



Mae Fah Luang
University

MFU CONNEXION

Journal of Humanities and Social Sciences

Volume 9, No.2
July-December 2020



ISSN 2465-4213 (Online)



Original Article

การปิดวงจรการบริหารโซ่อุปทาน: การใช้โลจิสติกส์ย้อนกลับเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน

รุธิร์ พนมยงค์, ไพฑูรย์ วราเดชสถิตวงศ์, พุทธิพงษ์ จุลกาสิกกร

Closing the Loop in Supply Chain Management: Using Reverse Logistics to Support the Development of the Circular Economy

Ruth Banomyong^{1*}, Paitoon Varadejsatitwong^{1a}, Puthipong Julagasigorn^{1b}

¹ Thammasat Business School, Thammasat University, Bangkok, Thailand

^a Email: varpaitoon@yahoo.com

^b Email: julagasigornputh@gmail.com

* Corresponding author email: ruth@banomyong.com

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาต้องการนำเสนอแนวคิดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเชิงนโยบาย สำหรับเป็นแนวทางเริ่มต้นในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป แนวทางการศึกษาประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการประชุมผ่านการทำวิจัยแบบสนทนากลุ่มที่เป็นตัวแทนทั้งจากองค์กรภาครัฐและเอกชน เพื่อรับทราบถึงการดำเนินงาน ความท้าทาย และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิม ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ และระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด ในปัจจุบัน การบูรณาการร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านมุมมองของโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่า ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทยควรเริ่มต้นจากการสร้างความตระหนักและการรับรู้ในทุกภาคส่วน ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับที่จะสามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ทั้งนี้สิ่งที่ค้นพบดังกล่าวได้ถูกนำมาประยุกต์เป็นร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับของประเทศไทย ในทางปฏิบัติ ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการพัฒนานโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผน เพื่อการริเริ่มโครงการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด และขณะเดียวกันก็อาจใช้สำหรับต่อยอดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ย้อนกลับ โซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน

คำสำคัญ: เศรษฐกิจหมุนเวียน, โลจิสติกส์ย้อนกลับ, นโยบายระดับประเทศ

Abstract

This study proposes a policy that helps develop reverse logistics, which is the basis for the development of the circular economy. Primary data was obtained by conducting a focus group with participants from private and public organizations. Topics were about current practices, challenges, and recommendations of supply chain, logistics, and closed-loop supply chain managements in participants' organizations. Secondary data derived from literature about the circular economy, closed-loop supply chains and reverse logistics was incorporated with the

primary data in order to derive a draft strategic policy for the development of reverse logistics and closed-loop supply chains in Thailand. Findings suggest that to develop closed-loop supply chains in Thailand must start with creating awareness in the society. It is important to make people aware of the benefits of reverse logistics in supporting the circular economy. Basic infrastructure that supports the development of reverse logistics such as sorting centers, laws and regulations are also critical. The findings obtained from the focus group were used to propose the policy related to reverse logistics. Outcome of initiating reverse logistics are: reducing operational costs, creating value-added to products, satisfying customer needs, reducing environmental impacts, and increasing corporate images. The proposed draft policy is useful for policy-makers by providing them with guiding principles. This is a starting point for developing further plans related to the development of reverse logistics and closed-loop supply chains. Academia can also use this study as a basis for further research related to reverse logistics, closed-loop supply chains, and the circular economy.

Keywords: Circular economy, Reverse logistics, National policy

บทนำ

ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) คือ แนวคิดของระบบเศรษฐกิจที่ต้องการหมุนเวียนเอาทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจนครบเกิดเป็นวงจร ตั้งแต่ภาคการผลิต การบริโภคไปจนถึงการจัดการของเสียด้วยกระบวนการใช้ซ้ำ (Reuse) หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการผลิตใหม่ (Re-material) การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการลดมลภาวะที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ภาคเศรษฐกิจจำเป็นต้องคำนึงถึง และอาจจะต้องปฏิวัติโมเดลธุรกิจให้มาสู่รูปแบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่นำทรัพยากรใช้แล้วกลับมาผลิตใช้ใหม่เพื่อแก้วิกฤตการขาดแคลนทรัพยากรที่กำลังเกิดขึ้นและก่อให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืน (Geissdoerfer et al., 2017; Kalmykova et al., 2018)

ประเทศไทยเองก็ได้ริเริ่มให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้วางแผนที่จะพัฒนาสวนสาธารณะ การกู้คืนทรัพยากรในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรมสำหรับเศรษฐกิจหมุนเวียน (EGAT, 2019) ภายใต้เนื้อที่ 1,000 ไร่ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย ดำเนินการโดยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี ขั้นสูงของ 11 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ทั้งนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงาน อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการใช้ประโยชน์จากวัสดุที่ไม่ใช้แล้วเพื่อเป็น

วัตถุดิบสำหรับนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่นี้ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อจัดทำแผนงานกลยุทธ์และแรงจูงใจในการลงทุนสำหรับโครงการ เป็นต้น ซึ่งหากมีการดำเนินการแล้วเสร็จ โครงการนี้จะสามารถเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครบวงจรสำหรับประเทศไทยและอาเซียนต่อไป

ในขณะที่หลาย ๆ ประเทศเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นทางออกหนึ่งของการชะลอหรือลดความเสี่ยงต่อความเสื่อมถอยของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของโลก หากมองในมุมมองการปฏิบัติแล้ว Geissdoerfer et al. (2017) พบว่าในช่วงแรกแนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริงโดยภาคธุรกิจ แต่กลับนำไปใช้เป็นการออกแบบคิดในกฎหมายระหว่างประเทศก่อน ในขณะที่มุมมองของนักวิจัยอีกกลุ่มหนึ่ง Kalmykova et al. (2018) พบว่าแนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนนั้น ส่วนมากเน้นไปทางการบริหารจัดการของเสียผ่านการดึงสินค้ากลับและการผลิตใหม่ (Recover and remanufacture) โดยปฏิบัติผสมผสานไปกับการรวบรวมและกำจัดของเสีย (Collection and disposal) ซึ่งแนวปฏิบัตินี้ถูกกล่าวถึงเกินกว่าครึ่งของงานวิจัยตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับกรณีศึกษา ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

จากการทบทวนวรรณกรรม สามารถสรุปได้ว่า การไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้นั้น สามารถทำได้โดย 2 แนวทาง คือ

การสร้างห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global value chains) และการสร้างระบบนิเวศอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมแบบพึ่งพากันและกัน (Industrial ecology and industrial symbiosis)

1. แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนบนพื้นฐานของแนวคิดของทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่า เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Porter (1985) โดยได้แบ่งบทบาทของแต่ละหน่วยงาน และความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีส่วนช่วยเหลือให้กิจการสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า ออกเป็นกิจกรรม 2 กลุ่มกิจกรรม คือ กิจกรรมหลักที่หมายถึงกิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแข่งขันในอุตสาหกรรม และกิจกรรมสนับสนุนที่หมายถึงกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของกิจกรรมหลัก แนวคิดห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global value chains) จะมองที่ตัวบริษัทในระดับโลกหรือประเภทอุตสาหกรรมในระดับโลก ไม่ใช่กิจกรรมในบริษัท (Gereffi & Fernandez-Stark, 2011)

2. แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนบนพื้นฐานของแนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) นี้มีจุดเริ่มต้นมาจาก Frosch and Gallopoulos (1989) มีเป้าหมายเพื่อประยุกต์เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนเพื่อเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเป็นแนวความคิดในการออกแบบระบบอุตสาหกรรมให้แลดูคล้ายระบบนิเวศวิทยาตามธรรมชาติ อันอยู่ได้โดยหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Symbiosis) และดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ และยังต้องการให้เกิดระบบที่มีการใช้พลังงานและวัตถุดิบ วัสดุต่าง ๆ อย่างสมดุลเหมาะสม (Optimized) ก่อเกิดของเสียน้อยที่สุด และสารที่ออกจากกระบวนการหนึ่งจะสามารถถูกใช้เป็นวัตถุดิบของกระบวนการอื่น ๆ ดังนั้น แนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศจึงเป็นกระแสที่สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงกันระหว่างวัสดุและสสารซึ่งไหลวนโยงใยกันอยู่ระหว่างสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในระบบนิเวศตามธรรมชาติ โดยสะท้อนออกมาเป็นการเชื่อมโยงกันในระบบอุตสาหกรรม Frosch and Gallopoulos เสนอไว้ว่าการสร้างอุตสาหกรรมเชิงนิเวศได้นั้น จำเป็นต้องทำการปิดวงจรเพื่อลดผลกระทบจากกิจกรรมของกระบวนการผลิตแบบ Linear flow ให้ได้มากที่สุด

รูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่า แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดที่กว้างและสามารถมองได้หลายมุมมองแตกต่างกันไปตามองค์ความรู้ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ Tranfield et al. (2003) แนะนำว่าระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) เป็นวิธีหนึ่งที่สามารถนำพากระบวนเศรษฐกิจโลกไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ เนื่องจากแนวคิดของระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดและโลจิสติกส์ย้อนกลับนั้นมีเป้าหมายหลักเพื่อปิดวงโซ่อุปทานโดยการใช้โลจิสติกส์เป็นตัวเชื่อมอีกทั้งแนวคิดนี้ก็มีพื้นฐานตั้งอยู่บนแนวคิดของอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) อีกด้วย ดังนั้น โดยหลัก ๆ แล้วการสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านการปิดโซ่อุปทาน (Closing the loop in supply chains) นี้ต้องอาศัยความรู้ด้านโซ่อุปทานที่ประกอบไปด้วยระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิมและระบบโซ่อุปทานแบบย้อนกลับที่เชื่อมต่อเข้าด้วยกัน โดยอาศัยระบบโลจิสติกส์แบบไปข้างหน้าและย้อนกลับมาช่วยส่งเสริมให้เกิดระบบการไหลของวัตถุดิบการผลิตมีลักษณะเป็นวงปิดได้ (Tranfield et al., 2003)



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (The relationship between the circular economy, closed-loop supply chains and the reverse logistics)

ระบบโซ่อุปทานแบบเปิดหรือระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิม (Opened-loop supply chains or traditional supply chains) เป็นระบบที่มีพื้นฐานตั้งอยู่บนแนวคิดเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear economy) หรือการใช้ทรัพยากร-ผลิต-ทิ้ง (Take-

make-dispose) แต่ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) คือ ระบบที่บูรณาการหรือเชื่อมโยงระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานแบบดั้งเดิม (Traditional supply chain and logistics management) เข้ากับระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานแบบย้อนกลับ (Guide et al., 2003)

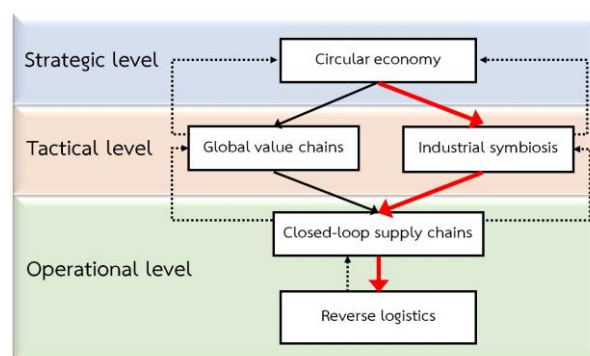
โลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) หมายถึง กระบวนการวางแผนปฏิบัติ การควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าและข้อมูลข่าวสารจากปลายทางซึ่งก็คือผู้บริโภคย้อนกลับไปยังแหล่งผลิตต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Guide et al., 2003) Reverse Logistics Executive Council ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการของการวางแผน การประยุกต์ใช้ และการควบคุมการไหลของวัตถุดิบ สินค้าคงคลัง สินค้าสำเร็จรูป และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากจุดที่ทำกรบริโภค (Point of consumption) ไปยังจุดเริ่มต้น (Point of origin) เพื่อทำการกำจัดอย่างมีประสิทธิภาพหรือนำไปสร้างมูลค่าแทนที่จะต้องทิ้งหรือสูญเปล่าไป

งานวิจัยนี้พัฒนาตามแนวคิดด้านการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานของ Tranfield et al. (2003) ที่แนะนำว่า การสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนนั้นสามารถทำได้บนพื้นฐานแนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) และด้วยการปิดวงโซ่อุปทาน (Closing the loop in supply chains) ซึ่งการปิดวงโซ่อุปทานนั้นก็จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิมเข้ากับระบบโซ่อุปทานแบบย้อนกลับโดยอาศัยระบบโลจิสติกส์แบบไปข้างหน้าและโลจิสติกส์ย้อนกลับมาช่วยส่งเสริมกัน ดังที่แสดงในรูปที่ 2 แนวทางของงานวิจัยนี้จะเป็นเส้นสีลูกศรสีแดงเข้มทางด้านขวา นอกจากนี้ แต่ละแนวคิดนั้นถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ด้วยทฤษฎีทางด้านการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์และโซ่อุปทานที่ช่วยในการจำแนกการวางแผนและการตัดสินใจ (Grant, 2012; Lambert, 2014) ระดับทั้ง 3 นี้คือ

1. ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic level) ที่เป็นระดับสูงสุด เป็นการมองในภาพกว้าง ครอบคลุมหลาย ๆ ประเด็นที่มีความเป็นนามธรรมสูง

2. ระดับกลยุทธ์ (Tactical level) เป็นระดับรองลงมาที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติจริง แผนการมีลักษณะรูปธรรมมากขึ้น มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น

3. ระดับปฏิบัติการ (Operational level) เป็นระดับที่มีรายละเอียดชัดเจนมากที่สุด รายละเอียดจะลึกถึงขั้นตอนการทำงานการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย มีการกำหนดตัวเงิน วัตถุดิบ ข้อมูล และอื่น ๆ รวมถึงวิธีการที่จะไปถึงยังเป้าหมายแบบเป็นรูปธรรมที่สุด



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 2 กรอบแนวความคิดความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก อุตสาหกรรมแบบพึ่งพา กัน และกัน ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (A conceptual framework illustrating the relationships between the circular economy, global value chains, industrial symbiosis, closed-loop supply chains and reverse logistics)

วัตถุประสงค์

1. นำเสนอแนวคิดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเชิงนโยบาย สำหรับเป็นแนวทางเริ่มต้นในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป
2. นำเสนอแนวทางการประยุกต์ผลการวิจัยให้เป็นร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับของประเทศไทยที่อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการพัฒนานโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

ระเบียบวิธีวิจัย

การสนทนากลุ่ม (Focus group) ถูกนำมาปรับใช้ให้เป็นการอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและประชุม (Workshop seminar) ซึ่งวิธีการวิจัยลักษณะนี้เหมาะสมกับการค้นหาแนวคิดใหม่ ๆ

การศึกษาประสบการณ์ของกลุ่มบุคคล และการวางแผนทางในอนาคต (Morgan, 2012) และที่สำคัญที่สุด การวิจัยการสนทนากลุ่มสามารถทำให้ผู้วิจัยได้เห็นถึงปฏิกิริยาและการตอบสนองของผู้เข้าร่วมวิจัยในขณะที่มีการเสนอแนะความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการทราบได้ สำหรับการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง Morgan แนะนำว่าจำนวนผู้ที่จะมาเข้าร่วมงานวิจัยนั้นไม่ควรใช้การสุ่ม (Random sampling) แต่ควรจะเจาะจงไปยังกลุ่มเฉพาะของผู้มีแนวโน้มเข้าร่วมวิจัย (Purposive selecting)

ผลลัพธ์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมได้นำไปอธิบายและนำเสนอให้แก่ผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและประชุม Focus group เป็นระยะเวลา 3 วัน โดยมีผู้เข้าร่วมที่ได้รับเชิญมาจากทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยในการอบรมได้มีการสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิม (Traditional supply chain and logistics management) ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) และระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) เพื่อทราบถึงการดำเนินงานในปัจจุบัน (As-is) ในประเด็นดังกล่าว แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งแบบสอบถามจะเป็นลักษณะการให้คะแนน 1 ถึง 4 (Likert scale) โดยคะแนนเท่ากับ 1 หมายถึง ไม่มีการดำเนินการ, 2 หมายถึง กำลังดำเนินการ, 3 หมายถึง มีปฏิบัติกันไม่มากนัก และ 4 หมายถึง มีปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย ผลที่ได้จากแบบสอบถามนำไปวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) และได้ถูกนำเสนอในงานสัมมนาด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมอบรมได้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกันเกี่ยวกับการใช้โลจิสติกส์ย้อนกลับเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้จากแบบสอบถาม รวมไปถึง ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับความท้าทายและแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานในแต่ละส่วน

ข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมดถูกนำมาวิเคราะห์และปรับใช้เพื่อนำเสนอแนวนโยบายระดับชาติและแนวทางการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อสนับสนุนการปิดระบบโซ่อุปทานในประเทศไทย และเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทยต่อไป

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ผลการประเมินจากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า สำหรับระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิมนั้นถือเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ทั้งผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคบริการ ได้มีการดำเนินงานอยู่แล้ว จึงส่งผลให้คะแนนการประเมินอยู่ในระดับปานกลางจนถึงสูง ขณะที่เมื่อพิจารณาในส่วนของระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) พบว่ามีคะแนนประเมินในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เช่นเดียวกับผลการประเมินระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด ทั้งส่วนของแนวคิดการขายสินค้า รวมไปถึงการรับสินค้ากลับคืนจากลูกค้า (Product acquisition) ในรูปแบบ ของโลจิสติกส์ย้อนกลับ หรือการออกแบบสินค้าเพื่อไว้สำหรับการทำใหม่ (Refurbishing) ที่มีคะแนนการประเมินอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการจะมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาความยั่งยืนของโซ่อุปทาน (Sustainable supply chains) หรือเพื่อพัฒนาระบบโซ่อุปทานสีเขียว (Green supply chain) แต่ในการปฏิบัติจริงกลับยังไม่มีการดำเนินงานในกิจกรรมที่สนับสนุนระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนขึ้นในประเทศไทย ขณะที่ผลจากการระดมสมอง (Brainstorming) จากผู้เข้าร่วม พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการสนับสนุนการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ การขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าขาดการให้ความสำคัญจากภาครัฐและไม่มียุทธศาสตร์สนับสนุนที่เป็นรูปธรรม ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อเสนอแนะต่าง ๆ คือ การสร้างการรับรู้ถึงความสำคัญของ โลจิสติกส์ย้อนกลับ ควรสื่อสารให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคเกิดความตระหนัก สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนระบบการส่งเสริมจากภาครัฐ (Financial and non-financial incentive) และการกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ด้านโลจิสติกส์ที่สอดคล้องกับความต้องการภาคธุรกิจที่แท้จริง ซึ่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดสัมมนานี้ จะถูกนำไปใช้บูรณาการร่วมกับผลวิเคราะห์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อกำหนดเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนา

ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

แนวคิดในการพัฒนาให้เกิดระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนควรจะต้องเริ่มต้นจากมุมมองด้านอุปสงค์ (Demand side) ก่อน ซึ่งก็คือลูกค้าหรือผู้บริโภค โดยที่ลูกค้าหรือผู้บริโภคจะต้องมีความต้องการหรือตระหนักว่าทรัพยากรต้องถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันผู้ผลิตเองก็จะต้องมีความตระหนักและต้องการที่จะเปลี่ยนตัวแบบทางธุรกิจจากการขายผลิตภัณฑ์ไปเป็นบริการเพิ่มขึ้น อาทิ การเก็บสินค้ากลับมาแยกวัสดุออกจากกัน และนำไปผ่านกระบวนการเพื่อใช้ผลิตสินค้าต่อไป ซึ่งเมื่ออุปสงค์ของตลาดในการนำของเสีย ของเหลือใช้ หรือของหมดอายุกลับมาใช้ใหม่เพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและที่เกี่ยวข้อง (Supply side) ก็จะเริ่มให้ความสำคัญกับการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ย้อนกลับมากขึ้นตามไปด้วย โดยจะเริ่มมองหาแนวทางในการนำบรรจุภัณฑ์สินค้าที่ลูกค้าคืน สินค้าตกทุน สินค้าชำรุด สินค้ามีตำหนิ หรือวัสดุเหลือหลังจากการอุปโภค/บริโภคมาสร้างมูลค่าใหม่ (Recapturing value) โดยการนำมาใช้ซ้ำ (Reuse) จำหน่ายใหม่ (Resell) ซ่อมแซม (Repair) ทำการผลิตซ้ำ (Remanufacture) ไปจนถึงการนำมาแปรรูปเป็นวัสดุติบ (Recycle) เพื่อใช้หมุนเวียนต่อไป ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาในส่วนของการสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ย้อนกลับ อาทิ ศูนย์รวบรวมและคัดแยก ระบบการผลิตที่สามารถใช้วัสดุติบที่เป็นสินค้าส่งคืนได้ เช่นเดียวกับการมีผู้ให้บริการขนส่งและโลจิสติกส์ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทั้งการขนส่งสินค้าที่รับคืนมาและช่วยกระจายสินค้าที่นำมาผลิตใหม่สู่ผู้บริโภคอีกครั้ง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบโซ่อุปทาน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าอุปสงค์และอุปทานของโลจิสติกส์ย้อนกลับจะเพิ่มขึ้น แต่หากข้อกำหนด

กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 งานวิจัยนี้นำเสนอร่างยุทธศาสตร์โลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทย ดังนำเสนอในรูปที่ 3 อันประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมีส่วนร่วม (Social awareness) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์, ยุทธศาสตร์ที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวก (Infrastructure & facilitation) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ที่ 3 กฎหมายและกฎระเบียบ (Law and regulation) ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์

เพื่อให้การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดการนำแผนไปสู่การปฏิบัติจะให้ความสำคัญและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานรับผิดชอบในระดับปฏิบัติการ อาทิ กลยุทธ์การสร้างความตระหนักในผู้ประกอบการ ควรมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพ หรือกลยุทธ์การมีตัวกลางเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการรับคืนผลิตภัณฑ์ ควรมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพ เป็นต้น และเพื่อให้การเปลี่ยนแผนไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิผล แผนงานการดำเนินงานของกลยุทธ์ต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์หลัก สามารถนำเสนอได้ดังตารางที่ 1



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 3 ร่างยุทธศาสตร์โลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทย (Proposed strategy for the envelopment of reverse logistics in Thailand)

ตารางที่ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ (Stakeholders involved in the implementation of the plans)

กิจกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงการคลัง	กระทรวงแรงงาน	ผู้ประกอบการ	ผู้ใช้บริการขนส่งและโลจิสติกส์	ภาคการศึกษา	ประชาคม/ผู้เกี่ยวข้องในชุมชน
(1.1) การสร้างความตระหนัก	●	○	○	○	○	●	●	●	●
(1.2) การพัฒนาความสามารถ	●	○	○	○	●	●	●	●	●
(1.3) การสร้างการมีส่วนร่วมและการเป็นพันธมิตร	●	○	○	○	○	●	●	○	●
(2.1) การมีระบบการผลิตที่รองรับสินค้าหมดอายุ	●	○	○	●	○	●	○	○	●
(2.2) การมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับสินค้าหมดอายุ	○	○	●	●	○	●	●	●	○
(2.3) การมีตัวกลางในการอำนวยความสะดวก	○	●	●	○	○	●	●	○	○
(3.1) การมีกฎหมายและข้อบังคับ	●	○	○	○	○	●	●	●	●
(3.2) การสนับสนุนทางการเงินและการคลัง	○	○	○	●	○	●	●	○	●

หมายเหตุ: สัญลักษณ์ ● : มีหน้าที่รับผิดชอบ ○ : ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ที่มา ผู้แต่ง

การจัดการโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กำลังเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในแวดวงการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศในกลุ่มยุโรปและอเมริกาที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย ได้มีข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อจำกัดทางการค้ามากขึ้น ถ้าผู้ประกอบการหรือผู้ส่งออกสามารถนำไปประยุกต์ปฏิบัติใช้ได้จริงก็จะเป็นการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการและประเทศโดยรวม ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลายประการทั้งมาตรการบังคับและมาตรการสมัครใจ ได้แก่ การห้ามนำเข้า การจำกัดปริมาณ การออกใบอนุญาต การปิดฉลาก เพื่อให้ผู้บริโภคมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรฐานสินค้าด้วยบรรทัดฐาน สิ่งเหลือค้าง การห้ามใช้สารบางชนิดในองค์ประกอบของผลิตภัณฑ์ และการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ การใช้เงื่อนไขกระบวนการผลิตตั้งแต่วัตถุดิบ การแปรรูปวัตถุดิบ การผลิต การขนส่งสินค้า และการทำลายเศษเหลือทิ้ง การกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและของเสียจากบรรทัดฐาน เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการบรรทัดฐานและของเสียจากบรรทัดฐานเพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเรียกร้องหรือออกมาตราการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ส่งออกปรับเปลี่ยนการใช้วัตถุดิบที่เหมาะสม หรือให้ใช้บรรทัดฐานที่สอดคล้องกับระเบียบที่ควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร และผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตและการบริการ และมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยแนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้รับทราบถึงแนวคิด และแนวทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อลดการใช้ทรัพยากรของประเทศลงให้ได้ผ่านกระบวนการโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด โดยการประยุกต์ใช้แนวทางการและผลการศึกษาในงานวิจัยนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผน เพื่อการริเริ่มโครงการระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียนอย่างยั่งยืนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

References

- EGAT. (2019) ECO challenge: Circular economy: A new sustainability optimism, *Industrial Estate Authority of Thailand*, vol. 15, pp. 1-38.
- Frosch, R. A., & Gallopoulos, N. E. (1989) Strategies for manufacturing, *Scientific American*, vol. 261, no. 3, pp. 144-153.
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J. (2017) The circular economy—A new sustainability paradigm?, *Journal of Cleaner Production*, vol. 143, pp. 757-768.
- Gereffi, G., & Fernandez-Stark, K. (2011) *Global value chain analysis: A primer*. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Durham, NC: Duke University.
- Grant, D. B. (2012) *Logistics management*, Toronto: Pearson Education Canada.
- Guide, V. D. R., Harrison, T. P., & Van Wassenhove, L. N. (2003) The challenge of closed-loop supply chains, *Interfaces*, vol. 336, pp. 3-6.
- Kalmykova, Y., Sadagopan, M., & Rosado, L. (2018) Circular economy—From review of theories and practices to development of implementation tools, *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 135, pp. 190-201.
- Lambert, D. M. (Editor). (2014) *Supply chain management: Processes, partnerships, performance*, 4th edition, Ponte Vedra Beach, FL: Supply Chain Management Institute.
- Morgan, D. L. (2012) 'Focus groups and social interaction', in J. F. Gubrium, J. A. Holstein, A. B. Marvasti & K. D. McKinney (eds.), *The SAGE handbook of interview research: The complexity of the craft*, pp. 161-176, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Porter, M. E. (1985) *Competitive advantage*, New York: Free Press.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003) Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review, *British Journal of Management*, vol. 14, pp. 207-222.



Research Article

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ

ปิยากร หวังมหัพพร

Factors Influencing the Operation in Accordance with the National Strategy in Balancing and Developing the Management System under Good Governance Principles of Government Organizations

Piyakorn Whangmahaporn

Graduate College of Management, Sripatum University, Bangkok, Thailand, e-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

Received: October 8, 2019

Revised: December 9, 2019

Accepted: January 6, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยแบบผสมเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ได้แก่ กรมการท่องเที่ยว กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การวิจัยเชิงปริมาณศึกษาจากบุคลากร จำนวน 306 คน โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง การวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์ผู้บริหารกรม จำนวน 9 ราย วิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขึ้นอยู่กับปัจจัยภายใน ได้แก่ นโยบาย ภารกิจ ทรัพยากร การสื่อสารภายใน องค์การ โครงสร้างองค์การ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ค่านิยม/วัฒนธรรม และผู้นำ ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมาย สภาพแวดล้อมภายนอกและเครือข่ายความร่วมมือในด้านปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งสามกรมมีปัญหาเหมือนกัน คือ บุคลากรไม่เพียงพอ สมรรถนะของบุคลากร งบประมาณไม่เพียงพอ ความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ ความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชน การสนับสนุนจากรัฐบาลและความพร้อมทางเทคโนโลยี ทั้งนี้รัฐบาลต้องทบทวนภารกิจและงบประมาณให้สอดคล้อง จัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน พร้อม ๆ กับกรมทั้งสามต้องเร่งในการพัฒนานุคลากรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการทดแทนบุคลากรที่กำลังจะเกษียณ ตลอดจนทั้งสามกรมต้องหันมาใช้เทคโนโลยีในการทำงานมากขึ้น เพื่อทดแทนบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ที่สำคัญคือ ต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้เข้มแข็งในการเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, หลักธรรมาภิบาล, การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

Abstract

The purpose of this mixed research is to study factors influencing the operation in accordance with the national strategy in balancing and developing the management system under good governance principles of government organizations are the Department of Tourism, Department of Older Persons, Department of Local Administration. The quantitative research was conducted from 306 personnel by using questionnaire and analyze the data with average, percentage, standard deviation, linear multiple regression analysis. Qualitative research Interviewed 9 department administrators, analyzed data by interpretation.

The study indicated that factors that influence the operation depend on the internal factors such as policy, mission, resources, communication within the organization, organizational structure, worker attitude Values/culture and leaders, while external factors are communication between departments, target group external environment and cooperation network. Regarding the problems and obstacles of the operation of the national strategy on balance and development of the management system under the good governance principles of the three departments, there are common problems which are insufficient personnel, personnel performance, insufficient budget, the urgency of regular intervening policies, the strength of civil society organizations, government support and technological readiness. The government must review its mission and budget accordingly prioritize work priorities while the three departments must speed up the development of new generation of personnel to have sufficient knowledge and ability to replace retired personnel. As well as all three departments must turn to use more technology to work in order to replace personnel and increase work efficiency. The important thing is to attach importance to the development of civil society organizations to be effective mechanisms to drive policy at the local level.

Keywords: National strategy, Good governance principles, Balance and development of management systems

บทนำ

การก้าวสู่ประเทศไทย 4.0 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยได้มีโอกาสกลายเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ประเทศไทยจึงต้องการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐจากเดิม “ทำมาก ได้น้อย” มาเป็น “ทำน้อย ได้มาก” เปลี่ยนจากการผลิตสินค้า “โภคภัณฑ์” ไปสู่สินค้าเชิง “นวัตกรรม” และเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรม ไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม (Thai Government, 2018) เป้าหมายประเทศไทย 4.0 จะบรรลุได้นั้น องค์การภาครัฐซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศและเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมและยึดมั่นในธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ อันประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม

หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance, A.D. 2003, 2003)

ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในระบบราชการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 แนวคิดธรรมาภิบาลมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็น 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ส่งเสริมปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านนิติธรรม การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เสมอภาค และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (2) ด้านคุณธรรม การปลอดการทุจริต ปลอดจากการทำผิดวินัย และจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ ชื่อสัตย์ สุจริต ทำในสิ่งที่ถูกต้อง (3) ด้านความโปร่งใส ความโปร่งใสในการให้ข้อมูลให้โทษ การเปิดเผยข้อมูล (4) ด้านการมีส่วนร่วม การเปิดให้แสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ (5) ด้านความรับผิดชอบ การตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย ความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และ (6) ด้านความคุ้มค่า การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพคุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก ลดภาระค่าใช้จ่าย และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงาน (Burikul, 2003; Wimonpeeraphatthana, 2013; Pansanit, 2014; Muangnuan, 2015; Charoensri, 2015; Puangkumyad, 2015; Rungraksakun et al., 2015; Noichum et al., 2016)

ทว่าเมื่อมีการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศไทยโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (National Strategy Board, 2018) พบว่า การดำเนินงานและบริหารจัดการภาครัฐยังขาดการบูรณาการ ขาดความต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส ขาดความรับผิดชอบและขาดธรรมาภิบาล ปัญหาคอร์รัปชันยังคงพบได้เป็นวงกว้าง การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิผล กฎระเบียบจำนวนมากล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงหรือแม้แต่ขัดแย้งกันเอง ประกอบกับมีความล่าช้าในการกระจายอำนาจ และการแบ่งความรับผิดชอบ ส่งผลให้การแก้ปัญหาและการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ขาดประสิทธิผลในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ประกอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐก็ยังคงปรากฏในระดับสูง เช่น จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment; ITA) ประจำปี พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พบว่า มีส่วนราชการระดับกรมที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานไม่ผ่านเกณฑ์เป็นจำนวนมากถึง 35 หน่วยงาน (ITA < 80 คะแนน = ไม่ผ่านเกณฑ์) คิดเป็นร้อยละ 23.81 ของส่วนราชการระดับกรมทั้งหมดจำนวน 147 หน่วยงาน นอกจากนี้จากผลการสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย พ.ศ. 2561 (Corruption Situation Index; CSI) ยังพบว่า ดัชนีปัญหาและความรุนแรงการคอร์รัปชันของภาครัฐมีการปรับตัวขึ้นมากกว่าปีที่แล้ว 5 จุด เป็น 48 จุด ซึ่งมีอัตราการเพิ่มตัวของดัชนีดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 10.42 โดยกลุ่มที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดได้แก่ ข้าราชการ/ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 25.70 ของกลุ่มที่สำรวจทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบจากการละเลยหลักธรรมาภิบาลในบางหน่วยงานขององค์การภาครัฐ (The Office of the National Counter Corruption Commission, 2017)

ดังนั้น คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จึงกำหนดแนวทางและวิธีในการปฏิบัติงานขององค์กร/หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการให้เกิดเป็นพลังไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” ประกอบไปด้วย ยุทธศาสตร์ชาติใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐโดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ แยกแยะ

บทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรมเทคโนโลยี ข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานที่เทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคม ต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ก็เพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐให้มีความทันสมัย มีขนาดที่เหมาะสม มีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีการใช้หลักธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการขับเคลื่อนหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ปลอดภัยจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (Suebsuttjit & Laowichien, 2016)

ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติและเพื่อเป็นการแสวงหาแนวทาง

ในการพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ การวิจัยเพื่อติดตามการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น โดยมีคำถามการวิจัยว่า องค์การภาครัฐมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมากน้อยอย่างไร องค์การภาครัฐนั้นมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่ อย่างไร และองค์การภาครัฐจะมีแนวทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างไร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาบริหารจัดการขององค์การภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการพัฒนาดังกล่าว ขององค์การภาครัฐไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ (3) สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ และ (4) แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์การภาครัฐ

บททวนวรรณกรรม

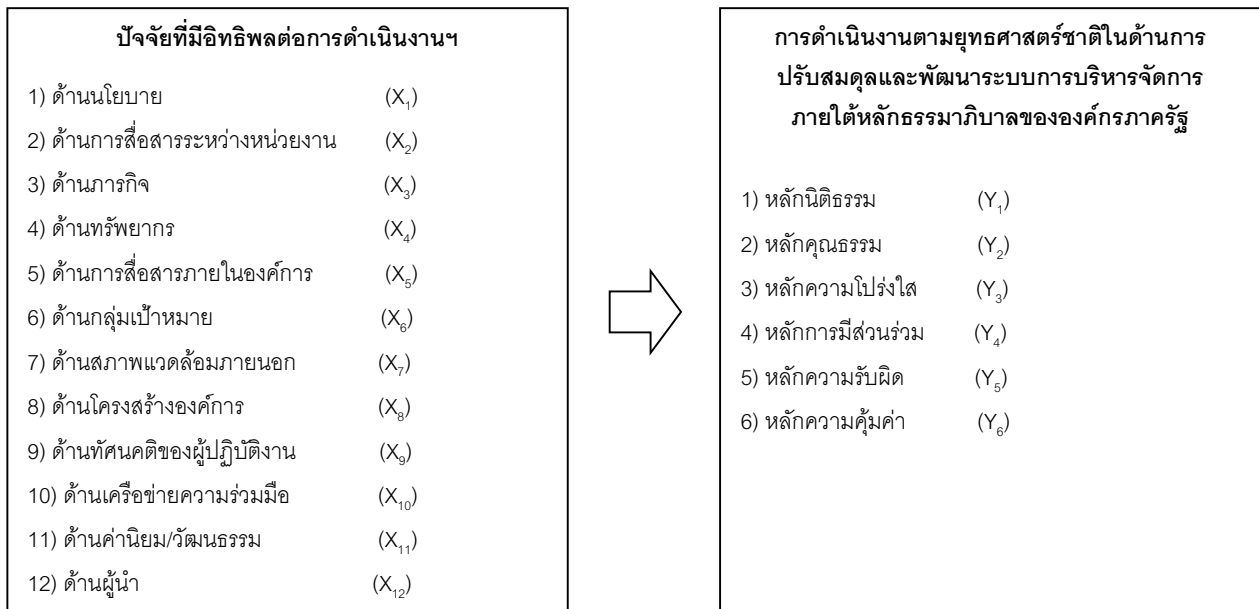
การวิจัยครั้งนี้ได้ทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดธรรมาภิบาลดังนี้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล พบบางงานวิจัยที่ศึกษาเรื่องนี้ เช่น ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ที่พบว่าปัจจัยความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (Singharerk & Phasunont, 2016) งานเรื่องต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งพบว่าการจัดโครงสร้างองค์การเป็นปัจจัยซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเช่นกัน (Saengnimnuan, 2014) งานของ Van Meter and Van Horn (1975) Edwards (1980) ที่ระบุว่า ทรัพยากรนโยบาย (Policy resources) กล่าวคือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมหรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ คือ ปัจจัยความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ (ทรัพยากร) (Lortrakul, 2017) สำหรับงานเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งสรุปว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ และทรัพยากร

งานวิจัยเรื่องการบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล ที่พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล (Marayard & Yimwilai, 2017) ส่วนงานเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารงานในองค์การส่งผลต่อ

ความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน (Onkam et al., 2016) เช่นกัน งานวิจัยยังพบว่า กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยั่งยืน (Vichaisam & Suwanniphon, 2018) เช่นเดียวกับเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้พบว่าปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (Singharerk & Phasunont, 2016) นอกจากนั้นยังพบบางงานวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งได้อธิบายถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกในฐานะปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ในการนำนโยบายด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดขอบเขตของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (Lortrakul, 2017) สอดคล้องกับเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง (Klinubon, 2008)

สำหรับการทบทวนแนวคิดธรรมาภิบาล พบว่ามีองค์ประกอบ 6-10 หลัก ในงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานมาเป็นตัวแปรอิสระและนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นตัวแปรตาม ดังแสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research framework)

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed research methodology) แบบผสมครั้งต่อครั้งแบบ 2 ภาค (Two-phase design) (Creswell & Plano Clark, 2007; Creswell, 2015)

ระยะที่ 1 การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการวิจัยระยะที่ 1 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1-2 หน่วยตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่มีประเด็นความท้าทายเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรจำนวน 3 หน่วยงาน โดยพิจารณาจากส่วนราชการระดับกรมที่มีค่าคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ในปี พ.ศ. 2560 ไม่ผ่านเกณฑ์ธรรมาภิบาลจำนวน 35 หน่วยงาน จากการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (The Office of the National Counter Corruption Commission, 2017) ทำการสุ่มอย่างง่าย (Simple random sampling) โดยจับสลากรายชื่อองค์กรภาครัฐระดับกรมที่ไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 3 หน่วยงาน ผลการจับสลากรายชื่อองค์กรภาครัฐ จำนวน 3 ครั้ง ได้รายชื่อองค์กรภาครัฐ ดังนี้ (1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ITA = 79.02; ไม่ผ่านเกณฑ์) (2) กรมกิจการผู้สูงอายุ (ITA = 73.89; ไม่ผ่านเกณฑ์) (3) กรมการท่องเที่ยว (ITA = 73.85; ไม่ผ่านเกณฑ์)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย บุคลากรสังกัดองค์การภาครัฐ ได้แก่ (1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2) กรมกิจการผู้สูงอายุ และ (3) กรมการท่องเที่ยว จำนวนประชากร รวมทั้งสิ้น 5,113 คน โดยมีรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้ (1) ข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3,135 คน (2) ข้าราชการสังกัดกรมกิจการผู้สูงอายุ จำนวน 139 คน (3) ข้าราชการสังกัดกรมการท่องเที่ยว จำนวน 142 คน กำหนดตัวอย่างโดยใช้โปรแกรมคำนวณกลุ่มตัวอย่าง G*Power (Faul et al., 2007) โดยกำหนด Predictors = 11, Effect size = 0.085 และค่าความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 0.05 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 306 ตัวอย่าง จากนั้นผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างไม่เป็นสัดส่วน (Non-stratified proportional random sampling) ได้หน่วยงานละ 102 ตัวอย่าง หลังจากนั้นทำการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับของลิเคิร์ต (Likert's 5-rating scale) จากระดับน้อยที่สุดไปมากที่สุด ตรวจสอบคุณภาพความตรงของเครื่องมือโดยคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณนี้ พบว่ามีค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่าง 0.80-1.00 ในทุกข้อคำถาม และตรวจสอบ

ความเชื่อมั่น ผลการวิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่นจากการทดลองใช้ของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยทั้งฉบับพบว่ามีความสัมพันธ์ α ของ Cronbach เท่ากับ .99 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง (Multiple Linear Regression Analysis; MLRA) โดยใช้การวิเคราะห์แบบ Enter Method

ระยะที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3-4 ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติขององค์การภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาล ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติขององค์การภาครัฐที่มีประเด็นความท้าทายเรื่องธรรมาภิบาล กลุ่มเป้าหมายคือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประเภทบริหารตำแหน่งระดับสูง จำนวนหน่วยงานละ 3 คน

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนทั้งสิ้นจำนวน 9 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความ โดยจัดกลุ่มข้อความ และการพรรณนาความ และตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้า

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า

ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.57 ($\bar{x} = 3.57$, S.D. = .63, ระดับปัจจัย = มาก) ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมและรายปัจจัย (The results of the analysis of the level of factors influencing the implementation on the national strategy under the principles of good governance in overall and each factor)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานฯ	ที่	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล	γ_1	γ_2
ปัจจัยด้านนโยบาย (X ₁)	4	3.64	.73	มาก	-.71	1.24
ปัจจัยการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน (X ₂)	7	3.57	.78	มาก	-.55	.44
ปัจจัยด้านการกิจ (X ₃)	9	3.54	.76	มาก	-.75	.76
ปัจจัยด้านทรัพยากร (X ₄)	12	3.34	.81	ปานกลาง	-.64	.16
ปัจจัยด้านการสื่อสารภายในองค์กร (X ₅)	11	3.44	.76	มาก	-.45	-.11
ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมาย (X ₆)	10	3.52	.78	มาก	-.43	.12
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X ₇)	6	3.58	.78	มาก	-.18	-.39
ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร (X ₈)	2	3.65	.74	มาก	-.90	1.36
ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (X ₉)	5	3.61	.74	มาก	-.72	.73
ปัจจัยด้านเครือข่ายความร่วมมือ (X ₁₀)	8	3.57	.80	มาก	-.62	.50
ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X ₁₁)	3	3.65	.72	มาก	-.41	.21
ปัจจัยด้านผู้นำ (X ₁₂)	1	3.79	.80	มาก	-.67	.80
ปัจจัยที่มีอิทธิพลฯ โดยรวม		3.57	.63	มาก	-.74	.62

หมายเหตุ. γ_1 และ γ_2 เป็นการคิดคำนวณจากชุดข้อมูล ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแปรหรือเป็นองค์ประกอบของชุดข้อมูลซึ่งมีฐานะเทียบเท่าตัวแปรในการวิจัย

จากชุดข้อมูลดังกล่าว พบว่า ไม่มีตัวแปรใดที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) หรือค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) มากกว่า ± 2 ขึ้นไป โดยตัวแปรทั้งหมดมีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) และค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) อยู่ในช่วงระหว่าง -2 ถึง +2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

ข้อมูลชุดนี้มีการแจกแจงที่เป็นโค้งปกติ และมีความเหมาะสมต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติต่อไป

ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.75 ($\bar{x} = 3.75$, S.D. = .68, ระดับการดำเนินงาน = มาก) ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมและรายองค์ประกอบ (The results of analysis of the level of implementation on the national strategy under the principles of good governance in overall and each component)

องค์ประกอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล	ที่	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล	γ_1	γ_2
องค์ประกอบหลักนิติธรรม $\hat{\gamma}_1$	3	3.76	.73	มาก	-.81	1.19
องค์ประกอบหลักคุณธรรม $\hat{\gamma}_2$	1	3.77	.74	มาก	-.31	1.30
องค์ประกอบหลักความโปร่งใส $\hat{\gamma}_3$	5	3.75	.84	มาก	.19	1.12
องค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วม $\hat{\gamma}_4$	6	3.71	.78	มาก	-.78	1.36
องค์ประกอบหลักความรับผิดชอบ $\hat{\gamma}_5$	2	3.77	.69	มาก	-.69	1.30
องค์ประกอบหลักความคุ้มค่า $\hat{\gamma}_6$	4	3.76	.74	มาก	-.78	1.48
การดำเนินงานฯ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล $\hat{\gamma}$		3.75	.68	มาก	-.81	1.60

หมายเหตุ. γ_1 และ γ_2 เป็นการคิดคำนวณจากชุดข้อมูล ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแปรหรือเป็นองค์ประกอบของชุดข้อมูลซึ่งมีฐานะเทียบเท่าตัวแปรในการวิจัย

จากชุดข้อมูลดังกล่าว พบว่า ไม่มีตัวแปรใดที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) หรือค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) มากกว่า ± 2 ขึ้นไป โดยตัวแปรทั้งหมดมีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) และค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) อยู่ในช่วงระหว่าง -2 ถึง +2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อมูลชุดนี้ มีการแจกแจงที่เป็นโค้งปกติ และมีความเหมาะสมต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติต่อไป

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 บัณฑิตที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบข้อตกลงเบื้องต้น (Statistical assumption test) ของการใช้สถิติการวิเคราะห์

ถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง (Multiple linear regression) ปรากฏผลดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปผลการทดสอบเงื่อนไขและข้อตกลงเบื้องต้นของการใช้สถิติ MLRA (Summary of test results, conditions and initial agreement of the use of MLRA statistics)

เงื่อนไขและข้อตกลงเบื้องต้นของการใช้สถิติ	MLRA	
	สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง
การแจกแจงและความเป็นโค้งปกติ	✓	-
ภาวะสภาวะปกติ	x	-
ความเป็นอิสระของข้อมูล	x	-
เอกพันธ์ของความแปรปรวน	✓	-
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ	✓	-
ความสัมพันธ์ระหว่าง X*Y	✓	-
ภาวะ Multicollinearity	✓	-
ความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่าง X*Y	✓	-
ความคงที่ของความแปรปรวน	✓	-
ค่าเฉลี่ยอิสระของความคลาดเคลื่อน	✓	-
ความเหมาะสมของสมการถดถอย	✓	-

หมายเหตุ. x = ไม่ใช่เงื่อนไขในการทดสอบสำหรับสถิติดังกล่าว

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ซึ่งใช้การวิเคราะห์แบบกำหนดตัวแปรเข้าไปในสมการทั้งหมด (Enter method) มีดังนี้

1. ปัจจัยที่นำมาศึกษาทั้ง 12 ตัวแปร มีความสัมพันธ์พหุคูณกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม เท่ากับ .86 ($R = .86$) แสดงว่าตัวแปรอิสระทั้ง 12 ตัวแปรรวมกันมีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงมาก คือ ร้อยละ 86.00

2. ปัจจัยที่นำมาศึกษาวิจัยทั้ง 12 ตัวแปร มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการผันแปรกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เท่ากับ .74 ($R^2 = .74$) แสดงว่าตัวแปรอิสระทั้ง 12 ตัวแปร สามารถอธิบายการผันแปรหรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวมได้อย่างถูกต้อง ร้อยละ 74.00

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 มีจำนวน 3 ปัจจัย สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการผันแปรในตัวแปรตามในแบบคะแนนมาตรฐานมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้

ปัจจัยด้านผู้นำ (X_{12} Beta = .32) ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X_{11} Beta = .27) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X_7 Beta = .17) โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการผันแปรกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลัก

ธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ (X_{12} Beta = .32) คือ เมื่อมีการเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .32 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน รองลงมาคือ ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X_{11} Beta = .27) โดยเมื่อปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .27 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน และสุดท้ายคือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X_7 Beta = .17) โดยเมื่อปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .17 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อทราบค่าคงที่และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ จะสามารถสร้างสมการถดถอยเชิงเส้นตรงในรูปคะแนนดิบ และคะแนนมาตรฐาน ได้ดังนี้

สมการถดถอยในรูปคะแนนดิบ (Unstandardized coefficient) มีดังนี้

$$\hat{Y}_{รวม} = .53 + (.27X_{12}) + (.25X_{11}) + (.14X_7)$$

เมื่อ $\hat{Y}_{รวม}$ = การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ในรูปคะแนนดิบ (Unstandardized)

สมการถดถอยในรูปคะแนนมาตรฐาน (Standardized coefficient) มีดังนี้

$$\hat{Z}_{รวม} = .32Z_{12} + .27Z_{11} + .17Z_7$$

เมื่อ $\hat{Z}_{รวม}$ = การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ในรูปคะแนนมาตรฐาน (Standardized)

ตารางที่ 4 ผลการถดถอยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม (Regression results, factors influencing the operation in accordance with the national strategy in balancing and developing the management system under good governance principles of government organizations in overall)

Model $x_1 - x_{12}$		Unstandardized		Standardized	t	Sig.
		b	S.E.	β (Beta)		
การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม	Constant	.53	.12	-	4.34	.00**
	X_1	.01	.05	.01	.24	.81
	X_2	.07	.05	.08	1.39	.16
	X_3	.02	.06	.02	.30	.76
	X_4	.04	.04	.05	1.11	.27
	X_5	.02	.05	.03	.50	.62
R = .86	X_6	-.02	.05	-.03	-.52	.60
$R^2 = .74$	X_7	.14	.05	.17	3.20	.00**
$R^2_{Adj} = .73$	X_8	.06	.05	.07	1.29	.20
	X_9	.11	.06	.12	1.85	.06
	X_{10}	.03	.05	.03	.51	.61
a. Dependent Variable = $\hat{Y}_{รวม}$	X_{11}	.25	.06	.27	4.38	.00**
	X_{12}	.27	.04	.32	6.89	.00**

หมายเหตุ. * = มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05, ** = มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ผลการวิจัยพบข้อมูลที่เป็นปัญหาร่วมกันของทั้งสามกรม เรียงลำดับจากมากที่สุดไปน้อยที่สุด คือ (1) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอ (2) การสนับสนุนจากรัฐบาล (3) ความเข้มแข็งของเครือข่ายการทำงาน (4) ความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ (5) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ และ (6) ความพร้อมทางเทคโนโลยี

สำหรับปัญหาเร่งด่วน 3 อันดับแรก อันดับที่ 1 คือ ด้านบุคลากร ดังเช่นตัวอย่างของกรมกิจการผู้สูงอายุ จากคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า "... จำนวนบุคลากรในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ (ศพส.) ที่มีจำนวนจำกัดและมีภารกิจงานทั้งภายในศูนย์และภายนอกศูนย์ ทำให้ขับเคลื่อนงานได้ล่าช้า โดยเฉพาะหากมีการดำเนินโครงการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางในระยะทางที่ไกลมาก นอกจากนี้สำนักงานพัฒนาสังคมและความ

มั่นคงของมนุษย์จังหวัด (สนง.พมจ.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่ที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ซึ่งมีเพียงเจ้าหน้าที่กองทุนผู้สูงอายุเท่านั้นที่มีงานเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุอย่างเดียว ในขณะที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่รับโครงการไปดำเนินงาน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีภารกิจหลายด้านและเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายเช่นกัน ทำให้อาจขับเคลื่อนงานให้กรมกิจการผู้สูงอายุได้ค่อนข้างช้า ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรดังที่กล่าวมานั้น กรมกิจการผู้สูงอายุมีความพยายามในการแก้ไขโดยจัดกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องและบูรณาการกับกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อประหยัดระยะเวลาและทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด"

ปัญหาเร่งด่วนอันดับที่ 2 ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของกรมการท่องเที่ยวที่ว่า "การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลและประสบการณ์ของบุคลากรใน

หน่วยงาน ในประเด็นแรก การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล อาจเนื่องจากรัฐบาลภายใต้รัฐบาลยุค คสช. (ในขณะที่ทำวิจัย ประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐบาล คสช.) ให้ความสำคัญกับเรื่อง ความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ ประกอบกับกรมการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานด้านวิชาการ การริเริ่มและการดำเนินโครงการ เช่น โครงการการจัดทำมาตรฐานการท่องเที่ยวอาจมีความสำคัญในลำดับรอง ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับ ปัญหาเร่งด่วนก่อน อย่างไรก็ตาม ตามยุทธศาสตร์ 20 ปี และ รายได้หลักของรัฐบาลซึ่งมาจากท่องเที่ยว การจัดทำมาตรฐาน การท่องเที่ยวอันเป็นการประกันคุณภาพ ความปลอดภัยของ นักท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญ มิเช่นนั้นแล้ว อาจจะมีผลกระทบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้"

ปัญหาเร่งด่วนอันดับที่ 3 ความเข้มแข็งของเครือข่ายการทำงาน ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของกรมการท่องเที่ยวที่ว่า "... การ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ให้เราสำรวจทั้งหมด กรมไม่มีศักยภาพ ส่วนใหญ่เจ้าของพื้นที่ หรือผู้ว่าฯ ต้องเสนอโครงการหรือทำ หนังสือแจ้งมา เมื่อเสนอมาจากจังหวัด จังหวัดจะดูมาก่อน แล้วส่งมากรม ตามหลักการ แต่ส่วนใหญ่มักจะพัฒนาไปเลย เมื่อเกิดปัญหาต้องมานั่งแก้ไข เราอยู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมี ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด แต่หน่วยดังกล่าวทำภาพรวม ไม่ได้ ขึ้นกับเราโดยตรง ในขณะที่เดียวกันต้องทำงานประสานกับหน่วย อื่นจำนวนมาก ซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร"

ทั้งนี้ จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้ยัง พบว่า นอกจากปัจจัยทั้ง 12 ประการ ตามกรอบแนวคิดในการ วิจัยเชิงปริมาณที่สังเคราะห์ได้แล้ว ปัจจัยที่ได้จากการวิจัยเชิง คุณภาพซึ่งเป็นปัจจัยใหม่ที่ส่งผลต่อการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ชาติของกรมทั้งสามคือ ปัจจัยความเร่งด่วนของ นโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ และความพร้อมทาง เทคโนโลยี อีกด้วย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 แนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุ ยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบ การบริหารจัดการขององค์การภาครัฐ จากปัญหาและอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้ทั้งสามกรม

มีแนวทางในการดำเนินงาน เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งของ เครือข่ายการทำงาน เช่น การรับอาสาสมัครเข้ามาช่วยเป็นกลไก ในการขับเคลื่อน ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และงบประมาณ รัฐบาลควรทบทวนความสอดคล้องของภารกิจ และงบประมาณ ควรจัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน พร้อม ๆ กับกรมทั้งสามต้องเร่งพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่ให้มี ความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทดแทนบุคลากรที่กำลังจะ เกษียณ ตลอดจนทั้งสามกรมต้องหันมาใช้เทคโนโลยีในการ ทำงานมากขึ้นเพื่อทดแทนบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการ ทำงาน

สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่พบว่า ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก จำนวน 11 ปัจจัย และมีค่าเฉลี่ยใน ระดับปานกลาง จำนวน 1 ปัจจัย โดยเรียงลำดับปัจจัยมีค่าเฉลี่ย จากมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ ผู้นำ โครงสร้างองค์การ และ ค่านิยม/วัฒนธรรม

การที่ปัจจัยด้านผู้นำมีความสำคัญมากอันดับที่ 1 เพราะ บุคลากรของกรม มีความเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรในกรม มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการ ผู้นำมีวิสัยทัศน์ โดยบุคลากรมี ความเห็นเพิ่มเติมว่า ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของ ผู้บริหารมีความสำคัญ อีกทั้งความรู้ในงานของผู้บริหารอาจไม่ สำคัญเท่าความสามารถในการบริหารงาน เช่น การใช้แรงจูงใจ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุ่มเททำงานให้ การสร้างบรรยากาศใน การทำงาน การมีนโยบายสับเปลี่ยนหมุนเวียนการทำงานใน หน่วยงานในเวลาที่เหมาะสมไม่เร็วหรือนานเกินไปก็เป็นสิ่ง สำคัญ

ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ เช่น การกำหนดลำดับชั้นการบังคับ บัญชาที่ชัดเจน ลักษณะโครงสร้างองค์การที่ไม่ซับซ้อนส่งผลให้ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและ พัฒนาระบบการบริหารจัดการบรรลุเป้าหมาย (Edwards, 1980; Singharerk & Phasunont, 2016; Saengnimnuan, 2014)

อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบข้อมูลสำคัญโดยพบว่าอุปสรรคในการทำงานจากการขาดโครงสร้างการบริหารในระดับอำเภอเป็นเรื่องที่ต้องหันมาทบทวนเช่นกัน เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของทั้งสามกรมได้ ในระยะสั้นทางออกในการแก้ปัญหาการทำงานของทั้งสามกรมจึงต้องอาศัย “การทำงานแบบเครือข่าย” โดยอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น

ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์โดยพบว่าบุคลากรในกรมทั้งสามกรมมีการตั้งเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและเสร็จตามเวลาที่กำหนด มีการวางแผนการทำงาน มีการนำเอาผลการปฏิบัติงานมาพัฒนางานตนเองอยู่เสมอ รวมทั้งมีความเข้าใจทิศทางและกลยุทธ์ของหน่วยงาน

สำหรับระดับปัจจัยที่ส่งต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง ซึ่งมีเพียงปัจจัยเดียวคือ “ปัจจัยด้านทรัพยากร” เช่น การมีวัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณในการทำงานไม่เพียงพอ มีการกระจายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ และบุคลากรยังไม่เหมาะสม มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการประสบปัญหาได้ (Van Meter & Van Horn, 1975; Edwards, 1980; Lortrakul, 2017; Onkam et al., 2016)

ผลการวิเคราะห์ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ที่พบว่าระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมากทั้ง 6 ด้าน โดยเรียงลำดับรายด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

สำหรับด้านที่มากที่สุดคือ หลักคุณธรรม ซึ่งเป็นหลักที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดนั้น พบว่าผู้บริหารของทั้งสามกรม ใช้หลัก

คุณธรรมในการบริหาร เช่น การพิจารณาความดีความชอบโดยยึดหลักความสามารถและเป็นธรรม มีการส่งเสริมให้บุคลากรมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นต้น สอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น ความเห็นของกรมกิจการผู้สูงอายุ ที่มีการเตรียมความพร้อมด้านการสร้างนวัตกรรมในการสร้างวัฒนธรรมสุจริต โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุณธรรมและจริยธรรม และมีศูนย์คุณธรรม และจริยธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการเสริมสร้างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมให้มีความรู้ความเข้าใจ ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและร่วมสร้างวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน และการป้องกันการทุจริต

ในด้านที่น้อยที่สุดคือ หลักการมีส่วนร่วม แม้ว่าค่าเฉลี่ยจะอยู่ในระดับสูงแต่น้อยกว่าด้านอื่น ๆ โดยในด้านนี้ ยังมีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานอื่น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้นกรมทั้งสามจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวมมีจำนวน 3 ปัจจัย สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการผันแปรในตัวแปรตามในแบบคะแนนมาตรฐานมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้ ด้านผู้นำด้านค่านิยม/วัฒนธรรม และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

โดยพบว่าปัจจัยด้านผู้นำมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Marayard and Yimwilai (2017) และ Onkam et al. (2016) เช่นเดียวกับปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐเช่นกัน ซึ่ง

สอดคล้องกับงานของ Vichaisarn and Suwanniphon (2018) และ Singharerk and Phasunont (2016)

สำหรับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Lortrakul, 2017; Klinubon, 2008) โดยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกส่งผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐเป็นอันดับที่ 3 กรมได้รับการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน/ดำเนินงานด้านต่าง ๆ จากประชาชนและจากผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายที่ไม่แน่นอนนั้น จึงอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินงานของกรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ จากระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับปานกลาง ซึ่งมีเพียงตัวแปรเดียวคือ “ปัจจัยด้านทรัพยากร” ดังนั้นรัฐบาลต้องทบทวนภารกิจและงบประมาณให้สอดคล้องกันและจัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน นอกจากนี้ ผลการวิจัยที่พบว่าทั้งสามกรมดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วมน้อยกว่าด้านอื่น ๆ ดังนั้น กรมทั้งสามจึงควรดำเนินการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ให้มากขึ้น เช่น การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ การสนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมของประชาชนเพิ่มความหลากหลายของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้จากผลการวิจัยที่พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ เช่น ด้านค่านิยม/วัฒนธรรม โดยทั้งสามกรมมีส่วนผสมของวัฒนธรรมแบบระบบราชการและการทำงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ทว่าการขับเคลื่อน

ยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการทำงานเชิงรุกมากขึ้น ดังนั้นกรมจำเป็นต้องสามารถทำงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยสร้างนวัตกรรมการทำงานร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน

สำหรับการศึกษาในอนาคตต่อไป (1) ควรศึกษาการดำเนินงานของกระทรวง/กรมในยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ (2) การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงผสม ประกอบด้วยการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรเพิ่มการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้ข้อมูลของกรมและระหว่างกรมกว้างขวางเพิ่มขึ้น และ (3) การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเลือกกรมส่วนกลางเป็นกลุ่มตัวอย่าง ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปควรขยายและเลือกกลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานในระดับอื่น ๆ เพื่อให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไข ปัญหาจากมุมมองของบุคลากรระดับพื้นที่ด้วย (4) ควรนำปัจจัยที่ได้เพิ่มเติมจากการวิจัยครั้งนี้ คือ ปัจจัยความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ และความพร้อมทางเทคโนโลยี ไปวิจัยเพื่อทดสอบต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความท้าทายในประเด็นธรรมาภิบาลกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ข้าพเจ้าขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้

References

- Burikul, T. (2003) Good governance: Principles for new public administration (ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่), *Journal of King Prajadhipok's Institute*, vol. 1, no. 2, pp. 1-18. (in Thai)
- Chantasorn, W. (2011) *Theory of public policy implementation* (ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ), 5th edition, Bangkok: Prikwarn Graphic. (in Thai)

Charoensri, S. (2015) *Good governance, organization culture and organizational effectiveness of departments under the national police commissioner* (ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1980) *Implementing decentralization programmes in Asia: Local capacity for rural developments*, Negoya, Japan: United Nations Centre Regional Developments.

Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007) *Designing and conducting mixed methods research*, 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.

Creswell, J. W. (2015) *A concise introduction to mixed methods research*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Edwards, G. C. (1980) *Implementing public policy*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

Faul, F., et al. (2007) G*Power 3: A flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences, *Behavior Research Methods*, vol. 39, no. 3, pp. 175-191.

Klinubon, R. (2008) *Factors affecting the success of implementing good government administration policies: a case study of sub-district administrative organization in central region* (ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง), Master's thesis, Srinakharinwirot University. (in Thai)

Lamyai, W. (2014) *Development of good management model of sub-district administration organization for community development in the western region* (การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันตก), Doctoral dissertation, Silpakorn University. (in Thai)

Lortrakul, S. (2017) *The policy implementation model of Kalasin Provincial Administrative Organization* (รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์), Doctoral dissertation, Maha Sarakham Rajabhat University. (in Thai)

Marayard, C., & Yimwilai, C. (2017) Police station management according to good governance principles of Metropolitan Police Station (การบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล), *Journal of Administrative Administration*, vol. 6, no. 1, pp. 447-465. (in Thai)

Muangnuan, P. (2015) *Good governance principles in the dimension of relations between civil politics and local government, Ratchaburi Province* (หลักธรรมาภิบาลในมิติความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)

Noichum, S., et al. (2016) Good governance and administrative effectiveness in accordance with the balance assessment principles of Chao Phraya Surasak Municipality, Si Racha District, Chon Buri Province (ธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลในการบริหารงานตามหลักการประเมินแห่งดุลยภาพของเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี), *Kasem Bundit Journal*, vol. 17, no. 2, pp. 38-47. (in Thai)

Onkam, K., et al. (2016) Factors affecting success and implementation of good governance of Takian sub-district Administration Organization Dan Khun Thot District Nakhon Ratchasima (ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา), *Academic Journal of the Pacific Institute of Management Science*, vol. 2, no. 2, pp. 30-41. (in Thai)

Pansanit, A. (2014) *Policy implementation in accordance with the principles of good governance of the provincial government in Nakhon Ratchasima Province* (การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)

Pongsapan, W., & Wichitwatakan, C. (2018) Understanding public organizations in Thailand: Search for results (การทำความเข้าใจองค์กรมหาชนในประเทศไทย: ค้นหาผลการดำเนินงาน), *Journal of Humanities Social Sciences and Arts*, vol. 11, no. 1, pp. 983-999. (in Thai)

Puangkumyad, C. (2015) *Implementation of good corporate governance principles for municipalities in the lower central region 1* (การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง 1), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)

Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance, A. D. 2003 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546). (2003, 9 October) *Government Gazette*, vol. 120, no. 100 a, pp. 1-16. (in Thai)

Rungraksakun, P., et al. (2015) *Inventory management in accordance with good governance (การบริหารงานพัสดุตามหลักธรรมาภิบาล)*, Bangkok: Institute for Judicial Justice Development, Court of Justice Thailand. (in Thai)

Saengnimnuan, S. (2014) *Management model of local government organization in Thailand (ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย)*, Doctoral dissertation, Siam University. (in Thai)

Sattayapiwat, S., et al. (2014) The effectiveness of the administration of mediation system of the court of justice according to the good governance principles (ประสิทธิผลการบริหารงานระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล), *Journal of Graduate Studies Valaya Alongkorn Rajabhat University Under the Royal Patronage*, vol. 8, no. 3, pp. 130-152. (in Thai)

Singharek, W., & Phasunont, P. (2016) Factors affecting the use of good governance principles in the management of the Savings and Credit Cooperative of Thailand Limited (ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด), *Journal of Modern Management*, vol. 14, no. 1, pp. 67-79. (in Thai)

Suebsuttjit, W., & Laowichien, T. (2016) The use of governance in Thai Commercial Banks (การใช้ธรรมาภิบาลในธนาคารพาณิชย์ไทย), *Journal of Modern Management*, vol. 14, no. 1, pp. 105-115. (in Thai)

Thai Government. (2018) *The results of the committee meeting to reform the reform to support the policy adjustment Thailand 4.0 (ผลการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามนโยบาย Thailand 4.0)*, Available: <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/11859> [11 December 2018] (in Thai)

The Office of the National Counter Corruption Commission. (2017) *The national counter corruption commission announced the ITA 2017 results (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประกาศผลการจัดอันดับ ITA 2560)*, Available <http://www.pacc.go.th/index.php/home/viewcontent/45/2718> [10 December 2018] (in Thai)

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975) The policy implementation process: A conceptual framework, *Administrative and Society*, vol. 6, no. 4, pp. 465-488.

Vichaisam, T., & Suwanniphon, W. (2018) Success in sustainable regional administration (ความสำเร็จในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยั่งยืน), *Journal of Social Sciences and Human Sciences*, vol. 8, no. 2, pp. 238-248. (in Thai)

Wimonpeeraphatthana, N. (2013) Guidelines for the use of good governance principles in the administration of the organization of the justice process: A case study of the Department of Special Investigation (แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กรกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ), *Journal of Educational Administration Silpakorn University*, vol. 3, no. 2, pp. 106-117. (in Thai)

Wongananon, S. (2013) *Thailand strategy (Thailand's country strategy) (ยุทธศาสตร์ประเทศไทย)*, Bangkok: Office of the Secretariat of the Senate. (in Thai)



Research Article

ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
วิบูลย์ จันทรมณี, ภูเบศ พวงแก้ว, ปกรณ์กิตติ ม่วงประสิทธิ์

A Study of the Operational Results of Tiled Vocational Training Course for Male Prisoners: A Case Study of Chiang Mai Central Prison

Wiboon Juntaramanee¹, Phubet Pongkaew², Pakornkit Muangprasit^{3*}

¹ Faculty of Engineering, North-Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, email: wiboon@northcm.ac.th

² Faculty of Social Sciences and Liberal Arts North-Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, email: phubetk@hotmail.com

³ Department of Deaf Studies Ratchasuda College Mahidol University, Nakhonpathom, Thailand

*Corresponding author email: p_muangprasit@hotmail.com

Received: January 15, 2020

Revised: July 10, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทัศนคติ ปัจจัยที่มีส่งผล ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางของผู้ต้องขังที่มีต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างการวิจัย ประกอบด้วยผู้ต้องขัง จำนวน 30 คน ผู้คุม จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 35 คน โดยการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และแบบบันทึกการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลแสดงเป็นค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่าภาพรวมผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นอยู่ในระดับมาก ซึ่งปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการโครงการให้ประสบความสำเร็จ คือ นโยบายในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขัง ซึ่งมีแนวทางเพื่อสร้างอาชีพให้ผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ โดยกรมราชทัณฑ์มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำเพื่อสร้างโอกาสของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทักษะอาชีพ พัฒนาพฤตินิสัย จากสหวิชาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตอิสระและการอยู่ร่วมกับคนในสังคมหลังจากพ้นโทษ สำหรับอุปสรรคในการฝึกอบรมวิชาชีพด้านกฎหมาย หรือระเบียบที่เอื้อต่อการฝึกอบรมด้านอาชีพยังเป็นข้อจำกัดสำหรับผู้ต้องขังเนื่องจากการฝึกอาชีพจำเป็นต้องพัฒนาผู้ต้องขังให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในอาชีพ รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องของสถานที่ อุปกรณ์ ระยะเวลาในการฝึกอาชีพ สำหรับข้อเสนอแนะในการฝึกอาชีพของผู้ต้องขัง คือ ควรเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเข้ามาพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ การฝึกอบรมอาชีพควรเน้นอาชีพเพื่อการมีงานทำเพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษจะสามารถดำเนินชีวิตอิสระได้

คำสำคัญ: ทัศนคติ, ผู้ต้องขัง, การฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้น

Abstract

The purpose of this research was to study attitude, affective factors, problems, obstacles and recommendation guidelines of male prisoners towards tiled vocational training course for male prisoners: a case study of Chiang Mai Central Prison. Research sample consisted of 30 male prisoners, 5 jailers, for a total of 35 informants selecting by purposive sampling. The research instruments were a five-rating scale questionnaire and an interviewed recording form. Data were analyzed by frequency, percentage, mean, standard deviation including content analysis and synthesis.

The results of the research showed that all male prisoners' attitude towards tiled vocational training course were overall at a high level. The important factor for successful project operations was the vocational training policy for male prisoners which had guidelines to build careers for male prisoners after being acquitted. Moreover, Department of Corrections had established a coordination center and promoted to create opportunities for male prisoners to be employed after being acquitted. Additionally, the participation of public and private sectors in the development of vocational skills and behavioral development from professional multidiscipline to prepare for independent living and living with people in society after being acquitted. In terms of the obstacles of the vocational training course in terms of legal, regulations contributing to vocational training were still limited for male prisoners because of the vocational training course was necessary to develop male prisoners to have knowledge, understanding, and vocational skills Including the limitation of area, equipment, and the duration of vocational training. Besides, the recommendation guidelines, there should be the emphasis on the participation of all sectors in the development to prepare the male prisoners for their careers after being acquitted and the vocational training should focus on careers for employment, so that the male prisoners can live freely.

Keywords: Attitude, Inmates, Floor tile technician training

บทนำ

การอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติให้เป็นไปอย่างปกติสุขในสังคมย่อมจะต้องมีการวางกฎระเบียบเพื่อให้ทุกคนในสังคมได้ปฏิบัติตาม ผู้ใดมีความประพฤติแตกต่างไปจากกฎระเบียบที่วางไว้ หากผู้นั้นกระทำความผิดเกิดความไม่ปกติสุข บุคคลนั้นย่อมจะถูกลงโทษตามกฎหมายที่วางไว้ การจำคุกเป็นการลงโทษลักษณะหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากโลกภายนอกระยะหนึ่ง ผู้ต้องขังเหล่านี้มีเป็นส่วนน้อยที่เป็นผู้ร้ายโดยสันดานแก้ไขไม่ได้ ซึ่ง Khunrang (2013) ได้ศึกษาสาเหตุการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดฐานลักทรัพย์นักโทษเด็ดขาดฝ่ายควบคุมแดน 8 เรือนจำพิเศษกรุงเทพ พบว่านักโทษส่วนใหญ่กระทำความผิดโดยมีสาเหตุเกิดจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ถูกบังคับ เช่น ยากจน ไม่มีความรู้ หากมีโอกาสได้รับการอบรมชี้แนะในทางที่ถูกจะสามารถดำเนินชีวิตเป็นพลเมืองดีได้ เมื่อพิจารณารูปแบบการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนการปล่อยตัวในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ Khamkongeat (2016) ที่ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวของผู้ต้องขังในเรือนจำโครงสร้างเบา ซึ่งพบว่าเรือนจำและทัณฑสถานใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร มีแนวคิดในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวคือการจัดให้มีการฝึกอบรมด้านอาชีพ เพื่อเป็นการเชื่อมต่อการทำงานและการใช้ชีวิตใหม่ภายนอกเรือนจำ เพื่อให้ได้งานทำที่เหมาะสมและสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างอยู่รอดปลอดภัยโดยไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก สำหรับประเทศไทย โดยกรมราชทัณฑ์ได้เห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขังก่อนได้รับการปล่อยตัว จึงมีนโยบายให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ จัดโครงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยให้ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้ดำเนินการ ปีละ 2 ครั้ง สำหรับผู้ต้องขังที่มีโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 6 เดือน - 1 ปี การเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังก่อน

พ้นโทษ เป็นการจับตอปรมิให้แก่ผู้ต้องขังก่อนที่จะพ้นโทษออกไปสู่สังคมภายนอก รูปแบบการจัดโครงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย เป็นการจัดกลุ่มผู้ต้องขังเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจ ตลอดจนเป็นแนวทางให้ผู้ต้องขังตัดสินใจเลือกวิถีทางการดำเนินชีวิตภายหลังพ้นโทษ

Wangapai (2017) ได้อธิบายถึงบทบาทของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาตามคำพิพากษาของศาล ปัจจุบันการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ยึดถือแนวทางการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง หมายถึง การอบรม และปรับสภาพจิตใจของผู้ต้องขังให้รู้สำนึกผิด ตระหนักถึงว่าอะไรคือความดี อะไรคือความชั่ว โดยใช้กระบวนการอบรมทางศาสนาจริยธรรม และศีลธรรม และการใช้กระบวนการอบรมทางสังคม (2) การจัดการศึกษาวิชาสามัญแก่ผู้ต้องขัง โดย กรมราชทัณฑ์ ได้ร่วมกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนเปิดสอนวิชาสามัญในระดับต่าง ๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง โดยเมื่อผู้ต้องขังได้รับการศึกษาระดับตามหลักสูตร จะได้รับประกาศนียบัตรเพื่อรับรองคุณวุฒิทางการศึกษาและ (3) การฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญสำหรับการฟื้นฟูแก้ไขจิตใจให้กับผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังมีความรู้ความสามารถเพื่อออกไปประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษไปแล้ว เป็นการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำเนื่องจากการว่างงานของผู้ต้องขังในส่วนของ การฝึกอบรมวิชาชีพในปัจจุบันพบว่าผู้ต้องขังส่วนมากทำการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อให้เวลาผ่านไป และเพื่อปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามระเบียบของทางเรือนจำเท่านั้น ส่วนมากไม่คิดที่จะนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมวิชาชีพไปใช้ในการประกอบอาชีพอย่างจริงจัง เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้เป็นพลเมืองดีภายหลังพ้นโทษ

จากรายงานของกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice, 2019) ในปี พ.ศ. 2562 จำนวนผู้ต้องขังในกรมราชทัณฑ์ มีจำนวน 371,138 คน แบ่งเป็นผู้ต้องขังเพศชายจำนวน 323,613 คน และ

เพศหญิง 47,525 คน มีสถิติในการปล่อยตัวในช่วงปี พ.ศ. 2558-2562 เฉลี่ย 138,879 คน ในปี พ.ศ. 2560 มีผู้ต้องขังที่ได้เข้ารับการฝึกวิชาชีพในระบบโรงงาน (Bureau of Rehabilitation, 2017) ประกอบไปด้วย สาขาวิชาช่างไม้ สาขาวิชาช่างปูน สาขาวิชาช่างสี สาขาวิชางานจักสาน สาขาวิชางานประดิษฐ์ และสาขาวิชาอื่น ๆ จำนวน 40,706 คน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการผลิตคนดี ซึ่ง Ministry of Justice (2013) มุ่งเน้นการฝึกอาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้เข้าถึงงาน และอาชีพภายหลังพ้นโทษ โดยข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษคือการเข้าถึงแหล่งงาน และแหล่งทุน เนื่องจากการยอมรับของสังคม กรมราชทัณฑ์จึงสร้างแบรนด์สัญลักษณ์ขึ้นมาโดยใช้ชื่อ “ผลิตผลคนดี” เพื่อรับรองผลิตภณัฑ์ของกรมราชทัณฑ์ว่าเป็นบุคคลที่มีคุณภาพเป็นคนดี สามารถกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข เป็นการสร้างอาชีพ สร้างโอกาส สร้างการยอมรับจากครอบครัว ชุมชน และสังคม

จากรายงานของศูนย์วิจัยกสิกรไทย (Kasikom Research Center, 2015) ที่ศึกษาเรื่องธุรกิจก่อสร้างปรับกลยุทธ์รุกและรับฝ่าเศรษฐกิจครั้งปีหลัง 59 พบว่า การเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์มีการเติบโตขึ้นเนื่องจากมีปัจจัยบวกจากมาตรการของภาครัฐที่ออกมาสนับสนุน เช่น มาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอน-ค่าจดจำนอง มาตรการลดหย่อนภาษีจากการซื้อบ้านหลังแรกราคาไม่เกิน 3 ล้านบาท จึงทำให้เกิดการจ้างงานในตลาดภาคอสังหาริมทรัพย์ และในภาคเหนือโดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่มีสัดส่วนของตลาดที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ส่วนใหญ่ หรือประมาณ ร้อยละ 70 สนใจบ้านเดี่ยวอีกร้อยละ 21 สนใจคอนโดมิเนียม และอีกร้อยละ 9 สนใจทาวน์โฮม จึงทำให้เกิดความต้องการแรงงานสำหรับอุตสาหกรรมก่อสร้างในอัตราที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ Smitti (2014) อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 ว่าในปัจจุบันช่างฝีมือ โดยเฉพาะช่างปูกระเบื้องเป็นที่ต้องการในตลาดแรงงาน เนื่องจากกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และหากมีทักษะความสามารถดีก็จะสามารถต่อรองและมีรายได้ที่สูงขึ้น ตั้งเป้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป จะเพิ่มช่างฝีมืออีกจำนวน 3,000 คน โดยจะขยายไป

ยังกลุ่มทหารใกล้ปลดประจำการและผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษ เพื่อให้มีอาชีพและรายได้

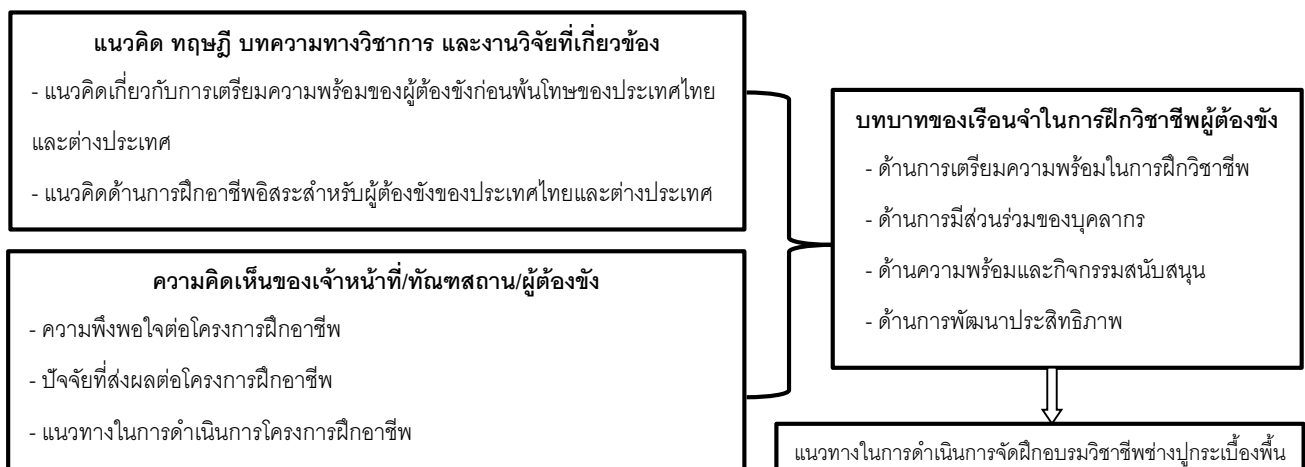
มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ ในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องให้บริการวิชาการแก่สังคม ชุมชน จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาอาชีพในชนบท ชุมชน สังคม โดยสนับสนุนให้มีโครงการพัฒนาอาชีพเพื่อการมีงานทำของผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษ ซึ่งเป็นไปตามความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างของประเทศไทยโดยเฉพาะในเขตภาคเหนือและจังหวัดเชียงใหม่และสอดคล้องกับพันธกิจของกรมราชทัณฑ์ในการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง คือกิจกรรมที่มีความสำคัญสำหรับการฟื้นฟูแก้ไขจิตใจให้กับผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังมีความรู้ความสามารถเพื่อออกไปประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษ โดยหลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับผู้ต้องขังดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากสถาบันต่าง ๆ ในเขตภาคเหนือตอนบนและประกอบกับเรือนจำกลางเชียงใหม่อยู่เขตรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยเป็นบุคลากรที่สังกัดมหาวิทยาลัยดังกล่าวจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาบทบาทของเรือนจำในการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังจึงนับว่ามีความสำคัญในการที่จะนำผลของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ

จัดฝึกอบรมวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขัง เพื่อให้การฝึกอบรมวิชาชีพบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของเรือนจำต่อการฝึกอบรมวิชาชีพผู้ต้องขังในเรือนจำกลางเชียงใหม่ ผู้ต้องโทษในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 30 คนเท่านั้นที่ลงฝึกอบรมอาชีพการปูกระเบื้อง และในการวิจัยครั้งนี้เพื่อต้องการศึกษารวบรวมข้อมูลจากผู้ต้องขังเหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1-2 ปี ซึ่งใกล้จะพ้นโทษออกไปสู่สังคมภายนอกได้อย่างยั่งยืนตลอดไป ในบทความนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่

กรอบแนวคิดในการวิจัย



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research framework)

ระเบียบวิธีวิจัย

ขั้นตอนการวิจัย แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นที่ 1 เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยดำเนินการโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อศึกษาในประเด็นดังนี้ คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ข้อมูลการฝึกอบรมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพในส่วนด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผู้ให้ข้อมูลคือผู้ต้องขังชายที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1-2 ปี ในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นภายในเรือนจำ จำนวน 30 คน ในปี พ.ศ. 2562

ขั้นที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลโดยวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) คือ ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน เพื่อศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ และแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยดำเนินการสอบถามจากผู้ต้องขัง โดยใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Opened questionnaires) จากผู้ต้องขัง 30 คน และการสัมภาษณ์จากผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน โดยใช้แบบบันทึกการสัมภาษณ์ในประเด็นปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ และ

แนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถามเพื่อศึกษาในประเด็นทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นในด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ และเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ และแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลการฝึกอบรมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 3 ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพในส่วนด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ

ตอนที่ 4 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง

2. แบบบันทึกการสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาในประเด็นดังนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ และเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง

การแปลผลคะแนน

ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์ในการแปลความหมายค่าเฉลี่ยโดยใช้เกณฑ์ของ Sirsa-Ard (2006) คือ

ค่าเฉลี่ย 4.51-5.00	หมายถึง	มากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.51-4.50	หมายถึง	มาก
ค่าเฉลี่ย 2.51-3.50	หมายถึง	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.51-2.50	หมายถึง	น้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.50	หมายถึง	น้อยที่สุด

ตารางที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย (Research data collection)

คำถามวิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย	ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	เครื่องมือ/วิธีการที่ใช้ในแต่ละขั้นตอน	แหล่งข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล
1. ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างไร	1. เพื่อศึกษาทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	การสอบถาม	แบบสอบถาม	ผู้ต้องขังในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศภายในเรือนจำจำนวน 30 คน	- วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา - ค่าความถี่ - ค่าร้อยละ - ค่าเฉลี่ย - ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
2. ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่มีอะไรบ้าง	2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	การสัมภาษณ์	แบบบันทึกการสัมภาษณ์	ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน	วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา
3. ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างไร	3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศ: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	- การสอบถาม - การสัมภาษณ์	- แบบสอบถาม - แบบบันทึกการสัมภาษณ์	- ผู้ต้องขังในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะเขือเทศภายในเรือนจำจำนวน 30 คน - ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน	วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ตอนที่ 1 ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ จากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน ดังรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ (A study of the operational results of tiled vocational training course for male prisoners: A case study of Chiang Mai Central Prison)

ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น	μ	σ	แปลผล
1. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร	4.580	0.87	มากที่สุด
2. ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน	3.619	0.69	มาก
3. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง	3.606	0.73	มาก
4. ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ	3.113	0.76	ปานกลาง
ภาพรวมเฉลี่ย $\mu=$	3.729	0.76	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่าในภาพรวมผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อโครงการอยู่ในระดับมาก ($\mu=3.729$) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรอยู่ในระดับมากที่สุด ($\mu=4.580$) ซึ่งประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ผู้คุมฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ การแนะนำและการให้คำปรึกษา การดูแลเอาใจใส่ การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังในการแสดงความคิดเห็น ความไว้วางใจและการยอมรับของผู้ต้องขังที่เข้าฝึกอบรม รองลงมาคือ ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน อยู่ในระดับมาก ($\mu=3.619$) ซึ่งประกอบไปด้วยความต่อเนื่องในการเข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง การสนับสนุนทรัพยากรในการฝึกอบรมวิชาชีพการ

ปูกระเบื้องพื้น การสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากรและผู้ต้องขังในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น และการส่งเสริมความก้าวหน้าในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง ($\mu=3.606$) ประกอบไปด้วยการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลผลิตของผู้ต้องขัง การได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และการเตรียมความพร้อมหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ สำหรับด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ($\mu=3.113$) ประกอบไปด้วยการประชาสัมพันธ์โครงการให้กับผู้ต้องขัง การสำรวจความต้องการของผู้ต้องขัง การจัดกลุ่มผู้เข้ารับการฝึกอบรม และการเตรียมเอกสารตำรา วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรมการปูกระเบื้อง ตามลำดับ

ตอนที่ 2 สรุปปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นผลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) และจากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน ในประเด็นดังนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา สามารถสรุปผลได้รายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ (Summary of factors affecting the project obstacles and recommendations for floor tile training professionals: A case study of Chiang Mai Central Prison)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
1. ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกอาชีพ	1. มีการพัฒนาระบบการคัดกรองความสามารถด้านอาชีพของผู้ต้องขังให้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักสูตรวิชาชีพเพื่อความสามารถในการพัฒนาทักษะอาชีพของผู้ต้องขังเพื่อนำไปสู่การมีงานทำหลังพ้นโทษ 2. มีการสร้างจิตสำนึกให้กับผู้ต้องขังในด้านจิตสำนึกในการทำงาน การประกอบอาชีพ จิตสำนึกที่ดีในการดำรงชีวิตหลังพ้นโทษ โดยจัดกิจกรรมที่มุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขัง 3. มีการสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างผู้คุมกับผู้ต้องขังเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการทำงานและการฝึกอาชีพและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด	1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน ผู้ประกอบการ บริษัทหรือห้างร้านที่มีความประสงค์จะร่วมรับผู้ต้องขังไปทำงานให้เกิดทักษะตามวิชาชีพที่อบรมเนื่องจากกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถไปอยู่ประจำยังสถานที่ทำงาน และการออกไปปฏิบัติงานนอกเรือนจำนั้นจะต้องมีผู้คุมติดตาม ดูแล และจะต้องกลับเรือนจำภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งบางหน่วยงานที่มีความประสงค์ในการจ้างงานตามวิชาชีพของผู้ต้องขังไม่สามารถเดินทางไปกลับได้ตามที่กฎหมายกำหนด 2. ข้อจำกัดด้านวัสดุ อุปกรณ์และสถานที่ในการจัดฝึกอบรมอาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขังในเรือนจำ เนื่องจากเรือนจำไม่สามารถจัดหาได้ครบตามความต้องการและเพียงพอกับจำนวนของผู้ต้องขัง และสถานที่ที่มีพื้นที่จำกัดในการฝึกทักษะปูกระเบื้องพื้น	1. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการคัดเลือกผู้ต้องขังเพื่อเข้าร่วมรับการฝึกอบรม 2. ควรมีการกำหนดจำนวนผู้เข้าอบรมให้มีความเหมาะสมในแต่ละหลักสูตรและมีความสอดคล้องกับปัจจัยด้านพื้นที่ต่อจำนวนผู้เข้าอบรมซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นให้กับผู้ต้องขัง 3. ควรมีการกำหนดหลักสูตรสำหรับการอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังซึ่งควรเป็นวิชาชีพที่ตลาดแรงงานมีความต้องการรองรับการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ 4. ควรจัดหลักสูตรการอบรมวิชาชีพที่ได้รับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานอาชีพจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 5. ควรปรับเปลี่ยนเวลาการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังภายในเรือนจำกับเวลาของวิทยากรให้สัมพันธ์กันเนื่องจากเวลาในการทำวิทยุประจำวันภายในเรือนจำของผู้ต้องขังจะมีความเร่งรีบมากกว่าเวลาปกติของสังคมภายนอก
2. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร	1. มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมอาชีพ รวมไปถึงครอบครัวของผู้ต้องขัง เพื่อสร้างความเข้าใจในของทุกคนที่เกี่ยวข้องในด้านการปรับตัวในการใช้ชีวิตของผู้ต้องขังระหว่างรับโทษ และเตรียมความพร้อมสำหรับผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ	1. การจัดอบรมอาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นสำหรับผู้ต้องขัง ขาดบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการฝึกอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการฝึกอบรมวิชาชีพ เนื่องจากงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดในการดำเนินโครงการ 2. ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ประกอบการ องค์กร ภาครัฐและเอกชน บริษัท ห้างร้าน เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1. ควรให้มีการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง ควรได้รับการมีส่วนร่วมจากครอบครัวของผู้ต้องขังให้เข้ามารับรู้ปัญหาเพื่อร่วมปรับเปลี่ยนแนวคิดและพฤติกรรม เพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตและประกอบวิชาชีพหลังจากพ้นโทษ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ต้องขังในทุกขั้นตอน 2. ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ ผู้ต้องขัง ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชน ในการร่วมพัฒนาหลักสูตร วิธีการดำเนินการ และการประเมินผล เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานวิชาชีพสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อนำไปสู่การรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
2. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร (ต่อ)	2. มีการสร้างทัศนคติที่ดีต่อโครงการฝึกวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและตัวผู้ต้องขังซึ่งเป็นไปตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ ในการฝึกอาชีพเพื่อนำไปสู่การมีงานทำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ 3. มีการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ผู้ประกอบการ เจ้าของกิจการ บริษัท ห้างร้าน ในการฝึกอาชีพรวมไปถึงการให้โอกาสในการทำงานของผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ		3. ควรเปิดโอกาสให้กรมแรงงาน กรมการจัดหางาน เข้ามาแนะแนวอาชีพ และสาธิตอาชีพอิสระ ให้แก่ผู้ต้องขังโดยการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีพหลังพ้นโทษ 4. ควรเปิดโอกาสให้องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการ เจ้าของธุรกิจ บริษัท ห้างร้านต่าง ๆ ได้เข้ามาพบปะกับผู้ต้องขัง รับสมัครผู้ต้องขังที่ผ่านการฝึกอบรมวิชาชีพในหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสในการมีงานทำมากยิ่งขึ้น
3. ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน	1. มีนโยบายในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ เป็นนโยบายที่ให้การสนับสนุน งบประมาณสำหรับจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ รวมไปถึงการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถในอาชีพที่เรือนจำได้จัดขึ้น 2. มีการจัดให้มีศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (Center for Assistance to Reintegration and Employment; CARE) ตามนโยบายกรมราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการส่งเสริมภาวะการมีงานทำของผู้ต้องขัง ประสานงานเครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือและส่งต่อข้อมูลผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและให้ความช่วยเหลือจัดเตรียมข้อมูลความต้องการมีงานทำของผู้ที่ใกล้พ้นโทษ และจัดเตรียมข้อมูลของผู้ประกอบการในตำแหน่งงานว่างและมีความประสงค์จะจ้างงานผู้พ้นโทษ	1. อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการอบรมวิชาชีพช่างปฏักกระเบื้องพื้นสำหรับผู้ต้องขังมีสภาพทรุดโทรมและไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้เข้าอบรม 2. การประชาสัมพันธ์ผู้ต้องขังไม่ทราบล่วงหน้า ทำให้ผู้ที่มีความสนใจในวิชาชีพช่างปฏักกระเบื้องพื้นขาดโอกาส สถานที่ฝึกอบรมมีพื้นที่ไม่เพียงพอคับแคบ ระยะเวลาในการฝึกอบรมมีช่วงเวลากำกัฏ	ควรได้รับการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้ามาให้ความรู้ การจัดกิจกรรม ด้านการศึกษาสายสามัญ การฝึกอาชีพ ความรู้ด้านศาสนาโดยมุ่งเน้นการสร้างเชื่อมั่น ปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องขังเพื่อเตรียมความพร้อมในการดำรงชีวิตหลังจากได้รับการพ้นโทษ

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
4. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพโครงการอบรมฝึกอาชีพผู้ต้องขัง	มีการสร้างสิ่งจูงใจให้กับผู้ต้องขังในการฝึกอบรมอาชีพโดยจัดให้มีรางวัลเงินปันผลซึ่งเป็นผลที่ได้จากการฝึกอาชีพของผู้ต้องขัง การพัฒนาหลักสูตรอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ	1. เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ควบคุมการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังมีจำนวนจำกัดจึงไม่สามารถดูแลเอาใจใส่รวมถึงการให้ช่วยเหลือและคำแนะนำได้อย่างทั่วถึง 2. การติดต่อประสานงานหรือการปรึกษาหารือเพื่อช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังที่เข้าอบรมอาชีพทำได้ลำบาก	1. ผู้คุมควรสร้างความเป็นกันเองกับผู้ต้องขัง ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วยความสุภาพ 2. เรือนจำควรจัดสรรเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถภาพ และมีความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพที่ดูแล และ 3. ควรมีความเข้าใจในวัฒนธรรม วิถีชีวิต ภาษาและวัฒนธรรมของผู้ต้องขัง 4. ควรมีการจัดสรรวิทยากรที่มีความรู้และเป็นผู้ที่เชื่อถือได้ในสังคมและเป็นที่ยอมรับ ในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านคุณธรรม จริยธรรม การศึกษาสายสามัญ การฝึกวิชาชีพ 5. ควรมีกระบวนการในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน ผู้ประกอบการ ครอบครัวยุติธรรม ในการรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษโดยเปิดโอกาสในการเข้าไปทำงานและร่วมประเมินผลหลังจากทำงาน เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาโครงการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังในรุ่นต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

1. ทักษะคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ จากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน พบว่าในภาพรวมผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อโครงการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรอยู่ในระดับมากที่สุด เนื่องจากการที่ผู้ต้องขังให้ความไว้วางใจและให้ความยอมรับในตัวของผู้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการฝึกอบรมวิชาชีพ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและแนะนำด้านวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการ ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้แสดงความคิดเห็นต่อการฝึกวิชาชีพ รองลงมาคือ ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน อยู่ในระดับมาก ซึ่งเกิดจากการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้เข้ารับการฝึกวิชาชีพด้วยการสร้างกระบวนการในการพัฒนาทักษะ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในด้าน

งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการฝึกวิชาชีพรวมถึงการสนับสนุนให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการแข่งขันทักษะวิชาชีพ สำหรับด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง เกิดจากกระบวนการในการบริหารจัดการเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษของเรือนจำ ซึ่งประกอบไปด้วย การสนับสนุนการจ้างงานหลังจากพ้นโทษ การจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เพื่อหารายได้ของผู้ต้องขัง และการจัดโครงการอบรมเพื่อให้ความรู้เพิ่มเติมด้านอาชีพของผู้ต้องขังที่พ้นโทษ และสำหรับด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ซึ่งเกิดจากการเตรียมความพร้อมในการจัดโครงการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังของเรือนจำโดยจัดให้มีการสำรวจความต้องการวิชาชีพของผู้ต้องขัง การประชาสัมพันธ์โครงการ การจัดกลุ่มความสนใจของผู้ต้องขังในการฝึกอาชีพและการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอาชีพ สอดคล้องกับ Ninarun et al. (2017) ที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขัง โดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมและ

บริษัท เทเลอินโฟ มีเดีย จำกัด (มหาชน) ที่พบว่าโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังได้สร้างความพึงพอใจให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับโอกาสฝึกอาชีพ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้ออกสาในการทำงานของผู้ต้องขัง และองค์กรเอกชนดังกล่าวก็ได้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการลาออกของพนักงานและ ตรงตามพันธกิจขององค์กรที่ว่าด้วยเรื่องการทำประโยชน์เพื่อสังคม และสอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ที่ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่าผู้ต้องขังมีความพึงพอใจในโครงการฝึกอาชีพในประเด็นของผลตอบแทนจากการทำงานโดยได้รับเป็นเงินปันผลต่อเดือน ซึ่งเกิดจากการต่อยอดผลิตภัณฑ์ที่มีความหลากหลาย เกิดจากฝีมือของผู้ต้องขังในโครงการฝึกอาชีพ โดยผลิตภัณฑ์จะถูกจำหน่ายให้กับผู้ที่มีความสนใจเข้ามาเยี่ยมชมเรือนจำ รวมถึงญาติของผู้ต้องขัง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ หากมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ดี การให้ความร่วมมือจากภาคเอกชนในการเปิดโอกาสให้กับผู้ต้องขังได้มีโอกาสได้ออกไปฝึกอาชีพเพื่อต่อยอดจากโครงการฝึกอบรมภายในของเรือนจำ จะเป็นการสร้างคุณค่าในตัวเองให้กับผู้ต้องขังและสร้างการยอมรับของสังคมโดยเฉพาะการทำงานและอาชีพของผู้ต้องขัง สอดคล้องกับ Maslow (1970) ที่กล่าวถึง ลำดับความต้องการพื้นฐานของบุคคล แบ่งออกเป็น 5 ชั้น ประกอบด้วย ชั้นที่ 1 ลำดับความต้องการทางกายภาพ ซึ่งหากความต้องการขั้นพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง มนุษย์ก็ก็จะไม่สามารถทำงานอื่นได้ ชั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย เป็นลำดับขั้นที่เกิดจากการได้รับการตอบสนองจากขั้นที่ 1 เพียงพอแล้ว บุคคลก็就会有ความต้องการเพิ่มขึ้นในด้านความมั่นคงและปลอดภัยประกอบด้วย ความปลอดภัยส่วนบุคคล ความปลอดภัยทางการเงิน ความปลอดภัยต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ ชั้นที่ 3 ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ บุคคลทุกคนมีความต้องการที่จะได้รับความรัก ความรู้สึกที่จะถูกยอมรับจากกลุ่มของสังคมในระดับต่าง ๆ ชั้นที่ 4 ความต้องการการเคารพนับถือ บุคคลทุกคนเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นที่ 1-3 เป็นความต้องการภายในของตนแล้ว จะมีความต้องการที่จะได้รับการนับถือ

เคารพให้เกียรติจากบุคคลอื่น และชั้นที่ 5 ความต้องการความสมบูรณ์ของชีวิต เป็นความต้องการที่มีมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการสูงสุดของบุคคลนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับที่ 1-4 อย่างเต็มที่แล้ว โดยเห็นได้ว่าหากผู้ต้องขังได้มีอาชีพหลังจากพ้นโทษแล้ว และได้รับการยอมรับจากครอบครัว ชุมชนและสังคม จะเป็นผลให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้หลังจากพ้นโทษซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ต้องขังจะไม่กระทำความผิดซ้ำและกลับมาถูกคุมขังอีก

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยที่สำคัญคือ นโยบายการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขัง โดยมีแนวทางเพื่อสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ โดยกรมราชทัณฑ์ได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำประจำเรือนจำเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานและช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทักษะอาชีพ รวมไปถึงการพัฒนาพฤตินิสัยจากสหวิชาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตอิสระและการอยู่ร่วมกับคนในสังคมหลังจากพ้นโทษ สอดคล้องกับ Chimwat (2011) ที่ศึกษาบทบาทของเรือนจำในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำกลางยะลา พบว่าความพร้อมของเรือนจำที่มีต่อการฝึกอบรมอาชีพ รวมไปถึงอาชีพก่อนต้องโทษของผู้ต้องขังมีผลต่อประสิทธิภาพในการฝึกอบรมอาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำ และสอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ที่ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่านโยบายการฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์เป็นนโยบายที่สามารถนำไปพัฒนาผู้ต้องขังได้จริงและสามารถต่อยอดให้เกิดผลิตภัณฑ์และอาชีพของผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ

3. อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านอุปสรรคยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย ซึ่งเรือนจำมีโครงการรองรับการฝึกอาชีพสำหรับผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษร่วมกับสถานประกอบการ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดจ่ายออกทำงานนอกเรือนจำประเภทความสามารถหรือทักษะพิเศษ พ.ศ. 2561 ที่ผู้ต้องขัง

ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเรือนจำจะต้องกลับเข้ามารายงานตัวก่อนเวลา 19.00 น. ในวันเดียวกัน ซึ่งสถานประกอบการบางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากเรือนจำ จึงเป็นข้อจำกัดในการฝึกวิชาชีพ เนื่องจากการฝึกอาชีพจำเป็นต้องพัฒนาผู้ต้องขังให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในอาชีพ แต่ข้อจำกัดในเรื่องของสถานที่ อุปกรณ์ ระยะเวลาในการฝึกอาชีพ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการรับ จ่ายเงินฝากของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังจะมีเงินฝากในบัญชีรับฝากได้ไม่เกิน 9,000 บาท และการเบิกจ่ายจะได้ไม่เกิน 300 บาทต่อวัน เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพ เนื่องจากสถานประกอบการที่ผู้ต้องขังออกไปฝึกวิชาชีพจำเป็นต้องให้มีการจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นรายวันตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำในอัตรา 325 บาท รวมไปถึงระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วย เงินผลประโยชน์ได้จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พ.ศ. 2548 ที่ว่าด้วยการจัดสรรเงินที่เป็นผลประโยชน์ได้ในการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานของผู้ต้องขัง โดยให้จัดสรรเงินดังกล่าวให้กับผู้ต้องขังในสัดส่วน 6 ใน 10 ส่วนจากเงินรายได้ที่พึงได้รับมา สอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ได้ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่าโครงการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังมีข้อจำกัดคือระเบียบและข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถนำมาใช้พัฒนาผู้ต้องขังได้เต็มประสิทธิภาพเนื่องจากมีข้อจำกัด และสอดคล้องกับ Pudtha (n.d.) ที่ให้ทรรศนะในเรื่องการฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขังว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังเป็นข้อจำกัดในการฝึกอาชีพ ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องขังออกไปฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการหรือการรับการศึกษาออกเรือนจำ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิได้ค่าจ้างจากการทำงานที่ได้ทำ จะได้เพียงแค่เงินรางวัลตอบแทนซึ่งเรียกว่ารางวัลปันผลผู้ต้องขัง และสอดคล้องกับ Ministry of Labor (2019) ที่ศึกษาเรื่อง บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้างกรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง พบว่านายจ้างร้อยละ 87.20 จากจำนวนสถานประกอบการ 82 แห่ง ไม่ประสงค์จะจ้างแรงงานผู้พ้นโทษ เนื่องจากไม่มี

มาตรการดึงดูดในการส่งเสริมการจ้างงานของนายจ้างซึ่งมีความเสี่ยงในการรับผู้ต้องขังเข้าทำงาน

สำหรับข้อเสนอแนะในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังจะเห็นได้ว่าควรเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเข้ามาพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ การฝึกอบรมอาชีพควรเน้นอาชีพเพื่อการมีงานทำเพื่อผู้ต้องขังที่พ้นโทษจะสามารถดำเนินชีวิตอิสระได้ และควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านอื่น ๆ ควบคู่การฝึกอบรมอาชีพ เช่น พัฒนาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้ต้องขัง โดยกระบวนการมีส่วนร่วม เรือนจำควรพัฒนาหลักสูตรการอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และควรพัฒนาหลักสูตรอบรมวิชาชีพให้มีมาตรฐานตามที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด เมื่อผู้ต้องขังผ่านการอบรมวิชาชีพ สามารถนำไปขอขึ้นทะเบียนมาตรฐานฝีมือแรงงานได้ สอดคล้องกับ Ninaron et al. (2017) ที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังโดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม และบริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด (มหาชน) ที่พบว่าการจัดฝึกอบรมและการสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดทักษะความรู้ ประสบการณ์ มีแนวทางในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายหลังพ้นโทษได้ และสอดคล้องกับ Pudtha (n.d.) ที่ให้ทรรศนะในเรื่องการฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขังว่า การทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขังเกิดจากสังคมไม่ให้การยอมรับหลังจากพ้นโทษ นำไปสู่การไม่มีงานทำ ไม่มีการจ้างงาน จึงกลับไปทำความผิดซ้ำ การฝึกวิชาชีพจึงเป็นหนึ่งในภารกิจของกรมราชทัณฑ์มุ่งเน้นให้เรือนจำ/ทัณฑสถาน ฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังมีวิชาชีพติดตัวสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นโทษ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการลงนามบันทึกข้อตกลงด้านการอาชีพเพื่อสร้างโอกาสและคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง และสอดคล้องกับ Ministry of Labor (2019) ที่ศึกษาเรื่อง บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้าง กรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง ซึ่งพบว่าความต้องการของผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ คือ ฝึกวิชาชีพช่างไฟฟ้า และ

ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือในด้านการมีงานทำภายหลังพ้นโทษ สำหรับนายจ้างต้องการให้โอกาสผู้ต้องขังที่จะพ้นโทษ โดยการกลับตัวเป็นคนดี และมีความต้องการรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษเข้าทำงาน และอยากให้ภาครัฐมีมาตรการในการลดหย่อนภาษีให้กับนายจ้างสำหรับการจ้างผู้พ้นโทษเข้าทำงาน

ผลจากการวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการฝึกอบรมวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำจะเน้นไปสู่การเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ โดยมุ่งไปสู่การปรับพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง การเตรียมอาชีพเพื่อการมีงานทำหลังจากพ้นโทษ และที่สำคัญคือการสร้างความยอมรับของครอบครัว ชุมชน และสังคมที่มีต่อผู้ต้องขังที่พ้นโทษ มีความแตกต่างกับการฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับบุคคลทั่วไปที่มักจะมุ่งเน้นไปสู่การมีอาชีพเพื่อการมีงานทำเพียงเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Jintakasikam et al. (2017) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังมี 5 ตัวแปร ประกอบด้วย ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยด้านสังคมและชุมชน ปัจจัยด้านความต้องการและยอมรับ ปัจจัยด้านสภาพปัญหาทางอบายมุข และปัจจัยด้านกายภาพ

References

- Bureau of Rehabilitation. (2017) *Training statistics for inmates in factory systems* (สถิติการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในระบบโรงงาน), Available: http://br.correct.go.th/br_wp/?p=1516 [14 November 2019] (in Thai)
- Chimwat, S. (2011) *The role of prisons in occupational training for interns: A case study of the Central Prison in Yala Province* (บทบาทของเรือนจำในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง: กรณีศึกษาเรือนจำกลางยะลา), Master's thesis, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Jintakasikam, D., et al. (2017) *The factor affected to the repeated mistake of case narcotic prisoner in Mahasarakham Province Prison*, (ปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม), Master's thesis, Mahasarakham Rajabhat University. (in Thai)

Kasikorn Research Center. (2015) *The construction business adjusted its strategies to overcome and overcome the second half of the year 2016* (ธุรกิจก่อสร้างปรับตัวเพื่อรับมือและฝ่าแ่เศรษฐกิจครึ่งปีหลัง 59), Available: <https://www.kasikornbank.com/th/business/sme/KSMEKnowledge/article/KSMEAnalysis/Documents/ConstructionMaterialStrategy.pdf/> [14 November 2019] (in Thai)

Khamkomgeat, K. (2016) *Guideline for the development program to pre-release program of prisoners in soft prison* (แนวทางการพัฒนาโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวของผู้ต้องขังในเรือนจำโครงสร้างเบา), Master's thesis, Thammasat University. (in Thai)

Khunrung, T. (2013) *Cause of recidivism of the property – crime: A case study of inmate in faction controls 8 lands, Bangkok Remand Prison* (สาเหตุการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดฐานลักทรัพย์นักโทษเด็กขาดฝ่ายควบคุมแดน 8 เรือนจำพิเศษกรุงเทพ), Master's thesis, Krirk University. (in Thai)

Maslow, A. H. (1970) *Motivation and personality*, New York: Harper & Row.

Ministry of Justice. (2013) *Return good people to society project* (โครงการคืนคนดีสู่สังคม), Available: <https://www.moj.go.th/view/14892/> [14 November 2019] (in Thai)

Ministry of Justice. (2019) *Recidivism statistics database* (ฐานข้อมูลผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ), Available: <http://www.correct.go.th/recstats/> [14 November 2019] (in Thai)

Ministry of Labor. (2019) *Personality and occupational skills of those close to penalty and employment needs of the employers case study: Lampang Central Prison* (บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้างกรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง), Available: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/nlmi-lp_th/6e598e6efea0fb608c0250398720d3f4.pdf [14 November 2019] (in Thai)

Ninarun, P., et al. (2017) Analyzing social construction of meanings, patterns, strategies, problems, and how to manage the problems of the project of skill development and career promotion for inmates (การวิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังโดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรม และบริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด (มหาชน)), *Veridian E-Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 672-683, Available: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/27387> [14 November 2019] (in Thai)

Pudtha. (n.d.) *Vocational skills training and employment for inmates* (การฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขัง), Available: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2168&filename=index [14 November 2019] (in Thai)

Rittirong, P., et al. (2016) *Perception of vocational training inmates project in Kaokling temporary prison* (การศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี), Proceeding of PSU Trang National Conference on Research across Disciplines 2016, pp. 209-217, Trang, Thailand. (in Thai)

Smiti, P. (2014) *The construction industry lacks ten thousand tile workers*. (อุตสาหกรรมก่อสร้างขาดแคลนช่างปูกระเบื้อง 1 หมื่นคน), Available: <https://mgronline.com/qol/detail/9580000035161> [14 November 2019] (in Thai)

Sirsa-Ard, B. (2006) *The initial research* (การวิจัยเบื้องต้น), 9th edition, Bangkok: Suveriyasan. (in Thai)

Wangapai, T. (2017) *Pre-release service of Bangkok remand prison for inmates with recidivism risk* (การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย สำหรับผู้ต้องขังที่มีแนวโน้มกระทำความผิดซ้ำของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร), Master's thesis, Rangsit University. (in Thai)



Research Article

Authenticity of Commodified Heritage: A Case Study of Khon Sala Chalermkrung of Thailand and Sendratari Ramayana Prambanan of Indonesia in the Context of Cultural Heritage Tourism

Anak Agung Lindawati Kencana

Thai Studies Center, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, e-mail: lindakencana@yahoo.com

Received: January 15, 2020

Revised: July 10, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

Abstract

In the context of tourism, cultural performances are predominantly a form of entertainment to be traded on the marketplace. A central question to this argument is, what happens to cultural performances when they become tourist attractions? This question concerns the authenticity of cultural performance; Is authenticity really an intrinsic quality which constitutes a genuine local or traditional culture, and can tourists recognize this quality? This paper attempts to investigate how the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrates the notion of constructive authenticity. The case study is conducted in the context of cultural heritage tourism. This study suggests that the commodification of *Khon* and *Sendratari Ramayana* does not necessarily lead to a loss of “authenticity” and meaning as cultural heritage products. It finds that the cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan as the centers of the case study have effectively maintained the specific attributes of authenticity, representing the heritage of the nations. The significant attributes or qualities which are associated with the genuine tradition of local cultures are the sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes. This study argues that authenticity can be manifested by adapting traditional culture in modern context. It demonstrates how authenticity is constructed, reconstructed and negotiated.

Keywords: Constructive authenticity, Commodified heritage, Cultural producers, *Khon* Sala Chalermkrung *Sendratari Ramayana* Prambanan

Introduction

Tourism performs a fundamental role in the growth of various economies across the globe. Global tourism is growing, and so is cultural tourism. They seem to be on the rise in equivalent proportion (Smith, 2016, p. 15). Cultural tourism itself is a global phenomenon which to a certain degree manifests differently in the various parts of the world. There are historical, geographical, and

political reasons for the diverse manifestation of cultural tourism. It begins with the notion that culture can denote different things to different people (Ibid.). Smith suggests that historical processes have generated distinctive legacies, social processes have created diverse value systems and not all political systems have reinforced culture in the same manner.

The importance of cultural tourism as major growth industry has been recognized by various international organizations, such as the United Nations World Tourism Organization (UNWTO). UNWTO has forecasted a continuous growth for international tourism, projecting 1.8 billion international tourists in 2030 and an average of 43 million new tourists every year from 2010 to 2030 (UNWTO, 2011). The majority of developing countries play their part in the global economy through tourism. Southeast Asian nations promote cultural tourism as an external revenue supply. Cultural tourism also reflects the political status of a country. In this context, cultural tourism legitimizes itself as a territorial entity. Bureaucrats, intellectuals and artists endeavor to specify and highlight unique cultural identities representing the most favorable and distinctive characteristics of their nations. In this region, each country attempts to attract international and domestic tourists through national tourism marketing campaigns such as Malaysia Truly Asia, Laos Simply Beautiful, Vietnam-Timeless Charm, Myanmar Be Enchanted, Your Singapore, Amazing Thailand and Wonderful Indonesia. Amazing Thailand and Wonderful Indonesia, as two examples, have been successful marketing campaigns accentuating the uniqueness of each country's cultural traditions.

Many have argued that nearly all tourism trips can be regarded as cultural (Smith & Robinson, 2006; Richards, 2007; Smith & Richards, 2013). This suggests an expansion of the definitions of cultural tourism, especially if culture is delineated as the whole way of people's life (Williams, 1958 as cited in Smith, 2016, p. 15). Richards (1996) has proposed two definitions of cultural tourism based on technical and conceptual definitions:

Technical definition: All movements of persons to specific cultural attractions, such as museum, heritage sites, artistic performances, and festivals outside their normal place of residence. Conceptual definition: The movements of persons to cultural manifestation away from their normal place of

residence, with the intention to gather new information and experiences to satisfy their cultural needs.

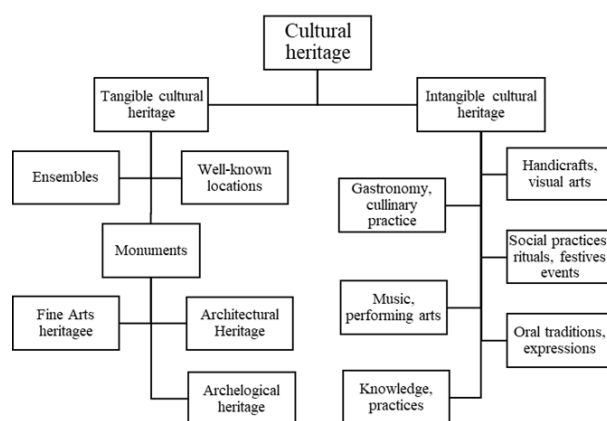
The International Scientific Committee on Cultural Tourism (ICOMOS) suggests a clear differentiation between cultural and recreational travel, defining the former as:

Activity which enables people to experience the different way of life of other people, thereby gaining at first hand an understanding of their customs, traditions, the physical environment, the intellectual ideas and those places of architectural historic, archeological or other cultural significance which remain from earlier times. Cultural tourism differs from recreational tourism in that it seeks to gain an understanding or appreciation of the nature of the place being visited (ICOMOS Charter for Cultural Tourism, Draft April 1997).

Du Cros and McKercher (2015, p. 16) have proposed a more recent definition of cultural tourism along these lines: "A form of tourism that relies on a destination's cultural heritage assets and transform them into products that can be consumed by tourists". Smith (2016, p. 17) suggests that this definition fits well in the case of heritage tourism, including some forms of arts. However, this definition works less considering the everyday lives of people. Heritage indicates that a culture belongs to the past and this notion is not suitable to the practices of many communities today which attract cultural tourists (Smith, 2016). It clearly suggests that defining cultural tourism is relatively challenging. One of the significant reasons this issue is rooted in the definition of culture itself that has not been clearly defined and accepted by the host community as a whole (Raj et al., 2013 cited in Smith, 2016, p. 17). Sarup (1996, p. 140) notes that "culture is not something fixed and frozen as the traditionalist would have us believe, but a process of constant struggle as cultures interact with each other and are affected by economic, political and social factors".

Smith (2016, p. 18) recognizes the diversity and the complexity of cultural tourism. She defines cultural tourism as follows: "Passive, active and interactive engagement with heritage, arts and the culture(s) of communities, whereby the visitor gains new experiences of an educational, creative, and/or entertaining nature." In "Issues in Cultural Tourism Studies," cultural tourism is divided into a number of sub-sectors or typologies. These include heritage tourism, art tourism, creative tourism and indigenous tourism. These sub-sectors of cultural tourism are easily overlapping (Smith, 2016, p. 17). For instance, in many ways, the arts and heritage are intricately linked. It is difficult to distinguish between the heritage and the arts component of cultural tourism (Smith, 2016).

Csapo (2012, p. 210) states that cultural heritage tourism is a significant part of cultural tourism. It is majorly concerned with the interpretation and representation of the past (Smith, 2016, p. 18). Cultural heritage tourism is a relatively new phenomenon emerging within the sphere of cultural tourism. Essentially, it is a modern movement of tourism which highlights the production and consumption of "authentic" national culture. Cultural heritage tourism, according to the National Trust for Historic Preservation, is a journey to come into contact with places, objects and activities (the National Trust for Historic Preservation, 2015). While embracing natural resources and cultural historic, the entire activity authentically embodies the stories and people of the past and present (Ibid.). Essentially, in this context, culture is regarded as one of the principal assets in cultural heritage tourism development by promoting both tangible and intangible elements (see figure 1).



Source Glemža (2002, p. 157), UNWTO (2012)

Figure 1 Clarification of cultural heritage

MacCannel (1976) claims that the issue of authenticity in tourism begins with the tourist's consumption of authenticity. Chhabra et al. (2003) identifies authenticity as a pivotal issue takes place in its correlation with the commodification of culture. Commodification in this context is the process in which a cultural practice or expression is adapted to the demands of tourists in the context of cultural tourism. Commodification has become a prominent subject matter in today's worldwide society, as it coincides with consumerism (Smith & Robinson, 2005, p. 185). The issues of authenticities are present in various sectors of the tourism industry, for instance, heritage tourism, ethnic tourism, etc. It is important to note that the issues of authenticities are relevant to most of the world's destinations (Smith & Robinson, 2005).

The cultural heritage tourism industry targets the authenticity of cultural products today by combining two essential factors: (1) duplicating the original; (2) modifying the duplication to serve the needs of the tourists (Cohen, 1998; Sharpley, 1994). The process of constructing authenticity involves the tourism industry and its associated media as a part of the product presented to tourists. Nevertheless, every aspect of culture is nowadays transformed into a commodity whether it involves tangible objects, for instant archeological heritage sites or intangible products, such as traditional performances. In Southeast Asia,

traditional performances have to adapt to changing social and political circumstances which lead to changes in the patronage of dance and the need to cater to international audiences. Since dance is regarded as a traditional and distinctive expression of the host culture, dance fits effortlessly into the 'tourist package' (O'Connor, n.d., p. 122). Graburn (1976) defines this type of production as "Tourist Art". There are various dance forms which have been commoditized for international art markets, such as Cambodia's Apsara, Thailand's *Khon*, and Indonesia's *Sendratari Ramayana*.

Khon and *Sendratari Ramayana* are the central focus of this study. *Khon* is a dynamic and innovative performance of *Ramakien*. *Sendratari Ramayana*, on the other hand, is a creative and vibrant performance of *Serat Rama*. *Ramakien* and *Serat Rama* are Thai and Indonesian variants of the Hindu epic *Ramayana*. These remarkable dance drama performances are regarded as complex performing arts in Thailand and Indonesia. *Khon* has evolved from a court performance to a commercialized performance produced for tourists. It is conditioned by social and political changes in Thailand. *Sendratari Ramayana*, however, is an artistic invention of dance drama derived from the classical court dance drama of *Wayang Wong*. *Sendratari Ramayana* was initially created, designed and promoted exclusively for tourist consumption. A central question to this argument is, what happens to cultural performances when they become tourist attractions? This question concerns how tourism affects the authenticity of the culture and the production of cultural goods presented for tourists. So, how does the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrate the notion of constructive authenticity? The finding of this research reflects the main theoretical approach of constructive authenticity. This study argues that authenticity can be manifested by adapting traditional culture to modern contexts. It demonstrates how the authenticity of *Khon* and *Sendratari Ramayana* is constructed, reconstructed and negotiated.

Objectives

1. To investigate how the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrates the notion of constructive authenticity.
2. To explore the issues of authenticity and commodification of cultural heritage within global cultural heritage tourism through a case study of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

Methodology

This research uses the qualitative-descriptive method, based on in-depth interviews and a documentary research within cultural and historical approaches. The technique for validating data in this research is triangulation, which is a comparison of various sources in order to establish the validity. The fieldwork was undertaken in Bangkok, Thailand and Yogyakarta, Indonesia between 1 August 2016 to 31 December 2019. It involved interviews with selected experts in classical Thai and Javanese dance as well as cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan. In this study, cultural producers are defined as teams of coordinated actors whose work is to 'fabricate authenticity' which include teams of dancers and musicians, managers, and other artistic support staffs. The participation observation was undertaken by attending *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances during the fieldwork period.

Unlike the earlier studies about authenticity in tourism from the tourists' perspective, this research principally focuses on the view of cultural producers.

Conceptual Framework

Heritage, Dance and Tourism

Davison (2008, p. 31) points out that in the correlation with culture, the initial denotation of the word 'heritage' signified the physical assets or heirlooms inherited from parents to children. By extension of analogy, heritage would also make reference to an intellectual or spiritual legacy. Heritage is essentially a word manifesting a

connection with the past, originated from the traditional societies where the values were derived from ancestral relationships (Davison, 2008). In tourism, the term 'heritage' refers not only to landscape, building, artefacts, natural history, cultural traditions and other related entities, but include cultural products invented and manufactured for consumption in a tourism context. As a term, 'heritage' came to be the center of attention in Europe during the 1970s and developed progressively in the course of 1980s to incorporate other aspects used increasingly for commercial purposes (Prentice, 2004, p. 86). Prentice writes that the benchmark of this heritage tourism realm possibly was the events of European Architectural Heritage Year 1975. Heritage centers during this year were promoted. These include British cathedrals and castles which have been popular tourist places and predate 1975 by four decades or more. Scottish Tourist Board (1990) records that within Scotland, in 1989 fifteen out of twenty of the most visited attractions with admission fees could be described as heritage attractions, including six castles.

The concept of heritage has been broadened extensively by means of international agencies, in particular the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). UNESCO defines cultural heritage in its Draft Medium-Term Plan 1990-1995 as:

The cultural heritage may be defined as the entire corpus of material signs - either artistic or symbolic - handed on by the past to each culture and, therefore, to the whole of humankind. As a constituent part of the affirmation and enrichment of cultural identities, as a legacy belonging to all humankind, the cultural heritage gives each particular place its recognizable features and is the storehouse of human experience. The preservation and the presentation of the cultural heritage are therefore a corner-stone of any cultural policy (UNESCO, 1989, p. 57).

According to Ashworth and Tunbridge (2007, p. 206), heritage is feasibly used not simply as cultural for its fundamental value, but also as a political instrument to legitimize ideologies of state, as a financial resource, an industry of its own accord or to gain locational priorities for other commercial activities. Hence, heritage transforms from a cultural value into a 'political' concept which "asserts a public or national interest in things traditionally regarded as private" (Davison, 2008, p. 36). In this context, Wong (2013, p. 254) provides an example in the application of heritage entities as a national project during the 19th century. Heritage may be regarded in the use of public agencies of high culture, for instance, museums.

Dance as cultural heritage is 'intangible' in terms of its continuance over 'performativity' (Wong, 2013, p. 306). Dance is viewed in performances and inventive productions as the 'documentary' perception of culture (Ibid.). Dance is viewed as "the body of intellectual and imaginative work" (Williams, 1961, p. 57 cited in Wong, 2013, p. 306). Wong elaborates:

One may hence see it as a representing certain achievement in human expressions by way of its ideals and physical forms, or by embodying certain memories of the past. At a community level or a national level, dance becomes a kind of symbol that serves as a marker of identity, while at the same time associated with the relevant ideals in cultural values (Wong, 2013, p. 305)

Based on this, it can be argued that dance has been significant to both "tourist imaginary and practice" (O'Connor, n.d., p. 122).

Defining Authenticity

Discussions of authenticity and commodification have been fundamental to investigations of the sociocultural impact of tourism since Boorstin introduced the notion of "pseudo-events" in 1961 and the publication of the influential text *The Tourist* in 1976 by Dean MacCannell. Authenticity has come to be a principal notion in tourism

studies. A number of comprehensive books and articles have extensively debated and discussed this concept. Debates on tourism impacts of the authenticity of cultures is caused by the intensifying effect of the tourism industry on traditional cultures. As MacLeod analyzed (2005, p. 177), the debates on authenticity center around how tourism affects the authenticity of the tourists' experience of places and culture. The debates also highlight the authenticity of the culture of the hosts themselves and the production of cultural goods, as well as events presented for tourists.

What is authenticity? Within the context of tourism, a number of commentators have analyzed and criticized the concept of authenticity due to the complexity of its notions. Theories of authenticity are used to study tourists' motivation for traveling to certain places, and to rationalize their experience at these places. The term 'authentic' is used to evaluate whether the objects are what they are claimed to be. Sharpley (1994, p. 147) suggest that authenticity is a product, a commodity. "It is not a quality or a condition of something but, for many, an essential ingredient of the tourist experience" (Sharpley, 1994). Tourism is often viewed as having a negative impact on the authenticity of culture. Taylor (2001, p. 15) argues that the authenticity of culture is diminished when it is recognized as a product of tourism. However, according to Cole (2007, p. 3), authenticity does not possess objective quality. It is socially constructed and for that reason negotiable. It varies in accordance with the tourists' assessment and interpretation (Cohen, 1998).

In tourism literature studies, Wang (1999) has described two conventional concepts of authenticity: object-related and subject-related. Wang (1999) says object-related authenticity is divided into two forms: objective authenticity and constructive authenticity. In terms of subject-related authenticity, Wang introduced the concept of existential authenticity to change the standpoint of the concept of object-related authenticity

in tourism experiences towards a focus on the personal quest of the tourists.

The three mentioned concepts of authenticity: objectivism, constructivism and existentialism (see figure 2) are beneficial means to investigate the discourse of authenticity in the following manner:

1. Objective Authenticity

Smith and Robinson (2005, p. 182) argue that the idea of the existence of the real and genuine experience and products of culture is profoundly related to the question of tourism's impact on authenticity. However, the genuine, real experience and products of culture are perhaps more challenging to be found in contemporary society. Therefore, the objective approach of authenticity is designed for those who acknowledge the authenticating signs. This notion is based on the fact that the objective authenticity focuses on the original objects that offer genuine touristic experiences (Wang, 1999, p. 352). Objective authenticity signifies the authenticity of origins (Knudsen & Waade, 2010, p. 10).

In other words, objective authenticity is when particular objects as authentic. This method of authenticity is primarily based on the museum orientation. The objects are analyzed by an expert/specialist to verify their true nature (Leite & Graburn, 2009). Objective authenticity highlights the indigenous culture conservation with the purpose of satisfying the tourists' romanticism of the past. Central to this notion is objects regarded to as authentic, produced by indigenous craftspeople. These include rituals or events that tourists perceive to be traditional, genuine culture productions (Knudsen & Waade, 2010, p. 10). The tourist then becomes the explorer in search of the authenticity and value that may be nonexistent in their own lives.

2. Constructive Authenticity

Experts can evaluate the cultural objects as "authentic" or "artificial" in the initial phase of objective authenticity

as mentioned earlier. This justifies the fundamental principal of objective authenticity. However, Wang (1999) has described that authenticity can be an extension of tourists' beliefs, expectations, aspirations, and typical images onto toured objects. Tourists' perception and expectations on a destination or object are the central points of the constructive concept of authenticity. This concept emphasizes the role of tourism entrepreneurs in shaping the visitors' imaginations to serve tourist demands or expectations (Cohen, 1998).

Wang (1999) says that the tourists' perception of constructive authenticity of cultural objects is 'symbolic authenticity.' Bruner (1994) explains that cultural objects appear genuine not because they are authentic, but because they are promoted and certified as "authentic". It involves a complex process that includes negotiating the meaning, interpretation and agreement. This notion is illustrated by Grunewald's case study of the Southern Brazil's Pataxó people's handicraft production (Grunewald, 2015, p. 201). In this case study, McLeod (2015, p. 185) concluded that there were three different types of products made and recognized by both producer and consumer: (1) There are products signifying indigenous; (2) Transitional items that are made by native people but receiving influence from outside; (3) Nonindigenous objects reflecting the influences of global tourism. These notions of authenticity are not simply an individual's perception but are constructed and shared within communities (Grunewald, 2015, p. 184). At this point, constructive authenticity is the result of social construction; a subject of the "power" of who possesses the authority to authenticate (Appadurai, 1986).

In the notion of constructive authenticity, the cultural objects may subsequently turn into "emergent authenticity" (Cohen, 1988). This notion is also illustrated by the same case study of Grunewald. This case study shows the tourism impacts on communities concerning the commodification of culture. This study finds the benefits

of the emerging sense of identity and new traditions which illustrated by the handicrafts production of the Pataxó people. This study shows that culture is a dynamic entity. In this context, all forms of culture are accountable to change over period of time in order to adapt to community's environmental settings.

3. Existential Authenticity

Wang (1999) has developed and introduced the concept of existential authenticity where the objective-related authenticity is changed towards subject-related authenticity. This change is the main objective of this concept which is due to the in which activities tourists engage. Wang explains that it "involves personal or intersubjective feeling activated by the liminal process of tourist activities" (Wang, 1999, p. 350). Through this process, what tourists see and experience subjectively is authentic regardless whether it is a kind of commodification in any form (Chhabra, 2010, p. 806). In other words, the existentialist views the concept of authenticity as that of the tourists' perception.

Wang (1999) highlights that existential authenticity is a feeling developed through participating, rather than spectating or observing. In Hughes-Freeland's case study of tourists' participation in dances, one of her focuses is Javanese Tayuban dance (2012) which highlights how the dance becomes more meaningful as spectators participate in the touristic version of the dance. Daniel (1996, p. 789) states that performing within a culture generates an existential authenticity based on a "sensation of well-being, pleasure, joy, or fun, and at a times, frustration as well." As Wang (1999, p. 364) argues, "tourists are not merely searching for authenticity of the Other. They also search for an authenticity of, and between, themselves." Therefore, this concept views tourists as part of the indigenous community while experiencing culture intimately.

Consideration of this overview of theories of authenticity, suggests that they are three different ways of attaching meaning to commodified cultural products. This study finds that the concept of constructive authenticity is suitable in exploring the interplay between cultural producers and tourists, and the emerging traditions of performing arts of Khon and Sendratari Ramayana, reflecting the constructed nature of authenticity (see figure 2).

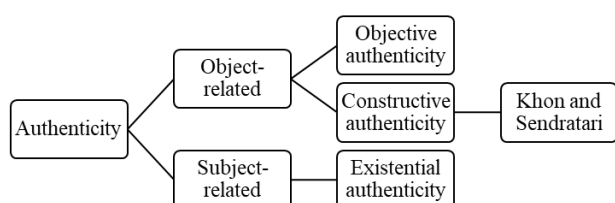


Figure 2 The notions of authenticity

Results and Discussion

Heritage and commodification

The arts of *Khon* and *Sendratari Ramayana* embody a comprehensive form of performing arts where dancing, music, narration, dialogue and singing are collaborated (Miettinen, 1992; Rutnin, 1996). *Khon* is one of the oldest forms of Thai classical performing arts dating to the Ayuthaya Period (1350-1767). *Khon* was originally performed only during royal ceremonies. The actors wear masks and enact assigned roles through expressive gestures without speaking lines themselves.¹ On the other hand, *Sendratari Ramayana* was a new creation of Javanese court-derived dance drama without spoken dialog. Similar to *Khon*, the dialogue is replaced by hand gestures and facial expressions.

Khon and *Sendratari Ramayana* are performing arts that integrate some field of knowledge and art forms. M.R. Chakrabort Chitabongs, Thailand's former Permanent Secretary of the Ministry of Culture and a grandson of Prince Naris and Prince Damrong, a lifelong advocate of

classical Thai culture, states that there are three majors of art forms which influenced the creation and development of *Khon*: "(1) *Chak Nak Duekdamban* (an ancient court-ritual enactment of war between angels and demons performed in the *Indraphisek* ceremony as a blessing for the longevity of the king). The costumes and characters of *Khon* are derived and influenced by *Chak Nak Duekdamban*; (2) *Krabi Krabong* (a traditional Thai martial art). Its combat style inspired *Khon's* acrobatic dance figures and movements; (3) *Nang Yai* (the large shadow play). It influenced *Khon* in terms of music, recitation, narration (dubbed), dialogues, and movement".² In terms of characters, *Chak Nak Duekdamban* comprises the three major characters of *yak* (demon), *ling* (monkey) and *thewada* (gods). *Khon* characters, on the other hand, include *phra* (male human), *nang* (female human), *yak* (demon), and *ling* (monkey) (Tanticharoenkiat, 1986, p. 4; Sowat, 2018, p. 52) (see figure 3).

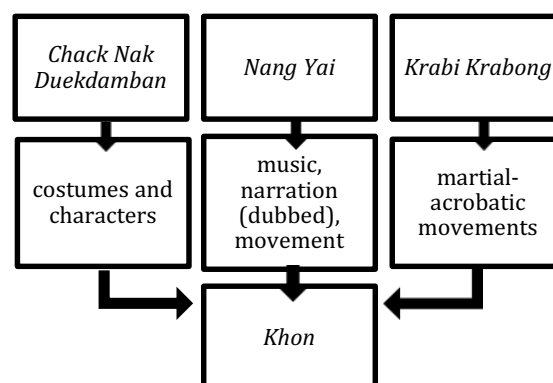


Figure 3 The Origins of *Khon*

Sendratari was a new name for the Javanese court-derived dance drama without any spoken dialog. The term *Sendratari* itself, an Indonesian acronym made up the words *seni* (art), *drama* (drama) and *tari* (dance), translates as "the art of dance drama". As Tejo Sulisty, a senior dancer and choreographer of Yayasan Roro Jongrang who has been supporting *Sendratari Ramayana*

¹ In the past, almost all the players had to wear masks. Later on, those who performed men and god stopped wearing masks.

² Interview, Bangkok, 4 May 2018.

performance as Rama or Rahwana since 1970's, states that "the production of *Sendratari Ramayana*" was inspired by the "Royal Ballet du Cambodia" (a form of theatre established in the royal courts of Cambodia) and "Son et Lumiere" (sound and light show) in Egypt. The Royall Ballet du Cambodia inspired the creation of tourist performance based on the temple setting for traditional performance and the Son et Lumiere in Egypt for the employment of a sound and modern lighting system. Dance drama without spoken dialogue, which was commonly called "Ballet" in the West, also inspired this creation. The experimental origins of *Sendratari Ramayana* can be discerned in the combination of traditional *Wayang Wong* movements with movements from other dancing styles in Java and Bali, incorporating *kreasi baru* (new composition) into gamelan accompaniment. The makeup and costumes were also influenced by "*Wayang Wong*" (see figure 4).³

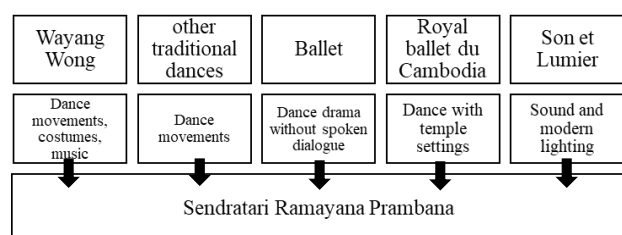


Figure 4 The origin and the inspirations of *Sendratari Ramayana*

Cohen (1998, p. 380) says that heritage commodification is the process that takes place explicitly within the realm of cultural tourism. In this process, cultural subjects and manifestations come to be evaluated in terms of their exchange value. Richards (1996, p. 26) notes that the commodification of culture consists of

'culture as process' and 'culture as product'. 'Culture as a process' is the main goal wherein tourists search for authenticity and meaning through their tourism experiences. Hence, this leads to the production of cultural products purposely for tourist consumption. Subsequently, 'culture as a process' is transformed through tourism into 'culture as product' (Richards, 1996).

In the context of 'culture as a process', *Khon* and *Sendratari Ramayana* represent national dramatic arts. They contribute to the development of cultural heritage tourism. In the notion of 'culture as a product,' these performing arts represent cultural expressions. Their aspects of heritage become "cultural goods." They transformed into cultural products, to be purchased, sold and profited in the cultural heritage tourism industry. This is observed in the production of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

In paper "*Khon* (Masked Dance): Management to Promote Tourism in the Central Region of Thailand", Mounghoon et al. (2016, p. 29) analyze that *Khon* experienced three phases of development from its early production in the 19th century up to present time: (1) ritualistic performance; (2) commercial shows; (3) tourism support show.⁴

This study has found that the tourism support show highlights the national identity, which promotes "Thainess" ideology. For this reason, the government supports cultural tourism by sponsoring *Khon* performances on various occasions, such as royal ceremonies, cultural celebrations, tourist festivals, etc.

³ Interview, Yogyakarta, 26 March 2018.

⁴ The commercial show category, *Khon* productions for business purposes, began in the time of King Rama V (1868-1910). This period saw the productions held in theatres and the audiences were required to buy tickets. The organizers were royal family members or courtiers who managed the performance and bore the production cost and fees. The performances for this purpose were adjusted to suit the audience. The tourism support show category is the current role of *Khon* in supporting the tourism industry. The performances are managed by the Government and public companies (Mounghoon et al., 2016, p. 29).

Launched in 1933, Sala Chalermkrung Royal Theater was a royal gift from H.M. King Rama VII (1925-1935) to the Thai public as a venue for entertainment. Its history has been interwoven with the monarchy and Thai society. The theater was entering old age and renovation was required to restore its original glory. It underwent major renovation during its 60th anniversary in 1993. The renovation focused on significant modifications and additions for various functions to which theater would be put. For instance, stage was enlarged by 6 meters to accommodate live shows and a hydraulic system allowed stage elevating for the special effects. Seating is tiered with sequential rows staggered for spectator's convenience without an interrupted view of the stage. The number of seats has also been reduced for theater's amenity. Finally, the walls and ceiling have been modified in order to install performance equipment (Kallayanapongsa et al., 2006, p. 143).

After the completion of the renovation, Sala Chalermkrung emerged again with *Khon Jintanarumit* - Fantasy dance drama on 2 July 1993 (Kallayanapongsa et al., 2006, p. 145). *Khon Jintanarumit* combines traditional Thai performing arts with high technology. As part of the celebration of the 60th Anniversary of H.M. Thai King Rama IX (1946-2016), the Sala Chalermkrung Foundation in conjunction with the Tourism Authority of Thailand, the Crown Property Bureau, and public and private sectors, organized the *Khon* Sala Chalermkrung Project. The first episode of *Chakravatara* was performed between December 2005 and June 2006. Since then, the *Khon* Sala Chalermkrung Troupe has been carrying out *Khon* performances consistently. The main objectives of *Khon* Sala Chalermkrung's performances are to provide more opportunities for the Thai public to enjoy this Ramakien dance drama which is seldomly staged today. This performance is also presented to attract both Thai and foreign audiences.

Prof. Dr. Timbul Haryono, Director of Yayasan Roro Jongrang, the pioneer and the "original" of dance troupe who has performed in *Sendratari Ramayana* Prambanan since 1961, states that "the Indonesian Ministry of Post, Telecommunication and Tourism launched a project to build an open-air theater for a new dance drama genre called *Sendratari Ramayana*. The objective was to support Indonesia tourism industry for both the domestic and foreign tourists."⁵ This new form of dance drama has been well-known as the "Ramayana Ballet" for marketing purposes (Hersapandi, 2000; Moehkardi, 2011; Nuraini, 2003). Its name is suitable for a genre where the overall dramatic performance with its remarkable scenes and settings of modern stage are modelled after the Western fairy-tale ballet performance. The first performance was staged outdoors in 1961. The stage was erected in front of the Hindu temple of Prambanan in Central Java with the temple's immense silhouette structure as background. Overall impressions of *Sendratari Ramayana* from a formal perspective quite often lead to its categorization as a form of dance, which derives its style and aesthetic from the court dance *Wayang Wong*.

In terms of performers, those of *Khon* Sala Chalermkrung, unlike the regular *Khon* troupe, are not permanent troupe members. They are selected through open auditions. As Pornrat Damrhung, Artistic Director of the Sala Chalermkrung *Khon* Project in 2005, states that a majority of the performers are students from national art institutions. A number of them come from the Dramatic Arts Colleges and the Bunditpatanasilpa Institute. Some are current students at these art institutions and others are fresh-graduates.⁶ On the other hand, *Sendratari Ramayana* Prambanan is supported by thirteen dance troupes. Each dance troupe performs in a single show. The majority of the members of the troupes are professional dancers with traditional Javanese dance background. However, *Sendratari Ramayana* Prambanan

⁵ Interview, Yogyakarta, 12 March 2018.

⁶ Interview, Bangkok, 3 May 2018.

also provides a chance for amateur dancers, especially those of young age, to participate in the show. They can take part in the open audition held by Yayasan Roro Jonggrang.

In the context of 'experiencing identity through tourism', *Khon* and *Sendratari Ramayana* underline the role of heritage as the grandeur of the past and the spirit of the place. Cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan state that these art forms are venerated as Thailand's and Indonesia's national heritage based on three fundamental attributes: (1) a representation of tradition; (2) a connection between Ramayana epic and dance drama; (3) a connection between 'place' and performance (see Table 1). Prof. Dr. Supachai Chansuwan, a National Artist and Artistic Director of Sala Chalermkrung *Khon* says that *Khon* Thai heritage is associated with three crucial factors; first, *Khon* is a comprehensive form of classical dance drama dating back to the Ayutthaya period. Second, it is closely related to the *Ramakien* mural painting at Wat Phra Kaew (Emerald Buddha Temple). Third, it is staged at Sala Chalermkrung Royal theater, one of Thailand's oldest theaters, founded in 1933. Thai Theater performances during its history reflect, and are intertwined with, the monarchy and Thai society.⁷

For *Sendratari Ramayana* Prambanan, the heritage attributes are attached to three central features, according to Jayeng Legowo, General Manager of stage and theater unit. First, *Sendratari Ramayana* Prambanan is a derivation of *Wayang Wong*, a classical court dance drama of Yogyakarta. Second, it connects Ramayana epic and dance with Prambanan temple bas-reliefs. Third, it is staged at the area of the Prambanan temple (a UNESCO World Heritage site).⁸

Table 1 Heritage attributes of Sala Chalermkrung *Khon* and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

Heritage Attributes	Khon Sala chalermkrung	Sendatari Ramayana Prambanan
representation of tradition	a comprehensive form of classical dance drama dating back to the Ayutthaya Period	a derivation of <i>Wayang Wong</i> , a classical court dance drama of Yogyakarta
connection with "authentic" art forms that purport to faithfully represent <i>Ramayana</i> epic	closely related to the <i>Ramakien</i> mural painting at Wat Phra Kaew (Emerald Buddha Temple)	connected to bas-reliefs of Prambanan temple
connection between 'place' and performance	staged at Sala Chalermkrung Royal theater, founded in 1933, one of Thailand's oldest theaters	staged at the area of the Prambanan temple (UNESCO World Heritage site)

The sustainability of cultural heritage tourism is believed can be developed and maintained when a culture has attributes that are attractive to tourists (MacCannell, 1976; Csapo, 2012; Richards, 2007). In this context, the challenge in retaining a 'continuity' of dance heritage would rest in "the contestation between accommodating a plurality of expressions and interpretations on the one hand and preserving some particular social or cultural value and identity, ... on the other" (Wong, 2013, p. 306). This notion is legitimized by the interpretations of history and communicated through representations of the past.

In tourism dance performance, one of the critical issues to be resolved is what "authentic" dance is in a tourism sense. One seeks to discover authenticity and for whom it is authentic, as well as under what circumstances and for what motive (McDonald, 1993 as cited in Chhabra, 2005, p. 66). Daniel (1996, p. 782) argues that artistic forms intended for tourists are typically designed to appear more "authentic" or "genuine." In accordance to this pivotal issue, the issue concerning the authenticity of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan will be discussed, as follows.

⁷ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

⁸ Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

The authenticity

As Williams states (1994), “authenticity” of dance in the tourism setting is intended for historical, geographical, and cultural precision. Gestures, rhythmic motifs and sequences, which represent the choreography or dance movements, support the notion of authenticity. These dance features are expected to be perceived as old and original. The dances are associated with a specific social group, the movement sequences handed down through the generations. Thus, various dance traditions from particular geographical regions and cultural groups are associated with the authentication.

Authentication implies a process in which certain qualities or attributes are selected, promoted, and accepted by a particular circle of people to be indicators of authenticity. In this context, whether intently or not, social actors exhibit a particular adaption of their culture they regard as suitable and relevant. Hence, performers convey meanings of authenticity to the audience (Chhabra, 2005, p. 66).

Appadurai (1996) emphasized the power embedded in the notion of authenticity by addressing McDonald's question “Who defines authenticity?” (1993). For *Khon*, the Thai Government and royal family have promoted the ‘authentic’ “Thainess” through the aesthetics of their art forms, determined by formal court etiquette under royal patronage. Siamese (Siam became Thailand in 1939) kings played an active role in the restoration and preservation of this traditional genre of performative art. After a brief decline, *Khon* as a cultural heritage was restored and became popular again under the reign of King Vajiravudh (King Rama VI, 1910-1925). In present-day Thailand, there are three prodigious organizations that hold vital roles in protecting and preserving *Khon* performance as a significant cultural heritage and a prominent national art. They are *Khon Krom Silpakorn* (the Thai Department of Fine Arts *Khon* Troupe), Her

Majesty Queen Sirikit's SUPPORT Foundation, *Khon* Project and the *Khon* Sala Chalermkrung Troupe.

Authentication requires several critical aspects. Authenticity of *Khon* lies on the evolvement of the traditional culture where the “non-commodified” form of *Khon* existed in Thai history and continues to exist in contemporary Thailand (such as *Khon* performance for the royal cremation). In this case, there exists a prototype that Thai people can refer to as the “authentic” form of *Khon*, while the “commodified” *Khon*, such as *Khon* Sala Chalermkrung, has experienced alterations in a way to meet the requirements of the market. On the other hand, *Sendratari Ramayana* Prambanan is a newly constructed dance drama and was not passed down through generations. Even though it is a new creation, classical Javanese dance drama of *Wayang Wong's* elements are fused in this tourist performance. *Sendratari Ramayana* Prambanan has been promoted as authentic Indonesian performing arts.

In the context of authentication, cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan have endeavored to maintain the specific attributes of the authenticity, which represent the heritage of the nations. The significant attributes or qualities associated with genuine traditions of local cultures are the sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes:

1. The sacred rituals

For *Khon* troupe, the custom and rite of “Paying Homage to Teachers” - Wai Khru - is considered a sacred ceremony, a practice that has been passed down from generations (Pidokrajit, 2011, p. 12). The term Wai indicates the action of paying respect and *Khru* (teacher) derives from the Sankrit term *Guru*. (Pidokrajit, 2011, p. 10). Although *Khon* Sala Chalermkrung is performed for the tourism industry, Professor Supachai points out that “*Khon* Sala Chalermkrung has maintained this

ceremonial respect to teachers.”⁹ The *Wai Khru* ceremony consist of three steps: (1) The procedure of worshipping the three jewels; the Buddha, the Dharma, and the Sangha. (2) The worship of the *Khru*, a manifestation of the influence of Brahmanism and spiritual beliefs. The fundamental aspect of this step is the invitation of *Khru* Gods and spirits to the ceremony and offerings to the *Khru*. (3) The procedure of anointing and holding students’ hands to perform music (Yupho, 2010; Pidokrajit, 2011). Professor Supachai explains that the offerings are prepared according to the tradition and customs of the *Wai Khru* ceremony in theatrical arts. The customs have been recorded in the royal treatises of several reigns. These include a document from the reign of King Rama IV (1804-1868) and Rama VI (1910-1925), and the ancient treatise of Indian performing arts *Natya Sutra*, written by Bharata Muni¹⁰ where details and procedures of worshipping Gods and Goddess are described (Pidokrajit, 2011, p. 13). The offerings consist of cooked food, fruits, flowers, liquor, fresh water, soft drink and tea. Black and purple fruits are prohibited in this ceremony.

The sacred offering ritual of *Sendratari Ramayana* Prambanan, on the other hand, is less comprehensive compared to *Khon* Sala Chalermkrung’s in terms of the ritual process itself. According to Professor Timbul, “Yayasan Roro Jongrang troupe has maintained the form of *Sesajen* ritual (offering ritual) since this art form was

first staged in 1961. This ritual is intended as the continuation of the sacred practice of Javanese courts and Javanese traditions in general. The ritual consists of prayers and *Sesajen*, interpreted as offerings. This ritualistic practice reflects the acculturation of Islam and animistic beliefs where the prayers are Islamic, and the offerings are animistic in nature.”¹¹ Similar to *Wai Khru* ceremony, the offerings of this ritual also consist of flowers, incense, cook food, traditional Javanese sweets, water, and coffee.¹² This sacred ritual is carried out behind the stage mainly before the *Sendratari Ramayana* performance by Yayasan Roro Jongrang begins. Professor Timbul Haryono clarifies that “the purpose of this ritual is to seek the blessings of salvation from the Almighty Allah ‘God’ for the performers during the show.”¹³ Unlike *Khon* Sala Chalermkrung, the offerings of this ritual are showcased as a part of the opening session of the performance. The sound of the gamelan (a set of traditional Javanese music instruments) accompanies the offering ceremony carried out by *penggerong* (chorus singers who carry the offerings) and escorted by *nyutran* dancers (soldiers). They walk from behind the stage towards the center with beautiful choreography.¹⁴ Audiences can witness the uniqueness of Javanese traditions of sacred ritual wrapped in an entertaining manner.¹⁵ This illustration exhibits the layers of traditions in tourism settings; first, an authentic tradition of Javanese sacred ritual and second, a part of the entertainment show.

⁹ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

¹⁰ Bharata Muni was an Indian theatrologist and musicologist. He is recognized as the father of Indian theatrical art forms.

¹¹ Interview, Yogyakarta, 28 August 2018.

¹² Author’s observation. In general, for Javanese, coffee is a compulsory item for the offering rituals. It holds a sacred interpretation. They believe coffee is a connecting medium as people in the past favored coffee as beverage. Coffee is offered to their ancestors who live in the “other” world in order to please them. Therefore, the ancestors will protect them during the ceremony (Mas Lurah Jayeng Sumekto, abdi dalem Yogyakarta court, interview, 10 December 2016).

¹³ Interview, Yogyakarta, 16 March 2018.

¹⁴ Author’s observation. This part of the show is available on the YouTube video <https://www.youtube.com/watch?v=RLjtD71LhJU>

¹⁵ Author’s observation.

In both cases, sacred rituals predicate authenticity through the notion of 'continuance of past traditions.' In this context, *Wai Khru* ceremony of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sesajen* rituals of *Sendratari Ramayana* Prambanan are forms of sacred ritual practices which have been passed down from generations. Although both performances are staged for tourism industry, the practices of the sacred rituals are still maintained. As Pemberton stated (1994), while rituals appear to determine some form of continuity from the past, they could signify a sort of displacement and the imagination of the "authentic."

2. The story

Ramakien is the sole source of the *Khon*'s story. *Ramakien* represents the Thai version of the Indian epic *Ramayana*. According to Dr. Pairoj Thongkamsook, Head of Academic Division of Office of the Performing Arts and the scriptwriter and director of Sala Chalermkrung *Khon* Project in 2005, the first episode performed at the Sala Chalermkrung, between December 2005 and June 2006, was *Cakravatar*. The episode relates the incarnation of Vishnu or God Narai, who was believed to be represented or personified by Thai kings. It is an episode depicting the war between Rama, king of Ayodhya, and Totsakan, king of demons, of Langka. It illustrates Tospith Rajadham, the Ten Virtues of the Monarch and the ultimate victory of righteous over evil.¹⁶ Afterwards, inspired by the Fine Arts Department *Khon*, Sala Chalermkrung *Khon* selected only a handful of episodes: Hanuman the Mighty, Hanuman Becoming Phra Chakri's Devotee and Hanuman.

As mentioned earlier, *Sendratari Ramayana* derived from a classical dance drama of *Wayang Wong* where the plots are drawn from the *Ramayana* and the *Mahabharata*. However, *Ramayana* is the only source for *Sendratari Ramayana* Prambanan. The story consists of four episodes as follows: The abduction of Sita, Hanuman's Mission, The Death of Kumbakarna and Sita's Trial of Purity.

A reference to *Ramayana/Ramakien* in the case of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan defines the authenticity of these art forms. The *Ramayana* epic signifies the splendor of Thai and Indonesian national arts and cultures, which reflects the grandeur of the past. The epic reflects the way of life, customs, and social values of Thai and Indonesian cultures.

3. The dance

As Professor Supachai elaborates, *Khon* Sala Chalermkrung tends to be more contemporary, compared to *Khon* Krom Silpakorn, by increasing the dance tempo.¹⁷ However, as Saksom Panthong points out, a *Khon* performer of Fine Arts Department who also performs at Sala Chalermkrung *Khon* regularly, Sala Chalermkrung *Khon* remains faithful to the old traditions and guidelines of *Khon* dance traditions.¹⁸ This faithfulness can be observed in the posture language of the performers which is divided into three types as noted by the Sala Chalermkrung Foundation (n.d., p. 36), namely:

- 1) Posture correlated to actions; standing, walking, sitting and greeting with *Wai* gesture.
- 2) Posture correlated to feelings and inner state of mind expressed by different characters; smiling, being in love, shy, angry, sad, and bullying.
- 3) Postures used in replacement of words; negotiation, invitation, and giving and receiving object.

The connection with *Wayang Wong* is one of many "authentic" features of *Sendratari Ramayana* from the viewpoint of producers. Anggara Wisnu, a dancer of *Sendratari Ramayana* Prambanan, states that the dance movements of *Sendratari Ramayana* Prambanan are influenced by *Wayang Wong* dance drama. However, *Sendratari Ramayana* exhibits greater emphasis on dance and narrative in comparison with *Wayang Wong*.¹⁹ Tejo Sulistyono says that despite the fundamental reliance

¹⁶ Interview, Bangkok, 26 April 2018.

¹⁷ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

¹⁸ Interview, Bangkok, 9 June 2017.

¹⁹ Interview, Yogyakarta, 12 March 2018.

on *Wayang Wong* techniques and staging, *Sendratari Ramayana* seems more similar to the nineteenth-century classical ballet in its use of body gesture and facial expression to narrate the story.²⁰

4. The music

Another fundamental component of *Khon* is the music. *Na Phat* music is used for the performance of *Khon* at Sala Chalermkrung. The music ensemble that plays *Na Phat* is a traditional Thai *Piphat* ensemble since the Ayuthaya Period. All the *Na Phat* music is played to accompany the dance postures and movements. The music is clearly fixed with rhythms, melodies, and timing to accompany gestures, emotions and changes of the movements, such as walking, flying in the air, or for special effects like thunder (Sala Chalermkrung Foundation, n.d., p. 54).

Javanese *gamelan* is the main musical ensemble played in the performance. Similar to the dance movements, it has also received some influences from *Wayang Wong*. The characteristics of the rhythms are also influenced by Yogyakarta and Surakarta courts, as Jayeng Legowo remarks.²¹ In Yogyakarta style, *gamelan* is played loud and hard, which reflects of the masculinity, while Surakarta style tends to be softer, romantic and includes so many variations of rhythms.²² These different types of rhythms are blended to accompany gestures, emotions and changes of the movements (Moehkardi, 2011, p. 98).

5. The costumes

Dance costumes which consist of clothing, headdresses and ornaments are very fundamental in the *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances. The *Khon* costumes were inspired by the royal attire of Thai monarchs of the Ayuthaya Period. The costumes of *Khon* characters

consist of different elements and differ depending on social status and role of the characters (Sala Chalermkrung Foundation, n.d., p. 28). According to Dr. Pairoj Thongkamsook the distinguishing features of *Khon* costumes of Sala Chalermkrung center around the sleeves and armor, which contain different patterns and colors. *Khon* costumes were inspired by the costumes of *Nang Yai* characters. On the other hand, *Khon* costumes of Fine Arts Department use the same patterns and colors.²³ Suporn Tip Spornkul, Head of Costumes Section, Office of the Performing Arts and the Costume and Props Designer of the Sala Chalermkrung Project in 2005, says that the creation of *Khon* Sala Chalermkrung costumes was also inspired by the armor suits exhibited in the National Museum.²⁴ The collaboration of the armor suits with the concept of *Nangyai* costumes are assumed to represent the early Rattanakosin era's clothes and costumes. The *Khon* costumes creation and design of the Sala Chalermkrung Project in 2005 are still valid, according to Vasa Kuwong, the head of the Costume Department of Sala Chalermkrung Theater.²⁵

The costumes of *Sendratari Ramayana Prambanan* are mainly derived from *Wayang Wong* and *Wayang Kulit* (shadow puppet). Indah Nuraini, senior dancer and dance instructor of Yayasan Roro Jongrang reveals that there are several costume attributes of *Wayang Wong* that are intentionally omitted to prevent disruption the beauty of the movements.²⁶ Indah clarifies that *Sendratari Ramayana* also adopted the costume attributes illustrated on the bas-reliefs of Prambanan temple. For instance, the headdresses, or *irah-irahan*. The *irah-irahan* of king character in *Sendratari Ramayana Prambanan* is *mekutha (tropong)* which is similar to the *irah-irahan* of *Wayang Wong*

²⁰ Interview, Yogyakarta, 27 March 2018.

²¹ Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

²² Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

²³ Interview, Bangkok, 26 April 2018.

²⁴ Interview, Bangkok, 7 May 2018.

²⁵ Interview, Bangkok, 10 May 2018.

²⁶ Interview, Yogyakarta, 22 March 2018.

Yogyakarta's style.²⁷ Hence it includes the incorporation of old traditions.

Overall, cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan claim, the commodification of *Khon* and *Sendratari Ramayana* does not essentially lead to a loss of their "authenticity" and meaning as cultural heritage products. This is because authenticity is a designation rather than an inherent quality. The presentation of Sala Chalermkrung *Khon* is not essentially artificial since it has followed the old guidelines of "authentic" tradition of *Khon* performance. On the other hand, even though *Sendratari Ramayana* Prambanan is a new creation, classical Javanese dance drama of *Wayang Wong's* elements are fused in this tourist performance. The performance of *Sendratari Ramayana* Prambanan is an embodiment of Javanese spirit and the performance itself is traditional in its nature. Hence, both performances have senses of origin and value firmly deep-rooted within cultural traditions. In this context, the cultural heritage is "authentic" because it is promoted and received as such, not because it is intrinsically authentic. Sharpley (1994, p. 154) argues that "the commodification or commercialism of cultural performances cannot, and should not, lead to accusation of inauthenticity. Indeed, many art forms require financial support to survive and it is often tourism that provides that support".

Conclusion

The illustration of *Khon* and *Sendratari Ramayana* in the cultural heritage tourism settings exhibits a broader process of the globalization of dance cultures where authenticity holds an important role. This study finds that the concept of constructive authenticity is suitable in exploring the correlation between cultural producers

and tourists, and the emerging traditions of performing arts of *Khon* and *Sendratari Ramayana*, which reflects the constructed nature of authenticity. This research has found that the cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan have effectively maintained the specific attributes of authenticity, meaning they represent the heritage of the nations. The significant attributes or qualities which are associated with the genuine tradition of local cultures are the "authentic" sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes.

Although *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances have evolved in a dynamic environment of tourism settings, their authenticity can be traced to the historical roots. Despite being modernized, they still preserve the traditional elements by following the old guidelines of traditions in a remarkable way. These aspects provide evidence of authenticity from the perspective of cultural producers. Therefore, it can be argued that authenticity can be manifested in the adaptation of traditional culture in modern context. It indicates how authenticity is constructed, reconstructed and negotiated in the notion of constructive authenticity. This approach has proposed a different way of attaching meaning to commodified cultural products.

Altogether, the productions of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan signify the impact of globalization in terms of the adoption of Western styles. This notion is visible in the traditional performing arts performed for tourists. Therefore, as Smith and Robinson point out (2005, p. 192), authenticity is a modern Western ideology associated with the effect of modernity. Modernity is the drifting from tradition toward the sphere of creativeness and innovation. Modernity and tradition are antithetical concepts. Their meanings are

²⁷ Interview, Yogyakarta, 22 March 2018.

apparent when they are positioned in contradistinction to one another. Modernization turns inherited cultural practices and customs on the verge of extinction, into “authentic” tradition. This sentiment underscores the economic value of tradition in modern society. Nevertheless, “authenticity is rooted as much in the present as it is in the past and, as more and more countries develop and modernize, their emerging culture and modernity must be accepted as authentic” (Sharples, 1994, p. 161).

Acknowledgement

This study is a part of my Ph.D. dissertation entitled, A Comparative Study of *Khon* and *Sendratari Ramayana*: Change and Innovation in the Context of Cultural Heritage Tourism. Thai Studies Center, Faculty of Arts, Chulalongkorn University. I am grateful to my supervisors Dinar Boontharm, Ph.D. and Kanya Wattanagun, Ph.D. for their feedbacks and helpful suggestions.

References

- Appadurai, A. (1996) *Modernity at large: Cultural dimension of globalization*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Asworth, G. J., & Tunbridge, J. E. (2007) *Pluralising pasts: Heritage, identity and place in multicultural societies*, London: Pluto Press.
- Bruner, E.M. (1994) Abraham Lincoln as authentic reproduction: A critique of postmodernism, *American Anthropologist*, vol. 96, no. 2, pp. 397-415.
- Chhabra, D., et al. (2003) Staged authenticity and heritage tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 3, no. 3, pp. 702-719, Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738303000446?via%3Dihub> [6 June 2018]
- Chhabra, D. (2005) Defining authenticity and its determinants: Toward an Authenticity flow model, *Journal of Travel Research*, vol. 44, no. 1, pp. 64-73, Available: <https://doi.org/10.1177/0047287505276592> [12 March 2019]
- Chhabra, D. (2010) Back to the past: A sub-segment of Generation Y's perceptions of authenticity, *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 18, pp. 793-809.
- Cohen, E. (1988) Authenticity and commodification in tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 15, pp. 371-386.
- Cohen, E. (1998) Primitive and remote, hill tribe trekking in Thailand, *Annals of Tourism Research*, vol. 15, no. 3, pp. 371-386.
- Cole, S. (2007) Beyond authenticity and commodification, *Annals of Tourism Research*, vol. 34, no. 4, pp. 943-960, Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738307000552> [5 April 2017]
- Csapo, J. (2012) 'The role and importance of cultural tourism in modern tourism industry', in M. Kasimoglu (ed.), *Strategies for tourism industry: Micro and macro perspectives*, pp. 201-232, Rijaka, Croatia: Intech Open Access Publisher.
- Daniel, Y. P. (1996) Tourism dance performances: Authenticity and creativity, *Annals of Tourism Research*, vol. 23, no. 4, pp. 780-797.
- Davison, G. (2008) 'Heritage: From patrimony to pastiche', in G. Fairclough et al., (eds.), *The heritage reader*, pp. 31-41, London: Routledge.
- Du Cros, H., & McKercher, B. (2015) *Cultural tourism*, London: Routledge.
- Glemža, J. R. (2002) *Protection and management of intangible cultural heritage*, Vilnius: Vilnius Academy of Arts Publishing.
- Graburn, N. H. (editor). (1976) *Ethnic and tourist arts: Cultural expression from the fourth world*, Berkeley: University of California Press.
- Grunewald. (2015) 'Pataxo tourism art and cultural authenticity in cultural tourism', in M. Smith & M. Robinson (eds.), *Cultural tourism in a changing world: Politics, participation and (re)presentation*, pp. 203-214, Clevedon, UK: An Imprint of Multilingual Matters.

- Hersapandi. (2000) *Prambanan files a claim: The concern of Ramayana artists (Prambanan Menggugat: Kegelisahan seniman Ramayana)*, Yogyakarta: Perpustakaan Nasional. (In Bahasa Indonesia)
- Hughes-Freeland, F. (2012) 'Movement on the move: Performance and dance tourism in Southeast Asia', in H. N. Kringelbach & J. Skinner (eds.), *Dancing cultures: Globalization tourism and identity in the anthropology of dance*, pp. 100-120, New York: Berghahn.
- ICOMOS. (1997) *Charter for cultural tourism*, Available: <https://www.univeur.org/cuebc/downloads/PDF%20carte/51.%20Cultural%20tourism.PDF> [9 September 2017]
- Kallayanapongsa, A., et al. (2006) *Khon: Thai masked dance Sala Chalermkrung*, Bangkok: The Crown Property Bureau.
- Knudsen, B. T., & Waade, A. M. (2010) *Re-investing authenticity: Tourism, place and emotions*, St. Bristol, UK: Nicholas House.
- Leite, N., & Graburn, N. (2009) 'Anthropological interventions in tourism studies', in T. Jamal & M. Robinson (eds.), *The SAGE handbook of tourism studies*, pp. 35-64, Los Angeles: SAGE.
- MacCannell, D. (1976) *The visitor: A new theory of the leisure class*, New York: Schocken Books.
- McDonald, J. (1993) Whose history? Whose voice? Myth and resistance in the rise of the new left in Mexico, *Cultural Anthropology*, vol. 8, no. 1, pp. 96-116.
- McLeod, N. (2005) 'Cultural tourism: Aspects of authenticity and commodification', in M. Smith & M. Robinson (eds.), *Cultural tourism in a changing world*, pp. 177-190, Clevedon: The Cromwell Press.
- Miettinen, J. O. (1992) *Classical dance and theater in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press.
- Moehkardi. (2011) *Sendratari Ramayana Prambanan: The arts and the history (Sendratari Ramayana Prambanan: Seni dan Sejarahnya)*, Bogor: Grafika Mardi Yuana. (in Bahasa Indonesia)
- Moungboon, V., et al. (2016) Khon: Development of management to Promote Tourism in Central Region, *The International Journal of Interdisciplinary Organizational Studies*, vol. 11, no. 3, pp. 27-34.
- Nuraini, I. (2003) *The formation of style in the Ramayana ballet of the Roro Jonggrang foundation for the Prambanan outdoor stage (pembentukan gaya dalam Sendratari Ramayana Yayasan Roro Jonggrang di panggung terbuka Prambanan)*, Master's thesis, Universitas Gadjahmada Indonesia. (In Bahasa Indonesia)
- O'Connor, B. (2003) 'Come and daunce with me in Irlande': Tourism, dance and globalisation', in M. Cronin & B. O'Connor (eds.), *Irish tourism: Image, culture and identity*, pp. 122-140, Clevedon: Channel View Publications.
- Pidokrajit, N. (2011) Thai traditional music in the Wai Khru ceremony, *Fine Arts International Journal Srinakharinwirot University*, vol. 15, no. 1, pp. 10-20.
- Prentice, R. (2004) 'Heritage: A key sector of the "new" tourism', in S. William (ed.), *Tourism: Critical concepts in the social sciences*, pp. 83-98, New York: Routledge.
- Raj, R., et al. (2013) *Cultural tourism*, Wallingford: CABI.
- Richards, G. (1996) *Cultural tourism in Europe*, Oxon: CAB International.
- Richards, G. (2007) *Cultural Tourism: Global and Local Perspectives*, New York: Haworth International.
- Rutnin, M. M. (1996) *Dance, drama, and theater in Thailand*, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Sala Chalermkrung Foundation. (n.d.) *Appreciating Sala Chalermkrung Khon*, Bangkok: Daoreuk Communication.
- Sarup, M. (1996) *Identity, culture and postmodern world*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Scottish Tourist Board. (1990) *Visitor attraction survey 1989*, Edinburgh: Scottish Tourist Board.
- Sharpley, R. (1994) *Tourism, tourist & society*, England: St Edmundsbury Press.

- Smith, M. K., & Richards, G. (2013) *Routledge handbook of cultural tourism*, London: Routledge.
- Smith, M. K., & Robinson, M. (2005) *Cultural tourism in a changing world: Politics, participation and (re)presentation*, Clevedon: The Cromwell Press.
- Smith, M. K. (2016) *Issues in cultural tourism studies*, New York: Routledge.
- Sowat, S. (2018) *Thai classical music for the Phrommas Episode in Khon Performance*, Doctoral dissertation, University of York Music, UK.
- Tanticharoenkiat, O. (1986) *Khon*, Doctoral dissertation, Kansas State University.
- Taylor, J. (2001) Authenticity and sincerity in tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 28, pp. 7-26.
- The National Trust for Historic Preservation. (2015) [Preservation Glossary] *Today's word: Heritage tourism*, Available: <https://savingplaces.org/stories/preservation-glossary-todays-word-heritage-tourism> [23 January 2018]
- UNESCO. (1989) *Draft medium term-plan 1990-1995*, Available: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084697> [9 September 2018]
- The United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2011) *International tourists to hit 1.8 billion by 2030*, Available: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2011-10-11/international-tourists-hit-18-billion-2030> [12 December 2018]
- The United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2012) *Study on tourism and intangible cultural heritage*, Available: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/summaryview.pdf> [4 June 2018]
- Wang, N. (1999) Rethinking authenticity in tourism experience, *Annals of Tourism Research*, vol. 26, no. 2, pp. 349-370.
- Williams, D. (1994) Traditional danced spaces: Concepts of Deixis and the staging of traditional dance, *International Journal of African Dance*, vol. 1, no. 2, pp. 8-20.
- Williams, R. (1961) *The long revolution*, Canada: Broadviews Press.
- Williams, R. (1989) *Resource of hope: Culture, democracy, socialism*, London: Verso.
- Wong, C. M. (2013) *Intangible cultural heritage of dance as medium for intercultural dialogue: Culture assimilator reinterpreted*, Doctoral dissertation, Available: <https://d-nb.info/1045604119/34> [5 April 2017]
- Yupho, D. (2010) *The custom and rite paying homage to the teachers of Khon, Lakhon and Piphat*, Bangkok, Thailand: The Fine Arts Department.

Interviewer

- Anggara Wisnu, interviewed March 12th, 2018
- Chakrarot Chitrabongs, interviewed May 4th, 2018
- Indah Nuraini, interviewed March 22nd, 2018
- Jayeng Legowo, interviewed January 5th, 2017
- Pairoj Thongkamsook, interviewed April 26th, 2018
- Pornrat Damrhung, interviewed May 3rd, 2018
- Saksom Panthong, interviewed June 9th, 2017
- Supachai Chansuwan, interviewed May 23rd, 2018
- Suporntip Spornkul, interviewed May 7th, 2018
- Tejo Sulisty, interviewed March 26th, 2018
- Tejo Sulisty, interviewed March 27th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed March 12th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed March 16th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed August 28th, 2018
- Vasa Kuwong, interviewed May 10th, 2018



Research Article

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 ถึงปัจจุบัน
เจียน กวอ, นรชาติ วัง

The Changes in China's Anti-Corruption Policy During 1949 to Present

Jian Guo^{1*}, Norachat Wang²

¹ Aba Teachers University, China

² School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand, email: wangbkk1971@gmail.com

* Corresponding author e-mail: jian.guo@mfu.ac.th

Received: June 26, 2020

Revised: September 16, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลจีนตลอดมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ที่จัดการประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 18 เป็นต้นมา การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นความปกติใหม่ของการเมืองจีน บทความวิจัยเรื่องนี้ ได้นำกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร มาศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีนตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 จากการศึกษาพบว่า (1) จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงถึงสมัยสีจิ้นผิง ระบบย่อยของการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ค่อย ๆ ก่อรูปเป็นแนวร่วมการกำหนดนโยบายสองแนวร่วมใหญ่ กล่าวคือเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบของรัฐบาลจีน แต่แนวร่วมหลักในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (2) เนื่องจากความเชื่อด้านนโยบายหลักของพรรคคอมมิวนิสต์จีนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนจากรูปแบบช่องทางเดียวมาเป็นสองช่องทาง ฉะนั้นตราบใดที่กลไกการมีส่วนร่วมทางสังคมมีความเข้มแข็ง งานต่อต้านคอร์รัปชันของจีน จะพัฒนาต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน, กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร, พรรคคอมมิวนิสต์จีน, การมีส่วนร่วมทางสังคม

Abstract

Anti-corruption has been an important policy issue in China since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) in 2012. Anti-corruption has become a new normal in Chinese politics. This article adopts the Advocacy Coalition Framework (ACF) to study the changes in China's anti-corruption policy since 1949. The study is found that: (1) From the era of Mao Zedong to Xi Jinping China's anti-corruption policy subsystem has gradually formed two advocacy coalitions: the CPC system and the state system, the dominant coalition in making decision is the CPC system; (2) China's anti-corruption system has transformed a single-track into dual-track model because of the change of the CPC's policy core belief. Therefore, as long as there is the strong social participation mechanism, China's anti-corruption will be an effective development.

Keywords: China's anti-corruption policy, the Advocacy Coalition Framework (ACF), the Communist Party of China (CPC), Social participation

ความเป็นมาและความสำคัญ

การคอร์รัปชันที่บิพวิจัยเรื่องนี้นำมาศึกษา หมายถึง “ความเสื่อมทางการเมือง” ความเสื่อมทางการเมือง คือ อำนาจสาธารณะถูกบิดเบือนไปในทางเสื่อมทรม และมีการล่งละเมิดสิทธิประโยชน์ของประชาชน เพราะฉะนั้น คำว่า “การคอร์รัปชัน” ที่บิพวิจัยนี้ กล่าวถึงจึงหมายถึงผู้กุมอำนาจ และผู้ใช้อำนาจของประเทศแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือของกลุ่มตน ผ่าฝืนกฎหมาย ใช้อำนาจไปในทางมิชอบ ดังนั้นการคอร์รัปชันจึงมีลักษณะพิเศษดังต่อไปนี้ (1) แก่นสำคัญของการคอร์รัปชัน คือ ผู้กุมอำนาจและใช้อำนาจ (2) จุดประสงค์ของการคอร์รัปชัน คือ แสวงหาผลประโยชน์เพื่อส่วนตนหรือของกลุ่มตน (3) วิธีการและการกระทำของการคอร์รัปชัน คือ ผ่าฝืนกฎหมาย ใช้อำนาจทำร้ายแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) ผลของการกระทำคอร์รัปชัน เป็นการให้อำนาจสาธารณะถูกบิดเบือนไปในทางเสื่อม และทำลายสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน (Zhu, 2012) ข้าราชการระดับสูงของจีนที่คอร์รัปชันนั้น ได้บ่อนทำลายผลประโยชน์ของประชาชน และฝ่าฝืนกฎหมาย ถือเป็นการคุกคามรากฐานอำนาจการปกครองประเทศของรัฐบาลแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ที่มีการจัดการประชุมสมาชิกสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 18 เป็นต้นมา ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง รัฐบาลกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนชุดใหม่ได้เริ่มขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเกี่ยวข้องกับบุคคลระดับสูงที่สุด ที่มีสถานการณ์ที่สลับซับซ้อนมากที่สุด และที่มีประสิทธิผลมากที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 มีการสถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นต้นมา และตามรายงานของเว็บไซต์สำนักข่าวซินหัวของจีน จนถึงปี ค.ศ. 2017 มีข้าราชการระดับสูงทั้งของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ของทางฝ่ายการปกครองแห่งชาติจีน และของทางกองทัพปลดแอกประชาชนจีน มีข้าราชการจำนวนกว่า 8,900 คน ถูกปลดออกจากราชการ (Yang, 2017) ซึ่ง “เสือที่ใหญ่เหนือชั้น” เหล่านี้ ตัวอย่างเช่น นาย Bo Xilai, Zhou Yongkang, Ling Jihua, Xu Caihou, Guo Boxiong และ Su Rong เป็นต้น ล้วนถูกทางการจีนจับกุม รวมเวลาไม่ถึง 4 ปี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับมณฑลที่คอร์รัปชันนั้นถูกจับกุมดำเนินคดี มีจำนวนมากกว่า

จำนวนคนรวมในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากศูนย์กลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ดำเนินมาตรการ “การตีเสือ”, “ตบแมลงวัน” และ “การล่าจิ้งจอก” ที่คอร์รัปชันในหลายช่องทางหลายมิติจนทำให้ข้าราชการในวงการการเมืองจีนค่อย ๆ เกิดเป็นสถานการณ์ใหม่ กล่าวคือ ข้าราชการทุกคนล้วนไม่กล้าคิดที่จะคอร์รัปชัน อีกต่อไป

ท่ามกลางการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน นักวิชาการบางคนเกิดมีความเป็นห่วงต่อการต่อต้านคอร์รัปชันในยุคสมัยของสีจิ้นผิง พวกเขามีความสงสัยต่อนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน จะมีความต่อเนื่องต่อไปหรือไม่ Jon S. T. Quan นักวิชาการชาวสิงคโปร์มีความท้อแท้ใจต่อนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน ซึ่งเขาเห็นว่าระบบนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนยังมี “ข้อบกพร่องเชิงระบบ” (Quah, 2016) ปัญหาระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน บิพวิจัยเรื่องนี้ที่สำคัญจะอาศัย “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร” (Advocacy coalition framework) และมุมมอง “ความเชื่อด้านนโยบาย” และ “กลุ่มพันธมิตรนโยบาย” ทั้งสองมุมมองนี้ มาศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการกำหนดนโยบาย และแนวโน้มความเป็นระบบในอนาคตข้างหน้าของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

การทบทวนวรรณกรรม

ตั้งแต่ประเทศจีนมีนโยบายการเปิดประเทศและดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจใน ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา การพัฒนาเศรษฐกิจของจีนได้รับผลสำเร็จอย่างใหญ่หลวง และเป็นที่จับตามองของชาวโลก แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการขยายตัวของคอร์รัปชันที่นำความเสื่อมโทรมมาสู่สังคมจีนอย่างร้ายแรง และสภาพเช่นนี้มีแนวโน้มจะลุกลามเป็นวงกว้างต่อไป ปัญหาการคอร์รัปชันกับการต่อต้านคอร์รัปชันจึงได้กลายเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกฝ่ายในสังคมจีนจับตามองและเพ่งเล็งอยู่ นักวิชาการทั้งของจีนและต่างประเทศต่างทำการศึกษาเรื่องดังกล่าวอย่างกระตือรือร้น นักวิชาการทั้งหลายได้ศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันกับการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนจากหลายวิธีหลายมุมมอง ซึ่งในเวลา 20 ปีมานี้ การศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันและการต่อต้าน

คอร์รัปชันของนักวิชาการจีนที่สำคัญจะรวมอยู่ในปัญหา 6 ด้าน กล่าวคือ (1) สภาพการคอร์รัปชัน (2) สาเหตุการคอร์รัปชัน (3) วิธีการต่อต้านคอร์รัปชัน (4) การจำกัดอำนาจและการสร้างสรีรคัลไกของระบบรวมถึงศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (5) การริเริ่มส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของพรรคร่วมรัฐบาล และ (6) ความคิดของผู้นำเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการทำงานต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งประเด็นปัญหา 6 ด้านดังกล่าว ได้สะท้อนสภาพความเป็นจริงของกระบวนการความก้าวหน้าของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน (Zhang & Yang, 2013) แต่นักวิชาการของจีนไม่ค่อยให้ความสนใจกับวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในระยะยาวของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

ในหลายปีมานี้ นักวิชาการนานาชาติให้ความสนใจศึกษาวิจัย เช่น Liangjiang Li ค.ศ. 2001 วิเคราะห์ระดับการยอมรับและความพึงพอใจของประชาชนจีนที่มีต่อกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชัน, Andrew Wedeman ค.ศ. 2005 ศึกษาลักษณะพิเศษของการคอร์รัปชันของจีน, Elizabeth Quade ค.ศ. 2007 วิเคราะห์กลไกของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Jeffery Becker ค.ศ. 2008 วิเคราะห์ระบบการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Kilkon Ko ค.ศ. 2012 วิเคราะห์ประสิทธิผลของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Kilkon Ko ค.ศ. 2013 ศึกษาสาเหตุที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันของจีน, Andrew Wedeman ค.ศ. 2013 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการคอร์รัปชันกับปัญหาสังคมทางด้านอื่น ๆ, Mayling Birney ค.ศ. 2014 ศึกษาสภาพการคอร์รัปชันของจีน, Ting Gong ค.ศ. 2015 ศึกษาวิธีการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน และ Macabe Kelihier ค.ศ. 2016 ศึกษาทิศทางการวิวัฒนาการของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน การศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นให้ความสำคัญกับสภาพ และลักษณะพิเศษของประเทศจีน และทำการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันจากทางมหภาค แต่ไม่ได้นำทฤษฎีที่เกิดจากประเทศจีนมาศึกษา อีกทั้งข้อมูลที่ใช้ในการประกอบประเด็นของบทวิจัยก็ยังมีประเด็นที่ทำให้ผู้อ่านเกิดความสงสัยอยู่ และในวิธีการศึกษาวิจัยนั้น นักวิชาการนานาชาติให้ความสำคัญเฉพาะด้านที่เป็นกรณีศึกษา และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวเลข (Data analysis) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีเชิงกระบวนการทัศน์ปฏิฐานนิยม (Positive methods) ที่ศึกษาแต่ข้อเท็จจริง ซึ่งบทวิจัยดังกล่าวมีแนวโน้มที่ต้องการเพียงให้เป็นลักษณะ “ความเป็นวิทยาศาสตร์” แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมและประเพณีนิยมของจีน บทวิจัยดังกล่าวในส่วนของการรูปแบบการวิจัยจึงยังขาดความสมบูรณ์ที่ควรจะเป็น (Chen & Lu, 2017)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีน ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 ถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษารูปแบบ บทบาท และหน้าที่ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และรัฐบาลจีนในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน

ระเบียบวิธีการศึกษา (Research methodology)

บทวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาเอกสารและการวิเคราะห์ทางทฤษฎี ซึ่งการศึกษาเอกสารเป็นการเก็บข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน รวมทั้งเอกสารข้อมูลจากทางรัฐบาลจีน รายงานการวิจัย วารสารวิชาการและข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่วนการวิเคราะห์ทางทฤษฎีจะยึดถือ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” (Advocacy coalition framework) มาศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการของนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน และ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” ริเริ่มสร้างขึ้นโดย Paul Sabatier และ Hank Jenkins Smith ในทศวรรษ 80 ของศตวรรษที่ 20 โดยมีขอบเขตทฤษฎีใน 3 ด้าน คือ กลุ่มพันธมิตรนโยบาย (Advocacy coalition) การเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy oriented learning) และการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย (Policy change) ซึ่งในทฤษฎีเหล่านี้ล้วนมีสมมุติฐานไปในตัวข้อได้เปรียบของ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” อยู่ที่การตอบสนองกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลากับการใช้ระเบียบวิธีเชิงกระบวนการทัศน์ปฏิฐานนิยมในการศึกษาเพื่อการพัฒนา บทวิจัยเรื่องนี้ที่สำคัญได้ใช้ทฤษฎีพันธมิตรนโยบาย (Advocacy coalition) และทฤษฎีความเชื่อ

ด้านนโยบาย (Policy belief) จาก “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” มาศึกษาวิเคราะห์ประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของระบบนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 จนถึงสมัยปัจจุบัน

ผลการศึกษา

นโยบายการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีนที่บ่งชี้เรื่องนี้กล่าวถึง เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนและรัฐบาลจีนในการต่อต้านผู้กุมอำนาจ และผู้ใช้อำนาจที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์พิเศษของกลุ่มตนเอง

1. ประวัติศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา ประเทศจีนเป็นประเทศที่สร้างสรรค์โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน และปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งระบบการเมืองการปกครองของจีนในปัจจุบัน ก่อตั้งขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการเมือง หรือเป็นการทำให้ระบบการเมืองนี้มีความสมบูรณ์แบบขึ้นมา ล้วนมีการนำและการผลักดันโดยตรงของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้นการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนที่สำคัญจึงนำโดยพรรคการเมือง (Lin, 2010) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันช่วงวิธีการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ผ่านมา 3 ยุคสมัย คือ

1) ยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง การต่อต้านคอร์รัปชันของจีนที่สำคัญใช้วิธีการระดมกำลังของประชาชน

ในฐานะเป็นประธานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เหมาเจ๋อตงเห็นว่า “มีเพียงประชาชนลุกขึ้นมาตรวจตราการทำงานของรัฐบาล รัฐบาลในการทำงานจึงจะไม่กล้ามีการฉ้อฉล มีเพียงประชาชนทุกคนมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบอำนาจรัฐจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้ และเจ้าหน้าที่รัฐจึงจะสามารถรอดชีวิตจากอันตรายมาได้” (Jin, 2004) ดังนั้นในช่วงเวลานี้ พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้ริเริ่ม (1) ขบวนการต่อต้านคอร์รัปชัน (2) ต่อต้านการสิ้นเปลือง และ (3) ต่อต้านลัทธิเจ้าขุนมูลนาย มีชื่อย่อเรียกว่า “สามต่อต้าน” (Three anti campaign) และต่อมาได้มีการดำเนินการ (1) ต่อต้านการติดสินบน (2) ต่อต้านการหนีภาษี (3) ต่อต้านการยกยอทรัพย์สินของรัฐ (4) ต่อต้าน

การทำสัญญาปลอมเพื่อหลอกลวงรัฐ และ (5) ต่อต้านการโจรกรรมข้อมูลข่าวสารทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีชื่อย่อเรียกว่า “ขบวนการ 5 ต่อต้าน” (Five anti campaign) และขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในช่วงเวลานี้ใช้วิธีการที่เป็นขบวนการประชาชนเป็นหลัก ถ้ามองในภาพรวมแล้วในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันล้วนกำหนด และนำพาโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ยังขาดแคลนส่วนการพัฒนาสร้างสรรค์ระบบ ขณะเดียวกันก็ยังคงมีความคิดที่เน้นการใช้อำนาจการปกครองของตัวบุคคลมากกว่าที่จะอาศัยระบบ

2) ยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง และหลังยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเริ่มมีการเน้นหนักการเสริมสร้างระบบให้มีความสมบูรณ์

เติ้งเสี่ยวผิงได้นำเสนอ “ทฤษฎีการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยสองมือ” ความหมายของทฤษฎีนี้คือ ด้านหนึ่งให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่ประชาชน อีกด้านหนึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (Deng, 1993) และในช่วงเวลานี้การต่อต้านคอร์รัปชันของจีนให้ความสำคัญกับการลงโทษตามกฎหมาย และการเข้าร่วมการต่อต้านคอร์รัปชันของประชาชนจีน โดยเขียนจดหมายเปิดโปงหรือไปให้ข้อมูลการคอร์รัปชันของบุคคลกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปแล้วการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในช่วงเวลานี้มีความเป็นระบบมากขึ้น และหน่วยงานรัฐที่ทำการตรวจสอบและต่อต้านคอร์รัปชันนั้นก็ค่อย ๆ กลายเป็นระบบตรวจสอบของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน ระบบตรวจสอบของฝ่ายบริหารของรัฐบาลจีน และระบบตรวจสอบของฝ่ายสำนักงานอัยการประชาชน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบต่อต้านคอร์รัปชันแบบร่างคู่ เพื่อดำเนินงานต่อต้านคอร์รัปชันระบบคู่ขนาน

3) ยุคสมัยสีจิ้นผิง ใช้วิธีการ “การจัดการแบบรวม” ในการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

วิธีการ “การจัดการแบบรวม” ดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันและมีการนำพาภารกิจนี้โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นหลัก ซึ่งได้ก่อตั้งคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งประเทศชาติขึ้นมา และได้กลายเป็นระบบต่อต้านคอร์รัปชันแบบรวมที่เป็น

รูปแบบรางคู่ และในช่วงเวลานี้ จีนได้ทำการขยายองค์กรสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน เสริมสร้างการตรวจตราประชาธิปไตย และใช้ระบบออนไลน์ในการกระตุ้นประชาชนให้กลายเป็นแกน

สำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน ที่นอกเหนือจากฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และฝ่ายรัฐบาลจีน (Liu, 2019)

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 (The changes in China's anti-corruption policy since 1949)

ปี ค.ศ.	ผู้กำหนดนโยบาย	การมีส่วนร่วมของประชาชน	นโยบาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1949-1978	เหมาเจ๋อตง	ขบวนการประชาชน	ขบวนการ "สามต่อต้าน" ขบวนการ "ห้าต่อต้าน"	คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน
1978-2012	เติ้งเสี่ยวผิง เจียงเจ๋อหมิน หูจิ่นเทา	เขียนจดหมายเปิดโปงเรื่องคอร์รัปชัน	การลงโทษทางกฎหมาย	1. คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน 2. กระทรวงการกำกับดูแลเจ้าที่รัฐภายใต้ สำนักงานกฤษฎีกา 3. กองป้องกันคอร์รัปชันภายใต้ สำนักงานกฤษฎีกา 4. สำนักงานการประชาชนสูงสุด
2012-ปัจจุบัน	สีจิ้นผิง	ปลูกจิตสำนึกประชาชนเข้าร่วม การต่อต้านคอร์รัปชัน	ดำเนินการปกครอง การบริหารจัดการ	1. คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน 2. คณะกรรมการการกำกับดูแลเจ้าที่รัฐแห่งชาติจีน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา นโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากการระดมประชาชนเข้าร่วมขบวนการ มาเป็นการเสริมสร้างระบบ และกฎหมายให้สมบูรณ์ ซึ่งได้กลายเป็นระบบตรวจสอบการคอร์รัปชันแบบใหม่ที่เป็นรางคู่ และขณะเดียวกันประชาชนทุกระดับชั้นในสังคมก็มีการเพิ่มจำนวนคนที่เข้าร่วมภารกิจต่อต้านคอร์รัปชัน และภายใต้การนำพาของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้มีการก่อตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และได้กลายเป็นศูนย์การต่อต้านคอร์รัปชันที่มีขึ้นหลายศูนย์ด้วยกันในระบบโครงสร้างการปกครองของจีน

2. แนวร่วมผลักดันนโยบาย ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายกับระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

แนวร่วมผลักดันนโยบายเป็นฝ่ายที่มีความคล้ายคลึงกันทางความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย และใช้วิธีการต่าง ๆ ประสานและปรับปรุงการกระทำของฝ่ายตน จึงมีบทบาท และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีน "กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย" ได้นำเสนอระบบความเชื่อ 3 ระดับชั้น ซึ่งในระดับพื้นฐานทั่วไปเป็นความเชื่อหลักที่สำคัญ (Deep core belief) อันหมายถึง ลักษณะมาตรฐานของทัศนคติทางมูลค่า

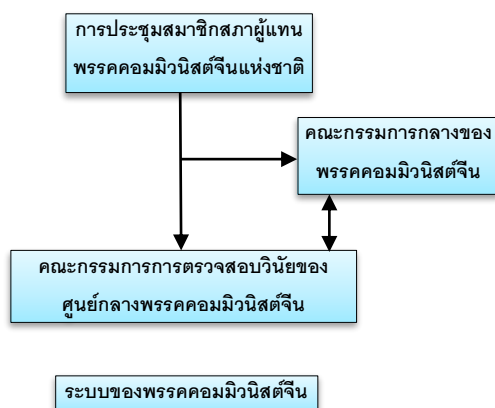
กับภววิทยา (Ontology) และส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบนโยบายย่อย (Policy subsystem) นั่นคือ ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย (Policy core belief) และระดับชั้นที่เป็นรากฐานที่สุดคือ ความเชื่อระดับรอง (Secondary belief) (Smith et al., 2018)

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สถาปนาขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1949 เป็นประเทศที่ก่อตั้งขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน และพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นพรรครัฐบาลที่ดำเนินการปกครองบริหารประเทศ และในรัฐธรรมนูญจีนมีข้อบัญญัติไว้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีสถานะเป็นผู้นำในขอบเขตทั่วทั้งประเทศ และตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีน เพราะฉะนั้นพรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงเป็นแนวร่วมแกนสำคัญของแนวร่วมผลักดันนโยบายของจีน ซึ่งจากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ความเชื่อแกนสำคัญในการปกครองประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั้นไม่เคยเปลี่ยนแปลง นั่นก็คือประเทศจีนมีการนำพาโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนตลอดมา แต่ความเชื่อ

แกนสำคัญด้านนโยบายในการปกครองประเทศนั้นเกิดมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่รวม 3 ครั้งด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของยุคสมัยเหมาเจ๋อตุง ถือเอาพรรคคอมมิวนิสต์จีนมาแทนที่รัฐบาล

ในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุงเพื่อต่อต้านลัทธิแบ่งแยกอำนาจ และลัทธิท้องถิ่นนิยม พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ทำการส่งเสริมการนำอำนาจทางการเมืองของพรรค ซึ่งในระหว่างนี้ ศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนกำหนดว่า จะก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ทางด้านการเงิน, การเมือง, การต่างประเทศ, วิทยาศาสตร์, วัฒนธรรม และการศึกษา เป็นต้น เพื่อดำเนินความรับผิดชอบบทบาทของรัฐบาล (Xiao, 2008) และในปี ค.ศ. 1959 ได้ทำการยกเลิกหน่วยงานการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ แต่มีการจัดวางระบบการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐไปอยู่ในองค์กรการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Gao & Nong, 2003) และในด้านการต่อต้านคอร์รัปชันนั้น คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CCDI) มีบทบาทแทนที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐบาลจีน เพราะฉะนั้นในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุงระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนมีเพียงพันธมิตรนโยบายหมายถึง ระบบพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็น คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน



รูปที่ 1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันแบบวางเดี่ยวของจีน (The one agency in the single anti-corruption of China)

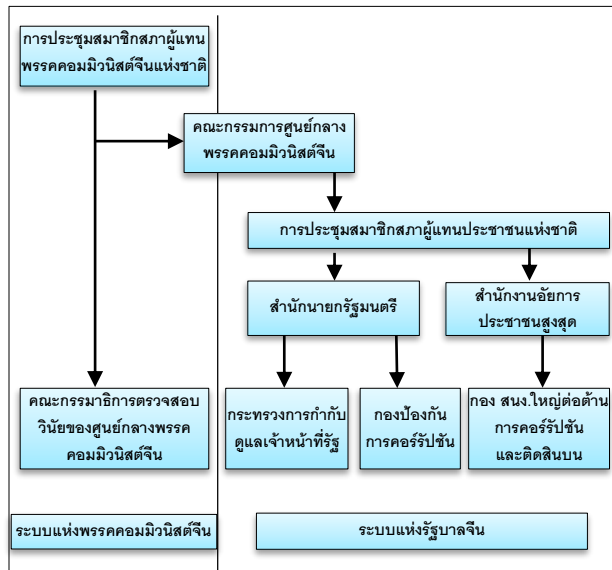
ในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุง เนื่องด้วยระบบต่อต้านคอร์รัปชันของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ขาดการช่วยเหลือจากระบบการควบคุมดูแลทางด้านการบริหาร จึงขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร

การต่อต้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้ริเริ่มขบวนการมวลชนที่ปลูกฝังระดมประชาชนขึ้นมาขนาดใหญ่ เพื่อผ่านการเปิดโปงและร้องทุกข์ของประชาชนมาดำเนินการโจมตีการคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าระบบนี้มีพลังบทบาทการสยบที่ทรงพลังภาพแต่ก็ยังคงขาดแคลนความเป็นระบบ

2) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายในยุคสมัยของเติ้งเสี่ยวผิง และหลังยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง การแยกบทบาทภาระหน้าที่ระหว่างฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับฝ่ายรัฐบาลจีนออกจากกัน

ในยุคสมัยการดำเนินนโยบายปฏิรูป และเปิดประเทศ ซึ่งริเริ่มและกำหนดนโยบายโดยเติ้งเสี่ยวผิงนั้น รูปแบบการปกครองประเทศที่ถือเอาพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีบทบาทแทนที่ฝ่ายรัฐบาลจีนของยุคสมัยเหมาเจ๋อตุงนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เติ้งเสี่ยวผิงจึงเสนอนโยบายว่า “ในส่วบทบาทหน้าที่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และรัฐบาลจีนนั้น ต้องมีการแยกออกจากกัน” ซึ่งกิจการงานการบริหารของรัฐบาลจีนคงต้องปฏิบัติดำเนินการโดยฝ่ายรัฐบาล (Zhu, 2019) แต่ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้กลายเป็นระบบของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มี คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นหน่วยงานหลัก และระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายรัฐบาลจีนที่มีสำนักงานนายกรัฐมนตรี และสำนักงานอัยการประชาชนเป็นหน่วยงานหลัก ทั้งระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และทั้งของฝ่ายรัฐบาลจีนมีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบกัน แต่ก็มีความร่วมมือในการทำงาน แต่พรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงเป็นผู้นำในระบบต่อต้านคอร์รัปชันของทั่วทั้งประเทศจีน เพราะฉะนั้นในยุคสมัยนี้ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนมีพันธมิตรนโยบายหลักสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายรัฐบาลจีน และในระบบของฝ่ายรัฐบาลจีนนั้นได้รวมถึงสำนักงานนายกรัฐมนตรี และสำนักงานอัยการประชาชนจีน ซึ่งในจำนวนนี้พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็น

พันธมิตรนโยบายในระบบต่อต้านคอร์รัปชันส่วนที่สำคัญของจีน สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักกฤษฎีกาประชาชนของระบบรัฐบาลจีนจะเป็นพันธมิตรนโยบายส่วนเสริม



รูปที่ 2 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 4 องค์กรหลักภายใต้ระบบรางคู่ของจีน (The four agencies in the dual-track anti-corruption system of China)

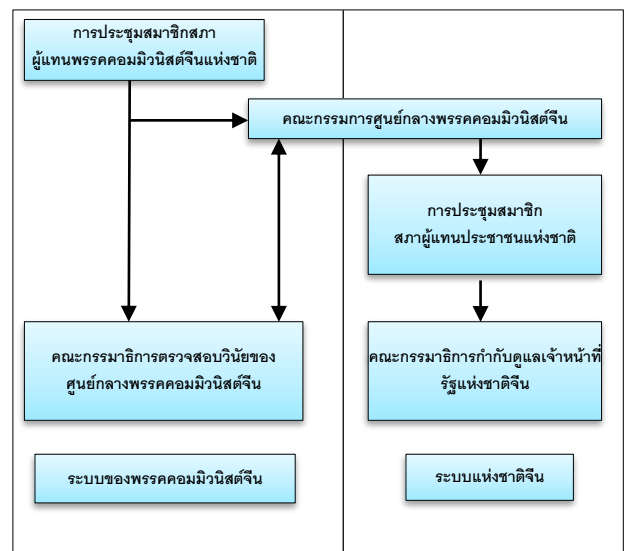
กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยนี้ ระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนค่อย ๆ พัฒนาเป็นระบบขึ้นมา และผ่านการยกร่างบัญญัติกฎหมาย ทำให้มีการกำหนดมาตรฐานของระบบต่อต้านคอร์รัปชัน และได้จัดตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันหลัก 4 องค์กร แต่เนื่องจาก 4 องค์กรดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรทั้งที่อยู่ใต้สังกัดของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน และทั้งที่เป็นของรัฐบาลจีน องค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันยังคงตกอยู่ในสภาพที่ยากลำบาก ทั้งนี้จึงทำให้ภารกิจต่อต้านคอร์รัปชันของจีนไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุที่ทำให้ประสิทธิภาพของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในยุคสมัยนี้อยู่ในสภาพตกต่ำ

3) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของยุคสมัยสีจิ้นผิง พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นผู้นำในทุก ๆ ด้าน

ในช่วงระยะหลังของปี ค.ศ. 1980 และช่วงระยะต้นของปี ค.ศ. 1990 เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสากลโลก และที่เกิดขึ้นในประเทศจีน ได้มีผลกระทบถึงการปฏิรูประบบการเมืองของจีน

“การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับรัฐบาลจีนเป็นหลัก” การปฏิรูประบบการเมืองของจีนจึงค่อย ๆ หันหน้าไปทางปฏิรูประบบการบริหารจัดการซึ่งมีการเน้นหนัก การตัดโครงสร้างองค์กรบริหารให้กะทัดรัด

ในสมัยของสีจิ้นผิง พรรคคอมมิวนิสต์จีนจากมุมมองของการปกครองประเทศมาให้ความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับรัฐบาลจีน ซึ่งได้เน้นหนักต้องมีการยับยั้งการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในขอบด้าน และจุดหนักคือส่งเสริมให้พรรคคอมมิวนิสต์จีน และองค์การของประเทศชาติมีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของสังคม มีการประสานงานและยกระดับประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น (Cui & Gao, 2018) และเนื่องจากความเชื่อแกนสำคัญข้อนี้ จีนได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ (National supervision committee) ขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบต่อต้านคอร์รัปชันแบบรางคู่ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งได้ยกรวมคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของสำนักนายกรัฐมนตรี และของสำนักงานอัยการสูงสุดประชาชนจีนมาเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ก่อตั้งขึ้นมาเพียงองค์กรเดียวในระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีน (Deng, 2018)



รูปที่ 3 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 2 องค์กรหลัก ภายใต้ระบบรางคู่ของจีน (The two agencies in the new dual-track anti-corruption system of China)

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง จนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้พัฒนามาเป็นพันธมิตรนโยบายสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีนและระบบแห่งชาติจีน แต่การกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน หรือกล่าวโดยอีกนัยหนึ่งว่า แนวร่วมผลักดันนโยบายหลัก และโน้มนำของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์ระบบ และบวกกับความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นรูปแบบของระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบรางเดี่ยวมาเป็นระบบรางคู่

สรุป และข้อเสนอแนะ

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากขบวนการทางการเมืองมาเป็นการปกครองการบริหารจัดการ และกระบวนการขั้นตอนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีนก็มีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง และได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบต่อต้านคอร์รัปชันรูปแบบรางคู่แบบใหม่ ขณะเดียวกันประชาชนในสังคมจีน ก็มีส่วนร่วมในการกิจต่อต้านคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้กลายเป็นโครงสร้างการปกครองที่มีหลายศูนย์กลาง จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ค่อย ๆ กลายเป็นแนวร่วมผลักดันนโยบายสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบแห่งชาติจีน แต่แนวร่วมผลักดันนโยบายหลักและการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์ระบบ ขณะเดียวกันความเชื่อหลักที่สำคัญด้านนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบรางเดี่ยวมาเป็นระบบรางคู่ กล่าวโดยสรุปแล้วจากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบเดี่ยวของพรรคคอมมิวนิสต์จีนมาเป็นระบบพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับระบบแห่งชาติจีนร่วมมือกันในการทำงาน ซึ่งเป็นระบบการ

กำหนดนโยบายสองชั้น แต่อย่างไรก็ตามพรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงมีอำนาจชี้ขาดในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนออกแบบ และกำหนดโดยผู้นำระดับบน จะมีประสิทธิผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำมีความตั้งใจ หรือเจตนารมณ์ที่แน่วแน่หรือไม่ ขณะเดียวกันยังคงต้องอาศัยความเป็นระบบมาแก้ไข ปัญหา ซึ่งความเป็นระบบเป็นประสบการณ์ทั่วไปในการต่อต้านคอร์รัปชันของสากลโลก นอกจากนี้แล้วยังต้องการมีระบบการเมืองมาเป็นหลักประกันในการต่อต้านคอร์รัปชันด้วย

Reference

- Becker, J. (2008) Tackling corruption at its sources, *Journal of Chinese Political Sciences*, vol. 13, no. 3, pp. 287-303.
- Birney, M. (2014) Decentralization and veiled corruption under China's rule of mandates, *World Development*, vol. 53, no. 2, pp. 55-67.
- Chen, D., & Lu, Y. (2017) Chinese corruption and anti-corruption in recent years, *Review of Overseas Studies*, vol. 37, no. 5, pp. 66-78.
- Cui, Y., & Gao X. (2018) The theoretical background, historical approach, and new trends in the construction of party-government relations with Chinese characteristics, *Journal of Socialist Theory Guide*, vol. 38, no. 8, pp. 4-12.
- Deng, J. (2018) The national supervision commission: A new anti-corruption model in China, *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 52, no. 1, pp. 58-73.
- Deng, X. (1993) *Selected works of Deng Xiaoping*, Beijing: People's Publishing House.
- Gao, X., & Nong, H. (2003) *Discussion on the party's leadership style and ruling style*, Nanning: Guangxi People's Publishing House.
- Gong, T. (2015) Managing government integrity under hierarchy: Anti-corruption efforts in local China, *Journal of Contemporary China*, vol. 45, no. 94, pp. 684-700.

- Jin, C. (2004) *The biography of Mao Zedong*, Beijing: Central Literature Publishing House.
- Keliher, M. (2016) Corruption, anticorruption and the transformation of political culture in contemporary China, *The Journal of Asian Studies*, vol. 75, no. 1, pp. 5-18.
- Ko, K. (2012) Structural changes in China corruption, *The China Quarterly*, vol. 211, no. 2, pp. 817-740.
- Ko, K. (2013) Fiscal decentralization: Guilty of aggravating corruption in China, *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 79, pp. 35-55.
- Li, L. (2001) Support for anti-corruption campaigns in rural China, *Journal of Contemporary China*, vol. 10, no. 29, pp. 573-586.
- Lin, S. (2010) Construction of China's anti-corruption system and its framework, *Journal of Social Science Henan University*, vol. 50, no. 1, pp. 1-3.
- Liu, C. (2019) An optimization analysis of the corruption governance system of China, *Thought Front*, vol. 45, no. 4, pp. 97-103.
- Quade, E. (2007) The logic of anticorruption enforcement campaigns in contemporary China, *Journal of Contemporary China*, vol. 16, no. 50, pp. 65-77.
- Quah, J. (2016) Hunting the corrupt "tigers" and "flies" in China: An evaluation of Xi Jinping's anti-corruption campaign, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 1-9.
- Smith, J., et al. (2018) *Advocacy coalition framework: An overview of the research program*, 4th edition, London: Routledge.
- Wedeman, A. (2005) Anticorruption campaigns and the intensification of corruption in China, *Journal of Contemporary China*, vol. 75, no. 12, pp. 93-116.
- Wedeman, A. (2013) *Double paradox: Rapid growth and rising corruption in China*, New York: Cornell University Press.
- Xiao, L. (2008) The historical evolution and lessons of the communist party of China's governing method, *Marxism & Reality*, vol. 89, no. 4, pp. 147-154.
- Yang, X. (2017) *Report of 19th CPC National Congress*, Available: http://www.sohu.com/a/198991871_119798 [4 September 2020]
- Zhang, Z., & Yang, H. (2013) The hotspots and their progress trends in the domestic research of corruption and anti-corruption of China, *Academics Research*, vol. 178, no. 4, pp. 66-79.
- Zhu, Q. (2019) Government structure and the relationship between the party and government, *Journal of Philosophy and Social Sciences Jinan University*, vol. 41, no. 7, pp. 30-36.
- Zhu, Y. (2012) *The history practice research on the CPC anti-corruption political system construction—based on the analysis of political ecological environment changes*, Doctoral dissertation, Shanghai Academy of Social Sciences.



Research Article

การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง: ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

ฤทธิภัฏ กัลยาณพัทธศิริ, ณัฐกร วิทิตานนท์

Application of By-laws and Policy Tools to Promote the Waste Separation in the Origin: Study on Local Administrative Organizations in Chiang Rai Province

Ridthipat Kallayanapattarasit^{1*}, Nuttakorn Vititanon²

¹ Research Unit of Border Area on Legal and Development, School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

² Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai, Thailand, email: Nuttakorn_vit@cmru.ac.th

* Corresponding author email: Ridthipat@mfu.ac.th

Received: July 27, 2020

Revised: September 16, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกที่ต้นทางเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายได้ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยใช้ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายประกอบกัน เครื่องมือทางกฎหมายหลักคือข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการจัดการมูลฝอยทั่วไปและข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องหลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย อีกทั้งยังมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการแยกวันเก็บขยะมูลฝอยตามประเภท มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามความสามารถในการคัดแยกขยะ และมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะมูลฝอย ส่วนเครื่องมือทางนโยบาย ได้แก่ จัดโครงการให้ความรู้แก่ประชาชน จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง เช่น จัดตั้งธนาคารขยะ หรือตลาดนัดรีไซเคิล การสนับสนุนงบประมาณพิเศษให้แก่หมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะ รวมไปถึงการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้นำชุมชน นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่มีการใช้เครื่องมืออื่น ได้แก่ กฎหมู่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีรูปแบบคล้ายกับเครื่องมือทางกฎหมาย แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แท้จริง จากการวิเคราะห์พบว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะเป็นเครื่องมือที่จำเป็นที่ควรใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางนโยบาย แต่การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระมัดระวังปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากความซ้ำซ้อนของกฎหมายและกำหนดเนื้อหากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของตนเอง โดยเนื้อหาของข้อบัญญัติควรกำหนดประเภทของขยะที่จะต้องคัดแยก อำนาจในการกำหนดวันเวลาและสถานที่ในการเก็บขยะ มาตรการทางกฎหมายอื่นที่ใช้ และกระบวนการลงโทษที่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลควรให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน เป็นต้น

คำสำคัญ: การจัดการขยะมูลฝอย, กฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อบัญญัติท้องถิ่น

Abstract

This research analyses the application of local ordinances and policy tools of local administrative organizations in Chiang Rai province for promoting waste separation at sources.

The study found that local administrative organizations encourage people to separate waste at the origin using both legal and policy tools. The main legal tools are local ordinances on solid waste management and separation. Including using the authority to reinforce waste separate policy such as launch the “No Separation No Collect” policy, set the waste collection date depending on types of waste, impose waste fee based on waste separation ability and amount of waste. Regarding policy tools, local government organizations have implemented projects educating public, encouraged domestic waste separation by establishing a waste bank and recycling market and supported special budgets for waste segregation villages. Including making a memorandum of understanding between the government and community leaders. In addition, in many areas other tools are used such as village rules and regulations which are similar to those legal tools, except do not have the legal status as the laws. The result of the study found that local regulations regarding waste separation are essential tools that should be used together with policy tools. Importantly, the redundancy of the laws and the specific conditions of each area should be considered in order to issue any local ordinances. The ordinance should specify types of waste, waste collection schedule, other alternative legal measures and explicit punishment procedures.

Keywords: Solid waste management, Waste management law, Local government organization, Local ordinances

บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศไทย จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีขยะทั่วประเทศประมาณ 27.93 ล้านตัน หรือประมาณ 76,529 ตันต่อวัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ร้อยละ 2.04 ที่มีประมาณขยะประมาณ 27.37 ล้านตัน ปริมาณขยะทั้งหมดนี้มีเพียง 5.59 ล้านตัน หรือร้อยละ 39 ของปริมาณขยะทั้งหมดเท่านั้นที่ถูกกำจัดในสถานที่ที่ถูกต้อง และมีการคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียง 9.76 ล้านตัน หรือร้อยละ 35 ของขยะทั้งหมด แม้จะเพิ่มขึ้นจากเดิมปี พ.ศ. 2557 ที่มีการคัดแยกขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ 18 ของปริมาณขยะทั้งหมดมากแล้วก็ตาม (Pollution Control Department, 2018a, pp. 6-9) แต่ก็ยังถือว่าเป็นปริมาณที่ไม่มากนัก

ในเรื่องการจัดการขยะ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการขยะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เป็นรัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้ให้ความเห็นชอบ

แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทยไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง และจัดระบบการเก็บ ขน และกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพต่อไป (Pollution Control Department, 2018b, pp. 1-2) แนวทางในการจัดการขยะที่ถูกเลือกใช้คือ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) ซึ่งแปลเป็นภาษาไทย คือ นโยบาย 3ช หรือ 3ใช้ ได้แก่ “ใช้น้อยหรือลดการใช้” (Reduce) หมายถึง การลดปริมาณการใช้สิ่งของลงโดยใช้เท่าที่จำเป็น เช่น การใช้ตะกร้าหรือถุงผ้าในการใส่สิ่งของแทนการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว หรือใช้ปิ่นโตแทนกล่องโฟม เป็นต้น หรือ “ใช้ซ้ำ” (Reuse) หมายถึง การนำบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่โดยไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปหรือแปรสภาพ เช่น การทำสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้ การบริจาคเสื้อผ้าที่ไม่ใช้แล้ว หรือขายสินค้ามือสองให้กับบุคคลที่ต้องการ และ “นำกลับมาใช้ใหม่” (Recycle) หมายถึง การนำของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้มาแปรรูปเป็นวัตถุดิบในการผลิตหรือผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น ขวดพลาสติก

กระป๋องอะลูมิเนียม เป็นต้น (Pollution Control Department, 2018c, pp. 4-7)

นโยบาย 3ช. หรือ 3ใช้ จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าประชาชน ณ แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยไม่ได้ดำเนินการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางว่าสิ่งใดเป็นขยะที่สามารถใช้ซ้ำได้ สิ่งใดเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ การคัดแยกขยะจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการคัดแยกขยะที่ต้นทางจะทำให้ปริมาณขยะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องไปกำจัดทำลายนั้นลดน้อยลงส่งผลให้การจัดการขยะในขั้นต่อไป สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังลดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อมด้วย นอกจากนี้การคัดแยกขยะที่ต้นทางยังก่อให้เกิดประโยชน์กับครัวเรือนในแง่ของความประหยัดอีกด้วย เพราะสินค้าหรือขยะบางอย่างอาจจะนำมาใช้ใหม่หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกด้วย

ความสำคัญของการคัดแยกขยะที่ต้นทางทำให้รัฐบาลได้กำหนดให้การคัดแยกขยะเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญในแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ให้ร้อยละ 100 ของหมู่บ้าน/ชุมชนมีการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยในจำนวนนี้ให้มีร้อยละ 40 เป็นหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างครบถ้วนถูกต้อง ณ แหล่งกำเนิด (Pollution Control Department, 2018b) แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่หมู่บ้านหรือชุมชนใดที่สามารถผลักดันให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางได้ทั้งพื้นที่การศึกษาเพื่อค้นหาเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการคัดแยกขยะเกิดประสิทธิผลมากที่สุดจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางได้นั้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการจัดการขยะชุมชน ทั้งตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต่างก็กำหนดให้เก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมาย ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางให้ประสบผลสำเร็จได้

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีโจทย์วิจัยประการสำคัญคือ ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอย่างไรในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง สมมติฐานของการศึกษาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเชิงสั่งการและควบคุมพฤติกรรมควบคุมไปกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางจึงจะทำให้เกิดการลดและคัดแยกขยะอย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย
2. ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายและให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการคัดแยกขยะ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้วิธีการ 4 วิธี ได้แก่

1. การศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าตำรา หนังสือ บทความ งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงศึกษาดัชนีบทกฎหมาย บันทึกกฎหมาย ความเห็นทางกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาของศาล
2. การสำรวจโดยแบบสอบถามอย่างง่าย (Questionnaire survey) เพื่อใช้คัดกรองเบื้องต้นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเท่านั้น ประกอบกับวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball sampling)

3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ
4. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) โดยเชิญผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมาร่วมให้ความเห็นต่อผลการศึกษาเบื้องต้นและให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม จำนวน 1 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วม รวม 25 คน

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเท่านั้น โดยเลือกทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 12 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 143 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย (2) เทศบาลตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว (3) เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย (4) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย (5) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (6) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (7) เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย (8) เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง (9) เทศบาลตำบลสิริเวียงชัย อำเภอเวียงชัย (10) องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน (11) องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแพร่ อำเภอแม่ลาว (12) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจสถานการณ์ภาพของการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายที่ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยเน้นการประเมินประสิทธิผลเพื่อค้นหาว่าเครื่องมือใด หรือวิธีการใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้ และเป็นข้อมูลในการยกย่องตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะในโอกาสต่อไป ผลการศึกษาอาจแยกพิจารณาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่

ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย (3) บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (4) ข้อเสนอแนะ

1. การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ (Nakseeharach, 2018, pp. 135-153) โดยกฎหมายที่เป็นฐานให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง รวมไปถึงตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะ 2 ฉบับหลัก ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดทั่วไปในพื้นที่สาธารณะของประเทศ เช่น การรักษาความสะอาด การห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยแต่เดิมมุ่งเน้นไปที่การห้ามปรามเพื่อมิให้มีผู้ใดกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดความสกปรกหรือไม่เป็นระเบียบในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ตั้งแต่การปรับไม่เกิน 500 บาท (มาตรา 52) ไปจนถึงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 58/2)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้ระบุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนี้ว่าเพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ที่สำคัญคือการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยชุมชน โดยในมาตรา

34/3 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ในเรื่องการคัดแยกขยะที่ต้นทาง มาตรา 34/3 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการระดมการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนเทศบาลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนและจากนั้นจะต้องเสนอให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นให้ความเห็นชอบ ท้องถิ่นจึงจะสามารถนำข้อบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้

ในส่วนของการกำหนดโทษนั้น มาตรา 58/2 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(1) เรื่องการจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่สถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ และมาตรา 34/3(5) การอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2)

ส่วนมาตรา 58/2 วรรคสองของกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) เรื่องวิธีการคัดแยกขยะ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่ก็กำหนดโทษเฉพาะผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัดหรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามมาตรา 34/2

เท่านั้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดโทษสำหรับประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องของการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้นหากประชาชนไม่คัดแยกขยะมูลฝอยตามข้อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะดังกล่าวต้องการจะกำหนดบทลงโทษให้แก่ประชาชนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยจะต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ มาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดไว้เท่ากันคือให้กำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน 1,000 บาท โดยไม่มีโทษจำคุก

ในเรื่องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะโดยอำนวยความสะดวกโดยการยกร่างตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีเนื้อหาจำนวน 9 ข้อ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจสามารถนำเนื้อหาไปใช้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเองได้โดยสะดวก

เมื่อท้องถิ่นใดตราข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว และมีผู้ฝ่าฝืนไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่ท้องถิ่นกำหนด การดำเนินการกรณีผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะนี้จะต้องดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าผู้ต้องหาฝ่าฝืนข้อบัญญัติจริง และหากผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดีและชำระค่าปรับตามที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดให้ถือว่าคดีอาญาเล็กน้อย แต่หากผู้ต้องหา

ไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบคดี ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีจะต้องทำสำนวนและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองดำเนินคดีต่อไป

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการจัดการสุขลักษณะของกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่และควบคุมอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล สุขลักษณะของอาคาร การจัดการเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่เสวยอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน

ในเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางนั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง แต่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะดังกล่าวนี้ กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยซึ่งหมายถึงประชาชนทั่วไปมีหน้าที่ที่ต้องคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนส่งมอบให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บเพื่อนำไปกำจัดต่อไป ดังนั้นแม้ท้องถิ่นจะไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย แต่ประชาชนก็ยังมีหน้าที่ในการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจกำจัดขยะนำไปดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ดี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนเอง เช่น กำหนดประเภทของขยะที่จะคัดแยกหรือกำหนดวิธีการเก็บหรือกำจัดขยะแต่ละประเภทได้ ก็สามารถทำได้ตามความในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไปฉบับนี้ในข้อ 5 วรรคสอง ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของขยะมูลฝอยที่จะต้องคัดแยกได้เช่นกัน

ในส่วนของโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มีกำหนดไว้ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 68 ซึ่งเป็นโทษทั่วไปสำหรับการฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ดังกล่าวดังนั้น หากผู้ใดไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็ย่อมมีความผิดตามมาตรา 68 นี้ด้วย คือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนอีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 68/1 ซึ่งกำหนดโทษให้หนักขึ้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การดำเนินการลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 จะต้องดำเนินการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความในมาตรา 84 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี คณะกรรมการเปรียบเทียบดังกล่าวประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นกรรมการ และมีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นเลขานุการ โดยตามประกาศฉบับนี้ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจพิจารณาว่าจะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบก็มีอำนาจจะเปรียบเทียบคดีก็ได้ โดยหากผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบคดีและได้ชำระค่าปรับแล้ว คดีอาญาย่อมเป็นอันเลิกกัน แต่หากเป็นกรณีอื่น เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนต่อไป และสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบ

อาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กล่าวโดยสรุป กฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ แต่จะแตกต่างกันในเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางดังกล่าว ซึ่งหากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีการกำหนดโทษไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของตนเองในการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนซึ่งจะกำหนดได้เพียงปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่หากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเรื่องการไม่คัดแยกขยะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงโทษได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 คือปรับไม่เกิน 50,000 บาท เนื่องจากถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2561 โดยตรง และหากเป็นกรณีมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยมีพิษหรืออันตรายจากชุมชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68/1 ก็ย่อมสามารถดำเนินการลงโทษได้ถึงขั้นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

2. การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

จากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยเข้าไปสัมภาษณ์มีการตื่นตัวและรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่คัดแยกขยะที่ต้นทางทุกแห่ง เพียงแต่มีการใช้เครื่องมือที่แตกต่างกันไปตามข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ โดยอาจแยกผลการศึกษาออกเป็นสองเรื่อง ได้แก่ (1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายใน

การส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

(1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายมีการใช้เครื่องมือในหลากหลายรูปแบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจแบ่งแยกการใช้เครื่องมือดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย 2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย และ 3) การใช้เครื่องมืออื่น

1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย

การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดบังคับให้ประชาชนดำเนินการคัดแยกขยะ โดยหากประชาชนไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับการลงโทษหรือได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง เครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายใช้เป็นฐานในการกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะ อาจแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง และ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาในการกำหนดหน้าที่โดยตรงให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ ก่อนที่จะกำจัดหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปกำจัด หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามก็มีบทลงโทษกำหนดไว้โดยตรงในข้อบัญญัตินั้น ซึ่งตามมาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลสามารถกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติไม่เกินหนึ่งพันบาทเช่นกัน ตามมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จากการเก็บข้อมูลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทุกแห่งมี

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งใช้ในการเรียกเก็บค่าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากครัวเรือนมากำจัด แต่มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง และเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยใช้ตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำ ส่วนใหญ่ท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติเหล่านี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลาง แต่เกือบทั้งหมดไม่ได้มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวลงโทษแก่ผู้ไม่คัดแยกขยะอย่างเป็นทางการจะลักษณะมากนัก เนื่องจากเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้น้อยเกินไปและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการบังคับการตามข้อบัญญัตินั้น

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากยังไม่ดำเนินการตราข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ออกมาบังคับใช้ เนื่องด้วยเหตุผลสามประการ ได้แก่ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าประชาชนยังไม่มีความเข้าใจและความพร้อมเพียงพอที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัติได้ ดังนั้นหากท้องถิ่นตราข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาบังคับใช้ก็จะเป็นธรรมแก่ประชาชน ประการที่สอง ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับประชาชนโดยไม่จำเป็น และประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเห็นว่าตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำมายังไม่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพสังคมในพื้นที่ของตนเอง จึงขอเวลาชั่งชั่งหนึ่งเพื่อศึกษาให้ถี่ถ้วนก่อน

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม คือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับประชาชนโดยอ้อมให้คัดแยกขยะที่ต้นทาง ซึ่งหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจจัดเก็บก็จะได้รับผลร้ายหรือความไม่สะดวกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือนี้จะใช้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขนขยะจากครัวเรือนหรือสถานประกอบการต่าง ๆ โดยในการเก็บขยะมูลฝอยนี้ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะออกเป็นประเภทต่าง ๆ ก่อนที่จะนำมาส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมาตรการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้มีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก โดยอาจแบ่งเป็น 4 มาตรการ ได้แก่

มาตรการแรก ได้แก่ มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการนี้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยตามครัวเรือนจะปฏิเสธไม่รับเก็บขยะจากครัวเรือนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมาก่อน โดยจะแนะนำให้เจ้าของไปดำเนินการคัดแยกขยะมาให้เรียบร้อยก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะยินยอมเก็บขยะนั้นไป ซึ่งมาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่จะให้คำแนะนำแก่ประชาชนให้ทำการคัดแยกขยะให้ถูกต้อง

มาตรการที่สอง ได้แก่ มาตรการแยกเก็บตามประเภทมูลฝอย คือ เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะจะแบ่งวันเก็บขยะออกเป็นหลายวันตามประเภทขยะ เช่น วันอังคาร เก็บขยะอินทรีย์ วันพฤหัสบดี เก็บขยะทั่วไป หรือวันศุกร์เก็บขยะมีพิษ เป็นต้น หรือบางพื้นที่ เก็บขยะวันเดียวกัน แต่แยกประเภทของรถที่จัดเก็บ เช่น ขยะทั่วไปจะใช้รถบรรทุกขนขยะ แต่ถ้าเป็นขยะอินทรีย์จะใช้รถกระบะที่ทำยารถจะมีถังแยกสำหรับเทรวมขยะอินทรีย์ การแยกวันเก็บนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกเป็นประกาศให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะเก็บขยะอะไรในวันใด เพื่อให้ประชาชนจัดเตรียมขยะได้พร้อมตามวันที่ประกาศ หากประชาชนไม่จัดเตรียมขยะให้ถูกต้อง ขยะนั้นก็จะไม่ถูกเก็บไปกำจัด มาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมาก ทำให้ปริมาณขยะลดลงไปอย่างมาก แต่มาตรการนี้จะต้องใช้งบประมาณในการเก็บขยะที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการเก็บขยะหลายวันแทนที่จะเก็บขยะได้หมดภายในวันเดียวหรือสองวัน หรือใช้เครื่องมือในการเก็บขยะหลากหลายรูปแบบ เช่น รถเก็บขยะจะต้องมีหลายคันแยกกัน เป็นต้น

มาตรการที่สาม ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากความสามารถในการคัดแยกและกำจัดขยะมูลฝอย มาตรการถูกคิดค้นและใช้โดยเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมาตรการนี้จะแบ่งการเก็บค่าบริการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยออกเป็น 3 ระดับ โดยใช้สัญลักษณ์ธงสี ดังนี้

ธงสีเขียว คือ ครัวเรือนที่สามารถบริหารจัดการขยะบางประเภทได้เองในครัวเรือน เช่น ขยะเปียกหรือเศษอาหารต่าง ๆ ครัวเรือนที่ใช้ธงเขียวจะต้องกำจัดขยะเปียกด้วยตัวเอง ส่วนขยะประเภทอื่นจะทำการคัดแยกและส่งมอบให้เทศบาลนำไปกำจัด ธงสีแดง คือ ครัวเรือนที่ไม่สามารถจัดการขยะเองได้ ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ขาดความพร้อม หรือมีพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยในการจัดการขยะได้แก่ สถานที่ราชการ ตลาดสด หรือสถานที่สาธารณะ และธงสีน้ำเงิน คือ ครัวเรือนที่เข้าร่วมตามโครงการ “ปลอดถุง ปลอดถัง” ซึ่งเป็นครัวเรือนที่สามารถจัดการขยะทุกประเภทได้เองในครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ครัวเรือนที่ใช้ธงนี้มักเป็นครัวเรือนที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีที่ดินของตนเองและสามารถกำจัดขยะเหล่านี้ได้ด้วยตัวเอง เช่น การฝังกลบ หรือทำปุ๋ย หรือทำเสวียน เป็นต้น

การดำเนินการมาตรการนี้จะเริ่มจากการเปิดให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่หรือแหล่งกำเนิดขยะได้พิจารณาว่าตนเองเหมาะกับธงประเภทใด และแจ้งความจำนงเข้าร่วมโครงการต่อเทศบาลซึ่งจะได้รับธงสีที่ตนเองสมัครกลับไปติดที่หน้าบ้านเป็นสัญลักษณ์ให้เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ส่วนค่าบริการจะคิดตามสีของธงและน้ำหนักของขยะ โดยธงแดง จะมีราคาค่าบริการแพงที่สุด โดยคิดเป็นรายเดือนตามน้ำหนักขยะรวมของทั้งเดือน ธงเขียวจะมีค่าบริการจัดเก็บเป็นรายครั้งตามน้ำหนักขยะ ส่วนธงน้ำเงินจะไม่คิดค่าบริการ โดยในการเก็บขยะ เทศบาลจะแยกวันเก็บไว้อย่างชัดเจนว่าวันใดจะเก็บขยะประเภทใด

มาตรการนี้เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากและสามารถลดปริมาณขยะได้จริง ทำให้งบประมาณที่ใช้ในการเก็บและกำจัดขยะของเทศบาลลดลงไปด้วย ซึ่งทางเทศบาลก็มีแผนที่จะลดค่าบริการเก็บขยะลง ทำให้ประชาชนเห็นอย่างชัดเจนว่าหากตนเองคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ค่าบริการจัดการขยะก็จะลดลงตามไปด้วย ยิ่งทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับทางเทศบาลมากขึ้น

มาตรการสุดท้าย ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากปริมาณน้ำหนักของขยะมูลฝอย กล่าวคือ ท้องถิ่นจะกำหนดค่าบริการเก็บขยะจากปริมาณขยะที่ประชาชนนำมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ หากประชาชนมีขยะในปริมาณมาก

ค่าขยะประจำเดือนก็จะมากไปด้วย ดังนั้นหากประชาชนอยากจะจ่ายค่าบริการเก็บขยะน้อย ก็จะต้องคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ท้องถิ่น เช่น ขยะอินทรีย์แยกออกไปกำจัดเอง ส่วนขยะรีไซเคิลแยกออกไปขาย ก็จะเหลือแต่เพียงขยะทั่วไปซึ่งปริมาณและน้ำหนักจะน้อยกว่าการไม่ได้คัดแยกขยะ มาตรการนี้ถูกใช้โดยท้องถิ่นไม่กี่แห่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นมาตรการที่มีกฎหมายรองรับชัดเจน แต่เนื่องจากการซึ่งน้ำหนักขยะทุกครั้งที่เก็บทำให้การเก็บขยะแต่ละครั้งใช้ระยะเวลาเยอะ และจะต้องมีการบันทึกไว้ทุกครั้งจึงสร้างความไม่สะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ นอกจากนี้ยังเกิดก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย กล่าวคือ หากในท้องถิ่นใดใช้มาตรการเก็บค่าขยะตามน้ำหนักนี้ ขณะที่ท้องถิ่นใกล้เคียงใช้วิธีการเรียกเก็บค่าขยะแบบกำหนดตายตัว จะทำให้เจ้าของขยะในท้องถิ่นที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการตามน้ำหนักขยะซึ่งมีราคาสูงกว่าจะนำขยะของตนเองไปฝากทิ้งไว้กับบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการขยะแบบตายตัวซึ่งมักจะเป็นเครือญาติกัน เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เรียกว่าปัญหานี้ว่า “ขยะแม่ ขยะลูก” ซึ่งไม่ได้ทำให้ประชาชนเกิดการคัดแยกขยะที่แท้จริง อีกทั้งยังเป็นการผลักภาระไปให้ท้องถิ่นใกล้เคียงในการกำจัดขยะเพิ่มมากขึ้นด้วย

2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบาย หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือไม่ก็ได้ จากการเก็บข้อมูลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกคัดเลือกมาใช้ในการศึกษาล้วนมีการใช้เครื่องมือทางนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสิ้น โดยอาจจัดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก การรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนซึ่งจะมีตั้งแต่การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ เช่น แผ่นพับ ใบปลิว บ้ายประกาศ แจกให้แก่ประชาชนได้รับรู้ประเภทของขยะและวิธีการในการคัดแยกขยะ หรือการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะไปเข้าร่วมประชุมหมู่บ้าน หรือนัดหมายให้ประชาชนมาเข้ารับการอบรมเพื่อทำความเข้าใจในการคัดแยกขยะที่

ถูกต้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย ใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษาประจำชุมชน หรือเป็น “พี่เลี้ยง” ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในชุมชนนั้น หรือที่เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย ได้กำหนดตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือ “แก่บ้าน” เป็นผู้ดูแลประจำหมู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไปเก็บขยะตามบ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็จะติดตามไปดูและสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะด้วย นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน ได้ลงไปให้ความรู้แก่ประชาชนในการจัดทำเครื่องมือในการกำจัดขยะในครัวเรือนด้วยตัวเอง เช่น กรีนโคน (Green cone) หรือเสวียน สำหรับการกำจัดขยะอินทรีย์ เป็นต้น

เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการเนื่องจากใช้งบประมาณไม่มากนักและมีประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้อย่างถูกต้อง การกำจัดขยะก็จะสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่มีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากการคัดแยกขยะเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการณรงค์การแยกขยะรีไซเคิล เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก หรือกระดาษออกจากขยะทั่วไปมานานแล้ว แต่ยังไม่ถึงความรับรู้ของประชาชนทั่วไป และในความเป็นจริงขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันมีความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น ไม่ได้มีเฉพาะขวดพลาสติก หรือขวดแก้วเท่านั้น มีห่อขนม กล่องนม กล่องพลาสติก ฯลฯ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าจะต้องคัดแยกอย่างไร อยากรู้ก็ติดการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นวัยทำงาน ตอนกลางวันในวันทำงานปกติมักจะไม่อยู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปรณรงค์ให้ความรู้ก็มักจะเจอแต่เด็กกับผู้สูงอายุซึ่งไม่ได้เป็นผู้คัดแยกขยะของบ้าน หรือหากเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ให้ความรู้ในช่วงวันหยุดมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเป็นวันพักผ่อนของตนเอง ในการใช้เครื่องมือนี้ที่เห็นผลดีที่สุดคือแผ่นพับ ใบปลิวหรือประกาศที่มี

รูปของขยะแต่ละประเภทที่แยกออกจากกันชัดเจน ประชาชนสามารถนำไปเทียบเคียงได้ว่าขยะของตนเองเป็นขยะประเภทใด

ประเภทที่สอง การจัดกิจกรรมส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง กิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายจัดทำกันมาก ได้แก่ การจัดทำธนาคารขยะซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่ให้ชุมชนก่อตั้งสถานที่เพื่อรับฝากขยะรีไซเคิลจากประชาชน เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก กระดาษ โดยจะรวบรวมและนำไปขายต่อให้แก่ผู้รับซื้อของเก่า โดยเงินที่ได้จะคืนให้แก่เจ้าของขยะ โดยธนาคารจะเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นค่าดำเนินการ (Unroj, 2015) ส่วนอีกกิจกรรมหนึ่งคือ ตลาดนัดรีไซเคิล กิจกรรมนี้เจ้าหน้าที่จะกำหนดวัน เวลา และสถานที่ให้ประชาชนนำขยะรีไซเคิลมารวมกัน และเจ้าหน้าที่จะติดต่อร้านรับซื้อของเก่าเพื่อมารับซื้อขยะรีไซเคิลเหล่านี้ไปขาย อีกต่อหนึ่ง เงินรายได้นี้บางท้องถิ่นจะคืนให้แก่ประชาชนโดยหักส่วนหนึ่งเป็นค่าดำเนินการของประชาชนที่เป็นอาสาสมัครรับผิดชอบการติดต่อประสานงาน หรือบางท้องถิ่นจะนำเงินรายได้รวบรวมไว้เป็นเงินกองกลางของชุมชน ซึ่งจะใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของชุมชน การนัดหมายวัน เวลา และสถานที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะนัดในวันที่มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพราะจะเป็นวันที่ชาวบ้านมารวมตัวกันมากที่สุด

เครื่องมือนี้นิยมใช้มากกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประชากรไม่มากนักและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเป็นพื้นที่ชนบทมีเขตตัวเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งพื้นที่ประเภทนี้ขยะจะน้อยเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีที่ดินทำการเกษตรของตนเองจึงสามารถกำจัดขยะได้ด้วยตนเอง เช่น ขยะอินทรีย์ก็จะนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์ใช้กรีนโคนหรือเสวียนในการทำปุ๋ยอินทรีย์ อย่างไรก็ตามเครื่องมือนี้มีข้อจำกัดในหลายประการ เช่น การให้ความร่วมมือของประชาชน หากประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจบังคับประชาชนได้ และข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดคือการติดต่อร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งในปัจจุบันเริ่มมีลดน้อยลงอย่างมาก บางท้องถิ่นต้องติดต่อร้านรับซื้อของเก่าที่อยู่จังหวัดอื่น ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานมีมากขึ้น รายได้ก็น้อยลงจนไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการต่อไป

ประเภทที่สาม การสนับสนุนงบประมาณหรือจัดให้มีอุปกรณ์ที่สำคัญให้แก่ชุมชนไว้ใช้งาน เช่น เทศบาลตำบลนางเล อำเภอมืองเชียงราย จัดซื้อเตาเผาขยะให้แก่ชุมชนไว้ดำเนินการกำจัดขยะภายในชุมชนเอง โดยมีข้อตกลงว่าชุมชนจะดำเนินการเก็บและกำจัดขยะกันเองและจะทำการคัดแยกขยะก่อนนำไปเผา ในบางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการจูงใจให้ชุมชนที่ให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดการขยะโดยอาศัยการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นประโยชน์กับพื้นที่นั้น เช่น การจัดงบประมาณเพื่อก่อสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของชุมชน เช่น สร้างถนนเข้าหมู่บ้านหรือสร้างศาลาประชาคมของหมู่บ้านให้แก่ชุมชนที่อนุญาตให้มีเตาเผาขยะในชุมชน หรือให้แก่ชุมชนที่มีการคัดแยกขยะมากที่สุด เป็นต้น

ประเภทที่สี่ การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างส่วนราชการ ท้องถิ่น กับชุมชน บันทึกความเข้าใจร่วมกัน หรือ Memorandum of Understanding (MOU) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างโดยหนึ่ง การจัดทำ MOU นี้เป็นเครื่องมือที่ส่วนราชการนิยมใช้กันอย่างมาก และนำมาใช้กับการจัดการขยะด้วย โดยในจังหวัดเชียงรามีการจัดทำ MOU ในหลายระดับ เช่น ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำกับนายอำเภอแต่ละอำเภอ และนายอำเภอทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกับผู้นำชุมชน หรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เนื้อหาของ MOU จะกำหนดให้ผู้นำชุมชนดำเนินการให้ประชาชนในชุมชนของตนเองมีการคัดแยกขยะก่อนที่จะนำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกำจัดต่อไป

MOU เหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ไม่ใช่นิติกรรมสัญญาทั้งในทางแพ่งและในทางปกครอง ดังนั้นแม้ผู้ที่ลงนามใน MOU จะไม่ได้ปฏิบัติในสิ่งที่ MOU กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจาก ประการแรก คู่สัญญาไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย และประการที่สอง ผู้นำชุมชนที่ไปลงนามใน MOU นั้น ไม่ได้มีอำนาจสร้างนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในนามของชุมชน แม้ผู้นำชุมชนไปลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าว บันทึกนั้นก็ไม่ได้ผูกพันต่อชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนนั้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม MOU เหล่านี้จะมีประโยชน์ในแง่การสร้างความสะดวกแก่บุคคล

ที่เกี่ยวข้องจะต้องกระทำอย่างไร มีหน้าที่อย่างไรในการจัดการขยะ แม้จะไม่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย แต่ก็จะมีผลในแง่ของการจูงใจ หรือการนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เช่น ท้องถิ่นอาจจะพิจารณาว่าชุมชนใดให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด และใช้ข้อมูลดังกล่าวดำเนินการกับท้องถิ่นนั้นต่อไป

3) การใช้เครื่องมืออื่น

เครื่องมืออื่นนี้ไม่ใช่ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ใช้โดยองค์กรอื่น เครื่องมืออื่นนี้ ได้แก่ “กฎหมายบ้าน” ซึ่งหมายถึง กฎระเบียบที่หมู่บ้านกำหนดขึ้น หรือแนวปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขในหมู่บ้าน (Pankongchune, 2018, p. 233) ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยเกือบทุกหมู่บ้านที่เป็นเขตชนบทของเชียงรามีการกำหนดกฎหมายหรือธรรมนูญหมู่บ้านขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชนในหมู่บ้านเรื่องการทิ้งขยะให้ถูกที่ ในบางแห่งมีการกำหนดเรื่องการคัดแยกขยะด้วย ยิ่งไปกว่านั้นบางพื้นที่ยังมีการนำกฎหมายบ้านไปใช้กับบุคคลภายนอกที่นำขยะมาทิ้งในเขตหมู่บ้านอีกด้วย การใช้กฎหมายบ้านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่อย่างใด ทั้งเรื่องการออกกฎหมายบ้านและการบังคับตามกฎหมายบ้าน แต่รับรู้ว่ามี การดำเนินการเช่นนี้อยู่ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งท้องถิ่นจะถือว่าเป็นเรื่องภายในแต่ละหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามบางพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการทิ้งขยะ เนื่องจากหากบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเองจะมีข้อยุ่งยาก เช่น ต้องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดดำเนินการ หรือไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง จะดำเนินการส่งเรื่องให้หมู่บ้านดำเนินการลงโทษตามกฎหมายหมู่บ้านแทนด้วยความเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถดำเนินการได้

การใช้กฎหมายบ้านเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางไม่ว่าจะในหมู่บ้านแบบใด ย่อมมีปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่หมู่บ้านในการออกกฎหมายบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบังคับลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายบ้านดังกล่าว เพราะการบังคับโทษดังกล่าวมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนที่ปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างชัดเจน ดังนั้นผู้ดำเนินการบังคับโทษมีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะมีความผิดทางกฎหมายในการลงโทษ แม้จะเป็นโทษปรับอย่างเดียวก็ดี หรือโทษอย่างอื่นใดก็ดี เพราะเป็นการดำเนินการโดยปราศจากกฎหมายรองรับ หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หากท้องถิ่นที่สนับสนุนให้ดำเนินการดังกล่าวก็อาจมีความผิดตามไปด้วย ทั้งในเรื่องการปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมาย หรือสนับสนุนให้เกิดการละเมิดต่อกฎหมาย

(2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรูปแบบการใช้เครื่องมือประเภทต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่ทั้งที่เป็นเขตเมืองและเขตชนบท 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรรวมถึงประชากรแฝงไม่มากนักประมาณไม่เกิน 3,000-5,000 คน ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณในการดำเนินการขององค์กรในแต่ละปีประมาณ 20-30 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะจัดให้บริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือนประชาชนได้ จึงทำให้ท้องถิ่นประเภทนี้มักจะไม่มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรม ชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกร โดยลักษณะของพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกำจัดขยะเองได้ ประชาชนไม่ค่อยมีขยะมากนัก ขยะพลาสติกจะน้อย ขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์หรือขยะที่เกิดจากการทำการเกษตร ประชาชนจึงกำจัดขยะเองโดยการเผาหรือฝังกลบในบริเวณที่ดินของตนเอง แต่มีการคัดแยกขยะมีพิษออกตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้กลับเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นจัดการขยะครบทุกเรื่อง คือ มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง 1 ฉบับ และอาจจะมีข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีก 1 ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนได้ แต่มักจะไม่มีบทบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในเรื่องการเก็บค่าขยะและการลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะ เหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะการออกข้อบัญญัติไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือจากความต้องการแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่เกิดจากการจูงใจโดยส่วนราชการในพื้นที่ เช่น จังหวัดหรืออำเภอ โดยท้องถิ่นในกลุ่มนี้ มองว่าหากมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ก็ไม่เป็นการเสียหาย เพราะไม่ได้นำไปบังคับจริง และไม่ต้องถูกแฟ้งเล็งจากส่วนราชการ อีกทั้งหากในอนาคตจำเป็นจะต้องมีการบังคับใช้ ก็ไม่ต้องไปออกใหม่สามารถนำข้อบัญญัติที่ออกไปแล้วมาใช้ได้ทันที

ส่วนการคัดแยกขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้มักจะใช้เครื่องมือทางนโยบาย เน้นไปที่การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้กับประชาชน และให้การช่วยเหลือประชาชนในการคัดแยกขยะ เช่น การให้ประชาชนจัดทำธนาคารขยะหรือตลาดนัดขยะที่กำหนดวันให้ประชาชนนำขยะพลาสติกหรือขยะรีไซเคิลมารวมกัน และนัดหมายให้มารับซื้อของเก่ามารับซื้อขยะไป โดยเงินที่ได้จะให้ชุมชนบริหารจัดการกันเอง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่เป็นแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มที่สองจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดกลาง มีประชากรรวมประชากรแฝงประมาณ 3,000-5,000 คนขึ้นไป มีงบประมาณประมาณปีละ 50-100 ล้านบาท พื้นที่รับผิดชอบจะมีทั้งเขตเมืองและเขตชนบท ในกลุ่มนี้จะมีการให้บริการเก็บขยะและเรียกเก็บค่าบริการขยะรายเดือนจากประชาชน มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบด้านขยะโดยตรง ท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมายและทางนโยบายอย่างจริงจัง บางท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บมูลฝอยสำหรับเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนและข้อบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะโดยตรง แต่บางท้องถิ่นจะมีเฉพาะข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บ

ค่าบริการเก็บขยะจากประชาชน แต่จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่จะใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางมากกว่า ซึ่งสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้ยังไม่ออกข้อบัญญัติเรื่องการคัดแยกขยะโดยตรง เนื่องจากต้องการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนเสียก่อน โดยการรณรงค์ทำความเข้าใจ และมีความสามารถในการคัดแยกขยะได้เสียก่อน จึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีสภาพบังคับกับประชาชน เมื่อมีความพร้อมในการคัดแยกขยะแล้ว นอกจากนี้ในท้องถิ่นกลุ่มนี้เห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะจำเป็นจะต้องมีเพื่อบังคับลงโทษแก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ แต่ควรจะต้องทำให้ประชาชนมีความพร้อมและมีความสามารถในการคัดแยกเสียก่อน โดยรณรงค์หรือจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้ซึมซับรับเอาการคัดแยกขยะเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน แล้วจึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน การทำเช่นนี้จะช่วยลดการต่อต้านจากประชาชนไปได้มาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชนโดยตรงและนำมากำจัดเอง ในด้านการคัดแยกขยะก็จะมีการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง มีประชากรรวมประชากรแฝงมากกว่า 5,000 คน มีงบประมาณมากในระดับ 100 ล้านบาทขึ้นไป พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองหรือเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีสถานประกอบการจำนวนมาก พื้นที่เกษตรกรรมมีน้อยหรือไม่มีเลย ท้องถิ่นในกลุ่มนี้มีการให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือน องค์กรปกครองท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนเป็นรายเดือน แต่จะหลีกเลี่ยงไม่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งไม่บังคับลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะและไม่ใช้มาตรการบังคับอื่น จะมีเพียงการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเท่านั้น โดยท้องถิ่นจะรับเก็บขยะทั้งหมดไม่ว่าประชาชนจะคัดแยกมาแล้วหรือไม่

เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในเขตเมืองเป็นเขตที่ประชาชนให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะน้อย โดยประชาชนจะมองว่าตนเองจ่ายค่าขยะรายเดือนให้กับท้องถิ่นไปแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะดำเนินการคัดแยกขยะให้ ท้องถิ่นจะผลักภาระให้ประชาชนเป็นผู้คัดแยกเองไม่ได้ ดังนั้นท้องถิ่นกลุ่มนี้จะไม่ใช้กฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายบังคับโดยตรง โดยมองว่าจะเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมองว่าตัวบทข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มี 9 ข้อ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดที่น้อยเกินไป ไม่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในพื้นที่เขตเมืองที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายของประชากรสูง ในบางพื้นที่ท้องถิ่นจึงต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาให้ถี่ถ้วนรอบคอบก่อนที่จะตราข้อบัญญัติดังกล่าวออกมาบังคับใช้กับประชาชน

3. บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ โดยแยกออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ (1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (3) บทวิเคราะห์ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

(1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

หากพิจารณาในหัวข้อก่อนจะพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะที่มีสภาพบังคับอยู่แล้ว ได้แก่ กฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการเก็บมูลฝอยทั่วไป ให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคัดแยกมูลฝอยที่อย่างน้อยต้องคัดแยกเป็นมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยให้คัดแยกมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ออกจากมูลฝอยทั่วไป

ด้วย” ซึ่งหากผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคนใดไม่ดำเนินการคัดแยก มูลฝอยดังกล่าวอาจมีโทษฐานฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งตามมาตรา 68 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือหากเป็นกรณี มูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นประเด็นที่จำต้องพิจารณาคือ จำเป็นหรือไม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะอีก

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ลำพังกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะ ที่ต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก หากพิจารณากฎกระทรวงสุขลักษณะการ จัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 แล้ว พบว่าเป็นบทบัญญัติที่ มุ่งใช้กับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้บริการเก็บ ขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือน เพราะเมื่อผู้ก่อให้เกิดขยะ มูลฝอยทำการคัดแยกขยะแล้วจะต้องแยกถุงหรือภาชนะบรรจุ และให้ผู้มีอำนาจหน้าที่มาดำเนินการเก็บ ขน หรือนำไปกำจัด ต่อไป แต่ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังมีองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหลายแห่งที่ไม่มีบริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือน ดังนั้น หากนำกฎกระทรวงฉบับนี้ไปบังคับให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่ มีบริการเก็บขยะเหล่านี้อาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะและ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดประเภทของขยะ ที่จะแยกไว้เพียงแค่ 3 ประเภท และมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการ ให้เกิดการคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไป ขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรือ เป็นอันตรายจากชุมชน และขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือขยะรีไซเคิลออกจากกันเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงขยะ ชุมชนมีความหลากหลายมากกว่าขยะ 3 ประเภทนี้ เช่น ขยะอินทรีย์ ขยะติดเชื้อ ขยะอิเล็กทรอนิกส์หรือขยะก่อสร้าง ซึ่งหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะเหล่านี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนด ประเภทขยะเพิ่มเติมเอง

ประการที่สาม กฎกระทรวงมีมาตรการบังคับให้ประชาชน คัดแยกขยะแนวทางเดียว คือการบังคับลงโทษทางอาญาที่ส่วน ใหญ่แล้วแทบไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบังคับใช้อย่าง

เป็นกิจจะลักษณะ และไม่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันใช้ดำเนินการอยู่ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นขึ้นเองก็จะสามารถใช้มาตรการบังคับแบบอื่นช่วยเสริม จากมาตรการที่กำหนดดังกล่าวนี้ได้

ประการที่สี่ กระบวนการบังคับลงโทษตามกฎหมาย ก่อนข้างยุ่งยาก กล่าวคือจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ เปรียบเทียบระดับจังหวัดพิจารณา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจดำเนินการได้เอง

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสม กับสภาพพื้นที่ของตนเองที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนในการ คัดแยกขยะให้ชัดเจนเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับ การคัดแยกขยะเพิ่มเติมไปจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับ ดังกล่าว อีกทั้งยังควรกำหนดเนื้อหาข้อบัญญัติเพิ่มเติมไปจาก ตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่น 9 ข้อ ที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น แนะนำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้อีกด้วย แม้ตัว แบบข้อบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวก ในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและเป็นเจตนารมณ์ที่ดี อีกทั้งยังมีการกำหนดเนื้อหาพื้นฐานในเรื่องประเภทของขยะ ที่จะต้องคัดแยกที่สามารถนำมาใช้ได้จริง แต่ตัวแบบดังกล่าวก็ ยังมีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมมาตรการจริงที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นใช้ดำเนินการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งยังไม่ รองรับความแตกต่างหลากหลายของสภาพพื้นที่และข้อจำกัด ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกแห่งได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดหน้าที่ของประชาชนใน การคัดแยกขยะ ประเภทของขยะที่ทำการคัดแยก วิธีการบรรจุ ในถุงขยะ หรือวันและเวลาในการส่งมอบขยะให้ผู้มีอำนาจ หน้าที่นำไปกำจัดต่อไป ประการที่สอง เป็นเครื่องมือที่มีสภาพ บังคับจริง สามารถนำไปบังคับใช้ลงโทษแก่ผู้ที่ไม่คัดแยกขยะได้ ประการที่สาม เป็นฐานแห่งอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่ต้องการใช้มาตรการอื่น ๆ ช่วยเสริม เช่น มาตรการ ไม่แยก ไม่เก็บ ซึ่งหากระบุให้ชัดเจนในข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ลด ประเด็นปัญหาทางกฎหมายไปได้ และประการสุดท้าย

ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า จะช่วยสร้างความชัดเจนให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องคัดแยกขยะที่จะต้องดำเนินการอย่างไร และฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมคัดแยกขยะตามที่กำหนด

อย่างไรก็ดี จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัย พบว่าในพื้นที่ที่มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มีการกำหนดโทษโดยตรงแก่ประชาชนที่ไม่คัดแยกขยะเหมือนในกฎกระทรวง ก็ไม่ปรากฏว่าพื้นที่นั้นประชาชนจะดำเนินการการคัดแยกขยะแต่อย่างใด ในทางกลับกันในบางพื้นที่แม้จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม ประชาชนกลับให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะมากกว่า ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า **การจะส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องใช้ทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นควบคู่กัน** โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็น (Necessary condition) แต่ยังไม่ใช่เครื่องมือที่เพียงพอ (Sufficient condition) กล่าวคือ แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการใช้เครื่องมือทางนโยบาย เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ การจัดกิจกรรมหรือโครงสร้างส่งเสริมการคัดแยกขยะ แต่หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีเครื่องมือในการบังคับหรือจูงใจให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาคัดแยกขยะได้ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอยขึ้นมาบังคับใช้ ส่วนในเนื้อหาของข้อบัญญัติควรมีเรื่องอะไรบ้างนั้น คณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

(2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องตราขึ้นเพื่อใช้ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง แต่การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังคงมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการที่ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณา ดังนี้

1) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะ

ปัญหานี้เกิดจากระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งสร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก ว่าควรจะต้องบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับใด อย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความสับสนและไม่แน่ใจว่าตนเองควรจะใช้บังคับตามกฎหมายฉบับใด บางพื้นที่ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กัน บางพื้นที่เลือกใช้ฉบับใดฉบับหนึ่ง และในบางพื้นที่เลือกที่จะไม่ใช้กฎหมายใดฉบับแต่ใช้กระบวนการอื่นแทน เช่น การให้ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไปเป็นอาสาสมัครในการอบรมการคัดแยกขยะแทนการบังคับลงโทษทางอาญา เนื่องจากเกรงว่าหากใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ถูกต้อง ตนเองอาจถูกลงโทษจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตนเองได้ เช่น คำสั่งให้ชุดใช้เงินคืนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหากรณีหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดโทษทางอาญากับผู้ที่ไม่คัดแยกขยะตามคำแนะนำของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับกฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ซึ่งออกตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยต้องคัดแยกขยะเช่นกัน ผลที่ตามมาคือจะทำให้ในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประสบปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” คือผู้ที่ไม่คัดแยกขยะจะมีความผิดทั้งต่อกฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยและข้อบัญญัติท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน

ในกรณีนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 กำหนดไว้ว่า หากมีบทกฎหมายหลายบทกำหนดฐานความผิดไว้เหมือนกัน การบังคับโทษจะต้องใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่า

(Wajanasawas, 2019, pp. 350-372) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบโทษ การฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท กับโทษการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะที่ออกตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือโทษทั้งจำคุกทั้งปรับหากเป็นมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน จะพบว่า กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีโทษหนักกว่า การใช้กฎหมายเพื่อลงโทษ ความผิดฐานไม่คัดแยกขยะมูลฝอยจึงต้องใช้กฎกระทรวง สุขลักษณะดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใดดำเนินการตาม ข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นการเปรียบเทียบปรับตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่นซึ่งเป็น “กฎหมายที่มีโทษเบากว่า” ย่อมไม่ทำคดีอาญา เล็กกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 เพราะการเปรียบเทียบ “บทเบา” ไม่ทำให้คดีอาญาใน บทหนักเล็กกัน ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือศาลก็ยังมีอำนาจในการ ปรับใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่าที่ต้องลงโทษจำเลยได้ (Kesawapitak, 2012, pp. 591-592) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ไม่ คัดแยกขยะที่เสียค่าปรับฐานฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นยัง สามารถถูกลงโทษจากกฎกระทรวงสุขลักษณะได้อยู่ดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะจึงต้องใช้ กฎกระทรวงสุขลักษณะว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เท่านั้น ซึ่งส่งผลทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการ คัดแยกขยะในส่วนที่เป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ คัดแยกขยะมูลฝอยจึงใช้ไม่ได้โดยปริยายนั่นเอง

2) ปัญหาสภาพบังคับและการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยนั้นมีปัญหาที่แตกต่างกันตาม กฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่บท กล่าวคือ หากท้องถิ่นใดออก ข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะสามารถกำหนดบทลงโทษได้เพียงการปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป ผู้ที่ถูก ลงโทษย่อมไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และ ยังเป็นจำนวนเงินที่น้อยเกินไป ไม่คุ้มกับที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะ ดำเนินกระบวนการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เนื่องจากมีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก ส่วนกรณีการใช้

กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อ ลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะมูลฝอยนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการบังคับตามกฎหมายได้เอง จะต้องทำการ สอบสวนและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับ จังหวัดพิจารณา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก และในหลาย พื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะ ดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ทั้งสองกรณีทำให้การดำเนินการบังคับ ตามกฎหมายจึงไม่เกิดขึ้นจริง แม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษไว้ แล้วก็ตาม

3) ปัญหาความไม่หลากหลายของวิธีการส่งเสริม ที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสองฉบับ พบว่าทั้ง สองฉบับกำหนดวิธีการไว้เพียงวิธีการเดียว ได้แก่ การกำหนด โทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะ ซึ่งในความ เป็นจริงยังมีวิธีการอื่น ๆ อีกหลากหลายวิธีการที่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นใช้ในปัจจุบัน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” ดังนั้น กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถทำให้เกิดการคัดแยกขยะที่มี ประสิทธิภาพได้ อีกทั้งทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย แห่งที่ดำเนินการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมดำเนินการ ไปโดยปราศจากกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

4) ปัญหาการกำกับดูแลที่เคร่งครัดเกินไป

การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดโดยองค์กร กำกับดูแลทั้งหลาย เช่น จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมักจะกำกับดูแล ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็น อิสระในการดำเนินการ กรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของ การกำกับดูแลอย่างเข้มงวด คือ กรณีตามหนังสือกรมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/8948 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การขอการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหนังสือกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/1056 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เรื่องการขอการจัดเก็บขยะใน ชุมชน ทั้งสองกรณีนี้มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้บริการจัดเก็บขยะในชุมชนและ

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน โดยท้องถิ่นจะแจกถุงขยะหรือถุงดำที่มีตราขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนที่ชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้นหากมีขยะที่ไม่ได้ใส่ถุงดังกล่าวย่อมแสดงได้ว่าเป็นขยะจากผู้ที่ไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมให้กับท้องถิ่น ท้องถิ่นจะปฏิเสธที่เก็บขยะนั้น ซึ่งวิธีการแบบนี้มีใช้ในหลายประเทศ และหากมีการพัฒนาให้มีความรัดกุมจะทำให้การคัดแยกขยะมีประสิทธิภาพอย่างมาก ทั้งในเรื่องการกำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะให้ชัดเจน เช่น กำหนดสีของถุงขยะตามประเภทของขยะที่ท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยก การทิ้งขยะของประชาชนจะต้องทิ้งขยะแต่ละประเภทให้ถูกต้องตามสีของถุงขยะ หากมีถุงขยะที่ใส่ขยะผิดประเภท ท้องถิ่นหรือผู้ที่มีหน้าที่จัดเก็บย่อมเห็นได้โดยง่าย และสามารถดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหา เช่น ให้คำแนะนำต่อผู้นั้นหรือดำเนินการลงโทษ เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องก็ได้ อันเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคัดแยกขยะอีกทางหนึ่ง หรือในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะ อันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay) ถุงขยะที่แจกจ่ายจะมีขนาดแตกต่างกันตามจำนวนค่าธรรมเนียม ผู้จ่ายมีปริมาณขยะไม่มากนักก็จ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำ และขนาดของถุงขยะที่จะได้รับก็ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ หากผู้จ่ายมีปริมาณขยะเยอะ ก็จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้มากขึ้นเพื่อให้ได้ถุงขยะขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีที่ประชาชนจ่ายค่าธรรมเนียมน้อย แต่ในช่วงเวลานั้นมีปริมาณขยะเยอะ ผู้นั้นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อให้ได้ถุงขยะเพิ่มหรือถุงขยะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการแจกถุงขยะให้แก่ประชาชนของท้องถิ่นนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลทั้งทางจังหวัด และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกลับมองว่าเป็นการขายถุงขยะแทนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม อันเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งการไม่เก็บขยะที่ไม่ใส่ในถุงดำที่ท้องถิ่นแจกให้ เป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ท้องถิ่นดำเนินการหาผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ความเสียหาย กรณีการเบิกจ่ายค่าจัดซื้อถุงขยะสีดำอีกด้วย

ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากองค์กรที่กำกับดูแลว่า แทนที่องค์กรกำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับดูแลโดยเคร่งครัด องค์กรกำกับดูแลควรจะใช้การให้คำแนะนำว่าการดำเนินการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติอย่างไรถึงจะถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในการจัดเก็บขยะ และไม่ทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น องค์กรกำกับดูแลอาจให้คำแนะนำว่าท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจนว่าการแจกถุงขยะนั้นเป็นวิธีการดำเนินการจัดเก็บขยะชุมชน ไม่ใช่การจ่ายเงินซื้อถุงดำ โดยจะแจกให้กับผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมเท่านั้น และกรณีที่มีผู้ทิ้งขยะที่ไม่ใส่ในถุงที่ท้องถิ่นแจก องค์กรกำกับดูแลอาจจะแนะนำให้ท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บขยะนั้นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามกฎหมายในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ทิ้งขยะเพิ่มเติมได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การมุ่งกำกับดูแลโดยไม่เข้าใจบริบทย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาการดำเนินการจัดการขยะของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องเข้าใจข้อจำกัดของเรื่องหรือบริบทของเรื่องและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพแตกต่างกัน เช่น การทำให้ประชาชนคัดแยกขยะของตนเองก่อนทั้งนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลักษณะนิสัยความเคยชินของผู้คนที่ประพฤติปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการยากมากที่จะเปลี่ยนได้โดยง่ายเพียงชั่วข้ามวันหรือข้ามเดือน และลำพังเพียงแค่ตรากฎหมายกำหนดโทษย่อมไม่เพียงพอ การดำเนินการต้องอาศัยระยะเวลา การสร้างความเข้าใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่อาจจะทำได้โดยเร็ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายขนาดไม่เท่ากัน แม้หลายแห่งจะเป็นประเภทเดียวกัน เช่น เป็นเทศบาลตำบลเหมือนกัน หรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนกัน ทว่าแต่ละแห่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่ของพื้นที่ จำนวนประชากรทั้งประชาชนตามทะเบียนและประชากรแฝง ลักษณะของชุมชน เช่น ชุมชนเมือง หรือชุมชนชนบท หรือกิ่งเมือง กิ่งชนบท หรือการมีกลุ่มชาติพันธุ์หรือมีแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ หรือการมีสถานที่ท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับขยะจำต้องมีความแตกต่างหลากหลายตามไปด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงรายได้และงบประมาณ

ของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันอย่างมากอีกเช่นกัน ดังนั้นการกำกับดูแลโดยใช้วิธีการรูปแบบเดียวกันทุกพื้นที่ย่อมไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำกับดูแลอีกด้วย คณะผู้วิจัยเห็นว่าการกำกับดูแลควรจะต้องมีต่อไป และสิ่งที่ควรเพิ่มคือ การส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะใน ส่วนที่ท้องถิ่นขาดแคลน หรือไม่สามารถดำเนินการได้ หรือขาด ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง แทนที่จะลงโทษควรใช้การให้ คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานจะให้ผลที่ดีกว่า

(3) ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมการ คัดแยกขยะที่ต้นทาง

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหา อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายโดยตรงแต่ส่งผลกระทบต่อการ บังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดการขยะมูลฝอยโดยตรง ปัญหา การขาดความรู้ทางด้านเทคนิคที่ถูกต้อง เช่น วิธีการกำจัดขยะ มูลฝอย หรือการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง ปัญหาสภาพ สังคมพหุวัฒนธรรมของจังหวัดเชียงรายที่มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ และแรงงานข้ามชาติที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน และปัญหาการ ขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้ในเรื่องปัญหาขยะ มูลฝอยของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับ การคัดแยกขยะและการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมาก เท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องได้รับการ แก้ไขไปพร้อมกันหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง เกิดขึ้นได้จริง

4. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 4 ประการ (1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิด การคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ข้อเสนอแนะในการตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะ (3) ข้อเสนอแนะในเนื้อหาของ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐอื่น

(1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งควรมี การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะ ให้ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อกำหนดประเภทของขยะที่ประชาชนจะต้องคัดแยกให้ ชัดเจน ประชาชนจะได้ทราบแน่ชัดว่าขยะประเภทใดต้อง ดำเนินการอย่างไร ประการที่สอง เพื่อบริหารจัดการทาง กฎหมายอื่น ๆ ให้มีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หรือมาตรการเก็บค่าขยะจากการคัดแยกขยะ เป็นต้น ประการที่สาม กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการ ลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่าตนเองจะต้อง ถูกลงโทษมากน้อยเพียงใดและอย่างไร หากไม่ดำเนินการ คัดแยกขยะ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีกรอบทาง กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย และประการที่สี่ กำหนด วิธีการจัดการขยะ ตั้งแต่การจัดการในครัวเรือน การส่งมอบให้ ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย รวมไปถึงวิธีการกำจัดขยะ มูลฝอยในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการให้บริการ รับเก็บขยะตามครัวเรือน อย่างไรก็ตามเนื้อหาของข้อบัญญัติ ดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปตามศักยภาพการให้บริการเก็บ ขยะมูลฝอย งบประมาณ และความสามารถในการบังคับตาม ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจ แยกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการ เก็บขยะจากแหล่งกำเนิดเต็มรูปแบบ ควรจะต้องเป็นข้อบัญญัติ เต็มรูปแบบที่มีข้อกำหนดทั้งเรื่องกำหนดประเภทของขยะ มูลฝอยที่ต้องแยก การกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะส่งมอบขยะ มูลฝอยที่แยกแล้วให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่เก็บ โทษและ กระบวนการบังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืน

ประเภทที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บ ขยะจากแหล่งกำเนิด ควรจะมีการกำหนดประเภทของขยะให้ ชัดเจน หลักเกณฑ์และวิธีการกำจัดขยะที่สามารถกำจัดได้ด้วย ตนเอง และกำหนดวันเวลาและสถานที่สำหรับทิ้งหรือรวบรวม ขยะไว้ด้วยกันเพื่อนำไปกำจัดต่อไป โดยอาจมีการกำหนดโทษ ทางอาญาหรือวิธีการจัดการอื่นสำหรับผู้ฝ่าฝืนก็ได้

ประเภทที่สาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดแต่ไม่เต็มพื้นที่ ขอบัญญัติท้องถิ่นจึงควรจะต้องมีสองลักษณะในฉบับเดียวกัน ได้แก่ ขอบัญญัติสำหรับพื้นที่ที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดและพื้นที่ที่ไม่มีบริการเก็บขยะ

(2) ข้อเสนอแนะในการตราขอบัญญัติท้องถิ่น

การตราขอบัญญัติท้องถิ่น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอย ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน ควรจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แล้ว โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ได้รับการคัดแยกแล้ว และควรเป็นข้อบัญญัติฉบับเดียวกับข้อบัญญัติเรื่องการจัดการมูลฝอยที่มีการกำหนดค่าบริการเก็บขยะมูลฝอยด้วยเพื่อให้เนื้อหาทั้งหมดสอดคล้องสัมพันธ์กัน

หากเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะมูลฝอยอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ได้ เพราะจะสะดวกแก่การบังคับมากกว่า แต่การกำหนดโทษทางอาญาอาจจะหลีกเลี่ยงการกำหนดโทษสำหรับการไม่คัดแยกขยะโดยตรงที่จะไปซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ แต่ควรกำหนดโทษสำหรับการไม่ทิ้งหรือกำจัดขยะให้ถูกต้องตามวันเวลาหรือสถานที่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ เช่น ท้องถิ่นอาจจะประกาศว่าขยะรีไซเคิลให้นำไปทิ้งในสถานที่ที่ท้องถิ่นประกาศกำหนด ดังนั้นหากมีผู้ใดไม่นำขยะรีไซเคิลไปทิ้ง ณ สถานที่นั้น ผู้นั้นย่อมมีความผิดฐานทิ้งขยะไม่ถูกต้องตามสถานที่ที่กำหนดแต่จะไม่ใช่ความผิดฐานไม่คัดแยกขยะ ซึ่งจะให้ผลเหมือนกัน คือประชาชนต้องทำการคัดแยกขยะนั่นเอง

ประการที่สอง กระบวนการตราขอบัญญัติท้องถิ่นไม่ว่ารูปแบบใด ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องคัดแยกขยะขยะแต่ละประเภทจะต้องถูกคัดแยกอย่างไร และแต่ละคนมีสิทธิ มีหน้าที่ หรืออาจถูกลงโทษอย่างไรในข้อบัญญัตินั้น ในการนี้ประชาชนอาจมีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะก็ได้

(3) ข้อเสนอแนะในเรื่องเนื้อหาของขอบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นควรจะต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดประเภทของขยะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยกอย่างชัดเจน

ประการที่สอง กำหนดวันเวลาและสถานที่เก็บขยะ โดยกำหนดให้อำนาจแก่นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกประกาศกำหนดเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สาม ระบุมาตรการทางกฎหมายอื่นให้ชัดเจน เช่น มาตรการไม่แยก ไม่เก็บ หรือการคิดค่าขยะจากน้ำหนักขยะมูลฝอย เป็นต้น

ประการที่สี่ กำหนดกระบวนการลงโทษให้ชัดเจน เช่น ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ ไม่คัดแยกขยะ จะมีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เจ้าพนักงานเรียกตัวมาสอบสวน โดยในการนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกแนวปฏิบัติหรือคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายที่อธิบายกระบวนการขั้นตอนของการลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และประชาชนได้เข้าใจกระบวนการที่ถูกต้องตรงกันอันจะสามารถลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอาศัยช่องทางที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจว่าจะลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ โดยกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในเชิงแก้ไขพฤติกรรม เช่น การกำหนดว่าหากผู้กระทำความผิดยินยอมเข้ารับการอบรมเรื่องการคัดแยกขยะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้น หรือเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ดำเนินการลงโทษก็ได้ เป็นต้น

(4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายที่รับภาระในการกำจัดการขยะมีพิษให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามโครงการ D-ToC อันเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการทำหนังสือมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เก็บรวบรวมและกำจัดขยะมีพิษให้ชัดเจน เป็นการขจัดปัญหาทางกฎหมายและหลักฐานในการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น

หน่วยงานในระดับประเทศ คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในความรับผิดชอบคนละฉบับ ควรตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำหนดแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยให้ชัดเจน นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองที่เป็นผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายในส่วนของการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยซึ่งไม่ใช่ความผิดอาญาร้ายแรง โดยอาจจะใช้แนวทางกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนโทษปรับทางอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม แนะนำว่าให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งการใช้โทษปรับทางปกครองจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับลงโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้อีกด้วย

หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นจังหวัด ควรให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการกำจัดขยะมูลฝอยได้ ทั้งเทคนิคในการกำจัดขยะ คำแนะนำทางกฎหมายโดยเฉพาะกรณีการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดย

อาศัยอำนาจดังกล่าว โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติในเรื่องกระบวนการบังคับดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจได้ง่ายและมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจจัดทำโครงการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วยก็ได้

ส่วนทางสาธารณสุขจังหวัดก็ควรดำเนินการออกคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการหรือคำแนะนำในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดทำการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมไปถึงการพิจารณามอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้เองตามมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกด้วย

References

- Kesawapitak, T. (2012) *Commentaries on the law of criminal procedure part 1-2 (Article 1-156) Book 1 (คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1)*, 9th edition, Bangkok: Pol Siam Printing (Thailand) Publishing. (in Thai)
- Nakseeharach, D. (2018) Development of legal measure for sustained community waste management: case study on Na-Or Municipal District, Loie Province (การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย), *Thammasat Law Journal*, vol. 42, no.1, pp. 135-153. (in Thai)
- Pankongchune, N. (2018) Legal status of village rules under the Local Government Act, B.E. 2457 (สถานะทางกฎหมายของกฎหมายหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457), *Ganesha Journal*, vol. 14, no. 1, pp. 231-248. (in Thai)
- Pollution Control Department. (2018a) *Annual report 2018 on situation of waste disposal sites in Thailand (รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2561)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/Waste/Wst2018.pdf/> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018b) *One year action plan of "Waste-Free Thailand" according to "Pracharath Way" (2016-2017) (แผนปฏิบัติการ "ประเทศไทยไร้ขยะ" ตามแนวทาง "ประชารัฐ" ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559 – 2560)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/waste/Thai Plans withoutWaste.pdf?CFID=1778682&CFTOKEN=49553099> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018c) *3R operating manual for community waste management (คู่มือปฏิบัติการ 3R (3R) เพื่อจัดการขยะชุมชน)*, Bangkok: Pollution Control Department. (in Thai)

Unroj, P. (2015) *Waste bank of San Poh Loei Village (ธนาคารขยะบ้านสันปูเลย)*, Bangkok; Public Policy Studies Institute Foundation. (in Thai)

Wajanasawas, K. (2019) *Commentaries on the Criminal Law: Part 1 Book II (คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 2)*, 11th edition (as amended), Bangkok: Krung Siam Publishing. (in Thai)



Research Article

การเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

รักชนก มาไพศาลกิจ

Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province

Rakchanok Mapaisankit

Master of Arts Program in Political Economy, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand,
email: RakchanokMPSK@gmail.com

Received: October 15, 2020

Revised: November 21, 2020

Accepted: December 7, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ศึกษานโยบายของรัฐและแนวทางการปฏิบัติของผู้บริหารสถาบันการศึกษาต่อการสนับสนุนบริการการศึกษาของนักเรียน และ (3) เสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ โดยสัมภาษณ์บุคลากรภายในโรงเรียน (ผู้บริหาร ครู และนักเรียน) และบุคคลภายนอก (องค์กรอิสระ) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์กับความเป็นพลเมือง ใน 3 ประเด็น ดังนี้ หนึ่ง นโยบายและปฏิบัติการของรัฐว่าด้วยเรื่องบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ และการพิจารณาสัญชาติให้กับนักเรียน สอง การช่วยเหลือนักเรียนไร้สัญชาติของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา สาม การทำงานขององค์กรอิสระในการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าถึงบริการทางการศึกษา งานวิจัยนี้พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและแนวปฏิบัติการของรัฐในการจัดบริการการศึกษาให้กับนักเรียนไร้สัญชาติซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับสถานะทางทะเบียนต่อไป แต่การดำเนินการยังพบว่ามีอุปสรรคที่เกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอหรือทัศนคติเชิงลบต่อคนไร้สัญชาติ ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ และข้อมูลหลักฐานเอกสารประกอบการยื่นขอสัญชาติที่ไม่ครบถ้วน ตลอดจนการเรียกร้องผลประโยชน์จากการยื่นขอสัญชาติ ในระดับสถาบันการศึกษา พบว่าผู้บริหารโรงเรียนได้มีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนไร้สัญชาติ และมีนโยบายให้ช่วยเหลือ และติดตามผลในการดำเนินการขอสัญชาติของนักเรียน สำหรับองค์กรอิสระ การวิจัยพบว่ามีความท้าทายสำคัญในการให้คำแนะนำต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ (1) สร้างความเข้าใจแก่บุคคลอื่นผ่านสื่อหรือให้ความรู้อย่างลึกซึ้ง (2) ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ (3) สร้างความสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ชุมชนเรื่องการขอสัญชาติไทย เพื่อลดปัญหาการเกิดผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำสำคัญ: ไร้สัญชาติ, บริการทางการศึกษา, นานาชาติพันธุ์, พลเมือง

Abstract

The study of “Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province” has three objectives; (1) to analyse the opportunities, problems and obstacles for stateless students’s access to educational services which leads to citizenship granting (2) to study government and school’s administrators’ policies which support educational services of stateless students (3) to provide recommendation in order to increase opportunities for stateless students to access into educational services. Based on the interviews with government officials, school administrators, personnels, and students (headmaster, teachers, stateless students), and NGOs advocating for citizenship, the research discovers three main points; First, the research found that there are legal and governmental policies and guidelines in place yet there are still obstacles for stateless students to receive education services and citizenship rights. These obstacles are lack of staff in dealing with this issues, biases and negative attitude of government officials towards stateless person, insufficient evidence to be submitted for citizenship and the corruption. Second, on the school level, the policies to provide free education service for stateless students is in place. In addition, the school also support the process of stateless students request for citizenship. Third, the research discovered that NGOs in the local areas have continuously support stateless students to get access to education and request for citizenship process.

Three recommendations can be drawn from the findings: (1) to create better understanding especially for the government officials regarding stateless persons. (2) to increase the number of government officials dealing with the process of citizenship requests (3) advocate the local community about statelessness and citizenship rights for stateless students in order to minimize the problem of exploitation of stateless students during the citizenship request process.

Keywords: Stateless, Educational services, Legal citizenship, Stateless students

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการรวมศูนย์ของรัฐในช่วงรัชกาลที่ 5 ได้มีการนโยบายในการปกครองประเทศ โดยตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาใช้เป็นรากฐานของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการแบ่งเชื้อชาติและสัญชาติของคน ส่งผลให้ชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายบางกลุ่มถูกจำกัดสิทธิในหลาย ๆ ด้าน การแบ่งเชื้อชาติยังเป็นเครื่องมือในการทำให้อัตลักษณ์ของคนพื้นถิ่นในพื้นที่ถูกทำลาย ในเวลาต่อมาสมัยต้นรัชกาลที่ 6 เกิดพระราชบัญญัติสัญชาติครั้งแรกใน พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130) ในสมัยนั้นใช้คำว่า “พระราชบัญญัติแปลงชาติ” (Preechasilpakul, 2011) ภายในระยะเวลาไม่นานก็มีการตรากฎหมายขึ้นมาอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 คือการเกิดเอกสารเพื่อเป็นเครื่องยืนยันสิทธิในการอาศัย

อยู่ในประเทศไทย แต่ในทางกลับกันการที่บุคคลไม่มีเอกสารดังกล่าวก็ถูกบังคับให้ไม่มีสัญชาติตามที่ทางการได้กำหนดไว้

ในสภาพความเป็นจริง การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้คนที่ย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการอพยพเคลื่อนย้ายอย่างเป็นพลวัต ซึ่งในอดีตการอพยพไม่ใช่ปัญหา เนื่องจากสามารถเดินทาง เคลื่อนย้าย และอพยพได้อย่างเสรี แต่หลังจากที่รัฐออกกฎหมายสัญชาติ ผู้คนเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้ถูกจำกัดการเคลื่อนย้ายอย่างอิสระกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

ในปัจจุบัน คนไร้สัญชาติยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR) ช้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนรัฐบาลหลายประเทศยังคงให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ นักวิชาการหลายแขนงให้ความสนใจในการศึกษา ค้นหาสาเหตุ แนวทาง

แก้ไขทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการไร้สัญชาติเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน คัดค้านความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรมในสังคม ในแง่ความเป็นพลเมืองตามกฎหมายของรัฐ (Legal citizenship) มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะรวยหรือจน และสิทธิพลเมืองทางวัฒนธรรม (Cultural citizenship) เช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐจะไม่ปฏิเสธให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะมีวัฒนธรรมของตนหรือวิถีชีวิตของชุมชน สิทธิที่จะไม่ถูกอำนาจกดทับ และสิทธิที่จะใช้ชีวิตเช่นเดียวกับคนในชาตินั้น ๆ เป็นต้น

ภาวะความไร้สัญชาติสร้างปัญหาที่หลากหลายให้กับคนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ หนึ่งในสิทธิพื้นฐานสำคัญคือการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา ยังเป็นเงื่อนไขให้มีการสังสรรค์และเรียนรู้ ชนเผ่าไร้สัญชาติยังเข้าไม่ถึงสิทธิทางการศึกษาถูกผลักให้ต้องกลับมาใช้ชีวิตแบบเดิม ๆ ในบางกรณีการมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาอาจจะนำไปสู่การได้มาซึ่งสัญชาติต่อไปด้วย หนึ่งในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของทิศทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสร้างหลักประกันว่าคนไทยทุกคนต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและทั่วถึง และส่งเสริมสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกในช่วง 15 ปีข้างหน้า อันรวมถึงการประกันบริการการศึกษาให้กับคนไร้สัญชาติด้วยก็ตาม (Sustainable Development Goals; SDGs) (Office of the Education Council, 2017) กระนั้น มีข้อสังเกตคือหลายประเทศมีเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป ผู้วิจัยจึงตั้งคำถามการวิจัยว่า นโยบายและการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อการได้รับสัญชาติของนักเรียนไร้สัญชาติเป็นอย่างไร โดยใช้กรณีศึกษาของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา เปิดสอนตั้งแต่ชั้นปฐมวัย จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตั้งอยู่ที่ตำบลริมกก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นโรงเรียนในสังกัดมูลนิธิอเมริกันแบปติสต์มิชชัน และยังเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล และในปีพ.ศ. 2535 เกิด

วิกฤตของโรงเรียนคือได้รับผลกระทบจากเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมาก จนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จึงนำปัญหาดังกล่าวปรึกษากับทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และได้รับคำแนะนำให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารโรงเรียนจากโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(1) เป็นโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(3) ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศลประเภทการศึกษาสงเคราะห์ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 100 โดยได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียน เครื่องแต่งกายนักเรียน อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นนักเรียนชนเผ่ากว่าร้อยละ 80 ประกอบด้วย เผ่าอาข่า กะเหรี่ยง เข้า ม้ง ลีซอ ฯลฯ เรียกได้ว่าเป็นโรงเรียนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (นานาชาติพันธุ์) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นนักเรียนไร้สัญชาติกล่าวคือเด็กมีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ในจิตใต้สำนึกของเด็กชนเผ่าไร้สัญชาติต้องการซึ่งเป็นเรื่องของสัญชาติและความไว้ตัวตนอยู่ในสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มคนเหล่านั้นไม่มีโอกาสหรือสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การดำเนินการเพื่อหาคำตอบจากข้อกฎหมายและหลักการต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐ โรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการต่าง ๆ กฎหมาย และนโยบายผ่านแนวคิดการเป็นพลเมืองรัฐและพลเมืองทางวัฒนธรรม (Legal and cultural citizenship) ในงานวิจัยนี้เน้นที่พลเมืองรัฐ (Legal citizenship) ของกลุ่มเด็กไร้สัญชาตินี้

ความเป็นพลเมืองอาจหมายความว่าทั้งพลเมืองโดยสัญชาติ (Nationality) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือการบ่งบอกเขตแดนที่บุคคลหนึ่งจะอยู่ได้โดยได้รับสิทธิตามที่พลเมืองควรได้รับ ส่วนของ Nationality ให้ความหมายที่แตกต่างกับกับ Citizenship กล่าวคือ Nationality (พลเมืองโดยสัญชาติ) จะได้รับเมื่อคลอดและอยู่รอดเป็นทารก ณ ประเทศที่เกิด ซึ่งต่างกับ Citizenship (ความเป็นพลเมือง) เพราะการเป็นพลเมืองของรัฐใด ๆ ก็ตาม การขอเปลี่ยนสัญชาติตามกฎหมาย จะต้องทำเอกสารทางราชการเพื่อขอเปลี่ยน

ในที่นี้จะเน้นที่ Citizenship ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural Citizenship กับ Legal Citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal Citizenship งานวิจัยครั้งนี้มุ่งหวังที่จะศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา โดยจะศึกษานโยบายและปฏิบัติการของรัฐ รวมถึงนโยบายที่โรงเรียนสนับสนุนบริการด้านการศึกษาให้แก่ นักเรียนไร้สัญชาติ ดังนั้นการมีตัวตนอยู่ในรัฐหรือที่เรียกเป็นทางการว่า “การได้รับสัญชาติ” (Legal citizenship) ย่อมเป็นกุญแจให้นักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้ได้รับสิทธิอื่น ๆ มาทดแทนสิทธิที่ขาดหายไป คือ การได้รับทุนรัฐบาล การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และการได้เข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้แนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา จึงใช้ทฤษฎีความเป็นพลเมืองในการศึกษางานวิจัยนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อนักเรียนไร้สัญชาติ
2. เพื่อศึกษานโยบายของผู้บริหารต่อการสนับสนุนบริการด้านการศึกษาของนักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย
3. เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติในจังหวัดเชียงราย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field research) และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลคือ การใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interviews) ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองโดยมุ่งการสัมภาษณ์ไปที่ (1) มาตรการที่โรงเรียนใช้กับนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ปัญหาและผลกระทบของนักเรียนไร้สัญชาติในการเข้าถึงมาตรการนั้น ๆ (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนนักเรียนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในการผลักดันเรื่องการให้สัญชาติ นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลระดับทุติยภูมิด้วย

ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของประชากร และกลุ่มตัวอย่าง จากโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา (การศึกษาสงเคราะห์มูลนิธิแบปติสต์) ซึ่งมีนักเรียนไร้สัญชาติทั้งหมด 225 คน

นักเรียนไร้สัญชาติในงานวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่าง เป็นเด็กมีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตในการศึกษาโดยมุ่งไปที่นโยบายและแนวปฏิบัติที่ผู้บริหารโรงเรียนเอื้อหรือเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของนักเรียน ตลอดจนการส่งเสริมให้นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าสู่กระบวนการได้มาซึ่งสัญชาติด้วย โดยข้อมูลชุดนี้ถูกการนำไปวิเคราะห์ร่วมกับนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น

แหล่งข้อมูลที่น่ามาสนับสนุนการวิจัยมาจาก 3 แหล่งประกอบด้วย

- 1) แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร
- 2) แหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคล
- 3) แหล่งข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต

หนึ่งในห้วงเวลาที่ทำการเก็บข้อมูลเกิดโรคระบาดชื่อ โควิด-19 ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวกับผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกโรงเรียนได้ จำเป็นต้องดำเนินการและเก็บข้อมูลผ่านสื่อโซเชียล แบบออนไลน์ โปรแกรมที่ใช้สัมภาษณ์ ได้แก่ LINE และ ZOOM MEETING

ทั้งนี้ นักเรียนที่เป็นตัวอย่าง จำเป็นจะต้องอ่านออกเขียนได้อย่างคล่องแคล่ว จึงเลือกกลุ่มตัวอย่างจากนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการอ่านและการสื่อสารในการสัมภาษณ์

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ (การวิจัยเชิงคุณภาพ) ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องภายในโรงเรียน

- ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน
- ครูประจำชั้นเรียน 2 คน
- ครูแนะแนวและครูพัฒนานักเรียน 2 คน
- นักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6

จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

- กรรมการของมูลนิธิแบ็บติสต์ 1 คน

2) ผู้เกี่ยวข้องจากภายนอก

- มูลนิธิกระจกเงา 1 คน
- โครงการไร้รัฐไร้สัญชาติ มูลนิธิแอ๊ดเวนตีสเพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA Thailand) 2 คน

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ได้นำมาบันทึกเสียงและตีความข้อมูล (Interpretation) ที่ได้จากการจดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ จากนั้นแยกแยะเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีข้อมูลจาก 3 ส่วน คือ (1) ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (องค์กรอิสระ) (2) ข้อมูลจากผู้บริหาร คณะครูของโรงเรียน และกรรมการในมูลนิธิแบ็บติสต์ และ (3) ข้อมูลจากนักเรียนไร้สัญชาติ หลังจากนั้นเขียนเป็นข้อความตามกรอบแนวคิดทฤษฎีและตอบคำถามการวิจัย

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย เรื่องการเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยชี้ให้เห็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติแก่นักเรียนไร้สัญชาติ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยมีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาถ้วนหน้า ซึ่งหมายรวมถึงการจัดบริการการศึกษาให้กับผู้ไร้สัญชาติด้วย แต่ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและการจัดสรรนโยบายเพื่อรองรับนักเรียนไร้สัญชาติในด้านการศึกษามีการสรุปได้ 2 หัวข้อหลัก คือ (1) นโยบายและปฏิบัติการในการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติ และ

(2) แนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาและบริการทางการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติ

หัวข้อแรกได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การให้สัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 มีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ได้ขยายความเพื่อเอื้ออำนวยให้กับชาวอพยพที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย และคนไทยพลัดถิ่นยังเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ที่มีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หัวข้อที่สอง รัฐมีวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติและสถานะทางทะเบียนเพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้เข้าสู่วัยศึกษาขั้นพื้นฐาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนรับนักเรียนโดยให้พนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จัดการศึกษาภาคบังคับสำรวจพร้อมทั้งให้นักเรียนเข้าเรียนได้โดยกำหนดรหัส G สำหรับนักเรียนเหล่านี้โดยเฉพาะ นักเรียนสามารถเลือกเรียนรูปแบบสถานศึกษาใดสถานศึกษาหนึ่ง ได้แก่ รูปแบบที่จัดการในระบบโรงเรียนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน และศูนย์การเรียนรู้ซึ่งอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนต่างชาติ

จากทั้งสองหัวข้อนี้ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติได้รับการสนับสนุนเพื่อต่อยอดความรู้แก่นักเรียน นักเรียนจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐ การบริการทางการศึกษาในเรื่องทุนและค่าใช้จ่าย มีดังนี้ (1) ค่าจัดการเรียนการสอน (2) ค่าหนังสือเรียน (3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน (4) ค่าอุปกรณ์การเรียน และ (5) ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนั้นนักเรียนไร้สัญชาติจึงสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติจะมีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษา แต่ก็พบว่านักเรียนไร้สัญชาติยังต้อง

เผชิญกับอุปสรรคในการร้องขอสัญชาติ ได้แก่ (1) ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ (2) ทศนคติทางลบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อคนไร้สัญชาติ (3) การขาดเอกสารหลักฐานสำคัญในการประกอบการยื่นขอสัญชาติ และ (4) ความเสี่ยงของนักเรียนไร้สัญชาติในการถูกรับผลประโยชน์จากคนในพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติ

ประเด็นที่ 2 การช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติผ่านโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา

สืบเนื่องจากประเด็นแรกในเรื่องการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทำให้นักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการเรียนฟรี อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิบีบีเอสส์ เหตุเพราะโรงเรียนสหศาสตร์เป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล จึงมีเครือข่ายสำหรับอุดหนุนส่วนอื่น ๆ เช่น โรงเรียนน้ำดื่มฟรี และหอพักในโรงเรียน เป็นต้น โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษาจึงเป็นสถานศึกษาซึ่งนักเรียนไว้วางใจทั้งค่าใช้จ่ายในแต่ละภาคเรียน และการดูแลเอาใจใส่ของครูในเรื่องการเรียนภาษาไทยสำหรับนักเรียนที่เข้ามาใหม่ ทำให้นักเรียนสามารถสื่อสาร อ่าน เขียน และสามารถผ่านเกณฑ์ในแต่ละระดับได้ โรงเรียนสหศาสตร์จึงเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ (มีนักเรียนชนเผ่าในโรงเรียนจำนวนมากที่สุดของประเทศไทย) นอกจากค่าใช้จ่ายของนักเรียนยังมีทุนการศึกษาที่ผลักดันให้นักเรียนไร้สัญชาติได้ใช้ชีวิตอย่างไม่รู้สึกลดตกบกพร่อง และสนับสนุนนักเรียนให้พร้อมที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงต่อไป

นอกจากนี้ นักเรียนที่สนใจศึกษาด้านการอาชีพ โรงเรียนมีโครงการให้นักเรียนได้เรียนรู้ในหลายเรื่อง เช่น การปลูกเมลอน การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การเลี้ยงสัตว์ การทำขนมไทย และการศึกษาระบบไฟฟ้า ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติหลายคนสนใจเพราะสามารถหารายได้เสริมในช่วงหยุดสุดสัปดาห์ และช่วงปิดภาคเรียน นักเรียนจะได้ลงพื้นที่ไปปฏิบัติจริง ดังนั้นโรงเรียนมิได้ให้เพียงเงิน แต่ยังให้อาชีพที่สามารถติดตัวนักเรียนไปตลอด

ประเด็นที่ 3 การทำงานขององค์กรอิสระสู่การเยียวยาปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ

ในจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนคนไร้สัญชาติเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ทำให้มูลนิธิหรือโครงการต่าง ๆ สนใจ

เข้ามาช่วยเหลือจำนวนมาก นักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการอบรมเรื่องการขอสัญชาติมาแล้ว แต่ไม่มีคนที่ช่วยประสานงานทำให้การขอสัญชาติไม่คืบหน้า เมื่อองค์กรอิสระเหล่านี้หิบบ่นเข้ามาช่วย สามารถทำให้นักเรียนหลายคนได้รับสัญชาติในที่สุด โดยองค์กรอิสระมีหน้าที่ (1) ให้คำปรึกษานุคคลไร้สัญชาติ (เปิดศูนย์บริการให้คำปรึกษาฟรีไม่มีค่าใช้จ่าย) (2) วิเคราะห์เอกสาร ช่วยผู้ประสบปัญหาในการเตรียมเอกสารให้ครบ ถูกต้อง ตามที่กฎหมายระบุไว้ (3) ติดตามประสานงานหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นตัวเชื่อมสำหรับผู้ประสบปัญหาและสำนักทะเบียนให้เข้าใจร่วมกัน (4) ให้ความรู้แก่ผู้ประสบปัญหา อบรม สื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งเอกสารออนไลน์หรือสื่อสังคมออนไลน์ (5) ให้คำปรึกษาผ่านเพจเฟซบุ๊ก สิทธิและสถานะบุคคล เพื่อให้ผู้ประสบปัญหาที่อยู่ไกลทั่วทั้งประเทศได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องและไม่มีความใช้จ่าย รวมทั้งได้รับความรู้ด้านกฎหมาย ข้อปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ทำให้คนไร้สัญชาติเหล่านั้นกล้าที่จะเข้าไปติดต่อกับสำนักทะเบียนเองได้

กล่าวโดยสรุปงานวิจัยนี้ ค้นพบว่าการศึกษานโยบายของรัฐในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีส่วนให้ทราบถึงปัจจัยที่เด็กไร้สัญชาติได้รับความเท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะได้รับตามกฎหมายหรือที่สหประชาชาติได้ให้นโยบายไว้ในเรื่องการศึกษาถ้วนหน้า “Education for all” เมื่อพูดถึงนโยบายของรัฐที่โรงเรียนได้รับ สู่การปฏิบัติจริงในโรงเรียนที่มีนักเรียนไร้สัญชาติ อีกทั้งเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ โรงเรียนมีขนาดใหญ่ จำเป็นต้องทำการสำรวจสถานะทางทะเบียน และจากกรณีศึกษาพบว่านักเรียนไร้สัญชาติรวมทั้งสิ้น 225 คน ที่ต้องมีการติดตามการขอสัญชาติของนักเรียนซึ่งเป็นความดูแลของทั้งครูและผู้ปกครอง ดังนั้นงานวิจัยนี้ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และความช่วยเหลือจากโรงเรียนในการแก้ปัญหาสัญชาติและการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ

นโยบายและปฏิบัติการเหล่านี้ส่งผลโดยตรงซึ่งสิทธิที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับ หากนักเรียนไม่ได้รับสัญชาติไทย ในอนาคตนักเรียนเหล่านี้ที่ต้องการศึกษาต่อจะนำไปสู่การหางาน ซึ่งพวกเขาเป็นหนึ่งในแหล่งเศรษฐกิจด้านแรงงานทั้งทางร่างกายและ

สติปัญญาให้กับประเทศชาติอย่างดี ปัจจุบันนี้นักเรียนไร้สัญชาติไม่ได้ขาดบริการด้านการศึกษา ได้แก่ ทุนการศึกษา การเข้าร่วมแข่งขันวิชาการ และการกู้ยืมเงิน เห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กไร้สัญชาติมีมาอย่างยาวนานและคาดว่าจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปหากไม่มีมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้จริงและเข้าถึงผู้ที่ประสบปัญหานั้น ๆ อาทิ ปัญหาการได้รับสัญชาติ ประเด็นการถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ชุมชน โอกาสการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การถูกจ้างงานของนักเรียนไร้สัญชาติ การเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล รวมถึงสิทธิทางการศึกษาซึ่งงานวิจัยอื่น ๆ ส่วนใหญ่ศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล เพราะมองว่าโรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะ แต่มองข้ามไปว่าโรงเรียนเอกชน ยังมีประเภทที่เรียกว่า “โรงเรียนเอกชนการกุศล” ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาคือส่วนสำคัญที่จะยกระดับให้กับนักเรียนไร้สัญชาติในการต่อรองให้เข้าสู่การมีรัฐ การมีสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ไม่หลบซ่อนที่จะอาศัยอยู่ในประเทศที่เขาเลือกแล้วว่าเขาจะฝากชีวิตไว้

แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย จะได้รับสิทธิมนุษยชนในด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันทุกคน แต่มีข้อว่าทุกคนจะไม่มีปัญหาและอุปสรรค เพราะหนึ่งในปัญหานั้นคือ การไม่ได้รับสัญชาติ สืบเนื่องจากทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural citizenship กับ Legal citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal citizenship คือการเป็นพลเมืองผ่านกฎหมาย และต้องมีเอกสารรับรองการเป็นพลเมืองนั้น ๆ อันที่จริงนักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้มองว่า “ตนเองเป็นไทยในนามของคนต่างชาติ” หมายความว่า พวกเขาพูดภาษาไทย เขียนภาษาไทย อ่านภาษาไทย เกิดในไทย แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากไทยว่าเป็นคนสัญชาติไทย แต่การพัฒนาที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “คน” และมองข้ามวัฒนธรรมอันหลากหลาย มีแต่ตอกย้ำปัญหาไร้สัญชาติได้เด่นชัดและคงอยู่ (Prachathai, 1988)

งานวิจัยนี้ได้เถียงว่า คำอธิบายความเป็นคนไทยได้ในตัวบทกฎหมายที่เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 ว่าด้วยเรื่องคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งกล่าวถึงการมีวิถีชีวิต

เช่นเดียวกับคนไทยและกลมกลืนกับคนไทย ก็สามารถขอสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัยคิดเห็นว่า Legal และ Cultural citizenship เป็นเรื่องที่ยกออกจากกันไม่ได้ ต้องใช้ควบคู่กันไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนในประเทศ

งานวิจัยนี้สนับสนุนข้อความของ Pongsawat (2014) ที่ว่า “สังคมไทยยังมีผู้ไร้สถานะทางทะเบียนเป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและคนไร้สัญชาติมาโดยตลอดหลายสิบปี ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาให้ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยหมดไปได้ และบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิหรือการปฏิบัติจากรัฐไทยแต่อย่างใด อย่างเช่นสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น” จากบทสัมภาษณ์องค์กรอิสระ (NGOs) ได้ให้ข้อมูลใกล้เคียงกันว่า “รัฐออกนโยบายให้คนไร้สัญชาติได้รับสิทธิมากขึ้น แต่การแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุยังไม่ถูกแก้ไขให้สิ้นซาก คือการเจาะลึกถึงข้อมูลผู้ไร้สัญชาติยังทำมาโดยตลอดหลายปี จำนวนผู้ไร้สัญชาติก็ไม่ได้ลดลงกว่าเดิม เป็นปัญหาสะสมมานาน เพราะมีปัญหาที่การปฏิบัติ มิใช่ที่ตัวนโยบาย”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคที่นักเรียนไร้สัญชาติกำลังเผชิญ

จากการสัมภาษณ์นักเรียนไร้สัญชาติและองค์กรอิสระทำให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินงานเพื่อนำเอกสารไปยื่นต่อรัฐไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ปัญหาไม่ได้อยู่ที่นโยบายหรือขั้นตอนการดำเนินงาน แต่การเกิดทัศนคติที่มีแต่จะทำให้ผู้อื่นรู้สึกอับอายนั้นย่อมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน สถานการณ์ถกเถียงไม่เข้าค่ายไม่ออกสำหรับผู้ขอสัญชาติก่อให้เกิดการบั่นทอนจิตใจ และไม่ยอมไปเผชิญกับความรู้สึกถึงทัศนคติในด้านลบ อีกทั้งจำนวนประชากรที่ไร้สัญชาติมีจำนวนมาก กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะเกิดภาวะงานล้นคน (คนไร้สัญชาติเยอะกว่าเจ้าหน้าที่หลายเท่าตัว) จึงนำมาซึ่ง

ข้อเสนอแนะและแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ มีดังนี้

1. ทศนคติเชิงลบที่มีต่อคนไร้สัญชาตินำมาซึ่งความขัดแย้งในจิตใจ ควรให้ความเข้าใจแก่บุคคลอื่นเรื่องคนไร้สัญชาติ
2. ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ เมื่อมีเจ้าหน้าที่มากขึ้นก็จะลดภาระงานล้นคนได้มากขึ้นด้วย
3. ควรสร้างความสัมพันธ์ต่อชุมชน และให้ความรู้แก่ชุมชน เพื่อลดปัญหาการมีผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากในระยะเวลาที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล เกิดโรคระบาดที่ชื่อว่า Corona Virus หรือ COVID19 ซึ่งแพร่ระบาดทั่วโลก การสื่อสารต่อผู้ให้สัมภาษณ์อาจต้องใช้หลากหลายวิธี ผู้ทำวิจัยควรมีแผนสำรองในการลงพื้นที่ เช่น การใช้โซเชียลมีเดียเป็นสื่อกลางการติดต่อกับผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นต้น
2. งานวิจัยครั้งนี้มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นไปที่นักเรียนในโรงเรียน ดังนั้นควรมีการศึกษาวิจัยต่อยอดเรื่องความมั่นคงในชีวิตของคนไร้สัญชาติ ทั้งเรื่องสิทธิ การถูกปฏิบัติจากผู้อื่น หรือชีวิตหลังจบการศึกษาของคนไร้สัญชาติ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ของข้าพเจ้าคงไม่สำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความเมตตาจากจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลิขิรา ขอบขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้สละเวลาตอบคำถามอย่างเต็มใจทั้งอำนวยความสะดวกในสิ่งต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จนข้าพเจ้าสามารถดำเนินการวิจัยจนบรรลุผลสำเร็จ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่เพื่อจบการศึกษาระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงขอกราบขอบพระคุณ

References

- Office of the Education Council. (2017) *Education for sustainable development goals* (เป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนข้างหน้า), Bangkok: Office of the Education Council. (in Thai)
- Pongsawat, A. (2014) *Research: Study of fighting for getting Thai citizenship of stateless people* (งานวิจัย: ศึกษาการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน), Available: <http://apichat-02.blogspot.com/?m=1> [7 May 2019] (in Thai)

Prachathai. (1988) *Hill tribe migration, path in the maze* (การอพยพของชาวเขาเส้นทางในเขาวงกต), Available: <https://prachatai.com/journal/2009/03/20547> [7 May 2019] (in Thai)

Preechasilpakul, S. (2011) *One hundred years of Thai nationality part 1 (100 ปี แห่ง สัญชาติ ไทย ตอนที่ 1)*, Available: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1478238851.pdf> [4 September 2019] (in Thai)



A Confirmatory Factor Analysis of Thai Accounting Graduates' Desirable Skills in the 21st Century

Kanchana Khuma^{1a}, Suthira Thipwiwatpotjana^{1b}, Nunta Bootnoi^{1*}

¹ Faculty of Management Sciences, Lampang Rajabhat University, Lampang, Thailand

^a Email: kk_khukananudom@live.lpru.ac.th

^b Email: suthiray@live.lpru.ac.th

* Corresponding author email: nunta@live.lpru.ac.th

Received: October 10, 2020

Revised: December 9, 2020

Accepted: December 23, 2020

Published: December 25, 2020

Abstract

In the 21st century, some trends and changes affect the accounting profession in many ways. Innovation and technology make business operations adapt to new environments. Therefore, accountants' skills must change in this era. This research aimed to develop and validate the model of Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century by using a questionnaire as a tool to collect data from a sample of 125 accountants of quality accounting firms. Data were analyzed using descriptive statistics and confirmatory factor analysis. The results indicated that the confirmatory factor model of Thai accounting graduates' desirable skills proposed was consistent and accurate with the empirical data. Three factors that covered Thai accounting graduates' desirable skills included accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills.

Keywords: Confirmatory factor analysis, Desirable skills, Thai accounting graduates

Introduction

The 21st-century trends have changes that affect the accounting profession in many ways. Future accountants or those in the accounting profession need to pay attention to these changes, especially in the digital economy, in which innovations in cloud computing and big data have played a massive role in business development. As a result, business operations need to develop relevant technological skills, including adaptation and open-mindedness, to preparing for new things and environments that changed. The characteristics of professional accountants must change in this era. They need to develop more soft skills such as converting information into information for decision making,

presenting both oral and written, having leadership skills in decision-making, linking strategy to company objectives, and having good visibility and communication. However, there are specific roles where technology can replace people (Federation of Accounting Professions [FAP], 2016). Therefore, professional accountants have to change their roles to become more valuable. For example, a bookkeeper may change roles to become an expert or a consultant. The auditors have to change the audit method from numerical analysis to find the audit's significance, which is not based solely on the financial statements' numbers. It may be implied that any other important information can change or influence a stakeholder's thinking.

Accountants in the 21st century should have such critical attributes as understanding technology changes and having a positive attitude towards technology, learning, and increasing technology use, including developing networking or coordination skills with other departments. Because an accountant's role in this age is not just to combine, analyze, record, summarize, and present reports. Accountants need to be more aware of their role as corporate decision-making providers rather than a collector (Jaiyen et al., 2017). They must also serve as an advisor to executives or businesses efficiently and meet organizations' needs in the dynamic and rapidly changing digital age, which is a fundamental role in enabling organizations to survive and compete (Sriviroj & Aiamchuen, 2019). Besides, professional accountants should have essential skills in today's work, such as (1) language skills, which is the most crucial skill of modern accountants because may require to negotiations and discussions with executives who may be a foreigner—mostly English, which is the official language of international communication. If an accountant is fluent in English, it will be beneficial for him. (2) Business skills because modern accountants do not just work in accounting; they need to understand business. This will help them more understand the work that they need to do. Necessary business knowledge and skills are knowledge and skills of investment, strategic planning, marketing, and financial management. They should also have skills in analyzing news and information to help them develop themselves to be up-to-date and analyze and dissect financial information properly (International Accounting Education Standards Board [IAESB], 2014; FAP, 2016).

From the reasons above, education or human resource development related to accounting or the accounting profession must be adapted and prepared, such as adding accounting courses specific to study knowledge and skills in accounting and soft skills. In this regard, the International Federation of Accountants (IFAC) has set

an international educational standard. (IES) to provide educational institutions that offer accounting courses to systematically set a method for recruiting accounting students and manage professional accounting education programs that will give graduates a high level of professional accounting knowledge and develop themselves as a professional accountant in the future.

IES 2nd edition divides the knowledge in the accounting curriculum into three parts include (1) accounting, finance, and related knowledge, (2) business and organizational knowledge, and (3) professional skills. In this professional skill area, IES requires professional accountants to have five skills: (1) Intellectual skills—how to enable learners to choose information or news correctly and suitable for the businesses. (2) General technical skills and specific technical skills related to the profession—how to make learners professional capabilities. (3) Interpersonal and communication skills—how to make learners interpersonal, present their ideas and persuade people to accept speaking and writing. (4) Personal skills—how to provide learners with good professional attitudes, ethics, and lifelong learning abilities. (5) Business and organizational management skills—how to give students the ability to lead and apply the right tools or technology to assist in decision-making and develop work efficiency and productivity. IFAC also emphasizes skills in information technology (IT) and accounting information systems in preparation for the digital economy. Including 16 skills of personal in the 21st century that everyone should have to achieve lifelong learning, divided into three main groups: (1) Foundational literacies are skills that can be used as a tool for learning and daily life ICT literacy, financial literacy. (2) Competencies can handle complex challenges such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) Desirable characteristics are adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility,

such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (IAESB, 2014; International of Federation of Accountants [IFAC], 2017).

The previous studies about the desirable skills of accountants or accounting graduates were focused on professional skills in accounting and professional ethics. Some performance skills were studied in these studies but were just common skills such as leadership, responsibility, work motivation, and work experience (Bunwut & Intakhan, 2016; Rodjam & Mungsing, 2019; Thonglard et al., 2017). This research highlights the importance of skills necessary for learning and addressing complex 21st-century challenges, such as knowledge and business skills for investment, strategic management, quantitative analysis, and decision-making science; the competencies of individuals in the 21st century to achieve lifelong learning, such as critical thinking, creativity, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility, etc. (IAESB, 2014; IFAC, 2017). This study aims to develop and validate the model of Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century, hoping that the findings and knowledge gained will use as guidelines for the development of accounting education in order to obtain a qualified graduate accounting and skills that are consistent, fit, and support current and future changes and situations.

Literature Reviews

Qualifications of a professional accountant according to IES requirements

The International Education Standard (IES) that issued by the International Federation of Accountants (IFAC) defined the qualifications of a professional accountant were as follows (IFAC, 2017; Thai Accounting Center [TAC], 2018):

1. A professional accountant must be graduated with a minimum bachelor's degree or equivalent in accounting from an institution offering accounting courses, which has established a systematic method for

admission and management on professional accounting education programs' content. This will enable graduates to have a high professional accounting knowledge level and develop themselves as a professional accountant in the future.

2. A professional accountant must have professional skills in various fields include intellectual skills, general and technical skills, personal skills, interpersonal and communication skills, and business and corporate management skills.

3. A professional accountant must have positive values and attitudes toward the profession based on ethics, including social responsibility, honesty to the profession, and the ability to keep secrets, and independence.

4. A professional accountant must have a long and intense accumulation of experience to demonstrate that they are professionally knowledgeable and skilled accountants. They also have the knowledge and positive attitudes towards the profession based on ethical conduct, with the department responsible for close supervision and having a standard and regular audit process.

5. A professional accountant must pass a professional competence assessment to assess professional knowledge and skills and be professional values, attitudes, and ethics.

IES also defined that a professional auditor must have competence in auditing, advanced financial accounting and reporting, information technology skills, and practical accounting experience. Importantly, pass the professional auditor's proficiency assessment.

Accounting Knowledge and Skills

Accounting knowledge and skills (AKS) are knowledge and skills directly related to the accounting profession. It refers to cognitive skills, cognitive abilities, and experience in accounting principles and concepts (Srichanphet, 2002). It contains knowledge and competence in financial accounting, managerial accounting, cost accounting, accounting information system, auditing, taxation, and

accounting profession ethics (Srichanphet, 2002; Thonglard et al., 2017; Veerasathavanich, 2005). Seven factors were considered and assigned as observable variables that are a factor of the first component of Thai accounting graduates' desirable skills in this study, namely: (1) Financial Accounting (AKS1), (2) Managerial Accounting (AKS2), (3) Cost Accounting (AKS3), (4) Accounting Information System (AKS4), (5) Auditing (AKS5), (6) Taxation (AKS6), and (7) Accounting Profession Ethics (AKS7).

Business Knowledge and Skills

Business knowledge and skills (BKS) are becoming increasingly important for professional accountants. They were called for a proactive role in organization management. While previously, an accountant's role may have been limited to collecting information for other agencies to use, but nowadays, accountants have more roles in many operations of an organization (FAP, 2016; IAESB, 2014). Therefore, they are necessary to have more business knowledge, aware and have an around-view of corporate and business management skills, including strategic planning, project management, personnel and resource management, competence in personnel motivation and development, leadership, and professional consideration and decision making (Veerasathavanich, 2005; Watanawilai & Sittipolvanitchakul, 2011). Seven factors were considered and assigned as observable variables that are a factor of the second component of Thai accounting graduates' desirable characteristics in this study, namely: (1) Human Resource Management (BKS1), (2) Strategic Management (BKS2), (3) Knowledge Management (BKS3), (4) Investment (BKS4), (5) Marketing (BKS5), (6) Finance (BKS6), and (7) Quantitative Analysis and Decision Sciences (BKS7)

Working and Lifelong Learning Skills

Working and lifelong learning skills (WLS) are features that a person in the 21st century should have for achieving the development of work and lifelong learning. The second edition of IES defines personal skills for accounting graduates to have life-long learning capabilities in preparation for the digital economy, divided into three main groups (IAESB,

2014): (1) Foundational literacies are skills that can be used as tools for learning and in everyday life, such as ICT or digital literacy, language literacy. (2) Competencies are skills to deal with complex challenges, such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) Desirable qualities are traits in adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility. These skills were considered and assigned as observable variables that are a factor of the third component of Thai accounting graduates' desirable characteristics in this study, namely: (1) Language Literacy (WLS1), (2) Digital Literacy (WLS2), (3) Critical Thinking (WLS3), (4) Problem-Solving (WLS5), (5) Creativity (WLS5), (6) Communication (WLS6), (7) Collaboration (WLS7), (8) Leadership (WLS8), (9) Social and Cultural Awareness (WLS9), and (10) Social and Environmental Responsibility (WLS10).

From relevant literature reviews, the hypotheses of this study were formulated as follows:

H1: Thai accounting graduates' desirable skills can be measured by accounting knowledge and skills (AKS), business knowledge and skills (BKS), and working and lifelong learning skills (WLS).

H2: Accounting knowledge and skills can be measured by financial accounting, managerial accounting, cost accounting, accounting information system, auditing, taxation, and accounting profession ethics.

H3: Business knowledge and skills can be measured by human resource management, strategic management, knowledge management, investment, marketing, finance, and quantitative analysis and decision sciences.

H4: Working and lifelong learning skills can be measured by language literacy, digital literacy, critical thinking, problem-solving, creativity, communication, collaboration, leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (WLS10).

Methodology

Participants

The participants in this study were accountants of 162 quality accounting firms in Thailand. The sample size was determined based on Hair, Black, Babin and Anderson's (2010) criteria, which indicates the sample size for the confirmatory factor analysis was 5-10 units per one observed variable and suggested that if the estimation of Maximum Likelihood (ML) analysis is used, the sample size should be at least 100 units. Twenty-four observed variables were assigned to this study. Thus, the sample size should be more than 120 ($N > 120$). Two hundred forty participants were selected by stratified random sampling, with samples in each accounting firm determined by population proportion and selected by simple random sampling.

Instrumentation and Data Collection

An anonymous questionnaire was used to collect information in this study, including two parts: Part 1 contained six multiple-choice questions to collect general information of participants about gender, age, education level, working experience in the accounting profession, working position, and having a professional accounting license. Part 2 contained 24 closed-ended questions to collect data about Thai accounting graduates' desirable skills, including accounting knowledge and skills (7 questions), business knowledge and skills (7 questions), and working and lifelong learning skills (10 questions). Questions in part 2 were questions that five rating scales (1-5) based on the Likert's rating scale (Likert, 1932) for using to assess the participants' responses ranging as follows: 1 = Lowest agree, 2 = Low agree, 3 = Medium agree, 4 = High agree, and 5 = Highest agree.

The questionnaire was examined the content validity by five experts. The index of item-objective congruence (IOC) of all questionnaire questions greater than .60 (Hambleton, 1984). The questionnaire was then tested with thirty non-sample accountants to determine its reliability using Cronbach's alpha coefficient method

(Cronbach, 1951). The questionnaire's reliability was 0.90, and the reliability of the questionnaire used to measure the variable of accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills were 0.92, 0.95, and 0.95, respectively. In this study, 240 questionnaires were sent via mail to participants in 162 accounting firms. The 132 questionnaires were responded to and returned from participants of 122 accounting firms. The researcher examined and selected 125 questionnaires that were accurate and complete for data analysis.

Data Analysis

Descriptive statistics such as frequency and percentage were used to analyze the general data of respondents. CFA was used to examine the desirable characteristics of Thai accounting graduates in the 21st century by examining the proposed model's consistency with the empirical data. The fit indices for determining the model-fit of CFA in this study included chi-square test (χ^2), relative chi-square (χ^2/df), comparative fit index (CFI), root mean square residual (RMR), and root mean square error of approximation (RMSEA) (Byrne, 2001; Kline, 2005; Schreiber et al., 2006; Schumacker & Lomax, 2004). The model-fit indices are shown in Table 1.

Table 1 Criteria for fit indices of CFA

Indices	Cutoff Criteria
chi-square probability level (p -value)	p -value > .05
relative chi-square (Ratio of χ^2 to df)	The ratio of χ^2 to df < 2 or < 3
comparative fit index (CFI)	> .90
root mean square residual (RMR)	< .06 to .08 the smaller, the better; 0 indicates perfect fit
root mean square error of approximation (RMSEA)	< .06 to .08 with confidence interval

Research Results

A majority of participants were female (77.6%), aged below 30 years (48.8%), who graduated with a bachelor's degree in accounting (64.8%), their job positions were officers (33.6%), their work experience was 1-5 years (40.0%). 8.8% of participants were professional licenses in accounting include Certified Public Accountant (CPA) of 7, Certified Internal Auditor (CIA) of 3, Tax Auditor (TA) of 22.

Before analyzing CFA results, Determinant, Bartlett's Test of Sphericity, and the Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (*KMO*) was used to test multicollinearity or singularity, the identity matrix, and the sample size validity statistically. The results can be seen in Table 2.

Table 2 The analysis results of correlation coefficients, determinant, Bartlett's test of sphericity, and *KMO* of observed variables' correlation coefficient matrix are indicators of Thai accounting graduates' desirable characteristics.

Factors	Indicators	Correlation Coefficients	Determinant	Bartlett's Test of Sphericity	KMO
Accounting Knowledge and Skills (AKS)	7	.574** - .793**	.004	$\chi^2 = 673.147^{**}$, $df = 21$, $p < .01$	.899
Business Knowledge and Skills (BKS)	7	.543** - .805**	.002	$\chi^2 = 742.826^{**}$, $df = 21$, $p < .01$	.917
Working and Lifelong Learning Skill (WLS)	10	.311** - .833**	.001	$\chi^2 = 951.110^{**}$, $df = 45$, $p < .01$	.909

Note. ** $p < .01$

Data in Table 2 show that the correlation coefficient matrix of indicators of three latent variables that are a factor of Thai accounting graduates' desirable skills had statistical determinants of .004, .002, and .001 indicates that there is no multicollinearity or singularity of component indicators (The determinant should be a value greater than .0001, if less than this indicates that the relationship between the indicators is very high, the indicators should be eliminated).

Bartlett's Test of Sphericity results test that a correlation coefficient matrix is an identity matrix? The results obtained χ^2 were 673.147, 742.826, and 951.110 at the statistical significance of .01 level, indicates that the correlation coefficient matrix was not an identity matrix (The statistical significance level should be less than .05). Furthermore, the Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (*KMO*) measure of sampling adequacy was statistically measured to test the sample size validity. The *KMO* value result was .899, .917, and .909

(should be greater than .50, if a sample size was appropriate) (Field, 2017). These results indicate that this data set is appropriate for analyzing CFA.

The CFA results are shown in Table 3 and Figure 1. Factor loadings for every indicator- both first order and second order were significant at the .01 level. The weights of all twenty-four first-order factors were in a positive range from .666 to .906. The weights of all three second-order factors were .882, .928, and .961. The highest indicator was business knowledge and skills (.961), the second was accounting knowledge and skills (.928), and the third was working and lifelong learning skills (.882). The fit indices for CFA developing Thai accounting graduates' desirable skill indicators showed that the proposed model was consistent with the empirical data after the model was adjusted. The chi-square was insignificant ($\chi^2 = 256.719$, $df = 224$, $p = .066$). The relative chi-square was less than the cutoff score of 2 ($\chi^2/df = 1.146$). The comparative fit index was

close to 1 ($CFI = .988$), and RMR and $RMSEA$ (.029 and .034, respectively) values were less than the cutoff score

of .06. These indices indicated that the proposed model was consistent with the empirical data with a good fit.

Table 3 Results of CFA for developing indicators of the desirable skills of Thai accounting graduates

Construct/Indicators	factor loadings		t	R^2	CR	AVE	α
	$b(SE)$	β					
First-Order							
AKS					.937	.655	.934
AKS1	1.000	.889	scaling	.790			
AKS2	1.021(.075)	.851	13.539**	.724			
AKS3	1.161(.079)	.891	14.788**	.794			
AKS4	.902(.074)	.807	12.129**	.652			
AKS5	1.013(.100)	.798	10.145**	.636			
AKS6	.938(.080)	.788	11.705**	.621			
AKS7	.852(.081)	.746	10.555**	.557			
BKS					.940	.655	.943
BKS1	1.000	.722	scaling	.521			
BKS2	1.435(.148)	.872	9.716**	.761			
BKS3	1.280(.130)	.880	9.844**	.774			
BKS4	1.321(.146)	.819	9.049**	.672			
BKS5	1.343(.141)	.857	9.501**	.734			
BKS6	1.300(.146)	.801	8.895**	.642			
BKS7	1.384(.146)	.857	9.506**	.735			
WLS	1.036(.144)	.882	7.172**	.778	.935	.594	.936
WLS1	1.000	.726	scaling	.527			
WLS2	.817(.108)	.669	7.532**	.447			
WLS3	1.124(.110)	.900	10.212**	.810			
WLS4	1.075(.105)	.906	10.286**	.820			
WLS5	.956(.106)	.803	9.065**	.645			
WLS6	1.022(.113)	.809	9.042**	.655			
WLS7	.816(.104)	.704	7.831**	.496			
WLS8	1.035(.115)	.809	9.033**	.655			
WLS9	.772(.104)	.667	7.403**	.444			
WLS10	.778(.116)	.666	6.698**	.444			
Second-Order							
DSK					.946	.854	.925
AKS	1.190(.136)	.928	8.724**	.861			
BKS	1.000	.961	scaling	.923			
WLS	1.036(.144)	.882	7.172**	.778			

Note. ** $p < .01$

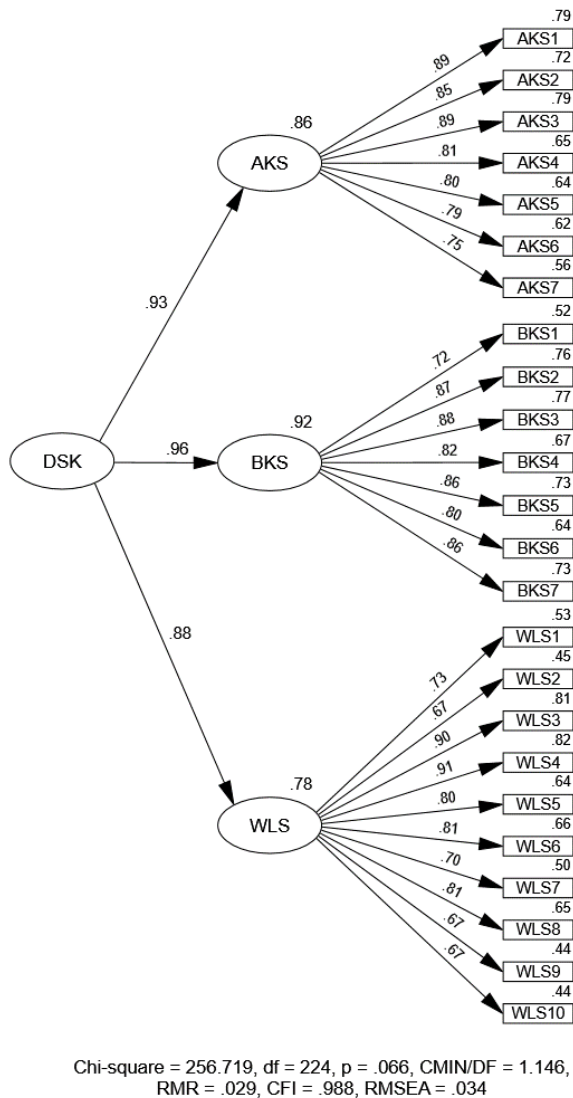


Figure 1 Significance fit of the proposed model to the empirical data

Construct Reliability and Validity

Construct reliability was conducted by internal consistency reliability test, including Cronbach's alpha and composite reliability (CR) were considered to evaluate internal consistency reliability. As illustrated in Table 3, all items of Cronbach's alpha (α) exceeded a minimum threshold of .70, ranging from .925 to .943 (BrckaLorenz et al., 2013), and all items' CR reached the minimum threshold of .70, ranging from .935 to .946 (Hair et al., 2014). Furthermore, the average variance extracted (AVE) were considered to evaluate convergent validity. As illustrated in Table 3, all items' AVE values were more significant than the minimum threshold of .50 (Hair et al., 2014).

These Cronbach's alpha, CR, and AVE values indicated that all indicators were represented the latent constructs with validity and reliability.

Discussion and Conclusion

The study's findings showed that the proposed model of Thai accounting graduates' desirable skills was consistent with empirical data. It consists of three factors and twenty-four indicators as expected (hypotheses set accepted: H1-H4). The desirable skills sorted by standardized factor loadings descending were business knowledge and skills ($\beta=.923$), accounting knowledge and skills ($\beta=.861$), and working and lifelong learning skills ($\beta=.778$). It shows that all three factors covered the Thai accounting graduates' desirable skills of the 21st century. It is consistent with many researchers' previous studies on accounting graduates' or accountants' desirable skills (e.g., Sakthachak & Sukwattanasinitt, 2019; Rodjam & Mungsing, 2019; Thorncharoenkul, 2018; Thonglard et al., 2017; Jearasukon et al., 2019; Bunwut & Intakhan, 2016). The research results also suggest that business knowledge and skills include knowledge and skills in human resource management, strategic management, knowledge management, investment, marketing, finance, quantitative analysis, and decision-making sciences are the most crucial attributes of graduates to pursue in the accounting profession, besides professional knowledge and skills in accounting. It is consistent with previous studies (e.g., Changkomchome & Vuthimedhi 2019; Linjee et al., 2020). This may be because the current business model has changed significantly from the traditional business model. The professional accountants' skills must be changed in this era. They must be influential advisors to executives or businesses and meet organizations' needs in the dynamic and rapidly changing digital age, which is the fundamental role organizations can survive and compete (Sriviroj & Aiamchuen, 2019).

Additionally, the study results indicate other essential skills of accounting graduates, work and lifelong learning

skills, a characteristic that people in the 21st century, divided into three main groups: (1) foundational literacies are skills that are used as a tool for learning and everyday life such as ICT literacy, financial literacy. (2) competencies are skills in managing complex challenges such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) characteristic qualities are skills for adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (IAESB; 2014). These features make people different from technology because technology is still unable to do this kind of sensitive matter, so although there are some roles that technology can take over, there are still some roles that technology cannot do yet (FAP, 2016).

The study's results emphasize the accountants' desirable skills that need to be changed from traditional skills to accommodate the changing work or profession contexts in the 21st century. Changes in business structures and styles require broader accountant competencies that are not limited to accounting knowledge and skills but also business skills and operational and learning skills required to undertake work in this century, such as skills for investment, strategic management, quantitative analysis, decision-making science, critical thinking, creativity, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility. Accountants must act as a business advisor, providing the information necessary to develop the business potential to survive and compete in the future. In conclusion, under the context of the accounting profession in the 21st century, accounting graduates must be developed in accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills to become an accountant with appropriate knowledge and skills in the accounting profession and to develop themselves to work effectively in this century's environment that various developments change rapidly.

Suggestions

From this study's results, it was found that accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills were Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century. Therefore, educational institutions offering accounting courses should establish guidelines and methods for developing and managing accounting study programs and teaching content that will enable graduates to have skills in all three areas to develop themselves as professional accountants in the future.

Reference

- BrckaLorenz, A., Chiang, Y., & Nelson Laird, T. (2013) *Internal consistency reliability*, Available: http://fsse.indiana.edu/pdf/pp/2013/FSSE13_Internal_Consistency_Reliability.pdf [3 October 2019]
- Bunwut, S., & Intakhan, P. (2016) The study of new generation characteristics of accountants under the ASEAN community (การศึกษาองค์ประกอบคุณลักษณะของนักบัญชียุคใหม่ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน), *Journal of Modern Management Science*, vol. 9, no. 1, pp. 167-177. (in Thai)
- Byrne, B. M. (2001) *Structural equation modeling with AMOS basic concept, application, and programming*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate.
- Changkomchome, T., & Vuthimedhi, Y. (2019) The efficiency management model of accountant competency development of the certified accounting practice firms in Thailand (ตัวแบบการจัดการการพัฒนาสมรรถนะของผู้ทำบัญชีที่มีประสิทธิภาพในสำนักงานบัญชีคุณภาพในประเทศไทย), *Journal of Humanities and Social Sciences Thonburi University*, vol. 13, no. 2, pp. 77-91. (in Thai)
- Cronbach, L. J. (1951) Coefficient alpha and the internal structure of tests, *Psychometrika*, vol. 16, no. 3, pp. 297-334.
- Federation of Accounting Professions (FAP). (2016) *Trends in technology that may affect the accounting profession* (แนวโน้มของเทคโนโลยีที่อาจส่งผลกระทบต่อวิชาชีพบัญชี), Paper presented at FAP International Conference 2016 Thailand Digital Economy: Accounting Professions, Centara Grand at Central World, Bangkok, Thailand, 21 October 2016. (in Thai)

- Field, A. (2017) *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics*, 5th edition, London: Sage.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., & Anderson, R. (2010) *Multivariate data analysis: A global perspective*, 7th edition, New Jersey: Pearson Education.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., & Anderson, R. (2014) *Multivariate data analysis with readings*, 7th edition, England: Pearson Education Limited.
- Hambleton, R. K. (1984) 'Validating the test scores', in R. A. Berk (ed.), *A guide to criterion-referenced test construction*, pp. 199-223, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- International Accounting Education Standards Board (IAESB). (2014) *International Education Standard (IES) 2: Initial professional development – technical competence (Revised)*, Available: [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAESB-IES-2-\(Revised\)_0.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAESB-IES-2-(Revised)_0.pdf) [3 October 2019]
- International Federation of Accountants (IFAC). (2017) *Future of accounting profession: Three major changes and implications for teaching and research*, Available: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/business-reporting/discussion/future-accounting-profession-three-major-changes> [3 October 2019]
- Jaiyen, P., Manichai, K., Khiangthi, T., & Bunphap, N. (2017) Accountants with modern technology (นักบัญชีกับเทคโนโลยีสมัยใหม่), *Journal of Pacific Institute of Management Science*, vol. 3, no.1, pp. 196-207. (in Thai)
- Jearasukon, P., Klinpratoom, P., & Aeksapsang, J. (2019) A confirmatory skill forensic accounting: The aspect of auditor governance (การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลทักษะการบัญชีสืบสวน: มุมมองของผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภาครัฐ), *Journal of Liberal Arts and Management Science*, vol. 6, no.1, pp. 13-29. (in Thai)
- Kline, R. B. (2005) *Principle and practice of structural equation modeling*, New York: The Guilford Press.
- Linjee, C., Homkaew, K., & Boon-lam, S. (2020) Knowledge and Professional skills of accountants at the certified accounting practice in Thailand (ความรู้และทักษะวิชาชีพของนักบัญชีสำนักงานบัญชีคุณภาพในประเทศไทย), *Journal of Arts Management*, vol. 4, no. 1, pp. 34-45. (in Thai)
- Rodjam, C., & Mungsing, R. (2019) A confirmatory factor analysis of accountants' competency in desirable accountants' qualifications (การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันสมรรถนะของนักบัญชีตามคุณลักษณะนักบัญชีที่พึงประสงค์), *Journal of Humanities and Social Sciences Ratchapruek University*, vol. 5, no. 1, pp. 29-44. (in Thai)
- Sakthachak, K., & Sukwattanasinitt, K. (2019) Factors affecting working efficiency of digital accountants working in Thai government offices (ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของนักบัญชีดิจิทัลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐไทย), *Hatyai Academic Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 17-31. (in Thai)
- Schreiber, J., Stage, F., King, J., Nora, A., & Barlow, E. (2006) Reporting structural equation modeling and confirmatory factor analysis results: A review, *The Journal of Educational Research*, vol. 99, pp. 323-337.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2004) *A beginner's guide to structural equation modeling*, 2nd edition, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Srichanphet, S. (2002) Accounting professionals with IEG issue 9 (นักวิชาชีพบัญชีกับ IEG ฉบับที่ 9), *Chulalongkorn Business Review*, vol. 24, no. 92, pp. 12-19. (in Thai)
- Sriviroj, S., & Aiamchuen, K. (2019) Thai accountants in the 4.0 era (นักบัญชีไทยในยุค 4.0), *EAU Heritage Journal Social Sciences and Humanity*, vol. 9, no. 1, pp. 19-28. (in Thai)
- Thai Accounting Center (TAC). (2018) *Qualifications of professional accountants according to the requirements of IES (คุณสมบัติของนักบัญชีมืออาชีพตามข้อกำหนดของ IES)*, Available: <http://tacprosmes.com/Article/Detail/21682> [3 October 2019] (in Thai)

Thonglard, B., Kuma, K., & Tipwiwatpotjana, S. (2017) Thai Qualifications Framework for Higher Education, TQF: HEd of graduate qualifications of accounting program. Faculty of Management Science Lampang Rajabhat University (คุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติของสาขาวิชาการบัญชี คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง). *Lampang Rajabhat University Journal*, vol. 6, no. 1, pp. 76-89. (in Thai)

Thorncharoenkul, N. (2018) Accounting staff competencies affecting the effectiveness of job performance: A case of manufacturing industry in Muang Samutprakarn district (สมรรถนะของพนักงานบัญชีที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน กรณีศึกษา สถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ), *Private Institute of Higher Education Association of Thailand*, vol. 24, no. 1, pp. 58-70. (in Thai)

Veerasathavanich, C. (2005) International Education Standards (IES) (มาตรฐานการศึกษาระหว่างประเทศ (IES), *Association of Certified Accountants and Auditors of Thailand*, vol. 1, no. 4, pp. 1-20. (in Thai)

Watanawilai, N., & Sittipolvanitchakul, J. (2011) The potential development of Thai accounting profession on economic liberalization (การพัฒนาศักยภาพของวิชาชีพบัญชีไทยต่อการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ), *Executive Journal*, vol. 32, no. 3, pp. 16-25. (in Thai)



Original Article

การปิดวงจรการบริหารโซ่อุปทาน: การใช้โลจิสติกส์ย้อนกลับเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน

รุธิร์ พนมยงค์, ไพฑูรย์ วราเดชสถิตวงศ์, พุทธิพงษ์ จุลกาสิกร

Closing the Loop in Supply Chain Management: Using Reverse Logistics to Support the Development of the Circular Economy

Ruth Banomyong^{1*}, Paitoon Varadejsatitwong^{1a}, Puthipong Julagasigorn^{1b}

¹ Thammasat Business School, Thammasat University, Bangkok, Thailand

^a Email: varpaitoon@yahoo.com

^b Email: julagasigornputh@gmail.com

* Corresponding author email: ruth@banomyong.com

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ต้องการนำเสนอแนวคิดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเชิงนโยบาย สำหรับเป็นแนวทางเริ่มต้นในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป แนวทางการศึกษาประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการประชุมผ่านการทำวิจัยแบบสนทนากลุ่มที่เป็นตัวแทนทั้งจากองค์กรภาครัฐและเอกชน เพื่อรับทราบถึงการดำเนินงาน ความท้าทาย และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดการระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิม ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ และระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด ในปัจจุบัน การบูรณาการร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านมุมมองของโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ผลที่ได้จากการศึกษาพบว่า ในการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทยควรเริ่มต้นจากการสร้างความตระหนักและการรับรู้ในทุกภาคส่วน ให้เห็นถึงความสำคัญของระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับที่จะสามารถช่วยสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบโครงสร้างพื้นฐานอย่างเหมาะสม ทั้งนี้สิ่งที่ค้นพบดังกล่าวได้ถูกนำมาประยุกต์เป็นร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับของประเทศไทย ในทางปฏิบัติ ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการพัฒนานโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผน เพื่อการริเริ่มโครงการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด และขณะเดียวกันก็อาจใช้สำหรับต่อยอดงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโลจิสติกส์ย้อนกลับ โซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน

คำสำคัญ: เศรษฐกิจหมุนเวียน, โลจิสติกส์ย้อนกลับ, นโยบายระดับประเทศ

Abstract

This study proposes a policy that helps develop reverse logistics, which is the basis for the development of the circular economy. Primary data was obtained by conducting a focus group with participants from private and public organizations. Topics were about current practices, challenges, and recommendations of supply chain, logistics, and closed-loop supply chain managements in participants' organizations. Secondary data derived from literature about the circular economy, closed-loop supply chains and reverse logistics was incorporated with the

primary data in order to derive a draft strategic policy for the development of reverse logistics and closed-loop supply chains in Thailand. Findings suggest that to develop closed-loop supply chains in Thailand must start with creating awareness in the society. It is important to make people aware of the benefits of reverse logistics in supporting the circular economy. Basic infrastructure that supports the development of reverse logistics such as sorting centers, laws and regulations are also critical. The findings obtained from the focus group were used to propose the policy related to reverse logistics. Outcome of initiating reverse logistics are: reducing operational costs, creating value-added to products, satisfying customer needs, reducing environmental impacts, and increasing corporate images. The proposed draft policy is useful for policy-makers by providing them with guiding principles. This is a starting point for developing further plans related to the development of reverse logistics and closed-loop supply chains. Academia can also use this study as a basis for further research related to reverse logistics, closed-loop supply chains, and the circular economy.

Keywords: Circular economy, Reverse logistics, National policy

บทนำ

ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) คือ แนวคิดของระบบเศรษฐกิจที่ต้องการหมุนเวียนเอาทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดจนครบเกิดเป็นวงจร ตั้งแต่ภาคการผลิต การบริโภคไปจนถึงการจัดการของเสียด้วยกระบวนการใช้ซ้ำ (Reuse) หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) และการผลิตใหม่ (Re-material) การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการลดมลภาวะที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นที่ภาคเศรษฐกิจจำเป็นต้องคำนึงถึง และอาจจะต้องปฏิวัติโมเดลธุรกิจให้มาสู่รูปแบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่นำทรัพยากรใช้แล้วกลับมาผลิตใช้ใหม่เพื่อแก้วิกฤตการขาดแคลนทรัพยากรที่กำลังเกิดขึ้นและก่อให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืน (Geissdoerfer et al., 2017; Kalmykova et al., 2018)

ประเทศไทยเองก็ได้ริเริ่มให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้วางแผนที่จะพัฒนาสวนสาธารณะ การกู้คืนทรัพยากรในรูปแบบของนิคมอุตสาหกรรมสำหรับเศรษฐกิจหมุนเวียน (EGAT, 2019) ภายใต้เนื้อที่ 1,000 ไร่ ในทุกภูมิภาคของประเทศไทย ดำเนินการโดยนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยี ขั้นสูงของ 11 อุตสาหกรรมเป้าหมาย ทั้งนี้จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงาน อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรมในการใช้ประโยชน์จากวัสดุที่ไม่ใช้แล้วเพื่อเป็น

วัตถุดิบสำหรับนิคมอุตสาหกรรมแห่งใหม่นี้ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อจัดทำแผนงานกลยุทธ์และแรงจูงใจในการลงทุนสำหรับโครงการ เป็นต้น ซึ่งหากมีการดำเนินการแล้วเสร็จ โครงการนี้จะสามารถเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครบวงจรสำหรับประเทศไทยและอาเซียนต่อไป

ในขณะที่หลาย ๆ ประเทศเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นทางออกหนึ่งของการชะลอหรือลดความเสื่อมถอยของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรของโลก หากมองในมุมมองการปฏิบัติแล้ว Geissdoerfer et al. (2017) พบว่าในช่วงแรกแนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนยังไม่ถูกนำไปปฏิบัติจริงโดยภาคธุรกิจ แต่กลับนำไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในกฎหมายระหว่างประเทศก่อน ในขณะที่มุมมองของนักวิจัยอีกกลุ่มหนึ่ง Kalmykova et al. (2018) พบว่าแนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนนั้น ส่วนมากเน้นไปทางการบริหารจัดการของเสียผ่านการดึงสินค้ากลับและการผลิตใหม่ (Recover and remanufacture) โดยปฏิบัติผสมผสานไปกับการรวบรวมและกำจัดของเสีย (Collection and disposal) ซึ่งแนวปฏิบัตินี้ถูกกล่าวถึงเกินกว่าครึ่งของงานวิจัยตีพิมพ์เกี่ยวกับกรณีศึกษา ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

จากการทบทวนวรรณกรรม สามารถสรุปได้ว่า การไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้นั้น สามารถทำได้โดย 2 แนวทาง คือ

การสร้างห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global value chains) และการสร้างระบบนิเวศอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมแบบพึ่งพากันและกัน (Industrial ecology and industrial symbiosis)

1. แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนบนพื้นฐานของแนวคิดของทฤษฎีห่วงโซ่มูลค่า เป็นแนวคิดที่เสนอโดย Porter (1985) โดยได้แบ่งบทบาทของแต่ละหน่วยงาน และความสัมพันธ์เชื่อมโยงและมีส่วนช่วยเหลือให้กิจการสร้างคุณค่าให้แก่ลูกค้า ออกเป็นกิจกรรม 2 กลุ่มกิจกรรม คือ กิจกรรมหลักที่หมายถึงกิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้และเกี่ยวข้องโดยตรงกับการแข่งขันในอุตสาหกรรม และกิจกรรมสนับสนุนที่หมายถึงกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของกิจกรรมหลัก แนวคิดห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Global value chains) จะมองที่ตัวบริษัทในระดับโลกหรือประเภทอุตสาหกรรมในระดับโลก ไม่ใช่กิจกรรมในบริษัท (Gereffi & Fernandez-Stark, 2011)

2. แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนบนพื้นฐานของแนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) นี้มีจุดเริ่มต้นมาจาก Frosch and Gallopoulos (1989) มีเป้าหมายเพื่อประยุกต์เข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนเพื่อเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และเป็นแนวความคิดในการออกแบบระบบอุตสาหกรรมให้แลดูคล้ายระบบนิเวศวิทยาตามธรรมชาติ อันอยู่ได้โดยหลักการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Symbiosis) และดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนเป็นสำคัญ และยังต้องการให้เกิดระบบที่มีการใช้พลังงานและวัตถุดิบ วัสดุต่าง ๆ อย่างสมดุลเหมาะสม (Optimized) ก่อเกิดของเสียน้อยที่สุด และสารที่ออกจากกระบวนการหนึ่งจะสามารถถูกใช้เป็นวัตถุดิบของกระบวนการอื่น ๆ ดังนั้น แนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศจึงเป็นกระแสวิงสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงกันระหว่างวัสดุและสสารซึ่งไหลวนโยนโยนอยู่ระหว่างสิ่งมีชีวิตต่าง ๆ ในระบบนิเวศตามธรรมชาติ โดยสะท้อนออกมาเป็นการเชื่อมโยงกันในระบบอุตสาหกรรม Frosch and Gallopoulos เสนอไว้ว่าการสร้างอุตสาหกรรมเชิงนิเวศได้นั้น จำเป็นต้องทำการปิดวงจรเพื่อลดผลกระทบจากกิจกรรมของกระบวนการผลิตแบบ Linear flow ให้ได้มากที่สุด

รูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่า แนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวคิดที่กว้างและสามารถมองได้หลายมุมมองแตกต่างกันไปตามองค์ความรู้ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ Tranfield et al. (2003) แนะนำว่าระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) เป็นวิธีหนึ่งที่สามารถนำพากระบวนเศรษฐกิจโลกไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ เนื่องจากแนวคิดของระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดและโลจิสติกส์ย้อนกลับนั้นมีเป้าหมายหลักเพื่อปิดวงโซ่อุปทานโดยการใช้โลจิสติกส์เป็นตัวเชื่อมอีกทั้งแนวคิดนี้ก็มีพื้นฐานตั้งอยู่บนแนวคิดของอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) อีกด้วย ดังนั้น โดยหลัก ๆ แล้วการสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านการปิดโซ่อุปทาน (Closing the loop in supply chains) นี้ต้องอาศัยความรู้ด้านโซ่อุปทานที่ประกอบไปด้วยระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิมและระบบโซ่อุปทานแบบย้อนกลับที่เชื่อมต่อกันด้วยกัน โดยอาศัยระบบโลจิสติกส์แบบไปข้างหน้าและย้อนกลับมาช่วยส่งเสริมให้เกิดระบบการไหลของวัตถุดิบการผลิตมีลักษณะเป็นวงปิดได้ (Tranfield et al., 2003)



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (The relationship between the circular economy, closed-loop supply chains and the reverse logistics)

ระบบโซ่อุปทานแบบเปิดหรือระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิม (Opened-loop supply chains or traditional supply chains) เป็นระบบที่มีพื้นฐานตั้งอยู่บนแนวคิดเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear economy) หรือการใช้ทรัพยากร-ผลิต-ทิ้ง (Take-

make-dispose) แต่ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) คือ ระบบที่บูรณาการหรือเชื่อมโยงระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานแบบดั้งเดิม (Traditional supply chain and logistics management) เข้ากับระบบโลจิสติกส์และโซ่อุปทานแบบย้อนกลับ (Guide et al., 2003)

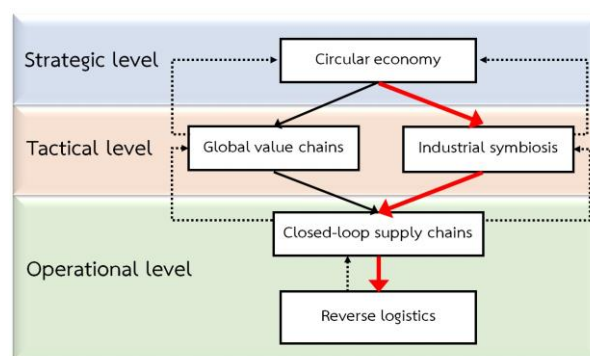
โลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) หมายถึง กระบวนการวางแผนปฏิบัติ การควบคุมการเคลื่อนย้ายสินค้าและข้อมูลข่าวสารจากปลายทางซึ่งก็คือผู้บริโภคย้อนกลับไปยังแหล่งผลิตต้นทางอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Guide et al., 2003) Reverse Logistics Executive Council ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการของการวางแผน การประยุกต์ใช้ และการควบคุมการไหลของวัตถุดิบ สินค้าคงคลัง สินค้าสำเร็จรูป และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง จากจุดที่ทำการบริโภค (Point of consumption) ไปยังจุดเริ่มต้น (Point of origin) เพื่อทำการกำจัดอย่างมีประสิทธิภาพหรือนำไปสร้างมูลค่าแทนที่จะต้องทิ้งหรือสูญเปล่าไป

งานวิจัยนี้พัฒนาตามแนวคิดด้านการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทานของ Tranfield et al. (2003) ที่แนะนำว่า การสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนนั้นสามารถทำได้บนพื้นฐานแนวคิดอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Industrial ecology) และด้วยการปิดวงโซ่อุปทาน (Closing the loop in supply chains) ซึ่งการปิดวงโซ่อุปทานนั้นก็จำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงระบบโซ่อุปทานแบบดั้งเดิมเข้ากับระบบโซ่อุปทานแบบย้อนกลับโดยอาศัยระบบโลจิสติกส์แบบไปข้างหน้าและโลจิสติกส์ย้อนกลับมาช่วยส่งเสริมกัน ดังที่แสดงในรูปที่ 2 แนวทางของงานวิจัยนี้จะเป็นเส้นสีลูกศรสีแดงเข้มทางด้านขวา นอกจากนี้ แต่ละแนวคิดนั้นถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ด้วยทฤษฎีทางด้านการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์และโซ่อุปทานที่ช่วยในการจำแนกการวางแผนและการตัดสินใจ (Grant, 2012; Lambert, 2014) ระดับทั้ง 3 นี้คือ

1. ระดับยุทธศาสตร์ (Strategic level) ที่เป็นระดับสูงสุด เป็นการมองในภาพกว้าง ครอบคลุมหลาย ๆ ประเด็นที่มีความเป็นนามธรรมสูง

2. ระดับกลยุทธ์ (Tactical level) เป็นระดับรองลงมาที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติจริง แผนการมีลักษณะรูปธรรมมากขึ้น มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น

3. ระดับปฏิบัติการ (Operational level) เป็นระดับที่มีรายละเอียดชัดเจนมากที่สุด รายละเอียดจะลึกถึงขั้นตอนการทำงานการทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย มีการกำหนดตัวเงิน วัตถุดิบ ข้อมูล และอื่น ๆ รวมถึงวิธีการที่จะไปถึงยังเป้าหมายแบบเป็นรูปธรรมที่สุด



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 2 กรอบแนวความคิดความสัมพันธ์ของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก อุตสาหกรรมแบบพึ่งพากัน และกัน ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด และระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (A conceptual framework illustrating the relationships between the circular economy, global value chains, industrial symbiosis, closed-loop supply chains and reverse logistics)

วัตถุประสงค์

1. นำเสนอแนวคิดการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเชิงนโยบาย สำหรับเป็นแนวทางเริ่มต้นในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อไป
2. นำเสนอแนวทางการประยุกต์ผลการวิจัยให้เป็นร่างยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับของประเทศไทยที่อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงสำหรับการพัฒนานโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

ระเบียบวิธีวิจัย

การสนทนากลุ่ม (Focus group) ถูกนำมาปรับใช้ให้เป็นการอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและประชุม (Workshop seminar) ซึ่งวิธีการวิจัยลักษณะนี้เหมาะสมกับการค้นหาแนวคิดใหม่ ๆ

การศึกษาประสบการณ์ของกลุ่มบุคคล และการวางแผนทางในอนาคต (Morgan, 2012) และที่สำคัญที่สุด การวิจัยการสนทนากลุ่มสามารถทำให้ผู้วิจัยได้เห็นถึงปฏิกิริยาและการตอบสนองของผู้เข้าร่วมวิจัยในขณะที่มีการเสนอแนะความคิดเห็นในประเด็นที่ต้องการทราบได้ สำหรับการกำหนดกลุ่มตัวอย่าง Morgan แนะนำว่าจำนวนผู้ที่จะมาเข้าร่วมงานวิจัยนั้นไม่ควรใช้การสุ่ม (Random sampling) แต่ควรเจาะจงไปยังกลุ่มเฉพาะของผู้มีแนวโน้มเข้าร่วมวิจัย (Purposive selecting)

ผลลัพธ์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมได้นำไปอธิบายและนำเสนอให้แก่ผู้เข้าร่วมอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการและประชุม Focus group เป็นระยะเวลา 3 วัน โดยมีผู้เข้าร่วมที่ได้รับเชิญมาจากทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน โดยในการอบรมได้มีการสำรวจข้อมูลด้วยแบบสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิม (Traditional supply chain and logistics management) ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) และระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด (Closed-loop supply chains) เพื่อทราบถึงการดำเนินงานในปัจจุบัน (As-is) ในประเด็นดังกล่าว แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งแบบสอบถามจะเป็นลักษณะการให้คะแนน 1 ถึง 4 (Likert scale) โดยคะแนนเท่ากับ 1 หมายถึง ไม่มีการดำเนินการ, 2 หมายถึง กำลังดำเนินการ, 3 หมายถึง มีปฏิบัติกันไม่มากนัก และ 4 หมายถึง มีปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย ผลที่ได้จากแบบสอบถามนำไปวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) และได้ถูกนำเสนอในงานสัมมนาด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมอบรมได้มีการแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกันเกี่ยวกับการใช้โลจิสติกส์ย้อนกลับเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียน ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับผลที่ได้จากแบบสอบถาม รวมไปถึง ให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับความท้าทายและแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานในแต่ละส่วน

ข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมดถูกนำมาวิเคราะห์และปรับใช้เพื่อนำเสนอแนวนโยบายระดับชาติและแนวทางการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อสนับสนุนการปิดระบบโซ่อุปทานในประเทศไทย และเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทยต่อไป

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ผลการประเมินจากแบบสอบถามแสดงให้เห็นว่า สำหรับระบบโซ่อุปทานและโลจิสติกส์แบบดั้งเดิมนั้นถือเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ทั้งผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม ภาคการขนส่ง และภาคบริการ ได้มีการดำเนินงานอยู่แล้ว จึงส่งผลให้คะแนนการประเมินอยู่ในระดับปานกลางจนถึงสูง ขณะที่เมื่อพิจารณาในส่วนของระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ (Reverse logistics) พบว่ามีคะแนนประเมินในระดับที่ค่อนข้างต่ำ เช่นเดียวกับผลการประเมินระบบโซ่อุปทานแบบวงปิด ทั้งส่วนของแนวคิดการขายสินค้า รวมไปถึงการรับสินค้ากลับคืนจากลูกค้า (Product acquisition) ในรูปแบบ ของโลจิสติกส์ย้อนกลับ หรือการออกแบบสินค้าเพื่อไว้สำหรับการทำใหม่ (Refurbishing) ที่มีคะแนนการประเมินอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้ประกอบการจะมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาความยั่งยืนของโซ่อุปทาน (Sustainable supply chains) หรือเพื่อพัฒนาระบบโซ่อุปทานสีเขียว (Green supply chain) แต่ในการปฏิบัติจริงกลับยังไม่มีการดำเนินงานในกิจกรรมที่สนับสนุนระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนขึ้นในประเทศไทย ขณะที่ผลจากการระดมสมอง (Brainstorming) จากผู้เข้าร่วม พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการสนับสนุนการพัฒนา ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดของประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ การขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องการจัดการโลจิสติกส์และโซ่อุปทาน ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ยังพบว่าขาดการให้ความสำคัญจากภาครัฐและไม่มียุทธศาสตร์สนับสนุนที่เป็นรูปธรรม ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อเสนอแนะต่าง ๆ คือ การสร้างการรับรู้ถึงความสำคัญของ โลจิสติกส์ย้อนกลับ ควรสื่อสารให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคเกิดความตระหนัก สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนระบบการส่งเสริมจากภาครัฐ (Financial and non-financial incentive) และการกำหนดนโยบาย/ยุทธศาสตร์ด้านโลจิสติกส์ที่สอดคล้องกับความต้องการภาคธุรกิจที่แท้จริง ซึ่งผลการประเมินและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดสัมมนานี้ จะถูกนำไปใช้บูรณาการร่วมกับผลวิเคราะห์ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม เพื่อกำหนดเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำร่างยุทธศาสตร์การพัฒนา

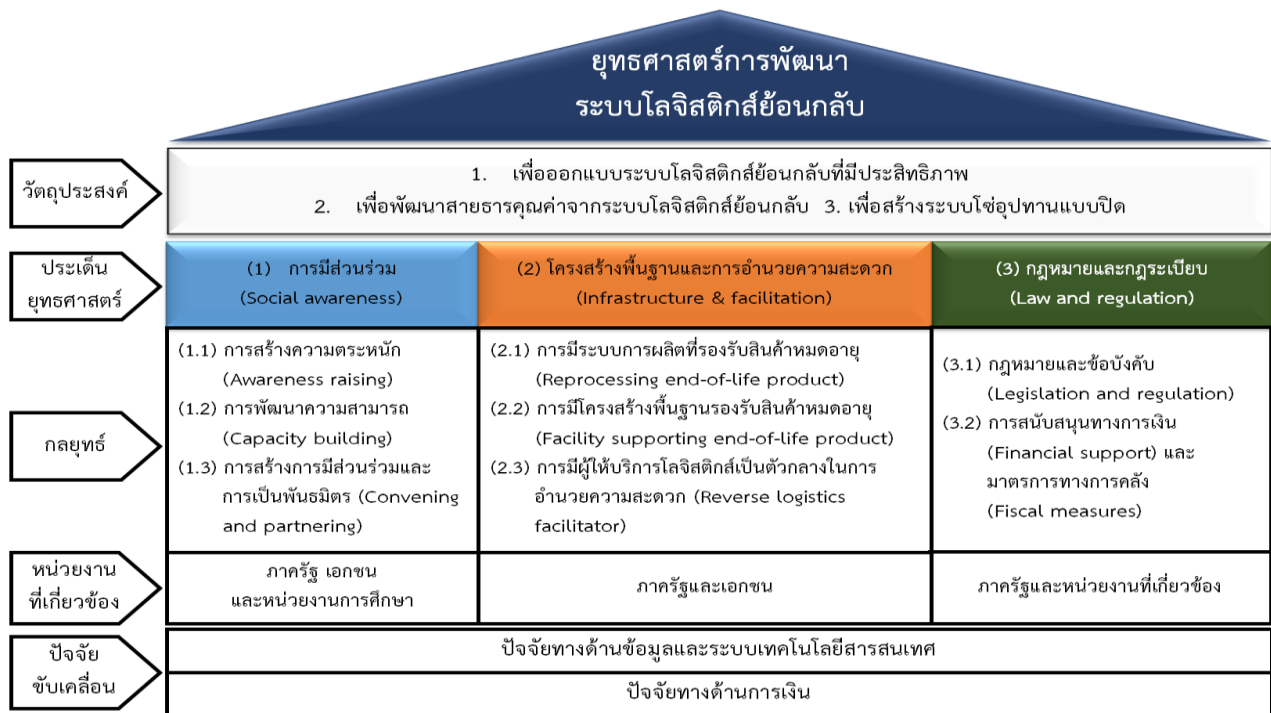
ระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบหมุนเวียนที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

แนวคิดในการพัฒนาให้เกิดระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อสนับสนุนระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนควรจะต้องเริ่มต้นจากมุมมองด้านอุปสงค์ (Demand side) ก่อน ซึ่งก็คือลูกค้าหรือผู้บริโภค โดยที่ลูกค้าหรือผู้บริโภคจะต้องมีความต้องการหรือตระหนักว่าทรัพยากรต้องถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันผู้ผลิตเองก็จะต้องมีความตระหนักและต้องการที่จะเปลี่ยนตัวแบบทางธุรกิจจากการขายผลิตภัณฑ์ไปเป็นบริการเพิ่มขึ้น อาทิ การเก็บสินค้ากลับมาแยกวัสดุออกจากกัน และนำไปผ่านกระบวนการเพื่อใช้ผลิตสินค้าต่อไป ซึ่งเมื่ออุปสงค์ของตลาดในการนำของเสีย ของเหลือใช้ หรือของหมดอายุกลับมาใช้ใหม่เพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมและที่เกี่ยวข้อง (Supply side) ก็จะเริ่มให้ความสำคัญกับการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ย้อนกลับมากขึ้นตามไปด้วย โดยจะเริ่มมองหาแนวทางในการนำบรรจุภัณฑ์สินค้าที่ลูกค้าคืน สินค้าตกทุน สินค้าชำรุด สินค้ามีตำหนิ หรือวัสดุเหลือหลังจากการอุปโภค/บริโภคมาสร้างมูลค่าใหม่ (Recapturing value) โดยการนำมาใช้ซ้ำ (Reuse) จำหน่ายใหม่ (Resell) ซ่อมแซม (Repair) ทำการผลิตซ้ำ (Remanufacture) ไปจนถึงการนำมาแปรสภาพเป็นวัตถุดิบ (Recycle) เพื่อใช้หมุนเวียนต่อไป ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาในส่วนของโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรองรับการดำเนินงานด้านโลจิสติกส์ย้อนกลับ อาทิ ศูนย์รวบรวมและคัดแยก ระบบการผลิตที่สามารถใช้วัตถุดิบที่เป็นสินค้าส่งคืนได้ เช่นเดียวกับการมีผู้ให้บริการขนส่งและโลจิสติกส์ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทั้งการขนส่งสินค้าที่รับคืนมาและช่วยกระจายสินค้าที่นำมาผลิตใหม่สู่ผู้บริโภคอีกครั้ง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบโซ่อุปทาน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าอุปสงค์และอุปทานของโลจิสติกส์ย้อนกลับจะเพิ่มขึ้น แต่หากข้อกำหนด

กฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ ระบบโซ่อุปทานแบบวงปิดก็ จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 งานวิจัยนี้นำเสนอร่างยุทธศาสตร์โลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทย ดังนำเสนอในรูปที่ 3 อันประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ 3 ด้าน คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมีส่วนร่วม (Social awareness) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์, ยุทธศาสตร์ที่ 2 โครงสร้างพื้นฐานและการอำนวยความสะดวก (Infrastructure & facilitation) ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ และยุทธศาสตร์ที่ 3 กฎหมายและกฎระเบียบ (Law and regulation) ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์

เพื่อให้การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับเป็นไปอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดการนำแผนไปสู่การปฏิบัติจะให้ความสำคัญและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาดังกล่าว โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการบูรณาการร่วมกันกับหน่วยงานรับผิดชอบในระดับปฏิบัติการ อาทิ กลยุทธ์การสร้างความตระหนักในผู้ประกอบการ ควรมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพ หรือกลยุทธ์การมีตัวกลางเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการรับคืนผลิตภัณฑ์ ควรมอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพ เป็นต้น และเพื่อให้การเปลี่ยนแผนไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิผล แผนงานการดำเนินงานของกลยุทธ์ต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์หลัก สามารถนำเสนอได้ดังตารางที่ 1



ที่มา ผู้แต่ง

รูปที่ 3 ร่างยุทธศาสตร์โลจิสติกส์ย้อนกลับสำหรับประเทศไทย (Proposed strategy for the envelopment of reverse logistics in Thailand)

ตารางที่ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ (Stakeholders involved in the implementation of the plans)

กิจกรรม	กระทรวงอุตสาหกรรม	กระทรวงพาณิชย์	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงการคลัง	กระทรวงแรงงาน	ผู้ประกอบการ	ผู้ใช้บริการขนส่งและโลจิสติกส์	ภาคการศึกษา	ประชากร/ผู้อยู่อาศัยในชุมชน
(1.1) การสร้างความตระหนัก	●	○	○	○	○	●	●	●	●
(1.2) การพัฒนาความสามารถ	●	○	○	○	●	●	●	●	●
(1.3) การสร้างการมีส่วนร่วมและการเป็นพันธมิตร	●	○	○	○	○	●	●	○	●
(2.1) การมีระบบการผลิตที่รองรับสินค้าหมดอายุ	●	○	○	●	○	●	○	○	●
(2.2) การมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับสินค้าหมดอายุ	○	○	●	●	○	●	●	●	○
(2.3) การมีตัวกลางในการอำนวยความสะดวก	○	●	●	○	○	●	●	○	○
(3.1) การมีกฎหมายและข้อบังคับ	●	○	○	○	○	●	●	●	●
(3.2) การสนับสนุนทางการเงินและการคลัง	○	○	○	●	○	●	●	○	●

หมายเหตุ: สัญลักษณ์ ● : มีหน้าที่รับผิดชอบ ○ : ไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ที่มา ผู้แต่ง

การจัดการโลจิสติกส์ย้อนกลับและระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน กำลังเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในแวดวงการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศในกลุ่มยุโรปและอเมริกาที่เป็นคู่ค้าสำคัญของไทย ได้มีข้อตกลงทางการค้าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมมาเป็นข้อจำกัดทางการค้ามากขึ้น ถ้าผู้ประกอบการหรือผู้ส่งออกสามารถนำไปประยุกต์ปฏิบัติใช้ได้จริงก็จะเป็นการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการและประเทศโดยรวม ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีหลายประการทั้งมาตรการบังคับและมาตรการสมัครใจ ได้แก่ การห้ามนำเข้า การจำกัดปริมาณ การออกใบอนุญาต การปิดฉลาก เพื่อให้ผู้บริโภคมีส่วนช่วยในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และการกำหนดมาตรฐานสินค้าด้วยบรรทัดฐาน สิ่งเหลือค่าง การห้ามใช้สารบางชนิดในองค์ประกอบของผลิตภัณฑ์ และการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเศษเหลือทิ้งของผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ การใช้เงื่อนไขกระบวนการผลิตตั้งแต่วัตถุดิบ การแปรรูปวัตถุดิบ การผลิต การขนส่งสินค้า และการทำลายเศษเหลือทิ้ง การกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับบรรทัดฐานและของเสียจากบรรทัดฐาน เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการบรรทัดฐานและของเสียจากบรรทัดฐานเพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเรียกร้องหรือออกมาตราการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ส่งออกปรับเปลี่ยนการใช้วัตถุดิบที่เหมาะสม หรือให้ใช้บรรทัดฐานที่สอดคล้องกับระเบียบที่ควบคุมด้านสิ่งแวดล้อม

งานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร และผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิตและการบริการ และมีส่วนร่วมในการเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยแนวคิดระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้รับทราบถึงแนวคิด และแนวทางการพัฒนาระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับ เพื่อลดการใช้ทรัพยากรของประเทศลงให้ได้ผ่านกระบวนการโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด โดยการประยุกต์ใช้แนวทางการและผลการศึกษาในงานวิจัยนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการวางแผน เพื่อการริเริ่มโครงการระบบโลจิสติกส์ย้อนกลับและโซ่อุปทานแบบวงปิด เพื่อนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจแบบหมุนเวียนอย่างยั่งยืนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน)

References

- EGAT. (2019) ECO challenge: Circular economy: A new sustainability optimism, *Industrial Estate Authority of Thailand*, vol. 15, pp. 1-38.
- Frosch, R. A., & Gallopoulos, N. E. (1989) Strategies for manufacturing, *Scientific American*, vol. 261, no. 3, pp. 144-153.
- Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M., & Hultink, E. J. (2017) The circular economy—A new sustainability paradigm?, *Journal of Cleaner Production*, vol. 143, pp. 757-768.
- Gereffi, G., & Fernandez-Stark, K. (2011) *Global value chain analysis: A primer*. Center on Globalization, Governance & Competitiveness (CGGC), Durham, NC: Duke University.
- Grant, D. B. (2012) *Logistics management*, Toronto: Pearson Education Canada.
- Guide, V. D. R., Harrison, T. P., & Van Wassenhove, L. N. (2003) The challenge of closed-loop supply chains, *Interfaces*, vol. 336, pp. 3-6.
- Kalmykova, Y., Sadagopan, M., & Rosado, L. (2018) Circular economy—From review of theories and practices to development of implementation tools, *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 135, pp. 190-201.
- Lambert, D. M. (Editor). (2014) *Supply chain management: Processes, partnerships, performance*, 4th edition, Ponte Vedra Beach, FL: Supply Chain Management Institute.
- Morgan, D. L. (2012) 'Focus groups and social interaction', in J. F. Gubrium, J. A. Holstein, A. B. Marvasti & K. D. McKinney (eds.), *The SAGE handbook of interview research: The complexity of the craft*, pp. 161-176, Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Porter, M. E. (1985) *Competitive advantage*, New York: Free Press.
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003) Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review, *British Journal of Management*, vol. 14, pp. 207-222.



Research Article

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ

ปิยากร หวังมหัพพร

Factors Influencing the Operation in Accordance with the National Strategy in Balancing and Developing the Management System under Good Governance Principles of Government Organizations

Piyakorn Whangmahaporn

Graduate College of Management, Sripatum University, Bangkok, Thailand, e-mail: piyakorn.wh@spu.ac.th

Received: October 8, 2019

Revised: December 9, 2019

Accepted: January 6, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยแบบผสมเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ได้แก่ กรมการท่องเที่ยว กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การวิจัยเชิงปริมาณศึกษาจากบุคลากร จำนวน 306 คน โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลด้วยค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง การวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์ผู้บริหารกรม จำนวน 9 ราย วิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความ

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขึ้นอยู่กับปัจจัยภายใน ได้แก่ นโยบาย ภารกิจ ทรัพยากร การสื่อสารภายใน องค์การ โครงสร้างองค์การ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ค่านิยม/วัฒนธรรม และผู้นำ ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน กลุ่มเป้าหมาย สภาพแวดล้อมภายนอกและเครือข่ายความร่วมมือในด้านปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ทั้งสามกรมมีปัญหาเหมือนกัน คือ บุคลากรไม่เพียงพอ สมรรถนะของบุคลากร งบประมาณไม่เพียงพอ ความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ ความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชน การสนับสนุนจากรัฐบาลและความพร้อมทางเทคโนโลยี ทั้งนี้รัฐบาลต้องทบทวนภารกิจและงบประมาณให้สอดคล้อง จัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน พร้อม ๆ กับกรมทั้งสามต้องเร่งในการพัฒนานุคลากรรุ่นใหม่ให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการทดแทนบุคลากรที่กำลังจะเกษียณ ตลอดจนทั้งสามกรมต้องหันมาให้ใช้เทคโนโลยีในการทำงานมากขึ้น เพื่อทดแทนบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ที่สำคัญคือ ต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรภาคประชาชนให้เข้มแข็งในการเป็นกลไกขับเคลื่อนนโยบายในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, หลักธรรมาภิบาล, การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ

Abstract

The purpose of this mixed research is to study factors influencing the operation in accordance with the national strategy in balancing and developing the management system under good governance principles of government organizations are the Department of Tourism, Department of Older Persons, Department of Local Administration. The quantitative research was conducted from 306 personnel by using questionnaire and analyze the data with average, percentage, standard deviation, linear multiple regression analysis. Qualitative research Interviewed 9 department administrators, analyzed data by interpretation.

The study indicated that factors that influence the operation depend on the internal factors such as policy, mission, resources, communication within the organization, organizational structure, worker attitude Values/culture and leaders, while external factors are communication between departments, target group external environment and cooperation network. Regarding the problems and obstacles of the operation of the national strategy on balance and development of the management system under the good governance principles of the three departments, there are common problems which are insufficient personnel, personnel performance, insufficient budget, the urgency of regular intervening policies, the strength of civil society organizations, government support and technological readiness. The government must review its mission and budget accordingly prioritize work priorities while the three departments must speed up the development of new generation of personnel to have sufficient knowledge and ability to replace retired personnel. As well as all three departments must turn to use more technology to work in order to replace personnel and increase work efficiency. The important thing is to attach importance to the development of civil society organizations to be effective mechanisms to drive policy at the local level.

Keywords: National strategy, Good governance principles, Balance and development of management systems

บทนำ

การก้าวสู่ประเทศไทย 4.0 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยได้มีโอกาสกลายเป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ประเทศไทยจึงต้องการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐจากเดิม “ทำมากได้น้อย” มาเป็น “ทำน้อย ได้มาก” เปลี่ยนจากการผลิตสินค้า “โภคภัณฑ์” ไปสู่สินค้าเชิง “นวัตกรรม” และเปลี่ยนจากการขับเคลื่อนประเทศด้วยภาคอุตสาหกรรม ไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม (Thai Government, 2018) เป้าหมายประเทศไทย 4.0 จะบรรลุได้นั้น องค์การภาครัฐซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนประเทศจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศและเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินกิจกรรมและยึดมั่นในธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ อันประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม

หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance, A.D. 2003, 2003)

ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในระบบราชการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 แนวคิดธรรมาภิบาลมีความชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ซึ่งเป็น 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ส่งเสริมปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปภาครัฐไปสู่แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ 6 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านนิติธรรม การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ เสมอภาค และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (2) ด้านคุณธรรม การปลอดการทุจริต ปลอดจากการทำผิดวินัย และจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ ชื่อสัตย์ สุจริต ทำในสิ่งที่ถูกต้อง (3) ด้านความโปร่งใส ความโปร่งใสในการให้ข้อมูลให้โทษ การเปิดเผยข้อมูล (4) ด้านการมีส่วนร่วม การเปิดให้แสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ (5) ด้านความรับผิดชอบ การตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย ความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และ (6) ด้านความคุ้มค่า การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพคุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก ลดภาระค่าใช้จ่าย และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงาน (Burikul, 2003; Wimonpeeraphatthana, 2013; Pansanit, 2014; Muangnuan, 2015; Charoensri, 2015; Puangkumyad, 2015; Rungraksakun et al., 2015; Noichum et al., 2016)

ทว่าเมื่อมีการวิเคราะห์สถานการณ์ของประเทศไทยโดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (National Strategy Board, 2018) พบว่า การดำเนินงานและบริหารจัดการภาครัฐยังขาดการบูรณาการ ขาดความต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพต่ำ ขาดความโปร่งใส ขาดความรับผิดชอบและขาดธรรมาภิบาล ปัญหาคอร์รัปชันยังคงพบได้เป็นวงกว้าง การบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิผล กฎระเบียบจำนวนมากล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงหรือแม้แต่ขัดแย้งกันเอง ประกอบกับมีความล่าช้าในการกระจายอำนาจ และการแบ่งความรับผิดชอบ ส่งผลให้การแก้ปัญหาและการตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ขาดประสิทธิผลในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ประกอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับปัญหา

การทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐก็ยังคงปรากฏในระดับสูง เช่น จากการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment; ITA) ประจำปี พ.ศ. 2560 โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พบว่า มีส่วนราชการระดับกรมที่มีคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานไม่ผ่านเกณฑ์เป็นจำนวนมากถึง 35 หน่วยงาน (ITA < 80 คะแนน = ไม่ผ่านเกณฑ์) คิดเป็นร้อยละ 23.81 ของส่วนราชการระดับกรมทั้งหมดจำนวน 147 หน่วยงาน นอกจากนี้จากผลการสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย พ.ศ. 2561 (Corruption Situation Index; CSI) ยังพบว่า ดัชนีปัญหาและความรุนแรงการคอร์รัปชันของภาครัฐมีการปรับตัวขึ้นมากกว่าปีที่แล้ว 5 จุด เป็น 48 จุด ซึ่งมีอัตราการเพิ่มตัวของดัชนีดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 10.42 โดยกลุ่มที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุดได้แก่ ข้าราชการ/ภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ 25.70 ของกลุ่มที่สำรวจทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงการทุจริตและประพฤติมิชอบจากการละเลยหลักธรรมาภิบาลในบางหน่วยงานขององค์การภาครัฐ (The Office of the National Counter Corruption Commission, 2017)

ดังนั้น คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ จึงกำหนดแนวทางและวิธีในการปฏิบัติงานขององค์การ/หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการให้เกิดเป็นพลังไปสู่เป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล หรือที่เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)” ประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ชาติใน 6 ด้าน ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐโดยยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจ แยกแยะ

บทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรมเทคโนโลยี ข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้ อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคม ต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมั่งคั่ง และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธ ไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ก็เพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐให้มีความทันสมัย มีขนาดที่เหมาะสม มีวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวม ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีการใช้หลักธรรมาภิบาล เป็นกรอบในการขับเคลื่อนหน่วยงานให้มีความโปร่งใส ปลอดภัยจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานในภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดี และเกิดความเป็นธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (Suebsuttjit & Laowichien, 2016)

ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติและเพื่อเป็นการแสวงหาแนวทาง

ในการพัฒนาการดำเนินงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ การวิจัยเพื่อติดตามการดำเนินงานจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น โดยมีคำถามการวิจัยว่า องค์การภาครัฐมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐมากน้อยอย่างไร องค์การภาครัฐนั้นมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ในยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่ อย่างไร และองค์การภาครัฐจะมีแนวทางในการดำเนินงานเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างไร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำให้ได้แนวทางในการพัฒนาบริหารจัดการขององค์การภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการพัฒนาด่าง ๆ ขององค์การภาครัฐไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ (3) สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ และ (4) แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์การภาครัฐ

ทบทวนวรรณกรรม

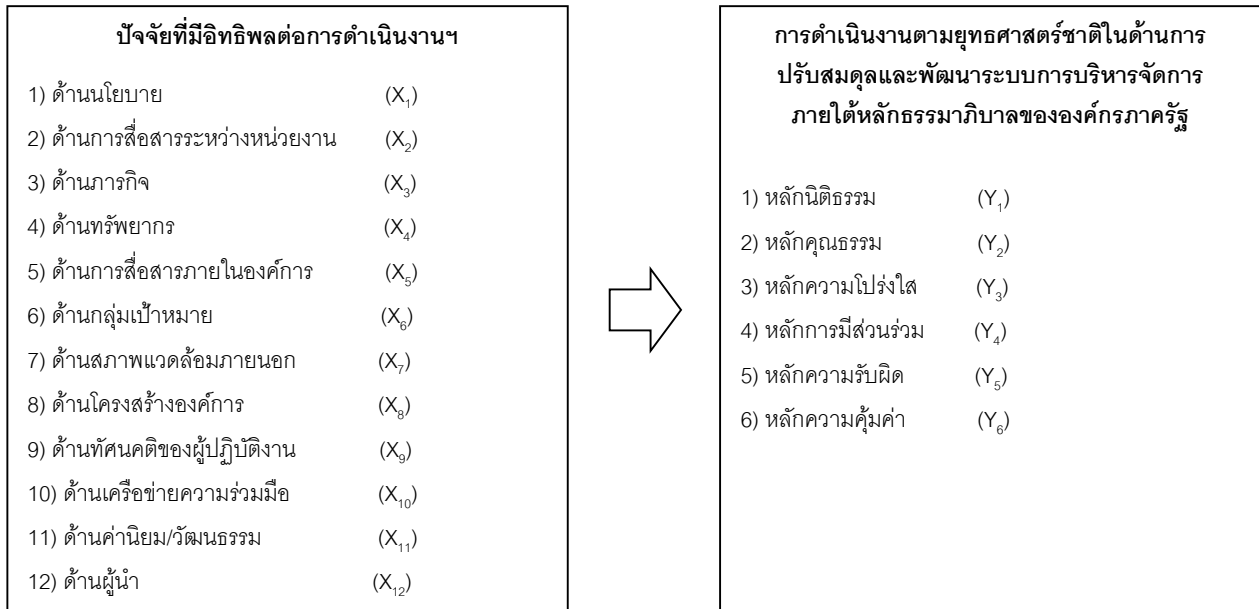
การวิจัยครั้งนี้ได้ทบทวนงานวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล และแนวคิดธรรมาภิบาลดังนี้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล พบบางงานวิจัยที่ศึกษาเรื่องนี้ เช่น ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ที่พบว่าปัจจัยความเหมาะสมด้านโครงสร้างของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (Singharek & Phasunont, 2016) งานเรื่องต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งพบว่าการจัดโครงสร้างองค์การเป็นปัจจัยซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเช่นกัน (Saengnimnuan, 2014) งานของ Van Meter and Van Horn (1975) Edwards (1980) ที่ระบุว่า ทรัพยากรนโยบาย (Policy resources) กล่าวคือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมหรือช่วยให้ความสำเร็จต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่าปัจจัยที่ส่งผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ คือ ปัจจัยความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ (ทรัพยากร) (Lortrakul, 2017) สำหรับงานเรื่องปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งสรุปว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปัจจัยด้านงบประมาณ และทรัพยากร

งานวิจัยเรื่องการบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล ที่พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล (Marayard & Yimwilai, 2017) ส่วนงานเรื่องปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา พบว่าปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหารงานในองค์การส่งผลต่อ

ความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน (Onkam et al., 2016) เช่นกัน งานวิจัยยังพบว่า กระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยั่งยืน (Vichaisam & Suwanniphon, 2018) เช่นเดียวกับเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้พบว่าปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด (Singharek & Phasunont, 2016) นอกจากนั้นยังพบบางงานวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งได้อธิบายถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกในฐานะปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ ในการนำนโยบายด้านต่าง ๆ ไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดขอบเขตของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกกว่าประกอบด้วย ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่ส่งผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ (Lortrakul, 2017) สอดคล้องกับเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลางซึ่งได้อธิบายไว้ว่า ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หรือปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง (Klinubon, 2008)

สำหรับการทบทวนแนวคิดธรรมาภิบาล พบว่ามีองค์ประกอบ 6-10 หลัก ในงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้งนี้ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานมาเป็นตัวแปรอิสระและนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นตัวแปรตาม ดังแสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research framework)

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบผสม (Mixed research methodology) แบบผสมครั้งต่อครั้งแบบ 2 ภาค (Two-phase design) (Creswell & Plano Clark, 2007; Creswell, 2015)

ระยะที่ 1 การวิจัยเชิงปริมาณ เป็นการวิจัยระยะที่ 1 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อ 1-2 หน่วยตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ องค์กรภาครัฐที่มีประเด็นความท้าทายเรื่องธรรมาภิบาลในองค์กรจำนวน 3 หน่วยงาน โดยพิจารณาจากส่วนราชการระดับกรมที่มีค่าคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ในปี พ.ศ. 2560 ไม่ผ่านเกณฑ์ธรรมาภิบาลจำนวน 35 หน่วยงานจากการประเมินของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (The Office of the National Counter Corruption Commission, 2017) ทำการสุ่มอย่างง่าย (Simple random sampling) โดยจับสลากรายชื่อองค์กรภาครัฐระดับกรมที่ไม่ผ่านเกณฑ์ จำนวน 3 หน่วยงาน ผลการจับสลากรายชื่อองค์กรภาครัฐ จำนวน 3 ครั้ง ได้รายชื่อองค์กรภาครัฐ ดังนี้ (1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ITA = 79.02; ไม่ผ่านเกณฑ์) (2) กรมกิจการผู้สูงอายุ (ITA = 73.89; ไม่ผ่านเกณฑ์) (3) กรมการท่องเที่ยว (ITA = 73.85; ไม่ผ่านเกณฑ์)

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย บุคลากรสังกัดองค์การภาครัฐ ได้แก่ (1) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2) กรมกิจการผู้สูงอายุ และ (3) กรมการท่องเที่ยว จำนวนประชากร รวมทั้งสิ้น 5,113 คน โดยมีรายละเอียดของแต่ละหน่วยงาน ดังนี้ (1) ข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3,135 คน (2) ข้าราชการสังกัดกรมกิจการผู้สูงอายุ จำนวน 139 คน (3) ข้าราชการสังกัดกรมการท่องเที่ยว จำนวน 142 คน กำหนดตัวอย่างโดยใช้โปรแกรมคำนวณกลุ่มตัวอย่าง G*Power (Faul et al., 2007) โดยกำหนด Predictors = 11, Effect size = 0.085 และค่าความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 0.05 ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 306 ตัวอย่าง จากนั้นผู้วิจัยทำการสุ่มตัวอย่างโดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างไม่เป็นสัดส่วน (Non-stratified proportional random sampling) ได้หน่วยงานละ 102 ตัวอย่าง หลังจากนั้นทำการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental sampling) เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับของลิเคิร์ต (Likert's 5-rating scale) จากระดับน้อยที่สุดไปมากที่สุด ตรวจสอบคุณภาพความตรงของเครื่องมือโดยคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณนี้ พบว่ามีค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่าง 0.80-1.00 ในทุกข้อคำถาม และตรวจสอบ

ความเชื่อมั่น ผลการวิเคราะห์ค่าความเชื่อมั่นจากการทดลองใช้ของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยทั้งฉบับพบว่ามีความสัมพันธ์ α ของ Cronbach เท่ากับ .99 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง (Multiple Linear Regression Analysis; MLRA) โดยใช้การวิเคราะห์แบบ Enter Method

ระยะที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3-4 ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติขององค์การภาครัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาล ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติขององค์การภาครัฐที่มีประเด็นความท้าทายเรื่องธรรมาภิบาล กลุ่มเป้าหมายคือผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีตำแหน่งเป็นข้าราชการประเภทบริหารตำแหน่งระดับสูง จำนวนหน่วยงานละ 3 คน

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนทั้งสิ้นจำนวน 9 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลใช้การตีความ โดยจัดกลุ่มข้อความ และการพรรณนาความ และตรวจสอบข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบสามเส้า

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า

ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.57 ($\bar{x} = 3.57$, S.D. = .63, ระดับปัจจัย = มาก) ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมและรายปัจจัย (The results of the analysis of the level of factors influencing the implementation on the national strategy under the principles of good governance in overall and each factor)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานฯ	ที่	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล	γ_1	γ_2
ปัจจัยด้านนโยบาย (X ₁)	4	3.64	.73	มาก	-.71	1.24
ปัจจัยการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน (X ₂)	7	3.57	.78	มาก	-.55	.44
ปัจจัยด้านการกิจ (X ₃)	9	3.54	.76	มาก	-.75	.76
ปัจจัยด้านทรัพยากร (X ₄)	12	3.34	.81	ปานกลาง	-.64	.16
ปัจจัยด้านการสื่อสารภายในองค์กร (X ₅)	11	3.44	.76	มาก	-.45	-.11
ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมาย (X ₆)	10	3.52	.78	มาก	-.43	.12
ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X ₇)	6	3.58	.78	มาก	-.18	-.39
ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์กร (X ₈)	2	3.65	.74	มาก	-.90	1.36
ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (X ₉)	5	3.61	.74	มาก	-.72	.73
ปัจจัยด้านเครือข่ายความร่วมมือ (X ₁₀)	8	3.57	.80	มาก	-.62	.50
ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X ₁₁)	3	3.65	.72	มาก	-.41	.21
ปัจจัยด้านผู้นำ (X ₁₂)	1	3.79	.80	มาก	-.67	.80
ปัจจัยที่มีอิทธิพลฯ โดยรวม		3.57	.63	มาก	-.74	.62

หมายเหตุ. γ_1 และ γ_2 เป็นการคิดคำนวณจากชุดข้อมูล ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแปรหรือเป็นองค์ประกอบของชุดข้อมูลซึ่งมีฐานะเทียบเท่าตัวแปรในการวิจัย

จากชุดข้อมูลดังกล่าว พบว่า ไม่มีตัวแปรใดที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) หรือค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) มากกว่า ± 2 ขึ้นไป โดยตัวแปรทั้งหมดมีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) และค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) อยู่ในช่วงระหว่าง -2 ถึง +2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

ข้อมูลชุดนี้มีการแจกแจงที่เป็นโค้งปกติ และมีความเหมาะสมต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติต่อไป

ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.75 ($\bar{x} = 3.75$, S.D. = .68, ระดับการดำเนินงาน = มาก) ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมและรายองค์ประกอบ (The results of analysis of the level of implementation on the national strategy under the principles of good governance in overall and each component)

องค์ประกอบการทำงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล	ที่	$\bar{x}$	S.D.	แปลผล	γ_1	γ_2
องค์ประกอบหลักนิติธรรม $\hat{\gamma}_1$	3	3.76	.73	มาก	-.81	1.19
องค์ประกอบหลักคุณธรรม $\hat{\gamma}_2$	1	3.77	.74	มาก	-.31	1.30
องค์ประกอบหลักความโปร่งใส $\hat{\gamma}_3$	5	3.75	.84	มาก	.19	1.12
องค์ประกอบหลักการมีส่วนร่วม $\hat{\gamma}_4$	6	3.71	.78	มาก	-.78	1.36
องค์ประกอบหลักความรับผิดชอบ $\hat{\gamma}_5$	2	3.77	.69	มาก	-.69	1.30
องค์ประกอบหลักความคุ้มค่า $\hat{\gamma}_6$	4	3.76	.74	มาก	-.78	1.48
การดำเนินงานฯ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล $\hat{\gamma}$		3.75	.68	มาก	-.81	1.60

หมายเหตุ. γ_1 และ γ_2 เป็นการคิดคำนวณจากชุดข้อมูล ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแปรหรือเป็นองค์ประกอบของชุดข้อมูลซึ่งมีฐานะเทียบเท่าตัวแปรในการวิจัย

จากชุดข้อมูลดังกล่าว พบว่า ไม่มีตัวแปรใดที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) หรือค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) มากกว่า ± 2 ขึ้นไป โดยตัวแปรทั้งหมดมีค่าสัมประสิทธิ์ความเบ้ (Skewness coefficient; γ_1) และค่าสัมประสิทธิ์ความโด่ง (Kurtosis coefficient; γ_2) อยู่ในช่วงระหว่าง -2 ถึง +2 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อมูลชุดนี้ มีการแจกแจงที่เป็นโค้งปกติ และมีความเหมาะสมต่อการนำไปวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติต่อไป

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อทดสอบข้อตกลงเบื้องต้น (Statistical assumption test) ของการใช้สถิติการวิเคราะห์

ถดถอยพหุคูณเชิงเส้นตรง (Multiple linear regression) ปราบกฎผลดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปผลการทดสอบเงื่อนไขและข้อตกลงเบื้องต้นของการใช้สถิติ MLRA (Summary of test results, conditions and initial agreement of the use of MLRA statistics)

เงื่อนไขและข้อตกลงเบื้องต้นของการใช้สถิติ	MLRA	
	สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง
การแจกแจงและความเป็นโค้งปกติ	✓	-
ภาวะสภาวะปกติ	x	-
ความเป็นอิสระของข้อมูล	x	-
เอกพันธ์ของความแปรปรวน	✓	-
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบ	✓	-
ความสัมพันธ์ระหว่าง X*Y	✓	-
ภาวะ Multicollinearity	✓	-
ความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่าง X*Y	✓	-
ความคงที่ของความแปรปรวน	✓	-
ค่าเฉลี่ยอิสระของความคลาดเคลื่อน	✓	-
ความเหมาะสมของสมการถดถอย	✓	-

หมายเหตุ. x = ไม่ใช่เงื่อนไขในการทดสอบสำหรับสถิติดังกล่าว

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ซึ่งใช้การวิเคราะห์แบบกำหนดตัวแปรเข้าไปในสมการทั้งหมด (Enter method) มีดังนี้

1. ปัจจัยที่นำมาศึกษาทั้ง 12 ตัวแปร มีความสัมพันธ์พหุคูณกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม เท่ากับ .86 ($R = .86$) แสดงว่าตัวแปรอิสระทั้ง 12 ตัวแปรรวมกันมีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 โดยมีค่าความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงมาก คือ ร้อยละ 86.00

2. ปัจจัยที่นำมาศึกษาวิจัยทั้ง 12 ตัวแปร มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการผันแปรกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เท่ากับ .74 ($R^2 = .74$) แสดงว่าตัวแปรอิสระทั้ง 12 ตัวแปร สามารถอธิบายการผันแปรหรือการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวมได้อย่างถูกต้อง ร้อยละ 74.00

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 มีจำนวน 3 ปัจจัย สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการผันแปรในตัวแปรตามในแบบคะแนนมาตรฐานมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้

ปัจจัยด้านผู้นำ (X_{12} Beta = .32) ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X_{11} Beta = .27) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X_7 Beta = .17) โดยผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงหรือการผันแปรกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลัก

ธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ (X_{12} Beta = .32) คือ เมื่อมีการเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .32 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน รองลงมาคือ ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรม (X_{11} Beta = .27) โดยเมื่อปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .27 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน และสุดท้ายคือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X_7 Beta = .17) โดยเมื่อปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนไป 1 หน่วย จะทำให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม เปลี่ยนแปลงไป .17 หน่วย ในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อทราบค่าคงที่และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ จะสามารถสร้างสมการถดถอยเชิงเส้นตรงในรูปคะแนนดิบ และคะแนนมาตรฐาน ได้ดังนี้

สมการถดถอยในรูปคะแนนดิบ (Unstandardized coefficient) มีดังนี้

$$\hat{Y}_{รวม} = .53 + (.27X_{12}) + (.25X_{11}) + (.14X_7)$$

เมื่อ $\hat{Y}_{รวม}$ = การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ในรูปคะแนนดิบ (Unstandardized)

สมการถดถอยในรูปคะแนนมาตรฐาน (Standardized coefficient) มีดังนี้

$$\hat{Z}_{รวม} = .32Z_{12} + .27Z_{11} + .17Z_7$$

เมื่อ $\hat{Z}_{รวม}$ = การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐโดยรวม ในรูปคะแนนมาตรฐาน (Standardized)

ตารางที่ 4 ผลการถดถอยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม (Regression results, factors influencing the operation in accordance with the national strategy in balancing and developing the management system under good governance principles of government organizations in overall)

Model $x_1 - x_{12}$		Unstandardized		Standardized	t	Sig.
		b	S.E.	β (Beta)		
การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวม	Constant	.53	.12	-	4.34	.00**
	X_1	.01	.05	.01	.24	.81
	X_2	.07	.05	.08	1.39	.16
	X_3	.02	.06	.02	.30	.76
	X_4	.04	.04	.05	1.11	.27
	X_5	.02	.05	.03	.50	.62
R = .86	X_6	-.02	.05	-.03	-.52	.60
$R^2 = .74$	X_7	.14	.05	.17	3.20	.00**
$R^2_{Adj} = .73$	X_8	.06	.05	.07	1.29	.20
	X_9	.11	.06	.12	1.85	.06
	X_{10}	.03	.05	.03	.51	.61
a. Dependent Variable = $\hat{Y}_{รวม}$	X_{11}	.25	.06	.27	4.38	.00**
	X_{12}	.27	.04	.32	6.89	.00**

หมายเหตุ. * = มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05, ** = มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ผลการวิจัยพบข้อมูลที่เป็นปัญหาร่วมกันของทั้งสามกรม เรียงลำดับจากมากที่สุดไปน้อยที่สุด คือ (1) ปัญหาด้านบุคลากรไม่เพียงพอ (2) การสนับสนุนจากรัฐบาล (3) ความเข้มแข็งของเครือข่ายการทำงาน (4) ความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ (5) ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ และ (6) ความพร้อมทางเทคโนโลยี

สำหรับปัญหาเร่งด่วน 3 อันดับแรก อันดับที่ 1 คือ ด้านบุคลากร ดังเช่นตัวอย่างของกรมกิจการผู้สูงอายุ จากคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า "... จำนวนบุคลากรในศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ (ศพส.) ที่มีจำนวนจำกัดและมีภารกิจงานทั้งภายในศูนย์และภายนอกศูนย์ ทำให้ขับเคลื่อนงานได้ล่าช้า โดยเฉพาะหากมีการดำเนินโครงการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางในระยะทางที่ไกลมาก นอกจากนี้สำนักงานพัฒนาสังคมและความ

มั่นคงของมนุษย์จังหวัด (สนง.พมจ.) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนงานในระดับพื้นที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ซึ่งมีเพียงเจ้าหน้าที่กองทุนผู้สูงอายุเท่านั้นที่มีงานเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุอย่างเดียว ในขณะที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่รับโครงการไปดำเนินงาน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีภารกิจหลายด้านและเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายเช่นกัน ทำให้อาจขับเคลื่อนงานให้กรมกิจการผู้สูงอายุได้ค่อนข้างช้า ด้วยข้อจำกัดด้านบุคลากรดังที่กล่าวมานั้น กรมกิจการผู้สูงอายุมีความพยายามในการแก้ไขโดยจัดกิจกรรมโครงการที่เกี่ยวข้องและบูรณาการกับกลุ่มเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อประหยัดระยะเวลาและทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด"

ปัญหาเร่งด่วนอันดับที่ 2 ปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ดังตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของกรมการท่องเที่ยวที่ว่า "การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลและประสิทธิภาพของบุคลากรใน

หน่วยงาน ในประเด็นแรก การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล อาจเนื่องจากรัฐบาลภายใต้รัฐบาลยุค คสช. (ในขณะที่ทำวิจัย ประเทศไทยอยู่ภายใต้รัฐบาล คสช.) ให้ความสำคัญกับเรื่อง ความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ ประกอบกับกรมการท่องเที่ยว เป็นหน่วยงานด้านวิชาการ การริเริ่มและการดำเนินโครงการ เช่น โครงการการจัดทำมาตรฐานการท่องเที่ยวอาจมีความสำคัญในลำดับรอง ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับ ปัญหาเร่งด่วนก่อน อย่างไรก็ตาม ตามยุทธศาสตร์ 20 ปี และ รายได้หลักของรัฐบาลซึ่งมาจากท่องเที่ยว การจัดทำมาตรฐาน การท่องเที่ยวอันเป็นการประกันคุณภาพ ความปลอดภัยของ นักท่องเที่ยวจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญ มิเช่นนั้นแล้ว อาจจะมีผลกระทบต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ได้"

ปัญหาเร่งด่วนอันดับที่ 3 ความเข้มแข็งของเครือข่ายการทำงาน ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของกรมการท่องเที่ยวที่ว่า "... การ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ให้เราสำรวจทั้งหมด กรมไม่มีศักยภาพ ส่วนใหญ่เจ้าของพื้นที่ หรือผู้ว่าฯ ต้องเสนอโครงการหรือทำ หนังสือแจ้งมา เมื่อเสนอมาจากจังหวัด จังหวัดจะดูมาก่อน แล้วส่งมากรม ตามหลักการ แต่ส่วนใหญ่มักจะพัฒนาไปเลย เมื่อเกิดปัญหาต้องมานั่งแก้ไข เราอยู่ส่วนกลาง แม้ว่าจะมี ท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด แต่หน่วยดังกล่าวทำภาพรวม ไม่ได้ ขึ้นกับเราโดยตรง ในขณะที่เดียวกันต้องทำงานประสานกับหน่วย อื่นจำนวนมาก ซึ่งยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร"

ทั้งนี้ จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพดังกล่าว การวิจัยครั้งนี้ยัง พบว่า นอกจากปัจจัยทั้ง 12 ประการ ตามกรอบแนวคิดในการ วิจัยเชิงปริมาณที่สังเคราะห์ได้แล้ว ปัจจัยที่ได้จากการวิจัยเชิง คุณภาพซึ่งเป็นปัจจัยใหม่ที่ส่งผลต่อการดำเนินการตาม ยุทธศาสตร์ชาติของกรมทั้งสามคือ ปัจจัยความเร่งด่วนของ นโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ และความพร้อมทาง เทคโนโลยี อีกด้วย

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 แนวทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุ ยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบ การบริหารจัดการขององค์การภาครัฐ จากปัญหาและอุปสรรค ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้ทั้งสามกรม

มีแนวทางในการดำเนินงาน เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งของ เครือข่ายการทำงาน เช่น การรับอาสาสมัครเข้ามาช่วยเป็นกลไก ในการขับเคลื่อน ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และงบประมาณ รัฐบาลควรทบทวนความสอดคล้องของภารกิจ และงบประมาณ ควรจัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน พร้อม ๆ กับกรมทั้งสามต้องเร่งพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่ให้มี ความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทดแทนบุคลากรที่กำลังจะ เกษียณ ตลอดจนทั้งสามกรมต้องหันมาใช้เทคโนโลยีในการ ทำงานมากขึ้นเพื่อทดแทนบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการ ทำงาน

สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่พบว่า ระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาล ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก จำนวน 11 ปัจจัย และมีค่าเฉลี่ยใน ระดับปานกลาง จำนวน 1 ปัจจัย โดยเรียงลำดับปัจจัยมีค่าเฉลี่ย จากมากที่สุด 3 ลำดับแรก คือ ผู้นำ โครงสร้างองค์การ และ ค่านิยม/วัฒนธรรม

การที่ปัจจัยด้านผู้นำมีความสำคัญมากอันดับที่ 1 เพราะ บุคลากรของกรม มีความเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน เปิดโอกาสให้บุคลากรในกรม มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการปรับสมดุลและพัฒนา ระบบการบริหารจัดการ ผู้นำมีวิสัยทัศน์ โดยบุคลากรมี ความเห็นเพิ่มเติมว่า ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของ ผู้บริหารมีความสำคัญ อีกทั้งความรู้ในงานของผู้บริหารอาจไม่ สำคัญเท่าความสามารถในการบริหารงาน เช่น การใช้แรงจูงใจ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทุ่มเททำงานให้ การสร้างบรรยากาศใน การทำงาน การมีนโยบายสับเปลี่ยนหมุนเวียนการทำงานใน หน่วยงานในเวลาที่เหมาะสมไม่เร็วหรือนานเกินไปก็เป็นสิ่ง สำคัญ

ปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การ เช่น การกำหนดลำดับชั้นการบังคับ บัญชาที่ชัดเจน ลักษณะโครงสร้างองค์การที่ไม่ซับซ้อนส่งผลให้ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและ พัฒนาระบบการบริหารจัดการบรรลุเป้าหมาย (Edwards, 1980; Singharerk & Phasunont, 2016; Saengnimnuan, 2014)

อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบข้อมูลสำคัญโดยพบว่าอุปสรรคในการทำงานจากการขาดโครงสร้างการบริหารในระดับอำเภอเป็นเรื่องที่ต้องหันมาทบทวนเช่นกัน เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของทั้งสามกรมได้ ในระยะสั้นทางออกในการแก้ปัญหาการทำงานของทั้งสามกรมจึงต้องอาศัย “การทำงานแบบเครือข่าย” โดยอาศัยภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น

ปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์โดยพบว่าบุคลากรในกรมทั้งสามกรมมีการตั้งเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและเสร็จตามเวลาที่กำหนด มีการวางแผนการทำงาน มีการนำเอาผลการปฏิบัติงานมาพัฒนางานตนเองอยู่เสมอ รวมทั้งมีความเข้าใจทิศทางและกลยุทธ์ของหน่วยงาน

สำหรับระดับปัจจัยที่ส่งต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับปานกลาง ซึ่งมีเพียงปัจจัยเดียวคือ “ปัจจัยด้านทรัพยากร” เช่น การมีวัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณในการทำงานไม่เพียงพอ มีการกระจายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ และบุคลากรยังไม่เหมาะสม มีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรนั้นเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการประสบปัญหาได้ (Van Meter & Van Horn, 1975; Edwards, 1980; Lortrakul, 2017; Onkam et al., 2016)

ผลการวิเคราะห์ระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ ที่พบว่าระดับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติภายใต้หลักธรรมาภิบาลโดยรวมอยู่ในระดับมากทั้ง 6 ด้าน โดยเรียงลำดับรายด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด คือ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านหลักความโปร่งใส และด้านหลักการมีส่วนร่วม

สำหรับด้านที่มากที่สุดคือ หลักคุณธรรม ซึ่งเป็นหลักที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุดนั้น พบว่าผู้บริหารของทั้งสามกรม ใช้หลัก

คุณธรรมในการบริหาร เช่น การพิจารณาความดีความชอบโดยยึดหลักความสามารถและเป็นธรรม มีการส่งเสริมให้บุคลากรมุ่งเน้นรักษาผลประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นต้น สอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น ความเห็นของกรมกิจการผู้สูงอายุ ที่มีการเตรียมความพร้อมด้านการสร้างนวัตกรรมในการสร้างวัฒนธรรมสุจริต โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคุณธรรมและจริยธรรม และมีศูนย์คุณธรรม และจริยธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการเสริมสร้างข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของกรมให้มีความรู้ความเข้าใจ ปฏิบัติตามมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและร่วมสร้างวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน และการป้องกันการทุจริต

ในด้านที่น้อยที่สุดคือ หลักการมีส่วนร่วม แม้ว่าค่าเฉลี่ยจะอยู่ในระดับสูงแต่น้อยกว่าด้านอื่น ๆ โดยในด้านนี้ ยังมีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานอื่น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้นกรมทั้งสามจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่องและเข้มข้นขึ้น

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ โดยรวมมีจำนวน 3 ปัจจัย สอดคล้องกับสมมติฐานของการวิจัยที่ตั้งไว้ ซึ่งสามารถเรียงลำดับจากตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการผันแปรในตัวแปรตามในแบบคะแนนมาตรฐานมากที่สุดไปหาน้อย ดังนี้ ด้านผู้นำด้านค่านิยม/วัฒนธรรม และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

โดยพบว่าปัจจัยด้านผู้นำมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับงานของ Marayard and Yimwilai (2017) และ Onkam et al. (2016) เช่นเดียวกับปัจจัยด้านค่านิยม/วัฒนธรรมมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐเช่นกัน ซึ่ง

สอดคล้องกับงานของ Vichaisarn and Suwanniphon (2018) และ Singharerk and Phasunont (2016)

สำหรับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Lortrakul, 2017; Klinubon, 2008) โดยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกส่งผลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐเป็นอันดับที่ 3 กรมได้รับการสนับสนุนในการปฏิบัติงาน/ดำเนินงานด้านต่าง ๆ จากประชาชนและจากผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนโยบายที่ไม่แน่นอนนั้น จึงอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการดำเนินงานของกรม

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ จากระดับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล ในระดับปานกลาง ซึ่งมีเพียงตัวแปรเดียวคือ “ปัจจัยด้านทรัพยากร” ดังนั้นรัฐบาลต้องทบทวนภารกิจและงบประมาณให้สอดคล้องกันและจัดลำดับความเร่งด่วนในการทำงาน นอกจากนั้น ผลการวิจัยที่พบว่าทั้งสามกรมดำเนินงานตามหลักการมีส่วนร่วมน้อยกว่าด้านอื่น ๆ ดังนั้น กรมทั้งสามจึงควรดำเนินการด้านต่าง ๆ เหล่านี้ให้มากขึ้น เช่น การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมกันเสนอปัญหาและความต้องการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมดำเนินการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ การสนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมของประชาชนเพิ่มความหลากหลายของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมไม่ใช่เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้นจากผลการวิจัยที่พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐ เช่น ด้านค่านิยม/วัฒนธรรม โดยทั้งสามกรมมีส่วนผสมของวัฒนธรรมแบบระบบราชการและการทำงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ทว่าการขับเคลื่อน

ยุทธศาสตร์ชาติในด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใต้หลักธรรมาภิบาลขององค์การภาครัฐให้ประสบความสำเร็จได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยการทำงานเชิงรุกมากขึ้น ดังนั้นกรมจำเป็นต้องสามารถทำงานภายใต้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า โดยสร้างนวัตกรรมการทำงานร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน

สำหรับการศึกษาในอนาคตต่อไป (1) ควรศึกษาการดำเนินงานของกระทรวง/กรมในยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ (2) การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงผสม ประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรเพิ่มการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้ข้อมูลของกรมและระหว่างกรมกว้างขวางเพิ่มขึ้น และ (3) การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเลือกกลุ่มส่วนกลางเป็นกลุ่มตัวอย่าง ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปควรขยายและเลือกกลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานในระดับอื่น ๆ เพื่อให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการแก้ไข ปัญหาจากมุมมองของบุคลากรระดับพื้นที่ด้วย (4) ควรนำปัจจัยที่ได้เพิ่มเติมจากการวิจัยครั้งนี้ คือ ปัจจัยความเร่งด่วนของนโยบายที่เข้าแทรกการทำงานประจำ และความพร้อมทางเทคโนโลยี ไปวิจัยเพื่อทดสอบต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความท้าทายในประเด็นธรรมาภิบาลกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ข้าพเจ้าขอขอบคุณ มา ณ โอกาสนี้

References

- Burikul, T. (2003) Good governance: Principles for new public administration (ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่), *Journal of King Prajadhipok's Institute*, vol. 1, no. 2, pp. 1-18. (in Thai)
- Chantasorn, W. (2011) *Theory of public policy implementation* (ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ), 5th edition, Bangkok: Prikwarn Graphic. (in Thai)

- Charoensri, S. (2015) *Good governance, organization culture and organizational effectiveness of departments under the national police commissioner* (ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1980) *Implementing decentralization programmes in Asia: Local capacity for rural developments*, Negoya, Japan: United Nations Centre Regional Developments.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007) *Designing and conducting mixed methods research*, 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Creswell, J. W. (2015) *A concise introduction to mixed methods research*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Edwards, G. C. (1980) *Implementing public policy*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Faul, F., et al. (2007) G*Power 3: A flexible statistical power analysis program for the social, behavioral, and biomedical sciences, *Behavior Research Methods*, vol. 39, no. 3, pp. 175-191.
- Klinubon, R. (2008) *Factors affecting the success of implementing good government administration policies: a case study of sub-district administrative organization in central region* (ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง), Master's thesis, Srinakharinwirot University. (in Thai)
- Lamyai, W. (2014) *Development of good management model of sub-district administration organization for community development in the western region* (การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาชุมชนในพื้นที่ภาคตะวันตก), Doctoral dissertation, Silpakorn University. (in Thai)
- Lortrakul, S. (2017) *The policy implementation model of Kalasin Provincial Administrative Organization* (รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์), Doctoral dissertation, Maha Sarakham Rajabhat University. (in Thai)
- Marayard, C., & Yimwilai, C. (2017) Police station management according to good governance principles of Metropolitan Police Station (การบริหารจัดการสถานีตำรวจตามหลักธรรมาภิบาลของหัวหน้าสถานีตำรวจนครบาล), *Journal of Administrative Administration*, vol. 6, no. 1, pp. 447-465. (in Thai)
- Muangnuan, P. (2015) *Good governance principles in the dimension of relations between civil politics and local government, Ratchaburi Province* (หลักธรรมาภิบาลในมิติความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองภาคประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดราชบุรี), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)
- Noichum, S., et al. (2016) Good governance and administrative effectiveness in accordance with the balance assessment principles of Chao Phraya Surasak Municipality, Si Racha District, Chon Buri Province (ธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลในการบริหารงานตามหลักการประเมินแห่งดุลยภาพของเทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี), *Kasem Bundit Journal*, vol. 17, no. 2, pp. 38-47. (in Thai)
- Onkam, K., et al. (2016) Factors affecting success and implementation of good governance of Takian sub-district Administration Organization Dan Khun Thot District Nakhon Ratchasima (ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จกับการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา), *Academic Journal of the Pacific Institute of Management Science*, vol. 2, no. 2, pp. 30-41. (in Thai)
- Pansanit, A. (2014) *Policy implementation in accordance with the principles of good governance of the provincial government in Nakhon Ratchasima Province* (การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)
- Pongsapan, W., & Wichitwatakan, C. (2018) Understanding public organizations in Thailand: Search for results (การทำความเข้าใจองค์กรมหาชนในประเทศไทย: ค้นหาผลการดำเนินงาน), *Journal of Humanities Social Sciences and Arts*, vol. 11, no. 1, pp. 983-999. (in Thai)
- Puangkumyad, C. (2015) *Implementation of good corporate governance principles for municipalities in the lower central region 1* (การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง 1), Doctoral dissertation, Sripatum University. (in Thai)

Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance, A. D. 2003 (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546). (2003, 9 October) *Government Gazette*, vol. 120, no. 100 a, pp. 1-16. (in Thai)

Rungraksakun, P., et al. (2015) *Inventory management in accordance with good governance (การบริหารงานพัสดุตามหลักธรรมาภิบาล)*, Bangkok: Institute for Judicial Justice Development, Court of Justice Thailand. (in Thai)

Saengnimnuan, S. (2014) *Management model of local government organization in Thailand (ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย)*, Doctoral dissertation, Siam University. (in Thai)

Sattayapiwat, S., et al. (2014) The effectiveness of the administration of mediation system of the court of justice according to the good governance principles (ประสิทธิผลการบริหารงานระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล), *Journal of Graduate Studies Valaya Alongkorn Rajabhat University Under the Royal Patronage*, vol. 8, no. 3, pp. 130-152. (in Thai)

Singharerk, W., & Phasunont, P. (2016) Factors affecting the use of good governance principles in the management of the Savings and Credit Cooperative of Thailand Limited (ปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด), *Journal of Modern Management*, vol. 14, no. 1, pp. 67-79. (in Thai)

Suebsuttjit, W., & Laowichien, T. (2016) The use of governance in Thai Commercial Banks (การใช้ธรรมาภิบาลในธนาคารพาณิชย์ไทย), *Journal of Modern Management*, vol. 14, no. 1, pp. 105-115. (in Thai)

Thai Government. (2018) *The results of the committee meeting to reform the reform to support the policy adjustment Thailand 4.0 (ผลการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยนตามนโยบาย Thailand 4.0)*, Available: <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/11859> [11 December 2018] (in Thai)

The Office of the National Counter Corruption Commission. (2017) *The national counter corruption commission announced the ITA 2017 results (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐประกาศผลการจัดอันดับ ITA 2560)*, Available <http://www.pacc.go.th/index.php/home/viewcontent/45/2718> [10 December 2018] (in Thai)

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975) The policy implementation process: A conceptual framework, *Administrative and Society*, vol. 6, no. 4, pp. 465-488.

Vichaisam, T., & Suwanniphon, W. (2018) Success in sustainable regional administration (ความสำเร็จในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างยั่งยืน), *Journal of Social Sciences and Human Sciences*, vol. 8, no. 2, pp. 238-248. (in Thai)

Wimonpeeraphatthana, N. (2013) Guidelines for the use of good governance principles in the administration of the organization of the justice process: A case study of the Department of Special Investigation (แนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานองค์กรกระบวนการยุติธรรม ศึกษากรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษ), *Journal of Educational Administration Silpakorn University*, vol. 3, no. 2, pp. 106-117. (in Thai)

Wongananon, S. (2013) *Thailand strategy (Thailand's country strategy) (ยุทธศาสตร์ประเทศไทย)*, Bangkok: Office of the Secretariat of the Senate. (in Thai)



Research Article

ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
วิบูลย์ จันทรมณี, ภูเบศ พวงแก้ว, ปกรณ์กิตติ ม่วงประสิทธิ์

A Study of the Operational Results of Tiled Vocational Training Course for Male Prisoners: A Case Study of Chiang Mai Central Prison

Wiboon Juntaramanee¹, Phubet Pongkaew², Pakornkit Muangprasit^{3*}

¹ Faculty of Engineering, North-Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, email: wiboon@northcm.ac.th

² Faculty of Social Sciences and Liberal Arts North-Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, email: phubetk@hotmail.com

³ Department of Deaf Studies Ratchasuda College Mahidol University, Nakhonpathom, Thailand

*Corresponding author email: p_muangprasit@hotmail.com

Received: January 15, 2020

Revised: July 10, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทัศนคติ ปัจจัยที่มีส่งผล ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางของผู้ต้องขังที่มีต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างการวิจัย ประกอบด้วยผู้ต้องขัง จำนวน 30 คน ผู้คุม จำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 35 คน โดยการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ และแบบบันทึกการสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลแสดงเป็นค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่าภาพรวมผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นอยู่ในระดับมาก ซึ่งปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการโครงการให้ประสบความสำเร็จ คือ นโยบายในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขัง ซึ่งมีแนวทางเพื่อสร้างอาชีพให้ผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ โดยกรมราชทัณฑ์มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำเพื่อสร้างโอกาสของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทักษะอาชีพ พัฒนาพฤตินิสัย จากสหวิชาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตอิสระและการอยู่ร่วมกับคนในสังคมหลังจากพ้นโทษ สำหรับอุปสรรคในการฝึกอบรมวิชาชีพด้านกฎหมาย หรือระเบียบที่เอื้อต่อการฝึกอบรมด้านอาชีพยังเป็นข้อจำกัดสำหรับผู้ต้องขังเนื่องจากการฝึกอาชีพจำเป็นต้องพัฒนาผู้ต้องขังให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในอาชีพ รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องของสถานที่ อุปกรณ์ ระยะเวลาในการฝึกอาชีพ สำหรับข้อเสนอแนะในการฝึกอาชีพของผู้ต้องขัง คือ ควรเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเข้ามาพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ การฝึกอบรมอาชีพควรเน้นอาชีพเพื่อการมีงานทำเพื่อให้ผู้ต้องขังที่พ้นโทษจะสามารถดำเนินชีวิตอิสระได้

คำสำคัญ: ทัศนคติ, ผู้ต้องขัง, การฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้น

Abstract

The purpose of this research was to study attitude, affective factors, problems, obstacles and recommendation guidelines of male prisoners towards tiled vocational training course for male prisoners: a case study of Chiang Mai Central Prison. Research sample consisted of 30 male prisoners, 5 jailers, for a total of 35 informants selecting by purposive sampling. The research instruments were a five-rating scale questionnaire and an interviewed recording form. Data were analyzed by frequency, percentage, mean, standard deviation including content analysis and synthesis.

The results of the research showed that all male prisoners' attitude towards tiled vocational training course were overall at a high level. The important factor for successful project operations was the vocational training policy for male prisoners which had guidelines to build careers for male prisoners after being acquitted. Moreover, Department of Corrections had established a coordination center and promoted to create opportunities for male prisoners to be employed after being acquitted. Additionally, the participation of public and private sectors in the development of vocational skills and behavioral development from professional multidiscipline to prepare for independent living and living with people in society after being acquitted. In terms of the obstacles of the vocational training course in terms of legal, regulations contributing to vocational training were still limited for male prisoners because of the vocational training course was necessary to develop male prisoners to have knowledge, understanding, and vocational skills Including the limitation of area, equipment, and the duration of vocational training. Besides, the recommendation guidelines, there should be the emphasis on the participation of all sectors in the development to prepare the male prisoners for their careers after being acquitted and the vocational training should focus on careers for employment, so that the male prisoners can live freely.

Keywords: Attitude, Inmates, Floor tile technician training

บทนำ

การอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติให้เป็นไปอย่างปกติสุขในสังคมย่อมจะต้องมีการวางกฎระเบียบเพื่อให้ทุกคนในสังคมได้ปฏิบัติตาม ผู้ใดมีความประพฤติแตกต่างไปจากกฎระเบียบที่วางไว้ หากผู้นั้นกระทำความผิดเกิดความไม่ปกติสุข บุคคลนั้นย่อมจะถูกลงโทษตามกฎหมายที่วางไว้ การจำคุกเป็นการลงโทษลักษณะหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากโลกภายนอกระยะหนึ่ง ผู้ต้องขังเหล่านี้มีเป็นส่วนน้อยที่เป็นผู้ร้ายโดยสันดานแก้ไขไม่ได้ ซึ่ง Khunrang (2013) ได้ศึกษาสาเหตุการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดฐานลักทรัพย์นักโทษเด็ดขาดฝ่ายควบคุมแดน 8 เรือนจำพิเศษกรุงเทพ พบว่านักโทษส่วนใหญ่กระทำความผิดโดยมีสาเหตุเกิดจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ถูกบังคับ เช่น ยากจน ไม่มีความรู้ หากมีโอกาสได้รับการอบรมชี้แนะในทางที่ถูกจะสามารถดำเนินชีวิตเป็นพลเมืองดีได้ เมื่อพิจารณารูปแบบการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนการปล่อยตัวในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ Khamkongeat (2016) ที่ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวของผู้ต้องขังในเรือนจำโครงสร้างเบา ซึ่งพบว่าเรือนจำและทัณฑสถานใน 3 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร มีแนวคิดในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวคือการจัดให้มีการฝึกอบรมด้านอาชีพ เพื่อเป็นการเชื่อมต่อการทำงานและการใช้ชีวิตใหม่ภายนอกเรือนจำ เพื่อให้ได้งานทำที่เหมาะสมและสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างอยู่รอดปลอดภัยโดยไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำอีก สำหรับประเทศไทย โดยกรมราชทัณฑ์ได้เห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขังก่อนได้รับการปล่อยตัว จึงมีนโยบายให้เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ จัดโครงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยให้ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ โดยจัดสรรเงินงบประมาณให้ดำเนินการ ปีละ 2 ครั้ง สำหรับผู้ต้องขังที่มีโทษจำคุกต่อไปไม่เกิน 6 เดือน - 1 ปี การเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ต้องขังก่อน

พ้นโทษ เป็นการจับตอปรมาให้แก่ผู้ต้องขังก่อนที่จะพ้นโทษออกไปสู่สังคมภายนอก รูปแบบการจัดโครงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย เป็นการจัดกลุ่มผู้ต้องขังเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจ ตลอดจนเป็นแนวทางให้ผู้ต้องขังตัดสินใจเลือกวิถีทางการดำเนินชีวิตภายหลังพ้นโทษ

Wangapai (2017) ได้อธิบายถึงบทบาทของกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาตามคำพิพากษาของศาล ปัจจุบันการลงโทษผู้กระทำความผิดได้ยึดถือแนวทางการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยจัดให้มีมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) การพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง หมายถึง การอบรม และปรับสภาพจิตใจของผู้ต้องขังให้รู้สำนึกผิด ตระหนักถึงว่าอะไรคือความดี อะไรคือความชั่ว โดยใช้กระบวนการอบรมทางศาสนาจริยธรรม และศีลธรรม และการใช้กระบวนการอบรมทางสังคม (2) การจัดการศึกษาวิชาสามัญแก่ผู้ต้องขัง โดย กรมราชทัณฑ์ ได้ร่วมกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนเปิดสอนวิชาสามัญในระดับต่าง ๆ ให้แก่ผู้ต้องขัง โดยเมื่อผู้ต้องขังได้รับการศึกษารอบตามหลักสูตร จะได้รับประกาศนียบัตรเพื่อรับรองคุณวุฒิทางการศึกษาและ (3) การฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง เป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญสำหรับการฟื้นฟูแก้ไขจิตใจให้กับผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังมีความรู้ความสามารถเพื่อออกไปประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษไปแล้ว เป็นการแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดซ้ำเนื่องจากการว่างงานของผู้ต้องขังในส่วนของการฝึกอบรมวิชาชีพในปัจจุบันพบว่าผู้ต้องขังส่วนมากทำการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อให้เวลาผ่านไป และเพื่อปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามระเบียบของทางเรือนจำเท่านั้น ส่วนมากไม่คิดที่จะนำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมวิชาชีพไปใช้ในการประกอบอาชีพอย่างจริงจัง เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้เป็นพลเมืองดีภายหลังพ้นโทษ

จากรายงานของกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice, 2019) ในปี พ.ศ. 2562 จำนวนผู้ต้องขังในกรมราชทัณฑ์ มีจำนวน 371,138 คน แบ่งเป็นผู้ต้องขังเพศชายจำนวน 323,613 คน และ

เพศหญิง 47,525 คน มีสถิติในการปล่อยตัวในช่วงปี พ.ศ. 2558-2562 เฉลี่ย 138,879 คน ในปี พ.ศ. 2560 มีผู้ต้องขังที่ได้เข้ารับการฝึกวิชาชีพในระบบโรงงาน (Bureau of Rehabilitation, 2017) ประกอบไปด้วย สาขาวิชาช่างไม้ สาขาวิชาช่างปูน สาขาวิชาช่างสี สาขาวิชางานจักสาน สาขาวิชางานประดิษฐ์ และสาขาวิชาอื่น ๆ จำนวน 40,706 คน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการผลิตคนดี ซึ่ง Ministry of Justice (2013) มุ่งเน้นการฝึกอาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังมีโอกาสได้เข้าถึงงาน และอาชีพภายหลังพ้นโทษ โดยข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่กรมราชทัณฑ์ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษคือการเข้าถึงแหล่งงาน และแหล่งทุน เนื่องจากการยอมรับของสังคม กรมราชทัณฑ์จึงสร้างแบรนด์สัญลักษณ์ขึ้นมาโดยใช้ชื่อ “ผลิตผลคนดี” เพื่อรับรองผลิตภณัฑ์ของกรมราชทัณฑ์ว่าเป็นบุคคลที่มีคุณภาพเป็นคนดี สามารถกลับไปอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข เป็นการสร้างอาชีพ สร้างโอกาส สร้างการยอมรับจากครอบครัว ชุมชน และสังคม

จากรายงานของศูนย์วิจัยกสิกรไทย (Kasikom Research Center, 2015) ที่ศึกษาเรื่องธุรกิจก่อสร้างปรับกลยุทธ์รุกและรับฝ่าเศรษฐกิจครั้งปีหลัง 59 พบว่า การเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์มีการเติบโตขึ้นเนื่องจากมีปัจจัยบวกจากมาตรการของภาครัฐที่ออกมาสนับสนุน เช่น มาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมการโอน-ค่าจดจำนอง มาตรการลดหย่อนภาษีจากการซื้อบ้านหลังแรกราคาไม่เกิน 3 ล้านบาท จึงทำให้เกิดการจ้างงานในตลาดภาคอสังหาริมทรัพย์ และในภาคเหนือโดยเฉพาะจังหวัดเชียงใหม่มีสัดส่วนของตลาดที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3 ส่วนใหญ่ หรือประมาณ ร้อยละ 70 สนใจบ้านเดี่ยวอีกร้อยละ 21 สนใจคอนโดมิเนียม และอีกร้อยละ 9 สนใจทาวน์โฮม จึงทำให้เกิดความต้องการแรงงานสำหรับอุตสาหกรรมก่อสร้างในอัตราที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ Smitti (2014) อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ที่ได้ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2558 ว่าในปัจจุบันช่างฝีมือ โดยเฉพาะช่างปูกระเบื้องเป็นที่ต้องการในตลาดแรงงาน เนื่องจากกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และหากมีทักษะความสามารถดีก็จะสามารถต่อรองและมีรายได้ที่สูงขึ้น ตั้งเป้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นไป จะเพิ่มช่างฝีมืออีกจำนวน 3,000 คน โดยจะขยายไป

ยังกลุ่มทหารใกล้ปลดประจำการและผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษ เพื่อให้มีอาชีพและรายได้

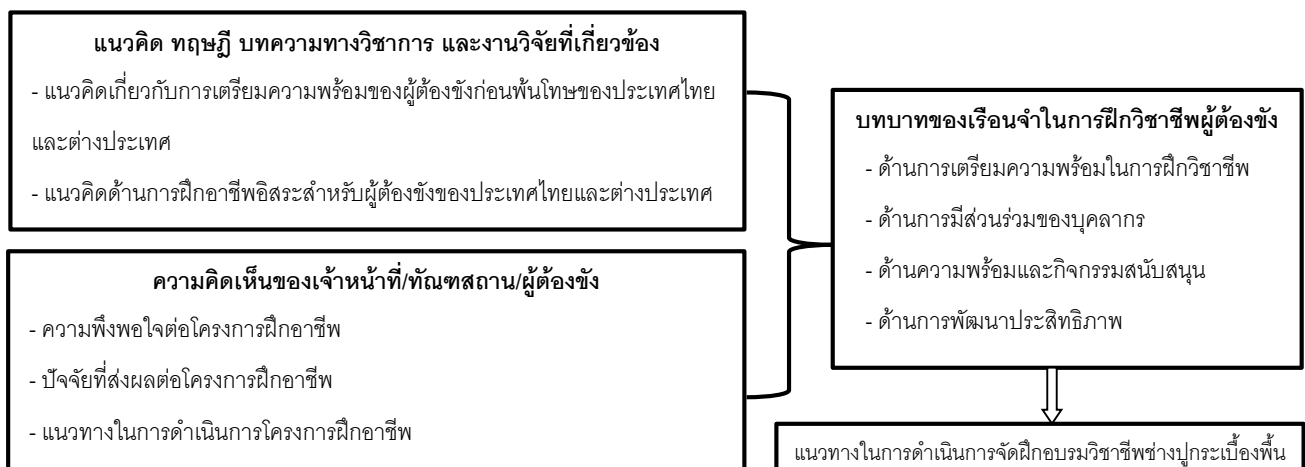
มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ ในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องให้บริการวิชาการแก่สังคม ชุมชน จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาอาชีพในชนบท ชุมชน สังคม โดยสนับสนุนให้มีโครงการพัฒนาอาชีพเพื่อการมีงานทำของผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษ ซึ่งเป็นไปตามความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างของประเทศไทยโดยเฉพาะในเขตภาคเหนือและจังหวัดเชียงใหม่และสอดคล้องกับพันธกิจของกรมราชทัณฑ์ในการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขัง คือกิจกรรมที่มีความสำคัญสำหรับการฟื้นฟูแก้ไขจิตใจให้กับผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังมีความรู้ความสามารถเพื่อออกไปประกอบอาชีพได้หลังจากพ้นโทษ โดยหลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับผู้ต้องขังดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากสถาบันต่าง ๆ ในเขตภาคเหนือตอนบนและประกอบกับเรือนจำกลางเชียงใหม่อยู่เขตรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยเป็นบุคลากรที่สังกัดมหาวิทยาลัยดังกล่าวจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาบทบาทของเรือนจำในการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังจึงนับว่ามีความสำคัญในการที่จะนำผลของการวิจัยครั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ

จัดฝึกอบรมวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ต้องขัง เพื่อให้การฝึกอบรมวิชาชีพบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษ เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของเรือนจำต่อการฝึกอบรมวิชาชีพผู้ต้องขังในเรือนจำกลางเชียงใหม่ ผู้ต้องโทษในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 30 คนเท่านั้นที่ลงฝึกอบรมอาชีพการปูกระเบื้อง และในการวิจัยครั้งนี้เพื่อต้องการศึกษารวบรวมข้อมูลจากผู้ต้องขังเหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1-2 ปี ซึ่งใกล้จะพ้นโทษออกไปสู่สังคมภายนอกได้อย่างยั่งยืนตลอดไป ในบทความนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่

กรอบแนวคิดในการวิจัย



รูปที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Research framework)

ระเบียบวิธีวิจัย

ขั้นตอนการวิจัย แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นที่ 1 เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยดำเนินการโดยใช้แบบสอบถาม เพื่อศึกษาในประเด็นดังนี้ คือ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ข้อมูลการฝึกอบรมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพในส่วนด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผู้ให้ข้อมูลคือผู้ต้องขังชายที่เหลือโทษจำคุกไม่เกิน 1-2 ปี ในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นภายในเรือนจำ จำนวน 30 คน ในปี พ.ศ. 2562

ขั้นที่ 2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลโดยวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) คือ ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน เพื่อศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 3 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ และแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยดำเนินการสอบถามจากผู้ต้องขัง โดยใช้แบบสอบถามแบบปลายเปิด (Opened questionnaires) จากผู้ต้องขัง 30 คน และการสัมภาษณ์จากผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน โดยใช้แบบบันทึกการสัมภาษณ์ในประเด็นปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ และ

แนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถามเพื่อศึกษาในประเด็นทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นในด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ และเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ และแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ แบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ตอน ประกอบด้วย

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 ข้อมูลการฝึกอบรมอาชีพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 3 ทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพในส่วนด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ

ตอนที่ 4 ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง

2. แบบบันทึกการสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ โดยศึกษาในประเด็นดังนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ และเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะแนวในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง

การแปลผลคะแนน

ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์ในการแปลความหมายค่าเฉลี่ยโดยใช้เกณฑ์ของ Sirsa-Ard (2006) คือ

ค่าเฉลี่ย 4.51-5.00	หมายถึง	มากที่สุด
ค่าเฉลี่ย 3.51-4.50	หมายถึง	มาก
ค่าเฉลี่ย 2.51-3.50	หมายถึง	ปานกลาง
ค่าเฉลี่ย 1.51-2.50	หมายถึง	น้อย
ค่าเฉลี่ย 1.00-1.50	หมายถึง	น้อยที่สุด

ตารางที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย (Research data collection)

คำถามวิจัย	วัตถุประสงค์การวิจัย	ขั้นตอนการดำเนินการวิจัย	เครื่องมือ/วิธีการที่ใช้ในแต่ละขั้นตอน	แหล่งข้อมูล	วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล
1. ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างไร	1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	การสอบถาม	แบบสอบถาม	ผู้ต้องขังในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้นภายในเรือนจำจำนวน 30 คน	- วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา - ค่าความถี่ - ค่าร้อยละ - ค่าเฉลี่ย - ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
2. ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่มีอะไรบ้าง	2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	การสัมภาษณ์	แบบบันทึกการสัมภาษณ์	ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน	วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา
3. ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นอย่างไร	3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่	- การสอบถาม - การสัมภาษณ์	- แบบสอบถาม - แบบบันทึกการสัมภาษณ์	- ผู้ต้องขังในเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกมะปรางพื้นภายในเรือนจำจำนวน 30 คน - ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน	วิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ตอนที่ 1 ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ จากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน ดังรายละเอียดในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ (A study of the operational results of tiled vocational training course for male prisoners: A case study of Chiang Mai Central Prison)

ทศนคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น	μ	σ	แปลผล
1. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร	4.580	0.87	มากที่สุด
2. ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน	3.619	0.69	มาก
3. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง	3.606	0.73	มาก
4. ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ	3.113	0.76	ปานกลาง
ภาพรวมเฉลี่ย $\mu =$	3.729	0.76	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่าในภาพรวมผู้ต้องขังมีทศนคติต่อโครงการอยู่ในระดับมาก ($\mu=3.729$) เมื่อพิจารณารายด้านพบว่าผู้ต้องขังมีทศนคติต่อด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรอยู่ในระดับมากที่สุด ($\mu=4.580$) ซึ่งประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ผู้คุมฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ การแนะนำและการให้คำปรึกษา การดูแลเอาใจใส่ การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังในการแสดงความคิดเห็น ความไว้วางใจและการยอมรับของผู้ต้องขังที่เข้าฝึกอบรม รองลงมาคือ ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน อยู่ในระดับมาก ($\mu=3.619$) ซึ่งประกอบไปด้วยความต่อเนื่องในการเข้าฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง การสนับสนุนทรัพยากรในการฝึกอบรมวิชาชีพการ

ปูกระเบื้องพื้น การสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากรและผู้ต้องขังในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น และการส่งเสริมความก้าวหน้าในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพการปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขัง ($\mu=3.606$) ประกอบไปด้วยการจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลผลิตของผู้ต้องขัง การได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ ด้านบุคลากรจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และการเตรียมความพร้อมหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ สำหรับด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ($\mu=3.113$) ประกอบไปด้วยการประชาสัมพันธ์โครงการให้กับผู้ต้องขัง การสำรวจความต้องการของผู้ต้องขัง การจัดกลุ่มผู้เข้ารับการฝึกอบรม และการเตรียมเอกสารตำรา วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรมการปูกระเบื้อง ตามลำดับ

ตอนที่ 2 สรุปปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่เป็นผลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ผู้คุมของเรือนจำจังหวัดเชียงใหม่ที่ดูแลโครงการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้ต้องขังจำนวน 5 คน โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) และจากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน ในประเด็นดังนี้ คือ ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา สามารถสรุปผลได้รายละเอียดในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ (Summary of factors affecting the project obstacles and recommendations for floor tile training professionals: A case study of Chiang Mai Central Prison)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
1. ด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกอาชีพ	1. มีการพัฒนาระบบการคัดกรองความสามารถด้านอาชีพของผู้ต้องขังให้มีสอดคล้องกับหลักสูตรวิชาชีพเพื่อความสามารถในการพัฒนาทักษะอาชีพของผู้ต้องขังเพื่อนำไปสู่การมีงานทำหลังพ้นโทษ 2. มีการสร้างจิตสำนึกให้กับผู้ต้องขังในด้านจิตสำนึกในการทำงาน การประกอบอาชีพ จิตสำนึกที่ดีในการดำรงชีวิตหลังพ้นโทษ โดยจัดกิจกรรมที่มุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ต้องขัง 3. มีการสร้างทัศนคติที่ดีระหว่างผู้คุมกับผู้ต้องขังเพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการทำงานและการฝึกอาชีพและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด	1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอาชีพยังไม่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชน ผู้ประกอบการ บริษัทหรือห้างร้านที่มีความประสงค์จะร่วมรับผู้ต้องขังไปทำงานให้เกิดทักษะตามวิชาชีพที่อบรมเนื่องจากกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังสามารถไปอยู่ประจำยังสถานที่ทำงาน และการออกไปปฏิบัติงานนอกเรือนจำนั้นจะต้องมีผู้คุมติดตาม ดูแล และจะต้องกลับเรือนจำภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งบางหน่วยงานที่มีความประสงค์ในการจ้างงานตามวิชาชีพของผู้ต้องขังไม่สามารถเดินทางไปกลับได้ตามที่กฎหมายกำหนด 2. ข้อจำกัดด้านวัสดุ อุปกรณ์และสถานที่ในการจัดฝึกอบรมอาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นของผู้ต้องขังในเรือนจำ เนื่องจากเรือนจำไม่สามารถจัดหาได้ครบตามความต้องการและเพียงพอกับจำนวนของผู้ต้องขัง และสถานที่ที่มีพื้นที่จำกัดในการฝึกทักษะปูกระเบื้องพื้น	1. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการคัดเลือกผู้ต้องขังเพื่อเข้าร่วมรับการฝึกอบรม 2. ควรมีการกำหนดจำนวนผู้เข้าอบรมให้มีความเหมาะสมในแต่ละหลักสูตรและมีความสอดคล้องกับปัจจัยด้านพื้นที่ต่อจำนวนผู้เข้าอบรมซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการฝึกอบรมวิชาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นให้กับผู้ต้องขัง 3. ควรมีการกำหนดหลักสูตรสำหรับการอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังซึ่งควรเป็นวิชาชีพที่ตลาดแรงงานมีความต้องการรองรับการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ 4. ควรจัดหลักสูตรการอบรมวิชาชีพที่ได้รับรองมาตรฐานฝีมือแรงงานและมาตรฐานอาชีพจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 5. ควรปรับเปลี่ยนเวลาการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังภายในเรือนจำกับเวลาของวิทยากรให้สัมพันธ์กันเนื่องจากเวลาในการทำวิทยุประจำวันภายในเรือนจำของผู้ต้องขังจะมีความเร่งรีบมากกว่าเวลาปกติของสังคมภายนอก
2. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร	1. มีการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมอาชีพ รวมไปถึงครอบครัวของผู้ต้องขัง เพื่อสร้างความเข้าใจในของทุกคนที่เกี่ยวข้องในด้านการปรับตัวในการใช้ชีวิตของผู้ต้องขังระหว่างรับโทษ และเตรียมความพร้อมสำหรับผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ	1. การจัดอบรมอาชีพช่างปูกระเบื้องพื้นสำหรับผู้ต้องขัง ขาดบุคลากรผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการฝึกอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารโครงการฝึกอบรมวิชาชีพ เนื่องจากงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดในการดำเนินโครงการ 2. ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ประกอบการ องค์กร ภาครัฐและเอกชน บริษัท ห้างร้าน เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1. ควรให้มีการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง ควรได้รับการมีส่วนร่วมจากครอบครัวของผู้ต้องขังให้เข้ามารับรู้ปัญหาเพื่อร่วมปรับเปลี่ยนแนวคิดและพฤติกรรม เพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตและประกอบวิชาชีพหลังจากพ้นโทษ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ต้องขังในทุกขั้นตอน 2. ควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของเรือนจำ ผู้ต้องขัง ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชน ในการร่วมพัฒนาหลักสูตร วิธีการดำเนินการ และการประเมินผล เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานวิชาชีพสำหรับผู้ต้องขัง เพื่อนำไปสู่การรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
2. ด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากร (ต่อ)	2. มีการสร้างทัศนคติที่ดีต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องและตัวผู้ต้องขังซึ่งเป็นไปตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ ในการฝึกอบรมเพื่อนำไปสู่การทำงานของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ 3. มีการเข้ามามีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ผู้ประกอบการ เจ้าของกิจการ บริษัท ห้างร้าน ในการฝึกอบรม รวมไปถึงการให้โอกาสในการทำงานของผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ		3. ควรเปิดโอกาสให้กรมแรงงาน กรมการจัดหางาน เข้ามาแนะแนวอาชีพ และสาธิตอาชีพอิสระ ให้แก่ผู้ต้องขังโดยการน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีพหลังพ้นโทษ 4. ควรเปิดโอกาสให้องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการ เจ้าของธุรกิจ บริษัท ห้างร้าน ต่าง ๆ ได้เข้ามาพบปะกับผู้ต้องขัง รับสมัครผู้ต้องขังที่ผ่านการฝึกอบรมวิชาชีพในหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสในการมีงานทำมากยิ่งขึ้น
3. ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน	1. มีนโยบายในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ เป็นนโยบายที่ให้การสนับสนุน งบประมาณสำหรับจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ รวมไปถึงการจัดหาวิทยากรที่มีความรู้ความสามารถในอาชีพที่เรือนจำได้จัดขึ้น 2. มีการจัดให้มีศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (Center for Assistance to Reintegration and Employment; CARE) ตามนโยบายกรมราชทัณฑ์ เพื่อเป็นการส่งเสริมภาวะการมีงานทำของผู้ต้องขัง ประสานงานเครือข่ายในการให้ความช่วยเหลือและส่งต่อข้อมูลผู้พ้นโทษไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและให้ความช่วยเหลือจัดเตรียมข้อมูลความต้องการมีงานทำของผู้ที่ใกล้พ้นโทษ และจัดเตรียมข้อมูลของผู้ประกอบการในตำแหน่งงานว่างและมีความประสงค์จะจ้างงานผู้พ้นโทษ	1. อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้ในการอบรมวิชาชีพช่างปฏักเบี่ยงพื้นสำหรับผู้ต้องขังมีสภาพทรุดโทรมและไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้เข้าอบรม 2. การประชาสัมพันธ์ผู้ต้องขังไม่ทราบล่วงหน้า ทำให้ผู้ที่มีความสนใจในวิชาชีพช่างปฏักเบี่ยงพื้นขาดโอกาส สถานที่ฝึกอบรมมีพื้นที่ไม่เพียงพอคับแคบ ระยะเวลาในการฝึกอบรมมีช่วงเวลากำกัฏ	ควรได้รับการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้ามาให้ความรู้ การจัดกิจกรรม ด้านการศึกษาสายสามัญ การฝึกอบรม ความรู้ด้านศาสนาโดยมุ่งเน้นการสร้างเชื่อมั่น ปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ต้องขังเพื่อเตรียมความพร้อมในการดำรงชีวิตหลังจากได้รับการพ้นโทษ

ตารางที่ 3 (ต่อ)

รายการ	ปัจจัยที่มีผลต่อโครงการ	อุปสรรคในการฝึกอบรม	ข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรม
4. ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพโครงการอบรมฝึกอาชีพผู้ต้องขัง	มีการสร้างสิ่งจูงใจให้กับผู้ต้องขังในการฝึกอบรมอาชีพโดยจัดให้มีรางวัลเงินปันผลซึ่งเป็นผลที่ได้จากการฝึกอาชีพของผู้ต้องขัง การพัฒนาหลักสูตรอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ	1. เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ควบคุมการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังมีจำนวนจำกัดจึงไม่สามารถดูแลเอาใจใส่รวมถึงการให้ช่วยเหลือและคำแนะนำได้อย่างทั่วถึง 2. การติดต่อประสานงานหรือการปรึกษาหารือเพื่อช่วยเหลือระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังที่เข้าอบรมอาชีพทำได้ลำบาก	1. ผู้คุมควรสร้างความเป็นกันเองกับผู้ต้องขัง ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วยความสุภาพ 2. เรือนจำควรจัดสรรเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถภาพ และมีความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพที่ดูแล และ 3. ควรมีความเข้าใจในวัฒนธรรม วิถีชีวิต ภาษาและวัฒนธรรมของผู้ต้องขัง 4. ควรมีการจัดสรรวิทยากรที่มีความรู้และเป็นผู้ที่เชื่อถือได้ในสังคมและเป็นที่ยอมรับ ในการเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านคุณธรรม จริยธรรม การศึกษาสายสามัญ การฝึกวิชาชีพ 5. ควรมีกระบวนการในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน บริษัท ห้างร้าน ผู้ประกอบการ ครอบครัวยุติธรรม ในการรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษโดยเปิดโอกาสในการเข้าไปทำงานและร่วมประเมินผลหลังจากทำงาน เพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาโครงการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังในรุ่นต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

1. ทักษะคติของผู้ต้องขังต่อโครงการฝึกอบรมวิชาชีพการปลูกกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ จากการสอบถามผู้ต้องขังที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 30 คน พบว่าในภาพรวมผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อโครงการอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ผู้ต้องขังมีทัศนคติต่อด้านการมีส่วนร่วมของบุคลากรอยู่ในระดับมากที่สุด เนื่องจากการที่ผู้ต้องขังให้ความไว้วางใจและให้ความยอมรับในตัวของผู้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการฝึกอบรมวิชาชีพ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและแนะนำด้านวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการ ความสามารถในการถ่ายทอดความรู้ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้แสดงความคิดเห็นต่อการฝึกวิชาชีพ รองลงมาคือ ด้านความพร้อมและกิจกรรมสนับสนุน อยู่ในระดับมาก ซึ่งเกิดจากการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับผู้เข้ารับการฝึกวิชาชีพด้วยการสร้างกระบวนการในการพัฒนาทักษะ การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนในด้าน

งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการฝึกวิชาชีพรวมถึงการสนับสนุนให้ผู้ต้องขังได้มีโอกาสในการแข่งขันทักษะวิชาชีพ สำหรับด้านการพัฒนาประสิทธิภาพในการฝึกอาชีพผู้ต้องขัง เกิดจากกระบวนการในการบริหารจัดการเพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษของเรือนจำ ซึ่งประกอบไปด้วย การสนับสนุนการจ้างงานหลังจากพ้นโทษ การจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์เพื่อหารายได้ของผู้ต้องขัง และการจัดโครงการอบรมเพื่อให้ความรู้เพิ่มเติมด้านอาชีพของผู้ต้องขังที่พ้นโทษ และสำหรับด้านการเตรียมความพร้อมในการฝึกวิชาชีพ ซึ่งเกิดจากการเตรียมความพร้อมในการจัดโครงการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังของเรือนจำโดยจัดให้มีการสำรวจความต้องการวิชาชีพของผู้ต้องขัง การประชาสัมพันธ์โครงการ การจัดกลุ่มความสนใจของผู้ต้องขังในการฝึกอาชีพและการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอาชีพ สอดคล้องกับ Ninarun et al. (2017) ที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขัง โดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมและ

บริษัท เทเลอินโฟ มีเดีย จำกัด (มหาชน) ที่พบว่าโครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังได้สร้างความพึงพอใจให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับโอกาสฝึกอาชีพ เนื่องจากได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาคเอกชนที่ให้ออกสาในการทำงานของผู้ต้องขัง และองค์กรเอกชนดังกล่าวก็ได้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการลาออกของพนักงานและ ตรงตามพันธกิจขององค์กรที่ว่าด้วยเรื่องการทำประโยชน์เพื่อสังคม และสอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ที่ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่าผู้ต้องขังมีความพึงพอใจในโครงการฝึกอาชีพในประเด็นของผลตอบแทนจากการทำงานโดยได้รับเป็นเงินปันผลต่อเดือน ซึ่งเกิดจากการต่อยอดผลิตภัณฑ์ที่มีความหลากหลาย เกิดจากฝีมือของผู้ต้องขังในโครงการฝึกอาชีพ โดยผลิตภัณฑ์จะถูกจำหน่ายให้กับผู้ที่มีความสนใจเข้ามาเยี่ยมชมเรือนจำ รวมถึงญาติของผู้ต้องขัง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังตามนโยบายของกรมราชทัณฑ์ หากมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ดี การให้ความร่วมมือจากภาคเอกชนในการเปิดโอกาสให้กับผู้ต้องขังได้มีโอกาสได้ออกไปฝึกอาชีพเพื่อต่อยอดจากโครงการฝึกอบรมภายในของเรือนจำ จะเป็นการสร้างคุณค่าในตัวเองให้กับผู้ต้องขังและสร้างการยอมรับของสังคมโดยเฉพาะการทำงานและอาชีพของผู้ต้องขัง สอดคล้องกับ Maslow (1970) ที่กล่าวถึง ลำดับความต้องการพื้นฐานของบุคคล แบ่งออกเป็น 5 ชั้น ประกอบด้วย ชั้นที่ 1 ลำดับความต้องการทางกายภาพ ซึ่งหากความต้องการขั้นพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนอง มนุษย์ก็ไม่สามารถทำงานอื่นได้ ชั้นที่ 2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย เป็นลำดับขั้นที่เกิดจากการได้รับการตอบสนองจากขั้นที่ 1 เพียงพอแล้ว บุคคลก็จะมีความต้องการเพิ่มขึ้นในด้านความมั่นคงและปลอดภัยประกอบด้วย ความปลอดภัยส่วนบุคคล ความปลอดภัยทางการเงิน ความปลอดภัยต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ ชั้นที่ 3 ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ บุคคลทุกคนมีความต้องการที่จะได้รับความรัก ความรู้สึกที่จะถูกยอมรับจากกลุ่มของสังคมในระดับต่าง ๆ ชั้นที่ 4 ความต้องการการเคารพนับถือ บุคคลทุกคนเมื่อได้รับการตอบสนองความต้องการในขั้นที่ 1-3 เป็นความต้องการภายในของตนแล้ว จะมีความต้องการที่จะได้รับการนับถือ

เคารพให้เกียรติจากบุคคลอื่น และชั้นที่ 5 ความต้องการความสมบูรณ์ของชีวิต เป็นความต้องการที่มีมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการสูงสุดของบุคคลนั้น จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นได้รับการตอบสนองความต้องการในระดับที่ 1-4 อย่างเต็มที่แล้ว โดยเห็นได้ว่าหากผู้ต้องขังได้มีอาชีพหลังจากพ้นโทษแล้ว และได้รับการยอมรับจากครอบครัว ชุมชนและสังคม จะเป็นผลให้สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้หลังจากพ้นโทษซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ต้องขังจะไม่กระทำความผิดซ้ำและกลับมาถูกคุมขังอีก

2. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าปัจจัยที่สำคัญคือนโยบายการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขัง โดยมีแนวทางเพื่อสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ โดยกรมราชทัณฑ์ได้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำประจำเรือนจำเพื่อสร้างโอกาสในการทำงานและช่วยเหลือผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทักษะอาชีพ รวมไปถึงการพัฒนาพฤตินิสัยจากสหวิชาชีพเพื่อเตรียมความพร้อมในการใช้ชีวิตอิสระและการอยู่ร่วมกับคนในสังคมหลังจากพ้นโทษ สอดคล้องกับ Chimwat (2011) ที่ศึกษาบทบาทของเรือนจำในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง: กรณีศึกษา เรือนจำกลางยะลา พบว่าความพร้อมของเรือนจำที่มีต่อการฝึกอบรมอาชีพ รวมไปถึงอาชีพก่อนต้องโทษของผู้ต้องขังมีผลต่อประสิทธิภาพในการฝึกอบรมอาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำ และสอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ที่ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่านโยบายการฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์เป็นนโยบายที่สามารถนำไปพัฒนาผู้ต้องขังได้จริงและสามารถต่อยอดให้เกิดผลิตภัณฑ์และอาชีพของผู้ต้องขังหลังจากพ้นโทษ

3. อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการฝึกอบรมวิชาชีพการปูกระเบื้องพื้น: กรณีศึกษาเรือนจำกลางจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ด้านอุปสรรคยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย ซึ่งเรือนจำมีโครงการรองรับการฝึกอาชีพสำหรับผู้ต้องขังใกล้พ้นโทษร่วมกับสถานประกอบการ แต่ด้วยข้อจำกัดด้านระเบียบกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยการคัดเลือกนักโทษเด็ดขาดจ่ายออกทำงานนอกเรือนจำประเภทความสามารถหรือทักษะพิเศษ พ.ศ. 2561 ที่ผู้ต้องขัง

ที่เป็นนักโทษเด็ดขาดที่ออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเรือนจำจะต้องกลับเข้ามารายงานตัวก่อนเวลา 19.00 น. ในวันเดียวกัน ซึ่งสถานประกอบการบางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากเรือนจำ จึงเป็นข้อจำกัดในการฝึกวิชาชีพ เนื่องจากการฝึกอาชีพจำเป็นต้องพัฒนาผู้ต้องขังให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมีทักษะในอาชีพ แต่ข้อจำกัดในเรื่องของสถานที่ อุปกรณ์ ระยะเวลาในการฝึกอาชีพ และระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วยการรับ จ่ายเงินฝากของผู้ต้องขังภายในเรือนจำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้ผู้ต้องขังจะมีเงินฝากในบัญชีรับฝากได้ไม่เกิน 9,000 บาท และการเบิกจ่ายจะได้ไม่เกิน 300 บาทต่อวัน เป็นอุปสรรคในการฝึกอาชีพ เนื่องจากสถานประกอบการที่ผู้ต้องขังออกไปฝึกวิชาชีพจำเป็นต้องให้มีการจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นรายวันตามอัตราค่าแรงขั้นต่ำในอัตรา 325 บาท รวมไปถึงระเบียบกรมราชทัณฑ์ ว่าด้วย เงินผลประโยชน์จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานผู้ต้องขัง พ.ศ. 2548 ที่ว่าด้วยการจัดสรรเงินที่เป็นผลประโยชน์จากการฝึกวิชาชีพและการใช้แรงงานของผู้ต้องขัง โดยให้จัดสรรเงินดังกล่าวให้กับผู้ต้องขังในสัดส่วน 6 ใน 10 ส่วนจากเงินรายได้ที่พึงได้รับมา สอดคล้องกับ Rittirong et al. (2016) ได้ศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี พบว่าโครงการฝึกอาชีพของผู้ต้องขังมีข้อจำกัดคือระเบียบและข้อบังคับของกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถนำมาใช้พัฒนาผู้ต้องขังได้เต็มประสิทธิภาพเนื่องจากมีข้อจำกัด และสอดคล้องกับ Pudtha (n.d.) ที่ให้ทรรศนะในเรื่องการฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขังว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ยังเป็นข้อจำกัดในการฝึกอาชีพ ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาอนุญาตให้ผู้ต้องขังออกไปฝึกวิชาชีพในสถานประกอบการหรือการรับการศึกษาออกเรือนจำ ผู้ต้องขังไม่มีสิทธิได้ค่าจ้างจากการทำงานที่ได้ทำ จะได้เพียงแค่เงินรางวัลตอบแทนซึ่งเรียกว่ารางวัลปันผลผู้ต้องขัง และสอดคล้องกับ Ministry of Labor (2019) ที่ศึกษาเรื่อง บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้างกรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง พบว่านายจ้างร้อยละ 87.20 จากจำนวนสถานประกอบการ 82 แห่ง ไม่ประสงค์จะจ้างแรงงานผู้พ้นโทษ เนื่องจากไม่มี

มาตรการดึงดูดในการส่งเสริมการจ้างงานของนายจ้างซึ่งมีความเสี่ยงในการรับผู้ต้องขังเข้าทำงาน

สำหรับข้อเสนอแนะในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับผู้ต้องขังจะเห็นได้ว่าควรเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการเข้ามาพัฒนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพหลังจากผู้ต้องขังพ้นโทษ การฝึกอบรมอาชีพควรเน้นอาชีพเพื่อการมีงานทำเพื่อผู้ต้องขังที่พ้นโทษจะสามารถดำเนินชีวิตอิสระได้ และควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านอื่น ๆ ควบคู่การฝึกอบรมอาชีพ เช่น พัฒนาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของผู้ต้องขัง โดยกระบวนการมีส่วนร่วม เรือนจำควรพัฒนาหลักสูตรการอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และควรพัฒนาหลักสูตรอบรมวิชาชีพให้มีมาตรฐานตามที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนด เมื่อผู้ต้องขังผ่านการอบรมวิชาชีพ สามารถนำไปขอขึ้นทะเบียนมาตรฐานฝีมือแรงงานได้ สอดคล้องกับ Ninaron et al. (2017) ที่วิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังโดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม และบริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด (มหาชน) ที่พบว่าการจัดฝึกอบรมและการสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขังมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ต้องขังเกิดทักษะความรู้ ประสบการณ์ มีแนวทางในการประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายหลังพ้นโทษได้ และสอดคล้องกับ Pudtha (n.d.) ที่ให้ทรรศนะในเรื่องการฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขังว่า การทำความผิดซ้ำของผู้ต้องขังเกิดจากสังคมไม่ให้การยอมรับหลังจากพ้นโทษ นำไปสู่การไม่มีงานทำ ไม่มีการจ้างงาน จึงกลับไปทำความผิดซ้ำ การฝึกวิชาชีพจึงเป็นหนึ่งในภารกิจของกรมราชทัณฑ์มุ่งเน้นให้เรือนจำพัฒนาศักยภาพ ฝึกวิชาชีพให้ผู้ต้องขังเพื่อให้ผู้ต้องขังมีวิชาชีพติดตัวสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นโทษ นอกจากนี้ยังได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการลงนามบันทึกข้อตกลงด้านการอาชีพเพื่อสร้างโอกาสและคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง และสอดคล้องกับ Ministry of Labor (2019) ที่ศึกษาเรื่อง บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้าง กรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง ซึ่งพบว่าความต้องการของผู้ต้องขังก่อนพ้นโทษ คือ ฝึกวิชาชีพช่างไฟฟ้า และ

ต้องการให้ภาครัฐช่วยเหลือในด้านการมีงานทำภายหลังพ้นโทษ สำหรับนายจ้างต้องการให้โอกาสผู้ต้องขังที่จะพ้นโทษ โดยการกลับตัวเป็นคนดี และมีความต้องการรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษเข้าทำงาน และอยากให้ภาครัฐมีมาตรการในการลดหย่อนภาษีให้กับนายจ้างสำหรับการจ้างผู้พ้นโทษเข้าทำงาน

ผลจากการวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการฝึกอบรมวิชาชีพของผู้ต้องขังในเรือนจำจะเน้นไปสู่การเตรียมความพร้อมของผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ โดยมุ่งไปสู่การปรับพฤติกรรมของผู้ต้องขัง การเตรียมอาชีพเพื่อการมีงานทำหลังจากพ้นโทษ และที่สำคัญคือการสร้างความยอมรับของครอบครัว ชุมชน และสังคมที่มีต่อผู้ต้องขังที่พ้นโทษ มีความแตกต่างกับการฝึกอบรมวิชาชีพสำหรับบุคคลทั่วไปที่มักจะมุ่งเน้นไปสู่การมีอาชีพเพื่อการมีงานทำเพียงเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Jintakasikam et al. (2017) ที่ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังมี 5 ตัวแปร ประกอบด้วย ปัจจัยด้านครอบครัว ปัจจัยด้านสังคมและชุมชน ปัจจัยด้านความต้องการและยอมรับ ปัจจัยด้านสภาพปัญหาทางอบายมุข และปัจจัยด้านกายภาพ

References

- Bureau of Rehabilitation. (2017) *Training statistics for inmates in factory systems* (สถิติการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในระบบโรงงาน), Available: http://br.correct.go.th/br_wp/?p=1516 [14 November 2019] (in Thai)
- Chimwat, S. (2011) *The role of prisons in occupational training for interns: A case study of the Central Prison in Yala Province* (บทบาทของเรือนจำในการฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง: กรณีศึกษาเรือนจำกลางยะลา), Master's thesis, National Institute of Development Administration. (in Thai)
- Jintakasikam, D., et al. (2017) *The factor affected to the repeated mistake of case narcotic prisoner in Mahasarakham Province Prison*, (ปัจจัยที่มีผลต่อการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังคดียาเสพติดในเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม), Master's thesis, Mahasarakham Rajabhat University. (in Thai)

Kasikorn Research Center. (2015) *The construction business adjusted its strategies to overcome and overcome the second half of the year 2016* (ธุรกิจก่อสร้างปรับตัวเพื่อรับมือและฝ่าแ่เศรษฐกิจครึ่งปีหลัง 59), Available: <https://www.kasikornbank.com/th/business/sme/KSMEKnowledge/article/KSMEAnalysis/Documents/ConstructionMaterialStrategy.pdf/> [14 November 2019] (in Thai)

Khamkomgeat, K. (2016) *Guideline for the development program to pre-release program of prisoners in soft prison* (แนวทางการพัฒนาโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยตัวของผู้ต้องขังในเรือนจำโครงสร้างเบา), Master's thesis, Thammasat University. (in Thai)

Khunrung, T. (2013) *Cause of recidivism of the property – crime: A case study of inmate in faction controls 8 lands, Bangkok Remand Prison* (สาเหตุการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน: ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดฐานลักทรัพย์นักโทษเด็กขาดฝ่ายควบคุมแดน 8 เรือนจำพิเศษกรุงเทพ), Master's thesis, Krirk University. (in Thai)

Maslow, A. H. (1970) *Motivation and personality*, New York: Harper & Row.

Ministry of Justice. (2013) *Return good people to society project* (โครงการคืนคนดีสู่สังคม), Available: <https://www.moj.go.th/view/14892/> [14 November 2019] (in Thai)

Ministry of Justice. (2019) *Recidivism statistics database* (ฐานข้อมูลผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ), Available: <http://www.correct.go.th/recstats/> [14 November 2019] (in Thai)

Ministry of Labor. (2019) *Personality and occupational skills of those close to penalty and employment needs of the employers case study: Lampang Central Prison* (บุคลิกภาพและทักษะทางอาชีพของผู้ใกล้พ้นโทษและความต้องการจ้างงานของนายจ้างกรณีศึกษา: เรือนจำกลางลำปาง), Available: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/nlmi-lp_th/6e598e6efea0fb608c0250398720d3f4.pdf [14 November 2019] (in Thai)

Ninarun, P., et al. (2017) Analyzing social construction of meanings, patterns, strategies, problems, and how to manage the problems of the project of skill development and career promotion for inmates (การวิเคราะห์โครงการพัฒนาฝีมือแรงงานและส่งเสริมอาชีพให้กับผู้ต้องขังโดยความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรม และบริษัท เทเลอินโฟมีเดีย จำกัด (มหาชน)), *Veridian E-Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 672-683, Available: <https://www.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/27387> [14 November 2019] (in Thai)

Pudtha. (n.d.) *Vocational skills training and employment for inmates* (การฝึกทักษะวิชาชีพและการจ้างงานผู้ต้องขัง), Available: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2168&filename=index [14 November 2019] (in Thai)

Rittirong, P., et al. (2016) *Perception of vocational training inmates project in Kaokling temporary prison* (การศึกษาโครงการฝึกวิชาชีพของผู้ต้องขัง ในเรือนจำชั่วคราว เขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี), Proceeding of PSU Trang National Conference on Research across Disciplines 2016, pp. 209-217, Trang, Thailand. (in Thai)

Smiti, P. (2014) *The construction industry lacks ten thousand tile workers*. (อุตสาหกรรมก่อสร้างขาดแคลนช่างปูกระเบื้อง 1 หมื่นคน), Available: <https://mgronline.com/qol/detail/9580000035161> [14 November 2019] (in Thai)

Sirsa-Ard, B. (2006) *The initial research* (การวิจัยเบื้องต้น), 9th edition, Bangkok: Suveriyasan. (in Thai)

Wangapai, T. (2017) *Pre-release service of Bangkok remand prison for inmates with recidivism risk* (การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย สำหรับผู้ต้องขังที่มีแนวโน้มกระทำความผิดซ้ำของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร), Master's thesis, Rangsit University. (in Thai)



Research Article

Authenticity of Commodified Heritage: A Case Study of Khon Sala Chalermkrung of Thailand and Sendratari Ramayana Prambanan of Indonesia in the Context of Cultural Heritage Tourism

Anak Agung Lindawati Kencana

Thai Studies Center, Faculty of Arts, Chulalongkorn University, e-mail: lindakencana@yahoo.com

Received: January 15, 2020

Revised: July 10, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

Abstract

In the context of tourism, cultural performances are predominantly a form of entertainment to be traded on the marketplace. A central question to this argument is, what happens to cultural performances when they become tourist attractions? This question concerns the authenticity of cultural performance; Is authenticity really an intrinsic quality which constitutes a genuine local or traditional culture, and can tourists recognize this quality? This paper attempts to investigate how the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrates the notion of constructive authenticity. The case study is conducted in the context of cultural heritage tourism. This study suggests that the commodification of *Khon* and *Sendratari Ramayana* does not necessarily lead to a loss of “authenticity” and meaning as cultural heritage products. It finds that the cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan as the centers of the case study have effectively maintained the specific attributes of authenticity, representing the heritage of the nations. The significant attributes or qualities which are associated with the genuine tradition of local cultures are the sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes. This study argues that authenticity can be manifested by adapting traditional culture in modern context. It demonstrates how authenticity is constructed, reconstructed and negotiated.

Keywords: Constructive authenticity, Commodified heritage, Cultural producers, *Khon* Sala Chalermkrung *Sendratari Ramayana* Prambanan

Introduction

Tourism performs a fundamental role in the growth of various economies across the globe. Global tourism is growing, and so is cultural tourism. They seem to be on the rise in equivalent proportion (Smith, 2016, p. 15). Cultural tourism itself is a global phenomenon which to a certain degree manifests differently in the various parts of the world. There are historical, geographical, and

political reasons for the diverse manifestation of cultural tourism. It begins with the notion that culture can denote different things to different people (Ibid.). Smith suggests that historical processes have generated distinctive legacies, social processes have created diverse value systems and not all political systems have reinforced culture in the same manner.

The importance of cultural tourism as major growth industry has been recognized by various international organizations, such as the United Nations World Tourism Organization (UNWTO). UNWTO has forecasted a continuous growth for international tourism, projecting 1.8 billion international tourists in 2030 and an average of 43 million new tourists every year from 2010 to 2030 (UNWTO, 2011). The majority of developing countries play their part in the global economy through tourism. Southeast Asian nations promote cultural tourism as an external revenue supply. Cultural tourism also reflects the political status of a country. In this context, cultural tourism legitimizes itself as a territorial entity. Bureaucrats, intellectuals and artists endeavor to specify and highlight unique cultural identities representing the most favorable and distinctive characteristics of their nations. In this region, each country attempts to attract international and domestic tourists through national tourism marketing campaigns such as Malaysia Truly Asia, Laos Simply Beautiful, Vietnam-Timeless Charm, Myanmar Be Enchanted, Your Singapore, Amazing Thailand and Wonderful Indonesia. Amazing Thailand and Wonderful Indonesia, as two examples, have been successful marketing campaigns accentuating the uniqueness of each country's cultural traditions.

Many have argued that nearly all tourism trips can be regarded as cultural (Smith & Robinson, 2006; Richards, 2007; Smith & Richards, 2013). This suggests an expansion of the definitions of cultural tourism, especially if culture is delineated as the whole way of people's life (Williams, 1958 as cited in Smith, 2016, p. 15). Richards (1996) has proposed two definitions of cultural tourism based on technical and conceptual definitions:

Technical definition: All movements of persons to specific cultural attractions, such as museum, heritage sites, artistic performances, and festivals outside their normal place of residence. Conceptual definition: The movements of persons to cultural manifestation away from their normal place of

residence, with the intention to gather new information and experiences to satisfy their cultural needs.

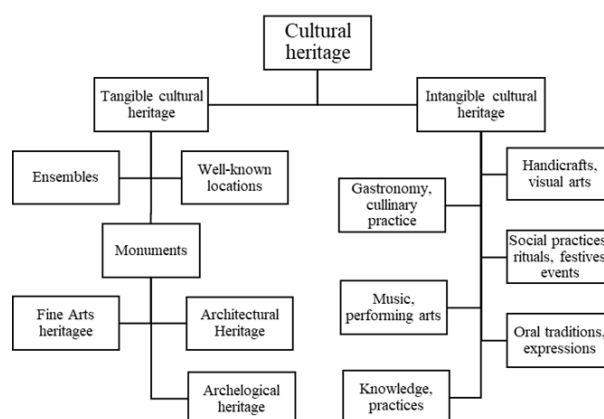
The International Scientific Committee on Cultural Tourism (ICOMOS) suggests a clear differentiation between cultural and recreational travel, defining the former as:

Activity which enables people to experience the different way of life of other people, thereby gaining at first hand an understanding of their customs, traditions, the physical environment, the intellectual ideas and those places of architectural historic, archeological or other cultural significance which remain from earlier times. Cultural tourism differs from recreational tourism in that it seeks to gain an understanding or appreciation of the nature of the place being visited (ICOMOS Charter for Cultural Tourism, Draft April 1997).

Du Cros and McKercher (2015, p. 16) have proposed a more recent definition of cultural tourism along these lines: "A form of tourism that relies on a destination's cultural heritage assets and transform them into products that can be consumed by tourists". Smith (2016, p. 17) suggests that this definition fits well in the case of heritage tourism, including some forms of arts. However, this definition works less considering the everyday lives of people. Heritage indicates that a culture belongs to the past and this notion is not suitable to the practices of many communities today which attract cultural tourists (Smith, 2016). It clearly suggests that defining cultural tourism is relatively challenging. One of the significant reasons this issue is rooted in the definition of culture itself that has not been clearly defined and accepted by the host community as a whole (Raj et al., 2013 cited in Smith, 2016, p. 17). Sarup (1996, p. 140) notes that "culture is not something fixed and frozen as the traditionalist would have us believe, but a process of constant struggle as cultures interact with each other and are affected by economic, political and social factors".

Smith (2016, p. 18) recognizes the diversity and the complexity of cultural tourism. She defines cultural tourism as follows: "Passive, active and interactive engagement with heritage, arts and the culture(s) of communities, whereby the visitor gains new experiences of an educational, creative, and/or entertaining nature." In "Issues in Cultural Tourism Studies," cultural tourism is divided into a number of sub-sectors or typologies. These include heritage tourism, art tourism, creative tourism and indigenous tourism. These sub-sectors of cultural tourism are easily overlapping (Smith, 2016, p. 17). For instance, in many ways, the arts and heritage are intricately linked. It is difficult to distinguish between the heritage and the arts component of cultural tourism (Smith, 2016).

Csapo (2012, p. 210) states that cultural heritage tourism is a significant part of cultural tourism. It is majorly concerned with the interpretation and representation of the past (Smith, 2016, p. 18). Cultural heritage tourism is a relatively new phenomenon emerging within the sphere of cultural tourism. Essentially, it is a modern movement of tourism which highlights the production and consumption of "authentic" national culture. Cultural heritage tourism, according to the National Trust for Historic Preservation, is a journey to come into contact with places, objects and activities (the National Trust for Historic Preservation, 2015). While embracing natural resources and cultural historic, the entire activity authentically embodies the stories and people of the past and present (Ibid.). Essentially, in this context, culture is regarded as one of the principal assets in cultural heritage tourism development by promoting both tangible and intangible elements (see figure 1).



Source Glemža (2002, p. 157), UNWTO (2012)

Figure 1 Clarification of cultural heritage

MacCannel (1976) claims that the issue of authenticity in tourism begins with the tourist's consumption of authenticity. Chhabra et al. (2003) identifies authenticity as a pivotal issue takes place in its correlation with the commodification of culture. Commodification in this context is the process in which a cultural practice or expression is adapted to the demands of tourists in the context of cultural tourism. Commodification has become a prominent subject matter in today's worldwide society, as it coincides with consumerism (Smith & Robinson, 2005, p. 185). The issues of authenticities are present in various sectors of the tourism industry, for instance, heritage tourism, ethnic tourism, etc. It is important to note that the issues of authenticities are relevant to most of the world's destinations (Smith & Robinson, 2005).

The cultural heritage tourism industry targets the authenticity of cultural products today by combining two essential factors: (1) duplicating the original; (2) modifying the duplication to serve the needs of the tourists (Cohen, 1998; Sharpley, 1994). The process of constructing authenticity involves the tourism industry and its associated media as a part of the product presented to tourists. Nevertheless, every aspect of culture is nowadays transformed into a commodity whether it involves tangible objects, for instant archeological heritage sites or intangible products, such as traditional performances. In Southeast Asia,

traditional performances have to adapt to changing social and political circumstances which lead to changes in the patronage of dance and the need to cater to international audiences. Since dance is regarded as a traditional and distinctive expression of the host culture, dance fits effortlessly into the 'tourist package' (O'Connor, n.d., p. 122). Graburn (1976) defines this type of production as "Tourist Art". There are various dance forms which have been commoditized for international art markets, such as Cambodia's Apsara, Thailand's *Khon*, and Indonesia's *Sendratari Ramayana*.

Khon and *Sendratari Ramayana* are the central focus of this study. *Khon* is a dynamic and innovative performance of *Ramakien*. *Sendratari Ramayana*, on the other hand, is a creative and vibrant performance of *Serat Rama*. *Ramakien* and *Serat Rama* are Thai and Indonesian variants of the Hindu epic *Ramayana*. These remarkable dance drama performances are regarded as complex performing arts in Thailand and Indonesia. *Khon* has evolved from a court performance to a commercialized performance produced for tourists. It is conditioned by social and political changes in Thailand. *Sendratari Ramayana*, however, is an artistic invention of dance drama derived from the classical court dance drama of *Wayang Wong*. *Sendratari Ramayana* was initially created, designed and promoted exclusively for tourist consumption. A central question to this argument is, what happens to cultural performances when they become tourist attractions? This question concerns how tourism affects the authenticity of the culture and the production of cultural goods presented for tourists. So, how does the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrate the notion of constructive authenticity? The finding of this research reflects the main theoretical approach of constructive authenticity. This study argues that authenticity can be manifested by adapting traditional culture to modern contexts. It demonstrates how the authenticity of *Khon* and *Sendratari Ramayana* is constructed, reconstructed and negotiated.

Objectives

1. To investigate how the invention of authenticity in the case of *Khon* and *Sendratari Ramayana* illustrates the notion of constructive authenticity.
2. To explore the issues of authenticity and commodification of cultural heritage within global cultural heritage tourism through a case study of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

Methodology

This research uses the qualitative-descriptive method, based on in-depth interviews and a documentary research within cultural and historical approaches. The technique for validating data in this research is triangulation, which is a comparison of various sources in order to establish the validity. The fieldwork was undertaken in Bangkok, Thailand and Yogyakarta, Indonesia between 1 August 2016 to 31 December 2019. It involved interviews with selected experts in classical Thai and Javanese dance as well as cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan. In this study, cultural producers are defined as teams of coordinated actors whose work is to 'fabricate authenticity' which include teams of dancers and musicians, managers, and other artistic support staffs. The participation observation was undertaken by attending *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances during the fieldwork period.

Unlike the earlier studies about authenticity in tourism from the tourists' perspective, this research principally focuses on the view of cultural producers.

Conceptual Framework

Heritage, Dance and Tourism

Davison (2008, p. 31) points out that in the correlation with culture, the initial denotation of the word 'heritage' signified the physical assets or heirlooms inherited from parents to children. By extension of analogy, heritage would also make reference to an intellectual or spiritual legacy. Heritage is essentially a word manifesting a

connection with the past, originated from the traditional societies where the values were derived from ancestral relationships (Davison, 2008). In tourism, the term 'heritage' refers not only to landscape, building, artefacts, natural history, cultural traditions and other related entities, but include cultural products invented and manufactured for consumption in a tourism context. As a term, 'heritage' came to be the center of attention in Europe during the 1970s and developed progressively in the course of 1980s to incorporate other aspects used increasingly for commercial purposes (Prentice, 2004, p. 86). Prentice writes that the benchmark of this heritage tourism realm possibly was the events of European Architectural Heritage Year 1975. Heritage centers during this year were promoted. These include British cathedrals and castles which have been popular tourist places and predate 1975 by four decades or more. Scottish Tourist Board (1990) records that within Scotland, in 1989 fifteen out of twenty of the most visited attractions with admission fees could be described as heritage attractions, including six castles.

The concept of heritage has been broadened extensively by means of international agencies, in particular the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). UNESCO defines cultural heritage in its Draft Medium-Term Plan 1990-1995 as:

The cultural heritage may be defined as the entire corpus of material signs - either artistic or symbolic - handed on by the past to each culture and, therefore, to the whole of humankind. As a constituent part of the affirmation and enrichment of cultural identities, as a legacy belonging to all humankind, the cultural heritage gives each particular place its recognizable features and is the storehouse of human experience. The preservation and the presentation of the cultural heritage are therefore a corner-stone of any cultural policy (UNESCO, 1989, p. 57).

According to Ashworth and Tunbridge (2007, p. 206), heritage is feasibly used not simply as cultural for its fundamental value, but also as a political instrument to legitimize ideologies of state, as a financial resource, an industry of its own accord or to gain locational priorities for other commercial activities. Hence, heritage transforms from a cultural value into a 'political' concept which "asserts a public or national interest in things traditionally regarded as private" (Davison, 2008, p. 36). In this context, Wong (2013, p. 254) provides an example in the application of heritage entities as a national project during the 19th century. Heritage may be regarded in the use of public agencies of high culture, for instance, museums.

Dance as cultural heritage is 'intangible' in terms of its continuance over 'performativity' (Wong, 2013, p. 306). Dance is viewed in performances and inventive productions as the 'documentary' perception of culture (Ibid.). Dance is viewed as "the body of intellectual and imaginative work" (Williams, 1961, p. 57 cited in Wong, 2013, p. 306). Wong elaborates:

One may hence see it as a representing certain achievement in human expressions by way of its ideals and physical forms, or by embodying certain memories of the past. At a community level or a national level, dance becomes a kind of symbol that serves as a marker of identity, while at the same time associated with the relevant ideals in cultural values (Wong, 2013, p. 305)

Based on this, it can be argued that dance has been significant to both "tourist imaginary and practice" (O'Connor, n.d., p. 122).

Defining Authenticity

Discussions of authenticity and commodification have been fundamental to investigations of the sociocultural impact of tourism since Boorstin introduced the notion of "pseudo-events" in 1961 and the publication of the influential text *The Tourist* in 1976 by Dean MacCannell. Authenticity has come to be a principal notion in tourism

studies. A number of comprehensive books and articles have extensively debated and discussed this concept. Debates on tourism impacts of the authenticity of cultures is caused by the intensifying effect of the tourism industry on traditional cultures. As MacLeod analyzed (2005, p. 177), the debates on authenticity center around how tourism affects the authenticity of the tourists' experience of places and culture. The debates also highlight the authenticity of the culture of the hosts themselves and the production of cultural goods, as well as events presented for tourists.

What is authenticity? Within the context of tourism, a number of commentators have analyzed and criticized the concept of authenticity due to the complexity of its notions. Theories of authenticity are used to study tourists' motivation for traveling to certain places, and to rationalize their experience at these places. The term 'authentic' is used to evaluate whether the objects are what they are claimed to be. Sharpley (1994, p. 147) suggest that authenticity is a product, a commodity. "It is not a quality or a condition of something but, for many, an essential ingredient of the tourist experience" (Sharpley, 1994). Tourism is often viewed as having a negative impact on the authenticity of culture. Taylor (2001, p. 15) argues that the authenticity of culture is diminished when it is recognized as a product of tourism. However, according to Cole (2007, p. 3), authenticity does not possess objective quality. It is socially constructed and for that reason negotiable. It varies in accordance with the tourists' assessment and interpretation (Cohen, 1998).

In tourism literature studies, Wang (1999) has described two conventional concepts of authenticity: object-related and subject-related. Wang (1999) says object-related authenticity is divided into two forms: objective authenticity and constructive authenticity. In terms of subject-related authenticity, Wang introduced the concept of existential authenticity to change the standpoint of the concept of object-related authenticity

in tourism experiences towards a focus on the personal quest of the tourists.

The three mentioned concepts of authenticity: objectivism, constructivism and existentialism (see figure 2) are beneficial means to investigate the discourse of authenticity in the following manner:

1. Objective Authenticity

Smith and Robinson (2005, p. 182) argue that the idea of the existence of the real and genuine experience and products of culture is profoundly related to the question of tourism's impact on authenticity. However, the genuine, real experience and products of culture are perhaps more challenging to be found in contemporary society. Therefore, the objective approach of authenticity is designed for those who acknowledge the authenticating signs. This notion is based on the fact that the objective authenticity focuses on the original objects that offer genuine touristic experiences (Wang, 1999, p. 352). Objective authenticity signifies the authenticity of origins (Knudsen & Waade, 2010, p. 10).

In other words, objective authenticity is when particular objects as authentic. This method of authenticity is primarily based on the museum orientation. The objects are analyzed by an expert/specialist to verify their true nature (Leite & Graburn, 2009). Objective authenticity highlights the indigenous culture conservation with the purpose of satisfying the tourists' romanticism of the past. Central to this notion is objects regarded to as authentic, produced by indigenous craftspeople. These include rituals or events that tourists perceive to be traditional, genuine culture productions (Knudsen & Waade, 2010, p. 10). The tourist then becomes the explorer in search of the authenticity and value that may be nonexistent in their own lives.

2. Constructive Authenticity

Experts can evaluate the cultural objects as "authentic" or "artificial" in the initial phase of objective authenticity

as mentioned earlier. This justifies the fundamental principal of objective authenticity. However, Wang (1999) has described that authenticity can be an extension of tourists' beliefs, expectations, aspirations, and typical images onto toured objects. Tourists' perception and expectations on a destination or object are the central points of the constructive concept of authenticity. This concept emphasizes the role of tourism entrepreneurs in shaping the visitors' imaginations to serve tourist demands or expectations (Cohen, 1998).

Wang (1999) says that the tourists' perception of constructive authenticity of cultural objects is 'symbolic authenticity.' Bruner (1994) explains that cultural objects appear genuine not because they are authentic, but because they are promoted and certified as "authentic". It involves a complex process that includes negotiating the meaning, interpretation and agreement. This notion is illustrated by Grunewald's case study of the Southern Brazil's Pataxó people's handicraft production (Grunewald, 2015, p. 201). In this case study, McLeod (2015, p. 185) concluded that there were three different types of products made and recognized by both producer and consumer: (1) There are products signifying indigenous; (2) Transitional items that are made by native people but receiving influence from outside; (3) Nonindigenous objects reflecting the influences of global tourism. These notions of authenticity are not simply an individual's perception but are constructed and shared within communities (Grunewald, 2015, p. 184). At this point, constructive authenticity is the result of social construction; a subject of the "power" of who possesses the authority to authenticate (Appadurai, 1986).

In the notion of constructive authenticity, the cultural objects may subsequently turn into "emergent authenticity" (Cohen, 1988). This notion is also illustrated by the same case study of Grunewald. This case study shows the tourism impacts on communities concerning the commodification of culture. This study finds the benefits

of the emerging sense of identity and new traditions which illustrated by the handicrafts production of the Pataxó people. This study shows that culture is a dynamic entity. In this context, all forms of culture are accountable to change over period of time in order to adapt to community's environmental settings.

3. Existential Authenticity

Wang (1999) has developed and introduced the concept of existential authenticity where the objective-related authenticity is changed towards subject-related authenticity. This change is the main objective of this concept which is due to the in which activities tourists engage. Wang explains that it "involves personal or intersubjective feeling activated by the liminal process of tourist activities" (Wang, 1999, p. 350). Through this process, what tourists see and experience subjectively is authentic regardless whether it is a kind of commodification in any form (Chhabra, 2010, p. 806). In other words, the existentialist views the concept of authenticity as that of the tourists' perception.

Wang (1999) highlights that existential authenticity is a feeling developed through participating, rather than spectating or observing. In Hughes-Freeland's case study of tourists' participation in dances, one of her focuses is Javanese Tayuban dance (2012) which highlights how the dance becomes more meaningful as spectators participate in the touristic version of the dance. Daniel (1996, p. 789) states that performing within a culture generates an existential authenticity based on a "sensation of well-being, pleasure, joy, or fun, and at a times, frustration as well." As Wang (1999, p. 364) argues, "tourists are not merely searching for authenticity of the Other. They also search for an authenticity of, and between, themselves." Therefore, this concept views tourists as part of the indigenous community while experiencing culture intimately.

Consideration of this overview of theories of authenticity, suggests that they are three different ways of attaching meaning to commodified cultural products. This study finds that the concept of constructive authenticity is suitable in exploring the interplay between cultural producers and tourists, and the emerging traditions of performing arts of Khon and Sendratari Ramayana, reflecting the constructed nature of authenticity (see figure 2).

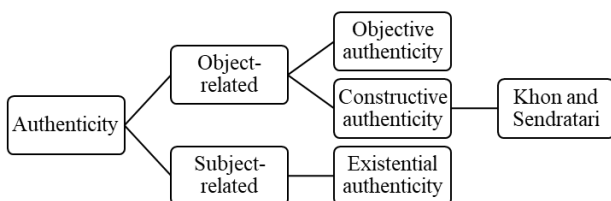


Figure 2 The notions of authenticity

Results and Discussion

Heritage and commodification

The arts of *Khon* and *Sendratari Ramayana* embody a comprehensive form of performing arts where dancing, music, narration, dialogue and singing are collaborated (Miettinen, 1992; Rutnin, 1996). *Khon* is one of the oldest forms of Thai classical performing arts dating to the Ayuthaya Period (1350-1767). *Khon* was originally performed only during royal ceremonies. The actors wear masks and enact assigned roles through expressive gestures without speaking lines themselves.¹ On the other hand, *Sendratari Ramayana* was a new creation of Javanese court-derived dance drama without spoken dialog. Similar to *Khon*, the dialogue is replaced by hand gestures and facial expressions.

Khon and *Sendratari Ramayana* are performing arts that integrate some field of knowledge and art forms. M.R. Chakrabort Chitrabongs, Thailand's former Permanent Secretary of the Ministry of Culture and a grandson of Prince Naris and Prince Damrong, a lifelong advocate of

classical Thai culture, states that there are three majors of art forms which influenced the creation and development of *Khon*: "(1) *Chak Nak Duekdamban* (an ancient court-ritual enactment of war between angels and demons performed in the *Indraphisek* ceremony as a blessing for the longevity of the king). The costumes and characters of *Khon* are derived and influenced by *Chak Nak Duekdamban*; (2) *Krabi Krabong* (a traditional Thai martial art). Its combat style inspired *Khon's* acrobatic dance figures and movements; (3) *Nang Yai* (the large shadow play). It influenced *Khon* in terms of music, recitation, narration (dubbed), dialogues, and movement"² In terms of characters, *Chak Nak Duekdamban* comprises the three major characters of *yak* (demon), *ling* (monkey) and *thewada* (gods). *Khon* characters, on the other hand, include *phra* (male human), *nang* (female human), *yak* (demon), and *ling* (monkey) (Tanticharoenkiat, 1986, p. 4; Sowat, 2018, p. 52) (see figure 3).

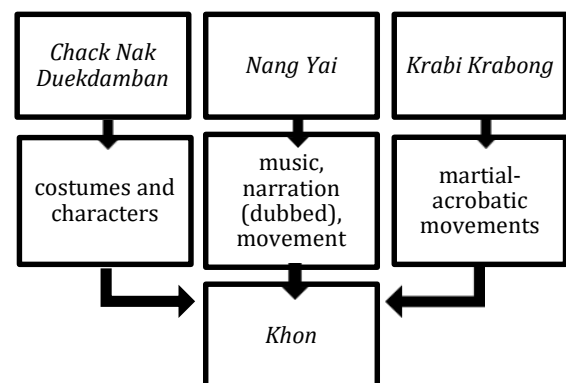


Figure 3 The Origins of *Khon*

Sendratari was a new name for the Javanese court-derived dance drama without any spoken dialog. The term *Sendratari* itself, an Indonesian acronym made up the words *seni* (art), *drama* (drama) and *tari* (dance), translates as "the art of dance drama". As Tejo Sulisty, a senior dancer and choreographer of Yayasan Roro Jongrang who has been supporting *Sendratari Ramayana*

¹ In the past, almost all the players had to wear masks. Later on, those who performed men and god stopped wearing masks.

² Interview, Bangkok, 4 May 2018.

performance as Rama or Rahwana since 1970's, states that "the production of *Sendratari Ramayana*" was inspired by the "Royal Ballet du Cambodia" (a form of theatre established in the royal courts of Cambodia) and "Son et Lumiere" (sound and light show) in Egypt. The Royall Ballet du Cambodia inspired the creation of tourist performance based on the temple setting for traditional performance and the Son et Lumiere in Egypt for the employment of a sound and modern lighting system. Dance drama without spoken dialogue, which was commonly called "Ballet" in the West, also inspired this creation. The experimental origins of *Sendratari Ramayana* can be discerned in the combination of traditional *Wayang Wong* movements with movements from other dancing styles in Java and Bali, incorporating *kreasi baru* (new composition) into gamelan accompaniment. The makeup and costumes were also influenced by "*Wayang Wong*" (see figure 4).³

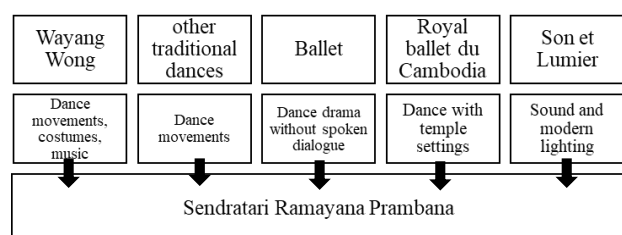


Figure 4 The origin and the inspirations of *Sendratari Ramayana*

Cohen (1998, p. 380) says that heritage commodification is the process that takes place explicitly within the realm of cultural tourism. In this process, cultural subjects and manifestations come to be evaluated in terms of their exchange value. Richards (1996, p. 26) notes that the commodification of culture consists of

'culture as process' and 'culture as product'. 'Culture as a process' is the main goal wherein tourists search for authenticity and meaning through their tourism experiences. Hence, this leads to the production of cultural products purposely for tourist consumption. Subsequently, 'culture as a process' is transformed through tourism into 'culture as product' (Richards, 1996).

In the context of 'culture as a process', *Khon* and *Sendratari Ramayana* represent national dramatic arts. They contribute to the development of cultural heritage tourism. In the notion of 'culture as a product,' these performing arts represent cultural expressions. Their aspects of heritage become "cultural goods." They transformed into cultural products, to be purchased, sold and profited in the cultural heritage tourism industry. This is observed in the production of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

In paper "*Khon* (Masked Dance): Management to Promote Tourism in the Central Region of Thailand", Mounghoon et al. (2016, p. 29) analyze that *Khon* experienced three phases of development from its early production in the 19th century up to present time: (1) ritualistic performance; (2) commercial shows; (3) tourism support show.⁴

This study has found that the tourism support show highlights the national identity, which promotes "Thainess" ideology. For this reason, the government supports cultural tourism by sponsoring *Khon* performances on various occasions, such as royal ceremonies, cultural celebrations, tourist festivals, etc.

³ Interview, Yogyakarta, 26 March 2018.

⁴ The commercial show category, *Khon* productions for business purposes, began in the time of King Rama V (1868-1910). This period saw the productions held in theatres and the audiences were required to buy tickets. The organizers were royal family members or courtiers who managed the performance and bore the production cost and fees. The performances for this purpose were adjusted to suit the audience. The tourism support show category is the current role of *Khon* in supporting the tourism industry. The performances are managed by the Government and public companies (Mounghoon et al., 2016, p. 29).

Launched in 1933, Sala Chalermkrung Royal Theater was a royal gift from H.M. King Rama VII (1925-1935) to the Thai public as a venue for entertainment. Its history has been interwoven with the monarchy and Thai society. The theater was entering old age and renovation was required to restore its original glory. It underwent major renovation during its 60th anniversary in 1993. The renovation focused on significant modifications and additions for various functions to which theater would be put. For instance, stage was enlarged by 6 meters to accommodate live shows and a hydraulic system allowed stage elevating for the special effects. Seating is tiered with sequential rows staggered for spectator's convenience without an interrupted view of the stage. The number of seats has also been reduced for theater's amenity. Finally, the walls and ceiling have been modified in order to install performance equipment (Kallayanapongsa et al., 2006, p. 143).

After the completion of the renovation, Sala Chalermkrung emerged again with *Khon Jintanarumit* - Fantasy dance drama on 2 July 1993 (Kallayanapongsa et al., 2006, p. 145). *Khon Jintanarumit* combines traditional Thai performing arts with high technology. As part of the celebration of the 60th Anniversary of H.M. Thai King Rama IX (1946-2016), the Sala Chalermkrung Foundation in conjunction with the Tourism Authority of Thailand, the Crown Property Bureau, and public and private sectors, organized the *Khon* Sala Chalermkrung Project. The first episode of *Chakravatara* was performed between December 2005 and June 2006. Since then, the *Khon* Sala Chalermkrung Troupe has been carrying out *Khon* performances consistently. The main objectives of *Khon* Sala Chalermkrung's performances are to provide more opportunities for the Thai public to enjoy this Ramakien dance drama which is seldomly staged today. This performance is also presented to attract both Thai and foreign audiences.

Prof. Dr. Timbul Haryono, Director of Yayasan Roro Jongrang, the pioneer and the "original" of dance troupe who has performed in *Sendratari Ramayana* Prambanan since 1961, states that "the Indonesian Ministry of Post, Telecommunication and Tourism launched a project to build an open-air theater for a new dance drama genre called *Sendratari Ramayana*. The objective was to support Indonesia tourism industry for both the domestic and foreign tourists."⁵ This new form of dance drama has been well-known as the "Ramayana Ballet" for marketing purposes (Hersapandi, 2000; Moehkardi, 2011; Nuraini, 2003). Its name is suitable for a genre where the overall dramatic performance with its remarkable scenes and settings of modern stage are modelled after the Western fairy-tale ballet performance. The first performance was staged outdoors in 1961. The stage was erected in front of the Hindu temple of Prambanan in Central Java with the temple's immense silhouette structure as background. Overall impressions of *Sendratari Ramayana* from a formal perspective quite often lead to its categorization as a form of dance, which derives its style and aesthetic from the court dance *Wayang Wong*.

In terms of performers, those of *Khon* Sala Chalermkrung, unlike the regular *Khon* troupe, are not permanent troupe members. They are selected through open auditions. As Pornrat Damrhung, Artistic Director of the Sala Chalermkrung *Khon* Project in 2005, states that a majority of the performers are students from national art institutions. A number of them come from the Dramatic Arts Colleges and the Bunditpatanasilpa Institute. Some are current students at these art institutions and others are fresh-graduates.⁶ On the other hand, *Sendratari Ramayana* Prambanan is supported by thirteen dance troupes. Each dance troupe performs in a single show. The majority of the members of the troupes are professional dancers with traditional Javanese dance background. However, *Sendratari Ramayana* Prambanan

⁵ Interview, Yogyakarta, 12 March 2018.

⁶ Interview, Bangkok, 3 May 2018.

also provides a chance for amateur dancers, especially those of young age, to participate in the show. They can take part in the open audition held by Yayasan Roro Jonggrang.

In the context of 'experiencing identity through tourism', *Khon* and *Sendratari Ramayana* underline the role of heritage as the grandeur of the past and the spirit of the place. Cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan state that these art forms are venerated as Thailand's and Indonesia's national heritage based on three fundamental attributes: (1) a representation of tradition; (2) a connection between Ramayana epic and dance drama; (3) a connection between 'place' and performance (see Table 1). Prof. Dr. Supachai Chansuwan, a National Artist and Artistic Director of Sala Chalermkrung *Khon* says that *Khon* Thai heritage is associated with three crucial factors; first, *Khon* is a comprehensive form of classical dance drama dating back to the Ayutthaya period. Second, it is closely related to the *Ramakien* mural painting at Wat Phra Kaew (Emerald Buddha Temple). Third, it is staged at Sala Chalermkrung Royal theater, one of Thailand's oldest theaters, founded in 1933. Thai Theater performances during its history reflect, and are intertwined with, the monarchy and Thai society.⁷

For *Sendratari Ramayana* Prambanan, the heritage attributes are attached to three central features, according to Jayeng Legowo, General Manager of stage and theater unit. First, *Sendratari Ramayana* Prambanan is a derivation of *Wayang Wong*, a classical court dance drama of Yogyakarta. Second, it connects Ramayana epic and dance with Prambanan temple bas-reliefs. Third, it is staged at the area of the Prambanan temple (a UNESCO World Heritage site).⁸

Table 1 Heritage attributes of Sala Chalermkrung *Khon* and *Sendratari Ramayana* Prambanan.

Heritage Attributes	Khon Sala chalermkrung	Sendatari Ramayana Prambanan
representation of tradition	a comprehensive form of classical dance drama dating back to the Ayutthaya Period	a derivation of <i>Wayang Wong</i> , a classical court dance drama of Yogyakarta
connection with "authentic" art forms that purport to faithfully represent <i>Ramayana</i> epic	closely related to the <i>Ramakien</i> mural painting at Wat Phra Kaew (Emerald Buddha Temple)	connected to bas-reliefs of Prambanan temple
connection between 'place' and performance	staged at Sala Chalermkrung Royal theater, founded in 1933, one of Thailand's oldest theaters	staged at the area of the Prambanan temple (UNESCO World Heritage site)

The sustainability of cultural heritage tourism is believed can be developed and maintained when a culture has attributes that are attractive to tourists (MacCannell, 1976; Csapo, 2012; Richards, 2007). In this context, the challenge in retaining a 'continuity' of dance heritage would rest in "the contestation between accommodating a plurality of expressions and interpretations on the one hand and preserving some particular social or cultural value and identity, ... on the other" (Wong, 2013, p. 306). This notion is legitimized by the interpretations of history and communicated through representations of the past.

In tourism dance performance, one of the critical issues to be resolved is what "authentic" dance is in a tourism sense. One seeks to discover authenticity and for whom it is authentic, as well as under what circumstances and for what motive (McDonald, 1993 as cited in Chhabra, 2005, p. 66). Daniel (1996, p. 782) argues that artistic forms intended for tourists are typically designed to appear more "authentic" or "genuine." In accordance to this pivotal issue, the issue concerning the authenticity of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan will be discussed, as follows.

⁷ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

⁸ Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

The authenticity

As Williams states (1994), “authenticity” of dance in the tourism setting is intended for historical, geographical, and cultural precision. Gestures, rhythmic motifs and sequences, which represent the choreography or dance movements, support the notion of authenticity. These dance features are expected to be perceived as old and original. The dances are associated with a specific social group, the movement sequences handed down through the generations. Thus, various dance traditions from particular geographical regions and cultural groups are associated with the authentication.

Authentication implies a process in which certain qualities or attributes are selected, promoted, and accepted by a particular circle of people to be indicators of authenticity. In this context, whether intently or not, social actors exhibit a particular adaption of their culture they regard as suitable and relevant. Hence, performers convey meanings of authenticity to the audience (Chhabra, 2005, p. 66).

Appadurai (1996) emphasized the power embedded in the notion of authenticity by addressing McDonald's question “Who defines authenticity?” (1993). For *Khon*, the Thai Government and royal family have promoted the ‘authentic’ “Thainess” through the aesthetics of their art forms, determined by formal court etiquette under royal patronage. Siamese (Siam became Thailand in 1939) kings played an active role in the restoration and preservation of this traditional genre of performative art. After a brief decline, *Khon* as a cultural heritage was restored and became popular again under the reign of King Vajiravudh (King Rama VI, 1910-1925). In present-day Thailand, there are three prodigious organizations that hold vital roles in protecting and preserving *Khon* performance as a significant cultural heritage and a prominent national art. They are *Khon Krom Silpakorn* (the Thai Department of Fine Arts *Khon* Troupe), Her

Majesty Queen Sirikit's SUPPORT Foundation, *Khon* Project and the *Khon* Sala Chalermkrung Troupe.

Authentication requires several critical aspects. Authenticity of *Khon* lies on the evolvement of the traditional culture where the “non-commodified” form of *Khon* existed in Thai history and continues to exist in contemporary Thailand (such as *Khon* performance for the royal cremation). In this case, there exists a prototype that Thai people can refer to as the “authentic” form of *Khon*, while the “commodified” *Khon*, such as *Khon* Sala Chalermkrung, has experienced alterations in a way to meet the requirements of the market. On the other hand, *Sendratari Ramayana* Prambanan is a newly constructed dance drama and was not passed down through generations. Even though it is a new creation, classical Javanese dance drama of *Wayang Wong*'s elements are fused in this tourist performance. *Sendratari Ramayana* Prambanan has been promoted as authentic Indonesian performing arts.

In the context of authentication, cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan have endeavored to maintain the specific attributes of the authenticity, which represent the heritage of the nations. The significant attributes or qualities associated with genuine traditions of local cultures are the sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes:

1. The sacred rituals

For *Khon* troupe, the custom and rite of “Paying Homage to Teachers” - Wai Khru - is considered a sacred ceremony, a practice that has been passed down from generations (Pidokrajit, 2011, p. 12). The term Wai indicates the action of paying respect and *Khru* (teacher) derives from the Sankrit term *Guru*. (Pidokrajit, 2011, p. 10). Although *Khon* Sala Chalermkrung is performed for the tourism industry, Professor Supachai points out that “*Khon* Sala Chalermkrung has maintained this

ceremonial respect to teachers.”⁹ The *Wai Khru* ceremony consist of three steps: (1) The procedure of worshipping the three jewels; the Buddha, the Dharma, and the Sangha. (2) The worship of the *Khru*, a manifestation of the influence of Brahmanism and spiritual beliefs. The fundamental aspect of this step is the invitation of *Khru* Gods and spirits to the ceremony and offerings to the *Khru*. (3) The procedure of anointing and holding students’ hands to perform music (Yupho, 2010; Pidokrajit, 2011). Professor Supachai explains that the offerings are prepared according to the tradition and customs of the *Wai Khru* ceremony in theatrical arts. The customs have been recorded in the royal treatises of several reigns. These include a document from the reign of King Rama IV (1804-1868) and Rama VI (1910-1925), and the ancient treatise of Indian performing arts *Natya Sutra*, written by Bharata Muni¹⁰ where details and procedures of worshipping Gods and Goddess are described (Pidokrajit, 2011, p. 13). The offerings consist of cooked food, fruits, flowers, liquor, fresh water, soft drink and tea. Black and purple fruits are prohibited in this ceremony.

The sacred offering ritual of *Sendratari Ramayana* Prambanan, on the other hand, is less comprehensive compared to *Khon* Sala Chalermkrung’s in terms of the ritual process itself. According to Professor Timbul, “Yayasan Roro Jongrang troupe has maintained the form of *Sesajen* ritual (offering ritual) since this art form was

first staged in 1961. This ritual is intended as the continuation of the sacred practice of Javanese courts and Javanese traditions in general. The ritual consists of prayers and *Sesajen*, interpreted as offerings. This ritualistic practice reflects the acculturation of Islam and animistic beliefs where the prayers are Islamic, and the offerings are animistic in nature.”¹¹ Similar to *Wai Khru* ceremony, the offerings of this ritual also consist of flowers, incense, cook food, traditional Javanese sweets, water, and coffee.¹² This sacred ritual is carried out behind the stage mainly before the *Sendratari Ramayana* performance by Yayasan Roro Jongrang begins. Professor Timbul Haryono clarifies that “the purpose of this ritual is to seek the blessings of salvation from the Almighty Allah ‘God’ for the performers during the show.”¹³ Unlike *Khon* Sala Chalermkrung, the offerings of this ritual are showcased as a part of the opening session of the performance. The sound of the gamelan (a set of traditional Javanese music instruments) accompanies the offering ceremony carried out by *penggerong* (chorus singers who carry the offerings) and escorted by *nyutran* dancers (soldiers). They walk from behind the stage towards the center with beautiful choreography.¹⁴ Audiences can witness the uniqueness of Javanese traditions of sacred ritual wrapped in an entertaining manner.¹⁵ This illustration exhibits the layers of traditions in tourism settings; first, an authentic tradition of Javanese sacred ritual and second, a part of the entertainment show.

⁹ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

¹⁰ Bharata Muni was an Indian theatrologist and musicologist. He is recognized as the father of Indian theatrical art forms.

¹¹ Interview, Yogyakarta, 28 August 2018.

¹² Author’s observation. In general, for Javanese, coffee is a compulsory item for the offering rituals. It holds a sacred interpretation. They believe coffee is a connecting medium as people in the past favored coffee as beverage. Coffee is offered to their ancestors who live in the “other” world in order to please them. Therefore, the ancestors will protect them during the ceremony (Mas Lurah Jayeng Sumekto, abdi dalem Yogyakarta court, interview, 10 December 2016).

¹³ Interview, Yogyakarta, 16 March 2018.

¹⁴ Author’s observation. This part of the show is available on the YouTube video <https://www.youtube.com/watch?v=RLjtD71LhJU>

¹⁵ Author’s observation.

In both cases, sacred rituals predicate authenticity through the notion of 'continuance of past traditions.' In this context, *Wai Khru* ceremony of *Khon Sala Chalermkrung* and *Sesajen* rituals of *Sendratari Ramayana* Prambanan are forms of sacred ritual practices which have been passed down from generations. Although both performances are staged for tourism industry, the practices of the sacred rituals are still maintained. As Pemberton stated (1994), while rituals appear to determine some form of continuity from the past, they could signify a sort of displacement and the imagination of the "authentic."

2. The story

Ramakien is the sole source of the *Khon's* story. *Ramakien* represents the Thai version of the Indian epic *Ramayana*. According to Dr. Pairoj Thongkamsook, Head of Academic Division of Office of the Performing Arts and the scriptwriter and director of *Sala Chalermkrung Khon* Project in 2005, the first episode performed at the *Sala Chalermkrung*, between December 2005 and June 2006, was *Cakravatar*. The episode relates the incarnation of Vishnu or God Narai, who was believed to be represented or personified by Thai kings. It is an episode depicting the war between Rama, king of Ayodhya, and Totsakan, king of demons, of Langka. It illustrates Tospith Rajadham, the Ten Virtues of the Monarch and the ultimate victory of righteous over evil.¹⁶ Afterwards, inspired by the Fine Arts Department *Khon*, *Sala Chalermkrung Khon* selected only a handful of episodes: Hanuman the Mighty, Hanuman Becoming Phra Chakri's Devotee and Hanuman.

As mentioned earlier, *Sendratari Ramayana* derived from a classical dance drama of *Wayang Wong* where the plots are drawn from the *Ramayana* and the *Mahabharata*. However, *Ramayana* is the only source for *Sendratari Ramayana* Prambanan. The story consists of four episodes as follows: The abduction of Sita, Hanuman's Mission, The Death of Kumbakarna and Sita's Trial of Purity.

A reference to *Ramayana/Ramakien* in the case of *Khon Sala Chalermkrung* and *Sendratari Ramayana* Prambanan defines the authenticity of these art forms. The *Ramayana* epic signifies the splendor of Thai and Indonesian national arts and cultures, which reflects the grandeur of the past. The epic reflects the way of life, customs, and social values of Thai and Indonesian cultures.

3. The dance

As Professor Supachai elaborates, *Khon Sala Chalermkrung* tends to be more contemporary, compared to *Khon Krom Silpakorn*, by increasing the dance tempo.¹⁷ However, as Saksom Panthong points out, a *Khon* performer of Fine Arts Department who also performs at *Sala Chalermkrung Khon* regularly, *Sala Chalermkrung Khon* remains faithful to the old traditions and guidelines of *Khon* dance traditions.¹⁸ This faithfulness can be observed in the posture language of the performers which is divided into three types as noted by the *Sala Chalermkrung Foundation* (n.d., p. 36), namely:

- 1) Posture correlated to actions; standing, walking, sitting and greeting with *Wai* gesture.
- 2) Posture correlated to feelings and inner state of mind expressed by different characters; smiling, being in love, shy, angry, sad, and bullying.
- 3) Postures used in replacement of words; negotiation, invitation, and giving and receiving object.

The connection with *Wayang Wong* is one of many "authentic" features of *Sendratari Ramayana* from the viewpoint of producers. Anggara Wisnu, a dancer of *Sendratari Ramayana* Prambanan, states that the dance movements of *Sendratari Ramayana* Prambanan are influenced by *Wayang Wong* dance drama. However, *Sendratari Ramayana* exhibits greater emphasis on dance and narrative in comparison with *Wayang Wong*.¹⁹ Tejo Sulistyono says that despite the fundamental reliance

¹⁶ Interview, Bangkok, 26 April 2018.

¹⁷ Interview, Bangkok, 23 May 2018.

¹⁸ Interview, Bangkok, 9 June 2017.

¹⁹ Interview, Yogyakarta, 12 March 2018.

on *Wayang Wong* techniques and staging, *Sendratari Ramayana* seems more similar to the nineteenth-century classical ballet in its use of body gesture and facial expression to narrate the story.²⁰

4. The music

Another fundamental component of *Khon* is the music. *Na Phat* music is used for the performance of *Khon* at Sala Chalermkrung. The music ensemble that plays *Na Phat* is a traditional Thai *Piphat* ensemble since the Ayuthaya Period. All the *Na Phat* music is played to accompany the dance postures and movements. The music is clearly fixed with rhythms, melodies, and timing to accompany gestures, emotions and changes of the movements, such as walking, flying in the air, or for special effects like thunder (Sala Chalermkrung Foundation, n.d., p. 54).

Javanese *gamelan* is the main musical ensemble played in the performance. Similar to the dance movements, it has also received some influences from *Wayang Wong*. The characteristics of the rhythms are also influenced by Yogyakarta and Surakarta courts, as Jayeng Legowo remarks.²¹ In Yogyakarta style, *gamelan* is played loud and hard, which reflects of the masculinity, while Surakarta style tends to be softer, romantic and includes so many variations of rhythms.²² These different types of rhythms are blended to accompany gestures, emotions and changes of the movements (Moehkardi, 2011, p. 98).

5. The costumes

Dance costumes which consist of clothing, headdresses and ornaments are very fundamental in the *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances. The *Khon* costumes were inspired by the royal attire of Thai monarchs of the Ayuthaya Period. The costumes of *Khon* characters

consist of different elements and differ depending on social status and role of the characters (Sala Chalermkrung Foundation, n.d., p. 28). According to Dr. Pairoj Thongkamsook the distinguishing features of *Khon* costumes of Sala Chalermkrung center around the sleeves and armor, which contain different patterns and colors. *Khon* costumes were inspired by the costumes of *Nang Yai* characters. On the other hand, *Khon* costumes of Fine Arts Department use the same patterns and colors.²³ Supornpip Spornkul, Head of Costumes Section, Office of the Performing Arts and the Costume and Props Designer of the Sala Chalermkrung Project in 2005, says that the creation of *Khon* Sala Chalermkrung costumes was also inspired by the armor suits exhibited in the National Museum.²⁴ The collaboration of the armor suits with the concept of *Nangyai* costumes are assumed to represent the early Rattanakosin era's clothes and costumes. The *Khon* costumes creation and design of the Sala Chalermkrung Project in 2005 are still valid, according to Vasa Kuwong, the head of the Costume Department of Sala Chalermkrung Theater.²⁵

The costumes of *Sendratari Ramayana Prambanan* are mainly derived from *Wayang Wong* and *Wayang Kulit* (shadow puppet). Indah Nuraini, senior dancer and dance instructor of Yayasan Roro Jongrang reveals that there are several costume attributes of *Wayang Wong* that are intentionally omitted to prevent disruption the beauty of the movements.²⁶ Indah clarifies that *Sendratari Ramayana* also adopted the costume attributes illustrated on the bas-reliefs of Prambanan temple. For instance, the headdresses, or *irah-irahan*. The *irah-irahan* of king character in *Sendratari Ramayana Prambanan* is *mekutha (tropong)* which is similar to the *irah-irahan* of *Wayang Wong*

²⁰ Interview, Yogyakarta, 27 March 2018.

²¹ Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

²² Interview, Yogyakarta, 5 January 2017.

²³ Interview, Bangkok, 26 April 2018.

²⁴ Interview, Bangkok, 7 May 2018.

²⁵ Interview, Bangkok, 10 May 2018.

²⁶ Interview, Yogyakarta, 22 March 2018.

Yogyakarta's style.²⁷ Hence it includes the incorporation of old traditions.

Overall, cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan claim, the commodification of *Khon* and *Sendratari Ramayana* does not essentially lead to a loss of their "authenticity" and meaning as cultural heritage products. This is because authenticity is a designation rather than an inherent quality. The presentation of Sala Chalermkrung *Khon* is not essentially artificial since it has followed the old guidelines of "authentic" tradition of *Khon* performance. On the other hand, even though *Sendratari Ramayana* Prambanan is a new creation, classical Javanese dance drama of *Wayang Wong's* elements are fused in this tourist performance. The performance of *Sendratari Ramayana* Prambanan is an embodiment of Javanese spirit and the performance itself is traditional in its nature. Hence, both performances have senses of origin and value firmly deep-rooted within cultural traditions. In this context, the cultural heritage is "authentic" because it is promoted and received as such, not because it is intrinsically authentic. Sharpley (1994, p. 154) argues that "the commodification or commercialism of cultural performances cannot, and should not, lead to accusation of inauthenticity. Indeed, many art forms require financial support to survive and it is often tourism that provides that support".

Conclusion

The illustration of *Khon* and *Sendratari Ramayana* in the cultural heritage tourism settings exhibits a broader process of the globalization of dance cultures where authenticity holds an important role. This study finds that the concept of constructive authenticity is suitable in exploring the correlation between cultural producers

and tourists, and the emerging traditions of performing arts of *Khon* and *Sendratari Ramayana*, which reflects the constructed nature of authenticity. This research has found that the cultural producers of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan have effectively maintained the specific attributes of authenticity, meaning they represent the heritage of the nations. The significant attributes or qualities which are associated with the genuine tradition of local cultures are the "authentic" sacred rituals and the artistic features of the art forms which include story, dance, music, and costumes.

Although *Khon* and *Sendratari Ramayana* performances have evolved in a dynamic environment of tourism settings, their authenticity can be traced to the historical roots. Despite being modernized, they still preserve the traditional elements by following the old guidelines of traditions in a remarkable way. These aspects provide evidence of authenticity from the perspective of cultural producers. Therefore, it can be argued that authenticity can be manifested in the adaptation of traditional culture in modern context. It indicates how authenticity is constructed, reconstructed and negotiated in the notion of constructive authenticity. This approach has proposed a different way of attaching meaning to commodified cultural products.

Altogether, the productions of *Khon* Sala Chalermkrung and *Sendratari Ramayana* Prambanan signify the impact of globalization in terms of the adoption of Western styles. This notion is visible in the traditional performing arts performed for tourists. Therefore, as Smith and Robinson point out (2005, p. 192), authenticity is a modern Western ideology associated with the effect of modernity. Modernity is the drifting from tradition toward the sphere of creativeness and innovation. Modernity and tradition are antithetical concepts. Their meanings are

²⁷ Interview, Yogyakarta, 22 March 2018.

apparent when they are positioned in contradistinction to one another. Modernization turns inherited cultural practices and customs on the verge of extinction, into “authentic” tradition. This sentiment underscores the economic value of tradition in modern society. Nevertheless, “authenticity is rooted as much in the present as it is in the past and, as more and more countries develop and modernize, their emerging culture and modernity must be accepted as authentic” (Sharples, 1994, p. 161).

Acknowledgement

This study is a part of my Ph.D. dissertation entitled, A Comparative Study of *Khon* and *Sendratari Ramayana*: Change and Innovation in the Context of Cultural Heritage Tourism. Thai Studies Center, Faculty of Arts, Chulalongkorn University. I am grateful to my supervisors Dinar Boontharm, Ph.D. and Kanya Wattanagun, Ph.D. for their feedbacks and helpful suggestions.

References

- Appadurai, A. (1996) *Modernity at large: Cultural dimension of globalization*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Asworth, G. J., & Tunbridge, J. E. (2007) *Pluralising pasts: Heritage, identity and place in multicultural societies*, London: Pluto Press.
- Bruner, E.M. (1994) Abraham Lincoln as authentic reproduction: A critique of postmodernism, *American Anthropologist*, vol. 96, no. 2, pp. 397-415.
- Chhabra, D., et al. (2003) Staged authenticity and heritage tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 3, no. 3, pp. 702-719, Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738303000446?via%3Dihub> [6 June 2018]
- Chhabra, D. (2005) Defining authenticity and its determinants: Toward an Authenticity flow model, *Journal of Travel Research*, vol. 44, no. 1, pp. 64-73, Available: <https://doi.org/10.1177/0047287505276592> [12 March 2019]
- Chhabra, D. (2010) Back to the past: A sub-segment of Generation Y's perceptions of authenticity, *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 18, pp. 793-809.
- Cohen, E. (1988) Authenticity and commodification in tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 15, pp. 371-386.
- Cohen, E. (1998) Primitive and remote, hill tribe trekking in Thailand, *Annals of Tourism Research*, vol. 15, no. 3, pp. 371-386.
- Cole, S. (2007) Beyond authenticity and commodification, *Annals of Tourism Research*, vol. 34, no. 4, pp. 943-960, Available: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738307000552> [5 April 2017]
- Csapo, J. (2012) 'The role and importance of cultural tourism in modern tourism industry', in M. Kasimoglu (ed.), *Strategies for tourism industry: Micro and macro perspectives*, pp. 201-232, Rijaka, Croatia: Intech Open Access Publisher.
- Daniel, Y. P. (1996) Tourism dance performances: Authenticity and creativity, *Annals of Tourism Research*, vol. 23, no. 4, pp. 780-797.
- Davison, G. (2008) 'Heritage: From patrimony to pastiche', in G. Fairclough et al., (eds.), *The heritage reader*, pp. 31-41, London: Routledge.
- Du Cros, H., & McKercher, B. (2015) *Cultural tourism*, London: Routledge.
- Glemža, J. R. (2002) *Protection and management of intangible cultural heritage*, Vilnius: Vilnius Academy of Arts Publishing.
- Graburn, N. H. (editor). (1976) *Ethnic and tourist arts: Cultural expression from the fourth world*, Berkley: University of California Press.
- Grunewald. (2015) 'Pataxo tourism art and cultural authenticity in cultural tourism', in M. Smith & M. Robinson (eds.), *Cultural tourism in a changing world: Politics, participation and (re)presentation*, pp. 203-214, Clevedon, UK: An Imprint of Multilingual Matters.

- Hersapandi. (2000) *Prambanan files a claim: The concern of Ramayana artists (Prambanan Menggugat: Kegelisahan seniman Ramayana)*, Yogyakarta: Perpustakaan Nasional. (In Bahasa Indonesia)
- Hughes-Freeland, F. (2012) 'Movement on the move: Performance and dance tourism in Southeast Asia', in H. N. Kringelbach & J. Skinner (eds.), *Dancing cultures: Globalization tourism and identity in the anthropology of dance*, pp. 100-120, New York: Berghahn.
- ICOMOS. (1997) *Charter for cultural tourism*, Available: <https://www.univeur.org/cuebc/downloads/PDF%20carte/51.%20Cultural%20tourism.PDF> [9 September 2017]
- Kallayanapongsa, A., et al. (2006) *Khon: Thai masked dance Sala Chalermkrung*, Bangkok: The Crown Property Bureau.
- Knudsen, B. T., & Waade, A. M. (2010) *Re-investing authenticity: Tourism, place and emotions*, St. Bristol, UK: Nicholas House.
- Leite, N., & Graburn, N. (2009) 'Anthropological interventions in tourism studies', in T. Jamal & M. Robinson (eds.), *The SAGE handbook of tourism studies*, pp. 35-64, Los Angeles: SAGE.
- MacCannell, D. (1976) *The visitor: A new theory of the leisure class*, New York: Schocken Books.
- McDonald, J. (1993) Whose history? Whose voice? Myth and resistance in the rise of the new left in Mexico, *Cultural Anthropology*, vol. 8, no. 1, pp. 96-116.
- McLeod, N. (2005) 'Cultural tourism: Aspects of authenticity and commodification', in M. Smith & M. Robinson (eds.), *Cultural tourism in a changing world*, pp. 177-190, Clevedon: The Cromwell Press.
- Miettinen, J. O. (1992) *Classical dance and theater in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press.
- Moehkardi. (2011) *Sendratari Ramayana Prambanan: The arts and the history (Sendratari Ramayana Prambanan: Seni dan Sejarahnya)*, Bogor: Grafika Mardi Yuana. (in Bahasa Indonesia)
- Moungboon, V., et al. (2016) Khon: Development of management to Promote Tourism in Central Region, *The International Journal of Interdisciplinary Organizational Studies*, vol. 11, no. 3, pp. 27-34.
- Nuraini, I. (2003) *The formation of style in the Ramayana ballet of the Roro Jonggrang foundation for the Prambanan outdoor stage (pembentukan gaya dalam Sendratari Ramayana Yayasan Roro Jonggrang di panggung terbuka Prambanan)*, Master's thesis, Universitas Gadjahmada Indonesia. (In Bahasa Indonesia)
- O'Connor, B. (2003) 'Come and daunce with me in Irlande': Tourism, dance and globalisation', in M. Cronin & B. O'Connor (eds.), *Irish tourism: Image, culture and identity*, pp. 122-140, Clevedon: Channel View Publications.
- Pidokrajit, N. (2011) Thai traditional music in the Wai Khru ceremony, *Fine Arts International Journal Srinakharinwirot University*, vol. 15, no. 1, pp. 10-20.
- Prentice, R. (2004) 'Heritage: A key sector of the "new" tourism', in S. William (ed.), *Tourism: Critical concepts in the social sciences*, pp. 83-98, New York: Routledge.
- Raj, R., et al. (2013) *Cultural tourism*, Wallingford: CABI.
- Richards, G. (1996) *Cultural tourism in Europe*, Oxon: CAB International.
- Richards, G. (2007) *Cultural Tourism: Global and Local Perspectives*, New York: Haworth International.
- Rutnin, M. M. (1996) *Dance, drama, and theater in Thailand*, Chiang Mai: Silkworm Books.
- Sala Chalermkrung Foundation. (n.d.) *Appreciating Sala Chalermkrung Khon*, Bangkok: Daoreuk Communication.
- Sarup, M. (1996) *Identity, culture and postmodern world*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Scottish Tourist Board. (1990) *Visitor attraction survey 1989*, Edinburgh: Scottish Tourist Board.
- Sharpley, R. (1994) *Tourism, tourist & society*, England: St Edmundsbury Press.

- Smith, M. K., & Richards, G. (2013) *Routledge handbook of cultural tourism*, London: Routledge.
- Smith, M. K., & Robinson, M. (2005) *Cultural tourism in a changing world: Politics, participation and (re)presentation*, Clevedon: The Cromwell Press.
- Smith, M. K. (2016) *Issues in cultural tourism studies*, New York: Routledge.
- Sowat, S. (2018) *Thai classical music for the Phrommas Episode in Khon Performance*, Doctoral dissertation, University of York Music, UK.
- Tanticharoenkiat, O. (1986) *Khon*, Doctoral dissertation, Kansas State University.
- Taylor, J. (2001) Authenticity and sincerity in tourism, *Annals of Tourism Research*, vol. 28, pp. 7-26.
- The National Trust for Historic Preservation. (2015) [Preservation Glossary] *Today's word: Heritage tourism*, Available: <https://savingplaces.org/stories/preservation-glossary-todays-word-heritage-tourism> [23 January 2018]
- UNESCO. (1989) *Draft medium term-plan 1990-1995*, Available: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000084697> [9 September 2018]
- The United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2011) *International tourists to hit 1.8 billion by 2030*, Available: <https://www.unwto.org/archive/global/press-release/2011-10-11/international-tourists-hit-18-billion-2030> [12 December 2018]
- The United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2012) *Study on tourism and intangible cultural heritage*, Available: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/summaryview.pdf> [4 June 2018]
- Wang, N. (1999) Rethinking authenticity in tourism experience, *Annals of Tourism Research*, vol. 26, no. 2, pp. 349-370.
- Williams, D. (1994) Traditional danced spaces: Concepts of Deixis and the staging of traditional dance, *International Journal of African Dance*, vol. 1, no. 2, pp. 8-20.
- Williams, R. (1961) *The long revolution*, Canada: Broadviews Press.
- Williams, R. (1989) *Resource of hope: Culture, democracy, socialism*, London: Verso.
- Wong, C. M. (2013) *Intangible cultural heritage of dance as medium for intercultural dialogue: Culture assimilator reinterpreted*, Doctoral dissertation, Available: <https://d-nb.info/1045604119/34> [5 April 2017]
- Yupho, D. (2010) *The custom and rite paying homage to the teachers of Khon, Lakhon and Piphat*, Bangkok, Thailand: The Fine Arts Department.

Interviewer

- Anggara Wisnu, interviewed March 12th, 2018
- Chakrarot Chitrabongs, interviewed May 4th, 2018
- Indah Nuraini, interviewed March 22nd, 2018
- Jayeng Legowo, interviewed January 5th, 2017
- Pairoj Thongkamsook, interviewed April 26th, 2018
- Pornrat Damrhung, interviewed May 3rd, 2018
- Saksom Panthong, interviewed June 9th, 2017
- Supachai Chansuwan, interviewed May 23rd, 2018
- Suporntip Spornkul, interviewed May 7th, 2018
- Tejo Sulisty, interviewed March 26th, 2018
- Tejo Sulisty, interviewed March 27th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed March 12th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed March 16th, 2018
- Timbul Haryono, interviewed August 28th, 2018
- Vasa Kuwong, interviewed May 10th, 2018



Research Article

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 ถึงปัจจุบัน
เจียน กวอ, นรชาติ วัง

The Changes in China's Anti-Corruption Policy During 1949 to Present

Jian Guo^{1*}, Norachat Wang²

¹ Aba Teachers University, China

² School of Sinology, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand, email: wangbkk1971@gmail.com

* Corresponding author e-mail: jian.guo@mfu.ac.th

Received: June 26, 2020

Revised: September 16, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลจีนตลอดมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ที่จัดการประชุมสมัชชาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 18 เป็นต้นมา การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นความปกติใหม่ของการเมืองจีน บทความวิจัยเรื่องนี้ ได้นำกรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร มาศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีนตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 จากการศึกษาพบว่า (1) จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงถึงสมัยสีจิ้นผิง ระบบย่อยของการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ค่อย ๆ ก่อรูปเป็นแนวร่วมการกำหนดนโยบายสองแนวร่วมใหญ่ กล่าวคือเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบของรัฐบาลจีน แต่แนวร่วมหลักในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (2) เนื่องจากความเชื่อด้านนโยบายหลักของพรรคคอมมิวนิสต์จีนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนจากรูปแบบช่องทางเดียวมาเป็นสองช่องทาง ฉะนั้นตราบไคที่กลไกการมีส่วนร่วมทางสังคมมีความเข้มแข็ง งานต่อต้านคอร์รัปชันของจีน จะพัฒนาต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน, กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร, พรรคคอมมิวนิสต์จีน, การมีส่วนร่วมทางสังคม

Abstract

Anti-corruption has been an important policy issue in China since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) in 2012. Anti-corruption has become a new normal in Chinese politics. This article adopts the Advocacy Coalition Framework (ACF) to study the changes in China's anti-corruption policy since 1949. The study is found that: (1) From the era of Mao Zedong to Xi Jinping China's anti-corruption policy subsystem has gradually formed two advocacy coalitions: the CPC system and the state system, the dominant coalition in making decision is the CPC system; (2) China's anti-corruption system has transformed a single-track into dual-track model because of the change of the CPC's policy core belief. Therefore, as long as there is the strong social participation mechanism, China's anti-corruption will be an effective development.

Keywords: China's anti-corruption policy, the Advocacy Coalition Framework (ACF), the Communist Party of China (CPC), Social participation

ความเป็นมาและความสำคัญ

การคอร์รัปชันที่บิพวักยเรืองนี้่นำมาศีกษา หมายถึง “ความเลื่อมทางการเมือง” ความเลื่อมทางการเมือง คือ อำนาจสาธารณะถูกบิเดเบืองไปในทางเลื่อมทราวม และมีการล่งละเมดิสิทธิประโยชน์ของประชาชน เพราะฉะนั้น คำว่า “การคอร์รัปชัน” ที่บิพวักยนี้ กัล่าวถึงจึงหมายถึงผู้กุมอำนาจ และผู้ใช้อำนาจของประเทสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน หรือของกลุ่มนตน ผ่าฝืนกฎหมาย ใช้อำนาจไปในทางมิชอบ ดังนั้นการคอร์รัปชันจึงมีลักษณะพิเศษดังต่อไปนี้ (1) แกนสำคัญของการคอร์รัปชัน คือ ผู้กุมอำนาจและใช้อำนาจ (2) จุดประสงค์ของการคอร์รัปชัน คือ แสวงหาผลประโยชน์เพื่อส่วนตนหรือของกลุ่มนตน (3) วิธีการและการกระทำของการคอร์รัปชัน คือฝ่าฝืนกฎหมาย ใช้อำนาจทำร้ายแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ (4) ผลของการกระทำคอร์รัปชัน เป็นการให้อำนาจสาธารณะถูกบิเดเบืองไปในทางเลื่อม และทำลายสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน (Zhu, 2012) ข้าราชการระดับสูงของจีนที่คอร์รัปชันนั้น ได้บ่อนทำลายผลประโยชน์ของประชาชน และฝ่าฝืนกฎหมาย ถือเป็นการคึกคามรากฐานอำนาจการปกครองประเทศของรัฐบาลแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ที่มีการจัดการประชุมสมัชชาสิบสภาผู้แทนพรรคคอมมิวนิสต์จีนสมัยที่ 18 เป็นต้นมา ภายใต้การนำของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง รัฐบาลกลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนชุดใหม่ได้เริ่มขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีขนาดใหญ่ที่สุดเกี่ยวข้องกับบุคคลระดับสูงที่สุด ที่มีสถานการณ์ที่สลับซับซ้อนมากที่สุด และที่มีประสิทธิผลมากที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 มีการสถาปนาประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นต้นมา และตามรายงานของเว็บไซต์สำนักข่าวซินหัวของจีน จนถึงปี ค.ศ. 2017 มีข้าราชการระดับสูงทั้งของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ของทางฝ่ายการปกครองแห่งชาติจีน และของทางกองทัพปลดแอกประชาชนจีน มีข้าราชการจำนวนกว่า 8,900 คน ถูกปลดออกจากราชการ (Yang, 2017) ซึ่ง “เสือที่ใหญ่เหนือขึ้น” เหล่านี้ ตัวอย่างเช่น นาย Bo Xilai, Zhou Yongkang, Ling Jihua, Xu Caihou, Guo Boxiong และ Su Rong เป็นต้น ล้วนถูกทางการจีนจับกุม รวมเวลาไม่ถึง 4 ปี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับมณฑลที่คอร์รัปชันนั้นถูกจับกุมดำเนินคดี มีจำนวนมากกว่า

จำนวนคนรวมในรอบ 60 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากศูนย์กลางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ดำเนินมาตรการ “การตีเสือ”, “ตบแมลงวัน” และ “การล่าจิ้งจอก” ที่คอร์รัปชันในหลายช่องทางหลายมิติจนทำให้ข้าราชการในวงการการเมืองจีนค่อย ๆ เกิดเป็นสถานการณ์ใหม่ กล่าวคือ ข้าราชการทุกคนล้วนไม่กล้าคิดที่จะคอร์รัปชัน อีกต่อไป

ท่ามกลางการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน นักวิชาการบางคนเกิดมีความเป็นห่วงต่อการต่อต้านคอร์รัปชันในยุคสมัยของสีจิ้นผิง พวกเขามีความสงสัยต่อนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน จะมีความต่อเนื่องต่อไปหรือไม่ Jon S. T. Quan นักวิชาการชาวสิงคโปร์มีความท้อแท้ใจต่อนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน ซึ่งเขาเห็นว่าระบบนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนยังมี “ข้อบกพร่องเชิงระบบ” (Quah, 2016) ปัญหาระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน บิพวักยเรืองนี้ที่สำคัญจะอาศัย “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตร” (Advocacy coalition framework) และมุมมอง “ความเชื่อด้านนโยบาย” และ “กลุ่มพันธมิตรนโยบาย” ทั้งสองมุมมองนี้ มาศีกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของระบบนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการกำหนดนโยบาย และแนวโน้มความเป็นระบบในอนาคตข้างหน้าของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

การทบทวนวรรณกรรม

ตั้งแต่ประเทศจีนมีนโยบายการเปิดประเทศและดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจใน ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา การพัฒนาเศรษฐกิจของจีนได้รับผลสำเร็จอย่างใหญ่หลวง และเป็นที่จับตามองของชาวโลก แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดการขยายตัวของคอร์รัปชันที่นำความเลื่อมโทรมมาสู่สังคมจีนอย่างร้ายแรง และสภาพเช่นนี้มีแนวโน้มจะลุกลามเป็นวงกว้างต่อไป ปัญหาการคอร์รัปชันกับการต่อต้านคอร์รัปชันจึงได้กลายเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่ทุกฝ่ายในสังคมจีนจับตามองและเพ่งเล็งอยู่ นักวิชาการทั้งของจีนและต่างประเทศต่างทำการศึกษาเรื่องดังกล่าวอย่างกระตือรือร้น นักวิชาการทั้งหลายได้ศีกษาปัญหาการคอร์รัปชันกับการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนจากหลายวิธีหลายมุมมอง ซึ่งในเวลา 20 ปีมานี้ การศีกษาปัญหาการคอร์รัปชันและการต่อต้าน

คอร์รัปชันของนักวิชาการจีนที่สำคัญจะรวมอยู่ในปัญหา 6 ด้าน กล่าวคือ (1) สภาพการคอร์รัปชัน (2) สาเหตุการคอร์รัปชัน (3) วิธีการต่อต้านคอร์รัปชัน (4) การจำกัดอำนาจและการสร้างเสริมศรัทธาของระบบรวมถึงศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (5) การริเริ่มส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตของพรรคร่วมรัฐบาล และ (6) ความคิดของผู้นำเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและการทำงานต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งประเด็นปัญหา 6 ด้านดังกล่าว ได้สะท้อนสภาพความเป็นจริงของกระบวนการความก้าวหน้าของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน (Zhang & Yang, 2013) แต่นักวิชาการของจีนไม่ค่อยให้ความสนใจกับวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของนโยบายในระยะยาวของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

ในหลายปีมานี้ นักวิชาการนานาชาติให้ความสนใจศึกษาวิจัย เช่น Liangjiang Li ค.ศ. 2001 วิเคราะห์ระดับการยอมรับและความพึงพอใจของประชาชนจีนที่มีต่อกระบวนการต่อต้านคอร์รัปชัน, Andrew Wedeman ค.ศ. 2005 ศึกษาลักษณะพิเศษของการคอร์รัปชันของจีน, Elizabeth Quade ค.ศ. 2007 วิเคราะห์กลไกของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Jeffery Becker ค.ศ. 2008 วิเคราะห์ระบบการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Kilkon Ko ค.ศ. 2012 วิเคราะห์ประสิทธิผลของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน, Kilkon Ko ค.ศ. 2013 ศึกษาสาเหตุที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันของจีน, Andrew Wedeman ค.ศ. 2013 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการคอร์รัปชันกับปัญหาสังคมทางด้านอื่น ๆ, Mayling Bimey ค.ศ. 2014 ศึกษาสภาพการคอร์รัปชันของจีน, Ting Gong ค.ศ. 2015 ศึกษาวิธีการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน และ Macabe Keliher ค.ศ. 2016 ศึกษาทิศทางการวิวัฒนาการของการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีน การศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้นให้ความสำคัญกับสภาพ และลักษณะพิเศษของประเทศจีน และทำการศึกษาปัญหาการคอร์รัปชันจากทางมหภาค แต่ไม่ได้นำทฤษฎีที่เกิดจากประเทศจีนมาศึกษา อีกทั้งข้อมูลที่ใช้ในการประกอบประเด็นของบทวิจัยก็ยังมีประเด็นที่ทำให้ผู้อ่านเกิดความสงสัยอยู่ และในวิธีการศึกษาวิจัยนั้น นักวิชาการนานาชาติให้ความสำคัญเฉพาะด้านที่เป็นกรณีศึกษา และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล

ตัวเลข (Data analysis) ซึ่งเป็นระเบียบวิธีเชิงกระบวนการทัศน์ปฏิฐานนิยม (Positive methods) ที่ศึกษาแต่ข้อเท็จจริง ซึ่งบทวิจัยดังกล่าวมีแนวโน้มที่ต้องการเพียงให้เป็นลักษณะ “ความเป็นวิทยาศาสตร์” แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมและประเพณีนิยมของจีน บทวิจัยดังกล่าวในส่วนของการรูปแบบการวิจัยจึงยังขาดความสมบูรณ์ที่ควรจะเป็น (Chen & Lu, 2017)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศจีน ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 ถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษารูปแบบ บทบาท และหน้าที่ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และรัฐบาลจีนในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชัน

ระเบียบวิธีการศึกษา (Research methodology)

บทวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษาเอกสารและการวิเคราะห์ทางทฤษฎี ซึ่งการศึกษาเอกสารเป็นการเก็บข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน รวมทั้งเอกสารข้อมูลจากทางรัฐบาลจีน รายงานการวิจัย วารสารวิชาการและข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และส่วนการวิเคราะห์ทางทฤษฎีจะยึดถือ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” (Advocacy coalition framework) มาศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการของนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน และ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” ริเริ่มสร้างขึ้นโดย Paul Sabatier และ Hank Jenkins Smith ในทศวรรษ 80 ของศตวรรษที่ 20 โดยมีขอบเขตทฤษฎีใน 3 ด้าน คือ กลุ่มพันธมิตรนโยบาย (Advocacy coalition) การเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy oriented learning) และการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย (Policy change) ซึ่งในทฤษฎีเหล่านี้ล้วนมีสมมุติฐานไปในตัวข้อได้เปรียบของ “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” อยู่ที่การตอบสนองกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลากับการใช้ระเบียบวิธีเชิงกระบวนการทัศน์ปฏิฐานนิยมในการศึกษาเพื่อการพัฒนา บทวิจัยเรื่องนี้ที่สำคัญได้ใช้ทฤษฎีพันธมิตรนโยบาย (Advocacy coalition) และทฤษฎีความเชื่อ

ด้านนโยบาย (Policy belief) จาก “กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย” มาศึกษาวิเคราะห์ประวัติศาสตร์การเปลี่ยนแปลงของระบบนโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 จนถึงสมัยปัจจุบัน

ผลการศึกษา

นโยบายการต่อต้านการคอร์รัปชันของจีนที่บ่งชี้เรื่องนี้กล่าวถึง เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนและรัฐบาลจีนในการต่อต้านผู้กุมอำนาจ และผู้ใช้อำนาจที่ฝ่าฝืนกฎหมาย มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์พิเศษของกลุ่มตนเอง

1. ประวัติศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 จนถึงปัจจุบัน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา ประเทศจีนเป็นประเทศที่สร้างสรรค์โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน และปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ซึ่งระบบการเมืองการปกครองของจีนในปัจจุบัน ก่อตั้งขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการเมือง หรือเป็นการทำให้ระบบการเมืองนี้มีความสมบูรณ์แบบขึ้นมา ล้วนมีการนำและการผลักดันโดยตรงของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ดังนั้นการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนที่สำคัญจึงนำโดยพรรคการเมือง (Lin, 2010) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันช่วงวิธีการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ผ่านมา 3 ยุคสมัย คือ

1) ยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง การต่อต้านคอร์รัปชันของจีนที่สำคัญใช้วิธีการระดมกำลังของประชาชน

ในฐานะเป็นประธานของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เหมาเจ๋อตงเห็นว่า “มีเพียงประชาชนลุกขึ้นมาตรวจตราการทำงานของรัฐบาล รัฐบาลในการทำงานจึงจะไม่กล้ามีการฉ้อฉล มีเพียงประชาชนทุกคนมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบอำนาจรัฐจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้ และเจ้าหน้าที่รัฐจึงจะสามารถรอดชีวิตจากอันตรายมาได้” (Jin, 2004) ดังนั้นในช่วงเวลานี้ พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้ริเริ่ม (1) ขบวนการต่อต้านคอร์รัปชัน (2) ต่อต้านการสิ้นเปลือง และ (3) ต่อต้านลัทธิเจ้าขุนมูลนาย มีชื่อย่อเรียกว่า “สามต่อต้าน” (Three anti campaign) และต่อมาได้มีการดำเนินการ (1) ต่อต้านการติดสินบน (2) ต่อต้านการหนีภาษี (3) ต่อต้านการยกยอทรัพย์สินของรัฐ (4) ต่อต้าน

การทำสัญญาปลอมเพื่อหลอกลวงรัฐ และ (5) ต่อต้านการโจรกรรมข้อมูลข่าวสารทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งมีชื่อย่อเรียกว่า “ขบวนการ 5 ต่อต้าน” (Five anti campaign) และขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในช่วงเวลานี้ใช้วิธีการที่เป็นขบวนการประชาชนเป็นหลัก ถ้ามองในภาพรวมแล้วในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันล้วนกำหนด และนำพาโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ยังขาดแคลนส่วนการพัฒนาสร้างสรรค์ระบบ ขณะเดียวกันก็ยังคงมีความคิดที่เน้นการใช้อำนาจการปกครองของตัวบุคคลมากกว่าที่จะอาศัยระบบ

2) ยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง และหลังยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเริ่มมีการเน้นหนักการเสริมสร้างระบบให้มีความสมบูรณ์

เติ้งเสี่ยวผิงได้นำเสนอ “ทฤษฎีการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยสองมือ” ความหมายของทฤษฎีนี้คือ ด้านหนึ่งให้ความสำคัญกับการให้การศึกษาแก่ประชาชน อีกด้านหนึ่งให้ความสำคัญกับการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (Deng, 1993) และในช่วงเวลานี้การต่อต้านคอร์รัปชันของจีนให้ความสำคัญกับการลงโทษตามกฎหมาย และการเข้าร่วมการต่อต้านคอร์รัปชันของประชาชนจีน โดยเขียนจดหมายเปิดโปงหรือไปให้ข้อมูลการคอร์รัปชันของบุคคลกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปแล้วการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในช่วงเวลานี้มีความเป็นระบบมากขึ้น และหน่วยงานรัฐที่ทำการตรวจสอบและต่อต้านคอร์รัปชันนั้นก็ค่อย ๆ กลายเป็นระบบตรวจสอบของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน ระบบตรวจสอบของฝ่ายบริหารของรัฐบาลจีน และระบบตรวจสอบของฝ่ายสำนักงานอัยการประชาชน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบต่อต้านคอร์รัปชันแบบร่างคู่ เพื่อดำเนินงานต่อต้านคอร์รัปชันระบบคู่ขนาน

3) ยุคสมัยสีจิ้นผิง ใช้วิธีการ “การจัดการแบบรวม” ในการต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

วิธีการ “การจัดการแบบรวม” ดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันและมีการนำพาภารกิจนี้โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นหลัก ซึ่งได้ก่อตั้งคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งประเทศชาติขึ้นมา และได้กลายเป็นระบบต่อต้านคอร์รัปชันแบบรวมที่เป็น

รูปแบบรางคู่ และในช่วงเวลานี้ จีนได้ทำการขยายองค์กรสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน เสริมสร้างการตรวจตราประชาธิปไตย และใช้ระบบออนไลน์ในการกระตุ้นประชาชนให้กลายเป็นแกน

สำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน ที่นอกเหนือจากฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และฝ่ายรัฐบาลจีน (Liu, 2019)

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 (The changes in China's anti-corruption policy since 1949)

ปี ค.ศ.	ผู้กำหนดนโยบาย	การมีส่วนร่วมของประชาชน	นโยบาย	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
1949-1978	เหมาเจ๋อตง	ขบวนการประชาชน	ขบวนการ "สามต่อต้าน" ขบวนการ "ห้าต่อต้าน"	คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน
1978-2012	เติ้งเสี่ยวผิง เจียงเจ๋อหมิน หูจิ่นเทา	เขียนจดหมายเปิดโปงเรื่องคอร์รัปชัน	การลงโทษทางกฎหมาย	1. คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน 2. กระทรวงการกำกับดูแลเจ้าที่รัฐภายใต้ สำนักงานกฤษฎีกา 3. กองป้องกันคอร์รัปชันภายใต้ สำนักงานกฤษฎีกา 4. สำนักงานการประชาชนสูงสุด
2012-ปัจจุบัน	สีจิ้นผิง	ปลูกจิตสำนึกประชาชนเข้าร่วม การต่อต้านคอร์รัปชัน	ดำเนินการปกครอง การบริหารจัดการ	1. คณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลาง พรรคคอมมิวนิสต์จีน 2. คณะกรรมการการกำกับดูแลเจ้าที่รัฐแห่งชาติจีน

กล่าวโดยสรุปแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา นโยบายการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากการระดมประชาชนเข้าร่วมขบวนการ มาเป็นการเสริมสร้างระบบ และกฎหมายให้สมบูรณ์ ซึ่งได้กลายเป็นระบบตรวจสอบการคอร์รัปชันแบบใหม่ที่เป็นรางคู่ และขณะเดียวกันประชาชนทุกระดับชั้นในสังคมก็มีการเพิ่มจำนวนคนที่เข้าร่วมภารกิจต่อต้านคอร์รัปชัน และภายใต้การนำพาของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้มีการก่อตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน และได้กลายเป็นศูนย์การต่อต้านคอร์รัปชันที่มีขึ้นหลายศูนย์ด้วยกันในระบบโครงสร้างการปกครองของจีน

2. แนวร่วมผลักดันนโยบาย ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายกับระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

แนวร่วมผลักดันนโยบายเป็นฝ่ายที่มีความคล้ายคลึงกันทางความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย และใช้วิธีการต่าง ๆ ประสานและปรับปรุงการกระทำของฝ่ายตน จึงมีบทบาท และอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีน "กรอบแนวคิดเครือข่ายพันธมิตรนโยบาย" ได้นำเสนอระบบความเชื่อ 3 ระดับชั้น ซึ่งในระดับพื้นฐานทั่วไปเป็นความเชื่อหลักที่สำคัญ (Deep core belief) อันหมายถึง ลักษณะมาตรฐานของทัศนคติทางมูลค่า

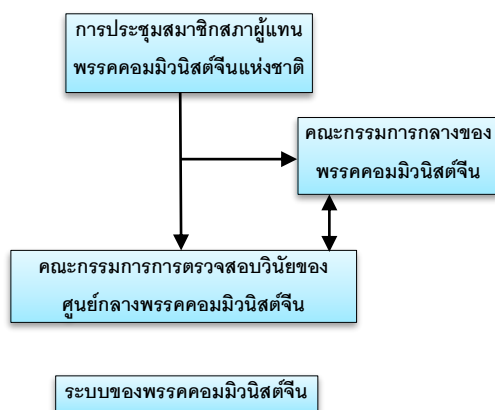
กับภววิทยา (Ontology) และส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบนโยบายย่อย (Policy subsystem) นั่นคือ ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย (Policy core belief) และระดับชั้นที่เป็นรากฐานที่สุดคือ ความเชื่อระดับรอง (Secondary belief) (Smith et al., 2018)

ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่สถาปนาขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1949 เป็นประเทศที่ก่อตั้งขึ้นโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน และพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นพรรครัฐบาลที่ดำเนินการปกครองบริหารประเทศ และในรัฐธรรมนูญจีนมีข้อบัญญัติไว้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์จีนมีสถานะเป็นผู้นำในขอบเขตทั่วทั้งประเทศ และตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีน เพราะฉะนั้นพรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงเป็นแนวร่วมแกนสำคัญของแนวร่วมผลักดันนโยบายของจีน ซึ่งจากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ความเชื่อแกนสำคัญในการปกครองประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์จีนนั้นไม่เคยเปลี่ยนแปลง นั่นก็คือประเทศจีนมีการนำพาโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีนตลอดมา แต่ความเชื่อ

แกนสำคัญด้านนโยบายในการปกครองประเทศนั้นเกิดมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่รวม 3 ครั้งด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของยุคสมัยเหมาเจ๋อตุง ถือเอาพรรคคอมมิวนิสต์จีนมาแทนที่รัฐบาล

ในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุงเพื่อต่อต้านลัทธิแบ่งแยกอำนาจ และลัทธิท้องถิ่นนิยม พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ทำการส่งเสริมการนำอำนาจทางการเมืองของพรรค ซึ่งในระหว่างนี้ ศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนกำหนดว่า จะก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ทางด้านการเงิน, การเมือง, การต่างประเทศ, วิทยาศาสตร์, วัฒนธรรม และการศึกษา เป็นต้น เพื่อดำเนินความรับผิดชอบบทบาทของรัฐบาล (Xiao, 2008) และในปี ค.ศ. 1959 ได้ทำการยกเลิกหน่วยงานการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ แต่มีการจัดวางระบบการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐไปอยู่ในองค์กรการตรวจสอบวินัยของพรรคคอมมิวนิสต์จีน (Gao & Nong, 2003) และในด้านการต่อต้านคอร์รัปชันนั้น คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน (CCDI) มีบทบาทแทนที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐบาลจีน เพราะฉะนั้นในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุงระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนมีเพียงพันธมิตรนโยบายหมายถึง ระบบพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็น คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน



รูปที่ 1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันแบบวางเดี่ยวของจีน (The one agency in the single anti-corruption of China)

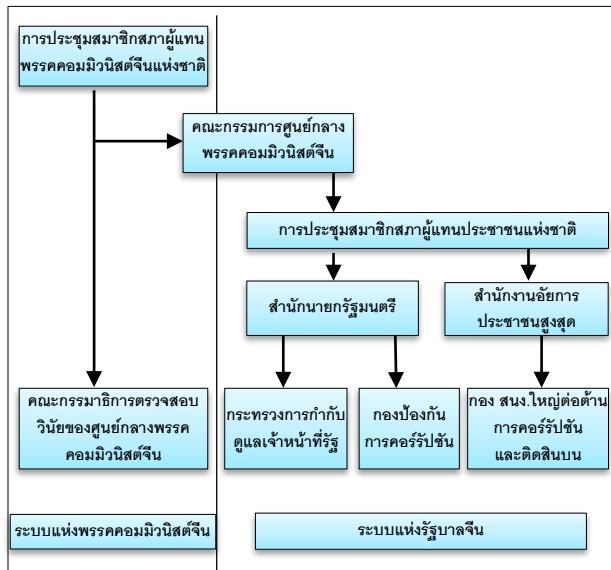
ในยุคสมัยของเหมาเจ๋อตุง เนื่องด้วยระบบต่อต้านคอร์รัปชันของพรรคคอมมิวนิสต์จีน ขาดการช่วยเหลือจากระบบการควบคุมดูแลทางด้านการบริหาร จึงขาดแคลนข้อมูลข่าวสาร

การต่อต้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้นผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้ริเริ่มขบวนการมวลชนที่ปลูกฝังระดมประชาชนขึ้นมาขนาดใหญ่ เพื่อผ่านการเปิดโปงและร้องทุกข์ของประชาชนมาดำเนินการโจมตีการคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าระบบนี้มีพลังบทบาทการสยบที่ทรงพลังภาพแต่ก็ยังคงขาดแคลนความเป็นระบบ

2) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายในยุคสมัยของเติ้งเสี่ยวผิง และหลังยุคสมัยเติ้งเสี่ยวผิง การแยกบทบาทภาระหน้าที่ระหว่างฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับฝ่ายรัฐบาลจีนออกจากกัน

ในยุคสมัยการดำเนินนโยบายปฏิรูป และเปิดประเทศ ซึ่งริเริ่มและกำหนดนโยบายโดยเติ้งเสี่ยวผิงนั้น รูปแบบการปกครองประเทศที่ถือเอาพรรคคอมมิวนิสต์จีน มีบทบาทแทนที่ฝ่ายรัฐบาลจีนของยุคสมัยเหมาเจ๋อตุงนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เติ้งเสี่ยวผิงจึงเสนอนโยบายว่า “ในส่วบทบาทหน้าที่ของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และรัฐบาลจีนนั้น ต้องมีการแยกออกจากกัน” ซึ่งกิจการงานการบริหารของรัฐบาลจีนคงต้องปฏิบัติดำเนินการโดยฝ่ายรัฐบาล (Zhu, 2019) แต่ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบาย ระบบการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้กลายเป็นระบบของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่มี คณะกรรมาธิการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นหน่วยงานหลัก และระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายรัฐบาลจีนที่มีสำนักงานนายกรัฐมนตรี และสำนักงานอัยการประชาชนเป็นหน่วยงานหลัก ทั้งระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และทั้งของฝ่ายรัฐบาลจีนมีการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบกัน แต่ก็มีความร่วมมือในการทำงาน แต่พรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงเป็นผู้นำในระบบต่อต้านคอร์รัปชันของทั่วทั้งประเทศจีน เพราะฉะนั้นในยุคสมัยนี้ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนมีพันธมิตรนโยบายหลักสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบต่อต้านคอร์รัปชันของฝ่ายรัฐบาลจีน และในระบบของฝ่ายรัฐบาลจีนนั้นได้รวมถึงสำนักงานนายกรัฐมนตรี และสำนักงานอัยการประชาชนจีน ซึ่งในจำนวนนี้พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็น

พันธมิตรนโยบายในระบบต่อต้านคอร์รัปชันส่วนที่สำคัญของจีน สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักอัยการประชาชนของระบบรัฐบาลจีนจะเป็นพันธมิตรนโยบายส่วนเสริม



รูปที่ 2 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 4 องค์กรหลักภายใต้ระบบรางคู่ของจีน (The four agencies in the dual-track anti-corruption system of China)

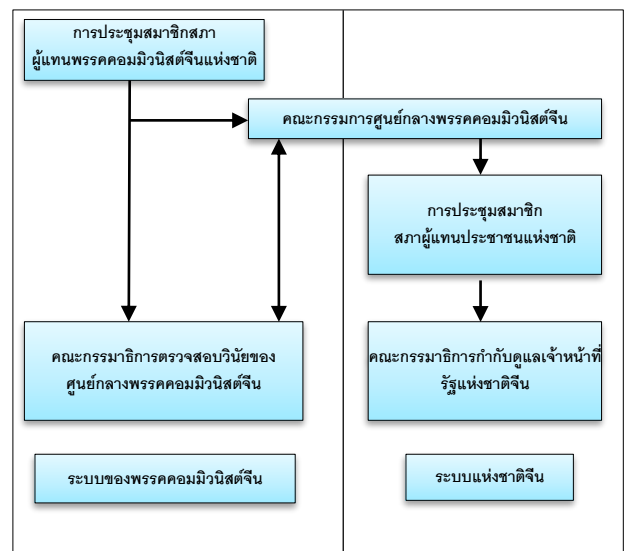
กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในยุคสมัยนี้ ระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนค่อย ๆ พัฒนาเป็นระบบขึ้นมา และผ่านการร่างบัญญัติกฎหมาย ทำให้มีการกำหนดมาตรฐานของระบบต่อต้านคอร์รัปชัน และได้จัดตั้งองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันหลัก 4 องค์กร แต่เนื่องจาก 4 องค์กรดังกล่าวนี้ เป็นองค์กรทั้งที่อยู่ใต้สังกัดของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน และทั้งที่เป็นของรัฐบาลจีน องค์กรเหล่านี้จึงมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน การรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันยังคงตกอยู่ในสภาพที่ยากลำบาก ทั้งนี้จึงทำให้ภารกิจต่อต้านคอร์รัปชันของจีนไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ และเป็นสาเหตุที่ทำให้ประสิทธิภาพของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนในยุคสมัยนี้อยู่ในสภาพตกต่ำ

3) ความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของยุคสมัยสีจิ้นผิง พรรคคอมมิวนิสต์จีนเป็นผู้นำในทุก ๆ ด้าน

ในช่วงระยะหลังของปี ค.ศ. 1980 และช่วงระยะต้นของปี ค.ศ. 1990 เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสากลโลก และที่เกิดขึ้นในประเทศจีน ได้มีผลกระทบถึงการปฏิรูประบบการเมืองของจีน

“การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับรัฐบาลจีนเป็นหลัก” การปฏิรูประบบการเมืองของจีนจึงค่อย ๆ หันหน้าไปทางปฏิรูประบบการบริหารจัดการซึ่งมีการเน้นหนัก การตัดโครงสร้างองค์กรบริหารให้กะทัดรัด

ในสมัยของสีจิ้นผิง พรรคคอมมิวนิสต์จีนจากมุมมองของการปกครองประเทศมาให้ความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับรัฐบาลจีน ซึ่งได้เน้นหนักต้องมีการยับยั้งการนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในขอบด้าน และจุดหนักคือส่งเสริมให้พรรคคอมมิวนิสต์จีน และองค์การของประเทศชาติมีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาของสังคม มีการประสานงานและยกระดับประสิทธิภาพการทำงานให้สูงขึ้น (Cui & Gao, 2018) และเนื่องจากความเชื่อแกนสำคัญข้อนี้ จีนได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ (National supervision committee) ขึ้นมาเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบต่อต้านคอร์รัปชันแบบรางคู่ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งได้ยกรวมคณะกรรมการตรวจสอบวินัยของศูนย์กลางพรรคคอมมิวนิสต์จีน องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของสำนักนายกรัฐมนตรี และของสำนักงานอัยการสูงสุดประชาชนจีนมาเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่ก่อตั้งขึ้นมาเพียงองค์กรเดียวในระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีน (Deng, 2018)



รูปที่ 3 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 2 องค์กรหลัก ภายใต้ระบบรางคู่ของจีน (The two agencies in the new dual-track anti-corruption system of China)

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตง จนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้พัฒนามาเป็นพันธมิตรนโยบายสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบแห่งพรรคคอมมิวนิสต์จีนและระบบแห่งชาติจีน แต่การกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน หรือกล่าวโดยอีกนัยหนึ่งว่า แนวร่วมผลักดันนโยบายหลัก และโน้มนำของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์ระบบ และบวกกับความเชื่อแกนสำคัญด้านนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเกิดการเปลี่ยนแปลง เพราะฉะนั้นรูปแบบของระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบรางเดี่ยวมาเป็นระบบรางคู่

สรุป และข้อเสนอแนะ

ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา นโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากขบวนการทางการเมืองมาเป็นการปกครองการบริหารจัดการ และกระบวนการขั้นตอนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจีนก็มีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง และได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบต่อต้านคอร์รัปชันรูปแบบรางคู่แบบใหม่ ขณะเดียวกันประชาชนในสังคมจีน ก็มีส่วนร่วมในการกิจต่อต้านคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้กลายเป็นโครงสร้างการปกครองที่มีหลายศูนย์กลาง จากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้ค่อย ๆ กลายเป็นแนวร่วมผลักดันนโยบายสองแนวร่วม กล่าวคือ ระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และระบบแห่งชาติจีน แต่แนวร่วมผลักดันนโยบายหลักและการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนเป็นระบบของพรรคคอมมิวนิสต์จีน และเนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์ระบบ ขณะเดียวกันความเชื่อหลักที่สำคัญด้านนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นระบบต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบรางเดี่ยวมาเป็นระบบรางคู่ กล่าวโดยสรุปแล้วจากยุคสมัยของเหมาเจ๋อตงจนถึงยุคสมัยของสีจิ้นผิง ระบบนโยบายย่อยของการต่อต้านคอร์รัปชันของจีนได้เปลี่ยนจากระบบเดี่ยวของพรรคคอมมิวนิสต์จีนมาเป็นระบบพรรคคอมมิวนิสต์จีนกับระบบแห่งชาติจีนร่วมมือกันในการทำงาน ซึ่งเป็นระบบการ

กำหนดนโยบายสองชั้น แต่อย่างไรก็ตามพรรคคอมมิวนิสต์จีนยังคงมีอำนาจชี้ขาดในการกำหนดนโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายต่อต้านคอร์รัปชันของจีนออกแบบ และกำหนดโดยผู้นำระดับบน จะมีประสิทธิผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้นำมีความตั้งใจ หรือเจตนารมณ์ที่แน่วแน่หรือไม่ ขณะเดียวกันยังคงต้องอาศัยความเป็นระบบมาแก้ไข ปัญหา ซึ่งความเป็นระบบเป็นประสบการณ์ทั่วไปในการต่อต้านคอร์รัปชันของสากลโลก นอกจากนี้แล้วยังต้องการมีระบบการเมืองมาเป็นหลักประกันในการต่อต้านคอร์รัปชันด้วย

Reference

- Becker, J. (2008) Tackling corruption at its sources, *Journal of Chinese Political Sciences*, vol. 13, no. 3, pp. 287-303.
- Birney, M. (2014) Decentralization and veiled corruption under China's rule of mandates, *World Development*, vol. 53, no. 2, pp. 55-67.
- Chen, D., & Lu, Y. (2017) Chinese corruption and anti-corruption in recent years, *Review of Overseas Studies*, vol. 37, no. 5, pp. 66-78.
- Cui, Y., & Gao X. (2018) The theoretical background, historical approach, and new trends in the construction of party-government relations with Chinese characteristics, *Journal of Socialist Theory Guide*, vol. 38, no. 8, pp. 4-12.
- Deng, J. (2018) The national supervision commission: A new anti-corruption model in China, *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 52, no. 1, pp. 58-73.
- Deng, X. (1993) *Selected works of Deng Xiaoping*, Beijing: People's Publishing House.
- Gao, X., & Nong, H. (2003) *Discussion on the party's leadership style and ruling style*, Nanning: Guangxi People's Publishing House.
- Gong, T. (2015) Managing government integrity under hierarchy: Anti-corruption efforts in local China, *Journal of Contemporary China*, vol. 45, no. 94, pp. 684-700.

- Jin, C. (2004) *The biography of Mao Zedong*, Beijing: Central Literature Publishing House.
- Keliher, M. (2016) Corruption, anticorruption and the transformation of political culture in contemporary China, *The Journal of Asian Studies*, vol. 75, no. 1, pp. 5-18.
- Ko, K. (2012) Structural changes in China corruption, *The China Quarterly*, vol. 211, no. 2, pp. 817-740.
- Ko, K. (2013) Fiscal decentralization: Guilty of aggravating corruption in China, *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 79, pp. 35-55.
- Li, L. (2001) Support for anti-corruption campaigns in rural China, *Journal of Contemporary China*, vol. 10, no. 29, pp. 573-586.
- Lin, S. (2010) Construction of China's anti-corruption system and its framework, *Journal of Social Science Henan University*, vol. 50, no. 1, pp. 1-3.
- Liu, C. (2019) An optimization analysis of the corruption governance system of China, *Thought Front*, vol. 45, no. 4, pp. 97-103.
- Quade, E. (2007) The logic of anticorruption enforcement campaigns in contemporary China, *Journal of Contemporary China*, vol. 16, no. 50, pp. 65-77.
- Quah, J. (2016) Hunting the corrupt "tigers" and "flies" in China: An evaluation of Xi Jinping's anti-corruption campaign, *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 1-9.
- Smith, J., et al. (2018) *Advocacy coalition framework: An overview of the research program*, 4th edition, London: Routledge.
- Wedeman, A. (2005) Anticorruption campaigns and the intensification of corruption in China, *Journal of Contemporary China*, vol. 75, no. 12, pp. 93-116.
- Wedeman, A. (2013) *Double paradox: Rapid growth and rising corruption in China*, New York: Cornell University Press.
- Xiao, L. (2008) The historical evolution and lessons of the communist party of China's governing method, *Marxism & Reality*, vol. 89, no. 4, pp. 147-154.
- Yang, X. (2017) *Report of 19th CPC National Congress*, Available: http://www.sohu.com/a/198991871_119798 [4 September 2020]
- Zhang, Z., & Yang, H. (2013) The hotspots and their progress trends in the domestic research of corruption and anti-corruption of China, *Academics Research*, vol. 178, no. 4, pp. 66-79.
- Zhu, Q. (2019) Government structure and the relationship between the party and government, *Journal of Philosophy and Social Sciences Jinan University*, vol. 41, no. 7, pp. 30-36.
- Zhu, Y. (2012) *The history practice research on the CPC anti-corruption political system construction—based on the analysis of political ecological environment changes*, Doctoral dissertation, Shanghai Academy of Social Sciences.



Research Article

การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง: ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

ฤทธิภัฏ กัลยาณพัทธารสิฐ, ณัฐกร วิทิตานนท์

Application of By-laws and Policy Tools to Promote the Waste Separation in the Origin: Study on Local Administrative Organizations in Chiang Rai Province

Ridthipat Kallayanapattarasit^{1*}, Nuttakorn Vititanon²

¹ Research Unit of Border Area on Legal and Development, School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai, Thailand

² Faculty of Humanities and Social Sciences, Chiang Mai Rajabhat University, Chiang Mai, Thailand, email: Nuttakorn_vit@cmru.ac.th

* Corresponding author email: Ridthipat@mfu.ac.th

Received: July 27, 2020

Revised: September 16, 2020

Accepted: September 18, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกที่ต้นทางเพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ออกแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่เหมาะสมต่อไป

จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายได้ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยใช้ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายประกอบกัน เครื่องมือทางกฎหมายหลักคือข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการจัดการมูลฝอยทั่วไปและข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องหลักเกณฑ์การคัดแยกมูลฝอย อีกทั้งยังมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการแยกวันเก็บขยะมูลฝอยตามประเภท มาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามความสามารถในการคัดแยกขยะ และมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะมูลฝอย ส่วนเครื่องมือทางนโยบาย ได้แก่ จัดโครงการให้ความรู้แก่ประชาชน จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง เช่น จัดตั้งธนาคารขยะ หรือตลาดนัดรีไซเคิล การสนับสนุนงบประมาณพิเศษให้แก่หมู่บ้านที่มีการคัดแยกขยะ รวมไปถึงการทำบันทึกความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับผู้นำชุมชน นอกจากนี้ ในหลายพื้นที่มีการใช้เครื่องมืออื่น ได้แก่ กฎหมู่บ้านซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีรูปแบบคล้ายกับเครื่องมือทางกฎหมาย แต่ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่แท้จริง จากการวิเคราะห์พบว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการคัดแยกขยะเป็นเครื่องมือที่จำเป็นที่ควรใช้ควบคู่กับเครื่องมือทางนโยบาย แต่การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องระมัดระวังปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดจากความซ้ำซ้อนของกฎหมายและกำหนดเนื้อหากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ของตนเอง โดยเนื้อหาของข้อบัญญัติควรกำหนดประเภทของขยะที่จะต้องคัดแยก อำนาจในการกำหนดวันเวลาและสถานที่ในการเก็บขยะ มาตรการทางกฎหมายอื่นที่ใช้ และกระบวนการลงโทษที่ชัดเจน ส่วนหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลควรให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำหนดแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายให้ชัดเจน เป็นต้น

คำสำคัญ: การจัดการขยะมูลฝอย, กฎหมายการบริหารจัดการขยะมูลฝอย, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ข้อบัญญัติท้องถิ่น

Abstract

This research analyses the application of local ordinances and policy tools of local administrative organizations in Chiang Rai province for promoting waste separation at sources.

The study found that local administrative organizations encourage people to separate waste at the origin using both legal and policy tools. The main legal tools are local ordinances on solid waste management and separation. Including using the authority to reinforce waste separate policy such as launch the “No Separation No Collect” policy, set the waste collection date depending on types of waste, impose waste fee based on waste separation ability and amount of waste. Regarding policy tools, local government organizations have implemented projects educating public, encouraged domestic waste separation by establishing a waste bank and recycling market and supported special budgets for waste segregation villages. Including making a memorandum of understanding between the government and community leaders. In addition, in many areas other tools are used such as village rules and regulations which are similar to those legal tools, except do not have the legal status as the laws. The result of the study found that local regulations regarding waste separation are essential tools that should be used together with policy tools. Importantly, the redundancy of the laws and the specific conditions of each area should be considered in order to issue any local ordinances. The ordinance should specify types of waste, waste collection schedule, other alternative legal measures and explicit punishment procedures.

Keywords: Solid waste management, Waste management law, Local government organization, Local ordinances

บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาขยะมูลฝอยเป็นปัญหาสำคัญที่สุดประการหนึ่งของประเทศไทย จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศไทยมีขยะทั่วประเทศประมาณ 27.93 ล้านตัน หรือประมาณ 76,529 ตันต่อวัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2560 ร้อยละ 2.04 ที่มีประมาณขยะประมาณ 27.37 ล้านตัน ปริมาณขยะทั้งหมดนี้มีเพียง 5.59 ล้านตัน หรือร้อยละ 39 ของปริมาณขยะทั้งหมดเท่านั้นที่ถูกกำจัดในสถานที่ที่ถูกต้อง และมีการคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียง 9.76 ล้านตัน หรือร้อยละ 35 ของขยะทั้งหมด แม้จะเพิ่มขึ้นจากเดิมปี พ.ศ. 2557 ที่มีการคัดแยกขยะเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ 18 ของปริมาณขยะทั้งหมดมากแล้วก็ตาม (Pollution Control Department, 2018a, pp. 6-9) แต่ก็ยังถือว่าเป็นปริมาณที่ไม่มากนัก

ในเรื่องการจัดการขยะ รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการขยะมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่เป็นรัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้ให้ความเห็นชอบ

แผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ตามแนวทาง “ประชารัฐ” ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559-2560) เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดปริมาณขยะมูลฝอยลง และจัดระบบการเก็บ ขน และกำจัดขยะที่มีประสิทธิภาพต่อไป (Pollution Control Department, 2018b, pp. 1-2) แนวทางในการจัดการขยะที่ถูกเลือกใช้คือ 3R (Reduce, Reuse, Recycle) ซึ่งแปลเป็นภาษาไทย คือ นโยบาย 3ร หรือ 3ใช้ ได้แก่ “ใช้น้อยหรือลดการใช้” (Reduce) หมายถึง การลดปริมาณการใช้สิ่งของลงโดยใช้เท่าที่จำเป็น เช่น การใช้ตะกร้าหรือถุงผ้าในการใส่สิ่งของแทนการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว หรือใช้ปิ่นโตแทนกล่องโฟม เป็นต้น หรือ “ใช้ซ้ำ” (Reuse) หมายถึงการนำบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้กลับมาใช้ใหม่โดยไม่ผ่านกระบวนการแปรรูปหรือแปรสภาพ เช่น การทำสิ่งประดิษฐ์จากวัสดุเหลือใช้ การบริจาคเสื้อผ้าที่ไม่ใช้แล้ว หรือขายสินค้ามือสองให้กับบุคคลที่ต้องการ และ “นำกลับมาใช้ใหม่” (Recycle) หมายถึงการนำของเสียบรรจุภัณฑ์หรือวัสดุเหลือใช้มาแปรรูปเป็นวัตถุดิบในการผลิตหรือผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่น ขวดพลาสติก

กระป๋องอะลูมิเนียม เป็นต้น (Pollution Control Department, 2018c, pp. 4-7)

นโยบาย 3ช. หรือ 3ใช้ จะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าประชาชน ณ แหล่งกำเนิดขยะมูลฝอยไม่ได้ดำเนินการคัดแยกขยะตั้งแต่ต้นทางว่าสิ่งใดเป็นขยะที่สามารถใช้ซ้ำได้ สิ่งใดเป็นขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ การคัดแยกขยะจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การจัดการขยะที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการคัดแยกขยะที่ต้นทางจะทำให้ปริมาณขยะที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องไปกำจัดทำลายนั้นลดน้อยลงส่งผลให้การจัดการขยะในขั้นต่อไป สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังลดปัญหามลพิษต่อสภาพแวดล้อมด้วย นอกจากนี้การคัดแยกขยะที่ต้นทางยังก่อให้เกิดประโยชน์กับครัวเรือนในแง่ของความประหยัดอีกด้วย เพราะสินค้าหรือขยะบางอย่างอาจจะนำมาใช้ใหม่หรือนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกด้วย

ความสำคัญของการคัดแยกขยะที่ต้นทางทำให้รัฐบาลได้กำหนดให้การคัดแยกขยะเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดที่สำคัญในแผนปฏิบัติการ “ประเทศไทย ไร้ขยะ” ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดระดับกลยุทธ์ให้ร้อยละ 100 ของหมู่บ้าน/ชุมชนมีการดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอย โดยในจำนวนนี้ให้มีร้อยละ 40 เป็นหมู่บ้าน/ชุมชนต้นแบบที่มีการคัดแยกขยะมูลฝอยอย่างครบถ้วนถูกต้อง ณ แหล่งกำเนิด (Pollution Control Department, 2018b) แต่อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่หมู่บ้านหรือชุมชนใดที่สามารถผลักดันให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางได้ทั้งพื้นที่การศึกษาเพื่อค้นหาเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการคัดแยกขยะเกิดประสิทธิผลมากที่สุดจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่จะทำให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางได้นั้นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการจัดการขยะชุมชน ทั้งตามมาตรา 18 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ต่างก็กำหนดให้การเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยชุมชนอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมาย ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางให้ประสบผลสำเร็จได้

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเกิดขึ้นโดยมีโจทย์วิจัยประการสำคัญคือ ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอย่างไรในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง สมมติฐานของการศึกษาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเชิงสั่งการและควบคุมพฤติกรรมควบคุมไปกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทางจึงจะทำให้เกิดการลดและคัดแยกขยะอย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสถานการณ์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย
2. ศึกษาวิเคราะห์การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายและให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในการคัดแยกขยะ

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาใช้วิธีการ 4 วิธี ได้แก่

1. การศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าตำรา หนังสือ บทความ งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงศึกษาดัชนีบทกฎหมาย บันทึกกฎหมาย ความเห็นทางกฎหมายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาของศาล
2. การสำรวจโดยแบบสอบถามอย่างง่าย (Questionnaire survey) เพื่อใช้คัดกรองเบื้องต้นเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงรายที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนเท่านั้น ประกอบกับวิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball sampling)

3. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) โดยการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ
4. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) โดยเชิญผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมาร่วมให้ความเห็นต่อผลการศึกษาเบื้องต้นและให้ความคิดเห็นเพิ่มเติม จำนวน 1 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วม รวม 25 คน

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการขยะในพื้นที่จังหวัดเชียงรายเท่านั้น โดยเลือกทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 12 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 143 แห่ง ได้แก่ (1) เทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย (2) เทศบาลตำบลดงมะดะ อำเภอแม่ลาว (3) เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย (4) เทศบาลตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย (5) เทศบาลตำบลแม่จัน อำเภอแม่จัน (6) เทศบาลตำบลแม่สาย อำเภอแม่สาย (7) เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย (8) เทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง (9) เทศบาลตำบลสิริเวียงชัย อำเภอเวียงชัย (10) องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน (11) องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแพร่ อำเภอแม่ลาว (12) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สลองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจสถานการณ์ภาพของการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายที่ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางโดยเน้นการประเมินประสิทธิผลเพื่อค้นหาว่าเครื่องมือใด หรือวิธีการใดที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้ และเป็นข้อมูลในการยกย่องตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะในโอกาสต่อไป ผลการศึกษาอาจแยกพิจารณาออกเป็น 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่

ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย (3) บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (4) ข้อเสนอแนะ

1. การตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ในระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยหลายฉบับ (Nakseeharach, 2018, pp. 135-153) โดยกฎหมายที่เป็นฐานให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง รวมไปถึงตราและบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะ 2 ฉบับหลัก ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ (2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(1) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดทั่วไปในพื้นที่สาธารณะของประเทศ เช่น การรักษาความสะอาด การห้ามทิ้งขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยแต่เดิมมุ่งเน้นไปที่การห้ามปรามเพื่อมิให้มีผู้ใดกระทำการใด ๆ อันจะทำให้เกิดความสกปรกหรือไม่เป็นระเบียบในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ โดยการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้ตั้งแต่การปรับไม่เกิน 500 บาท (มาตรา 52) ไปจนถึงโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน (มาตรา 58/2)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มหมวด 3/1 การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ซึ่งตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้ระบุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายครั้งนี้ว่าเพื่อให้การบริหารจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเกิดการบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการให้บริการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริง ที่สำคัญคือการกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยชุมชน โดยในมาตรา

34/3 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องได้ด้วย

ในเรื่องการคัดแยกขยะที่ต้นทาง มาตรา 34/3 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ประชาชนทำการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ส่วนเทศบาลต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กล่าวคือ การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องให้สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อนและจากนั้นจะต้องเสนอให้ผู้ที่มิอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นให้ความเห็นชอบ ท้องถิ่นจึงจะสามารถนำข้อบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับได้

ในส่วนของการกำหนดโทษนั้น มาตรา 58/2 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(1) เรื่องการจัดให้มีที่รองรับสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่สถานที่เอกชนที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปได้ และมาตรา 34/3(5) การอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุขลักษณะเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2)

ส่วนมาตรา 58/2 วรรคสองของกฎหมายฉบับเดียวกันได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) เรื่องวิธีการคัดแยกขยะ เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย แต่ก็กำหนดโทษเฉพาะผู้มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยตามมาตรา 34/1 วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือผู้ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการกิจการรับทำการเก็บ ขน กำจัดหรือหาประโยชน์จากการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยที่ทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการตามมาตรา 34/2

เท่านั้น แต่ก็ไม่ได้กำหนดโทษสำหรับประชาชนที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องของการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ออกตามความในมาตรา 34/3(2) ไว้โดยเฉพาะเช่นกัน ดังนั้นหากประชาชนไม่คัดแยกขยะมูลฝอยตามข้อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีโทษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะดังกล่าวต้องการจะกำหนดบทลงโทษให้แก่ประชาชนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยจะต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้นกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ มาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดไว้เท่ากันคือให้กำหนดโทษปรับได้ไม่เกิน 1,000 บาท โดยไม่มีโทษจำคุก

ในเรื่องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการคัดแยกขยะโดยอำนวยความสะดวกโดยการยกร่างตัวแบบข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งมีเนื้อหาจำนวน 9 ข้อ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนใจสามารถนำเนื้อหาไปใช้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเองได้โดยสะดวก

เมื่อท้องถิ่นใดตราข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว และมีผู้ฝ่าฝืนไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่ท้องถิ่นกำหนด การดำเนินการกรณีผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะนี้จะต้องดำเนินการตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ โดยจะต้องดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าผู้ต้องหาฝ่าฝืนข้อบัญญัติจริง และหากผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดีและชำระค่าปรับตามที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดให้ถือว่าคดีอาญาเล็กน้อย แต่หากผู้ต้องหา

ไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบคดี ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีจะต้องทำสำนวนและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองดำเนินคดีต่อไป

(2) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการจัดการสุขลักษณะของกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ความเป็นอยู่และควบคุมอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การทิ้งขยะและสิ่งปฏิกูล สุขลักษณะของอาคาร การจัดการเหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงและปล่อยสัตว์ การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การควบคุมตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร การจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไว้เช่นเดียวกัน

ในเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางนั้น กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง แต่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะดังกล่าวนี้ กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยซึ่งหมายถึงประชาชนทั่วไปมีหน้าที่ต้องคัดแยกขยะมูลฝอยก่อนส่งมอบให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บเพื่อนำไปกำจัดต่อไป ดังนั้นแม้ท้องถิ่นจะไม่ตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย แต่ประชาชนก็ยังมีหน้าที่ในการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจกำจัดขยะนำไปดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ดี หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นของตนเอง เช่น กำหนดประเภทของขยะที่จะคัดแยกหรือกำหนดวิธีการเก็บหรือกำจัดขยะแต่ละประเภทได้ ก็สามารถทำได้ตามความในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ได้ให้อำนาจไว้ รวมถึงกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไปฉบับนี้ในข้อ 5 วรรคสอง ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทของขยะมูลฝอยที่จะต้องคัดแยกได้เช่นกัน

ในส่วนของโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับนี้ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

มีกำหนดไว้ 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 68 ซึ่งเป็นโทษทั่วไปสำหรับการฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ดังกล่าวดังนั้น หากผู้ใดไม่ทำการคัดแยกขยะมูลฝอยตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ของกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ก็ย่อมมีความผิดตามมาตรา 68 นี้ด้วย คือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท ส่วนอีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 68/1 ซึ่งกำหนดโทษให้หนักขึ้นหากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การดำเนินการลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะอันเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 จะต้องดำเนินการตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมาย พ.ศ. 2561 ที่ออกตามความใน มาตรา 84 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้แต่ละจังหวัดจะต้องมีคณะกรรมการเปรียบเทียบเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี คณะกรรมการเปรียบเทียบดังกล่าวประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการจังหวัด และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นกรรมการ และมีนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดเป็นเลขานุการ โดยตามประกาศฉบับนี้ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบมีอำนาจพิจารณาว่าจะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่ ถ้าคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง คณะกรรมการเปรียบเทียบก็มีอำนาจจะเปรียบเทียบคดีก็ได้ โดยหากผู้กระทำความผิดยินยอมให้เปรียบเทียบคดีและได้ชำระค่าปรับแล้ว คดีอาญาย่อมเป็นอันเลิกกัน แต่หากเป็นกรณีอื่น เลขานุการคณะกรรมการเปรียบเทียบจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนต่อไป และสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบ

อาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กล่าวโดยสรุป กฎหมายทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางได้ แต่จะแตกต่างกันในเรื่องของการกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยที่ต้นทางดังกล่าว ซึ่งหากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีการกำหนดโทษไว้ในตัวพระราชบัญญัติโดยตรง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งของตนเองในการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนซึ่งจะกำหนดได้เพียงปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่หากเป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในเรื่องการไม่คัดแยกขยะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงโทษได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68 คือปรับไม่เกิน 50,000 บาท เนื่องจากถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อ 5 แห่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2561 โดยตรง และหากเป็นกรณีมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยมีพิษหรืออันตรายจากชุมชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 68/1 ก็ย่อมสามารถดำเนินการลงโทษได้ถึงขั้นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

2. การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย

จากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่คณะผู้วิจัยเข้าไปสัมภาษณ์มีการตื่นตัวและรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่คัดแยกขยะที่ต้นทางทุกแห่ง เพียงแต่มีการใช้เครื่องมือที่แตกต่างกันไปตามข้อจำกัดและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ โดยอาจแยกผลการศึกษาออกเป็นสองเรื่อง ได้แก่ (1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายใน

การส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

(1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมายและทางนโยบายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

จากการสัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายมีการใช้เครื่องมือในหลากหลายรูปแบบเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจแบ่งแยกการใช้เครื่องมือดังกล่าวได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย 2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย และ 3) การใช้เครื่องมืออื่น

1) การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย

การใช้เครื่องมือทางกฎหมาย หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดบังคับให้ประชาชนดำเนินการคัดแยกขยะ โดยหากประชาชนไม่ปฏิบัติตามอาจได้รับการลงโทษหรือได้รับผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่ง เครื่องมือทางกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายใช้เป็นฐานในการกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะ อาจแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง และ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยตรง หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีเนื้อหาในการกำหนดหน้าที่โดยตรงให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะก่อนที่จะกำจัดหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปกำจัด หากประชาชนไม่ปฏิบัติตามก็มีบทลงโทษกำหนดไว้โดยตรงในข้อบัญญัตินั้น ซึ่งตามมาตรา 60 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลสามารถกำหนดโทษปรับสำหรับผู้ฝ่าฝืนเทศบัญญัติได้ไม่เกินหนึ่งพันบาท ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติไม่เกินหนึ่งพันบาทเช่นกัน ตามมาตรา 71 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จากการเก็บข้อมูลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ทุกแห่งมี

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยซึ่งใช้ในการเรียกเก็บค่าบริการเก็บขนขยะมูลฝอยจากครัวเรือนมากำจัด แต่มีเพียงบางแห่งเท่านั้นที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง และเป็นการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยใช้ตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำ ส่วนใหญ่ท้องถิ่นที่ตราข้อบัญญัติเหล่านี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดกลาง แต่เกือบทั้งหมดไม่ได้มีการบังคับใช้ข้อบัญญัติดังกล่าวลงโทษแก่ผู้ไม่คัดแยกขยะอย่างเป็นทางการจะลักษณะมากนัก เนื่องจากเห็นว่าโทษที่กำหนดไว้น้อยเกินไปและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการบังคับการตามข้อบัญญัตินั้น

ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากยังไม่ดำเนินการตราข้อบัญญัติดังกล่าวนี้ออกมาบังคับใช้ เนื่องจากเหตุผลสามประการ ได้แก่ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าประชาชนยังไม่มีความเข้าใจและความพร้อมเพียงพอที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัติได้ ดังนั้นหากท้องถิ่นตราข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวออกมาบังคับใช้ก็จะเป็นธรรมแก่ประชาชน ประการที่สอง ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับประชาชนโดยไม่จำเป็น และประการที่สาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเห็นว่าตัวแบบข้อบัญญัติที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแนะนำมายังไม่เหมาะสมกับลักษณะและสภาพสังคมในพื้นที่ของตนเอง จึงขอเวลาชั่งชั่งหนึ่งเพื่อศึกษาให้ถี่ถ้วนก่อน

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม คือการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบังคับประชาชนโดยอ้อมให้คัดแยกขยะที่ต้นทาง ซึ่งหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ผู้มีอำนาจจัดเก็บก็จะได้รับผลร้ายหรือความไม่สะดวกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือนี้จะใช้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขนขยะจากครัวเรือนหรือสถานประกอบการต่าง ๆ โดยในการเก็บขยะมูลฝอยนี้ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะออกเป็นประเภทต่าง ๆ ก่อนที่จะนำมาส่งให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น และหากประชาชนไม่ดำเนินการคัดแยกขยะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมาตรการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้มีความแตกต่างหลากหลายอย่างมาก โดยอาจแบ่งเป็น 4 มาตรการ ได้แก่

มาตรการแรก ได้แก่ มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” มาตรการนี้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยตามครัวเรือนจะปฏิเสธไม่รับเก็บขยะจากครัวเรือนที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะมาก่อน โดยจะแนะนำให้เจ้าของไปดำเนินการคัดแยกขยะมาให้เรียบร้อยก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะยินยอมเก็บขยะนั้นไป ซึ่งมาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ โดยเจ้าหน้าที่จะให้คำแนะนำแก่ประชาชนให้ทำการคัดแยกขยะให้ถูกต้อง

มาตรการที่สอง ได้แก่ มาตรการแยกเก็บตามประเภทมูลฝอย คือ เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะจะแบ่งวันเก็บขยะออกเป็นหลายวันตามประเภทขยะ เช่น วันอังคาร เก็บขยะอินทรีย์ วันพฤหัสบดี เก็บขยะทั่วไป หรือวันศุกร์เก็บขยะมีพิษ เป็นต้น หรือบางพื้นที่ เก็บขยะวันเดียวกัน แต่แยกประเภทของรถที่จัดเก็บ เช่น ขยะทั่วไปจะใช้รถบรรทุกขนขยะ แต่ถ้าเป็นขยะอินทรีย์จะใช้รถกระบะที่ทำยารถจะมีถังแยกสำหรับเทรวมขยะอินทรีย์ การแยกวันเก็บนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกเป็นประกาศให้ประชาชนได้รับทราบว่า จะเก็บขยะอะไรในวันใด เพื่อให้ประชาชนจัดเตรียมขยะได้พร้อมตามวันที่ประกาศ หากประชาชนไม่จัดเตรียมขยะให้ถูกต้อง ขยะนั้นก็เลยไม่ถูกเก็บไปกำจัด มาตรการนี้ถูกใช้ในหลายพื้นที่ และจากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมาก ทำให้ปริมาณขยะลดลงไปอย่างมาก แต่มาตรการนี้จะต้องใช้งบประมาณในการเก็บขยะที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการเก็บขยะหลายวันแทนที่จะเก็บขยะได้หมดภายในวันเดียวหรือสองวัน หรือใช้เครื่องมือในการเก็บขยะหลากหลายรูปแบบ เช่น รถเก็บขยะจะต้องมีหลายคันแยกกัน เป็นต้น

มาตรการที่สาม ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากความสามารถในการคัดแยกและกำจัดขยะมูลฝอย มาตรการถูกคิดค้นและใช้โดยเทศบาลตำบลเวียงเทิง อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย โดยมาตรการนี้จะแบ่งการเก็บค่าบริการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยออกเป็น 3 ระดับ โดยใช้สัญลักษณ์ธงสี ดังนี้

ธงสีเขียว คือ ครัวเรือนที่สามารถบริหารจัดการขยะบางประเภทได้เองในครัวเรือน เช่น ขยะเปียกหรือเศษอาหารต่าง ๆ ครัวเรือนที่ใช้ธงเขียวจะต้องกำจัดขยะเปียกด้วยตัวเอง ส่วนขยะประเภทอื่นจะทำการคัดแยกและส่งมอบให้เทศบาลนำไปกำจัด ธงสีแดง คือ ครัวเรือนที่ไม่สามารถจัดการขยะเองได้ ด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ขาดความพร้อม หรือมีพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยในการจัดการขยะได้แก่ สถานที่ราชการ ตลาดสด หรือสถานที่สาธารณะ และธงสีน้ำเงิน คือ ครัวเรือนที่เข้าร่วมตามโครงการ “ปลอดถุง ปลอดถัง” ซึ่งเป็นครัวเรือนที่สามารถจัดการขยะทุกประเภทได้เองในครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ครัวเรือนที่ใช้ธงนี้มักเป็นครัวเรือนที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีที่ดินของตนเองและสามารถกำจัดขยะเหล่านี้ได้ด้วยตัวเอง เช่น การฝังกลบ หรือทำปุ๋ย หรือทำเสวียน เป็นต้น

การดำเนินการมาตรการนี้จะเริ่มจากการเปิดให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดูแลสถานที่หรือแหล่งกำเนิดขยะได้พิจารณาว่าตนเองเหมาะกับธงประเภทใด และแจ้งความจำนงเข้าร่วมโครงการต่อเทศบาลซึ่งจะได้รับธงสีที่ตนเองสมัครกลับไปติดที่หน้าบ้านเป็นสัญลักษณ์ให้เจ้าหน้าที่ที่เก็บขยะดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ส่วนค่าบริการจะคิดตามสีของธงและน้ำหนักของขยะ โดยธงแดง จะมีราคาค่าบริการแพงที่สุด โดยคิดเป็นรายเดือนตามน้ำหนักขยะรวมของทั้งเดือน ธงเขียวจะมีค่าบริการจัดเก็บเป็นรายครั้งตามน้ำหนักขยะ ส่วนธงน้ำเงินจะไม่คิดค่าบริการ โดยในการเก็บขยะ เทศบาลจะแยกวันเก็บไว้ อย่างชัดเจนว่าวันใดจะเก็บขยะประเภทใด

มาตรการนี้เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ประสบความสำเร็จอย่างมากและสามารถลดปริมาณขยะได้จริง ทำให้งบประมาณที่ใช้ในการเก็บและกำจัดขยะของเทศบาลลดลงไปด้วย ซึ่งทางเทศบาลก็มีแผนที่จะลดค่าบริการเก็บขยะลง ทำให้ประชาชนเห็นอย่างชัดเจนว่าหากตนเองคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ค่าบริการจัดการขยะก็จะลดลงตามไปด้วย ยิ่งทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับทางเทศบาลมากยิ่งขึ้น

มาตรการสุดท้าย ได้แก่ มาตรการกำหนดค่าบริการจากปริมาณน้ำหนักของขยะมูลฝอย กล่าวคือ ท้องถิ่นจะกำหนดค่าบริการเก็บขยะจากปริมาณขยะที่ประชาชนนำมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ หากประชาชนมีขยะในปริมาณมาก

ค่าขยะประจำเดือนก็จะมากไปด้วย ดังนั้นหากประชาชนอยากจะจ่ายค่าบริการเก็บขยะน้อย ก็จะต้องคัดแยกขยะก่อนส่งมอบให้ท้องถิ่น เช่น ขยะอินทรีย์แยกออกไปกำจัดเอง ส่วนขยะรีไซเคิลแยกออกไปขาย ก็จะเหลือแต่เพียงขยะทั่วไปซึ่งปริมาณและน้ำหนักจะน้อยกว่าการไม่ได้คัดแยกขยะ มาตรการนี้ถูกใช้โดยท้องถิ่นไม่กี่แห่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นมาตรการที่มีกฎหมายรองรับชัดเจน แต่เนื่องจากการชั่งน้ำหนักขยะทุกครั้งที่ทำให้การเก็บขยะแต่ละครั้งใช้ระยะเวลาเยอะ และจะต้องมีการบันทึกไว้ทุกครั้งจึงสร้างความไม่สะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ นอกจากนี้ยังเกิดก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงกฎหมาย กล่าวคือ หากในท้องถิ่นใดใช้มาตรการเก็บค่าขยะตามน้ำหนักนี้ ขณะที่ท้องถิ่นใกล้เคียงใช้วิธีการเรียกเก็บค่าขยะแบบกำหนดตายตัว จะทำให้เจ้าของขยะในท้องถิ่นที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการตามน้ำหนักขยะซึ่งมีราคาสูงกว่าจะนำขยะของตนเองไปฝากทิ้งไว้กับบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ใช้ระบบการกำหนดค่าบริการขยะแบบตายตัวซึ่งมักจะเป็นเครือญาติกัน เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เรียกว่าปัญหานี้ว่า “ขยะแม่ ขยะลูก” ซึ่งไม่ได้ทำให้ประชาชนเกิดการคัดแยกขยะที่แท้จริง อีกทั้งยังเป็นการผลักภาระไปให้ท้องถิ่นใกล้เคียงในการกำจัดขยะเพิ่มมากขึ้นด้วย

2) การใช้เครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบาย หมายถึง โครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง โดยอาจใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการหรือไม่ก็ได้ จากการเก็บข้อมูลพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกคัดเลือกมาใช้ในการศึกษาล้วนมีการใช้เครื่องมือทางนโยบายเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสิ้น โดยอาจจัดประเภทของโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก การรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนซึ่งจะมีตั้งแต่การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ เช่น แผ่นพับ ใบปลิว บ้ายประกาศ แจกให้แก่ประชาชนได้รับรู้ประเภทของขยะและวิธีการในการคัดแยกขยะ หรือการจัดกิจกรรมอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจะไปเข้าร่วมประชุมหมู่บ้าน หรือนัดหมายให้ประชาชนมาเข้ารับการอบรมเพื่อทำความเข้าใจในการคัดแยกขยะที่

ถูกต้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง เช่น เทศบาลตำบลนางแล อำเภอเมืองเชียงราย ใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ปรึกษาประจำชุมชน หรือเป็น “พี่เลี้ยง” ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประชาชนในชุมชนนั้น หรือที่เทศบาลตำบลไม้ยา อำเภอพญาเม็งราย ได้กำหนดตัวบุคคล เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือ “แก่บ้าน” เป็นผู้ดูแลประจำหมู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไปเก็บขยะตามบ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็จะติดตามไปดูและสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะด้วย นอกจากนี้ในหลายพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลธารทอง อำเภอพาน ได้ลงไปให้ความรู้แก่ประชาชนในการจัดทำเครื่องมือในการกำจัดขยะในครัวเรือนด้วยตัวเอง เช่น กรีนโคน (Green cone) หรือเสวียน สำหรับการกำจัดขยะอินทรีย์ เป็นต้น

เครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งดำเนินการเนื่องจากใช้งบประมาณไม่มากนักและมีประโยชน์อย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากประชาชนสามารถคัดแยกขยะได้อย่างถูกต้อง การกำจัดขยะก็จะสะดวกมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่มีความจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากการคัดแยกขยะเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย แม้ว่าในประเทศไทยจะมีการณรงค์การแยกขยะรีไซเคิล เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก หรือกระดาษออกจากขยะทั่วไปมานานแล้ว แต่ยังเข้าไม่ถึงความรับรู้ของประชาชนทั่วไป และในความเป็นจริงขยะที่เกิดขึ้นในแต่ละวันมีความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น ไม่ได้มีเฉพาะขวดพลาสติก หรือขวดแก้วเท่านั้น มีห่อขนม กล่องนม กล่องพลาสติก ฯลฯ ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าจะต้องคัดแยกอย่างไร อยากรู้ก็ติดการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนมีข้อจำกัดอย่างมาก เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นวัยทำงาน ตอนกลางวันในวันทำงานปกติมักจะไม่อยู่บ้าน เมื่อเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปรณรงค์ให้ความรู้ก็มักจะเจอแต่เด็กกับผู้สูงอายุซึ่งไม่ได้เป็นผู้คัดแยกขยะของบ้าน หรือหากเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ให้ความรู้ในช่วงวันหยุดมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าที่ควร เนื่องจากประชาชนเห็นว่าเป็นวันพักผ่อนของตนเอง ในการใช้เครื่องมือนี้ที่เห็นผลดีที่สุดคือแผ่นพับ ใบปลิวหรือประกาศที่มี

รูปของขยะแต่ละประเภทที่แยกออกจากกันชัดเจน ประชาชนสามารถนำไปเทียบเคียงได้ว่าขยะของตนเองเป็นขยะประเภทใด

ประเภทที่สอง การจัดกิจกรรมส่งเสริมและช่วยเหลือให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง กิจกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายจัดทำกันมาก ได้แก่ การจัดทำธนาคารขยะซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่ให้ชุมชนก่อตั้งสถานที่เพื่อรับฝากขยะรีไซเคิลจากประชาชน เช่น ขวดแก้ว ขวดพลาสติก กระดาษ โดยจะรวบรวมและนำไปขายต่อให้แก่ผู้รับซื้อของเก่า โดยเงินที่ได้จะคืนให้แก่เจ้าของขยะ โดยธนาคารจะเก็บเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นค่าดำเนินการ (Unroj, 2015) ส่วนอีกกิจกรรมหนึ่งคือ ตลาดนัดรีไซเคิล กิจกรรมนี้เจ้าหน้าที่จะกำหนดวัน เวลาและสถานที่ให้ประชาชนนำขยะรีไซเคิลมารวมกัน และเจ้าหน้าที่จะติดต่อร้านรับซื้อของเก่าเพื่อมารับซื้อขยะรีไซเคิลเหล่านี้ไปขายอีกต่อหนึ่ง เงินรายได้นี้บางท้องถิ่นจะคืนให้แก่ประชาชนโดยหักส่วนหนึ่งเป็นค่าดำเนินการของประชาชนที่เป็นอาสาสมัครรับผิดชอบการติดต่อประสานงาน หรือบางท้องถิ่นจะนำเงินรายได้รวบรวมไว้เป็นเงินกองกลางของชุมชน ซึ่งจะใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของชุมชน การนัดหมายวัน เวลา และสถานที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะนัดในวันที่มีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพราะจะเป็นวันที่ชาวบ้านมารวมตัวกันมากที่สุด

เครื่องมือนี้นิยมใช้มากกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก ประชากรไม่มากนักและพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเป็นพื้นที่ชนบทมีเขตตัวเมืองที่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจน้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งพื้นที่ประเภทนี้ขยะจะน้อยเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีที่ดินทำการเกษตรของตนเองจึงสามารถกำจัดขยะได้ด้วยตนเอง เช่น ขยะอินทรีย์ก็จะนำไปทำปุ๋ยอินทรีย์ ใช้กรีนโคนหรือเสวียนในการทำปุ๋ยอินทรีย์ อย่างไรก็ตามเครื่องมือนี้มีข้อจำกัดในหลายประการ เช่น การให้ความร่วมมือของประชาชน หากประชาชนไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจบังคับประชาชนได้ และข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดคือการติดต่อร้านรับซื้อของเก่า ซึ่งในปัจจุบันเริ่มมีลดน้อยลงอย่างมาก บางท้องถิ่นต้องติดต่อร้านรับซื้อของเก่าที่อยู่จังหวัดอื่น ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานมีมากขึ้น รายได้ก็น้อยลงจนไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการต่อไป

ประเภทที่สาม การสนับสนุนงบประมาณหรือจัดให้มีอุปกรณ์ที่สำคัญให้แก่ชุมชนไว้ใช้งาน เช่น เทศบาลตำบลนางเลื่อมอำเภอเมืองเชียงราย จัดซื้อเตาเผาขยะให้แก่ชุมชนไว้ดำเนินการกำจัดขยะภายในชุมชนเอง โดยมีข้อตกลงว่าชุมชนจะดำเนินการเก็บและกำจัดขยะกันเองและจะทำการคัดแยกขยะก่อนนำไปเผา ในบางแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการจูงใจให้ชุมชนที่ให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นในการจัดการขยะโดยอาศัยการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นประโยชน์กับพื้นที่นั้น เช่น การจัดงบประมาณเพื่อก่อสร้างสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของชุมชน เช่น สร้างถนนเข้าหมู่บ้านหรือสร้างศาลาประชาคมของหมู่บ้านให้แก่ชุมชนที่อนุญาตให้มีเตาเผาขยะในชุมชน หรือให้แก่ชุมชนที่มีการคัดแยกขยะมากที่สุด เป็นต้น

ประเภทที่สี่ การจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างส่วนราชการ ท้องถิ่น กับชุมชน บันทึกความเข้าใจร่วมกัน หรือ Memorandum of Understanding (MOU) เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันอย่างโดยหนึ่ง การจัดทำ MOU นี้เป็นเครื่องมือที่ส่วนราชการนิยมใช้กันอย่างมาก และนำมาใช้กับการจัดการขยะด้วย โดยในจังหวัดเชียงรายมีการจัดทำ MOU ในหลายระดับ เช่น ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำกับนายอำเภอแต่ละอำเภอและนายอำเภอทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกับผู้นำชุมชน หรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เนื้อหาของ MOU จะกำหนดให้ผู้นำชุมชนดำเนินการให้ประชาชนในชุมชนของตนเองมีการคัดแยกขยะก่อนที่จะนำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกำจัดต่อไป

MOU เหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ไม่ใช่นิติกรรมสัญญาทั้งในทางแพ่งและในทางปกครอง ดังนั้นแม้ผู้ที่ลงนามใน MOU จะไม่ได้ปฏิบัติในสิ่งที่ MOU กำหนดไว้ ก็ไม่สามารถบังคับได้ เนื่องจาก ประการแรก คู่สัญญาไม่ได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลผูกพันตามกฎหมาย และประการที่สอง ผู้นำชุมชนที่ไปลงนามใน MOU นั้น ไม่ได้มีอำนาจสร้างนิติสัมพันธ์กับบุคคลอื่นในนามของชุมชน แม้ผู้นำชุมชนไปลงนามในบันทึกความเข้าใจดังกล่าว บันทึกนั้นก็ไม่ได้ผูกพันต่อชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนนั้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม MOU เหล่านี้จะมีประโยชน์ในแง่การสร้าง ความชัดเจนว่าบุคคล

ที่เกี่ยวข้องจะต้องกระทำอย่างไร มีหน้าที่อย่างไรในการจัดการขยะ แม้จะไม่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย แต่ก็จะมีผลในแง่ของการจูงใจ หรือการนำไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น เช่น ท้องถิ่นอาจจะพิจารณาว่าชุมชนใดให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด และใช้ข้อมูลดังกล่าวดำเนินการกับท้องถิ่นนั้นต่อไป

3) การใช้เครื่องมืออื่น

เครื่องมืออื่นนี้ไม่ใช่ทั้งเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางนโยบายที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ใช้โดยองค์กรอื่น เครื่องมืออื่นนี้ ได้แก่ “กฎหมายบ้าน” ซึ่งหมายถึง กฎระเบียบที่หมู่บ้านกำหนดขึ้น หรือแนวปฏิบัติในการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขในหมู่บ้าน (Pankongchune, 2018, p. 233) ในเรื่องการจัดการขยะมูลฝอยเกือบทุกหมู่บ้านที่เป็นเขตชนบทของเชียงรายจะมีการกำหนดกฎหมายหรือธรรมนูญหมู่บ้านขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชนในหมู่บ้านเรื่องการทิ้งขยะให้ถูกที่ ในบางแห่งมีการกำหนดเรื่องการคัดแยกขยะด้วย ยิ่งไปกว่านั้นบางพื้นที่ยังมีการนำกฎหมายบ้านไปใช้กับบุคคลภายนอกที่นำขยะมาทิ้งในเขตหมู่บ้านอีกด้วย การใช้กฎหมายบ้านนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการแต่อย่างใด ทั้งเรื่องการออกกฎหมายบ้านและการบังคับตามกฎหมายบ้าน แต่รับรู้ว่ามี การดำเนินการเช่นนี้อยู่ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งท้องถิ่นจะถือว่าเป็นเรื่องภายในแต่ละหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการทิ้งขยะ เนื่องจากหากบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเองจะมีข้อยุ่งยาก เช่น ต้องเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดดำเนินการ หรือไม่มั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายของตนเอง จะดำเนินการส่งเรื่องให้หมู่บ้านดำเนินการลงโทษตามกฎหมายหมู่บ้านแทนด้วยความเข้าใจโดยสุจริตว่าสามารถดำเนินการได้

การใช้กฎหมายบ้านเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางไม่ว่าจะในหมู่บ้านแบบใด ย่อมมีปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่หมู่บ้านในการออกกฎหมายบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการบังคับลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายบ้านดังกล่าว เพราะการบังคับโทษดังกล่าวมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนที่ปราศจากกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างชัดเจน ดังนั้นผู้ดำเนินการบังคับโทษมีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะมีความผิดทางกฎหมายในการลงโทษ แม้จะเป็นโทษปรับอย่างเดียวก็ดี หรือโทษอย่างอื่นใดก็ดี เพราะเป็นการดำเนินการโดยปราศจากกฎหมายรองรับ หรือกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หากท้องถิ่นที่สนับสนุนให้ดำเนินการดังกล่าวก็อาจมีความผิดตามไปด้วย ทั้งในเรื่องการปล่อยให้มีการละเมิดต่อกฎหมาย หรือสนับสนุนให้เกิดการละเมิดต่อกฎหมาย

(2) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรูปแบบการใช้เครื่องมือต่าง ๆ

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรูปแบบการใช้เครื่องมือประเภทต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และสามารถจัดกลุ่มได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่ทั้งที่เป็นเขตเมืองและเขตชนบท 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีพื้นที่รับผิดชอบและจำนวนประชากรรวมถึงประชากรแฝงไม่มากนักประมาณไม่เกิน 3,000-5,000 คน ส่วนใหญ่เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล งบประมาณในการดำเนินการขององค์กรในแต่ละปีประมาณ 20-30 ล้านบาท ซึ่งไม่เพียงพอที่จะจัดให้บริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือนประชาชนได้ จึงทำให้ท้องถิ่นประเภทนี้มักจะไม่มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเกษตรกรรม ชาวบ้านประกอบอาชีพเกษตรกร โดยลักษณะของพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกำจัดขยะเองได้ ประชาชนไม่ค่อยมีขยะมากนัก ขยะพลาสติกจะน้อย ขยะส่วนใหญ่เป็นขยะอินทรีย์หรือขยะที่เกิดจากการทำการเกษตร ประชาชนจึงกำจัดขยะเองโดยการเผาหรือฝังกลบในบริเวณที่ดินของตนเอง แต่มีการคัดแยกขยะมีพิษออกตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้กลับเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นจัดการขยะครบทุกเรื่อง คือ มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง 1 ฉบับ และอาจจะมีข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยอีก 1 ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนได้ แต่มักจะไม่มีบทบังคับใช้ข้อบัญญัตินี้ดังกล่าวทั้งในเรื่องการเก็บค่าขยะและการลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะ เหตุที่เป็นเช่นนั้น เพราะการออกข้อบัญญัติไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือจากความต้องการแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่เกิดจากการจูงใจโดยส่วนราชการในพื้นที่ เช่น จังหวัดหรืออำเภอ โดยท้องถิ่นในกลุ่มนี้ มองว่าหากมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ก็ไม่เป็นการเสียหาย เพราะไม่ได้นำไปบังคับจริง และไม่ต้องถูกแฟ้งเล็งจากส่วนราชการ อีกทั้งหากในอนาคตจำเป็นจะต้องมีการบังคับใช้ ก็ไม่ต้องไปออกใหม่ สามารถนำข้อบัญญัติที่ออกไปแล้วมาใช้ได้ทันที

ส่วนการคัดแยกขยะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้มักจะใช้เครื่องมือทางนโยบาย เน้นไปที่การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้กับประชาชน และให้การช่วยเหลือประชาชนในการคัดแยกขยะ เช่น การให้ประชาชนจัดทำธนาคารขยะหรือตลาดนัดขยะที่กำหนดวันให้ประชาชนนำขยะพลาสติกหรือขยะรีไซเคิลมารวมกัน และนัดหมายให้มารับซื้อของเก่ามารับซื้อขยะไป โดยเงินที่ได้จะให้ชุมชนบริหารจัดการกันเอง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและมีพื้นที่เป็นแบบกึ่งเมืองกึ่งชนบท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มที่สองจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดกลาง มีประชากรรวมประชากรแฝงประมาณ 3,000-5,000 คนขึ้นไป มีงบประมาณประมาณปีละ 50-100 ล้านบาท พื้นที่รับผิดชอบจะมีทั้งเขตเมืองและเขตชนบท ในกลุ่มนี้จะมีการให้บริการเก็บขยะและเรียกเก็บค่าบริการขยะรายเดือนจากประชาชน มีการก่อตั้งกองสาธารณสุขเพื่อรับผิดชอบด้านขยะโดยตรง ท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการใช้เครื่องมือทั้งทางกฎหมายและทางนโยบายอย่างจริงจัง บางท้องถิ่นมีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บมูลฝอยสำหรับเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนและข้อบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะโดยตรง แต่บางท้องถิ่นจะมีเฉพาะข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดการมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บ

ค่าบริการเก็บขยะจากประชาชน แต่จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่จะใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมเพื่อจูงใจให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทางมากกว่า ซึ่งสาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้ยังไม่ออกข้อบัญญัติเรื่องการคัดแยกขยะโดยตรง เนื่องจากต้องการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนเสียก่อน โดยการรณรงค์ทำความเข้าใจ และมีความสามารถในการคัดแยกขยะได้เสียก่อน จึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีสภาพบังคับกับประชาชน เมื่อมีความพร้อมในการคัดแยกขยะแล้ว นอกจากนี้ในท้องถิ่นกลุ่มนี้เห็นว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะจำเป็นจะต้องมีเพื่อบังคับลงโทษแก่ประชาชนที่ไม่ยอมคัดแยกขยะ แต่ควรจะต้องทำให้ประชาชนมีความพร้อมและมีความสามารถในการคัดแยกเสียก่อน โดยรณรงค์หรือจัดกิจกรรมให้ประชาชนได้ซึมซับรับเอาการคัดแยกขยะเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน แล้วจึงค่อยออกข้อบัญญัติที่มีการกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน การทำเช่นนี้จะช่วยลดการต่อต้านจากประชาชนไปได้มาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือนประชาชนโดยตรงและนำมากำจัดเอง ในด้านการคัดแยกขยะก็จะมีรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จะมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง มีประชากรรวมประชากรแฝงมากกว่า 5,000 คน มีงบประมาณมากในระดับ 100 ล้านบาทขึ้นไป พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นเขตเมืองหรือเป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่มีสถานประกอบการจำนวนมาก พื้นที่เกษตรกรรมมีน้อยหรือไม่มีเลย ท้องถิ่นในกลุ่มนี้มีการให้บริการเก็บขยะจากบ้านเรือน องค์กรปกครองท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเพื่อเรียกเก็บค่าขยะจากประชาชนเป็นรายเดือน แต่จะหลีกเลี่ยงไม่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งไม่บังคับลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะและไม่ใช้มาตรการบังคับอื่น จะมีเพียงการรณรงค์ให้ความรู้แก่ประชาชนเท่านั้น โดยท้องถิ่นจะรับเก็บขยะทั้งหมดไม่ว่าประชาชนจะคัดแยกมาแล้วหรือไม่

เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในเขตเมืองเป็นเขตที่ประชาชนให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะน้อย โดยประชาชนจะมองว่าตนเองจ่ายค่าขยะรายเดือนให้กับท้องถิ่นไปแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะดำเนินการคัดแยกขยะให้ ท้องถิ่นจะผลักภาระให้ประชาชนเป็นผู้คัดแยกเองไม่ได้ ดังนั้นท้องถิ่นกลุ่มนี้จะไม่ใช้กฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายบังคับโดยตรง โดยมองว่าจะเป็นการสร้างความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมองว่าตัวบทข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มี 9 ข้อ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้นมีรายละเอียดที่น้อยเกินไป ไม่เหมาะสมที่จะนำมาบังคับใช้ในพื้นที่เขตเมืองที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายของประชากรสูง ในบางพื้นที่ท้องถิ่นจึงต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาให้ถี่ถ้วนรอบคอบก่อนที่จะตราข้อบัญญัติดังกล่าวออกมาบังคับใช้กับประชาชน

3. บทวิเคราะห์ความจำเป็นและสภาพปัญหาของการใช้เครื่องมือทางกฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ โดยแยกออกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ (1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง และ (3) บทวิเคราะห์ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อส่งเสริมการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

(1) บทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

หากพิจารณาในหัวข้อก่อนจะพบว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ออกข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนคัดแยกขยะที่มีสภาพบังคับอยู่แล้ว ได้แก่ กฎกระทรวงสุลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการเก็บมูลฝอยทั่วไป ให้ผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคัดแยกมูลฝอยที่อย่างน้อยต้องคัดแยกเป็นมูลฝอยทั่วไปและมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชน โดยให้คัดแยกมูลฝอยนำกลับมาใช้ใหม่ออกจากมูลฝอยทั่วไป

ด้วย” ซึ่งหากผู้ซึ่งก่อให้เกิดมูลฝอยคนใดไม่ดำเนินการคัดแยกมูลฝอยดังกล่าวอาจมีโทษฐานฝ่าฝืนกฎกระทรวงซึ่งตามมาตรา 68 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือหากเป็นกรณีมูลฝอยติดเชื้อหรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรืออันตรายจากชุมชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นประเด็นที่จำต้องพิจารณาคือ จำเป็นหรือไม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะอีก

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ลำพังกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก หากพิจารณาจากกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 แล้ว พบว่าเป็นบทบัญญัติที่มุ่งใช้กับพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากอาคารบ้านเรือน เพราะเมื่อผู้ก่อให้เกิดขยะมูลฝอยทำการคัดแยกขยะแล้วจะต้องแยกถุงหรือภาชนะบรรจุและให้ผู้มีอำนาจหน้าที่มาดำเนินการเก็บ ขน หรือนำไปกำจัดต่อไป แต่ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่ไม่มีบริการรับเก็บขยะตามบ้านเรือน ดังนั้นหากนำกฎกระทรวงฉบับนี้ไปบังคับให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะเหล่านี้อาจจะไม่สอดคล้องกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สอง กฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดประเภทของขยะที่จะแยกไว้เพียงแค่ 3 ประเภท และมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการให้เกิดการคัดแยกขยะมูลฝอยทั่วไป ขยะมูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน และขยะมูลฝอยที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ หรือขยะรีไซเคิลออกจากกันเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงขยะชุมชนมีความหลากหลายมากกว่าขยะ 3 ประเภทนี้ เช่น ขยะอินทรีย์ ขยะติดเชื้อ ขยะอิเล็กทรอนิกส์หรือขยะก่อสร้าง ซึ่งหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะเหล่านี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไปออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดประเภทขยะเพิ่มเติมเอง

ประการที่สาม กฎกระทรวงมีมาตรการบังคับให้ประชาชนคัดแยกขยะแนวทางเดียว คือการบังคับลงโทษทางอาญาที่ส่วนใหญ่แล้วแทบไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบังคับใช้อย่าง

เป็นกิจจะลักษณะ และไม่สอดคล้องกับแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันใช้ดำเนินการอยู่ เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นเองก็จะสามารถใช้มาตรการบังคับแบบอื่นช่วยเสริมจากมาตรการที่กำหนดดังกล่าวนี้ได้

ประการที่สี่ กระบวนการบังคับลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างยุ่งยาก กล่าวคือจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดพิจารณา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้เอง

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของตนเองที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนในการคัดแยกขยะให้ชัดเจนเพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะเพิ่มเติมไปจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว อีกทั้งยังควรกำหนดเนื้อหาข้อบัญญัติเพิ่มเติมไปจากตัวบทข้อบัญญัติท้องถิ่น 9 ข้อ ที่กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นแนะนำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้อีกด้วย แม้ตัวบทข้อบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและเป็นเจตนารมณ์ที่ดี อีกทั้งยังมีการกำหนดเนื้อหาพื้นฐานในเรื่องประเภทของขยะที่จะต้องคัดแยกที่สามารถนำมาใช้ได้จริง แต่ตัวบทดังกล่าวก็ยังมีเนื้อหาที่ไม่ครอบคลุมมาตรการจริงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดำเนินการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง ทั้งยังไม่รองรับความแตกต่างหลากหลายของสภาพพื้นที่และข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกแห่งได้

ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวจะมีประโยชน์อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการคัดแยกขยะ ประเภทของขยะที่ทำการคัดแยก วิธีการบรรจุในถุงขยะ หรือวันและเวลาในการส่งมอบขยะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่นำไปกำจัดต่อไป ประการที่สอง เป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับจริง สามารถนำไปบังคับใช้ลงโทษแก่ผู้ที่ไม่คัดแยกขยะได้ ประการที่สาม เป็นฐานแห่งอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการใช้มาตรการอื่น ๆ ช่วยเสริม เช่น มาตรการไม่แยก ไม่เก็บ ซึ่งหากระบุให้ชัดเจนในข้อบัญญัติท้องถิ่นก็ลดประเด็นปัญหาทางกฎหมายไปได้ และประการสุดท้าย

ข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า จะช่วยสร้างความชัดเจนให้แก่ประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องคัดแยกขยะว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรหากมีผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมคัดแยกขยะตามที่กำหนด

อย่างไรก็ดี จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและการสัมภาษณ์ของคณะผู้วิจัย พบว่าในพื้นที่ที่มีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะที่มีการกำหนดโทษโดยตรงแก่ประชาชนที่ไม่คัดแยกขยะเหมือนในกฎกระทรวง ก็ไม่ปรากฏว่าพื้นที่นั้นประชาชนจะดำเนินการการคัดแยกขยะแต่อย่างใด ในทางกลับกันบางพื้นที่แม้จะไม่มีข้อบัญญัติว่าด้วยการคัดแยกขยะโดยตรง แต่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายโดยอ้อม ประชาชนกลับให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะมากกว่า ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า **การจะส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นจะต้องใช้ทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นและเครื่องมือทางนโยบายอื่นควบคู่กัน** โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือที่จำเป็น (Necessary condition) แต่ยังไม่ใช่เครื่องมือที่เพียงพอ (Sufficient condition) กล่าวคือ แม้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการใช้เครื่องมือทางนโยบาย เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ การจัดกิจกรรมหรือโครงสร้างส่งเสริมการคัดแยกขยะ แต่หากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการคัดแยกขยะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีเครื่องมือในการบังคับหรือจูงใจให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมหันมาคัดแยกขยะได้ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะมูลฝอยขึ้นมาบังคับใช้ ส่วนในเนื้อหาของข้อบัญญัติควรมีเรื่องอะไรบ้างนั้น คณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

(2) บทวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องตราขึ้นเพื่อใช้ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง แต่การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยังคงมีปัญหาดังกล่าวหลายประการที่ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณา ดังนี้

1) ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพและซ้ำซ้อนของกฎหมายในเรื่องการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะ

ปัญหานี้เกิดจากระบบกฎหมายไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยชุมชน และให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งสร้างความสับสนให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก ว่าควรจะต้องบังคับใช้ตามกฎหมายฉบับใด อย่างไร จากการสัมภาษณ์พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความสับสนและไม่แน่ใจว่าตนเองควรจะใช้บังคับตามกฎหมายฉบับใด บางพื้นที่ใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กัน บางพื้นที่เลือกใช้ฉบับใดฉบับหนึ่ง และในบางพื้นที่เลือกที่จะไม่ใช้กฎหมายใดฉบับแต่ใช้กระบวนการอื่นแทน เช่น การให้ผู้ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายไปเป็นอาสาสมัครในการอบรมการคัดแยกขยะแทนการบังคับลงโทษทางอาญา เนื่องจากเกรงว่าหากใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ถูกต้อง ตนเองอาจถูกลงโทษจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลตนเองได้ เช่น คำสั่งให้ชุดใช้เงินคืนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหากรณีหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดโทษทางอาญากับผู้ที่ไม่คัดแยกขยะตามคำแนะนำของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับกฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ข้อ 5 ซึ่งออกตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้ผู้ก่อให้เกิดมูลฝอยต้องคัดแยกขยะเช่นกัน ผลที่ตามมาคือจะทำให้ในพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประสบปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” คือผู้ที่ไม่คัดแยกขยะจะมีความผิดทั้งต่อกฎกระทรวงสุทธลักษณะการจัดการมูลฝอยและข้อบัญญัติท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน

ในกรณีนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 กำหนดไว้ว่า หากมีบทกฎหมายหลายบทกำหนดฐานความผิดไว้เหมือนกัน การบังคับโทษจะต้องใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่า

(Wajanasawas, 2019, pp. 350-372) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบโทษ การฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท กับโทษการฝ่าฝืนกฎกระทรวงสุขลักษณะที่ออกตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือโทษทั้งจำคุกทั้งปรับหากเป็นมูลฝอยติดเชื้อ หรือมูลฝอยที่เป็นพิษหรือเป็นอันตรายจากชุมชน จะพบว่า กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่มีโทษหนักกว่า การใช้กฎหมายเพื่อลงโทษ ความผิดฐานไม่คัดแยกขยะมูลฝอยจึงต้องใช้กฎกระทรวง สุขลักษณะดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใดดำเนินการตาม ข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นการเปรียบเทียบปรับตามข้อบัญญัติ ท้องถิ่นซึ่งเป็น “กฎหมายที่มีโทษเบากว่า” ย่อมไม่ทำคดีอาญา เลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 เพราะการเปรียบเทียบ “บทเบา” ไม่ทำให้คดีอาญาใน บทหนักเลิกกัน ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือศาลก็ยังมีอำนาจในการ ปรับใช้กฎหมายที่มีโทษหนักกว่าที่ถูกต้องลงโทษจำเลยได้ (Kesawapitak, 2012, pp. 591-592) ซึ่งหมายความว่า ผู้ที่ไม่ คัดแยกขยะที่เสียค่าปรับฐานฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นยัง สามารถถูกลงโทษจากกฎกระทรวงสุขลักษณะได้อยู่ดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาลงโทษผู้ไม่คัดแยกขยะจึงต้องใช้ กฎกระทรวงสุขลักษณะว่าด้วยการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เท่านั้น ซึ่งส่งผลทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการ คัดแยกขยะในส่วนที่เป็นกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ คัดแยกขยะมูลฝอยจึงใช้ไม่ได้โดยปริยายนั่นเอง

2) ปัญหาสภาพบังคับและการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ ดำเนินการคัดแยกขยะมูลฝอยนั้นมีปัญหาที่แตกต่างกันตาม กฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่บท กล่าวคือ หากท้องถิ่นใดออก ข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จะสามารถกำหนดบทลงโทษได้เพียงการปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นบทลงโทษที่เบาเกินไป ผู้ที่ถูก ลงโทษย่อมไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย และ ยังเป็นจำนวนเงินที่น้อยเกินไป ไม่คุ้มกับที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะ ดำเนินกระบวนการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เนื่องจากมีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก ส่วนกรณีการใช้

กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อ ลงโทษผู้ที่ไม่คัดแยกขยะมูลฝอยนั้น องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการบังคับตามกฎหมายได้เอง จะต้องทำการ สอบสวนและเสนอเรื่องให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับ จังหวัดพิจารณา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก และในหลาย พื้นที่ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะ ดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ทั้งสองกรณีทำให้การดำเนินการบังคับ ตามกฎหมายจึงไม่เกิดขึ้นจริง แม้จะมีกฎหมายกำหนดโทษไว้ แล้วก็ตาม

3) ปัญหาความไม่หลากหลายของวิธีการส่งเสริม ที่กฎหมายกำหนด

หากพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทางทั้งสองฉบับ พบว่าทั้ง สองฉบับกำหนดวิธีการไว้เพียงวิธีการเดียว ได้แก่ การกำหนด โทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ดำเนินการคัดแยกขยะ ซึ่งในความเป็นจริงยังมีวิธีการอื่น ๆ อีกหลากหลายวิธีการที่องค์ประกอบ ส่วนท้องถิ่นใช้ในปัจจุบัน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” ดังนั้น กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถทำให้เกิดการคัดแยกขยะที่มี ประสิทธิภาพได้ อีกทั้งทำให้้องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลาย แห่งที่ดำเนินการใช้มาตรการทางกฎหมายโดยอ้อมดำเนินการ ไปโดยปราศจากกฎหมายรองรับที่ชัดเจน

4) ปัญหาการกำกับดูแลที่เคร่งครัดเกินไป

การดำเนินการจัดการขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดโดยองค์กร กำกับดูแลทั้งหลาย เช่น จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมักจะกำกับดูแล ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดจนทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็น อิสระในการดำเนินการ กรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของ การกำกับดูแลอย่างเข้มงวด คือ กรณีตามหนังสือกรมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/8948 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การขอการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และหนังสือกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ มท 0804.3/1056 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554 เรื่องการขอการจัดเก็บขยะใน ชุมชน ทั้งสองกรณีนี้มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้บริการจัดเก็บขยะในชุมชนและ

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน โดยท้องถิ่นจะแจกถุงขยะหรือถุงดำที่มีตราขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนที่ชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้นหากมีขยะที่ไม่ได้ใส่ถุงดังกล่าวย่อมแสดงได้ว่าเป็นขยะจากผู้ที่ไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมให้กับท้องถิ่น ท้องถิ่นจะปฏิเสธที่เก็บขยะนั้น ซึ่งวิธีการแบบนี้มีใช้ในหลายประเทศ และหากมีการพัฒนาให้มีความรัดกุมจะทำให้การคัดแยกขยะมีประสิทธิภาพอย่างมาก ทั้งในเรื่องการกำหนดหน้าที่ในการคัดแยกขยะให้ชัดเจน เช่น กำหนดสีของถุงขยะตามประเภทของขยะที่ท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยก การทิ้งขยะของประชาชนจะต้องทิ้งขยะแต่ละประเภทให้ถูกต้องตามสีของถุงขยะ หากมีถุงขยะที่ใส่ขยะผิดประเภท ท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่จัดเก็บย่อมเห็นได้โดยง่าย และสามารถดำเนินการมาตรการแก้ไขปัญหา เช่น ให้คำแนะนำต่อผู้นั้นหรือดำเนินการลงโทษ เช่น สั่งปรับ หรือสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องก็ได้ อันเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการคัดแยกขยะอีกทางหนึ่ง หรือในเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมตามปริมาณขยะ อันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter pay) ถุงขยะที่แจกจ่ายจะมีขนาดแตกต่างกันตามจำนวนค่าธรรมเนียม ผู้จ่ายมีปริมาณขยะไม่มากนักก็จ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำ และขนาดของถุงขยะที่จะได้รับก็ไม่จำเป็นต้องมีขนาดใหญ่ หากผู้จ่ายมีปริมาณขยะเยอะ ก็จำเป็นต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมให้มากขึ้นเพื่อให้ได้ถุงขยะขนาดใหญ่ขึ้น ในกรณีที่ประชาชนจ่ายค่าธรรมเนียมน้อย แต่ในช่วงเวลานั้นมีปริมาณขยะเยอะ ผู้นั้นจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อให้ได้ถุงขยะเพิ่มหรือถุงขยะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น

อย่างไรก็ดี ในเรื่องการแจกถุงขยะให้แก่ประชาชนของท้องถิ่นนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลทั้งทางจังหวัด และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกลับมองว่าเป็นการขายถุงขยะแทนการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม อันเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งการไม่เก็บขยะที่ไม่ใส่ในถุงดำที่ท้องถิ่นแจกให้ เป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ท้องถิ่นดำเนินการหาผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย กรณีการเบิกจ่ายค่าจัดซื้อถุงขยะสีดำอีกด้วย

ในกรณีนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นที่แตกต่างไปจากองค์กรที่กำกับดูแลว่า แทนที่องค์กรกำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับดูแลโดยเคร่งครัด องค์กรกำกับดูแลควรจะใช้การให้คำแนะนำว่าการดำเนินการดังกล่าวจะต้องปฏิบัติอย่างไรถึงจะถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมในการจัดเก็บขยะ และไม่ทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น เช่น องค์กรกำกับดูแลอาจให้คำแนะนำว่าท้องถิ่นควรออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ชัดเจนว่าการแจกถุงขยะนั้นเป็นวิธีการดำเนินการจัดเก็บขยะชุมชน ไม่ใช่การจ่ายเงินซื้อถุงดำ โดยจะแจกให้กับผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมเท่านั้น และกรณีที่มีผู้ทิ้งขยะที่ไม่ใส่ในถุงที่ท้องถิ่นแจก องค์กรกำกับดูแลอาจจะแนะนำให้ท้องถิ่นจะต้องจัดเก็บขยะนั้นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามกฎหมายในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ทิ้งขยะเพิ่มเติมได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การมุ่งกำกับดูแลโดยไม่เข้าใจบริบทย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาการดำเนินการจัดการขยะของท้องถิ่น เช่นเดียวกัน ดังนั้น ผู้กำกับดูแลจำเป็นต้องเข้าใจข้อจำกัดของเรื่องหรือบริบทของเรื่องและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ที่มีสภาพแตกต่างกัน เช่น การทำให้ประชาชนคัดแยกขยะของตนเองก่อนทั้งนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลักษณะนิสัยความเคยชินของผู้คนที่ประพฤติปฏิบัติกันมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นการยากมากที่จะเปลี่ยนได้โดยง่ายเพียงชั่วข้ามวันหรือข้ามเดือน และลำพังเพียงแค่ตรากฎหมายกำหนดโทษย่อมไม่เพียงพอ การดำเนินการต้องอาศัยระยะเวลา การสร้างความเข้าใจ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ไม่อาจจะทำได้โดยเร็ว อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายขนาดไม่เท่ากัน แม้หลายแห่งจะเป็นประเภทเดียวกัน เช่น เป็นเทศบาลตำบลเหมือนกัน หรือเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนกัน ทว่าแต่ละแห่งมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในแง่ของพื้นที่ จำนวนประชากรทั้งประชาชนตามทะเบียนและประชากรแฝง ลักษณะของชุมชน เช่น ชุมชนเมือง หรือชุมชนชนบท หรือกิ่งเมือง กิ่งชนบท หรือการมีกลุ่มชาติพันธุ์หรือมีแรงงานข้ามชาติในพื้นที่ หรือการมีสถานที่ท่องเที่ยวในพื้นที่ เป็นต้น ความแตกต่างเหล่านี้ทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับขยะจำต้องมีความแตกต่างหลากหลายตามไปด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงรายได้และงบประมาณ

ของแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันอย่างมากอีกเช่นกัน ดังนั้นการกำกับดูแลโดยใช้วิธีการรูปแบบเดียวกันทุกพื้นที่ย่อมไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริงและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำกับดูแลอีกด้วย คณะผู้วิจัยเห็นว่าการกำกับดูแลควรจะต้องมีต่อไป และสิ่งที่ควรเพิ่มคือ การส่งเสริม การให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะใน ส่วนที่ท้องถิ่นขาดแคลน หรือไม่สามารถดำเนินการได้ หรือขาด ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง แทนที่จะลงโทษควรใช้การให้ คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานจะให้ผลที่ดีกว่า

(3) ปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมการ คัดแยกขยะที่ต้นทาง

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีปัญหา อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายโดยตรงแต่ส่งผลกระทบต่อการ บังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดการขยะมูลฝอยโดยตรง ปัญหา การขาดความรู้ทางด้านเทคนิคที่ถูกต้อง เช่น วิธีการกำจัดขยะ มูลฝอย หรือการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้อง ปัญหาสภาพ สังคมพหุวัฒนธรรมของจังหวัดเชียงรายที่มีทั้งกลุ่มชาติพันธุ์ และแรงงานข้ามชาติที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน และปัญหาการ ขาดความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้ในเรื่องปัญหาขยะ มูลฝอยของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับ การคัดแยกขยะและการแก้ไขปัญหาการจัดการขยะมาก เท่าที่ควร ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องได้รับการ แก้ไขไปพร้อมกันหากต้องการให้ประชาชนคัดแยกขยะที่ต้นทาง เกิดขึ้นได้จริง

4. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 4 ประการ (1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้เกิด การคัดแยกขยะที่ต้นทาง (2) ข้อเสนอแนะในการตราข้อบัญญัติ ท้องถิ่นว่าด้วยการคัดแยกขยะ (3) ข้อเสนอแนะในเนื้อหาของ ข้อบัญญัติท้องถิ่น และ (4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐอื่น

(1) ข้อเสนอแนะในการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมให้เกิดการคัดแยกขยะที่ต้นทาง

คณะผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งควรมี การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคัดแยกขยะ ให้ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก เพื่อกำหนดประเภทของขยะที่ประชาชนจะต้องคัดแยกให้ ชัดเจน ประชาชนจะได้ทราบแน่ชัดว่าขยะประเภทใดต้อง ดำเนินการอย่างไร ประการที่สอง เพื่อรองรับมาตรการทาง กฎหมายอื่น ๆ ให้มีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน เช่น มาตรการ “ไม่แยก ไม่เก็บ” หรือมาตรการเก็บค่าขยะจากการคัดแยกขยะ เป็นต้น ประการที่สาม กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการ ลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบว่าตนเองจะต้อง ถูกลงโทษมากน้อยเพียงใดและอย่างไร หากไม่ดำเนินการ คัดแยกขยะ และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีกรอบทาง กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย และประการที่สี่ กำหนด วิธีการจัดการขยะ ตั้งแต่การจัดการในครัวเรือน การส่งมอบให้ ผู้มีอำนาจหน้าที่จัดการขยะมูลฝอย รวมไปถึงวิธีการกำจัดขยะ มูลฝอยในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการให้บริการ รับเก็บขยะตามครัวเรือน อย่างไรก็ตามเนื้อหาของข้อบัญญัติ ดังกล่าวอาจจะแตกต่างกันไปตามศักยภาพการให้บริการเก็บ ขยะมูลฝอย งบประมาณ และความสามารถในการบังคับตาม ข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจ แยกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการ เก็บขยะจากแหล่งกำเนิดเต็มรูปแบบ ควรจะต้องเป็นข้อบัญญัติ เต็มรูปแบบที่มีข้อกำหนดทั้งเรื่องกำหนดประเภทของขยะ มูลฝอยที่ต้องแยก การกำหนดเวลาและสถานที่ที่จะส่งมอบขยะ มูลฝอยที่แยกแล้วให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่เก็บ โทษและ กระบวนการบังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืน

ประเภทที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บ ขยะจากแหล่งกำเนิด ควรจะมีการกำหนดประเภทของขยะให้ ชัดเจน หลักเกณฑ์และวิธีการกำจัดขยะที่สามารถกำจัดได้ด้วย ตนเอง และกำหนดวันเวลาและสถานที่สำหรับทิ้งหรือรวบรวม ขยะไว้ด้วยกันเพื่อนำไปกำจัดต่อไป โดยอาจมีการกำหนดโทษ ทางอาญาหรือวิธีการจัดการอื่นสำหรับผู้ฝ่าฝืนก็ได้

ประเภทที่สาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดแต่ไม่เต็มพื้นที่ ขอบัญญัติท้องถิ่นจึงควรจะต้องมีสองลักษณะในฉบับเดียวกัน ได้แก่ ขอบัญญัติสำหรับพื้นที่ที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอยจากแหล่งกำเนิดและพื้นที่ที่ไม่มีบริการเก็บขยะ

(2) ข้อเสนอแนะในการตราขอบัญญัติท้องถิ่น

การตราขอบัญญัติท้องถิ่น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ประการแรก สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการให้บริการเก็บขยะมูลฝอย ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยของประชาชน ควรจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดโทษทางอาญาไว้แล้ว โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับการจัดการขยะมูลฝอยที่ได้รับการคัดแยกแล้ว และควรเป็นข้อบัญญัติฉบับเดียวกับข้อบัญญัติเรื่องการจัดการมูลฝอยที่มีการกำหนดค่าบริการเก็บขยะมูลฝอยด้วยเพื่อให้เนื้อหาทั้งหมดสอดคล้องสัมพันธ์กัน

หากเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีบริการเก็บขยะมูลฝอยอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ก็ได้ เพราะจะสะดวกแก่การบังคับมากกว่า แต่การกำหนดโทษทางอาญาอาจจะหลีกเลี่ยงการกำหนดโทษสำหรับการไม่คัดแยกขยะโดยตรงที่จะไปซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. 2560 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา “กรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท” ดังที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ แต่ควรกำหนดโทษสำหรับการไม่ทิ้งหรือกำจัดขยะให้ถูกต้องตามวันเวลาหรือสถานที่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศ เช่น ท้องถิ่นอาจจะประกาศว่าขยะรีไซเคิลให้นำไปทิ้งในสถานที่ที่ท้องถิ่นประกาศกำหนด ดังนั้นหากมีผู้ใดไม่นำขยะรีไซเคิลไปทิ้ง ณ สถานที่นั้น ผู้นั้นย่อมมีความผิดฐานทิ้งขยะไม่ถูกต้องตามสถานที่ที่กำหนดแต่จะไม่ใช่ความผิดฐานไม่คัดแยกขยะ ซึ่งจะให้ผลเหมือนกัน คือประชาชนต้องทำการคัดแยกขยะนั่นเอง

ประการที่สอง กระบวนการตราขอบัญญัติท้องถิ่นไม่ว่ารูปแบบใด ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น เพื่อให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องคัดแยกขยะ และแต่ละประเภทจะต้องถูกคัดแยกอย่างไร และแต่ละคนมีสิทธิ มีหน้าที่ หรืออาจถูกลงโทษอย่างไรในข้อบัญญัตินั้น ในการนี้ประชาชนอาจมีข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการขยะก็ได้

(3) ข้อเสนอแนะในเรื่องเนื้อหาของข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการคัดแยกขยะ

ข้อบัญญัติท้องถิ่นควรจะต้องมีเนื้อหาอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

ประการแรก กำหนดประเภทของขยะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนคัดแยกอย่างชัดเจน

ประการที่สอง กำหนดวันเวลาและสถานที่เก็บขยะ โดยกำหนดให้อำนาจแก่นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกประกาศกำหนดเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่

ประการที่สาม ระบุมาตรการทางกฎหมายอื่นให้ชัดเจน เช่น มาตรการไม่แยก ไม่เก็บ หรือการคิดค่าขยะจากน้ำหนักขยะมูลฝอย เป็นต้น

ประการที่สี่ กำหนดกระบวนการลงโทษให้ชัดเจน เช่น ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ ไม่คัดแยกขยะ จะมีโทษตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้เจ้าพนักงานเรียกตัวมาสอบสวน โดยในการนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรออกแนวปฏิบัติหรือคู่มือการปฏิบัติตามกฎหมายที่อธิบายกระบวนการขั้นตอนของการลงโทษให้ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่และประชาชนได้เข้าใจกระบวนการที่ถูกต้องตรงกันอันจะสามารถลดข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย

นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอาศัยช่องทางที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจว่าจะลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้ โดยกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในเชิงแก้ไขพฤติกรรม เช่น การกำหนดว่าหากผู้กระทำผิดยินยอมเข้ารับการอบรมเรื่องการคัดแยกขยะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดขึ้น หรือเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครรณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ดำเนินการลงโทษก็ได้ เป็นต้น

(4) ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายที่รับภาระในการกำจัดการขยะมีพิษให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามโครงการ D-ToC อันเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมโครงการทำหนังสือมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เก็บรวบรวมและกำจัดขยะมีพิษให้ชัดเจน เป็นการขจัดปัญหาทางกฎหมายและหลักฐานในการตรวจสอบจากหน่วยงานอื่น

หน่วยงานในระดับประเทศ คือ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยในความรับผิดชอบคนละฉบับ ควรตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกำหนดแนวทางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะมูลฝอยให้ชัดเจน นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองที่เป็นผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะมูลฝอยที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาปรับแก้ไขกฎหมายในส่วนของการกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่คัดแยกขยะมูลฝอยซึ่งไม่ใช่ความผิดอาญาร้ายแรง โดยอาจจะใช้แนวทางกำหนดโทษปรับทางปกครองแทนโทษปรับทางอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม แนะนำว่าให้กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งการใช้โทษปรับทางปกครองจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับลงโทษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้อีกด้วย

หน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอยในจังหวัดเชียงราย ได้แก่ คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือท้องถิ่นจังหวัด ควรให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการกำจัดขยะมูลฝอยได้ ทั้งเทคนิคในการกำจัดขยะ คำแนะนำทางกฎหมายโดยเฉพาะกรณีการบังคับตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และการบังคับตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดย

อาศัยอำนาจดังกล่าว โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจทำคู่มือหรือแนวปฏิบัติในเรื่องกระบวนการบังคับดังกล่าวให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจได้ง่ายและมีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอาจจัดทำโครงการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วยก็ได้

ส่วนทางสาธารณสุขจังหวัดก็ควรดำเนินการออกคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดขั้นตอนกระบวนการหรือคำแนะนำในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอให้คณะกรรมการเปรียบเทียบระดับจังหวัดทำการเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมไปถึงการพิจารณามอบหมายให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้เองตามมาตรา 85 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 อีกด้วย

References

- Kesawapitak, T. (2012) *Commentaries on the law of criminal procedure part 1-2 (Article 1-156) Book 1 (คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1)*, 9th edition, Bangkok: Pol Siam Printing (Thailand) Publishing. (in Thai)
- Nakseeharach, D. (2018) Development of legal measure for sustained community waste management: case study on Na-Or Municipal District, Loie Province (การพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการจัดการมูลฝอยในชุมชนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลนาอ้อ จังหวัดเลย), *Thammasat Law Journal*, vol. 42, no.1, pp. 135-153. (in Thai)
- Pankongchune, N. (2018) Legal status of village rules under the Local Government Act, B.E. 2457 (สถานะทางกฎหมายของกฎหมายหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457), *Ganesha Journal*, vol. 14, no. 1, pp. 231-248. (in Thai)
- Pollution Control Department. (2018a) *Annual report 2018 on situation of waste disposal sites in Thailand (รายงานสถานการณ์สถานที่กำจัดขยะมูลฝอยชุมชนของประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2561)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/Waste/Wst2018.pdf/> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018b) *One year action plan of "Waste-Free Thailand" according to "Pracharath Way" (2016-2017) (แผนปฏิบัติการ "ประเทศไทยไร้ขยะ" ตามแนวทาง "ประชารัฐ" ระยะ 1 ปี (พ.ศ. 2559 – 2560)*, Available: <http://infofile.pcd.go.th/waste/Thai Plans without Waste.pdf?CFID=1778682&CFTOKEN=49553099> [15 January 2020] (in Thai)

Pollution Control Department. (2018c) *3R operating manual for community waste management (คู่มือปฏิบัติการ 3R (3R) เพื่อจัดการขยะชุมชน)*, Bangkok: Pollution Control Department. (in Thai)

Unroj, P. (2015) *Waste bank of San Poh Loei Village (ธนาคารขยะบ้านสันปูเลย)*, Bangkok; Public Policy Studies Institute Foundation. (in Thai)

Wajanasawas, K. (2019) *Commentaries on the Criminal Law: Part 1 Book II (คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 เล่ม 2)*, 11th edition (as amended), Bangkok: Krung Siam Publishing. (in Thai)



Research Article

การเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

รักชนก มาไพศาลกิจ

Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province

Rakchanok Mapaisankit

Master of Arts Program in Political Economy, Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand,
email: RakchanokMPSK@gmail.com

Received: October 15, 2020

Revised: November 21, 2020

Accepted: December 7, 2020

Published: December 25, 2020

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย” มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ศึกษานโยบายของรัฐและแนวทางการปฏิบัติของผู้บริหารสถาบันการศึกษาต่อการสนับสนุนบริการการศึกษาของนักเรียน และ (3) เสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ โดยสัมภาษณ์บุคลากรภายในโรงเรียน (ผู้บริหาร ครู และนักเรียน) และบุคคลภายนอก (องค์กรอิสระ) และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์กับความเป็นพลเมือง ใน 3 ประเด็น ดังนี้ หนึ่ง นโยบายและปฏิบัติการของรัฐว่าด้วยเรื่องบริการทางการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ และการพิจารณาสัญชาติให้กับนักเรียน สอง การช่วยเหลือนักเรียนไร้สัญชาติของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา สาม การทำงานขององค์กรอิสระในการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าถึงบริการทางการศึกษา งานวิจัยนี้พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายและแนวปฏิบัติการของรัฐในการจัดบริการการศึกษาให้กับนักเรียนไร้สัญชาติซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับสถานะทางทะเบียนต่อไป แต่การดำเนินการยังพบว่ามีอุปสรรคที่เกิดจากทัศนคติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอหรือทัศนคติเชิงลบต่อคนไร้สัญชาติ ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ และข้อมูลหลักฐานเอกสารประกอบการยื่นขอสัญชาติที่ไม่ครบถ้วน ตลอดจนการเรียกร้องผลประโยชน์จากการยื่นขอสัญชาติ ในระดับสถาบันการศึกษา พบว่าผู้บริหารโรงเรียนได้มีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาฟรีให้กับนักเรียนไร้สัญชาติ และมีนโยบายให้ช่วยเหลือ และติดตามผลในการดำเนินการขอสัญชาติของนักเรียน สำหรับองค์กรอิสระ การวิจัยพบว่ามีความท้าทายสำคัญในการให้คำแนะนำต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ (1) สร้างความเข้าใจแก่บุคคลอื่นผ่านสื่อหรือให้ความรู้อย่างลึกซึ้ง (2) ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ (3) สร้างความสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ชุมชนเรื่องการขอสัญชาติไทย เพื่อลดปัญหาการเกิดผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

คำสำคัญ: ไร้สัญชาติ, บริการทางการศึกษา, นานาชาติพันธุ์, พลเมือง

Abstract

The study of “Accessibility for Educational Services of Stateless Students in Sahasartsuksa School, Chiang Rai Province” has three objectives; (1) to analyse the opportunities, problems and obstacles for stateless students’s access to educational services which leads to citizenship granting (2) to study government and school’s administrators’ policies which support educational services of stateless students (3) to provide recommendation in order to increase opportunities for stateless students to access into educational services. Based on the interviews with government officials, school administrators, personnels, and students (headmaster, teachers, stateless students), and NGOs advocating for citizenship, the research discovers three main points; First, the research found that there are legal and governmental policies and guidelines in place yet there are still obstacles for stateless students to receive education services and citizenship rights. These obstacles are lack of staff in dealing with this issues, biases and negative attitude of government officials towards stateless person, insufficient evidence to be submitted for citizenship and the corruption. Second, on the school level, the policies to provide free education service for stateless students is in place. In addition, the school also support the process of stateless students request for citizenship. Third, the research discovered that NGOs in the local areas have continuously support stateless students to get access to education and request for citizenship process.

Three recommendations can be drawn from the findings: (1) to create better understanding especially for the government officials regarding stateless persons. (2) to increase the number of government officials dealing with the process of citizenship requests (3) advocate the local community about statelessness and citizenship rights for stateless students in order to minimize the problem of exploitation of stateless students during the citizenship request process.

Keywords: Stateless, Educational services, Legal citizenship, Stateless students

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการรวมศูนย์ของรัฐในช่วงรัชกาลที่ 5 ได้มีการนโยบายในการปกครองประเทศ โดยตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาใช้เป็นรากฐานของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการแบ่งเชื้อชาติและสัญชาติของคน ส่งผลให้ชาติพันธุ์ที่มีความหลากหลายบางกลุ่มถูกจำกัดสิทธิในหลาย ๆ ด้าน การแบ่งเชื้อชาติยังเป็นเครื่องมือในการทำให้อัตลักษณ์ของคนพื้นถิ่นในพื้นที่ถูกทำลาย ในเวลาต่อมาสมัยต้นรัชกาลที่ 6 เกิดพระราชบัญญัติสัญชาติครั้งแรกใน พ.ศ. 2454 (ร.ศ. 130) ในสมัยนั้นใช้คำว่า “พระราชบัญญัติแปลงชาติ” (Preechasilpakul, 2011) ภายในระยะเวลาไม่นานก็มีการตรากฎหมายขึ้นมาอีกฉบับคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2456 คือการเกิดเอกสารเพื่อเป็นเครื่องยืนยันสิทธิในการอาศัย

อยู่ในประเทศไทย แต่ในทางกลับกันการที่บุคคลไม่มีเอกสารดังกล่าวก็ถูกบังคับให้ไม่มีสัญชาติตามที่ทางการได้กำหนดไว้

ในสภาพความเป็นจริง การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้คนที่ย้ายถิ่นอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการอพยพเคลื่อนย้ายอย่างเป็นพลวัต ซึ่งในอดีตการอพยพไม่ใช่ปัญหา เนื่องจากสามารถเดินทาง เคลื่อนย้าย และอพยพได้อย่างเสรี แต่หลังจากที่รัฐออกกฎหมายสัญชาติ ผู้คนเหล่านี้ก็กลายเป็นผู้ถูกจำกัดการเคลื่อนย้ายอย่างอิสระกลายเป็นคนไร้สัญชาติ

ในปัจจุบัน คนไร้สัญชาติยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ United Nation High Commissioner for Refugee (UNHCR) ช้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนรัฐบาลหลายประเทศยังคงให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ นักวิชาการหลายแขนงให้ความสนใจในการศึกษา ค้นหาสาเหตุ แนวทาง

แก้ไขทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากการไร้สัญชาติเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรมในสังคม ในแง่ความเป็นพลเมืองตามกฎหมายของรัฐ (Legal citizenship) มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันไม่ว่าจะรวยหรือจน และสิทธิพลเมืองทางวัฒนธรรม (Cultural citizenship) เช่น สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐจะไม่ปฏิเสธให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะมีวัฒนธรรมของตนหรือวิถีชีวิตของชุมชน สิทธิที่จะไม่ถูกอำนาจกดทับ และสิทธิที่จะใช้ชีวิตเช่นเดียวกับคนในชาตินั้น ๆ เป็นต้น

ภาวะความไร้สัญชาติสร้างปัญหาที่หลากหลายให้กับคนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ หนึ่งในสิทธิพื้นฐานสำคัญคือการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา ยังเป็นเงื่อนไขให้มีการสังสรรค์และเรียนรู้ ชนเผ่าไร้สัญชาติยังเข้าไม่ถึงสิทธิทางการศึกษาถูกผลักให้ต้องกลับมาใช้ชีวิตแบบเดิม ๆ ในบางกรณีการมีโอกาสเข้าถึงการศึกษาอาจจะนำไปสู่การได้มาซึ่งสัญชาติต่อไปด้วย หนึ่งในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของทิศทางการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยสร้างหลักประกันว่าคนไทยทุกคนต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและทั่วถึง และส่งเสริมสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลกในช่วง 15 ปีข้างหน้า อันรวมถึงการประกันบริการการศึกษาให้กับคนไร้สัญชาติด้วยก็ตาม (Sustainable Development Goals; SDGs) (Office of the Education Council, 2017) กระนั้น มีข้อสังเกตคือหลายประเทศมีเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสทางการศึกษาด้วยเหตุผลที่ต่างกันออกไป ผู้วิจัยจึงตั้งคำถามการวิจัยว่า นโยบายและการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อการได้รับสัญชาติของนักเรียนไร้สัญชาติเป็นอย่างไร โดยใช้กรณีศึกษาของโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย

โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา เปิดสอนตั้งแต่ชั้นปฐมวัย จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตั้งอยู่ที่ตำบลริมกก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย เป็นโรงเรียนในสังกัดมูลนิธิอเมริกันแบปติสต์มิชชัน และยังเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล และในปีพ.ศ. 2535 เกิด

วิกฤตของโรงเรียนคือได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างมาก จนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จึงนำปัญหาดังกล่าวปรึกษากับทางสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และได้รับคำแนะนำให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารโรงเรียนจากโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(1) เป็นโรงเรียนเอกชนในมาตรา 15(3) ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศลประเภทการศึกษาสงเคราะห์ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลร้อยละ 100 โดยได้รับการอนุมัติในปี พ.ศ. 2539 ซึ่งครอบคลุมถึงอุปกรณ์การเรียน เครื่องแต่งกายนักเรียน อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม) ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นนักเรียนชนเผ่ากว่าร้อยละ 80 ประกอบด้วย เผ่าอาข่า กะเหรี่ยง เข้า ม้ง ลีซอ ฯลฯ เรียกได้ว่าเป็นโรงเรียนที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (นานาชาติพันธุ์) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นนักเรียนไร้สัญชาติกล่าวคือเด็กมีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชนขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ในจิตใต้สำนึกของเด็กชนเผ่าไร้สัญชาติต้องการซึ่งเป็นเรื่องของสัญชาติและความไร้ตัวตนอยู่ในสังคมไทยที่เป็นอุปสรรคต่อกลุ่มคนเหล่านั้นไม่มีโอกาสหรือสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา ความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การดำเนินการเพื่อหาคำตอบจากข้อกฎหมายและหลักการต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐ โรงเรียน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหลักการต่าง ๆ กฎหมาย และนโยบายผ่านแนวคิดการเป็นพลเมืองรัฐและพลเมืองทางวัฒนธรรม (Legal and cultural citizenship) ในงานวิจัยนี้เน้นที่พลเมืองรัฐ (Legal citizenship) ของกลุ่มเด็กไร้สัญชาตินี้

ความเป็นพลเมืองอาจหมายความว่าทั้งพลเมืองโดยสัญชาติ (Nationality) และความเป็นพลเมือง (Citizenship) คือการบ่งบอกเขตแดนที่บุคคลหนึ่งจะอยู่ได้โดยได้รับสิทธิตามที่พลเมืองควรได้รับ ส่วนของ Nationality ให้ความหมายที่แตกต่างกับกับ Citizenship กล่าวคือ Nationality (พลเมืองโดยสัญชาติ) จะได้รับเมื่อคลอดและอยู่รอดเป็นทารก ณ ประเทศที่เกิด ซึ่งต่างกับ Citizenship (ความเป็นพลเมือง) เพราะการเป็นพลเมืองของรัฐใด ๆ ก็ตาม การขอเปลี่ยนสัญชาติตามกฎหมาย จะต้องทำเอกสารทางราชการเพื่อขอเปลี่ยน

ในที่นี้จะเน้นที่ Citizenship ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural Citizenship กับ Legal Citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal Citizenship งานวิจัยครั้งนี้มุ่งหวังที่จะศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษ โดยจะศึกษานโยบายและปฏิบัติการของรัฐ รวมถึงนโยบายที่โรงเรียนสนับสนุนบริการด้านการศึกษาให้แก่ นักเรียนไร้สัญชาติ ดังนั้นการมีตัวตนอยู่ในรัฐหรือที่เรียกเป็นทางการว่า “การได้รับสัญชาติ” (Legal citizenship) ย่อมเป็นกุญแจให้นักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้ได้รับสิทธิอื่น ๆ มาทดแทนสิทธิที่ขาดหายไป คือ การได้รับทุนรัฐบาล การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และการได้เข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้ได้แนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา จึงให้ทฤษฎีความเป็นพลเมืองในการศึกษางานวิจัยนี้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โอกาส ปัญหา และอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อนักเรียนไร้สัญชาติ
2. เพื่อศึกษานโยบายของผู้บริหารต่อการสนับสนุนบริการด้านการศึกษานักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย
3. เพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติในจังหวัดเชียงราย

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม (Field research) และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูลคือ การใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interviews) ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองโดยมุ่งการสัมภาษณ์ไปที่ (1) มาตรการที่โรงเรียนใช้กับนักเรียนไร้สัญชาติ (2) ปัญหาและผลกระทบของนักเรียนไร้สัญชาติในการเข้าถึงมาตรการนั้น ๆ (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสนับสนุนนักเรียนไร้สัญชาติ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในการผลักดันเรื่องการให้สัญชาติ นอกจากนี้ยังมีการเก็บข้อมูลระดับทุติยภูมิด้วย

ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของประชากร และกลุ่มตัวอย่าง จากโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา (การศึกษาระดับประถมศึกษา มุสลิมแบบอิสลาม) ซึ่งมีนักเรียนไร้สัญชาติทั้งหมด 225 คน

นักเรียนไร้สัญชาติในงานวิจัยครั้งนี้ใช้กลุ่มตัวอย่าง เป็นเด็ก มีสถานะทางทะเบียน แต่ไม่มีสัญชาติไทย (เลขบัตรประชาชน ขึ้นต้นด้วย 0 หรือ G) จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตในการศึกษาโดยมุ่งไปที่นโยบายและแนวปฏิบัติที่ผู้บริหารโรงเรียนเอื้อหรือเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียน ตลอดจนการส่งเสริมให้นักเรียนไร้สัญชาติได้เข้าสู่กระบวนการได้มาซึ่งสัญชาติด้วย โดยข้อมูลชุดนี้ถูกการนำไปวิเคราะห์ร่วมกับนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และองค์การพัฒนาเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแนวทางการบริหารจัดการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้นักเรียนไร้สัญชาติเข้าถึงบริการด้านการศึกษาในสถานศึกษามากขึ้น

แหล่งข้อมูลที่น่ามาสนับสนุนการวิจัยมาจาก 3 แหล่ง ประกอบด้วย

- 1) แหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร
- 2) แหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคล
- 3) แหล่งข้อมูลจากระบบอินเทอร์เน็ต

หนึ่งในห้วงเวลาที่ทำการเก็บข้อมูลเกิดโรคระบาดชื่อ โควิด-19 ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัวกับผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกโรงเรียนได้ จำเป็นต้องดำเนินการและเก็บข้อมูลผ่านสื่อโซเชียล แบบออนไลน์ โปรแกรมที่ใช้สัมภาษณ์ ได้แก่ LINE และ ZOOM MEETING

ทั้งนี้ นักเรียนที่เป็นตัวอย่าง จำเป็นจะต้องอ่านออกเขียนได้อย่างคล่องแคล่ว จึงเลือกกลุ่มตัวอย่างจากนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการอ่านและการสื่อสารในการสัมภาษณ์

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์ (การวิจัยเชิงคุณภาพ) ดังนี้

1) ผู้เกี่ยวข้องภายในโรงเรียน

- ผู้บริหารโรงเรียน 1 คน
- ครูประจำชั้นเรียน 2 คน
- ครูแนะแนวและครูพัฒนานักเรียน 2 คน
- นักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 4 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6

จำนวน 9 คน โดยนักเรียนเหล่านี้ได้มาจากเกณฑ์ 3 ข้อ คือ (1) เพศ (2) เชื้อชาติของนักเรียน (3) สถานะทางการเงินของผู้ปกครองหรือผู้อุปการะนักเรียน

- กรรมการของมูลนิธิแบ็บติสต์ 1 คน

2) ผู้เกี่ยวข้องจากภายนอก

- มูลนิธิกระจกเงา 1 คน
- โครงการไร้รัฐไร้สัญชาติ มูลนิธิแอ๊ดเวนตีสเพื่อการพัฒนาและบรรเทาทุกข์ (ADRA Thailand) 2 คน

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ได้นำมาบันทึกเสียงและตีความข้อมูล (Interpretation) ที่ได้จากการจดบันทึกไว้จากสิ่งที่เป็นรูปธรรมหรือปรากฏการณ์ จากนั้นแยกแยะเป็นหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีข้อมูลจาก 3 ส่วน คือ (1) ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (องค์กรอิสระ) (2) ข้อมูลจากผู้บริหาร คณะครูของโรงเรียน และกรรมการในมูลนิธิแบ็บติสต์ และ (3) ข้อมูลจากนักเรียนไร้สัญชาติ หลังจากนั้นเขียนเป็นข้อความตามกรอบแนวคิดทฤษฎีและตอบคำถามการวิจัย

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาวิจัย เรื่องการเข้าถึงบริการด้านการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยชี้ให้เห็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 นโยบายและปฏิบัติการของรัฐต่อการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติแก่นักเรียนไร้สัญชาติ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยมีนโยบายในการจัดบริการทางการศึกษาถ้วนหน้า ซึ่งหมายรวมถึงการจัดบริการการศึกษาให้กับผู้ไร้สัญชาติด้วย แต่ในเชิงปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและการจัดสรรนโยบายเพื่อรองรับนักเรียนไร้สัญชาติในด้านการศึกษามีการดำเนินการได้ 2 หัวข้อหลัก คือ (1) นโยบายและปฏิบัติการในการให้สถานะทางทะเบียนและสัญชาติ และ

(2) แนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาและบริการทางการศึกษานักเรียนไร้สัญชาติ

หัวข้อแรกได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การให้สัญชาติในพระราชบัญญัติสัญชาติไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2555 มีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “คนไทยพลัดถิ่น” ได้ขยายความเพื่อเอื้ออำนวยให้กับชาวอพยพที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหนึ่งและมีวิถีชีวิตเป็นคนไทย และคนไทยพลัดถิ่นยังเป็นผู้ซึ่งมีเชื้อสายไทยต้องกลายเป็นคนในบังคับของประเทศอื่นโดยเหตุอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของอาณาจักรไทยในอดีตซึ่งปัจจุบันผู้นั้นมิได้ถือสัญชาติของประเทศอื่น โดยได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือเป็นผู้ที่มีลักษณะอื่นทำนองเดียวกันตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

หัวข้อที่สอง รัฐมีวิธีการดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติและสถานะทางทะเบียนเพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้เข้าสู่วัยศึกษาขั้นพื้นฐาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนรับนักเรียนโดยให้พนักงานเขตพื้นที่การศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จัดการศึกษาภาคบังคับสำรวจพร้อมทั้งให้นักเรียนเข้าเรียนได้โดยกำหนดรหัส G สำหรับนักเรียนเหล่านี้โดยเฉพาะ นักเรียนสามารถเลือกเรียนรูปแบบสถานศึกษาใดสถานศึกษาหนึ่ง ได้แก่ รูปแบบที่จัดการในระบบโรงเรียนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) รูปแบบการศึกษานอกระบบโรงเรียน และศูนย์การเรียนรู้ซึ่งอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศจัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนต่างชาติ

จากทั้งสองหัวข้อนี้ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติได้รับการสนับสนุนเพื่อต่อยอดความรู้แก่นักเรียน นักเรียนจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐ การบริการทางการศึกษาในเรื่องทุนและค่าใช้จ่าย มีดังนี้ (1) ค่าจัดการเรียนการสอน (2) ค่าหนังสือเรียน (3) ค่าเครื่องแบบนักเรียน (4) ค่าอุปกรณ์การเรียน และ (5) ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียน ดังนั้นนักเรียนไร้สัญชาติจึงสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติจะมีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษา แต่ก็พบว่านักเรียนไร้สัญชาติยังต้อง

เผชิญกับอุปสรรคในการร้องขอสัญชาติ ได้แก่ (1) ความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินการเรื่องการขอสัญชาติ (2) ทศนคติทางลบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่อคนไร้สัญชาติ (3) การขาดเอกสารหลักฐานสำคัญในการประกอบการยื่นขอสัญชาติ และ (4) ความเสี่ยงของนักเรียนไร้สัญชาติในการถูกรับผลประโยชน์จากคนในพื้นที่เพื่อให้ได้มาซึ่งสัญชาติ

ประเด็นที่ 2 การช่วยเหลือแก่นักเรียนไร้สัญชาติผ่านโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา

สืบเนื่องจากประเด็นแรกในเรื่องการอุดหนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทำให้นักเรียนโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการเรียนฟรี อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิบีบีเอสส์ เหตุเพราะโรงเรียนสหศาสตร์เป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล จึงมีเครือข่ายสำหรับอุดหนุนส่วนอื่น ๆ เช่น โรงเรียนวัดมณี และหอพักในโรงเรียน เป็นต้น โรงเรียนสหศาสตร์ศึกษาจึงเป็นสถานศึกษาซึ่งนักเรียนไว้วางใจทั้งค่าใช้จ่ายในแต่ละภาคเรียน และการดูแลเอาใจใส่ของครูในเรื่องการเรียนภาษาไทยสำหรับนักเรียนที่เข้ามาใหม่ ทำให้นักเรียนสามารถสื่อสาร อ่าน เขียน และสามารถผ่านเกณฑ์ในแต่ละระดับได้ โรงเรียนสหศาสตร์จึงเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ (มีนักเรียนชนเผ่าในโรงเรียนจำนวนมากที่สุดของประเทศไทย) นอกจากค่าใช้จ่ายของนักเรียนยังมีทุนการศึกษาที่ผลักดันให้นักเรียนไร้สัญชาติได้ใช้ชีวิตอย่างไม่รู้สึกละอายต่อบกพร่อง และสนับสนุนนักเรียนให้พร้อมที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงต่อไป

นอกจากนี้ นักเรียนที่สนใจศึกษาด้านการอาชีพ โรงเรียนมีโครงการให้นักเรียนได้เรียนรู้ในหลายเรื่อง เช่น การปลูกเมลอน การทำปุ๋ยหมักชีวภาพ การเลี้ยงสัตว์ การทำขนมไทย และการศึกษาระบบไฟฟ้า ทำให้นักเรียนไร้สัญชาติหลายคนสนใจเพราะสามารถหารายได้เสริมในช่วงหยุดสุดสัปดาห์ และช่วงปิดภาคเรียน นักเรียนจะได้ลงพื้นที่ไปปฏิบัติจริง ดังนั้นโรงเรียนมิได้ให้เพียงเงิน แต่ยังให้อาชีพที่สามารถติดตัวนักเรียนไปตลอด

ประเด็นที่ 3 การทำงานขององค์กรอิสระสู่การเยียวยาปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ

ในจังหวัดเชียงรายเป็นพื้นที่ที่มีจำนวนคนไร้สัญชาติเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ทำให้มูลนิธิหรือโครงการต่าง ๆ สนใจ

เข้ามาช่วยเหลือจำนวนมาก นักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ได้รับการอบรมเรื่องการขอสัญชาติมาแล้ว แต่ไม่มีคนที่ช่วยประสานงานทำให้การขอสัญชาติไม่คืบหน้า เมื่อองค์กรอิสระเหล่านี้หิบบ่นเข้ามาช่วย สามารถทำให้นักเรียนหลายคนได้รับสัญชาติในที่สุด โดยองค์กรอิสระมีหน้าที่ (1) ให้คำปรึกษาบุคคลไร้สัญชาติ (เปิดศูนย์บริการให้คำปรึกษาฟรีไม่มีค่าใช้จ่าย) (2) วิเคราะห์เอกสาร ช่วยผู้ประสบปัญหาในการเตรียมเอกสารให้ครบ ถูกต้อง ตามที่กฎหมายระบุไว้ (3) ติดต่อประสานงานหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นตัวเชื่อมสำหรับผู้ประสบปัญหาและสำนักทะเบียนให้เข้าใจร่วมกัน (4) ให้ความรู้แก่ผู้ประสบปัญหา อบรม สื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งเอกสารออนไลน์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ (5) ให้คำปรึกษาผ่านเพจเฟซบุ๊ก สิทธิและสถานะบุคคล เพื่อให้ผู้ประสบปัญหาที่อยู่ไกลทั่วทั้งประเทศได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องและไม่มีความเข้าใจ รวมทั้งได้รับความรู้ด้านกฎหมาย ข้อปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ทำให้คนไร้สัญชาติเหล่านั้นกล้าที่จะเข้าไปติดต่อกับสำนักทะเบียนเองได้

กล่าวโดยสรุปงานวิจัยนี้ ค้นพบว่าการศึกษานโยบายของรัฐในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษามีส่วนให้ทราบถึงปัจจัยที่เด็กไร้สัญชาติได้รับความเท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะได้รับตามกฎหมายหรือที่สหประชาชาติได้ให้นโยบายไว้ในเรื่องการศึกษาถ้วนหน้า “Education for all” เมื่อพูดถึงนโยบายของรัฐที่โรงเรียนได้รับ สู่การปฏิบัติจริงในโรงเรียนที่มีนักเรียนไร้สัญชาติ อีกทั้งเป็นโรงเรียนนานาชาติพันธุ์ โรงเรียนมีขนาดใหญ่ จำเป็นต้องทำการสำรวจสถานะทางทะเบียน และจากกรณีศึกษาพบว่านักเรียนไร้สัญชาติรวมทั้งสิ้น 225 คน ที่ต้องมีการติดตามการขอสัญชาติของนักเรียนซึ่งเป็นความดูแลของทั้งครูและผู้ปกครอง ดังนั้นงานวิจัยนี้ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของนโยบายและปฏิบัติการของรัฐ และความช่วยเหลือจากโรงเรียนในการแก้ปัญหาสัญชาติและการเข้าถึงการศึกษาของนักเรียนไร้สัญชาติ

นโยบายและปฏิบัติการเหล่านี้ส่งผลโดยตรงซึ่งสิทธิที่นักเรียนไร้สัญชาติจะได้รับ หากนักเรียนไม่ได้รับสัญชาติไทย ในอนาคตนักเรียนเหล่านี้ที่ต้องการศึกษาต่อจะนำไปสู่การหางาน ซึ่งพวกเขาเป็นหนึ่งในแหล่งเศรษฐกิจด้านแรงงานทั้งทางร่างกายและ

สติปัญญาให้กับประเทศชาติอย่างดี ปัจจุบันนี้นักเรียนไร้สัญชาติไม่ได้ขาดบริการด้านการศึกษา ได้แก่ ทุนการศึกษา การเข้าร่วมแข่งขันวิชาการ และการกู้ยืมเงิน เห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กไร้สัญชาติมีมาอย่างยาวนานและคาดว่าจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปหากไม่มีมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้จริงและเข้าถึงผู้ที่ประสบปัญหานั้น ๆ อาทิ ปัญหาการได้รับสัญชาติ ประเด็นการถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าหน้าที่ชุมชน โอกาสการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ การถูกจ้างงานของนักเรียนไร้สัญชาติ การเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล รวมถึงสิทธิทางการศึกษาซึ่งงานวิจัยอื่น ๆ ส่วนใหญ่ศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล เพราะมองว่าโรงเรียนเอกชนเป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะ แต่มองข้ามไปว่าโรงเรียนเอกชน ยังมีประเภทที่เรียกว่า “โรงเรียนเอกชนการกุศล” ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาคือส่วนสำคัญที่จะยกระดับให้กับนักเรียนไร้สัญชาติในการต่อรองให้เข้าสู่การมีรัฐ การมีสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ไม่หลบซ่อนที่จะอาศัยอยู่ในประเทศที่เขาเลือกแล้วว่าเขาจะฝากชีวิตไว้

แม้ว่านักเรียนไร้สัญชาติในโรงเรียนสหศาสตร์ศึกษา จังหวัดเชียงราย จะได้รับสิทธิมนุษยชนในด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันทุกคน แต่มีข้อว่าทุกคนจะไม่มีปัญหาและอุปสรรค เพราะหนึ่งในปัญหานั้นคือ การไม่ได้รับสัญชาติ สืบเนื่องจากทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ซึ่งมีด้วยกัน 2 ด้าน คือ Cultural citizenship กับ Legal citizenship และในงานวิจัยนี้จะมุ่งไปที่ Legal citizenship คือการเป็นพลเมืองผ่านกฎหมาย และต้องมีเอกสารรับรองการเป็นพลเมืองนั้น ๆ อันที่จริงนักเรียนไร้สัญชาติเหล่านี้มองว่า “ตนเองเป็นไทยในนามของคนต่างชาติ” หมายความว่า พวกเขาพูดภาษาไทย เขียนภาษาไทย อ่านภาษาไทย เกิดในไทย แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากไทยว่าเป็นคนสัญชาติไทย แต่การพัฒนาที่รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “คน” และมองข้ามวัฒนธรรมอันหลากหลาย มีแต่ตอกย้ำปัญหาไร้สัญชาติได้เด่นชัดและคงอยู่ (Prachathai, 1988)

งานวิจัยนี้ได้เถียงว่า คำอธิบายความเป็นคนไทยได้ในตัวบทกฎหมายที่เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 ว่าด้วยเรื่องคนไทยพลัดถิ่น ซึ่งกล่าวถึงการมีวิถีชีวิต

เช่นเดียวกับคนไทยและกลมกลืนกับคนไทย ก็สามารถขอสัญชาติเพื่อรับสิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต และการเป็นพลเมืองในรัฐอย่างถูกกฎหมาย ดังนั้นผู้วิจัยคิดเห็นว่า Legal และ Cultural citizenship เป็นเรื่องที่ยกออกจากกันไม่ได้ ต้องใช้ควบคู่กันไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนในประเทศ

งานวิจัยนี้สนับสนุนข้อความของ Pongsawat (2014) ที่ว่า “สังคมไทยยังมีผู้ไร้สถานะทางทะเบียนเป็นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย แม้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนและคนไร้สัญชาติมาโดยตลอดหลายสิบปี ที่ผ่านมาก็ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาให้ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยหมดไปได้ และบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิหรือการปฏิบัติจากรัฐไทยแต่อย่างใด อย่างเช่นสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับบริการรักษาพยาบาล เป็นต้น” จากบทสัมภาษณ์องค์กรอิสระ (NGOs) ได้ให้ข้อมูลใกล้เคียงกันว่า “รัฐออกนโยบายให้คนไร้สัญชาติได้รับสิทธิมากขึ้น แต่การแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุยังไม่ถูกแก้ไขให้สิ้นซาก คือการเจาะลึกถึงข้อมูลผู้ไร้สัญชาติยังทำมาโดยตลอดหลายปี จำนวนผู้ไร้สัญชาติก็ไม่ได้ลดลงกว่าเดิม เป็นปัญหาสะสมมานาน เพราะมีปัญหาที่การปฏิบัติ มิใช่ที่ตัวนโยบาย”

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคที่นักเรียนไร้สัญชาติกำลังเผชิญ

จากการสัมภาษณ์นักเรียนไร้สัญชาติและองค์กรอิสระทำให้เห็นถึงปัญหาในการดำเนินงานเพื่อนำเอกสารไปยื่นต่อรัฐไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ปัญหาไม่ได้อยู่ที่นโยบายหรือขั้นตอนการดำเนินงาน แต่การเกิดทัศนคติที่มีแต่จะทำให้ผู้อื่นรู้สึกอับอายนั้นย่อมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน สถานการณ์ถกเถียงไม่เข้าค่ายไม่ออกสำหรับผู้ขอสัญชาติก่อให้เกิดการบั่นทอนจิตใจ และไม่ยอมไปเผชิญกับความรู้สึกถึงทัศนคติในด้านลบ อีกทั้งจำนวนประชากรที่ไร้สัญชาติมีจำนวนมาก กับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า เพราะเกิดภาวะงานล้นคน (คนไร้สัญชาติเยอะกว่าเจ้าหน้าที่หลายเท่าตัว) จึงนำมาซึ่ง

ข้อเสนอแนะและแนวทางในการลดปัญหาและอุปสรรคของนักเรียนไร้สัญชาติ มีดังนี้

1. ทศนคติเชิงลบที่มีต่อคนไร้สัญชาตินำมาซึ่งความขัดแย้งในจิตใจ ควรให้ความเข้าใจแก่บุคคลอื่นเรื่องคนไร้สัญชาติ
2. ควรเพิ่มปฏิบัติการของรัฐให้เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐให้เพียงพอต่อการช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติ เมื่อมีเจ้าหน้าที่มากขึ้นก็จะลดภาระงานล้นคนได้มากขึ้นด้วย
3. ควรสร้างความสัมพันธ์ต่อชุมชน และให้ความรู้แก่ชุมชน เพื่อลดปัญหาการมีผลประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. เนื่องจากในระยะเวลาที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูล เกิดโรคระบาดที่ชื่อว่า Corona Virus หรือ COVID19 ซึ่งแพร่ระบาดทั่วโลก การสื่อสารต่อผู้ให้สัมภาษณ์อาจต้องใช้หลากหลายวิธี ผู้ทำวิจัยควรมีแผนสำรองในการลงพื้นที่ เช่น การใช้โซเชียลมีเดียเป็นสื่อกลางการติดต่อกับผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นต้น
2. งานวิจัยครั้งนี้มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นไปที่นักเรียนในโรงเรียน ดังนั้นควรมีการศึกษาวิจัยต่อยอดเรื่องความมั่นคงในชีวิตของคนไร้สัญชาติ ทั้งเรื่องสิทธิ การถูกปฏิบัติจากผู้อื่น หรือชีวิตหลังจบการศึกษาของคนไร้สัญชาติ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ของข้าพเจ้าคงไม่สำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความเมตตาจากจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ลิขิตรา ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ที่ได้สละเวลาตอบคำถามอย่างเต็มใจทั้งอำนวยความสะดวกในสิ่งต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จนข้าพเจ้าสามารถดำเนินการวิจัยจนบรรลุผลสำเร็จ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการเผยแพร่เพื่อจบการศึกษาระดับปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึ่งขอกราบขอบพระคุณ

References

- Office of the Education Council. (2017) *Education for sustainable development goals* (เป้าหมายการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนข้างหน้า), Bangkok: Office of the Education Council. (in Thai)
- Pongsawat, A. (2014) *Research: Study of fighting for getting Thai citizenship of stateless people* (งานวิจัย: ศึกษาการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยของผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน), Available: <http://apichat-02.blogspot.com/?m=1> [7 May 2019] (in Thai)

Prachathai. (1988) *Hill tribe migration, path in the maze* (การอพยพของชาวเขาเส้นทางในเขาวงกต), Available: <https://prachatai.com/journal/2009/03/20547> [7 May 2019] (in Thai)

Preechasilpakul, S. (2011) *One hundred years of Thai nationality part 1 (100 ปี แห่ง สัญชาติ ไทย ตอนที่ 1)*, Available: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1478238851.pdf> [4 September 2019] (in Thai)



A Confirmatory Factor Analysis of Thai Accounting Graduates' Desirable Skills in the 21st Century

Kanchana Khuma^{1a}, Suthira Thipwiwatpotjana^{1b}, Nunta Bootnoi^{1*}

¹ Faculty of Management Sciences, Lampang Rajabhat University, Lampang, Thailand

^a Email: kk_khukananudom@live.lpru.ac.th

^b Email: suthiray@live.lpru.ac.th

* Corresponding author email: nunta@live.lpru.ac.th

Received: October 10, 2020

Revised: December 9, 2020

Accepted: December 23, 2020

Published: December 25, 2020

Abstract

In the 21st century, some trends and changes affect the accounting profession in many ways. Innovation and technology make business operations adapt to new environments. Therefore, accountants' skills must change in this era. This research aimed to develop and validate the model of Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century by using a questionnaire as a tool to collect data from a sample of 125 accountants of quality accounting firms. Data were analyzed using descriptive statistics and confirmatory factor analysis. The results indicated that the confirmatory factor model of Thai accounting graduates' desirable skills proposed was consistent and accurate with the empirical data. Three factors that covered Thai accounting graduates' desirable skills included accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills.

Keywords: Confirmatory factor analysis, Desirable skills, Thai accounting graduates

Introduction

The 21st-century trends have changes that affect the accounting profession in many ways. Future accountants or those in the accounting profession need to pay attention to these changes, especially in the digital economy, in which innovations in cloud computing and big data have played a massive role in business development. As a result, business operations need to develop relevant technological skills, including adaptation and open-mindedness, to preparing for new things and environments that changed. The characteristics of professional accountants must change in this era. They need to develop more soft skills such as converting information into information for decision making,

presenting both oral and written, having leadership skills in decision-making, linking strategy to company objectives, and having good visibility and communication. However, there are specific roles where technology can replace people (Federation of Accounting Professions [FAP], 2016). Therefore, professional accountants have to change their roles to become more valuable. For example, a bookkeeper may change roles to become an expert or a consultant. The auditors have to change the audit method from numerical analysis to find the audit's significance, which is not based solely on the financial statements' numbers. It may be implied that any other important information can change or influence a stakeholder's thinking.

Accountants in the 21st century should have such critical attributes as understanding technology changes and having a positive attitude towards technology, learning, and increasing technology use, including developing networking or coordination skills with other departments. Because an accountant's role in this age is not just to combine, analyze, record, summarize, and present reports. Accountants need to be more aware of their role as corporate decision-making providers rather than a collector (Jaiyen et al., 2017). They must also serve as an advisor to executives or businesses efficiently and meet organizations' needs in the dynamic and rapidly changing digital age, which is a fundamental role in enabling organizations to survive and compete (Sriviroj & Aiamchuen, 2019). Besides, professional accountants should have essential skills in today's work, such as (1) language skills, which is the most crucial skill of modern accountants because may require to negotiations and discussions with executives who may be a foreigner—mostly English, which is the official language of international communication. If an accountant is fluent in English, it will be beneficial for him. (2) Business skills because modern accountants do not just work in accounting; they need to understand business. This will help them more understand the work that they need to do. Necessary business knowledge and skills are knowledge and skills of investment, strategic planning, marketing, and financial management. They should also have skills in analyzing news and information to help them develop themselves to be up-to-date and analyze and dissect financial information properly (International Accounting Education Standards Board [IAESB], 2014; FAP, 2016).

From the reasons above, education or human resource development related to accounting or the accounting profession must be adapted and prepared, such as adding accounting courses specific to study knowledge and skills in accounting and soft skills. In this regard, the International Federation of Accountants (IFAC) has set

an international educational standard. (IES) to provide educational institutions that offer accounting courses to systematically set a method for recruiting accounting students and manage professional accounting education programs that will give graduates a high level of professional accounting knowledge and develop themselves as a professional accountant in the future.

IES 2nd edition divides the knowledge in the accounting curriculum into three parts include (1) accounting, finance, and related knowledge, (2) business and organizational knowledge, and (3) professional skills. In this professional skill area, IES requires professional accountants to have five skills: (1) Intellectual skills—how to enable learners to choose information or news correctly and suitable for the businesses. (2) General technical skills and specific technical skills related to the profession—how to make learners professional capabilities. (3) Interpersonal and communication skills—how to make learners interpersonal, present their ideas and persuade people to accept speaking and writing. (4) Personal skills—how to provide learners with good professional attitudes, ethics, and lifelong learning abilities. (5) Business and organizational management skills—how to give students the ability to lead and apply the right tools or technology to assist in decision-making and develop work efficiency and productivity. IFAC also emphasizes skills in information technology (IT) and accounting information systems in preparation for the digital economy. Including 16 skills of personal in the 21st century that everyone should have to achieve lifelong learning, divided into three main groups: (1) Foundational literacies are skills that can be used as a tool for learning and daily life ICT literacy, financial literacy. (2) Competencies can handle complex challenges such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) Desirable characteristics are adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility,

such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (IAESB, 2014; International of Federation of Accountants [IFAC], 2017).

The previous studies about the desirable skills of accountants or accounting graduates were focused on professional skills in accounting and professional ethics. Some performance skills were studied in these studies but were just common skills such as leadership, responsibility, work motivation, and work experience (Bunwut & Intakhan, 2016; Rodjam & Mungsing, 2019; Thonglard et al., 2017). This research highlights the importance of skills necessary for learning and addressing complex 21st-century challenges, such as knowledge and business skills for investment, strategic management, quantitative analysis, and decision-making science; the competencies of individuals in the 21st century to achieve lifelong learning, such as critical thinking, creativity, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility, etc. (IAESB, 2014; IFAC, 2017). This study aims to develop and validate the model of Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century, hoping that the findings and knowledge gained will use as guidelines for the development of accounting education in order to obtain a qualified graduate accounting and skills that are consistent, fit, and support current and future changes and situations.

Literature Reviews

Qualifications of a professional accountant according to IES requirements

The International Education Standard (IES) that issued by the International Federation of Accountants (IFAC) defined the qualifications of a professional accountant were as follows (IFAC, 2017; Thai Accounting Center [TAC], 2018):

1. A professional accountant must be graduated with a minimum bachelor's degree or equivalent in accounting from an institution offering accounting courses, which has established a systematic method for

admission and management on professional accounting education programs' content. This will enable graduates to have a high professional accounting knowledge level and develop themselves as a professional accountant in the future.

2. A professional accountant must have professional skills in various fields include intellectual skills, general and technical skills, personal skills, interpersonal and communication skills, and business and corporate management skills.

3. A professional accountant must have positive values and attitudes toward the profession based on ethics, including social responsibility, honesty to the profession, and the ability to keep secrets, and independence.

4. A professional accountant must have a long and intense accumulation of experience to demonstrate that they are professionally knowledgeable and skilled accountants. They also have the knowledge and positive attitudes towards the profession based on ethical conduct, with the department responsible for close supervision and having a standard and regular audit process.

5. A professional accountant must pass a professional competence assessment to assess professional knowledge and skills and be professional values, attitudes, and ethics.

IES also defined that a professional auditor must have competence in auditing, advanced financial accounting and reporting, information technology skills, and practical accounting experience. Importantly, pass the professional auditor's proficiency assessment.

Accounting Knowledge and Skills

Accounting knowledge and skills (AKS) are knowledge and skills directly related to the accounting profession. It refers to cognitive skills, cognitive abilities, and experience in accounting principles and concepts (Srichanphet, 2002). It contains knowledge and competence in financial accounting, managerial accounting, cost accounting, accounting information system, auditing, taxation, and

accounting profession ethics (Srichanphet, 2002; Thonglard et al., 2017; Veerasathavanich, 2005). Seven factors were considered and assigned as observable variables that are a factor of the first component of Thai accounting graduates' desirable skills in this study, namely: (1) Financial Accounting (AKS1), (2) Managerial Accounting (AKS2), (3) Cost Accounting (AKS3), (4) Accounting Information System (AKS4), (5) Auditing (AKS5), (6) Taxation (AKS6), and (7) Accounting Profession Ethics (AKS7).

Business Knowledge and Skills

Business knowledge and skills (BKS) are becoming increasingly important for professional accountants. They were called for a proactive role in organization management. While previously, an accountant's role may have been limited to collecting information for other agencies to use, but nowadays, accountants have more roles in many operations of an organization (FAP, 2016; IAESB, 2014). Therefore, they are necessary to have more business knowledge, aware and have an around-view of corporate and business management skills, including strategic planning, project management, personnel and resource management, competence in personnel motivation and development, leadership, and professional consideration and decision making (Veerasathavanich, 2005; Watanawilai & Sittipolvanitchakul, 2011). Seven factors were considered and assigned as observable variables that are a factor of the second component of Thai accounting graduates' desirable characteristics in this study, namely: (1) Human Resource Management (BKS1), (2) Strategic Management (BKS2), (3) Knowledge Management (BKS3), (4) Investment (BKS4), (5) Marketing (BKS5), (6) Finance (BKS6), and (7) Quantitative Analysis and Decision Sciences (BKS7)

Working and Lifelong Learning Skills

Working and lifelong learning skills (WLS) are features that a person in the 21st century should have for achieving the development of work and lifelong learning. The second edition of IES defines personal skills for accounting graduates to have life-long learning capabilities in preparation for the digital economy, divided into three main groups (IAESB,

2014): (1) Foundational literacies are skills that can be used as tools for learning and in everyday life, such as ICT or digital literacy, language literacy. (2) Competencies are skills to deal with complex challenges, such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) Desirable qualities are traits in adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility. These skills were considered and assigned as observable variables that are a factor of the third component of Thai accounting graduates' desirable characteristics in this study, namely: (1) Language Literacy (WLS1), (2) Digital Literacy (WLS2), (3) Critical Thinking (WLS3), (4) Problem-Solving (WLS5), (5) Creativity (WLS5), (6) Communication (WLS6), (7) Collaboration (WLS7), (8) Leadership (WLS8), (9) Social and Cultural Awareness (WLS9), and (10) Social and Environmental Responsibility (WLS10).

From relevant literature reviews, the hypotheses of this study were formulated as follows:

H1: Thai accounting graduates' desirable skills can be measured by accounting knowledge and skills (AKS), business knowledge and skills (BKS), and working and lifelong learning skills (WLS).

H2: Accounting knowledge and skills can be measured by financial accounting, managerial accounting, cost accounting, accounting information system, auditing, taxation, and accounting profession ethics.

H3: Business knowledge and skills can be measured by human resource management, strategic management, knowledge management, investment, marketing, finance, and quantitative analysis and decision sciences.

H4: Working and lifelong learning skills can be measured by language literacy, digital literacy, critical thinking, problem-solving, creativity, communication, collaboration, leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (WLS10).

Methodology

Participants

The participants in this study were accountants of 162 quality accounting firms in Thailand. The sample size was determined based on Hair, Black, Babin and Anderson's (2010) criteria, which indicates the sample size for the confirmatory factor analysis was 5-10 units per one observed variable and suggested that if the estimation of Maximum Likelihood (ML) analysis is used, the sample size should be at least 100 units. Twenty-four observed variables were assigned to this study. Thus, the sample size should be more than 120 ($N > 120$). Two hundred forty participants were selected by stratified random sampling, with samples in each accounting firm determined by population proportion and selected by simple random sampling.

Instrumentation and Data Collection

An anonymous questionnaire was used to collect information in this study, including two parts: Part 1 contained six multiple-choice questions to collect general information of participants about gender, age, education level, working experience in the accounting profession, working position, and having a professional accounting license. Part 2 contained 24 closed-ended questions to collect data about Thai accounting graduates' desirable skills, including accounting knowledge and skills (7 questions), business knowledge and skills (7 questions), and working and lifelong learning skills (10 questions). Questions in part 2 were questions that five rating scales (1-5) based on the Likert's rating scale (Likert, 1932) for using to assess the participants' responses ranging as follows: 1 = Lowest agree, 2 = Low agree, 3 = Medium agree, 4 = High agree, and 5 = Highest agree.

The questionnaire was examined the content validity by five experts. The index of item-objective congruence (IOC) of all questionnaire questions greater than .60 (Hambleton, 1984). The questionnaire was then tested with thirty non-sample accountants to determine its reliability using Cronbach's alpha coefficient method

(Cronbach, 1951). The questionnaire's reliability was 0.90, and the reliability of the questionnaire used to measure the variable of accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills were 0.92, 0.95, and 0.95, respectively. In this study, 240 questionnaires were sent via mail to participants in 162 accounting firms. The 132 questionnaires were responded to and returned from participants of 122 accounting firms. The researcher examined and selected 125 questionnaires that were accurate and complete for data analysis.

Data Analysis

Descriptive statistics such as frequency and percentage were used to analyze the general data of respondents. CFA was used to examine the desirable characteristics of Thai accounting graduates in the 21st century by examining the proposed model's consistency with the empirical data. The fit indices for determining the model-fit of CFA in this study included chi-square test (χ^2), relative chi-square (χ^2/df), comparative fit index (*CFI*), root mean square residual (*RMR*), and root mean square error of approximation (*RMSEA*) (Byrne, 2001; Kline, 2005; Schreiber et al., 2006; Schumacker & Lomax, 2004). The model-fit indices are shown in Table 1.

Table 1 Criteria for fit indices of CFA

Indices	Cutoff Criteria
chi-square probability level (<i>p</i> -value)	<i>p</i> -value > .05
relative chi-square (Ratio of χ^2 to <i>df</i>)	The ratio of χ^2 to <i>df</i> < 2 or < 3
comparative fit index (<i>CFI</i>)	> .90
root mean square residual (<i>RMR</i>)	< .06 to .08 the smaller, the better; 0 indicates perfect fit
root mean square error of approximation (<i>RMSEA</i>)	< .06 to .08 with confidence interval

Research Results

A majority of participants were female (77.6%), aged below 30 years (48.8%), who graduated with a bachelor's degree in accounting (64.8%), their job positions were officers (33.6%), their work experience was 1-5 years (40.0%). 8.8% of participants were professional licenses in accounting include Certified Public Accountant (CPA) of 7, Certified Internal Auditor (CIA) of 3, Tax Auditor (TA) of 22.

Before analyzing CFA results, Determinant, Bartlett's Test of Sphericity, and the Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (*KMO*) was used to test multicollinearity or singularity, the identity matrix, and the sample size validity statistically. The results can be seen in Table 2.

Table 2 The analysis results of correlation coefficients, determinant, Bartlett's test of sphericity, and *KMO* of observed variables' correlation coefficient matrix are indicators of Thai accounting graduates' desirable characteristics.

Factors	Indicators	Correlation Coefficients	Determinant	Bartlett's Test of Sphericity	KMO
Accounting Knowledge and Skills (AKS)	7	.574** - .793**	.004	$\chi^2 = 673.147^{**}$, $df = 21$, $p < .01$	.899
Business Knowledge and Skills (BKS)	7	.543** - .805**	.002	$\chi^2 = 742.826^{**}$, $df = 21$, $p < .01$	.917
Working and Lifelong Learning Skill (WLS)	10	.311** - .833**	.001	$\chi^2 = 951.110^{**}$, $df = 45$, $p < .01$	.909

Note. ** $p < .01$

Data in Table 2 show that the correlation coefficient matrix of indicators of three latent variables that are a factor of Thai accounting graduates' desirable skills had statistical determinants of .004, .002, and .001 indicates that there is no multicollinearity or singularity of component indicators (The determinant should be a value greater than .0001, if less than this indicates that the relationship between the indicators is very high, the indicators should be eliminated).

Bartlett's Test of Sphericity results test that a correlation coefficient matrix is an identity matrix? The results obtained χ^2 were 673.147, 742.826, and 951.110 at the statistical significance of .01 level, indicates that the correlation coefficient matrix was not an identity matrix (The statistical significance level should be less than .05). Furthermore, the Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy (*KMO*) measure of sampling adequacy was statistically measured to test the sample size validity. The *KMO* value result was .899, .917, and .909

(should be greater than .50, if a sample size was appropriate) (Field, 2017). These results indicate that this data set is appropriate for analyzing CFA.

The CFA results are shown in Table 3 and Figure 1. Factor loadings for every indicator- both first order and second order were significant at the .01 level. The weights of all twenty-four first-order factors were in a positive range from .666 to .906. The weights of all three second-order factors were .882, .928, and .961. The highest indicator was business knowledge and skills (.961), the second was accounting knowledge and skills (.928), and the third was working and lifelong learning skills (.882). The fit indices for CFA developing Thai accounting graduates' desirable skill indicators showed that the proposed model was consistent with the empirical data after the model was adjusted. The chi-square was insignificant ($\chi^2 = 256.719$, $df = 224$, $p = .066$). The relative chi-square was less than the cutoff score of 2 ($\chi^2/df = 1.146$). The comparative fit index was

close to 1 ($CFI = .988$), and RMR and $RMSEA$ (.029 and .034, respectively) values were less than the cutoff score

of .06. These indices indicated that the proposed model was consistent with the empirical data with a good fit.

Table 3 Results of CFA for developing indicators of the desirable skills of Thai accounting graduates

Construct/Indicators	factor loadings		t	R^2	CR	AVE	α
	$b(SE)$	β					
First-Order							
AKS					.937	.655	.934
AKS1	1.000	.889	scaling	.790			
AKS2	1.021(.075)	.851	13.539**	.724			
AKS3	1.161(.079)	.891	14.788**	.794			
AKS4	.902(.074)	.807	12.129**	.652			
AKS5	1.013(.100)	.798	10.145**	.636			
AKS6	.938(.080)	.788	11.705**	.621			
AKS7	.852(.081)	.746	10.555**	.557			
BKS					.940	.655	.943
BKS1	1.000	.722	scaling	.521			
BKS2	1.435(.148)	.872	9.716**	.761			
BKS3	1.280(.130)	.880	9.844**	.774			
BKS4	1.321(.146)	.819	9.049**	.672			
BKS5	1.343(.141)	.857	9.501**	.734			
BKS6	1.300(.146)	.801	8.895**	.642			
BKS7	1.384(.146)	.857	9.506**	.735			
WLS	1.036(.144)	.882	7.172**	.778	.935	.594	.936
WLS1	1.000	.726	scaling	.527			
WLS2	.817(.108)	.669	7.532**	.447			
WLS3	1.124(.110)	.900	10.212**	.810			
WLS4	1.075(.105)	.906	10.286**	.820			
WLS5	.956(.106)	.803	9.065**	.645			
WLS6	1.022(.113)	.809	9.042**	.655			
WLS7	.816(.104)	.704	7.831**	.496			
WLS8	1.035(.115)	.809	9.033**	.655			
WLS9	.772(.104)	.667	7.403**	.444			
WLS10	.778(.116)	.666	6.698**	.444			
Second-Order							
DSK					.946	.854	.925
AKS	1.190(.136)	.928	8.724**	.861			
BKS	1.000	.961	scaling	.923			
WLS	1.036(.144)	.882	7.172**	.778			

Note. ** $p < .01$

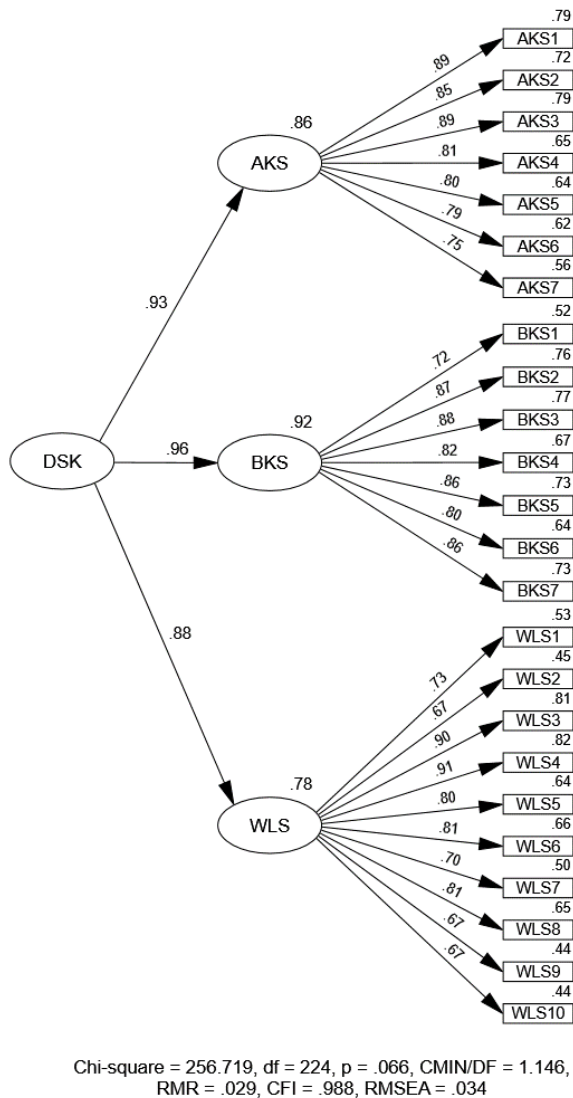


Figure 1 Significance fit of the proposed model to the empirical data

Construct Reliability and Validity

Construct reliability was conducted by internal consistency reliability test, including Cronbach's alpha and composite reliability (CR) were considered to evaluate internal consistency reliability. As illustrated in Table 3, all items of Cronbach's alpha (α) exceeded a minimum threshold of .70, ranging from .925 to .943 (BrckaLorenz et al., 2013), and all items' CR reached the minimum threshold of .70, ranging from .935 to .946 (Hair et al., 2014). Furthermore, the average variance extracted (AVE) were considered to evaluate convergent validity. As illustrated in Table 3, all items' AVE values were more significant than the minimum threshold of .50 (Hair et al., 2014).

These Cronbach's alpha, CR, and AVE values indicated that all indicators were represented the latent constructs with validity and reliability.

Discussion and Conclusion

The study's findings showed that the proposed model of Thai accounting graduates' desirable skills was consistent with empirical data. It consists of three factors and twenty-four indicators as expected (hypotheses set accepted: H1-H4). The desirable skills sorted by standardized factor loadings descending were business knowledge and skills ($\beta=.923$), accounting knowledge and skills ($\beta=.861$), and working and lifelong learning skills ($\beta=.778$). It shows that all three factors covered the Thai accounting graduates' desirable skills of the 21st century. It is consistent with many researchers' previous studies on accounting graduates' or accountants' desirable skills (e.g., Sakthachak & Sukwattanasinitt, 2019; Rodjam & Mungsing, 2019; Thorncharoenkul, 2018; Thonglard et al., 2017; Jearasukon et al., 2019; Bunwut & Intakhan, 2016). The research results also suggest that business knowledge and skills include knowledge and skills in human resource management, strategic management, knowledge management, investment, marketing, finance, quantitative analysis, and decision-making sciences are the most crucial attributes of graduates to pursue in the accounting profession, besides professional knowledge and skills in accounting. It is consistent with previous studies (e.g., Changkomchome & Vuthimedhi 2019; Linjee et al., 2020). This may be because the current business model has changed significantly from the traditional business model. The professional accountants' skills must be changed in this era. They must be influential advisors to executives or businesses and meet organizations' needs in the dynamic and rapidly changing digital age, which is the fundamental role organizations can survive and compete (Sriviroj & Aiamchuen, 2019).

Additionally, the study results indicate other essential skills of accounting graduates, work and lifelong learning

skills, a characteristic that people in the 21st century, divided into three main groups: (1) foundational literacies are skills that are used as a tool for learning and everyday life such as ICT literacy, financial literacy. (2) competencies are skills in managing complex challenges such as critical thinking, problem-solving, creativity, communication, and collaboration. (3) characteristic qualities are skills for adapting to changing environments, such as leadership, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility (IAESB; 2014). These features make people different from technology because technology is still unable to do this kind of sensitive matter, so although there are some roles that technology can take over, there are still some roles that technology cannot do yet (FAP, 2016).

The study's results emphasize the accountants' desirable skills that need to be changed from traditional skills to accommodate the changing work or profession contexts in the 21st century. Changes in business structures and styles require broader accountant competencies that are not limited to accounting knowledge and skills but also business skills and operational and learning skills required to undertake work in this century, such as skills for investment, strategic management, quantitative analysis, decision-making science, critical thinking, creativity, social and cultural awareness, and social and environmental responsibility. Accountants must act as a business advisor, providing the information necessary to develop the business potential to survive and compete in the future. In conclusion, under the context of the accounting profession in the 21st century, accounting graduates must be developed in accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills to become an accountant with appropriate knowledge and skills in the accounting profession and to develop themselves to work effectively in this century's environment that various developments change rapidly.

Suggestions

From this study's results, it was found that accounting knowledge and skills, business knowledge and skills, and working and lifelong learning skills were Thai accounting graduates' desirable skills in the 21st century. Therefore, educational institutions offering accounting courses should establish guidelines and methods for developing and managing accounting study programs and teaching content that will enable graduates to have skills in all three areas to develop themselves as professional accountants in the future.

Reference

- BrckaLorenz, A., Chiang, Y., & Nelson Laird, T. (2013) *Internal consistency reliability*, Available: http://fsse.indiana.edu/pdf/pp/2013/FSSE13_Internal_Consistency_Reliability.pdf [3 October 2019]
- Bunwut, S., & Intakhan, P. (2016) The study of new generation characteristics of accountants under the ASEAN community (การศึกษาองค์ประกอบคุณลักษณะของนักบัญชียุคใหม่ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน), *Journal of Modern Management Science*, vol. 9, no. 1, pp. 167-177. (in Thai)
- Byrne, B. M. (2001) *Structural equation modeling with AMOS basic concept, application, and programming*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate.
- Changkomchome, T., & Vuthimedhi, Y. (2019) The efficiency management model of accountant competency development of the certified accounting practice firms in Thailand (ตัวแบบการจัดการการพัฒนาสมรรถนะของผู้ทำบัญชีที่มีประสิทธิภาพในสำนักงานบัญชีคุณภาพในประเทศไทย), *Journal of Humanities and Social Sciences Thonburi University*, vol. 13, no. 2, pp. 77-91. (in Thai)
- Cronbach, L. J. (1951) Coefficient alpha and the internal structure of tests, *Psychometrika*, vol. 16, no. 3, pp. 297-334.
- Federation of Accounting Professions (FAP). (2016) *Trends in technology that may affect the accounting profession* (แนวโน้มของเทคโนโลยีที่อาจส่งผลกระทบต่อวิชาชีพบัญชี), Paper presented at FAP International Conference 2016 Thailand Digital Economy: Accounting Professions, Centara Grand at Central World, Bangkok, Thailand, 21 October 2016. (in Thai)

- Field, A. (2017) *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics*, 5th edition, London: Sage.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., & Anderson, R. (2010) *Multivariate data analysis: A global perspective*, 7th edition, New Jersey: Pearson Education.
- Hair, J., Black, W., Babin, B., & Anderson, R. (2014) *Multivariate data analysis with readings*, 7th edition, England: Pearson Education Limited.
- Hambleton, R. K. (1984) 'Validating the test scores', in R. A. Berk (ed.), *A guide to criterion-referenced test construction*, pp. 199-223, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- International Accounting Education Standards Board (IAESB). (2014) *International Education Standard (IES) 2: Initial professional development – technical competence (Revised)*, Available: [https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAESB-IES-2-\(Revised\)_0.pdf](https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IAESB-IES-2-(Revised)_0.pdf) [3 October 2019]
- International Federation of Accountants (IFAC). (2017) *Future of accounting profession: Three major changes and implications for teaching and research*, Available: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/business-reporting/discussion/future-accounting-profession-three-major-changes> [3 October 2019]
- Jaiyen, P., Manichai, K., Khiangthi, T., & Bunphap, N. (2017) Accountants with modern technology (นักบัญชีกับเทคโนโลยีสมัยใหม่), *Journal of Pacific Institute of Management Science*, vol. 3, no.1, pp. 196-207. (in Thai)
- Jearasukon, P., Klinpratoom, P., & Aeksapsang, J. (2019) A confirmatory skill forensic accounting: The aspect of auditor governance (การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลทักษะการบัญชีสืบสวน: มุมมองของผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภาครัฐ), *Journal of Liberal Arts and Management Science*, vol. 6, no.1, pp. 13-29. (in Thai)
- Kline, R. B. (2005) *Principle and practice of structural equation modeling*, New York: The Guilford Press.
- Linjee, C., Homkaew, K., & Boon-Iam, S. (2020) Knowledge and Professional skills of accountants at the certified accounting practice in Thailand (ความรู้และทักษะวิชาชีพของนักบัญชีสำนักงานบัญชีคุณภาพในประเทศไทย), *Journal of Arts Management*, vol. 4, no. 1, pp. 34-45. (in Thai)
- Rodjam, C., & Mungsing, R. (2019) A confirmatory factor analysis of accountants' competency in desirable accountants' qualifications (การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันสมรรถนะของนักบัญชีตามคุณลักษณะนักบัญชีที่พึงประสงค์), *Journal of Humanities and Social Sciences Ratchapruek University*, vol. 5, no. 1, pp. 29-44. (in Thai)
- Sakthachak, K., & Sukwattanasinitt, K. (2019) Factors affecting working efficiency of digital accountants working in Thai government offices (ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของนักบัญชีดิจิทัลที่ทำงานในหน่วยงานของรัฐไทย), *Hatyai Academic Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 17-31. (in Thai)
- Schreiber, J., Stage, F., King, J., Nora, A., & Barlow, E. (2006) Reporting structural equation modeling and confirmatory factor analysis results: A review, *The Journal of Educational Research*, vol. 99, pp. 323-337.
- Schumacker, R. E., & Lomax, R. G. (2004) *A beginner's guide to structural equation modeling*, 2nd edition, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Srichanphet, S. (2002) Accounting professionals with IEG issue 9 (นักวิชาชีพบัญชีกับ IEG ฉบับที่ 9), *Chulalongkorn Business Review*, vol. 24, no. 92, pp. 12-19. (in Thai)
- Sriviroj, S., & Aiamchuen, K. (2019) Thai accountants in the 4.0 era (นักบัญชีไทยในยุค 4.0), *EAU Heritage Journal Social Sciences and Humanity*, vol. 9, no. 1, pp. 19-28. (in Thai)
- Thai Accounting Center (TAC). (2018) *Qualifications of professional accountants according to the requirements of IES (คุณสมบัติของนักบัญชีมืออาชีพตามข้อกำหนดของ IES)*, Available: <http://tac.prosmes.com/Article/Detail/21682> [3 October 2019] (in Thai)

Thonglard, B., Kuma, K., & Tipwivatpotjana, S. (2017) Thai Qualifications Framework for Higher Education, TQF: HEd of graduate qualifications of accounting program. Faculty of Management Science Lampang Rajabhat University (คุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติของสาขาวิชาการบัญชี คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง). *Lampang Rajabhat University Journal*, vol. 6, no. 1, pp. 76-89. (in Thai)

Thorncharoenkul, N. (2018) Accounting staff competencies affecting the effectiveness of job performance: A case of manufacturing industry in Muang Samutprakarn district (สมรรถนะของพนักงานบัญชีที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน กรณีศึกษา สถานประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ), *Private Institute of Higher Education Association of Thailand*, vol. 24, no. 1, pp. 58-70. (in Thai)

Veerasathavanich, C. (2005) International Education Standards (IES) (มาตรฐานการศึกษาระหว่างประเทศ (IES), *Association of Certified Accountants and Auditors of Thailand*, vol. 1, no. 4, pp. 1-20. (in Thai)

Watanawilai, N., & Sittipolvanitchakul, J. (2011) The potential development of Thai accounting profession on economic liberalization (การพัฒนาศักยภาพของวิชาชีพบัญชีไทยต่อการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ), *Executive Journal*, vol. 32, no. 3, pp. 16-25. (in Thai)