

บทที่ 1

บทนำ

ในบทนำนี้กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ วัตถุประสงค์ของงานวิจัย ขอบเขตของงานวิจัย ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย และแผนการดำเนินงานเบื้องต้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เปิดประเทศสู่การค้าเสรีระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการค้าขายระหว่างประเทศ โดยสินค้าบางส่วนที่มีการค้าขายระหว่างประเทศนั้นเป็นสินค้าอันตราย ซึ่งเป็นสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อมในขณะที่ทำการขนส่ง เช่น พกสารเคมีอันตราย หรือก๊าซไวไฟ เป็นต้น และเมื่อประเทศไทยมีการพัฒนาเข้าสู่ยุคที่เป็นอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ความต้องการเชิงธุรกิจในการขนส่งสินค้าอันตรายดังกล่าวในประเทศไทยในปัจจุบันก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจทำให้ประเทศไทยจึงต้องมีการปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนภายในประเทศให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับต่างประเทศ เพื่อให้สามารถขนส่งสินค้าอันตรายข้ามแดนได้โดยสะดวก เป็นไปตามมาตรฐานสากลและช่วยป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นจากการขนส่งสินค้าอันตรายเหล่านี้ นอกจากนี้การปรับปรุงมาตรฐานนี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความสอดคล้องตามข้อตกลงเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันที่จะลงนามเข้าร่วมในกรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้าผ่านแดน (ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศสมาชิกอาเซียนอนุญาตให้รถยนต์ขนส่งที่จดทะเบียนในประเทศสมาชิกอื่นสามารถขนส่งสินค้าผ่านประเทศตนได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย โดยทางสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกปรับกฎระเบียบในการขนส่งสินค้าอันตรายให้เป็นไปตาม เอกสารแนะนำของสหประชาชาติว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตราย (UN-Recommendation on the Transport of Dangerous Goods) อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมาตรการที่ใช้ควบคุมการขนส่งสินค้าอันตรายในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานที่สหประชาชาติกำหนด ดังนั้นในอนาคตประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องออกนโยบายเพื่อควบคุมการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนให้เป็นไปตามมาตรฐานของสากล

การขนส่งสินค้าอันตรายในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบดูแลโดยตรง แต่ทางกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ที่รับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องการขนส่งทางถนน ได้มีแผนที่จะออกนโยบายปรับปรุงมาตรการควบคุมด้านการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนในไทยให้มีมาตรฐานสากล โดยอ้างอิงแนวทางตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายระหว่างประเทศทางถนนของคณะกรรมการการเศรษฐกิจยุโรปภายใต้สหประชาชาติ (European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road หรือ ADR) ที่มีการปรับปรุงทุก 2 ปีจนถึงในฉบับปัจจุบัน (ADR 2009) ในปีพ.ศ.2547 กรมการขนส่งทางบก ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) และสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการเยอรมัน (GTZ) ได้นำมาตรฐานดังกล่าวที่ออกมาปรับเป็นข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนของประเทศไทยเล่ม 2 (Thai Provision Volume 2 หรือ TP-II) เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการสินค้าอันตรายสำหรับขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนในปัจจุบัน แต่ข้อกำหนดนี้ก็ยังไม่ใช่ออกกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ การดำเนินการดังกล่าวนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา โดยคาดว่าจะบังคับใช้ทั่วประเทศในประมาณปี พ.ศ. 2555-2556

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมระบบการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตนี้ แม้ว่าจะมีข้อดีในด้านสนับสนุนกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจให้สามารถขนส่งสินค้าระหว่างประเทศได้สะดวกมากขึ้น และช่วยเพิ่มความปลอดภัยในการขนส่ง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็อาจส่งผลให้ภาคอุตสาหกรรมสินค้าอันตรายของประเทศไทยต้องได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน ผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งสินค้าอันตรายจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการขนส่งสินค้าอันตรายจากวิธีเดิมให้เป็นไปตามนโยบายใหม่ รวมไปถึงการปรับปรุงรถขนส่งและพนักงานขับรถขนส่งสินค้าอันตราย ซึ่งผลจากนโยบายอาจจะก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติงานแก่ผู้ประกอบการขนส่ง (Operating & Transportation Cost) เพิ่มขึ้นในหลายส่วนคือ 1) ด้านบุคลากร เช่น ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้เชี่ยวชาญสำหรับกำกับควบคุมค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมพนักงานขับรถบรรทุกสินค้าอันตราย การฝึกอบรมพนักงานประจำรถขนส่ง ฯลฯ 2) ด้านวัสดุอุปกรณ์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเตรียมบรรจุภัณฑ์ที่เหมาะสม การสร้างแท็งก์ที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น และจากการศึกษาทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าในประเทศไทยยังไม่เคยมีการศึกษาที่ทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตรายหากว่ามีการนำนโยบายด้านการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนที่เป็นมาตรฐานสากลมาบังคับใช้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะทำการวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตราย การที่ผู้ประกอบการต้อง

เปลี่ยนแปลงส่วนต่างๆ เช่น ประกาศของกรมธุรกิจพลังงานด้านเกี่ยวกับแท็งก์ที่ใช้สำหรับสินค้าประเภทเชื้อเพลิงต่างๆ เป็นต้น และวิเคราะห์ทัศนคติของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตรายเกี่ยวกับนโยบาย เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนานโยบายต่อภาครัฐในด้านการสนับสนุน ช่วยเหลือขั้นตอน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยให้มากที่สุด

การดำเนินการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเริ่มจากการเก็บข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายที่ประเทศไทยจะนำมาใช้ โดยอ้างอิงมาตรฐานตามข้อตกลงร่วมว่าด้วยการขนส่งสินค้าอันตรายระหว่างประเทศทางถนนของคณะกรรมการการเศรษฐกิจยุโรปภายใต้สหประชาชาติ (ADR 2009) และข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายทางถนนของประเทศไทย (TP-II) จากนั้นทำการเก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ภาคอุตสาหกรรม การเก็บข้อมูลแบ่งเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ และแจกแบบสอบถาม เพื่อศึกษาถึงต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทัศนคติที่มีต่อข้อกำหนดดังกล่าว และความพร้อมของผู้ประกอบการเมื่อมีการออกนโยบาย นำมาวิเคราะห์ในภาพรวมให้เห็นถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมหลังจากการดำเนินนโยบาย จากนั้นได้ทำการเสนอแนะแนวทางพัฒนานโยบายที่เหมาะสม และทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อตรวจสอบว่าแนวทางพัฒนานโยบายนั้นสามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อหาต้นทุนการขนส่งสินค้าอันตรายของผู้ประกอบการขนส่งที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายการปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าอันตรายของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากล
2. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตรายที่มีต่อนโยบายดังกล่าว
3. เพื่อหาข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ ในการปรับปรุงนโยบาย หรือสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าวให้มีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมน้อยที่สุด

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เริ่มต้นจากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานการขนส่งสินค้าอันตรายในต่างประเทศ และที่กำลังจะบังคับใช้ในประเทศไทย (ตามข้อกำหนด TP-II) โดยได้ทำการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินตามข้อกำหนดการขนส่งสินค้าอันตรายในต่างประเทศ จากนั้นจึงเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและแจกแบบสอบถาม ให้ผู้ประกอบการขนส่งสินค้า

อันตรายที่กำหนดให้เป็นกลุ่มเป้าหมายเกี่ยวกับผลกระทบด้านต้นทุนที่เพิ่มขึ้น และได้สัมภาษณ์ผู้ประกอบการสินค้าอันตรายกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มผู้ผลิตแท็งก์และเกี่ยวกับราคาของแท็งก์ที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น เพื่อให้เข้าใจถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประมาณค่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการดำเนินการปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าอันตรายให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และทราบถึงทัศนคติ ความพร้อมและการปรับตัวของผู้ประกอบการขนส่งต่อนโยบายดังกล่าว โดยการเก็บข้อมูลได้เก็บจากผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตรายภายในประเทศไทย โดยเน้นไปที่สินค้าอันตรายประเภทที่ 3 (ของเหลวไวไฟ) เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงหากเกิดอุบัติเหตุ เพราะมีการระเบิดและเพลิงไหม้ตามมา จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้านต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการขนส่งในประเทศไทยและทัศนคติที่มีต่อนโยบาย พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการปรับปรุงนโยบายแล้วนำไปสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐในหน่วยงานหลักๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวโดยตรง ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ทำการประเมินข้อเสนอแนะดังกล่าวว่าสามารถนำไปใช้ได้จริงหรือไม่ แล้วจึงสรุปผลในขั้นตอนสุดท้าย

1.4 แนวทางการวิจัย

แนวทางการดำเนินงานวิจัยนี้ ประกอบได้ด้วย 7 ขั้นตอน คือ

1. การทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ก่อนเริ่มทำงานวิจัย ผู้วิจัยได้ทำการทำการทบทวนเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าอันตราย
- 2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าอันตราย
- 3) งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ

2. การกำหนดผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในงานวิจัยนี้ได้กำหนดผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และผู้เชี่ยวชาญด้านสินค้าอันตราย

ภาครัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักๆ ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมและกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นต้น

ภาคอุตสาหกรรม แบ่งเป็น 3 ประเภท

- 1) ผู้ผลิต/นำเข้า/ส่งออกสินค้าอันตราย
- 2) ผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตราย
- 3) ผู้ประกอบการแท็งก์และบรรจุภัณฑ์

โดยในการเก็บข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับผลกระทบด้านต้นทุนการขนส่งที่เพิ่มขึ้นและทัศนคติต่อนโยบายมุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้ประกอบการที่มีการขนส่งสินค้าอันตรายเท่านั้น แต่ได้มีการสัมภาษณ์ภาคอุตสาหกรรมกลุ่มผู้ผลิตแท็งก์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ต้นทุน

ผู้เชี่ยวชาญด้านสินค้าอันตราย หมายถึง ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการขนส่งสินค้าอันตราย ต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการขนส่งสินค้าอันตราย

3. การสัมภาษณ์เชิงลึกและการใช้แบบสอบถามสำหรับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย

การเก็บข้อมูลด้านผลกระทบจะมุ่งเน้นไปที่สัมภาษณ์เชิงลึกบริษัทผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตราย เพื่อเก็บข้อมูลผลกระทบที่ได้รับ รวมไปถึงการสอบถามทัศนคติ ความพร้อมในการดำเนินงานตามมาตรฐานสากล และการเตรียมตัวก่อนที่นโยบายจะมีผลบังคับใช้ โดยมีประเด็นการศึกษาที่สำคัญ คือ

ส่วนที่ 1 ผลกระทบด้านต้นทุน

- ยานพาหนะที่ใช้ขนส่งสินค้าอันตราย
- การฝึกอบรมพนักงานขับรถขนส่งสินค้าอันตราย
- แท็งก์และบรรจุภัณฑ์

ส่วนที่ 2 ทัศนคติผู้ประกอบการต่อนโยบาย

- ด้านความปลอดภัย
- การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- การขยายตลาดไปสู่ระดับสากล

โดยได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ประกอบการด้านสินค้าอันตรายทั้งหมด 16 บริษัท แบ่งเป็นบริษัทผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตราย 15 บริษัท ผู้ประกอบการแท็งก์ 1 บริษัท รวมไปถึงการสมาคมผู้ประกอบการวัตถุอันตราย (HASLA) โดยมีประเด็นในการสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลผลกระทบด้านต้นทุนและทัศนคติต่อนโยบายการขนส่งสินค้าอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบ ในส่วนของแบบสอบถามนั้น ผู้วิจัยจะส่งแบบสอบถามไปยังบริษัทต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการขนส่งสินค้าอันตราย และทัศนคติเกี่ยวกับการดำเนินนโยบาย

ดังกล่าว โดยจากการส่งแบบสอบถามไปยังบริษัทต่างๆ 107 ชุด ได้แบบสอบถามที่นำมาเป็นข้อมูล 28 ชุด ซึ่งจะนำเสนอในบทที่ 4

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และแบบสอบถามนี้ได้นำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางคณิตศาสตร์ เพื่อหาค่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้นโดยประมาณซึ่งผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมจะต้องเป็นผู้รับภาระจากการดำเนินการตามนโยบายใหม่ ซึ่งจากการวิเคราะห์นี้ทำให้ได้ค่าที่เปลี่ยนแปลงของต้นทุนที่เพิ่มขึ้นโดยประมาณ ในส่วนของการวิเคราะห์ความเห็น ทศนคติและข้อเสนอแนะที่มีต่อก่อนนโยบายดังกล่าวในแง่ต่างๆ จะนำมาเสนอในรูปแบบภาพและกราฟในบทที่ 5

5. การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย

ข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในขั้นที่ 3 และ 4 นั้น ผู้วิจัยได้นำมาสรุปเพื่อออกเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นต่อภาครัฐในการสร้างนโยบายดังกล่าว และได้จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางพัฒนาเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงของภาคอุตสาหกรรมตามที่ได้วิเคราะห์ข้อมูลมา

6. การสัมภาษณ์ภาครัฐ และผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่งสินค้าอันตราย เพื่อปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสม

เมื่อผู้วิจัยได้แนวทางนโยบายเบื้องต้นมาแล้ว จึงได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม และกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อประเมินแนวทางพัฒนาที่ได้นำเสนอว่าสามารถนำไปใช้ได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะทำการปรับปรุงแก้ไขก่อนนำไปสรุปผลเป็นแนวทางพัฒนาที่เป็นไปได้จริงในขั้นสุดท้าย

7. การจัดทำวิทยานิพนธ์ บทความวิจัยและนำเสนอผลงาน

ในขณะที่ดำเนินงานวิจัยนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการเขียนเล่มวิทยานิพนธ์ประกอบไปด้วยและในขั้นสุดท้ายคือการสรุปงานวิจัยเป็นบทความเพื่อเผยแพร่ผลงานเป็นองค์ความรู้ให้กับผู้ที่สนใจ

1.5 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบต้นทุนการขนส่งสินค้าอันตรายของผู้ประกอบการขนส่งที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายการปรับปรุงระบบการขนส่งสินค้าอันตรายของประเทศไทยให้ได้มาตรฐานสากล
2. ได้ทราบทัศนคติของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอันตรายที่มีต่อก่อนนโยบายดังกล่าว

3. นำเสนอข้อเสนอแนะต่อภาครัฐ ในการปรับปรุงนโยบาย หรือสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าวให้มีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมน้อยที่สุด