รับเสนอขึ้นโต๊ะเสวยแก่พระมหากษัตริย์ไทยหลายพระองค์ ดังจะพบว่าธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกบางร้านมีประวัติที่มาโดยสืบทอดจากบรรพบุรุษซึ่งเป็นผู้ที่เคยทำงานในวังมาก่อน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่ากระบวนการเก็บและนำวัตถุดิบมาใช้ของขนมเหล่านี้ยังมีคุณลักษณะเฉพาะ เช่น ผลผลิตที่เกิดจากต้นตาลต้องทำการเก็บในช่วงช่วงมืดก่อนพระอาทิตย์ขึ้นทั้งนี้เนื่องจากแสงแดดมีผลต่อรสชาติของผลผลิตที่เกิดจากต้นตาลได้ ทั้งนี้พบว่าธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกบางร้านยังมีรูปแบบของการนำเสนอกรรมวิธีและกระบวนการผลิตแก่ลูกค้าเพื่อให้ลูกค้าได้มีโอกาสเยี่ยมชม

ซึ่งถือเป็นกิจกรรมหนึ่งแก่ลูกค้าที่สามารถสร้างความเชื่อมั่น ความสะอาด สุขอนามัยตั้งแต่กระบวนการผลิตจนกระทั่งกระบวนการจัดและส่งมอบขนมไทยพื้นบ้านโบราณแก่ลูกค้า เป็นต้น

3. คุณลักษณะเฉพาะในเรื่องราคาขาย พบว่าราคาขายของขนมไทยพื้นบ้านโบราณในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรีมีคุณลักษณะที่เฉพาะ คือ ราคาสมเหตุสมผลและมีความคุ้มค่ากับขนมไทยที่ได้รับทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากวัตถุดิบและกระบวนการผลิตในท้องถิ่นที่สามารถเอื้อให้ราคาต้นทุนของทั้งวัตถุดิบและแรงงานไม่ได้สูงมากนัก เนื่องจากวัตถุดิบเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการตั้งราคาขายในมุมของการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการโดยกรมส่งเสริม

อุตสาหกรรมที่ว่าเป็นรูปแบบของการตั้งราคาขายแบบตามแนวภูมิศาสตร์ (Geographical Pricing) ซึ่งเป็นการตั้งราคาขายด้วยการคำนึงถึงต้นทุนที่มาจากแหล่งที่มาของวัตถุดิบ ค่าขนส่ง เป็นต้น (กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, 2563) ในส่วนของแรงงานพบว่าส่วนใหญ่ธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรีมีลักษณะของการประกอบการแบบครอบครัวอย่างมีระบบ ดังเช่นการที่บางร้านได้รับมาตรฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตอาหาร หรือ GMP (Good Manufacturing Practice) และ ระบบการ จัดการคุณภาพด้านความปลอดภัย หรือ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เปรียบเสมือนเครื่องหมายที่แสดงถึงมาตรฐานและรับประกันในเรื่องของความสะอาด ถูกหลักอนามัยและความปลอดภัยตั้งแต่กระบวนการผลิต เป็นต้น

4. คุณลักษณะเฉพาะในเรื่องสถานที่จัดจำหน่ายหรือทำเลที่ตั้งของธุรกิจ พบว่าในภาพรวมของผู้ให้ข้อมูลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้จัดการหรือผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งมีแนวทางของการจัดการเรื่องของสถานที่จัดจำหน่ายที่สอดคล้องกับลักษณะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ โดยขนมไทยมีทั้งประเภทที่มีลักษณะเป็นของสดและสามารถเก็บไว้ได้นาน ดังนั้นคุณลักษณะเฉพาะในเรื่องช่องทางหรือสถานที่จัดจำหน่ายสามารถแบ่งออกเป็น 2 มุมมองที่สำคัญ ดังนี้ ในมุมมองแรก คือ สถานที่จัดจำหน่ายโดยมากของธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกนั้นมีสถานที่ตั้งร้านอยู่ในที่ชุมชน สถานที่ท่องเที่ยวหรือจุดพักรถสำหรับลูกค้า อาทิ สถานที่ตั้งร้านอยู่ในถนนเส้นหลักที่ลูกค้าต้องเดินทางกลับกรุงเทพ ฯ หรือสถานที่อยู่ใกล้ทะเล ใกล้สถานีเติมน้ำมันหรือแม้แต่จุดพักรถ เป็นต้น และในมุมมองที่สอง คือ การมีช่องทางการจัดจำหน่ายและร้านค้าอย่างหลากหลายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าในการแวะซื้อ เช่น การสร้างสาขาของร้านมากกว่า 1 สาขาตามสถานที่ ๆ น่าสนใจ หรือ การมีบริการส่งยังสถานที่พักหรือโรงแรมของลูกค้า (แล้วแต่กรณีที่ตกลงกันล่วงหน้า) หรือ การสร้างป้ายบอกทางตามสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อให้ง่ายแก่ลูกค้าในการเดินทาง เช่น บนถนนทางหลวง หรือป้ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ เป็นต้น หรือการสร้างช่องทางให้ลูกค้าสามารถติดต่อล่วงหน้าหรือตรวจสอบขนมไทยพื้นบ้านโบราณที่ต้องการเป็นพิเศษ เนื่องจากลูกค้าบางกลุ่มเดินทางมาเพื่อต้องการขนมไทยบางชนิดและบางครั้งอาจมีความต้องการในปริมาณที่มาก เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเอื้ออำนวยและเปิดโอกาสเพื่อธุรกิจสามารถเข้าถึงลูกค้าได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีถือว่าเป็นผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นที่มีความสำคัญทั้งในมุมมองของผลิตที่ส่งผลต่อผู้บริโภค ในขณะเดียวกันยังเป็นผลิตภัณฑ์ที่ส่งเสริมและถือเป็นการอนุรักษ์ผลิตภัณฑ์ประจำพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้น ๆ ควบคู่กับความสามารถในการผลิตและสร้างมูลค่าให้เกิดขึ้นจากผลิตภัณฑ์ดังกล่าวด้วยการนำเสนอขายในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกหรือร้านของฝาก ซึ่งเป็นธุรกิจหนึ่งในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี นอกจากนี้ขนมไทยพื้นบ้านโบราณ เพชรบุรียังเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะเฉพาะไม่ว่าจะเป็นในเรื่องวัตถุดิบ กระบวนการและกรรมวิธีการผลิตหรือรูปแบบของการนำเสนอขาย ประจำธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก จึงสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณเพื่อสนับสนุนธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกได้ดังนี้

ด้านที่หนึ่ง ด้านวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงที่มาความสำคัญและลักษณะเฉพาะของวัตถุดิบประจำถิ่น เช่น น้ำตาล แป้ง หรือพืชผลไม้ประจำท้องถิ่นที่มีรสชาติเฉพาะทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิอากาส ภูมิประเทศและลักษณะของการปลูกที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ทำให้วัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ของขนมไทยพื้นบ้านโบราณมีความเป็นเอกลักษณ์ทั้งในเรื่องของรูปลักษณะของผลผลิต รสชาติ และปริมาณที่ส่งผลต่อราคาต้นทุนการผลิตได้ตามลำดับ ในขณะเดียวกันพบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณมีความเหมาะสมในการจัดวางภายในธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกเนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถรับประทานได้โดยง่าย การนำเสนอเป็นชิ้นขนาดพอดีคำหรือมีรูปแบบการบรรจุที่สามารถรับประทานได้ง่าย สะดวกทั้งกับการรับประทานเองและซื้อเป็นของฝากหรือของที่ระลึกได้

ด้านที่สอง ด้านกระบวนการผลิตและกรรมวิธีการผลิตขนมไทยพื้นบ้านโบราณ ประจำจังหวัดเพชรบุรี โดยพบว่าเป็นลักษณะของกรรมวิธีการผลิตที่มีการส่งต่อจากรุ่นสู่รุ่น หมายถึง การมีวิธีการผลิตที่ได้มาจากผู้เฒ่าผู้แก่หรือผู้สูงอายุหรือบรรพบุรุษ ในจังหวัดเพชรบุรีที่ซึ่งมีประวัติที่มาในเรื่องของขนมไทยพื้นบ้านโบราณที่ชัดเจนและแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆโดยรอบ

ด้านที่สาม ด้านราคาขายของขนมไทยพื้นบ้านโบราณภายในร้านจำหน่ายของที่ระลึก จังหวัดเพชรบุรี พบว่ามีราคาที่ต่ำกว่าในพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทำการเปรียบเทียบในเชิงคุณภาพของสินค้ากับราคา พบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณที่จำหน่ายในร้านจำหน่ายของที่ระลึก พื้นที่เพชรบุรี มีราคาที่คุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไป ทั้งนี้สืบเนื่องจากต้นทุนทางการผลิตและกระบวนการผลิตที่ช่วยธุรกิจสามารถจัดการกับเรื่องของราคาได้ง่ายขึ้น

ด้านที่สี่ ด้านสถานที่จัดจำหน่ายหรือทำเลที่ตั้งของธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก ในจังหวัดเพชรบุรีมีสถานที่ตั้งในพื้นที่ ๆสะดวกต่อการเดินทาง เข้าถึง รวมทั้งมีป้ายบอกทาง อีกทั้งในเชิงพื้นที่พบว่าสถานที่ตั้งของธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกมักอยู่ในตัวจังหวัด ไม่ห่างไกลจากสถานที่ท่องเที่ยวมากนัก และบางครั้งยังอยู่ในพื้นที่นักท่องเที่ยวสามารถเดินทางแวะผ่านเพื่อซื้อสินค้าได้อย่างสะดวกสบาย เนื่องจากด้วยสภาพทางกายภาพของสถานที่ท่องเที่ยวในจังหวัดเพชรบุรี นอกจากนี้การนำเอาขนมไทยพื้นบ้านโบราณจำหน่ายภายในร้าน

จำหน่ายของที่ระลึกยังถือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในการซื้อหาของที่ระลึกในลักษณะของฝากที่สามารถรับประทานได้เองและยังสามารถซื้อไปฝากแก่บุคคลทั่วไปเพื่อเป็นของที่ระลึกได้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าลักษณะเฉพาะของขนมไทยพื้นบ้านโบราณ จังหวัดเพชรบุรีพบว่ามีความเหมาะสมและสามารถส่งเสริมการดำเนินธุรกิจของธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึกได้ในมุมมองของผู้ประกอบการหรือผู้จัดการธุรกิจจำหน่ายของที่ระลึก โดยพบว่าขนมไทยพื้นบ้านโบราณมีรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะง่ายและสะดวกต่อพกพาและการรับประทาน ในขณะเดียวกันขนมไทยพื้นบ้านโบราณบางประเภทยังสามารถจัดเก็บได้นานโดยกรรมวิธีการผลิตทำให้สามารถเก็บไว้รับประทานต่อหรือซื้อเป็นของฝากแก่บุคคลทั่วไปได้ ควบคู่กับบรรจุภัณฑ์ที่ง่ายต่อการขนส่งและเก็บรักษา จึงทำให้ปัจจุบันขนมไทยพื้นบ้านโบราณถือเป็นสัญลักษณ์หนึ่งของจังหวัดเพชรบุรีที่นักท่องเที่ยวนิยมซื้อหาได้จากร้านจำหน่ายของที่ระลึกทั่วไปได้

6. เอกสารอ้างอิง

กระทรวงมหาดไทย. (2560). **ส่วนพัฒนายุทธศาสตร์สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์.** กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.

กฤติกา สายณะรัตร์ชัย. (2560). แนวทางการพัฒนาส่วนประสมทางการตลาดของที่ระลึกสำหรับนักท่องเที่ยวชาวยุโรปและเอเชียในกรุงเทพมหานคร. **วารสารกระแสวัฒนธรรม,** 18(33), หน้า 43-55.

กลุ่มงานยุทธศาสตร์และข้อมูลเพื่อพัฒนาจังหวัด สำนักงานจังหวัดเพชรบุรี. (20 มีนาคม 2562). **ข้อมูลจังหวัดเพชรบุรี.** สืบค้นจาก http://www.phetchaburi.go.th/phet2/CODE/main#5

กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา. (2562). **สถานการณ์การท่องเที่ยวรายจังหวัด 2561.** กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. กรุงเทพ ฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา.

ขจรศักดิ์ จ้อยศรีเกตุ. (2559). **การออกแบบขนมไทยและอัตลักษณ์ของแบรนด์เพื่อแสดงถึงวัฒนธรรมการให้ของไทย.** ปริญญานิพนธ์ศิลปะมหาบัณฑิต สาขาวิชาศิลปะการออกแบบ, มหาวิทยาลัยศิลปากร. กรุงเทพฯ.

นุชฤดี รุ่ยใหม่ และ คณะ. (2558). สืบสานและอนุรักษ์ขนมพื้นเมืองหายากของจังหวัดปัตตานี: กรณีศึกษาชุมชนปูยุด อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี. **วารสารสารสนเทศ,** 14, หน้า 35-43.

ศิรินาถ ปิ่นทองพันธุ์. (2546). **การรับรู้และการสื่อสารในการแสดงอัตลักษณ์ความเป็นชาวใต้ ของนักศึกษาภาคใต้ในกรุงเทพมหานคร.** จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/กรุงเทพฯ.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (30 มีนาคม 2562**). พจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.** สืบค้นจาก http://www.royin.go.th/dictionary/

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (12 ตุลาคม 2562). **การยกระดับผลิตภัณฑ์ OTOP สู่สากล.** สืบค้นจาก http:cddcenter.cdd.go.th.

คม ชัด ลึก. ข่าวเศรษฐกิจ.(15 ตุลาคม 2562). **พช. สนองนโยบายโอทอปสร้างชาติ.** สืบค้นจาก http://www.komchadluek.net/news/economic/265231

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (15 เมษายน 2563). **กลยุทธ์และแนวคิดการตั้งราคา.** สืบค้นจาก https://bsc.dip.go.th/th/category/2017-10-27-07-51-56/2017-11-09-09-12-47

Danielle M., L. (2007). EIFFEL Tower Key Chains and Other Pieces of Reality: The Philosophy of Souvenirs. Philosophical Forum, 38(3), หน้า 271-287.

Deeti, V. (2019). **5 Main Components of a Better Tourism Product.** July 01, 2019. Retrieved from http://www.shareyouressays.com/knowledge/5-main-components-of-a-better-tourism-product/93564.

Jenny, C., Lee, J. and Tom, B. (2014). Tourism and Souvenirs: Global Perspectives from the Margins, **Channel View Publications,** 205.

Schmoll, G.A. (1977). **Tourism Promotion.** London: Tourism International Press.

Sims, R. (2009) Food, place and authenticity: Local Food and the Sustainable Tourism Experience. **Journal of Sustainable Tourism,** 17(3), หน้า 321-336.

Swanson, K. K. and Timothy, D. J. (2012). Souvenirs: Icons of meaning, commercialization and commoditization. **Tourism Management,** 33, หน้า 489-499.

Tourism Western Australia. (2009). **Five A's of tourism.** Australia: Tourism Western Australia.

แนวโน้ม โอกาส ความท้าทายของภาคการท่องเที่ยวในอนาคต: นวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการ

ดาวศุกร์ บุญญะศานต์* และ กิ่งกาญจน์ สินทรัพย์**

บทคัดย่อ

งานศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2562-2565) ให้มีความสอดคล้องกับทิศทางสภาวการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและอนาคต ด้วยอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีแนวโน้มการแข่งขันที่รุนแรงและต้องเผชิญกับพลวัตที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมถึงมีความอ่อนไหวต่อปัจจัยที่มากระทบ นวัตกรรมจึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยเชื่อมความเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ที่จะส่งผลต่อการท่องเที่ยว และช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขัน การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่กำหนดการท่องเที่ยวในอนาคต และ 2) วิเคราะห์นวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการ

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์แนวโน้มของภาคการท่องเที่ยว พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของภาคการท่องเที่ยวประกอบด้วย 5 ปัจจัยหลัก คือ การเปลี่ยนขั้วทางเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ของโลก การเปลี่ยนแปลงทางสภาวะอากาศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเชิงคุณค่าทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีแบบพลิกโฉม เมื่อประเมินศักยภาพและขีดความพร้อมของภาคการท่องเที่ยวไทย จึงพบว่านวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีความต้องการ ได้แก่ นวัตกรรมการตลาดและพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว นวัตกรรมการจัดการรายได้แหล่งท่องเที่ยว นวัตกรรมการขนส่งเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยว นวัตกรรมการบริหารจัดการข้อมูลระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน นวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกการบริหารจัดการ และนวัตกรรมการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากรและการสร้างความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว

คำสำคัญ: แนวโน้ม โอกาส ความท้าทาย การท่องเที่ยว นวัตกรรม

* คณะการท่องเที่ยวและการโรงแรม มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
เลขที่ 110/1-4 ถนนประชาชื่น หลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
อีเมล : daosook.bon@dpu.ac.th

** นักศึกษาปริญญาโท, คณะการจัดการการท่องเที่ยว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : kinggarn.momay@gmail.com

Trends, Opportunities, and Challenges of Tourism in the Future: The Required Innovations for Thailand Tourism Industry

Daosook Boonyasarn* and Kinggarn Sinsup**

Abstract

This study is a part of the analysis results for improving the Second National Tourism Development Plan (2019-2022) to conform to the changes in the current situation and future. Since the tourism industry has to face intense competition, dynamic and rapid changes, and is sensitive to factors affecting, hence, innovation is a fundamental survival tool that helps cope with situations that affect tourism and enables to strengthen competitiveness. The objectives of this study are to 1) examine the environmental factors influencing future tourism and 2) analyze the required innovations for Thailand tourism industry.

The analysis of the tourism industry situation reveals that factors affecting the future changes of the tourism industry are shifts in economic power and geopolitics, climate change, demographic shifts, changing and diverse social lifestyle, and rapid technology. From evaluating Thailand tourism's competencies and competitiveness, the required innovations for Thailand tourism industry includes marketing and tourism product development innovations, destination revenue management innovation, travel mobility innovation, DATA mechanism innovation, and risk management innovation.

Keywords: Trends, Opportunities, Challenges, Tourism, Innovation

* Faculty of Tourism and Hospitality, Dhurakij Pundit University
110/1-4 Prachachuen Road, Laksi District, Bangkok 10210, THAILAND.
E-mail: daosook.bon@dpu.ac.th

** Master student, Graduate School of Tourism Management, National Institute of Development Administration (NIDA)
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: kinggarn.momay@gmail.com

1. บทนำ

ในปัจจุบันอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมของโลกที่มีลักษณะของความผันผวน ความไม่แน่นอนและยากที่จะคาดการณ์ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงภาวะที่เรียกว่า “VUCA World” หรือสภาวะความผันผวน (volatility) ความไม่แน่นอน (uncertainty) ความสลับซับซ้อน (complexity) และความคลุมเครือ (ambiguity) อันมาจากการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งในด้านสังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโลกและในระดับประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (Van Duijn & Bisho, 2018) นอกจากนี้ยังต้องเผชิญกับความท้าทายในเรื่องของความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive technologies) หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีสามารถส่งผลกระทบอย่างรุนแรง มีศักยภาพเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของรูปแบบการทำธุรกิจและการดำรงชีวิตของผู้คน อีกทั้งกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญของโลก ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรหรือการก้าวไปสู่สังคมผู้สูงอายุ รวมถึงการเติบโตของกลุ่มประชากรเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อความต้องการและพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวที่มีรูปแบบแตกต่างจากในอดีต ซึ่งสถานการณ์โลกที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบในวงกว้างดังกล่าวนี้ เป็นปัจจัยผลักที่ทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลง และต้องก้าวเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคของการท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่ต้องปรับตัวและรับมือเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่ต้องเผชิญ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถมองเป็นโอกาสที่ให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยหันมาวิเคราะห์สถานการณ์ของตัวเองเพื่อปรับมุมมอง เปิดรับการเปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และการดำเนินการแบบใหม่เพื่อให้ก้าวทันและสามารถใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รวมถึงเตรียมความพร้อมได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ในการตอบโจทย์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยนวัตกรรมเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยรับมือกับการเปลี่ยนแปลง ความท้าทาย สร้างโอกาส และนำการท่องเที่ยวของประเทศไปสู่การท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่เน้นการขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยี และความสร้างสรรค์

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมุ่งศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่กำหนดการท่องเที่ยวในอนาคต เพื่อให้ได้มาซึ่งนวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการ โดยงานศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแผนพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2562-2565) เพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยสามารถอยู่รอดท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการท่องเที่ยวของประเทศ รวมถึงให้เกิดการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนต่อไป

2. แนวโน้มการท่องเที่ยวโลกที่ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

จากการศึกษาและสำรวจแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก หรือ Megatrends จาก PwC (2016) และ Euromonitor International (2019) ซึ่งเป็นบริษัทวิเคราะห์ระดับโลก และ OECD (2018) หรือองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ พบว่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกที่ส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของโลกอย่างมีนัยสำคัญและมีผลกระทบในระยะยาว ประกอบด้วย

การเปลี่ยนขั้วทางเศรษฐกิจและภูมิรัฐศาสตร์ของโลก (Shifts in Economic Power and Geopolitics) พบว่ากลุ่มประเทศในเอเชียจะมีบทบาทต่อเศรษฐกิจโลกมากขึ้น เห็นได้จากสัดส่วน GDP ของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิคต่อ GDP โลกในช่วงปี 2010-2022 คิดเป็นร้อยละ 30 สูงกว่ากลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งการเปลี่ยนขั้วเศรษฐกิจโลกมาเป็นบูรพาภิวัฒน์นี้ จะส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นและเกิดคู่แข่งทางธุรกิจรายใหม่ โดยเฉพาะจากฝั่งเอเชีย รวมถึงรวมกันของกลุ่มประเทศเพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรอง ซึ่งการร่วมมือกันระหว่างประเทศจะทำให้เกิดการเชื่อมต่อกันของเศรษฐกิจ (Interconnected Economies) และส่งผลให้การเดินทางระหว่างประเทศมีความสะดวกขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการเติบโตอย่างต่อเนื่องดังกล่าวส่งผลเชิงอ้อมที่ทำให้ประเทศไทยมีประเทศคู่แข่งด้านการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางสภาวะอากาศ (Climate Change) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศของโลก เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมมีการบริโภคทรัพยากรเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสูงในเวลาเดียวกัน (OECD, 2018) อย่างไรก็ตาม พบว่าการท่องเที่ยวได้ส่งผลกระทบเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญต่อการตระหนักรู้ถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่สังคม ซึ่งจากการตระหนักถึงประเด็นในการดูแลสิ่งแวดล้อมส่งผลทำให้นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และเกิดกระแสการตระหนักถึงจริยธรรมในการท่องเที่ยวมากขึ้น (Ethical Living) ดังนั้น ธุรกิจการท่องเที่ยวและภาครัฐควรแสวงหากลยุทธ์ทางการตลาดด้านการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นด้านสิ่งแวดล้อมและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาปรับใช้

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร (Demographic Shifts) จากสถานการณ์โลกที่กำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย ถือเป็นโอกาสของประเทศไทยในการเตรียมรองรับนักท่องเที่ยวกลุ่มสูงวัย ด้วยกลุ่มนักท่องเที่ยวดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพที่มีกำลังจ่ายและเป็นกลุ่มตลาดที่กำลังทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งประเทศไทยเป็นหนึ่งในจุดหมายปลายทางที่ได้รับความนิมจากนักท่องเที่ยวผู้สูงวัยในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวรวมถึงการเดินทางมาพำนักหลังเกษียณ ดังนั้น ภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องเตรียมพร้อมในการรองรับกลุ่มนักท่องเที่ยวดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความท้าทาย พบว่ากลุ่มนักท่องเที่ยวผู้สูงวัยมีความเฉพาะตัวในแง่ของความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างจากกลุ่มนักท่องเที่ยวอื่น รวมถึงจากความน่าดึงดูดของตลาดนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ ส่งผลให้เกิดการแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดในหลายประเทศและทำให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตเชิงคุณค่าทางสังคม (Changing and Diverse Social Lifestyle) ในปัจจุบันผู้บริโภคมีแนวโน้มนิยมซื้อสินค้าหรือบริการที่เป็นเอกลักษณ์ ยินดีจ่ายแพงขึ้นเพื่อแลกกับประสบการณ์ที่เพิ่มมากขึ้น (Experience More) (Euromonitor International, 2019) รวมถึงการที่ผู้บริโภคลดความสำคัญในการเป็นเจ้าของสิ่งของ แล้วหันมานิยมการแบ่งปันทรัพยากร (Sharing Economy) มากกว่าการซื้อสินค้าบางอย่างเป็นของตนเองและให้ความสำคัญกับการซื้อประสบการณ์มากขึ้น โดย Euromonitor คาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายด้านสินค้ากลุ่มบริการจะเพิ่มขึ้น อันเป็นโอกาสสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว นอกจากนี้ผู้บริโภคยังให้ความสำคัญกับสินค้าและบริการที่เฉพาะตัว (Customization) อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะยินดีจ่ายแพงขึ้นกับสินค้าและการบริการที่มีคุณภาพดีกว่า (Premiumization) และมีความใส่ใจสุขภาพ (Health and Wellness) ต้องการซื้อสินค้าและบริการเพื่อสุขภาพมากขึ้น รวมถึงรูปแบบการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ ความงาม การออกกำลังกาย และการพัฒนาตัวเอง

การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีแบบพลิกโฉม (Rapid Technology) การเกิดขึ้นของสมาร์ทโฟนถือเป็นตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลเข้ามาเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างชัดเจนในแง่ของรูปแบบการวางแผนในการเดินทางของนักท่องเที่ยวและรูปแบบการท่องเที่ยว (OECD, 2018) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยจำเป็นต้องเตรียมพร้อมรับมือกับตลาดในการซื้อขายใหม่ (Marketplaces) ที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่โลกออนไลน์และรูปแบบของธุรกิจ (Business Model) โดยเปลี่ยนไปในรูปแบบที่ทำให้ผู้บริโภคและผู้ผลิตสามารถติดต่อถึงกันได้สะดวกขึ้น (PwC, 2016) หรือเกิดเป็นนวัตกรรมในการบริโภคของนักท่องเที่ยว (Euromonitor International, 2019) ทั้งนี้ การพัฒนาของข้อมูลและเทคโนโลยีในการสื่อสารทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Tourism Value Chain) และเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ประกอบการรายย่อยในห่วงโซ่ให้สามารถเข้าถึงผู้บริโภคได้ทั่วโลก อีกทั้งเทคโนโลยีทำให้ผู้ประกอบการเข้าใจถึงความต้องการของผู้บริโภคได้ง่ายขึ้น และเกิดการพัฒนาธุรกิจแบบแบ่งบัน (Sharing Economy) โดยเฉพาะในธุรกิจที่พักแรม ดังเช่น Airbnb และธุรกิจการขนส่งที่มีการเติบโตของแอพพลิเคชั่นที่ใช้เรียกยานพาหนะสำหรับการเดินทาง ซึ่งการเกิดขึ้นของรูปแบบธุรกิจแบบแบ่งปันนี้ทำให้เกิดโอกาสแก่ผู้ที่ต้องการจะประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและเป็นโอกาสของนักท่องเที่ยวที่สามารถเข้าถึงที่พักในราคาที่ถูกลง แต่อย่างไรก็ตามถือเป็นความท้าทายของผู้ประกอบการดั้งเดิมที่จำเป็นต้องหาวิธีในการรับมือกับการแข่งขันที่สูงขึ้น รวมถึงเป็นความเสี่ยงของภาครัฐที่จำเป็นต้องหามาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยและการควบคุมคุณภาพของสินค้าและบริการที่จัดหาผ่านแอพลิเคชั่นเหล่านี้ (OECD, 2018)

3. โอกาสและความท้ายจากสถานการณ์แนวโน้มของโลก

จากแนวโน้มทางการท่องเที่ยวโลกทั้ง 5 ประเด็น สามารถวิเคราะห์ถึงแนวโน้มที่จะนำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายอันส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้ดังต่อไปนี้

สถานการณ์แนวโน้มของโลกที่นำมาสู่โอกาส

การเติบโตของนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ (Growing Demand) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรทำให้เกิดการท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่ที่หลากหลายขึ้น เช่น การเข้าสู่สังคมสูงวัย ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของกลุ่มนักท่องเที่ยววัยเกษียณที่มีระยะเวลาท่องเที่ยวยาวขึ้นและมีกำลังซื้อสูง

ผู้ประกอบการรายย่อยเข้าถึงโอกาสทางธุรกิจได้ง่ายขึ้น (Better Market Access for Local Enterprise) จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้บริโภคที่นิยมการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ช่วยให้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการสามารถติดต่อกันได้สะดวกขึ้นผ่านช่องทางดิจิทัลและเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าถึงลูกค้าได้ทั่วโลก

การเกิดความตระหนักถึงการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Rising Awareness in Sustainable Tourism) จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ชีวิตที่หันมาใส่ใจในการจับจ่ายสินค้าในราคาที่เป็นธรรม มีความใส่ใจในผลกระทบที่เกิดจากการท่องเที่ยวทั้งในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการพัฒนาของเทคโนโลยีที่ช่วยให้การสื่อสารในเรื่องของการตระหนักถึงความยั่งยืนสามารถเข้าถึงกลุ่มผู้บริโภคได้กว้างขึ้น ทำให้นักท่องเที่ยวมีแนวโน้มที่จะบริโภคอย่างมีจริยธรรมมากขึ้น (Yeoman, 2005) และทำให้เป็นโอกาสที่ดีของผู้ประกอบการที่จะเปลี่ยนแนวทางการประกอบธุรกิจให้มีความยั่งยืนได้มากขึ้น โดยมุ่งสู่การประกอบธุรกิจที่คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ซึ่งหมายถึงการสร้างกำไรจากธุรกิจอย่างเป็นธรรมต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

การเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวคุณภาพสูง (Higher Quality Tourist) นักท่องเที่ยวคุณภาพสูงในกลุ่มสูงวัยที่มีกำลังจ่ายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกับนักท่องเที่ยวในกลุ่มชนชั้นกลางที่เพิ่มจากการเติบโตของเศรษฐกิจในภูมิภาคและมีกำลังจ่ายสูงขึ้น รวมถึงพฤติกรรมแนวโน้มความต้องการของนักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับการซื้อประสบการณ์และความเป็นเฉพาะบุคคล และแนวโน้มในการยินดีจ่ายในราคาที่แพงขึ้นเพื่อแลกกับคุณภาพสินค้าและการบริการที่ดีกว่า ถือเป็นโอกาสสำหรับผู้ประกอบการในการเจาะกลุ่มหรือขยายฐานกลุ่มนักท่องเที่ยวในกลุ่มตลาดที่มีศักยภาพเหล่านี้ รวมถึงการพัฒนาและการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์และการบริการที่จะมาตอบโจทย์ความต้องการของกลุ่มดังกล่าว

ประเด็นความท้าทายจากสถานการณ์แนวโน้มของโลก

ความหลากหลายของอุปทาน (Sophisticated Demand) พบว่ารูปแบบความต้องการของนักท่องเที่ยวในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้นในแง่ของความหลากหลาย มีความต้องการเฉพาะบุคคลมากขึ้น สนใจการค้นพบสิ่งใหม่ที่แตกต่างจากรูปแบบการท่องเที่ยวแบบเดิม การให้คุณค่ากับประสบการณ์และการเรียนรู้จากการท่องเที่ยว รวมไปถึงการมองหาความเป็นจริงแท้ดั้งเดิมจากแหล่งท่องเที่ยว ทั้งนี้ เพื่อรองรับกับความท้าทายด้านความซับซ้อนและหลากหลายด้านความต้องการของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการนำเที่ยวจำเป็นต้องเรียนรู้และปรับปรุงตารางนำเที่ยวให้มีจุดขายที่หลากหลายขึ้น รวมไปถึงการพัฒนาแผนการนำเที่ยวที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยจะทำให้ผู้ประกอบการเข้าใจพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวและสามารถสร้างผลิตภัณฑ์ที่ตอบโจทย์ความต้องการได้ดีขึ้น (Mistilis & D'Ambra, 2004)

การแข่งขันที่รุนแรงขึ้น (Hyper Competition) การเปลี่ยนขั้วทางเศรษฐกิจและบูรพาภิวัฒน์นำมาซึ่งการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นและทำให้เกิดคู่แข่งทางธุรกิจใหม่ๆ โดยเฉพาะจากฝั่งเอเชีย

สภาวะการณ์ความเสี่ยงจากทั่วโลกสูงขึ้น (Higher Risk) จากสถานการณ์ของโลกที่มีความเป็นพลวัต การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว มีความไม่แน่นอน มีความซับซ้อนในเชิงระบบ และมีความคลุมเครือ ทั้งในแง่ของสถานการณ์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้ความเสี่ยงของทั่วโลกทวีความรุนแรงขึ้น ทั้งนี้ การรับมือกับภัยพิบัติ การก่อร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับมือกับโรคระบาด ดังเช่น COVID-19 หรือไวรัสโคโรนา ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวและโรงแรมโดยตรง ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญสำหรับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของโลกและประเทศไทยที่ควรมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือในประเด็นดังกล่าว

4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทย

การทบทวนสภาพแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วยการศึกษาแนวทางนโยบายและแผนพัฒนาการท่องเที่ยว ศักยภาพและขีดความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว เพื่อวิเคราะห์ถึงทิศทางการพัฒนา จุดแข็งและจุดอ่อนทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์รูปแบบของนวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการ โดยมีประเด็นดังนี้

ทิศทางของแผนพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย ปัจจุบันอุตสาหกรรมท่องเที่ยวถือเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งภาครัฐได้ให้ความสำคัญและกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยผ่านนโยบายเพื่อกำหนดกรอบทิศทางการท่องเที่ยวของไทยให้เกิดเป็นการพัฒนาอย่างองค์รวมและยั่งยืน โดยการทบทวนแผนการพัฒนาการท่องเที่ยวประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นแผนแม่บทระดับชาติหรือกรอบพัฒนาประเทศที่มุ่งพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ที่มุ่งการสร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยวโดยเน้นการพัฒนาการท่องเที่ยวใน 5 ประเด็น ได้แก่ ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทย ท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ และท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค และ (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบนิเวศการท่องเที่ยว (สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

นโยบายประเทศไทย 4.0 เป็นนโยบายหรือรูปแบบการขับเคลื่อนประเทศโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ Value–Based Economy หรือเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม เทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ เพื่อใช้เป็นรูปแบบในการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ไปสู่การแข่งขันด้วยฐานขององค์ความรู้ การใช้นวัตกรรม สามารถกระจายโอกาสในการพัฒนาอย่างทั่วถึง และคำนึงถึง สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2560)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นแผนพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี ที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนแม่บทในระดับต่าง ๆ โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวคือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน โดยเน้นแนวทางการพัฒนาภาคบริการและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว โดยผ่านทางการเสริมสร้างขีดความสามารถการแข่งขันในเชิงธุรกิจของภาคบริการ และการพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

จากแผนพัฒนาการท่องเที่ยวดังที่กล่าวมา การสร้างขีดความสามารถการแข่งขันทางการท่องเที่ยวถือเป็นโจทย์สำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการร่วมกันระหว่างแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม จากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตของสถานการณ์โลก รวมถึงข้อจำกัดในด้านการบูรณาการการขับเคลื่อนแผนพัฒนาการท่องเที่ยวจากอดีตที่ผ่านมา (กรมการท่องเที่ยว, 2561) ล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การดำเนินการพัฒนาตามแผนบนแนวปฏิบัติเดิมอาจไม่สามารถก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถทำให้ดำเนินการตามแผนได้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยนวัตกรรมเพื่อเป็นเครื่องมือในการเชื่อมความเปลี่ยนแปลงและสร้างกลไกการขับเคลื่อนแผนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม

ศักยภาพการท่องเที่ยวของประเทศไทย

หากพิจารณาในภาพรวมของศักยภาพทางการท่องเที่ยว ประเทศไทยก็ยังคงเป็นประเทศที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั่วโลกอย่างเสมอมา ด้วยความมีชื่อเสียงเป็นที่รับรู้ในฐานะแหล่งท่องเที่ยวระดับโลก การเป็นฐานการบินที่ทันสมัยและเป็นศูนย์กลางท่องเที่ยวเชื่อมโยงประเทศอื่นในภูมิภาค การมีสินค้าการท่องเที่ยวที่หลากหลาย รวมถึงมีความแตกต่างเชิงภูมิประเทศที่สามารถตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวได้อย่างหลากหลาย มีอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความเป็นคนไทยที่เป็นจุดขายที่แตกต่าง มีความพร้อมของที่พักและคุณภาพการบริการ รวมถึงการเป็นประเทศที่ยอมรับในความแตกต่างทั้งในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และเพศ ซึ่งถือเป็นจุดแข็งทางการท่องเที่ยวที่ทำให้ประเทศไทยมีศักยภาพเป็นแม่เหล็กดึงดูดนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว เนื่องด้วยภาพลักษณ์ของการเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่คุ้มค่า (Value-for-money Destination) ส่งผลให้การเจาะกลุ่มเป้าหมายระดับบนหรือกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพสูงเป็นไปได้ค่อนข้างช้า สินค้าการท่องเที่ยวที่ยังเป็นสินค้าเก่าและขาดการพัฒนาต่อยอดสร้างมูลค่าเพิ่ม ปัจจัยสนับสนุนการท่องเที่ยว โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภคยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวและยังไม่ทันต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวตามนโยบายส่งเสริมของรัฐบาล การท่องเที่ยวที่ยังคงมีการกระจุกตัวอยู่ช่วงฤดูกาลและในแหล่งท่องเที่ยวหลักซึ่งส่งผลต่อความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยวและการกระจายรายได้ รวมถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว ล้วนเป็นข้อจำกัดที่ประเทศไทยต้องให้ความสนใจและเร่งแก้ไขเพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกและยกระดับมาตรฐานอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้สูงขึ้นโดยอาศัยนวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและพัฒนา เพื่อให้การท่องเที่ยวของไทยมีขีดความสามารถในการดึงดูดนักท่องเที่ยวตลาดคุณภาพและเพิ่มอัตราการเติบโตการท่องเที่ยวของประเทศ

ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของประเทศไทย

จากข้อมูลดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการเดินทางและการท่องเที่ยวของปี 2562 (Tourism & Travel Competitiveness Report 2019) โดย World Economic Forum (2019) รายงานว่าขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวประเทศไทยจัดอยู่ในอันดับที่ 31 จาก 140 ประเทศทั่วโลก หรืออันดับที่ 3 ในกลุ่มอาเซียน รองจากประเทศคู่แข่งการท่องเที่ยวของประเทศไทย คือสิงคโปร์และมาเลเซีย และเมื่อพิจารณาขีดความสามารถในการแข่งขันแต่ละด้าน พบว่าประเทศไทยมีความจุดเด่นในด้านทรัพยากรธรรมชาติ (อันดับที่ 10) ด้านโครงสร้างพื้นฐานบริการด้านการท่องเที่ยว (อันดับที่ 14) ด้านการแข่งขันด้านราคา (อันดับที่ 25) และด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางอากาศ (อันดับที่ 22) สำหรับปัจจัยที่เป็นจุดอ่อนสำคัญของการท่องเที่ยวไทย ได้แก่ ด้านความปลอดภัยและมั่นคง (อันดับที่ 111) และด้านความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม อันดับที่ (130) ทั้งนี้ จากผลการประเมินดังกล่าวสามารถนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน โดยประเทศไทยต้องมุ่งหาแนวทางนวัตกรรมใหม่ๆเพื่อพัฒนาและปรับปรุงการท่องเที่ยวโดยไม่สร้างผลกระทบทางลบต่อ

ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการด้านความปลอดภัยและความมั่นคงที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ในขณะเดียวกันต้องยกระดับประเด็นที่อยู่ในอันดับที่ดีให้สูงขึ้นและรักษาระดับให้ยังคงความสามารถในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวของประเทศได้อย่างอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

5. สรุปผลการวิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส และความท้าทายของการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

ผลการวิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส และความท้าทายของการพัฒนาการท่องเที่ยวไทยจากสถานการณ์ทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยและสถานการณ์โลกที่แสดงในภาพที่ 1 สามารถสรุปภาพรวมโดยแบ่งตามประเด็นได้ ดังนี้

ภาพที่ 1: ผลการวิเคราะห์ศักยภาพ โอกาส และความท้าทายของการพัฒนาการท่องเที่ยวไทย

ด้านชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของประเทศ ประเทศไทยมีชื่อเสียงโดดเด่นด้านงานบริการและมีเป็นประเทศที่เปิดกว้างและยอมรับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและความหลากหลายทางเพศ ซึ่งถือเป็นโอกาสที่เอื้อต่อการทำการตลาดในการรองรับกลุ่มนักเที่ยวเกิดใหม่ อาทิ กลุ่ม LGBT และกลุ่มนักท่องเที่ยวศักยภาพสูงอื่นๆ ที่มีความอ่อนไหวด้านวัฒนธรรม และด้วยข้อได้เปรียบอีกประการในด้านภาพลักษณ์ของการเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดนิยมในระดับโลก จึงส่งผลให้ประเทศไทยมีศักยภาพเพียงพอในการพัฒนาด้านการตลาดเพื่อดึงดูดกลุ่มนักท่องเที่ยวใหม่ๆ แต่อย่างไรก็ตามพบว่าในมุมมองของนักท่องเที่ยว ประเทศไทยยังคงมีภาพลักษณ์ในการเป็นแหล่งท่องเที่ยวราคาถูกหรือแหล่งท่องเที่ยวที่คุ่มค่า (Value-for-money Destination)

รวมถึงภาพลักษณ์ด้านลบในด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ซึ่งจากข้อด้อยเรื่องภาพลักษณ์ดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการพัฒนาการตลาดเพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ และมาตรการในการยกระดับความปลอดภัย

ด้านรายได้จากการท่องเที่ยว พบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวมีความผันผวนสูง เนื่องจากเน้นการพึ่งพาการสร้างรายได้ในช่วงฤดูกาลเป็นหลัก กล่าวคือรายได้มีการกระจุกตัวอยู่ในช่วงฤดูกาลและผูกขาดกับกลุ่มตลาดนักท่องเที่ยวบางกลุ่ม เช่น กลุ่มนักท่องเที่ยวจีน หรือกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวตะวันตกหรือกลุ่มนักท่องเที่ยวหนีหนาวที่เดินทางเข้ามาเฉพาะในช่วงฤดูกาล ทั้งนี้ หากเมื่อพิจารณาถึงข้อได้เปรียบของประเทศในแง่ของการมีทำเลที่ตั้งเป็นศูนย์กลางทางการบินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถือเป็นโอกาสของประเทศไทยในการมุ่งทำการตลาดนักท่องเที่ยวในกลุ่มเอเชีย ซึ่งเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีศักยภาพทั้งในแง่ของปริมาณ การใช้จ่าย และสามารถเดินทางได้โดยไม่ติดข้อจำกัดด้านฤดูกาล ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถยกระดับอัตราการเติบโตและกระจายการสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวได้ตลอดปี รวมถึงลดการพึ่งพากลุ่มนักท่องเที่ยวหลักกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพื่อเป็นการกระจายความเสี่ยงหากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์

ด้านแหล่งท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยวหลักของประเทศไทยมีความเสื่อมโทรมและมีภาวะนักท่องเที่ยวล้นเมือง (Over Tourism) เนื่องจากการกระจุกตัวของนักท่องเที่ยว รวมถึงขาดการเฝ้าระวังและขาดการบริหารจัดการแหล่งที่ดี การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่หรือพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเมืองรอง ถือเป็นการลดการกระจุกตัว ช่วยกระจายนักท่องเที่ยวและลดการใช้ทรัพยากรแหล่งท่องเที่ยวหลัก โดยโอกาสจากแนวโน้มการเติบโตของกลุ่มนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ๆและจากจุดแข็งด้านการมีทรัพยากรการท่องเที่ยวที่หลากหลาย ถือเป็นปัจจัยสนับสนุนที่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแหล่งใหม่ ทั้งนี้ ในการพัฒนาจำต้องอาศัยการวางระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงกันระหว่างแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งในปัจจุบันพบว่ายังคงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวของการท่องเที่ยว

ด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน จากการเพิ่มขึ้นของกระแสความต้องการของนักท่องเที่ยวที่มีต่อการคำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ถือเป็นโอกาสของการท่องเที่ยวของไทยที่จะส่งเสริมรูปแบบการท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญกับความยั่งยืนในด้านการกระจายรายได้ควบคู่ไปกับการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและสังคม ผ่านทางการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีแก่ผู้ประกอบการรายย่อยในพื้นที่ และการใช้มาตรการในการเฝ้าระวังทรัพยากรทางการท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ทั้งในแง่ของการเพิ่มขีดความสามารถให้ผู้ประกอบการรายย่อยในพื้นที่ และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

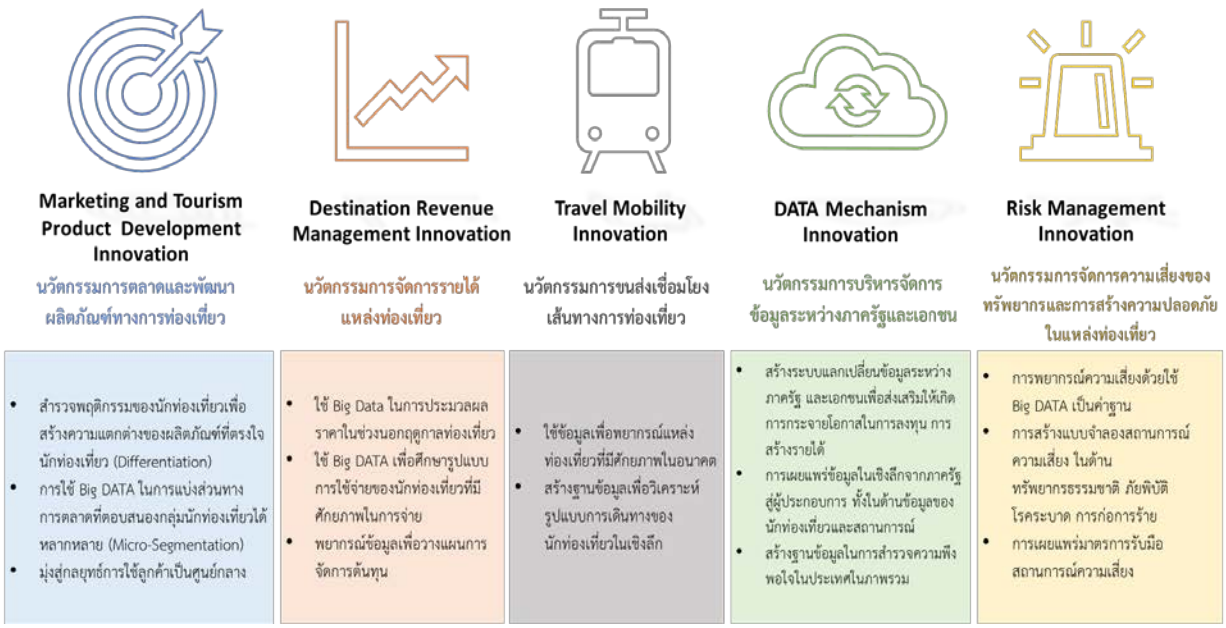
ประเด็นด้านอื่น ๆ เช่น การขาดความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน การเพิ่มขึ้นของกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีความต้องการที่หลากหลาย และประเด็นความเสี่ยงจากสถานการณ์ทั่วโลกที่เพิ่มสูงขึ้น อาทิ การรับมือกับโลกระบาด ภัยพิบัติ การก่อร้าย ถือประเด็นที่ต้องตระหนักและควรมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีถือเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่แก้ปัญหาและช่วยจัดการกับความท้าทายต่าง ๆ ดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาประเด็นแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวในอนาคตของประเทศไทย จากการศึกษายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเน้นการสร้างความสามารถทางการแข่งขันด้านการท่องเที่ยว และสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นโยบายประเทศไทย 4.0 ที่มุ่งสู่ Value – Based Economy หรือการใช้นวัตกรรมในการบริการขับเคลื่อนเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาประเทศสู่การแข่งขันในระดับโลก และแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 12 ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน ภายใต้การบูรณาการของหน่วยงานเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว พบว่าเป็นการวางหลักการการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยใน 3 แนวทางหลัก ซึ่งได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน การใช้นวัตกรรมขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และการมุ่งสู่ความยั่งยืนด้านการท่องเที่ยว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การท่องเที่ยวสามารถเป็นแหล่งรายได้และกระจายรายได้อย่างยั่งยืน

จากที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้สามารถตอบโจทย์สถานการณ์ที่ส่งผลต่อการท่องเที่ยวในอนาคต ประเทศไทยควรมุ่งสู่การพัฒนาการท่องเที่ยวในประเด็นซึ่งได้แก่ ด้านการพัฒนาการตลาดและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว เพื่อสร้างภาพลักษณ์ทางการตลาดและสร้างความหลากหลายให้กับผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาและบริหารจัดการรายได้เพื่อการเพิ่มรายได้ เพื่อสร้างสมดุลให้แหล่งท่องเที่ยวในมิติด้านช่วงเวลา ด้านการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากร ด้านการเฝ้าระวังและสร้างสมดุลให้แหล่งท่องเที่ยวในมิติด้านสถานที่โดยใช้การจัดการขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว ด้านการพัฒนาการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยว เพื่อสนับสนุนการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ด้านการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน และด้านการยกระดับความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยวและการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งจากประเด็นในการพัฒนาการท่องเที่ยวดังที่กล่าวมา นำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี Big DATA ในการพัฒนาการท่องเที่ยว

6. นวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย

เพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยสามารถยกระดับขีดความสามารถทางการแข่งขันและคำนึงถึงความยั่งยืนของการพัฒนาการท่องเที่ยวภายใต้สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและทิศทางแนวโน้มในอนาคต การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยจำเป็นต้องนำนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจัดกลุ่มและจำแนกประเด็นที่ต้องพัฒนาโดยการนำเทคโนโลยีมาร่วมสร้างนวัตกรรมได้ใน 5 ประเด็น ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2: นวัตกรรมที่ภาคการท่องเที่ยวต้องการในการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทย

1) นวัตกรรมการตลาดและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว (Marketing and Tourism Product Development Innovations)

จากพฤติกรรมการท่องเที่ยวของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไป ส่งผลให้การทำการตลาดและการคิดสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นปัจจุบันและที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่นักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับประสบการณ์ของการท่องเที่ยวและมีความต้องการที่เป็นปัจเจกบุคคล นวัตกรรมทางการตลาดจึงควรพัฒนาไปในทิศทางที่สามารถสร้างคุณค่าให้กับแหล่งท่องเที่ยวโดยผ่านการสร้างประสบการณ์เฉพาะบุคคล โดยนวัตกรรมด้านการตลาดควรจะมุ่งเน้น (1) การใช้กลยุทธ์สร้างความแตกต่าง (Differentiation Strategy) ของผลิตภัณฑ์บนฐานของการสร้างประสบการณ์ให้นักท่องเที่ยวเป็นสำคัญ (2) การใช้ Big DATA เพื่อช่วยในการแบ่งกลุ่มทางการตลาดของนักท่องเที่ยวตามความต้องการของนักท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายและความเฉพาะบุคคล โดยครอบคลุมถึงการเลือกช่องทางที่เหมาะสมในการสื่อสารไปยังกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน รวมถึง (3) การใช้กลยุทธ์ลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer-Centric Strategy) ผ่านการใช้ Big DATA เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวและนำมาซึ่งการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของกลุ่มลูกค้า โดยนวัตกรรมทางการตลาดและพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวดังกล่าวนี้ จะเน้นการให้ความสำคัญกับประเด็นความยั่งยืนในด้านการกระจายรายได้สู่การพัฒนาการท่องเที่ยวในเมืองรอง

2) นวัตกรรมการบริหารจัดการรายได้แหล่งท่องเที่ยว (Destination Revenue Management Innovation)

ท่ามกลางยุคเทคโนโลยีเปลี่ยนโลก (Disruptive Technology) นวัตกรรมที่จำเป็นในการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว คือการบริหารจัดการรายได้โดยใช้เทคโนโลยี Big DATA เพื่อให้เกิดผลกำไรสูงสุดจากการลงทุน โดยผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจำเป็นต้องใช้ Big DATA ทั้งในด้านพฤติกรรมการเดินทาง และด้านธุรกรรมทางการเงินของนักท่องเที่ยว เพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวที่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค และสามารถทำนายอุปสงค์ทางการท่องเที่ยวเพื่อวางแผนในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการลดลงและเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ซึ่งการเข้าใจพฤติกรรมของนักท่องเที่ยวทำให้ผู้ประกอบการสามารถค้นพบความต้องการของนักท่องเที่ยวได้ตรงจุด สามารถวางแผนการจ้างงาน การจัดซื้อทรัพยากร รวมถึงการวางแผนการดึงดูดนักท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดความสมดุลในแต่ละช่วงเวลาได้

ทั้งนี้ นวัตกรรมในการบริหารจัดการรายได้ของแหล่งท่องเที่ยว ควรมุ่งเน้นที่ (1) การใช้ Big DATA ในการประมวลผลราคาให้เหมาะสมกับกลุ่มลูกค้าในแต่ละช่องทางในแต่ละช่วงเวลา เพื่อจูงใจความต้องการซื้อในช่วงเวลานอกฤดูกาลท่องเที่ยว (2) การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ Big DATA เพื่อระบุกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการจ่าย ทั้งในกลุ่มที่มีกำลังจ่ายสูงในแต่ละแหล่งท่องเที่ยวโดยพิจารณาจากข้อมูลการติดตามการใช้จ่ายของนักเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวที่ถูกกลุ่มให้ให้กับแหล่งท่องเที่ยว และกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีกำลังจ่ายน้อย เพื่อหาช่องทางในการกระตุ้นให้เกิดการซื้อเพิ่มขึ้นและกระตุ้นนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ในช่วงนอกฤดูกาลท่องเที่ยว และ (3) การใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพยากรณ์แนวโน้มและจำนวนของนักท่องเที่ยวเพื่อการวางแผนในการจัดการต้นทุนในช่วงนอกฤดูการท่องเที่ยว โดยนวัตกรรมในการบริหารจัดการรายได้นี้มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความยั่งยืนผ่านการใช้นวัตกรรมในการบริหารจัดการรายได้ เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่ยั่งยืนไปยังแหล่งท่องเที่ยว ลดความไม่แน่นอนในการสร้างรายได้ในแหล่งท่องเที่ยวช่วงนอกฤดูกาล รวมไปถึงลดความเสื่อมโทรมของแหล่งท่องเที่ยว โดยนวัตกรรมด้านการจัดการรายได้นี้ จะช่วยให้เกิดการกระจายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวในแต่ละวันหรือในช่วงระยะเวลา รวมทั้งการท่องเที่ยวช่วงนอกฤดูกาลทางการท่องเที่ยว

3) นวัตกรรมนวัตกรรมการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว (Travel Mobility Innovation)

การมีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่หลากหลาย ถือเป็นจุดแข็งในที่ทำให้การท่องเที่ยวของประเทศไทยมีความน่าดึงดูด และเป็นโอกาสในการผลักดันเมืองรองเข้าสู่ตลาดการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวเพื่อกระจายรายได้ทางการท่องเที่ยวและลดความแออัดของสถานที่ท่องเที่ยวในเมืองหลัก โดยสิ่งที่สำคัญที่ต้องคำนึงในการขยายการท่องเที่ยวสู่เมืองรอง คือการวางระบบการขนส่งที่สามารถเชื่อมโยงเมืองท่องเที่ยวหลักและเมืองรองได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว โดยการพัฒนาต้องอาศัยนวัตกรรมเพื่อช่วยเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว โดยการนำ Big Data จากผู้รับบริการและผู้ให้บริการมาใช้ในการสร้างฐานข้อมูล เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลการ

เดินทางของนักท่องเที่ยวในเชิงลึก เพื่อช่วยในการออกแบบระบบสาธารณูปโภคด้านการขนส่งที่ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยว และสามารถเชื่อมโยงการคมนาคมส่วนกลางกับท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างไร้รอยต่อ ซึ่งจะเป็นการช่วยสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันให้แหล่งท่องเที่ยว

นวัตกรรมในการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวควรมุ่งเน้นที่ (1) การใช้เทคโนโลยีเพื่อพยากรณ์แหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในอนาคต โดยการศึกษาพฤติกรรมการค้นหาข้อมูล สายการบิน ที่พัก และแหล่งท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว เพื่อให้เห็นทิศทางของเมืองรองที่จะมีศักยภาพในอนาคต และนำไปสู่การส่งเสริมการท่องเที่ยวเส้นทางการบินและการขนส่งที่เชื่อมโยงระหว่างแหล่งท่องเที่ยว รวมไปถึง (2) การสร้างฐานข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทางของนักท่องเที่ยวในเชิงลึก เพื่อออกแบบระบบสาธารณูปโภคด้านการขนส่งที่ตรงกับความต้องการของนักท่องเที่ยว และสามารถเชื่อมโยงการคมนาคมส่วนกลางและการคมนาคมในท้องถิ่นเข้าด้วยกันอย่างไร้รอยต่อ ซึ่งนวัตกรรมการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวนี้ จะสามารถสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาในประเด็นเศรษฐกิจและสังคมผ่านการกระจายนักท่องเที่ยวออกสู่แหล่งท่องเที่ยวที่นอกเหนือจากเมืองหลัก โดยการพัฒนาเมืองรองให้ไปสู่การเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพ ช่วยลดความแออัดของเมืองหลัก และรวมถึงการสร้างความพึงพอใจให้แก่นักท่องเที่ยวอีกด้วย

4) นวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกการบริหารจัดการ (DATA Mechanism Innovation)

ในยุคที่ข้อมูลมีค่ามากกว่าทอง สิ่งสำคัญที่สุด คือการเลือกใช้ข้อมูลให้ตรงกับความต้องการ ดังนั้น นวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกในการบริหารจัดการจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินการร่วมกัน ทั้งในแนวราบหรือการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และในแนวตั้งหรือการแบ่งบันข้อมูลร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสนับสนุนให้มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมให้เกิดการกระจายโอกาสในการลงทุน การสร้างรายได้และการเตรียมความพร้อมแก่ผู้ประกอบการรายย่อยในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้มีความพร้อมในการรองรับอุปสงค์ทางการท่องเที่ยวในยุคดิจิตอล ซึ่งหน้าที่สำคัญของภาครัฐคือการสร้างระบบในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐและเอกชน โดยการนำเข้าข้อมูลจากภาคเอกชนและผู้บริโภคเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก แล้วเผยแพร่ถ่ายทอดกลับมายังผู้ประกอบการเพื่อเป็นข้อมูลให้ได้รับทราบสถานการณ์การท่องเที่ยวในปัจจุบัน

ทั้งนี้ นวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกการบริหารจัดการ ควรมุ่งเน้นที่ (1) การสร้างระบบและเครือข่ายในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐและผู้ประกอบการ รวมถึงกระตุ้นให้ผู้ประกอบยินดีที่จะแบ่งปันข้อมูลกับภาครัฐและรับข้อมูลจากภาครัฐไปพัฒนาธุรกิจ โดยภาครัฐควรรับบทบาทเป็นผู้พัฒนาระบบเพื่อลดต้นทุนสำหรับผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และ (2) การวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะของกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในเชิงลึกเพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถนำไปใช้ในการสร้างโอกาสทางธุรกิจ (3) การพยากรณ์สถานการณ์ทางการท่องเที่ยวโดยภาครัฐ จากฐานข้อมูลที่มีและเผยแพร่ไปยังผู้ประกอบการ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถวางแผนในการรับมือกับสถานการณ์ท่องเที่ยวที่กำลังจะเกิดขึ้น และ (4) การสร้าง

ฐานข้อมูลเพื่อสำรวจความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวต่อผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว และคุณภาพการบริการ เพื่อพัฒนาเป็นข้อมูลเชิงลึกและเผยแพร่สู่ผู้ประกอบการ

การลงทุนในนวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐ จะช่วยสร้างความยั่งยืนให้เศรษฐกิจการท่องเที่ยว ผ่านการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมมีข้อมูลสำหรับพัฒนาธุรกิจและพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยวให้สามารถแข่งขันในตลาดการท่องเที่ยวระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถยกระดับขีดความสามารถทางการแข่งขันของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยได้

5) นวัตกรรมการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากรและการสร้างความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว (Risk Management Innovation)

ภายใต้โลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกด้าน นำมาซึ่งสถานการณ์ความเสี่ยงที่สูงขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนานวัตกรรมเพื่อรองรับกับเหตุการณ์จะที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที รูปแบบหรือวิธีการพยากรณ์การท่องเที่ยวจากข้อมูลแนวโน้มของสถิติแบบเดิมดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา อาจไม่เพียงพอต่อการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น จำเป็นต้องอาศัยนวัตกรรมในการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากรและการสร้างความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว โดยนวัตกรรมดังกล่าวควรมุ่งเน้นที่ (1) การนำเทคโนโลยี Big DATA ที่มีสถิติย้อนหลังและแนวโน้มอนาคต มาประกอบกับข้อมูลเดิมเพื่อเป็นค่าฐานสำหรับการพยากรณ์อนาคต (2) การสร้างการจำลองสถานการณ์ความเสี่ยงทางการท่องเที่ยว (Scenario Planning) ทั้งในด้านความปลอดภัยของแหล่งท่องเที่ยวและความเสี่ยงด้านทรัพยากรทางการท่องเที่ยว โดยปรับวิธีคิดจากการนำสถิติในอดีตแล้วมาพยากรณ์อนาคต เปลี่ยนมาเป็นการจำลองหรือสร้างภาพในอนาคตจากฐานข้อมูลที่มี แล้ววางแนวทางการดำเนินงานเพื่อมุ่งไปยังภาพอนาคตนั้น ๆ (3) การเผยแพร่มาตรการในการรับมือในสถานการณ์ความเสี่ยงต่าง ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ภาคการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อเปลี่ยนแปลงในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ โรคระบาด การก่อร้าย และความเสี่ยงอื่น ๆ ต่อชีวิตและทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์การระบาดของโรค Covid-19 ที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยตรงและอย่างชัดเจน โดยสามารถเพิ่มตัวแปรในการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) เข้ามาเป็นตัวแปรร่วมในการพยากรณ์สถานการณ์ สร้างแบบจำลอง สำหรับแนวทางปฏิบัติของแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ โดยมีความเสี่ยงในการแพร่ระบาดน้อยที่สุด

ทั้งนี้ การลงทุนในด้านนวัตกรรมการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากรและการสร้างความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว จะช่วยสร้างขีดความสามารถในการรับมือต่อความเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สิน และทรัพยากรทางการท่องเที่ยว รวมถึงช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในด้านการบริหารจัดการแหล่ง ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยสามารถปรับตัวได้อย่างทันท่วงทีต่อสภาพแวดล้อมที่มีความผันผวน และสามารถวางแผนในอนาคตเพื่อมุ่งสู่ทิศทางการรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้มีความยั่งยืน

7. บทสรุป

การพัฒนาการท่องเที่ยวท่ามกลางสภาวะความผันผวน ความไม่แน่นอน ความสลับซับซ้อน และความคลุมเครือของสถานการณ์โลกนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำนวัตกรรมเข้ามาเป็นเครื่องมือและเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนการพัฒนาในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เพื่อให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยสามารถก้าวเข้าสู่การท่องเที่ยวในยุคสมัยใหม่ที่มีเทคโนโลยีเป็นตัวขับเคลื่อน ประเทศไทยจึงจำเป็นเตรียมพร้อมที่จะมุ่งสู่การสร้างความสามารถในการแข่งขันบนฐานความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่เน้นเทคโนโลยี นวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์ ที่คำนึงถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเมื่อพิจารณาศักยภาพด้านการท่องเที่ยว โอกาส และความท้าทาย อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยควรเร่งพัฒนานวัตกรรมทางการตลาดและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว นวัตกรรมการบริหารจัดการรายได้แหล่งท่องเที่ยว นวัตกรรมการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว นวัตกรรมด้านข้อมูลกับกลไกการบริหารจัดการ และนวัตกรรมการจัดการความเสี่ยงของทรัพยากรและการสร้างความปลอดภัยในแหล่งท่องเที่ยว เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงจากสถานการณ์ภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงสามารถมุ่งสู่ทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิผล

8. เอกสารอ้างอิง

กรมการท่องเที่ยว. (2561). **แผนยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว พ.ศ. 2561 - 2564 ของกรมการท่องเที่ยว.** สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://www.dot.go.th/storage/%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99/5V7jtvCF7hvNiPXPU7MOdT7giHiF1ZbRokN8nBVx.pdf

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2562). **สถิตินักท่องเที่ยว.** สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://www.mots.go.th/old/more_news.php?cid=411&filename=index

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2563). **รายงานภาวะเศรษฐกิจท่องเที่ยว รายไตรมาส ฉบับที่ 2/2562.** สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก ttps://www.mots.go.th/download/TourismEconomicReport/2TourismEconomic2(2562).pdf

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2563). สถานการณ์ท่องเที่ยวและแนวโน้มตลาด ปี 2562-2563. **วารสาร TAT Review Magazine.** ฉบับที่ 1/2563 มกราคม-มีนาคม 2563. สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2563 จาก https://www.tatreviewmagazine.com/e-magazine/vol-6-no-1-january-march-2020/

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). **“แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 - 2564”.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). **“ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี พ.ศ. 2561 - 2580”.** กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2560). Thailand 4.0 ขับเคลื่อนอนาคตสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน. **วารสารไทยคู่ฟ้า** เล่มที่ 33 มกราคม - มีนาคม 2560. สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2563 จาก https://spm.thaigov.go.th/FILEROOM/spmthaigov/DRAWER004/GENERAL/DATA0000/00000368.PDF

Euromonitor International. (2019). **2019 Megatrends: State of Play.** Retrieved January 20, 2020, from https://go.euromonitor.com/white-paper-consumers-2019-megatrends-state-of-play.html

OECD. (2018). **Analyzing Megatrends to Better shape the future of Tourism.** Retrieved January 20, 2020, from https://www.ferdamalastofa.is/static/files/ferdamalastofa/Frettamyndir/2019/januar/d465eb68-en.pdf

PWC. (2016). **Five Megatrends And Their Implications for Global Defense& Security.** Retrieved February 1, 2020, from https://www.pwc.com/gx/en/government-public-services/assets/five-megatrends-implications.pdf

Van Duijn, F., & Bisho, P. (2018). Introduction to Strategic Foresight. Retrieved February 1, 2020, from http://www.futuremotions.nl/wp-content/uploads/2018/01/FutureMotions_introductiondoc_January2018.pdf

World Economic Forum. (2019). **The Global Competitiveness Report 2019.** Retrieved February 1, 2020, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

World Tourism Organization. (2019). **World Population Ageing 2019 Highlights.** Retrieved February 20, 2020, from https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf

WTTC. (2019). **TRAVEL & TOURISM GLOBAL ECONOMIC IMPACT & TRENDS 2019.** Retrieved February 5, 2020, from http://ambassade-ethiopie.fr/onewebmedia/Tourism-WTTC-Global-Economic-Impact-Trends-2019.pdf

นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์สำหรับนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

จักรวาล วงศ์มณี*

บทคัดย่อ

แนวโน้มการท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ส่งผลต่อการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวในรูปแบบเฉพาะกลุ่มมากขึ้น และโดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ที่นักท่องเที่ยวให้ความสำคัญกับกิจกรรมการท่องเที่ยวที่สร้างประสบการณ์ ความประทับใจ และยังสามารถพัฒนาการเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ในตัวนักท่องเที่ยวได้ เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอย่างสูง การนำนวัตกรรมมาพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวและบริการเชิงสร้างสรรค์ในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวเพื่อสร้างอัตลักษณ์ให้กับแหล่งท่องเที่ยวและสอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่จำแนกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามแรงจูงใจจึงเป็นสิ่งสำคัญ ข้อเสนอเชิงนวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ตามประเภทคุณค่าต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในการศึกษานี้ ได้แก่ การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่แตกต่างจากอัตลักษณ์ความจริงแท้ของแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว การยกระดับอาหารในท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์จากความร่วมมือของเจ้าบ้านและนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน วิถีชีวิตประจำวันธรรมที่ไม่ธรรมดา แปลกใหม่สำหรับนักท่องเที่ยว และ การสื่อความหมายและการเล่าเรื่องจากเทคนิคการโฆษณาและภาพยนตร์

คำสำคัญ: การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์, นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์, ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

* สาขาวิชาการจัดการการท่องเที่ยวและบริการ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี 34000
อีเมล : jakawan.w@ubru.ac.th

The Innovations of Product Development for Creative Tourists

Jakawan Wongmanee

Abstract

Tourism trends that are currently changing affect the decision to travel in a particular style, especially creative tourism which tourists focus on tourism activities that create experience and impression and can also develop creative learning in tourists themselves. Creative tourism is a form of tourism that is very popular today. It is important to bring innovations in the development of creative tourism products and services in tourist destinations to establish identity for tourist destinations and in line with the needs of creative tourists classified into various groups according to motivation. Innovative proposals for the development of creative tourism products based on the values of creative tourists in this study include the development of creative tourism products that are different from the true identity of the tourist destination, the elevation of creative local food through the cooperation of the host and visitors, the exotic way of life for tourists and the interpretation and the description of advertising and film techniques.

Keywords: Creative tourism, Creative Tourism, Creative tourism product

1. บทนำ

การท่องเที่ยวในปัจจุบันมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปสู่การเดินทางท่องเที่ยวตามความสนใจพิเศษเฉพาะกลุ่มมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ให้ความสำคัญกับการแสวงหาประสบการณ์มากกว่าการท่องเที่ยวรูปแบบเดิม ๆ ทั่วไป ต้องการสัมผัสวิถีชีวิตผู้คนและประเพณีท้องถิ่นอย่างแท้จริง มากกว่าการเยี่ยมชมสถานที่ท่องเที่ยวเพียงอย่างเดียว เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในปัจจุบัน (คณะกรรมการ นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ, 2560) ซึ่งรูปแบบการท่องเที่ยวดังกล่าว คือ การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (creative tourism) การออกแบบการท่องเที่ยวและบริการให้สามารถส่งมอบประสบการณ์การท่องเที่ยวที่สอดคล้องกับความต้องการของนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะดึงดูดความสนใจให้นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ประทับใจและมีความทรงจำที่ดีต่อแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่จะทำให้พวกเขาตัดสินใจเลือกเดินทางท่องเที่ยว

การพัฒนาหรือปรับปรุงผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด และเกิดความได้เปรียบคู่แข่งขันได้ ต้องมีลักษณะเป็นนวัตกรรม (Innovation) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2543) กล่าวคือ นวัตกรรมเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่สำคัญ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจากนวัตกรรม คือ สิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นจากการใช้ความรู้ทางเทคโนโลยีความคิดสร้างสรรค์ หรือทักษะและประสบการณ์ด้านการจัดการมาพัฒนาให้เป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ กระบวนการผลิตใหม่ หรือ บริการใหม่ที่เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น นวัตกรรมจึงมีส่วนช่วยยกระดับเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชาชนทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมได้อย่างรวดเร็ว (ประวิทย์ เขมะสุนันท์ และ แคทธีรยา ธัญญะประเสริฐ, 2554) ซึ่งนวัตกรรมสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกส่วนในองค์กร ทุกแผนกและนวัตกรรมยังสามารถเกิดได้ตลอดอายุของผลิตภัณฑ์ (British Standard, 1999)

จะเห็นได้ว่าการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งหมายถึง กลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ จำเป็นต้องนำนวัตกรรมเข้ามาเป็นเครื่องมือในการพัฒนา งานศึกษานี้เป็นบทความวิชาการที่มุ่งเน้นการนำเสนอนวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์สำหรับนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ เป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวผ่านการเพิ่มขีดความสามารถในการส่งมอบประสบการณ์ให้กับนักท่องเที่ยว โดยการศึกษาถึงประเด็นการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ การรับรู้ความสร้างสรรค์ของกิจกรรมการท่องเที่ยวประเภทต่างๆ ของทักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ แรงจูงใจและการจำแนกกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ จากนั้นจึงเป็น การทำความเข้าใจคุณลักษณะ ประเภท และความต้องการเชิงคุณค่าของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์แต่ละประเภท และ นำเสนอทางเลือกเชิงนวัตกรรมเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวตามประเภทคุณค่าต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

2. การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Creative Tourism)

การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ได้มีการกล่าวถึงเมื่อราวสองทศวรรษที่ผ่านมา นับว่าเป็นการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ที่เป็นเครื่องมืออันทรงพลังในการพัฒนาการท่องเที่ยวได้จนถึงปัจจุบัน การท่องเที่ยวในรูปแบบใหม่นี้ที่เกิดจากการค้นหากิจกรรมหรือการเดินทางเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์ในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว ซึ่งแรงบันดาลใจของคำว่า “การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์” เกิดขึ้นเมื่อ Crispin Raymond ได้รับข้อความ (email) จากลูกสาวซึ่งประทับใจในการเดินทางท่องเที่ยวและเข้าร่วมกิจกรรมในท้องถิ่นต่าง ๆ ในช่วงปี 1999-2000 ได้แก่ การเข้าคอสเรียนนวดแผนไทยที่เชียงใหม่ประเทศไทย การเรียนทำอาหารมังสวิรัติที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย และการฝึกเป็นผู้คุมฝูงแกะ(Jillaroo) ในหมู่บ้านชนบทของออสเตรเลีย และเห็นว่ากิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น มีคุณค่าและจำเป็นต้องมีกิจกรรมที่สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์ให้มากยิ่งขึ้น (Raymond, 2010) การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์จึงมีจุดเริ่มต้นจากนักเดินทางที่ต้องการแสวงหากิจกรรมและประสบการณ์แปลกใหม่ในวัฒนธรรมของท้องถิ่นต่าง ๆ และนิยามความหมายของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในยุคแรกจึงเน้นไปที่กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมด้วยเช่นกัน

การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ หมายถึง การท่องเที่ยวที่มอบโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้พัฒนาศักยภาพเชิงสร้างสรรค์ในตนเอง ผ่านกิจกรรมการเรียนรู้และมีประสบการณ์ร่วมกับสิ่งนั้น ๆ ในแหล่งท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ในช่วงวันหยุดพักผ่อนที่นักท่องเที่ยวเลือกเดินทางไปเยือน (Richard & Raymond, 2000) โดยลักษณะของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เป็นการเข้าร่วมกิจกรรมด้านวัฒนธรรมในเชิงรุก (active) มากกว่าการอยู่เฉย (passive) กิจกรรมการท่องเที่ยวช่วยพัฒนาปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าบ้าน (Host) และแขกผู้มาเยือน (Guest/visitor) (Richard, 2003) นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงกับผู้คนที่อาศัยอยู่ในสถานที่แห่งนั้นในการสร้างสรรค์วัฒนธรรมที่มีชีวิต (Ohridska-olson & Ivanov, 2010) และจากการประชุมเครือข่ายเมืองสร้างสรรค์ (Creative Cities Network) ประเด็นการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ได้ถูกนิยามเพิ่มเติมว่า เป็นการท่องเที่ยวที่มีความมุ่งหมายสู่ความสัมพันธ์และประสบการณ์ที่แท้จริงกับการร่วมเรียนรู้ศิลปะ มรดก หรือลักษณะพิเศษเฉพาะของสถานที่นั้น (Wurzburger, 2010)

UNESCO (2006) นิยามการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ว่า เป็นการเดินทางที่มีจุดมุ่งหมายสู่ความผูกพันในประสบการณ์อันจริงแท้ กับการมีส่วนร่วมเรียนรู้ในศิลปะ มรดก หรือลักษณะพิเศษของสถานที่และส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงสู่คนในสถานที่ในการสร้างวัฒนธรรมให้มีชีวิต นอกจากนี้ UNESCO ยังให้ความหมายเพิ่มเติมว่า การออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรง เช่น การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการอนุรักษ์ (green activity) และมีปฏิสัมพันธ์กับผู้คนในท้องถิ่น เป้าหมายของการท่องเที่ยวนี้ไม่ใช่เพียงให้นักท่องเที่ยวเป็นผู้รับแต่พวกเขาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน

การศึกษาในประเทศไทย ได้มีผู้นิยามความหมายการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ไว้หลากหลาย ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เป็นการสร้างความผูกพันระหว่างนักท่องเที่ยวและชุมชนเจ้าของแหล่งการพัฒนาศักยภาพด้านความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ประสบการณ์ในแหล่งท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์จริงแท้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้คุณค่าของสังคม วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมในพื้นที่ และ การทำให้วัฒนธรรมมีชีวิตชีวา รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของเจ้าของแหล่งในการอกกแบบกิจกรรมเพื่อสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (Wisudthiluck & el at., 2010; Kawsanga, 2013; Unkaew, 2015; Ministry of Tourism and Sport, 2013; DASTA (Public Organization), 2017; Dachum, 2013)

3. นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และการรับรู้ความสร้างสรรค์

จากแนวโน้มการเดินทางในปัจจุบัน นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ถือว่าเป็นกลุ่มเดินทางท่องเที่ยวตามความสนใจพิเศษ มีการเลือกแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว รูปแบบการเดินทางและการเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยวที่แตกต่างออกไปจากเดิม และเน้นไปที่การมีส่วนร่วมกับประสบการณ์แปลกใหม่ในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ สร้างความผูกพันระหว่างเจ้าบ้านและผู้มาเยือน

นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ เป็นผู้บริโภคที่มองหาความผูกพัน ปฏิสัมพันธ์ และประสบการณ์ซึ่งช่วยในการพัฒนาตนเองและบ่งบอกถึงความเป็นตัวตน (Salman & Uygur, 2010) นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้จะเป็นผู้บริโภคที่มีทักษะ คือ เป็นผู้ที่คิดริเริ่มประสบการณ์ของตนเองอย่างสร้างสรรค์ตามสิ่งที่พวกเขาต้องการเห็น และเมื่อพวกเขาต้องการเห็นอะไรแล้ว ก็จะต้องรู้เรื่องนั้นให้มากขึ้น (Tan, Luh, & Kung, 2014) สรุปได้ว่า นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ คือ ผู้มาเยี่ยมเยือนที่มีความตั้งใจจริงในการก้าวข้ามวิธีการแบบเดิมของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ค้นหาทางเลือกใหม่ ประสบการณ์จริงแท้ที่ยังดำเนินอยู่ ความผูกพัน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาทักษะในตนเอง การเรียนรู้และส่งมอบประสบการณ์ในช่วงวันหยุดพักผ่อน คาดหวังในประสบการณ์ที่อนุญาตให้พวกเขามีปฏิสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งและสะท้อนถึงความเป็นเจ้าบ้านในชุมชนและประสบการณ์ของนักท่องเที่ยวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบอัตลักษณ์หรือความเป็นตัวตนของพวกเขาเอง

พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่แตกต่างจากนักท่องเที่ยวกลุ่มท่องเที่ยววัฒนธรรมในแบบเดิม คือ พวกเขาต้องการเป็นผู้ร่วมริเริ่มหรือร่วมผลิตประสบการณ์ของตัวเอง ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่แท้จริงอันเกิดจากกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่ค้นหา (Chang, Backman & Huang, 2014) จะเห็นว่าพฤติกรรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่เปลี่ยนไปจากเดิม ต้องการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ ผลิต หรือ ลงมือทำในกิจกรรมการท่องเที่ยวนั้น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่า พวกเข้าต้องการเป็นผู้ร่วมสร้าง (co-creation) ในกิจกรรมการท่องเที่ยวด้วย ดังนั้น อาจเรียกนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ว่าผู้บริโภคเชิงสร้างสรรค์ (creative consumer) (Richards, 2011) ซึ่งหมายถึง ผู้ที่มองหากิจกรรมที่พวกเขาสามารถ มีส่วนในการร่วมสร้าง หรือ co-creation เป็นกิจกรรมการท่องเที่ยวเพื่อพัฒนาศักยภาพ

ด้านความริเริ่มสร้างสรรค์ของพวกเขาจากการมีปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมท้องถิ่น ในปัจจุบันลักษณะที่เรียกว่า co-creation หรือ prosumption คือ ลักษณะการท่องเที่ยวที่เกิดความร่วมมือในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิต แนวคิดนี้สอดคล้องกับภาคอุตสาหกรรมในยุคปัจจุบันซึ่งกล่าวว่า ผู้บริโภค (consumer) ได้ปรับเปลี่ยนตนเองเป็นผู้บริโภคที่มีส่วนร่วมในการออกแบบการผลิตหรือการพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการของตนเองด้วย (prosumer) (Tan, Luh, & Kung, 2014) การบริโภคด้านการท่องเที่ยวที่เกิดความร่วมมือในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างผู้บริโภคและผู้ผลิตนี้เป็นประเด็นพิจารณาในการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ให้ตรงตามความต้องการของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ต่อไป

สำหรับการรับรู้ถึงความสร้างสรรค์ของนักท่องเที่ยวนั้น ในที่นี้หมายถึง คุณค่าของกิจกรรมสร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่นักท่องเที่ยวค้นหา กล่าวคือ นักท่องเที่ยวรับรู้คุณค่าจากกิจกรรมที่พวกเขาเข้าร่วม ในแต่ละกลุ่มก็มีความพึงพอใจในสิ่งนั้นแตกต่างกัน เช่น กลุ่มรักการเต้นรำจะมีความสุขกับกิจกรรมเต้นรำที่เขาเข้าร่วม กลุ่มศิลปินต้องการใช้เวลาอยู่ในพื้นที่ที่มีสิ่งแวดล้อมเชิงสร้างสรรค์เพื่อค้นหาแรงบันดาลใจบางอย่าง หรือ กลุ่มครอบครัวเลือกเข้าเรียนคลาสเครื่องปั้นดินเผาในช่วงวันพักผ่อน (Ohridska-olson & Ivanov, 2010) เป็นต้น นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์บางกลุ่มจะให้ความสำคัญกับพื้นที่สร้างสรรค์ วัสดุอุปกรณ์ที่ต้องใช้ เทคนิค และทักษะในการทำงาน คุณค่าที่พวกเขาต้องการคือ ประสบการณ์ การฝึกปฏิบัติและการแสดงออกในงานศิลปะ พื้นที่และบรรยากาศสำหรับสร้างสรรค์งาน รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์กับศิลปินหรือครูช่างท้องถิ่นจริง ๆ (Prince, 2011) การรับรู้คุณค่าเป็นบทบาทสำคัญที่มีผลต่อระดับความพึงพอใจและความตั้งใจในการเลือกผลิตภัณฑ์ของผู้บริโภคซึ่งในที่นี้คือนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์นั่นเอง (Chen & Tsai, 2007)

คุณค่าของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่สำคัญที่นักท่องเที่ยวปรารถนาอีกประการหนึ่ง คือ ประสบการณ์และความทรงจำในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว ซึ่งอาจเกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบจากผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวหรือกิจกรรมต่าง ๆ คุณค่าแห่งความทรงจำนี้ส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวและการกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ (Zatori, 2016) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องค้นหานวัตกรรมเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่สามารถสร้างประสบการณ์ให้เป็นที่น่าจดจำเป็นพิเศษ และส่งมอบให้ตรงตามคุณค่าที่นักท่องเที่ยวต้องการ

4. แรงจูงใจและการจำแนกประเภทของนักท่องเที่ยว

นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เป็นกลุ่มคนที่มีความคิดสร้างสรรค์เป็นพื้นฐานในตนเอง และมองหากิจกรรมการท่องเที่ยวที่สร้างประสบการณ์ที่แปลกใหม่แตกต่างกันออกไป การจำแนกประเภทของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์นั้น จึงมีการแบ่งประเภทไปในลักษณะต่าง ๆ ตามแรงจูงใจ และจุดมุ่งหมายของการเดินทาง การศึกษาเพื่อทำความเข้าใจถึงแรงจูงใจในการเดินทางของนักท่องเที่ยวมิใช่แค่เพียงทำให้เข้าใจ

พฤติกรรมของนักท่องเที่ยวแต่มีความสำคัญต่อการคาดการณ์การตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวของพวกเขาได้ (Baloglu, 1999; Huang and Hsu, 2009)

จากการศึกษาการรับรู้คุณค่าความสร้างสรรค์ของนักท่องเที่ยวซึ่งได้กล่าวไปแล้วนั้น ทำให้ทราบว่าปัจจุบันความสนใจของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ไม่ได้มีเพียงแต่ในรูปแบบที่ว่า ต้องการมีส่วนร่วมกับวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชนอีกต่อไป หากแต่พวกเขาเหล่านั้นมองหากิจกรรมที่สร้างเสริมประสบการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ ในแหล่งจุดหมายปลายทางสร้างสรรค์ในทุกที่ ซึ่งแรงจูงใจนี้จะเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเดินทางและการกลับมาเที่ยวซ้ำนั่นเอง (Li, Cai, Lehto, & Huang, 2010) และจากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่ผ่านมาสามารถจำแนกประเภทของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ตามแรงจูงใจและเป้าหมายของการท่องเที่ยวได้ดังนี้

1. ประเภทของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่จำแนกตามระดับความเข้มข้นของของประสบการณ์การท่องเที่ยวเป็นแรงจูงใจในการเข้าร่วมกิจกรรมการท่องเที่ยว แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (Hung, Lee, & Huang, 2016) *1) ต้องการสัมผัสความสำเร็จจากกิจกรรม (Sense of achievement)* - เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ต้องการเข้าร่วมในประสบการณ์การท่องเที่ยวที่สามารถสร้างความมั่นใจให้ตนเอง มองเห็นศักยภาพของตนที่จะเข้าร่วมกิจกรรมและสามารถทำกิจกรรมนั้นได้สำเร็จ *2) เรียนรู้ในสิ่งที่แหวกแนวเป็นเอกลักษณ์ (Unique learning)* – เป็นกลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมออกแบบ และเรียนรู้กิจกรรมที่ทำให้ได้รับประสบการณ์ที่แปลก แตกต่างจากที่อื่น เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของแหล่งนั้น *3) แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับครูผู้สอน (Interaction with instructors)* – คือ กลุ่มที่ต้องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ถ่ายทอดความรู้และตัวนักท่องเที่ยว ต้องการเข้าใจและเรียนรู้ประสบการณ์จริงแท้ที่ถ่ายทอดประสบการณ์จากครูผู้สอน อาจจะเป็นครูช่าง ศิลปิน ปราชญ์ท้องถิ่น

2. ประเภทของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์จำแนกตามพฤติกรรมการท่องเที่ยว (Tan, Luh, & Kung, 2014) ดังนี้ *1) กลุ่มผู้แสวงหาความแปลกใหม่ (novelty-seekers)* - คือ กลุ่มที่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ทำให้การเดินทางของตนแตกต่างจากผู้อื่นและจะถูกดึงดูดด้วยกิจกรรมใหม่ ๆ พวกเขาเชื่อว่าความคิดสร้างสรรค์สามารถพบได้ทุกที่ในชีวิตประจำวัน อะไรที่เป็นสิ่งใหม่คือความคิดสร้างสรรค์ เมื่อใดที่ได้ทดลองกิจกรรมใหม่ ๆ นั่นคือการพัฒนาตนเองและพวกเขาจะเลือกกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ทำให้เข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น *2) กลุ่มผู้ใฝ่เรียนรู้และทักษะ (Knowledge and skill)* - หมายถึง การได้รับความรู้คือแรงจูงใจให้ร่วมกิจกรรม และจะเน้นเรื่องการพัฒนาตนเองมากกว่า สิ่งดึงดูดจากวัฒนธรรมท้องถิ่นและการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว และจะไม่ไปเที่ยวในแหล่งที่คิดว่าจะไม่ได้อะไรกลับมา *3) กลุ่มที่คำนึงถึงพัฒนาการของผู้ร่วมเดินทาง (Aware of travel partners' growth)* - ซึ่งหมายถึงการร่วมเดินทางกับลูกหลานในครอบครัว นักท่องเที่ยวกลุ่มนี้เน้นกิจกรรมที่ต้องมีผู้ให้คำแนะนำเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องเพื่อให้เด็กๆ ในครอบครัว ได้เรียนรู้จากประสบการณ์ที่สร้างสรรค์เพื่อพัฒนาตนเอง และกิจกรรมต่าง ๆ ต้องมีความปลอดภัยถูกสุขอนามัย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลต่อการตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่อีกด้วย *4) กลุ่มนักท่องเที่ยวที่ตระหนักถึงการใส่ใจสิ่งแวดล้อม (Aware of green issue)* - คือ กลุ่มที่ต้องการกิจกรรมที่ใส่ใจสิ่งแวดล้อมอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ต้องการผู้ให้ข้อมูลเป็นประโยชน์ต่อการร่วมกิจกรรม

5) กลุ่มท่องเที่ยวเพื่อการพักผ่อน(relax and leisure type) - คือ ต้องการร่วมกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่จะทำให้อารมณ์ดี เพลินเพลิน และให้ความสำคัญกับบริบทของสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

3. ประเภทของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่จำแนกตามความคาดหวังในการเข้าร่วมกิจกรรมตามส่วนแบ่งการตลาดจำแนกได้ 5 กลุ่ม (Dodds & Jolliffe, 2017) คือ 1) กลุ่มครอบครัว (families) - เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่เดินทางเป็นครอบครัว สนใจร่วมกิจกรรมสนุกสนานและพัฒนาตนและคนในครอบครัว 2) กลุ่มอาหาร (foodies) - นักท่องเที่ยวที่มองหาประสบการณ์แปลกใหม่ด้านอาหารและเครื่องดื่มในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว 3) กลุ่มผู้แสวงหากิจกรรมกลางแจ้ง (outdoor activity seekers) - เป็นนักท่องเที่ยวที่ค้นหากิจกรรมผจญภัย ท้าทายต่าง ๆ 4) กลุ่มผู้มีใจรักในธรรมชาติและประวัติศาสตร์ (nature and history lovers) - เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่รักในธรรมชาติและสนใจเรื่องราว ประวัติความเป็นมาของสถานที่นั้น และ 5) กลุ่มผู้นำและนักเรียนรู้การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (sustainable thought leadership and learners) - คือกลุ่มนักท่องเที่ยวสนใจด้านสิ่งแวดล้อมที่พร้อมร่วมเรียนรู้ในกิจกรรมซึ่งสามารถช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและคำนึงถึงความยั่งยืน

5. นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ตามประเภทคุณค่าต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

นวัตกรรม หรือ Innovation เป็นคำที่ได้ยินและพบเห็นกันอย่างแพร่หลายในทศวรรษที่ผ่านมา และโดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลต้องการให้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศในยุคไทยแลนด์ 4.0 ยิ่งทำให้นวัตกรรมมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ในปัจจุบันความเข้าใจความหมายของนวัตกรรมนั้นมีความหลากหลายตามบริบทที่ทำการศึกษา เป็นต้นว่า สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (2554) ได้นิยามความหมายของนวัตกรรมว่าหมายถึง สิ่งใหม่ที่เกิดจากการใช้ความรู้และความคิดสร้างสรรค์ที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม กฤตยา สังข์เกษม และคณะ (2560) ให้ความหมายว่า นวัตกรรม คือ การเปลี่ยนแปลงสู่สิ่งใหม่หรือการปรับปรุงจากสิ่งเดิมที่เกิดจากการนำความรู้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ไปพัฒนาให้เกิดคุณค่าต่อลูกค้า องค์กร และสังคม หรือ หมายถึง “การทำสิ่งใหม่ที่ดีกว่าเดิม” พลอยนภัส ธนสิริธรรม (2560) กล่าวว่า นวัตกรรมคือ การประยุกต์ หรือการประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมา เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ กระบวนการใหม่ หรือ บริการใหม่ ซึ่งสอดคล้องหรือตอบสนองความต้องการของตลาด โดยอาศัยการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้กลายมาเป็นโอกาส และถ่ายทอดไปสู่แนวความคิดใหม่ที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคม นอกจากนี้ Edvardsson & et. al. (2018) มีความเห็นที่แตกต่างออกไปว่า การสร้างนวัตกรรมไม่ได้หมายถึงการสร้างผลลัพธ์ใหม่ ๆ แต่เป็นการออกแบบเพื่อให้เกิดตลาดใหม่ บริบทใหม่ และความหมายใหม่ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความพยายามมากเพื่อทำความเข้าใจความซับซ้อนของนวัตกรรมในการเปลี่ยนแปลงสังคม บริบททางวัฒนธรรมและธุรกิจ

จากนิยามดังกล่าว จะเห็นว่าความหมายของนวัตกรรมนั้นมีความหลากหลาย แต่คำสำคัญที่พบในความหมายของนวัตกรรม คือ “การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ให้เกิดคุณค่าต่อลูกค้าและองค์กร การประยุกต์ปรับปรุงสิ่งเดิม ตลอดจนสร้างสรรค์เพื่อให้เกิดตลาดใหม่ บริบทใหม่ ให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม” นิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นชัดเจนว่า นวัตกรรมจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ประยุกต์และพัฒนาปรับปรุงผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับตลาดใหม่ ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ใช้เช่นกัน

ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ เมื่อกล่าวถึงผลิตภัณฑ์ทางการท่องเที่ยว มีการอธิบายไว้หลากหลายแต่ยังไม่มีคำจำกัดความใดได้รับการยอมรับเป็นเอกฉันท์ เพียงแต่มีความเข้าใจโดยทั่วไปว่า คือ ผลิตภัณฑ์ที่ปรากฏในรูปแบบการเดินทาง หรือกิจกรรมนันทนาการ เป็นประสบการณ์ที่มาเติมเต็มความต้องการอันหลากหลายทางการท่องเที่ยวในมุมมองของนักการตลาดมองว่า ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยว คือ สิ่งที่เกิดจากการรวมความต้องการของการท่องเที่ยวเข้าด้วยกัน และถูกนำเสนอขายในตลาดการท่องเที่ยวซึ่งผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวนี้สามารถเป็นได้ทั้งสิ่งที่จับต้องได้ (tangible product) เช่น หาดทราย ชายทะเล ภูเขา โรงแรม รีสอร์ท เป็นต้น และ สิ่งที่จับต้องไม่ได้ (intangible product) เช่น วิถีชีวิต ภาษาถิ่น ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี เป็นต้น (Smith, 1994)

สำหรับการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์แล้ว พื้นฐานเดิมมาจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมเนื่องจากมีการใช้ฐานทรัพยากรเดียวกันและปรับเปลี่ยนจากการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมไปสู่การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ (Richards, 2001; Richards & Raymond, 2000; Olson & Stanislav, 2012) ดังนั้น ผลิตภัณฑ์ของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ จึงเปลี่ยนไปตามความสนใจหรือความต้องการของนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ กล่าวคือ การท่องเที่ยวแบบเดิม หรือ การท่องเที่ยวมวลชน (Mass Tourism) ยิ่งนานวันก็ยิ่งเป็นการท่องเที่ยวที่มีคุณภาพต่ำลง ซึ่งลักษณะของการท่องเที่ยวจะอยู่ในรูปแบบของการเข้าชมและถ่ายภาพตามสถานที่น่าสนใจทางธรรมชาติและวัฒนธรรมในท้องถิ่นต่าง ๆ แต่นักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ หรือนักท่องเที่ยวในยุคใหม่กลับมีความปรารถนาที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในความเป็นวัฒนธรรมของพื้นที่ หรืออัตลักษณ์ของพื้นที่ท่องเที่ยวนั้น ๆ ดังนั้น ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์จึงเปลี่ยนจากรูปแบบเดิม คือ วัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible Cultural Resources) ไปสู่ทรัพยากรทางวัฒนธรรมที่เป็นนามธรรม (Intangible Cultural Resources) (Richards, 2010) ซึ่งเน้นไปที่คุณค่าและคุณภาพที่นักท่องเที่ยวจะได้รับ

ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ซึ่งมาจากกิจกรรมเชิงสร้างสรรค์ สภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม (cultural scene) งานอีเวนต์ หรือ ทักษะ ภูมิปัญญาท้องถิ่น นับว่าเป็นทรัพยากรที่สามารถสร้างประสบการณ์ให้เป็นที่จดจำกับนักท่องเที่ยวได้ (Richards, 2011) ประสบการณ์ที่น่าจดจำนี้ อาจเป็นกิจกรรมธรรมดาที่มีเสน่ห์ เป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันที่น่าหลงใหลของแต่ละท้องที่ หรือเป็นกิจกรรมที่ช่วยให้เกิดการเรียนรู้และสร้างประสบการณ์เชิงสร้างสรรค์ได้ในหมู่นักท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม (Raymond, 2010)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คุณค่าของการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่นักท่องเที่ยวปรารถนา คือ คุณภาพจากทรัพยากรการท่องเที่ยวในเชิงนามธรรม ประการหนึ่ง ประสบการณ์และความทรงจำในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวอีกประการหนึ่ง เหล่านี้เกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบจากผลิตภัณฑ์และบริการ หรือกิจกรรมการท่องเที่ยวต่าง ๆ ซึ่งการรับรู้คุณค่าของนักท่องเที่ยวจะส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจเดินทางท่องเที่ยวและการเดินทางกลับมาท่องเที่ยวซ้ำ (Um et al., 2006; Chang, Backman & Huang, 2014; Zatori, 2016) ดังนั้น การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ต้องพิจารณาให้ตรงประเด็น พัฒนาให้ตรงกับการรับรู้คุณค่าและผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้ตั้งใจนำเสนอทางเลือกเชิงนวัตกรรมเพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวตามประเภทคุณค่าต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ได้ดังนี้

1. การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่แตกต่าง (developing to creative tourism product differentiation) นวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวที่แตกต่าง ๆ จากแหล่งจุดหมายปลายทางอื่น เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยการส่งมอบประสบการณ์และกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ที่แท้จริง (true authentic) โดยการนำกลยุทธ์การวิเคราะห์หาคุณค่าของกิจกรรมการท่องเที่ยวที่เป็นเอกลักษณ์ที่แท้จริงในพื้นที่ เครื่องมือวิเคราะห์ VRIO Frame Work (Barny & Hesterly, 2010) เพื่อค้นหากิจกรรมการท่องเที่ยว เส้นทางการท่องเที่ยว และผลิตภัณฑ์ชุมชนจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อพัฒนาให้เป็นผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่เป็นของแท้ในท้องถิ่น จากปัจจัยที่ประกอบไปด้วย ทรัพยากรการท่องเที่ยวของเรานั้นมีคุณค่าเพียงพอหรือไม่ (valuale) เป็นสิ่งที่หายากไม่ค่อยพบในถิ่นอื่น (rare) ลอกเลียนแบบหรือทำซ้ำได้ยาก (inimitable) และองค์กรสามารถนำทรัพยากรนั้นมาใช้ประโยชน์ได้หรือบริหารจัดการได้เอง (organized) ทั้งนี้เราจะได้ผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะซึ่งแตกต่างจากถิ่นอื่น ๆ และจะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ประเภทที่แสวงหาความแปลกใหม่ และต้องการเรียนรู้ในสิ่งที่แหวกแนวเป็นเอกลักษณ์

2. ยกระดับอาหารในท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ (enhance local food) สำหรับนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่มีความสนใจพิเศษเฉพาะด้านอาหารแล้ว การได้เรียนรู้เรื่องอาหารประจำถิ่น ถือเป็นสิ่งที่น่าตื่นเต้นแปลกใหม่รวมถึงการเรียนทำอาหารท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นเรื่องที่สามารถพัฒนาศักยภาพในตนเองได้เช่นเดียวกัน นวัตกรรมที่จะพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวนี้ คือ กระบวนการยกระดับอาหารท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ โดยการเปิดโอกาสให้นักท่องเที่ยวได้ร่วมศึกษาและค้นหาอัตลักษณ์อาหารพื้นถิ่นที่มีความโดดเด่นมีเรื่องราว (story) ที่น่าสนใจ ตลอดจนมีวิธีการทำหรือขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากจนเกินไป และใช้เวลาไม่มาก จากนั้นเข้าสู่การพัฒนาผลิตภัณฑ์โดยนักท่องเที่ยวมีส่วนร่วมในการคิดค้นเมนูใหม่จากฐานภูมิปัญญาในการทำอาหารแบบดั้งเดิมของท้องถิ่น ร่วมออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่แปลกใหม่สามารถนำกลับบ้านเป็นของที่ระลึก

3. วิถีชีวิตประจำวันธรรมดาที่ไม่ธรรมดา (Normally everyday life is extraordinary) วิถีชีวิตประจำวันที่เป็นปกติในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว คือเสน่ห์ที่ชวนหลงใหล สิ่งนี้ไม่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงอะไรใหม่มากนัก เพียงแต่ต้องมีกระบวนการในการรักษาความเป็นธรรมชาติและประยุกต์วิถีปฏิบัติในกิจวัตรประจำวันให้เป็นกิจกรรมที่สร้างประสบการณ์ให้กับนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน สามารถทำได้โดยการสร้างความเข้าใจของคนในท้องถิ่นในฐานะเจ้าบ้าน (Host) ให้พวกเขาสามารถแบ่งปันเรื่องราวในชีวิตประจำวันให้กับผู้มาเยือน(Guest) ได้อย่างมีความสุขและภาคภูมิใจ เช่น ความสุขของเจ้าบ้านที่ได้สอนภาษาถิ่น สอนให้นักท่องเที่ยวได้ทดลองสวมชุดพื้นเมืองเข้าร่วมในประเพณีท้องถิ่น พานักท่องเที่ยวไปหาปู ปลา หรือ อาหารในท้องถิ่น ซึ่งกรรมวิธีของแต่ละพื้นที่ก็จะแตกต่างกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้นับเป็นวิถีชีวิตธรรมดา ๆ ของท้องถิ่น แต่มันเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่ไม่ธรรมดาของผู้มาเยือน ทั้งนี้ควรพึงระวังในข้อจำกัดบางประการที่จำเพาะเจาะจงในท้องถิ่นนั้น ๆ อาทิ ขนบธรรมเนียม กฎข้อห้ามด้านเพศ ประเพณี เป็นต้น เพื่อเป็นการประยุกต์การแบ่งปันชีวิตประจำวันของท้องถิ่นให้เหมาะสมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และจะไม่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันในแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยวนั้น

4. เทคนิคการสื่อความหมายและการเล่าเรื่อง (Interpretation and storytelling Technic) เหมาะสมกับกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่เป็นผู้ใฝ่เรียนรู้ ซึ่งต้องการผู้สอนที่สามารถถ่ายทอดความรู้ต่าง ๆ ที่น่าสนใจในแหล่งจุดหมายปลายทาง ซึ่งในแหล่งท่องเที่ยวจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่สามารถ สื่อสาร หรือถ่ายทอดเรื่องราวต่าง ๆ ได้อย่างน่าสนใจ อาจจะเป็นเพราะว่ามีความเข้าใจในเรื่องราวของท้องถิ่นแต่ยังไม่สามารถถ่ายทอดให้เข้าถึงกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ ดังนั้น การนำนวัตกรรมด้านการสื่อความหมายและการเล่าเรื่องให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ฟังนั้น สามารถทำได้โดยการประยุกต์เทคนิคการนำเสนองานโฆษณาเริ่มต้นจากวิเคราะห์การรับรู้ของกลุ่มเป้าหมายจากข้อมูลด้านประชากรศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ เพื่อให้สามารถเข้าใจและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อที่จะได้สื่อความหมายตรงกัน จากนั้นถ่ายทอดเรื่องราวโดยประยุกต์ใช้แนวคิดจากการเล่าเรื่องของภาพยนตร์ให้เป็นที่น่าสนใจ เริ่มจากการวิเคราะห์ธีมหรือแนวคิดหลักว่าจะนำเสนออะไร ออกแบบโครงเรื่อง ตัวละคร ฉากหรือสถานที่ ออกแบบบทสนทนา การอธิบายความหมายโดยตรง และการอธิบายเชิงอุปมา อุปมัย เปรียบเทียบ หรือยกตัวอย่างให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น (บดินทร์ เดชาบูรณานนท์, 2560) นวัตกรรมการสื่อความหมายและการเล่าเรื่องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ให้คุณค่ากับเรื่องราวความเป็นมาของท้องถิ่น ประวัติศาสตร์ และ มรดกทางวัฒนธรรม

6. บทสรุป

ความต้องการเดินทางท่องเที่ยวในปัจจุบันมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบการท่องเที่ยวเฉพาะกลุ่ม และการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวให้ความสนใจและมีความนิยมสูง เนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์สามารถสร้างประสบการณ์และความทรงจำ อีกทั้งสามารถพัฒนาความริเริ่มสร้างสรรค์ในตัวผู้เข้าร่วมได้เป็นอย่างดี จะเห็นได้ว่าแหล่งจุดหมายปลายทางในการท่องเที่ยวหลายแห่งพยามยามพัฒนาเพื่อดึงดูดใจนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมเยือน แต่ทว่าการนำเสนอผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวนั้นต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของนักท่องเที่ยว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ความต้องการ แรงจูงใจและจำแนกนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ตามการรับรู้คุณค่าเพื่อให้สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่สอดคล้องหรือตรงตามความต้องการท่องเที่ยว จะเห็นได้ว่าการพัฒนาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยนวัตกรรมมาเป็นกระบวนการสร้างสิ่งใหม่ หรือปรับปรุงของเดิมให้กลายเป็นสิ่งใหม่อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งข้อเสนอเชิงนวัตกรรมการพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ตามประเภทคุณค่าต่าง ๆ ของนักท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในการศึกษานี้ ได้แก่ การพัฒนาผลิตภัณฑ์การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ที่แตกต่างจากอัตลักษณ์ความจริงแท้ของแหล่งจุดหมายปลายทางการท่องเที่ยว การยกระดับอาหารในท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์จากความร่วมมือของเจ้าบ้านและนักท่องเที่ยวผู้มาเยือน วิถีชีวิตประจำวันธรรมที่ไม่ธรรมดา แปลกใหม่สำหรับนักท่องเที่ยว และ การสื่อความหมายและการเล่าเรื่องจากเทคนิคการโฆษณาและภาพยนตร์

7. เอกสารอ้างอิง

กฤตยา สังข์เกษม, ขนิษฐา วนะสุข และ วชรวิช รามอินทรา. (2560). **นวัตกรรมก็เกิดขึ้นได้ในวิสาหกิจชุมชน: กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนภาคใต้.** ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานภาคใต้ สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ReasearchPaper/community_enterprise.pdf

คณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ. (2560). **แผนพัฒนาการท่องเที่ยว ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2560-2564).** กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการโรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

บดินทร์ เดชาบูรณานนท์. (2560). การสื่อความหมายผ่านการเล่าเรื่องของโฆษณาผลิตภัณฑ์ดูแลผิวสำหรับผู้ชายทางโทรทัศน์. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์,** *25*(48), 231-249.

ประวิทย์ เขมะสุนันท์ และ แคทธีรยา ธัญญะประเสริฐ. (2554). การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเจริญเติบโตของผลิตภาพและประเภทของนวัตกรรม: กรณีศึกษาภาคการผลิตของประเทศไทย. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์,** *29*(1), 48-94.

พลอยนภัส ธนสิริธรรม. (2560). **การพัฒนาผลิตภัณฑ์นวัตกรรมฟิล์มผ้าสำหรับกระจกด้วยกระบวนการออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์นวัตกรรม 5D.** วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยา วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. (2543). **หลักการตลาด.** กรุงเทพฯ: เพชรจรัสแห่งธุรกิจ.

สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ. (2554). **การจัดการนวัตกรรมสำหรับผู้บริหาร.** กรุงเทพ: สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ.

Barney, J. B., & Hesterly, W. S. (2010). VRIO Framework. In Strategic Management and Competitive Advantage. **New Jersey: Pearson.** pp. 68–86

Baloglu, S. (1999). The relationship between destination images and sociodemographic and trip characteristics of international travelers. **Journal of Vacation Marketing,** *3*(3), 221-233.

British Standard. (1999). **Part 1: Guide to Managing innovation.** Design Management Systems (1999): BS. 7000-1999.

Chang LL., Backman, K. F., and Huang, Y. C. (2014). Creative tourism: a preliminary examination of creative tourist's motivation, experience, perceived value and revisit intention. **International journal of culture, tourism and hospitality research,** *8*(4), 401-419. doi: 10.1108/IJCTHR-04-2014-0032

Chen, C.F. & Tsai, D.C. (2007). How destination image and evaluative factors affect behavioral intentions?. **Tourism Management,** *28*(4), 1115-1122.

Designated Areas for Sustainable Tourism Administration (Public Organization). (2017). **Creative Tourism 2560.** Cocoon & Co: Bangkok, Thailand.

Dodds, R., & Jolliffe, L. (2017). Experiential Tourism: Creating and Marketing Tourism Attraction Experiences, **The Handbook of Managing and Marketing Tourism Experiences.** p. 113-129.

Edvardsson, B., Frow, P., Jaakkola, E., Keiningham, T., Koskela-Huotari, K., Mele, C. and Tombs, A. (2018). Examining how context change foster service innovation. **Journal of Service Management,** *29*(5), p.932-955.

Huang, S.S. and Hsu, C.H.C. (2009). Effects of travel motivation, past experience, perceivedconstraint, and attitude on revisit intention. **Journal of Travel Research,** *48*(1), 29-44.

Hung, W. L., Lee, Y. J., & Huang, P. H. (2016). Creative experiences, memorability and revisit intention in creative tourism. **Current Issues in Tourism,** 19(8), p.763-770.

Kaewsanga, K. (2013). **Knowledge Management of Creative Tourism in Cultural Tourist Attractions, Phimai District, Nakhon Ratchasima.** (Master's thesis). Suranaree University of Technology, School of Information Technology.

Li, M., Cai, L.A., Lehto, X.Y. and Huang, J. (2010). A missing link in understanding revisit intention: the role of motivation and imag, **Journal of Travel & Tourism Marketing,** 27(4), p. 335-348.

Ministry of Sports. (2015). **Thailand Tourism Strategy 2015 – 2018.** Retrieved from https://www.mots.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7114

Ohridska-olson, R. & Ivanov, S. (2010). Creative Tourism Business Model and its Application in Bulgaria. **Proceedings of the Black Sea Tourism Forum 'Cultural Tourism - The Future of Bulgaria,' 2010.**

Prince, S. (2011). **Establishing the Connections between the Goals of Sustainable Development and Creative Tourism.** Faculty of Science and Technology, Uppsala University

Raymond, C. (2010). **The Practical Challenges of Developing Creative Tourism.** In Wurzburger, R., Aageson, T., Pattakos, A., & Pratt, S. (Eds.). A global.

Richards, G. (2011). Creativity and Tourism the State of Art. ***Annals of Tourism Research*, *38***(4), 1225-1253.

Richards, G. (2003). Social capital: A measure of quality of life and determinant of quality of experience? Paper presented at the ATLAS Annual Conference, Leeuwarden, The Netherlands.

Richards, G., Raymond, C. (2000). **Creative tourism.** ATLAS news (23), p. 16-20.

Richards, G. (2010). Creative Tourism and Local Development. **In Wurzburger, R., Aageson, T., Pattakos, A., & Pratt, S. (Eds.). A global conversation.** How to provide unique creative experiences for travelers worldwide. Santa Fe: Sunstone Press. p.78-90

Richards, G. (2011). Creativity and Tourism the State of Art. ***Annals of Tourism Research*, *38***(4), p.1225-1253.

Salman, D., & Uygur, D. (2010). Creative tourism and emotional labor: An investigatory model of possible interactions. International Journal of Culture, **Tourism and Hospitality Research,** *4*(3), 186-197.

Smith, S. (1994). The tourist product. **Annals of Tourism Research,** *21*(3), 582–95.

Tan, S., Luh, D., & Kung, S. (2014). A taxonomy of creative tourists in creative tourism. **Tourism Management,** 42, p. 248-259.

Um, S., Chon, K., & Ro, Y. (2006). Antecedents of revisit intention. **Annals of Tourism Research,** *33*(4), 1141-58.

UNESCO. (2006). **Towards sustainable strategies for creative tourism: Discussion report of the planning meeting for 2008 international conference on creative tourism Santa Fe, New Mexico.**

Unkaew, Y. (2015). **A development of creative tourism destination indicators letters (Master's thesis).** National Institute of Development Administration, Bangkok.

Wisudthiluck, S., Saiphan, P., Teparakul, O., and Sindecharak, T. (2016). Creative Tourism Achievement in Thailand: Evaluated by Experts and Tourists. **Thammasat Review 2016,** *19*(1), p. 75-87. Doi:14456/trueview.2016.5

Wurzburger, R. (2010). **Introduction to The Santa Fe & UNESCO International Conference a Global Conversation on Best Practice and New Opportunities.** Santa Fe: Sunstone Press.

Zatori, A. (2016). Experiential Travel and Guided Tours: Follow the Latest Consumption Trends. **Tourist Behaviour an International Perspective,** p. 115 –123

สาขา นิเทศศาสตร์และนวัตกรรม

การสื่อสารและนวัตกรรมเพื่อการแก้ไขวิกฤติของชาติ
(Communication and Innovation for Overcoming the National Crisis)

Social voice: การสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 บนพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์

บุหงา ชัยสุวรรณ* และ พรพรรณ ประจักษ์เนตร**

บทคัดย่อ

สื่อสังคมออนไลน์ เป็นรูปแบบการสื่อสารข้อมูลที่เข้าถึงผู้คนทุกระดับในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดการระบาดใหญ่ทั่วโลกจาก ไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ “โควิด-ไนน์ทีน” (Covid-19) งานวิจัยนี้ประยุกต์ใช้โมเดลความเชื่อด้านสุขภาพ เพื่อศึกษาเสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice) ที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์แพล็ตฟอร์มต่าง ๆ สื่อมวลชนหรือบุคคลผู้มีอิทธิพล (Influencer) ที่ทำการสื่อสาร และการตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเอง โดยดำเนินการศึกษาเสียงสนทนาของผู้คนออนไลน์ ด้วยโปรแกรมการสืบค้นข้อมูลจากสื่อสังคม Social Listening Tools ได้แก่ (1) Google Trends และ (2) “Zanroo.com”

ผลการวิจัย พบว่า แพล็ตฟอร์มที่มีเสียงของสังคมมากที่สุด ได้แก่ ทวิตเตอร์ (Twitter) และ เฟซบุ๊ก (Facebook) ประเด็นที่มีการพูดคุยเป็นเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับไวรัส ข่าวสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบัน กลุ่มผู้ป่วยที่เสี่ยงติดเชื้อ อาการที่พบเบื้องต้นหากติดเชื้อไวรัส การป้องกันตัวจากไวรัส อุปกรณ์ในการใช้ป้องกันไวรัสอย่างหน้ากากอนามัย และเจลล้างมือ แอลกอฮอล์ รวมไปถึงความสนใจในการทำประกันสุขภาพหากติดเชื้อไวรัส มีสื่อมวลชนในสื่อกระแสหลักที่ย้ายเข้ามาสื่อสารในพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์ เป็นผู้ที่นำเสนอเนื้อสารมากที่สุด เมื่อพิจารณาตามแนวคิดความเชื่อด้านสุขภาพ (The Health Belief Model) พบว่า ระดับปริมาณของประเด็นที่มีการค้นหาและทำการสื่อสาร แสดงให้เห็นว่า ผู้คนมีการรับรู้ความคุกคามของ Covid-19 และการรับรู้ความรุนแรงของโรคในระดับสูง โดยมีผู้ทรงอิทธิพลเป็นสื่อมวลชนกระแสหลักในรูปแบบออนไลน์เป็นปัจจัยชักนำที่กระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติตนเพื่อป้องกันตนเองจากการติดเชื้อไวรัสโควิด-19

คำสำคัญ: การสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโควิด-19, เสียงของคนในสื่อสังคม, การสื่อสารสุขภาพ

* คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : bchaisuwan@hotmail.com

** คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pornpun.p@nida.ac.th

Social Voice: The Communication related to Covid-19 on Social Media Platforms

Bu-Nga Chisuwan* and Pornpun Prajaknate**

Abstract

Social Media are communication platforms that are accessible to all people in the society regardless of social status. Particularly, these platforms play a major role for an ongoing 2019-20 coronavirus pandemic (Covid-19). Health belief model were applied to examine the social voice that related to awareness and prevention of covid-19 through all social media platforms, mass media channel as well as influencers accounts. Social Listening Tools including Google Trend and Zanroo.com were used to obtained and analyzed the data.

The findings demonstrated that Twitter and Facebook were the most used platforms for discussion about Covid-19 in several issues such as case updated and situation, high risk group, symptom, prevention, coronavirus prevention products (Mask, alcohol, and hand wash gel), and insurance plan. Interestingly, the largest number of news issues regarding Covid-19 have been distributed by major mass media organizations. According to the health belief model, the number of search and communication reflect high perception of illness threat toward Covid-19. Mass media play a significant role in encouraging people to prevent themselves from the infection of coronavirus.

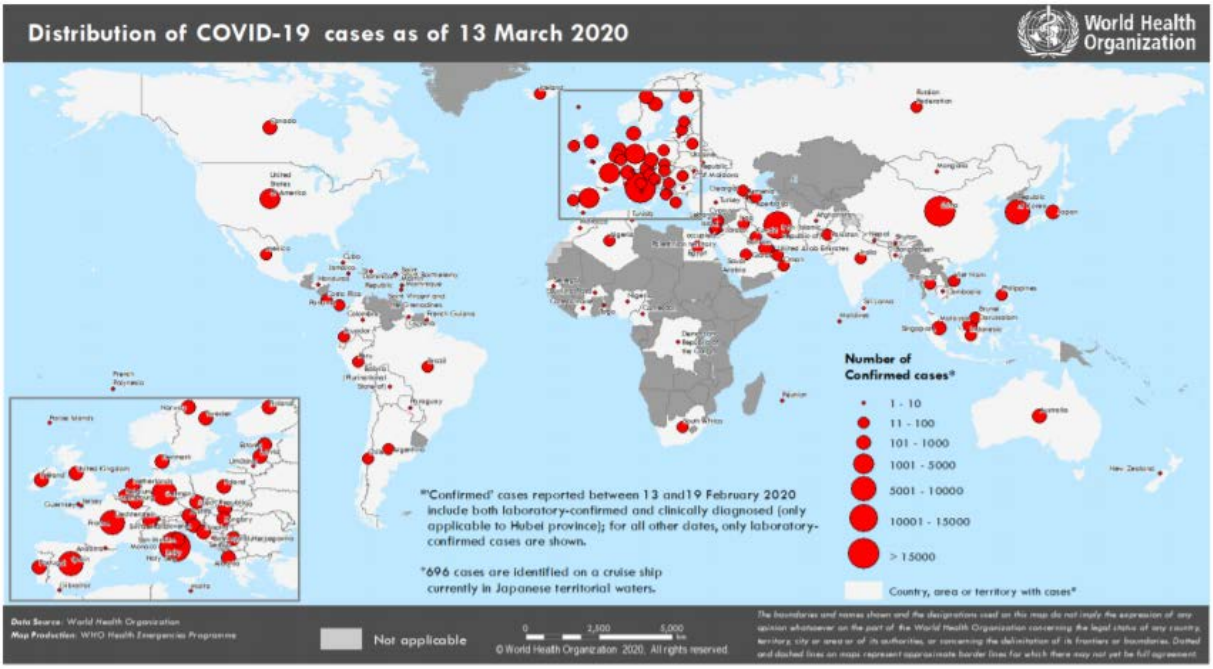
Keywords: Communication related to Covid-19, Social Voice in Social Media and Health Communication

* Graduate School of Communication Arts and Management Innovation, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: bchaisuwan@hotmail.com

** Graduate School of Communication Arts and Management Innovation, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pornpun.p@nida.ac.th

1. บทนำ

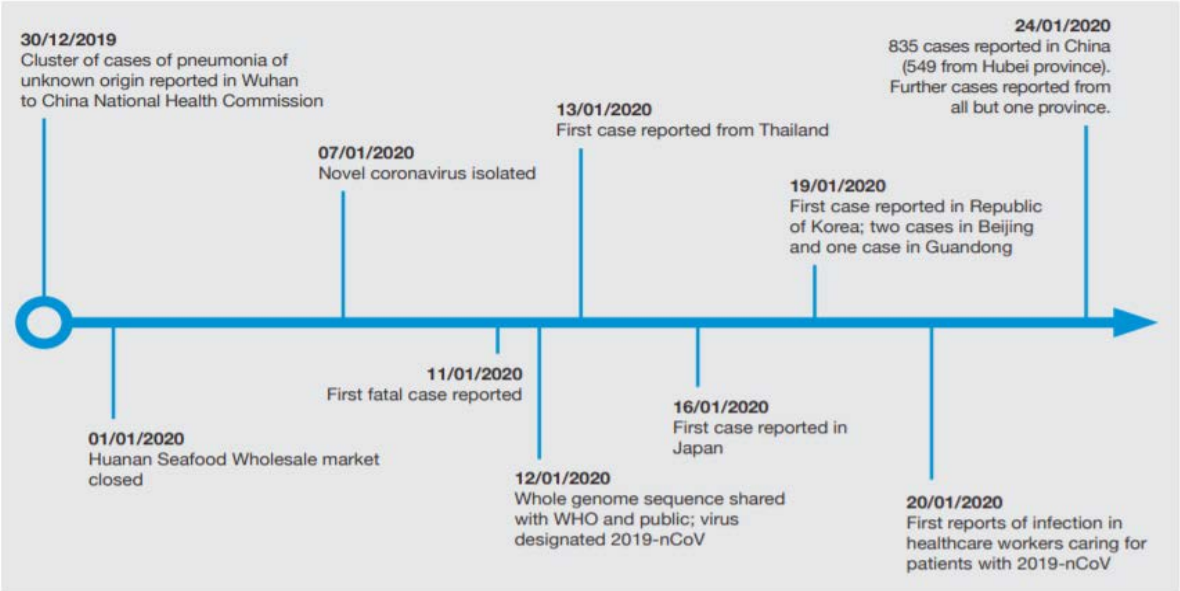
วันที่ 11 มีนาคม 2563 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) (2020c) ประกาศให้ โควิด-19 (Covid-19) เป็นการระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic) โดยข้อมูล ณ วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2563 รายงานว่า มีจำนวนผู้ป่วยจากไวรัสโคโรนาจาก 122 ประเทศทั่วโลกประมาณ 134,758 คน เสียชีวิตแล้ว 4,955 คน ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศจีน จำนวน 80,991 คน รองลงมาได้แก่ อิตาลี อิหร่าน และเกาหลี (World Health Organization, 2020a)



ภาพที่ 1: แสดงจำนวนผู้ติดเชื้อ Covid-19 ณ วันที่ 13 มีนาคม 2563

ที่มา World Health Organization. (2020). Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report – 53. Retrieved from https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200313-sitrep-53-covid-19.pdf?sfvrsn=adb3f72_2

จุดเริ่มต้นของการระบาดใหญ่ระดับโลกนี้เกิดขึ้นในเมืองอู่ฮั่น (Wuhan) ประเทศจีนในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2563 (World Health Organization, 2020b) หลังจากนั้นเริ่มมีการแพร่ระบาดนอกประเทศในวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2563 มีการรายงานผู้ป่วยคนแรกในประเทศไทย ตามด้วยประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี (World Health Organization, 2020b) จนกระทั่งแพร่ระบาดไปทั่วโลก



ภาพที่ 2: แสดงช่วงเวลาเริ่มต้นการระบาดและการรายงานการติดเชื้อนอกประเทศจีน

ที่มา World Health Organization. (2020). Strategic preparedness and response plan for the new coronavirus. Retrieved from

สำหรับสาเหตุของการติดต่อในช่วงแรกเกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างสัตว์ไปสู่คน (Riou & Althaus, 2020) หลังจากนั้นจึงมีรายงานการติดเชื้อระหว่างมนุษย์ไปสู่มนุษย์ (Roosa et al., 2020) โดยสามารถแพร่เชื้อได้เมื่อเกิดอาการของโรค โดยสามารถแพร่กระจายผ่านละอองเสมหะ เมื่อมีการไอ หรือจาม หรือมีการสัมผัสกับผู้ป่วยอย่างใกล้ชิด โดยมีระยะการฟักตัว 2-14 วัน (กรมควบคุมโรค, 2563) สำหรับอาการของผู้ติดเชื้อ Covid-19 คือ การมีไข้ ไอ ปวดกล้ามเนื้อ และเมื่อยล้า และในผู้ป่วยบางรายมีอาการปอดอักเสบขั้นรุนแรง จนก่อให้เกิดการเสียชีวิต (Zu et al., 2020)

ประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ ปัจจุบันนี้ยังไม่มีวัคซีนป้องกันการระบาดและไม่มีการรักษาอาการของผู้ป่วย Covid-19 โดยเฉพาะ (World Health Organization, 2020c) การรับรู้ความคุกคามของ Covid-19 ที่มีต่อประชาชน และการรับรู้ความรุนแรงของโรคที่เกิดจาก Covid-2019 จึงอยู่ในระดับสูง ดังนั้นงานวิจัยเรื่องนี้จึงมุ่งศึกษา ปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน หรือปัจจัยชักนำที่กระตุ้นให้ประชาชนปฏิบัติตนเพื่อป้องกันตนเองจากการติดเชื้อไวรัสโควิด-19 คือ การศึกษาเสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice) ของประชาชนที่อยู่ในสื่อสังคมออนไลน์อันจะนำไปสู่พฤติกรรมการป้องกันตนเอง งานวิจัยเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาเสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice) ที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์แพล็ตฟอร์มต่าง ๆ และการตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเอง (การใช้หน้าการ การใช้เจลล้างมือ และการทำความสะอาดด้วยแอลกอฮอล์) จากโรคระบาดที่แสดงออกผ่านเสียงทางสื่อสังคม
2. เพื่อศึกษาสื่อมวลชนหรือบุคคลผู้มีอิทธิพล (Influencer) ที่ทำการสื่อสารเกี่ยวข้องกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์แพล็ตฟอร์มต่าง ๆ

2. การทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยเรื่องนี้ประยุกต์ใช้โมเดลความเชื่อด้านสุขภาพ (The Health Belief Model) ในการสร้างกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี โดยโมเดลความเชื่อด้านสุขภาพ กำหนดสมมติฐานว่า พฤติกรรมด้านสุขภาพมีสิ่งกระตุ้นจาก 3 ปัจจัย (Rosenstock, Strecher, & Becker, 1988) ได้แก่

1. แรงจูงใจและความกังวลด้านสุขภาพนำไปสู่การให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสุขภาพ

2. ความเชื่อที่ว่าบุคคลมีความเปราะบางต่อปัญหาสุขภาพแบบรุนแรงหรือผลของการเจ็บป่วยจึงเปรียบเสมือนกับรับรู้การคุกคาม (Perceived Threat)

3. ความเชื่อต่อประโยชน์จากคำแนะนำด้านสุขภาพจะส่งผลต่อการลดการรับรู้การคุกคามภายใต้ต้นทุนที่สามารถรับได้ ซึ่งต้นทุนหมายถึง การรับรู้อุปสรรค (Perceived Barriers) และการก้าวห้ามอุปสรรคต่าง ๆ ด้วยการทำตามแนะนำด้านสุขภาพ

ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของโมเดลความเชื่อด้านสุขภาพ (Health Belief Model) มี 5 ข้อ (Janz & Becker, 1984) ได้แก่

1. การรับรู้ความเปราะบาง (Perceived Susceptibility) เนื่องจากบุคคลเกิดความรู้สึกกังวลต่อปัญหาด้านความเจ็บป่วยและสุขภาพ

2. การรับรู้ความรุนแรง (Perceived Severity) คือ ความรู้สึกกังวลเกี่ยวกับความเจ็บป่วย ซึ่งประเมินจากผลจากการรักษา เช่น ความตาย การพิการ ความเจ็บปวด รวมทั้งผลในการทำงาน ชีวิตครอบครัวและสังคม

3. การรับรู้ประโยชน์ (Perceived Benefits) ความเชื่อของบุคคลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตนเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาความเจ็บป่วยหรือแก้ปัญหาเรื่องโรคระบาด ดังนั้นบุคคลจะไม่ยอมรับคำแนะนำให้ปฏิบัติตนด้านสุขภาพถ้าข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำนั้นมีประโยชน์และมีประสิทธิภาพ

4. การรับรู้อุปสรรค (Perceived Barriers) ผลกระทบด้านลบต่อพฤติกรรมด้านสุขภาพหรือผลกระทบด้านลบเมื่อปฏิบัติตนตามคำแนะนำด้านสุขภาพ เปรียบเสมือนการวิเคราะห์ต้นทุนหากปฏิบัติตามคำแนะนำ เช่น แพง อันตราย ผลข้างเคียง เจ็บปวด ยุ่งยาก ไม่สะดวกหรือใช้เวลามาก

อย่างไรก็ตามสิ่งที่กระตุ้นให้บุคคลตัดสินใจปฏิบัติตนตามคำแนะนำด้านสุขภาพ คือ ปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน ได้แก่ ปัจจัยภายใน คือ อาการของโรค และปัจจัยภายนอก คือ สื่อมวลชน การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือคำเตือนจากผู้ให้บริการด้านสุขภาพ นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านประชากรศาสตร์และจิตวิทยา

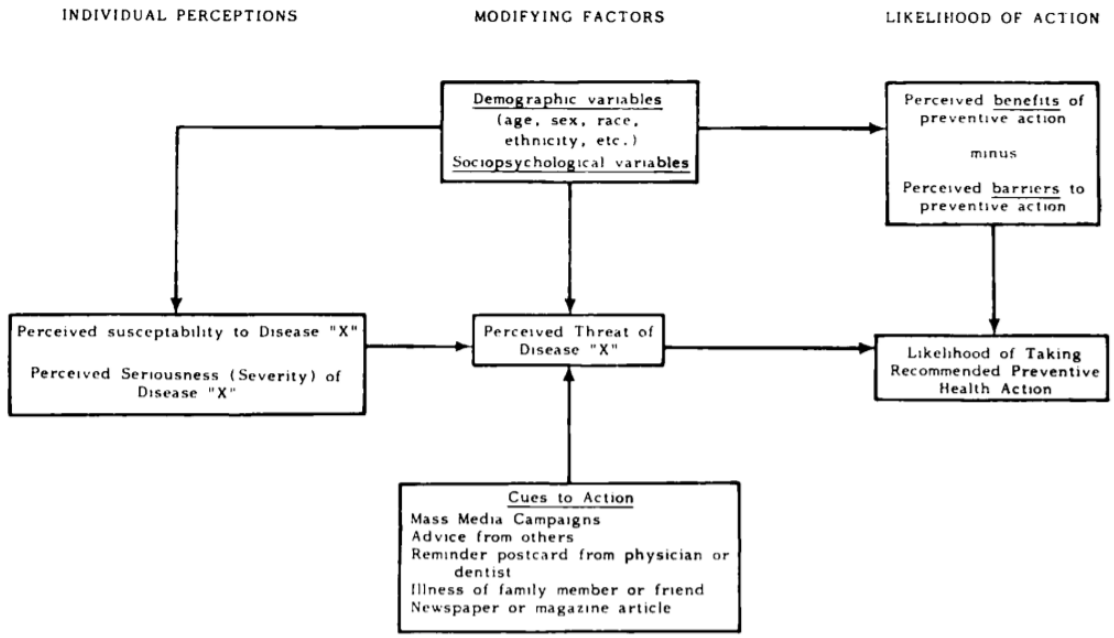


Figure 1. Basic Elements of the Health Belief Model. (Reproduced with permission of *Medical Care*.[51])

ภาพที่ 3: การรับรู้ความเปราะบาง (Perceived Susceptability to Disease) การรับรู้ความรุนแรง (Perceived Severity) การรับรู้อุปสรรค (Perceived Barrier) การรับรู้ประโยชน์ (Perceived Benefits) และปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน (Cue to Action)

ที่มา Janz, N. K., & Becker, M. H. J. H. e. q. (1984). The health belief model: A decade later. 11(1), 1-47.

งานวิจัยที่ผ่านมาประยุกต์ใช้โมเดลความเชื่อด้านสุขภาพ (Health Belief Model) ในการศึกษาปัจจัยด้านสื่อออนไลน์ที่ส่งผลให้เกิดพฤติกรรมสุขภาพทั้งปัญหาสุขภาพต่างๆ Wang, Wu, and Lau (2016) พบว่า นักศึกษาจีนรับรู้ประโยชน์ด้านสังคมของการใช้อินเทอร์เน็ต (Perceived Benefit) ในระดับสูง เพราะเชื่อว่าจะสามารถรักษามิตรภาพระหว่างเพื่อนและส่งผลต่อการสนับสนุนด้านอารมณ์ได้ อินเทอร์เน็ตจึงเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการสร้างเครือข่ายสังคมและสนับสนุนเยาวชน Chansiri, Wongphothiphan, and Shafer (2019) พบว่า คอมเม้นส่วนใหญ่ในเว็บ acne.org และ reddit.com เกี่ยวข้องกับประโยชน์ อุปสรรค และการรับรู้ความสามารถตนเองจากการใช้ยาไอโซเตรทติโนอิน (Isotretinoin) โดยผู้ใช้ Acne.org มักจะปฏิสัมพันธ์และพูดคุยเกี่ยวกับการรับรู้ความเปราะบางของสิว (Perceived Susceptibility) คือ การคอมเม้นเกี่ยวกับโอกาสที่จะเกิดสิว เช่น การมีผิวที่เป็นสิวง่าย การมีสิว การมีผิวมัน การมีฮอร์เมนเพศในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตน คือ คอมเม้นที่กระตุ้นให้เกิดการใช้ยา เช่น ความผิดพลาดจากการรักษา ปัญหาด้านการเงิน คำแนะนำของแพทย์ เรื่องราวจากอินเทอร์เน็ต ประสบการณ์การใช้จากผู้อื่น ในขณะที่ผู้ใช้ใน Reddit.com มักจะพูดคุยกันถึงการรับรู้ประโยชน์จากการใช้ ยาไอโซเตรทติโนอิน (Isotretinoin) เช่น คอมเม้นที่เกี่ยวกับ การรักษาสิว การป้องกันรอยแผลเป็น การขจัดเซลผิวตาย อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ กลุ่มผู้ใช้สามารถเข้าถึงยาโดยไม่ต้องผ่านการสั่งจ่ายจากแพทย์ ดังนั้นนักวิจัย

กลุ่มนี้สรุปว่า การรับรู้ประโยชน์สูง และรับรู้อุปสรรคของการใช้ยาไอโซเตรทติโนอิน (Isotretinoin) ในระดับต่ำจะส่งผลต่อการใช้ยาแบบไม่ถูกต้อง

นอกจากเว็บไซต์แล้ว ในปัจจุบัน สื่อสังคม ได้แก่ เฟซบุ๊ก (Facebook) ยูทูป (YouTube) และช่องทางเครือข่ายสังคมออนไลน์ประเภทต่างๆ เป็นปัจจัยชักนำที่สำคัญในการปฏิบัติตนด้านสุขภาพ Hou (2018) พบว่า ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิบัติตนด้านการใช้ไหมขัดฟัน คือ การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับทันตแพทย์และสุขภาพฟันจากสื่อสังคมและสื่อมวลชน Zhang, Baker, Pember, and Bissell (2017) พบว่า ยูทูป (YouTube) เป็นแหล่งข้อมูลด้านสุขภาพที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการรับประทานอาหารที่มีประโยชน์ โดยมีข้อมูลด้านสุขภาพและการรับประทานอาหารจากบุคคลทั่วไปร้อยละ 73.6 รองลงมาหน่วยงานรัฐบาลเป็นผู้ให้ข้อมูลด้านการรับประทานอาหารที่ถูกต้องในยูทูป (YouTube) โดยส่วนใหญ่จะเน้นนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการรับประทานอาหารเพื่อสุขภาพที่ถูกต้องเพื่อโภชนาการที่เหมาะสม รองลงมาคือผลประโยชน์ด้านสุขภาพจิต โดยส่วนใหญ่ใช้จุดจูงใจความน่ากลัวในการนำเสนอต้นทุนของการรับประทานอาหารที่ไม่ถูกหลักโภชนาการ และนำเสนอเชิงตลกขบขันเพื่อดึงดูดความสนใจ ในขณะเดียวกันคลิปที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับโภชนาการที่เหมาะสมและใช้การนำเสนอแบบตลกขบขันมียอดการเข้าชม ยอดการชื่นชอบมากกว่าคลิปแบบอื่นๆ Chin and Mansori (2019) พบว่า ปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน ได้แก่ ปัจจัยด้านกายภาพ ความเจ็บปวดที่หน้าอก ปัญหาด้านผิวหนังบริเวณหน้าอก รวมทั้งปัจจัยด้านข้อมูลข่าวสารที่ได้รับจากสื่อสังคม เป็นตัวแปรส่งผ่านระหว่างปัจจัยด้านการรับรู้ประโยชน์และความรู้กับความตั้งใจของผู้หญิงชาวมาเลเซียในการตรวจติดตามมะเร็งเต้านม ทั้งนี้นักวิจัยกลุ่มนี้อธิบายเพิ่มเติมว่า การให้ข้อมูลความรู้ผ่านโครงการรณรงค์ในสถานที่สาธารณะเช่น ศูนย์การค้า โรงพยาบาล มหาวิทยาลัยและสถานที่จัดกิจกรรมกีฬาจะสร้างความตระหนักต่อการตรวจติดตามมะเร็งเต้านมได้

เสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice)

ในการศึกษาความคิดเห็นของผู้คนต่างๆ ที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ Chaney (2010) ได้แบ่งมิติของการศึกษาที่มีประโยชน์ต่อการจัดการชื่อเสียงขององค์กรในโลกออนไลน์ (Online Reputation Management – ORM) ไว้เป็น 3 ด้าน ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางการในการวิจัยนี้ได้ โดยแบ่งเป็น 1. ปริมาณของเสียง (Share of Voice) เป็นการพิจารณาว่ามีการพูดสนทนา สื่อสาร ถึงประเด็นนั้นในพื้นที่สังคมออนไลน์ในปริมาณมากน้อยเพียงไหน หากมีน้อยจะแสดงให้เห็นว่าเป็นผลเชิงลบต่อองค์กรได้เช่นเดียวกับการมีเนื้อหาในเชิงลบโดยตรง 2. น้ำเสียง (Tone of Voice) เป็นการตรวจสอบว่าเสียงสื่อสารสนทนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่สื่อสังคมนั้นเป็นไปในทางบวกหรือทางลบ โดยหากเป็นไปในทางบวกควรพิจารณาว่าปัจจัยใดที่ผู้สื่อสารให้ความสำคัญ เพื่อที่จะได้เสริมและรักษาปัจจัยนั้นไว้อย่างต่อเนื่อง แต่หากเสียงเหล่านั้นเป็นไปในเชิงลบ หากเป็นเรื่องที่เข้าใจผิดต้องรีบชี้แจง หากเป็นข้อบกพร่องต้องรีบเข้าแก้ไข และ 3. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง (Trends over time) เป็นการตรวจสอบบทสนทนา หรือเสียงของผู้คนในประเด็นนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะเห็นผลจากสื่อสารว่าเป็นไปในทิศทางใด เป็นไปตามตามที่เรากำหนดวัตถุประสงค์ไว้หรือไม่

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเอกสาร ข้อมูลข่าวสารต่างๆที่ปรากฏอยู่ในสื่อสังคมออนไลน์ ที่มีการเผยแพร่แบบสาธารณะ ในแพล็ตฟอร์มต่างๆ โดยกำหนดประเด็นศึกษาเป็นข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ที่มีการสืบค้นผ่าน ระบบกูเกิ้ล และเนื้อหาข่าวสารที่มีการเผยแพร่ผ่านสื่อยูทูป (YouTube), เฟซบุ๊ค (Facebook), อินสตราแกรม (Instagram), ทวิตเตอร์ (Twittter) และกระทู้ต่างๆ ในที่ปรากฏในช่วงระยะเวลา มกราคม-กุมภาพันธ์ 2563

ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าว ทำโดยใช้เครื่องมือ Social Listening Tools ซึ่งเป็น“เครื่องมือที่คอยรับฟังเสียงของผู้บริโภคที่อยู่ในบนโลก Social ผ่านการ Monitor ดูความเคลื่อนไหวต่างๆ บนโลกออนไลน์” จากช่องทาง Social Media (เฟซบุ๊ก (Facebook), ยูทูป (Youtube), Intragram, ทวิตเตอร์ (Twitter)) จาก Forum (Dek-D,Pantip,thairath และอื่นๆ) และอีกหลายช่องทาง สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ โปรแกรมการสืบค้นข้อมูลจากสื่อสังคมที่นำมาใช้ในการรวบรวมข้อมูล ได้แก่ (1) Google Trends คือ เครื่องมือของกูเกิ้ลที่ช่วยในการวิเคราะห์แนวโน้มการค้นหาคำต่างๆ ผ่าน Google Search ซึ่งเรียกว่า Search Term เป็นต้นว่า โดยข้อมูลจะแสดงออกมาเป็นเส้นกราฟขึ้นลงตามปริมาณาการค้นหาในแต่ละช่วงเวลา จุดสูงสุดของกราฟจะหมายถึงช่วงที่มีปริมาณการค้นหามากที่สุด ซึ่ง Google Trends จัดเก็บข้อมูลการค้นหาจาก Google ที่ถือว่าเป็นเว็ปไซต์ที่ประชาชนใช้ค้นหาข้อมูลเป็นแหล่งแรก จึงเป็นดัชนีคร่าวๆ ที่สามารถใช้ประเมินความสนใจของประชาชนได้โดยหยาบ แนวคิดการใช้ Google Trend เพื่อศึกษาความสนใจและความรู้สึกของประชาชนเป็นแนวทางใหม่ที่เริ่มมีการใช้แพร่หลายพอสมควรทั้งในวงการวิชาการและเชิงการวิเคราะห์วิทยาศาสตร์ข้อมูล ทำให้ Google Trend น่าจะเป็นตัวเลือกที่น่าสนใจที่ช่วยในการสังเกตความรู้สึก ความสนใจ รวมทั้งความคิดของประชาชนกับสถานการณ์ของไวรัส COVID-19 ที่มีการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว และ (2) “Zanroo.com” ซึ่งเป็นบริษัท MarTech ของประเทศไทย สามารถเก็บข้อมูลได้เชิงลึก โดยนิยามตัวเองเป็น “Latest Information Search Engine” ด้วยการจับข้อมูลที่อยู่บนเว็บไซต์ และบทสนทนาที่เกิดขึ้นบน Social Media เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook), ทวิตเตอร์ (Twitter), อินสตราแกรม (Instagram) ได้แบบ “Real-Time Data” นอกจากนี้ยังได้รับมาตรฐานระดับโลก ISO 27001 ทางด้านการบริหารจัดการมาตรฐานความปลอดภัยของข้อมูล (Information Security Management System) ซึ่งถูกนำมาใช้ในการทำการตลาด, การป้องกันและจัดการวิกฤตต่างๆ, รวมถึงการทำแคมเปญการตลาด และการทำวิจัยทางสังคม

โดยผู้วิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งเริ่มทำมาพร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจนถึงหลังการเก็บข้อมูล คือ การตรวจสอบข้อมูลในการวิจัย โดยใช้วิธีการการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ได้แก่ 1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล โดยพิจารณาแหล่งเวลา แหล่งสถานที่และแหล่งบุคคลที่แตกต่างกัน 2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย โดยการเปลี่ยนตัวผู้วิเคราะห์ความหมายของสารที่ส่งผ่านในแพล็ตฟอร์มที่แตกต่างกัน และ 3) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือที่แตกต่างกัน

3. ผลการวิจัย

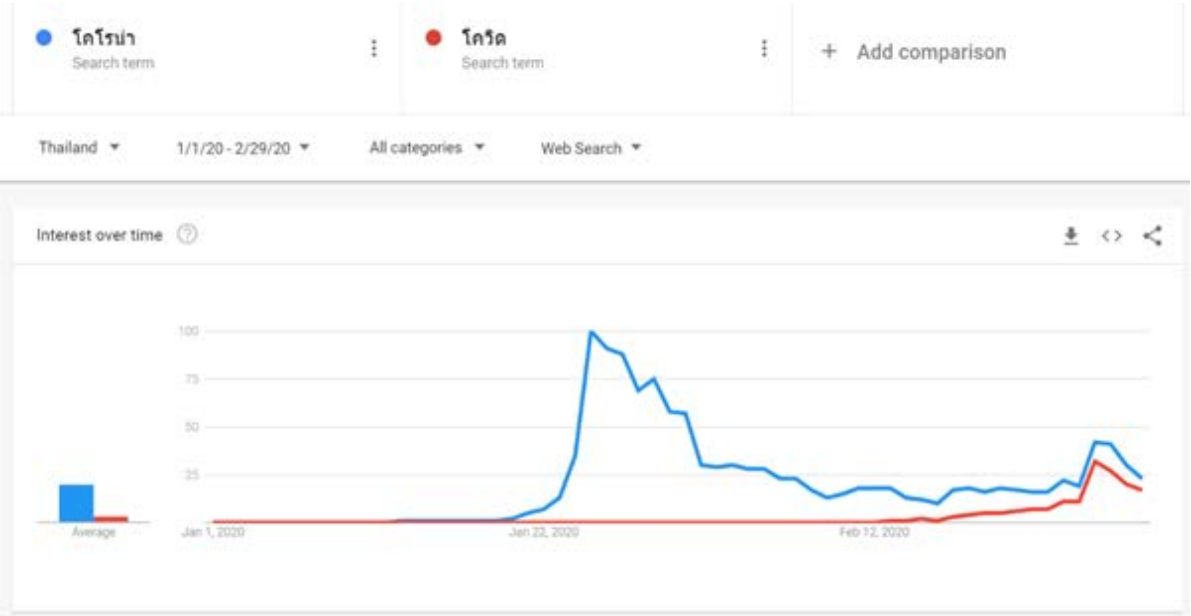
ผลการวิจัย นำเสนอเป็น **3** ตอน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 เสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคมที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์แพล็ตฟอร์มต่างๆ

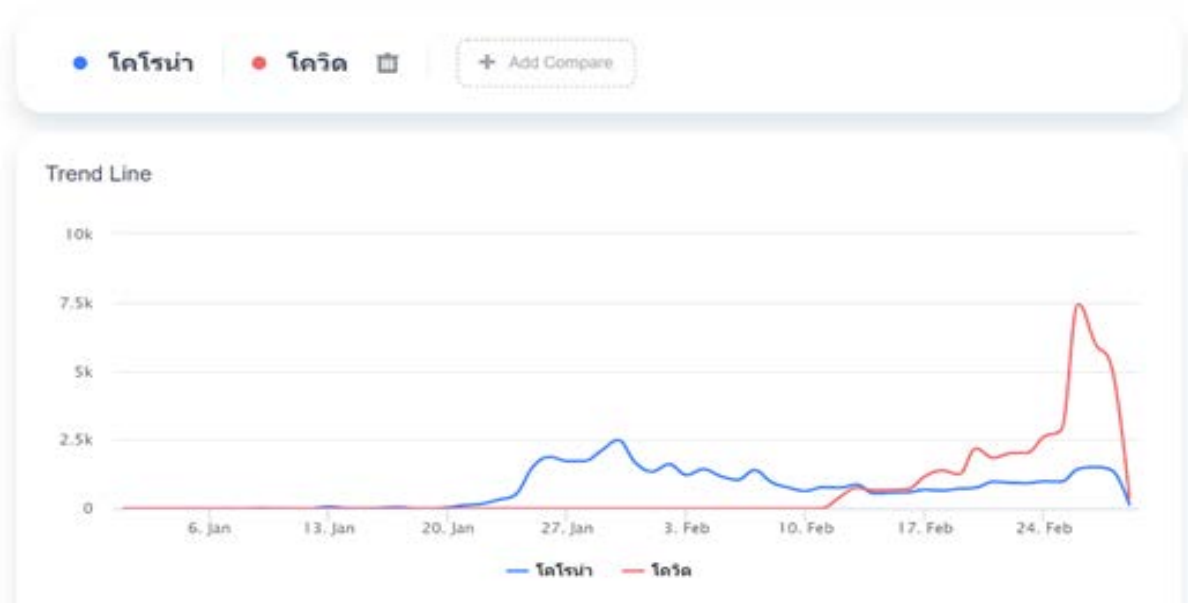
เสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice) ที่นำมาพิจารณาในการวิจัยนี้ แบ่งออกเป็น ปริมาณเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับไวรัสโคโรน่า และโควิด ที่พูดถึงในสื่อสังคม ปริมาณเนื้อหาการสื่อสารจำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม และ ประเด็นเนื้อหาที่ทำการสื่อสาร ดังนี้

1. ปริมาณเนื้อหาในสื่อสังคมที่พูดเรื่อง โคโรน่า และ โควิด-19

เมื่อพิจารณาตามกรอบระยะเวลาที่เริ่มศึกษา คือ ในช่วงวันที่ 1 มกราคม 2563 ถึง วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 ในประเทศไทย เริ่มมีการค้นหาคำว่า ‘โคโรน่า’ สูงที่สุดในวันที่ 22 มกราคม 2563 จาก Google Trends ต่อมาเมื่อ วัน12 ก.พ.63 องค์การอนามัยโลก (WHO) ประกาศตั้งชื่อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ว่า “โควิด-ไนน์ทีน” (Covid-19) เป็นการผสมกันระหว่างคำกว่า “corona”, “virus” และ “disease”, กับปีที่เกิดการระบาด 2019 ซึ่งทางการจีนรายงานต่อฮูครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2019 หรือ 2562 รวมกันแล้วจึงได้คำกว่า Covid-19 เมื่อพิจารณาจากกราฟแสดงให้เห็นว่ามีการค้นหาทั้ง 2 คำ คือ คำว่า โคโรน่า และ โควิด ที่มียอดการค้นหาสูงเกือบเท่ากัน สอดคล้องกันทั้งข้อมูลจาก Google Trends และ Zanroo.com ดังภาพที่ 4 และภาพที่ 5



ภาพที่ 4: ข้อมูลที่มีการค้นหาจากเว็บไซต์ ปริมาณ 2 คำ จาก Google Trends



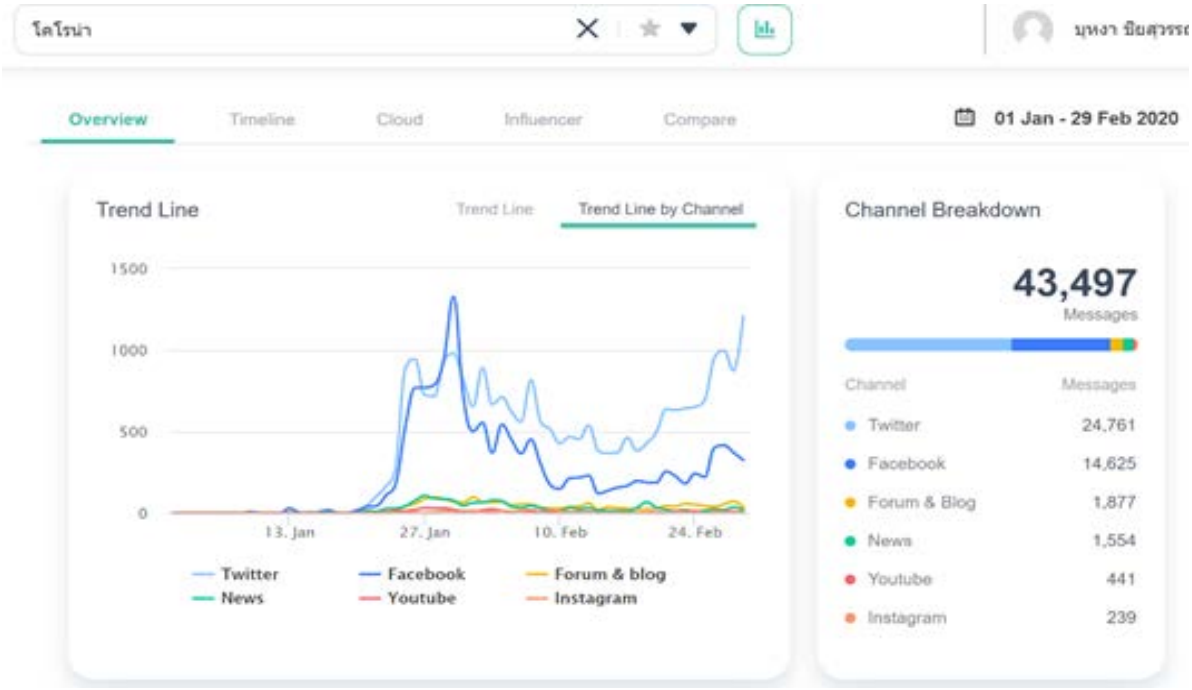
ภาพที่ 5: ข้อมูลที่มีการค้นหาจากเว็บไซต์ ปริมาณ 2 คำ ข้อมูลจาก Zanroo.com

จากภาพอธิบายได้ว่า ในช่วงวันพุธที่ 1 มกราคม 2563 ถึง วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 ในประเทศไทย เริ่มมีการค้นหาคำว่า ‘โคโรน่า’ สูงขึ้นในช่วงวันที่ก่อนวันที่ 27 มกราคม 2563 มาจนถึงปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2563 และมีการค้นหาคำว่า ‘โควิด’ สูงที่สุดในช่วงหลังวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563

อีกทั้งคำค้นหาคำว่า ‘โคโรน่า’ และ ‘โควิด’ สูงขึ้น เนื่องจากในช่วงนั้นมีการสรุปข่าวและไทม์ไลน์เกี่ยวกับ สาเหตุหนึ่งที่ ไวรัสโคโรนา ระบาดอย่างหนักในประเทศเกาหลีใต้นั้น จากข่าว ป้าคิม (นามสมมุติ) หญิงเกาหลีใต้วัย 61 ปี ที่อาศัยอยู่ในเมืองแทกู สมาชิกลัทธิชินชอนจิ ซึ่งมีรายงานว่า เธออาจแพร่เชื้อ ไวรัสโคโรนา ให้ชาวเกาหลีมากกว่า 1,000 คน อีกทั้งในประเทศไทย มีการรายงานข่าวเกี่ยวกับการติดเชื้อไวรัสโคโรน่าและไวรัสสายพันธุ์ใหม่โควิด-19 ของคนไทยเพิ่ม เช่น ข่าว *‘โรงพยาบาล บี.แคร์ เมดิคอลเซ็นเตอร์ แถลงว่าพบคนไข้ติดเชื้อไวรัสโควิด-19 ซึ่งมีอาการปอดอักเสบแต่ได้ปกปิดประวัติการเดินทางหลังกลับจากประเทศกลุ่มเสี่ยง’* (ที่มา: กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563) และข่าว *‘แอร์โฮสเตส สายการบิน Korean Air ติดเชื้อโควิด-19’* (ที่มา: PPTV Online วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563)

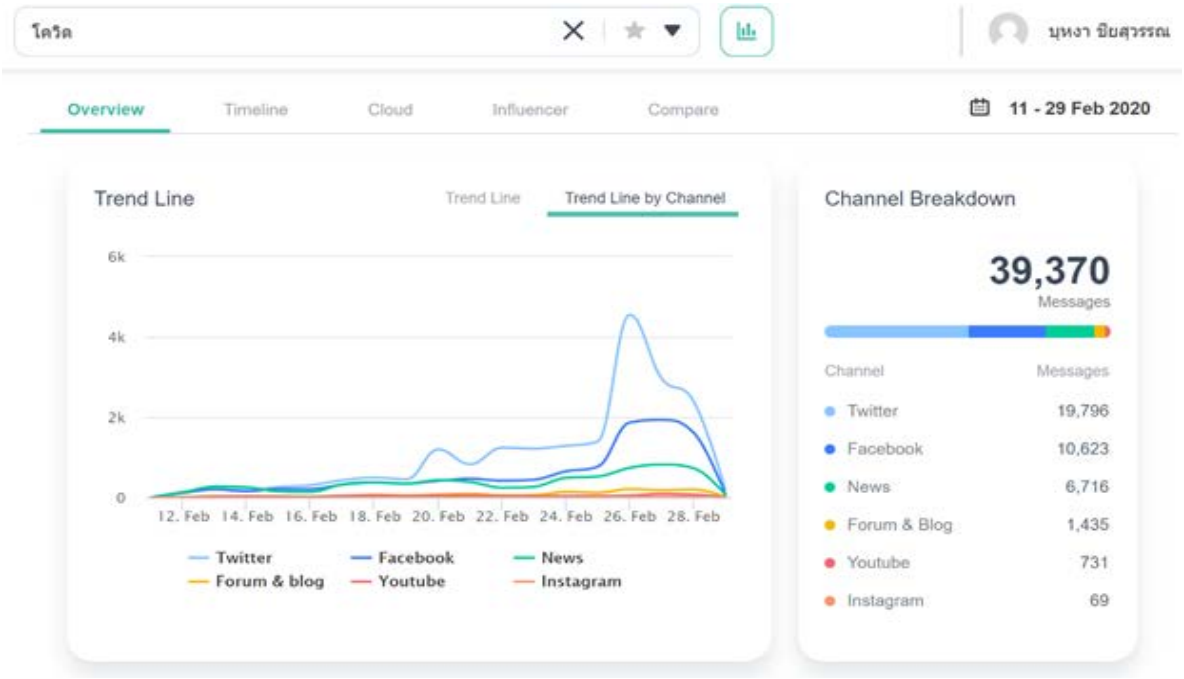
2. ปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม

เมื่อพิจารณาปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม ได้แก่ เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook), ทวิตเตอร์ (Twitter), อินสตราแกรม (Instagram), ยูทูป (Youtube), ข่าว และ กระทู้สนทนาต่าง เพื่อศึกษาว่า มีการสนทนาที่เกี่ยวข้องกับคำสืบค้น คือ โคโรนา และโควิด พบว่า ทวิตเตอร์ (Twitter) และ เฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นแพลตฟอร์มที่มีปริมาณเนื้อหาที่เกี่ยวข้องสูงที่สุด ตามลำดับ



ภาพที่ 6: ปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม ข้อมูลจาก Zanroo.com

จากภาพที่ 6 อธิบายได้ว่า แพลตฟอร์มที่มีการกล่าวถึงคำว่า ‘โคโรน่า’ ในช่วงวันที่ 1 มกราคม 2563 ถึง วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 นั้น โดยแพลตฟอร์มจากทวิตเตอร์ (Twitter) มีปริมาณเนื้อหาการสื่อสารมากที่สุด มีมากถึง 24,761 ครั้ง รองลงมาคือ เฟซบุ๊ก (Facebook) มี 14,625 ครั้ง



ภาพที่ 7: ปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม คำว่าโควิด ข้อมูลจาก Zanroo.com

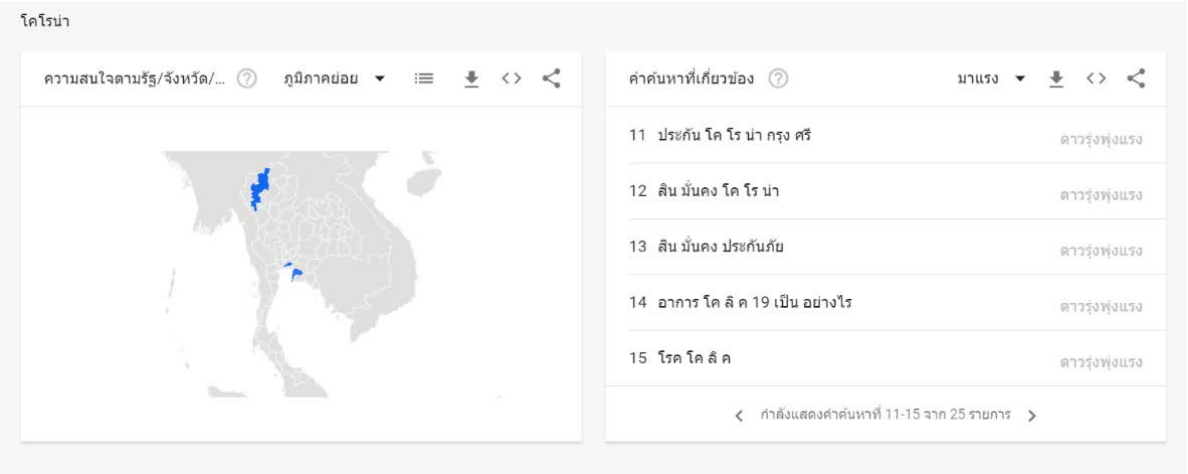
จากภาพที่ 7 อธิบายได้ว่า แพลตฟอร์มที่มีการกล่าวถึงคำว่า ‘โควิด’ ในช่วงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563 ถึง วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563 นั้น โดยแพลตฟอร์มจากทวิตเตอร์ (Twitter) มีปริมาณเนื้อหาการสื่อสารมากที่สุด มีมากถึง 19,796 ครั้ง รองลงมาคือเฟซบุ๊ก (Facebook) มี 10,623 ครั้ง

โดยสรุปว่าได้ว่า คำว่าโคโรน่าและคำว่าโควิด มีปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จากแพลตฟอร์ม ทวิตเตอร์ (Twitter) มากที่สุดและรองลงมากคือแพลตฟอร์มจากเฟซบุ๊ก (Facebook) ตามลำดับ

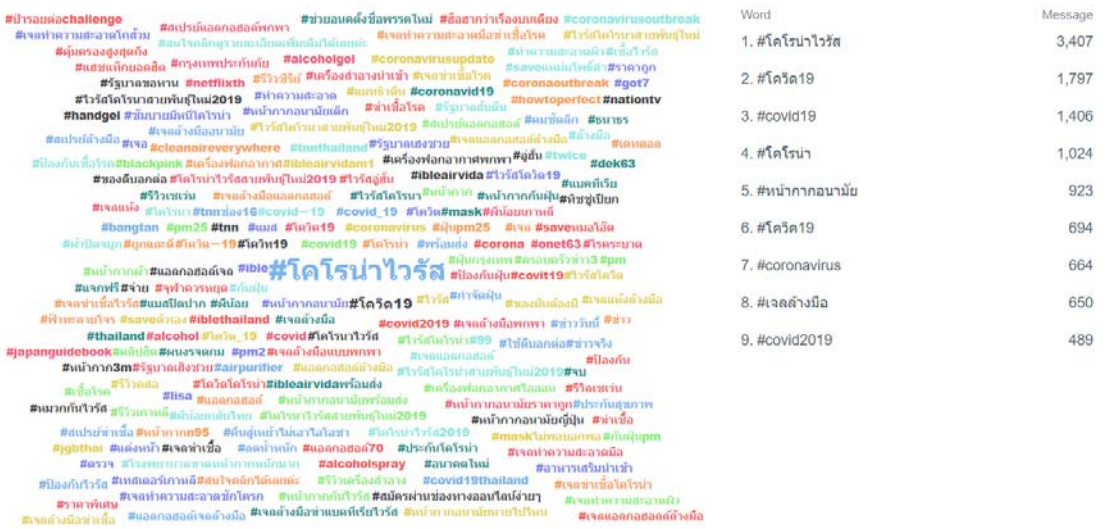
3. ประเด็นที่มีการสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์

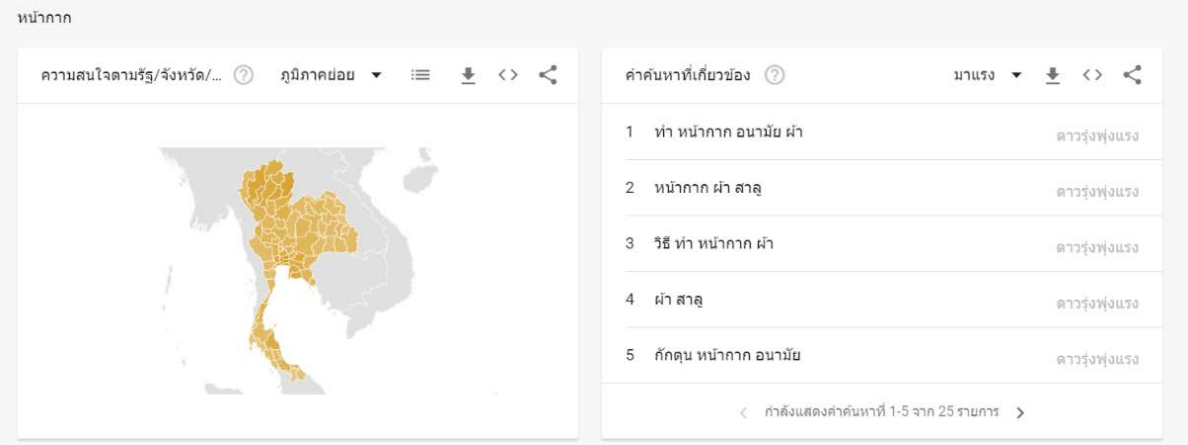
3.1 การสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโควิด-19 ในสื่อสังคมออนไลน์ ในภาพรวม

จากการศึกษาประเด็นในการสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโคโรน่าในสื่อสังคมออนไลน์ โดยใช้การจับกลุ่มคำค้นหาที่เกี่ยวข้อง และแฮชแท็กที่เกี่ยวข้องกับไวรัสโคโรน่ามาทำการวิเคราะห์ได้ พบว่าผู้คนใช้พื้นที่ในสื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารกันในการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับไวรัสผ่านกลุ่มคำค้นหา และแฮชแท็กต่างๆ โดยเป็นเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับไวรัส ข่าวสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบัน กลุ่มผู้ป่วยที่เสี่ยงติดเชื้อ อาการที่พบเบื้องต้นหากติดเชื้อไวรัส การป้องกันตัวจากไวรัส อุปกรณ์ในการใช้ป้องกันไวรัสอย่างหน้ากากอนามัย และเจลล้างมือแอลกอฮอล์ รวมไปถึงความสนใจในการทำประกันสุขภาพหากติดเชื้อไวรัส ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 8 ถึง 11 ดังนี้



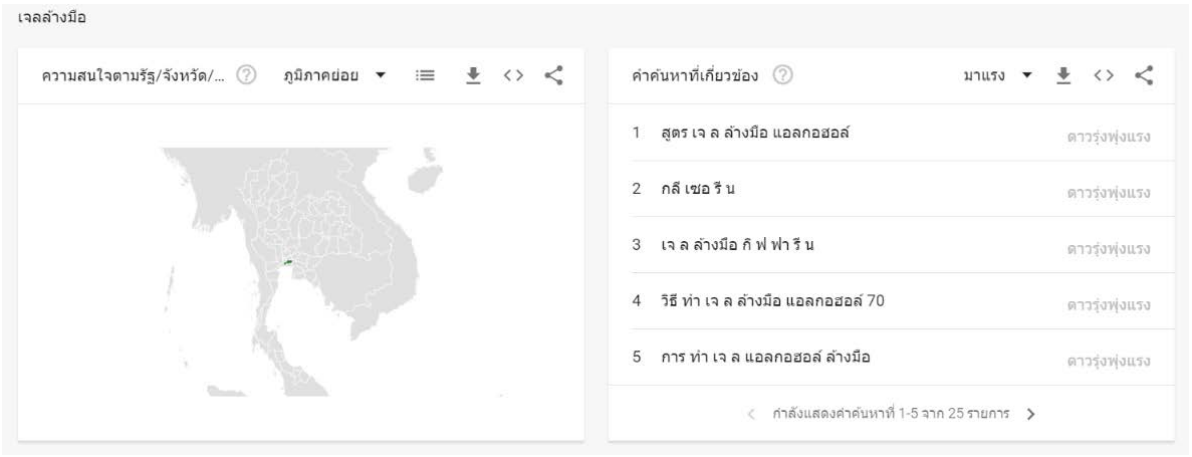
ภาพที่ 8: ผลการค้นหากลุ่มคำค้นหาที่เกี่ยวข้องกับโคโรน่า ข้อมูลจาก Google Trends


#โคโรน่าไวรัส
#โควิด19
#ไวรัสโคโรนา
#ไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่2019
#หน้ากากอนามัย
#เจลล้างมือ
#covid19
#coronavirus
#โคโรน่า
#โควิด
#mask
#thestandardco
#ช่วยกันคนละนิดโรคก็หายไว
#ช่วยยอมคลั่งชื่อพรรคใหม่
#ข่าวปลอม
#ข่าว
#ไทย
#ประเทศไทย
#ข่าวช่อง3
#ข่าวช่อง8
#ข่าวช่อง36
#ข่าวช่องone
#ข่าวช่องวัน
#ข่าวช่องอื่นๆ
#ข่าวช่องเนชั่น
#ข่าวช่องพีพีทีวี
#ข่าวช่องไทยรัฐทีวี
#ข่าวช่องสปริงนิวส์
#ข่าวช่องอมรินทร์
#ข่าวช่องเวิร์คพอยท์
#ข่าวช่องเจ็ด
#ข่าวช่องมติชน
#ข่าวช่องเดลินิวส์
#ข่าวช่องนิวส์วัน
#ข่าวช่องโมเดิร์นไนน์
#ข่าวช่องทรูโฟร์ยู
#ข่าวช่องทรูวิชั่นส์
#ข่าวช่องอื่นๆ
#ข่าวช่องอื่นๆ
#ข่าวช่องอื่นๆ



ภาพที่ 12: ผลการค้นหากลุ่มคำค้นหาที่เกี่ยวข้องกับหน้ากากอนามัย ข้อมูลจาก Google Trends

หากพิจารณาจากกลุ่มคำค้นหา และแฮชแท็กที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้คนให้ความสนใจกับหน้ากากอนามัย และเจลล้างมือเป็นอย่างมาก จากภาพที่ 12 พบว่า การค้นหาคำที่เกี่ยวข้องกับหน้ากากอนามัยผู้คนสนใจในวิธีการทำหน้ากากอนามัย ปัญหาการกักตุนหน้ากากอนามัยที่ทำให้หน้ากากอนามัยขาดตลาด และราคาหน้ากากอนามัยในปัจจุบันที่เข้าถึงได้ยาก

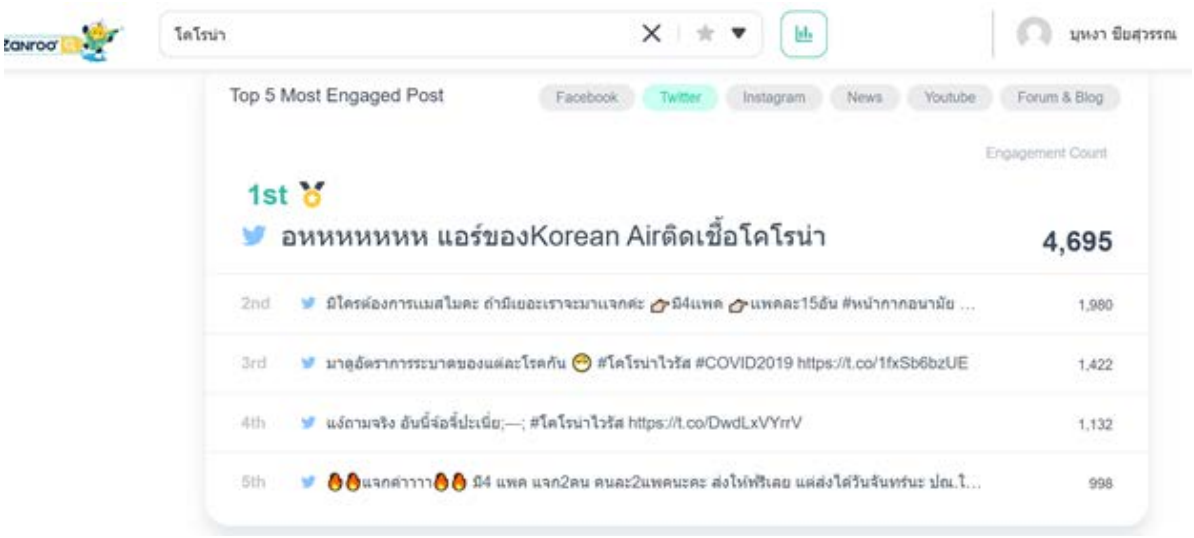


ภาพที่ 13: ผลการค้นหากลุ่มคำค้นหาที่เกี่ยวข้องกับเจลล้างมือ ข้อมูลจาก Google Trends

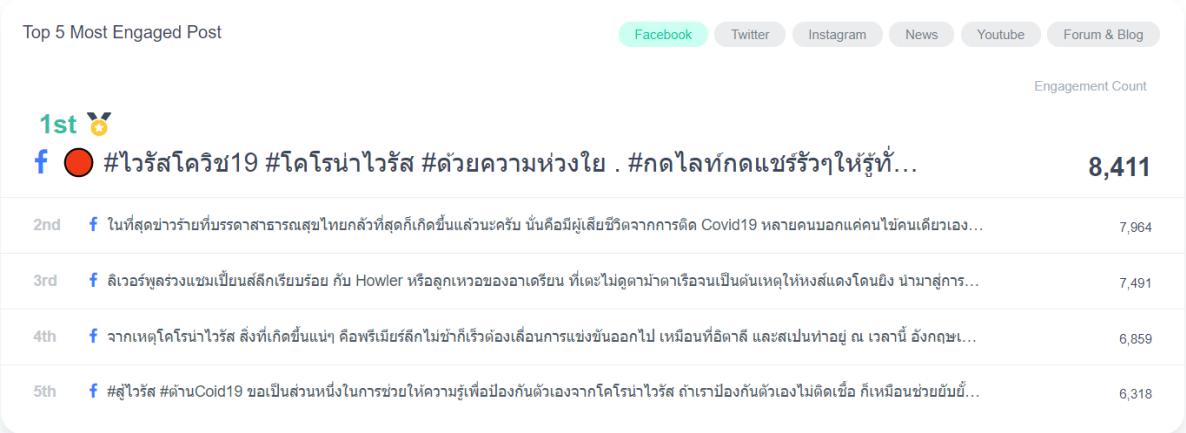
จากภาพที่ 13 พบว่า การค้นหาคำที่เกี่ยวข้องกับเจลล้างมือพบว่า นอกจากผู้คนสนใจในผลิตภัณฑ์เจลล้างมือยี่ห้อต่าง ๆ แล้ว ผู้คนยังสนใจสูตร และวิธีทำเจลล้างมือแอลกอฮอล์ด้วยตัวเองอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในลายละเอียดของเนื้อหาที่มีการสื่อสารกัน พบว่า ประเด็นความรุนแรงสถานการณ์การระบาดมีมากที่สุด และได้ปริมาณ Engaged มากที่สุด ทั้งในสื่อ ทวิตเตอร์(Twitter) เฟซบุ๊ก (Facebook)

ตัวอย่างดังนี้



ภาพที่ 14: คำที่เกี่ยวข้องกับโคโรน่า ที่ได้รับ Engaged มากที่สุดผ่านทวิตเตอร์(Twitter)



ภาพที่ 15: คำที่เกี่ยวข้องกับโคโรน่า ที่ได้รับ Engaged มากที่สุดผ่านเฟซบุ๊ก(Facebook)

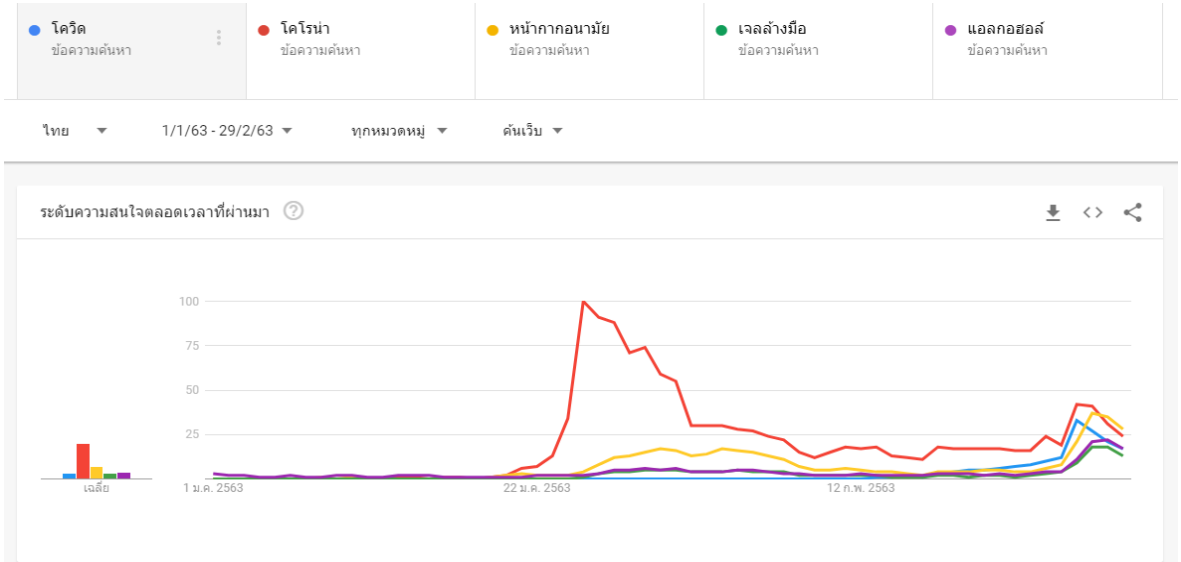
ภาพที่ 16: คำที่เกี่ยวข้องกับโควิด ที่ได้รับ Engaged มากที่สุดผ่านทวิตเตอร์(Twitter)

ภาพที่ 17: คำที่เกี่ยวข้องกับโควิด ที่ได้รับ Engage มากที่สุดผ่านเฟซบุ๊ก (Facebook)

โดยจากภาพที่ 14 - 17 สรุปได้ว่า ทั้งสองแพลตฟอร์ม ทวิตเตอร์(Twitter) และเฟซบุ๊ก(Facebook) ยอด Engage ที่ได้รับความสนใจสูงที่สุดนั้น เป็นประเด็นเกี่ยวกับเรื่อง**สถานการณ์ความรุนแรงของการติดเชื้อ**ของไวรัสโคโรน่าและไวรัสสายพันธุ์ใหม่โควิด-19

3.2 การตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเองจากโรคระบาดที่แสดงออกผ่านเสียงทางสื่อสังคม

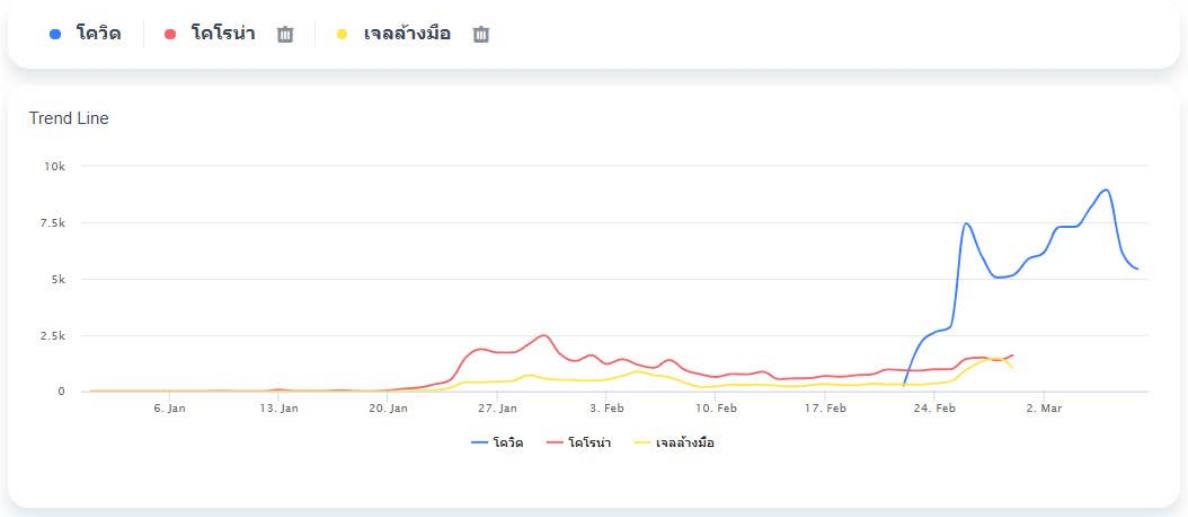
เมื่อพิจารณาการตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเอง จากโรคระบาดที่แสดงออกผ่านเสียงทางสื่อสังคม ใน 3 วิธีหลัก ได้แก่ การใส่หน้ากากอนามัย การใช้เจลล้างมือและการทำความสะอาดด้วยแอลกอฮอล์ พบผลดังต่อไปนี้



ภาพที่ 23: ความสนใจในการแพร่ระบาดของไวรัส และพฤติกรรมการปกป้องตนเองของผู้คนในช่วง 1 มกราคม - 29 กุมภาพันธ์ 2563 ข้อมูลจาก Google Trends

จากภาพที่ 23 จะเห็นได้ว่าคนเริ่มให้ความสนใจในการระบาดของไวรัสโคโรน่าในช่วงวันที่ 22 มกราคม นับตั้งแต่ที่กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้ยกมาตรการระดับศูนย์ปฏิบัติการภาวะฉุกเฉินเป็นระดับ 3 ในการเฝ้าระวังผู้ป่วยที่ติดเชื้อที่เดินทางมาจากต่างประเทศ (ที่มา : กรุงเทพธุรกิจ 24 มกราคม 2563) จากนั้นจะเห็นได้ว่าผู้คนมีพฤติกรรมปกป้องตนเองจากระดับความสนใจในการพูดถึงหน้ากากอนามัย เจลล้างมือ รวมไปถึงแอลกอฮอล์ที่เพิ่มขึ้นอย่างสอดคล้องกับระดับความสนใจของผู้คนที่มีต่อการระบาดของไวรัสโคโรน่า ทั้งนี้ในส่วนของหน้ากากอนามัยนั้น เนื่องจากปัญหาฝุ่นมลพิษ pm 2.5 ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าแล้วทำให้มีระดับความสนใจเพิ่มขึ้นมากจากเดิมด้วย

ภาพที่ 24: ความสนใจในการแพร่ระบาดของไวรัส และหน้ากากอนามัย ในช่วง 1 มกราคม - 29 กุมภาพันธ์ ข้อมูลจาก Zanroo.com

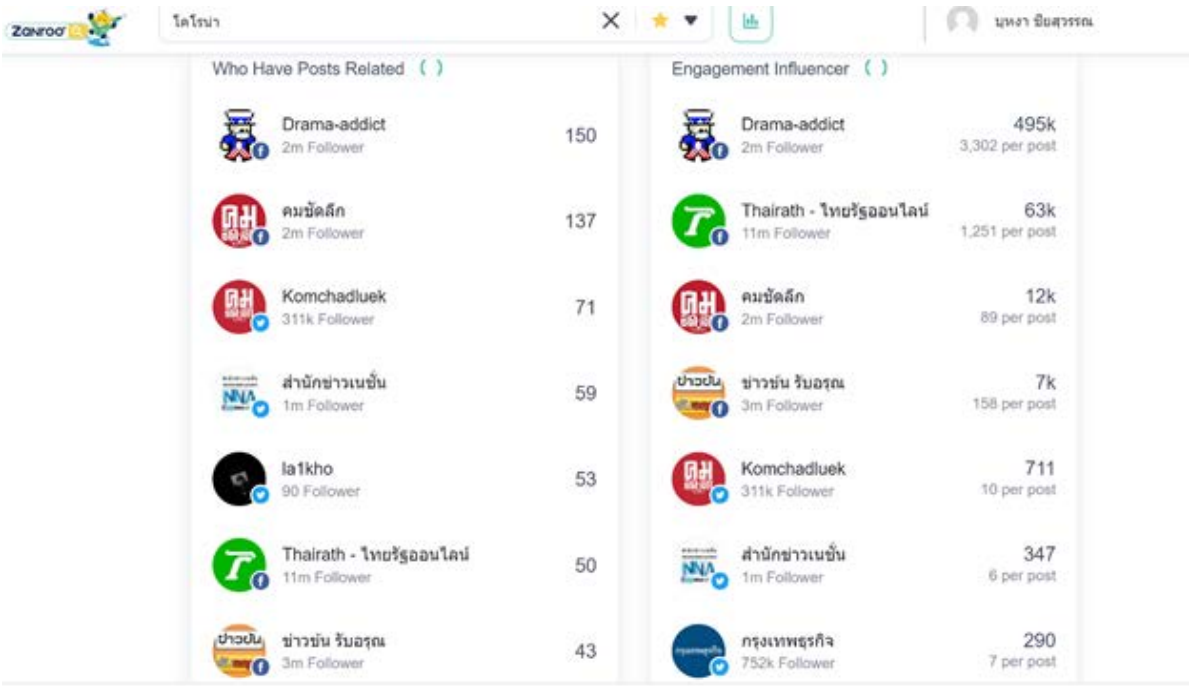


ภาพที่ 25: ความสนใจในการแพร่ระบาดของไวรัส และเจลล้างมือ ในช่วง 1 มกราคม - 29 กุมภาพันธ์ ข้อมูลจาก Zanroo.com

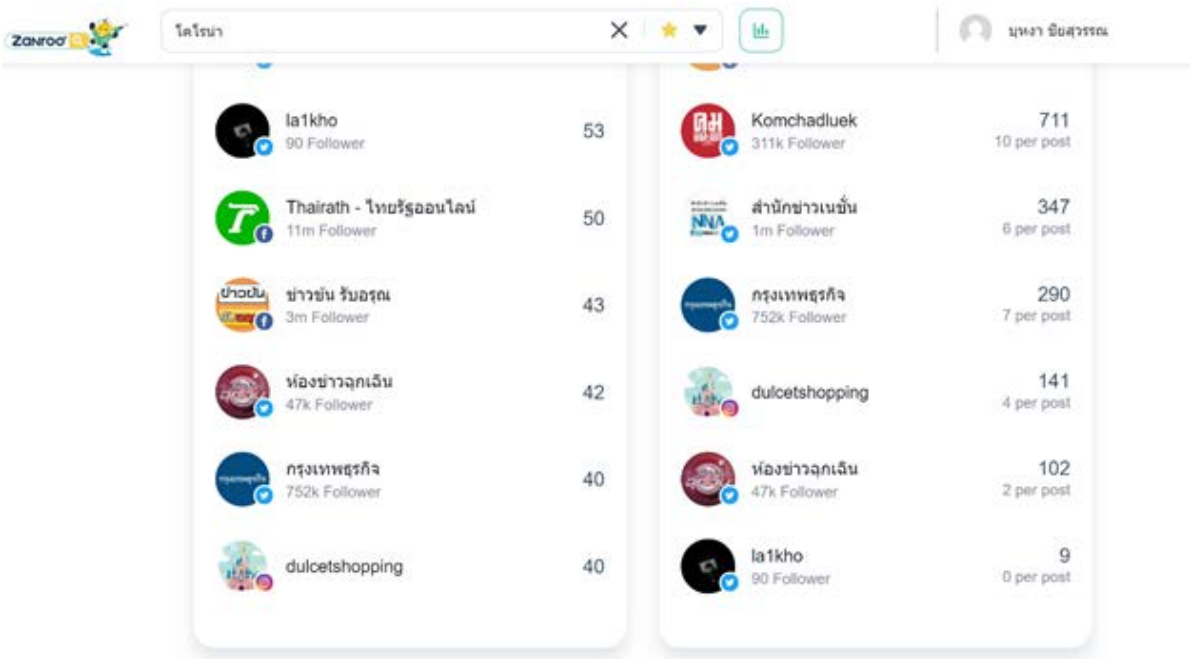
จากภาพที่ 24 และ 25 แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเองของผู้คน ที่เพิ่มระดับการสื่อสารเกี่ยวกับหน้ากากอนามัย และเจลล้างมือขึ้นอย่างสอดคล้องกับการสื่อสารการระบาดของไวรัสโคโรน่า ทั้งนี้สามารถสรุปได้ว่าผู้คนตระหนักถึงการระบาดของไวรัสโคโรน่า และต้องการปกต้องตนเองจากการระบาดของไวรัส ด้วยการให้ความสนใจเครื่องมือป้องกันไวรัสอย่าง หน้ากากอนามัย และเจลล้างมือ รวมไปถึงแอลกอฮอล์ด้วย

ตอนที่ 2 บทบาทของสื่อสังคมในการเป็นผู้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมสุขภาพเป็นอย่างไร

เมื่อพิจารณาแหล่งที่มาของข่าวที่มีการผลิตเนื้อหามากที่สุด พบว่า ส่วนใหญ่ คือ สื่อสังคมที่มีเจ้าของเป็นสื่อมวลชนจากสื่อกระแสหลัก ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้ที่นำเสนอข่าว ที่ได้รับความสนใจ มีคนติดตามมากที่สุดในลำดับที่สูงหลากหลายสื่อ โดยสื่อสังคมที่เป็นสื่อมวลชนหลักในอดีต อย่างคมชัดลึก และ Thairath - ไทยรัฐออนไลน์ โดยส่วนมากเนื้อหาที่ได้รับความสนใจคือแพลตฟอร์มจากเฟซบุ๊ก (Facebook) และตามด้วยแพลตฟอร์มจากทวิตเตอร์ (Twitter) ดังนี้

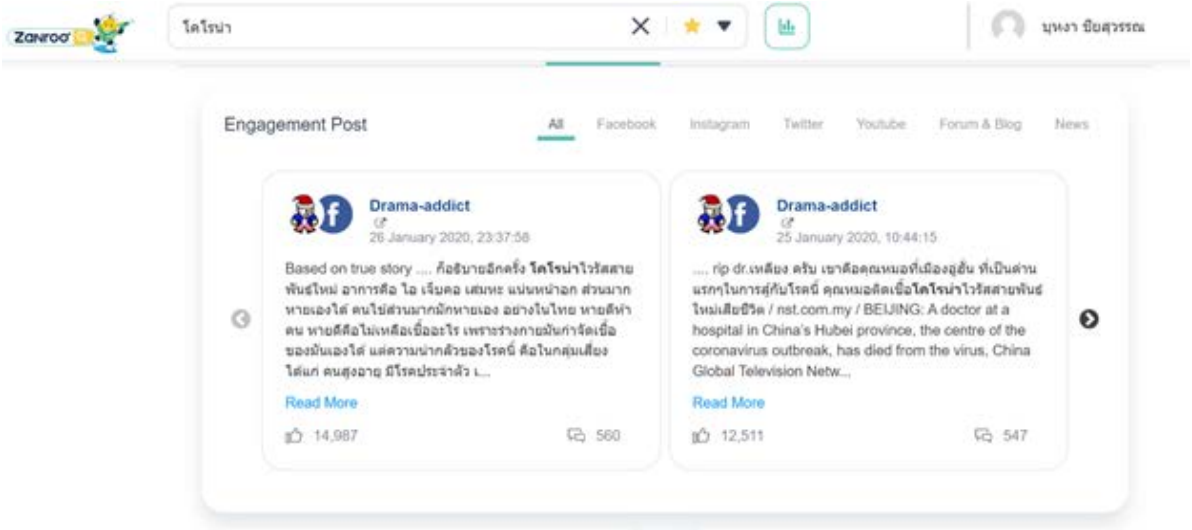


ภาพที่ 18: แสดงถึงแหล่งผลิตเนื้อหา โดยนำเสนอข่าวที่มีคำว่า ‘โคโรน่า’ มากที่สุดและแหล่งที่มีจำนวนยอดผู้เข้าชมมากที่สุด ข้อมูลจาก Zanroo.com



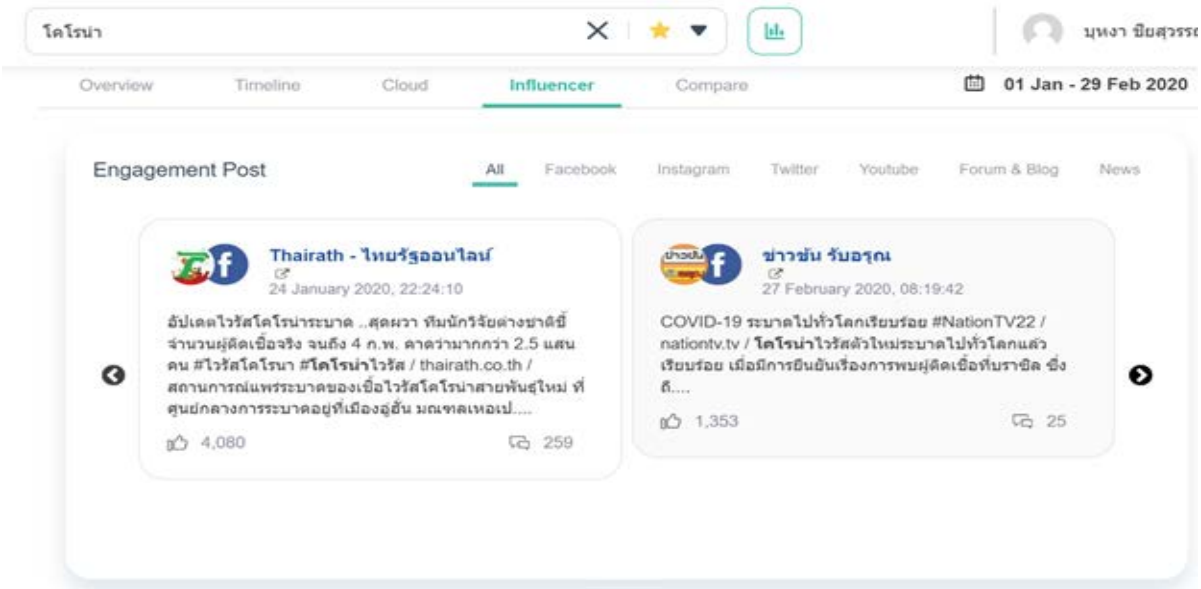
ภาพที่ 19: แสดงถึงแหล่งผลิตเนื้อหา โดยนำเสนอข่าวที่มีคำว่า ‘โคโรน่า’ มากที่สุดและแหล่งที่มีจำนวนยอดผู้เข้าชมมากที่สุด ข้อมูลจาก Zanroo.com

ประเด็นที่น่าสนใจคือ เพจ Drama-addict จากแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นแหล่งผลิตเนื้อหา โดยนำเสนอข่าวที่มีคำว่า ‘โคโรน่า’ และเป็นแหล่งที่มีจำนวนยอดผู้เข้าชมมากที่สุด โดยมีการกล่าวถึงคำว่า โคโรน่า 150 ครั้ง และมีจำนวนผู้เข้าชมมากที่สุดถึง 495K ครั้ง



ภาพที่ 20: ตัวอย่างโพสต์ที่กล่าวถึงคำว่า โคโรน่า จากเพจ Drama-addict ผ่านแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก (Facebook)

จากภาพอธิบายได้ว่า เพจ Drama-addict เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจโพสต์มากถึง 14,987 คน มีการแสดงความคิดเห็น 560 ครั้ง โดยเนื้อหาในโพสต์ได้อธิบายเกี่ยวกับไวรัสโคโรน่า ให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และวันที่ 25 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจ 12,511 คน และแสดงความคิดเห็น 547 ครั้ง โดยเนื้อหาในโพสต์กล่าวถึงการไว้อาลัยต่อที่ผู้เสียชีวิตจากไวรัสโคโรน่า



ภาพที่ 21: ตัวอย่างโพสต์ที่กล่าวถึงคำว่า โคโรน่า จากเพจ Thairath - ไทยรัฐออนไลน์และเพจข่าวข้น รับอรุณ ผ่านแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก (Facebook)

จากภาพอธิบายได้ว่า เพจ Thairath - ไทยรัฐออนไลน์ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจมากถึง 4,080 คน และแสดงความคิดเห็น 259 ครั้ง โดยเนื้อหามีการอธิบายถึงความคืบหน้าจำนวนผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรน่า ส่วนเพจข่าวข้น รับอรุณ เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจมากถึง 1,353 คน และแสดงความคิดเห็น 560 ครั้ง โดยเนื้อหามีการกล่าวถึงการระบาดเชื้อไวรัสโคโรน่า

ภาพที่ 22: ตัวอย่างโพสต์ที่กล่าวถึงคำว่า โคโรน่า จากเพจ คมชัดลึกและเพจข่าวข้น รับอรุณ ผ่านแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก(Facebook)

จากภาพอธิบายได้ว่าเพจ คมชัดลึก เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจ 1,038 คน และแสดงความคิดเห็น 37 ครั้ง โดยเนื้อหามีการกล่าวถึงการค้นพบยายับยั้งไวรัสโคโรน่า ส่วนเพจข่าวข้น รับอรุณ เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2563 มีการกดถูกใจ 968 คน และแสดงความคิดเห็น 47 ครั้ง โดยเนื้อหามีการกล่าวถึงการตอบสนองของผู้ปกครองหลังทราบว่าในโรงเรียนมีเด็กนักเรียนที่ติดเชื้อไวรัสโคโรน่า

4. อภิปรายผลการวิจัย

สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นรูปแบบการสื่อสารข้อมูลที่เข้าถึงผู้คนทุกระดับในปัจจุบัน โดยมีการใช้กันอย่างแพร่หลายภายใต้การพัฒนาตลอดเวลาของเทคโนโลยีทางด้านคอมพิวเตอร์ซึ่งมีแนวโน้มจะกลายเป็นสื่อหลักสำหรับผู้คนในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สื่อสังคมออนไลน์ เป็นสื่อที่ได้รับการนำมาใช้เป็นแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ ที่ทุกคนจะได้มาร่วมค้นหา สร้าง และแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวนั้น เสียงสื่อสารผ่านสื่อสังคม (Social Voice) ผ่านสื่อต่างๆ ในกรณีที่เป็นภาวะวิกฤตของโลก คือ การระบาดของไวรัสโคโรน่า สายพันธ์ โควิด -19 ดังกล่าว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสำรวจ และรับฟังเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เห็นภาพการสื่อสารผ่านแพล็ตฟอร์มออนไลน์ดังกล่าว เพื่อให้เห็นถึงสิ่งที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารที่ส่งผลกระทบสู่ความเชื่อเรื่องสุขภาพ และพฤติกรรมด้านสุขภาพของผู้คนบนสื่อสังคมออนไลน์

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปริมาณเนื้อหาการสื่อสาร จำแนกในแต่ละแพลตฟอร์ม ได้แก่ เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook), ทวิตเตอร์ (Twitter), อินสตราแกรม (Instagram), ยูทูป (YouTube), ข่าว และ กระทู้สนทนาต่าง เพื่อศึกษาว่า มีการสนทนาที่เกี่ยวข้องกับคำสืบค้น คือ โคโรนา และโควิด พบว่า ทวิตเตอร์ (Twitter) เป็นแพลตฟอร์มที่มีปริมาณเนื้อหาที่เกี่ยวข้องสูงที่สุด สอดคล้องกับคุณลักษณะที่ดีของ ทวิตเตอร์ (Twitter) คือ รับรู้สิ่งต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เรื่องอะไรที่กำลังเป็นประเด็นร้อนประเด็นเด่นของสังคมในเวลาดังกล่าว ผู้ที่ใช้งานสามารถที่จะรับรู้ได้ทันทีโดยสามารถดูได้จาก Trending หรือมีการติดแฮชแท็กเราก็รับรู้ได้ว่าตอนนี้กำลังเกิดอะไรหรือสังคมกำลังไปทางไหน สามารถแบ่งปันสิ่งที่มีประโยชน์ได้ ทำให้ในสถานการณ์ที่เป็นภาวะวิกฤตนี้ ผู้คนย่อมต้องการที่จะติดตามข่าวสารที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงที พร้อมทั้งต้องการที่จะแบ่งปันข้อความรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับทุกๆ ด้วยการรีทวิตได้เพื่อให้คนอื่นรับรู้ไปกับเราด้วย รองลงมาได้แก่ เฟซบุ๊ก (Facebook) ซึ่งแม้ว่า จากสถิติภาพรวมสื่อดิจิทัลประจำปี 2018 หรือ The Digital 2018 global overview โดย Social Media Management Platform พบว่าประเทศไทยติดอยู่ในอันดับที่ 8 ประเทศที่มีผู้ใช้ เฟซบุ๊ก (Facebook) มากที่สุดในโลก โดยมีจำนวนคนไทยที่ทั้งหมด 51 ล้านคน คิดเป็น 2% ของผู้ใช้ เฟซบุ๊ก (Facebook) แต่เมื่อพิจารณาในแง่พื้นที่ในการสื่อสารสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภาวะสถานการณ์ไวรัสโคโรน่า และโควิด-19 นี้ ยังมีปริมาณที่น้อยกว่า สื่อ ทวิตเตอร์ (Twitter) ขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะ เฟซบุ๊ก (Facebook) มีทั้งส่วนที่เป็นข้อมูลที่จำกัดผู้เข้าชม และส่วนที่เป็นสาธารณะ เมื่อทำการวิจัยด้วยเครื่องมือ Social Listening จึงเข้าถึงได้เฉพาะในส่วนที่เป็นสาธารณะเท่านั้น

ในภาพรวม จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่มีการสนทนาผ่านสื่อสังคมออนไลน์ มีความสอดคล้องกับพฤติกรรมด้านสุขภาพมีสิ่งกระตุ้นจาก 3 ปัจจัย (Rosenstock, Strecher, & Becker, 1988) ได้แก่ แรงจูงใจและความกังวลด้านสุขภาพที่มีการระบาดไปทั่วโลก ความเชื่อที่ว่าบุคคลมีความเปราะบางต่อปัญหาสุขภาพแบบรุนแรงหรือผลของการเจ็บป่วยจึงเปรียบเสมือนกับรับรู้การคุกคาม (Perceived Threat) จากความรุนแรงของโรคที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและยังไม่มียารักษาได้ และจำนวนผู้ที่ติดเชื้อ และเสียชีวิตมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้คนในสื่อสังคมออนไลน์ยิ่งเปิดรับสื่อมากเท่าไร จึงย่อมที่จะเกิดการค้นหาแนวทางที่จะได้มีพฤติกรรมเพื่อลดความกังวลและ ความรู้สึกเปราะบางต่อการติดต่อของไวรัสโคโรน่า โควิดดังกล่าว อีกทั้งจะเห็นได้ว่ามีกลุ่มผู้คนในสังคมมีการสืบค้นหาแนวทางในการป้องกันตัวเองจากการติดต่อของไวรัสจากช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ เนื่องจากความเชื่อต่อประโยชน์จากคำแนะนำด้านสุขภาพจะส่งผลต่อการลดการรับรู้การคุกคามภายใต้ต้นทุนที่สามารถรับได้ การใช้สื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญที่ช่วยผู้คนให้ทราบ ตระหนักถึงปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาด้านสุขภาพเท่าที่จะทำได้

หากพิจารณาในแง่ของปัจจัยที่กระตุ้นให้บุคคลตัดสินใจปฏิบัติตนตามคำแนะนำด้านสุขภาพ คือ ปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน พบว่า พื้นที่เครือข่ายสังคมออนไลน์ และเสียงสนทนาของผู้คนบนพื้นที่ดังกล่าว ประกอบไปด้วยทั้ง ปัจจัยทางด้านกายภาพ และปัจจัยทางด้านการสื่อสาร ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อความเชื่อ และพฤติกรรมด้านสุขภาพของตนเอง

ในแง่ปัจจัยทางด้านกายภาพ จากผลการศึกษาประเด็นในการสื่อสารเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโคโรน่าในสื่อสังคมออนไลน์ โดยใช้การจับกลุ่มคำค้นหาที่เกี่ยวข้อง และแฮชแท็กที่เกี่ยวข้องกับไวรัสโคโรน่ามาทำการวิเคราะห์ได้ พบว่า ผู้คนใช้พื้นที่ในสื่อสังคมออนไลน์ในการสื่อสารกันในการติดตามข่าวสารเกี่ยวกับไวรัสผ่านกลุ่มคำค้นหา และแฮชแท็กต่างๆ โดยเป็นเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับไวรัส ข่าวสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบัน กลุ่มผู้ป่วยที่เสี่ยงติดเชื้อ รวมทั้งอาการที่พบเบื้องต้นหากติดเชื้อไวรัส ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นปัจจัยทางด้านกายภาพที่นำไปสู่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการฏิบัติตน การป้องกันตัวจากไวรัส อุปกรณ์ในการใช้ป้องกันไวรัสอย่างหน้ากากอนามัย และเจลล้างมือแอลกอฮอล์ รวมไปถึงความสนใจในการทำประกันสุขภาพหากติดเชื้อไวรัส สอดคล้องกับ Chin and Mansori (2019) ที่พบว่า ปัจจัยด้านกายภาพเป็นปัจจัยชักนำให้เกิดการปฏิบัติตน

ในส่วนของปัจจัยภายนอก คือ สื่อมวลชน ผลการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า แหล่งที่มาของข่าวที่มีการผลิตเนื้อหามากที่สุด คือ สื่อสังคมที่มีเจ้าของเป็นสื่อมวลชนจากสื่อกระแสหลัก อาทิ คมชัดลึก และ Thairath ไทยรัฐออนไลน์ เป็นการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ตลอดจนสื่อสังคมที่เป็นพื้นที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือคำเตือนจากผู้ให้บริการด้านสุขภาพ ซึ่งส่งผลต่อการที่บุคคลตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำที่ได้รับ ดังจะเห็นได้ว่า การค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับไวรัสโคโรน่า เสียงสนทนาเกี่ยวกับการระบาดของไวรัสโคโรน่า และการตระหนักถึงพฤติกรรมปกป้องตนเองของผู้คน ด้วยการใช้หน้ากากอนามัย และเจลล้างมือ มีปริมาณการเพิ่มขึ้นที่สอดคล้องกัน สอดล้องกับงานวิจัยของ Hou (2018) และ Zhang, Baker, Pember, and Bissell (2017) ที่พบว่า สื่อมวลชน และสื่อสังคมเป็นแหล่งข้อมูลด้านสุขภาพที่ส่งผลต่อ

พฤติกรรมของผู้คน เป็นปัจจัยชักนำที่สำคัญในการปฏิบัติตนด้านสุขภาพ อาทิ ในการใช้ไหมขัดฟัน และในการรับประทานอาหารที่มีประโยชน์ ตามลำดับ

5. ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยนี้ มีเครื่องมือ ได้แก่ Social listening Tools ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีการเปิดให้ใช้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จึงมีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้มีการสืบค้นได้ในภาพกว้างทั่วไป ไม่สามารถเลือก หรือตัดการสืบค้นคำภายใต้บริบทที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปทั้งหมดด้วยโปรแกรม ดังนั้น จึงอาจทำให้ผลการวิจัยไม่สามารถสะท้อนภาพที่แท้จริงได้ทั้งหมด แต่ก็ยังคงแสดงให้เห็นถึงทิศทาง รูปแบบ และร่องรอยของการสื่อสารได้ในระดับการสำรวจภาพกว้างถึงเสียงสนธนาของผู้คนในสังคมที่สะท้อนให้เห็นถึง การค้นหาข้อมูลและพฤติกรรมของผู้คนที่มีต่อประเด็นด้านสุขภาพดังจุดมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้

6. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

การสื่อสารผ่านสื่อสังคมออนไลน์นับเป็นช่องทางที่มีมีบทบาท ความสำคัญ และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมถึงประชาชนทั่วไป นำมาใช้เป็นเครื่องมือการสื่อสารด้วยคุณสมบัติของการเชื่อมต่อถึงกันได้ทุกที่ทุกเวลา ทำให้เกิดการลดต้นทุน ช่วยลดค่าใช้จ่าย ในการสื่อสารระหว่างกัน โดยมีเนื้อหาทั้งการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้ข้อเท็จจริงในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อให้ผู้รับสารหรือผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันได้เกิดการรับรู้ การยอมรับ เป็นที่รู้จัก เกิดความเชื่อมั่น ไว้วางใจ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ตลอดจนนำไปสู่สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างกัน จากผลการวิจัย จึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอแนะในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารสุขภาพ จากผลการวิจัยพบว่า ทวิตเตอร์และเฟซบุ๊กเป็นสื่อที่มีการปรากฏถึงเนื้อหามากที่สุด ดังนั้นควรใช้ สื่อสังคมออนไลน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทวิตเตอร์ (Twitter) ในการสร้างการตระหนักรู้ถึงประเด็นที่ต้องการสื่อสารอย่างรวดเร็ว และใช้ พื้นที่ข่าวของสื่อมวลชน ในรูปแบบของแพล็ตฟอร์มออนไลน์ เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นรายละเอียด โดย เฟซบุ๊ก (Facebook) ยังเป็นอีกสื่อหนึ่งที่มีบทบาทเชื่อมต่อให้เกิดการสนทนาในประเด็นดังกล่าว ที่ช่วยในแง่ของการเปิดพื้นที่ให้มีการสื่อสารสองทาง สร้างความมั่นใจ ลดความเข้าใจผิดได้

2. ผู้ทรงอิทธิพลในโลกออนไลน์ อาทิ เพจ Drama-addict จากแพลตฟอร์มเฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นแหล่งผลิตเนื้อหา และเป็นแหล่งที่มีจำนวนยอดผู้เข้าชมมากที่สุด ที่พบในการวิจัยครั้งนี้ ดังนั้นหากภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถที่สร้างความเข้าใจ และสนับสนุนให้ ผู้ทรงอิทธิพลในโลกออนไลน์สามารถที่จะช่วยเปิดพื้นที่ในการสื่อสารที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

3. ด้วยเหตุที่ สื่อสังคมออนไลน์ เป็นสื่อที่เผยแพร่ออกไปได้รวดเร็ว หน่วยงานที่ต้องการสื่อสารประเด็นด้านสุขภาพ จึงควรมีระบบตรวจสอบข้อมูล ติดตามข้อเท็จจริงต่างๆ ที่มีผู้นำไปเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เนื่องจากเป็นสื่อที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมด้านสุขภาพของผู้คนในสื่อสังคมออนไลน์

7. เอกสารอ้างอิง

กรมควบคุมโรค. (2563). **รู้จักโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019.** Retrieved from https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/ind_knowledge.php

เนื้อแพร เล็กเฟื่องฟู และ วิศรุต สุวรรณประเสริฐ. (2563). **รับมือไวรัสโคโรนาอย่างไว ผ่านการใช้ Google Trend.** สืบค้นจาก https://www.the101.world/covid19-google-trend/

Brand Buffet. (2559). **Zanroo ตอกย้ำเจ้าแห่ง Social Listening คว้า ISO 27001 มาตรฐานความปลอดภัยข้อมูล รายแรกของอินโดจีน.** สืบค้นจาก https://www.brandbuffet.in.th/2016/07/zanroo-certified-iso-27001-social-listening/

Chaney, P. (2010). **The Digital Handshake.** Florida : BusinessSummaries. Retrieved from https://dentalwealthbuilder.com/dwb-wp/wp-content/uploads/2014/05/DWB_The_Digital_Handshake.pdf

Chansiri, K., Wongphothiphan, T., & Shafer, A. (2019). Dying for clear skin: a health-belief-model-informed content analysis of acne sufferers' beliefs toward isotretinoin on message boards. **Journal of Communication in Healthcare,** 12(1), 68-79. doi:10.1080/17538068.2019.1572351

Chin, J. H., & Mansori, S. J. C. P. (2019). **Theory of Planned Behaviour and Health Belief Model: females' intention on breast cancer screening.** 6(1), 1647927.

Hou, P. (2018). **Predictors of Preventive Dental Behavior Among Chinese College Students Based on the Health Belief Model.** University of Dayton,

Janz, N. K., & Becker, M. H. J. H. e. q. (1984). The health belief model: A decade later. 11(1), 1-47.

Riou, J., & Althaus, C. L. (2020). Pattern of early human-to-human transmission of Wuhan 2019 novel coronavirus (2019-nCoV), December 2019 to January 2020. **Euro surveillance : bulletin Europeen sur les maladies transmissibles = European communicable disease bulletin,** 25(4), 2000058. doi:10.2807/1560-7917.ES.2020.25.4.2000058

Roosa, K., Lee, Y., Luo, R., Kirpich, A., Rothenberg, R., Hyman, J. M., . . . Chowell, G. (2020). Real-time forecasts of the COVID-19 epidemic in China from February 5th to February 24th, 2020. **Infectious Disease Modelling,** 5, 256-263. doi:10.1016/j.idm.2020.02.002

Rosenstock, I. M., Strecher, V. J., & Becker, M. H. J. H. e. q. (1988). Social learning theory and the health belief model. 15(2), 175-183.

Wang, Y., Wu, A. M., & Lau, J. T. J. B. P. H. (2016). The health belief model and number of peers with internet addiction as inter-related factors of Internet addiction among secondary school students in Hong Kong. 16(1), 272.

World Health Organization. (2020a). **Coronavirus disease *2019* (COVID-*19*) Situation Report – *53*.** Retrieved from https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200313-sitrep-53-covid-19.pdf?sfvrsn=adb3f72_2

World Health Organization. (2020b). ***Strategic preparedness and response plan for the new coronavirus*.** Retrieved from

World Health Organization. (2020c). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Retrieved from https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Zhang, X., Baker, K., Pember, S., & Bissell, K. J. S. C. J. (2017). Persuading me to eat Healthy: A content analysis of YouTube public service announcements grounded in the health belief model. 82(1), 38-51.

Zu, Z. Y., Jiang, M. D., Xu, P. P., Chen, W., Ni, Q. Q., Lu, G. M., & Zhang, L. J. (2020). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): A Perspective from China. 0(0), 200490. doi:10.1148/radiol.2020200490

การรับรู้ข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ และการรู้เท่าทันสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรี เพื่อการรักษาโรคของประชาชน จังหวัดเชียงใหม่

สุรชัย ศรีนรจันทร์* และ จักรพงษ์ พวงงามชื่น**

บทคัดย่อ

กัญชาเสรีเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาล ที่ต้องการปลดล็อคจากสารเสพติดต้องห้ามนำมาใช้ทางการแพทย์ หลังจากการเปิดนโนบายดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านสื่อต่าง ๆ มากมาย จึงมีการวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นอย่างแพร่หลายในสังคมไทย รวมถึงพบผู้กระทำผิดทางกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก และยังพบปัญหาของการใช้สารสกัดกัญชาอย่างไม่ถูกต้องส่งผลเป็นอันตรายต่อชีวิต กล่าวคือ การรับข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ นั้นเป็นสาเหตุหลักต่อความรู้และความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น การศึกษานี้จึงมุ่งเน้นไปที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ และการรู้เท่าทันสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรีของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 400 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ผลการวิจัย พบว่า ใช้ช่องทางการสื่อออนไลน์ (21%) สื่อบุคคลที่มีความใกล้ชิด (19.5%) และสื่อมวลชน (โทรทัศน์ เคเบิลทีวี) (18.3%) ใช้งานอินเตอร์เน็ต ประมาณ 3-5 ชั่วโมง/วัน (43.75%) การรับรู้ข่าวสาร พบว่า ใน 1 ปีที่ผ่านมา เคยเห็นข่าวสาร 7-10 ครั้ง (34.5%) โดยด้านการแสวงหาข้อมูล ระดับมาก (x=3.91) ด้านการเปิดรับข้อมูล ระดับมาก (x=3.55) ด้านการเปิดประสบการณ์ ระดับมาก (x=3.56) ส่วนความรู้ความเข้าใจ ระดับปานกลาง (61.25 %) และการวัดความรู้เท่าทันสื่อ ระดับปานกลาง (45.5%)

คำสำคัญ: นโยบายกัญชาเสรี, รู้เท่าทันสื่อ, การรับรู้ข่าวสาร, ทัศนคติ

* คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
เลขที่ 63 หมู่ 4 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50290
อีเมล : surachaisrinorajan@gmail.com

** คณะผลิตกรรมการเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้
เลขที่ 63 หมู่ 4 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50290

Chiang Mai Residents' Informative Recognition from Social Media and Media Literacy Towards the Policy of Free Cannabis for Medical Treatment

Surachai Srinorajan* and Jukkaphong Poung-ngamchuen**

Abstract

Free cannabis is one of the government policy that need to unlock from substance abuse, forbidden for medical use. After opening the said policy to the public through many medias. There are widespread analyzes and opinions in Thai society regarding the suitability of the culture and living of Thai society. Moreover, many illegal offenders have been found and the problem of incorrect use of marijuana extracts is dangerous to life. Therefore, informative recognition through many media is the main course of misunderstanding about free cannabis policy. Thus, this study was focused on peoples' informative recognition from social media and media literacy towards free marijuana policy for medical treatment. The questionnaire was used for data collection from 400 people who live in Chiang Mai. Obtained data were analyzed by descriptive statistics. The results found that, people using online media channels (21%), close personal media (19.5%) and mass media (television, cable television) (18.3%) use the internet for 3-5 hours / day (43.75%). Perception, found that in the past 1 year, 7-10 times have seen the news (34.5%), in the high level of information seeking (x = 3.91), the high level of information exposure (x = 3.55), the high level of experience (x = 3.56) moderate level of knowledge and understanding (61.25%) and medium of media literacy (45.5%).

Keyword: Free cannabis policy, Media literacy, Informative recognition, Attitude

* Faculty of Liberal Arts, Maejo University
63 Sansai-Phrao Road, Nongharn, Sansai District, Chiang Mai, 50290, THAILAND.
E-mail : surachaisrinorajan@gmail.com

** Faculty of Agricultural Production, Maejo University
63 Sansai-Phrao Road, Nongharn, Sansai District, Chiang Mai, 50290, THAILAND.

1. บทนำ

กัญชาเสรี ถือเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ที่มีความประสงค์จะปลดล็อก “กัญชา” จากสารเสพติดต้องห้าม นำมาใช้เป็นยารักษาโรคทางการแพทย์ เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2522 ที่ประชาชนสามารถปลูกกัญชาตามบ้านเรือนเอาไว้เพื่อใช้ประกอบอาหารหรือใช้รักษาโรคได้โดยไม่ถือว่าเป็นยาเสพติด กัญชาจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตชาวบ้านมาตั้งแต่โบราณกาล ขณะนี้ ประเทศไทยถือเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีการอนุญาตให้ใช้ “กัญชาเสรีเพื่อประโยชน์ทางการแพทย์” อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จากเดิมที่ใช้พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้กัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภทที่ 5 “ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด เว้นแต่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นราย ๆ ไป” แต่ภายหลังจากมีการประกาศให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ตั้งแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2562 มาตรา 26/2 ความว่า “(1) ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การแพทย์ การรักษาผู้ป่วย หรือการศึกษาวิจัยและพัฒนา ทั้งนี้ให้รวมถึงการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม วิทยาศาสตร์หรืออุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ทางการแพทย์ ซึ่งได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาตโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ” ซึ่งนโยบายเรื่องการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นความตั้งใจของรัฐบาลที่มุ่งเน้นประโยชน์ในทางการแพทย์อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การใช้กัญชาทางการแพทย์ยังเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย อีกทั้งผลิตภัณฑ์กัญชาบางรายการยังจัดอยู่ใน พ.ร.บ. ยาเสพติด การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองทั้งวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์กัญชาจะต้องมีการขออนุญาต ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ระบุในกฎกระทรวงอย่างเข้มงวด จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain management) ที่ช่วยให้ผู้ผลิต หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบกำกับดูแล นักวิจัย ผู้จัดจำหน่าย และผู้ป่วยที่ต้องการนำกัญชามาใช้สามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของผลิตภัณฑ์กัญชา ขั้นตอนการวิจัย อีกทั้งยังสามารถนำมาช่วยในการประกันคุณภาพของวัตถุดิบพืชกัญชาและสารสกัดที่ได้อีกด้วย เรียกได้ว่า สามารถติดตามสถานะการปลูกกัญชาตั้งแต่ต้นน้ำจนไปถึงการออกวางจำหน่ายช่วงปลายน้ำเลยทีเดียว ดังนั้น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานที่ดี นอกจากจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส (Transparency) ทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) ได้ถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความปลอดภัยแล้ว ยังสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขและลดความกังวลของภาครัฐในการควบคุม กำกับดูแลการใช้ผลิตภัณฑ์กัญชาได้ (อนันต์ชัย อัศวเมฆิน, 2562)

หลังจากการเปิดนโนบายกัญชาเสรีต่อสาธารณะ ก็มีการวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ถึงเรื่องความเหมาะสมต่อวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของสังคมไทย ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เป็นด้วยต่อนโยบายดังกล่าว อาทิ บัณฑิต ศรไพศาล (2562) นักวิชาการจากแคนาดา, Dalla Lana School of Public Health, University of Toronto, Canada ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายนี้ว่า “นโยบายกัญชา ระวังจะเป็น “สนิมนโยบาย” คือ นโยบายกัญชามีหลายรายละเอียด ได้แก่ 1) นโยบายกัญชา

ทางการแพทย์ (Marijuana for medical purpose) 2) นโยบายกัญชาเพื่อความบันเทิง (Marijuana for non-medical purpose หรือ Recreational marijuana) และ 3) นโยบายกัญชาเพื่อเศรษฐกิจ (Marijuana for economic) นอกจากนี้ยังกล่าวต่อว่า การที่มีการกล่าวอ้างว่ากัญชาได้ประโยชน์ในการรักษาโรคได้อย่างกว้างขวางนั้น ส่วนใหญ่มักเป็นการยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับผู้ป่วยเพียงบางราย โดยไม่ได้นำผู้ป่วยที่ใช้กัญชาแล้วไม่ได้ผลมากล่าวถึง อีกทั้งไม่ได้กล่าวถึงผลทางจิตวิทยาที่ผู้ป่วยรู้สึกดีขึ้นเพราะมีความหวังที่จะรอดตายจากโรคมะเร็ง ซึ่งความหวังนี้เกิดขึ้นได้จากการรับประทานสมุนไพรหรือยาอะไรก็ตามที่ผู้ป่วยเชื่อว่าจะช่วยได้ รวมถึงนโยบายนี้จะขัดกับนโยบายควบคุมยาเสพติดระดับโลกซึ่งยังกำหนดให้กัญชาเป็นยาเสพติดในเวทีการควบคุมยาเสพติดระดับโลก

นอกจากนี้ หลักจากนโยบายกัญชาเสรีได้เปิดตัวขึ้นอย่างเป็นทางการ พบว่า มีการพูดคุยส่งต่อข้อมูลด้านการใช้สารสกัดกัญชาอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในสื่อสังคมออนไลน์ ที่มีการส่งต่อระหว่างกันและหน้าข่าวของสื่อสารมวลชนก็พบว่า มีประชาชนจำหนวนหนึ่งที่ใช้สารสกัดกัญชาอย่างไม่รู้เท่าทันจนเป็นอันตรายต่อชีวิต รวมถึงการปลูกและมีไว้ครอบกครองโดยไม่ได้รับอนุญาต เช่น ข่าวสดออนไลน์ ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2562 พาดหัวข่าว “เตือนผู้ป่วยใช้ น้ำมันกัญชา เกินขนาด ทำประสาทหลอน-คลื่นไส้ ต้องหามส่งรพ.” หมอโพสต์พบผู้ป่วยนอนไม่หลับใช้ น้ำมันกัญชา หยดใต้ลิ้นเกินขนาดถึง 40 หยด สุดท้ายประสาทหลอน เห็นนรกมาเอาตัว พูดไม่ชัด ลิ้นแข็ง เกร็ง หัวใจเต้นเร็ว เมียต้องพาส่งรพ. แนะไม่ควรใช้กับคนที่ป่วยด้วยโรคปัจจุบันที่มียารักษาอยู่แล้ว (สดออนไลน์, 2562) ในวันต่อมา วันที่ 24 พฤษภาคม 2562 ไทยพีบีเอส (2562) ได้นำเสนอข่าว “เจอแล้ว 7 คนใช้กัญชาเกินขนาด หามเข้าห้องฉุกเฉิน” กรมการแพทย์ระบุในรอบ 1 เดือนผู้ป่วยใช้สารสกัดกัญชาเกินขนาด 7 คนต้องเข้าห้องฉุกเฉิน ซึ่งเป็นผู้ป่วยที่อยู่นอกเหนือจาก 4 กลุ่มโรคไม่แนะนำให้ใช้น้ำมันกัญชา และในวันเดียวกัน นพ.มนูญ ลีเชวงวงศ์ อายุรแพทย์ผู้ เชี่ยวชาญด้านโรคระบบทางเดินหายใจและหัวหน้าห้องฉุกเฉิน รพ.วิชัยยุทธ ได้สอบถามผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษา พบว่า คนมารักษาด้วยอาการผลข้างเคียงจากการใช้น้ำมันกัญชา เพราะได้รับข้อมูลผ่านสื่อสังคมออนไลน์ว่าสามารถรักษาได้ถึง 39 โรค ซึ่งความจริงแล้วนั้นบางโรคยังไม่มีข้อมูลว่ารักษาได้ ทำให้ไวรัสเพิ่มจำนวนจนเป็นอันตราย (ไทยรัฐออนไลน์, 2562) นอกจากนี้ ยังมีข่าวการจับกุมผู้กระทำความผิดจากการมีกัญชาไว้ครอบครองอย่างผิดกฎหมาย จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ป.ป.ส. พบว่า ในปี 2562 มีการจับกุมผู้กระทำความผิดพื้นที่ลักลอบปลูกกัญชาในภาคอีสานตอนบน 3 จังหวัด 42 คดี รวม 30 แปลง ของกลางกัญชารวม 10,266 ต้น และส่วนใหญ่เกิดขึ้นในพื้นที่ภาคเหนือ (โพสต์ทูเดย์, 2562) รวมถึง วันที่ 26 สิงหาคม 2562 ไทยรัฐออนไลน์ (2562) เผย ตำรวจบุกค้นบ้านพักตากอากาศในพื้นที่วังน้ำเขียว พบลักลอบปลูกกัญชากว่า 1 ไร่ นานกว่า 3 เดือน และในปี 2563 ในเดือนมกราคมยังพบมีการจับกุมในอำเภอบางใหญ่ จ.นนทบุรี พบครอบครัวหนึ่งจำหน่ายกัญชาอัดแห้งเป็นอาชีพ และมีการจำหน่ายไปยังเด็ก เยาวชน ในชุมชนอย่างต่อเนื่องมากว่า 10 ปี (ไทยรัฐออนไลน์, 2563) อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้เริ่มต้นการปลูกกัญชาเพื่อนำมาวิจัยและพัฒนาสำหรับประโยชน์ทางการแพทย์แล้ว

มหาวิทยาลัยแม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ โดยศูนย์วิจัยและพัฒนาเกษตรธรรมชาติ ได้ทำการลงนามบันทึกความร่วมมือ (MOU) ขึ้นระหว่างกรมการแพทย์ องค์การเภสัชกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จนเป็นพื้นที่ในการปลูกกัญชาอินทรีย์ อย่างถูกกฎหมาย เนื้อที่ 3,040 ตารางเมตร สามารถปลูกกัญชารุ่นแรกได้จำนวน 12,000 ต้น (โพสต์ทูเดย์, 2562) โดยสื่อมวลชนได้ทำข่าวเพื่อเผยแพร่ในหลายช่องทาง เพื่อให้ประชาชนและสังคมได้รับรู้ข่าวสารร่วมกัน จึงมีความเป็นได้สูงที่ประชาชนในเขตจังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่ใกล้เคียงจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีจากสื่อสังคมออนไลน์และสื่อต่าง ๆ มากมาย ซึ่งในทางตรงกันข้าม ข่าวสารเหล่านั้นอาจทำให้ประชาชนเข้าใจผิดเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีไม่มากก็น้อย ดังนั้น การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบของการรับรู้ข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ การรู้เท่าทันสื่อ และทัศนคติของประชาชน ต่อนโยบายกัญชาเสรี ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกลับนโยบายดังกล่าว พฤติกรรมการเปิดรับสื่อ ที่มีอิทธิพลสู่ทัศนคติ การรับรู้ การรู้เท่าทันสื่อ ต่อการใช้กัญชาเสรี จึงเป็นเรื่องจำเป็น โดยการวิจัยนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น เพื่อนำไปเป็นส่วนหนึ่งของแผนโครงการวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบจากสื่อต่อการรับรู้นโยบายกัญชาเสรี และผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการทบทวน และมาตรการป้องกันและควบคุม การใช้สารสกัดจากกัญชาของประชาชนชนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งภาครัฐควรเร่งดำเนินการ

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ และการรู้เท่าทันสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรี ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ โดยวัตถุประสงค์รองประกอบไปด้วย การศึกษาถึงความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อนโยบายกัญชาเสรี และพฤติกรรมการเปิดรับสื่อของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่

3. ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ข้อมูลพื้นฐานด้านความรู้ ความเข้าใจ ต่อนโยบายกัญชาเสรี พฤติกรรมการเปิดรับสื่อ ทัศนคติ การรับรู้ การรู้เท่าทันสื่อ และปัจจัยด้านสื่อที่มีอิทธิผลต่อทัศนคติ การรับรู้ การรู้เท่าทันสื่อ

2. ขอบเขตด้านสถานที่

พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ใกล้เคียงมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ที่มีการทดลองการปลูกกัญชาอินทรีย์เพื่อการรักษาโรคร่วมกับ กระทรวงสาธารณะสุข

3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

จากจำนวนประชากรของจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 1,779,254 คน(กรมการปกครอง 2562) โดยสมการคำนวณการกำหนดกลุ่มประชากรตัวอย่างของ ทาโร ยามาเน (Taro Yamane) แล้วนั้นสามารถแบ่งจำนวนประชากรกลุ่มตัวอย่างได้ จำนวน 400 ราย

4. วิธีการศึกษา

ในการศึกษาใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบ การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) แบบวัดครั้งเดียว (Cross-Sectional Study) ซึ่งใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจต่อนโยบายกัญชาเสรี พฤติกรรมการเปิดรับสื่อ ทัศนคติ การรับรู้ การรู้เท่าทันสื่อ ต่อการใช้กัญชาเสรีของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ โดยจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย วิธีการสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย และการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ เกณฑ์การวัดค่าตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย และเกณฑ์การให้คะแนนการวัดความเชื่อมั่นและความเที่ยงตรงของเครื่องมือ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ประมวลผลและนำเสนอข้อมูล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ประชากรกลุ่มตัวอย่าง คือ จังหวัดเชียงใหม่ (กรมการปกครอง, 2562) โดยใช้สมการคำนวณการกำหนดกลุ่มประชากรตัวอย่าง จำนวน 400 กลุ่มตัวอย่าง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1: จำนวนกลุ่มตัวอย่างแต่ละอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่

อำเภอในจังหวัดเชียงใหม่	จำนวนประชากร	จำนวนที่จัดเก็บข้อมูล
อ.เมือง	14,129	10
อ.จอมทอง	57,413	16
อ.แม่แจ่ม	57,522	16
อ.เชียงดาว	26,013	16
อ.ดอยสะเก็ด	46,033	16
อ.แม่แตง	58,887	16
อ.แม่ริม	84,770	22
อ.สะเมิง	18,377	10
อ.ฝาง	110,157	30
อ.แม่อาย	68,007	16
อ.พร้าว	37,393	16

อำเภอในจังหวัดเชียงใหม่	จำนวนประชากร	จำนวนที่จัดเก็บข้อมูล
อ.สันป่าตอง	60,195	16
อ.สันกำแพง	42,694	16
อ.สันทราย	19,065	10
อ.หางดง	74,329	20
อ.ฮอด	25,781	16
อ.ดอยเต่า	23,090	16
อ.อมก๋อย	62,505	16
อ.สารภี	45,353	16
อ.เวียงแหง	52,030	16
อ.ไชยปราการ	33,369	16
อ.แม่วาง	27,219	16
อ.แม่ออน	21,184	16
อ.ดอยหล่อ	25,689	16
อ.กัลยาณิวัฒนา	12,610	10
รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น		400

2. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) ทั้งปลายปิดและปลายเปิด โดยใช้ แบบตรวจสอบรายการข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (Checklist) มาตรวัดระดับ (Rating Scale) 5 ระดับ แบบทดสอบวัดความรู้ ความเข้าใจ ใช้คำตอบ ถูก ผิด และ แบบสอบถามแบบปลายเปิดสำหรับการแสดงความคิดเห็นทั่วไปและข้อเสนอแนะ แบบสอบถามออกเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ตอนที่ 2 วัดความรู้ ความเข้าใจ ต่อนโยบายการใช้กัญชาเสรี

ตอนที่ 3 พฤติกรรมการเปิดรับสื่อและการเข้าถึงสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรี

ตอนที่ 4 ทัศนคติ การรับรู้ และการรู้เท่าทันสื่อ ต่อนโยบายกัญชาเสรี

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (x) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ โดยผู้วิจัยดำเนินการบันทึกข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ลง เครื่องคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป และวิเคราะห์ผลข้อมูล ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) และคำนวณค่าร้อยละ (Percentage)

3.2 ชุดคำถามทดสอบความรู้ ความเข้าใจ ต่อนโนบายการใช้กัญชาเสรี จำนวน 10 ข้อ โดยการวิเคราะห์คำตอบ ถูก ผิด สำหรับเกณฑ์การวัดความรู้ ความเข้าใจ กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

คะแนน 8-10 หมายถึง มีความรู้ ความเข้าใจ มากที่สุด

คะแนน 6-7 หมายถึง มีความรู้ ความเข้าใจ มาก

คะแนน 4-5 หมายถึง มีความรู้ ความเข้าใจ ปานกลาง

คะแนน 2-3 หมายถึง มีความรู้ ความเข้าใจ น้อย

คะแนน 0-1 หมายถึง ไม่มีความรู้ ความเข้าใจ

3.3 ข้อมูลในแบบสอบถามตอนที่ 3-4 วิเคราะห์โดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (x) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) สำหรับเกณฑ์กำหนดค่าความสำคัญของข้อคำถามในแบบสอบถามแบบมาตราส่วน ประมาณค่าแต่ละข้อ กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

ระดับ 5 หมายถึง มากที่สุด

ระดับ 4 หมายถึง มาก

ระดับ 3 หมายถึง ปานกลาง

ระดับ 2 หมายถึง น้อย

ระดับ 1 หมายถึง น้อยที่สุด

กำหนดค่าพิสัยของแต่ละระดับโดยใช้สูตร ซึ่งทำให้ได้เกณฑ์สำหรับการแปลความหมายผลการวิเคราะห์มี ดังนี้

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.51 – 5.00 หมายถึง ระดับมากที่สุด

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.51 – 4.50 หมายถึง ระดับมาก

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.51 – 3.50 หมายถึง ระดับปานกลาง

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.51 – 2.50 หมายถึง ระดับน้อย

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00 – 1.50 หมายถึง ระดับน้อยที่สุด

3.4 เนื้อหาส่วนที่เป็นปลายเปิด แสดงความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ใช้การ วิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis)

5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาจะได้นำเสนอตามวัตถุประสงค์ใน 5 ประเด็น คือ ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อนโยบายกัญชาเสรี พฤติกรรมการเปิดรับสื่อของประชาชนและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อสังคมออนไลน์ การรู้เท่าทันสื่อของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 400 คน จำแนกตามเพศ เป็น ชาย 55% หญิง 45% มีอายุระหว่าง 31-40 ปี (ร้อยละ 26) ในขณะที่ระดับการศึกษากลุ่มตัวอย่างประมาณหนึ่งในสาม (ร้อยละ 30) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รองลงมา ระดับ ปวช./ปวส. และประถมศึกษาในสัดส่วนที่เท่ากัน (ร้อยละ 21) ส่วนในด้านอาชีพ พบว่า กลุ่มตัวอย่างประกอบอาชีพในจำนวนมากที่สุดคือ ธุรกิจส่วนตัว (ร้อยละ 27) รองลงมาคือรับจ้างทั่วไป (ร้อยละ 19.3) พนักงานบริษัทและนักเรียน นักศึกษาในสัดส่วนร้อยละ 15.3 กลุ่มตัวอย่างเกือบหนึ่งในสาม (ร้อยละ 31) มีรายได้ระหว่าง 20,001 - 30,000 บาท รองลงมาคือ น้อยกว่า 10,000 บาท (ร้อยละ 25) และรายได้ระหว่าง 10,001 - 20,000 บาท (ร้อยละ 23) ตามลำดับ

2. ความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อนโยบายกัญชาเสรี

ส่วนในด้านความรู้และความเข้าใจ ต่อนโยบายกัญชาเสรีของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า จากการทดสอบวัดความรู้ความเข้าใจจากคำถามจำนวน 10 ข้อ ข้อละ 1 คะแนน คะแนนเต็ม 10 คะแนนนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ได้คะแนนระหว่าง 4-5 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 61.25 รองลงมา ได้คะแนนระหว่าง 6-7 คะแนน (ร้อยละ 13) ได้คะแนนระหว่าง 2-3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 10.25 และได้คะแนนระหว่าง 0-1 คะแนนคิดเป็นร้อยละ 8 และได้คะแนนระหว่าง 8-10 คะแนนคิดเป็นร้อยละ 7.5 โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามมีความรู้ ความเข้าใจ ต่อนโยบายฯ ในระดับ ปานกลาง ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: ผลคะแนนการทดสอบความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อนโยบายกัญชาเสรี (n=400)

ระดับคะแนน	จำนวน	ร้อยละ
0-1 คะแนน	32	8
2-3 คะแนน	41	10.25
4-5 คะแนน	245	61.25
7-6 คะแนน	52	13
8-10 คะแนน	30	7.5

3. พฤติกรรมการเปิดรับสื่อของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี

จากการสำรวจพฤติกรรมการเปิดรับสื่อ ในด้านประเภทของสื่อที่เปิดรับโดยทั่วไปพบว่า อันดับสูงสุดได้แก่ สื่อออนไลน์ (Facebook/Line/Twitter) คิดเป็นร้อยละ 21 รองลงมา คือ สื่อบุคคล ประเภท บุคคลใกล้ชิด คนในครอบครัว เพื่อน คิดเป็นร้อยละ 19.5 และสื่อสารมวลชนประเภทสื่อโทรทัศน์ เคเบิลทีวี คิดเป็นร้อยละ 18.3

เมื่อพิจารณาในส่วนของการเปิดรับสื่อสังคมออนไลน์ พบว่า สื่อสังคมออนไลน์ที่ประชาชนเปิดรับข่าวสารมากที่สุด ได้แก่ ไลน์ (Line) คิดเป็นร้อยละ 31 รองลงมา คือ การใช้งานเว็บไซต์ Google คิดเป็นร้อยละ 25.5 และที่มีความใกล้เคียงกัน คือ Facebook คิดเป็นร้อยละ 22.25%โดยส่วนใหญ่ใช้เวลาในการใช้งานอินเตอร์เน็ต ประมาณ 3-5 ชั่วโมง/วัน คิดเป็นร้อยละ 43.75 รองลงมา คือน้อยกว่า 3 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 27.5 และ 5-10 ชั่วโมง คิดเป็นร้อยละ 17.5 และช่วงเวลาในการใช้งานส่วนใหญ่ ใช้งานในช่วงเวลา กลางวัน (07.00-12.59 น.) คิดเป็นร้อยละ 27.5 รองลงมา ใช้งานในช่วงเวลา ภาคค่ำ (19.00-24.59 น.) คิดเป็นร้อยละ 25.5 และช่วงบ่าย (13.00-18.59 น.) คิดเป็นร้อยละ 24.5

สำหรับในการเปิดรับข้อมูล ข่าวสาร ต่อเรื่องของนโยบายกัญชาเสรี เพื่อการรักษาโรคนั้น พบว่า ในช่วงเวลา 1 ปี ที่ผ่านมาประชาชนเคยรับรู้เกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี ประมาณ 7-10 ครั้ง (ร้อยละ 34.5) รองลงลา คือ มากกว่า 10 ครั้ง (ร้อยบละ 25.5) และ ประมาณ 4-6 ครั้ง (ร้อยละ 23.75) ตามลำดับ

4. การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี

ในส่วนของการศึกษาการรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการใช้กัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค ด้วยปัจจัย 3 ด้าน คือ ด้านการแสวงหาข้อมูล ด้านการเปิดรับข้อมูล และด้านการเปิดรับประสบการณ์ พบว่า ประชาชนจังหวัดเชียงใหม่มีพฤติกรรรการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค อยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.35) ส่วนในด้านของการเปิดรับข้อมูลไม่ว่าจะเป็น ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายกัญชาและสารสกัดจากกัญชา สรรพคุณทางยา รวมถึงพฤติกรรมการติดตามและการส่งต่อข้อมูลนั้น อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.55) และด้านการเปิดรับประสบการณ์ อยู่ในระดับ มาก เช่นกัน (ค่าเฉลี่ย 3.56) (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3: การรับรู้ข่าวสารุเกี่ยวกับการใช้กัญชากเสรีเพื่อการรักษาโรค

ด้านการแสวงหาข้อมูล	ค่าเฉลี่ย	SD	แปลผล
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากช่องทางการสื่อสารมวลชน (โทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ ฯลฯ)	2.98	1.07	ปานกลาง
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากสื่อออนไลน์ (Facebook/Line/Twitter)	3.91	0.94	มาก
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากสื่อบุคคลใกล้ชิด (เพื่อน ญาติ คนในครอบครัว)	3.01	1.01	ปานกลาง
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร แพทย์ พยาบาล อสม.)	3.89	0.91	มาก
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากผู้นำในชุมชน (หมอ	3.89	0.94	มาก

ชาวบ้าน / ปราชญ์ชาวบ้าน / พระ / ครู)			
ท่านค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากสื่อกลางแจ้ง (ป้ายโฆษณา)	2.4	1.01	น้อย
ผลรวมเฉลี่ยด้านการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค	**3.35**	**0.98**	**ปานกลาง**

ด้านการเปิดรับข้อมูล	**ค่าเฉลี่ย**	**SD**	**แปลผล**
ท่านเปิดรับข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการจัดจำหน่ายกัญชาหรือสารสกัดจากกัญชา	4.05	0.97	มาก
ท่านเคยได้รับการส่งต่อ ข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีและสรรพคุณของสารสกัดกัญชา	3.65	0.89	มาก
ท่านมี/ติดตามข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับที่จำหน่ายกัญชาหรือสารสกัดจากกัญชา ประจำ	2.96	1.07	ปานกลาง
ผลรวมเฉลี่ยด้านการเปิดรับข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค	**3.55**	**0.69**	**มาก**

ด้านการเปิดรับประสบการณ์	**ค่าเฉลี่ย**	**SD**	**แปลผล**
ท่านเปิดรับข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี จากผู้ที่เคยใช้กัญชาและสารสกัดกัญชา	3.41	0.57	ปานกลาง
ท่านเปิดรับข้อมูล ข่าวสาร เพราะมีความต้องการทราบถึงวิธีการปลูกและการใช้	3.89	0.9	มาก
ท่านเปิดรับข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง	2.48	1.02	น้อย
ท่านเปิดรับข่าวสาร ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีจากสื่อออนไลน์ที่ท่านมีอยู่	4.1	0.94	มาก
ท่านเปิดรับข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรี เพราะต้องการที่จะสามารถสนทนาร่วมกับผู้อื่นได้	3.91	0.94	มาก
ผลรวมเฉลี่ยด้านการเปิดรับประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค	**3.56**	**0.87**	**มาก**

5. การรู้เท่าทันสื่อเกี่ยวกับการใช้กัญชาเสรี

จากการวัดระดับการรู้เท่าทันสื่อเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค จากชุดคำถามทดสอบจำนวน 10 ข้อ ข้อละ 1 คะแนน คะแนนเต็ม 10 คะแนน พบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนได้คะแนนระหว่าง 4-5 คะแนน คิดเป็นร่อยละ 45.5 รองลงมา ได้คะแนนระหว่าง 2-3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 24.5 ได้คะแนนระหว่าง 6-7 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 13.5 ได้คะแนนระหว่าง 8-10 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 10.25 และได้คะแนนระหว่าง 0-1 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 6.25 โดยเฉลี่ยแล้ว ผู้ตอบแบบสอบถามมีการรู้เท่าทันสื่อตอนโยบายกัญชาเสรี ในระดับ ปานกลาง ดังแสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4: ผลคะแนนการทดสอบการรู้เท่าทันสื่อต่อนโยบายกัญชาเสรี

ระดับคะแนน	จำนวน	ร้อยละ
0-1 คะแนน	25	6.25
2-3 คะแนน	98	24.5
4-5 คะแนน	182	45.5
7-6 คะแนน	54	13.5
8-10 คะแนน	41	10.25

6. บทสรุป

1. พฤติกรรมการใช้สื่อของประชาชนเชียงใหม่ต่อการรับรู้นโยบายกัญชาเสรี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสกัดเป็นยารักษาโรค ซึ่งกัญชาก็ยังถือว่ายังเป็นสามารถเสพติดที่อยู่ในการควบคุมอยู่ แต่สามารถใช้ในการทดลอง การปลูก การครอบครองเพื่อการนำเป็นสารตั้งต้นในการผลิตยาเพื่อใช้ในการรักษาโรคในบางกรณี จากการสื่อสารของภาครัฐที่แพร่กระจายข่าวสารด้านการเปิดกัญชาเสรีออกไปก็มีการพูดคุยและสื่อสารกันในช่องทางต่าง ๆ โดยผลของการวิจัย พบว่า ช่องทางในการสื่อสารของประชาชนจังหวัดเชียงใหม่ ร้อยละ 21 เปิดรับสื่อออนไลน์ รองลงมา ร้อยละ 19.5 ประเภทสื่อบุคคลที่มีความใกล้ชิด เช่น คนในครอบครัว เพื่อน เป็นต้น และสื่อมวลชน ในส่วนของโทรทัศน์ เคเบิลทีวี ร้อยละ 18.3 ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของการเปิดรับสื่อสังคมออนไลน์แล้วนั้น พบว่า อันดับแรก ได้แก่ ไลน์ (Line) ร้อยละ 31 รองลงมา คือ การใช้งานเว็บไซต์ Google ร้อยละ 25.5% และสื่อสังคมออนไลน์ ประเภท Facebook ร้อยละ 22.25% โดยส่วนใหญ่ใช้เวลาในการใช้งานอินเตอร์เน็ต ประมาณ 3-5 ชั่วโมง/วัน (ร้อยละ 43.75) ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2562 (สำนักพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ 2562) กิจกรรมการใช้งานผ่านอินเทอร์เน็ตใช้ในกับการสื่อสารผ่าน Social Media 91.2% โดยเฉลี่ยทุกกลุ่มวัย ทั้งมียังใช้เพื่อการข้นหาข้อมูลออนไลน์ผ่าน Search Engine เช่น Google, Sanook เป็นต้น และกว่า 98.5% ใช้ Line เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสาร และพฤติกรรมการเปิดรับสารของวัยรุ่นไทยต่อสื่อสารสุขภาพผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (รตนดา อาจวิชัย และคณะ 2562) พบว่า จากการตอบ

แบบสอบถามความคิดเห็นของวัยรุ่นต่อการสื่อสารสุขภาพ มีความเห็นว่า ส่วนใหญ่ใช้แอพพลิเคชั่นในการเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์คือ Facebook มากที่สุดถึงร้อยละ 88.95

2. การรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับการใช้กัญชาเสรี จากผลการสำรวจ พบว่า การเปิดรับข้อมูล ข่าวสารต่อเรื่องของนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรคนั้นในช่วงเวลา 1 ปี ที่ผ่านมา เคยรับรู้ ประมาณ 7-10 ครั้ง ร้อยละ 34.5 และมากกว่า 10 ครั้ง ร้อยละ 25.5 โดยผ่านการแสวงหาข้อมูลจากสื่อออนไลน์ เช่น Facebook, Line, Twitter เป็นต้น ในระดับมาก (x=3.91) และผ่านสื่อบุคคลประเภท บุคลากรทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเกษตร, แพทย์, พยาบาล, อสม. ในระดับ มาก (x=3.89) เช่นกัน ซึ่งมีผลตรงกับการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “นโยบายกัญชา” ทำการสำรวจระหว่างวันที่ 18 – 19 กรกฎาคม 2562 (นิด้าโพล 2562) ที่มีผลว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจและทราบดีว่าบุคคลกรกลุ่มแพทย์แผนปัจจุบันเป็นผู้ควรได้รับอนุญาติในการผลิตหรือนำกัญชามาใช้เพื่อการรักษา (65.73%) รองลงมาคือแพทย์แผนไทย (46.40%) ซึ่งทำให้เห็นว่าประชาชนมีความเชื่อมั่นในการรับข่าวสารจากบุคคลเหล่านี้ได้ และทั้งนี้ วิชาญ ปาวัน และคณะ (2559) กล่าวว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุข โดยเฉพาะ อสม. เป็นบุคคลใกล้ชิดมีสัมพันธภาพต่อกันที่สามารถถ่ายทอดและมีช่องว่างทางสังคมน้อย แต่ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนยังเปิดรับข้อมูลข่าวสารกระจุกตัวอยู่เพียงไม่กี่ช่องทางจึงทำให้ผลรวมเฉลี่ย ด้านการแสวงหาข้อมูล เกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค อยู่ในระดับ ปานกลาง (x=3.35)

ทั้งนี้ ด้านการเปิดรับข้อมูล เกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรคนั้น ผลรวมเฉลี่ยด้านการเปิดรับข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค อยู่ในระดับ มาก (x=3.55) เนื่องจากแม้ประชาชนจะแสวงหาข้อมูลจากช่องทางต่าง ๆ ไม่หลากหลายมากนักแต่ด้วยนโยบายกัญชาเสรีเป็นนโยบายที่ประชาชนให้ความสนใจ จึงเลือกในการเปิดรับข้อมูลข่าวสารทั้ง การจัดจำหน่ายกัญชาหรือสารสกัดจากกัญชา สรรพคุณของสารสกัดกัญชาในการรักษาโรค

นอกจากนั้น ประชาชนยังมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จากการเปิดประสบการณ์ ผ่านการสนทนาจากผู้มีประสบการณ์และการส่งต่อข้อมูลผ่านสื่อออนไลน์ ในระดับ มาก (x=4.1) การหาข้อมูลเพื่อนำไปสนทนาร่วมกับบุคคลอื่น (x=3.91) รวมถึงการเปิดรับข้อมุลจากผู้ที่เคยใช้กัญชาและสารสกัดกัญชา (x=3.41) ทั้งนี้ยังมีการเปิดรับข้อมูลเพื่อการเพาะปลูกและการใช้ ระดับมาก (x=3.89) ซึ่งมองในภาพรวมของการเปิดรับประสบการณ์จึงมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับ มาก (x=3.56)

3. ผลการวัดความรู้ ความเข้าใจ ต่อนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการรักษาโรค ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจด้านนโยบาย ในระดับ ปานกลาง โดยเฉพาะด้านของความเข้าใจเกี่ยวกับโรคที่สามารถรักษาได้ด้วยการใช้สารสกัดกัญชา ที่ได้รับการรับรองแล้วนั้น ประชาชนมีความเข้าใจผิดกว่า ร้อยละ 72.50 และด้านของบุคลากรที่สามารถทำการรักษาด้วยสารสกัดกัญชาได้นั้น มีความเข้าใจผิด ร้อยละ 68.75 ส่งผลมาจากประชาชนมีความเข้าใจและเชื่อมั่นว่า บุคลากรทางการแพทย์ และหมายถึงกลุ่มหมอพื้นบ้านคือแพทย์แขนงหนึ่ง จึงส่งผลให้มีความเข้าใจว่ากลุ่มเหล่านี้ได้รับอนุญาตในการผลิตหรือรักษาได้ นอกจากนั้นในทางด้านกฎหมายการครอบครองการใช้ ยังมีความเข้าใจผิดอยู่

4. ผลของการวัดความรู้เท่าทันสื่อ ต่อนโยบายกัญชาเสรีเพื่อการแพทย์ พบว่า ประชาชนยังใช้สื่อเพื่อการเปิดรับไม่หลากหลายช่องทาง กระจุกตัวอยู่ในช่องทางของสื่อออนไลน์และเนื้อหาจากผู้ที่ผลิตหรือใช้สารสกัดกัญชาที่ยังไม่ได้รับการยอมรับผ่านการส่งต่อจากบุคคลใกล้ชิด โดยพิจารณาจากการทำแบบทำสอบการรู้เท่าทันสื่อนั้นได้มีผลอันมีนัยสำคัญว่า ประชาชนยังมีความเชื่อถือเจ้าของสื่อที่เป็นแพทย์และเข้าใจว่าข้อความนั้นเป็นจริง 100% โดยไม่ได้หาข้อมูลอื่นเพิ่มเติมหรือเช็คว่าสื่อนั้นเป็นสื่อของแพทย์จริงหรือไม่ (77.5%) มีความเชื่อว่าการที่เนื้อหาได้ได้รับความนิยมหรือมีการแชร์ในสื่อสังคมออนไลน์จำนวนมากนั้นคือเนื้อหาจริง (73.75%) นอกจากนั้นพฤติกรรมการคุกคามการใช้สังคมในการประนามผู้กระทำความผิดมากกว่ากฎหมายยังมีความต้องการที่สูง (68.5%) แต่ทั้งนี้ยังมีความเข้าใจและรู้เท่าทันสื่อในประเด็นการใช้สื่อออนไลน์มากส่งผลต่อภาวะทางอารมณ์ (80%)

7. เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง (2562). สถิติประชากรและบ้าน.

ไทยพีเอส (2562). **เจอแล้ว 7 คนใช้กัญชาเกินขนาด หามเข้าห้องฉุกเฉิน.** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://news.thaipbs.or.th/content/280310.

ไทยรัฐออนไลน์ (2562). **เตือนใช้ "น้ำมันกัญชา" ปริมาณเกินขนาด-มีอันตราย อย.เตรียมสกัดจากของกลาง.** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/1574728.

ไทยรัฐออนไลน์ (2563). **จับ “สายเขียว แฟมิลี่” พ่อแม่ลูกช่วยกันขายกัญชาให้วัยรุ่นบางใหญ่”.** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.thairath.co.th/news/crime/1761393.

ไทยัฐออนไลน์ (2562). **ตร.โคราช บุกบ้านตากอากาศ ลักลอบปลูกกัญชากว่า 1 ไร่ กลางป่าวังน้ำเขียว.** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.thairath.co.th/news/ local/northeast/1646628.

นิด้าโพล (2562). **นโยบายกัญชา. กรุงเทพมหานคร, ศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” ร่วมกับ คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม.** สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บัณฑิต ศรไพศาล (2562). **"รัฐบาลเรือเหล็กกับนโยบายกัญชา ระวังจะเป็น “สนิมนโยบาย”.** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.hfocus.org/content/2019/07/17362.

โพสต์ทูเดย์ (2562). **ป.ป.ส.พบปี62พื้นที่อีสานตอนบนลอบปลูกกัญชาอื้อ จับแล้ว42คดี”.** สืบค้นเมื่อ 14 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.posttoday.com/social/general/605658.

รตนดา อาจวิชัย และคณะ (2562). "ผลการใช้สื่อใหม่แบบ Digital Content ที่มีต่อพฤติกรรมการเปิดรับสารของวัยรุ่นไทยต่อสื่อสารสุขภาพผ่านสื่อสังคมออนไลน์." **วารสารวิชาการการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรม,** *6*(1), p. 213-222.

วิชาญ ปาวัน และคณะ (2559). "การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ และ พฤติกรรมการป้องกันโรคและภัยสุขภาพของประชาชนไทย ประจำปี 2559." **วารสาริจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ,** *11*(1), p. 70-79.

สดออนไลน์ (2562). **"เตือนผู้ป่วยใช้ น้ำมันกัญชา เกินขนาด ทำประสาทหลอน-คลื่นไส้ ต้องหามส่งรพ".** สืบค้นเมื่อ 8 เมษายน 2563. จากเว็บไซต์: https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_ 2545178.

สำนักพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (2562). **รายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี 2562.** สำนักยุทธศาสตร์ สำนักพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงดิจิทัลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, กรุงเทพมหานคร.

ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิต สำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไข

ประทุม ฤกษ์กลาง*

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) เพื่อศึกษาสภาพการณ์การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ตลอดจนแนวทางแก้ไขภาวะวิกฤติภัยแล้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (2) เพื่อศึกษาความแตกต่างในด้านการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ระหว่างประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรแตกต่างกัน (3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง (4) เพื่อศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งและจิตสำนึกคุณค่าน้ำต่อพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด (5) เพื่อศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ และพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ต่อความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล จำนวน 419 คน เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามแบบแบบเห็นหน้าค่าตาและออนไลน์ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปคอมพิวเตอร์ ผลการวิจัยพบว่า (1) ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพจำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (2) ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีปริมาณการรับรู้ข่าวสาร

* คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 หมู่ 3 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240
อีเมล : pratoom.rerkklang@gmail.com

วิกฤติติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (3) ประชาชนที่มี เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนคนในบ้านแตกต่างกัน มีจิตสำนึกคุณค่าน้ำแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (4) ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีพฤติกรรมประหยัดน้ำแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (5) ประชาชนที่มีอายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (6) พฤติกรรมประหยัดน้ำมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง และปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง (7) ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับ พฤติกรรมประหยัดน้ำ จิตสำนึกคุณค่าน้ำ การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งและปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง (8) การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ เป็นปัจจัยพยากรณ์พฤติกรรมประหยัดน้ำได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (9) การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ เป็นปัจจัยพยากรณ์ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

คำสำคัญ: การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง, จิตสำนึกคุณค่าน้ำ, พฤติกรรมประหยัดน้ำ, ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไข

The Relationships between Drought Crisis Perceptions, Consciousness of Water Values, Water Saving Behaviors, Needs and Expectation on Solutions

Pratoom Rerkklang*

Abstract

The objectives of the research are studying (1) the drought crisis perceptions, the quantity of drought crisis perceptions, the consciousness of water values, water-saving behaviors , needs and expectations for drought crisis solution, suggestions for solutions (2) comparative the drought crisis perceptions, the quantity of drought crisis perceptions, the consciousness of water values, water-saving behaviors, needs and expectations for drought crisis solutions among Residents who different in demographics (3) relationships between the drought crisis perceptions, the quantity of drought crisis perceptions, the consciousness of water values, water-saving behaviors, needs and expectations for drought crisis solutions (4) the effects of drought crisis perceptions, quantity of perceptions of drought crisis and the consciousness of water values on water-saving behaviors (5) the effects of drought crisis perceptions, quantity of perceptions of drought crisis and the consciousness of water values on the needs and expectations for the drought crisis solutions. This research used survey methodology. Data were collected by using questionnaires. The sample composed of 419 residents in Bangkok and metropolitan. Data were analyzed for the conclusion and testing hypothesis by a computer program. Research results found that (1) there were statistically significant differences in perceptions of drought crisis among

* Graduate School of Communication Arts and Management Innovation, National Institute of Development Administration (NIDA) 118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: pratoom.rerkklang@gmail.com

residents who differ in living area, age, education level, income, career, and the number of people in the house (2) there were statistically significant differences in quantity of drought crisis perceptions among residents who differ in living area, age, education level, income, career and the number of people in the house (3) there were statistically significant differences in consciousness of water values among residents who differ in gender, education level, career, and the number of people in the house (4) there were statistically significant differences in water-saving behaviors among residents who differ in age, education level, income, career and the number of people in the house (5) there were statistically significant differences needs and expectations for drought crisis solutions among residents who differ in age, education level, income, career and the number of people in the house (6) there were statistically significant relations between water-saving behaviors, and needs and expectations for drought crisis solutions, consciousness of water values, drought crisis perceptions, and quantity of drought crisis perceptions (7) there were statistically significant relations between needs and expectations for drought crisis solutions and water-saving behaviors, the consciousness of water values, drought crisis perceptions, and the quantity of drought crisis perceptions (8) perceptions of drought crisis, the quantity of drought crisis perceptions, the consciousness of water values statistically significant predicted water-saving behaviors (9) the perceptions of drought crisis, the quantity of drought crisis perceptions, the consciousness of water values, and water-saving behaviors statistically significant predicted water-saving behaviors.

Keywords: Perceptions of Drought Crisis, Consciousness of Water Values, Water-saving Behaviors, Needs and Expectation on Solutions

1. บทนำ

น้ำเป็นปัจจัยสี่แห่งการดำรงชีวิตของมนุษย์ ร่างกายของมนุษย์ยังประกอบด้วยน้ำ 60% นอกจากนี้น้ำยังมีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ ภาคการเกษตร การรักษาโรค และโลกเรามีสัดส่วนน้ำถึง 70% แต่ปัจจุบันน้ำในพื้นดินมีปริมาณลดลงในทุกประเทศ ในปี 2563 ไทยกำลังเผชิญวิกฤตวิกฤติภัยแล้งที่คาดว่าจะมีความรุนแรงมากเป็นอันดับสองในรอบ 40 ปี นับตั้งแต่ปี 2522 กรมอุตุนิยม

วิทยา คาดการณ์ว่าไทยต้องเผชิญฝนแล้งยาวนานจนถึงเดือนมิถุนายน โดยคาดว่าปริมาณฝนจะต่ำกว่าค่าปกติ 3-5 เปอร์เซ็นต์ ในพื้นที่แล้งซ้ำซาก ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตอนบน ปริมาณฝนน้อยใกล้เคียงกับปี 2522 แต่ปริมาณความต้องการการใช้น้ำปีนี้มากกว่าในอดีต หลักฐานจากข้อมูลชี้ว่าสถานการณ์การใช้น้ำและผลกระทบจะรุนแรงกว่าปี 2558 (วิกฤติภัยแล้ง : ปี 2563 ประเทศไทยจะแล้งรุนแรงและยาวนานถึงกลางปี. 2020) หน่วยงานด้านน้ำ ได้แก่ สำนักทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล กรมอุตุนิยมวิทยา การประปานครหลวง ได้เตรียมวางมาตรการแก้ไขวิกฤตน้ำแล้ง ซึ่งได้แก่ ปัญหาความเค็มของแม่น้ำเจ้าพระยาที่กระทบต่อการผลิตน้ำประปาของพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล และปัญหาน้ำแล้งในหลายภูมิภาค ปริมาณน้ำในแหล่งน้ำทั่วประเทศว่ามีอยู่ร้อยละ 60 รวม 49,591 ล้านลูกบาศก์เมตร แหล่งน้ำขนาดใหญ่ 38 แห่ง มีปริมาณน้ำใช้การร้อยละ 43 โดยเป็นแหล่งน้ำที่ต้องเฝ้าระวังน้ำน้อย 14 แห่ง ได้แก่ เขื่อนแม่กวง ภูมิพล สิริกิติ์ แม่มอก ทับเสลา กระเสียว จุฬาภรณ์ อุบลรัตน์ ลำพระเพลิง ลำแซะ ลำนางรอง ป่าสักฯ คลองสียัดและหนองปลาไหล สถานการณ์แม่น้ำสายหลัก ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก ปริมาณน้ำอยู่ในเกณฑ์น้อย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้มีปริมาณน้ำอยู่ในเกณฑ์น้อยถึงปกติ ส่วนคุณภาพน้ำ ค่าความเค็มของน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสำหรับการอุปโภคบริโภค บริเวณตั้งแต่ปากแม่น้ำจนถึงสถานีสำแล อ.เมือง จ.ปทุมธานี สูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (วิกฤติภัยแล้ง : ปี 2563 ประเทศไทยจะแล้งรุนแรงและยาวนานถึงกลางปี. 2020) นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์แม่น้ำโขงวิกฤติ ลดต่ำสุดในรอบ 60 ปี ฝั่งไทย-ลาวเก็บกักน้ำปิดประตูลำน้ำสาขาเขื่อนยักษ์จีนลดระบายน้ำ ส่งผลกระทบสถานีสูบน้ำทำประปา หนองคาย-นครพนม-มุกดาหาร ที่ต้อง เร่งหาน้ำดิบใน 4 เดือนข้างหน้าเพื่อรอฝนตก การขนส่งสินค้าข้ามโขงเริ่มกระทบ ตลิ่งสูงลิ่วขนของขึ้นฝั่งลาวไม่ได้ พืชผักผลผลิตลดฮวบ ขาดตลาดราคาพุ่ง สาเหตุหลักมาจาก 1) เขื่อนจิ่งหง มณฑลยูนนานเหนือ อ.เชียงแสน ขึ้นไปได้ลดระดับการปล่อยน้ำลงมา 2) สภาพอากาศแห้งแล้ง ปริมาณฝนน้อย ทั้งฝั่งประเทศไทยและ สปป.ลาว ทำให้ลำน้ำสาขาแม่น้ำโขง มีปริมาตรน้ำลดลง และ 3) มีการปิดกั้นลำน้ำสาขาทั้งฝั่งไทยและ ฝั่งลาว เพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้เพื่อการอุปโภคบริโภค และการผลิตกระแสไฟฟ้าจนแทบจะไม่มีน้ำไหลลงแม่น้ำโขงอีก สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงลดต่ำลงมาก บางช่วงเหลือเพียงร่องน้ำหลักที่กั้นระหว่าง 2 ประเทศเท่านั้น (แล้งสาหัสแม่น้ำโขงแห้งรอบ 60 ปี ปิดประตูระบายน้ำตุนทำประปา. 2563)

ผลของภาวะวิกฤติภัยแล้งของไทยดังกล่าวมานำไปสู่ปัญหาวิกฤติน้ำ จากรายงานการวิเคราะห์เกี่ยวกับระดับความเสี่ยงการขาดแคลนน้ำใน 150 ประเทศทั่วโลกของ World Resources Institute's Aqueduct Water Risk Atlas (WRI) สหรัฐอเมริกา ชี้ว่ากาตาร์จะเป็นระเทศที่เสี่ยงขาดแคลนน้ำมากที่สุดในโลก ตามมาด้วยอิสราเอล เลบานอน อิหร่าน และจอร์แดน โดยมีประชากรโลกเกือบ 1.8 พันล้านคนที่อาศัยอยู่ใน 17 ประเทศ หรือคิดเป็น 1 ใน 4 ของประชากรโลกทั้งหมดกำลังเสี่ยงเผชิญกับภาวะขาดแคลนน้ำอย่างรุนแรง ส่วนภูมิภาคเอเชีย พบว่าอินเดียซึ่งอยู่ในอันดับที่ 13 แต่มีประชากรอินเดียมากถึง 1.4 พันล้านคน มากกว่าจำนวนประชากรในอีก 16 ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงรวมกัน จึงอาจทำให้วิกฤตการขาดแคลนน้ำทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แต่ที่สำคัญคือ ประเทศไทยติดอันดับที่ 45 ของโลก และมีความเสี่ยงเผชิญภาวะขาดแคลนน้ำสูงสุดในย่านอาเซียน ตามมาด้วยอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์(อ้างใน ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ. 2019)

ปัญหาวิกฤติภัยแล้งของไทยทำให้มีปริมาณน้ำจืดลดน้อยและนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตรและอุตสาหกรรม ประกอบกับมีความต้องการใช้น้ำในครัวเรือนไทยเพิ่มสูงขึ้น ผลการวิจัยทำนายความต้องการน้ำจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 674 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2018 เป็น 692 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2020 ความต้องการน้ำในครัวเรือนจะอยู่ที่ 723 ล้านลูกบาศก์เมตรใน 2025 และ 742 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2030 และเพิ่มสูงขึ้นถึง 754 ล้านลูกบาศก์เมตรในปี 2038 หรือเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ11.9 (สำนักข่าวนิวส์พลัส. 2562) สอดคล้องกับผลวิจัยการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2555 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ(2014) ที่พบว่า แหล่งน้ำใช้ของครัวเรือนไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ78.9) ใช้น้ำประปา ส่วนน้ำดื่ม ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 64.0) เป็นน้ำประปาเช่นกัน โดยการนำน้ำประปามาผ่านกรรมวิธีทำให้สะอาดพร้อมดื่มเป็นน้ำบรรจุขวดหรือตู้น้ำหยอดเหรียญ (ร้อยละ 40.9) และวิธีการอื่น ๆ (ร้อยละ 23.1) เช่น ต้ม กรอง เป็นต้น นอกจากนี้ครัวเรือนบางส่วน (ร้อยละ 28.6) เก็บกักน้ำฝนไว้เป็นแหล่งน้ำดื่มของครัวเรือน น้ำประปาจึงเป็นแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สำคัญ การบริหารจัดการการใช้น้ำจึงมีความสำคัญยิ่ง ขณะที่ประชากรในเขตเมืองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความต้องการใช้น้ำของมนุษย์ก็เพิ่มขึ้นไปด้วย ผู้ผลิตและผู้ใช้น้ำจึงต้องตระหนักและให้ความสำคัญ การผลิตน้ำใช้ที่มีคุณภาพ และควรใช้น้ำอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2014) การส่งเสริมให้ประชาชนครัวเรือนไทยมีจิตสานึกในคุณค่าน้ำและมีพฤติกรรมประหยัดน้ำจึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาวิจัย อิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งต่อจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ ตลอดจนความต้องการความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งรวมถึงแนวทางแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดแผน นโยบาย และแนวทางการรณรงค์ส่งเสริมการสร้างการรับรู้ การสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมการประหยัดน้ำ เพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งของไทยอย่างถาวรยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ตลอดจนแนวทางแก้ไขวิกฤติภัยแล้งของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

2. เพื่อศึกษาความแตกต่างในด้านการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ระหว่างประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรแตกต่างกัน

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

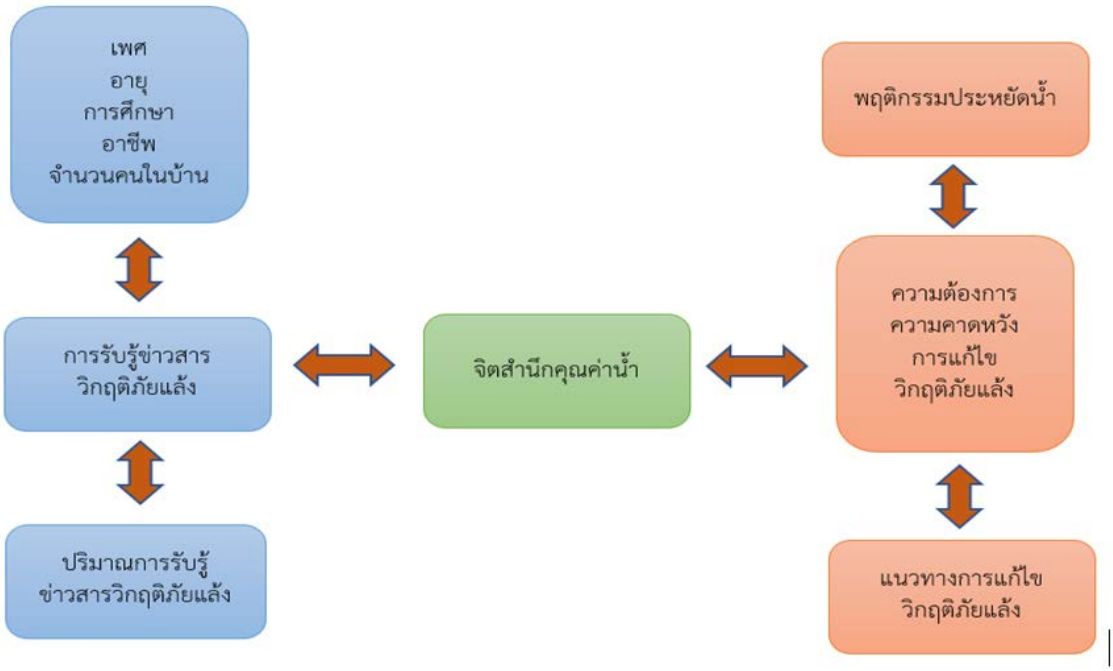
4. เพื่อศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งและจิตสำนึกคุณค่าน้ำ ต่อพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด

5. เพื่อศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ และพฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไข

3. วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยสำรวจ โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยไว้ดังนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย



ตัวแปรการวิจัยและการวัดตัวแปร

การวิจัยนี้ศึกษาตัวแปรดังนี้คือ

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ จำนวนคนในบ้าน การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง

ตัวแปรตาม ได้แก่ จิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ ความต้องการความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง แนวทางแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

นิยามศัพท์

วิกฤติภัยแล้ง หมายถึง สภาวะขาดแคลนน้ำอันเนื่องมาจากสภาวะฝนไม่ตก ฝนทิ้งช่วง อากาศร้อน น้ำในเขื่อนและแหล่งเก็บกักน้ำในพื้นที่ต่าง ๆ ในประเทศไทยลดน้อยแห้งขอดจนเป็นวิกฤติอันตรายเกิดการขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในครัวเรือนไทน ตลอดจนการขาดแคลนน้ำเพื่อการการเกษตรและการประกอบอุตสาหกรรมของไทย

การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง หมายถึง ระดับความบ่อยครั้งในการรับทราบเนื้อหาข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งของประเทศไทยในด้านสภาวะต่าง ๆ อาทิ ปริมาณฝนน้อย น้ำในเขื่อนน้อย ผลกระทบที่มีต่อน้ำประปาเค็ม ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ การทำการเกษตร การขาดแคลนน้ำกิน น้ำใช้ น้ำเพาะปลูกส่งผลให้ราคาพืชผลสูงขึ้น

ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง หมายถึง ปริมาณความบ่อยครั้งในการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งของประเทศไทยผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ได้แก่ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ทั่วไป เว็บไซต์ธุรกิจ เว็บไซต์หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ทวิตเตอร์ ไลน์ เฟซบุ๊ค ยูทูป เจ้าหน้าที่รัฐ

จิตสำนึกคุณค่าน้ำ หมายถึง ระดับความมากน้อยของการตระหนักในคุณค่าของน้ำต่อการดำรงชีวิตต่อลูกหลาน การพัฒนาชาติไทยอย่างยั่งยืน การปลูกพืช การเกษตร การเลี้ยงสัตว์ โรงงานอุตสาหกรรม การประหยัดน้ำ การใช้น้ำอย่างรู้คุณค่า

พฤติกรรมประหยัดน้ำ หมายถึง ระดับความมากน้อยของพฤติกรรมเพื่อการประหยัดการใช้น้ำ เช่น การตรวจสอบท่อน้ำก๊อกน้ำ การไม่เปิดน้ำทิ้งในขณะใช้งาน การใช้น้ำซ้ำ การซักผ้า ล้างจานพร้อมกันครั้งละมาก ๆ การไม่อาบน้ำนาน การไม่อาบน้ำในอ่างอาบน้ำ การตรวจสอบปริมาณการใช้น้ำ ค่าน้ำ

ความต้องการความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง หมายถึง ระดับของความคิดเห็นที่มีต่อแนวทางการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งของประเทศไทยที่หน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ

แนวทางแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง หมายถึง ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อวิกฤติภัยแล้งและแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้ง

สมมติฐานการวิจัย

1. ประชาชนที่มีลักษณะประชากรต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน

2. ประชาชนที่มีลักษณะประชากรต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน

3. ประชาชนที่มีลักษณะประชากรต่างกันในด้าน เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีจิตสำนึกคุณค่าน้ำแตกต่างกัน

4. ประชาชนที่มีลักษณะประชากรต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีพฤติกรรมประหยัดน้ำแตกต่างกัน

5. ประชาชนที่มีลักษณะประชากรต่างกันในด้าน อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน

6. พฤติกรรมประหยัดน้ำมีความสัมพันธ์ กับ การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง และปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

7. ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง มีความสัมพันธ์ กับ การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ และพฤติกรรมประหยัดน้ำ

8. การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ เป็นปัจจัยพยากรณ์พฤติกรรมประหยัดน้ำ

9. การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ และพฤติกรรมประหยัดน้ำ เป็นปัจจัยพยากรณ์ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรได้แก่ ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ตัวแทนผู้ที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป สุ่มแบบสะดวก (convenience sampling) จำนวน 419 คน ซึ่งเหมาะสมตามเกณฑ์กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ The research Advisors (Sample Size Table. 2006) เมื่อประชากรตั้งแต่ 1 ล้าน ถึง 300 ล้านคน ขนาดความเชื่อมั่น 95% ความผิดพลาด 5% ให้ใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 384 คน

เครื่องมือวิจัย

การเก็บข้อมูลการวิจัย จัดเก็บโดยใช้แบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามแยกเป็น 7 ตอน ตอนที่ 1 เป็นคำถามปลายปิดแบบให้เลือกตอบหนึ่งคำตอบ ตอนที่ 2 ถึง 6 เป็นแบบประเมินลิเคิร์ทสเกล 5 ระดับ และตอนที่ 7 เป็นคำถามปลายเปิดให้แสดงความคิดเห็น ดังนี้คือ

ตอนที่ 1 ข้อมูลประชากร

ตอนที่ 2 การรับรู้เนื้อหาข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในประเด็นต่าง ๆ

ตอนที่ 3 ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางต่าง ๆ

ตอนที่ 4 จิตสำนึกคุณค่าน้ำ

ตอนที่ 5 พฤติกรรมการประหยัดน้ำ

ตอนที่ 6 ความต้องการความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

ตอนที่ 7 แนวทางแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

ตอนที่ 1-6 เป็นคำถามปลายปิดแบบให้เลือกตอบ และตอนที่ 7 เป็นคำถามปลายเปิดให้แสดงความคิดเห็น

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัย

เครื่องมือการวิจัยได้รับการตรวจสอบความเชื่อถือได้แบบ Internal Consistency Reliability ด้วยสูตร Cronbach's Alpha ซึ่งวัด Average Item total Correlation ตีความหมายของค่าอัลฟาร์ตามเกณฑ์ดังนี้ (Cronbach’s Alpha: Simple Definition, Use and Interpretation. 2018)

ถ้าอัลฟาร์เท่ากับหรือมากกว่า 0.9	แสดงว่า	ดีเยี่ยม
เท่ากับหรือมากกว่า 0.8-0.9	แสดงว่า	ดี
เท่ากับหรือมากกว่า 0.7-0.8	แสดงว่า	ยอมรับได้
เท่ากับหรือมากกว่า 0.5-0.6	แสดงว่า	ไม่มั่นใจ
น้อยกว่า 0.5	แสดงว่า	ยอมรับไม่ได้

ผลการวิเคราะห์คุณภาพของเครื่องมือวิจัย ปรากฏผลดังนี้

แบบสอบถาม	ค่าอัลฟาร์	ความหมาย
การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในประเด็นต่าง ๆ	.933	ดีเยี่ยม
ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางต่าง ๆ	.872	ดี
จิตสำนึกคุณค่าน้ำ	.916	ดีเยี่ยม
พฤติกรรมการประหยัดน้ำ	.888	ดี
ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง	.855	ดี

การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล

งานวิจัยนี้จัดเก็บข้อมูลการวิจัยทางออนไลน์และแบบเห็นหน้าค่าตาหรือเผชิญหน้า

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยเพื่อการสรุปผลและทดสอบสมมติฐานการวิจัย กระทำโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปคอมพิวเตอร์

สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลและสมมติฐานการวิจัย

งานวิจัยใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ในการสรุปข้อมูลพื้นฐาน และใช่สถิติอ้างอิง ได้แก่ t-test one way ANOVA Pearson Product Moment Correlation และ Multiple Regression ในการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้เกณฑ์การตีความหมายของค่าเฉลี่ย ดังนี้

ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	ความหมาย	น้อยมาก
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	ความหมาย	น้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	ความหมาย	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	ความหมาย	มาก
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.80	ความหมาย	มากที่สุด

ส่วนเกณฑ์ตีความหมายค่าสหสัมพันธ์ใช้เกณฑ์ของ Cohen. (1988) และ Wuensch, K. (2015) ดังนี้

0.0-0.1	ความหมาย	มีความสัมพันธ์ต่ำมาก
0.1-0.3	ความหมาย	มีความสัมพันธ์ต่ำ
0.3-0.5	ความหมาย	มีความสัมพันธ์ปานกลาง
0.5-0.7	ความหมาย	มีความสัมพันธ์สูง
0.7-0.9	ความหมาย	มีความสัมพันธ์สูงมาก
0.9-1.00	ความหมาย	มีความสัมพันธ์กันแบบสมบูรณ์

4. ผลการวิจัย

ข้อมูลพื้นฐาน

<u>ข้อมูลประชากร</u>

กลุ่มตัวอย่างใหญ่เป็นหญิง (69.2%) มากกว่าชาย (30.8%) ส่วนใหญ่มีอายุ 26-35 ปี (42.5%) รองมาเป็นผู้ที่มีอายุ 36-45 ปี (22.0%) และ 46-55 ปี (14.3%)

ในด้านการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง เกือบครึ่งมีการศึกษาระดับปริญญาตรี (49.9%) รองลงมาเป็นระดับปวช. ปวส. อนุปริญญา (17.2%) และมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย (14.6%)

กลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งประกอบอาชีพ รับจ้าง พนักงานธุรกิจเอกชน (46.1%) รองมามีอาชีพรับราชการ รัฐวิสาหกิจ (24.3%) และ อื่น ๆ (12.2%) เช่น แม่บ้าน ค้าขาย และ นักศึกษา (10.0%) มีรายได้ต่อเดือน 15,001 – 25,000 บาท (37.7%) รองลงมาเป็นผู้มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่า 15,000 บาท (27.4%) และ 25,001 – 35,000 บาท (21.7%)

บ้านของกลุ่มตัวอย่างเกือบครึ่งมีจำนวนผู้อยู่อาศัย 1-2 คน (49.6%) ใกล้เคียงกับที่มีจำนวนผู้อยู่อาศัย 3-5 คน (44.2%)

การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง

กลุ่มตัวอย่างมีรับรู้ข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในประเด็นต่าง ๆ ในระดับมาก และโดยรวมมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งของไทยในประเด็นต่าง ๆ ในระดับมาก

ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง

ผลการวิจัยพบว่ากลุ่มตัวอย่างได้รับข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านสื่อโทรทัศน์และเฟซบุ๊คในระดับมาก ส่วนสื่ออื่น ๆ ได้แก่ สื่อหนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ทั่วไป เว็บไซต์ธุรกิจ เว็บไซต์หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ทวิตเตอร์ ไลน์ เจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างได้รับข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในระดับปานกลาง และโดยรวมกลุ่มตัวอย่างรับรู้ได้รับข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ในระดับปานกลาง

จิตสำนึกคุณค่าน้ำ

กลุ่มตัวอย่างมีจิตสำนึกคุณค่าน้ำในระดับมากที่สุดในทุกประเด็น และโดยรวมมีจิตสำนึกคุณค่าน้ำในระดับมากที่สุด

พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัด

กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมประหยัดระดับมากในด้านการใช้น้ำซ้ำ เช่น นำน้ำหยดจากท่อแอร์ น้ำซักผ้า น้ำล้างจาน ฯลฯ นำมารดน้ำต้นไม้ หรือ เก็บกักน้ำฝนไว้ใช้งาน ส่วนพฤติกรรมประหยัดน้ำอื่น ๆ กลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมในระดับมากที่สุด และโดยรวมกลุ่มตัวอย่างมีพฤติกรรมประหยัดระดับมากที่สุด

ความต้องการ ความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

ผลวิจัย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการ ความคาดหวังในประเด็นต่าง ๆ คือ ควรรณรงค์ส่งเสริมสร้างจิตสำนึกคุณค่าน้ำและพฤติกรรมประหยัดน้ำ การอนุรักษ์น้ำผ่านสื่อ กิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และเพิ่มมากขึ้น ควรแก้ไขปัญหาวิกฤติแล้งไทยอย่างถาวร เช่น มีระบบเก็บกักน้ำธรรมชาติไว้ใช้ทั่วทุกพื้นที่ประเทศไทยให้มีน้ำใช้เพื่อการบริโภค เกษตร อุตสาหกรรมตลอดปี ควรขุดเจาะน้ำบาล สร้างอ่าง สระ บ่อน้ำให้ทุกพื้นที่ไทยมีน้ำกินน้ำใช้ตลอดปี รัฐควรเผยแพร่วิธีการใช้น้ำอย่างประหยัดและการอนุรักษ์น้ำให้กับประชาชนอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และควรยกระดับวิกฤติภัยแล้งเป็นวาระแห่งชาติ มีศูนย์เฉพาะกิจ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในระดับมากที่สุด และโดยรวมมีความต้องการ ความคาดหวังในระดับมากที่สุด

แนวทางการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง

กลุ่มตัวอย่างได้เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งในด้านต่าง ๆ คือ ด้านแนวนโยบาย

- การขาดแคลนน้ำเป็นเรื่องใหญ่ ในฐานะประชาชน อยากจะเห็น นโยบายเชิงรุกในการแก้ปัญหา ไม่ใช่คอยตั้งรับอย่างเดียวซึ่งจะไม่ทันการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

- ในพื้นที่ภาคอีสานการสาธารณูปโภคยังไม่ทั่วถึง เช่น พื้นที่ จังหวัดกาฬสินธุ์ อำเภอกุสินารายณ์ มีเพียงบางพื้นที่ที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดสรรน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค แต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทั่วถึง ทั้ง ๆ ที่เป็นอำเภอเดียวกัน อยากให้มีการจัดสรรอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

- วิกฤติภัยแล้งเป็นปัญหาสำคัญที่ควรมีมาตรการแก้ไขเร่งด่วน

- ภาครัฐควรนำเสนอข้อมูลข่าวสารในเรื่องวิกฤติภัยแล้งและรณรงค์ให้มีการประหยัดน้ำให้มาก โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจหรือองค์การใหญ่ที่ต้องใช้น้ำประปาจำนวนมาก ส่วนภาคประชาชน เอกชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรให้ความร่วมมืออย่างเคร่งครัดเพื่อประเทศชาติ

- รัฐควรกำหนดให้วิกฤติภัยแล้งเป็นความเสี่ยงของประเทศ พร้อมวางแผนควบคุมความเสี่ยงเรื่องนี้อย่างจริงจัง และสร้างช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการช่วยกันแก้ไขปัญหาและสร้างจิตสำนึกให้รู้คุณค่าของการใช้อย่างอย่างรู้คุณค่า

- รัฐควรนำงบประมาณที่ได้มาจัดการเรื่องวิกฤติภัยแล้งอย่างจริงจัง ไม่ทำแบบผิวเผินหรือวัวหายล้อมคอก

- รัฐควรลงมือปฏิบัติแก้ไขวิกฤติภัยแล้งอย่างจริงจัง อย่าเพียงคิดและเขียนแผน ควรมีอ่างเก็บน้ำมีแหล่งเก็บกักน้ำตามแหล่งชุมชน

- หน่วยงานของรัฐ ควรมีการบริหารการจัดการการกักเก็บและใช้น้ำอย่างเหมาะสม

- น้ำเป็นเรื่องที่บริหารจัดการยาก เก็บมากเกินไปน้ำก็ท่วม เก็บน้ำน้อยไปก็เกิดความแห้งแล้งขาดแคลน ขอเอาใจช่วยรัฐบาลให้มีหนทางในการแก้ไขได้อย่างยั่งยืน และมีผลกระทบต่อธรรมชาติน้อยที่สุดด้วย

ด้านระบบการดูแล ตรวจสอบ ควบคุมและแก้ไข

- ควรมีการดูแลระบบการเก็บกับน้ำในต่างจังหวัดให้เพิ่มขึ้น

- ควรมีการดูแลขุดลอกคลองชลประทาน ในช่วงก่อนฤดูฝน เพื่อจะได้เก็บน้ำไว้ได้ปริมาณเพิ่มมากขึ้น

- แม่น้ำที่แห้งรัฐควรขุดเป็นขุดเป็นแอ่งท้องช้างต่อเนื่องกันไป

- ควรขุดเจาะน้ำบาดาลเพิ่มมากขึ้น ให้ทุกหมู่บ้านที่มีวิกฤติภัยแล้งหมู่บ้านละ2-3แห่ง ให้มีบ่อน้ำที่พอเพียงเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตรที่พอเพียงทุกพื้นที่

- รัฐควรสำรวจพื้นที่ที่มีวิกฤติภัยแล้งเพื่อขุดบ่อกักเก็บน้ำ

- ควรแก้ไขภาวะวิกฤติแล้งเพื่อประชาชน เนื่องจากประชาชนมีความสำคัญที่สุด

- ควรนำสายน้ำที่ไหลผ่าน ประเทศไทยมาเก็บไว้ ใช้งานก่อนปล่อยทิ้งลงทะเล

- ควรพัฒนาระบบติดตามและเฝ้าระวังปัญหาวิกฤติภัยแล้งอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เช่น GIS Remote Sensing เป็นต้น

- อยากให้มีการขุดเจาะแหล่งน้ำบ่อบาดาลเพิ่มมากขึ้น

- อยากให้มีบ่อน้ำที่พอเพียงเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตรที่พอเพียงทุกพื้นที่

- ด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์

- ควรปลูกฝังให้คนไทยรู้จักการใช้น้ำให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

- ควรรณรงค์รักษาความสะอาด ไม่ทิ้งขยะลงในแม่น้ำลำคลองและทิ้งน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง

- ควรสร้างจิตสำนึก โดยเน้นที่เด็กและเยาวชนซึ่งจะเติบโตต่อไป เพื่อในอนาคตจะทำให้ไม่เกิดวิกฤติแล้งไทยอย่างถาวร และเป็นการสืบทอดรุ่นต่อรุ่นอย่างจริงจัง

- คนส่วนใหญ่ที่ไม่ได้อยู่ใกล้แหล่งน้ำมักจะไม่ค่อยเห็นคุณค่าของน้ำ คิดว่ามีน้ำก็ใช้ๆไปโดยไม่รู้ว่าแหล่งน้ำนั้นแห้งแล้งมากแค่ไหน

- ควรช่วยกันรณรงค์และปลูกฝังบุตรหลาน สร้างจิตสำนึกตั้งแต่เด็ก ๆ เล็ก ๆ ให้รู้ถึงความสำคัญของน้ำ และทำตัวเป็นตัวอย่างให้แก่เด็กและเยาวชนได้ทำตาม

- ควรเพิ่มการประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงประชาชนทุกระดับชั้นอย่างทั่วถึง รวมถึงจัดกิจกรรมสู่ชุมชนหมู่บ้านต่าง ๆ ทุกจังหวัดอย่างจริงจัง

- ควรมีการรณรงค์ให้มากกว่านี้เพื่อปลุกจิตสำนึก

- ทุกคนควรช่วยกันประหยัดน้ำ ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นหน้าของทุกคนที่จะต้องช่วยกัน

- รัฐและสื่อควรเผยแพร่ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งให้มากขึ้นเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวรับวิกฤติภัยแล้ง เพื่อที่ทุกคนจะได้ช่วยกันประหยัดทรัพยากรทางธรรมชาติให้มากขึ้น เพื่อเป็นผลดีต่อตนเองและลูกหลานในอนาคต

- หน่วยงานของรัฐ ควรมีรณรงค์ให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลมากกว่านี้

การทดสอบสมมติฐานการวิจัย

จากการทดสอบสมมติฐานการวิจัยปรากฏดังต่อไปนี้

1. ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

2. ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

3. ประชาชนที่มี เพศ การศึกษา อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีจิตสำนึกคุณค่าน้ำแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

4. ประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีพฤติกรรมประหยัดน้ำแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

5. ประชาชนที่มีอายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้งแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

6. พฤติกรรมประหยัดน้ำมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 กับความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง (r = .647) จิตสำนึกคุณค่าน้ำ (r = .620) การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในประเด็นต่าง ๆ (r = .611) และปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง (r = .471)

7. ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 กับ พฤติกรรมประหยัดน้ำ (r = .647) จิตสำนึกคุณค่าน้ำ (r = .575) การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง (r = .426) และปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง (r = .241)

8. พฤติกรรมประหยัดน้ำ พยากรณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติจาก ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ (F 3,414 = 174.164, p, .000, R2 = .558) โดยสามารถอธิบายความแปรปรวนของพฤติกรรมประหยัดน้ำ ได้ร้อยละ 55.8

สมการพยากรณ์พฤติกรรมประหยัดน้ำ ได้แก่

พฤติกรรมประหยัดน้ำ = .439 + (.098 ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง) + (.270 การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง) + (.837 จิตสำนึกคุณค่าน้ำ)

9. ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง พยากรณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติจากปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งจิตสำนึกคุณค่าน้ำ พฤติกรรมประหยัดน้ำ (F 4,413 = 93.640, p, .000, R2 = .476) โดยสามารถอธิบายความแปรปรวนของความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ได้ร้อยละ 47.6

สมการพยากรณ์ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ได้แก่

ความต้องการและความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง = 8.733 - (.043 ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง) + (.050 การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง) + (.266 จิตสำนึกคุณค่าน้ำ) + (.258 พฤติกรรมประหยัดน้ำ)

5. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ศึกษาอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ ที่ส่งผลต่อพฤติกรรมประหยัดน้ำและความต้องการความคาดหวังการแก้ไขวิกฤติภัยแล้ง ซึ่งผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีรับรู้ข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งของไทยในประเด็นต่าง ๆ ในระดับมาก และมีปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง ผ่านสื่อโทรทัศน์และเฟซบุ๊คในระดับมาก ส่วนสื่อหรือช่องทางอื่น ๆ ได้แก่ สื่อหนังสือพิมพ์ เว็บไซต์ทั่วไป เว็บไซต์ธุรกิจ เว็บไซต์หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจ ทวิตเตอร์ ไลน์ เจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และโดยรวมกลุ่มตัวอย่างได้รับข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งในประเด็นต่าง ๆ ในระดับปานกลาง และโดยรวมกลุ่มตัวอย่างรับรู้ได้รับข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ในระดับปานกลาง ดังนั้นหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องควรเร่งเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารวิกฤติภัยแล้งให้เพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านเนื้อหาและช่องทางที่หลากหลาย นอกจากนี้ควรจัดหาสื่อหรือช่องทางที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติภัยแล้ง ให้สามารถสื่อสารข้อมูลข่าวสารย้อนกลับหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติภัยแล้ง ความเดือดร้อนและผลกระทบ ตลอดจนหนทางแก้ไขปัญหา ความต้องการการช่วยเหลือต่าง ๆ สู่ภาครัฐและสาธารณชนในสังคมมากขึ้น

ผลการวิจัยที่พบว่า การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางต่าง ๆ จิตสำนึกคุณค่าน้ำ เป็นปัจจัยที่สามารถพยากรณ์พฤติกรรมประหยัดน้ำ ได้ 55.8% แสดงถึงอิทธิพลของการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางต่าง ๆ และจิตสำนึกคุณค่าน้ำที่ส่งอิทธิพลต่อพฤติกรรมการประหยัดน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ ประทุม ฤกษ์กลาง (2018) ที่พบว่า การรณรงค์สร้างการรับรู้ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านสื่อต่าง ๆ สามารถช่วยสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืน และการที่ประชาชนมีจิตสำนึกการพัฒนายั่งยืนก็จะก่อให้เกิดพฤติกรรมการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ผลการวิจัยที่พบว่าประชาชนที่มี อายุ การศึกษา รายได้ อาชีพ จำนวนคนในบ้าน แตกต่างกัน มีพฤติกรรมประหยัดน้ำแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่สอดคล้องกับผลการวิจัยของ วรภพ พรรณรายน์ (2551) ที่พบว่า ประชาชนในเขตเทศบางเมืองเพชรบุรีที่มีอายุ รายได้ การศึกษา และความรู้เกี่ยวกับการใช้น้ำที่แตกต่างกันมีพฤติกรรมการใช้น้ำประปาอย่างประหยัดแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการวิจัยที่ พบว่า พฤติกรรมประหยัดน้ำ พยากรณ์ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติจาก ปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง การรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้ง จิตสำนึกคุณค่าน้ำ สอดคล้องงานวิจัยของ Baumeister, Masicampo & Vohs. (2011) ที่พบเช่นเดียวกันว่า จิตสำนึกเป็นสาเหตุที่เด่นชัดมากของการเกิดพฤติรรมในหลากหลายประเภทพฤติกรรมของบุคคล แต่ว่าอาจจะมีเป็นผลทางอ้อมและเกิดขึ้นช้า จิตสำนึกจึงมีประโยชน์อย่างมากต่อสร้างพฤติกรรมที่ต้องการ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่สำรวจพบว่า ครัวเรือนไทยมีค่าใช้จ่ายน้ำประปาที่ไม่รวมค่าใช้จ่ายน้ำดื่มเพิ่มจากเดือนละ 86 บาท ในปี 2543 เป็น 135 บาท ในปี 2555 และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และเสนอเช่นเดียวกันว่าต้องช่วยกันรณรงค์และปลูกจิตสำนึกให้มีการใช้น้ำอย่างรู้คุณค่าและช่วยกันประหยัดน้ำ

6. ข้อเสนอหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง

1. หลักฐานการวิจัยครั้งนี้พบว่าการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งปริมาณการรับรู้ข่าวสารวิกฤติภัยแล้งผ่านช่องทางต่าง ๆ จิตสำนึกคุณค่าน้ำ เป็นปัจจัยที่สามารถพยากรณ์พฤติกรรมประหยัดน้ำ ได้ 55.8% ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ตลอดจนประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติภัยแล้ง ควรมีการสื่อสารข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติภัยแล้ง ความเดือดร้อนและผลกระทบ ตลอดจนหนทางแก้ไขปัญหา ข้อเรียกร้องต่าง ๆ สู่สาธารณชนในสังคมมากขึ้น เพื่อสร้างกระแสการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสภาพ

วิกฤติภัยแล้ง ผลกระทบ ความเดือนร้อน และสร้างความใส่ใจในการเร่งแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนและถาวรยั่งยืน

2. ผลวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าจิตสำนึกคุณค่าน้ำ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมประหยัดน้ำ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ควรส่งเสริมรณรงค์สร้างจิตสำนึกในคุณค่าน้ำและสร้างพฤติกรรมประหยัดน้ำในทุกระดับชนชั้นของสังคม นับตั้งแต่เด็กและเยาวชน

3. ผลการวิจัยในด้านแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้ง ชี้ว่าควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างถาวรเพื่อการรับผิดชอบแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งอย่างจริงจัง ถาวร ต่อเนื่อง เป็นรูปธรรมเชิงปฏิบัติจริง และแก้ปัญหาเชิงรุก

4. จากผลการวิจัยข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้ง แนะว่าควรมีระบบตรวจสอบและติดตามสถานการณ์น้ำของประเทศในทุกพื้นที่ทั่วไทย เช่น แอพพลิเคชั่นวิกฤติภัยแล้ง สายด่วนวิกฤติภัยแล้ง ทวิตเตอร์ เฟสบุ๊ค และไลน์วิกฤติภัยแล้ง

7. ข้อเสนอแนะงานวิจัย

1. ควรมีการศึกษาปัญหาความเดือดร้อน ผลกระทบของวิกฤติภัยแล้ง รวมถึงความคิดเห็นความต้องการข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งของประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภาวะวิกฤติภัยแล้งทั้งภาคครัวเรือน ชุมชน ภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม

2. ควรมีการศึกษากรณีตัวอย่างพื้นที่ที่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาวิกฤติภัยแล้งได้ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน เพื่อนำมาเป็นต้นแบบการประยุกต์ปฏิบัติในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ

3. ควรมีการศึกษาปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความสนใจเปิดรับข้อมูลข่าวสารภาวะวิกฤติภัยแล้งที่เป็นปัจจัยเบื้องต้นสำคัญต่อการเสริมสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมประหยัดน้ำ

8. เอกสารอ้างอิง

ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ. (2019). **กาตาร์ครองแชมป์ประเทศเสี่ยงขาดแคลนน้ำมากที่สุดในโลก ไทยรั้งอันดับที่ 45 เสี่ยงที่สุดในย่านอาเซียน.** สืบค้นเมื่อ 2 พฤษภาคม 2563. จาก https://thestandard.co/global-water-crisis/

ประทุม ฤกษ์กลาง. (2558). **อิทธิพลของปัจจัยจิตสำนึกและการปฏิบัติตนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อคุณภาพชีวิตและความสุขของประชาชนไทย.** กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วิกฤติภัยแล้ง : ปี 2563. (2020). **ประเทศไทยจะแล้งรุนแรงและยาวนานถึงกลางปี.** สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2563 from https://www.bbc.com/thai/thailand-51004534

แล้งสาหัสแม่น้ำโขงแห้งรอบ 60 ปี ปิดประตูระบายน้ำตุนทำประปา. (2020). สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2563 จาก https://www.prachachat.net/local-economy/news-414565

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2014). **โลกนี้..มีน้ำให้ใช้ไม่มาก.** สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2563 จาก http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/

วรภพ พรรณรายน์. (2551). **พฤติกรรมการใช้น้ำอย่างประหยัดของประชาชนเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี.** จังหวัดเพชรบุรี วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

สำนักข่าวนิวส์พลัส. (2562). **ได้เวลา "รักษ์น้ำ" เพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน.** ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2563 จาก https://www.newsplus.co.th/165762

Baumeister, R.F., Masicampo, E. J. & Vohs, K. D. (2011). **Do Conscious Thoughts Cause Behavior? Annual Review of Psychology, in press for 2011.** March 11, 2020 Retrieved from http://assets.csom.umn.edu/assets/164351.pdf

Cohen, J. 1988. **Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences, 2nd Edition.** Routledge

Cronbach's Alpha. (2018). **Simple Definition, Use and Interpretation**. February 19, 2018 Retrieved from http://www.statisticshowto.com/cronbachs-alpha-spss/

Sample Size Table. (2006). March 11, 2020 Retrieved from https://www.research-advisors.com/tools/SampleSize.htm.

Wuensch, K., 2015. Cohen's Conventions for Small, **Medium and Large Effects. East 1 Carolina University.** March 11, 2020 Retrieved from http://core.ecu.edu/psyc/wuenschk/docs30/EffectiveSizeConventions.pdf

สาขา วิทยาลัยนานาชาติ

Management for innovation of development administration for overcoming the national crisis

Circular Economy for Small and Medium Enterprise: Problems, Challenges and Recommendations Towards Circular Economy for the Sustainability of SMEs

Aweewan Panyagometh*

Abstract

The circular economy is becoming more accepted in society (because of its benefits in many areas. It is changing business models, which may help reduce emissions and the waste of resources. Recycling or reusing waste leads to cost savings, and reduces the demand for raw materials. It is clear that the revolving economy model could have more positive economic effects on businesses than does a consumption-oriented economy; however, in practice there may be many obstacles to its implementation, particularly in small and medium enterprises (SMEs). This consideration led to the following research objectives: 1. exploring the situation in which the circular economy is applied to SMEs, and 2. addressing the problems, obstacles, and cost-benefits of applying the circular economy model to SMEs, including policy suggestions. This research will benefit: 1) The government sector by providing policy recommendations to promote a sustainable circular economy in SMEs that combines the integration of environmental and economic influences; 2) The private sector, in which the research results can be used to support decision-making, change the economic cycle, and create awareness of business opportunities and benefits with respect to costs and the environmental benefits in the long run, and 3) Society and the public, by helping promote the efficient use of resources and reducing resource consumption.

Keywords: Circular economy, SMEs, sustainable economy, barriers and opportunities

* International College of National Institute of Development Administration
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: aweewan.m@nida.ac.th

1. Introduction

Sustainable Development Goals (SDGs) and the Sufficient Economy Philosophy (SEP) are situated strategically as the main guidelines for economic and social development in Thailand. The BCG model can be implemented along with the King Rama IX SEP. BCG aims to streamline economic development and is one of the strategies that led to the goal of sustainable country development. The BCG Model is an economic development model with 3 elements, the Bioeconomy, Circular Economy, and Green Economy. The circular economy's objective is to overcome the linear patterns of production, consumption, and discard (make-use-dispose) by offering a circular (make-use-return) system in which the value of products, materials, and resources is maintained in the cycle as long as possible. Four principles are used to achieve a circular economy: 1) The use of inner circle resources. This approach describes the way raw materials—resources in the production cycle—are used to reduce the use of new resources in the production process and its affects; 2) Circling longer extends life. Using raw materials or resources multiple times saves resource imports; 3) The use of a cascade allows a variety of reuse methods to be found in the supply chain or ways to reuse across industries, and 4) Pure inputs are natural ingredients that are used minimally for efficient reuse (McGlyn, 2015; Yamlaor, 2018). Thus, the circular economy combines these 4 principles to maximize the efficiency of resource use and reduce the occurrence of waste and its negative environmental effects to the greatest extent possible. The circular economy model is linked to the concept of sustainable development, which integrates both the environmental and economic aspects. Further, it is more acceptable in society because of its many benefits, such as reducing emissions and resource loss. Recycling or reusing waste leads to cost savings by reducing the demand for raw materials, such that the circular economy has resulted in increased employment. For example, the United Kingdom estimates that, at its current rate of development, the revolving economy may lead to a net creation of approximately 54,000 jobs by 2030, particularly in businesses related to recycling and re-production (Rizos et al., 2016). Bastein et al. (2013) estimated that more than 50,000 jobs can be created in the Netherlands if there is a revolving economic model in the metal and metal industrial base, the electronics and electrical industry, and in bio-waste management.

Clearly, the revolving economy model has positive economic effects on business. However, in real life, there may be many obstacles to its implementation, for example, the valuation of future benefits compared to current costs, the demand for information, marketing factors, and support, such as the availability of technology and consumer demand for green products. Still, some large organizations have applied the revolving economy model. For example, P&G Unilever has designed recyclable plastic packaging, and Renault, a French automobile manufacturer, designed new car models that are environmentally friendly as well as office equipment in the electrical appliance business. With respect to medical devices, companies such as Philips in the Netherlands and Ricoh in Japan, changed their business models from selling products in pieces (which, when broken, are discarded ultimately as waste), to changing to services to deliver value and build long-term relationships. In that way, the customer does not need to own the product, and the company can decide for itself when to use new technology to upgrade components and fix, reuse, or recycle them (Yamlaor 2018).

Many business groups in Thailand, such as the energy sector, cement and construction products, chemical, and packaging businesses that package fashion clothes and furniture apply the concept of the circulating economy to their organizations for sustainable business development. Large companies such as PTT Global Chemical (PTT GC) have created a systematic waste management model (PTTGC, 2018), and SCG has developed waste management within its headquarters and expanded it to surrounding communities (SCG, 2019). PTT GC initiated the Zero Waste to Landfill Project in 2012 and has achieved its goals since 2015. The company has also implemented the circular economy concept as an approach to expand its comprehensive waste management by applying innovation in recycling waste into value-added products. In 2018, the company implemented a waste management process that covers everything from the efficient use of resources and production, to waste management, as shown in Table 1.

Table 1: Implemented results of waste management

Activities	Implemented results
Efficient Use of Resources within GC Group	Remove Styrene Monomer from the GPPS Plant system to reduce impurities, and introduce into the HIPS Plant, where Recovery Volatile (RV) can be reused as raw material in the production process. This translates to approximately 100 tons of raw material that are reused per year. Increase Tail Gas value as raw material for Crackling Heaters and Oleflex Heaters at the Olefins Plant, which can reduce flare loss up to 636,000 Nm^3, equal to 27.79 Million Baht.
Efficient Production and Waste Reduction Measure	GC has taken the Green Turnaround Management Approach by focusing on the efficiency of resources and energy used, reducing hazardous and non-hazardous wastes generated from maintenance activities at their source and enhancing waste use to reduce waste disposal. In 2018, this project reduced up to 38 tons of waste and 370,312 Baht of waste treatment costs.
Reusing Waste as Alternative Raw Material in other Factories	Since 2015, GC has implemented the Zero Waste to Landfill Project successfully and has operated continuously to date. Wastes have been managed from their sources of generation, as well as recycling and recovering energy to reduce the amount of wastes generated to a minimum. Mercury waste from Aromatics and Refinery plants is used as raw material for the production of medical equipment. Plastic fine from air treatment systems in polymers plants are used as raw material in the production process, which can reduce waste disposal outside the factories by 19 tons/year, and reduce costs by 665,700 Baht/year. Promoting and encouraging employees to separate waste in offices, e.g., separating plastic, glass, and paper waste for recycling, and food waste to be used as animal feed in the surrounding community, etc.

Source: PTT GC, 2018

SMEs in Thailand account for 95% of all businesses and employed over 50% of all businesses' workers. Thus, they are an important source of job and income generation and are the basis for the development of large businesses (Office of Small and Medium Enterprises Promotion, 2019). In 2018, SMEs worth 7,013,971 million Baht, which accounted for 43.0 percent of the country's total GDP, increased by 42.4 percent from the previous year (OSMEP, 2019). SMEs in Thailand can be divided into 4 sectors: agriculture; manufacturing; retail and wholesale; services, and other sectors. See Table 2, which shows the expansion of SMEs.

Table 2: Overview of Gross Domestic Product of small and medium enterprises important to the economy in 2018 classified by activity

Economic activity	Country		SME	
	Percentage of Total GDP	Growth rate Percent)	Percentage of GDP SME	Growth rate (Percent)
Agriculture	8.1	+5.1	N/A	N/A
Production sector	26.8	+3.0	22.6	+3.1
Retail and wholesale sector	15.9	+7.3	31.4	+7.6
Service sector	41.0	+4.3	39.1	+4.6
Others	8.2	+1.8	6.9	+2.5

Source: OSMEP, 2019

The top three manufacturing sectors with the highest value SMEs are food and beverage production, valued at 258,941 million Baht, followed by chemical production at 239,606 million Baht, and the production of refined petroleum products at 198,748 million Baht, in which the ratio of SMEs' GDP to total GDP in each branch of production is 40.1, 72.2, and 67.1, respectively. Processing and preserving fruits and vegetables is one sector of SME food and beverage production. According to 2017 data, this sector employed 45,174 people (Suparin Charoenpanit).

It is clear from the above that the revolving economy has become an important policy in many countries around the world. However, the actual practice is quite limited, particularly in SMEs, which is an important business sector that drives the country's economy.

Therefore, the research objectives of this study are: 1. Explore the application of the circular economy to the SME group, and 2. Study the problems, obstacles, and cost-benefits, including policy suggestions, for the SME group for applying the circular economy model. This research will benefit: 1) The government sector by providing policy recommendations to promote a sustainable circular economy in SMEs that combines the integration of environmental and economic effects; 2) The private sector. The research results can be used to support decision-making and change the economic cycle, and create awareness of business opportunities and benefits with respect to costs and the environmental benefits in the long run, and 3) Society and the public by promoting the efficient use of resources and reducing resource consumption.

2. Background

A sustainability assessment (SA) is very complex and tools from a variety of disciplines are applied (sustainability indicators, SI), such as social sciences, economics, and science (Bramwell & Lane, 2014; Miller & Twining-Ward, 2005). Each tool has its strengths and weaknesses. Wass et al. (2014) reported that SA and SI are decision-supporting tools that can play an important role in addressing three of the industry's main challenges: interpretation, information-structuring, and influence. However, because of the nature of sustainable development, which is multi-dimensional and intrinsically holistic, its uncertainties and risks render its assessment and measurement complex (Babcicky, 2012).

In general, there are two broad methodologies for SI: 1) "top-down"/"expert-driven," and 2) "bottom-up"/"stakeholder-driven." Experts develop the top-down approaches, which are measured by quantitative indicators with explicit, clearly stated methodologies. On the other hand, the bottom-up approaches use qualitative indicators that (local) stakeholders develop and are implicit, with no clearly defined methodologies (Bell & Morse, 2001). Each of these two approaches has its advantages and disadvantages. Top-down SI is "scientifically rigorous," but such methodologies fail to engage (local) stakeholders, while the opposite is true for bottom-up methodologies (Reed et al., 2006).

In sum, there are many tools applied for industry sustainability assessment research, such as Sustainability Indicators, Environmental Impact Assessment (EIA), Life Cycle Assessment (LCA), Environmental Auditing, Ecological Footprints, Multi-criteria Analysis, and Adaptive Environmental Assessment, etc. (Schianetz et al., 2007).

3. Situation of Small and Medium Enterprise Businesses in Thailand

SMIs include businesses in the manufacturing industry, wholesale and retail, and service. Their gross domestic product (GDP) in 2018 was 16,318,033 million Baht, an increase of 866,078 million Baht from the previous year. Their main supporting factors derive from the expansion of the export and tourism sectors, including the agricultural sector, which expanded continuously from the previous year, in which the GDP in 2018 was that in agriculture, and accounted for 8.1 percent or a value of 1,324,140 million Baht, an increase of 5.1 percent from the continuous growth of 3.9 percent over the previous year.

Employment of SMEs

With respect to those employed in SMEs who are juristic persons, there were a total of 8,993,941 in 2018, most of whom (4,139,355) were in the service sector, which represents 46.33% percent of SMEs' workforce and increased 10.29% compared to the previous year, followed by the manufacturing sector with 2,372,776 people (26.56%), which increased by 12.99%. The commercial sector employed 2,356,766 people (26.38%) and increased 9.23%. 65,044 people (0.73%) worked in the agricultural sector, which increased by 5.06%.

SMEs' barriers to establish businesses in Thailand

The main barriers SMEs in Thailand face have been categorized as follows: lack of information, capital, production technology, and marketing. With respect to barriers to funding, OSMEP's (2018) survey of SMEs' funding sources found that the main financial sources for medium businesses were financial institutions (72%), and the businesses' retained earnings (26.67%). In addition, medium businesses' working capital was 64% from retained earnings, and 36% from financial institutions. Small businesses were funded by financial institutions as well (35.74%), the businesses' retained earnings (31.98%), and personal funding and help from friends (30.78%). Small businesses were funded by their retained earnings (74.74%), financial institutions (21.20%), and personal funding and help from friends (3.61%).

From the above mentioned, it is clear that medium businesses can access financial institutions more than small businesses can. The financial barriers to small enterprises' access to funding were lack of collateral, good business plans, and financial history, which are financial institutions' strict conditions. The Organization for Economic Co-operation and

Development (OECD, 2015) noted that Thai SMEs must use collateral higher than business credit lines granted up to 5 times.

Thai government policy on circular economy

The forces that motivate Thailand to adopt a circular economy are as follows: Thailand places great importance on national development to achieve sustainability and change to a circular economy. Thus, the government has a policy to promote circular economy concept and support businesses in their efforts to apply it to their operations. Thailand's economic team has developed a "Strategic Plan for Creating Growth with Life Quality that Environmentally Friendly," in the 20-year National Strategic Plan (2017-2036) to comply with the country's Sustainable Development Goals (SDG), for example, the United Nations' goal 12, "Sustainable Consumption and Production" (TBCSD, 2019).

In addition, Thai government policies are being implemented to encourage circular economy-focused investments, particularly in the Eastern Economic Corridor (EEC). These policies were presented at the ASEAN Business and Investment Summit in November 2019, under the theme "Circular economy, waste management and sustainability" with the objective to expand regional cooperation among the public and private sectors to enhance trade and investment that support circularity (UNIDO, 2019).

Circular economy situation of SMEs in Thailand

SMEs in Thailand are becoming aware of the concept of the circular economy. Formerly, some have been managed according to the 3 Rs (i.e., reuse, reduce, and repair). However, in pursuing the circular economy, Thai SMEs encounter many barriers, just as foreign countries do, yet, typically, they have an organization to help them accomplish their goals. This will drive Thai SMEs to adopt a circular economy. For example, the "Dow for Sustainable Industry" project is operated in cooperation between Dow Thailand Group (as the leading science group of companies in Thailand, Dow Chemical is the largest manufacturing base in the Asia-Pacific region) and the Department of Industrial Promotion and networked public organizations have supported the SMEs' manufacturing efficiency since 2011. In the first 7 years of the project, more than 40 SMEs participated in the program and witnessed a 35-40% increase in production efficiency.

Nearby communities and staff benefitted as their SMEs produced less waste, generated more income, and became more environmentally-friendly. Their greenhouse gas emissions decreased also by 1.5 million kg of CO_2 per year, equivalent to planting 150,000 trees annually. Their production and energy costs dropped by 144 million Baht per year. Further, more than 920,000 people in nearby communities benefited from a better environment. These changes are consistent with the globally-popular circular economy concept, which will help Thai industries achieve sustainability and expand their business base to other countries.

Now in its eighth year, the "2019 Dow for Sustainable Industry" project was launched to modernize SMEs' manufacturing efficiency and introduce the circular economy concept and Internet of Things (IoT). The ultimate goal is to help Thai industries achieve Industry 4.0 in a sustainable and environmentally-friendly manner. The project is open for applications from SMEs that plan to revamp their manufacturing process overall, from machinery overhaul and waste reuse to adding product value.

Guided by the circular economy concept, this will help reduce production costs and energy consumption and save natural resources. The project will begin with SMEs in the plastic and food-related industries. Experienced partners, including those enlisted in Industry Ministry's "Big Brothers" project, will assist them in their plans to improve production efficiency. The partners share the goal of improving SMEs' competitiveness through innovation and technology. They will be trained about lean management for the environment, as well as comprehensive services that cover environmental and energy management and security (Energy News Center, 2019).

4. Barriers to, and opportunities for, SMEs to adopt a circular economy

SMEs' barriers to adopt a circular economy

A considerable amount of literature has been published on the barriers that companies have faced in implementing the circular economy and related environmental management practices (Table 3). According to a number of studies, such barriers have been categorized as follows: company environmental culture; lack of capital; government support/effective legislation; information; technical and technological expertise; support from the supply and demand network, and administrative burden.

Table 3: Circular economy barriers for SME businesses

Barriers	References
Lack of financial support and resources	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Rizos et al., 2016; Shi et al., 2008; Trianni & Cango, 2012; Kok et al., 2013; Oakdene, 2011; Rademaekers et al., 2011; Hoevenagel et al., 2007; Müller & Tunçer, 2013; Dervojed et al., 2014; Hyz, 2011.
Inadequate information management systems (IMS) or lack of information	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Ritzén & Sandström, 2017; Rizos et al., 2016; Liu & Bai, 2014; Dekoninck et al., 2016; Murillo-Luna et al., 2011.
Lack of proper technology	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Preston, 2012; Ritzén & Sandström, 2017; Rizos et al., 2016; Shi et al., 2008
Lack of technical resources	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Preston, 2012; Rizos et al., 2016; Shi et al., 2008
Lack of qualified professionals in environmental management (EM)	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Preston, 2012; Shi et al., 2008
Lack of commitment on the part of the organizations' leaders and company environmental culture	Biondi et al., 2002; Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Shi et al., 2008; Liu & Ba, 2014; Besch, 2005; Kok et al., 2013; Rizos et al., 2016; Oreg, 2003; Chan et al., 2014; Kirchherr et al., 2018.
Lack of support from public institutions	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Preston, 2012; Rizos et al., 2016
Lack of consumer interest in the environment	Geng & Doberstein, 2008; Nußholz, 2017; Ormazabal et al., 2016; Preston, 2012
Lack of suitable policy	Geng & Doberstein, 2008; Ormazabal et al., 2016; Rizos et al., 2016.

Source: Ormazabal et al., 2018

Barriers in the company environmental culture are related to the company manager and employees' philosophy, habits, and attitudes toward implementing a circular economy business (Liu & Bai, 2014). For example, in certain SMEs, the manager is also the company owner and has the authority to make decisions about the firm. As such, some SME managers may have a positive attitude toward green business, while others may not. Furthermore, SME managers or company owners' different risk perceptions may affect circular economy adoption. A strong risk aversion on the part of the SME owner or managers will hinder and/or lead to resistance to the enactment of the circular economy, which keeps business models locked in their conventional practices and may constitute a major bottleneck in a small company (Liu & Bai, 2014; Besch, 2005; Kok et al., 2013). An additional complexity for decision-makers is estimating the tradeoff between costs and benefits before and after proceeding to circular economic practices. This is complex and requires adopting a more long-term perspective to assess the costs and benefits of circular measures, as it should acknowledge and take into account the risks of change in the current business environment (Rizos et al., 2016).

In addition, some employee's attitudes and behavior may have a positive or negative attitude toward environmental consciousness. Some employees may agree, while others may be more reluctant or even perceive the practice as an additional workload (Oreg, 2003; Chan et al., 2014).

Lack of information about the benefits of the circular economy and environmental legislation is considered one of the most significant barriers (Murillo-Luna, Garcés-Ayerbe, & Rivera-Torres, 2011). SMEs are generally not very familiar with the term "Circular Economy," as it is relatively new. However, they do recognize the terms Resource Efficiency and Green Economy. In addition, they often focus on the initial investment in greener practices, which is a key determinant in making decisions (GreenEcoNet, 2014). Liu and Bai's (2014) study in China reported that firms (from a survey of 157 firms) indicated that waste management could unlock new business opportunities, and showed a relatively good understanding of the circular economy; however, a gap between a firm's awareness and actual behavior still exists because of circumstances and cultural factors.

The dissemination and exchange of knowledge and innovation among different stakeholders in the value chain could increase the potential for adoption of circular business models (Rizos et al., 2016), while difficulty in communication limits the broader dissemination and development of these models (Dekoninck et al., 2016). In addition, many factors restrict companies' willingness to share knowledge and product information including, for example, confidentiality, distrust, and competition issues (Romero & Molina, 2011).

Lack of capital has been discussed extensively in the literature and prioritized as a significant barrier to SMEs' adoption of the circular economy (Trianni & Cango, 2012). Diversifying from a linear to a non-linear business model requires a considerable amount of resources, e.g., time and investment on the part of the company for many activities, such as distribution and production planning, as well as management of inventory and a reverse logistics network (Kok et al., 2013). The cost components, e.g., initial costs for time and human resources and the payback period anticipated, are significantly important for SMEs. Generally, they are more sensitive than are large enterprises to any additional costs that result from investment, particularly for greener business (Oakdene, 2011; Rademaekers et al., 2011). Therefore, the company would need to allocate a significant amount of resources to keep all parties committed (Dervojed et al., 2014). SMEs' access to financial support to promote innovative business models is often limited because usually, their staff and management restrictions do not allow for careful assessment of such opportunities (Kok et al., 2013; Hoevenagel et al., 2007; Müller & Tunçer, 2013). With respect to commercial bank financing, SMEs often face difficulties obtaining the collateral or guarantees banks require (Dervojeda et al., 2014; Hyz, 2011), while the economic recession reduced access to financing capital that made it even more difficult for circular economy propositions (Rizos et al., 2016).

In addition, although various policy instruments are available to facilitate SMEs' incorporation of circular economy principles into their business models, several barriers remain. Rizos et al. (2016) recommended that national policies could strengthen and extend their focus to consumers' green preferences, market value chains, and company cultures, and support the recognition of SMEs' green business models. These practices can be achieved through the dedication and action of marketplaces and communities. Ormazabal et al. (2018) found that SMEs are less likely to adopt the circular economy in their business models because profits and competitiveness do not show any improvement. In addition,

researchers have mentioned that both hard and human-based barriers should be considered.

The circular economy concept is discussed widely, particularly in the European Union (EU), but only limited progress has been made in its implementation thus far. Kirchherr et al. (2018) reported that most scholarly studies blame this on various technological barriers. According to an EU survey of 208 respondents, in which 47 experts were interviewed, the authors found that cultural barriers, particularly a lack of consumer interest and awareness, as well as a hesitant company culture, are considered the main barriers to the circular economy on the part of businesses and policymakers, and the lack of synergistic government interventions inhibits SMEs' transition to a circular economy.

Singh (2018) described an investigation of 108 Thai SMEs' current practices with respect to their use of solid wastes or scraps. Of particular interest were the scraps they generated because SMEs account for 98.5% of all manufacturers in Thailand. This study collected data from both factory visits and manufacturers. Despite concern about the growing volume of scraps from production lines, SMEs' waste reclamation policies are still rare. Most factory owners sort scrap to sell off-cuts to formal and informal recyclers as well as dumping scraps in the city's bins. Despite the general recognition of the growing creative industry in Thailand, manufacturers have not considered the use of design a potential solution to this problem. Given that the failures in scrap reclamation schemes for product designs also hinge on market prospects and opportunities manufacturers perceive, market strategies in the green economy must be devised.

Opportunities to achieve SMEs' sustainability

There are several opportunities that will reduce SMEs' uncertainty in the long term, and many aspects that they can consider in the implications of the circular economy as opportunities for their businesses, as summarized in Table 4.

Table 4: Circular economy opportunities

Opportunities	Comments	References
Increased prestige	The effective communication of the firms' sustainable strategies would encourage and improve their relationship with their consumers and increase their market share. Nevertheless, this "green image" must be real and supported well by credible actions.	Del Río et al., 2016; Noci &Verganti, 1999; Ormazabal & Puga-Leal, 2016; Rizos et al., 2016
Cost reduction and financial profitability	Resources used efficiently add additional value.	Noci & Verganti, 1999; Preston, 2012; Ritzén & Sandström, 2017
Local environment recovery	Firms' innovations can contribute to the regeneration of the natural environment through sustainable practices.	Carrillo-Hermosilla et al., 2010; Ellen MacArthur, 2015; Moore & Manring, 2009; Rizos et al., 2016
Sustainability of the company	There is an opportunity to achieve companies' sustainability in the long term, as it could promote the availability and accessibility of resources in the future. In addition, it allows companies to enter new markets whose needs have not been met.	Moore & Manring, 2009; Noci & Verganti, 1999

Source: Ormazabal et al., 2018

In summary, the circular economy generates promising opportunities in multiple aspects: 1) companies may be able to enter new markets (Moore & Manring, 2009); 2) consumers seem to expect higher quality from these kinds of products (Bougherara & Combris, 2009), and 3) the creation of sustainable products may lead to the development of eco-innovation cycles.

In addition, consumers' demands and the government and institutions' requirements may lead to the development of inventions, designs, and new solutions in response to the needs of new markets (Hofstra & Huisingh, 2014; Prieto-Sandoval et al., 2016).

5. Needs and support options to solve the barriers to SMEs

To overcome the barriers mentioned above, policymakers need to understand better the problems and issues different SME sectors face so they will be able to adopt useful measures. These support options for a circular economy are as follows:

1) Clear and intelligible (for SME management and employees) communication on the regional level so that SMEs know what challenges they may face and where to turn to solve these problems. They lack information, given that SMEs are generally not very familiar with the term "Circular economy," but recognize the terms "resource efficiency" and "green economy" instead. Thus, it is important to simplify the language that SMEs consider relevant to their business. In addition, easy-to-understand information about the way to take the first steps toward the circular/green economy should be described clearly. For example, a web platform (http://www.greeneconet.eu/) provides information for SMEs that could centralize tools, practices, methods, and existing products and services. This platform could address the various barriers and challenges SMEs encounter by increasing awareness about the circular economy's benefits and demonstrating to policymakers areas where governance support is needed.

2) Facilitating and encouraging SMEs to establish either regional or local networks of their CEOs and working groups to develop joint problem articulation, understanding, and resolution.

3) Stimulating the green market for consumers who are willing to pay more for green services and products. Policy support, such as tax rebates for buying certain green services and products, could also be facilitated.

6. Lessons from case studies on the circular economy

SMEs may be reluctant to share their knowledge, as it gives them a competitive advantage, while some SMEs that have "greened" their operations might want to share their case studies to use as a marketing instrument. Nonetheless, some efforts will be necessary to convince SMEs to do so through an online platform, which could offer useful information resources for SMEs. Business case studies are one of the platform's most significant features and are intended to demonstrate that the new green economy paradigm represents a significant economic opportunity for innovative small business owners. Such case studies

can inspire the remainder of the SMEs by describing their success stories compellingly and including information on their facilitating factors.

A case study of the Up-shirt business is one example. Aus Design is an Estonian sustainable fashion label Reet Aus created. The idea was to use factory leftovers to mass-produce garments, which prevented tons of leftover fabric from ending in a landfill. In addition, this case showed explicitly the reduced demand for new cotton fibers. However, financial factors are still the primary obstacles to the application of this innovative idea, as is often the case with SMEs. In this case, the owner managed with personal funding and help from friends, as it was difficult to access financial support from the bank. In addition, a difficult aspect of applying the circular business concept was that in the case of the textile industry, the production process is spread across the globe and disciplines. Thus, the team bridged academic research and industrial development, and Western consumption and Eastern production, i.e., first-world demand and third-world supply. Furthermore, employees were also the key to success, as only a few people have the interest and qualifications required to become involved in such a project.

7. Conclusion and policy suggestions for applying the circular economy model

Through a literature review, this paper has compiled barriers, policy suggestions, and explored the situation of applying the circular economy to SMEs.

Based on the review of barriers, lack of financing and information were highlighted as two of the main barriers in the analysis carried out in this report. Therefore, the key for SMEs that seek to develop an innovative product within a circular economy is access to suitable sources of financing and information. The circular economy shows very promising opportunities with which companies might be able to enter new markets. Consumers seem to expect higher quality from these kinds of products, and the creation of sustainable products may lead to the development of eco-innovation cycles.

Collaboration and the establishment of partnerships among SMEs can help them develop a common understanding of the challenges related to internationalization. This could be facilitated by an online platform, such as GreenEcoNet, which would showcase the success stories of SMEs with international experience, increase the exchange of experience between them, and facilitate the creation of partnerships.

Six main policy messages would be useful for policymakers to take note of obstacles that these SMEs face and needs or support options for them in a circular economy, to determine the most suitable policies and practices. The principal policy suggestions are as follows:

- Simplifying the language that is relevant to the core business operations directly, such as “reduce waste” or “reduce costs” can play a significant role in convincing SMEs of the benefits of the circular economy.
- Increasing financial accessibility, which is the key for SMEs to develop innovative products.
- Introducing policy measures that raise consumers’ awareness of circular economy practices and products can encourage the adoption of circular business models.
- Providing the practical, technical, and legal advice and support necessary for SMEs entering global value chains.
- Emphasizing that policymakers need to understand first the complex challenges SMEs face more clearly to develop appropriate supportive policy frameworks. They should consider that barriers to the implementation of the circular economy may have different characteristics that require different strategies.
- Facilitating and encouraging SMEs to set up regional or local networks of their CEOs and working groups to develop joint problem articulation, understanding, and resolution.

Besides all the recommendations mentioned above, the exploratory research method such as in-depth interview with SMEs owner can be conducted to confirm and understand the situations.

8. References

Babcicky, P. (2012). Rethinking the foundations of sustainability measurement: The Limitations of the Environmental Sustainability Index (ESI). **Soc. Indic.** *Res*. 113, p.133–157.

Besch, K. (2005). Product-service systems for office furniture: Barriers and opportunities on the European market. *J.* **Clean. Prod.** 13, p. 1083–1094.

Bell, S. & Morse, S. (2001). Breaking through the Glass Ceiling: Who really cares about sustainability indicators. **Local Environ.** 6, p. 291–309.

Bougherara, D. & Combris, P. (2009). Eco-labelled food products: what are consumers paying for Eur. *Rev.* **Agric. Econ.** 36, p. 321–341

Carrillo-Hermosilla, J., Del Río, P. & Könnölä, T. (2010). Diversity of eco-innovations: Reflections from selected case studies. *J.* **Clean. Prod.** 18, p.1073–1083.

Chan, E.S.W., Hon, A.H.Y., Chan, W. & Okumus, F. (2014). What drives employees' intentions to implement green practices in hotels; The role of knowledge, awareness, concern and ecological behaviour. **Int. J. Hosp. Manag.** 40, p. 20–28.

Dekoninck, E.A., Domingo, L., O'Hare, A.J., et al. (2016). Defining the challenges for ecodesign implementation in companies: Development and consolidation of a framework. **J. Clean. Prod.** 135, p. 410–425.

Dervojeda, K., Verzijl, D., Rouwmaat, E., Probst, L. & Frideres, L. (2014). Clean Technologies, Circular Supply Chains, **Business Innovation Observatory; European Commission.** Brussels: Belgium.

Del Río, P., Carrillo-hermosilla, J., Könnölä, T. & Bleda, M. (2016). Resources, capabilities and competences for eco- innovation. *Technol.* **Econ. Dev. Econ.** 22, p. 274–292.

Ellen MacArthur, F. (2015). **Growth within: a circular economy vision for a competitive europe.** Cowes: UK.

Energy News Center. (2019). **Dow supports SMEs' adoption of circular economy and IoT for transition to Industry 4.0.** January 8, 2020, Retrieved from https://www.energynewscenter.co m/dow-supports-smes-adoption-of-circular-economy-and-iot-for-transition-to-industry-4-0/GreenEcoNet. (2014). Circular Economy and Opportunities for SMEs. the First GreenEcoNet annual conference, 25th June 2014, Brussels.

Hoevenagel, R., Brummelkamp, G., Peytcheva, A. & van der Horst, R. (2007). **Promoting Environmental Technologies in SMEs: Barriers and Measures; European Commission.** Luxembourg.

Hofstra, N. & Huisingh, D. (2014). Eco-innovations characterized: a taxonomic classification of relationships between humans and nature. **J. Clean. Prod.** 66, p.459–468.

Hyz, A.B. (2011). Small and Medium Enterprises (SMEs) in Greece-Barriers in Access to Banking Services. An Empirical Investigation. **Int. J. Bus. Soc. Sci. Stud.** 2, 2.

Kirchherr, J., Piscicelli, L., Bour, R., et al. (2018). Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU). **Ecological Economics,** 150, p. 264-272.

Kok, L., Wurpel, G. & Ten Wolde, E. (2013). **Unleashing the Power of the Circular Economy; IMSA.** Amsterdam: The Netherlands.

Liu, Y., & Bai, Y. (2014). An exploration of firms' awareness and behavior of developing circular economy: An empirical research in China Resource, **Conservation, and Recycling,** *87*, p. 145-152.

McGlyn, J. (2015). **5 megatrends that will unleash value in the circular economy.** March 1, 2020 Retrieved from https://www.greenbiz.com/article/5-megatrends-will-unleash-value-circular-economy

Moore, S.B. & Manring, S.L. (2009). Strategy development in small and medium sized enterprises for sustainability and increased value creation. **J. Clean. Prod.** 17, p. 276–282.

Murillo-Luna, J. L., Garcés-Ayerbe, C., & Rivera-Torres, P. (2011). Barriers to the adoption of proactive environmental strategies. **Cleaner Production,** *19*, p. 1417-1425.

Müller, S., Tunçer, B. (2013). **Greening SMEs by Enabling Access to Finance.** Strategies and Experiences from the Switch-Asia Programme. Scaling-Up Study 2013; Switch-Asia Network Facility. Wuppertal: Germany.

Noci, G. & Verganti, R. (1999). Managing “green” product innovation in small firms. **R D Manag.** 29, p. 3–15.

Oakdene H. (2011). **The Further Benefits of Business Resource Efficiency; Department for Environment, Food and Rural Affairs.** London, UK.

OECD. (2015). **Financing SMEs and Entrepreneurs 2015: An OECD Scoreboard.** March 1, 2020, Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entre preneurs-2015_fin_sme_ent-2015-en#page3

Oreg, S. (2003). Resistance to change: Developing an individual differences measure. **J. Appl. Psychol.** 88, p. 680–693.

Ormazabal, M., Prieto-Sandoval, V., Puga-Leal, R., & Jacaa, C. (2018). Circular Economy in Spanish SMEs: Challenges and opportunities. **Journal of Cleaner Production,** *185*, p. 157-167.

Office of Small and Medium Enterprises Promotion. (2018). Barrier of SMEs. SEM one. January 15, 2020, Retrieved from https://www. smeone.info/start-up-detail/1006.

Office of Small and Medium Enterprises Promotion. (2019). SME situation report. January 8, 2020, Retrieved from https://www.sme.go.th/th/

Prieto-Sandoval, V., Alfaro, J.A., Mejía-Villa, A. & Ormazabal, M. (2016). ECO-labels as a multidimensional research topic: Trends and opportunities. **J. Clean. Prod.** p. 135, 806–818.

Phattharaphon Yamlaor, 2018. Circular Economy–Business and Industrial Mode **.** January 16, 2020, Retrieved from http://www.allaroundplastics.com/article/sustainability/2069

Rademaekers, K., Asaad, S.S.Z. & Berg, J. (2011). **Study on the Competitiveness of the European Companies and Resource Efficiency; ECORYS.** Rotterdam:The Netherlands.

Reed, M.S., Fraser, E.D.G. & Dougill, A.J. (2006). An adaptive learning process for developing and applying sustainability indicators with local communities. **Ecol. Econ.** 59, p. 406–418.

Ritzén, S. & Sandström, G.Ö. (2017). Barriers to the Circular Economy - Integration of Perspectives and Domains. **Procedia CIRP**. 64, p. 7–12.

PT GC. (2018). **Waste management.** January 8, 2020, Retrieved from https://www.pttgcgroup.com/ en/sustainability/managing-sustainability/better-environment/ waste-management

Rizos, V., Behrens, A., Gaast, W. v. d., et al. (2016). Implementation of Circular Economy Business Models by Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs): Barriers and Enablers. **Sustainability,** *8*(1212), p. 1-18.

Romero, D. & Molina, A. (2011). Collaborative networked organisations and customer communities: Value co-creation and co-innovation in the networking era. **Prod. Plan. Control.** 22, p. 447–472.

SCG. (2019). **Waste management.** January 8, 2020, Retrieved from https://www.scgnewschannel.com/en/scg-news/scg-organizes-sd-day-2019-to-promote-sustainable-resource-consumption/

Suparin Charoenpanit **. Food industry of SMEs : From Farm to Table.** February 10, 2020 Retrieved from https://www.sme.go.th/upload/mod_download/download20190328081648.pdf

Singh I. (2018). **The Current State of Scrap Utilisation by Thai SMEs.** In R. Crocker.

Saint, C., Chen, G. & Tong Y. (Eds.), **Unmaking Waste in Production and Consumption: Towards the Circular Economy.** Emerald Publishing Limited.

Office of Small and Medium Enterprises Promotion() **.**(2019). **Summary report of SME.** January 5, 2020 Retrieved from https://www.sme.go.th/th/download.php?modulekey=215

TBCSD. (2019). **TBCSD Sustainable Development.** March 7, 2020, Retrieved from http://www.tei.or.th/file/library/2019-TBCSD-SD_28.pdf

Trianni, A. & Cango, E. (2012). Dealing with barriers to energy efficiency and SMEs: Some empirical evidences. **Energy,** 37, p. 494–504.

UNIDO. (2019). **UNIDO-EEC-TGO seminar promote circular economy, waste management and sustainability.** March 13, 2020, Retrieved from https://www.unido.org/news/unido-eec-tgo-seminar-promote-circular-economy-waste-management-and-sustainability

Digital Mindset and Digital Transformation: The Psychological Success of Business Sustainability

Sid Suntrayuth* and Panji Chintraruck

Abstract

In the era of digital transformation, digital is as much about people as it is about technology. A digital mindset is not just simply referring to the ability of using technology. Rather, it is a set of attitudes and behaviors that enable people and organizations to foresee possibilities. The objective of this study was to serve as an introductory guideline for any organization that is trying to digitally transform its business. The study tries to identify the necessary mindset traits needed for digital transformation. The study investigates into the factors or criteria that are needed to be used to alter mindsets and evaluate what factors should have the most impact on the workforce leading to changes in culture and mindset. The results of the study found two of the most critical factors in shaping digital mindset which are leadership and empowerment. Moreover, this study should provide basic for the future investigation of variables that shape digital mindset.

Keywords: Digital Mindset, Digital Transformation, Leadership and Empowerment

* International College of National Institute of Development Administration (ICO NIDA).
118 Moo3, Serithai Road, Klong-Chan, Bangkapi, Bangkok 10240, THAILAND.
E-mail: sid.s@nida.ac.th

1. Introduction

"Digital Transformation" has been a buzzword appearing around the world in social and business hemispheres. A brief definition of term refers to a process of using or adopting new digital technologies that lead to transforming, creating, remodelling or modifying existing business, culture and experience alike (i-scoop, 2018). The term is quite significant as it wonderfully summarizes all that is happening to the world and currently is going through in just two simple words.

There is no doubt that the world is going through another industrial revolution. This time, it is the digital technologies that disrupt and push expectations and demand among consumers and businesses to new highs. Consumers are now empowered more than ever with thirst for heightened personalized experiences and expectations. The boundaries of businesses are no longer confined to the industry they belong to as businesses can now provide their products and services anywhere, anytime or anyplace. Businesses can now exist in both physical and digital planes. The results cause business environments to change at extreme fast rates, as new technology trends are coming out and as businesses try to become the next unicorn that creates service that could disrupt the whole industry.

Businesses are also starting to realize the gravity of the words "digital transformation". If they cannot digitally transform, then their businesses will not be able to survive nor be sustainable. Thus, organizations and companies have started to work on their own digital transformation initiatives, hoping to stay in business and meet the new market requirements for digital components and experience. Digital transformation thus establishes itself as a prerequisite or key requirement for a business to be competitive among its competitors. However, after such an initiative, many organizations and leaders started to recognize that digitally transforming their businesses is not as simple as what they would do in change management.

A McKinsey & Company research survey indicated that less than 30% of organizations are able to successfully digitally transform their businesses. That is quite significantly low. What is really interesting is how even among digitally savvy industries, such as high tech or telecom, have only about a 26% success rate. Traditional industries such as automotive, pharmaceuticals, oil and gas took even a worse hit, as they only have a success rate between 4% and 11% A McKinsey & Company (2018).

Digital transformation is hard but some organizations are able to successfully transform themselves. So, how were those organizations able to pull it off? What does one need to do to successfully digitally transform? One wrong move could put the business in jeopardy, causing a huge gap between those who succeed and those who fail. What makes digital transformation so different from traditional change management?

Leaders and organizations must first realize that digital transformation is not simply about the adoption of new technologies. It is also about changing on how they do or operate their businesses, meaning that they need to innovate or renovate from their traditional ways. Businesses and processes need to be realigned to fit the new market, yet be flexible enough to change or adapt again to match the ever-changing business environments that the world is facing. No longer can organizations not expect to be disrupted again after changing themselves as digital disruption can occur any time. This is now the norm in the business world that new technologies and new ideas keep constantly rolling out and creating new waves everyday

This is how those who have successfully digitally transformed, as they realized the expectation of organizations must keep changing the way their businesses operate to keep up with the constant disruptions. To do that, they must change the organization culture and mindset, where people are comfortable with change, eager to learn and adapt, willing to take risk and innovate. That is the key to successful digital transformation. Yet, this is the hardest part as it is not simply just changing the way people work, but actually changing their overall attitudes. Within organizations, they consist of many different types of colorful people, those with different beliefs, attitude, mindsets and personalities. Besides that, the differences between age and generation areis another factor that must be accounted for.

So how can the organization change people's mindset that allow them to achieve successful digital transformation? Is it possible to change all the workforce mindset without actions that lead to layoffs for those who are not able to change or adapt? What is the actual mindset that is needed for digital transformation? What are the factors that would encourage or lead to successfully changing the mindset? These are some of the questions that this study explored and answered.

The objective of this study was to serve as an introductory guideline for any organization that is trying to digitally transform its business. First, this study identifies the necessary mindset traits needed for digital transformation. Then it finds the factors or criteria that are needed to be used to alter mindsets and evaluate what factors should have the most impact on the workforce leading to changes in culture and mindset.

2. Literature Review

What is the mindset that is needed to successfully achieve digital transformation? Fortunately, a famous psychology professor from Stanford, Carol S. Dweck, who is famous for her well-known book called “Mindset: The New Psychology of Success”, already studied on the mindset (Yeager et al., 2013). There, she defined two types of mindsets that an individual could have: a fixed mindset and a growth mindset.

According to Dweck’s definition, a “fixed mindset” is as its name implies, related to unchanged. Individuals with this mindset believe that their basic abilities, intelligence or talent are predetermined and are fixed traits (Dweck, 2007). There is nothing they can do to change or develop them. They believe there are those with innate skills and talents and those who do not; no equivalent hard work nor effort could account in any meaningful way that would surpass those with talent. One simply does not believe in putting effort or believe that their skill could be develop further. These individuals would rather try to keep the status quo as much as possible. This mindset is the antithesis for the current business situation with digital transformation, digital disruption, and the need for innovation everywhere. Unfortunately, most people in organizations have this mindset, and it’s likely to be the crucial part that leads to a fail digital transformation.

The second mindset defined by Dweck is the “growth mindset”, a complete opposite of “fixed mindset”. As the name suggests, individuals with this mindset truly believe in the growth potential of their abilities. They believe in effort and persistence to develop their abilities, skill, and intelligence even further. To cite Dweck, these individuals do not believe everyone or anyone could be Einstein, but they believe anyone can get better or smarter just by working at it. These individuals enjoy challenges, are ready to learn new things, and consistently see the potential to develop new skills. They are not afraid of failing and are willing to take a chance or risk for a better outcome. This particular mindset is what is needed to have a successful digital transformation, as individuals with this mindset

will be willing to learn new technologies and to constantly change the way they work for a better outcome for the business. This is the mindset that organizations should strive for.

Table 1: below lists the traits of the two mindsets for clearer understanding and their differences based on Dweck's research. This will also help identify which individuals fall into which mindset.

	Fixed Mindset	Growth Mindset
Challenges	Avoid	Embrace
Obstacles	Defensive / Give up easily	Persistence
Efforts	Fruitless	Path to mastery
Criticism	Ignore	Learn
Success of Others	Feel threatened	Find lesson and inspiration

Table 1: Fixed and Growth Mindset adapted from Dweck (2007)

According to Table 1 above, it is easy to understand how these two mindsets could influence the success and outcome of digital transformation. There appears to be one certainty: a growth mindset is absolutely needed for successful digital transformation. This mindset allows an individual or employee to feel empowered and committed toward the job responsibility and to the company as well. It allows employees to become more innovating as they learn and embrace challenge, willing to think outside the box, working and collaborating with each other as they find inspiration. Those are the traits and behaviors of organizations heading toward innovating themselves to stay competitive in the digital business. Another famous digital technology research firm, Gartner, also announced that digital business required a growth mindset, not just adopting new technology (Shetty, 2018).

To avoid confusion, there has been another buzzword mindset that surfaced recently since people began to talk about digital transformation: it is called "digital mindset". Despite that there is no clear definition on what is supposed to be a digital mindset, it usually refers to a mindset that is all about adapting and developing abilities and talents for digital (Kane et al., 2017). Since there actually no clear difference between

"growth mindset" and "digital mindset", this study considered both mindsets as the same entity.

The two main mindset concepts allow characterizing all individuals regardless of age, generation, belief and personality into just two groups: fixed and growth mindsets. So, what are the factors that could influence or alter the employee mindset?

Dweck's study indicated that it is possible to change people's mindset at the individual level by using close coaching and mentoring (Dweck, 2015). However, her study was based on students, admittedly at the age when it is possible to be easily influenced and encouraged by close monitoring.

It is undeniable that applying the same method or practice to the working age group would receive much higher resistance, as each grown adult have already been living with their determined mindset for a long time. Thus, organizations need a method or practice that could effectively influence employees' mindset as a whole, or in other words, the organization's culture. It is impossible to reach 100% penetration, where all staff in the organization are able to change their mindsets into a growth mindset. However, the level of change must be sufficient or high enough that it could alter or impact the organization's culture. This is what leaders and upper management must aim for (Kavanagh et al., 2006).

While there is not much existing research or studies on how to change peoples' mindsets within an organization, especially in the case of digital transformation as it is a new concept that only began appearing recently. However, there are many research firms and consulting companies that have studied or surveyed on how to make a successful digital transformation. Many leaders or successful transformed companies also have shared their ideas and methods on how they achieved the transformations within their organizations. These at least provide a guideline on identifying factors that could influence mindset to shift from fixed to growth.

Gartner believed that the growth mindset is necessary for digital business. A recent Gartner article identified four main steps that organizations should take to successfully transform the business with a growth mindset (Shetty, 2018). The first step is "vision", where the leader must create a vision that inspires and motivates a desire for the change. The vision must be simple and clear for everyone in the organization to understand. The second step is called "define", where the organization must define key behavioural attributes that

reflect the intended mindset. The third step is called “implement”, imposing performance metrics, clear descriptions of role and responsibilities, creating visibility and incentives for people to learn new skills and share knowledge. The last step is called “measure, monitor and wait”, where Gartner recommended continuous monitoring and measuring to determine the results. In other words, one must follow through on the implementation that has taken place.

Gartner made a good suggestion outline on the action part, in which some could consider to be factors as well. The first step, vision, clearly shows one important factor: leadership. Gartner made it clear that for all those steps to happen, the leader in the organization must be involved.

The leader in the organization needs to be one that pushes through the innovation, creates a clear vision, acts as an example and instigator for others to follow or “walk the talk”, and finally decides on which direction the organization should be heading. Without leadership, no one would follow and no one would be willing to change their mindset. It is undeniable that the leader must be one of the factors that influence the mindset. However, this poses another question: which level of leader does it apply to? Must it be the upper managerial level only, or does it apply to directors, and middle managers who are in key positions as well, since upper level managers never deal with officer or staff levels directly? The effort of the leader must shine through all levels to make an effective change. Herold et al. (2008) investigated the effect of transformational and change leadership on employees’ commitment to a change, showing that the leader was strongly related to followers’ change.

Another recognized factor is “key behavioural attribute reinforcement”. Though it might be a bit too broad, it boils downs to how the organization must recognize and inform what kind of behaviours or thinking traits that they expect from employees. Recalling Table 1 on growth mindset traits, the organization must provide clear guidelines for employees to follow. Otherwise, it would cause confusion among the rank and file and create some sort of following metric that ensures continuous behaviour, which would eventually become a norm in the organizational culture.

McKinsey also did a research study on how to successfully digitally transform, publishing the article “Unlocking Success in Digital Transformation” (Boutetiere et al., 2018). According to its survey, McKinsey was able to identify five key factors that would effectively lead to a success digital transformation. The five factors were leadership, capability building, empowering workers, upgrading tools and communication.

Just like Gartner, McKinsey made another case on the importance of leadership as the first factor in growth mindset change. McKinsey reinforced the importance of initiative, engagement, and how to behave among leaders and people in key roles in putting forth actual efforts to make the change. The second factor is “capability building”, in which McKinsey referred to implementation of talent and skill development, redefining the role and responsibilities that align with digital capabilities and engaging with people to build up capabilities. One could see how McKinsey’s “capabilities building” is related and connected to the “key behavioural attribute reinforcement” factor. In this aspect, it is about making a clear picture of what is expected behaviors within the organization, effectively implementing and reinforcing the practice (Boutetiere et al., 2018). The third factor is “empowering workers”, which is deeply connected to McKinsey’s previous factors of “capability building” and “leadership”. McKinsey mentioned the need for behaviours, new ways of thinking and working reinforcement, and creating a continuous learning or open working environment. Besides, the organization should encourage employees to voice their own opinions, such as on digitization of business direction or technology adoption matters, experimenting in new ideas. Finally, people in key positions must be given power to reinforce change as well to create continuous engagement. The fourth factor is “upgrading tools”, which is the need to upgrade and integrate tools or processes that align with the digitally transformed business. In other words, it is actually adopting new technologies and tools for operational and procedural use within the organization, strengthening the image of digital transformation even further. McKinsey also mentioned how data-based decision-making and interactive tools will also likely increase the transformation success of the company.The final factor is “communication”, the most traditional method of change management. McKinsey believes that making clear communication on the direction where the organization is heading, why it’s important to change. The need to create a compelling story will lead to a high successful result in digital transformation.

McKinsey's guide to increase the success of digital transformation is all about handling the human element of the organization. The article gave a clearer picture of what are the other factors that could influence peoples' mindset aside from "leadership" and "key behavioural attribute reinforcement", which are "communication, "empowerment" and "engagement".

To summarize, there are five identified practice factors believed to be able to influence the organization mindset and culture:

- Leadership – give clear vision and direction, "walk the talk".
- Key behaviour reinforcement – give clear behavior attributes of what is expected.
- Communication – communicate clearly with full transparency on the need to transform.
- Empowerment – give employees an opportunity to voice and make key decisions.
- Engagement – perform continuous engagement to encourage behavioural change and performance monitoring.

With these five factors identified, the next phase is to investigate with working group people to find out if those factors really do have an influence on changing the organization culture, which are the most important, are there other unidentified factors out there and what other practices that they might use.

Thus, this study proposed five hypotheses based on the five factors identified in the literature review:

Hypothesis 1: There is a positive relationship between Growth Mindset and Leadership (good leadership encourages positive growth mindset).

Hypothesis 2: There is a positive relationship between Growth Mindset and Key Behaviour Reinforcement (key behaviour reinforcement encourages positive growth mindset).

Hypothesis 3: There is a positive relationship between Growth Mindset and Communication (good communication allows people to change their mindset).

Hypothesis 4: There is a positive relationship between Growth Mindset and Empowerment (employee empowerment encourages positive growth mindset).

Hypothesis 5: There is a positive relationship between Growth Mindset and Engagement (constant engagement encourages positive growth mindset).

3. Methodology

3.1 Sample and Data Collection

This research used a convenience random sample to select target respondents who are currently working for various firms and various technology related industry. The survey questionnaires were distributed to 500 individual employees by the use of paper based questionnaire survey and google form with directed individual email. Each respondent received a link to the questions page and was requested to reply back after filling out the questions or individually mailed paper based questionnaire survey along with return envelops. As a result, a total of 100 employees responded in the questionnaire survey. The questions were designed for the respondents to remain anonymous to able to answer their actual feelings and true responses.

Demographic factor	Descriptive statistics
Age	Under 20: 2 (2%)
	Between 21 - 30: 25 (25%)
	Between 31 - 40: 37 (37%)
	Between 41 - 50: 20 (20%)
	Between 51 - 60: 11 (11%)
	Between 61 - 70: 5 (5%)
Gender	Male: 46 (46%)
	Female: 54 (54%)
Marital Status	Single: 60 (60%)
	Married: 40 (40%)

Education	Below Bachelor's degree:	8 (8%)
	Bachelor's degree:	48 (48%)
	Master's degree:	43 (43%)
	Doctoral degree:	1 (1%)
Managerial Level	Junior Staff:	27 (27%)
	Senior Staff:	30 (30%)
	Manager:	23 (23%)
	Middle-Level Manager:	10 (10%)
	Top-Level Manager:	8 (8%)
	Director:	2 (2%)
Monthly Income Thai Baht (THB)	Below 10,000 THB:	1 (1%)
	10,001 – 20,000 THB:	9 (9%)
	20,001 – 30,000 THB:	20 (20%)
	30,001 – 40,000 THB:	25 (25%)
	40,001 – 50,000 THB:	12 (12%)
	50,001 – 60,000 THB:	13 (13%)
	60,001 – 70,000 THB:	7 (7%)
	Above 70,000 THB:	13 (13%)
Mindset Level	Strong Fixed Mindset: 6 (6%)	
	Fixed with some Growth Mindset: 36 (36%)	
	Growth with some Fixed Mindset: 34 (34%)	
	Strong Growth Mindset: 24 (24%)	

Table 2: Descriptive Statistics of Samples

3.2 Measures

There were five independent variables: Leadership, Key Behaviour Reinforcement, Communication, Empowerment, and Engagement. These variables were measured by asking the respondents to answer if they agree or disagree with the questions. Each variable had three questions for each respondent to answer. The answers were then measured based on an ordinal scale ranging from 1 (strongly disagree) to 5 (strongly agree).

The dependent variables were Mindset Level, in which the respondents answered based on the Dweck research questionnaire to determine their mindset levels were fixed or growth, which was adapted from her previously mentioned book (Dweck, 2016).

These dependent variables contained 8 questions for each respondent to answer. Similar to the independent variables, the answers were measured based on the same ordinal scale, ranging from 1 (strongly disagree) to 5 (strongly agree). The variables were then calculated and rearranged in an ordinal scale of four values: Strong Fixed Mindset = 1; Fixed with some Growth Mindset = 2; Growth with some Fixed Mindset = 3; and Strong Growth Mindset = 4.

To elaborate, a strong fixed mindset (1) indicated that the person has a fixed mindset with all the traits listed in table 1. Fixed with some growth mindset (2) indicated that the person might have a mixture of growth and fixed mindset traits with fixed being the dominate one. Growth with some fixed mindset (3) is a person with a growth mindset but still has some fixed mindset traits. Finally, a person with strong growth mindset (4) is a person with all those traits listed in table 1.

This study also collected other key factors which might or might not have effects on the dependent variable. In shown in Table 2, the other factors were age, gender, educational level, marital status, managerial level and monthly income.

Gender is measured as a dummy variable (Male = 1; Female= 0). Marital status is measured as a dummy variable (Married= 1; Single= 0). Age is measured using ordinal scale (under 20 =1, between 21 – 30 = 2, between 31 – 40 = 3, between 41 – 50 = 4, between 51 – 60 = 5, between 61 – 70 = 6, and above 70 = 7). Educational level is measured using an ordinal scale (1= less than a bachelor's degree; 2= bachelor's degree; 3= master's degree; 4= doctoral degree). Managerial Level is measured using an ordinal scale (junior staff = 1, senior staff =2, manager =3, middle level manager =4, top-level manager = 5, director = 6, executive = 7).

3.3 Estimating Technique

This study used a regression model to analyze and find the relationships between the independent variables and the dependent variables. The analysis was performed using IBM SPSS Statistics version 19.

4. Results

A reliability test needs to be measured first before performing a regression analysis. As a result, Cronbach's alpha concept for testing reliability was used, in which the required minimum value for each factor is at least 0.7. The results are shown in Table 3, where two out of five variables are in the acceptable level, while the rest are below 0.5 that is considered a "poor" level. This table indicates that the result of a factor is unreliable and might not be usable.

Variables	Leadership	Key Behavior Reinforcement	Communication	Empowerment	Engagement
Cronbach alphas (α) coefficient	0.711	0.248	0.252	0.749	0.419

Table 3: Results from Reliability Test

A correlation analysis was also performed to find relationship between variables that were in the questionnaire. The results are shown in Table 4:

Variables	2	3	4	5	6
1.Mindset Level	0.522**	0.355**	0.454**	0.365**	0.555**
2.Leadership	1	0.371**	0.605**	0.370**	0.510**
3.Key Behavior		1	0.263**	0.437*	0.281**
4.Communication			1	0.260*	0.331**
5.Engagement				1	0.347**
6.Empowerment					1

* p<0.05, **p<0.01

Table 4: Correlation among Variables

As only two out of five variables passed the Cronbach alphas (α) coefficient test, which are Leadership and Empowerment, only those two variables were used for the regression analysis, to align with the Cronbach results (Cronbach, 1951). The rest of the variables could not be used because it would lead back to the question of reliability in the regression analysis model. The results from the OLS regression analysis of the hypotheses are shown on Table 5, including a summary of the regression analysis results.

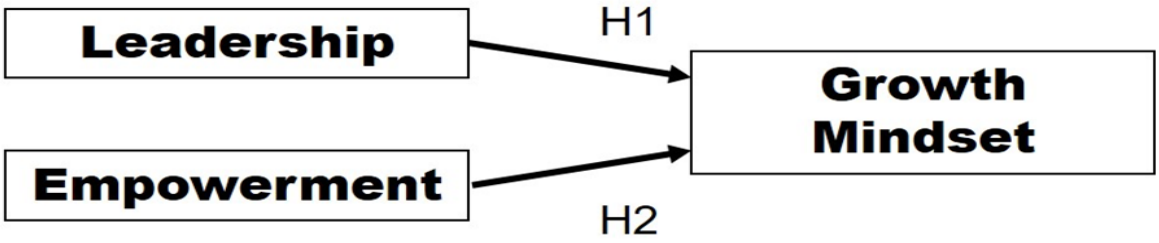


Figure 1: Research conceptual framework

Revised hypothesis

Hypothesis 1: There is a positive relationship between Growth Mindset and Leadership (good leadership encourages positive growth mindset).

Hypothesis 2: There is a positive relationship between Growth Mindset and Empowerment (employee empowerment encourages positive growth mindset).

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-.239	.455		-.525	.601
	LEADERSHIP	.345	.102	.323	3.391	.001
	EMPOWERMENT	.433	.102	.429	4.243	.000
	Gender (Male=1)	-.195	.146	-.110	-1.339	.184
	Education	-.006	.125	-.004	-.046	.964
	Managerial Level	-.159	.083	-.235	-1.909	.059
	Age	.120	.086	.157	1.393	.167
	Monthly Income	.027	.051	.056	.525	.601
	Marital status (Married=1; Single=0)	-.180	.166	-.099	-1.080	.283

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-.239	.455		-.525	.601
	LEADERSHIP	.345	.102	.323	3.391	.001
	EMPOWERMENT	.433	.102	.429	4.243	.000
	Gender (Male=1)	-.195	.146	-.110	-1.339	.184
	Education	-.006	.125	-.004	-.046	.964
	Managerial Level	-.159	.083	-.235	-1.909	.059
	Age	.120	.086	.157	1.393	.167
	Monthly Income	.027	.051	.056	.525	.601
	Marital status (Married=1; Single=0)	-.180	.166	-.099	-1.080	.283

a. Dependent Variable: Mindset Level

Table 5: Coefficients - Leadership & Empowerment

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.659[a]	.434	.384	.698

a. Predictors: (Constant), Marital status (Married=1; Single=0), Education, LEADERSHIP, Gender (Male=1), Managerial Level, EMPOWERMENT, Monthly Income, Age

Initially, the research proposed four hypothesis which comprised of 1) Leadership 2) Key Behavior Reinforcement 3) Communication 4) Empowerment and 5) Engagement which are positively to growth mindset. However, as the result of reliability test using Cronbach alphas (**α**) coefficient, it was found that three out of five variables have low reliability and therefore removed from the hypothesis. Therefore, the research concluded with two final hypothesis which are including the variable of leadership and empowerment. As the result of regression analysis, the first hypothesis which predicts that there is a positive relationship between Growth Mindset and Leadership (good leadership encourages positive growth

mindset) is accepted with the result of p = .001 and β = 0.344. The second hypothesis which predicts that there is a positive relationship between Growth Mindset and Empowerment (employee empowerment encourages positive growth mindset) is also accepted with p = .000 and β = 0.394.

5. Discussion, Recommendations and Limitations

5.1 Discussion

The results from the regression analysis showed that the two main factors do have a positive impact on mindset. Thus, some hypotheses are at least confirmed. The higher those variables are, the higher it is more likely that a person is more toward a growth mindset than a fixed mindset. The number can be viewed as fairly conclusive for those surveyed and tested by the Gartner or McKinsey studies. These are the factors that could help companies determine what kind of actions they should take if they want to transform their people and truly achieve digital transformation.

This would be ideal; however, upon inspecting the results by looking at Cronbach alpha (α) coefficients and the statistically significant number of each factor, it raised the question of the accuracy of this test and the factors. As a result, there was a limitation in this study that needed to be addressed: the Cronbach alpha (α) coefficients. The results indicated that leadership and empowerment are necessary and the critical factors for the organization to change their employees' mindsets from fixed to growth mindset, as Gartner (Shetty, (2018) and d McKinsey (Kane et al., (2017) indicated in their respective researches.

What does it mean for leadership? In digital transformation, it is necessary that the organization have leaders who "walk the talk", a person who would be willing to take action and set an example of what is expected before and after digital transformation. In that case, leadership does not only mean the top of the organization like executives, but refers to all leaders from top to bottom, from executives to mid-level managers who oversee their own teams and staff. Of course, the top leaders are the most vital and necessary, as they are the ones who set examples first for lower levels, who then set examples to officers and staff.

The outcomes and results would not be immediate. People are firm in their attitudes and resist change. Leadership must not only set examples, but also make sure that there is a smooth transition from beginning to end with clear direction of what is expected. They must ensure that there are enough tools, guidelines and frameworks available within the organization for people to gradually change mindsets. Leaders have always been one of the most critical factors that can decide the outcome between a successful organization and a failed one. The results show that leadership will continue to be the most critical factor in other aspects, playing a role in deciding the outcome of successful digital transformation and developing employees' growth mindset.

Next is empowerment. What does it mean for empowerment? In this case, empowerment is all about giving employees the power and ability to voice their own concerns and ideas within the organization. By human nature, nobody likes being controlled; the more one feels controlled, the greater the resistance. In this case, this applies within the organization as well. By giving the ability for employees to control their own actions and behaviours with a clear guideline, it would bring a higher ability for them to learn and accept a new mindset. Empowering also refers to giving power to those who have the influence. In other words, empowering employees is referring to empower manager levels by giving them the power to reinforce change and mindset. One could easily see how leadership and empowerment are interrelated. Those two must come together for the organization to achieve true digital transformation.

The next question that comes to mind is what happens to the rest of the factors, which are engagement, communication and key behaviour reinforcement. It can be easily seen that all of them have connections to leadership and empowerment. Each is a component that would push leadership and empowerment action to become more successful. However, because those variables did not pass the Cronbach alphas (α) coefficient factors, a firm conclusion could not be reached and more study must be undertaken.

What should the organization do to change their employees' mindset during digital transformation? The first step is they must realize and understand the necessity of a growth mindset mentality and why it is needed during this time period. Organizations must understand the traits of growth mindset and try to reinforce them in their organization. Organizations must also realize all additional traits that would fit with the individual organizations. Growth mindset traits do not have to be the same for all organizations.

For example, some organizations would prefer an employee growth mindset with low risk intolerance in investing or manufacturing, as one failure could jeopardize the whole business. In this case, the responsibility for identifying those traits should belong to top executives and the human resources department. Top executives understand and decide the direction that the company is heading, while human resources must find and foster people that would reflect and support the company toward the decided direction. Both understand which skills or mindsets are needed the most to achieve digital transformation.

5.2 Recommendations

After identifying the growth mindset, the next step would be implementing the leadership variable. Top executives must start acting and setting examples of the mindset mentality through various means and channels. They could first try to reach out to lower level managers and leaders, explaining and showing what is expected in the future, what kind of mindset is needed for the new direction and what could managers do to achieve those results. Top executives must start to lay out the framework and guidelines that assist the lower level managers. Next, top executives and leaders must try to communicate with employees within the company, showing do's and don'ts, setting good examples and praise for those that follow. This is not a one-off process, but a continuous effort that must be regularly taken for a certain period of time. During that time, some sort of key performance measurement must be place to track the change results.

The final step is empowerment. During the period of "walk the talk" and reinforcement, top executives and leaders must ensure that lower level leaders and managers must be empowered. They must have the necessary power to reinforce the changes as well, as they are the ones that are closest to officers and staff level employees. This should also be applied to employees. Changing mindset is a two-way street; top executives must lay out the initial framework and guide on what is expected, but employees should also be given a chance to voice feedback on what they believe is needed for the organization. By listening to the employees, top executives would be able to understand what is possible and not possible within the scope of change, while the employees would be more acceptable to change. Empowerment also mean that change should not be harshly commanded and reinforced as that would lead to resistance. Change of mindset must come naturally, letting the employees and managers gradually change as top executives closely monitor and support whatever is needed to encourage those changes.

These are the guidelines and recommendations for the organization looking to change their employees' mindsets during digital transformation. To simplify the process would be to:

1) Identify growth mindset and other necessary traits.

2) Top executives and leaders– laying out framework, expectations, guidelines and tools as well as monitoring.

3) Empowerment – give power to those who can reinforce change, but also empower employees to make their own choice and decisions to create organic gradual changes.

5.3 Limitation

As previously discussed, the Cronbach alpha (α) coefficients, a primary tool for measuring reliability and internal consistency in research, are one of this study's biggest limitations. It was expected that all five variables would have passed the reliability tests. However, only two out of five factors passed, leading to disbelief in results and raising the question of the reliable of the data received from the respondents.

It is suspected that there were several reasons why only two out of five variables passed. The first reason could be the lack of repeat questions for each variable. The number of questions for each variable should be approximately 4 to 5 questions as a standard. However, questions for each factor in this survey were reduced to 3 questions for each variable. The reason for the reduction was to introduce a shorter survey, as the targeted group was those employed people who had limited time to complete the questionnaires. Ideally, the reduction allowed respondents to quickly complete the survey while they still had attention spans for honest answering. However, what the outcome led to was a lack of reliability.

The second reason that led to the results is believed to be the language availability of this survey. The questionnaire was only available in English as it was believed that those who were employed would have sufficient English skill to complete the survey. However, since most respondents were Thai employees, there could still be a language barrier, resulting in a large margin for error, unforeseeable bias and perhaps inconsistency. Perhaps the moment that the respondents realized that the question was only available in English, many decided to answer the questions without giving much thought or focus. They just wanted to quickly complete the questions or be done with it. This would lead to the lack of

consistency in the results. This study created reverse psychology questions for each variable to receive more accurate answers, but it apparently backfired badly.

The third reason could be the lack or low numbers of respondents. A standard research study should have at least 400 respondents for higher accuracy and to be more representative. However, giving the limited time period for data collection, this study assumed that 100 respondents would be sufficient, as the test variables were not something completely out of the field in the study of change management. However, this was not the case as shown in the Cronbach alpha (α) coefficients, the regression analysis and the data tables. A further study and survey must be undertaken to confirm the results.

6. Future study

The objective and intention of this study was to give initial advice for those that wish to achieve true digital transformation during the turbulent period of fast changing business environments, where those with a growth mindset are the key for organization survival. The author wished this study would be useful for those who seek initial advice and guidelines on what actions or steps should be taken. However, future res 5.3 Limitation

As previously discussed, the Cronbach alpha (α) coefficients, a primary tool for measuring reliability and internal consistency in research, are one of this study's biggest limitations. It was expected that all five variables would have passed the reliability tests. However, only two out of five factors passed, leading to disbelief in results and raising the question of the reliable of the data received from the respondents.

It is suspected that there were several reasons why only two out of five variables passed. The first reason could be the lack of repeat questions for each variable. The number of questions for each variable should be approximately 4 to 5 questions as a standard. However, questions for each factor in this survey were reduced to 3 questions for each variable. The reason for the reduction was to introduce a shorter survey, as the targeted group was those employed people who had limited time to complete the questionnaires. Ideally, the reduction allowed respondents to quickly complete the survey while they still had attention spans for honest answering. However, what the outcome led to was a lack of reliability.

The second reason that led to the results is believed to be the language availability of this survey. The questionnaire was only available in English as it was believed that those who were employed would have sufficient English skill to complete the survey. However, since most respondents were Thai employees, there could still be a language barrier, resulting in a large margin for error, unforeseeable bias and perhaps inconsistency. Perhaps the moment that the respondents realized that the question was only available in English, many decided to answer the questions without giving much thought or focus. They just wanted to quickly complete the questions or be done with it. This would lead to the lack of consistency in the results. This study created reverse psychology questions for each variable to receive more accurate answers, but it apparently backfired badly.

The third reason could be the lack or low numbers of respondents. A standard research study should have at least 400 respondents for higher accuracy and to be more representative. However, giving the limited time period for data collection, this study assumed that 100 respondents would be sufficient, as the test variables were not something completely out of the field in the study of change management. However, this was not the case as shown in the Cronbach alpha (α) coefficients, the regression analysis and the data tables. A further study and survey must be undertaken to confirm the results.

earch would still be required to improve the reliability tests. The suggested future research would greatly improve the analysis and reliability results, which would increase questions for each factor, provide local language for respondents and increase the number of respondents up to 400–500.

7. References

Boutetiere, H. de la, Montagner, A., & Reich, A. (2018, October). **Unlocking success in digital transformations.** Retrieved from https://www.mckinsey.com/businessfunctions/organization/our-insights/unlocking-success-in-digital-transformations

Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. **Psychometrika.** 16, p. 297-334.

Dweck, C. (2015). Carol Dweck Revisits the 'Growth mindset'. **Education Week** *35*(5), 20-24

Dweck, C. S. (2016). **Mindset: the new psychology of success.** New York: Random House.

Herold, M. D., Fedor, B. A., Caldwell, S., Liu, Y. (2008). The Effects of Transoformational and Change Leadership on Empolyees' Commitment to a change: A multilevel Study. **Journal of Applied Psychology** *93*(2), p. 346-357

Kane, G., Palmer, D., Philips, N. A., Kiron, D., & Buckley, N. (2017). **Achieving Digital Maturity Adating your company to a changing world.** MITSloan Management Review

Kavanagh, H. M., Ashkanasy, M. N. (2006). The impact of leadership and change management strategy on orgnizational culture and invidual acceptance of change during a merger. **British Journal of Management** *17*(S1), p. S81-S103

Shetty, S. (2018, February 26). **Gartner says Digital Business Requires Growth Mindset and Not Just Technology.** Retrieved from https://www.gartner.com/en/newsromm/press-release/2018-02-26-gartner-says-digital-business-requires-growth-mindset-and-not-just-technology

Yeager, S. D., Panuesku, D., Walton, M. G, & Dweck, S. C. (2013). **How can we instill productive mindset at scale? A review of the evidence and an initial R&R Agenda. Academic Mindsets.**

A McKinsey & Company (2018). **"Unlocking success in digital transformations"**. https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/unlocking-success-in-digital-transformations accessed 18 March 2019

I-scoop.eu (2018). **Digital transformation: online guide to digital business transformation"** https://www.i-scoop.eu/digital-transformation/ accessed 18 March 2019.

Processed food innovation of pumpkin powder beverage process development for community enterprises

Ulisa Pachekrepapol Naphat Jatupos and Suradech Promtang*

Abstract

Pumpkin (Cucurbita spp.) is a common plant cultivated in many areas in Thailand. It is highly nutritive and rich in vitamins, minerals and β-carotene, which possesses antioxidant activity. However, the variety of food products derived from pumpkin in Thailand is low with small economical value. This present study aims to develop pumpkin beverage with higher value using innovation suitable for small and community enterprises. Pumpkin pulp was mixed with wheat flour at 4, 7 and 10% (w/w). The mixtures were dried using drum dryer or hot-air oven. Drum drying operating condition was set at 140°C, and the drum rotated at 0.2 rpm. The temperature of hot-air oven was at 70°C. It was found that pumpkin powder obtained from drum drying process with 10% wheat flour showed higher physicochemical properties. The powder was them mixed with other ingredients, skim milk powder and sugar, to form instant-pumpkin beverage.

Keywords: Pumpkin powder, Drying, Beverage, Processed food innovation

* Division of Food Science and Nutrition, Faculty of Agricultural Product Innovation and Technology, Srinakharinwirot University 63 Moo7, Rangsit-Ongkarak Road, Ongkarak, Nakhonnayok, THAILAND.
E-mail: Ulisa@g.swu.ac.th

นวัตกรรมการแปรรูปอาหาร เครื่องดื่มผงฟักทองสำหรับวิสาหกิจชุมชน

อุลิสาณ์ พาชีครีพาพล ณภัทร จตุพศ และ สุรเดช พรมแตง*

บทคัดย่อ

ฟักทองเป็นพืชที่หาได้ทั่วไปในประเทศไทยและมีคุณค่าทางโภชนาการสูงและมีสาระสำคัญต่าง ๆ เช่น เบต้าแคโรทีน ที่มีคุณสมบัติเป็นสารต้านอนุมูลอิสระ แต่ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการแปรรูปฟักทองมีราคาไม่สูงนัก และยังขาดความหลากหลาย การศึกษานี้จึงทำขึ้นเพื่อพัฒนาฟักทองให้มีมูลค่าเพิ่มขึ้นและสะดวกในการรับประทาน โดยใช้นวัตกรรมการทำแห้งที่เหมาะสมกับผู้ประกอบการในระดับวิสาหกิจชุมชน โดยเป็นการแปรรูปฟักทองให้อยู่ในรูปเครื่องดื่มกึ่งสำเร็จรูป โดยการนำฟักทองมาผสมกับแป้งสาลีที่ร้อยละ 47 และ 10 และใช้วิธีการทำแห้งด้วยการทำแห้งแบบลูกกลิ้งที่อุณหภูมิ 140 องศาเซลเซียส และความเร็วลูกกลิ้งเท่ากับ 0.2 รอบต่อนาที หรือใช้การทำแห้งด้วยตู้อบลมร้อนที่อุณหภูมิ 70 องศาเซลเซียส ผลการศึกษา พบว่า ผงฟักทองที่ได้นั้น สามารถใช้ทำเครื่องดื่มได้และยังมีประโยชน์จากสารต้านอนุมูลอิสระอีกด้วย โดยตัวอย่างที่ดีที่สุด จากการศึกษาครั้งนี้ คือฟักทองผสมแป้งสาลีร้อยละ 10 โดยใช้การทำแห้งด้วยกระบวนการทำแห้งแบบลูกกลิ้ง ผงฟักทองที่ได้จากการทำแห้งแบบลูกกลิ้งนี้จะนำไปผสมกับส่วนผสมต่าง ๆ เช่น นมผงและน้ำตาล ให้กลายเป็นเครื่องดื่มฟักทองกึ่งสำเร็จรูป

คำสำคัญ: ฟักทองผง, การทำแห้ง, เครื่องดื่ม, นวัตกรรมการแปรรูปอาหาร

* สาขาวิทยาศาสตร์การอาหารและโภชนาการ คณะเทคโนโลยีและนวัตกรรมผลิตภัณฑ์การเกษตร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เลขที่ 63 หมู่ 7 ชั้น 5 อาคารอำนวยการ ตำบลองครักษ์ อำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก 26120
อีเมล: Ulisa@g.swu.ac.th

1. Introduction

People have been seeking for healthy foods because of non-communicable diseases including obesity, diabetes and hypercholesterolemia. These diseases have affected millions of people worldwide, especially those from developed countries. Cereal beverage made from wheat flour and corn is one of popular beverages and is regarded as healthy beverage because it is rich in fiber, calcium and vitamins. Pumpkin is a species of *Cucurbita* and is cultivated in every region of Thailand. Both pumpkin pulp and seeds can be consumed (Caili et al., 2006). Pumpkin contains many important nutrients, such as carotenoids, minerals, amino acids, vitamin C and polysaccharides that can improve the body's immune function (Chen and Huang, 2018). Therefore, pumpkin can be used as a main ingredient in a production of healthy beverage to replace wheat flour and be fully appreciated by consumers because of many health benefits.

Water activity is one of main factors contributing to the shelf-life of food products. It is the quantification of the degree of water available for deterioration reactions that occur in food (Galaz et al., 2017). Dehydration of food, therefore, can be used to extend the shelf-life of foods by limiting the availability of water for microbial growth, as well as to minimize the cost of transportation and handling (Chen and Mujumdar, 2008). The rotary drum dryer is an economical device commonly used in the production of food products, such as fruit purees, baby foods and dry soup mix (Pua et al., 2007). High drying rate, which results in energy efficiency and higher product qualities, is a major advantage of drum-drying machine. In addition, the device requires few operational steps, which make it an inexpensive method of drying (Henríquez et al., 2014). In this present study, other drying methods were also investigated for the comparison of the qualities of the final products.

2. Objectives

The aims of this present study are to develop the pumpkin powder beverage as a model process for small and community enterprises and to determine the physical, nutritional, sensory and chemical properties of the products.

3. Literature Review

Pumpkin is a vegetable crop with long history of human consumption for their pulp and seeds. It has been considered as a healthy vegetable mainly from its bioactive compounds, such as the carotenoids and other polyphenols compounds which provide the antioxidant capacity (Murkovic et al., 2002). Pumpkin pulp is high in carotenoids, which give the yellow pigment. Many studies indicated that a high intake of carotenoids could reduce a risk of degenerative and cardiovascular diseases and cataracts (Rao and Rao, 2007).

However, pumpkin pulp contains high moisture content (>80 g/100 g). In order to increase the shelf-life of pumpkin, drying, freezing or canning are required processes. Drying of fruits and vegetables is the common process to reduce postharvest losses. It is well known that the reduction of moisture and water activity of foods decreases microbial growth, enzymatic activity, and chemical reactions rates (Monteiro et al., 2018). Drying can be considered a process that helps extend shelf-life of food products, reduces transportation and storage costs as a result of weight and volume reduction, as well as develops a new product. The mechanism of direct food drying can be explained as following. A food product is dried when hot air is blown over a wet food. Heat then is transferred to the surface of food and latent heat of vaporization causes water to evaporate. Water vapor diffuses through a boundary film of air and is removed by the moving air. Therefore, a region of lower water vapor pressure gradient is established from the moist interior of the food to the dry air. This gradient is a driving force for water removal from the food.

The drum dryer, on the other hand, consists of metal cylinders that rotate while heated internally by steam, hot water, or other heating medium. Heat is transferred from the metal cylinders through food slurry. The performance of a drum dryer is affected by feed concentration, steam pressure and rotational speed (Vallous et al., 2002). The main advantages of drum drying include high drying rates and energy efficiency. Drum dryers appropriate for the dehydration of food puree and dehydrated powders and flakes (Pua et al., 2010).

4. Methods

Preparation of pumpkin powder

Pumpkins were purchased from a local supermarket in Bangkok, Thailand. They were washed, peeled and cut into a cube (1×1×1 cm). After having been boiled in 1% salt solution for 4 min, they were blended with whole-wheat flour at 4, 7 and 10% and water as shown in table 1. These ratios of whole-wheat flour were selected following the preliminary trials. The mixtures were then dried in a hot-air oven (HA) (Memmert, Model UF260, Germany) at 80°C for 3 h or dried using a drum dryer (DD) at 140°C for 8 cycles with the speed of 0.2 rpm. After the drying processes, the samples were ground into powder using a blender.

Table 1: Ingredients (g/100 g) of different pumpkin powder formulas

Ingredient	W4	W7	W10
Pumpkin	86	83	80
Whole-wheat flour	4	7	10
Water	10	10	10

Determination of moisture content and water activity

The moisture content of the pumpkin powder was determined in triplicate using a cabinet oven (Binder, Germany) at 105 ± 1°C for 24 h. The water activity (a_w) of the pumpkin powder was analyzed using a water activity meter (LabMaster-aw, Novasina, Switzerland).

Color measurement

A colorimeter (ColorFlex, Hunter Associates Laboratory, Reston, VA, USA) was employed to measure the color of the samples. A white standard board was used for calibration. The color values were expressed as L* (whiteness/darkness), a* (redness/greenness) and b* (yellowness/blueness).

Total phenolic contents of pumpkin powder

The total phenolic contents were determined using the Folin-Ciocalteau method following the method of Adom and Liu (2005). Gallic acid (0.01–0.06 mg/mL) was used as a standard. Total phenolic contents were expressed as mg of gallic acid equivalents (GAE) per 100 g.

Antioxidant activity of pumpkin powder

The antioxidant activity of powder was determined using DPPH assay according to Gorjanovic et al. (2013) with slight modifications. One hundred milligrams of the powder were mixed with 1% hydrochloric acid and left in the dark for 24 h and centrifuged. The supernatant was added with 1.8 ml of methanol DPPH (0.1 mM) solution and left in the dark at room temperature for 60 min. After incubation, the absorbance of the reaction mixture was measured at 513 nm against blank. Antioxidant activity was expressed as mg of ascorbic acid (AA) per 100 g.

Preparation of pumpkin beverage

After evaluation of the properties of pumpkin powders from different formulations. The powder that exhibited compromised chemical and physical properties was selected to form a pumpkin powder beverage by mixing with other ingredients (45% pumpkin powder, 26% skim milk powder, 21% non-dairy creamer, 7% sugar and 1% guar gum as a stabilizer).

Sensory evaluation

For each analysis, approximately 30 ml of sample were served at 70°C in a polyethylene cup. The samples were labeled with three-digit random numbers. In addition, the panelists were asked to rinse their mouth between sample evaluation. Color, aroma, texture, flavor, viscosity and overall liking were evaluated in a 7-point hedonic scale ranging from 1 (‘dislike extremely’) to 7 (‘like extremely’).

Statistical

Analysis of variance was carried out using SPSS 20 (Version 20 IBM®SPSS® Statistics, USA). The level of significant difference was determined at $p < 0.05$.

5. Research Result

Moisture content and water activity

The moisture content and water activity of samples are shown in table 2. The moisture content of different samples was significantly different. The water activity of samples dried using drum dryer was significantly lower than samples dried using hot-air oven. It was found that water activity of samples decreased with an increase in whole-wheat flour content. This indicated that whole-wheat flour, which was commercially produced may have lower water activity than pumpkin powder produced in our lab.

Table 2: The moisture content and water activity (a_w) of pumpkin powder made with hot-air oven (HA) and drum dryer (DD) with whole-wheat flour at 4, 7 and 10%.

Sample	Moisture content (%)	a_w
HA-W4	1.57 ± 0.00^{d}	0.421 ± 0.00^{a}
HA-W7	2.80 ± 0.00^{ab}	0.350 ± 0.00^{b}
HA-W10	2.03 ± 0.00^{c}	0.253 ± 0.00^{c}
DD-W4	3.05 ± 0.00^{a}	0.253 ± 0.00^{c}
DD-W7	2.53 ± 0.00^{b}	0.215 ± 0.00^{d}
DD-W10	1.30 ± 0.00^{d}	0.129 ± 0.01^{e}

$^{a-e}$ Different superscripts in the same column were significantly different ($p < 0.05$).

Color measurement

The color of pumpkin powder samples is shown in table 3. Pumpkin powder samples made using drum dryer with varying contents of whole-wheat flour did not show significant difference in lightness (L*), whereas an increase in whole-wheat flour resulted in an increase in lightness. This increase in lightness may probably be explained as lower sugar content of wheat-flour in the sample HA-W10, which reduced the non-enzymatic browning reaction when the sample was exposed to heat for 3 h during drying process. However, an increase in lightness of samples made with drum dryer was not observed because the drum-drying process required significantly shorter drying time (Galaz et al., 2017). The yellowness (b*) of

samples made using drum dryer was generally higher than samples made using hot-air oven because of shorter time of heat exposure during drying.

Table 3: Color (L*, a*, b*) of pumpkin powder made with hot-air oven (HA) and drum dryer (DD) with whole-wheat flour at 4, 7 and 10%.

Sample	L*	a*	b*
HA-W4	28.743±0.56^{c}	14.583±0.11^{a}	27.777±0.68^{d}
HA-W7	37.187±2.40^{b}	13.577±0.35^{b}	33.280±0.12^{c}
HA-W10	41.980±0.59^{a}	14.583±0.12^{a}	34.690±0.42^{bc}
DD-W4	37.063±0.60^{b}	10.803±0.26^{c}	38.790±0.64^{a}
DD-W7	39.467±0.40^{ab}	10.303±0.36^{c}	39.513±0.30^{a}
DD-W10	37.973±0.52^{ab}	8.237±0.13^{d}	35.600±0.22^{b}

$^{a-d}$ Different superscripts in the same column were significantly different ($p < 0.05$).

Total phenolic contents and antioxidant activity

The total phenolic contents and antioxidant activity of samples are shown in table 4. Total phenolic contents of pumpkin powders made using drum dryer was significantly higher than that of samples made from hot-air oven because higher temperature in drum drying process (140°C) increased the phenolic compounds by breaking the plant cell walls, thus more phenolic compounds were released from the cells (Uslu and Özcan, 2017). Antioxidant activity of pumpkin powders made using drum drying process was generally higher than the antioxidant activity of powders made with hot-air oven, which may be explained with shorter drying time of drum drying process.

Table 4: Total phenolic contents (mg GAE/100g) and antioxidant activity (mg AA/100 g) of pumpkin powder made with hot-air oven (HA) and drum dryer (DD) with whole-wheat flour at 4, 7 and 10%.

Sample	Total phenolic contents (mg GAE/100g)	Antioxidant activity (mg AA/100g)
HA-W4	175.45±1.19^{c}	108.44±0.52^{c}
HA-W7	131.00±14.18^{d}	108.88±0.64^{c}
HA-W10	177.60±19.59^{c}	106.83±0.41^{d}
DD-W4	282.97±24.13^{a}	111.84±0.44^{a}
DD-W7	260.75±4.30^{ab}	110.67±0.44^{ab}
DD-W10	234.95±19.35^{b}	110.23±0.46^{b}

$^{a-d}$ Different superscripts in the same column were significantly different ($p < 0.05$).

Sensory evaluation

From the physical and chemical properties, the sample made using drum dryer with 10% whole-wheat flour (DD-W10) was selected because of its low moisture content and water activity and high total phenolic content and antioxidant activity. The beverage powder was prepared by mixing 45% pumpkin powder with 26% skim milk powder, 21% non-dairy creamer, 7% sugar and 1% guar gum. Sensory evaluation was done using 7-point hedonic scale. The results are shown in table 5. The overall liking of the sample was at 4.77 indicating the acceptability of the product.

Table 5: Sensory evaluation of pumpkin beverage using 7-point hedonic scale

Attribute	Sensory score
Color	5.00±0.93
Aroma	4.90±1.25
Texture	5.23±1.00
Flavor	5.33±0.91
Viscosity	5.37±1.10
Overall liking	4.77±1.11

6. Conclusion

From this present study, it can be concluded that drum-drying could be a promising process for product innovation of pumpkin powder beverage. This process resulted in a pumpkin powder with high phenolic contents, high antioxidant activity and good product stability as indicated by low moisture content and low water activity. The sensory evaluation suggested that the product was received by the panelists with high overall liking score. The results of this study showed that it is possible to produce pumpkin powder beverage with high quality from cost-effective machine, like rotary drum-dryer. This technique is suitable for the manufacturing of dehydrated foods in small and community enterprises. However, these findings require further studies to assess the shelf-life and to analyze for the chemical composition of the final products. In addition, development of business strategy would be helpful for small and community enterprises in launching the products.

7. References

Adom, K. K. & Liu, R. H. (2005). Rapid peroxyl radical scavenging capacity (psc) assay for assessing both hydrophilic and lipophilic antioxidants. **Journal of Agricultural and Food Chemistry.** 53:6572-6580.

Caili, F., Huan, S. & Quanhong, L. (2006). A review on pharmacological activities and utilization technologies of pumpkin. **Plant Foods for Human Nutrition.** 61:73-80.

Chen, L. & Huang, G. (2018). Extraction, characterization and antioxidant activities of pumpkin polysaccharide. **International Journal of Biological Macromolecules.** 118:770-774.

Chen, X. D. & Mujumdar, A. S. (2008). **Drying Technologies in Food Processing.** Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Galaz, P., Valdenegro, M., Ramírez, C., Nuñez, H., Almonacid, S., & Simpson, R. (2017). Effect of drum drying temperature on drying kinetic and polyphenol contents in pomegranate peel. **Journal of Food Engineering.** 208: 19-27.

Gorjanovic, S. Z. Alvarez-Suarez, J. M., Novakovic, M. M., Pastor, F. T., Pezo, L. et al. (2013). Comparative analysis of antioxidant activity of honey of different floral sources using recently developed polarographic and various spectrophotometric assays. **Journal of Food Composition and Analysis.** 30:13-18.

Henríquez, C., Córdova, A., Almonacid, S. & Saavedra, J. (2014). Kinetic modeling of phenolic compound degradation during drum-drying of apple peel by-products. **Journal of Food Engineering.** 143:146-153.

Monteiro, R. L., Link, J. V., Tribuzi, G., Carciofi, B. A. M. & Laurindo, J. B. (2018). Effect of multi-flash drying and microwave vacuum drying on the microstructure and texture of pumpkin slices. *LWT*. 96:612-619.

Murkovic, M., Mülleder, U. & Neunteufl, H. (2002). Carotenoid content in different varieties of pumpkins. **Journal of Food Composition and Analysis.** 15:633-638.

Pua, C. K., Hamid, N. S. A., Rusul, G. & Rahman, R. A. (2007). Production of drum-dried jackfruit (*Artocarpus heterophyllus*) powder with different concentration of soy lecithin and gum arabic. **Journal of Food Engineering.** 78:630-636.

Pua, C. K., Hamid, N. S. A., Tan, C. P., Mirhosseini, H., Rahman, R. B. A. & Rusul, G. (2010). Optimization of drum drying processing parameters for production of jackfruit (*Artocarpus heterophyllus*) powder using response surface methodology. *LWT*. 43:343-349.

Rao, A. V. & Rao, L. G. (2007). Carotenoids and human health. **Pharmacological Research.** 55:207-216.

Uslu, N. & Özcan, M. M. (2017). Effect of microwave heating on phenolic compounds and fatty acid composition of cashew (*Anacardium occidentale*) nut and oil. **Journal of the Saudi Society of Agricultural Sciences.** 18:344-347.

Vallous, N. A., Gavrielidou, M. A., Karapantsios, T. D. & Kostoglou, M. (2002). Performance of a double drum dryer for producing pregelatinized maize starches. **Journal of Food Engineering.** 51:171-183.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ