



**หลักสูตรการพัฒนากิจกรรมการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่
สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็น
ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551**



นักวิจัย

รศ.ดร.ศิริเดช สุชีวะ
รศ.ดร.โชติกา ภาษีพล

เสนอต่อ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ภาควิชาวิจัยและจิตวิทยาการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2552

หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/
จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริเดช สุชีวะ
รองศาสตราจารย์ ดร. โชติกา ภาษีผล
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอต่อ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2552

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
บทนำ	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขตการศึกษา	3
ผลการดำเนินงาน	7
ชุดการเรียนรู้ที่ 1 ด้านบริหารจัดการ	10
ชุดการเรียนรู้ที่ 2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	73
ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ด้านสังคม	154
ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม	240
ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม	275
ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน	307
ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว	383
ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ด้านความมั่นคงปลอดภัย	443

บทคัดย่อ

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 บนพื้นฐานของงานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอทักษะการทำงานที่จำเป็น” ที่ศึกษาและวิเคราะห์ “ลักษณะกลุ่มจังหวัดตามยุทธศาสตร์การพัฒนา” ทั้งในด้านปัญหาสำคัญของพื้นที่ ปัจจัยแวดล้อมในการบริหารราชการจังหวัด สมรรถนะสำคัญและความต้องการพัฒนาศักยภาพทำให้ได้ลักษณะและระดับทักษะการทำงานที่จำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะด้านต่างๆ จากนั้นจึงได้ทำการวิจัยเพื่อพัฒนาหลักสูตรโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางเนื้อหา (Content expert) และการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential learning) ร่วมกับการอภิปรายระดมความคิดเป็นหลักในการพัฒนาหลักสูตรนี้ โดยผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบผลงานทางวิชาการ ผลการวิจัยได้หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่ จำแนกเป็น 8 ชุดการเรียนรู้ ได้แก่

ชุดการเรียนรู้ที่ 1 ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(Natural and Environment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ด้านสังคม (Social Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

(Economic Trading Marketing and Investment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ด้านความมั่นคง ปลอดภัย (Security and Safety Acumen)

เนื้อหาของหลักสูตรในแต่ละชุดการเรียนรู้จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นเอกสารให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัดศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเองในเบื้องต้นก่อนที่จะได้รับการอบรม โดยแต่ละชุดการเรียนรู้ประกอบด้วย เนื้อหาส่วนวิชาการ เนื้อหาเชิงประสบการณ์และวิธีการเรียนรู้ ตลอดจนได้ระบุคุณสมบัติที่เหมาะสมของวิทยากรและเสนอแนะวิทยากร จำนวนชั่วโมงเรียน จำนวนผู้เรียนที่เหมาะสม รวมทั้งเครื่องมือประเมินผลการอบรม

หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่นี้ ได้ผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบผลงานทางวิชาการ และผ่านการสัมมนาระดมความคิดเห็นที่มีต่อหลักสูตรของกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงมีความน่าเชื่อถือเรื่องคุณภาพของหลักสูตร และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำหลักสูตร จึงควรมีการนำหลักสูตรดังกล่าวไปใช้เป็นแนวทางในการจัดอบรม เพื่อให้ผู้บริหารของจังหวัดมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

หลักสูตร

การพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของจังหวัด

ในการบริหารราชการของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัด ทำบทบาทและหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ เพื่อ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน ซึ่งแม้ว่าทุกจังหวัดจะมีความเหมือนกันในแง่โครงสร้าง คือ รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกันเป็นจังหวัด และมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาจังหวัดในเชิงพื้นที่และประชาชนแล้ว จะพบว่าจังหวัดในแต่ละพื้นที่จะมีลักษณะเฉพาะของตนเอง ทั้งในด้านปัญหาสำคัญของพื้นที่ ปัจจัยแวดล้อมในการบริหารราชการจังหวัด และศักยภาพการพัฒนา ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด การจะบริหารจัดการกับปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องอาศัยทักษะเฉพาะด้านในการบริหารจัดการเป็นอย่างสูง

เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีดำริให้สถาบันดำรงราชานุภาพ (สตร.) พัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากรที่มีเนื้อหาองค์ความรู้เฉพาะของกระทรวงมหาดไทยขึ้น ทั้งนี้เพื่อสร้างความโดดเด่นในการพัฒนาบุคลากรของ มท. รวมทั้งเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการฝึกอบรมและการปฏิบัติราชการของบุคลากรในสังกัด และอนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (โดย สตร. ร่วมกับกองการเจ้าหน้าที่) ศึกษาวิจัยและพัฒนาเรื่อง “การพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่” โดยดำเนินการเป็นขั้นตอนเพื่อให้ได้ผลงาน 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 “ลักษณะเฉพาะของจังหวัด” ทั้งในด้านปัญหาสำคัญของพื้นที่ ปัจจัยแวดล้อมในการบริหารราชการจังหวัดและศักยภาพการพัฒนาที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผวจ.) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (รอง ผวจ.) และผู้บริหารของจังหวัด รวมทั้งจะต้องการทักษะเฉพาะด้านในการบริหารจัดการเป็นอย่างสูง

ส่วนที่ 2 “ข้อเสนอทักษะการทำงานที่จำเป็นและแบบทดสอบความพร้อม (Aptitude test)” สำหรับใช้ทดสอบผู้ที่เป็น/จะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารอื่น ๆ ในจังหวัด โดยใช้ผลงานส่วนที่ 1

ส่วนที่ 3 “หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่” สำหรับใช้พัฒนากลุ่มเป้าหมายดังกล่าว โดยใช้ผลงานส่วนที่ 2 คือ “ข้อเสนอทักษะการทำงานที่จำเป็น”

จากผลการศึกษา “ข้อเสนอทักษะการทำงานที่จำเป็น” ในส่วนที่ 2 ได้กำหนดลักษณะและระดับทักษะการทำงานที่จำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะด้านต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

1. ความถนัดทั่วไปที่จำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในการบริหารจัดการ มี 3 ด้าน ได้แก่

- 1) ความถนัดด้านการบริหารจัดการ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ หลักการบริหารจัดการสมัยใหม่ กฎหมาย/กฎระเบียบ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/ติดตามผล และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 2) ความถนัดด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 3) ความถนัดด้านปัญหาสังคม

2. ความถนัดเฉพาะเรื่องที่จำเป็นสำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บริหารของจังหวัด ในการบริหารจัดการ มี 5 ด้าน ได้แก่

- 1) เกษตรกรรม
- 2) เศรษฐกิจ/การค้า/การตลาดและการลงทุน
- 3) ท่องเที่ยวและบริการ
- 4) อุตสาหกรรม
- 5) ความมั่นคงปลอดภัย

ดังนั้นเอกสารหลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่ฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นตามข้อเสนอแนะการทำงานที่จำเป็นดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษา ขอบเขตการศึกษาและรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

1.วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จัดทำหลักสูตรการพัฒนาการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของจังหวัด ให้มีเนื้อหาของหลักสูตร จำนวน 8 ด้าน ดังนี้

- 1) ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen)
- 2) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen)
- 3) ด้านสังคม (Social Acumen)
- 4) ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen)
- 5) ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen)
- 6) ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen)
- 7) ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen)
- 8) ด้านความมั่นคง ปลอดภัย (Security and Safety Acumen)

2. ขอบเขตการศึกษา

เนื้อหาของหลักสูตรข้อ 1) - 8) มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1) **ด้านการบริหารจัดการ** เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบราชการ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/การติดตามและประเมินผล การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร การบริหารจัดการสมัยใหม่ (เนื้อหาครอบคลุมเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) การบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Management) การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และภาวะผู้นำ (Leadership)

2) **ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** (Natural and Environment Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะ เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสถานการณ์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น

- การจัดการทรัพยากรน้ำ
- พลังงาน ภาวะโลกร้อน
- มลพิษด้านต่างๆ
- ที่ดินทำกิน(การบุกรุก การจัดสรร การใช้ประโยชน์และการดูแลรักษา)
- ภัยธรรมชาติและสาธารณภัย

3) **ด้านสังคม** (Social Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับปัญหาสังคม การคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม ได้แก่

- โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิตประชาชน
- ปัญหาแรงงาน(ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว)
- ความยากจน
- การจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร
- ปัญหายาเสพติด

4) **ด้านอุตสาหกรรม** (Industry Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับ

- การดูแลกิจการ/โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัด
- การส่งเสริมการลงทุนในจังหวัด
- การจัดการมลพิษทางอุตสาหกรรม

5) **ด้านเกษตรกรรม** (Agriculture Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับ

- การผลิตสินค้าการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ
- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

- ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ
- การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร GAP (Good Agricultural Practice)
- การจัดการและบริหารทรัพยากรการเกษตร
- คุณภาพดิน
- การบริหารความเสี่ยงด้านการเกษตร
- ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและโครงการตามแนวทางพระราชดำริ
- การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า

6) ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับ

- ผลิตภัณฑ์สินค้าชุมชน
- การดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME)
- การพัฒนาศักยภาพจังหวัดด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน
- การเชื่อมประสานกับหน่วยงานธุรกิจในจังหวัด
- การวางแผนการตลาดและกำหนดกลยุทธ์
- การเพิ่มมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การออม การลงทุนและการวางแผนโครงการ
- ภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน เขตการค้าเสรี (Free trade area) และความตกลง เขตการค้า

เสรี (Free Trade Agreement)

7) ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะ เกี่ยวกับ

- การบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงกลยุทธ์
- การสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัด

8) ด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen) เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะเกี่ยวกับ

- มวลชนสัมพันธ์และอัตลักษณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี
- การบริหารกิจการชายแดน
- การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน
- การป้องกันการค้าการร้าย

ในส่วนของการคัดสรรผู้ทรงคุณวุฒิในการจัดร่างหลักสูตร ได้มีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำแนกเป็นเนื้อหาของหลักสูตร 8 ด้าน ดังมีรายละเอียดดังนี้

ตารางเนื้อหาของหลักสูตร

หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่ฯ	เนื้อหาของหลักสูตร	ผู้ทรงคุณวุฒิหลัก
1. ด้านการบริหารจัดการ	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการบริหารจัดการ (Management Acumen) เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบราชการ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/ติดตามผล เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การบริหารจัดการสมัยใหม่ ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)	ดร.อดิธิ์ เชื้อวาสกุล สถาบันคีนทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการสถานการณ์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น พลังงาน ภาวะโลกร้อน มลพิษ ที่ดินทำกิน ภัยธรรมชาติและสาธารณภัย	ผศ.ดร.จิรพล สินธุนาวา อุปนายกสมาคมพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจารย์ประจำคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
3. ด้านปัญหาสังคม	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านสังคม (social Acumen) เกี่ยวกับปัญหาสังคม การคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิตประชาชน ปัญหาแรงงานและความยากจนและปัญหาการจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร เป็นต้น	รศ.ดร.ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
4. ด้านอุตสาหกรรม	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) เกี่ยวกับการที่สำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรม การส่งเสริมบทบาทภาครัฐในการจัดการอุตสาหกรรมและการจัดการมลพิษทางอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอุตสาหกรรม การอนุญาตตั้งโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม	ดร.วิรพงษ์ ไชยเพิ่ม รองผู้ว่าการ (ท่าเรืออุตสาหกรรม) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ตารางเนื้อหาของหลักสูตร (ต่อ)

หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่	เนื้อหาของหลักสูตร	ผู้ทรงคุณวุฒิหลัก
5. ด้านเกษตรกรรม	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen) เกี่ยวกับการผลิตที่มีประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ปัญหาการขาดผลผลิตตกต่ำ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า การจัดการและบริหารทรัพยากรการเกษตร ปัญหาการจัดการที่ดิน การบริหารความเสี่ยงด้านการเกษตร ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่	ศ. ดร. รังสิต สุวรรณมรรคา ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนา แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
6. ด้านเศรษฐกิจ/การค้า/ การตลาดและการลงทุน	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สินค้าชุมชน การดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) การพัฒนาศักยภาพจังหวัดด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน การเชื่อมประสานกับหน่วยงานธุรกิจในจังหวัด การวางแผนการตลาดและกำหนดกลยุทธ์ การเพิ่มมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การออม การลงทุน และการวางแผนโครงการ ความตกลงการค้าเสรี เศรษฐกิจการค้าเสรี (FTA) และภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน	รศ.ดร.ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์ ประธานกรรมการบริหารศูนย์วิจัย เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. ด้านท่องเที่ยว	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว การสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัด	นายภราเดช พยัคฆ์เขียว ที่ปรึกษา ททท. ระดับ 11 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
8. ด้านความมั่นคงปลอดภัย	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านความมั่นคงปลอดภัย เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์ การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี การบริหารกิจการชายแดน ประเทศเพื่อนบ้านและอัตลักษณ์ของท้องถิ่น	พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและ ธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า

3. ผลการดำเนินงาน

หลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของจังหวัด ประกอบด้วย 8 ชุดการเรียนรู้ ได้แก่

ชุดการเรียนรู้ที่ 1 ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ด้านสังคม (Social Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen)

โดยมีจำนวนผู้เข้ารับการอบรม ระยะเวลาที่ใช้ในการอบรมและกำหนดการการอบรม ดังนี้

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม	25-30 คน
เวลาที่ใช้อบรม	รวม 15 วัน
ในห้องเรียน	บรรยาย 10 วัน (60 ชั่วโมง)
วัดและประเมินผล	1 วัน (6 ชั่วโมง)

ทัศนศึกษานอกสถานที่ 4 วัน รายการที่ควรศึกษา เช่น

1. ทัศนศึกษาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
2. ทัศนศึกษาเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอุตสาหกรรม
3. ทัศนศึกษาเกี่ยวกับโครงการตามแนวทางพระราชดำริ
4. ทัศนศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME)
5. ทัศนศึกษาการจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่ได้รับความสำเร็จในด้านการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

ตารางกำหนดการ
การอบรมหลักสูตรการพัฒนาทักษะการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่สำหรับผู้ที่เป็น/จะเป็น
ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของจังหวัด

วัน/เวลา	กิจกรรมการอบรม
วันที่ 1 8.00-9.00 น. 9.00-16.00 น.	พิธีเปิดการอบรม ชุดการเรียนรู้ที่ 1 ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 2 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 3 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ด้านสังคม (social Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 4 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 5 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 6-7 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen)(12 ชั่วโมง)
วันที่ 8 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) (6 ชั่วโมง)
วันที่ 9-10 9.00-16.00 น.	ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ด้านความมั่นคง ปลอดภัย (Security and Safety Acumen) (12 ชั่วโมง)
วันที่ 11 9.00-16.00 น.	ประเมินผลภาคทฤษฎี (6 ชั่วโมง)

หมายเหตุ ตารางกำหนดการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทาง สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม

ในรายงานฉบับนี้ ได้เสนอชุดการเรียนรู้ทั้ง 8 ชุดการเรียนรู้ ได้แก่

ชุดการเรียนรู้ที่ 1 ด้านบริหารจัดการ

(Management Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 2 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(Natural and Environment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ด้านสังคม

(Social Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม

(Industry Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม

(Agriculture Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

(Economic Trading Marketing and Investment Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว

(Tourism Acumen)

ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ด้านความมั่นคงปลอดภัย

(Security and Safety Acumen)

ดังมีรายละเอียด ดังนี้

ชุดการเรียนรู้ที่ 1	ด้านบริหารจัดการ (Management Acumen)
เวลาเรียน	6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

การจัดการเป็นงานสำคัญที่ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรปัจจุบัน ผู้บริหารต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โลกข้อมูลข่าวสาร ภาวะการแข่งขันที่ไร้พรมแดน ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและภาวะที่มีทรัพยากรจำกัด ผู้บริหารจึงต้องเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ สามารถกระตุ้นให้บุคลากรในองค์กรได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่เพื่อให้งานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สร้างพันธมิตรทั้งภายในและภายนอกองค์กร รวมทั้งเป็นผู้มีทักษะทางการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของงานสูงสุด ภายใต้ภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงนี้ ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้นำเป็นบุคคลหลักที่จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย ดังนั้นเพื่อให้การบริหารองค์กรสัมฤทธิ์ผล ผู้บริหารจำเป็นต้องนำความรู้ด้านการบริหารจัดการมาเป็นแนวทางการบริหาร เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน ทั้งนี้มีความยืดหยุ่นอย่างเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนได้อย่างทันเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

สาระการเรียนรู้

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านบริหารจัดการ (Management Acumen) เกี่ยวกับ กฎหมายระเบียบราชการ ทักษะการคิด/การตัดสินใจ/การติดตามและประเมินผล การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การบริหารจัดการสมัยใหม่ (เนื้อหาครอบคลุมเรื่องการจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) การบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Management) การบริหารจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และภาวะผู้นำ (Leadership)

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้าอบรมสามารถ เข้าใจทักษะด้านการบริหารจัดการและเข้าใจกระบวนการทั้งการพัฒนา และการสร้างหลักการบริหารที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ ตลอดจนเข้าใจโครงสร้างเครื่องมือทางกฎหมายและงบประมาณ จุดแข็ง จุดอ่อนของภาคส่วนต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนบริหารจัดการอย่างบูรณาการและเข้าใจมิติด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยครอบคลุมเรื่อง การจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารจัดการเพื่อ

การพัฒนาที่ยั่งยืน ระบบบริหารจัดการความขัดแย้ง ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี และภาวะผู้นำและได้แนวทางการปฏิบัติจากบทเรียนตัวอย่างประสบการณ์เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 บริบทของการบริหารจัดการ ทฤษฎีการจัดการสมัยเก่า พฤติกรรมองค์การและทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่

หน่วยที่ 2 การบริหารจัดการสมัยใหม่

2.1 การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

2.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

2.3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management)

2.4 การบริหารเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Management)

หน่วยที่ 3 ระบบการบริหารความขัดแย้ง (Conflict Management)

หน่วยที่ 4 ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

หน่วยที่ 5 ภาวะผู้นำ (Leadership)

หน่วยที่ 1 บริบทของการบริหารจัดการ ทฤษฎีการจัดการสมัยเก่า พฤติกรรมองค์การและทฤษฎีการจัดการสมัยใหม่

1.1 ความหมายของการบริหารจัดการ (Management Meaning)

ธุรกิจหรือองค์การ แสดงให้เห็นจากกลุ่มของบุคคลที่มาร่วมกันทำงานด้วยโครงสร้างและการประสานงานเป็นหลักการจัดเจนแน่ชัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดเป้าหมายไว้ (Griffin, 1999) ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมทางธุรกิจประกอบด้วย คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) เครื่องจักร (Machine) วิธีการ (Method) และการบริหาร (Management) หรือที่นิยมเรียกกันว่า 6M's ความหมายของการบริหารจัดการนั้น สามารถจำกัดออกมาตามความเข้าใจได้ โดย คำว่า “Management” อาจแปลว่า การจัดการหรือการบริหารหรือการบริหารจัดการก็ได้ซึ่งในหนังสือองค์การและการจัดการฉบับสมบูรณ์ โดย รศ.ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การบริหารจัดการ” และ “การจัดการ” ได้ดังนี้

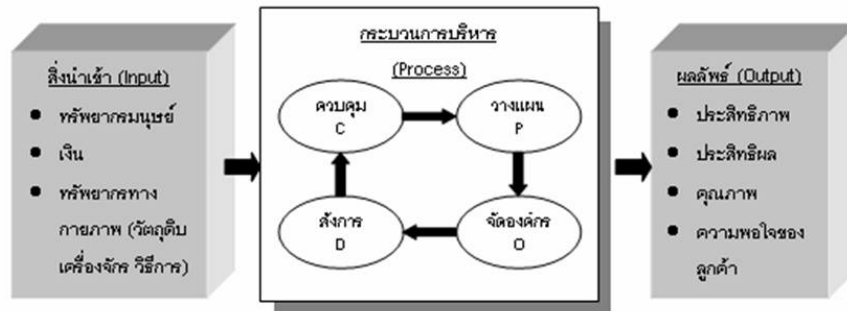
1.1.1 คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูง โดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึง ผู้บริหารที่

ทำงานอยู่ในองค์การของรัฐ หรือองค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร (Schermerhorn, 1999) การบริหารคือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading/Directing) หรือการอำนวยการและการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์การ (6 M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

1.1.2 คำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์การซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์การ การบริหารจัดการ (Management) หมายถึงชุดของหน้าที่ต่างๆ (A set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างชาญฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึงการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควบคู่กัน ในอีกแนวทางหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ (Certo, 2000) หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันในกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพคำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อย โดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชนอย่างไรก็ดี ในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกัน สามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (สุรัสวดี ราชกุลชัย, 2543) จากความหมายต่างๆ ข้างต้น การบริหารจัดการจึงเป็นกระบวนการของกิจกรรมที่ต่อเนื่องและประสานงานกัน ซึ่งผู้บริหารต้องเข้ามาช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ

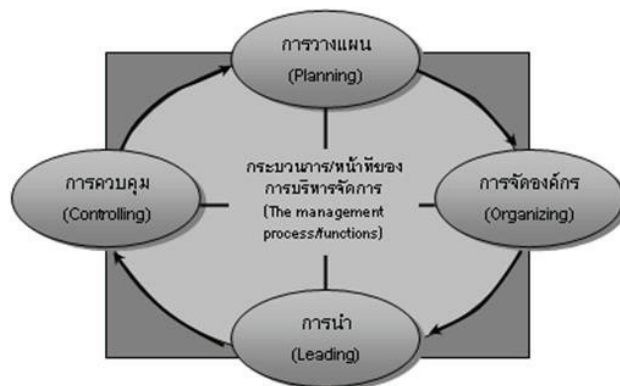
1.1.3 ประเด็นสำคัญของการบริการจัดการ (Management) มีดังนี้

- 1) การบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้กับองค์การใดองค์การหนึ่งได้
- 2) เป้าหมายของผู้บริหารทุกคนคือ การสร้างกำไร
- 3) การบริหารจัดการเกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมุ่งสู่ประสิทธิภาพ (Efficiency) (วิธีการใช้ทรัพยากรโดยประหยัดที่สุด) และประสิทธิผล (Effectiveness) (บรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สูงสุด)
- 4) การบริหารจัดการสามารถนำมาใช้สำหรับผู้บริหารในทุกระดับชั้นขององค์การ



ภาพที่ 1.1 แสดงระบบการบริหารโดยรวม

กระบวนการการบริหารจัดการ (Management Process) หมายถึง กระบวนการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ซึ่งกระบวนการบริหารจัดการนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวเนื่องกันได้อย่างมี ปฏิสัมพันธ์สอดคล้องและต่อเนื่องดังแสดงให้เห็นดังแผนภาพ 1.2



ที่มา: รศ.ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, องค์การและการจัดการ, 2545, น. 22

ภาพที่ 1.2 แสดงหน้าที่ของการบริหารจัดการ (Functions of management) หรือกระบวนการของการบริหารจัดการ (Management process)

ทั้งนี้หน้าที่ของการบริหารประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้ (POLC)

1) การวางแผน (Planning) เป็นการเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการ การวางแผนต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพ กระบวนการวางแผนประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์การ ที่ร่วมกันกำหนดภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบัน เหตุการณ์อนาคตและแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้ การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์การติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่

จะเป็นเชิงรับ (Reactive) และการตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผน การปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจและคู่แข่งทั่วโลก จุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริง ยืดหยุ่น มีประสิทธิภาพและทรงประสิทธิภาพ

2) การจัดการองค์การ (Organizing) หมายถึง การพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำโดยจัดทำโครงสร้างองค์การและการกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) บทบาท อำนาจหน้าที่ (Authority) ความรับผิดชอบและหน้าที่ของบุคลากร การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) โครงสร้างองค์การจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการ

3) การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing) เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้ หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์การทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ การนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้ความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิ ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์การและการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้ มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่น เพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้น แผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผล ถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรมด้านการสั่งการไม่ดีพอ

4) การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆ ของพนักงาน เพื่อรักษาให้องค์การดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การในเวลาที่กำหนดไว้ องค์การที่ประสบความล้มเหลวอาจเกิดจากการขาดการควบคุม หรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพ การควบคุมเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหารการควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการ บทบาทสำคัญของการควบคุม ได้แก่ มาตรฐาน (Standard) การวัดผล (Measurement) การเปรียบเทียบ (Comparison) และการปฏิบัติ (Take Action) โดยการควบคุมจะครอบคลุมดูแลพื้นที่ 4 พื้นที่ใหญ่ๆ ของการบริหาร (Robbins, 1997) กล่าวคือ พฤติกรรมบุคคลในองค์การ การเงิน การปฏิบัติการและข้อมูลข่าวสารทรัพยากรประกอบด้วย มนุษย์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ การเงิน ตลอดจนทรัพยากรข้อมูลขององค์การ ดังแสดงในภาพที่ 1.3 ซึ่งผู้บริหารจะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ในกระบวนการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การโดยอาศัยหน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้



ที่มา: รศ.ศิริวรรณ เสงี่ยมิตร และคณะ, องค์การและการจัดการ, 2545, น. 19

ภาพที่ 1.3 แสดงกระบวนการบริหารจัดการซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ที่สัมพันธ์กัน 4 ประการ

1.2 ทฤษฎีการจัดการสมัยเก่า Classical Theories

1.2.1 การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ Scientific Management

โดย Taylor (บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์) เน้นการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานดีที่สุด One best way โดยมีหลักการบริหารอยู่ 4 หลัก คือ

- 1) ใช้ศาสตร์แทนการทำงานตามยถากรรม
- 2) ฝึกอบรมพัฒนาคน
- 3) ให้ความร่วมมือร่วมใจกับพนักงาน
- 4) แบ่งงานและความรับผิดชอบกันให้เท่าเทียมกันระหว่างผู้บริหาร

1.2.2 ทฤษฎีการบริหารงานโดยทั่วไป General Administration Theories โดย Fayol (บิดาแห่งการจัดการสมัยใหม่) มีหลัก 14 ข้อ

- 1) การแบ่งงานกันทำ
- 2) อำนาจหน้าที่ในการสั่งการ
- 3) มีระเบียบวินัย
- 4) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา
- 5) มีเอกภาพในเป้าหมาย
- 6) ประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนส่วนตัว
- 7) จ่ายค่าตอบแทนอย่างยุติธรรม
- 8) เป็นการรวมอำนาจ แต่ปัจจุบันกระจายอำนาจมากขึ้น
- 9) สายการบังคับบัญชาจากบนสู่ล่าง ไม่ขาดตอน

- 10) มอบหมายงานอย่างชัดเจน
- 11) มีความยุติธรรม เสมอกัน
- 12) มีการบำรุงรักษาพนักงาน
- 13) ส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่ม
- 14) ส่งเสริมให้ทำงานเป็นทีม สามัคคี

1.3 พฤติกรรมองค์การ (Organization Behavior Theories)

1.3.1 ทฤษฎีภาวะผู้นำ มี 2 ยุค คือ ยุคแรก ยุคใหม่

1) ทฤษฎีภาวะผู้นำยุคแรก

1.1) ทฤษฎีลักษณะนิสัย (Trait Theory) มีลักษณะคือ

- 1.1.1) มีแรงขับเคลื่อนการเป็นผู้นำ ทะเยอทะยาน มีพลัง
- 1.1.2) มีความซื่อสัตย์
- 1.1.3) มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- 1.1.4) มีความเฉลียวฉลาด
- 1.1.5) มีความรู้ที่เกี่ยวกับงาน

1.2) ทฤษฎีพฤติกรรม จาก ม. IOWA แบ่งผู้นำได้ 3 แบบ

- 1.2.1) แบบเผด็จการ
- 1.2.2) แบบประชาธิปไตย พนักงานมีส่วนร่วม
- 1.2.3) แบบเสรีนิยม

1.3) ทฤษฎีพฤติกรรม จาก ม. Michigan แบ่งพฤติกรรมผู้นำได้ 2 ลักษณะ

- 1.3.1) เน้นงาน
- 1.3.2) เน้นคน

2) ทฤษฎีภาวะผู้นำยุคใหม่

2.1) ผู้นำแบบเส้นทางสู่เป้าหมาย มี 4 ลักษณะ

- 2.1.1) กำกับควบคุมการทำงาน
- 2.1.2) ช่วยเหลือ พนักงาน
- 2.1.3) มีส่วนร่วมในการทำงาน
- 2.1.4) มุ่งสู่ความสำเร็จตรงกับแบบทำงานเป็นทีม

2.2) ผู้นำแบบมีบารมี Charismatic Leadership มีความซื่อสัตย์ มีความรู้

มีแรงขับ มุ่งมั่น แบ่งเป็น 2 ลักษณะ

2.2.1) Transaction Leadership เป็นผู้นำที่กระตุ้นให้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตามหน้าที่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.2.2) Transformation Leadership ผู้นำแบบบูรณาการ หรือแบบมีวิสัยทัศน์ หรือแบบมีเป้าหมายเฉพาะตัวจะกระตุ้นให้พนักงานทำงานได้ดีกว่าวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ โดยให้แรงจูงใจ ให้รางวัล ตามสถานการณ์

1.4 ทฤษฎีสมัยใหม่ (Modern Theories)

1.4.1 TQM

TQM: Total Quality Management ได้แนวความคิดมาจาก Classic Theory การจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ คือการเสริมสร้างและการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องโดยให้ความสำคัญกับระบบการจัดการองค์การการสร้างวัฒนธรรมและการดำเนินงานซึ่งคำนึงถึงการพัฒนากุณภาพสินค้าและบริการเพื่อความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้า

หลักของ TQM

- 1) เน้นความพอใจของลูกค้าเป็นหลัก เน้นที่ตัวสินค้า บริการต้องมีคุณค่าขณะที่ต้นทุนต่ำ
- 2) การมีส่วนร่วมของพนักงานให้พนักงานในองค์การมีส่วนร่วมเพราะพนักงานเป็นทรัพยากรที่สำคัญสุดในองค์การโดยปัจจัยที่มีส่วนร่วมในการกระตุ้นพนักงานคือ

2.1) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

2.2) การพัฒนาบุคลากร

2.3) มีการให้รางวัลกระตุ้นจูงใจ

2.4) ทำงานเป็นทีม

- 3) มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องหาแนวทางแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่รอให้เกิดปัญหา ก่อนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

1.4.2 Empowerment

Empowerment เป็นการเสริมพลังอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ หรือ การมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเป็นการที่ผู้บริหารมอบอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหากเพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วซึ่งจะทำให้เกิดความพึงพอใจจากลูกค้าซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจนี้จะต้องมีการพัฒนาความรู้ความสามารถทักษะในการทำงานให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับ

1.4.3 Benchmarking

Benchmarking การเปรียบประยูกต์เพื่อความเป็นเลิศ เป็นกระบวนการต่อเนื่องในการวัดผลิตภัณฑ์และบริการ หรือการดำเนินงานของธุรกิจเปรียบเทียบกับคู่แข่งขั้นที่เข้มแข็งที่สุดหรือบริษัทที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำในอุตสาหกรรมประโยชน์ สามารถทำให้องค์การสามารถพัฒนาตนเอง รู้จักตนเอง สังสมความรู้ ทักษะและประสบการณ์

1.4.4 Learning Organization

Learning Organization องค์การแห่งการเรียนรู้เป็นองค์การขยายขอบเขตความสามารถในการสร้างอนาคตของตนเองได้อย่างต่อเนื่องโดยการเรียนรู้เพื่อให้องค์การสามารถเรียนรู้เพื่อความอยู่รอดได้ในอนาคต

1.5 ลักษณะของการเรียนรู้

1.5.1 โครงสร้างองค์การไม่มีขอบเขต

1.5.2 ผู้นำแบบ Transformation

1.5.3 การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ

1.5.4 วัฒนธรรมภายในองค์การเป็นแบบเชื่อใจทำเป็นทีมงาน

หน่วยที่ 2 การบริหารจัดการสมัยใหม่

2.1 การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

2.1.1 ความหมายของการจัดการเชิงกลยุทธ์

กลยุทธ์ (Strategy) คือ แผนการปฏิบัติการภาพรวมที่ใช้กำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์การ แสดงถึงการพยากรณ์อย่างมีหลักการว่าต้องทำอะไรบ้างในอนาคตเพื่อความอยู่รอดหรือความสำเร็จก้าวหน้า กลยุทธ์ไม่ใช่สิ่งที่สามารถตัดสินใจเพื่อดำเนินการเพียงครั้งเดียว แต่ต้องกลับมาทำซ้ำอีกตลอดเวลาทุกปี หรือทุก 5 ปี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพสังคม

การจัดการเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายขององค์การเพื่อการคิดค้นและปฏิบัติตามเป้าหมายของแผนกลยุทธ์ โดยผู้บริหารต้องคำนึงถึงสถานการณ์ขององค์การระยะยาวแล้วนำมากำหนดเป็นแผนงาน การปฏิบัติและการควบคุม ซึ่งเป็นแนวทางที่จะช่วยให้องค์การได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantages)

2.1.2 ความสำคัญของการจัดการเชิงกลยุทธ์

การจัดการเชิงกลยุทธ์มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การ คือ ช่วยให้ผู้บริหารสามารถตรวจสอบและประเมินปัญหา ความสามารถพื้นฐานขององค์การ การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของสถานการณ์ต่อองค์การ ผลลัพธ์ของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์จะกำหนดเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจนสำหรับองค์การทำให้องค์การมุ่งสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ ช่วยสนับสนุนการประสานงานระหว่างกิจกรรมและสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังช่วยให้ผู้บริหารมีเป้าหมายและทราบถึงทิศทางในการบริหารทำให้มีความมุ่งมั่นและการปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหาอย่างยืดหยุ่นและเหมาะสม

2.1.3 กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์

กระบวนการของการจัดการเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การกำหนดทิศทางขององค์กร (Set Organization Direction) เป็นการกำหนด วิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Mission) และวัตถุประสงค์ (Objectives) ขององค์กร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและเป้าหมายระยะยาว

วิสัยทัศน์ Vision: ภาพรวมในอนาคตที่องค์กรต้องการก้าวไปถึง

ภารกิจหรือพันธกิจ Mission: ทิศทางการดำเนินการขององค์กรในปัจจุบัน เพื่อให้เป็น อย่างที่คาดฝันต่อไปในอนาคต พันธกิจที่ดีควรระบุว่าองค์กรคือใคร ทำอะไร ทำเพื่อใคร จะทำอย่างไร จะ มุ่งไปทิศทางใด ขอบเขตของการดำเนินการเป็นอย่างไร

เป้าหมาย Goal: การเปลี่ยนพันธกิจขององค์กรให้ออกมาในรูปของผลลัพธ์สำคัญที่ ต้องการ มีความเจาะจงและระยะสั้นและระยะยาว มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันเพื่อให้เกิดการมุ่ง ไปสู่ภารกิจและวิสัยทัศน์ที่วางไว้ เช่น จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์ Objective: เป้าหมายในระยะสั้นที่มีลักษณะเจาะจง วัดได้ อยู่ในรูปของ ปริมาณที่ระบุชัดเจน กำหนดเวลาแน่นอนตามเป้าหมายที่วางไว้ ตัวอย่าง เช่น ปริมาณนักศึกษาเพิ่มขึ้น 10 % เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ขั้นที่ 2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (Environmental Analysis) ด้วยการวิเคราะห์ SWOT ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมภายในองค์กรเพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) และภายนอกองค์กรเพื่อกำหนดโอกาส (Opportunities) ข้อยกี่ยว (Threats)

ขั้นที่ 3 การกำหนดกลยุทธ์ (Strategic Formulation) นำข้อมูลของสภาพแวดล้อมและ ทิศทางขององค์กรมากำหนดกลยุทธ์ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินงานและสร้างรายได้เปรียบในการ แข่งขัน

ขั้นที่ 4 การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Strategic Implementation) โดยจัดระบบงาน มอบหมายงานและวางแผนปฏิบัติงานเพื่อให้การนำกลยุทธ์ไปใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ขั้นที่ 5 การประเมินและการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Assessment and Control) เป็น การกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานของงาน ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและตัดสินใจแก้ไขให้การ ดำเนินงานเชิงกลยุทธ์สอดคล้องกับข้อจำกัดของแต่ละสถานการณ์ ซึ่งการควบคุมกลยุทธ์ มี 5 ขั้นตอน คือ 1) กำหนดสิ่งที่จะทำการวัดผล 2) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน 3) วัดการปฏิบัติงานจริง 4) เปรียบเทียบการปฏิบัติงานจริงกับมาตรฐานและ 5) ปฏิบัติการแก้ไขให้ถูกต้อง

2.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)

องค์กรจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อให้การผลิตหรือการบริการตรงกับความต้องการของ กลุ่มเป้าหมายที่เปลี่ยนไปตลอดเวลาของสังคม รวมไปถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้น องค์กรต้องมีการพัฒนาองค์กร (Organization development: OD) เพื่อการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ทัวทั้งองค์กร โดยผู้บริหารระดับสูงต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงความต้องการการเปลี่ยนแปลงและมุ่งมั่นที่

จะดำเนินการ รวมถึงสมาชิกองค์กรต้องร่วมกันวิเคราะห์ตนเองเพื่อค้นหาจุดปรับปรุงแก้ไขหรือจุดพัฒนาการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.1 ความหมายและปัจจัยของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

การบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้เทคนิควิธีที่เป็นระบบเพื่อประกันว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เป็นไปตามทิศทางที่ได้วางแผนไว้และก่อให้เกิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพภายในระยะเวลาที่กำหนดและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการหรือเป็นการนำหลักการบริการทั้ง 4 หลัก คือ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ เพื่อสร้างคุณค่าให้แก่การเปลี่ยนแปลง โดยมี “การจัดการ” เป็นแกนกลางในการสนับสนุนให้บุคลากรมีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง จัดสรรงบประมาณที่สามารถสนับสนุนให้บุคลากรมีความเต็มใจ ที่จะปฏิบัติตามและสรรหาวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินการอย่างเพียงพอ

การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพราะองค์กรต้องพยายามปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดและเติบโตต่อไปได้ รวมทั้งต้องมีการพัฒนาให้สมาชิกองค์กรสามารถปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพตลอดเวลา ซึ่งสาเหตุที่องค์กรต้องมีการเปลี่ยนแปลง สรุปได้ดังนี้ ความซับซ้อนและความหลากหลายขององค์กรที่เกิดจากการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง พลวัตของสภาพแวดล้อมที่มีการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อการดำรงอยู่ของทั้งองค์กรและบุคลากร ความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์กรต้องรวดเร็ว ถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนี้แรงผลักดันของเทคโนโลยียังมีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์กร การตื่นตัวด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม เต็มใจ เสียสละในการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรก้าวไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคง

2.2.2 ธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลง ธรรมชาติการเปลี่ยนแปลงขององค์กรนั้น Grundy (1993) จำแนกออกเป็น 3 ประเภทคือ การเปลี่ยนแปลงแบบราบรื่น การเปลี่ยนแปลงแบบสิ้นสະเทือนและการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงแบบราบรื่น เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิรูประบบในองค์กรตามสภาพที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปอย่างช้าๆ จากภายใน โดยปกติการเปลี่ยนแปลงแบบนี้จะไม่ก่อให้เกิดความตื่นเต้นหรือประหลาดใจมากนักในหมู่สมาชิก เพราะการเปลี่ยนแปลงจะค่อยๆ เกิดขึ้น ทำให้ผู้คนปรับตัวตามโดยไม่รู้สึกล

(2) การเปลี่ยนแปลงแบบสิ้นสະเทือน เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ Grundy (1993) เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงว่ามีลักษณะคล้าย “แผ่นดินไหว” กล่าวคือเกิดขึ้นเป็นระลอกๆ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพภายในตามสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ทำอย่างเป็นระบบ มีการศึกษาวิเคราะห์และวางแผนไว้ล่วงหน้า ซึ่งช่วยให้องค์กรเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างเป็นขั้นตอนและเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเข้ามามีส่วนร่วมมือกับฝ่ายบริหาร

(3) การเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติที่หวังผลอย่างฉับพลันทันที ซึ่งผู้บริหารมักจะใช้อำนาจและสั่งให้พนักงานปฏิบัติตามที่ตนต้องการ โดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกหรือความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องและมักจะเป็นการกระทำตามความต้องการของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว เช่น การเปลี่ยนตำแหน่ง ระบบงานและโครงสร้างองค์การ เป็นต้น การปฏิวัติอาจจะมีผู้ต่อต้านมากเพราะผลจากการเปลี่ยนแปลงจะสร้างความไม่พอใจให้แก่บุคคลกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับความกระทบกระเทือนทั้งในด้านตำแหน่งหน้าที่ ผลประโยชน์หรือสถานภาพและยังสร้างความรู้สึกรัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่มต่างๆ หรือระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ความขัดแย้งและไม่ให้ความร่วมมือในอนาคต

2.2.3 การวางแผนการเปลี่ยนแปลง (Planning Change)

หน่วยงานต้องมีการวางแผนการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่อาจส่งผลต่อความล้มเหลว โดยกระบวนการเพื่อเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน มีทั้งหมด 10 กระบวนการ คือ 1) การกำหนดเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลง 2) การระบุความต้องการของการเปลี่ยนแปลง 3) การเลือกการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น 4) การประเมินความสลับซับซ้อน 5) การวางแผนให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วม 6) การเลือกใช้ระยะเวลาการเปลี่ยนแปลง 7) การจัดทำแผนปฏิบัติ 8) การคาดการณ์ผลกระทบ 9) การคาดการณ์การต่อต้านจากบุคลากรและ 10) การทดสอบและตรวจสอบแผนการเปลี่ยนแปลง

2.2.4 การดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลง (Implementing Change)

เมื่อได้เตรียมการและสร้างแผนการปฏิบัติการที่ผ่านการทดสอบเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการลงมือปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยการยอมรับของบุคลากรภายในองค์การดังนั้น องค์การจึงต้องดำเนินการไปตามระบบของตัวเองและขณะเดียวกันควรแสวงหาความร่วมมือจากบุคลากรให้มากที่สุด โดยกระบวนการดำเนินการตามการเปลี่ยนแปลง ประกอบไปด้วย 1) การสื่อสารภายในหน่วยงาน 2) การมอบหมายความรับผิดชอบ 3) การพัฒนาพันธกิจของบุคลากรและ 4) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของหน่วยงาน

2.2.5 การเสริมแรงการเปลี่ยนแปลง (Consolidating Change)

เมื่อมีการดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลง ย่อมต้องมีการตรวจสอบความก้าวหน้าในการดำเนินการ เพื่อหาผลที่ได้รับ ทั้งในเชิงบวกและลบ คือ ถ้าเป็นเชิงลบจะได้หาวิธีแก้ไข ถ้าเป็นเชิงบวกจะได้นำไปสร้างความภูมิใจแก่บุคลากร เพื่อกระตุ้นให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ดังนั้น หน่วยงานควรต้องมีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอและปรับเปลี่ยนการดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการเสริมแรงการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วย 2 กระบวนการ คือ 1) การตรวจสอบความคืบหน้าและ 2) การทบทวนแผนงาน

1) การตรวจสอบความคืบหน้าของการปรับปรุง หน่วยงานต้องดำเนินการประเมินความคืบหน้าเป็นช่วงๆ โดยพิจารณาทั้งในเชิงรูปธรรมและนามธรรมว่า เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

หรือไม่ วิธีการในการตรวจสอบความคืบหน้าของการเปลี่ยนแปลงสามารถทำได้ 3 วิธี คือ (1) การประเมินผลการปฏิบัติงานจากบุคคลภายในและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อทราบความเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติงาน (2) การประเมินความสมดุลของการเปลี่ยนแปลง คือ การประเมินความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใน 4 มิติ คือ มิติภายนอกหน่วยงาน เช่น ความพึงพอใจของผู้รับบริการ คุณภาพของบริการเพิ่มขึ้นหรือไม่ มิติภายในหน่วยงาน เช่น หน่วยงานได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ขวัญและกำลังใจของบุคลากรเป็นอย่างไร มิติกระบวนการทำงาน เช่น กระบวนการใดถูกลด หรือตัดทอนบ้างหรือไม่ ในหน่วยงาน เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อหรือไม่และมิติผลที่ได้รับ เช่น การลดความสิ้นเปลืองของการใช้ทรัพยากร (3) การตรวจสอบผลตอบกลับ คือ การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลง โดยใช้แบบสอบถามชุดเดียวกันที่ใช้ในการระบุความต้องการเปลี่ยนแปลง

2) **การทบทวนแผนงาน** เมื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงได้ระยะหนึ่งหน่วยงานจำเป็นต้องย้อนกลับมาทบทวนถึงความเหมาะสมของแผนว่า ยังคงสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ โดยมีประเด็นในการทบทวนทั้งหมด 4 ประเด็น คือ 1) การทบทวนวัตถุประสงค์ของแผนการเปลี่ยนแปลง 2) การทบทวนการดำเนินการ 3) การทบทวนเป้าหมาย 4) การทบทวนทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง

2.2.6 การรักษาระดับการเปลี่ยนแปลง (Maintaining Momentum)

การรักษาระดับการเปลี่ยนแปลงสามารถดำเนินการตาม ดังนี้ 1) ทบทวนเป้าหมายเพื่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ เมื่อเห็นว่าการดำเนินงานเดิมล่าช้า 2) นำแนวความคิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องผนวกเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหน่วยงาน โดยอาจเพิ่มงบประมาณและทรัพยากรให้กับการเปลี่ยนแปลงที่จะนำมาซึ่งผลตอบแทนที่คุ้มค่า 3) สนับสนุนให้บุคลากรมีการพัฒนาตนเอง โดยเฉพาะทักษะที่เกี่ยวข้องกับงาน โดยชี้ให้เห็นประโยชน์ของการพัฒนา ที่มีต่อความก้าวหน้าในการทำงานและ 4) การฝึกอบรมให้แก่บุคลากรในทุกระดับปฏิบัติ โดยให้เรียนรู้ประสบการณ์ใหม่ๆ เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและทักษะต่างๆ

2.2.7 การสร้างการเปลี่ยนแปลง (Building on Change)

การสร้างการเปลี่ยนแปลงสามารถทำได้ดังนี้ 1) ชูประเด็นประโยชน์ของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงในแง่มุมอื่น เพื่อสามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงนั้นต่อไป หรือเลือกที่จะเปลี่ยนวิธีปฏิบัติดำเนินการแทน 2) ใช้การวิพากษ์วิจารณ์ โดยให้บุคลากรวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานในแผนของตน เพื่อหาปัญหาที่ซ่อนตัวอยู่และเสนอวิธีแก้ไข อันจะไปสู่การเปลี่ยนแปลงและ 3) การผนวกความต้องการของตนเอง กับฝ่ายอื่น เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

2.2.8 การพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การ (Organization Development) หรือที่นิยมเรียกกันว่า OD เป็นเครื่องมือที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารและพัฒนาองค์การเพื่อให้องค์การสามารถปรับตัวและแก้ไขปัญหา ก้าวทันการเปลี่ยนแปลง พร้อมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์การอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1) องค์ประกอบหลักของการพัฒนาองค์การ (Organization Development) การพัฒนาองค์การมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ มีพื้นฐานทางด้านสังคมศาสตร์ การพัฒนาองค์การจำเป็นต้องประยุกต์ใช้หลักทางสังคมศาสตร์และมนุษยสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในทิศทางที่ต้องการ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมาชิกขององค์การ โดยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถและต้องการจะมีสภาพชีวิตที่ดี ดังนั้นผู้บริหารจะต้องจัดโครงสร้างองค์การ ระบบงานและบรรยากาศที่สร้างความพอใจในการทำงานและพร้อมเปิดโอกาสให้พนักงานมีความก้าวหน้าและพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มความสามารถในการทำงานขององค์การ โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาในระดับต่างๆ ขององค์การ ตั้งแต่ระดับบุคคล หน่วยงานหรือองค์การ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงขึ้น

2) กระบวนการพัฒนาองค์การ (OD Process) กระบวนการพัฒนาองค์การมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวินิจฉัยองค์การ (Organization Diagnosis) เมื่อทราบถึงปัญหาขององค์การจะมีการแต่งตั้งทีมพัฒนาองค์การ (OD Team) เพื่อทำความเข้าใจและอธิบายสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะวิธีการพัฒนาองค์การในอนาคต

ขั้นที่ 2 การกำหนดกลยุทธ์และวางแผนพัฒนาองค์การ (Establish OD Strategy and Implementation Plan) ทีมพัฒนาองค์การนำข้อมูลจากการวินิจฉัยองค์การ มากำหนดแผนพัฒนาองค์การเลือกเทคโนโลยีและระดับในการพัฒนาองค์การและวางแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการซึ่งจะต้องดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน โดยพิจารณาภาพรวมขององค์การ เพื่อให้แผนปฏิบัติการสามารถบูรณาการเข้ากับกลยุทธ์ขององค์การและสร้างผลงานที่สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ขั้นที่ 3 การนำกลยุทธ์การพัฒนาองค์การไปประยุกต์ (OD Intervention) หรือการแทรกแซงการพัฒนาองค์การ จัดเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการพัฒนาองค์การ โดยมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำแผนการพัฒนาองค์การที่มีการวางแผนปฏิบัติงาน ตารางกิจกรรม กำหนดตารางเวลาและผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน ตลอดจนมีการเตรียมพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาอยู่ตลอดเวลาโดยไม่ทอดทิ้งต่ออุปสรรคที่เกิดขึ้น

ขั้นที่ 4 การประเมินการพัฒนาองค์การ (OD Evaluation) เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการพัฒนาองค์การที่ช่วยในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการพัฒนาองค์การว่าสอดคล้องกับเป้าหมาย เกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด ตลอดจนจะต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ ขณะเดียวกันก็จะเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ของทีมงานพัฒนาองค์การที่จะได้รับข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) เพื่อปรับปรุงตนเองให้สามารถทำการพัฒนาองค์การให้ดีขึ้นในอนาคต

3) การแทรกแซงเพื่อการพัฒนาองค์การ (OD Intervention) สิ่งสำคัญของการพัฒนาองค์การ มิได้อยู่ที่การกำหนดกลยุทธ์และการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น การนำกลยุทธ์การพัฒนาองค์การไปปฏิบัติหรือที่เรียกว่า “การแทรกแซงเพื่อการพัฒนาองค์การ (OD Intervention)” มีความสำคัญและเป็นเครื่องกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาองค์การซึ่งผู้นำและตัวแทนการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการสร้างผลงานให้เป็นรูปธรรม มิเช่นนั้น ถึงแม้ว่าเขาจะมีความคิดและแผนการที่ดีเลิศอย่างไรก็อาจจะไม่มีประโยชน์อะไรต่ออนาคตขององค์การถ้าไม่สามารถนำความคิดมาสร้างสรรค์และใช้ให้ได้ผลตามที่ต้องการได้จริง อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาองค์การนั้นสามารถสร้างวิธีแทรกแซงขึ้นมาใหม่ได้ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ขององค์การ ซึ่ง French and Bell (1990) ได้เสนอแนะแนวทางในการสร้างวิธีแทรกแซงที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการเรียนรู้ในองค์การสรุปได้ดังนี้

- 1) เปิดโอกาสให้สมาชิกองค์การที่จะเป็นผู้ปฏิบัติตามวิธีแทรกแซงหรืออาจได้รับผลจากกิจกรรมการพัฒนาองค์การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วางแผนและดำเนินการตามวิธีแทรกแซงที่กำหนดขึ้น
- 2) วิธีแทรกแซงที่นำมาใช้ควรเหมาะสมกับปัญหาหรือเป็นการริเริ่มของสมาชิกองค์การ กล่าวคือควรวิเคราะห์จุดพัฒนาจากปัญหาหรืออุปสรรคที่ผู้ปฏิบัติงานประสบอยู่ หรือเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เสนอความคิดริเริ่มที่จะพัฒนาองค์การในด้านต่างๆ
- 3) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาต้องมีความชัดเจนจึงจะสามารถออกแบบวิธีแทรกแซงได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นการกำหนดเป้าหมายต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการวิเคราะห์องค์การในทุกระดับและกำหนดจุดพัฒนาที่ตรงกับปัญหาที่แท้จริงก่อนกำหนดเป็นเป้าหมายในการพัฒนา
- 4) วิธีแทรกแซงที่จะใช้พัฒนาองค์การต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและสามารถบรรลุเป้าหมายองค์การ
- 5) เมื่อนำวิธีแทรกแซงไปใช้ สามารถสร้างการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติและสร้างความตระหนักต่อการพัฒนาองค์การให้กับผู้ปฏิบัติงานได้
- 6) ไม่สร้างความวิตกกังวลหรือความรู้สึกลดต่ำให้ผู้ปฏิบัติงาน แต่สร้างความรู้สึกลึกซึ้งและพึงพอใจที่จะปฏิบัติตามวิธีแทรกแซง
- 7) สร้างโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้เรียนรู้วิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นขณะปฏิบัติตามวิธีแทรกแซง

2.3 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management)

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management – RBM) เป็นเครื่องมือการบริหารที่มาพร้อมกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมีการนำมาใช้กับภาครัฐและภาคเอกชนในหลายประเทศทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และประเทศในแถบเอเชีย

เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์และฮ่องกง การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นวิธีการบริหารจัดการ ที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย เป็นการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมเพื่อให้การทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล (กรมชลประทาน, 2546; ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543)

2.3.1 ความหมายและแนวคิดของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

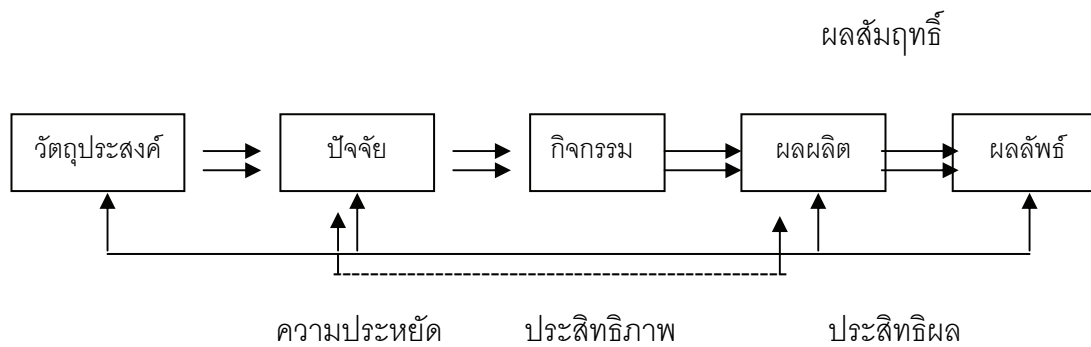
การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นการบริหารที่ให้ความสำคัญต่อผลการดำเนินงานและมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results) ขององค์กรเป็นหลัก ซึ่งผลสัมฤทธิ์พิจารณาจากการเปรียบเทียบผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมระหว่างผู้บริหาร สมาชิกขององค์กร และตลอดถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กร

$$\begin{aligned}\text{ผลสัมฤทธิ์} &= \text{ผลผลิต} + \text{ผลลัพธ์} \\ (\text{Results}) &= (\text{Outputs}) + (\text{Outcomes})\end{aligned}$$

ผลผลิต (Outputs) หมายถึง ผลงานที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมโดยตรง หรือเป็นกิจกรรมที่เจ้าหน้าที่ทำเสร็จสมบูรณ์พร้อมส่งมอบให้ผู้รับบริการ

ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นติดตามมา ผลกระทบ หรือ เงื่อนไขที่เกิดจากผลผลิตผลลัพธ์มีความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและสาธารณชน

นอกจากนี้ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อ 1) ความประหยัด (Economy) การใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรการผลิตอย่างเหมาะสมและคุ้มค่าที่สุด 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การปฏิบัติงานให้ได้ผลงานในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้าและ 3) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ผลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ **กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**



แผนภาพ 2.1: กรอบแนวคิดเรื่องการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.3.2 วัตถุประสงค์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น ผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีหน้าที่ควบคุมทิศทางการปฏิบัติงานขององค์การให้มุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ จะมีรายงานผลการปฏิบัติงานจากระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) เป็นเครื่องช่วยให้ทราบความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องหรือไม่และใกล้เคียงวิสัยทัศน์ขององค์การเพียงใด หากผลการปฏิบัติงานต่ำกว่าเป้าหมาย ผู้บริหารจะมีเวลาพอสำหรับการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์การบรรลุวิสัยทัศน์

2.3.3 ประโยชน์ของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มีประโยชน์หลายประการ คือ

1) **ช่วยให้ผู้บริหารรู้ตำแหน่งขององค์การ** ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องทราบว่าองค์การอยู่ ณ ตำแหน่งใด ใกล้หรือไกลจากเป้าหมายหรือจะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ ช่วยให้ผู้บริหารของของส่วนราชการรู้ว่าองค์การกำลังปฏิบัติงานได้ดีเพียงไร งานที่ปฏิบัติตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงพอใจในการปฏิบัติงานขององค์การเพียงไร การปฏิบัติงานภายในองค์การอยู่ในความควบคุมหรือไม่และควรปรับปรุงการปฏิบัติงานที่ใดบ้าง

2) **สนับสนุนองค์การให้บรรลุวิสัยทัศน์** ระบบงานประยุกต์ของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM Application) ซึ่งใช้อินเตอร์เน็ตในการดำเนินงานจะมีการบันทึกผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเข้าระบบ และมีรายงานผลทันที ช่วยเตือนหรือประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างการดำเนินงาน

3) **แปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ** ขั้นตอนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ คือ การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การ เปรียบเทียบกับเป้าหมาย องค์การสามารถนำวิธีการไปช่วยกำหนดกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์เป็นจริง โดยการแตกกลยุทธ์ออกเป็นแผนปฏิบัติการและแผนงานโครงการ พร้อมทั้งแบ่งมอบความรับผิดชอบให้หน่วยงานต่างๆ แล้วจึงวัดความสำเร็จของกลยุทธ์ในทางกลุ่มตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

4) **ให้ข้อมูลเพื่อการสื่อสารและสร้างความเข้าใจ** การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือสื่อสารที่มีประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกองค์การสำหรับภายในองค์การ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เข้าใจเป้าหมายขององค์การ ตระหนักถึงความสำคัญของงานที่รับผิดชอบและรู้ว่าผลงานของตนส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานในภาพรวมขององค์การ ทักษะเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้รับบริการ สำหรับการสื่อสารกับภายนอกองค์การนั้น ข้อมูลผลการปฏิบัติงานแสดงให้เห็นคุณค่าความสามารถของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานและประโยชน์ขององค์การ ผู้บริหารสามารถให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ทุกฝ่ายเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

5) **สร้างพันธะรับผิดชอบของผู้บริหาร** ข้อมูลที่ได้รับจากการวัดผลการปฏิบัติงานเทียบกับเป้าหมายเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ ช่วยให้ผู้บริหารมุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์เพิ่มความโปร่งใสให้การปฏิบัติราชการ ทำให้ส่วนราชการเห็นความสำคัญของการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เพื่อความคุ้มค่าของงบประมาณประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและการบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์และทำให้ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อความสำเร็จ/ความล้มเหลวขององค์การ

6) **จัดสรรงบประมาณได้ตรงกับความต้องการและสถานการณ์ที่เป็นจริง** การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์โดยตรงต่อการตัดสินใจจัดสรรและบริหารงบประมาณ องค์การสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าโครงการประโยชน์ของกิจกรรม ประสิทธิภาพและความสามารถในการให้บริการที่เพิ่มขึ้นโดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมาย

7) **ให้ข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบาย** ข้อมูล ผลการปฏิบัติงานที่จัดเก็บอย่างเป็นระบบทำให้ผู้บริหารให้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย ได้ตรงตามความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้ข้อมูลว่าองค์การควรเลือกทางเลือกใดในการให้บริการ ทางเลือกใดมีประสิทธิผลหรือความยากง่ายต่อการบรรลุมาตรฐานบริการเพียงไร

2.3.4 กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์จะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญๆ 4 ขั้นตอน (Richard, 1998 และทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543) ดังต่อไปนี้

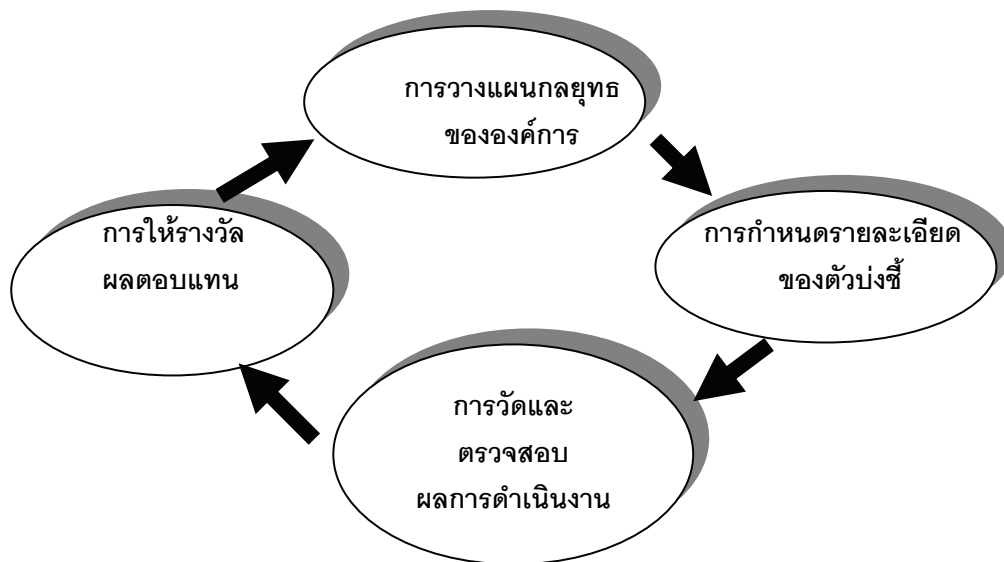
1) **การวางแผนกลยุทธ์ขององค์การ** เป็นการกำหนดทิศทางขององค์การ การวางแผนยุทธศาสตร์หรือวางแผนกลยุทธ์ เพื่อทำการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ (SWOT Analysis) และให้ได้มาซึ่งเป้าประสงค์สุดท้ายที่ต้องการขององค์การหรือวิสัยทัศน์ (Vision) อันจะนำไปสู่การกำหนดพันธกิจ (Mission) วัตถุประสงค์ (Objective) เป้าหมาย (Target) และกลยุทธ์การดำเนินงาน (Strategy) รวมทั้งพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การ (Critical Success Factors) และสร้างตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key Performance Indicators) ในด้านต่างๆ

2) **การกำหนดรายละเอียดของตัวบ่งชี้วัดผลดำเนินงาน** เมื่อผู้บริหารขององค์การได้ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับตัวบ่งชี้วัดผลการดำเนินงานแล้ว จะเริ่มดำเนินการสำรวจเพื่อหาข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับสภาพในปัจจุบัน (Baseline Data) เพื่อนำมาช่วยในการกำหนดความชัดเจนของตัวบ่งชี้ดังกล่าวทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) คุณภาพ (Quality) เวลา (Time) และสถานที่หรือความครอบคลุม (Place) อันเป็นเป้าหมายที่ต้องการของแต่ละตัวบ่งชี้

3) **การวัดและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน** ต้องมีการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงานของแต่ละตัวบ่งชี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น รายเดือน รายไตรมาส รายปี เป็นต้น เพื่อแสดงความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ อย่างไร

4) **การให้รางวัลตอบแทน** หลังจากที่ได้พิจารณาผลการดำเนินงานแล้วต้องมีการให้รางวัลตอบแทนตามระดับของผลงานที่ได้ตกลงกันไว้ นอกจากนี้อาจจะมีการให้ข้อเสนอแนะหรือกำหนดมาตรการบางประการเพื่อให้มีการปรับปรุงผลงานให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากรายละเอียดของกระบวนการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นสามารถจะสรุปเป็นแผนภาพเพื่อเพิ่มความเข้าใจได้ดังนี้



แผนภาพ 2.2 : กระบวนการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.3.5 ลักษณะขององค์การที่บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

องค์การที่ได้ใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะ ดังนี้ 1) มีพันธกิจวัตถุประสงค์ขององค์การที่ชัดเจนและมีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นกิจกรรมหรือการทำงานตามกฎระเบียบ 2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์การมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน สั้น กระชับ ไม่คลุมเครือและมีฐานมาจากพันธกิจขององค์การ 3) เป้าหมายจะวัดได้อย่างอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีตัวบ่งชี้ที่สามารถวัดได้ เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้และสามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับองค์การอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้ 4) การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทน 5) ทุกคนในองค์การทราบความคาดหวังขององค์การ คาดหวังผลที่จะเกิดขึ้นและผลที่เกิดขึ้นช่วยให้บรรลุเป้าหมายของโครงการและองค์การอย่างไรและทุกคนรู้สึกรับผิดชอบต่อผลงานที่ได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมกับกำลังความสามารถของแต่ละคน 6) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารเงิน บริหารคน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับต้นและ ระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาเป็นอย่างดีได้แก้ปัญหาและสะสมประสบการณ์เพื่อก้าวสู่ผู้บริหารระดับที่สูงขึ้นต่อไปและยังช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน แก้ปัญหาการ

ทำงาน เพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพในการทำงาน 7) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ ตลอดจนมุ่งมั่นที่จะทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นองค์การเอื้อการเรียนรู้ที่เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ๆ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดีและ 8) บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี ปฏิบัติงานได้เต็มศักยภาพและได้ผลตอบสนองตามผลสัมฤทธิ์ของงานและทำให้ผู้รับบริการพึงพอใจ

2.3.6 การพัฒนาระบบบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (กรมชลประทาน, 2546)

1) **Balanced Scorecard** เป็นเทคนิคที่พัฒนาขึ้นเมื่อ ค.ศ.1992 โดย Robert S. Kaplan และ David P. Norton จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดผลการปฏิบัติงานระดับองค์การของภาคเอกชน ใน 4 ด้าน คือ ด้านลูกค้า (Customers) ด้านกระบวนการภายในองค์การ (Internal Business Processes) ด้านองค์การ (Learning and Growth) และด้านการเงิน (Financial) ต่อมามีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหน่วยงานราชการหลายประเทศ

Balanced หมายถึง ความสมดุลของจำนวนมุมมองที่ใช้ในการพิจารณาองค์การเวลา กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก เพื่อป้องกันความเบี่ยงเบนและช่วยให้มีการพิจารณาองค์การจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน

Scorecard หมายถึง รายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ซึ่งนำเสนออยู่ในรายงานสำหรับผู้บริหารเพื่อให้ผู้บริหารสามารถติดตามความก้าวหน้าของการบรรลุวัตถุประสงค์องค์การ

2) **การปรับใช้ในองค์การรัฐ** จากการทดลองปฏิบัติการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ในส่วนราชการสำนักงาน ก.พ. พิจารณาเห็นสมควรกำหนดมุมมองใน Balanced Scorecard ออกเป็น 4 มุมมอง โดยปรับรายละเอียดองค์ประกอบของแต่ละมุมมองให้สอดคล้องกับสภาพของงานราชการ ดังนี้

1) มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์การ (External Perspective) เป็นการพิจารณาองค์การจากมุมมองของประชาชนผู้รับบริการสาธารณะที่อยู่ในสถานะแวดล้อมภายนอกองค์การ ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์การพัฒนาเอกชน ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา ฯลฯ

2) มุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์การ (Internal Perspective) เป็นการพิจารณาย้อนกลับไปที่โครงสร้างขององค์การ กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์การ วัฒนธรรมและค่านิยม

3) มุมมองด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์การต่อความเปลี่ยนแปลงการมองไปในอนาคตว่าองค์การควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไรเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม

4) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ความสามารถของการให้บริการเทียบกับผล การปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการทุจริตและประพฤติดมิชอบที่ปรากฏ

3) ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors – CSFs) ปัจจัยหลักแห่ง ความสำเร็จ คือ ปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการบรรลุความสำเร็จตามวิสัยทัศน์ขององค์การมีปัจจัยหลักแห่ง ความสำเร็จ เป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมในการยึดถือการปฏิบัติงานทุกระดับให้มุ่งไปทิศทางเดียวกัน ทำให้ เจ้าหน้าที่และผู้บริหารขององค์การรู้ว่าต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ขององค์การตอบสนองวิสัยทัศน์ หากปราศจากปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จวิสัยทัศน์ขององค์การจะไม่ได้รับการตอบสนองปัจจัยหลักแห่ง ความสำเร็จไม่จำเป็นต้องวัดผลได้ แต่ทำหน้าที่ชี้แนะหรือเป็นหลักหมายสำคัญต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ปัจจัย หลักแห่งความสำเร็จกำหนดจากวิสัยทัศน์หรือพันธกิจขององค์การโดยใช้เกณฑ์ต่อไปนี้

- 1) มุ่งความสำคัญไปที่ผลผลิตและผลลัพธ์
- 2) มีความเชื่อมโยงกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ
- 3) มีความหมายที่เฉพาะเจาะจงและสามารถเข้าใจได้ง่าย
- 4) ผู้บริหารให้การยอมรับ
- 5) องค์การสามารถควบคุมผลให้เกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ

4) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators – KPIs) ตัวชี้วัดผล การดำเนินงานหลัก วัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยแห่งความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์การ โดย การวัดผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง เทียบกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ตกลงกันไว้ตัวชี้วัดผลการ ดำเนินงานหลักที่ดีต้องมีความถูกต้อง เหมาะสมและสามารถโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์การและผู้มีส่วนได้ เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดเหล่านี้ คุณลักษณะของตัวชี้วัดผลการ ดำเนินงานหลัก ซึ่งใช้กันอยู่ในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่

- 1) สามารถวัดได้ (Measurability)
- 2) มีความคงเส้นคงวา (Consistency)
- 3) ชัดเจนและไม่กำกวม (Clear and Unambiguous)
- 4) มีอิทธิพลต่อสิ่งที่จะวัด (Impact)
- 5) สามารถสื่อสารได้ (Communicable)
- 6) มีความเที่ยงตลอดเวลา (Valid over time)
- 7) สามารถเปรียบเทียบได้ (Comparable)
- 8) สามารถตรวจสอบและป้องกันการบิดเบือนข้อมูล (Resilient)
- 9) มุ่งเน้นที่ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Focused on the Critical Success Factor)
- 10) มีความพร้อมของข้อมูลที่ใช้สนับสนุนการวัด (Obtainable)

2.3.7 ขั้นตอนการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์

- 1) วิเคราะห์วิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ พันธกิจและกลยุทธ์
- 2) กำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักโดยใช้วิธี Balanced Scorecard
- 3) กำหนดค่าเป้าหมาย
- 4) กำหนดแหล่งข้อมูล
- 5) เก็บรวบรวมข้อมูล
- 6) บันทึกและอนุมัติข้อมูล
- 7) วิเคราะห์ข้อมูล
- 8) รายงานผล

2.4 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

2.4.1 ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

"การพัฒนาที่ยั่งยืน" ภาษาอังกฤษเรียกว่า Sustainable Development โดยสมัชชาโลกจาก World Commission on Environment (2526) ซึ่งเสนอแนะว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืน คือ รูปแบบของการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปในอนาคตต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง"

สำหรับประเทศไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามอธิบายแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือ แนวคิดของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต, 2546) ได้อธิบายการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า "การพัฒนาที่ยั่งยืนมีลักษณะที่เป็นบูรณาการ (Integrated) คือทำให้เกิดเป็นองค์รวม (Holistic) หมายความว่า องค์ประกอบทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะต้องมาประสานกันครบองค์และมีลักษณะอีกอย่างหนึ่งคือ มีดุลยภาพ (Balance) หรือพูดอีกนัยหนึ่ง คือ การทำให้กิจกรรมของมนุษย์สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ"

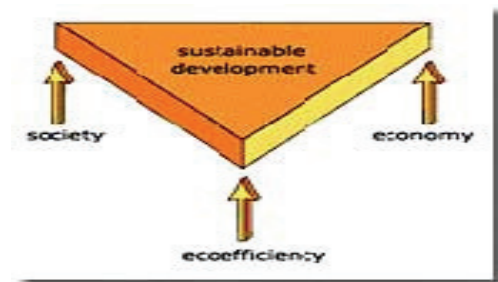
กล่าวโดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือ "การพัฒนาที่ยั่งยืน จะต้องเป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความสมดุลหรือมีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกันในระหว่างมิติอันเป็นองค์ประกอบที่จะทำให้ชีวิตมนุษย์อยู่ดี มีสุขคือ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม จิตใจ รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งต่อคนในรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต"

2.4.2 สาระหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การประชุม ณ กรุงริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี 1992 ได้มีการประกาศวาระแห่งศตวรรษที่ 21 (AGENDA 21) เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยสาระหลัก 4 ส่วน ประกอบไปด้วย 1) มิติด้านเศรษฐกิจสังคม 2) การอนุรักษ์และบริหารทรัพยากร 3) การเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับ

บทบาทหน้าที่ของภาคส่วนหลักต่างๆ และ 4) แนวทางสู่การปฏิบัติ ต่อมาการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี 2002 และองค์การสหประชาชาติได้ออกเป้าหมายการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 (The Millennium Development Goals) โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้นำทั่วโลกในปี 2000 โดยมีสาระหลัก 8 ประการ ได้แก่ 1) ลดความยากจนและหิวโหยของประชากร 2) ให้ประชากรมีการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง 3) ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศเพิ่มอำนาจให้กับสตรี 4) ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็กแรกเกิด 5) ส่งเสริมสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6) ต่อสู้กำจัดโรค HIV / AIDS มาลาเรียและโรคภัยอื่นๆ 7) มุ่งมั่นให้สิ่งแวดล้อมยั่งยืน และ 8) พัฒนาความร่วมมือและสร้างพันธมิตรในการดำเนินการ

โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ: ทางสังคม (society) ทางสิ่งแวดล้อม (eco-efficiency) และทางเศรษฐกิจ (economy) ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 2.3 : องค์ประกอบตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ที่มา : <http://www.vinythai.co.th/aboutvinythai/sustainabledevelopment/>

2.4.3 ความเชื่อมโยงของเหตุปัจจัยของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมาจากสาเหตุดังนี้

1) **ความต้องการการบริโภคสินค้าและบริการที่ไม่สมเหตุสมผล** ฟุ่มเฟือยเป็นเหตุให้เกิดการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตและบริการที่เกินพอดีเกินความต้องการของการดำเนินชีวิตแบบพอเพียง มีของเหลือทิ้งเป็นมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมมาก และทำให้คุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ขาดสมดุล แม้จะส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็ตาม

2) **การที่ชุมชนไม่เข้มแข็ง** รับวัฒนธรรมและแนวความคิดผิดๆ มาจากต่างประเทศ เกี่ยวกับความฟุ่มเฟือย วัตถุนิยม และบริโภคนิยม ทั้งยังขาดการอบรม ละทิ้งขนบธรรมเนียมประเพณี

ดั้งเดิม ทำให้สังคมเปลี่ยนเป็นสังคมบริโภคนิยม กอบโกย สะสม เกิดการลงทุนทางธุรกิจที่สูญเปล่า ทำให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจเกิดความขัดแย้งทางสังคมและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายอย่างรุนแรง

3) การเคลื่อนย้ายทุนจากต่างประเทศ ส่งผลทั้งทางบวกและทางลบต่อระบบเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันและเครือข่ายทางธุรกิจของประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปลายปี 2540 เป็นบทเรียนที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่พึ่งพิงอยู่กับทุนต่างประเทศโดยขาดรากฐานที่มั่นคงภายใน ทำให้เกิดการล่มสลายของระบบอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นอกจากนั้นการเปิดรับการลงทุนในอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมที่ใช้พลังงานมาก เช่น อุตสาหกรรมเหล็กและกระดาษ โดยไม่มีกลไกหรือมาตรการที่เข้มแข็งในการตรวจสอบผลกระทบของอุตสาหกรรมเหล่านี้ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว

4) นโยบายการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐในอดีต ทำให้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและโครงการขนาดใหญ่จำนวนมาก โดยขาดการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีการใช้ทรัพยากรเป็นฐานการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย เกินอัตราการฟื้นตัวของระบบธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของระบบนิเวศ

2.4.4 จุดหมายปลายทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน

รัฐบาลได้กำหนดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และ 9 ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาคนให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และดุลยภาพเป็นเงื่อนไขของความยั่งยืน ดังนั้น จุดหมายปลายทางของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือการพัฒนาที่ทำให้เกิดดุลยภาพของ เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนชนตลอดไป

เศรษฐกิจ ที่ทำให้เกิดดุลยภาพของการพัฒนา คือเศรษฐกิจที่มีรากฐานมั่นคง มีขีดความสามารถในการแข่งขันและสามารถพึ่งตนเองได้ โดยมีเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นแนวคิดหลัก

สังคม ให้รวมหมายถึง วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งเป็นระเบียบวิถีชีวิตของสังคมที่ให้นุชนปรับตัวและดำรงชีวิตอยู่กับสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นได้โดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและให้รวมถึงศาสนาธรรม ซึ่งเป็นระเบียบจิตใจของคนในสังคมที่ทำให้สังคมอยู่ได้โดยสงบสุข

ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต เกี่ยวโยงสัมพันธ์กันเป็นระบบนิเวศ ที่สามารถให้คุณและให้โทษต่อมนุษย์ได้ ขึ้นกับความสมดุลหรือไม่สมดุลของระบบนิเวศ

สิ่งแวดล้อม หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นระบบนิเวศ ที่สามารถให้คุณและให้โทษต่อมนุษย์ได้ ขึ้นกับความสมดุลหรือไม่สมดุล

ของระบบนิเวศ ความสมดุลและเชื่อมโยงระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับ
จุดหมายการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุขตลอดไป

หน่วยที่ 3 การบริหารความขัดแย้ง (Conflict Management)

3.1 ความหมายและประเภท

ความขัดแย้ง (conflict) หมายถึง เหตุการณ์ที่ปรากฏขึ้นเมื่อ เมื่อบุคคลหรือทีมมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ความขัดแย้งถือเป็นเหตุการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในการอยู่ร่วมกันหรือทำงานร่วมกัน คนโดยทั่วไปมักนึกถึงความขัดแย้งในเชิงทำลาย แต่เป็นที่ยอมรับกันว่าหากความขัดแย้งเกิดขึ้นในปริมาณที่พอเหมาะ ความขัดแย้งนั้นจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์

ความขัดแย้งแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทแล้วแต่จะใช้สิ่งใดเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง ดังเช่น แรปพพอร์ต (Rappaport, cited by Caplow, 1975) ได้แบ่งความขัดแย้งเป็น การต่อสู้ เกม และการโต้เถียง หรืออาจแบ่งความขัดแย้งเป็นเชิงลบและเชิงบวกก็ได้ แต่ในที่นี้จะแบ่งประเภทความขัดแย้งโดยนำเอาบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามาเป็นเกณฑ์ ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ประเภทด้วยกัน

1. ความขัดแย้งภายในตัวบุคคลซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อพบทางเลือกหลายทางและต้องเลือกเอาทางใดทางหนึ่ง

2. ความขัดแย้งระหว่างบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลเห็นไม่สอดคล้องกัน

3. ความขัดแย้งระหว่างปัจเจกบุคคลกับกลุ่มเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกกลุ่มไม่ทำตามข้อตกลงของกลุ่ม

4. ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือทีมเกิดเมื่อแต่ละทีมมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันและต้องขึ้นอยู่กับกันและกันในการทำงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น

5. ความขัดแย้งระหว่างองค์การ เกิดขึ้นจากระบบการแข่งขันเสรีและจากการแข่งขันก็นำไปสู่ความขัดแย้ง

3.2 สาเหตุของการเกิดความขัดแย้ง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นกับบุคคลโดยเฉพาะเมื่อต้องทำงานร่วมกับบุคคลอื่น ในการทำงานเป็นทีมอาจเห็นว่าสมาชิกของทีมขัดแย้งกันด้วยการใช้วาจาหรือท่าทางจนคนอื่นสังเกตเห็นได้ สมาชิกของทีมจะขัดแย้งกันได้ง่ายเมื่อได้มีโอกาสปฏิสัมพันธ์กัน เพราะในระหว่างนั้นความคิด ความสนใจ ความรู้สึกและผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งอาจไม่สอดคล้องกับอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้ต่างฝ่ายต่างต่อต้านกันและเกิดสภาพการณ์ซึ่งทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งอาจมาจาก ประเด็นดังต่อไปนี้

3.2.1 การตกอยู่ในสภาพแวดล้อมต่างกัน

สิ่งแวดล้อมที่ล้อมรอบตัวสมาชิกแต่ละคนเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนที่ทำให้สมาชิกมีลักษณะต่างกันไป แม้ไม่มีผลการวิจัยที่ยืนยันถึงเรื่องนี้แต่มีข้อสังเกตว่า การจำแนกงานออกเป็นแผนกย่อยๆ หลายแผนกมีผลต่อการเพิ่มปริมาณความขัดแย้งของคนงานในแผนกต่างๆ ทั้งๆ ที่อยู่ในองค์การเดียวกัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะคนงานเหล่านั้นใช้เวลาเงินและทรัพยากรต่างกัน อันอาจกล่าวได้ว่าตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ต่างกันซึ่งมีผลก่อให้เกิดลักษณะประจำตัวที่ต่างกันขึ้นมา และความขัดแย้งระหว่างแผนกต่างๆ ขององค์การจะลดลงได้ หากลดข้อจำกัดเฉพาะแผนกลงมาให้มีลักษณะใกล้เคียงกัน นอกไปจากนั้นการกระทำเช่นดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันมากขึ้น

3.2.2 การมีผลประโยชน์ขัดกัน

สาเหตุของความขัดแย้งในข้อนี้ คือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างความต้องการของสมาชิกในทีม และแสดงออกเป็นพฤติกรรมให้เห็นอย่างเปิดเผย ความขัดแย้งชนิดนี้อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากสมาชิกมีความต้องการสิ่งเดียวกันในการทำงาน แต่อาจแบ่งปันกันไม่ได้ต่างฝ่ายต่างจึงพยายามกีดกันมิให้อีกฝ่ายหนึ่งบรรลุถึงความต้องการ หรือให้ได้น้อยกว่าฝ่ายตน หรืออาจเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกมีความต้องการคนละอย่างในการทำงานร่วมกันก็ได้

3.2.3 การมีความคาดหวังในบทบาทต่างกัน

เมื่อคนมาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มนั้นตามธรรมชาติแล้วต่างคนต่างจะคาดหวังในพฤติกรรมซึ่งเป็นบทบาทของอีกฝ่ายหนึ่ง ความขัดแย้งของความคาดหวังในบทบาทนี้อาจเกิดขึ้นได้ใน 3 ลักษณะ

- 1) อาจเกิดจากการรับรู้บทบาทผิดทำให้มีพฤติกรรมต่างจากที่ควรจะเป็นจริง
- 2) เกิดจากการที่ต้องสวมบทบาทในขณะเดียวกันทำให้เกิดความสับสนในบทบาท
- 3) เกิดจากการที่มีบทบาทแย้งกันจนเป็นเหตุให้มีพฤติกรรมขัดแย้งกัน

โดยสรุปแล้วความขัดแย้งที่เกิดจากความคาดหวังในบทบาท คือ การที่ต่างฝ่ายต่างทำนายพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งไว้ แต่กลับประเมินได้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งมีพฤติกรรมไม่สอดคล้องกับที่ตนทำนายความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น

3.2.4 การมีอคติ

พฤติกรรมต่างๆ ที่คนๆ หนึ่งแสดงออกมาต่อคนอื่นๆ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกส่วนตัวของคนผู้นั้นความขัดแย้งอันเกิดจากอคตินี้เป็นไปได้ที่ทั้งสองฝ่ายมีความรู้สึกส่วนตัวที่ไม่ดีต่อกัน และแสดงออกมาให้เห็นในขณะที่มีการติดต่อสื่อสารกันจนเป็นเหตุให้ก้าวร้าวกัน สำหรับลักษณะที่จะลดอคติลงได้นั้นสรุปได้ว่า ขึ้นอยู่กับการมองโลกในแง่ดีเพราะการมองโลกในแง่ดีเป็นเหตุให้แต่ละคนเต็มใจที่จะค้นหาวิธีแก้ไขความขัดแย้ง และการไม่ยึดตนเองเป็นศูนย์กลางจะช่วยอำนวยความสะดวกต่อการยอมรับผู้อื่นได้ง่ายเข้า

3.2.5 การมีปทัสถาน ค่านิยมและการรับรู้ที่ต่างกัน

ความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุนี้เป็นความขัดแย้งที่หาข้อยุติได้ยาก หากทั้งสองฝ่ายยังคงยึดวิธีการเดิมในการมองสิ่งแวดล้อมและตัดสินใจตามเกณฑ์ที่ตนมีอยู่ ทั้งๆ ที่ตกอยู่ในสิ่งแวดล้อมอย่างเดียวกัน คนแต่ละคนอาจมองสิ่งที่ปรากฏอยู่ไปคนละอย่างและต่างก็ยืนยันในความเห็นของตนโดยหาข้อตกลงร่วมกันไม่ได้ ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นได้

3.2.6 การปฏิสัมพันธ์

สาเหตุหลังสุดหากกล่าวไปแล้วก็เป็นผลมาจากสาเหตุทั้ง 5 ประการข้างต้น เนื่องจากการที่คนเรามีการสื่อสารกันนั้นย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะประจำตัวที่เกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อม ผลประโยชน์ อคติ ความคาดหวัง ปทัสถานและค่านิยมส่วนตน การปฏิสัมพันธ์คือการนำเอาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มาติดต่อกันนั่นเอง ความขัดแย้งที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์นี้จะเห็นได้ชัดเจนขึ้นหากการติดต่อระหว่างสองฝ่ายนั้นมุ่งที่จะแข่งขันกันเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ตนต้องการ โดยที่ต่างฝ่ายได้แสดงพฤติกรรมซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อกันออกมา อย่างไรก็ตามความขัดแย้งที่เกิดจากสาเหตุนี้อาจเปลี่ยนไปได้หากกระบวนการคิดและการรับรู้ของทั้งสองฝ่ายเปลี่ยนไปจากเดิม

3.2.7 การตอบสนองต่อความขัดแย้ง

ความขัดแย้งจะส่งผลต่อทีมอย่างไรขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกในทีมตอบสนองต่อความขัดแย้งอย่างไร คนเรานั้นมีวิธีการต่างกันได้ที่จะได้ตอบกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และมักพบว่าวิธีการได้ตอบจะเป็นรูปแบบสมมติที่เรียกกันว่านิสัย และผู้ใดตอบเองไม่ค่อยรู้สึกตัว ดังนั้นก่อนที่จะเรียนรู้ถึงวิธีการจัดการกับความขัดแย้ง สิ่งหนึ่งที่ควรทราบในเบื้องต้นคือรูปแบบของตนเองในการตอบสนองต่อความขัดแย้ง ในการประเมินว่าเราจะได้ตอบความขัดแย้งแบบใดคนส่วนใหญ่จะมีคำถามสำคัญที่ต้องถามตนเองสองข้อ ข้อแรก คือ ตามความเห็นของเราความขัดแย้งนั้นสำคัญหรือไม่ และคำถามที่สอง คือ เราเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างเรากับคู่ขัดแย้งสำคัญพอที่จะต้องรักษาไว้หรือไม่ หลังจากนั้นจึงตอบได้ด้วยแบบใดแบบหนึ่ง Johnson (1991) ได้จำแนกแบบของการแก้ปัญหาโดยใช้สูตรชนิดต่างๆ เป็นตัวแทน และ Lussier (1996) ได้ให้ข้อเสนอแนะสำหรับการเลือกใช้ในเงื่อนไขที่เหมาะสม โดยสามารถเปรียบเทียบได้เหมือนกับสูตรดังต่อไปนี้

1) เต่า (หลีกเลี่ยง)

ลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาที่นำไปสู่ความขัดแย้งและหลีกเลี่ยงบุคคลที่มีแนวโน้มจะขัดแย้งด้วย ประเด็นแล้วคนที่ใช้แบบนี้หนึ่งนี้จะเชื่อว่าหลีกเลี่ยงง่ายกว่าขัดแย้ง และไม่คิดว่าความขัดแย้งจะแก้ไขได้

ข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ เป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ส่วนข้อเสีย คือ ความขัดแย้งไม่ได้รับการแก้ไข และอาจทำให้สถานการณ์แย่ลงกว่าเดิม

เงื่อนไขที่เหมาะสม ควรใช้เมื่อ ความขัดแย้งไม่สำคัญมากนัก การเผชิญหน้าจะทำลายความสัมพันธ์ซึ่งเป็นเรื่องวิกฤตของการทำงาน มีข้อจำกัดด้านเวลาซึ่งทำให้ต้องหลีกเลี่ยงการขัดแย้ง

2) ลูกหมี่ (ผ่อนปรน)

ลักษณะ วิธีนี้คือลดปริมาณความขัดแย้งลงเพื่อว่าความสัมพันธ์ในทีมจะได้ไม่มีปัญหาเบื้องหลังของการใช้แบบนี้ ได้แก่ ความเชื่อที่ว่า การนำเอาความขัดแย้งมาพูดจะทำให้ลายความสัมพันธ์มากกว่าจะกระชับความสัมพันธ์ ดังนั้นจึงยอมสละความคิดเห็นส่วนตัวเพื่อคงสายสัมพันธ์ของทีมไว้

ข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ ยังรักษาความสัมพันธ์ไว้ได้ แต่ข้อเสีย คือ อาจไม่เกิดผลในทางสร้างสรรค์

เงื่อนไขที่เหมาะสม ควรใช้เมื่อ การรักษาความสัมพันธ์สำคัญที่สุด การตกลงเรื่องข้อเปลี่ยนแปลงไม่สำคัญมากนักสำหรับฝ่ายผ่อนปรนแต่สำคัญกับอีกฝ่ายหนึ่ง เวลาในการแก้ไขความขัดแย้งมีจำกัด

ทั้งแบบแรกและแบบที่สองเป็นวิธีซ่อนความขัดแย้ง ซึ่งอาจเห็นได้โดย ปฏิเสธว่าไม่มีปัญหาพยายามผ่อนปรน เปลี่ยนเรื่องอภิปรายเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหา หรือทำเป็นไม่สนใจความรู้สึกที่ตนมีต่อปัญหา การโต้ตอบแบบนี้จะทำให้เกิดความขัดแย้งแบบปกปิด และเมื่อมันเปิดเผยออกมา จะนำไปสู่ความคลอนแคลนของทีมได้ในที่สุด

3) ฉลาม (บังคับ)

ลักษณะ เป็นการพยายามใช้อำนาจเหนือคนอื่นให้ยอมรับตำแหน่งของตน ผู้ที่ใช้วิธีนี้จะเห็นว่าความเห็นส่วนตัวสำคัญมากและความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ สำคัญน้อยกว่า กลวิธีจัดการกับความขัดแย้งจะเป็นแบบแพ้-ชนะ และยังทำให้ความขัดแย้งที่มีอยู่เพิ่มขึ้น อาจแสดงให้เห็นโดยโจมตีความคิดของคนอื่น หรือใช้ความชำนาญ ตำแหน่งหรือประสบการณ์ที่ตนมีมากกว่าข่มผู้อื่น

ข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ เหมาะสำหรับการตัดสินใจในองค์การที่ยอมรับว่าผู้บังคับเป็นฝ่ายถูกและการบังคับได้ผลมากกว่าวิธีอื่น แต่ข้อเสีย คือ หากใช้วิธีนี้มากเกินไปทำให้เกิดความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ใช้

เงื่อนไขที่เหมาะสม ควรใช้เมื่อความขัดแย้งเป็นเรื่องความแตกต่างส่วนบุคคล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องค่านิยมซึ่งเปลี่ยนแปลงยาก) การรักษาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดไม่ใช่เรื่องวิกฤตการณ์ ความขัดแย้งเป็นเรื่องรีบด่วน

4) สุนัขจิ้งจอก (ประนีประนอม)

ลักษณะ วิธีนี้ใช้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ต่างฝ่ายต่างได้บางส่วนและเสียไปบางส่วน ไม่มีฝ่ายใดได้เต็มทั้งคู่ และส่วนที่เสียไปก็อาจเสียด้วยความไม่เต็มใจ ต่างฝ่ายต่างพยายามประสานผลประโยชน์กันในบางกรณี การแก้ปัญหาแบบนี้ก็ใช้ได้หากวิธีการแก้ปัญหาใช้แก้ความขัดแย้งไม่ได้

ข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ แก้ความขัดแย้งได้เร็ว และยังคงรักษาความสัมพันธ์ไว้ได้ แต่ข้อเสีย คือ นำไปสู่การตัดสินใจที่ทำให้ผลได้ลดลง และการใช้วิธีนี้บ่อยจะทำให้เกิดการเล่นเกม เช่น เรียกร้องให้มากไว้ก่อนให้มากเพื่อต่อรองการลดหย่อน เป็นต้น

เงื่อนไขที่เหมาะสม ควรใช้เมื่อประเด็นปัญหาซับซ้อนและวิกฤตและไม่มีวิธีแก้ที่ทำได้ง่ายทุกฝ่ายมีผลประโยชน์อย่างมาก ซึ่งผลประโยชน์นั้นขึ้นอยู่กับการใช้วิธีการแก้ที่ต่างกัน มีเวลานั้น

5) นกฮูก (แก้ปัญหา)

ลักษณะ เป็นกลวิธีที่เรียกว่าการแก้ความขัดแย้งแบบชนะ-ชนะ ทั้งสองฝ่ายต่างให้ความสำคัญต่อเป้าหมายของตนและความสัมพันธ์ระหว่างกันในระดับสูง วิธีนี้ใช้เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างบรรลุเป้าหมายของตนและยังสามารถรักษาความสัมพันธ์ในทีมไว้ได้

ข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ มีแนวโน้มที่จะเป็นวิธีแก้ไขที่เหมาะสมที่สุดสำหรับความขัดแย้งซึ่งต้องอาศัยพฤติกรรมกล้าแสดงออก ส่วนข้อเสีย คือ ใช้เวลาและความพยายามมากกว่าวิธีอื่น

เงื่อนไขที่เหมาะสม ควรใช้เมื่อ การรักษาความสัมพันธ์เป็นเรื่องสำคัญ มีเวลามาก และเป็นความขัดแย้งระหว่างเพื่อน

3.3 การแก้ปัญหาความขัดแย้ง

การแก้ปัญหาความขัดแย้งอันเป็นที่ต้องการมากที่สุด ได้แก่ แบบที่เรียกว่าชนะ-ชนะหรือการต่อรองแบบบูรณาการ แต่การแก้ปัญหาแบบนี้ก็มีสิ่งที่ต้องพิจารณาร่วมกันอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน คือ

3.3.1 ขั้นตอนการแก้ปัญหา

- 1) เริ่มนำข้อขัดแย้งมาพิจารณา โดย วางแผนที่จะใช้วิธีแก้ปัญหากับข้อขัดแย้ง หาวิธีการนำไปใช้ปฏิบัติ และหาข้อตกลงร่วมเพื่อการเปลี่ยนแปลง
- 2) ตอบสนองการแก้ปัญหา โดย ฟังและสรุปข้อปัญหา แสดงความเห็นด้วยในบางแง่มุมหรือเสนอทางเลือก และหาข้อตกลงร่วมเพื่อการเปลี่ยนแปลง
- 3) หากเป็นคนกลางในการแก้ปัญหา ควรจะ ให้แต่ละฝ่ายบอกถึงปัญหาของตน ให้ความเห็นเรื่องปัญหา พัฒนาทางเลือกและหาข้อตกลงร่วมเพื่อการเปลี่ยนแปลงและติดตามผล

3.3.2 เงื่อนไขของการแก้ปัญหาแบบชนะ-ชนะ

การแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบชนะ-ชนะ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทำตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- 1) สมาชิกแต่ละฝ่ายต้องคิดว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในการทำงาน และสามารถแก้ไขได้
- 2) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น สมาชิกทั้งสองฝ่ายต้องเปลี่ยนวิธีคิดที่มุ่งเอาชนะกัน มาเป็นพยายามหาข้อมูลและวิธีการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
- 3) สมาชิกของแต่ละฝ่ายต้องมีความจริงใจในการแสดงออกซึ่งความต้องการของฝ่ายตนออกมาให้เห็นชัดเจน เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาแก้ปัญหา
- 4) พยายามหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียงเพื่อใช้เสียงข้างมากตัดสิน เพราะจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเอาชนะกันมากขึ้น

5) สมาชิกทั้งสองฝ่ายต้องพยายามเอาใจใส่ปัญหาของกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อจะช่วยให้ได้ข้อสรุปของการแก้ปัญหาอย่างเป็นที่น่าพอใจ

3.3.3 ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

Dubrin (1990) ได้เสนอข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ดังนี้

- 1) เหลือช่องทางไว้สำหรับการต่อรอง โดยไม่บีบบังคับอีกฝ่ายหนึ่งจนไม่มีทางเลือก
- 2) เริ่มจากข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล การตั้งข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผลแสดงว่าเรามีความจริงใจในการแก้ปัญหา
- 3) วางกรอบการคิดในแง่บวกเนื่องจากกรอบความคิดจะมีผลต่อการแสดงพฤติกรรมขณะที่กำลังแก้ไขความขัดแย้ง
- 4) รุกทีละน้อย จากผลการศึกษาพบว่าหากเจรจาเพื่อให้ได้ในเรื่องเล็กๆก่อนแล้วค่อยขยับไปเรื่อยๆจะได้ผลมากกว่าการเรียกร้องในเรื่องใหญ่เลยทีเดียว
- 5) ใช้เส้นตาย การระบุถึงเส้นตายจะช่วยให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องพิจารณาข้อขัดแย้งอย่างจริงจังและต้องลงมือกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง
- 6) ควบคุมอารมณ์กฎทองของความสำเร็จในการแก้ปัญหาใดๆคือความสามารถในการควบคุมอารมณ์ให้เยือกเย็นภายใต้แรงกดดัน
- 7) รักษาหน้าคู่ขัดแย้ง หากเราเชื่อในกลวิธีของชนะ-ชนะก็จะต้องระวังมิให้อีกฝ่ายเสียหายในขณะที่กำลังแก้ไขความขัดแย้งกัน

3.4 การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ (Crisis management)

3.4.1 ความหมายของการบริหารในภาวะวิกฤติ (Crisis Management)

การบริหารงานในภาวะวิกฤติ หมายถึง ภาวะที่มีกรณีหรือเหตุการณ์เกิดขึ้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐอย่างกว้างขวางรุนแรง หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศชาติ รัฐบาลในภาพรวม หรือบุคคลในรัฐบาล รวมถึงเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจอย่างรุนแรงด้วย

การบริหารในภาวะวิกฤติ (Crisis Management) หมายถึง การบริหารจัดการเพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤติให้สู่ภาวะปกติโดยเร็วที่สุด รวมถึงการปฏิบัติการบรรเทาภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การฟื้นฟูและอื่นๆ

3.4.2 ลักษณะของภาวะวิกฤติ

ภาวะวิกฤติสำคัญ มีสาเหตุจากทั้งธรรมชาติและการกระทำของกลุ่มคน โดยเฉพาะ อุทกภัยและสารเคมีและวัตถุอันตราย



แผนภาพ 3.1 : ลักษณะภาวะวิกฤติ

3.4.3 การเตรียมพร้อมสำหรับภาวะวิกฤติ (Preparedness)

หน้าที่สำคัญของรัฐบาลจะต้องเตรียมพร้อมรับมือเหตุฉุกเฉิน สำหรับหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบพื้นที่ หน่วยงานส่วนกลางจะให้การสนับสนุนทรัพยากร โดยมีกิจกรรมที่สำคัญ ดังนี้ การจัดทำแผนเผชิญเหตุอย่างละเอียด (Emergency Response Plan) การกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติ (Incident Commander) การจัดระบบการประสานงานระหว่างกัน (Networking System) การให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย รวมถึงการแจ้งเตือนภัย (Information Dissimilation & Early Warning) การจัดเตรียมระบบการแพทย์ฉุกเฉิน (Emergency Medical Service) การเตรียมตอบสนองของความจำเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs)

3.4.4 การบริหารจัดการในภาวะวิกฤติ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลสำเร็จในการบริหารจัดการ ได้แก่

1) การจัดองค์การรับมือในทุกระดับ (Command Post)

จะต้องมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระดับ อบต. เทศบาล อำเภอที่ประสบภัย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดตามประเมินสถานการณ์และประสาน การให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ นายอำเภอจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบบูรณาการทุกหน่วยงานในพื้นที่เข้าสนับสนุน

สำหรับระดับจังหวัด จะต้องเป็นศูนย์ประสานงานในการปฏิบัติอย่างมีเอกภาพ โดย หน่วยงานส่วนกลางจะสนับสนุนทรัพยากรให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ โดยปฏิบัติตามแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

2) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Search and Rescue)

ปัญหาในการค้นหาผู้สูญหายพบว่า จำนวนบุคลากรและเครื่องมือไม่พอเพียง เนื่องจากพื้นที่กว้างขวาง การเข้าถึงลำบากและบางครั้งการใช้กำลังจากมูลนิธิ อาสาสมัครหลายหน่วย ทำให้ข้อมูลไม่เป็นระบบ จึงต้องจัดให้หน่วยกู้ภัยหลักในการปฏิบัติงานทั้งจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หน่วยทหาร ตำรวจ โดยใช้กำลังจากมูลนิธิและอาสาสมัครเป็นหน่วยสนับสนุน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรี ต้องมอบหมายภารกิจให้มีผู้รับผิดชอบในจุดย่อยต่างๆ ให้ชัดเจน

นอกจากนี้จะต้องปรับปรุงระบบฐานข้อมูลการระดมสรรพกำลังให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เช่น รถยนต์กู้ภัย อากาศยานหรือเรือกู้ภัย อุปกรณ์เครื่องมือ กำลังเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัคร เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการรับสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่โดยบุคลากรของท้องถิ่น และอาสาสมัครจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างถูกต้องตามหลักการและมาตรฐานสากล

3) การรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ (Site Security)

เนื่องจากกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีจำนวนน้อยและเป็นผู้ประสบภัยด้วย การดูแลเรื่องความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ประสบภัยจึงทำได้ไม่เต็มที่

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเสริมกำลังจากทหาร ตำรวจและอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจากพื้นที่ใกล้เคียง โดยจัดเป็นชุดตรวจร่วมกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

4) การตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานด้านปัจจัยสี่ (Basic Needs) เมื่อเกิดสาธารณภัยและจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือ มีข้อพิจารณาถึงความต้องการของผู้ประสบภัยจะมีความต้องการเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา ดังนี้

- ระยะ 24 ชั่วโมงแรกผู้ประสบภัยมีความต้องการเรื่อง อาหารปรุงสำเร็จ น้ำดื่ม เสื้อผ้า การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ การค้นหาผู้รอดชีวิตและข้อมูลสถานการณ์เบื้องต้น ของภัย
- ระยะ 24 – 48 ชั่วโมงจะมีความต้องการเรื่อง บ้านพักชั่วคราว การค้นหาทรัพย์สิน การสืบหาญาติ การรักษาพยาบาล การจัดการศพ อาหาร เครื่องดื่ม ยารักษาโรค เครื่องครัว ข้อมูลความคืบหน้าของเหตุการณ์ภัยพิบัติ
- ระยะ 48 – 72 ชั่วโมง จะมีความต้องการเรื่อง การค้นหาผู้รอดชีวิต การสืบหาญาติ การรักษาพยาบาล การจัดการศพ การสงเคราะห์เบื้องต้น เงินชดเชย การค้นหาทรัพย์สิน ข้อมูลการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ
- หลังจาก 72 ชั่วโมง ความต้องการจะยังคงเป็นเรื่องของ การค้นหาผู้เสียชีวิตและเงินสงเคราะห์เพื่อการฟื้นฟูอาชีพ ที่อยู่อาศัย
- ต่อจากนั้นแล้วจะต้องมีการฟื้นฟูระยะยาว การรื้อถอนซากปรักหักพัง การสร้างที่อยู่อาศัย ความช่วยเหลือระยะยาวจากรัฐบาล การซ่อมสร้างระบบสาธารณูปโภค การฟื้นฟูอาชีพเพื่อให้สามารถกลับไปดำรงชีวิตได้ตามปกติ

ดังนั้น การรวบรวมข้อมูลความเสียหายและความต้องการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและต้องใกล้เคียงความเป็นจริงการให้ความช่วยเหลือจะต้องผ่านระบบของศูนย์อำนวยการของจังหวัด โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยหลักในการลำเลียงสิ่งของบรรเทาทุกข์ ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประสบภัยด้วย

5) การรายงานและการประชาสัมพันธ์ (Public Information)

ส่วนใหญ่เมื่อเกิดภาวะวิกฤต มักจะเกิดข่าวลือในทางลบ หรือทางเสียหายแพร่สะพัดออกไป ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดและการตื่นตระหนก (Panic) ซึ่งเป็นสัญญาณขั้นสุดท้ายของภาวะวิกฤต และยากต่อการแก้ไข การรายงานและการประชาสัมพันธ์ จึงเป็นขั้นตอนสำคัญประการหนึ่งในการบริหารจัดการภาวะวิกฤต ดังนั้น จึงต้องกำหนดผู้ทำหน้าที่แถลงข่าวให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ผู้เกี่ยวข้อง

ปรากฏการณ์ปรกติแต่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งในการทำงานเป็นทีม ได้แก่ ความขัดแย้ง ซึ่งหมายถึง การที่สมาชิกในทีมมีความเห็นไม่สอดคล้องกันในเรื่องต่างๆ อาจเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ เช่น ระหว่างคนกับคน คนกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม หรือองค์การกับองค์การ สาเหตุของการเกิดความขัดแย้งเกิดจาก การตกอยู่ในสภาพแวดล้อมต่างกัน ผลประโยชน์ขัดกัน คาดหวังในบทบาทต่างกัน อคติ มีทัศนคติ ค่านิยมและการรับรู้ต่างกัน และการได้มาปฏิสัมพันธ์กัน ส่วนการตอบสนองต่อความขัดแย้งนั้นเบื้องต้นจำแนกออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ แบบหลีกเลี่ยง ผ่อนปรน บังคับ ประนีประนอม และแก้ปัญหา ซึ่งแต่ละแบบล้วนมีข้อดีข้อเสียและเงื่อนไขในการใช้ให้เหมาะสมต่างกัน สำหรับการแก้ปัญหาความขัดแย้งนั้นที่ต้องการมากที่สุด ได้แก่ การแก้ปัญหาแบบ ชนะ-ชนะ ซึ่งต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์เต็มส่วนทั้งคู่และสามารถรักษาสายสัมพันธ์ไว้ได้ แต่ก็ต้องทำตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

หน่วยที่ 4 ระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

4.1 ความเป็นมาของการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในประเทศไทย

เนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นประมาณ ปี 2540 ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุเกิดจากความบกพร่อง ความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์การทั้งในภาครัฐและเอกชน ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมือง ทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหารวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ดังนั้น จึงมีการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้ปรากฏเป็นจริงในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดย **ภาครัฐ** จะต้องมีการปฏิรูปบทบาท หน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงาน กลไกการบริหารให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคมอย่างโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิถีทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น ขณะเดียวกันภาค

ธุรกิจเอกชน จะต้องมีการปฏิรูปและกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วน ให้มีกติกากำหนดการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า ความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งมีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลและร่วมทำงานกับภาครัฐและภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น เป็นมิตรและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกันและ**ภาคประชาชน** จะต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึกตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่ม ประชาสังคม ในเรื่องของสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดีหรือธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและรักษาให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ได้แก่ 1) กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลก มีอิทธิพลต่อแนวคิดและค่านิยมในการพัฒนาของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) กระแสของการผลักดันให้มีการปฏิรูปในเรื่องโลกาภิบาล(Global Governance)และการจัดการระบบเศรษฐกิจโลก(Global Economic Governance) โดยการพัฒนาองค์การระหว่างประเทศให้มีบทบาทในด้านการเมืองและความมั่นคงของโลกมากขึ้น รวมทั้งการปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น 3) การให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การเคารพสิทธิ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยตระหนักถึงสิทธิของเด็ก สตรีและคนชราและให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยเน้นความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการและ 4) เงื่อนไขกองทุน IMF ในการให้ประเทศไทยกู้ยืมเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ ในปี 2540 ที่รัฐบาลไทยจะต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย

จากเงื่อนไขภายนอกดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการปรับแก้กฎหมายภายใน ให้สามารถรองรับกับกระแสนานอก เพื่อให้เกิดการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ดังนี้ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน หลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชนและในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล 2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ สู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการโดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการแก่กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน รวมถึงมีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน

เข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐต้องปรับรูปแบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ คุณภาพและมีความคล่องตัวสูง มีการพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและคุณภาพการให้บริการและในระดับบุคคลโดยมีตัวชี้วัดและ Best practice เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจนและนำผลการประเมินไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์การต่อสาธารณะ

4.2 ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ได้แก่ ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมและความถูกต้อง หรือเป็นการนำเอาหลักการของธรรมะเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการองค์การหรือหน่วยงานเพื่อให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์การภายนอก

4.3 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนาและหากพิจารณาในฐานะวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย จะหมายถึงเครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้นและหากพิจารณาในฐานะเป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้น จะหมายถึงระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีความเป็นประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชนและยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงามและโปร่งใส ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

4.3.1 **หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ กติกาที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้เป็นไปตาม กฎ กติกาที่ตกลงไว้ คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

4.3.2 **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นความถูกต้องดีงาม ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง มีความซื่อสัตย์ จริยใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

4.3.3 **หลักความโปร่งใส** หมายถึง การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันและความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้น ถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงานจะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการทำงานและผลของงาน

4.3.4 หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน เพื่อสร้างความสามัคคีให้เกิดกับประชาชน การมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับตามระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนหากประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานมากเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

4.3.5 หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ส่วนรวม ประหยัดและใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ แข่งขันในเวทีโลกได้และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืนและมุ่งประโยชน์สูงสุด

4.3.6 หลักความสำนึกรับผิดชอบ หมายถึง การพยายามให้คนทุกฝ่ายตระหนักในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจต่อปัญหาส่วนรวม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและกล้าที่จะยอมรับผลเสียและผลดีจากการกระทำของตนเอง

4.4 กฎหมายปกครอง (<http://203.157.114.10/homepage/mwdho/laws19.htm>)

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายมหาชน กฎหมายมหาชน เป็น กฎหมายกฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน หรือระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง กฎหมายปกครอง จึงเป็นกฎหมายมหาชน ที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารของ รัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดบริการสาธารณะ และวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และฝ่ายปกครองด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดสถานะและการกระทำทางปกครอง ในระบบการปกครองประเทศแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจเป็น 3 ฝ่าย

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ฝ่ายบริหาร
3. ฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในฝ่ายบริหาร งานของฝ่ายบริหารแยกเป็น 2 ส่วน คือ

1. งานทางการเมือง มีพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจผ่านทางคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นรัฐบาล ทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการใช้ ข้อบังคับกฎหมายต่างๆ
2. งานทางปกครอง เป็นส่วนที่เรียกว่า ราชการประจำ มีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารในส่วนที่เป็นการเมืองกำหนดขึ้น คือ
 - ราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรม
 - ราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ

- ราชการส่วนท้องถิ่น มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และ รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร พัทยา

- รัฐวิสาหกิจ

- องค์การอิสระ เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่
อิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยตรง เนื่องจากภารกิจของหน่วยงาน เช่น ธนาคารแห่ง
ประเทศไทย

- คณะกรรมการต่างๆ

4.4.1 กิจกรรมของฝ่ายปกครอง แบ่งเป็น

- 1) การกระทำทางแพ่ง คือ สัญญาทางแพ่ง เช่นองค์การของรัฐซื้อคอมพิวเตอร์
- 2) การกระทำทางปกครอง คือ ผลิตผลของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

4.4.2 การกระทำทางปกครอง_แบ่งเป็น

1) นิติกรรมทางปกครอง มี 2 แบบ คือ นิติกรรมฝ่ายเดียว คือ กฎ คำสั่งทางปกครอง และ
นิติกรรมหลายฝ่าย คือ สัญญาทางปกครอง

2) ปฏิบัติการทางปกครอง

4.4.3 ลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง

1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ที่กระทำโดยอาศัย
อำนาจตามพระราชบัญญัติ เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคล

2) เจตนาที่แสดงออกมานั้น ต้องมุ่งหมายที่จะให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง
ขึ้น เช่น ถ้าหน่วยงานราชการมีหนังสือเตือนให้คุณมาต่อใบอนุญาต แบบนี้ไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง
เพราะไม่ได้มุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย คุณจะต่อหรือไม่ต่อก็เรื่องของคุณ

3) ผลทางกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดขึ้น คือ การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย
โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ หรือสิทธิเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำ หรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมี
ผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของอีกฝ่าย
หนึ่ง เช่น ถ้าอธิบดีกรมการปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 2535 ออกคำสั่ง
แต่งตั้งบุคคลให้เป็นปลัดอำเภอ เท่านั้นเกิดนิติสัมพันธ์แล้ว ระหว่างอธิบดีกรมการปกครองกับบุคคลที่จะ
ได้รับแต่งตั้งเป็นปลัดอำเภอ ถือว่าเป็นการก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกัน หรือ ถ้าผู้กรณีเดิมปลัดอำเภอทำ
ความผิดร้ายแรง อธิบดีกรมการปกครองไล่ออก ผลทางกฎหมาย คือ ระวังสิ้นสุดสิทธิและหน้าที่ต่อกัน
ถึงแม้จะเป็นการระงับ แต่ผลทางกฎหมายก็เกิดขึ้น คือ สิทธิและหน้าที่ของอีกฝ่ายสิ้นสุดลง

4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวขององค์กรของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม ถ้าเมื่อไหร่ที่มีการแสดง

เจตนาทั้ง 2 ฝ่าย เมื่อนั้นจะไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง แต่จะแปรสภาพเป็น สัญญาทางปกครอง เช่น ก.ไปยื่นคำขอพักอาวุธปืน ในทางปกครองถือว่าการยื่นคำขอไม่ใช่คำเสนอ และเมื่อฝ่ายปกครองอนุญาตก็ไม่ใช่คำสนอง การที่มีขั้นตอนยื่นคำขอเข้าไปก่อน เรียกว่า **เงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง** เป็นเงื่อนไขว่าถ้าไม่ทำตามขั้นตอนเช่นนี้นิติกรรมทางปกครองก็ไม่สมบูรณ์เมื่อขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งของนิติกรรมทางปกครองก็จะกลายเป็นปฏิบัติการทางปกครอง

4.4.4 ประเภทของนิติกรรมทางปกครอง

- **กฎ** เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่นพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ

- **คำสั่งทางปกครอง** เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ที่มีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

4.4.5 กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทำทางปกครอง มี 2 ด้าน

1) กิจกรรมในทางควบคุม เป็นการวางกฎเกณฑ์และบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เพื่อความมั่นคง เพื่อการจัดการเรียบร้อย เป็นการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้ฝ่ายเอกชนต้องปฏิบัติตาม และบังคับให้ฝ่ายเอกชนที่ฝ่าฝืนต้องปฏิบัติตาม เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีอำนาจออกระเบียบ ห้ามสร้างอาคารสูงเท่านี้เท่านี้ เมื่อมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจก็บังคับ โดยเข้ารื้อถอนอาคาร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกระเบียบ เป็นนิติกรรมทางปกครองประเภทกฎ เพราะมีผลบังคับเป็นการทั่วไป การที่เจ้าพนักงานไปรื้ออาคารที่สร้างฝ่าฝืนเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง

2) กิจกรรมในทางบริการ เช่น

- กิจกรรมเพื่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน
- กิจกรรมเพื่อความสงบเรียบร้อย เช่น การสาธารณสุข การศึกษา
- กิจกรรมเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน โทรศัพท์

สัญญาจ้างก่อสร้างถนน วางท่อประปา เป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง และเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์

4.4.6 สัญญาทางปกครอง มีลักษณะดังนี้

1) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นฝ่ายรัฐซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือบุคคลที่กระทำแทนรัฐ อาจทำสัญญาได้ 2 ลักษณะ จะเป็นสัญญาทางปกครอง หรือจะเป็นสัญญาทางแพ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐ เช่น กระทรวงกลาโหมขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินที่จังหวัดนครนายกเพื่อจัดสร้างโรงเรียนเตรียมทหาร กระทรวงกลาโหมใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเจรจาให้ค่าชดเชยกับผู้บุกรุกแล้วตกลงค่าชดเชย

กัน จะเห็นได้ว่ากระทรวงกลาโหมไม่ได้เข้าทำสัญญาโดยใช้อำนาจรัฐ แต่ลดตัวลงมาเท่ากับเอกชนเจรจาต่อรองกัน เพื่อให้เขาขนย้ายออกไปโดยจ่ายเงิน สัญญานี้เป็นสัญญาทางแพ่งไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่สัญญาซื้อที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนเพื่อนำมาสร้างถนนหรือใช้ในกิจการอื่นของรัฐ แม้ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขายแต่ต้องดำเนินการขออนุญาตทางปกครองมาก่อน คือจะต้องมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเวนคืนมีการสำรวจที่ดิน มีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น แล้วแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนทราบว่าพอใจหรือไม่ จะพอใจหรือไม่พอใจก็ทำสัญญาซื้อขายเพื่อให้กรมสิทธิโอนจะเห็นว่ารัฐใช้อำนาจเหนือ คือกำหนดราคาข้างเดียว ไม่มีการเจรจาต่อรอง ถ้าไม่ขายก็ออกพระราชบัญญัติเวนคืนเอาที่ดินได้อยู่ดี ดังนั้นเป็นสัญญาทางปกครองเพราะรัฐใช้อำนาจเหนือ

2) ลักษณะของสัญญา ซึ่งมีตัวอย่างตามตัวบทดังนี้

สัญญาสัมปทาน เป็นสัญญาที่รัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ โดยเอกชนเก็บเงินหรือผลประโยชน์และจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ซึ่งรัฐใช้อำนาจเหนือ โดยรัฐกำหนดและเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขได้เอง สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นการบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำ แต่รัฐให้เอกชนมารับไปทำแทน เช่น ให้เก็บขยะ ซึ่งการเก็บขยะเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐต้องทำ แต่สัญญาจ้างบริษัทมาทำความสะอาดในสถานที่ราชการ เช่น ศาลยุติธรรมจ้างเอกชนมาทำความสะอาดบริเวณศาล งานปัดกวาดเช็ดถูไม่ใช่สาระสำคัญของภารกิจศาลยุติธรรม ไม่ใช่การบริการสาธารณะ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่ง สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างเอกชนวางท่อประปา สัญญาก่อสร้างถนน เป็นสัญญาทางปกครอง สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ผู้ที่จะหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้คือรัฐ ซึ่งเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม การที่รัฐจะมอบให้เอกชนแสวงหาประโยชน์ได้ โดยเอกชนให้ค่าตอบแทนแก่รัฐ เป็นสัญญาทางปกครอง

4.4.7 คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครอง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ที่มีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

4.4.8 ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

1) คำสั่งทางปกครอง จะต้องเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” เพราะฉะนั้นการกระทำใดๆ ก็ตามที่ไม่มีความหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ถ้าเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิสัญญากระทำการกับคู่สัญญา อีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

2) ต้องเป็นการใช้อำนาจของ “เจ้าหน้าที่” เท่านั้น

3) มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งผลนั้นเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

4) มีผลกระทบต่อบุคคลใดโดยเฉพาะ

4.4.9 แบบของคำสั่งทางปกครอง และการมีผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมี 3 รูปแบบ

1) การออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรผู้รับคำสั่งทางปกครอง สามารถร้องขอภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งด้วยวาจาเขียนยืนยันคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือได้ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่ง คำสั่งทางปกครองด้วยวาจาจะมีผลทันทีเมื่อได้รับแจ้ง เช่น ตำรวจจราจรสั่งให้หยุดรถเพื่อตรวจควันดำ เป็นคำสั่งด้วยวาจาที่มีผลทันทีที่สั่ง

2) คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ กำหนดให้ระบุวัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งพร้อมลายเซ็น และเจ้าหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบโดยมีข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ แต่จะมีข้อยกเว้นว่าบางทีก็ไม่ต้องให้เหตุผลก็ได้ เช่น ไปขอทำใบอนุญาตขับขี่ แล้วเจ้าหน้าที่ก็ออกให้ เช่นนี้ไม่ต้องให้เหตุผลที่ออกใบอนุญาต เพราะว่าคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอ และไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

4.4.10 การสิ้นสุดของคำสั่งทางปกครอง

1) สิ้นสุดด้วยการเพิกถอน อาจเพิกถอนโดยตัวเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งเอง เพิกถอนโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือเพิกถอนโดยศาลปกครอง

2) สิ้นสุดด้วยเงื่อนไข เช่น ในใบอนุญาตแต่ละประเภทจะกำหนดไว้ว่าอนุญาตกี่ปี ถ้ายังไม่ครบตามที่กำหนดก็ยังมีผลอยู่ แต่ถ้าครบกำหนดแล้วใบอนุญาตก็สิ้นสุด คำสั่งทางปกครองก็สิ้นสุด

3) สิ้นสุดด้วยเหตุอื่น คือ สิ้นสุดโดยคำพิพากษาของศาล

4.4.11 การบังคับทางปกครอง

การบังคับทางปกครองมีเพื่อต้องการให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปเกิดผลในทางกฎหมาย และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องสมเหตุสมผล และชัดเจนแน่นอน มาตรการบังคับทางปกครอง แยกได้ 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 เป็นคำสั่งให้ผู้ใดชำระเงิน เช่น ตำรวจจราจรตรวจควันดำแล้วให้จ่ายค่าปรับ การโบกรถให้หยุดเป็นคำสั่งทางปกครอง พอตรวจแล้วให้ปรับเป็นการปรับตามมาตรา 57 เป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ให้ผู้ชำระเงิน

ประเภทที่ 2 คำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร คำสั่งให้ปิดโรงงาน เป็นคำสั่งให้กระทำการ คำสั่งห้ามไม่ให้ขายของหน้าโรงพยาบาล เป็น

คำสั่งละเว้นกระทำการ คำสั่งทางปกครองที่ให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ เจ้าหน้าที่มีมาตรการบังคับอยู่ 2 อย่าง

1. เจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการแทน เช่น เจ้าหน้าที่สั่งให้หรือแล้วไม่หรือ เจ้าหน้าที่ก็เข้ามาดำเนินการหรือถอนอาคารเอง
2. เป็นการชำระค่าปรับทางปกครอง ต้องเป็นจำนวนที่สมควรแก่เหตุ แต่ไม่เกิน 20,000 บาทต่อวัน

4.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คดีปกครอง คือ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกกฎหรือคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

4.5.1 ลักษณะสำคัญของคดีปกครอง

- 1) คดีปกครองเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน
- 2) คดีปกครองนั้นจะต้องเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำ 3 ประการดังต่อไปนี้ ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ (1) การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (2) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายให้ต้องปฏิบัติ แล้วต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นล่าช้าเกินสมควร และ (3) สัญญาทางปกครอง

4.5.2 คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

- 1) คดีตามมาตรา 9 วรรค 1 (1) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มี 8 ลักษณะ
 - (1) กระทำโดยไม่มีอำนาจ คือ หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องกระทำการออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด โดยที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจไว้
 - (2) กระทำนอกเหนืออำนาจ เป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจจะกระทำได้ตามกฎหมายแต่กระทำนอกเหนือจากขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้
 - (3) กระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกกฎหรือออกคำสั่ง ซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจไว้
 - (4) กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น กฎหมายกำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการออกคำสั่งไว้และวางหลัก

ไว้ว่า ผู้ออกคำสั่งจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง ถ้าคำสั่งไม่มีเหตุผลประกอบเป็นการผิดแบบไม่เป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

(5) กระทำโดยไม่สุจริต เป็นการใช้อำนาจบิดเบือนโดยมีเจตนา หรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือของผู้อื่น ไม่ได้กระทำการนั้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(6) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการกระทำโดยขาดหลักความเสมอภาค โดยใช้เกณฑ์ทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ความคิดทางการเมือง เป็นตัวตัดสิน

(7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

(8) การใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ อำนาจดุลยพินิจ คือ การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ล้วนเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยชอบแล้ว

2) คดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณีละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้

3) เป็นกรณีการละเมิดและความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขอให้ศาลพิพากษาสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเยียวยาความเสียหาย โดยสั่งให้ใช้เงินส่งมอบทรัพย์สิน หรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ มีเงื่อนไข 2 ประการ

(1) ต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ออกคำสั่ง มักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(2) เมื่อเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ก็ต้องประกอบด้วย 4 ข้อ

1. การใช้อำนาจตามกฎหมาย
2. การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น
3. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ละเลยไม่พิจารณาคำขออนุญาตเปิดกิจการโรงงาน เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหาย
4. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ต้องคู่เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เป็นกรณีที่คู่ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงิน ค่าเสียหาย ฐานผิดสัญญาและส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ตามที่กำหนดไว้ในข้อสัญญา

5) เป็นคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วแต่กรณีฟ้องเอกชนต่อศาล และขอให้ศาลบังคับให้เอกชนทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีบุคคลก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นรุกล้ำเข้าในน่านน้ำ

ซึ่งเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือในทะเล หรือชายหาดของทะเล โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งให้เรือถอนสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไปให้พ้นทางน้ำ ถ้าผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะไปจัดการเรือถอนอาคารนั้นด้วยตนเอง แต่กรมเจ้าท่าต้องไปฟ้องศาลขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้ผู้รับคำสั่งเรือถอนอาคารนั้น

6) เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เช่น ข้อพิพาทตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการเป็นข้อพิพาทตามสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจเหนือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จึงต้องไปขอที่ศาลปกครอง

4.5.3 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรค 2

- 1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- 2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
- 3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นฎีกาพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลชำนาญพิเศษอื่นๆ

4.5.4 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี และความสามารถของผู้ฟ้องคดี ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจาก

(1) การกระทำหรือการงดเว้นกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(3) กรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9

(4) กรณีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือความเสียหาย หรือยุติข้อ

โต้แย้งนั้น ต้องมีบังคับตามมาตรา 72

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอในคำฟ้องให้ศาลมีคำบังคับ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

(1) ขอสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามกระทำทั้งหมด หรือบางส่วน

(2) ขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

(3) ขอให้ศาลสั่งให้ชำระเงิน หรือใช้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เช่น ให้ชำระค่าจ้างหรือเงินอื่นใดตามสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ฟ้องคดีเพื่อให้ศาลสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย และให้ถือปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสัญชาติไทย

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำ อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น เจ้าท่าสั่งให้เรือถอนเรือที่ปักเสาลงในน้ำ เมื่อเจ้าของเรือไม่ถอนเรือก็ต้องฟ้องต่อศาลให้ศาลสั่งให้เรือถอนเรือ

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเยียวยา แก้อภัยความผิดหรือชดเชยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นต่อศาล

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

6) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มี 4 กรณี ศาลปกครองจะไม่รับฟ้องไว้พิจารณา (1) ฟ้องซ้ำ (2) ฟ้องซ้อน (3) ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ (4) การห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หน่วยที่ 5 ภาวะผู้นำ (Leadership)

จากการศึกษาเอกสารเรื่องภาวะผู้นำ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (มัลลิกา ต้นสอน, 2545; ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2549; <http://www.nrru.ac.th/article/leadership/page1.3.html>)

5.1 ความหมายและลักษณะของภาวะผู้นำ

ผู้นำ คือ บุคคลที่ทำให้กลุ่มดำเนินงานอย่างก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จ โดยใช้การชักจูงผู้อื่นให้ปฏิบัติตามทิศทางที่เขาต้องการ โดยผู้นำจะมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ 1) ความสามารถในการใช้อำนาจให้เป็นที่ยอมรับและเกิดผลที่ต้องการ 2) ความสามารถในการชักจูงผู้อื่น 3) ความสามารถในการชักนำให้ผู้ตามมองเห็นเป้าหมายและความสามารถในการทำงานให้กลุ่มและ 4) ความสามารถในการตัดสินใจและแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า

ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นความสามารถที่บุคคลหรือกลุ่มจะมีอิทธิพลโน้มน้าวและชักจูงบุคคลอื่นให้ปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ลักษณะของภาวะผู้นำ การพิจารณาว่าผู้นำใดมีภาวะผู้นำหรือไม่นั้นพิจารณาจาก 1) ภาวะผู้นำ เป็นกระบวนการของการใช้อิทธิพล ที่ผู้นำพยายามจะมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม เพื่อให้มีพฤติกรรม การปฏิบัติงานตามต้องการโดยมีจุดมุ่งหมายขององค์การเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เรื่องของบุคคลที่จะพึงมี ภาวะผู้นำได้โดยที่ไม่ได้มีการกระทำใดๆ เป็นกระบวนการ (process) ให้เกิดอิทธิพลต่อผู้อื่น 2) ภาวะผู้นำ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้ตามยอมให้ผู้นำใช้อิทธิพลต่อตัวเขา ซึ่งโดยทั่วไปก็ต้องพิจารณาถึงระดับความ ถูกต้องของอิทธิพลที่ใช้ด้วยว่าไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจขู่เข็ญ หรือบีบบังคับให้ทำตาม เพราะถ้าเป็นการเช่นนั้นก็ไม่ถือว่าผู้นำมีภาวะผู้นำได้และ 3) ภาวะผู้นำ จะถูกอ้างถึงเมื่อจุดมุ่งหมายของกลุ่ม หรือองค์การ

ประสบความสำเร็จ ดังนั้นถ้าหากผู้นำไม่สามารถนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จดังกล่าวได้ ก็ย่อมหมายถึงว่าผู้นำไม่ได้แสดงภาวะผู้นำหรือไม่มีความสามารถในการนำนั่นเอง

5.2 ทฤษฎีภาวะการเป็นผู้นำ สามารถแบ่งกลุ่มของการศึกษาภาวะผู้นำเป็น 3 แนวทาง คือ

5.2.1 ทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Approach) จะให้ความสำคัญกับคุณสมบัติเฉพาะหรือคุณลักษณะ ของผู้นำที่ประสบความสำเร็จ ทั้งในด้านลักษณะกายภาพ ความฉลาด เป็นผู้นำที่ดี คือทำงานสำเร็จด้วยดีและเป็นที่พอใจของผู้ใต้บังคับบัญชา

- 1) มีความทะเยอทะยาน (Ambition)
- 2) มีความอดุสาหะพากเพียร (Persistence)
- 3) มีความกล้าหาญ (Courage)
- 4) มีความเชื่อถือศรัทธา (Faith)
- 5) มีความซื่อสัตย์มั่นคง (Integrity)
- 6) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity)
- 7) มีความยุติธรรม (Justice)
- 8) มีจุดมุ่งหมาย (Objectivity)
- 9) มีความยืดหยุ่น (Flexibility)
- 10) มีความสามารถในการตัดสินใจ (Decisiveness)
- 11) มีวินัยในตนเอง (Self-Discipline)

5.2.2 ทฤษฎีทางด้านพฤติกรรม (Behavioral Approach) จะศึกษาพฤติกรรมของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้นำในอนาคต ซึ่งมีการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การศึกษาค้นคว้าที่มหาวิทยาลัย Michigan ซึ่งแบ่งพฤติกรรมของผู้นำเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานและผลลัพธ์
- 2) การศึกษาค้นคว้าที่มหาวิทยาลัย Ohio State โดยแบ่งพฤติกรรมของผู้นำเป็นผู้นำที่จัดทำโครงสร้างงาน คือจะเป็นผู้กำหนดบทบาทของตนเองและพนักงานและผู้นำที่คำนึงถึงผู้อื่น ซึ่งจะมีพฤติกรรมที่ไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา
- 3) ตารางพฤติกรรมการบริหาร (The Managerial Grid)

5.2.3 ทฤษฎีทางด้านสถานการณ์ (Situational Approach) จะให้ความสนใจกับสภาพแวดล้อมและแสดงความเป็นผู้นำของแต่ละสถานการณ์ ซึ่งมีการศึกษาที่สำคัญได้แก่

- 1) ตัวแบบความไม่แน่นอนของเฟรด ฟิตเลอร์ เป็นการอธิบายความแตกต่างของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของผู้นำ โดยต้องเลือกรูปแบบความเป็นผู้นำให้เหมาะกับสถานการณ์

2) ทฤษฎีวิถีทางสู่เป้าหมาย (Path-Goal Leadership Theory) ประสิทธิภาพของผู้นำ ขึ้นกับความสามารถที่จะชักจูงและสร้างความพึงพอใจในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ ภาวะผู้นำแบบสั่งการ ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม ภาวะผู้นำแบบให้การสนับสนุนและ ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ

3) ทฤษฎีภาวะการเป็นผู้นำเชิงสถานการณ์ของเฮอร์ซีและเบลนชาร์ด เชื่อว่าพฤติกรรมผู้นำควรเปลี่ยนแปลงตามความพร้อมในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ที่ขึ้นกับความสามารถและความเต็มใจ

4) ทฤษฎีทดแทนการเป็นผู้นำ เป็นการพยายามอธิบายว่าตัวแปรเชิงสถานการณ์บางตัว ทำให้กลุ่มสามารถปฏิบัติงานและสามารถทดแทนพฤติกรรมผู้นำได้

5.3 ความสามารถของผู้นำยุคใหม่

5.3.1 วิเคราะห์ความสามารถของตนเอง โดย การวิเคราะห์ตนเอง วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของจุดแข็งจุดอ่อนของผู้นำต่อองค์กรและปรับปรุงจุดอ่อนของตน

5.3.2 มีแนวคิดของการผู้นำ ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ คือ ความน่าเชื่อถือและความเชื่อมั่น และการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ **มีหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นผู้นำ** ได้แก่ รู้จักตนเอง มีทักษะสามารถความรับผิดชอบ ตัดสินใจเหมาะสม แสดงตัวอย่าง รู้จักบุคลากร ให้ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ สร้างความรับผิดชอบต่อบุคลากร มอบหมายงานชัดเจน สร้างการทำงานเป็นทีมและใช้ศักยภาพและความสามารถองค์กรอย่างเต็มกำลัง **ปัจจัยของการเป็นผู้นำ** ประกอบด้วย ผู้ตาม ผู้นำ การสื่อสารและสถานการณ์ **หลักการเป็นผู้นำ** ต้องพิจารณาว่ารู้ตัวเองเป็นอะไร ต้องทราบอะไรและต้องทำอะไร **ผู้นำที่ยิ่งใหญ่** ต้องเป็นบุคคลที่ ทำทนายกระบวนการ แบ่งปันวิสัยทัศน์ ทำให้บุคคลอื่นสามารถทำได้ สร้างรูปแบบการทำงานและกระตุ้นความรู้สึกและจิตใจของผู้อื่น

5.3.3 มีทฤษฎีภาวะผู้นำ ได้แก่ ทฤษฎีคุณลักษณะ ทฤษฎีพฤติกรรม ทฤษฎีสถานการณ์ และทฤษฎีภาวะผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง

5.3.4 เป็นผู้นำแบบโลกาภิวัตน์ ต้อง คิดแบบโลกาภิวัตน์ เล็งเห็นความหลากหลายทางวัฒนธรรม พัฒนาความชำนาญทางด้านเทคโนโลยี สร้างพันธมิตรและสร้างการมีส่วนร่วมการเป็นผู้นำ

5.3.5 บทบาทของผู้นำในองค์กร ผู้นำต้องแสดงบทบาททั้ง ในฐานะผู้จัดการ บทบาทของผู้สร้างวิสัยทัศน์ บทบาทของผู้ฝึกสอน บทบาทของนักการศึกษาและบทบาทของเอกอัครราชทูต

5.3.6 มีความฉลาดทางการเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ได้แก่ การตระหนักในตนเอง มีวิสัยทัศน์ การดำเนินชีวิตแบบมององค์รวม ความเมตตา ไม่ขึ้นอยู่กับผู้อื่น มีความอ่อนน้อมถ่อมตน มักใช้คำถามว่า “ทำไม” มีความสามารถที่จะสร้างปรับมุมมอง การใช้อุปสรรคในเชิงบวกหรือการเปลี่ยนวิกฤตเป็นโอกาสและความรับผิดชอบต่อหน้าที่

5.3.7 **อย่าเป็นผู้นำที่ไม่ดี** คือไร้ความสามารถ เข้มงวด ควบคุมตัวเองไม่ได้ ปราศจากความกรุณา ขี้โกง ใจแคบและชั่วร้าย

5.3.8 **มีทักษะสำคัญต่อการเป็นผู้นำ ได้แก่** ทักษะการบริหารบุคลากร ฉลาดหลักแหลม กล้าตัดสินใจ ผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลง ตรงไปตรงมาและใจเย็น สร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดี ทำสิ่งต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วง บริหารแบบมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำกับการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ชี้แจง มีส่วนร่วม จุดประกายและเชื้อเชิญ

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

กรณีศึกษาที่ 1: ตัวอย่าง Best Practice การบริหารจัดการปัญหาแบบบูรณาการเชิงรุก: โครงการโรงเรียนสัจจรรอบค้วรอบอุ้นด้วยธรรมะ โรงเรียนบ้านค่าย สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1

โรงเรียนบ้านค่าย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาระยอง เขต 1 เปิดทำการเรียนการสอนในระดับช่วงชั้นที่ 3 และ 4 ในปีการศึกษา 2550 มีนักเรียน 2,094 คน ข้าราชการครู 66 คน พนักงานราชการ 16 คน ครูจ้างสอน 23 คน

ตั้งอยู่ที่ 04/8 หมู่ 6 ตำบลหนองละลอก อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง เป็นโรงเรียนมัธยมประจำอำเภอบ้านค่าย ซึ่งแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 ตำบล ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางถึงยากจนประกอบอาชีพเกษตรกรรมและรับจ้างทั่วไป ต้องดิ้นรนทำมาหากิน จึงไม่ค่อยมีเวลาดูแลเอาใจใส่นักเรียนเท่าที่ควร เป็นผลให้นักเรียนขาดความอบอุ่น ขาดการชี้แนะชี้แนะและแบบอย่างที่ดีจากครอบครัวและชุมชน ส่งผลให้เกิดปัญหาทั้งด้านพฤติกรรมและผลการเรียน ทางโรงเรียนจึงได้คิดค้นหาวิธีการปรับปรุงแก้ไข และถือเป็นนโยบายสำคัญของโรงเรียนในระดับต้นและเร่งด่วน โดยผ่านการดำเนินการและปรับปรุงพัฒนาจนถือได้ว่าเป็นวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) ของโรงเรียน คือ **การบริหารจัดการปัญหาแบบบูรณาการเชิงรุก: โครงการโรงเรียนสัจจรรอบค้วรอบอุ้นด้วยธรรมะ**

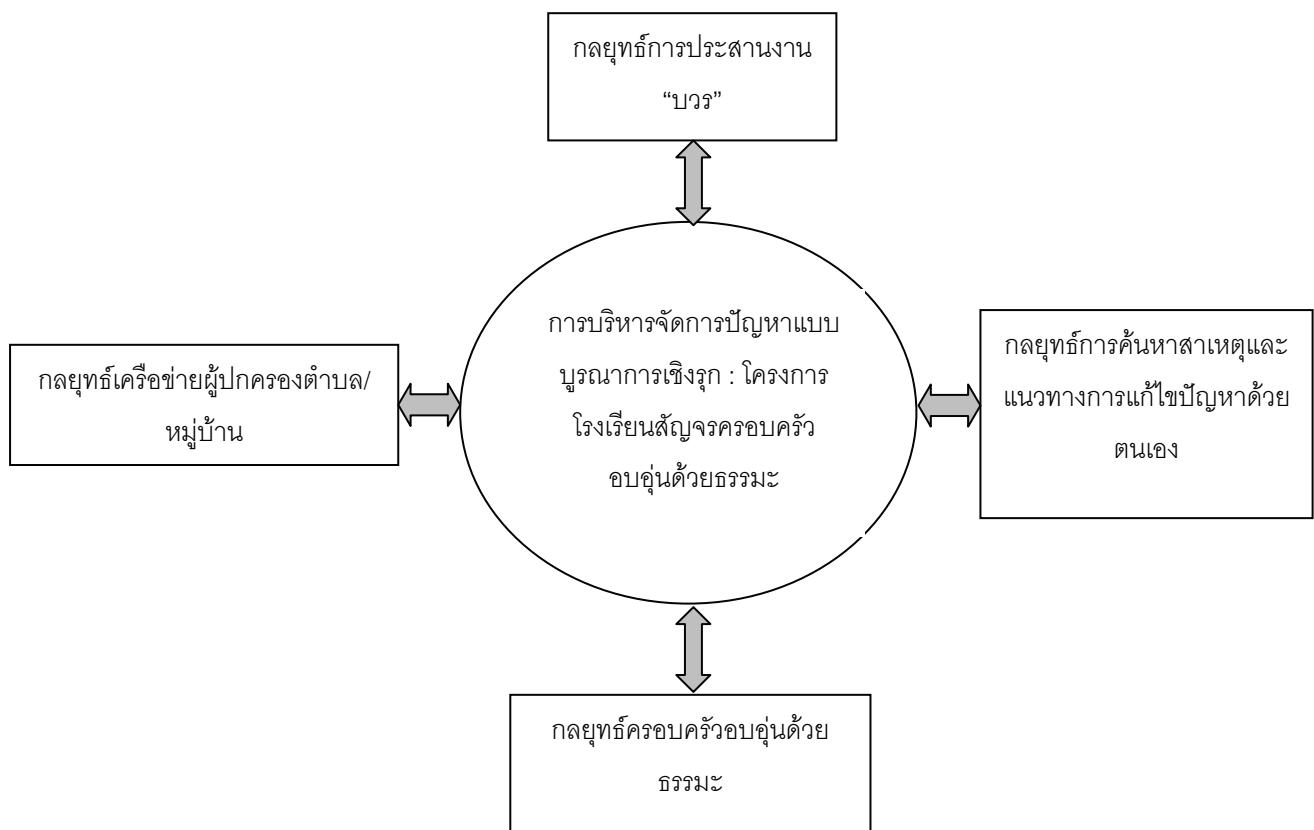
สภาพปัญหาก่อนการดำเนินการวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ

1. นักเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เป็นจำนวนมาก
2. ระบบการดูแลช่วยเหลือนักเรียนไม่เข้มแข็งพอ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และครูกับผู้ปกครองมีน้อย
4. ผู้ปกครองและชุมชนไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของโรงเรียน
5. ขาดการร่วมแรงร่วมใจและทำงานเป็นทีมไม่เป็น

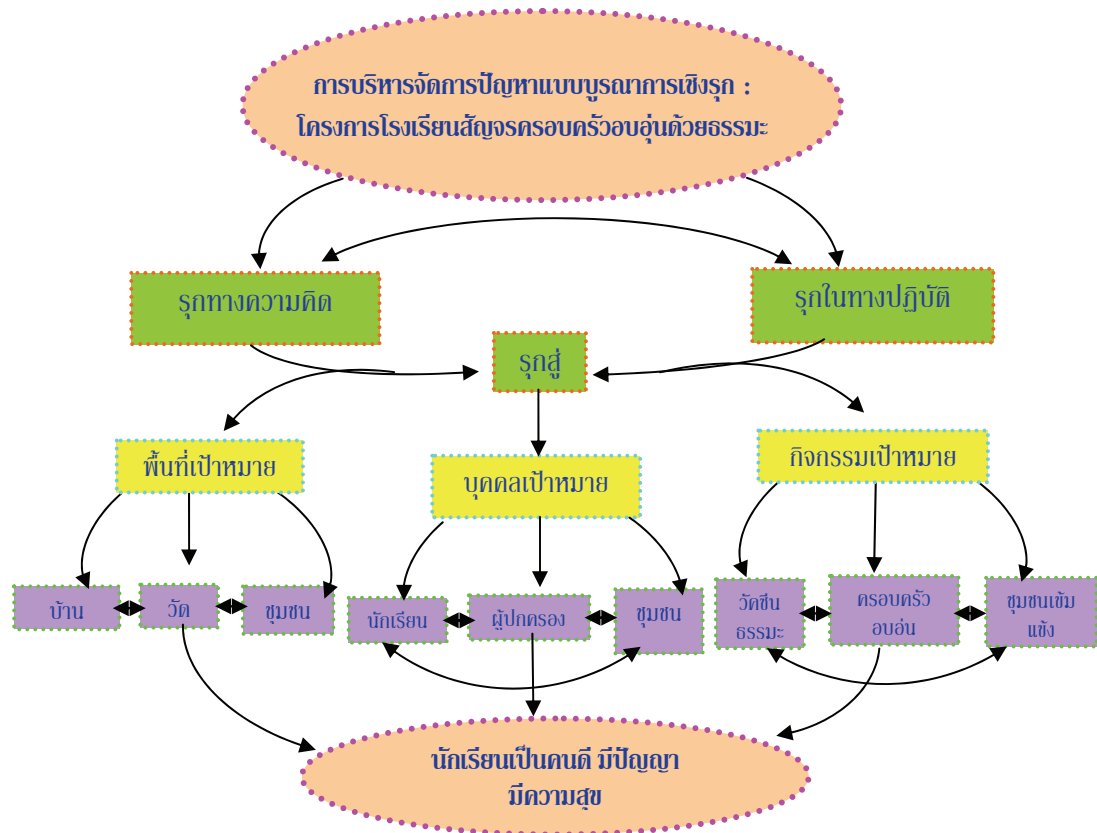
แนวคิดหลัก

การบริหารจัดการปัญหาแบบบูรณาการเชิงรุก : โครงการโรงเรียนสัจจรรอบครัวอบอุ่นด้วยธรรมะ ของโรงเรียนบ้านค่าย เป็นนวัตกรรมทางด้านการบริหารงานของโรงเรียนที่มีวิธีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practice) สามารถปรับปรุงแก้ไขปัญหาและพัฒนางานต่าง ๆ ของโรงเรียนได้เบ็ดเสร็จภายใต้โครงการเดียว แต่หลากหลายกิจกรรม ด้วยการบูรณาการกลยุทธ์การดำเนินงาน 4 กลยุทธ์เข้าด้วยกัน คือ

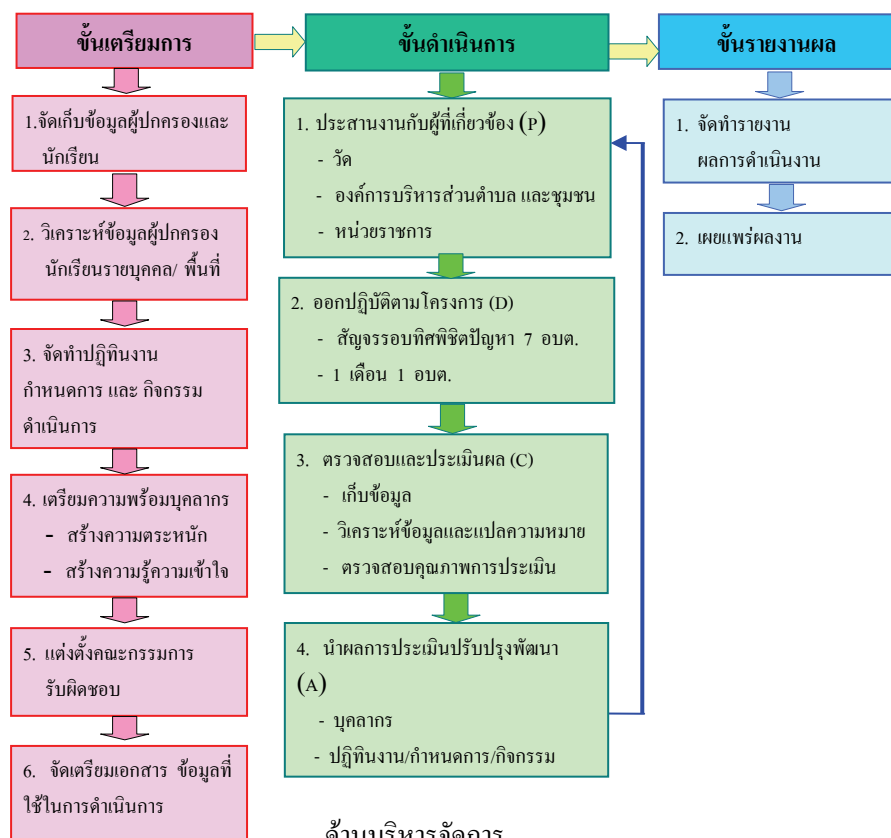
1. กลยุทธ์การประสานงานของบวร
2. กลยุทธ์การค้นหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง
3. กลยุทธ์การสร้างเสริมความเข้มแข็งและความอบอุ่นของครอบครัวด้วยธรรมะ
4. กลยุทธ์การสร้างเครือข่ายผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้าน



โดยใช้ยุทธศาสตร์การทำงานแบบร่วมแรงประสานใจของชาวบ้านค่าย (B.K. MODEL)
 การทำงานแบบร่วมแรงประสานใจของชาวบ้านค่าย
 (BANKHAI MODEL : B.K. MODEL)



สำหรับขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการโรงเรียนสัจจรรอบครัวอบอุ่นด้วยธรรมะ มีดังนี้



ผลการดำเนินงาน

ผลการสำรวจความพึงพอใจของครู กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ปกครอง นักเรียน และ ชุมชน ที่มีต่อการดำเนินงานโครงการโรงเรียนสัจจกรครอบครัวยั่งยืนด้วยธรรมะ

ที่	รายการ	ครู	กรรมการ	ผู้ปกครอง	นักเรียน	ชุมชน	รวม
1	พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของนักเรียนลดลง	มาก	มากที่สุด	มาก	มาก	มากที่สุด	มาก
2	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับครู	มาก	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด
3	ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน	มาก	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด
4	การดูแลเอาใจใส่นักเรียนของครู	มากที่สุด	มาก	มากที่สุด	มากที่สุด	มาก	มากที่สุด
5	การจัดการเรียนการสอนของโรงเรียน	มาก	มาก	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด
6	การได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากชุมชน	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด
7	ทำให้ครอบครัวอบอุ่น	มาก	มาก	มาก	มากที่สุด	มาก	มาก
8	สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน	มาก	มากที่สุด	มากที่สุด	มากที่สุด	มาก	มากที่สุด

ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ความภาคภูมิใจและบทเรียนที่ได้รับ

1. ความมุ่งมั่นเสียสละอุทิศตนของผู้บริหาร ครู และบุคลากรของโรงเรียนบ้านค่ายมีสูงยิ่ง
2. มีการวางแผนและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างดียิ่ง
3. ความเชื่อมั่นศรัทธาของผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโรงเรียนบ้านค่ายอย่างเปี่ยมล้น
4. ความรักความห่วงใย ความปรารถนาดีทั้งของครู ผู้ปกครอง และชุมชนที่มีต่อนักเรียนเป็นเป้าประสงค์เดียวกัน

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 1

1. ท่านคิดว่า แนวคิด “การบริหารจัดการปัญหาแบบบูรณาการเชิงรุก: โครงการโรงเรียนสัจจกรครอบครัวยั่งยืนด้วยธรรมะ” มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร ถ้านำไปใช้ในการบริหารงานระดับจังหวัด
2. ท่านจะนำปัจจัยแห่งความสำเร็จในโครงการนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของท่านได้ในกรณีใดบ้าง
3. การนำชุมชนไปสู่แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ท่านคิดว่าจะต้องมีวิธีดำเนินการอย่างไร ถ้าสมมติว่าชุมชนนั้นเป็นชุมชนที่ท่านบริหารงานอยู่

กรณีศึกษาที่ 2: โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการโครงการและการจ้างที่ปรึกษาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในภูมิภาค ประจำปีงบประมาณ 2551

1. เหตุผลและความจำเป็นของโครงการ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) เป็นหน่วยงานทำหน้าที่บริหารหนี้สาธารณะ เสนอแนะนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ของประเทศ การบริหารความเสี่ยง การบริหารเงินสด การบริหารจัดการชำระหนี้และการจัดทำระบบฐานข้อมูลหนี้ของประเทศ ตลอดจนเป็นหน่วยงาน ที่มีองค์ความรู้ในการบริหารจัดการและติดตามประเมินผลโครงการลงทุนอย่างครบวงจร ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2548-2551 โดยที่ให้กระทรวงการคลังเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้และ เป็นที่ยอมรับด้านความสามารถของ บุคลากร การเพิ่มประสิทธิภาพ การให้บริการ การพัฒนาอบรมความรู้ให้แก่ผู้บริหารและข้าราชการทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

สบน. ได้มีการดำเนินการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการโครงการให้แก่เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วนกลางมาอย่างต่อเนื่อง สำหรับในปีงบประมาณ 2551 จะขยายผลการฝึกอบรม มาสู่ท้องถิ่นและภูมิภาค นอกจากนี้ตามนัยมาตรา 35 (3) ของพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ จะต้องจัดทำหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอคณะกรรมการ นโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะและคณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้การกู้เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความชัดเจน เรียบร้อยและเหมาะสมและโดยที่หน่วยงานของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้ง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน จึงมีความจำเป็นที่จะกู้เงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งการพัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญเพื่อให้การดำเนินภารกิจบรรลุวัตถุประสงค์และเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป รวมทั้งจะส่งผลให้การบริหารจัดการโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากและภายใต้โครงการนี้ มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีผู้แทนองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค จึงนับว่าเป็นโอกาสที่ดีสำหรับการระดมความคิดเห็น จากผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กลาง ที่เกี่ยวข้องกับกรอบวงเงินและขั้นตอนการกู้เงิน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 2.1 เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและดำเนินโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนา
- 2.2 เพื่อเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการจ้างที่ปรึกษาและการค้นหารายชื่อที่ปรึกษาไทย โดยตรงจาก Web Site ของศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย
- 2.3. เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ในการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างผู้เข้ารับการอบรม
- 2.4. เพื่อให้มีการระดมความคิดเห็นจากผู้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้องกับการบอวงเงิน ขั้นตอนการกู้เงิน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตการดำเนินงาน

- 3.1 โครงการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการโครงการของและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในภูมิภาค จำแนกเป็น 3 หลักสูตร ดังนี้

หลักสูตรที่ 1 การบริหารจัดการโครงการ

วัตถุประสงค์ : เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารจัดการโครงการ วงจรการบริหารโครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการของภาครัฐ

ระยะเวลาฝึกอบรม : 1.5 ชั่วโมง

รูปแบบการฝึกอบรม : บรรยาย

วิทยากร : จากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค

หลักสูตรที่ 2 การบริหารการเงินของโครงการ

วัตถุประสงค์ : เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการและเหตุผลในการวิเคราะห์โครงการลงทุนด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

ระยะเวลาฝึกอบรม : 1.5 ชั่วโมง

รูปแบบการฝึกอบรม : บรรยาย/ workshop

วิทยากร : จากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค

หลักสูตรที่ 3 วิธีการและขั้นตอนการจ้างที่ปรึกษา

วัตถุประสงค์ : เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจขั้นตอน วิธีการจ้างที่ปรึกษา อัตราจ้างที่ปรึกษา สัญญาจ้างที่ปรึกษา การกำกับการดำเนินงานของที่ปรึกษาและการให้บริการของศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษาไทย ผ่าน Web Site

ระยะเวลาฝึกอบรม : 6 ชั่วโมง

รูปแบบการฝึกอบรม : บรรยาย

วิทยากร : จากสำนักเงินกู้โครงการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะและศูนย์ข้อมูล
ที่ปรึกษาไทย กระทรวงการคลัง

3.2 การจัดอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่ส่วนราชการในส่วนภูมิภาคและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) บางแห่ง โดยกำหนดจัดขึ้นในจังหวัดที่ได้คัดเลือกเป็นจังหวัดศูนย์กลาง การจัดอบรม 2 ครั้งละ 150-200 คน โดยมีจังหวัดรายรอบ

3.3 ผู้เข้ารับการอบรม แห่งละ 1-2 ราย ต่อหลักสูตร ได้แก่

(1) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

(2) พนักงานรัฐวิสาหกิจ

(3) เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล บางแห่ง)

3.4 ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม สบ.น.จะรับภาระค่าใช้จ่ายในระหว่างการอบรม ได้แก่ ค่าอาหารกลางวัน อาหารว่างและเอกสารประกอบการอบรม ส่วนผู้เข้ารับการอบรมขอให้เบิกค่าใช้จ่าย ต่างๆจากหน่วยงานต้นสังกัด

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความรู้และความ เข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ

4.2 เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ โครงการลงทุนด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยงของโครงการ

4.3 เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการเข้าใจขั้นตอนและวิธีการจ้างที่ปรึกษาและการคัดเลือกที่ ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์การรับโครงการและแผนงานที่กำหนดไว้

4.4 การรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กลางที่เกี่ยวข้องกับกรอบ วงเงิน ขั้นตอนการกู้เงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ผู้รับผิดชอบโครงการ สำนักเงินกู้โครงการ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 2

1. วิธีพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ระบุในโครงการนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
2. ท่านคิดว่าโครงการนี้มีจุดเด่นและมีข้อที่พึงระมัดระวังในเชิงการบริหารอย่างไร
3. การประเมินผลลัพธ์ของโครงการนี้ควรทำอย่างไร

กรณีศึกษาที่ 3: ตัวอย่างประสบการณ์และเทคนิคการบริหารราชการของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยระดับสูง ที่ครบเกษียณอายุในปี 2542

1. วัตถุประสงค์

กระทรวงมหาดไทยมีภารกิจดูแลสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจจากผู้กำหนดนโยบายและผู้สั่งการจากส่วนกลางอย่างเพียงพอ ทำให้การบริหารราชการของจังหวัดไม่ราบรื่นคล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันการบริหารราชการของจังหวัดยังต้องประสบกับแรงกดดัน อันเนื่องมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชน นักการเมือง องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ฯลฯ และภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง รวดเร็ว

ดังนั้น เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีความสำเร็จราบรื่นมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงศึกษาประสบการณ์ ข้อคิดเห็น คำแนะนำ และเทคนิควิธีการทำงานของข้าราชการระดับสูง (ระดับ 10 ขึ้นไป) ของกระทรวงมหาดไทยที่ครบเกษียณอายุในแต่ละปี เพื่อประมวลวิเคราะห์ และจัดทำเป็นเอกสารคู่มือ เผยแพร่ให้ผู้ว่าฯ และนักปกครองรุ่นต่อไป ได้ศึกษาและนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการต่อไป

2. ผลการศึกษา

ประเด็นหลักๆ ที่ข้าราชการระดับสูงดังกล่าวได้ให้ข้อคิดและแนะนำเทคนิคการทำงานสำหรับผู้ว่าฯ ไว้ สรุปได้ 5 เรื่อง คือ (1) บทบาทภารกิจของผู้ว่าฯ (2) เทคนิค/วิธีการบริหารราชการของผู้ว่าฯ (3) พฤติกรรมการบริหารของผู้ว่าฯ (4) เทคนิคแก้ปัญหาเฉพาะด้านต่าง ๆ ของจังหวัด (5) ข้อคิดเห็นสำหรับส่วนกลางเพื่อปรับปรุงการทำงาน

3. สรุปสาระสำคัญในแต่ละเรื่อง ดังนี้

1. บทบาทภารกิจของผู้ว่าฯ ที่ควรทำ

1.1 การติดต่อสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมชายแดน และการเสริมสร้างสัมพันธภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน

1.2 การทำงานกับภาคเอกชน งานธุรกิจการค้าต้องให้เอกชนเป็นผู้นำ ราชการเป็นฝ่ายสนับสนุน เช่น ผู้ว่าฯ ภูเก็ต ต้องวางตัวเหมือนทูต ทำบทบาทเจ้าบ้านไปพุดต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ทำให้ภาคเอกชนได้เครดิตจากต่างชาติ

1.3 การกำกับดูแลท้องถิ่น มีหลายเรื่องที่ผู้ว่าฯ และนายอำเภอ จำเป็นต้องทำบทบาทด้านนี้ คือ

(1) ปัจจุบันงบประมาณจะไหลไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้นๆ ผู้ว่าฯ/นายอำเภอ จึงต้องเปลี่ยนบทบาทจากที่เคยลงไปจัดการแก้ไขปัญหาเอง ก็เปลี่ยนเป็นผู้ดูแลท้องถิ่น เป็นผู้รับนโยบายจากรัฐบาลลงไปบอกท้องถิ่น กำกับท้องถิ่นให้ดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายและตามทิศทางนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งเป็นผู้ประสานงาน และให้ความรู้คำแนะนำแก่ท้องถิ่น

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมด้านความรู้และทักษะในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านระเบียบกฎหมายและวิชาการ ยังต้องการความช่วยเหลือและคำแนะนำจากจังหวัดและอำเภอ

(3) นายอำเภอและกำนันผู้ใหญ่บ้านยังต้องมีหน้าที่คอยดูแลการทำงานของ อบต. เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพอนามัย ความสงบเรียบร้อย และขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน

(4) นายอำเภอต้องรับผิดชอบดูแลแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดกรณีมีการทุจริตใน อบต.

(5) ผู้ว่าฯ/นายอำเภอ ต้องดูแลประสานความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ตัวอย่าง มีข่าวการคัดค้าน อบจ. ที่ไปเก็บภาษีนักท่องเที่ยวและภาษีน้ำมัน ชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันมีปัญหาความชัดเจนของบทบาทภารกิจระหว่างท้องถิ่นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง อบจ. กับ อบต. ซึ่งมีพื้นที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ ฐานะทางกฎหมายก็ทับซ้อน เป็นเงื่อนไขให้เกิดปัญหา

2. เทคนิค/วิธีการบริหารราชการของผู้ว่าฯ

2.1 การแสวงหาข้อมูลข่าวสาร

(1) การหาข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและนโยบายของรัฐ อย่ารอคำสั่งจากส่วนกลาง หรือรอคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ว่าฯ ต้องหูไวตาไว ทำงานในลักษณะคู่ขนานและเชิงรุก

(2) การหาข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบและแนวปฏิบัติ ถ้าไม่รู้ต้องยอมรับ และสอบถามคนที่รู้เจ้าหน้าที่ต่างๆ ก็ถามได้ การถามผู้น้อยไม่ถือเป็นการเสียเกียรติ

(3) การหาข้อมูลข่าวสารในพื้นที่ เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการทำงานในปัจจุบัน เพราะผู้ว่าฯ จะวางเป้าหมายของงานหรือแก้ปัญหาไม่ได้ผลถ้าไม่รู้ข้อมูลจริง วิธีที่ผู้ว่าฯ จะรู้ข้อมูลจริงได้ คือต้องเข้าถึงชาวบ้าน เพราะชาวบ้านคือแหล่งข้อมูลที่แท้จริง แต่หากต้องการข่าวสารเชิงลึก ต้องใช้วิธีการบริหาร

มวชน โดยมีศูนย์หรือคณะทำงานที่ชัดเจน มีแหล่งข่าวที่เป็นมืออาชีพฝังตัวอยู่ในพื้นที่ หรือจัดตั้งแหล่งข่าวของตนเอง

2.2. การเข้าถึงประชาชน มี 2 วิธีคือ

(1) สื่อข่าวสารสองทางกับชาวบ้าน เช่น พุดทางวิทยุกระจายเสียงทุกสัปดาห์ บอกเล่าให้ชาวบ้านทราบว่าจะเกิดกำลังทำอะไร พบปัญหาอะไรที่ใดบ้าง กำลังจะแก้ไขอย่างไร ทำให้ประชาชนที่มีปัญหา รู้สึกว่าใจว่าจังหวัดทราบปัญหาของตนแล้ว ขณะเดียวกัน ก็เปิดโอกาสให้ชาวบ้านส่งข่าวสารมาให้จังหวัดด้วย นับเป็นวิธีการเข้าถึงประชาชนได้อย่างประหยัด และกว้างไกล ประโยชน์ที่ได้จากวิธีการนี้ คือ ผู้ว่าฯ ได้ข่าวสาร ได้ความพึงพอใจจากประชาชน ขณะเดียวกันก็ลดจำนวนเรื่องราวร้องทุกข์ได้ด้วย

(2) ผู้ว่าฯ ต้องแก้ปัญหาด้วยความรู้สึกเดือดร้อนแทนชาวบ้าน ไปดูให้เห็นกับตา คนร้องเรียนจะได้รู้ว่าผู้ว่าฯ มาดูเอง

2.3 การเตรียมประชาชนก่อนลงมือทำงาน ต้อง (1) สร้างศรัทธา ก่อนลงมือทำงาน เมื่อสร้างศรัทธาได้แล้วจึงส่งงานอื่นเข้าไป เพราะคนไทย ถ้าเชื่อถือแล้วก็ยอมรับหมด (2) สร้างแกนนำขึ้นก่อนลงมือปฏิบัติ

2.4 การระดมทรัพยากรมาสนับสนุนการทำงาน

(1) การระดมทรัพยากรบุคคลโดย

(1.1) การหาความสนับสนุนจากบุคคลสำคัญในจังหวัด (ได้แก่คนที่พูดแล้วคนอื่นรับฟัง คนกลุ่มนี้จะมีบทบาทในทางส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้)

(1.2) การนำทรัพยากรบุคคลที่ถูกทะเลาะมาช่วยงาน ทั้งบุคคลที่เป็นประชาชนและเจ้าหน้าที่ในองค์กรต่างๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรของหน่วยงานนั้นๆ (ผู้ว่าฯ จำรง ดึงสตรีมุสลิมซึ่งไม่เคยได้ร่วมทำงานกับกาชาด ให้เข้ามาเป็นกรรมการเหล่ากาชาดจังหวัดด้วย ปรากฏว่าเขาให้ความร่วมมืออย่างกระตือรือร้น)

(2) การระดมทรัพยากรเงิน ถือหลักว่าการไม่มีงบประมาณไม่ใช่สาเหตุอ้างเพื่อไม่ทำอะไรเลย ภารกิจของผู้ว่าฯ คือเขาให้ไปแก้ปัญหาของคนของพื้นที่ เพราะฉะนั้นต้องแก้ปัญหาให้ได้ ไม่มีงบประมาณก็ต้องมองหาและดึงเอามาใช้ ไม่ว่าทรัพยากรนั้นจะมีอยู่ที่ใด ตัวอย่าง ผู้ตรวจฯ เกษม เคยหาเงินสร้างที่ว่าการอำเภอใหม่ โดยไปร้องเพลงหาเงินบริจาคจากอำเภอรอบๆ แล้วมาพูดกับคนในพื้นที่ว่าจะขายหน้าถ้าไม่ออกเงินด้วย แต่เราต้องมีความโปร่งใสให้เขามั่นใจที่จะบริจาค

2.5 ฐานกำลังของผู้ว่าฯ กำหนดผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอเป็นฐานกำลังของผู้ว่าฯ หลักฐาน เช่น แม้ตำรวจจะแยกออกไปจากมหาดไทยแล้ว ก็ยังให้ความเคารพนับถือผู้ว่าฯ เนื่องจากเขายังต้องอาศัยทางฝ่ายปกครองคือนายอำเภอและกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ มิฉะนั้นจะทำงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

2.6 ความเข้าใจเงื่อนไขการทำงาน ผู้ว่าฯ ต้องเข้าใจวัฒนธรรมความเป็นอยู่ของราษฎร ซึ่งเป็นเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละพื้นที่ มิฉะนั้นจะกำหนดแผนงานผิดและจะทำงานกับเขาไม่ได้ เช่น ชาวมุสลิมในภาคใต้ ต้องมีการละหมาดวันละหลายครั้ง ดังนั้นกำหนดเวลาการทำงานต้องเผื่อไว้เพื่อการนี้ด้วย

3. พฤติกรรมการบริหารของผู้ว่าฯ

3.1 การดูแลปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา หลัก/วิธีการดูแลปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่แนะนำ คือเอาใจเขามาใส่ใจเรา ไม่เน้นการใช้อำนาจ ไม่หากินกับลูกน้อง แต่เน้นดูแลและให้ความช่วยเหลือแนะนำ

3.2 การวางตัวกับประชาชนและบุคคลทั่วไป

(1) การวางตัวกับประชาชนและผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ว่าฯ สมัยใหม่ ต้องทำตัวให้เด็กกล้าพูด กล้าเสนอความเห็นด้วย เพราะการทำตัวให้เข้าถึงง่ายผู้ว่าฯ จะได้รับความนับถือ ได้ข้อมูลข่าวสาร และได้รับความสนับสนุน

(2) การวางตัวกับนักการเมืองและส่วนราชการอื่น หลายท่านให้ความเห็นตรงกันว่า ผู้ว่าฯ ต้องเป็นกลาง ทั้งทางการเมือง คือไม่ไปผูกพันกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นนักประสานของทุกพรรค และเป็นกลางโดยไม่ผูกพันกับมหาดไทย แต่เป็นกลางประสานกับทุกกระทรวง เพื่อประโยชน์ของจังหวัดและประเทศชาติเป็นจุดหมายเดียว

3.3 การทำงานกับนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่

(1) การแต่งตั้งโยกย้าย สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือข้าราชการคนไหนแข็งจะโดนย้ายไป คนใหม่มาจะอ่อนยอมนักการเมืองหมด การโยกย้ายบ่อยๆ นอกจากทำให้ผู้ว่าฯ ขวัญเสียแล้ว ยังทำให้ผู้ว่าฯ ไม่มีฐานมวลชนในการทำงานด้วย เพื่อป้องกันและลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง มีบางท่านเสนอว่าผู้ว่าฯ ควรเข้าเฝ้าก่อนรับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ว่าฯ ปลอดภัยจากอิทธิพลฝ่ายการเมือง

(2) ผู้ว่าฯ ต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองขณะเดียวกันก็ต้องมีศักดิ์ศรีด้วย โดยผู้ว่าฯ ต้องยอมรับผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง และควรดึงเขามาช่วยงาน งานบางอย่างปัญหาบางเรื่อง ผู้ว่าฯ พูดกับรัฐมนตรีไม่ถนัด แต่อาศัยนักการเมืองพูดแทนได้ แต่ผู้ว่าฯ ต้องไม่ไปสนับสนุนคนชั่วให้เป็นใหญ่ รวมทั้งอย่าให้คนชั่วหนุนให้เราเป็นใหญ่ เพราะเขาจะต้องใช้เราทำบางอย่างตอบแทนให้ หากมีนักการเมืองมาขอสิ่งใด ถ้าให้ได้ดีก็ให้ ถ้าไม่สามารถจะให้ได้ ก็ต้องประนีประนอม และถ้าถึงที่สุด ก็ต้องยึดกฎระเบียบเป็นหลักฟังฟัง บอกไปตรงๆ ว่าทำไม่ได้ ถ้าผู้ว่าฯ ต้องขัดแย้งกับนักการเมือง ไม่ว่าระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ กระทรวงมหาดไทยช่วยไม่ได้ อาจต้องย้าย ในกรณีเช่นนี้วิธีที่ผู้ว่าฯ ควรใช้คือ (ก) ผูกใจทุกฝ่าย ทำงานเป็นทีม เขามีงานอะไร เราก็ต้องผนึกกำลังช่วย เพื่อให้มีนายอำเภอ ทหาร ตำรวจ อัยการ ศาล เป็นพวก เมื่อได้พันธมิตรเหล่านี้แล้ว ย่อมทำให้นักการเมืองเกรงใจ (ข) จัดเตรียมเหตุผลและข้อมูลหลักฐานให้พร้อมไว้เพื่อให้ชี้แจงได้ ป้องกันตัวเองจากภัยของนักการเมืองพาลได้

(3) การวางบทบาทความสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เมื่อต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล ต้องไม่ใช้อำนาจให้มองข้ามพฤติกรรมของเขา เลี่ยงการคบหา แต่หากจำเป็นต้องเกี่ยวข้อง ก็ให้เกียรติเขาตามตำแหน่ง ทำอย่างนี้ปัญหาอุปสรรคในเรื่องอื่นจะน้อยลง แต่ในกรณีที่ต้องขัดแย้ง ต้องใช้กฎหมายดำเนินการกับผู้มีอิทธิพล ผู้ว่าฯ ต้องสุจริต และแม่นยำระเบียบ

(4) การทำงานกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่หลักการสำคัญที่ยังใช้ได้คือ หลักมนุษยสัมพันธ์ และหลักคุณธรรม ซึ่งจะสร้างศรัทธาให้เขาเชื่อมั่น ช่วยเหลือเรา เราสามารถดึงความสามารถของเขามาช่วยทำงานได้

3.4 การรักษาภาพลักษณ์ของผู้ว่าฯ ผู้ว่าฯ นิธิศักดิ์ ให้ข้อคิดว่า ผู้ว่าฯ ต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับบุคคล 3 กลุ่มให้ได้คือ ส.ส. ส.จ. และกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะคน 3 กลุ่มนี้เองที่เป็นปากเป็นเสียงบอกคนอื่น ๆ ว่าผู้ว่าฯ ดีหรือไม่ดี

4. เทคนิคแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง มีเทคนิคและกรณีตัวอย่างหลายประการเกี่ยวกับปัญหาสำคัญๆ ดังนี้

4.1 การแก้ปัญหายาเสพติด

4.2 การชุมนุมเรียกร้อง

4.3 การแก้ปัญหาที่ดินและป่าสงวน

4.4 การบรรเทาวิกฤติสาธารณสุข

4. ข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงการทำงานของส่วนกลาง มีข้อเสนอแนะหลายเรื่องให้ส่วนกลางพิจารณาดำเนินการเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้ว่าฯ คือ

1. เรื่องการแต่งตั้งโยกย้าย

กระทรวงฯ ต้องยึดความถูกต้อง ส่งเสริมคนดีให้เติบโตได้ ไม่ปล่อยให้ข้าราชการไปวิ่งกับนักการเมือง ซึ่งเมื่อเริ่มต้นจากการขอนักการเมืองแล้ว ลงท้ายก็ต้องไปรับใช้เขา

การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นจุดอ่อนที่นักการเมืองรู้ว่าข้าราชการอยากให้เราช่วย ดังนั้น ถ้ากระทรวงต้องการลดการแทรกแซงของการเมือง ก็ต้องปรับปรุงระบบการแต่งตั้งโยกย้ายให้มีหลักเกณฑ์หลักการที่ข้าราชการพึงได้ต้องให้ผู้ว่าฯ เลือกทีมทำงานได้ กระทรวงมหาดไทยอย่าห่วงอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และอย่าส่งคนไปเพียงเพื่อให้ครบๆ เท่านั้น

2 แก้ไขปัญหาการบริหารงานของจังหวัด

(1) ควรกำหนดบทบาทผู้ว่าฯ ให้ชัด

(2) พยายามให้หน่วยต่างๆ ปล่อยถ่ายอำนาจไปให้จังหวัดให้มาก แทนที่จะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง เพื่อให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของส่วนภูมิภาคมากขึ้น

(3) การมอบอำนาจจากส่วนกลางข้ามผู้ว่าฯ ไปให้หัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด แล้วเกิดปัญหา เป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยต้องเป็นหลักให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะถ้ากระทรวงนั้นๆ เขามอบอำนาจ ไปแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปโต้แย้ง หรือไปขัดระเบียบของเขาไม่ได้

(4) ส่วนกลางต้องสั่งการด้วยความเข้าใจความรู้จริงในปัญหาที่จะแก้ไข และให้แนวทาง แก้ปัญหาที่ชัดเจน มิฉะนั้นจะสร้างปัญหา ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการทำงาน

(5) นโยบายรวมต้องชัด ไม่ใช่สิ่งที่ละกระทรวง ควรจะเป็นนโยบายร่วมของทุกกระทรวงทบวง กรม ที่จะมาดำเนินการในจังหวัด

(6) เรื่องระเบียบกฎหมายที่อ้างอิงคลุมเครืออยู่เวลานี้ กรมและกระทรวงต้องศึกษาให้พร้อม ก่อนที่จะแจ้งให้จังหวัดปฏิบัติ เพราะส่วนกลางต้องเป็นที่ปรึกษา ไม่ต้องรอให้จังหวัดถามไปก่อนแล้วค่อย ตอบ และเมื่อจังหวัดสอบถามไป ก็ต้องตอบให้ชัดเจน อย่าตอบคลุมเครือ

(7) ส่วนกลางควรสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้ รถยนต์ อุปกรณ์ต่างๆ ในการทำงาน ให้จังหวัด เพราะขณะนี้ หน่วยงานอื่นถอนคืนไปหมดแล้ว

(8) กระทรวงมหาดไทยต้องเตรียมสร้างคน ตั้งแต่รองผู้ว่าฯ ขึ้นไป ให้เป็นคนที่มีทั้งความ รับผิดชอบ และมีโลกทัศน์ที่กว้าง เพื่อให้เป็นผู้ว่าฯ ที่ประสบความสำเร็จ

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 3

1. ท่านคิดว่าประสบการณ์และเทคนิคการบริหารราชการในกรณีศึกษาดังกล่าวสามารถ นำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของท่านได้ในกรณีใดบ้าง จงอธิบาย

2. ในกรณีที่เกิด “การชุมนุมเรียกร้อง” ในพื้นที่รับผิดชอบของท่าน ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ว่า ราชการจังหวัดนั้นๆ ท่านมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร

3. การทำงานของภาครัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทย ควรช่วยสนับสนุนการทำงานของผู้ว่า ราชการจังหวัดอะไรบ้าง เพื่อให้ผลักดันไปสู่ผลสำเร็จความเป้าหมาย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมชลประทาน. (2546). การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์. แหล่งที่มา:

http://irrigation.rid.go.th/rid15/ppn/oa/meeting_seminar/rbm.htm. (8 มีนาคม 2552)

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2549. *ภาวะผู้นำองค์กรยุคใหม่*. กรุงเทพฯ; ธรรมการพิมพ์.

_____, 2551. *คัมภีร์การจัดการสมัยใหม่ = Modern management's toolkit*. กรุงเทพฯ;

ปัญญาชน.

ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์. (2545). *กลยุทธ์การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กร*. กรุงเทพฯ :
เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

ณัฐพันธุ์ เขจรนันท์และจิตยาพร เสมอใจ. (2547). *การจัดการ Management*.
กรุงเทพมหานคร; บริษัทซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด(มหาชน)

ทศพร ศิริสัมพันธ์. “การบริหารผลการดำเนินงาน (Performance Management)” *รวมบทความวิชาการ
100ปีรัฐประศาสนศาสตร์ไทย*. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2543.

เทียน ทองแก้ว. ภาวะผู้นำ : สมรรถนะหลักของผู้บริหารในยุคปฏิรูป.

dusithost.dusit.ac.th/~ei/tuan/file21122005045.doc. /(28 กุมภาพันธ์ 2552).

ประยุทธ์ ปยุตโต. (2546). *การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)*. พิมพ์ครั้งที่ 9 .

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง.

พัชนี นนทศักดิ์และคณะ (2549). *การจัดการแนวใหม่ Modern Management : 9ed*.

กรุงเทพมหานคร: บริษัท เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า จำกัด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2546). แหล่งที่มา:

www.dld.go.th(9 ตุลาคม 2546)

มัลลิกา ต้นสอน, 2545. *การจัดการยุคใหม่ = Modern management*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :

เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

ศุภชัย ยาวะประภาส. *การบริหารการเปลี่ยนแปลง*.

แหล่งที่มา: advisor.anamai.moph.go.th/download/MChange.pdf. (8 มีนาคม 2552)

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (2545). *ทฤษฎีองค์การ ฉบับมาตรฐาน*. กรุงเทพฯ : Diamond in Business
World.

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . (2540). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 – 2544*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . (2550). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545 – 2549*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี

สุรัสวดี ราชกุลชัย. (2543). *การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จามจุรี.

องค์ประกอบตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน.(ม.ป.ป). แหล่งที่มา:

<http://www.vinythai.co.th/aboutvinythai/sustainabledevelopment/>(28 กุมภาพันธ์ 2552).

ภาษาอังกฤษ

Caplow, T. (1975). *Sociology*. New Jersey: Prentice-Hall.

- Certo, S. C. (2000). *Strategic Management: A Focus on Process*. New York: Mc Graw-Hill.
- Dubrin, A.J. (1990). *Effective Business Psychology*. 3rd Edition New Jersey: Prentice-Hall.
- French, W. L. and Bell, C. H. (1990). *Organizational Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*. 4th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Griffin, R. W. (1999). *Fundamentals Of Management*. Boston: McGraw Hill.
- Grundy T. (1993). *Managing Strategic Change*. [Online]. Available from:
<http://www.123helpme.com/view.asp?id=122904> [1993, September 11]
- Hodgetts, R.M. (1993). *Modern Human Relations at Work*. 5th Edition Fort Worth: The Dryden Press.
- Johnson, D.W. (1991). *Human Relationships and Your Career*. 3rd Edition New Jersey: Prentice Hall.
- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1996). Using the balanced scorecard as Strategic Management System. *Harvard Business Review*, 74(1), 75–85.
- Lussier, R. N. (1996). *Human Relation in Organization*. Chicago: IRWIN.
- Penrod, S. (1983). *Social Psychology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Richard S. Williams. (1998). *Performance management: perspectives on employee performance*. London : International Thomson Business Press, 1998.
- Robbins, S. P. (1997). *Managing Today*. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Scholtes, P.R. (1996). *The TEAM Handbook Madison: JOINER. Associates Inc.*
- Schermerhorn, J. R. (1999). *Instructor's resource guide management*. [Online]. Available from:
<http://eaulib.eau.ac.th/> [1999, June 18]
- World Commission on Environment. (2526).
<http://www.nrru.ac.th/article/leadership/page1.3.html/> (28 กุมภาพันธ์ 2552.)
<http://203.157.114.10/homepage/mwdho/laws19.htm>

วิธีการศึกษาเรียนรู้

- 1) การบรรยายเนื้อหาวิชาการ ใช้การฉายภาพประกอบโดยวิทยากรหรือคณะวิทยากร โดยเน้นตัวอย่างจริงทั้งในและต่างประเทศ

2) การถกแถลงหลังการรับฟังบรรยายเนื้อหาทางวิชาการ โดยมีตัวแทนผู้รับการอบรมเป็นผู้ดำเนินการนำอภิปราย มีวิทยากรนำเสนอกรณีตัวอย่างและสนับสนุนข้อมูล มีผู้ช่วยวิทยากรหรือนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก ทำหน้าที่บันทึกและประมวลข้อมูล

3) การสัมมนาในหัวข้อ “การบริหารจัดการสมัยใหม่” โดยมีวิทยากรนำอภิปราย ผู้แทน ผู้เข้าอบรม โดยมีวิทยากรเป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

สื่อ/อุปกรณ์

- 1) แผ่นใส เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะและเครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์
- 2) เอกสารงานที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยต่างๆ เอกสารประกอบการบรรยาย และ power point
- 3) สื่ออิเล็กทรอนิกส์และข้อมูลอ้างอิงบันทึกในแผ่น CD

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การสร้างแบบสอบถามมีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดทักษะบริหารจัดการ (Management Acumen) และ ทบพทวนความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมในบริหารจัดการ จึงได้มีการสอบหลังเสร็จสิ้นการอบรม โดยมีแบบสอบถามประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อและแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 3 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนนี้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านการบริหารจัดการในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากรที่เสนอ

1. ดร.อดิษฐ์ เขียวสกุล
สถาบันศศิรินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ดร.อรุณ โสทธิพันธุ์
ผู้อำนวยการสำนักเผยแพร่และฝึกอบรม สถาบันพระปกเกล้า
3. นางเมธิณี จิตติขานนท์
ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม สำนักงานประกันสังคม

4. ผศ.ดร. จรัญญา ปานเจริญ

รองผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

5. ผศ.ดร. สุขสรรค์ กันตะบุตร

หัวหน้ากลุ่มวิจัยภาวะผู้นำ มหาวิทยาลัยมหิดล

ชุดการเรียนรู้ที่ 2	ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen)
เวลาเรียน	6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

กิจกรรมการผลิตและการบริโภคที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องได้เป็นแรงกดดันที่มีความสำคัญต่อการนำทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ออกมาใช้และมีการปล่อยของเสียลงสู่แหล่งรองรับในระบบนิเวศ เป็นเหตุให้เกิดการเสื่อมโทรมของแหล่งทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อมในวงกว้างมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อวิถีการดำรงชีวิตของผู้คนในระดับครัวเรือน ชุมชน และเมือง การเพิ่มจำนวนประชากรในแต่ละภูมิภาคจะเป็นปัจจัยขับเคลื่อนความต้องการพื้นที่ทำกินเพิ่มขึ้นถ้าไม่ได้รับการศึกษาหรือได้รับการศึกษาน้อย นั้นหมายถึงการเบียดบังพื้นที่สาธารณะและพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งการใช้ประโยชน์ก็จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่แต่ถ้ามีการลงทุนด้านการศึกษาจะทำให้ประชากรที่เพิ่มมากขึ้นมีขีดความสามารถในการผลิตนอกการเกษตรและมีความเข้าใจในความจำเป็นที่จะต้องควบคุมจำนวนประชากร การบริหารจัดการในระดับพื้นที่จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มพูนพื้นฐานความรู้และความเข้าใจให้สามารถตัดสินใจและบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลกระทบน้อยที่สุด

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและการจัดการสถานการณ์ ปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ พลังงาน ภาวะโลกร้อน มลพิษด้านต่างๆ ที่ดินทำกิน (การบุกรุก การจัดสรร การใช้ประโยชน์ และการดูแลรักษา) และภัยธรรมชาติและสาธารณภัย เป็นเงื่อนไขให้จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและการคงอยู่ของระบบนิเวศอย่างต่อเนื่อง

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมๆ กับการสร้างความเข้าใจในการใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าและสอดคล้องกับกำลังการผลิตของระบบนิเวศรวมทั้งให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกิดแรงจูงใจที่จะเป็นแบบอย่างที่ดีของการใช้ทรัพยากรและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาสาระเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

หน่วยที่ 2 การจัดการสิ่งแวดล้อม

หน่วยที่ 3 ระบบนิเวศ

หน่วยที่ 4 มลพิษ

หน่วยที่ 5 ภาวะโลกร้อนและภัยพิบัติจากภาวะโลกร้อน

ข. เนื้อหาสาระเชิงประสบการณ์ : กรณีศึกษา

หน่วยที่ 1 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง วิธีการดำเนินการ หรือวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติดำรงอยู่ มีเพิ่มขึ้น หรือไม่ถูกทำลายจนเกินขอบเขต ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการป้องกัน การรักษา หรือการแก้ไขก็ตาม

1.1 ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไป

ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปได้แก่แร่ธาตุ น้ำมันเชื้อเพลิง ถ่านหินและก๊าซธรรมชาติที่มีการนำออกมาใช้อัตราที่มากและเร็วกว่าการขยายตัวของการบริโภคกับการใช้เป็นวัตถุดิบในกิจกรรมการผลิต

แร่

(1) ทองคำ เป็นแร่ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจมากที่สุด ราคาทองคำมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรง ทองคำใช้เป็นหลักประกันเงินตราต่างประเทศ

(2) เงิน เป็นโลหะที่มีความสำคัญเป็นส่วนประกอบของเหรียญกษาปณ์และการใช้ทำเครื่องใช้เครื่องประดับต่างๆ

(3) ทองแดง มีความสำคัญเช่นเดียวกันเงิน คือเป็นส่วนผสมในเหรียญกษาปณ์และใช้เป็นลวดสายไฟฟ้า ส่วนประกอบของเครื่องยนต์กลไกต่างๆ

(4) เหล็ก มีความสำคัญในด้านวัสดุก่อสร้างและการทำเครื่องยนต์ เครื่องจักรต่างๆ

(5) ดีบุก มีความสำคัญด้านการผลิตกระป๋อง เพื่อใช้บรรจุอาหารกระป๋อง โดยเฉพาะการใช้ดีบุกเคลือบด้านในกระป๋อง

(6) สังกะสี มีความสำคัญด้านการเป็นวัสดุก่อสร้าง และการทำโลหะผสม

(7) อัญมณี ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นแหล่งอัญมณีที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก สามารถส่งเป็นสินค้าออกทำรายได้ให้แก่ประเทศปีละจำนวนมหาศาล เช่น ทับทิม เพชร พลอย ไข่มุก มรกต บุษราคัม โกเมน นิล เป็นต้น

เชื้อเพลิง เชื้อเพลิงมีความสำคัญต่อมนุษย์และระบบเศรษฐกิจไทย ดังนี้

(1) ปิโตรเลียม เมื่อนำปิโตรเลียม (น้ำมันดิบ) มากลั่นลำดับส่วนจะได้ส่วนต่างๆ ดังนี้

ก. ปิโตรเคมีเหลว (LPG) มีความสำคัญ เพราะใช้เป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มในครัวเรือนทั่วไป และใช้ในยานยนต์บางชนิด เช่น รถประจำทางในกรุงเทพฯ บางคัน รถสามล้อเครื่องบางคัน ก๊าซปิโตรเลียมเหลวนำไปใช้ประโยชน์ 3 ประการ คือ

- ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับหุงต้ม
- ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์และรถยนต์
- ใช้เป็นเชื้อเพลิงของเตาเผาและเตาอบต่างๆ

ข. น้ำมันเชื้อเพลิงเบนซิน มี 2 ชนิด คือ

- ชนิดพิเศษ ใช้กับรถยนต์ รถจักรยานยนต์
- ชนิดธรรมดา ใช้กับรถจักรยานยนต์

ค. น้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบินใบพัด ใช้กับเฮลิคอปเตอร์

ง. น้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบินไอพ่น ใช้กับเครื่องบินไอพ่นที่ใช้ในทางการทหารและเครื่องบินไอพ่นที่ใช้ในทางพาณิชย์

จ. น้ำมันเชื้อเพลิงดีเซล ใช้กับรถบรรทุก รถโดยสาร รถแทรกเตอร์ หัวจักรรถไฟและเรือประมง

ฉ. น้ำมันก๊าด ใช้จุดตะเกียง ใช้เป็นเชื้อเพลิงให้ความร้อนในการต้มใบยาสูบ

ช. น้ำมันเตา ใช้กับเตาเผา เช่น เตาเผาในอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ และใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า

(2) ถ่านหิน มี 4 ชนิด คือ

ก. พีท ใช้เป็นเชื้อเพลิงในบ้านเรือน

ข. ลิกไนต์ ใช้เป็นเชื้อเพลิงในโรงไฟฟ้า

ค. บิทูมินัส ใช้เป็นเชื้อเพลิงในบ้านเรือน

ง. แอนทราไซต์ ใช้เป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมทั่วไป แต่หายาก ราคาแพงปัจจุบันจึงใช้น้ำมันแทน

(3) เชื้อเพลิงเกษตร หมายถึง การนำวัสดุที่เหลือใช้ในการเกษตรนำมาอัดเป็นแท่งตากแห้ง สามารถใช้เป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มได้ เช่น ผักตบชวา ฟางข้าว ชีเลื่อย หญ้าแห้ง เปลือกถั่ว นำมาอัด

รวมกันแล้วตากแห้ง จะได้เชื้อเพลิงที่มีความร้อนสูง พอสมควร นอกจากนี้น้ำมันอาจนำมูลสัตว์มาตากแห้ง และใช้เป็นเชื้อเพลิงได้

- (4) ถ่านไม้ ยังมีความสำคัญสำหรับคนในชนบท ใช้ในการหุงต้มทั่วไป
- (5) ฟืน ยังมีความสำคัญสำหรับคนในชนบทเช่นกัน เพราะหาได้ง่ายไม่ต้องซื้อ หรือถ้าจะซื้อก็มีราคาถูกกว่าเชื้อเพลิงชนิดอื่น
- (6) ก๊าซโซฮอลล์ เป็นน้ำมันเบนซิน มาผสมกับแอลกอฮอล์ เพื่อนำไปใช้ในเครื่องยนต์

1.2 ทรัพยากรที่ทดแทนใหม่ได้

ทรัพยากรที่ทดแทนใหม่ได้ ได้แก่ ทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ น้ำ ความร้อนจากดวงอาทิตย์ ลม ทรัพยากรชีวภาพ หากมีการนำออกมาใช้อย่างเหมาะสมและไม่มากกว่าอัตรา การทดแทนใหม่ได้ ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้จะสามารถทดแทนใหม่ได้อย่างต่อเนื่อง

น้ำ : น้ำจัดว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อมนุษย์มาก นอกจากน้ำจะมีความสำคัญต่อมนุษย์แล้ว ยังมีความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ และสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อีกมาก ซึ่งจะได้กล่าวถึงความสำคัญเป็นข้อๆ ดังนี้

- (1) ความสำคัญต่อการเกษตรกรรม ความหมายของการเกษตร คือ การปลูกพืชและการ เลี้ยงสัตว์ ดังนั้นตั้งแต่สมัยโบราณเป็นต้นมา ผู้ที่มีอาชีพนี้มักจะตั้งถิ่นฐานอยู่ใกล้กับแหล่งน้ำเพื่อความ สะดวกในการนำน้ำมาใช้ในการเกษตร
- (2) ความสำคัญต่อการอุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง ผลไม้กระป๋อง ปลากระป๋อง น้ำผลไม้ กระป๋อง อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม พวกน้ำอัดลมต่างๆ น้ำหวาน
- (3) ความสำคัญต่อการคมนาคม การสัญจรโดยทางเรือก็ต้องอาศัยแหล่งน้ำ ตั้งแต่ลำ คลอง แม่น้ำ ทะเล และมหาสมุทร
- (4) ความสำคัญต่อการประมง แหล่งน้ำเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ นานาชนิด สัตว์น้ำ โดยเฉพาะกุ้ง ปลา ปู หอย มนุษย์ได้นำมาใช้เป็นอาหารตั้งแต่สมัยบรรพกาล ปัจจุบันนี้ก็ยังใช้เป็นอาหาร
- (5) ความสำคัญต่อการอุปโภคบริโภค อดอาหารหลายวันอยู่ได้ แต่ถ้าอดน้ำเพียงไม่กี่วันก็ ทำให้เสียชีวิตได้ มนุษย์จึงต้องดื่มน้ำอย่างน้อยวันละ 8 แก้ว หรือมากกว่าต้องใช้น้ำสำหรับซักผ้าใช้อาบ ใช้ล้างจานและอื่นๆ
- (6) ความสำคัญต่อการผลิตกระแสไฟฟ้า หมายถึง การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ โดยการสร้าง เขื่อนกั้นน้ำ แล้วเปิดประตูน้ำให้น้ำเหินไหลไปตามท่อขนาดใหญ่แรงน้ำจะไปหมุนกังหันน้ำ แกน กังหันจะต่อไปยังเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งประกอบด้วยแท่งเหล็กและขดลวด เมื่อกังหันน้ำหมุนแกนเหล็ก ระหว่างขดลวด ทำให้เกิดการเหนี่ยวนำ (กระแสไฟฟ้า) ขึ้น

(7) ความสำคัญต่อการพักผ่อนหย่อนใจ การได้ไปเที่ยวน้ำตก เทียวทะเลและบริเวณแหล่งน้ำต่างๆ ในวันหยุดสุดสัปดาห์ จะเป็นการช่วยเพิ่มพลังงานให้กับผู้คนเพื่อจะได้สู้กับงานในวันจันทร์

ป่าไม้: ป่าไม้เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในบรรดาทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลาย เพราะป่าไม้เป็นต้นกำเนิดของทรัพยากรอื่นๆ อีกมากมาย เช่น น้ำ สัตว์ป่า ดินที่สมบูรณ์ อากาศที่บริสุทธิ์ เป็นต้น ป่าไม้มีความสำคัญดังต่อไปนี้

(1) เป็นต้นกำเนิดต้นน้ำลำธาร เมื่อฝนตกลงมาในป่า รากของต้นไม้จะดูดซับน้ำฝนไว้ส่วนหนึ่ง ดินในป่าก็ดูดซับน้ำไว้และใบไม้ร่วงหล่นทับถมกันที่ป่าช่วยดูดซับน้ำฝนไว้ แล้วค่อยๆ คายหรือปล่อยออกมาอย่างช้าๆ จึงเกิดเป็นน้ำตก ลำธารหลายๆ ลำธารรวมกันไหลสู่เบื้องล่างกลายเป็นคลองหลายๆ คลองรวมกันไหลมาบรรจบกันกลายเป็นแม่น้ำ

(2) ช่วยให้ฝนตกต้องตามฤดูกาล ป่าไม้ช่วยให้ฝนตกได้โดยใบไม้จะมีการคายน้ำออกมาเป็นไอน้ำ ทำให้บริเวณอากาศเหนือป่ามีความชื้น เมื่อความชื้นก็จะมีไอน้ำในฤดูฝน ขณะที่เมฆฝนถูกลมพัดผ่านมาบริเวณนี้ เมฆฝนเมื่อได้รับความเย็นก็จะกลั่นตัวเป็นหยดน้ำ กลายเป็นฝนตกลงมา

(3) ป่าช่วยให้อากาศบริสุทธิ์ สำหรับผู้คนที่อยู่อาศัยอยู่ชายป่า หรืออาศัยอยู่ในเมือง แต่ปลูกต้นไม้ให้มากๆ ทำให้ได้รับอากาศบริสุทธิ์ เพราะป่าไม้เป็นแหล่งกักเก็บออกซิเจนที่มนุษย์และสัตว์จำเป็นต้องใช้ในการหายใจ

(4) ป่าช่วยลดความร้อนของโลก ลมหายใจออกของมนุษย์และสัตว์ การเผาไหม้เชื้อเพลิง การเผาขยะมูลฝอย และกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ทำให้เกิดการปล่อยก๊าซเสียออกมา นั่นคือ ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ซึ่งเป็นตัวการทำให้โลกร้อนขึ้น เมื่อสะสมในชั้นบรรยากาศมากๆ ทำให้แสงจากดวงอาทิตย์ส่องผ่านลงมาได้ก็จริง แต่ในแสงมีความร้อน ความร้อนจะถ่ายเทออกไปไม่ได้ถ้ามีชั้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่มากๆ ต้นไม้ก็จะช่วยดูดคาร์บอนไดออกไซด์ไปใช้ในกระบวนการสังเคราะห์ด้วยแสง เมื่อก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีน้อยหรือหมดไปก็จะทำให้โลกเราไม่ร้อนมากเหมือนทุกวันนี้

(5) ป่าไม้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เพราะป่าเปรียบเสมือนบ้านของสัตว์ป่า ถ้าไม่มีป่าไม่มีสัตว์ป่า

(6) ป่าไม่ทำให้เกิดผลผลิตจากป่า ชาวบ้านที่อยู่อาศัยใกล้ป่าไม่ยังชีพโดยการหาของป่ามารับประทานหรือนำมาจำหน่ายในตลาด เช่น หน่อไม้ เห็ด หัวกลอย น้ำผึ้ง หวาย ไม้ไผ่ เป็นต้น

(7) ป่าไม้ช่วยให้มนุษย์ได้ประกอบอาชีพ การเป็นคนงานในโรงเลื่อย โรงงานทำไม้อัด โรงงานทำไม้ขีด โรงงานทำไม้จิ้มฟัน โรงงานทำไม้เสียบลูกชิ้น โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์จากไม้ไผ่ จากหวาย เป็นต้น

(8) ป่าไม้สำคัญต่อการเกษตรกรรม เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง ป่าเป็นต้นกำเนิดแหล่งน้ำในการเกษตร

(9) ป่าไม้เป็นแนวป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น ป้องกันลมพายุ ป้องกันน้ำท่วม เพราะป่าจะช่วยชะลอการไหลของน้ำให้ช้าลง

(10) ป่าไม้เป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของมนุษย์การเดินทางไปเที่ยวป่าทำให้นักท่องเที่ยวมีความสุขสดชื่นได้สัมผัสกับธรรมชาติ ฯลฯ

หน่วยที่ 2 การจัดการสิ่งแวดล้อม

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง วิธีการดำเนินการหรือวิธีการปฏิบัติอย่างมีระบบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สิ่งแวดล้อมที่ดีดำรงอยู่ได้นานที่สุดโดยการป้องกันการรักษาและแก้ไขปรับปรุงให้สิ่งแวดล้อมคงสภาพที่ดีดั้งเดิมหรือดีขึ้นกว่าเดิม

วิธีที่ดีที่สุดในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็คือ การป้องกัน เพราะการป้องกันย่อมจะดีกว่าการแก้ไข การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาย่อมจะดีกว่าการแก้ปัญหาอย่างแน่นอนซึ่งตรงกับสำนวนที่ว่า “กันไว้ดีกว่าแก้”

2.1 แนวคิดเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อสิ่งแวดล้อม

2.1.1 กลยุทธ์การพัฒนาแนวกระแสหลัก

กลยุทธ์การพัฒนาแนวกระแสหลักที่ถูกนำมาใช้ในประเศโลกที่สาม ได้แก่

1) กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุล (Balanced growth)

กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ (sustained growth) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้โดยการทุ่มการลงทุนอย่างขนานใหญ่ (big-push) เพื่อให้เกิดอุตสาหกรรมหลายๆชนิดพร้อมๆกัน เพราะจะทำให้เกิดสมดุลในอุปสงค์และอุปทานของระบบเศรษฐกิจ และเกิดการใช้จ่ายประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่แต่ทั้งนี้ big-push ดังกล่าวจะต้องเป็นขนาดการลงทุนต่ำสุดเท่าที่จำเป็น (critical minimum effort) จึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจหลุดพ้นจากภาวะชะงักงันที่เป็นอยู่ได้ สำหรับในระดับมหภาค กลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลจะหมายถึง สมดุลในระหว่างการพัฒนาภาคเศรษฐกิจคือภาคเกษตรกับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งสองภาคเศรษฐกิจจะสนับสนุนซึ่งกันและกันในการนำประเทศไปสู่ระดับการเจริญเติบโตที่สม่ำเสมอในระยะยาว ด้วยเหตุนี้กลยุทธ์นี้จึงต้องอาศัยการเพิ่มขึ้นอย่างมากและฉับพลันของอัตราการลงทุน ดังนั้นรัฐบาลจึงมีบทบาทสำคัญ เพราะต้องพยายามทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินออมในระบบเศรษฐกิจไปในทิศทางที่ถูกต้องและเพียงพอ

กลยุทธ์นี้ได้รับการวิจารณ์ว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้ในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากว่าเป็นสิ่งเกินความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาที่จะระดมเงินออมจำนวนมากมาใช้ในการ

พัฒนา และยังขาดแคลนบุคลากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาแบบสมดุล นอกจากนี้ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า การพัฒนาอย่างสม่ำเสมอสามารถเกิดขึ้นได้ ด้วยการเพิ่มอัตราการลงทุนอย่างสม่ำเสมอ (ไม่จำเป็นต้องเป็นการลงทุนเพิ่มในอัตราที่สูงอย่างฉับพลันตามที่เสนอของกลยุทธ์นี้)

2) กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalanced growth)

กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุลนี้เห็นว่า เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนเงินทุน การพัฒนาจึงเป็นไปได้โดยการหันเหการลงทุนไปในทิศทางที่จะก่อให้เกิดผลเชื่อมโยง (Linkage) (คือ เกิดผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าและเกิดผลเชื่อมโยงไปข้างหลัง) ให้มากที่สุด เร็วที่สุด ทั้งนี้โดยอาศัยการจัดอันดับการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ (efficient sequence) ส่วนในแง่มหภาครัฐบาลควรก่อให้เกิดการลงทุนในกิจกรรมการผลิตโดยตรง อันจะเป็นการพัฒนาอันเนื่องมาจากการมีความสามารถส่วนเกินในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (development via excess capacity of social overhead capital) และเมื่อมีการขยายตัวของกิจกรรมการผลิตโดยตรงแล้ว จะเกิดการขยายตัวของการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันเป็นกระบวนการพัฒนาอันเนื่องมาจากการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (development via shortage of social overhead capital)

กลยุทธ์การพัฒนาแบบไม่สมดุลได้รับการวิจารณ์ว่ามีจุดอ่อนสำคัญคือ การที่มีได้เน้นถึงความสำคัญของการลงทุนในภาคเกษตร (เพราะเชื่อว่ามีผลเชื่อมโยงน้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม) การขาดความสามารถของประเทศกำลังพัฒนาในระบบเสรีที่จะจัดลำดับโครงสร้างการลงทุนได้อย่างเหมาะสม และการที่กลยุทธ์นี้ได้ระบุขีดถึงขนาดการลงทุนที่ควรเกิดขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา เพราะการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา เนื่องจากการมีความสามารถส่วนเกินของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

มีนักเศรษฐศาสตร์บางคนพยายามประนีประนอมกลยุทธ์การพัฒนาแบบสมดุลและแบบไม่สมดุลเข้าด้วยกัน และเห็นว่าในเส้นทางการพัฒนาอันยาวนานของประเทศ เป็นไปได้ที่จะมีการใช้กลยุทธ์ทั้งสองผสมกัน

3) กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม

การส่งออกเป็นการระบายสินค้าที่เกินความต้องการ (Vent for surplus) และเป็น การหาเงินตราต่างประเทศเพื่อเพิ่มเงินออมในระบบเศรษฐกิจสำหรับการลงทุน และการบริโภคของสังคม ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนามีศักยภาพทางการเกษตรสูงกว่าภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับการมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าขั้นปฐมเพื่อส่งออก ประเทศกำลังพัฒนาจึงมักใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม นอกจากจะต้องอาศัยการพัฒนาด้านการผลิตและประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรแล้ว ยังต้องมีการดำเนินการในอีกหลายด้านที่สำคัญได้แก่

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรส่งออก เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยงไปสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมด้านบริการ และการบริโภค อีกทั้งดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ

2. การขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการส่งออก

3. การใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพของราคาหรือยกระดับราคา เพื่อให้เกิดการขยายตัวของการส่งออกให้มากขึ้นหรือมิให้ลดลงเพราะการผันผวนในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ

การใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออก ได้รับการวิจารณ์ว่า ไม่ก่อให้เกิดผลในการพัฒนาได้ดีนัก เนื่องจากจุดอ่อน 2 ประการ ในระยะสั้น มีการเคลื่อนไหวขึ้นลงอย่างมากของอุปสงค์ ทำให้ขาดความแน่นอนของรายได้ ส่วนระยะยาวอัตราการค้าระหว่างสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มลดลง ทำให้เกิดการเสียเปรียบในทางการค้า

4) กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI)

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นเรื่องของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่เคยนำเข้า เพื่อที่จะลดหรือเลิกการนำเข้าสินค้านั้นๆ เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศอันจะช่วยลดปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน และเพื่อเป็นบันไดขั้นแรกในการพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม กลยุทธ์การพัฒนาในแนวนี้นี้จะประกอบด้วยการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุน (ในอุตสาหกรรมที่จะทดแทนการนำเข้า) หรือการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น (จากการแข่งขันจากต่างประเทศ) ทั้งนี้อาจมีการใช้นโยบายการคลัง เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านสินเชื่อ การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุน

แต่กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า กลับไม่ประสบผลสำเร็จในการลดการนำเข้า ไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างที่คาด และยังส่งผลให้เกิดความสูญเสียสวัสดิการของผู้บริโภคส่วนใหญ่ในสังคม ฯลฯ เนื่องจากการใช้มาตรการปกป้องและการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ทำให้มีการเปลี่ยนรูปแบบการนำเข้าจากการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป มาเป็นการนำเข้าสินค้าทุน และวัตถุดิบ (เพราะได้รับการยกเว้นหรือลดภาษี) อัตราการปกป้องที่สูงขึ้นทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และมีผลทำให้ราคาสินค้าที่ผลิตสูงเกินไปและคุณภาพไม่ดีพอ อันมีผลให้สวัสดิการของผู้บริโภคลดลง เพราะต้องรับภาระราคาสินค้าสูง คุณภาพต่ำ นอกจากนี้การพัฒนาในแนวนี้นี้ยังทำให้เกิดปัญหาอุตสาหกรรมไร้เสถียรภาพ การไม่เกิดผลเชื่อมโยง และไม่เพิ่มค่าจ้างงาน รวมทั้งการที่ผลประโยชน์ของการพัฒนาตกอยู่ในมือของคนต่างชาติ และชนบางกลุ่ม อันทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นได้

5) กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประกอบด้วยมาตรการและการดำเนินการในด้านสำคัญๆ ดังนี้

1. การส่งเสริมการกระจายประเภทและขยายขนาดการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม
2. การใช้นโยบายการค้าเสรี เพื่อให้ราคาที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในด้านของราคาตลาดโลก และลักษณะความหาญได้ยากของปัจจัย
3. การใช้มาตรการที่เหมาะสมในการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและติดตามปรับปรุงมาตรการให้สอดคล้องกับการผันแปรในตลาดโลก
4. การใช้มาตรการอุดหนุนผู้ส่งออกเพื่อให้สามารถเข้าสู่ตลาดได้
5. การยกเลิกมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายใน เพื่อให้มีลักษณะดึงดูดนักลงทุนน้อยลง และเพื่อให้หันเหไปสู่การผลิตเพื่อส่งออก
6. การใช้มาตรการรักษาระดับราคาเปรียบเทียบของปัจจัยการผลิตเพื่อลดต้นทุน
7. การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและปรับโครงสร้างเพื่อหันมาสู่การใช้กลยุทธ์ใหม่

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกได้รับการวิจารณ์ว่า ไม่ค่อยเหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาในหลายประเด็น กล่าวคือ การขาดความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีของตนเอง การขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพอาจทำให้เกิดลักษณะของการพัฒนาแบบพึ่งพิง นอกจากนี้การเข้ามาลงทุนอย่างมากของต่างชาติ ทำให้ต่างชาติที่เข้ามามีโอกาสควบคุม หรือแทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้ ยิ่งไปกว่านั้นการใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม อาจไม่ช่วยแก้ปัญหาดุลการชำระเงินเพราะการที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าเครื่องจักร เทคโนโลยีในการผลิต การจัดการหรือวัตถุดิบและพลังงานในรูปแบบต่างๆ มีผลให้เกิดการละทิ้งหรือให้ความสำคัญกับภาคเกษตรกรรมในประเทศน้อยลง อันจะส่งผลให้คนที่ด้อยกว่าในสังคม เช่น เกษตรกร คนงาน มีสภาพความเป็นอยู่แย่ลงไปกว่าเดิม

2.1.2 บทวิพากษ์ทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลัก

แม้ว่าทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักจะถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามมานานแล้วแต่กลับมีนักวิชาการจำนวนมากทั้งภายในต่างประเทศและภายนอกต่างประเทศต่างแสดงความไม่เห็นด้วยกับการนำทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักมาใช้พัฒนาประเทศ โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้วิจารณ์ทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักและพยายามชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ผ่านมา เช่น

พระธรรมปิฎกได้แต่งหนังสือเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยวิจารณ์การนำทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักมาใช้ในการพัฒนาประเทศว่าเป็น “การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน” และจะก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ซึ่งพระธรรมปิฎกได้อธิบายถึงแนวความคิดที่ผิดพลาดเกี่ยวกับการพัฒนาที่ผ่านมา (ทฤษฎีการพัฒนาระแสหลัก) ว่าประกอบด้วยแนวคิดหลัก 3 ประการคือ

1) การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและการเป็นอุตสาหกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ มุ่งการพัฒนาโดยมุ่งในด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และเชื่อว่าอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยตัวสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญและสิ่งที่จะทำให้อุตสาหกรรมเจริญก็คือเทคโนโลยี ดังนั้นจึงมีการใช้เรื่องของความเจริญทางเทคโนโลยี เรื่องอุตสาหกรรม เรื่องเศรษฐกิจ เรื่องการบริโภค เรื่องการกระจายรายได้ ฯลฯ มาเป็นมาตรฐานสำหรับวัดการพัฒนาในโลก จึงก่อให้เกิดคำศัพท์ที่แสดงความหมายของระดับการพัฒนาของประเทศ เช่นคำว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว (developed country) หรือ ประเทศอุตสาหกรรม (industrial country) ประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped country) ประเทศกำลังพัฒนา (developing country) ประเทศที่พัฒนาน้อย (less-developed country) เป็นต้น

เนื่องจากการพัฒนานั้นต้องอาศัยเทคโนโลยี และเทคโนโลยีก็ต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นฐาน เพราะเทคโนโลยีจะพัฒนาได้ต้องอาศัยความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ดังนั้นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นแกนกลางที่มีบทบาทใหญ่ในการพัฒนา ส่วนเป้าหมายในการพัฒนา คือ Economic growth หรือความเจริญเติบโตและขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นในโลกยุคที่ผ่านมาจึงถือว่า economic growth เป็นเรื่องที่สำคัญมาก

ยุคที่ผ่านมานี้เรียกได้ว่าเป็นยุคนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นยุคที่นิยมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าในปัจจุบันความนิยมนี้จะจืดจางลงไปบ้างจากประเทศใหญ่ ๆ จนกระทั่งบางแห่งถึงกับมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์แต่ความนิยมนี้ไม่ได้ลดความสำคัญลง ดังปรากฏอยู่ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ก็มุ่งหมายไฝฝืนถึงความเจริญแบบนี้อยู่

2) Frontier mentality (สภาพจิตบุกฝ่าพรมแดน)

แนวความคิดหรือทฤษฎีที่มองความสัมพันธ์ ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติเป็นคนละฝ่าย และมนุษย์อยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจครอบครองธรรมชาติ ได้ก่อตัวเป็นสภาพจิตใจของชาวตะวันตก ซึ่งมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งที่บางตำราเรียกว่า Frontier mentality หรือสภาพจิตแบบบุกฝ่าพรมแดน ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ

1. มองว่าทรัพยากรในโลกนี้มีอยู่เหลือล้นมากมายไม่ต้องกลัวหมด
2. ถือว่ามนุษย์แยกต่างหากจากธรรมชาติ
3. มุ่งหมายว่ามนุษย์จะต้องพิชิตครอบครอง และจัดการกับธรรมชาติให้เป็นไปตาม

ความปรารถนา

ความรู้สึกนึกคิดมุ่งไฝ่ฝันแบบนี้ ได้กลายเป็นสภาพจิตที่ปรากฏเด่นเป็นพิเศษใน สังคมสหรัฐอเมริกาซึ่งชาวสหรัฐอเมริกาภูมิใจมากถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกา เจริญก้าวหน้าพัฒนาเป็นอย่างที่เป็นอยู่นี้ แต่ทว่าความภูมิใจในแนวความคิดดังกล่าวกำลังจะหมดไป กลายเป็นความสลดหดหู่และรังเกียจว่า แนวความคิดนี้แหละที่เป็นตัวก่อปัญหาแก่นุชนชาติในปัจุบัน

3) จริยธรรมแบบประนีประนอม (Compromise)

แนวความคิดของตะวันตกในการแก้ปัญหาของมนุษย์ รวมทั้งการปฏิบัติตามหลัก จริยธรรม โดยทั่วไปจะมาติดอยู่ที่การประนีประนอม (Compromise) โดยเอาการประนีประนอมเป็นจุด ยุติ รากฐานแนวคิดในเรื่องการประนีประนอมนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สังคมตะวันตกมีวัฒนธรรมที่ เน้นการแข่งขัน ตัวใครตัวมัน ในสังคมแบบนี้เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจะยุติปัญหาได้อย่างดีก็ด้วยการ ประนีประนอม

อย่างไรก็ตาม การประนีประนอมนี้แม้จะเป็นความจำเป็นทางจริยธรรมในแนวคิด ของตะวันตก แต่การนำแนวคิดแบบประนีประนอมมาใช้ในการพัฒนานั้นยังไม่สามารถทำให้เกิดการ พัฒนาที่ยั่งยืนได้ เพราะมนุษย์ต้องสนองความต้องการของตนเองให้มีความสุขและต้องการอิสรภาพ ดังนั้นเมื่อต้องประนีประนอม ก็คือการไม่สมปรารถนา ไม่บรรลุความสุขสมหวัง ซึ่งเป็นการบั่นทอนจิตใจ ให้เกิดความคับข้อง สรุปลก็คือการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่สามารถจะใช้หลักของการประนีประนอมได้

David Goldsworthy วิจารณ์ทฤษฎีแบบ “กระแสหลัก” สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง กล่าวถึงความคิดที่ว่า “ประเพณีเป็นอุปสรรค” เป็นความคิดที่ ไขว้เขวอันเป็นผลสะท้อนมาจากค่านิยมตะวันตกที่มองว่าการพัฒนาคือ การทำให้เป็นสมัยใหม่ เป็นเหตุ ให้เราเข้าใจประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายผิดพลาดไปว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทั้งๆ ที่ความจริงแล้ว ประเทศเหล่านี้มีรูปแบบวัฒนธรรมที่หลากหลายนอกจากนี้ยังทำให้มองข้ามค่านิยมที่เรียกว่าประเพณี นิยมซึ่งเป็นตัวยืนพื้นในการเปลี่ยนแปลงเชิงพัฒนาได้มากกว่าการปลูกฝังค่านิยมสมัยใหม่เสียอีก ตัวอย่างเช่น แก่นของความสำเร็จในการพัฒนาของญี่ปุ่นหลัง ค.ศ.1868 ก็คือ การตอกย้ำความ จงรักภักดีต่อพระเจ้าจักรพรรดิ ความซื่อสัตย์ต่อครอบครัวขยาย การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในอัตราต่ำ การเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมืองแต่น้อย ความยึดมั่นในศาสนา และการมีความทะเยอทะยานอยากในด้าน การบริโภคน้อยมาก

ประการที่สอง ของการวิจารณ์ ได้เสนอข้อคิดอันสำคัญ กล่าวคือ ทฤษฎีแบบ “กระแสหลัก” มีแนวโน้มของการชี้ต้นเหตุของปัญหาว่าอยู่ที่ประเทศยากจนเองเป็นคำอธิบาย“จาก มूलเหตุภายใน” (internalize explanations) ที่เป็นเรื่องสภาพภูมิศาสตร์ที่ไม่เอื้ออำนวย การมีประชากร มากเกินไป ฯลฯ ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในเรื่องการเชื่อมโยงระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่ ยากจนทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทฤษฎีนี้เห็นว่าอุปสรรคจากภายนอกไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ขวางกั้นการพัฒนา แม้ว่าอุปสรรคจากภายนอกจะขึ้นอยู่กับการกระทำทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประเทศที่ร่ำรวย และ

บริษัทเอกชน อันเป็นปรากฏการณ์ที่ครอบคลุมไปทั่วโลกแล้วก็ตาม กล่าวโดยสรุป ข้อวิจารณ์ชี้ให้เห็นว่า ข้อวินิจฉัยของทฤษฎีแบบ “กระแสหลัก” ละเลยประเด็นที่สำคัญที่สุดไป ซึ่งก็คือการกระทำของประเทศที่ ร่ำรวย เป็นตัวทำให้ประเทศส่วนที่ยากจนของโลกไม่อาจพัฒนาได้ทั้งในอดีตและจนถึงปัจจุบัน ประเด็น นี้จึงเป็นประเด็นหลักในการเสนอว่าประสบการณ์ที่มาก่อนของตะวันตกไม่ใช่สิ่งที่จะเลียนแบบได้ใน ปัจจุบัน เพราะโลกตะวันตกได้พัฒนาขึ้นมาด้วยการขูดรีดประเทศที่ยากจน จนไม่มีอะไรหลงเหลืออยู่ ในโลกที่ยากจนให้ขูดรีดอีกต่อไปแล้ว Mesarovic ใช้การสร้างแบบจำลองที่เรียกว่า “MESAROVIC PESTEL WORLD MODEL” อธิบายว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัวแบบไม่สมดุลและไม่มี การควบคุมจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงแก่มนุษยชาติภายใน 50 ปีข้างหน้า ช่องว่างระหว่างมนุษย์กับ ธรรมชาติจะกว้างมากขึ้นในอัตราที่น่าตกใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์อย่างหนักในระบบการผลิต อาหารของโลก คือ

- 1) ราคาสินค้าประเภทอาหารจะพุ่งสูงขึ้น ทั้งระดับโลกและระดับท้องถิ่น
- 2) ภาวะขาดแคลนอาหารจะเกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของโลกความอดอยากหิว

โหยจะแพร่กระจายกว้างขวาง

สรุป ทั่วโลกจะพบกับความตึงเครียดทางการเมืองและสังคมที่นำไปสู่ความ ขัดแย้ง ความเกลียดชัง และการทำลายล้าง

สถาบันวิจัยสิ่งแวดล้อมชื่อดังของโลก World watch Institute ได้สรุปรายงาน State of the World 1991 ว่าถ้าเรายังคงยึดแนวการพัฒนาแนเดิมที่มีลักษณะทำลายล้างแล้วทั้งระบบมนุษย์ และนิเวศจะต้องพบกับความล่มจมแน่ เพราะระบบนิเวศของโลกมีขีดจำกัดทางด้านสมรรถภาพ ที่จะรองรับประชากร และยังมีขีดจำกัดทางด้านสมรรถภาพที่จะดูดซับของเสีย สิ่งมีพิษและวัตถุอันตรายใน รูปแบบต่างๆ หากเราปล่อยให้มีการพัฒนาเลยขีดจำกัดนี้ไป การล่มสลายจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ในอนาคตอันใกล้

2.2 เศรษฐศาสตร์สีเขียว

วิกฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับวิกฤตการณ์ของความคิด ทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เราอาจกล่าวได้ว่าปรัชญาที่แฝงอยู่ในเศรษฐศาสตร์มีหลักการบางอย่างที่ ส่งเสริมการทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแสวงหาความคิดใหม่ๆ เพื่อที่จะฟื้นฟูเศรษฐศาสตร์ โดยแปรสภาพให้ศาสตร์แขนงนี้มีลักษณะ “สีเขียว” ขึ้นมา หรือกล่าวได้ว่าเป็นการนำเสนอ Paradigm ใหม่ (ระบบคิดใหม่) ที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์สีเขียว” (Green Economics) มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ การปฏิพื้นฐานทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของนิเวศวิทยา การมี จิตสำนึกใหม่นี้จะนำไปสู่การสร้าง “ระบบเศรษฐกิจสังคมแนวนิเวศ” ซึ่งเป็นระบบที่รักษาความสมดุล ระหว่างมนุษย์ ธรรมชาติและสังคม

แนวคิดหลักที่สำคัญของ “เศรษฐศาสตร์สีเขียว” ได้แก่

2.2.1 นิเวศวิทยาแนวลึกและการปฏิวัติทางปรัชญา

2.2.2 แบบจำลองสังคมใหม่: ชุมชนพึ่งตนเอง

2.2.3 การใช้เทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง”

2.2.4 นิเวศวิทยาการเมือง และการเมืองสีเขียว

2.2.5 ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาแบบยั่งยืน

2.2.1 นิเวศวิทยาแนวลึกและการปฏิวัติทางปรัชญา

เศรษฐศาสตร์สีเขียวมีความเชื่อว่าการจะเปลี่ยนแปลงสังคมไปสู่แนวโน้มที่ยั่งยืนได้นั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาการมองโลกเสียก่อน โดยแนวคิดแบบนิเวศวิทยาแนวลึกนั้นมีหลักปรัชญาที่สำคัญอยู่ 5 ข้อ คือ

1) ธรรมชาติมีค่าในตนเอง (intrinsic value) ธรรมชาติไม่ได้ดำรงชีวิตอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือไปสู่วัตถุประสงค์อื่น ๆ หรือเพื่อเป็นผลประโยชน์ของใคร ธรรมชาติในความหมายนี้มีความสำคัญสำหรับมนุษย์ธรรมอย่งยิ่ง

2) กฎของนิเวศวิทยาหรือกฎของธรรมชาติกำหนดศีลธรรมและจริยธรรมของมนุษย์ ความคิดความรู้สึกและการกระทำทั้งปวงของมนุษย์จะมุ่งไปยังเรื่องของธรรมชาติเป็นหลักใหญ่

3) ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศ พืชพรรณสัตว์ป่ามีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่โดยไม่ถูกรบกวน ถูกกระทบกระเทือนหรือถูกทำลายจากฝีมือของมนุษย์ สิทธิแบบนี้เราเรียกว่า Biorights หรือ สิทธิทางชีวภาพ

4) มนุษย์ไม่ยึดมั่นถือมั่นในเทคโนโลยีขนาดใหญ่สมัยใหม่ ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธระบบอำนาจนิยมและการรวมศูนย์ทุกรูปแบบด้วย

5) ลัทธิที่ส่งเสริมการนิยมวัตถุเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาอย่างยิ่ง ความเจริญทางเศรษฐกิจต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมวลชนผู้ยากไร้

จากหลักการทั้ง 5 ข้อ เราพอจะมองเห็นว่า การเคลื่อนไหวทาง “นิเวศวิทยาแนวลึก” ต้องการจะย้ำว่า ธรรมชาติและระบบนิเวศควรจะเป็นศูนย์กลางของความคิดคำนึงทั้งปวง เราควรคิดถึงธรรมชาติก่อนเรื่องความต้องการของมนุษย์ ในฐานะที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางธรรมชาติ มนุษย์ควรที่จะแสวงหาแนวทางการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ การจัดระบบเทคโนโลยีและการจัดการเศรษฐกิจสังคมก็ต้องมีรากฐานตามกฎของธรรมชาติเช่นกัน ด้วยเหตุนี้เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ปรัชญาของนิเวศวิทยาแนวลึกและจริยธรรมทางสิ่งแวดล้อมของแนวนั้นเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งในการสร้างความยั่งยืนให้แก่สังคมของมนุษย์

2.2.2 แบบจำลองสังคมใหม่ : ชุมชนพึ่งตนเอง

เพื่อเป็นการต้านกระแสที่นิยมชมชอบระบบเศรษฐกิจสังคมขนาดใหญ่ที่มีการใช้ทรัพยากรอย่างไร้เหตุผล “ปรัชญาสีเขียว” จึงได้เสนอแบบจำลองสังคมที่ใช้การจัดการแบบ “ชุมชนพึ่งตนเอง” โดยสมาชิกของสังคมจะยึดถือ “จริยธรรมแห่งชีวิตธรรมชาติ” (Bioethics) เป็นหลักการสำคัญที่สุดในการชี้นำกิจกรรมทั้งปวงของชุมชน จริยธรรมนี้บ่งว่ามนุษย์จะต้องเคารพกฎธรรมชาติ ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน มนุษย์จะต้องคำนึงถึง “ขีดจำกัด” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย เสรีภาพของสมาชิกในชุมชนจะถูกจำกัดโดยขอบเขตทางนิเวศอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับจริยธรรมข้อนี้ สมาชิกในชุมชนจะมีหลักปฏิบัติแนวนิเวศ 2 ประการ สำหรับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน คือ

1. จะต้องใช้เศรษฐศาสตร์แห่งการประหยัดพลังงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. จะต้องใช้เทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด (เราอาจเรียกได้ว่ามีแนวทางแบบ soft technology path)

แบบจำลอง “ชุมชนพึ่งตนเอง” จะเน้นการสร้างองค์กรขนาดเล็กซึ่งอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศ เป็นองค์กรเศรษฐกิจสังคมที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ บนพื้นฐานของกิจกรรมผสมผสานระหว่างเกษตรกรรมธรรมชาติและอุตสาหกรรมขนาดย่อม ในชุมชนแบบนี้จะเน้นการใช้แรงงานร่วมกัน และให้ความสำคัญสูงแก่การทำงานแบบสร้างสรรค์ที่มีความหมายต่อชีวิต

“ชุมชนพึ่งตนเอง” จะพึ่งตนเองได้อย่างจริงจังก็ต่อเมื่อสมาชิกทั้งหมดยึดถืออุดมการณ์แห่งการดำรงชีวิตที่เรียบง่าย ซึ่งเป็นวิถีที่ไม่เน้นเรื่องการแสวงหาและการครอบครองวัตถุทรัพย์สินหรือเงินทอง ชุมชนพึ่งตนเองไม่ต้องการความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างไร้ขอบเขต สิ่งที่สำคัญกว่าก็คือการสร้างคุณภาพของการดำรงชีวิตและการพัฒนาสังคมอย่างมีความหมาย ในชุมชนนี้ทุกคนจะมีหลักประกันเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม นั่นคือทุกคนได้รับการตอบสนองทางด้านความต้องการพื้นฐาน (ที่อยู่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การศึกษาและการทำงาน) เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วก็เป็นงานที่ทุกคนจะมีชีวิตอยู่อย่างเรียบง่าย เท่าเทียมกันหมด ไม่มีใครต้องการไขว่คว้าแสวงหาส่วนเกินและความร่ำรวย

แบบจำลอง “ชุมชนพึ่งตนเอง” เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการพัฒนาตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็เน้นเรื่องความรับผิดชอบร่วมต่อชุมชน สมาชิกของชุมชนจะมีส่วนร่วมทางสังคมอย่างคึกคัก การมีส่วนร่วมนี้ต้องถือว่าเป็นกลไกสำคัญชนิดหนึ่งที่สมาชิกของสังคมจะช่วยกันสร้างสรรค์และปรับปรุงให้ชุมชนสามารถสนองความต้องการของสมาชิกในวิถีทางที่สอดคล้องกับธรรมชาติได้ มองในแง่ที่ชุมชนพึ่งตนเองก็คือ สถาบันทางการเมืองที่ส่งเสริมการยกระดับจิตสำนึกและเสนอการศึกษาทางการเมืองแนวนิเวศนั่นเอง

2.2.3 เทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง”

ในระบบเศรษฐกิจของโลกตะวันตก เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดชนิดหนึ่งของมนุษย์ในการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือดัดแปลงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสนองความต้องการของมนุษย์ มองในแง่นี้แล้วเทคโนโลยีคือ การนำเอาความคิดทางวิทยาการต่างๆ ไปใช้กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเป็นการส่งเสริมให้มนุษย์มีความรู้ในแนวทางที่ทำให้มนุษย์สามารถควบคุมและครอบครองธรรมชาติได้แต่จากความเชื่อของปรัชญาตะวันตกที่สอนว่ามนุษย์อยู่เหนือธรรมชาติ ทำให้กระบวนการพัฒนาของโลกในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาเป็นการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้ทุนมาก (Capital-intensive technology) ไปใช้ในระบบเศรษฐกิจสังคมของโลกอย่างกว้างขวาง ผลที่ปรากฏออกมาคือ แม้เทคโนโลยีตะวันตกดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาสังคมที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างกลุ่มคนยากจนกับกลุ่มคนที่ร่ำรวย การเกิดค่านิยมที่เน้นการสะสมวัตถุและการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยปัญหาการว่างงาน ฯลฯ

นอกเหนือจากเรื่องความเหลื่อมล้ำทางสังคมและปัญหาความยากจนแล้ว เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ถูกนำมาใช้ในโลกที่สาม ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาสำคัญอีก 2 ปัญหา เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตกเอง นั่นคือ ปัญหาความแปลกแยกในระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่อยู่ในกระบวนการผลิตสมัยใหม่และปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีลักษณะค่อนข้างเผด็จลาญทรัพยากรธรรมชาติและทำลายระบบนิเวศ

จากปัญหาการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่นี้ดังกล่าวก ทำให้เริ่มมีนักวิชาการบางกลุ่มเริ่มหันกลับไปหาแนวคิดของคานธี ซึ่งมีความเห็นว่าแม้เทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นสิ่งที่ช่วยประหยัดแรงงานและเวลา แต่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมักตกไปอยู่กับคนกลุ่มน้อยเท่านั้น มวลชนส่วนใหญ่ต้องอยู่อย่างยากจนและว่างงานต่อไป

ในแนวคิดของคานธีนั้น การใช้เทคโนโลยีควรสอดคล้องกับหลักปรัชญาที่เน้น “ความสุขสมบูรณ์ของคนทุกคน” (คานธีใช้คำว่า “สรวโหทัย”) นั่นคือ เทคโนโลยีควรมีคุณสมบัติต่อไปนี้

- 1) เทคโนโลยีจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยท่ามกลางการขูดรีดแรงงานมวลชน
- 2) เทคโนโลยีต้องสนับสนุนการทำงาน เพราะ “งาน” เป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ผู้คนหลุดพ้นจากความยากจนและมีความเจริญทางจิตใจได้
- 3) เทคโนโลยีต้องส่งเสริมการกระจายรายได้ และกระจายความเจริญไปยังท้องถิ่น นั่นคือต้องมีขนาดเล็กด้วย
- 4) เทคโนโลยีต้องสอดคล้องกับหลัก “การพึ่งตนเอง” บนพื้นฐานของการทำงานร่วมกันของมวลชน

สรุปคือ คานธีไม่ได้ต่อต้านเทคโนโลยีทั้งหมด เพียงแต่ต้องการย้ำว่าเราควรมีการพัฒนา และการเลือกใช้เทคโนโลยีแบบที่ไม่ใช่ตะวันตกสมัยใหม่และจากแนวคิดของคานธีดังกล่าว ได้ถูกใช้เป็น พื้นฐานเพื่อแสวงหาแนวทางการใช้เทคโนโลยีแบบใหม่ที่อยู่ระหว่างเครื่องมือแบบโบราณกับเทคโนโลยี สมัยใหม่ที่สลับซับซ้อนของโลกตะวันตก เราอาจเรียกว่าเป็นเทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง” นักวิชาการ สำคัญที่กล่าวถึงเรื่องนี้ก็คือ E.F. SCHUMACHER (ชูมาคเคอร์)

ชูมาคเคอร์เสนอว่า เทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง” ควรจะมีลักษณะสำคัญ 4 ประการด้วยกัน คือ

- 1) สถานที่ทำงานจะต้องตั้งอยู่ในเขตที่ประชาชนอาศัยอยู่ดั้งเดิมเช่น ในเขตท้องถื่น ของชนบท (ไม่ใช่เขตเมืองใหญ่)
- 2) สถานที่ทำงาน (โรงงาน) จะต้องมีการลงทุนต่ำในการก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อที่จะก่อตั้งได้ หลายแห่งและเป็นจำนวนมาก โดยไม่ต้องมีการลงทุนสูงหรือมีการนำเข้าสูง
- 3) วิธีการผลิตจะต้องมีลักษณะง่ายเพื่อที่จะได้ไม่ต้องใช้แรงงานฝีมือระดับสูง นอกจากนี้แล้วระบบการจัดการ การจัดหาทรัพยากรวัตถุดิบ การบริการทางการเงิน การตลาด จะต้องเป็นระบบที่ง่ายเช่นกัน
- 4) การผลิตควรจะใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นเป็นหลัก รวมทั้งเป็นการผลิตเพื่อการใช้ และการบริโภคของท้องถิ่นด้วย

ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังเทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง” คือ ต้องการลดขนาดขององค์กร การผลิตให้เล็กลง ต้องการลดต้นทุนให้ต่ำลง ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นให้มากขึ้นโดยลดการ พึ่งพาการนำเข้า ในขณะเดียวกันก็เป็นการส่งเสริมการมีงานทำของท้องถิ่นด้วย โดยไม่ต้องพึ่งพาระบบ ผู้เชี่ยวชาญและแรงงานฝีมือระดับสูง ทั้งหมดนี้เราจะเห็นความสอดคล้องระหว่างหลักการ “การ พึ่งตนเอง” กับหลักการ “เทคโนโลยีสายกลาง” การมีชีวิตที่เรียบง่ายในชุมชนที่พึ่งตนเอง ไม่จำเป็นที่ จะต้องใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่แต่อย่างใด ในขณะเดียวกันเทคโนโลยี “ทางสายกลาง” ก็มีสนับสนุน ในการลดการพึ่งพาพลังภายนอก ทำให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น

2.2.4 นิเวศวิทยาการเมือง และการเมืองสีเขียว

“นิเวศวิทยาการเมือง” มีหลักคิดว่า การกระทำและความคิดของเราย่อมมีความหมาย ทางการเมืองทั้งสิ้น (การไม่ทำอะไรก็เป็นการสนับสนุนระบบการเมืองที่ดำรงอยู่เหมือนกัน) ดังนั้นการ แสดงออกเกี่ยวกับปัญหาและการแก้ไขเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก็ย่อมจะมีผลในการ สนับสนุนขบวนการเคลื่อนไหวไม่มากนักน้อย ข้อสรุปที่สำคัญๆ ของนิเวศวิทยาการเมืองมีอยู่ว่า

- 1) ในหลักการ ทุกคนที่อยู่ในการขบวนการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมควรจะเข้าร่วม กิจกรรมทางการเมือง อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะตระหนักถึงอิทธิพลและบทบาททางการเมืองที่มีต่อ พัฒนาการทางสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ธรรมชาติ

2) “การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจ” เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจการเมืองสมัยใหม่ บรรษัทขนาดใหญ่ล้วนแต่มีอิทธิพลสูงในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองและระบบราชการ การตัดสินใจทางการเมืองมักจะสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจทุนนิยมมากกว่าที่จะสนองความต้องการของประชาชน ดังที่นักเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมของไทยก็ได้เคยพบมาแล้วในการต่อต้านโครงการพัฒนาเศรษฐกิจหลายโครงการ

3) ระบบการผลิตสมัยใหม่มีพลังสูงในการหล่อหลอมค่านิยมของประชาชนที่อยู่ในสังคม ประชาชนผู้บริโภคและผู้ทำงานจึงมักจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบอย่างมาก การเคลื่อนไหวที่มีเป้าหมายและค่านิยมใหม่ไม่อาจจะส่งผลสะท้อนได้มากนัก เพราะระบบการผลิตยังคงดำรงอยู่เหมือนเดิม ความคิดใหม่และความปรารถนาใหม่จะเกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ก็โดยการผ่าน “กระบวนการทางการเมือง” เท่านั้น

4) ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนสูงมากจนกลุ่มคนที่อยู่ในขบวนการสิ่งแวดล้อมไม่สามารถจะมองเห็นด้วยความเข้าใจทั้งหมดได้ ดังนั้น ข้อเสนอแนะจึงมักอยู่ที่การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนพฤติกรรม การดำรงชีวิต เช่น การบริโภค เป็นต้น การไม่ซื้อสินค้ายังไม่สามารถผลักดันให้ฝ่ายธุรกิจหยุดทำการผลิตสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมได้ การเคลื่อนไหวจะมีพลังมากขึ้น ถ้าเราใช้ “วิถีทางการเมือง” เพื่อยับยั้งระบบการผลิตของธุรกิจเอกชน

นิเวศวิทยาการเมืองต้องนำเอามิติทางการเมืองเข้ามาผสมผสานกับการเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม โดยมีวัตถุประสงค์ว่า การมีจุดยืนทางการเมืองที่ชัดเจน รวมทั้งการปฏิบัติการทางการเมือง จะมีส่วนช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจจะยะสั้นได้ แต่สำหรับระยะยาวแล้ว นิเวศวิทยาการเมืองต้องการเห็นระบบสังคมแบบใหม่ซึ่งเน้นเรื่องคุณภาพชีวิต และยังต้องมีสถาบันการเมืองแบบใหม่ด้วย เช่น ประชาธิปไตยแบบการมีส่วนร่วมโดยตรง นิเวศวิทยาการเมืองเป็นเรื่องที่ครอบคลุมทุกๆ มิติของชีวิตมนุษย์ รวมทั้งทุกๆ ชีวิตบนพื้นพิภพด้วย

2.2.5 ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาแบบยั่งยืน

เนื่องจากในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์การพัฒนาของเรามีเนื้อหาที่ค่อนข้างคับแคบมาก คือมุ่งไปในทิศทางของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือการเพิ่มรายได้ประชาชาติเท่านั้น การพัฒนาเป็นเรื่องของการใช้แรงงานมนุษย์ และทรัพยากรธรรมชาติอย่างสุดขีด จนกระทั่งมนุษย์และธรรมชาติต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีสภาพทรุดโทรม ดังนั้นเพื่อมิให้วิกฤตการณ์ของโลกชีวิตต้องขยายตัวรุนแรงยิ่งขึ้น เราจำเป็นต้องยุติวิถีการพัฒนาแบบเก่าที่มีลักษณะทำลายล้างอย่างสิ้นเชิง และหันไปใช้วิถีทางที่ตั้งอยู่บนหลักการของความยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบยั่งยืนนี้ อย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุม “หลักการพื้นฐาน” ดังต่อไปนี้

1) ต้องถือว่า การสร้างวัตถุเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของมวลชนผู้ยากไร้ ความยากจนที่ดำรงชีวิตอยู่มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่ถูกต้อง

2) การสนองความต้องการพื้นฐานของมวลชนเป็นภารกิจที่สำคัญ และสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีการทำลายล้างทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

3) ต้องมีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตและการบริโภคเพื่อลดแรงกดดันที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติ

4) วิถีทางพัฒนาแบบใหม่จะต้องใช้พลังงานแบบน้อยลงและอย่างประหยัด ในขณะเดียวกันเทคโนโลยีที่เหมาะสมจะเป็นปัจจัยสำคัญในการสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นโดยใช้พลังงานในขอบเขตจำกัด

5) จะต้องรักษาความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การขยายตัวของประชากร และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

แต่การที่จะทำให้ “การพัฒนาแบบยั่งยืน” กลายเป็นความจริงได้นั้น เราจำเป็นต้องสร้างเงื่อนไขหลายประการขึ้นมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราจะต้องเปลี่ยนวิธีการคิด การมองโลกและมองสังคม ในขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาวิถีทางการดำรงชีวิตแบบใหม่ที่สอดคล้องกับธรรมชาติ ซึ่งจะเป็นการลบล้างวิธีการผลิตและการบริโภคแบบเก่าๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเบื้องต้นต้องมีการเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกเสียก่อนแล้ววิถีการพัฒนาแบบธรรมชาติจึงจะก่อเกิดขึ้นมาได้รวมทั้งยังต้องมีการปรับเปลี่ยนทางด้านสถาบันต่างๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

1. ระบบการเมืองของเราจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และต้องมีสิ่งที่เรียกว่า ECO-POLITICS หรือ “การเมืองแนวนิเวศ” ซึ่งเป็นกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพื่อเร่งรัดให้ประชาชนหลายวงการเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางนิเวศของเรา

2. ระบบเศรษฐกิจต้องมีความสามารถในการผลิตส่วนเกิน ต้องมีประสิทธิภาพ มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีความรับผิดชอบในการรักษาฐานทางนิเวศวิทยา

3. ระบบสังคมจะต้องมีวิธีการแก้ไขความขัดแย้งอันเกิดจากปัญหาเศรษฐกิจสังคม (เช่น การแบ่งรายได้) และความขัดแย้งทางนิเวศอันเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติหรือมลภาวะ

นอกจากเงื่อนไขทางสถาบันหลัก เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย รวมทั้งเงื่อนไขทางด้าน “ความยั่งยืน” แล้วการพัฒนาแบบยั่งยืนยังต้องคำนึงถึงหลักปฏิบัติบางอย่างอีกด้วย กล่าวคือ

1. การมองภาพกว้างของสังคม จะต้องเป็นระยะยาว (ไม่ใช่ 5 ปีเท่านั้น) การคาดการณ์เกี่ยวกับพัฒนาการ 10 ปี 50 ปี 100 ปีข้างหน้า จะช่วยให้เรามองเห็นทางเลือกของสังคมได้อย่างชัดเจน

2. การวางแผนวางนโยบาย จะต้องแสดงภาพทั้งหมดของปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน (ไม่ใช่มองบางส่วน บางเรื่องเท่านั้น)

3. วัตถุประสงค์หลักจะต้องเน้นเรื่องการสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมให้มีความทนทานแข็งแกร่งต่อการเปลี่ยนแปลงทางนิเวศและการเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่างๆ ได้ รวมทั้งต้องแสดงทางเลือกหลายทางไปสู่วัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

4. เราต้องเข้าใจว่า การพัฒนาแบบยั่งยืนโดยเนื้อแท้แล้วก็คือ การพัฒนาแนวนิเวศ (หรือ ECO-DEVELOPMENT) นั่นเอง ซึ่งหมายความว่า เราควรจะใช้ทรัพยากรทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นแรงงานมนุษย์หรือธรรมชาติที่มีอยู่ เพื่อให้เกิดความสุขสมบูรณ์ในระดับที่เหมาะสมโดยให้มีการสูญเสียน้อยที่สุด

ในเรื่องของการพัฒนานั้นเราจะพบได้ว่านับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามที่จะเสนอทฤษฎีหรือแนวความคิดเพื่อที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยทฤษฎีการพัฒนาที่ถือเป็นกระบวนทัศน์แรกก็คือ “ทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลัก” ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เน้นในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักและการที่คำว่าแนวกระแสหลักก็เป็นเพราะได้ถูกนำไปใช้ในหลายประเทศตั้งแต่อดีตโดยประเทศตะวันตก จนมาถึงประเทศโลกที่สามในปัจจุบัน แม้ว่าในขณะนี้ประเทศต่างๆ จะรู้ถึงปัญหาที่ตามมา ทั้งปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม จากการใช้ทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักและในประเทศตะวันตกเองก็เริ่มตระหนักถึงปัญหาและพยายามที่จะเสนอทฤษฎีการพัฒนาใหม่ เพื่อมาใช้แทนทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลัก จึงก่อให้เกิดทฤษฎีการพัฒนาแนว Marxist และ Neo-Marxist ขึ้น เพื่อหวังว่าจะเป็นทางเลือกอื่นนอกจากทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลัก และแม้จะมีการพยายามเสนอทฤษฎีการพัฒนาขึ้นมาถึง 3 แนวทาง เพื่อหวังจะให้ประเทศต่างๆ เลือกลงแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีนักวิชาการอีกท่านทั้งในประเทศตะวันตกและในประเทศโลกที่สามเองกลับมองว่ายังไม่เพียงพอ จึงได้เสนอทฤษฎีการพัฒนาใหม่ๆ ที่เรียกว่าเป็น Neo-Populism, Self-Reliance และ Development Alternative เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน, เศรษฐศาสตร์สีเขียว, การพึ่งตนเอง, ชุมชนอาชีพไทย, ภูมิสังคมนิยม เป็นต้น

จากที่กล่าวมาเราจึงสรุปได้ว่า ทฤษฎีในการพัฒนาประเทศนั้นมิใช่สูตรตายตัวที่จะกำหนดแน่ชัดลงไปว่ามีอะไรบ้างและทำไใด เพราะในอนาคตอาจจะยังมีทฤษฎีใหม่ๆ เกิดขึ้นได้เสมอ นอกจากนี้ทฤษฎีการพัฒนาประเทศก็ไม่ใช่สูตรสำเร็จที่จะนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวางในทุกระบบสังคม เพราะในความเป็นจริงแล้วแต่ละประเทศย่อมมีพื้นฐานทางสังคม, วัฒนธรรม, การเมือง และเศรษฐกิจที่แตกต่างกันไป และแม้ว่าในขณะนี้ประเทศเราจะตระหนักถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการใช้ทฤษฎีการพัฒนาแนวกระแสหลักแล้วก็ตามแต่การที่จะเปลี่ยนไปใช้ทฤษฎีการพัฒนาอื่นๆ เราก็ควรที่จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และผลที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาด้วย

สำหรับทฤษฎีการพัฒนาแนว “เศรษฐกิจสีเขียว” ซึ่งถือเป็นกระบวนทัศน์ทางเลือกใหม่อีกทางหนึ่งสำหรับประเทศเรานั้น นับได้ว่าเป็นแนวคิดที่ดีซึ่งครอบคลุมแทบจะทุกมิติของการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตามก็เชื่อว่าเราจะสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้ในทันที และหากพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าแนวคิดนี้นำมาใช้ปฏิบัติในประเทศเราในขณะนี้ได้ค่อนข้างยาก ด้วยเหตุผลดังนี้

- 1) ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องระบบนิเวศ
- 2) ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังยากจนไม่มีอันจะกิน ดังนั้นจึงสนใจแต่เพียงเรื่องของปากท้องตนเอง มากกว่าจะมาคิดเรื่องการปกป้องรักษาทรัพยากรของชาติ
- 3) การเปลี่ยนไปใช้เทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง” เป็นเรื่องที่ยาก เพราะในปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็นโลกที่ไร้พรมแดน ที่มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่จากตะวันตก และการที่ประเทศเราเป็นประเทศเปิดที่มีการติดต่อสื่อสารกับประเทศอื่นๆ ตลอดเวลา จึงเป็นเรื่องยากที่จะละทิ้งเทคโนโลยีสมัยใหม่และหันไปสู่เทคโนโลยีแนว “ทางสายกลาง”
- 4) แนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการเมืองไปสู่ “นิเวศวิทยาการเมือง หรือการเมืองสีเขียว” เป็นเรื่องยากมากทั้งในแง่ของนักการเมืองและตัวประชาชนเอง เพราะว่าการเมืองของประเทศเราเองยังไม่เข้มแข็งพอ ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และขาดความกระตือรือร้นทางสิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวทางการเมืองส่วนใหญ่ ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับนักการเมืองของไทยในปัจจุบัน

แม้ว่าแนวความคิดเรื่อง “เศรษฐกิจสีเขียว” อาจจะเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทยและอาจจะนำมาใช้กับประเทศไทยในขณะนี้ค่อนข้างจะยากแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าใช้ไม่ได้หรือไม่ควรที่จะนำมาใช้ เพราะในขณะนี้ประเทศเรากำลังประสบปัญหาหนักทั้งจากความแปลกแยกทางสังคมและปัญหาสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลมาจากการใช้ทฤษฎีการพัฒนากระแสหลักมานาน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหาทฤษฎีการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้แทนและแนวทาง “เศรษฐกิจสีเขียว” ก็นับเป็นอีกทางเลือกที่น่าสนใจ จากการที่มีการเสนอแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมทั้งมิติทางสิ่งแวดล้อม, สังคม, การเมืองและเศรษฐกิจ (อันต่างจากทฤษฎีการพัฒนากระแสหลักที่สนใจแต่เรื่องของเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว) ซึ่งการจะนำแนวทางการพัฒนาแบบ “เศรษฐกิจสีเขียว” มาใช้นั้น เราไม่อาจที่จะนำมาใช้ได้ในทันที เพราะเรายังขาดความพร้อมในหลายๆ ด้านจากที่กล่าวมาข้างต้น แต่เราควรที่จะค่อยๆ เปลี่ยนแปลงทีละน้อยโดยเริ่มจากการปรับเปลี่ยนพื้นฐานทางความคิดที่มีต่อธรรมชาติของเราเสียก่อน แล้วจึงหันไปปรับโครงสร้างทางการเมืองสังคม และเศรษฐกิจตามมา ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการจะนำแนวคิดในการพัฒนาแบบ “เศรษฐกิจสีเขียว” มาใช้นั้นเป็นสิ่งที่ดีแต่อาจจะต้องใช้ระยะเวลาในการปรับเปลี่ยนค่อนข้างนาน เพราะแนวความคิดแบบกระแสหลักของโลกตะวันตกยังคงฝังแน่นอยู่ในสังคมไทย

2.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” คือแนวคิดในการจัดการสิ่งแวดล้อมที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงได้พระราชทานพระราชดำริไว้เมื่อกว่า 50 ปีที่ผ่านมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยึดมั่นในแนวคิดนี้เรื่อยมาสำหรับโครงการพัฒนาที่ พระองค์ทรงมีส่วนเกี่ยวข้อง แนวคิด “เศรษฐกิจพอเพียง” มีประเด็นที่สำคัญคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเน้นการแก้ปัญหาในระดับย่อย เริ่มที่ครอบครัวและระดับชุมชน และพระองค์ทรงมุ่งเน้นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เองทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำ อาศัยความรู้ในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่าภูมิปัญญาชาวบ้าน และสุดท้ายคือมีความเป็นไปได้สูงในทางปฏิบัติ พระองค์ทรงเน้นให้จัดการแก้วิกฤติการณ์สิ่งแวดล้อม และวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยทั้งสองส่วนควบคู่กันไป

ในส่วนองค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงคำนึงถึงการสร้างความสมดุลตามธรรมชาติด้วยการสร้างความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ความสามารถในการรองรับทางธรรมชาติและความซับซ้อนเชิงนิเวศวิทยา (Ecological Complexity) หลักการของพระองค์ท่านคือ การแบ่งพื้นที่ออกเป็น 4 ส่วน ในอัตรา 30: 30: 30: 10 เพื่อเป็นแหล่งน้ำ ปลูกข้าว ปลูกพืชผักผลไม้และปลูกบ้านอาศัยตามลำดับ ในแหล่งน้ำให้เลี้ยงปลาเหนือบ่อน้ำให้เลี้ยงสัตว์ ซึ่งอาจเป็นไก่ เป็ด หรือสุกร มูลของสัตว์เลี้ยงที่ถ่ายลงในบ่อจะเป็นอาหารปลาพื้นสำหรับปลูกพืชผักผลไม้ ก็ได้ทรงแนะนำให้ปลูกพืชหลายๆ ชนิด สภาพการณ์เช่นนี้ องค์ประกอบต่างๆ ภายในพื้นที่จะทำหน้าที่เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ตัวเกษตรกรเจ้าของพื้นที่จะมีอาหารหลากหลายชนิดพอเพียงต่อการบริโภคตลอดทั้งปี

ในส่วนของมนุษย์หรือคน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงลืมที่จะสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในระบบและทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม พระองค์ทรงเน้นวิธีการสร้างความเข้มแข็งให้กับมนุษย์ด้วยทรงแนะนำให้คนเรารู้จักสันโดษ รู้จักประมาณตน หรือรู้จักพอดี มีความสมัคสมานสามัคคี มีความตระหนักและมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมและต่อสิ่งแวดล้อม รู้จักใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตและมีความเอื้ออาทรเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

2.4 แนวคิดการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการที่มนุษย์

แนวคิดนี้เป็นการจัดการที่ต้นเหตุ การจัดการที่มนุษย์สามารถทำได้หลายลักษณะที่จะทำให้อาณาเขตสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ดังนี้

2.4.1 การสร้างความตระหนัก

ความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมเป็นดัชนีอย่างหนึ่งที่บ่งบอกคุณภาพของประชากรด้านสิ่งแวดล้อม ความตระหนัก หมายถึง ความรู้ความเข้าใจอย่างซาบซึ้งในเรื่องหรือประเด็นที่สนใจ กรณีนี้คือ ความรู้ความเข้าใจอย่างซาบซึ้งในเรื่องสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติของการเรียนรู้และจิตวิทยาของมนุษย์คือ การที่จะกระทำกิจกรรมใดๆ ให้ประสบผลสำเร็จได้ดี ผู้จะกระทำต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะ

กระทำอย่างถ่องแท้ก่อน ทำนองเดียวกันการที่จะจัดการที่มนุษย์เพื่อให้มนุษย์จัดการกับสิ่งแวดล้อมมนุษย์เองจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพื้นฐาน การสร้างความตระหนักให้กับมนุษย์เปรียบเสมือนการสร้างให้คนมีปัญญา

2.4.2 การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม

ความตระหนักและจิตสำนึกเป็นสิ่งที่คู่กัน แยกกันไม่ออก หากต้องการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประสบผลสำเร็จ การจัดการมนุษย์เพื่อให้ไปจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอีกต่อหนึ่ง ไม่อาจทำให้สำเร็จได้ด้วยการสร้างปัญญาให้กับคนเพียงอย่างเดียว จิตสำนึกซึ่งหมายถึง ความรู้สึกรับผิดชอบหรือความมีสติ เป็นสิ่งที่ต้องมีประกอบควบคู่ไปด้วยในตัวมนุษย์ มีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่า คนที่มีความรู้ท่วมหัว แต่เอาตัวไม่รอด กล่าวคือ มีปัญญาแต่ขาดสติ พยายามใช้ความรู้ความเข้าใจของตัวเองที่มีในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยไม่คำนึงถึงว่าผลกระทบต่อส่วนรวมและต่อสิ่งแวดล้อมจะเป็นอย่างไร ด้วยเหตุนี้การจัดการมนุษย์ให้มีคุณภาพต้องสร้างทั้งปัญญาและสติ

2.4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งนี้ด้วยหลักการและแนวคิดที่ว่าทุกคนได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสำหรับการดำรงชีวิตขณะเดียวกัน ทุกคนก็มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ทุกคนจึงต้องมีส่วนร่วมในการกระทำใดๆ ก็ตามที่จะทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น

การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหามีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของการจัดการ มิใช่เพียงแรงกาย แรงใจ และแรงความคิดที่ได้จากผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น การให้โอกาสแก่ผู้อื่นในการมีส่วนร่วมหมายถึง การให้เกียรติและการเคารพในสิทธิซึ่งกันและกัน ถือเป็นหลักทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่สามารถช่วยลดแรงเสียดทานหรือการต่อต้าน ประเด็นสำคัญอยู่ตรงที่ว่า การมีส่วนร่วมต้องครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง คือมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกิจกรรม เช่น เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการระดมความคิดเห็น/ค้นหาปัญหา กำหนดแผนงาน/โครงการ และวัตถุประสงค์ ร่วมดำเนินการและบริหารโครงการและสุดท้ายคือ ร่วมในการติดตามตรวจสอบและประเมินโครงการ ประสพการณ์ของการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังคิดและเข้าใจว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การมีส่วนร่วมในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งจะมากหรือน้อยก็ถือว่าการเพียงพอแล้วประชาชนในฐานะที่เขามีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมหรือโครงการย่อมมีความรักความหวงแหนและความผูกพันในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเท่ากับเป็นการดูแลและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จึงมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของความร่วมมือในระดับสูง

2.4.4 การบูรณาการความรู้จากหลากหลายสาขาวิชา

ตามที่กล่าวแล้ว สิ่งแวดล้อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคน การใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่ดีและการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ดีจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือร่วมแรงจากบุคคลหลายๆ ฝ่าย เพื่อให้การแก้ปัญหาคอบคลุมในทุกด้าน

2.5 สิ่งแวดล้อมและการเมืองระดับประเทศและท้องถิ่น

กระบวนการทางสิ่งแวดล้อมนั้นคงจะเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดที่จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างการเมืองเก่ากับการเมืองใหม่ การเมืองแบบเก่านั้นมีพัฒนาการมาอย่างน้อย 200 ปีขึ้นไป มีความคิดว่าผลประโยชน์ของสาธารณะนั้นจะเกิดขึ้นได้ หรือผลประโยชน์ของสังคมเกิดขึ้นได้ก็เพราะว่าการที่บุคคลแต่ละคน (หรือต่อมาเป็นกลุ่มบุคคล) แม้จะแสวงหาผลประโยชน์ของตัวเองหรือของกลุ่มไปโดยลำพังแต่ผลรวมก็อาจก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้ ความเชื่อมีรากฐานของการเมืองแบบเก่าซึ่งเราก็ดังเป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทน อันเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแบบพหุนิยมที่ใช้เป็นกรอบของการเมืองเป็นเวลานาน การเมืองใหม่มีส่วนผสมของการยึดถือโครงสร้างและกระบวนการตามระบบการเมืองเก่ากับร่องรอยของการที่มีการเมืองแบบใหม่ อาจเรียกว่า การเมืองพลเมือง มีการรับรองสิทธิในการรับรู้ของประชาชนและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล นั้นส่วนมากเราพูดถึง ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งความโปร่งใสนั้น ในทางปฏิบัติจริงๆ ความสามารถในการเข้าถึงหรือ Accessibility เป็นไปได้ยากสำหรับกลุ่มคนที่เป็นองค์กรประชาชน ส่วนของประชาชนในบางครั้งเราไม่สามารถจะแยกแยะกลุ่มของประชาชนออกได้เว้นแต่ละมีส่วนที่สัมพันธ์กับพื้นที่หรือชุมชนท้องถิ่น ในขณะที่เราพูดถึงภาครัฐ ภาคเอกชนและเราควรพูดถึงภาคประชาชนด้วย ในมุมมองของภาครัฐโดยส่วนมากจะมองว่า ภาคประชาชนเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน ทำไมต้องพูดทำไมจะต้องทำอย่างนี้ ทำไมจะต้องอย่างนั้นอย่างนี้ จนกระทั่งต้องถูกกดดันโดยสถานการณ์โดยเฉพาะสถานการณ์ของโลกทำให้ภาครัฐต้องเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อภาคประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 พยายามเปลี่ยนสังคมและการบริหารสังคมไทยจากการเมืองโดยมีผู้แทนไปสู่การเมืองของพลเมือง ปัจจุบัน 3 ประการของธรรมาภิบาลเอาไว้ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการจะก่อให้เกิดความผาสุกของทุกภาคทุกกลุ่มในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม หรือแม้กระทั่งภาคครอบครัวและบุคคล บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญสะท้อนให้เห็นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้กลุ่มคนต่างๆ เหล่านี้อย่างครบถ้วน

2) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการ ที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือภาคเอกชน ภาคประชาชนสังคม ภาคครอบครัวและบุคคลสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการสังคมได้

3) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้คนทุกกลุ่มอย่างสมดุล ถ้ากล่าวโดยเฉพาะถึงสิ่งแวดล้อม อย่างน้อย 7 มาตราที่กล่าวถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่ความหลากหลายในทางชีวภาพ

2.6 จริยธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

2.6.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ชื่อกฎหมาย : พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาสุขภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

สาระสำคัญ: พัฒนามาจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับปี พ.ศ.2518 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ การกำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดโดยเพิ่มโทษและเบี้ยปรับให้มากขึ้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย 7 หมวด ได้แก่

-หมวด 1 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

-หมวด 2 กองทุนสิ่งแวดล้อม

-หมวด 3 การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม เขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

-หมวด 4 การควบคุมมลพิษ ประกอบด้วย คณะกรรมการควบคุมมลพิษ มาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด เขตควบคุมมลพิษ มลพิษทางอากาศและเสียง มลพิษทางน้ำ มลพิษอื่นและของเสียอันตราย การตรวจสอบและควบคุมค่าบริการและค่าปรับ

-หมวด 5 มาตรการส่งเสริม

-หมวด 6 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

-หมวด 7 บทกำหนดโทษ

ชื่อกฎหมาย : ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากเตาเผามูลฝอย พ.ศ. 2540

สาระสำคัญ: ได้กำหนดค่าพารามิเตอร์และค่ามาตรฐานสำหรับเตาเผามูลฝอยชุมชนไว้ 2 ประเภทตามขนาดของเตาเผา คือ 1-50 ตัน/วัน และมากกว่า 50 ตัน/วันขึ้นไป

ชื่อกฎหมาย : ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดประเภทโรงงานอุตสาหกรรมและนิคมอุตสาหกรรม

สาระสำคัญ: กำหนดพารามิเตอร์และค่ามาตรฐานเช่นเดียวกันกับประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน

ชื่อกฎหมาย : ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุม การปล่อยฝุ่นละอองจากโรงโม่ บด หรือย่อยหิน

สาระสำคัญ: ได้กำหนดค่าความทึบแสงของโรงโม่ บด หรือย่อยหินไว้ไม่เกินร้อยละ 20 และ ฝุ่นละอองที่ระบายออกจากโรงโม่ บด หรือย่อยหินไม่เกิน 400 มิลลิกรัมต่อลูกบาศก์เมตร

ชื่อกฎหมาย : พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

สาระสำคัญ: ประกอบด้วย 4 หมวด ได้แก่

หมวด 1 คณะกรรมการวัตถุอันตราย

หมวด 2 การควบคุมวัตถุอันตราย

หมวด 3 หน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่ง

หมวด 4 บทกำหนดโทษ ที่สำคัญ ได้แก่ **มาตรา 4** กำหนดความหมาย ของวัตถุอันตราย และ **มาตรา 2** การควบคุมวัตถุอันตราย มีทั้งสิ้น 42 มาตรา โดยมาตรา 15-56 ในหมวดนี้ เป็นการกำหนดพื้นที่ที่ห้ามครอบครอง จำหน่ายหรือใช้วัตถุอันตราย การกำหนดชนิดของวัตถุอันตรายเพื่อการควบคุม การกำหนดคุณสมบัติและชนิดของวัตถุอันตรายเพื่อการป้องกันและระงับอันตรายที่จะมีต่อบุคคล พืช สัตว์ หรือสิ่งแวดล้อม

สภาพปัญหาทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

1. การมีกฎหมายเฉพาะเรื่องและมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย
2. การขาดกฎหมายลำดับรอง
3. ความไม่ชัดเจนในด้านนโยบายและวิสัยทัศน์ของการกำหนดมาตรการที่นำมาใช้ควบคุมสิ่งแวดล้อมที่อย่างเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงกันทั้งระบบ
4. การไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายแต่ละฉบับ
5. ความตระหนักและองค์ความรู้ของเจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม
6. กฎหมายสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ยังมีมาตรการแก้ไขมากกว่าป้องกันและมีมาตรการที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้บังคับใช้เป็นหลัก
7. ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ก่อมลพิษทั้งในคดีอาญา คดีแพ่งและคดีปกครอง
8. การมีมาตรการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยให้มีการร่วมมือกันในการป้องกันสิ่งแวดล้อม
9. ขาดกองทุนที่นำมาใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม
10. ความเชื่อมโยงและกลมกลืนกับหลักการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

2.6.2 ระบบมาตรฐานการควบคุมสิ่งแวดล้อม ISO 14000

ISO14000 มาจากคำเต็มว่า International Organization for Standardization เป็นองค์การมาตรฐานสากล ส่วนตัวเลข 14000 เป็นมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งในยุคที่สังคมโลกกำลังให้ความสำคัญในเรื่องสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากมลพิษต่างๆ ไม่ว่าจะทางอากาศ ทางน้ำ การกำจัดของเสีย ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อพลเมืองโลกอย่างมาก ผลกระทบนี้เกิดขึ้นกับทุกประเทศในโลกและเป็นเหตุให้เกิดแรงผลักดันให้องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐาน (ISO) จัดทำอนุกรมมาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม (ISO 14000 Series) ขึ้น ISO 14000 เป็นชุดของมาตรฐานที่ประกอบไปด้วยมาตรฐานหลายเล่ม เริ่มต้นตั้งแต่หมายเลข 14100 (ปัจจุบัน ISO กำหนดเลขสำหรับมาตรฐานในอนุกรมนี้ไว้ 100 หมายเลข) โดยแต่ละเล่มเป็นเรื่องของมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น สำหรับมาตรฐานที่สามารถยื่นขอรับการรับรองได้ก็คือ ISO 14000 หรือที่เรียกและเข้าใจกันว่าเป็นมาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือ (Environment Management Systems หรือ EMS) หมายถึง ส่วนของระบบการจัดการทั้งหมด ซึ่งรวมถึงโครงสร้าง องค์การการวางแผน ความรับผิดชอบ การปฏิบัติ ขั้นตอน กระบวนการ และทรัพยากรสำหรับจัดทำ การปฏิบัติให้บรรลุถึงผล การทบทวนและรักษานโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการปรับปรุงระบบการจัดการให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นเรื่อยๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อมใช้ได้อย่างองค์กรทุกขนาดและไม่มีวัตถุประสงค์ให้เป็นเครื่องกีดกันทางการค้า

การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการของทั้งองค์กร การจัดโครงสร้าง ความรับผิดชอบ กรรมวิธี ขั้นตอน การดำเนินงาน กระบวนการและทรัพยากรต่างๆ สามารถจัดรวมกับความพยายามในด้านอื่นๆ ได้

ตัวอย่างของการมีระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการผลิต ต้องคำนึงถึงสิ่ง queเข้าสู่กระบวนการผลิตและสิ่งที่เป็นผลของการผลิต

องค์ประกอบของระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม
- 2) การวางแผน
- 3) การเริ่มปฏิบัติและดำเนินการ
- 4) การตรวจและการแก้ไข
- 5) การพิจารณาทบทวนโดยผู้บริหาร

ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดี ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีจะทำให้องค์กรมีความสามารถ ดังนี้

- 1) มีนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม
- 2) บ่งชี้ผลถึงสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการกระทำ ผลิตภัณฑ์ หรือการบริการขององค์กรในอดีต ปัจจุบันหรือตามที่วางแผนไว้ เพื่อหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ
- 3) แยกแยะความต้องการของกฎหมาย และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 4) จัดความสำคัญก่อนหลัง ทำวัตถุประสงค์ และเป้าหมายสิ่งแวดล้อมให้ตรงตามความสำคัญนั้น
- 5) จัดทำโครงสร้างและโปรแกรม เพื่อปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย
- 6) ช่วยในการวางแผน ควบคุม ติดตามผล แก้ไข ตรวจสอบและทบทวนเพื่อให้แน่ใจว่าทั้งนโยบายและระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมอยู่เสมอ
- 7) สามารถปรับเปลี่ยนระบบให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปได้

2.7 หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหลักการและแนวคิดที่ค่อนข้างหลากหลายแต่ส่วนใหญ่มีเป้าหมายและทิศทางเดียวกัน คือ มุ่งรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับและนำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบันได้แก่

2.7.1 การพัฒนาที่ยั่งยืน

ความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทไทยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (พ.ศ. 2546) ได้สรุปไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ คือ การพัฒนาที่คำนึงถึงขีดจำกัดของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สนองต่อความต้องการในปัจจุบัน โดยไม่ส่งผลเสียต่อความต้องการในอนาคต คำนึงถึงความเป็นองค์รวมเนื่องจากการกระทำสิ่งใดจะส่งผลกระทบต่อสิ่งอื่นๆ ด้วยและยอมรับเทคโนโลยีที่สร้างสรรค์

ความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาจาก 3 แนวทางใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

- 1) แนวทางด้านนิเวศวิทยา การพัฒนาที่ยั่งยืนให้ความสำคัญลำดับสูงกับคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเน้นเรื่องความยั่งยืนของการทำงานและประสิทธิภาพของระบบนิเวศ เพื่อก่อให้เกิดความยั่งยืนทางนิเวศในระยะยาว
- 2) แนวทางด้านสังคม การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทางสังคมและกลุ่มชนระดับต่างๆ เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่สำคัญคือ การรักษาคุณภาพชีวิตของประชากรให้มีระดับสูงขึ้นอย่างยาวนาน

3) แนวทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ยั่งยืน หมายถึง การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน บนพื้นฐานการสงวนรักษาทุนธรรมชาติไว้ใช้ประโยชน์สำหรับคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ทั้งนี้ จำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการบริโภค และการพัฒนาเทคโนโลยีที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวคิดการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน มีดังนี้

1. การปรับปรุงกระบวนการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
2. การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องยึดหลักการบริหารจัดการเชิงนิเวศ
3. การจัดการสิ่งแวดล้อมจะต้องหลากหลายตามวัตถุประสงค์โดยสิ่งแวดล้อมชีวภาพ/ทรัพยากรธรรมชาติ

2.7.2 ธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีที่มีความโปร่งใส ความยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมที่เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสม ทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติที่ดีในการแก้ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนได้ในที่สุด

ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องการนำเอาธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในกระบวนการทางสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมรับผิดชอบ รักษา และดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชนพร้อมทั้งให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ระบบการตรวจสอบได้ในการจัดสรรงบประมาณไปสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและความโปร่งใสในการจัดทำโครงการก็เป็นประเด็นสำคัญที่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในกระบวนการบริหารจัดการได้

ในปัจจุบันภาคธุรกิจได้รับความกดดันเพิ่มมากขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้า ชุมชนในท้องถิ่น หรือประชาชนทั่วไป ที่จะเฝ้าตรวจสอบและทักท้วงถึงผลกระทบที่ภาคธุรกิจได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีและเกิดความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) จึงได้รับการให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในระยะกลางและระยะยาวซึ่งหน่วยงานเอกชนต้องให้การตอบสนองด้วยความเอาใจใส่และระมัดระวัง

Environmental Governance เป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อที่ดีขององค์กรที่มีต่อสังคม และทำให้เกิดความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนอย่างเป็นระบบ ทำให้ภาคเอกชนสามารถทำงานโดยยึดหลักพื้นฐาน 3 ประการ คือ การสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถตอบสนองในเชิงบวกอย่างกว้างขวาง แก่ผู้มีส่วนได้เสียสร้างความสอดคล้องกับกฎหมายทั้งที่ใช้บังคับอยู่และจะมีขึ้นในอนาคต ส่งเสริมภาพพจน์ที่ดีของบริษัทและทำให้เกิดผลประโยชน์ในเชิงแข่งขัน

2.7.3 แนวคิดการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น

หลักการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงอีกสองหลักการที่สำคัญคือหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

1. หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

- 1.1 หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล
- 1.2 หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 1.3 หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วน

ท้องถิ่น

1.4 หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง

2. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นการกระจายอำนาจสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

- 2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่
- 2.2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ

2.7.4 แนวคิดสิทธิชุมชน

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิร่วม เหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาเท่านั้นจึงจะมีสิทธิใช้และได้ประโยชน์ สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตน แม้สมาชิกชุมชนจะมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในการใช้ทรัพยากรส่วนรวม แต่ชุมชนก็สามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมทางสังคม สิทธิการใช้เพื่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและเพื่อความอยู่รอดของชุมชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชน หลักสำคัญของสิทธิชุมชนมีดังต่อไปนี้

1. สิทธิชุมชน คือ ข้อตกลง กฎเกณฑ์ทางสังคม พัฒนาสู่ความเป็นสถาบันร่วมกันของกลุ่มคนเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร การจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ กลุ่มคนดังกล่าวมีความสัมพันธ์ทางสังคมร่วมกัน

2. ชุมชนได้สร้างข้อตกลงหรือกติการ่วมกันในการจัดการทรัพยากรเศรษฐกิจ หรือสังคม ข้อตกลงที่เกิดขึ้นอาจมีเป็นลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบการจัดการสมัยใหม่ที่เกิดจากความจำเป็นที่ต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการ หรือเป็นกฎประเพณีที่อยู่ในจิตสำนึก

3. สิทธิชุมชน เป็นรูปแบบสิทธิเชิงซ้อน หมายถึง ภายใต้ข้อตกลงจัดการร่วมของชุมชน จะมีสิทธิหลายประเภทแต่สัมพันธ์กัน

4. สิทธิชุมชน มีลักษณะเน้นการมีส่วนร่วม หรือดึงภายนอกเข้ามาร่วมเกี่ยวข้องจัดการ หมายถึง มิได้กีดกันการมีส่วนร่วมจากภายนอกแต่ต้องการให้ภายนอกเข้ามาร่วมสนับสนุน ถ่วงดุลในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น สาธารณะ และรัฐ

หน่วยที่ 3 ระบบนิเวศ

ระบบนิเวศ (Ecosystem) หมายถึง ระบบที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มสิ่งมีชีวิตด้วยกัน และระหว่างสิ่งมีชีวิตกับไม่มีชีวิตในแหล่งที่อยู่นั้นๆ ซึ่งทำให้เกิดการถ่ายเทสารและพลังงาน เป็นวัฏจักรอาจเขียนเป็นความหมายสั้นๆ ดังนี้

$$\text{ระบบนิเวศ} = \text{กลุ่มสิ่งมีชีวิต} + \text{แหล่งที่อยู่}$$

สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ร่วมกันในบริเวณต่างๆ มีหลายชนิด แต่ละชนิดจะมีจำนวนสมาชิกไม่เท่ากัน บางกลุ่มมีจำนวนสมาชิกมาก บางกลุ่มมีจำนวนสมาชิกน้อย เราเรียกสิ่งมีชีวิตชนิดต่างๆ ที่อาศัยอยู่ร่วมกันในที่เดียวกันนี้ว่า กลุ่มสิ่งมีชีวิต (Community) โดยที่กลุ่มสิ่งมีชีวิตจะมีการกระจายการอาศัยอยู่ตามแหล่งต่างๆ เรียกว่า แหล่งที่อยู่อาศัย (Habitat)

3.1 โครงสร้างระบบนิเวศ

กลุ่มสิ่งมีชีวิต (Community) กลุ่มของสิ่งมีชีวิตต่างๆ ที่อาศัยอยู่ภายในระบบนิเวศ อาจมีหนึ่งชนิดหรือมากกว่าหนึ่งชนิดก็ได้

แหล่งที่อยู่ (Habitat) บริเวณที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิต จำแนกได้เป็น

แหล่งที่อยู่ในน้ำ ได้แก่ แหล่งน้ำจืด ทะเล มหาสมุทร

แหล่งที่อยู่บนบก ได้แก่ ที่ราบลุ่ม ที่ราบสูง ทุ่งหญ้า ป่า ทะเลทราย ดินแดนหิมะ

สิ่งแวดล้อม (Environment) องค์ประกอบที่ไม่มีชีวิต ซึ่งมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศ เช่น พลังงานจากดวงอาทิตย์ ลม อนินทรีย์สาร เช่น คาร์บอน ออกซิเจน น้ำ

อินทรีย์สาร เช่น โปรตีน คาร์โบไฮเดรต ไขมัน รวมทั้งอุณหภูมิ อากาศ แสงสว่างความชื้น ดิน แร่ธาตุ

3.2 ประเภทของระบบนิเวศ

ระบบนิเวศในโลกนี้แบ่ง ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ระบบนิเวศแหล่งน้ำ (Aquatic ecosystems)

1.1 ระบบนิเวศทางทะเล เช่น มหาสมุทรแนวปะการัง ทะเลภายในที่เป็นน้ำเค็ม

1.2 ระบบนิเวศน้ำจืด เช่น ห้วย หนอง คลอง บึง แม่น้ำ น้ำตก

2. ระบบนิเวศบนบก (Terrestrial ecosystems)

2.1 ระบบนิเวศกึ่งบก เช่น ป่าพรุ

2.2 ระบบนิเวศบนบกแท้ เช่น ป่าดิบ พุ่มหญ้า ทะเลทราย

3.3 องค์ประกอบของระบบนิเวศ

ระบบนิเวศแต่ละระบบจะมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน ประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ องค์ประกอบที่ไม่มีชีวิต และองค์ประกอบที่มีชีวิต ได้แก่

องค์ประกอบที่ไม่มีชีวิต

1. อนินทรีย์สาร เช่น คาร์บอน คาร์บอนไดออกไซด์ ไนโตรเจน ฟอสฟอรัส โพแทสเซียม น้ำและออกซิเจน เป็นต้น

2. อินทรีย์สาร เช่น โปรตีน คาร์โบไฮเดรต ไขมัน ฮิวมัส เป็นต้น สารอินทรีย์เหล่านี้ เป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิต

3. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น แสง อุณหภูมิ ความชื้น อากาศ ความเป็นกรด-ด่าง ความเค็ม ความชื้น ที่อยู่อาศัย เป็นต้น

องค์ประกอบที่มีชีวิต

ทั้งพืช สัตว์และจุลินทรีย์ต่างๆ มีความสัมพันธ์กันในระบบนิเวศ ดังนี้ ผู้ผลิต (Producer) เป็นกลุ่มสิ่งมีชีวิตหลักที่สามารถนำพลังงานจากดวงอาทิตย์หรือสาร อนินทรีย์มาผลิตเป็นสารอินทรีย์เพื่อใช้เป็นพลังงานในการดำรงชีวิต และเป็นแหล่งพลังงานของสิ่งมีชีวิตอื่นๆที่ไม่สามารถสร้างอาหารเองได้ ได้แก่พืชชนิดต่างๆ

ผู้บริโภค (Consumer) เป็นกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถสร้างอาหารเองได้ จำเป็นจะต้องได้รับอาหารจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ เพื่อใช้เป็นพลังงานในการดำรงชีวิต ได้แก่สัตว์ชนิดต่างๆ แบ่งออกเป็น สัตว์กินพืช (herbivores) สัตว์กินสัตว์ (carnivores) และสัตว์กินทั้งสัตว์และพืช (omnivores)

ผู้ย่อยสลาย (Decomposer) เป็นกลุ่มสิ่งมีชีวิตที่ไม่สามารถสร้างอาหารเองได้ แต่จะกินอาหารโดยการผลิตเอนไซม์ออกมาย่อยสลายแร่ธาตุต่างๆ ในส่วนประกอบของสิ่งมีชีวิตให้เป็นสารโมเลกุลเล็ก แล้วจึงดูดซึมไปใช้เป็นสารอาหารบางส่วน ส่วนที่เหลือปลดปล่อยออกไปสู่ระบบนิเวศซึ่งผู้ผลิตจะสามารถเอาไปใช้ต่อไป จึงนับว่าผู้ย่อยสลายเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สารอาหารสามารถหมุนเวียนเป็นวัฏจักรได้ ได้แก่พวกแบคทีเรีย เห็ดรา

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม

ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิตและความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิต

3.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งไม่มีชีวิต

ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับปัจจัยทางกายภาพต่างๆที่มีผลต่อการดำรงชีวิต

ปัจจัยทางกายภาพ (Physical environment) หมายถึง สิ่งไม่มีชีวิตที่มีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของสิ่งมีชีวิต เช่น แสงสว่าง อุณหภูมิ ความชื้น ดินหรือน้ำ

อุณหภูมิ มีผลทำให้สิ่งมีชีวิตต้องมีการปรับตัวเพื่อให้ทนต่ออุณหภูมิ เช่น การเปลี่ยนแปลงสรีรวิทยา คือ การจำศีลในฤดูหนาวและร้อน การอพยพหนีหนาวของนก การละลายของออกซิเจนเมื่อน้ำทะเลร้อนขึ้น เป็นต้น

- แสงสว่าง ทำให้เกิดการสังเคราะห์ด้วยแสง การออกหากินเวลากลางวันกลางคืน การเปลี่ยนแปลงสีของลำตัว เป็นต้น

- ความชื้น เป็นองค์ประกอบจำเป็นของสิ่งมีชีวิต ทำให้เกิดการย่อยอาหารและปฏิกิริยาเคมีต่างๆ ทำให้เกิดการปรับตัวของสิ่งมีชีวิตตามลักษณะของความชื้น เช่น กระบองเพชร เป็นต้น

- ดินเป็นที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตถ้าสมบูรณ์ก็จะมีสิ่งมีชีวิต (จำพวก Microorganism มาก)

- ความกดอากาศ เกิดการปรับตัวของสิ่งมีชีวิต เช่น คนที่อาศัยอยู่บนที่สูงจะมีการปอดที่ใหญ่กว่าเนื่องจากต้องการรับออกซิเจนที่มีในปริมาณน้อยในอากาศให้ได้มากกว่าหรือในทะเลลึก สิ่งมีชีวิตจะต้องปรับตัวให้เข้ากับแรงกด ได้ดี

- ปัจจัยอื่นๆ เช่น ความเค็ม ความเป็นกรด ต่าง

3.4.2. ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งมีชีวิต

กลุ่มสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ร่วมกันในระบบนิเวศ ย่อมจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่งโดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตด้วยเครื่องหมายดังนี้

- + หมายถึง การได้ประโยชน์หรือสภาพการณ์ที่ก่อให้เกิดผลดี
- หมายถึง การเสียประโยชน์ให้อีกฝ่ายหนึ่ง
- 0 หมายถึง การไม่ได้ประโยชน์ แต่ก็ไม่เสียประโยชน์

โดยธรรมชาติแล้วกลุ่มสิ่งมีชีวิตในระบบนิเวศจะมีความสัมพันธ์กันทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากการได้รับประโยชน์และหรือเสียประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เราสามารถแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตด้วยกันได้หลายแบบ ดังนี้

1. ภาวะพึ่งพากัน (Mutualism) (+,+) การอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิต 2 ชนิด ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ซึ่งกันและกัน มักจะอยู่ร่วมกันตลอดถ้าหากขาดหรือแยกจากกันแล้วจะทำให้สิ่งมีชีวิตนั้นดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้ หรือได้แต่ก็ไม่ดี เช่น แบคทีเรียไรโซเบียม ที่รากต้นถั่วตรึงไนโตรเจนจากอากาศสะสมไว้ที่รากต้นถั่ว เป็นสารประกอบไนเตรตทำให้ต้นถั่วได้ปุ๋ย ในการเติบโตต่อไป

2. ภาวะได้ประโยชน์ร่วมกัน (Protocooperation) (+,+) ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิต 2 ชนิด ในลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์จากการอยู่ร่วมกันแต่จะอยู่เพียงช่วงใดช่วงหนึ่งแม้แยกจากกันก็ยังดำรงชีวิตได้ตามปกติ เช่น ดอกไม้กับแมลง ดอกไม้ได้ประโยชน์โดยแมลงช่วยผสมเกสร แมลงได้น้ำหวานจากดอกไม้

3. ภาวะเกื้อกูลกัน หรือ ภาวะอิงอาศัย (Commensalism) (+,0) เป็นการอยู่ร่วมกันของสิ่งมีชีวิต 2 ชนิด ที่ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์ ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งไม่เสียประโยชน์อันใด เช่น กิ้งก่าเกาะบนคบไม้ กิ้งก่าได้ประโยชน์แต่ต้นไม้ไม่ได้และไม่เสียประโยชน์ เช่น ฉลามกับปลาฉลาม นกทำรังบนต้นไม้

4. ภาวะล่าเหยื่อ (Predation) (+,-) ฝ่ายได้ประโยชน์ คือ ผู้ล่า (Predator) เช่น แมว ฝ่ายเสียประโยชน์คือเหยื่อ (Prey) เช่น นก

5. ภาวะมีปรสิต (Parasitism) (+,-) ฝ่ายได้ประโยชน์ คือ ปรสิต (Parasite) เช่น กาฝาก ฝ่ายเสียประโยชน์ คือ ผู้ให้อาศัย (Host) เช่น ต้นมะม่วง

3.5 การถ่ายทอดพลังงาน

ในระบบนิเวศหนึ่งๆ จะมีสิ่งมีชีวิตหลากหลายชนิดอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มของสิ่งมีชีวิตและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่สำคัญคือการเป็นอาหาร ทำให้มีการถ่ายทอดพลังงานในโมเลกุลของอาหารต่อเนื่องเป็นลำดับจากพืช ซึ่งเป็นผู้ผลิต (Producer) สู่มนุษย์บริโภค (Consumer) ซึ่งอาจมีทั้งผู้บริโภคพืช (Herbivore) ผู้บริโภคสัตว์ (Carnivore) กลุ่มผู้บริโภคทั้งพืชและสัตว์ (Omnivore) และผู้ย่อยสลายอินทรีย์สาร (Decomposer) ตามลำดับในห่วงโซ่อาหาร (Food Chain) ในระบบนิเวศธรรมชาติระบบ

หนึ่งๆ จะมีห่วงโซ่อาหารสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อนหลายห่วงโซ่ เป็นสายใยอาหาร (Food Web) บทบาทของสิ่งมีชีวิตในการถ่ายทอดพลังงาน มีดังนี้

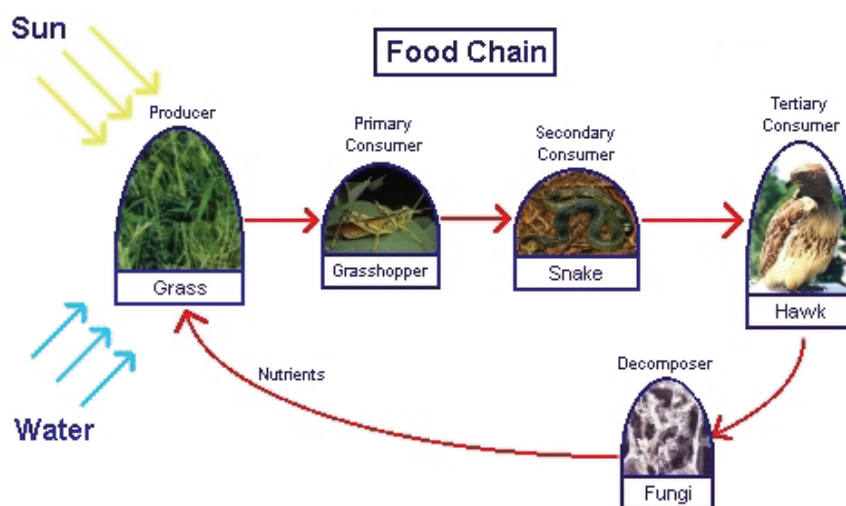
1. ผู้ผลิต (Producer) ได้แก่ พืช ซึ่งใช้การสังเคราะห์ด้วยแสง (Photosynthesis) ในการสร้างอาหารเองได้ อาหารที่พืชสร้างได้คือน้ำตาล โดยใช้ปัจจัยสำคัญคือ แก๊สคาร์บอนไดออกไซด์ น้ำ แสงอาทิตย์และสารคลอโรฟิลล์

2. ผู้บริโภค (Consumer) แบ่งเป็น ผู้บริโภคพืช(Herbivore) ผู้บริโภคสัตว์(Carnivore) เราเรียกสัตว์ที่กินสัตว์อื่นว่าผู้ล่า (predator) และเรียกสัตว์ที่ถูกกินว่าเหยื่อ (prey) ผู้บริโภคทั้งพืชและสัตว์ (Omnivore)

3. ผู้ย่อยสลาย (Decomposer)

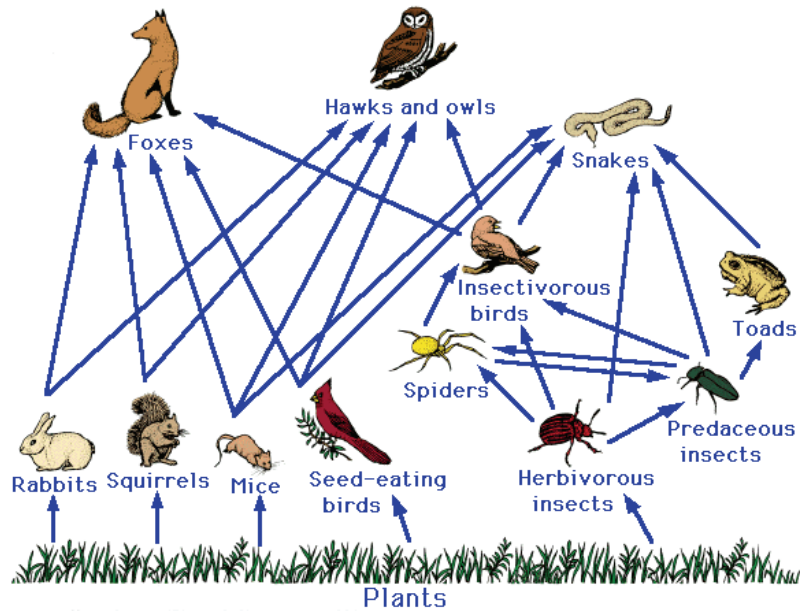
3.5.1 ห่วงโซ่อาหาร (Food Chain)

คือ การกินกันเป็นทอดๆของสิ่งมีชีวิต ใช้สัญลักษณ์ ลูกศร($\longrightarrow$) โดยให้หัวลูกศรชี้ไปยังผู้ล่า



3.5.2 สายใยอาหาร (Food Web)

ความสัมพันธ์ระหว่างห่วงโซ่อาหารหลายห่วงโซ่ หมายถึง ในระบบนิเวศหนึ่งๆ อาจมีห่วงโซ่อาหารมากมาย สิ่งมีชีวิตที่เป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อาหารหนึ่ง อาจเป็นส่วนของห่วงโซ่อาหารอีกหลายๆ ห่วงโซ่



3.5.3 พีระมิดการถ่ายทอดพลังงาน (Food pyramid)

1) พีระมิดจำนวน (Pyramid of number)

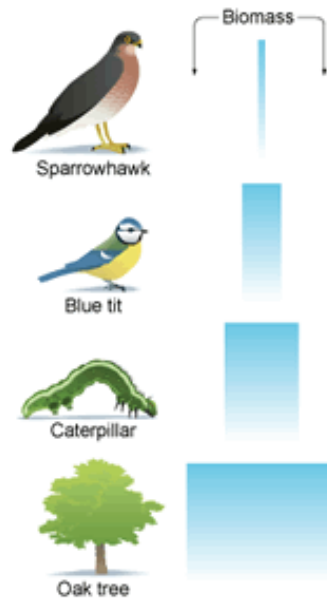
แต่ละชั้นแสดงให้เห็นจำนวนสิ่งมีชีวิตในแต่ละลำดับขั้นของห่วงโซ่อาหารต่อหน่วยพื้นที่หรือปริมาตรสิ่งมีชีวิตที่อยู่บนยอดสุดของพีระมิดถูกรองรับโดยสิ่งมีชีวิตจำนวนมาก



ที่มา <http://www.vtaide.com/png/foodchains.htm>

2) พีระมิดมวลชีวภาพ (Pyramid of biomass)

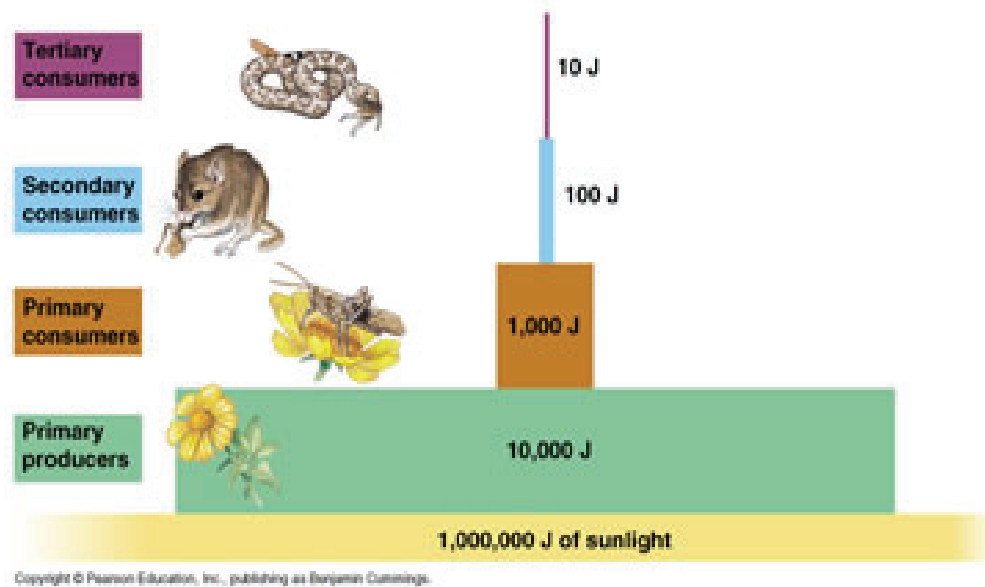
คล้ายกับพีระมิดจำนวนแต่ขนาดของพีระมิดแต่ละชั้นจะบอกถึงปริมาณหรือมวลชีวภาพของ สิ่งมีชีวิตในแต่ละลำดับขั้น ของห่วงโซ่อาหาร



http://www.bbc.co.uk/schools/gcsebitesize/science/add_aqa/foodchains/foodchains_print.shtm

3) พีระมิดพลังงาน (Pyramid of energy)

แสดงค่าพลังงานในสิ่งมีชีวิตแต่ละหน่วยมีหน่วยเป็นกิโลแคลอรีต่อตารางเมตรต่อปี



Copyright © Pearson Education, Inc., publishing as Benjamin Cummings.

ที่มา: <http://io.uwinnipeg.ca/~simmons/16cm05/1116/16ecosys.htm>

3.6 กระบวนการเปลี่ยนแปลงแทนที่

ระบบนิเวศเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาจากกิจกรรมของมนุษย์ กระบวนการตามธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงบางอย่างในธรรมชาติเกิดอย่างช้าๆ เช่น แม่น้ำลำคลองตื้นเขิน เพราะตะกอนดินถูกพัด

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

พามาจากที่อื่น การเปลี่ยนแปลงบางอย่างรวดเร็ว เช่น ไฟป่า พายุ น้ำท่วม ดินถล่ม การเปลี่ยนแปลงอาจส่งผลต่อขนาดของประชากร องค์ประกอบทางชีวภาพเปลี่ยนไป สิ่งมีชีวิตบางชนิดเจริญรวดเร็วขณะที่บางชนิดดำรงชีวิตอยู่ไม่ได้การเปลี่ยนแปลงแทนที่ในสภาพแวดล้อมธรรมชาติ มี 2 ลักษณะ

3.6.1 การเปลี่ยนแปลงแทนที่แบบปฐมภูมิ (Primary succession)

เริ่มจากบริเวณที่ปราศจากสิ่งมีชีวิตมาก่อน เช่น การเปลี่ยนแปลงแทนที่ที่เกิดบนก้อนหินหรือหน้าดินที่เปิดขึ้นใหม่ สิ่งมีชีวิตพวก ไลเคน มอส ลิเวอร์เวิร์ต เจริญขึ้นเป็นกลุ่มแรก สิ่งมีชีวิตพวกแรกตายทับถมเป็นชั้นดินบางๆ สิ่งมีชีวิตกลุ่มที่ 2 พวก หญ้า วัชพืชเกิดขึ้นมาและตายทับถมเป็นชั้นดินที่หนาขึ้นความอุดมสมบูรณ์ ของดินทำให้เกิดไม้ล้มลุก ไม้พุ่มและป่าไม้ในที่สุด กลายเป็นสังคมสมบูรณ์ และมีความสมดุล การเปลี่ยนแปลงแบบนี้ใช้เวลานานมาก อย่างน้อยหลายสิบปี การเปลี่ยนแปลงแทนที่แบบปฐมภูมิอาจเกิดจากการ เปลี่ยนสภาพแวดล้อมหนึ่งไปเป็นอีกสภาพแวดล้อมหนึ่ง เช่นการเปลี่ยนแปลงแทนที่แบบปฐมภูมิในสระน้ำจน กลายเป็น พื้นดิน

3.6.2 การเปลี่ยนแปลงแทนที่แบบทุติยภูมิ (Secondary succession)

เกิดจากกลุ่มสิ่งมีชีวิตเดิมถูกทำลาย แต่ยังมีสิ่งมีชีวิตบางชนิดและสารอินทรีย์ที่สิ่งมีชีวิตต้องการเหลืออยู่ เช่น การเปลี่ยนแปลงแทนที่ในบริเวณที่ถูกไฟไหม้ บริเวณที่ถูกหักล้างทางพงทำไร่เลื่อนลอยแล้วปล่อยให้รกร้าง ป่าที่ถูกตัดโค่น สังคมสิ่งมีชีวิตนี้จะรักษาสภาพเช่นนี้ต่อไป ถ้าไม่มีสิ่งรบกวนกระบวนการแทนที่จะเกิดขึ้นต่อเนื่องจนถึงขั้นสุดท้ายของกลุ่มสิ่งมีชีวิต การเปลี่ยนแปลงแบบนี้ใช้เวลาน้อยกว่าแบบปฐมภูมิ

3.7 ความรู้เรื่องประชากร

ประชากร (Population) ในทางนิเวศวิทยาหมายถึง กลุ่มของสิ่งมีชีวิตเดียวกันที่อาศัยอยู่รวมกันในบริเวณใดบริเวณหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง เช่น ประชากรลิงในอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานก็จะเป็นคนละประชากรกับลิงในอุทยานแห่งชาติอื่นๆ

3.7.1 ลักษณะเฉพาะของประชากร

1. **ขนาดประชากร (population size)** หมายถึงจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีประชากรอยู่ เช่น คนไทย 100 คน ลิง 100 ตัว ต้นสัก 50 ต้น ประชากรในแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่จะมีขนาดที่แตกต่างกัน ความแตกต่างของขนาดประชากรขึ้นกับ 3 สิ่งต่อไปนี้ คือ

1.1 การเกิด เป็นการเพิ่มจำนวนประชากรให้มากขึ้น อัตราการเกิดหาได้จาก

$$\text{อัตราการเกิด} = \frac{\text{จำนวนประชากรที่เกิด}}{\text{จำนวนประชากรเดิม}} \times 100$$

1.2 การตาย เป็นปรากฏการณ์ที่สิ่งมีชีวิตสิ้นสุดการดำรงชีพ อันเป็นผลให้ประชากรลดลง อัตราการตาย หาจาก

$$\text{อัตราการตาย} = \frac{\text{จำนวนประชากรตาย}}{\text{จำนวนประชากรเดิม}} \times 100$$

1.3 การอพยพ ได้แก่ การอพยพเข้าและการอพยพออก

- การอพยพเข้าทำให้ประชากรเพิ่มมากขึ้น
- การอพยพออกทำให้ประชากรลดลง

2.ความหนาแน่นของประชากร (population density) หมายถึงสัดส่วนระหว่างสมาชิกจำนวนของประชากรต่อ 1 หน่วยพื้นที่หรือ 1 หน่วยปริมาตร เช่น ช้าง 50ตัวต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร

3.การกระจายของประชากร (dispersion) หมายถึงการกระจายตัวของสมาชิกในประชากรในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง การกระจายตัวของประชากรในแต่ละพื้นที่ต่างกันเนื่องจากปัจจัยจำกัด

3.7.2 ปัจจัยจำกัด

ปัจจัยจำกัด (Limiting factor) คือ ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพที่มีผลต่อการกำหนดชนิดของสิ่งมีชีวิต เช่นที่ขั้วโลกจะมีเฉพาะสิ่งมีชีวิตที่มีไขมันมาก และขนยาวที่อาศัยอยู่ได้ ถ้านำสุนัขพันธ์บางแก้วไปเลี้ยงก็จะตายไม่สามารถรอดชีวิตได้ ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้อีก

1) **ปัจจัยทางกายภาพ** คือลักษณะทางกายภาพบางประการ เช่นความสูงจากระดับน้ำทะเล อุณหภูมิ แสง ความชื้น ความเป็นกรดเบส ฯลฯ พบว่ามีผลต่อการแพร่กระจายของประชากรของสิ่งมีชีวิตบางชนิด เช่น

1.1 ความสูงจากระดับน้ำทะเล มีผลต่อการแพร่กระจายของพืชบางชนิดเช่น ความสูงจากระดับน้ำทะเล 1,000 - 1,700 เมตร จะพบว่าสนสามใบขึ้นอยู่ค่อนข้างมากและที่ระดับความสูงจากระดับน้ำทะเลต่ำกว่า 1,000 เมตร จะพบสนสองใบ ขึ้นอยู่กระจัดกระจายทั่วไป

1.2 อุณหภูมิ ในพื้นที่แถบทะเลทรายซึ่งมีอุณหภูมิค่อนข้างสูงนั้น มักจะพบว่ามีพืชบางชนิดเท่านั้นที่สามารถขึ้นอยู่ได้ เช่นพืชพวกกระบองเพชร เนื่องจากสามารถทนอุณหภูมิที่สูงถึง 60 องศาเซลเซียสได้ดี

1.3 ความเป็นกรดเบส พืชบางชนิดเช่นข้าวพบว่าสามารถเจริญเติบโตและให้ผลผลิตดีที่สุดในสภาพดินเหนียวและในดินที่มีน้ำท่วมขังซึ่งมีค่าความเป็นกรด-เบส อยู่ในช่วง 6.4-7.0

1.4 แสง มีผลต่อการเจริญเติบโตของพืชบางชนิด เช่นเดือย ซึ่งเป็นวัชพืชรวันสั้น (Short-day plant) ต้องการแสงแดดจัดในช่วงสั้นๆ และอุณหภูมิสูงในการเจริญเติบโต

2) **ปัจจัยทางชีวภาพ** ในสภาพธรรมชาติทั่วไปพบว่ามีสิ่งมีชีวิตหลากหลายชนิดอาศัยอยู่ร่วมกัน สิ่งมีชีวิตบางชนิดพบว่ามีปัจจัยทางชีวภาพที่เป็นปัจจัยจำกัดต่อสิ่งมีชีวิตชนิดอื่นได้ เช่น กรณีสเลื้อ หรือ สิงโต ซึ่งเป็นผู้ล่ากับกวางซึ่งเป็นเหยื่อ กรณียังกล่าวพบว่าสเลื้อและสิงโตเป็นปัจจัยจำกัด

ต่อการอยู่รอดของกวางหรือกรณีการแข่งขันเพื่ออยู่รอดในสังคมของสัตว์ชนิดเดียวกันพบว่าสัตว์ที่แข็งแรงกว่าจะมีโอกาสเจริญเติบโตและอยู่รอดกว่าสัตว์ที่อ่อนแอกว่า นอกจากนี้ยังมีปัจจัยชีวภาพอื่นๆ ที่พบ ได้แก่ สิ่งมีชีวิตโดยเฉพาะสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น ซึ่งพบว่าในพื้นที่หนึ่งๆ มักจะมีสิ่งมีชีวิตทั้งพืชและสัตว์ที่เป็นสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น เข้ามาในพื้นที่นั้นอยู่เสมอ จนทำให้สิ่งมีชีวิตเดิมที่มีอยู่ได้รับผลกระทบในลักษณะการถูกแย่งแย่งที่อยู่อาศัยและอาหาร หรือการถูกขัดขวางการแพร่กระจายพันธุ์จากสิ่งมีชีวิตต่างถิ่น เช่น ผักตบชวา ที่แพร่กระจายลงสู่แหล่งน้ำ และเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนทำให้ผักตบไทยซึ่งเป็นพันธุ์ดั้งเดิมในแหล่งน้ำนั้น ลดจำนวนลงหรือสูญพันธุ์ไป

3.7.3 การแพร่กระจายของประชากร

การแพร่กระจายของประชากร แบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

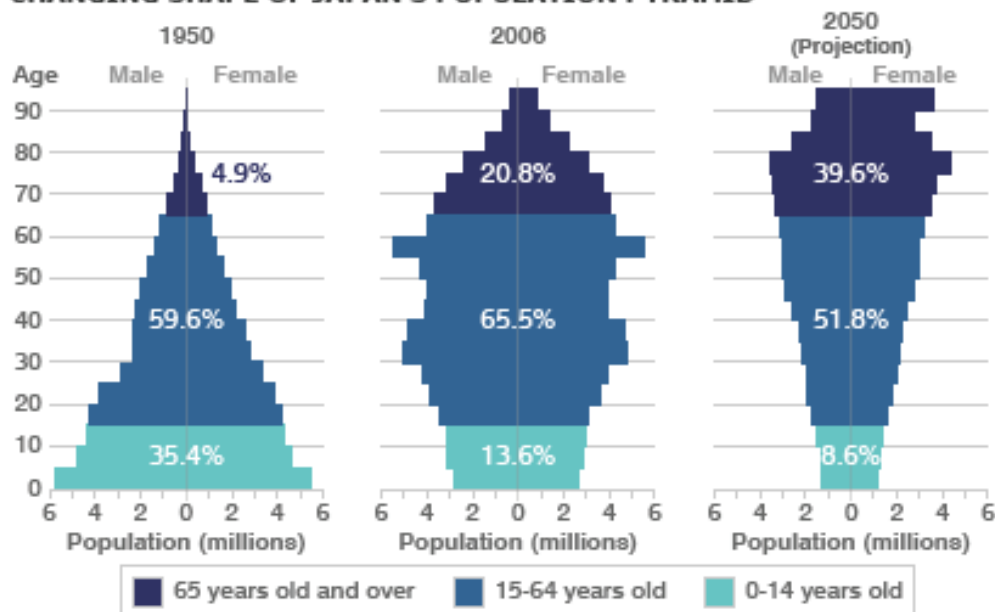
1. การแพร่กระจายแบบกลุ่ม (clumped dispersion) การกระจายแบบนี้เป็นรูปแบบการแพร่กระจายของประชากรที่พบในธรรมชาติมากที่สุด ส่วนใหญ่มักพบอยู่รวมกันด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมมีความแตกต่างของดิน อุณหภูมิ ความชื้น ทำให้เกิดแหล่งที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกันเป็นสาเหตุให้สิ่งมีชีวิตมาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เช่น ไล้เดือนดินพบตามดินร่วนซุยและมีความชื้นสูง มีอินทรีย์วัตถุมาก หรือการสืบพันธุ์ที่ทำให้สมาชิกในประชากรมาอยู่รวมกัน โดยเฉพาะตัวอ่อนที่ยังอาศัยการเลี้ยงดูจากพ่อแม่ เช่น สัตว์ที่อยู่ในกลุ่มครอบครัว เช่น ชะนี หรือรูปแบบพฤติกรรมที่อยู่เป็นกลุ่ม เช่น ผึ้งนก ผึ้งวัวควาย ผึ้งปลา ไชลงช้าง
2. การแพร่กระจายแบบสุ่ม (random dispersion) พบมากในประชากรที่อาศัยในธรรมชาติ โดยเฉพาะประชากรที่อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมือนกัน และไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงจึงไม่มีการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างสมาชิกและไม่มีการรวมกลุ่มสมาชิก เช่น การแพร่กระจายของพืชที่มีเมล็ดปลิวไปกับลม หรือสัตว์ที่กินผลไม้แล้วขับถ่ายทิ้งอุจจาระไว้ตามที่ต่างๆ และในอุจจาระนั้นมีเมล็ดพืชปะปนอยู่จึงงอกกระจายทั่วไป
3. การแพร่กระจายแบบสม่ำเสมอ (uniform dispersion) การแพร่แบบนี้มักพบในบริเวณที่มีปัจจัยทางกายภาพบางประการที่จำกัดในการเจริญเติบโต เช่น ความชื้น อุณหภูมิ และลักษณะของดิน เป็นต้น เช่น การแก่งแย่งน้ำเพื่อการเจริญเติบโตของกระบองเพชรยักษ์ ที่ขึ้นในทะเลทรายรัฐอริโซนา ประเทศสหรัฐอเมริกา การปลิวของผลยางไปตกห่างจากต้นแม่ เพื่อเว้นระยะห่างของพื้นที่ในการเจริญเติบโตเพื่อหลีกเลี่ยงการแก่งแย่งความชื้นและแสง หรือการที่ต้นไม้บางชนิดมีรากที่ผลิตสารพิษ ซึ่งสามารถป้องกันการงอกของต้นกล้าให้เป็นบริเวณห่างรอบๆ ลำต้น นอกจากนี้พบว่าบางครั้งการแพร่กระจายแบบนี้อาจเกิดจากพฤติกรรมทางสังคมที่กำหนดให้มีอาณาเขตรอบๆ เพื่อหากิน สืบพันธุ์และสร้างรัง

3.7.4 โครงสร้างอายุของประชากร

โครงสร้างอายุของประชากร (age structure) หมายถึงจำนวนหรือสัดส่วนของกลุ่มสมาชิกที่มีอายุต่างกันในประชากร ในทางนิเวศวิทยาเพื่อให้เห็นการกระจายของอายุง่ายขึ้นมักจะแบ่งสิ่งมีชีวิตตามอายุโดยแยกเป็นกลุ่มอายุใหญ่ๆ 3 กลุ่มคือ

1. วัยก่อนเจริญพันธุ์ (prereproductive age) คือสมาชิกกลุ่มที่ยังสืบพันธุ์ไม่ได้
2. วัยเจริญพันธุ์ (reproductive age) คือสมาชิกประชากรกลุ่มที่อยู่ในช่วงระยะของชีวิตที่มีการสืบพันธุ์ได้ ตั้งแต่เริ่มต้นจนจบไม่สามารถสืบพันธุ์ได้อีก
3. วัยหลังเจริญพันธุ์ (posreproductive age) คือสมาชิกประชากรกลุ่มที่จะสืบพันธุ์อีกแล้ว หากนำจำนวนสมาชิกที่มีอายุต่างมาเขียนเป็นแผนภาพจะได้เป็นปิรามิดประชากร

CHANGING SHAPE OF JAPAN'S POPULATION PYRAMID



SOURCE: Statistics Bureau MIC; Ministry of Health, Labour and Welfare

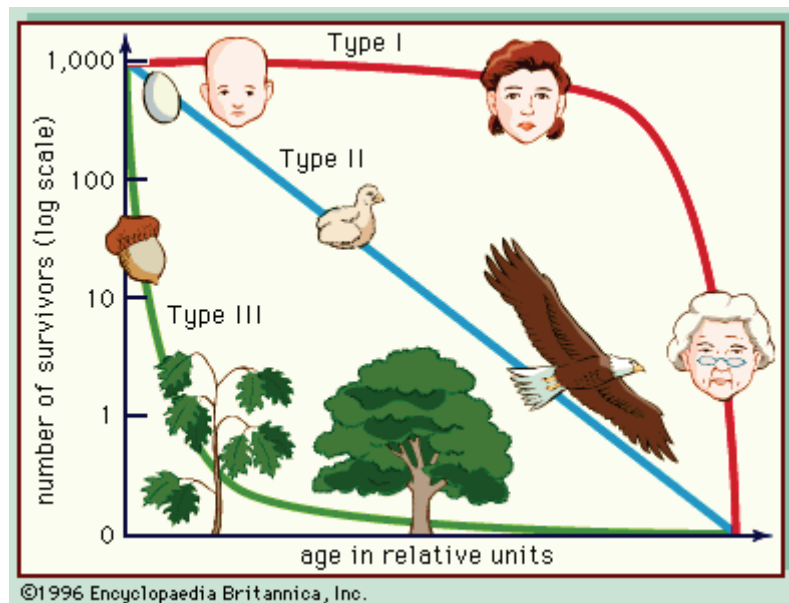
ที่มา: <http://gotoknow.org/file/wulopporn/071119Japan1.gif>

3.7.5 อัตราส่วนระหว่างเพศ

อัตราส่วนระหว่างเพศ (Sex ratio) คืออัตราส่วนระหว่างเพศชายกับเพศหญิง ในประชากรมนุษย์หรือตัวผู้กับตัวเมียในประชากรสัตว์ สัดส่วนที่แตกต่างกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย หรือตัวผู้กับตัวเมียนั้นมีผลต่อการเพิ่มหรือลดของจำนวนประชากรในอนาคตเช่นเดียวกับการที่มีวัยเจริญพันธุ์มากหรือน้อยเนื่องจากในการสืบพันธุ์ของสิ่งมีชีวิตนั้น การที่ตัวเมียมากๆ มีโอกาสที่ทำให้ประชากรมีขนาดเพิ่มขึ้นด้วย

3.7.6.การรอดชีวิตของประชากร

สิ่งมีชีวิตแต่ละชนิดจะมีแบบแผนในการรอดชีวิตของประชากรซึ่งอยู่กับช่วงอายุขัย (life span) ของสิ่งมีชีวิตแต่ละชนิด สิ่งมีชีวิตบางชนิดจะมีช่วงชีวิตสั้นๆ แต่ในสัตว์ขนาดใหญ่ เช่น ช้าง และ คนที่มีช่วงอายุยาวนานเฉลี่ย 70-120 ปี นักนิเวศวิทยานิยมนำมาเขียนเป็นกราฟของการอยู่รอด (survivorship curve)



ที่มา: www.britannica.com/.../11/Survivorship-curves

กราฟการรอดชีวิตของประชากรมี 3 รูปแบบ

1. สิ่งมีชีวิตมีการรอดชีวิตในวัยแรกเกิดและคงที่เมื่อโตขึ้น หลังจากนั้นอัตราการรอดชีวิตจะต่ำเมื่อสูงวัยขึ้นสิ่งมีชีวิตดังกล่าว เช่น มนุษย์ ช้าง ม้า สุนัข
2. สิ่งมีชีวิตมีรูปแบบการรอดชีวิตเท่ากันทุกวัย เช่น ไฮดรา นก เต่าเป็นต้น
3. สิ่งมีชีวิตมีอัตราการรอดชีวิตต่ำในระยะแรกของช่วงชีวิตหลังจากนั้นเมื่ออายุมากขึ้นอัตราการรอดชีวิตจะสูง เช่น พืชยืนต้น ปลา หอยและสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง

3.7.7 โครงสร้างประชากร

โครงสร้างประชากร(Population structure) หมายถึงองค์ประกอบต่างๆในประชากรที่มีอิทธิพลต่อการสืบพันธุ์ของสมาชิกในประชากรนั้น ซึ่งลักษณะต่างๆเหล่านั้นของประชากรจะช่วยให้สามารถทำนายการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของจำนวนประชากรในอนาคตได้ เช่น การเพิ่มหรือลดจำนวนของประชากรนั้นมักเป็นผลมาจากการที่มีประชากรมวัยเจริญพันธุ์มากหรือน้อยมีตัวเมียมากกว่าตัวผู้

หน่วยที่ 4 มลพิษ

มลพิษหรือมลภาวะ หมายถึง ภาวะสภาพแวดล้อมที่มีองค์ประกอบไม่เหมาะต่อการนำมาใช้ประโยชน์อีกทั้งเป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือก่อให้เกิดความรำคาญแก่มนุษย์ เช่น อากาศที่มีก๊าซต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ สภาพแวดล้อมที่มีเสียงต่างๆ รบกวนมาก ดินที่มีการสะสมของยาฆ่าแมลงศัตรูพืชสูง น้ำที่มีคราบน้ำมัน เป็นต้น สารที่เป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดมลพิษ เรียกว่า สารมลพิษ

สารมลพิษ คือ มลสารหรือสารวัตถุอื่นใดก็ตามที่สร้างอันตรายหรือความเปลี่ยนแปลงอันไม่พึงพอใจให้กับสิ่งมีชีวิตรายตัว ต่อประชากร ชุมชน หรือระบบนิเวศ เกินกว่าสภาพที่จะสามารถพบโดยทั่วไปในสิ่งแวดล้อม

4.1 มลพิษทางอากาศ

ปัญหามลพิษทางอากาศเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมอื่นๆ มากมาย ประเทศไทยจะพบปัญหาดังกล่าวมากในพื้นที่ที่อยู่ริมถนนที่มีการจราจรหนาแน่นหรือบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานบางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาอากาศเสียมากที่สุดเนื่องจากเป็นเมืองที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมและมีการจราจรหนาแน่นซึ่งบริเวณริมถนนที่มีการจราจรหนาแน่นจะพบปริมาณฝุ่นละอองที่เกิดจากยานพาหนะและคาร์บอนไดออกไซด์สูง

มลพิษทางอากาศ หมายถึง ภาวะอากาศที่มีสารเจือปนอยู่ในปริมาณที่สูงกว่าระดับปกติเป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดอันตรายแก่มนุษย์ สัตว์ พืช หรือทรัพย์สินต่างๆ อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เช่น ฝุ่นละอองจากลมพายุ ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า ก๊าซธรรมชาติอากาศเสียที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติเป็นอันตรายต่อมนุษย์น้อยมากเพราะแหล่งกำเนิดอยู่ไกลและปริมาณที่เข้าสู่สภาพแวดล้อมของมนุษย์และสัตว์มีน้อย กรณีที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ มลพิษจากท่อไอเสียของรถยนต์จากโรงงานอุตสาหกรรมจากขบวนการผลิตจากกิจกรรมด้านการเกษตรจากการระเหย ของก๊าซบางชนิด ซึ่งเกิดจากขยะมูลฝอยและของเสีย เป็นต้น

4.1.1 แหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศ

1. การเผาไหม้เชื้อเพลิงของกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ รถยนต์ การเผาขยะมูลฝอย การผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงซึ่งทำให้เกิดก๊าซต่างๆ เช่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ ซัลเฟอร์ และออกไซด์ของโลหะ
2. การฟุ้งกระจายของฝุ่นละอองและอนุภาคต่างๆ จากกิจกรรมผสม บด โม่ การก่อสร้างและการขนส่งวัสดุและสินค้า

3. โรงงานอุตสาหกรรมผลิตหรือแปรรูปวัตถุดิบ ได้แก่ การผลิตสารเคมี กระดาษ ปุ๋ย เหล็กกล้า อลูมิเนียม เป็นต้น ซึ่งอาจมีการปล่อยสารพิษออกมาเช่น ก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์ ออกไซด์ของซัลเฟอร์แอมโมเนีย ไอตะกั่ว สารหนู เป็นต้น

4. การเกษตร เช่น การเผาพื้นที่ทำการเกษตร การฉีดพ่นสารเคมี ทำให้เกิดสารมลพิษจำพวก สารหนู สารตะกั่ว ควัน และซัลเฟอร์ เป็นต้น

5. เตาปฏิกรณ์ เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ เป็นต้น ทำให้เกิดฝุ่นละอองของยูเรเนียม

6. แหล่งกำเนิดจากธรรมชาติ เช่น ไฟป่า การเกิดปฏิกิริยาชีวเคมี ได้แก่ การเน่าเปื่อยและหมักของสารอินทรีย์ในน้ำ ดินจะทำให้เกิดก๊าซมีเทน คาร์บอนไดออกไซด์ แอมโมเนีย เป็นต้น

4.1.2 ผลกระทบจากมลพิษทางอากาศ

1. เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะระบบหายใจ มะเร็งผิวหนัง ระบบประสาท และอาจสะสมในเนื้อเยื่อร่างกายมลสารแต่ละชนิดจะเป็นผลกระทบต่อสุขภาพต่างกัน

2. สารพิษที่ระคายออกสู่บรรยากาศ บางชนิดคงตัวอยู่ในบรรยากาศได้เป็นเวลานานและแพร่กระจายออกไปได้ไกล บางชนิดเป็นปฏิกิริยาต่อกันและเกิดเป็นสารใหม่ที่เป็นอันตราย

3. ทำให้เกิดฝนกรด โดยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ซึ่งเกิดจากการเผาไหม้ของเชื้อเพลิงที่มีสารกำมะถันเจือปนเมื่อทำปฏิกิริยารวมตัวกับน้ำและกลั่นตัวเป็นฝนจะมีฤทธิ์เป็นกรดซึ่งเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตและสิ่งก่อสร้าง

4. ทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) เกิดจากก๊าซคาร์บอนมอนอกไซด์ คาร์บอนไดออกไซด์ ก๊าซมีเทน ออกไซด์ของไนโตรเจน โอโซนและสารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFC) เมื่อลอยขึ้นไปบนชั้นบรรยากาศจะปกคลุมมิให้รังสีความร้อนจากผิวโลกกระจายขึ้นสู่บรรยากาศระดับสูงขึ้นไป ทำให้เกิดการสะสมความร้อนของผิวโลก

4.1.3 การป้องกันและแก้ไขมลพิษทางอากาศ

1. ลดสารภาวะมลพิษทางอากาศจากแหล่งกำเนิด โดยการเปลี่ยนแปลงคุณภาพเชื้อเพลิง ใช้เครื่องยนต์ที่มีมลพิษน้อย ปรับปรุงกระบวนการผลิต และลดมลพิษจากยานพาหนะ

2. เข้มงวดกับมาตรการลดผลกระทบด้านภาวะมลพิษทางอากาศจากภาคอุตสาหกรรม โดยตรวจสอบการปล่อยมลสารต่างๆ จากภาคอุตสาหกรรมให้อยู่ในระดับมาตรฐาน และให้มีการติดตั้งอุปกรณ์ตรวจจับภาวะมลพิษทางอากาศจากโรงงาน

3. สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีการเกษตร โดยนำวัสดุเหลือใช้จากภาคเกษตรมาใช้เป็นพลังงานเพื่อลดการเผาวัสดุเหลือใช้จากการเกษตรในที่โล่ง

4. ปรับปรุงระบบการกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนให้มีการบริหารจัดการแบบครบวงจร ถูกหลักวิชาการเพื่อลดการเผาขยะในที่โล่ง

5. ป้องกันการเกิดไฟฟ้า ตรวจติดตาม ปฏิบัติการดับไฟฟ้าและฟื้นฟูสภาพหลังไฟฟ้า
6. ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนที่มาจากธรรมชาติ เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ เพื่อลดภาวะมลพิษทางอากาศจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงประเภทถ่านหิน
7. ลดการใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ที่มีสารประกอบของสารที่ทำให้เกิดภาวะเรือนกระจก เช่น สารคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (CFC) เป็นต้น
8. สนับสนุนให้มีการใช้ระบบขนส่งที่มีมลพิษน้อย และส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชน
9. รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจอันตรายที่เกิดจากภาวะมลพิษทางอากาศและมีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขมิให้เกิดภาวะมลพิษทางอากาศ
10. ปรับปรุงกฎหมาย เพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติตามและการใช้บังคับกฎหมายด้านการจัดการภาวะมลพิษทางอากาศ

4.2 มลพิษทางน้ำ

มลพิษทางน้ำ (Water Pollution) หมายถึง สภาวะที่น้ำมีคุณภาพเปลี่ยนไปจากธรรมชาติเดิมจนมีสภาพที่เลวลงและส่งผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสิ่งมีชีวิตในน้ำ

4.2.1 ลักษณะของมลพิษทางน้ำ

1. น้ำที่มีสารอินทรีย์ปนอยู่มาก จุลินทรีย์ที่มีอยู่ก็จะมีการเพิ่มปริมาณอย่างรวดเร็วโดยมีการใช้ออกซิเจนจึงมีผลทำให้ปริมาณออกซิเจนละลายอยู่ในน้ำเหลือน้อย ในบางครั้งจะเห็นน้ำมีสีดำคล้ำ และส่งกลิ่นเหม็น เนื่องจากการย่อยสลายของแบคทีเรียชนิดที่ไม่ใช้ออกซิเจนมีการปล่อยก๊าซไฮโดรเจนซัลไฟด์หรือก๊าซไข่เน่าออกมา
2. น้ำที่มีเชื้อโรคหรือจุลินทรีย์ ได้แก่ เชื้อแบคทีเรีย ไวรัส พยาธิ โปรโตซัว เชื้อรา ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดโรคต่างๆ เช่น โรคทางเดินอาหาร โรคตับ โรคพยาธิและโรคผิวหนัง เป็นต้น
3. น้ำที่มีคราบน้ำมันหรือไขมันเจือปนในปริมาณมากจะเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายเทออกซิเจนลงสู่แหล่งน้ำหรือการดำรงชีวิตของสัตว์และพืชน้ำ
4. น้ำที่มีเกลือละลายซึ่งอาจละลายจากดินลงมาหรือน้ำทะเลไหลซึมเข้ามาเจือปนจนน้ำเสื่อมคุณภาพไม่เหมาะในการอุปโภคบริโภคหรือการเกษตรกรรม
5. น้ำที่มีสารพิษเจือปน เช่น สารประกอบของปรอท ตะกั่ว แคดเมียม สารหนู เมื่ออยู่ในระดับอันตรายจะส่งผลต่อสัตว์น้ำและคนได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น บริโภคพืชผัก สัตว์น้ำ
6. น้ำที่มีสารกัมมันตภาพรังสีเจือปนอาจเกิดขึ้นได้จากธรรมชาติจากการสลายตัวของแร่หินหรือเกิดจากโรงงานนิวเคลียร์ปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ

7. น้ำที่มีสารแขวนลอย ได้แก่ น้ำที่มีสิ่งต่างๆ แขวนลอยอยู่จำนวนมากทำให้น้ำมีสภาพเปลี่ยนไปจากเดิมเกี่ยวกับความโปร่งแสงสีเป็นต้น

8. น้ำที่มีอุณหภูมิสูงส่วนใหญ่เกิดจากการระบายน้ำหล่อเย็นจากโรงงานอุตสาหกรรมลงสู่แหล่งน้ำ ซึ่งอุณหภูมิที่สูงขึ้นจะมีผลกระทบต่ออาการดำรงชีวิต และการแพร่พันธุ์ของสิ่งมีชีวิตในน้ำ

4.2.2 แหล่งกำเนิดมลพิษทางน้ำ

1. ธรรมชาติ แหล่งน้ำต่างๆ อาจเกิดจากการเน่าเสียได้เองเมื่ออยู่ในภาวะที่ขาดออกซิเจน ส่วนใหญ่มีสาเหตุเกิดจากการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของแพลงตอนแล้วตายลงพร้อมๆ กัน เมื่อ จุลินทรีย์ทำการย่อยสลายซากแพลงตอน ทำให้ออกซิเจนในน้ำถูกนำไปใช้มากจนเกิดการขาดแคลนได้ นอกจากนี้การเน่าเสียอาจเกิดได้อีกประการหนึ่ง คือ เมื่อน้ำอยู่ในสภาพหนึ่งไม่มีการหมุนเวียนถ่ายเท

2. น้ำทิ้ง และสิ่งปฏิกูลจากแหล่งชุมชน ได้แก่ อาคาร บ้านเรือน สำนักงาน อาคารพาณิชย์ โรงแรม เป็นต้น สิ่งปะปนมากับน้ำทิ้งประกอบด้วยสารอินทรีย์ซึ่งจะถูกย่อยสลายโดยผู้ย่อยสลายสาร อินทรีย์ที่สำคัญคือ แบคทีเรีย ซึ่งมีทั้งแบคทีเรียแอโรบิก (aerobic bacteria) เป็นแบคทีเรียที่ต้องใช้ออกซิเจนอิสระในการย่อยสลายสารอินทรีย์กับแบคทีเรียแอนาโรบิก (anaerobic bacteria) เป็นแบคทีเรียที่ย่อยสลายสารอินทรีย์ได้โดยไม่ต้องอาศัยออกซิเจนอิสระ อีกชนิดหนึ่งคือแบคทีเรียแฟคัลเตติฟ (facultative bacteria) เป็นแบคทีเรียพวกที่สามารถดำรง ชีวิตอยู่ได้ทั้งอาศัยและไม่ต้องอาศัยออกซิเจนอิสระ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณออกซิเจนในสภาวะแวดล้อมนั้น บทบาทในการย่อยสลายสารเหล่านี้ของแบคทีเรียแอโรบิกต้องใช้ออกซิเจน ในปริมาณมาก ทำให้ปริมาณออกซิเจนที่ละลายน้ำ (ดีโอ DO = dissolved oxygen) ลดลงต่ำมาก ตามปกติในธรรมชาติจะมีออกซิเจนละลายปนอยู่ประมาณ 8 มิลลิกรัมต่อลิตร หรือ 8 ส่วนในล้านส่วน (ppm) โดยทั่วไปค่า DO ต่ำกว่า 3 มิลลิกรัม/ลิตร จัดเป็นน้ำเสีย การหาปริมาณของออกซิเจนที่จุลินทรีย์ต้องการใช้ในการย่อยสลายอินทรีย์สารในน้ำ (biochemical oxygen demand) เรียกย่อว่า BOD เป็นการบอกคุณภาพน้ำได้ ถ้าค่า BOD สูง แสดงว่าในน้ำนั้นมีอินทรีย์สารอยู่มาก การย่อยสลายอินทรีย์สารของจุลินทรีย์ต้องใช้ออกซิเจน ทำให้ออกซิเจนในน้ำเหลืออยู่น้อย โดยทั่วไปถ้าในแหล่งน้ำใดมีค่า BOD สูงกว่า 100 มิลลิกรัม/ลิตร จัดว่าน้ำนั้นเป็นน้ำเสีย ถ้าในแหล่งน้ำนั้นมีค่า BOD สูงหรือมีอินทรีย์สาร มาก ปริมาณออกซิเจนในน้ำจะลดน้อยลงแบคทีเรียแอโรบิกจะลดน้อยลงด้วย อินทรีย์สาร จะถูกสลายด้วยแบคทีเรียแอนาโรบิกและแบคทีเรียแฟคัลเตติฟต่อไป ซึ่งจะทำให้ก๊าซต่างๆ เช่น มีเทน ไฮโดรเจนซัลไฟด์ แอมโมเนีย ก๊าซเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดกลิ่นเหม็นและสีของน้ำ เปลี่ยนไปนอกจากสารอินทรีย์แล้ว ตามแหล่งชุมชนยังมีผงซักฟอกซึ่งเป็นตัวลดความตึงผิว ของน้ำ ซึ่งหมุนเวียนไปสู่คนได้ทางโซ่อาหาร

3. การเกษตร เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำเสีย เช่น การเลี้ยงสัตว์ เศษอาหารและน้ำทิ้งจากการ ขำระคอกสัตว์ ทั้งลงสู่แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งก่อให้เกิดโรคระบาด การใช้ปุ๋ยในเขตของเกษตรกร เมื่อปุ๋ยลงสู่แหล่งน้ำจะทำให้น้ำมีปริมาณเกลือไนเตรตสูงถ้าดื่มเข้าไปจะทำให้เป็นโรคพิษไนเตรต

ไนเตรตจะเปลี่ยนเป็นไนไตรต์แล้วรวมตัวกับฮีโมโกลบินอาจทำให้เกิดอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ นอกจากนี้เกษตรกรนิยมใช้สารกำจัดศัตรูพืชมากขึ้น สารที่ตกค้างตามต้นพืชและตามผิวดินจะถูกชะล้างไปกับน้ำฝนและไหลลงสู่แหล่งน้ำ สารที่ละลายตัวเข้าจะสะสมในแหล่งน้ำ นั้นมากขึ้นจนเป็นอันตรายได้

4. โรงงานอุตสาหกรรม ของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม เช่น โรงงานปลาปน โรงงานผลิตภัณฑ์นม โรงไม้แป่ง โรงงานทำอาหารกระป๋อง ส่วนใหญ่มีสารอินทรีย์พวกโปรตีน คาร์โบไฮเดรตปนอยู่มาก สารอินทรีย์ที่ถูกปล่อยออกมากับน้ำทิ้งนี้ก็จะถูกย่อยสลายทำให้เกิดผล เช่นเดียวกับน้ำทิ้งที่ถูกปล่อยจากชุมชน นอกจากนี้อาจมีสารพิษชนิดอื่นปะปนอยู่ด้วย ขึ้นอยู่กับ ประเภทของโรงงาน เช่นปรอทจากโรงงานผลิตโซเดียมไฮดรอกไซด์ซึ่งเป็นสารพิษต่อสัตว์น้ำและผู้นำสัตว์น้ำไปบริโภคนอกจากนี้ น้ำทิ้งจากโรงงานบางประเภท ทำให้สภาพกรดเบส ของแหล่งน้ำนั้นเปลี่ยนไป เช่นน้ำทิ้งจากโรงงานกระดาษมีค่า pH สูงมาก น้ำทิ้งจากโรงงาน บางประเภท เช่นจากโรงไฟฟ้าอาจทำให้อุณหภูมิของน้ำเปลี่ยนแปลงไป สภาพเช่นนี้ไม่ เหมาะกับการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตในน้ำ

5. การคมนาคมทางน้ำ ในการเดินเรือตามแหล่งน้ำ ลำคลอง ทะเล มหาสมุทร มีการทิ้งของเสียที่ประกอบด้วยสารอินทรีย์และน้ำมันเชื้อเพลิงถ้ามีโอกาสรั่วไหลลงน้ำได้และมีจำนวนมากก็จะทำให้สัตว์น้ำขาดออกซิเจน และเป็นผลเสียต่อระบบนิเวศ

4.2.3 ผลกระทบจากภาวะมลพิษทางน้ำ

1. เป็นแหล่งแพร่ระบาดของเชื้อโรคเช่นอหิวาตกโรคบิดและท้องเสีย
2. ทำให้เกิดปัญหามลพิษต่อดินน้ำและอากาศ
3. ทำให้เกิดความรำคาญเช่นกลิ่นเหม็น
4. ทำให้สูญเสียทัศนียภาพและเกิดความไม่น่าดู
5. ทำให้สัตว์น้ำหลายชนิดเกิดการตาย ย้ายถิ่น หรืออาจสูญพันธุ์ในที่สุด

4.2.4 การป้องกันและบำบัดภาวะมลพิษทางน้ำ

1. ดำเนินการป้องกันและแก้ไขอย่างเป็นระบบทั้งพื้นที่ลุ่มน้ำ จากต้นน้ำถึงปากแม่น้ำ โดยมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหา
2. ควบคุมภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิดประเภทต่างๆ ได้แก่ ชุมชนและอุตสาหกรรม โดยการควบคุมน้ำทิ้งให้เป็นไปตามมาตรฐาน
3. การลดภาวะมลพิษจากแหล่งกำเนิด ได้แก่ การส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีหรือการผลิตที่สะอาดและนำของเสียไปใช้ให้เกิดประโยชน์
4. ควบคุมการใช้ที่ดินที่ใกล้แหล่งน้ำ ได้แก่ กำหนดแหล่งน้ำดิบเพื่อควบคุมและฟื้นฟู และจัดเขตที่ดินสำหรับกลุ่มอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษ
5. ใช้มาตรการให้ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้จ่ายค่าบำบัดโดยการส่งเสริมให้มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียจากชุมชน

6. ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนในการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย

7. ปรับปรุงกฎหมายและเข้มงวดกับมาตรการที่ให้ภาคอุตสาหกรรมและกิจกรรมพาณิชยกรรม นำน้ำเสียเข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมก่อนปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ

8. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้แทนชุมชน ประชาคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในพื้นที่

9. รณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับความรู้และเกิดจิตสำนึกเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางน้ำอย่างต่อเนื่อง

10. กำหนดให้มีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน โดยต้องสามารถรวบรวมน้ำเสียเข้าสู่ระบบได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของน้ำเสียที่เกิดขึ้น

4.3 มลพิษทางเสียง

มลพิษทางเสียง (Noise Pollution) หมายถึง สภาวะเสียงที่ดังเกินไปจนก่อให้เกิดความรำคาญหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบการได้ยินของมนุษย์และสัตว์

4.3.1 แหล่งกำเนิดมลพิษทางเสียง

1) แหล่งกำเนิดเสียงอยู่กับที่

1.1) โรงงานอุตสาหกรรม ในระยะ 60 ปีที่ผ่านมาวงการอุตสาหกรรมได้วิวัฒนาการนำเอาเครื่องจักรต่างๆ เข้ามาแทนแรงงานคนเป็นจำนวนมากซึ่งระดับเสียงที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมประมาณ 60-120 เดซิเบล

1.2) การก่อสร้าง เป็นแหล่งกำเนิดเสียงที่สำคัญ เช่น การตอกเสาเข็ม การขนวัสดุ การทำงานของเครื่องจักรต่างๆ

2) แหล่งกำเนิดเสียงเคลื่อนที่ การจราจร เกิดจาก 2 สาเหตุใหญ่ คือจำนวนยานพาหนะในพื้นที่ผิวจราจรมากเกินไปและยานพาหนะมีเสียงดังเกินมาตรฐานแบ่งออกได้คือการจราจรทางบก การจราจรทางน้ำ การจราจรทางอากาศ

3) ระดับเสียงจากกิจกรรมต่างๆ การวัดระดับเสียงจากกิจกรรมต่างๆ มีหน่วยเป็น เดซิเบลเอ (Decibel A) มีตัวอย่างดังนี้

เครื่องบิน	130	เดซิเบลเอ
เสียงเจาะถนน	120	เดซิเบลเอ
โรงงานผลิตอลูมิเนียม	100-120	เดซิเบลเอ
วงดนตรีร็อก	108-114	เดซิเบลเอ
งานค็อกเทลที่มีแขกประมาณ 100 คน	100	เดซิเบลเอ
รถสามล้อเครื่อง	92	เดซิเบลเอ
รถบรรทุกสิบล้อ	96	เดซิเบลเอ
รถยนต์	85	เดซิเบลเอ
รถจักรยานยนต์	88	เดซิเบลเอ
เสียงคนพูดโดยทั่วไป	50	เดซิเบลเอ

องค์การอนามัยโลก กำหนดระดับเสียงเป็นพิษหรือดังเกินไปไว้ที่ 85 เดซิเบลเอ และระดับเสียงที่บุคคลทนรับฟังได้คือ 120 เดซิเบลเอ สำหรับประเทศไทยกำหนดค่ามาตรฐานระดับเสียงเฉลี่ย 24 ชั่วโมงไว้ที่ 70 เดซิเบลเอ ตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 15 (พ.ศ.2540) เรื่อง กำหนดมาตรฐานระดับเสียงโดยทั่วไป เราจะรู้สึกเจ็บปวดเมื่อได้รับฟังเสียงที่ดังเกินกว่า 130 เดซิเบลเอ แต่การรับฟังเสียงที่มีความดัง 70 เดซิเบลเออย่างต่อเนื่องทั้งวันก็อาจทำให้ประสาทหูเสื่อมได้ การกำหนดว่าเสียงใดเป็นเสียงรบกวนขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคล เช่น สภาพอารมณ์ขณะรับฟังเสียง ลักษณะของงาน สถานที่ เวลา ความทนทานและความดังของเสียง เป็นต้น หากพบว่าการยินห่างกันประมาณหนึ่งช่วงแขนแล้วพูดคุยกันด้วยระดับเสียงปกติแล้วไม่ได้ยินหรือไม่เข้าใจกัน แสดงว่าบริเวณนั้นมีเสียงดังถึงขั้นอันตรายต่อระบบการได้ยิน

4.3.2 ผลกระทบจากภาวะมลพิษทางเสียง

1) ผลต่อร่างกาย ทำให้หูหนวกชั่วคราว หลังจากได้ยินเสียงดังมาแล้ว และไม่สามารถได้ยินเสียงนานไม่เกิน 10 วัน ถือได้ว่าเป็นหูหนวกชั่วคราว ทำให้หูหนวกชั่วคราว หลังจากได้ยินเสียงดังมาแล้ว และไม่สามารถได้ยินเสียงนานเกิน 10 วัน ถือได้ว่าเป็นหูหนวกถาวร

2) ผลกระทบต่อสรีระวิทยาจากการทดลองในมนุษย์และสัตว์ ปรากฏว่าเสียง 80 เดซิเบลเอ ขึ้นไปจะมีผลต่อการบีบตัวของทางเดินอาหาร ในบางครั้งการบีบตัวของลำไส้ลดลงถึง 30 เปอร์เซ็นต์ มีผลทำให้อาเจียน นอนไม่หลับ ท้องเฟ้อ เส้นโลหิตตีบหรือว่าโรคแทรกซ้อนต่างๆ และจากการศึกษาของชาวเยอรมัน พบว่า คนที่อาศัยในพื้นที่ที่มีเสียงรบกวน 85-90 เดซิเบลเอ มีโอกาสทำให้เกิดโรคโลหิตสูงเพิ่มขึ้น 2 เท่า เป็นโรคกระเพาะอาหารเพิ่มขึ้น 4 เท่า

3) ผลกระทบทางอารมณ์ มนุษย์ที่ได้รับเสียงที่มีความดังมาก จะทำให้เกิดความตึงเครียดทางประสาท คลุ้มคลั่ง เสียสมาธิ หรือนอนไม่หลับก่อให้เกิดอาการทางประสาทและจิตใจ

4) ผลกระทบต่องานที่ทำ เสียงที่ดังมากๆ จะทำให้สมาธิในการทำงานของมนุษย์เราเสียได้ มีผลทำให้ประสิทธิภาพการทำงานลดลงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่มีเสียงดังมาก

5) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษทางเสียง เช่น การก่อสร้างกำแพงกันเสียงหรือแม้กระทั่งการทำงานของมนุษย์เราที่ด้อยประสิทธิภาพลด ทำให้งานที่ได้ไม่ดีและมีราคาลดลง

4.3.3 การป้องกันและแก้ไขภาวะมลพิษทางเสียง

มาตรการป้องกันและควบคุมปัญหามลพิษทางเสียงสำหรับวิธีการลดหรือควบคุมระดับเสียงอาจจะแบ่งออกเป็น 3 ประการสำคัญคือ

1) การควบคุมแก้ไขของแหล่งกำเนิดของเสียง นับว่าเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าวิธีการอื่นๆ ซึ่งอาจจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงวิธีการปฏิบัติงานหรือกระบวนการทำงาน อาจสามารถทำได้ดังนี้

1.1) การแทนที่เครื่องจักรที่มีเสียงดังมาก โดยการออกแบบเครื่องจักรให้มีเสียงน้อยกว่า (แต่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น)

1.2) การออกแบบแก้ไขบริเวณบางจุดที่แหล่งกำเนิดของเสียงทำให้เกิดเสียงดัง เช่น บริเวณที่โลหะกับโลหะสัมผัสกัน โดยการบำรุง ปรับปรุง หรือใช้พลาสติกพิเศษแทน

1.3) การพิจารณาออกแบบแก้ไขบางส่วนของเครื่องจักรแทนที่จะแก้ไขทั้งหมด เช่น การบุด้วยวัสดุลดเสียง เครื่องกันเสียง การใช้ครอบปิดบุด้วยวัสดุกันการสะท้อน ใช้เครื่องเก็บเสียงลดความเร็วของสายฉีดหรือหัวฉีด

1.4) ปรับปรุงแยกเอาส่วนที่มีเสียงดังออกไป โดยแยกห้องออกต่างหาก เช่น เครื่องปั๊ม เครื่องอัดอากาศ เป็นต้น

1.5) โดยการลดหรือแยกกระบวนการที่มีการสั่นสะเทือน และทำให้เกิดเสียงดังโดยใช้เครื่องกำบังหรือแยกออกได้

2) การควบคุมเสียงที่ทางผ่านของเสียง อาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1) เพิ่มระยะทางระหว่างแหล่งกำเนิดของเสียงกับผู้ปฏิบัติงานหรือประชาชนซึ่งระยะทาง ยิ่งห่างเท่าไรระดับเสียงดังที่จะถึงผู้รับฟังก็จะลดลงเท่านั้น

2.2) โดยใช้วัสดุเก็บดูดซับหรือกันเสียง เพื่อกันหรือกลืนเสียงหรือเบี่ยงเบนทิศทางเสียงจากเครื่องจักรเครื่องยนต์กับผู้ปฏิบัติงานหรือประชาชนหรือโดยการแยกแหล่งกำเนิดเสียงที่มีเสียงดังออกไปโดยการครอบปิดเครื่องจักรทั้งหมดหรือสร้างเป็นห้องเก็บเสียงหรือปลูกสร้างสิ่งกีดขวาง เช่น กำแพงหรือต้นไม้ เป็นต้น

3) การควบคุมเสียงที่ผู้รับฟังเสียง ในกรณีที่ไม่สามารถลดระดับเสียงที่แหล่งกำเนิดเสียง และทางผ่านของเสียงได้แล้ว ลำดับสุดท้ายจึงป้องกันที่ผู้รับเสียง คือการใช้เครื่องป้องกันหู ซึ่งจะช่วยลดความเข้มข้นของเสียงที่จะผ่านเข้าไปในช่องหูเพราะคลื่นเสียงอาจจะไปทำลายต่ออวัยวะการได้ยิน อุปกรณ์ที่นิยมใช้คือ

3.1) ชนิดอุดเข้าไปในช่องหู (Ear plug) ใช้กันแพร่หลาย วัสดุที่ใช้ทำอาจเป็นพลาสติกอ่อน ยาง ขี้ผึ้ง สำลี ฯลฯ เครื่องป้องกันเสียงชนิดนี้ป้องกันได้เฉพาะเสียงที่ผ่านเข้ามาในช่องหูเท่านั้น

3.2) เครื่องครอบหู (Ear muffs) ใช้ปกปิดครอบใบหูทั้งสองข้าง ซึ่งเครื่องครอบใบหูจะมีหน้าที่กั้นทางเดินของเสียงและดูดซับเสียงโดยวัสดุที่ใช้ทำอาจเป็นโฟม พลาสติก หรือยาง

3.3) Helments รูปรางคล้ายหมวกกันการกระแทก ครอบคลุมทั้งศีรษะและปกปิดใบหูทั้ง 2 ข้าง สามารถป้องกันอันตรายหูส่วนนอกและส่วนอื่นๆ บริเวณศีรษะได้ด้วย

4.4 มลพิษจากขยะ

ขยะมูลฝอย (Solid Waste) หมายถึง เศษสิ่งเหลือใช้และสิ่งปฏิภูมิต่างๆ ซึ่งเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์และสัตว์ รวมถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด หรือที่อื่นๆ ทั้งจากการผลิต การบริโภค การขบถ่าย การดำรงชีวิตและอื่นๆ

4.4.1 ประเภทของขยะ

1. ขยะเปียก หมายถึง ขยะที่ย่อยสลายได้ง่าย เช่น เศษอาหาร พืชผัก เปลือกผลไม้
2. ขยะแห้ง หมายถึง ขยะที่ย่อยสลายได้ยาก เช่น กระดาษ พลาสติก แก้ว โลหะเศษผ้า
3. ขยะอันตราย ได้แก่ สารเคมี วัตถุมีพิษ ซากถ่านไฟฉาย หลอดไฟ และขยะติดเชื้อจาก

สถานพยาบาล

4.4.2 แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอย

1. ชุมชนพักอาศัย เช่น บ้านเรือน และอาคารชุด
2. ย่านการค้าและบริการ เช่น ตลาด ร้านค้า ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า
3. สถานที่ราชการ เช่น ศาสนสถาน โรงเรียน
4. โรงพยาบาล
5. โรงงานอุตสาหกรรม

4.4.3 ผลกระทบของขยะมูลฝอย

1. ปัญหากลิ่นเหม็นจากขยะมูลฝอยสร้างความรำคาญให้แก่ชุมชนพักอาศัย
2. แหล่งน้ำเน่าเสียจากการที่ขยะมูลฝอยมีอินทรีย์สารเน่าเปื่อยปะปนอยู่ เป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสัตว์น้ำ รวมทั้งผลเสียในด้านการใช้น้ำเพื่อการนันทนาการ

3. เป็นแหล่งเพาะพันธุ์เชื้อโรคและสัตว์นำโรคต่างๆ เช่น หนู แมลงวัน เป็นต้น
4. การกำจัดมูลฝอยที่ไม่ถูกหลักวิชาการจะสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ที่อาศัยข้างเคียง รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน
5. ทำให้ชุมชนขาดความสะอาดสวยงามและเป็นระเบียบและไม่น่าอยู่
6. การสูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น ชุมชนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย ค่าชดเชยความเสียหายในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้ และค่ารักษาพยาบาลหากประชาชนได้รับโรคภัยไข้เจ็บจากพิษของขยะมูลฝอย

4.4.4 แนวทางจัดการขยะมูลฝอย

1. กำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกหลักวิชาการ เช่น การเผาในเตาเผาขยะ การฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะและการหมักทำปุ๋ย เป็นต้น ซึ่งแต่ละวิธีมีความแตกต่างกันในด้านต้นทุนการดำเนินงาน ความพร้อมขององค์กร ปริมาณและประเภทของขยะ เป็นต้น

2. จัดการขยะ โดยอาศัยหลัก 5 R คือ

- Reduce การลดปริมาณขยะ โดยลดการใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีบรรจุภัณฑ์สิ้นเปลือง
- Reuse การนำมาใช้ซ้ำ เช่น ขวดแก้ว กล่องกระดาษ กระดาษพิมพ์หน้าหลัง
- Repair การซ่อมแซมแก้ไขสิ่งของต่างๆ ให้สามารถใช้งานต่อได้
- Reject การหลีกเลี่ยงใช้สิ่งของที่ก่อให้เกิดมลพิษ
- Recycle การแปรสภาพและหมุนเวียนนำกลับมาใช้ใหม่โดยนำไปผ่านกระบวนการผลิตใหม่อีกครั้ง

กระบวนการผลิตใหม่อีกครั้ง

3. การแยกขยะ เพื่อลดขยะที่ต้องนำไปกำจัดจริงๆ ให้เหลือน้อยที่สุด เช่น

- ขยะแห้งบางชนิดที่สามารถแปรสภาพนำมากลับมาใช้ได้อีก ได้แก่ ขวดแก้ว โลหะ

พลาสติก

- ขยะเปียกสามารถนำมาหมักทำปุ๋ยน้ำชีวภาพ

- ขยะอันตราย เช่น หลอดไฟ ถ่านไฟฉาย กระป๋องฉีดสเปรย์ ต้องมีวิธีการกำจัด

ที่ปลอดภัย

4. ส่งเสริมการผลิตที่สะอาดในภาคการผลิต โดยลดการใช้วัสดุ ลดพลังงาน และลดมลพิษ เพิ่มศักยภาพการใช้ทรัพยากรหมุนเวียน การนำของเสียกลับมาใช้ประโยชน์ และการออกแบบผลิตภัณฑ์ให้มีอายุการใช้งานได้นานขึ้น

5. ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีส่วนร่วมลงทุนและดำเนินการจัดการขยะ

6. ให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการจัดการขยะอย่างถูกหลักวิชาการ

7. องค์กรและประชาสังคม เพื่อสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจและยอมรับว่าเป็นภาระหน้าที่ของตนเอง ในการร่วมมือกันจัดการขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในชุมชน

4.5 มลพิษจากของเสียอันตราย

ของเสียอันตราย (Hazardous Waste) หมายถึง ของเสียใดๆ ที่มีองค์ประกอบหรือปนเปื้อนวัตถุอันตรายชนิดต่างๆ รวมทั้งกาก ตะกอนหรือสิ่งตกค้างที่อยู่ในสภาพทั้งของแข็ง ของเหลว และก๊าซ

4.5.1 ประเภทของของเสียอันตราย

ของเสียอันตรายแบ่งออกเป็น 8 ประเภท ตามคุณสมบัติของของเสียอันตราย ได้แก่

1. ประเภทติดไฟง่าย เช่น ตะกอนน้ำมัน ตะกอนสี เป็นต้น
2. ประเภทสารกัดกร่อน เช่น น้ำยาฟอกขาว น้ำยาขัดพื้น เป็นต้น
3. ประเภทที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาระเบิดเมื่อสัมผัสกับน้ำหรืออากาศ เช่น สารเคมีที่เสื่อมสภาพ
4. ประเภทสารพิษ เช่น ยาฆ่าแมลง สารปราบศัตรูพืช เป็นต้น
5. ประเภทวัตถุระเบิด เช่น พลุ ดอกไม้ไฟ ดินประสิว เป็นต้น
6. ประเภทสารที่สามารถชะล้างได้ เป็นสารที่ไม่ใช้แล้ว มีปริมาณโลหะหนักหรือวัตถุมีพิษปนเปื้อนอยู่ในน้ำสกัดนั้น เท่ากับหรือมากกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ เช่น ตะกั่วปรอท
7. ประเภทกากกัมมันตรังสี เป็นวัตถุที่ไม่ใช้ประโยชน์แล้ว อาจอยู่ในรูปของแข็งหรือของเหลวที่มีการเปื้อนด้วยสารกัมมันตรังสีในระดับความแรงของรังสีสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้
8. ประเภทที่ทำให้เกิดโรค เช่น เชื้อไวรัส แบคทีเรีย หรือจุลินทรีย์ที่ทำให้เกิดโรคต่างๆ

4.5.2 ผลกระทบจากของเสียอันตราย

1. สารบางชนิดก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรม
2. ทำให้เกิดการระคายเคืองต่อผิวหนังและอวัยวะต่างๆ ของร่างกาย
3. ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ เช่น การเกิดโรคภัยไข้เจ็บอันเนื่องมาจากโลหะหนัก
4. การทำปฏิกิริยาสารต่างๆ จะสร้างความเสียหายและเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

4.5.3 การจัดการของเสียอันตราย

1. ชุมชนควรแยกของเสียอันตรายออกจากขยะประเภทอื่นและนำไปทิ้งในที่หน่วยงานภาครัฐจัดไว้ให้เฉพาะ
2. เฝ้าจัดทำศูนย์กำจัดของเสียอันตรายจากชุมชน
3. ผู้ที่มีหน้าที่กำจัดของเสียอันตราย ควรมีระบบการขนส่งและเคลื่อนย้ายของเสียอันตรายที่ปลอดภัย ไม่มีการรั่วไหลระหว่างทาง
4. ของเสียจากภาคอุตสาหกรรมควรนำไปกำจัดในสถานที่กำจัดของเสียอันตรายโดยเฉพาะเช่น ศูนย์กำจัดของเสียอันตรายที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ปัจจุบันมีอยู่ 2 แห่ง คือ

ศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมแสมดำ กรุงเทพฯ และศูนย์บริการกำจัดกากอุตสาหกรรม จังหวัดระยอง

5. เข้มงวดกับมาตรการทางกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ภาคอุตสาหกรรมและการผลิตอื่นๆ มีกระบวนการจัดเก็บ เคลื่อนย้าย และกำจัดของเสียอันตรายอย่างถูกต้องลักษณะ

6. ของเสียอันตรายจากสถานพยาบาล ควรมีวิธีเก็บขนที่ควบคุมการแพร่กระจายของเชื้อโรค เช่น ใช้รถเก็บขนที่ควบคุมอุณหภูมิไม่เกิน 10 องศาเซลเซียส และนำไปเผาในเตาเผาขยะติดเชื้อโดยเฉพาะ

7. ให้ความรู้แก่ประชาชนให้มีความเข้าใจในอันตรายจากของเสียอันตรายประเภทต่างๆ รวมถึงวิธีการจัดเก็บของเสียเหล่านั้นให้ปลอดภัย

8. รณรงค์ให้ประชาชนลดการใช้สินค้าที่ก่อให้เกิดของเสียอันตราย เช่น ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ย่อยสลายได้ง่าย และสามารถนำกลับมาใช้ได้อีก

9. จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากของเสียอันตราย และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

4.6 มลพิษทางดิน

มลพิษทางดินหมายถึงดินที่เสื่อมค่าไปจากเดิมและหรือมีสารมลพิษเกินขีดจำกัดจนเป็นอันตรายต่อสุขภาพและพืชนาмаย ตลอดจน การเจริญเติบโตของพืช และสัตว์ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ปัญหามลพิษของดินเกิดขึ้นจากการทำลายหรือการเกิดการถดถอยของคุณภาพหรือคุณลักษณะของสภาวะใดสภาวะหนึ่งที่เกิดจากมลสาร (Pollutant) ที่ก่อให้เกิดมลภาวะ ดินเป็นอนุภาคที่มีขนาดเล็กสามารถฟุ้งกระจายไปในอากาศดินจะมลสารที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางอากาศซึ่งความรุนแรงนั้นขึ้นอยู่กับจะขึ้นกับว่าอนุภาคดินนั้นมีองค์ประกอบอย่างไรสภาพทางอุตุนิยมวิทยาสภาพพื้นที่เป็นต้นในกรณีที่เกิดคล้อยกันหากอนุภาคดินถูกพัดพาไปยังแหล่งน้ำดินที่เป็นมลสารจะก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำโดยตรงทั้งทางคุณภาพและปริมาณอีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาโดยอ้อมเมื่ออนุภาคดินนั้นมีธาตุอาหารที่ส่งเสริมการเจริญเติบโตของพืชน้ำก่อให้เกิดภาวะขาดออกซิเจนในแหล่งน้ำสัตว์น้ำในแหล่งน้ำนั้นได้รับผลกระทบเกิดกลิ่นเหม็นของก๊าซไฮโดรเจน (hydrogen sulfide, H₂S)

4.6.1 สาเหตุการเกิดมลพิษทางดิน

1. การใช้ปุ๋ยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตรแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ปุ๋ยเคมีที่ประกอบด้วยธาตุหลักสำคัญของพืช ได้แก่ ไนโตรเจน (N) ฟอสฟอรัส (P) และโพแทสเซียม (K) เมื่อใช้ติดต่อกันเป็นเวลานานจะทำให้ดินเปรี้ยว มีสภาพความเป็นกรดสูงไม่เหมาะสมแก่การปลูกพืช ทั้งนี้อาจมีปัจจัยอื่นๆที่เข้ามาเกี่ยวข้องคือ การเพาะปลูกที่ไม่ถูกวิธีทำให้ดินเกิดการเสื่อมโทรม หรืออาจเกิดจากธรรมชาติเป็นผู้ทำลายทรัพยากรดินได้

2. การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช (pesticides) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีฤทธิ์ทำลายสิ่งมีชีวิตทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นชนิดที่ให้ประโยชน์หรือโทษต่อการเกษตรกรรม แม้แต่ผลกระทบต่อมนุษย์ด้วย สารเคมีที่สลายตัวได้ช้าจะตกค้างในดิน เช่นสารประเภทคลอรีนเตตาไฮโดรคาร์บอนหรือออร์โกลอรีน (organ chlorine) เป็นสารประกอบที่ด้วยอะตอมคลอรีน (Cl) ได้แก่ ดีดีที (DDT) ที่ใช้ในการเพาะปลูก การควบคุมการแพร่ระบาดของมาลาเรีย และการควบคุมแมลงอื่นๆ, ดีลด์ริน (dieldrin) ที่ใช้ในการกำจัดแมลงในการเกษตรและ กำจัดปลวก, อัลดริน (aldrin) ที่ใช้ในการเพาะปลูก กำจัดปลวกและแมลง การสะสมของสารเคมีที่ใช้กำจัดศัตรูพืชต่างๆ จะทำให้เกิดมลพิษทางดินต่อไป

3. การปล่อยให้น้ำเสียจากกระบวนการผลิต น้ำเสียส่วนใหญ่ที่มาจากกระบวนการเหล่านี้จะเกิดการชะล้างผ่านสารเคมีต่างๆ ในอุตสาหกรรม เช่น สารพีซีบี (PCB) ที่ใช้ในการผลิตสีและพลาสติก สารเฮกซีกี (HCB) ที่ใช้ในการผลิตยางสังเคราะห์

4. การทิ้งขยะ มลพิษทางดินส่วนใหญ่เกิดจากการทิ้งขยะที่เกิดจากสารเคมีซึ่งยากต่อการย่อยสลายเช่น กระป๋อง เศษโลหะ และพลาสติก ขยะเหล่านี้จะสะสมในดินจนทำให้เกิดภาวะมลพิษทางดิน ปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นหากไม่มีการกำจัดที่ถูกวิธีจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดมลพิษทางดินมากขึ้น

4.6.2 อันตรายจากมลพิษทางดิน

1. อันตรายต่อมนุษย์ มนุษย์จะได้รับพิษของสารประกอบไนโตรเจน ไนโตรเจนในยาปราบศัตรูพืช จากน้ำดื่มที่ใช้ในแหล่งเกษตรกรรมและจากผลผลิตทางการเกษตรเช่นผักผลไม้จนถึงระดับที่เป็นพิษต่อร่างกายได้

2. อันตรายต่อสัตว์ สัตว์ที่หากินในดินจะได้รับพิษจากการสัมผัสสารพิษในดินโดยตรง และจากการบริโภคอาหารที่มีสารพิษปะปนอยู่สารพิษที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นยาฆ่าแมลงที่นอกจากจะทำลายศัตรูพืชแล้วยังทำลายศัตรูธรรมชาติซึ่งเป็นปรสิตไปด้วยทำให้เกิดการระบาดของแมลงบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อพืชในภายหลังหรืออาจเกิดการทำลายแมลงที่ช่วยผสมเกสรดังนั้นผลผลิตอาจลดลงได้

3. อันตรายต่อพืชและสิ่งมีชีวิตในดิน พืชจะดูดซึมสารพิษเข้าไป ทำให้เจริญเติบโตผิดปกติ ผลผลิตต่ำ หรือเกิดอันตราย และการสูญพันธุ์ขึ้น แบคทีเรียที่สร้างไนโตรเจนในดิน หากได้รับยาฆ่าแมลง เช่น ดีลด์ริน อัลดรินและคลอเดนที่มีความเข้มข้น100พีพีเอ็มจะทำให้กระบวนการสร้างไนโตรเจนของแบคทีเรียได้รับความกระทบกระเทือน ได้รับการกระทบกระเทือน

4.6.3 การควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษทางดิน

1. การสำรวจ ตรวจสอบ และเฝ้าระวังคุณภาพดินโดยสม่ำเสมอ
2. การควบคุมการใช้ที่ดินให้เหมาะสม
3. การควบคุมการกำจัดของเสียและแหล่งต่างๆ
4. การควบคุมการใช้สารเคมีให้เหมาะสม และการให้การศึกษาแก่ประชาชน

หน่วยที่ 5 ภาวะโลกร้อนและพิบัติภัยจากภาวะโลกร้อน

5.1 สถานการณ์ภาวะโลกร้อนในประเทศไทย

5.1.1 ประเทศไทยกับการสร้างก๊าซเรือนกระจก

จากผลสำรวจในปี ค.ศ.2004 ของคณะกรรมการพลังงานโลก (World Energy Council) ซึ่งได้จัดลำดับที่มาของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ซึ่งเป็นก๊าซเรือนกระจกตัวสำคัญที่ทำให้โลกร้อนขึ้น พบว่าประเทศไทยของเรามีสถิติปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นลำดับที่ 24 ของโลก โดยปล่อยก๊าซมากถึง 218.59 ล้านตัน ซึ่งอาจจะมองดูน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลำดับต้นๆ เช่น อันดับหนึ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีปริมาณการปล่อยก๊าซถึง 5,912.21 ล้านตัน อันดับสอง ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน 4,704.28 ล้านตัน อันดับสามประเทศสมาพันธรัฐรัสเซีย 1,684.84 ล้านตัน หรืออันดับที่สี่อย่างประเทศญี่ปุ่นก็มีปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ 1,262.10 ล้านตัน แต่ถ้าเปรียบเทียบในภูมิภาคแล้วประเทศไทยอยู่ในอันดับรองจากอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เป็นอันดับหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ไม่ว่าใครจะเป็นตัวการใหญ่หรือเล็กที่สุดอย่างไร ปัญหาโลกร้อนก็จะไม่เว้นความเสียหายให้เกิดเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพราะทันทีที่ประเทศใดก็ตามปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกไปแม้เพียงเล็กน้อยที่ออกสู่ชั้นบรรยากาศ ประเทศดังกล่าวก็ไม่ได้ทำลายเพียงแค่ชั้นบรรยากาศเหนือประเทศของตนเท่านั้น แต่นั่นเป็นเหมือนกับทำลายโลกทั้งใบและถือได้ว่าเราเป็นส่วนหนึ่งที่ได้เป็นตัวเร่งนำพาวิกฤตการณ์โลกร้อนมาสู่โลกใบนี้ร่วมกัน

จากการศึกษาของคณะกรรมการพลังงานโลก (World Energy Council) ได้ชี้ให้เห็นว่า ค่าเฉลี่ยการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่อหัวของประเทศไทยในปี พ.ศ.2547 อยู่ที่คนละ 2.73 ตันต่อปี ซึ่งจัดเป็นอันดับที่ 91 ของค่าเฉลี่ยต่อหัวของโลก และคาดการณ์ต่อไปอีกว่าในปี พ.ศ.2554 จะเป็น 3.64 ตันต่อปี และภายในปี พ.ศ.2558 จะเพิ่มเป็น 4.34 ตันต่อปี ซึ่งนั่นแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของประเทศไทยจะแบ่งออกเป็น 3 แหล่งใหญ่ๆ คือ จากการผลิตกระแสไฟฟ้า 43% การคมนาคมขนส่ง 32% และอุตสาหกรรม 25% ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยของเราเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงพยายามเพิ่มค่าจีดีพี(GDP)ให้สูงขึ้นนำมาสู่การใช้พลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นพร้อมกับปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่สูงขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ซึ่งนั่นก็เพียงพอแล้วสำหรับการทำให้เราเป็นส่วนหนึ่งของผู้สร้างภาวะโลกร้อน

5.2 โลกร้อน ผลกระทบต่อประเทศไทยในปัจจุบัน

จากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและมีความถี่มากขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเกิดภัยแล้งและอุทกภัยซึ่งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ล้วนแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศในประเทศ ซึ่งนั่นล้วนเป็นผลกระทบที่มาจากภาวะโลกร้อนที่รุนแรงขึ้น

5.2.1 ผลกระทบจากปรากฏการณ์เอลนีโญ และลานีญาในประเทศไทย

ปรากฏการณ์เอลนีโญ และลานีญา เป็นปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งถือกำเนิดสืบเนื่องมาจากการเกิดภาวะโลกร้อน ทั้งเอลนีโญและลานีญาเกิดจากความผกผันของกระแสอากาศโลกบริเวณเส้นศูนย์สูตร เหนือมหาสมุทรแปซิฟิก โดยเอลนีโญ เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่น้ำทะเลตอนกลางและตะวันออกของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนหรือมหาสมุทรแปซิฟิกเขตเส้นศูนย์สูตรอุ่นขึ้นอย่างผิดปกติ ซึ่งโดยปกติแล้วเหือน้ำของมหาสมุทรแปซิฟิกเขตร้อนจะมีลมค้าตะวันออกเฉยเหนือในซีกโลกเหนือและลมค้าตะวันออกเฉยใต้ในซีกโลกใต้พัดอยู่เป็นประจำ ลมนี้จะพัดพาผิวหน้าน้ำทะเลที่อุ่นจากทางตะวันออก (บริเวณชายฝั่งอินโดนีเซีย และออสเตรเลีย) ทำให้บรรยากาศเหนือบริเวณแปซิฟิกตะวันตกมีความชื้นสูงเนื่องจากกระบวนการระเหย กระทั่งก่อตัวเป็นก้อนเมฆและตกลงมาเป็นฝนในบริเวณตะวันออกและตะวันออกเฉยใต้ของเอเชีย รวมทั้งประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกตะวันตก ในขณะที่ทางตะวันออกของแปซิฟิกเขตร้อนมีการไหลขึ้นของน้ำเย็นระดับล่างขึ้นไปยังบนผิวน้ำ จึงทำให้เกิดความแห้งแล้งบริเวณชายฝั่งอเมริกาใต้ แต่เมื่อไรก็ตามที่ลมค้าดังกล่าวนี้อ่อนกำลังลงกว่าปกติ มันก็จะเปลี่ยนทิศทางจากตะวันออกเป็นตะวันตก ทำให้เกิดคลื่นใต้ผิวน้ำ พัดพาเอามวลน้ำอุ่นที่สะสมอยู่บริเวณแปซิฟิกตะวันตกไปแทนที่น้ำเย็นทางแปซิฟิกตะวันออกเมื่อมวลน้ำอุ่นถูกพัดพาไปถึงแปซิฟิกตะวันออกก็จะรวมเข้ากับผิวน้ำทำให้ผิวน้ำน้ำทะเลบริเวณนี้อุ่นขึ้นกว่าปกติ และค่อยๆ แผ่ขยายไปทางตะวันตกถึงตอนกลางของมหาสมุทร ส่งผลให้เกิดการก่อตัวของเมฆและฝนที่ปกติเคยตกอยู่ทางทิศตะวันตกของมหาสมุทร จะแปรเปลี่ยนไปตกยังบริเวณตอนกลางและตะวันออกแทน บริเวณดังกล่าวจึงมีฝนตกมากกว่าผิดปกติ ในขณะที่แปซิฟิกตะวันตกซึ่งเคยมีฝนมากจะมีฝนตกน้อยและเกิดความแห้งแล้งด้วยเหตุนี้ปรากฏการณ์เอลนีโญจึงทำให้เกิดฝนตกหนักในตอนเหนือของทวีปอเมริกาใต้ และเกิดความแห้งแล้งในเอเชียตะวันออกเฉยใต้ ส่วนลานีญา เป็นปรากฏการณ์ในช่วงระยะเวลาเย็นลงของน้ำทะเลจากปรากฏการณ์เอลนีโญ และให้ผลที่กลับกัน ดังนั้นลานีญาจึงทำให้เกิดความแห้งแล้งทางตอนเหนือของทวีปอเมริกาใต้ และเกิดฝนตกหนักในเอเชียตะวันออกเฉยใต้ ไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศเอเชียตะวันออกเฉยใต้ก็ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ทั้งสองนี้เช่นกัน โดยอาจกล่าวได้ว่า ทั้งปรากฏการณ์เอลนีโญและปรากฏการณ์ลานีญา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งเกิดมาจากภาวะโลกร้อนได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย โดยเอลนีโญทำให้ประเทศไทยมีสภาพภูมิอากาศที่ร้อนและแห้งแล้งมากขึ้น ส่วนลานีญาทำให้ประเทศไทยมีสภาพภูมิอากาศหนาวเย็นและมีฝนตกหนักมากขึ้น

จากการศึกษาของกรมอุตุนิยมวิทยา เกี่ยวกับการผันแปรของอุณหภูมิในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีมีการตรวจวัดข้อมูล จนถึงปี พ.ศ.2547 พบว่าอุณหภูมิของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งอุณหภูมิเฉลี่ย อุณหภูมิสูงสุดเฉลี่ยและอุณหภูมิต่ำสุดเฉลี่ย โดยมีข้อสังเกตว่า ในปี พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นปีที่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญรุนแรง ประเทศไทยมีอากาศร้อนอบอ้าวและอุณหภูมิสูงกว่าปกติมาก ส่วนปริมาณฝนและวันที่ฝนตกก็มีแนวโน้มลดลง นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2500-2502, 2515-2526, 2533-2536 และ 2540-2541 เป็นปีที่มีปริมาณน้ำฝนน้อยลงกว่าปกติ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวที่ยกมาล้วนตรงกับช่วงเวลาที่เกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ

ตรงกันข้ามในช่วงปี พ.ศ. 2497-2498, 2517-2519, 2531-2532 และ 2542-2543 กลับเป็นช่วงเวลาที่ปริมาณน้ำฝนในประเทศไทยมีมากกว่าปกติและอุณหภูมิก็ดต่ำลงมากซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวที่ยกมาก็สอดคล้องกับการเกิดปรากฏการณ์ลานีญา

ด้วยความสอดคล้องนี้จึงทำให้เห็นว่า ปรากฏการณ์เอลนีโญ และลานีญา ซึ่งเพิ่มความร้อนขึ้นตามสถานการณ์ของภาวะโลกร้อนได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างชัดเจน ดังได้กล่าวถึงผลของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ไว้แล้วว่า หากเกิดปรากฏการณ์เอลนีโญ ก็จะมีผลทำให้ประเทศไทยมีสภาพภูมิอากาศที่ร้อนและแห้งแล้งมากขึ้น ส่วนถ้าเป็นปรากฏการณ์ลานีญา ก็จะมีผลทำให้ประเทศไทยมีสภาพภูมิอากาศหนาวเย็นและมีฝนตกหนักมากขึ้น

ซึ่งจะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2551 ต่อเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ.2552 ปรากฏว่าเหตุการณ์อุทกภัยได้เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศไทย เริ่มต้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากนั้นมาที่ภาคกลางและล่าสุดก็เป็นภาคใต้ที่กำลังเผชิญกับอุทกภัยจนในหลายพื้นที่ทางราชการต้องประกาศให้ในหลายพื้นที่เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งในทุกครั้งที่เกิดวิกฤตการณ์อุทกภัยในภาคต่างๆก็จะมีผู้คนเสียชีวิต พืชผลทางการเกษตรเสียหายจนประเมินค่าความเสียหายไม่ได้และนั่นก็เป็นประจักษ์พยานชัดเจนที่สุดกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ลานีญา ส่วนผลกระทบที่เกิดจากเอลนีโยนั้นคงหนีไม่พ้นกับปัญหาภัยแล้งดังได้กล่าวไว้แล้ว รวมถึงผลกระทบอื่นๆ เช่น อุณหภูมิในหน้าร้อนที่สูงขึ้นจนเดือนเมษายนปีที่ผ่านมาเป็นเดือนที่มีอากาศร้อนมากที่สุดในรอบ 10 ปี หรือปรากฏการณ์ฝุ่นละอองจากไฟป่าที่ปกคลุมภาคเหนือ ทั้งหมดทั้งหมดนี้แน่นอนว่าสิ่งที่เพิ่มอำนาจการทำลายล้างให้กับปรากฏการณ์ต่างๆ ก็คือผลกระทบอันเกิดมาจาก “ภาวะโลกร้อน” ที่เราต่างร่วมกันสร้างและร่วมกันเร่งให้เกิดวิกฤตดังกล่าวด้วยการละเลยที่เป็นปกติที่สุดในวิถีชีวิตประจำวัน

5.2.2 ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้น กับชายฝั่งที่หายไปของประเทศไทย

ผลจากการละลายหายไปของธารน้ำแข็งบนยอดเขาหิมาลัยเป็นผลให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงลดลง เพราะสายน้ำที่คอบโอบอุ้มแม่น้ำโขงนั้นมุดันกำเนิดมาจากการละลายของหิมะบนยอดเขาหิมาลัย ซึ่งนั่นอาจทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือแห้งแล้งเพิ่มมากขึ้น และอาจส่งผลต่อการเกษตรและการประมงน้ำจืดของผู้คนในแถบจังหวัดที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำโขงเป็นสายน้ำแห่งชีวิต แต่สำหรับ

ประเทศไทยเรื่องดังกล่าวยังเป็นเรื่องที่ไม่น่าเป็นห่วงเท่ากับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ปากแม่น้ำในภาคกลาง ภาคตะวันออก รวมถึงบริเวณจังหวัดสงขลาตลอดจนแนวชายฝั่งทะเลทั้งหมด เพราะระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นประกอบกับคลื่นที่มีกำลังแรงมากขึ้นด้วยส่งผลให้แนวชายฝั่งของไทยหลายพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการกัดเซาะ และน้ำทะเลท่วมถึง จนในปัจจุบันเราสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งไปแล้วกว่า 113,042 ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ 21 ของพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั้งหมดของประเทศไทย

ปัจจุบันระดับน้ำทะเลในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยทางฝั่งอันดามันเพิ่มสูงขึ้นประมาณ 7-8 มิลลิเมตรต่อปี สูงกว่าค่าเฉลี่ยของระดับน้ำทะเลของโลกซึ่งเพิ่มขึ้นเท่ากับ 1.8 มิลลิเมตรต่อปีถึง 4 เท่า ขณะที่ระดับน้ำทะเลฝั่งอ่าวไทยสูงประมาณ 1.3-1.5 มิลลิเมตรต่อปี ซึ่งระดับน้ำทะเลที่เพิ่มขึ้นล้วนเป็นสัญญาณอันตรายต่อพื้นที่ชายฝั่งของประเทศไทย

ปัจจุบันกระบวนการกัดเซาะชายฝั่งไทยที่ค่อยๆ เป็นไปจากปัจจัยที่หลากหลาย อาทิ ระดับน้ำ ความรุนแรงของพายุทิศทางของคลื่น น้ำขึ้นน้ำลง แผ่นดินทรุด ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งเสริมกันและกันให้ผลที่เกิดมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น แต่ที่แย่ที่สุดคือ “ภาวะโลกร้อน” ซึ่งทำให้ปัจจัยแทบทุกอย่างเลวร้ายลง ดังได้กล่าวไปแล้วว่าปัจจุบันเราสูญเสียพื้นที่ชายฝั่งไปแล้วกว่า 113,042 ไร่ หรือคิดเป็น 21% ของพื้นที่ชายฝั่งทะเลทั้งหมดของประเทศไทย โดยชายฝั่งที่อยู่ภาวะวิกฤตมีอยู่ทั้งหมด 30 แห่ง เฉพาะในบริเวณพื้นที่ภาคใต้ตั้งแต่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์จนถึงปัตตานีมีอยู่ 22 แห่ง พื้นที่ที่ดูจะได้รับผลกระทบมากที่สุดในปัจจุบันคือ บริเวณคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ เพราะในรอบ 30 ปีที่ผ่านมาชายฝั่งทะเลบริเวณดังกล่าวถูกกัดเซาะไปแล้วกว่า 45 กิโลเมตร หรือประมาณ 10,000 ไร่ และคาดการณ์กันว่าถ้าปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไข ชายฝั่งแห่งนี้จะถูกกัดเซาะไปมากถึง 65 เมตรต่อปี ซึ่งนั่นรวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานคร นครหลวงแห่งประเทศไทย พื้นที่ที่น่าเป็นห่วงรองลงมาคือบริเวณแหลมตะลุมพุก อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งคาดการณ์ว่าอีก 50 ปีข้างหน้าพื้นที่บริเวณดังกล่าวจะหายไปจากแผนที่ประเทศไทย ทั้งนี้ก็เนื่องจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศในภาวะโลกร้อนทำให้แหลมตะลุมพุกต้องเจอกับลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดเข้ามาทางอ่าวไทยมากขึ้นและแรงขึ้น ประกอบกับผลกระทบที่ตามมาคือน้ำท่วมและดินถล่มร่วมทำลายชายฝั่งของแหลมตะลุมพุก นอกจากนี้ยังมีปัจจัยจากการทำลายธรรมชาติของคนที่อยู่ในพื้นที่เพิ่มเข้าไปอีก ทำให้สภาพการณ์ของแหลมตะลุมพุกนั้นอยู่ในภาพที่วิกฤตอย่างยิ่ง

5.2.3 “บ้านขุนสมุทรจีน” ตัวแทนแห่งวิกฤตการณ์ทะเลกินดิน

บ้านขุนสมุทรจีน คือตัวแทนของปัญหาดังกล่าวได้ดีทั้งในแง่ผลกระทบต่อสภาพภูมิประเทศและผลกระทบที่มีต่อคนในชุมชน บ้านขุนสมุทรจีนตั้งอยู่ในตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นพื้นที่ที่ได้รับเลือกให้เป็นพื้นที่นาร่องของ โครงการศึกษานูรณ์การเชิงพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่ง ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้การนำของ ดร. ธนวัฒน์ จารุพงษ์สกุล หน่วยศึกษาพิบัติและข้อสนเทศเชิงพื้นที่ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย และคณะทำงานวิจัยเชิงบูรณาการที่ประกอบด้วยนักวิจัยหลากหลายอาชีพ ด้านสมุทรศาสตร์ สิ่งแวดล้อม กฎหมายและที่ดิน นิเวศวิทยาชายฝั่ง และอื่นๆ รวมถึงคนในชุมชนเองในบ้านชุมชนสมุทรจีนทั้งชาวบ้าน 4 หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากวิกฤตการณ์ที่น้ำทะเลได้รุกท่วมพื้นที่ รวมถึงบางส่วนได้รับผลกระทบจากปัญหาน้ำทะเลกัดเซาะ เดิมที่บ้านชุมชนสมุทรจีนมีบ้านมากกว่า 200 หลังคาเรือน ปัจจุบันเหลือประมาณ 70 กว่าหลังคาเรือน ชาวบ้านส่วนใหญ่ย้ายบ้านมาแล้วไม่น้อยกว่า 4-5 ครั้ง บางบ้านย้ายจนไม่มีที่ดินของตัวเอง โฉนดที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในทะเลไปแล้ว ทั้งวัด และโรงเรียน ถูกน้ำทะเลกัดเซาะชายฝั่งจนต้องย้ายไปอยู่ที่แห่งใหม่ มีเพียงวัดชุมชนสมุทรवासเท่านั้นที่ยังปักหลักเหนียวแน่นไม่ยอมถอยร่นเข้ามา ชาวบ้านต้องช่วยกันนำเสาไฟฟ้าเก่ามาปักไว้หน้าวัดเพื่อป้องกันคลื่นให้หมู่บ้านชุมชนสมุทรจีน จังหวัดสมุทรปราการเป็นชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่วิกฤติที่มีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งอย่างรุนแรง ตลอดระยะเวลา 28 ปีที่ผ่านมาโรงเรียนที่ทำการของส่วนราชการรวมถึงประชาชนต้องอพยพถอยร่นเข้าไป ในแผ่นดินครั้งแล้วครั้งเล่าในช่วงเวลากว่า 2 ทศวรรษครั้งที่ผ่านมา โรงเรียนของชุมชนต้องย้ายสถานที่ตั้งมาแล้วถึง 4 ครั้งส่วนผู้ใหญ่บ้านเองก็ย้ายบ้านมาแล้วถึง 4 ครั้งเช่นกัน การเพิ่มขึ้นของการกัดเซาะที่เกิดขึ้นในบ้านชุมชนสมุทรจีนนี้เป็นผลจากการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลนที่ขึ้นอยู่ตลอดแนวชายฝั่ง เมื่อปราศจากระบบรากของป่าชายเลนที่จะคอยช่วยรักษาเสถียรภาพของแนวชายฝั่งและช่วยเพิ่มตะกอนแล้วแนวชายฝั่งก็ไม่อาจต้านทานต่อกระแสลมแรง กระแสน้ำและกระแสน้ำได้อีกต่อไป แต่สิ่งที่ทำให้สถานการณ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นนั่นก็คือผลอันสืบเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนนั่นเอง ทุกวันนี้ชาวบ้านต่างร่วมแรงร่วมใจกันรักษาวัดชุมชนสมุทรवास ซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของหมู่บ้านเอาไว้ ทั้งที่ในอดีตวัดนี้เคยตั้งอยู่ไกลจากแนวชายฝั่งมากแต่ปัจจุบันพื้นที่กว่าครึ่งหนึ่งของวัดจมอยู่ใต้น้ำทะเล แม้ว่าชาวบ้านได้ร่วมกันสละทรัพย์สินส่วนตัวเพื่อรักษาวัดไว้ แต่พวกเขาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขต้นตอที่ทำให้เกิดการกัดเซาะได้หากปราศจากการดำเนินงานและความช่วยเหลืออย่างจริงจังจากหน่วยงานภาครัฐ บ้านชุมชนสมุทรจีนรวมถึงหมู่บ้านอื่นๆที่ประสบปัญหาลักษณะเดียวกันก็ต้องอพยพย้ายไปเรื่อยๆจนกว่าจะไม่มีแผ่นดินให้ย้ายกันอีกต่อไป



ภาพ สภาพน้ำทะเลที่ท่วมขึ้นสูง เมื่อถึงช่วงเวลาน้ำขึ้น

(ภาพจาก : <http://www.khunsamut.com>)

5.3 ภาวะโลกร้อนกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย

การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงและมีความถี่มากขึ้นในระยะสองสามปีที่ผ่านมา จะเป็นดัชนีที่ชี้วัดให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาวะอากาศอย่างรุนแรงที่ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ภัยพิบัติต่างๆ เกิดถี่ขึ้นและเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นนั้นก็สืบเนื่องมาจาก “ปัญหาภาวะโลกร้อน” นั่นเอง

ภัยพิบัติ หมายถึงปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันและสร้างความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินให้กับมนุษย์อย่างรุนแรง เช่น การเกิดอุทกภัยหรือน้ำท่วม การเกิดพายุ การเกิดแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ซึ่งภัยธรรมชาติต่างๆไม่ว่าจะร้ายแรงมากหรือน้อยก็เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาโดยที่มนุษย์ไม่ได้ตั้งตัว ภัยพิบัติ ที่สามารถพบได้ในประเทศไทย มีอยู่ 9 ประเภท ได้แก่ วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง ภัยหนาว พายุฝนฟ้าคะนอง คลื่นพายุซัดฝั่ง แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่มและไฟป่า

วาตภัย เป็นภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจาก พายุลมแรง แบ่งได้ 2 ชนิด คือ วาตภัยจากพายุฤดูร้อน และวาตภัยจากพายุหมุนเขตร้อน

วาทภัยจากพายุฤดูร้อน จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูร้อน เกิดจากกระแสอากาศร้อนยกขึ้น เบื้องบนอย่างรุนแรงและรวดเร็ว เกิดพายุฝนฟ้าคะนองและอาจมีลูกเห็บทำความเสียหายได้ในบริเวณเล็กๆ ช่วงเวลาสั้นๆ ความเร็วลมประมาณ 50 กม./ชม. ทำให้สิ่งก่อสร้าง บ้านเรือน พืชผลทางการเกษตรเสียหาย ฝนตกหนัก ฟ้าแลบ ฟ้าผ่า เป็นอันตรายแก่ชีวิตมนุษย์และสัตว์ได้

วาทภัยจากพายุหมุนเขตร้อน จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน เป็นพายุที่เกิดขึ้นเหนือทะเลจีนใต้และมหาสมุทรแปซิฟิกในเขตร้อน มีศูนย์กลางประมาณ 200 กม. มีลมพัดเวียนรอบศูนย์กลางทิศทวนเข็มนาฬิกา ศูนย์กลางเป็นวงกลมประมาณ 15-60 กม. เรียกตาพายุ มองเห็นได้จากภาพเมฆดาวเทียม เมื่อเคลื่อนตัวขึ้นฝั่งประเทศเวียดนามทำความเสียหายให้บริเวณที่เคลื่อนผ่าน ตามลำดับความรุนแรง

เกณฑ์การแบ่งความรุนแรงของพายุเขตร้อนเป็น 3 ระดับคือ

1. พายุดีเปรสชัน มีกำลังอ่อน ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลางไม่เกิน 63 กม./ชม.
2. พายุดีหมุนเขตร้อน มีกำลังปานกลาง ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลางไม่เกิน 63-117 กม./ชม.

3. พายุไต้ฝุ่น มีกำลังปานกลาง ความเร็วลมใกล้ศูนย์กลางมากกว่า 118 กม./ชม.

ภาวะโลกร้อนทำให้ลมพายุ มีความรุนแรงมากขึ้น เพราะตัวมันเองนั้นเกิดจากอากาศร้อนที่ลอยตัวขึ้นสูงขึ้นและอากาศเย็นรอบข้างเคลื่อนมาแทนที่ โดยอุณหภูมิความร้อนที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นมีส่วนสำคัญต่อความเพิ่มความรุนแรงและระยะเวลาของพายุให้มากขึ้นตามไปด้วย

ภัยหนาว ภัยพิบัติที่ประเทศไทยทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน ก็คือ ภัยหนาว หลายจังหวัดถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินอากาศหนาว เช่น จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก เป็นต้น

และในฤดูหนาวนี้ อุณหภูมิลดต่ำทำลายสถิติเดิม เดือนมกราคม 2552 ความกดอากาศสูงจากประเทศจีนได้ปกคลุมบริเวณประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยมีกำลังแรงตั้งแต่วันที่ 9 มกราคมเป็นต้นมา ทำให้ทั่วทุกภาคของประเทศไทยมีอุณหภูมิลดต่ำลงจนมีอากาศหนาวโดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอากาศหนาวจัดและมีรายงานน้ำค้างแข็งบางพื้นที่ อากาศหนาวระลอกนี้ทำให้อุณหภูมิของประเทศไทยในช่วงวันที่ 11 - 12 มกราคมที่ผ่านมาลดลงจนทำลายสถิติเดิมของเดือนมกราคม ที่เคยมีการบันทึกสถิติกันมา ดังตารางต่อไปนี้

อุณหภูมิต่ำสุดที่ทำลายสถิติเดิมของเดือนมกราคม

สถานีอุตุนิยมวิทยา	สถิติใหม่ 2552		สถิติเดิม		ปีที่เริ่มมีข้อมูล
	อุณหภูมิ ต่ำสุด	วันที่/ปี	อุณหภูมิ ต่ำสุด	วันที่/ปี	
นครพนม (กลุ่มงานเกษตร)	4.2	11/2552	4.5	30/2536	2526
สุพรรณบุรี (กลุ่มงานเกษตร)	8.5	12/2552	8.7	15/2519	2512
ปทุมธานี (กลุ่มงานเกษตร)	14.5	12/2552	15.6	3/2548	2542
สระแก้ว	11.4	12/2552	12.5	3/2548	2541
ฉะเชิงเทรา (กลุ่มงานเกษตร)	11.3	12/2552	11.5	8/2538	2532
แหลมฉบัง	14.9	11/2552	15.9	30/2536	2535
กระบี่	15.3	11/2552	17.9	8/2542	2537

(อ้างอิงจากตารางของศูนย์ภูมิอากาศแห่งชาติ www.saveoursea.net/.../index.php?topic=522.15)

สำหรับชาวกรุงเทพมหานครจะรู้สึกว่าคุณหนาวที่ผ่านมานี้สัมผัสได้ถึงอากาศหนาวจริงๆ แต่ก็ยังไม่ได้ทำลายสถิติเดิม โดยอุณหภูมิต่ำที่สุดของกรุงเทพมหานครในช่วงนี้วัดได้ 14.7 องศาเซลเซียส ที่ท่าอากาศยานดอนเมือง เมื่อวันที่ 11 มกราคม ซึ่งสถิติอุณหภูมิต่ำที่สุดที่เคยตรวจวัดได้คือ 9.9 องศาเซลเซียส ที่กรมอุตุนิยมวิทยาเดิม (สวนเบญจสิริ) เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2498 ศูนย์ภูมิอากาศแห่งชาติ กรมอุตุนิยมวิทยา 13 มกราคม 2552 ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวคงจะทำให้พอมองเห็นสภาพในปัจจุบันว่าสภาพภูมิอากาศในแต่ละฤดูกาลนั้นแปรปรวนมากขึ้นกว่าในอดีต นอกจากปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเป็นไปตามสภาพความเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติแล้ว ภาวะโลกร้อนก็เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ปรากฏการณ์ธรรมชาติมีความรุนแรงจนถึงขั้นกลายเป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย

ภัยแล้ง (Droughts) เป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นมากในระยะเวลาที่ผ่านมา **ภัยแล้ง** หมายถึง ความแห้งแล้งของลมฟ้าอากาศ อันเกิดจากการที่มีฝนน้อยกว่าปกติ หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล เป็นระยะเวลานานกว่าปกติ และครอบคลุมพื้นที่บริเวณกว้าง ทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ พืชพันธุ์ไม้ต่างๆ ขาดน้ำ ทำให้ไม่เจริญเติบโตตามปกติเกิดความเสียหายและความอดอยากทั่วไป ความแห้งแล้งเป็นภัยธรรมชาติประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนกลางของประเทศไทย เพราะเป็นบริเวณที่อิทธิพลของลม

มรสุมตะวันตกเฉียงใต้เข้าไปไม่ถึง ทำให้เกิดความอดอยากแร้นแค้น ซึ่งหากปีใดที่ไม่มีพายุเคลื่อนผ่านเลยก็จะก่อให้เกิดความแห้งแล้งรุนแรงมากขึ้น อันเนื่องมาจากฝนทิ้งช่วงยาวนาน โดยภัยแล้งที่เกิดขึ้นทุกปีจะอยู่ระหว่างเดือนมิถุนายนต่อเนื่องถึงเดือนกรกฎาคม ในช่วงดังกล่าวพืชไร่ที่เพาะปลูกจะขาดน้ำได้รับความเสียหายมนุษย์ - สัตว์ขาดแคลนน้ำดื่ม น้ำใช้ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพรวมถึงด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ความรุนแรงจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน เช่น ความชื้นในอากาศ ความชื้นในดิน ระยะเวลาที่เกิดความแห้งแล้ง และขนาดของพื้นที่ที่มีความแห้งแล้ง เป็นต้น

สาเหตุของการเกิดภัยแล้ง ปัจจัยที่ก่อให้เกิดภัยแล้งสำหรับประเทศไทยแล้ว นอกจากฝน ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นองค์ประกอบอีกหลายอย่าง เช่น ระบบการหมุนเวียนของบรรยากาศ การเปลี่ยนแปลงส่วนผสมของบรรยากาศ การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศ กับน้ำทะเล หรือมหาสมุทร ดังนั้นการเกิดภัยแล้งจึงมิใช่เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งพอจะประมวลสาเหตุของการเกิดภัยแล้งได้ ดังนี้

1. เนื่องจากสภาวะอากาศในฤดูร้อนที่ร้อนมากกว่าปกติ อันเกิดจากปรากฏการณ์เอลนีโญ
2. เนื่องจากการพัดพาของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้
3. ความผิดปกติของตำแหน่งร่องมรสุมทำให้ฝนตกในพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง
4. ความผิดปกติเนื่องจากพายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนที่ผ่านประเทศไทยน้อยกว่าปกติ
5. การเปลี่ยนแปลงความสมดุลของพลังงานที่ได้รับจากดวงอาทิตย์ เช่น การเผาพลาสติก น้ำมันและถ่านหินทำให้เกิดรูโหว่ในชั้นโอโซน
6. การตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมอันเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของภูมิอากาศ เช่น ฝน อุณหภูมิ และความชื้น
7. การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมต่างๆ
8. ผลกระทบจากปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจกเนื่องจากส่วนผสมของบรรยากาศ เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ ไอน้ำ ลอยขึ้นไปเคลือบชั้นล่างของชั้นโอโซน ทำให้ความร้อนสะสมอยู่ในอากาศใกล้ผิวโลกมากขึ้นทำให้อากาศร้อนกว่าปกติ

ฤดูกาลเกิดภัยแล้ง การเกิดภัยแล้งโดยทั่วไปจะเกิดขึ้น 2 ช่วง ดังนี้

1. ในฤดูหนาวระหว่างเดือนตุลาคม ถึงเดือนกุมภาพันธ์ และต่อเนื่องมาถึงฤดูร้อนระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนพฤษภาคม คือช่วงสิ้นสุดของฤดูฝนซึ่งเริ่มจากครึ่งหลังของเดือนตุลาคม เป็นต้นไป บริเวณประเทศไทยตอนบนจะไม่มีฝนตกมาหรือถ้ามีก็จะมีเพียงจำนวนเล็กน้อยส่วนมากจะเป็นฝนจากพายุฝนฟ้าคะนองจึงทำให้เกิดความแห้งแล้งเป็นประจำทุกปีในช่วงนี้และมักจะมีไฟป่าเกิดขึ้นตามมามาก

2. ในฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม ถึงเดือนตุลาคมในช่วงของกลางฤดูฝน ตั้งแต่ปลายเดือนมิถุนายน ถึงเดือนกรกฎาคม ในบริเวณประเทศไทยตอนบนจะเกิดความแห้งแล้ง เนื่องจากมีฝนทิ้งช่วงเกิดขึ้น ประมาณ 1 - 2 สัปดาห์ หรืออาจถึง 1 เดือน ปริมาณฝนในช่วงนี้จะลดลงมีผลกระทบต่อการเกษตรมาก ทำให้พืชขาดน้ำ เหี่ยวเฉาและแห้งตายไปในที่สุด

ฝนแล้ง คือ ภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจาก ฝนแล้ง ไม่ตกตามฤดูกาล มีสาเหตุจาก พายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยน้อย ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังอ่อน มรสุมตะวันตกเฉียงใต้มีกำลังอ่อน เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานานหรือเกิดปรากฏการณ์เอลนีโญรุนแรง ทำให้ฝนน้อยกว่าปกติ ทำให้ผลผลิตการเกษตรเสียหาย ขาดน้ำ เหี่ยวเฉา แห้งตายในที่สุด โรคพืชระบาด คุณภาพด้อยลง อุทาสหกรรมเกษตรเสียหาย ขาดแคลนอุปโภคบริโภค กระทบกับการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ

ฝนทิ้งช่วง หมายถึง ช่วงที่มีปริมาณฝนตกไม่ถึงวันละ 1 มิลลิเมตร ติดต่อกันเกิน 15 วัน จะเกิดในช่วงฤดูฝน ประมาณเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม

ปัญหาภัยแล้งกับการดำรงชีวิตของประชาชน

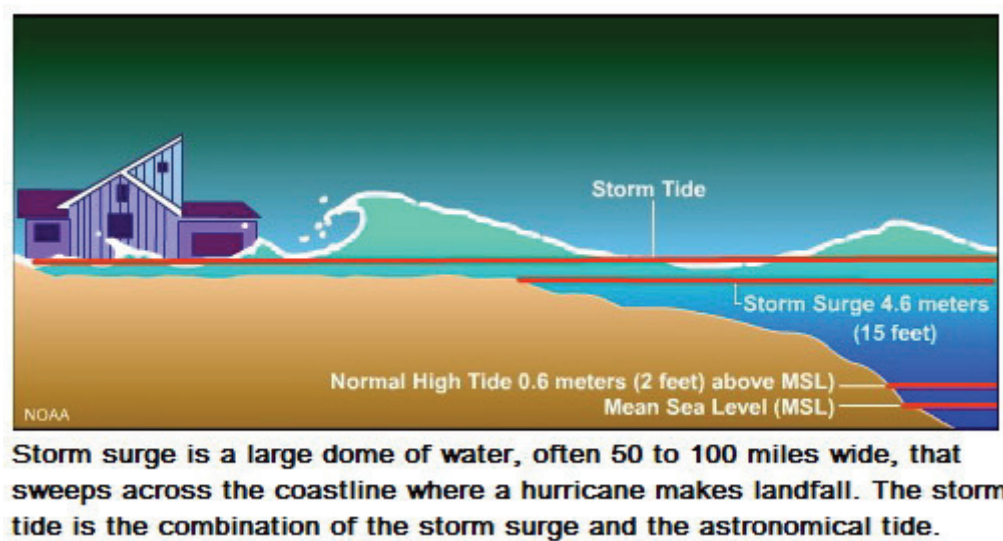
1. การขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค
2. ผลผลิตทางการเกษตรลดลง ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ทำให้สินค้าบางอย่างขาดแคลน ทำให้ราคาสินค้าอื่นสูงขึ้น
3. รัฐต้องสูญเสียงบประมาณช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งปีหนึ่งๆเป็นจำนวนสูง
4. ประชาชนไม่มีงานทำ ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม
5. การระเหยของน้ำจากพื้นดิน มีผลกระทบทำให้พื้นดินขาดน้ำ พืชอาจล้มตายและผลผลิตลดลงได้
6. การประกอบกิจการด้านอุตสาหกรรมต้องหยุดชะงัก เพราะขาดแคลนน้ำที่ใช้ในการผลิตพลังงาน

ภัยซ้ำซ้อนที่เกิดจากภัยแล้ง

1. เกิดไฟป่าขึ้น เช่น ต้นไม้เสียดสีกัน หรือฟ้าผ่าทุ่งหญ้าแห้ง หรือเกษตรกรจุดไฟเผาฟางข้าว เผาหญ้าทำให้เกิดลูกกลมกว้างขวาง บางทีอาจลูกกลมไหม้อาคารบ้านเรือน ไร่ นา เสียหาย ควันไฟที่เผาไหม้ข้างทางมีผลเสียต่อทัศนวิสัยทำให้เกิดอุบัติเหตุทางจราจรขึ้นได้ เป็นต้น
2. มีลักษณะสภาวะของอากาศแปรปรวน เนื่องมาจากอากาศร้อนจัดติดต่อกันหลายๆ วัน ทำให้เกิดการสะสมความร้อนในบรรยากาศบริเวณหนึ่งไว้มาก เกิดลมสองกระแสพัดสอเข้าหากัน ทำให้บริเวณดังกล่าวเกิดเป็นแนวตีบของลมจะเกิดพายุฤดูร้อน หรือพายุฟ้าคะนองขึ้น มีลมกระโชกแรงเป็นพักๆ มีฝนตกหนัก ฟ้าผ่า เกิดในระยะสั้นไม่เกิน 2 ชั่วโมง บางครั้งกำลังลมทำให้พัดอาคารบ้านเรือน ทรัพย์สินเสียหายได้ อาจมีลูกเห็บตกเกิดร่วมด้วย

คลื่นพายุซัดฝั่ง (Strom Surge) คลื่นพายุซัดฝั่งเป็นอีกภัยพิบัติหนึ่งซึ่งเพิ่มระดับรุนแรงขึ้นอย่างมากจนน่าเป็นห่วงอย่างยิ่งว่าต่อไป คลื่นพายุซัดฝั่งนี้จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติ

Strom Surge เป็นการเกิดคลื่นพายุซัดฝั่งหรือระดับน้ำทะเลที่ยกตัวสูงขึ้นจากระดับปกติจากการเคลื่อนตัวผ่านเข้ามาของหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรง หรือพายุหมุนโซนร้อนเคลื่อนตัวเข้าสู่ชายฝั่งทำให้ผิวน้ำน้ำทะเลยกตัวสูงขึ้นกว่าปกติซึ่งก่อให้เกิดคลื่นขนาดใหญ่พัดสู่ชายฝั่งจะมีความรุนแรงลักษณะเดียวกับ สึนามิแต่มีความรุนแรงกว่าเนื่องจากมีลมแรงเกิดขึ้นด้วย ซึ่งตัวการที่ทำให้เกิด Strom Surge ได้แก่ ลมแรงจากพายุ คลื่นสูง และระดับผิวน้ำน้ำที่ยกตัวสูงขึ้น



ภาพจำลองการเกิดStorm surge ภาพจาก

<http://www.thairath.co.th/news.php?section=society03&content=100725>

หากพายุเคลื่อนเข้าประเทศไทยทางฝั่งภาคตะวันออกจะทำให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่กทม.โดยตรง ซึ่งมีความเป็นห่วงว่า หากมีพายุพัดเข้าบริเวณปากแม่น้ำเจ้าพระยาจะสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงให้แก่ กทม. เนื่องจากขณะนี้แม้จะมีการสร้างเขื่อนกันริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยาในหลายจุด แต่การสร้างเขื่อนที่ผ่านมาทำเพื่อรองรับปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากน้ำเหนือไหลหลาก ไม่ได้มีไว้รองรับพายุที่พัดเข้ามาทางปากแม่น้ำเจ้าพระยา ขณะนี้บริเวณปากแม่น้ำยังไม่มีเขื่อนกั้นน้ำ หากเกิดพายุพัดกระหน่ำจริง เขื่อนที่มีอยู่ก็ไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดน้ำท่วมได้ Strom Surge จึงเป็นภัยพิบัติอีกอย่างหนึ่งที่จะทำให้ชาว กทม. และผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้กับบริเวณชายฝั่งต้องระมัดระวังเป็นอย่างมาก

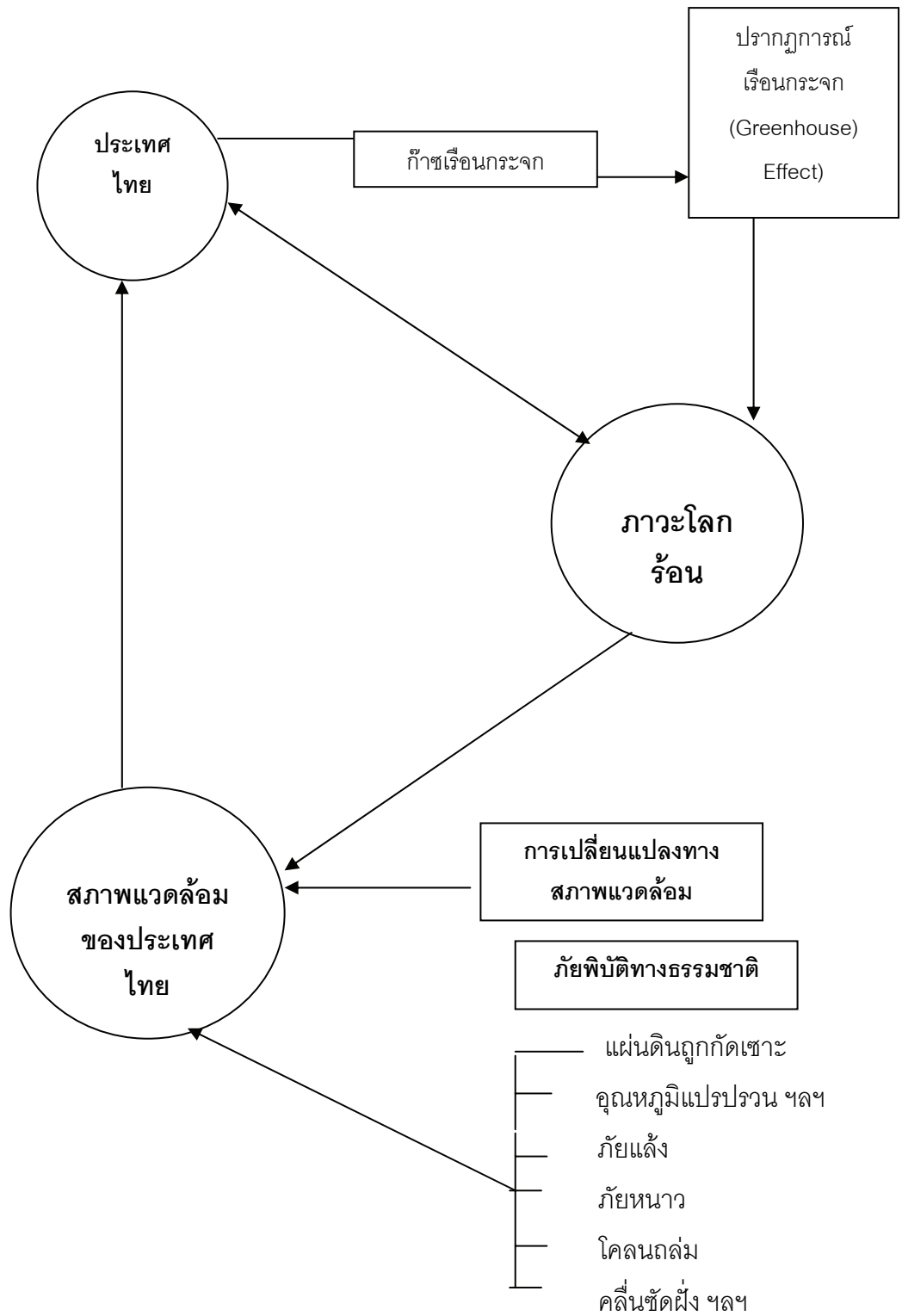
แผ่นดินไหว

แผ่นดินไหว เป็นภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยพลังงานใต้พิภพ ทำให้เกิดภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินเลื่อนถล่ม ภาวะโลกร้อนเป็นตัวการหนึ่งซึ่งทำให้โลกเกิดการปรับตัวเนื่องจากภาวะโลกร้อนนั้นได้ทำให้น้ำแข็งทั้งจากทางขั้วโลกและธารน้ำแข็งบนภูเขาสองต่างๆละลาย

ส่งผลให้น้ำในมหาสมุทรแปซิฟิกสูงขึ้น ทำให้โลกของเราในปัจจุบันกำลังเสียสมดุลในการหมุน ทำให้โลกต้องปรับสมดุลให้กับตัวมันเอง จึงเป็นสาเหตุให้เราพบว่าในปัจจุบันเหตุการณ์แผ่นดินไหวเกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศซึ่งอยู่ในบริเวณ “วงแหวนภูเขาไฟ” แต่สำหรับประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากความโชคดีที่เราอยู่ห่างจากบริเวณ “วงแหวนภูเขาไฟ” แต่ก็ไม่ใช่ว่าประเทศไทยนั้นจะไม่สามารถได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว เพราะในปัจจุบันเรามักจะได้ยินข่าวการเกิดแผ่นดินไหวเล็กๆในบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันตกซึ่งส่วนมากจะเกิดแผ่นดินไหวขนาด 3-4 ริคเตอร์ แต่จากสถิติพบว่าเคยเกิดปรากฏการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่สุด บันทึกได้ 5.6 ริคเตอร์ ที่ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก วันที่ 17 ก.พ. 2518 และสิ่งที่น่าวิตกกังวลกว่านั้นก็คือเนื่องจากแผ่นดินไหว ไม่ใช่ภัยพิบัติที่คนไทยจะประสบพบเจอเหมือนกับภัยน้ำท่วม คนไทยส่วนใหญ่จึงไม่มีความรู้หากเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ขึ้นจะมีวิธีการป้องกันตัวเช่นไร ในโรงเรียนก็ไม่มีการสอนการป้องกันภัยใดๆ เพราะไม่ใช่ภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย ซึ่งความคิดของคนไทยแบบนี้ ก็จะนำมาซึ่งความสูญเสียที่ร้ายแรงได้ และเนื่องจากกรุงเทพฯ ตั้งอยู่บนดินเลน เมื่อได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวแล้ว ระยะเวลาสั้นสะเทือนจะขยายตัว 2-3 ริคเตอร์ จะส่งผลทำให้อาคารที่สูงไม่เกิน 6 ชั้น อาจแตกหักและพังทลายลงมา ส่วนอาคารสูงไม่น่าเป็นห่วง เพราะวิศวกรได้ออกแบบอาคารไว้รองรับอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประเทศไทยไม่มีความพร้อมในการรับมือกับแผ่นดินไหว ทางภาครัฐเองก็ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือกรณีเกิดภัยพิบัติ หากเกิดเหตุการณ์ขึ้นจริงอาจทำให้เกิดความเสียหายมากอย่างไม่ต้องสงสัย

จากปรากฏการณ์ธรรมชาติทั้งหมดที่ยกตัวอย่างและได้กล่าวมาแล้วนั้นทำให้เราเห็นแล้วว่า ภัยพิบัติที่เกิดและทวีความรุนแรงขึ้นนั้น ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาวะโลกร้อนที่เพิ่มความรุนแรงขึ้น สิ่งสำคัญก็คือ ประเทศไทยเรายังใช้ระบบหวายแล้วล้อมคอกอยู่ ทั้งประชาชนและภาครัฐก็ไม่ได้ตื่นตัวและทำเรื่องดังกล่าวให้เป็นเรื่องระดับชาติที่ทุกคนต้องสนใจ ในเรื่องการสอนเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันตัวเองจากภัยพิบัติก็ไม่ปรากฏว่าทางโรงเรียนจะมีการสอนใดๆ ให้แก่นักเรียน แม้แต่การป้องกันตัวเองจากน้ำท่วม น้ำป่าไหลหลาก โคลนถล่ม ก็ไม่มีการสอนให้นักเรียนมีความพร้อมในการเตรียมตัวและช่วยเหลือตัวเองได้หากเกิดภัยพิบัติ ซึ่งนั่นเท่ากับแสดงให้เห็นว่าเรานิ่งเฉยต่อภาวะโลกร้อนแล้ว เรายังไม่คิดที่สนใจแม้แต่การป้องกันภัยและเสริมสร้างความรู้ให้กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งยังขาดความรู้เกี่ยวกับ “ภาวะโลกร้อน”

ผังมโนทัศน์
 “ประเทศไทยกับภาวะโลกร้อน”
 ผังมโนทัศน์ความคิด



ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน

กรณีศึกษาที่ 1 การศึกษารูปแบบการจัดการและพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัดน่าน

การศึกษารูปแบบการจัดการและพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชน จ.น่าน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยเพื่อ 1) ศึกษารูปแบบการจัดการป่าชุมชนโดยองค์กรชุมชนในระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ 2) เพื่อนำรูปแบบที่มีประสิทธิภาพไปพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชนในระดับจังหวัด 3) เพื่อประสานความร่วมมือของเครือข่ายป่าชุมชนจังหวัด ผลักดันระดับนโยบายเป็น การศึกษารูปแบบการจัดการและพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2543 ถึง 1 ธันวาคม 2545

ผลการศึกษา พบว่า รูปแบบการจัดการในระดับหมู่บ้านกิม่วง เป็นการรักษาป่าชุมชนโดยมีผู้นำในด้านต่างๆ เข้ามามีปัจจัยหลักที่ทำให้มีการจัดการรักษาป่าอย่างเป็นรูปธรรม เกิดจากผู้นำได้นำปัญหามาวิเคราะห์ให้กับชุมชนได้เข้าใจปัญหา โดยเฉพาะผู้นำเป็นทางการขณะนั้นได้เห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงได้มีการประชุมชี้แจงให้ชาวบ้านได้เข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองและหมู่บ้านจึงเกิดกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ป่าชุมชนตามมา เช่น การบวชป่า การกำหนดระเบียบการรักษาป่า การทำแนวกันไฟ การจัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ การตรวจป่า การปลูกป่าเสริมทำให้สภาพแวดล้อมที่เคยเสื่อมโทรมกลับฟื้นคืนสภาพความอุดมสมบูรณ์ให้กับหมู่บ้าน

การจัดการในระดับตำบลศิลาแลงพบว่า การรักษาป่าชุมชนเกิดจากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าบริเวณเขตป่าต้นน้ำของตำบลศิลาแลง ทำให้ผู้นำในยุคแรก (2510) ได้นำปัญหาเข้าสู่การแก้ไขในระดับสภาตำบล และในปี 2540 ได้มีการปรับเปลี่ยนจากสภาตำบลเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยกลุ่มคนที่เข้าไปเป็นผู้นำ อบต.ส่วนใหญ่ก็มีจิตสำนึกในการรักษาป่าชุมชน จากการศึกษาพบว่า การรักษาป่าชุมชนชาวบ้าน 7 หมู่บ้านในตำบลศิลาแลงจะมีส่วนร่วมในการรักษาป่ากันทั้งตำบล เห็นได้จากการบริหารการจัดการป่าชุมชน จะพบว่ามีกลุ่มรักษาป่าชุมชนอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มแรกจะเป็นกลุ่มผู้นำทางการ (อบต.) โดยจะให้การสนับสนุนงบประมาณจาก อบต. และจะมีการประสานงานไปยังอุทยานแห่งชาติดอยภูคาจัดทำโครงการ ที่ผ่านมาก็ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในเรื่องการจัดการไฟป่า (ทำแนวกันไฟ) กลุ่มที่สอง กลุ่มผู้นำตามธรรมชาติได้รับงบประมาณสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนเพื่อสังคมของธนาคารออมสินเป็นการแยกโครงสร้างจากอบต. มีการแบ่งบทบาทการทำงานให้กับคณะกรรมการชัดเจนและบุคคลที่เข้ามาในกลุ่มคณะกรรมการจำนวนครึ่งหนึ่งเป็นอบต. แต่ทำงานในกลุ่มนี้

สำหรับการจัดการป่าของกลุ่มบ้านหลวงหวงป่า พบว่า กระบวนการทำงานจะมีการส่งตัวแทนในระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ เข้าไปเป็นคณะกรรมการของกลุ่มบ้านหลวงหวงป่า และได้มี

กลุ่มบุคคลในระดับอำเภอที่มีแนวคิดในด้านการอนุรักษ์ป่าที่มาจากกลุ่มข้าราชการและนักธุรกิจเอกชน ทำให้เป็นตัวเชื่อมประสานกลุ่มแกนนำเก่าและแกนนำใหม่ เข้ามาร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ อันนำไปสู่การจัดทำโครงการขอสนับสนุนงบประมาณ จากการมีงบประมาณลงไปสนับสนุนทำให้กลุ่มรักษาป่าในแต่ละหมู่บ้าน ได้มีส่วนร่วมในการรักษาป่าที่ร่วมกันรักษาป่าผืนใหญ่ทั้งอำเภอ เห็นได้จากการแบ่งหมวดหมู่ในแต่ละตำบลไปทำแนวกันไฟ โดยแบ่งเขตรับผิดชอบในแต่ละช่วง ทำให้เห็นพลังความเข้มแข็งและเกิดจิตสำนึกให้กับชาวบ้าน รูปแบบการจัดการป่าผืนใหญ่ทั้งอำเภอที่ได้กล่าวมา ได้ขยายและพัฒนาป่าชุมชนเข้าไปถึงระดับหมู่บ้านของอำเภอบ้านหลวง ให้มีป่าชุมชนในระดับหมู่บ้าน ได้แก่ 1. ตำบลป่าคาหลวง (บ้านวังยาว) 2. ตำบล (บ้านดอย, บ้านดอนและบ้านสวนเสด็จ) 3. ตำบลบ้านฟ้า (บ้านเป่า, บ้านนาวิ, บ้านฟ้า, บ้านทุ่งชา, บ้านดู่, บ้านป่าตาง, บ้านคือและบ้านโป่งศรี 4. ตำบลบ้านพี (บ้านเกษตรสมบูรณ์, บ้านพีใต้, บ้านพีเหนือ, บ้านพีกลางและบ้านห้วยติ่ม

การจัดการป่าชุมชนทั้ง 3 รูปแบบทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบลและระดับอำเภอ พบว่าลักษณะการจัดการป่าชุมชนแบบยั่งยืน ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการกระตุ้นสนับสนุนและความร่วมมือจากหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนภายนอกอย่างไรก็ตามดูเหมือนการจัดการป่าชุมชนใน 3 ระดับ มีความเกี่ยวข้องกันในระดับเครือข่ายนั้น ที่มีระดับแกนนำที่มีจิตสำนึกและความเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมกับพื้นที่ เพราะการจัดการรักษาป่าชุมชนยังมีปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ อีกมาก ตั้งแต่ระดับนโยบาย ถึงระดับชาวบ้านที่ต้องตัดสินใจและดำเนินการร่วมกัน หากดูรวมทั้งในระดับนโยบายและระดับพื้นที่ต่อไป

ประเด็นอภิปราย

1. รูปแบบการจัดการพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชน จังหวัดน่าน ในระดับ หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ทำให้เกิดข้อค้นพบได้บ้าง
2. ในความเห็นของท่านคิดว่าบุคคลใดมีอิทธิพลต่อจิตสำนึกของการรักษาป่าชุมชนมากที่สุด
3. อะไรคือปัจจัยและเงื่อนไขที่ทำให้สำเร็จหรือล้มเหลวของการจัดการป่าชุมชนใน 3 ระดับ

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการวิจัยเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าบ้านห้วยไคร้เพื่อการใช้ประโยชน์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

การวิจัยการจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน กรณีศึกษาอาหารสมุนไพรและพืชที่ใช้จักสานป่าห้วยไคร้ ตำบลเวียง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยจากสำนักงานสนับสนุนกองทุนวิจัยเพื่อท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหารูปแบบและ

แนวทางจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน วิธีการวิจัย ศักยภาพการผลิต การใช้ประโยชน์และการจัดการอาหาร สมุนไพรและพืชจักสานของป้าห้วยไคร้โดยการสำรวจชนิด ปริมาณและแหล่งที่อยู่ สัมภาษณ์เจาะลึกผู้รู้ด้านองค์ความรู้และภูมิปัญญาและศึกษาการบริหารจัดการ ป่าของชุมชนโดยการทดลองปฏิบัติการ

การศึกษาพบว่า ป้าห้วยไคร้ทั้งป่าดงและป่าแพะมีศักยภาพในการผลิตพืชจำนวน 701 ชนิด สัตว์และแมลงจำนวน 99 ชนิด และเห็ดจำนวน 64 ชนิด ชุมชนได้บริโภคตลอด 3 ฤดูกาล ฤดูร้อน กลุ่มพืชอาหารจำนวน 124 ชนิด พืชสมุนไพร 356 ชนิด พืชจักสาน 26 ชนิด สัตว์และแมลง 42 ชนิด เห็ด 34 ชนิด ฤดูฝน กลุ่มพืชอาหารจำนวน 168 ชนิด พืชสมุนไพร 493 ชนิด พืชจักสาน 26 ชนิด สัตว์และแมลง 42 ชนิด เห็ด 41 ชนิด ฤดูหนาวกลุ่มพืชอาหารจำนวน 129 ชนิด พืชสมุนไพร 389 ชนิด พืชจักสาน 26 ชนิด สัตว์และแมลง 46 ชนิด เห็ด 34 ชนิด สามารถประกอบอาหารได้ 16 วิธี จำนวน 250 ตำหรับ มีแหล่งที่อยู่และระบบนิเวศที่แตกต่างกันในป่าดงและป่าแพะของป้าห้วยไคร้ มีที่อยู่ทั้งในน้ำ บนบก ซึ่งอยู่บนดิน บนต้นไม้ ได้ดิน

ชุมชนบ้านห้วยไคร้มีรูปแบบและแนวทางการจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ด้วยการดูแลรักษาฟื้นฟูสภาพป่าให้อุดมสมบูรณ์ โดยการช่วยแพร่กระจายพันธุ์ การจัดแหล่งที่อยู่และระบบนิเวศให้เหมาะสม การกำหนดกฎกติกาและการสร้างความร่วมมือกับเครือข่ายนอกชุมชน พร้อมกับการใช้ประโยชน์จากป่า ในด้านเศรษฐกิจโดยใช้เป็นอาหาร ยาสมุนไพรและเครื่องใช้สอยภายในครอบครัวและจำหน่ายเป็นรายได้เสริมจากที่เหลือบริโภค และใช้ป่าเป็นแหล่งถ่ายทอดเรียนรู้ให้สมาชิกในชุมชนและนอกชุมชน

ผลการจัดการทำให้ป่ามีความหลากหลายมั่นคง ประชาชนได้อาหาร สมุนไพรและสิ่งใช้สอยที่เป็นธรรมชาติ มีความปลอดภัยมีคุณภาพราคาถูก กรณีศึกษานี้เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถนำไปเป็นแนวทางสำหรับชุมชนที่ยังไม่มีการอนุรักษ์ป่า ชุมชนที่มีการอนุรักษ์ป่าแต่ยังขาดการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืนหรือชุมชนที่กำลังทำให้ป่าเสื่อมโทรมเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นรายได้หลัก แต่ซื้ออาหาร สมุนไพรและเครื่องใช้สอยที่ไม่ปลอดภัยบริโภค หันมารักษาป่าเพื่อเป็นแหล่งปัจจัยสี่ของชุมชนอย่างมั่นคงดีกว่าทำลายและทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมไปอย่างสิ้นเชิง

ประเด็นอภิปราย

1. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าเพื่อการใช้ประโยชน์ในความเห็นของท่านมีอะไรบ้างที่เป็นปัจจัยสำคัญ
2. การรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนตามองค์ความรู้และภูมิปัญญาที่สืบทอดกันมา ท่านคิดว่าจะดำเนินการได้เช่นไรในภาวะปัจจุบัน
3. ผลของการที่ชุมชนมีความเข้มแข็งในการจัดการเพื่อการใช้ประโยชน์ ส่งผลอย่างไรกับชุมชนตัวอย่างบ้าง

กรณีศึกษา 3 : การมีส่วนร่วมของชุมชน (กรณีศึกษาศูนย์วิสาครุฑไชเคิลชุมชน และธนาคารขยะเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร)

มีขอบเขตการศึกษาชุมชนที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเขตบางกะปิ โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์วิสาครุฑไชเคิลชุมชนขึ้นที่ชุมชนสุขสันต์ 26 และธนาคารขยะซึ่งเป็นกิจกรรมที่แต่ละชุมชนนำไปขยายผล

วัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อศึกษารูปแบบในการจัดการขยะมูลฝอยโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ของคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน เขตบางกะปิ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของคณะกรรมการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน เขตบางกะปิ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข และจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นการเผยแพร่แนวคิด ประสบการณ์ และเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้การจัดการขยะมูลฝอยโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนออกสู่สาธารณะ

ผลการศึกษา ศูนย์วิสาครุฑไชเคิลชุมชน มีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดในการจัดการขยะมูลฝอยโดยการเปลี่ยนขยะให้เป็นเงินของผู้นำชุมชนสุขสันต์ 26 โดยในระยะแรกเป็นการดำเนินการเพื่อหาทุนทำกิจกรรมต่อต้านยาเสพติดในชุมชน และพบว่าประสบความสำเร็จพอสมควร ต่อมาได้พัฒนาเป็นความร่วมมือระหว่างชุมชนใกล้เคียง และนำไปสู่การจัดสร้างศูนย์วิสาครุฑไชเคิลชุมชนในที่สุด โดยได้รับความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน อาทิเช่น มูลนิธิพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม

การดำเนินการของศูนย์วิสาครุฑไชเคิลชุมชนจะเน้นการเป็นศูนย์กลางในการรับซื้อขยะวิสาครุฑไชเคิลจากชุมชน มีกิจกรรมเสริมคือการเป็นศูนย์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้เกี่ยวกับการคัดแยกขยะแก่ประชาชน และเป็นสถานที่รวบรวมของเสียอันตรายจากชุมชนเป็นสถานที่สาธิตการหมักขยะสดที่เรียกว่า “ขยะหอม” และจำหน่ายให้แก่ผู้ที่สนใจ จะพบว่ามีความครอบคลุมการจัดการขยะอย่างดี การบริหารงานโดยเน้นคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากชุมชนต่างๆ อันเป็นพื้นฐานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม

หลังจากดำเนินการศูนย์ไร่ไชเคิลชุมชนแล้ว สิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนคือปริมาณขยะมูลฝอยของชุมชนที่ลดลงอย่างมาก จากเดิมที่พนักงานเก็บขยะของกรุงเทพมหานครทำการเก็บทุกวัน หลังจากเริ่มมีกิจกรรมการคัดแยกขยะก็จะมีขยะเพียงสัปดาห์ละครั้ง ปัญหาและอุปสรรคที่พบจะเป็นเรื่องเงินทุนในการดำเนินการรับซื้อขยะไร่ไชเคิล

ธนาคารขยะ หลักการของธนาคารขยะ คือ ให้สมาชิกนำขยะไร่ไชเคิลมาส่งที่ธนาคาร โดยทางธนาคารจะคิดมูลค่าของขยะเป็นจำนวนเงินและบันทึกลงในสมุดบัญชีของสมาชิก สมาชิกสามารถถอนเงินได้เหมือนกับธนาคารทั่วไป จากการที่คณะกรรมการจัดการชุมชนวัดกลาง ได้เข้าร่วมกับโครงการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน เขตบางกะปิ ได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชนที่จังหวัดพิษณุโลก ได้มีโอกาสไปศึกษาดูงานที่ร้านวงษ์พาณิชย์ และธนาคารขยะโรงเรียนวัดพันปี ซึ่ง ณ ที่นี้เองคณะกรรมการได้มีความคิดเห็นร่วมกันว่าเป็นโครงการที่ดี สามารถนำมาปฏิบัติได้ที่ชุมชน จึงได้เริ่มเปิดดำเนินการธนาคารขยะที่ชุมชนวัดกลาง

ในการเปิดทำการธนาคาร คณะกรรมการชุมชนเป็นอาสาสมัครจะเป็นผู้ดำเนินการ เงินทุนเริ่มต้นจะใช้เงินทุนชุมชนที่มีอยู่แล้วเป็นเงินทุนหมุนเวียน การดำเนินงานของธนาคารขยะมีขั้นตอนการดำเนินงาน ขั้นแรก ประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนและเยาวชนทราบ ขั้นที่ 2 ประชาชนสมัครเป็นสมาชิกโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ขั้นที่ 3 สมาชิกสามารถนำขยะมาฝากได้ตามวันเวลาทำการ ขั้นที่ 4 เมื่อครบ 3 เดือน ธนาคารจะมีการจ่ายดอกเบี้ยให้กับสมาชิก โดยดูจากยอดเงินที่สมาชิกมี ณ วันนั้น โดยจะจ่ายเป็นอุปกรณ์การเรียนเพื่อสนับสนุนการศึกษา หากสมาชิกต้องการถอนเงินก็สามารถดำเนินการได้นอกจากนี้หากชาวบ้านที่ยากจนต้องการเงินด่วนก็สามารถกู้เงินจากธนาคารขยะได้ โดยชำระเงินเป็นขยะ ขั้นที่ 5 นำขยะที่รวบรวมไว้ไปขาย เงินรายได้จากการขายขยะ ก็จะนำไปฝากธนาคาร เพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมของชุมชนต่อไป ผลการดำเนินงานของธนาคารขยะชุมชนวัดกลางนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากทั้งในด้านของผลกำไรที่เป็นตัวเงินและผลที่ไม่เป็นตัวเงิน ณ วันที่ 2 สิงหาคม 2543 ธนาคารขยะมีกำไร 8,046.93 บาท โดยที่ดำเนินงานมาเพียง 6 เดือน (เมษายน-กันยายน 2543) เมื่อชุมชนมีการจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพก็สามารถขยายผลออกสู่ชุมชนอื่น ธนาคารขยะชุมชนวัดกลางได้จัดกิจกรรมธนาคารขยะเคลื่อนที่ โดยมีรถออกไปให้บริการกับตลาดนัดในพื้นที่ข้างเคียง

สรุปผลการศึกษา ศูนย์วิศุทธิ์ไร่ไชเคิลชุมชนและธนาคารขยะ เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เป็นโครงการจัดการขยะมูลฝอยโดยชุมชน โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมของชุมชน นับเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการโครงการใดๆ ก็ตาม รวมทั้งมีส่วนช่วยในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินโครงการ ความสำเร็จที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งคือ ความสะอาดที่เกิดขึ้นในชุมชน ปริมาณขยะที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ผลสำเร็จอีกด้านที่นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งคือ เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชน ในอันที่จะเรียนรู้ปัญหา หาสาเหตุของปัญหาและร่วมกันหาแนวทางแก้ไข ซึ่ง

กระบวนการการเรียนรู้ร่วมกันนี้จะส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมด้านอื่นๆ ของชุมชนมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น

ประเด็นอภิปราย

1. ศูนย์วิจัยชุมชนควรจะให้บุคคลกลุ่มใดเป็นผู้ดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุด
2. ท่านมีแนวคิดอย่างไรกับการลดปริมาณขยะในชุมชนให้ลดน้อยลง
3. เครือข่ายประชาชนที่มีส่วนร่วมในการทำธนาคารขยะจะได้เรียนรู้สิ่งใดบ้าง

กรณีศึกษา 4: โรงไฟฟ้าแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน

มุมมองของกรีนพีซ (30 พฤศจิกายน 2548)

ผู้แทนทั่วโลกซึ่งอยู่ระหว่างร่วมประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เมืองมอนทรีล ประเทศแคนาดา ได้รับชมการถ่ายทอดสดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่โรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าถ่านหินที่ใหญ่และอื้อฉาวที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาสาสมัครกรีนพีซเขียนข้อความว่า “CLIMATE CHANGE STARTS HERE” “ภาวะโลกร้อนเริ่มต้นที่นี่” และ “มหันตภัยถ่านหิน” ด้วยเครื่องเลเซอร์ โปรเจคเตอร์ขึ้นไปฉายบนกลุ่มควันที่กำลังพวยพุ่งออกจากปล่องควันโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ และบึงน้ำด้านหน้าโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ธارا บัวคำศรี ผู้ประสานงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ กรีนพีซ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวว่า ผู้แทนรัฐบาลทั่วโลกซึ่งอยู่ระหว่างการประชุมที่เมืองมอนทรีลจะต้องมีเป้าหมายที่แน่วแน่ในการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนจากกระบวนการผลิตไฟฟ้าเช่นจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ ภาวะโลกร้อนไม่ใช่ปัญหาในอนาคตที่จะรับรู้ได้ ต่อหลักฐานที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เรามีเวลาเพียงน้อยนิดที่จะสามารถหลีกเลี่ยงจากผลกระทบที่จะเป็นความหายนะอย่างที่สุดได้ หากเราไม่เริ่มตั้งแต่บัดนี้ ด้วยความตั้งใจอย่างแน่วแน่จากทุกประเทศในการยุติการใช้พลังงานฟอสซิลเช่นถ่านหิน สุดท้ายแล้วเราก็จะพบว่า เราได้ทำสิ่งผิดพลาดไปอย่างน่าเสียดาย หากภาวะโลกร้อนไม่ได้รับการตรวจสอบ ผลกระทบมากมายมหาศาลอันเกิดจากภาวะโลกร้อนจะยังไม่สามารถเรียกกลับคืนมาได้ ผลการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ล่าสุดชี้ว่า ภาวะโลกร้อนสามารถทำให้ปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมรุนแรงขึ้น ดังที่ประสบในปัจจุบันคือมลพิษในอากาศมีปริมาณที่เกินมาตรฐานในภูมิภาคเอเชีย ขณะนี้ กรีนพีซนำเรือเรนโบว์ วอร์ริเออร์ออกเดินทางรณรงค์เพื่อปฏิวัติพลังงานสะอาดในออสเตรเลีย ฮองกง ฟิลิปปินส์ และไทย เรียกร้องให้รัฐบาลมีนโยบายเลิกใช้พลังงานจากแหล่งพลังงานสกปรกเช่น ถ่านหิน และพัฒนาพลังงานสะอาดให้มากขึ้น

มุมมองของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ (21 ม.ค. 2549)

คนแม่เมาะเฮ! เมื่อศาลปกครองสูงสุดชี้ขาดให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแบบอนาถา เพื่อยื่นฟ้อง กฟผ.ได้ เผยดีใจที่ต่อสู้ผ่านกระบวนการยุติธรรม พร้อมยืนยันเดินทางฟ้อง กฟผ.ต่อ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,000 กว่าล้านบาท หลังจากต้องกลายเป็นคนป่วยรับสารพิษจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะมานานหลายสิบปี เมื่อวันที่ 20 ม.ค.ที่ผ่านมา ที่ศาลปกครองเชียงใหม่ ตัวแทนชาวบ้านแม่เมาะได้เดินทางเข้าฟังคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ตามหมายเลขดำ 66/2548 ลงวันที่ 20 ม.ค.2549 ระหว่าง นายสุวัฒน์ สุริยะแก้ว กับพวกรวม 10 คน ที่ฟ้องคดี บ.การไฟฟ้าฝ่ายผลิต(มหาชน) ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลได้อ่านคำสั่งที่ 791/2548 ของศาลปกครองสูงสุด ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ยื่นคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้ชาวบ้านแม่เมาะที่เป็นผู้ป่วยจากการได้รับสารพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะสามารถยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแบบอนาถาได้

นางมะลิวรรณ นาควิโรจน์ เลขาธิการเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ อ.แม่เมาะ จ.ลำปาง เปิดเผยว่า รู้สึกดีใจที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาให้ชาวบ้านแม่เมาะที่เป็นผู้ป่วยจากการได้รับสารพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์จากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ สามารถยื่นคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแบบอนาถาในครั้งนี้“ซึ่งชาวบ้านได้ขอรับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลแบบอนาถา จำนวนทั้งหมด 128 คนไปก่อนหน้านี้แล้ว”ล่าสุด ศาลปกครองโดยศาลปกครองสูงสุดยื่นคำพิจารณาศาลชั้นต้นให้ชาวบ้านที่ยื่นคำร้องขอฟ้องแบบอนาถาได้จำนวน 57 คน ที่เหลือได้พิจารณายกเว้นในสัดส่วน 3ใน 4 และ 9 ใน 10 นั้นหมายความว่า หากชาวบ้านรายใดที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายไป 10 ล้านบาท ก็สามารถยื่นฟ้องแบบอนาถาโดยลดเหลือ 9 ล้าน ซึ่งก็ถือว่าศาลปกครองได้เมตตาชาวบ้านแล้ว หลังจากนั้น ก็คงต้องรอให้ศาลได้พิสูจน์ว่าเป็นผู้ป่วยจากผลกระทบจากโรงไฟฟ้าจริงหรือไม่ ซึ่งทุกคนไม่หนักใจ เพราะเชื่อว่าทุกคนป่วยจากสารพิษโรงไฟฟ้าจริง และเมื่อมาถึงตรงนี้แล้ว ทุกคนพร้อมยืนยันจะเดินทางฟ้อง กฟผ. เพื่อเรียกค่าเสียหายต่อไป”

นางมะลิวรรณ กล่าวทั้งนี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กลุ่มผู้ป่วยได้ร่วมกันเรียกร้องสิทธิ และต่อต้านโรงไฟฟ้ามาโดยตลอด แต่ก็ไม่เกิดการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงได้ยื่นฟ้อง กฟผ. ต่อศาลปกครองใน 2 กรณี คือ กรณีการเจ็บป่วย และกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจนกระทั่ง ในวันที่ 29 สิงหาคม 2546 กลุ่มชาวบ้านในนามเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่เมาะ จ.ลำปางจำนวน 128 ราย ได้เข้ายื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต่อศาลปกครอง จ.เชียงใหม่ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายกรณีเจ็บป่วยจากโรงไฟฟ้าจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,069,778,433 บาท เนื่องจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะปล่อยสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ทำให้สภาพอากาศโดยรอบโครงการไฟฟ้าเป็นพิษ จนชุมชนมีอาการเจ็บป่วยจากมลพิษ แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยระบุว่าชาวแม่เมาะป่วยด้วยโรคนิวโมโคนิโอซิส ซึ่งจะต้องได้รับการรักษาและดำเนินการโยกย้ายชุมชนโดยเร่งด่วน แต่ กฟผ.กลับ

หลักเสียงไม่ยอมรับผิดชอบมาโดยตลอด นางมะลิวรรณกล่าวด้วยว่า สำหรับตัวเธอเองนั้น พ.ญ.อรพรรณ เมธาธิกุลกุล แพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวอนามัยที่โรงพยาบาลราชวิถี ได้ทำการรักษาผู้ป่วยทั้งหมด ระบุว่าผลการเอ็กซเรย์พบว่าปอดของเธอเหลือเพียง 70% บางรายเป็นหนักกว่าคือเหลือปอดไม่ถึง 50% ต้องใช้ยาพ่นเพื่อขยายหลอดลมตลอดเวลาต่อมา นายธีระศักดิ์ ชื่นนทต สภานายความที่ช่วยเหลือคดีดังกล่าว ได้กล่าวว่า การยื่นฟ้องครั้งนี้เป็นการฟ้องตามมาตรา 6(2) และมาตรา 96 แห่ง พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมปี 2535 ที่ระบุว่าเจ้าของแหล่งกำเนิดมลพิษที่ทำให้ผู้อื่นและทรัพย์สินเสียหายจะต้องชดเชยค่าเสียหาย โดยโจทก์ทั้ง 128 คน ยื่นขอค่าเสียหายรวม 1,069,778,433 บาท ซึ่งเป็นค่าเสียหายเฉพาะส่วนที่ชาวบ้านเจ็บป่วย พร้อมทั้งให้ศาลสั่งให้ กฟผ. หยุดปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์

นายธีระศักดิ์ ได้กล่าวถึงแนวทางการพิจารณาคดีในครั้งนั้นว่า เนื่องจากชาวบ้านไม่สามารถจ่ายค่าธรรมเนียมศาลจำนวนร้อยละ 2.5 ของจำนวนทุนทรัพย์ที่ฟ้อง ซึ่งเป็นเงินหลายล้านบาท จึงส่งจำนวนค่าฟ้องพร้อมด้วยคำร้องให้ศาลยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล หรือการขอยื่นคำร้องฟ้องแบบอนาถาล่าสุด (20 ม.ค.49) ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ตามจำนวนสัดส่วนที่แตกต่างกันไปตามฐานะของผู้ยื่นคำร้อง และเมื่อศาลรับฟ้องแล้วก็จะมีการส่งจำนวนการฟ้องไปยัง กฟผ. เพื่อให้ กฟผ. ได้มาพิจารณาและส่งเอกสารหลักฐานมาเพื่อให้เกิดกระบวนการไต่สวนของศาลต่อไป

5 มีนาคม 2552

ที่ศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม ชาวบ้านเครือข่ายสิทธิผู้ป่วยแม่มาะ ประมาณ 300 คน จาก อ.แม่มาะ จ.ลำปาง ซึ่งได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่มาะ ที่ร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฐานกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเรียกค่าเสียหาย ตั้งแต่ปี 2546 และปี 2547 ที่แบ่งเป็น 2 คดี คือ คดีฟ้องเรียกค่าชดเชยให้กับผู้ได้รับผลกระทบและคดีขอให้ กฟผ. ปฏิบัติตามเงื่อนไขประทานบัตรการขุดเหมืองลิกไนต์ และกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้เดินทางมารับฟังการอ่านคำพิพากษาคดีดังกล่าวของศาลปกครองเชียงใหม่ โดยศาลพิพากษาให้ กฟผ. ซึ่งเป็นเจ้าของโรงไฟฟ้าแม่มาะ จ่ายค่าชดเชยให้กับชาวบ้านรายละ 248,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยและให้ปฏิบัติตามมาตรการและป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษต่อสิ่งแวดล้อม โดยให้เร่งอพยพชาวบ้านออกนอกรัศมีผลกระทบ 5 กิโลเมตรและทำการปลูกป่าทดแทน หลังจากชาวบ้านยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เมื่อ 5 ปีก่อน

นายวิรัช กาญจนพิบูลย์ รองผู้ว่าการกิจการสังคมและสิ่งแวดล้อม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะโฆษก กฟผ. เผยเตรียมหารืออัยการและผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการใน

ขั้นตอนต่อไป หลังศาลปกครองเชียงใหม่มีคำพิพากษาให้ กฟผ.จ่ายชดเชยเงินให้แก่ราษฎรใน อ.แม่เมาะ จำนวน 418คนๆ ละ 2.48แสนบาท พร้อมทั้งจัดหาที่อยู่ใหม่ห่างจากโรงไฟฟ้าแม่เมาะ 5 กิโลเมตร ที่ผ่านมา กฟผ.ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของราษฎรในพื้นที่มาโดยตลอด เช่นเดียวกับการดูแลชุมชนรอบโรงไฟฟ้าของ กฟผ.ทั่วประเทศ "กฟผ.ขอศึกษารายละเอียดคำพิพากษา และต้องหารืออัยการ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจแก้ต่างคดีให้ กฟผ. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนว่า จะดำเนินการอย่างไรต่อไป" นายวิรัช กล่าวด้าน นางมะลิวัลย์ นาควิโรจน์ หนึ่งในแกนนำชาวบ้าน กล่าวว่า พอใจและยอมรับคำตัดสินของศาล พร้อมทั้งร้องขอไม่ให้ กฟผ.อุทธรณ์คดีนี้ เนื่องจากที่ผ่านมา ชาวบ้าน ได้รับผลกระทบอย่างหนัก มีผู้เสียชีวิตแล้วหลายคน หลังต้องใช้เวลาต่อสู้มานานกว่า 30 ปี

มุมมองของการจัดการด้วยเทคโนโลยีสะอาด (17 มีนาคม 2552)

ศูนย์สื่อสารวิทยาศาสตร์ไทย ร่วมกับ JGSEE เตรียมศึกษาเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดการเผาไหม้แบบฟลูอิไดซ์เบดหมุนวน ดักจับก๊าซมลพิษได้ภายในเตาเผา ลดปัญหาซีเมนต์หลอม เติ่งใช้แก้ปัญหาโรงไฟฟ้าแม่เมาะเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2552 ผศ.ดร. สุนิรัตน์ พิพัฒน์โนนชัย บัณฑิตวิทยาลัยร่วมด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม (JGSEE) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เปิดเผยว่าขณะนี้เจซีซี เตรียมแผนทำงานวิจัยเกี่ยวกับเทคโนโลยีการเผาไหม้แบบฟลูอิไดซ์เบดหมุนวน (Circulating fluidized bed combustion) ซึ่งเป็นหนึ่งในเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดที่ใช้กันทั่วโลก มีข้อดีด้านการควบคุมการเกิดสารมลพิษ ลดปัญหาซีเมนต์หลอมเกาะติดผนังเตาเผา (slag) อีกทั้งถ่านหินที่ใช้ในการเผาไม่ต้องบดเป็นผงขนาดไมครอน ช่วยลดการสูญเสียพลังงาน และยังสามารถเผาพร้อมกับเชื้อเพลิงชีวมวลได้อีกด้วย

ผศ.ดร. สุนิรัตน์ กล่าวว่า โรงไฟฟ้าถ่านหินส่วนใหญ่ในโลก รวมทั้งของประเทศไทย ปัจจุบันจะใช้เทคโนโลยีการเผาไหม้ถ่านหินแบบผง (Pulverized coal combustion - PCC) โดยผ่านวัฏจักรไอน้ำ ซึ่งมีอุณหภูมิการเผาไหม้ภายในเตาสูงประมาณ 1,200 - 1,700 องศาเซลเซียส และด้วยอุณหภูมิที่สูงจึงอาจทำให้ถ่านหินคุณภาพต่ำบางชนิดเกิดปัญหาการหลอมเหลวของซีเมนต์เกาะติดภายในผนังเตา ขณะที่รูปแบบการจัดการมลพิษในก๊าซไอเสียก่อนปล่อยออกสู่บรรยากาศจะใช้เทคโนโลยีเครื่องดักจับภายหลังกระบวนการเผาไหม้ส่วนเทคโนโลยีการเผาไหม้แบบฟลูอิไดซ์เบดหมุนวน มีหลักการทำงาน คือ การเผาไหม้ของถ่านหินเกิดขึ้นในขณะที่ย้อนภาคถ่านหินถูกยกตัวให้ลอยขึ้นไปกับอากาศที่เป่าจากด้านล่างของเตาเผาด้วยความเร็วประมาณ 4 - 6 เมตรต่อวินาที โดยมวลสารในเตาเผาจะมีพฤติกรรมเหมือนของไหล เมื่อมวลสารทั้งหมดลอยไปถึงทางออกด้านบน ก็จะเข้าสู่ส่วนที่สองซึ่งมี ไส้โคลน ทำหน้าที่แยกอนุภาคถ่านหินขนาดใหญ่ที่ยังไม่เผาไหม้ให้ไหลวนกลับเข้าสู่เตาเผาอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ถ่านหินเกิดการเผาไหม้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น ส่วนก๊าซร้อนจะถูกส่งไปใช้ในวัฏจักรไอน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าต่อไป

ข้อดีของเทคโนโลยีแบบนี้ คือ การใช้ความเร็วสูงจะช่วยให้อนุภาคถ่านหินและทรายมีการผสมกันอย่างทั่วถึง ทำให้มีการถ่ายเทความร้อนและมวลสารได้ดี ประสิทธิภาพการเผาไหม้จึงเพิ่มขึ้น ในขณะที่

ที่อุณหภูมิของการเผาไหม้ไม่สูงมากนัก ประมาณ 900-1,000 องศาเซลเซียส โดยช่วงอุณหภูมิดังกล่าว นับว่ามีความเหมาะสมต่อปฏิกิริยาดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfation) อย่างมาก ซึ่งทำได้โดยการใส่ หินปูน (แคลเซียมคาร์บอเนต : CaCO_3) เข้าไปจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (SO_2) ที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ภายในเตาได้ทันที ที่สำคัญอุณหภูมิการเผาไหม้ที่ค่อนข้างต่ำยังเป็นการลดการเกิดก๊าซไนโตรเจนออกไซด์ (NO_x) ด้วย ทั้งนี้ปัจจุบันเทคโนโลยีดังกล่าวได้มีการใช้จริงแล้วในหลายประเทศ เช่น ประเทศโปแลนด์ ซึ่งพบว่าสามารถดักจับก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ได้เกือบ 100% และยังสามารถใช้กับโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ได้อีกด้วย

ผศ.ดร. สุนีรัตน์ กล่าวว่า สำหรับการศึกษาเทคโนโลยีการเผาไหม้แบบฟลูอิดไชน์เบดหมุนวนในประเทศไทย ที่เจซีซีกำลังดำเนินการอยู่นี้ อยู่ในช่วงเริ่มต้น ซึ่งได้มีการพัฒนาแบบจำลองเตาเผาไหม้แบบฟลูอิดไชน์เบดหมุนวนระดับห้องปฏิบัติการทดลองเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้อยู่ในช่วงทดสอบกระบวนการเผาไหม้เพื่อใช้กับถ่านหินลิกไนต์ของประเทศไทยและมีแผนที่จะทดสอบกับถ่านหินชนิดอื่นๆ ด้วยในอนาคต โดยหวังว่าจะช่วยลดปัญหาที่แก้ไม่ลงได้สำเร็จและลดการปล่อยมลพิษได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้หากทำสำเร็จก็จะได้นำไปใช้ทดสอบที่โรงไฟฟ้าแม่เมาะ นอกจากนี้การวิจัยนี้ยังก่อให้เกิดผลประโยชน์ในระยะยาว คือช่วยเพิ่มทางเลือกเทคโนโลยีโรงไฟฟ้าถ่านหินที่มีความเหมาะสมกับถ่านหินที่ใช้ทั้งในด้านประสิทธิภาพและการปลดปล่อยมลพิษ

อย่างไรก็ดี แม้ถ่านหินจะไม่ใช่อะไหล่เพลิงสะอาดและโรงไฟฟ้าถ่านหินได้ก่อให้เกิดมลพิษอย่างมากในอดีตซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ปัจจุบันเทคโนโลยีถ่านหินสะอาดได้รับการพัฒนามีความก้าวหน้าอย่างมากสามารถใช้ได้จริงอยู่ทั่วโลก เช่น ประเทศญี่ปุ่น เยอรมนี หรือออสเตรเลีย ทั้งยังพิสูจน์ให้เห็นว่า เราสามารถควบคุมการปล่อยมลพิษอันได้แก่ ฝุ่น ก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ และก๊าซไนโตรเจนไดออกไซด์ ให้อยู่ในระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดได้ สิ่งสำคัญที่เป็นหัวใจหลักนอกเหนือไปจากการมีเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ คือผู้ประกอบการต้องมีความตั้งใจจริงที่จะกำจัดมลพิษดังกล่าว และดำเนินการอย่างเข้มงวด พร้อมทั้งมีหน่วยงานกลางที่คอยตรวจสอบและติดตามวัดผลการปล่อยมลพิษอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้โรงไฟฟ้าถ่านหินยังคงเป็นแหล่งพลังงานสำรองที่มีประโยชน์ต่อประเทศไทยและไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน ผศ.ดร. สุนีรัตน์ กล่าวทิ้งท้าย

ประเด็นการอภิปราย

1. ปัญหาของโรงไฟฟ้าแม่เมาะเกิดจากสาเหตุใดบ้าง
2. เมื่อต้องการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านเข้าใจการดำเนินงานโรงไฟฟ้าแม่เมาะ ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดท่านจะดำเนินการอย่างไร
3. ควรนำยุทธศาสตร์ใดมาทำให้การดำเนินงานโรงไฟฟ้าได้รับการยอมรับกับชุมชน และอยู่ร่วมกันได้โดยเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

บรรณานุกรม

กองบรรณานิการมิติน-ประชาชาติธุรกิจ.(2550). 10 มหัศจรรย์พลังงานทดแทน ผู้วิกฤตโลกร้อน.

กรุงเทพฯ: มิติน.

คณาจารย์ภาควิชาบริหารธุรกิจ.(2538). การบริหารธุรกิจเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.

เครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย. (2548). คณะกรรมการเครือข่ายสิ่งแวดล้อมไทย ' 48. สิ่งแวดล้อมไทย '

48 ร่วมมือ ร่วมใจจัดการสิ่งแวดล้อมด้วยวิถีไทย. บริษัทเพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพฯ.

จักรพันธ์ ปัญจะสุวรรณ. (2546). การจัดการสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น. มณฑลการพิมพ์: กรุงเทพฯ.

จิรพล สีนธนาภา (แปล). (2551). Kristin Dow, Thomas E Downing, แผนภาพความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ของโลก. ปาเจรา: กรุงเทพฯ.

จรินทร์ เทศวานิช.(2523). การพัฒนาเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนส์ไตร์.

เดวิด โกลด์สเวิร์ธ.(2530). มองทฤษฎีการพัฒนาวางวิเคราะห์. แปลโดย ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เนชั่นแนล จีโอกราฟิก(ผู้สร้าง) บริษัทแมงป่อง จำกัด มหาชน (นำเข้าและจัดจำหน่าย). สารคดี 6

องศาเปลี่ยนโลก. กรุงเทพฯ: บริษัท แมงป่อง จำกัด มหาชน.

ธเรศ ศรีสถิตย์. (2549). ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ISO 14001: 2004.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บัณฑิต เอื้อวัฒนภูกุลและไพฑูริ์ สุขเกิด. (2544). การศึกษาการมีส่วนร่วมของชุมชน: กรณีศึกษา

ศูนย์วิจัยและพัฒนาชุมชนและธนาคารขยะ. ถวิลวดี บุรีกุล ทวีติยา สิทธิพงษ์และวิศิษฎ์ ชัชวาล

ทิพากร บรรณานิการ. เวทีผลงานการมีส่วนร่วมพลเมือง เล่ม 2. สถาบันพระปกเกล้า: กรุงเทพฯ.

บริษัท ทีวีบูรพา จำกัด (ผู้สร้าง). สุทธิพงษ์ ธรรมวุฒิ. รายการจุดเปลี่ยน ตอน ภัย (ใคร)

พิบัติ ออกอากาศ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2550.กรุงเทพฯ: บริษัท เจ เอส แอล จำกัด

- เบญจพร ทั้งเกษมวัฒนา.(2535). *การพัฒนาเศรษฐกิจเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปกรณ ปรียากร.(2528). “ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา.” ใน *การบริหารการพัฒนา*. หน้า 16. อุทัย เลาหิเชียร บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สามเจริญพานิช.
- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2541). *เศรษฐศาสตร์สีเขียว เพื่อชีวิตและธรรมชาติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระธรรมปิฎก.(2541). *การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโกลดคิมทอง.
- พระธรรมปิฎก.(2549). *ธรรมนูญแห่งชีวิต*. พิมพ์ครั้งที่ 76.กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้าฯ.
- มนัชา มรรคอนันตโชติ. (2548). *โครงการวิจัยเรื่อง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติป่าบ้านห้วยไคร้ เพื่อประโยชน์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: กรุงเทพฯ.
- มนัส สุวรรณ. (2549). *การจัดการสิ่งแวดล้อม : หลักการและแนวคิด*. โอเดียนสโตร์ : กรุงเทพฯ.
- เรือนธรรม รวบรวม หลวงพ่อปัญญานันทภิกขุ เทศนาธรรม.(2551). *ทางสายกลาง การดำเนินชีวิตตามแนวทางวิถิพุทธ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อัมรินทร์.
- สถาพร สมศักดิ์และคณะ. (2545). *การศึกษารูปแบบการจัดการและพัฒนาเครือข่ายป่าชุมชน จังหวัดน่าน*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.): กรุงเทพฯ .
- สุพัทธา แซ่ลิ่ม.(2550). *มหันตภัยโลกร้อน*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย, คุณหญิงและคณะ. (2544). *ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม*. สายธาร: กรุงเทพฯ.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย, คุณหญิง. (2546). *ธรรมาภิบาล ด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพฯ.
- สำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2551). *ประมวลข่าวที่เกี่ยวข้องกับ “ภาวะโลกร้อน”*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศรีสุริยมหาธรรมราชาธิราช, สมเด็จพระเจ้า (ลิไทย),(2539). *ไตรภูมิพระร่วง (ฉบับย่อ)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ภูมิธรรม.
- สรยุทธ สุทัศนะจินดา.(2550). *รายการจับเข้าคุย ตอน วิกฤตโลกร้อน ออกอากาศ 27 ตุลาคม พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: บริษัทบีบีซี เวิร์ล จำกัด มหาชน.
- องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม.(2536). *สิ่งแวดล้อม’ 36 ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม*.บริษัท นิยมิต ดีไซน์ กรู๊ป จำกัด กรุงเทพฯ.

<http://www.khunsamut.com/photo-album/ban-khun-samut-school.html>

http://www.komchadluek.net/.../19/images/p5_copy1.jpg

<http://www.saveoursea.net/.../index.php?topic=522.15>

http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid=01way04240851&sectionid=0

<http://learners.in.th/blog/boun/112800>

วิธีการศึกษาเรียนรู้ หน่วยที่ 1 – 5 การบรรยาย อภิปรายและศึกษาจากกรณีศึกษา

สื่อ/อุปกรณ์

ประกอบด้วยแผ่นใส เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ เครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์ PowerPoint เอกสารประกอบคำบรรยาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารงานวิจัยต่างๆ

จำนวนผู้เข้ารับการอบรมที่เหมาะสม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การใช้ข้อสอบปรนัยเพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการใช้ข้อสอบอัตนัยเพื่อประเมินความสามารถในการแก้ปัญหาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่กำหนด โดยมีแบบสอบปรนัยประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อ และแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 5 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Natural and Environment Acumen) ในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากร

1. ผศ. ดร. จีรพล สิ้นธุนา
คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
2. ศ.ดร.มนัส สุวรรณ
ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3. รศ.ดร. ไสภรัตน์ จารุสมบัติ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. รศ.ดร. ธวัศ ศรีสถิต

ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดการเรียนรู้ที่ 3 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านสังคม (Social Acumen)

เวลาเรียน 6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

ผู้ว่าราชการจังหวัด เปรียบเสมือน “พ่อเมือง” ที่คอยดูแลเมืองที่ตนเองปกครอง จังหวัดหนึ่งก็เหมือนเมืองๆ หนึ่งเป็นเมืองที่เปรียบได้กับสังคมๆ หนึ่ง ที่มีลักษณะแตกต่างกันไปทั้งลักษณะภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ประชาชน ฯลฯ ดังนั้น ผู้ว่าฯ ในฐานะผู้ดูแลสังคม จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ตนเองต้องดูแลในทุกๆ ด้าน

ชุดการเรียนรู้เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านสังคม ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขใหม่ๆ ที่เป็นผลมาจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงจากพลวัตของโลกาภิวัตน์ทำให้องค์ประกอบด้านประชากรเปลี่ยนแปลงไป โดยมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นและมีการอพยพย้ายถิ่นของผู้คนจำนวนมากหลากหลายกลุ่มเช่นกัน เช่น เมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดตามชายแดนต่างๆ ในจังหวัดหนึ่งอาจมีทั้งกลุ่มคนไทย ชนเผ่า ชาวต่างชาติหรือแรงงานต่างด้าวซึ่งมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณีที่ไม่เหมือนกัน ผู้ว่าฯ ในฐานะพ่อเมืองจำเป็นต้องมีความเข้าใจในมิติทางวัฒนธรรมที่หลากหลายนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางดำเนินการบริหารจัดการเชิงสังคมเพื่อให้ทุกกลุ่มคนในจังหวัดสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในการดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

นอกจากนี้การเร่งรัดพัฒนาและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขอนามัย รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากปัญหาโลกร้อนหรือผลกระทบที่มาจากความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองรวมถึงปัญหาทางสังคมอื่นๆ อาทิ ความยากจน แรงงานต่างด้าว การดูแลคนไร้รัฐหรือแม้แต่ปัญหาเดิมๆ ไม่ยั้งไม่หมดไปนั่นคือ ปัญหายาเสพติด ดังนั้น จึงเรียกร้องให้ผู้บริหารภาครัฐต้องทำความเข้าใจกับความซับซ้อนและเชื่อมโยงกันของปัญหาและต้องปรับแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เมืองขนาดใหญ่ในนานาประเทศเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นคือการเปิดไปสู่การเป็นเมืองพหุวัฒนธรรมและเมืองที่ปลอดภัยจากความรุนแรง นอกจากนั้นยังต้องเป็นเมืองที่พร้อมปรับตัวเพื่อรับมือกับภัยใหม่ๆ ที่มากับปัญหาสภาพแวดล้อมและโรคระบาดยุคใหม่ เงื่อนไขดังกล่าวเป็นที่มาของการสำรวจปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อช่วยให้เมืองและจังหวัดสามารถป้องกันปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพในการปรับตัวเพื่อรับมือกับปัญหาทางสังคมใหม่ๆ ได้ รวดเร็ว ใจทศย์ที่เกี่ยวกับปัญหาการปะทะสังสรรค์ทางวัฒนธรรม ได้แก่ ปัญหาสัญชาติของคนไทยพลัดถิ่น คนไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวอพยพ รวมไปถึงปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติดหรือแม้แต่

โรคภัยที่คุกคามคุณภาพชีวิตของประชาชน ก็ถือเป็นปัญหาสังคมที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจต่อไป

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาของสังคม การวิเคราะห์ การตัดสินใจและการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ ได้แก่ โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิต ปัญหาแรงงาน (แรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว) ความยากจน การจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎรและปัญหายาเสพติด

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังการอบรมในชุดการเรียนรู้แล้วผู้เข้าอบรมสามารถ

1. วิเคราะห์เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม
2. กำหนดทิศทางและกรอบการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาและป้องกันภัยคุกคาม

รูปแบบใหม่และเสริมสร้างการอยู่ร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิตประชาชน

หน่วยที่ 2 ปัญหาแรงงาน (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว)

หน่วยที่ 3 ความยากจน

หน่วยที่ 4 การจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร

หน่วยที่ 5 ปัญหายาเสพติด

หน่วยที่ 1 โรคที่คุกคามคุณภาพชีวิตประชาชน

1.1 สุขภาวะของคนไทย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) ได้ศึกษาและจัดทำดัชนีชี้วัดความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันในสังคมไทย ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญที่เป็นปัจจัยพื้นฐานร่วมกันในการสร้างความสุขของคน 6 ประการ คือ การมีสุขภาวะที่ดี มีครอบครัวที่อบอุ่น มีชุมชนที่เข้มแข็ง มีเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและเข้มแข็ง มีสภาพแวดล้อมดีและมีระบบนิเวศที่สมดุลและมีสังคม

ประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลซึ่งในนี้จะขอล่าวรายละเอียดในส่วนของการมีสุขภาวะที่ดีทั้งสุขภาพกายและจิตใจ ดังนี้

1) **ประชาชนมีสุขภาพดีและมีหลักประกันทางสุขภาพทั่วถึง** การพัฒนาสุขภาพอนามัยโดยการขยายการบริการที่ครอบคลุมทั้งการส่งเสริม ป้องกัน รักษาและฟื้นฟูสุขภาพให้กับประชาชนในรูปแบบต่างๆ อาทิ การขยายสถานอนามัยในชุมชน การก่อสร้างโรงพยาบาลระดับต่าง ๆ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคระบาดแก่ประชาชนทุกช่วงวัย ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ การรณรงค์ให้มีการออกกำลังกาย ทำให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีและมีอายุยืนยาวมากขึ้น จากที่เคยมีอายุขัยเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดเท่ากับ 72.4 ปี ในปี 2544 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 73.2 ปีในปี 2549 นอกจากนี้ในปี 2544 ภาครัฐได้ดำเนินนโยบายสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าครอบคลุมทั่วประเทศทำให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.2 ของประชากรในปี 2543 เป็นร้อยละ 97.7 ในปี 2549

2) **คนไทยยังคงเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ มากขึ้น** เมื่อพิจารณาภาวะการเจ็บป่วยของประชากร พบว่า สัดส่วนประชากรที่เจ็บป่วยต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 15.1 ในปี 2544 เป็นร้อยละ 20.6 ในปี 2547 หรือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 10.9 ต่อปี ก่อนที่อัตราการเจ็บป่วยจะลดลงเป็นร้อยละ 19.7 ในปี 2548 และร้อยละ 16.3 ในปี 2549 ทั้งนี้เพราะในช่วง พ.ศ. 2544-2545 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าทำให้ประชาชนที่เจ็บป่วยสามารถเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลได้อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันกระทรวงสาธารณสุขได้มีการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพเชิงรุกมากขึ้น อาทิ การจัดหน่วยบริการเคลื่อนที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ การรณรงค์และส่งเสริมเรื่องการบริหารโภชนาการปลอดภัย และการออกกำลังกายอย่างต่อเนื่อง ส่งผลทำให้จำนวนผู้ป่วยมีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2548-2549 ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ประชาชนบางกลุ่มยังขาดความตระหนักในการดูแลสุขภาพของตนเองที่ดี อีกทั้งมีพฤติกรรมด้านสุขภาพที่ไม่เหมาะสม ส่งผลให้คนไทยยังมีภาวะการเจ็บป่วยด้วยโรคที่สามารถป้องกันได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโรคความดันโลหิตสูงที่มีอัตราการป่วยเพิ่มจาก 249.6 ราย ต่อประชากรแสนคนในปี 2544 เป็น 475.1 รายต่อประชากรแสนคน ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 17.5 ต่อปี ขณะที่โรคหัวใจเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.0 และโรคเบาหวานร้อยละ 15.5 ต่อปี

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาภาวะสุขภาพของประชากรในกลุ่มวัยเด็กและเยาวชน พบว่า เด็กไทยมีแนวโน้มป่วยเป็นโรคอ้วนหรือมีภาวะโภชนาการเกินมากขึ้นสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการเลี้ยงดู พฤติกรรมการบริโภคที่นิยมรับประทานอาหารประเภทแป้ง น้ำตาล น้ำอัดลม รวมถึงขนมขบเคี้ยวที่มีคุณค่าทางโภชนาการต่ำ รวมถึงการมีพฤติกรรมการใช้ชีวิตประจำวันที่ขาดการออกกำลังกาย ซึ่งจากข้อมูลการสำรวจภาวะโภชนาการของเด็กนักเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศจำนวน 75,592 คนในปี 2547 ของมหาวิทยาลัยมหิดล พบว่า เด็กมีภาวะโภชนาการเกินร้อยละ 13.4 สำหรับในเขตกรุงเทพฯ พบเด็กมีภาวะโภชนาการเกินหรือป่วยเป็นโรคอ้วนถึงร้อยละ 19 และมีภาวะไขมันหรือคอเลสเตอรอลสูงถึง

ร้อยละ 77.0 ซึ่งมีทิศทางเช่นเดียวกับข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขที่ระบุว่า ปัจจุบันเด็กอายุต่ำกว่า 6 ปีมีแนวโน้มป่วยเป็นโรคอ้วนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในจำนวนเด็ก 5 คน จะพบเด็ก 1 คนเป็นโรคอ้วน

ทั้งนี้ สาเหตุการเจ็บป่วยส่วนหนึ่งมาจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความตระหนักและขาดความรู้ที่ถูกต้องในการดูแลสุขภาพของตนเองและสมาชิกของครอบครัว มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการทำลายสุขภาพ ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานว่าประชาชนทั้งหมดในปี 2549 ในขณะที่เดียวกันก็มีผู้ดื่มสุราถึงร้อยละ 24.2 ของประชากรทั้งหมดในปี 2544 เป็นร้อยละ 29.1 ในปี 2547 แต่ยังมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งประเทศ พฤติกรรมดังกล่าวทำให้มีความเสี่ยงต่อการเจ็บป่วยด้วยโรคต่างๆ ที่ป้องกันได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอื่น

3) สภาวะการเจ็บป่วยทางจิตของคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประชาชนที่เจ็บป่วยจากภาวะความแปรปรวนทางจิตใจจนถึงขั้นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุขด้วยโรคทางจิต ทั้งความผิดปกติทางจิต จิตเภท ประสาทหลอน ความผิดปกติทางอารมณ์ ความผิดปกติด้วยโรคประสาทและความเครียด ในช่วง 20 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 16.4 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2528 เป็น 37.6 คนต่อประชากรแสนคนในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปี โดยอัตราผู้ป่วยที่มีความผิดปกติทางจิตเพิ่มขึ้นจาก 30.3 รายต่อประชากรแสนคนในปี 2544 เป็น 42.0 รายต่อประชากรแสนคน ในปี 2548 หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ต่อปี ขณะที่ผู้ป่วยที่มีความผิดปกติทางอารมณ์เพิ่มจากอัตรา 8.4 รายเป็น 14.8 รายต่อประชากรแสนคน หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 15.2 ต่อปี และผู้ป่วยที่มีภาวะความแปรปรวนทางจิตและพฤติกรรมเพิ่มจากอัตรา 33.4 รายเป็น 37.6 รายต่อประชากรแสนคนหรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.0 ต่อปี

1.2 การสร้างเสริมสุขภาพของคนในชุมชนและสังคมให้มีความแข็งแรงทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาต่างๆ ให้เข้ามามีบทบาทในการดูแลสุขภาพโดยเน้นคนและชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยสนับสนุนการดำเนินกิจการด้านสุขภาพที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมที่เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพส่งเสริมสุขภาพของคนในชุมชน และสร้างมาตรการจูงใจให้ภาคีการพัฒนาต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน

2) ส่งเสริมให้มีการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดี และให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การดำรงชีวิตของผู้คนในชุมชนและสังคม โดยส่งเสริมการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีทั้งที่บ้าน โรงเรียน สถานที่ทำงาน ชุมชนและสังคม รวมทั้งดำเนินงานตามมาตรการต่างๆ ที่จูงใจให้ผู้คนในสังคมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทั้งการรณรงค์

ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ การควบคุมการโฆษณาสินค้าอุปโภคที่ไม่จำเป็นหรือมีผลเสียต่อสุขภาพ มาตรการทางภาษี และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

3) **พัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้นำไปสู่การคิดเป็น ทำเป็น** โดยส่งเสริมให้คนได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เข้าถึงแหล่งความรู้และแหล่งทุน ควบคู่ไปกับการพัฒนารูปแบบและหลักสูตรการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับสภาพของเมืองและชุมชน ที่มุ่งสอนเด็กและเยาวชนมีความรู้ ทักษะพื้นฐานเข้มแข็ง พร้อมในการประกอบอาชีพ จัดระบบการเรียนรู้ในการประกอบอาชีพ ทั้งในด้านความรู้ความสามารถและทักษะที่สอดคล้องกับวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และส่งเสริมคุณธรรมในสถาบันการศึกษา การบูรณาการหลักการของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไว้ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ

1.3 พฤติกรรมสุขภาพของประชาชนในช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ

จากการที่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านรายได้และมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น รวมทั้งการหลงใหลของกระแสวัฒนธรรมตะวันตกได้ส่งผลให้แบบแผนการดำเนินชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไป กล่าวคือ มีการพึ่งตนเองน้อยลง ละเลยการดูแลสุขภาพ เนื่องจากชีวิตประจำวันที่ต้องเร่งรีบทำงาน มีการบริโภคอาหารที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์และคุณค่า สุกดิบหรือ ดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ รวมถึงการมีพฤติกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสม ฯลฯ และเมื่อประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบไปทุกภาคส่วนในสังคม ดังนั้นจึงย่อมกระทบต่อวิถีชีวิตและพฤติกรรมสุขภาพของประชาชนด้วยเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคมที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมสุขภาพ ผลการสำรวจหลายโครงการชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ มีผลต่อพฤติกรรมสุขภาพ (ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2542) อีกทั้งในยามที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ งบประมาณของกระทรวงสาธารณสุขถูกปรับลดลง ทำให้กระทบต่อการจัดบริการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ มีข้อมูลที่ยืนยันว่าพฤติกรรมการรักษาสุขภาพเมื่อเจ็บป่วยของประชาชนเปลี่ยนแปลงเพราะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ โดยประชาชนหันไปใช้บริการที่โรงพยาบาลรัฐมากขึ้น (อาภา ศิริวงศ์ ณ อยุธยา, 2543) ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายหากประชาชนยังไม่มี การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตและพฤติกรรมสุขภาพของตนเอง ซึ่งการมีพฤติกรรมสุขภาพที่ถูกต้องเหมาะสม ย่อมส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีและไม่เจ็บป่วย

ขณะนี้วิกฤติเศรษฐกิจกำลังเกิดขึ้นทั่วโลกอีกครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา การนำเสนอครั้งนี้จึงจะนำเสนอเกี่ยวกับพฤติกรรมสุขภาพของประชาชนในช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ของประชาชนในยุคปัจจุบัน

พฤติกรรมสุขภาพของประชาชนในช่วงก่อนและหลังวิกฤติเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเฉพาะพฤติกรรมที่มีแนวโน้มเปลี่ยนไปในทิศทางที่แย่ลง สรุปได้ดังนี้ (สุวิทย์ วิบูลผลประเสริฐ และคณะ, 2546)

1) **การบริโภคอาหาร** หลังวิกฤติเศรษฐกิจประชาชนบางส่วนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส รับประทานอาหารน้อยลง มีการลดค่าอาหารและมีแนวโน้มที่จะลดค่าอาหารของลูกเป็นบางวันมากขึ้น ทั้งนี้จากผลทบของวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยที่จำเป็นต้องประหยัด ค่าใช้จ่ายมากขึ้น อันเนื่องมาจากการมีรายได้ที่ลดลง อีกทั้งราคาสินค้าบริโภค อุปโภค ที่มีราคาแพงขึ้น ทำให้พฤติกรรมการบริโภคเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่ประหยัดมากขึ้น (ชนินทร์ เจริญกุล และจิตรา ธรรมบริสุทธิ์, 2541)

2) **การบริโภคยา** แนวโน้มการบริโภทยาอย่างไม่เหมาะสมและเกินความจำเป็นมีมากขึ้น ทำให้เกิดความสูญเสียของเศรษฐกิจจากการบริโภคยา ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์เป็นเหตุให้เกิดปัญหาจากพิษภัยของยา

3) **การบริโภคเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์** หลังวิกฤติเศรษฐกิจ พบว่า คนไทยมีแนวโน้มที่จะบริโภคสุราลดลง แต่หันไปบริโภคเบียร์และไวน์เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐบาลประกาศนโยบาย การค้าเสรี ใน พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดแรงกระตุ้นเปิดโอกาสให้มีโรงงานผลิตเบียร์เกิดขึ้นหลายแห่ง อีกทั้ง อิทธิพลของสื่อโฆษณา รวมทั้งราคาที่ถูกลงกว่าทำให้ปริมาณการบริโภคและการจำหน่ายเบียร์มากกว่าสุรา แต่มีข้อน่าสังเกตว่า เพศหญิงดื่มสุราเพิ่มขึ้นในทุกกลุ่มอายุ โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนซึ่งสอดคล้องกับ การสำรวจสภาวะเยาวชนไทย โดยสถาบันวิจัยประชาชนและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ที่พบว่า เยาวชนไทยที่มีอายุ 15-24 ปี ดื่มสุราหรือเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ ถึงร้อยละ 30.7 ด้วยค่านิยมที่ต้องการแสดง ความทันสมัย แสดงความเป็นผู้ใหญ่และการเลียนแบบสื่อต่าง ๆ ตลอดจนการนำเอาสุราเป็นเหตุผลในการ เข้าสังคม รวมทั้งการดื่มเพราะ อยากทดลอง มูลเหตุเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เยาวชนหญิงบริโภคสุรา เพิ่มขึ้น

4) **การใช้ยาเสพติด** วิกฤติเศรษฐกิจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้เข้ามาพึ่งพิงยาบ้ามากขึ้น เพราะเข้าใจผิดว่า จะช่วยทำให้ทำงานได้มากขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้หรือเพื่อหนีความกดดันจากภาระ หนักของชีวิต นอกจากนี้แล้วประชาชนอีกจำนวนหนึ่งยอมเข้าสู่กระบวนการค้าขายยาเสพติด ดังจะเห็น ได้จากสถิติการจับกุมยาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้าที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จาก พ.ศ.2540 จับกุมได้ 28 ล้าน เม็ด เพิ่มขึ้นเป็น 42.6 ล้านเม็ด ใน พ.ศ.2542 และในช่วงครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2543 จับกุมได้ถึง 28.1 ล้านเม็ด ทั้งนี้เพราะเห็นว่า ให้ผลตอบแทนที่มีมูลค่าสูง ได้เงินมาง่ายไม่ต้องลงทุนลงแรงทำให้กล้าเสี่ยง ที่จะกระทำความผิด แม้ว่ากฎหมายได้กำหนดโทษไว้สูงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตก็ตาม (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2541) ดังนั้น จึงทำให้พบว่า หลังวิกฤติเศรษฐกิจมีประชาชนที่ติดยาและ สารเสพติดรายใหม่โดยเฉพาะวัยรุ่นเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลเพิ่มขึ้น

5) **การพักผ่อนไม่เพียงพอ** จากภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้ประชาชน ละเลยกิจกรรมการดูแลสุขภาพโดยเฉพาะการพักผ่อนที่พบว่า หลังวิกฤติเศรษฐกิจประชาชนโดยเฉพาะ ในกรุงเทพฯ ทั้งหญิงและชายพักผ่อนไม่เพียงพอ โดยลดชั่วโมงการนอนลง (นอนน้อยกว่า 8 ชั่วโมง

เพิ่มขึ้น) ทั้งนี้ สภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้ส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวที่แออัด อันเนื่องมาจากสมาชิกในครอบครัวต้องทำงานหนักขึ้น จึงทำให้มีเวลาพักผ่อนน้อยลงไปด้วย

1.4 โรคที่เกิดจากการทำงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อม

1) โรคจากการทำงาน (Occupational Diseases) หมายถึง โรคหรือปัญหาสุขภาพที่เกิดขึ้นโดยมีสาเหตุหลักมาจากการปฏิบัติงานและได้รับสัมผัสสิ่งคุกคามสุขภาพ หรือจากสภาวะการทำงานที่ไม่เหมาะสม อาการของโรคและภัยอาจเกิดขึ้นขณะทำงาน หลังเลิกงาน หรือภายหลังที่ออกจากงานไป แต่อาการของโรคยังคงดำเนินอยู่ ตัวอย่างของโรคจากการทำงาน ได้แก่ คนงานที่เกี่ยวข้องกับฝุ่นหิน ในโรงงานโม่หินเป็นเวลานานๆ มักเกิดโรคปอดฝุ่นหิน (Silicosis) หรือ คนงานที่ทำงานสัมผัสสารตะกั่ว เช่น โรงงานหลอมตะกั่ว โรงงานผลิตแบตเตอรี่ ฯลฯ จะเกิดโรคพิษตะกั่ว (Lead poisoning) เป็นต้น

ลักษณะการทำงานภาคอุตสาหกรรม มีรูปแบบแตกต่างจากอดีตค่อนข้างมาก เดิมเมื่อกว่าถึงการผลิตภาคอุตสาหกรรม จะคิดถึงผลผลิต และคนงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ปัจจุบันมีรูปแบบการทำงานภาคอุตสาหกรรมมีหลายรูปแบบ เช่น แรงงานที่ทำงานนอกระบบ การรับงานกลับไปทำงานที่บ้าน หรือการอุตสาหกรรมที่เป็นของชุมชน (1 ผลิตภัณฑ์ 1 ตำบล) โดยงานหรืออุตสาหกรรมบางอย่างอาจมีความเสี่ยงต่อสุขภาพ มีการใช้สารเคมีอันตราย เช่น ใช้กาบ สี หรือสารตัวทำลาย การสูบลมโลหะ บัดกรี ฯลฯ ซึ่งไม่เพียงแต่จะเกิดผลกระทบต่อผู้ทำงานเท่านั้น แต่ยังอาจส่งผลถึงสุขภาพของสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะเด็กเล็ก คนชราด้วย

2) โรคจากสิ่งแวดล้อม (Environmental disease) หมายถึง โรคหรือปัญหาสุขภาพที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนทั่วไปทุกวัย ที่อาศัยในชุมชน หรือสิ่งแวดล้อม ที่มีการปนเปื้อนของสารพิษ หรือสิ่งคุกคามสุขภาพ โดยได้รับสัมผัสสารก่อโรคเป็นระยะเวลานาน จนมีอาการของโรค เด็กที่อาศัยอยู่กับพ่อแม่ในบริเวณโรงงาน หรือในแหล่งที่มีการปนเปื้อนสารพิษ มีโอกาสเสี่ยงต่อการเกิดโรคจากสิ่งแวดล้อมได้ง่าย ตัวอย่าง เช่น กรณีเด็กที่อาศัยในหมู่บ้านคลิตี้ อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี ได้รับสัมผัสสารตะกั่ว ที่ปล่อยออกมาจากเหมืองแร่ตะกั่ว จนเกิดโรคพิษตะกั่วและปัญหาด้านพัฒนาการ หรือกรณีการปนเปื้อนของสารแคดเมียมในแหล่งน้ำ ดิน ในอำเภอมะสอย จังหวัดตาก และส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยในบริเวณดังกล่าว เสี่ยงต่อการเกิดโรคพิษจากสารแคดเมียมเป็นเหตุให้ภาวะไตวายและเสียชีวิตได้ ฯลฯ

3) ความสำคัญของโรคจากการทำงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อม

โรคที่มีสาเหตุมาจากการทำงาน การได้รับสารพิษ และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่เอื้อและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยมีสิ่งก่อโรค รวมถึงสารพิษ อยู่ในกระบวนการทำงาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน และสิ่งแวดล้อมที่พื้กอาศัย ลักษณะการป่วยมักเกิดเป็นกลุ่มคือ เกิดการป่วยหลายคน ในระดับความ

รุนแรงของโรคที่แตกต่างกันไป ซึ่งตามหลักการทางการแพทย์แล้ว ผู้ป่วยรายแรกของโรคกลุ่มนี้ หรือผู้ป่วยที่มีการป่วยสัมพันธ์กับการได้รับสิ่งก่อโรคในกลุ่มนี้ นับเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมาก เรียกว่าเป็นผู้ป่วยดัชนี ซึ่งกำหนดให้มีการรายงานการเกิดโรคไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันการเกิด และการระบาดของโรค ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการสอบสวนการเกิดโรคและมีการป้องกันควบคุมมิให้เกิดการระบาด และมีผู้ป่วยรายใหม่เกิดขึ้น (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2546)

นอกจากนั้นในทางสังคมศาสตร์ โรคจากการทำงานเป็นโรคที่เกิดขึ้นกับคนที่อยู่ในวัยทำงานมีหน้าที่เลี้ยงดูผู้อื่นที่อ่อนกว่าเช่น ลูกๆ และพ่อแม่ผู้แก่เฒ่า การป่วยของคนวัยนี้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของสมาชิกครอบครัวและครอบครัวอันเป็นหน่วยพื้นฐานที่สุดของสังคม ทำให้สังคมขาดแคลนผู้ผลิต และสังคมต้องรับภาระเลี้ยงดูผู้ที่อยู่ในอุปการะเดิมของแรงงานที่ป่วยในสังคมต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับสิ่งนี้ เช่น สังคมสิงคโปร์ ฮองกง มาเลเซีย จึงมีความมุ่งมั่นที่จะช่วยเหลือประชาชนวัยแรงงานไม่ให้ป่วยด้วยโรคนี้ แต่มีบางสังคมที่ไม่ได้ใส่ใจกับแรงงานกลุ่มนี้ และทำให้เกิดการระบาดของโรคกลุ่มนี้ในประชากรแรงงาน ในหลายกรณีแหล่งกำเนิดมลพิษในงานของโรงงานต่างๆ หรือโครงการต่างๆ จะปล่อยมลพิษระบายสู่สิ่งแวดล้อมที่ชุมชนอาศัยอยู่ด้วย ทำให้ชาวชุมชนที่อาศัยอยู่ต้องป่วยด้วยโรคจากมลพิษโรงงาน เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงาน และถ้าเป็นกรณีสังคมไม่สนใจโรคจากงานของแรงงาน ก็จะไม่พบว่า สังคมไม่ใส่ใจเรื่องการป่วยด้วยโรคจากมลพิษของชุมชนเช่นกัน ทำให้ระยะยาว สังคมนั้นจะไม่มีที่ยืน แม้ในระยะแรกสามารถปฏิเสธการป่วยได้ แต่คนที่ป่วยและพิการจากงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ เพิ่มปริมาณมากขึ้นกว่าคนที่มีความสุขที่ดี สังคมนั้นจะอยู่ในสภาพพิการ โรคในกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญ

4) สิ่งก่อโรคในสิ่งแวดล้อมของชุมชนและในการทำงาน

การป่วยของมนุษย์เกิดจากปัจจัยภายในของมนุษย์เอง เช่นโรคเบาหวาน โรคเลือดบางชนิดแต่การป่วยอีกส่วนหนึ่งของมนุษย์เกิดจากการได้รับสิ่งก่อโรคนอกอวัยวะของมนุษย์ หรือเรียกว่า สิ่งแวดล้อม จำแนกสิ่งก่อโรคในสิ่งแวดล้อมได้ 4 ประเภทหลักๆ คือ

1. สิ่งก่อโรคทางกายภาพ ได้แก่ ฝุ่น เครื่องจักรไม่มีที่ปิดกั้น แสง เสียง ความสั่นสะเทือน ความร้อน ความเย็น รังสี ความกดอากาศ ความชื้น และปัจจัยทางกายภาพอื่นๆ
2. สิ่งก่อโรคทางชีวภาพ ได้แก่ เชื้อโรค และส่วนที่ได้จากสิ่งมีชีวิต เช่น เชื้อโรคไวรัสตับอักเสบบีที่พบกันมากในสังคมไทย ไวรัสเอชไอวีที่ก่อให้เกิดโรคเอดส์ เชื้อวัณโรค และเชื้อโรคอื่นๆ
3. สิ่งก่อโรคทางเคมี ได้แก่ สารเคมีประเภทต่าง ๆ เช่น โลหะหนัก สารทำลาย ซึ่งอยู่ในวัสดุชิ้นงาน ในกระบวนการผลิต ในการทำงาน ในจารบี ในเครื่องสำอาง ในยารักษาโรค รวมถึงสิ่งปนเปื้อนด้วยสารเคมี

4. สิ่งก่อโรคทางจิตใจและสังคม ได้แก่ ระเบียบของสังคมที่คนเกี่ยวข้องด้วยและคนไม่พึงใจ เช่น กฎเกณฑ์การทำงาน การลงโทษ และสิ่งเร้าที่กระทบต่อจิตใจ รวมถึงวิถีชีวิต และขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมที่เกี่ยวข้อง

5) หลักการป้องกันและควบคุมโรคจากการทำงาน สารพิษและสิ่งแวดล้อม

ด้วยโรคจากการทำงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อม มีเป็นจำนวนมาก แต่มีหลักการในการสังเกตเฝ้าระวังและดูแลรักษาตนเอง ตลอดจนการป้องกันและควบคุมโรคใกล้เคียงกันทั้งในงานและชุมชนเป็นหน้าที่ของผู้เป็นเจ้าของชีวิต องค์การ เช่น สหภาพแรงงาน/บริษัท กลุ่มชุมชน/ผู้ดูแลชุมชน (อบต./อำเภอ/จังหวัด) จะต้องป้องกันการเกิดโรคในกลุ่มนี้ตามหลักการอย่างถูกต้อง และเมื่อเกิดการป่วยต้องเร่งให้การรักษาเยียวยาผู้ป่วยโดยด่วน โดยมุ่งเน้นการป้องกันแก้ไขที่แหล่งกำเนิดมลพิษทางผ่านของมลพิษเป็นอันดับแรกๆ การป้องกันโดยให้แรงงานและชุมชนใช้อุปกรณ์บุคคลป้องกันมลพิษที่อยู่ในพื้นที่ด้วยการใช้อุปกรณ์ป้องกันสุขภาพส่วนบุคคล เป็นสิ่งที่ควรละเว้น และเลือกใช้เป็นมาตรการสุดท้าย ในกรณีเป็นสารเคมีที่ใช้ในการผลิต หรือโครงการที่จะดำเนินการในชุมชนที่มีมลพิษเกิดขึ้น กฎหมายระบุให้นายจ้างและเจ้าของโครงการต้องมีข้อมูลของสิ่งนั้นเป็นภาษาไทย เรียกเอ็มเอสดีเอสเป็นต้น หรือให้เปิดเผยมลพิษให้ผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย เพื่อประกอบการตัดสินใจตั้งแต่เบื้องต้นแรกในการทำงานของแรงงานหรือการอยู่อาศัยของชุมชน การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การป้องกันในขณะที่คนยังไม่ป่วย ณ แหล่งกำเนิดมลพิษ ในกรณีที่แหล่งกำเนิดมลพิษอยู่ในความครอบครองของนายจ้างและเจ้าของโครงการ/สถานที่ทำการผลิตใดๆ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายควบคุมมลพิษที่ผู้คุ้มครองต้องแก้ไข และกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็น ผู้ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีที่แหล่งใดทำให้เกิดการป่วย กฎหมายกำหนดให้ยุติหรือปิดแหล่งกำเนิดนั้นได้

6) การค้นหาความรู้เรื่องโรคจากการทำงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อม และการป้องกันเฉพาะ

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างโรคที่พบบ่อย ได้แก่ โรคฮีตไต่ไต่ โรคมินามะตะ โรคพิษซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โรคไข้ดำ โรคเท้าดำ โรคคาร์บิลทันเนล โรคพิษคาร์บอนมอนนอกไซด์ โรคพิษไตรคลอโรเอทีลีน โรคปอดอักเสบจากฝุ่นไม้ โรคมะเร็งปอดจากสารหนู โรคแอสเบสโทซิส โรคมะเร็งเมโสเทลิโอมา ในผู้ทำงานกับใยหิน โรคเคซงจากการดำนํ้า ฯลฯ

เนื่องด้วยโรคจากการทำงาน สารพิษ และสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เป็นสิ่งที่เกิดเกี่ยวข้องกับการค้นพบเทคโนโลยีและสารเคมีใหม่ อย่างรวดเร็ว มีการผลิตแบบรวมศูนย์ไว้ที่หนึ่งในลักษณะโครงการหรือสถานประกอบการเฉพาะ ผู้ใช้เทคโนโลยีทั้งที่เป็นเจ้าของกิจการ แรงงานส่วนใหญ่ไม่ได้คาดถึงผลกระทบต่อสุขภาพ และแพทย์ตลอดจนบุคลากรทางการแพทย์ไม่มีความรู้ในเรื่องโรคกลุ่มนี้

แม้ระยะหลังจะเริ่มรู้จักมากขึ้นแต่ด้วยมีเจ้าของกิจการและเจ้าของโครงการบางแห่งมีทัศนคติแสวงกำไรสูงสุดจนละเลยความรับผิดชอบต่อเพื่อนมนุษย์ที่อาศัยอยู่ในชุมชนใกล้เคียงหรือที่

เป็นแรงงานรับจ้าง ไม่รับผิดชอบต่อแรงงานและชุมชนที่ป่วยโดยทำการฟ้องร้องแพทย์ผู้ตรวจวินิจฉัยจนแพทย์ที่ทำหน้าที่ต้องตกอยู่อันตรายในรูปแบบต่างๆ ฟ้องสื่อมวลชน ฟ้องศาล ฟ้องแพทยสภา ฟ้องรับสภา และที่ต่างๆ ในขณะนี้ยังไม่พบว่า ความรู้เรื่องโรคในกลุ่มนี้จะมีการนำมาใช้เพื่อประกอบวิชาชีพดูแลผู้ป่วยในกลุ่มโรคนี้เพียงพอก และแรงงานกับชุมชนคงไม่สามารถพึ่งพากระบวนการบริหารสาธารณสุขเพียงลำพังได้

1.5 โรคระบาดที่พบในปัจจุบัน

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างโรคระบาดที่กำลังคุกคามคุณภาพชีวิตประชาชนในปัจจุบัน นั่นคือ โรคซาร์ส ซึ่งจะกล่าวต่อไป

1.5.1 โรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome : SARS) คือ การแพร่ระบาดของโรคระบบทางเดินหายใจเฉียบพลันร้ายแรง หรือ โรคซาร์ส (Severe Acute Respiratory Syndrome : SARS) ได้คร่าชีวิตผู้ป่วยทั่วโลกไปแล้วถึง 62 ราย ป่วยกว่า 1,700 คน นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ระบุว่าโรคซาร์สนี้ เกิดจากเชื้อไวรัสชนิดใหม่ที่อยู่ในตระกูลเดียวกับ "โคโรนาไวรัส" ที่เป็นตัวการก่อไข้หวัดอย่างโรคดี ผู้เชี่ยวชาญจำนวนหนึ่ง ชี้ว่า "โรคซาร์ส" เกิดจากเชื้อไวรัส 2 ชนิด

- 1) เป็นไวรัสในกลุ่ม "โคโรนาไวรัส" (Corona Virus) ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคหัดธรรมดา
- 2) เป็นไวรัสอยู่ในกลุ่ม "พาราไมโซไวรัส" (Paramyxo Virus) ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคหัดคางทูม และโรคติดเชื้อทางเดินหายใจ

1) ต้นกำเนิดของโรค

องค์การอนามัยโลกระบุว่า พบเชื้อที่เมืองกวางตุ้งของจีน ก่อนข้ามไปยังเกาะฮ่องกง ซึ่งเป็นที่ที่เหยื่อรายแรกได้ติดเชื้อก่อนเดินทางกลับไปเวียดนาม สิงคโปร์ แคนาดาและหลังจากนั้นก็แพร่ระบาดไปทั่วโลก

นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ขององค์การอนามัยโลกระบุว่าชนิดของเชื้อไวรัสที่น่าจะมีต้นกำเนิดจากสัตว์มากกว่าคนและไม่เกี่ยวข้องกับเชื้อไวรัสที่ก่อให้เกิดอาการของโรคไข้หวัดใหญ่ในคนแต่เป็นเชื้อไวรัสพวกเดียวกับที่ก่อให้เกิดโรคปอดบวมและโรคทางเดินหายใจเพราะติดเชื้อซึ่งแม้แต่เชื้อแบคทีเรียบางชนิดก็เป็นสาเหตุของการเกิดโรคได้เช่นกันและยังไม่มีหลักฐานอันใดที่บ่งชี้ว่าเป็นอาวุธชีวภาพ

2) อาการผู้ติดโรคเป็นอย่างไร?

องค์การอนามัยโลกนั้นระบุว่า ผู้ติดเชื้อไวรัสจนเป็นโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันร้ายแรงจะมีอาการไข้ขึ้นสูง 38-40 องศาเซลเซียส ไอแห้งๆ หายใจขัดและเป็นช่วงสั้นๆ เมื่อนำตัวผู้ป่วยไปเอกซเรย์จะพบความผิดปกติที่ปอดซึ่งดูคล้ายเป็นปอดบวม ส่วนอาการอื่นๆ ลงมาที่ทำให้พิจารณาตัดสินได้ว่าเป็นโรคซาร์สหรือไม่ ได้แก่ อาการปวดศีรษะ หนาวสั่น กล้ามเนื้อตึงเปื้ออาหาร มีน

งและท้องร่วงแต่อาการต่างๆ เหล่านี้ จะเกิดขึ้นหลังจากการฝังตัวของเชื้อแล้ว 2-7 วัน และ 3-5 วัน เป็นส่วนใหญ่ ก่อนผู้ป่วยจะรู้สึกตัวเหมือนมีอาการของไข้หวัดใหญ่

3) ควรปฏิบัติกับผู้ป่วยอย่างไร?

ที่จริง เวลานี้ ทางฝ่ายแพทย์ยังไม่มีและไม่ว่าจะมีตัวยาเฉพาะสำหรับการรักษาผู้ป่วยหรือไม่ นอกจากการใช้ "ริบาไวริน" ที่เป็นยาแอนตีไวรัส ควบคู่กับยาสเตียรอยด์ไปพลางๆ และสามารถรักษาให้หายได้ ถ้าหากผู้ป่วยได้รับยาตั้งแต่ระยะต้นของการติดเชื้อ

4) โรคซาร์สแพร่ระบาดไปได้ได้อย่างไร?

โรคซาร์สแพร่ระบาดผ่านฝอยละอองน้ำลายผู้ติดเชื้อที่ไอหรือจาม ประชิดตัวในระยะที่ไม่เกิน 3 เมตร โดยที่เชื้อไวรัสซาร์สยังสามารถลอยตัวอยู่ในอากาศนอกตัวคนไข้ได้นาน 3-6 ชั่วโมง และเกาะติดอยู่กับข้างของเครื่องใช้ในบริเวณ ซึ่งหากมีใครสัมผัสในระยะเวลาดังกล่าว แล้วใช้บริเวณที่มีเชื้อไวรัสนี้อยู่ ป้ายเข้าที่ตา จมูกหรือปาก ก็อาจติดเชื้อไวรัสสายนี้ได้ มีระยะการฟักตัว 2-7 วัน โดยส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่าง 3-5 วัน การแพร่ระบาดของโรคนี้จะช้ากว่าโรคไข้หวัดใหญ่ อย่างไรก็ตาม เชื้อโรคสามารถอยู่ในอนุภาคในเวลานั้นสั้นเพียงไม่กี่วินาที

5) การติดต่อ

การใกล้ชิดและสัมผัสกับผู้ป่วย โดยเฉพาะของเหลว เช่น น้ำลาย น้ำมูก เจ้าน้ำที่แพทย์ พยาบาลและเจ้าหน้าที่โรงพยาบาล รวมทั้งญาติผู้ป่วยมีความเสี่ยงต่อการติดเชื้อและทำให้เกิดการแพร่ระบาดมากที่สุด

6) วิธีป้องกัน

1. แยกผู้ป่วยในห้องต่างหากที่มีการควบคุมระบบถ่ายเทอากาศและฆ่าเชื้อโรคอย่างดี
2. แพทย์ พยาบาล และญาติผู้ป่วย ต้องสวมอุปกรณ์ป้องกันที่มีประสิทธิภาพเมื่อเข้าใกล้คนป่วย เช่น หน้ากากป้องกันการติดเชื้อ แว่นตา ผ้ากันเปื้อน ผ้าคลุมศีรษะ และถุงมือ
3. หากไม่จำเป็นควรงดเดินทางไปประเทศที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยง
4. คนที่เดินทางกลับจากต่างประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อควรรีบอาบน้ำทำความสะอาดร่างกาย และกักตัวเอง ไม่พบปะกับใครห่างจากคนใกล้ชิดเป็นเวลาอย่างน้อย 7 วัน
5. เมื่อพบว่ามีอาการไม่แน่ใจว่าจะติดเชื้อหรือไม่ ควรอยู่ห่างจากคนใกล้ชิดไม่ต่ำกว่า 5 เมตร แล้วให้ไปพบแพทย์ทันที

6. เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล โรงแรม พนักงานสายการบินระหว่างประเทศ ตลอดจนแม่บ้านของชาวต่างชาติโดยเฉพาะประเทศที่มีการระบาดของโรคดังกล่าว เป็นอีกหนึ่งกลุ่มเสี่ยงที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเช่นกัน หากไม่แน่ใจควรสวมหน้ากากป้องกันการติดเชื้อ

7) การรักษา

จนถึงขณะนี้ ยังไม่พบว่ามียาตัวใดที่จะสามารถรักษาหรือป้องกันโรคนี้ได้ การรักษาผู้ป่วย ต้องใช้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางและทำการรักษาพยาบาลอย่างใกล้ชิดเท่านั้น ผู้ป่วยที่อยู่ในระยะพักฟื้นต้องเฝ้าดูอาการอย่างใกล้ชิดและควรพักผ่อนอยู่ในบ้านอย่างน้อย 7 วัน

1.5.2 โรคระบาดในสัตว์

นอกจากโรคซาร์สแล้วยังพบโรคติดต่อและโรคระบาด ในสัตว์ที่เกษตรกรนำมาเลี้ยง ซึ่งเป็นสัตว์จากแหล่งเลี้ยงอื่นทั้งภายในประเทศ หรือจากต่างประเทศและสัตว์เหล่านั้นอาจถูกนำมาจากหลายๆแหล่งรวมกัน ซึ่งอาจมีสัตว์ป่วยหรือสัตว์อมโรคปะปนมาซึ่งจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดโรคระบาดในพื้นที่ ทั้งโรคติดต่อในสัตว์ทั่วไป โรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนและโรคอุบัติใหม่ที่ไม่พบการระบาดในพื้นที่หรือในประเทศไทย (นิรันดร์ เอื่องตระกูลสุข, ม.ป.ป) เช่น

1. Avian Influenza โรคไข้หวัดนก จากการระบาดของโรคไข้หวัดนกในช่วงปี พ.ศ. 2547 พบจุดการระบาดของโรค 787 ตำบล 266 อำเภอ ใน 51 จังหวัด และต้องทำลายสัตว์ปีกกว่า 3 ล้านตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและความสูญเสียโดยตรงต่ออุตสาหกรรมการเลี้ยงไก่ การส่งออก การสาธารณสุข และ ส่งผลกระทบต่อเนื่องในด้านอื่นๆ เช่น การท่องเที่ยว เป็นต้น กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินมาตรการควบคุมโรคอย่างเข้มงวด เพื่อควบคุมพื้นที่การระบาดของโรค ปรับปรุงระบบการเลี้ยงสัตว์ปีกให้อยู่ในระบบมาตรฐานฟาร์มเข้มงวดการเคลื่อนย้ายสัตว์ปีกเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อและการ X-ray พื้นที่ที่เลี้ยงสัตว์ปีกปีละ 2 ครั้ง เป็นการเฝ้าระวังโรคทางคลินิกในเชิงรุก เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีสัตว์ที่เป็นโรคหลงเหลืออยู่ และให้ประเทศไทยไม่เกิดการระบาดและปลอดจากโรคไข้หวัดนกในที่สุด

2. Rabies โรคพิษสุนัขบ้า โรคพิษสุนัขบ้ายังคงเป็นปัญหาสาธารณสุขที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข จากรายงานสถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้าพบว่ายังคงเป็นสัตว์พาหะนำโรคที่สำคัญ ดังนั้นกรมปศุสัตว์ยังต้องดำเนินกิจกรรมโครงการรณรงค์ฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องทำให้ประชาชนและชุมชนเข้าใจปัญหาและมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการควบคุมโรค ทั้งการฉีดวัคซีนสัตว์เลี้ยง และการควบคุมจำนวนสัตว์เลี้ยงให้เหมาะสมที่จะดูแลได้ ไม่ปล่อยสุนัขของตนให้เป็นสุนัขจรจัด เป็นภาระสังคมและสัตว์นำโรคไปสู่คนและสัตว์อื่นได้

3. Brucellosis โรค布鲁เซลโลซิส เป็นโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนที่พบว่าก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขเพิ่มขึ้น สาเหตุของการเกิดโรคสำคัญ คือ ปัญหาการลักลอบเคลื่อนย้ายจากประเทศเพื่อนบ้านจากข้อมูลการทดสอบโรคสัตว์นำเข้าในสถานกักกันสัตว์และด่านกักกันสัตว์ของกรมปศุสัตว์ ตรวจพบสัตว์เป็นโรค Brucellosis 1.24% ซึ่งสัตว์เหล่านี้จะต้องถูกทำลายหมด นอกจากนี้ยังมีสัตว์ลักลอบอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งอาจเป็นปัญหาของการระบาดของโรคในขณะนี้ และกรมปศุสัตว์ได้เพิ่ม ความเข้มงวดและยับยั้งพะน้าเข้าจากประเทศเพื่อนบ้านแล้วสำหรับปศุสัตว์ภายในประเทศ กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินการทดสอบโรคประจำปี เพื่อสร้างและรับรองฟาร์มปลอดโรค

บลูเซลโลซิส ทูเบอร์คิวโลซิส และพาราทูเบอร์คิวโลซิส ปัจจุบันมีฟาร์มที่ได้รับรองปลอดโรคบลูเซลโลซิสแล้ว 251 ฟาร์ม

4. Foot and Mouth Disease โรคปากและเท้าเปื่อย แม้เป็นโรคที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขแต่ก็เป็นโรคที่สำคัญมากสำหรับปศุสัตว์ไทย เนื่องจากความสำคัญในด้านเศรษฐกิจในด้านสุขภาพสัตว์และผลผลิตจากปศุสัตว์ที่ลดลงแล้วยังเป็นเงื่อนไขการค้าระหว่างประเทศที่ทำให้สูญเสียโอกาสในการส่งออกสินค้าปศุสัตว์ ดังนั้นกรมปศุสัตว์ต้องเร่งดำเนินแก้ไขและควบคุมโรค เช่น การรณรงค์ฉีดวัคซีนป้องกันโรคปากเท้าเปื่อยทั่วประเทศพร้อมกัน การเข้มงวดการเคลื่อนย้ายสัตว์ และการสร้างพื้นที่ปลอดโรคปากเท้าเปื่อย เป็นต้น

5. Tuberculosis โรควัณโรค เป็นโรคติดต่อระหว่างสัตว์และคนที่สำคัญที่ต้องเฝ้าระวังโรคอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพบว่ามีจำนวนผู้ป่วยโรคเพิ่มขึ้น กรมปศุสัตว์ได้ดำเนินการเฝ้าระวังโรคด้วยการทดสอบโรคในปศุสัตว์ทุกปี และดำเนินโครงการรับรองฟาร์มปลอดโรคบลูเซลโลซิสทูเบอร์คิวโลซิส และพาราทูเบอร์คิวโลซิส จากผลการทดสอบโรคพบว่าโคเนื้อมีความชุกของโรค 0.16% ไก่เนื้อ 0.34% และมีฟาร์มที่ได้รับการรับรองว่าปลอดโรคแล้วกว่า 231 ฟาร์ม

1.6 การจัดการเกี่ยวกับการระบาดของโรค (Management of epidemic)

การจัดการและควบคุมการระบาดของโรคอาจต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กับการสอบสวนหรือการรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อผู้ป่วยจะได้รับการรักษาทันที และระงับการแพร่ระบาดไม่ให้ขยายออกไป มีวิธีดำเนินการดังนี้ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2546)

1.6.1 การให้การรักษาผู้ป่วย หรือผู้ได้รับผลกระทบ (Treatment of care) การให้การรักษาผู้ป่วย ในระหว่างการสอบสวน ควรดำเนินการโดยทันทีที่พบผู้ป่วย การหาสาเหตุและวินิจฉัยได้เร็ว จะทำให้การรักษาได้ผลดี และลดการสูญเสียชีวิต การรักษาผู้ป่วยโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมบางโรคอาจต้องใช้เวลาในการรักษานาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะ และระยะเวลาของการเกิดโรคในผู้ป่วยแต่ละราย และที่สำคัญที่สุดคือ การป้องกันไม่ให้เกิดโรคซ้ำอีก ดังนั้น สิ่งที่ต้องทำไปพร้อมกับการรักษา คือ ต้องไม่ให้ผู้ป่วยสัมผัสกับสิ่งคุกคามในสิ่งแวดล้อมอีก

1.6.2 การค้นหากลุ่มประชาชนที่เสี่ยง (Investigation of population at risk) หลังจากได้พิสูจน์และหาสาเหตุการเกิดโรคได้แล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป คือ พยายามหากลุ่มเสี่ยงที่อาจเกิดโรคได้อีก และหาแนวทางป้องกันและควบคุมโรคในกลุ่มเสี่ยงนั้นๆ

1.6.3 การควบคุมป้องกันและกำหนดมาตรการในการแก้ไข (Implementing Control and prevention measures) วัตถุประสงค์สำคัญอย่างหนึ่ง ของการสอบสวนทางระบาดวิทยา คือ การควบคุมและป้องกันโรค ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการให้เร็วที่สุด ทันทีที่ทราบสาเหตุและลักษณะของการเกิดโรค โดยมีแนวทางในการควบคุมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

1) การควบคุมและป้องกันที่แหล่งต้นเหตุ

1.1 การป้องกันระยะสั้นภายหลังเกิดเหตุ เพื่อไม่ให้สิ่งคุกคามที่เป็นสาเหตุของการเกิดโรค มีการแพร่กระจายออกไปในสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดผลกระทบมากขึ้น ถ้าหากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโรงงานอุตสาหกรรม ควรมีการระงับเหตุทันที และหยุดดำเนินการ จนกว่าจะมีการปรับปรุงหรือทำให้เป็นสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และหากเกิดในชุมชน ควรกำจัดแหล่งที่เป็นต้นเหตุ หรือประกาศเป็นของอันตราย ห้ามไม่ให้บุคคลเข้าไป จนกว่าจะแน่ใจว่าปลอดภัย

1.2 การป้องกันระยะยาว ส่วนใหญ่โรคจากการประกอบอาชีพปัญหามักเกิดจากความบกพร่องจากการะบวนการผลิต ดังนั้น การควบคุมป้องกันโดยทั่วไป จึงใช้มาตรการป้องกันทางด้านวิศวกรรมและกระบวนการผลิตเป็นหลัก เช่น การใช้สารหรือวัตถุที่มีความเป็นพิษน้อยกว่าแทนสารหรือวัตถุที่มีความเป็นพิษมากกว่า การเปลี่ยนกระบวนการทำงาน กระบวนการผลิตโดยเลือกกระบวนการที่เป็นอันตรายน้อยกว่าและใช้กระบวนการผลิตที่เป็นแบบปิด (Close system) แยกกระบวนการที่เป็นอันตรายหรือเป็นพิษออกจากบริเวณที่มีคนงานอยู่หลายๆ การใช้วิธีทำให้เปียกหรือขึ้นเพื่อลดปริมาณฝุ่น และการใช้ระบบระบายอากาศที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากจะมีการควบคุมป้องกันแหล่งและต้นเหตุของสิ่งคุกคามดังกล่าวมาแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการอีกอย่างหนึ่ง คือ การประเมินสภาพแวดล้อมทางสุขศาสตร์ (Hygiene assessment) ได้แก่ การตรวจวัดสิ่งแวดล้อมในการทำงานเป็นระยะๆ หรือติดตั้งสัญญาณเตือนบอกระดับอันตราย ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าสิ่งที่เป็นอันตรายยังมีกระจายอยู่ในบรรยากาศการทำงาน หรือกระจายออกสู่ภายนอกเป็นปัญหาแก่ชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงหรือไม่

2) การป้องกันและควบคุมกลุ่มเสี่ยง เป็นการควบคุมป้องกันเพื่อไม่ให้คนงานหรือประชาชนได้รับอันตรายจากการสัมผัสกับสิ่งคุกคามสุขภาพ ซึ่งนอกจากควบคุมป้องกันที่แหล่งและสาเหตุของการเกิดโรคแล้ว การควบคุมป้องกันในกลุ่มเสี่ยงเป็นสิ่งสำคัญและต้องทำอย่างต่อเนื่อง โดยมีวิธีการต่างๆ เช่น มีระบบเฝ้าระวังสุขภาพ (Health surveillance) การตรวจร่างกายและตรวจพิเศษที่เหมาะสมเป็นระยะๆ การให้ความรู้และอบรมเกี่ยวกับความปลอดภัยและพฤติกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงการสัมผัสสิ่งคุกคามสุขภาพ การใช้เครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคล การติดตั้งสัญญาณเตือนอันตราย และการผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนคนงานเพื่อลดปริมาณการสัมผัสกับสิ่งเป็นพิษให้น้อยลง เป็นต้น

แนวทางการควบคุมป้องกันโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อม มีการดำเนินการที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของปัจจัยและสาเหตุการเกิดโรคของแต่ละพื้นที่ หรือแหล่งที่ก่อให้เกิดโรค โดยทั่วไปการป้องกันควบคุมโรคในสถานประกอบการ ถ้าหากเจ้าของสถานประกอบการให้ความร่วมมือ จะควบคุมได้ง่ายกว่าการควบคุมป้องกันในชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในสถานประกอบการกิจการ มักจะหาแหล่งกำเนิดมลพิษและกลุ่มเสี่ยงได้ง่าย แต่ชุมชนมีปัจจัยหลายอย่างที่ต้องคำนึง เช่น

สภาพวิถีชีวิต สังคมและพฤติกรรมสุขภาพต่างๆ ของแต่ละชุมชน ดังนั้นการควบคุมและแก้ไขปัญหาควรเลือกใช้วิธีการที่คิดว่าเหมาะสมและเกิดผลกระทบในด้านสังคมน้อยสุด

หน่วยที่ 2 ปัญหาแรงงาน (ทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว)

2.1 ปัญหาแรงงาน: ความหมายและขอบเขต

โรเบิร์ตส์ได้ให้นิยามปัญหาแรงงานไว้ ดังนี้

“ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน เงื่อนไขการทำงาน การจ้างงาน การกระทำทางการเมือง และอื่นๆ ซึ่งประกอบเป็นส่วนทั้งหมดของปัญหาแรงงาน ในปัจจุบันนี้มีบ่อย ที่ปัญหาแรงงานกลายเป็นปัญหาของชาติ เช่นความสนใจทั่วไปในขณะนี้ต่อปัญหาการว่างงานอันเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการกับกฎหมายการฝึกอบรม กำลังแรงงาน และโครงการอื่นๆ มันยังเกี่ยวข้องกับโครงการภาษีที่ออกมาเพื่อเพิ่มรายได้แก่คนงานสำหรับซื้อสินค้าและบริการได้เพิ่มขึ้น อันจะช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ” (Roberts, 1967:208)

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2538) ได้ให้ความหมายของปัญหาแรงงานว่า ปัญหาแรงงานหมายถึงสิ่งที่มีคุณลักษณะครบทุกข้อต่อไปนี้

- 1) สิ่งที่ได้รับการนิยามร่วมในเชิงอัตวิสัยจากกลุ่มคนว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความหายนะต่อกลุ่มคน หรือสังคม
- 2) มีข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อยืนยันถึงระดับความรุนแรงและสาเหตุของปัญหา
- 3) เป็นสิ่งที่มีสาเหตุมาจากโครงสร้างของสังคม มิใช่สาเหตุจากการกระทำของตัวบุคคล หรือภัยธรรมชาติ
- 4) เป็นสิ่งที่มีผลกระทบด้านลบต่อบุคคลจำนวนมากพอสมควรจนกลายเป็นปัญหาร่วมของกลุ่มคนสังคม
- 5) เป็นสิ่งที่กลุ่มคนมีความเชื่อว่า สามารถแก้ไขได้และมีความพยายามกระทำร่วมกันเพื่อไขปัญหาดังกล่าว แม้ว่าในความเป็นจริงจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ก็ตาม

จากนิยามดังกล่าว สามารถระบุถึงประเภทของปัญหาแรงงานได้ดังนี้

- 1) ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ หมายถึงปัญหาที่เกิดจากแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของการพิพาทแรงงาน และการนัดหยุดงาน เป็นต้น
- 2) ปัญหาแรงงานสตรี อันเป็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเกิดผลด้านลบต่อแรงงานสตรีที่ทำงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ ประกอบด้วย 5 ด้านด้วยกัน ได้แก่ ประการแรก การตกเป็นเหยื่อทางเพศ ประการที่สอง ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ด้วยเหตุที่

สตรีมีครรภ์ที่บอบบางกว่าชายมาก ประการที่สาม ปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเพศในการจ้างงาน ประการที่สี่ ปัญหาการคุ้มครองความเป็นมารดา ประการที่ห้า ปัญหาภาระงานมากเกินไปเนื่องจากสตรีต้องสวมบทบาทสองด้าน คือ บทบาทของลูกจ้างและบทบาทของแม่บ้าน

3) ปัญหาค่าจ้างต่ำของแรงงานไร้ฝีมือ เนื่องจากแรงงานไร้ฝีมือเป็นแรงงานส่วนใหญ่ ซึ่งโดยทั่วไปจะได้รับค่าจ้างประมาณค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ค่าจ้างขั้นต่ำเพียงพอสำหรับการบริโภคของคนงานเพียงหนึ่งคนให้มีชีวิตอยู่ได้ตามสภาพปกติเท่านั้นแต่การใช้จ่ายจริงของคนงานยังมีการส่งเงินให้พ่อแม่ในชนบทใช้สอยอีกด้วย นอกจากนี้เมื่อคนงานสมรสและมีบุตร ปัญหาค่าจ้างไม่พอจ่ายก็จะเกิดขึ้นก่อให้เกิดปัญหาความยากจน หนี้สิน ทำงานล่วงเวลามากเกินไปจนมีผลกระทบต่อสุขภาพ ปัญหาไร้ที่อยู่อาศัยและปัญหาสังคมอื่นๆ ตามมา

4) ปัญหาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ปัจจุบันมีคนงานที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานประมาณ ปีละ 150,000-200,000 คน และปัญหานี้มีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต

5) ปัญหาแรงงานเด็ก เนื่องจากเด็กทำงานรับจ้างเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ประการแรก เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นวัยที่กำลังเจริญเติบโตและมีพัฒนาการด้านร่างกาย เด็กจึงควรจะอยู่ในโรงเรียนมากกว่า แต่เด็กมาทำงานรับจ้างประเภทไร้ฝีมือจำเจซ้ำซาก ทำให้เด็กขาดการฝึกฝนพัฒนาฝีมือ และจากการพัฒนาสติปัญญา นอกจากนี้บางครั้งเด็กยังทำงานหนักเกินไปและมีชั่วโมงการทำงานสูงเกินไป ทำให้การพัฒนาการทางร่างกายของเด็กผิดปกติ ประการที่สอง เด็กยังมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้ต่ำและมีสภาพร่างกายและจิตใจที่อ่อนแอ เมื่อมาทำงานรับจ้าง จึงมักถูกนายจ้างเอาเปรียบข่มเหงรังแกได้ง่าย โดยเด็กต้องจำนนไม่อาจปกป้องคุ้มครองตนเองได้เลย

6) ปัญหาการจ้างงานไม่เป็นธรรม ได้แก่ การจ้างแรงงานระยะสั้น หรือมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน ทั้งๆ ที่สภาพการทำงานเป็นประจำ การอุปโลกน์หัวหน้างานขึ้นมาเป็นผู้รับเหมาช่วงทั้งๆ ที่เครื่องมืออุปกรณ์เป็นของนายจ้างและกระบวนการผลิตก็มิได้แยกขาดออกจากกระบวนการผลิตรวมของทั้งสถานประกอบการ ทำให้คนงานขาดความมั่นคงในการทำงานถูกกดค่าจ้างและสวัสดิการ และมีอาจใช้สิทธิด้านแรงงานสัมพันธ์ได้

7) ปัญหาการว่างงาน ปัจจุบัน (พ.ศ.2551) มีผู้ว่างงานประมาณ 4.5 ล้านคน อย่างไรก็ตาม ในอนาคตปัญหาการว่างงานอาจประทุขึ้นรุนแรงได้ เนื่องจาก นายจ้างที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือจะย้ายฐานการผลิตไปยังกลุ่มประเทศอินโดจีน ส่วนนายจ้างที่ยังคงอยู่จะมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ทดแทนแรงงานมากขึ้นเรื่อยๆ

ปัญหาแรงงานที่เพิ่มขึ้นมากแล้วทั้งหมดนี้ ต่างได้รับการนิยามร่วมจากขบวนการแรงงานองค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานของรัฐ องค์กรแรงงานต่างประเทศ และสื่อมวลชน และมีการระดมมวลชนเพื่อเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหามาแล้วทั้งสิ้นซึ่งบางช่วงกระแสได้ขึ้นสูงและบางช่วงกระแสก็ลดลงต่ำ

สำหรับระดับความรุนแรงของปัญหาแรงงานแต่ละประเภท สามารถวัดได้โดยผ่านเกณฑ์ชี้วัด 3 ตัว คือ ขนาดของปัญหา ความร้ายแรงของปัญหาและผลกระทบต่อเนื่องและเนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกทำให้ปัญหาแรงงานที่สำคัญขณะนี้ คือ ปัญหาการว่างงาน จึงขอนำเสนอวิกฤติเศรษฐกิจกับการว่างงานของไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) มาตรการรัฐบาลในการแก้ปัญหา วิกฤติเศรษฐกิจกับการว่างงานของไทย

ปัญหาการเผชิญหน้าซึ่งทำลายความอยู่รอดของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็คือ ปัญหาการว่างงานที่จะสูงขึ้น อันเป็นผลจากการหดตัวทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทยในปี 2552 ซึ่งคาดว่าจะการเติบโตทางเศรษฐกิจอาจจะโตได้อย่างเก่งก็ประมาณ 1.0-1.5% ซึ่งตัวเลขนี้เป็นการคาดคะเนในทางบวก โอกาสที่เศรษฐกิจของไทยอาจถดถอยเฉียด 0.5 หรือติดลบ มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง โดยเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจถดถอยของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา, ประเทศในกลุ่มประชากรยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเฉพาะ 3 ประเทศนี้ เป็นสัดส่วนการส่งออกของไทยถึงร้อยละ 34.7 ซึ่งทราบดีว่าประเทศเหล่านี้ล้วนได้รับผลกระทบเศรษฐกิจติดลบที่เฉลี่ยร้อยละ 1.6-2.8 ส่งผลกระทบต่อการทำงานของอุตสาหกรรมหลักของไทย ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เฟอร์นิเจอร์ อัญมณี อุปกรณ์ก่อสร้าง ฯลฯ ทั้งนี้ อัตราการใช้กำลังการผลิตของอุตสาหกรรมเหล่านี้ติดลบเฉลี่ยที่ร้อยละ 30 อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมอัตราการใช้กำลังการผลิต ของเดือนธันวาคม 2551 ลดลงเกือบทุกสาขาอุตสาหกรรมโดยเฉลี่ยดัชนีการใช้กำลังการผลิตภาคอุตสาหกรรมหรือ MPI อยู่ที่ร้อยละ 53-55 ติดลบไปแล้วถึงร้อยละ 19.63 อุตสาหกรรมเหล่านี้ใช้แรงงานจำนวนมาก ส่งผลให้ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี 2551 อัตราว่างงานของไทยที่เคยเฉลี่ยอยู่ร้อยละ 1.2 เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.4 โดยหลายหน่วยงานของรัฐได้คาดการณ์ว่าในปี 2552 การว่างงานอาจไปถึงร้อยละ 2.5 เมื่อเทียบกับวิกฤติปี 2540 ซึ่งเป็นวิกฤติที่เกิดจากสภาพคล่องในประเทศ และการลดค่าเงินบาท อัตราการว่างงานร้อยละ 4.4 มีคนตกงานประมาณ 1.1 ล้านคน แต่ก็ยังเป็นเพียงระยะสั้น เพราะภาคการส่งออกและการท่องเที่ยวมีการเติบโตสูง และมาช่วยค้ำยันเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม วิกฤติที่เกิดขึ้นในปี 2009 จะเป็นวิกฤติด้านตลาดหดตัว ส่งผลต่อสภาพคล่องและการผลิตที่ชะงักงัน และภาคการส่งออกรวมถึงภาคการท่องเที่ยว และภาคการลงทุนมีการขยายตัวอาจถึงขั้นติดลบ เศรษฐกิจของไทยจึงจะซบเซาแบบลากยาว โดยตัวเลขการว่างงานจะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจรายไตรมาส ดังนี้

ไตรมาสที่ 4 ปี 2008	GDP 1%	การว่างงาน 1.4%	จำนวน 525,000 คน
ไตรมาสที่ 1 ปี 2009	GDP 0.5-1.0%	การว่างงาน 1.8%	จำนวน 630,000 คน
ไตรมาสที่ 2 ปี 2009	GDP 0%	การว่างงาน 2.5%	จำนวน 900,000 คน

จากสภาวะปัจจัยเสี่ยงของสถานการณ์การเลิกจ้างของภาคแรงงาน จากผลกระทบวิกฤติเศรษฐกิจจะเริ่มมีความรุนแรงโดยจะเห็นได้จากในช่วงปี 2551 จากตัวเลขของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีการเลิกจ้างอย่างเป็นทางการไปแล้ว 60,105 คน และคาดว่าในไตรมาสแรกของปี 2552 ลูกจ้างในสถานประกอบการมีแนวโน้มอาจถูกเลิกจ้างถึง 69,031 คน และลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบทั้งจากการลดค่าจ้างและล่วงเวลาอีกประมาณ 227,067 คน แบ่งเป็นอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ 142,500 คน , เฟอร์นิเจอร์ 12,600 คน , กลุ่มสิ่งทอ เครื่องแต่งกาย-รองเท้า ประมาณ 13,200 คน , กลุ่มโลหะการ 24,800 คน , กลุ่มอุตสาหกรรมยานยนต์ และชิ้นส่วนยานยนต์ซึ่งเคยเป็นอุตสาหกรรมอันดับหนึ่งของไทย ซึ่งคาดว่า กำลังการผลิตในไตรมาสแรกจะลดลงถึง 40% กระทบลูกจ้างที่มีโอกาสถูกเลิกจ้างถึงประมาณ 40,000 คน โดยพื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเลิกจ้าง 5 จังหวัดแรกประกอบด้วย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา 19,462 คน จังหวัดนครราชสีมา 10,804 คน จังหวัดปทุมธานี 9,612 คน จังหวัดสมุทรปราการ 9,329 คน และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 5,647 คน (ธนิต โสรัตน์, 2552)

2) ปัญหาการว่างงานมีความสำคัญดังนี้

1. นักเศรษฐศาสตร์ถือว่ากำลังแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุด ดังนั้นผลผลิตหรือรายได้ประชาชาติจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณของการมีงานทำ ถ้าระดับของการมีงานทำเพิ่มขยายมากก็หมายความว่า ระดับผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (GNP) ต้องเพิ่มขึ้นอย่างมากด้วย ดังนั้น การมีงานทำจึงเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (แมน ,2527 : 159-160) ในทางตรงกันข้าม หากมีภาวะการว่างงานปรากฏอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมาก ย่อมเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แสดงให้เห็นว่าสมรรถภาพทางการผลิตของประเทศ มิได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่ได้รับขณะที่มีการว่างงานมากนั้น มิใช่ผลผลิตสูงสุดเต็มตามศักยภาพทางการผลิตของประเทศ

2. อัตราการว่างงานจะเป็นเครื่องชี้วัดภาวะเศรษฐกิจ ว่ามีปัญหา กำลังการผลิตส่วนเกิน (excess capacity) เครื่องชี้ดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ ดังเช่น การวัดความร้อนในร่างกายมนุษย์ด้วยเครื่องวัดอุณหภูมิจะช่วยให้บอกได้ว่าสุขภาพของมนุษย์ผู้นั้นเป็นปกติหรือไม่

3. การว่างงานทำให้ประชากรขาดอำนาจซื้อ ซึ่งส่งผลให้อุปสงค์มวลรวมในการใช้จ่ายของประชาชนภายในประเทศลดลง บั่นทอนกำลังใจและขีดความสามารถในการลงทุนของผู้ผลิตจนถึงขั้นลดระดับการผลิตลงหรือการลงทุนลดลงซึ่งก็หมายความว่า ภาวะการว่างงานจะเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้เกิดการตกต่ำของรายได้และระดับการมีงานทำต่อไปอีก

4. การว่างงานมีผลกระทบต่อปัญหาสังคม โดยเฉพาะในครัวเรือนที่ยากจน และผู้ว่างงานเป็นหัวหน้าครอบครัวเพราะการว่างงาน หมายถึงการขาดรายได้ทำให้เกิดปัญหาการครองชีพ การทะเลาะเบาะแว้งกับภรรยา ปัญหาการหย่าร้าง และปล้นจี้ลักทรัพย์ ปัญหาโสเภณี บางครอบครัวต้องให้ลูกออกจากโรงเรียน ผู้ว่างงานนานๆ จะเป็นคนขาดความเชื่อมั่นในตนเอง นำไปสู่ปัญหายาเสพติด เล่นการพนัน และอาจก่อให้เกิดอัตวินิบาตกรรมได้ (สุวิทย์ รุ่งวิสัย, 2523 อ้างถึงใน สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2538)

2.2 แรงงานต่างด้าว

2.2.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ด้วยโลกปัจจุบันอยู่ในยุคการสื่อสารไร้พรมแดน ดังนั้นการเดินทางการติดต่อสื่อสารจึงเป็นไปอย่างสะดวก ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจของโลกเผยแพร่เข้าไปในประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นที่อยู่ของคนนั้นภายในประเทศและการย้ายถิ่นที่อยู่ของคนระหว่างประเทศเพื่อการดำรงชีพของคนเหล่านั้น (เลอสรวิ สุวรรณนาคร, 2548)

สำหรับประเทศในเอเชียหลายประเทศได้มีการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกงและสิงคโปร์ เป็นต้น ประเทศเหล่านี้เกิดสภาพปัญหาการขาดแคลนแรงงานต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่นที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าและมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าในประเทศตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นประเทศผู้ค้าน้ำมันมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงจึงมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมากเพื่อทำการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสิ่งก่อสร้างต่างๆ โดยมีการให้ค่าตอบแทนอย่างสูง ดังนั้นจึงเกิดการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศต่างๆ ข้ามชาติไปยังประเทศเหล่านี้

ส่วนสถานการณ์การย้ายถิ่นของคนในประเทศแถบอินโดจีนเกิดจากสภาพการถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจ ดังนั้นกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น พม่า ลาว กัมพูชา จึงได้ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพื่อทำงานการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากและมีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสาธารณสุขเป็นอย่างมาก ประเทศไทยจำเป็นต้องหาหนทางแก้ไขปัญหานี้ด้วยการหาทางวางนโยบายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันมีกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับซึ่งมีบทบัญญัติในการให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้เช่นกัน

อนึ่งสิทธิในการทำงานเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองจากทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศไทยแต่เนื่องจากความมีอยู่อย่างจำกัดของทรัพยากรในแต่ละรัฐทำให้สิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข คือประเทศไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้สิทธิในการทำงานแก่คนต่างด้าวได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 จึงอนุญาตให้คนต่างด้าวเหล่านี้ทำงานได้แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตกล่าวคือ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองให้ถือว่าเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เมื่อได้รับอนุญาตให้ทำงานจากอธิบดีกรมการจัดหางานหรือผู้มีอำนาจทำการแทนแล้วเท่านั้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ คือ

1. การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายทำงานได้นั้น ให้พิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายละเอียดดังนี้ คือยึดถือความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคมโดยเน้นการปกป้องมิให้คนต่างด้าวมาแย่งอาชีพที่คนไทยมีความรู้ความสามารถที่จะทำได้ และอีกประการหนึ่งการทำงานของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตต้องก่อให้เกิดการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศหรือก่อให้เกิดการจ้างงานคนไทยเป็นจำนวนมากหรือก่อให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ความชำนาญในวิทยาการสมัยใหม่ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและพัฒนาทักษะฝีมือให้กับคนไทยเป็นหลัก

2. คนต่างด้าวเข้าเมืองไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองจะทำงานในประเทศไทยได้ก็ต่อเมื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คือได้รับอนุญาตจากกรมการจัดหางานเสียก่อน

ดังนั้นรูปแบบของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ถูกกฎหมาย คือคนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) แรงงานนี้ไม่มีปัญหาต่อประเทศไทยแต่อย่างใด

2) ผิดกฎหมาย คือคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องและไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานซึ่งโดยมากเป็นพวกแรงงานไร้ฝีมือแรงงานเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาต่อประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน มีการเอาเปรียบของนายจ้าง มีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะ ไม่เป็นเอกภาพ เลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดแรงกดดัน ทำให้คนต่างด้าวไม่สามารถทำงานได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดภัยต่อสังคมไทยโดยรวมรายละเอียดในเรื่องนี้จะได้เรียบเรียงเพื่อนำเสนอต่อไป

2.2.2 ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อประเทศไทย การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมไทยมากมาย ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะรัฐไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมดูแลได้ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้ คือ

ผลกระทบในด้านต่าง ๆ ต่อประเทศไทย มีดังนี้ คือ

1) **ด้านเศรษฐกิจ** สถานการณ์เรื่องความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ส่วนใหญ่ ต่างยอมรับว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยยังคงมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในภาคธุรกิจ ด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากเพื่อสนองการเจริญเติบโตและความอยู่รอดของการพัฒนาเศรษฐกิจธุรกิจ โดยเฉพาะงาน 3D คือ งานอันตราย (Danger) งานลำบาก (Difficult) งานสกปรก (Dirty) เช่น งานก่อสร้าง ประมงทะเล เกษตรกรรมและงานรับใช้ในบ้านซึ่งแรงงานที่ภาคธุรกิจเหล่านี้ต้องการนั้น ในส่วนของผู้ประกอบการส่วนใหญ่ล้วนต้องการแรงงานที่ราคาถูกทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิต แต่อย่างไรก็ตามแม้จะยอมรับว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยต้องการแรงงานเหล่านี้แต่ก็ยังคงตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการแย่งอาชีพของคนไทย ทั้งนี้เนื่องจากในงานบางอาชีพนั้นการที่คนไทยปฏิเสธที่จะทำนั้นไม่ได้มีเหตุผลอันเนื่องมาจากสภาพการทำงาน แต่ปฏิเสธเนื่องจากนายจ้างจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำมาก ซึ่งกรณีนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความว่างงานของคนไทย สาเหตุหนึ่งมาจากการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ไม่ได้มีการนำมาใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องนี้มิได้มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด เพียงแต่นายจ้างแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามในเรื่องการจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยจ่ายค่าจ้างให้แก่คนต่างด้าวน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในอัตราค่าจ้างราคาถูกกว่าแรงงานไทย

อนึ่งแรงงานต่างด้าวนั้นมีส่วนอย่างมากที่ทำให้ผู้ประกอบการเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทยดังกล่าวข้างต้น และมีแนวโน้มที่จะมีพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต สิ่งเหล่านี้จะทำให้โครงสร้างค่าจ้างของไทยปรับตัวต่ำลง ในส่วนที่แรงงานขาดแคลนนับพบว่ามีเพียงกิจการประมงและต่อเนื่องประมง ทั้งนี้เพราะเป็นงานที่หนัก ลำบากอันตรายและไกลบ้าน ดังนั้นในกรณีนี้แม้ว่าจะมีการจ้างงาน ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะเป็นแรงจูงใจให้คนไทยทำงานนี้ ในส่วนงานภาคเกษตรนั้นโดยส่วนใหญ่ มีความขาดแคลนแรงงานเพียงบางฤดูกาล และระดับค่าจ้างนั้นจะต่ำกว่าการจ้างแรงงานที่เป็นคนไทย ส่วนกิจการสิ่งทอ ก่อสร้าง คนรับใช้ในบ้านนั้นในประเภทงานเหล่านี้ยังมีคนไทยทำอยู่ แต่เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงานต่างด้าวนั้นมีความถูกกว่าแรงงานไทย อีกทั้ง

แรงงานต่างด้าวนั้นจะมีลักษณะที่เชื้อพืง อดทน และขยันกว่าแรงงานไทย ดังนั้นผู้ประกอบการหรือนายจ้างจึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวมากกว่าแรงงานไทย

เมื่อพิจารณาในทางกลับกัน กล่าวคือ พิจารณาในมุมมองของแรงงานจะเห็นว่าในสาเหตุประการหนึ่งที่แรงงานต่างด้าวเลือกที่จะทำงานเหล่านี้ เนื่องจากทางเลือกในการประกอบอาชีพเพื่อดำรงชีพนั้นมีไม่มากนัก เหตุผลก็เพราะไม่มีความรู้ ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะเลือกทำอาชีพอื่นได้ และเนื่องจากสถานะที่เป็นอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างเองก็เลือกที่จะจ้างคนเหล่านี้ก็เพราะตนมีอำนาจในการต่อรองกับลูกจ้างสูงมาก ซึ่งเหตุผลนี้ได้นำไปสู่การละเมิดสิทธิของคนกลุ่มนี้ในด้านต่างๆ ทั้งความเป็นอยู่ที่มีมักจะผิดหลักสาธารณสุข เช่น การอยู่ร่วมกันอย่างแออัดหรือการบริโภคที่ไม่ถูกต้องสุขลักษณะ หรือมีเวลาพักผ่อนไม่เพียงพอวันละประมาณ 6 ชั่วโมง โดยเวลาที่เหลือเป็นเวลาทำงานทั้งสิ้นและเหตุผลหนึ่งที่แรงงานเหล่านี้ยอมทำงานเหล่านี้และยอมรับสภาพก็เพราะนายจ้างมักจะให้เหตุผลว่าตนสามารถที่จะคุ้มครองให้สามารถอยู่ในประเทศไทยได้ โดยไม่ต้องถูกจับกุมส่งกลับประเทศ

ดังนั้นสถานการณ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจนั้น พบว่าแม้ว่าจะมีผลกระทบด้านเศรษฐกิจหลายประการต่อการจ้างแรงงานต่างด้าวแต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นไม่ได้มีผลการบังคับใช้ให้ครอบคลุมถึงการแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงนำไปสู่ผลด้านต่างๆ ตามมา กล่าวคือ ในด้านเศรษฐกิจกล่าวได้ว่าเกิดภาวะการแย่งงานคนไทยในบางประเภทอาชีพด้วยสาเหตุดังกล่าวมาแล้วในข้างต้น อีกทั้งการไม่เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมด้านต่างๆ ดังนั้นการที่จะบรรเทาปัญหานี้ในเบื้องต้นควรมีการบังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเคร่งครัดต่อแรงงานทุกคน ไม่ว่าแรงงานนั้นจะมีสถานะใดก็ตาม

ด้านสังคม มนุษย์กับสังคมเป็นสิ่งที่อยู่คู่กัน การดำรงอยู่ของคนๆ หนึ่งย่อมมีผลต่อสังคมโดยรวม ดังนั้นจึงต้องมีการพิจารณาถึงมิติด้านสังคม ด้วยว่าการทำงานของคนต่างด้าวมียผลกระทบต่อด้านสังคมหรือไม่ อย่างไร

สำหรับคนในสังคมไทยมีความคิดเห็นในเรื่องแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองว่าได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมจิตวิทยา ดังนี้

- 1) ผลจากการว่างงานทั้งของชายไทยและชาวพม่าหลบหนีเข้าเมืองเป็นบ่อเกิดแห่งอาชญากรรมและปัญหายาเสพติดซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา
- 2) เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งระหว่างคนไทยกับคนพม่าหลบหนีเข้าเมืองโดยเมื่อมีการทะเลาะวิวาทและทำร้ายร่างกายกันแล้ว ผู้กระทำความผิดสามารถหลบหนีไปยังประเทศพม่าได้โดยง่าย อันเป็นปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ต้องศึกษาต่อไปว่าประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่

3) เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เพราะผู้ประกอบการจ้างแรงงานพม่าในราคาถูกและสร้างความรู้สึกในทางลบต่อคนไทย โดยทั่วไปว่าผู้ประกอบการเห็นคนพม่าดีกว่าคนไทยและเป็นช่องทางหลบเลี่ยงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

2) **ด้านสาธารณสุข** การจ้างงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่มาจากประเทศพม่ามีผลกระทบด้านสาธารณสุขในประเด็นดังนี้ คือ

1) ชาวพม่าส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่องหลักอนามัย สภาพความเป็นอยู่สกปรก อาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคติดต่อได้ เพราะชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาบางครั้งเป็นพาหนะนำเชื้อโรคมาแพร่ในหมู่คนไทย เช่น ไข้มาลาเรีย ไข้ซัง เป็นต้น

2) ชาวพม่าที่เข้ามารับจ้างตามสถานประกอบการ เมื่อเจ็บไข้ต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลของภาครัฐ ซึ่งบางครั้งนายจ้างไม่ยอมจ่ายค่ารักษาพยาบาลทำให้รัฐต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก

3) ชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาค้าประเวณีก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ ซึ่งยากต่อการยับยั้ง

การจัดการปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวตามเรื่องนี้ ได้มีการตรวจสอบสภาพแรงงานก่อนการจ้างงานเหล่านี้ พบว่าในบางครั้งนายจ้างเองไม่ได้คำนึงถึงสุขอนามัยของแรงงานต่างด้าวแต่อย่างใด เช่น การให้อาศัยอยู่รวมกันแออัดหรือในด้านอาหารก็ได้คำนึงถึงหลักโภชนาการแต่อย่างใด ดังนั้นการที่แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัญหาทางการเมืองของประเทศต้นทาง ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น คนเหล่านี้จึงต้องลักลอบเข้าประเทศไทยเพื่อต้องการทำงานเพื่อหาเงินยังชีพ ซึ่งกรณีหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีการผ่อนผันให้คนเหล่านี้ทำงานหรือให้ทำงานแต่ไม่ได้มีการคำนึงถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีการละเมิดสิทธิของแรงงานเหล่านี้ในด้านต่างๆ การกระทำเช่นนี้ย่อมเป็นการผลักดันให้คนเหล่านี้อยู่สภาวะ “จนตรอก” ซึ่งกรณีนี้คนเหล่านี้จึงอาจจะทำการที่เป็นภัยต่อสังคมได้ แต่ในทางกลับกันหากมีการผ่อนผันให้คนเหล่านี้ทำได้ในงานที่ขาดแคลนแรงงานและคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ผลที่ตามมาจะเกิดการอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข ผลกระทบที่เกิดจากการจ้างงานแรงงานเหล่านี้ย่อมบรรเทาลงหรืออาจหมดไปในที่สุด

3) **ด้านการเมือง** การทำงานของคนต่างด้าวมิได้เป็นปัญหาเฉพาะภายในประเทศไทยเท่านั้น แต่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยกล่าวคือ

ด้านการเมืองการปกครอง

1. ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าบางคนมีพฤติกรรมสนับสนุนชนกลุ่มน้อยและดำเนินการทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลพม่า ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อสัมพันธ์อันดีกับประเทศพม่า

2. ขัดกับนโยบายของรัฐบาลและปัญหามลพิษ

ด้านความมั่นคง

1. อาจมีคนของหน่วยราชการลับพม่า หรือชนกลุ่มน้อยแอบแฝงเข้ามาในลักษณะของแรงงานพม่าเพื่อสืบความเป็นไปได้ในด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม และทหาร
2. แรงงานพม่าอาจแปรสภาพเป็นส่วนสนับสนุนในการทำสงครามได้ หากสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าเปลี่ยนไปในอนาคต

2.2.3 ผลดีและผลเสียของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มีดังนี้คือ

การที่แรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในประเทศต่างๆ ย่อมส่งผลทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศที่เข้าไปอยู่ ดังนั้นประเทศที่มีคนต่างด้าวเข้าไปอยู่ต้องรู้จักควบคุมและจัดให้แรงงานเหล่านั้นให้อะไรประโยชน์ต่อประเทศของตนให้มากที่สุด นโยบายและการดำเนินงานในเรื่องแรงงานต่างด้าวจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลของประเทศต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดความสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ในชาติและนำสิ่งที่ดีมาสู่ประเทศของตนให้มากที่สุด ดังนั้นการอนุญาตให้แรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลายาวนานจะทำให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย แต่ถ้าอยู่นานอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี การมีแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในประเทศจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญ และหามาตรการในการควบคุมดูแลให้สามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติเหล่านั้นให้ได้มากที่สุด

1) **ผลดีของการนำแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย** การลงทุนของต่างชาติในประเทศไทยจะช่วยให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศอย่างรวดเร็วเป็นการนำเงินตราต่างประเทศเข้าในประเทศเนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนทั้งจากในและนอกประเทศเข้าในประเทศเนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนทั้งจากในและนอกประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 กล่าวได้ว่าแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติที่มาพร้อมกับการลงทุนมีส่วนช่วยให้เกิดการต่อเนื่องในการผลิตทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนาได้เร็วขึ้นและทำให้เกิดการขยายตัวในธุรกิจด้านอื่นๆ เพื่อรองรับการเข้ามาของแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติ และธุรกิจที่เข้ามาลงทุนต่างๆ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับที่พัก ร้านอาหาร สถานบริการต่างๆ เป็นต้น ช่วยให้แรงงานไทยมีงานทำและช่วยให้เกิดการไหลเวียนเงินตราในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นในด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) ด้านแรงงาน การเข้ามาของแรงงานต่างชาติเป็นผลดีที่ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยบางส่วนและเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศไทย
- 2) ด้านเทคโนโลยี มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ เข้ามาช่วยในการผลิตทำให้แรงงานไทยมีประสบการณ์และความรู้เพิ่มขึ้นโดยกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ (Technology Transfer) ไปยังแรงงานไทยด้วยเพื่อเป็นการฝึกอบรมแรงงานในประเทศให้มีความรู้ และความชำนาญ เป็นการเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานไทยไปด้วย

3) ด้านการศึกษา ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการศึกษามีการเพิ่มมาตรฐานและขยายฐานการศึกษาในประเทศ มีการเพิ่มเนื้อหาความรู้และเปิดหลักสูตรใหม่เพื่อให้สามารถติดต่อและร่วมงานกับแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติได้

4) ด้านวัฒนธรรม การทำงานร่วมกับแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติทำให้ต่างฝ่ายต่างเรียนรู้กันเป็นการแลกเปลี่ยนทั้งทางวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ทำให้แรงงานไทยมีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมของคนต่างชาติ ส่งผลให้คนไทยสามารถสื่อสารและประกอบธุรกิจกับคนชาติต่างๆ ได้ดีขึ้น

2) ผลเสียของการนำแรงงานมีฝีมือชาวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย ตามเรื่องนี้เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าผลเสียต่อประเทศหลายประการดังจะกล่าวต่อไปนี้เป็นคือ

1) ด้านแรงงานถ้ามีการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาอย่างมากมายและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานๆ หรือมีการนำเข้าอย่างเสรีอาจส่งผลให้เกิดการแข่งขันแรงงานแรงงานฝีมือไทยอย่างถาวร เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติได้ในค่าจ้างที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานฝีมือไทย อาจเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานฝีมือไทยต้องตกงานและต้องย้ายออกนอกประเทศ และกลายเป็นปัจจัยดึงดูดในแรงงานฝีมือในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยรอบ เช่น ฟิลิปปินส์ จีน อินเดีย มาเลเซีย ย้ายเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น

2) ด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เกิดการขาดแคลนปัจจัยที่เป็นการให้บริการขั้นพื้นฐานและเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐบาลในการจัดปัจจัยพื้นฐานเพื่อรองรับการเพิ่มของประชากรซึ่งหมายถึงคนต่างชาติย้ายถิ่นเข้ามาและใช้ปัจจัยพื้นฐานเพิ่มขึ้น เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ในขณะเดียวกันก็เพิ่มมลภาวะที่เป็นพิษสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ เป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐบาลในการจัดการสาธารณสุขโรคให้เพียงพอกับความต้องการ

3) ด้านทรัพยากรธรรมชาติ เกิดการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของไทยอย่างมากในการลงทุนบางประเภท โดยมีได้คำนึงถึงผลเสียที่จะตามมาเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศโดยที่ไม่สามารถสร้างกลับคืนมาได้ ในขณะเดียวกันธุรกิจบางประเภทอาจก่อให้เกิดมลพิษตกค้างในระยะเวลาต่อไปได้

อนึ่งเมื่อทราบถึงผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อประเทศไทยแล้ว จึงควรคิดหาแนวทาง แก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

การแก้ไขปัญหาการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยนั้น มีหลักในการพิจารณาเบื้องต้นว่าควรศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละด้านอย่างรอบคอบและหาแนวทางแก้ไขอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยสามารถกล่าวได้ดังต่อไปนี้ คือ

1) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ให้ผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปจากประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ยกเว้นงานบางประเภทที่ขาดแคลนจริงๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เนื่องจากขาดปัจจัยอุปสรรคหลายประการ เช่น นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อผลักดันออกไปนายจ้างก็รับกลับเข้าทำงานในประเทศไทยอีก บางครั้งรับกลับมาภายในวันเดียวกันกับที่ส่งออกไปนั่นเอง ประกอบกับเขตแดนเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาโดยเฉพาะพม่า นั้นค่อนข้างจะยาวมากเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง เพราะรัฐบาลมิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมพอที่จะสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวกลับเข้ามาได้ ประกอบกับไม่มีบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนอย่างรุนแรงเหมือนดังเช่นมาตรการของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น แรงงานต่างด้าวที่จะเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นจะต้องผ่านองค์การภาคเอกชนหรือบริษัทจัดหางานเสียก่อน มิฉะนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจะไม่รับคนต่างด้าวทำงานในประเทศเด็ดขาด เว้นแต่เข้ามาในรูปของการฝึกอบรมหรือแต่งงานกับ คนญี่ปุ่น หรือดูงาน 6 เดือน หรือ 1 ปี แต่จริงๆ แล้วเข้าไปทำงานนั่นเอง และจะได้รับการขยายเวลาการอบรมเป็นระยะๆ ภายใต้การรู้เห็นเป็นใจของรัฐบาล

ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงควรเร่งออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนหางานโดยเพิ่มหมวดจัดหางานและคุ้มครองคนหางานที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยและต้องผ่านสำนักจัดหางานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือเข้ามาอบรมดูงานในประเทศไทยและโดยบริษัทที่จัดนำเข้มาานั้นเป็นผู้รับผิดชอบเช่นนี้ก็จะเป็มาตรการหนึ่งที่สามารถควบคุมแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้อย่างจริงจังหากนายจ้างฝ่าฝืนก็จะมีควมผิดและถูกลงโทษ

2) จากสถานการณ์ด้านสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าวพบว่า สถานการณ์ที่เกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เกิดขึ้นนั้น เช่นในด้านที่มองว่าคนเหล่านี้เป็นภัยต่อสังคม กรณีนี้หากมีการรับรองสิทธิในการทำงานของคนเหล่านี้อย่างชัดแจ้งและมีการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว สถานการณ์ที่เป็นภัยต่อสังคมไทยอาจลดลง ทั้งนี้เพราะเมื่อคนเหล่านี้ทำงานได้ตามกฎหมาย โดยถูกต้องและได้รับความคุ้มครองแรงงานแล้ว ปัญหาการละเมิดสิทธิต่อคนเหล่านี้จะลดลงและในทางกลับกันคนต่างด้าวเหล่านี้ ย่อมไม่อยู่ในภาวะ “จนตรอก” ปัญหาด้านอาชญากรรมหรือด้านยาเสพติดก็จะหมดไป ซึ่งกรณีเช่นนี้จะนำมาสู่ความมั่นคงและการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขของสังคมโดยรวม

3) ในเรื่องการยอมรับสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าว ตามที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นแสดงให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้ให้การยอมรับสิทธิในการทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ ในกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือกฎหมายสนธิสัญญาที่ประเทศไทยผูกพันโดยการเข้าเป็นภาคีนั้นต่างให้การยอมรับสิทธิในการทำงานและสิทธิที่จะได้รับคุ้มครองแรงงานและการเข้าร่วมหรือก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของสัญชาติแต่อย่างใด

ฉบับบัญญัติแห่งกฎหมายภายในของประเทศไทยนั้นได้มีการรับรองสิทธิการทำงานไว้ไม่แตกต่างกันเพียงแต่ว่าในกฎหมายภายในประเทศไทยจำกัด การยอมรับสิทธิในการทำงานไว้สำหรับบุคคลที่มีสถานะเป็นประชาชนเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แล้วจะเกิดความชัดเจนว่าคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยย่อมมีสถานะเป็นประชาชนและโดยกฎหมายแล้วย่อมมีสิทธิที่จะทำงานได้ แต่อย่างไรก็ตามการรับรองสิทธิในการทำงานนี้เป็นการรับรองสิทธิอย่างมีเงื่อนไข กล่าวคือ หากจะมีการออกกฎหมายภายในเพื่อจำกัดสิทธิของคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยนั้นสามารถกระทำได้ แต่การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเพิกถอนสิทธิในการทำงานโดยอาศัยอำนาจรัฐในการออกกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่กระทำมิได้อีกทั้งการกระทำนั้นอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิในการทำงานไว้ นอกจากนั้นการกระทำนั้นอาจขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นทันทีที่รัฐให้สิทธิอาศัย รัฐนั้นก็ควรที่จะรับผิดชอบที่จะให้สิทธิในการทำงาน อีกทั้งหากมีการให้สิทธิในการทำงานแก่คนต่างด้าวนี้แล้วย่อมเป็นการนำคนเหล่านี้เข้าสู่ระบบของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเก็บภาษี หากคนเหล่านี้มีรายได้ก็ต้องมีการเสียภาษีซึ่งผลก็คือรัฐจะมีรายได้จากการอนุญาตสิทธิดังกล่าว

สำหรับในการคุ้มครองแรงงานนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ได้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุสัญชาติแต่อย่างใดแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมคือ ไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด โดยมีการละเลยไม่นำมาใช้กับกลุ่มคนต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งในกรณีนี้นำไปสู่การละเมิดสิทธิต่อคนต่างด้าวในด้านต่างๆ ตามมา ในประเด็นเรื่องการไม่นำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาบังคับใช้กับคนกลุ่มนี้ ผลที่ตามมาก็คือรายได้ที่น้อยไม่เพียงพอที่จะยังชีพซึ่งกรณีนี้อาจเป็นการผลักดันให้คนเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการที่เป็นภัยต่อสังคม

4) ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาสิทธิในการทำงานนั้น โดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจน คือ ได้มีการทำบันทึกความเข้าใจในเรื่องการจ้างแรงงานที่รัฐบาลไทยได้ทำกับ 3 ประเทศ กล่าวคือ ประเทศพม่า ลาว กัมพูชา โดยบันทึกความเข้าใจนี้มุ่งที่จะขจัดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองเพื่อมาทำงานระหว่างประเทศไทยกับทั้งสามประเทศซึ่งกรณีนี้หากจะมีการจัดการปัญหาสิทธิในการทำงานโดยความร่วมมือระหว่างรัฐนั้นประเด็นที่น่าจะทำได้คือควรมีความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนต่างด้าว ทั้งนี้เพราะการแก้ปัญหาที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น และเมื่อคนต่างด้าวไม่อยู่ในภาวะการกักขังอยู่ในสถานะคนต่างด้าว คือเป็นคนของรัฐเจ้าของสัญชาติ กรณีนี้การละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ เนื่องจากสถานะของคนเหล่านี้ก็จะลดลงไปด้วย และในส่วนของสิทธิในการทำงานก็จะเข้าสู่ระบบการจัดการที่ปกติ กล่าวคือ เป็นการดำเนินการในลักษณะที่คนๆ นั้นเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาทำงานคนหนึ่งและหากมีการพิสูจน์ได้ว่ามีสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา ซึ่งทั้งสามรัฐนี้มีการดำเนินการให้สัญชาติแก่คนๆ นั้น กรณีนี้การจ้างแรงงานก็จะไปตามบันทึกความเข้าใจที่ประเทศไทยได้ทำกับทั้งสามประเทศ

5) รัฐบาลควรดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ดังต่อไปนี้ คือ

5.1) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรออกระเบียบกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการรับลูกจ้างไทยเป็นลำดับแรก เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้วจึงจับลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยทำตามขั้นตอนที่ทางราชการกำหนด

5.2) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรกำหนดประเภทงานที่ขาดแคลนคนงานที่เป็นคนไทยจริงๆ และอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในประเภทนั้นได้ เช่นงานประมงหรืองานทำสวนยางพาราและนายจ้างจะต้องดำเนินการจดทะเบียนลูกจ้างและนายจ้างต่อทางราชการให้เรียบร้อย มิฉะนั้นจะมีความผิด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถควบคุมลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวได้

5.3) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรออกระเบียบให้นายจ้างที่จะรับคนต่างด้าวเข้าทำงานได้จะต้องฝ่ายสำนักงานจัดหางานของทางราชการหรือฝ่ายทางบริษัทจัดหางานเท่านั้น มิฉะนั้นจะมีความผิด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถควบคุมลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวได้

5.4) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรออกกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างด้าวไว้ฝีมือให้แตกต่างกับแรงงานไทยอย่างชัดเจนเพื่อแรงงานต่างด้าวไม่ถูกกดขี่ ส่วนแรงงานไทยนายจ้างต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 อย่างเคร่งครัด คือสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ต้องมีลูกจ้างสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50

5.5) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยให้มีการประกาศลักษณะอาชีพที่คนต่างด้าวสามารถทำได้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ให้สอดคล้องกับสภาพการดำรงชีวิตตามความเป็นจริงของคนต่างด้าว เช่น ระบุถึงอาชีพการทำนา ทำไร่ รับจ้าง เป็นต้นและนอกจากนี้นั้นควรสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน เช่น กรณีที่คนต่างด้าวได้มีโอกาสสำเร็จการศึกษาจากสาขาอาชีพใดแล้วเขาเหล่านั้นก็ควรได้มีโอกาสทำงานในสาขาชีพนั้นๆ โดยอาจมีการอนุญาตเป็นการเฉพาะราย

อย่างไรก็ตามการที่มีปัญหาในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเข้าเมืองเป็นการดีกว่าไม่มีปัญหาเหล่านี้ ประเทศไทยประสบปัญหาในการบริหารแรงงานจัดการต่างด้าวเพราะความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้แรงงานย้ายถิ่นในประเทศที่เคยทำงานของแรงงานต่างด้าวสามารถแสวงหาโอกาสในการทำงานที่ดีกว่าในประเทศไทยหรือในต่างประเทศ นายจ้างไทยจึงต้องหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวจากพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อทำงานแทนแรงงานย้ายถิ่นในประเทศแต่เดิมและเพื่อทำงานในโรงงานผลิตเสื้อผ้าที่ตั้งขึ้นใหม่บริเวณชายแดน นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 คาดว่าความต้องการแรงงานต่างด้าวจะมีเพียงระยะสั้น แต่การขึ้นทะเบียนซ้ำ

เป็นระยะแสดงให้เห็นว่านายจ้างบางรายต้อง “พึ่งพา” ต่อแรงงานต่างด้าว “ในระดับโครงสร้าง” (ฟิลิป มาร์ติน, 2546)

ระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม 2544 ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการขึ้นทะเบียนให้นายจ้างทุกประเภทกิจการในทุกจังหวัด เพื่อพยายามพัฒนาฐานข้อมูลสำหรับการตัดสินใจด้านนโยบายในระยะกลาง ข้อมูลการขึ้นทะเบียนเหล่านี้มีประโยชน์กับการวิเคราะห์

1) เพื่อจะได้รู้จำนวนแรงงานต่างด้าวในแต่ละจังหวัดและเปรียบเทียบข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนกับคนงานไทยในระดับจังหวัด ข้อมูลเปรียบเทียบนี้จะช่วยให้ตอบคำถาม เช่น การทำงานของแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยเป็นการทดแทนกันหรือเป็นส่วนเสริมเพิ่มเติม คนงานไทยไร้ฝีมือมีแนวโน้มจะย้ายออกจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวมากกว่าหรือไม่

2) เปรียบเทียบข้อมูลการขึ้นทะเบียน พ.ศ.2544 กับข้อมูลในอดีตในแต่ละจังหวัด เฉพาะจังหวัดที่เคยมีการขึ้นทะเบียน เพื่อจะได้รู้ว่าแรงงานต่างด้าวได้ขยายไปยังจังหวัดใหม่ๆ หรือไม่

3) ตรวจสอบแนวโน้มค่าจ้างในอุตสาหกรรมที่มีแรงงานต่างด้าวเป็นส่วนใหญ่และเปรียบเทียบแนวโน้มค่าจ้างในอุตสาหกรรมเหล่านี้ กับแนวโน้มค่าจ้างในอุตสาหกรรมที่มีแรงงานต่างด้าวทำให้ค่าจ้างลดลง การขึ้นค่าจ้างในอุตสาหกรรมและเขตพื้นที่ที่พึ่งพาแรงงานต่างด้าวควรต่ำกว่าอุตสาหกรรมและเขตพื้นที่ที่ไม่มีแรงงานต่างด้าว

ประสบการณ์จากนานาชาติในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ประกอบด้วย

1) คนงานชั่วคราวถาวร โครงการจ้างคนงานชั่วคราวมักจะขยายตัว และดำเนินการเป็นระยะเวลานานกว่าที่คาดคิดไว้ เนื่องจากนายจ้างและแรงงานต่างด้าวต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ถ้าอุตสาหกรรมนั้นมีการเข้าออกหรือขยายงานสูง การจ้างงานแรงงานต่างด้าวจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เว้นแต่ปัจจัยภายนอกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดแรงงานตามเงื่อนไขการค้าเปลี่ยนไป เช่น การส่งข้าวในปริมาณมาก การปรับมาใช้เทคโนโลยีในการเด็ดหัวกุ้งออกแทนที่จะเด็ดหัวกุ้งด้วยมือคน เพื่อสร้างสุขอนามัยในการผลิตการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ และ/หรือการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นหรือมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย ซึ่งทำให้แรงงานต่างด้าวมีความสำคัญลดน้อยลง การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างแรงงานต่างด้าวและนายจ้างจะเพิ่มมากขึ้นจนนำไปสู่คำถามว่าเปรียบเทียบที่ว่ามีอะไรที่ยืนยันถาวรไปกว่าคนงานชั่วคราว รัฐบาลสามารถบริหารจัดการกับความต้องการแรงงานต่างด้าวในระยะกลางได้ดีที่สุด ถ้าแรงงานเหล่านั้นถูกกฎหมาย พร้อมทั้งได้พยายามอย่างจริงจังในการมิให้มีการลักลอบเข้าเมืองและจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารแสดง

2) การปรับโครงสร้างเพื่อดึงดูดแรงงานภายในประเทศ จากประสบการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการยากที่จะให้แรงงานภายในประเทศหวนกลับมาสู่ “งานของแรงงานต่างด้าว” ถึงแม้ว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขจัดแรงงานต่างด้าว แรงงานภายในประเทศส่วนใหญ่จะกลับมาทำงานของแรงงานต่างด้าวต่อเมื่องานนั้นมีการปรับโครงสร้าง เช่น การทำงานง่ายขึ้นโดยใช้เทคโนโลยี ถ้ามีการขึ้น

ค่าจ้าง นายจ้างอาจสนใจลงทุนซื้อเครื่องจักรมาแทนแรงงานคน และซื้อเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทำให้ทำงานง่ายขึ้น อาจจะมีเหตุผลทางการค้า ความปลอดภัยและสุขภาพ ตลอดจนเหตุผลอื่นๆ ที่ทำให้นายจ้างต้องร่วมมือกับรัฐบาลในการปรับโครงสร้างอย่างต่อเนื่องหรือปรับกลไกการทำงานของแรงงานต่างด้าว ตัวอย่างเช่น อาจขอให้นายจ้างจ่ายค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล และเพื่อปรับโครงสร้างหรือปรับกลไกการทำงาน

3) ความร่วมมือในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว การลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวอย่างง่าย ๆ โดยการสั่งนายจ้างไม่ให้จ้างแรงงานต่างเป็นเรื่องที่ยากมาก การบังคับใช้กฎหมายเพื่อยุติความสัมพันธ์ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวซึ่งค่าใช้จ่ายสูงมาก ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับนายจ้างเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล เพื่อลดแรงงานผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้มากกว่า รัฐบาลของประเทศผู้ส่งออกแรงงานข้ามชาติอาจได้รับการชักชวนให้ร่วมมือกับป้องกันการย้ายถิ่นผิดกฎหมาย ถ้ามีการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย องค์การระหว่างประเทศหรือประเทศผู้ส่งออกอาจเป็นผู้จัดการในเรื่องของการส่งกลับเพื่อให้มีการสร้างงานในพื้นที่ต้นทางของแรงงานย้ายถิ่น

ประเทศไทยจะยังคงจ้างงานแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมืออีกหลายปี รัฐบาลควรจะยอมรับการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ในระดับโครงสร้างและกำหนดกรอบงานเชิงสถาบันที่จำเป็นในการพัฒนานโยบายแรงงานต่างด้าวในระยะกลางและระยะยาว ประเทศไทยสามารถเป็นผู้นำของเศรษฐกิจไทย นายจ้าง แรงงานไทยและแรงงาน ต่างด้าว ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีแรงงาน อาเซียนได้ตระหนักว่าการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานทำอาจจะเพิ่มปริมาณและแผ่ขยายไปมากขึ้นในช่วงทศวรรษหน้า จึงได้เห็นชอบให้จัดตั้งสถาบันอาเซียนเพื่อศึกษาด้านการย้ายถิ่นแรงงาน เพื่อช่วยพัฒนานโยบายที่ส่งประโยชน์ทั้งต่อคนย้ายถิ่นและการจ้างงาน (ฟิลิป มาร์ติน, 2546)

หน่วยที่ 3 ความยากจน

“ความรวยและความจนก็เหมือนความสุขและความทุกข์ ถึงจะเป็นสองด้านของเหรียญเดียวกัน คือ ถ้าสุขมากก็ทุกข์น้อย ถ้าทุกข์มากก็สุขน้อย ก็จริง แต่พุทธศาสตร์สร้างสุขกับพุทธศาสตร์แก้ทุกข์ มีความหมายต่างกันเยอะ พระพุทธศาสนาเลือกข้างแก้ทุกข์ แต่ฝรั่งเลือกข้างสร้างสุข หรือการพัฒนาแบบสร้างความร่ำรวย ซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างมากมาย พุทธศาสตร์แก้ความจน ก็เหมือนมรรควิธีทางพุทธที่เลือกทางแก้ทุกข์นั้นแล ถ้าทุกข์หมดก็สุข แต่พอสร้างสุข มันเกิดการแย่งชิงกันขนานใหญ่” (ศ.นพ. ประเวศ วะสี เสนอในการประชุมเรื่อง คนจนกับทางออกของสังคมไทย)

3.1 ความหมายของความยากจน

ความจน หมายถึง ความขัดสนด้วยโอกาสทางสมรรถนะขั้นพื้นฐาน ที่มากกว่าการมีรายได้ต่ำที่ใช้เป็นมาตรฐานในการจัดระดับความจน (มาชะ ชิตตะสังคะ, 2547)

“คนจน” ในความหมายของคนทั่วไป ไปด้วยกับความหมายทางวิชาการของนักเศรษฐศาสตร์ มีความแตกต่างกันมาก เพราะ “คนจน” ตามความหมายของนักเศรษฐศาสตร์ มีความหมายเฉพาะเจาะจงและแคบ โดยหมายถึง ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน (poverty line) และคำว่า “เส้นความจน” หมายถึง ระดับรายได้ที่พอทำให้คนมีชีวิตรอดได้โดยไม่อดอาหารตาย ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงให้นิยามคนจนว่า หมายถึง “บุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการมีภาวะทุพโภชนาการ เนื่องจากคนยากจนมีรายได้ไม่พอเพียงที่จะบริโภคให้ได้มาตรฐานภาวะโภชนาการ...” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2541)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2541) เสนอ ความจนมีองค์ประกอบครอบคลุม 7 ประการ ได้แก่ (1) จนนเงิน (2) จนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) จนทางสังคม เช่น ขาดความรัก ความเอาใจใส่ ความล้มสลายของสถาบันครอบครัว/ชุมชน (4) จนทางการเมือง เช่น ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (5) จนทางการศึกษา (6) จนทางวัฒนธรรม และ (7) จนทางจิตวิญญาณ เช่น ขาดคุณธรรม จริยธรรม

3.2 ผลการประเมินความยากจน ปี 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ประเมินความยากจน ปี 2550 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551)

3.2.1 ทบทวนนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน

1) นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

นโยบายนี้ได้กำหนดเป้าหมายลดสัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลงเหลือร้อยละ 4 ภายในปี 2554 โดยมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาความยากจน คือ ยุทธศาสตร์การสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ ซึ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูล

2) นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล

รัฐบาลที่ผ่านมามุ่งเน้นลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ ขยายโอกาสและพัฒนาศักยภาพของคนจน และการสร้างความเข้มแข็งทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาสังคมให้สามารถจัดการตนเองได้ใน

เรื่องความเป็นอยู่ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครอง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นการวางรากฐานการพัฒนาเพื่อการพึ่งพาตนเองตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และแก้ไขปัญหาความยากจน อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและได้แปลงไปสู่การปฏิบัติภายใต้โครงการ “ยุทธศาสตร์อยู่ดีมีสุขระดับจังหวัด” นอกจากนี้ยังมีการดำเนินโครงการที่สำคัญ เช่น โครงการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โครงการ SML โครงการธนาคารประชาชน โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการบ้านมั่นคง การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส เป็นต้น

3) การผลักดันนโยบายสู่การปฏิบัติผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายของรัฐ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศนับเป็นเครื่องมือสำคัญเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550 สำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจน มีวงเงินรวมทั้งสิ้น 71,877.1 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 7.2 ของงบประมาณทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้นจากปี 2549 ร้อยละ 1.3 ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณตามแผนงบประมาณขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท วงเงิน 54,572 ล้านบาท หรือร้อยละ 75.9 ของงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งหมด ส่วนงบประมาณสำหรับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ตามแผนงบประมาณกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การรักษาความมั่นคงและส่งเสริมธรรมาภิบาล วงเงิน 12,077.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 16.8 และงบประมาณสำหรับเสริมสร้างความมั่นคงของชีวิตและสังคมตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ จำนวน 5,227.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.3

4) กลไกการบริหารจัดการที่สำคัญในการดำเนินงานที่มีส่วนต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

ในระดับชุมชน คือ กระบวนการแผนชุมชน ในระดับภูมิภาคมีกลไกคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับอำเภอ นอกจากนี้รัฐบาลมุ่งกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีจังหวัดเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายจากส่วนกลางกับแนวทางการพัฒนาที่สะท้อนบริบทของพื้นที่ทั้งในด้านแผนงาน โครงการและงบประมาณ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นแกนกลางของการขับเคลื่อนการปฏิบัติการในระดับพื้นที่ รวมทั้งกำกับ สนับสนุนและประสานการปฏิบัติงาน โดยเน้นการบริหารจัดการแบบบูรณาการ ที่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายและบทบาทความรับผิดชอบร่วมกันของภาคีการพัฒนาทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน โดยยึดพื้นที่และประชาชนเป็นเป้าหมาย

3.2.2 ภาวะความยากจนปี 2550

1) การพัฒนาประเทศและการแก้ไขปัญหาความยากจนที่ผ่านมาได้ส่งผลให้ความยากจนของประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจเป็นต้นมา โดยในปี 2543 สัดส่วน

คนจน เท่ากับร้อยละ 20.98 ได้ลดลงเรื่อยมาเหลือร้อยละ 8.48 ในปี 2550 มีจำนวนคนจนประมาณ 5.4 ล้านคน โดยคนจนส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือมีคนจนประมาณ 2.8 ล้านคนคิดเป็นร้อยละ 52.20 ของคนจนทั้งประเทศและคนจนส่วนใหญ่ยังอยู่ในเขตชนบท ทั้งนี้จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีภาวะความยากจนหนาแน่นที่สุดถึงสองในสามของประชากร และเป็นจังหวัดเดียวที่อยู่ใน 10 ลำดับแรกของจังหวัดที่มีภาวะความยากจนหนาแน่น ตลอดช่วงปี 2543 ถึงปี 2550

2) จากลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจน/ครัวเรือนยากจนพบว่าครัวเรือนที่มีสัดส่วนคนจนอยู่ในระดับสูง ได้แก่ ครัวเรือนที่มีขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกในครัวเรือนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ครัวเรือนที่มีเฉพาะเด็กกับผู้สูงอายุและผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวอยู่ในครัวเรือน ผู้ที่ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตร (ผู้ทำประมง/ป่าไม้/บริการเกษตร และคนงานเกษตร) ผู้ที่ประกอบอาชีพทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่

3) ในด้านรายได้ ปี 2550 ครัวเรือนยากจนมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.1 และมีรายจ่ายเฉลี่ยเพิ่มขึ้น ร้อยละ 8.1 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 โดยครัวเรือนยากจนในกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุดและสูงกว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนยากจนในภาคเหนือซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่ำสุด ถึง 2 เท่า แหล่งที่มาของรายได้คนจนเมืองมาจากค่าจ้างและเงินเดือน (ร้อยละ 41.7) ในขณะที่ครัวเรือนยากจนในชนบทมีรายได้จากกำไรสุทธิจากการประกอบการภาคเกษตร (ร้อยละ 25.7) นอกจากนี้ยังมีรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินโดยได้รับเป็นอาหาร ที่อยู่อาศัย สินค้าบริการ โดยไม่ต้องซื้อหรือเช่า รวมทั้งเป็นเงินช่วยเหลือจากบุคคลอื่น ในขณะที่ครัวเรือนยากจน มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายหมวดอาหารและเครื่องดื่ม

4) ด้านภาระหนี้สินครัวเรือนยากจน มีหนี้สินเฉลี่ย 40,169 บาท/ครัวเรือน เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.8 โดยครัวเรือนยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีหนี้สินเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 42,703 บาท/ครัวเรือนและมีสัดส่วนหนี้สินสูงถึงร้อยละ 63.84 ของหนี้สินของครัวเรือนยากจนทั้งหมด หนี้สินของครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่เป็นหนี้สินในระบบและส่วนใหญ่กู้ยืมเพื่อใช้ในการทำการเกษตรและใช้จ่ายอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน ในขณะที่หนี้สินของคนจนใน กทม. เป็นภาระหนี้เพื่อการอุปโภคและบริโภคในครัวเรือน และกว่าร้อยละ 80 เป็นหนี้นอกระบบ

5) ด้านการถือครองทรัพย์สินพบว่าเกือบสามในสี่ของครัวเรือนยากจนหรือร้อยละ 73.8 ที่ไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 84.9 ไม่มีทรัพย์สินสำหรับใช้ประกอบอาชีพและร้อยละ 84.6 ไม่มียานพาหนะ มูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือนยากจนต่ำกว่ามูลค่าเฉลี่ยของบ้านและที่ดินของครัวเรือนที่ไม่ยากจนประมาณ 4.9 เท่า ในขณะที่เดียวกันคนจนในกรุงเทพมหานครก็ถือครองทรัพย์สินน้อยกว่าคนที่ไม่จนในกรุงเทพมหานครถึง 83.6 เท่า

3.2.3 การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ได้กำหนดเป้าหมายการลดภาวะความยากจน ให้เหลือร้อยละ 4 ในปี 2554 ทั้งนี้ในปี 2550 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ภาวะความยากจนของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 8.48 จากการทบทวนการดำเนินงาน รวมทั้งแผนงบประมาณในปี 2550 พบว่ารัฐบาลได้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน ปี 2550 จำนวน 71,877.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ร้อยละ 1.3 ซึ่งหากใช้มาตรการเงินโอนเพื่อให้ผู้มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคต่ำกว่าเส้นความยากจนพ้นจากภาวะความยากจนจะต้องการงบประมาณอย่างน้อย 16,900 ล้านบาท โดยไม่รวมค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันมีรายจ่ายภายใต้แผนงบประมาณจัดความยากจนและการพัฒนาชนบท 54,572 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 75.9 ในขณะเดียวกันก็รายจ่ายงบประมาณภายใต้แผนงบประมาณอื่นอีกเป็นจำนวนมากที่ลักษณะของการดำเนินงานมีความสอดคล้องและส่งผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนแต่ไม่สามารถประมาณการรายจ่ายจริงได้เนื่องจากกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมประชากรทั่วไป หรือเป็นรายจ่ายที่ผนวกรวมหลายกิจกรรมทำให้ไม่สามารถจำแนกผลผลิตเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความยากจนได้ ทำให้ไม่สามารถใช้กลไกรายจ่ายงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งไม่สามารถเปรียบเทียบได้ว่ามาตรการใดมีประสิทธิภาพมากกว่ากันในการลดปัญหาความยากจน

3.2.4 การเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐของคนจน/ครัวเรือนยากจน

จากการทบทวนโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ พบว่า หลายโครงการมีการกำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายทำให้คนจน/ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน เช่น **ด้านสุขภาพ** คนจน/ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงค่อนข้างสูง โดยคนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลร้อยละ 96.7 ของคนจนทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 3.3 ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งนักเรียนยากจนได้รับอาหารกลางวัน/อาหารเสริมฟรี ร้อยละ 67.37 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด **ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์** มีการเข้าถึงค่อนข้างน้อย โดยผู้สูงอายุ(อายุ 60 ปีขึ้นไป)ยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุร้อยละ 38.14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด อีกร้อยละ 61.86 ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ ส่วนผู้พิการยากจนได้รับเงินสงเคราะห์สำหรับผู้พิการร้อยละ 24.47 ของผู้พิการยากจนทั้งหมด **ด้านการเข้าถึงแหล่งทุน** มีการเข้าถึงค่อนข้างจำกัด โดยการเข้าถึงแหล่งทุนในการประกอบอาชีพ คนจนที่เข้าถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีร้อยละ 9.97 ของคนจนทั้งหมด และคนจนที่สามารถกู้เงินจากโครงการธนาคารประชาชนมีเพียง ร้อยละ 0.05 ของคนจนทั้งหมด ส่วนการเข้าถึงแหล่งทุนด้านการศึกษา นักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้กู้เงินจากโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ(ต้องใช้คืน) ร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อ การบริโภคสูงกว่าเส้นยากจน

จากการทบทวนโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ พบว่า หลายโครงการที่น่าจะมีผลหรือเชื่อมต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนของประเทศได้ แต่มีการกำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายทำให้คนจนไม่สามารถเข้าถึง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร มุ่งกลุ่มเป้าหมายผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 30,000 บาทต่อเดือน ซึ่งสูงกว่าเส้นความยากจน ณ ระดับ 1,443 บาท/คนต่อเดือนถึงเกือบ 21 เท่า ที่บ่งชี้ถึงอุปสรรคด้านสถานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวที่กีดขวางมิให้คนจนเข้าถึงโอกาส ในการได้รับความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย การประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ยังมีคนขาดหลักประกันสุขภาพร้อยละ 3.5 เนื่องจากเป็นแรงงานย้ายถิ่น หรือเป็นคนไทยไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือแรงงานต่างด้าว ซึ่งนับเป็นภาวะเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านสุขภาพของประเทศหากไม่ได้รับการพื้นฐานสุขภาพที่จำเป็นแก่ชีวิต เพราะอาจเป็นสาเหตุให้เกิดโรคระบาดอุบัติใหม่หรือโรคระบาดอุบัติซ้ำได้ นอกจากนี้ในการสร้างโอกาสให้เข้าถึงแหล่งทุน เช่น กรณีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือธนาคารประชาชน ซึ่งจากผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พบว่า คนจนสามารถเข้าถึงแหล่งทุนดังกล่าวเพียงร้อยละ 8.8 และ ร้อยละ 2.2 ตามลำดับ จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจที่ปรากฏเป็นข่าวว่ามีกลุ่มที่ได้รับเงินกองทุนหมู่บ้านนำไปใช้จ่ายบริโภคที่ฟุ่มเฟือย มิใช่เพื่อการลงทุนในการประกอบอาชีพ นับเป็นเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการกำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่ไม่เหมาะสม รวมทั้งเป็นการเสียโอกาสแก่ผู้ยากจนและเข้าไม่ถึงแหล่งทุนเพื่อประกอบอาชีพอีกด้วย ซึ่งความไม่ชัดเจนในการดำเนินงานให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายคนจนและเกิดการนำเงินทุนที่ได้รับไปใช้อย่างไม่เหมาะสมนี้ ยังพบเช่นเดียวกันในโครงการเงินทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ในขณะที่โครงการในลักษณะสวัสดิการสงเคราะห์เช่นเบี้ยยังชีพคนชรา คนพิการ ซึ่งเป็นการให้อย่างต่อเนื่อง จึงยังมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่จนเรื้อรัง อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีการประมาณการภาระรายจ่ายในระยะยาว เนื่องจากการที่สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุซึ่งคนทั่วไปมีอายุยืนยาวขึ้น หากไม่ยึดเกณฑ์ยากจนเรื้อรังโดยเคร่งครัดแล้วจะทำให้รัฐมีภาระทางการคลังสำหรับสนับสนุนการดำเนินงานเป็นจำนวนมากและดูประหนึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้สูงอายุที่ได้รับบางรายอาจเป็นคนจนเฉียบพลันที่เกิดขึ้นได้เป็นครั้งคราว

3.2.5 ความยากจนยังสูงในบางพื้นที่และบางกลุ่มเป้าหมาย

ในการแก้ไขปัญหาความยากจนนั้นอาจดำเนินงานในเชิงพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่พบความยากจนสูง โดยเน้นในจังหวัดที่ความยากจนหนาแน่น เช่น แม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นจังหวัดที่ประสบภาวะความยากจนเรื้อรัง ตลอดช่วง ปี 2543-2550 โดยในปี 2550 สองในสามของประชากรแม่ฮ่องสอนเป็นคนจนในขณะที่ในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ล้วนมีภาวะความยากจนต่ำกว่าหนึ่งในสามของประชากร นอกจากนี้ยังพบภาวะความยากจนสูงในกลุ่มประชากรผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่มีภาระในการเลี้ยงดูเด็กหรือผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตรซึ่งคนเหล่านี้เปราะบางต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจและอาจมีคุณภาพชีวิตด้อยลงหากเผชิญภาวะที่ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต

สูงขึ้น ซึ่งสามารถใช้ประกอบการพิจารณาเกณฑ์พื้นที่เป้าหมายและคุณลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจน

3.2.6 ค่าครองชีพที่สูงขึ้นมีผลกระทบต่อครัวเรือนยากจนมากกว่าครัวเรือนทั่วไป

จากการพิจารณารายได้ รายจ่ายเพื่อการบริโภคและภาระหนี้สินของครัวเรือน แม้ว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ของครัวเรือนยากจนจะสูงกว่าอัตราการเพิ่มของรายจ่ายเพื่อการบริโภค ครัวเรือนยากจนมีค่าใช้จ่ายหมวดอาหารและเครื่องดื่มนับเป็นส่วนสูงที่สุดถึงร้อยละ 52.6 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนที่ไม่ยากจนมีค่าใช้จ่ายในหมวดอาหารและเครื่องดื่มเพียงร้อยละ 31.9 ครัวเรือนยากจนถึงหนึ่งในห้าที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่ารายได้ อีกทั้งมีหนี้สิน ซึ่งการปลดภาระหนี้สินของครัวเรือนที่ยากจนต้องใช้งบประมาณจำนวนไม่น้อยกว่า 33,581.28 ล้านบาท เมื่อคำนึงว่ากว่าครึ่งหนึ่งของรายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนเหล่านี้เป็นรายจ่ายด้านอาหารจากลักษณะของเงินเพื่อในปัจจุบันจึงส่งผลกระทบต่อค่าครองชีพที่สูงขึ้นของครัวเรือนยากจนมากกว่าครัวเรือนทั่วไป และอาจส่งผลให้ครัวเรือนที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนเพียงเล็กน้อย ประสบภาวะความยากจนได้ ประกอบกับวิกฤตการณ์ราคาอาหารที่เพิ่มสูงขึ้นทั่วโลกและในบางประเทศนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองทำให้ต้องมีการเผื่อระวังสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบของวิกฤตการณ์ราคาอาหารต่อครัวเรือนยากจน โดยคนจนเมืองจะได้รับผลกระทบมากกว่าคนจนในชนบทเนื่องจากคนจนในชนบทจะมีรายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงินในรูปแบบของอาหาร ที่อยู่อาศัยสินค้าบริการที่ได้มาโดยไม่ต้องซื้อหรือเช่าสูงกว่าคนจนเมือง

3.2.7 บทบาทของชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดในการแก้ไขปัญหาความยากจน

การกระจายอำนาจทางการคลังโดยกระจายภารกิจในการสงเคราะห์ให้ผู้มีรายได้น้อยและผู้ที่ยากจนควรช่วยเหลือเกื้อกูลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ ทั้งนี้จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี 2550 พบว่ามีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพประมาณ 2.324 ล้านคน เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายจำนวนผู้สูงอายุที่รัฐบาลได้ให้การอุดหนุนงบประมาณในปี 2550 จำนวน 1.755 ล้านคน บ่งชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้การสนับสนุนการจัดสวัสดิการสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุอีกเป็นจำนวน 0.569 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นอีกเกือบหนึ่งในสามของเป้าหมายที่รัฐให้การอุดหนุน ในขณะที่อำเภอและจังหวัดมีบทบาทสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นตามกระบวนการแผนชุมชน จากการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีบทบาทในการกำกับ ดูแลและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่อนข้างมากแตกต่างจากกระทรวงอื่น ซึ่งจะมีบทบาทในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนมากกว่า

3.2.8 ข้อเสนอแนะแนวทางดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนในระยะต่อไป

1) การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ควรให้ความสำคัญลำดับสูงกับแผนงาน/โครงการที่กำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนหรือพื้นที่ดำเนินการที่มีความยากจนหนาแน่น เช่น แม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นจังหวัดที่ประสบภาวะความยากจนเรื้อรัง ตลอดช่วง ปี 2543-2550 หรือโครงการที่เน้นกลุ่มเป้าหมายคนจนให้ชัดเจน ในทางปฏิบัติซึ่งอาจมีข้อจำกัดในการใช้เส้นความยากจนสำหรับระบุกลุ่มเป้าหมายเพราะความยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูลรายได้หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนมาใช้เปรียบเทียบ จึงควรใช้คุณลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจนเป้าหมายกลุ่มเสี่ยงที่จะประสบความยากจน เช่น ครัวเรือนที่มีแต่เด็กกับผู้สูงอายุ หรือมีแต่ผู้สูงอายุ หรือผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นแรงงานรับจ้างภาคเกษตร เป็นต้น เป็นเกณฑ์ประกอบการพิจารณา ควบคู่กับการประสานและบูรณาการแผนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ 4 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 10

2) ควรมีมาตรการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทและความยากจนในเมืองที่แตกต่างกัน

โดยในชนบทให้ความสำคัญกับเรื่องเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตรและปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท เนื่องจากถ้าไร้จากการประกอบการภาคเกษตรเป็นแหล่งรายได้หลักของคนจนในชนบทและภาระหนี้ส่วนใหญ่ของคนจนในชนบทมาจากการกู้ยืมเพื่อใช้ทำการเกษตร ในเขตเมืองเน้นการดำเนินนโยบายให้มีการจ้างงานในระดับสูงและรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อ เนื่องจากแหล่งรายได้ส่วนใหญ่ของคนจนเมืองมาจากค่าจ้างและเงินเดือนและมีภาระหนี้ส่วนใหญ่เป็นหนี้เพื่อการบริโภคในครัวเรือน ควบคู่กับการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย

3) ส่งเสริมให้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำรงชีวิตควบคู่ไปกับการให้ความรู้หรือปัญญาจากภาคีการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งมีการปลูกฝังแนวคิดการพึ่งตนเอง การพึ่งพากันและกัน และการช่วยเหลือเกื้อกูลกันภายในชุมชน

โดยให้ความสำคัญกับการใช้ชีวิตแบบพอเพียงการใช้จ่ายที่สมเหตุสมผล การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพของตนเองอย่างต่อเนื่อง การออมเพื่อสร้างความมั่นคงของครอบครัวและป้องกันความเสี่ยงเพื่อลดผลกระทบจากภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากครัวเรือนยากจนส่วนหนึ่งมีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายและมีหนี้สินซึ่งเป็นหนี้เพื่อการอุปโภคบริโภค

4) เพิ่มบทบาทชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกหลักการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่นมากขึ้น

โดยชุมชน และ อบต. มีบทบาทสำคัญในการคิดวิธีการหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชุมชนของตนเอง รวมถึงการดูแลช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในชุมชน และการ

คุ้มครอง/พิทักษ์สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยใช้มาตรการจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มพัฒนาตนเองควบคู่กับการเร่งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่การริเริ่มความคิด การนำมาปรับใช้ จนถึงการตรวจสอบการดำเนินงาน ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการปรับบทบาทของจังหวัดและอำเภอให้เป็นการอำนวยความสะดวกและประสานการพัฒนาเชื่อมโยงระหว่างระดับชาติและส่วนกลางกับท้องถิ่น นอกจากนี้ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายร่วมพัฒนาและแก้ปัญหาความยากจนของชุมชน โดยใช้มาตรการจูงใจ อาทิ มาตรการภาษี ที่ทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้/ปัญญาให้กับชาวบ้าน/ชุมชนเพื่อให้มีโอกาสสร้างรายได้มากขึ้นเป็นการแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของภาครัฐและเป็นการสร้างจิตสำนึกสาธารณะในภาคเอกชน (Cooperate Social Responsibility)

5) ในระดับชุมชนควรมีบัญชีรายชื่อครัวเรือนยากจน/คนจนของชุมชนรายปี และมีการปรับปรุงเป็นประจำทุกปี

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ เพื่อการคุ้มครอง/พิทักษ์สิทธิของคนจนและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงต่อไป ทั้งนี้การจัดทำบัญชีรายชื่อครัวเรือนยากจน/คนจนของชุมชนจะต้องเกิดจากทุกภาคส่วนในชุมชน(ภาครัฐ อบต. ภาคประชาชน/ชุมชน และนักวิชาการ) มีส่วนร่วมดำเนินการวางแผนหลักเกณฑ์ในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายครัวเรือนยากจน/คนจนของชุมชน โดยใช้เกณฑ์การพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ เช่น พิจารณาจากข้อมูลรายได้ รายจ่ายเพื่อการบริโภคของครัวเรือนหรือทรัพย์สินในครัวเรือน เป็นต้น ควบคู่กับการใช้คุณลักษณะทางประชากรและสังคมของคนจน เช่น ครัวเรือนที่มีเฉพาะเด็กและผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้อยู่ในวัยแรงงานส่งเสียเลี้ยงดู หรือเป็นกำพร้า พิจารณา

6) ควรมีการประเมินประสิทธิผลของมาตรการต่างๆ

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาคความยากจนในชุมชนเพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งประสิทธิผลของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน

หน่วยที่ 4 การจัดการดูแลประชาชนนอกทะเบียนราษฎร

4.1 ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 เห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลไร้สถานะที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม โดยให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) วรรค

สอง และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 โดยระเบียบดังกล่าวได้ให้ความหมายของ “บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน” หมายถึง บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่มีรายการในทะเบียนบ้าน (ท.ร.13 และ ท.ร.14) เนื่องจากไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันถิ่นกำเนิดหรือประวัติของบุคคลหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอที่นายทะเบียนจะพิจารณาเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ไม่รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ไม่อยู่ในความควบคุมของทางราชการ หรือรัฐไม่ยินยอมผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ

4.1.1 ข้อเท็จจริงที่ชี้ว่า บุคคลมีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ในทางปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองรับทราบว่ามีบุคคลใดมีสัญชาติไทย เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มีหน้าที่ที่จะต้องนำชื่อและข้อมูลของบุคคลดังกล่าวบันทึกลงในทะเบียนราษฎรของประเทศไทยที่จัดทำขึ้นสำหรับคนสัญชาติไทย กล่าวคือ ท.ร.14 จะเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจะต้องใช้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นแม่บทในการพิจารณาว่า จะต้องยอมรับสิทธิในสัญชาติไทยของบุคคลใดๆ โดยหลักการ ปัญหาในทางปฏิบัติจึงไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่โดยความเป็นจริง เราพบเสมอว่ามีความเป็นไปได้ที่บุคคลธรรมดาจะอ้างว่า ตนมีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ แต่นายทะเบียนราษฎรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่เชื่อในพยานหลักฐานที่เอกชนมี จึงปฏิเสธที่จะบันทึกชื่อของบุคคลดังกล่าวในทะเบียนราษฎรในสถานะของ “คนสัญชาติไทย”

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า โดยหลักนิติศาสตร์และหลักรัฐศาสตร์ ข้อเท็จจริงที่ทำให้กรมการปกครองต้องยอมรับบันทึกว่า บุคคลมีสัญชาติไทย และบันทึกใน ท.ร.14 ก็คือ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของการได้สัญชาติไทยที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีในยุคต้นของประเทศไทย และตั้งแต่ พ.ศ.2454 ก็เริ่มมีการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร

4.1.2 ข้อเท็จจริงที่ชี้ว่า บุคคลมีสัญชาติไทยภายใต้กฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติ

โดยพิจารณาจากวิวัฒนาการของกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทยในการพิจารณาจากกฎหมายไทยว่าด้วยสัญชาติไทย “คนสัญชาติไทย” ก็คือบุคคลธรรมดาซึ่งมีข้อเท็จจริงดัง 12 สถานการณ์ต่อไปนี้

- 1) ในขณะที่เกิด มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- 2) ในขณะที่เกิด มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- 3) เกิดในประเทศไทยโดยมีบิดาที่มิชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทย หรือ
- 4) เกิดในประเทศไทยในขณะที่บิดาและมารดาต่างด้าวซึ่งมีสถานะบุคคลตามกฎหมาย

เป็น “คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย” ซึ่งจะสังเกตจากข้อเท็จจริงที่บิดาและมารดาถือใบถิ่นที่อยู่ในที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว หรือ

- 5) เกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 จากบิดามารดาที่เกิดในประเทศไทย หรือ
- 6) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนเพราะเกิดในประเทศไทย หรือ
- 7) เป็นหญิงต่างด้าวที่สมรสตามกฎหมายกับชายสัญชาติไทยก่อนวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2503 หรือ
- 8) เป็นหญิงต่างด้าวที่มีสถานะเป็นภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของชาวไทยที่ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495
- 8) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสเพราะสมรสตามกฎหมายกับชายสัญชาติไทย หรือ
- 9) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีความกลมกลืนกับสังคมไทย หรือ
- 10) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลบรรลุนิติภาวะที่มีศักยภาพที่จะมีความกลมกลืนกับสังคมไทย หรือ
- 11) เป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติก่อนวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2495
- 12) มีคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติเพราะเป็นบุคคลผู้เยาว์ที่บิดาหรือมารดาร้องขอให้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติตามบิดาหรือมารดา

โดยสรุป เราพบว่า ในปัจจุบัน มนุษย์ที่มีความสัมพันธ์โดยการเกิดอย่างแท้จริงกับดินแดนไทยและประชากรไทย ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิดโดยผลอัตโนมัติของกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องไปใช้หลักรัฐศาสตร์ในการพิจารณาให้สัญชาติแก่มนุษย์ผู้นั้นเลยแต่หากมนุษย์ผู้นั้นมีความสัมพันธ์ภายหลังการเกิดกับดินแดนไทยหรือประชากรไทย การได้สัญชาติก็จะเป็นไปได้หากมีความกลมกลืนกับสังคมไทยทางสังคมและวัฒนธรรม โดยผู้บังคับใช้กลไกนี้ ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลจะเห็นว่าหลักรัฐศาสตร์จะถูกนำมาใช้ในการกำหนดให้สัญชาติไทยก็เพียงในกรณีของมนุษย์ที่มีจุดเกาะเกี่ยวอย่างแท้จริงกับประเทศไทยภายหลังการเกิด

4.2 การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว

กฎหมายของประเทศไทยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวหรือไม่?

คำตอบก็คือ คนต่างด้าวก็เป็นมนุษย์ ดังนั้น ประเทศไทยก็ย่อมจะต้องคุ้มครองคนต่างด้าวอย่างแน่นนอน และคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกับที่คนสัญชาติไทยได้รับ เพราะความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ขึ้นอยู่กับสัญชาติแต่อย่างใด และไม่ขึ้นอยู่กับความชอบด้วยกฎหมายของการเข้าเมือง ขอให้ตระหนักว่า ประเทศไทยได้ยอมรับที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนต่อประชาคมระหว่างประเทศมาตั้งแต่ พ.ศ.2491/ค.ศ.1948 โดยการประกาศยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) ซึ่งต่อมา ประเทศไทยก็ยังยืนยันความเชื่อเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ และที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การยอมรับที่จะเคารพในสิทธิในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ในหมวดทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสรุปได้โดยไม่ต้องสงสัยว่า ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตาม การปรากฏตัวของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ได้หมายความว่า คนต่างด้าวจะไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เหมือนกันกับในนานาอารยประเทศ ปัญหาประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็เป็นปัญหาอย่างมากในประเทศไทย

4.2.1 การคุ้มครองสิทธิที่ไม่ใช่ลักษณะของสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิที่ไม่ใช่ลักษณะของสิทธิมนุษยชนนั้น ประเทศไทยย่อมมีอำนาจที่จะบริหารจัดการในลักษณะที่สนองตอบต่อประโยชน์สำหรับสังคมไทย ซึ่งในบางกรณี ประเทศไทยก็อาจเลือกที่จะไม่ให้สิทธิแก่คนต่างด้าว หรือในบางกรณี ประเทศไทยก็เปิดพื้นที่ให้คนต่างด้าวมาขออนุญาตใช้สิทธิในประเทศไทย หรือในหลายกรณี ประเทศไทยก็เลือกที่จะยอมรับให้คนต่างด้าวในลักษณะเดียวกับที่ให้แก่คนสัญชาติไทย แม้ไม่ใช่เรื่องของสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ตาม เราสังเกตพบว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะจำกัดสิทธิของคนต่างด้าว และในหลายสถานการณ์ที่ประเทศไทยไม่ยอมรับให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในลักษณะเดียวกับคนสัญชาติไทย อาทิ เราพบว่า แต่ในกรณีที่ประเทศไทยให้สิทธิต่างๆ แก่คนต่างด้าว การให้สิทธิซึ่งมิใช่สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นไปตามจุดเกาะเกี่ยวที่คนต่างด้าวนั้นมีกับประเทศไทย ซึ่งโดยจุดเกาะเกี่ยวที่เหล่านี้นั้น คนต่างด้าวมักมีกับประเทศไทยนั้น ทำให้เราต้องจำแนกคนต่างด้าวออกได้เป็นหลายประเภทย่อยๆ เพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงความคุ้มครองทางกฎหมายที่ประเทศไทยควรจะต้องให้แก่คนต่างด้าวนั้น

4.2.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐ: ตัวแปรของการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวในสังคมไทย

ความเป็นจริงที่ปฏิเสธมิได้ว่า มีคนต่างด้าวจำนวนมากไม่น้อยอาศัยอยู่ในประเทศไทย และมีประเด็นขึ้นสู่สาธารณชนเสมอว่าในขณะที่คนต่างด้าวบางคนก็อาจมีการกระทำที่ผิดกฎหมายไทยจนถูกกล่าวหาว่า ก่อภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย แต่คนต่างด้าวบางคนกลับถูกปฏิเสธการเข้าสู่สิทธิมนุษยชน หรือในหลายกรณี พวกเขา ก็มักถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

เมื่อคนต่างด้าวมีการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนนั้น ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ชัดเจนว่า รัฐไทยมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์และชัดเจนที่จะลงโทษคนต่างด้าว ผู้กระทำผิด ตลอดจนมีการกระทำเพื่อป้องกันผลร้ายที่คนต่างด้าวอาจก่อให้เกิดในประเทศไทย

แต่หากคนต่างด้าวตกเป็นเหยื่อหรือผู้ด้อยโอกาสของคนต่างด้าวในปัญหาสิทธิมนุษยชน นั้น รัฐไทยก็ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวในประเทศไทยแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิที่ไม่มี ลักษณะของสิทธิมนุษยชนนั้น การยอมรับให้สิทธิแก่คนต่างด้าวของรัฐไทยนั้นเป็นไปตามจุด เกาะเกี่ยวที่ คนต่างด้าวนั้นมีกับรัฐไทยเราพบว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐมักเป็นตัวแปรในปัญหาประสิทธิภาพ ของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว แม้โดยหลักกฎหมายไทย รัฐไทยมี หน้าที่ที่จะต้องรับรองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว แต่ในทางปฏิบัติ หากเป็นเรื่องของคนต่างด้าวที่เข้า เมืองผิดกฎหมาย คนต่างด้าวนี้อาจจะเข้าไม่ถึงการใช้ประโยชน์ในสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพราะหน่วยงาน ของรัฐฝ่ายความมั่นคงมักจะมีแนวคิดว่า คนต่างด้าวดังกล่าวเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ในขณะที่รัฐ ไทยมีอำนาจที่จะจำกัดเสรีภาพของคนต่างด้าวเพื่อมิให้คนต่างด้าวนี้อุปการะเศรษฐกิจไทย แต่ในทาง ปฏิบัติ ปรากฏมีคนต่างด้าวจำนวนไม่น้อยที่เข้ามาครอบงำธุรกิจไทยในสาขาอาชีพที่คนสัญชาติไทย ประกอบการอยู่ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานของรัฐฝ่ายเศรษฐกิจไม่ได้มองเห็นว่า การครอบงำทางเศรษฐกิจ ของคนต่างด้าวเป็นภัยต่อรัฐ และมีผลเป็นการบั่นทอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

4.2.3 แนวคิดในการนิยามคำว่า “คนต่างด้าว”

โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่นานาอารยประเทศยอมรับ สำหรับรัฐหนึ่งๆ คำว่า “คนต่าง ด้าว(Alien)” หมายความว่า “คนที่ไม่ใช่สัญชาติของรัฐ” แต่ด้วยที่บุคคลหนึ่งๆ อาจมีจุดเกาะเกี่ยวที่ แท้จริงกับหลายรัฐในขณะเดียวกัน โดยพิจารณาจากความมั่นคงของรัฐในแต่ละสถานการณ์ รัฐหนึ่งๆ จึงอาจยอมรับความเป็นคนชาติของบุคคลในสถานการณ์หนึ่ง แต่ปฏิเสธความเป็นคนชาติในอีก สถานการณ์หนึ่ง ภายใต้กฎหมายไทยก็เช่นกัน คนต่างด้าวหรือคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยนี้อาจถูกวิเคราะห์ หรือจำแนกได้ในหลายลักษณะย่อย ทั้งนี้ เพราะแนวคิดที่อาจใช้ในการวิเคราะห์หรือจำแนกนั้นมีความ หลากหลาย หรือวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์หรือจำแนกอาจแตกต่างกันไป แนวคิดและเป้าหมาย

ที่หลากหลายนี้ทำให้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทยรับรองสิทธิของคนต่างด้าวใน ประเทศไทย ในลักษณะที่แตกต่างกันและทำให้คนต่างด้าวต้องประสบปัญหาประสิทธิภาพในการใช้ สิทธิตามกฎหมายในลักษณะที่แตกต่างกัน หากคนต่างด้าวนั้นมีรายละเอียดแตกต่างกัน อาทิ คนต่าง ด้าวที่มีความรู้ในสาขาที่รัฐไทยขาดแคลนย่อมได้รับการอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทยได้ง่ายกว่า คนต่างด้าวที่มีความรู้ในสาขาที่คนสัญชาติไทยทำมากและอาจแย่งอาชีพคนสัญชาติไทย

4.2.4 การจำแนกคนต่างด้าวโดยเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ

เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ (Identification Paper by State) เป็นผลมาจากแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือตัวบุคคลของรัฐ (State Personal Sovereignty) ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่ได้รับเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐใดก็ย่อมได้รับการคุ้มครองจากรัฐดังกล่าวซึ่งรัฐย่อมจะออกเอกสารรับรองให้แก่คนชาติ (National) ของตน รวมตลอดถึงคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยบนแผ่นดินของตน เมื่อรัฐใดยอมรับออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลให้แก่บุคคลใด รัฐดังกล่าวนั้นก็จะมีสถานะเป็น “รัฐเจ้าของตัวบุคคล (Personal State)” ของบุคคลนั้น โดยหลักการ รัฐดังกล่าวนี้เองยอมรับที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ได้รับเอกสารรับรองความเป็นบุคคล ซึ่งบุคคลดังกล่าวถือเป็น “คนมีรัฐ” ซึ่งคนมีรัฐดังกล่าวอาจมีสัญชาติของรัฐผู้ออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล หรืออาจเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยบนดินแดนของรัฐผู้ออกเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคล ดังนั้น ในกรณีที่บุคคลไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐ บุคคลก็จะไร้รัฐเจ้าของตัวบุคคล ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวถูกละเมิดสิทธิ ก็ไม่มีรัฐใดที่อาจเข้าให้ความคุ้มครองในสถานะรัฐเจ้าของตัวบุคคล เรามักเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “คนไร้รัฐ”

ในกรณีของประเทศไทย เราก็ได้จำแนกคนต่างด้าวโดยแนวคิดเรื่องเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลเช่นกัน และโดยแนวคิดนี้ เราพบคนต่างด้าวในประเทศไทยซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 3 สถานการณ์ เช่นกันกล่าวคือ 1) คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทย 2) คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐต่างประเทศ และ 3) บุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐใดเลยบนโลก

1) คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทย

ในส่วนคนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทยนั้น เราคงสรุปได้ว่าคนต่างด้าวดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐไทยอย่างแน่นอนจะเห็นว่า มีข้อคำนึงหลายประการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทย ซึ่งเราอาจจะจำแนกคนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทยออกได้อีกเป็น 2 กลุ่มย่อย กล่าวคือ 1.1) คนต่างด้าวที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศและของรัฐไทยควบคู่กันไป และ 1.2) คนต่างด้าวไร้รัฐแต่ได้รับอนุญาตให้อาศัยในประเทศไทย

1.1) คนต่างด้าวที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศและของรัฐไทยควบคู่กันไป

คนต่างด้าวในลักษณะนี้ย่อมจะต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ซึ่งอาจจะเป็น ท.ร.14 หากเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยถาวร หรืออาจจะเป็น ท.ร.13 หากเป็นคนต่างด้าวที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่รัฐไทยออกให้แก่คนต่างด้าวนั้นก็ย่อมเป็นไปตามสถานะบุคคลตามกฎหมายไทยของคนต่างด้าวนั้น กล่าวคือ (1) กรณีของคนต่างด้าวใน ท.ร.14 ย่อมจะต้องได้รับ “ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว” ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่าง

ตำรวจ ซึ่งฉบับที่มีผลในปัจจุบัน ก็คือ พ.ร.บ.การทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ.2493 และ (2) กรณีของคนต่างด้าวใน ท.ร.13 ย่อมจะต้องได้รับ “บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสัญชาติไทย” ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547 และตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ซึ่งฉบับปัจจุบัน ก็คือ พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2551

ในประการสอง เราจะต้องตระหนักว่า คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐไทยนี้อาจมีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศได้ด้วย และมีความเป็นไปได้สูงที่พวกเขาเหล่านี้จะมีสถานะเป็น “คนชาติ” ในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศ ดังนั้น โดยผลของเรื่องพวกเขาจึงอาจจะเป็นคนในสองทะเบียนราษฎร เป็นคนมีสัญชาติเดียวคือสัญชาติของรัฐต่างประเทศ แต่มีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนไทย อีกด้วย แต่เมื่อเขาได้สัญชาติไทยในวาระต่อไป เขาก็จะมีสถานะเป็นคนสองสัญชาติในสองทะเบียนราษฎร

1.2) คนต่างด้าวไร้รัฐแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทย

ในปัจจุบัน ด้วยว่ากระบวนการขจัดความไร้รัฐและความไร้สัญชาติเป็นที่ยอมรับโดยรัฐไทยในระดับหนึ่ง ประเทศไทยได้ยอมรับให้สิทธิอาศัยชั่วคราว หรือถาวรแก่คนไร้สัญชาติจำนวนมากที่กลมกลืนกับสังคมไทยจนส่งกลับประเทศต้นทางมิได้ หรือที่ประเทศต้นทางไม่ยอมรับกลับหรือยังเสี่ยงต่อภัยความตายหากจะส่งกลับ คนต่างด้าวดังกล่าวนี้นี้จึงมีภูมิลำเนาตามกฎหมายมหาชนไทย จึงมีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย ซึ่งคนไร้สัญชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ถาวร ก็มีสถานะเป็นคนต่างด้าวใน ท.ร.14 เช่นกัน และมีหน้าที่ที่จะต้องไปรับใบสำคัญประจำตัว คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ในขณะที่คนไร้สัญชาติที่มีสิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราว ก็มีสถานะเป็นคนต่างด้าวใน ท.ร. 13 เช่นกัน และมีหน้าที่ที่จะต้องไปรับบัตรประจำตัวบุคคลไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

2) คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐต่างประเทศ

คนต่างด้าวในลักษณะนี้ย่อมจะต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศเท่านั้น เอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลจึงมาจากต่างประเทศ พวกเขาจึงเป็นคนต่างด้าวในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศ ซึ่งพวกเขาอาจจะเข้ามาในประเทศไทยในลักษณะที่ถูกหรือผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือไม่ ก็ได้ ตัวอย่างที่ชัดเจนของคนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐต่างประเทศและเข้ามาในประเทศไทย ก็คือนักท่องเที่ยว หรือนักลงทุน หรือหมอแผนแพร์ศาสนา หรือทูต หรือ กงสุล หรือเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งการเข้าเมืองและอาศัยอยู่ในประเทศไทยย่อมเป็นไปได้ในลักษณะชั่วคราว แต่อย่างไรก็ตาม คนต่างด้าวที่ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐต่างประเทศ จำนวนไม่น้อยที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะคนต่างด้าวไร้ฝีมือที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และคนงานต่างด้าวจำนวนมากที่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของรัฐต่างประเทศ แต่แสดงตนในประเทศไทยในลักษณะของคนไร้รัฐ ทั้งนี้ เพราะพวก

เขาเป็นคนในประเทศสังคมนิยมซึ่งการออกมาทำงานนอกประเทศจะต้องขออนุญาตจากรัฐเจ้าของสัญชาติ และต้องเสียค่าธรรมเนียมสูงทีเดียวในการนำเงินที่หาได้ในต่างประเทศกลับเข้าสู่ประเทศ ดังนั้น พวกเขาจึงมีความนิยมที่จะหนีออกมาทำงานนอกประเทศ และไม่ยอมแสดงตนว่า ถือเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐเจ้าของสัญชาติ ตัวอย่างของกรณีดังกล่าวนี้ ก็คือ คนจากประเทศพม่า หรือจากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประเทศไทยมีความพยายามที่จะขอความร่วมมือในการแก้ปัญหาการหลบหนีเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน และความคืบหน้าก็คือ เราบรรลุที่จะทำความตกลงกับประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 ประเทศ กล่าวคือ พม่า ลาว และกัมพูชา ในการที่จะปรับให้คนงานเหล่านี้เป็นคนถูกกฎหมายจึงต้องมีการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งความเป็นไปได้ในการพิสูจน์สัญชาตินั้นเป็นไปได้เพียงในประเทศลาวและกัมพูชาเท่านั้น เนื่องจากความไม่สงบ ในประเทศพม่า กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของคนจากพม่าจึงยังทำไม่ได้

3) บุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐใดเลยบนโลก

สำหรับคนต่างด้าวในสถานการณ์ที่ยังไร้รัฐนี้ โดยธรรมชาติ ก็จะไม่อาจมีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐใดเลยบนโลก โดยข้อมูลของภาคประชาชนและภาควิชาการ คนในสถานการณ์นี้อาศัยอยู่จริงในประเทศไทย ทางราชการไทยบางหน่วยงานจะเรียกว่า “คนเถื่อน” โดยกฎหมายไทยว่าด้วยคนเข้าเมือง ความเป็นคนที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ทราบตัวบุคคลที่ออกโดยรัฐจะถูกสันนิษฐานโดยกฎหมายว่าเป็น “คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่มีสิทธิอาศัย” แต่ขอให้ตระหนักต่อไปว่า ในความเป็นจริง บุคคลนั้นก็อาจมีข้อเท็จจริงที่ฟังได้ว่า มีสัญชาติไทย หรือไม่มีสัญชาติไทย ก็ได้

หน่วยที่ 5 ปัญหายาเสพติด

5.1 ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด

ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติดในส่วนนี้เป็นการรวบรวมและเรียบเรียงความรู้จาก เรื่อง “เรียนรู้เรื่องยาเสพติดชีวิตปลอดภัย” ของส่วนพัฒนาสื่อและเทคโนโลยี สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (2545) โดยรวบรวมจากเอกสารแผ่นพับหรือข้อมูลจากเว็บไซต์ ซึ่งเริ่มจาก ความหมายและชนิดของยาเสพติด ยาเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทย วิธีสังเกตผู้ติดยาเสพติด สาเหตุของการติดยาเสพติด ผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด การใช้ยาในทางที่ผิด อัตราโทษตามกฎหมาย

5.1.1 ความหมายของยาเสพติด

ที่ผ่านมามักได้ยินหรือการกล่าวอ้างถึงศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในเอกสารต่างๆ ที่ระบุว่า “ยาเสพติด” “สารเสพติด” และ “สิ่งเสพติด” ซึ่งมีหลายคนสับสนและไม่เข้าใจว่าทั้ง 3 คำมี

ความหมายที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งในความเป็นจริงคำศัพท์ทั้ง 3 คำมีความหมายเหมือนกัน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ใช้คำว่า “ยาเสพติด”

ส่วนพัฒนาสื่อและเทคโนโลยี สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (2545) ได้ให้ความหมายของยาเสพติดโดยทั่วไป หมายถึง “สารหรือยาที่อาจเป็นผลิตภัณฑ์ของธรรมชาติหรือจากการสังเคราะห์ ซึ่งเมื่อบุคคลใดเสพหรือรับเข้าสู่ร่างกายซ้ำๆ กันแล้ว ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดๆ เป็นช่วงระยะๆ หรือนานติดต่อกันก็ตามจะทำให้บุคคลนั้นต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของสารนั้น ทางด้านจิตใจหรือรวมทั้งทางด้านร่างกายและอาจต้องเพิ่มปริมาณการเสพขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้สุขภาพของผู้เสพนั่นเสื่อมโทรมลง ประการสำคัญ เมื่อถึงเวลาอยากเสพแล้วไม่ได้เสพจะเกิดการผิดปกติทางด้านจิตใจหรือรวมทั้งทางด้านร่างกายเมื่อไม่ได้เสพ”

ความหมายของยาเสพติดในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 กล่าวว่า “ยาเสพติดให้โทษ” หมายถึง ยา หรือ สารเคมีหรือวัตถุชนิดใดๆ หรือพืช ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยวิธีกินดมสูบหรือฉีดแล้วจะทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) ต้องเพิ่มขนาดการเสพมากขึ้นเรื่อยๆ
- 2) มีความต้องการเสพทั้งทางร่างกาย และจิตใจ อย่างรุนแรงตลอดเวลา
- 3) เมื่อถึงเวลาเสพแต่ไม่ได้เสพ จะทำให้เกิดอาการขาดยา
- 4) สุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง

5.1.2 ชนิดของยาเสพติด

ยาเสพติด สามารถแบ่งได้ตามลักษณะต่างๆ ดังนี้

1) แบ่งตามแหล่งที่เกิด ได้แก่

1.1) ยาเสพติดธรรมชาติ (Natural Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตได้มาจากพืช เช่นฝิ่น กระบือ กัญชา

1.2) ยาเสพติดสังเคราะห์ (Synthetic Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตขึ้นด้วยกรรมวิธีทางเคมี เช่น เฮโรอีน แอมเฟตามีน

2) แบ่งตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้แก่

ประเภท 1 ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง ไม่เป็นประโยชน์ทางการแพทย์ เช่น เฮโรอีน (Heroin) แอมเฟตามีน (Amphetamine) เมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) แอลเอสดี (LSD) เอ็คซ์ตาซี (Ecstasy) หรือ MDMA

ประเภท 2 ยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น ฝิ่น (Opium) มอร์ฟีน (Morphine) โคเคน หรือโคคาอีน (Cocaine) เมทาโดน (Methadone)

ประเภท 3 ยาเสพติดให้โทษที่มียาเสพติดให้โทษประเภท 2 ผสมอยู่ เช่น ยาแก้ไอที่มีโคเดอีนผสมอยู่

ประเภท 4 สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือประเภท 2 เช่น
 อาเซติกแอนไฮไดรด์ (Acetic Anhydride) อาเซทิลคลอไรด์ (Acetyl Chloride) เอทิลไดนิวไดอะเซเตต
 (Ethylidinediacetate) ไลเซอร์จิก อาซิด (Lysergic Acid)

ประเภท 5 ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท 1 ถึงประเภท 4 เช่น พืชกัญชา
 พืชกระท่อม พืชฝิ่น (ซึ่งหมายความรวมถึงพันธุ์ฝิ่น เมล็ดฝิ่น กล้าฝิ่น ฟางฝิ่น พืชเห็ดขี้ควาย)

3) แบ่งตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตใจและประสาท พ.ศ. 2518

ประเภทที่ 1 เช่น อีอีที (DET) แอลเอสดี (LSD) 1-4 เมทิลลีนไดออกซิเมทแอมเฟตามีน (1 – 4 Methylenedioxyamphetamine, MDMA)

ประเภทที่ 2 เช่น แอมเฟตามีน (Amphetamine) เซโคบาร์บิทัล (Secobarbital)
 เลโวเมทแอมเฟตามีน (Levomethamphetamine)

ประเภทที่ 3 เช่น อะโมบาร์บิทัล (Amobarbital) ไซโคลบาร์บิทัล
 (Cyclobarbital) คาทีน (Cathine)

ประเภทที่ 4 เช่น แอมเฟปรามอน (Amfepramone) บาร์บิทัล (Barbital) ไพโร
 วาเลโรน (Pyroalerone)

4) แบ่งตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้ สารระเหย พ.ศ. 2533 เช่น ทินเนอร์
 กาว แล็กเกอร์ เป็นต้น

5) แบ่งตามการออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ได้แก่

5.1) ยาเสพติดประเภทกดประสาท เช่น ฝิ่น มอร์ฟีน เฮโรอีน ยากล่อมประสาท
 สารระเหย

5.2) ยาเสพติดประเภทกระตุ้นประสาท เช่น แอมเฟตามีน กระท่อม โคคาอีน

5.3) ยาเสพติดประเภทหลอนประสาท เช่น แอลเอสดี ดีเอ็มที เห็ดขี้ควาย

5.4) ยาเสพติดประเภทออกฤทธิ์ผสมผสาน (อาจกด กระตุ้น หรือหลอนประสาทร่วมกัน)
 เช่น กัญชา

6) แบ่งตามองค์การอนามัยโลก

องค์การอนามัยโลกได้จัดแบ่งยาเสพติดออกเป็น 9 ประเภท ได้แก่

6.1) ประเภทฝิ่นหรือมอร์ฟีน รวมทั้งยาที่มีฤทธิ์คล้ายมอร์ฟีน เช่น ฝิ่น มอร์ฟีน เฮโรอีน เพติ
 ดีน

6.2) ประเภทบาบิพูเทรรวมทั้งยาที่มีฤทธิ์ทำนองเดียวกัน เช่น เซโคบาร์บิทัล อะโมบาร์บิ
 ตาล พาราลดีไฮล์ เมโปรบาเมท ไดอาซีแพม คลอไดอาซีพอกไซด์

6.3) ประเภทแอลกอฮอล์ เช่น เหล้า เบียร์ วิสกี้

6.4) ประเภทแอมเฟตามีน เช่น แอมเฟตามีน เดกซ์แอมเฟตามีน

6.5) ประเภทโคเคน เช่น โคเคน ใบโคคา

6.6) ประเภทกัญชา เช่น ใบกัญชา ยางกัญชา

6.7) ประเภทคัท เช่น ใบคัท ใบกระท่อม

6.8) ประเภทหลอนประสาท เช่น แอลเอสดี ดีเอ็มที เมสคาลิน เมล็ดมอร์นิ่งโกลดี้

ต้นลำโพง เห็ดเมฆบางชนิด

6.9) ประเภทอื่นๆ เป็นพวกที่ไม่สามารถเข้าประเภทใดได้ เช่น ทินเนอร์ เบนซิน น้ำยาล้างเล็บ ยาแก้ปวด บุหรี่

5.1.3 ยาเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทย

ฝิ่น (Opium) ต้นฝิ่นเป็นพืชล้มลุกที่ชอบขึ้นอยู่ในพื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเล ประมาณ 3,000 ฟุตขึ้นไป เช่น ทางภาคเหนือของประเทศไทย ยางที่กรีดได้จากผลฝิ่นเรียกว่า ฝิ่นดิบ และเมื่อเอา ฝิ่นดิบมาเคี้ยวจนมีสีดำ เรียกว่าฝิ่นสุก มีรสขมมีกลิ่นเฉพาะ ฝิ่นออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท ในอดีตทางการแพทย์ใช้เป็นยาระงับอาการปวด แก้อาการท้องเสียและไอ

มอร์ฟีน (Morphine) เป็นสารแอลคาลอยด์ที่สกัดได้จากฝิ่น เป็นผงสีขาวหรือเทาเกือบขาว ไม่มีกลิ่น มีรสขม มีฤทธิ์สูงกว่าฝิ่น เสพติดได้ง่าย มีลักษณะเป็นเม็ด เป็นผง และเป็นก้อน หรือละลายบรรจุหลอดสำหรับฉีด นำเข้าสู่ร่างกายโดยวิธีฉีดเป็นส่วนมาก มอร์ฟีนใช้เป็นยาหลักหรือมาตรฐานของยาแก้ปวด ยาจำพวกนี้กระตุ้นระบบประสาทส่วนกลาง ลดความรู้สึกเจ็บปวด ทำให้รู้สึกง่วงหลับไป และลดการทำงานของร่างกายอาการข้างเคียงอื่นๆ

เฮโรอีน (Heroin) เป็นยาเสพติดที่ร้ายแรงที่สุด ทำได้จากมอร์ฟีน มีฤทธิ์รุนแรงกว่ามอร์ฟีนประมาณ 10 เท่า และแรงกว่าฝิ่นประมาณ 100 เท่า ลักษณะเฮโรอีนมีทั้งเป็นเกล็ดและเป็นผง ถ้าเป็นชนิดเกล็ดมีสีม่วง สีดินลูกรังจะมีเนื้อเฮโรอีนไม่เกิน 10% ไม่มีกลิ่นแต่มีรสขม ถ้าเป็นชนิดผงสีขาวจะมีความแรงของเฮโรอีนบริสุทธิ์ถึง 80-90% เฮโรอีนมีชื่อเรียกในนามแฝงต่างๆ เช่น แค็ป ไก่ เฮ ผงขาว และไอระเหย เป็นต้น

โคเคน (Cocaine) หรือ โคคาอีน สกัดได้จากใบของต้นโคคา ซึ่งเป็นต้นไม้ที่นิยมปลูกอบปลูกมากในประเทศแถบอเมริกาใต้ เช่น เปรู โบลิเวีย และโคลัมเบีย เป็นต้น ในใบโคคาจะมีโคเคนอยู่ประมาณ 2% โคเคนมีชื่อเรียกในกลุ่มผู้เสพว่า COKE, SNOW, SPEED BALL CRACK โคเคนที่พบในประเทศไทย มี 2 ชนิด ได้แก่ โคเคนชนิดผง มีลักษณะเป็นผงละเอียดสีขาว รสขม ไม่มีกลิ่น โคเคนรูปผลึกเป็นก้อน (Free base, Crack) โคเคนออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท

ยาบ้า เป็นชื่อที่ใช้เรียกยาเสพติดที่มีส่วนผสมของสารเคมีประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine) สารประเภทนี้แพร่ระบาดอยู่ 3 รูปแบบ ด้วยกันคือ แอมเฟตามีน ซัลเฟต (Amphetamine Sulfate) เมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) และเมทแอมเฟตามีนไฮโดรคลอไรด์ (Methamphetamine Hydrochloride) ซึ่งจากผลการตรวจพิสูจน์ยาบ้าปัจจุบัน ที่พบอยู่ใน

ประเทศไทยมักพบว่า เกือบทั้งหมดมีเมทแอมเฟตามีนไฮโดรคลอไรด์ผสมอยู่ ยาบ้า ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท

กัญชา (Cannabis, Marihuana, Ganja) เป็นพืชล้มลุก ขึ้นง่ายในประเทศเขตร้อน ลักษณะใบเป็นแฉก ตั้งแต่ 5-9 แฉก สารที่ทำให้กัญชาเป็นยาเสพติดคือ เตตราไฮโดรแคนนาบินอล ซึ่งเป็นเรซิน มีมากที่ดอก เมล็ดกัญชา กัญชาออกฤทธิ์ต่อร่างกายทั้งกระตุ้นประสาท กดประสาทและหลอนประสาท ทำให้ประสาทปรวนแปร อารมณ์ความรู้สึกนึกคิดสับสน การรับรู้ รับภาพในประสาทสมองจะบิดเบือนไปจากปกติ บางครั้งเกิดคุ้มสติไม่อยู่ มีอาการโรคจิตง่าย

กระท่อม (Kratom) เป็นพืชยืนต้น ก้านใบแดงและเขียว เสพโดยเอาใบมาเคี้ยวหรือชงกับน้ำร้อนกิน รสขม กระท่อมเมื่อเสพแล้วจะออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท ใหม่ ๆ จะรู้สึกหายปวดเมื่อย ทำงานไม่รู้เหน็ดเหนื่อย แต่เมื่อเสพมากๆ จะเกิดกระวนกระวาย ผิวน้ำหนักแห้ง ท้องผูกและมีอาการอยากยา เช่นเดียวกับชาดฝิ่น คลุ้มคลั่งเป็นโรคจิตง่ายเหมือนกัญชา

เห็ดขี้ควาย เป็นเห็ดพิษซึ่งขึ้นอยู่ตามกองมูลควายแห้ง สีของเห็ดจะมีสีเหลืองซีดคล้ายสีฟางแห้ง บนหัวของเห็ดจะมีสีน้ำตาลเข้มจนถึงสีดำ บริเวณก้าน (Stalk) ที่ใกล้จะถึงตัวเห็ด จะมีแผ่นเนื้อเยื่อบางๆ สีขาวแผ่ขยายออกรอบก้าน แผ่นนี้มีลักษณะคล้ายวงแหวนเห็ดขี้ควาย มีสารออกฤทธิ์ทำลายประสาทอย่างรุนแรง คือ ไฮโลซีนและไฮโลไซบินผสมอยู่เมื่อบริโภคเข้าไปทำให้มีอาการเมาเคลิ้มและบ้าคลั่งในที่สุด นอกจากนั้นหากบริโภคเข้าไปมากๆ หรือผู้ที่ภูมิคุ้มกันต่ำน้อย อาจทำอันตรายถึงแก่ชีวิต

แอลเอสดี (LSD : Lysergic acid diethylamide) เป็นสารสกัดจากกรดไลเซอจิกที่มีในเชื้อราชนิดหนึ่งชอบขึ้นในข้าวไรย์ มีลักษณะเป็นผงละลายน้ำได้ อาจพบเป็นเม็ดยาแคปซูล หรือผสมในทอฟฟี่ ที่พบว่าแพร่ระบาดมากมีลักษณะเป็นแผ่นกระดาษชุบหรือเคลือบสาร แอลเอสดี และปรุงแบ่งเป็นชิ้นเล็กๆ ลักษณะเดียวกับแอสแตมปี แต่มีขนาดเล็กกว่าแอสแตมปี โดยบนแผ่นกระดาษที่เคลือบสารแอลเอสดีนั้นจะมีสัญลักษณ์หรือรูปภาพต่างๆ แอลเอสดีมีความรุนแรงในการออกฤทธิ์ต่อสมองสูงคือใช้ในปริมาณแค่ 25 microgram (25/1 ล้านส่วนของกรัม) แอลเอสดีมีชื่อเรียกอีกหลายชื่อ เช่น เมจิเคเปเปอร์ แอสซิสแอสแตมปี แอลเอสดี ออกฤทธิ์หลอนประสาทอย่างรุนแรง ไม่มีอาการเสพติดทางร่างกาย มีอาการเสพติดทางจิตใจ

สารระเหย (Inhalant) คือ สารที่ได้จากการขบวนการสกัดน้ำมันปิโตรเลียม มีลักษณะเป็นไอระเหยได้ในอากาศ ประกอบด้วย Toluene, Acetone, Butane, Benzen, Trichloroethylene ซึ่งพบในกาว แลคเกอร์ ทินเนอร์ น้ำมันเบนซิน ยาล้างเล็บ เมื่อสูดดมเข้าไปจะทำให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย

ยาเค มาจากคำว่า เคตามีน (Ketamine) เคตาเวา (Ketava) เคตารา (Ketara) เป็นยาที่มีอันตรายสูง ที่แพทย์จะจ่ายให้กับผู้ป่วยเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ยาเคถูกสังเคราะห์ขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ ในกรณีของการผ่าตัดที่ใช้ระยะเวลาสั้นๆ หรือใช้ทำให้ผู้ป่วยสลบก่อนที่จะผ่านไปสู่การใช้ยาสลบชนิดอื่น สาเหตุที่ทำให้ยาเคกลายเป็นปัญหา เพราะวัยรุ่นบางกลุ่มได้นำมาใช้เป็นสิ่งมึนเมา โดยนำมาทำให้เป็นผงด้วยกรรมวิธีผ่านความร้อน จากนั้นจึงนำมาสูดดมเพื่อให้

เกิดอาการมึนเมาและมักพบว่ามีการนำมาใช้ร่วมกับยาเสพติดร้ายแรงชนิดอื่น เช่น ยาอี และโคเคน และยาเคออกฤทธิ์หลอนประสาทอย่างรุนแรงเมื่อเสพเข้าไปจะรู้สึกเคลิบเคลิ้ม รู้สึกว่าตนเองมีอำนาจพิเศษ มีอาการสูญเสียกระบวนการทางความคิด ความคิดสับสน การรับรู้และตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งภาพ แสง สี เสียง จะเปลี่ยนแปลงไป ตาตาย ร่างกายเคลื่อนไหวไม่สัมพันธ์กัน

ยาอี ยาเลิฟ เอ็คซ์ตาซี (Ecstasy) เป็นยาเสพติดกลุ่มเดียวกัน จะแตกต่างกันบ้างในด้านโครงสร้างทางเคมี เป็นยาที่แพร่ระบาดในกลุ่มวัยรุ่นที่ชอบเที่ยวกลางคืน ออกฤทธิ์ใน 2 ลักษณะ คือ ออกฤทธิ์กระตุ้นระบบประสาทในระยะสั้นๆ หลังจากนั้นจะออกฤทธิ์หลอนประสาทอย่างรุนแรง ฤทธิ์ของยาจะทำให้ผู้เสพรู้สึกร้อน เหงื่อออกมาก หัวใจเต้นเร็ว ความดันโลหิตสูง การได้ยินเสียงและการมองเห็นแสงสีต่างๆ ผิดไปจากความเป็นจริง เคลิบเคลิ้ม ไม่สามารถควบคุมอารมณ์ของตนเองได้ อันเป็นสาเหตุที่จะนำไปสู่พฤติกรรมเสื่อมเสียต่างๆ

บุหรี่ (Cigarettes) มีสารต่างๆ หลายชนิด แต่สารสำคัญที่ทำให้เกิดการเสพติดคือ นิโคติน เป็นสารแอลคาลอยด์ที่ไม่มีสี นิโคติน 30 มิลลิกรัมสามารถทำให้คนตายได้ บุหรี่ธรรมดาหนึ่งจะมีนิโคตินอยู่ราว 15-20 มิลลิกรัม ก็คือจำนวนนิโคตินในบุหรี่ 2 มวน สามารถทำให้คนตายได้ ในทันที แต่การที่สูบบุหรี่ติดต่อกันหลายมวนแล้วไม่ตาย ก็เพราะว่ามีนิโคตินในควันบุหรี่ เป็นส่วนน้อยที่เข้าสู่ร่างกายของผู้สูบ บุหรี่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท ไม่มีอาการเสพติดทางร่างกาย มีอาการเสพติดทางจิตใจ ไม่มีอาการขาดยาทางร่างกาย

แอลกอฮอล์ (Alcohol) เป็นของเหลวไม่มีสี แอลกอฮอล์ในเครื่องดื่มมึนเมา คือ เอธิลแอลกอฮอล์ เครื่องดื่มมึนเมาชนิดต่างๆ เช่น เหล้า เบียร์ วิสกี้ บรั่นดี จะมีปริมาณของเอธิลแอลกอฮอล์แตกต่างกัน แอลกอฮอล์ออกฤทธิ์กดประสาท มีการเสพติดทั้งทางร่างกายและจิตใจ

5.1.4 วิธีสังเกตผู้ติดยาเสพติด

ผู้ติดยาเสพติดย่อมรู้ตัวเองว่าติดอะไรและสิ่งนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ เช่น ติดเหล้าหรือ บุหรี่ย่อมไม่ผิดกฎหมาย ผู้เสพติดก็ไม่ต้องกังวลใจมากนัก จนทำให้บางรายกลับเห็นเป็นของโก้ ในขณะที่บุคคลที่ติดสิ่งเสพติดที่ผิดกฎหมายจะเกิดความเครียด เพราะต้องปิดบังพฤติกรรมของตนเอง ฉะนั้นผู้เสพติดจะมีสีหน้าที่แสดงถึงความไม่สบายใจ คล้ายๆ ทำผิดแล้วกลัวถูกจับได้ การสังเกตจึงพิจารณาได้จากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่แสดงออกดังนี้

การเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย โดยสังเกตได้จากสิ่งต่อไปนี้

- สุขภาพทั่วไปทรุดโทรม เพราะฤทธิ์ของยาอาจทำให้ไม่หิวหรือเบื่ออาหาร ร่างกายจะผอมซีด หมองคล้ำ น้ำหนักลด ไม่มีเรี่ยวแรงที่จะทำงานหนัก ริมฝีปากเขียวคล้ำ แดงและแห้ง (พวกที่เสพโดยการสูบ) มักใส่แว่นตาสีดำหรือสีเข้มเพื่อต่อสู้กับแสงสว่าง เพราะม่านตาขยาย น้ำมูกน้ำตาไหล เหงื่อออกมาก กลิ่นตัวแรง เพราะไม่ทำความสะอาดร่างกายตัวเองทุกวัน นิ้วมือมีคราบเหลืองๆ สกปรก
- มีร่องรอยการเสพยาเสพติดให้เห็นที่บริเวณแขนตามแนวเส้นโลหิตดำ มักใส่เสื้อแขนยาวเพื่อปกปิดร่องรอยการฉีดยาเสพติด (เสพยาโดยฉีดเข้าเส้น) ผงขาว เฮโรอีน หรือบริเวณตะโพก และหัวไหล่ มีรอยแผลเป็นซ้ำๆ (เสพยาโดยการฉีดเข้ากล้ามเนื้อ)

- มีรอยแผลเป็นที่ท้องแขน เป็นรอยกรีดด้วยของมีคมตามขวางเฉียงๆ (ทำร้ายตนเอง ตัดเส้นเอ็น ยากล่อมประสาท ยาระงับประสาท)

- นิ้วมือนิ้วมือมีรอยคราบเหลืองสกปรก (เสพโดยการสูบบุหรี่อื่นเกล็ด)

- บุคคลที่ติดยาเสพติดจะมีโรคแทรกต่างๆ เกิดขึ้น เช่น โรคทางเดินอาหาร ปวดท้อง ตับแข็ง โรคทางเดินหายใจ (อาทิ ปอดบวม วัณโรค) โรคผิวหนังจะมีผิวหนังหยาบกร้านเป็นแผลพุพอง อาจมีหนอง น้ำเหลืองคล้ายโรคผิวหนัง (เสพโดยการฉีดผงขาวเข้าเส้น)

การเปลี่ยนแปลงทางจิตใจและพฤติกรรม

- ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ เช่น คนทำงานก็ขาดงาน นักเรียนก็ขาดเรียน

- สติปัญญาเสื่อม การเรียนด้อยลง ความจำเสื่อม การงานบกพร่อง

- ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง จิตใจอ่อนแอ

- ไม่สนใจสิ่งแวดล้อม ปล่อยเนื้อปล่อยตัว พุดจาไม่สัมพันธ์กับสภาพความเป็นจริง

- อารมณ์หงุดหงิด ขุนเขี้ยว ไม่มีเหตุผล พุดจាក้าวร้าวแม้แต่กับบิดามารดา ชอบอยู่สันโดษ หลบหน้าเพื่อนฝูง ทำตัวลึกลับ

- มั่วสุมกับคนที่มีพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติด

- สูบบุหรี่จัดขึ้น

- มีอุปกรณ์เกี่ยวกับยาเสพติด เช่น ด้วยา อุปกรณ์การฉีดหรือการสูดดมในตัว

- มีธุระส่วนตัวนอกบ้านเสมอๆ กลับบ้านผิดเวลาเป็นประจำ

- ไม่ชอบทำงานทำการอะไร นอกจากง่วงเหงาหาวนอน ชอบนอนทั้งวัน ตื่นสายผิดปกติ

- ไม่สนใจความเป็นอยู่ของตนเอง แต่งกายไม่สุภาพเรียบร้อยสกปรก ไม่รับประทาน

อาหารตามปกติผิดจากแต่ก่อน

- สีหน้าแสดงความวิตกกังวลซึมเศร้า

- ใช้เงินเปลืองผิดปกติ

- สิ่งของในบ้านหายบ่อย

แสดงอาการอยากยาเสพติด

เป็นที่ทราบแล้วว่ายาเสพติดทุกชนิดเมื่อเสพแล้ว ก็ออกฤทธิ์ชั่วระยะเวลาหนึ่ง พอหมดฤทธิ์ก็ทำให้ผู้ติดยาอยากเสพอีก ถ้าไม่ได้ยามาเสพจะแสดงอาการอยากยาขึ้น ก็ให้สังเกตอาการอยากยาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นกับชนิดของด้วยา เช่น

- จาม น้ำมูก น้ำตาไหลคล้ายคนเป็นหวัด

- คลื่นไส้อาเจียน ปวดศีรษะ

- ท้องเดิน บางคนอยากมากถึงอุจจาระเป็นเลือด เรียกว่าลงแดง

- ตัวสั้นกระดูก อาจถึงชัก
- มีไข้ ปวดเมื่อยตามตัว อย่างรุนแรง
- นอนไม่หลับ หงุดหงิด ม่านตาขยาย

5.1.5 สาเหตุของการติดยาเสพติด

สาเหตุที่ทำให้บุคคลหันไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด มักเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับคุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคล ครอบครัว สิ่งแวดล้อม ทั้งความแตกต่างในเรื่องของอายุ เพศ อาชีพ เป็นต้นซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมสามารถสรุปให้เห็นถึงสาเหตุของการติดยาเสพติดได้ดังนี้

สาเหตุจากการถูกชักชวน เยาวชนส่วนใหญ่มีสัญญาณต้องการอยู่ร่วมกัน ต้องการได้รับการยกย่อง และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่คณะ ฉะนั้นถ้าเพื่อนฝูงชักชวนให้ลองย้อมซัดไม่ได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นเข้ากับเพื่อนไม่ได้ จึงทำให้เยาวชนต้องยอมใช้ยาเสพติดตามการชักชวนของเพื่อน ประกอบกับเยาวชนวัยรุ่นเป็นวัยที่อยากรู้อยากลองจึงง่ายต่อการชักชวนมากขึ้น

สาเหตุจากการอยากรู้อยากเห็น ความอยากรู้อยากเห็น อยากรู้รสชาติ อยากสัมผัส เป็นสัญญาณอย่างหนึ่งของมนุษย์ โดยคิดว่าคงไม่ติดง่าย ๆ แต่เมื่อลองเสพเข้าไปแล้วมักจะติด และไม่สามารถเลิกได้อย่างง่ายดาย

สาเหตุจากความกดดันในครอบครัว สาเหตุจากครอบครัวเป็นเรื่องสำคัญเพราะสถาบันครอบครัวเป็นสถาบันพื้นฐานของมนุษย์ แต่พบว่าบางครอบครัวมีส่วนผลักดันให้สมาชิกในครอบครัวหันไปใช้ยาเสพติดได้ ซึ่งความกดดันในครอบครัวมีแตกต่างกันไป เช่น พ่อแม่ทะเลาะกันทุกวัน พ่อแม่หย่าร้าง พ่อแม่ที่ไม่เข้าใจลูก พ่อแม่ที่แสดงออกในการรักลูกไม่เท่ากัน

สาเหตุทางกาย ความเจ็บป่วยทางกาย เช่น ต้องถูกผ่าตัดหรือเป็นโรคปวดศีรษะ เป็นโรคประสาท เป็นหิด ได้รับความทรมานทางกายมาก ผู้ป่วยต้องการบรรเทา พยายามช่วยตัวเองมานานไม่หาย จึงหันเข้าหา ยาเสพติดจนติดยาในที่สุด

สาเหตุจากความคั่นอง บุคคลประเภทนี้มีความอยากรู้อยากลอง ซึ่งรู้แน่แก่ว่ายาเสพติดให้โทษไม่ดี แต่ด้วยความคั่นองเพราะเป็นวัยรุ่นไม่เกรงกลัวอะไร ต้องการแสดงความเก่งกล้าอวดเพื่อน ขาดความยั้งคิด จึงชักชวนกันเสพจนติดในที่สุด

สาเหตุจากความจำเป็นในอาชีพบางอย่าง เช่น ผู้ทำงานกลางคืน นักดนตรี คนขับรถเมล์ คนขับรถบรรทุก ผู้ทำงานในสถานประกอบการ ผู้มีอาชีพเหล่านี้ใช้ยาเสพติด โดยหวังผลให้สามารถประกอบการงานได้ เช่น บางคนใช้เพราะฤทธิ์ยาช่วยไม่ให้ง่วง บางคนใช้เพื่อย้อมใจให้เกิดความกล้า

สาเหตุจากปัญหาเศรษฐกิจ คือ การไม่มีงานทำ หรือมีรายได้ไม่พอรายจ่าย รวมทั้งใช้จ่ายเงินเกินตัว แม้จะทราบว่ายาเสพติดผิดกฎหมาย แต่เพื่อความอยู่รอดของตนเองจึงยอมไปยุ่ง

เกี่ยวกับยาเสพติด โดยขั้นแรกอาจเป็นเพียงคนช่วยส่งยาเสพติดแต่การอยู่ใกล้ซิดยาบ่อยๆ ในที่สุดเป็นผู้ส่งยาและติดยา บางคนแม้จะมีพอกินพอใช้ คิดอยากขายทางลัดก็เป็นทางให้ไปสูยาเสพติดได้

สาเหตุจากสิ่งแวดล้อม มีผู้ติดยาเสพติดจำนวนไม่น้อย มีความตั้งใจที่จะพยายามเลิกเสพ โดยเข้ารับการบำบัดรักษาจากทั้งภาครัฐและเอกชน แต่เมื่อหายแล้วปรากฏว่าสังคมไม่ยอมรับ เช่น ในครอบครัวตนเองยังแสดงท่าทีดูถูกเหยียดหยามรังเกียจ หรือไปสมัครเข้าทำงานก็ถูกปฏิเสธ เนื่องจากมีประวัติเคยติดยาเสพติด คนเหล่านี้จำเป็นต้องมีชีวิตรอด ดังนั้น เมื่อสังคมไม่ยอมรับจึงหันกลับไปอยู่ในสังคมยาเสพติดเช่นเดิม

สาเหตุจากอยู่ในแหล่งที่มียาเสพติด สถานที่อยู่อาศัย ที่อยู่ใกล้แหล่งที่มีการมั่วสุมยาเสพติดและค้ายาเสพติดก็อาจเป็นสาเหตุให้ถูกชักจูงหรือล่อลวงให้ติดยาเสพติดได้ง่าย

ขาดความรู้ในเรื่องยาและยาเสพติด คนบางคนทดลองใช้ยาเสพติดเพราะไม่รู้จักรู้จัก และไม่มีความรู้เรื่องยาเสพติด บางคนอาจเคยได้ยินโทษพิษภัยของยาเสพติด แต่ไม่รู้จักรู้ชื่อต่างๆ ที่ใช้เรียกอาจถูกหลอกให้ทดลองใช้และเกิดเสพติดขึ้นได้ เช่น คนส่วนใหญ่รู้ว่าเฮโรอีนเป็นยาเสพติดและไม่คิดจะลอง แต่หลายคนอาจไม่รู้ว่าผงขาวคือเฮโรอีน เมื่อเพื่อนมาชักชวนว่าให้ลองเสพผงขาวแล้วจะเทียวผู้หญิงสนุก จึงได้ลองเสพโดยไม่ทราบว่ามันจะเป็นเฮโรอีน นอกจากนี้ถ้าคนเรามีความรู้เรื่องการใช้ยาบ้างก็จะไม่ใช่ยาที่ไม่มีผล

สาเหตุของการติดยาเสพติดของบุคคลอาจไม่ใช่เกิดจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่ง แต่พบว่าการติดยาเสพติดอาจมีความเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกันหลายสาเหตุด้วยกัน และการค้นพบสาเหตุของการติดยาเสพติดก็มีส่วนสำคัญในการทำความเข้าใจผู้ติดยาเสพติดมากขึ้น และมีส่วนช่วยในการกำหนดแนวทางการป้องกันปัญหาเสพติดต่อไป

5.1.6 ผลกระทบจากการใช้ยาเสพติด

ต่อผู้เสพเอง ผู้ใดติดยาเสพติด ผู้นั้นก็จะได้รับพิษภัยของยาเสพติด ซึ่งจะทำลายผู้ติดยาทั้งทางร่างกายและจิตใจ ดังนี้

- สุขภาพทรุดโทรม มีโรคแทรกซ้อนต่างๆ เกิดขึ้น เช่น ตับแข็ง วัณโรค โรคผิวหนัง
- เสียเศรษฐกิจของตน โดยต้องเสียเงินเพื่อซื้อหายาเสพติดมาเสพให้ได้
- เป็นบุคคลไร้สมรรถภาพทั้งร่างกายและจิตใจ เฉื่อยชาเกียจคร้าน บางคนทำงานไม่ได้
- เกิดความผิดปกติทางจิตการใช้ยาบางชนิดในปริมาณมากเป็นเวลานาน

โดยเฉพาะยากระตุ้นประสาท เช่น ยาบ้า อาจก่อให้เกิดอาการทางจิตที่คล้ายกับอาการของโรคจิตเภท แต่ส่วนใหญ่จะมีอาการดีขึ้นเมื่อหยุดใช้ยา อย่างไรก็ตามยังมีกรณีของผู้ที่ใช้ยาหลอนประสาท เช่น แอลเอสดี แล้วทำให้เกิดความผิดปกติทางจิตขึ้นด้วยเช่นกัน

- บุคลิกภาพไม่ดี มีพฤติกรรมที่เปลี่ยนไป หรือเปี่ยงเบนไปในทิศทางที่สังคมไม่ยอมรับ และอาจประสบอุบัติเหตุได้ง่าย

- มีโทษตามกฎหมายที่อาจต้องมีการปรับ และ/หรือจำคุก

ต่อครอบครัว

- ความรับผิดชอบต่อครอบครัวหรือญาติพี่น้องหมดไป ครอบครัวหมดความสุข และเป็นภาระต่อบุคคลในครอบครัว รวมทั้งทั้งภาระหนักให้ครอบครัวหากต้องพิการหรือเสียชีวิต
- ทำความเดือดร้อนให้ครอบครัว และความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจของครอบครัว

ต่อสังคมหรือชุมชน

- เป็นที่รังเกียจของสังคมหรือชุมชน ไม่มีใครอยากคบด้วย เข้าสังคมไม่ได้
- เป็นอาชญากร เพราะผู้ติดยาต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ได้ยาเสพติด ซึ่งช่วงแรกๆ อาจขอยืมเพื่อนแต่ต่อมาเพื่อนไม่ให้ยืม เพราะยืมแล้วไม่ใช้ ในที่สุดก็ต้องลักขโมยของในบ้านไปขาย เพื่อหาเงินมาซื้อ และนานๆ เข้าก็ต้องลักขโมยของผู้อื่นไปขายหรือวิ่งราวชาวบ้าน ในที่สุดอาจถึงขั้นจี้ชิงทรัพย์ ซึ่งพบข่าวอาชญากรรมในหน้าหนังสือพิมพ์บ่อยๆ

ต่อประเทศชาติ

- ทำลายเศรษฐกิจของชาติ เพราะผู้ติดยาเสพติดคนหนึ่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากซึ่งเงินจำนวนนี้สามารถนำไปพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้อย่างมากมาย แต่กลับต้องมาสูญเสียในกิจการเช่นนี้ไปอย่างน่าเสียดาย
- บ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ ผู้ติดยาเสพติดจะมีสุขภาพทรุดโทรมทั้งร่างกายและจิตใจตามฤทธิ์ของยาและมีความคิดคำนึงเพียงต้องมียาเสพติดให้ได้เมื่อเวลาอยาก ฉะนั้นถ้าประเทศใดมีเยาวชนซึ่งจะเป็นพลังของชาติในอนาคตติดยาเสพติดมาก ก็เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศมาก ซึ่งต้องระมัดระวังผู้ที่ไม่หวังดีต่อชาติ จะใช้ยาเสพติดเป็นเครื่องมือ เพื่อทำลายความมั่นคงของประเทศ

5.1.7 การใช้ยาในทางที่ผิด

"ยา" ทุกชนิดมีทั้งคุณและโทษ ถ้าใช้อย่างถูกต้องจะทำให้เกิดประโยชน์อย่างมาก สำหรับโทษที่เกิดจากยามีตั้งแต่โทษเพียงเล็กน้อยจนถึงรุนแรงมาก และถึงแก่ชีวิตได้ ดังนั้น จึงต้องระมัดระวังการใช้เพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดจากการใช้ยา

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้ยาเกิดโทษ

ใช้ยาดูติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน

การใช้ยา ถ้าใช้เป็นระยะเวลานานๆ มักก่อผลเสียมากกว่าผลดี สำหรับผู้ป่วยบางคนอาจจำเป็นต้องใช้ยาบางอย่างติดต่อกันนานๆ ในกรณีเช่นนี้ จำเป็นต้องหมั่นสังเกตความผิดปกติของตนเองที่เกิดจากการใช้ยา ผลเสียที่อาจเกิดจากการใช้ยาดูติดต่อกันนานๆ ได้แก่

- เกิดพิษที่มีสาเหตุจากฤทธิ์ข้างเคียงของยาที่สะสม เช่น ภาวะเป็นแผลทะลุ กระดูกผุ ตาบอด เป็นต้น
- เกิดการดื้อยา เพราะร่างกายเกิดความเคยชินต่อยา จึงทำให้ต้องเพิ่มขนาดการใช้เพื่อให้ได้ผลในการรักษาเหมือนเดิม

- เกิดการติดยา ทั้งนี้เพราะยาบางชนิด มีคุณสมบัติทำให้เสพติดเมื่อใช้นานๆ จึงเกิดการติดยาขึ้นได้

- เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ เสียเงินโดยใช่เหตุเพราะต้องจ่ายเงินซื้อยาที่อาจไม่มีความจำเป็นต่อการรักษา โดยเฉพาะเมื่อเกิดการติดยานั้นๆ

การประกอบอาชีพ

การประกอบอาชีพบางประเภท อาจทำให้ผู้ประกอบอาชีพนั้นๆ ใ้ยาบางชนิดมากกว่าธรรมดาซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดโทษ เป็นอันตรายจากการใช้ยานั้นเพิ่มขึ้น หรือขณะประกอบอาชีพ ถ้าผู้ใช้ไม่ระมัดระวังการใ้ยาบางชนิดก็จะก่อให้เกิดอันตรายได้ง่ายเช่นกัน เช่น ยาบางชนิดมีผลทำให้ง่วง ถ้าใช้ขณะทำงานที่มีความเสี่ยงอยู่แล้วยังยิ่งเพิ่มความเสี่ยงมากขึ้น เพราะง่วงนอนจากฤทธิ์ยาที่อาจควบคุมได้ยาก หรือผู้ประกอบอาชีพบางคนอยากทำงานเพิ่มมากขึ้นก็ไปใ้ยากระตุ้น ผลที่สุดเกิดการติดยาเหล่านี้ขึ้น เป็นต้น

ความเครียดและความวิตกกังวล

ความเครียดและความวิตกกังวล รวมทั้งการนอนไม่หลับ จะเกิดขึ้นได้กับทุกคน ผู้ที่ไม่สามารถคลายความวิตกกังวลโดยวิธีการอื่นๆ เช่น การออกกำลังกาย การเล่นดนตรี การระบายให้ผู้อื่นรับรู้เพื่อจะได้สบายใจขึ้น ฯลฯ มักนิยมใ้ยาลดความเครียดและวิตกกังวลซึ่งยาประเภทนี้เป็นพวกกดประสาทและทำให้เสพติดได้ ถ้าใช้ติดต่อกันเป็นระยะเวลานานๆ หรือถ้าหากนำมาใช้ในปริมาณมากๆ อาจทำให้เสียชีวิตได้

หลงเชื่อคำโฆษณาและคำชักจูง

เมื่อเกิดอาการเจ็บป่วยเล็กน้อย ควรศึกษาวิธีการที่จะรักษาตนเองอย่างง่ายๆ เช่น การใช้ยาสามัญประจำบ้านมารักษาหรือบรรเทาอาการเจ็บป่วยบางประเภท ซึ่งควรฝึกวิธีการใ้ยาเหล่านี้อย่างถูกวิธี อย่างไรก็ตามถ้าอาการเจ็บป่วยมากควรไปพบแพทย์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเพื่อรับการรักษาที่ถูกต้อง ไม่ควรหลงเชื่อคำโฆษณาเพราะการโฆษณามักเสนอเฉพาะด้านดีของสินค้า อีกประการหนึ่ง "ยา" ไม่ใช่สิ่งสมควรทดลองอาการเจ็บป่วยของคนเรา แม้อาการจะคล้ายคลึงกันแต่สาเหตุอาจแตกต่างกันได้ เคยพบเสมอว่าผู้ใ้ยาตามคำโฆษณาหรือการชักชวน และการบอกเล่าของผู้ใกล้ชิดทำให้เกิดอาการป่วยมากขึ้น หรือถึงแก่ชีวิตในที่สุด เพราะใ้ยาไม่ถูกต้องกับโรคที่เป็นหรือใช้ผิดวิธี ดังนั้นถ้าไม่แน่ใจว่าอาการเจ็บป่วยมากหรือน้อย ควรพบแพทย์ หรือปรึกษาการซื้อยาจากเภสัชกรในร้านขายยา

ยาและสิ่งบริโภคที่นำมาใช้ในทางที่ผิด ซึ่งทำให้เกิดการเสพติด

มียาและเครื่องดื่มหลายชนิดที่ผู้ใ้ยานำมาใช้โดยขาดความรู้ที่ถูกต้องและเมื่อใช้ไปนานๆ จะทำให้ติดยาได้ ได้แก่

เครื่องดื่มชูกำลัง

เป็นเครื่องดื่มซึ่งนำเอาพวกวิตามิน เกลือแร่ และคาเฟอีน มาละลายน้ำแล้วเติมรสหวาน เช่น เติมน้ำผึ้ง เครื่องดื่มประเภทนี้ มีคาเฟอีนที่มีฤทธิ์กระตุ้นประสาท ทำให้ร่างกายตื่นตัว คน

จึงมักเรียกเครื่องดื่มชนิดนี้ว่า "ยาชูกำลัง" ทั้งๆ ที่ไม่ใช่ยา เมื่อดูจากองค์ประกอบคือ วิตามิน และเกลือแร่ ซึ่งเป็นสารอาหารที่เราสามารถได้รับจากการกินอาหารเป็นประจำอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเสียเงิน ค่อนข้างแพงกับการซื้อสิ่งเหล่านี้มาเพิ่มให้แก่ร่างกาย สำหรับคาเฟอีนที่มีอยู่ในเครื่องดื่มประเภทนี้เป็น สารชนิดเดียวกับที่มีในกาแฟ หรือชา ซึ่งมีฤทธิ์กระตุ้นประสาท เมื่อดื่มบ่อยๆ จะเกิดความเคยชิน และ เสพติดได้ เครื่องดื่มที่เรียกว่า "ยาชูกำลัง" อาจมีประโยชน์บ้าง แต่ไม่ได้เพิ่มและกำลังดัง ที่มีการโฆษณา กัน นักกีฬา ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกรหรือผู้ที่ออกกำลังกาย เมื่อใช้เครื่องดื่มนี้แล้ว เพียงแต่หายหิวน้ำ และ ตื่นตัวเล็กน้อย แต่เงินที่เสียไปไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่ได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดการติดก็ต้องใช้เป็น ประจำ ซึ่งเป็นการเสียเงินโดยใช่เหตุ และอาจเกิดปัญหาต่อสุขภาพหลายอย่างตามมาได้ อาการที่เกิด จากคาเฟอีน เช่น นอนไม่หลับ หัวใจเต้นแรง เป็นต้น ขณะเดียวกันถ้าร่างกายได้รับคาเฟอีนมากเกินไป อาจเกิดอันตรายต่อหัวใจ เครื่องดื่มพวกนี้ไม่มีคุณสมบัติแก้โรคตับหรือบำรุงตับ ดังที่มีการโฆษณาชวน เชื้อ การดื่มพร้อมกับเหล้าจึงไม่ช่วยป้องกันโรคตับแข็ง

ยาแก้ปวด

เป็นสิ่งที่คนขับรถทางไกล ยาม นักร้อง นักเรียน นักศึกษาบางรายใช้ เพราะคิด ว่าจะทำให้ไม่ง่วงนอน สามารถทำงานได้มาก ความจริงสิ่งที่เรียกว่า "ยาแก้ปวด" เป็นสารเสพติดชนิด ร้ายแรงมีฤทธิ์กระตุ้นประสาท กระตุ้นการหายใจ เร่งการทำงานของหัวใจ ทำให้ผู้เสพยาแก้ปวดคิดว่ามี ความสามารถในการทำงานเพิ่มขึ้น ไม่รู้สึกเหนื่อย ไม่รู้สีก่วงทั้งที่บางครั้งร่างกายต้องการพักผ่อน คน ปกติที่ไม่มีอารมณ์ซึมเศร้า หรือสมองถูกกดจากยาบางประเภท เมื่อใช้ยานี้บ่อยๆ จะทำให้การทำงานของ สมองผิดปกติมีการตัดสินใจผิดพลาด จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุในการขับรถเสมอ การเสพยา แก้ปวดเป็นประจำทำให้ความจำเสื่อมได้ เมื่อฤทธิ์ของยาแก้ปวดหมดไป การทำงานของสมองที่ถูก กระตุ้นเอาไว้จะลดลงทันทีและลดลงมากกว่าปกติ อาจหลับโดยไม่รู้ตัว สมองมึนงง ความจำและ ความคิดอ่านลดลง ผู้ที่เสพยาแก้ปวดเป็นประจำจะเกิดการเสพติด ซึ่งส่งผลให้สมองและประสาทเสื่อม โทรม อาจเกิดโรคจิตขึ้นได้ ยาประเภทนี้เป็นสารเสพติดที่ห้ามจำหน่าย จึงมักจะแอบซุกซ่อนซื้อขายกัน เนื่องจากไม่ใช่ยาที่ถูกกฎหมาย จึงไม่มีการตรวจสอบความบริสุทธิ์ ยาพวกนี้จึงมักมีสารอื่นๆ ปลอมปน ซึ่งสารที่ปลอมปนบางอย่างก็เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง จึงไม่ควรใช้ยาแก้ปวดเป็นอย่างยิ่ง เพราะผลที่ ได้รับคือ การฆ่าตัวตายทางอ้อมนั่นเอง

ยาลดความอ้วน

ความอ้วนมีสาเหตุจากปัจจัยหลายอย่าง แต่ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือ การกิน อาหารมากเกินไปเกินความต้องการ โดยเฉพาะพวกแป้ง น้ำตาลและไขมัน รวมทั้งไม่มีการออกกำลังกายอย่าง เพียงพอ ทำให้ไขมันสะสมในร่างกาย บางคนคิดว่าการใช้ยาลดความอ้วนจะช่วยให้น้ำหนักลดลงได้ ยา ลดความอ้วนบางชนิดเป็นสารพวกเดียวกับยาแก้ปวด ซึ่งเป็นสารกระตุ้นประสาท ขณะเดียวกันก็ไปกด ศูนย์ความอยากอาหารในสมอง จึงทำให้เบื่ออาหาร กินอาหารน้อยลง เมื่อกินอาหารลดลงน้ำหนักจึง ลดลงตาม สารพวกนี้มีปัญหาต่อสุขภาพร่างกายเช่นเดียวกับยาแก้ปวดข้างต้น สำหรับวิธีลดความอ้วน ในหลายๆ กรณี โดยไม่ต้องพึ่งยา เพียงแต่กินอาหารให้พอควร ออกกำลังกายสม่ำเสมอจะช่วยได้ ยกเว้นบางกรณีที่ต้องใช้ยาซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของแพทย์

ยาแก้ปวดเมื่อย

การปวดเมื่อยจะเกิดขึ้นเมื่อมีการทำกิจกรรมที่ต้องใช้กำลัง เช่น การเล่นกีฬา การทำงานหนัก การนั่งอยู่กับที่นานๆ ฯลฯ การปวดเมื่อยจึงเป็นอาการตามธรรมชาติของร่างกาย ไม่ใช่โรคภัยไข้เจ็บ ซึ่งไม่ต้องใช้ยาใดๆ เพียงแต่พักผ่อนพอสมควรก็เพียงพอ ยาที่คิดว่าเป็นยาแก้ปวดเมื่อยความจริงแล้วเป็นยาผสมจากตัวยาหลายๆ ชนิด เช่น ยาแก้ปวดหัว ยาแก้อักเสบ รวมทั้งยากระตุ้นประสาทบางชนิด ผู้ที่หลงไปใช้ยาเหล่านี้ อาจเกิดอันตราย หรือเสพติดได้ เมื่อใช้บ่อยๆ กรณีตัวยาผสมเป็นชนิดแก้อักเสบบางประเภท เช่น เพอร์นิซิโกลิน เด็กชาเมธาซิล ฯลฯ อาจทำให้กระเพาะเป็นแผลหรือทะลุมีเลือดออกภายใน กระดูกหักได้ง่าย มีอาการบวม ฯลฯ

กรณีตัวยาผสมเป็นยากระตุ้นประสาทก็ทำให้เสพติด และมีปัญหาจากการกระตุ้น เช่น นอนไม่หลับ ฯลฯ ผู้ที่ใช้ยาแก้ปวดเมื่อยจึงเสมือนเป็นผู้หาโรคมาใส่ตัวเองโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

ยาแก้แพ้และยากดประสาท

ยาแก้แพ้บางชนิด เช่น คลอเฟนิรามินและยากดประสาททั้งหลาย เมื่อใช้แล้วมักทำให้ง่วง ผู้ที่ต้องขับรถหรือต้องทำงานกับเครื่องจักร ต้องระมัดระวังการใช้เพราะจะทำให้เกิดอุบัติเหตุ จากยาดังกล่าว นอกเหนือจากนี้ การใช้ยากระตุ้นประสาทบ่อยๆ จะทำให้เกิดอาการเซื่องซึม เซื่องช้า และเสพติดได้ สำหรับตัวยาที่มีฤทธิ์ทำให้ง่วงนอนนี้ ต้องระวังไม่ใช้พร้อมกับการดื่มเหล้าเพราะจะเกิดฤทธิ์เสริมกดประสาทมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นอันตรายถึงชีวิตได้

5.1.8 อัตราโทษตามกฎหมาย

บทลงโทษตามกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมที่ประชาชนทุกคนต้องปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามบทลงโทษในอัตราโทษที่แตกต่างกันตามความผิดที่ได้กระทำ กองนิติการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (เอกสารเผยแพร่, 2549) จัดทำเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับ กฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำหรับผู้ที่กระทำผิดในโทษฐานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดังนี้

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัตินี้ ระบุถึงโทษต่างๆ ที่ครอบคลุมข้อหาการผลิต/ นำเข้า/ ส่งออก จำหน่าย/ ครอบครองเพื่อจำหน่าย ครอบครอง เสพ และใช้อุบายหลอกลวง/ ชูเชิญ/ ประทุษร้าย/ ยุยง ให้ผู้อื่นเสพ หรือ ให้ผู้อื่นนำเข้า/ ส่งออก จำหน่าย/ ครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งระบุอัตราโทษประเภทของยาเสพติดทั้ง 5 ประเภท โดยมีทั้ง ปรับ จำคุก จำคุกตลอดชีวิต และประหารชีวิต

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ 2518

เป็นกฎหมายที่ระบุถึง วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ได้จากสิ่งธรรมชาติหรือเป็นวัตถุสังเคราะห์ รวมถึง วัตถุตำรับ ที่เป็นสิ่งปรุงใดๆ ที่มีวัตถุออกฤทธิ์รวมอยู่ด้วย บุคคลใดที่กระทำ

ความผิดตามพ.ร.บ. นี้ ในข้อหาผลิต/นำเข้า/ส่งออก/ขาย/ครอบครองหรือใช้ประโยชน์/เสพ/ชักจูง/ชักนำ/ยุยงส่งเสริม/ใช้อุบายหลอกลวง/ขู่เข็ญให้ผู้อื่นเสพ ระดับโทษต่ำสุดจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และระดับโทษสูงสุดคือ จำคุกตลอดชีวิต

พระราชกำหนดป้องกันการใช้ สารระเหย พ.ศ. 2533

เป็นกฎหมายที่ระบุถึงข้อควรปฏิบัติเกี่ยวกับสารระเหยในกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องตลอดจนระบุถึงอัตราโทษหากฝ่าฝืน เช่น ผู้ผลิตสารระเหย ต้องจัดให้มีภาพ เครื่องหมายหรือข้อความที่ภาษาบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุสารระเหยเพื่อเป็นการเตือนให้ระวังการใช้สารระเหย ผู้นำเข้าสารระเหย ก่อนนำออกขาย ต้องจัดให้มีภาพเครื่องหมายหรือข้อความที่ภาษาบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุสารระเหย เพื่อเป็นการเตือนให้ระวังการใช้สารระเหย ผู้ขายจะขายนั้นต้องมีภาพ เครื่องหมายหรือข้อความที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าได้จัดให้มีที่ภาษาบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับและห้ามมิให้ผู้ใดใช้สารระเหยบำบัดความต้องการของร่างกายหรือจิตใจ ไม่ว่าโดยวิธีสูดดม หรือวิธีอื่นใดผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) เพื่อพิจารณาหรือกระทำการใดๆ แทนคณะกรรมการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะกรรมการ และเลขาธิการ ป.ป.ส.เป็นกรรมการและเลขานุการ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ยังกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.)เป็นหน่วยงานในกระทรวงยุติธรรม มีคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ หรือตามที่กฎหมายกำหนด

พ.ร.บ. ฉบับนี้ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการออกประกาศกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และประกาศ (ในราชกิจจานุเบกษา) กำหนดให้สถานประกอบการอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว

ในขณะเดียวกัน ให้อำนาจคณะกรรมการสั่งปิดสถานประกอบการที่ตรวจสอบพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นการชั่วคราว หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต รวมถึงกำหนดให้กรรมการเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่พิจารณาแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ให้อำนาจในการเข้าตรวจค้นในเคหสถาน/ บุคคล/ ยานพาหนะเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย มีอำนาจในการจับกุม/ ยึด/อายัด ยาเสพติดที่มีไว้ในครอบครอง รวมถึงอำนาจในการสอบสวน ออกหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ เพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

กฎหมายฉบับนี้ใช้สำหรับข้อหา ผลิต/ นำเข้า/ ส่งออก/ ครอบครองเพื่อจำหน่าย/ สมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดกรณียาเสพติดที่ระบุในกฎกระทรวง คือ เฮโรอีน แอมเฟตามีนและอนุพันธ์ แอลเอสดี มอร์ฟิน ฝิ่น โคคาอิน อาเซติคแอนไฮไดรด์ เอทิลีนไดอะเซเตต กัญชา วัตถุออกฤทธิ์ บุคคลใดที่กระทำความผิดในข้อหานี้ ต้องถูกริบทรัพย์ กฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรการขยายเขตอำนาจให้ศาลไทยสามารถลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นคนไทยหรือต่างด้าว ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนอกประเทศไทย แต่ผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นคนไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่กระทำความผิดโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหาย เป็นต้น

พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545

เป็นกฎหมายใหม่ที่เอื้อให้ผู้เสพที่หลงผิดกลับตัวกลับใจโดยการบำบัดฟื้นฟู ยาเสพติดในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งจากเดิมต้องเป็นผู้ต้องหาและต้องถูกกักขัง เปลี่ยนเป็น ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในสถานบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพตามประกาศของกระทรวงสาธารณสุข

5.2 แนวคิด ทฤษฎี

5.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาเสพติด

ปัญหาเสพติด เป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีความสลับซับซ้อน เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการคือ คน ยา สิ่งแวดล้อม (สุพัฒน์ วีระเวชเจริญชัย, 2532) ซึ่งสอดคล้องกันกับการมองปัญหาเสพติดของ เฮเลน โนว์ลิส (ศรีนวล โกมลวนิช, ผู้แปล, 2522 : 63-66) ที่กล่าวว่า การใช้ยาเสพติดต้องคำนึงถึงองค์ประกอบทั้ง 3 ประการโดยมองปัญหาเสพติดไว้ 4 รูปแบบ

1) รูปแบบศีลธรรม – กฎหมาย (The Legal-Moral Model)

แนวคิดนี้มองปัญหาเสพติดโดยให้ความสำคัญกับ “ยา” ซึ่งถูกจำแนกออกเป็นชนิดที่ปลอดภัยและชนิดที่อันตราย คำว่า “ปลอดภัย” ในที่นี้หมายถึง กฎหมายหรือสังคมไม่ห้ามใช้ ดังนั้นวิธีการที่จะกีดกัน “ยา” ให้ออกไปจาก “คน” โดยใช้วิธีการออกกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับการปลูกพืชเสพติด การควบคุมการจำหน่ายยา การลงโทษผู้ค้ายา การออกคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของยา การเพิ่มราคา ยา ซึ่งผลต่อร่างกาย จิตใจ และสังคมอย่างรุนแรง แนวความคิดนี้ เชื่อว่ามีการย้าให้เห็นถึงอันตราย อันเกิดจากผลของยาบางชนิดที่ทำให้เกิดปัญหา การชี้แจงให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับยาในแง่ของกฎหมาย และผิดกฎหมาย คนจึงถูกแบ่งเป็นผู้ใช้ยาและผู้ไม่ใช้ยาด้วย ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงชนิดของยาที่ใช้

2) รูปแบบสุขภาพอนามัย (The Public Health Model)

แนวความคิดนี้มองปัญหาสุขภาพเสพติดว่าเป็นเรื่องของ “สุขภาพอนามัย” หรือ “เป็นโรคภัยไข้เจ็บ” และมองว่า “ยา” มีผลทำให้คนเกิดการติดยาได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าหนักใจมากกว่าอันตรายของยา ซึ่งแนวคิดศีลธรรมตามกฎหมายเป็นห่วงอยู่มาก แต่ทั้งสองรูปแบบก็นับเป็นอย่างมากว่า “ยาเป็นตัวการสำคัญ” ความแตกต่างประการสำคัญของการมองปัญหาสุขภาพเสพติดตามสองแนวคิดนี้คือ แนวคิดสุขภาพอนามัยไม่แยกยาออกเป็นถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการรวมแอลกอฮอล์ (เหล้า) นิโคติน และคาเฟอีนเข้าไว้ในพวกรสเสพติดด้วยแต่แยกเอาสิ่งเสพติดเหล่านี้ ออกมาจากสิ่งอื่นๆ ในแง่ที่ว่า เป็นสิ่งที่สังคมยอมรับหรือไม่ยอมรับ หาได้ง่าย และคนใช้กันทั่วไปหรือไม่ แนวคิดนี้ผู้ใช้ยาเสพติดจึงถูกมองว่า เป็นคนอ่อนแอ เป็นคนที่แพ้หรือไม่แพ้เชื้อ แต่เนื่องจากการที่จะชี้ว่าผู้ใดเป็นคนอ่อนแอหรือไม่อ่อนแอเป็นเรื่องที่ยาก จึงเกิดความคิดที่จะสร้างภูมิคุ้มกันให้กับคนเสียก่อน โดยใช้มาตรการต่างๆ เช่น โครงการศึกษาเพื่อป้องกันปัญหาเสพติดซึ่งมักจะใช้วิธีการให้ข่าวสารเรื่องภัยที่เกิดขึ้นจากการใช้ยาบางประเภท อันตรายที่เกิดจากตัวผู้ใช้และสังคมเมื่อไปติดยาเหล่านั้น

3) รูปแบบจิตวิทยา – สังคม (The Psycho-Social Model)

แนวความคิดนี้ถือว่า “คน” เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดใน 3 องค์ประกอบ และถือว่าการใช้ยาเป็นเรื่องซับซ้อน ควรให้ความสนใจกับเหตุผลและความจำเป็นที่บุคคลต้องใช้ยา ถือว่าการใช้ยาเป็นพฤติกรรมหนึ่งของคนเหมือนพฤติกรรมอื่นๆ หรืออาจต่อต้านในเมื่อบุคคลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ยานั้น แนวความคิดนี้จะคำนึงถึงความแตกต่างของจำนวนยาที่ใช้ จำนวนครั้งที่ใช้แบบของการใช้ยา ประโยชน์ต่างๆที่จะได้จากการใช้ยา ตลอดจนผลของยาซึ่งแตกต่างกันตามแบบที่ใช้ และแตกต่างกันในระหว่างบุคคลที่ใช้ยาด้วย แนวความคิดนี้จะเกี่ยวข้องกับสังคมตรงที่ว่าอิทธิพลของเจตคติและพฤติกรรมของบุคคลอื่นที่แสดงออกมาต่อปัญหาการใช้ยาเสพติด ทั้งนี้โดยการที่บุคคลในสังคมให้คำจำกัดความของยาเสพติด และมีปฏิกิริยาต่อการใช้และผู้ที่ใช้ยา การที่แนวความคิดนี้เน้นที่ตัวคน และบทบาทขององค์ประกอบทางสังคม ดังนั้น จึงเสนอว่า ให้ปฏิกิริยาต่อการติดยาเหมือนการปฏิบัติต่อพฤติกรรมในด้านทำลายหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนอื่นๆ และการให้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นอันดับรองลงมาจากพิจารณาถึงความต้องการทางด้านส่วนตัว

4) รูปแบบสังคม – วัฒนธรรม (The Social – Cultural Model)

แนวคิดของรูปแบบนี้คือ เห็นว่า “สิ่งแวดล้อมทางสังคม” มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากที่สุด แทนที่จะแนะนำให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมหรือสภาวะทางสังคม วิธีนี้กลับเห็นว่าบางสิ่งบางอย่างของสังคมควรจะได้รับปรับปรุงให้เหมาะสมกับบุคคล และความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาคควรลดความเคร่งครัดและความไม่เป็นกันเอง แต่มุ่ง

คำนึงถึงนักเรียนในฐานะเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น บริการทางด้านอนามัยและบริการทางสังคมอื่นๆควรจะคำนึงถึงผู้ใช้บริการมากกว่านี้ ในด้านการทำงานควรให้คนทำงานด้วยกันได้รับค่าตอบแทนที่น่าพอใจ แทนที่จะคำนึงถึงเรื่องการค้ากำไรอย่างเดียว สำหรับด้านกฎหมายที่จะออก เพื่อควบคุมพฤติกรรมนั้น ถ้าใช้กฎหมายแล้วเกิดผลเสียยิ่งไปกว่าปกติก็ควรยกเลิกเสีย

ซึ่ง 3 องค์ประกอบสำคัญนั้นต่างมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันแยกออกจากกันไม่ได้ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถระบุได้ว่าองค์ประกอบใดสำคัญที่สุด และองค์ประกอบใดเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเกิดขึ้นของปัญหายาเสพติด เพราะฉะนั้นการวิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดจึงต้องคำนึงถึงมิติที่เชื่อมโยง เกี่ยวเนื่องกันทั้ง 3 องค์ประกอบ ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว การศึกษาคุณลักษณะการแพร่ระบาดของยาเสพติดเพื่อการเฝ้าระวังในสถานประกอบการขนาดเล็กนี้ จึงคำนึงคุณลักษณะทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล และคุณลักษณะเฉพาะทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม เป็นสำคัญ

5.2.2 ทฤษฎีการป้องกันยาเสพติด

การป้องกัน หมายถึง การจัดกิจกรรมต่างๆให้ต่อเนื่องและสัมพันธ์ระหว่างคนเพื่อให้บุคคลใดๆ ระวังการกระทำในสิ่งที่ได้ทำมาแล้ว โดยวิธีการกักขัง บำบัดรักษา การสั่งการ ไปจนถึงการไม่ส่งเสริมการริเริ่มใด ที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมซึ่งไม่พึงประสงค์

การป้องกันยาเสพติด หมายถึง การให้การศึกษาวสารและข้อมูลในเรื่องยาเสพติดอย่างถูกต้องด้วยวิธีต่างๆ ไปสู่ผู้เสพยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดรักษาเพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันไม่ให้ไปใช้ยาเสพติดซ้ำเมื่อประสบปัญหาขึ้นกับตนเอง

ทฤษฎีการป้องกันยาเสพติด เน้นการลดความต้องการในการใช้ยาเสพติด ซึ่งแนวทางการสร้างภูมิคุ้มกันมีลักษณะ 2 ประการคือ

1) **การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล** แนวความคิดนี้เชื่อว่าการแก้ปัญหามองระบบใหญ่ จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบย่อยๆแต่ละระบบให้ดีเสียก่อน ในการป้องกันปัญหาเสพติดก็เช่นเดียวกันจะเป็นต้องสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงบุคคลแต่ละคนให้เป็นคนดี จึงจะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จรูปแบบที่นิยมใช้คือ

- **Socratic-rational model** ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีเหตุผลและพร้อมที่สนองข่าวสารใหม่ๆที่เป็นประโยชน์เสมอ ซึ่งทำให้บุคคลสร้างหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติ อันจะเป็นผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในที่สุด

- **Social-psychological model** ทฤษฎีนี้เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคล เกิดจากอิทธิพลของบรรทัดฐานจากกลุ่มที่ตนผูกพันอยู่ การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้น 3 ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการหลอมละลายทัศนคติ ค่านิยม และรูปแบบพฤติกรรมที่มีอยู่เดิม

(Unfreezing)

ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นที่ทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมเกิดการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการคงที่ของทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นใหม่

(Refeeding)

ซึ่งแนวทางในการสร้างภูมิคุ้มกันตามทฤษฎีนี้เราสามารถประยุกต์ทฤษฎีการสร้างพลังเพื่อสร้างเสริมภูมิคุ้มกันป้องกันการติดเชื้อโดยเป้าหมายของการป้องกันยาเสพติดโดยการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ได้แก่ การที่บุคคลมีความรู้ ทัศนคติและพฤติกรรมที่ถูกต้องเกี่ยวกับยาเสพติด

2) การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม

ทฤษฎีนี้เชื่อว่า สภาวะแวดล้อมมีผลต่อการเพิ่ม หรือลดความต้องการยาเสพติดของบุคคล สภาวะที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลแต่ต้องมีความพยายามดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่เพื่อต่อการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องตามครรลองครองธรรม โดยดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ต่อเนื่องเพื่อความยั่งยืน

จากทฤษฎีการป้องกันยาเสพติดจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลและสิ่งแวดล้อมควรทำไปด้วยกัน ซึ่งตามความเป็นจริงนั้น การจัดการเรื่องบุคคลและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่จัดการแก้ไขได้ยาก แต่สามารถเป็นไปได้หากทุกฝ่ายทุกระดับประสานความร่วมมือโดยยึดเป้าหมายที่ดีเป็นแนวทางร่วมกัน และจากทฤษฎีการป้องกันยาเสพติดดังกล่าว สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาครั้งนี้ได้ กล่าวคือ การศึกษานี้เป็นการสร้างองค์ความรู้แบบมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังปัญหาเสพติดในสถานประกอบการขนาดเล็กที่ค้ำถึง บุคคล สิ่งแวดล้อม โดยสังเคราะห์จากปัจจัยเชิงเงื่อนไข คือ คุณลักษณะทั่วไป และคุณสมบัติเฉพาะทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของผู้ให้ข้อมูลร่วมกับปัจจัยเชิงพอเพียง อันเป็นความต้องการเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและการเฝ้าระวังการแพร่ระบาดของยาเสพติดของทั้ง นายจ้าง แรงงาน เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ครอบครัว และชุมชน/สังคม ซึ่งนำไปสู่ กิจกรรม/โครงการ/แผนงานที่เหมาะสมและยั่งยืนสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดที่เหมาะสมเฉพาะกลุ่มเป้าหมายต่อไป

5.3 สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในประเทศไทย

การระบุจำนวนที่แท้จริงของผู้ติดยาเสพติดเพื่อทราบถึงสถานการณ์การแพร่ระบาด ต้องมีการประมาณการขนาดของปัญหาการแพร่ระบาดโดยพิจารณาจากจำนวนตัวเลขของผู้เสพยาเสพติดในแต่ละช่วง การประมาณการจำนวนผู้เสพยาเสพติดโดยทั่วไปแล้ว ถือเป็นเรื่องยากและปัจจุบันยังไม่มีรายงานใดที่ระบุจำนวนตัวเลขที่แท้จริง หรือตัวเลขที่ชัดเจนของผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม มีวิธีการประเมินหรือประมาณการจำนวนตัวเลขของผู้เสพยาเสพติดที่ใกล้เคียงที่สุดที่เป็นที่ยอมรับ

อยู่หลายวิธี และวิธีระบาดวิทยา นับเป็นวิธีประมาณการจำนวนตัวเลขผู้เสียชีวิตที่ใกล้เคียงที่สุดวิธีหนึ่ง

ระบาดวิทยา คือ สาขาวิชาหนึ่งทางด้านสัตวแพทย์สาธารณสุข มีหลักและวิธีการชัดเจนในการศึกษาสาเหตุของการระบาดของโรค ลักษณะการระบาดของโรคในแง่มุมต่างๆ การอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ และธรรมชาติของโรคติดเชื้อ การสอบสวนโรค การเฝ้าระวังโรค การประเมินประสิทธิภาพของชุดตรวจโรค การคัดกรองโรค การวิเคราะห์ประเมินประสิทธิภาพการรักษาโรค การกำหนดขอบเขตพื้นที่ในการป้องกันโรค วิเคราะห์โอกาสรอดชีวิตจากการระบาดของโรค การประเมินความเสี่ยง การพยากรณ์โมเดลการระบาดของโรค และแนวโน้มการระบาดของโรค การสร้างโมเดลการตัดสินใจสำหรับผู้บริหาร การควบคุมพาหะนำโรค ตลอดจนการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านระบาดวิทยาใหม่ๆ ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานด้านสัตวแพทย์สาขาอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นระบาดวิทยาคือ “การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยและสภาพการต่างๆ ซึ่งพิจารณาตัดสินจากสาเหตุและการกระจายของโรค” และกล่าวว่า ระบาดวิทยาเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายของโรคในประชากรและองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการกระจายของโรคนี้ ระบาดวิทยาหมายถึง การมีโรคเกินมากกว่าปกติและการระบาด ถือว่าเป็นโรคที่ต้องการการรักษาแม้จะเป็นโรคปราศจากเชื้อแต่ก็สามารถแพร่ระบาดได้ (อรัญ สุวรรณบุบผา. 2531) ซึ่งการแพร่ระบาดของยาเสพติดจึงมีความเกี่ยวเนื่องทางระบาดวิทยา

การแพร่ระบาดของยาเสพติด จึงหมายถึง การที่สารเสพติดกระจายไปในพื้นที่ต่างๆ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ โดยพิจารณาได้จากการที่มีผู้ติดยาเสพติดมากผิดปกติ

สถิติผู้เข้ารับการรักษาระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548¹ พบว่า กลุ่มผู้เสพยาเสพติดส่วนใหญ่ยังเป็นกลุ่มเดิม ได้แก่ ผู้ว่างงาน รองลงมาได้แก่ กรรมกร เกษตรกร และค้าขาย ยาเสพติดที่ระบาดในปัจจุบันแสดงจากสถิติการจับกุมคดีเสพยาเสพติด² ได้แก่ ยาบ้า ร้อยละ 49 สารระเหย ร้อยละ 29 และกัญชา ร้อยละ 15 การประกาศสงครามยาเสพติดส่งผลให้หาซื้อสารเสพติดได้ยากโดยเฉพาะยาบ้า ทำให้ผู้เสพยาบ้าบางพื้นที่หันไปใช้สารเสพติดอื่นทดแทน ส่วนใหญ่ คือ กัญชาและวัตถุออกฤทธิ์ ผู้ใช้สารเสพติดใหม่ เอ็กซ์ตาซี เคตามีน และโคเคน ยังคงจำกัดอยู่ในกลุ่มวัยรุ่นที่มีฐานะดี หรือนักเที่ยวกลางคืน มักจะพบในจังหวัดขนาดใหญ่ที่มีสถานบันเทิงมาก เช่น จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา สงขลา ชลบุรี และกรุงเทพฯ สำหรับยาแก้ไอ ส่วนใหญ่ระบาดในภาคใต้โดยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดน บริเวณจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และกรุงเทพฯ³

¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. ข้อมูลผู้เข้ารับการรักษา 2546-2548. เอกสารไม่เผยแพร่, 2549.

² สถิติการจับกุมคดีเสพยาเสพติด. ส่วนระบบข้อมูล สำนักพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม. 2549.

³ คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. สังเคราะห์สถานภาพ ปัญหาสารเสพติด. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์. 2548.

ฉะนั้นการแพร่ระบาดของยาเสพติดนอกจากจะพิจารณาจากจำนวนผู้ขายยาเสพติดแล้วยังสามารถพิจารณาได้จาก ตัวยาหรือสารเสพติดชนิดต่างๆ กระบวนการแพร่ระบาด ตลอดจนอาจจะพิจารณาไปถึง ผู้ผลิต และผู้ค้า แต่ที่ผ่านการศึกษาเกี่ยวกับแพร่ระบาดของยาเสพติดมักมุ่งศึกษาเฉพาะ การแพร่ระบาดของยาเสพติดในแง่ของ จำนวนผู้ติดยาเสพติด และตัวยาหรือสารเสพติดชนิดต่างๆ ที่แพร่ระบาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งยาบ้า สารระเหย กัญชา ฝิ่น เฮโรอีน กระพ๋อม Club Drugs บุหรี่ เหล้า เครื่องดื่มกำลัง ดังนี้

ยาบ้า : ผู้เสพยาบ้ากระจายตัวอยู่ในทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ และทุกภูมิภาค ผู้ใช้รับรู้ฤทธิ์ว่าเกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ และเป็นประโยชน์เพื่อการบันเทิง ทำให้ยาบ้าเข้าได้กับวิถีชีวิตของคนไทยต่อเนื่องมา ข้อมูลจากการประมาณการจำนวนผู้ใช้ / เกี่ยวข้องกับสารเสพติดในประเทศไทย ในปีพ.ศ.2544 และ 2546⁴ ที่สำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ และจากรายงานของสำนักงานป.ป.ส.⁵ พบว่า ยากระตุ้น กลุ่มแอมเฟตามีน เป็นยาเสพติดที่แพร่หลายที่สุด ในรูปของเม็ดยาบ้า มีเมทแอมเฟตามีน ประมาณ ร้อยละ 20 – 25 ราคาประมาณ 100 – 150 บาท มากกว่าร้อยละ 90 เสพโดยการสูดควัน มีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้นที่รายงานว่าฉีด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประชากรใช้ยาบ้ามากกว่าภูมิภาคอื่น

ซึ่งถึงแม้ว่ายาบ้าจะเป็นยาเสพติดที่ได้รับการกล่าวขวัญว่าแพร่ระบาดมากที่สุดและได้รับการปราบปรามมากที่สุดในช่วงการประกาศสงครามยาเสพติด แต่สถานภาพการแพร่ระบาดของยาบ้ายังไม่หมดไป เครือข่ายค้ายาได้ทำการพัฒนาและปรับปรุงผลิตภัณฑ์จนเข้ากันได้กับผู้เสพ แม้ผู้เสพยาบ้าจะหยุดเสพยาบ้าและอาจหันไปเสพสุรานั้นเป็นเพียงพฤติกรรมชั่วคราวที่พร้อมจะกลับมาใช้ยาบ้าอีก ซึ่งการจับกุมยาบ้ารายใหญ่เพิ่มมากขึ้นในปี 2547 แสดงให้เห็นว่าทิศทางแนวโน้มการกลับมาของยาบ้ามีสูงขึ้น (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด; 2548)

สารระเหย : เป็นยาเสพติดอีกชนิดหนึ่งที่มีผู้นิยมใช้ ประมาณร้อยละ 1.1 ของประชากรอายุ 12-65 ปี ซึ่งส่วนใหญ่ผู้เสพจะเป็นวัยรุ่น สารระเหยเข้าสู่ร่างกายได้ดีจากการสูดดม และสามารถเข้าสู่ร่างกายโดยแทรกตัวไปตามแขนงปอด กระจายไปตามอวัยวะต่างๆ โดยเฉพาะระบบประสาท สารระเหยยังเป็นยาเสพติดที่มาน่าไว้วางใจ เพราะสารระเหยยังมีคดียึดกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจตลอดมา ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ยาบ้าเป็นยาเสพติดที่ได้รับความสนใจมากกว่าสารระเหยและสารเสพติดชนิดอื่นจึงดูเหมือนไม่มีปัญหา แต่ในความเป็นจริงเมื่อรัฐบาลประกาศสงครามกับยาเสพติดในปี พ.ศ.2546

⁴ คณะกรรมการบริหารเครือข่ายวิชาการสารเสพติด สำนักงานป.ป.ส. สถานภาพการใช้สารเสพติด พ.ศ. 2546 การสำรวจครัวเรือนตัวแทนทั่วประเทศ : รายงานโครงการประมาณการจำนวนผู้เกี่ยวข้องกับสารเสพติดในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์. 2547.

⁵ คณะกรรมการบริหารเครือข่ายวิชาการสารเสพติด สำนักงานป.ป.ส. สังเคราะห์สถานการณ์ปัญหาสารเสพติด 2543-47: คاعدการณ์อนาคตและแนวทางแก้ไข. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์. 2548.

สารระเหยกลับสารที่ถูกนำมาใช้แทน ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา 3 ปีแรก พ.ศ.2543 – 2545 สารระเหยถูกจับมากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พอปี พ.ศ.2546– 2547 สถิติการจับกุมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลง เปลี่ยนมาที่ กทม. และปี พ.ศ.2547 ภาคใต้เป็นที่ที่มีการจับกุมปริมาณมาก ผิดปกติ (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด; 2548)

การแพร่ระบาดของสารระเหยแตกต่างจากยาเสพติดชนิดอื่นคือเป็นสารเสพติดที่มีจำหน่ายอยู่ทั่วไปตามท้องตลาดอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สารระเหยในรูปผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่นำมาใช้มากในปัจจุบันคือ ทินเนอร์ และกาวอินทรีย์สังเคราะห์ซึ่งใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างและการซ่อมจักรยานยนต์เพราะฉะนั้นการเฝ้าระวัง การจับกุมจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

กัญชา : เป็นพืชเสพติดธรรมชาติที่มีการใช้มายาวนาน แม้ในปัจจุบันสถิติการจับกุมคดีกัญชาจะมีไม่สูงมากนัก แต่ยังคงมีการจับกุมต่อเนื่องเรื่อยมา คดีจับกุมกัญชาแห่งมีแนวโน้มลดลงตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2543 – 2547) แต่พบว่าในปี 2547 ภาคใต้มีจำนวนคดีเพิ่มสูงขึ้น (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด,2548) แม้ว่าตัวเลขสถิติการจับกุม และจำนวนผู้เสพ และผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษา จะทำให้เห็นว่ากัญชาไม่เป็นสารเสพติดที่ต้องเฝ้าระวังในทัศนะของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แต่เนื่องจากฤทธิ์ของกัญชาและกัญชามีคุณสมบัติเป็นประทุของยาเสพติดตัวอื่นประกอบกับยังคงมีตลาดต่างประเทศที่สำคัญเป็นตัวชักจูง และผู้ใช้ในประเทศหลายนส่วนยังคงต้องการใช้กัญชาอยู่ และจากการสำรวจในปี 2546 ข้อมูลระบุว่าผู้เคยใช้กัญชามีจำนวนลดลง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า มีการใช้กัญชาอย่างแพร่หลายทั่วทุกภาคของประเทศ และที่สำคัญมีสัดส่วนของเยาวชนที่ใช้กัญชาเพิ่มมากขึ้น เพราะฉะนั้นกัญชาจึงยังคงเป็นสารเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทยต่อไปในอนาคต

Club Drugs : เป็นชื่อที่ใช้เรียกกลุ่มยาที่นิยมใช้ในสถานที่ที่มีการสังสรรค์ หรือเพื่อความบันเทิง ได้แก่ ยาอี (Ecstasy) ยาเค (Ketamine) โคเคน(Cocaine) ไอซ์ (Ice) เป็นต้น ในปี 2548 มีรายงานการใช้ยาในสถานบันเทิงในลักษณะของดิสโก้เทค สถานที่ที่เป็นห้องปรับอากาศ มีวงดนตรีเล่นสลับกับการเปิดแผ่นเสียงสลับกับการจัดปาร์ตี้ในบ้านพัก คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์และหอพัก โดยเฉพาะในกลุ่มที่มีฐานะทางการเงินดี เกือบร้อยละ 100 ที่มีการใช้ยาอี แต่ไม่ทุกครั้งที่การใช้ยาเค และโคเคนจะมีการใช้น้อยมาก มีการใช้ไอซ์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งความรู้สึกที่ได้รับจะแตกต่างจากยาอีและยาเคจะมีการสลับไปใช้ยาอีเพื่อแลกกับความบันเทิงทางเพศ ซึ่งจากสถิติการจับกุมคดียาเสพติดกลุ่มที่มีการจับกุมมากที่สุด คือ ยาอี รองลงไปคือยาเค โคเคน และไอซ์ (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด,2548) นอกจากนั้นจากการสำรวจในโครงการติดตามผลการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มผู้ใช้สารเสพติดในสถานบำบัดยาเสพติด ในปี 2548 ของศูนย์วิจัยยาเสพติด สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ตอบว่าเคยใช้ยาอี ร้อยละ 5.3

ยาเค ร้อยละ 2.9 โคเคน ร้อยละ 1.7 และไอซ์ ร้อยละ 1.2 ซึ่งยากลุ่มนี้กำลังระบาด พบแนวโน้มการใช้ยาในกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด; 2548)

ฝิ่น : เป็นพืชเสพติดที่อยู่ในวัฒนธรรมของไทยมานาน โดยที่ฝิ่นจะแพร่หลายในภาคเหนือ ปัจจุบันฝิ่นมีขนาดปัญหาลดลง แต่ยังคงมีความต้องการเสพอยู่ ทำให้มีการลักลอบปลูกและพัฒนาการปลูกให้หลบเลี่ยงการตรวจจับ มีขนาดแปลงเล็กลงแต่ให้มีผลผลิตมากขึ้น รวมทั้งยังมีการนำเข้า/จำหน่าย และการส่งออก โดยจำนวนคดีของการจับกุมฝิ่นทั้งดิบและสุกลดลงอย่างต่อเนื่องจนต่ำสุดในปี พ.ศ. 2547 มีน้อยกว่า 1,000 คดียังคงมีการจับกุมได้ในทุกภาคของประเทศ สูงที่สุดในภาคเหนือ ต่ำที่สุดในภาคใต้ ส่วนใหญ่เป็นการจับกุมที่เป็นคดีเสพ แต่ที่น่าสังเกตคือผู้ต้องโทษในคดีฝิ่นมีสัดส่วนของผู้หญิงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด; 2548)

เฮโรอีน : เฮโรอีนไม่เคยหมดไปจากจากสังคมไทยจะมีประชากรใช้และติดอยู่ตลอดเวลา โดยจำนวนผู้ใช้แปรเปลี่ยนตามพัฒนาการของการระบาดและสถานการณ์ปัญหาเสพติดของประเทศ โดยสถานภาพระหว่างปี 2543 - 2547 ยืนยันปัญหาเกี่ยวกับเฮโรอีนยังคงมีความสำคัญอยู่ และมีแนวโน้มที่จะกลับมาระบาดอีก (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด, 2548) ซึ่งเฮโรอีนยังเป็นที่นิยมใช้ในกรุงเทพฯ และภาคใต้ มากกว่าครึ่งใช้วิธีฉีดเข้าเส้นอย่างเดียวย ในขณะที่ยาเสพติด 10-25 เสพทั้งฉีดและสูบ⁶ ผู้ใช้สารเสพติดกลุ่มนี้จะอยู่ในเมืองใหญ่ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีการฉีดยากล่อมประสาท/ยานอนหลับด้วย เมื่อไม่สามารถหาเฮโรอีนมาฉีดได้

กระท่อม : เป็นพืชเสพติดอีกชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญเพราะการแพร่ระบาดของพืชกระท่อมมีแนวโน้มสูงขึ้นหลังจากการดำเนินสงครามกับยาเสพติด โดยเฉพาะภาคใต้และภาคกลาง พื้นที่ที่ควรสนใจคือกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งมีการใช้แพร่หลายมากขึ้น และเป็นกลุ่มที่อายุน้อยลง และเป็นกลุ่มอาชีพรับจ้างมากขึ้น อย่างไรก็ตามภาคใต้เป็นภาคที่มีความสำคัญในการผลิตและบริโภคกระท่อม และมีแนวโน้มการใช้กระท่อมเป็นยาเสริมกับยาเสพติดประเภทอื่นด้วย (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด, 2548)

การเข้าถึงผู้ใช้ยาเสพติดที่ซ่อนตัว (Community Outreach) หลังนโยบายสงครามยาเสพติด (ธันวาคม 2546) สถิติจำนวนผู้เข้ารับการรักษาบำบัดลดลงมากเกินกว่าระดับที่จะเชื่อได้ว่าผู้ใช้ยาเสพติดสามารถเลิกเสพยาเสพติดได้ทั้งหมด สาเหตุอาจจะมาจากพื้นฐานเดิมของความล้มเหลวของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้ยาเสพติด ทำให้ประชากรกลุ่มนี้เข้ามาใช้บริการทางการแพทย์น้อย โดยเฉพาะหลังนโยบายสงครามที่เกิดเหตุการณ์ฆ่ากันตายโดยไม่ทราบสาเหตุ ยิ่งทำให้เกิดความหวาดกลัวและไม่มีผู้สนใจเข้ารับการรักษา บำบัด โดยเฉพาะกลุ่มผู้ฉีดเฮโรอีน

⁶ อุษณีย์ พิงปานและจิตกรดา อารีย์สันติชัย. สถิติวิเคราะห์ข้อมูลจากประชากรผู้ใช้สารเสพติดพ.ศ. 2548. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548.

ซึ่งพยายามแก้ปัญหาการถอยยาโดยการแสวงหายาทดแทนเท่าที่จะหาได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหา
มาตรการที่สามารถเข้าถึงประชากรกลุ่มนี้ จากการทบทวนผลวิจัยในต่างประเทศ^{7,8} มีหลักฐานชัดเจนว่า
การเข้าถึงผู้ฉีดยาเสพติดในชุมชนโดยเจ้าหน้าที่หรือเพื่อนผู้ฉีดยา เพื่อค้นหาและให้คำปรึกษาแนะนำเพื่อ
ลดความเสี่ยง (Risk-reduction Counseling) แก่ผู้ฉีดยาเสพติด สามารถลดพฤติกรรมเสี่ยงที่เกิดจาก
การฉีดยาเสพติดได้ชัดเจน รวมถึง เพิ่มอัตราและระยะเวลาการบำบัดแต่ไม่มีผลที่ชัดเจนต่อพฤติกรรม
เสี่ยงทางเพศเป็นมาตรการที่ได้รับความสำคัญสูง (อ้างอิงจาก การทบทวนร่างแผนป้องกันและ
แก้ปัญหาเอดส์: กลุ่มผู้ใช้สารเสพติด โดย นพ. ดร. อภินันท์ อร่ามรัตน์ และคณะ, เอกสาร มปป.)

นอกจากข้อมูลเชิงประจักษ์ในแง่ของจำนวนผู้เข้ารับการรักษาบำบัดทั่วประเทศ และชนิดหรือ
ประเภทของยาเสพติดที่นำมาอธิบายถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดแล้วนั้น ทาง
สำนักงานสถิติแห่งชาติ ยังได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่
ระบาดของยาเสพติดภายหลังประกาศปฏิบัติการพลังแผ่นดินร่วมกวาดล้างยาเสพติด ครั้งที่ 4 (ระหว่างวันที่
1 ตุลาคม – 31 ธันวาคม 2548) ที่พบว่า ประชาชนโดยรวมร้อยละ 5.6 ระบุว่ายังมีการแพร่ระบาดของ
ยาเสพติดอยู่ในระดับปานกลางถึงมาก ร้อยละ 7.3 ระบุว่าน้อย และร้อยละ 12.5 ระบุว่าเบาบาง สำหรับ
ปัญหาในด้านผู้ค้า ผู้ผลิต หรือการลักลอบค้ายาเสพติด พบว่า ประชาชนโดยรวม ร้อยละ 17.5 ระบุว่า
ยังมีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางถึงมาก ร้อยละ 25.8 ระบุว่าน้อย ร้อยละ 28.1 ระบุว่าเบาบาง อีกร้อย
ละ 28.6 ระบุว่าไม่มีปัญหา และจากการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการแพร่ระบาดด้านผู้เสพ/ผู้
ติดยาเสพติด พบว่า ร้อยละ 6.7 ระบุว่ามีปัญหา ร้อยละ 14.7 ระบุว่าปานกลาง ร้อยละ 33.5 ระบุ
ว่าน้อย และมีถึงร้อยละ 41.1 ระบุว่าเบาบาง มีเพียงร้อยละ 4.1 ระบุว่าไม่มีปัญหา (สำนักงานสถิติ
แห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร, 2549) ซึ่งจากผลการสำรวจดังกล่าวแม้ว่าจะ
เป็นข้อมูลสะท้อนความคิดเห็นแต่อาจเป็นไปได้ว่าในความคิดเห็นอาจจะสามารถสะท้อนสภาพปัญหา
การแพร่ระบาดของยาเสพติดที่เกิดจริงในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

จากข้างต้นเป็นการอธิบายถึงภาพรวมของสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดใน
ระดับประเทศโดยพิจารณาจากจำนวนผู้เข้ารับการรักษาบำบัดทั่วประเทศ และตัวยาหรือสารเสพติดประเภท
ต่างๆ แล้วนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจที่ละเอียดยิ่งขึ้นในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเสนอสถานการณ์
การแพร่ระบาดของยาเสพติดเป็นรายภาคจากการผลการศึกษาในงานวิจัยที่เคยได้ทำไว้แล้วใน ภูมิภาค
ต่างๆของประเทศไทยในปีที่ปัจจุบันที่สุดเท่าที่สามารถหาข้อมูลได้ในระยะเวลาที่กำหนด โดยนำเสนอ

⁷ Coyle, S.L.; Needle, R.H.; and Normand, J. Outreach-based HIV prevention for injecting drug users: A review of published outcome data. *Public Health Reports* 113(Suppl. 1):19-31, 1998.

⁸ R.H. Needle, D. Burrows, S. Friedman, J. Dorabjee, G. Touzé, L. Badrieva, J.-P.C. Grund, M. Suresh Kumar, L. Nigro, G. Manning and C. Latkin. Evidence for Action: Effectiveness of community-based outreach in preventing HIV/AIDS among injecting drug users. World Health Organization, Geneva, 2004

ข้อมูลเฉพาะจังหวัดที่มีสถานภาพการแพร่ระบาดของยาเสพติดค่อนข้างรุนแรง กล่าวคือ ในภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น ภาคใต้ จังหวัดสงขลาซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า การศึกษาส่วนใหญ่จำกัดอยู่ที่การศึกษาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในภาพรวม และมักเป็นการศึกษาเฉพาะในกลุ่มเยาวชน วัยรุ่น ในประเด็นต่างๆ แต่ยังมีการศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดที่เป็นผู้แรงงานที่เป็นทั้งวัยรุ่นและวัยทำงานน้อยมาก โดยมีเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้

5.3.1 สถานการณ์ยาเสพติดของภาคเหนือ: จังหวัดเชียงใหม่

ศรีศักดิ์ ไทยอารี และคณะ (2545) รายงานว่า ตั้งแต่ต้นปี 2541-2543 การผลิตยาเสพติดประมาณร้อยละ 90 จะอยู่ในพื้นที่ประเทศพม่า ด้านตรงข้าม จ.แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่และเชียงราย มีการลำเลียงและนำเข้ายาเสพติดอาศัยผ่านช่องทางตามแนวชายแดนและจุดผ่านแดนทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ประมาณ 226 ช่องทางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดที่เป็นเป้าหมายทางธุรกิจ การค้า การศึกษาและการท่องเที่ยวในภาคเหนือ ประกอบกับมีที่ตั้งติดชายแดน ซึ่งยาเสพติดที่สำคัญคือฝิ่น กล่าวคือ จังหวัดเชียงใหม่เป็น 1 ใน 4 จังหวัดที่มีพื้นที่การปลูกฝิ่นมากที่สุด (คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด; 2548) ซึ่งจากบริบทของจังหวัดเชียงใหม่ที่มีทั้งปัญหาการผลิต การค้า การลำเลียง และการเสพยาเสพติดทำให้สภาพการแพร่ระบาดของยาเสพติดอยู่ในระดับรุนแรง (สำนักงาน ป.ป.ส., 2545)

จากผลการศึกษาที่อธิบายถึงกระบวนการแพร่ระบาดของยาเสพติดในส่วนหนึ่งของพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ของ บุญชัย วงศ์เต๊ะจ๊ะ (2545) พบว่า กระบวนการแพร่ระบาดของยาเสพติดในหมู่บ้านบ่อสร้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจในชุมชน กล่าวคือ ในอดีตหมู่บ้านบ่อสร้างประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีลักษณะเศรษฐกิจแบบเลี้ยงชีพการเสพยาเสพติด เช่น บุหรี่ เหล้า และกัญชา เป็นเรื่องปกติของชาวบ้าน เพราะเชื่อว่าผู้ชายไทยในอดีตถ้าคนใดไม่ดื่มเหล้า ไม่สูบบุหรี่ไม่ใช่ผู้ชาย ความเชื่อนี้จึงทำให้ชาวบ้านบ่อสร้างในอดีตมีการสูบบุหรี่ ดื่มเหล้า และเสพกัญชา ต่อมาเมื่อชาวบ้านเปลี่ยนจากการทำเกษตรกรรมมาเป็นหัตถกรรม ทำร่มทำพัดซึ่งเป็นที่นิยมของลูกค้าทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ทำให้มีการเร่งผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองให้ทันความต้องการ จึงมีการว่าจ้างแรงงานนอกพื้นที่มาทำงานในหมู่บ้าน การเร่งผลิตสินค้าและความต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นของแรงงานจึงมีการเสพยาเสพติดเวลาทำงานโดยเชื่อว่าเมื่อเสพยาบ้าแล้วจะทำให้ขยันมีความอดทนในการทำงาน โดยยานี้ถูกนำเข้ามาจากแรงงานภายนอกพื้นที่ จนนำไปสู่การแพร่ระบาดทั้งในกลุ่มผู้ใช้แรงงานและเยาวชนในหมู่บ้าน

นอกจากนั้น สิทธิรัฐ ประพูนนิติสาร (2546) พบว่า มีการแพร่ระบาดของยาบ้า สารระเหย และกัญชาจนกลายเป็นปัญหาสำคัญของหมู่บ้านบวกเตย อำเภอแมริม ซึ่งเป็นชุมชนชาวม้งและบ้านไร่ดง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ โดยปัจจุบันประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเสพติด

5.3.2 สถานการณ์ยาเสพติดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: จังหวัดขอนแก่น

ศรีศักดิ์ ไทยอารี และคณะ (2546) รายงานว่า ข้อมูลจากศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จังหวัดขอนแก่น สรุปว่าลักษณะของจังหวัดขอนแก่นเอื้อต่อการแพร่กระจายของยาเสพติด

เนื่องจากเป็นตะเข็บรอยต่อ และมีเขตติดต่อจังหวัดใกล้เคียงถึง 9 จังหวัด รวมทั้งเป็นจุดผ่านและจุดพักสินค้า จึงมีเส้นทางการขนถ่ายผ่านเข้า-ออกหลายทาง ทำให้มีเส้นทางลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่จังหวัดขอนแก่นได้หลายสาย ประกอบกับ ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น มีชุมชนหนาแน่น เช่น โรงแรม สถานบริการและสถานศึกษาเป็นจำนวนมาก จึงเอื้อต่อการเป็นบ่อเกิดแห่งปัญหายาเสพติด โดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่นทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ตลอดจนกลุ่มแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ระดับความรุนแรงของสถานการณ์ยาเสพติดของจังหวัดขอนแก่น ยังอยู่ในระดับ “เบาบาง” และจังหวัดสามารถควบคุมสถานการณ์ได้

สำหรับกลุ่มผู้เสพยาเสพติดอันดับแรก คือ กลุ่มเยาวชนวัยรุ่นนักเรียนนักศึกษา รองลงมาคือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน และประเภทของยาเสพติดที่แพร่ระบาดมากที่สุด在全省เมื่อ ปี พ.ศ. 2544 ได้แก่ ยาบ้า รองลงมา คือสารระเหยและกัญชา ตามลำดับ

5.3.3 สถานการณ์ยาเสพติดของภาคใต้: จังหวัดสงขลา

จากรายงานของฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาประเทศ⁹ ได้สรุปสถานการณ์ยาเสพติดของภาคใต้ ว่าเป็นเช่นเดียวกับภาคอื่นๆ โดยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและกระจายกว้างขวางทั่วทุกจังหวัด โดยเฉพาะกลุ่มผู้เสพยาที่พัฒนาตัวขึ้นมาเป็นผู้ค้ามากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยาบ้าจะถูกส่งมาจาก 3 ทาง คือ ผู้ค้าจากภาคใต้ไปนำลงมาจากภาคเหนือ ผู้ค้าจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หรือเพชรบุรี และผู้ค้าจากกรุงเทพฯ นำลงมาขาย

ในพื้นที่ จ.สงขลาเดิมมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดชนิดเฮโรอีน แต่ปัจจุบันเมทแอมเฟตามีนเข้ามาแทนที่กลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นนักเรียนนักศึกษา นอกจากนี้คือ กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และมีฐานะค่อนข้างยากจน¹⁰

อาชีพประมงทะเลนับเป็นอาชีพหนึ่งที่นับว่าเป็นอันตรายและมีจำนวนผู้ใช้สารเสพติดสูงมาก การแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มอาชีพประมงได้มีความรุนแรงมาเป็นระยะเวลานานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยระบบการจำหน่าย และการบริหารจัดการโดยทั่วไปจะมี 2 ลักษณะ คือ ในระหว่างเรือประมงเทียบท่า ลูกเรือจะหาซื้อเองจากแหล่งจำหน่ายยาเสพติดบริเวณรอบๆ ท่าเรือ หรือลูกเรือบางคนในเรือทัวร์นำมาขายแต่จากการสัมภาษณ์ลูกเรือบางรายที่มีการทำประมงในเขตน่านน้ำต่างประเทศ (ประเทศอินโดนีเซีย) ระบุว่ามีการนำสารเสพติดที่ชื่อว่า “ยาเมดอินโด” มาขายบนเรือโดยหญิงบริการ ซึ่งยาดังกล่าวมีฤทธิ์คล้ายยาบ้า แต่มีความรุนแรงมากกว่า

ผลการวิจัยเรื่อง “การศึกษาอุปทานอุปสงค์สารเสพติดในกลุ่มประชากรอาชีพประมงกรณีศึกษา จังหวัดสงขลา” ดำเนินการโดย วิภา ดำเนินการกุล และคณะ (2543) รายงานว่า คุณลักษณะ

⁹ http://www.rakbankerd.com/01_jam/thaiinfor/country_info/index.html?topic_id=890

¹⁰ วิภา มหาคุณ และคณะ. 2546. การลดจำนวนการใช้ยาเสพติดและการกระทำผิดของเยาวชนในส่วนของประเทศไทย. สถาบันพัฒนากระบวนการยุติธรรมเยาวชนและครอบครัว. 2546.

ของลูกเรือประมงที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณ จำนวน 124 ราย อายุเฉลี่ย 25 ปี ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับประถมต้นและเป็นโสด ครึ่งหนึ่งมีภูมิลำเนาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรรม งานก่อสร้างและรับจ้างทั่วไป ก่อนมาเป็นลูกเรือประมงและส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในเรืออวนดำ (เป็นเรือสำหรับดูลา มีไม้สังงานอยู่ข้างบน ถ้าเป็นเรืออวนตาถี่ใช้เวลาออกทะเลประมาณ 1-7 วัน อวนตาห่างใช้เวลาออกทะเลประมาณ 3-15 วัน) เรืออวนลาก (เป็นเรือจับปลา โดยการทิ้งอวนแล้วลากออกไปประมาณ 4-5 ชั่วโมง จึงกู้อวนขึ้นมา เพื่อให้ลูกเรือแยกชนิดสัตว์น้ำที่จับได้ เพื่อจัดเก็บเข้าห้องเย็น การทิ้งอวนและกู้อวนก็จะทำไปเรื่อยๆ ระยะเวลาทำงานไม่แน่นอน อาจเป็นจำนวนวัน จำนวนอาทิตย์ จำนวนเดือน หรือ จำนวนปี ก็ได้ ขึ้นอยู่กับขนาดของเรือลาก และเรือทอร์หรือเรือแม่ เป็นเรือที่นำน้ำ อาหารและสิ่งจำเป็นต่างๆ ไปส่งให้ลูกเรือที่อยู่นอกทะเลเป็นระยะเวลานานๆ หรือบางครั้งนำคนงานไปเพิ่มใช้เวลาไป-กลับ ประมาณ 10 วัน ลำหนึ่งใช้ลูกน้องประมาณ 15-20 คน เป็นเรือขนาดใหญ่ มีถังน้ำขนาด 200 ลิตร จำนวนมากไว้ใส่น้ำจืด และใส่ปลาสดเข้าฝั่ง

การแพร่ระบาดของยาเสพติดนั้น การจำหน่ายและเสพสารติดในประชากรกลุ่มอาชีพประมงมีต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน มีพัฒนาการการเสพและการแพร่ระบาดจากัญชาเป็นเฮโรอีน กาวและยาบ้า การใช้สารเสพติดมีความชุกสูงมากในเรือประมง บางส่วนเคยใช้มาก่อนเป็นลูกเรือประมงและอีกส่วนหนึ่งเริ่มใช้หลังจากเป็นลูกเรือประมงโดยมีผู้บริหารจัดการแรงงานในเรือเป็นผู้สนับสนุนให้ใช้เพื่อประโยชน์จากการทำงาน

สำหรับความรู้ ความเชื่อเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น เนื่องจากมีการแพร่ระบาดอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องในอาชีพนี้ ทำให้ผู้เข้ามาใหม่ได้รับการบอกเล่าถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ต่อการทำงาน สิ่งสำคัญคือการเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงของผู้เสพเองซึ่งมีโอกาสเกิดสูงมากในอาชีพลูกเรือประมง นอกจากนี้แล้วลูกเรือประมงยังหาขายได้สะดวก รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้ใช้ เช่น ต้องออกทะเลนานๆ เป็นต้น

5.3.4 แนวทางการแก้ไข ป้องกัน และเฝ้าระวังปัญหาเสพติด

ปัจจุบันปัญหาเสพติดกลายเป็นปัญหาวิกฤติของประเทศไทยและได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ ยาเสพติดได้แพร่ระบาดไปอย่างกว้างขวางถึงระดับครอบครัวและชุมชน ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของสังคม ซึ่งแพร่ระบาดเข้าไปทุกสาขาอาชีพรวมทั้งนักเรียน นักศึกษาและเยาวชนอันเป็นพลังสำคัญของประเทศชาติในอนาคต สัญญาดังกล่าวกำลังเตือนถึงภาวะความรุนแรงของปัญหาเสพติดที่เกิดขึ้นและอาจทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคต ปัญหาเสพติดจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนของชาติที่ต้องรีบแก้ไขอย่างตรงจุด ถูกประเด็น ตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการขยายตัวของอุปสงค์และอุปทานของสารเสพติดต่างๆที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรมและทางเศรษฐกิจ ต่อวิถีชีวิตของประชาชนในทุกกลุ่มอายุและอาชีพ โดยจะเห็นได้ชัดเจนมากในกลุ่มเยาวชนและผู้ใช้แรงงาน

(คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านข้อมูลและวิชาการสารเสพติดและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2545) และเมื่อมองในมุขกลับกัน เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจโดยรวมก็อาจเป็นตัวเร่งให้สถานการณ์ปัญหาเสพติดรุนแรงยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้นกลไกสำคัญในการแก้ไข ป้องกันและเฝ้าระวังปัญหาเสพติดอย่างยั่งยืนถาวร จึงควรตระหนัก กลไกสังคม วัฒนธรรมในระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมโดยรวมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการ ดำเนินการเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการนั้นๆ

ที่ผ่านมาปัญหาเสพติด รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยอาศัยกลไกของรัฐ อันได้แก่ การดำเนินมาตรการป้องกันด้วยการรณรงค์ให้ความรู้เผยแพร่ ข่าวสารข้อมูล โฆษ และพิษภัยของยาเสพติดโดยหน่วยงานด้านการศึกษาและด้านสวัสดิการรัฐ มาตรการการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดโดยหน่วยงานด้านสาธารณสุขและมาตรการ ปราบปรามผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ปัญหาการแพร่ระบาดก็ยังมียู่ และก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมา เช่น งบประมาณในการปราบปราม ค่าใช้จ่ายในการดูแลนักโทษนอกเรือนจำ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาผู้ เสพที่ถูกจับกุมดำเนินคดีใช้ชีวิตในคุกมีโอกาสคลุกคลีกับผู้ค้าแล้วพัฒนาตัวเองออกมาเป็นผู้ค้ามากมาย หรือการจับกุมผู้ค้าในชุมชน ทำให้แหล่งจำหน่ายยาเสพติดในชุมชนนั้นหมดไปชั่วคราว เพราะยังคงมีผู้ เสพอยู่ ซึ่งผู้เสพยังคงแสวงหายาเสพติดและนำมาจำหน่ายต่อกลายเป็นผู้ค้ารายใหม่ ผู้ค้าที่ถูกจับติดคุก เมื่อพ้นโทษออกมาอยู่ในชุมชนจะหวนไปค้าอีกเนื่องจากผู้เสพที่เป็นลูกค้ายังคงอยู่และมีความต้องการ ยาเสพติดอีกจำนวนมาก การบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติดในค่ายบำบัด สถานฟื้นฟูสมรรถภาพ เมื่อมี อาการดีขึ้นสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนโดยไม่ใช้ยาเสพติดไม่นานก็หวนกลับไปเสพยาเสพติดซ้ำ เพราะผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่ในชุมชนที่ไม่ได้รับการบำบัดรักษา จะชักชวนโดยการจูงยาเสพติดให้ เป็นบริการเพื่อเอาอกเอาใจเพื่อนฝูง หากจะให้การบำบัดรักษาได้ผลจริงจัง ก็ต้องค้นหาผู้เสพให้ได้ทั้ง ชุมชน แต่ก็เป็นไปได้ยาก เพราะผู้เสพและผู้ปกครองไม่ยอมรับความจริง การรณรงค์ป้องกันก็ทำเป็น กิจกรรมหนึ่งๆ ขึ้นมาเท่านั้น เช่น การติดป้ายประชาสัมพันธ์ การบรรยายอบรมให้ความรู้ การแข่งขัน กีฬา การประกวดวาดภาพ การประกวดคำขวัญ ซึ่งผลก็คือสิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่สามารถค้นหาผู้ เสพและผู้ค้ายาเสพติดในชุมชนมาแก้ไขได้ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวง ยุติธรรม, 2549) ซึ่งจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างดำเนินด้วยกลยุทธ์ ที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลตามยุคสมัย

ต่อมาในยุคของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ชูธงนโยบายปราบปรามยาเสพติด อย่างจริงจัง ทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดได้ถูกย้ําเน้นและให้ความสำคัญมากขึ้น เห็นได้ จากการประกาศสงครามกับยาเสพติดอย่างจริงจัง ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งผลลัพธ์จากการ ประกาศสงครามดังกล่าวได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อขบวนการยาเสพติดอย่างมาก โดยมีการ ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดี ยึดทรัพย์สิน เพื่อขุดรากถอนโคนขบวนการยาเสพติดให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว

ซึ่งได้มีการประกาศชัยชนะต่อยาเสพติดเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2546 รวมทั้งผนึกกำลังทุกภาคส่วนในสังคมไทยให้เป็นพลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 119/2544 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2544 เรื่องแนวทางการใช้พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติดโดยการกระตุ้นและปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ ตลอดจนตระหนักถึงพิษภัยของยาเสพติด โดยปัญหา ยาเสพติดไม่ใช่เรื่องของคนใดคนหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ แต่ทุกคน ทุกหน่วยงาน และชุมชนต้องร่วมกันค้นหาปัญหาและแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกัน และเพื่อที่จะเอาชนะปัญหายาเสพติดให้ได้อย่างยั่งยืนไม่ให้ยาเสพติดกลับมาแพร่ระบาดได้อีก จึงได้กำหนดแนวทางโดยมีการประกาศ “ปฏิบัติการพลังแผ่นดินร่วมกวาดล้างยาเสพติด” เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไข ปัญหา โดยภาครัฐได้ให้ความสนใจในแนวทาง “ชุมชนดูแลชุมชน” สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ให้ชุมชน สามารถเป็นแกนหลักในการแก้ไขปัญหาโดยมีหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนช่วยเหลือ และเน้นให้ ชุมชนดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด โดยการปลุกจิตสำนึกให้ประชาชนรักท้องถิ่นของตนเอง สำคัญในหน้าที่ของการเป็นพลเมืองดี ตระหนักถึงชื่อเสียงหน้าตาของการเป็นชุมชนปลอดยาเสพติด

ปัจจุบันแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล แต่ประเด็นเรื่องยาเสพติดยังคงเป็นประเด็น ต่อเนื่องที่ทุกรัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ เพราะปัญหายาเสพติดผูกโยงกับเสถียรภาพ ของชาติและความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนในทุกระดับ เพราะฉะนั้นแนวทางการแก้ไข ป้องกัน และการเฝ้าระวังปัญหาที่ดีที่สุดจึงต้องเริ่มจากตัวเอง ครอบครัว และขยายไปสู่ชุมชนและสังคมต่อไป ดังที่ปรากฏในรายละเอียดในเอกสารของส่วนพัฒนาสื่อและเทคโนโลยี สำนักพัฒนาการป้องกันและ แก้ไขปัญหายาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (2545) เกี่ยวกับ ความรู้เรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ดังนี้

1) การป้องกันและแก้ไขตนเองจากยาเสพติด

จุดเริ่มต้นต้องมองการป้องกันและแก้ไขปัญหที่ตัวเองก่อนแล้วจึงขยายการป้องกัน ไปยังคนในครอบครัวและเพื่อนรอบข้าง ทำยที่สุดจะต้องมองการป้องกันและแก้ไขปัญหไปสู่ชุมชนที่ ตัวเองอาศัยอยู่ โดยการครองตนเองให้ออกห่างจากยาเสพติด และมุ่งขจัดสิ่งเร้าที่อาจนำไปสู่พฤติกรรม ที่เสี่ยงต่อการใช้ยาเสพติด ซึ่งจะต้องเป็นการดูแลตนเองทั้งทางร่างกาย อารมณ์จิตใจ และสังคมของ ตนเองให้ได้

2) การป้องกันและแก้ไขครอบครัวของตนเอง จากปัญหายาเสพติด

ครอบครัวเป็นสถาบันแรกของสังคมที่ทุกคนได้มีโอกาสสัมผัสในเบื้องต้น จึงใกล้ชิด และมีความหมายกับทุกคนมาก สังคมจะดีหรือไม่ดีให้ดูที่ครอบครัว หากครอบครัวดีมีความเข้าใจกัน ระหว่างสมาชิกในครอบครัว สังคมนั้นก็จะมีแต่ความสงบสุข ปัญหาต่างๆ ก็มีน้อย โดยเฉพาะปัญหยาเสพติดซึ่งส่วนมากจะเกิดในครอบครัวที่มีปัญหาครอบครัวแตกแยก หรือครอบครัวที่ขาดการเอาใจใส่ ดูแลจากคนในครอบครัวด้วยกัน

จากข้อมูลการวิจัยหลายๆ แห่งพบว่า สาเหตุของการติดยาเสพติดอย่างหนึ่งที่สำคัญคือ สาเหตุจากความกดดันในครอบครัว ทำให้เยาวชนหันไปพึ่งยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด เช่น พ่อแม่ทะเลาะกันทุกวัน พ่อแม่หย่าร้างกัน พ่อแม่ไม่เข้าใจลูก หรือพ่อแม่แสดงออกในทางรักลูกไม่

เท่ากัน การที่จะดูแลครอบครัวให้ปลอดภัยจากยาเสพติดได้นั้น คนในครอบครัวซึ่งใกล้ชิดที่สุดช่วยกันดูแล จะได้ผลดีกว่า ดังนั้นบทบาทของแต่ละคนในครอบครัวที่จะพึงปฏิบัติต่อกัน จึงนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ดังนั้นในฐานะที่ตัวเราเป็นสมาชิกคนหนึ่งในครอบครัวไม่ว่าเราจะอยู่ในฐานะใด เช่น พ่อ แม่ ลูก พี่ หรือน้องก็ตาม เราจะต้องมีบทบาทต่อครอบครัวของเราจะช่วยครอบครัวของเราได้อย่างไร เพื่อให้สมาชิกภายในครอบครัวของเรามีภูมิคุ้มกันให้ปลอดภัยจากการติดยาเสพติดโดยการ สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกในครอบครัว และรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองในการเป็นสมาชิกของครอบครัว

3) การป้องกันและแก้ไขชุมชนของตนเองให้ปลอดภัยจากปัญหา ยาเสพติด

เพียงการป้องกันตนเองและครอบครัวให้ปลอดภัยจากปัญหายาเสพติดนั้นยังไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะช่วยให้เยาวชนรอดพ้นจากยาเสพติดได้อย่างแท้จริง หากชุมชนที่เยาวชนอาศัยอยู่ยังมีปัญหายาเสพติดหรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำของผู้ติดยาเสพติด เช่น ปัญหาการขกชิงวิ่งราว ปัญหาอาชญากรรม หรือปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนน อันเนื่องมาจากผลของการใช้ยาเสพติด ย่อมส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของเยาวชน และครอบครัวอย่างแน่นอน

ดังนั้นสมาชิกในชุมชน ซึ่งกลุ่มคนที่น่าจะสามารถเป็นพลังในการแก้ไขและป้องกันปัญหาในชุมชนได้คือ “กลุ่มเยาวชน” ซึ่งควรมีบทบาทในการที่จะช่วยป้องกันและแก้ไขชุมชนของตนเองให้ปลอดภัยจากปัญหายาเสพติดได้ เช่น รวมตัวกันเป็นกลุ่มอาสาสมัครป้องกันยาเสพติด เพื่อร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนในการแก้ไขปัญหาสังคม การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติด และติดตามสถานการณ์ข่าวสารเกี่ยวกับยาเสพติดอยู่เสมอ เพื่อเป็นความรู้ที่จะนำไปคิดและดำเนินการป้องกันและแก้ไขให้ชุมชนปลอดภัยจากยาเสพติดหรือถ่ายทอดให้กับเพื่อนในชุมชนได้รับความรู้ ความเข้าใจให้ถูกต้อง ในโอกาสต่อไปจะได้สามารถร่วมกันดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติดในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป อีกทั้งเยาวชนควรประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีของชุมชน โดยไม่เกี่ยวข้องกับอบายมุข และไม่ใช้ยาเสพติดทุกชนิดและควรที่จะว่ากล่าวตักเตือนเด็กและเพื่อนเยาวชนที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมให้ปรับปรุงตนเอง นอกจากนั้นเยาวชนควรมีบทบาทในการชักจูงเพื่อนเยาวชนที่ยังหมกมุ่นในอบายมุขและยาเสพติดให้เลิกพฤติกรรมดังกล่าวและ ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน ทางราชการมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีความตระหนักว่า ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ทุกคนในชุมชนควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เช่น แจ้งข่าวสาร ให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อทราบแหล่งผลิต แหล่งค้าและแหล่งมั่วสุมเสพยาเสพติดในชุมชน เป็นต้น

เพราะฉะนั้นการร่วมแรงร่วมใจการแก้ไข ป้องกันและการเฝ้าระวังยาเสพติด ด้วยการมีส่วนร่วมจากทุกระดับย่อมเป็นเกราะป้องกันที่ดีและเข้มแข็ง สามารถคุ้มครองตนเอง ครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติให้ห่างไกลจากปัญหายาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

กรณีศึกษาที่ 1 โรคคุกคามคุณภาพชีวิต

กรณีการสอบสวนโรคพิษตะกั่วของพนักงานองค์การเบตเตอรี

กุมภาพันธ์ 2542, กรุงเทพมหานคร

กองระบาดวิทยา ได้รับรายงานผู้ป่วยโรคพิษตะกั่วซึ่งเป็นพนักงานองค์การเบตเตอรี 4 คน ในช่วงเวลาเดียวกันจึงได้ออกสอบสวนร่วมกับสำนักอนามัยกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตบางนา ศูนย์ฝึกและสาธิตบริการอาชีวศึกษาอนามัยและสำนักพัฒนาวิชาการแพทย์ เพื่อศึกษาลักษณะการกระจายของโรค และปัจจัยเสี่ยงของการป่วยโรคพิษตะกั่ว และหาแนวทางการป้องกันโรค

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาลักษณะการเกิดและการกระจายของโรคพิษตะกั่ว
2. เพื่อศึกษาปัจจัยเสี่ยงของการป่วยโรคพิษตะกั่ว
3. เพื่อหาแนวทางการควบคุมป้องกันการป่วยโรคพิษตะกั่วในสถานประกอบกิจการ

ผลการสอบสวน

1. ข้อมูลสภาพแวดล้อมทั่วไป

ข้อมูลทั่วไป อุตสาหกรรมเบตเตอรี เริ่มขึ้นในกองทัพเรือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2483 และได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงจนเป็นรัฐวิสาหกิจและเปลี่ยนชื่อเป็นองค์การเบตเตอรี สังกัดกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ.2498 ประกอบอุตสาหกรรม ประเภท เบตเตอรี เพื่อบริการแก่หน่วยงานราชการและประชาชนทั่วไป ผลิตเบตเตอรีชนิดตะกั่ว-กรด และผลิตภัณฑ์เกี่ยวเนื่องกับเบตเตอรี ภายใต้เครื่องหมายการค้า “เพาเวอร์” และ “นีโอที” ในปี พ.ศ.2541 มีพนักงาน 312 คน และเพิ่มขึ้นใน พ.ศ.2542 มีพนักงาน 350 คน บริเวณโรงงานมีเนื้อที่กว้าง ประมาณ 50 ไร่ มีอาคารภายในหลายอาคารแบ่งเป็นแผนกต่างๆ ด้านข้างติดแม่น้ำ สภาพทั่วไปไม่ค่อยสะอาดและเป็นระเบียบ ระบบการระบายอากาศไม่ดีเท่าที่ควร ดำเนินการเป็นแบบระบบเปิด มีการตรวจวัดระดับตะกั่วในอากาศทุกปี และตรวจสุขภาพคนงานโดยความสมัครใจ

สวัสดิการสำหรับพนักงาน

พนักงานส่วนหนึ่งมีที่พักอาศัยอยู่ในโรงงาน โรงงานไม่ได้จัดที่พักเฉพาะระหว่างการทำงานให้ในบริเวณที่ทำงานให้และส่วนใหญ่รับประทานอาหารเช้าในบริเวณแผนกที่ทำงาน ซึ่งเสี่ยงต่อการปนเปื้อนสารตะกั่ว

ความปลอดภัยในการทำงาน

โรงงานมีการจัดหาเครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคล ได้แก่ ถุงมือ หมวก ผ้าปิดจมูก ฯลฯ ไว้ให้ แต่เป็นชนิดที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานกำหนดและพนักงานไม่ได้นำมาใช้และไม่รักษาความสะอาดของอุปกรณ์ดังกล่าวและเจ้าของหรือหัวหน้างานโรงงานไม่ได้เข้มงวดให้พนักงานใช้ขณะ

ปฏิบัติงาน บางแผนกไม่มีการติดป้ายแสดงข้อปฏิบัติเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานหรือติดไว้แต่ไม่เห็นชัดเจน

2. ผลการสอบสวนด้านสุขภาพ

2.1 ข้อมูลประวัติการเจ็บป่วยของผู้ป่วย 4 รายและการวิเคราะห์ตะกั่วในเลือดของพนักงาน ผลการสอบสวน พบว่า ผู้ป่วย 4 ราย อายุระหว่าง 45 -54 ปี เข้ารักษาในโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ มีระดับตะกั่วในเลือด $6.70 - 79.8 \mu\text{g}/\text{dl}$ หลังรักษาทุกคนมีระดับตะกั่วในเลือดลดลง แต่ยังสูงกว่า $40 \mu\text{g}/\text{dl}$ สามารถทำงานได้ตามปกติ ผลการตรวจระดับตะกั่วในเลือดย้อนหลัง 5 ปี ทุกรายมีแนวโน้มของระดับตะกั่วในเลือดสูงขึ้น จากการวิเคราะห์ผลการตรวจระดับตะกั่วในเลือดของพนักงาน พ.ศ. 2541 จำนวน 193 คน จากพนักงานทั้งหมด 312 คน มีผู้ที่ระดับตะกั่วในเลือด $>40 \mu\text{g}/\text{dl}$ ร้อยละ 13.5 ระดับตะกั่วในเลือดเฉลี่ย $21.1 \mu\text{g}/\text{dl}$ พนักงานที่ทำงานในแผนกที่อยู่ในกระบวนการผลิตโดยตรงมีโอกาสมีระดับตะกั่วในเลือดสูงกว่าพนักงานที่ทำงานในแผนกที่ไม่อยู่ในกระบวนการผลิตโดยตรงถึง 6.6 เท่า แต่ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างการมีระดับตะกั่วในเลือดสูงกับอายุและระยะเวลาทำงานของพนักงาน

2.2 การสำรวจปริมาณตะกั่วในโรงงาน การสำรวจปริมาณตะกั่วในโรงงาน และสารประกอบอินทรีย์ของตะกั่วในสิ่งแวดล้อมการทำงาน พบจุดที่มีระดับสูงกว่าค่าที่กำหนด 3 จุด คือ แผนกตัดแผ่นธาตุ ฟอรัมแผ่นธาตุและเรียงแผ่นธาตุ ซึ่งพนักงานที่มีประวัติการทำงานในแผนกดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มระดับสารตะกั่วในเลือดสูงขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. การเฝ้าระวังโรคพิษตะกั่ว ในโรงงานที่เสี่ยงต่อการสัมผัส ควรเข้มงวดให้พนักงานทุกคนตรวจสุขภาพประจำปี โดยการตรวจระดับตะกั่วในเลือดเป็นระยะๆ ตามแผนที่เสี่ยง
2. ควรมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนพนักงาน ผู้ที่มีระดับตะกั่วในเลือด $> 60 \mu\text{g}/\text{dl}$ ไปทำงานในแผนกที่เสี่ยงน้อยลง ทั้งนี้เพื่อลดการสัมผัสสารตะกั่ว และไม่ให้เป็นอันตรายมากขึ้น
3. ควรจัดหาอุปกรณ์ป้องกันตนเอง ในระหว่างการทำงานที่ได้มาตรฐานให้แก่พนักงาน อบรมวิธีการใช้และการดูแลรักษาและมีมาตรการที่เข้มงวดในการบังคับใช้
4. ควรให้ความรู้พนักงาน ให้ตระหนักถึงอันตรายของสารตะกั่วและวิธีปฏิบัติเพื่อความปลอดภัย และมีสุขภาพดีของตนเองและครอบครัว
5. ควรเน้นความสำคัญและการใช้ประโยชน์ของการเฝ้าระวังปริมาณตะกั่ว และสารประกอบอินทรีย์ของตะกั่วในสิ่งแวดล้อมการทำงาน เพื่อปรับแก้ไขกระบวนการผลิต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันมากกว่าการเฝ้าระวังทางสุขภาพซึ่งเป็นการควบคุมป้องกันเมื่อมีผู้ป่วยเป็นโรคพิษตะกั่วแล้ว
6. ควรจัดหาเรื่องความสะอาดภายในโรงงาน โดยจัดเก็บให้เป็นสัดส่วนและเป็นระเบียบเรียบร้อยพร้อมคำเตือนถึงอันตรายให้เห็นเด่นชัด ทำความสะอาดและดูแลรักษาพื้นที่ทุกแห่งในโรงงาน และอุปกรณ์ในการทำงานให้ปราศจากฝุ่นตะกั่ว

7. ควรปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมาตรฐานและปลอดภัย มีระบบระบายอากาศและกักเก็บหรือขจัดควัน ไอ หรือฝุ่นของตะกั่ว ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 1

1. ท่านคิดว่า โรคคุกคามคุณภาพชีวิตของคนวัยทำงาน ส่งผลต่อสังคมอย่างไรบ้าง ให้ท่านยกตัวอย่างประกอบ
2. ท่านจะนำข้อเสนอแนะ จากโรงงานตะกั่วไปประยุกต์ใช้กับลักษณะงาน หรือสิ่งแวดล้อมของการทำงานในชุมชนของท่านได้อย่างไร
3. จากการกรณีศึกษาข้างต้น ท่านมีแนวคิดในการป้องกัน และแก้ปัญหาโรคคุกคามคุณภาพชีวิตจากสาเหตุอื่นๆ (อาทิ โรคระบาด หรือ สุขภาพจิตจากปัญหาสังคม) อย่างไรบ้าง

กรณีศึกษาที่ 2 ประชาชนนอกทะเบียนราษฎร

กรณีนายนายอนันต์ หุมแพง เกิดที่อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนมจากบิดาที่มีสัญชาติไทย และมารดาซึ่งเป็นคนสัญชาติลาว ถ้าเขาสามารถมีพยานหลักฐานได้ตามข้อเท็จจริงว่า เขาเกิดในประเทศไทยจากบิดาสัญชาติไทย ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทยโดยการเกิดของเขา แต่ในวันนี้ เขาไม่อาจมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนจนนายอำเภอยอมรับ ในขณะที่เขาเกิด บิดาไม่ได้ไปแจ้งการเกิดของเขาต่ออำเภอ จึงไม่มีเอกสารใดๆ ของรัฐไทยเพื่อรับรองว่าเขาเกิดที่ไหน? มีใครเป็นบิดามารดา? และในวันนี้ เมื่อบิดาก็เสียชีวิตลงแล้ว โอกาสที่จะพิสูจน์ว่าเขาเป็นบุตรของบิดาจริงโดยการตรวจ DNA ก็สิ้นสุดลงพยานหลักฐานที่มีอยู่สำหรับการพิสูจน์สัญชาติไทยก็คือการรับรองของคนในหมู่บ้านทั้งหมู่บ้านว่า เขาเกิดที่อำเภอธาตุพนม จากบิดาซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นั่นเอง คนในชุมชนเห็นการอยู่กินกันฉันท์สามีภริยาของบิดามารดาของเขา คนทั้งชุมชนเห็นว่า มารดาของเขาตั้งครรภ์และคลอดเขาออกมา ในวันนี้เขาร้องขอให้อำเภอธาตุพนมเพิ่มชื่อของเขาในทะเบียนบ้านของบิดาในฐานะคนสัญชาติไทยซึ่งเกิดที่อำเภอธาตุพนมและเป็นบุตรของบิดา แต่ปลัดอำเภอที่เป็นนายทะเบียนราษฎรลังเล เพราะเขาไม่มีสูติบัตรเพื่อรับรองการเกิดของเขา ปลัดอำเภอต้องการพยานบุคคลที่เป็นข้าราชการระดับสัญญาบัตรเพื่อการรับรองดังกล่าวจึงไม่มีโอกาสที่จะผลักดันอนันต์ไปเป็นคนสัญชาติลาว เพราะการพิสูจน์สัญชาติลาวคงทำไม่ได้ เนื่องจากมารดาของอนันต์ได้เสียชีวิตลงไปแล้ว ไม่ปรากฏชื่อของมารดาในทะเบียนราษฎรของรัฐลาวจากวันที่อนันต์เกิดจนถึงวันนี้ เขามีอายุ 36 ปี แต่ไม่ปรากฏชื่อของเขาในทะเบียนราษฎรไทย หรือในทะเบียนราษฎรของรัฐใดเลยบนโลก เขาตกเป็นคนไร้รัฐในขณะที่นายสมชายเพื่อนที่โตมาด้วยกัน ถือบัตรประจำตัวคนสัญชาติไทย และมีชื่ออยู่ใน

ทะเบียนราษฎรไทย สมชายไม่ตกเป็นคนไร้รัฐ แต่อันต์เป็นคนไร้รัฐและมีสถานะเป็นคนต่างด้าว อันต์เสียใจมากที่ถูกถือเป็นคนต่างด้าว เพราะเขาเป็นคนไทย เขากลายเป็น “แรงงานต่างด้าว” ทั้งที่มีบิดาสัญชาติไทยและเกิดในประเทศไทยหากเราใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐของอันต์ปัญหาของเขาก็จะมีทางออกแล้วกรมการปกครองควรจะใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการรับฟังพยานหลักฐานของนายอันต์ หุมแพง หรือไม่? การไม่ใช้สมานฉันท์นิยมก็คือการไม่รื้อรื้อหนาวกับความไม่มีตัวตนของมนุษย์คนหนึ่ง เป็นประการแรก นอกจากนั้นความทุกข์ร้อนของอันต์นำมาซึ่งความทุกข์ร้อนของภริยาของอันต์ซึ่งมีสัญชาติไทย มนุษย์คนที่สองที่ ร้าวราน ในที่สุด บุตรชายของอันต์ มนุษย์คนที่สาม ถึงเขาจะอาจได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตจากมารดาและดินแดน แต่เขาก็เดือดร้อนที่บิดาไร้รัฐ ในประการสุดท้าย ประเทศไทยก็ขาดโอกาสที่จะได้ความดีงามจากประชากรคนหนึ่งอย่างสูงสุด เพราะเขานั้นถูกบั่นทอนศักยภาพในการทำกิจกรรมที่ดีงามให้กับสังคมอย่างเต็มประสิทธิภาพ ไม่มีใครได้รับผลดีจากความไร้รัฐของอันต์แต่หากเราใช้แนวคิดสมานฉันท์ในการยอมรับความเป็นคนสัญชาติไทยของอันต์ละ! ใครบ้างจะเสียประโยชน์ การมีคนสัญชาติไทยเพิ่มขึ้นอีกคนนั้นเป็นภัยต่อสังคม จริงหรือ?

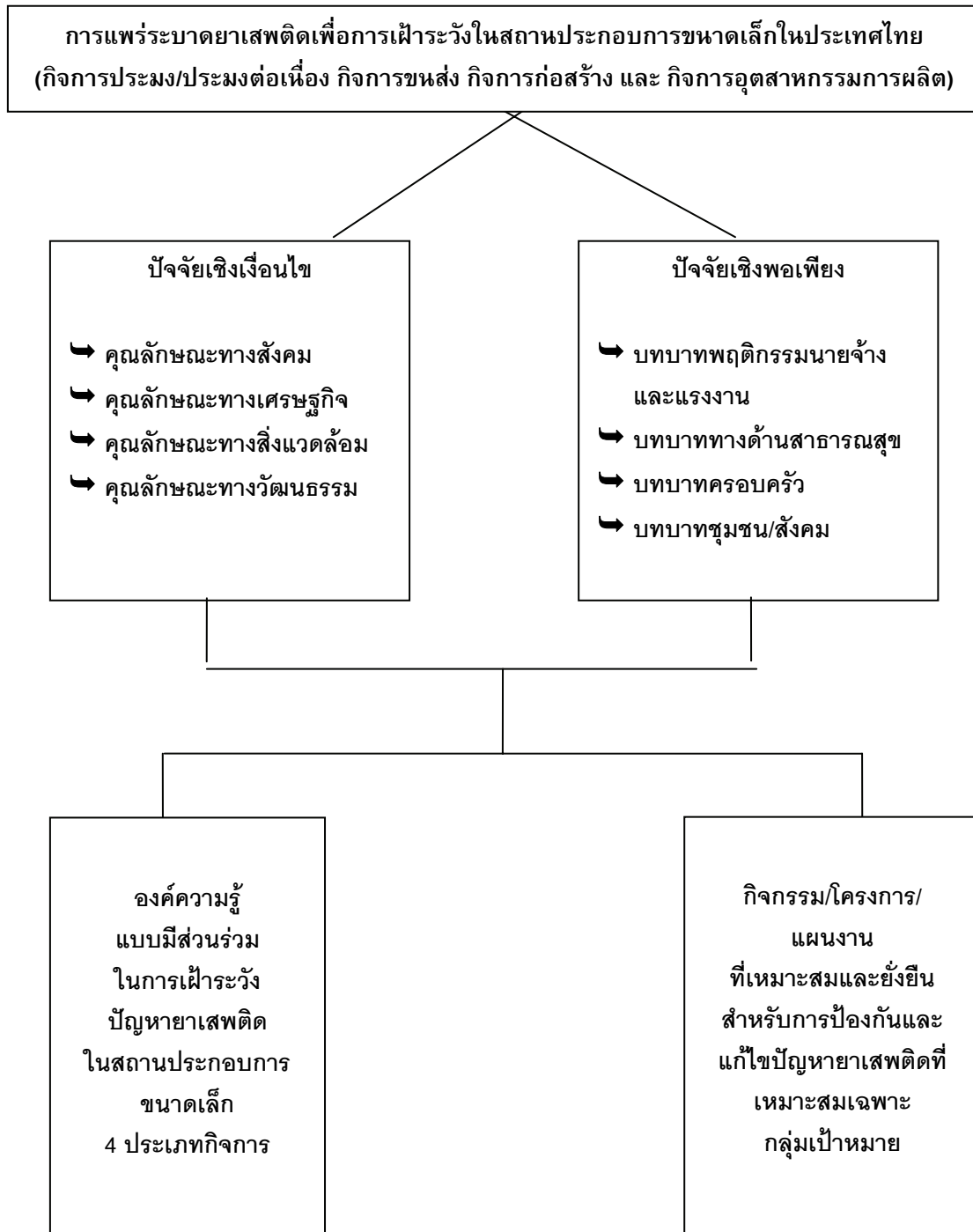
เมื่อเราต้องการกล่าวถึงแรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยครั้งใด ขอให้เราตระหนักว่าในนิยามนี้ปรากฏมีคนสัญชาติไทยโดยข้อเท็จจริงของประชาสังคมที่ถูกถือเป็น “แรงงานต่างด้าว” โดยการกระทำของรัฐไทยเองที่ขาดแนวคิดสมานฉันท์ แม้สาเหตุที่คนสัญชาติไทยตกเป็นคนต่างด้าวนั้นอาจมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ การตกหล่นจากการสำรวจทางทะเบียนราษฎรของบรรพบุรุษจนทำให้บุตรหลานขาดหลักฐานที่จะพิสูจน์ความเป็นคนสัญชาติไทย อาทิ กรณีของนายอันต์ หุมแพง หรือการถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎรโดยนายอำเภอโดยไม่เข้าถึงและเข้าใจในประวัติชุมชน อาทิ กรณีของคนไร้สัญชาติที่แม่อยู่ในระหว่างปี พ.ศ.2545 – 2548 แต่ทุกสาเหตุมีอาการคล้ายกัน กล่าวคือ คนไร้สัญชาตินั้นมีพยานชุมชนว่า มีสัญชาติไทยแต่ไร้พยานเอกสารมหาชนที่รัฐออกมารับรองว่า มีสัญชาติไทย แนวคิดสมานฉันท์ที่ควรนำมาแก้ไขปัญหาแรงงานไร้สัญชาติโดยข้อเท็จจริงกลุ่มนี้ จึงน่าจะเริ่มต้นจากการรับฟังพยานชุมชนและไม่ให้ความสำคัญมากเกินไปแก่พยานเอกสารมหาชน ซึ่งก็จะสามารถทำให้แรงงานที่ไร้สัญชาติจนตกเป็นแรงงานต่างด้าวนั้น กลายคืนมาเป็นแรงงานสัญชาติไทย (พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548)

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 2

1. หากไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันว่าบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติไทย ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อการใช้พยานชุมชน และพยานดังกล่าวจะเชื่อถือได้มากเพียงใด
2. ในทางกลับกันหากมีการให้สัญชาติไทย โดยขาดการกลั่นกรองที่เข้มงวดแล้ว ท่านคิดว่าจะเกิดปัญหาอย่างไรต่อสังคมไทย
3. ท่านคิดว่าควรจะมีวิธีการป้องกัน ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับคนไร้สัญชาติที่ไม่ได้รับความยุติธรรมอย่างไร

กรณีศึกษาที่ 3 ปัญหายาเสพติด

จากความรู้ แนวคิด และผลการศึกษาวิจัยต่างๆที่ได้รวบรวมและเรียบเรียงมาทั้งหมด ซึ่งนำไปเป็นกรอบการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ การแพร่ระบาดของยาเสพติดเพื่อการเฝ้าระวังในสถานประกอบการขนาดเล็กทั้ง 4 ประเภท คือ กิจการประมง กิจการขนส่ง กิจการก่อสร้าง และกิจการอุตสาหกรรมการผลิต สามารถอธิบายได้จากบริบทของเจ้าของสถานประกอบการและแรงงานผู้รับการบำบัดที่เคยทำงานในกิจการทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ให้การบำบัดรักษาเสพติด ครอบครัวของแรงงานที่เข้ารับการบำบัดรักษาเสพติด และผู้นำชุมชน บริบทเหล่านี้ ได้แก่ คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง และ **ปัจจัยเงื่อนไข** ได้แก่ คุณลักษณะที่เสี่ยงต่อการเสพยาเสพติดของแรงงานแต่ละอาชีพ ความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์และพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดและการใช้ยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม รวมถึง **ปัจจัยเชิงพอเพียง** ได้แก่ ความต้องการเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด ตลอดจนบทบาทของกลุ่มต่างๆ ต่อสถานการณ์ยาเสพติด ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ รวมถึงแนวทาง แผนงาน ตลอดจนกลยุทธ์ที่นำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างจริงจังและยั่งยืน (ดูกรอบการวิจัยตามแผนภาพ 3)



แผนภาพ 3 : กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยการแพร่ระบาดของยาเสพติดเพื่อการเฝ้าระวังในสถานประกอบการขนาดเล็กในประเทศไทย

กรณีศึกษาโครงการป้องกันและบำบัดรักษาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

1. ด้านการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา/ผู้เสพยาเสพติด จากการดำเนินงานการบำบัดรักษาฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา/ผู้เสพยาเสพติดของจังหวัดยะลา สรุปได้ดังนี้ จำนวนผู้ที่เข้ารับการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยา/ผู้เสพยาเสพติด ในภาพรวมของจังหวัดจำนวนทั้งสิ้น 345 คน โดยแยกออกเป็น

1. ผู้เสพ จำนวน 110 คน (31.88 %)
 - รายใหม่ จำนวน 79 คน (22.89 %)
 - รายเก่า จำนวน 31 คน (8.99 %)
2. ผู้ติดยา จำนวน 235 คน (68.12 %)
 - รายใหม่ จำนวน 88 คน (25.51 %)
 - รายเก่า จำนวน 147 คน (42.61 %)

และในจำนวนผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ทั้ง 345 คน เป็นการสมัครใจเข้ารับการบำบัดจำนวน 267 คน (77.39%) และเข้าสู่ระบบบังคับบำบัด จำนวน 78 คน (22.61%) ในส่วนของผลการบำบัด อยู่ระหว่างการบำบัด จำนวน 73 คน (21.16%) ครบกำหนด จำนวน 158 คน (45.80%) และไม่ครบกำหนด จำนวน 114 คน (33.04%) สาเหตุ คือ ผู้ป่วยไม่มาตามนัดและย้ายที่อยู่ไม่สามารถหาตัวผู้ป่วยได้

2. การพัฒนาคุณภาพในการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด

2.1 โรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป/โรงพยาบาลชุมชน การประเมินสถานบำบัดเบื้องต้น โดยสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดยะลา ได้ให้โรงพยาบาลทุกแห่งดำเนินการประเมินคุณภาพในการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดด้วยตนเอง ตามเกณฑ์การประเมินของสถาบันยาเสพติดธัญญารักษ์ และรวบรวมสรุปเอกสารให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดยะลาหน่วยงานละ 1 เล่ม ขณะนี้รอรับการประเมินรับรองคุณภาพจากสถาบันยาเสพติดธัญญารักษ์ ซึ่งได้ประสานกับสถาบันยาเสพติดธัญญารักษ์แล้ว กำลังดำเนินการอ่านเอกสารจากแบบประเมินตนเอง ส่วนกำหนดการประเมินที่แน่นอนจะแจ้งให้จังหวัดทราบในภายหลัง

2.2 ศูนย์สุขภาพชุมชน/สถานีนอามัยทุกแห่ง ได้รับการพัฒนาศักยภาพด้านการบำบัดหลักสูตรจิต สังคม บำบัด สามารถให้บริการฟื้นฟูสมรรถภาพแก่ผู้เสพยาเสพติดได้ ตลอดจนสถานบำบัดเอกชน/เรือนจำกลาง จังหวัดยะลา/เทศบาลนครยะลา/เทศบาลตำบลเบตงและสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดยะลา

3. ระบบรายงานยาเสพติด (บสต.1-5) ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตการรายงานข้อมูลยาเสพติด (บสต.1-5) ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ที่เข้ารับการบำบัดที่รายงาน

3.1 บสต.3 จำนวน 334 คน จากจำนวนทั้งหมด 345 คน คิดเป็นร้อยละ 96.81

3.2 บสต.4 จำนวน 208 คน จากจำนวนทั้งหมด 272 คน คิดเป็นร้อยละ 76.47

3.3 บสต.5 ยังไม่มีการรายงาน เนื่องจากอยู่ในช่วงการติดตาม ครั้งที่ 1 และ 2 หลังการบำบัดรักษา

4. ด้านการป้องกันปัญหาเสพติด (TO BE NUMBER ONE) การปลูกจิตสำนึกสร้างกระแสนิยม กิจกรรมสร้างสรรค์ ความรู้ ความเข้าใจ การยอมรับทั้งในและนอกสถานศึกษาเข้าร่วมโครงการรณรงค์ป้องกันปัญหาเสพติด (TO BE NUMBER ONE) เพื่อให้เยาวชนประชาชนเกิดความตระหนักและหลีกเลี่ยงจากสารเสพติดซึ่งผลการดำเนินงานโดยภาพรวม พบว่า จำนวนวัยรุ่น 10-24 ปี เป็นสมาชิก To Be No.1 จำนวน 64,893 คน จากจำนวนทั้งหมด 124,221 คน คิดเป็นร้อยละ 52.24%

5. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

- 1) ระบบรายงานซ้ำซ้อน ไม่มีการประสานงานกันระหว่างกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ/สำนักตรวจและประเมินผล/จังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้รวบรวมข้อมูลในภาพรวมของเขต
- 2) ระบบรายงานทางอินเตอร์เน็ตมีปัญหาในการเชื่อมต่อ เช่น ล้มบ่อย ช้ามาก เป็นต้น
- 3) การติดตามผู้ป่วยหลังการบำบัดรักษาในช่วงนี้ บางพื้นที่ประสบปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่

6. การลดปัจจัยเสี่ยงการเกิดโรคจากการสูบบุหรี่และดื่มสุรา

การดำเนินงานควบคุมการบริโภคยาสูบและสุรา เพื่อลดพฤติกรรมเสี่ยงซึ่งเป็นปัจจัยในการเกิดโรค โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ เยาวชน

7. ผลการดำเนินงานตามมาตรการ

- 1) สนับสนุนการจัดตั้งคลินิกอดบุหรี่ในสถานบริการสาธารณสุขทุกระดับ
- 2) ประชาสัมพันธ์กลุ่มเป้าหมายและสนับสนุนสื่อในการจัดกิจกรรมรณรงค์เพื่อการเสริมสร้างความตระหนัก และทักษะ โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับอันตราย โทษ และพิษภัย
- 3) เน้นการสร้างเครือข่ายและแนวร่วมเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการรณรงค์และการควบคุม โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคลากร และหน่วยงานทุกฝ่าย รวมทั้งการมีส่วนร่วมของชุมชน
- 4) การกำหนดแนวทางการดำเนินงานควบคุมการบริโภคบุหรี่และสุราในทุกระดับ รวมทั้งการดำเนินการบังคับตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ

วัตถุประสงค์ที่ 1 ลดอัตราการบริโภคยาสูบและสุราในประชาชนอายุ 15 ปี ขึ้นไป

ตัวชี้วัดที่ 1 ร้อยละ 100 ของรพศ./ รพท. มีคลินิกให้คำปรึกษาเพื่อเลิกบุหรี่และสุราในโรงพยาบาลจากการดำเนินการจัดตั้งคลินิกให้คำปรึกษาเพื่อเลิกบุหรี่และสุราในโรงพยาบาล จังหวัดยะลา ได้ดำเนินการเปิดคลินิกให้คำปรึกษา ซึ่งดำเนินการได้ครอบคลุม ร้อยละ 100 ของโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป คือ โรงพยาบาลยะลาและโรงพยาบาลเบตง สำหรับในโรงพยาบาลชุมชน มีการ

ดำเนินการเปิดคลินิก อดบุหรี คือ โรงพยาบาลธารโต และบ้านงัสตาและมีโรงพยาบาลเอกชน เปิดให้บริการเพื่อการให้คำปรึกษา คือ โรงพยาบาลสิโรต

วัตถุประสงค์ที่ 2 ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการบริโภคยาสูบและสุรา

ตัวชี้วัดที่ 2 ร้อยละ 100 ของสถานที่สาธารณะทั้ง 5 ประเภท จัดเขตปลอดบุหรื ได้ถูกต้องจากการดำเนินงานที่ผ่านมา จังหวัดยะลา ได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์และขอความร่วมมือในการปฏิบัติ โดยมีข้อมูลโดยดำเนินการสำรวจสถานที่ตามเป้าหมาย ดังนี้

- 1.สถานบริการสาธารณสุข จำนวน 93 แห่ง จัดทำได้ถูกต้อง จำนวน 93 แห่ง
- 2.สถานศึกษา จำนวน 256 แห่ง จัดทำได้ถูกต้อง จำนวน 193 แห่ง
- 3.ศูนย์การค้าที่ติดตั้งเครื่องปรับอากาศจำนวน 9 แห่ง จัดทำได้ถูกต้อง จำนวน 9 แห่ง
- 4.สถานที่ราชการ จำนวน 144 แห่ง จัดทำได้ถูกต้อง จำนวน 126 แห่ง
- 5.ภัตตาคารและร้านจำหน่ายอาหารที่ติดตั้งเครื่องปรับอากาศ จำนวน 18 แห่ง จัดทำได้ถูกต้อง จำนวน 13 แห่ง

ตัวชี้วัดที่ 3 ร้อยละ 100 ของร้านไม่จำหน่ายบุหรื และสุราให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งจังหวัดยะลาได้ดำเนินการ คือ 1.การประชาสัมพันธ์และสนับสนุนสื่อ 2.อยู่ระหว่างการดำเนินการสำรวจร้านค้าที่จำหน่ายบุหรืและสุรา

8. ปัญหาอุปสรรค

- 1) ด้านบุคลากร ขาดทักษะด้านความรู้ ด้านการให้ความรู้เรื่องการให้คำปรึกษา
- 2) บุคลากรผู้รับผิดชอบงานรับภาระงานหลายอย่าง
- 3) ประชาชนขาดความตระหนักในเรื่องการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การสูบบุหรื
- 4) งบประมาณในการดำเนินงานค่อนข้างน้อย

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 3

- 1.ท่านคิดว่า ปัญหายาเสพติดมี ปัจจัยเงื่อนไข และปัจจัยเชิงพอเพียง อย่างไรบ้าง จงยกตัวอย่าง
- 2.ท่านจะนำหลักการป้องกันและบำบัดรักษาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ไปประยุกต์ใช้ในการชุมชนของท่านได้ในกรณีใดบ้าง
3. ท่านคิดว่ามีปัญหาอุปสรรคใดบ้างในป้องกันและบำบัดรักษาผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ในชุมชนของท่าน

บรรณานุกรม

- เกตุร ชิวหากาญจน์. (2541). *การเปิดรับข่าวสาร ความรู้ ทักษะเกี่ยวกับยาเสพติดของกลุ่มผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรปราการ*. วิทยานิพนธ์ ปริญญา
นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการบริหารเครือข่ายวิชาการสารเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (2546). *สถานการณ์การใช้สารเสพติด พ.ศ. 2546 การสำรวจครัวเรือนทั่วประเทศ: รายงานโครงการประมาณการจำนวน ผู้เกี่ยวข้องกับสารเสพติดในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- คณะกรรมการบริหารเครือข่ายวิชาการสารเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. (2548). *สังเคราะห์สถานการณ์ปัญหาสารเสพติด 2543-2547: คัดการณ์อนาคตและแนวทางแก้ไข*.
กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- คณะกรรมการบริหารเครือข่ายองค์กรวิชาการสารเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2548). *สังเคราะห์สถานการณ์ปัญหาสารเสพติด*. กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2549). “ประชานิยมหลงทิศ รัฐละเลยลูกจ้าง” ไทยรัฐ (วันที่ 24 มิถุนายน 2549)
- ธนิศ ไสรัตน์. (2552). *รายงานสภาวะเศรษฐกิจและผลกระทบต่อภาคธุรกิจ*. บทความพิเศษสายงาน
โลจิสติกส์ ส.อ.ท. แหล่งที่มา : www.tanitsorat.com (5 มีนาคม 2552)
- นรินทร์ เอื้ออรรถกุลสุข. (ม.ป.ป.). *โรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวังจากโครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์*.
แหล่งที่มา: http://www.dld.go.th/niah/TechnicArticle/tech_InfectDisPrevent.htm
(12 มีนาคม 2552)
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). *แรงงานที่ไม่มีสัญชาติไทยในสังคมสมานฉันท์*.
แหล่งที่มา :
http://www.archanwell.org/office/viewuser.php?name_crongkan=1&&id=12&&sub=0. (12
มีนาคม 2552)
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2550). *คนต่างด้าวสำหรับประเทศไทย : คือใครบ้าง? รัฐไทย
ต้องคุ้มครองไหม? อย่างไรกัน?*. แหล่งที่มา :
http://www.archanwell.org/office/viewuser.php?name_crongkan=1&&id=12&&sub=0. (12
มีนาคม 2552)
- ฟิลิป มาร์ติน. (2546). *แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศ*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการ
โยกย้ายถิ่นฐาน.

มาชะ ขิตตะสังคะ. (2547). ความยากจนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสังคมและความเสมอภาค. เอกสาร
ประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระดมภูมิปัญญา ขจัดปัญหาความยากจน. (เอกสาร
อัดสำเนา)

เลอสร สุวรรณนาคร. (2548). การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย. (เอกสารอัดสำเนา)

สถาบันวิจัยประชากร. (2550). สถิติผู้ป่วยยาเสพติดทั้งหมด. แหล่งที่มา :

<http://www.thanyarak.go.th> (มกราคม 2550).

สถิติการจับกุมคดีเสพติด. (2549). ส่วนระบบข้อมูล สำนักพัฒนานโยบายและยุทธศาสตร์
สำนักงาน ป.ป.ส. กระทรวงยุติธรรม.

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2538). ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชชิง.

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ. (2546). ชุดโครงการศึกษาเพื่อติดตามสถานการณ์พฤติกรรม
สุขภาพและการใช้บริการสุขภาพในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท
ออกพรีนซ์ จำกัด.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2546). คู่มือแรงงานและชุมชน การเฝ้าระวังโรค
จากการทำงาน สารพิษและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2534). พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด. (2549). ข้อมูลผู้เข้ารับการ
บำบัดรักษา 2546-2548. เอกสารไม่เผยแพร่.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2550). แนวทางสร้างสุขของคนใน
ชุมชนและสังคมไทย. เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2550 ความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน
ของสังคมไทย. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). รายงานงานประเมินความ
ยากจน ปี 2550. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2541). เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุข
และการวิเคราะห์เชิงนโยบาย. จุลสาร ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (พ.ค. 2541)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2541). การแก้ปัญหาความยากจน
แนวใหม่: เน้นการมีส่วนร่วมและบูรณาการ. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. ปีที่ 34 ฉบับที่ 2
(พ.ค. – ส.ค. 2541).

สำนักทะเบียนกลาง. (2548). เปรียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียน
สำหรับบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548. แหล่งที่มา :

http://www.archanwell.org/office/viewuser.php?name_crongkan=1&&id=12&&sub=0.

(12 มีนาคม 2552)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2544). จำนวนแรงงานในสถานประกอบการปี พ.ศ.2544 . แหล่งที่มา :

<http://www.nso.go.th> (สิงหาคม 2549).

ศรีศักดิ์ ไทยอารี, บงกช หงษ์คำมี, สิริลักษณ์ ไพบูลย์, ชรรค์ชัย หงษ์คำมี และมังกร ไกยแสง.[ม.ม.ป.].

โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาเสพยาเสพติด : พื้นที่ตำบล
ป่าหวายจังหวัดขอนแก่น. โดยสภาองค์การพัฒนาเด็ก และเยาวชนในพระบรมราชูปถัมภ์
สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. เอกสารอัดสำเนา.

ศรีศักดิ์ ไทยอารี, วันทนี จันทร์เอี่ยม, อุดม นามเมือง, ประสงค์ อยู่สุขสำราญ และจำนงค์ วงศ์ภูคำ.

[ม.ป.ป.] โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดการปัญหาเสพยาเสพติด :
พื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่. โดยสภาองค์การพัฒนาเด็ก และเยาวชนใน

พระบรมราชูปถัมภ์ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. เอกสารอัดสำเนา.

.อุษณีย์ พึ่งปานและจิตจรดา อารีย์สันติชัย. (2548). สถิติวิเคราะห์ข้อมูลจากประชากรผู้ใช้สารเสพติด

พ.ศ. 2548. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548.

Coyle, S.L.; Needle, R.H.; and Normand, J. (1998). Outreach-based HIV prevention for
injecting drug users: A review of published outcome data. *Public Health Reports* 113.

Information about drugs :Abuse of Inhalants. Available from:

<http://www.recovery.org.uk/druginfo/index.html>. (August 2006).

R.H. Needle, D. Burrows, S. Friedman, J. Dorabjee, G. Touzé, L. Badrieva, J.-P.C. Grund, M.

Suresh Kumar, L. Nigro, G. Manning and C. Latkin. (2004). *Evidence for Action:*

*Effectiveness of community-based outreach in preventing HIV/AIDS among injecting
drug users.* World Health Organization, Geneva.

วิธีการศึกษาเรียนรู้

1) การบรรยายเนื้อหาวิชาการ ใช้การฉายภาพประกอบโดยวิทยากรหรือคณะวิทยากร โดยเน้น
ตัวอย่างจริงทั้งในและต่างประเทศ

2) การถกแถลงหลังการรับฟังบรรยายเนื้อหาทางวิชาการ โดยมีตัวแทนผู้รับการอบรมเป็น
ผู้ดำเนินการนำอภิปราย มีวิทยากรนำเสนอกรณีตัวอย่าง และสนับสนุนข้อมูล มีผู้ช่วยวิทยากรหรือ
นักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก ทำหน้าที่บันทึกและประมวลข้อมูล

3) การสัมมนาในหัวข้อ “ปัญหาสังคมปัจจุบัน” โดยมีวิทยากรนำอภิปราย ผู้แทน ผู้เข้าอบรม
โดยมีวิทยากรเป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

สื่อ/อุปกรณ์

- 1) แผ่นใส เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ และเครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์
- 2) เอกสารงานที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยต่างๆ เอกสารประกอบการบรรยาย และ PowerPoint
- 3) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลอ้างอิงบันทึกในแผ่น CD

จำนวนผู้เข้ารับการอบรมที่เหมาะสม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การใช้ข้อสอบปรนัยเพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านสังคม (Social Acumen) สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการใช้ข้อสอบอัตนัยเพื่อประเมินความสามารถในการแก้ปัญหาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่กำหนด โดยมีแบบสอบปรนัยประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อและแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 3 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านสังคมในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากร

1. รองศาสตราจารย์ ดร. ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
2. รองศาสตราจารย์ ดร. อุไรวรรณ คณึงสุขเกษม
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
3. รองศาสตราจารย์ ดร. อมรา สุนทรธาดา
สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รองศาสตราจารย์ ดร. สุริชัย หวันแก้ว
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. น.ส. วิไลวรรณ แซ่เตีย
ประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.)

ชุดการเรียนรู้ที่ 4 ด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen)

เวลาเรียน 6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

นโยบายการบริหารงานของรัฐบาลด้านอุตสาหกรรมในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับทั้งในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรมซึ่งการจะดำเนินการดังกล่าวให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมได้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการที่เกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมของจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายและทิศทางของการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ศักยภาพของอุตสาหกรรมไทยในตลาดสากล นิคมอุตสาหกรรมไทยกลไกในการพัฒนาฐานการผลิตของประเทศ การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

- 1.1 เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจและทักษะทางการบริหารจัดการภาคอุตสาหกรรม
- 1.2 สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการของจังหวัดในด้านการอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ
- 1.3 มีความเข้าใจสามารถนำความรู้นโยบายและทิศทางของการส่งเสริม พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม ไปใช้

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 นโยบายและทิศทางการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

หน่วยที่ 2 การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม

หน่วยที่ 1 นโยบายและทิศทางการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

1.1 ศักยภาพของอุตสาหกรรมไทยในตลาดสากลและนโยบายส่งเสริม การลงทุน

ปัจจุบันเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงต่อการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทั้งจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ Subprime ในสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและการส่งออกของไทย รวมทั้งความผันผวนของราคาน้ำมันและสินค้าโภคภัณฑ์ในตลาดโลก และเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลงมาก โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทย คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น มีโอกาสที่จะเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยส่งผลให้การส่งออกของไทยมีโอกาสขยายตัวไม่มาก รวมทั้งความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศ ส่งผลให้ความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ประกอบการทรงตัวอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่ผ่านมา ซึ่งอยู่พื้นฐานของการขยายตัวในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ โดยอาศัยปัจจัยด้านทุนและแรงงานเป็นหลัก ซึ่งการเพิ่มของผลิตภาพการผลิตโดยรวมยังอยู่ในระดับต่ำ มีการใช้ทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก หลายกลุ่มอุตสาหกรรมมีการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร อุปกรณ์ และเทคโนโลยีการผลิตจากต่างประเทศ รวมถึงมีการใช้พลังงานสูง ซึ่งมีผลต่อต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ขณะที่โครงสร้างการผลิตของไทย เน้นการผลิตเพื่อการส่งออก และส่วนใหญ่เป็นการรับจ้างการผลิต (Sub contraction) หรือการประกอบสินค้า (Assembling) ซึ่งสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศต่ำ เป็นการผลิตที่ขาดความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ผลิตเพื่อการส่งออกส่วนใหญ่ดำเนินการโดยบริษัทต่างชาติที่มีการเคลื่อนทุนและย้ายทุนไปยังประเทศที่มีความได้เปรียบในเรื่องต้นทุนค่าแรงงานที่ต่ำกว่าบริษัทคู่แข่ง

นโยบายส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนเป็นมาตรการหนึ่งในหลายมาตรการในการสามารถดึงดูดนักลงทุนใหม่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และนักลงทุนที่ประกอบการอยู่แล้วให้มีความพึงพอใจสูงสุด ประกอบกับมีความมั่นใจมากขึ้น สามารถจะเพิ่มมูลค่าการนำเข้า – ส่งออก รวมทั้งก่อให้เกิดผลจากการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นด้วย โดยมีหน่วยงานหลักที่ดูแลรับผิดชอบด้านการส่งเสริมการลงทุน คือ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment: BOI) โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีวิสัยทัศน์ในการมุ่งมั่นให้บริการเพื่อสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ลงทุน เสริมสร้างบรรยากาศและชักจูงให้เกิดการลงทุนที่มีคุณค่าต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนด้วยองค์กรที่มีประสิทธิภาพ การให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นมาตรการสำคัญ

นโยบายของ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

- 1) สนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรไทยเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีพิเศษเพื่อส่งเสริมสนับสนุนแล้ว เสริมสร้างพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรไทยอย่างครบวงจร
- 2) ส่งเสริมเพื่อพัฒนาทักษะ เทคโนโลยีและนวัตกรรม Skill Technology & Innovation-STI) โดยเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีแก่โครงการที่มีการพัฒนาด้าน STI เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- 3) ส่งเสริมกิจการซอฟต์แวร์ มีการปรับประเภทกิจการซอฟต์แวร์ใหม่โดยเน้นการให้การส่งเสริมเป็นกลุ่มธุรกิจ แทนที่จะเป็นลักษณะการทำงาน (Activity Group) เพื่อดึงดูดกลุ่มธุรกิจซอฟต์แวร์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาซอฟต์แวร์ของประเทศในอนาคตเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์
- 4) ส่งเสริมสนับสนุน SMEs ไทย โดย BOI ปรับบทบาทการส่งเสริมการลงทุนแก่ SMEs ไทย ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา SMEs ของรัฐบาลเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ทางภาษีและลดเงื่อนไขให้เอื้ออำนวยแก่กิจการเกษตรแปรรูป และอุตสาหกรรมเชิงสร้างสรรค์ที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มผลิตภัณฑ์ พิเศษสำหรับ SMEs ที่มีสินทรัพย์ถาวรสุทธิหรือขนาดการลงทุน (ไม่รวมที่ดินและทุนหมุนเวียน) รวมทั้งบริษัท ไม่เกิน 200 ล้านบาท

1.2 นิคมอุตสาหกรรมไทย กลไกในการพัฒนารฐานการผลิตของประเทศ

การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมของประเทศเป็นสิ่งสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารจัดการนิคมอุตสาหกรรมโดยจัดพื้นที่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมให้เข้าไปอยู่รวมกัน อย่างมีระบบและมีระเบียบ และเป็นกลไกของรัฐบาลในการกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาคทั่วประเทศ โดยใช้มี "นิคมอุตสาหกรรม" เป็นเครื่องมือดำเนินการ

นิคมอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญในการดึงดูดนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ เข้ามาลงทุนเพื่อประกอบอุตสาหกรรม ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ให้บริการเบ็ดเสร็จครบวงจร (One Stop Service) รวมถึงสิทธิประโยชน์ด้านที่ไม่ใช่ภาษีและด้านภาษีแก่ผู้ประกอบการและผู้ประกอบการค้าเพื่อส่งออก ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 ปัจจุบัน กนอ. ได้ประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายการลงทุนโดยตรง นอกจากนี้ กนอ. ยังได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนให้พัฒนา นิคมอุตสาหกรรมในรูปแบบการร่วมดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อการสนับสนุนการผลิตทั้งประเทศ

นิคมอุตสาหกรรมคือ แหล่งทำเลที่ตั้งซึ่งรวมโรงงานอุตสาหกรรมไว้ในบริเวณเดียวกัน โดยมีการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ การจัดสรรสาธารณูปโภคที่จำเป็น การอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งฯ เพื่อการจัดการดำเนินงานของโรงงานต่างๆ ร่วมกันอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพสร้างความสะดวกใน

การประกอบการผลิต ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อการจัดวางผังเมืองที่ดีทำให้สามารถควบคุมมลพิษและกำจัดขยะของเสียจากกระบวนการผลิตมิให้เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน สำหรับประเทศไทย มีการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 เขต คือ

1. เขตอุตสาหกรรมทั่วไป เป็นพื้นที่สำหรับผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายภายในประเทศ และส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้เป็นบางส่วน
2. เขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นพื้นที่สำหรับผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และสามารถจำหน่ายในประเทศได้เป็นบางส่วน

สิทธิประโยชน์สำหรับผู้ประกอบการในนิคมอุตสาหกรรม

1. สิทธิประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร
 - 1.1 ผู้ประกอบอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าว อาจได้รับอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการได้ตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการ กนอ. เห็นสมควร แม้ว่าจะเกินกำหนดที่จะพึงมีได้ตามกฎหมายอื่นๆ
 - 1.2 ผู้ประกอบอุตสาหกรรมได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือชำนาญการ คู่สมรสและบุคคลซึ่งอยู่ในอุปการะเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ตามจำนวนและภายในกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการ กนอ.เห็นสมควร
 - 1.3 คนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างและผู้ชำนาญการซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยได้รับอนุญาตให้ทำงานเฉพาะตำแหน่งที่คณะกรรมการ กนอ. ให้ความเป็นชอบตลอดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร
 - 1.4 ผู้ประกอบอุตสาหกรรมซึ่งมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรจะได้รับอนุญาตให้ส่งเงินออกไปนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศได้ เมื่อเงินนั้นเป็นเงินทุนที่นำเข้ามา เงินปันผล หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินทุนนั้น เงินกู้ต่างประเทศ และเงินที่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมมีข้อผูกพันกับต่างประเทศ
2. สิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับภาษีอากร
 - 2.1 ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการลงทุน อากรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์เครื่องมือ และเครื่องใช้ รวมส่วนประกอบของสินค้าดังกล่าวที่ใช้ในการสร้าง ประกอบ หรือ ติดตั้งเป็นโรงงานหรืออาคาร
 - 2.2 ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้าภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่นำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า
 - 2.3 ได้รับการยกเว้น อากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของซึ่งได้นำเข้ามา รวมทั้งผลิตภัณฑ์สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิต

2.4 ได้รับการยกเว้น หรือคืนค่าภาษีอากรสำหรับของที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้ได้รับการยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรเมื่อได้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งถึงแม้จะมีได้มีการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ได้เป็นการนำเข้าไปในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อใช้งาน

การบริการเบ็ดเสร็จครบวงจร

ตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมฯ สามารถให้การอนุญาตอนุมัติเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดแก่โรงงานที่ตั้งอยู่ในบริเวณนิคมอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมฯ จึงได้ตั้งศูนย์การเบ็ดเสร็จครบวงจร (One Stop Services) เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้ประกอบการในการขออนุมัติใบอนุญาตต่างๆ โดยไม่ต้องไปติดต่อขอบริการจากหน่วยงานอื่นๆ โดยมีบริการดังต่อไปนี้

1. ให้ข้อมูลและบริการด้านการลงทุน
2. ใช้ระบบสื่อสารจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) อินเทอร์เน็ต (Internet) การประชุมทางเครือข่ายเว็บไซต์ไทท์เว็บ (www.Teleconference)
3. ให้คำปรึกษาด้านการลงทุนและการตลาด
4. อนุมัติการขออนุญาตต่างๆ
5. การขออนุมัติการขอซื้อที่ดินในนิคมฯ
6. การขออนุมัติปลูกสร้างโรงงานในนิคมฯ
7. การอนุมัติประกอบกิจการอุตสาหกรรมในนิคมฯ
8. การขออนุมิตินำผู้เชี่ยวชาญ ช่างเทคนิค ต่างชาติเข้ามาทำงาน
9. การขออนุมิตียกเว้นภาษีอากร

หน่วยที่ 2 การบริหารและกำกับดูแลอุตสาหกรรม

2.1 การดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงาน จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535 โดยตามกฎหมายกระทรวง ออกตามความใน พ.ร.บ. 2535 แบ่งโรงงานออกเป็น 3 จำพวก คือ

โรงงานจำพวกที่ 1 เป็นโรงงาน (อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง) ที่สามารถประกอบกิจการ (การทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน แต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร) ได้ทันที

ตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง

โรงงานจำพวกที่ 2 เป็นโรงงาน(อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง) ที่ไม่ต้องขออนุญาต แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเช่นกัน และเมื่อจะเริ่มประกอบกิจการ(การทำผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน แต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร)โรงงานให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน

โรงงานจำพวกที่ 3 เป็นโรงงาน (อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวม ตั้งแต่ห้าแรงม้าหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใดๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง) ที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะตั้งโรงงานได้

นอกจากนั้นกฎกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 2 (พ.ศ.2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 1 และโรงงานจำพวกที่ 2 ในบริเวณดังต่อไปนี้ 1) บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย 2) ภายในระยะ 50 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณชน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัด หรือ ศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึง แหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ห้ามตั้งโรงงานจำพวกที่ 3 ในบริเวณดังต่อไปนี้ 1) บ้านจัดสรรเพื่อการพักอาศัย อาคารชุดพักอาศัย และบ้านแถวเพื่อการพักอาศัย 2)ภายในระยะ 100 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณชน ได้แก่ โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัด หรือศาสนสถาน โรงพยาบาล โบราณสถาน และสถานที่ทำการงานของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึง แหล่งอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

โรงงานจำพวกที่ 3 นอกจากห้ามตั้งในบริเวณดังกล่าวแล้ว ต้องตั้งอยู่ในทำเลและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามขนาดและประเภทหรือชนิดของโรงงาน โดยไม่ก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญ หรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น

อาคารโรงงานต้องมีลักษณะมั่นคง แข็งแรง เหมาะสมและมีบริเวณเพียงพอที่จะประกอบกิจการอุตสาหกรรมนั้นๆ โดยมีคำรับรองของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีการระบายอากาศที่เหมาะสม มีประตูหรือทางออกให้พอกับจำนวนคนในโรงงานที่จะหลบหนีภัยออกไปได้ทันทั่วทั้งที่เมื่อมีเหตุฉุกเฉินขึ้น บันไดต้องมั่นคงแข็งแรง มีลักษณะขนาดและจำนวนที่เหมาะสมกับอาคารโรงงานและการประกอบกิจการ อุตสาหกรรม ระยะตั้งระหว่างพื้นถึงเพดานโดยเฉลี่ยต้องไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร พื้นต้องมั่นคง แข็งแรง ไม่มีน้ำขัง หรือลื่น บริเวณหรือห้องทำงานต้องมีพื้นที่ปฏิบัติงานไม่น้อยกว่า 3 ตารางเมตรต่อคนงานคนหนึ่ง จัดให้มีที่เก็บรักษาวัสดุหรือสิ่งของที่อาจก่อให้เกิดอันตรายไว้ในที่ปลอดภัย มีห้องส้วม ที่ปัสสาวะและสถานที่ทำความสะอาดร่างกาย

เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งที้นำมาใช้ในโรงงาน มั่นคง แข็งแรง และเหมาะสม ใช้เครื่องจักรที่มีความปลอดภัย มีเครื่องป้องกันอันตราย ป่อหรือถังเปิดที่ทำงานสนองกันกับเครื่องจักรที่อาจเป็นอันตรายในการปฏิบัติงานของคนงาน ต้องมีขอบหรือราวกันแข็งแรงและปลอดภัย

โรงงานต้องมีวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ ต้องรักษาโรงงานให้สะอาดปราศจากขยะและสิ่งปฏิกูลอยู่เสมอ ต้องแยกเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว ห้ามระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน ให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ห้ามระบายอากาศเสียออกจากโรงงาน นอกจากนี้ยังมี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม สรุปได้ดังนี้

หมวดกฎหมายทั่วไป

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
1) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	มีมาตราสำคัญ คือ มาตรา 8 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมโรงงาน การควบคุมมลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
ระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่าด้วยการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ปริมาณสารมลพิษ พ.ศ. 2528	มีการกำหนดวิธีการเก็บ การรักษา และการวิเคราะห์ตัวอย่าง รวมทั้งการกำหนดความถี่และจุดที่เก็บตัวอย่าง เช่น - ตัวอย่างน้ำต้องรายงานอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง - ตัวอย่างอากาศต้องรายงานอย่างน้อย 3 เดือน/ครั้ง

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การกำหนดชนิดและขนาดของโรงงาน กำหนดวิธีการควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษหรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมดูแล ผู้ปฏิบัติงานประจำ และหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ควบคุมดูแลสำหรับระบบป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นพิษ พ.ศ. 2545	ประกอบด้วย 11 หมวด ตัวอย่างเช่น - หมวด 2 คุณสมบัติของบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน - หมวด 3 การฝึกอบรมและการสอบมาตรฐาน - หมวด 4 การกำหนด ชนิด และขนาด โรงงานที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องมีบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน
ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง คุณสมบัติของบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน การฝึกอบรม และการสอบมาตรฐาน	ให้โรงงานเตรียมการจัดหาบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับการขึ้นทะเบียนบุคลากรด้านสิ่งแวดล้อมประจำโรงงาน

หมวดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษน้ำ

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2539) เรื่อง กำหนดคุณลักษณะของน้ำทิ้งที่ระบายออกจากโรงงาน	กำหนดพารามิเตอร์ที่สำคัญไว้มากมาย เช่น - pH 5.5 -9.0 - น้ำมันและไขมันไม่เกิน 5 มล./ล. หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนด ขึ้นกับปริมาณน้ำทิ้งแหล่งรองรับหรือประเภทโรงงาน แต่ต้องไม่มากกว่า 15 มก./ล. - BOD ไม่เกิน 20 มก./ล. หรืออาจแตกต่างจากที่กำหนด ขึ้นกับปริมาณ แหล่งรองรับหรือประเภทโรงงาน แต่ต้องไม่มากกว่า 60 มก./ล.
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน กรณีมีการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงาน	กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณา ดำเนินการสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด หรือบางส่วน เป็นการชั่วคราวและปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่ หรือปฏิบัติให้ถูกต้องในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับโรงงานที่ระบายน้ำทิ้งไม่ได้มาตรฐานตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 - กรณีเป็นโรงงานประเภทที่กำหนดมาตรฐานค่าบีโอดี

ข้อกำหนด	สาระสำคัญ
	ดีไม่เกิน 20 มก./ล. หากผลวิเคราะห์ค่าบีโอดีเกิน 20 มก./ล.แต่ไม่เกิน 60 มก./ล. ให้ปรับปรุงแก้ไขภายใน 60 วัน หากครบกำหนดแล้ว น้ำทิ้งยังไม่ได้มาตรฐานตามค่าที่กำหนด ให้สั่งหยุดประกอบกิจการโรงงาน - กรณีผลวิเคราะห์ค่าบีโอดีเกินกว่า 60 มก./ล. สำหรับโรงงานทุกประเภท ให้สั่งหยุดประกอบกิจการโรงงาน
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547	กำหนดให้โรงงานดังต่อไปนี้ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษและเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติมเพื่อรายงานการระบายน้ำทิ้งออกจากโรงงานเข้ากับระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม - โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งเกินกว่า 10,000 ลบ.ม./วันขึ้นไป - โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 3,000 ลบ.ม./วันขึ้นไป จนถึง 10,000 ลบ.ม./วัน หรือมีปริมาณความสกปรกในรูปของปริมาณบีโอดีช่วงไหลเข้า (Influent BOD Load) ตั้งแต่ 4,000 กิโลกรัม/วันขึ้นไป โดยกำหนดอุปกรณ์และคุณสมบัติของอุปกรณ์ที่ต้องติดตั้ง
ประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547	กำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องติดตั้งเครื่องตรวจวัดบีโอดี และซีโอดี และระยะเวลาในการตรวจวัด
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2	เพิ่มเติมประเภทของโรงงานที่ต้องติดตั้งเครื่องมือให้โรงงานที่ต้องมีระบบบำบัดน้ำเสียต้องติดตั้งหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษ และเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์เพิ่มเติม ได้แก่

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
พ.ศ. 2548)	- โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งเกินกว่า 1,000 ลบ.ม./วัน แต่ไม่ถึง 3,000 ลบ.ม./วัน - โรงงานที่มีปริมาณน้ำทิ้งตั้งแต่ 500 ลบ.ม./วันขึ้นไป แต่ไม่ถึง 1,000 ลบ.ม./วัน และได้กำหนดวิธีการติดตั้งเครื่องมือดังกล่าวด้วย

หมวดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมลพิษอากาศและกลิ่น ตัวอย่างเช่น

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดให้โรงงานประเภทต่างๆต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษเพื่อตรวจสอบคุณภาพอากาศจากปล่องแบบอัตโนมัติ พ.ศ.2544	กำหนดประเภทของโรงงานที่ต้องติดตั้งเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษเพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำอากาศจากปล่องแบบอัตโนมัติ จำนวน 10 ประเภท ค่าต่างๆของเครื่องมือหรือเครื่องอุปกรณ์พิเศษที่ต้องตรวจวัดและการรายงานผล
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศที่ระบายออกจากโรงงานผลิต ส่งหรือจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า พ.ศ. 2544	ได้กำหนดค่าปริมาณของสารเจือปนในอากาศได้แก่ ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ไนโตรเจนไดออกไซด์ และฝุ่นละออง สำหรับโรงไฟฟ้าเก่า โรงไฟฟ้าใหม่ แยกตามประเภทของเชื้อเพลิงและกำลังการผลิต

หมวดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกากของเสียและวัตถุอันตราย ตัวอย่างเช่น

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	ที่สำคัญได้แก่ หมวด 4 การควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษ หรือสิ่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ข้อ 13 เรื่อง การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้ ซึ่งมีข้อกำหนดให้โรงงานต้องปฏิบัติตาม ทั้งการรักษาความสะอาด การจัดหาที่รองรับ การจัดเก็บ การนำสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วออกนอกโรงงาน
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการโรงงานหลอมตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่าเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล และวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว	กำหนดค่ามาตรฐานและวิธีการดำเนินการจัดการกับสิ่งปฏิกูลและอื่นๆ จากโรงงานหลอมตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่า

ชื่อกฎหมาย	สาระสำคัญ
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อ วัตถุอันตราย พ.ศ. 2546	กำหนดให้ของเสียที่เป็นวัตถุอันตรายในบัญชี ข.แนบ ท้ายประกาศฯ รวมทั้งสิ้น 114 รายการ ซึ่งในจำนวน นี้ประกอบด้วยของเสียเคมีวัตถุอันตราย 61 ชนิด และของเสียที่เป็นเครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้แล้ว เช่นตู้เย็น โทรทัศน์ วิทยุ เครื่องเล่นวีดีทัศน์ เครื่องปรับอากาศ เครื่อง คอมพิวเตอร์ ฯลฯ รวมถึงชิ้นส่วนอุปกรณ์ของ ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมักเรียกกันทั่วไปว่า ซาก ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (Waste Electrical and Electronic Equipment, WEEE) จัดเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ 3 ซึ่งผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ ส่งออก หรือผู้มีไว้ในครอบครองต้องได้รับใบอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะประกอบกิจการได้
ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ระบบ เอกสารกำกับการขนส่งของเสียอันตราย พ.ศ. 2547	กำหนดให้ของเสียอันตรายที่เป็นวัตถุอันตรายที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมโรงงานอุตสาหกรรมตาม ประกาศอุตสาหกรรมออกตามความใน พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 ปฏิบัติในเรื่องระบบเอกสารกำกับการขนส่งของเสีย อันตราย โดยมีผลกับผู้ก่อกำเนิดของเสียอันตราย ตั้งแต่ 100 กิโลกรัมต่อเดือนขึ้นไปผู้ขนส่งของเสีย อันตรายและผู้เก็บรวบรวมบำบัดและกำจัดของเสีย อันตราย

การกำกับดูแลโรงงาน

พื้นที่นอกนิคมอุตสาหกรรม

สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดในพื้นที่เป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแลโรงงาน พิจารณาสั่งการ
ให้โรงงานแก้ไข ปรับปรุง ตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2535 และสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด สร้างเครือข่าย

โดยทำงานใกล้ชิดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับ ดูแลและเฝ้าระวังโรงงานที่มีปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และอื่นๆ

พื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรม

กนอ. มีบทบาทกำกับดูแลโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมโดยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในพื้นที่เป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแลโรงงาน พิจารณาสั่งการให้โรงงานแก้ไข ปรับปรุงตาม พ.ร.บ.โรงงาน พ.ศ.2535

2.2 การบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างจริงจังมาตั้งแต่ พ.ศ.2503 โดยมีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ในทิศทางที่มุ่งเน้นการสร้างเติบโตทางเศรษฐกิจและการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตของประเทศจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยในระยะแรกรูปแบบและโครงสร้างการพัฒนาเน้นด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ มีการส่งเสริมการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นด้านของป่าไม้ ที่ดิน แร่ธาตุ พลังงาน ในช่วงระยะที่สองเป็นการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมีการเปลี่ยนเป้าหมายจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มาตรการทางนโยบายโดยเฉพาะการสร้างเงื่อนไขที่ส่งเสริมการลงทุนถูกนำมาใช้ ขณะเดียวกันการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมก็ถูกกำหนดให้เป็นกลยุทธ์สำคัญในการขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่พื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศแก่โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ถูกผลักดันอย่างเต็ม ตลอดช่วงทศวรรษ 2520 ซึ่งมียอดเงินสูงถึง 420,000 ล้านบาท ผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ทำให้ประสบกับปัญหาการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย อาทิเช่น ผลกระทบด้านคุณภาพอากาศ ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพ การขาดแคลนทรัพยากรน้ำ ปัญหาต่างๆเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องจากประชาชนให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างเป็นระบบ ปัญหามลพิษต่างๆ เกิดตามมา เช่น มลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ กากของเสียอันตราย เป็นต้น

นิคมอุตสาหกรรมเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม ปัจจุบันมีการผลักดันให้โรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้สามารถควบคุมดูแลการจัดการของเสียจากโรงงานได้ดีขึ้นและแยกเขตอุตสาหกรรมออกจากเขตชุมชน โดยสามารถจัดให้มีการบำบัดของเสียรวมได้โดยเฉพาะ ไม่เป็นภาระของโรงงานที่ไม่ต้องการมีระบบกำจัดของเสียของตนเอง ทั้งนี้ โรงงานยังได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้โรงงานเข้าไปอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม เช่น ได้รับการลดหย่อนเรื่องภาษี เป็นต้น

กระทรวงอุตสาหกรรมได้สนับสนุนให้โรงงานนำเครื่องมือต่างๆ ที่เป็นมาตรฐานสากลมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและป้องกันมลพิษ เช่น แนวคิดเทคโนโลยีสะอาด (Cleaner Technology, CT) มาตรฐานระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับโรงงานขนาดกลางและขนาดย่อม (EMS for SME) เป็นต้น

แนวคิดเทคโนโลยีสะอาด

สำหรับประเทศไทยเริ่มการใช้เทคโนโลยีสะอาดตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ในกลุ่มอุตสาหกรรม และมีการใช้มากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เพราะช่วงนั้นประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจจึงต้องหามาตรการประหยัดทุกวิถีทาง ซึ่งหลักการเทคโนโลยีสะอาดจึงได้นำมาใช้อย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์

ปัจจุบันเทคโนโลยีสะอาดได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางซึ่งไม่เฉพาะแต่ภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น ยังปรากฏว่ากลุ่มโรงพยาบาลของภาครัฐ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครได้นำหลักการนี้มาใช้ในการลดการเกิดขยะติดเชื้อและขยะทั่วไปเพื่อลดภาระการกำจัดและค่าใช้จ่าย รวมทั้งกลุ่มธุรกิจโรงแรมที่มุ่งการประหยัดการใช้พลังงานทุกรูปแบบเพื่อลดต้นทุนในการให้บริการ

1. เทคโนโลยีสะอาด (Cleaner Technology – CT)

หลักการของเทคโนโลยีสะอาด เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยเพิ่มผลผลิตและลดปัญหามลพิษ โดยยึดหลักการป้องกันการเกิดของเสียที่แหล่งกำเนิดและหาทางนำของเสียนั้นไปใช้ประโยชน์ใหม่ ดังนั้นเทคโนโลยีสะอาดจึงเป็นมาตรการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอย่างต่อเนื่องและคงจะไม่มีวันสิ้นสุด จนกว่าจะสามารถบรรลุกระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพเต็มร้อย (100 %) และไม่มี การเกิดของเสีย (zero waste)

เทคโนโลยีสะอาด เป็นการป้องกันการเกิดของเสียที่แหล่งกำเนิดแทนการบำบัดที่ปลายท่อ ดังนั้นเทคโนโลยีที่สะอาดคือ กลยุทธ์ในการปรับปรุงกระบวนการผลิต ผลิตภัณฑ์ อย่างต่อเนื่อง เพื่อจัดการทรัพยากรต่างๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดของเสีย (ปัญหามลพิษ) น้อยที่สุด

หลักการของเทคโนโลยีสะอาด หมายถึง

1.1 การลดมลพิษที่แหล่งกำเนิด คือ การปรับเปลี่ยนผลิตภัณฑ์ให้เกิดของเสียน้อยที่สุด (reduce) และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด มีอายุการใช้งานนานขึ้น และการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิต โดยหันไปใช้วัตถุดิบที่มีสารพิษน้อย

1.2 การนำกลับมาใช้ใหม่ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การนำกลับไปใช้ซ้ำ (reuse) ได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปลงใดๆ และการนำของเสียที่เกิดขึ้น ไปผ่านกระบวนการปรับปรุงคุณภาพ (recycle) ก่อนที่จะนำกลับมาใช้ใหม่

1.3 การประหยัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานในการผลิต คือ การควบคุมการใช้วัตถุดิบในการผลิตอย่างประหยัด มีความเหมาะสม ไม่ใช้โดยไม่เกิดประโยชน์

สิ่งที่จูงใจให้องค์กรร่วมโครงการ

องค์กรจะเข้าร่วมโครงการเทคโนโลยีสะอาด ขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจต่างๆ เช่น ต้องเชื่อมั่นว่าสามารถจะประหยัดได้จริง โดยไม่ขัดกับกฎระเบียบของรัฐ สามารถลดความเสี่ยงต่อการเรียกร้องค่าเสียหายต่างๆ ได้ สามารถเพิ่มภาพพจน์ขององค์กรตน หรือ ถูกข้อกฎหมายบังคับให้ทำ

2. ธรรมชาติในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม

“ธรรมาภิบาล” (Good Governance) เป็นแนวคิดของธนาคารโลก (World Bank) หมายถึงการปกครอง การบริหารจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามครรลองครองธรรม รวมถึงการบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อบริหารจัดการในองค์กรได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับประเทศไทย ธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งได้อาศัยหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาสังคมไทยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการเน้นสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐและระบบราชการให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

หลักธรรมาภิบาลเมื่อนำมาใช้ร่วมกับมิติสิ่งแวดล้อมจะเป็นรากฐานที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจด้านการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่วมรับผิดชอบ รักษาและดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชนพร้อมทั้งให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ในปัจจุบันภาคธุรกิจได้รับความกดดันเพิ่มมากขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ในสังคมไม่ว่าจะเป็น รัฐบาล ผู้ถือหุ้น พนักงาน ลูกค้า ชุมชนในท้องถิ่น หรือประชาชนทั่วไป ที่จะเฝ้าตรวจสอบและทักท้วงถึงผลกระทบที่ภาคธุรกิจได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีและเกิดความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อม (Environment Governance) จึงได้รับการให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในระยะกลางและระยะยาวซึ่งหน่วยงานเอกชนต้องให้การตอบสนองด้วยความเอาใจใส่และระมัดระวัง

Environment Governance เป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อที่ดีขององค์กรที่มีต่อสังคมและทำให้เกิดความยั่งยืนต่อสิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการให้เกิดความยั่งยืนอย่างเป็นระบบ ทำให้ภาคเอกชนสามารถทำงานโดยยึดหลักพื้นฐาน 3 ประการคือ การสร้างความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม สามารถตอบสนองเชิงบวกอย่างกว้างขวางแก่ผู้มีส่วนได้เสีย สร้างความสอดคล้องกับกฎหมายทั้งที่ใช้บังคับอยู่และจะมีขึ้นในอนาคต ส่งเสริมภาพพจน์ที่ดีของโรงงานและทำให้เกิดผลประโยชน์ในเชิงแข่งขัน

หลักสากลของธรรมาภิบาลประกอบด้วย คุณสมบัติ 6 ประการที่สำคัญ คือ

- 1) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability)
- 2) ความโปร่งใส (transparency)

- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)
- 4) การทำให้เกิดความมั่นใจได้ (predictability)
- 5) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) และ
- 6) การมีจรรยาบรรณทางการเมือง (political correctness) และจริยธรรม (ethics)

ประเทศไทยมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาด้านการอุตสาหกรรม ภาครัฐได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อุตสาหกรรมแล้ว ประกอบกับมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากซึ่งในการพัฒนาพื้นที่เพื่อการรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้นจะต้องมีการพัฒนาไปควบคู่กับการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วยดังจะเห็นได้จากภาครัฐ ได้ตระหนักในเรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญที่มีการเร่งจัดทำระบบธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐ ภาคเอกชน ไปจนถึงกลุ่มชุมชน ร่วมแรงร่วมใจในเรื่องของการกำกับดูแล และติดตามสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด รวมทั้งจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการพัฒนาในระยะยาว โดยมีชุมชนเป็นส่วนร่วมในการบริหาร รวมทั้งการจัดสรรรายได้บำรุงท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการจัดการโดยระบบธรรมาภิบาลที่ครอบคลุมไปทุกภาคส่วน เพราะนอกจากจะทำให้บรรลุภารกิจแล้ว ยังทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างภาคอุตสาหกรรม และ ชุมชนโดยรอบ

3. ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ISO 14001: 2004

ปัจจุบันการจัดทำระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ISO 14001 ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทางราชการได้กำหนดเป็นนโยบายให้กลุ่มโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ จัดทำและขอรับการรับรองมาตรฐานนี้ ทั้งนี้ก็เพราะมีผลดีต่อสิ่งแวดล้อมและธุรกิจอุตสาหกรรม ในภาวะที่มีการแข่งขันสูงทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ

หลักการทั่วไปในการดำเนินการตามข้อกำหนดมีอยู่ 6 ประเด็นหลักๆ คือ

- 1) การกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม (Environment policy)
- 2) การจัดทำแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม (Environment planning)
- 3) การนำไปปฏิบัติและดำเนินการ (Implementation and operation)
- 4) การตรวจสอบผลการดำเนินการ (Checking)
- 5) การทบทวนโดยฝ่ายบริหาร (Management review)
- 6) การปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Continual improvement)

2.3 การดูแลกิจการ/ โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัด

ภายใต้กลยุทธ์การเพิ่มขีดความสามารถในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ได้มีการจัดทำคู่มือการกำกับดูแลโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา เพื่อป้องกันการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ก่อให้เกิดความปลอดภัย ป้องกันและลดอุบัติเหตุอุบัติภัยจากการทำงาน เป็น

กิจกรรมสำคัญของการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพในการกำกับดูแลโรงงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมและหน่วยงานเครือข่ายที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลโรงงาน มีแหล่งความรู้เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมประเภทนั้นๆ และใช้เป็นแหล่งความรู้และอ้างอิงในการพิจารณาอนุญาตและการตรวจโรงงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ทำให้การกำกับดูแลโรงงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ในการถ่ายโอนเทคโนโลยีและเตรียมความพร้อมในการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นไปตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (blueprint for change) ของกรมโรงงานอุตสาหกรรม สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 – 2551 โดยพิจารณาตามลำดับดังนี้

1. กรรมวิธีการผลิต รวมถึงมลพิษและของเสียต่างๆที่เกิดจากการผลิต การบำบัด/ กำจัดและการแก้ไขที่ต้นทาง

2. การจัดการสิ่งแวดล้อม จำแนกเป็น

2.1 การจัดการมลพิษทางน้ำ กระบวนการบำบัดน้ำเสียสำหรับโรงงาน เช่น การบำบัดทางกายภาพ เคมีและชีวภาพ

2.2 การจัดการมลพิษทางอากาศ แหล่งกำเนิดมลพิษอากาศที่สำคัญเกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของหม้อน้ำ ฝุ่นละออง

2.3 การจัดการสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว

2.4 ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยเป็นความปลอดภัยของคนทำงาน

3. การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหรือขยายโรงงาน

4. การตรวจโรงงาน หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องและความพร้อมของโรงงานก่อนที่จะประกอบกิจการโรงงานหรือประกอบกิจการโรงงานส่วนขยาย และการตรวจสอบโรงงานตามแผนงานหรือโครงการตรวจสอบโรงงานและเครื่องจักรเมื่อโรงงานได้ประกอบกิจการแล้วเพื่อให้โรงงานมีมาตรการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี มีความปลอดภัยไม่สร้างความเดือดร้อนรำคาญและปฏิบัติตามกฎหมาย

5. กรณีศึกษาปัญหาที่มักจะเกิดขึ้น

5.1 กรณีศึกษาการเกิดอุบัติเหตุ

กรณีศึกษาที่ 1 อุบัติเหตุแอมโมเนียรั่วไหลจากระบบทำความเย็นในตู้แช่แข็งของโรงงานผลิตอาหารทะเลสำเร็จรูปแช่แข็ง

สาเหตุ

1. เครื่องจักรอุปกรณ์ที่เกิดอุบัติเหตุถูกใช้งานมานานแล้ว ประกอบกับไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดเท่าที่ควร

2. ท่อระบบทำความเย็นในส่วนของตู้แช่แข็งได้รับการตรวจเช็คไม่ละเอียดเท่าที่ควร หรือไม่เคยได้รับการซ่อมบำรุงรักษา

3. ขณะเกิดเหตุอยู่ระหว่างการซ่อมระบบท่อทำความเย็น

ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข

1. จัดให้มีวิศวกรตรวจรับรองความปลอดภัยระบบทำความเย็นเป็นประจำทุกปี
2. วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้กับแอมโมเนีย ควรทำด้วยเหล็ก เหล็กเหนียวหรือสแตนเลส ห้ามใช้ทองแดงและทองเหลืองโดยเด็ดขาด
3. จัดอบรมพนักงานที่ทำงานเกี่ยวกับห้องเย็นให้มีความรู้ในการควบคุมตรวจสอบระบบทำความเย็น
4. จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานให้มีความรู้เกี่ยวกับอันตรายของแอมโมเนีย การปฏิบัติงานอย่างปลอดภัย การปฏิบัติงาน และการระงับเหตุฉุกเฉิน รวมทั้งการปฐมพยาบาลเบื้องต้น
5. จัดทำแผนฉุกเฉินกรณีแอมโมเนียรั่วไหลและมีการซ้อมแผนฯ เป็นประจำทุกปี โดยเฉพาะแผนการอพยพ
6. การซ่อมระบบท่อทำความเย็นต้องนำระบบ LOCK OUT TAG OUT มาควบคุมการปิดกั้นไม่ให้สารแอมโมเนียรั่วไหลขณะซ่อม

กรณีศึกษาที่ 2 อุบัติเหตุเพลิงไหม้บริเวณ Cooling Tower ของโรงงานประกอบกิจการผลิตอาหารบรรจุกระป๋องจากเนื้อสัตว์และปลา ห้องเย็นทำผักผลไม้และน้ำผลไม้บรรจุกระป๋องและถุงพลาสติก

สาเหตุ สะเก็ดไฟจากการเชื่อมไฟฟ้าได้ตกลงไปที่ครีบบระบายความร้อนของ Cooling Tower ที่ทำจากพลาสติก (Plastic Fins) ซึ่งสามารถติดไฟได้ จึงเกิดการติดไฟและลุกลามต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข

1. แจ้งให้ สค. 1-4 ทราบถึงสาเหตุของอุบัติเหตุ และเผยแพร่ผ่าน Web Site ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อเป็นตัวอย่างให้ตระหนักถึงสาเหตุและมาตรการป้องกัน
2. ควรแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการทราบถึงแนวทางการปฏิบัติให้ความระมัดระวังในการเชื่อมอย่างถูกต้อง
3. ทำการรื้อถอน Cooling Tower ที่เสียหาย และตรวจสอบความปลอดภัยของโครงสร้างอาคารที่เกิด
4. ในการเชื่อมบริเวณที่มีเชื้อเพลิงหรือวัสดุที่ติดไฟได้จะต้องมีการขออนุญาตทำงาน (Hot Work Permit)
5. ปรับปรุงบันไดและประตูทางขึ้นบริเวณที่ติดตั้ง Cooling Tower ให้สามารถขึ้นไปปฏิบัติงานและบำรุงรักษาได้อย่างสะดวกและปลอดภัย
6. จัดหาวิศวกรที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ทำการตรวจสอบความปลอดภัยของระบบไฟฟ้าได้รับผลจากเพลิงไหม้ก่อนใช้งาน

5.2 กรณีศึกษาการเกิดเรื่องร้องเรียน

กรณีศึกษาที่ 1 การระบายน้ำเสียลงคลองจากโรงงานทำอาหารกระป๋องจากสัตว์น้ำและห้องเย็น และโรงงานทำอาหารแช่แข็งและอาหารกึ่งสำเร็จรูปจากเนื้อสัตว์ต่างๆ

สาเหตุ โรงงานทำอาหารทะเลแช่แข็งและอาหารกึ่งสำเร็จรูปจากเนื้อสัตว์ต่างๆ เคยมีคำสั่งให้โรงงานแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามแบบที่ขออนุญาต เนื่องจากการเดินระบบฯ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและแบบที่ได้อนุญาต

ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไข

1. ในการเชื่อม Cooling Tower ที่ทำจากพลาสติกจะต้องมีการขออนุญาตทำงาน (Hot Work Permit) กับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัย เพื่อทำการตรวจสอบว่าบริเวณทำงานมีเชื้อเพลิงหรือวัสดุที่ติดไฟได้หรือไม่ ซึ่งถ้าพบว่ามี จะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้ความร้อนหรือสะเก็ดไฟกระเด็นมาถูก เชื้อเพลิงหรือวัสดุที่ติดไฟ
2. ในการทำงานเชื่อมจะต้องจัดเตรียมถังดับเพลิงไว้พร้อมสำหรับใช้งานตลอดเวลาและพนักงานเชื่อมต้องผ่านการอบรมการดับเพลิงขั้นต้น เพื่อให้สามารถดับเพลิงไหม้ได้ในกรณีที่เกิดการติดไฟ
3. หลังจากสิ้นสุดการทำงานแต่ละครั้งในบริเวณที่มีเชื้อเพลิงหรือวัสดุที่ติดไฟได้จะต้องมีการตรวจสอบบริเวณพื้นที่ทำงานอีกครั้ง เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีแหล่งที่ ก่อให้เกิดเพลิงไหม้

การจัดการความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรม

การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความต้องการในการเพิ่มผลผลิตด้านเครื่องอุปโภคบริโภค เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มของจำนวนประชากร แต่ผู้ใช้แรงงานทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการใช้อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และขาดการฝึกอบรมเกี่ยวกับงานในหน้าที่การงานและความปลอดภัยมาก่อน จึงทำให้ประสบปัญหาด้านสุขภาพและสวัสดิภาพในการประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรม

อันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม อาจแบ่งออกได้ ดังนี้

1. การเจ็บป่วยและ/หรือการเกิดโรคต่างๆ
2. การบาดเจ็บและ/หรือพิการจากอุบัติเหตุ
3. การเจ็บป่วยและ/หรือการเกิดโรคต่างๆ

3.1 การเจ็บป่วยและ/หรือการเกิดโรคต่างๆ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ เสียง ความสั่นสะเทือน ความกดดัน บรรยากาศ ความร้อน ความเย็น แสงสว่าง กัมมันตภาพรังสี รังสีแม่เหล็กไฟฟ้า ฯลฯ

3.1.1 เสียง ผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมโดยทั่วไป มักจะประสบปัญหาของเสียงที่ดังมาจากแหล่งต่างๆ เช่น เครื่องบด ฟันเฟืองที่กระทบกับสายพานหมุน ซึ่งระดับความดังของเสียงตามมาตรฐานสากลกำหนดให้ไม่เกิน 85 เดซิเบล (เอ) สำหรับผู้ปฏิบัติงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 90 เดซิเบล (เอ) เมื่อทำงาน 4 ชั่วโมงต่อวัน

3.1.2 ความสั่นสะเทือน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ทำให้เกิดความสั่นสะเทือน เช่น เครื่องตัด เครื่องเจาะ เครื่องย้ำหมุด สว่าน เครื่องเจาะถนน เครื่องจักรต่างๆ ฯลฯ จะมีอันตรายต่อผู้ใช้หรือเกิดการสั่นสะเทือนตรงจุดสัมผัส เช่น มือหรืออาจสั่นสะเทือนไปทั่วร่างกายได้ อันตรายที่เกิดขึ้นจะทำให้เกิดความเมื่อยล้า ระบายเคืองที่เนื้อเยื่อ ตาพร่ามัว การมองเห็น การทรงตัวเสียไป เนื้อเยื่ออ่อนของข้อมือ กล้ามเนื้อมืออักเสบ ปวดข้อ ป่วยประสาทรบบริเวณมือเสียไป ทำให้เส้นเลือดตีบ เลือดมาเลี้ยงบริเวณนี้ไม่พอ เกิดอาการที่เรียกว่า “เรย์นาร์ด” หรือโรคมือตาย หรือโรคนิ้วซีด

3.1.3 ความกดดันของบรรยากาศ ความกดดันที่ต่ำกว่าปกติหรือสูงกว่าปกติย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของผู้ที่ทำงานอยู่ในบริเวณนั้นๆ

3.1.4 ความร้อน ผู้ที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม มักประสบปัญหาด้านความร้อนจากกระบวนการผลิต กระบวนการทำงาน หรือเครื่องจักรต่างๆ มาก เช่น ทำเครื่องแก้ว เครื่องปั้นดินเผา หลอมหล่อโลหะ ฯลฯ ซึ่งความร้อนจะทำให้ร่างกายไม่สามารถควบคุมการทำงานให้เป็นปกติได้ ทำให้เกิดอาการเป็นลม อ่อนเพลีย เมื่อยล้า เป็นตะคริว

3.1.5 ความเย็น ผู้ที่ทำงานในอุตสาหกรรมห้องเย็นโรงงานทำน้ำแข็ง ทำเปียร์ ฯลฯ ทำให้การไหลเวียนของเลือดไม่ดี หรือหยุดการหมุนเวียน ทำให้อวัยวะบางส่วนขาดเลือดไปหล่อเลี้ยง เกิดอาการชา หดความรู้สึก หากเป็นมากๆ จะเกิดเนื้อตายและเป็นแผลเรียกว่าโรคเนื้อตายจากความเย็นจัด

3.1.6 แสงสว่าง แสงสว่างที่มากเกินไปหรือน้อยเกินไป ย่อมกระทบกับการมองเห็นของตา ทำให้การมองเห็นเลวลง อาจมีผลทางด้านจิตใจด้วย

3.1.7 กัมมันตภาพรังสี อาการผิดปกติของร่างกายโดยทั่วไปคือ ผมหงอก ผิวน้ำไหม้เกรียม เป็นแผลเรื้อรัง มะเร็งผิวหนัง มะเร็งในเม็ดเลือดขาว มะเร็งปอด มะเร็งกระดุก เป็นต้อกระจก ต้อหิน เป็นหมัน ร่างกายติดเชื้อโรคง่าย

3.1.8 รังสีแม่เหล็กไฟฟ้า เป็นรังสีที่ไม่มีการแตกตัว จะทำอันตรายต่อ “นัยน์ตา” มากที่สุด

4. การเจ็บป่วยและ/หรือการเกิดโรคต่างๆเนื่องจากสิ่งแวดล้อมทางเคมี ได้แก่ สารเคมีอันตราย ความเป็นพิษหรืออันตรายของสารเคมีโดยทั่วไป ได้แก่ การระบายเคืองเยื่อต่างๆ การขาดอากาศหายใจ ทำอันตรายต่อสมอง ระบบประสาท ระบบการสร้างโลหิต ระบบการเผาผลาญอาหารของร่างกาย ระบบกระดูก ผิวน้ำไหม้เกรียม เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพันธุกรรมและทำให้เกิดมะเร็งได้

5. การเจ็บป่วยและ/หรือการเกิดโรคต่างๆ เนื่องจากสิ่งแวดล้อมทางชีววิทยา ได้แก่ เชื้อโรคต่างๆ โดยที่ร่างกายได้รับการติดเชื้อจากผลของการทำงานในที่ที่ต้องสัมผัสกับตัวเชื้อโรคต่าง ๆ ทำให้ร่างกายเกิดการเจ็บป่วย เป็นโรคได้

การบาดเจ็บและ/หรือพิการจากอุบัติเหตุ

1. อุบัติเหตุจากเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กลไก
2. อุบัติเหตุจากการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่างๆ
3. อุบัติเหตุจากการขนส่งหรือเคลื่อนย้ายวัตถุสิ่งของ
4. อุบัติเหตุจากสารเคมีต่างๆ เช่น กรด ด่าง
5. อุบัติเหตุจากพลังงานหรือเชื้อเพลิง เช่น ถูกไฟไหม้ น้ำร้อนลวก ใช้น้ำร้อน กระแสไฟฟ้าดูด

สาเหตุของการเกิดอันตรายจากการประกอบอาชีพอุตสาหกรรม

1. สาเหตุจากตัวบุคคล
2. สาเหตุจากสิ่งแวดล้อม
3. สาเหตุจากความบกพร่องของระบบบริหารงานความปลอดภัย

สาเหตุจากตัวบุคคล

1. สภาพร่างกายของผู้ปฏิบัติงาน เช่น ร่างกายไม่แข็งแรงสมบูรณ์ มีโรคประจำตัวหรือการเจ็บป่วยแฝงเร้นอยู่ เช่น โรคหัวใจ โรคประสาท แผลในกระเพาะอาหาร
2. สภาพจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน เช่น เหม่อลอย วิตกกังวล มีความเครียด ควบคุมอารมณ์ไม่ได้
3. พฤติกรรมที่ไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติงาน เช่น นิสัยมั่งง่าย ทำงานไม่เป็นระเบียบ ขาดความรับผิดชอบในการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องจักรต่างๆ ไม่ระมัดระวังในการใช้อุปกรณ์ต่างๆ

สาเหตุจากสิ่งแวดล้อม

1. โครงสร้างอาคารไม่มั่นคงแข็งแรงหรือสร้างไม่ถูกต้องตามมาตรฐาน
2. สถานที่ทำงานมีเนื้อที่น้อย ทำให้แออัดคับแคบ คนงานมีโอกาสได้รับเชื้อโรคและเกิดอุบัติเหตุได้ง่าย

1. ไม่มีนโยบายหรือวางแผนงานด้านความปลอดภัย
2. ไม่มีการให้ความรู้ หรืออบรมผู้ปฏิบัติงานเรื่องความปลอดภัย
3. ไม่มีการอบรมหรือแนะนำวิธีการปฏิบัติงานหรือใช้เครื่องจักร/อุปกรณ์อย่างถูกต้อง

1. การป้องกันด้านตัวบุคคล รักษาสุขภาพให้แข็งแรงสมบูรณ์อยู่เสมอ หากเจ็บป่วยควร
รีบไปพบแพทย์เพื่อทำการรักษา พยายามศึกษาหาความรู้และเรียนรู้วิธีการปฏิบัติงานหรือใช้อุปกรณ์ต่างๆ
เพื่อความปลอดภัย ปฏิบัติตามคำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัย

2.1 ด้านการบริหารงาน ควรกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยของสถานประกอบการให้เป็นลายลักษณ์อักษร ควรวางแผนงานด้านความปลอดภัย โดยกำหนดวัตถุประสงค์จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนการดำเนินงาน จัดทำโครงการ วิธีการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผล การกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความปลอดภัย

2.3 ด้านการจัดบริการสุขภาพ ควรจัดให้มีการตรวจสุขภาพผู้ปฏิบัติงานหรือคนงาน ตั้งแต่ก่อนเข้าทำงาน เมื่อเข้าทำงานแล้วโดยมีการตรวจสุขภาพเป็นระยะๆ เช่น ตรวจประจำปี ตรวจเมื่อสงสัยว่าเป็นโรค หรือผ่านการปฏิบัติงานหนักๆ มาแล้ว ทั้งนี้เพื่อจะได้รีบแก้ไขต่อไป ควรจัดให้มีบริการรักษาพยาบาล ทั้งในด้านการปฐมพยาบาล การรักษาตัวในสถานพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและใจ

ด้านอุตสาหกรรม

2. กำหนดประเภท ขนาดของกิจการ และเงื่อนไขในการให้การส่งเสริม รวมถึงการงดให้ การส่งเสริมแก่กิจการ ที่หมดความจำเป็นต้องให้การส่งเสริม

3. กำหนดสิทธิประโยชน์ การให้หลักประกัน และคุ้มครองกิจการของผู้ได้รับการส่งเสริม และการเพิกถอนสิทธิประโยชน์

อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

1. ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
2. ดำเนินการโฆษณาเผยแพร่บรรยากาศการลงทุน และชักจูงให้มีการลงทุนในกิจการที่ สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจสังคมและความมั่นคงของประเทศ
3. จัดให้มีศูนย์บริการลงทุนสำหรับผู้สนใจลงทุนและผู้ลงทุนในการจัดให้ได้มาซึ่งการ อนุญาตและให้ใช้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุน
4. ผู้สนใจลงทุนในการเตรียมโครงการลงทุน การหาผู้ร่วมลงทุน และการดำเนินการตาม โครงการลงทุน
5. วิเคราะห์โครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุน ตรวจสอบและควบคุม ตลอดจน
6. ประเมินผลการลงทุนตามโครงการที่ได้รับการส่งเสริม
7. ศึกษาค้นคว้าหาช่องทางในการลงทุน จัดทำรายงานความเหมาะสมของการลงทุนและ วางแผนส่งเสริมการลงทุน
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน

ประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน

1. เกษตรกรรม และผลิตผลจากการเกษตร
- 2.เหมืองแร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นมูลฐาน
3. อุตสาหกรรมเบา (ผลิตเครื่องประดับ เครื่องกีฬาฯ)
4. ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง
5. อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องไฟฟ้า
6. เคมีภัณฑ์ กระดาษและพลาสติก
7. บริการและสาธารณูปโภค

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติโครงการ

1. โครงการที่มีเงินลงทุนไม่เกิน 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน) จะใช้ หลักเกณฑ์พิจารณาอนุมัติโครงการดังนี้

1.1 มีมูลค่าเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ ยกเว้นการผลิตเพื่อการส่งออกไม่น้อย กว่าร้อยละ 80 ของมูลค่ายอดขาย หรือใช้ผลิตผลการเกษตรในประเทศเป็นวัตถุดิบ หรือมีผลเป็นการ อนุรักษ์ฟื้นฟู หรือพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

1.2 มีเงินทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของเงินทุนทั้งสิ้น สำหรับโครงการริเริ่ม ส่วนโครงการขยายจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นรายๆ ไป

1.3 ใช้กรรมวิธีการผลิตที่ทันสมัยและใช้เครื่องจักรใหม่ เว้นแต่ในกรณีที่ตั้งสถาบันที่เชื่อถือได้รับรองประสิทธิภาพและคณะกรรมการให้ความเห็นชอบเป็นกรณีพิเศษ

1.4 มีระบบการป้องกันสภาพแวดล้อมเป็นพิษที่เพียงพอ

2. โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 200 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน) จะใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ 1 และมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมดังนี้

2.1 ผลกระทบของโครงการที่มีต่ออุตสาหกรรมนั้นหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2 ผลกระทบต่อรายได้ของรัฐหรือภาระที่รัฐอาจจะพึงมีเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

2.3 ผลกระทบต่อผู้บริโภค

2.4 การพัฒนาด้านเทคโนโลยี

3. โครงการที่มีเงินลงทุนมากกว่า 500 ล้านบาท (ไม่รวมค่าที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน) จะต้องแนบรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

สิทธิประโยชน์

เขต 1 จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม

- ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรร้อยละ 50
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 3 ปี เฉพาะโครงการที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริม

- ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ผลิตเพื่อส่งออก เป็นเวลา 1 ปี

เขต 2 จำนวน 12 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง และภูเก็ต

- ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรร้อยละ 50
- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 5 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม หรือเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริม

- ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3 ปี สำหรับโครงการที่ตั้งอยู่นอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริม

- ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบที่ใช้ผลิตเพื่อส่งออกเป็นเวลา 1 ปี

เขต 3 จำนวน 58 จังหวัดที่เหลือ ได้แก่

22 จังหวัดรายได้ต่ำ ศรีสะเกษ หนองบัวลำภู สุรินทร์ ยโสธร มหาสารคาม นครพนม ร้อยเอ็ด กาฬสินธุ์ สกลนคร บัณฑิตย์ อำนาจเจริญ แพร่ พะเยา น่าน สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส ชัยภูมิ หนองคาย อุบลราชธานีและอุดรธานี

22 จังหวัดรายได้ต่ำได้สิทธิเหล่านี้เพิ่มเติม

- ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 ของอัตราปกติ เป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

- อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้ หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก จากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในการนั้น

จังหวัดที่เหลือ ชัยนาท ลพบุรี สิงห์บุรี จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ขอนแก่น นครราชสีมา มุกดาหาร เลย กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุทัยธานี อุดรดิตถ์ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช พังงา พัทลุง ระนอง สุราษฎร์ธานี สระแก้ว สงขลา

จังหวัดได้สิทธิประโยชน์เพิ่มดังนี้

1. โครงการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ให้ได้รับลดหย่อน ภาษีเงินได้นิติบุคคลร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลา การยกเว้นภาษีเงินได้ และอนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่า เป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้

2. โครงการที่ตั้งสถานประกอบการอยู่นอกนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวก จากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนในการนั้น

กิจการที่ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคล 8 ปี ไม่ว่าจะตั้งอยู่เขตใด

- กิจการระบบขนส่งพื้นฐาน
- กิจการสาธารณูปการ
- กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษา และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม
- กิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเทคโนโลยี
- กิจการอุตสาหกรรมพื้นฐาน

นอกจากนี้ผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุน ยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุน เช่น

การอนุญาต

- อนุญาตให้นำคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อศึกษาสู่ทางลงทุน
- อนุญาตให้นำช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

- อนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- อนุญาตให้นำเข้าหรือส่งออก ซึ่งเงินตราต่างประเทศ

การให้หลักประกัน

- รัฐจะไม่โอนกิจการของผู้ที่ได้รับการส่งเสริมมาเป็นของรัฐ
- รัฐจะไม่ประกอบกิจการขึ้นใหม่แข่งขัน
- รัฐจะไม่ผูกขาดการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันกับของผู้ที่ได้รับการส่งเสริม
- รัฐจะไม่ควบคุมราคาผลิตภัณฑ์ของผู้ที่ได้รับการส่งเสริม
- รัฐจะอนุญาตให้ส่งออกเสมอไป
- รัฐจะไม่อนุญาตให้ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ นำผลิตภัณฑ์ชนิด

เดียวกับที่ได้รับการ ส่งเสริมเข้ามา โดยได้รับยกเว้นอากรขาเข้า

สิทธิและประโยชน์ด้านภาษีอากรตามเขตการลงทุน

เขต 1 โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในจังหวัดกรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการและสมุทรสาคร

1.1 โครงการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม
ในเขต 1

1.1.1 ให้ได้รับ ลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขา
เข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

1.1.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมใน
โครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการ
ให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน
ระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์
การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

1.1.3 ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการ
ส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

1.2 โครงการที่ตั้งนอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในเขต 1

1.2.1 ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้า
ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

1.2.2 ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการ
ส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 2 โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในจังหวัดกาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระยอง ราชบุรี สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรีและอ่างทอง

2.1 โครงการที่ตั้งใน**นิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม**ในเขต 2 (ไม่รวมนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง)

2.1.1 ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าเครื่องจักร (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552)

2.1.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 7 ปี (สำหรับโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552) ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับ ใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่เปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

2.1.3 ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

2.2 โครงการที่ตั้ง**นอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริม**ในเขต 2

2.2.1 ให้ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรกึ่งหนึ่ง เฉพาะเครื่องจักรที่มีอากรขาเข้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10

2.2.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 3 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่เปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

2.2.3 ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 1 ปี

เขต 3 โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในท้องที่ 36 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พังงา พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ระนอง ลพบุรี ลำปาง ลำพูน เลย สงขลา สระแก้ว สิงห์บุรี สุโขทัย สุราษฎร์ธานี อุตรดิตถ์ อุทัยธานี

3.1 โครงการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในท้องที่ 36 จังหวัด และโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552 ซึ่งตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง และนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง

3.1.1 ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร

3.1.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันเปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3.1.3 ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

3.1.4 ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ ที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

3.1.5 อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่าเป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

3.1.6 อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนแล้วในการนั้นในกิจการที่ได้รับส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

3.1.7 ให้ได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศ ร้อยละ 75 เป็นระยะเวลา 5 ปี (จะอนุมัติให้คราวละ 1 ปี) ยกเว้นนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังและโครงการที่ยื่นขอรับการส่งเสริมตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไปที่ตั้งสถานประกอบการในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในจังหวัดระยอง จะไม่ได้รับสิทธิข้อนี้

3.2 โครงการที่ตั้งนอกนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมในท้องที่ 36 จังหวัด

3.2.1 ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร

3.2.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายใน

ระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่เปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

3.2.3 ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

3.2.4 อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนแล้วในการนั้นในกิจการที่ได้รับส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่ง หรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มียรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

เขต 4 โครงการที่ตั้งสถานประกอบการในท้องที่ 22 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ นครพนม นราธิวาส น่าน บุรีรัมย์ ปัตตานี พะเยา เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สตูล สุรินทร์ หนองบัวลำภู ชัยภูมิ หนองคาย อุบลราชธานี อุตรดิตถ์ และอำนาจเจริญ

4.1 ให้ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักร

4.2 ให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี ทั้งนี้ ผู้ได้รับการส่งเสริมในโครงการที่มีขนาดการลงทุนตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป (ไม่รวมค่าที่ดินและทุนหมุนเวียน) จะต้องดำเนินการให้ได้รับใบรับรองระบบคุณภาพตามมาตรฐาน ISO 9000 หรือมาตรฐานสากลอื่นที่เทียบเท่าภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่เปิดดำเนินการ หากไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล 1 ปี

4.3 ให้ได้รับการยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา 5 ปี

4.4 ให้ได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ ที่ได้จากการลงทุนในอัตราร้อยละ 50 ของอัตราปกติเป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล

4.5 อนุญาตให้หักค่าขนส่ง ค่าไฟฟ้า และค่าประปา 2 เท่าเป็นระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่เริ่มมียรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

4.6 อนุญาตให้หักค่าติดตั้งหรือก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจากกำไรสุทธิร้อยละ 25 ของเงินที่ลงทุนแล้วในการนั้นในกิจการที่ได้รับส่งเสริม โดยผู้ได้รับการส่งเสริมจะเลือกหักจากกำไรสุทธิของปีใดปีหนึ่งหรือหลายปีก็ได้ภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มียรายได้จากกิจการที่ได้รับการส่งเสริม ทั้งนี้ นอกเหนือไปจากการหักค่าเสื่อมราคาตามปกติ

4.7 ให้ได้รับการลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบ หรือวัสดุจำเป็นสำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อจำหน่ายในประเทศ ร้อยละ 75 เป็นระยะเวลา 5 ปี (จะอนุมัติให้คราวละ 1 ปี) ทั้งนี้สำหรับโครงการที่ตั้งในนิคมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ได้รับส่งเสริมและยื่นขอรับการส่งเสริมภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2552

4.8 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2547 ได้รับทราบนโยบายส่งเสริมการลงทุนเป็นกรณีพิเศษในกิจการนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรม และกิจการที่ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ปัตตานี ยะลา นราธิวาส)

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

กรณีศึกษาที่ 1: การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการประยุกต์ใช้ “ระบบธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม” ในพื้นที่มาบตาพุด

ในปีพ.ศ.2531 นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดได้รับการพัฒนาจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยรัฐบาลได้มอบให้ กนอ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ปัจจุบันนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ได้เป็นฐานการผลิตที่สำคัญของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมประเภท ปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ เหล็กและโลหะ โรงกลั่นน้ำมัน โดยในเชิงพื้นที่ได้มีการร่วมขยายจากนิคมฯร่วมดำเนินงานของเอกชน 4 แห่ง ทำให้พื้นที่ขยายจาก 8,000 ไร่ เป็น 20,000 ไร่ จากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่อย่างรวดเร็วและการรวมกลุ่มของกลุ่มอุตสาหกรรมในพื้นที่ทำให้ประสบกับปัญหาการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 1/2550 (นัดพิเศษ) เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2550 มีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษและกำหนดการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดระยอง มีปลัดกระทรวงพลังงานเป็นประธานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอนุกรรมการ เพื่อเสนอแนะแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งระบบ ตลอดจนกำหนดระดับการพัฒนาที่เหมาะสมสอดคล้องกับศักยภาพการรองรับของพื้นที่จังหวัดระยองนั้น คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้เร่งจัดทำแผนปฏิบัติการลดและขจัดมลพิษในพื้นที่จังหวัดระยอง พ.ศ.2550-2554 โดยจัดประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง และจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในพื้นที่มาบตาพุดเพื่อยกร่างแผนปฏิบัติการฯ ร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน และองค์กรอิสระ ตลอดจนกำหนดกลไกบริหารจัดการจนได้ข้อยุติร่วมกันในปัจจุบัน กนอ. ในฐานะผู้กำกับดูแลโรงงานในนิคมอุตสาหกรรมได้ดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

รายงานความคืบหน้าการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างโปร่งใส

กนอ. มีการติดตามแผนปฏิบัติการ และรายงานความคืบหน้าเป็นประจำทุกสัปดาห์ ได้แสดงข้อมูลความคืบหน้าตามแผนปฏิบัติการ รายสัปดาห์ใน <http://www.ieat.go.th> มีผู้เข้าชมสูงสุดประมาณ 4,000-7,000 ราย/สัปดาห์

การจัดทำป้ายแสดงผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Display Board)

ระดับโรงงาน ได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการ ในการติดตั้งป้าย Display Board เพื่อแสดงผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโรงงาน รวมทั้งการดำเนินการลดมลพิษด้านต่างๆ ต่อสาธารณชนในลักษณะ Real Time



ป้ายแสดงผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับโรงงาน

ระดับชุมชน กนอ. ได้ดำเนินการติดตั้งป้ายแสดงผลคุณภาพอากาศในบรรยากาศ จำนวน 2 ป้าย ที่สถานีอนามัยตากวนและสถานีวัดหนองแฟบ จ.ระยอง โดยแสดงค่าคุณภาพอากาศที่ตรวจวัดแบบ Real Time ให้ชุมชนรับทราบ



ป้ายแสดงผลการตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชุมชน

การจัดทำแผนการตรวจโรงงานร่วมกับชุมชน

กนอ. ได้ดำเนินการตรวจเยี่ยมโรงงานร่วมกับผู้แทน 29 ชุมชนเทศบาลเมืองมาบตาพุดและเทศบาลตำบลบ้านฉาง ในปี พ.ศ. 2550 จำนวน 2 ครั้ง และได้จัดทำธรรมนูญบาลสิ่งแวดล้อม มอบให้โรงงานที่มีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดีเยี่ยมทั้ง 2 ครั้งซึ่งมีโรงงานอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับรางวัลจำนวน 32 โรงงาน นอกจากนี้ยังดำเนินการตรวจเยี่ยมโรงงานร่วมกับผู้แทนชุมชนอย่างต่อเนื่อง จำนวน 4 ครั้งต่อปี เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการได้ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและมีกิจกรรมร่วมกับชุมชนในพื้นที่

การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม(Environmental Monitoring & Control Systems)

กนอ. ได้พัฒนาระบบเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Monitoring System) ในการบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง โดยดำเนินการพัฒนาระบบเดิมที่มีอยู่ให้มีความเป็นปัจจุบันหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เชื่อมโยงระบบ และพัฒนาระบบในการเฝ้าระวังคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นและเชื่อมโยงข้อมูลทั้งหมดที่ “ศูนย์เฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม” (Environmental Monitoring & Control Center) ตั้งอยู่ที่สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จ.ระยอง เพื่อให้การบริหารจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลในการตัดสินใจ รวมถึงการประชาสัมพันธ์ด้านสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนทั่วไปเข้าใจ และรับรู้สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในเบื้องต้นได้พัฒนาระบบ 10 ระบบในศูนย์เฝ้าระวังและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environmental Quality Monitoring System) และได้มีพิธีเปิดศูนย์เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 ทั้งนี้ กนอ. ได้มีแผนงานในการพัฒนาระบบเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการในพื้นที่มาบตาพุดอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นอภิปราย

1. มลพิษที่เกิดในเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากโรงงานประเภทใด
2. เขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ควรมีการจัดการสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมแบบใดตามแนวคิดของท่าน
3. ตามความคิดเห็นของท่าน ผู้ใดควรมีส่วนร่วมมากที่สุดในการจัดการสิ่งแวดล้อมของนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด

กรณีศึกษาที่ 2: ปัญหาน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดสมุทรสาคร (Wastewater Problems in Smuthsakorn Province)

การศึกษานี้ได้ทำการศึกษาข้อมูลของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดสมุทรสาคร โดยมุ่งเน้นโรงงานที่มีปัญหามลพิษทางน้ำตามรายงานของกรมโรงงานอุตสาหกรรม ประเด็นที่ศึกษาได้แก่ ประเภทและจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจมีปัญหากับการจัดการน้ำเสียของโรงงาน วิธีการบำบัดน้ำเสียที่ใช้ในแต่ละโรงงาน ปริมาณน้ำเสีย รวมทั้งปริมาณมลพิษที่เกิดจากโรงงานดังกล่าว จากการศึกษาพบว่าโรงงานในเขตจังหวัดสมุทรสาครที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานโดยการควบคุมจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมจนถึง พ.ศ. 2538 มีจำนวนสูงถึง 2,639 โรงงาน โดยในจำนวนนี้เป็นโรงงานมีการประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำสูงถึง 867 โรงงาน คิดเป็นร้อยละ 32.9 และสามารถจำแนกโรงงานที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษทางน้ำดังกล่าว ตามระดับความรุนแรงได้ ดังนี้ โรงงานที่ระดับปัญหามลพิษทางน้ำปานกลางมีจำนวน 179 โรงงาน และโรงงานที่มีระดับปัญหามลพิษทางน้ำรุนแรงมีจำนวน 688 โรงงาน โดยคิดเป็นสัดส่วนของโรงงานที่มีปัญหาด้านมลพิษทางน้ำระดับปานกลาง และรุนแรงจากโรงงานทั้งหมดในเขตจังหวัดสมุทรสาครเป็น 6.8 % และ 26.07 % ตามลำดับ

จากการเข้าสำรวจและประเมินปริมาณน้ำเสียและมลพิษในรูปบีโอดี และของแข็งแขวนลอยในน้ำเสียของโรงงานที่มีปัญหาด้านมลพิษจำนวน 130 โรงงาน พบว่า มีปริมาณน้ำเสียเกิดขึ้นรวม 78,256 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน มีปริมาณความสกปรกในรูปบีโอดีและของแข็งแขวนลอยเกิดขึ้นประมาณ 106,093.76 กิโลกรัมต่อวัน และ 44,240.50 กิโลกรัมต่อวัน ตามลำดับ

เมื่อประเมินค่าปริมาณน้ำเสียและปริมาณมลพิษในรูปบีโอดีและของแข็งแขวนลอยของโรงงานทั้ง 867 โรงงาน ที่มีปัญหาทางด้านมลพิษทางน้ำ พบว่ามีปริมาณน้ำเสียรวมสูงถึง 501,673 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาณมลพิษในรูปบีโอดีและของแข็งแขวนลอยเท่ากับ 1,409,054.78 กิโลกรัมต่อวัน และ 172,975.72 กิโลกรัมต่อวันตามลำดับ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานน้ำทิ้งที่บังคับให้อยู่โดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมจะพบว่า โดยรวมแล้วโรงงานทั้ง 867 โรงงานที่มีปัญหาทางด้านมลพิษทางน้ำจะต้องบำบัดความสกปรกในรูปบีโอดีและของแข็งแขวนลอยในน้ำเสียออกไปไม่น้อยกว่า 1,399,021.32 กิโลกรัมต่อวัน และ 147,892.07 กิโลกรัมต่อวันตามลำดับ เพื่อให้น้ำทิ้งก่อนปล่อยระบายออกนอกบริเวณโรงงานมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานของหน่วยราชการ (กรมโรงงานอุตสาหกรรม)

ประเด็นอภิปราย

1. หากมีการจำแนกโรงงานที่อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษควรจะเป็นอย่างไร และสามารถดำเนินการควบคุมมลพิษได้อย่างไร
2. ประเภทของโรงงานอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดมลพิษทางน้ำมีอะไรบ้าง
3. หาลดปริมาณน้ำเสียควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้น้ำทิ้งมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานของหน่วยราชการ

บรรณานุกรม

- กตัญญู หิรัญญสมบุรณ์. (2545). *การบริหารอุตสาหกรรม*. ฉบับแก้ไขปรับปรุง. กรุงเทพฯ : เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น.
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย.(2551). *กนอ.มุ่งมั่นสร้างสรรค์เมืองอุตสาหกรรม ปีที่ 3 เล่มที่ 4 ฉบับประจำเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2551*
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2551). *นิคมอุตสาหกรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม*. ปีที่ 3 เล่มที่ 2 ฉบับประจำเดือนเมษายน – มิถุนายน 2551. กรุงเทพฯ.
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. (2550). *นิคมอุตสาหกรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม*. ปีที่ 2 เล่มที่ 3 ฉบับประจำเดือนเมษายน-มิถุนายน 2550. กรุงเทพฯ.
- ชินขจร ชัยรัตนาวรรณและคณะ. (2544). ปัญหาหนี้เสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเขตจังหวัดสมุทรสาคร. *เวทีพัฒนางานการมีส่วนร่วมของพลเมือง เล่ม 2*. ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ บรรณาธิการ.นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ธเรศ ศรีสถิตย์.2549.*รวมกฎหมายและกฎกระทรวงสำหรับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเรศ ศรีสถิตย์. (2549). *ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมตามมาตรฐานสากล ISO 14001: 2004*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเรศ ศรีสถิตย์. (2549). *เทคโนโลยีสะอาดและการนำไปใช้ เพื่อลดต้นทุนการผลิต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปราณี พันธุ์สินชัยและศักดิ์ชัย สุริยจันทร์ทอง. (2550). *ความรู้พื้นฐานวิชาชีพวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ.
- ยุทธ ไถยวรรณ. (2546). *การบริหารการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี จำกัด.
- สุธาวัลย์ เสถียรไทย. คุณหญิง2546. *ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2551). *นโยบายและการจัดการสิ่งแวดล้อม*. โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เอมอัชมา (รัตนริมจ) วัฒนบุรานนท์. (2548). *ความปลอดภัย (Safety)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โอ.เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์

วิธีการศึกษาเรียนรู้ การบรรยาย อภิปราย และกรณีศึกษา

สื่อ/อุปกรณ์

ประกอบด้วย เครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์ Power Point เอกสารประกอบคำบรรยาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ

จำนวนผู้เข้ารับการอบรมที่เหมาะสม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การสร้างแบบสอบถามมีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดทักษะและทบทวนความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมในด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) จึงได้มีการสอบหลังเสร็จสิ้นการอบรม โดยมีแบบสอบถามประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 18 ข้อและแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 3 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับทางกาการบริหารจัดการภาคการอุตสาหกรรม ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านอุตสาหกรรม (Industry Acumen) เกี่ยวกับหลักการที่สำคัญในการส่งเสริมอุตสาหกรรม การจัดการมลพิษทางอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมอุตสาหกรรม การอนุญาตตั้งโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากร

1. ดร.วีรพงศ์ ไชยเพิ่ม

รองผู้ว่าการ (ทำเรื่องอุตสาหกรรม) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2. นายรัชดา สิงคาลวณิช

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม

3. นางอรรชกา สีบุญเรือง บรมิเบล

เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

4. นางมณฑา ประณูทนรพาล

ผู้ว่าการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5. รองศาสตราจารย์ ดร. ฐเรศ ศรีสถิต

ภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

6. รองศาสตราจารย์ ดร. ไสภรัตน์ จารุสมบัติ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดการเรียนรู้ที่ 5 ด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen)

เวลาเรียน 6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

นโยบายการบริหารงานของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรในปัจจุบัน เกี่ยวข้องทั้งในเรื่องการปรับโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร การสนับสนุนการผลิตสินค้าใหม่ที่มีโอกาสทางการตลาด การส่งเสริมการเพิ่มมูลค่าให้แก่สินค้าการเกษตร การสร้างมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร การพัฒนาโครงข่ายระบบการขนส่งสินค้าการเกษตร การส่งเสริมการทำเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ในระดับชุมชน ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนสถาบันเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งการที่จะดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารของจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารของส่วนราชการในภูมิภาค นับว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะผลักดันให้นโยบายดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งการจะดำเนินการดังกล่าวให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมได้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการเกษตรเชิงบูรณาการที่ดี เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการที่เกี่ยวข้องข้องกับงานภาคการเกษตรของจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการภาคการเกษตรทั้งที่เกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขันทางการเกษตร การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร การสร้างความเข้มแข็งในเศรษฐกิจระดับรากหญ้า การจัดการทรัพยากรการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการที่ดินการเกษตร การบริหารความเสี่ยงทางการเกษตร ตลอดจนการเรียนรู้เกี่ยวกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการเกษตรกรรมเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและขีดความสามารถในการแข่งขันทางการเกษตร การจัดการและบริหารทรัพยากรการเกษตร ตลอดจนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานราชการของจังหวัดในด้านการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 การบริหารและการจัดการด้านการเกษตร

หน่วยที่ 2 การพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันทางการเกษตร

หน่วยที่ 3 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่

หน่วยที่ 1 การบริหารและการจัดการด้านการเกษตร

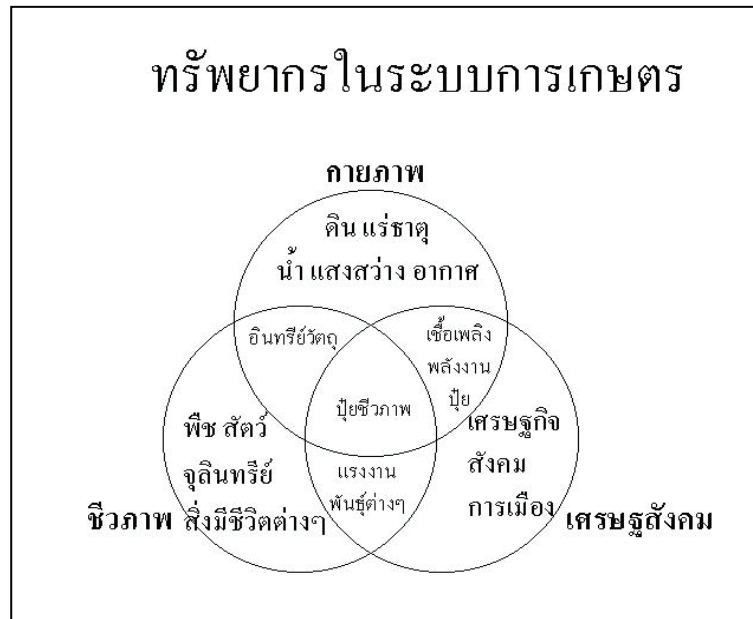
1.1 การจัดการทรัพยากรการเกษตร

ภาคการเกษตรเป็นภาคการผลิตที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรต่างๆ ในการผลิตทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ อากาศ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ เป็นต้น และทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น เครื่องมือในการเกษตร เครื่องจักรกลทางการเกษตร สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช และเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น ทรัพยากรการเกษตร (agricultural resources) หมายถึง สิ่งที่มีมนุษย์นำมาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร โดยสามารถจำแนกทรัพยากรในระบบการเกษตรได้ 3 กลุ่ม ได้แก่

1) ทรัพยากรทางกายภาพ (physical resources) หมายถึง ปัจจัยที่ไม่มีชีวิต ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตของพืชและสัตว์ เช่น ดิน น้ำ แสงสว่างและอากาศ เป็นต้น ซึ่งจัดเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วไม่หมดสิ้นไป แต่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอเมื่ออยู่ในภาวะที่ไม่สมดุล

2) ทรัพยากรชีวภาพ (bio resources) หมายถึง ปัจจัยที่มีชีวิต ที่นำมาใช้ในระบบการเกษตร เช่น พืช สัตว์ จุลินทรีย์ และสิ่งมีชีวิตต่างๆ เป็นต้น ซึ่งจัดเป็นปัจจัยหลักสำหรับการผลิตทางการเกษตร

3) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic resources) หมายถึง ปัจจัยที่มนุษย์สร้างขึ้นและมีความเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ เช่น ที่ดิน แรงงาน ความรู้ เทคโนโลยี เมล็ดพันธุ์ สารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช เครื่องจักรกล วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น กฎหมาย นโยบายและระเบียบต่างๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเสริมที่สนับสนุนการผลิต การบริโภค และราคาสินค้าการเกษตร



สำหรับการจัดการทรัพยากรการเกษตรที่สำคัญ มีดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดิน การคาดคะเนเกี่ยวกับใช้ทรัพยากรที่ดินในอนาคต การเลือกใช้ประโยชน์จากที่ดิน กำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินเป็นหลักใหญ่ๆ ไว้ให้แน่นอน การป้องกันการพังทลายของดินและสูญเสียหน้าดิน การเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของดิน การป้องกันมิให้สารพิษลงสู่พื้นดิน

2) การจัดการทรัพยากรป่าไม้ ได้แก่ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนโดยนำส่วนที่เพิ่มพูนมาใช้และเก็บส่วนต้นทุน การฟื้นฟูให้สภาพป่าดีขึ้น การป้องกันทำลายป่า และการแบ่งเขตป่าไม่ให้ชัดเจน

3) การจัดการทรัพยากรน้ำ ได้แก่ การจัดหาน้ำที่มีคุณภาพให้พอเพียง การป้องกันการเกิดมลพิษของน้ำ การป้องกันการเกิดน้ำท่วม การนำน้ำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รักษาสภาพแหล่งน้ำธรรมชาติ

4) การจัดการทรัพยากรประมง ได้แก่ การใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุผล ผลการฟื้นฟูบูรณะแหล่งที่อาศัยของสัตว์น้ำให้ดีขึ้น การเก็บกักและสงวน การรักษาและซ่อมแซมสภาพแวดล้อมที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ การพัฒนาให้มีทรัพยากรประมงมีคุณภาพดีและมีปริมาณมากขึ้น การป้องกันผลกระทบ และการแบ่งเขตกิจกรรมในการทำประมง

ทั้งนี้รูปแบบการจัดการทรัพยากรมีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับครัวเรือน ชุมชน และเครือข่าย ซึ่งแต่ละรูปแบบมีหลักการจัดการแตกต่างกัน เช่น การจัดการทรัพยากรในระดับครัวเรือนจะเกี่ยวข้องกับเกษตรกรและสมาชิกในครอบครัว ดังนั้นการตัดสินใจต่างๆ ในการใช้ทรัพยากรจึงทำได้รวดเร็วและคล่องตัว ในขณะที่การจัดการทรัพยากรในระดับชุมชนและเครือข่าย ต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก

ขึ้น จึงส่งผลให้ต้องมีกรอบแนวทางในการจัดการทรัพยากรเกษตรที่ชัดเจนและเป็นธรรม โดยเน้นประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก แต่โดยสรุปแล้วการจัดการทรัพยากรในทุกระดับก็มุ่งไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือเพื่อการผลิตและการพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2 การบริหารจัดการที่ดินการเกษตร

การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาการเกษตรของประเทศไทยในปัจจุบันอาจ

พิจารณาปัญหาได้เป็น 3 ประเด็นหลัก คือ

(1) ปัญหาที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมมีอยู่จำกัดและลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง

ที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรอย่างแท้จริงมีพื้นที่อยู่จำกัดควรได้รับการคุ้มครองและบำรุงรักษาไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางเกษตรกรรมตามความเหมาะสมของสมรรถนะที่ดินแต่ปัจจุบันที่ดินดังกล่าวถูกรุกล้ำ โดยกิจกรรมอื่นซึ่งไม่จำเป็นต้องอาศัยความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินมากนัก เป็นเหตุให้เกษตรกรต้องบุกรุกล้ำพื้นที่ธรรมชาติอื่นที่สมควรสงวนรักษาไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ หรือมิฉะนั้นก็ขยายพื้นที่แผ้วถางเข้าไปยังพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ผลกระทบสืบเนื่องมาคือทำให้พื้นที่ที่ทำการเกษตรอยู่ในปัจจุบันไม่ใช่พื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรอย่างแท้จริง ผลผลิตทางการเกษตรทั้งหมดของประเทศที่ผลิตได้มิได้ผลิตตามสมรรถนะที่ดิน แต่เป็นผลผลิตที่ได้จากการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมและใช้พื้นที่ในการผลิตมากเกินไปจนความจำเป็น ผลผลิตทางการเกษตรในระดับเดียวกันนี้หากใช้พื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อพืชนั้นๆ จริงๆ แล้วใช้พื้นที่น้อยลงมาก สาเหตุคือที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการเกษตรอย่างแท้จริงยังไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครอง

(2) ปัญหาคุณภาพของที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมมีความเสื่อมโทรม

ที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตรกรรมส่วนใหญ่อยู่ในบริเวณพื้นที่ราบ โดยเฉพาะที่ดินตะกอนน้ำจืดทับถม ส่วนใหญ่จะอยู่ในชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3, 4 และ 5 ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบและกิจกรรมการพัฒนาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรม ชุมชนเมืองและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ มลภาวะที่เกิดจากกิจกรรมการพัฒนาเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของพื้นที่เกษตรกรรมและยังไม่มีมาตรการใดๆ ที่ใช้ปกป้องคุ้มครองคุณภาพของพื้นที่เกษตรกรรมในปัจจุบัน

(3) ปัญหาผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการใช้พื้นที่เกษตรกรรม

ที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรมเมื่อมีการใช้ทำการเกษตรอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน และขาดการจัดการที่ถูกต้องเหมาะสม เป็นเหตุให้คุณภาพและสมรรถนะของที่ดินเสื่อมโทรมลง การทำการเกษตรจึงจำเป็นต้องเพิ่มปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้นเพื่อเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์และเร่งเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นและความต้องการผลผลิตทางการเกษตรเป็นสินค้าออกในขณะที่การเกษตรบางประเภทก็เป็นต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงและ

เรื่องซึ่งปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน เกษตรกรรมจึงเป็นกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดปัญหามลภาวะในสภาพแวดล้อม และมีผลกระทบต่อกิจกรรมอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง

จากสภาพปัญหาของความต้องการใช้ดินทั้งเพื่อการเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ และการพัฒนาสังคมเมือง ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการจัดการที่ดินอย่างมากซึ่งสรุปเป็นประเด็นสาเหตุหลักได้ดังนี้ นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินยังขาดความมีเอกภาพ ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลการใช้ที่ดินที่ดี มาตรการการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินการเกษตร ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการที่ดินการเกษตรจึงควรใช้การร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ทางสังคมในลักษณะเครือข่าย โดยภาครัฐควรได้ดำเนินการ 4 ประการ ได้แก่

- 1) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่มีเอกภาพ
- 2) พัฒนากลไกความร่วมมือในการบริหารจัดการที่ดินการเกษตรโดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาที่ดินควรดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มในลักษณะเครือข่าย
- 3) ปรับปรุงเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดินทางการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้าถึงได้
- 4) จัดระบบโซนนิ่ง (Zoning) ของการใช้ที่ดินการเกษตรให้เหมาะสม ตลอดจนการสร้างคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี

1.3 การบริหารความเสี่ยงด้านการเกษตร

ความเสี่ยงของภาคการเกษตร ประกอบด้วย

- 1) ความเสี่ยงด้านการผลิต มีสาเหตุมาจากด้านปัจจัยการผลิต เช่น ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น ปริมาณปัจจัยการผลิตมีไม่พอเพียง คุณภาพของปัจจัยการผลิตไม่ดีพอ พันธุ์ไม่ดี ความเสี่ยงในกระบวนการผลิต เช่น สภาพแวดล้อมภูมิอากาศต่าง ๆ โรคภัย/ศัตรูพืชต่าง ๆ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่าง ๆ (น้ำท่วม ฝนแล้ง) ผลผลิตด้อยคุณภาพ เป็นต้น
- 2) ความเสี่ยงด้านการตลาด เช่น ราคาผลผลิตตกต่ำ ผู้รับซื้อไม่รับซื้อหรือลดราคา ต้นทุนการตลาดสูงขึ้น
- 3) ความเสี่ยงในการแปรรูป/เก็บรักษา เช่น วัตถุดิบด้อยคุณภาพ/เสื่อมคุณภาพ ขาดแคลนแรงงานในการแปรรูป ผลผลิตไม่ได้ตามมาตรฐานคุณภาพ
- 4) ความเสี่ยงด้านการเงิน เช่น อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น อัตราแลกเปลี่ยนผันผวน ขาดเงินทุนหมุนเวียนในการดำรงชีวิต

5) ความเสี่ยงในชีวิตของเกษตรกร เช่น อุบัติเหตุจากการทำงาน/ชีวิตประจำวัน โรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาในครอบครัว ความขัดแย้งภายในชุมชน เป็นต้น

สำหรับแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงในภาคการเกษตร ได้แก่

1) การทำความเข้าใจกับความเสี่ยงว่ามีด้านใดบ้าง ความเสี่ยงแต่ละด้านมีมากน้อยเพียงใดและขึ้นอยู่กับปัจจัยใด มีผลกระทบต่ออาชีพการเกษตรอย่างไร การวิเคราะห์ภาพรวมของความเสี่ยงของกิจการ การวิเคราะห์สาเหตุของความเสี่ยง การวิเคราะห์ความอ่อนไหว การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน เป็นต้น

2) การวางแผนรับมือกับความเสี่ยง ประกอบด้วย

- การลดความเสี่ยงในภาคการเกษตร ได้แก่ การเลือกผลิตพืชและสัตว์เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ความชำนาญของเกษตรกร และมีตลาดแน่นอน การคัดเลือกปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความต้องการของตลาด การลดปัจจัยการผลิต/การลงทุน การทำข้อตกลงล่วงหน้ากับผู้ซื้อ โดยระบุปริมาณ คุณภาพ ราคาและระยะเวลาการรับซื้อที่ชัดเจน การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ที่มีความผันผวนของราคาต่ำ

- การกระจายความเสี่ยงในภาคการเกษตร การพึ่งพาแหล่งรายได้มากกว่าหนึ่งแหล่ง รวมถึงนอกการเกษตร การผลิตพืชหรือสัตว์หลายชนิดหลายประเภท สภาพที่ดินแตกต่างกัน เงื่อนไขการผลิต/ฤดูกาลการผลิตแตกต่างกัน มีความเคลื่อนไหวของราคาต่างกันหรือไม่เกี่ยวข้องกัน การผลิตพืชและสัตว์ที่เสริมหนุนซึ่งกันและกัน การกระจายความเสี่ยง โดยมีผู้รับซื้อหลายราย การกระจายความเสี่ยงให้ผู้ซื้อช่วยรับภาระความเสี่ยง การใช้ประโยชน์จากส่วนต่างๆ ของผลิตผลให้มากที่สุด

- การควบคุมความเสี่ยง ต้องมีการกำหนดมาตรการในการป้องกันความเสี่ยงในแต่ละจุดวิกฤต เพื่อป้องกันไม่ให้ความเสี่ยงเกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นก็สามารถทราบได้โดยทันที การพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพ/เฝ้าระวังปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อจะได้ดำเนินการอย่างทันท่วงที การควบคุมมิให้ความเสี่ยงลุกลามบานปลายออกไป การลงทุนอย่างเป็นขั้นตอน เพื่อมิให้ความเสี่ยงมากเกินไป

- การประกันความเสี่ยง การประกันภัยพืชผลการเกษตร การซื้อขายสินค้าเกษตรในตลาดล่วงหน้า การซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนในตลาดล่วงหน้า กลุ่มออมทรัพย์และสวัสดิการชุมชน เป็นต้น

1.4 การจัดการธุรกิจการเกษตร

ธุรกิจเกษตร (Agribusiness) เป็นการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการจำหน่ายปัจจัยการผลิต กิจกรรมการผลิตในฟาร์ม การเก็บรักษา การแปรรูป และการจัดจำหน่ายสินค้าเกษตรและผลิตผลพลอยได้จากสินค้าเกษตร ประเด็นที่ควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจเกษตรมีดังนี้

1) การทำงานเกี่ยวกับธุรกิจเกษตรต้องเชื่อมโยงทั้งระบบ ซึ่งประกอบด้วย 4 ระบบย่อย ได้แก่ ปัจจัยการผลิตสินค้าเกษตร การผลิตในฟาร์ม การแปรรูปและรักษา และการจัดจำหน่ายสินค้าเกษตรและผลิตผลพลอยได้ ดังนั้นทั้ง 4 ระบบย่อยจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในระบบย่อยหนึ่งจะกระทบกระเทือนต่อระบบย่อยอื่นด้วย การดำเนินงานธุรกิจจึงไม่เป็นอิสระตามลำพัง ทำให้การวางแผนธุรกิจจึงมีความยุ่งยาก

2) ธุรกิจเกษตรในส่วนการผลิตสินค้าเกษตร ส่วนมากเป็นแบบ Farm-oriented กล่าวคือ มีความผูกพันกับวิถีชีวิตและสังคมชนบทที่เรียกว่า Community oriented ผู้จัดการธุรกิจเกษตรที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบย่อยในส่วนนี้ จึงต้องเข้าใจสภาพโดยพื้นฐานนี้

3) ระบบธุรกิจเกษตรของสินค้าเกษตรชนิดใดชนิดหนึ่งจะมีผู้เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น ผู้ผลิต ผู้เก็บรักษา นายหน้า ผู้รวบรวม ฯลฯ เป็นจำนวนมากหลายราย มีทั้งขนาดเล็ก ขนาดใหญ่ สภาพความเกี่ยวข้องกันจึงมีทั้งที่ประสานงานกันและแข่งขันกัน

4) นโยบายต่างๆ ของรัฐมักมีผลกระทบต่อธุรกิจการเกษตร มีทั้งส่งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมเสมอ เช่น นโยบายเขตเศรษฐกิจ นโยบายแทรกแซงตลาด นโยบายการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งนโยบายต่างๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามภาวะการณ์ ณ ขณะใดขณะหนึ่ง

5.) หน่วยธุรกิจเกษตรมีแนวโน้มจะพัฒนาจากการผลิตแบบดั้งเดิมหรือแบบธุรกิจครอบครัวเรือนหรือธุรกิจขนาดเล็ก ให้กลายเป็นธุรกิจในการเชิงการค้า มีขนาดใหญ่ หรือครบวงจร เพื่อบริการการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น ทั้งในระดับประเทศและการค้าระหว่างประเทศ

6.) สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีความเสี่ยงสูง เพราะสินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีข้อจำกัดหรืออาจเรียกอีกนัยว่ามีลักษณะเฉพาะตัว ทำให้การจัดการที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรทั้งการจัดการด้านการผลิต ด้านการแปรรูปหรือการดำเนินงานด้านอุตสาหกรรมเกษตร และการจัดการด้านการตลาด โดยทั่วไปผู้ที่เกี่ยวข้องจึงมักพบความยากลำบาก ความยุ่งยาก และความซับซ้อนในการดำเนินงานเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินงานในกลุ่มสินค้าอื่นๆ ที่ไม่ใช่สินค้าเกษตร ทั้งนี้ลักษณะเฉพาะตัวของสินค้าเกษตรสามารถสรุปลักษณะที่ปรากฏได้แก่ (1) สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่มีทางเลือกในการนำไปใช้ (2) สินค้าเกษตรเน่าเสียหาย (3) สินค้าเกษตรกินเนื้อที่ (4) การผลิตสินค้าเกษตรเป็นไปตามฤดูกาล (5) ปริมาณผลผลิตสินค้าเกษตรในแต่ละปีไม่แน่นอน (6) คุณภาพสินค้าเกษตรเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีและแต่ละภูมิภาค (7) การผลิตใช้พื้นที่มาก (8) สินค้าเกษตรแต่ละชนิดมีความเหมาะสมในการผลิตในแต่ละท้องที่และแหล่งผลิตกระจาย

การจัดการธุรกิจเกษตรนอกจากฝ่ายดำเนินการแล้ว ยังมีฝ่ายสนับสนุนที่เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์ต่อระบบธุรกิจการเกษตรอย่างมากซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น

(1) หน่วยงานภาครัฐที่ให้การสนับสนุน ได้แก่ กรมการค้าภายใน เช่น การให้ข้อมูลการตลาดผ่าน อปต. เพื่อให้คนชนบทเข้าถึงข้อมูลด้านการตลาดได้ง่ายขึ้น และการแทรกแซงตลาด กรม

ส่งเสริมการเกษตร เช่น การสนับสนุนกิจกรรมด้านเคหะกิจ เช่น การแปรรูปอาหาร การผลิตอุปกรณ์ของใช้ในบ้าน การตัดเย็บเสื้อผ้า ฯลฯ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น การฝึกอบรมระบบบัญชีอย่างง่ายให้กับกลุ่มต่างๆ ในชนบท กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น การฝึกอบรมให้ผู้ประกอบการรายย่อยและให้สินเชื่อในลักษณะเงินทุนหมุนเวียนแก่กลุ่มสตรี กรมพัฒนาชุมชน เช่น การให้ความรู้ในการก่อตั้งกลุ่มเงินออม สร้างกิจกรรมในกลุ่มสตรีเพื่อเพิ่มรายได้ในครัวเรือน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เป็นแหล่งทุนและให้คำแนะนำประสานงานในกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดทำบัญชี การบริหารจัดการเงิน ช่องทางการตลาด ฯลฯ

(2) หน่วยงานเอกชนและอื่นๆ ที่การสนับสนุน ได้แก่ ธุรกิจเอกชน เช่น การให้สนับสนุนเงินกู้ ขนส่ง คลังสินค้า ประกันภัย ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ในรูปของสมาคมการค้า หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนานวัตกรรม สถาบันอาหาร สถาบันกองทุนสนับสนุนการวิจัย สถาบันการศึกษา ธุรกิจรับทำวิจัย ธุรกิจที่ปรึกษา และ NGOs

หน่วยที่ 2 การพัฒนาขีดความสามารถการแข่งขันทางการเกษตร

2.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากอาศัยการเพิ่มปริมาณการใช้ปัจจัยการผลิตจากที่ดินและแรงงาน จึงจำเป็นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้สามารถขยายผลผลิตได้ในอัตราสูงขึ้นและการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน

สำหรับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร อาจสรุปได้ดังนี้

- 1) ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินทั้งในและนอกเขตชลประทาน
- 2) ส่งเสริมให้มีการเลือกปลูกพืชที่สอดคล้องกับสมรรถนะของดินและให้มีการใช้ปัจจัยการผลิตคุณภาพดีที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกร เช่น ปุ๋ยชีวภาพ เมล็ดพันธุ์ดี และสินเชื่อเกษตรเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการใช้เทคนิคการผลิตที่เหมาะสมในขบวนการผลิตเพื่อให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และใช้แรงงานด้านการเกษตรในชนบทมากขึ้น
- 3) เสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรให้สามารถดำเนินกิจกรรมด้านการผลิตและการตลาด ตลอดจนการแปรรูปสินค้าเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) กำหนดมาตรฐานและรับรองคุณภาพสินค้าเกษตร
- 5) จัดหาและใช้น้ำเพื่อการผลิตทางการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การสร้างมูลค่าเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรของประเทศไทยยังมีอยู่น้อยและขาดความหลากหลาย โดยสินค้าการเกษตรยังคงส่งออกในรูปวัตถุดิบแปรรูปขั้นต้นเป็นส่วนใหญ่ และการจัดระบบการตลาดและการกระจายสินค้ายังขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีปัญหาเรื่องผลผลิตล้นตลาดและราคาตกต่ำได้ง่าย นอกจากนี้แนวโน้มการแข่งขันด้านการเกษตรในอนาคตของโลกจะรุนแรงมากขึ้น ทั้งการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มผลผลิต และความระมัดระวังเรื่องคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารที่ผู้บริโภคให้ความสำคัญมากขึ้น ทำให้การผลิตภาคการเกษตรของไทยจะต้องเร่งปรับตัวให้การผลิตมีประสิทธิภาพ

แนวทางการเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตร ได้แก่ การแปรรูปผลผลิตเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐานสากลเพื่อเชื่อมโยงสู่อุตสาหกรรมเกษตร ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านมาตรฐานการผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ความปลอดภัยด้านอาหารตามมาตรฐานสากล มีระบบป้องกันและควบคุมการระบาดของโรค ตลอดจนสนับสนุนการแปรรูปสินค้าเกษตรในชุมชนมากขึ้น

นอกจากนี้การเพิ่มมูลค่าผลผลิตทางการเกษตรต้องอาศัยฐานความรู้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยใช้ในลักษณะของ Cluster คือ มีการเชื่อมโยงของผู้ประกอบการและผู้เชี่ยวชาญหลายด้านเพื่อพัฒนาสินค้าการเกษตรให้มีความก้าวหน้าและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อการแข่งขันอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น การออกแบบผลิตภัณฑ์ การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต การตลาด การระดมทุน การบริหาร logistic การผลิตวัตถุดิบทางการเกษตร เป็นต้น การรวมตัวเป็น cluster เป็นการรวมตัวระหว่างผู้ผลิตทั้งจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ ตลอดจนภาคการบริการในกระบวนการจัดจำหน่ายและพัฒนาสินค้าการเกษตร โดยเฉพาะในรูปของวิสาหกิจชุมชนขนาดกลางและขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชนที่มีภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งหากสามารถพัฒนาเข้าสู่รูปแบบธุรกิจใหม่ได้ ก็จะมีโอกาสสร้างมูลค่าเพิ่มของผลผลิตทางการเกษตรได้อย่างดี

2.3 การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า

การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการเกษตรเนื่องจากเกษตรกรจะมีโอกาสเข้าหาแหล่งทุนเพื่อนำมาใช้ในการเกษตรหรือธุรกิจการเกษตรทั้งในระดับครัวเรือนหรือชุมชนได้ง่ายมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางการดำเนินงานมีดังนี้

1.) การสร้างกลุ่มอาชีพทางการเกษตร เช่น โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกษตรกรมีอาชีพที่มั่นคง มีรายได้ที่แน่นอน มีการฝึกทักษะเพื่อพัฒนาอาชีพพัฒนามาตรฐานผลิตภัณฑ์เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ขยายช่องทางการตลาด สร้างเครือข่ายการตลาด เป็นต้น

2.) การสร้างกองทุนในชุมชน เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กองทุนหมู่บ้าน กลุ่มผู้ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ ธนาคารประชาชน โครงการ SML เป็นต้น ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อการออมอย่างมีวินัย มีแหล่งทุนเพื่อการทำการเกษตรหรือธุรกิจเกษตร มีการสะสมเงินทุนในชุมชน ลดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย ทำให้ชุมชนมีแหล่งทุนเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และชุมชนพึ่งตนเองได้

3.) การส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ซึ่งจำนวนหนึ่งอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้า ให้ได้รับการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจที่สูงขึ้น

หน่วยที่ 3 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่

3.1 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) เป็นปรัชญาที่ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีหลักพิจารณาอยู่ 5 ส่วน ดังนี้

1) กรอบแนวคิด เป็นปรัชญาที่ชี้แนะแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนในทางที่ควรจะเป็น โดยมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ตลอดเวลา และเป็นการมองโลกเชิงระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มุ่งเน้นการรอดพ้นจากภัย และวิกฤตเพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของการพัฒนา

2) คุณลักษณะ เศรษฐกิจพอเพียงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติตนได้ในทุกระดับโดยเน้นการปฏิบัติบนทางสายกลางและการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน

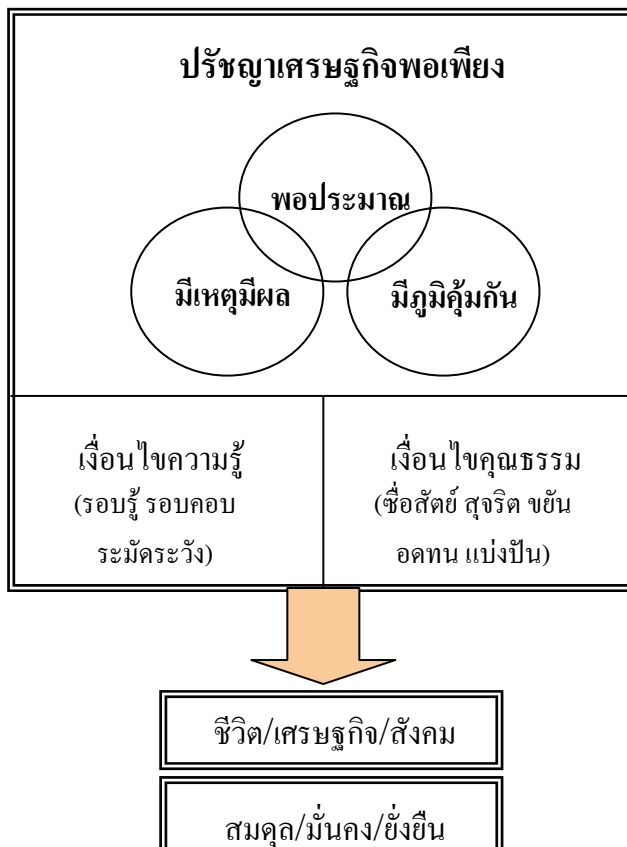
3) คำนิยาม ความพอเพียงจะต้องประกอบด้วย 3 คุณลักษณะพร้อมๆ กันดังนี้

3.1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

3.2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ

3.3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

4) เงื่อนไข การตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียงนั้น ต้องอาศัยทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณาให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ เงื่อนไขคุณธรรมที่จะต้องเสริมสร้างประกอบด้วย มีความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความอดทน มีความเพียรใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต



เศรษฐกิจพอเพียงในมุมมองของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง ความสามารถในการผลิตซึ่งตอบสนองต่อความต้องการบริโภคอย่างพอเพียงและยั่งยืน โดยไม่จำเป็นต้องบริโภคผลผลิตจากการผลิตของตนเองเท่านั้น แต่สามารถนำผลผลิตของตนไปแลกเปลี่ยนผลผลิตอื่นมาเพื่อสนองตอบความต้องการในการบริโภคให้เกิดความพอใจในตัวเอง ซึ่งอาจแบ่งกิจกรรมออกได้เป็น 4 กิจกรรมหลัก ดังนี้

(1) **การผลิต** ในทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักนั้น มีความหมายถึงการนำปัจจัยการผลิตที่มีอยู่จำกัดมาผ่านกระบวนการผลิต ซึ่งต้องอาศัยการผลิต การบริหาร การตัดสินใจวิธีการผลิตที่เหมาะสม เพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำสุด ได้ผลผลิตหรือสินค้าตรงตามความต้องการของผู้บริโภค โดยทำให้ผู้บริโภคพอใจสูงสุด นั่นคือ ทำให้เกิดความต้องการบริโภคอย่างไม่มีที่สิ้นสุด แต่ในขณะที่เศรษฐกิจพอเพียงนั้น มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพอดี ความพอดีในที่นี้ คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรือจากธรรมชาติแบบคุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติ มนุษย์ ชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม ในกรณีถ้ามีผลกระทบเกิดขึ้น ก็ควรจะเป็นผลกระทบหรือของเสียที่มีผลน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถควบคุมได้ โดยการผลิตตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งเน้นผลผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกันเป็นการผลิตในจำนวนหรือปริมาณที่พอเหมาะและพอดีกับความต้องการจริงๆ ซึ่งแตกต่างจากการผลิตโดยทั่วไปที่ผลิตเป็นจำนวนมากเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยไม่คำนึงถึงความพอดี (เช่น การผลิตจำนวนมากเพื่อลดต้นทุนการผลิต การแย่งตลาดของสินค้า การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย) ดังนั้นการผลิตที่อยู่บนพื้นฐานของความพอเพียงนั้น คือ การผลิตที่ใช้หรือแปรรูปปัจจัยการผลิตเพื่อผลิตสินค้าและบริการเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการในการอุปโภคบริโภคบนพื้นฐานของความสอดคล้องและสมดุลกับธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เทคโนโลยีจะต้องมีขนาดเล็ก ไม่ซับซ้อนจนเกินไปหรือขนาดที่เหมาะสมอันจะก่อให้เกิดความสมดุลกับระบบนิเวศได้ ในขณะเดียวกันก็เน้นความประหยัดการใช้ทุนในรูปของเงินทุนและเครื่องจักรกลไปพร้อมๆ กัน การส่งเสริมการนำแรงงานและการประยุกต์ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ เช่น เป็นเทคโนโลยีที่ประสานระหว่างอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมชนบทไม่ก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมหรือหากจำเป็นต้องเกิดมลพิษบ้างก็ต้องมีวิธีการจัดการแก้ไขปัญหาก็เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(2) **การบริโภค** ในทางเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายไว้ คือ การได้รับประโยชน์หรือความพอใจจากการซื้อสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการบริโภคที่มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด มุ่งให้ได้ใช้สินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของตน ซึ่งเงื่อนไขของแบบแผนการบริโภคขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ค่านิยมของชุมชน การเข้าถึงของสื่อ ความพร้อมของระบบสาธารณูปโภค และการติดต่อกับชุมชนอื่น ล้วนมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภคของชุมชนโดยเฉพาะชุมชนเมือง ในขณะที่เศรษฐกิจพอเพียงเน้นการใช้สินค้าและบริการแบบทางสายกลาง คือ ให้รู้จักประมาณ รู้จักความพอดี ความพอดีคือจุดที่คุณภาพชีวิตกับความพึงพอใจมาบรรจบกัน การบริโภคที่เพียงพอจะต้องเป็น

ความต้องการแบบเพียงพอ คือ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของมนุษย์ทุกคน และไม่ทำลายธรรมชาติด้วย

(3) **การแลกเปลี่ยน** ทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในสินค้าและบริการต่างๆ แต่เดิมเป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างสินค้ากับสินค้า ในปัจจุบันใช้เงินตรา และสินค้าต่างๆ เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มองว่าเมื่อมนุษย์มีความต้องการไม่จำกัด แต่ขณะเดียวกันมนุษย์มีความสามารถในการผลิตจำกัด ไม่สามารถผลิตทุกอย่างเองได้ จึงทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนซึ่งเป็นเงื่อนไขเชื่อมโยงระหว่างการผลิตและการบริโภคขึ้น ยิ่งในบริบทของโครงสร้างเศรษฐกิจแบบปัจจุบัน ซึ่งมีการแยกย่อยกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกไปในลักษณะของการแบ่งงานกันทำอย่างซับซ้อน ทำให้เกิดการจำแนกแจกแจงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้การผลิตและการบริโภคที่แต่เดิมเคยอยู่ในหน่วยสังคมเดียวกัน เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะแยกผู้ผลิตและผู้บริโภคออกจากกัน จะเห็นได้ว่า ระบบตลาดได้เข้ามามีบทบาทต่อวิถีชีวิตของผู้คน รวมไปถึงชาวบ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากชาวบ้านไม่สามารถผลิตสิ่งที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องนำสิ่งที่ตนสามารถผลิตได้ไปซื้อขายแลกเปลี่ยนกับสิ่งที่ต้องการ และจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันการซื้อขายโดยไม่หวังผลกำไรเป็นสิ่งเป็นไปได้ยากมาก เพียงแต่จะมุ่งหวังผลกำไรมากหรือน้อยเท่านั้น แรงจูงใจในการแสวงหากำไรสูงสุด อาจทำให้ความเสียหายแก่สังคมโดยรวมได้ ดังนั้นการแลกเปลี่ยนที่ก่อให้เกิดความพอเพียงขึ้นได้นั้น ผู้ทำการแลกเปลี่ยนจะคำนึงถึงแต่กำไรแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมด้วย จึงควรที่จะแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในราคายุติธรรม ไม่เอาเปรียบซึ่งกันและกัน และให้ความร่วมมือกับชุมชน สร้างสรรค์สังคม โดยคืนกำไรให้กับสังคมตามสมควร

(4) **การจัดสรรผลผลิต** การจัดสรรผลผลิตทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง สัดส่วนของผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการผลิตซึ่งอยู่ในรูปผลตอบแทนปัจจัยการผลิต 4 อย่าง คือ ค่าจ้างสำหรับปัจจัยแรงงาน ค่าเช่าสำหรับปัจจัยที่ดิน ดอกเบี้ยสำหรับเงินทุนและกำไรสำหรับทุน และด้วยเหตุที่ความสัมพันธ์ทางการผลิตเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันโดยมีความแตกต่างกันระหว่างชนชั้น ทำให้มีความแตกต่างกันในกรรมสิทธิ์เหนือปัจจัยการผลิตและความแตกต่างกันในการจัดสรรว่าเจ้าของปัจจัยการผลิตใดควรได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนจำนวนเท่าใด จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้สถานภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลแตกต่างกัน ซึ่งความหมายในลักษณะนี้มีเงื่อนไขอยู่ว่าจะต้องเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่ความเป็นจริงเป็นเรื่องของสังคมแบบอุดมคติซึ่งไม่สามารถปฏิบัติได้ด้วยปัจจัยและเงื่อนไขหลายประการ ดังนั้น ด้วยลักษณะเศรษฐกิจของสังคมชนบทที่ไม่ได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวข้างต้นอยู่ ความหมายของการจัดสรรผลผลิตในชุมชนในเชิงเศรษฐศาสตร์จึงเป็นไปได้ในรูปของผลตอบแทนปัจจัยการผลิตเพียงบางชนิดเท่านั้น เช่น จัดสรรผลผลิตได้เฉพาะที่ดิน หรือทุน เท่านั้น เนื่องจากบุคคลมีฐานะเป็นทั้งผู้บริโภคและเจ้าของปัจจัยการผลิตไปพร้อมกัน ในฐานะที่เป็นเจ้าของปัจจัย

การผลิตต่างๆ ได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุน และการประกอบการ ผู้บริโภคจะนำปัจจัยการผลิตที่ตนเองมีอยู่ไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ซึ่งจะได้รับการจัดสรรค่าตอบแทนสำหรับปัจจัยการผลิตในรูปของค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ยและกำไร เพื่อนำไปใช้จ่ายสำหรับซื้อสินค้าและบริการในการตอบสนองความต้องการของตน

3.2 ทฤษฎีใหม่

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกร เป็นปัญหาสำคัญยิ่งในปัจจุบัน และการประกอบอาชีพทางการเกษตรโดยเฉพาะในเขตที่ใช้น้ำฝนทำนาเป็นหลัก เกษตรกรจะมีความเสี่ยงสูง เป็นเหตุให้ผลผลิตข้าวอยู่ในระดับต่ำ ไม่เพียงพอต่อการบริโภค ด้วยพระอัจฉริยะในการแก้ปัญหา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงได้พระราชทาน **"ทฤษฎีใหม่"** ให้ดำเนินการในพื้นที่ทำกินที่มีขนาดเล็ก ประมาณ 15 ไร่ ด้วยวิธีการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาอย่างเหมาะสม ด้วยการจัดสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยให้มีการจัดสร้างแหล่งน้ำในที่ดินสำหรับการทำการเกษตรแบบผสมผสานอย่างได้ผล เพื่อให้เกษตรกรสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ให้มีรายได้ไว้ใช้จ่ายและมีอาหารไว้บริโภคตลอดปี ซึ่งได้ดำเนินการอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน เพื่อการผลิตทางเกษตรกรรมที่ยั่งยืนสำหรับเกษตรกรชาวไทย

พระราชดำริ **"ทฤษฎีใหม่"** เป็นแนวทางหรือหลักการในการจัดการทรัพยากรระดับไร่นาคือ ที่ดินและน้ำ เพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการทฤษฎีใหม่ ได้พระราชทานขั้นตอนดำเนินงาน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น สถานะพื้นฐานของเกษตรกร คือ มีพื้นที่น้อย ค่อนข้างยากจน อยู่ในเขตชลประทานน้ำฝนเป็นหลัก โดยในขั้นที่ 1 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสถียรภาพของการผลิต เสถียรภาพด้านอาหารประจำวัน ความมั่นคงของรายได้ ความมั่นคงของชีวิต และความมั่นคงของชุมชนชนบท เป็นเศรษฐกิจพึ่งตนเองมากขึ้น มีการจัดสรรพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ให้แบ่งพื้นที่ ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน 30:30:30:10 ซึ่งหมายถึง พื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณ 30% ให้ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและ ใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่าง ๆ (สามารถเลี้ยงปลา ปลูกพืชน้ำ เช่น ผักบุ้ง ผักกะเฉด ฯ ได้ด้วย) พื้นที่ส่วนที่สองประมาณ 30% ให้ปลูกข้าวในฤดูฝน เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สามประมาณ 30% ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย และพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณ 10% ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่น ๆ (ถนน คันดิน กองฟาง ลานตาก กองปุ๋ยหมัก โรงเรือน โรงเพาะเห็ด คอกสัตว์ ไม้ดอกไม้ประดับ พืชผักสวนครัวหลังบ้าน เป็นต้น) **ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า** เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ลงมือปฏิบัติตามขั้นที่หนึ่งในที่ดินของตนเป็นระยะเวลาพอสมควรจนได้ผลแล้ว เกษตรกรก็จะพัฒนาตนเองจากขั้น "พออยู่

พอกิน" ไปสู่ขั้น "พอมืออันจะกิน" เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงควรที่จะต้องดำเนินการตามขั้นที่สองและขั้นที่สามต่อไปตามลำดับ

ขั้นที่ 2 ทฤษฎีใหม่ขั้นกลาง เมื่อเกษตรกรเข้าใจในหลักการและได้ปฏิบัติในที่ดินของตนจนได้ผลแล้ว ก็ต้องเริ่มขั้นที่สอง คือ ให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูปกลุ่ม หรือ สหกรณ์ ร่วมแรง ร่วมใจกันดำเนินการในด้าน

(1) **การผลิต** เกษตรกรจะต้องร่วมมือในการผลิตโดยเริ่มตั้งแต่ ขั้นเตรียมดิน การหาพันธุ์พืช ปุ๋ย การหาน้ำ และอื่น ๆ เพื่อการเพาะปลูก

(2) **การตลาด** เมื่อมีผลผลิตแล้วจะต้องเตรียมการต่างๆ เพื่อการขายผลผลิตให้ได้ประโยชน์สูงสุด เช่น การเตรียมลานตากข้าวร่วมกัน การจัดหาผู้รวบรวมข้าว เตรียมหาเครื่องสีข้าว ตลอดจนการรวมกันขายผลผลิตให้ได้ราคาดี และลดค่าใช้จ่ายลงด้วย

(3) **ความเป็นอยู่** ในขณะเดียวกันเกษตรกรต้องมีความเป็นอยู่ที่ดีพอสมควร โดยมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหารการกินต่างๆ กะปิ น้ำปลา เสื้อผ้า ที่พอเพียง

(4) **สวัสดิการ** แต่ละชุมชนควรมีสวัสดิการและบริการที่จำเป็น เช่น มีสถานอนามัยเมื่อป่วยไข้ หรือมีกองทุนไว้ให้กู้ยืมเพื่อประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ

(5) **การศึกษา** มีโรงเรียนและชุมชนมีบทบาทในการส่งเสริมการศึกษา เช่น มีกองทุนเพื่อการศึกษาเล่าเรียนให้แก่เยาวชนของชุมชนเอง

(6) **สังคมและศาสนา** ชุมชนควรเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาสังคมและจิตใจ โดยมีศาสนาเป็นที่ยึดเหนี่ยว

กิจกรรมทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การเอกชน ตลอดจนสมาชิกในชุมชนนั้นเป็นสำคัญ

ขั้นที่ 3 ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า เมื่อดำเนินการผ่านพ้นขั้นที่สองแล้ว เกษตรกรจะมีรายได้ดีขึ้น ฐานะมั่นคงขึ้น เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรก็ควรพัฒนาก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่สามต่อไป คือ ติดต่อประสานงาน เพื่อจัดหาทุน หรือแหล่งเงิน เช่น ธนาคาร หรือบริษัทห้างร้านเอกชน มาช่วยในการทำธุรกิจ การลงทุนและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ทั้งฝ่ายเกษตรกรและฝ่ายธนาคารกับบริษัท จะได้รับประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ เกษตรกรขายข้าวได้ในราคาสูง (ไม่ถูกกดราคา) ธนาคารกับบริษัทสามารถซื้อข้าวบริโภคในราคาต่ำ (ซื้อข้าวเปลือกตรงจากเกษตรกรและมาสีเอง) เกษตรกรซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคได้ในราคาต่ำ เพราะรวมกันซื้อเป็นจำนวนมาก (เป็นร้านสหกรณ์ ซื้อในราคาขายส่ง) ธนาคารกับบริษัทจะสามารถกระจายบุคลากร (เพื่อไปดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ให้เกิดผลดียิ่งขึ้น)

3.3 การประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่กับการพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน

เศรษฐกิจพอเพียงและแนวปฏิบัติของทฤษฎีใหม่เป็นแนวทางการพัฒนาที่นำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองในระดับต่างๆ อย่างเป็นขั้นตอน โดยลดความเสี่ยงเกี่ยวกับความผันแปรของธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่างๆ โดยอาศัยความพอประมาณและความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี มีความรู้ ความเพียรและความอดทน สติและปัญญา การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความสามัคคี เศรษฐกิจพอเพียงมีความหมายกว้างกว่าทฤษฎีใหม่ โดยที่เศรษฐกิจพอเพียงเป็นกรอบแนวคิดที่ชี้นำหลักการและแนวทางปฏิบัติของทฤษฎีใหม่ ในขณะที่แนวพระราชดำริเกี่ยวกับทฤษฎีใหม่หรือเกษตรทฤษฎีใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาภาคการเกษตรอย่างเป็นขั้นเป็นตอนนั้นเป็นตัวอย่างการใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเฉพาะในพื้นที่ที่เหมาะสม ทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ อาจเปรียบเสมือนกับหลักเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ แบบพื้นฐานกับแบบก้าวหน้า ดังนี้

- ความพอเพียงในระดับบุคคลและครอบครัวโดยเฉพาะเกษตรกร เป็นเศรษฐกิจพอเพียงแบบพื้นฐานเทียบกับทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 1 ที่มุ่งแก้ปัญหาของเกษตรกรที่อยู่ห่างไกลแหล่งน้ำ ต้องพึ่งพีน้ำฝนและประสบความเสี่ยงจากการที่น้ำไม่เพียงพอ แม้กระทั่งสำหรับการปลูกข้าวเพื่อบริโภคและมีข้อสมมติว่า มีที่ดินพอเพียงในการขุดบ่อเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องดังกล่าว จากการแก้ปัญหาค่าความเสี่ยงเรื่องน้ำ จะทำให้เกษตรกรสามารถมีข้าวเพื่อการบริโภคยังชีพในระดับหนึ่งได้ และใช้ที่ดินส่วนอื่นๆ สนองความต้องการพื้นฐานของครอบครัว รวมทั้งขายในส่วนที่เหลือเพื่อมีรายได้ที่จะเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ไม่สามารถผลิตเองได้ทั้งหมดนี้เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในตัวให้เกิดขึ้นในระดับครอบครัว อย่างไรก็ดี แม้กระทั่งในทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 1 ก็จำเป็นที่เกษตรกรจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากชุมชน ราชการ มูลนิธิ และภาคเอกชน ตามความเหมาะสม

- ความพอเพียงในระดับชุมชนและระดับองค์กร เป็นเศรษฐกิจพอเพียงแบบก้าวหน้า ซึ่งครอบคลุมทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 2 เป็นเองของการสนับสนุนให้เกษตรกรรวมพลังกันในรูปกลุ่มหรือสหกรณ์หรือการที่ธุรกิจต่างๆ รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายวิสาหกิจ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกในแต่ละครอบครัวหรือองค์กรต่างๆ มีความพอเพียงขั้นพื้นฐานเป็นเบื้องต้นแล้วก็จะรวมกลุ่มกันเพื่อร่วมมือกันสร้างประโยชน์ให้แก่กลุ่มและส่วนรวมบนพื้นฐานของการไม่เบียดเบียนกัน การแบ่งปันช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามกำลังและความสามารถของตน ซึ่งจะสามารถทำให้ชุมชนโดยรวมหรือเครือข่ายวิสาหกิจนั้นๆ เกิดความพอเพียงในวิถีปฏิบัติอย่างแท้จริง

ความพอเพียงในระดับประเทศเป็นเศรษฐกิจพอเพียงแบบก้าวหน้าซึ่งครอบคลุมทฤษฎีใหม่ขั้นที่ 3 ซึ่งส่งเสริมให้ชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ในประเทศ เช่น บริษัทขนาดใหญ่ ธนาคาร เป็นต้น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นประโยชน์ในการ

สืบทอดภูมิปัญญา แลกเปลี่ยนความรู้ เทคโนโลยี และบทเรียนจากการพัฒนา หรือร่วมมือกันพัฒนา ตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ประเทศอันเป็นสังคมใหญ่อันประกอบด้วยชุมชน องค์กรและธุรกิจต่างๆ ที่ดำเนินชีวิตอย่างพอเพียง กลายเป็นเครือข่ายชุมชนพอเพียงที่เชื่อมโยงกันด้วยหลักไม่เบียดเบียน แบ่งปัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ในที่สุด

นอกจากนี้ระบบเกษตรยั่งยืนก็นับเป็นแนวทางหนึ่งที่สนับสนุนการทำเกษตรตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งประกอบด้วย 5 รูปแบบหลัก ได้แก่

1) เกษตรผสมผสาน (Integrated farming) เป็นระบบการเกษตรที่มีการปลูกพืชและหรือมีการเลี้ยงสัตว์หลายชนิด ในพื้นที่เดียวกัน โดยที่กิจกรรมแต่ละชนิด จะต้องเกื้อกูลประโยชน์ต่อกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในไร่นา เช่น ดิน น้ำ แสงแดด อย่างเหมาะสมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีความสมดุลของสภาพแวดล้อมและเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ

2) เกษตรทฤษฎีใหม่ (New theory agriculture) ระบบเกษตรที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรน้ำในไร่นาเพื่อสร้างผลผลิตอาหารที่พอเพียงและเพื่อการผลิตที่หลากหลาย สำหรับเป็นแหล่งรายได้ที่มั่นคงแก่ครัวเรือนเกษตรกร ตลอดจนเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจนและขาดแคลนทรัพยากรให้บรรเทาจนกระทั่งพัฒนาถึงขั้นที่เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้

3) เกษตรอินทรีย์ (Organic farming) เป็นระบบการเกษตรที่หลีกเลี่ยงการใช้สารเคมี เพื่อความปลอดภัยในสุขภาพ ใช้ซากพืช มูลสัตว์ การปลูกพืชหมุนเวียน แร่ธาตุตามธรรมชาติในการปรับปรุงดิน ผสมผสานกับการกำจัดศัตรูพืชโดยชีววิธี หรือสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติช่วยในการควบคุมทำลายศัตรูพืช

4) เกษตรธรรมชาติ (Natural agriculture) ระบบเกษตรกรรมที่สร้างผลผลิตพืชและสัตว์ให้สอดคล้องกับนิเวศของพื้นที่ โดยพยายามแทรกแซงการใช้ปัจจัยและเทคโนโลยีทางการผลิตต่างๆให้น้อยที่สุด เพื่อให้ระบบเกษตรกรรมและธรรมชาติสามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นองค์รวม

5) วนเกษตร (Agro forestry) ระบบการใช้ที่ดินเลียนแบบธรรมชาติโดยการปลูกต้นไม้ในพื้นที่ฟาร์มหรือพื้นที่เกษตรกรรม เน้นการปลูกพืชต่างระดับในพื้นที่เดียวกัน ช่วยเพิ่มความหลากหลายและความยั่งยืนของผลผลิต ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

เมื่อเปรียบเทียบเหตุผลและที่มาของรูปแบบการผลิต เทคนิคและวิธีการจัดการ ตลอดจนผลประโยชน์ในด้านต่างๆ ของระบบการเกษตรแบบยั่งยืนทั้ง 5 รูปแบบ สามารถสรุปได้ดังนี้

1) เหตุผลและที่มาของรูปแบบการผลิต

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการเกษตรแบบวนเกษตร เกษตรผสมผสาน และเกษตรทฤษฎีใหม่นั้น ค่อนข้างที่จะมีหลักการเหตุผลและเงื่อนไขในทางปฏิบัติที่ชัดเจนว่า มีลักษณะเป็นรูปแบบการผลิต ที่มี

รายละเอียดแตกต่างกันมองเห็นได้ ในขณะเดียวกัน เกษตรธรรมชาติและเกษตรอินทรีย์ค่อนข้างมีลักษณะเป็นเทคนิคการผลิตมากกว่า เนื่องจากสามารถนำไปประยุกต์เข้ากับรูปแบบเกษตรใดๆ ก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วนเกษตร เกษตรผสมผสานและเกษตรทฤษฎีใหม่ มีลักษณะบางอย่างเป็นแบบเกษตรอินทรีย์หรือเกษตรธรรมชาติก็ได้ เช่น การไม่ใช้ปุ๋ยและสารเคมี

2) เทคนิควิธีและการจัดการ

การเกษตรแบบยั่งยืนทั้ง 5 รูปแบบ มีลักษณะการผลิตทางด้านเทคนิค ตั้งแต่การจัดการดินและน้ำ การใช้ปุ๋ย การปลูกพืช และการใช้สารเคมีที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถระบุได้ว่า การผลิตในไร่นาที่เกษตรกรคนใดคนหนึ่งดำเนินการอยู่จะเข้าข่ายเป็นรูปแบบการเกษตรแบบยั่งยืน นอกจากนี้รูปแบบการผลิตที่เกษตรกรดำเนินการอยู่อาจมีลักษณะหลายรูปแบบผสมอยู่ด้วย หรือบางครั้ง อาจจะมีการพัฒนาจากรูปแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่งก็ได้ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรที่เริ่มต้นจากการทำเกษตรผสมผสาน อาจะกลับกลายเป็นระบบวนเกษตร เมื่อเวลาผ่านไปนับสิบปีก็ได้ รูปแบบของการเกษตรแบบยั่งยืนนั้น แท้จริงแล้วมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic aspect) อยู่ในตัวของมันเอง

3) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

จะเห็นได้ว่า แต่ละรูปแบบจะให้ความสำคัญหรือเน้นหนักในประโยชน์ที่เกิดขึ้นด้านใดด้านหนึ่งเป็นสำคัญที่ไม่เหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ระบบการเกษตรแบบยั่งยืนทั้ง 5 รูปแบบ ล้วนมีจุดประสงค์เพื่อสร้างประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตเกษตรกรในองคร่วม คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่จะสามารถมองเห็นลำดับความสำคัญของผลประโยชน์แตกต่างกันเท่านั้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบเหตุผลและหลักการของการเกษตรที่ยั่งยืนรูปแบบต่างๆ

ประเด็น	เกษตรผสมผสาน	เกษตรทฤษฎีใหม่	เกษตรอินทรีย์	วนเกษตร	เกษตรธรรมชาติ
เหตุผลที่มาของรูปแบบ	- ความเสี่ยงอันเนื่องจากการเกษตรเชิงเดี่ยว - การพึ่งพาการใช้ปัจจัยภายนอกไว้นา - ขาดการใช้ประโยชน์จากของเหลือใช้จากกิจกรรมทางการเกษตร	- ความเสี่ยงจากภัยแล้งและการขาดแคลนน้ำ - ความไม่มั่นคงทางด้านอาหารของเกษตรกร	- การใช้สารเคมีในการเกษตรส่งผลให้เกิดสารพิษตกค้างในผลผลิตการเกษตร - ความเสื่อมโทรมของดินจากการทำการเกษตรเชิงเดี่ยว	- การลดลงของพื้นที่ป่าไม้จากการบุกรุกใช้ประโยชน์ทางการเกษตร	- การทำลายสมดุลธรรมชาติในไร่นา - การขยายพื้นที่จากระบบไร่นาโดยไม่รู้ณาโดยสมบูรณ์
ทรัพยากรหลักในการจัดการ	ที่ดิน	น้ำ	ดิน	ป่าไม้	ระบบนิเวศ
วัตถุประสงค์	- ความมั่นคงทางรายได้ - การลดการพึ่งพิงจากปัจจัยภายนอก	- ความมั่นคงทางด้านอาหาร - การจัดการทรัพยากรน้ำ - ความมั่นคงทางด้านรายได้	- การฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน - ความปลอดภัยทางอาหาร	- การเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ - การดำรงอยู่ระหว่างพื้นที่ป่ากับการเกษตร - ความหลากหลายทางชีวภาพ	- การเกิดความสมดุลทางธรรมชาติ
หลักและเงื่อนไข	- มีกิจกรรมภาคเกษตรตั้งแต่ 2 ชนิดขึ้นไปในพื้นที่และเวลาเดียวกัน - การมีประโยชน์เกื้อกูลระหว่างกิจกรรม	- เกษตรกรรายย่อย (10-15 ไร่) ในเขตนาน้ำฝน - การมีแหล่งน้ำในไร่นา - การทำนาเพื่อให้มีข้าวบริโภค - การทำกิจกรรมเกษตรอื่นๆ เพื่อให้มีผลผลิตไว้บริโภคบริโภคและขายได้	- การใช้สารเคมี - การเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ของดินโดยใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอก จุลินทรีย์ - การควบคุมและกำจัดวัชพืชโดยชีวภาพ กายภาพ และอินทรีย์เคมี	- การดัดแปลงพืชหลายระดับ - การเลือกพืชเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับพื้นที่ - การใช้ประโยชน์เกื้อกูลกัน	- การทำการเกษตรโดยไม่รบกวนธรรมชาติ โดยการใช้ปุ๋ยเคมี เน้นเฉพาะปุ๋ยพืชสด - การไม่ใช้ปุ๋ยเคมี เน้นเฉพาะปุ๋ยพืชสด - การไม่กำจัดวัชพืช - การไม่ใช้สารเคมี - การคลุมดิน
จุดเด่น	- การจัดการความเสี่ยง - การลดการพึ่งพิงจากปัจจัยภายนอก	- ความมั่นคงทางด้านอาหาร - การจัดการทรัพยากรน้ำ - เศรษฐกิจพอเพียงขั้นพื้นฐาน	- ความปลอดภัยทางด้านอาหาร - การเพิ่มมูลค่าผลผลิตและตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค - การฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน	- การอยู่ร่วมกันของพื้นที่ป่ากับการเกษตร - ความหลากหลายทางชีวภาพ	- การฟื้นฟูความสมดุลของระบบนิเวศ - การลดการพึ่งพิงปัจจัยภายนอก

ที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบเทคนิควิธีการและการจัดการของระบบการเกษตรยั่งยืนประเภทต่างๆ

เทคนิควิธีการจัดการ	เกษตรผสมผสาน	เกษตรทฤษฎีใหม่	เกษตรอินทรีย์	วนเกษตร	เกษตรธรรมชาติ
การใช้วัสดุหรือพืชคลุมดิน	สำคัญ	ไม่เน้น	สำคัญ	สำคัญมาก	สำคัญมาก
การปรับปรุงดินโดยพืชตระกูลถั่ว	ไม่เน้น	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญ	สำคัญมาก
การใช้ปุ๋ยเคมี	ใช้ได้	ใช้ได้	ไม่ให้ใช้	ใช้ได้	ไม่ให้ใช้
การใช้ปุ๋ยหมัก ปุ๋ยคอกและหินแร่	สำคัญ	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญ	ปุ๋ยหมักไม่จำเป็น แต่ปุ๋ยคอกอาจใช้ได้
การไถพรวน	ทำได้	ทำได้	ทำได้	ทำได้	ไม่ไถพรวน
การผสมผสานการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน	สำคัญมาก	สำคัญมาก	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญมาก
การปลูกพืชหลายระดับ	สำคัญ	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญมาก
การใช้ประโยชน์เกื้อกูลกันระหว่างกิจกรรม	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญมาก	สำคัญมาก
การควบคุมศัตรูพืชโดยไม่ใช้สารเคมี	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญมาก	สำคัญมาก
การมีแหล่งน้ำในไร่นา	สำคัญ	สำคัญมาก	ไม่เน้นแต่ต้องมีการจัดการน้ำที่ดี	ไม่เน้น	ไม่เน้นแต่ต้องมีการจัดการน้ำที่ดี

ที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของระบบการเกษตรยั่งยืนประเภทต่างๆ

ผลประโยชน์ด้านต่างๆ	เกษตรผสมผสาน	เกษตรทฤษฎีใหม่	เกษตรอินทรีย์	วนเกษตร	เกษตรธรรมชาติ
1. เศรษฐกิจ					
1.1 ความมั่นคงด้านอาหาร	ไม่เน้น	สำคัญมาก	ไม่เน้น	สำคัญ	สำคัญ
1.2 ความมั่นคงด้านรายได้	สำคัญมาก	สำคัญ	ไม่เน้น	สำคัญ	ไม่เน้น
1.3 การจัดการความเสี่ยง	สำคัญมาก	สำคัญ	ไม่เน้น	ไม่เน้น	ไม่เน้น
1.4 มูลค่าเพิ่มของผลผลิตและการขยายตลาด	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	ไม่เน้น	ไม่เน้น
2. สังคม					
2.1 การลดการอพยพออกพื้นที่	สำคัญ	สำคัญ	ไม่เน้น	สำคัญ	สำคัญ
2.2 สุขอนามัยของผู้ผลิต	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญ	สำคัญมาก
2.3 ความปลอดภัยทางอาหาร	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญมาก	ไม่เน้น	สำคัญมาก
2.4 การลดการพึ่งพิงจากภายนอก	สำคัญมาก	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญ	สำคัญมาก
3. สิ่งแวดล้อม					
3.1 การลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม	สำคัญ	สำคัญ	สำคัญมาก	สำคัญมาก	สำคัญมาก
3.2 การสร้างความหลากหลายทางชีวภาพ	สำคัญ	สำคัญ	ไม่เน้น	สำคัญมาก	สำคัญ
3.3 การฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดิน	สำคัญ	สำคัญ	สำคัญมาก	สำคัญมาก	สำคัญมาก
3.4 การจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพ	สำคัญ	สำคัญมาก	ไม่เน้น	ไม่เน้น	สำคัญ
3.5 การฟื้นฟูความสมดุลของระบบนิเวศ	สำคัญ	สำคัญ	สำคัญ	สำคัญมาก	สำคัญมาก

ที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

กรณีศึกษาที่ 1 ศูนย์ศึกษาเพื่อการพัฒนาเขานินซอน อ.เขานินซอน จ.ฉะเชิงเทรา

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขานินซอนมีชื่อเป็นทางการว่า “ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขานินซอน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา” เกิดจากราชฎาได้น้อมเกล้า ถวายที่ดินหมู่ที่ 2 ตำบลเขานินซอน อำเภอพนมสารคาม จำนวน 264 ไร่ แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ในวโรกาสเสด็จพระราชดำเนินไปเปิดศาลบวรราชานุสาวรีย์ของพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ณ ตำบลเขานินซอน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงทรงมีพระราชดำริให้ใช้ที่ดินดังกล่าวจัดตั้งเป็นศูนย์ศึกษาการพัฒนาทางด้านการเกษตรเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ราชฎา เกษตรกร ตลอดจนผู้สนใจเข้ามาศึกษาหาความรู้ไปพัฒนาพื้นที่ทำกินหรือฟาร์มของตนสืบไป นับว่าเป็นศูนย์ศึกษาการพัฒนาแห่งแรกที่เกิดขึ้นตามพระราชดำริ

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขานินซอนแห่งนี้ นับว่าเป็นโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริอีกแห่งหนึ่งที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ รายได้และคุณภาพชีวิตของเกษตรกรให้สูงขึ้น โดยการร่วมมือประสานงานระบบผสมผสานหรือเบ็ดเสร็จทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อเป็นแหล่งศึกษาทางวิชาการในการพัฒนาการเกษตร
2. เพื่อเป็นศูนย์กลางการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรที่เหมาะสม
3. เพื่อเป็นแหล่งฝึกอบรมให้ความรู้ทางวิชาการเกษตรและศิลปาชีพพิเศษ
4. เพื่อเป็นแหล่งผลิตและขยายพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์
5. เพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร
6. เพื่อเป็นแหล่งที่จะศึกษาหาความรู้และพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

พื้นที่เป้าหมายในความรับผิดชอบของโครงการ

1. พื้นที่ศูนย์เขานินซอน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ 1,277 ไร่
2. พื้นที่นอกรอบศูนย์ฯ เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำจืด จำนวน 14 หมู่บ้านในเขตตำบลเขานินซอน ตำบลเกาะขนุน อำเภอพนมสารคาม เนื้อที่ 56,000 ไร่

3. พื้นที่ตำบลบ้านช่องและตำบลหินซ็อน อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ 84 ไร่

4. พื้นที่อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี เนื้อที่ประมาณ 145 ไร่ จัดเป็นศูนย์บริการพัฒนาในเขตจังหวัดปราจีนบุรี

การดำเนินงานตามโครงการ

เนื่องจากศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนมีลักษณะการดำเนินงานแบบผสมผสาน จึงมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยร่วมดำเนินงาน ได้มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมาให้ชัดเจนและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพดังนี้

1. งานพัฒนาที่ดิน

รับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ศึกษาค้นคว้าในการอนุรักษ์ดินและน้ำ ปรับปรุงดิน การขยายพันธุ์พืชเพื่อการพัฒนาที่ดิน โดยการศึกษาวิจัยอันเป็นผลให้ระดับทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น

2. งานวิชาการเกษตร

เป็นศูนย์วิชาการพัฒนาอาชีพด้านการเกษตรเพื่อการเพิ่มรายได้ ทำให้เกิดความมั่นคงในการประกอบอาชีพ ถ่ายทอดเทคโนโลยีแผนใหม่สู่เกษตรกร ศึกษาหาพันธุ์พืชที่มีความเหมาะสมสำหรับปลูกพืชในพื้นที่โครงการและหมู่บ้านบวร

3. งานส่งเสริมการเกษตร

รับผิดชอบในการถ่ายทอดวิชาการแผนใหม่ด้านไม้ผลเป็นแหล่งผลิตและขยายพันธุ์ไม้ผลฝึกอบรมการปลูกและการบำรุงรักษาไม้ผล

4. งานปศุสัตว์

ส่งเสริมการปศุสัตว์ เผยแพร่แนะนำการเพิ่มผลผลิตปศุสัตว์ การผลิตอาหารสัตว์สารอาหารเลี้ยงสัตว์ ทำแปลงหญ้าเลี้ยงสัตว์และผลิตก๊าซชีวภาพจากมูลสัตว์

5. งานประมง

รับผิดชอบในการถ่ายทอดความรู้และฝึกอบรมด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำให้แก่เกษตรกร โดยเน้นพันธุ์ปลาที่เลี้ยงทนและโตเร็วเพื่อเป็นอาชีพหลักและอาชีพเสริม

6. งานชลประทาน

รับผิดชอบดำเนินการพัฒนาจัดทำแหล่งน้ำวางระบบชลประทาน ก่อสร้างชลประทานและวางแผนการใช้น้ำเพื่อให้มีแหล่งน้ำใช้อุปโภค บริโภคและการเกษตร

7. งานส่งเสริมสหกรณ์

รับผิดชอบในการสร้างกลุ่มสหกรณ์การเกษตรให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรและบริหารโรงสีข้าวพระราชทาน แนะนำส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่เกษตรกรหรือบุคคลทั่วไป

8. งานอาชีวศึกษาโดยวิทยาลัยเกษตรกรรม ฉะเชิงเทรา

มีกิจกรรมที่รับผิดชอบประกอบด้วยการจัดการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงและประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค การฝึกอบรมวิชาชีพเกษตรกรรม หลักสูตรต่างๆ

9. การไฟฟ้าพจนมสารคามโดยการใช้ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

มีหน้าที่ให้การบริการด้านแสงสว่าง ทำการสำรวจความต้องการใช้แสงสว่างติดตั้งระบบไฟฟ้าภายในศูนย์ฯ และหน่วยงานที่ดำเนินงานภายในศูนย์ฯ ตลอดจนบำรุงรักษา ซ่อมแซมไฟฟ้าและระบบไฟฟ้าต่างๆ ภายในศูนย์

10. งานป่าไม้

มีหน้าที่และกิจกรรมด้านต่างๆ ดังนี้

- การจัดสวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ และศูนย์เพาะชำกล้าไม้ เพื่อเป็นที่ศึกษาพันธุ์ไม้ต่างๆ และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ผลิตกล้าไม้ยืนต้น สมุนไพร แจกจ่ายหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนเกษตรกรผู้สนใจในเขตโครงการและพื้นที่จังหวัดใกล้เคียง
- ดำเนินการปลูกป่า เพื่อเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนและพื้นที่ใกล้เคียง
- ให้ความรู้ด้านการป่าไม้ การปลูกป่า และพืชสมุนไพร ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากผลผลิตป่าไม้โดยวิธีการอบรมระยะสั้น การจัดนิทรรศการทั้งในและนอกสถานที่

11. งานพัฒนาชุมชน

มีหน้าที่ในการเตรียมชุมชน ความพร้อมในการรองรับการพัฒนาของหน่วยงานต่างๆ เช่น การสำรวจข้อมูล การฝึกอบรมองค์กรของประชาชน ส่งเสริมอาชีพหลัก อาชีพรอง ให้ราษฎรสามารถ

พึ่งตนเองได้และให้ราษฎรรู้จักการปฏิบัติงานในระบบกลุ่ม โดยมีการปฏิบัติงานในรูปของกรรมการกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นต้น ฝึกอบรมและแนะนำให้ราษฎร องค์กระประชาชน รู้จักคิดวางแผนปฏิบัติงานและแก้ปัญหาด้วยตนเอง รวมทั้งการฝึกอบรมอาชีพหลัก อาชีพรอง เพื่อให้ราษฎรได้รับการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและพัฒนารูปแบบของงานผลิตภัณฑ์

12. งานเร่งรัดพัฒนาชนบท

มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเพื่อให้ราษฎรได้มีน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคตลอดปี พัฒนาเส้นทางคมนาคมในพื้นที่โครงการสำรวจและก่อสร้างแหล่งน้ำและอำนวยความสะดวกด้านเครื่องจักรกลต่างๆ ตามความจำเป็น

13. งานโยธาธิการ

ดำเนินการโดยหน่วยงานประสานส่วนภูมิภาค สังกัดกรมโยธาธิการเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนโดยมีเจ้าหน้าที่จ่ายน้ำประปาเพื่อการบริโภคภายในศูนย์ ตลอดจนบริการประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่นอกศูนย์ฯ กรณีที่ขาดแคลนน้ำในฤดูร้อน

14. งานสาธารณสุข

รับผิดชอบในการยกระดับความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชนให้ถูกสุขลักษณะ

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 1

1. ท่านคิดว่า “การที่ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรนั้น สิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดความยั่งยืนประกอบด้วยสิ่งใด”
2. ในจังหวัดของท่านมีโครงการในพระราชดำริใดที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกับกรณีศึกษาดังกล่าว จงอภิปรายและนำเสนอข้อมูลดังกล่าว
3. การนำวิธีการบริหารจัดการด้านเกษตรกรรมมาสู่การพัฒนาท้องถิ่น ท่านคิดว่าจะมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างและมีวิธีการแก้ปัญหานั้นได้อย่างไร

กรณีศึกษาที่ 2 โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณวัดชัยมงคลพัฒนา

เนื่องจากวัดเป็นศูนย์รวมแห่งศรัทธาจิตใจของประชาชน และเป็นศูนย์รวมและวิทยาการสาขามาแต่โบราณ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของสังคมเมืองไทย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงเห็นประโยชน์ที่จะนำจุดเด่นเหล่านี้มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน โดยการใช้หลักการประสานความร่วมมือระหว่างวัด ราษฎร รัฐ มาร่วมกันพัฒนาประสานประโยชน์ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติพัฒนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและจริยธรรมให้กับประชาชน

จากพระราชดำริดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชกระแสให้มูลนิธิชัยพัฒนาซึ่งพระองค์ทรงเป็นองค์นายกิตติมศักดิ์ และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีทรงเป็นองค์ประธานได้จัดซื้อที่ดินบริเวณวัดมงคล ตำบลห้วยพล อำเภอมะนัง จังหวัดสระบุรี จำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 16 ไร่ 2 งาน 23 ตารางวา และจัดซื้อเพิ่มเติมอีกในปี พ.ศ.2535 จำนวน 1 แปลง เนื้อที่ 15 ไร่ 2 งาน 24 ตารางวา รวมเป็นเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 32 ไร่ 47 ตารางวา มาดำเนินการตามโครงการในรูปของการจัดฟาร์มในพื้นที่ขนาดเล็ก โดยทดลองทำเป็นเป็นตัวอย่างให้ราษฎรได้เห็นและนำไปทดลองทำด้วยตนเองสามารถนำรูปแบบของการจัดฟาร์มตามโครงการไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพและสามารถพึ่งตนเองได้ต่อไป โครงการนี้มีชื่อเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณวัดมงคลชัยพัฒนาอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอมะนัง จังหวัดสระบุรี”

สถานที่ตั้งของโครงการ

โครงการนี้ตั้งอยู่ที่ กม.116-117 ถนนพหลโยธิน (ห่างจากตัวเมืองสระบุรีประมาณ 9 กิโลเมตร ตำบลเขาหินพัฒนา อำเภอมะนัง จังหวัดสระบุรี)

วัตถุประสงค์ของโครงการ

จากแนวทางการพัฒนาที่จะให้วัด ราษฎร รัฐ ร่วมกันพัฒนาพื้นที่บริเวณวัดมงคลชัยพัฒนา โดยมูลนิธิชัยพัฒนาสนับสนุนการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

1. เพื่อพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็กที่มีสภาพแห้งแล้งให้เป็นศูนย์บริการพัฒนาด้านการเกษตรและอื่น ๆ รวมทั้งเป็นการสาธิตให้ราษฎรสามารถนำรูปแบบการจัดการฟาร์มตามโครงการไปประยุกต์ต่อการประกอบอาชีพและสามารถพึ่งตนเองได้
2. เพื่อให้วัดและประชาชน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนได้ร่วมกันบำเพ็ญให้เป็นประโยชน์ด้วยการร่วมกันดำเนินการตามโครงการ ฯ

วิธีการดำเนินงาน

ได้มีการแบ่งพื้นที่ขนาดเล็ก (15 ไร่) ออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนแรก เนื้อที่ประมาณ 3 ไร่ หรือร้อยละ 20 ใช้ก่อสร้างเป็นสระเก็บกักน้ำให้มีความจุน้ำได้ไม่น้อยกว่า 10,000 ลูกบาศก์เมตร

ส่วนที่สอง เนื้อที่ประมาณ 10.5 ไร่ หรือร้อยละ 70 สำหรับใช้เป็นพื้นที่ทำการเกษตรโดยปลูกพืชหลายชนิดเพื่อให้เกิดรายได้สูงสุดจากการทำฟาร์ม

ส่วนที่สาม เนื้อที่ประมาณ 1.5 ไร่ หรือร้อยละ 10 จัดเป็นที่อยู่อาศัย ถนน คันดิน

กิจกรรมและผลการดำเนินงาน

การดำเนินงานตามโครงการที่ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2532จนถึงปัจจุบันนั้นได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากหน่วยงานของรัฐ คือกรมวิชาการเกษตร กรมชลประทาน หน่วยราชการระดับพื้นที่ในจังหวัดสระบุรี ตลอดจน พระภิกษุ สามเณรวัดมงคลชัยพัฒนาและประชาชนบริเวณใกล้เคียง พื้นที่โครงการฯ ภายใต้การประสานงานของมูลนิธิชัยพัฒนาและสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจาก

1. พื้นที่แปลงที่ 1 มีเนื้อที่ 16.5 ไร่ ประกอบด้วยกิจกรรมดังนี้

1) ขุดสระน้ำจำนวน 2 สระ เนื้อที่รวม 1.7 ไร่ มีความลึกประมาณ 3 เมตร จุน้ำได้ 10,000 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 1 สระ และสระน้ำขนาดเล็กเนื้อที่ 0.3 ไร่ ความลึก 4 เมตร จุน้ำประมาณ 1,000 ลูกบาศก์เมตร จำนวน 1 สระ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการปลูกพืชโดยการวางท่อส่งน้ำไปยังจุดต่างๆ และเลี้ยงปลาในสระ ได้แก่ ปลานิลและปลาตะเพียน เป็นต้น

2) ทำแปลงศึกษาการปลูกไม้ผลสภาพยกทรง มีเนื้อที่ 6.5 ไร่ มีการปลูกไม้ผลยืนต้นแบบไม้ต่างระดับ จำนวน 10 ร่อง สันร่องกว้าง 6 เมตร ยาว 70 เมตร ร่องน้ำกว้าง 2 เมตร ไม้ผลที่ปลูกได้แก่ กระท้อนพันธุ์ต่างๆ ส้มโอพันธุ์ต่างๆ และมะม่วงพันธุ์ต่างๆ

3) ทำแปลงศึกษาการปลูกไม้ผลยืนต้นบนพื้นที่ราบที่ดอน เนื้อที่ 1 ไร่ ได้แก่ ทับทิม มะขามหวาน น้อยหน่า มะม่วง ขนุน ทุเรียน มะไฟและมะขามป้อม เป็นต้น เนื้อที่อีกส่วนหนึ่งประมาณ 0.5 ไร่ จะใช้ทำเป็นเรือนเพาะชำกล้าไม้ดอกและไม้ประดับ

4) การปลูกไม้ดอกไม้ประดับ เนื้อที่ 1.2 ไร่ เช่น มะลิ ดาวเรือง บานไม่รู้โรย เฟื่องฟ้าและอื่นๆ

5) การเพาะเห็ด มีโรงเรือน 1 โรง ทำการเพาะเห็ดนางฟ้า เห็ดเป๋าฮื้อ เห็ดฟาง

6) การจัดทำแปลงรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ เนื้อที่รวม 4.4 ไร่ ประกอบด้วย

6.1 สวนเฉลิมพระเกียรติ60พรรษาสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถเป็นพรรณไม้หอมชนิดต่างๆ

6.2 สวนสมุนไพร รวบรวมพืชสมุนไพรพื้นบ้านของไทยบางชนิดโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมุนไพรชนิดที่หายาก

6.3 สวนไม้ตระกูลมะ ปลูกรวบรวมไม้ผลของไทยตระกูลมะไว้จำนวน 26 ชนิด เพื่อเป็นการให้การศึกษาแก่นุชนรุ่นหลังได้ทราบและรู้จักพันธุ์ไม้ประเภทต่างๆ เช่น มะสังข์ มะขวิด มะเกลือ มะเฟือง มะหวด มะหาด มะกอกฝรั่ง มะเดื่อ มะพลับ มะกอกน้ำ มะปรางไขไก่ มะพูด มะปรางหวา มะนาวโท่ มะกล่ำ มะปริง มะไฟ มะอึก มะกรูด มะดัน มะม่วง มะปราง มะขามมะตาด มะตูม มะยมและมะนาว เป็นต้น

7) การสร้างถนนและสิ่งก่อสร้างต่างๆ เช่น ศาลามงคลชัย โรงเก็บวัสดุ โรงปุ๋ยหมักโรงเห็ด เนื้อที่ประมาณ 1.2 ไร่ แนวขอบถนนทั้งสองข้างทำการปลูกต้นไม้ปลูกด้านนอกจำนวน 35 ต้น ปลูกด้านใน จำนวน 26 ต้น

2. พื้นที่แปลงที่ 2 มีเนื้อที่ 15.5 ไร่ ได้จำแนกพื้นที่เพื่อประกอบกิจกรรมการปลูกพืชต่างๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากพระราชดำริได้ ดังนี้

1) ขุดสระเก็บกักน้ำขนาด 2.7 ไร่ จำนวน 1สระ ความจุประมาณ 17,100 ลูกบาศก์เมตร ตามแนวคันคูรอบสระน้ำทำการปลูกแฝกเพื่อป้องกันการพังทลายล้นรอบคันด้วย

2) ทำแปลงนาข้าว ประกอบด้วย 7 แปลงย่อย เนื้อที่รวมกัน 8 ไร่ ร่องเลี้ยงปลาในนาข้าวคิดเป็น 10 เปอร์เซ็นต์ของที่มีเนื้อที่ประมาณ 1ไร่ เป็นกิจกรรมผสมผสานระหว่างการปลูกข้าวกับการเลี้ยงปลาหลังการเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้วก็ปลูกพืชตระกูลถั่วตามหลังการไถนา

3) สวนผลไม้สภาพที่ดอน เป็นสวนมะขามเทศฝักโตสลับกับไม้ผลไม้ใช้สอยเนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ สภาพการปลูกพืชอาศัยทั้งน้ำฝนและการใช้น้ำชลประทาน ความต้องการใช้น้ำตลอดทั้งปีในอัตรา 450 ลูกบาศก์เมตรต่อไร่/ปี

4) มะพร้าวหอมและมะขามเปรี้ยว ปลูกตามขอบบ่อ ขอบถนน ริมถนนด้านนอกและด้านในขอบร่องเลี้ยงปลา เป็นการปลูกโดยอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว

5) ไม้ใช้สอยโตเร็ว ได้แก่ สะเดา ไม้เตง ชี้เหล็ก ทำการปลูกตามแนวของที่ดินใช้ระยะปลูกสะเดาห่างกัน 2 เมตร เป็นแนวรั้วไปในตัวและเป็นพืชกำบังลมทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันออก สำหรับไว้ใช้ประโยชน์ประจำไร่นา เช่น ไม้ค้ำต่างๆ เป็นต้น

6) ไม้ดอกไม้ประดับ ปลูกลงกรักในแนวสันขอบบ่อตลอดแนวด้านนอกบ่อ ด้านติดกับร่องเลี้ยงปลาในนา ตลอดความยาวของขอบบ่อ 75 เมตร ดอกกรักสามารถจำหน่ายได้เช่นเดียวกับดอกมะลิ

7) การเลี้ยงปลาในสระเก็บกักน้ำ ขนาด 2.4 ไร่ พื้นที่ผิวน้ำขนาด 57x75 ตารางเมตร ความลึกประมาณ 3 เมตร ปลาที่นำมาเลี้ยงในสระได้ดี ได้แก่ ปลานิล ปลาไน ปลาเยือกเทศ ปลาตะเพียน ปลาจีน เป็นต้น อัตราการปล่อยใช้อัตรา 15-25 ตัวต่อตารางเมตร

การพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของการจัดการฟาร์มโดยยึดการใช้ที่ดินเป็นหลักที่โครงการฯ ทำเป็นตัวอย่างนี้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาขาดน้ำในการเกษตรในเขตพื้นที่แห้งแล้งอย่างได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งไร่นาหรือฟาร์มที่มีขนาดเล็กทำให้เกษตรกรมีรายได้และผลผลิตที่มั่นคงแน่นอนและต่อเนื่องกันไปอย่างถาวร

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 2

1. ท่านคิดว่า “หนทางสู่การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนด้านเกษตรกรรมของชุมชน” คืออะไร
2. ท่านจะนำหนทางสู่การพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนด้านเกษตรกรรมของชุมชนนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของท่านได้ในกรณีใดบ้าง
3. การนำหลักการประสานความร่วมมือระหว่างวัด ราษฎร์ รัฐ มาใช้พัฒนาด้านเกษตรกรรมของท้องถิ่น สิ่งสำคัญต้องเริ่มต้นจากส่วนใด

บรรณานุกรม

กรมพัฒนาที่ดิน. ม.ป.ป. การจัดการทรัพยากรดินเพื่อการปลูกพืชเศรษฐกิจหลักตามกลุ่มชุดดิน.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ. <http://www.idd.go.th/Thai-html/Work/Managment-Soil/book2.pdf>.

คณะเศรษฐศาสตร์. (2544). ตามรอยพระยุคลบาทสู่เศรษฐกิจพอเพียง: มิติใหม่ของการพัฒนาเศรษฐกิจการเกษตร. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.

จรัญ จันทลักษณ์ และผกาพรรณ สกุลม้น. (2546). การเกษตรยั่งยืน: หลักการ แนวทาง และตัวอย่างระบบฟาร์ม. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- ธันวาคม จิตต์สงวน และคณะ. (2543). *การพัฒนาการเกษตรยั่งยืนในประเทศไทย*. รายงานวิจัยเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ.
- ธันวาคม จิตต์สงวน และคณะ. (2545). *การบริหารและจัดการกองทุนชุมชนเพื่อเพิ่มความสามารถในการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืน*. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กรุงเทพฯ.
- ณรงค์ จักรกรณ. (2542). *มนุษย์กับเศรษฐกิจ*. สถาบันราชภัฏพระนคร, กรุงเทพฯ.
- สมลักษณ์ สันติโรจนกุล. (2542). *เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์*. ศูนย์ส่งเสริมวิชาการ. กรุงเทพฯ.
- อรสุดา เจริญรัต. (2543). *การเกิดขึ้น การดำรงอยู่และการปรับตัวของเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2543). *การจัดการฟาร์ม*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). *การจัดการทรัพยากรเพื่อการส่งเสริมการเกษตร*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2547). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับธุรกิจเกษตร*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ.
- สมศรี ปัทมกิจสกุล. (2549). *การเกษตรไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10: มุมมองเชิงสถิติ*. <http://www.oae.go.th/1DEC48/BOTViewPlan10.pdf>.
- สมคิด ทักษิณวิสุทธิ์. (2550). *หลักการตลาดสินค้าเกษตร*. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- สมพร อิศวิลานนท์. (2550). *การนำความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์เกษตรมาวิเคราะห์ปัญหาการเกษตรไทย*. ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- โสภณ ชมชาญ. (2548). *ความขัดแย้งของการใช้ที่ดิน*. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2548 เรื่อง สู่สังคมสมานฉันท์. 13 หน้า.
- สิน พันธุ์พินิจ. (2550). *การส่งเสริมการเกษตร*. โรงพิมพ์รวมสาส์น. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (2541). *การบริหารจัดการที่ดินและน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามแนวพระราชดำริ ทฤษฎีใหม่*.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2541). *เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเอง: แนวคิดและยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บริทงส์สิทธิวรรณ.
- อภิชัย พันธเสน, ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, จิตพร ศิริพันธ์, พันธเสน และสุวัจรา เปี่ยมญาติ. (2549). *สังเคราะห์องค์ความรู้เศรษฐกิจพอเพียง*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. กรุงเทพฯ.

<http://bpkeco2.onep.go.th/fileadmin/media/papers/agrikeep.doc>. แนวคิดในการคุ้มครอง
พื้นที่เกษตรกรรมที่ดี.

<http://elearning.spu.ac.th>

วิธีการศึกษาเรียนรู้ การบรรยาย อภิปราย และกรณีศึกษา

สื่อ/อุปกรณ์

ประกอบด้วยแผ่นใส เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ เครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์ power point เอกสารประกอบคำบรรยาย สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารงานวิจัยต่างๆ

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การใช้ข้อสอบปรนัยเพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเกษตรกรรม (Agriculture Acumen) เพื่อทบทวนความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมในเรื่องเกษตรกรรม เนื่องจากชุดการเรียนรู้ต้องการเน้นให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความรู้ ความเข้าใจด้านเกษตรกรรมเกี่ยวกับการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ปรนัยเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่ และสามารถนำความรู้ไปใช้ในปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร และการสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจระดับรากหญ้า สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีแบบสอบปรนัยประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อและแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 3 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการเรียนการสอนและการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเกษตร การจัดการทรัพยากร การเกษตร การส่งเสริมการเกษตร หรือสาขาการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในชุดเรียน

รายนามวิทยากรที่เสนอแนะ

1. ศ.ดร.รังสิต สุวรรณมรรคา

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

2. รศ.ดร.ธัญวาทิตต์สงวน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

3. รศ.ดร.เอมอร อังสุรัตน์

คณะเกษตรกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ชุดการเรียนรู้ที่ 6 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen)

เวลาเรียน 12 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

ในปัจจุบัน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับและมีผลกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของ
ผู้คนในสังคมอย่างใกล้ชิดมากขึ้น รวมทั้งยังเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามสถานการณ์ทั้งใน
ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ตามสภาพแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีระบบ
การค้า รวมถึงการลงทุนรูปแบบใหม่ๆของระบบการค้าโลกแบบเสรี

ภายใต้รูปแบบการค้าสมัยใหม่ประกอบกันกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่
โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสารสนเทศและการสื่อสารรวมถึงรูปแบบการเดินทางที่มีประสิทธิภาพและราคา
หรือต้นทุนการเดินทางที่ถูกลงโดยเปรียบเทียบกับอดีต ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความใกล้ชิดเชื่อมโยงกัน
อย่างแนบแน่น ตั้งแต่ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจในระดับเล็กๆในตำบลสู่อำเภอและจังหวัดตลอดจน
ถึงในระดับโลก ภายใต้ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ผูกโยงต่อกันและกันอย่างมาก จนมีผลทำให้หากมี
เหตุการณ์หนึ่งใดเกิดขึ้นในที่หนึ่งก็ย่อมทำให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านบวกและด้านลบต่ออีกพื้นที่หนึ่งไม่
มากนักน้อยไปด้วย การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ทั้งในระดับประเทศ
และในระดับโลก จึงพบได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนไทยทุกหมู่เหล่า ในทุกระดับพื้นที่ อันเป็นผล
ทำให้การบริหารการจัดการในระดับพื้นที่หรือจังหวัดยากมากขึ้นและจำเป็นที่จะต้องเตรียมความพร้อม
รองรับสถานการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้น และต้องมีการจัดการอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อให้
เกิดประสิทธิภาพสูงสุดของการบริหารราชการในระดับจังหวัดที่จะต้องขับเคลื่อนไปพร้อมๆกันในภาพรวม

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์เบื้องต้นทางเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน
(Economic Trading Marketing and Investment Acumen) เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์สินค้าชุมชน การดำเนิน
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) การพัฒนาศักยภาพจังหวัดด้านเศรษฐกิจการค้าและการลงทุน
การเชื่อมประสานกับหน่วยงานธุรกิจในจังหวัด การวางแผนการตลาดและกำหนดยุทธศาสตร์ การเพิ่ม
มูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ การออม การลงทุนและการวางแผนโครงการ ความตกลงการค้าเสรี เศรษฐกิจ
การค้าเสรี (FTA) และภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังการอบรมในชุดการเรียนรู้แล้ว ผู้เข้าอบรมสามารถ

1. เกิดความรู้ความเข้าใจ และสามารถรับรู้และวิเคราะห์สถานการณ์ทั่วไปในทางเศรษฐกิจมหภาคในภาพรวมระดับประเทศที่มีอยู่ มีความรู้เบื้องต้นในเครื่องมือและมีแนวคิดพื้นฐานที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อที่สามารถวางแผนเตรียมการรองรับหรือปรับเปลี่ยนการบริหาร การจัดการและปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจมวลรวมได้ดีขึ้น

2. เกิดความรู้ความเข้าใจ และเกิดทักษะในการวิเคราะห์การค้า การลงทุนในโลกยุคใหม่ภายใต้กรอบความตกลงการค้าเสรี เพื่อที่สามารถวางแผน เตรียมการรองรับ หรือปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการ และปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์เศรษฐกิจให้ดีขึ้น

3. เกิดความรู้ความเข้าใจ และเกิดทักษะในการวิเคราะห์เศรษฐกิจชุมชนในโลกยุคเสรี เพื่อที่สามารถวางแผนหรือเตรียมการรองรับหรือปรับเปลี่ยนการบริหารและการจัดการในการจัดตั้งหรือพัฒนาธุรกิจชุมชน ผลิตภัณฑ์ชุมชน และดำเนินวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามความพร้อมของศักยภาพในระดับท้องถิ่นได้ดีขึ้น

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

เนื้อหาประกอบด้วย

หน่วยที่ 6.1 การวิเคราะห์และเข้าใจสภาพการณ์เศรษฐกิจมหภาคของไทย (เวลา 4 ชั่วโมง)

หน่วยที่ 6.2 ความตกลงทางการค้าเสรี และการค้า การลงทุนของไทย (เวลา 4 ชั่วโมง)

หน่วยที่ 6.3 แนวทางเศรษฐกิจชุมชน (เวลา 4 ชั่วโมง)

หน่วยที่ 6.1 การวิเคราะห์และเข้าใจสภาพการณ์เศรษฐกิจมหภาคของไทย

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ (บรรยาย)

6.1.1 การวิเคราะห์เบื้องต้นของระบบเศรษฐกิจ ขนาดของเศรษฐกิจและภาวะเศรษฐกิจไทย เนื้อหาประกอบด้วย

- ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross domestic Product: GDP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross national Product: GNP) ความหมาย ความสำคัญ ข้อมูลตัวเลข การวิเคราะห์ ที่ีความ และการติดตามภาวะเศรษฐกิจมหภาค
- การพัฒนาเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศต่างๆ ที่สำคัญๆ และประเทศเพื่อนบ้าน

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

- ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศระดับภาคและระดับจังหวัดของไทย: ขนาดและความแตกต่างในทางนโยบาย

ความเป็นมาของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ.2398 ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศไทยยังอุดมสมบูรณ์ สังคมยังเป็นขนาดเล็ก กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นในลักษณะการแลกเปลี่ยน การซื้อสินค้าบางชนิด ธุรกิจเป็นแบบครอบครัวการติดต่อกับต่างประเทศมีไม่มากและมักเป็นการติดต่อส่วนตัว ปี พ.ศ.2398 ประเทศไทยเริ่มติดต่อกับต่างชาติกับต่างประเทศครั้งแรกโดยทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศฉบับแรก เรียกว่าสนธิสัญญาบาวริง ซึ่งรัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและจัดองค์การทางการค้าเป็นส่วนใหญ่

พ.ศ. 2475 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ได้เกิดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยขึ้นครั้งแรก โดย หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจหรือสมุดปกเหลืองต่อรัฐบาล แต่ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะหลักการส่วนใหญ่เน้นไปทางลัทธิสังคมนิยม ต่อมารัฐบาลไทยได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติและคณะกรรมการดำเนินการจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศขึ้นมาครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2493 เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจทั่วไป หลังจากนั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้มีแนวความคิดในการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแต่ยังขาดข้อมูลต่างๆ จึงมีการติดต่อให้คณะผู้แทนจากธนาคารโลกเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจในระหว่าง กรกฎาคม พ.ศ.2500– มิถุนายน พ.ศ. 2501 คณะผู้แทนฯ ได้จัดทำรายงานเรื่อง “A Public Development Program for Thailand” ซึ่งในรายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการจัดตั้งศูนย์กลางการวางแผนเศรษฐกิจ ต่อมาปี พ.ศ. 2502 สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบายและวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในปี พ.ศ.2515 ได้มีการเปลี่ยนชื่อ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เศรษฐศาสตร์มหภาคจะศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมวลรวม กล่าวคือ ศึกษาภาวะเศรษฐกิจโดยรวมทั้งระบบของประเทศ โดยที่การอธิบายภาวะเศรษฐกิจจะใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ การเติบโตของรายได้และมาตรฐานการครองชีพ (Standard of Living) ของประชากร การผันผวนทางการว่างงานในระบบเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ (หรือการเพิ่มขึ้นของระดับราคา) และการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน (ค่าเงินของประเทศ) ซึ่งคำถามหลักทางเศรษฐศาสตร์มหภาค ได้แก่ ปัจจัยอะไรที่มากำหนดและทำให้เกิดอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Real-GDP) สาเหตุอะไรที่ทำให้เกิดการผันผวนและเปลี่ยนแปลงของอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและการว่างงาน ปัจจัยอะไรที่มีผลต่อระดับราคาโดยเฉลี่ย (นิกร ลิขาคำ; 2547)

การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่แท้จริง (Growth of Real-GDP): (นิกร ลิขาคำ; 2547) ค่า Real-GDP จะเป็นค่าที่วัดปริมาณสินค้าและบริการในระบบเศรษฐกิจที่ผลิตขึ้นมาสำหรับ

สนองความต้องการของคนในระบบเศรษฐกิจ ตัวแปรนี้จะใช้สำหรับวัดมาตรฐานการครองชีพของคนในระบบเศรษฐกิจ

การผันผวนของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการว่างงาน (Fluctuations in Economies Growth and Unemployment): บางครั้งจะพบว่าภาวะทางเศรษฐกิจก็เติบโตอย่างรวดเร็วแต่บางครั้งก็เติบโตช้าการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วนั้นจะทำให้คนในระบบเศรษฐกิจมีความสุขมากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพ และคนจะมีงานทำรวมถึงหางานได้ง่ายขึ้น ในทางตรงกันข้ามกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวช้าหรือเศรษฐกิจหดตัวจะไปทำให้มาตรฐานการครองชีพของคนลดลงและเกิดปัญหาการว่างงาน ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญในทุกระบบเศรษฐกิจ ปกติการว่างงานจะวัดโดยใช้อัตราการว่างงาน ซึ่งก็คือเปอร์เซ็นต์ของกำลังแรงงานที่ว่างงาน ในช่วงที่มีปัญหาเศรษฐกิจและมีอัตราการว่างงานสูง จะทำให้ผู้ว่างงานต้องใช้เวลาอย่างมากขึ้นในการหางานทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหนุ่มสาวที่เพิ่งจะจบการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือเข้าสู่กำลังแรงงานใหม่เป็นครั้งแรก

ระดับราคาและเงินเฟ้อ (Price Level and Inflation): เงินเฟ้อ คือ การเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ของราคาสินค้าโดยทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ การสูงขึ้นของราคาจะมีผลทำให้ค่าเงินลดลงและเงินจะใช้ซื้อสินค้าและบริการได้ในจำนวนที่ลดลง (หรืออำนาจซื้อของเงินลดลง) เงินเฟ้อเป็นปัญหาเพราะว่าการเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อมีผลกระทบทำให้การพยากรณ์ทางธุรกิจทำได้ยากขึ้นและกระทบต่อประชาชนที่เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้

อัตราดอกเบี้ย (Interest Rates): การเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยจะมีผลมากต่อการกินดีอยู่ดีของคนในเศรษฐกิจ เมื่อดอกเบี้ยสูงขึ้นจะมีผลกระทบต่อกู้หนี้ วิชาเศรษฐศาสตร์มหภาคจะศึกษาทำความเข้าใจสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้อัตราดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลง

ดุลการชำระเงิน (Balance of Payment): ในทุกๆปีหน่วยธุรกิจและบุคคลจะมีการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการกับต่างประเทศ บางครั้งจะมีนักธุรกิจบางกลุ่มไปทำการลงทุนตั้งโรงงานผลิตสินค้ายังต่างประเทศและซื้อหลักทรัพย์ เศรษฐศาสตร์มหภาคจะพยายามศึกษาและทำความเข้าใจว่าอะไรที่เป็นตัวกำหนดระดับและความสมดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ การศึกษาทางด้านดุลการชำระเงินมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยของ David Hume ที่ได้ศึกษาการกำหนดดุลการชำระเงินว่ากำหนดอย่างไร จนกระทั่งเราได้เข้าใจเรื่องของดุลการชำระเงินในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate): ค่าของเงินเมื่อพิจารณาปัจจัยภายในประเทศปกติจะมีค่าค่อนข้างคงที่และค่าของเงินภายในประเทศจะเปลี่ยนแปลงได้เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ กล่าวคือ เมื่อเกิดเงินเฟ้อจะทำให้ค่าของเงินภายในประเทศลดลง ซึ่งการลดลงของค่าเงินนี้จะทำให้อำนาจซื้อของเงินลดลง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าค่าเงินในประเทศจะคงที่ไม่มีปัญหาเงินเฟ้อในประเทศแต่ค่าของเงินจะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาในต่างประเทศ เพราะว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงค่าเงินเมื่อเทียบกับเงินตราสกุล

อื่นๆในต่างประเทศ (หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยน) เช่น หากเกิดการเปลี่ยนแปลงค่าเงินดอลลาร์สหรัฐก็จะส่งผลกระทบต่อค่าเงินบาทของไทยด้วย

เศรษฐกิจศาสตร์มหภาคมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากรายงานข่าวเศรษฐกิจทางหนังสือพิมพ์ ทางโทรทัศน์ เป็นประจำทุกวัน เช่น รายงานข่าวภาวะเศรษฐกิจถดถอยของประเทศ การแก้ปัญหาเงินเฟ้อของธนาคารกลาง ภาวะหุ้นตกต่ำจากการที่เศรษฐกิจถดถอย

นอกจากนี้เศรษฐกิจศาสตร์มหภาคยังมีประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป ในด้านต่างๆ เช่น ถ้าหากเกิดการสูงขึ้นของระดับราคาสินค้าโดยทั่วไป หรือเกิดเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ ประชาชนจะสามารถทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อตนเองว่ามีความรุนแรงมากหรือน้อยจากภาวะเงินเฟ้อดังกล่าว นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถคาดการณ์ภาวะการณ์ทางงานทำได้ เช่น ถ้ารายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น เศรษฐกิจรุ่งเรือง ธุรกิจขยายกิจการลงทุน ประชาชนจะสามารถคาดการณ์ได้ว่าความต้องการจ้างแรงงานสูงขึ้นทำให้หางานทำได้ง่ายขึ้น

ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) และผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP) มาตรการที่ใช้วัดรายได้ของชาติหรือผลผลิตมีหลายอย่าง แต่ที่นิยมกันมากก็คือ การวัดผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Gross National Product หรือ GNP) ซึ่งเป็นมูลค่ารวมของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายทั้งหมดคิดตามราคาตลาดที่ประชาชาติช่วยกันผลิตได้ในระยะเวลา 1 ปี (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน; 2546)

มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น หรือ GNP นี้ ยังเป็นตัวเลขหยาบๆ เนื่องจากเป็นมูลค่าที่รวมค่าเสื่อมราคา ค่าภาษีทางอ้อมและอื่นๆ อยู่ด้วย ส่วนที่ว่าประชาชาติช่วยกันผลิตนั้น หมายถึง สินค้าและบริการที่คนของชาติ พร้อมทั้งทรัพยากรที่เป็นของคนดังกล่าวได้ร่วมกันผลิต ไม่ว่าทรัพยากรเหล่านี้จะอยู่ในหรือนอกประเทศก็ตาม ถ้าเป็นของคนของชาติแล้วก็ถือเป็นผลิตภัณฑ์ประชาชาติทั้งสิ้น ดังนั้น GNP ของไทยจึงหมายถึง ผลรวมของมูลค่าผลผลิตที่คนไทยผลิตได้และรวมทั้งมูลค่าผลผลิตที่คนไทยไปลงทุนในต่างประเทศ หากนำเอารายได้สุทธิจากต่างประเทศ (Net Factor Income from Abroad หรือ F) ซึ่งเป็นส่วนแตกต่างระหว่างรายได้ที่คนไทยได้ก่อให้เกิดขึ้นในต่างประเทศกับรายได้ที่คนของประเทศอื่นได้ก่อให้เกิดขึ้นในประเทศไทยมาหักออกจาก GNP แล้ว ก็จะได้ตัวเลขเป็นมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (Gross Domestic Product หรือ GDP) ซึ่งเขียนเป็นรูปสมการได้ดังนี้

$$GDP = GNP - F$$

ดังนั้น มูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น (GDP) นี้ คำนวณมาจากมูลค่ารวมของสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศเป็นหลัก โดยทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการเหล่านี้จะเป็นของคนไทยหรือชาวต่างประเทศก็ได้ คือไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้ผลิต

GNP และระบบเศรษฐกิจใต้ดิน เมื่อไม่นานมานี้มีผู้สงสัยว่าในการวัด GNP อาจประเมินคุณค่าของระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาติต่ำเกินไปมาก (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน; 2546) เพราะว่ามีระบบเศรษฐกิจใต้ดิน (The Underground Economy) ซึ่งระบบเศรษฐกิจใต้ดินนั้นประกอบด้วยกิจกรรม

ทางเศรษฐกิจ ที่หลีกเลี่ยงการสืบทอดของทางการ และการวัดของเจ้าหน้าที่ กิจกรรมเหล่านี้อาจเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย หรือที่มีได้แจ้งโดยมีความมุ่งหมายที่จะเลี่ยงภาษี ตัวอย่างของกิจกรรมผิดกฎหมาย ได้แก่ การค้ายาเสพติด การพนันต่างๆ และการค้าประเวณี เป็นต้น ส่วนกิจกรรมที่เลี่ยงภาษี ได้แก่ การรับเงินที่ไม่มียุติบัตรของภักดีอาคาร สถานบริการ บาร์ ไนต์คลับ และร้านค้าย่อย รวมทั้งรายได้จากค่าทิปและการทำงานนอกเวลา แม้ว่าระบบเศรษฐกิจใต้ดินจะมีมานาน แต่เชื่อกันว่าในปัจจุบันมีมากกว่าอดีต เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของประเภทและอัตราภาษี ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของรัฐบาล

GNP และสวัสดิการ บางครั้งผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) แท้จริง ถูกใช้เป็นเครื่องวัดความอยู่ดีกินดีของชาติหรือสวัสดิการ (Welfare) (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน; 2546) แต่จริงๆ แล้วอย่างดียิ่งก็เป็นเพียงเครื่องวัดที่ไม่สมบูรณ์ ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่า เจ้าหน้าที่คำนวณ GNP โดยมีได้คำนึงถึงระบบเศรษฐกิจใต้ดิน นอกจากนั้นยังจำเป็นที่จะคิดถึงอัตราการเติบโตของประชากรด้วย เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของ GNP แท้จริงซึ่งเริ่มมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรนั้น บางทีก็ไม่ได้แสดงว่ามีการปรับปรุงในด้านสวัสดิการ แม้ว่า GNP แท้จริงต่อหัว เป็นเครื่องวัดสวัสดิการที่ดีกว่า แต่ก็ได้ตัวเลขค่อนข้างหยาบอยู่ เนื่องจากบางส่วน ของ GNP แท้จริง ถูกใช้ไปในการซ่อมสร้างอาคารโรงงาน และจัดหาเครื่องอุปกรณ์การผลิต ทดแทนเครื่องจักร เครื่องมือที่สึกหรอหรือถูกทำลายในระหว่างปี ฉะนั้น การจัดสวัสดิการของประเทศ โดยใช้ผลิตภัณฑ์ประชาชาติสุทธิ (NNP) แท้จริงหรือ GNP แท้จริง ต่อหัวเป็นเครื่องวัดคงจะดีกว่า แนวความคิดเช่นนี้อาจจะยังมีการโต้แย้งกันต่อไป เพียงแค่การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้ GNP แท้จริงเป็นเครื่องวัดสวัสดิการ ที่ก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงวิธีวัดสวัสดิการของชาติแล้ว แต่ยังมีปัญหาอื่นที่ยุ่งยากกว่า เช่น การพักผ่อนยามว่าง ซึ่งมีได้รวมอยู่ใน GNP แท้จริง หากถ้าการเพิ่มขึ้นของการบริโภค แท้จริงต่อหัว ติดตามด้วยการลดลงของการพักผ่อน ก็ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าสังคมจะดีขึ้น นอกจากนั้นนักสิ่งแวดล้อมมักโต้เถียงว่า การเพิ่มขึ้นใน GNP แท้จริงก็จะติดตามด้วยมลภาวะมากขึ้น และทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายรวดเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าการเพิ่มขึ้นของ GNP แท้จริงต่อหัวหรือการบริโภคอาจจะมิใช่สัญญาณที่แสดงว่ามีการเพิ่มขึ้นในสวัสดิการของสังคม

6.1.2 บทบาทของการบริโภค การลงทุน และการออมในเศรษฐกิจไทย

เนื้อหาประกอบด้วย

- องค์ประกอบหลักต่างๆของการบริโภคมวลรวม ความสำคัญของการบริโภคในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่ใหญ่ที่สุดในเศรษฐกิจ: ข้อมูลตัวเลข การติดตามสถานการณ์ และบทบาทของการบริโภคในระบบเศรษฐกิจ
- องค์ประกอบหลักต่างๆของการออมและการลงทุน ความสำคัญของการออมและการลงทุน: ข้อมูลตัวเลข การติดตามสถานการณ์ และบทบาทของการลงทุนในระบบเศรษฐกิจไทย

การลงทุน สินค้านำทุนหรือปัจจัยทุนนับเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิต 4 ประเภท ได้แก่ แรงงาน ที่ดิน ทุน และผู้ประกอบการ ค่าใช้จ่ายในการจัดหาปัจจัยทุนเรียกว่าการลงทุน รายจ่ายการลงทุนมวลรวมเป็นองค์ประกอบหรือตัวแปรที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในความต้องการใช้จ่ายมวลรวม (Desired Aggregate Expenditure) เราทราบแล้วว่า การลงทุนตามนิยามทางเศรษฐศาสตร์มีหลากหลาย หมายถึง การเพิ่มทุนสินค้าทุนใหม่ๆ การเพิ่มทุนสินค้าทุนใหม่ๆ นี้จะมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตสินค้าและบริการในอนาคตในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังนี้

- ในกรณีที่สินค้านำทุนที่เพิ่มใหม่นั้นไม่สามารถชดเชยการเสื่อมค่าทั้งหมดของสินค้านำทุนเก่า การผลิตสินค้าและบริการของระบบเศรษฐกิจในอนาคตจะลดต่ำลง
- ในกรณีที่การลงทุนใหม่เพียงพอแค่ชดเชยการเสื่อมค่าของสินค้านำทุนเก่า ระบบเศรษฐกิจจะสามารถรักษาการผลิตสินค้าและบริการในอนาคตไว้ในระดับเดิม
- หากการลงทุนใหม่ไม่สามารถเพิ่มทุนสต็อกของสินค้านำทุน (สินค้านำทุนโดยรวมเพิ่มขึ้น) จะทำให้ระบบเศรษฐกิจสามารถผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นในอนาคต

ในทางวิชาการ รายจ่ายเพื่อการลงทุนมวลรวมประกอบด้วย 4 ส่วนดังนี้

- การลงทุนในสินทรัพย์เชิงธุรกิจ (Business Fixed Investment)
- การลงทุนเพื่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัย (Residential Construction Investment)
- การลงทุนในสินค้าที่เหลือ (Inventory Investment)
- การลงทุนในสินทรัพย์อุปโภคบริโภคทน (Consumer Durable Goods Investment)

การศึกษาแนวคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยการลงทุน ในที่นี้จะศึกษารายจ่ายเพื่อการลงทุน 4 ส่วนดังกล่าวข้างต้น หนึ่ง ในบัญชีรายได้ประชาชาติของไทยมีการแบ่งรายจ่ายเพื่อการลงทุนอีกแบบหนึ่งซึ่งครอบคลุมรายการต่างๆข้างต้น เพียงแต่แบ่งหมวดหมู่ใหม่ดังนี้

1. รายจ่ายเพื่อการก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อการก่อสร้างที่อยู่อาศัย รายจ่ายเพื่อก่อสร้างที่มิใช่ที่อยู่อาศัย และรายจ่ายเพื่อการก่อสร้างอื่น
2. รายจ่ายเพื่อซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์ ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อซื้ออุปกรณ์การขนส่ง และรายจ่ายเพื่อซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์
3. การเปลี่ยนแปลงในสินค้าคงเหลือ

การบริโภคและการออม การบริโภคถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของอุปสงค์รวมที่มีสัดส่วนมากที่สุดในการประกอบของอุปสงค์รวมที่มีอยู่ทั้งหมด ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วมักมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 50 ของอุปสงค์รวมในทุกประเทศ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของการบริโภคและการออมของคนในประเทศเป็นสำคัญด้วย การบริโภคเป็นรายจ่ายของครัวเรือนในการซื้อสินค้าและบริการทั้งในรูปของสินค้าคงทนถาวร สินค้าไม่คงทนถาวร และบริการต่างๆจากรายได้ส่วนบุคคลสุทธิ (DPI) ที่ตนได้รับมา ขณะที่การออมก็คือรายได้บุคคลสุทธิ (DPI) ส่วนที่เหลือของครัวเรือนหลังจากหักรายจ่ายเพื่อการบริโภคออกไปแล้ว ด้วยเหตุนี้

พฤติกรรมการบริโภคและพฤติกรรมการออมถึงถือได้ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เราสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองได้ด้วยหลักการง่าย ๆ ดังนี้ คือ หากสมมติให้ระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นระบบเศรษฐกิจอย่างง่ายและไม่มีภาครัฐ และไม่มีภาคต่างประเทศ ฉะนั้น จากธุรกิจครัวเรือนจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้เพียง 2 ลักษณะเท่านั้น นั่นคือ 1) นำไปซื้อสินค้าและบริการภายในประเทศ และ 2) เก็บไว้ในรูปแบบเงินออม ซึ่งเราสามารถนำมาเขียนในรูปของสมการได้ดังนี้

$$Y = C + S$$

โดยที่ Y คือ รายได้ส่วนบุคคลสุทธิ (DPI)

C คือ การบริโภค

S คือ การออม

ปัจจัยที่มีผลต่อการออม

1. **รายได้ในปัจจุบัน (Current income)** รายได้ในปัจจุบันในที่นี้ เราหมายถึงรายได้ส่วนบุคคลสุทธิ (DPI) ซึ่งเป็นรายได้ที่บุคคลหรือครัวเรือนสามารถนำไปใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการหรือนำไปเก็บออมไว้ได้อย่างแท้จริง รายได้ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการตัดสินใจบริโภคหรือเก็บออมของครัวเรือน เมื่อเทียบกับปัจจัยอื่นๆ เนื่องจากครัวเรือนจะมีความสามารถในการบริโภคหรือเก็บออมได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรายได้ที่ครัวเรือนได้รับจากการขายปัจจัยการผลิตของตนเป็นหลักนั่นเอง รายได้ในปัจจุบันกับการบริโภคและการออมมีความสำคัญในทิศทางเดียวกัน โดยเมื่อครัวเรือนมีรายได้ในปัจจุบันเพิ่มขึ้น ครัวเรือนย่อมมีความสามารถในการบริโภคและการออมเพิ่มขึ้นด้วย ในทางตรงกันข้ามหากครัวเรือนมีรายได้ในปัจจุบันลดลง ครัวเรือนย่อมมีความสามารถในการบริโภคและการออมลดลงด้วย

2. **รายได้ในอนาคตที่คาดคะเนไว้ (expected future income)** รายได้ในอนาคตคาดคะเนไว้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจบริโภคและออมทรัพย์สินของครัวเรือนในทิศทางที่แตกต่างกัน โดยเมื่อครัวเรือนคาดคะเนว่ารายได้ในอนาคตของตนจะเพิ่มขึ้น ครัวเรือนจะทำการบริโภคในปัจจุบันมากขึ้น แต่จะทำการออมทรัพย์สินน้อยลง ในทางตรงกันข้าม หากครัวเรือนคาดคะเนว่ารายได้ในอนาคตจะลดลง ครัวเรือนย่อมต้องลดการบริโภคในปัจจุบัน และเพิ่มการออมทรัพย์สินให้มากขึ้น เพื่อเป็นเครื่องประกันว่าในอนาคตครัวเรือนจะมีรายได้เพียงพอที่จะชดเชยกับรายได้ในอนาคตที่คาดว่าจะลดลงไป

3. **ความมั่งคั่ง (wealth)** ความมั่งคั่งเป็นตัวแปรประเภทตัวแปรเชิงสต็อก (stock) ที่แสดงถึงมูลค่าสุทธิ (net worth) ระหว่างสินทรัพย์ที่อยู่ในรูปของสินทรัพย์ทางการเงิน (financial assets) และสินทรัพย์ที่จับต้องได้ (tangible assets) อาทิ บ้าน รถยนต์ ที่ดิน ฯลฯ กับหนี้สินทั้งหมดของครัวเรือน ณ จุดใดจุดหนึ่งของเวลา ซึ่งแตกต่างจากรายได้ (income) ที่มีลักษณะเป็นตัวแปรเชิงกระแส (flow) ด้วยเหตุนี้ความมั่งคั่งจึงมีผลกระทบต่อการบริโภคและการออมของครัวเรือนที่แตกต่างไปจากรายได้ ตัวอย่างเช่น นาย ก.

มีที่ดินจำนวน 1 ไร่ มูลค่า 1 ล้านบาท เป็นสินทรัพย์ ต่อมาที่ดินดังกล่าวสูงขึ้นเป็น/ ล้านบาท นั้นย่อมแสดงว่านาย ก. ย่อมมีความมั่งคั่งเพิ่มสูงขึ้น (สมมติให้หนี้สินคงที่) การเพิ่มขึ้นของความมั่งคั่งในลักษณะดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้ครัวเรือนมีความต้องการบริโภค ในปัจจุบันเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามสำหรับการออมแล้ว เนื่องจากความมั่งคั่งที่เพิ่มสูงขึ้นไม่ได้มีผลทำให้รายได้ในปัจจุบันในรูปของ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าแรง ฯลฯ เพิ่มขึ้นด้วยแต่อย่างใด ฉะนั้น การบริโภคที่เพิ่มขึ้นจากความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้น จะเป็นผลให้ครัวเรือนต้องลดการออมลงเป็นการทดแทน เราจึงสรุปได้ว่า การเพิ่มขึ้นของความมั่งคั่งทำให้การบริโภคในปัจจุบัน เพิ่มขึ้น แต่จะทำการออมลดลง ในทางตรงกันข้ามการลดลงของความมั่งคั่งจะทำให้การบริโภคในปัจจุบันลดลงแต่การออมจะเพิ่มสูงขึ้นแทน

4. อัตราดอกเบี้ย (interest rate) โดยหลักการแล้วเมื่อเราพิจารณาถึงอัตราดอกเบี้ยที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจใดๆไม่ว่าจะเป็นของหน่วยเศรษฐกิจใดก็ตาม เราจะต้องพิจารณาที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real interest rate) เป็นหลัก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยที่เป็นตัวเงิน (nominal interest rate) ทั่วไป อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีอิทธิพลต่อการบริโภคและการออมในลักษณะที่สวนทางกันกล่าวคือ ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสูงขึ้น ต้นทุนในการกู้ยืมเพื่อการบริโภคของครัวเรือนย่อมสูงขึ้น ทำให้ความต้องการบริโภคของครัวเรือนลดลง แต่ในขณะเดียวกันอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่สูงขึ้นก็สะท้อนถึงผลตอบแทนที่จะได้รับจากการออมที่เพิ่มขึ้น ทำให้ครัวเรือนมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มการออมให้มากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงลดลงการบริโภคของครัวเรือนย่อมเพิ่มขึ้น ในขณะที่การออมของครัวเรือนก็ย่อมลดลง

5. อัตราภาษี (taxation) ตามที่ได้กล่าวไว้ในปัจจัยข้อที่ 1 แล้วว่า รายได้ปัจจุบันที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจบริโภคหรือออมของครัวเรือนนั้น เราหมายถึง รายได้สุทธิส่วนบุคคล (DPI) ที่เป็นส่วนหนึ่งในความหมายของรายได้ประชาชาติที่เราคำนวณจากรายได้ส่วนบุคคล (PI) หักด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ฉะนั้น เราจะเห็นได้ว่า แม้ในภาพรวมของรายได้ในปัจจุบันมีอิทธิพลต่อการบริโภคและการออมมาเพียงใดก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็มีผลกระทบทางอ้อมต่อการบริโภคและการออมผ่านรายได้ในปัจจุบันด้วย เนื่องจาก หากรัฐบาลมีการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงขึ้น (โดยรายได้ส่วนบุคคลคงเดิม) ย่อมทำให้รายได้ในปัจจุบันหรือรายได้ส่วนบุคคลสุทธิลดลง ซึ่งการลดลงของรายได้ส่วนบุคคลสุทธิ ก็จะส่งผลต่อการบริโภคและการออมของครัวเรือนลดลงตามการลดลงของรายได้ส่วนบุคคลสุทธิและในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลมีการลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาลง รายได้ในปัจจุบันหรือรายได้ส่วนบุคคลสุทธิย่อมเพิ่มขึ้น ซึ่งย่อมมีผลให้การบริโภคและการออมเพิ่มขึ้นตามมาด้วยนั่นเอง

6. ค่านิยมทางสังคม (social value) ค่านิยมทางสังคมแม้จะมีใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สามารถวัดออกมาเป็นเชิงปริมาณถึงผลกระทบที่จะมีต่อการบริโภคและการออมได้อย่างชัดเจน แต่ค่านิยมทางสังคมก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่สามารถส่งผลต่อการออมและการบริโภคของครัวเรือนในประเทศหนึ่งๆได้ ค่านิยมทางสังคมที่มีต่อการบริโภคและการออมมิได้เกิดจากแรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ

แต่เกิดจากแรงกระตุ้นหรือแรงกดดันทางสังคม โดยหากสังคมใดให้ความสำคัญกับการประหยัด สังคมดังกล่าวย่อมให้ความสำคัญกับการออมมากกว่าการบริโภค ขณะที่สังคมใดให้ความสำคัญกับวัตถุเป็นหลักสังคมนั้นดังกล่าวย่อมให้ความสำคัญกับการบริโภคมากกว่าการออม

6.1.3 นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน

เนื้อหาประกอบด้วย

- อะไรคือนโยบายการคลัง อะไรคือนโยบายการเงิน
- บทบาทของนโยบายการคลังในเศรษฐกิจไทย: ทำไมจึงต้องใช้นโยบายนี้
- บทบาทของนโยบายการเงินในเศรษฐกิจไทย: ทำไมจึงต้องใช้นโยบายนี้
- องค์ประกอบในนโยบายการคลัง สถานการณ์และข้อมูลตัวเลขทางการคลัง
- องค์ประกอบในนโยบายการเงิน สถานการณ์และข้อมูลตัวเลขทางการเงิน

การใช้นโยบายการคลัง

นโยบายการคลังเป็นหนึ่งในเครื่องมือทางภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เข้าสู่การจ้างงานเต็มที่และขยายตัวตามเป้าหมาย การที่รัฐบาลจะกระตุ้นหรือชะลอเศรษฐกิจนั้น ไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบอกกล่าวหรือแถลงข่าวเพื่อชักชวนประชาชนเพียงอย่างเดียว รัฐบาลจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้กระตุ้นหรือชะลอเศรษฐกิจโดยตรง นั่นคือ การใช้จ่ายของภาครัฐ การเก็บภาษี และนโยบายการกู้ยืมเงินของรัฐบาล การใช้จ่ายของภาครัฐนั้น ถูกรวมใน GDP โดยตรงซึ่งก็คือ G ในสมการ GDP การใช้จ่ายของภาครัฐเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่แรงงานที่ถูกภาครัฐจ้างและให้แก่ภาคธุรกิจที่จำหน่ายสินค้าให้กับโครงการต่างๆของภาครัฐ ส่วนการเก็บภาษีของภาครัฐจะทำให้รายได้ที่สามารถจับจ่ายใช้สอยได้ของประชาชน (disposable income) เปลี่ยนแปลง เมื่อรายได้หลังจากการหักภาษีแล้วสูงขึ้นก็จะทำให้ประชาชนมีเงินเหลือเพื่อการบริโภคมากขึ้นด้วย นอกจากผลกระทบโดยตรงแล้วค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและภาษียังส่งผลกระทบโดยอ้อม เช่น เมื่อมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นประชาชนมีการจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้นอีกต่อหนึ่ง

ดุลการคลังแบ่งเป็น 3 ลักษณะด้วยกันตามระดับรายรับรายจ่ายของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลใช้จ่ายพอดีกับรายรับ เราจะเรียกว่ารัฐบาลมีดุลการคลังสมดุล (budget balance) แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องสมดุลเสมอไป แต่ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายมากกว่ารายรับ จะต้องมีการกู้ยืมเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย เราเรียกว่าการคลังของรัฐอยู่ในภาวะขาดดุลการคลัง (budget deficit) รัฐบาลยืมเงินด้วยการออกพันธบัตรและได้มีกำหนดดอกเบี้ยในพันธบัตร เพื่อจ่ายให้ผู้ซื้อพันธบัตรระหว่างการถือครองและจ่ายเงินต้นคืนเมื่อครบกำหนด คลังนี้ว่า ภาวะเกินดุลการคลัง (budget surplus) ซึ่งเงินที่เหลือนี้รัฐบาลอาจจะนำไปไว้ในยามขาดแคลนหรือชำระหนี้ก็ได้

การใช้จ่ายของภาครัฐนี้มีความหมายมากกว่ารายรับรายจ่ายของบริษัทปกติเพราะเป็นมูลค่าที่สูงมาก การเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายของภาครัฐจึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งระบบ นอกจากนี้รัฐบาลและบริษัทเอกชนยังมีเป้าหมายของการใช้จ่ายที่ต่างกันคือ บริษัทเอกชนใช้จ่ายเพื่อมุ่งหวังผลกำไร ในขณะที่รัฐบาลใช้จ่ายเพื่อมุ่งหวังในการควบคุมการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ เช่น การกระตุ้นเศรษฐกิจให้ขยายตัวมากขึ้น อาจทำได้โดยเพิ่มค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการต่างๆ ทำให้เกิดการจ้างงานและเพิ่มความต้องการสินค้าและบริการมากขึ้น และเกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในที่สุด การชะลอตัวของเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวที่มากเกินไป ก็อาจทำได้ด้วยการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลง การขาดหรือเกินดุลการคลังสะท้อนให้เห็นถึงภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น

นโยบายการคลัง นโยบายการคลัง คือ นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของภาครัฐและการเก็บภาษี โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประเทศมีอัตราว่างงานต่ำ และความมีเสถียรภาพ ทางด้านราคา ในยุคแรกๆ รัฐบาลส่วนใหญ่ดำเนินนโยบายการคลังแบบสมดุล ภายหลังจากเกิดเศรษฐกิจตกต่ำครั้งยิ่งใหญ่ เคนส์ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายการคลังแบบขยายตัว (Expansionary fiscal policy) มากระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเศรษฐกิจซบเซา ต่อมานักเศรษฐศาสตร์พบว่าการใช้นโยบายการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐนั้นอาจทำให้รัฐบาลต้องกู้ยืมแข่งกับภาคเอกชน และกดดันดอกเบี้ยให้สูงขึ้น เรียกว่า Crowding-out Effect ทำให้เกิดการลงทุนและการใช้จ่ายใช้สอยสินค้าคงทนน้อยลง นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มคิดว่าประชาชนทราบว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลขาดดุลในวันนี้หมายถึง การเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในวันข้างหน้าเพื่อจ่ายหนี้รัฐบาลกู้ยืมมา จึงทำให้เกิดการออมจากรายได้หลังการลดภาษี หรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการกระตุ้นเศรษฐกิจของภาครัฐ เพื่อไปชดเชยภาษีที่จะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นในวันข้างหน้า ไม่ใช่จ่ายเพิ่มขึ้น จึงไม่เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจ และนโยบายการคลังจะต้องใช้สถานการณ์ที่เหมาะสม และการบ่งบอกถึงสถานการณ์และเวลาที่เหมาะสมนั้นเป็นเรื่องยาก นอกจากนี้ ยังมีเรื่องของความล่าช้าที่เกิดจากระบบการทำงานของรัฐบาลเอง ระยะเวลาล่าช้าที่เกิดจากการปรับตัวของประชาชน เข้าสู่ภาวะเศรษฐกิจใหม่ หลังจากที่รัฐบาลมีการกระตุ้นเศรษฐกิจแล้ว กว่าที่นโยบายการคลังจะแสดงผลภาวะทางเศรษฐกิจก็อาจเปลี่ยนไปแล้ว การใช้นโยบายการคลังอาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่จึงเห็นว่า น่าจะมีการนำเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอัตโนมัติ ที่เรียกว่า Automatic Stabilizer มาใช้เพื่อลดความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาล

นโยบายการเงิน

เมื่อเรานำบทบาทของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการคลัง และธนาคารกลางที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินมาพิจารณา จะพบว่าทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมายเดียวกันและทำงานร่วมกัน ในการปกป้องการเกิดภาวะเงินเฟ้อและการว่างงาน รัฐบาลดำเนินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงภาษีส่วนธนาคารกลางดำเนินงาน โดยผ่านระบบธนาคารและการซื้อขาย

หลักทรัพย์ในตลาดเปิด เครื่องมือของธนาคารกลางนั้นก็คล้ายกับของรัฐบาลในแง่ที่เป็นเสมือนดาบสองคม ถ้าใช้อย่างถูกต้องก็จะทำให้เศรษฐกิจเจริญรุ่งเรือง แต่ถ้าใช้ผิดก็ทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ สำหรับนโยบายการเงินสมัยใหม่นั้น ก็เหมือนกับนโยบายการคลังสมัยใหม่ ตรงที่เป็นวิวัฒนาการของกระบวนการความคิดที่เกิดขึ้นหลังจากเศรษฐกิจถดถอยครั้งยิ่งใหญ่ในช่วง ปี 2473 (ค.ศ. 1930) นักเศรษฐศาสตร์มีแนวคิดที่เชื่อว่า เราสามารถใช้นโยบายการเงินในการควบคุมเงินเฟ้อได้ แต่เมื่อใช้เครื่องมือนี้ในการกระตุ้นอุปสงค์มวลรวม มักจะไม่ได้ผลนัก บ่อยครั้งที่นักเศรษฐศาสตร์เปรียบเทียบนโยบายการเงินกับเส้นเชือก ซึ่งมีไว้จุดราคา สินค้าไม่ให้เพิ่มขึ้นแต่เชือกนี้สามารถใช้ในการผลักดันอุปสงค์มวลรวมให้สูงขึ้นได้

ความหมายของเงิน เงิน คือ สิ่งที่เราใช้ในการชำระค่าสินค้า บริการ หลักทรัพย์ และหนี้ การแลกเปลี่ยนสินค้าในอดีตก่อนที่จะมีการคิดค้นระบบธนบัตรที่เราใช้ปัจจุบัน มนุษย์ได้เริ่มจากการแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้าโดยตรง เรียกว่า Barter System ซึ่งมีข้อจำกัดมากมาย การแลกเปลี่ยนเป็นไปค่อนข้างลำบาก มนุษย์เริ่มใช้สื่อกลางในการแลกเปลี่ยนโดยใช้วัตถุต่างๆ ที่มีอยู่รอบตัว เช่น ข้าวโพด ข้าว เปลือกหอยและวิวัฒนาการจนใช้ธนบัตรในปัจจุบัน เราแบ่งหน้าที่ของเงินเป็น 3 ประเภท คือ 1) สื่อกลางในการแลกเปลี่ยน 2) การเก็บมูลค่า 3) หน่วยในการนับ

ปริมาณเงินในระบบ นักเศรษฐศาสตร์ได้นิยามคำว่าปริมาณเงินไว้หลายประเภท ตั้งแต่ประเภทที่ประกอบด้วยสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องที่สุด คือ ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ ไปจนถึงสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงอื่นๆ ดังนั้นปริมาณเงินในระบบ ประกอบด้วย

1. ปริมาณเงิน M1 หรือปริมาณเงินตามความหมายแคบ (narrow money) หมายถึง ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในมือประชาชน ประกอบด้วย ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ และเงินฝากเผื่อเรียกของประชาชนที่ระบบธนาคาร
2. ปริมาณเงิน M2 หรือปริมาณเงินตามความหมายกว้าง (broad money) หมายถึง ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในมือประชาชนนอกจากประกอบด้วย ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ในมือประชาชนและเงินฝากเผื่อเรียกของประชาชนที่ระบบธนาคารแล้ว ยังรวมถึงเงินฝากออมทรัพย์อีกด้วย
3. ปริมาณเงิน M2a หรือ ปริมาณเงินเงินที่อยู่ในมือประชาชน (broad money M2a) ความหมายกว้างขึ้นโดยรวมปริมาณเงิน M2 และตัวสัญญาใช้เงินหรือนัยหนึ่งคือ เงินที่บริษัทเงินทุนรับฝากจากประชาชน
4. ปริมาณเงิน M3 หรือปริมาณเงินตามความหมายกว้างที่สุด (broad money M3) หมายถึง ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในมือประชาชนในรูปของเงินสด เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงินที่รับฝากจากประชาชน ซึ่งรวมถึงเงินฝากในรูปของตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุน

การใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นตัวบ่งชี้นโยบายการเงิน อัตราดอกเบี้ยไม่สามารถนำมาใช้เป็นตัวบ่งบอกการดำเนินนโยบายการเงินแบบขยายตัวจะทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงในช่วงแรก และนโยบายดำเนิน

ต่อไปเรื่อยๆ จะเริ่มสัมฤทธิ์ผล เมื่อประชาชนเริ่มคาดการณ์การเกิดเงินเฟ้อ ก็จะทำให้อัตราดอกเบี้ยระยะสั้นที่เป็นตัวเงินสูงขึ้น ดังนั้นจึงให้อัตราดอกเบี้ยเป็นตัวบ่งชี้ไม่ได้

บทสรุป เป้าหมายของนโยบายการคลังและนโยบายการเงินเป็นเป้าหมายเดียวกัน คือ การป้องกัน แก้ไขภาวะเงินเฟ้อ และการว่างงาน รัฐบาลดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้โดยผ่านการจัดสรรงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงภาษี ส่วนธนาคารกลางดำเนินงานโดยผ่านระบบธนาคาร และการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดเปิด หน่วยงานที่ทำหน้าที่ธนาคารกลางของประเทศไทยคือธนาคารแห่งประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจะได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการคาดการณ์เงินเฟ้อของประชาชน โดยการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินแบบกะทันหันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลผลิตและการจ้างงานในระยะสั้น ถ้าประชาชนไม่ได้คาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินและเงินเฟ้อมาก่อน จะทำให้ตัวแปรเศรษฐกิจหลักๆสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าประชาชนคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินและเงินเฟ้อมาก่อน ตัวแปรที่แท้จริงจะไม่ถูกรบกวน เฉพาะตัวแปรที่เป็นตัวเงินเท่านั้นที่จะเปลี่ยนแปลงไป ส่วนในระยะยาว ผลกระทบของนโยบายการเงินทั้งคาดการณ์ล่วงหน้าและไม่คาดการณ์ล่วงหน้าจะส่งผลเหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อประชาชนจะนำระดับเงินเฟ้อที่คาดการณ์ไว้ไปใช้ตัดสินใจในชีวิตประจำวัน จะเห็นว่าตัวแปรที่เป็นตัวเงิน (Nominal) เท่านั้นที่ถูกกระทบ ส่วนตัวแปรที่แท้จริง เช่น GDP ที่แท้จริง การจ้างงาน และดอกเบี้ยที่แท้จริงจะไม่เปลี่ยนแปลง

6.1.4 ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญๆ และนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาประกอบด้วย

- ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญๆ และหลักการทั่วไปที่รัฐควรดำเนินการแก้ไข
- การนำเสนอปัญหาเศรษฐกิจไทยสำคัญๆ ที่ผ่านมา: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหา ตัวเลข ข้อมูลและการวิเคราะห์
 - ปัญหาเศรษฐกิจซบเซาและปัญหาการว่างงาน
 - ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม
 - ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของภาคเศรษฐกิจต่างๆในระบบเศรษฐกิจ
 - ความผันผวนทางเศรษฐกิจ (อาทิ ปัญหาเงินเฟ้อ เงินฝืด วัฏจักรเศรษฐกิจ ความผันผวนของค่าเงินบาท หนี้สาธารณะและการขาดดุลการคลัง การขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด): สาเหตุ อนุบัติการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น

จากเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น พอนำเสนอรายละเอียดเพื่อนำไปสู่การศึกษาเรียนรู้ได้ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบันพัฒนาตามแนวทางของระบบทุนนิยม ซึ่งให้ความสำคัญกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งออกสินค้าและบริการ ลักษณะของระบบเศรษฐกิจไทยสามารถจำแนกได้ 7 รูปแบบดังนี้ (สมรักษ์ รักษาทรัพย์, 2543)

1. เป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy)
2. เป็นระบบเศรษฐกิจทวิลักษณ์ (Dualistic Economy)
3. เป็นระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาการส่งออก (Export Dependency) และต้องพึ่งพาการนำเข้า (Import Dependency)
4. เป็นระบบที่ต้องพึ่งพาการเงินระหว่างประเทศ (External Finance Dependency)
5. การกระจายความเจ้าของทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน (Resource Inequality Distribution)
6. ธุรกิจที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจมีลักษณะการผูกขาด (Monopolized Economy)
7. มีการกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม (Unequal Income Distribution)

จากคุณลักษณะระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่กล่าวข้างต้น เป็นปัญหาทำให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคอื่นๆอีก ได้แก่

1. การพึ่งพาสินค้าและเงินทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศผูกพันกับต่างประเทศมาก หากเศรษฐกิจโลกมีความผันผวนก็จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก การที่ไทยต้องพึ่งพาสินค้าและทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจการค้า การไหลเวียนของเงินตราต้องอาศัยต่างชาติเป็นหลัก ความมีอิสระและการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศจะทำได้ลำบากและไม่ได้ผล
2. ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ทำให้คนยากจนอยู่ในฐานะลำบาก ขาดศักยภาพในการพัฒนาและอยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจที่เสียเปรียบ ระบบเศรษฐกิจของไทยเป็นลักษณะทุนนิยม คนที่มีฐานะดีหรือผู้ปกครองปัจจัยเศรษฐกิจมาก จะได้รับผลตอบแทนมากกว่าคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ผลของการพัฒนาจึงอยู่กลุ่มผู้มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากกว่า นอกจากนี้การเมืองการปกครองและการบริหารการเงิน ผู้มีอำนาจในทุกระดับจะอยู่ในกลุ่มของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี หรืออยู่ในกลุ่มชนเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่แสวงหาประโยชน์สนับสนุนกลุ่มและพรรคพวก
3. ความไม่มั่นคงของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลจากการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในสัดส่วนที่สูงขึ้น การส่งออกที่ชะลอตัว ปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงิน การพึ่งพิงเงินกู้ระยะสั้นจากต่างประเทศ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

4. การกระจายสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ โรงพยาบาล สาธารณูปโภคต่างๆ ยังไม่ดีพอ มีการกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง ไม่สามารถกระจายไปสู่ชนบทได้อย่างเพียงพอทำให้ประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นในเขตเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพฯ และปริมณฑล ก่อให้เกิดความแออัด การจราจรติดขัด เกิดปัญหาสังคม อาชญากรรม ทำให้การพัฒนาประเทศมีต้นทุนสูงขึ้น

5. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ถูกทำลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยา แหล่งต้นน้ำลำธาร และปัจจัยการผลิต ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ศักยภาพในการแข่งขันต่ำลง เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

6. การรวมศูนย์อำนาจ การบริหาร การปกครองที่ส่วนกลาง ทำให้การตัดสินใจล่าช้าและไม่รู้จักปัญหาที่แท้จริงของชุมชนท้องถิ่น ทำให้การตัดสินใจล่าช้าและไม่รู้ปัญหาที่แท้จริงของชุมชนท้องถิ่น ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่คุ้มค่าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์

7. มาตรการทางการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มทางการค้า การกำหนดเขตการค้าเสรี การทบทวนสิทธิพิเศษ (GSP) ของสหรัฐอเมริกาที่ให้กับไทย การกำหนดเงื่อนไขและมาตรฐานต่างๆ ทางสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย สิทธิมนุษยชน ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้การผลิตต้องใช้ต้นทุนสูงสูงขึ้น ทำให้ศักยภาพในการแข่งขันของไทยลดลง

8. ปัจจัยอื่นๆ ภายในประเทศ เช่น อัตราค่าจ้างแรงงานที่มีแนวโน้มสูงขึ้น การขาดแคลนแรงงานฝีมือ เทคโนโลยีการผลิตที่ไม่เหมาะสม โครงสร้างภาษีที่ไม่เหมาะสม โครงสร้างภาษีที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการผลิต การส่งออก การขาดแคลนเงินออม ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์และร่วมให้ความเห็นและร่วมเสนอประสบการณ์ข้อเท็จจริงจากพื้นที่

รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาเชิงประสบการณ์และการมีส่วนร่วม

ผู้เข้าอบรมแบ่งกลุ่ม กลุ่มละ 5-7 คน ร่วมอภิปรายกับผู้เข้าร่วมอบรมท่านอื่นๆ หยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่หรือจากประเด็นตามกรอบด้านล่าง พยายามให้เนื้อหาในแต่ละกลุ่มไม่ซ้ำซ้อนกันเพื่อให้เกิดความหลากหลายและมุมมองที่กว้างขึ้น

โดยเนื้อหาที่จะยกมาเป็นประเด็น ได้แก่

- สภาพข้อเท็จจริงของเศรษฐกิจไทยที่สำคัญๆ และการวิเคราะห์ จากอดีต สู่ปัจจุบัน รวมถึงภาพรวมในอนาคตที่พึงเตรียมการรับมือ
- ตัวอย่างการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ในระดับประเทศและระดับพื้นที่
- การวิเคราะห์สภาพปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้นและที่สมมติเหตุการณ์ ด้วยข่าวสารข้อเท็จจริง และข้อมูลตัวเลขทางสถิติที่จำเป็น

ประเด็นตัวอย่างการวิเคราะห์

(แหล่งอ้างอิง: สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์; 2547)

วิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศไทยและภูมิภาคกำลังเผชิญอยู่นั้นเป็นเพียงภาพสะท้อนของปัญหาของการปรับตัวไม่ทันในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการแข่งขันของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะแรงกดดันจากการขยายตัวของการเปิดเสรี การรวมกลุ่ม การเพิ่มจำนวนอันมหาศาลของประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies) และพัฒนาการของเทคโนโลยีสารสนเทศ

เศรษฐกิจไทยได้เข้าสู่ยุคแห่งการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกขณะในโลกไร้พรมแดนยุคโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับการท้าทายของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง การท้าทายประการแรกก็คือการเปิดโลกเสรีซึ่งจะทำให้ธุรกิจไทยไม่สมารถที่จะได้รับการปกป้องจากรัฐ ทั้งในรูปของการอุดหนุน ทั้งในรูปของภาษีศุลกากรและการผูกขาด ธุรกิจไทยจำเป็นต้องพึ่งพาความสามารถของตนเองในการแข่งขันในโลกกว้าง การท้าทายประการที่สองที่ธุรกิจไทยจะต้องเผชิญก็คือการขยายจำนวนของประเทศคู่แข่งที่เป็นประเทศเกิดใหม่ (Emerging Economies)

เศรษฐกิจและธุรกิจไทยจะต้องมีการปรับตัวในเชิงโครงสร้างเพื่อให้สามารถรองรับกับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง การปรับโครงสร้างดังกล่าวนั้นในส่วนหนึ่งย่อมหมายถึงการปรับแนวนโยบายมหภาคในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน นโยบายการเงิน และการคลัง ตลอดจนนโยบายต่างประเทศ ในการปรับโครงสร้างอีกประการหนึ่งก็คือการปรับโครงสร้างในเชิงจุลภาคอันหมายถึงการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันและที่สำคัญที่สุดความสำเร็จในการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยนั้น

ในการเผชิญกับการท้าทายของการแข่งขันในโลกที่เปิดเสรี การปรับโครงสร้างทางด้านนโยบายทั้งในแง่ของมหภาคและจุลภาคยังถือว่าไม่เพียงพอ การปรับโครงสร้างการบริหารย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางมหภาคการปรับโครงสร้างองค์การบริหารย่อมหมายถึงการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐในระดับกระทรวงและการปรับโครงสร้างในระดับหลายกระทรวงเพื่อให้เกิดความมีเอกภาพและความร่วมมือในการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับมหภาคนั้นประสิทธิภาพในการบริหารเพื่อแข่งขันกับโลกภายนอกยังหมายถึงความจำเป็นในการปรับกระบวนการทำงานให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพนั้นก็คือการทำให้เอ็นจีเนียริง

ศักยภาพในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในอนาคตนั้นย่อมผูกพันกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชน การพัฒนาภาคเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมในระดับชุมชนจึงเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในกรอบของการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย ทั้งยังเป็นองค์ประกอบที่ช่วยสร้างดุลยภาพของสังคม

การปรับองค์กรบริหารในระดับจุลภาคนั้นหมายถึงการพัฒนาเทคนิคการบริหารและการผลิตของภาคเอกชนให้ได้มาตรฐานสากลและในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรและการพัฒนาเทคโนโลยี จึงถือเป็นองค์ประกอบแห่งการปรับโครงสร้างที่สำคัญยิ่ง

เศรษฐกิจและธุรกิจไทยจะต้องมีการปรับตัวในเชิงโครงสร้างเพื่อให้สามารถรองรับกับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง การปรับโครงสร้างดังกล่าวนั้นในส่วนหนึ่งย่อมหมายถึงการปรับแนวนโยบายมหภาคในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน นโยบายการเงิน และการคลัง ตลอดจนนโยบายต่างประเทศ ในการปรับโครงสร้างอีกประการหนึ่งก็คือการปรับโครงสร้างในเชิงจุลภาคอันหมายถึงการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการแข่งขันและที่สำคัญที่สุดความสำเร็จในการปรับโครงสร้างของธุรกิจไทยนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จของแนวนโยบายมหภาค

ในการเผชิญกับการท้าทายของการแข่งขันในโลกที่เปิดเสรี การปรับโครงสร้างทางด้านนโยบายทั้งในแง่ของมหภาคและจุลภาคยังถือว่าไม่เพียงพอ การปรับโครงสร้างการบริหารย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในทางมหภาคการปรับโครงสร้างองค์กรบริหารย่อมหมายถึงการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐในระดับกระทรวงและการปรับโครงสร้างในระดับหลายกระทรวงเพื่อให้เกิดความมีเอกภาพและความร่วมมือในการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ในระดับมหภาคนั้นประสิทธิภาพในการบริหารเพื่อแข่งขันกับโลกภายนอกยังหมายถึงความจำเป็นในการปรับกระบวนการทำงานให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพนั่นก็คือการทำให้เงินเจ็ดยี่

ศักยภาพในการแข่งขันของเศรษฐกิจไทยในอนาคตนั้นย่อมผูกพันกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับชุมชน การพัฒนาภาคเกษตรและเกษตรอุตสาหกรรมในระดับชุมชนจึงเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งในกรอบของการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของเศรษฐกิจไทย ทั้งยังเป็นองค์ประกอบที่ช่วยสร้างดุลยภาพของสังคม

การปรับองค์กรบริหารในระดับจุลภาคนั้นหมายถึงการพัฒนาเทคนิคการบริหารและการผลิตของภาคเอกชนให้ได้มาตรฐานสากลและในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรและการพัฒนาเทคโนโลยี จึงถือเป็นองค์ประกอบแห่งการปรับโครงสร้างที่สำคัญยิ่ง

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและธุรกิจจะมีความเป็นไปได้หรือประสบความสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง ระบบการเมืองที่จะส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจและธุรกิจมีศักยภาพในการแข่งขันนั้นจะต้องเป็นระบบการเมืองที่สามารถผลิตผู้นำซึ่งมีทั้งประสิทธิภาพ (Efficiency) และมีส่วนร่วม (Participation) ผู้นำที่มีประสิทธิภาพอันเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นยิ่งในโลกแห่งการแข่งขันที่รุนแรงเพิ่มขึ้นทุกขณะ หมายถึงผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้นำที่สามารถสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือขององค์กรต่างๆ และเป็นผู้นำที่มีคุณธรรม จรรยาบรรณและจริยธรรม ในส่วนของความเป็นผู้นำ องค์ประกอบอีกประการหนึ่งของผู้นำก็คือความชอบธรรมบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม (Participation) อันหมายถึงผู้นำซึ่งเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในประเทศ การยอมรับดังกล่าวย่อม หมายถึงการได้มาซึ่งความเป็นผู้นำจาก

เสียงบริสุทธิ มิใช่การซื้อเสียงและในช่วงแห่งการปกครองประเทศจะต้องให้สิทธิและเสรีภาพแก่สื่อมวลชนอย่างเต็มที่เพื่อเป็นภาพสะท้อนการยอมรับของประชาชน

อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบการเมืองในอันที่จะผลิตผู้นำที่มีคุณภาพและการสร้างระบบระเบียบทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารเศรษฐกิจที่มีทิศทางที่แน่นอนบนพื้นฐานของความร่วมมือเพื่อที่จะบรรลุประสิทธิภาพในการแข่งขัน (Competitiveness)

ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทยสู่ศตวรรษที่ 21 จึงขึ้นอยู่กับทิศทางแห่งการปรับโครงสร้างใน 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ การเมือง และธุรกิจ อย่างไรก็ตามในการปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้จะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสังคม คุณภาพในทางสังคมจึงเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งแห่งความสำเร็จของการปรับโครงสร้างของประเทศเพื่อเผชิญกับการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์

เศรษฐกิจและการเมืองไทยสู่ศตวรรษที่ 21 จึงเป็นทิศทางที่เต็มไปด้วยการทำทลาย และความสำเร็จในการเผชิญหน้ากับการทำทลายดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ชุมชนและธุรกิจโดยมีศูนย์กลางอยู่ที่การปรับคุณภาพของ “คน”

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 6.1

1. ท่านคิดว่าถ้าภารกิจเฉพาะหน้าที่ทำทลายประเทศไทยในขณะนี้คือการแก้ไขปัญหาวิกฤตในทางเศรษฐกิจและการเงิน ดังนั้นสำหรับประเทศไทยในการปรับตัวสู่ศตวรรษที่ 21 ควรมีการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันในประเด็นใดบ้าง
2. ท่านมีส่วนในการพัฒนาด้านการเมืองของจังหวัดในลักษณะใดบ้าง
3. ท่านมีแนวคิดต่อการพัฒนาโครงสร้างในระดับจังหวัด ทั้ง 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ การเมือง และธุรกิจ อย่างไร

หน่วยที่ 6.2 ความตกลงทางการค้าเสรีและการค้า การลงทุนของไทย (เวลา 4 ชั่วโมง)

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ (บรรยาย)

6.2.1 ประเภทของการเปิดเสรี เนื้อหาประกอบด้วย

- การเจรจาการค้าเสรีแบบพหุภาคี (Multilateral Agreement)
- การเจรจาการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Bilateral Agreement)
 - FTA (Free Trade Agreement)
 - EPA (Economic Partnership Agreement)

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

ความหมายของนโยบายการค้าเสรี

(แหล่งข้อมูลจาก; <http://data.eduzones.com/knowledge-2-10-33217.html> ข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552) นโยบายการค้าเสรี (Free Trade Policy) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (The Theory of Comparative Advantage) ที่เสนอว่า “แต่ละประเทศควรจะเลือกผลิตแต่เฉพาะสินค้าที่ตนมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากที่สุด แล้วนำสินค้าที่ผลิตได้นั้นไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ประเทศอื่นมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบ ถึงแม้ว่าประเทศหนึ่งจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบอีกประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าทุกชนิดก็ตาม ประเทศทั้งสองก็ย่อมจะทำการค้าต่อกันได้ โดยแต่ละประเทศจะเลือกผลิตเฉพาะสินค้าที่เมื่อเปรียบกับสินค้าอื่นแล้ว ประเทศตนสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด แล้วนำมาแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิตขึ้นกับอีกประเทศหนึ่ง”

นโยบายการค้าเสรีไม่สนับสนุนการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่สูงและจัดข้อบังคับต่าง ๆ ที่กีดกันการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศที่ใช้นโยบายการค้าเสรีจะมีลักษณะโดยทั่วไป ดังนี้

- 1) ดำเนินการผลิตตามหลักการแบ่งงานกันทำ กล่าวคือ เลือกผลิตแต่สินค้าที่ประเทศนั้นมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงและมีต้นทุนการผลิตต่ำ
- 2) ไม่มีการเก็บภาษีคุ้มกัน (Protective Duty) เพื่อคุ้มครองช่วยเหลืออุตสาหกรรมในประเทศแต่อย่างใด คงเก็บแต่ภาษีศุลกากรเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ
- 3) ไม่ให้สิทธิพิเศษหรือกีดกันสินค้าของประเทศใดประเทศหนึ่ง มีการเก็บภาษีอัตราเดียวและให้ความเป็นธรรมแก่สินค้าของทุกประเทศเท่าๆ กัน
- 4) ไม่มีข้อจำกัดทางการค้า (Trade Restriction) ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ไม่มีการควบคุมการนำเข้าหรือการส่งออกที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ ยกเว้นการควบคุมสินค้าบางอย่างที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ศีลธรรมจรรยาหรือความมั่นคงของรัฐเท่านั้น

การค้าเสรีในปัจจุบัน

GATTSS (General Agreement on Trade and Tariffs) หรือ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องการให้การค้าของโลกดำเนินไปอย่างเสรี บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน คือ ไม่มีการเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติของ GATTSS กำหนดหลักการสำคัญไว้ 2 หลักการ ได้แก่ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment : MFN) และหลักการประติเยี่ยงคนในชาติเดียวกัน (National Treatment)

(แหล่งข้อมูลจาก; <http://data.eduzones.com/knowledge-2-10-33217.html> ข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552) การจัดกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคไม่ว่าจะอยู่ในรูปการเจรจาระดับทวิภาคี (Bilateral Agreement) หรือพหุภาคี (Multilateral Agreement) โดยข้อเท็จจริงของการจัดทำข้อตกลงนับแต่มีการ

สร้างความเป็นเสรีทางการค้าให้มากขึ้นระหว่างประเทศ หรือประเทศภายในกลุ่ม แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มข้อตกลงไปได้ หากพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่า WTO อนุญาตให้มีการรวมกลุ่มหรือทำความตกลงทางการค้าระดับภูมิภาคได้ โดยถือว่าเป็นข้อยกเว้น (Exception) ของ WTO ที่ประเทศสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ (Non-MFN) ระหว่างประเทศในกลุ่ม แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน GATTs ปี 1994 (พ.ศ.2537) มาตรา 24 วรรค 4 ถึงวรรค 9 ซึ่งยินยอมให้ประเทศที่เข้าร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจนี้ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการของ GATTs ได้ การจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจตามมาตรา 24 มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

1. สหภาพศุลกากร (Customs Union)
2. เขตการค้าเสรี (Free-trade Area)
3. ข้อตกลงชั่วคราวก่อนที่จัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี (Interim Agreement)

โดยในการดำเนินการนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข (Criteria and Conditions) ที่ระบุไว้ในมาตรา 24 ดังนี้

1. สหภาพศุลกากร (Customs Union) วรรค 8 (a) ระบุว่า การจัดตั้งสหภาพศุลกากรนั้นจะต้อง
 - เป็นการขจัดข้อจำกัดทางการค้า (Trade Restrictions) ระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพลงอย่างมาก (Substantially eliminated)
 - มีการกำหนดข้อจำกัดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพให้เป็นรูปเดียวกัน (Uniform Restrictions) อัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าทั้งหมด (The Whole) ที่ประเทศสมาชิกสหภาพใช้กับประเทศที่มีได้สมาชิกสหภาพจะต้องไม่สูงกว่า หรือมีความเข้มงวด (More Restrictive) กว่าอัตราหรือระดับเดิมของแต่ละประเทศสมาชิกที่ใช้อยู่ก่อนจัดตั้งสหภาพ อย่างไรก็ตาม กระบวนการในการกำหนดอัตราภาษีเดียวกันต่อประเทศนอกกลุ่ม (Common External Tariff) อาจทำให้อัตราภาษีของแต่ละประเทศผูกพันไว้กับแกตต์ หรือ WTO ในสินค้าชนิดเดียวกันเพิ่มขึ้น หรือลดลงบ้างแล้วแต่กรณี วรรค 6-ของมาตรา 24 จึงกำหนดว่าหากจะต้องมีการชดเชยความเสียหายแก่ประเทศนอกกลุ่ม (Compensatory Adjustment) ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 28 (XXVIII) ของ GATTs แต่การกำหนดวิธีการนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า หากประเทศนั้น ๆ มิได้ปฏิบัติตามมาตรา 28 เพื่อชดเชยความเสียหายก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหภาพศุลกากรแต่อย่างใด

2. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) วรรค 8 b ระบุเงื่อนไขในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไว้ว่าน้อยกว่าการจัดตั้งสหภาพศุลกากร คือกำหนดเพียงว่าจะต้องขจัดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าทั้งหลาย ระหว่างประเทศสมาชิกเขตการค้าลงอย่างมาก (Substantially all The Trade) เท่านั้น แต่ละประเทศสามารถกำหนดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม และจำกัดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่มีได้เป็น

สมาชิกเขตการค้าได้โดยอิสระ แต่อัตราหรือระดับของอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมและข้อจำกัดทางการค้าจะต้องไม่สูงหรือเข้มงวดกว่าเดิมก่อนที่จะเข้ามาร่วมกันจัดตั้งเขตการค้าเสรี

3. ข้อตกลงชั่วคราวก่อนที่จะจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี (Interim Agreement) เป็นข้อตกลงที่ประเทศที่เข้าร่วมมักใช้เพื่อเริ่มดำเนินการในการจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นข้อตกลงที่ใช้เพื่อปรับตัว (Transition) ของประเทศสมาชิกก่อนการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจ มาตรา 24 วรรค 5 (c) ของ GATTs ระบุว่าประเทศที่ลงนามในข้อตกลงชั่วคราวนี้ต้องดำเนินการร่วมกันใน

- กำหนดแผนและตารางเวลา (Plan and Schedule) เพื่อจะตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี
- โดยต้องดำเนินการปรับตัวในระยะเวลาพอควรที่กำหนดไว้ (Reasonable Length of Time)

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับต่างๆ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจแบ่งออกเป็นหลายระดับ ตั้งแต่ระดับต้นไปจนกระทั่งระดับสูง แต่ละระดับมีลักษณะสำคัญต่างๆ ดังนี้ (วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ; 2541)

1. การให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Preferential Trade Arrangement) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับเบื้องต้น มีการใช้ภาษีศุลกากรในหมู่ประเทศสมาชิกในอัตราต่ำกว่าที่ใช้กับประเทศนอกกลุ่มแต่ภายในกลุ่มยังไม่ได้ใช้ภาษีศุลกากรอัตราเดียวกัน โดยมากเกิดจากประเทศหนึ่งที่เคยเป็นเจ้าอาณานิคม และภายหลังยังคงรักษาสายสัมพันธ์กับอดีตอาณานิคมของตนด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้า ตัวอย่างได้แก่ ประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (British Common Wealth)

2. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ากว่าการให้สิทธิพิเศษทางการค้า มีการใช้ภาษีศุลกากรในหมู่ประเทศสมาชิกในอัตราต่ำกว่าที่ใช้กับประเทศนอกกลุ่ม และภายในกลุ่มมีการใช้พิกัดอัตราภาษีร่วม (common tariff) นั่นคือใช้ภาษีศุลกากรอัตราเดียวกันในสินค้ารายการเดียวกัน ปัจจุบันมีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจแบบนี้มากมายหลายกลุ่ม อาทิ เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area, AFTA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement, NAFTA) เขตการค้าเสรีละตินอเมริกา (Latin American Free Trade Association, LAFTA) ฯลฯ หนึ่ง หลายกลุ่มใช้ชื่อเรียกที่เป็นขั้นตอนการรวมกลุ่มที่ก้าวหน้ามาก เหมือนเป็นการตั้งเป้าหมายหรือความหวังที่จะไปถึง แต่ทว่าในความเป็นจริงเป็นการรวมกลุ่มระดับเบื้องต้นเท่านั้น ชื่อของกลุ่มอาจทำให้เข้าใจผิด

3. สหภาพภาษีศุลกากร (Custom Union) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ามากกว่าเขตการค้าเสรี มีการใช้ภาษีศุลกากรในหมู่ประเทศสมาชิกในอัตราต่ำกว่าที่ใช้กับประเทศนอกกลุ่ม ภายในกลุ่มมีการใช้ภาษีศุลกากรอัตราเดียวกันในสินค้ารายการเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกทุก

ประเทศใช้โครงสร้างอัตราภาษีศุลกากรเดียวกันต่อประเทศนอกกลุ่ม รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการการค้าอื่นๆ แบบเดียวกัน

4. ตลาดร่วม (Common Market) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ามากกว่าสหภาพภาษีศุลกากร นอกจากครอบคลุมลักษณะของสหภาพภาษีศุลกากรแล้วยังมีการปล่อยเสรีให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน เงินทุน และการประกอบกิจการ ระหว่างประเทศสมาชิกภายในกลุ่ม ตัวอย่างตลาดร่วม ได้แก่ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) หรือตลาดร่วมยุโรป (European Common Market) ซึ่งปัจจุบันได้พัฒนาเป็นสหภาพเศรษฐกิจแล้ว

5. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ก้าวหน้าสมบูรณ์ที่สุด นอกจากครอบคลุมลักษณะของตลาดร่วมแล้วยังมีการใช้สถาบันทางเศรษฐกิจอื่นๆ ร่วมกันหรือแบบเดียวกัน อาทิ การใช้เงินตราอย่างเดียวกัน โดยมีการสร้างเงินตราชนิดใหม่ขึ้นมาใช้ร่วมกัน การกำหนดนโยบายการเงินและการคลังชุดเดียวกัน สำหรับการเจรจาทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศก็มอบหมายให้องค์กรร่วมที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่ต่างๆ ในนามของประเทศภาคีทั้งหมด อย่างเช่นเป็นผู้แทนในการทำหน้าที่ทั้งหมดเกี่ยวกับ WTO ตัวอย่างสหภาพเศรษฐกิจ ได้แก่ สหภาพยุโรป

6. การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจสมบูรณ์แบบ (Complete Economic Integration) มีสถาบันเศรษฐกิจชุดเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ตลาดหลักทวีปแห่งยุโรป

ข้อตกลงเขตการค้าเสรี การค้าและการลงทุน (Investment)

ข้อตกลงในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าและการลงทุนนับเป็นกรอบข้อเสนอแนะจากการทำข้อตกลง FTA ที่มีความสำคัญมากอีกส่วน กล่าวคือ เป็นหัวใจของฉันทานุมัติแห่งวอชิงตัน (Washington consensus) ที่การเคลื่อนย้ายทุนจะต้องเป็นไปโดยเสรี และปราศจากข้อจำกัด ด้วยเหตุนี้กรอบข้อตกลงว่าด้วยการลงทุนจึงเน้นไปที่กฎกติกาซึ่งเป็นเงาตามตัวที่ไปรองรับสิทธิตัว “ผู้ลงทุน” (Investor) ด้วยการนำหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-favored-nation Treatment) มาบังคับใช้ควบคู่กันไปกับข้อตกลงที่เป็นมาตรการคุ้มครองปกป้องผู้ลงทุน เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจำกัด ข้อกำหนดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน กฎข้อตกลงว่าด้วยการยึดหรือริบคืนกิจการโดยรัฐ และการห้ามยึดหรือริบคืนโดยทางอ้อม (Indirect expropriation) การเปิดโอกาสให้นักลงทุนฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยความเสียหายจากรัฐคู่สัญญา ผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการ หากรัฐคู่สัญญากระทำการใดๆ ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้ลงทุน ข้อกำหนดเกี่ยวกับสาขา และรูปแบบธุรกิจที่นักลงทุนสามารถเข้าไปลงทุนได้ เช่น การลงทุนในตลาดทุน ตลาดเงิน การซื้อขายพันธบัตรและตราสารหนี้ หรือ การเข้าถือหุ้น ในกิจการสาธารณูปโภค ธุรกิจด้านการเกษตร กฎหมาย แพทย์ สถาปนิก เป็นต้น ฯลฯ นอกจากนี้ในกรอบข้อตกลงในเรื่องการลงทุนยังรวมถึง

ข้อตกลงเกี่ยวกับการมีระบบระดับ ข้อพิพาทจากการลงทุนเอง โดยวิธีกระบวนการอนุญาตไต่สวนการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ลงทุนเองด้วย

6.2.2 พัฒนาการของการเจรจา FTA

เนื้อหาประกอบด้วย

- สาเหตุที่ทำให้ FTA ขยายตัว ประเภทของ FTA รายละเอียดของข้อตกลง FTA ประโยชน์จาก FTA ข้อจำกัดของการเจรจา FTA ผลกระทบจาก FTA ต่อไทย

สาเหตุที่ทำให้ FTA ขยายตัว

FTA (Free Trade Area) หรือเขตการค้าเสรี ประโยชน์ของการค้าเสรีก็คือทำให้ตลาดของสินค้าใหญ่ขึ้น สามารถส่งออกไปขายต่างประเทศได้ และยังได้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำมาจ่ายซื้อสินค้าเข้าชนิดที่บ้านเราผลิตไม่ได้ หรือผลิตได้ด้วยต้นทุนที่สูงกว่า นอกจากนี้ ยังได้เทคโนโลยีเข้ามาบ้านเราจากการฝังตัวอยู่ในเครื่องจักรที่เรานำเข้ามา ประโยชน์ของการค้าที่สำคัญคือ มีโอกาสทำให้การจ้างงานในอุตสาหกรรมส่งออกสูงขึ้น และผู้บริโภคมีโอกาสได้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศในราคาที่ถูกลงหากมีภาษีศุลกากร (Tariff) ต่ำหรือเป็นศูนย์

ประเภทของ FTA

FTA นั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภทคือ แบบพหุภาคี (Multilateral) คือเป็นข้อตกลงระหว่างกลุ่มประเทศและแบบทวิภาคี (Bilateral) คือเป็นข้อตกลงของสองประเทศ ปัญหาใหญ่ของ FTA แบบพหุภาคี ก็คือ ทุกข้อตกลงต้องมาจากมติที่เป็นเอกฉันท์ ดังนั้น มันจึงรุ่มร่ามและตกลงกันได้ยาก ในโลกความเป็นจริงไม่มี FTA ที่บริสุทธิ์ กล่าวคือภาษีศุลกากรเป็นศูนย์ในทุกสินค้า โดยไม่จำกัดปริมาณนำเข้า หากแต่ในหลาย FTA มีระบบภาษีศุลกากร ไม่ใช่ศูนย์และมีข้อตกลงกันเฉพาะสินค้าบางชนิดเท่านั้น ไม่ใช่ทุกชนิดครอบคลุมจักรวาล

รูปแบบของการเจรจาและความตกลง FTA

(เนื้อหาจากบทความเรื่อง “รูปแบบของการเจรจาและความตกลง FTA”. สำนักเจรจาการค้าบริการกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ; 2547) การเจรจาการค้าบริการในกรอบ FTA โดยส่วนใหญ่ คงเป็นไปตามแนวทางที่ใช้ในการเจรจาในกรอบ WTO แต่จะมีความแตกต่างบ้าง

ประเด็นที่เหมือนกัน คือ การเจรจา FTA จะแบ่งเป็นการเจรจาข้อบท (Chapters) และข้อผูกพันการเปิดตลาด (Schedules of Commitments) เช่นเดียวกับที่ใน WTO มีความตกลง GATTSS และมีตารางข้อผูกพันรายประเทศ

ประเด็นที่แตกต่างกัน ที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

1) รูปแบบของข้อผูกพัน (Commitments)

การเจรจาในกรอบ WTO ใช้วิธีการเปิดตลาดแบบ positive-list approach กล่าวคือ เปิดตลาดเฉพาะสาขาหรือกิจกรรมที่ต้องการเปิดพร้อมกำหนดเงื่อนไข ซึ่งการเจรจาในกรอบ FTA กับหลายประเทศก็คาดว่าจะใช้วิธีการ positive-list approach เช่นกัน แต่มีความเป็นไปได้สูงว่า การเจรจากับสหรัฐฯ อาจถูกกดดันโดยฝ่ายสหรัฐฯ ให้ใช้วิธีการเปิดตลาดแบบ negative-list approach กล่าวคือ ให้ถือว่าเปิดตลาดหมดเว้นแต่สาขา/กิจกรรม/มาตรการที่ประเทศคู่เจรจาขอยกเว้นไว้ ซึ่งรายการที่แต่ละประเทศขอยกเว้นนั้นเรียกว่า Non-conforming measures ซึ่งแนวทางนี้ สหรัฐฯ ใช้ในการเจรจา FTA ของตนทุกฉบับที่ผ่านมาและกำลังดำเนินอยู่ เพราะเห็นว่า เป็นแนวทางที่มีความชัดเจนสำหรับประเทศที่ต้องการให้มีการเปิดตลาดมากๆ อย่างสหรัฐฯ

สำหรับ Non-conforming measures ในความตกลงของสหรัฐฯ นั้น มีได้ 2 แนวทาง คือ การขอยกเว้นสาขา และการขอยกเว้นมาตรการ ทั้งนี้ การยกเว้นทั้งสองกรณี สามารถยกเว้นได้ทั้งเป็นการชั่วคราว (โดยกำหนด transitional period หรือระยะเวลาที่จะ phase-out ข้อจำกัดนั้น) หรือ ยกเว้นเป็นการถาวรจากพันธกรณีในความตกลง FTA (carve-out) ดังนั้น ในการกำหนดท่าทีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ

(1) สาขาหรือกิจกรรมที่พร้อมจะเปิดตลาด ซึ่งเป็นท่าทีสำหรับการเจรจา FTA ทุกประเทศ

(2) สาขา กิจกรรม และ/หรือ มาตรการที่ต้องการยกเว้นออกจากพันธกรณี สำหรับกรณีนี้ที่หลีกเลี่ยงการใช้ Negative-list approach ในการเจรจากับสหรัฐฯ ไม่ได้

2) การเจรจาจะไม่แยกเป็น Mode และมีบทบัญญัติต่างกันสำหรับการให้บริการแต่ละรูปแบบ การเจรจาการค้าบริการภายใต้ WTO จะแบ่งเป็น Mode of Supply ที่ชัดเจน (modes 1-4) โดยที่สมาชิกสามารถกำหนดเงื่อนไขการเปิดตลาด ทั้งด้าน market access และ national treatment ได้แยกออกจากกันตาม mode โดยข้อผูกพันทั้งหมดจะเป็นไปตามพันธกรณีที่ปรากฏในข้อบทฉบับเดียวกัน คือ ความตกลง GATTSS กล่าวคือ ในแง่ Rules จะใช้บทบัญญัติเดียวกันครอบคลุมทั้งการให้บริการข้ามพรมแดน (Mode 1 cross-border services) การบริโภคบริการข้ามพรมแดน (Mode 2 Consumption abroad) การเข้ามาลงทุนเพื่อจัดตั้งบริษัทหรือองค์กรให้บริการในประเทศ (Mode 3 Commercial presence) และการที่ผู้ให้บริการที่เป็นบุคคลเข้าไปให้บริการในประเทศอื่น (Mode 4 Movement of natural persons) แต่ในการเจรจา FTA โดยส่วนใหญ่ จะไม่มีการแยก mode เหมือน WTO และจะมีข้อบทที่อาจมีพันธกรณีต่างกันไป ข้อบทภายใต้ความตกลง FTA ที่เกี่ยวข้องกับการบริการ จะแยกเป็น Chapter หลักๆ คือ

- Cross-border Services
- Investment

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

- Movement of Business Persons

พันธกรณีในข้อบทเหล่านี้อาจไม่เหมือนกันแม้ว่าส่วนใหญ่จะไม่ขัดกัน แต่เป็นไปได้ว่าพันธกรณีบางเรื่องอาจเข้มข้นกว่าบางเรื่อง เช่น ข้อบทด้านการลงทุนอาจมีรายละเอียดมากกว่าด้าน Cross-border services ได้ หรือมีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดมากกว่าที่ปรากฏในความตกลง GATTSS เป็นต้น ดังนั้น การเจรจาข้อบท จึงอาจมีความซับซ้อนมากกว่าปกติ เพราะการบริการแต่ละประเภท อาจจะ subject to พันธกรณีที่ต่างกันในแต่ละ mode (ที่คุ้นเคยมาจากความตกลง GATTSS)

นอกจากข้อบทหลัก 3 บทข้างต้นที่จะใช้กับทุกสาขา (Horizontal rules) แล้ว ในการเจรจากับสหรัฐฯ อาจมีการแยกข้อบทออกเป็นรายสาขาอีก โดยที่ผ่านมา สหรัฐฯ จะผลักดันให้มีการแยก Chapters on – Telecommunications, Financial Services และ Electronic Commerce เพิ่มเป็นพิเศษ โดยใน Chapter เหล่านี้ จะมีบทบัญญัติด้านการควบคุม (regulatory issues) เป็นส่วนใหญ่ เช่น การกำหนดมาตรการด้านความโปร่งใสเพิ่มเติมสำหรับสาขานั้น หรือเป็นบทบัญญัติด้านการแข่งขัน เป็นต้น

1. ประเด็นของสาขาโทรคมนาคมและ ICT

ในอดีต ไทยมีท่าทีค่อนข้างตั้งรับในการเจรจาเปิดตลาดโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม นับแต่นี้ ไทยอาจจะต้องผ่อนปรนท่าทีดังกล่าวลง เนื่องจากธรรมชาติของการเจรจา FTA ที่ลึก และรวดเร็ว และที่สำคัญ ภาคโทรคมนาคม และ ICT ของไทย เป็นภาคที่อยู่ในความสนใจอย่างสูงของคู่เจรจาลายประเทศ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น ประเด็นสำคัญด้านโทรคมนาคมแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ๆ คือ

1. ประเด็นการเปิดตลาดภาคบริการและการลงทุน ซึ่งคาดว่าคู่เจรจาส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วจะเรียกร้องให้ไทยเปิดตลาดภาคโทรคมนาคมให้มากขึ้น

2. ประเด็นด้านการกำกับดูแล ไทยจะถูกเรียกร้องให้รับหลักการด้านการกำกับดูแลด้านต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เคยมีการตกลงกันไปแล้วในเวที WTO ทั้งนี้ การเจรจาเกี่ยวกับการกำกับดูแลนั้น จะเกี่ยวข้องกับการทำงานของ กทช. โดยตรง ประเทศที่มีแนวโน้มในการเจรจาประเด็นนี้ ได้แก่ ประเทศที่มีกฎระเบียบ และหลักการกำกับดูแลที่เป็นระบบ และโปร่งใส เช่น ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ

3. ประเด็นด้านสภาพการแข่งขันของตลาด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ผูกขาด ซึ่งสหรัฐฯ จะเป็นประเทศหลักที่กดดันให้ไทยมีพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจผูกขาด หรืออำนาจเหนือตลาด ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกักรัฐวิสาหกิจทั้ง 2 แห่งของไทย คือ บมจ. ทศท คอร์ปอเรชั่น และ บมจ. กสท โทรคมนาคม

2. ประเด็นของสาขาการเงิน

ภาคการเงินของไทยเริ่มจะมีความชัดเจนมากขึ้นหลังจากกระทรวงการคลังได้เปิดเผยแผนแม่บทสถาบันการเงิน และฝ่ายบริหารได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนสาขาการประกันภัย ไทยมีแนวโน้มที่จะเพิ่มผ่อนคลายข้อจำกัดของต่างชาติในการเข้ามาประกอบธุรกิจในไทย โดยกำลังดำเนินควบคู่ไปกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ประเด็นสำคัญจะคล้ายคลึงกับสาขาโทรคมนาคม คือ การเปิดตลาด และการกำกับดูแล โดยคาดว่า ประเทศคู่เจรจาจะเรียกร้องให้ไทยดำเนินการตามแผนแม่บทการเงินและการประกันภัยอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการการเงินของต่างชาติ เช่น การเพิ่มสัดส่วนผู้ถือหุ้นต่างชาติ การขยายเขตแดนการจำกัดการจ้างงานผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ และการวางกระบวนการให้ใบอนุญาตประเภทต่างๆ เป็นต้น

ไทยจะต้องเผชิญแรงกดดันค่อนข้างรุนแรงในสาขานี้ โดยเฉพาะจากประเทศที่มีสาขาการเงินที่เข้มแข็ง เช่น ญี่ปุ่น รัสเซีย และบาห์เรน (ซึ่งมีความสนใจและความชำนาญในสาขาธนาคารอิสลาม) อีกทั้งในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยมีระดับการขยายตัวค่อนข้างสูงและภาคการธนาคารของไทยกำลังอยู่ในช่วงฟื้นตัว และเริ่มรับรู้กำไรจากการประกอบการ และการปรับโครงสร้างหนี้

ประเด็นที่สำคัญในการเจรจา ได้แก่ การเปิดตลาดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนประกอบการ ทั้งผ่านการขยายเขตแดนการถือหุ้น และการเพิ่มจำนวนใบอนุญาต ทั้งนี้ ในการเจรจากับสหรัฐฯ ไทยจะถูกกดดันให้ใช้แนวทางการเจรจาแบบ 'Negative List' ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานในการจัดทำ 'Non-Conforming List' การกำกับดูแลที่โปร่งใส โดยจะให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลในทุกลำดับขั้น การมีกระบวนการรับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน และรัฐกับรัฐการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรี

3. สาขาการขนส่งและไปรษณีย์

สาขาการขนส่งเป็นอีกหนึ่งสาขาที่อยู่ในความสนใจของประเทศคู่เจรจา FTA เนื่องจากการขนส่งเป็นสาขาธุรกิจที่มีความเชื่อมโยงกับภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการด้านอื่นๆ อย่างมาก ทั้งนี้ บริการหลักๆ ที่คู่เจรจาให้ความสำคัญในสาขานี้ได้แก่ บริการ Express Delivery Services บริการด้าน Logistics และบริการในลักษณะที่เป็น Multi-Modal Transport

ประเด็นที่สำคัญ คาดว่า จะเป็นเรื่องการเปิดตลาด สำหรับเรื่องการกำกับดูแล อาจจะมีแรงกดดันน้อยกว่าสาขาโทรคมนาคมและการเงิน ในขั้นนี้ การกำหนดท่าทีการเจรจาด้านการขนส่งของไทยยังไม่ชัดเจน เนื่องจากมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย โดยที่ผ่านมา การเจรจาเปิดตลาดด้านการขนส่งยึดหลักเจรจาตามสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต่างชาติสามารถทำได้ ส่วนการกำหนดนโยบายในระยะยาว หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาในสาขานี้ยังจัดทำไม่เสร็จสิ้น ดังนั้น อาจต้องมีการประสานงานด้านนโยบาย และการวางท่าทีในสาขานี้ให้ชัดเจนและเป็นเอกภาพมากขึ้น เพื่อให้การเจรจาผลของการจัดทำ FTA สอดคล้องและเกื้อกูลกับทิศทางการพัฒนาของภาคการขนส่งคมนาคมของไทย สำหรับสาขาไปรษณีย์ ไทยยังกำหนดให้ บ.ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจที่ผูกขาดด้านการรับส่งจดหมาย โดยจะต้องวางท่าทีที่ชัดเจนว่า ต่างชาติจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนากิจการไปรษณีย์ของไทยได้ในส่วนไหน อย่างไร

กรอบการเจรจาทำข้อตกลง FTA และปัญหาทางกฎหมาย

ข้อตกลงเขตการค้าเสรีหรือ FTA ที่ประเทศไทยจะไปลงนามกับประเทศคู่เจรจาใดๆ นั้นจะมีความผูกพันตามกฎหมาย ประเทศไทยที่เมื่อได้ลงนามต่อข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศใดไปแล้วย่อมมีความผูกพันต่อ “รัฐไทย” และ “คนไทย” ทุกคน ในอันที่จะต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นๆ ความผูกพันที่ว่านี้ครอบคลุมองค์การทางการเมืองภายในรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ที่จะเข้ามาบริหารในเวลาต่อมา ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) ที่ผูกพันตนเองด้วยในการตรากฎหมาย ซึ่งต้องสอดคล้อง (Compliance) กับข้อตกลง FTA ในแต่ละข้อตกลง และยังผูกพันต่อ “ศาล” ด้วย ในขณะเดียวกัน ที่ถูกจำกัดมิให้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของศาลที่รัฐธรรมนูญฯ ให้การรับรองคุ้มครองไว้

ประโยชน์จาก FTA

การเจรจาการค้าเสรี มีประโยชน์เมื่อ (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย; 2549)

1. ผู้ประกอบการเข้าใจสาระสำคัญของความตกลงที่เกี่ยวกับตน
2. ผู้ประกอบการไม่ประสบอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี และแหล่งกำเนิดสินค้า
3. ผู้ประกอบการได้รับการอำนวยความสะดวกด้านการค้า
4. ผู้ประกอบการสามารถปรับปรุงการผลิตให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง
5. ภาครัฐสามารถผลักดันให้ประเทศสมาชิกความตกลงขยายขอบเขตความครอบคลุมของความตกลงให้มากขึ้นได้ โดยเฉพาะสินค้าที่มีมูลค่าการค้าระหว่างกันสูง
6. ภาครัฐสามารถผลักดันให้ประเทศสมาชิกความตกลงลดอัตราภาษีศุลกากรของสินค้าตามความตกลงอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้สินค้านั้นได้รับแต้มต่อด้านภาษีศุลกากรที่สามารถจูงใจผู้ประกอบการได้
7. ภาครัฐสามารถผลักดันให้ผู้ประกอบการในประเทศสนใจใช้สิทธิประโยชน์จากความตกลงได้อย่างทั่วถึง

ผลกระทบจาก FTA ต่อไทยและข้อจำกัดของการเจรจา FTA

จากกรอบข้อตกลง FTA หากมีเพียงการลดภาษีสินค้าเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากกรอบข้อตกลง จะพบหลักการสำคัญที่สะท้อนเป็นข้อผูกพันแก่รัฐไทย ซึ่งจะต้องที่หน้าที่กระทำการและหรือยกเว้นกระทำการ ก่อตั้งสิทธิ และจำกัดสิทธิของบุคคลภายในรัฐ ในทางนโยบายและกฎหมายหลายประการ ซึ่งรัฐไทยจะดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการในข้อตกลงที่ว่านั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็แต่โดยอาศัยอำนาจในวิธีทางในกฎหมายที่สำคัญ เช่น

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

1. ในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ข้อตกลงได้จำกัดการใช้อำนาจรัฐไทย กรณีห้ามมิให้เจ้าพนักงานใช้ข้อมูลการทดลอง (Test data) ยาหรือผลิตภัณฑ์ทางเคมีในการขึ้นตำรับยา โดยมีได้รับความยินยอมจากบริษัทที่เป็นเจ้าของข้อมูลการทดลอง
2. การแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พุทธศักราช 2522 เพื่อขยายอายุความคุ้มครองเป็น 25 ปี และ ขยายความคุ้มครองสิทธิบัตรไปสู่สิ่งมีชีวิต จำกัดการบังคับใช้สิทธิ การเพิกถอนสิทธิบัตร ตลอดจนการนำเข้าซ้อน
3. ในเรื่องลิขสิทธิ์จะต้องมีการปรับปรุง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2547 โดยขยายระยะเวลาการคุ้มครองผู้สร้างสรรค์ผลงานเป็น 70 ปี นับแต่เจ้าของผลงานถึงแก่กรรม นอกจากนี้รัฐไทยจะต้องมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลที่อยู่ในรูปดิจิทัล การใช้อินเทอร์เน็ตกำหนดความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต
4. รัฐไทยจะต้องเข้าเป็นภาคีใน อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ ค.ศ.1991 หรือ UPOV (the International Convention for the Protection of new Varieties of Plants, 1991) โดยผลที่ตามมาจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พุทธศักราช 2542
5. การอนุวัติการตามข้อตกลงว่าด้วยการลงทุน ภายใต้ข้อตกลง FTA ประเทศไทยจะต้องแก้ไขยกเลิกกฎหมายทั้งปวงที่มีอุปสรรคต่อนักลงทุน เช่น การจำกัดสัดส่วนการถือหุ้น อีกทั้งการเปิดเสรีแก่นักลงทุนสหรัฐได้ในทุกสาขา
6. ในการเข้าถึงตลาด กรณีพืชตัดต่อพันธุกรรม หรือ GMOs (genetically modified organism) รัฐไทยจำต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกักพืช พุทธศักราช 2507 ให้พืชตัดต่อพันธุกรรมสามารถทดลอง และปลูกเพื่อการค้าได้

ข้อเสนอต่อกระบวนการเจรจาและจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

การทำข้อตกลงลักษณะที่รัฐบาลได้ลงนามและมีผลบังคับใช้ไปแล้วและที่กำลังดำเนินการอยู่ กับหลายประเทศนั้น ทำให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก ในหลายกรณีเป็นการทำลายแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และมีแนวโน้มที่จะนำประเทศชาติไปตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มธุรกิจข้ามชาติเพียงบางกลุ่ม

นอกจากนี้ยังไม่ได้มีการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบอย่างชัดเจนว่าแนวนโยบายการเจรจาการค้าแบบพหุภาคีและพหุภาคีนั้น จะทำให้ประเทศได้ประโยชน์และเสียประโยชน์มากน้อยเท่าใดและหากต้องทำ FTAจะมียุทธศาสตร์ในการทำเช่นไรและเชื่อมโยงกับเวทีการเจรจาพหุภาคีอย่างไร

การเจรจาและจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะต้องแก้กฎหมายภายในประเทศหรือไม่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในหลายประเทศรวมทั้งประเทศที่ทำ FTA กับไทยด้วย เรื่องเหล่านี้จะต้องผ่านรัฐสภาและเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ ตั้งแต่ก่อนเริ่มการเจรจาเสียด้วยซ้ำ การที่รัฐบาล

ไทยหลายชุดที่ผ่านมาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง หรือไม่นำเข้าผ่านกระบวนการทางรัฐสภานั้น เป็นผลให้เกิดข้อครหาต่างๆ เช่น ประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือประสิทธิภาพในการเจรจา เป็นต้น

การไม่เปิดเผยรายละเอียดในการเจรจาทั้งที่ทำได้ และหลายประเทศก็ทำให้ดูเป็นตัวอย่าง ทำให้สังคมและฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในประเด็นที่สำคัญนี้ได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถประเมินได้ว่าการเจรจาทางการค้าแต่ละครั้งประสบความสำเร็จหรือไม่

การให้เหตุผลว่าไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลได้ เนื่องจากจะส่งผลให้นั้หนักในการเจรจาต่อรองลดลงไม่เป็นความจริง เพราะในความเป็นจริงฝ่ายบริหารหรือผู้เจรจาสามารถแจ้งจุดยืนสูงสุด (Maximum position) ในการเจรจาต่อคนไทยและรัฐสภาได้แน่นอนว่าเมื่อจบการเจรจาแล้วคงจะไม่สามารถบรรลุผลได้ตามข้อเรียกร้องนั้นมาทั้งหมด แต่ก็จะต้องสามารถอธิบายได้ว่าไม่ได้เพราะเหตุใด หรือเป็นเพราะนำไปแลกผลประโยชน์อะไร

6.2.3 ความร่วมมือของ ASEAN

ASEAN: The Association of South East Asian Nations (สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) เป็นกลุ่มความร่วมมือภูมิภาค (Regional Group) ก่อตั้งในปี ค.ศ.1967 (พ.ศ.2510) สมาชิกเริ่มแรก 5 ประเทศ คือ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์ อาเซียนมีอายุกว่า 30 ปี ปัจจุบันมีสมาชิก 10 ประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกที่เพิ่มขึ้นคือ บรูไนดารุสซาลาม เวียดนาม ลาว พม่า และ กัมพูชา ทำให้อาเซียนเป็นตลาดขนาดใหญ่ ประกอบด้วยประชากรประมาณ 500 ล้านคน (ชนินทร์ พิทยาวิจิตร; 2550 และ สมพงษ์ เฟื่องอารมย์; 2549)

วัตถุประสงค์ของอาเซียน

1. เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรม
2. เพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค
3. เพื่อส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันอย่างจริงจังในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม

วิชาการ วิทยาศาสตร์และการบริหาร เป็นต้น

ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน

อาเซียนเพิ่งจะเริ่มดำเนินงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างจริงจังในปี ค.ศ.1977 (พ.ศ. 2520) โดยเริ่มด้วยโครงการลดภาษีนำเข้าระหว่างกันโดยสมัครใจ (ASEAN PTA) และมีโครงการอื่นๆ ตามมาอีกหลายโครงการ เช่น

1. โครงการเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)
2. โครงการเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA)

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

3. โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรม (ASEAN Industrial Cooperation Scheme: AICO)
4. กรอบความตกลงด้านอิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (e-ASEAN Framework Agreement)
5. การอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดนของอาเซียน (Facilitation of Goods in Transit)
6. การเปิดเสรีการค้าบริการในอาเซียน
7. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภาครวมแม่น้ำโขง 6 ประเทศ (6 เหลี่ยมเศรษฐกิจ)
8. โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ 3 ฝ่าย
9. โครงการส่งเสริมตลาดการค้า การลงทุนสินค้าอุตสาหกรรมอาเซียนภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

โครงการเหล่านี้เน้นเรื่องการลดภาษีนำเข้า ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าลดลงทำให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าที่มีคุณภาพและราคาถูกลง รวมทั้งให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมอย่างเสรีในอาเซียน ตามกรอบที่ตกลงกัน ซึ่งจะเป็นการดึงดูดการลงทุนและขยายการค้าระหว่างกันอาเซียนเพิ่มขึ้น

วิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ.2020 (พ.ศ.2563)

ผู้นำอาเซียนได้ประกาศวิสัยทัศน์อาเซียนปี ค.ศ.2020 โดยกำหนดเป้าหมายความร่วมมือของอาเซียนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม สำหรับด้านเศรษฐกิจได้วางแนวทางสู่ปี พ.ศ.2563 ที่เรียกว่า “อาเซียนปี ค.ศ.2020 เป็นหุ้นส่วนร่วมกันในการพัฒนาอย่างมีพลวัต” (ASEAN 2020: Partnership in Dynamic Development) ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ จะจัดตั้งภูมิภาคเศรษฐกิจอาเซียนที่มีความมั่นคง รุ่งเรือง และมีความสามารถในการแข่งขันสูง โดยให้มีการเปิดเสรีทางการค้า การบริการและการลงทุน มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรี มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นธรรม รวมทั้งลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

การเชื่อมโยงความร่วมมือกับกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่นๆ

อาเซียนมีแนวนโยบายสำคัญในการขยายการเชื่อมโยงความร่วมมือกับกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อขยายการค้าในระดับภูมิภาคและระดับโลกให้สูงขึ้น ซึ่งอาเซียนได้เชื่อมโยงกับเขตการค้าเสรีฮอสเตรเลีย นิวซีแลนด์ (CER ประกอบด้วย ฮอสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) เป็นภูมิภาคแรก กิจกรรมที่สำคัญภายใต้การเชื่อมโยงนี้ คือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านมาตรฐาน และศุลกากร และการพัฒนาบุคลากร ซึ่งรัฐมนตรีทั้งสองฝ่ายได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเรื่องมาตรฐานและการรับรองร่วมกันเมื่อเอนกันยายน พ.ศ.2539 และจะมีการพิจารณากิจกรรมดำเนินการเป็นรูปธรรมร่วมกันต่อไป ทั้งนี้อาเซียนได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงกับกลุ่มเศรษฐกิจอื่นๆ เช่น EFTA, SADC และ NAFTA

6.2.4 การเตรียมเจรจาการค้าเสรี ในระดับประเทศและระดับพื้นที่หรือจังหวัด

การเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุนระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งรูปแบบพหุภาคีในกรอบองค์การการค้าโลก (WTO) และในรูปแบบทวิภาคีภายใต้ FTA ซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการบุกตลาดการค้าระหว่างประเทศหลายประเทศในแถบเอเชีย โดยในส่วนของประเทศไทย การจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศหรือภูมิภาคต่างๆ ในขณะนี้ เป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์เชิงรุกในการค้าระหว่างประเทศของไทยในปัจจุบัน เพื่อเป็นการขยายการค้าการลงทุนของไทยในต่างประเทศ สร้างพันธมิตรและประตูการค้าสู่ภูมิภาคต่างๆ ลดอุปสรรคทางการค้า ทั้งด้านภาษีและมิใช่ภาษี เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจไทยให้เข้มแข็ง รวมถึงส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนจากต่างชาติและเป็นการยกระดับมาตรฐานสินค้า และการบริการของประเทศให้ทัดเทียมในระดับโลก

6.2.5 การเจรจา FTA ของไทย

เนื้อหาประกอบด้วย

- ขั้นตอนการเจรจา FTA ของไทย
- รายละเอียดของการเจรจา FTA ของไทย
- ประเทศที่ไทยเจรจา FTA ด้วย

ยุทธศาสตร์การทำ FTA ของประเทศไทยรายสาขา

ยุทธศาสตร์การทำ FTA ของประเทศไทยรายสาขา ประกอบด้วย 4 หมวดใหญ่คือ หมวดสินค้าเกษตร หมวดสินค้าอุตสาหกรรม หมวดภาคการบริการ และหมวดทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งภาคธุรกิจบริการก็เป็นธุรกิจหนึ่งที่มีความสนใจจากหลายฝ่าย ทั้งจากหน่วยงานของภาครัฐบาล ภาคเอกชนในประเทศและรวมถึงนักลงทุนต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากทุกฝ่ายเล็งเห็นถึงศักยภาพในการเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ควรจะมีการกระจายความหลากหลายของช่องทางที่สามารถนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศให้มากขึ้น ภาคธุรกิจบริการจึงกลายเป็นภาคธุรกิจที่มีความสำคัญในเชิงพาณิชย์มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ภาคธุรกิจบริการยังเป็นแหล่งสร้างงานจำนวนมาก จึงถือว่าเป็นภาคที่สร้างมูลค่าเพิ่มทั้งทางการเงินและทางสังคมแก่ประเทศ

จากความสำคัญดังกล่าวมาข้างต้นของภาคการบริการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบ ถึงผลดี และผลเสียของการเปิดเสรีภาคการบริการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเจรจาให้แก่ภาครัฐ อันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมในที่สุด

ภาคการบริการของประเทศไทยนั้น มีสาขาการท่องเที่ยว การขนส่ง และสื่อสาร โทรคมนาคม ซึ่งเป็นสาขาหลักที่นำรายได้เข้าประเทศ โดยในปัจจุบันภาคบริการของประเทศไทยคิดเป็น สัดส่วนประมาณร้อยละ 62 ของ GDP ซึ่งภาคการบริการของไทยประกอบด้วย

1. บริการธุรกิจ ได้แก่ กฎหมาย สถาปนิก กิจการให้คำปรึกษา ด้านการจัดการทั่วไป เหมืองแร่ และบริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. การสื่อสาร ได้แก่ ธุรกิจขายอุปกรณ์โทรคมนาคม ดาวเทียม โทรศัพท์เคลื่อนที่ และ บริการเช่าเครือข่ายอุปกรณ์
3. สิ่งแวดล้อม ได้แก่ การบริการดูแลรักษาดิน และน้ำ การลดเสียง การดูแลความ หลากหลายทางชีวภาพ
4. การเงิน ได้แก่ การประกันชีวิตและสถาบันการเงิน
5. การศึกษา ได้แก่ กิจการสถานศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สถาบันสอน ภาษา สถาบันนวดแผนไทย
6. การขนส่ง ได้แก่ บริการภาคพื้นสำหรับการขนส่งทางอากาศ บริการด้านการขนส่งทาง ทะเล
7. ก่อสร้าง ได้แก่ กิจการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่
8. บริการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ได้แก่ บริการซ่อมรถ การขายปลีก หรือขายส่งสินค้า
9. ท่องเที่ยว และเดินทาง ได้แก่ กิจการโรงแรมขนาดใหญ่ กิจการภัตตาคาร
10. นันทนาการ วัฒนธรรม และกีฬา ได้แก่ กิจการสวนสนุก กิจการสวนสัตว์

ประเทศไทยเจรจา FTA ด้วย

จากบทวิพากษ์นโยบาย FTA ของไทยโดยนักวิจัยจาก London School of Economics Razeen Sally (2005) มีรายละเอียดของเนื้อหาต่อไปนี้

การเจรจาเพื่อทำความตกลงเสรีทางการค้าเสรี (FTA) ได้มีบทบาทสำคัญต่อนโยบาย การค้าของประเทศไทยอย่างมาก โดยที่ผ่านมา ไทยได้ทำความตกลงการค้าเสรีกับจีน อินเดีย ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อตอบรับกระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศไทยและประเทศในแถบ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พยายามเปิดเสรีทางการค้าและปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ โดยยกเลิก นโยบายคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ (protectionism) ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ในกรณีของประเทศไทย รัฐบาลมีความพยายามที่จะลดภาษีศุลกากรให้อยู่ที่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 10 และ ยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในสินค้าเกษตร อำนวยความสะดวกให้การลงทุนโดยตรงจาก ต่างชาติ และปรับปรุงให้กระบวนการต่างๆ ในประเทศมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

เพื่อให้เศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่ง ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปกฎระเบียบด้านการค้าบริการเพื่อปรับปรุงการบริการพื้นฐานภายในประเทศที่ล้าหลังและไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านการเงินและโทรคมนาคม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังควรปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการค้าภายในประเทศ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการดำเนินการของรัฐบาลกิจ ให้โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถตรวจสอบได้

หากเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยสามารถมีบทบาทในการเจรจาทางการค้าในเวทีพหุภาคีในกรอบของ WTO ค่อนข้างมาก เนื่องจากมีท่าทีที่เปิดกว้างและยืดหยุ่นมากกว่ามาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ในการเจรจารอบโดฮาร์ แทนที่ประเทศไทยจะให้ความสำคัญต่อการเจรจาการค้าแบบพหุภาคี รัฐบาลกลับให้ความสนใจต่อความตกลงการค้าเสรีหรือ FTA ซึ่งน่าจะเป็นความผิดพลาดเพราะประเทศไทยจะได้ประโยชน์มากจากการเปิดเสรีทางการค้าในกรอบพหุภาคี หากขาดกติกาการค้าพหุภาคีที่มีประสิทธิภาพ ลำพังการทำความตกลง FTA จะให้ประโยชน์ต่อประเทศไทยน้อยมาก และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

การหันไปใช้แนวทาง FTA ของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิก กล่าวคือ การทำ FTA ของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเกิดจากการคำนึงถึงความมั่นคง การเข้าสู่ตลาดต่างประเทศและการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ ความตกลง FTA ที่เกิดขึ้นจึงเป็นความตกลงที่อ่อนและห่างไกลจากความสมบูรณ์มาก ตลอดจนไม่น่าจะมีผลในการลดการกีดกันทางการค้าของประเทศในภูมิภาค แม้ว่าไทยจะใช้แนวทางการเปิดเสรีทางการค้าโดยการทำ FTA เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค นโยบายการค้าของประเทศไทยยังมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่สำคัญคือ การตัดสินใจและการลงมืออย่างรวดเร็วของนายกรัฐมนตรีไทย ซึ่งบริหารประเทศตามแบบ CEO อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจที่รวดเร็วดังกล่าวมักนำไปสู่ความยุ่งยากที่ไม่ได้คาดหมาย เพราะการทำ FTA ถูกเร่งรัดโดยเป้าหมายด้านนโยบายต่างประเทศที่ไม่ชัดเจนและไม่มีความสมเหตุสมผลในเชิงยุทธศาสตร์ ที่สำคัญประเทศไทยยังขาดการเตรียมความพร้อมที่ละเอียดรอบคอบในการเจรจา เพราะดำเนินการเจรจา FTA จำนวนมากพร้อมๆ กัน และเร่งรัดให้เกิดความตกลงเร็วที่สุด ที่น่าเสียดายที่สุดก็คือ ประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการทำ FTA กับยุทธศาสตร์เศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนโยบายภายในประเทศ องค์กรที่จะมารองรับและการจัดลำดับความสำคัญในการปฏิรูป การทำ FTA จึงเป็นเพียงการเปิดตลาดการส่งออกในบางสาขาเพื่อแลกกับการลดภาษีนำเข้าในสินค้าบางประเภท ในขณะที่ยังคงดำเนินนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศไว้เช่นเดิม นโยบายการค้าเช่นนี้ไม่ส่งผลดีต่อการแข่งขันและประสิทธิภาพของเศรษฐกิจไทย แต่กลับสร้างปัญหามากมายในการปฏิบัติตามความตกลง อย่างไรก็ตาม เมื่อมองโดยภาพรวมแล้ว รัฐบาลของประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคก็มีความผิดพลาดในลักษณะเดียวกัน

การทำ FTA ของประเทศไทยกับแต่ละประเทศ

จากบทวิพากษ์นโยบาย FTA ของไทยโดยนักวิจัยจาก London School of Economics Razeen Sally (2005) มีรายละเอียดของเนื้อหาต่อไปนี้

FTA ระหว่างไทยกับออสเตรเลีย (TAFTA) ทั้งสองประเทศสามารถบรรลุความตกลงที่เหมาะสมและมีเนื้อหาที่ค่อนข้างครอบคลุมในประเด็นการค้าสินค้า (แต่มีช่วงเวลานานมากในการปรับตัวสำหรับสินค้าเกษตร) แต่ในด้านการค้าบริการและการลงทุน กฎระเบียบภายในประเทศ มาตรการด้านสุขอนามัยและข้อบังคับอื่นๆ ที่เพิ่มเติมจากกฎของ WTO กลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม เพราะไม่มีความคืบหน้าในประเด็นเหล่านี้โดยรวมแล้ว TAFTA จึงน่าจะมีผลในการสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระบบเศรษฐกิจของไทยน้อยมาก

FTA ระหว่างไทยกับนิวซีแลนด์ (CEPA) และ FTA ระหว่างไทยและจีน ซึ่งยกเลิกภาษีศุลกากรในสินค้าจำพวกผัก ผลไม้ และสินค้าเกษตรอื่นๆ นั้นก็น่าจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศน้อยมากเฉพาะในสาขาที่ความตกลงครอบคลุมถึงเท่านั้น

FTA ระหว่างประเทศไทยกับอินเดีย มีผลในการยกเลิกภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเพียง 82 รายการภายในปี 2006 เท่านั้น นอกจากนี้ อินเดียยังต้องการให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) มีความเข้มงวดมาก ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จาก FTA ดังกล่าวน้อยมาก ทั้งนี้ยังไม่ต้องพิจารณาว่าทั้งสองประเทศมีการค้าระหว่างกันในส่วนที่ค่อนข้างต่ำ

FTA ระหว่างไทย-ญี่ปุ่นที่เพิ่งจบไปไม่นานนั้น ก็ยังไม่ครอบคลุมประเด็นที่สำคัญหลายประการ ญี่ปุ่นพยายามที่จะตัดสินค้าเกษตรที่สำคัญของไทยออกจากความตกลง ยกตัวอย่างเช่น ข้าว มันสำปะหลัง เนื้อไก่ น้ำตาลและสินค้าส่งออกหลักอื่นๆ ของไทย นอกจากนี้ การเจรจายังประสบกับปัญหากฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าสินค้าเกษตรของไทย ในส่วนของความตกลงด้านการบริการและการลงทุนก็ไม่ได้มีการเปิดเสรีอย่างจริงจังเท่าที่ควร

FTA ระหว่างไทยกับบาร์เรน เปรู EFTA (ไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ นอร์เวย์และสวิตเซอร์แลนด์) และ BIMSTEC (บังกลาเทศ อินเดีย พม่า ศรีลังกา ไทย ภูฏาน และเนปาล) ไม่ได้มีความคืบหน้ามากนัก ทำให้การประชุมสุดยอดและการลงนามเป็นไปเพื่อการสร้างกระแสทางการเมืองและการสร้างภาพลักษณ์ต่อสาธารณะเท่านั้น โดยมีผลน้อยมากในทางเศรษฐกิจ

ประเทศไทยให้ความสำคัญอย่างมากต่อการทำ FTA กับสหรัฐ ซึ่งเป็นความตกลงที่สำคัญและมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก แต่ดูเหมือนว่า สหรัฐเพียงต้องการให้ไทยเปิดเสรีการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และให้การคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาแก่ผู้ประกอบการของตน ในขณะที่สหรัฐเสนอเปิดตลาดให้แก่สินค้าไทยเพียงไม่กี่รายการ และไม่ยอมมีข้อตกลงในประเด็นที่มีความสำคัญสูงต่อประเทศไทยเช่น การอุดหนุนสินค้าเกษตรและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด นอกจากนี้ยังมีความเป็นไปได้เล็กน้อยที่สหรัฐจะยินยอมลดการกีดกันทางการค้า

โดยมาตรการทางภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการด้านสุขอนามัย (SPS) ต่อการส่งออกข้าวและน้ำตาลของไทย ในส่วนของสินค้าอุตสาหกรรม กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าก็มีแนวโน้มที่จะมีความเข้มงวดสูงมาก โดยเฉพาะกฎที่ใช้กับสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าที่ไทยอยู่ในข่ายจะได้ประโยชน์มาก

เมื่อวิเคราะห์ความตกลง FTA ระหว่างสหรัฐกับสิงคโปร์จะพบว่า สหรัฐเน้นการเปิดเสรีด้านการบริการและการลงทุน และต้องการให้ประเทศคู่เจรจายอมรับความตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่ไปไกลเกินความตกลงทริปส์ โดยเฉพาะสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายทางการค้า และการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ นอกจากนี้ สหรัฐยังเรียกร้องให้ประเทศคู่เจรจาปรับปรุงนโยบายและมาตรการต่างๆ ในประเทศ เช่น นโยบายการแข่งขันทางการค้า การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ความร่วมมือด้านศุลกากร และมาตรฐานด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม โดยรวมแล้ว ประเทศคู่ค้าของสหรัฐรวมทั้งประเทศไทยน่าจะเสียเปรียบในการปฏิบัติตามข้อเรียกร้องมากมายของสหรัฐอเมริกา เพื่อแลกกับการเข้าสู่ตลาดสหรัฐที่เอื้อประโยชน์เพียงเล็กน้อยต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ปัญหาสำคัญของประเทศไทยคือ รัฐบาลขาดการเตรียมความพร้อมและยุทธศาสตร์การเจรจาที่น่าเชื่อถือ นโยบายการค้าที่อ่อนแอของไทยอาจใช้ได้ผลกับประเทศคู่ค้าอื่นๆ แต่ไม่ใช่ไม่ได้กับสหรัฐ

แนวทางในการปรับปรุงนโยบาย FTA ของไทย

จากบทวิพากษ์นโยบาย FTA ของไทยโดยนักวิจัยจาก London School of Economics Razeen Sally (2005) ซึ่ง Prof. Sally ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย FTA ของไทย ดังนี้

1. ไทยควรเชื่อมโยงการทำ FTA เข้ากับวาระการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐบาลควรให้มีการศึกษาเพื่อทบทวนภาพรวมของนโยบาย FTA โดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อให้นโยบายการค้าของไทยมีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับการปฏิรูปภายในประเทศ
2. รัฐบาลควรปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเพิ่มการรับฟังความคิดเห็นและสร้างความร่วมมือที่ดีกับนักเจรจาที่มีประสบการณ์ เช่น ขอคำแนะนำจากนักวิชาการภายนอกปรึกษากับรัฐสภามากขึ้น และเปิดรับความคิดเห็นที่แตกต่างของ NGO รวมทั้งสื่อสารประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะให้ดีขึ้น
3. รัฐบาลควรลดจำนวน FTA ในการเจรจาและขยายกรอบเวลาให้ยาวขึ้นเพื่อให้มีเวลาในการพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของประเทศ โดยควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการเจรจากับสหรัฐ
4. รัฐบาลไทยควรขอให้สหรัฐยืดระยะเวลาในการเจรจาออกไปจนถึงประมาณกลางปี 2007 เพื่อให้ประเทศไทยมีเวลาในการเตรียมยุทธศาสตร์การเจรจาที่ดีขึ้น
5. ในส่วนของ FTA ที่ได้ทำความตกลงไปแล้วทั้งกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น รัฐบาลควรเพิ่มระดับการเปิดเสรีทั้งในด้านการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน ตลอดจนปรับปรุงมาตรการ

ต่างๆ ที่อยู่นอกเหนือกรอบของ WTO เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ นโยบายการแข่งขันทางการค้า และมาตรการด้านสุขอนามัย

6. รัฐบาลควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อการออกแบบกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า โดยควรจัดให้มีการวิจัยในเรื่องดังกล่าวโดยสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้า โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า จะทำอย่างไรให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในความตกลงต่างๆ เอื้อประโยชน์ต่อประเทศไทยมากขึ้นและก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าน้อยลง

นโยบายในด้าน FTA ดังกล่าวควรดำเนินควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนนโยบายการค้าอื่นๆ ด้วย กล่าวคือ

1. ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการเจรจาแบบพหุภาคีควบคู่ไปกับการทำ FTA
2. ประเทศไทยควรเร่งเปิดเสรีฝ่ายเดียว (unilateral liberalization) ให้แก่ทุกประเทศโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการปฏิรูปกฎระเบียบต่างๆ ที่ส่งเสริมการแข่งขัน
3. รัฐบาลควรกำหนดกลไกในการรองรับและสนับสนุนการปรับตัว (adjustment assistance policy) สำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า

โดยสรุป นโยบาย FTA ของไทยที่ผ่านมามีข้อบกพร่องหลายประการ การปรับปรุง FTA ให้ดีขึ้นเป็นโจทย์สำคัญที่ทำนายรัฐบาลไทย นอกจากนี้ ไทยควรปรับสมดุลของนโยบายการค้าระหว่างการทำ ความตกลง FTA กับความตกลงพหุภาคี และควรสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจใหม่ที่มั่นคง โดยการเปิดเสรีแบบฝ่ายเดียว และปฏิรูปกฎระเบียบในประเทศควบคู่ไปด้วย

6.2.6 แนวโน้มความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย

สังคมโลกในสมัยปัจจุบันนี้ ทัวโลกหันมาให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น การค้าระหว่างประเทศมีการแข่งขันรุนแรง ทำให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าตามภูมิภาคต่างๆ หลายกลุ่มทั่วโลก เช่น ตลาดร่วม ยุโรป เขตการค้าเสรีอาเซียน เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน ภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก เป็นต้น เหตุผลที่ประเทศต่างๆ รวมตัวกันเป็นกลุ่มก็เพื่อร่วมในการกีดกันการค้าจากประเทศอื่นหรือกลุ่มอื่น โดยมุ่งให้สมาชิกประเทศภายในกลุ่มของตนได้รับประโยชน์มากที่สุด ซึ่งจะเห็นได้จากการวางมาตรการต่างๆ และการกำหนดกำแพงภาษีและการค้า การนำเข้าต่อประเทศที่อยู่นอกกลุ่ม การรวมกลุ่มทางการค้านี้จะเป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการค้า การลงทุนให้สามารถแข่งขันกับประเทศใหญ่ๆ ที่มีอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจสูงได้ นอกจากนี้การรวมตัวกันเป็นกลุ่มการค้าก็ยังมีกรร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศสมาชิกด้วย(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn /page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเป็นการรวมตัวกันเพื่อรวมระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในกลุ่มเข้าด้วยกัน จึงเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ ดังนั้นหลายๆ ประเทศจึงมีความพยายามที่จะร่วมกันตั้งเขต

เศรษฐกิจย่อยๆ ขึ้นมากับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน เพื่อเป็นการสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับที่ใหญ่ขึ้น ประเทศไทยเราได้มีความร่วมมือในลักษณะการพัฒนาเขตเศรษฐกิจย่อยเช่นกัน ซึ่งรู้จักกันในชื่อที่เป็นทางการว่าโครงการความร่วมมือการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย หรือเรียกสั้นๆ ว่า สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ เขตเศรษฐกิจ 4 ชาติ ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือระหว่าง ไทย พม่า ลาว และจีน หรือเรียกว่าสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจและโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ

1) โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ

(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn/page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

การจัดตั้งเขตสามเหลี่ยมเศรษฐกิจนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก เพื่อผลักดันให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่เป้าหมายของโครงการซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ก็เพื่อความสามารถในการผลิต เพิ่มอำนาจการต่อรองทางการค้าและเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ นอกจากนั้นก็เพื่อให้สามเหลี่ยมเศรษฐกิจเป็นตัวเสริมให้การรวมกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียน (อาฟต้า) มีความเป็นไปได้มากขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักของโครงการ 6 ประการ ดังนี้

1. เปิดเป็นเขตเศรษฐกิจเสรี กล่าวคือ อนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ ปัจจัยการผลิตและความร่วมมือทางเศรษฐกิจและนโยบายอุตสาหกรรมระดับภูมิภาค
2. เปิดเป็นเขตอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ โดยมีระบบภาษีและสิ่งจูงใจอื่นๆ เป็นตัวกระตุ้น
3. สร้างถนนและระบบคมนาคมแบบต่างๆ เช่น ท่าเรือ เรือข้ามฟาก ทางรถไฟ เชื่อมโยงกันทั้ง 3 ประเทศ

4. สนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินงาน โดยมีภาครัฐบาลให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่นักลงทุน
5. ให้มีการร่วมทุนกันระหว่างประเทศทั้ง 3 ในอุตสาหกรรมหลัก ได้แก่ การ ท่องเที่ยว สถานที่พักตากอากาศ ปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐาน อุตสาหกรรมต่อเนื่องการเกษตร อุตสาหกรรมกำบังสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมไม้ยาง อุตสาหกรรมแปรรูปน้ำยาง อุตสาหกรรมส่วนประกอบอิเล็กทรอนิกส์

6. การให้การสนับสนุนวัตถุดิบแก่ประเทศสมาชิกที่ขาดแคลน

สำหรับเขตเศรษฐกิจในโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ได้แก่

- ประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ สุมาตราตอนเหนือและอะเจห์
- ประเทศมาเลเซีย ได้แก่ รัฐทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือ คือ เคดาห์ เปอร์ลิส ปีนัง และเปรัก
- ประเทศไทย ได้แก่ สตูล ยะลา สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

2) โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ

(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn/page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

เขตเศรษฐกิจ 4 ชาติ หรือ สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงการหนึ่งในโครงการประสานความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศในกลุ่มย่อยของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีพรมแดนติดกับแม่น้ำโขง อันได้แก่ ไทย จีน พม่า และลาว โดยมีการเริ่มต้นกันอย่างจริงจังเมื่อต้นปี พ.ศ.2536 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 ประเทศนี้ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในระดับย่อยของภูมิภาค โดยยึดความได้เปรียบทางด้านภูมิประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกัน ด้วยความร่วมมือกันทางด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว รวมทั้งการแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาของแต่ละประเทศ โดยมีนโยบายร่วมมือกันในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความร่วมมือทางด้านเส้นทางคมนาคม การคมนาคมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการร่วมมือระหว่างประเทศในเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจที่จะทำให้พื้นที่ในเขตนี้มีการพัฒนาตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้เนื่องจากบริเวณที่เป็นพรมแดนของทั้ง 4 ประเทศนั้นเป็นเทือกเขาสูง ดังนั้น จึงได้มีการสำรวจเส้นทางที่จะใช้เชื่อมโยงทั้ง 4 ประเทศ

2. ความร่วมมือทางการท่องเที่ยว เมื่อมีปัจจัยที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมที่ทำให้การเดินทางติดต่อกันเป็นไปได้อย่างสะดวกและรวดเร็วแล้ว ก็จะเป็นปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งที่จะสามารถพัฒนาเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในภูมิภาคนี้ได้ ทั้งนี้เพราะว่าบริเวณชายแดนของทั้ง 4 ประเทศเป็นธรรมชาติป่าเขาที่สวยงาม อีกทั้งมีประชากรที่มีวัฒนธรรมแตกต่างและมีชนกลุ่มน้อยเผ่าต่างๆ ที่มีวัฒนธรรมและความเป็นอยู่แบบดั้งเดิมที่น่าสนใจศึกษา ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่าง 4 ประเทศ เมื่อ พ.ศ.2536 ว่าด้วยความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว

3. ความร่วมมือทางด้านพลังงาน เนื่องจากประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติประเภทพลังงานน้อยแต่มีความต้องการมาก ในขณะที่ประเทศสมาชิกมีทรัพยากรที่สามารถขายให้ไทยได้ จึงมีความร่วมมือกันทางด้านพลังงานหลายโครงการ

4. ความร่วมมือในการวางแผนทางด้านกำลังคน กำลังคนมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการที่จะพัฒนาพื้นที่ในเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากำลังคน ประเทศไทยได้จัดงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาของพม่าและลาวเป็นจำนวน 121 ล้านบาทใน พ.ศ.2537 โดยให้เป็นทุนฝึกอบรมบุคลากรและดูงานในประเทศไทย นอกจากนี้ไทยยังมีโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค 5 แห่ง เพื่อรับโครงการความร่วมมือในเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ

5. ความร่วมมือทางการค้าและการลงทุน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจขึ้นมานั้น ก็เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนด้วยเป็นส่วนสำคัญ ในส่วนของ รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนโครงการที่เอกชนเสนอลงทุนเป็นอย่างดี นอกจากนี้รัฐบาลของสมาชิกเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจยังวางแผนร่วมมือกันในการพัฒนาการบริการด้านการเงินและการธนาคาร เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนเงินตรา

และการซื้อขายมีความสะดวกปลอดภัย มีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของแต่ละประเทศ เพื่อให้มีความคล่องตัว แก้ไขปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อน

สำหรับเขตที่อยู่ในเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจของแต่ละประเทศมีดังนี้

- ประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ และ เชียงราย
- ประเทศจีน ได้แก่ เชียงรุ้ง (สิบสองปันนาและยูนนาน)
- ประเทศพม่า ได้แก่ เชียงตุง
- ประเทศลาว ได้แก่ เชียงทอง (หลวงพระบาง)

3) โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn/page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

เกิดขึ้นเมื่อปลายปี พ.ศ.2535 โดยได้หารือกันแต่ละประเทศสมาชิกในกลุ่มประเทศที่มีชายแดนติดแม่น้ำโขง ถึงความเป็นไปได้ที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ คือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม จีน พม่า และไทย ต่างก็ให้การสนับสนุน ทางธนาคารพัฒนาเอเชียจึงให้มีการศึกษา ขอบข่ายความร่วมมือและสาขาเศรษฐกิจที่น่าจะพัฒนาร่วมกัน และว่าสาขาที่ควรพัฒนาร่วมกัน ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง การพลังงาน การท่องเที่ยว การค้าและการลงทุน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม โดยให้ภาครัฐเป็นผู้นำในการลงทุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันและส่งเสริมให้ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุนทางด้านอุตสาหกรรม การศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ถนน รถไฟ สนามบิน และการขนส่งทางน้ำเพื่อเชื่อมโยงแหล่งวัตถุดิบ แหล่งผลิตและเมืองศูนย์กลางทางการค้าและบริการสำคัญของทั้ง 6 ประเทศให้สามารถขนถ่ายสินค้าและผลผลิต เคลื่อนย้ายแรงงาน และส่งเสริมการ ท่องเที่ยวให้กระจายไปสู่พื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว

โครงข่ายถนน แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม

- (1) กลุ่มที่ 1 เชื่อมโยงระหว่างไทย – ลาว – กัมพูชา – เวียดนาม
- (2) กลุ่มที่ 2 เชื่อมโยงระหว่างไทย – ลาว – พม่า – จีนตอนใต้

โครงข่ายรถไฟ มีเส้นทางรถไฟที่เหมาะสมที่จะพัฒนา 2 เส้นทาง คือ

1. ทางรถไฟสายอรัญประเทศ – พนมเปญ – โฮจิมินห์ซิตี้ ทั้งนี้เส้นทางรถไฟช่วงอรัญประเทศ – พนมเปญ เป็นเส้นทางที่มีอยู่แล้วแต่ไม่ได้ใช้งานและไม่ได้บูรณะมานาน ทิ้งให้ชำรุดมากจึงสมควรบูรณะให้มีสภาพดี และควรขยายเส้นทางรถไฟจากพนมเปญไปถึงโฮจิมินห์ซิตี้ เพื่อให้ไทย – กัมพูชา – เวียดนาม สามารถเชื่อมต่อกันได้

2. ทางรถไฟจากหนองคาย – เวียงจันทน์ – คุณหมิง เป็นเส้นทางที่จะเชื่อมต่อไทย – ลาว – จีน ขณะนี้สะพานข้ามแม่น้ำโขงที่หนองคายสร้างเสร็จแล้ว และพร้อมที่จะวางทางรถไฟเชื่อมต่อหนองคายกับเวียงจันทน์

โครงข่ายสนามบิน มีความเป็นไปได้ในการปรับปรุงสนามบินต่อไปนี้ เพื่อใช้ประโยชน์

1. ปรับปรุงมาตรฐานสนามบินหลวงพระบางและปากเซในลาว
2. ปรับปรุงสนามบินคุณหมิง
3. ปรับปรุงสนามบินพนมเปญ และเสียมเรียบในกัมพูชา

โครงข่ายการขนส่งทางน้ำ

1. ปรับปรุงร่องน้ำของแม่น้ำโขง ระหว่างยูงนาน – พม่า – ลาว เพื่ออำนวยความสะดวกและปลอดภัยสำหรับเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่มายังเชียงราย

2. ขุดและสร้างระบบคลองที่ต่อเชื่อมกับแม่น้ำโขงในลาว บริเวณน้ำตกหลี่ผิง เพื่อให้เรือเดินได้ตลอดแม่น้ำโขงถึงทะเลที่เวียดนาม

2. การพัฒนาสาขาพลังงาน มีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่สำคัญ ได้แก่ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำในลาว 7 โครงการ โครงการไฟฟ้าพลังน้ำชายแดนไทย – พม่า 8 โครงการ และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในยูงนาน

3. ความร่วมมือสาขาสีงแวดล้อม เน้นความสำคัญของการพึ่งพาทรัพยากร ธรรมชาติระหว่างประเทศภายในกลุ่ม การแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการบุกรุกทำลายป่า ปัญหาคุณภาพน้ำ และการจัดการทรัพยากรน้ำ มีการสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศให้ได้มาตรฐานการฝึกอบรมวิธีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจัดการคุณภาพน้ำ การควบคุมมลพิษจากอุตสาหกรรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีอื่นๆ ที่เหมาะสม นอกจากนี้ก็จะมีกำหนดแนวทางความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับข้อมูลและการติดตามสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค

4. ความร่วมมือทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เน้นบทบาทที่ประเทศไทยจะสามารถให้ความช่วยเหลือด้านการฝึกอบรมบุคลากรแก่ประเทศอื่นในสาขาต่างๆ เช่น การเกษตรสาธารณสุข พลังงาน การเงิน – การธนาคาร การโรงแรม และการวางแผนพัฒนา เป็นต้น นอกจากนั้นก็สนับสนุนให้มีการสร้างสาขาสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียที่เวียดนามและมีระบบการแลกเปลี่ยนแรงงานในกลุ่มประเทศสมาชิก

5. ความร่วมมือทางด้านการค้าและการลงทุน ควรดำเนินการขยายความร่วมมือทางด้านการค้าและการลงทุน เพื่อช่วยปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีของประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม ศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางด้านการค้าและการลงทุน เช่น การตั้งกำแพงภาษี ระบบแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และขั้นตอนการลงทุนจากต่างประเทศและอุปสรรคทางด้านกฎหมายอื่นๆ

6. การพัฒนาสาขาท่องเที่ยว ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวไม่จำกัดเฉพาะการท่องเที่ยวจากประเทศนอกกลุ่มเท่านั้น แต่เน้นการท่องเที่ยวภายในกลุ่มด้วย โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวจะมีการ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการท่องเที่ยว เช่น ปรับปรุงสนามบินและการก่อสร้างโรงแรม นอกจากนั้นก็จะมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเน้นว่าการพัฒนาการท่องเที่ยวจะต้องมีคุณภาพไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น

4) เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)

(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn/page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

เป็นความร่วมมือกันของกลุ่มอาเซียนทางด้านเศรษฐกิจ เป็นครั้งแรกได้เริ่มขึ้นภายหลังการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 1 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ใน พ.ศ.2519 สำหรับ โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่สำคัญๆ ได้แก่

1. ระบบสิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (ASEAN Preferential Trading Arrangements: PTA)
2. โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project: AIP)
3. โครงการร่วมทุนทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture: AUU)
4. โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Complementarity Scheme: AIC)

แต่ถึงแม้อาเซียนจะมีการร่วมมือทางเศรษฐกิจหลายอย่างดังกล่าว แต่โครงการความร่วมมือต่างๆ ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลในการขยายการค้าและการลงทุนระหว่างกันอย่างจริงจังมากนัก สาเหตุสำคัญที่ไทยเสนอให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน

1. แนวโน้มของระบบเศรษฐกิจโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และการเปลี่ยนแปลงนั้นมักจะเกิดจากการเจรจาในกรอบของเวที หรือองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในกรอบของเกนท์ที่ผ่านมาจนถึงรอบอุรุกวัยในขณะนั้นมีผลทำให้ประเทศต่างๆ ลดอัตราภาษีขาเข้าลง และหากการเจรจาอุรุกวัยมีผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจก็อาจมีผลให้ประเทศต่างๆ ลดการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ลงซึ่งหมายความว่าประเทศต่างๆ อาจจะต้องเปิดตลาดของตนเองมากขึ้น ประเทศกลุ่มอาเซียนเป็นสมาชิกข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (แกตต์) จึงจำเป็นต้องเปิดตลาดของตนแก่สินค้าขาเข้าจากประเทศอื่นๆ และปฏิบัติตามข้อตกลงแกตต์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมตัวเพื่อปรับเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศ

2. แนวโน้มของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคมีมากขึ้นเรื่อยๆ หากอาเซียนพัฒนาความร่วมมือไม่ทันกับแนวโน้มดังกล่าว จะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกของอาเซียนลดลง นอกจากนี้โลกปัจจุบันได้เกิดกระบวนการผลิตในลักษณะที่บริษัทขนาดใหญ่จะเชื่อมโยงตลาดในภูมิภาคต่างๆ โดยผ่านกระบวนการลงทุนและขยายการค้าในประเทศ นั้นๆ ดังนั้นอาเซียนจะต้อง

พยายามรวมกันให้เป็นตลาดเดียวที่มีขนาดประชากร 324 ล้านคน จึงจะทำให้อาเซียนสามารถดึงดูดการลงทุนและการขยายการค้ากับต่างประเทศได้มากขึ้น

3. การรวมกลุ่มเป็นเขตการค้าเสรีได้ จะทำให้อำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจและ การค้าของอาเซียนมีมากขึ้น โดยเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ไทยได้ตั้งความหวังไว้ จะมีหลักการดัง ต่อไปนี้

- 1) กลุ่มสินค้าในเขตการค้าเสรีต้องลดภาษีศุลกากรทั้งหมด
- 2) การลดภาษีศุลกากรจะต้องลดเหลือศูนย์
- 3) มาตรการที่เป็นอุปสรรคที่มีใช้ภาษีต้องลดลงทั้งหมด

วัตถุประสงค์ของเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา

1. เพื่อให้การค้าสินค้าภายในอาเซียนเป็นไปโดยเสรีมีอัตราภาษีต่ำสุด และปราศจากข้อจำกัดที่มีใช้ภาษี
2. เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติสู่ภูมิภาคอาเซียน
3. เพื่อรับกับสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลกที่จะเล็งขึ้นจากผลการเจรจาอบ อูรุกวัย

เป้าหมายของอาฟตา

1. ลดอัตราภาษีลงเหลือ 0 – 5%
2. ภายในระยะเวลา 15 ปี เริ่มต้น 1 มกราคม 2536 สิ้นสุด 1 มกราคม 2551 ครอบคลุมสินค้าทุกประเภท ยกเว้นสินค้าเกษตร

องค์กรการดำเนินงานของอาฟตา

1. รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน
2. คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีประเทศละ 1 คน และเลขาธิการอาเซียน ทำหน้าที่กำกับดูแล ประสานงาน และทบทวนการปฏิบัติตามข้อตกลง
3. หน่วยสนับสนุน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน และ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน

5) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Cooperation: APEC)

(แหล่งข้อมูล ; <http://www.lks.ac.th/jiraporn/page07.htm> ข้อมูล เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552)

เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีจุดเริ่มต้นในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ที่มีสมาชิกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลุ่มอาเซียนเป็นสมาชิกชุดเริ่มก่อตั้งและเป็นกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศที่กำลังมีบทบาทเข้มแข็งขึ้นอย่างรวดเร็วในเวทีเศรษฐกิจการเมืองโลก

เอเปคมีกำเนิดจากข้อเสนอแนะของนายบ็อบ โฮค (Bob Hawke) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลียอยู่ในขณะนั้น โดยในเดือนมกราคม พ.ศ.2535 นายโฮคได้เสนอแนะว่าควรจัดให้มีการพบปะประชุมกันของรัฐมนตรีระดับอาวุโสของประเทศในภูมิภาคเพื่อวางขอบข่ายความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ข้อเสนอแนะของนายโศกได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจากประเทศในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ดังนั้น ออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดจึงจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีของเอเปคครั้งแรกในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2532 ที่กรุงแคนเบอร์รา ประเทศออสเตรเลีย โดยมีรัฐมนตรี 26 คน จาก 12 ประเทศในภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิกมาร่วมประชุม ได้แก่ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ บรูไน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ญี่ปุ่น แคนาดา และสหรัฐอเมริกา มาร่วมประชุม

ความก้าวหน้าของเอเปค

ในการประชุมเอเปคเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2537 ที่เมืองโบเกอร์ อินโดนีเซีย ผู้นำของกลุ่มได้ตกลงที่จะเร่งให้เกิดบรรยากาศทางการค้าและการลงทุนเสรี ในภูมิภาคภายใน พ.ศ.2563 โดยกำหนดให้ชาติที่พัฒนาแล้วบรรลุเป้าหมายภายในปี พ.ศ.2553

สมาชิกเอเปคจะดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการมีบรรยากาศเสรีทางการค้าและการลงทุนด้วยการลดอุปสรรคต่างๆ ที่มีต่อการค้าและการลงทุน และด้วยการส่งเสริมให้สินค้า บริการ และทุนสามารถเคลื่อนไหวได้โดยเสรีในภูมิภาค โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

1. สมาชิกตกลงที่จะไม่ออกมาตรการใหม่ใดๆ อันจะเป็นการปกป้องการค้าใน ภูมิภาค
2. ส่งเสริมการลงทุนและการค้าด้วยการปรับปรุงระเบียบศุลกากร มาตรฐานและ กฎเกณฑ์ต่างๆ ให้มีความง่ายและความคล่องตัวขึ้น
3. ดำเนินการเพื่อให้เกิดกลไกอย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขปัญหาทางการค้าและข้อพิพาททางเศรษฐกิจอื่นใดที่อาจเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเปค

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์และตัวอย่างกรณีศึกษา

รูปแบบการนำเสนอเนื้อหาเชิงประสบการณ์และการมีส่วนร่วม

ผู้เข้าอบรมแบ่งกลุ่ม กลุ่มละ 5-7 คน ร่วมอภิปรายกับผู้เข้าร่วมอบรมท่านอื่นๆ หยิบยกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่หรือจากประเด็นตามกรอบด้านล่าง พยายามให้เนื้อหาในแต่ละกลุ่มไม่ซ้ำซ้อนกันเพื่อให้เกิดความหลากหลายและมุมมองที่กว้างขึ้น

ตัวอย่างเนื้อหาที่จะยกมาเป็นประเด็น 2 ตัวอย่าง ได้แก่

- ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทยและญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement-JTEPA)
- การวิเคราะห์และร่วมนำเสนอจากประสบการณ์ข้อเท็จจริงในพื้นที่ ที่เกี่ยวเนื่องกับนโยบายการเตรียมพร้อมของไทย ทั้งในระดับประเทศและพื้นที่หรือจังหวัด อันเป็นผลที่สืบเนื่องจากการเปิดการค้าเสรี

ประเด็นตัวอย่างการวิเคราะห์ 1

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

(Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA)

(ที่มา: กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ <http://www.dft.moc.go.th>)

ในระหว่างการประชุม Boao Forum for Asia ณ มณฑลไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2545 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีไทยและญี่ปุ่นได้หารือและเห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษาการเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดไทย-ญี่ปุ่น เพื่อผลักดันความร่วมมือที่ครอบคลุมรอบด้าน ทั้งด้านการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรี โดยให้ยึดรูปแบบความตกลง Japan-Singapore for a New-Age Economic Partnership Agreement (JSEPA) เป็นตัวอย่างในการทำความตกลงไทย-ญี่ปุ่น และต่อมา ในวันที่ 11 ธันวาคม 2546 ผู้นำทั้งสองได้พบหารือทวิภาคีและเห็นชอบให้เริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการเพื่อจัดทำความตกลง JTEPA โดยให้เริ่มการประชุมเจรจาครั้งแรกที่ประเทศไทยในต้นปี 2547

การเจรจา ในเบื้องต้นทั้งสองฝ่ายได้แบ่งกลุ่มการเจรจาไว้ทั้งสิ้น 21 กลุ่ม อาทิ การเปิดตลาดสินค้าและบริการ การลงทุนและการเคลื่อนย้ายบุคคล ทรัพย์สินทางปัญญา มาตรการปกป้องทางการค้า พิธีการด้านศุลกากร นโยบายการแข่งขัน กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นต้น โดยแต่ละกลุ่มจะมีผู้นำเจรจา ทั้งนี้ ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเจรจา JTEPA อย่างเป็นทางการ ครั้งที่ 1 ที่ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 16-17 กุมภาพันธ์ 2547 ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้เห็นพ้องกันในการรอบการเจรจา (Framework of the Negotiations) หรือ TOR ของ JTEPA อาทิ หลักการการเจรจา โครงสร้างและขอบเขตการเจรจา ซึ่งรวมเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าและการลงทุน การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน และความร่วมมือด้านบวกในสาขาต่างๆ เช่น ความร่วมมือด้านการบริการการเงิน ความร่วมมือด้านการเกษตร ป่าไม้และประมง เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การท่องเที่ยว วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบัน ทั้งสองฝ่ายยังมีท่าทีที่แตกต่างกันในหลายเรื่อง อาทิ แนวทางการลด/ยกเลิกภาษีสินค้า โดยเฉพาะสำหรับสินค้าอ่อนไหว ของแต่ละฝ่าย เช่น สินค้าเกษตรสำหรับญี่ปุ่น (ข้าว แป้งมันสำปะหลัง ไข่ และน้ำตาล) และเหล็กและผลิตภัณฑ์ในกรณีของไทย แนวทางการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน ที่ทั้งสองฝ่ายยังอยู่ระหว่างการหารือแลกเปลี่ยนข้อเสนอและข้อเรียกร้องระหว่างกัน ในสาขาบริการต่างๆ โดยญี่ปุ่นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอไทยที่ให้ใช้แนวทาง positive list และเรื่องหลักการคำนวณแหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะสำหรับบางรายการสินค้า (Product Specific Rule: PSR) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ผู้นำของทั้งสองประเทศได้หารือกันระหว่างการประชุมผู้นำเอเชีย-ยุโรป ครั้งที่ 5 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 7-9 ตุลาคม 2547 และไทยเห็นชอบให้ญี่ปุ่นยกเว้นข้าวออกจาก การเจรจาลดภาษีสินค้า โดยญี่ปุ่นยอมรับในหลักการที่จะนำสินค้าและบริการทั้งหมด ยกเว้นข้าว รวมอยู่

ในการเจรจา คาดว่าการเจรจาจะมีความคืบหน้าอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยคาดว่าทั้งสองฝ่ายจะสามารถสรุปการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีได้ภายในปี 2548

โครงการความร่วมมือในกรอบ JTEPA ทั้ง 7 โครงการ ได้แก่

- โครงการความร่วมมือเพื่อสนับสนุนโครงการครัวไทยสู่โลก
- โครงการอนุรักษ์พลังงาน
- โครงการเศรษฐกิจสร้างมูลค่า
- โครงการหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน
- โครงการอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม
- โครงการอุตสาหกรรมเหล็ก และ
- โครงการสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์

วัตถุประสงค์ เพื่อความร่วมมือในทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและญี่ปุ่น ที่จะขยายการค้าระหว่างกันโดยการปรับลดภาษีให้ต่ำลงและเป็นศูนย์ เพื่อเกิดการค้าอย่างเสรี รวมถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้าและความร่วมมือสาขาต่างๆ เริ่มมีผลบังคับใช้ ประมาณตุลาคม 2550

การใช้สิทธิลดหย่อนภาษีภายใต้ FTA ไทย-ญี่ปุ่น สินค้าที่กำเนิดหรือผลิตได้ดังกล่าวข้างต้น จะต้องต้องมีหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าไปแสดงต่อศุลกากรประเทศผู้นำเข้า

ความเป็นมา ในระหว่างการประชุม Boao Forum for Asia ณ มณฑลไหหลำ สาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2002 ผู้นำของไทยและญี่ปุ่นได้เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะทำงานพันธมิตรทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Working Group on Japan-Thailand Economic Partnership: JTEP) เพื่อผลักดันความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน รวมทั้งการจัดทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ซึ่งหลังจากที่ทั้งสองฝ่ายสามารถยกร่างรายงานเสนอแนวทางความร่วมมือใน 21 สาขา ในเดือนพฤศจิกายน 2003 ผู้นำของทั้งสองประเทศจึงได้เห็นชอบให้เริ่มการเจรจาหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Closer Economic Partnership: JTEP) อย่างเป็นทางการ ในระหว่างการประชุม ASEAN-Japan Commemorative Summit ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2003

กรอบการเจรจา

- ครอบคลุมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทุกด้าน โดยให้มีการเปิดเสรีทั้งด้านสินค้า บริการ และการลงทุน รวมทั้งความร่วมมือในสาขาต่างๆ
- การเจรจาแบ่งออกเป็น การค้าสินค้า (การค้าสินค้า กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า พิธีการศุลกากร การค้าไร้กระดาษ การยอมรับมาตรฐานร่วมกัน) การลงทุน/บริการ (การค้าบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา) ทรัพยากรทางปัญญา การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ นโยบายการแข่งขัน ความร่วมมือ (เกษตรและป่าไม้ การศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ บรรยายาการค้าการลงทุน การบริการการเงิน ICT

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี SMEs การท่องเที่ยว การส่งเสริมการค้าและการลงทุน) การระงับข้อพิพาท และบทบัญญัติทั่วไป

กลไกการเจรจา

- จัดตั้ง Working Group เพื่อเตรียมการสำหรับการเจรจาจัดทำความตกลง JTEP ซึ่งรวมถึง FTA ด้วย โดยกระทรวงพาณิชย์ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องการเปิดเสรีการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน การยุติข้อพิพาท ความร่วมมือด้านนโยบายการแข่งขัน ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้มีความก้าวหน้า

แนวทางการเจรจา

- ใช้ Japan-Singapore Economic Partnership Agreement (JSEPA) เป็นพื้นฐาน

- สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO และยอมรับหลักการที่มุ่งให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งให้ความยืดหยุ่นแก่ไทยเนื่องจากความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และคำนึงถึงสาขาที่มีความอ่อนไหวของแต่ละประเทศ

สถานการณ์ปัจจุบัน

- ได้มีการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2007 โดยนายกรัฐมนตรีของทั้งสองประเทศ และความตกลงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2007 เป็นต้นไป

- สาระสำคัญของความตกลง JTEPA คือ

1. การค้าสินค้า โดยจะลด/ยกเลิกภาษีมากกว่า 90% ของรายการสินค้าและมูลค่าการนำเข้า และมีมาตรการปกป้องสองฝ่ายในกรณีที่มีการลด/เลิกภาษีก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ

2. การค้าบริการ ไทยสามารถไปลงทุนเปิดกิจการและทำงานในญี่ปุ่นได้มากขึ้นและง่ายขึ้นในหลายสาขา เช่น บริการด้านดูแลคนสูงอายุ/คนป่วย บริการสปา บริการโรงแรม บริการร้านอาหาร บริการอู่ซ่อมรถ เป็นต้น และมีมาตรการปกป้องฉุกเฉินซึ่งจะเริ่มเจรจาใน 6 เดือนหลัง JTEPA มีผลใช้บังคับ

3. การลงทุน ให้บริษัทไทย/คนไทยเข้าไปลงทุนในทุกสาขา ยกเว้น อุตสาหกรรมผลิตยา อุตสาหกรรมอวกาศและยานอวกาศ อุตสาหกรรมผลิตน้ำมัน อุตสาหกรรมพลังงาน อุตสาหกรรมกระจายเสียง การทำเหมืองแร่ การประมง การเกษตร ป่าไม้ และอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เกี่ยวข้องทั้งนี้สามารถแก้ไขข้อผูกพันแบบถอยหลังได้ แต่อาจต้องมีการชดเชยหรือปรับข้อผูกพันอื่น เพื่อให้ประโยชน์โดยรวมไม่ลดลง

4. กลไกติดตามผล มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (ดูแลการปฏิบัติตามความตกลงฯ ในภาพรวม และพิจารณาข้อเสนอกับแก้ไข) คณะอนุกรรมการร่วม (ติดตามผลเฉพาะบท) และ

คณะอนุกรรมการพิเศษ (ว่าด้วยความปลอดภัยอาหาร และว่าด้วยความร่วมมือระหว่างสหกรณ์) โดยกำหนดให้มีการทบทวนทั่วไป (10 ปี) และการทบทวนเฉพาะบท (การค้าสินค้า 10 ปี หรือก่อนหน้านั้น ตามที่จะตกลงการค้าบริการ 3 หรือ 5 ปี การลงทุน 5 ปี)

- โครงการความร่วมมือในกรอบ JTEPA ทั้ง 7 โครงการ ได้แก่ โครงการความร่วมมือเพื่อสนับสนุนโครงการครัวไทยสู่โลก โครงการอนุรักษ์พลังงาน โครงการเศรษฐกิจสร้างมูลค่า โครงการหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน โครงการอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม โครงการอุตสาหกรรมเหล็ก และโครงการสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมยานยนต์

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 6.2 (กรณี 1)

1. ท่านคิดว่าสิ่งใดคือสาระสำคัญของความตกลง JTEPA
2. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับการเปิดการค้าเสรีในประเด็นใดบ้าง
3. ท่านเห็นว่ามีโครงการสำคัญใดที่ควรนำมาสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นอีกหรือไม่

ประเด็นตัวอย่างการวิเคราะห์ 2

การวิเคราะห์และร่วมนำเสนอจากประสบการณ์ข้อเท็จจริงในพื้นที่

(แหล่งอ้างอิง; องค์การหมอไร้พรมแดน-เบลเยียม สหพันธ์ผู้บริโภคสากล. (2547) และ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2548).

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA WATCH) ขอเรียกร้องต่อรัฐบาล รัฐสภา และประชาชน ให้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องระงับการเจรจาทำความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีกับทุกประเทศโดยทันทีจนกว่าจะมีการปฏิรูปกระบวนการเจรจาและการจัดทำข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี ให้มีความโปร่งใสและประสิทธิภาพ โดยมีขั้นตอนการเจรจาดังต่อไปนี้ในกรณีการจัดทำ FTA ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิจัยในรายละเอียดของแต่ละภาคเศรษฐกิจ และภาพรวมของประเทศ ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการทำเขตการค้าเสรี หรือการเปิดเสรีในระดับอื่นๆ โดยพิจารณาทั้งผลทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และอธิปไตยของประเทศ ผู้ที่ทำการศึกษาจะต้องมีความอิสระและเป็นกลางทางการเมืองและมาจากสาขาที่หลากหลาย
2. นำผลการศึกษาวิจัยและท่าทีของรัฐบาลเผยแพร่ต่อสาธารณะและนำไปทำประชาพิจารณ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภูมิภาค
3. นำกรอบและท่าทีสูงสุดในการเจรจาที่สะท้อนผลการทำวิจัยและความคิดเห็นของประชาชนผ่านเข้ารัฐสภาเพื่อรับความเห็นชอบ อย่างน้อย 90 วัน ก่อนเริ่มการเจรจา

4. ให้ทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการติดตามการเจรจาอย่างใกล้ชิด
5. จัดให้มีกลไกสำหรับประชาชนที่ไม่ใช่เฉพาะภาคธุรกิจเข้ามีส่วนร่วมในการรับทราบข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเป็นระยะๆ ตลอดการเจรจา
6. นำผลการเจรจาผ่านความเห็นชอบโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร อย่างน้อย 90 วัน ก่อนการลงนาม
7. เอกสารทุกส่วนที่เกี่ยวกับข้อตกลง รวมถึงเอกสารต่างๆ ในอนาคต อันเป็นผลจากข้อตกลง จะต้องแปลเป็นภาษาไทยทั้งหมด

ข้อสำคัญที่ควรมีการเร่งดำเนินการไปควบคู่กับการปฏิรูป กระบวนการเจรจาก็คือ รัฐบาล รัฐสภา และภาคประชาชนต้องผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติการเจรจาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งนี้โดยมีเนื้อหากำหนดถึงกระบวนการการเจรจาที่อาศัยฐานแห่งความรู้ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 6.2 (กรณี 2)

ท่านคิดว่าควรมีแนวทางใดในการพัฒนาภาคประชาชนให้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับข้อตกลงเขตการค้าเสรี

หน่วยที่ 6.3 แนวทางเศรษฐกิจชุมชน (เวลา 4 ชั่วโมง)

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ (บรรยาย)

6.3.1 ความจำเป็นในการจัดตั้งธุรกิจชุมชนในไทย

ธุรกิจชุมชนเป็นการประกอบการโดยกลุ่ม หรือ องค์กรชุมชนร่วมเป็นเจ้าของ ร่วมกันดำเนินกิจการ ตลอดจนร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจการนั้น ธุรกิจชุมชน หมายถึง การผลิต การแปรรูป การซื้อขายแลกเปลี่ยน การทำธุรกิจ ผลิตภัณฑ์สินค้า (Commodities) ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจตลาด (Market economy) ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าความอยู่รอดแล้วธุรกิจชุมชนคือรูปแบบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจตลาด ดังนั้นที่กล่าวว่า ธุรกิจสมัยใหม่คือธุรกิจชุมชนจะมีมิติแบบองค์รวมมากที่สุดและคำนึงถึงสิ่งที่เรียกว่า Social economy คือคำนึงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม

6.3.2 แนวคิดเรื่องธุรกิจชุมชนในต่างประเทศ

● ชุมชนสหกรณ์สังคมนิยม ของ โรเบิร์ต โอเวน

โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen, 1771-1858) เป็นนักมนุษยนิยมและสังคมนิยม เขาไม่ยอมเห็นกรรมกร แรงงานเด็ก แรงงานหญิงถูกเอาเปรียบ ไม่ยอมเห็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมถูกกดขี่ จึงมองหาช่องทางที่จะสร้างระบบการผลิตที่ปราศจากการเอาเปรียบซึ่งกันและกัน หนังสือที่โรเบิร์ต โอเวน เขียนขึ้นในปี 1816 “The New View of Society” มีเนื้อหาคือการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็ก ในปี 1824 ได้เดินทางไปสหรัฐอเมริกาและได้เปิดชุมชนสหกรณ์ที่ นิวฮาร์โมนี รัฐอินเดียนาแต่ชุมชนสหกรณ์หรือสถานประกอบการที่ชุมชนเป็นเจ้าของทุกแห่งที่โอเวนเปิดดำเนินการต่างประสบความล้มเหลว

ในปี 1834 โอเวนได้เปลี่ยนโรงงานทอผ้าของเขาที่ New Lanark ให้เป็นสหกรณ์ของคณงาน สร้างชุมชน สหกรณ์สังคมนิยมในสถานประกอบการ พร้อมให้คณงานในโรงงานรวมตัวกันจัดตั้งสภาพแรงงานภายใต้ชื่อ Robert Owen's Grand National Consolidated Trade Union โดยมีโอเวนเป็นประธาน มีวัตถุประสงค์ คือ เป็นองค์กรต่อสู้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันของคณงาน เป็นการรวมคณงานที่ท้าทายกฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามไม่ให้คณงานรวมตัวกันเพื่อต่อสู้เรียกร้อง (The Combination Act 1824) โดยสหกรณ์ชุมชนโรงงานโอเวนมีหลักปรัชญาในการดำเนินงาน 2 ประการใหญ่ๆ คือ

- 1) สภาพการทำงานของลูกค้าจะต้องดีเพื่อชีวิตที่ดีของลูกค้า
- 2) จะต้องไม่มีการขูดรีดแรงงาน

โอเวนเห็นว่า เงิน คือเครื่องมือของการขูดรีด ดังนั้นสหกรณ์ของเขาจะต้องไม่ใช้เงินและไม่เอากำไร จึงเริ่มหันมาใช้คูปองแรงงาน (Labor notes) เขาเห็นว่ามูลค่าของแรงงานคือมาตรฐานที่แท้จริงของราคา โดยได้แนวคิดนี้มาจาก Adam Smith ที่เห็นว่า มูลค่าของผลผลิตได้จากปริมาณงานที่ใช้ไปในการผลิตนั้นๆ วัดได้จากจำนวนเวลาทำงาน ซึ่งคูปองแรงงานของโอเวน หรือเรียก “บัตรแรงงาน” จะบอกรายละเอียดถึงแผนงาน หน้าที่การผลิต และจำนวนเวลาในการทำงาน เช่น “ทำงานแผนกปั่นด้าย วันละ 8 ชั่วโมง เดือนละ 26 วัน ก็ได้บัตรแรงงาน 208 ชั่วโมง” ด้วยวิธีการนี้ โอเวนเห็นว่าสังคมไม่ต้องใช้เงินตรา ไม่ต้องหาโลหะใดๆ มาเป็นสื่อกลาง ทุกคนไม่ถูกขูดรีด ไม่มีใครได้กำไร ทุกคนได้รับประโยชน์เสมอกัน “กล่าวได้ว่า แนวคิดของโอเวนเป็นแนวคิดสังคมนิยมล้วนๆ แต่เป็นสังคมระดับชุมชนโรงงาน” แต่ในทางปฏิบัติจริงพบว่าเกิดการโกงชั่วโมงการทำงานเนื่องจากความโลภของผู้ใช้แรงงานที่จ้างเอาเปรียบเพื่อนแรงงานด้วยกัน จึงทำให้สหกรณ์ชุมชนในสถานประกอบการแต่ละแห่งต้องล่มสลายไป

● ธุรกิจชุมชนในประเทศสเปน

มอนดรากรอน (Mondragon) : กรณีสนใจที่นำศึกษาในประเทศสเปน

มอนดรากรอนเป็นเมืองเล็กๆ ตั้งอยู่กลางดงภูเขาในแคว้นบาสก์ (Basque) ประเทศสเปน ด้านที่ติดต่อกับประเทศฝรั่งเศส ประชากรในแคว้นบาสก์ มีความเป็นฝรั่งเศสในแง่ของภาษาและวัฒนธรรม

มากกว่าความเป็นสเปน ทำให้ต้องแยกตัวออกมาเป็นแคว้นอิสระไม่ขึ้นต่อสเปน ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ชาวบาสก์ต้องการมีอะไรเป็นของตัวเองโดยไม่พึ่งพารัฐบาลกลาง การเกิดองค์กรเศรษฐกิจของชุมชนเป็นรูปธรรมที่สนองต่อความต้องการนี้ เนื่องจากต้นศตวรรษที่ 20 ประเทศยุโรปทุกประเทศได้พัฒนาอุตสาหกรรมจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์ และอุตสาหกรรมได้กระจายตัวสู่แคว้นบาสก์โดยมีนายทุนอุตสาหกรรมเป็นนายทุนผูกขาดที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลสเปน เหตุนี้จึงถือเป็นปัจจัยเร้าจิตสำนึกทางชนชั้นนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงาน ในปี 1870 ที่เหมืองบิลเบา (Bilbao) ในปี 1882 และมีสมาชิกเพิ่มถึง 525 คน ชุมชนเล็กๆ ที่ชื่อว่า Mondragon ก็มีการเปลี่ยนแปลงทางการผลิต จากที่มีโรงงานเล็กๆ กลายเป็นโรงงานขนาดใหญ่ ในปี 1910 เกิดการจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน Solidaridad บนพื้นฐานจิตสำนึกของแรงงานสังคมนิยมคริสเตียนและความรักชาติรักแผ่นดินแคว้นบาสก์

ในปี 1916 พรรคชาตินิยมบาสก์ได้ที่นั่งในสภา Cortes ครั้งแรก 1 ที่นั่ง ได้นำนโยบายทางเศรษฐกิจของพรรคมาใช้กับแคว้นบาสก์ ซึ่งเป็นนโยบายที่ก่อรูปเศรษฐกิจของประชาชนหรือธุรกิจชุมชนในแคว้นบาสก์จนฝังรากลึกมาถึงปัจจุบัน คือ

- 1) ให้จัดตั้งสหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers' cooperatives) ขึ้นในทุกเมืองที่มีองค์กรแรงงานของชาวบาสก์
- 2) ให้จัดตั้งชุมชนสหกรณ์ (Federations) ผู้บริโภคในทุกภูมิภาคของแคว้นบาสก์ เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมสินค้าและเพื่อลดต้นทุนด้วยการซื้อคราวละมากๆ แล้วกระจายไปยังสหกรณ์ต่างๆ
- 3) ให้จัดตั้งสหกรณ์สินเชื่อ (Credit cooperatives) เพื่อทำหน้าที่จัดหาสินเชื่อให้แก่ชุมชนสหกรณ์ต่างๆ
- 4) ให้จัดตั้งธนาคารออมสิน (Saving bank) หรือกลุ่มออมทรัพย์ในสหกรณ์สินเชื่อ เพื่อรวบรวมเงินออมให้แก่สหกรณ์สินเชื่อ
- 5) ให้จัดตั้งสหกรณ์การผลิต ทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการประมง แล้วให้สหกรณ์เหล่านี้เชื่อมต่อกับชุมชนสหกรณ์ การบริโภค เพื่อให้มีการเคลื่อนย้ายผลผลิตจากผู้ผลิตสู่ผู้บริโภคโดยตรง

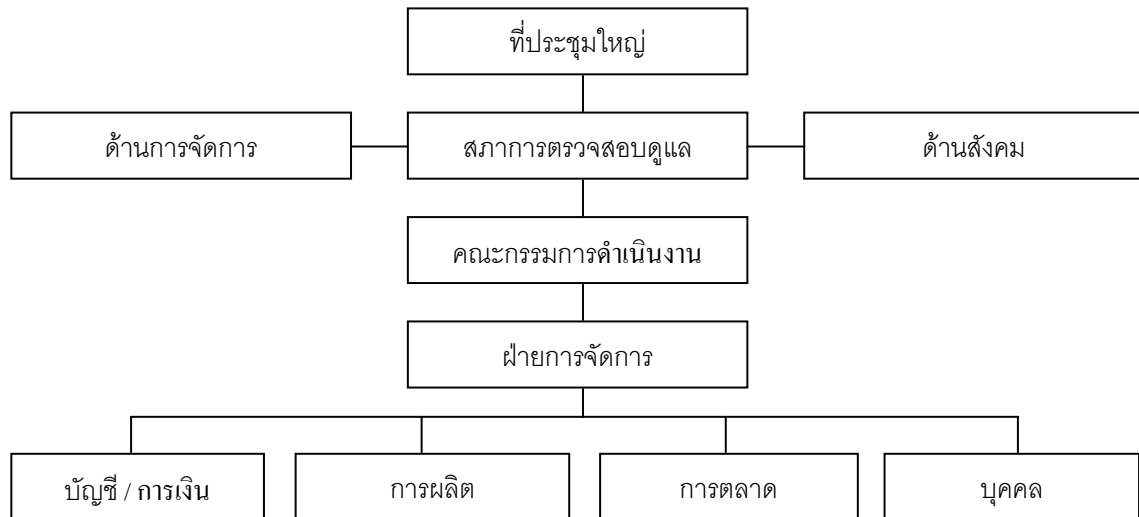
ในปี 1929 สหพันธ์แรงงาน Solidaridad ขานรับนโยบายของพรรคชาตินิยมบาสก์ที่มีการรณรงค์ให้จัดตั้งสหกรณ์ต่างๆ ตามนโยบายของพรรค และจัดตั้งธนาคารคนงาน (Workers' bank) เพื่อเป็นฐานเงินทุนให้แก่ขบวนการแรงงานของชาวบาสก์ จากนั้นธุรกิจชุมชนของชาวบาสก์จึงถูกสถาปนาขึ้นทั้งจากเกษตรกร ชาวประมง คนงานอุตสาหกรรม ผู้ประกอบอาชีพอิสระและระดับผู้ประกอบการ โดยมีพรรคชาตินิยมบาสก์เป็นแกนในการประสานและยึดเหนี่ยวกันด้วยความรู้สึกราชาตินิยม ที่ต้องการให้แคว้นบาสก์และชาวบาสก์มีการปกครองตนเองเป็นอิสระจากสเปน

สหพันธ์แรงงาน *Solidaridad* นี้เป็นองค์หลักของแรงงานชาวบาสก์ ที่ไม่เพียงจัดตั้งสหกรณ์ผู้บริโภคขึ้นเท่านั้น ยังมีการจัดตั้งโรงงานสหกรณ์ของตัวเองขึ้นมาด้วยอีกหลายแห่ง ทั้งยังมีการจัดตั้งโรงเรียนเพื่อการอุตสาหกรรม (*industrial school*) เพื่อให้การศึกษาและฝึกอบรมแรงงาน บุตรหลานของแรงงาน ให้มีความรู้ มีทักษะในการประกอบอุตสาหกรรม รากฐานที่องงามเหล่านี้คือพัฒนาการที่นำไปสู่ธุรกิจชุมชนสหกรณ์มอนดราگون (*Mondragon*) อันเลื่องลือ

ในปี 1953 เป็นการเปิดศักราชใหม่ของธุรกิจชุมชนใน มอนดราگون (*Mondragon*) เมื่อ Jose Maria ได้จัดตั้งบริษัทธุรกิจขึ้นมาบริษัทหนึ่ง ชื่อ ULGOR (*Usatorre, Larranage, Gorronogoita Ormaechea and Ortubay*) ซึ่งประสบความสำเร็จในเรื่องของการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในครัวเรือน ภายใต้อาณัติความสำเร็จนี้ ULGOR ค่อยๆเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ กระจายการถือหุ้นไปยังคนงานและสมาชิกชุมชนจนกลายเป็นบริษัทสหกรณ์ (*ULGOR cooperative*) คือ จัดทะเบียนในรูปแบบบริษัทแต่กระจายหุ้นออกไปจนมีลักษณะเหมือนสหกรณ์ และมีระเบียบบริหารแบบประชาธิปไตยเหมือนสหกรณ์ทั่วไป และยังมีบริษัทสหกรณ์เกิดขึ้นอีก 2 แห่ง ชื่อ บริษัทสหกรณ์ Comet และบริษัทสหกรณ์ Arrasate ใน มอนดราگون

วิธีการบริหารแบบบริษัทสหกรณ์มีข้อจำกัดในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม คือ กระบวนการตัดสินใจต้องรอเสียงส่วนใหญ่ชี้ขาด ประเด็นนี้นำไปสู่ปัญหาการกู้ยืมเงินมาขยายกิจการ เพราะเป็นสถาบันที่ไม่มีศูนย์กลางของการตัดสินใจ และปัญหาอีกประการคือการได้รับสิทธิจากระบบความมั่นคงทางสังคม ซึ่งบริษัทสหกรณ์ไม่สามารถจัดหาให้สมาชิกได้เพียงพอ ต้องพึ่งพาระบบสวัสดิการของรัฐด้วย

ใน มอนดราگون (*Mondragon*) มีบริษัทสหกรณ์ใหญ่ๆสามแห่ง คือ ULGOR, Arasata และ Funcor ซึ่งสามแห่งนี้เป็นสมาชิกซึ่งกันและกัน จึงมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเชิงธุรกิจตลอดเวลา กฎหมายสหกรณ์อุตสาหกรรมของสเปนกำหนดให้มี “องค์กรบริหาร” (*Organs of government*) 3 ประเภท คือ ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก (*General Assembly of Members*) คณะกรรมการดำเนินงาน (*Supervisory Board – a governing*) และสภาการตรวจสอบดูแล (*Watchdog council*) ซึ่งมีสองส่วน คือ การตรวจสอบดูแลด้านสังคม (*social council*) และการตรวจสอบดูแลด้านการจัดการ (*management council*) ดังภาพ



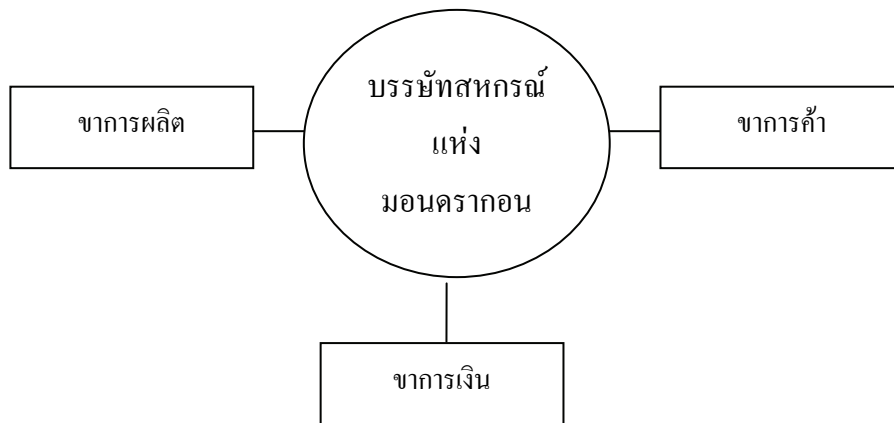
“บริษัทสหกรณ์” เป็นรูปแบบของธุรกิจชุมชนที่ถูกพัฒนาโดย Jose Maria ผ่านธุรกิจของกลุ่ม ULGOR และเป็นแบบอย่างให้บริษัทอื่นๆ นำไปพัฒนาธุรกิจของตนให้เป็นบริษัทสหกรณ์ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจและการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจของชุมชนอื่นๆ โดยเฉพาะชุมชนคนงาน จนแพร่กระจายไปทั่วแคว้นบาสก์ ต่อมา ULGOR เห็นว่ากลุ่มของตนต้องอาศัยเงินทุนจากธนาคารออมทรัพย์ของประชาชน (CLP) จึงได้ให้ CLP เข้ามาเป็นตัวประสานผ่านระบบสินเชื่อและการแนะนำทางธุรกิจ และมีการดึงเอาบริษัทสหกรณ์อื่นๆ มาเข้าร่วมด้วย

ในปี 1979 ปรากฏว่าใน มอนดราگون มีบริษัทสหกรณ์ทั้งหมด 135 บริษัท ประกอบด้วย บริษัทด้านอุตสาหกรรม ด้านการค้าปลีก ด้านเกษตร ด้านการเคหะ ด้านการบริการ และด้านการศึกษา สำหรับบริษัทสหกรณ์ด้านการศึกษาเป็นแหล่งผลิตบุคลากร เพื่อป้อนให้แก่ธุรกิจต่างๆ ของสหกรณ์ เปรียบกับโรงเรียนเพื่ออุตสาหกรรม อันมีฐานมาจากการจัดตั้งสหพันธ์แรงงาน Solidaridad ซึ่งภายหลังนั้น Jose Maria ได้รณรงค์ให้เยาวชนมีการศึกษาและจัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อฝึกทักษะแรงงานอุตสาหกรรมผ่านกลุ่ม ULGOR ของเขา บริษัททั้งหมดนี้โดยการประสานงานของ CLP ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหพันธ์สหกรณ์ รู้จักกันในนาม “บริษัทสหกรณ์แห่งมอนดราگون (Mondragon Co-operation Corporative)” บริษัทได้ถูกจัดเป็นกลุ่มๆ กลุ่มใหญ่ที่สุดคือ กลุ่ม ULGOR

บริษัทสหกรณ์แห่งมอนดราگون (Mondragon Co-operation Corporative) เป็นเสมือนบริษัทประสานงานของกลุ่มสหกรณ์ในมอนดราگون ประกอบด้วยธุรกิจ 4 กลุ่ม คือ สถาบันการเงิน (Financial group) บริษัทและโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial group) กลุ่มค้าส่งค้าปลีก (Distribution group) และกลุ่มวิจัย ฝึกอบรมและการศึกษา ความสำเร็จของธุรกิจชุมชนมอนดราگونที่พัฒนามาสู่บริษัทสหกรณ์แห่งมอนดราگون (Mondragon Corporation Corporative: MCC) อันยิ่งใหญ่ มีปัจจัย 3 ประการ

1) ประการแรก เกิดแรงขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ของชาวบาสก์ที่ต้องการเป็นอิสระจากการปกครองของสเปน ซึ่งการเป็นอิสระทางเศรษฐกิจต้องพึ่งพาตนเอง อันนำมาสู่การสร้างองค์กรธุรกิจเพื่อชาวบาสก์ในรูปของสหกรณ์

2) ประการที่สอง การคิดค้นปรับปรุงแบบองค์กรธุรกิจ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อจำกัดทางกฎหมาย และเพื่อต่อสู้ในระบบการตลาดของธุรกิจทุนนิยม โดยเฉพาะกลุ่ม ULGOR ได้จัดตั้งธนาคารออมทรัพย์ของประชาชน (People's Saving Bank) เพื่อเป็นฐานการระดมทุนและแหล่งเครดิตที่สำคัญของกลุ่มบริษัทสหกรณ์ บริษัทสหกรณ์แห่งมอนดราคอน จึงสามารถสร้างสามขาหยั่งในระบบทุนนิยม ดังภาพ



3) ประการที่สาม บริษัทสหกรณ์แห่งมอนดราคอน เติบโตมาจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ 4 ฝ่าย ได้แก่ ชุมชนชาวบาสก์ (ในมอนดราคอน) สถาบันวิชาการ สถาบันธุรกิจ และสถาบันรัฐ (ในแคว้นบาสก์)

พัฒนาการของบริษัทสหกรณ์มอนดราคอนเกิดขึ้นและพัฒนาต่อมาอย่างต่อเนื่องบนเส้นทางแห่งการพึ่งตนเองตามแนวทางที่ Jose Maria ตั้งคำถามให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องหาคำตอบ และเหล่านี้คือคำถามที่เป็นแนวทางในการสร้างระบบธุรกิจชุมชนของมอนดราคอน

- ท่านจะสร้างชาติอย่างไร?
- ท่านจะพัฒนาปัจเจกบุคคลให้มีศักยภาพและใช้ศักยภาพนั้นอย่างเต็มที่เพื่อตนเองและชุมชนได้อย่างไร?
- ทำอย่างไรจึงจะสามารถหลีกเลี่ยงข้อจำกัดและผลด้านลบของระบบทุนนิยมของระบบสังคมนิยมโดยรัฐให้ได้?

● ธุรกิจชุมชนในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา

ธนาคารกรามีน (Grameen Bank): ประเทศบังคลาเทศ

การประกอบกิจการในชุมชนที่เรียกว่า การประกอบการขนาดจิ๋ว (micro-enterprise) และการใช้สินเชื่อบริการรายย่อยเพื่อธุรกิจขนาดจิ๋ว (micro-credit) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีมานาน ธนาคารกรามีน (Grameen Bank) ในบังคลาเทศเป็นสถาบันสินเชื่อที่กล่าวถึงกันมาก มีลักษณะเป็นสถาบันของ NGOs และกลายเป็นรูปแบบของสถาบันเครดิตเพื่อกิจการขนาดจิ๋วที่ใครๆก็เลียนแบบ (แม้ในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดสถาบันเครดิตคล้ายๆธนาคารกรามีน) ธนาคารกรามีน ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2519 โดย Yunus อาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่สนใจปัญหาของคนยากจน คนไร้ที่ทำกินในชนบทในบังคลาเทศ ซึ่งคนเหล่านี้แทบไม่มีโอกาสกู้เงินจากสถาบันการเงินใดๆได้ กติกาของธนาคารกรามีน คือ ผู้จะกู้เงินต้องรวมกลุ่มกันเพื่อรับการจัดสรรเงินเล็กๆให้ก่อนหนึ่ง เงินก้อนนี้จะมอบให้แก่สมาชิกของกลุ่มเพียงสองคนซึ่งจะเป็นใครอยู่ที่ในกลุ่มคุยกันเอง ธนาคารจะไม่จัดเงินเพิ่มให้แก่กลุ่มใดๆ ถ้าสมาชิกสองคนนั้นของกลุ่มยังไม่ชำระเงินคืน ดังนั้นถ้าสมาชิกกลุ่มคนอื่นๆ ต้องการได้เงินกู้บ้างก็จำเป็นต้องสร้างแรงกดดันหรือต้องช่วยเหลือกันให้สองคนที่ได้รับเงินไปก่อนหน้านี้ชำระหนี้ให้ได้ เทคนิคการจัดการนี้ทำให้ธนาคารกรามีนสามารถเรียกเงินคืนได้ถึงร้อยละ 98 ธนาคารกรามีน จะมีเงื่อนไขกำกับว่าสมาชิกต้องดื่มด่ำดื่ม ต้องทำครอบครัวให้มีขนาดเล็ก ต้องดูแลสุขภาพให้แข็งแรง เป็นต้น ซึ่งกรามีนมีส่วนกระตุ้นให้เกิดธุรกิจชุมชน เนื่องจากกลุ่มที่กู้เงินจากกรามีนได้มีการจัดตั้งกลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มสิ่งทอ กลุ่มเครื่องปั้นดินเผา เป็นต้น กรามีนมีความสำเร็จสูงมากในการสร้างกลุ่มอาชีพแม่บ้านและกรามีนได้ปล่อยสินเชื่อให้แก่กลุ่มเหล่านี้ โดยร้อยละ 94 ของลูกค้ากรามีนเป็นผู้หญิง

สมาคมผู้หญิงอาชีพอิสระ(Self-employed Women's Association: SEWA): ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียเมื่อปี พ.ศ. 2515 คนงานหญิงในอุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดเล็กในภาคไม่เป็นทางการ (informal) รวมกับแม่ค้าหาบเร่แผงลอยได้รวมตัวกันและจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานหรือสมาคมแรงงาน ชื่อว่า สมาคมผู้หญิงอาชีพอิสระ (Self-employed Women's Association : SEWA) เริ่มแรกสมาคมนี้รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือกันมิให้ถูกข่มขู่จากตำรวจ ต่อมาสมาคมนี้เติบโตอย่างรวดเร็วและได้ตั้งกลุ่มออมทรัพย์ของตนขึ้นมาทำหน้าที่ระดมเงินออมและเงินลงทุนจากสมาชิกรายละเล็กน้อยและปล่อยกู้แก่สมาชิก จัดเป็นกลุ่มออมทรัพย์เชิงธุรกิจ (ไม่จดทะเบียน) ที่เป็นสมาชิก โดยสมาชิกและเพื่อสมาชิก ซึ่งล้วนเป็นกลุ่มผู้หญิงที่รับจ้าง งานก่อสร้างและค้าขาย หาบเร่แผงลอย นอกจากนี้กลุ่มออมทรัพย์ยังทำหน้าที่เอากำไรไปจัดสวัสดิการอื่นๆ เช่น การประกันชีวิต การเคหะสงเคราะห์และช่วยเหลือสมาชิกด้านการเงิน เมื่อสมาชิกถูกคดีความ ถูกปรับ ถูกจับกุม นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์ในกลุ่มช่างฝีมือต่างๆ คนงานส่งนม หาบเร่แผงลอย และคนงานบริการอื่นๆ ครึ่งหนึ่งของสมาชิกของขบวนการกลุ่มออมทรัพย์นี้เป็นผู้หญิง โดยเฉพาะผู้หญิงที่ทำงานอยู่ที่บ้าน สรุปว่าบทบาทของ SEWA ในปัจจุบันไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินเท่านั้นแต่ยังเป็นองค์กรของขบวนการผู้ยากไร้ที่มีพลังอีกด้วย

ธุรกิจชุมชนในรูปแบบสหกรณ์: ประเทศด้อยพัฒนา

ธุรกิจชุมชนที่เป็นทางการและแพร่หลายที่สุดในประเทศด้อยพัฒนาคือ สหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร เพราะหน้าที่หลักของสหกรณ์ในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ไม่ใช่แต่เพียงรวบรวมผลผลิตเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในตลาดเท่านั้น แต่ยังพัฒนาเทคโนโลยี พัฒนาเมล็ดพันธุ์ เช่น สหกรณ์ในหมู่บ้านแมทสแวร์ (Matsvair) ในซิมบับเว (Zimbabwe) สหกรณ์ในไกรา (Kaira) รัฐคุจราจ ในอินเดีย ก็เป็นตัวอย่างที่กลุ่มแม่บ้านและผู้ไร่ที่ดินทำกินได้ก่อตั้งสหกรณ์โคนม ผลิตนํ้านม จนกระทั่งมีโรงงานของตัวเอง ชื่อโรงงานนมอามูล (Amul Dairy) เป็นที่รู้จักกันกว้างขวาง มีผลิตภัณฑ์นมจำหน่ายทั่วประเทศ ยิ่งเมื่อกลุ่มตลาดร่วมยุโรป (EEC) ได้เสนอซื้อผลิตภัณฑ์นมจากอินเดียเพื่อนำไปใช้ในโครงการช่วยเหลือประเทศยากจนอื่นๆ อามูลจึงสามารถขายผลิตภัณฑ์นํ้านมได้มาก และสามารถสะสมทุนจากการขายในโครงการนี้ไปใช้สนับสนุนโครงการผลิตนมในแหล่งอื่นๆ ทั่วอินเดีย ซึ่งโครงการต่างๆ เหล่านี้ตั้งขึ้นตามรูปแบบของอามูล แต่สหกรณ์เหล่านี้เริ่มต้นมักได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว

คณะกรรมการต่อสู้เพื่อยุติความหิวโหย (COLUFIFA): ประเทศเซเนกัล

คณะกรรมการต่อสู้เพื่อยุติความหิวโหย (the Committee for the Fight for the End of Hunger : COLUFIFA): ประเทศเซเนกัล (Senegal) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2527 เป็นองค์กรที่ช่วยเหลือตนเอง (self-help organization) ที่อาศัยคุณค่าของวัฒนธรรมเดิมของชุมชนเป็นเครื่องยึดโยงและบริหารองค์กร โดยชุมชนใช้ประโยชน์ของการแบ่งปันอาหารให้แก่กันเป็นแกนกลางของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งที่สมาชิกขององค์กรจะนำพืชผลจำนวนหนึ่งไปฝากไว้ที่กองกลางที่จัดการดูแลโดย COLUFIFA โดยมีคณะกรรมการที่เลือกตั้งจากสมาชิกอาวุโสเป็นที่นับถือของชุมชน ผู้ที่ขาดแคลนสามารถขอยืมเมล็ดพืชจากกองกลางได้ (คล้ายธนาคารข้าวในภาคอีสาน) คณะกรรมการที่เป็นผู้อาวุโสของชุมชนมีหน้าที่บริหารธนาคารพืชผล เป็นตุลาการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ในชุมชนด้วย COLUFIFA ปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือจากภายนอกเพื่อประกาศศักดิ์ศรีของการพึ่งตนเองของชุมชน ในความพยายามที่จะทำให้ตนเองเติบโต COLUFIFA ให้กู้พืชผลในเชิงธุรกิจ คือ คัดดอกเบ๊ยะ (อัตราต่ำ) จากการกู้ยืม ผลได้จากการกู้ยืมถูกนำไปขายในตลาดและนำเงินที่ได้นั้นมาจัดตั้งเป็นกองทุน เพื่อให้สมาชิกกู้ยืมเงิน (ต่อไปอีก)

องค์กรชาวนา: ขบวนการชาวนาเครโอลแห่งปาเปอี (Mouvan Peyizan Papaye: MPP): ประเทศไฮติ

ขบวนการชาวนาเครโอลแห่งปาเปอี (Mouvan Peyizan Papaye: MPP): ประเทศไฮติ ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2516 เกิดขึ้นเพื่อแสวงหาความร่วมมือให้ร่วมกันคิดร่วมกันทำ ความล้มเหลวของโครงการโดยรัฐบาลผลักดันให้ชาวนาเครโอลกลุ่มเล็กๆ กลุ่มหนึ่งรวมตัวกันขึ้นเพื่อแสวงหาแนวทางของตนเองในการผลิตและ

การตลาด พวกเขาตั้งกิจการของตนเองเพื่อที่จะผลิตผลิตภัณฑ์หัตถกรรมออกจำหน่ายจนประสบความสำเร็จ ปัจจุบันได้ขยายกิจกรรมการผลิตออกไปอีกหลายสาขา คือ สัตว์เลี้ยง น้ำผึ้ง ยุงฉาง กลุ่มอมทรัพย์เพื่อสิ้นเชื้อ และทำหน้าที่ด้านการตลาดให้แก่ชาวนากลุ่มอื่นๆ รวมถึงโครงการจัดการศึกษา และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้แก่ชุมชนชาวนา MPP กลายเป็นขบวนการชาวนาที่ใหญ่ที่สุดของไฮติ เป็นกำลังหลักของขบวนการชาวนาระดับชาติที่ทำลายอำนาจรัฐ (Operation Lavalas) ในปี พ.ศ. 2535 สำนักงานของ MPP ถูกทำลายเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง ซึ่งปัจจุบันยังไม่ทราบอนาคตของ MPP จะเป็นอย่างไร

“ธุรกิจชุมชน” เป็นรูปแบบการต่อสู้ทางเศรษฐกิจของชุมชนและคนยากจน มีรูปแบบการจัดตั้งที่หลากหลาย แต่หลักการพื้นฐานเหมือนกัน คือเป็นของสมาชิกในชุมชน เพื่อผลได้ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน ธุรกิจชุมชนรูปแบบต่างๆ มีลักษณะร่วม คือ

- 1) มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างผลได้แก่ชุมชน เช่น รายได้ และการจ้างงาน
- 2) สมาชิกชุมชนเป็นผู้ควบคุมและจัดการไม่ใช่นักลงทุนหรือนักธุรกิจ โดยทั่วไปการตัดสินใจทางธุรกิจจะผ่านคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน
- 3) รายได้ของธุรกิจชุมชนมาจากการขายไม่ใช่มาจากเงินช่วยเหลือ ธุรกิจชุมชนจึงเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการลงทุนเพื่อให้ได้กำไร

6.3.3 ธุรกิจชุมชนในประเทศไทย

● ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธุรกิจชุมชนในไทย

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธุรกิจชุมชนในไทย ต้องพิจารณาว่า “ธุรกิจชุมชน” ที่มีอยู่ในขณะนี้ ประกอบด้วยประเภทใดบ้าง การเกิดขึ้นการดำรงอยู่และการขยายตัวเป็นอย่างไร สำเร็จและล้มเหลวอย่างไร เพื่อศึกษาแนวทางและสังเคราะห์เป็นหลักการทั่วไปในการที่จะจัดตั้งและดำเนินงานธุรกิจชุมชนให้ประสบความสำเร็จ รวมถึงการศึกษา “รูปแบบ” ของธุรกิจชุมชนที่เหมาะสมและเป็นไปได้ของชุมชนต่างๆที่มีความหลากหลายของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งรูปแบบหนึ่งอาจจะเหมาะสมกับเงื่อนไขของชุมชนหนึ่งแต่อาจไม่เหมาะสมกับอีกชุมชนอื่นก็ได้ ดังนั้นความหลากหลายของรูปแบบคงเป็นสิ่งจำเป็น ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธุรกิจชุมชนในไทย ประกอบด้วย

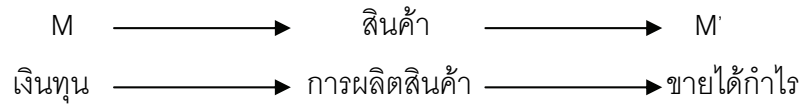
● ปัจจัยกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลว

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จและความล้มเหลวมีหลายประการ ทั้งด้านระบบงาน ระบบเงินและระบบบุคลากรซึ่งประกอบไปด้วย

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

1) ปัจจัยด้านการเงินหรือเงินลงทุน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจเชิงธุรกิจที่ต้องอาศัยกลไกตลาดในระบบทุนนิยม มักจะต้องเริ่มจากการนำเงินไปลงทุน ทำการผลิต ทำการค้า ได้รายได้กลับมาเป็นก้อนใหญ่กว่าเดิม (กรณีที่ได้กำไร) ตามแผนผังดังนี้



จากการศึกษาพบว่ากลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เงินทุนของตนเองไม่ต้องกู้หนี้ยืมสินไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยสำหรับเงินลงทุน มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากกว่า กลุ่มที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่มีเงินทุนหมุนเวียน หรืออาจขาดการระดมทุนมาก่อนจึงทำให้ขาดสภาพคล่องและเป็นหนี้ในที่สุดซึ่งหลักการธุรกิจชุมชนต้องการให้ชุมชนพึ่งตนเองมากที่สุด ดังนั้น กลุ่มกิจกรรมเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งตนเองด้านเงินทุนหรือสามารถระดมทุนจากชุมชนได้เองจึงมีโอกาที่จะอยู่ได้และเติบโตได้มากกว่ากลุ่มที่พึ่งเงินทุนจากการกู้ยืม

2) ปัจจัยด้านการตลาด

ด้านการตลาด นอกจากจะต้องดูอุปสงค์และอุปทานแล้วต้องมีความรู้ว่าจะนำสินค้าไปขายที่ใด อย่างไร กลุ่มธุรกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จจะเป็นกลุ่มที่มีคู่ค้าที่แน่นอนและเพียงพอ คำว่าคู่ค้าที่แน่นอนและเพียงพอ หมายถึงคู่ค้าที่เป็นผู้ค้าส่งที่รับสินค้าคราวละมากๆออกไปจำหน่าย ส่วนด้านค้าปลีกไม่มีคู่ค้าที่แน่นอน แต่ต้องมีมากเพียงพอ ธุรกิจชุมชนที่มีผลผลิตไม่มาก โดยทั่วไปจะอาศัยตลาดค้าปลีกเป็นสำคัญแต่ถ้าหากเป็นผู้ผลิตสินค้าจำนวนมากจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายของผู้ค้าส่งด้วย ดังนั้น กลุ่มธุรกิจชุมชนที่มีตลาดแน่นอนเพียงพอจะเป็นกลุ่มธุรกิจชุมชนที่ยืนอยู่และเติบโตได้ แต่กลุ่มธุรกิจชุมชนที่ไม่มีตลาดแน่นอน เข้าไม่ถึงตลาดจะประสบความล้มเหลวในที่สุด

3) ปัจจัยด้านการผลิต

จำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามที่ว่า จะผลิตอะไรและผลิตอย่างไร โดยต้องผ่านการวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานในตลาดและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่พิจารณาจากวัตถุดิบ ทักษะและความชำนาญของผู้ทำการผลิต นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญพอๆกับโอกาสทางการตลาด ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเหล่านี้ทำให้ชุมชนไม่มีปัญหาด้านวัตถุดิบ ต้นทุนการผลิตไม่สูง ความมีทักษะของผู้ผลิตทำให้ปรับปรุงคุณภาพได้ ทั้งต้นทุนที่ไม่สูงและคุณภาพมาตรฐานจะสร้างศักยภาพของการแข่งขันในตลาดได้ดี การขาดปัจจัยการผลิตเป็นอุปสรรคและเสี่ยงต่อความล้มเหลวพอๆกับการผลิตที่ไม่มีโอกาสทางตลาด

4) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการ

การบริหารและการจัดการอาจแบ่งย่อยๆเป็นสามด้านคือ ด้านระบบเงิน ระบบงานและระบบบุคลากร สำหรับด้านระบบเงินคือความสามารถในการระดมทุนและสะสมทุนเป็นความสามารถ

ประการแรกที่มีความจำเป็นยิ่ง เมื่อได้เงินมาแล้วยังต้องมีความสามารถในการบริหารกระแสเงินไหลเข้า และกระแสเงินไหลออก ควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการขาดสภาพคล่อง ใช้จ่ายเงินในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ แก่กลุ่มมากที่สุด เท่าที่พบเห็นมา พบว่า ธุรกิจชุมชนหลายๆแห่งยังขาดแคลนบุคลากรด้านนี้ การบริหาร เงินที่ไม่รัดกุม ใช้เงินอย่างขาดประสิทธิภาพ จะนำไปสู่ความผิดพลาดและล้มเหลวเหมือนที่บริษัทธุรกิจ ทั่วๆไปประสบอยู่ในขณะนี้

สำหรับด้านระบบงาน โดยทั่วไปธุรกิจชุมชนดำเนินงานในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal business) ยกเว้นบริษัทธุรกิจชุมชนที่ต้องดำเนินงานตามรูปแบบบริษัท ดังนั้น การจัดสายงานและ ระบบงานจึงมักจะไม่ค่อยมีกฎเกณฑ์แน่นอน โดยทั่วไปจะถือเอามติของที่ประชุมสมาชิกเป็นแนวทางและ นโยบาย กรรมการบริหารจะบริหารโดยอิงมติที่ประชุมแต่กรรมการบริหารมักจะต้องลงมือเป็นผู้ปฏิบัติงาน ด้วย เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานจริงๆมักจะขาดแคลน เพราะไม่ค่อยมีการจ้างผู้ปฏิบัติงาน อาจจะมีเจ้าหน้าที่ ประจำด้านบัญชี 1 คน และเสมียนทั่วไปอีก 1 คน เท่านั้น ระบบงานจึงไม่ค่อยแน่นอน แม้จะมีการแบ่งฝ่าย แบ่งคนรับผิดชอบ ในทางปฏิบัติจริงมักจะเป็นว่าใครพอทำได้ก็ให้ช่วยกันทำและทำด้วยความสมัครใจ โดยไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนที่แน่นอนได้ อย่างไรก็ดี ในกรณีของธุรกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จ “แกนนำ” เป็นผู้มีความสามารถในการบริหารและจัดการมีความเสียสละความสามารถที่จะกำหนดและจูงใจให้ สมาชิกคล้อยตามได้ ดังนั้นการแบ่งฝ่ายแบ่งสายงาน การจัดโครงสร้างการบริหาร จึงขึ้นอยู่กับข้อเสนอแนะ ของแกนนำ ข้อเสนอแนะนั้นมักขึ้นอยู่กับประสบการณ์และสถานการณ์ความเป็นจริงที่แกนนำได้สัมผัสมา โครงสร้างและสายงานของธุรกิจชุมชนจึงมักจะแตกต่างกันไปตามความถนัดของแต่ละกลุ่ม แต่มักจะมี โครงสร้างรวมกว้างๆ คือจากที่ประชุมสมาชิก สู่งกรรมการบริหาร จากกรรมการบริหารสู่ฝ่ายกิจกรรมต่างๆที่ จะกำหนดขึ้นมา สำหรับด้านระบบบุคลากร ชุมชนมักไม่มีลูกจ้างจึงมักไม่มีระบบสายงานการบังคับบัญชา ความสำเร็จของการบริหารบุคลากรจึงอยู่ที่ระบบการจูงใจเชิงคุณภาพและการยอมรับนับถือแกนนำหรือ ผู้นำเป็นสำคัญ การให้ทุนให้โทษอยู่ที่วัฒนธรรม ถูกกำหนดโดยระบบการควบคุมตรวจสอบโดยสังคม (Social sanction) ที่อิงอยู่กับปทัสถานทางสังคม (norms) ของชุมชนนั้นๆระบบบุคลากรจะมีประสิทธิภาพ แค่ไหนขึ้นอยู่กับสังคมจะคุณธรรม ความสามารถ และความเสียสละของบุคลากรเป็นหลัก ดังนั้น ธุรกิจชุมชน ที่มีผู้บริหารและสมาชิกที่มีสัจจะ คุณธรรม มีความพยายาม มีความเสียสละ ธุรกิจชุมชนนั้นก็ประสบ ความสำเร็จถ้าขาดสิ่งเหล่านี้ก็มักจะล้มเหลว

5) ปัจจัยด้านผู้นำ

โดยทั่วไปชาวชนบทมักขาดความคิดริเริ่ม พอใจที่จะเป็นผู้ตาม ผู้นำโดยธรรมชาติของชุมชน มักจะเป็นผู้มีบารมีหรือมีฐานะทางสังคม กิจกรรมทางสังคมของชุมชนมักเริ่มต้นจากพระที่มีตำแหน่งเป็น เจ้าอาวาส หรือ ครู หรือผู้ที่ทำประโยชน์ให้ชุมชน เช่น อาสาสมัครจาก NGO, กิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือ กิจกรรมทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับและได้รับความร่วมมือจากชุมชนจึงมักจะริเริ่มโดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ริเริ่มโดยทางราชการที่มีอำนาจในการออกคำสั่งผ่านผู้ว่าฯ นายอำเภอ กำนัน และ

ผู้ใหญ่นบ้าน กล่าวโดยสรุป ธุรกิจชุมชนที่ก่อตั้งโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของชาวบ้านจะระดมทุนได้ง่าย ขยายตัวได้เร็วและมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

6) ปัจจัยด้านแรงงาน

ธุรกิจชุมชนนั้นมีแรงงานประเภทลูกจ้างน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นประเภททำงานให้ตนเอง (self-employed) ธุรกิจชุมชนบางแห่งเป็นลักษณะรับเหมาช่วงงานไปทำ จึงมีลักษณะเป็น “ผู้ว่าจ้าง” และ “ผู้รับจ้าง” “ผู้ว่าจ้าง” นั้นมีสิทธิรับผลผลิตตามปริมาณและคุณภาพที่ตกลงกันไว้ แต่ไม่มีสิทธิเข้าไปกำหนดควบคุม “กระบวนการงาน” และระเบียบกฎเกณฑ์ในการทำงาน (working conditions) แต่อย่างใด และความสัมพันธ์แบบนี้ “ผู้รับจ้าง” ก็มีสิทธิเพียงรับค่าตอบแทนจากการทำการผลิตเท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องอื่นใดนอกเหนือจาก “ค่าจ้างการผลิต” ความสัมพันธ์แบบนี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ของบริษัทจากกับชุมชนที่รับจ้างผลิตรองเท้าให้บาจา โดยส่วนใหญ่แล้วแรงงานในธุรกิจชุมชน เป็นแรงงานของผู้ที่ทำงานให้ตนเองและครอบครัว แม้ว่าธุรกิจชุมชนตั้งในชนบท เป็นการประกอบกิจการของครอบครัวเกษตรกรรม ณ ขณะนี้หลายพื้นที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ เพราะคนรุ่นใหม่นิยมเข้าเมือง ละทิ้งการพัฒนาอาชีพของครอบครัว สถานการณ์เหล่านี้อาจนำไปสู่ข้อจำกัดของธุรกิจชุมชนในอนาคตได้ การกระตุ้นและจูงใจให้แรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่อาชีพดั้งเดิมของท้องถิ่นควบคู่ไปกับการยกระดับและพัฒนาการผลิตเชิงธุรกิจเป็นหลักประกันความสำเร็จและความเติบโตของธุรกิจชุมชนในอนาคต

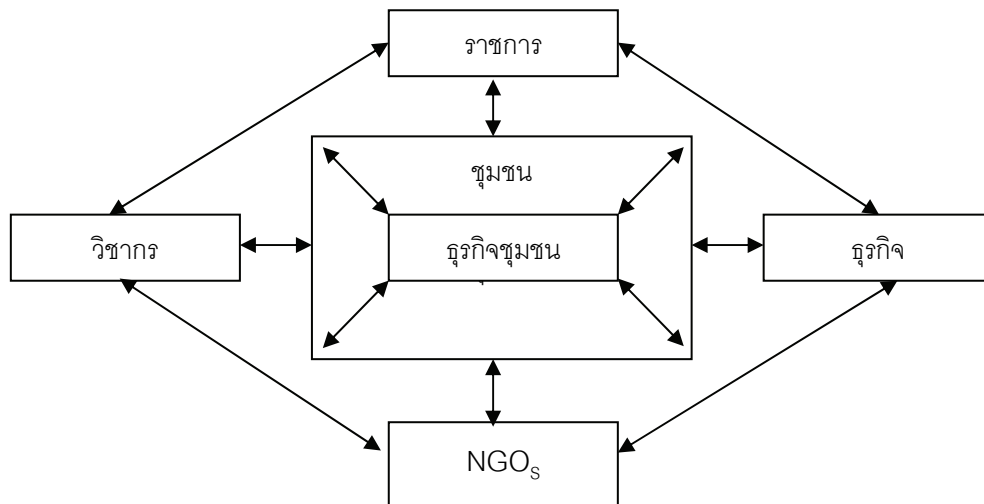
7) ปัจจัยการมีส่วนร่วมของสมาชิก

การคงอยู่และเติบโตของธุรกิจชุมชนต้องอาศัยทั้งร่างกายและแรงใจ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมกันทำและร่วมกันรับผิดชอบ ในแง่ของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม การมีส่วนร่วมของสมาชิกหมายถึง การระดมทุนและการใช้ทุนที่ระดมมานั้น ทุนที่กล่าว คือ “เงินทุน” เป็นสำคัญ การมีส่วนร่วมของการระดมทุนจึงหมายถึง การร่วมถือหุ้น ร่วมลงทุน และนำทุนไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมเบื้องต้นของกลุ่มออมทรัพย์คือ การร่วมถือหุ้นในกลุ่มออมทรัพย์ การลงทุนถือหุ้นเป็นการมีส่วนร่วมระดับ “ลงมือทำ” หลังจากได้ร่วมกันคิดในที่ประชุมเพื่อหาข้อสรุป การเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเอาการเอางานของสมาชิกเท่านั้นจึงเรียกได้ว่าเป็นธุรกิจของชุมชน ซึ่งถือว่าการเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเอาการเอางานของสมาชิกเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสามารถในการพึ่งตนเองแม้ระยะเริ่มแรกธุรกิจชุมชนเกิดขึ้นจากการช่วยเหลือจากภายนอกเป็นหลัก แต่ต่อมาสมาชิกชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงจะทำให้เกิดเป็นธุรกิจชุมชนอย่างแท้จริง คงอยู่และเติบโตได้

8) ปฏิสัมพันธ์กับภายนอก

ปฏิสัมพันธ์กับภายนอก หมายถึงปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลหรือบุคคลอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจชุมชน โดยทั่วไปจะมีอยู่ 4 กลุ่ม รัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐบาล NGOs นักวิชาการหรือสถาบันวิชาการและธุรกิจ ข้อมูลเบื้องต้นพบว่า ธุรกิจชุมชนที่ประสบความสำเร็จมักจะมีปฏิสัมพันธ์เชิงบวกหรือสามารถเอาชนะปฏิสัมพันธ์เชิงลบจากภายนอกได้ จึงสรุปได้ว่า “ธุรกิจชุมชน” จำเป็นต้องเรียนรู้และ

กำหนดทำที่ต่อปฏิสัมพันธ์ภายนอกให้เหมาะสม ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ในความเป็นจริงไม่ใช่ปฏิสัมพันธ์สองฝ่าย (เช่น ชุมชน-ราชการ หรือ ชุมชน-ธุรกิจ ฯลฯ) แต่เกิดขึ้นหลายฝ่ายพร้อมๆกัน นั่นคือ แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจชุมชนต่างก็จะมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันผ่านการดำเนินงานของธุรกิจชุมชนนั้นๆ ดังภาพปฏิสัมพันธ์ที่จะแสดง



● แนวคิดเชิงทฤษฎีและบททดลอง

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจเรื่อง “ธุรกิจชุมชน” อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เข้าใจพัฒนาการหลักการ วิธีการ และรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อจะได้นำหลักการ วิธีการ ประสพการณ์และรูปแบบที่เหมาะสมไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนต่างๆ ตัวอย่างวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของไทยในปี 2541 เมื่อพิจารณาปัญหาพื้นฐานพบว่า ธุรกิจเหล่านี้เติบโตมาจากการลงทุน 5 ประเภท เปรียบเหมือนตึก 5 ชั้นที่สร้างต่อกันขึ้นไป ดังภาพ

I_S	การลงทุนแก่งำไรจากต่างประเทศในตลาดหลักทรัพย์และตลาดการเงิน
I_L	การลงทุนของเอกชนไทยโดยการกู้เงินจากต่างประเทศเข้ามาลงทุน
I_D	การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ
I_T	การลงทุนเอกชนภายในประเทศ
G	การลงทุนของรัฐบาล

ภาพฐานการลงทุนของระบบทุนนิยมไทย มาจาก $1G4I_S$ (ตามรูป I คือ การลงทุนภาคเอกชน)

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

กล่าวคือ ประเภทแรก เป็นการลงทุนของรัฐบาลที่ทุ่มทุนด้านปัจจัยพื้นฐาน (infrastructure) มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-2 แม้ว่าการลงทุนนั้นจะอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศแต่ส่วนใหญ่ได้คืนไปหมดแล้ว การลงทุนต่อมาเป็นการลงทุนขั้นที่สอง คือ การลงทุนเอกชนภายในประเทศ และขั้นที่สาม คือ การลงทุนโดยตรง (direct investment) จากต่างประเทศ ต่อมายุคเศรษฐกิจฟองสบู่ นักลงทุนพากันลงทุนขนาดใหญ่ในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ เงินลงทุนในประเทศไม่เพียงพอก็พากันกู้เข้ามาลงทุน ดังนั้น การลงทุนขั้นที่สี่ คือ การลงทุนโดยใช้เงินกู้ยืมจากภาคเอกชน การลงทุนขั้นที่ห้า คือ การลงทุนเก็งกำไรจากต่างประเทศในตลาดหลักทรัพย์และตลาดการเงินในภาวะเศรษฐกิจภายใต้เงื่อนไข IMF การลงทุน 5 ขั้นพังทลายในชั่วพริบตา การจะสร้างตึกขึ้นมาใหม่ไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องรอสะสมทุน รอเวลา จึงถึงเวลาที่ต้องเปลี่ยนทัศนคติจากการคิดแต่จะพึ่งพาธุรกิจอุตสาหกรรมและการเงิน แล้วหันมาสนใจและอาศัยธุรกิจชุมชนและเกษตรกรรม

ตัวอย่างแนวคิดเชิงทฤษฎี ของหัวไท่ Model ยึดบนหลักการแสวงหากำไรแต่เป็นการแสวงหากำไรที่อยู่บนหลักปรัชญาของพุทธธรรม คือกำไรที่เป็น “ธรรม” ธรรมของคฤหัสถ์ที่เกี่ยวกับการค้าขายมีปรากฏในพระไตรปิฎก เล่มที่ 20 อังคุตรนิกาย หมวด 3 (ติก) ซึ่งพระพุทธองค์ได้พูดถึงคนที่ทำการค้าขายให้ประสบความสำเร็จไว้ว่า

- 1) เป็นคนมีหน้าตาดี (วิสัยทัศน์ดี) ย่อมรู้สิ่งที่จะพึงขายว่าซื้อมาเท่านี้ขายไปเท่านี้จักได้ทุนเท่านี้ ได้กำไรเท่านี้
- 2) มีฐานะดี (มีการบริหารจัดการดี) เป็นผู้ฉลาดซื้อและขายสิ่งที่ตนพึงจะซื้อขาย มีความรู้เชี่ยวชาญในสินค้านั้นๆ

- 3) ถึงพร้อมด้วยบุคคลที่จะพึงได้ (มีเครดิตดี)

และพระองค์ยังตรัสถึงบุคคลที่ทำการค้าแล้วจะประสบความสำเร็จวิบัติ ประกอบด้วย องค์วิบัติ 3 ประการ

- 1) กัมมันตวิบัติ การงานวิบัติ บุคคลผู้นี้เป็นผู้ฆ่าสัตว์ (ละเมิดศีล 5) และพูดเพ้อเจ้อ (พูดจาเสียถือไม่ได้)
- 2) อาชีวะวิบัติ คือเป็นผู้ที่มีอาชีพผิด เลี้ยงชีพด้วยมิชฌาอาชีวะ (ค้าขายด้วยวิธีที่ผิดศีลธรรม)
- 3) ทิฏฐิวิบัติ คือเป็นผู้ที่มีมิชฌาทิฏฐิ มีความเป็นวิปริตว่าทานที่ให้แล้วไม่มีผล (ไม่เข้าใจความเป็นเหตุความเป็นผล)

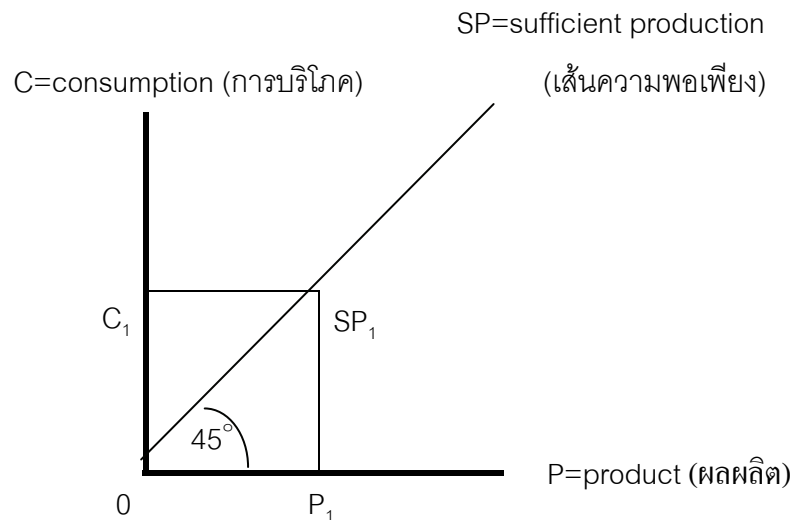
ดังนั้น เศรษฐกิจหรือธุรกิจแนว “มัชฌิมา” จึงเป็นแนวทางเศรษฐกิจที่ต้องสร้าง 3 ดุลยภาพ คือ

- 1) ดุลยภาพระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ
- 2) ดุลยภาพระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ (หรือกับสังคม)
- 3) ดุลยภาพระหว่างกายกับจิต

“บริษัทธุรกิจชุมชน” เป็นของชาวบ้านเป็นของชุมชน ถ้าชาวบ้านเป็นผู้มีน้ำใจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากว่าเป็นชาวพุทธแท้จริงย่อมเป็นผู้มีจริยธรรมการค้า การธุรกิจของชาวบ้านก็จะดำเนินไปบนทางสายกลางด้วยความมีน้ำใจ มีจริยธรรม ธุรกิจชุมชนที่มีชาวบ้านประเภทนี้เป็นเจ้าของต้องเป็นธุรกิจที่มีศีลธรรม เป็นการปฏิบัติธรรม เป็นการทำธุรกิจที่ได้ทั้งกำไรและได้บุญตามแนวคิดของท่านพุทธทาส

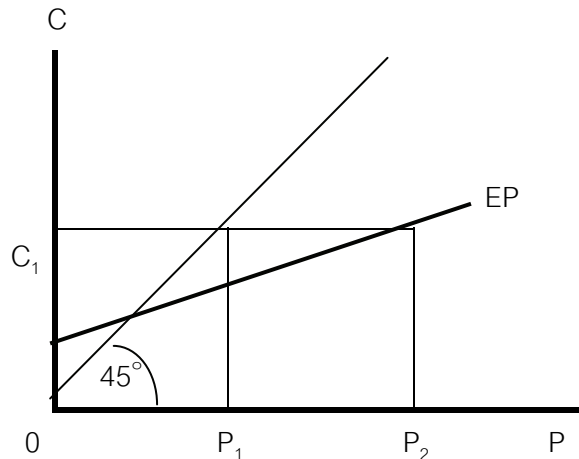
• การอธิบายด้วยรูปเรขาคณิตอย่างง่าย

การอธิบายด้วยรูปเรขาคณิตอย่างง่ายเป็นลักษณะของการนำกราฟรูปเรขาคณิตมาอธิบายให้เห็นภาพที่ชัดเจน เช่น หัวโหล Model ยึดแนวทางหนึ่งครัวเรือนสองวิธีการผลิต แนวทางที่หนึ่งคือ ความพยายามที่จะผลิตสิ่งที่จะต้องกินต้องใช้ให้เพียงพอต่อความต้องการในครัวเรือน สามารถแสดงให้เห็นการผลิตตามรูปเรขาคณิตได้ ดังนี้



จากรูป เส้น OC แสดงปริมาณการบริโภค เส้น OP แสดงปริมาณการผลิต เส้น SP แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง การผลิตและการบริโภคในภาวะที่ปริมาณผลผลิตพอดีกับปริมาณการบริโภค รูปข้างต้น เส้น SP ทำมุม 45° กับเส้น OC และเส้น OP ดังนั้นทุกจุดที่อยู่บนเส้น SP จะมีระยะห่างจาก OC และ OP เท่ากันเสมอ เรียกว่าการผลิตได้เพียงพอต่อการบริโภค ไม่ขาดไม่เกิน

แนวทางที่สองของหัวโหล Model คือ การผลิตเพื่อป้อนตลาดหรือเป็นการผลิตที่มีเป้าหมายหลักที่จะแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราเพื่อให้ได้เงินมาเพื่อซื้อหาปัจจัยอื่นๆที่ครัวเรือนต้องการ แต่ผลิตเองไม่ได้ การผลิตแบบนี้แม้มุ่งเพื่อขายแต่ก็แบ่งใช้เองในครัวเรือนด้วย ดังนั้นส่วนที่เหลือขายจึงมีความสัมพันธ์กับการบริโภค สามารถแสดงให้เห็นการผลิตตามรูปเรขาคณิตได้ ดังนี้



จากรูป เส้น OC แสดงปริมาณการบริโภค เส้น OP แสดงปริมาณผลผลิตที่เกิดการบริโภคและนำออกขาย เส้น EP คือเส้น exchange production ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการบริโภคและปริมาณผลผลิตที่นำไปขาย รูปข้างต้น เส้น EP มีลักษณะลาดเอียงขึ้นจากซ้ายไปขวา เป็นการแสดงว่า ถ้ามีการบริโภคมากก็ต้องมีการผลิตมาก ส่วนที่เหลือขายก็จะมาก โดยทั่วไปถ้าเป็นการผลิตที่เน้นการนำออกขาย เส้น EP จะมีลักษณะลาดชันน้อยหรือเกือบจะทำมุมฉากกับเส้น OC และจุดเริ่มต้นของเส้น EP อยู่เหนือจุด 0 หมายความว่า การผลิตได้เกินกว่าการบริโภคทุกปีก็อาจเหลือไว้สำหรับการบริโภคในปีต่อไป ดังนั้น แม้ไม่ผลิตเลยก็ยังมีความผลิตจากปีก่อนให้บริโภคได้

• กลยุทธ์การเพิ่มปริมาณเงินของชุมชน

ในการทำธุรกิจเชิงพาณิชย์ วงเงินการลงทุนของสมาชิกก็มีไม่มาก การกู้ยืมเงินจากสหกรณ์หรือธนาคารเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่วงเงินกู้ของแต่ละรายก็มักจะไม่เกิน 50,000 บาท แต่เป็นจำนวนที่มีค่าและมีนัยสำคัญต่ออาชีพของสมาชิกในชุมชนมากทำให้สามารถนำไปทำการผลิต ขายได้เงิน และนำรายได้ไปหมุนทำการผลิตต่อไปได้ หากทำให้เงินออมที่พอจะมีอยู่ในชุมชนสามารถนำไปหมุน (ทำให้มี velocity) อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดแล้วก็จะสามารถใช้เงินก้อนนั้นก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

กลยุทธ์ประการหนึ่ง คือ การทำให้เกิดส่วนขยายของเม็ดเงินหรือการเพิ่มปริมาณโดยมีเม็ดเงินเท่าเดิม จากธรรมชาติของเงินในระบบธนาคารเราสามารถนำมาปรับใช้กับระบบเงินของชุมชนได้ หากกลุ่มออมทรัพย์ของชุมชนมีขนาดใหญ่พอ มีสมาชิกชุมชนมากพอ ซึ่งความเป็นไปได้ในการขยายเครือข่ายสมาชิกก็โดยการประสานกลุ่มออมทรัพย์แต่ละกลุ่มให้อยู่ในกลุ่มเครือข่ายเดียวกัน สร้างเป็นเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ที่ทำหน้าที่คล้ายๆ สถาบันกลางของกลุ่มออมทรัพย์หรือเทียบได้กับธนาคารกลางหรือธนาคารแห่งประเทศไทยในระดับชาตินั่นเอง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจสอบและประสานบทบาทหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินการต่างๆ

การสร้างส่วนขยายของเม็ดเงินของกลุ่มออมทรัพย์ต่างๆ จึงอาจเป็นไปได้ โดยให้เครือข่ายกลางเป็นคนออกบัตรชุมชน (Community note: CN) มีลักษณะคล้ายบัตรเครดิตที่เครือข่ายรับประกัน 100%

ตามมูลค่า เมื่อ CN สามารถเปลี่ยนเป็นเงินตราประจำชาติ (National currency: NC) ได้ตลอดเวลาจากกลุ่มออมทรัพย์ในเครือข่าย จะทำให้ CN มีค่าเทียบเท่า NC ในชุมชนนั้นๆ เป้าหมายหลักของการสร้าง CN มี 2 ประการ คือ

- 1) เป็นการขยายอำนาจการซื้อของเม็ดเงิน โดยการสร้างเงาของเม็ดเงินขึ้นมาในรูปของบัตรชุมชนที่ใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนได้ เท่ากับเป็นการเพิ่มปริมาณเงินและสภาพคล่องในชุมชน
- 2) CN จะให้หมุนเวียนได้เฉพาะในชุมชนที่ยอมรับ CN เท่านั้น ทำให้ปริมาณเงินส่วนนี้ถูกบังคับให้ไหลวนอยู่ในชุมชนเท่านั้นไม่รั่วไหลไปข้างนอก

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์และตัวอย่างกรณีศึกษา

บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร

● พัฒนาการแห่งแนวคิด

แนวคิดของผู้วิจัยเรื่องบริษัทธุรกิจชุมชน ผู้วิจัยมีความคิดและคำถามพื้นฐานอยู่สี่ประการคือ

ประการแรก ประเทศไทยพึ่งพิงการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศมากเกินไป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น เศรษฐกิจของสองประเทศนี้มีลักษณะเป็นทุนนิยมเต็มที แต่พึ่งตนเองสูงมาก ในขณะที่ของไทยพึ่งตนเองต่ำมาก การพึ่งพิงภายนอกมากเกินไป เมื่อเกิดความแปรปรวนในกระแสโลก และศักยภาพการแข่งขันในตลาด โลกลดลง ย่อมได้รับผลกระทบด้านลบที่รุนแรงจะเห็นได้จากสถานการณ์ที่เป็นอยู่เมื่อเราขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เมื่อการลงทุนจากต่างประเทศถดถอยลง และเม็ดเงินกู้ยืมจากต่างประเทศหดหายไป เศรษฐกิจไทยก็ถึงกาลพินาศ ฐานที่มั่นและกลังอิงคือตลาดภายใน และตลาดภายในที่มีโอกาสจะขยายให้กว้างใหญ่คือชนบท หากทำให้ชนบทมีกำลังซื้อสูงขึ้น มีศักยภาพในการผลิตและการขยายมากขึ้น “ชนบท” คือหลังอิงที่ไว้ใจได้ของระบบเศรษฐกิจไทย ทำอย่างไรจึงจะเพิ่มกำลังซื้อ (หรือรายได้) ของชนบท ทำอย่างไรจึงจะทำให้ชนบทเป็นฐานที่มั่นที่แข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทย หลังจากที่ได้ปล่อยให้ฐานที่มั่นแห่งนี้เสื่อมทรุด ไร้การปฏิสังขรณ์มาช้านาน

ประการที่สอง “ระบบทุนนิยมไทย” ถูกพัฒนาขึ้นมาบนการสร้างความคิดเติบโตให้แก่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งดูตลกส่วนเกินหรือปัจจัยแห่งความเติบโตจากชนบทในรูปของแรงงานราคาถูก (อพยพมาจากชนบท) สินค้าราคาถูกจากชนบท (โดยเฉพาะสินค้าเกษตร) ทรัพยากรธรรมชาติจากชนบท (ป่าไม้ ภูเขา และแร่ธาตุฯ) การดูถูกสิ่งเหล่านี้ผ่านกระบวนการซื้อถูก – ขายแพง โดยการอ้างกลไกตลาดหรือกลไกราคา (Price mechanism) ของระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นกลไกแลกเปลี่ยนไม่เสมอภาค (un – equal exchange) สินค้าจากภาคชนบท (เกษตร) จะถูกกดราคา แต่สินค้าจากภาคอุตสาหกรรมราคาแพง ทั้งยังได้รับการส่งเสริม (ลดภาษี) และคุ้มครอง (จำกัดการแข่งขัน) ผลที่ตามมาคือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ภาคอุตสาหกรรมและการค้าจะโตขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่ในภาคเกษตรจะลดลงตามลำดับ ดังนั้น จะต้องทำให้

การเสียเปรียบของประชาชนภาคเกษตรลดลง กลไกการแลกเปลี่ยนไม่เสมอภาคจะต้องได้รับการแก้ไข และการจะรอให้อำนาจรัฐเข้าไปแก้ไขคงเป็นไปได้ยาก

ดังนั้น คำถามมีว่า จะทำอะไรถึงจะทำให้ผู้มีอาชีพทางการเกษตรเสียเปรียบน้อยลง ทำอย่างไร จึงจะทำให้กลไกการแลกเปลี่ยนไม่เสมอภาคลดลง ภายใต้ระบบทุนนิยมและการครอบงำของกลไกตลาด ผู้วิจัยเห็นว่า มีแต่การต่อสู้ ต่อรอง รวมกลุ่ม เข้าใจกลไกตลาด หลีกเลียงเมื่อสู้ไม่ได้ ใช้ประโยชน์จากกลไก เมื่อมีช่องทาง ผู้วิจัยเห็นว่า การอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมนั้น เมื่อยกเลิกมันไม่ได้ก็ต้องสู้และอยู่กับมัน และพยายามดัดแปลงให้มันเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในชุมชนในทุกวิถีทางที่ทำได้

ประการที่สาม “องค์กรธุรกิจชุมชน” จะต้องมีลักษณะเป็นธุรกิจลงทุนทำการผลิต ทำการค้าโดยหวังผลตอบแทนเป็นกำไร แต่จะต้องใช้กำไรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน และจะต้องให้มีความยุติธรรม มีความชอบธรรมต่อชุมชนนั้นๆ ด้วยกำไรของธุรกิจชุมชน จึงมีลักษณะเป็นกำไรปกติ (normal profit) เท่านั้น แม้ว่าจะเป็นกำไรปกติ การที่จะให้ร่ำรวยจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ ทักษะการบริหารจัดการ ทักษะการผลิตและการค้า ซึ่งสิ่งเหล่านี้สัมพันธ์กับความสามารถและค่าตอบแทนของบุคลากร ความคล่องตัว ความรวดเร็วทันสถานการณ์ และเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงธุรกิจ หากจะให้ธุรกิจชุมชนคล่องตัว พึ่งตนเองได้ และแสดงศักยภาพของตนเองได้เต็มที่ น่าจะเป็นองค์กรธุรกิจชุมชน “ในรูปของบริษัท” การจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชนควรจะจัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความพร้อม ทั้งด้านทรัพยากร บุคลากร ความรู้ความเข้าใจด้านบริหารและจัดการ เท่านั้น คงไม่สามารถจัดตั้งได้ในชุมชน ในแต่ละชุมชนอาจจะมีการจัดตั้งธุรกิจชุมชนตามความเหมาะสมและความสามารถของชุมชนแล้วมาเชื่อมต่อกับ “บริษัทธุรกิจชุมชน” ในภายหลัง น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่า ดังนั้นในการจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชน คำถามว่า จะจัดตั้งที่ไหน ใครเป็นผู้จัดตั้ง จึงมีความสำคัญมาก

ประการที่สี่ องค์การบริหารส่วนตำบลได้งบประมาณจากรัฐบาล อบต. ควรจะใช้งบประมาณนั้นให้เกิดดอกออกผลนอกงบประมาณเป็นประโยชน์ต่อชุมชน จึงน่าจะนำงบประมาณส่วนหนึ่งร่วมลงทุนใน “ธุรกิจชุมชน”

● การระดมความคิด ความร่วมมือ

จากแนวความคิด 4 ประการ ผู้วิจัยจึงได้พบกับ ดร.สุภาพ พัสอ่อง อดีตนักกิจกรรมทางสังคมที่เคยร่วมเคลื่อนไหวทางสังคมด้วยกัน ยุคหลัง 14 ตุลาคม 2516 ดร.สุภาพ เคยศึกษาที่สถาบัน Institution for Social Studies กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ร่วมกัน ต่อมาได้ไปศึกษา Ph.D. จากเยอรมัน ขณะที่ผู้วิจัยไปออสเตรเลีย ปัจจุบัน ดร.สุภาพเป็นอาจารย์ประจำอยู่ที่คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ นครศรีธรรมราช อีกคนหนึ่งคือ คุณสมบุญฤทธิ์ เกตุแก้ว มหบัณฑิตและนักกิจกรรมทางสังคมของ นครศรีธรรมราช เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช กรรมการหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เคยช่วยเหลือนักการเมืองอย่าง สุธรรม แสงประทุม วิทยา แก้วภราดัย และธานี ศักดิ์เศรษฐ์ จนสำเร็จบรรลุเป้าหมายทางการเมืองมาแล้ว แต่คุณสมบุญฤทธิ์ก็ไม่เคยคิดที่จะเข้าสู่

การเมืองระดับชาติ กลับสนใจเคลื่อนไหวแก้ไขปัญหาระดับชาวบ้าน สองคนนี้จึงเป็นบุคคลเป้าหมายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับผู้วิจัย หลังจากได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันจนสุกงอมแล้ว เราต่างก็เห็นด้วยในอันที่จะลงมือทดลองทำโครงการ ดร.สุภาพได้ติดต่อผู้เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาและด้านเคมีชีวภาพ เพื่อให้แนวคิดที่จะทำการผลิตและแปรรูปพืชผลมีความเป็นไปได้ในการทำธุรกิจชุมชน คุณสมบุรณ์กำหนดเป้าหมายบุคคลที่จะเป็นฝ่ายเริ่มต้น เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งบริษัทธุรกิจชุมชน ส่วนผู้วิจัยมีแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจมหภาคและเศรษฐกิจจุลภาคของนครศรีธรรมราช

ปลายเดือนตุลาคม 2539 เรามีทั้งนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ และนักเคลื่อนไหวทางการเมือง ไปพบแกนนำของชาวบ้านที่โรงเรียนบ้านเกาะสุด ตำบลเขาพังไกร อำเภอหัวไทร

ต้นเดือนธันวาคม 2539 เราได้มีการประชุมชาวบ้านเกาะสุดครั้งแรก มีข้อสรุปเบื้องต้นว่า มีชาวบ้านจำนวนหนึ่งสนใจ ดังนั้นพวกเราจึงนัดแกนนำชาวบ้านและบุคคลที่สนใจ ให้ชักชวนเพื่อนฝูงญาติพี่น้องที่สนใจมาประชุมร่วมกันและแสดงเจตจำนงที่จะถือหุ้น ในวันที่ 20 มกราคม 2541

มกราคม 2541 มีชาวบ้านประมาณ 100 คน มาร่วมประชุมและแสดงเจตจำนงที่จะถือหุ้นตามความสามารถ ซึ่งการเสนอเบื้องต้นให้ใช้ชื่อว่า บริษัทธุรกิจชุมชนเขาพังไกร ธุรกิจเบื้องต้นคือ การผลิตและการค้าผัก

กุมภาพันธ์ 2541 ชาวบ้านจากสามตำบลคือ เขาพังไกร ควนชะลิก และแหลม เข้าร่วมประชุม ทำให้ขอบเขตและพื้นที่สมาชิกขยายออกไปมากกว่าเดิมที่มีแต่ชาวบ้านเขาพังไกร และในการประชุมครั้งนี้สามารถรวบรวมรายชื่อผู้ถือหุ้นได้มากกว่า 200 ราย เพิ่มขึ้นกว่าเดิมเท่าตัว ที่ประชุมจึงเห็นพ้องกันว่าให้ตั้งชื่อบริษัทว่า “บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร” ที่ประชุมเข้าใจและยอมรับการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทที่ยอมให้ผู้ถือหุ้นมากกว่ามีเสียงมากกว่า

สรุปว่า บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรมีบุคลากรที่มีประสบการณ์ด้านธุรกิจดีพอสมควร ทั้งยังมีขายสัมพันธ์กับบุคคลในวงราชการและการเมืองดีพอสมควรด้วย จึงทำให้การรวบรวมคนเพื่อจัดตั้งบริษัทมีความเป็นไปได้โดยไม่ยากเย็นนัก ทั้งรองผู้ว่าราชการและพาณิชย์จังหวัดก็ให้การสนับสนุน สำหรับรองผู้ว่าฯ ถึงกับซื้อที่ดิน 60 ไร่ เพื่อจะทำเกษตรร่วมโครงการบริษัทในอนาคต สรุปว่า การดำเนินงานจัดตั้งใช้เวลาทั้งหมด 5 เดือน นับตั้งแต่ตุลาคม 2539 ในแง่ของการระดมคนเพื่อปฏิบัติการกิจที่ประสงค์บรรลุเป้าหมายแล้ว

ความสำเร็จในการขยายแนวคิดและระดมความร่วมมือ พอจะวิเคราะห์และสังเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จได้ดังนี้

1. ความชัดเจนและความมุ่งมั่นในแนวคิด ความชัดเจน หมายความว่า สามารถที่จะตอบคำถามและข้อสงสัยต่างๆ ได้เมื่อถูกซักถามหรือถูกโต้แย้ง คำถามที่ชาวบ้านจะถามเป็นประการแรกคือการเข้าร่วมโครงการชาวบ้านจะได้อะไรบ้าง คำตอบคือ ชาวบ้านมีเครื่องมือต่อรองจะไม่เสียเปรียบพ่อค้าในการขยายพืชผลหรือผลผลิต การเข้าร่วมโครงการและขายให้บริษัทชุมชน นอกจากสินค้าแล้วยังได้รับเงิน

ปันผลเมื่อบริษัทมีกำไร ได้รับรางวัลพิเศษตามจำนวนหรือปริมาณสินค้าที่นำมาขายให้บริษัท ได้รับคำแนะนำและข้อมูลข่าวสารด้านการผลิตและด้านการตลาด และอย่างน้อยที่สุด ทำให้เกิดคู่แข่งรายใหญ่ในการรับซื้อผลผลิตในท้องถิ่น ทำให้พ่อค้าแม่ค้าคนกลางในท้องถิ่นไม่อาจกดราคารับซื้อได้ง่ายๆ ด้านความมุ่งมั่น เราพร้อมจะลงมือทำร่วมกับชาวบ้านจริง คือ ร่วมคิด ร่วมทำและร่วมรับผิดชอบ

2. แกนนำผู้จัดตั้งเป็นที่ยอมรับของแกนนำชาวบ้าน และแกนนำชาวบ้านเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน

3. ชาวบ้านมีลักษณะกล้าเสี่ยงกล้าทดลอง ซึ่งสะท้อนจากบางคนที่ว่า กลุ่มเกษตรกรที่เคยลองมาแล้ว สหกรณ์ที่เคยลองมาแล้ว ยังไม่ค่อยเห็นผล คราวนี้ลองมาทำบริษัทบ้างดูสิว่าจะสำเร็จหรือไม่ ดังนั้น การชำระทุนงวดแรกผู้ก่อตั้งจึงสามารถรวบรวมเงินได้เกือบครบ 1 ล้านบาท ตามมูลค่าทุนจดทะเบียน

4. มีตัวอย่างที่เป็นจริงให้ชาวบ้านได้เห็น นั่นคือ การทดลองปลูกผักประเภทใหม่ๆ ที่ไม่เคยปลูกกันมาก่อน แต่ปลูกแล้วได้ผลดี ทำให้ชาวบ้านมั่นใจว่า แกนนำผู้จัดตั้งมีความรู้และประสบการณ์ที่จะแนะนำชาวบ้านได้ สามารถที่จะทำการผลิตผักต่างๆ ออกขายในตลาดได้

5. ชาวบ้านเชื่อในโครงการพระราชดำริ ซึ่งโครงการนี้ส่วนหนึ่งคือ การขุดคลองสร้างแหล่งน้ำ คลองนี้ผ่านพื้นที่ในหลายตำบลของหัวไทร ทำให้ชาวบ้านเชื่อมั่นว่า แหล่งน้ำใหม่นี้จะทำให้ชาวบ้านสามารถปลูกข้าวและพืชผลอื่นๆ ได้ตลอดปี หากสามารถระบายออกสู่ตลาดได้ดีก็จะทำให้ชาวบ้านมีรายได้มากขึ้น

● การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ การเลือกพื้นที่ การวิเคราะห์อุปสงค์ อุปทาน ความเป็นไปได้เปรียบโดยเปรียบเทียบและช่องทางการตลาด

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ได้เริ่มลงมือทำก่อนจะไประดมความร่วมมือ และในขณะที่แสวงหาความร่วมมือ ขยายความคิดไปสู่ชาวบ้านนั้น แกนนำการจัดตั้งได้มีการวิเคราะห์ศึกษาความเป็นไปได้ต่างๆ ตลอดเวลา ซึ่งจะวิเคราะห์ให้เห็น ดังนี้

การเลือกพื้นที่โครงการทดลอง ในการเลือกพื้นที่ทดลอง ผู้วิจัยเสนอว่า ควรพิจารณาจากปัจจัย 5 ประการ คือ

1. มีทรัพยากรธรรมชาติที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต เช่น มีที่ดิน มีน้ำ มีความหลากหลายของพืชผล หรืออื่นๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการผลิต

2. มีพื้นฐานของความร่วมมือร่วมใจของชุมชน เช่น มีแกนนำชาวบ้านที่สามารถระดมความร่วมมือจากชาวบ้านได้ ชาวบ้านมีประสบการณ์และประเพณีในการร่วมมือช่วยเหลือตัวเองในด้านอื่นๆ มาก่อนแล้ว

3. ไม่ไกลจากตลาดของผลิตภัณฑ์ที่จะทำการผลิตมากนัก

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

4. การคมนาคมไม่ทุรกันดารเกินไป

5. ไม่ห่างจากวัดและโรงเรียน เพราะการประชุมระดมความร่วมมือที่สะดวกที่สุดคือ การใช้วัดหรือโรงเรียน

จากปัจจัย 5 ประการดังกล่าว น่าจะจัดตั้งโครงการทดลองที่ อ.หัวไทร เนื่องจาก

1. เป็นพื้นที่ในการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนัง (โครงการพระราชดำริ) มีแหล่งน้ำพอเพียง มีความหลากหลายของการเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์
2. ประชาชนมีการร่วมมือกันอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อนในการพัฒนาอาชีพ โดยมีครูอรรณพ เกตุแก้ว พี่ชายของคุณสมบุญ เกตุแก้ว เป็นแกนนำ
3. ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ 80 กิโลเมตร ห่างจากตลาดค้าส่งพืชผลที่ใหญ่ที่สุดของภาคใต้ (หัวอิฐ นครฯ) ประมาณ 100 กิโลเมตร ห่างจากตัวเมืองหาดใหญ่ประมาณ 170 กิโลเมตร
4. การคมนาคมสะดวก เพราะมีถนนลาดยางเข้าถึงหมู่บ้านและชุมชน
5. แหล่งที่จะใช้เป็นโครงการทดลองอยู่ในบริเวณของโรงเรียนเขาพังไกร เป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาระดับมาตรฐาน มีพื้นที่และอาคารที่ใช้ประชุมได้สะดวก และชาวบ้านเดินทางมาที่โรงเรียนได้สะดวก

การย้ายถิ่นของประชากร ประชากรอำเภอหัวไทรส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือ การทำนาข้าว บางปีถ้าฝนฟ้าดี ไม่แล้งจัด น้ำพอดีจะได้ผลดี แต่ถ้าปีใดฝนทิ้งช่วงนานหรือน้ำท่วมมากในขณะที่ยอดน้ำยังอ่อนก็จะได้ผลไม่ดี ความเดือดร้อนแก่ผู้มีอาชีพทำนาโดยทั่วไป อีกประการหนึ่ง บางครอบครัวมีบุตรมาก แต่มีที่ทำกินน้อยไม่พอในการประกอบอาชีพเป็นสาเหตุของการย้ายถิ่นของประชากรอำเภอหัวไทรไปหาที่ทำกินในต่างอำเภอและต่างจังหวัดกันมาก

อาชีพ ประชากรอำเภอหัวไทรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ การทำนาเป็นอาชีพหลัก จากการสรุปข้อมูลพื้นที่ประเภทต่างๆของอำเภอหัวไทร

การวิเคราะห์อุปสงค์อุปทาน ด้านหลักคือการวิเคราะห์ว่า มีผลผลิตอะไรบ้างที่ชาวบ้านสามารถผลิตได้ดีแต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด เมื่อนำเอาความต้องการของตลาด โอกาสเข้าสู่ตลาด ผนวกกับความสามารถในการผลิตของชาวบ้าน พวกเราก็ได้คำตอบว่า ควรจะเป็นพริกเหตุที่สรุปดังนี้

1. ในหลายปีติดต่อกันมา ราคาพริกเคลื่อนไหวอยู่ในระดับกิโลกรัมละ 15-20 บาท ซึ่งเป็นราคาที่ชาวบ้านไม่ขาดทุน

2. การปลูกพริกในจังหวัดนครศรีธรรมราชยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด เพราะจากการไปสอบถามแหล่งรับซื้อรายใหญ่ๆในตลาดหัวอิฐพบว่า ต้องซื้อพริกจากต่างจังหวัดมากกว่าพริกในนครฯ การซื้อปริมาณมากมักจะเป็นการซื้อจากพ่อค้าตลาดไท (ตั้งอยู่ด้านเหนือของรังสิต ปทุมธานี) พริกจากตลาดไทรวบรวมจากทั้งภาคกลาง ภาคอีสาน และภาคเหนือ

3. อำเภอหัวไทรตั้งอยู่ไม่ไกลจากแหล่งธุรกิจที่ใหญ่ที่สุดของภาคใต้ คือ หาดใหญ่ ด้วยระยะเพียงชั่วโมงครึ่งก็ถึงตัวเมืองหาดใหญ่ ทำให้บริษัทสามารถที่จะนำพริกไปขายในตลาดหาดใหญ่ได้สะดวก พริกจากหาดใหญ่นำเข้าจากจังหวัดใกล้เคียง นอกจากจะขายในตลาดหาดใหญ่แล้วยังส่งออกไปยังมาเลเซียด้วย

4. การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ยังไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากพริกมักจะถูกทำลายด้วยโรคเชื้อรา ปริมาณการผลิตจึงไม่อาจเพิ่มได้อย่างสม่ำเสมอ และผู้ปลูกพริกก็อาจขาดทุนได้ถ้าผลผลิตเกิดความเสียหาย จึงไม่ค่อยมีเกษตรกรรายใดที่จะเสี่ยงปลูกพริกด้วยพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่

ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) หัวใจของการเกษตรคือแหล่งน้ำ และพื้นที่เกษตร ในเขตอำเภอหัวไทร ชาวบ้านหรือเกษตรกรมีพื้นที่ทำกินพอเพียง น้ำฝนตามธรรมชาติมี 2 ฤดู (เหมือนภาคใต้ทั่วไป) คือ ฝนในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (พ.ค. - ต.ค.) และฝนในฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (ต.ค. - ม.ค.) มีแหล่งน้ำถาวรตามโครงการพระราชดำริ (โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปากพนัง) จึงนับว่าขณะนี้อำเภอหัวไทรมีทรัพยากรน้ำที่อุดมดีกว่าหลายอำเภอ

ด้านทักษะการผลิตของเกษตรกรหัวไทร ก็อาจกล่าวได้ว่า สามารถปรับเปลี่ยนทักษะ (Diversify) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และทรัพยากรที่มีอยู่ เช่น ให้น้ำนาทำนา ลีนน้ำนาทำผัก หรือทั้งทำนาและสวนผัก เลี้ยงปลา เลี้ยงวัว มีประสบการณ์ในการทดลองเปลี่ยนแปลงเชิงอาชีพจนมีทักษะทางการผลิตในระดับดี ยอมรับวิทยาการใหม่ๆ กล้าเสี่ยง กล้าทดลอง เพื่อค้นหาสิ่งที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้มิได้มีอยู่ในทุกครัวเรือน แต่มีจำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะเช่นนี้ เหมาะที่จะชักชวนให้เข้าร่วมโครงการบริษัทธุรกิจชุมชนผู้ทำการผลิตและผู้ที่เกี่ยวข้อง จากการพูดคุยกับแกนนำชาวบ้านและจากการประชุมกับชาวบ้าน ประกอบกับการสำรวจสังเกตพื้นที่ พบว่า มีชาวบ้านจำนวนหนึ่งทำการปลูกผักและปลูกพริก ผักมีตะไคร้ กระหล่ำปลี ถั่วฝักยาว บวบ และแตงกวา ส่วนพริกนอกจากจะมีการปลูกในอำเภอหัวไทรรายละเล็กรายล่น้อยแล้ว ในเขตอำเภอเชียรใหญ่และปากพนังก็มีการปลูกกระจายกระจายทั่วไป ส่วนใหญ่ก็มักปลูกกันรายละเล็กรายล่น้อย ประมาณรายละไม่เกิน 2 ไร่

ทางด้านราชการ สถาบันวิชาการ และบุคคลภายนอกที่เข้าร่วมโครงการ ก็พร้อมที่จะประสานความร่วมมือในการแนะนำการใช้พันธุ์ ใช้น้ำ และใช้ปุ๋ย ที่เหมาะสม เพื่อทำให้การปลูกพริกได้ผลดี ยกกระตือรือร้นการปลูกจากการเป็นพืชสวนครัวให้เป็นทั้งพืชสวนครัวและพืชเพื่อหารายได้ (Cash Crop)

ช่องทางการตลาด นับเป็นข้อได้เปรียบของกลุ่มจัดตั้งกลุ่มนี้ที่แกนนำกว้างขวาง รู้จักทั้งระดับพ่อค้าและข้าราชการ รู้แหล่งตลาดและเข้าถึงตัวคนที่เป็นผู้รับซื้อรายใหญ่ และสามารถเจรจาเชิงการค้าซึ่งกันและกันได้อย่างเท่าเทียมกัน นี่คือปัจจัยสำคัญยิ่งของการทำธุรกิจในระบบทุนนิยมเพราะผู้ค้าแต่ละฝ่ายย่อมแสวงหาช่องทางของความได้เปรียบจากคู่ค้าเสมอ หรืออย่างน้อยก็ไม่ต้ององการให้คู่ค้าเอาเปรียบตน การที่คุณสมบุญธรรมและคุณวิภาสามารถติดต่อผู้รับซื้อหลายๆรายพร้อมๆกัน ย่อมทำให้ได้ข้อมูลเปรียบเทียบและทำให้มีโอกาสเลือกขายในเงื่อนไขที่ดีที่สุด จากการศึกษาความเป็นไปได้ตามที่ได้กล่าวมา ทำให้ผู้

จัดตั้งมีความมั่นใจว่า สามารถที่จะจัดตั้ง “บริษัทธุรกิจชุมชน” โดยเริ่มต้นจากการค้าปลีกเป็นด้านหลัก เสริมด้วยการค้าข้าวและปัจจัยการผลิตทางการเกษตรอื่นๆ (เช่น ยาปราบศัตรูพืช และปุ๋ย)

การเข้าสู่ธุรกิจการค้าปลีก บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ณ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 การเข้าสู่ตลาดปลีกของบริษัทฯ เป็นที่จับตาของพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น เพราะรู้ดีว่า บริษัทนี้ไม่ใช่บริษัทของพ่อค้าทั่วไป แต่เป็นบริษัทที่ผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นชาวบ้าน จึงมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านค่อนข้างแนบแน่น ดังนั้น พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นบางส่วนจึงคิดรวมหัวกันเพื่อสกัดกั้นไม่ให้บริษัทฯ เติบโต เพราะถ้าบริษัทเติบโต ธุรกิจของพวกเขาจะถูกแข่งขันและบั่นทอน ชาวบ้านจะพากันมาร่วมบริษัท พ่อค้าคนกลางท้องถิ่นจะถูกจำกัด การทดลองดำเนินงานช่วงนี้ บริษัทฯ จะต้องขาดทุนไปประมาณ 30,000-40,000 บาท แต่ผลที่ตามมากลับทำให้ชาวบ้านยอมรับบริษัทและเป็นสมาชิก (ผู้ถือหุ้น) บริษัทฯ มากขึ้น

สิ่งหนึ่งที่กรรมการได้บทเรียน คือ ท่ามกลางผู้รับซื้อหลายรายและบางรายมีทุนมากกว่า ย่อมรวบรวมผลผลิตได้มากกว่า ทำให้บริษัทฯ ไม่สามารถรวบรวมผลผลิตได้ตามคำสัญญาที่จะส่งมอบผู้รับซื้อรายใหญ่ในตลาดหัวอิฐและตลาดหาดใหญ่ บริษัทฯ จึงเปลี่ยนกลยุทธ์โดยชักชวนสมาชิกจำนวนหนึ่งกำหนดพื้นที่ปลูกพริกของตนเองอย่างแน่นอน บริษัทฯ จึงสามารถคำนวณผลผลิตได้ และทำสัญญาส่งมอบล่วงหน้าได้ สมาชิกที่เข้าโครงการจะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น ได้รับส่วนแบ่งกำไรจากบริษัท ได้รับคำแนะนำในการปลูก ได้รับสินเชื่อปัจจัยการผลิต (พริก) จากบริษัท เป็นต้น พริกบางส่วนจะถูกส่งออกไปมาเลเซียโดยตรง สมาชิกจึงมีโอกาสดำเนินการกำไรเพราะราคาส่งออกสูงกว่าราคาภายใน

● โครงสร้างการจัดตั้งและการบริหารงานของบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร

โครงสร้างหลักของบริษัทประกอบด้วย ผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท 13 คน และ 3 สายงานบริหาร คือ ส่วนการผลิต ส่วนการตลาด และการบริหารทั่วไป (ธุรกิจและการเงิน) ทางบริษัทจะถือเอาราคาในตลาดหาดใหญ่และตลาดหัวอิฐเป็นราคาอ้างอิง หักค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายอื่นๆ และกำไรเท่ากับราคารับซื้อ หรือ สมการ

$$\text{ราคาตลาดหาดใหญ่ (หรือตลาดหัวอิฐ)} - \text{ค่าขนส่ง} - \text{ค่าใช้จ่ายอื่นๆ} - \text{กำไร} = \text{ราคารับซื้อ}$$

● ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลว อาทิ การเงิน การผลิต การตลาด การบริหาร และจัดการ ด้านผู้นำ ด้านแรงงาน การมีส่วนร่วมของสมาชิก ระเบียบข้อบังคับและปฏิสัมพันธ์กับภายนอก

1. ปัจจัยด้านการเงิน หากกล่าวโดยรวมบริษัทไม่ค่อยมีสภาพคล่องหรือขาดเงินทุนหมุนเวียน แต่หากกล่าวด้านการระดมทุนจากสมาชิกก็นับว่าประสบความสำเร็จพอสมควร เพราะสามารถระดมทุนได้ เกือบล้านบาทภายในเวลาไม่กี่เดือน

2. ปัจจัยด้านการผลิต ความได้เปรียบของปัจจัยการผลิตที่เห็นได้ชัดก็คือ ที่ดินและน้ำที่เหมาะสม แก่การกสิกรรมโดยเฉพาะการทำนาและการปลูกผัก นอกจากนี้การที่ชาวบ้านแทบทุกครัวเรือนมีการเลี้ยง วัว 2-3 ตัวจึงมีปุ๋ยคอกสำหรับใส่แปลงผักด้วย

3. ปัจจัยด้านการตลาด การอยู่ใกล้แหล่งค้าส่งขนาดใหญ่ 2 แห่ง (หัวหินและหาดใหญ่) นับเป็น ข้อได้เปรียบในการขนส่งไปสู่ตลาด และที่บริษัทสามารถเจรจาทกลงกับผู้รับซื้อรายใหญ่ในสองตลาด นับเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่สามารถสร้างความมั่นใจในการนำสินค้าออกขาย ยิ่งกว่านั้น การที่บริษัท สามารถติดต่อกับผู้นำเข้าจากมาเลเซียได้โดยตรง ยิ่งทำให้ช่องทางการตลาดของบริษัทเปิดกว้าง สร้าง ความมั่นใจให้แก่สมาชิกในการผลิตผักเพื่อขาย

4. ปัจจัยด้านบริหารและจัดการ ชาวบ้านมีประสบการณ์ในการผลิต ส่วนสามคนนี้มี ประสบการณ์ทางการบริหารเชิงธุรกิจ จึงสามารถที่จะแปรผลผลิตของชาวบ้านมาเป็นผลิตภัณฑ์เชิงธุรกิจ ได้ การวางระบบงาน ระบบเงิน และระบบบุคลากร ค่อนข้างจะเป็นระบบและมีมาตรฐานกว่ากลุ่มออม ทรัพย์ของชาวบ้านที่ผู้วิจัยเคยสัมผัสมาหลายแห่ง แต่ด้วยข้อจำกัดของทุนและจำนวนบุคลากร ระบบทั้ง สามระบบนี้ยังไม่อาจเทียบกับบริษัทของ “นักลงทุน” ทั่วๆไป แม้ว่าประธานกรรมการและกรรมการผู้จัดการ มีอาชีพเป็นนักธุรกิจ

5. ปัจจัยด้านผู้นำ แกนนำเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน ชาวบ้านให้ความไว้วางใจในด้าน ความสามารถ ความเสียสละและความสุจริต ทั้งสองคนจึงสามารถระดมให้ชาวบ้านเข้าร่วมโครงการได้ ถึง 300 ราย ภายในไม่กี่เดือน

6. ปัจจัยด้านแรงงาน แรงงานไม่ถึงกับขาดแคลน โดยเฉพาะแรงงานปลูกผัก ค่อนข้างมี ประสบการณ์และทักษะระดับหนึ่งแต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นแรงงานที่มีอายุระดับ 30 ปีขึ้นไป แรงงาน เยาวชนและแรงงานหนุ่มสาวมีส่วนร่วมในโครงการน้อย เป็นเป้าหมายของบริษัทที่พยายามจะดึงแรงงาน หนุ่มสาวให้หันกลับไปประกอบอาชีพในท้องถิ่น

7. ปัจจัยการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในทัศนะของผู้วิจัยที่ได้เคยเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนกับ ชาวบ้าน เห็นว่า บริษัทได้รับความร่วมมือร่วมใจจากชาวบ้าน ชาวบ้านมีความเข้าใจและเข้าร่วมโครงการ ของบริษัท กล่าวได้ว่า มีส่วนร่วมจากสมาชิกอย่างน่าพอใจ

8. ปัจจัยเกี่ยวกับระเบียบและข้อบังคับขององค์กร แม้ว่าบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรเป็นบริษัท สมบูรณ์แบบ มีข้อบังคับทั้งหมด 60 ข้อ ครอบคลุมระบบการเงิน ระบบงาน และระบบบุคลากร แต่ขณะนี้ ยังไม่มีประเด็นใดของข้อบังคับที่จะเกิดข้อขัดแย้ง หรือนำไปสู่ปัญหาการบริหารงาน หรืออาจเป็นเพราะเพิ่ง เริ่มจัดตั้งปัญหายังไม่เกิด ถ้าเช่นนั้นก็คงต้องรอดูเหตุการณ์ในอนาคต

9. ปฏิสัมพันธ์กับภายนอก ปฏิสัมพันธ์กับราชการ ภาคธุรกิจ ชุมชน และสถาบันวิชาการ เป็นไปในลักษณะเกื้อกูลต่อบริษัท ที่เป็นอุปสรรคอยู่บ้างก็คือ การที่ต้องแข่งขันแย่งชิงตลาด (ผลผลิตพริก) กับพ่อค้าคนกลางท้องถิ่น ซึ่งทางบริษัทพยายามที่จะลดความขัดแย้งโดยการร่วมมือกันในการรวบรวมสินค้าส่งออกร่วมกัน

จากการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่กล่าวมา หากบริษัทดำเนินงานอย่างระมัดระวัง ไม่ขัดแย้งแตกแยกภายใน มีความโปร่งใสและสุจริต เชื่อว่าบริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทรจะสามารถพัฒนาเติบโตได้ เป็นหลังอิงที่ไว้ใจได้ของชุมชนในอนาคต

● **ความเป็นไปได้ในการใช้ “Model” บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร**

ผู้วิจัยเห็นว่า การจะนำ Model นี้ไปใช้จำเป็นต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้ ด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ อุปสงค์และอุปทาน ความร่วมมือและความตั้งใจของสมาชิกชุมชน ปฏิสัมพันธ์ภายนอก และกลุ่มลูกค้าเป้าหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ หากพบว่าปัจจัยเหล่านี้มีลักษณะเกื้อกูลมากกว่าเป็นอุปสรรค ก็สามารถที่จะดำเนินงานจัดตั้งตาม Model นี้ได้ กล่าวโดยสรุป มีปัจจัยชี้ขาด 4 ประการ คือ ความได้เปรียบ ตลาด การมีส่วนร่วม และแกนนำที่มีความสามารถ

ตามกรอบวิเคราะห์ดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า ไม่สามารถที่จะนำ “Model” นี้ไปใช้ในทุกแห่งทุกชุมชน จะใช้ได้กับบางชุมชนเท่านั้น แต่บางชุมชนตามที่กล่าวนี้ หากสำรวจทั่วทั้งประเทศ ก็คงพบชุมชนจำนวนหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ที่จะนำ “หัวไทร Model” ไปใช้ และตามการสังเกตของผู้เขียนเห็นว่า ในจังหวัดภาคใต้มีหลายชุมชนที่น่าจะนำ หัวไทร Model เข้าไปประยุกต์ใช้ได้ โดยเฉพาะในจังหวัดสงขลา พัทลุง ตรัง และกระบี่ ซึ่งขณะนี้กลุ่มสหพันธ์ชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้กำลังศึกษาเพื่อที่จะนำ Model นี้ไปใช้ หรือดัดแปลง Model นี้ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของชุมชนแต่ละชุมชน

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 6.3

1. ท่านคิดว่าสิ่งใดคือพัฒนาการแห่งแนวคิดที่สำคัญที่สุดจากกรณีศึกษานี้
2. ท่านมีความเข้าใจเกี่ยวกับการระดมความคิดและความร่วมมือ ว่าอย่างไร และต้องประกอบด้วยองค์ประกอบใด
3. ท่านคิดว่ามีความเป็นไปได้ในการนำ “Model” บริษัทธุรกิจชุมชนหัวไทร มาใช้ในการพัฒนาชุมชนหรือส่วนท้องถิ่นของท่านหรือไม่ อภิปราย พร้อมยกเหตุผลประกอบ

บรรณานุกรม

- ชนินทร์ พิทยาวิวิธ. (2550). *การค้าโลก ยุค FTA: Free Trade Area*. กรุงเทพฯ : อักษรโสภณ.
- ชูศักดิ์ จุฑาธุช. (2545). *ระบบเศรษฐกิจและพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2550). *ธุรกิจชุมชน : เส้นทางที่เป็นไปได้*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2548). *โครงการการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกาในภาคการขนส่งและโลจิสติกส์ : รายงานฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. (2548). *เศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาความรู้ตลาดทุน. พิมพ์ครั้งที่ 1.
- ธรรมรักษ์ หมีนจักร. (2549). *นโยบายการเงิน : ทฤษฎีและหลักปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 2.
- นิกร ลิขาคำ. (2547). *เศรษฐศาสตร์มหภาค 1*. กรุงเทพฯ : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ ศูนย์กลางสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล. ปรับปรุงครั้งที่ 3.
- วิทวัส รุ่งเรืองผล. แหล่งข้อมูล
<http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%87/tbid/62/ctl/Details/mid/433/ItemID/73/Default.aspx> ข้อมูลเมื่อ 14 มีนาคม 2550).
- วีรกร ตรีเศศ. แหล่งข้อมูล; <http://www.pantown.com/board.php?id=3179&area=1>
 &name=board8&topic=5&action=view ข้อมูลเมื่อ 14 มีนาคม 2550).
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. (2541). *หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช. พิมพ์ครั้งที่ 6.
- _____. (2545). *เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้ากรู๊ป. พิมพ์ครั้งที่ 4.
- _____. (2546). *เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม.
- สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์. (2547). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 6.
- สมพงษ์ เฟื่องอารมย์. (2549). *ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ : จามจุรียโปรดักท์. พิมพ์ครั้งที่ 1.
- สมรักษ์ รักษาทรัพย์. (2543). *วิเคราะห์เศรษฐกิจประเทศไทย: Analysis of the thai Economy EC 219*. กรุงเทพฯ.

- สุดใจ พูลพานิชย์กิจ. (2545). *หลักการพัฒนาเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
- สำนักเจรจาการค้าบริการ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2547). *บทความเรื่อง รูปแบบของการเจรจาและความตกลง FTA*. (แหล่งข้อมูล; www.dtn.moc.go.th/web/567/582/592/รูปแบบการเจรจา%20FTA%20บริการ.doc?G_id=592&f_id=3412 ข้อมูลเมื่อ 14 มีนาคม 2552)
- สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม โดย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2549). *การแสวงหาผลประโยชน์จากข้อตกลงการเปิดเสรี (Free trade agreements: FTAs): รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม.
- องค์การหมอลำพรมแดน-เลบเยียม สหพันธ์ผู้บริโภคสากล. (2547). *นันทบุรี: กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรี ภาคประชาชน: พอร์มเอเชีย*.
- เอกฉัตร สิริธรรมนันต์. (2547). *หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค*. สงขลา : การกิจเอกสารและตำรา กลุ่มงานบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ. พิมพ์ครั้งที่ 1.
- Razeen Sally (2005). *Thailand's New FTAs and Its Trade Policies Post-Asian Crisis: An Assessment*. Proceedings of International Conference on From WTO to Bilateral FTAs. 29th Aug. แหล่งข้อมูล; <http://www.ftadigest.com/fta/researchOther04.html> (ข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2552.)

เอกสารอ้างอิงอื่นๆ

1. ข้อมูลข่าวสารเศรษฐกิจไทยและระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย และธนาคารโลก
2. เอกสารข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศของไทย

วิธีการเรียนรู้

วิธีการเรียนรู้จะประกอบไปด้วย ลักษณะของการบรรยายเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงมาประกอบการฝึกอบรม จากนั้นจะใช้หลักเศรษฐศาสตร์เข้าวิเคราะห์ตีความร่วมกัน ประกอบกับการใช้กรณีศึกษาซึ่งเป็นการใช้เหตุการณ์ข้อเท็จจริงของความเป็นไปทางเศรษฐกิจไทยที่จะคัดเลือกขึ้นมาประกอบการฝึกหัดการวิเคราะห์ การคิด การตัดสินใจ จำลองภาพเหตุการณ์ในชั้น

สื่อ/อุปกรณ์

เอกสารข้อมูลทั้งทางสื่อสิ่งพิมพ์ และไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องฉายสไลด์ LCD และ Computer

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การใช้ข้อสอบปรนัยเพื่อประเมินความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาด และการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) สามารถนำความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการงานราชการของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนการใช้ข้อสอบอัตนัยเพื่อประเมินความสามารถในการแก้ปัญหาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ที่กำหนด โดยมีแบบสอบปรนัยประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อและแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 5 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนนี้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน (Economic Trading Marketing and Investment Acumen) ในหน่วยงานภาครัฐและเอกชน โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากร

1. รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ ไกรพรศักดิ์
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (วิทยากรในหน่วยที่ 6.1)
2. รองศาสตราจารย์ ดร.สมภพ มานะรังสรรค์
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (วิทยากรในหน่วยที่ 6.2)
3. รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (วิทยากรในหน่วยที่ 6.3)
4. รองศาสตราจารย์ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(เขียนตำราเกี่ยวกับ หลักเศรษฐศาสตร์มหภาค หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค
เศรษฐศาสตร์ทั่วไป และ เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น: เศรษฐศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไป)
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ประยงค์ เนตยารักษ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(เขียนตำราเกี่ยวกับ เศรษฐศาสตร์การเกษตรและเศรษฐกิจการเกษตร)

ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านเศรษฐกิจ การค้า การตลาดและการลงทุน

6. รองศาสตราจารย์ ดร.เยาวเรศ ทับพันธุ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(เขียนตำราเกี่ยวกับ เศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ: ทฤษฎีและนโยบาย)
7. ศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน
อดีตศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. รองศาสตราจารย์ วิทวัส รุ่งเรืองผล
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดการเรียนรู้ที่ 7 ด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen)
เวลาเรียน 6 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันการท่องเที่ยวส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเห็นได้ชัด จนนับได้ว่าเป็นรายได้อันดับหนึ่งของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการแข่งขันกันระหว่างประเทศ ทั้งในระดับ อนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับโลกเป็นอย่างมาก ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีทรัพยากรทั้งทางด้านแหล่งท่องเที่ยวและบริการที่มีชื่อเสียงแต่ก็จำเป็นต้องเร่งอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีคุณค่าเหล่านั้นไม่ให้เสียหายเสื่อมโทรม และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก คุณภาพบริการและบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้เพิ่มขึ้นและสามารถแข่งขันได้

ขณะเดียวกันการท่องเที่ยวก็ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมากทั้งทางด้านศิลปวัฒนธรรมเศรษฐกิจและโครงสร้างชุมชน การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การใช้พลังงานอย่างฟุ่มเฟือยและก่อมลพิษ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการดูแลแก้ไข แต่เดิมแหล่งท่องเที่ยวยังจำกัดตัวในเฉพาะบางพื้นที่และมีนโยบายแผนพัฒนาที่ชัดเจน แต่เมื่อการท่องเที่ยวเติบโตอย่างรวดเร็ว แหล่งท่องเที่ยวเดิมเริ่มเสื่อมโทรมและแออัด ก็ได้มีการขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ทั้งในเชิงปริมาณและพื้นที่ โดยเฉพาะการลงทุนภาคเอกชนที่การวางแผนและกำกับดูแลของภาครัฐตามไม่ทัน ในขณะเดียวกันนับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศก็มองเห็นโอกาสที่จะพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่เพื่อเพิ่มพูนรายได้ ล้วนเป็นปัจจัยให้เกิดการพัฒนาที่กระจายกระจายขาดการวางแผนที่ดี ขาดโครงข่ายที่จะเกื้อกูลสอดคล้องกัน มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อนและสูญเปล่ามีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ไปอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อีกทั้งส่วนใหญ่ก็เป็นการพัฒนาอุปทานด้านการท่องเที่ยวโดยไม่สอดคล้อง ไม่เข้าใจในเรื่องของอุปสงค์ คือ ด้านการตลาด อันเป็นเรื่องที่น่าวิตกยิ่งหากให้มีการพัฒนาไปอย่างไร้ทิศทาง การท่องเที่ยวของประเทศอาจนำไปสู่ผลเสียมากกว่าผลดี

การพัฒนาการท่องเที่ยวที่กระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศจะเป็นการลงทุนของภาคเอกชนและชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งนอกเหนือจากความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังต้องอาศัยการวางแผนการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลาง ที่กระจายนโยบายแผนงานจากระดับประเทศลงไปสู่อำเภอ ตำบล หมู่บ้านต่างๆ และในขณะเดียวกันก็จำเป็นที่เชื่อมต่อกับความต้องการปัญหาอุปสรรคของท้องถิ่นขึ้นไปสู่ระดับชาติ เพื่อให้ทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวสอดคล้องกับทรัพยากร ชีวความสามารถ ศักยภาพและความต้องการของท้องถิ่นอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างชัดเจนในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายการท่องเที่ยวระดับกลุ่มจังหวัด จังหวัด หรือระดับพื้นที่

องค์ความรู้ด้านการท่องเที่ยวเป็นเรื่องใหม่เมื่อเทียบกับภาคเกษตรกรรมอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ที่มีการสั่งสมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ และผู้ว่าราชการมีประสบการณ์ต่อเนื่องมาในหลายพื้นที่อย่างยาวนานที่จะมองเห็นปัญหาและหาทางแก้ไขได้ ในขณะที่เรื่องของการท่องเที่ยวนั้นยังเป็นการใช้ประสบการณ์เฉพาะตัว ซึ่งแยกส่วนไม่ครอบคลุมเป็นองค์รวม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์พัฒนาทักษะการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการในภูมิภาคมีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านการท่องเที่ยวเชิงบูรณาการณั้ทั้งระหว่างสาขาระหว่างส่วนกลางและภูมิภาค ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาคม และการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ เพื่อสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานเฉพาะพื้นที่ต่อไป

สาระการเรียนรู้

ภาพรวมในบริบทโลกที่มีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการท่องเที่ยวของประเทศทั้งในด้านการพัฒนาสินค้า การตลาดและการกีดกันที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non Tariff Barriers) การพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ผ่านมา การกำหนดทิศทางการพัฒนาการท่องเที่ยวเฉพาะพื้นที่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและระบบงบประมาณ การวางแผนและบริหารจัดการทั้งทางด้านการพัฒนาและการตลาดในแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน อันเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มจากคุณค่าในวิถีชีวิตทางการเกษตร การดำรงไว้ซึ่งศิลปวัฒนธรรมและทรัพยากรธรรมชาติ ลดการอพยพย้ายถิ่นและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดนั้นได้ออกแบบให้เรียนรู้ทางทฤษฎีศึกษาตัวอย่างจากการปฏิบัติจริงที่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และศึกษาดูงาน ซึ่งหลังการอบรมชุดการเรียนรู้ชุดนี้แล้ว ผู้เข้าอบรมสามารถ

- 1) เข้าใจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งระบบห่วงโซ่อุปทาน และปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ภายในที่จะกระทบต่อการพัฒนาเฉพาะพื้นที่และเข้าใจกระบวนการทั้งการพัฒนาและการตลาดที่จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการ
- 2) เข้าใจโครงสร้างเครื่องมือทางกฎหมาย และงบประมาณ จุดแข็ง จุดอ่อนของภาคส่วนต่างๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนบริหารจัดการอย่างบูรณาการ
- 3) เข้าใจมิติการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนที่ต้องสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยวมิได้เป็นช่องทางเศรษฐกิจแต่ด้านเดียวดังเช่นที่ผ่านมา
- 4) เข้าใจการท่องเที่ยวโดยชุมชน (Community Based Tourism) ซึ่งมีได้เป็นแต่เพียงเครื่องมือสร้างรายได้ให้กับชุมชน แต่จะเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความยากจน สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนทั้ง

ทางด้านสังคมศิลปวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม อันสอดคล้องกันนโยบายโดยรวมของประเทศในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแนวปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง

5) มีทักษะจากบทเรียนตัวอย่างประสบการณ์การแลกเปลี่ยนและการดูงานที่จะนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 ความหมายของการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโลก ภูมิภาคอาเซียน และ อิทธิพลต่อการท่องเที่ยวในประเทศไทย

หน่วยที่ 2 บริบทการท่องเที่ยวของประเทศไทย อดีต ปัจจุบันและทิศทางในอนาคต

หน่วยที่ 3 โครงสร้างกฎหมาย การบริหารจัดการ การเงินและงบประมาณและกลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะการบริหารการท่องเที่ยวส่วนท้องถิ่น

หน่วยที่ 4 องค์ประกอบของการท่องเที่ยว การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว การตลาดการท่องเที่ยวและปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา

หน่วยที่ 5 การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน (Community Based Tourism)

หน่วยที่ 1 ความหมายของการท่องเที่ยว อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโลก ภูมิภาคอาเซียน และอิทธิพลต่อการท่องเที่ยวในประเทศไทย

1.1 ความหมายของการท่องเที่ยว

ความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การท่องเที่ยว (Tourism) มีดังนี้

1.1.1 การท่องเที่ยว (Tourism) เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งกระทำเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดจากกิจการงานประจำ โดยปกติการท่องเที่ยวหมายถึงการเดินทางของคนจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง เป็นการชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการพักผ่อน หรือหาความรู้ซึ่งครอบคลุมถึงการเดินทางเพื่อธุรกิจที่ผู้เดินทางยังมิได้ตั้งหลักแหล่งถาวร และไม่ได้รับรายได้เพื่อยังชีพจากเจ้าของถิ่นปลายทางโดยการท่องเที่ยวยังเป็นผลรวมของประสบการณ์พิเศษกับสัมผัสสภาพซึ่งเกิดจากการเดินทางและการพักผ่อนต่างถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยมีได้ประกอบอาชีพ ดังนั้นการท่องเที่ยวจึงเป็นการเดินทางตามเงื่อนไขสากล 3 ประการ คือ

- 1) เป็นการเดินทางจากที่อยู่อาศัยปกติไปยังที่อื่นเป็นการชั่วคราว
- 2) เป็นการเดินทางด้วยความสมัครใจ

3) เป็นการเดินทางด้วยวัตถุประสงค์ใดๆ ก็ตาม ที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อประกอบอาชีพหรือหารายได้

1.1.2 นักท่องเที่ยว (Tourist) คือ ผู้มาเยือนชั่วคราว ซึ่งมักจะมาพักอาศัยอยู่ในประเทศ หรือแหล่งที่มาเยือนอย่างน้อย 24 ชั่วโมง

1.1.3 นักทัศนาจร (Excursionist) คือ ผู้ที่เดินทางมาเยือนชั่วคราวที่เข้าไปอยู่ในประเทศ หรือแหล่งที่มาเยือนเพียงวันเดียว (น้อยกว่า 24 ชั่วโมง) และได้พักค้างคืน รวมถึงผู้โดยสารที่เดินทางเรือโดยใช้เรือเป็นพาหนะประเภทเรือสำราญ (Cruise) ด้วย

1.1.4 ธุรกิจท่องเที่ยว (Tourism Business) หมายถึง การดำเนินกิจกรรมบริการด้านการท่องเที่ยว ได้แก่ บริการด้านการเดินทาง บริการด้านอาหารและการพักผ่อน และการบริการด้านนำเที่ยว ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยหวังผลกำไร

1.1.5 อุตสาหกรรมท่องเที่ยว (Tourism Industry) หมายถึง ธุรกิจท่องเที่ยวขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยแรงงานและการลงทุนสูงใช้เทคนิควิชาการเฉพาะมีการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) และการตลาด (marketing) ครอบคลุมธุรกิจหลายประเภททั้งที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวโดยตรงและโดยอ้อม

1.2 ประเภทของการท่องเที่ยว

โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1.2.1 การท่องเที่ยวภายในประเทศ (Domestic Tourism) เป็นการท่องเที่ยวไปตามสถานที่ต่างๆ ภายในประเทศ การท่องเที่ยวประเภทนี้จะต้องมีสิ่งจูงใจหลายอย่าง หรือมีสิ่งจูงใจโดยเฉพาะของสถานที่นั้น เช่น แหล่งโบราณคดีหรือศิลปวัฒนธรรมประจำท้องถิ่น

1.2.2 การท่องเที่ยวต่างประเทศ (International Tourism) เป็นการท่องเที่ยวไปยังสถานที่ที่แตกต่างไปจากประเทศของตนและต้องผ่านกระบวนการระหว่างประเทศหลายอย่าง การท่องเที่ยวต่างประเทศนี้ขนาดของประเทศเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ประเทศที่มีขนาดใหญ่จะมีสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวมาก เพราะมีโอกาสที่จะมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งอื่นๆ หลายอย่างมากกว่าประเทศขนาดเล็ก (วรรณวณิช, 2546) แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1) Outbound Tour หมายถึง การที่นักท่องเที่ยวเดินทางออกจากประเทศของตนไปท่องเที่ยวประเทศอื่นๆ ที่ตนสนใจ อาทิ คนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวประเทศต่างๆ

2) Inbound Tour หมายถึง การที่นักท่องเที่ยวจากประเทศอื่นๆ เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย อาทิ นักท่องเที่ยวประเทศต่างๆ เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย

นอกจากนั้นการท่องเที่ยวยังขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการไปเที่ยวอีก ซึ่งจัดประเภทของการท่องเที่ยว ตามวัตถุประสงค์การท่องเที่ยว ได้ดังนี้

1) การท่องเที่ยวเพื่อความสุข เป็นการท่องเที่ยวโดยใช้เวลาหยุดงานเพื่อเปลี่ยนบรรยากาศ เพื่อสนองความอยากรู้อยากเห็นเพื่อพบเห็นสิ่งแปลกๆใหม่ๆ ทิวทัศน์อันสวยงาม ธรรมชาติและประเพณีท้องถิ่น เพื่อสงบอารมณ์และอื่นๆ ที่มีผลเป็นความสุข

2) การท่องเที่ยวเพื่อพักผ่อน เป็นการใช้เวลาวันหยุดเพื่อพัก โดยไม่ทำอะไร เพื่อขจัดความเมื่อยล้าทั้งหลายทั้งปวง ทั้งทางกายและทางใจที่เกิดขึ้นในเวลาทำงานให้หมดสิ้นไป และเรียกพละกำลังกลับคืนมาสำหรับเริ่มต้นทำงานในคาบวันใหม่

3) การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เป็นการใช้เวลาในการท่องเที่ยวแสวงหาความรู้ด้านวิทยาการเกี่ยวกับวัฒนธรรมของชาติต่างๆ หรือเพื่อศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ในแ่งมานุษยวิทยา และสังคมวิทยา หรือเพื่อชมโบราณสถานที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์

4) การท่องเที่ยวเพื่อการกีฬา ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ

4.1) การท่องเที่ยวเพื่อชมการแข่งขันกีฬารั้งใหญ่ๆ ของโลก เช่น กีฬาโอลิมปิก กีฬาเอเชียนเกมส์ ฟุตบอลโลก

4.2) การท่องเที่ยวเพื่อไปเล่นกีฬายังถิ่นที่มีการเล่นกีฬาชนิดนั้นๆ เช่น ทสกี เรือใบล่าสัตว์ ตกปลา กอล์ฟ

5) การท่องเที่ยวเพื่อธุรกิจ เป็นเวลาที่นักท่องเที่ยวเพื่อธุรกิจมักจะจัดเวลาที่ว่างจากการปฏิบัติภาระกิจ ไว้สำหรับการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ หรือถือโอกาสอยู่ท่องเที่ยวต่ออีกสัก 2-3 วัน

6) การท่องเที่ยวเพื่อประชุมสัมมนา ในการจัดวาระการประชุมทั้งหลาย ผู้จัดจะต้องมีรายการนำเที่ยวอย่างน้อย 1 ที่ ทำให้ผู้เข้าประชุมและผู้ติดตามกลายเป็นนักท่องเที่ยวอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการจัดประชุมแต่ละครั้งมักจะเลือกสถานที่ที่มีแหล่งท่องเที่ยวเป็นสถานที่ประชุม เช่น พัทยา ภูเก็ต เชียงใหม่

7) การท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา หมายถึงบุคคลที่เดินทางไปศึกษาหรือทำวิจัยในด้านสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา ซึ่งพักอาศัยอยู่ในสถานที่ศึกษานั้นๆ เป็นเวลานาน ซึ่งในช่วงพักหรือหยุดก็จะกลายเป็นนักท่องเที่ยวไปโดยปริยาย

1.3 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของโลก

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศและแหล่งที่มาของการจ้างงานที่สำคัญในประเทศต่างๆ ในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวเดินทางท่องเที่ยวทั่วโลกเกือบ 700 ล้านคน ขณะที่ในส่วนของภูมิภาคอาเซียนนั้นมีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนโดยเฉลี่ย 44 ล้านคนต่อปี ธรรมชาติของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่สำคัญคือ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิตบริการในอุตสาหกรรม

1.3.1 สินค้าทางการท่องเที่ยวมีความหลากหลาย โดยมีทั้งสินค้าทางการท่องเที่ยวที่ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศนั้นๆ ซึ่งได้แก่ สถานที่ท่องเที่ยวตามธรรมชาติ ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม สินค้าทางการท่องเที่ยวที่มีได้ขึ้นกับทรัพยากรที่อยู่คู่กับพื้นที่มาแต่ดั้งเดิม (Non resource-based Tourism) แต่เป็นกิจกรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น

1.3.2 สินค้าทางการท่องเที่ยวประเภทเดียวกันของแต่ละประเทศจะมีความสามารถในการทดแทนกันในสายตาของผู้บริโภค ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้ที่เดินทางท่องเที่ยวได้ในระดับหนึ่ง แต่ทดแทนกันไม่ได้ไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้แต่ละประเทศมีอำนาจในการกำหนดราคาของสินค้าการท่องเที่ยวของตนได้แตกต่างกัน ประกอบด้วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรง 3 ธุรกิจหลักคือ การจัดการเดินทางระหว่างประเทศ ธุรกิจที่พักและธุรกิจนำเที่ยว

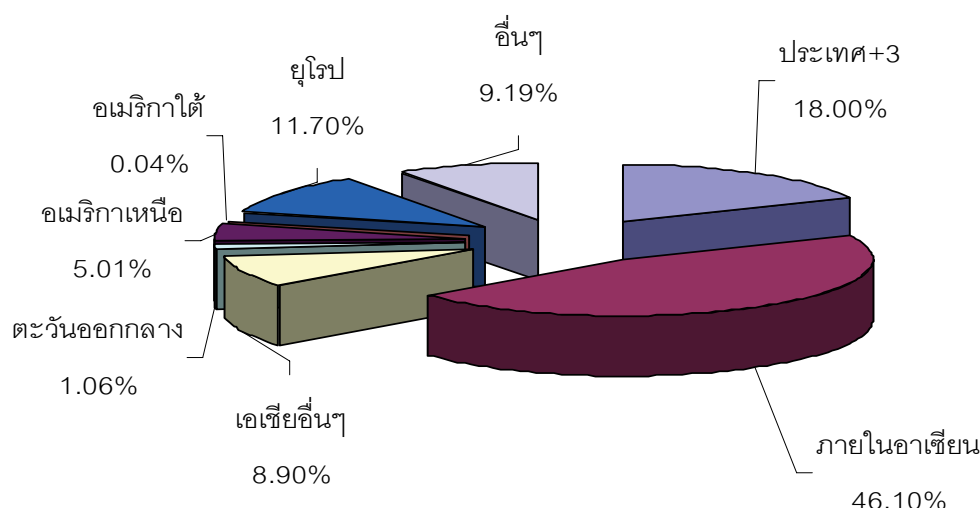
1.3.3 การบริหารจัดการและการพัฒนา มักเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ เช่น ในกรณีของประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นผู้รับผิดชอบหลักหรือในกรณีของมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ กระทรวงการท่องเที่ยว (Department of Tourism) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก เป็นต้น โดยภาครัฐทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลเท่านั้น



แผนภาพ 1: ธุรกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการท่องเที่ยว

ที่มา: ศูนย์บริการทางวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550)

โดยรูปแบบการเดินทางท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นนั้นมักเป็นการเดินทางท่องเที่ยวของคนจากภูมิภาคอาเซียนด้วยกันถึงร้อยละ 46.10 นักท่องเที่ยวจากประเทศ+3 ได้แก่ จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ร้อยละ 18 และนักท่องเที่ยวจากทวีปยุโรป ร้อยละ 11.70 ซึ่งลักษณะพฤติกรรมการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคเดียวกันนี้ ตามการสำรวจขององค์การการค้าโลก ถือว่าเป็นแนวโน้มปกติของพฤติกรรมการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นทั่วโลก ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจากการเดินทางท่องเที่ยวภายในภูมิภาคเดียวกันมากกว่าเดินทางท่องเที่ยวระหว่างภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2544



แผนภาพ 2: สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่มาเยือนอาเซียนจำแนกตามภูมิภาค
ที่มา: องค์การการท่องเที่ยวโลก (2007)

1.4 บริบทอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในกลุ่มอาเซียนและประเทศ+3

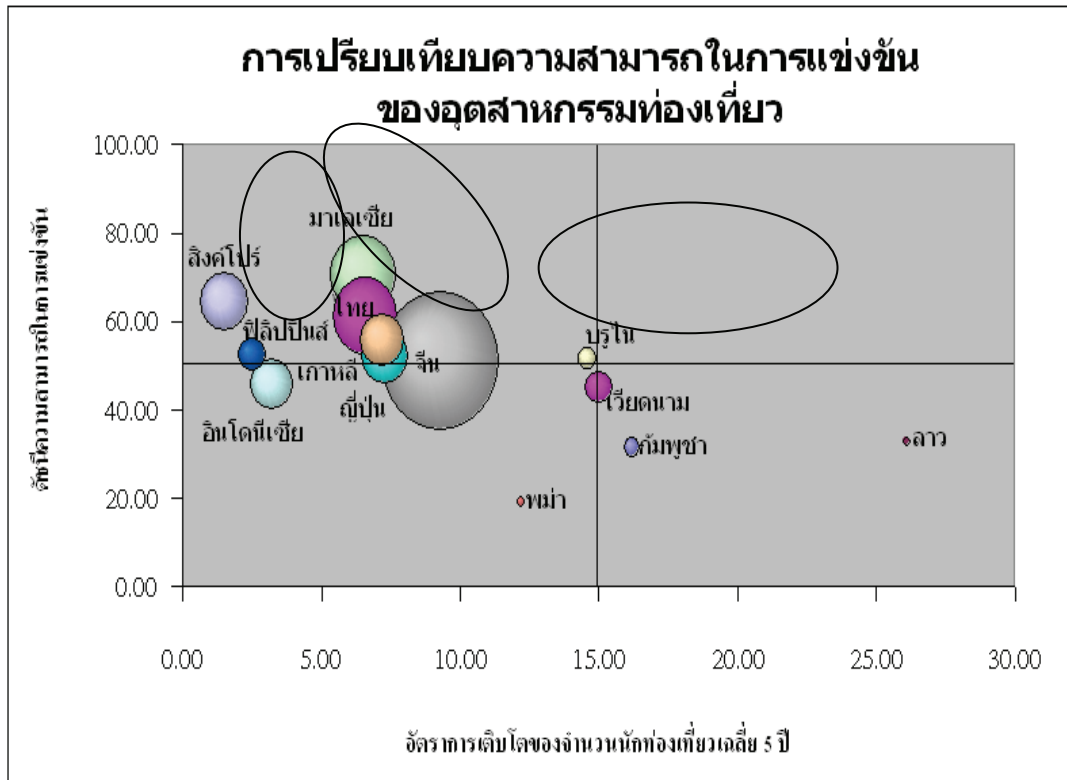
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอาเซียนและประเทศ+3 ในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของภูมิภาคอาเซียนนั้น มีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางมาเยือนเฉลี่ยประมาณ 44 ล้านคนต่อปี โดยมาเลเซียเป็นประเทศที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาเยือนมากที่สุด คือกว่า 10 ล้านคนต่อปี รองลงมาได้แก่ประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางมาเยือนกว่า 10 ล้านคนต่อปี และสิงคโปร์ตามลำดับ ขณะที่ในส่วนของประเทศในกลุ่มอินโดจีนนั้น เนื่องจากการคมนาคมขนส่งและโครงสร้างพื้นฐานทางการท่องเที่ยวยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก จึงยังคงมีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางไปเยือนน้อย อย่างไรก็ตาม การท่องเที่ยวของประเทศเหล่านี้ก็มีแนวโน้มการขยายตัวที่น่าจับตามอง โดยเฉพาะการท่องเที่ยวทางด้านวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวทางธรรมชาติ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 1: จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนอาเซียน จำแนกตามประเทศ (หน่วย: คน)

ประเทศ	2545	2546	2547
มาเลเซีย	13,292,010	10,576,915	15,703,406
ประเทศไทย	10,872,976	10,082,109	11,737,413
สิงคโปร์	7,567,110	6,127,029	8,375,094
อินโดนีเซีย	4,157,161	4,370,908	5,321,165
เวียดนาม	2,627,988	2,428,735	2,927,873
ฟิลิปปินส์	1,932,677	1,907,226	2,291,352
กัมพูชา	786,524	701,014	1,055,202
บรูไน	890,688	944,130	1,000,777
ลาว	735,662	636,361	894,806
พม่า	217,212	597,015	656,910
รวม	43,080,008	38,371,442	49,963,998

ที่มา: www.aseansec.org

เมื่อพิจารณาถึงนักท่องเที่ยวจากประเทศ+3 ที่มาเยือนประเทศในอาเซียน พบว่า นักท่องเที่ยวจากญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ โดยเป็นนักท่องเที่ยวที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวของแต่ละประเทศในอาเซียน โดยเป็นนักท่องเที่ยวที่ติดอันดับ 1 ใน 5 ของนักท่องเที่ยวที่มาเยือนของแต่ละประเทศในอาเซียน ส่งผลให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ขาดดุลการค้าภาคบริการในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวนี้ตั้งแต่เมื่อพิจารณาถึง ความได้เปรียบในแข่งขันในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของทั้ง 13 ประเทศ พบว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศไทยมีความได้เปรียบในการแข่งขันเมื่อเทียบกับกลุ่ม 13 ประเทศ โดยใช้ดัชนีความสามารถในการแข่งขันโดยรวม จำนวนนักท่องเที่ยวต่อปี และอัตราเติบโตเฉลี่ยต่อปีของนักท่องเที่ยวดังต่อไปนี้



แผนภาพ 3: การเปรียบเทียบความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ที่มา: ประยุกต์จาก World Travel & Tourism Council (2005)

กลุ่มประเทศในกลุ่มที่มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยของนักท่องเที่ยวสูง แต่มีขนาดเล็ก เช่น ลาว กัมพูชา เวียดนาม ต่างให้ความสำคัญในการขยายศักยภาพของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของตน โดยเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง และมาตรฐานการให้บริการอื่นๆ ส่วนกลุ่มประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันปานกลาง-สูง แต่มีขนาดตลาดใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น จีน เกาหลี ในประเทศกลุ่มนี้มีการท่องเที่ยวระหว่างกันภายใน 3 ประเทศ ในอันดับสูงสุด 1-3 ของจำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าแต่ละประเทศ

ตาราง 2: สรุปภาพรวมการวิเคราะห์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวสำหรับประเทศที่มีศักยภาพในเขตภูมิภาคอาเซียน และประเทศ+3

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
บรูไนดารุสซาลาม	- ร้อยละ 80 ของพื้นที่ของบรูไนเป็นพื้นที่ป่าฝนเขตร้อน ซึ่งเป็นจุดเด่นสำหรับสินค้าทางการท่องเที่ยวธรรมชาติ - มีศักยภาพในการแข่งขันด้านเทคโนโลยีเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศอาเซียน	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศของบรูไนเกือบทั้งหมดมาจากมาเลเซีย - โดยนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวด้วยวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว และนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเพื่อทำธุรกิจมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของบรูไนมีมูลค่าประมาณ 198 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.3 ของ GDP ของประเทศ - อยู่ในอันดับ 122 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 60 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
กัมพูชา	- สินค้าทางการท่องเที่ยวธรรมชาติ และวัฒนธรรม ซึ่งกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมืองสำคัญๆ โดยส่วนใหญ่เป็นโบราณสถานและโบราณวัตถุ - ในปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชาอยู่ในระหว่างการจัดร่างกฎหมายระเบียบด้านการท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาเป็นอย่างมาก	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32 ของนักท่องเที่ยวทั้งหมด - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมากัมพูชา มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของกัมพูชามีมูลค่าเป็นอันดับ 2 เท่ากับ 397 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (รองจากอุตสาหกรรมสิ่งทอ) คิดเป็นร้อยละ 7.3 ของ GDP - องค์การการท่องเที่ยวโลก (World Tourism Organization) ได้คาดหมายว่ากัมพูชาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการเติบโตสูง - อยู่ในอันดับ 117 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 41 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
สาธารณรัฐประชาธิปไตย	มีข้อจำกัดด้านการคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐาน	นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากประเทศไทย คิดเป็นร้อยละ 57 ของ	อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของลาวมีมูลค่าเท่ากับ 146 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ

ด้านท่องเที่ยว

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
ประชาชนลาว	- ส่งเสริมให้นักลงทุนต่างชาติเข้าไปลงทุน ตาม บัญชีกิจการส่งเสริมการลงทุน - สินค้าทางการท่องเที่ยวที่วอร์มชาติ และ วัฒนธรรม ได้แก่ นครเวียงจันทน์ (เมืองหลวง วัฒนธรรม) มรดกโลกเมืองหลวงพระบาง (เป็น ปัจจุบัน) มรดกโลกเมืองหลวงพระบาง (เป็น เมืองหลวงเก่า) ทุ่งไหหิน ในแขวงเชียงขวาง - รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาการท่องเที่ยว โดยลด ข้อจำกัดด้านการท่องเที่ยวต่างๆ ลง - ขาดความพร้อมของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่อง กับการท่องเที่ยว (เช่น โรงแรม) - มาตรฐานความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ของนักท่องเที่ยวอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ	- นักท่องเที่ยวทั้งหมด - กลุ่มนักท่องเที่ยวที่มาเยือนลาวมักเป็นกลุ่ม นักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และ วัฒนธรรม	5.5 ของ GDP ของประเทศ - มีการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติสะสม (ปี 2531-2547) ในธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยวจำนวน 91 โครงการ ซึ่งคิดเป็น 585.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ - อยู่ในอันดับ 145 ของโลก ในด้านขนาดตลาด และอยู่ในอันดับที่ 76 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยว ต่าระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
อินโดนีเซีย	- การคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานของ ประเทศยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาเป็นอย่างมาก - สินค้าทางการท่องเที่ยวที่วอร์มชาติ และ วัฒนธรรม โดยส่วนใหญ่อยู่ในตอนกลางของประเทศ ได้แก่ เกาะชวา และเกาะบาหลี - เนื่องจากข้อตกลงแบบทวิภาคีกับประเทศ ต่างๆ ทำให้อินโดนีเซียมีสายการบินที่บินมายัง อินโดนีเซีย 32 สายการบิน	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจาก สิงคโปร์ มาเลเซีย และญี่ปุ่น คิดเป็นร้อยละ 32, 10 และ 10 ตามลำดับ - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมาอินโดนีเซีย มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของอินโดนีเซียมี มูลค่าเป็นอันดับ 3 ซึ่งมีมูลค่ากว่า 8,836 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 3.1 ของ GDP ของประเทศ - World Travel and Tourism Council ประเมิน ว่าอินโดนีเซียมีอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - อยู่ในอันดับ 29 ของโลก ในด้านขนาดตลาด และอยู่ในอันดับที่ 113 ด้านมูลค่าการค้า

ด้านท่องเที่ยว

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
			ท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
มาเลเซีย	• ความสามารถในการแข่งขันของมาเลเซียอยู่ในเกณฑ์ดี ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม และบุคลากรทางการท่องเที่ยว • สินค้าทางการท่องเที่ยวหลากหลาย แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังไม่สามารถสร้างภาพลักษณ์ให้โดดเด่นในภูมิภาค เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน	• นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากสิงคโปร์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น คิดเป็นร้อยละ 32, 10 และ 10 ตามลำดับ • นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมาจากมาเลเซียมีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	• อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นอันดับ 3 ซึ่งมีมูลค่ากว่า 6.594 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 5.3 ของ GDP ของประเทศ • อยู่ในอันดับ 33 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 46 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
พม่า	• การคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาเป็นอย่างมาก • สินค้าทางการท่องเที่ยวธรรมชาติ และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ • รัฐบาลพม่าได้เร่งรณรงค์เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว อาทิ การให้บริการขอวีซ่าผ่านระบบอินเทอร์เน็ต (E-Visa) การเร่งพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ การเปิดสายการบินใหม่ และเส้นทางบินใหม่	• นักท่องเที่ยวที่เดินทางไปยังพม่าส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวจากประเทศแถบเอเชีย ได้แก่ ชาวประเทศไทย รองลงมา คือ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และจีน • ขณะนี้นักท่องเที่ยวชาวตะวันตก ได้แก่ ชาวเยอรมนี สหรัฐฯ ฝรั่งเศส อังกฤษ และอิตาลี เป็นต้น • นักท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดที่เดินทางมาพม่ามีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	• อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของพม่ามีมูลค่าเป็นมูลค่ากว่า 99 ล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 1.6 ของ GDP ของประเทศ • การท่องเที่ยวของพมายังคงขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้คาดว่าจะมีนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติสนใจเดินทางเข้าไปยังพม่าเพิ่มมากขึ้นจากร้อยละ 14 เป็น 750,000 คน ในปี 2548 จาก 620,000 คน ในปี 2547 • อยู่ในอันดับ 38 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 171 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
ฟิลิปปินส์	• ความสามารถในการแข่งขันฟิลิปปินส์อยู่	• นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจาก	• อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นมูลค่า

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
	ในเกณฑ์ดี ทั้งด้าน เทคโนโลยี ราคา และ บุคลากรทางการท่องเที่ยว สินค้าทางการท่องเที่ยวของฟิลิปปินส์ได้แก่หมู่เกาะ และชายหาด	สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ นักท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดที่เดินทางมายังฟิลิปปินส์มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	กว่า 2,592 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 2.7 ของ GDP ของประเทศ อยู่ในอันดับที่ 50 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 133 ด้านมูลค่าการค้าท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
สิงคโปร์	- ความสามารถในการแข่งขันของสิงคโปร์อยู่ในเกณฑ์ดี ทั้งด้าน เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งแวดล้อม - เงื่อนไขและข้อกำหนดด้านการลงทุนในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีลักษณะเปิดกว้าง มีนโยบายการสนับสนุนการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจาก อินโดนีเซีย จีน และญี่ปุ่น - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมายังสิงคโปร์ มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นมูลค่ากว่า 2,893 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 2.6 ของ GDP ของประเทศ - อยู่ในอันดับที่ 36 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 83 ด้านมูลค่าการค้าท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
ไทย	- ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยอยู่ที่ด้านราคา เทคโนโลยี และการพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นหลัก - มีสินค้าการท่องเที่ยวที่หลากหลาย พร้อมทั้งรัฐบาลให้การสนับสนุนและส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว - การจัดอันดับสิ่งแวดล้อมยังอยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุง	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจาก มาเลเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลี - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมายังประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นมูลค่ากว่า 9,442 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 5.2 ของ GDP ของประเทศ - อยู่ในอันดับที่ 30 ของโลก ในด้านขนาดตลาดและอยู่ในอันดับที่ 73 ด้านมูลค่าการค้าท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
สาธารณรัฐสังคมนิยม	การคมนาคมขนส่ง และโครงสร้างพื้นฐานของ	นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจาก	อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นมูลค่า

ด้านท่องเที่ยว

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
เวียดนาม	- ประเทศยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาเป็นอย่างมาก - สินค้าทางการท่องเที่ยวธรรมชาติ และวัฒนธรรมที่หลากหลาย - รัฐบาลเวียดนามมีแผนอย่างจริงจังในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ขณะเดียวกันมีความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านโครงการต่างๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศและภูมิภาค - การเข้าไปลงทุนมีขั้นตอนยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายสูง	ส่วนใหญ่เป็นนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาท่องเที่ยวแบบพักผ่อน รองลงมาได้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเพื่อทำธุรกิจ นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมา ยังเวียดนาม มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว	กว่า 1,096 ล้านเหรียญสหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 2.2 ของ GDP ของประเทศ - มีการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติสะสม (ปี 2531-2547) ในธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยว จำนวน 166 โครงการ ซึ่งคิดเป็น 3,605.0 ล้านเหรียญสหรัฐฯ - อยู่ในอันดับ 62 ของโลก ในด้านขนาดตลาด และอยู่ในอันดับที่ 115 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
สาธารณรัฐประชาชนจีน	- สินค้าทางการท่องเที่ยวมีหลากหลายทั้งด้านธรรมชาติ วัฒนธรรม และสถานที่ท่องเที่ยวที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ - รัฐบาลจีนกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยเฉพาะ - มาตรฐานการบริการในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติม - ระบบกฎหมายค่อนข้างซับซ้อน ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ บ่อยครั้ง ทำให้การติดต่อ	- ตลาดหลักในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของจีน คือ ญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา - นักท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดที่เดินทางมายังจีน มีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว - การท่องเที่ยวแบบภายในประเทศของจีนมีสัดส่วนที่สูงกว่าการท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวต่างชาติ	- ในปี 2546 ภาคบริการมีส่วนสูงที่สุดในผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP : Gross Domestic Product) รองลงมา คือ ภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม ตามลำดับ - จีนมีนักท่องเที่ยวสูงสุดในเอเชียประมาณ 33 ล้านคนต่อปี โดยในปี 2547 อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวจีนสามารถสร้างรายได้แก่ประเทศกว่า 44,502 ล้านเหรียญสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า ร้อยละ 24.7 หรือคิดเป็นมูลค่าต่อ

ด้านท่องเที่ยว

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
	ธุรกิจกับหน่วยราชการต่างๆ มีความผูกพัน		- GDP เท่ากับร้อยละ 2.4 - อยู่ในอันดับ 7 ของโลก ในด้านขนาดตลาด และอยู่ในอันดับที่ 74 ด้านมูลค่าการส่งออกเพียงตัวเดียว - ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
ญี่ปุ่น	- สินค้าทางการท่องเที่ยวมีความโดดเด่น และมีเอกลักษณ์เฉพาะด้านวัฒนธรรม - การเข้าไปลงทุนมีความผูกพันกับขั้นตอน และต้องให้เงินลงทุนสูง ประกอบกับวิถีปฏิบัติด้านการจ้างงานในประเทศที่มุ่งเน้นที่คนญี่ปุ่นเป็นหลัก - ญี่ปุ่นมีความสามารถในการแข่งขันทั้งด้านเทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐาน แต่ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่าปัจจัยด้านราคา มิได้เป็นปัจจัยหลักในการเลือกที่จะไม่เดินทางไปยังญี่ปุ่นก็ตาม	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสหรัฐอเมริกา - จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมายังญี่ปุ่นมีประมาณปีละ 5 ล้านคน - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมายังญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว - เนื่องจากอุปสรรคทางภาษา นักท่องเที่ยวจากต่างชาติ มีแนวโน้มจะใช้ Package ทัวร์ ภายในประเทศ มากกว่าเดินทางเอง	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวมีมูลค่าเป็นมูลค่ากว่า 172,253 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP เท่ากับร้อยละ 3.5 - อยู่ในอันดับ 2 ของโลก ในด้านขนาดตลาด และอยู่ในอันดับที่ 96 ด้านมูลค่าการส่งออกเพียงตัวเดียว - ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)
สาธารณรัฐเกาหลี	- รัฐบาลเกาหลีส่งเสริมให้ประชาชนมีทัศนคติที่เปิดกว้างมากขึ้นต่อวัฒนธรรมต่างประเทศและส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้เข้าประเทศ - เกาหลีมีสินค้าการท่องเที่ยวที่หลากหลาย	- นักท่องเที่ยวต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากญี่ปุ่น จีน และสหรัฐอเมริกา - นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่ที่เดินทางมายังเกาหลีมีวัตถุประสงค์เดินทางส่วนตัว - นักท่องเที่ยวเกาหลีนิยมท่องเที่ยววันหยุดนอกประเทศ	- อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของเกาหลีมีมูลค่าโดยรวมเท่ากับ 12,788 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP เท่ากับร้อยละ 1.6 - โดยมีอัตราการเติบโตอยู่ที่ประมาณร้อยละ 6.3 ต่อปี - อยู่ในอันดับ 13 ของโลก ในด้านขนาดตลาด

ด้านท่องเที่ยว

ประเทศที่มีศักยภาพ	ศักยภาพในการแข่งขัน	ปัจจัยด้านอุปสงค์	ความสำคัญต่อมูลค่าการค้าของประเทศ
	ประกอบกับมีค่าดีเอ็นบีในแหล่งท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว โดยในปี 2546 รายได้จากค่าดีเอ็นบีมูลค่ากว่าล้านเหรียญสหรัฐ มีอัตราการเติบโตร้อยละ 19 ซึ่งเป็นอันดับสองรองจากสวนสนุก • ในส่วนการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้มีข้อจำกัดในการเข้ามาลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็นการถือหุ้นหรือการนำส่งกลับรายได้ ยกเว้นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพนันและการสร้างสนามกอล์ฟ	มากกว่า ทำให้เกาหลีขาดดุลด้านการท่องเที่ยวอยู่ในปัจจุบัน	และอยู่ในอันดับที่ 132 ด้านมูลค่าการท่องเที่ยวต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ (จากทั้งหมด 174 ประเทศ)

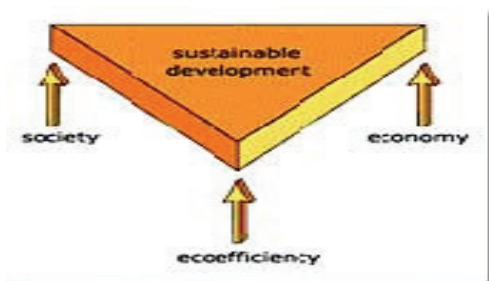
ที่มา: ศูนย์บริการทางวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2550)

1.5 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

นับแต่การประชุมสุดยอดที่กรุงริโอ เด จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี 1992 ได้มีการประกาศวาระแห่งศตวรรษที่ 21 (AGENDA 21) เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วยสาระหลัก 4 ส่วน ประกอบไปด้วย 1) มิติด้านเศรษฐกิจสังคม 2) การอนุรักษ์และบริหารทรัพยากร 3) การเพิ่มความแข็งแกร่งให้กับบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนหลักต่างๆ และ 4) แนวทางสู่การปฏิบัติ

สืบต่อมาถึงการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development) ที่กรุงโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี 2002 และองค์การสหประชาชาติได้ออกเป้าหมายการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 (The Millennium Development Goals) โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้นำทั่วโลกในปี 2000 โดยมีสาระหลัก 8 ประการ ได้แก่ 1) ลดความยากจนและหิวโหยของประชากร 2) ให้ประชากรมีการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง 3) ส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศเพิ่มอำนาจให้กับสตรี 4) ลดอัตราการเสียชีวิตของเด็กแรกเกิด 5) ส่งเสริมสุขภาพสตรีมีครรภ์ 6) ต่อสู้กำจัดโรค HIV / AIDS มาลาเรียและโรคภัยอื่นๆ 7) มุ่งมั่นให้สิ่งแวดล้อมยั่งยืน และ 8) พัฒนาความร่วมมือและสร้างพันธมิตรในการดำเนินการ

โดยหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ: ทางสังคม (society) ทางสิ่งแวดล้อม (ecoefficiency) และทางเศรษฐกิจ (economy) ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพ 4 : องค์ประกอบตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ที่มา: <http://www.vinythai.co.th/aboutvinythai/sustainabledevelopment/>

1.5.1 การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

การท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หมายถึง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2549) ได้กล่าวถึงความหมายของการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนไว้ว่า หมายถึงการท่องเที่ยว รวมถึงการจัดบริการอื่นๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดย 1) ต้องดำเนินการภายใต้ขีดความสามารถของธรรมชาติ ชุมชน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตที่มีต่อขบวนการท่องเที่ยว 2) ต้องตระหนักดีต่อการมีส่วนร่วมของประชากร ชุมชน ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม วิถีชีวิตที่มีต่อขบวนการท่องเที่ยว 3) ต้อง

ยอมรับให้ประชาชนทุกส่วนได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการท่องเที่ยวอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และ 4) ต้องชี้้นำภายใต้ความปรารถนาของประชาชนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ท่องเที่ยวนั้นๆ รับข้อมูลจาก "<http://th.wikibooks.org/wiki/>"

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์การท่องเที่ยวแห่งสหประชาชาติ (UNWTO) ได้กำหนดความหมายการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนไว้ว่า “เป็นการท่องเที่ยวที่จะต้องสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวในปัจจุบัน และภาคส่วนในพื้นที่ที่จัดการรองรับการท่องเที่ยวโดยที่พิทักษ์รักษา และสร้างโอกาสต่อไปได้ในอนาคต ทั้งนี้จะต้องมุ่งมองไปข้างหน้าเพื่อที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรให้สามารถสนองความต้องการทางด้านเศรษฐกิจสังคม และสุนทรียภาพในขณะที่ยังคงรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงาม ระบบนิเวศวิทยา ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต สินค้าทางการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนจะต้องผสมผสานกลมกลืนระหว่างสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ชุมชน และวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ไม่ใช่เหยื่อของการพัฒนาการท่องเที่ยว” โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้

1) ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างระมัดระวังและเป็นทางเลือกเท่านั้น

2) ให้การยอมรับต่อวัฒนธรรมสังคมพื้นถิ่นของชุมชน แหล่งท่องเที่ยว

3) มั่นใจให้เป็นการประกอบที่อยูรอดและส่งผลทางเศรษฐกิจในระยะยาว ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสังคมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดอย่างเป็นธรรม และเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชน โดยมีเงื่อนไขที่ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้มีส่วนร่วม ในขณะเดียวกันก็ต้องการความมุ่งมั่นทางการเมืองในการนำและสร้างความคิดเห็นร่วมกัน นอกจากนี้กระบวนการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการที่ต้องการความต่อเนื่อง และมีการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่จะป้องกันหรือแก้ไขปรับปรุงได้ทันทั่วทั้ง และสุดท้ายจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความพึงพอใจ และก่อให้เกิดประสบการณ์ที่ดีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีบทบาทสำคัญในการลดปัญหาความยากจนในพื้นที่ (Sustainable Tourism Eliminating Poverty - STEP)

สำหรับประเทศไทยประวิตร ชูศิลป์ (2544) กล่าวว่าวิธีพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืนควรเน้นความสำคัญใน 3 ด้านต่อไปนี้

1) ต้อนรับแขกด้วยไมตรีจิตอันดีงาม ต้องรณรงค์ให้คนไทยช่วยกันต้อนรับนักท่องเที่ยวด้วยอัธยาศัยไมตรีจิตอันดี ด้วยความจริงใจ และซื่อสัตย์ ดูแลการปฏิบัติต่อมิตรสหายด้วยวัฒนธรรมที่ดีของคนไทย สมกับเป็นดินแดนแห่งรอยยิ้มให้ละเว้นการประพฤติปฏิบัติที่เป็นการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เช่น ไม่คิดราคา (สินค้า หรือค่าบริการ) ที่แพงเกินเหตุ ไม่คดโกง ไม่ขายสินค้าหลอกหลวง เป็นต้น

2) ดูแลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน หรือนักท่องเที่ยวก็ตาม รัฐต้องถือเป็นเรื่องสำคัญและต้องพยายามทำให้ได้ มาตรฐานของประเทศที่เจริญแล้วให้ได้ ต้องดูแลนักท่องเที่ยวให้ปลอดภัยอย่างจริงจัง ต้องป้องกันระวัง ไม่ให้ถูกปล้น จี้ ข่มขืน หรือถูกทำร้ายได้ ไม่แค่เฉพาะหน่วยงานของรัฐที่จะเกี่ยวข้อง ก็จะมีตั้งหลายหน่วยงาน ไม่ใช่เฉพาะ ตำรวจ เท่านั้น คมนาคม สาธารณสุข เกษตร (ป่าไม้) มหาดไทย องค์การปกครองท้องถิ่น ก็ล้วนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแล ทำงานประสานกันทำในส่วนของตัวเอง ให้ดีและช่วยกันทำทั้งประเทศ

3) บำรุงรักษา ทรัพยากรการท่องเที่ยว ให้บริสุทธิ์คงสภาพธรรมชาติเดิมไว้ต้องช่วยกันดูแล บำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวให้คงสภาพเดิม หรือเป็นธรรมชาติไว้ให้ได้มากที่สุดในส่วนนี้ ต้องกระทำทั้งที่เป็น การรณรงค์ สร้างจิตสำนึก ความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) การดูแล บำรุงรักษาเฝ้าระวังและการบังคับ ด้วย เช่น ในแหล่งน้ำตก หาดทราย ก็ต้องดูแลความสะอาดอย่าให้มีเศษขยะมูลฝอย การตั้งบ้านเรือน ร้านค้าร้านค้า หรือเอาสัตว์ไปปล่อยเลี้ยง (เช่น เอาเปิดไปเลี้ยงในน้ำตก เป็นต้น) ดังนั้น ถ้าองค์กรท้องถิ่น อ.บ.ต. เทศบาลและหน่วยงานที่เป็นกลไกของรัฐได้หันมาสนใจ ช่วยกันทำเรื่องข้างต้นดังกล่าวนี้ ให้ดี เข้มแข็งจริงจังจะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ทางหนึ่ง และเป็นการรักษาสมบัติหรือชุมทรัพย์ที่เป็นมรดกของชาติไว้ให้คนไทยรุ่นต่อไปได้อย่างยั่งยืนตลอดไป

1.5.2 การเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศกับการท่องเที่ยว

ในขณะที่การเติบโตของการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การตื่นตัวของโลกในเรื่องโลกร้อน ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อการผลิตภาคเกษตรกรรม การคมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยวในลำดับต้น ซึ่งมีทั้งผลกระทบทางตรงและผลกระทบทางอ้อมที่เกิดจากกระแสน้ำความตื่นตัว จนกลายเป็นการกีดกันที่ไม่ใช่เรื่องของภาษีศุลกากรที่ไม่เป็นธรรมต่อภาคการท่องเที่ยวในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาน้อย (Development Countries & Least Development Countries) ซึ่งอาศัยการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักและเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน

1) ผลกระทบระหว่างการท่องเที่ยวและการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศมี 2 ทางด้วยกัน คือ 1.1) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศต่อการท่องเที่ยว และ 1.2) ผลกระทบจากการท่องเที่ยวที่มีส่วนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ

1.1) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศต่อการท่องเที่ยว แบ่งออกได้เป็น

ทางตรง

ก) สภาพอากาศที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญต่อการท่องเที่ยว เช่น ฤดูการตากอากาศที่ไม่หนาวจัด ไม่มีฝน หรือแหล่งท่องเที่ยวที่ต้องการสภาวะอากาศที่แน่นอน เช่น แหล่งท่องเที่ยวเล่นสกีหิมะ เป็นต้น

ข) ระบบการท่องเที่ยวยังขึ้นอยู่กับฤดูกาลที่สัมพันธ์กับภาคเรียน และฤดูการพักผ่อนประจำปี ซึ่งต้องการความแน่นอน

ค) การเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศที่ไม่เป็นไปตามฤดูกาล และผันผวนทันทีทันใดจะมีผลต่อการประกอบการและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น

ทางอ้อม

ก) การเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อม

ข) เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อปริมาณและคุณภาพของน้ำใช้ ความหลากหลายของระบบชีวภาพ การสูญเสียภูมิทัศน์ความงาม และกระทบต่อผลผลิตทางเกษตรที่เป็นปัจจัยสำคัญของการท่องเที่ยว

1.2) ผลกระทบจากการท่องเที่ยวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศ ประกอบไปด้วย

ก) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวรวมทั้งระบบขนส่ง ที่พักและกิจกรรมอื่นๆ ก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ร้อยละ 5 ของการปล่อยก๊าซโดยรวมของโลก

ข) การขนส่งในภาคการท่องเที่ยวมีสัดส่วนสูงที่สุดร้อยละ 75 และการเดินทางทางอากาศมีสัดส่วนระหว่างร้อยละ 54 – 75 ของการขนส่งในภาคการท่องเที่ยว

ค) การเดินทางระยะไกลมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.7 ของการเดินทางท่องเที่ยวทั้งหมด แต่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มากถึงร้อยละ 17

ง) การดำเนินธุรกิจกันอยู่ที่เป็นอยู่ในปี 2035 ภาคการท่องเที่ยวจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 152

ผลกระทบจากสภาวะอากาศเปลี่ยนแปลงต่อการท่องเที่ยวนั้น จำเป็นที่ภาคการท่องเที่ยวจะต้องปรับตัว (Adaptation) ในขณะที่การประกอบการท่องเที่ยวมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศนั้นภาคการท่องเที่ยวจำเป็นต้องมีมาตรการบรรเทา (Mitigation) และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

2) ผลกระทบจากนโยบายและมาตรการลดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ แบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ 2.1) มาตรการที่เกิดขึ้นใหม่ รวมทั้งกระแสของผู้คนจะมีผลกระทบต่อจำนวนนักท่องเที่ยว และ 2.2) มาตรการที่เกิดขึ้นจะเพิ่มต้นทุนในการผลิต เช่น ราคาค่าขนส่งจะส่งผลกระทบต่อจำนวน และรูปแบบการเดินทางท่องเที่ยว

1.5.3 การกีดกันที่ไม่ใช่มาตรการภาษีศุลกากร (Non Tariff Barriers)

จากกระแสต้านภัยโลกร้อนต่อการเดินทางท่องเที่ยวนอกกระแสการต้านภัยโลกร้อนที่ทำให้พฤติกรรมกรรมการท่องเที่ยวเปลี่ยนไปเรียกหาสินค้าและบริการที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมและไม่ให้เดินทางระยะไกลโดยเฉพาะการเดินทางโดยเครื่องบิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบของอุตสาหกรรมกรรมการท่องเที่ยวทั้งระบบ การท่องเที่ยวของประเทศไทยก็อยู่ในห่วงโซ่อุปทานที่จำเป็นต้องมีการปรับตัว ให้มีมาตรฐานการประกอบการที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและมีมาตรการลดการผลิตก๊าซเรือนกระจก มิฉะนั้นก็จะเสียโอกาสโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่มีการแข่งขันกันอย่างมาก

หน่วยที่ 2 บริบทการท่องเที่ยวของประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน และทิศทางในอนาคต

2.1 บริบทการท่องเที่ยวของประเทศไทยในอดีต -ปัจจุบัน

การท่องเที่ยวของประเทศไทยเริ่มแพร่หลายเมื่อประมาณ 50 ปีมานี้เอง คือ ประมาณปี พ.ศ. 2503 อันเป็นปีที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวขึ้น เพื่อทำหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศไทย แต่เดิมการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นกิจกรรมของผู้มีฐานะร่ำรวย หรือของคนในวงสังคมชั้นสูงเท่านั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้ที่สนพระทัยเกี่ยวกับการท่องเที่ยวพระองค์หนึ่ง การเสด็จพระราชดำเนินประพาสตามหัวเมืองต่างๆ หรือแม้กระทั่งการเสด็จพระราชดำเนินไปตามจังหวัดต่างๆ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบันเป็นพระราชกรณียกิจที่จะทำให้ทราบถึงภาวะความเป็นอยู่ของราษฎร หนังสือเรื่องไกลบ้าน ตลอดจนหนังสือที่สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ ทรงเขียนเกี่ยวกับเรื่องราวของประเทศต่างๆ ที่ได้เสด็จไปนั้น นับว่าเป็นบันทึกเรื่องราวเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่สำคัญทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีการท่องเที่ยวได้เริ่มแพร่หลายในกลุ่มชนทุกชั้นเมื่อไม่นานมานี้ เป็นเพราะการพัฒนาทางด้านการคมนาคมขนส่งทั้งทางเครื่องบิน และทางถนนโดยเฉพาะทางหลวงต่างๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อเชื่อมต่อภาคต่างๆ ของประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวกลายเป็นกิจกรรมของชนทุกชั้น และทำให้การท่องเที่ยวขยายออกไปอย่างกว้างขวาง

ในปี พ.ศ. 2503 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (อ.ส.ท.) ขึ้นโดยมี พลโท เฉลิมชัย จารุวัสตร์ (ขณะนั้นยังเป็นพันเอก) เป็นผู้อำนวยการคนแรกขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2503 – 2519 เท่ากับเป็นการส่งเสริม

ให้มีการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น การที่ประเทศไทยยินยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย มีผลต่อสภาพเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศไทยเป็นอย่างมาก มีการก่อสร้างโรงแรมและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเพิ่มมากขึ้น ทำให้การท่องเที่ยวเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยได้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในวงการของนักท่องเที่ยวว่า มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม ตลอดจนมีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามแต่อย่างไรก็ตามสามารถเรียบเรียงพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่ผ่านมาแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ได้ดังต่อไปนี้

ระยะที่ 1 ระหว่างปี 2503-2521 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงเริ่มต้นทั้งการก่อตั้งบริษัทการบินประเทศไทย และองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยว (อศท.) โดยในช่วงนี้มีการกิจหลักในการให้ข้อมูลข่าวสาร และเผยแพร่ความรู้ด้านการท่องเที่ยวต่ออุตสาหกรรมและส่วนราชการ

ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2522-2534 เมื่อการขยายตัวมากขึ้นแหล่งท่องเที่ยวแต่เดิม เช่น กรุงเทพฯ เชียงใหม่ เริ่มมีความแออัดในขณะพื้นที่ที่มีศักยภาพ เช่น ชายฝั่งทะเลหรือแหล่งศิลปวัฒนธรรมยังไม่พร้อม ขาดโครงสร้างพื้นฐาน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางแผนและพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวขึ้น โดยการวางแผนแม่บทบูรณาการกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวขึ้น และมีการปรับองค์กรเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.)

ระยะที่ 3 ระหว่างปี 2535-2544 การพัฒนาการท่องเที่ยวเช่นเดียวกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมตามแผนชาติ แม้จะสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมตามมา จนกระทั่งมีการปรับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยให้คนเป็นศูนย์กลางและน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทาง ผลกระทบจากปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวอย่างจึงจำเป็นต้องปรับเข้าสู่วิถีการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

ระยะที่ 4 ระหว่างปี 2545 - ถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่การท่องเที่ยวขาดเสถียรภาพด้วยภาวะเศรษฐกิจ และนโยบายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นเศรษฐกิจและเร่งรัดเป้าหมายในเชิงปริมาณ ขาดดุลยภาพ การเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงและการบริหารแบบ CEO ทำให้กระบวนการที่เกี่ยวข้องปรับตัวไม่ทันและขาดความต่อเนื่อง

จากบทเรียนที่ผ่านมาทั้งมิติในด้านบวกและด้านลบให้เห็นเป็นตัวอย่างหลายประการที่จะได้นำมาเป็นบทเรียนพิจารณาประกอบการปรับทิศทางเปลี่ยนแปลงของโลกของประเทศไทย รวมทั้งการตลาดและเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างมากเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาและบริหารจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

2.1.1 ความสำคัญของการท่องเที่ยวในประเทศไทย

การท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมบริการที่มีบทบาทสูงยิ่งในการนำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้อันดับหนึ่งเมื่อเทียบกับสินค้าส่งออกอื่นๆ การท่องเที่ยวมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นแหล่งที่มาของรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมารายได้จากการท่องเที่ยวได้กลายเป็น รายได้ลำดับที่ 1 เมื่อเทียบกับรายได้จากสินค้าส่งออกอื่นๆ
- 2) ช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าการชำระเงินระหว่างประเทศ เช่นในปี พ.ศ. 2527 การท่องเที่ยวทำรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศ 27,317 ล้านบาทนั้น รายจ่ายจากการเดินทางท่องเที่ยวของคนไทย เป็นเงินเพียงประมาณ 7,208 ล้านบาท ส่วนที่เกินดุลนี้จึงมีส่วนช่วยแก้ไขการขาดดุลในด้านอื่นได้เป็นอย่างมาก
- 3) ช่วยสร้างอาชีพ และการจ้างงานอย่างมากมายและกว้างขวางเนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้คนทำหน้าที่บริการโดยเฉพาะในธุรกิจทางตรง เช่น โรงแรม ภัตตาคาร บริษัทนำเที่ยว ฯลฯ ส่วนในธุรกิจทางอ้อมอาจเป็นอาชีพเสริม เช่น หัตถกรรมพื้นบ้าน การใช้เวลารว่างมารับจ้างก่อสร้าง เป็นต้น
- 4) ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรอย่างกว้างขวาง สร้างงานสร้างอาชีพมากมายและเป็นการเสริมอาชีพด้วยอาชีพที่เกิดต่อเนื่องจากการท่องเที่ยว เช่น การผลิตหัตถกรรมพื้นบ้านหรือการผลิตอาหารไปป้อนตามแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ก็จะเป็นอาชีพเสริมทำรายได้เป็นอย่างดี หรือในเมืองท่องเที่ยวก็อาจจะเป็นผู้นำเที่ยวด้วย
- 5) ก่อให้เกิดการกระตุ้นการผลิตและนำเอาทรัพยากรของประเทศมาใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางไปทีใดก็ต้องใช้จ่ายเป็นค่าอาหารซื้อผลิตผลพื้นเมืองและหากพักแรมก็ต้องใช้จ่ายเป็นค่าที่พัก เงินที่จ่ายออกไปนี้จะไม่ตกอยู่เฉพาะกับโรงแรมแต่จะกระจายไปสู่เกษตรกรรายย่อยต่างๆ เมื่อหัตถกรรมพื้นเมืองขายเป็นของที่ระลึกได้ก็就会有การใช้วัสดุพื้นบ้าน มาประดิษฐ์เป็นของที่ระลึก แม้จะเป็นรายได้เล็กๆน้อยๆ แต่เมื่อรวมกันเป็นปริมาณมากก็เป็นรายได้สำคัญซึ่งจะกระตุ้นการผลิตหรือที่เรียกว่า Multiplier Effect ทางการท่องเที่ยวซึ่งอยู่ในลักษณะที่สูงมาก เมื่อเทียบกับผลิตสินค้า หรืออุตสาหกรรมอื่นๆ

2.2 บริบทการท่องเที่ยวของประเทศไทยตามทิศทางในอนาคต

จากการพยากรณ์จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย จำนวนวันพักเฉลี่ยค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวัน และรายได้ที่รับจากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวต่างชาติที่จะเกิดขึ้นในอีก 5 ปีข้างหน้า (ปี พ.ศ.2550-2554) นอกจากนี้ยังได้พยากรณ์จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยโดยแยกเป็นรายตลาดที่สำคัญ สำหรับสมการพยากรณ์มี 2 ลักษณะ คือ

2.2.1 สมการพยากรณ์จากชุดข้อมูลรายปีระหว่างปี พ.ศ.2513– 2548 โดยเป็นข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย จำนวนวันพักเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวัน และรายได้ทั้งหมดที่ได้รับ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี จากชุดข้อมูลนี้จะถูกนำมาวิเคราะห์และสร้างสมการพยากรณ์ด้วยวิธีการวิเคราะห์แนวโน้ม และ ARIMA ในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับข้อมูล

2.2.2 สมการพยากรณ์จากชุดข้อมูลรายเดือนระหว่างเดือนมกราคม 2528 – ธันวาคม 2548 โดยเป็นข้อมูลจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย แยกเป็นรายตลาดที่สำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งจากชุดข้อมูลนี้จะถูกนำมาสร้างสมการพยากรณ์ด้วยวิธี SARIMA Intervention

ตาราง 3: ผลการพยากรณ์จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ วันพักเฉลี่ย ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวัน และรายได้

รายการ	วิธีการ	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
จำนวนนักท่องเที่ยว ต่างประเทศ (ล้านคน)	SARIMA Intervention	13.72	14.49	15.30	16.16	17.07
	ARIMA	13.46	14.20	15.37	16.79	18.14
	Trend	13.93	15.23	16.62	18.09	19.65
จำนวนวันพักเฉลี่ย (วัน)	ARIMA	8.41	8.47	8.59	8.66	8.78
	Trend	8.80	9.07	9.33	9.58	9.82
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อวัน (บาท/คน/วัน)	ARIMA	5,016	5,408	5,766	6,128	6,505
	Trend	4,260	4,415	4,557	4,690	4,815
รายได้ทั้งหมดจากนักท่องเที่ยว ต่างชาติ (ล้านบาท)	ARIMA	447,937	527,198	636,415	764,889	901,182
	Trend	455,496	506,157	561,741	622,681	689,444

ที่มา : จากการคำนวณ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2550)

ตาราง 4: ผลการพยากรณ์จำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศ ในตลาดที่สำคัญของประเทศไทย
(หน่วย: ล้านคน)

ภูมิภาค	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
รวมทุกประเทศ	13.72	14.49	15.30	16.16	17.07
เอเชียตะวันออก	7.86	8.24	8.64	9.06	9.50
อาเซียน	3.55	3.80	4.06	4.34	4.64
มาเลเซีย	1.36	1.38	1.41	1.44	1.47
สิงคโปร์	0.90	0.95	1.01	1.07	1.13
จีน	1.01	1.06	1.11	1.15	1.20
ฮ่องกง	0.48	0.49	0.50	0.52	0.53
ญี่ปุ่น	1.33	1.38	1.43	1.47	1.52
เกาหลีใต้	1.05	1.12	1.19	1.27	1.37
ไต้หวัน	0.24	0.19	0.15	0.12	0.10
ยุโรป	3.29	3.52	3.76	4.02	4.30

ภูมิภาค	พ.ศ. 2550	พ.ศ. 2551	พ.ศ. 2552	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554
ฝรั่งเศส	0.31	0.34	0.36	0.39	0.42
เยอรมนี	0.51	0.53	0.56	0.58	0.61
สวีเดน	0.32	0.36	0.41	0.47	0.53
สหราชอาณาจักร	0.82	0.90	0.98	1.07	1.17
อเมริกา	0.85	0.91	0.97	1.04	1.11
แคนาดา	0.16	0.18	0.20	0.23	0.25
สหรัฐอเมริกา	0.66	0.70	0.74	0.78	0.83
เอเชียใต้	0.60	0.64	0.68	0.73	0.78
อินเดีย	0.46	0.52	0.59	0.66	0.74
โอเชียเนีย	0.67	0.75	0.84	0.94	1.05
ออสเตรเลีย	0.57	0.64	0.72	0.81	0.91
ตะวันออกกลาง	0.40	0.44	0.49	0.54	0.59
แอฟริกา	0.08	0.08	0.09	0.09	0.09

ที่มา : จากการคำนวณ: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2550)

สิ่งที่เป็นตัววัดความสำเร็จของการส่งเสริมการท่องเที่ยวในปีที่ผ่านมาได้คืออย่างหนึ่งก็คือ การที่เมืองไทยของเรา แหล่งท่องเที่ยวของเรา รวมทั้งบริการทางการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม รีสอร์ท สปา และบริการทางการบินของประเทศไทยได้รับรางวัลจากนิตยสารชื่อดังตลอดทั้งปีมากกว่า 180 รางวัลนั้นจึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าเมืองไทยของเรายังคงได้รับความนิยม รางวัลที่น่าชื่นชมเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดเยี่ยมอันดับ 1 (World's Best Tourism Country) จาก นิตยสาร Travel News ของสวีเดน โดยมีกรีซ เดนมาร์ก อิตาลี อยู่ในลำดับถัดมา การจัดอันดับจากผู้อ่าน นิตยสารฉบับนี้ ประเทศไทยได้รับเลือกเป็นแหล่งท่องเที่ยวยอดเยี่ยมอันดับ 1 ติดต่อกันมาเป็นปีที่ 4 ซึ่งจำนวนนักท่องเที่ยวชาวสวีเดนที่เดินทางมาเที่ยวเมืองไทยมีการขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ โดย ททท.ได้ให้ความสำคัญกับการทำตลาดในสวีเดนมาโดยตลอด มิเช่นนั้นคนที่อยู่ประเทศแถบซีกโลกเหนือคงจะไม่รู้จักและอยากมาเที่ยวเมืองไทย เช่นเดียวกับ Stand by Magazine ของเดนมาร์ก ได้มอบรางวัล Best Tourism Country ให้กับประเทศไทยเช่นกัน นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้รับรางวัล Go Asia Award โดยบรรดาบริษัทนำเที่ยวของเยอรมนีได้โหวตให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าท่องเที่ยวที่สุดในเอเชีย โดยมีมัลดีฟเป็นอันดับ 2 และจีนตามมาเป็นอันดับ 3 ขณะที่นิตยสาร Conde' Nast Traveller ซึ่งเป็นนิตยสารชั้นนำด้านการท่องเที่ยวที่มีผู้อ่านและสมาชิกมากมายทั่วโลก ได้ประกาศผลรางวัล Reader's Choice Award 2007 ที่ได้รับการโหวตจากผู้อ่าน ให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในอันดับ 1 ของเอเชีย (Best City of Asia) ไม่เพียงเฉพาะนักท่องเที่ยวทางยุโรปเท่านั้นที่นิยมเดินทางมาท่องเที่ยวเมืองไทย ในจีนที่มีประชากรกว่า 1,200 ล้านคน ประเทศไทยก็ได้รับรางวัล Gold List ที่จัดโดยนิตยสาร National Geographic ฉบับภาษาจีน เปิดให้ผู้อ่านโหวตประเทศที่น่าท่องเที่ยวที่สุดเข้ามาทางเว็บไซต์ ซึ่งมีผู้โหวตเข้ามามากกว่า 10,000 ราย โดยมีรายชื่อถึง 75 ประเทศทั่วโลก ผลปรากฏว่าประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็น 1 ใน 3 ของประเทศที่

นักท่องเที่ยวชาวจีนประทับใจที่สุดร่วมกับฝรั่งเศสและฮอลแลนด์ ส่วนตลาดอเมริกันนั้น นิตยสาร Travel Leisure นิตยสารท่องเที่ยวชั้นนำของอเมริกาที่มีผู้อ่านทั่วโลก ก็ได้จัดอันดับให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองนำท่องเที่ยวอันดับ 1 ใน Top 10 Cities Asia และกรุงเทพฯ ยังได้รับการจัดอันดับเป็นเมืองนำเที่ยวที่สุดโดยนิตยสาร Libur Magazine and Traverama Magazine ของมาเลเซียในปีนี้อีกด้วย (วินิจ รังผึ้ง, 2551)

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้รับเลือกให้เป็นประเทศที่นักท่องเที่ยวอยากเดินทางมาเที่ยวมากที่สุดจากการสำรวจความคิดเห็นนักท่องเที่ยวทั่วโลกซึ่งจัดทำขึ้นโดยวีซ่า อินเทอร์เน็ตชันทแนล เอเชีย-แปซิฟิก ร่วมกับทางสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ PATA (Pacific Asia Travel Association) ซึ่งประเทศไทยได้รับเลือกเป็นปีที่ 2 ติดต่อกัน สำหรับ ททท. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศโดยตรง ก็ยังได้รับรางวัลองค์กรดีเด่นจากสมาคมนักเขียนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของออสเตรเลีย ซึ่งได้มอบรางวัลชนะเลิศขององค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวดีเด่น (Best International Tourism Organization 2007) ให้กับ ททท. โดยคัดเลือกจากองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยว 31 ประเทศทั่วโลก ในขณะที่ TTG Asia Media ผู้จัดงานมอบรางวัล TTG Travel Award 2007 ก็ได้มอบรางวัลให้ ททท. ในฐานะองค์กรดีเด่นที่มีบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (National Tourism Organisation-Best NTO) ในขณะที่มีการเปิดและเพิ่มเที่ยวบินเส้นทางระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการขยายตัวอย่างสูงของเครื่องบินแบบเช่าเหมาลำจากต่างประเทศล้วนเป็นปัจจัยบวกที่ทำให้ขนาดตลาดท่องเที่ยวของประเทศไทยในปี 2551 ดูสดใสมากที่สุดทีเดียว ในส่วนของ การเดินทางท่องเที่ยวในประเทศของคนไทยก็น่าจะคึกคักขึ้นกว่าปีก่อน เพราะแม้ราคาน้ำมันจะยังคงมีแนวโน้มจะสูงขึ้นไปอีก แต่ก็อาจจะมีผลดีกับการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศมากขึ้น เพราะการเดินทางไปเที่ยวต่างประเทศหรือการเดินทางในเส้นทางระยะไกลจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นจากราคาน้ำมัน ก็อาจทำให้ผู้คนหันมาท่องเที่ยวใกล้ๆ ในประเทศกันมากขึ้น รวมทั้งเม็ดเงินลงทุนเมกะโปรเจกต์ทั้งหลายที่รัฐบาลจะเริ่มตင်กันในปี 2551 ก็อาจจะเป็นเงินที่หมุนเวียนลงมากกระตุ้นให้ผู้คนใช้จ่ายในการเดินทางท่องเที่ยวกันมากขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามปัจจัยบวกหรือสัญญาณที่ดีของการท่องเที่ยวที่ฟันตัวดังที่กล่าวข้างต้นจะดีได้จริงๆ หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักสำคัญคือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นหลัก

2.3 ด้านสารสนเทศการท่องเที่ยว

สารสนเทศด้านการท่องเที่ยวถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเป็นทั้งข้อมูลที่จะต้องใช้อย่างดีในการวางแผนการพัฒนา การแก้ปัญหาและวิกฤติการณ์ต่างเป็นทั้งข้อมูลในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และการตลาด ความสำคัญมีทั้งด้านการจัดเก็บและประมวลข้อมูล และด้านการกระจายข้อมูลข่าวสารถึงกลุ่มเป้าหมาย ปัจจุบันมีปัญหาการเก็บข้อมูลและประมวลผลข้อมูลทั้งด้านข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวก บริการการท่องเที่ยว และการตลาดในระดับพื้นที่

ที่ครบถ้วนทันกับปัจจุบัน และทันเวลาที่ต้องการและในบางกรณีอาจไม่ได้รับความร่วมมือควรให้มีการจัดทำระบบเก็บข้อมูลและประมวลผลในระดับพื้นที่ เพื่อใช้งานในระดับพื้นที่และสนับสนุนข้อมูลในระดับภาคและประเทศ

หนึ่งในภาวะที่การเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว มีวิกฤติต่อเนื่องการใช้ข้อมูลสารสนเทศในเชิงสถิติอาจใช้เวลานานไม่ทันการณ์ เครื่องมือในการประเมินและพยากรณ์สถานการณ์ที่แม่นยำสามารถทำได้โดยการตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากผู้เกี่ยวข้องในแต่ละส่วนประเมินแล้วทำเป็นดรชนีพยากรณ์อนาคตรายไตรมาส รายปี ควรที่จะพัฒนาขึ้นในพื้นที่ด้วยความร่วมมือของหน่วยงานและผู้ประกอบการ

การกระจายข้อมูลสารสนเทศไปสู่กลุ่มเป้าหมาย ทั้งหน่วยงานของรัฐที่ใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย การวางแผนบริหารจัดการทั้งภาคเอกชนในการใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดแผนการตลาดและวางแผนรองรับความเสี่ยง ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่อถึงผู้บริโภค กลุ่มลูกค้าทั้งตลาดภายในและต่างประเทศ ทั้งถึงผู้บริโภคทางตรงหรือผ่านสื่อมวลชนจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาระบบให้ทันสมัยและมีความต่อเนื่อง มีหน่วยงานที่มีการบริหารจัดการเรื่องข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะ และเชื่อมโยงกับระบบระดับชาติและระดับโลก

กรณีวิกฤติการณ์ต่างที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติ อุบัติภัย โรคระบาด หรืออาชญากรรมจะเกิดผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยว ซึ่งนอกเหนือจากตัววิกฤตินั้นๆ แล้วที่ขนานกันไปก็คือวิกฤติข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร (Communication Crisis) ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความตื่นตระหนก ขาดข้อเท็จจริงมีการคาดคะเนไปต่างๆ นานา ซึ่งส่งผลกระทบรุนแรงกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริงจึงควรที่จะพิจารณาจัดตั้งศูนย์สื่อสารวิกฤติการณ์ (Crisis Communication Center) ซึ่งจะต้องมีการจัดทำแผนรองรับวิกฤติ และมีการดำเนินการต่อเนื่องทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติ โดยในภาวะปกติทำหน้าที่ในการสื่อสารประชาสัมพันธ์ (2 Ways) เพื่อสร้างเครือข่ายอันจะเป็นเครื่องมือสำคัญเมื่อยามวิกฤติทั้งนี้ให้มีการประสานกับศูนย์ฯ ระดับชาติ (ดำเนินการโดย ททท.) และระดับโลก Tourcom ของ UNWTO แล้วแต่กรณี

การใช้ระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ ไม่เพียงแต่จัดทำ Website ซึ่งก็เป็นเพียงหนึ่งในหลายร้อยล้าน Domains เพราะเป็นการลงทุนทางการตลาดที่คุ้มค่าเงินและสามารถแข่งขันกับธุรกิจหรือแหล่งท่องเที่ยวใหญ่ๆ ได้ โดยในปัจจุบันเครื่องมือประจำตัวสามารถรวมกันระหว่างโทรศัพท์คอมพิวเตอร์ กล้องถ่ายรูป และ GPS ในตัวเดียวกันพกพาได้ง่าย ในขณะที่มี Website ที่บริการข้อมูล (Contents Provider) ให้เลือกมากมายจึงเป็นเรื่องที่พื้นที่จะต้องข้อมูลของท้องถิ่นพื้นที่ไปให้มากที่สุดเพื่อเปิดโอกาสให้ถึงตลาดการท่องเที่ยวกว้างขวางยิ่งขึ้น

2.3.1 สถิตินักท่องเที่ยว นับตั้งแต่ตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2503 หรือ ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ประเทศไทย ได้มีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2503 ที่มีชาวต่างประเทศ เข้ามายังประเทศไทยเพียง 81,340 คน และมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพียง 195 ล้านบาท มาจนถึงปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนถึง 13,828,790 คน และรายได้จากการท่องเที่ยวสูงถึง 370,000 ล้านบาท รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้ (ศูนย์วิจัยกสิกร, 2550)

ตาราง 5: สถิตินักท่องเที่ยวที่เข้ามาประเทศไทย พ.ศ. 2545-2549

รายการ	2545	2546	2547	2548	2549
จำนวนนักท่องเที่ยว	10,799,067	10,004,453	11,650,703	10,317,713	13,828,790
เพศ					
ชาย	6,426,982	6,169,123	6,702,541	6,099,055	8,214,327
หญิง	4,372,085	3,835,330	4,948,162	4,218,658	5,607,475
หมวดอายุ (ปี)					
น้อยกว่า 25	1,552,337	1,300,768	1,593,188	1,435,884	1,939,255
25 - 34	2,830,547	2,489,810	2,899,663	2,646,668	3,628,174
34 - 44	2,605,227	2,564,250	2,960,953	2,568,610	3,375,882
45 - 54	2,099,828	2,039,752	2,357,021	2,035,521	2,758,816
55 และมากกว่า	1,711,128	1,609,873	1,839,878	1,631,030	2,119,675
จุดมุ่งหมายในการมาเยือน					
ท่องเที่ยว	9,638,984	8,792,152	10,165,232	946,333	11,387,420
ธุรกิจ	824,979	853,494	976,301	77,539	1,198,422
ประชุม	106,853	87,339	159,450	43,316	722,059
อื่นๆ	228,251	227,340	349,720	45,983	458,060
รายการ	2545	2546	2547	2548	2549
อาชีพ					
นักวิชาชีพ	1,618,311	1,627,482	2,146,408	2,244,377	2,849,810
นักบริหารและผู้จัดการ	1,177,760	1,234,570	1,421,547	1,279,512	1,969,201
ผู้ปฏิบัติงานธุรกิจและนักธุรกิจการค้า	1,823,054	1,794,658	2,621,441	2,963,140	3,670,001
ผู้ใช้แรงงานและปฏิบัติงานบริการ	1,819,288	1,952,585	2,128,205	1,464,519	2,469,144
อื่นๆ	4,360,654	3,395,158	3,333,102	2,361,789	2,782,916

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2549)

กลุ่มฐานข้อมูลการตลาด สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปี 2550 เปิดเผยว่า จำนวนสถิติสารสนเทศจากชาวต่างชาติและชาวประเทศไทยด้วยกันในด้านจำนวน และวันพักของนักท่องเที่ยวเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ

ในปี 2550 มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางเข้าประเทศไทยทั้งสิ้นจำนวน 14.46 ล้านคน เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.65 จากปี 2549 ซึ่งเป็นผลจากปัญหาทางการเมืองและความวุ่นวายภายในประเทศตั้งแต่ช่วงต้นปี ส่งผลให้นักท่องเที่ยวขาดความเชื่อมั่นในการเดินทางโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออก นอกจากนี้สภาพอากาศที่แปรปรวนและสภาพเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางเข้าประเทศไทยชะลอตัวลง

2) วันพักของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ^P

นักท่องเที่ยวมีวันพักเฉลี่ย 9.19 วัน เพิ่มขึ้น 0.57 วัน เมื่อเทียบกับปี 2549 โดยภูมิภาคที่นักท่องเที่ยวมีวันพักสูงสุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ยุโรป อเมริกาและโอเชียเนีย โดยมีวันพักเฉลี่ย 14.86 วัน, 13.76 วัน และ 11.97 วัน ตามลำดับ สำหรับภูมิภาคอาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีวันพักเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ 5.45 วัน เนื่องจากส่วนใหญ่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย และนักท่องเที่ยว ส่วนใหญ่นิยมท่องเที่ยวในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดเทศกาล รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 6 : จำนวนนักท่องเที่ยวระหว่างประเทศที่เดินทางเข้าประเทศไทยและวันพัก ปี 2549-2550

ถิ่นที่อยู่	จำนวน (คน)			วันพัก (วัน)		
	2550	2549	% (+/-)	2550 ^P	2549	+/-
เอเชียตะวันออก	7,981,205	7,942,143	+ 0.49	6.02	5.70	+ 0.32
-อาเซียน	3,755,554	3,556,395	+ 5.60	5.45	5.26	+ 0.19
ยุโรป	3,689,770	3,321,795	+ 11.08	14.86	14.30	+ 0.56
อเมริกา	817,564	825,118	- 0.92	13.76	13.07	+ 0.69
เอเชียใต้	685,574	605,236	+ 13.27	6.94	7.10	- 0.16
โอเชียเนีย	731,283	627,246	+ 16.59	11.97	11.01	+ 0.96
ตะวันออกกลาง	453,891	405,856	+ 11.84	9.48	8.62	+ 0.86
แอฟริกา	104,941	94,408	+ 11.16	8.93	8.83	+ 0.10
รวม	14,464,228	13,821,802	+ 4.65	9.19	8.62	+ 0.57

หมายเหตุ ^P: ข้อมูลเบื้องต้น ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

3) จำนวนนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทย^{/1}

ในปี 2550 มีนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยเดินทางไปต่างประเทศทั้งสิ้น 3.89 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 19.59 โดยเพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาค สำหรับภูมิภาคที่นักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยเดินทางไปมากที่สุด คือ เอเชียตะวันออก คิดเป็นร้อยละ 84.49 เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวระยะใกล้ และภูมิภาคแอฟริกาเป็นภูมิภาคที่มีการขยายตัวสูงที่สุด คือร้อยละ 62.68

4) วันพักของนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทย

นักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยมีวันพักเฉลี่ยในต่างประเทศ 5.83 วัน ลดลง 0.94 วัน เมื่อเทียบกับปี 2549 โดยภูมิภาคอเมริกาเป็นภูมิภาคที่มีวันพักเฉลี่ยสูงที่สุด คือ 9.75 วัน รองลงมาได้แก่ โอเชียเนีย แอฟริกา ยุโรป ตะวันออกกลาง เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออก ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 7 : จำนวนนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยแบ่งตามประเทศสุดท้ายที่เดินทางไปและวันพัก ปี 2549-2550

ประเทศสุดท้าย ที่เดินทางไป	จำนวน ^{/1} (คน)			วันพัก (วัน)		
	2550	2549	% (+/-)	2550	2549	+/-
เอเชียตะวันออก	3,287,359	2,748,305	+ 19.61	5.44	6.27	- 0.83
-อาเซียน	2,212,930	1,751,569	+ 26.34	5.11	5.94	- 0.83
ยุโรป	311,132	274,674	+ 13.27	7.86	9.67	- 1.81
อเมริกา	60,705	40,229	+ 50.90	9.75	11.02	- 1.27
เอเชียใต้	84,574	67,939	+ 24.49	6.27	7.68	- 1.41
โอเชียเนีย	89,791	73,926	+ 21.46	9.04	10.52	- 1.48
ตะวันออกกลาง	53,933	46,392	+ 16.25	6.71	8.06	- 1.35
แอฟริกา	3,003	1,846	+ 62.68	7.90	7.58	+ 0.32
รวม	3,890,497	3,253,311	+ 19.59	5.83	6.77	- 0.94

^{/1} นักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยที่เดินทางออกนอกประเทศไม่นับรวมจำนวนแรงงานประเทศไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

2.4 แหล่งท่องเที่ยวในประเทศไทย

แหล่งท่องเที่ยวอยู่ในความรับผิดชอบของทั้งส่วนราชการและภาคเอกชน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประเด็นหลักคือการขาดการบูรณาการในเชิงหน่วยงาน และในเชิงโครงข่ายของแหล่งท่องเที่ยว ทั้งในด้านการพัฒนาและการตลาด

2.4.1 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นมักจะมองเชิงอุปทานเป็นด้านหลัก ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงด้านอุปสงค์ การตลาด และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเส้นทางท่องเที่ยว ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณและการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าในหลายพื้นที่

2.4.2 พรบ.นโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ 2551 มีหลักการและเหตุผลที่จะให้เกิดการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดให้มีการประกาศพื้นที่ท่องเที่ยวได้โดยมีคณะกรรมการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อกำหนดนโยบาย แนวทางงบประมาณให้เกิดการบูรณาการทั้งตามแนวนโยบายระดับชาติและความต้องการในระดับพื้นที่

2.4.3 การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวภาครัฐยังขาดแผนงานในระดับกลุ่มจังหวัด หรือพื้นที่ ทำให้การจัดสรรงบประมาณแต่ละหน่วยงานขาดลำดับความสำคัญที่จะบูรณาการกันอย่างมีประสิทธิภาพ และการพัฒนาของภาคเอกชนจำนวนมากก็เป็นเหตุสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อม การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ บุกรุกที่สาธารณะ แ่่งทรัพยากรท้องถิ่น (เช่นน้ำ) เป็นต้น

แหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยมีมากมายและน่าสนใจ ในเนื้อที่ของประเทศไทย 513,115 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ 76 จังหวัด ซึ่งแยกเป็นภาคต่างๆ ได้แก่เหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ กลาง ตะวันออก ตะวันตก และใต้ ทั้งนี้ประเทศไทยมีทรัพยากรการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากและมีความหลากหลายน่าสนใจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน คือ 1) ส่วนที่เป็นธรรมชาติ และ 2) ส่วนที่มนุษย์สร้างขึ้นและหลักฐานทางโบราณคดี ซึ่งรวมถึงร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในยุคต่างๆ ดังรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

ตาราง 8 : ประเภทแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทยแยกตามประเภททรัพยากรธรรมชาติ

ประเภททรัพยากร	ประเภทแหล่งท่องเที่ยว
1) ทรัพยากรการท่องเที่ยวในส่วนที่เป็นธรรมชาติของประเทศไทย อาจจำแนกออกเป็น 6 ประเภท ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมป่าไม้	1.1) อุทยานแห่งชาติ (national park) เป็นพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นแหล่งสงวนและคุ้มครองสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เพื่อการใช้ประโยชน์ด้านการค้นคว้าวิจัย นันทนาการ และการท่องเที่ยว (คณะวนศาสตร์, 2530) โดยกรมป่าไม้ประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในประเทศไปแล้วทั้งสิ้น 81 แห่ง เป็นอุทยานแห่งชาติทางบก 63 แห่ง และเป็นอุทยานแห่งชาติทางทะเล 18 แห่ง ส่วนพื้นที่ที่อยู่ระหว่างการเตรียมการประกาศจัดตั้งมีไม่น้อยกว่า 40 แห่ง อุทยานแห่งชาติทางบก อาทิ เขาใหญ่ ภูกระดึง ภูหลวง และแม่วงก์ สำหรับอุทยานแห่งชาติทางทะเล อาทิ หมู่เกาะสุรินทร์ หมู่เกาะอ่างทอง และอ่าวพังงา

ประเภททรัพยากร	ประเภทแหล่งท่องเที่ยว
	1.2) วนอุทยาน (forest park) เป็นพื้นที่นันทนาการที่มีขนาดเล็กและมีความโดดเด่นน้อยกว่าอุทยานแห่งชาติ หากแต่ยังคงมีความสำคัญในแง่ของการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีวนอุทยานในประเทศไทยทั้งสิ้น 46 แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ วนอุทยานทั้งหมดอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ โดยบางส่วนอยู่ในสังกัดของสำนักงานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และบางส่วนอยู่ภายใต้การดูแลของ กรมป่าไม้เขต วนอุทยานที่น่าสนใจ มีอาทิ วนอุทยานน้ำตกโดนไทร จ. ภูเก็ต
	1.3) เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (wildlife sanctuary) ตามพระราชบัญญัติ คือ พื้นที่ซึ่งถูกกำหนดให้สงวนและรักษาไว้ให้ปลอดภัยจากกิจกรรมต่างๆของมนุษย์ที่อาจรบกวนถิ่นที่อยู่อาศัยและการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า รวมทั้งกิจกรรมนันทนาการต่างๆ ด้วย แต่เนื่องจากพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหลายแห่งมีองค์ประกอบของทรัพยากรธรรมชาติที่มีความโดดเด่นและมีคุณค่าทางด้านนันทนาการสูง กรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ จึงอนุญาตให้ประชาชนเข้าไปพักผ่อนหาความรู้ในพื้นที่ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันประเทศไทยมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทั้งสิ้น 37 แห่ง เช่น ห้วยขาแข้ง เป็นต้น
	1.4) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (non-hunting area) เป็นพื้นที่ที่รัฐบาลประกาศขึ้นเพื่อคุ้มครองสัตว์ป่าบางชนิดที่กำหนด แต่ไม่หวงห้ามการใช้พื้นที่เพื่อกิจกรรมอื่นๆ (คณะวนศาสตร์, 2530) ปัจจุบันกรมป่าไม้ประกาศห้ามล่าสัตว์ไปแล้ว 49 แห่ง
	1.5) สวนพฤกษศาสตร์ (botanical garden) เป็นสถานที่ที่มีการจัดรวบรวม พันธุ์ไม้ชนิดต่างๆ ที่มีคุณค่ามาปลูกไว้เป็นลำดับตามหมวดหมู่และตระกูล เพื่อการศึกษาวิจัย และเผยแพร่ขยายพันธุ์ให้แก่ประชาชน โดยปกติมักมีการจัดตกแต่งพื้นที่เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชนควบคู่ไปด้วย สวนพฤกษศาสตร์จึงจัดเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติอีกประเภทหนึ่งของประเทศ ปัจจุบันกรมป่าไม้จัดให้มีสวนพฤกษศาสตร์ทั้งสิ้น 13 แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาค เช่น สวนพฤกษศาสตร์สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ เชียงใหม่ เป็นต้น
	1.6) สวนรุกขชาติ (aboretum) เป็นพื้นที่ธรรมชาติแต่มีขนาดเล็กกว่าสวนพฤกษศาสตร์ สร้างขึ้นเพื่อรวบรวมพันธุ์ไม้ต่างๆ โดยเฉพาะไม้ยืนต้นที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจและไม้ดอกที่อยู่ในท้องถิ่น แต่ไม่ได้มีการปลูกเป็นหมวดหมู่อย่างสวนพฤกษศาสตร์ ปกติมักมีการตกแต่งบริเวณและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปพักผ่อนหย่อนใจและศึกษาพันธุ์ไม้ในพื้นที่ได้ กรมป่าไม้จัดสร้างสวนรุกขชาติในทุกภาคของประเทศ รวม 44 แห่ง เช่น สวนรุกขชาติถ้ำจอมพล จ. ราชบุรีสวนรุกขชาติสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ เขาหินซ้อน จ. ฉะเชิงเทรา เป็นต้น
2) ทรัพยากรการท่องเที่ยวในส่วนที่	ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่อุดมไปด้วยทรัพยากรการท่องเที่ยวในลักษณะนี้ แต่ทรัพยากรการท่องเที่ยวในส่วนที่มนุษย์สร้างขึ้นรวมถึงร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในยุคต่างๆ

ประเภททรัพยากร	ประเภทแหล่งท่องเที่ยว
มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งรวมถึงร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในยุคต่างๆ	นี้ไม่ได้หมายถึงสิ่งซึ่งเกิดจากน้ำมือของมนุษย์แบบปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงร่องรอยและสิ่งซึ่งเกิดจากมนุษย์ในยุคก่อนประวัติศาสตร์ด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รวมถึงร่องรอยและหลักฐานทางโบราณคดีทั้งในยุคก่อนประวัติศาสตร์และยุคประวัติศาสตร์ ทรัพยากรการท่องเที่ยวนี้มีทั้งที่เป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์โบราณ ชุมชนโบราณ ศาสนสถาน โบราณวัตถุ โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง เหมืองแร่ ศิลปวัฒนธรรม งานประเพณี วิถีชีวิต/ความเป็นอยู่ (เช่น หมู่บ้านชาวเขา สภาพชีวิตในชนบท) ศูนย์วัฒนธรรมสินค้าและหัตถกรรมพื้นเมือง เป็นต้น บางส่วนอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากร บางส่วนกระจายอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์และอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้และหน่วยงานอื่นๆของรัฐ

ที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>

ทรัพยากรการท่องเที่ยวในส่วนที่เป็นธรรมชาติของประเทศไทยนอกจากพื้นที่นั้นหนาแน่นทั้ง 6 ประเภทแล้วทรัพยากรการท่องเที่ยวทางธรรมชาติยังรวมไปถึงพื้นที่ต้นน้ำพื้นที่ชายหาดชายฝั่ง เกาะแก่งและอื่นๆที่ไม่ได้รับการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมายอีกจำนวนมาก

2.5 ผลกระทบของการท่องเที่ยว

การพัฒนาการท่องเที่ยวที่ผ่านมามุ่งประเด็นทางเศรษฐกิจโดยละเลยผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เป็นเหตุให้การพัฒนาไม่ยั่งยืน

2.5.1 ในด้านเศรษฐกิจเองภาครัฐก็มักจะมองการพัฒนาในระดับมหภาคโครงการขนาดใหญ่ ทำให้การท่องเที่ยวยังไม่กระจายตัว ยังไม่เกิดประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในภาคเกษตรและชนบท ทาง UNWTO จึงมีการเสนอหลักการ STEP Sustainable Tourism Eliminating Poverty ใช้การท่องเที่ยวเป็นการสร้างรายได้เสริมให้ภาคเกษตรช่วยแก้ไขความยากจน นอกจากนั้นการลงทุนของภาคเอกชนก็มักจะมองแต่ผลกำไรสูงสุดและพิจารณาต้นทุนทางการเงินเป็นหลักไม่ใส่ใจต่อต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ก่อให้เกิดปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้นในหลายพื้นที่

2.5.2 ในด้านสังคม ภาครัฐและภาคการท่องเที่ยวมักจะมองวัฒนธรรมประเพณีวิถีถิ่นเป็นสินค้าการท่องเที่ยว เพื่อการขายมากกว่า ก่อให้เกิดปัญหาสังคมการเบี่ยงเบนทางวัฒนธรรม ปัญหาอาชญากรรมตามมา แทนที่จะใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมฟื้นฟูวัฒนธรรม ประเพณีให้ยั่งยืน ทำให้คนในท้องถิ่นภูมิใจในประวัติศาสตร์วัฒนธรรมประเพณีของตัวเอง และพร้อมที่จะเป็นเจ้าของบ้านที่ดีต้อนรับผู้มาเยือน นอกจากนั้นยังไม่ค่อยมีการส่งเสริมให้การท่องเที่ยวเป็นกระบวนการศึกษาเปรียบเทียบ และการสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมที่แตกต่างกันทำให้เกิดความสมานฉันท์ในหมู่ นักเรียน เยาวชน และประชาชนทั่วไป

2.5.3 ในด้านวัฒนธรรม วัฒนธรรมพื้นบ้านเปลี่ยนแปลง โดยเน้นการดัดแปลงเพื่อให้ นักท่องเที่ยวได้ดูหรือเน้นหนักความสวยงามและหวังผลในรูปตัวเงินมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึง วัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา หรือศาสนสถานมีนักท่องเที่ยวชมมากขึ้น ถ้า มองในแง่บวกจะช่วยให้นักท่องเที่ยวเข้าใจคำสอน สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ ฯลฯ แต่ถ้ามองในแง่ลบ ก็คือ มี การแต่งกายไม่เหมาะสม และทิ้งขยะมูลฝอย และในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าที่ระลึก เมื่อมีนักท่องเที่ยว เข้ามามากขึ้นและซื้อสินค้าประเภทของที่ระลึก เป็นการสร้างรายได้ สร้างงาน และเผยแพร่ เอกลักษณะไทยแต่ของที่ควรระวัง ก็คือ อย่างผลิตสินค้าที่ระลึกเหล่านั้นเพื่อตอบสนองความต้องการตัว เงินของนักท่องเที่ยวมากเกินไป

2.5.4 ในด้านสิ่งแวดล้อม การลงทุนเพื่อหวังผลกำไรสูงสุดจากนักลงทุน โดยเฉพาะนัก ลงทุนต่างชาติ จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาขยะ น้ำเสีย แต่ หากให้มีการกระจายการท่องเที่ยวในระดับจุลภาค (Micro) ถึงการท่องเที่ยวในชุมชน ในท้องถิ่นที่ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตร และอยู่กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ถ้าวิถีชีวิตและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้น สามารถสร้างรายได้เสริมจากการท่องเที่ยวได้ เขาก็จะรักษาสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นไว้ได้ เพราะ กลายเป็นสิ่งจูงใจนักท่องเที่ยว

ผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือในแหล่งธรรมชาติ และชุมชนที่มีศักยภาพ ทางด้านการท่องเที่ยว มักจะเป็นเหตุให้ทุนขนาดใหญ่ หรือทุนต่างชาติ แม้กระทั่งทุนข้ามชาติ เก่งกาจ ไร ในการค้าที่ดิน มีการกว้านซื้อที่ดิน เป็นเหตุให้คนในพื้นที่สูญเสียที่ทำกิน และมีแนวโน้มที่จะมีการบุ กรุกที่ดินมากขึ้นไปอีก การลงทุนภาครัฐในแหล่งท่องเที่ยวหลายพื้นที่ประโยชน์จึงไม่ตกอยู่กับคนใน ท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าการท่องเที่ยวเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของชุมชน ทั้ง ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสภาวะแวดล้อม ซึ่งผลกระทบจากการท่องเที่ยวนี้มีทั้งด้านบวก และด้านลบ โดยผลกระทบด้านบวกของการท่องเที่ยวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในชุมชนแหล่ง ท่องเที่ยว และประเทศชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องให้ความร่วมมือกันอย่าง ใกล้ชิดในการวางแผนพัฒนาและจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์ มากที่สุด หากไม่มีการวางแผนพัฒนาและจัดการด้านการท่องเที่ยวอย่างมีประสิทธิภาพย่อม ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านลบ อันเป็นปัญหาด้านการท่องเที่ยวที่ประชาชนทุกคนต้องเผชิญและ แก้ไขต่อไป

หน่วยที่ 3 โครงสร้างกฎหมาย การบริหารจัดการ การเงินและงบประมาณ และกลยุทธ์

การพัฒนาสมรรถนะการบริหารการท่องเที่ยวส่วนท้องถิ่น

ด้วยบริบทการท่องเที่ยวเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งรัฐและเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้นควรทำความเข้าใจ และศึกษาเกี่ยวกับ ประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 โครงสร้างกฎหมาย

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวของประเทศไทย แบ่งเป็น 3 ระดับ

ระดับแรก ระดับชาติเป็นกฎหมายแม่บท เช่น 1) พระราชบัญญัตินโยบายการท่องเที่ยวแห่งชาติ พ.ศ. 2551 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 3) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ 4) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ระดับที่สอง ระดับองค์กรหน่วยงาน เช่น 1) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 และ 2) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ระดับสุดท้าย ระดับเฉพาะสาขาย่อยของการท่องเที่ยว เช่น 1) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น 1) ระเบียบสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวว่าด้วยการใช้เครื่องหมายรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ประเทศไทย พ.ศ. 2548 และ 2) กฎกระทรวง กำหนดวัน เวลา เปิด ปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 เพื่อที่จะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและบริหารจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ

3.2 โครงสร้างการบริหารจัดการ

ศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการท่องเที่ยวของภาครัฐ ซึ่งมีทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานส่งเสริมการประชุมและนิทรรศการ องค์กรบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นทั้งส่วนกลางและภูมิภาค รวมทั้งศึกษาโครงสร้างของธุรกิจ ภาคเอกชนทั้งสมาคมวิชาชีพต่างๆ ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค และสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรค จุดอ่อนและจุดแข็งของภาคเอกชน เพื่อที่จะได้ประสานร่วมงานกับภาครัฐและภาคประชาสังคม ชุมชน ในการพัฒนาและบริหารจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพ

วิสัยทัศน์ของการบริหารจัดการการท่องเที่ยวของชาติระยะยาว ซึ่งได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้แก่ "การเอกลักษณ์ประเทศไทยในมาตรฐานสากล ในพุทธศักราช 2555" เป้าหมายนี้มิใช่แค่การรักษามรดกท่องเที่ยวให้ยั่งยืนสถาพร แต่ยังต้องเป็นความยั่งยืนที่ระดับคุณภาพการท่องเที่ยวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การทำให้ประเทศไทย

เป็น World Class Destination ดังวิสัยทัศน์นี้ จะทำให้ผลประโยชน์จะตกกับคนไทยในประเทศทุกคน ซึ่งจะได้รับบริการของรัฐในมาตรฐานสากล แต่เป้าหมาย นี่จะเป็นจริงได้ต้องมีการยกระดับการบริหารจัดการของรัฐซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึง ทำอากาศยาน กองตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองควบคุมมลพิษ ไปจนถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ให้มีความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน ให้มีคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมที่ดี และให้มีการจัดการที่สะดวกรวดเร็ว แต่การบริหารของรัฐในปัจจุบัน เป็นการบริหารแบบต่างคนต่างทำทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ขาดความประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ไม่มีแผนงาน งบประมาณด้านการท่องเที่ยว และไม่มีการติดตามประเมินผลโดยผู้วางนโยบายและผู้บริหารระดับสูง ดังนั้น เป้าหมายที่ตั้งไว้จึงอาจ กลายเป็นความฝันที่ยังมีอาจบรรลุได้ เป้าหมายนี้ยังรอคอยแผนปฏิบัติการที่มีความบูรณาการของภาครัฐ และภาคเอกชนเพื่อให้การบริหารจัดการการท่องเที่ยวมีความเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม และเพื่อให้ผลพวงของการส่งเสริม การท่องเที่ยวเป็นของประชาชน เพื่อประชาชนและโดยประชาชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องประกาศ "การท่องเที่ยวยั่งยืน" ให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนภาคธุรกิจเอกชนและหน่วยราชการต่างๆ รวมพลังกันอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวของชาติ ให้ยั่งยืนต่อไป

3.3 การเงินและงบประมาณ

3.3.1 การจัดสรรงบประมาณเพื่อการท่องเที่ยว

ศึกษาการพิจารณาคำขอและการจัดสรรงบประมาณในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในอดีตที่ให้มีการบูรณาการของแผนงานทั้งหมด โดยผ่านการพิจารณาร่วมของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณและ ททท.ร่วมพิจารณาคำขอ งบประมาณเพื่อให้เกิดการบูรณาการ และการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน ซึ่งนอกเหนือการแยกตั้งงบประมาณในแต่ละกระทรวงและการกระจายให้มีการจัดตั้งงบประมาณในแต่ละจังหวัด นอกเหนือจากงบประมาณในแต่ละกระทรวงและการกระจายให้มีการจัดตั้งงบประมาณในแต่ละจังหวัดนอกเหนือจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดแข็งจุดอ่อนต่างกันอย่างไร ทำอย่างไรจึงให้เกิดความคล่องตัว ในขณะที่เดียวกันมีการบูรณาการป้องกันความซ้ำซ้อนและสูญเสีย งบประมาณไปในโครงการที่ไม่เหมาะสม

จากรายงานการประชุมเรื่องสรุปงบประมาณการท่องเที่ยวและกีฬา ในคณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา สมาชิกวุฒิสภา เมื่อ 18 พฤศจิกายน 2551 มีมติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณการท่องเที่ยวดังนี้

1) สนับสนุนให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กำหนดเป้าหมายกลุ่มนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่เป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวเชิงคุณภาพ โดยไม่มุ่งเน้นเป้าหมายที่จำนวนคนหรือการเข้ามาของนักท่องเที่ยว แต่เป็นจำนวนตัวเลขที่เป็นเม็ดเงินหรือรายได้

2) สนับสนุนให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดในกลุ่มนักท่องเที่ยวจากแถบประเทศในตะวันออกกลาง เพราะเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีกำลังทรัพย์มากและเป็นกลุ่มนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพซึ่งตรงตามเป้าหมายของ ททท.

3) เสนอให้มีการจัดทำรายการส่งเสริมการท่องเที่ยวประเทศไทยโดยผ่านสื่อโทรทัศน์ของต่างชาติ และเน้นให้ผู้ดำเนินรายการเป็นดารา นักแสดง หรือผู้มีชื่อเสียง เพื่อให้กลุ่มนักท่องเที่ยวต่างชาติสนใจอยากมาเที่ยวประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

4) เสนอให้มีการจัดโครงการร่วมมือกับท้องถิ่น และออกแบบแผนการดำเนินงาน ในการควบคุมแหล่งท่องเที่ยวท้องถิ่น โดยปรับปรุงให้มีคุณภาพ

5) ททท. ควรใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าในการส่งเสริมการตลาดด้านการท่องเที่ยว โดยการกำหนดแผนงานควรกำหนดเป้าหมายที่เป็นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้สูง

6) ควรมีฐานข้อมูล รายละเอียดด้านการท่องเที่ยว ตามแหล่งท่องเที่ยวทั่วประเทศ ซึ่งจะเป็นฐานข้อมูลในการสนับสนุนการท่องเที่ยวในพื้นที่ท้องถิ่น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ จึงจะสามารถพัฒนางานได้อย่างต่อเนื่อง

7) ททท. ควรสรุปปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการตลาด เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา วิเคราะห์ ปัญหา และหาแนวทางแก้ไขปัญหา

กลุ่มฐานข้อมูลการตลาด สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ในปี 2550 เปิดเผยว่าจำนวนสถิติสารสนเทศจากชาวต่างชาติ และชาวไทยด้วยกันในด้านค่าใช้จ่าย และรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2549 มีแนวโน้ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.2 ค่าใช้จ่ายและรายได้จากการท่องเที่ยว

1) ค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ในปี 2550 นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อวัน 4,120.95 บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาคิดเป็นร้อยละ 1.80 โดยในหมวดที่นักท่องเที่ยวมีการใช้จ่ายเงินมากที่สุด คือ ค่าที่พักคิดเป็นร้อยละ 27.79 รองลงมาได้แก่ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึกและค่าอาหาร/เครื่องดื่ม คิดเป็นร้อยละ 26.01 และ 17.74 ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 9 : เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายรายหมวดตามหมวดค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว ปี 2549-2550

รายการ	2550 ^P			2549		
	จำนวน	สัดส่วน	% (+/-)	จำนวน	สัดส่วน	% (+/-)
ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึก	1,071.78	26.01	- 3.14	1,106.47	27.34	+ 1.52
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	479.91	11.65	+ 1.50	472.82	11.68	- 4.29
ค่าบริการท่องเที่ยว	177.66	4.31	- 1.84	180.99	4.47	+ 9.24
ค่าที่พัก	1,145.32	27.79	+ 6.30	1,077.40	26.61	+ 5.80
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	731.10	17.74	+ 1.90	717.45	17.72	- 0.76
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	393.74	9.55	+ 2.16	385.40	9.52	+ 23.54
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	121.44	2.95	+ 12.77	107.69	2.66	+ 23.37
รวม	4,120.95	100.00	+ 1.80	4,048.22	100.00	+ 4.06

หมายเหตุ^P: ข้อมูลเบื้องต้น ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

2) รายได้จากการทางท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

จากจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่เดินทางมายังประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 14.46 ล้านคน วันพักเฉลี่ย 9.19 วัน และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อวัน 4,120.95 บาท ก่อให้เกิดรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 547,781.81 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ร้อยละ 13.57 รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 10 : รายได้จากการท่องเที่ยว ปี 2548-2550

รายการ	2550		2549		2548	
	จำนวน	% (+/-)	จำนวน	% (+/-)	จำนวน	% (+/-)
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	14,464,228	+ 4.65	13,821,802	+ 20.01	11,516,936	- 1.15
ระยะเวลาพำนักเฉลี่ย (วัน)	9.19 ^P	+ 0.57	8.62	+ 0.42	8.20	+ 0.07
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/วัน)	4,120.95 ^P	+ 1.80	4,048.22	+ 4.06	3,890.13	- 4.13
รายได้ (ล้านบาท)	547,781.81 ^P	+ 13.57	482,319.17	+ 31.29	367,380.36	- 4.42

หมายเหตุ^P: ข้อมูลเบื้องต้น ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

3) ค่าใช้จ่ายนักท่องเที่ยวชาวไทย

ในปี 2550 นักท่องเที่ยวชาวไทยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อคนต่อวัน 4,429.83 บาท เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาร้อยละ 1.54 โดยในหมวดค่าใช้จ่ายที่นักท่องเที่ยวมีการใช้จ่ายเงินมาก

ที่สุด คือ ค่าที่พักคิดเป็นร้อยละ 34.22 รองลงมาได้แก่ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึก และค่าอาหาร/เครื่องดื่ม คิดเป็นร้อยละ 29.27 และ 19.00 ตามลำดับ รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 11 : เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายรายหมวดของนักท่องเที่ยวคนไทยตามหมวดค่าใช้จ่าย ปี 2549-2550

รายการ	2550			2549		
	จำนวน	สัดส่วน	% (+/-)	จำนวน	สัดส่วน	% (+/-)
ค่าซื้อสินค้า/ของที่ระลึก	1,270.92	28.69	- 0.48	1,277.01	29.27	+ 5.11
ค่าใช้จ่ายเพื่อความบันเทิง	183.80	4.15	- 3.33	190.13	4.36	- 26.39
ค่าบริการท่องเที่ยว	130.70	2.95	- 3.72	135.75	3.11	+ 29.62
ค่าที่พัก	1,520.05	34.32	+ 1.84	1,492.53	34.22	+ 9.18
ค่าอาหาร/เครื่องดื่ม	838.34	18.92	+ 1.12	829.07	19.00	+ 9.07
ค่าพาหนะเดินทางในประเทศ	339.09	7.65	+ 4.80	323.57	7.42	+ 1.61
ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด	146.93	3.32	+ 28.33	114.49	2.62	- 6.96
รวม	4,429.83	100.00	+ 1.54	4,362.55	100.00	+ 5.21

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

4) รายจ่ายจากการท่องเที่ยว

ในปี 2550 มีนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยที่เดินออกไปยังต่างประเทศทั้งสิ้น 3.89 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 19.59 มีวันพักเฉลี่ย 5.83 วัน ลดลง 0.94 วัน และนักท่องเที่ยวมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 4,429.83 บาทต่อคนต่อวัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.54 ก่อให้เกิดรายจ่ายจากการท่องเที่ยวทั้งสิ้น 100,475.33 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อนคิดเป็นร้อยละ 4.57 รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 12 : รายจ่ายจากการท่องเที่ยว ปี 2548-2550

รายการ	2550		2549		2548	
	จำนวน	% (+/-)	จำนวน	% (+/-)	จำนวน	% (+/-)
จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	3,890,497	+ 19.59	3,253,311	+ 10.80	2,936,189	+ 13.15
ระยะเวลาพักเฉลี่ย (วัน)	5.83	- 0.94	6.77	+ 0.14	6.63	- 1.07
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/วัน)	4,429.83	+ 1.54	4,362.55	+ 5.21	4,146.67	- 1.20
รายจ่าย (ล้านบาท)	100,475.33	+ 4.57	96,084.81	+ 19.03	80,723.05	- 3.75

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

3.3.3 ดุลการท่องเที่ยว

ในปี 2550 ประเทศไทยได้รับรายได้จากการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศทั้งสิ้น 547,781.81 ล้านบาท ในขณะที่มีรายจ่ายจากนักท่องเที่ยวชาวประเทศไทยที่ไปท่องเที่ยวต่างประเทศ จำนวน 100,475.33 ล้านบาท ส่งผลให้ประเทศไทยมีดุลการท่องเที่ยวเกินดุล 447,306.48 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2549 คิดเป็นร้อยละ 15.81 รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตาราง 13 : แสดงดุลการท่องเที่ยว ปี 2548-2550 (หน่วย: ล้านบาท)

รายการ	2550		2549		2548	
	มูลค่า	% (+/-)	มูลค่า	% (+/-)	มูลค่า	% (+/-)
รายได้จากการท่องเที่ยว	547,781.81 ^P	+ 13.57	482,319.17	+ 31.29	367,380.36	- 4.42
รายจ่ายจากการท่องเที่ยว	100,475.33	+ 4.57	96,084.81	+ 19.03	80,723.05	- 3.75
ดุลการท่องเที่ยว	447,306.48 ^P	+ 15.81	386,234.36	+ 34.74	286,657.31	- 4.60

หมายเหตุ ^P: ข้อมูลเบื้องต้น ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2550)

3.4 กลยุทธ์การพัฒนาสมรรถนะการบริหารการท่องเที่ยวส่วนท้องถิ่น

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) การกระจายอำนาจการคลังและการบริหารส่วนท้องถิ่น จะเป็นมิติใหม่ของการพัฒนาศักยภาพการปกครองท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่ของการดูแลแหล่งท่องเที่ยว เป็นขององค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ในการ วางแผนและการจัดการการท่องเที่ยวให้มีมาตรฐานเป็นที่พึงพอใจของนักท่องเที่ยวและสามารถอนุรักษ์แหล่งท่องเที่ยวไว้ได้ในระยะยาว ในเวลาเดียวกัน ในปัจจุบันประเทศไทยมี อบจ. 75 แห่งและมี อบต. ทั้งสิ้น 6,736 แห่ง

3.4.1 มาตรการภายใต้กลยุทธ์มีดังต่อไปนี้

- 1) เตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการการท่องเที่ยวให้แก่ผู้บริหาร และผู้ประกอบการในส่วนการปกครองท้องถิ่น
- 2) จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวระดับจังหวัด เพื่อให้เกิด Tourism Fast Track ระดับจังหวัด
- 3) จัดทำแผนนำร่องด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกับท้องถิ่น
- 4) สนับสนุนและให้รางวัลท่องเที่ยวท้องถิ่นดีเด่น
- 5) สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมและศูนย์ข้อมูลทางวิชาการให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น

หน่วยที่ 4 องค์ประกอบของการท่องเที่ยว การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว การตลาดการท่องเที่ยว และปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา

4.1 องค์ประกอบการท่องเที่ยว

องค์ประกอบการท่องเที่ยวนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศต่างๆ เพราะองค์ประกอบนอกจากจะช่วยกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแล้วยังเป็นผลดีแก่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไปด้วย กิจกรรมทางการท่องเที่ยวจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่าง คือ

- 4.1.1 นักท่องเที่ยว
- 4.1.2 สินค้าท่องเที่ยวหรือสถานที่ท่องเที่ยว
- 4.1.3 การคมนาคมขนส่ง
- 4.1.4 ข้อมูลข่าวสารและการบริการ
- 4.1.5 ความปลอดภัยและการอำนวยความสะดวกในด้านการเข้าเมือง
- 4.1.6 องค์ประกอบด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 4.1.7 การสนับสนุนอื่นๆ

4.2 การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

การวางแผนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ศึกษาจากตัวอย่างการทำแผนของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เพื่อให้รู้แนวทางโดยสังเขปที่สามารถกำหนดและกำกับการศึกษาในระดับพื้นที่ได้ ศึกษาเรื่องตัวชี้วัดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในกรณีที่ไม่มีความรู้พื้นที่ และเครื่องมืออื่นๆ ในการบริหารจัดการ เช่น การบริหารจัดการความแออัดในพื้นที่ท่องเที่ยว มาตรฐานและตัวชี้วัดขีดความสามารถในการรองรับของพื้นที่ (Carrying Capacity) การประเมินศักยภาพแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น โดยมีปัจจัยที่ส่งเสริมการขยายตัวของการท่องเที่ยวในปัจจุบัน ได้แก่

- 4.2.1 การพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่ง
- 4.2.2 การพัฒนาด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม
- 4.2.3 มีเวลาว่างเพิ่มมากขึ้น
- 4.2.4 ประชากรมีรายได้เพิ่มมากขึ้น
- 4.2.5 การพัฒนาด้านการตลาด
- 4.2.6 ความร่วมมือระหว่างประเทศในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของโลก

4.3 การพัฒนาสินค้าและบริการทางการท่องเที่ยว

4.3.1 การพัฒนาสินค้าท่องเที่ยว ศึกษาจากตัวอย่างการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ผสมผสานกับวัฒนธรรมประเพณี และการบริการที่เกี่ยวข้องให้เป็นสินค้าการท่องเที่ยวที่พร้อมขาย โดยคำนึงถึงศักยภาพและความพร้อมของท้องถิ่น ตลอดจนความต้องการของตลาด ทั้งของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและภาคเอกชน การศึกษาแนวทางในการยกระดับมาตรฐานของแหล่งท่องเที่ยว โดยศึกษาจากโครงการ/กิจกรรมที่ได้รับความนิยมสำเร็จทั้งในระดับประเทศและระดับโลก อาทิ โครงการ Blue Flag, Green Globe, Green Fin, Green Leaf ฯลฯ

1) สินค้าทางการท่องเที่ยว

1.1) สินค้าสำหรับตลาดต่างประเทศ

ก) สินค้าหลักทางการท่องเที่ยว แบ่งออกเป็น 4 Cluster ได้แก่

Cluster ที่ 1: หาดทราย ชายทะเล: พัทยา ภูเก็ต พังงา กระบี่ สมุย หัวหิน ชะอำ

Cluster ที่ 2: อุทยาน ธรรมชาติ ป่าเขา: เชียงใหม่ กาญจนบุรี เพชรบุรี

Cluster ที่ 3: ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม: กรุงเทพฯ เชียงใหม่ เชียงราย สุโขทัย

กาญจนบุรี อุทยาน

Cluster ที่ 4: ความสนใจเฉพาะ: Shopping Food MICE Golf Wellness & Spa

ข) สินค้าใหม่พร้อมขาย 12 กลุ่ม ได้แก่

1) New Destination: เกาะช้าง อุทยาน

2) Golf: เขาใหญ่ พัทยา ระยอง-จันทบุรี สมุย

3) Marine Activities: Under Water World พัทยา เรือดำน้ำ ภูเก็ต

4) Wellness & Spa: ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน น้ำตกร้อนคลองท่อม กระบี่

5) Eco & Self Adventure: เขาใหญ่ ดูนก แก่งกระจาน/สามร้อยยอด

6) Gateway to GMS: เชียงใหม่-จันทอนใต้ เชียงใหม่-พม่า: เส้นทางสู่อินโด

จีน หมายเลข 8 9

7) Historical Site: เส้นทางวัฒนธรรมมรดกโลก (ศรีเทพ-ศรีสัชนาลัย/สุโขทัย-กำแพงเพชร): เวียงกุมกาม เชียงใหม่

8) Agro Tourism: ไร่ลุง ปากช่อง ฟาร์มโชคชัย ทิวสวนผลไม้ ระยอง จันทบุรี

9) Cultural & Life Style: หมู่บ้านโคกโก่ง ขอนแก่น หมู่บ้านหนองขาว กาญจนบุรี

10) MICE: Theme Party เชียงใหม่ อุทยาน ลพบุรี

11) Man Made: ปราสาทไม้สัจธรรม พิพิธภัณฑ์

12) Event: Bangkok Film Festival Pattaya Music Festival สงกรานต์

Thailand Grand Sale ลอยกระทง Bangkok Count Downรายการกีฬาระดับนานาชาติ เช่น Golf Johny Walker ClassicTennis Volvo World Pool เป็นต้น

1.2 สินค้าสำหรับตลาดในประเทศ นำเสนอ Unseen Product แบ่งได้เป็น 4 หมวด คือ

ก) Unseen Destination: แหล่งท่องเที่ยว Unseen ที่กระจายอยู่ทั่วทุก ภูมิภาค เช่น ทะเลแหวก กระบี่ พระธาตุหัวกลับ ลำปาง ฯลฯ

ข) Unseen Paradise: ที่พักที่มี Character พิเศษ และ Location ที่สวยงาม

ค) Unseen Adventure: การท่องเที่ยวแบบผจญภัย เช่น ล่องแก่ง ฯลฯ

ง) Unseen Thainess: นำเสนอสินค้าประเพณี วัฒนธรรม และสิ่งศักดิ์สิทธิ์

4.3.2 การพัฒนาบริการทางการท่องเที่ยว โดยที่การบริการส่วนใหญ่เป็นการประกอบการภาคเอกชน ซึ่งในแต่ละธุรกิจก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำกับอยู่ซึ่งไม่ได้มองบริบทการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการ (ยกเว้น พรบ.ธุรกิจท่องเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2551) มีปัญหาเรื่องสถานที่และการบริการไม่ได้มาตรฐาน ราคาไม่เป็นธรรม มีการรुकล้าที่สาธารณะ การทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องมีการบูรณาการเพื่อการประกอบเหล่านี้มีมาตรฐานการบริการที่ดีขึ้นเป็นธรรมไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรับผิดชอบต่อสังคมชุมชนในพื้นที่ ทั้งนี้โดยใช้กระบวนการของคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับพื้นที่เป็นเครื่องมือบูรณาการ การพัฒนาบริการหลายส่วนมาจากการลงทุนของนักลงทุนข้ามพื้นที่ ชุมชนท้องถิ่นยังขาดโอกาส ขาดศักยภาพ และการสนับสนุนในการที่จะได้ประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ในส่วนของพรบ.ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ 2551 เปิดโอกาสให้ประกาศกำหนดพื้นที่ที่ให้มัคคุเทศก์เฉพาะพื้นที่ทำงานโดยห้ามไม่ให้มัคคุเทศก์อื่นเข้ามาทำหน้าที่ได้ ซึ่งน่าจะเป็นโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความเป็นไปได้ในการพิจารณาพื้นที่และการฝึกอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อเสนอประกาศเป็นพื้นที่สงวนไว้เพื่อมัคคุเทศก์ท้องถิ่นต่อไป

4.4 การพัฒนาตลาดการท่องเที่ยว

การพัฒนาตลาด ศึกษาแนวโน้มความต้องการของตลาดทั้งภายในและภายนอก วิธีการและเครื่องมือและเทคโนโลยีในการทำการตลาด การบริหารการตลาดการท่องเที่ยวเชิงกลยุทธ์ (Strategic Marketing Tourism) แนวทางในการสร้างพันธมิตรและเครือข่ายทางการตลาดเพื่อสร้างขีดความสามารถในการทำการตลาดของผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ โดยศึกษาจากตัวอย่างของการจัดทำแผนการตลาดของประเทศไทย และประเทศอื่นๆ ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน

4.4.1 กลยุทธ์การดำเนินงานด้านการตลาด

1) กลยุทธ์การโฆษณาและประชาสัมพันธ์

1.1) โฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อยกระดับภาพลักษณ์ประเทศไทยให้เป็น Quality Destination โดยการสร้างและเผยแพร่ Brand Image และแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์ด้านลบ

1.2) ประชาสัมพันธ์เพื่อขยายฐานลูกค้า โดยใช้ “อาหารไทย” และ “การแข่งขันกีฬาระดับนานาชาติ” เป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ประเทศไทยและสร้างเครือข่ายในการประชาสัมพันธ์ (ภาครัฐ-เอกชน ในต่างประเทศ) รวมถึงการเชิญนักเขียน สื่อมวลชน ทัศนศึกษาแนะนำสินค้าพิเศษพร้อมเขียนบทความส่งเสริมสินค้า

2) กลยุทธ์ส่งเสริมตลาดต่างประเทศ

2.1) มุ่งเน้นการทำตลาดที่ให้ผลตอบแทนสูงและคุ้มค่าการลงทุน (More for More) โดยการเจาะตลาดนักท่องเที่ยวคุณภาพ สร้างกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว และนำเสนอสินค้าในลักษณะ Tailor Made มากขึ้น

2.2) การพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันโดยการจัดตั้งสำนักงาน ททท. ในต่างประเทศเพิ่มขึ้น Joint Marketing ร่วมกับบริษัทนำเที่ยว สายการบิน สร้างจุดขายสินค้า เพิ่มประสิทธิภาพสื่อส่งเสริมตลาด

2.3) ส่งเสริม World Event Marketing โดยการนำเสนอขายเทศกาลงานประเพณี และกิจกรรมให้เป็นสินค้าทางการท่องเที่ยว ได้แก่ งาน Bangkok International Film Festival Pattaya Music Festival เทศกาลสงกรานต์ ลอยกระทง Thailand Grand Sale และ Bangkok Count Down

2.4) สร้างพันธมิตรทางการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน

2.5) ส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็น Gateway สู่อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS)

3) กลยุทธ์ส่งเสริมตลาดในประเทศ

3.1) สร้างกระแสนิยมในการเดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศ โดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เชิงรุกให้มากขึ้น

3.2) สร้างสิ่งจูงใจและแรงจูงใจให้เกิดการเดินทางท่องเที่ยว โดยการจัดกิจกรรมพิเศษ หรือ โครงการชิงโชคกระตุ้นการเดินทาง รวมถึงการใช้ราคาเป็นแรงจูงใจ

3.3) ส่งเสริมการขายแบบ Hard Sale โดยการจัด Consumer Travel Fair กระจายทั่วทุกภูมิภาค

3.4) ส่งเสริมให้มีการจัดประชุมสัมมนาและการท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล ของหน่วยงานภาครัฐ-เอกชน

3.5) ส่งเสริมการเดินทางท่องเที่ยวทางรถยนต์

3.6) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเยาวชนในรูปแบบการท่องเที่ยวเพื่อการศึกษา

3.7) เสริมสร้างศักยภาพการบริการข้อมูลท่องเที่ยว

4.5 เงื่อนไขสู่ความสำเร็จ (Key Success Factors)

ความร่วมมือจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง ดำเนินการดังนี้

- 4.5.1 พัฒนาและฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยวเสื่อมโทรม
- 4.5.2 พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่ง
- 4.5.3 พัฒนาศูนย์บริการและบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว
- 4.5.4 พัฒนาการอำนวยความสะดวกในการเข้าเมือง
- 4.5.5 การดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยว
- 4.5.6 พัฒนากิจกรรมทางการท่องเที่ยว
- 4.5.7 สร้าง ระบบ การบริหารจัดการทางการท่องเที่ยวที่มีประสิทธิภาพ
- 4.5.8 ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างพอเพียงที่จะแข่งขันได้

4.6 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนา

4.6.1 ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว

สถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทยบางแห่งได้เสื่อมสภาพและลดความสำคัญลงไป เช่น สถานที่นั้นถูกนำไปใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น ถูกทำลายหรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป เช่น เกิดมลพิษตามแม่น้ำลำคลองหรือชายทะเล ทำให้นักท่องเที่ยวลดลง ทั้งนี้สามารถแยกประเด็นปัญหาได้ 5 ประการดังนี้

1) ผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เช่น ไฟไหม้ป่า น้ำท่วม พายุ โบราณสถานบางแห่งจะถูกน้ำกัดเซาะทำลาย

2) ผลกระทบจากการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น การขยายพื้นที่ทางการเกษตรทำให้พื้นที่ป่าถูกบุกรุก การสร้างเขื่อนทำให้ทัศนียภาพธรรมชาติบางแห่งถูกทำลายหรือเปลี่ยนสภาพไป การสร้างถนน หรือสร้างสิ่งก่อสร้างใกล้กับโบราณสถาน เป็นต้น

3) ความต้องการที่จะเป็นเจ้าของวัตถุโบราณ หรือศิลปะอันงดงามและมีค่าและการขุดค้นหาวัตถุมีค่าออกไปจำหน่ายโดยไม่คำนึงถึงผลเสียที่เกิดขึ้น

4) ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะอนุรักษ์สถานที่ท่องเที่ยว คือ มีจำนวนไม่เพียงพอกับสถานที่ที่จะอนุรักษ์ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้การดูแลได้ไม่ทั่วถึงประกอบกับการขาดความร่วมมือ

จากประชาชนหรือนักท่องเที่ยวที่ไปเที่ยวตามสถานที่ต่างๆ ในด้านการอนุรักษ์ เช่น การรักษาความสะอาด หรือการช่วยดูแลรักษาทรัพยากรทางการท่องเที่ยวให้คงอยู่สภาพเดิม

5) ขาดเงินทุนหรืองบประมาณมาใช้ในการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เช่น การจ้างเจ้าหน้าที่ การจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานตามสถานที่ต่างๆ การบูรณะปฏิสังขรณ์ การขาดเงินทุนทำให้การทำงานไม่ได้ผลเท่าที่ควร

4.6.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว มีหลายประการด้วยกัน ได้แก่

1) งบประมาณของจังหวัดมีจำกัดในการพัฒนาหรืออนุรักษ์สถานที่ท่องเที่ยว
2) แหล่งท่องเที่ยวที่พัฒนาแล้วขาดการบำรุงรักษาในระยะต่อมาทำให้กลับเสื่อมโทรมลงไปอยู่ในสภาพเดิม

3) ชาวบ้านยังขาดความรู้และความสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยว เนื่องจากมองไม่เห็นประโยชน์หรือทำลายโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

4) จังหวัดขาดบุคลากรที่มีประสบการณ์และมีความชำนาญด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยตรง

5) ปัญหาการจัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล

6) บางฤดูกาลมีนักท่องเที่ยวมากจนพื้นที่ไม่สามารถรองรับได้

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งที่เจ้าของสถานที่ท่องเที่ยวจะต้องพยายามแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน โดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลต่างๆ หลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์

หน่วยที่ 5 การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน (Community Based Tourism)

การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน (Community Based Tourism หรือ CBT) หมายถึง การท่องเที่ยวที่คำนึงถึงความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรม กำหนดทิศทางโดยชุมชนจัดการโดยชุมชนเพื่อชุมชนและชุมชนมีบทบาทเป็นเจ้าของมีสิทธิในการจัดการดูแลเพื่อให้เกิดการเรียนรู้แก่ผู้มาเยือน (โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ 2540)

ด้วยกระแสการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ส่งผลให้องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ ได้เสนอหลักการพัฒนาท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และจัดทำโครงการการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนเพื่อขจัดปัญหาความยากจน (Sustainable Tourism-Eliminating Poverty: STEP) โดยมุ่งเน้นใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือพัฒนาท้องถิ่น ขณะเดียวกันชุมชนต่างๆ ก็ตื่นตัวในการพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชนเองและในส่วนของแนวโน้มการตลาดการท่องเที่ยวอย่างรับผิดชอบ (Responsible

Tourism) ซึ่งเป็นตลาดหลักของการท่องเที่ยวชุมชนก็มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่ผู้เข้าอบรมจะได้ศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาและบริหาร การท่องเที่ยวที่ส่งผลต่อประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่โดยตรง

5.1 องค์ประกอบของการจัดการท่องเที่ยวโดยชุมชน

องค์ประกอบหลักของ CBT มีอยู่ 4 ด้าน กล่าวคือ 1) ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม 2) องค์การชุมชน 3) การจัดการ และ 4) การเรียนรู้ ประเด็นสำคัญของแต่ละองค์ประกอบของ CBT ได้แก่

5.1.1 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม

1) ชุมชนมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และมีวิถีการผลิตที่พึ่งพาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

2) ชุมชนมีวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น

5.1.2 ด้านองค์กรชุมชน

1) ชุมชนมีระบบสังคมที่เข้าใจกัน

2) มีปราชญ์ หรือผู้มีความรู้และทักษะในเรื่องต่างๆ หลากหลาย

3) ชุมชนรู้สึกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

5.1.3 ด้านการจัดการ

1) มีกฎ-กติกาในการจัดการสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และการท่องเที่ยว

2) มีองค์กรหรือกลไกในการทำงานเพื่อจัดการการท่องเที่ยว และสามารถเชื่อมโยงการท่องเที่ยวกับการพัฒนาชุมชนโดยรวมได้

3) มีการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม

4) มีกองทุนที่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

5.1.4 ด้านการเรียนรู้

1) ลักษณะของกิจกรรมการท่องเที่ยวสามารถสร้างการรับรู้ และความเข้าใจในวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่แตกต่าง

2) มีระบบจัดการให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ระหว่างชาวบ้านกับผู้มาเยือน

3) สร้างจิตสำนึกเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมทั้งในส่วนของชาวบ้านและผู้มาเยือน

5.2 CBT กับการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นองค์รวม

การท่องเที่ยวมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นองค์รวม เนื่องจากทรัพยากรการท่องเที่ยวกับทรัพยากรที่ชุมชนใช้เป็นฐานการผลิตเป็นทรัพยากรเดียวกัน วัฒนธรรมธรรมชาติและ

สังคมเป็นตัวขับเคลื่อนเรื่องจิตวิญญาณของชุมชน ในการสร้างสัมพันธ์กันภายในชุมชนและการสัมพันธ์กับภายนอก ควรจะเชื่อมโยงให้เห็นการท่องเที่ยวกับการพัฒนาชุมชนอย่างเป็นองค์รวม

5.3 ความแตกต่างระหว่างการท่องเที่ยวโดยชุมชนกับการท่องเที่ยวรูปแบบอื่น

Ecotourism (อีโคทัวร์ริซึม) ภาษาราชการเรียกว่า การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ แต่หลายชุมชนหรือหลายองค์กร เรียก การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ซึ่งความแตกต่างของอีโคทัวร์ริซึม กับ CBT คือ CBT เน้นที่ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน แต่อีโคทัวร์ริซึม เน้นธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง ชุมชนเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่ง

Homestay (โฮมสเตย์) ภาษาราชการเรียกว่าที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบท มีความแตกต่างจาก CBT คือ เน้นบ้านเป็นศูนย์กลางแต่ CBT ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน มีการบริหารจัดการที่ชัดเจนในรูปองค์กรชุมชน

5.4 การท่องเที่ยว : เครื่องมือในการพัฒนาชุมชน

CBT เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและได้รับประโยชน์จากการท่องเที่ยว

ในขณะเดียวกันในภาพรวมของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวโดยชุมชนได้เข้าไปมีบทบาทในการสร้างคุณภาพใหม่ของการท่องเที่ยวให้มีความหมายมากกว่าการพักผ่อน ความสนุกสนาน และความบันเทิง หากได้เปิดมิติของการท่องเที่ยวเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และเคารพคนในท้องถิ่น

ทั้งนี้การศึกษากระบวนการวิจัยชุมชนโดยชุมชนที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย (สกว.) สนับสนุนให้เกิดการวิจัยเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน ซึ่งมีประสบการณ์มาประมาณ 10 ปี มีบทเรียนที่ผู้รับการอบรมจะได้พิจารณาใช้เป็นเครื่องมือในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ก่อนที่จะตัดสินใจเชิงนโยบาย

5.5 หลักการของการท่องเที่ยวโดยชุมชน

การท่องเที่ยวโดยชุมชน คือ การดำเนินการโดยชุมชนและชุมชนเป็นเจ้าของ สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้คนในท้องถิ่นในขณะที่อนุรักษ์และส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อม สังคม และวัฒนธรรมยั่งยืน ในขณะเดียวกันนักท่องเที่ยวได้ประสบการณ์เรียนรู้ชุมชนและวิถีถิ่น โดยสรุปการมีหลักการดังนี้

- 5.5.1 ชุมชนเป็นเจ้าของ
- 5.5.2 ชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจ
- 5.5.3 ส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเอง
- 5.5.4 ยกย่องคุณภาพชีวิต
- 5.5.5 มีความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม
- 5.5.6 คงเอกลักษณ์และวัฒนธรรมท้องถิ่น
- 5.5.7 ก่อให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างคนต่างวัฒนธรรม
- 5.5.8 เคารพในวัฒนธรรมที่แตกต่างและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- 5.5.9 เกิดผลตอบแทนที่เป็นธรรมแก่คนท้องถิ่น
- 5.5.10 มีการกระจายรายได้สู่สาธารณประโยชน์ของชุมชน

การที่จะให้ชุมชนดำเนินการท่องเที่ยวตามหลักการดังกล่าวข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการจัดการการท่องเที่ยว ในขณะเดียวกันก็ต้องรณรงค์กับคนในสังคมให้เห็นความแตกต่างของการท่องเที่ยวโดยชุมชนกับการท่องเที่ยวทั่วไป กระตุ้นให้คนในสังคมเห็นความสำคัญและเป็นนักท่องเที่ยวที่สนใจการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างเจ้าของบ้านกับผู้มาเยือน นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มการรับรู้และความเข้าใจในบทบาทของชุมชนท้องถิ่นต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเป็นการกำลังใจหรือสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงานอนุรักษ์ทั้งด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม

5.6 การท่องเที่ยวกับการพัฒนาชุมชน

จากการประชุมระดับโลกรองสิ่งแวดล้อมโลก Earth Summit ในปี 2535 นับเป็นจุดเริ่มในการผลักดันความคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน ส่งอิทธิพลถึงการให้ความสำคัญเรื่องการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน จากกระแสการพัฒนาการท่องเที่ยว 3 ประการ กล่าวคือ

- 5.6.1 กระแสความต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5.6.2 กระแสความต้องการของนักท่องเที่ยวที่สนใจการท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้
- 5.6.3 กระแสความต้องการในการพัฒนาคนและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

การท่องเที่ยวโดยชุมชนเป็นความพยายามหนึ่งของการสร้างทางเลือกในการพัฒนาในประเด็นการท่องเที่ยวที่ให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากท่องเที่ยวและมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา

ข. เนื้อหาเชิงประสบการณ์

ด้วยการท่องเที่ยวมีพลวัตสูง โดยเฉพาะในบริบทโลก ไม่ว่าจะเป็นกระแสของการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศโดยมีแนวทางในการปรับตัว (Adaptation) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Mitigation) รวมไปถึงการใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งในแต่ละประเทศต่างก็มีการปรับตัว มีการทำแผนงานโครงการและพัฒนาในลักษณะการเรียนรู้หลากหลายรูปแบบ แนวคิดในหัวข้อ เนื้อหาเชิงประสบการณ์ส่วนใหญ่จึงไม่ได้เลือกวิธีใช้กรณีศึกษาที่แล้วเสร็จ (ซึ่งอาจจะไม่ทันต่อสถานการณ์และวิกฤติที่เกิดขึ้น) แต่เห็นควรที่จะใช้การเรียนรู้จากการดำเนินการต่อเนื่องที่ยังต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้โดยใช้กรณีศึกษาที่มีการดำเนินการในโดยการเชิญผู้รู้ปฏิบัติ และมีประสบการณ์มานำเสนอแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

กรณีศึกษาที่ 1: โครงการ Earth Lung ของศรีลังกา แนวทางการท่องเที่ยวของภูฐาน โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวชุมชนของกลุ่มประเทศ BIMPEAGA และโครงการในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จ

หลังจากนั้นให้เป็นการถกแถลงของผู้รับการอบรมถึงโอกาสและแนวทางที่จะปรับใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทยได้

กระบวนการถกแถลง จะจัดให้มีผู้ช่วยวิทยากรหรือนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก เป็นผู้บันทึกสรุป และนำเสนอผู้รับการอบรมเพื่อสรุปเป็นรายงานเช่น โครงการของ BIMPEAGA (Brunei Indonesia Malaysia Phillippines – Economic Growth Area) โดยความร่วมมือของ ADB ได้พัฒนาด้านการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนในชุมชน ให้มีความร่วมมือทั้งหน่วยงาน ชุมชน ผู้ประกอบการ และองค์การระหว่างประเทศอย่างบูรณาการ ซึ่งผู้ร่างหลักสูตรได้เข้าร่วมในการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเป็นประสบการณ์ที่น่าจะเป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยได้ โครงการในบริบทซึ่งอาจจะได้เชิญผู้แทนจาก ADB ESCAP. PATA. Mekong Tourism Agency ซึ่งมีหน่วยงานในประเทศไทยมาเป็นวิทยากรได้และมีวิทยากรฝ่ายไทยที่จะร่วมให้ความเห็น วัตถุประสงค์หลัก คือให้ผู้เข้ารับการอบรม (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้สะท้อนความคิดเห็น ศึกษาเชิงเปรียบเทียบและโอกาสในการที่จะประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

***หมายเหตุ** ผู้ร่างคิดว่าเป็นการร่างหลักสูตรที่เสนอกรอบไม่ได้เขียนตำรา หากจะให้เขียนตำรา หรือกรณีศึกษาที่สามารถที่จะทำได้ เมื่อหลักสูตรมีความชัดเจนแล้ว

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 1

1. จากตัวอย่างโครงการต่างๆ ท่านคิดว่าสามารถนำวิธีดังกล่าวมาพัฒนาการท่องเที่ยวในจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่ได้อย่างไรบ้าง
2. ท่านคิดว่ากรณีศึกษานี้มีจุดเด่นและมีข้อที่พึงระมัดระวังตามหลักการท่องเที่ยวด้านใดบ้าง อย่างไร
3. ประเด็นจากกระบวนการถกแถลงของกรณีศึกษาดังกล่าวท่านคิดว่าโครงการใดที่เหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับการท่องเที่ยวโดยชุมชนกับจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่มากที่สุด เพราะเหตุผลใด

กรณีศึกษาที่ 2: การถกแถลงระดมความคิดแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำแผนพัฒนา แผนงบประมาณ และบริหารจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่

กระบวนการถกแถลง จะจัดให้มีผู้ช่วยวิทยากร หรือนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก เป็นผู้บันทึกสรุปและประมวลเสนอผู้เข้ารับการอบรมพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเป็นรายงานผู้ร่างหลักสูตรเห็นว่าการสอนหรือถ่ายทอดกรณีศึกษาภายในประเทศในเชิงทางเดียว (One - way) ไม่น่าจะได้ผลสำหรับหลักสูตรผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์และความเชื่อมั่นในตัวเองสูง จึงเห็นว่าจะต้องประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานด้านการท่องเที่ยวของท่านออกมา แล้วช่วยกันถอดบทเรียนจุดแข็งจุดอ่อน และร่วมกันคิดและเสนอทางเลือกที่เห็นร่วมกันจึงเป็นเสนอให้ผู้เข้าอบรมร่วมกันหาแนวทางเป็นแผน เป็นแนวทางปฏิบัติ การกำกับควบคุม ให้เกิดประโยชน์ต่อไป (หลังจากการได้รับฟังทฤษฎีภาพรวม และประสบการณ์จากที่ต่างๆ แล้ว)

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 2

1. ท่านคิดว่าประเด็นการถกแถลงระดมความคิดแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำแผนพัฒนา แผนงบประมาณ และบริหารจัดการท่องเที่ยวในพื้นที่จากกรณีศึกษาดังกล่าวมีจุดเด่นอะไรบ้าง
2. ประเด็นจุดเด่นดังกล่าวจากข้อ 1 ท่านสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่ได้อย่างไร
3. ท่านคิดว่าเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ (Key Success Factors) ของกรณีศึกษาดังกล่าวคืออะไร

กรณีศึกษาที่ 3: เป็นการสัมมนาในกลุ่มในหัวข้อ “การท่องเที่ยวโดยชุมชน” ในบริบทที่เกี่ยวข้องนโยบายระดับจังหวัด โดยมีผู้ทำกรอกริบายจากผู้ปฏิบัติงานจริงในชุมชน

การพัฒนาการท่องเที่ยวนอกจากในมิติเศรษฐกิจเป็นการหารายได้เป็นเงินตราต่างประเทศและก่อให้เกิดเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในประเทศกระจายรายได้และสร้างงานแล้ว ควรที่จะตอบสนองนโยบายโดยรวมของประเทศไทยเฉพาะอย่าง การแก้ปัญหาความยากจน ความอยู่ดีกินดีของคนส่วนใหญ่ ซึ่งจะอยู่ในภาคเกษตรกรรมและในส่วนภูมิภาค จึงเห็นว่าการท่องเที่ยวชุมชน Community Based จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะเป็นรายได้เสริมให้ชุมชนภาคเกษตร และแก้ปัญหาสังคมสิ่งแวดล้อมในชุมชนไปในตัวด้วย อีกทั้งยังเป็นการสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ เป็นโครงข่ายอาศัยต้นทุนจากคุณค่าภูมิปัญญาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ และโครงสร้างองค์กรที่มีอยู่แล้ว เพียงแต่การพัฒนาต่อยอดแทนที่จะต้องไปลงทุนแหล่งท่องเที่ยวดึงดูดใจขนาดใหญ่ ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ก็มักไม่ประสบความสำเร็จ เช่น โครงการ Night Safari เป็นต้น จึงเห็นควรมีกรณีศึกษาเรียนรู้จากการพัฒนา CBT ในเมืองไทย ซึ่งทาง สกว. (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัยแห่งชาติ) ได้พัฒนาร่วมกับสถาบันการศึกษา องค์กรภาคเอกชน และชุมชน ไว้พอสมควร (10 ปี) ได้มาเสนอประสบการณ์บทเรียนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าราชการผู้ที่จะมีโอกาสผลักดันให้เป็นจริงได้มากที่สุด

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 3

1. ท่านคิดว่าการท่องเที่ยวโดยชุมชน จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะเป็นรายได้เสริมให้ชุมชนภาคเกษตร และแก้ปัญหาสังคมสิ่งแวดล้อมในชุมชน ได้โดยวิธีใดบ้าง จงอธิบาย
2. การสร้างแหล่งท่องเที่ยวใหม่ๆ โดยต้องคำนึงถึงการท่องเที่ยวอนุรักษ์ และการท่องเที่ยวโดยชุมชน ท่านคิดว่ามีปัญหาคืออุปสรรคใดบ้าง
3. ท่านคิดว่าโครงการนี้มีจุดเด่นและมีข้อที่พึงระมัดระวังในการท่องเที่ยวโดยชุมชนได้อย่างไร

กรณีศึกษาที่ 4: โครงการอบรมการตลาดท่องเที่ยวเชิงบูรณาการระดับผู้บริหารของธุรกิจ เพื่อสุขภาพและสปา

หลักการและเหตุผล

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ตระหนักถึงความสำคัญของการเผยแพร่ความรู้ด้านการท่องเที่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ด้านการตลาดท่องเที่ยว จึงได้จัดทำหลักสูตรฝึกอบรม

การตลาดท่องเที่ยวเชิงบูรณาการสำหรับบุคลากรในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเสริมสร้างศักยภาพให้กับผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ดูแลนโยบายภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อตอบสนองกลยุทธ์เสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขัน

การดำเนินกิจกรรมทางการตลาดของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด จะส่งผลต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวประเทศไทยในภาพรวม ดังนั้นทักษะในการดำเนินงานด้านการตลาดสำหรับการท่องเที่ยวต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ด้านการตลาดและความเข้าใจในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของระบบการท่องเที่ยวและความเกี่ยวพันของหน่วยงานมากมายอย่างแยกไม่ออก เพื่อมุ่งหวังให้การดำเนินการตลาดท่องเที่ยวในทุกอณูทุกภาคส่วนของระบบการท่องเที่ยวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับการตลาดที่ทุกๆ องค์การดำเนินการ ผลคือ ความสำเร็จของการพัฒนาการท่องเที่ยวประเทศไทยโดยรวม

ททท. จึงร่วมกับสมาพันธ์สปาประเทศไทยและสมาชิกอันประกอบด้วยสมาคมสปาประเทศไทย สมาคมสปาภูเก็ต สมาคมสปาสมุทร และสมาคมสปาล้านนาเชียงใหม่ จัดอบรมการตลาดท่องเที่ยวเชิงบูรณาการระดับผู้บริหารของธุรกิจเพื่อสุขภาพและสปาด้วยตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการตลาดเพื่อการแข่งขันในระดับนานาชาติ

วัตถุประสงค์

หลังสำเร็จการอบรมผู้เข้ารับการอบรมควรมีความเข้าใจและสามารถทำกิจกรรมได้ ดังนี้

- 1) เข้าใจระบบการท่องเที่ยวและตระหนักถึงความสำคัญในการทำงานร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายอย่างบูรณาการ
- 2) เข้าใจหลักการและหัวใจของการดำเนินงานด้านการตลาดอย่างยั่งยืนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้
- 3) ดำเนินงานด้านการตลาดอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงทุกองค์ประกอบของการดำเนินงานด้านการตลาดอย่างแท้จริง

กลุ่มเป้าหมาย ผู้บริหารระดับสูง หรือเจ้าของธุรกิจเพื่อสุขภาพและสปา จำนวน 50 -70 คน

สถานที่ โรงแรมเนเชอรัล วิล เฮลธ์ สปา แอนด์ รีสอร์ท เกาะสมุย จ.สุราษฎร์ธานี

โครงสร้างการอบรมภาพรวม (Structure of the training course)

การตลาดท่องเที่ยวเชิงบูรณาการ แบ่งหมวดวิชาต่างๆ ได้เป็น 3 หมวด คือ

หมวดที่ 1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหลักการบริหารการท่องเที่ยว (Principle of Tourism Management)

ในหมวดนี้เป็นความรู้ที่ทุกภาคส่วนควรมีและการประเมินความจำเป็นนำไปสู่ข้อสรุปว่าความรู้ฐานด้านการบริหารการท่องเที่ยวมีอยู่น้อย ความเข้าใจในความรู้ฐานเรื่องระบบการท่องเที่ยวที่ดีขึ้นนี้ จะทำให้ความเข้าใจในเรื่องการตลาดมีความถ่องแท้และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

หมวดที่ 2 การวางแผนและการจัดการการตลาด (Professional Competencies)

ความรู้เฉพาะทางด้านการตลาดซึ่งทุกคนทุกภาคส่วนควรมี แต่องค์กรอาจมีจำเป็นในเรื่องต่างๆ นี้น่าจะน้อยไม่เหมือนกันและเพื่อให้ความรู้เรื่องการตลาดแตกย่อยสำหรับระดับการทำงานที่หลากหลาย ทั้งในส่วนที่เป็นพนักงานส่วนหน้า หรือ เจ้าหน้าที่บริหารสามารถบูรณาการการตลาดอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ ความรู้ในหัวข้อต่างๆ นี้จึงแตกย่อยหลายรายวิชา ในการอบรมนี้มีทั้งหมด 5 รายวิชาหลัก

หมวดที่ 3 ความสามารถขั้นปฏิบัติการตลาด (Cross Functional Competencies)

ทักษะขั้นปฏิบัติการเป็นความจำเป็นในการบริการซึ่งอยู่นอกเหนือจากหลักการตลาดทั่วไป ในการอบรมนี้จะเป็นการนำไปใช้ มี 1 รายวิชาโดยเน้นการอบรมเชิงปฏิบัติการ

รูปแบบการอบรม

การอบรมเชิงปฏิบัติการ เน้นการมีส่วนร่วมและกิจกรรม โดยการแบ่งกลุ่มย่อยเสวนามีทีมวิทยากรในฐานะผู้นำการอภิปรายและนำเสนอตลอดการอบรมทุกหัวข้อ ดังนี้

คณะวิทยากร

1. ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมสินค้าการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
3. ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อสุขภาพและสปาที่ประสบความสำเร็จทางการตลาด
4. ผู้เชี่ยวชาญทางการตลาดจากมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
 - 4.1 ผศ.ดร. จุฑามาศ วิศวาสังห์
 - 4.2 ดร. อภิชาติ อินทวิชิต
 - 4.3 ดร. ดนัย คริสถานินทร์

ผลที่ได้รับ

1. ผู้เข้ารับการอบรมได้รับความรู้ด้านการตลาดท่องเที่ยวเพื่อนำไปปรับใช้ในการส่งเสริมการตลาดของธุรกิจตน
2. สามารถสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานด้านการตลาดให้กับผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อสุขภาพและสปาเพื่อการแข่งขันในตลาดนานาชาติ
3. ผู้เข้ารับการอบรมได้แนวความคิดในการดำเนินงานด้านการตลาดเพื่อสร้างศักยภาพทางการแข่งขันได้สูงขึ้น
4. มีพันธมิตรในการดำเนินธุรกิจเพื่อสุขภาพและสปา

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 4

1. จงวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค (SWOT Analysis) ในเชิงการตลาดการท่องเที่ยวของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งที่ได้กล่าวถึงในโครงการนี้
2. ท่านคิดว่าการตลาดท่องเที่ยวเชิงบูรณาการมีจุดเด่นอะไรบ้าง
3. ธุรกิจด้านสุขภาพ และสปาในสถานการณ์ประเทศไทยปัจจุบัน ท่านคิดว่าสามารถขยายตัวไปยังจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่ได้อย่างไรบ้าง ที่จะทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมมากที่สุด

กรณีศึกษาที่ 5: โครงการกรณีศึกษาที่การพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เกาะพระทอง ... ยั่งยืนจริงหรือ?

หลักการและเหตุผล

เกาะพระทองเป็นเกาะขนาดเล็กที่อยู่ในทะเลอันดามันเป็นที่ตั้งของตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา ความน่าสนใจของเกาะพระทองอยู่ที่ความเป็นธรรมชาติและความเป็นมาที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ บนฝั่งทะเลอันดามัน กล่าวคือ ในส่วนความเป็นธรรมชาติเกาะพระทองมีความหลากหลายทางชีวภาพที่น่าสนใจมากผืนแผ่นดินบนเกาะเป็นทุ่งหญ้าสะวันนา คล้ายกับในทวีปแอฟริกา มีทรัพยากรป่าไม้ถึง 5 ประเภท คือ ป่าดิบชื้น ป่าชายหาด ป่าชายเลน สังคมพืชทดแทนและแหล่งหญ้าทะเล มีพืชพรรณนานาชนิด เช่น ต้นเสม็ดขาว ต้นเถาพุงปลา เป้งทะเล หลาวชะโอน และโกงกางหลายชนิด รวมทั้งเป็นแหล่งกล้วยไม้เถื่อนปากนกแก้วที่ใกล้สูญพันธุ์ของโลกอีกด้วย ส่วนสัตว์นอกจากเต่าทะเลชนิดที่ใกล้สูญพันธุ์ขึ้นมาวางไข่ทุกปีแล้ว ยังมีสัตว์ป่าอีกหลายชนิด โดยเฉพาะฝูงกวาง ม้าป่าและนกหลายชนิดในป่าและทุ่งหญ้าบริเวณกลางเกาะ ได้ผืนน้ำริมเกาะยังอุดมด้วยปะการังและสัตว์ทะเลนานาชนิด เป็นที่ทำกินของชาวเกาะที่ยึดการประมงพื้นบ้านเป็นอาชีพ ในส่วนความเป็นมาของเกาะพระทองก็มีความน่าสนใจอย่างยิ่งคือ ผู้คนที่อยู่อาศัยบนเกาะมีทั้งคนไทยที่อพยพไปจากผืนแผ่นดินใหญ่และชาวมอแกนที่พัฒนามาอยู่บนฝั่งทะเล ใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสงบสุข

พื้นที่ส่วนหนึ่งของเกาะพระทองได้รับการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์เมื่อ 3-4 ปีที่ผ่านมา มีรีสอร์ทเกิดขึ้นหลายแห่ง นายทุนจากต่างถิ่นเข้าไปพัฒนาพื้นที่เพื่อสร้างรายได้ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อมีการพัฒนาของมนุษย์ธรรมชาติย่อมถูกรุกราน การพัฒนาเป็นสิ่งจำเป็นในขณะที่ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมควรได้รับการดูแลรักษา ปัญหาที่น่าสนใจอยู่ที่การพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะพระทองเป็นไปอย่างสมดุลหรือไม่ นำมาซึ่งความยั่งยืนและสามารถรักษาชื่อเสียงและเอกลักษณ์ของเกาะพระทองในอดีตได้มากเพียงใด เป็นสิ่งที่ต้องทำการศึกษาและเป็นที่มาของโครงการนี้

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อให้นักศึกษาในชมรมเพื่อนสิ่งแวดล้อมและเพื่อนที่สนใจ มีโอกาสได้ศึกษาด้านความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเลือกเกาะพระทองเป็นพื้นที่ศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาความเป็นมาและการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะพระทองว่ามีแนวทางอย่างไรและน่าจะเป็นการพัฒนาที่มีความยั่งยืนหรือไม่เพียงใด
- 3) เพื่อปลูกจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเยาวชน

เป้าหมาย

นักศึกษาได้ร่วมกันศึกษาด้านความหลากหลายทางชีวภาพและการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์บนเกาะพระทอง

กลุ่มเป้าหมาย

นักศึกษาชมรมเพื่อนสิ่งแวดล้อมและนักศึกษาทั่วไปของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต จำนวน 45 คน

แผนการดำเนินกิจกรรมตามโครงการ

- 1) ประสานงานกับผู้นำชุมชนและครูบนเกาะพระทอง เพื่อหาหรือเรื่องการนำนักศึกษาเข้าทัศนศึกษาในพื้นที่
- 2) ติดต่อขอรถมหาวิทยาลัยฯ และเรือสำหรับการเดินทางจากแผ่นดินใหญ่ขึ้นบนเกาะ
- 3) ประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกชมรมเพื่อนสิ่งแวดล้อมและเพื่อนนักศึกษาทราบ
- 4) เดินทางไปศึกษาด้านความเป็นมาและการพัฒนาการท่องเที่ยวบนเกาะพระทอง
- 5) สรุปผลการศึกษาและดำเนินงานตามขั้นตอนที่ฝ่ายกิจการนักศึกษากำหนด

ผู้รับผิดชอบโครงการ ชมรมเพื่อนสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต

ผลที่ได้รับจากการดำเนินกิจกรรม

นักศึกษาชมรมเพื่อนสิ่งแวดล้อมและนักศึกษาทั่วไปของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต จำนวน 45 คน ได้ร่วมศึกษาด้านความเป็นมาและการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ของเกาะพระทอง รวมทั้งแนวทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การสรุปและวิธีการประเมินผล

สรุปผลการดำเนินงานและประเมินผล จากจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมและข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเกาะพระทองที่สามารถรวบรวมได้

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 5

1. ท่านมีวิธีการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่ อย่างไรบ้าง ท่านคิดว่าวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร
2. ท่านคิดว่าโครงการนี้มีจุดเด่นและมีข้อที่พึงระมัดระวังในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างไร
3. ท่านคิดว่าสินค้าทางการท่องเที่ยว ในเกาะพระทอง มีอะไรบ้างที่สามารถส่งเสริมให้เป็นสินค้าส่งออกไปยังต่างประเทศได้

บรรณานุกรม

- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2549). *ข้อมูลสารสนเทศสถิตินักท่องเที่ยว*. แหล่งที่มา: <http://thai.tourismthailand.org>(28 กุมภาพันธ์ 2552)
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย. (2550). *ข้อมูลสารสนเทศ*. แหล่งที่มา: <http://thai.tourismthailand.org>(28 กุมภาพันธ์ 2552)
- การพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. (2549). แหล่งที่มา: <http://th.wikibooks.org/wiki/>(17 พ.ค. 2549)
- กุลวรา สุวรรณพิมล. (2548). *หลักการมัคคุเทศก์: Tourism guide*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว
- กลุ่มฐานข้อมูลการตลาด สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย . *สรุปรายได้-รายจ่าย และดุลการท่องเที่ยวประจำปี 2550*. เอกสารอัดสำเนา กรุงเทพฯ: การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย.
- โครงการท่องเที่ยวเพื่อชีวิตและธรรมชาติ. (2540). *การท่องเที่ยวโดยชุมชนอย่างยั่งยืน*. แหล่งที่มา: <http://www2.tat.or.th/tat/masterplan/index.html>(1 มีนาคม 2552)
- จำนวนนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาเยือนอาเซียน จำแนกตามประเทศ. (2547). แหล่งที่มา: www.aseansec.org(28 กุมภาพันธ์ 2552)
- ประวิตร ชูศิลป์. (2544). *การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. แหล่งที่มา: <http://www.psru.ac.th/presi1/>(28 กุมภาพันธ์ 2552)
- มหาวิทยาลัยศรีปทุม. (2551). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. แหล่งที่มา: <http://elearning.spu.ac.th>(28 กุมภาพันธ์ 2552)

- วรรณ วรชวานิช. (2546). *ภูมิศาสตร์การท่องเที่ยว*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วินิจ รังผึ้ง. (2551). *ท่องเที่ยวไทยฝ่าภัยเศรษฐกิจ*. แหล่งที่มา: [http://www.manager.co.th/Travel/\(28 กุมภาพันธ์ 2552\)](http://www.manager.co.th/Travel/(28 กุมภาพันธ์ 2552))
- ศูนย์บริการทางวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์. (2550). *อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว*. โครงการศึกษาผลกระทบและการกำหนดท่าทีไทยต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเซียตะวันออก. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์วิจัยกสิกร. (2550). *สารสนเทศเกี่ยวกับการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย*. เอกสารอัดสำเนา ม.ป.ท: ม.ป.พ.
- สถาบันวิจัยสังคม. (2550). *ทิศทางในอนาคตของการท่องเที่ยวไทย*. เอกสารอัดสำเนา ม.ป.ท: ม.ป.พ.
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . (2540). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด พ.ศ. 2540 – 2544*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . (2550). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ พ.ศ. 2550 – 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี
- องค์การการท่องเที่ยวโลก. (2007). *สัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่มาเยือนอาเซียนจำแนกตามภูมิภาค*. เอกสารอัดสำเนา ม.ป.ท: ม.ป.พ.
- องค์ประกอบตามหลักการพัฒนายั่งยืน(ม.ป.ป). แหล่งที่มา: <http://www.vinythai.co.th/aboutvinythai/sustainabledevelopment/> (28 กุมภาพันธ์ 2552)
- Pradech Phayakvichien . (2007). *“Thailand’s Tourism Development : Past Present and Future (2006) Mekong Tourism : Blessing for ALL?.* Social Research Institute Chiang Mai University.
- Raheem Yacoub. (2007). *Case Studies on Climate Change and World Heritage* . World Heritage Centre. UNESCO.
- School of Geography and the Environment. (2008). *Climate Change : Adaptation and Mitigation in the Tourism Sector : Frameworks Tools and Practices*[Online]. Available from: <http://www.geog.ox.ac.uk/news/events/ccamts/>[2008 December 10]
- World Tourism Organization. (2004). *Tourism Congestion Management at Natural and Cultural Sites*. Madrid Spain.
- World Tourism Organization. (2004). *Indicator of Sustainable Development for Tourism Destination : A Guidebook*. Madrid Spain.

World Travel & Tourism Council. (2005). *Travel & Tourism industry leaders to tackle*

Climate Change[Online]. Available from: <http://www.wttc.org/>[2005 February 13]

วิธีการศึกษาเรียนรู้

- 1) การบรรยายเนื้อหาวิชาการ ใช้การฉายภาพประกอบโดยวิทยากรหรือคณะวิทยากร ที่เน้นตัวอย่างจริงทั้งในและต่างประเทศ
- 2) การถกแถลงหลังการรับฟังบรรยายเนื้อหาทางวิชาการ โดยมีตัวแทนผู้รับการอบรมเป็นผู้ดำเนินการนำอภิปราย มีวิทยากรนำเสนอกรณีตัวอย่าง และสนับสนุนข้อมูล มีผู้ช่วยวิทยากรหรือนักศึกษาระดับปริญญาโท-เอก ทำหน้าที่บันทึกและประมวลข้อมูล
- 3) การสัมมนาในหัวข้อ “การพัฒนาการท่องเที่ยวโดยชุมชน” โดยมีวิทยากรนำอภิปรายจาก CBT-I ผู้ท่องเที่ยวแทนชุมชนที่มีการจัดการท่องเที่ยว ผู้แทนผู้เข้าอบรม โดยมีวิทยากรเป็นผู้ดำเนินการอภิปราย
- 4) การทัศนศึกษาพื้นที่พัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเรียนรู้จากประสบการณ์จริง และจากกรณีศึกษา

สื่อ/อุปกรณ์

- 1) แผ่นใส เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องฉายภาพข้ามศีรษะ และเครื่องฉายภาพคอมพิวเตอร์
- 2) เอกสารงานที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยต่างๆ เอกสารประกอบการบรรยาย และ Power point
- 3) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลอ้างอิงบันทึกในแผ่น CD

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การใช้แบบสอบถามและอัตนัยเพื่อประเมินผู้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ และทักษะด้านการท่องเที่ยว (Tourism Acumen) ในเชิงการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว การสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัด รวมทั้งสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงจากประสบการณ์ได้ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการสร้างแบบสอบถาม จึงได้มีการสอบหลังเสร็จสิ้นการอบรมเป็นแบบสอบถามหรือประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 20 ข้อ และแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 4 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านการท่องเที่ยวทักษะด้านท่องเที่ยว (Tourism Acumen) เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการท่องเที่ยว การสนับสนุนธุรกิจท่องเที่ยวของจังหวัด ตามมาตรฐานในบทพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้

รายนามวิทยากร

1. อาจารย์ ภราเดช พยัฆวิเชียร
ที่ปรึกษา ททท. ระดับ 11 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. นายดำรงค์ แสงกวีเลิศ
ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว
3. อาจารย์เนตรดา เทวบัญชาชัย
หัวหน้าหลักสูตรการจัดการการท่องเที่ยวและการโรงแรม วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รศ. พัฒนา ราชวงศ์
หัวหน้าภาควิชาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะเกษตรศาสตร์ ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
5. นายอักษพล พฤษะวัน
รองผู้ว่าการ ททท. ด้านสินค้าการท่องเที่ยว
6. นายสันติชัย เอื้อจงประสิทธิ์
รองผู้ว่าการ ททท. ด้านตลาดต่างประเทศ
7. นายสุรพล เสวตเศรณี
รองผู้ว่าการด้านนโยบายและแผน
8. นางจุฑาพร เจริญธนา
รองผู้ว่าการด้านสื่อสารการตลาด
9. ศ.ดร.มิ่งสรรพ ขาวสะอาด
สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
10. นางสาวยุวดี นิรันดร์ตระกูล
ผู้อำนวยการกองวิจัยการตลาด ททท.

ชุดการเรียนรู้ที่ 8 ความรู้ความเข้าใจและทักษะด้านความมั่นคงปลอดภัย

(Security and Safety Acumen)

เวลาเรียน 12 ชั่วโมง

หลักการและเหตุผล

บทเรียนนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ทราบสถานการณ์ด้านความมั่นคงของชาติ ในทุกๆ ด้าน โดยให้ศึกษาถึงสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะของปัญหาต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรรู้เป็นพื้นฐานเพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงในสังคมไทย ความมั่นคงแห่งชาติในทุกๆ ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศรวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเพื่อจะได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น ความมั่นคงในด้านต่างๆ มีดังนี้

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง คือ สภาพการณ์ทางการเมืองที่ทำให้ประชากรมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครองต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครอง ประชากรมีความเคารพเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชากร และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่าง ชนในชาติสามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพและรักษาศักดิ์ศรีของชาติในวงการเมือง ระหว่างประเทศรัฐบาลมีความชอบธรรม สามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระปลอดจากอิทธิพลและการบงการในการดำเนินนโยบายของประเทศจากประเทศอื่น ประชากร ดินแดน รัฐบาลอำนาจอธิปไตย ตลอดจนเสถียรภาพของประเทศปลอดจากการคุกคามทั้งภายนอกและภายในที่ปฏิบัติการภายใต้อิทธิพลของต่างประเทศ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ คือ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชากรมีงานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางการผลิต การค้า การเงินและราคา มีระบบภาษีอากรที่เหมาะสมและเป็นธรรมสามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา คือ สภาพการณ์ทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยดีด้วยความปกติสุขมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

มีความรู้และสามารถมีวัฒนธรรม จริยธรรมและศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมือง และต่อสังคม ตลอดจนมีความสำนึกในความเป็นชาติและยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ

ความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ คือ สภาพการณ์ด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขวัญและกำลังรบอื่นๆ มีการจัด การฝึก การศึกษา การสวัสดิการ ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม คือ สภาพการณ์ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อมของประเทศ สามารถตอบสนองความต้องการของคนในชาติ สามารถส่งเสริมการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาต่างประเทศในระดับที่ทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ

ปัจจุบันมีความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่ฝ่ายปกครองควรจะได้ติดตามและศึกษาให้เข้าใจถึงความเป็นไปอย่างถ่องแท้ อันจะช่วยให้การตัดสินใจในการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คำจำกัดความของ “ความมั่นคงแบบใหม่” (non traditional security) หมายถึง ความมั่นคงในทุกมิติ ซึ่งไม่ใช่เฉพาะความมั่นคงทางด้านการป้องกันประเทศเท่านั้น ภัยคุกคามต่อความมั่นคงแบบใหม่ ที่เห็นเป็นรูปธรรมซึ่งมีผลกระทบ โดยตรงต่อ ทุกรัฐ-ชาติ (nation states) ได้แก่

1. ความมั่นคงด้านภูมิรัฐศาสตร์ ได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์ ทั้งกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค
2. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การรุกรานของเศรษฐกิจทุนนิยม การกีดกันทางการค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม
3. ความมั่นคงด้าน อาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพลข้ามชาติต่างๆ เช่น กลุ่มอิทธิพลจากจีน ปากีสถาน แอฟริกา เคาหลี เป็นต้น
4. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศวิทยาต่างๆ การบุกรุกที่ดินและการทำลายทรัพยากรธรรมชาติทั้งดิน น้ำ และ ป่า
5. ความมั่นคงด้านการอพยพย้ายถิ่นของประชากร ที่มีผลต่อโครงสร้างของสังคม ได้แก่ การหลบหนีเข้าเมือง การย้ายถิ่นฐาน คนไร้รัฐ แรงงานในเมืองหลวง และ เมืองใหญ่ต่างๆ
6. ความมั่นคงด้านระบาดวิทยา ได้แก่ ปัญหาการระบาดของโรค ที่เกิดขึ้นใหม่ๆ เช่น ไข้หวัดนก ไข้ซาร์ (SAR) โรคเอดส์ (AIDS)
7. ความมั่นคงด้านวัฒนธรรม ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างโลกตะวันตก กับโลกมุสลิม การอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างและความหลากหลายชาติพันธุ์

8. ความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ ปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็น เรื่อง สิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ปัญหาไม่ได้รับความยุติธรรมจากภาครัฐ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความยากจน ปัญหาไร้ที่ทำกิน ปัญหาโรคภัยต่างๆ เป็นต้น

9. ความมั่นคงด้านพลังงาน ได้แก่ การพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาคม ราคา น้ำมันที่ไม่แน่นอน ทุกประเทศดิ้นรนเพื่อแสวงหา พลังงานทางเลือกต่างๆ

10. ความมั่นคงด้านพิบัติภัยต่างๆ ได้แก่ ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและที่มนุษย์เป็นต้นเหตุ

11. ความมั่นคงด้านสารสนเทศ ได้แก่ การลักลอบเข้ามาในระบบสารสนเทศ หรือการ ครอบงำและทำลายระบบสารสนเทศของประเทศคู่แข่งทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การใช้เครือข่าย สารสนเทศทำลายและโจมตีสถาบัน องค์กรและบุคคลต่างๆ ของชาติ

สาระการเรียนรู้

เป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับมวลชนสัมพันธ์และอัตลักษณ์ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ การจัดการความ ชัดแย้งด้วยสันติวิธี การบริหารกิจการชายแดน การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และการ ป้องกันการก่อการร้าย

จุดประสงค์การเรียนรู้

เพื่อให้ทราบสถานการณ์ด้านความมั่นคงของชาติทุกด้าน โดยศึกษาถึงสถานการณ์ทั่วไปและ สถานการณ์เฉพาะของปัญหาต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดควรรู้เป็นพื้นฐาน เพื่อสร้างให้เกิดความมั่นคงใน สังคมไทย ประกอบด้วย ความมั่นคงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกัน ประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม รวมถึงความมั่นคงแบบใหม่ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อจะได้ดำเนินการให้ สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

เนื้อหาสาระของชุดการเรียนรู้

ก. เนื้อหาเชิงวิชาการ

หน่วยที่ 1 กลุ่มวิชาสถานการณ์ทั่วไป

หน่วยที่ 2 กลุ่มวิชาสถานการณ์เฉพาะ

หน่วยที่ 1 กลุ่มวิชาสถานการณ์ทั่วไป

1.1 สถานการณ์ความมั่นคงของโลก

จากการศึกษาทบทวนบทความเรื่อง สถานการณ์ความมั่นคงของโลกและภูมิภาค (กองบัญชาการกองทัพไทย, มปป.) พบว่า สถานการณ์ความมั่นคงของโลกตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมาเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งถือว่าการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น ส่งผลให้สภาวะแวดล้อมทางยุทธศาสตร์เปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วมหาอำนาจเป็นขั้วอำนาจเดียว โดยสหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ทางทหารและทางเทคโนโลยี มีศักยภาพในการผลักดันหรือกำหนดทิศทางของประเทศต่างๆ ในโลกทั้งทางด้านการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคต่างๆ ทั้งทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจเพื่อถ่วงดุลกับสหรัฐอเมริกา ในการปกป้องผลประโยชน์ในกลุ่มของตนทำให้โลกมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากระบบขั้วอำนาจเดียวไปสู่ระบบหลายขั้วอำนาจ

ปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้หันมาให้ความสนใจกับการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านลัทธิแนวความคิด และอุดมการณ์ เหมือนดังเช่นในอดีต ขณะเดียวกันประเทศพัฒนาแล้วทางตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ได้พยายามผลักดันแนวความคิดการจัดระเบียบโลกใหม่ (new world order) ซึ่งประกอบด้วย การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย การเคารพในสิทธิมนุษยชน การเปิดการค้าเสรีและการรักษาสันติภาพเพื่อให้เกิดความมั่นคงให้ประเทศต่างๆ ยอมรับและสนองตอบต่อแนวความคิดดังกล่าว รวมทั้งยังได้พยายามกำหนดมาตรฐานแรงงาน มาตรฐานอุตสาหกรรม และการรักษาสันติภาพ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าเสรี ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนาบางส่วนในหลายระดับและรูปแบบ

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงในระดับโลก ได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์มากขึ้น โลกใหม่กำลังเติบโตตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ไม่มีการแบ่งแยกตามลัทธิการปกครองเช่นในอดีต การเผชิญหน้าทางอุดมการณ์ทางการเมืองถูกแทนที่ด้วยความร่วมมือและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ กระแสโลกาภิวัตน์เป็นสาเหตุสำคัญทำให้ ทศนคติ วิธีชีวิต และความเป็นอยู่ของพลเมืองในประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การรับรู้ข่าวสารอย่างรวดเร็วและหลากหลาย ทำให้เกิดการเลียนแบบและพยายามสร้างความทันสมัยให้กับตนเองท่ามกลางค่านิยมที่เป็นสากลในเรื่องประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การค้าเสรี และการรักษาสันติภาพ ในการเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เครือข่ายข้ามชาติ ได้แก่ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน องค์กรประชาชน และบรรษัทข้ามชาติเข้าไปมีบทบาทผลักดันให้แนวความคิดการจัดระเบียบโลกใหม่แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบต่อความเป็นไปทางสังคมและการเมืองของประเทศในภูมิภาคต่างๆ มากยิ่งขึ้น รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแสวงหาประโยชน์ทาง

การค้าระหว่างประเทศ รวมถึงการแสวงหาทรัพยากรจากประเทศอื่นมาทดแทนทรัพยากรในประเทศของตนในรูปแบบของธุรกิจข้ามชาติ เกิดการเคลื่อนย้ายทุนและการขยายฐานการผลิตจากแหล่งหนึ่งไปอีกแหล่งหนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่จะชี้ขาดในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน คือ เทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งเงินทุน ซึ่งประเทศพัฒนาแล้วมีความได้เปรียบประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่เดียวกันประเทศพัฒนาแล้วมีการแข่งขันและแย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกันเองในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการรวมกันเป็นกลุ่มเศรษฐกิจและสร้างพันธมิตรหรือหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์

ท่ามกลางความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและการคมนาคม ทำให้โลกไร้พรมแดนนี้มีปัญหาใหม่ที่แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นกัน ได้แก่ ขบวนการ ก่อการร้าย ขบวนการยาเสพติด การหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ แรงงานเถื่อน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับระบบการค้าเสรี ปัญหาความพยายามแบ่งแยกดินแดนของกลุ่มชนที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติหรือศาสนากับประเทศแม่ อาชญากรรมข้ามชาติประเภทอื่นๆ รวมถึงปัญหาสาธารณสุขที่เกิดจากโรคติดต่อร้ายแรงต่างๆ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ คือ ปัญหาความมั่นคงใหม่ที่เรียกว่า เป็นปัญหาความมั่นคงของสังคม (Social security) และความมั่นคงของมนุษย์ (human security) ที่จะกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองภายในของหลายประเทศและอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในระดับประเทศได้ในอนาคต

ภายหลังยุคสงครามเย็น ปัญหาความขัดแย้งพื้นฐานที่เคยถูกกดบังไว้ เช่น ปัญหาเขตแดน เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และความเชื่อ รวมทั้งปัญหาความขัดแย้ง ในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กลับปะทุขยายตัวขึ้นจนเกิดเป็นความขัดแย้งที่มีการใช้กำลังในลักษณะสงครามจำกัด และ/หรือเกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้น รวมถึงการก่อการร้ายและการจลาจลมีอยู่กระจัดกระจายในหลายพื้นที่ ที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหารัฐอิสลาม - ปาเลสไตน์ ปัญหาอินเดีย - ปากีสถาน ปัญหาการสู้รบในแคว้นเซเชลียของรัสเซีย ปัญหาบนคาบสมุทรเกาหลี ปัญหาภูมิภาค ทะเลจีนใต้ ปัญหาหมู่เกาะสแปรตลีย์และหมู่เกาะพาราเซล ปัญหาขัดแย้งดังกล่าวล้วนแล้วแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งแม้ในขณะนี้จะยังไม่มีเหตุการณ์รุนแรง แต่ก็มีความเปราะบางและเป็นจุดล่อแหลมที่อาจปะทุขึ้นได้ตลอดเวลา

สถานการณ์การก่อการร้าย การก่อการร้ายยังคงทวีความรุนแรงมากขึ้นส่วนใหญ่มีสาเหตุสำคัญที่เกิดจากความขัดแย้งด้านเชื้อชาติและศาสนา ความขัดแย้งภายใน และระหว่างประเทศ กระแสการต่อต้านการจัดระเบียบโลกใหม่ และความขัดแย้ง ด้านแนวความคิดทาง การเมืองและการปกครอง แนวโน้มของการเกิดสถานการณ์ส่วนใหญ่มุ่งเน้นเป้าหมายที่เป็นแหล่งผลประโยชน์หรือสถานที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรเป็นหลัก กับมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีการนำอาวุธที่ทันสมัย มีอำนาจทำลายล้างสูงมาใช้ ได้แก่ อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนได้ว่าจะใช้อาวุธประเภทใด ในเวลา และสถานที่ใด อีกทั้งมักจะมีการวางแผนที่สลับซับซ้อนกันมากยิ่งขึ้น ประกอบกับมีความพยายามนำแนวความคิด ทางศาสนาเข้ามาเชื่อมโยง จึง

ส่งผลให้การก่อการร้ายขยายวงกว้างและมีเครือข่ายมากยิ่งขึ้น จนสามารถขยายตัวเป็นสงครามระหว่างประเทศได้ในอนาคตตัวอย่างที่เห็นชัดมากที่สุดตัวอย่างหนึ่งคือ สถานการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการเลือกทำลายสถานที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สินจำนวนมาก ต่อมาได้ขยายผลจนกลายเป็นสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ในประเทศอัฟกานิสถาน โดยมีการนำแนวความคิดทางศาสนา และการสร้างกระแสต่อต้านแนวความคิดของฝ่ายตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มาใช้อย่างเห็นได้ชัด

จากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐฯ เมื่อ 11 กันยายน 2544 ได้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ ในด้านความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา ฯลฯ โดยเฉพาะกรณีที่น่าจะเกิดเหตุการณ์ก่อการร้าย ภายในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกา ต่อเครือข่ายการก่อการร้ายในอัฟกานิสถาน ได้ทำให้เครือข่ายดังกล่าว หลบหนีออกจากอัฟกานิสถาน เพื่อฟื้นฟูเครือข่ายไปยังภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้ทุกประเทศร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติและเป็นพันธมิตรของประเทศต่างๆ ในประชาคมระหว่างประเทศจะต้องมีการเตรียมพร้อม รวมทั้งจัดเตรียมกำลังพลและยุทโธปกรณ์ ให้พร้อมสนับสนุนสหประชาชาติ องค์การเพื่อสันติภาพและกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการบูรณะฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมแก่ประเทศต่างๆ ทั้งนี้การเข้าไปมีส่วนร่วมข้างต้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ นอกจากนี้ หลังการเกิดสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถานแล้ว กลุ่มก่อการร้ายได้พยายามปฏิบัติการในรูปแบบต่างๆ มากยิ่งขึ้น รวมทั้งยังได้ขยายพื้นที่ปฏิบัติการไปยัง ภูมิภาคต่างๆ อาทิ ยุโรป ภูมิภาคเอเชียใต้ และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งต่างก็เป็นเป้าหมายของขบวนการก่อการร้ายหลายกลุ่ม ที่มุ่งใช้ประโยชน์จากการเป็นแหล่งพักพิงและพื้นที่ต่อระยะในการปฏิบัติการในพื้นที่อื่นๆ

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของโลกในศตวรรษใหม่นี้คือปัญหาความมั่นคง ในรูปแบบใหม่ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหากระทบในวงกว้าง อาทิ อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว ปรากฏการณ์เอลนีโญที่กระทบต่อภาคการเกษตร ภาวะเรือนกระจกที่ส่งผลต่ออุณหภูมิโลกที่สูงขึ้น หรือปัญหาสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ในประเทศหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบไปยังประชาชนในประเทศใกล้เคียง อาทิ การทำลายสภาพแวดล้อม การเผาป่า และปัญหาควันไฟจากการเผาป่า นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนอาหารและพลังงาน ก่อปรกับความผันผวนของราคาน้ำมันได้ส่งผล กระทบต่อการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจ และการประกอบอาชีพทุกระดับในหลายประเทศ รวมทั้งยังปรากฏปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในลักษณะปัญหาข้ามชาติหรือข้ามพรมแดน ซึ่งเมื่อรวมกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เปลี่ยนแปลงไปยิ่งทำให้ปัญหาต่างๆ ทวีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมเป็นอย่างมาก

1.2 สถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคและประเทศรอบบ้าน

จากการศึกษาสถานการณ์ด้านความมั่นคงในภูมิภาคและประเทศรอบบ้านในอดีตที่ผ่านมา (สมประสงค์ นวมนุญลือ, 2520) พบว่า สหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับไทยทางด้านทิศใต้ ไม่ค่อยมีปัญหาด้านความสัมพันธ์มากนัก ต่างให้ความร่วมมือในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันตามบริเวณพรมแดนเป็นอย่างดี มีปัญหาอยู่บ้างในเรื่องกลุ่มการเมืองที่อยู่คาบเกี่ยวระหว่างเขตชายแดนไทย-มาเลเซีย สหภาพพม่า มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยทางด้านทิศตะวันตก ตั้งแต่จังหวัดระนองขึ้นไปจนถึงจังหวัดเชียงราย พบปัญหา เช่น ปัญหาการปราบปรามขบถ ปัญหาการประมง ปัญหาการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อย สาธารณรัฐประชาชนลาว เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์กับไทยเสมือนเมืองพี่เมืองน้อง จึงไม่มีปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ สาธารณรัฐประชาชนเวียดนาม พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพ และสาธารณรัฐประชาชนเขมร พบปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตพรมแดนไทย-เขมรที่มีการปักปันดินแดนไม่ชัดเจน ปัญหาการลักลอบจับปลาในเขตน่านน้ำระหว่างประเทศ และปัญหาลักลอบขนส่งสินค้าข้ามประเทศ

จนกระทั่งปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ที่พบยังคงมีความหลากหลาย มีความแตกต่างเป็นอย่างมาก ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่ยังรากลึกมาจากปัญหาภายใน ของแต่ละประเทศ ซึ่งได้แก่ ภาษา วัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ระบบการปกครอง เศรษฐกิจ และสภาพการดำรงชีวิต ปัญหาเหล่านี้ถูกทับถมเป็นเวลานาน โดยเฉพาะการสะสมปัญหาในห่วงของสงครามเย็น เมื่อมีการเข้าร่วมกันเป็นอาเซียนแล้วปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือ การพัฒนาความไว้วางใจกันภายใต้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ทุกประเทศมีเจตนาที่สอดคล้องกับแนวคิด “วิถีสันติภาพ” เพื่อให้เสถียรภาพ ของอาเซียนเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ร่วมกันโดยทุกประเทศมีฉันทามติร่วมกัน ที่จะเห็นประเทศสมาชิกมีความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ในอนาคต โดยกำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ อาเซียน พ.ศ.2563 (ASEAN vision) กล่าวคือ เป็นแนวความคิดในการจัดระเบียบ และสร้างสังคมของอาเซียนใหม่ โดยมีความมุ่งประสงค์ จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งมีลักษณะเป็นภูมิภาคที่มีความสันติสุข รักษาสันติภาพ และความเป็นกลาง มีวิธีการร่วมแก้ไขข้อพิพาทลดการขัดแย้งด้วยสันติวิธี มีเสรีทางการค้า โดยทุกประเทศในประชาคมจะให้ความร่วมมือกันพัฒนาและดำเนินกิจกรรมของอาเซียน ในทุกรูปแบบ อันประกอบด้วย การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมกัน รวมทั้งร่วมมือกันลดความแตกต่างด้านต่างๆ ของประเทศในภูมิภาค โดยการให้ทหารเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ร่วมกับหน่วยงานทางการต่างประเทศในการสร้างความไว้วางใจ และร่วมลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในภูมิภาค (กองบัญชาการกองทัพไทย, มปป.)

ความสัมพันธ์และความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกันอยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ มีความคืบหน้าในเรื่องการปักปันเขตแดน และการร่วมมือกันในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการปราบปรามผู้ลักลอบค้ายาเสพติดความสัมพันธ์ในระดับรัฐต่อรัฐและในภาค

ประชาชนก็ดำเนินไปด้วยดี สำหรับมาเลเซียและไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรอบทวิภาคี และพหุภาคี โดยเฉพาะต่างเป็นสมาชิกดั้งเดิมของอาเซียนที่มีส่วนในการเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรนี้ อย่างไรก็ตาม พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนในภายหลัง ต่างได้ปรับตัวเข้ากับความสัมพันธ์ในลักษณะพหุภาคี และพัฒนาความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับไทยด้วย ทั้ง 3 ประเทศ ต่างมีการดำเนินการต่อปัญหาความมั่นคงภายในของตน ซึ่งการแก้ปัญหาภายในบางครั้งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยโดยเฉพาะตามแนวชายแดนและไทยได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่มีนโยบายที่จะให้ดินแดนของไทยถูกใช้เพื่อการต่อต้านประเทศเพื่อนบ้านโดยไทยยึดถือแนวทางของความเป็นประเทศประชาธิปไตยและเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะเป็นหลักประกันการแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ (กองบัญชาการกองทัพไทย, มปป.)

1.3 สถานการณ์ด้านความมั่นคงภายในประเทศ

ความมั่นคงของชาติ หมายถึง ความสงบ ความเรียบร้อย ปลอดภัย ของประชาชนที่อยู่ในชาติ การที่ประเทศชาติมีความมั่นคงเกิดจากการร่วมมือของประชาชนทุกกลุ่ม เพื่อให้ตนเองมีความสงบสุข ปลอดภัย ความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นได้จะต้องเกิดขึ้นจากความมั่นคงในด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการทหาร และด้านสังคมจิตวิทยา (สมประสงค์ น่วมบุญลือ, 2520)

1.3.1 ปัจจัยที่ทำให้เกิดความมั่นคงของชาติ (สมประสงค์ น่วมบุญลือ, 2520) มีดังนี้

1) สถานการณ์โลก เนื่องจากการติดต่อสื่อสารในโลกปัจจุบันที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ละประเทศในโลกต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ในประเทศใดประเทศหนึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นถึงกัน

2) อาวุธยุทโธปกรณ์ ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการผลิตอาวุธ และเครื่องมือในการทำสงคราม ดังนั้นขีดความสามารถในด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ย่อมมีผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชน

3) ขวัญของประชาชน การแทรกซึมบ่อนทำลาย การสร้างข่าวลือ การมุ่งทำลายความสามัคคีของคนในชาติ ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน ทำให้ประชาชนขาดหลักการ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความสามัคคี เป็นเครื่องบั่นทอนขวัญของคนในชาติ ถ้าประชาชนขวัญเสียหรือไม่มีความเชื่อมั่นในความมั่นคงของตนเองย่อมเป็นจุดอ่อนในการทำลายความมั่นคงของชาติ

4) กำลังคน เป็นปัจจัยที่สำคัญเพราะเป็นขุมกำลังทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา กำลังคนในที่นี้ไม่ได้หมายถึงด้านจำนวนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังครอบคลุมถึงศักยภาพด้านต่างๆ เช่น ความรู้ ความสามารถ การมีวินัย สุขภาพดี เป็นต้น

5) ความมั่นคงทางด้านการเมือง เป็นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการร่วมเจตจำนง เพื่อความสงบสุขของประเทศชาติ อาจมาจากเสถียรภาพของรัฐบาล ปราศจากการแทรกซึมบ่อนทำลาย ปราศจากการแตกแยก ร่วมกันสกัดกั้นอันตรายต่อความสงบสุขต่างๆ

6) ความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจ เป็นความสามารถในการดำรงชีพของประชาชนทั้งด้านการผลิต การบริโภค การใช้ทรัพยากร การส่งเสริมความสามารถในการดำรงชีพให้ดีขึ้น ถ้าประชาชนอยู่ดีกินดี ความสงบสุขย่อมเกิดขึ้น ทำให้ภัยต่อความมั่นคงลดน้อยลงไป

7) ขีดความสามารถทางด้านอุตสาหกรรม เป็นส่วนช่วยส่งเสริมในทางเศรษฐกิจ

8) ทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศที่มีทรัพยากรครบถ้วนและนำทรัพยากรมาใช้ได้อย่างเหมาะสมย่อมสามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง

9) ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ ตำแหน่งที่ตั้ง รูปร่าง ขนาด และลักษณะพื้นที่ของประเทศ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการป้องกันประเทศ

10) ขีดความสามารถทางทหาร ประเทศที่มีขีดความสามารถของทหารในการรบสูง ย่อมป้องกันประเทศให้มีความสงบปลอดภัยได้มาก

11) การศึกษาของประชาชน การศึกษาเป็นส่วนเสริมสร้างให้มนุษย์เจริญในด้านความคิด ร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม การใช้เหตุผลในการแก้ปัญหา ถ้าประชาชนได้รับการศึกษาที่ดี มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความมั่นคงปลอดภัย ความสงบสุขย่อมเกิดขึ้น เพราะทุกคนต่างมีเจตนารมณ์ร่วมกัน

1.3.2 บทบาทของนักปกครองกับความมั่นคงของชาติ (อัครังค์ เจริญกุล(มปป.) เสนอไว้ดังนี้

1) บทบาทด้านการเมืองการปกครอง นักปกครองมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครอง โดยการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และเป็นผู้มีสิทธิหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย ให้ได้เข้าใจถึงการเมืองการปกครองทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองที่ดี ที่ถูกต้อง และที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาล และเลือกผู้บริหารท้องถิ่นที่ดี ทำหน้าที่ในการบริหารทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) บทบาทด้านเศรษฐกิจ นักปกครองมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีด้วยการสนับสนุนให้มีการประกอบอาชีพที่เหมาะสม และสามารถดำรงชีพของตนเองและครอบครัวได้อย่างมั่นคง ถาวร ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศดีขึ้นด้วย โดยนักปกครองจะต้องร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและองค์กรประชาชน พัฒนาและส่งเสริมอาชีพด้านต่างๆ ทั้ง ในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ให้มีความเหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละ

ท้องถิ่น โดยการสนับสนุนทั้งองค์ความรู้ และปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาของอาชีพบนพื้นฐานของหลักการที่จะทำให้ประชาชนมีอาชีพที่ในคงถาวร และมีรายได้เพียงพอตลอดไป

3) **บทบาทด้านสังคม** เนื่องจากงานด้านสังคมเป็นงานที่กว้างขวาง และมีความหลากหลาย นักปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงปัญหาทุกปัญหาที่มีอยู่ในสังคมนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย ผู้ด้อยโอกาส แรงงาน ยาเสพติด ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข โดยการเข้าถึงรากเหง้าของปัญหาและจะต้องอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานราชการ และประชาชนในชุมชน จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนางานด้านสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ นักปกครองจึงต้องใช้ความสามารถและเทคนิคทางการบริหารเพื่อให้สามารถดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยที่ 2 กลุ่มวิชาสถานการณ์เฉพาะ

2.1 สภาพของสังคมไทยและปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ

2.1.1 **ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา** เป็นความสงบเรียบร้อย ปลอดภัยในด้านเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิด ความสัมพันธ์ และกระบวนการของสังคมเพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ การเป็นสมาชิกของสังคมใด เราจะต้องทำตามกฎเกณฑ์ของสังคมนั้น การปฏิบัติตนของมนุษย์มีแบบปฏิบัติตามลำดับขั้นตอน (สมประสงค์ น่วมบุญลือ, 2520) ดังนี้

1) **วิถีประชา (folk ways)** คือ วิถีดำรงชีวิตของประชาชนในกลุ่มสังคมที่ได้ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนกลายเป็นกิจนิสัย การกระทำผิดแผกแตกต่างจากวิถีการดำรงชีวิตไม่มีความสำคัญถึงขั้นมีความกระทบกระเทือนต่อสังคม ประชาชนจะปฏิบัติตามก็ได้ ไม่ปฏิบัติตามก็ได้ เช่น การแต่งกาย การแต่งงาน เป็นต้น

2) **จารีตประเพณี (mores)** เป็นเรื่องเกี่ยวกับศีลธรรมจรรยาที่สังคมยึดปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด แต่ในขณะเดียวกันผู้ฝ่าฝืนก็ไม่ได้รับการลงโทษตามกฎหมาย แต่อาจถูกสังคมประณาม หรือมีส่วนร่วมคบหาสมาคมด้วย เช่น การแต่งงานระหว่างพี่น้อง การหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม เป็นต้น

3) **กฎหมาย (laws)** เป็นข้อกำหนดเพื่อควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมที่มีความซับซ้อน มีการกำหนดโทษผู้ไม่ประพฤติตาม การกำหนดกฎหมายถือหลักความเชื่อถือ และหลักศีลธรรมของแต่ละสังคมมากำหนดในการปฏิบัติ

2.1.2 ประเด็นความมั่นคงในด้านสังคมจิตวิทยา

เมื่อสังคมมีกลไกการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ปราศจากความขัดแย้งแล้วความมั่นคงในสังคมนั้นย่อมเกิดขึ้น ความมั่นคงในด้านสังคมจิตวิทยาเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ประเด็นที่มีความสำคัญ (สมประสงค์ นวมนบุญลือ, 2520) ยกตัวอย่างเช่น

1) ครอบครัว เป็นสถาบันพื้นฐานของชีวิตในสังคม สังคมไทยแต่เดิมครอบครัวไทยเป็นครอบครัวแบบขยาย (extended family) คือ มีทั้งพ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย รวมถึงลูกหลานอยู่ภายในครอบครัวเดียวกัน หรืออยู่ในบริเวณเดียวกัน สมาชิกมีความผูกพันอย่างเหนียวแน่น มีความอบอุ่นช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เป็นสังคมที่อยู่ใกล้ชิดตัวเมือง ส่วนครอบครัวที่อยู่ในตัวเมืองส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยว (nuclear family) เป็นครอบครัวขนาดเล็ก มีพ่อ แม่ ลูก ส่วนใหญ่พ่อและแม่มักประกอบอาชีพด้วยกันทั้งคู่ โอกาสที่พบปะสนทนามีน้อย มักขาดความอบอุ่น และมักขาดความสัมพันธ์กับชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ไม่ตระหนักถึงปัญหาร่วมกันในบริเวณที่พักอาศัยเดียวกัน

2) ชั้นทางสังคม มีความแตกต่างหลายประการ เช่น รายได้ อาชีพ ระดับการศึกษา ถ้าชั้นทางสังคมมีช่องว่างมากจะทำให้เกิดการขัดแย้งมาก สังคมไทยถ้าหากต้องการความมั่นคงจะต้องปรับระดับเข้าหากัน สร้างความรู้สึกว่าทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในประเทศชาติร่วมกัน ทุกคนที่ทำงานมีเกียรติเสมอกันถ้าตั้งอยู่ในความสุจริต

3) การศึกษาของประชาชน สังคมไทยต้องการผลิตคนที่มีคุณภาพ แต่ปัญหาที่พบ คือ รัฐยังไม่มุ่งให้ความรู้ทางด้านการเมือง ครูยังขาดความรู้เรื่องการเมืองการปกครองของประเทศไทย การศึกษายังเน้นเชิงปริมาณ

4) อัตราการเพิ่มประชากร อัตราการเกิดของประชากรที่เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้เกิดปัญหาด้านสังคมจิตวิทยา ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาเรื่องอาหาร ซึ่งการเพิ่มของประชากรจะส่งผลต่อสังคมในทุกด้านตามมา

5) ขวัญของประชาชน สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองตลอดเวลา ประชาชนขาดความมั่นใจในการดำเนินชีวิต ไม่มั่นใจในการรักษาทรัพย์สินและชีวิตของตนเอง ปัญหาอาชญากรรม

6) ระบบราชการและข้าราชการ ต้องเป็นกลไกสำคัญของประเทศ ถ้าข้าราชการได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน รู้จักสิทธิหน้าที่ จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อระบบราชการและการปกครอง แต่ถ้าข้าราชการยังคงฉกฉวยประโยชน์จากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ประชาชนก็จะค่อยๆ เสื่อมความเชื่อถือ ทำให้เกิดช่องว่างมากขึ้น เมื่อถึงจุดที่ประชาชนทนไม่ได้ อาจเกิดการจัดตั้งอำนาจขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของสังคมไทย

7) การซื้อราษฎรบังหลวง เป็นการฉกประโยชน์ด้วยวิธีการอันมิชอบ เป็นประโยชน์หรือ लाभที่ไม่ควรได้ การซื้อราษฎรบังหลวงทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในความยุติธรรม ขาดความไว้วางใจ จึงต้องหาทางลดการซื้อราษฎรบังหลวงให้หมดไป โดยสมาชิกในสังคมต้องช่วยกันสอดส่องดูแลและเสนอไปยังผู้มีอำนาจในการจัดการลงโทษ ระบบคุณธรรมอาจนำมาเสริมให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้คนไทยได้มีสำนึกในความต้องการตามสิทธิและหน้าที่ที่ควรได้รับ

8) ความเป็นธรรมในสังคม ความเป็นธรรมแบ่งได้เป็น 2 ความหมาย คือ ความเป็นธรรมที่ถือความรู้สึกนึกคิดของตนเองในการประเมินค่าว่าอะไรเป็นธรรม และถือกฎเกณฑ์ของสังคมเป็นหลัก การทำตามกฎเกณฑ์ของสังคมถือว่าชอบธรรม ข้อควรพิจารณาคือในสังคมไทยเรามักเอาความรู้สึกนึกคิดเป็นเครื่องวัดมากกว่าการใช้หลักเกณฑ์ ความคิดการแสดงออกที่คนได้แสดงออกมาย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าสมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ต้องการอะไร แต่ต้องแสดงออกมาอย่างบริสุทธิ์ใจไม่มีการแอบแฝงเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

9) ชนกลุ่มน้อย หมายถึง กลุ่มชนที่อาจมีเชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ วัฒนธรรมที่ผิดแผกแตกต่างไปจากประชากรส่วนใหญ่ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองการปฏิบัติต่อกัน ดังเช่นประชาชนทั่วไปบางครั้งอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด มีความรู้สึกเกลียดชังกัน เนื่องจากชนกลุ่มน้อยบางส่วนได้ทำลายความมั่นคงของสังคมไทย การแทรกแซงกิจการในด้านการเมืองและสังคมไทย เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมจิตวิทยาที่เป็นปัญหาต่อรัฐบาลไทยและสังคมไทย

10) สุขภาพอนามัย ความแข็งแรงสมบูรณ์ของร่างกายเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา ถ้าประชาชนมีสุขภาพทางกายและจิตใจดี ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมใดๆ เติบโตด้วยความสามารถ มีความมั่นใจ แต่ถ้าสุขภาพกายและจิตใจอ่อนแอ ความสามารถในการทำงานและความเชื่อมั่นในตนเองก็จะมีน้อยลงไปด้วย

11) วินัย สังคมไทยเป็นสังคมเกษตร อยู่ในที่โล่งกว้าง ทำให้สามารถทำอะไรได้ตามความปรารถนา ก่อให้เกิดความรู้สึกอิสระ คนไทยจึงรู้สึกว่าเมื่อมีกฎระเบียบเหมือนเป็นการถูกบังคับ ไม่ค่อยปฏิบัติตาม ขาดการเอาจริงเอาจัง ทำให้ขาดวินัย ซึ่งการขาดวินัยจะทำให้สังคมไทยเสริมสร้างความมั่นคงได้ช้า

2.2 วัฒนธรรมกับความมั่นคงแห่งชาติ

ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ นักวิชาการและนักวิจารณ์สังคมได้หันมาจับจุดความสนใจเรื่อง “วัฒนธรรมในฐานะที่เป็นทุน” ซึ่งเป็นวลีที่ ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้กล่าวถึง โดยการเสาะแสวงหาทุนทางวัฒนธรรม มีการเรียกร้องให้วนกลับไปหาค่านิยมทางสังคมแบบดั้งเดิม ซึ่งในอดีตได้เอื้ออำนวยให้ผู้คนอาศัยอยู่อย่างกลมเกลียวปรองดองกัน มีความเคารพในผู้ใหญ่ ความอดกลั้น ความเมตตา ความกตัญญูต่อบิดามารดา ความผูกพันในครอบครัว และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การหลีกเลี่ยงการ

เผชิญหน้ากันส่งผลให้เกิดระเบียบและความมั่นคงทางสังคมและการเมือง การกลับคืนสู่รากเหง้าทางวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมเป็นแนวทางที่น่าสนใจแต่อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ดังกล่าวอาจไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากลัทธิปัจเจกนิยมและการเน้นเรื่องสิทธิส่วนบุคคล ลัทธิความเสมอภาค การผูกพันทางอารมณ์ การเผชิญหน้า การโต้เถียง การเปิดเผย ความตรงไปตรงมารวมทั้งการตั้งคำถามในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ ล้วนเป็นค่านิยมที่ขัดแย้งกับรูปแบบทางวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม (วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์, 2545)

2.2.1 วิฤตการณ์ทางวัฒนธรรมไทย (ศิริพร ณ ถลาง, 2542) ในสังคมปัจจุบันมีประเด็นวิฤตการณ์ทางวัฒนธรรมด้านต่างๆ เป็นดังนี้

1) การสูญเสียความเข้าใจและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมท้องถิ่นของคนไทยในชนบททั่วประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิรูปการปกครองประเทศที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ อาศัยการปกครองของฝรั่งเป็นต้นตำรับ ทำให้วัฒนธรรมกรุงเทพฯ หรือ วัฒนธรรมเมืองหลวง เกิดการรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาผสมผสาน มีอิทธิพลแผ่กระจายครอบคลุมไปทั่วประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นโดยเราไม่ได้ให้ความสำคัญ คือ คติความเชื่อว่ากรุงเทพฯ เท่านั้นที่เป็นสมองและหัวใจของประเทศ ภูมิภาคตั้งแต่จังหวัดลงไปถึงอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นได้แต่มือเท้าของกรุงเทพฯ ทำให้ความเป็นตัวเองและความมีศักดิ์ศรีภูมิใจในวัฒนธรรมของตนเองถดถอยหายลงไป วัฒนธรรมชาวบ้านภูมิปัญญาชาวบ้านที่แสดงออกมาในรูปของภาษา ชนบประเพณี การละเล่น และวิถีกินอยู่ที่เคยพัฒนาขึ้นมาในเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่นถูกมองอย่างดูแคลน

2) ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางสังคม นับตั้งแต่การเปิดประเทศทำประเทศให้ทันสมัยและเดินเข้าสู่ยุคการพัฒนา การยึดหลักที่ว่า เศรษฐศาสตร์ คือ การจัดการทรัพยากร เพื่อนำมาตอบสนองความต้องการของมนุษย์ อาจเป็นหลักการใช้ได้ในอดีต แต่เมื่อทรัพยากรมีจำกัด การผลาญทรัพยากร การทำลายสิ่งแวดล้อม มาเพื่อปรนเปรอความโลภไม่จำกัดของมนุษย์ ย่อมเป็นอันตรายที่ยิ่งใหญ่ ด้วยสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลาย ทั้งป่า แม่น้ำลำคลอง ทำให้เกิดมลพิษมากขึ้น กระแสทุนนิยมทำให้ คนเห็นแก่ตัว ความโลภ ทำลายความร่วมมือเป็นผาสุกที่เคยมีมาก่อน ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนด้อยคุณภาพลง

3) ความเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจและสังคม จากสังคมเกษตรกรรมกินเพื่ออยู่มาเป็นเกษตรกรรมเพื่อขายเอาเงินตรา จนเป็นสังคมอุตสาหกรรมและสังคมข่าวสาร สังคมทั้ง 4 รูปแบบ มีอยู่ในบ้านเมืองเราในห้วงเวลาเดียวกัน เมื่อเป็นดังนี้คนที่อยู่ในแวดวงหนึ่งย่อมยากที่จะเข้าใจคนที่อยู่ในอีกแวดวงหนึ่ง ที่น่าสนใจเป็นพิเศษในแง่หนึ่งคือบุคคลหนึ่งอาจมีโอกาสมิตรัสวัฒนธรรมของทั้ง 4 ลักษณะได้ จากโอกาสทางการศึกษาและการเคลื่อนย้ายของประชากร ตัวอย่างเช่น คนหนึ่งเกิดในวัฒนธรรมเกษตรทำเพื่อกินเพื่ออยู่ เชื่อมต่อกับเกษตรกรทำเพื่อขาย แล้วเรียนระดับสูงในสังคมอุตสาหกรรม แล้วทำงานในแวดวงข่าวสาร บุคคลจึงต้องปรับตัวให้เข้ากับลักษณะของวัฒนธรรมที่

แตกต่างกันสุดโต่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือคนต่างระดับวัฒนธรรมจะเข้าใจกันได้อย่างไร ผู้ที่อยู่ในสังคมต่างกันย่อมไม่เข้าใจคนต่างวัฒนธรรม จึงเปิดโอกาสให้เกิดการเอาใจเขามาใส่ใจเรา

4) วัฒนธรรมราชการไทย ในอดีตราชการเป็นหลักของบ้านเมือง คนไทยทำราชการเป็นจำนวนมาก มีอำนาจราชศักดิ์ เกิดการสำคัญผิดคิดว่าบ้านเมืองเป็นของราชการ จนกระทั่งเมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีทำให้คนในภาคเอกชนร่ำรวยมั่งคั่ง ได้รับเกียรติและการยกย่อง ในขณะที่ข้าราชการเงินเดือนน้อยไม่พอกินพอใช้ เมื่อมีโฆษณาชวนเชื่อให้บริโภคสินค้านานาภรณ์ ทำให้คนส่วนหนึ่งลาออกมาทำธุรกิจ อีกส่วนหนึ่งก็ใช้อำนาจหน้าที่ทุจริตเพื่อให้ได้ลาภผลมาสร้างฐานะของตน คนรุ่นใหม่เริ่มมองเห็นข้าราชการยากจนก็ไม่นิยมทำราชการอีกต่อไป พวกที่รู้เรื่องการฉ้อฉลก็จะมองอย่างดูแคลนเมื่อเป็นดังนี้ระบบราชการที่เคยเป็นหลักของบ้านเมืองก็จะด้อยประสิทธิภาพ ประชาชนไม่มีที่พึ่ง การพัฒนาทุกรูปแบบคงไม่ได้ผล เป็นวิกฤตการณ์ที่เห็นได้ชัดและมีผลกระทบรุนแรงต่อชีวิต ความอยู่รอดของชาติบ้านเมือง

5) คุณธรรมจริยธรรมบนพื้นฐานวัฒนธรรมพุทธเกษตรที่เป็นลักษณะเฉพาะของไทยสันคลอน จากการเติบโตของภาคเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีและการบริโภคนิยม คนส่วนใหญ่ในประเทศเพิ่มความเห็นแก่ตัว ความโลภอยากได้มากขึ้น ความเรียบง่าย สันโดษ และการเดินสายกลางในการดำรงชีวิตกลายเป็นคตินิยมที่ล้าสมัยและถูกดูแคลนว่าโง่เขลา แม้แต่การครองชีพขั้นพื้นฐานก็มีต้นทุนที่สูง ตัวอย่างเช่นชาวนาต้องซื้อปุ๋ย ซื้อยาฆ่าแมลง ได้ข้าวมาต้องรีบขายเอาเงินไปใช้หนี้ แล้วซื้อข้าวสารแพงกิน เป็นวงจรอุบาทว์ทำให้ชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องเปลี่ยนมารับจ้างขายแรงงานก่อสร้างในขณะเดียวกันสถาบันศาสนาก็อ่อนแอ พระไม่เป็นที่พึ่งทางใจของชาวบ้านได้ วิถีชีวิตปัจจุบันและความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีลักษณะรวดเร็ว โลดโผน ไม่สอดคล้องกับการประพฤติปฏิบัติแบบวัฒนธรรมเดิมที่มีวัดเป็นศูนย์กลาง

6) วิกฤตการณ์ของระบบการศึกษา โดยทั่วไปการศึกษาทุกระดับเป็นการสร้างความคิดและพฤติกรรมที่นำคนทั้งหมดไปสู่ครรลองของคนสมัยใหม่ที่ไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมพื้นฐานของประชาชน แม้จะมีความพยายามปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรแบบเรียน และวิธีการสอน แต่ในทางปฏิบัติการศึกษาเป็นเครื่องมือแปลกแยกบุคคลออกจากบริบททางสังคมที่เขาเป็นสมาชิกอยู่โดยเฉพาะในชนบทที่ทำการเกษตร ประชาชนจะส่งลูกเรียนหนังสือเพราะต้องการจะเปลี่ยนวิถีชีวิตไปสู่สิ่งที่เขาเห็นว่าดีกว่า คนส่วนมาเรียนเพื่อยกระดับฐานะทางสังคม แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วการศึกษาจะต้องเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้บรรลุถึงความเจริญตามศักยภาพของแต่ละบุคคลแล้วพัฒนาคนเพื่อพัฒนาสังคมสิ่งแวดล้อมให้เกิดความร่มเย็นเป็นสุข ดังนั้น การศึกษาจึงต้องมีความหมายครอบคลุมในวงกว้าง ทั้งการเรียนในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยต้องนำวัฒนธรรม ความรู้ ความคิด ประสบการณ์ ชนบทประเพณี ศิลปวิทยาการ ตลอดจนคุณค่าต่างๆ ที่มนุษย์สร้างสมไว้มามีพิจารณาให้เข้าใจ จนเกิดการยอมรับสืบทอดปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุปัจจัยให้เหมาะสม

นอกจากนี้แล้ว นายแพทย์ประเวศ วะสี (ศิริพร ณ ถลาง, 2542) ได้มองสภาพสังคมไทยในปัจจุบันว่าอยู่ในขั้นวิกฤติอันเกิดจากการพัฒนาที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนมีกับคนจน คนจนถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยได้แบ่งวิกฤตการณ์ของประเทศที่ผ่านวิกฤติจากในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันออกเป็น 4 คลื่น คือ คลื่นลูกที่ 1 คือพม่า เป็นวิกฤติที่พม่ายกสงครามมาเพื่อบดขยี้ประเทศไทย คลื่นลูกที่ 2 ลัทธิล่าอาณานิคมตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นในช่วง ร.4 – ร. 5 มหาอำนาจตะวันตกได้ยกเข้ายึดบ้านเมืองเป็นเมืองขึ้น คลื่นลูกที่ 3 การสู้รบกับคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ใหญ่ของโลกและของประเทศไทย และคลื่นลูกที่ 4 การทำลายตนเอง (self destruction) เพราะศัตรูคือตัวเราเอง เนื่องจากประชาชนคนไทยตกอยู่ในสภาวะบีบคั้นด้วยประการต่างๆ นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ที่สังคมชนบทถูกทำให้ล่มสลายลง ป่าไม้ถูกทำลาย คนชนบทเข้ามาแออัดยัดเยียดกันในเมือง เกิดปัญหาในเมือง เช่น เด็กเร่ร่อน ยาเสพติด อาชญากรรม มีความรุนแรงประเภทต่างๆ เช่น การฆ่ากันตาย เหตุการณ์ทางการเมือง โสเภณี ปัญหาโรคเอดส์ การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน สังคมไทยเปรียบเสมือนมี 2 โลก คือ โลกของคนรวยกับโลกของคนจน รวมทั้งการทำลายในมิติด้านวัฒนธรรมที่เกิดจากการเปลี่ยนความเชื่อพื้นฐาน

ความท้าทายที่ประเทศไทยเผชิญหน้าทุกวันนี้ คือ การเสาะแสวงหาทางสายกลางทางใดทางหนึ่ง ซึ่งอยู่ระหว่างแบบเก่าและแบบใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่นำไปสู่รูปแบบใหม่จะกลายเป็นการผสมผสานสิ่งใหม่และสิ่งเก่า ซึ่งแน่นอนว่าจะมีความขัดแย้ง การโต้แย้งทางสังคม การรักษาสมดุลทางอารมณ์ และการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันในความสัมพันธ์ส่วนตัวควรได้รับการรักษาไว้ การกตัญญูต่อบิดามารดาไม่ควรถูกละเลย ผู้อาวุโสควรต้องอดทน และมีความเข้าใจมากขึ้นถึงความรู้สึกและแรงดลใจของคนรุ่นใหม่ ในทำนองเดียวกันระดับขั้นของความสัมพันธ์ต้องได้รับการชื่นชมและยกย่องยอมรับมากขึ้น ทั้งในด้านสิทธิหน้าที่และพันธะผูกพันที่มีต่อกัน กลุ่มองค์กรทางการเมืองต้องมีความหนักแน่นมั่นคง ประชาชนสามารถพึงพากฎหมายได้มากขึ้น เมื่อมีการประสานงานที่ดี ปัญหาวิกฤติต่างๆ ที่สังคมไทยเผชิญหน้าอยู่ก็จะถูกเอาชนะได้ในที่สุดและก่อให้เกิดระบบการปกครองที่ดีมีเสถียรภาพมั่นคงและเจริญก้าวหน้า (วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์, 2545)

2.3 ปัญหายาเสพติด

ปัญหานี้อยู่กับชายแดนไทยมาเป็นเวลานาน และเป็นปัญหาสำคัญ สำหรับประเทศไทย ในฐานะที่เป็นทั้งประเทศทางผ่านและประเทศปลายทาง โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนด้านภาคเหนือที่มีอาณาเขตติดต่อกับสหภาพพม่า แต่ปัจจุบันพื้นที่ชายแดนด้านตะวันออกเฉียงเหนือที่ติดกับ สปป.ลาว และ กัมพูชา ตลอดจนชายแดนด้านใต้ที่ติดกับมาเลเซีย ก็พบปัญหานี้เช่นกัน (ธนา ยศตระกูล, 2551)

ข้อมูลจาก Asian-Pacific Amphetamine-Type Stimulants Information Center (2002) แสดงให้เห็นว่า สำหรับประเทศไทย ยาเสพติดที่ถูกตรวจยึดได้เป็นส่วนใหญ่ นั้น เป็นยาเสพติดที่ตรวจยึดได้เป็นส่วนใหญ่ นั้นเป็นยาเสพติดประเภทกลุ่มประสาท เช่น ยาบ้า ยาอี ยาเค เป็นต้น ทั้งที่เป็นเม็ดและผง

ใส่ๆ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลของทางการที่พบว่า ยาบ้า ยาอี ยาเค เป็นยาเสพติดที่เข้ามาในเมืองไทยมากที่สุด โดยเฉพาะยาบ้า สถิติการจับกุมและยาเสพติดที่ยึดได้นั้นจัดว่ามากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือที่รู้จักในชื่อของ “สงครามต่อต้านยาเสพติด” อันเป็นนโยบายในสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 (2544 – 2547)

อย่างไรก็ตามยาเสพติดที่ถูกลักลอบขนย้ายเข้ามาตามแนวบริเวณชายแดนไทยนั้น มีทั้งยาบ้า ยาเค เฮโรอีน กัญชา เป็นต้น โดนินชายแดนด้านเหนือจรดตะวันตก คือ จังหวัดเชียงรายเรื่อยมาจนถึงจังหวัดระนอง พบการลักลอบลำเลียงกัญชา เฮโรอีน ยาไอซ์ ยาเค และยาบ้า ทางด้านชายแดนตะวันออกเฉียงเหนือ คือด้านจังหวัดหนองคาย และจังหวัดนครพนม พบการลักลอบลำเลียงเฮโรอีนและกัญชา ส่วนชายแดนด้านตะวันออก จังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดบุรีรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ ก็พบการลักลอบลำเลียงยาบ้าเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ซึ่งยาเสพติดที่ลักลอบนำเข้ามาโดยพ่อค้ายาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน ถือได้ว่าเป็นการลักลอบค้าในพื้นที่ชายแดนไทย-เพื่อนบ้าน แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศปลายทาง โดยผู้ค้าส่วนใหญ่จะเป็นชาวต่างชาติ สัญชาติจีน ไต้หวัน เยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

จากข้อมูลหน่วยความมั่นคง (ธนา ยศตระกูล, 2551) พ่อค้าชาวเอเชียจะเข้าไปลำเลียงเฮโรอีนในพื้นที่ของเมืองท่าซีเหล็กของพม่า และลักลอบนำเข้ามาผ่านไทยทางอำเภอแม่สาย จากนั้นส่งไปยังมาเลเซีย เพื่อส่งไปยังประเทศปลายทางในยุโรป ในขณะที่พ่อค้าชาวยุโรปจะติดต่อกับพ่อค้าในพม่าและเครือข่ายคนไทย ลักลอบยาบ้า ยาปลอมประเภทต่างๆ ยาอี และกัญชา เข้าไปจำหน่ายตามแหล่งท่องเที่ยวต่างๆ ในต่างจังหวัด อย่างไรก็ตามเชื่อกันว่าเมืองท่าซีเหล็กเป็นพื้นที่เฝ้าระวังการค้ายาเสพติดที่สำคัญที่สุด

มีรายงานของหน่วยความมั่นคงถึงโรงงานผลิตยาบ้าที่อยู่ตามแนวบริเวณชายแดนไทยด้านพม่า ลาว และกัมพูชา ในส่วนของพม่านั้น ผู้ผลิต ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายมูเซอ อีเก้อ ไทยใหญ่ อาข่า จีนฮ่อ กลุ่มว้า และอดีตเครือข่ายขุนสา อยู่ในพื้นที่ท่าซีเหล็กเป็นส่วนใหญ่ เป็นที่เชื่อกันว่ามีกำลังในการผลิตสูงสุด 1.3 ล้านเม็ด/ เครื่อง/ วัน และจากการปราบปรามการลักลอบค้าและนำเข้ายาเสพติดของทางการไทย ทำให้มีการย้ายฐานการผลิตมายังชายแดนลาวด้านตรงข้ามกับจังหวัดนครพนมและจังหวัดเลย อย่างไรก็ตามยาบ้าที่ถูส่งผ่านเข้ามาจำหน่ายในไทยทางด้านจังหวัดนครพนมและจังหวัดเลยนั้น บางส่วนถูกส่งไปยังพื้นที่ภาคใต้ ส่วนยาบ้าที่ผ่านทางชายแดนไทยด้านตะวันออกนั้น จะถูกส่งผ่านเข้าไปยังลาว และส่งต่อเข้าไปพม่า และกลับเข้าสู่ไทยทางด้านภาคเหนือทางด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย และตาก (อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด)

การลักลอบขนย้ายยาเสพติดเป็นไปในลักษณะกองทัพนมผ่านจุดผ่านแดนต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและช่องทางประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องทางประเพณีที่เป็นเส้นทางผ่านทิวเขาสลับซับซ้อนหรือท่าข้ามต่างๆ ในแม่น้ำโขงและแม่น้ำเมย เป็นต้น โดยเส้นทางลำเลียงยาบ้ามีหลายเส้นทาง แต่เดิมจะ

ลำเลียงเข้ามาทางด้านชายแดนไทย-พม่าในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และตากแต่เมื่อทางการได้ทำการปราบปรามหนักขึ้น ก็มีเส้นทางใหม่ๆ เช่น จากเกาะสองเข้ามายังจังหวัดระนอง เส้นทางจากลาว ผ่านเข้ามาทางกัมพูชา และเข้าสู่ไทยด้านจังหวัดตาก เชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน เส้นทางจากลาวเข้าสู่ไทยผ่านช่องทางประเพณีในพื้นที่หนองคาย นครพนม มุกดาหาร เลย อุบลราชธานี นอกจากนี้มีแหล่งพักยาเสพติดที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้านด้วย ในกรณีของไทยมักจะนำมาพักไว้ในโกดัง ซึ่งเป็นตึกร้าง หรืออพาร์ทเมนต์ที่ไม่มีผู้อาศัย ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และน่าน เป็นต้น(นวลน้อย ตริรัตน์ และปิยวรรณ สุขศรี, มปป. อ้างถึงใน ธนา ยศตระกูล, 2551)

จากการเปิดเผยของศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดเชียงราย (2551) ทำให้เข้าใจถึงการแพร่ระบาดของยาเสพติดใน 2 ลักษณะ ดังนี้ (1) การแพร่ระบาดจากการที่ผู้ผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน ผลิตและส่งเข้ามาจำหน่ายในไทย และ (2) การแพร่ระบาดในลักษณะ “ตลาดนัด” คือ ยาเสพติดที่มาจากแหล่งผลิตในประเทศเพื่อนบ้านนั้น สามารถลักลอบนำเข้าได้โดยหลายเส้นทาง เมื่อเข้าสู่เขตแดนไทยแล้ว จะพักตามจุดต่างๆ ที่เป็นโกดังร้างและบ้านร้าง เป็นต้น จากนั้นขบวนการผู้ผลิตจะทำการหาตลาด โดยการติดต่อผ่านนายหน้าทางโทรศัพท์มือถือ เมื่อติดต่อและตกลงกับผู้ค้าในไทยได้แล้ว ผู้ผลิตจะนำยาเสพติดส่งให้กับกลุ่มผู้ชนหรือกองทัพนม ทำการลักลอบลำเลียงยาเสพติดไปยังจุดรับมอบยาเสพติดที่อยู่ทั้งนอกเขตและในเขตชายแดนไทย ในกรณีของจังหวัดเชียงราย จะอยู่ในพื้นที่อำเภอแม่จัน อำเภอเชียงแสน และอำเภอแม่ฟ้าหลวง จากนั้นจึงกระจายเข้าสู่พื้นที่จังหวัดต่างๆ โดยอำพรางมากับรถบรรทุก เพื่อปิดบังการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ และตัดตอนโดยให้คนขับรถส่งมอบเป็นช่วงๆ ไป

อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มว่าจะมีการใช้เส้นทางผ่านชายแดนภาคใต้ของไทยในการลำเลียงยาเสพติดด้วย เนื่องจากทดแทนการนำเข้าจากชายแดนด้านภาคเหนือที่ถูกปราบปรามอย่างหนัก และจากชายแดนด้านตะวันออกเฉียงเหนือที่เจ้าหน้าที่เริ่มเข้มงวดมากขึ้นเช่นกัน

2.4 ปัญหาชายแดนไทย

ขจิต จิตตเสวี (2551) ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับอาณาบริเวณชายแดนไทยในศตวรรษที่ 21: บริบทใหม่ของนโยบายต่างประเทศต่อเพื่อนบ้าน พบว่าประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น อาจสรุปได้ที่ปัญหาการขาดความไว้วางใจและปัญหาการขาดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินนโยบายของไทย นอกจากนี้ ระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันนับเป็นอีกปัญหาหรืออุปสรรคหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับ “ปัญหาชายแดน” นั้น ได้มีการนำเสนอในภาพรวมของยุทธศาสตร์ซึ่งประเมินว่า อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาตามแนวชายแดน อาทิ ปัญหายาเสพติด การค้าอาวุธ อาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยระหว่าง พ.ศ.2544 ถึง พ.ศ.2548 บนพื้นที่ชายแดนไทยกับเพื่อนบ้านทั้งสี่ประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย พบว่า ปัญหาร่วมกันของชายแดนทุกแห่ง ได้แก่ (1)

เขตแดน (2) การลักลอบของเถื่อน ของหนีภาษี (3) อาชญากรรม (4) ยาเสพติด (5) การค้าบริการทางเพศ (6) การผ่านแดน การตรวจคนเข้าเมือง (7) คนสองสัญชาติ คนไร้สัญชาติ (8) ด้านสาธารณสุข โรคระบาด โรคติดต่อข้ามพรมแดนซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดนนั้น จะต้องวางแผนยุทธศาสตร์โดยคำนึงถึงมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกรอบความร่วมมือต่างๆ ตามยุทธศาสตร์ของรัฐบาล ตลอดจนการแสวงหารูปแบบใหม่ของการทำงานร่วมกันแบบบูรณาการที่เหมาะสม เพื่อลดช่องว่างระหว่างการบริหารภายนอกและภายใน โดยคำนึงยุทธศาสตร์ชาติในกรอบความร่วมมือกับเพื่อนบ้าน ความร่วมมือในอนุภูมิภาคและภูมิภาค โดยให้ผู้มีบทบาทหลักเข้ามามีส่วนในยุทธศาสตร์ดังกล่าว นับเป็นก้าวที่สำคัญของการพัฒนาระบบที่อาจจะประยุกต์กับการบริหารจัดการชายแดนได้และที่สำคัญควรได้เรียนรู้จากประสบการณ์จากทางยุโรปและอเมริกาเหนือที่มีการปรับวิธีการมองปัญหาชายแดนใหม่เพื่อวางระบบการจัดการให้เหมาะสม เช่น ในกรณีชายแดนระหว่างสหรัฐอเมริกากับแคนาดา ซึ่งเคยได้รับการขนานนามว่าเป็นชายแดนปราศจากการป้องกันที่ยาวที่สุดในโลก หรือในกรณีกลุ่มประเทศยุโรปที่บูรณาการเข้าด้วยกันตามหลักเหนือชาติในกรอบของสหภาพยุโรป ซึ่งกระบวนการขยายรับสมาชิกใหม่ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 25 ประเทศ ดังนั้นในกรณีเขตชายแดนไทยกับเพื่อนบ้าน อาจจะต้องพิจารณาถึงกรอบความร่วมมือของกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีการออกกฎบัตรอาเซียน ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมในการดูแลซึ่งกันและกันของเพื่อนสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการผันผวนของเศรษฐกิจโลกที่กลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ต้องผนึกกำลังกันให้เหนียวแน่นทั้งการรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรมที่ถาโถมมาเป็นระยะ โดยสรุปแล้วการแก้ปัญหาหรือวางแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ระดับประเทศ และระหว่างประเทศ จะต้องคำนึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านและเหมาะสมกับบริบท ที่สำคัญต้องให้ประชาชนและภาคีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.5 ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

แม้ว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศถือเป็นประโยชน์ในการทางเศรษฐกิจทั้งแก่ประเทศผู้รับและประเทศเดิมของผู้ที่ย้ายถิ่น แต่การเพิ่มจำนวนของผู้ย้ายถิ่นที่มีมากขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หรืออาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งภายในท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ลี้ภัยทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ ปัญหาจำนวนผู้ย้ายถิ่นทำให้ความสามารถที่จะรับผู้ย้ายถิ่นของประเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัด ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายเริ่มปิดกั้นผู้ที่ย้ายถิ่น ดังจะเห็นได้ว่ามีปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่างชาติจำนวนมากเกิดขึ้นในไนจีเรีย อินเดีย รวมทั้งสหรัฐอเมริกา (พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ และ อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์, 2534)

การลักลอบนำคนเข้าเมืองถือเป็นอาชญากรรมข้ามแดนที่มีความสำคัญเนื่องจากการดำเนินการที่เกี่ยวพันกับอีกหลายๆ ปัญหา อาทิ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการปลอม

แปลงหนังสือเดินทาง ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ถูกกล่าวถึงเสมอ เมื่อปัญหานี้ถูกหยิบยกขึ้นมาคือ ความยากจน ความแตกต่างของระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเหตุสำคัญทำให้ผู้คนยอมเสี่ยงเพื่อโอกาสการมีชีวิตที่ดีกว่า แต่ในกรณีของไทย สาเหตุหนึ่งของการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวคือ ปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสภาพพม่าที่มีการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยที่พม่าไม่ถือว่าเป็นพลเมืองพม่า รวมถึง สปป.ลาว ในกรณีของชาวม้ง หรือกลุ่มชาวโรฮิงญา ที่ต้องการเข้ามาหางานทำในประเทศไทย (ธนา ยศตระกูล, 2551)

2.6 ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ

สุจิต บุญบงการ ได้กล่าวถึงปัญหา อาชญากรรมข้ามชาติกับความมั่นคงระหว่างประเทศ (พรสวรรค์ วัฒนางกูร, 2544) ว่างดังนี้ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crime) ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางและมีผลกระทบทั้งทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยเป็น ปัญหาความมั่นคงที่เป็นแบบไม่เป็นปกติ (unconventional) ซึ่งเป็นเรื่องอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการทหาร แต่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงได้ เช่น สิ่งแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากร อาชญากรรมข้ามชาติ และ แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

2.6.1 ประเภทของอาชญากรรมข้ามชาติ มีดังนี้

1) **การลักลอบค้าอาวุธขนาดเล็กและขนาดเบา** เป็นปัญหาในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งมีความแตกต่างในเรื่องกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมอาวุธประเภทอาวุธสงคราม ได้รับการจัดให้เป็นอาวุธเบาที่ประชาชนทั่วไปสามารถหาซื้อได้ การแก้ปัญหาก็ต้องกำหนดขนาดของอาวุธเบาที่จะใช้เป็นมาตรฐานให้ใกล้เคียงกัน การลักลอบค้าอาวุธเกิดขึ้นได้จากการทุจริตรับสินบนหรือ การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะบริเวณชายแดน ขบวนการค้าอาวุธเถื่อนที่เกิดขึ้นจากปัญหาทางการเมือง สภาพความไม่สงบ และในประเทศไทยการลักลอบค้าอาวุธตามชายแดนยังคงมีเกิดขึ้น

2) **การค้ายาเสพติด** การแพร่ของยาเสพติดประเภทสังเคราะห์ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง เนื่องจากอุปสรรคและวิธีในการผลิตไม่ยุ่งยาก ส่วนผสมจัดหาได้ง่ายและตัวยามีไม่แพง จึงเป็นที่นิยมในหมู่วัยรุ่น นักแสดง และผู้ใช้แรงงาน ยาประเภทที่มีการเสพยาเสพติดมากที่สุดในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะไทยคือ Methamphetamine ที่มีแหล่งผลิตในบริเวณชายแดนพม่า – จีน ในประเทศไทยปัญหาการค้าและการเสพยาเสพติดเป็นปัญหาสำคัญของความมั่นคงของชาติและความมั่นคงในภูมิภาค ความยุ่งยากในการปราบปรามไม่ได้อยู่เฉพาะในส่วนผู้เสพ แต่อยู่ที่ผู้ผลิตด้วย ซึ่งในส่วนของการปราบปรามต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศพม่า และชนกลุ่มน้อยที่ควบคุมพื้นที่อยู่ ซึ่งการร่วมมือเช่นนี้ไม่ค่อยได้ผลมากนัก

3) **การเคลื่อนย้ายประชากรที่ผิดกฎหมาย** เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายคนงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการค้าหญิงโสเภณีและแรงงานเด็ก ปัญหาที่มีมากขึ้นเนื่องจากความ

แตกต่างทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ทำให้เกิดการลักลอบของแรงงานจากประเทศที่จนกว่าไปสู่ประเทศที่รวยกว่า เช่น ประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติดลักลอบมาจากพม่าเป็นจำนวนเกือบล้านคน ไม่รวมถึงที่ลักลอบมาจากจีนและกัมพูชา การผลักดันให้แรงงานกลับประเทศยังไม่สำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากนายทุนนิยมแรงงานต่างชาติดเพราะค่าแรงต่ำ และแรงงานเหล่านี้ก็ยินดีอยู่ในประเทศต่อไป

4) **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน** ปัญหาการปลอมแปลงธนบัตร บัตรเครดิต ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น รวมถึงการปลอมแปลงทรัพย์สินทางปัญญา และการฟอกเงิน ซึ่งเป็นเรื่องไม่่ายนักที่จะปราบปราม ประเทศไทยเริ่มใช้กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ยังไม่ดำเนินงานอย่างเต็มที่ วิถีทางเศรษฐกิจจึงอาจทำให้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้นได้

5) **อาชญากรรมที่ใช้คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต** หรือที่เรียกว่า cyber crime ซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบต่างๆ การก่อการร้ายโดยการบ่อนทำลายโดยใช้ไวรัสเพื่อลบข้อมูล และทำให้เกิดความยากลำบากในการทำงานของระบบ การใช้อินเทอร์เน็ตในกิจกรรมทางเพศรูปแบบต่างๆ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่มีผลมากในเรื่องของความมั่นคงระหว่างประเทศ

6) **อาชญากรรมทางทะเลและโจรสลัด** เป็นอาชญากรรมที่มีความหลากหลาย เช่น การลักลอบทำการประมงที่ผิดกฎหมาย การโจรกรรมและปลอมแปลงคอนเทนเนอร์ การใช้เรือในการประกอบอาชญากรรมในทะเลและโจรสลัด ซึ่งเป็นการปล้นและยึดเรือสินค้า อาชญากรรมประเภทนี้ได้ขยายตัวมากขึ้นในบริเวณช่องแคบมะละกาและน่านน้ำของอินโดนีเซีย

ผลกระทบของอาชญากรรมข้ามชาติต่อความมั่นคงภายในและระหว่างประเทศมีอย่างกว้างขวาง ในกรณีของยาเสพติดจะเห็นได้ชัดว่าทำให้เกิดปัญหาทางสังคม มีการขยายตัวของอาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น โจรกรรมและการปล้นสะดม เนื่องจากต้องการเงินไปซื้อยา หรือในระยะยาวการเสพยาเสพติดของเยาวชนทำให้คุณภาพของประชากรลดลง จริยธรรมและคุณธรรมเสื่อมลง ปัญหาการผลิต Methamphetamine ตามชายแดนพม่าถ้าไทยมองว่าเป็นภัยคุกคาม อาจนำมาซึ่งการไม่ไว้วางใจกัน ทำให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างประเทศ เกิดความระส่ำระสายภายในประเทศ จึงกล่าวได้ว่าอาชญากรรมข้ามชาติประเภทนี้ทำให้ความเข้มแข็งระหว่างของภูมิภาคลดลง

การแก้ไขปัญหอาเซียน (ASEAN) ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และมีการจัดทำแผนการดำเนินงานทางยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันควบคุมและจำกัดอาชญากรรมข้ามชาติ และส่งเสริมความร่วมมือกันในภูมิภาค มีการจัดตั้ง ASEAN Center for Combating Transnational Crime เป็นศูนย์ข้อมูลเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านนี้ และยังมีการร่วมมือระหว่าง Dialogue Partners และองค์กรในระดับภูมิภาคเพื่อขจัดปัญหานี้

2.7 สภาพปัญหาสิ่งแวดล้อม

ประเทศต่างๆ พร้อมทั้งจะเสียสละเพื่อป้องกันอธิปไตยและอาณาเขตจากการรุกรานของต่างชาติ แต่ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดที่แสดงความตั้งใจอย่างแน่วแน่ในการป้องกันการคุกคามจากสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมเป็นอันตรายต่อความมั่นคง โดยบ่อนทำลายระบบธรรมชาติที่จะสนับสนุนกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากการที่โครงการสิ่งแวดล้อมขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Environment Program, UNEP) รายงานว่าพื้นที่ร้อยละ 35 ของพื้นผิวโลกซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่นั้นได้กลายเป็นทะเลทรายมากขึ้น อันเป็นผลมาจากปัญหาการไถ่คราดจนแผ่นดินเสื่อมคุณภาพ การสูบน้ำเพื่อการชลประทาน ปัญหาดินเค็ม การตัดไม้ทำลายป่า (พิชิต พัทธกะ เทพสมบัติ และอภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์, 2534)

2.7.1 วิฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบว่าวิฤตการณ์ทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสังคมไทย (ศิริพร ณ กลาง, 2542) มีประเด็นสำคัญเป็นดังนี้

1) ปัญหาโรงงานอุตสาหกรรมกับปัญหามลพิษ อากาศ น้ำ ปัญหาภาวะมลพิษที่เกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นอย่างรวดเร็ว อุตสาหกรรมปล่อยสารพิษออกมาในปริมาณสูง ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมชุบหรือกลึงโลหะ อุตสาหกรรมซ่อมประกอบบำรุงอุปกรณ์ขนส่ง อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมเคมี โรงงานต่างๆ เหล่านี้ได้กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล กฎระเบียบมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการควบคุมมลพิษไม่สามารถดำเนินการหรือจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะขาดการร่วมมือจากเจ้าของธุรกิจเอกชน รวมทั้งการขาดความเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบของมลพิษที่มีต่อสังคมและประชาชนโดยรวม ทำให้มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ ส่งผลให้เกิดมลพิษ ได้แก่ น้ำเสีย อากาศเสีย และสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

2) ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม: ป่าไม้ ป่าชายเลน ปัญหาทรัพยากรป่าไม้และป่าชายเลนเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากโดยเฉพาะคนยากจนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เนื่องจากป่าไม้เป็นปัจจัยสำคัญในการควบคุมระบบนิเวศน์ของสังคม เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรพันธุกรรมและชีวภาพที่มีค่าของมนุษยชาติ ในปัจจุบันพื้นที่ป่าไม้ของไทยลดลงไปเป็นจำนวนมาก จากการสำรวจในปี ค.ศ. 1961 – 1988 พบว่า สัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1988 มีสัดส่วนพื้นที่ป่าไม้ต่อพื้นที่ประเทศเพียง 28% เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาความเสื่อมโทรมของป่าชายเลน พื้นที่ป่าชายเลนลดลง

จากการที่สิ่งแวดล้อมมีสภาพเสื่อมโทรมลง และมนุษย์ไม่สามารถที่จะจัดการกับมลภาวะได้ นั้นหมายถึงไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศที่มีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นอันตรายต่อประเทศอื่นๆ ด้วย ไม่ว่าประเทศนั้นจะอยู่ใกล้หรือไกล หลายครั้งที่ผลกระทบข้ามพรมแดนอันเนื่องจากสภาพภูมิอากาศ อุทกศาสตร์ และปรากฏการณ์อื่นๆ อันเกิดจาก

ธรรมชาติซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมข้ามพรมแดนมานั้นย่อมมีผลกระทบที่ต่อประเทศเพื่อนบ้าน (พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ และ อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์, 2534)

2.8 การจัดการความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง หมายถึง การรับรู้ของบุคคลที่เกิดความรู้สึกว่าสิ่งที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการ แนวคิด เป้าหมาย และสิ่งที่คาดหวังไว้ ซึ่งเกิดขึ้นภายในตัวบุคคลเอง เป็นผลทำให้เกิดการเลือกจะทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อที่จะทำให้ตนเองเกิดความสมดุลอย่างเดิม (วิทยาทัศน์ สุขประดิษฐ์, 2550) ธรรมชาติของขัดแย้งโดยทั่วไปจะเกิดขึ้นเมื่อคนหรือกลุ่มคนมีผลประโยชน์ขัดกัน และ/หรือ เข้าไปแข่งขันเพื่อให้ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ และไม่สามารถเข้ากันได้ ความขัดแย้งสามารถทำลายล้างได้ทั้งทางสรีระและอารมณ์ หรืออาจจะนำไปสู่ความเจริญและผลิตผลสำหรับทุกฝ่ายได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าได้จัดการและแก้ไขความขัดแย้งไปในแนวทางใด

2.8.1 ลักษณะวงจรของความขัดแย้ง พิจารณาได้จากช่วงเวลาหรือระยะต่างๆของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับความขัดแย้งในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในการศึกษาความขัดแย้งสามารถนำตัวแปรสองตัวมาช่วยในการพิจารณาคือ ตัวแปรเรื่อง “เวลา (Time)” และตัวแปรเรื่อง “ความตึงเครียดหรือความรุนแรง (Intensity)” ซึ่งทั้งสองตัวแปรนี้นับว่าเป็นปัจจัยหลัก ที่นักจัดการความขัดแย้งสามารถนำมาวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์และระดับความรุนแรงของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างเวลา (time) และความตึงเครียด (intensity) ในความขัดแย้งจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในระยะต้นอาจไม่มีความตึงเครียดหรือความรุนแรง แต่เมื่อเวลาผ่านไปโดยไม่มีการจัดการแก้ไขความขัดแย้งอาจมีการเปลี่ยนแปลงมาใช้กำลังและความรุนแรงมากขึ้นก็ได้ อย่างไรก็ตามนักวิชาการด้านความขัดแย้ง อาจมีมุมมองต่อความขัดแย้งที่แตกต่างกันไป แต่โดยหลักพื้นฐานส่วนใหญ่แล้ว เราสามารถแบ่งวงจรของความขัดแย้งออกเป็น 3 ช่วง คือ **ช่วงแรก** เป็นช่วงการเริ่มต้น ซึ่งอาจเป็นช่วงของการป้องกันความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้น **ช่วงที่สอง** เป็นช่วงของการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงความขัดแย้ง ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นช่วงของการจัดการความขัดแย้ง และ**ช่วงที่สาม** คือ ช่วงสิ้นสุดของความขัดแย้ง ซึ่งการเรียกว่าเป็นช่วงของการสร้างสันติภาพ (ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, มปป.)

2.8.2 ขั้นตอนของความขัดแย้ง (ชาญชัย อาจิณสมอาจารย์, 2547) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 เป็นความขัดแย้งที่กำลังคืบหน้า มักเกิดจากความรำคาญ แนวทางในการจัดการความขัดแย้งสำหรับขั้นที่ 1 คือ การหลีกเลี่ยง (avoidance) โดยใช้การเงียบซึ่งอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีกว่าการพูด และการผูกมัดโดยสัญญา (obliging) โดยการใช้เจตคติยอมเพื่อให้ทุกอย่างดำเนินไปได้ซึ่งการผูกมัดโดยสัญญาที่รอบคอบจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของทีม

ขั้นที่ 2 เกิดจากการแข่งขันเป็นเจตคติแบบ ชนะ-แพ้ ความสูญเสียจะมีมากขึ้นในขั้นนี้ เพราะคนผูกมัดกับปัญหา แนวทางในการจัดการความขัดแย้งในขั้นที่ 2 คือ การสร้างบรรยากาศที่ปลอดภัย ให้สิ่งแวดล้อมที่ทุกคนมีความรู้สึกว่ามันคง และให้รายละเอียดกับข้อมูล

ขั้นที่ 3 จุดมุ่งหมายของการเอาชนะเปลี่ยนเป็นการต้องการทำร้าย แนวทางในการจัดการความขัดแย้งในขั้นนี้ คือ การลดการสูญเสียให้มากที่สุด โดยมีการแทรกแซงจากทีมภายนอกที่ต้องให้ความสนใจกับรายละเอียดทุกอย่าง

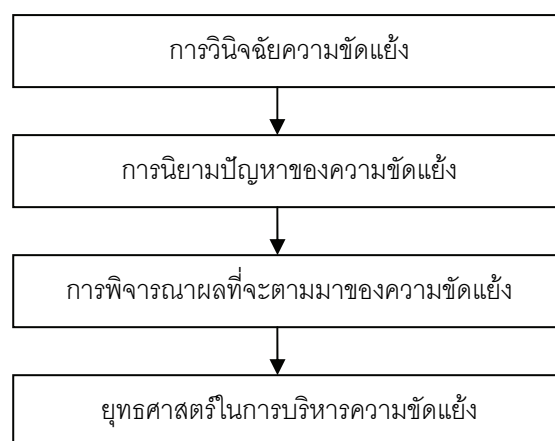
2.8.3 กระบวนการบริหารความขัดแย้ง (พรนพ พุกกะพันธุ์, 2542) แบ่งได้ 4 ขั้น คือ

1) **การวินิจฉัยความขัดแย้ง** เป็นการพิจารณาสาเหตุแห่งความขัดแย้ง โดยพิจารณาจากทัศนคติ พฤติกรรม และโครงสร้าง รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง เช่น ความขัดแย้งเกิดจากบุคคลหรือระหว่างบุคคล ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการตีความทางวัฒนธรรมต่างกัน หรือการมีอุดมการณ์ต่างกัน ความขัดแย้งได้ก่อให้เกิดความร่วมมือกันหรือไม่ และมีอิทธิพลต่อการบรรลุเป้าหมายอย่างไร

2) **การนิยามปัญหาความขัดแย้ง** เป็นการพิจารณาว่าธรรมชาติของความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่ม

3) **การพิจารณาผลที่จะตามมาของความขัดแย้ง** เป็นการพิจารณาว่าผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางดีหรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นในขณะนี้เป็นอย่างไ และผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเป็นอย่างไร

4) **ยุทธศาสตร์ในการบริหารความขัดแย้ง** เป็นการพิจารณาว่าจะใช้เทคนิควิธีการใดในการบริหารความขัดแย้งที่เหมาะสมกับปัญหาและสถานการณ์



แผนภาพที่ 1 กระบวนการในการบริหารความขัดแย้ง

2.8.4 รูปแบบการบริหารความขัดแย้ง (ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2547) มี 5 รูปแบบ ได้แก่

1) การผสมผสาน (integrating) เป็นการส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ เน้นที่ตัวเองและคนอื่นโดยสังเคราะห์ข้อมูลจากมุมมองที่หลากหลาย การผสมผสานต้องใช้เวลาและอาจไม่มีประสิทธิผลเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขาดข้อมูลผูกพันหรือมีเงื่อนไขเรื่องเวลา

2) ความมีน้ำใจ (obliging) เน้นที่การให้คุณค่าในบุคคลอื่น เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยคนอื่นให้สูงขึ้นทำให้เขารู้สึกดีต่อปัญหา ความมีน้ำใจถ้าใช้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยรักษาความสัมพันธ์ได้

3) การครอบงำ (domination) เป็นรูปแบบที่ตรงข้ามกับความมีน้ำใจ โดยเน้นที่ตนเอง เป็นกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพเมื่อมีความจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว

4) การหลีกเลี่ยง (avoiding) เป็นรูปแบบที่ผู้หลีกเลี่ยงไม่ให้คุณค่ากับตนเองหรือผู้อื่น ในด้านลบคือการหลีกเลี่ยงปัญหา ถอนตัวออกจากเหตุการณ์ ปล่อยให้คนอื่นดิ้นรนกับผลลัพธ์ รูปแบบนี้อาจก่อให้เกิดความคับข้องใจสำหรับคนอื่น ๆ

5) การประนีประนอม (compromising) เป็นทางสายกลางและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.8.5 การจัดการความขัดแย้ง จำแนกได้เป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดแรกเป็นการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางการทูตเชิงสันติ ประกอบด้วย 4 วิธี ได้แก่ การเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย และการประนีประนอม และแนวคิดที่สองเป็นการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ ประกอบด้วย อนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางศาล และกระบวนการออกกฎหมาย (พระมหาพรหมมหาโส (นิธิบุญยากร), 2547) โดยมีรายละเอียดของแต่ละวิธีเป็นดังนี้

2.8.6 การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางการทูตเชิงสันติ

1) **การเจรจา (negotiation)** เป็นกระบวนการแสดงออกซึ่งข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในเรื่องที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ โดยทั่วไปการเจรจาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของการต่อรองระหว่างกลุ่มที่รู้สึกรู้ว่าจะเกิดความขัดแย้ง หรือเกิดความขัดแย้งกันแล้ว แต่ละกลุ่มจึงพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล และปรึกษาหารือกัน อันเป็นการแสดงความตั้งใจและความพยายามในการเจรจาที่มุ่งหมายให้มีการตกลงระหว่างกัน จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อรอง เพื่อให้ได้บรรลุผลเป็นการตกลงที่จะถือปฏิบัติต่อกันในอนาคต

2) **การไต่สวน (inquiry)** มุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาททั้งระหว่างประเทศและในประเทศ เพื่อหาทางแก้ไขต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

3) **การไกล่เกลี่ย (reconciliation)** เป็นการปฏิบัติการของรัฐที่สามหรือบุคคลที่สาม ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถแก้ปัญหาได้ด้วยตนเอง โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน 2 ลักษณะ คือ การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง และการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเพียงผู้ช่วยติดต่อ ซึ่งในแบบหลังนี้ผู้ที่เป็นคนกลางจะไม่ได้เสนอแนะให้แก้ไขและไม่ได้ร่วมเจรจาด้วย

4) การประนีประนอม (compromising) เป็นหลักการทางรัฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้เมื่อเกิดการตั้งตัวในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากัน โดยอาศัยหลักแนวคิดที่ว่า แสวงจุดร่วมและ สงวนจุดต่าง ประเด็นที่เป็นทางออกร่วมกันจะรับนำมาใช้ในขณะที่ประเด็นที่เป็นข้อแตกต่างซึ่งนำมาสู่ความแตกแยกจะเก็บเอาไว้ก่อน

2.8.7 การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายเชิงสันติ

1) อนุญาโตตุลาการ (arbitration) เป็นกระบวนการที่ทั้งคู่สมัครใจขอให้บุคคลที่สามที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสีย เป็นผู้ช่วยตัดสินปัญหาความขัดแย้ง

2) กระบวนการทางศาล (judicial approach) หมายถึงการที่สถาบันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระบบที่สังคมยอมรับเข้ามาช่วยจัดการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาหว่านเองไปสู่กระบวนการของรัฐ

3) กระบวนการออกกฎหมาย (legislative approach) เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทโดยภาครัฐอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย ในรูปแบบของพระราชกำหนด หรือพระบัญญัตินิติโทษกรรม ซึ่งเป็นประเด็นความขัดแย้งในประเด็นใหญ่ๆ และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่กรณีนี้ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาในประเด็นที่รุนแรง

2.9 สิทธิมนุษยชนกับความมั่นคง ปลอดภัย

2.9.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ, ม ป.ป.)

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน ที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งทำให้คนนั้นมีชีวิตอยู่ได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์และสามารถมีการพัฒนาตนเองได้ ที่ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ก็เพื่อให้คนนั้นมีชีวิตอยู่รอดและมีพัฒนาการ (ชานาญ จันทรเรือง, 2550)

2.9.2 ระดับของสิทธิมนุษยชน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (ชานาญ จันทรเรือง, 2550)

ระดับแรกเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนตั้งแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามการทรมานอย่างโหดร้ายทารุณ คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือสิทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่นใด สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายรับรอง สิทธิเหล่านี้ดำรงอยู่อย่างน้อยก็คือมโนธรรมสำนึกในบาปบุญคุณโทษที่มีอยู่ในตัว

ของแต่ละคน เช่น หากแม้ว่าจะมีหรือไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมายก็ตาม แต่ทุกคนย่อมมีสำนึกได้ว่า การฆ่าคนย่อมเป็นสิ่งต้องห้ามหรือเป็นบาปทางศาสนา เป็นต้น

ระดับที่สอง เป็นสิทธิที่ต้องได้รับรองในรูปแบบของกฎหมาย หรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับการคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับการบริการทางสาธารณสุข การสามารถแสดงทางวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปวัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสมแก่การเป็นมนุษย์

2.9.3 ประเภทของสิทธิมนุษยชน แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (ชานาญ จันทรเรือง, 2550)

1) **สิทธิพลเมือง** ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิการได้รับสัญชาติ เสรีภาพในศาสนาในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือของตน ฯลฯ

2) **สิทธิทางการเมือง** ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม รวมถึงการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิในมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี ฯลฯ

3) **สิทธิทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ สิทธิการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับอาหารที่เพียงพอแก่การยังชีพ ฯลฯ

4) **สิทธิทางสังคม** ได้แก่ สิทธิการได้รับการศึกษา สิทธิการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแล ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว ฯลฯ

5) **สิทธิทางวัฒนธรรม** ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจทางศิลปวัฒนธรรมและการบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบีบบังคับ ฯลฯ

2.9.4 สิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนไว้หลายประการ ดังนี้

1) **ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์** รัฐจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนโดยถือว่าประชาชนทุกคนเป็นมนุษย์มีศักดิ์ศรี สิทธิ เสรีภาพ จะปฏิบัติเยี่ยงสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้ เช่นการที่รัฐจะออกกฎหมายให้เอาคนลงมาเป็นทาสเพื่อให้มีการซื้อขายทาส ไม่สามารถกระทำได้เพราะเป็นการไม่เคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

2) **ความเสมอภาคของบุคคล** มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงผู้ชาย เชื้อชาติ ศาสนาใด พุทธศาสนาใด วัยเด็กหรือวัยชรา ร่างกายปกติหรือพิการ กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองโดยเสมอภาคกันโดยคุ้มครองผู้ที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสังคมเป็นกรณีพิเศษ การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุในเรื่องแหล่งกำเนิด เพศ ศาสนา ภาษา อายุ จะกระทำมิได้ เช่น ในการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาจะกำหนดคุณสมบัติผู้เข้าศึกษาต่อว่าต้องมีอายุไม่เกิน 20 ปี ส่วนสูงไม่ต่ำกว่า 155 เซนติเมตร หรือห้ามผู้มีความเป็ยงเบนทางเพศ จะกระทำไม่ได้

3) **สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย** บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เช่น การเคลื่อนไหว เดิน วิ่ง แต่อยู่ภายใต้กฎหมายโดยไม่ไปรบกวนสิทธิของผู้อื่น รัฐได้เข้ามาให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า การจับ คุมขัง ตรววจค้น จะกระทำไม่ได้เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้ การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ เช่น การตัดมือตัดเท้า การแฉ่เนื้อเอาเกลือกทา การนำเอาผู้กระทำความผิดใส่ตะกร้อให้ข้างเตะ แต่การประหารชีวิตรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม

4) **สิทธิของผู้ต้องหา** ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เช่น คดีลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย เล่นการพนัน เสพยาเสพติด เป็นต้น ให้ถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกจับกระทำความผิดอะไร รายละเอียดแห่งการจับเป็นอย่างไร ให้มีการแจ้งให้ญาติหรือบุคคลที่ผู้ถูกจับไว้วางใจทราบผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญามีสิทธิที่จะมีทนายความโดยรัฐจัดหาให้ หรือจะหาเอง และปรึกษากับทนายความเป็นการส่วนตัว และผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนความเสียหายในกรณีที่มีคำพิพากษาว่า ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด

5) **สิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีอาญา** บุคคลที่จะเป็นพยานในคดีอาญาจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ รวมทั้งได้ค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมในการเป็นพยาน ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาโดยได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ โดยตนไม่มีส่วนเกี่ยวกับการทำความผิดนั้น หากไม่ได้รับการบรรเทาความเสียหายจากผู้กระทำความผิด ผู้นั้นหรือทายาทมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

6) **สิทธิของเด็ก** รัฐได้มีการให้ความคุ้มครองในเรื่องของเด็กและเยาวชน มีการกำหนดให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จากผู้ยากไร้ ผู้พิการ ฯลฯ รัฐมีการคุ้มครองเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น เด็กที่ถูกทอดทิ้ง

เด็กถูกทุบตี ทำทารุณกรรม ถูกล่วงละเมิดทางเพศ การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็กเยาวชนและบุคคล ในครอบครัว จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

7) **เสรีภาพในการนับถือศาสนา** รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ประชาชนมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของตน หากไม่เป็นการขัดต่อหน้าที่พลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ในประเทศไทยมีการนับถือศาสนาอยู่หลายศาสนา เช่น การนับถือศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ฯลฯ

8) **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น** การติดต่อสื่อสารกันของบุคคลโดยทั่วไปสามารถกระทำได้อย่างอิสระ รัฐไม่มีสิทธิที่จะตรวจสอบ กัก หรือเปิดเผยสิ่งสื่อสาร รวมทั้งการดักฟัง แต่ก็มีข้อยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การส่งของทางไปรษณีย์ที่มีการสงสัยว่าจะเป็นวัตถุระเบิดก็มีการตรวจสอบได้ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนสามารถทำได้ ทั้งการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เว้นแต่มีการจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย

9) **เสรีภาพทางการศึกษา** การศึกษาเป็นเรื่องสำคัญของประเทศและได้มีการกำหนดให้การศึกษាอบรม การเรียนการสอน การวิจัยการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการได้รับความคุ้มครอง และให้รัฐมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ มีการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม พัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยี พัฒนาวิชาชีพครู ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมตามความเหมาะสมของท้องถิ่น

10) **สิทธิในทรัพย์สิน** การถือครองทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำมาหาได้ รวมถึงการที่ทรัพย์สินตกทอดเป็นมรดก รัฐได้ให้ความคุ้มครอง อันเป็นการสร้างหลักประกันในเรื่องทรัพย์สินกับประชาชน และมีการห้ามการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อการสาธารณูปโภค หรือสาธารณะประโยชน์อื่น เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างเขื่อน ทางรถไฟ สนามบิน เป็นต้น

11) **สิทธิในบริการสาธารณสุข** การดำรงชีวิตของมนุษย์ต้องการการดูแลรักษาเมื่อมีการเจ็บป่วย รัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และหากเป็นผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น กรณีบัตรประกันสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย

12) **สิทธิของคนพิการหรือทุพพลภาพ และของคนชรา** คนพิการหรือทุพพลภาพมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ เช่น ห้องน้ำสาธารณะ ที่จอดรถ ที่นั่งในรถประจำทาง มีการกำหนดให้สิทธิแก่ผู้มีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และกำหนดให้รัฐสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

13) **สิทธิของผู้บริโภค** ในการดำเนินชีวิตประจำวัน ประชาชนมีการบริโภคสิ่งต่าง ๆ ผู้ผลิตก็ผลิตสิ่งต่าง ๆ เพื่อตอบสนองผู้บริโภค รัฐได้มีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นมาเพื่อเข้ามาคุ้มครองผู้บริโภคโดยทำหน้าที่ดูแล ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ

14) **สิทธิของชุมชนท้องถิ่น** รัฐธรรมนูญมีการให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นในการอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

15) **เสรีภาพในการรวมกลุ่ม** ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน เพื่อประกอบกิจกรรมของกลุ่ม เช่น การตั้งสหกรณ์ภายในโรงเรียน การตั้งสมาคมผู้ปกครอง นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

16) **สิทธิในการรับรู้และมีส่วนร่วม** ในอดีต ข้อมูลต่าง ๆ ของทางราชการส่วนใหญ่จะเป็นความลับไม่มีการเปิดเผย ต่อมา มีการรับรองสิทธิในการรับรู้และมีส่วนร่วมมากขึ้นจนมีการรับรองสิทธิดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ มีการกำหนดสิทธิในการทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน และมีสิทธิแสดงความคิดเห็น เช่นการจะสร้างเขื่อน ประชาชนในพื้นที่ที่จะมีผลกระทบจากการสร้างเขื่อนต้องได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ และมีสิทธิแสดงความคิดเห็น

17) **สิทธิในการร้องทุกข์และฟ้องคดี** ในกรณีมีการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนขึ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถไปแจ้งความร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลได้ ให้สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบได้หรือจะใช้สิทธิแจ้งเรื่องต่อหน่วยงานที่มีอำนาจเฉพาะตามรัฐธรรมนูญได้

18) **สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ** เช่น สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ความเป็นอยู่ส่วนตัว การคุ้มครองสิทธิในส่วนการเข้าไปหรือเข้าตรวจค้นในบ้านของผู้อื่นเว้นแต่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ เสรีภาพในการเดินทาง การเลือกที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการประกอบอาชีพ

สรุปความจากการพูดคุยกับอาจารย์จรัส วัฒนานันท์ วันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดย เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (2551) มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ดังนี้

18.1) กฎหมายกับหลักสิทธิมนุษยชน

ถ้าเราดูจากการยึดโยงระหว่างสิทธิกับกฎหมาย สิ่งที่น่าประหลาดก็คือรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้นำเอาความคิดเรื่องสิทธิเข้าไปเป็นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ และเป็นฐานสำคัญตั้งแต่การต่อสู้เพื่อปลดปล่อยอังกฤษที่ได้ประกาศอิสรภาพในปี 1776 จากนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิก็เริ่มซึมเข้าไปในรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่เป็นแค่อุดมการณ์หรือปรัชญา สิทธิมนุษยชนก็ถูกแปลงโฉมใหม่ ให้เป็นตัวเป็นตนขึ้น เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ หรือลักษณะ Constitutionalization of Human Rights นี่คือน่าสนใจขึ้นในโลกตะวันตก ในรัฐธรรมนูญอเมริกา ฝรั่งเศส เป็นความยึดโยงสิทธิมนุษยชนและกฎหมายขึ้นมาทำให้ตัวความคิดมีพลังในทางกฎหมายของรัฐ เข้ามารับรองตัวสิทธิมนุษยชนเอง เพราะฉะนั้นถ้าเราไปดูปฏิญญาสากลปัจจุบัน ซึ่งได้พัฒนาหลังจากนั้น 100-200 ปี ประมาณปี 1948 พยายามบอกว่าสังคมที่จะมีสิทธิมนุษยชนได้จะต้องยึดมั่นหลักนิติธรรมหรือ Rule of Law เพราะว่ากฎหมายหรือหลักนิติธรรมจะทำให้สิทธิมนุษยชนมีชีวิตขึ้นมาจริงจัง แทนที่จะเป็นเรื่องของปรัชญา ความคิดความเชื่อเหมือนเมื่อ 300 ปีที่แล้ว สิทธิมนุษยชนกับกฎหมายจึงผูกพันเข้ามา ถูกทำให้มีชีวิตมีพลังขึ้นมาโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญ

18.2) ความแตกต่างระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ

สิทธิพื้นฐานในรัฐธรรมนูญแตกต่างจากสิทธิมนุษยชนเพียงแต่ว่าปัจจุบันไม่เรียกว่า สิทธิมนุษยชน แต่เรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่โดยจิตวิญญาณของความคิดนั้นมาจากสิทธิมนุษยชน แต่บ้านเรามักแบ่งเป็นสองสิทธิคือ Basic Rights (หรือ Civil Rights) กับ Human Rights โดยภาษาดูเหมือนกัน แต่ Civil Rights ก็คือส่วนหนึ่งของ Human Rights อธิบายง่ายๆ ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) จะเห็นตัวหนังสือ civil and political rights แสดงว่าสิทธิพลเมืองเป็นส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชน กติกานี้ได้เขียนเอาไว้ชัดเจน ดังนั้นคำว่า civil rights หรือสิทธิพลเมือง หรือสิทธิขั้นพื้นฐานก็คือส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชนนั่นเอง เพียงแต่ว่าบางคนพยายามอธิบายความแตกต่างว่า สิทธิมนุษยชนใช้ได้ทั่วไปเป็นสากล แต่สิทธิพลเมืองใช้ได้กับพลเมือง ยกตัวอย่างเช่น สิทธิเลือกตั้งถ้าใครไม่ได้เป็นประชาชนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างนี้ก็อาจจะถูกในแง่หนึ่งแต่ถ้าในประเทศเผด็จการ ไม่มีการเลือกตั้งสมมติว่าปีหน้าประเทศไทยเปลี่ยนระบบการปกครอง เราถูกคัดรอนสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มีสิทธิเลือกตั้งเลย ให้ตัวแทนมาจากสรรหาหมดเป็นรัฐธรรมนูญปี 2552 ถามว่าจากรัฐธรรมนูญที่เขียนใหม่ปี 2552 การเลือกตั้งไม่เป็นสิทธิพื้นฐานของเราแล้วใช่ไหม เพราะว่าตัวแทนมาจากการสรรหา เราไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เราจะยอมรับหรือเปล่า หรือจะบอกว่าสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ เป็นสิทธิมนุษยชน แม้ไม่มีกฎหมายเขียนไว้ข้าพเจ้าก็มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นสิทธิเลือกตั้งนี้อาจจะมีเงื่อนไขบางอย่างเช่น เรื่องของพรมแดน เรื่องของรัฐชาติเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของอะไรก็แล้วแต่ เหล่านี้เป็นเงื่อนไขเชิงข้อยกเว้น เพราะสิทธิมนุษยชนทั้งหลายก็มีข้อยกเว้นในการใช้ ถ้าไปศึกษาดูใน

ปฏินญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนมีกำหนดข้อยกเว้นได้ในเรื่องความมั่นคง ความเรียบร้อย ศีลธรรม ทั้งนี้ก็เป็นไปตามกฎหมายที่ปรากฏชัดแจ้งในสถานการณ์ที่มีเงื่อนไขในเรื่องรัฐชาติเข้ามาเกี่ยวข้องเช่น คนลาวที่มาอยู่ในไทยจะไม่มีสิทธิเลือกตั้งในไทย แต่ถ้ากลับไปลาวก็จะมีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือสิทธิยังคงอยู่ในตัวของเราเพียงแต่เมื่อมีเรื่องพรมแดนเข้ามาเกี่ยวข้องก็อาจยกเว้นได้เพื่อความมั่นคง โดยสรุป สิทธิเลือกตั้งสิทธิพลเมือง ก็คือส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน เพียงแต่อาจถูกอธิบายในกรอบเฉพาะบนเงื่อนไขของรัฐ ของสังคม ซึ่งสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ที่พยายามต่อสู้เรียกร้องกันมาตั้งแต่อดีตเพราะสิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิในการยับยั้งความมีอิสระ เสรีภาพของมนุษย์ว่า มนุษย์ต้องกำหนดชีวิตชะตากรรมตัวเอง มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง สิทธิเลือกตั้งจะตอกย้ำถึงความมีอิสระของคนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยิ่ง มิใช่ปล่อยให้ฟ้าประทาน เช่นนี้แล้วจะกล่าวว่าสิทธิเลือกตั้งไม่ใช่สิทธิมนุษยชนได้อย่างไร

18.3) กฎหมายมหาชนกับสิทธิมนุษยชน

ในการแบ่งถ้อยคำต่างๆ ทางกฎหมาย นักกฎหมายมหาชนอาจจะมโนคติกับสิทธิมนุษยชนจึงมองไม่เห็นความยึดโยงระหว่างกฎหมายมหาชนและสิทธิมนุษยชน ซึ่งสองตัวนี้ยึดโยงเข้าหากันตลอดเวลา แต่คนมักมองว่าสิทธิมนุษยชนแยกออกจากกฎหมายมหาชน นักกฎหมายมหาชนชั้นผู้ใหญ่บางท่านบอกว่าอย่ามาพูดเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ยังไม่ค่อยเจริญ พูดแล้วทำให้ฆ่ากันตาย ใช้เป็นข้ออ้างดีกัน อะอะก็อ้างสิทธิมนุษยชน เดินขบวนชุมนุม ขับไล่ต่างๆ เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนว่านักกฎหมายมหาชนส่วนหนึ่งมีท่าทีไม่ค่อยเห็นด้วยกับสิทธิมนุษยชน เพราะมองว่าเป็นเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง พูดมากก็ไม่จบและเถียงกันวุ่นวาย เพราะฉะนั้นจึงพยายามสร้างหลักการ หรือแนวคิดในเรื่องกฎหมายมหาชนว่า เป็นสิทธิในรัฐธรรมนูญ สิทธิพลเมือง สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ซึ่งเป็นคำที่ดูเป็นรูปธรรมมั่นคงชัดเจน และแยกสิทธิมนุษยชนออกไปในฐานะเป็นสิทธิทางอุดมการณ์ ซึ่งผมไม่เห็นด้วย ในขณะที่หากกลับไปมองงานของนักกฎหมายมหาชนบางคน เช่น งานของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ช่วงก่อนปฏิวัติปี 2473-2474 ที่อาจารย์ยังเป็นนักวิชาการสอนกฎหมายปกครอง ตำรากฎหมายปกครองของอาจารย์ปรีดีเขียนว่า สิทธิมนุษยชน คือ รากฐานของกฎหมายมหาชน รากฐานกฎหมายปกครอง

18.4) หลักนิติรัฐกับหลักสิทธิมนุษยชน

นิติรัฐ คือ รัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายและหลักแห่งกฎหมายที่เป็นธรรม ถ้าเรามองเห็นความยึดโยง ในที่สุดแล้วสิทธิมนุษยชนคือส่วนสำคัญของกฎหมายสมัยใหม่เพราะหลักเรื่องการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน และในหลายประเทศก็เขียนคล้ายๆ กัน การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานของนิติรัฐ กฎหมายต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แล้วนิติรัฐก็ต้องมีลักษณะเป็นนิติรัฐประชาธิปไตยที่เคารพในคุณค่า ความเสมอภาค การมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง โดยมีพื้นฐานประชาชนเป็นใหญ่สูงสุดไม่ใช่รัฐาธิปไตยที่ยึดครองอำนาจมาด้วยการใช้กำลัง

18.5) ประโยชน์สาธารณะกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นเสาหลักในรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศไทยมีแต่ตัวหนังสือมากกว่าความเป็นจริง หลักการพื้นฐานของนิติรัฐปัจจุบันต้องเป็นนิติรัฐประชาธิปไตยบนพื้นฐานที่เคารพสิทธิมนุษยชน นักกฎหมายมหาชนมักเลียงไปใช้คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มากกว่า ความจริง สิทธิ ก็คือประโยชน์หรือผลประโยชน์ที่พึงปรารถนา การเคารพสิทธิ ก็คือการเคารพผลประโยชน์ แต่การใช้คำว่า “สิทธิ” เป็นการตอกย้ำอำนาจความมีตัวตนของประชาชนชัดเจนมากกว่าคำว่าประโยชน์ โดยจะสร้างพลัง (empower) ให้ความเป็นมนุษย์มากกว่า นี่เป็นปัญหาส่วนหนึ่งของวงการกฎหมายมหาชนที่ไม่ค่อยจริงจังถึงรากฐานสิทธิมนุษยชนที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายมหาชน จึงเป็นชะตากรรมของสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีใครอยากเรียนรู้หรือศึกษา เพราะคิดว่าเป็นเรื่องอุดมการณ์ เป็นเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะมองไม่เห็นความยืดหยุ่นที่แทรกซึมเข้าไปทั้งกฎหมายมหาชน กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอาญาต่างๆ ซึมไปทั่ว นี่คือปัญหาการเรียนรู้ทางการศึกษาของไทย

โดยภาพรวมวงการกฎหมายไทยยังไม่เห็นความสำคัญและความยืดหยุ่นระหว่างสิทธิมนุษยชนกับกฎหมายทำให้วิชานี้ตกต่ำและรัฐธรรมนูญยังไม่ถูกนำไปใช้อย่างเต็มที่

18.6) ขอบเขตการใช้มาตรา 4 รัฐธรรมนูญอย่างก้าวหน้า

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานสำคัญของสิทธิมนุษยชน เพราะเคารพในความมีคุณค่า การตีความศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นสามารถตีความไปได้ไกลเท่าที่สิทธิมนุษยชนพัฒนาไปได้ ส่วนใหญ่บ้านเรามองไม่ออกว่าสิทธิมนุษยชนไปได้ไกลแค่ไหน จะมองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพียงเนื้อตัวร่างกาย ไม่ถูกละเมิด ไม่ถูกซ้อม แต่การตีความก้าวหน้าไปถึงเรื่องสังคมและชุมชนนั้นยังไปไม่ถึง นี่เป็นปัญหาทางองค์ความรู้ของสังคมไทย

18.7) ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชน ประโยชน์สาธารณะ ความมั่นคงแห่งรัฐ

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มันแห้งแล้งเกินไป ถ้าพูดว่า “สิทธิมนุษยชน” จะมีเรื่องจิตวิญญาณ เรื่องอารมณ์ เพราะท้ายที่สุดแล้วสิทธิมนุษยชนไม่ใช่แค่เรื่องปรัชญา เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ลึกลงไปแล้วมีความรู้สึกเรื่องความรัก ความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ ทำให้บางคนที่ไม่ใช่นักอภิปรัชญาอย่าง Richard Rorty หรือพวก Postmodern บางคน บอกว่าไม่จำเป็นต้องพูดถึงความเป็นมนุษย์ (เชิงอภิปรัชญา) เบื้องหลังสิทธิมนุษยชน แต่ที่เราต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนก็เพราะเรามีความรัก ความเมตตา ความห่วงใยต่อเพื่อน ผู้คน และกล้าที่จะพูด ยืนหยัดเพื่อรักษาผลประโยชน์คนอื่น นี่คือจิตวิญญาณเรื่องความยุติธรรมที่ทนไม่ได้เมื่อเห็นคนอื่นถูกย่ำยี ถ้าอธิบายสิทธิมนุษยชนจริงๆ ต้องเข้าหาเรื่องพวกนี้ และถ้าเราเข้าใจและซึมซับเรื่องพวกนี้ก็จะเป็นนักสิทธิมนุษยชนเต็มตัวไม่ใช่แค่ท่องจำภาษาถ้อยคำ ทุกคนที่จะเป็นนักสิทธิมนุษยชนต้องหล่อหลอมเรื่องนี้ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องการปฏิบัติตัวด้วยไม่ใช่แค่การอ่าน ขณะเดียวกันต้องเข้าใจด้วยว่ากฎหมายสัมพันธ์กับการเมือง ต้องสื่อให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจ

โดยใช้กฎหมายเพื่อให้หนักกฎหมายเกิดจิตสำนึกขึ้น มิใช่อยากเข้าสู่อำนาจ เช่น ในช่วงสงครามเวียดนาม ชนชั้นกลางตื่นตัวทางการเมืองมาก แต่เมื่อสงครามยุติลงความตื่นตัวก็ลดลงไปด้วย แต่เรายังต้องมีความหวัง สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของการฝึกปรือตนเองเรื่องของการปฏิบัติ หากเชื่อมั่นศรัทธาต่อสิทธิมนุษยชน ในทำนอง “สิทธิมนุษยชนสรณังคชชามิ” ข้าพเจ้าขอเอาสิทธิมนุษยชนเป็นสรณะหรือที่พึ่ง ก็ต้องฝึกมองคนอื่นเป็นญาติพี่น้อง เป็นมนุษย์ เราจะเริ่มเปลี่ยนท่าทีในการมองเพื่อนมนุษย์ ซึ่งมันต้องใช้จินตนาการ หากไม่ใช้จินตนาการอาจมองคนอื่นต่ำต้อยกว่า เป็นคนละระดับกับเรา จินตนาการและการเห็นใจคนอื่น เรื่องใจเขาใจเราจึงเป็นเรื่องสำคัญ

18.8) เสรีภาพในการชุมนุม

เสรีภาพในการชุมนุมก็เป็นสิทธิมนุษยชน เป็นเสรีภาพที่สำคัญมากๆ สะท้อนความเป็นมนุษย์ที่สำคัญมาก หากย้อนไปถึงรากความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของโลกตะวันตก ก็คือเรื่องเหตุผลของมนุษย์ ภาษากรีกใช้คำว่า Logos ซึ่งแปลว่าสัจจะหรือถ้อยคำ คือการพูดความจริงออกมา ทฤษฎีวาทกรรมของ Habermas พยายามจะกลับไปหา Logos แต่แทนที่จะตีความว่าเป็นเหตุผลของปัจเจกบุคคล เขากลับอธิบายเรื่องวาทกรรม ในแง่การมีส่วนร่วมในการพูด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ความสามารถในการพูดในการแสดงเหตุผล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญมาก สิทธิมนุษยชนแต่ละเรื่องมีน้ำหนักไม่เท่ากัน สิทธิในชีวิตอาจจะสำคัญกว่าสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในร่างกาย อาจจะสำคัญกว่าสิทธิในการครอบครอง สิทธิในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การพูด หากถูกปิดปากไม่ให้พูดเท่ากับเป็นการปฏิเสธความเป็นมนุษย์ของคนคนหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงมาก และรัฐต้องประกันสิทธิดังกล่าวให้ประชาชน อย่างไรก็ตามสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ไม่ใช่อิทธิพลสัมบูรณ์ เวลาที่เราจะยกเว้นสิทธิหรือเสรีภาพในการชุมนุมก็ต้องมีเหตุผลที่มีน้ำหนัก ต้องต่อสู้กันในเรื่องว่าการชุมนุมเป็นการละเมิดสิทธิที่สำคัญของผู้อื่นหรือไม่ ในทางกฎหมายมหาชนจะอ้างถึงหลักความได้สัดส่วน หลักเรื่องความได้สัดส่วนแท้จริงก็คือ หลักความยุติธรรมและความเสมอภาคนั่นเอง หากวิเคราะห์ลึกลงไปทางนิติปรัชญา หลักนี้จึงใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่างๆ ยกตัวอย่างการเรียกร้องค่าทดแทนกรณีของไอทีวีเป็นไปอย่างยุติธรรมได้สัดส่วนหรือไม่ สิ่งที่ไอทีวีทำเรื่องการไม่ส่งเงินร้อยละล้านสองปี แต่ต้องจ่ายค่าเสียหายเกือบแสนล้าน ลึกๆ จึงอาจมองได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้งกัน ซึ่งจะเห็นว่าไม่เป็นธรรมหากใช้หลักสัดส่วน หรือกรณีการยึดทรัพย์สินของทักษิณก็ต้องมองว่าก่อนเล่นการเมือง เขามีทรัพย์สินเท่าไร หลังเล่นมีเท่าไร ก็ต้องพิจารณาประเด็นการยึดทรัพย์สินตามส่วนต่างเท่าที่พิสูจน์ได้ว่าทุจริตจริง หากยึดทั้งหมดก็ไม่ใช่เป็นธรรม เมื่อเราต้องการล้างสิ่งสกปรกต้องใช้มือที่สะอาดล้าง หากเอามือสกปรกไปล้าง ในที่สุดอีกฝ่ายก็จะอ้างได้ว่าเป็นโจรกันทั้งสองฝ่าย สังคมจึงไม่มีหลักใดๆ ให้ยึดเหนี่ยวเลย แนวโน้มความรุนแรงก็ย่อมจะเกิดขึ้นได้

ประเด็นปัญหาเรื่องการใช้สิทธิในการชุมนุม แม้ในคำพิพากษาของศาลตะวันตกก็ไม่นิ่งหรือมีความลักลั่นอยู่เหมือนกัน ท้ายที่สุดก็ต้องกลับมาที่นิติปรัชญา ซึ่งหลายสำนักคิดเชื่อว่าการใช้การ

ตีความกฎหมายนั้นไม่บริสุทธิ์เสมอไป มีทั้งอุดมการณ์และการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ หลายๆกรณีคนใช้คนตีความสามารถตีความตามประโยชน์ที่ตนเองต้องการได้ จึงไม่มีความไม่แน่นอน แน่หนอนว่าในฐานะเป็นนักกฎหมาย เราต่างก็มีความคาดหวังว่ากฎหมายต้องมีหลักการที่แน่นอน แต่ในความเป็นจริงไม่เป็นอย่างนั้น สังคมจึงต้องช่วยกันตรวจสอบวิพากษ์วิจารณ์ให้มีการพัฒนาที่ดีขึ้นในเรื่องความสัมพันธ์ ความจริงสิทธิมนุษยชนกับประโยชน์สาธารณะก็คือสิ่งเดียวกันแต่พูดกันคนละภาษา

ส่วนประเด็นความมั่นคงที่มองว่าเป็นอุปสรรคในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนก็เป็นประเด็นเรื่องการตีความของรัฐที่มักจะอ้างเข้ามาตีกรอบ ขีดวงจำกัดแต่ความจริงถ้าศึกษาตัวบทสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสากลในมาตราต่างๆ จะเขียนข้อยกเว้นไว้ บางสถานการณ์ก็ยกเว้นได้เพื่อประโยชน์ความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย แต่ว่าข้อยกเว้นพวกนี้ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ อย่างชัดเจน ไม่ใช่ความมั่นคงที่อ้างขึ้นมาลอยๆ เพราะฉะนั้นเรื่องความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ก็มีเหตุผลในการจำกัดข้อยกเว้นสิทธิมนุษยชนได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องชัดเจนว่าในที่สุดเป้าหมายของการจำกัดคืออะไร สุดท้ายต้องเป็นการขยายอิสระ เสรีภาพของประชาชนของมนุษย์ เรื่องความยุติธรรม เรื่องสันติภาพ ตามหลักในปฏิญญาสากล เป้าหมายสามตัวนี้ถ้าชัดเจน สามารถนำไปใช้ตีความได้ว่า การจำกัดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นไปเพื่อความมั่นคงของรัฐหรือไม่ การจำกัดสิทธิมนุษยชนก็ต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนสามสิ่งนี้ไม่ใช่เพื่อรักษาอำนาจไว้ ถ้าจำกัดเพื่อรักษาอำนาจไว้เท่ากับปิดเบียดข้อยกเว้นของสิทธิมนุษยชน ประเด็นเป้าหมายสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องสำคัญที่นักสิทธิมนุษยชนต้องชัดเจนกับมัน เพราะอุดมการณ์สูงสุดของสิทธิมนุษยชนก็คือ ความรักต่อความเป็นมนุษย์ และความจริงไปไกลระดับสากล โดยมีความหวังที่จะให้มนุษย์ในโลกเป็นครอบครัวเดียวกัน “ไร้พรมแดน” ไม่มีการแบ่งแยก

18.9) ข้อจำกัดของการใช้สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนนั้น แม้จะถือว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนต้องมีและจะละเมิดไม่ได้ แต่การใช้สิทธินั้นก็จะต้องได้สัดส่วน คือต้องคำนึงถึงสิทธิโดยชอบของคนอื่นๆ ทั่วไปในสังคมด้วยว่าเขาเดือดร้อนจากการใช้สิทธิของเรามากน้อยแค่ไหน ต้องได้สัดส่วนที่เหมาะสมกัน เช่นการใช้สิทธิชุมนุมซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานอย่างหนึ่งในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่มนุษย์ทุกคนพึงมีแต่ก็ต้องมองในภาพรวมด้วยว่าการชุมนุมนั้นจะกระทบต่อคนทั่วไปที่เขาไม่ได้ชุมนุมด้วยมากเกินไปหรือไม่ และสิทธิมนุษยชนก็อาจโดนจำกัดได้ แม้ว่าสิทธินั้นจะเป็นสิทธิที่มีมาโดยธรรมชาติและโดยกำเนิดก็ตาม คือเมื่อมีเหตุความจำเป็นเกิดขึ้นในสังคม หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เช่น ในสภาวะสงคราม รัฐบาลก็อาจออกกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของคนในสังคมได้ เพื่อความสงบเรียบร้อย แต่การออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิของคนในสังคมดังกล่าวก็ต้องตั้งอยู่บนฐานของความยุติธรรมหรือหลักของความได้สัดส่วน คือต้องสมเหตุสมผลกับประโยชน์ที่ได้รับ เช่น จะออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิก็ต้องดูว่าในสถานการณ์นั้นมีความจำเป็นถึงขนาดที่จะออกกฎหมายนั้นหรือไม่ และจะทำให้คนในสังคมเดือดร้อนเกินสมควรหรือไม่

2.10 การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 36 มาตรา 38 มาตรา 41 และมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีมาตราสำคัญๆ ที่ได้ประมวลไว้ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ และให้หมายความรวมถึงการป้องกันมิให้เกิดสถานการณ์เช่นนั้นด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความว่า รวมถึงกรุงเทพมหานคร

“ผู้ว่าราชการจังหวัด” หมายความว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

มาตรา 5 ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.” ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร

ให้ กอ.รมน. มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงานภายใน กอ.รมน. ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมีผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้ปฏิบัติหรือใช้อำนาจแทนก็ได้

ผู้อำนวยการอาจแต่งตั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการจากข้าราชการในสังกัด กอ.รมน. หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นได้ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงโครงสร้างและการแบ่งส่วนงานภายในของ กอ.รมน.

ให้มีเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งจากเสนาธิการทหารบกเพื่อรับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน.

รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. รองจากผู้อำนวยการและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินารทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ทั้งนี้ โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา 6 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(2) อำนวยการในการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ในเรื่องที่คณะรัฐมนตรี หรือสภาความมั่นคงแห่งชาติมอบหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น

(3) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตาม (2) ในการนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

(4) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร และความสงบเรียบร้อยของสังคม

(5) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรี สภาความมั่นคงแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ถ้ามีความจำเป็นที่ กอ.รมน. ต้องใช้อำนาจหรือหน้าที่ตามกฎหมายใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน กอ.รมน. เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หรือมีมติให้หน่วยงานของรัฐนั้นมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้ กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการด้วยภายในพื้นที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 7 นอกจากการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน.ภาค ผอ.รมน.จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์ตามมาตรา 16 ปฏิบัติแทนก็ได้

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. ตามที่ผู้อำนวยการร้องขอ และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันของหน่วยงานของรัฐนั้น จัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ยัง กอ.รมน. มีอัตรากำลังแทนตามความจำเป็นแต่ไม่เกินจำนวนอัตราที่กำลังจัดส่งไป

มาตรา 10 เมื่อมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรในพื้นที่ของกองทัพภาคใด คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้อำนวยการจะมีมติให้กองทัพภาคนั้นจัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.ภาค” ก็ได้ให้ กอ.รมน.ภาค เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. โดยมีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.ภาค” มีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพภาคตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน.ภาค ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างของกองทัพภาค รวมตลอดทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้มาปฏิบัติงานประจำหรือเป็นครั้งคราวใน กอ.รมน.ภาคได้ ตามที่ ผอ.รมน.ภาค เสนอ และให้นำความในมาตรา 8 มาใช้บังคับกับการส่งการของผู้อำนวยการในกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม

ผอ.รมน.ภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างที่ได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติงานใน กอ.รมน.ภาค และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.ภาค

การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนและอำนาจหน้าที่ อัตรากำลัง และการบริหารงานของส่วนงานภายใน กอ.รมน.ภาค ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ผอ.รมน.ภาค

ให้ กอ.รমন. และกองทัพภาคให้การสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน ในการปฏิบัติงานของ กอ.รমন.ภาค ตามที่ ผอ.รমন.ภาค ร้องขอ

มาตรา 11 เพื่อประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะมีมา ให้ ผอ.รমন.ภาค ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รমন.ภาค ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคนแต่ไม่เกินห้าสิบคนโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วน มีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะมีมา และให้คำปรึกษาในเรื่องใดตามที่ ผอ.รমন.ร้องขอ

มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน ช่วยเหลือ และปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รমন.ภาค ตามมาตรา 10 ผอ.รমন.ภาค โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้อำนวยการจะตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กอ.รমন.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รমন.ภาค มีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รমন.จังหวัด” เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รমন.จังหวัด การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนและอำนาจหน้าที่ อัตรากำลัง และการบริหารงานของส่วนงานภายใน กอ.รমন.จังหวัด ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการกำหนดให้ กอ.รমন. และจังหวัดให้การสนับสนุนด้านบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน ในการปฏิบัติงานของ กอ.รমন.จังหวัด ตามที่ ผอ.รমন.จังหวัด ร้องขอ และให้นำความในมาตรา 8 มาใช้บังคับกับ กอ.รমন.จังหวัด ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะมีมา ให้ ผอ.รমন.จังหวัด ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รমন.จังหวัด ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคนแต่ไม่เกินสามสิบคนโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วน มีหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะมีมา และให้คำปรึกษาในเรื่องใดตามที่ ผอ.รমন.จังหวัด ร้องขอ

มาตรา 14 ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร แต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายแห่งคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ กอ.รমন. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่ที่กำหนดได้ทั้งนี้ ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ในกรณีที่เหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ตามปกติ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง

มาตรา 15 ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 14 ให้ กอ.รมน. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 14

(2) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (1) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อความเห็นชอบ

(3) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการ หรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

(4) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงในราชอาณาจักร หรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการจัดทำแผนตาม (2) ให้ กอ.รมน. ประชุมหารือกับสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

ในกรณีที่มีคำสั่งตาม (4) แล้วให้ กอ.รมน. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่นั้น ไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดโดยเร็ว ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว

มาตรา 16 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อปฏิบัติการกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

โครงสร้าง อัตรากำลัง การบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ การกำกับติดตามหรือบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำความในมาตรา 8 มาใช้บังคับกับศูนย์อำนวยการตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจผู้อำนวยการเป็นอำนาจของผู้บัญชาการศูนย์

มาตรา 17 เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไข หรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา 14 ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนดดังต่อไปนี้

(1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

(2) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

(3) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(4) ให้ยุติการชุมนุมหรือมั่วสุมกันในที่สาธารณะ เมื่อปรากฏว่าการชุมนุมหรือมั่วสุมนั้นก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนในการใช้ที่สาธารณะและอาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นได้

(5) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(6) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใชยานพาหนะ

(7) ใหบุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน

มาตรา 18 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 15 (1) ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ให้อำนาจในฐานะดังกล่าวให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันระหว่าง กอ.รมน. และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 19 ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการตามมาตรา 14 ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหาคนใดได้กระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพราะหลงผิด หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหานั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักรให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนสำหรับผู้ต้องหาคนนั้น พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้อำนวยการ

ถ้าผู้อำนวยการเห็นชอบด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ผู้อำนวยการจะสั่งให้ผู้ต้องหาดังกล่าวเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนด เป็นเวลาไม่เกินหกเดือน และปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่กำหนดแทนการดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การดำเนินการตามวรรคสอง จะกระทำได้อีกเมื่อผู้ต้องหายินยอมเข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว และเมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และเมื่อพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ผู้ใดจะฟ้องผู้ต้องหาสำหรับการกระทำที่ต่อนั้นอีกไม่ได้

มาตรา 20 ในการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ตามมาตรา 15(1) ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยความเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 21 พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดตามมาตรา 14 อาจได้รับค่าตอบแทนพิเศษตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งผู้ใดเจ็บป่วย เสียชีวิต ทูพพลลาภ พิกการ หรือสูญเสียอวัยวะ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ได้รับสิทธิประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 22 บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาตรา 23 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งทางอาญา หรือทางวินัย ถ้าได้กระทำตามคำสั่งขอผู้บังคับบัญชา โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำที่พอสมควรแก่เหตุ แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามมาตรา 17 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. กลุ่มวิชาการนิติศึกษา

กรณีศึกษาที่ 1: กรณี Rohingya : ปัญหาความมั่นคง สิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายทะเล

เป็นกรณีศึกษาเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และอภิปรายในกลุ่มวิชาสถานการณ์เฉพาะ ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาชายแดนไทย และปัญหาสิทธิมนุษยชน

กรณีที่มีการกล่าวหาว่า ทหารเรือไทยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตของชาวโรฮิงญา (Rohing ya) จำนวนนับร้อยกลางทะเลอันเนื่องมาจากเรือชาวโรฮิงญาถูกเรือรบไทยลากออกไปปล่อยกลางทะเล โดยให้อาหารและน้ำดื่มไม่เพียงพอ นั้น ขณะนี้ ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรยังไม่มีที่ยืนยัน แต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับคดีความนี้ ต้องเข้าใจปัญหาข้อเท็จจริงว่า ผู้อพยพ (Refugee) ทางเรือ หรือ Boat People นั้น เป็นมิติทางการเมืองใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง และสิทธิมนุษยชนของผู้คนที่ต้องการลี้ภัยจากการเมือง หรือภัยแห่งความอดอยาก (พิพัฒน์ ตั้งสืบกุล, 2551)

เริ่มจากฝูงชนชาวเวียดนามที่ต้องหนีตายจากประเทศของตนโดยทางทะเล ซึ่งก็มักจะถูกปล้น ข่มขู่ทั้งลงทะเล และที่แนวๆ ก็คือ ถูกลากจูงออกไปโดยให้อาหารและน้ำดื่ม หรือถูกลากจูงไปปล่อยเกาะ ทั้งนี้ เพราะรัฐชายฝั่งต่างๆ ในภูมิภาคต่างไม่ต้องการรับชาวอพยพ ซึ่งมีจำนวนนับล้านๆ คน จะมีก็แต่ประเทศไทยเพราะตั้งอยู่ด่านแรก หลีกเลียงไม่ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าชาวอินโดจีนหรือชาวพม่า ก็จำต้องผ่านเข้าไทย ไม่ว่า

จะเป็นทางบกหรือทางทะเลไทย ในระยะหลังการอพยพทางเรือโดยทางทะเลนั้นเป็นเรื่องหนึ่งความอดอยากมากกว่าการเมือง ความแตกต่าง คือ การอพยพลี้ภัยการเมืองนั้นยุติลงได้ เมื่อการเมืองประเทศนั้นๆ สงบลงเช่นกรณีเวียดนาม ในขณะที่การอพยพหนีความอดอยากนั้น นับจำนวนเป็นสิบๆ ล้าน และไม่มีวันสิ้นสุด

สำหรับฝ่ายที่ดูแลความมั่นคง โดยเฉพาะกองทัพเรือนั้น กรณีที่มีการพบเรือซึ่งมีผู้โดยสารนับร้อย และส่วนใหญ่เป็นชายฉกรรจ์ในน่านน้ำไทย หากปล่อยให้ขึ้นฝั่งได้ ย่อมเสี่ยงต่อการเกิดการแย่งชิงอาหารของชาวบ้าน ซึ่งแต่ละหมู่บ้านมีประชากรเพียงไม่กี่ร้อยคน หรือเกิดมีการทำร้ายซึ่งกันและกันแล้วใครจะรับผิดชอบ ฉะนั้นการตัดสินใจ "ปฏิบัติการ" หรือ take action นั้น จึงเป็นเรื่องที่จำต้องมี แต่วิธีการนั้นก็ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในเหตุการณ์ ณ เวลานั้นว่าจะประเมินสถานการณ์อย่างไร

สำหรับประเด็นการลากเรือออกไปกลางทะเล เพื่อให้พ้นจากทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งนั้น ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค หรือแม้แต่ออสเตรเลียก็ยังเคยมีการผลักดันให้เรือบรรทุกชาวอัฟกานิสถานออกไปทะเลหลวง จนกลายเป็นข่าวใหญ่เมื่อหลายปีก่อนมาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ฝ่ายความมั่นคงของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ถือว่าผู้อพยพทางเรือเป็นผู้บุกรุก และเป็นผู้ที่สร้างปัญหาความมั่นคงมิติใหม่

สำหรับฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลด้านสิทธิมนุษยชนนั้น เมื่อมีเหตุการณ์ผู้อพยพทางเรือชาวโรฮิงญาเกิดการตายหมู่ในบริเวณน่านน้ำไทย ย่อมต้องตั้งข้อหาเกี่ยวกับกองทัพเรือไทย และตั้งข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลไทยในเงื่อนไขให้มีการเอื้ออาทรต่อผู้หนีร้อนมาพึ่งเย็น แต่ทว่าการปฏิบัติตามเงื่อนไขของฝ่ายดูแลสิทธิมนุษยชนนั้น น่าจะเป็นมาตรการที่เป็นสากล คือ เป็นระบบที่เป็นที่ยอมรับของรัฐชายฝั่งโดยทั่วไปในรูปแบบสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อาทิเช่น มีศูนย์ประสานงานระหว่างประเทศในแต่ละภูมิภาคและเมื่อมีการพบเรือผู้อพยพ ณ จุดใดในทะเลก็ให้แจ้งต่อศูนย์ ศูนย์ก็จะแจ้งต่อให้กองทัพเรือของรัฐชายฝั่งนั้นๆ เพื่อส่งเรือรบออกปฏิบัติการช่วยเหลือต่อไป แต่ทั้งหมดนั้น ใครจะเป็นผู้ใช้งบประมาณ และงบประมาณจะมาจากไหน ยิ่งในสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลก ใครจะมีความจริงใจต่อการแก้ปัญหาผู้ยากจนอย่างชาวโรฮิงญา ซึ่งต้องถูกกล่าวหาเป็นผู้บุกรุกไปอีกนานแสนนาน

สำหรับประเทศไทยกับปัญหาการอพยพทางทะเล ซึ่งนับวันจะยิ่งเพิ่มจำนวนขึ้นนั้น รัฐบาลไทยต้องหางบประมาณจัดตั้งกองกำลังเรือยามฝั่ง หรือ Coast Guard ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ เพื่อความคล่องตัวในการจัดการกับปัญหาถึงความมั่นคง เพื่อที่ทางกองทัพเรือจะได้ดูแลความมั่นคงปลอดภัยทางทะเลอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะผลประโยชน์ชาติทางทะเลของไทย ซึ่งมีอยู่มากมายทั้งในทะเลไทย และทะเลหลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยในการแล่นผ่าน (transit passage) ช่องแคบมะละกา เป็นต้น

สำหรับปัญหาข้อกฎหมายนั้น กฎหมายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ซึ่งมีฐานะเป็นธรรมเนียมทางทะเลนั้น ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือทะเลโดยตรง แต่ก็มีหลายมาตราที่ว่าด้วยเขตต่อเนื่อง ซึ่งให้อำนาจอรัฐชายฝั่งเหนือบริเวณน่านน้ำจากเขต 12 ไมล์ ออกไปจนถึงเขต 24 ไมล์จากฝั่ง ในการหยุดเรือโดยสารและเรือสินค้า เพื่อตรวจตราเกี่ยวกับโรค

ระบอบ การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือการหนีภาษี เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 นั้น เชื้อต่อรัฐชายฝั่งในการป้องกันตัวเอง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (National Security) ที่อาจจะมากระทบต่อรัฐจากทางทะเล ฉะนั้น หากองค์การสหประชาชาติมีความจริงใจ ที่จะแก้ปัญหาผู้อพยพทางเรือทางทะเล ก็น่าจะผลักดันให้เกิดการแก้กฎหมายธรรมนูญทางทะเล ให้เพิ่มมาตราในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการจัดการดูแลช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเล (แต่อย่าลืมพูดถึงเรื่องงบประมาณการใช้จ่ายให้รัฐต่างๆ เขาด้วย เพราะเรื่องนี้เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ไม่ใช่ปัญหาของรัฐใดรัฐหนึ่ง)

เมื่อพูดถึงปัญหากฎหมายทะเลแล้ว ก็น่าที่จะให้ท่านผู้อ่านได้รับความรู้เพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทยและกฎหมายทะเลซึ่งเป็นเรื่องแปลกแต่จริง กล่าวคือ ประเทศไทยซึ่งตั้งประเทศบนบริเวณที่มีสภาพภูมิรัฐศาสตร์ติดต่อกับทะเลถึง 2 ฝั่ง ที่เชื่อมโยงกันได้โดยผ่านช่องแคบมะละกา ซึ่งเป็นช่องแคบระหว่างประเทศที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์การทหาร และการค้าระหว่างประเทศของโลก ในขณะที่น่านน้ำไทย ทั้งฝั่งอ่าวไทย และฝั่งทะเลอันดามันก็อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทั้งมีชีวิตและทรัพยากรไม่มีชีวิต อันได้แก่ น้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่สามารถใช้เป็นพลังงานป้อนโรงงานอุตสาหกรรม และการผลิตกระแสไฟฟ้า ทำให้เมืองทั่วประเทศสว่างไสวและเย็นฉ่ำ มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างสุขสบาย ทั้งด้านอาหารและความเป็นอยู่ที่พบได้เพียงไม่กี่ประเทศในโลก แต่ความสุขสบายของคนไทยโดยอาศัยประโยชน์จากทะเล เริ่มเปลี่ยนสภาพไปเมื่อประมาณ 20 กว่าปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ปลาทะเลในอ่าวไทยเริ่มลดปริมาณลงนับ 10 เท่าตัว จนกระทั่งเรือขนาดกลางและใหญ่ต้องฝ่าเข้าไปลักลอบจับปลาในน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งบ่อยครั้งจะถูกเจ้าหน้าที่ต่างชาติดึงเสียชีวิตหรือถูกจับกุมติดคุก พร้อมๆ กันนั้น สภาวะแวดล้อมทั้งชายฝั่งเพื่อการท่องเที่ยวก็ค่อยๆ ถูกทำลายลง และน้ำทะเลในอ่าวไทยก็ค่อยๆ กลายเป็นน้ำที่สกปรกที่สุดพอๆ กับน้ำในอ่าวเม็กซิโกที่มีน้ำทะเลสกปรกที่สุดในโลก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประเทศไทยไม่เคยมีรัฐบาลใดที่ยอมแบ่งเวลามาให้ในการกำหนดนโยบายแห่งชาติทางทะเล เพื่อให้กลไกต่างๆ ของรัฐสามารถบริหารจัดการผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ซึ่งมีมูลค่ากว่า 7 ล้านล้านบาทต่อปี

การขาดนโยบายแห่งชาติทางทะเล เป็นผลทำให้ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) หรือกฎหมายทะเล ที่มีฐานะเป็นธรรมนูญทางทะเลของโลก ที่ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งตั้งแต่น่านน้ำเขตเศรษฐกิจจำเพาะไปจนถึงทะเลหลวงให้สิทธิในการฟ้องร้องรัฐอื่นๆ ได้ ตลอดจนให้สิทธิคนไทยสามารถไปนั่งเป็นผู้พิพากษาศาลโลกทางทะเลที่นครฮัมบวร์ก ประเทศเยอรมนี (เพื่อจะได้ไม่เสียเปรียบ อาทิเช่น กรณีเขาพระวิหาร) ทุกวันนี้ ไทยมีแต่ต้องรับรู้เรื่องหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศ แต่หากจะอ้างสิทธิ โดยเฉพาะการได้รับส่วนแบ่งรายได้จากแร่ธาตุในทะเลลึกก็เป็นไปไม่ได้ เพราะไม่มีสิทธิในกรณีเรือไทยถูกจับกุมรังแกในน่านน้ำต่างชาติ ก็ไม่อาจฟ้องร้องเขาได้อย่างเต็มปากเต็มคำ ดังกรณีเรือประมง "เอกวัฒน์นาวา 5" ของคนไทย ซึ่งถูกกองโจรโซมาเลียยึดและถูกเรือรบอินเดียนถล่มจมลงกันทะเล โดยมีลูกเรือประมงไทยเสียชีวิตไป 15 คน เมื่อ 18 พฤศจิกายน 2551 เราจะเรียกร้องค่าเสียหายจากใครได้บ้าง นอกเสียจากที่รัฐบาลต้อง

รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ซึ่งไทยได้ลงนามไว้ร่วมกับประเทศต่างๆ กว่า 150 ประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2525 หรือผ่านมา 26 ปี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าขณะนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2550 ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา กฎหมายทะเลดังกล่าว แต่ถ้าหากท่านนายกรัฐมนตรีไม่ลงมาสั่งการโดยตรงด้วยตนเอง เหตุการณ์เรื่องการ ให้สัตยาบันกฎหมายทะเล ก็คงจะต้องรอต่อไปอีก 26 ปี ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานต่างๆ ขาดผู้รู้ และ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายทะเล และขาดข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีทางทะเล

ดังนั้น ทางออกสำหรับรัฐบาลไทย ก็คือ ต้องรีบจัดตั้งองค์กรผู้เชี่ยวชาญ (15-20 คน) ทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาต่อท่านนายกรัฐมนตรี ทั้งเรื่องการให้สัตยาบัน และการให้คำปรึกษาและข้อมูลที่ทันสมัย (Update) เพื่อกำหนดนโยบายแห่งชาติทางทะเล ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการ ทรัพยากรทางทะเลยุคใหม่ และกระบวนการใช้ทะเลอย่างมีประสิทธิภาพยั่งยืนและอย่างบูรณาการ (Good Ocean Governance) ซึ่งคนไทยน้อยคนที่ให้ความสนใจ ทั้งๆ ที่เป็นวิธีการสมัยใหม่ที่จะนำพาบ้านเมือง ไปสู่แหล่งมหาสมบัติแห่งความมั่งคั่งและมั่นคง

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 1

1. หากต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกรณีศึกษาดังกล่าว ให้วิเคราะห์สถานการณ์เฉพาะนี้ ถึงสาเหตุ และแนวทางแก้ไข โดยจำแนกตามกลุ่มของปัญหา ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาชายแดนไทย และปัญหาสิทธิมนุษยชน
2. ยุทธศาสตร์การทำงานด้านความมั่นคงในระยะยาวต่อกรณีศึกษานี้ ควรวางยุทธศาสตร์ ในประเด็นใดบ้าง และอย่างไร
3. จากกรณีศึกษานี้สามารถประยุกต์ใช้กับกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองในกลุ่มใดได้บ้าง มีปัญหา ด้านความมั่นคง ปลอดภัยใดบ้างที่เหมือนและแตกต่างกับกรณีศึกษานี้ และทางออกของปัญหานั้นจะ ควรทำอย่างไร

กรณีศึกษาที่ 2: ความจริง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เสี่ยงสะท้อนจากพื้นที่ รากเหง้าปัญหาและทางออก

เป็นกรณีศึกษาที่ได้จากงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2547) เพื่อใช้ ประกอบการวิเคราะห์และอภิปรายในกลุ่มวิชาสถานการณ์ทั่วไป ได้แก่ สถานการณ์ด้านความมั่นคง ภายในประเทศ และกลุ่มวิชาสถานการณ์เฉพาะ ได้แก่ การจัดการความขัดแย้ง มีสาระสำคัญ ดังนี้

จังหวัดปัตตานี ยะลาและจังหวัดนราธิวาส มีเนื้อที่รวม 10,927 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ชายแดนของประเทศที่มีศักยภาพของการร่วมพัฒนา ขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาสะสมต่อเนื่องมานาน และรัฐบาลในแต่ละยุคได้พยายามแก้ไขปัญหามาตลอด

จากการศึกษาของ รัชณี กัลยาณคุณาธุมิ (มปป.) การสำรวจเอกสารการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ระหว่าง พ.ศ. 2521 - 2532 พบว่า ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จากการที่เกิดกลุ่มก่อความไม่สงบ ที่นำเงื่อนไขทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม มาสร้างความขัดแย้งระส่ำระสายในพื้นที่ รัฐบาลได้พยายามปรับตัวโดยการสร้างนโยบายและมาตรการเพื่อผ่อนคลายและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ปัญหาลดลงไปบ้างดังเช่น นโยบาย 66/2523 ทำให้ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในพื้นที่ลดลงจนแทบจะหมดไป การติดต่อร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการปราบปรามโจรคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ก็ทำให้กลุ่ม จคม. ยุติการปฏิบัติการในป่า วางอาวุธออกมาร่วมพัฒนาชาติไทย การระดมให้การศึกษาและประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำศาสนาเช่น โครงการประสานสัมพันธ์ผู้นำศาสนาอิสลาม ทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับความรู้ รับทราบข่าวสารที่แท้จริง มีความเข้าใจนโยบาย การพัฒนาพื้นที่ด้านต่างๆ ลดปัญหาที่เป็นมาช้านานได้พอสมควร แต่จากการรวบรวมงานวิจัยต่างๆ ที่จัดทำขึ้น ระหว่างปี พ.ศ. 2521 - 2532 จำนวน 97 เรื่อง พบว่า ปัญหาต่างๆ ที่เคยเป็นมาในอดีตลดลง ตามผลการวิจัยบางฉบับ พบว่าเป้าหมายของนโยบายเกือบทุกเป้าหมายสัมฤทธิ์ผล ยกเว้นเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ

ผลการศึกษาของ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ (2530) เรื่อง การปกครองท้องถิ่นที่ต่างวัฒนธรรม: สถานการณ์ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ สรุปว่าการที่สถานการณ์เลวร้ายในปี พ.ศ. 2518 คลี่คลายขึ้นในปี 2525 - 2526 นั้น เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันกำหนดนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกันทั้งด้านการปราบปรามและพัฒนา การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับต่างประเทศ การปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ การจัดการโครงการพัฒนาและเข้าถึงประชาชน การสร้างความเข้าใจอันดีกับผู้นำศาสนา การปราบปรามกลุ่มโจรหลักคือ ขก. จคม. และ ผกค. อย่างจริงจังและต่อเนื่อง และที่สำคัญคือข้าราชการได้เปลี่ยนทัศนคติ และพฤติกรรมมาทำงานร่วมกับประชาชนและเสียสละมากขึ้น โดยคาดหวังว่าจะมีแรงผลักดันที่ดีขึ้นไปอีก ปัญหาสำคัญคือความไม่แน่นอนในนโยบายหรือความขัดแย้งของผู้นำทางราชการโดยเหตุผลทางการเมือง

แต่ในช่วง 10 ปี (พ.ศ. 2536 - 2546) ที่ผ่านมามีการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเป็นระยะๆ มีการลอบยิงเจ้าหน้าที่ตำรวจ ลอบยิงราษฎร เผาโรงเรียน วางระเบิดสถานที่ราชการ สถานีรถไฟ ยิงป้อมตำรวจ การข่มขู่ เรียกค่าคุ้มครอง การยิงรถ รวมทั้งเหตุการณ์กลุ่มโจรก่อการร้ายบุกปล้นค่ายทหาร เผาโรงเรียนในพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ลอบวางระเบิดที่จังหวัดปัตตานี ลอบยิงสถานีตำรวจภูธรตำบลยี่เออร์เวงที่ อ.เบตง จ.ยะลา รวมทั้งมีข่าวลือต่าง ๆ ที่สร้างความตื่นตระหนกให้กับประชาชนในพื้นที่ เมื่อวันที่ 4 , 5 และ 6 มกราคม 2547 ที่ผ่านมามีหลายฝ่ายมีความเห็นว่า ควรมีการรับฟังเสียงจากประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ให้การสนับสนุนงานวิจัยเรื่อง

"ข้อค้นพบเพื่อทำความเข้าใจปัญหาพื้นฐานของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส" ดำเนินการระหว่างเดือน มกราคม - มีนาคม 2545 โดยมีนายปริญญา อุดมทรัพย์ (ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสในขณะนั้น) เป็นหัวหน้าโครงการ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ชาวบ้านในจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหา วิเคราะห์ปัญหาร่วมกัน และมองเห็นอนาคตร่วมกันมากขึ้น รวมทั้งเพื่อจะได้ใช้ปัญหาของชาวบ้านเป็นโจทย์การวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายรัฐบาลที่เหมาะสม โดยจัดเวทีชาวบ้านทั้งพุทธ มุสลิม และผู้นำท้องถิ่น ผู้นำศาสนาในพื้นที่ อ.สายบุรี อ.เมืองปัตตานี อ.ยะรัง จ.ปัตตานี อ.เบตง อ.บันนังสตา อ.รามัน จ.ยะลา อ.ตากใบ อ.บาเจาะ อ.ระแงะ จ.นราธิวาส เป็นเวทีชาวบ้านระดับอำเภอ 9 ครั้ง ระดับกลุ่มอำเภอจาก 3 จังหวัด 3 ครั้ง และระดับกลุ่ม 3 จังหวัด 1 ครั้ง รวม 13 ครั้ง ระหว่างวันที่ 22 มกราคม - 24 มีนาคม 2545 มีชาวบ้านเข้าร่วม 589 คน

เสียงสะท้อนจากพื้นที่ : รากเหง้าปัญหา

ปัญหาจากเวทีชาวบ้านข้างต้น แยกได้เป็นปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐ ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ปัญหานโยบายรัฐไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น

1) ปัญหาเศรษฐกิจ

ความยากจน ความยากจนของชาวบ้านที่เป็นแรงงานรับจ้าง เช่น กรีดยางพารา ก่อสร้าง รายได้วันละไม่ถึง 100 -200 บาท ลูก 5 คน จะแก้ไขอย่างไร ชาวบ้านประมาณร้อยละ 40 ไปทำงานนอกหมู่บ้าน (20%ไปมาเลเซีย 20% ไปรับจ้างทำสวนในจังหวัดใกล้เคียง)

การว่างงาน เยาวชนประมาณร้อยละ 70 - 80 ของเยาวชนทั้งหมด ว่างงานของ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มที่ไม่ได้เรียนหนังสือ กลุ่มที่จบการศึกษาภาคบังคับ ป.6 กลุ่มที่จบมัธยม 6 เพราะไม่มีความรู้ในการประกอบอาชีพ ตกงาน เลิกงาน ไม่มีความอดทน ไม่มีงาน ค่าแรงถูก ไม่อยากทำนา ทำสวน ทำประมง คิดแต่จะเป็นแรงงานมาเลเซียอย่างเดียว ผลผลิตทางการเกษตรราคาตกต่ำ ลงกองมะพร้าว ทุเรียน เงาะ ไม่มีคุณภาพ ล้นตลาด ถูกกดราคาจากพ่อค้าคนกลาง ไม่มีทายาททางการเกษตร นาร้าง อนุสาวรีย์โรงงานยาง ที่ดินทำกิน ชาวบ้านไม่มีสิทธิในที่ดินทำกินของตนเองเพราะที่ดินทำกินซ้อนทับกับเขตป่าสงวน เขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินทำกินไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากภาครัฐอย่างเป็นธรรม เช่นที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณชน สปก., ป่าเสื่อมโทรม ฯลฯ มีการจัดให้ผู้หนึ่งผู้ใด แ่กหนึ่งแ่กใดถือครอง ไม่ถึงคนจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน การชลประทาน บางพื้นที่ใช้น้ำไม่ได้เกิดน้ำท่วม น้ำแล้ง ควรทำแล้วให้ชาวบ้านได้ประโยชน์จริงๆ

2) ปัญหาสังคม

การศึกษา

- หลักสูตรไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น (ด้านการเกษตร) จบ ม.6 (จากโรงเรียนสอนศาสนา) ไม่มีงานทำ ไม่มีความรู้เรื่องอาชีพท้องถิ่น ไม่สนับสนุนส่งเสริมอาชีพเกษตร (ทำนา ทำสวน ปศุสัตว์)

- หลักสูตรทุกระดับไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น
- ปัญหาการศึกษาน้อย ไม่เห็นความสำคัญของศาสนา ไม่รู้ ไม่คิด ไม่ปฏิบัติ ผู้มีความรู้ไม่หันหน้าเข้าหากันแก้ปัญหา
- การศึกษาภาคฟรีด้อม (ศาสนา) ขาดการสนับสนุนจากประชาชน และรัฐบาลด้านงบประมาณของครูและอุปกรณ์ ผู้ปกครองไม่มีความเข้าใจ ไม่ให้ความสำคัญ
- สถาบันอุดมศึกษาอยู่ไกล ระบบคัดเลือกเข้าศึกษาของ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ไม่ให้โอกาสกับชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง

การแพร่ระบาดของยาเสพติด

- ยาบ้า กัญชา ยาแก้ไอ เหล้าแห้ง ยาแก้ปวด กาว กระเทียม เฮโรอีน แพร่ระบาดในกลุ่มเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ผู้ใช้แรงงาน กลุ่มประมง ก่อสร้าง คนขับรถ
- ยาเสพติด ยาบ้า กัญชา ผงขาว กลุ่มที่ติดได้แก่วัยรุ่นนอกโรงเรียน ในเขตชุมชน เขตเทศบาลประมาณร้อยละ 30 ในชนบทประมาณร้อยละ 70 โดยมาจากที่อื่นและขายกันเอง

แหล่งอบายมุข

- สถานบันเทิง ซ่องโสเภณี คาราโอเกะ ห้องอาหาร กำลังขยายสู่ชนบทและเกิดการแพร่ระบาดของโรคเอดส์
- เยาวชนขาดการปฏิบัติศาสนกิจและร่วมกิจกรรมของวัด มัสยิด

ความแตกแยกในชุมชน

- ผู้นำชุมชน อบต. ผู้นำศาสนา ขาดความสามัคคี ขาดการประสานงานร่วมกัน ต่างคนต่างไม่ทำ ต่างคนต่างทำ เพราะไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง
- สื่อไม่ตรงกับความเป็นจริงในท้องถิ่น หนังสือพิมพ์เสนอข่าวมีผลกระทบต่อชาวบ้าน เช่น ข่าวมีโจรอยู่ในพื้นที่ทำให้ผู้นำชุมชนเดือดร้อน

3) ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐ

- การทุจริต คอร์รัปชันภาครัฐ ของเจ้าหน้าที่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น
- ขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลประโยชน์
- การเลือกปฏิบัติต่อประชาชน (เลือกที่รักมักที่ชัง) เห็นแก่พรรคพวก
- เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจสภาพสังคมและชุมชนที่รับผิดชอบ ไม่เข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่น การสื่อสารระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ผิดความหมาย
- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่จริงจังกฎหมาย การบริการประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่เอาใจใส่อย่างจริงจัง
- ระบบตรวจสอบไม่ทั่วถึง

4) ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย

- ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จากยาเสพติดระบาดมาก รายได้น้อย อาวุธสงคราม อำนาจเถื่อนและอำนาจเงินปกครอง

- มีการป้ายสี 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

5) นโยบายไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น

- การกำหนดนโยบายไม่ได้มาจากปัญหาของราษฎรอย่างแท้จริง เพราะไม่มีการสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่ของรัฐยังยึดติดกับกรอบการทำงานแบบราชการ ไม่เห็นความสำคัญในการแก้ปัญหาของประชาชน

- นโยบายผิดพลาดด้านที่ดินทำกิน การให้เอกสารสิทธิ์

ทางออกของปัญหา

ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่ซ้อนทับและเชื่อมโยงกันหลายปัญหา ข้อมูลจากชาวบ้าน ที่ได้จากการศึกษาชี้ให้เห็นถึงปัญหาพื้นฐานของพื้นที่ ซึ่งไม่ได้รับการแก้ไขและสั่งสมเรื่อยมา จนกลายเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ถูกละเลยไปใช้กระตุ้นให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่มาโดยตลอด ซึ่งความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนฐานรากจะเป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในการสะสาง การแก้ไขปัญหาที่สั่งสมซับซ้อนและมีแนวโน้มที่จะบานปลาย ได้ถูกจุด ตรงประเด็น ข้อมูลปัญหาของชาวบ้าน จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาย่างถูกทิศทางมากขึ้น จากงานวิจัยนี้ มีข้อเสนอการแก้ไขปัญหากจากเวทีชาวบ้านที่น่าสนใจและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันได้แก่

1) ปัญหาราคาผลผลิตเกษตรตกต่ำ เสนอให้มีการเร่งรัดดำเนินงานตามแผนเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

2) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีประสิทธิภาพ การเลือกปฏิบัติและการกระทำไม่ดีต่อประชาชน ชาวบ้านต้องการให้เจ้าหน้าที่สำนึกในหน้าที่ในการให้บริการประชาชน วางตัวเป็นกลางและให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้

3) ปัญหาการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้มาตรฐาน และขาดโอกาสการศึกษาระดับปริญญาตรี ชาวบ้านต้องการให้คนใน 3 จังหวัดภาคใต้ ได้รับการศึกษาให้ทั่วถึงกัน มีคุณภาพ

4) ปัญหานโยบายรัฐไม่ตรงกับสภาพท้องถิ่นนั้น ต้องการให้มีการจัดเวทีประชาชนรับฟังปัญหาของประชาชนให้มากขึ้น

5) ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีการแก้ปัญหาโดยคู่กันเฉพาะที่อาการและปรากฏการณ์ของปัญหา แต่ไม่ได้ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ค้นหาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ทำให้การแก้ปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จจริงจึ่ง ยั่งยืน ดังปรากฏมาตลอดระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา เกิดการสั่งสมปัญหา บางครั้งมีปฏิกิริยาโต้กลับ และสร้างผลกระทบทั้งทางตรง ทางอ้อม ทำให้ปัญหาพื้นฐานถูก

ละเลย และเกิดการสร้างปัญหาใหม่ เพิ่มปัญหาเก่า ยากต่อการแก้ไข ซึ่งชาวบ้านเสนอว่า ให้สื่อเสนอข้อมูลที่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความจริงใจในการแก้ปัญหา สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ลดอิทธิพลระดับท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและการเมืองท้องถิ่น

จากกระบวนการวิจัยดังกล่าว ข้อมูลเสียงสะท้อนจากชาวบ้านที่ได้ มีลักษณะเป็น โจทย์หรือคำถาม ที่ประชาชนเป็นผู้ตั้งโจทย์ ให้รัฐบาลและผู้ร่วมสังคมไทยเป็นผู้ตอบ มากกว่าเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งมีคุณค่าควรแก่การที่รัฐบาล นักวิชาการ ตลอดจนผู้สนใจปัญหาชายแดนภาคใต้ จะนำไปศึกษา วิจัยต่อเนื่อง เพื่อช่วยกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน เพื่ออนาคตของลูกหลานต่อไป

ประเด็นอภิปรายในกรณีศึกษาที่ 2

1. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากกรณีศึกษานี้ จากอดีต จนถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไขของฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา มีจุดแข็ง และจุดอ่อนอย่างไร และจะวางยุทธศาสตร์การทำงานในอนาคตต่อกรณีศึกษานี้อย่างไร
2. ประโยชน์และข้อจำกัดของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 กฎหมายและประกาศที่เกี่ยวข้องต่อกรณีศึกษานี้ในระยะยาว
3. การนำวิธีการจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธีไปใช้กับปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ท่านคิดว่าจะมีปัญหาอุปสรรคใดบ้างและมีวิธีการแก้ปัญหานั้นได้อย่างไร

4. กลุ่มการศึกษาดูงานปัญหาในพื้นที่ (5 พื้นที่)

เนื้อหาประกอบด้วย

4.1 ภาคกลาง

- ปัญหาแรงงานต่างด้าว
- ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น

4.2 ภาคตะวันออก

- ปัญหาการพัฒนาพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- ปัญหาการพัฒนาเมือง
- ปัญหาแนวเขตแดนทางทะเล

4.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- ปัญหาแนวเขตแดนทางบก
- ปัญหาคนทิ้งถิ่น
- ปัญหาโครงสร้างทางสังคม

4.4 ภาคเหนือ

- ปัญหาคนไร้รัฐและการหลบหนีเข้าเมือง
- ปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกที่ป่าสงวน
- ปัญหาภัยพิบัติจากธรรมชาติ

4.5 ภาคใต้

- ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้
- ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

บรรณานุกรม

กองบัญชาการกองทัพไทย. (มปป.). *สถานการณ์ความมั่นคงของโลกและภูมิภาค*. Retrieved from <http://www.schq.mi.th/2547/01.PDF> (4/3/2552)

ขจิต จิตตเสวี. (2551). *อาณานิคมชายแดนไทย. จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 37 (เมษายน 2551). โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.*

เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. 2551. *สรุปความจากการพูดคุยกับอาจารย์จรัญ โฆษณานันท์. วันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*. Retrieved from [http://www.crcf.or.th/th/detail.php?id_article= \(29 8/4/2552\)](http://www.crcf.or.th/th/detail.php?id_article= (29 8/4/2552)).

ชาญชัย อาจิณสมาจาร. (2547). *เทคนิคการแก้ไขความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ: Forepace Publishing House.
ชำนาญ จันทรเรือง. (2550). *สิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงของชาติ*. กรุงเทพฯธุรกิจ, ฉบับประจำวันพุธที่ 29 สิงหาคม 2550.

ธนา ยศตระกูล. (2551). *อาชญากรรมข้ามแดน. จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 48 (ตุลาคม 2551). โครงการความมั่นคงศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.*

อัครงค์ เจริญกุล. (มปป.). *บทบาทของนักปกครองกับความมั่นคงของชาติ*. Retrieved from [http://www.thaindc.org/files/P09\(1\).pdf](http://www.thaindc.org/files/P09(1).pdf) (4/3/2552)

พรนพ พุกกะพันธุ์. (2542). *การบริหารความขัดแย้ง*. กรุงเทพฯ: ว. เพ็ชรสกุล.

พรสวรรค์ วัฒนางกูร. (2544). *ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและนโยบายความมั่นคง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตินุญยาวกร) (2547). *รูปแบบการจัดการความขัดแย้งโดยพุทธสันติวิธี: ศึกษาวิเคราะห์กรณีลุ่มน้ำแม่ตาช้าง จ.เชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงการณราชวิทยาลัย.

พิชิต พัทธกะเทพสมบัติ และ อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รักษ์. (2534). *ความมั่นคงแห่งชาติ: มิติทางประชากร เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

พิพัฒน์ ตั้งสืบลกุล. (2551). กรณี Rohing ya : ปัญหาความมั่นคง สิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายทะเล.

Retrieved from http://www.crcf.or.th/th/detail.php?id_article=49 (8/4/2552).

วิทยาทัศน์ สุขประดิษฐ์. (2550). *ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบพฤติกรรมการแก้ไขความขัดแย้งของผู้บังคับบัญชาภายใต้การรับรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชา กับความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์กรของผู้ใต้บังคับบัญชา: กรณีศึกษา ณ โรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร*. รายงานการค้นคว้าอิสระ ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิลเลียม เจ. คลอสเนอร์. (2545). *วัฒนธรรมไทยในช่วงการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเจมส์ เอช ดับเบิลยู ทอมป์สัน ในพระอุปถัมภ์ของสมเด็จพระเทพรัตนสุตา สยามบรมราชกุมารี.

ศิริพร ณ ถลาง. (2542). *สังคมไทย: ความเป็นมา ภาวะวิกฤต และทิศทางความเป็นไป*. เอกสารการสอนชุดวิชาไทยศึกษา หน่วยที่ 8-15: พิมพ์ครั้งที่ 7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (มปป.) *วงจรความขัดแย้ง*. Retrieved from <http://www.peace.mahidol.ac.th>. (4/3/2552)

สมประสงค์ น่วมบุญลือ. (2520). *ความมั่นคงของชาติ*. นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (2547). *ความจริง 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เสี่ยงสะท้อนจากพื้นที่รากเหง้าปัญหาและทางออก*. Retrieved from <http://pr.trf.or.th/trek/Question.asp?GID=38>. (4/3/2552).

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ. (ม ป ป.). *สิทธิมนุษยชน*. Retrieved from http://www.obec.go.th/new/store_files/2009320144611.pdf (3/4/2552).

วิธีการศึกษาเรียนรู้

1. การบรรยาย
2. อภิปรายเป็นคณะ
3. การถกแถลง
4. กรณีศึกษา
5. การศึกษาดูงานในพื้นที่

รูปแบบการจัดการเรียนการสอน

มีการบรรยายในพื้นที่และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการเรียนในห้องเรียนและระหว่าง การศึกษาดูงานในพื้นที่

สื่อ/อุปกรณ์ เครื่องฉายภาพนิ่ง วีซีดี อุปกรณ์กระดาษการ์ด คลิปบอร์ด

จำนวนผู้เข้ารับการอบรม 25-30 คน

การประเมินผลการอบรม

การสร้างแบบสอบถามมีจุดมุ่งหมายเพื่อวัดทักษะความรู้ความเข้าใจด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen) และทบทวนความรู้ของผู้เข้ารับการอบรมในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย จึงได้มีการสอบหลังเสร็จสิ้นการอบรม โดยมีแบบสอบถามประเภทเลือกคำตอบ (Selection Type) แบบหลายตัวเลือก (Multiple-Choice) ชนิด 4 ตัวเลือก จำนวน 18 ข้อ และแบบสอบอัตนัยหรือความเรียง (Essay Question) จำนวน 2 ข้อ

วิทยากร

คุณสมบัติของวิทยากรในชุดการเรียนรู้

เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safety Acumen) ในหน่วยงานภาครัฐ โดยมีรายนามวิทยากรดังต่อไปนี้

รายนามวิทยากร

1. พล.อ. เอกชัย ศรีวิลาศ
ผู้อำนวยการสำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า
2. รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข
หัวหน้าโครงการความมั่นคงศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. ผศ.ดร.ขจิต จิตตเสวี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษาโครงการ

ศาสตราจารย์ ดร.ศิริชัย กาญจนวาสี

คณะนักวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริเดช สุชีวะ

รองศาสตราจารย์ ดร.โชติกา ภาณุผล

ผู้ช่วยนักวิจัย

นายอริวัฒน์ เจียวิวรรธกุล