

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 1685-3865 print

ISSN 2651-2395 online

ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2563



เชิญชวนส่งบทความ วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



ขอเชิญชวนส่งบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือ ที่มีเนื้อหาด้าน

รัฐศาสตร์ | รัฐประศาสนศาสตร์ | นิติศาสตร์ | การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน | การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ | การส่งเสริมธรรมาภิบาล | การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี | กระบวนการยุติธรรม/ อาชญาวิทยา | คุณธรรม/จริยธรรม | หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยบทความที่เขียนจะต้องเป็นการค้นคว้า/แปล/รวบรวมชิ้นใหม่ เพื่อนำลงวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขอพิจารณาบทความที่เป็นไปตามข้อกำหนดและวัตถุประสงค์ของวารสารเท่านั้น

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์
ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่

www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies

(หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)



“วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน” ได้ผ่านการรับรองคุณภาพโดยศูนย์อ้างอิงวารสารไทย

(Thai Journal Citation Index Centre - TCI) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ในระดับที่ 2

มีระยะเวลารับรองถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2567



วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย

TCI-Thai-journal Citation Index Centre

ISSN 1685-3865 (print) 2651-2395 (online)

ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563)

วัตถุประสงค์

เผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์
นายบุญมี ฐาปนดุลย์
นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่ปรึกษา

นายรักษเกชา แฉ่ฉวย
นายวาทัญญู ทิพยมณฑา
นายกีรป กฤตธีรานนท์
นายกมลธรรม วาสนบุญมา

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กองบรรณาธิการ

ภายนอกหน่วยงาน

ดร. ปัญญา อุดชาชน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ดร. ศุภกร ปุญญฤทธิ์
นางสาวสมสุณี ดวงแข
นายอภัยสิทธิ์ หะยีสาแล

ศาลรัฐธรรมนูญ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สภาพนายความ

กองบรรณาธิการ

ภายในหน่วยงาน

นางชนิษฐนันท์ อภิทธิราชการ
นางสาวชาลินี ถนัดงาน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักสอบสวน 4

กองการจัดการ

นางสาวอัญรัตน์ เสียมใหม่
นายพิวัฒน์ จอมจิต
นางสาวอรพัฒน์ รัฐกาญจน์
นางสาวนิจัทนลิน กมลสิริวิทย์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์
สำนักกิจการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ
สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

และเลขานุการ

นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธ์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ท่านสามารถส่งบทความวิจัย/วิชาการผ่านระบบออนไลน์ที่

<http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman>

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม

ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์

ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ กิตติยาจารย์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ จันทวานิช

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง

รองศาสตราจารย์ ดร. ฐิติวดี ชัยวัฒน์

รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินศร

รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ

รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์

รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนัด ศิริพานิช

รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธรมงคล วัฒนสินธุ์

รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

รองศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด

รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด

รองศาสตราจารย์ ดร. สุมนทิพย์ จิตสว่าง

รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์

รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี

รองศาสตราจารย์ ดร. อรทัย กักผล

รองศาสตราจารย์ ดร. อัครณัฐ วงศ์ปรีดี

รองศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์

รองศาสตราจารย์ อานนท์ มาเ้า

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ วรรณรัตน์สุตร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทวีดา กมลเวชช

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภางค์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์

ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยรังสิต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้พิมพ์

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ โจรจนพล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันนวรร จจะนู
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลล่ำ พงศ์ยี่หล้า
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วนิดา แสงสารพันธ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศุภธิกานต์ มีจั่น
พันตำรวจเอก ดร. ฐาภกร นิยมสมบูรณ์
ดร. ณภัทร ชัยมงคล
ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข
ดร. มนทกานต์ ฉิมมามี
ดร. วัชรศักดิ์ ลีละวัฒน์
ดร. วศิน โกมุต
ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี
นางจจจิต อรรถยุกติ
นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
นายทิฆัมพร ศรีจันทร์
นายนิสิต จันทร์สมวงศ์
นายพยนต์ สิ้นธนูวา
นายศรีณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
นายสุพัฒน์ สังข์สายศิริกุล
นายสุรเดช แสงเพ็ชร
นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
สถาบันพระปกเกล้า
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 โทรสาร 0 2143 8375
Website: www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies

พิมพ์ที่ บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด เลขที่ 39/205-206 ซอยวิภาวดีรังสิต 84 แขวงสนามบิน เขตดอนเมือง
กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2996 7392 4
E-mail: octoberprint50@hotmail.com

บทความวิจัย/วิชาการที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded อย่างน้อย 2 คน

Ethics

จรรยาบรรณของบรรณาธิการ

- 1 การตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับด้วยความโปร่งใส
- 2 การพิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง
- 3 การตัดสินใจของบรรณาธิการต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ ควรขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ
- 4 การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนและตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา
- 5 การเต็มใจในการชี้แจงการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง และการขอภัยหากจำเป็น
- 6 การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิผู้อ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

จรรยาบรรณของผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความ

- 1 การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
- 2 การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
- 3 การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) การยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) การปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 4 การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินเป็นเรื่องที่ผู้ประเมินกำลังดำเนินการ หรือ กำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
- 5 การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนด เพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน

จรรยาบรรณของผู้พิมพ์

- 1 การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
- 2 การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
- 3 การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจจะทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
- 4 การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมาเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน
- 5 การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เบี่ยง
- 6 การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 7 การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง
- 8 การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้พิมพ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
- 9 การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
- 10 การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 11 การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทัศน์ หรือบทวิจารณ์หนังสือที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษา ค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการ ยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือ เรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

3. เนื้อหาต้นฉบับ (ภาษาไทย หรือ ภาษาอังกฤษ) มีความยาว 10-20 หน้าพิมพ์ (กระดาษพิมพ์ดีดขนาด A4) ต้นฉบับพิมพ์ด้วยโปรแกรม MS-Words for Windows อักษรภาษาไทย/ ภาษาอังกฤษพิมพ์ด้วย TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร ดังนี้ ชื่อเรื่องมีขนาดอักษร 18/ตัวหนา ชื่อผู้พิมพ์มีขนาดอักษร 14/ปกติ ชื่อสังกัดมีขนาดอักษร 12/ปกติ เนื้อหาส่วนอื่น มีขนาด 16/ปกติ พิมพ์หน้าเดียวแบบ 1 คอลัมน์ กั้นหน้าและหลัง 3.17 ซม. กั้นหัวและท้ายกระดาษ 2.50 ซม.

4. ในกรณีบทความผู้พิมพ์ที่เสนอเข้ามา เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณ

จากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

5. ส่วนประกอบของ**บทความวิจัย**

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้พิมพ์และสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความที่มโนทัศน์ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีเฉพาะสาระสำคัญ แต่ครบถ้วน คือ 1) วัตถุประสงค์การวิจัย 2) ตัวแปร/ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง 3) เครื่องมือการวิจัย 4) วิธีดำเนินการรวบรวมข้อมูล 5) วิธีการ/สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล 6) ผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ ข้อ 1) - 5) เขียนรวมเป็นย่อหน้าเดียว ส่วนข้อ 6) แยกเป็นอีกย่อหน้า

(4) บทนำ (Introduction) ให้อธิบายถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาและเหตุผลที่นำไปสู่การศึกษาวิจัยโดยให้ข้อมูลทางวิชาการที่น่าเชื่อถือตรวจสอบได้ รวมถึงวัตถุประสงค์ของงานวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสังเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียบเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสังเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือนหรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผลมาประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

6. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียวที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขปไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของเนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรมต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรมท้ายเรื่อง

7. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกในเนื้อหามีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ-ชื่อสกุลผู้แต่ง, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, //ปีที่พิมพ์, //หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว ผู้แต่งชาวไทย

ตัวอย่าง (Prawet wasi, 1998, pp.100) หรือ Prawet wasi (1998, pp.100)

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะชื่อสกุล

ตัวอย่าง (Jensen, 1991, pp.8)

(2) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 2 คน ใช้คำว่า “and” หรือ “&” คั่น

ระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ

ตัวอย่าง (Samit & Miller, 1997, pp.50) (Samit and Miller, 1997, pp.50)

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วย

เครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และ ก่อนหน้าชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้

ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้ ตัวอย่าง (Peter, Bila, Elizabeth, Ngugi, Robert & Rudolph, 1992, pp.50)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

ตัวอย่าง

(Tarantola, et al., 1998, pp.99)

8. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้ายบทความ

- บรรณานุกรมภาษาอังกฤษ ใช้รูปแบบ APA–American Psychological Association เป็นมาตรฐาน

- บรรณานุกรม Foreign Language¹ ใช้ตามหลักเกณฑ์การลงรายการ ดังนี้

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ (Books)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

Title [Translated Title].Place: Publisher.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. สถานที่: สำนักพิมพ์.

ตัวอย่าง (Example)

sanē čhāmrik (1997). kām-māng Thai kap kāmphatthanā rattham-manūn [Thai politics and constitutional development].Bangkok: The Foundation

for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects.

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์ (Thesis/Dissertation)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

Title of dissertation [Translated Title of dissertation].(master’s/phd thesis). Name of Institute, Place

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ].(ระดับวิทยานิพนธ์ สาขา คณะ). ชื่อมหาวิทยาลัย, สถานที่.

ตัวอย่าง (Example)

Boonmathaya, R.(1997). nāo khwāmkhit nai kāmphatthanā chonnabot phāk tawan’ōk chāng nūa khōng prathēt Thai [Contested concepts of development in rural northeastern Thailand]. (Ph.D. Dissertation Department of Anthropology). University of Washington, U.S.A.

(3) การอ้างอิงจากบทในหนังสือ (Book Chapters)

รูปแบบ (format)

Author. (Year). Romanized

Title of Chapter [Translated Title of Chapter].In Editor (Ed.), Romanized Title of book [Translated Title of book] (page).

Place: Publisher.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อบทหรือตอนแปล [ชื่อบทหรือตอนภาษาอังกฤษ]. บรรณาธิการ (ครั้งที่พิมพ์.), ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ].(หน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย) สถานที่: สำนักพิมพ์.

¹ เพื่อเข้าสู่มาตรฐาน Asian Citation Index- ACI

ตัวอย่าง (Example)

ukrit phetnoi. (1987). lakkān thīthāē čhing khōng thritsadi sanya prachākhom [The Real Principles of Community Contract Theory] In thanasa wong yānāwā (Ed.), Ratthasāt : Pratyā lāe khwāmkhīt [Political Science: Philosophy and Thought] (pp.57-59) Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Company Limited.

(4) การอ้างอิงจากบทความในวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized Title [Translated Title].Journal.Vol.,No, page.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปลง [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ].ชื่อวารสาร, ปีที่., เล่มที่, หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย.

ตัวอย่าง (Example)

Soparatana Jarusombat. (2017). konkai chōng sathāban nai kānbōrihān čhatkān panhā singwætłōm khām phromdāen [Institutional Arrangements to Manage Transboundary Environmental Problems]. Journal of the Ombudsman, 22., 2, 103-105.

(5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์ (Interview)

รูปแบบ (format)

Romanized Interviewee Interviewee’s in original language. (Year, Month date). Interview. Position (If there is). Affiliation or Address

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบแปลง

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์. (ปี, เดือน, วัน). สัมภาษณ์. ตำแหน่ง (หากมี). การติดต่อหรือที่อยู่.

ตัวอย่าง (Example)

Sakunchai Sakdā สุกุชชัย ศักดา (2017, August 8). Interview. President. Khon Khen University.

(6) การอ้างอิงจากอินเทอร์เน็ต/เว็บไซต์ (Internet/Website)

รูปแบบ (format)

Romanized Author. Author’s in original language. (Year). Romanized Title [Translated Title]. (date, Month, Year). Retrieved from URL.

ชื่อผู้แต่งแปลง. ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปลง [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. ค้นเมื่อ วัน, เดือน, ปี. จากชื่อ URL

ตัวอย่าง (Example)

Rāitchakitčhānubēksā ราชกิจจานุเบกษา. (1999). phrarāitchabanyat kānsuksā hāeng chāt Phō.Sō. 2542 [Act National Education, 1999]. (16, August, 2020). Retrieved from http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm

(7) อ้างอิงจากการนำเสนอผลงานในการประชุมวิชาการ (Conference papers/proceedings)

Author. (Year). Romanized Title of paper [Translated Title of paper]. In Editor (Ed.), Romanized Title of conference [Translated Title of conference] (page). Place: Publisher.

ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อบทหรือตอนแปลง [ชื่อบทหรือตอนภาษาอังกฤษ].

บรรณาธิการ (ครั้งที่พิมพ์.), ชื่อเรื่องแปลง [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. (หน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย)
สถานที่: สำนักพิมพ์

ตัวอย่าง (Example)

Viddhavat Rajatanun.

(2016). *wiwatthanākān khōng phū trūat-kān phāendin : kōranī prathēt Thai [The evolution of the Ombudsman: the case of Thailand]*. In Roypim Therawong (Ed.), *kān prachum radap lōk khōng sathāban phū trūatkān phāendin rawāng prathēt khrang thī sip'et [11th World Conference of the International Ombudsman Institute]* (pp.167-181). Thailand: n.p.

9. หลักการ Romanization ในภาษาต่าง ๆ จะยึดตามหลักเกณฑ์สากลของ “Library of congress” โดยสามารถสืบค้นจาก website: <http://www.loc.gov/catdir/cpsol/roman.html> และสำหรับ Thai Romanization สามารถใช้โปรแกรมแปลงสาส์นจาก website: <http://164.115.23.167/plangsam/index.php>

10. การพิจารณารับบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนจรรยาบรรณการพิมพ์ตามข้อกำหนด

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวน 3 ท่าน/บทความด้วยวิธีการประเมินแบบ Double Blinded ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ ThaiJO2.0 โดยผู้พิมพ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้พิมพ์ไม่ได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้พิมพ์ที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม, หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้พิมพ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

11. กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์ที่ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman> โดยดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies (หัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”)

12. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร
10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146 โทรสาร 0 2143
8375 E-mail: anyapatch@ombudsman.go.th ●

Editor

Note

“

ไม่ควรทำงานแค่ผ่าน ๆ ไป
แต่ควรทำงานที่มีคุณค่า
ควรแก่การจดจำ

”

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ ขอพาท่านผู้อ่านเข้าสู่ศักราชใหม่ด้วยคำคมเกี่ยวกับการทำงานของ H. Jackson Brown, Jr. ซึ่งเป็นนักเขียนชาวอเมริกัน ผู้เขียนหนังสือสร้างแรงบันดาลใจเรื่อง “Life in Little Book” เพื่อเป็นการสร้างแรงใจให้ทุกท่านให้ทำงานด้วยกำลังใจ กำลังกาย จนก่อเกิดประโยชน์แก่ตัวท่านและสังคม

ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ ท่านผู้อ่านจะได้อ่านบทความพิเศษที่เขียนโดยผู้ตรวจการ

แผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเพิ่มพูนทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบูรณาการช่วยเหลือเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้นักเรียนที่ขาดโอกาสในการเรียนต่อ เพื่อช่วยให้นักเรียนกลุ่มนั้นได้เป็น “แรงงานมีฝีมือ” อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีบทความวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน เกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร” และบทความวิชาการจำนวน 3 เรื่อง คือ “บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญาตามมาตรา 178

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” “แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย” และ “นโยบายการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ: ข้อเสนอแนะบางประการ” ซึ่งบทความทั้ง 4 บทความที่ได้กล่าวมานั้น เป็นบทความที่มีเนื้อหาเชิงวิชาการมีความเข้มข้นและได้รับความสนใจในกระแสสังคมปัจจุบัน

“วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน” ขอแจ้งผลการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการรอบที่ 4 โดยศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารวิชาการไทย (Thai Journal Citation Index Centre-TCI) ซึ่งวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการรับรองคุณภาพจัดเป็นวารสารกลุ่มที่ 2 สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ตั้งแต่บัดนี้ถึงปี พ.ศ. 2567 กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอขอบคุณท่านผู้อ่านทุกท่านที่สนับสนุนติดตามอ่านบทความอย่างต่อเนื่อง กองบรรณาธิการให้สัญญาที่จะคงความเข้มข้นและจะพัฒนาคุณภาพวารสารต่อไป

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอแสดงความเสียใจต่อการจากไปของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ ถือเป็นความสูญเสียนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในแวดวงการศึกษา และท่านเป็นหนึ่งในผู้ที่มีคุณูปการต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ท่านได้อุทิศเวลาร่วมเป็นกองบรรณาธิการ พิจารณา ถิ่นกรอง คัดเลือกบทความให้กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา การจากไปของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ นำมาซึ่งความอาลัยอย่างสุดซึ้ง แต่ความดีที่ท่านได้กระทำไว้อย่างดีดำรงอยู่ไม่ได้สูญหายไป

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of
Thai Ombudsman

*Con
tent*

ปีที่ 13 ฉบับที่ 1
(มกราคม- มิถุนายน 2563)

บทความพิเศษ

- 21** ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเพิ่มพูนทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียน
ครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษามหาวิทยาลัย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต

บทความวิจัย

- 37** การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน เกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้
ทางการเกษตร
ตุลญา โรจน์กิ่งคำ

บทความวิชาการ

- 59** บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา
ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ศยามล ไกยูรวงศ์
- 91** แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย
ชมภูษ คุ้มนาค
- 117** นโยบายการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ: ข้อเสนอแนะบางประการ
ชวลิต สวัสดิ์ผล

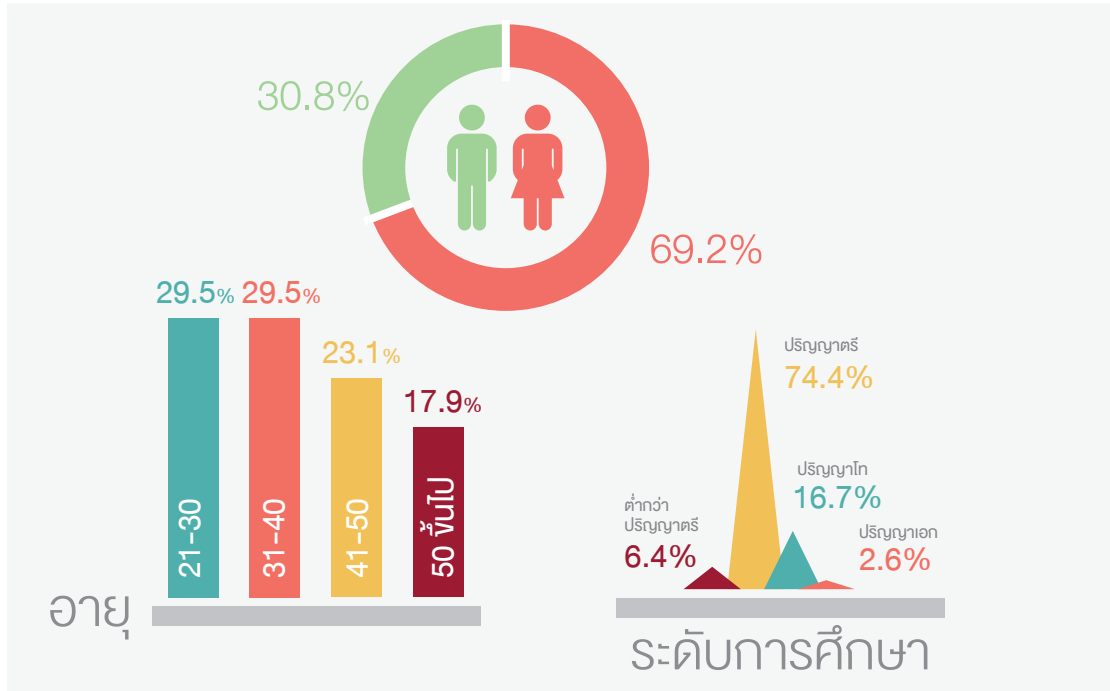
คอลัมน์ประจำ

เปิดเพิ่มเรื่องร้องเรียน **135**
จิตรลดา คำสงค์

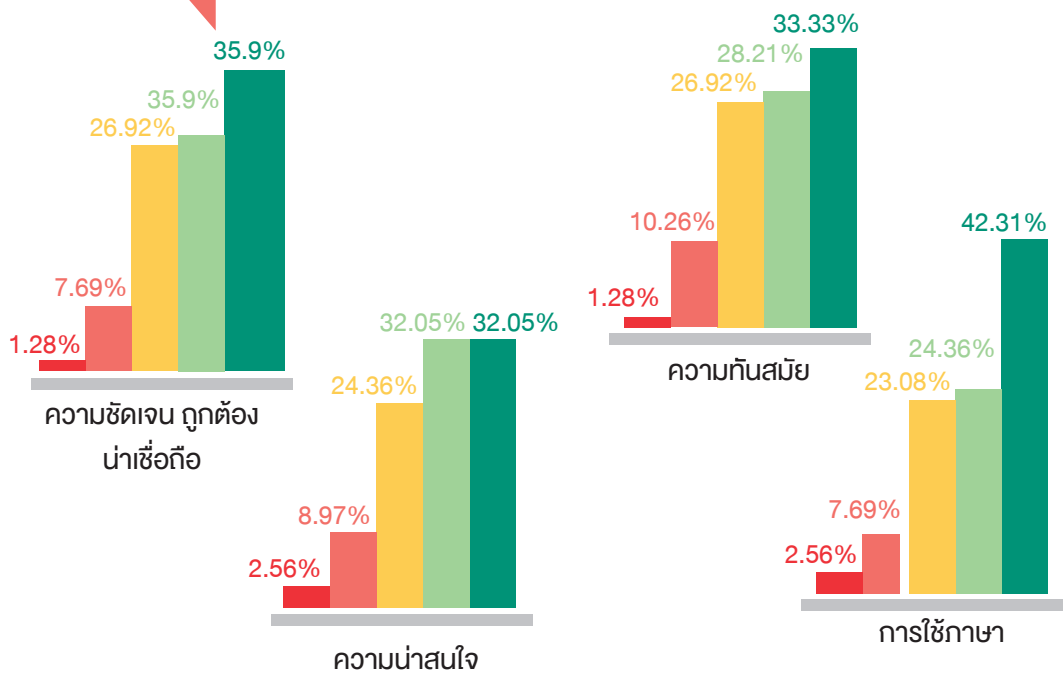
เล่าเรื่องด้วยภาพ **141**
ธรรมา บุญ ทิจการ

รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 12 ฉบับ 2



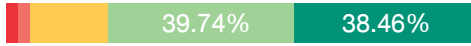
ความพึงพอใจด้านเนื้อหาของบทความ



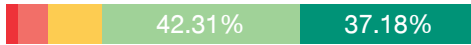


ด้านการออกแบบและการจัดรูปแบบ

ง่ายต่อการเข้าใจ



ขนาดและรูปแบบตัวอักษรอ่านง่าย



ขนาดรูปเล่ม

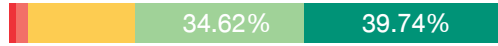


ภาพและเนื้อหาสอดคล้องกัน
สามารถสื่อความหมายได้

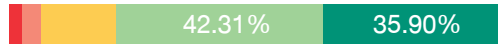


ด้านประโยชน์การนำไปใช้

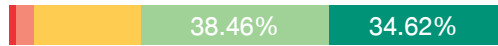
นำความรู้ไปประยุกต์ใช้ได้



เป็นแหล่งข้อมูลหลายแขนง

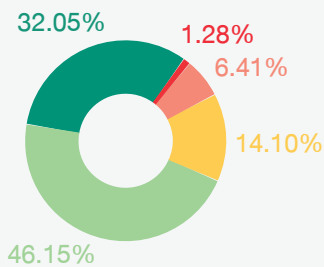


เป็นแหล่งข้อมูลที่ตรงกับความต้องการ

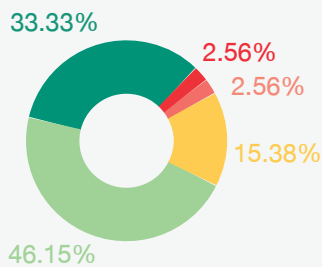


คอลัมป์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

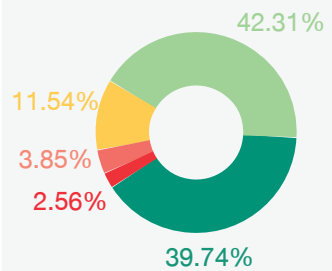
บทความสัมภาษณ์พิเศษ



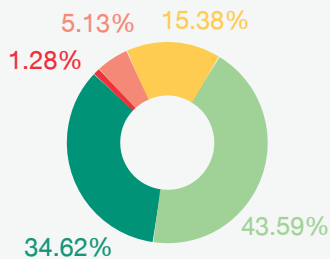
บทความวิจัย



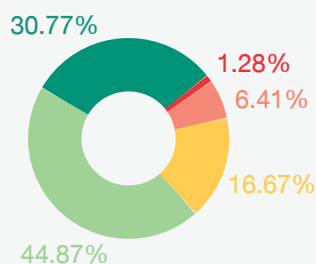
บทความวิชาการ



เปิดเพิ่มเรื่องร้องเรียน



เล่าเรื่องด้วยภาพ







บทความ

พิเศษ



ผู้ตรวจการแผ่นดิน กับการเพิ่มพูนทักษะด้านอาชีพ แก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อ หลังจบการศึกษาภาคบังคับ

ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต¹

Ombudsman Somsak Suwasujarit

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²

Office of Thai Ombudsman

บทนำ

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่า ในแต่ละปีมีนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) แต่ขาดโอกาสในการศึกษา ต่อจำนวนมากมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจาก ครอบครัวมีฐานะยากจน มีความจำเป็นต้อง เข้าสู่ตลาดแรงงานทันทีที่จบการศึกษาภาค บังคับเพื่อหารายได้ช่วยเหลือครอบครัว จึงมี ความจำเป็นที่จะต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ

“แรงงานไร้ฝีมือ” นักเรียนกลุ่มที่จะต้องเข้าสู่ ตลาดแรงงานนี้มีเป็นจำนวนมากกระจายอยู่ใน ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยได้รับค่าจ้างรายวัน เป็นเพียงค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน เท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน พบว่า จำนวนประชากรวัยเรียนตกหล่น ไม่ได้รับการเข้าเรียน คิดเป็นร้อยละ 38 ของ ประชากรในวัยเรียนที่ตกหล่นไม่ได้เข้ารับ การศึกษาทั้งประเทศ เด็กที่เข้าเรียนแล้วออก กลางคันด้วยสภาพปัญหาต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 15 ของเด็กที่ออกกลางคันทั่วประเทศ เด็กที่

¹ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2561

² ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ไม่เรียนต่อในช่วงชั้นที่ 3 คิดเป็นร้อยละ 9.27 ของผู้ที่เรียนจบประถมศึกษาปีที่ 6 จากสถิติระหว่างปี 2551-2559 มีจำนวนนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) และไม่ได้รับการศึกษาคือมีจำนวน 780,537 คน หรือเฉลี่ยปีละ 80,000-100,000 คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีการศึกษา 2561 พบว่า สถิตินักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) ไม่ได้รับการศึกษาคือมีจำนวนสูงถึง 147,644 คน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) เล็งเห็นว่าหากได้มีการบูรณาการช่วยเหลือเพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่ นักเรียนกลุ่มดังกล่าว หลังจากจบการศึกษาภาคบังคับก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปี จะสามารถช่วยให้นักเรียนกลุ่มดังกล่าว สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” อันจะทำให้มีรายได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นกว่าค่าแรงขั้นต่ำส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54 วรรคสาม บัญญัติให้

- รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการ
- รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต



- และจัดให้มีการร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ
- โดยรัฐมีหน้าที่กำกับ ส่งเสริม และ สนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวอย่างมี คุณภาพ และได้มาตรฐานสากล



ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)³

ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิตสำหรับช่วงวัยแรงงานให้ความสำคัญกับการยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะแรงงานอย่างต่อเนื่องสอดคล้องกับความสามารถเฉพาะบุคคล และความต้องการของตลาดแรงงาน มีการพัฒนาระบบการเรียนรู้ และการอำนวยความสะดวกด้านความรู้ เพื่อพัฒนาความรู้ แรงงานฝีมือ ความชำนาญพิเศษ การเป็นผู้ประกอบการใหม่ และการพัฒนาต่อยอดความรู้ในการสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี

แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 นโยบายหลักด้านที่ 8 การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย

พัฒนาทักษะอาชีพทุกช่วงวัย โดยกำหนดระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะและเพิ่มประสิทธิภาพของทุกช่วงวัย อาทิ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เชื่อมโยงกับระบบคุณวุฒิวิชาชีพ โดยมีกลไกการวัดและประเมินผลเพื่อเทียบโอนความรู้และประสบการณ์หน่วยการเรียนรู้ที่ชัดเจน ส่งเสริม

³ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580) 6 ด้าน 1) ด้านความมั่นคง ประเทศมั่นคง ประชาชนมีความสุข 2) สร้างความสามารถในการแข่งขัน ต่อยอดอดีต-ปรับปัจจุบัน-สร้างคุณค่าไทยในอนาคต 3) พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ให้คนไทยเป็นคนดี เก่ง มีคุณภาพ 4) สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ดึงภาคส่วนต่าง ๆ มาขับเคลื่อน กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เสริมความเข้มแข็งของชุมชน 5) สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ 6) ปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภาครัฐและประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม

เยาวชนที่มีศักยภาพด้านกีฬาให้สามารถพัฒนาไปสู่นักกีฬาอาชีพ การกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงาน การจัดทำมีระบบที่สามารถรองรับความต้องการพัฒนาปรับปรุงทักษะอาชีพของทุกช่วงวัยเพื่อรองรับการเปลี่ยนสายอาชีพให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่อาจจะเปลี่ยนไปตามแนวโน้มความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอนาคต

บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน **มาตรา 230** ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อ เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่ เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึง การที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผล อันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้ คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตาม ที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หาก เป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอ เรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณา วินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดี ปกครอง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แนวนโยบายของรัฐบาล และหน้าที่อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเห็นว่า บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (3) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากลสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัยที่ให้มีการพัฒนาทักษะอาชีพในทุกช่วงวัย

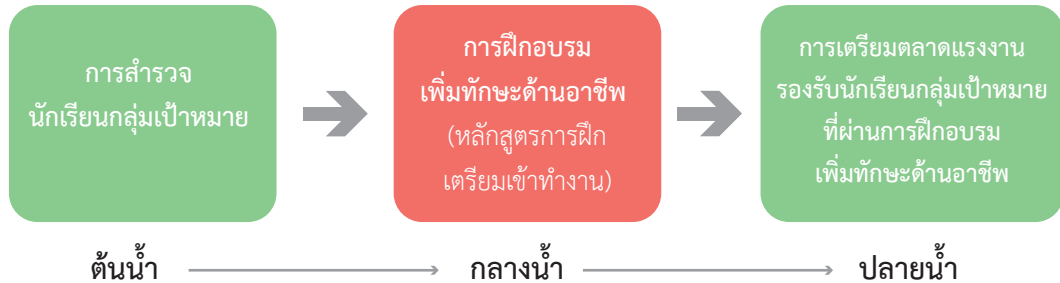
ซึ่งจากกรณีสภาพปัญหาเรียนจำนวนมากที่จบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) แล้วไม่ได้เรียนต่อ เนื่องจากครอบครัวมีฐานะยากจนมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานไร้ฝีมือ” เพื่อหารายได้ช่วยครอบครัวแต่ก็เป็นรายได้ที่น้อยหรือไม่พอเพียงในการดำรงชีพ ทำให้เห็นว่าการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ

เพิ่มทักษะด้านอาชีพให้แก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) กลุ่มดังกล่าวก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” ไม่เพียงแต่จะทำให้มีรายได้ค่าจ้างสูงชันกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งของตนเองและครอบครัวให้ดีขึ้นเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้าง ความมั่นคงปลอดภัยให้แก่สังคมไปพร้อมกัน เนื่องจากเมื่อเศรษฐกิจในครอบครัวที่ดีขึ้นย่อมส่งผลต่อการลดปัญหาการก่ออาชญากรรม เพราะความจำเป็นเพื่อการอยู่รอดจากรายได้ที่ไม่พอเพียง

โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ แก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้ เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

เริ่มต้นจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ร่วมกับจังหวัดแม่ฮ่องสอนดำเนินโครงการนำร่อง ชื่อว่า “โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนของจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” เพื่อหาแนวทางในการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดในการช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มครอบครัวยากจน โดยกำหนดขั้นตอนหลักในการดำเนินโครงการ 3 ขั้นตอนที่สำคัญจากต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ดังนี้ 1) การสำรวจนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย 2) การฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ และ 3) การจัดเตรียมตลาดแรงงานรองรับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่ผ่านการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ

ขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญของ “แม่ฮ่องสอนโมเดล”



ซึ่งการดำเนินการโครงการดังกล่าวประสบผลสำเร็จด้วยดี โดยได้ดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ จำนวน 2 หลักสูตร ดังนี้ หลักสูตรช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ เป็นหลักสูตร 560 ชั่วโมง ใช้เวลาอบรม 6 เดือน และ หลักสูตรช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม (ผ้า) เป็นหลักสูตร 280 ชั่วโมง ใช้เวลาอบรม 3 เดือน

การบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 12 หน่วยงาน และภาคเอกชน 3 หน่วยงาน⁴

หน่วยงานภาครัฐ เป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้ 1) อำนวยการในการขับเคลื่อนโครงการฯ 2) วางแผนดำเนินโครงการ โดยให้ความเห็นชอบปฏิทินขั้นตอนการดำเนินงาน ให้ความเห็นชอบหลักสูตรและงบประมาณ

และจัดเตรียมตลาดแรงงาน 3) มอบหมายและประสานการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4) การแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินโครงการฯ 5) สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน 6) ติดตามผล โดยการกำกับ ติดตามในการสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย ติดตามและสนับสนุนการดำเนินการโครงการฯ การติดตามและประเมินผลการดำเนินการโครงการฯ 7) การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสม

หน่วยงานภาคเอกชน หน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้ 1) สนับสนุนอุปกรณ์และการอำนวยความสะดวกระหว่างการฝึกอบรมตามความเหมาะสม 2) ประสานหาหน่วยงานหรือผู้มีจิตศรัทธาให้การสนับสนุนทุนและอุปกรณ์เพื่อการประกอบอาชีพอิสระสำหรับ

⁴ คณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ ประกอบด้วย หน่วยงานภาครัฐ 12 หน่วยงาน ดังนี้ 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด 3) ศึกษาธิการจังหวัด 4) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา 5) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา 6) ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด 7) ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัด 8) สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด 9) จัดหางานจังหวัด 10) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด 11) ท้องถิ่นจังหวัด 12) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานภาคเอกชน 3 หน่วยงาน ดังนี้ 1) หอการค้าจังหวัด 2) สภาอุตสาหกรรม 3) องค์กรภาคเอกชนอื่น ๆ

ผู้จบการฝึกอบรมที่ประสงค์จะประกอบอาชีพ อีสระ 3) ประสานกับสถานประกอบการ ในจังหวัด หรือพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อรองรับการ เข้าทำงานภายหลังจากจบหลักสูตรการฝึก อบรม

จากจุดเริ่มต้นที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แม่ฮ่องสอน รวมถึงหน่วยงานในพื้นที่ได้ร่วม จัดให้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงความ ร่วมมือเพื่อดำเนินการตามโครงการเพิ่มทักษะ ด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนของ จังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบ การศึกษาภาคบังคับ และได้กำหนดปฏิทิน การดำเนินโครงการฯ⁵

การดำเนินโครงการนำร่องของจังหวัด แม่ฮ่องสอนประสบความสำเร็จด้วยดี ทั้งใน ขั้นตอนการสำรวจหานักเรียนกลุ่มเป้าหมาย การฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ (หลักสูตร การฝึกเตรียมเข้าทำงาน) การฝึกงานและการ เตรียมตลาดแรงงานรองรับนักเรียนที่จบการ ฝึกอบรมหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน โดย ได้ดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ จำนวน 2 หลักสูตร ดังนี้

หลักสูตรช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ (หลักสูตร 560 ชั่วโมง/6 เดือน)

- ผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 23 คน
- ระยะเวลาการฝึกอบรม (3 เมษายน - 21 กันยายน 2562)

- ฝึกในสำนักงาน 4 เดือน
3 เมษายน - 5 สิงหาคม 2562
- ฝึกในสถานประกอบการ 2 เดือน
6 สิงหาคม - 21 กันยายน 2562

หลักสูตรช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม (ผ้า) (หลักสูตร 280 ชั่วโมง/3 เดือน)

- ผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน 5 คน
- ระยะเวลาการฝึกอบรม (3 เมษายน - 28 มิถุนายน 2562)

- ฝึกในสำนักงาน 2 เดือน
3 เมษายน - 5 มิถุนายน 2562
- ฝึกในสถานประกอบการ 1 เดือน
6 มิถุนายน - 28 มิถุนายน 2562

⁵ 1) จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ครั้งที่ 1 เพื่อสร้างความเข้าใจ กำหนดกรอบการดำเนินโครงการ และลงนามบันทึก ความร่วมมือโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนหลังจบการศึกษาภาคบังคับ 2) ตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน โครงการฯ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ 3) สำรองนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย 4) จำแนก กลุ่มนักเรียน 5) นำนักเรียนไปศึกษาดูงานที่ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน 6) จัดเตรียมหลักสูตรและงบประมาณ 7) ดำเนินการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ 8) จัดเตรียมตลาดแรงงาน 9) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการฯ 10) จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ครั้งที่ 2 เพื่อสรุปผลการดำเนินโครงการ พร้อมทั้งรวบรวมปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้อง นำมาปรับใช้กับจังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ร่วมกันทำการถอดบทเรียนพร้อมจัดทำ **“คู่มือโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ”** เพื่อเป็นแนวทางในการขยายผลสู่จังหวัดอื่น ๆ ต่อไป

ปัจจัยซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการฯ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน หรือ “แม่ฮ่องสอนโมเดล” คือ หน่วยงานทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการฯ ด้วยใจ มิได้คิดว่าเป็นงานเพิ่ม งานฝาก แต่เป็นหน้าที่ที่ทุกฝ่ายบูรณาการความช่วยเหลือเยาวชนชนกลุ่มเปราะบาง อย่างครบวงจรทั้งในขั้นตอนต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ และการมีส่วนร่วม และการบูรณาการภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขับเคลื่อนโครงการฯ อย่างครบวงจรทั้งในขั้นตอนต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยผู้ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญ คือ “ผู้ว่าราชการจังหวัด/รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน” ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนในโครงการฯ ในการบูรณาการการทำงาน และแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องที่ประสพระหว่างโครงการฯ

การดำเนินการขยายผลการดำเนินโครงการฯ ไปยังทุกจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2562 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการจัดประชุมหารือเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับร่วมกับหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานประมง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งจากการประชุมดังกล่าวที่ประชุมรับทราบผลการดำเนินการตามโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยทุกหน่วยงานพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานฯ ของหน่วยงานในสังกัดในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป และเห็นควรให้มีการดำเนินการจัดประชุมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และปีงบประมาณต่อไป

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดประชุมชี้แจงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดพร้อมกับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด และพิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2562 ซึ่งทุกหน่วยงานพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานและพร้อมขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป โดยใช้แนวทางการดำเนินโครงการตาม คู่มือ **“โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนยากจนที่ไม่ได้**



เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ”⁶ ที่
ได้จากการถอดบทเรียนการดำเนินการตาม
โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียน
ครอบครัวยากจนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน
ที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ
โดยนำมาปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาปฏิทิน
การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวให้มีความ
สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ สามารถนำมาใช้

เป็นคู่มือต้นแบบในการดำเนินการโครงการฯ
ในทุกจังหวัดทั่วประเทศได้

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่าง
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียน
ครอบครัวที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาค
บังคับ ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วย
งานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

⁶ คู่มือ “โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ” มีรายละเอียดการดำเนิน
โครงการฯ 12 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 การแจ้งเริ่มการดำเนินงานตามโครงการฯ แต่ละปี ขั้นตอนที่ 2 การแต่งตั้งคณะกรรมการ
ขับเคลื่อนโครงการฯ ขั้นตอนที่ 3 การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ ขั้นตอนที่ 4 การประชุมชี้แจงผู้อำนวยการโรงเรียน
และครูแนะแนว เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขั้นตอน ปฏิทินการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจน
ที่ไม่ได้ศึกษาต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ฯลฯ ร่วมกับโครงการเตรียมความพร้อมกำลังแรงงานในกิจกรรมสร้างเครือข่าย
การแนะแนวอาชีพ ขั้นตอนที่ 5 การสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนที่ 6 การสนับสนุนเงินสงเคราะห์ครอบครัว
ผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง และเงินสงเคราะห์กองทุนคุ้มครองเด็ก และเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพแก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมาย
ขั้นตอนที่ 7 การนำนักเรียนกลุ่มเป้าหมายไปศึกษาดูงานที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานและรับสมัคร
นักเรียนผู้เข้าร่วมโครงการฯ ขั้นตอนที่ 8 การฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ ขั้นตอนที่ 9 การจัดเตรียมตลาดแรงงาน ขั้นตอนที่ 10
การติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการฯ (10.1 การติดตามผลการดำเนินโครงการฯ และ 10.2 การประเมินผลการ
ดำเนินโครงการฯ (ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการฯ) ขั้นตอนที่ 11 สรุปรายงานผลการดำเนินโครงการฯ ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
ขั้นตอนที่ 12 แจ้งสรุปผลการดำเนินโครงการฯ ให้หน่วยงานส่วนกลางทราบ

1. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

1) บูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางในการสนับสนุนการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับของทุกจังหวัด

2) ประสานการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องและจังหวัด

3) ประมวลผลการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. กระทรวงมหาดไทย

1) กำหนดเป็นนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญในการบูรณาการความร่วมมือส่วนราชการ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด ในการดำเนินการตามโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

2) สนับสนุนการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

3. กระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

1) สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

1.1) ประสานโรงเรียนและครูแนะแนวในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน (สช.) และสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ (สศศ.) ในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ในการดำเนินการสำรวจนักเรียนที่จะไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ การชี้แจงทำความเข้าใจโครงการฯ แก่ผู้ปกครองและนักเรียน การนำนักเรียนมาศึกษาดูงานและเข้ารับการอบรมที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือสถานที่ที่คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัดกำหนด ฯลฯ

1.2) รวบรวมและสรุปผลการสำรวจนักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับจากทุกสังกัดเพื่อดำเนินการตามโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

4. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ

มนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ กรมกิจการเด็กและเยาวชน)

- สนับสนุนงบประมาณให้กับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ในการดำเนินการสนับสนุนนักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับและประสงค์เข้าอบรมตามโครงการฯ ให้ครอบครัวได้รับเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและไร้ที่พึ่ง เงินสงเคราะห์กองทุนคุ้มครองเด็ก เงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ หรือเงินสงเคราะห์อื่นตามระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด

5. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับเพื่อดำเนินการประสานโรงเรียนและครูแนะแนวในสังกัด ในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ในการดำเนินการสำรวจนักเรียนที่จะไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ การชี้แจงทำความเข้าใจโครงการฯ แก่ผู้ปกครองและนักเรียน การนำนักเรียนมาศึกษาดูงานและเข้ารับการอบรมที่สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือสถานที่ที่คณะกรรมการฯ ระดับจังหวัด กำหนด ฯลฯ

6. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีสถานศึกษาในสังกัด ประสานโรงเรียนและครูแนะแนว ดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ หรือให้คำปรึกษา แนะนำแนวทางในการประกอบอาชีพ ให้กับนักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีส่วนร่วมในการฝึกอาชีพให้กับเด็กนักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทในการประสานบูรณาการเครือข่ายทุกภาคส่วนเพื่อส่งเสริมให้นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ มีงานทำ หรือประกอบอาชีพที่เหมาะสม

7. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน

1) ดำเนินการให้การสนับสนุนการจัดฝึกอบรมหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน ให้แก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมาย

2) ให้สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานกำหนดแผนดำเนินการรับสมัครฝึกอบรมหลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงานให้สอดคล้องกับช่วงเวลาจบการศึกษาของนักเรียนกลุ่มเป้าหมาย

3) สนับสนุนการจัดฝึกอบรมโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษา

ภาคบังคับของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงาน

4) ประสานแจ้งหน่วยงานเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงานที่ร่วมลงนามตามบันทึกข้อตกลงนี้ เพื่อดำเนินการแจ้งให้หน่วยงานในพื้นที่ให้ความร่วมมือดำเนินการตามโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

5) สรุปและรายงานผลการดำเนินการประจำปีโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับแก่หน่วยงานเครือข่ายพัฒนาฝีมือแรงงานที่ร่วมลงนามตามบันทึกข้อตกลงนี้ เพื่อเป็นข้อมูลในการเตรียมการดำเนินโครงการฯ ในปีถัดไป

8. กรมการจัดหางาน

1) สนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในการดำเนินโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

2) สนับสนุนงบประมาณโครงการเตรียมความพร้อมแก่กำลังแรงงานให้แก่สำนักงานจัดหางานจังหวัดในการจัดประชุมชี้แจงให้กับผู้อำนวยการโรงเรียนและครูแนะแนว ในช่วงตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ

ของทุกปี เพื่อบูรณาการการดำเนินงานร่วมกับโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ

3) แจ้งสำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัดเตรียมข้อมูลตำแหน่งงานว่างให้กับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายตามความต้องการในพื้นที่ หรือบริเวณจังหวัดใกล้เคียง หลังจบการฝึกอบรม

ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือในการพัฒนานักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ มีลักษณะเป็นการดำเนินงานเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และเป็นการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในการช่วยเหลือนักเรียนกลุ่มดังกล่าว ให้มีทักษะด้านอาชีพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน อันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

ในการดำเนินโครงการฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ปีการศึกษา 2562) ได้มีการสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศที่ไม่เรียนต่อในระบบโรงเรียนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 และนักเรียนที่มีความสนใจสมัครเข้าร่วมโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ ปรากฏข้อมูลดังตารางต่อไปนี้

ตาราง: สรุปผลการสำรวจและจำแนกนักเรียนกลุ่มเป้าหมายทั่วประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

จังหวัด	นักเรียนที่เรียนต่อในระบบโรงเรียน (1)	นักเรียนที่ไม่เรียนต่อในระบบโรงเรียน		
		นักเรียนที่ต้องการเข้าฝึกทักษะอาชีพ (2)	นักเรียนที่ไม่ต้องการเข้าฝึกทักษะอาชีพ (3)	รวม (4)=(2)+(3)
76	460,321	6,322	12,820	19,142

หมายเหตุ: ข้อมูลจากรายงานผล รวบรวม ณ วันที่ 8 เมษายน 2563

สรุป

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ปีการศึกษา 2562) เป็นต้นไป นักเรียนที่ครอบครัวยากจนไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (มัธยมศึกษาปีที่ 3) จำนวนนับหมื่นคนในแต่ละปี จะได้รับการดูแลจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มทักษะด้านอาชีพก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อที่นักเรียนกลุ่ม

เป้าหมายดังกล่าวจะได้เข้าสู่ตลาดแรงงานในฐานะ “แรงงานมีฝีมือ” อันจะช่วยให้มีรายได้ค่าจ้างที่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งนับเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างของการบูรณาการความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ●





บทความ วิจัย



การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน เกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ ทางการเกษตร¹

The Public Participation in the Control of Agricultural Residues Burning Regulation

ศุภญา โรจน์กิ่งคำ²

Tunlaya Rojthangkham

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม²

Faculty of Law, Mahasarakham University

E-mail: saosmoc@gmail.com

Received 05/09/2019 | Revised 01/06/2020 | Accepted 09/06/2020

บทคัดย่อ

ในประเทศไทยมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่หลากหลายและเมื่อมีการเก็บเกี่ยวผลผลิตเสร็จสิ้น ประชาชนมักนิยมจะใช้วิธีการเผาแทนการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ จึงก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการควบคุมการเผา

วัสดุเหลือใช้ในทางการเกษตรเพื่อจะหาแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่ไม่ถูกวิธีดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาในพื้นที่ของจังหวัดมหาสารคามซึ่งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยและใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง

ผลการศึกษาพบว่า ประชาชน ชุมชนที่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผามีความพร้อม

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำข้อบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร” ทูลอดหนุนจากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคามงบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2557

² มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 41/20 ตำบลขามเรียง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม 44150

ในการที่จะลด ละ เลิกการเผาทั้งมีความพร้อมในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ ร่วมกันวางแผน ร่วมปฏิบัติของกระบวนการด้วยความสมัครใจทุกขั้นตอนร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งแตกต่างกับประชาชน ชุมชนที่ไม่ได้รับการรณรงค์ให้งดการเผาที่ส่วนใหญ่ไม่มีความพร้อมในการลด ละ เลิกการเผาทั้งไม่ต้องการจะมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

Abstract

There are a variety of economic crops grown around Thailand. However, after harvesting; burning its residue is one main cause to environmental damage. This research was conducted to explore the how public participation can be best implement. This research focuses on the residue in Maha Sarakham province which is located in the northeast of Thailand. The research employed qualitative method with structured interview.

The research revealed that people those who are involved with awareness-raising campaign for residue burning, they are voluntary and are very keen to collaborate and participate with the

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย กรณีของประชาชน ชุมชนที่ยังขาดความพร้อมในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐนั้น ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการรณรงค์ ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีกิจกรรมแลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน หรือมีการปลูกฝัง กระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมกัน ในชุมชนอย่างเข้มแข็งเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม, การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร, การควบคุม

stop residue burning scheme. These people are very keen to participate with the campaign throughout the process ranging from the beginning; making decision; planning; to working in collaboration with the government. In contrast, people those who are not involved with the awareness-raising campaign for residue burning, they are voluntary and are very keen to collaborate and participate with the stop residue burning scheme. These people are not ready to stop burning the residue from their farming practices and also they are not interested to participate with the stop residue burning scheme.

This research therefore emphasizes that, especially for people those who

are not ready to stop burning the residue from their farming practices and also they are not interested to participate with the stop residue burning scheme, the government should launch the campaign to encourage people to work together, to

share ideas and find solution that could work for awareness raising and enhancing effective public participation for a sound agricultural residue management.

Keywords: Participation, Agricultural Residues Burning, The Control

บทนำ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญอันได้แก่ ข้าว ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น โดยเฉพาะการปลูกข้าวที่อยู่ในเขตพื้นที่ชลประทานที่มีการทำนาปีละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย วิธีการเตรียมดินที่ก่อนการเพาะปลูก คือ การถางพื้นที่เพื่อกำจัดวัชพืชรวมถึงการเผาตอซังข้าว การเผาเศษฟางหรือเผาซากวัสดุทางการเกษตรเพราะเป็นวิธีการที่ง่าย สะดวกและประหยัดสำหรับเกษตรกรที่นิยมที่ใช้กันมากที่สุด (Ganjana Nathapindhu et al.,2010, pp.1) แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการนำเครื่องจักรมาใช้ในกระบวนการผลิตแล้วก็ตาม แต่สำหรับการปลูกพืชทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวนาปรังที่มีการเพาะปลูกข้าวติดต่อกันอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้ง ต้องใช้ความเร่งรีบในการเตรียมดินจึงเป็นการที่ไม่อาจรอเวลาในการหมักฟางในนาให้นิ่มย่อยสลายก่อนที่จะทำการไถกลบก่อนได้ ประกอบกับการที่รถไถนาไม่สามารถบดซังข้าวหรือฟางข้าวและไถกลบในนาได้ง่ายจึงเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกษตรกรหันมา

สู่ทางเลือกรูปแบบเดิม ๆ ด้วยการเผาประกอบกับสาเหตุอื่นที่ทำให้เกษตรกรนิยมใช้วิธีการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรแทนวิธีการอื่น ๆ (Phongphan Kawila, 2006, pp.13) กล่าวคือ 1) การเผาจะเป็นการทำลายโรคแมลงและเป็นการทำลายแหล่งซุกซ่อนของหนู 2) การเผาเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายด้านแรงงานและการลงทุน 3) ความเข้าใจผิดว่าเมื่อมีการไถกลบหลังจากเก็บเกี่ยวการปลูกพืชครั้งต่อไปจะมีผลทำให้การแปรสภาพของธาตุอาหารพืชทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้นเพราะเห็นได้จากเพาะปลูกในฤดูถัดมาบริเวณที่มีการเผาจะทำให้เกิดผลผลิตที่งอกงามกว่าบริเวณพื้นที่อื่น (Pisit Promnart, 2006, pp.1)

สำหรับในจังหวัดมหาสารคาม เกษตรกรมักนิยมใช้การเผาเช่นเดียวกันและช่วงเดือนที่มีการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมากที่สุดคือ เดือนธันวาคมโดยจะทำการเผาในช่วงหัวค่ำ ตั้งแต่เวลา 19.00 น. (Ganjana Nathapindhu et al.,2010, pp.1) จึงส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและสภาวะทางอากาศอย่างต่อเนื่องก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษเกินกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เกิดภาวะ

หมอกควันที่เป็นกลุ่มสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้สัญจรผู้ใช้รถใช้ถนนเป็นอันมากและเป็นสาเหตุที่สำคัญของการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนหลวงเนื่องจากเกิดควันไฟบดบังทัศนวิสัยในการมองเห็น แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้ดำเนินการรณรงค์ให้ประชาชนหยุดการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและจัดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนลดการเผา แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม สำหรับมาตรการขั้นเด็ดขาดที่ควรนำมาจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและทันที่ว่งทีก็คือ การออกกฎหมายมาควบคุมการเผาตนเอง แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้หากปราศจากความร่วมมือของประชาชนย่อมอาจส่งผลให้กฎหมายนั้นไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ได้เช่นกัน ดังนั้น การจะให้กฎหมายที่ออกมานั้นเกิดประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลสูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมเป็นสิ่งสำคัญอันมีอาจจะเสี่ยงได้ กล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของชุมชนนั้น ๆ ในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการคัดเลือกประชาชน ชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวประกอบอาชีพทำนาปรังในเขตชลประทานและมีการทำนาปีร่วมด้วย และมีการเพาะปลูกพืชไร่ พืชสวน และยาสูบ และใช้วิธีการกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาอย่างต่อเนื่อง

ประกอบเป็นหมู่บ้านที่ยังไม่ได้รับการรณรงค์การงดเผา และประชาชนจากในหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม เนื่องจากประชาชนในชุมชนได้รับการรณรงค์งดการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรโดยได้รับความมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับสำนักพัฒนาที่ดินของจังหวัดมหาสารคาม ประกอบกับเป็นหมู่บ้านที่มีเอกลักษณ์และศักยภาพเพียงพอต่อการที่จะได้มีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรการของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ในอันที่จะนำไปสู่การออกข้อบัญญัติเพื่อสู่การปฏิบัติใช้ต่อไปที่เหมาะสมต่อไปได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร
2. เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรที่เหมาะสมต่อไป

นิยามศัพท์ที่สำคัญ

วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หมายถึง สิ่งที่เหลือจากผลผลิตทางการเกษตร หรือสิ่งที่ทิ้งค้างจากการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตร หรือซากทางการเกษตร เช่น ตอซังข้าว ฟาง ใบ อ้อย ชานอ้อย ต้นหรือใบมันสำปะหลัง ยาสูบ หรืออื่น ๆ ที่มีมาจากภาคการเกษตร

แนวคิดทฤษฎี

การควบคุมโดยการกำจัดวัชดูแลื่อใช้นั้นมีหลายรูป อาทิ การเผา การไถกลบตอซังข้าว การนำเศษวัสดุฟางมาทำปุ๋ย การนำวัสดุการเกษตรมาใช้เลี้ยงสัตว์ การนำมาใช้ประโยชน์เป็นพลังงานทดแทน การนำมาเพาะเห็ด นำมาผลิตกระดาษหรือของประดับ หรือการนำเศษใบไม้ เศษฟาง เศษหญ้าที่แห้งมาคลุมบริเวณโคนต้นพืชเพื่อเก็บรักษาต้นพืช เป็นต้น (Tunlaya Rojthangkhom, 2013, pp.26) แต่อย่างไรก็ดี การเผาวัชดูแลื่อใช้ทางการเกษตรจะเป็นรูปแบบที่นิยมที่สุดในการกำจัดวัชดูแลื่อใช้ทางการเกษตร ทั้งนี้ ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของการเผาวัชดูแลื่อใช้ทางการเกษตรนั้นพบว่า เป็นเพื่อความสะดวกรวดเร็ว มีวิธีการขั้นตอนที่ง่ายไม่ยุ่งยาก ลดต้นทุนการผลิต เกิดจากภาวะความยากจน การไม่มีที่ดินทำกิน การขาดแคลนแรงงาน ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำท่ามกลางกระแสนิยมทางวัตถุที่เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ (Tunlaya Rojthangkhom, 2013, pp.36) การเผาจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการเลือกกำจัดวัชดูแลื่อใช้ทางการเกษตร แต่การเลือกรูปแบบการกำจัดวัชดูแลื่อใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อตามมามากมาย อาทิ ทำให้ดินเสื่อมโทรม ทำให้สุขภาพเสื่อม เกิดมลพิษทางอากาศ ทำให้เกิดอุบัติเหตุบนท้องถนน เพราะมีหมอกปกคลุม ทำให้เกิดปัญหาโรคหอบและอีกหลาย ๆ ประการ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเพื่อป้องกันการเผาดังกล่าวให้ลดน้อยลงหรืออาจไม่มีการเผาเกิดขึ้นเลย สำหรับแนวทาง

ที่สำคัญอันจะทำให้ปัญหาการเผานั้นลดจำนวนลงหรือหมดสิ้นไป การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญมาก (Orathai Kokpol, 2006, pp.18) กล่าวคือ การที่จะเกิดการมีส่วนร่วมขึ้นมานั้นที่เป็นผลให้ประชาชน ชุมชน เข้ามาร่วมมือหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และ (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ และการมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า (Sunee Mulligaman, 2002, pp.58-61) ได้จัดแบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 6 ระดับ คือ (1) ร่วมรับรู้ คือ เป็นการที่รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชนแล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น (2) ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น คือ เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้วจะต้องร่วมกันค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็น (3) ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ (4) ร่วมดำเนินการ เพื่อคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานหรือร่วมปฏิบัติงาน

เองแต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละโครงการว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่ (5) ร่วมติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เป็นอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย และ (6) ร่วมรับผลทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและด้านลบทั้งต่อตัวประชาชนและสิ่งแวดล้อมโดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้น ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นจะแบ่งเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเป็นผู้นำอันเป็นลักษณะของการมองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐ ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม และ (2) การมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนด้วยความสมัครใจโดยที่รัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรือคอยอำนวยความสะดวกเท่านั้น (Phaibun Watthanasiritham, 2004, online) โดยในการควบคุมเกี่ยวกับการเผาของประชาชนนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่คอยช่วยเหลือหรือได้รับความเห็นชอบและมีส่วนร่วมกับชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและร่วมกันกำหนดระเบียบการเผาวัสดุเหลือทางการเกษตรร่วมกันโดยไม่เป็นการที่รัฐออกกฎระเบียบมาบังคับเพื่อให้ชุมชนเป็นผู้ปฏิบัติตามแต่อย่างเดียว

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) เป็นประชาชนในชุมชนจาก 2 ชุมชน ชุมชนละ 20 ครอบครัว รวม 40 ครอบครัว โดยกลุ่มตัวอย่างเป็นประชาชนจากหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ อำเภอมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม และหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ อำเภอลำปุม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด คือ เป็นเกษตรกรที่มีการใช้ชีวิตในชุมชนมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ต่อเนื่องกัน มีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำเกษตรกรรมทั้งทางตรงและทางอ้อมในชุมชนอย่างน้อย 5 ปีขึ้นไป เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมกับชุมชนในระดับหนึ่ง โดยการเก็บข้อมูลจะเป็นการสัมภาษณ์แบบสุ่มเจาะจงจากประชาชนที่กำลังทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร หรือผู้ที่พบเห็นการเผาโดยตรง

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลโดยการใช้แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง (Structural Interview Guideline) ที่สร้างมาจากการศึกษาค้นคว้าจากการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารหนังสือ วารสารและงานวิจัยต่าง ๆ

การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยมีหนังสือขออนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัด

ไปยังผู้นำชุมชนและแจ้งให้ประชาชนผู้ถูกสัมภาษณ์รับทราบถึงรายละเอียดเพื่อขอความร่วมมือในการสัมภาษณ์เมื่อได้ข้อมูลผู้วิจัยดำเนินการประมวลผลตามหัวข้อวัตถุประสงค์ของการศึกษาและนำเสนอในเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย

สำหรับกลุ่มตัวอย่างทั้งสองพื้นที่นั้น ในชุมชนของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ส่วนใหญ่ถือครองที่ดินในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยเฉลี่ยประมาณ 12 ไร่ ปัจจุบันใช้ประโยชน์ในการทำนาซึ่งเป็นลักษณะของการทำนาปรังและปลูกยาสูบ ทำสวนผลไม้และเลี้ยงสัตว์ โดยในพื้นที่ดังกล่าวนั้น ชาวบ้านในชุมชนจะมีกรรมวิธีในการเตรียมพื้นที่เป็น 2 แนวทาง คือ การเผาเพื่อทำงานวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรและการไถกลบ แต่ที่นิยมที่สุด คือ การเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ เนื่องจากเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด ประหยัดและรวดเร็ว ประกอบกับปัจจัยด้านความยากจน ปัจจัยทางเศรษฐกิจด้านผลผลิตที่ตกต่ำรวมทั้งต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ปัจจัยทางด้านกายภาพของพื้นที่มีลักษณะเป็นลูกคลื่นลอนลาดเนินและพื้นที่ราบลุ่มสลับกัน ทำให้ส่งผลต่อการขาดแคลนแหล่งน้ำ ที่ดินเสื่อมคุณภาพ พื้นที่ทางการเกษตรลาดเอียงทำให้การคมนาคมไม่สะดวกและประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติอยู่เสมอ ปัจจัยขององค์กรที่ให้ข้อมูลหรือประสานนั้นมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการดูแลเป็นหลัก แม้จะมีหน่วยงานอื่น คือ สำนักงานเกษตรในพื้นที่

เข้ามาให้ข้อมูลและเป็นการทำงานภายใต้นโยบายที่ตั้งไว้ในแต่ละปีงบประมาณ จึงก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพราะเจ้าหน้าที่จะดำเนินงานตามหน้าที่งานที่ได้รับมาเท่านั้น และมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน้อยมาก จึงผลกระทบต่อทำให้ความรู้ การให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านในชุมชนด้วยปัจจัยต่าง ๆ จึงส่งผลกระทบต่อระดับในการมีส่วนร่วมในพื้นที่ของประชาชนเพราะประชาชนขาดความรู้ข้อมูลพื้นที่ฐานในการดำเนินการเตรียมพื้นที่เพื่อทำการเกษตรที่ถูกต้อง ทำให้ในพื้นที่ไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วมใด ๆ ตามหลักการมีส่วนร่วมในส่วนของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อนั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มีอาชีพหลักคือ การทำนาปลูกข้าว เป็นการทำนาเพียงปีละ 1 ครั้ง ซึ่งเรียกว่าเป็นการทำนาปีหรือนาหว่าน มีสภาพพื้นที่เป็นคลื่น ลอนตื้น ไร่ได้ส่วนใหญ่มาจากการทำนา และมีอาชีพรองลงมา คือ การรับจ้างและค้าขาย การทำสวนปลูกมันสำปะหลัง ปลูกพริกและเลี้ยงสัตว์ ในพื้นที่จะมีการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่เนื่องจากมีปัจจัยด้านความยากจน ด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับชุมชนหนองไฮ แต่ในพื้นที่ดังกล่าวมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาให้ข้อมูลพื้นฐานของผลกระทบในการเผารวมทั้งมีการรณรงค์เพื่อให้มีการลด ละ เลิกการเผา จึงทำให้ประชาชนบางส่วนมีความรู้ความเข้าใจในด้านผลเสียของหน้าดิน สภาพอากาศและเข้าใจถึงความจำเป็นต่าง ๆ เพียงแต่บางคนยังไม่เห็นคุณค่าและประโยชน์เท่าที่ควรจึงยังได้วิธีการเดิม ๆ ในการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

สำหรับในส่วนของผู้ให้สัมภาษณ์นั้น เป็นผู้ที่ทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรเอง รวมถึงเป็นเพียงผู้ที่พบเห็นว่ามี การเผาเท่านั้น โดยมีผลการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. ประเด็นการให้ความร่วมมือในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชนทั้งสองชุมชนพบว่ามีความคิดเห็นเป็น 2 ประการด้วยกัน

ความเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองไฮ หมู่ที่ 3 ตำบลโคกใหญ่ ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผาด้วยเหตุผลว่าการเผาเป็นลักษณะการเผาเพียงบางส่วนไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ การเผาจึงเป็นการกระทำที่ถือเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ก่อให้เกิดอันตรายและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างร้ายแรง ทั้งเป็นการช่วยให้ประหยัดเวลาและแรงงาน และประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนล้วนแต่เลือกวิธีการเผาด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นประชาชนในชุมชนส่วนนี้จึงไม่พร้อมที่จะดำเนินการลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านหนองหิน หมู่ที่ 3 ตำบลโคกก่อ มีความสามารถและมีความพร้อมในการดำเนินการตามที่หน่วยงานของรัฐได้รณรงค์ไม่ให้มีการเผา เพราะชุมชนได้รับความรู้ มีความเข้าใจ ทั้งได้ตระหนักถึงผลเสียในระยะยาวที่จะเกิดขึ้นแก่หน้าดิน สภาพอากาศ อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเข้าใจในความจำเป็นต่าง ๆ เพียงแต่ที่ยังคงดำเนินการ

ตามวิถีเดิม ๆ เพราะยังคงชินกับสิ่งที่กระทำมาเนิ่นนาน ประกอบกับความยุ่งยากในการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตในพื้นที่และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี เมื่อต้องการให้มีการลด ละ เลิกการเผา ทางหน่วยงานของรัฐควรจะมีการตอบสนองอย่างอื่นกลับมาด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน จูงใจให้ลดการเผามากขึ้น เช่น การให้ปุ๋ย การให้ดิน การให้แหล่งทุน การสนับสนุนในเรื่องวัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บผลผลิตและกำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในราคาที่ไม่แพงเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับหนึ่ง

2. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการเข้าร่วมเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ผลการศึกษารายงานพบว่า ประชาชนของทั้งสองชุมชนมีความคิดเห็นเป็น 2 ประการด้วยกัน

ความเห็นด้านที่หนึ่ง ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองไฮ ตำบลโคกใหญ่ ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการควบคุมการเผาเนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิต แต่หากจะดำเนินการออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมประชาชนในชุมชนยังไม่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมกับการกระบวนการจัดทำกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่า ประชาชนในชุมชนยังขาดความรู้ อีกทั้งการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎหมายใด ๆ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเอง ทั้งกระบวนการ ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมาย

ขึ้นมาเพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจังก็ควรจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นและประชาชนก็พร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตาม

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนหมู่บ้านหนองหิน ตำบลโคกก่อ มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้คนในท้องถิ่นย่อมจะเข้าใจบริบทของท้องถิ่นมากกว่าที่จะออกกฎหมายมาจากส่วนกลาง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นในการกำหนดด้วยการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนเพื่อเข้าร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ ข้อบังคับที่เกิดขึ้นมานั้นเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริงของประชาชนโดยให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน การให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมสำหรับแนวทางการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ประชาชนในชุมชนได้เสนอแนะว่าควรมีหลักการในเรื่องต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้ (1) การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน (2) จัดประชุมร่วมควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกฎระเบียบกติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน (3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่งหน้าก่อนทำการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เพื่อกำหนด Zoning ในการเผา (4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพ

อากาศในการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร (5) กระบวนการเผาระวังอย่างมีส่วนร่วม (6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (7) หลีกเลี่ยงการรบกวน บดบังโทษ การชดใช้ค่าเสียหาย และ (8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนของทั้งสองชุมชนนั้นอยู่ในระดับขั้นพื้นฐานที่มีเพียงความรู้ความเข้าใจในข้อมูลข้อเท็จจริงในระดับที่ประชาชนในชุมชนเป็นผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตามเท่านั้น เพราะยังขาดความรู้ความเข้าใจในข้อมูลรอบด้านที่จะดำเนินการตัดสินใจเข้าร่วมด้วยตนเองหรือจะเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการด้วยชุมชนเอง จึงจำเป็นต้องพึ่งพาการวางนโยบายและการให้ความรู้ความเข้าใจของข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานท้องถิ่นในพื้นที่

สรุปและอภิปรายผล

1. ประเด็นการให้ความร่วมมือในการลด ละ เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ของประชาชนทั้งสองชุมชนนั้นจะเห็นได้ว่าในทั้งสองชุมชนล้วนแต่มีความเห็นไปในสองทิศทางด้วยกัน คือ

ความคิดเห็นด้านที่หนึ่ง ยังไม่พร้อมที่จะยกเลิกการเผา โดยมีมุมมองของการให้เหตุผลว่าการเผาเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ได้เผาทั้งแปลงใหญ่ จึงไม่เป็นอันตราย ทั้งยังไม่ได้ส่งผลเสียหายร้ายแรงแต่อย่างใด โดยอ้างถึงความจำเป็นทาง

ด้านเศรษฐกิจที่มีฐานะที่ยากจน การขาดแคลนแรงงาน รวมถึงการไม่เอื้ออำนวยของสภาพพื้นดินและอากาศจึงยังคงยึดถือวิถีชีวิตเดิม ๆ ในการกำจัดวัชพืคลือใช้ทางการเกษตรโดยอาศัยวิธีที่รวดเร็วและง่ายที่สุดในการปฏิบัติ คือ การเผา กล่าวได้ว่า แนวคิด วิถีชีวิต และการปฏิบัติตนต่อการกำจัดวัชพืคลือใช้ทางการเกษตรของประชาชนในชุมชนในพื้นที่ที่ไม่เห็นด้วยจะให้ยกเลิกนี้ เป็นไปด้วยความเคยชิน อาศัยวิธีการดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาจนเนิ่นนาน และยึดถือในความสะดวกของตนเองเป็นหลัก อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความตระหนักถึงผลกระทบต่อส่วนรวมโดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาหมอกควันตามมาประกอบกับประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการณรงค์ให้งดการเผา รวมถึงไม่ได้รับข่าวสารรับรู้ถึงผลกระทบจากการเผาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ในส่วนนี้จึงควรให้มีการรณรงค์ปลุกจิตสำนึก ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทัศนคติและวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผา เพื่อเป็นการกระตุ้นแนวคิดในการให้ความร่วมมืออันเริ่มจากประชาชนและส่งผลให้เกิดความคิดในการตระหนักเพื่อนำไปสู่ความเต็มใจในการให้ความร่วมมือร่วมใจในการที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตอันอยู่บนพื้นฐานการคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันโดยไม่สร้างความเสียหายหรือส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและร่วมกันแก้ไขปัญหาหรือกระทบอันเกิดสืบเนื่องมาจากการกำจัดวัชพืคลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผาตามที่เคยปฏิบัติมา

สอดคล้องกับงานวิจัยของนภสุพร ทองหล่อ (Naphasuphon Thonglor, 2012, pp.2073) ที่กล่าวว่า ประชาชนไม่ตระหนักถึงผลกระทบของการเผาซึ่งทำให้เกิดปัญหาหมอกควันในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปลุกจิตสำนึกปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ทัศนคติ และวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมที่เกี่ยวกับการเผา นั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญทั้งต้องอาศัยความร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ สอดรับกับแนวคิดของอรัทัย ก๊กผล (Orathai Kokpol, 2006, pp.18) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมนั้นต้องมีเงื่อนไขหรือหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมต้องเกิดจากความเต็มใจและตั้งใจที่จะเข้าร่วม เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในการแก้ไขปัญหาหรือตัดสินใจในเรื่องนั้น (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและขีดความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วม และ (3) การมีส่วนร่วมต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ อิสรภาพที่จะตัดสินใจว่าจะเลือกหรือจัดให้มีส่วนร่วมหรือไม่ ข้อสำคัญคือ การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องไม่เกิดจากการบังคับหรือขู่เข็ญจากผู้ที่เหนือกว่า นอกจากนี้ประชาชนและชุมชนควรต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการให้ความร่วมมือและร่วมเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมและอยู่ร่วมกับระบบนิเวศได้อย่างสมดุล แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การร่วมมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภาครัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนเกษตรกร

ด้วยการรณรงค์การลดการเผาเศษพืชและการเผยแพร่ความรู้ในการลดการเผาเศษพืช หลังการเก็บเกี่ยวในกลุ่มเกษตรกรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง การจัดและสนับสนุนให้มีแหล่งในการเผยแพร่ความรู้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และให้มีการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการพัฒนางานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการในการจัดการ ลดการเผาเศษพืชหลังการเก็บเกี่ยวอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ประการที่สำคัญ คือ การประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกษตรกรสมัครใจที่จะลดการเผาโดยการชี้ให้เห็นถึงผลเสียและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเผาในระยะยาว และควรมีการให้ความรู้เกษตรกรโดยอาจให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างเกษตรกรด้วยกันด้วยวิธีชุมชนดั้งเดิม อาศัยภูมิปัญญาท้องถิ่นในการเพาะแหล่งการเรียนรู้และควรมีการร่วมมือแลกเปลี่ยนให้การช่วยเหลือกันระหว่างประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำเทคโนโลยีในการนำเศษซากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาใช้ประโยชน์ เช่น การทำถ่านอัดแท่งจากซังข้าวโพด การทำปุ๋ยหมัก เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควรเข้ามามีบทบาทในการเป็นแหล่งเรียนรู้การใช้ประโยชน์จากเศษซากพืชเหลือใช้อันเป็นวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ความเห็นด้านที่สอง ประชาชนในชุมชนที่มีความพร้อมในการให้ความร่วมมือกับการลด เลิกการเผา เพราะประชาชนในชุมชนได้รับการรณรงค์ให้ลดการเผาจึงเกิดความรู้ มีความเข้าใจและตระหนักถึงผลกระทบที่ตามมา เพียงแต่ที่ผ่านมามีประชาชนยังเลือกวิธีการ

กำจัดวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรด้วยวิธีการเผา ด้วยเห็นว่าเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด รวดเร็ว มีต้นทุนที่ต่ำกว่าการกำจัดด้วยวิธีอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อประชาชนมีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการลด เลิกการเผา หน่วยงานของภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนด้วยเพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ปัญหาการเผานั้นหมดสิ้นไปอย่างสิ้นเชิง

จึงเห็นได้ว่า ความพร้อมของการลด เลิก การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรของประชาชนในสองชุมชนจะมีความแตกต่างด้วยเหตุผลที่สำคัญ คือ การรณรงค์ให้งดการเผาของหน่วยงานท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอในพื้นที่ที่มีการรณรงค์อันเป็นส่วนที่สำคัญ ในการทำให้ความคิดเห็นของประชาชนในสองหมู่บ้านมีความแตกต่างกัน เพราะการรณรงค์มีการชี้ให้เห็นถึงผลเสีย ผลกระทบที่เกิดจากการเผาจึงก่อให้เกิดการตระหนักรู้มากกว่าประชาชนในกลุ่มที่ยังไม่ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและยังยึดถือการดำเนินการตามวิถีดั้งเดิมตามที่ตนได้เคยปฏิบัติมา

2. ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน เกี่ยวกับการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร จะเห็นได้ว่าประชาชนจากทั้งสองชุมชนมีความเห็นในแนวทางที่ต่างกันแต่ท้ายที่สุดก็มีความเห็นที่สอดคล้องกันในประเด็นที่ว่า หากมีการออกกฎหมายมาควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ควรจะออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากเป็นหน่วยงาน

ที่มีความใกล้ชิดและรู้สภาพปัญหาที่แท้จริงของประชาชนเป็นอย่างดี โดยแนวทางที่แตกต่างกันของทั้งสองชุมชน กล่าวได้ว่า

ประชาชนในชุมชนที่ยังไม่มีความพร้อมและยังไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการควบคุมการเผา นั้น มีมุมมองที่ว่าจะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติ และไม่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎหมายดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ขาดความรู้และเห็นว่าการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมหรือออกกฎใด ๆ เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งกระบวนการ ประชาชนชุมชนเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามเท่านั้น แต่หากในอนาคตมีความจำเป็นจะต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมการเผาอย่างจริงจังประชาชนก็มีความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ ความเห็นดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนไม่ได้ต่อต้านการออกกฎหมายมาควบคุมการเผา เพียงแต่เห็นว่าไม่ได้เป็นหน้าที่โดยตรงของประชาชนที่จะเข้าไปดำเนินการเท่านั้น สอดคล้องกับงานวิจัยของสิริพัฒน์ ลาภจิตร (Siriphat Laplachit, 2007, pp.9) ที่กล่าวว่า การตัดสินใจไม่เข้ามีส่วนร่วมเพราะประชาชนคิดว่าตนเองไม่สำคัญ ไม่ใช่หน้าที่ ไม่มีเวลา ทั้งที่จริงแล้ว การที่จะทำสิ่งใดให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ดังนั้น ในส่วนนี้หากภาครัฐดำเนินการแก้ไขโดยการรณรงค์เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกสร้างการตระหนักรู้ให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มประชาชนเหล่านี้ ทั้งทำความเข้าใจให้ประชาชนเห็น

ถึงความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมย่อมจะเป็นการไม่ยากต่อประชาชนกลุ่มนี้ สอดคล้องกับสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดลำปาง (Lampang Culture Office, 2008, pp.๗) ที่กล่าวว่า ชุมชนควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนและต้องมีการสร้างจิตสำนึก สร้างพลังสร้างโอกาส สร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างความรู้สึกร่วมและสร้างเครือข่าย ควรเริ่มจากครอบครัว เพราะเป็นพื้นฐานในการปลูกฝังจิตสำนึกให้เยาวชนมีความตระหนักและห่วงหา ให้มีการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมใจ ร่วมตัดสินใจ ร่วมเรียนรู้ ร่วมแก้ปัญหาสร้างโอกาส กล่าวได้ว่าความร่วมมือจึงเป็นทางที่สำคัญในการแก้ไข ปัญหา สอดคล้องกับงานวิจัยของ บำรุง แสงพันธ์ (Bamrung Saengphan, 2002, pp.17) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จตามที่ประชาชนหรือชุมชนตั้งเป้าหมายไว้นั้น จะต้อง 1) ควรมาจากกลุ่มคนหรือประชาชนเองที่ได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ โดยที่ปราศจากข้อกำหนดที่มาจากบุคคลภายนอก 2) ควรเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน 3) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมควรจะมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของโครงการ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลที่ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ขอเข้ามามีส่วนร่วม เพราะคิดเห็นว่าการออกกฎหมายเพื่อมาควบคุมการเผา นั้นควรจะให้เป็นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามเท่านั้น เหตุผลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนี้ว่า มีระดับของการ

มีส่วนร่วมที่น้อยมาก เพราะแท้จริงแล้ว การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ของกิจกรรมของสังคม และประชาชนที่เข้าร่วมได้ใช้ความพยายาม บางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน ตลอดจนทรัพยากรของตน ในการแสดงความคิดเห็น ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย หรือดำเนินการดำเนินงานตามนโยบาย ในการร่วมกำหนดเป้าหมายและแผนการ ดำเนินการและการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีเหตุผล 3 ประการ คือ 1) มีจุดร่วมในอุดมการณ์เดียวกัน 2) มีจุดร่วมในผลประโยชน์ 3) บุคลิกภาพ ส่วนบุคคล (Sawang Rattanamongkol, 1998, pp.14) ดังนั้น ประชาชนจึงควรต้องมีการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกับชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น นอกจากนี้งานวิจัยของทรงวุฒิ เรื่องวาทศิลป์ (Songwut Ruangwatasil, 2007, pp.3) กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรม ตามกำลังความสามารถของสมาชิกไม่ว่าจะเป็น การตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตาม การตรวจสอบและการประเมินผลร่วมกัน จะทำให้ประชาชนเกิดความตระหนัก เกิดความรับผิดชอบต่อส่วนร่วมและนำมาซึ่ง การมีบทบาทและการมีส่วนร่วมกับชุมชน มากขึ้น สอดคล้องกับงานวิจัยของกาญจนา นาถะพินธุและคณะ (Ganjana Nathapindhu et al., 2010, pp.1) ที่กล่าวว่า ควรมีการ ออกเทศบัญญัติควบคุมการเผาในที่โล่ง โดยมี

การร่วมมือกันหลายภาคส่วน ทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงานผู้รับซื้อผลผลิต จึงจะสามารถลดการเผาในส่วนภาคการเกษตรลงได้ และการมีส่วนร่วมนั้นควรเริ่มจากการทำให้ ประชาชนเข้าใจในหลักการดำเนินการที่แท้จริง ผลเสียที่เกิดจากการเผาและประโยชน์ที่ได้ จากการพัฒนาและออกข้อบัญญัติควบคุม การเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรต่อไป

ในส่วน ของประชาชนในชุมชนที่มีความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อควบคุมการเผา วัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร โดยเห็นว่า กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นประชาชนควรจะต้อง เป็นผู้เริ่มต้นอันเกิดจากความสมัครใจที่แท้จริง ของประชาชนและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการสนับสนุน ให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยประชาชนในชุมชนดังกล่าวนี้ได้เสนอแนะ แนวทางการเข้าร่วมเพื่อควบคุมการเผาวัสดุ เหลือใช้ทางการเกษตรว่า การดำเนินการ ควรเปิดโอกาสให้รับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนโดยส่วนรวม และประชาชนในชุมชน ต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ เข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ของทุกคน โดยให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ในชุมชนว่าต้องการมีการออกกฎหมายร่วมกัน หรือไม่ เมื่อทุกคนมีความคิดพ้องต้องกันว่า ต้องมีการจัดตั้ง ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นแม่ข่ายในการจัดทำ จัดหาสถานที่ กำหนดวันเวลาร่วมประชุมต่าง ๆ ให้การสนับสนุน

แต่การดำเนินการขั้นตอนที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายต้องให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดโดยข้อกำหนดต่าง ๆ ต้องเกิดจากการตกลงจากประชาชนในชุมชนนั้น สอดคล้องกับ กาญจนา นาถะพินธุและคณะ (Ganjana Nathapindhu et al., 2010, pp.1) ว่าความร่วมมือในหลายภาคส่วนทั้งในส่วนชุมชน เกษตรกร รวมถึงโรงงานผู้รับซื้อผลผลิตจะสามารถลดการเผาในส่วนการเกษตรลงได้ ผลจากศึกษาวิจัยจะเห็นได้ว่าในงานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นว่า ขั้นตอนในการดำเนินงานนั้น ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดริเริ่มในการออกกฎระเบียบ ข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วยกัน เพราะไม่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือระเบียบมาบังคับใช้กับคนในชุมชนโดยไม่สอบถามความคิดเห็นจากประชาชนเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก ตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจว่าจะเอาแบบไหน รูปแบบอย่างไร ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติด้วยกัน ร่วมรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ และต้องมีการสนับสนุนในการดำเนินจากทั้งสองฝ่าย สอดคล้องกับ นฤดม ทิมประเสริฐ (Narodom Timprasert, 2011, pp.4) ที่กล่าวว่า การร่วมกันจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นทางทะเลนั้นประชาชนมีส่วนร่วม 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่ 1 มีส่วนร่วมในการวางแผน ขั้นตอนที่ 2 มีส่วนร่วมในการดำเนินการ ขั้นตอนที่ 3 มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์ และขั้นตอนที่ 4

มีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล สำหรับในงานวิจัยชิ้นนี้ ประชาชนในส่วนที่เห็นด้วยได้มีการเสนอแนะข้อกำหนดต่าง ๆ อันเป็นการวางแนวทางที่สำคัญเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรต่อไป ดังนี้

(1) จัดตั้งคณะกรรมการชุมชนประชาชนในชุมชนมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนที่ผ่านการคัดเลือกจากประชาคมในหมู่บ้านเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินการ ติดต่อบริษัทงาน ติดตามผลการดำเนินการงานในทุก ๆ ขั้นตอน

(2) จัดประชุมร่วม ควรมีการจัดประชุมร่วมกันของชาวบ้านในชุมชนทั้งหมด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีพัฒนาที่ดิน สำนักงานปฎิรูปที่ดิน เกษตรอำเภอและเกษตรจังหวัด เป็นต้น เพื่อกำหนดกฎระเบียบ กติกา ข้อบัญญัติร่วมกัน

(3) กำหนดการขึ้นทะเบียนก่อนล่วงหน้า ก่อนทำการเผาในพื้นที่เกษตร ควรมีการลงทะเบียน กติกา หรือข้อบัญญัติร่วมกัน ตั้งแต่การจัดให้มีการลงทะเบียนเพื่อแจ้งล่วงหน้าว่า บ้านหลังใดบ้างที่จะมีการเผาในฤดูการทำนา เพื่อจะได้กำหนด Zoning ในการเผาร่วมกันได้อย่างเป็นสัดส่วนโดยให้แจ้งในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม เป็นการเปิดโอกาสให้แจ้งล่วงหน้าก่อนที่จะทำการเผา

(4) กำหนดช่วงเวลาและสภาพอากาศ ในการเผาในที่เกษตร ควรจะทำการเผาในช่วงเวลาเดือนมีนาคมถึงเดือนเมษายน

เนื่องจากเป็นช่วงเวลาหลังเก็บเกี่ยว โดยกำหนดให้มีวันเวลาเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ในช่วงวันเวลาที่ใกล้เคียงกัน โดยพิจารณาจากจำนวนที่ได้ขึ้นทะเบียนการเผาไว้ และกำหนดการเผาในเขตพื้นที่เดียวในเวลาเดียวกัน เพื่อสะดวกในการจัดเจ้าหน้าที่ ตัวแทนของชุมชนมาร่วมเฝ้าระวัง จัดเตรียมอุปกรณ์ในการดับเพลิงให้เพียงพอต่อความต้องการในเขตพื้นที่นั้น ๆ และคณะกรรมการชุมชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถพิจารณาถึงสภาพอากาศ ณ เวลาที่จะทำการเผาได้ว่า ควรจะทำการเผาในช่วงเวลานั้นหรือไม่

(5) กระบวนการเฝ้าระวังอย่างมีส่วนร่วม นั้น ประชาคมในหมู่บ้าน หรือตัวแทน ต้องมีการจัดหาตัวแทนหมู่บ้านผลิตเวียนหมุน การทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการเฝ้าระวังการกระทำผิด รวมถึงการเฝ้าระวังเหตุร้าย อันเกิดจากการเผาได้ทันท่วงที สอดคล้องกับ นภสุพร ทองหล่อ (Naphasuphon Thonglor, 2012, pp.2073) ที่กล่าวว่า ควรต้องมีการจัดกลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์สิ่งแวดล้อมของแต่ละหมู่บ้านเพื่อตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต และสอดคล้องกับ พฤกษ์ ยิบมันตะสิริและบุศรา ลิมนิรันดร์กุล (Pruek Yipmantasiri and Butsara Limniranakun, 2009, pp.1) ว่า การจัดให้มีอาสาสมัครใน ตำบลบ่อน้ำหลวง อำเภอสันป่าตอง ตำบลบ่อสลี อำเภอฮอด ตำบลนาเกียน อำเภออมก๋อย และ ตำบลแม่ทากิ่งอำเภอแม่อน ประสพความสำเร็จในการพัฒนาความร่วมมือโดยชุมชนมีส่วนร่วม

ในการจัดการป่า โดยที่ชุมชนรวมกลุ่มกันและจัดตั้งระบบอาสาสมัครในการติดตามสอดส่องการบุกรุกและลักลอบเผาป่า

(6) การให้ความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่มการวางแผน การตัดสินใจ การปฏิบัติการติดตามผล รวมถึงการเฝ้าระวังต่าง ๆ นอกจากนี้ต้องการให้หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือด้านกำลังคน งบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ รวมถึงปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยเคมี ยาปราบศัตรูพืช เมล็ดพันธุ์ข้าว ในราคาที่ย่อมเยาร่วมกว่าท้องตลาด รวมถึงจัดหาแหล่งเงินทุน เงินสนับสนุนให้รางวัลสำหรับผู้ที่ไม่ใช้วิธีการเผาเพื่อเป็นขวัญกำลังใจ ในการกระทำความดีต่อไป สอดคล้องกับ พฤกษ์ ยิบมันตะสิริและบุศรา ลิมนิรันดร์กุล (Pruek Yipmantasiri and Butsara Limniranakun, 2009, pp.1) ที่กล่าวว่า การที่โครงการประสบความสำเร็จเนื่องจากการดำเนินงานที่เข้มแข็งของกรรมการในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยมีมาตรการสนับสนุนเทคโนโลยีทางเลือก เช่น เทคโนโลยีการทำปุ๋ยหมัก การให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจ การงดเว้นค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ การให้โอกาสได้รับโครงการที่สนับสนุนจากภาครัฐในลำดับต้น ๆ

(7) หลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ การชดเชยค่าเสียหาย ควรกำหนดให้ผู้ก่อความเสียหายเกิดขึ้น หรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่ได้จัดตั้งขึ้น ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ที่ดินข้างเคียง ร่วมรับผิดชอบ

ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม และบทลงโทษควรเป็นโทษปรับสูงสุดถึง 5 หมื่นบาท และบทลงโทษปรับขั้นต่ำ 2,000 บาท ต่อการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง แต่ไม่ควรมีโทษจำคุก เพราะถือว่าเป็นโทษที่ร้ายแรงเกินไป ส่วนการชดเชยค่าเสียหายนั้นคำนึงถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

(8) กำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมเมื่อมีกฎระเบียบ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเผาวัสดุเหลือใช้ทางเกษตรรวมถึงพื้นที่ทางการเกษตร โดยทุกฝ่ายต้องร่วมกันกำหนดแผนการจัดการสิ่งแวดล้อม พื้นฟูดินร่วมกัน เพื่อปรับสภาพหน้าดินให้มีความอุดมสมบูรณ์ สนับสนุนการใช้ปุ๋ยชีวภาพตามธรรมชาติที่เกิดจากการสังเคราะห์หรือทำขึ้นโดยคนในชุมชน เพื่อเป็นการทำลายวงจรการกำจัดแมลงโดยแมลงด้วยวิธีตามธรรมชาติ ปราศจากการใช้สารเคมี และเป็นการส่งเสริมนำวัสดุตามธรรมชาติจำพวกขยะมาใช้ให้เกิดประโยชน์ และควรจัดทำเป็นหมู่บ้านต้นแบบในการลด ละ เลิกเผา

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

จากผลการศึกษา นำมาสู่ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมในออกกฎหมาย โดยการจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ในส่วนของประชาชน ชุมชนบางส่วนที่ยังขาดความพร้อมในการให้ความร่วมมือเพื่อลด ละ เลิกการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

และมีมุมมองที่ว่า การควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรยังไม่จำเป็น ณ เวลานั้น แต่ความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหากมีการออกกฎหมายมาบังคับให้น่าสนใจเป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในระดับหนึ่ง ดังนั้นทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ คือ การให้หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเหล่านี้มีกิจกรรม หรือได้รับปลูกฝังการมีบทบาทหรือการมีส่วนร่วมกันให้มากขึ้น และควรเป็นการจัดกิจกรรมให้เกษตรกรได้มีโอกาสได้แลกเปลี่ยนมุมมองร่วมกัน และให้มีการนำเกษตรกรศึกษาดูงานในท้องถิ่นที่มีการตระหนัก มีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมกันในชุมชนอย่างเข้มแข็งเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาในการมีส่วนร่วมกันอย่างแท้จริง

2. ในส่วนของแนวทางการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าเพื่อควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรนั้น ให้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันยกร่างข้อบังคับที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชนในชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยมีเนื้อหาสาระตามแนวทาง ดังนี้

1) กำหนดนิยามความหมายของการเผาให้ชัดเจน

2) กำหนดขอบเขตการขออนุญาตก่อนทำการเผา และมีการแจ้งก่อนการเผาทุกครั้งเพื่อนำไปสู่กระบวนการป้องกันล่วงหน้า

3) การกำหนดรายละเอียดช่วงเวลา สภาพภูมิอากาศที่เหมาะสมในการเผา หรือ จัดให้มีการทำการลงทะเบียนเวลาในการเผา ที่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่

4) กำหนดกระบวนการเผ่า าระวัง อย่างมีส่วนร่วม จัดเตรียมอุปกรณ์เครื่องมือ ดับไฟไว้ให้พร้อมเผื่อมีเหตุฉุกเฉินจะได้สามารถ จัดการได้ทันทั่วทั้งที่ รวมถึงอาสาสมัครเผ่า าระวัง

5) กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการ ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติร่วมกันโดยมีตัวแทนของ หน่วยงานในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกับผู้นำชุมชน หรือแกนนำหมู่บ้าน และสามารถมีอำนาจ ในการปฏิบัติงานตามข้อตกลงร่วมกัน รวมถึง มีอำนาจปรับหรือจับตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้อย่างเด็ดขาด

6) กำหนดหลักความรับผิดชอบ บทลงโทษ เริ่มต้นจากการตักเตือน ภาคทัณฑ์ ทำทัณฑ์บน ปรับจำนวน 2,000-50,000 บาท รวมถึงการ ชดใช้ค่าเสียหายกรณีมีเหตุเกิดขึ้นจากการ ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมกัน

3. ในส่วนของบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประชาชนในพื้นที่

1) เจ้าหน้าที่ หน่วยงานภาครัฐและ ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความรู้ที่ถูกต้อง เกี่ยวกับผลกระทบจากการเผา โดยเฉพาะ ในประเด็นมลพิษทางดิน ทางอากาศ รวมถึง หาทางออกที่ดีให้แก่ประชาชนในชุมชน รวมถึง

ปลูกฝังให้เกษตรกรรุ่นต่อ ๆ ไป มีความตระหนัก ถึงผลเสียต่อการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

2) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ ควรส่งเสริม และเผยแพร่องค์ความรู้ การทำการเกษตร อินทรีย์แทนการเผา การใช้เทคโนโลยีการเกษตร ปลอดภัยการเผาให้มากขึ้น รวมถึงการจัดการ ใช้ประโยชน์เศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนการใช้เครื่องจักรกล โดยภาครัฐควรให้การอุดหนุน หรือสนับสนุน ช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุนในการประกอบ อาชีพอย่างพอเพียง

3) จัดตั้งงบประมาณประจำปีในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตรอย่างต่อเนื่อง เพื่อสนับสนุนการดำเนินการควบคุมและป้องกันการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาปัจจัยอันเป็นสาเหตุ ของการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร รวมถึง ความตระหนักของชาวบ้าน ชุมชนที่มีผลกระทบ จากการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรในเชิง ปริมาณ

2. ควรศึกษามาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการเผาวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร เพื่อนำมาปราชญ์กระทำผิดให้เกิดความ เกรงกลัวต่อไป ●

บรรณานุกรม

- Bamrung Saengphan. (2002). patčhai thī mī phon tō kāmī sūanrūam khōng rātsadōn nai kānčhatkān pā chumchon khao cha'om 'amphōē chon dāen čhangwat phet būn. [Names of Factors Affecting Public Participation in Khao Chaom Community Forest Management Chan Daen District, Phetchabun Province]. master's thesis Kasetsart University.
- Ganjana Nathapindhu et al. (2010). Ngān wicay reūxng Kār mī šwn řwm k̄hxng prachāchn nī kār khwbkhum kār p̄heā nī thī long. [Public participation in open burning control]. Faculty of Public Health Khon Kaen University.
- Lampang Culture Office. (2008). Ngān wicay reūxng Khorngkār wicay kār mī šwn řwm k̄hxng kherūx k̄hāy wāt'hnthrrm læa chumchn nī kār brihār çądkār wāt'hnthrrm krñī řūks'ā klum ĩ xng pū cā bān wāng h̄m̄x t. Tñ thngchay x.Meūxng c.Lāpāng. [Research project on participation of cultural networks and communities in cultural management A case study of Kong Pu Cha group at Ban Wang Mo, Ton Thong Chai Subdistrict, Mueang District]. Lampang Province Office of the Nation Culture Board Ministry of Culture.
- Naphasuphon Thonglor. (2012). nēothāng kānbōrihān čhatkān čōeng ruk phūa sāng khwāmkhaočhai nai kānčhat tham thētsabanyat rūang kān khūapkhum khwan fai læ funla'ōng čhāk kān phao: kōranī suksā thētsabān tambon thā wang tñ 'amphōē sārāphī čhangwat Čhāng Mai. [Proactive management approach to create understanding in the preparation of ordinances Regarding the control of smoke and dust from combustion: A case study of Tha Wang Tan Subdistrict Municipality, Saraphi District, Chiang Mai Province]. National Academic Conference Kasetsart University 9th Kamphaeng Saen Campus on December 7, 2012.

- Narodom Timprasert. (2011). krabūankān mī sūan rūam khōng prachāchon thī tang yū bon phūnthān khōng sitthi chumchon nai kānčhat tham khōbanyat thōngthin thāng thalē: kōranī suksā 'ongkān bōrihānsūantambon thasālā čhangwatnakhōn sī tham rāt. [Peoples Participation Process Based on Community Right in the Establishment of Local Ordinance by Marine: A Case Study of Tha Sala Subdistrict Administration Organization Nakhon Si Thammarat Province]. (Bachelor of Political Science Thesis) Faculty of Public Administration Graduate Institute of Management Development Sciences.
- Orathai Kokpol. (2006). kānbōrihān čhatkān kāmī sūanrūam khōng prachāchon nai 'ongkōn pokkhrōng thōngthin [Management of public participation in local government organizations] Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Phaibun Watthanasiritham. (2004). Læ hñā šerš'fhkic šangkhm thiý. [The page the Thai economy]. Retrieved from <http://www.Thailabour.org/new/47120601.html>.
- Phongphan Kawila. (2006). kānchai prayōt čhāk fāng khāo pen watsadu prapprung din phūa kām kasēt. [Utilization of rice straw as soil improvement material for agriculture] 'ėkkasān prakōp kānsammanā wichākān: krom wichākān kasēt krasūang kasēt læ sahakōn. [Document Supporting Academic Seminar: Department of Agriculture Ministry of Agriculture and Cooperatives ,Page 3]
- Pisit Promnart. (2006). mai phao tō sang læ fāng khāo læo čha plūk khāo dai yāngrai. (Not burning stubble and rice straw, then how to grow rice?) 'ėkkasān prakōp khambanyāi: sūn wičhaikhāo prāčhīnburī krommakān khāo krasūang kasēt læ sahakōn. phatthanā thīdin, krom. 2548. khūmūr ngot phao tō sang sāng din yangyūr fūr singwætłōm [Guide to stop Burning Stubble Create sustainable soil Revive the environment]. Ministry of Agriculture and Cooperatives.
- Pruek Yipmantisiri and Butsara Limniranakun. (2009). khōngkān wičhai kānsuksā 'ongkhwāmūr læ næothāng patibat thī mošom thī sanapsanun kām prap plīan phruttkam kām phao naithī lōng, nōšōthō - nayōbāi. sātthārna tuhpp. net [Research project, education, knowledge, and appropriate practices that support the change of open burning behavior]. Retrieved from <http://www.printfriendly.com/print/v2?url=http://tuhpp...>

- Sawang Rattanamongkol. (1998). *kān radom mūanchon læ kāmī sūanrūam khōng mūanchon kānchat tang khōng 'ongkān kānnam læ kāntatsinchai thāng sangkhom*. [Mobilization and mass participation Establishment of an organization Social leadership and decision making]. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Siriphat Laplachit. (2007). *patchai thī song phon tō kāntatsinchai mī sūan rūam khōng prachāchon nai kān sanapsanun kānbōrihān ngān 'ongkān bōrihānsūantambon 'amphōe wārinchamrāp changwat 'ubonrātchathānī*. [Factors Affecting Public decision making in supporting the Administration of Subdistrict Administration Organizations Warin Chamrap District Ubon Ratchathani]. (Master of Political Science Degree Department of Public Administration, Department of Public Administration, Faculty of Political Science). Chulalongkorn University.
- Songwut Ruangwatasil. (2007). *'āng nai Wachira watchara ngām lamōm, thritsadī kāmī sūanrūam*. (Theory of Participation is quoted in Vichra Watchamngamlom) Retrieved from <https://dric.nrct.go.th/index.php?/Search/SearchDetail/194773>
- Sunee Mulligaman. (2002). *Raṭṭhṭhrmnūy kaḅ kār mī sūn rūm nī kār phithakā' rakā'ā thraphyākṛṭhrmchāti læa sīngwædīxm*. [Constitution and participation in the protection of natural resources and the environment]. Bangkok: Chulalongkorn Publisher.
- Tunlaya Rojthangkham. (2013). *Ngān wicay reūxng Næwthāng kār mī sūn rūm k̄hxng prachāchn nī kār caḅ thā k̄hxbayyati th̄xngthīn keiyw kaḅ kār p̄heā nī thī keś'tr*. [Public participation and Local Administrative Organization for enacting The Agricultural Burning Regulations]. College of Politics and Governance, Mahasarakam University.



บทความ วิชาการ



บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน กับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

The role of the Ombudsman and the opinion
of the treaty according to Section 178 of the
Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

ศยามล ไกยูรวงศ์¹

Sayamol Kaiyoorawong

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Office of the Ombudsman

E-mail: sayamol@ombudsman.go.th

Received 07/02/2020 | Revised 29/05/2020 | Accepted 04/06/2020

บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 230 และ 231 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) พิจารณาให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนหรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเอง กรณีของหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ

แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญา ประเด็นของการพิจารณาให้ความเห็น ได้แก่ (1) หน่วยงานของรัฐเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามและแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันหรือประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในภายหลัง โดยการภาคยานุวัติหนังสือสัญญา ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย หรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน (2) การออกพระราชบัญญัติ

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ตามหนังสือสัญญา มีผลกระทบต่อสร้าง ความเดือดร้อนให้กับประชาชน (3) หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าหนังสือสัญญาไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ และประชาชนโต้แย้งว่า เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนของแนวปฏิบัติ ของหนังสือสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอต่อศาล ปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากการ กระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (4) หน่วยงาน ของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของแนวทางปฏิบัติ

ตามรัฐธรรมนูญ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ แสดงความคิดเห็นและไม่ได้รับการเยียวยาที่ จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา การให้ความเห็นต่อหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 ในบทบาทของ ผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะเป็นการคุ้มครอง สิทธิของประชาชน และขจัดความเดือดร้อน ของประชาชน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศและ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากหนังสือ สัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวไม่เพียงแต่ มีผลผูกพันต่อคนไทย แต่มีผลผูกพันในทาง เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระหว่างประเทศ

Abstract

The Ombudsman has its duties and powers under Sections 230 and 231 of the 2017 Constitution in providing opinions pertaining to cases of a treaty under Section 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. The Ombudsman can either exercise its power on complaint or bring up for consideration by itself and then can provide guidelines for practice on such matters. Issues of consideration and opinion are as follows: (1) Government agencies propose to the Cabinet to ratify treaties that Thailand has signed, to access or to accept the said treaties that obliges

Thai people. (2) The enactment of Acts that cause Injustice to people or to the public. (3) State agencies have an opinion that such treaty does not fall within the scope of Section 178, paragraph two and three of the Constitution. Nonetheless, the public argues that it does fall within the scope of this Section. Consequently, this must be processed in accordance with the procedures of the treaty pursuant to the resolution of the Cabinet and allow people to participate in giving opinions. In this case, the Ombudsman may propose to the Administrative Court for consideration since that act is unconstitutional. (4) Government agencies' actions do not comply with

the procedures of the constitutional practice guidelines or the cabinet resolution. Further, these actions do not allow people to participate in the public hearing and people do not receive the necessary remedies resulting from the effects of the concluded treaties. Suggestion to the signatory treaties under

Section 178 of the Thai Constitution by the Ombudsman can protect the rights of citizens and eliminate the suffering of the people which is beneficial to the country and affected people. As the said international agreement is not only binding on the Thai people but also on economics, society and international politics.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 8 คณะรัฐมนตรี โดยให้มีหน้าที่และอำนาจเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 ลงมติเห็นชอบแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือที่ นร 0503/ว 59 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (The Secretariat of the Cabinet, 2019, February 6) มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

“1) กรณีหน่วยงานของรัฐจัดทำหนังสือสัญญาที่ไม่ต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 178 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ หนังสือสัญญาที่ไม่เข้าลักษณะประเภทหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

2) กรณีหน่วยงานของรัฐจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หนังสือสัญญาเข้าลักษณะสี่ประเภท ดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องถือปฏิบัติดังนี้

กรณีเป็นหนังสือสัญญาที่กำหนดขั้นตอนการลงนามและขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) แยกออกจากกัน โดยขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน เช่น การให้สัตยาบัน การแจ้งการรับรอง หรือการยอมรับ² เป็นขั้นตอนที่ทำให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันใช้บังคับทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทย ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและขออนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในคราวเดียวกัน และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่เสนอ และขอให้ความเห็นชอบต่อรัฐสภาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้มีการลงนามได้ เมื่อลงนามแล้วจึงเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันได้

กรณีเป็นหนังสือสัญญาที่กำหนดขั้นตอนการลงนามเพียงขั้นตอนเดียว โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้มีการลงนามแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับไปแล้ว และประเทศไทยประสงค์จะเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว หรือก่อนการภาคยานุวัติ

3) กรณีหน่วยงานของรัฐมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามมาตรา 178 วรรคสองหรือวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอหนังสือสัญญาดังกล่าว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ตามมาตรา 178 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 230 และมาตรา 231 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ดังนี้

² “การให้สัตยาบัน” (Ratification) “การยอมรับ” (Acceptance) และ “การให้ความเห็นชอบ” (Approval) และ “การภาคยานุวัติ” (Accession) หมายถึง การกระทำในทางระหว่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่ารัฐได้ให้ความยินยอมของตนเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา ก็ต่อเมื่อ ก) สนธิสัญญาได้กำหนดว่า การให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา อาจแสดงออกโดยการให้สัตยาบัน ข) รัฐซึ่งเข้าร่วมเจรจาทำสนธิสัญญาได้ตกลงกันว่าการให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นขึ้นอยู่กับ การให้สัตยาบัน ค) ผู้แทนของรัฐได้ลงนามในสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่ง หรือ ง) ปรากฏตามเอกสารการมอบอำนาจเต็มของผู้แทนของรัฐว่ารัฐของผู้แทนนั้นเจตนาที่จะให้การลงนามของผู้แทนนั้นอยู่ภายใต้การให้สัตยาบันของรัฐอีกครั้ง หรือรัฐได้แสดงเจตนาในระหว่างการทำสัญญาที่จะให้การลงนามของผู้แทนของรัฐต้องอยู่ภายใต้การให้สัตยาบันของรัฐอีกครั้งหนึ่ง

มาตรา 230 (1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง และขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

ตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 และมาตรา 23 (The Royal Gazette of the Organic Act of Ombudsman, 2017, December 27) นั้น การที่หน่วยงานของรัฐเสนอหนังสือสัญญาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในคราวเดียวกัน ตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ” หรือกรณีการเสนอให้มีการออกกฎหมายที่เป็นไปตามหนังสือสัญญา และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (1) หรือการไม่นำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามมาตรา 178 วรรคสอง และวรรคสาม เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบก่อนดำเนินการตามขั้นตอนของบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็น “การกระทำใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 231 (2) แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาลนั้นส่งผลผูกพัน “รัฐ” ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการหรือกลไกทางกฎหมายภายในที่จะควบคุมตรวจสอบอำนาจในการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร

เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจในการทำหนังสือสัญญาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการให้ความเห็นชอบต่อหนังสือสัญญาที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นในกรณีที่ประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีแห่งหนังสือสัญญานั้น ในลักษณะของการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่รัฐมีอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหนังสือสัญญานั้นกำหนดผลของความรับผิดชอบเป็นประการใด เช่น การคว่ำบาตรทางการค้า หรือการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต และมาตรการตอบโต้อื่น ๆ เป็นต้น หากรัฐใดไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามหนังสือสัญญา รัฐนั้นสามารถเลือกที่จะไม่เข้าเป็นภาคีของหนังสือสัญญาได้ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางการเมืองระหว่างประเทศ

การเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เมื่อมีประชาชนร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน

จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลผูกพันต่อคนไทย แต่มีผลผูกพันในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองระหว่างประเทศ หากมีความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบ และสร้างเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน และรอบคอบ ก่อนที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะตัดสินใจในการลงนามและแสดงเจตนาผูกพัน หรือภาคยานุวัติ หรือมีการออกกฎหมายตามหนังสือสัญญาดังกล่าว

บทความนี้นำเสนอประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจนำหลักคิด และแนวทางไปพิจารณาเสนอความเห็นให้กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) เมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน หรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ดังนี้

1. เจตนารมณ์และประเภทของหนังสือสัญญา
2. กระบวนการทางรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา

1. เจตนารมณ์และประเภทของหนังสือสัญญา

ที่มาของการมีบทบัญญัติมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) มาจากมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) (มีการแก้ไข

เพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554) บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และยังมีกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่นอกเหนือจากการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความต้องการควบคุมตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร โดยในช่วงเวลานั้นฝ่ายบริหารยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยเฉพาะเกี่ยวกับการทำความตกลงเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับบางประเทศ และยังขาดการควบคุมตรวจสอบจากรัฐสภา โดยมิได้มีการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการดำเนินการตามความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA Watch, 2013, January 16)

เมื่อเปรียบเทียบข้อความระหว่างมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) กับมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) มีประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของ มาตรา 178 และประเภทของหนังสือสัญญา ดังต่อไปนี้

1.1) เจตนารมณ์ของมาตรา 178

มาตรา 178 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ”

เจตนารมณ์ของมาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญากับรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ และต้องเป็นไปเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย และหลักนิติธรรม เนื่องด้วยมาตรา 3 วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งหมวดหนึ่งบททั่วไป ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และอำนาจในการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องเป็นไปตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) จึงมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์และความหมายของ “หนังสือสัญญา” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้จากหลักการ 3 ประการ คือ 1) เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 3) หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้

(1) เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงเจตนารมณ์ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) มาตรา 190 (ร่างมาตรา 186) ไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 33/2550 ในประเด็นของ นิยามของคำว่า “หนังสือสัญญา” มีความหมาย กว้างกว่าคำว่า “สนธิสัญญา” เนื่องจากสามารถใช้กับหนังสือสัญญาทุกประเภท รวมทั้งสนธิสัญญา และความตกลงอื่น ๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เช่นเดิม ข้อความตรงนี้ระบุชัดเจนว่า ผู้ยกร่างตั้งใจ ใช้คำว่าหนังสือสัญญาเพื่อไม่ต้องการผูกติดกับนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” ซึ่งมีนิยามที่ชัดเจนตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะเห็นว่านิยามดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุมลักษณะของหนังสือสัญญาที่ต้องการจะให้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2560 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2560 (Constitutional Court, 2017, December 20) เห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ยังคงหลักการตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ 11/2542 คำวินิจฉัยที่ 33/2543 และ คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 ว่าหมายถึง “ความตกลงระหว่าง

ประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียว หรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “Treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986”

โดยสรุปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ “หนังสือสัญญา” จึงมีองค์ประกอบดังนี้

(1) ความตกลงระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

(2) หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐด้วยกัน หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

(3) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือและมีได้ทุกรูปแบบ ที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย

(4) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย

(5) ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) หลักการและความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) ได้นิยามความหมายของสนธิสัญญาว่าหมายถึง

“ข้อตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็น เอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือมากกว่า และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม” และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือ ระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986) ใช้บังคับแก่สนธิสัญญาซึ่งทำขึ้นระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาซึ่งทำขึ้นระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ขอบเขตของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 จำกัดเฉพาะสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และไม่มีผลบังคับย้อนหลัง (non-retroactivity) กล่าวคือเฉพาะสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐภายหลังวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ บังคับใช้ สนธิสัญญาที่สร้างขึ้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในข้อที่ 2 ว่าด้วยการใช้ถ้อยคำของอนุสัญญากรุงเวียนนา ในประโยคแรกบัญญัติว่า “เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ สนธิสัญญา หมายถึง...” (*For the purpose of the present Convention “treaty” means....*) หมายความว่า คำนิยาม

ของสนธิสัญญานั้น ให้อำนาจเฉพาะภายใต้สนธิสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เท่านั้น ซึ่งตามอนุสัญญานี้ สนธิสัญญาจะต้องเป็นความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ความตกลงว่าด้วยวาจาอยู่นอกขอบเขตของอนุสัญญานี้ แต่มีได้หมายความว่า ความตกลงด้วยวาจาไม่อาจมีสถานะเป็นสนธิสัญญาได้ (Prasit Piva Wattapanitch, 2016, pp.43)

ในทางปฏิบัติสนธิสัญญาอาจมีชื่อเรียกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและวัตถุประสงค์ของการทำความตกลงนั้น ๆ เป็นต้นว่า “กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) อนุสัญญา (Convention) ธรรมนูญ (Statute) ความตกลง (Agreement) ฯลฯ ถึงแม้จะมีชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม สถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้งสิ้น สนธิสัญญาจะมี 2 ลักษณะ คือ “สนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย” (Law-making Treaty) และ “สนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญา” (Treaty-Contract) (Aphinya Luenchawee, 2016, pp.19-20)

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2560 ที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) นั้นสอดคล้องกับสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา หากแต่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้ความหมายของหนังสือสัญญาตีความได้กว้างกว่าอนุสัญญา โดยไม่จำกัดว่าจะเรียกชื่ออย่างไรในทางระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา (Treaty)

อนุสัญญา (Convention or Covenant) พิธีสาร (Protocal) กติกา (Pact) กฎบัตร (Charter) ปฏิญญา (Declaration) ธรรมนูญ (Statue) กรรณสาร (Act) หรือชื่ออื่นใด และหมายความรวมถึงความสมบูรณ์ของสนธิสัญญา การมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญา ผลทางกฎหมายของสนธิสัญญา และการสิ้นสุดของสนธิสัญญา ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยสรุปจากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น 3 ประการ “หนังสือสัญญา” ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 178 หมายถึง “หนังสือสัญญาที่เป็นความตกลงทั้งสองฝ่าย โดยมีเจตนาก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึงข้อตกลงที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายต่อกัน หากฝ่ายใดไม่ทำตามย่อมทำให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศตามมาในลักษณะของหนี้ที่จะต้องกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ หรือนำไปสู่การชดเชยค่าเสียหายซึ่งอาจเป็นตัวเงินหรือมิใช่ตัวเงินแล้วแต่กรณี”

หนังสือสัญญาต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องทำขึ้นภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้ 2 ลักษณะคือ หนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย หมายถึงเป็นหนังสือสัญญาที่ก่อตั้งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลักษณะสากล เพื่อบังคับใช้ได้ทั่วไปกับรัฐต่าง ๆ ส่วนหนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญา เป็นความตกลงระหว่างภาคีสองประเทศ เรียกว่า ทวิภาคี (Bilateral Treaty) หรือมากกว่า 2 ประเทศ เรียกว่า พหุภาคี (Multilateral

Treaty) ที่สร้างพันธกรณีเป็นการเฉพาะเจาะจงกับคู่ภาคีให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของหนังสือสัญญา

1.2) ประเภทของหนังสือสัญญา

มาตรา 178 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจกับลักษณะของหนังสือสัญญาทั้ง 4 ประเภท เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

คำว่า “อาณาเขตไทย” (Thai territory) หมายถึง บริเวณที่ประเทศไทยสามารถใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ได้ตามกฎหมายระหว่าง

ประเทศ อันได้แก่ บริเวณอาณาเขตพื้นดิน (Land territory) น่านน้ำภายใน (Internal waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial sea) ห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต (Airspace over territorial sea) พื้นดินท้องทะเล (Sea-bed) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของทะเลอาณาเขต ซึ่งมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล โดยวัดจาก เส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 2 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS 1982)

หนังสือสัญญาใดของประเทศไทยมีบทเปลี่ยนอาณาเขตไทยไม่ว่าจะเป็นอาณาเขตที่เป็นพื้นดินหรือทะเลอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีความหมายครอบคลุมถึง เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดน และเขตต่าง ๆ ทางทะเลด้วย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 178 วรรคสอง ลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เนื่องจากประเทศไทยได้ประกาศ

กำหนดเขตไหล่ทวีปในปี พ.ศ. 2516 และต่อมาก็ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิอธิปไตย (Sovereignty rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิต (Living resources) และไม่มีชีวิต (Nonliving resources) ในเขตดังกล่าว เช่น การก่อสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างการวิจัย วิทยาศาสตร์ทางทะเล การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งการใช้สิทธิอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การเดินเรือ การใช้สิทธิไล่ตามติดพัน (Right of hot pursuit) และสิทธิอื่นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 88-115 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (Jumpot Saisuntorn, 2007, pp.221) ดังนั้นพื้นที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป จึงหมายความถึงพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งเป็นไปตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ในปี พ.ศ. 2524 ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

ไหล่ทวีป (Continental shelf) ตามประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทย ด้านอ่าวไทย ประเทศไทยกำหนดเขตไหล่ทวีป

โดยยึดถือมูลฐานแห่งสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1958 และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 ในส่วนคำแปลอนุสัญญาดังกล่าวว่า หมายถึง ประการที่หนึ่ง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประชิดกับชายฝั่ง แต่อยู่ภายนอกบริเวณทะเลอาณาเขตจนถึงความลึก 200 เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้นไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน้ำน่าน้ำเหนือที่นั้น สามารถให้แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวนั้นได้ และประการที่สอง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลเช่นเดียวกันที่ประชิดกับชายฝั่งของเกาะ ดังนั้นประเทศไทยได้ใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวไทย

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

ประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา (Jumpot Saisuntorn, 2010, pp.225–228) จำแนกได้เป็น 3 กรณีดังนี้

(3.1) กรณีที่ต้องออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่ออนุวัติการหนังสือสัญญา เป็นกรณีที่ไม่มีพระราชบัญญัติที่รองรับเนื้อหาสาระของหนังสือสัญญาอยู่แล้ว และจำเป็นจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายของประเทศไทยตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ

(3.2) กรณีที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่แล้วและขัดแย้งกับหนังสือสัญญา เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่โดยจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเพิกถอนพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าเพื่ออนุวัติให้สอดคล้องกับหนังสือสัญญานั้น

(3.3) หนังสือสัญญาที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หนังสือสัญญาซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หากหนังสือสัญญานั้นมีพระราชบัญญัติรองรับและใช้บังคับอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติอนุวัติการหนังสือเช่นว่านั้นอีก

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางที่มาของการบัญญัติมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) เนื่องจากในช่วงเวลาของการบังคับใช้ มาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ฝ่ายบริหารในสมัยนั้นทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free

Trade Area Agreements) ในระดับทวิภาคีกับหลายประเทศ โดยไม่มีการนำเสนอความตกลงดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบทรของความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐที่เข้าทำความตกลงโดยการลงนาม (Signature) เท่านั้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของการให้สัตยาบันแต่ประการใด ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเจรจาความตกลงและลงนามได้ทันที เช่น กรณีความตกลงการค้าเสรีและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย (Jumpot Saisuntorn, 2010, pp.228)

ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เรื่อง “FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา: ผลได้ ผลเสีย และข้อเสนอแนะ” ได้วิเคราะห์ให้เห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียใน 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์จากการส่งออกยานยนต์ เนื่องจากรถยนต์ญี่ปุ่นจะเข้าไปยังตลาดสหรัฐอเมริกามากขึ้น โดยผ่านการใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิต และได้ประโยชน์จากการส่งออกสิ่งทอ ทั้งนี้เพราะอัตราภาษีของสหรัฐอเมริกาลดลง ขณะเดียวกันการเปิดเสรีจะช่วยเพิ่มการแข่งขันในประเทศในบางสาขา เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการบริการด้านโทรคมนาคม จึงทำให้ผู้ประกอบการเสียประโยชน์ แต่ผู้บริโภคได้ประโยชน์อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะประเด็นสิทธิบัตรยา สหรัฐอเมริกาต้องการให้ไทยให้การคุ้มครอง

ผลิตภัณฑ์ยาเข้มงวดขึ้น เช่น ให้ขยายอายุการคุ้มครองสิทธิบัตรยา ซึ่งจะทำให้ยาสามัญของผู้ผลิตไทยเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น ทำให้ผู้ผลิตยาสามัญของไทยเสียประโยชน์ และหากเกิดการผูกขาดตลาดยาโดยบริษัทต่างชาติจะทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์เช่นกัน (Somkiat Tangkitvanich, 2006, pp.20-23) งานศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา มีผลกระทบต่อประเทศไทย และอาจสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งต้องเป็นหนังสือสัญญาที่ให้รัฐสภาเห็นชอบ

มาตรา 190 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) จึงได้บัญญัติลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง 2) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และมาตรา 190 วรรคห้า ได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเภทตามที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป การตีความหนังสือสัญญาที่เข้าประเภทของหนังสือสัญญา

ที่กล่าวข้างต้นนั้นยังมีความคลุมเครือ และต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในขณะที่ยังไม่มีกรออกกฎหมายมาบังคับใช้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 190 วรรคห้า

ดังนั้นมาตรา 178 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ยังคงบัญญัติในลักษณะเดียวกับมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) แต่ได้ตัดหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพัน ด้านงบประมาณออกไป และได้ขยายความในมาตรา 178 วรรคสามว่าหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ได้แก่ (1) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม (2) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน (3) หนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หนังสือสัญญาทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวนี้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาเช่นเดียวกัน

ข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ซึ่งได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า ประมาณร้อยละ 80 ของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นทาง TDRI ได้ใช้ฐานข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 ในการศึกษา สรุปได้ว่าลักษณะของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า

เข้ามาตรา 190 มีดังต่อไปนี้ (Duenden Nikhomborirak and team, 2009, pp.2-14)

- (1) การเปิดเสรีการค้าและการลงทุน
- (2) การเจรจาการบิน
- (3) เงินกู้จากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก
- (4) การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาทุกประเภท ยกเว้นในกรณีที่อนุสัญญาเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการ หรือหลักการที่ไม่มีข้อผูกพัน
- (5) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) Letter of exchange Declaration Joint Communique ฯลฯ ที่มีการลงนาม
- (6) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือกับต่างประเทศเฉพาะกรณีที่มีข้อผูกพันทางเศรษฐกิจ สังคม
- (7) เอกสารกำหนดท่าทีในการเจรจาในกรณีที่ท่าทีดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำเอกสารที่เข้าข่ายมาตรา 190

มีข้อสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีตีความประเภทของหนังสือสัญญาที่กว้าง ดังเช่น (5) บันทึกความเข้าใจ และ (7) เอกสารกำหนดท่าทีในการเจรจาซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำเอกสารที่เข้ามาตรา 190 ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการร้องเรียนหรือฟ้องร้องว่าไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติว่าหนังสือสัญญาประเภทใดที่ไม่ต้องเสนอละคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มี

หนังสือลงวันที่ 29 มกราคม 2558 เรื่องการทำหนังสือสัญญาที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาเบื้องต้นไว้ 7 ประการดังนี้ (The Secretariat of the Cabinet, 2015, January 29)

(1) ต้องไม่ใช่ความตกลงที่ท้าวขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศที่มุ่งหมายให้มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) ท้าวขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของส่วนราชการในระดับกรม

(3) ไม่มีเนื้อหาที่กระทำต่อความมั่นคงของรัฐทางสังคม หรือเศรษฐกิจการค้า หรือไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิในพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจทำให้ไทยสูญเสียผลประโยชน์

(4) ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันงบประมาณ นอกเหนือจากงบประมาณที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐได้รับจัดสรรโดยความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

(5) สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีความตกลงนั้น

(6) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบในการจัดทำความตกลงแล้ว

(7) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้เสนอร่างความตกลงฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้ว

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บทบัญญัติในมาตรา 178 วรรคสอง และวรรคสาม จึงกำหนดให้ชัดเจนว่าหนังสือสัญญาประเภทใดที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามมาตรา 178 วรรคสอง หรือวรรคสาม

2. กระบวนการทางรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1) กระบวนการทางรัฐสภา

มาตรา 178 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่ได้วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

ปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้ชี้แจงไว้ว่า ข้อความ “รัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน” เป็นหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมข้อความ “หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ” เพื่อกำหนดเวลาเร่งรัดให้รัฐสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากอาจเกิดปัญหาว่าถ้ารัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลา

ที่กำหนดจะอย่างไร เหตุผลอีกประการหนึ่ง การทำหนังสือสัญญาต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็น คณะรัฐมนตรีจึงจะเสนอรัฐสภาพิจารณาได้ ดังนั้นถ้ารัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ก็สมควรที่ต้องถือว่าหนังสือสัญญานั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมาตั้งแต่เบื้องต้น (Pakorn Nilprapunt, 2016, July 27)

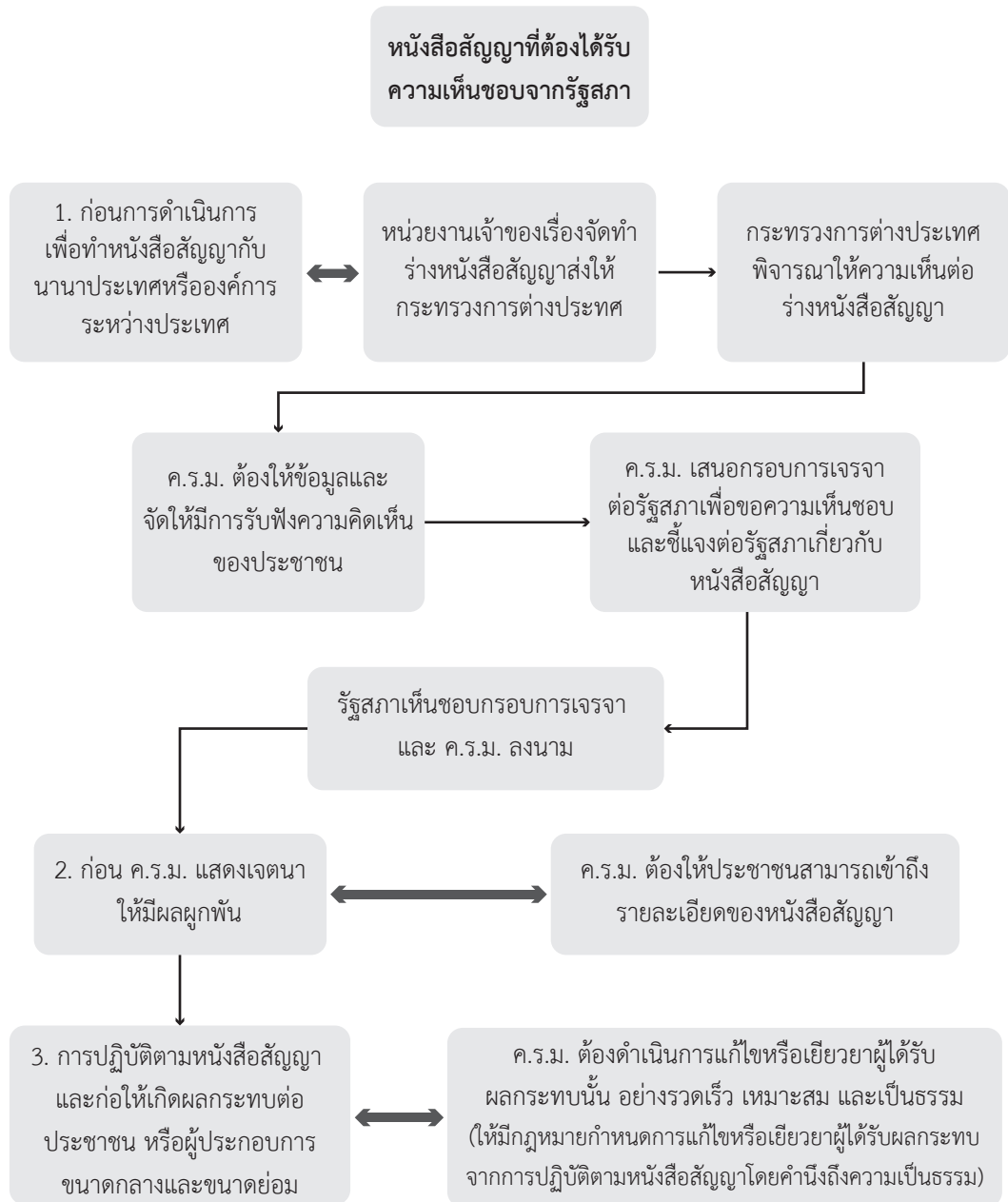
การกำหนดกรอบเวลา 60 วันดังกล่าว นั้น เป็นผลดีต่อการดำเนินการของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อหนังสือสัญญาในทางระหว่างประเทศ ซึ่งมีความชัดเจนของระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐสภา และมีผลสิ้นสุดเมื่อใด ถ้าหากมีเหตุสุดวิสัยที่รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาได้ทันภายในระยะเวลา 60 วัน นอกจากนี้ มาตรา 178 ได้ลดขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาในส่วนที่รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ การกำหนดให้รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภา และเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินการเจรจาเองด้วย เหตุผลว่ากระบวนการทำหนังสือสัญญามีความละเอียดอ่อนและมีขั้นตอนดำเนินการมาก ย่อมทำให้ประเทศไทยเสียโอกาส รวมทั้งกระทบต่อความเชื่อถือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับคู่เจรจาด้วย เช่น กรณีเรื่องการลงนามในร่างข้อตกลงการยอมรับ

ร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์และบัญชี ในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็มให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ลงนามในเอกสารดังกล่าวทั้งหมด แต่มีเงื่อนไขว่าการลงนามในเอกสารดังกล่าว จะไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ไม่ได้ลงนามในเอกสารเหล่านั้นในช่วงการประชุมดังกล่าว ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นอีกเก้าประเทศได้ลงนามกันไปก่อน และต้องรอการดำเนินการของฝ่ายไทย เพราะข้อตกลงดังกล่าวจะเริ่มมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อทุกประเทศลงนามครบถ้วนแล้วเท่านั้น (The Secretariat of the House of Representatives, (2017, pp.5-6)

2.2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่เดิมมาตรา 190 วรรคสามและวรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และกำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น โดยสรุปตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1: กระบวนการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตามมาตรา 190 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



ที่มา: Sayamol Kaiyoorawong (2020)

จุมพต สายสุนทร มีข้อสังเกตว่า มาตรา 190 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นต่อการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง จะต้องมีการลงนาม (Signature) ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน แต่ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 การให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา (Consent to be bound by a treaty) รวมทั้งการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ตามมาตรา 190 วรรคสี่ ไม่จำเป็นต้องมีการลงนาม (Signature) ก่อนเสมอไป เพราะการลงนามเพียงอย่างเดียวก็สามารถมีผลเท่ากับเป็นการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาทั้งสองฉบับได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การตกลงกันระหว่างรัฐที่เข้าทำสนธิสัญญา เป็นสำคัญว่าต้องการใช้วิธีการใดเพื่อให้มีผลเป็นการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา เช่น การลงนาม (Signature) การแลกเปลี่ยนตราสารอันก่อให้เกิดสนธิสัญญา (Exchange of instruments constituting a treaty) การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (Acceptance) การให้ความเห็นชอบ (Approval) การภาคยานุวัติ (Accession) หรือวิธีการอื่นใด ที่รัฐซึ่งเข้าร่วมสนธิสัญญา

จะตกลงกัน ตัวอย่างเช่น ความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศไทยทำกับบางประเทศ มีผลผูกพันในลักษณะของการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา หรือเป็นการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันเมื่อมีการลงนาม (Jumphot Saisunthon, 2010, pp.237-238)

นอกจากนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีขั้นตอนและกระบวนการที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือมีความเสี่ยงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงในการถูกฟ้องว่าไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังไม่ชัดเจนว่า การเสนอรอบการเจรจา และการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีขั้นตอนใดที่จะดำเนินการก่อน ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นก่อนเพื่อที่จะใช้ข้อมูลที่ได้รับไปประกอบในการจัดทำกรอบในการเจรจาที่ต้องเสนอรัฐสภา (Duenden Nikhomborirak and team, 2009, pp.3-4)

จากบทเรียนในทางปฏิบัติของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 เห็นชอบแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2560) ดังปรากฏเป็นขั้นตอนตามแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2: แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560



บทความวิชาการ

ที่มา: Department of Legal Treaties, Ministry of Foreign Affairs (2020)

อย่างไรก็ตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่มาตรา 178 วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บัญญัติไว้ดังนี้

“ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย” ทั้งนี้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

มีความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องเสนอหนังสือสัญญาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาไปจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากเป็นแนวทางปฏิบัติที่ต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวและปฏิบัติได้

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและการเยียวยาที่จำเป็น อันเกิดจากผลกระทบของการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ตามมาตรา 178 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) (ฉบับรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม ถึง 31 พฤษภาคม 2563) ร่างกฎหมายดังกล่าว กำหนดขั้นตอนการดำเนินการและกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญา หลักเกณฑ์และวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาที่จำเป็น อันเกิดจากผลกระทบของการจัดทำหนังสือสัญญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 178 วรรคสาม ซึ่งเป็น หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการเพื่อพิจารณาพันธกรณีภายใต้หนังสือสัญญา” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็น ประธานกรรมการ และอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็น

เลขานุการ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หนังสือสัญญา หรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หนังสือสัญญาเมื่อมีคำขอของกระทรวงการต่างประเทศ

และกำหนดให้หน่วยงานอย่างน้อยต้องรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่หน่วยงานรับผิดชอบ และจัดให้มีวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้ร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น หรือวิธีการอื่นใดที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นว่าเหมาะสม และหน่วยงานต้องจัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยประกอบด้วย (1) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของหนังสือสัญญา (2) หัวข้อและสาระสำคัญของหนังสือสัญญา และ (3) ผลประโยชน์และผลกระทบ ถ้ามี รวมทั้งแนวทางรองรับและมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ถ้ามีการเยียวยานั้นอาจเป็นมาตรการทางการเงินหรือไม่เป็นเงินก็ได้ โดยหน่วยงานต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ (Department of Treaties and Legal Affairs, 2020, May 1)

อย่างไรก็ตาม ปรกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายว่า ถึงยังไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นออกมาใช้บังคับ เสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ต่าง ๆ ได้ ประชาชนก็มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 25 วรรคสอง³ และมาตรา 34⁴ ซึ่งวางหลักประกันรับรองไว้อีกชั้นหนึ่ง (Pakorn Nilprapunt, 2016, July 27)

ดังนั้น ประชาชนยังคงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 41 มาตรา 51⁵ มาตรา 57 (2) และมาตรา 58 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลหรือชุมชนมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น หากมีความเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลหรือไม่รับฟังความคิดเห็น ก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เยียวยาผลกระทบ หากรัฐบาลได้ปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ในกรณีที่มีกฎหมายรองรับวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ความเห็น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายว่า หน่วยงานของรัฐได้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร

3. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นกรณีที่ประชาชนร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเอง (Own motion) เมื่อมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้ใน 4 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ประชาชนร้องเรียนว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบ หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อน โดยพบว่าคณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) หนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบต่อประเทศไทย หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่า ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

³ มาตรา 25 วรรคสอง “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

⁴ มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

⁵ มาตรา 51 “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบและสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน เพราะประเทศไทยยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์แก่องค์การเภสัชกรรมในการจัดซื้อยาของภาครัฐ และต้องให้รัฐวิสาหกิจด้านการซื้อหรือขายสินค้าและบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปตามกลไกตลาด ยกเลิกการอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น การบริการสาธารณสุข ด้านน้ำประปา ไฟฟ้า ยารักษาโรค สินค้าและบริการเหล่านี้ซึ่งไม่ใช่สินค้าปกติ แต่ต้องดูแลสังคมให้ประชาชนเข้าถึงด้วย (iLaw, 2019, March 4)

กรณีที่สอง หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาโดยการออกกฎหมายนั้นมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่าการความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP) ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เพื่อเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV 1991: International Convention for the Protection of New Varieties of Plants) ซึ่งเป็นความตกลงเพื่อให้สิทธิผูกขาดพันธุ์พืชใหม่แก่บริษัทและนักปรับปรุงพันธุ์พืช จะส่งผลให้มีการขยายสิทธิการผูกขาดพันธุ์พืช

แก่บริษัทพันธุ์พืชขนาดใหญ่ และลดทอนสิทธิของเกษตรกรในอนุรักษ์และพัฒนาพันธุกรรม ซึ่งขัดกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (FTA Watch, 2020, April 20)

กรณีที่สาม ประชาชนร้องเรียนว่าหนังสือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามและแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) ไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) และประชาชนโต้แย้งว่าเข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือสัญญาให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอต่อศาลปกครองในการวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าอนุสัญญาดังกล่าวไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 33/2543 ได้วินิจฉัยว่า อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นใดเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน (Constitutional Court, 2001, August 22)

กรณีที่สี่ หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของแนวทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

หรือตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและไม่ได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่าการเปิดการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปนั้น สมควรดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา 190 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ที่กำหนดให้ “คณะรัฐมนตรีจะต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เพื่อให้การเจรจาการค้าเป็นประโยชน์กับประเทศและสังคมในวงกว้างอย่างแท้จริง (FTA Watch, 2012, November 8)

ในที่นี้ขออธิบายแนวทางในการเสนอความเห็นสามประเด็นตามที่กล่าวมาข้างต้นดังนี้

(3.1) ประเภทหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบกับประชาชน

ประเด็นการตีความว่าหนังสือสัญญาประเภทใดและขอบเขตแค่ไหน มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง เนื่องจากหนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ สิทธิประโยชน์ของประชาชน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากประชาชนมีความเห็นหนังสือสัญญานั้นเข้าตามประเภทของหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสาม ซึ่งต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หรือคณะรัฐมนตรีมีความเห็นไม่เป็นไปตามมาตรา 178 วรรคสาม ประชาชน

จะมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเห็นว่าหนังสือสัญญานั้นสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่างที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทย ตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) หรือไม่ (Constitution Court, 2001, August 22)

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเอื้ออำนาจให้รัฐภาคีอื่นใดเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิ

และการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หลักการและขอบเขตของอนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)

สำหรับกรณีนี้ความเห็นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องมีความเห็นที่แตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญ กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่าอนุสัญญาฯ ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาฯ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และส่วนราชการต่าง ๆ ที่รักษาการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยืนยันว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอต่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ

สรุปได้ว่าตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ แสดงให้เห็นว่า อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่ ต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา และเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศไทยในการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ลงนามผูกพัน ก่อนเสนอรัฐสภาเห็นชอบต่อไป

ดังนั้นจากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าตามมาตรา 178 วรรคสาม จะมี 4 แนวทางที่ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดังนี้

(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าหนังสือสัญญานั้นไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา แต่ประชาชนเห็นว่าหนังสือสัญญาดังกล่าว ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรพันธุกรรมจากการเข้าถึงของบริษัทในต่างประเทศและนำไปวิจัยพัฒนาเป็นยาในการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และสูญเสียสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีความเห็นเสนอว่าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 231 (2) ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

(2) การลงนามและแสดงเจตนาผูกพันหรือการภาคยานุวัติหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรพันธุกรรมจากการเข้าถึงของบริษัทในต่างประเทศและนำไปวิจัยพัฒนาเป็นยาในการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

(3) หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ

เปิดเผยข้อมูลหรือไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนรัฐสภาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเปิดเผยข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นซึ่งต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตาม มาตรา 41⁶ รัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 59⁷ และมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

(4) ประชาชนเสนอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 (2)⁸ และ มาตรา 58⁹ ไปพร้อมกันเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาเห็นชอบและรัฐบาลลงนามและผูกพันหนังสือสัญญา หากยังไม่มีมาตรการตามแนวทางของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(3.2) การพิจารณากฎหมายที่ต้องออกตามหนังสือสัญญา

กรณีของหนังสือสัญญาที่ผูกพันให้ประเทศไทยต้องออกพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามมาตรา 230 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ที่จะเสนอความเห็นว่ากฎหมายที่ออกมาตามหนังสือสัญญานั้นอาจจะมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนหรือเป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(3.3) แนวทางปฏิบัติในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอความเห็น

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้

⁶ มาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเร็ว และ

(3) พ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ”

⁷ มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

⁸ มาตรา 57 (2) “รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹ มาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในการดำเนินการหรือการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ประชาชน หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

กำหนดในรายละเอียดของวิธีการในทางปฏิบัติ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น จึงมีข้อเสนอในด้านกรออกแบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น มีขั้นตอนดังนี้

(1) การให้ข้อมูลแก่กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจร่วมกัน ได้แก่ ความเข้าใจต่อหนังสือสัญญาในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายและนโยบายของภาครัฐ ประเภทของหนังสือสัญญา มีความแตกต่างกันและมีเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาร่วมกันว่าหนังสือสัญญานั้นอยู่ในประเภทใด ผลของหนังสือสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศมีกี่รูปแบบ

(2) การกำหนดประเด็นรับฟังความเห็นร่วมกันของผู้จัดรับฟังความเห็นกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประเภทของหนังสือสัญญา ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทุกด้าน หากประเทศไทยต้องลงนาม และมีผลผูกพัน และประเด็นที่มีผลสรุปฉันทามติร่วมกันว่าหนังสือสัญญานี้ควรให้รัฐสภาเห็นชอบหรือไม่อย่างไร

(3) จัดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในแต่ละประเด็นที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่นำไปปฏิบัติได้ โดยรูปแบบของการจัดห้องประชุมที่สร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนโดยให้กลุ่มเป้าหมายจากทุกภาคส่วนหันหน้าเข้าหากัน ที่สำคัญหน่วยงานของรัฐต้องส่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ตัดสินใจได้เพื่อนำผลสรุปฉันทามติไปปฏิบัติ ผู้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องนำเสนอประเด็นให้เข้าใจง่าย และตั้งคำถามเชิงบวกโน้มน้าวให้กลุ่มเป้าหมายกล้าเสนอความเห็น หลีกเลี่ยงการวิจารณ์ เมื่อสรุป

ความเห็นให้คำนึงถึงข้อดีและข้อเสียในการลงฉันทามติเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนมีฉันทามติร่วมกัน

(4) หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น จากการจัดประชุมและจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงาน คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในการพิจารณาต่อไป

สำหรับการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย (Stakeholder) ในการเสนอความคิดเห็น ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง กรณีของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) ซึ่งมีข้อถกเถียงในประเด็นว่าประเทศไทยได้อะไร และเสียอะไร ประเด็นสำคัญที่นำเสนอคือ ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการเพิ่มการส่งออกของไทยไปยังประเทศสมาชิก CPTPP โดยเฉพาะตลาดแคนาดาและเม็กซิโก มีการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และประเทศสมาชิกสามารถกำหนดสิทธิพิเศษเก็บพันธุ์พืชใหม่ไว้ปลูกต่อได้ ถ้าเป็นการปลูกต่อเพื่อใช้ประโยชน์เอง

ในทางตรงกันข้ามประเทศไทยเสียประโยชน์ เนื่องจากไทยต้องเข้าร่วมภาคีในอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants: UPOV 1991) ซึ่งไทยต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ จะทำให้เกิดการผูกขาดพันธุ์พืชผลผลิต และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตของบรรษัท

เมล็ดพันธุ์ นักลงทุนจากต่างชาติจะสามารถฟ้องรัฐบาลไทยผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นการจำกัดการเข้าถึงยาสามัญเพราะถูกผูกขาดโดยยาต้นแบบของบริษัทขนาดใหญ่และทำให้ยาราคาแพง (The Matter, 2020, April 27)

จากประเด็นถกเถียงดังกล่าว นำมาสู่การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ในการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้บริโภคที่ใช้ยาสามัญ กลุ่มผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในประเทศไทย กลุ่มผู้ประกอบการผลิตยาสามัญในประเทศไทย กลุ่มนักวิชาการที่มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

โดยสรุปบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญานั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 (The Royal Gazette of the Act on the Ombudsman, 2017, December 27) มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในดำเนินการดังนี้

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนว่า หนังสือสัญญานั้นเข้าลักษณะของมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประเภทไหน การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญาอยู่ในขั้นตอนใด ซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของหนังสือสัญญาใน 2 ประเภท ได้แก่ หนังสือสัญญาที่ไม่ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบ และหนังสือสัญญาที่ให้รัฐสภาเห็นชอบ ตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนและเป็น

ภาระแก่ประชาชนอย่างไร โดยการสอบถามจากหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญา และผู้ร้องเรียน

(2) ศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการ ในการวิเคราะห์ประเภทของหนังสือสัญญา และผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(3) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญา กระทรวงต่างประเทศ กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น (สำหรับกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นใช้แนวทางแบบเดียวกับข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐในการจัดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามที่กล่าวมาข้างต้น)

(4) จัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น

(5) วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาและพิจารณาในการให้ความเห็น

(6) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้ร้องเรียนต่อข้อพิจารณาการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(7) ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำข้อเสนอต่อหนังสือสัญญา เสนอหน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในกรณีของการติดตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 33 และ 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วนั้น ต้องดำเนินการ

ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีหน้าที่และอำนาจแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่ต้องแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใด หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไมอาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการ ให้เป็นไปตามคำแนะนำนั้น ภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการ ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว

สรุปได้ว่านอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองแล้วนั้น ยังมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะภายในกำหนดระยะเวลา รวมถึงการติดตามในการเยียวยาให้แก่ประชาชนที่เกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา ซึ่งเป็นการขจัดความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามมาตรา 178 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายออกมากำหนดวิธีการเยียวยา แต่หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้ จึงเป็นข้อดีอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญได้ออกแบบอุดช่องว่างไว้ในกรณีที่ยังไม่มีกรออกกฎหมายมารองรับ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและขจัดปัญหาความเดือดร้อนในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ●

บรรณานุกรม

- Aphinya Luenchawee. (2016). kotmāi rawāng prathēt phanǣk khadī mū̄ang [Public International Law]. Bangkok : samnakphim nititham.
- Constitution Court. (2017, December 20). kham winitchai sān ratthammanūn thī sām / sō̄ngphanhār̄ōihoksip wan thī yīsip Thanwākhom sō̄ngphanhār̄ōihoksip [Constitution Court Ruling of 3/2017. (2017, December 5)]. Retrieved from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20180103094842.pdf
- Department of Legal Treaties, Ministry of Foreign Affairs. (2020 May, 1). rā̄ng phrarātchabanyat wādūai kānčhat tham nangūsanyā kān khao mā mī sūan rūam khō̄ng prachāchon læ kān yīeoyā thī čhampen ‘an kō̄t čhāk phonkrathop khō̄ng kānčhat tham nangūsanyā Phō̄.Sō̄. [The bill on the preparation of a treaty, people participation, and necessary remedies resulting from the effects of the making of a treaty B.E. ...]. Retrieved from http://www.mfa.go.th/treaties/contents/filemanager/images/แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_Page_3.jpg
- Duenden Nikhomborirak and team. (2009). rā̄ngān kānwičchai chabap sombūn kānsuksā phonkrathop khō̄ng māttrā nungrō̄ikāosip hā̄ng ratthammanūn hā̄ng rātcha‘ānāčhak Thai Phō̄.Sō̄. sō̄ngphanhār̄ōihāsip wādūai kānčhat tham nangūsanyā rawāng prathēt tō̄ kānkā læ kānlongthun khō̄ng prathēt [The complete report of the Study of Impacts on preparation Treaties regarding to Commerce and Investment of Thailand in accordance with section 190 of the 2007 Constitution]. The Office of National Research Commission. Retrieved from <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/a147.pdf>
- FTA Watch. (2012 November, 8). FTA Watch chī ratthabān sum sīang phit ratthammanūn hāk tham tā makō̄n mō̄ čhēračhā ... dō̄ennā ‘ēpthī’ē kap sahaphāp Yurō̄p [FTA Watch pointed to the government that randomly risking to be illegal of the Constitution if following the Department of Trade Negotiations on proceeding with the FTA with the European Union]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/30921>

- FTA Watch. (2013 January, 16). saphā thīpruksā ... tūan ratthabān khūan nam rāng krōp čhēračhā 'ēpthī'ē ไทย- 'ī yū pai rapfang khwāmkhithen tām māttrā nungrōikāosip kōn khao ratthasaphā yā chūa tām 'ēkkachon sīang 'ao khō khun sān ratthammanūn [The Advisory Council warned the government that the draft of Free Trade Agreement Thai-EU negotiation framework should be held the public hearing in Section 190 before consideration of Parliament. Do not believe private groups, otherwise, risking to take the neck to the Constitutional Court]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/40816>
- FTA Watch. (2020 April, 20). FTA chí ครม. yā long chūa somkhithen chōp song nangsū sadāeng čhētčhamnong khaorūam CPTPP [CPTPP FTA points to cabinet not to believe in submitting a letter of intent to participate in CPTPP]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/50425>
- ILaw. (2019 March, 4). ratthabān คสช. kamlang lakkai nam prathēt Thai pai phūkphan kap khwām toklong CPTPP [The NCPO government is stealing Thailand to bind to the CPTPP]. Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/5193>
- Jumpot Saisuntorn. (2007). kotmāi rawāng prathēt lem sōng [Public International LawII]. Bangkok: Winyūchon Publication.
- Jumphot Saisunthon. (2010). rāingān kānsuksā chabap sombūn rūang nangsūsanyā rawāng prathēt thī tōng dai rap khwāmhen chōp čhāk ratthasaphā [The completed report of International Treaties requiring approval from the Parliament]. Bangkok: Mr.Coppy Publication.
- Pakorn Nilprapunt. (2016. July 27). kāntham nangsūsanyā tām māttrā nungrōičhetsippāet khōng rāng ratthammanūn khō kangwon kap kham chíčhāeng dōi nāi pakōn nin praphan [Preparation Treaty under Section 178 of the draft Constitution concerns with explanations by Mr. Pakorn Nilpraphan]. Retrieved from <http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/178.html>
- Prasit Piva Wattanapanitch. (2016). kham'athibāi kotmāi rawāng prathē [Explanations of Public International Law]. Bangkok: Thammasart University Publication.

Rāṭchakitčhānubēksā ราชกิจจานุเบกษา. (2017, December 27). phrarāṭchabanyat prakōp ratthammanūn wādūai phū trūatkān phǣ din [The Royal Gazette of Organic Act On the Ombudsman]. Retrieved from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/131/1.PDF>

Rāṭchakitčhānubēksā ราชกิจจานุเบกษา. (2001, August 22). kham winitchai sān ratthammanūn thī sām̄sipsām / sōngphan wan thī hā Tulākhom sōngphanhārōisīpsām [Constitution Court. Ruling of 33/2000. (2000, October 5)]. Retrieved from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center33_43.pdf

Somkiat Tangkitvanich. (2006). FTA Thai–USA. phon dai phon sīa læ khōsanōēnǣ [FTA Thai-USA. Advantages, Disadvantages and Suggestions]. Bangkok: Thammasart University Publication.

The Matter. (2020 April, 27). khōtoklong sērī kānkā CPTPP khū 'arai ? prathēt Thai čha dai phon dī - phon sīa yāngrai čhāk kān khaorōwō manī [What is the free trade agreement of CPTPP? What are the benefits of Thailand - what are the disadvantages of ratification of this CPTPP?] Retrieved from <https://today.line.me/th/pc/article/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2+CPTPP+%E0%B8%84%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%A3+%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%94%E0%B8%B5+%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%A3+%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89-z181ek>

The Secretariat of the Cabinet. (2015, January 29). nangṣū thī nōra hārōihā / wō yīsiphok rūang kāntham nangṣūṣanyā thī nūaingān sāmāt damnōen kān dai tām 'amnāt nāthī dōi mai tōng sanōe khana ratthamontī [The letter of Nor Ror No. 0505/ Wor 26 on the Preparation a treaty that State agencies can perform according to their powers and duties without proposing to the Cabinet.] Retrieved from http://cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/993120901.pdf

The Secretariat of the House of Representatives. (2017, August). botbāt khōng ratthasaphā kap kānhai khwāmhen chōp nangṣūṣanyā rawāng prathēt tām ratthammanūn sōngphanhārōihoksip [The Role of National Assembly on Approval Treaties according to the 2017 Constitution]. Retrieved from <http://www.parliament.go.th>

The Secretariat of the Cabinet. (2019, February 6). nangṣū thī nōra hārōisām / wō hāsipkāo rūang nāothāng kān patibat khōng sūan rāchakān tām botbanyat māttrā nungrōičhetsippāet khōng ratthammanūn hāeng rācha'ānāčhak Thai [The letter of Nor Ror No. 0503 / Wor 59 on the practice guidelines of the government according to the provisions of Section 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand.] Retrieved from http://www.fca16.com/2017/uploads/files/whitezi05103-27-2019_094312.pdf

II แนวทางการพัฒนาการผลิต

และการตลาดข้าวไทย¹

The practical approach of development for production and marketing of Thai rice

ชมกฤษ หุ้มนาค²

Chompoonuch Hunnak

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์²

Collage of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin

E-mail: chompoonuch.hun@rmutr.ac.th

Received 20/02/2020 | Revised 04/06/2020 | Accepted 09/06/2020

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอ
1) สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาด
ข้าวต่างประเทศ 2) สถานการณ์และปัญหา
การผลิตและการตลาดข้าวไทย 3) นโยบาย
ข้าวของประเทศไทย และ 4) แนวทางการพัฒนา
การผลิตและการตลาดข้าวไทย

จากการรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ พบว่า
1) สถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าว
ต่างประเทศโดยภาพรวมมีแนวโน้มสูงขึ้น

รัฐบาลในแต่ละประเทศมุ่งให้ความสำคัญ
กับการช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศ
เป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำเนินนโยบาย
หรือมาตรการเกี่ยวกับการรักษาราคาข้าว
ในประเทศให้มีราคาสูงเป็นหลัก ประกอบกับ
พยายามลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ
2) นับจากปี พ.ศ. 2559-2561 ประเทศไทย
ผลิตข้าวได้เป็นอันดับ 6 ของต่างประเทศ
ส่วนการส่งออกข้าวไทย ปี 2561 มีทั้งปริมาณ
และมูลค่าเพิ่มขึ้น โดยสามารถส่งออกข้าว
เป็นอันดับสองรองจากประเทศอินเดีย

¹ บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การประเมินผลนโยบายผลิตผลทางการเกษตรของไทย: ศึกษาโครงการ
สินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี 2560/2561 ในปี พ.ศ. 2562 ประจำปีหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตและ
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม
73170

3) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดมีทั้งส่งผลในแง่บวกและแง่ลบ ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า บางนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพบริบท วิถีชีวิต และวิธีการผลิตของชาวนา และ 4) แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย เช่น การจัดการน้ำ

ที่ใช้ในการผลิตอย่างเป็นระบบ พัฒนาเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีสู่เกษตรกร และการแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าวเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมทั้งมีกฎหมายว่าด้วยข้าวเพื่อส่งเสริมการผลิตและการตลาดข้าวไทย เป็นต้น

คำหลัก: การผลิต, การตลาด, ข้าวไทย

Abstract

This academic article proposes 1) the situation and problems of world rice production and marketing, 2) the situation and problems of production and marketing of Thai rice, 3) the rice policy of Thailand, and 4) the practical approach of development for production and marketing of Thai rice.

The collection of various documents reveals that 1) The overall situation of the foreign rice production and marketing has an upward trend. Governments in particular country emphasize primarily on assisting the domestic farmers, principally, the policy implementation or measures regarding maintaining domestic rice prices with high prices, as well as trying to reduce rice imported from foreign countries. 2) From 2016-2018, Thailand has

produced the rice ranked sixth in the foreign. Meanwhile, Thai rice exported in 2018 have both quantity and value increase, with the second largest rice exporter from India. 3) Policy related to production and marketing have both positive and negative effects, which cannot be denied that some policy does not correspond with the conditions, context, way of life of farmers. 4) Finally, the practical approach of production and marketing of Thai rice includes systematic water management for production, development of good rice seeds for farmers, and the processing of rice products to create added value, comprising the rice laws to promote the production and marketing of Thai rice etc.

Keywords: Production, Marketing, Thai Rice

บทนำ

การผลิตและการตลาดข้าวไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมุ่งเน้นแก้ไข ปัญหาและพัฒนาในหลากหลายมาตรการ ดังนี้ (Chompoonuch Hunnak, 2017, pp.25-32)

ช่วงที่ประเทศไทยทำสัญญาเบาว์ริงกับ ประเทศอังกฤษใน พ.ศ. 2398 นับเป็นการเปิด ประตูการค้าเสรีกับประเทศตะวันตก ซึ่งในสมัย นั้นข้าวถือเป็นสินค้าขาดแคลน รัฐจึงสนับสนุน ให้ขยายการผลิตข้าว มีการขุดคลองสายต่าง ๆ เพื่อเปิดพื้นที่และให้เกษตรกรได้อพยพเข้าไป ประกอบอาชีพ รวมถึงใช้เป็นแหล่งคมนาคม ขนส่งผลผลิตข้าว จากนั้นใน พ.ศ. 2400 รัฐออกกฎหมายให้สิทธิพิเศษสำหรับการทำนา ในพื้นที่บุกเบิกใหม่ ทั้งนาคูโค (นาบนโคก) และ นาฟางลอย (นาในที่ลุ่ม) จะได้รับการยกเว้น ภาษีในปีแรกและในสามปีถัดมา โดยนาคูโค จะได้รับการลดหย่อนภาษีครึ่งหนึ่ง ในขณะที่นา ฟางลอยต้องเสียภาษีในอัตราสองในสามของ อัตราปกติ หลังจากนั้นจึงจะทำการเก็บภาษีเต็ม อัตรา ประกอบกับใช้มาตรการอื่น ๆ เช่น การ ปลดปล่อยแรงงานจากเจ้าศักดินาเพื่อการทำนา ใน พ.ศ. 2417 โดยออกกฎหมายเลิกทาส เป็นต้น ส่งผลให้การเพาะปลูกขยายตัว ทั้งในด้านพื้นที่และผลผลิต มีการส่งออกข้าว ประมาณ 1,169,000 หาบ ในระหว่าง พ.ศ. 2400-2403 เพิ่มขึ้นเป็น 6,167,000 หาบ ในระหว่าง พ.ศ. 2429-2433 หรือเพิ่มขึ้น มากกว่า 5 เท่า ภายในระยะเวลา 30 ปี จนสินค้าข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ของประเทศไทยนับตั้งแต่นั้นมา และนับได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภค

มาเป็นการผลิตเพื่อการค้าโดยสมบูรณ์ (Saysawang, 1978 cited in Apichai Pantasen and Monti Jenvidyakam, 1988, pp.9-10)

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น ระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 นโยบาย ของรัฐเน้นการส่งเสริมให้ชาวนามีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อลดปัญหาภาวะวิกฤต เศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการถือครองที่ดิน ค่าเช่านาราคาสูง ปัญหาหนี้สินของชาวนา และราคาข้าวตกต่ำ เป็นต้น มาตรการที่รัฐ ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ ยกเลิกภาษีที่ดินและภาษีอื่น ๆ ในสมัยพระยา มโนปกรณ์ อีกแนวทางหนึ่งได้ตั้งกองทุน ช่วยเหลือชาวนา และช่วยหาช่องทางตลาด ข้าวใหม่จากต่างประเทศ ขณะเดียวกันรัฐ แก้ไขปัญหาพ่อค้าคนกลางได้รับส่วนแบ่ง ผลประโยชน์มากที่สุดจากการค้าขายข้าว ด้วยการตั้งบริษัทข้าวไทยรวมโรงสีขนาดใหญ่ ของชาวจีน 10 โรงเข้าด้วยกันเพื่อลดอำนาจ ผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออก ใน พ.ศ. 2481 แต่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ส่วนแนวทาง ที่จะสร้างยุ่งฉางเก็บข้าวทั่วประเทศผลที่เกิดขึ้น ยังไม่ดีเท่าที่ควรเช่นกัน เนื่องจากมีปัญหา ขั้นตอนนโยบายไปปฏิบัติที่ขาดการเอาจริง เอาจัง (Apichai Pantasen and Monti Jenvidyakam, 1988, pp.20-23)

ต่อมา หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ สอง ใน พ.ศ. 2488 รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย เกี่ยวกับข้าวที่เป็นรูปธรรม ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งนับ ตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันมีนโยบาย ต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบนโยบายข้าวเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด

นโยบาย	การผลิตและการตลาด
นโยบายพรีเมียมข้าว (ปี พ.ศ. 2499 - พ.ศ. 2529)	เน้นเรื่องการตลาด โดยกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลง ผูกขาดการส่งออกโดยรัฐบาล ระบุไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออก และผ่อนผันโดยผู้ส่งออกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าวให้แก่รัฐ ส่วนรัฐควบคุมการออกไปอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว
นโยบายพยุงราคาข้าว (ปี พ.ศ. 2508 - พ.ศ. 2524)	เป็นนโยบายที่ช่วยแก้ปัญหาชาวนาผลิตข้าวออกมาพร้อมกัน เป็นจำนวนมาก ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ รัฐจึงทำการแก้ปัญหาที่การตลาด โดยประกันราคาข้าวขั้นต่ำ
นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก (ปี พ.ศ. 2524 - พ.ศ. 2557)	รัฐบาลต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือก ในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำ รัฐจึงทำการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งมีบางช่วงเวลาที่รับจำนำสูงกว่าราคาตลาด
นโยบายประชารัฐ (ปี พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน)	เน้นการรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงาน โดยด้านการผลิตให้ความสำคัญกับการสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐานในราคาที่เป็นธรรม และสร้างเครือข่ายผู้ผลิต ส่วนด้านการตลาด ดำเนินโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีหรือโครงการจำนำยั้งฉาง

1) นโยบายพรีเมียมข้าว

นโยบายกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำลงหรือที่เรียกว่า นโยบายพรีเมียมข้าว หรือภาษีข้าวที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออก มีที่มาจากที่ประเทศไทยต้องส่งมอบข้าวให้กับสหประชาชาติจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นค่าปรับสงครามตามข้อผูกพันสัญญา ระบุไม่ให้เอกชนเป็นผู้ส่งออก ผูกขาดการส่งออกโดยรัฐบาล

ซึ่งมีกระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาข้าวและส่งมอบข้าวให้กับองค์การสหประชาชาติ แต่หลังจากหมดภาระข้อผูกพันตามสัญญาใน พ.ศ. 2491 รัฐบาลได้ผ่อนผันให้เอกชนสามารถส่งออกข้าวได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ราชการกำหนด กล่าวคือ ภาครัฐควบคุมการออกไปอนุญาตและเก็บค่าพรีเมียมข้าว โดยผู้ส่งออก

จะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมข้าว ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2529 (Somporn Isvilanonda, 2011, pp.87) เนื่องจากสถานการณ์ในขณะนั้น ต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน ตลาดข้าวภายใน มีการแข่งขันสูง ส่งผลให้ผู้ส่งออกไม่อาจผลิภักภระ ภาษีไปสู่ตลาดในต่างประเทศได้ ซึ่งนโยบาย ของรัฐดังกล่าว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกษตรกร ละครึ่งไร่นา แล้วหันไปประกอบอาชีพอื่นแทน เพราะเขารู้สึกว่ารายได้ของชาวนาไม่ได้เพิ่มขึ้น แม้ประเทศจะมีรายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้น ก็ตาม (Porphant Ouyyanont, 2002, pp.17)

2) นโยบายพยุงราคาข้าว

พ.ศ. 2508 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบาย พยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำ (price support policy) เพื่อแก้ไขปัญหา ราคาข้าวตกต่ำบางช่วงเวลา โดยให้คณะกรรมการสำรองข้าวเป็นผู้รับซื้อข้าวเปลือก ส่วนกลาง และให้องค์การคลังสินค้าเป็น หน่วยงานรับซื้อข้าวเปลือกในภูมิภาค แล้ว นำมาแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร และ ส่งออกขายให้รัฐบาลต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่ง ขายให้กับประชาชนตามนโยบายตรึงราคา ข้าวสารในตลาด

พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้ยกระดับราคาข้าว เปลือกให้สอดคล้องกับราคาข้าวสาร โดย ประกาศราคาข้าวเปลือก เกวียนละ 2,500 บาท ส่วนราคาข้าวสาร ถึงละ 75 บาท โดยให้ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) ซึ่งตั้งขึ้น ใน พ.ศ. 2517 เป็นหน่วยงานที่รับซื้อข้าวเปลือก และแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ส่งออก ขายไปยังต่างประเทศตามโควต้าที่กรมการค้า

ต่างประเทศจัดสรรให้ตามสัญญาขายข้าว ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล ส่วนที่เหลือนำมา ขายให้กับองค์การคลังสินค้า เพื่อขายให้กับ ประชาชนต่อไปตามนโยบายตรึงราคาข้าวสาร ในตลาด (Somporn Isvilanonda and Sanit Kao-ien, 2009, pp.39)

ต่อมา พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ใช้นโยบาย ประกันราคาข้าวควบคู่กับมาตรการพยุงราคา ข้าว และนโยบายยกระดับราคาข้าว แต่ใน ความเป็นจริงแล้ว ประเทศไทยยังไม่เคย ทำการประกันราคาตามความหมายที่แท้จริง เพราะการประกันราคาพืชผลหากเกษตรกร ไม่สามารถขายให้แก่พ่อค้าหรือผู้ซื้อรายใดได้ ตามราคาประกันที่รัฐกำหนด รัฐจะต้องเข้ามา รับซื้อสินค้าทั้งหมด โดยไม่จำกัดจำนวน เพื่อให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ตามราคาประกัน ซึ่งรัฐต้องใช้งบประมาณ และบุคลากรจำนวนมาก ในการรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกร และ ต้องมีภาระในการเก็บรักษาข้าว จึงไม่มีรัฐบาลใด ประกันราคาได้สำเร็จตามความหมายที่แท้จริง (Pianus Ngernklay and others, 2006, pp.2)

พ.ศ. 2522-2524 รัฐบาลได้ลดบทบาท ลง เนื่องจากความต้องการข้าวเพื่อการส่งออก มีมากขึ้น จึงส่งผลให้ราคาข้าวเปลือกเพิ่มสูงขึ้น ตามไปด้วย ประกอบกับมีการจัดตั้งมูลนิธิ กันชนข้าวสารมีบทบาทมากขึ้น กล่าวคือ รัฐจัดหาสินเชื่อนออัตราดอกเบี้ยต่ำให้กับโรงสี เพื่อให้โรงสีออกไปซื้อข้าวจากเกษตรกร แล้วนำมาแปรรูปเป็นข้าวสารส่งมอบให้ อคส. เพื่อเป็นข้าวสำรองและนำไปจำหน่ายในราคาถูก

ให้กับประชาชน แต่เมื่อดำเนินมาตรการไประยะหนึ่ง พบว่า องค์กรคลังสินค้า ประสบภาวะขาดทุน เนื่องจากไปซื้อข้าวในบางท้องที่สูงกว่าราคาตลาด (Somporn Isvilanonda and Sanit Kao-ien, 2009, pp.39-40)

จากมาตรการพยุงราคาข้าวหรือประกันราคาข้าวขั้นต่ำข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าปัญหาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายนี้โดยกำหนดราคาประกันสูงกว่าราคาตลาด แต่ดำเนินนโยบายในช่วงเก็บเกี่ยวข้าวนาปีเท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนามีผลผลิตข้าวออกมาเป็นจำนวนมากและขายได้ราคาต่ำ นับได้ว่าเป็นการช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกตอนต้นฤดู

3) นโยบายรับจำนำข้าวเปลือก

พ.ศ. 2524 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งในแต่ละช่วงมีเป้าหมายและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ (Nipon Poapongsakorn and Jittakorn Charupong, 2010, pp.9-13)

ปีการผลิต 2524/25 มีวัตถุประสงค์หลักในการรับจำนำข้าวเปลือก โดยรัฐบาลต้องการให้เกษตรกรชะลอการขายข้าวเปลือกในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวที่ราคาข้าวตกต่ำ โดยมีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นผู้ให้สินเชื่อ จำนวนร้อยละ 80 ของมูลค่าข้าวที่นำฝากไว้กับองค์กรคลังสินค้า แต่ไม่เกินรายละ 100,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 13 ต่อปี ซึ่งชาวนาต้องขนข้าวเปลือกไปส่งโกดังเองและต้องจ่ายค่ารับฝากข้าวให้แก่ ธ.ก.ส. ถ้าก่อนครบกำหนดราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นกว่าราคาจำนำ เกษตรกรสามารถไถ่ถอน

ข้าวที่จำนำไว้ได้ แต่นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เนื่องจากมีชาวนาร่วมโครงการเพียง 69 ราย เพราะชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ขณะที่รัฐบาลไม่ต้องรับภาระเรื่องสต็อกข้าว

ปีการผลิต 2529/30 มีการรับจำนำข้าวเปลือก โดยให้ ธ.ก.ส. ดำเนินการรับจำนำยุ่งฉาง กล่าวคือ ให้ชาวนาเก็บข้าวจำนำไว้ในยุ่งฉางของชาวนาเองเพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการขนส่ง และเป็นการลดขั้นตอนการรับจำนำ รวมถึง ธ.ก.ส. ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกษตรกรต้องชำระเหลือเพียงร้อยละ 3 ต่อปี สำหรับการจำนำในระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน และอัตราร้อยละ 6 ต่อปี หากจำนำระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม

ปีการผลิต 2530/31 ได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี ตลอดระยะเวลาจำนำ และด้วยมาตรการจูงใจนี้ส่งผลให้เกษตรกรเข้าร่วมโครงการถึง 360,269 ราย มีปริมาณข้าวเปลือก 2,275,939 ตัน ใช้งบประมาณในการรับจำนำรวม 3,809.6 ล้านบาท

ปีการผลิต 2533/34 มีการจัดตั้ง “กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร” ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ รวมทั้งมีการปรับจำนวนเงินกู้ให้เกษตรกรไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ซึ่งส่งผลให้เกษตรกรมีรายได้ที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ และที่สำคัญ คือ เกษตรกรที่นำข้าวเปลือกมาจำนำสามารถไถ่ถอนจำนำได้ทุกราย

ปีการผลิต 2536/37 ถึงปี 2540/41 รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายรับจำนำ 2 ลักษณะ คือรับจำนำข้าวเปลือกที่ยังฉางและรับจำนำใบประทวนสินค้า โดยองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรดูแลการจำนำใบประทวน 3 ปี และให้องค์การคลังสินค้าเข้าร่วม ต่อมาได้ให้องค์การคลังสินค้าเป็นผู้รับผิดชอบหลัก และได้มีการปรับระยะเวลาการรับจำนำและระยะเวลาไถ่ถอน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระยะเวลาเก็บเกี่ยวมากขึ้น

ปีการผลิต 2541/42 มีการปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายไม่เกินร้อยละ 95 ของราคาเป้าหมาย ซึ่งมีเกษตรกรนำข้าวเปลือกมาจำนำร้อยละ 27 ของเป้าหมาย ส่วนราคาข้าวเปลือกในช่วงไถ่ถอนลดต่ำลง ส่งผลให้ข้าวเปลือกหลุดจำนำเป็นจำนวนมาก ภาวะในการระบายข้าวออกจึงตกอยู่ที่รัฐบาล และระยะต่อมาปริมาณข้าวที่รัฐบาลรับผิดชอบยิ่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ อีกทั้งประสบปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ เนื่องจากรัฐบาลได้ขยายโครงการรับจำนำข้าว ประกอบกับปรับเงินกู้ให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถกู้ได้ไม่เกินร้อยละ 100 ของราคาเป้าหมาย

ต่อมา พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับเปลี่ยนหลักการสำคัญของนโยบายดังกล่าว โดยเพิ่มราคาเป้าหมายในการรับจำนำให้เท่ากับราคาตลาด และค่อย ๆ ททยอยปรับให้มีการรับจำนำสูงกว่าราคาตลาด ส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นมหาศาล นอกจากนี้รัฐบาลได้พยายามที่จะให้การส่งออกข้าวโดยการประมูลข้าวของรัฐบาลไปสู่ผู้ส่งออกรายเดียว

ปีการผลิต 2549/50 ถึง ปี 2550/51 สมัยรัฐบาลของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ราคารับจำนำได้ปรับลดลงมาใกล้เคียงกับราคาตลาดอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้สัดส่วนการรับจำนำลดลงมาอย่างชัดเจน

พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ราคารับจำนำได้ปรับสูงขึ้นอีกครั้งถึงตันละ 14,000 บาท ซึ่งเรียกได้ว่านโยบายรับจำนำข้าวเปลือกถูกบิดเบือนให้กลายเป็นนโยบายประกันราคาอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาใน สมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายโดยรับจำนำข้าวเปลือกเจ้าและข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาตันละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าตลาด และไม่มีชาวคนใดที่จะไปถายถอนข้าวคืน

นอกจากนั้นนโยบายจำนำข้าวดังกล่าวแสดงให้เห็นรูปแบบของรัฐที่มีศักยภาพในการแทรกแซงกลไกตลาด แต่กลับมีกลไกรัฐที่อ่อนแอเพราะถูกควบคุมโดยพรรคการเมือง โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนมีลักษณะของรัฐผู้ประกอบการ คือ รัฐเข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งซื้อขาย เก็บรักษา และแลกเปลี่ยนข้าว ในขณะที่เอกชนกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย เพราะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าการแยกไปประกอบกิจการในระบบตลาดปกติ และจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับรัฐและพรรคการเมือง เพื่อเข้าถึงฐานทรัพยากรในกระบวนการนโยบาย (Weera Wongsatjachock, 2013, abstract)

4) นโยบายประชารัฐ

นโยบายประชารัฐเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยมีเป้าหมายเน้นการรวมพลังระหว่างภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาครัฐในการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจฐานราก และสร้างความเชื่อมั่นประเทศไทย ตลอดจนการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงการบริการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ประกอบกับยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมวิชาการเกษตร กรมการข้าว และกรมส่งเสริมสหกรณ์) ร่วมกับสมาคมการค้าปัจจัยการผลิตจำนวน 7 สมาคม มีผู้ประกอบการ 238 ราย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้ขับเคลื่อน “โครงการสานพลังประชารัฐเพื่อปัจจัยการผลิตทางการเกษตร” ตามนโยบาย รัฐบาล โดยมีแผนดำเนินการรองรับฤดูกาลผลิตปี 2559/60 เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรได้ใช้ปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพได้มาตรฐานในราคาที่เป็นธรรม พร้อมสร้างเครือข่ายผู้ผลิตปัจจัยการผลิตคุณภาพโดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันเกษตรกร และได้มีการลงนาม MOU เพื่อดำเนินกิจกรรม 3 ส่วน ได้แก่ 1) การรักษาคุณภาพ โดยผู้แทนทั้ง 7 สมาคม 238 ราย จะติดตามแก้ไขปัญหาสินค้าที่ไม่ได้คุณภาพ เกษตรกรสามารถคืนสินค้าตามช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ได้ 2) การลดราคา เช่น การลดราคาปุ๋ย เหลือกระสอบละ 20 บาท

จำนวนกระสอบละ 50 กิโลกรัม หรือลดราคาปุ๋ยต้นละ 400 บาท จำนวน 1 ล้านต้น รวมเป็นเงินที่ลดลง 400 ล้านบาท เป็นต้น และ 3) การอบรมให้ความรู้ จะมีการจัดอบรมเกษตรกรให้มีความรู้ด้านการใช้สารกำจัดศัตรูพืช รวม 40 จังหวัด เกษตรกร 48,000 คน และการจัดทำป้ายรณรงค์การใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ทั้งนี้ เกษตรกรสามารถซื้อปัจจัยการผลิตที่เข้าร่วมโครงการได้จากร้านค้าที่ขึ้นทะเบียนกับกรมวิชาการเกษตร จำนวน 20,000 กว่าแห่งทั่วประเทศ (Ministry of Agriculture and Cooperatives, 2017, online)

การช่วยเหลือเกษตรกรให้ได้ปัจจัยการผลิตราคาถูกดังกล่าวถูกตีความว่า เป็นการกระตุ้นยอดขายปุ๋ยและสารเคมีให้กับกลุ่มธุรกิจเคมีเกษตร เนื่องจากยอดขายปัจจัยการผลิตลดลงมากจากปัญหาราคาผลผลิตการเกษตรตกต่ำและภัยแล้ง ประชากรภาคเกษตรจึงไม่ได้เกี่ยวข้องใด ๆ กับการพัฒนาเกษตรกรรมให้ยั่งยืน เพราะปัญหาของการเกษตรไทย คือการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีกำจัดศัตรูพืชมากเกินไป การส่งเสริมยอดขายปัจจัยการผลิตไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเพิ่มผลผลิต และการพัฒนาการเกษตรที่ยั่งยืนแต่ประการใด

นอกจากนั้น รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีหรือโครงการจำนำยุ้งฉาง แต่มีชาวนาเข้าร่วมโครงการนี้ไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้ไม่มีสถาบันเกษตรกรหรือเกษตรกรเข้าร่วมโครงการนี้เลย ขณะที่ภาคกลางในจังหวัด

สุพรรณบุรีมีเพียงสหกรณ์การเกษตร 2 แห่งเท่านั้นที่เข้าร่วมโครงการนี้ เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของโครงการนี้แล้ว พบว่า ไม่เหมาะสมกับสภาพบริบท วิถีชีวิต และวิธีการผลิตของชาวนาที่เปลี่ยนแปลงไป มีเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้นที่ยังคงมียุ่งฉางไว้เก็บข้าว ขณะเดียวกันชาวนาไม่สามารถเก็บข้าวไว้รอขายได้นานเพื่อรอราคาข้าวขึ้นสูง เนื่องจากภาระหนี้สินและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันทีนั้นวันจะเพิ่มขึ้น ประกอบกับการเก็บข้าวไว้ในยุ่งฉางชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายและแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น ค่ารถบรรทุกนำข้าวจากที่นา มาเก็บที่ยุ่งฉาง ค่าขนข้าวขึ้นเก็บ ขนข้าวลงตาก และขนข้าวไปขาย เป็นต้น รวมถึงไม่มีสถานที่ตากข้าว ไม่มีเทคโนโลยีช่วยลดความชื้น ตลอดจนต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของดินฟ้าอากาศ (Chompoonuch Hunnak, 2019, pp.230)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายการแทรกแซงตลาดข้าวมานาน แต่นักการเมืองในอดีตไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินอุดหนุนข้าวในการแสวงหาการสนับสนุนทางการเมือง แม้จะมีเกษตรกรจำนวนมากในประเทศ รัฐบาลจากการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2544 จะมีการอุดหนุนผู้ผลิตข้าว ในระดับที่แตกต่างกัน แสดงให้เห็นว่าสถาบันทางการเมืองได้สร้างแรงจูงใจสำหรับนักการเมืองที่จะตอบสนองต่อการเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ในช่วง พ.ศ. 2523 ภายใต้รัฐบาลระบบเผด็จการผู้นำไทยได้ใช้นโยบายราคาข้าวเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในเมืองและรัฐบาล

การแทรกแซงข้าวถูกนำมาใช้เพื่อดึงดูดคนชั้นกลางในการออกเสียงลงคะแนน และยังเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อลดการประท้วงของเกษตรกร (Ricks, 2018, abstract)

จากข้อมูลการผลิตและการตลาดข้าวไทยดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยเป็นแหล่งปลูกข้าวที่สำคัญในทุกยุคทุกสมัยหล่อเลี้ยงคนในชาติและผลิตออกสู่ตลาดต่างประเทศ ปัจจุบันเป็นศูนย์กลางของการศึกษาวิจัยพันธุ์ข้าว เรียกได้ว่า ประเทศไทยมีบทบาทของผู้สร้างตำนานแห่งอารยธรรมธัญญาหารของมนุษยชาติ แต่ในมุมมองกลับกันพบว่า ชาวนาต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งราคาข้าวที่ไม่แน่นอน ขายข้าวได้ราคาต่ำ ปัจจัยการผลิตที่มีราคาสูง ความแปรปรวนของสภาพอากาศ และภัยธรรมชาติ ซึ่งนำไปสู่ความยากจน การเป็นหนี้สิน มีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีมากนัก และความภาคภูมิใจในอาชีพของตนเองลดลง ขายที่ดินจากนั้นไปเช่าที่ดินที่เคยเป็นของตนเองมาทำกินมากขึ้น รวมถึงไม่มีคนรุ่นลูกรุ่นหลานสานต่อในอาชีพทำนา (Chompoonuch Hunnak, 2017, pp.137-141) นับได้ว่า ชาวนาไทยประสบปัญหาตั้งแต่การผลิตจนถึงเรื่องการตลาด ดังนั้นในบทความวิชาการชิ้นนี้ จึงได้นำเสนอเนื้อหาในภาพรวมเกี่ยวกับสถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศ สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทยเพื่อนำไปสู่การเสนอแนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทยต่อไป

สถานการณ์การผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศ

สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ล้วนส่งผลกระทบต่อทิศทางการผลิตและการตลาดของประเทศไทยด้วย อาทิเช่น หากต่างประเทศมีความต้องการสินค้าข้าวสูง แต่ผลิตในประเทศได้น้อย ก็ต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศมาก จึงนับเป็นโอกาสที่ดีของประเทศไทยในการผลิตข้าวส่งออกในราคาที่สูงขึ้น แต่ในมุมกลับกัน หากต่างประเทศมีความต้องการสินค้าข้าวต่ำ ประกอบกับสามารถผลิตข้าวในประเทศได้มาก จึงมีแนวโน้มที่จะอุดหนุนข้าวจากประเทศไทยน้อยลง หรืออาจเป็นคู่แข่งทางการค้าในอนาคต ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในทวีปเอเชียส่วนใหญ่ มีบริบทสภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ วิถีชีวิต และอาชีพคล้ายคลึงกับประเทศไทย มีการดำเนินการผลิตและการตลาดของสินค้าข้าว ดังนี้ (Department of Foreign Trade, 2018, online)

ประเทศอินโดนีเซีย ต้องการพึ่งตนเองในเรื่องข้าว แม้จะมีผู้นำเข้าข้าวเป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการภายในประเทศ และลักษณะประเทศเป็นหมู่เกาะทำให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการขนส่งก็ตาม โดยภาครัฐเน้นช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการปรุ้งแต่งตลาดข้าวผ่านเงินอุดหนุนภาษี และกลไกต่าง ๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนผู้ผลิตข้าวภายในประเทศ ซึ่งการแทรกแซงของภาครัฐเหล่านี้ ส่งผลให้ข้าวมีราคาที่สูงขึ้น

แต่ในมุมกลับกันได้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อไม่มากนักหรือคนยากจน ประกอบกับมีมาตรการรับประกันราคาพื้นฐานและเพดานสูงสุดของข้าว และรักษาปริมาณข้าว

แนวทางที่ให้ความสำคัญกับการผลิตภายในประเทศดังกล่าว สอดคล้องกับ**ประเทศญี่ปุ่น** ซึ่งมีความพยายามที่จะลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศและมีการตั้งกำแพงภาษีที่สูงมาก โดยภาษีนำเข้าข้าวสารอยู่ที่ร้อยละ 778 ต่างจากอัตราภาษีศุลกากรในการนำเข้าผลิตผลทางการเกษตรชนิดอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มจะลดลง รวมถึงมีการรักษาและอุดหนุนเครือข่ายของเกษตรกรข้าวขนาดเล็กที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับ**ประเทศฟิลิปปินส์** ที่รัฐบาลมีบทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ ในการกำหนดปริมาณนำเข้าข้าวโดยตรง ทั้งนี้ปริมาณนำเข้าที่รัฐบาลกำหนดแตกต่างกันไปในแต่ละปี ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพปัญหา และการคาดการณ์การเก็บเกี่ยวภายในประเทศเป็นสำคัญ อีกส่วนหนึ่งรัฐบาลได้กำหนดราคาขั้นต่ำสำหรับเกษตรกรและราคาเพดานสำหรับผู้บริโภคข้าวไว้ด้วย

สำหรับนโยบายของประเทศที่มีความสามารถในการส่งออกข้าวสูงอย่างเช่น**ประเทศเวียดนาม** ได้ใช้ระบบโควตาในการจำกัดปริมาณการส่งออกข้าวไปยังประเทศต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศเวียดนามสามารถรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวในประเทศได้เป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกันนำไปสู่ความมั่นคงหรือไม่มีปัญหาในเรื่องการลักลอบส่งออกข้าว

ไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่เคร่งครัดในการกำหนดโควตานำเข้าข้าว

นอกจากนั้น ยังมีนโยบายรัฐบาลอีกหลาย ๆ ประเทศที่พยายามช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวภายในประเทศ เช่น **ประเทศจีน** กว่าทศวรรษที่ผ่านมารัฐบาลใช้มาตรการซื้อข้าวจากเกษตรกรในท้องถิ่นในอัตราที่สูงกว่าราคาตลาด เพื่อรักษาระดับข้าวในคลังสินค้า ส่วน**ประเทศอินเดีย**ใช้มาตรการประกันราคาข้าวให้แก่เกษตรกร ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ไม่มองข้ามคนจนที่มีกำลังซื้อไม่มากนัก ด้วยการให้คนจนสามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในอัตราที่ต่ำกว่าท้องตลาดจากร้านค้าที่เป็นเครือข่ายของรัฐบาลซึ่งมีประมาณ 60,000 ร้านค้า

จากนโยบายข้าวของประเทศในอาเซียนข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลในแต่ละประเทศมุ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเกษตรกรภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดำเนินนโยบายหรือมาตรการเกี่ยวกับการรักษาราคาข้าวในประเทศให้มีราคาสูงเป็นหลัก โดยเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ประกอบกับพยายามลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ รวมถึงนโยบายเฉพาะที่เป็น การช่วยเหลือคนจนให้ไม่ต้องซื้อข้าวบริโภคในราคาที่สูง

ทั้งนี้ผลผลิตข้าวต่างประเทศโดยภาพรวมมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา (Office of Agricultural

Economics, 2019, online) ได้คาดการณ์ผลผลิตข้าวต่างประเทศปี 2561/62 ณ เดือนเมษายน 2562 ว่าจะมีผลผลิต 501.387 ล้านตันข้าวสาร เพิ่มขึ้นจาก 495.486 ล้านตันข้าวสาร หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.19 จากปี 2560/61

สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทย

ประเทศไทยมีการปลูกข้าว 2 ฤดู คือ ฤดูนาปีและฤดูนาปรัง โดยข้าวนาปรังหรือข้าวหน้าน้ำฝน คือ ข้าวที่ปลูกในฤดูการทำนาปกติ จึงใช้ภาษาอังกฤษตรงตัวว่า in-season rice เริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงตุลาคมและเก็บเกี่ยวสิ้นสุดไม่เกินกุมภาพันธ์ ส่วนข้าวนาปี คือ ข้าวที่ปลูกนอกฤดูการทำนาปกติ ภาษาอังกฤษจึงใช้คำว่า off-season rice คือ เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม นิยมปลูกในพื้นที่ที่มีการชลประทานดีในภาคกลาง (The Chaipattana Foundation, 2020, online) ซึ่งสถานการณ์การผลิตข้าวในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย มีรายละเอียด ดังนี้ (Rice Department, 2012, pp.2-3)

ภาคเหนือ เป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของดินสูงกว่าภาคอื่น โดยข้าวที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นข้าวนาสวนที่ปลูกบริเวณที่ราบระหว่างภูเขา เนื่องจากมีระดับน้ำตื้นกว่า 80 เซนติเมตร ขณะที่ข้าวไร่ปลูกในที่ดอนและที่สูงบนภูเขา ไม่มีน้ำขังในพื้นที่ปลูก ซึ่งประเภทข้าวที่ปลูกเป็นข้าวเหนียวและข้าวเจ้า โดยข้าวนาปีเก็บเกี่ยวช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม ส่วนข้าวนาปรังเกษตรกรสามารถปลูกได้ในพื้นที่ที่มีน้ำชลประทานเท่านั้น ชาวนาประสบปัญหา

ปริมาณน้ำไม่เพียงพอในการผลิตข้าว ในส่วนของการตลาดข้าวนาประสบบัญหาราคาข้าวตกต่ำ ไม่คุ้มกับต้นทุนในการผลิตข้าว

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สภาพพื้นนามีลักษณะเป็นที่ราบ โดยภาพรวมของพื้นที่มักจะประสบปัญหาความแห้งแล้ง ทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์น้อยกว่าภาคอื่น ๆ ลักษณะพื้นที่ทำการปลูกข้าวจึงเป็นดินทราย ดินเกลือ และส่วนใหญ่ทำนาปี เก็บเกี่ยวในช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม แต่มีเขตชลประทานน้อยทำให้ข้าวนาประสบบัญหาราคาปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการผลิตข้าว ซึ่งในพื้นที่ตอนบนของภาคนิยมปลูกข้าวเหนียว และบริเวณตอนล่างแถบริมฝั่งแม่น้ำโขงปลูกข้าวเจ้า โดยอยู่ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี นครพนม และสกลนคร ในส่วนของการตลาดข้าวนาประสบบัญหาราคาข้าวตกต่ำและไม่แน่นอน

ภาคกลาง มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่ม ทำให้การทำนามีทั้งนาปีและนาปรัง ชาวเจ้าได้รับความนิยปลูกสูง จังหวัดที่การปลูกข้าวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี อุทัยธานี นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก สุพรรณบุรี และปราจีนบุรี โดยลักษณะการปลูกข้าวเป็นข้าวนาสวน ส่วนบางจังหวัดปลูกข้าวขึ้นน้ำ เนื่องจากระดับน้ำในนาช่วงเดือนกันยายนและพฤศจิกายน มีความลึกประมาณ 1-3 เมตร ทั้งนี้ลักษณะพื้นดินเป็นนาดินตมที่เป็นดินเหนียว โดยข้าวนาปีเก็บเกี่ยวช่วงเดือนตุลาคมถึงธันวาคม สำหรับข้าวนาปีที่ปลูกเป็นข้าวขึ้นน้ำเก็บเกี่ยวช่วงเดือน

ธันวาคมถึงมกราคม แต่ส่วนใหญ่พื้นที่ทำนาในภาคกลางมักเป็นข้าวนาปรัง เฉลี่ยปลูกข้าวมากกว่า 2 ครั้งใน 1 ปี หรือ 5 ครั้ง ในเวลา 2 ปี เนื่องจากพื้นที่ภาคกลางมากกว่าร้อยละ 80 เป็นเขตนาชลประทาน ในปีที่ประเทศประสบภัยแล้ง ชาวนาก็จะมีปัญหาปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการผลิตข้าวในส่วนของตลาดข้าวนาประสบบัญหาราคาข้าวตกต่ำและไม่แน่นอนเช่นเดียวกับภาคเหนือและภาคกลาง

ภาคใต้ เป็นภาคที่ทำนาซ้ากว่าภาคอื่น เนื่องจากการทำนาส่วนใหญ่ใช้น้ำฝน แต่ฝนตกล่าช้ากว่าภาคอื่น แม้กระทั่งในภูมิภาคเดียวกันฝนตกไม่พร้อมกัน โดยทางฝั่งตะวันตกฝนจะตกเร็วกว่าทางฝั่งตะวันออก และพื้นที่ปลูกข้าวเป็นที่ราบริมทะเลและที่ราบระหว่างภูเขา จึงเริ่มปลูกข้าวได้ประมาณเดือนกันยายนและตุลาคม ซึ่งนิยมปลูกข้าวเจ้าในฤดูนาปี ส่วนนาปรังมีจำนวนพื้นที่ปลูกน้อยกว่า เนื่องจากมีพื้นที่ส่วนน้อยที่อยู่ในเขตชลประทาน ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช พัทลุง และสงขลา ขณะที่บริเวณพื้นที่ตอนและที่สูงบนภูเขาหมักจะปลูกข้าวไร่แซมกับการปลูกยางพารา ในส่วนของการตลาดข้าวนาประสบบัญหาราคาข้าวตกต่ำไม่คุ้มกับต้นทุนในการผลิตข้าวทำนองเดียวกับภาคอื่น

สถานการณ์การผลิตข้าวนาปีในด้านต่าง ๆ ได้แก่ เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตผลผลิตต่อไร่ ปี 2561 ในระดับความชื้นร้อยละ 15 มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 2: ข้าวนาปี: เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ปี 2561

ภาค	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่ เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)	
				ปลูก	เก็บ
ตะวันออกเฉียงเหนือ	36,878,181	32,869,030	11,706,257	317	356
เหนือ	13,814,978	13,597,349	7,847,727	568	577
กลาง	8,507,059	8,382,239	5,250,274	617	626
ใต้	780,513	778,580	373,598	479	480
รวม	59,980,731	55,627,198	25,177,856	420	453

ที่มา: Office of Agricultural Economics (2019, online)

จากข้อมูลการผลิตข้าวนาปี ประกอบด้วย เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ปี2561 ข้างต้น พบว่า เนื้อที่เพาะปลูกสูงสุด อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 36,878,181 ไร่ เนื้อที่เก็บเกี่ยว 32,869,030 ไร่ ผลผลิต 11,706,257 ตัน ผลผลิตต่อไร่ ปลูก 317 กิโลกรัม และผลผลิตต่อไร่ เก็บ 356 กิโลกรัม

รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ

ส่วนสถานการณ์การผลิตข้าวนาปีในปัจจุบันต่าง ๆ ได้แก่ เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ปี 2561 ในระดับความชื้น ร้อยละ 15 มีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 3: ข้าวนาปรัง: เนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิต ผลผลิตต่อไร่ ปี 2561

ภาค	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	เนื้อที่ เก็บเกี่ยว (ไร่)	ผลผลิต (ตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)	
				ปลูก	เก็บ
กลาง	5,311,948	5,302,398	3,717,454	700	701
เหนือ	4,819,308	4,807,364	3,139,976	652	653
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,766,573	1,757,522	1,016,166	575	578
ใต้	169,151	168,060	90,958	538	541
รวม	12,066,980	12,035,344	7,964,554	660	662

ที่มา: Office of Agricultural Economics (2019, online)

จากข้อมูลการผลิตข้าวนาปรัง ประกอบด้วยเนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่เก็บเกี่ยว ผลผลิตผลผลิตต่อไร่ปี 2561 ข้างต้น พบว่า เนื้อที่เพาะปลูกสูงสุดอยู่ในภาคกลาง 5,311,948 ไร่ เนื้อที่เก็บเกี่ยว 5,302,398 ไร่ ผลผลิต 3,717,454 ตัน ผลผลิตต่อไร่ ปลูก 700 กิโลกรัม และผลผลิตต่อไร่ เก็บ 701 กิโลกรัม รองลงมาเป็นภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อพิจารณาข้อมูลการผลิตข้าวของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ พบว่า ข้อมูลการผลิตข้าว นับจาก พ.ศ. 2559-2561 ประเทศไทยผลิตข้าวได้เป็นอันดับ 6 ของต่างประเทศ โดยประเทศที่เป็น 5 ลำดับแรก ได้แก่ ประเทศจีน ประเทศอินเดีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศบังกลาเทศ และประเทศเวียดนาม ส่วนการส่งออกข้าว ประเทศไทยส่งออกเป็นลำดับ 2 รองจากประเทศอินเดีย ดังรายละเอียดตามตารางที่ 3 และตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4: ข้อมูลการผลิตข้าว

ประเทศ	ปีการผลิต 2561/62 (ล้านตัน)	ปีการผลิต 2560/61 (ล้านตัน)	ปีการผลิต 2559/60 (ล้านตัน)
จีน	144.5	145.99	144.85
อินเดีย	109	110	106.5
อินโดนีเซีย	37.3	37	37.15
บังกลาเทศ	34.7	32.65	34.58
เวียดนาม	28.67	28.58	27.86
ไทย	21	20.37	18.6

ที่มา: Department of Foreign Trade (2018, Online)

จากข้อมูลการผลิตข้าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ปริมาณการผลิตข้าวของประเทศไทย ในปีการผลิต 2559/60 จำนวน 18.6 ล้านตัน ปีการผลิต 2560/61 จำนวน 20.37 ล้านตัน และปีการผลิต 2561/62 จำนวน 21 ล้านตัน ซึ่งเป็นรองหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ประเทศจีน ที่เป็นประเทศที่มีการผลิตข้าวสูงสุด ปีการผลิต 2559/60 จำนวน 144.85 ล้านตัน ปีการผลิต 2560/61 จำนวน 145.99 ล้านตัน และในปีการผลิต 2561/62 จำนวน 144.5 ล้านตัน

ตารางที่ 5: ข้อมูลการส่งออกข้าว

ประเทศ	การส่งออกปี 2561/62 (ล้านตัน)	การส่งออกปี 2560/61 (ล้านตัน)	การส่งออกปี 2559/60 (ล้านตัน)
อินเดีย	13	13.2	10
ไทย	11	10.5	10
เวียดนาม	6.8	6.8	5.6
ปากีสถาน	4	4	4
เมียนมาร์	3.5	3.5	1.6

ที่มา: Department of Foreign Trade (2018, Online)

จากข้อมูลการส่งออกข้าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยส่งออกข้าวเป็นลำดับ 2 โดยการส่งออกปี 2559/60 จำนวน 10 ล้านตัน ปี 2560/61 จำนวน 10.5 ล้านตัน และปี 2561/62 จำนวน 11 ล้านตัน เป็นรองเพียงประเทศอินเดียที่ส่งออกข้าวเป็นอันดับ 1 โดยการส่งออกปี 2559/60 จำนวน 10 ล้านตัน ปี 2560/61 จำนวน 13.2 ล้านตัน และปี 2561/62

จำนวน 13 ล้านตัน ถึงแม้ไทยจะผลิตข้าวได้น้อยกว่าหลาย ๆ ประเทศก็ตาม เนื่องจากจำนวนประชากรในประเทศและความต้องการในการบริโภคข้าวน้อยกว่าประเทศนั้น ๆ

ส่วนปริมาณการส่งออกข้าวไทยแยกตามชนิดข้าว ระหว่างปี 2558-2561 พบว่ามีข้อมูล ดังนี้

ตารางที่ 6: ปริมาณส่งออกข้าวไทยแยกตามชนิดข้าว ระหว่างปี 2558-2561

ชนิดข้าว	2558	2559	2560	2561	% Δ
ข้าวขาว	4,994,387	4,819,941	4,607,117	5,303,185	15.1
ข้าวหอมมะลิ	1,987,232	2,366,185	2,087,919	1,486,564	-28.8
ข้าวหอมไทย	124,426	132,727	360,949	408,839	13.3
ข้าวหนึ่ง	2,316,900	2,149,597	3,001,912	2,524,594	-15.9
ข้าวเหนียว	372,835	438,943	460,216	354,040	-23.1
รวม (ตัน)	9,795,780	9,906,393	10,518,112	10,077,219	-4.2
มูลค่า (ล้านบาท)	155,912	154,691	157,264	163,130	3.7

ที่มา: Thai Rice Exporters Association (2020, online)

จากข้อมูลการส่งออกข้าวไทย ปี 2561 ในเดือนพฤศจิกายนมีปริมาณ 10,077,219 ตัน มูลค่ารวม 163,130 ล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่สูงกว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งขายได้จำนวนมากในช่วงเดือนพฤศจิกายน เนื่องจากผู้ซื้อในต่างประเทศต่างเร่งนำเข้าข้าว เพื่อเตรียมไว้ในช่วงเทศกาลคริสต์มาสและปีใหม่ รวมถึงเทศกาลตรุษจีน โดยส่วนใหญ่ส่งไปตลาดประจำ เช่น เบนินและแอฟริกาใต้ ส่วนการส่งออกข้าวหอมมะลิมีปริมาณ 1,486,564 ตัน ลดลงร้อยละ 28.8 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ๑ มา โดยตลาดหลักยังคงเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา จีน ฮังการี และแคนาดา ขณะที่การส่งออกข้าวขาวมีปริมาณ 5,303,185 ตัน เพิ่มขึ้นร้อยละ 15.1 เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมาเช่นกัน โดยส่วนใหญ่ยังคงส่งไปยังประเทศในแถบเอเชียและแอฟริกา เช่น ฟิลิปปินส์ เบนิน ญีปุ่น แองโกลา มาเลเซีย โมซัมบิก สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และจีน เป็นต้น ส่วนข้าวที่มีปริมาณการส่งออกน้อยที่สุด คือ ข้าวเหนียว 354,040 ตัน ลดลงร้อยละ 23.1 ทั้งนี้ภาวะราคาข้าวของไทยค่อนข้างทรงตัว โดยข้าวขาว ร้อยละ 5 ที่สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทยประกาศเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2561 ราคาอยู่ที่ 403 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ขณะที่ราคาข้าวของประเทศคู่แข่งโดยเฉพาะเวียดนามมีแนวโน้มอ่อนตัวลง ซึ่งเว็บไซต์ Oryza.com รายงานว่า ข้าวขาว ร้อยละ 5 ของเวียดนามราคาอยู่ที่ 375-379 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ลดลงจากเดือนที่ผ่านมาประมาณ 30 ดอลลาร์สหรัฐ ส่วนอินเดียและปากีสถานราคาอยู่ที่ 368-372 และ 353-357 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ตามลำดับ

(Office of Agricultural Economics, 2019, online)

จากสถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทยดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญของการผลิตข้าว คือ ขาวนาทุกภูมิภาคประสบปัญหาปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการผลิตข้าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อขาวนาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากน้ำเป็นปัจจัยสำคัญต่อการผลิตข้าว ส่วนปัญหาด้านการตลาด คือ ราคาข้าวตกต่ำไม่คุ้มต้นทุนในการผลิตข้าว ซึ่งสอดคล้องกับงานวิชาการของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่กล่าวถึงสาเหตุของราคาตกต่ำลงมาก เนื่องจากปัจจัยภายนอก คือ ข้าวในตลาดโลกมากกว่าประเทศไทยผลิตได้ร้อยละ 4 ของข้าวทั้งหมด ซึ่งอยู่ภายใต้กลไกตลาดโลก ปัจจุบันข้าวเพิ่มขึ้นสต็อกข้าวของสหรัฐก็เพิ่มขึ้น เวียดนามผลิตได้มาก เทคโนโลยีการผลิตข้าวก็ปรับไปไกลมาก ตลาดที่ TDRI พยายามชี้ให้เห็นคือ ในแอฟริกาหรือที่อื่น ๆ ตลาดก็ลดลงไป ข้าวหอมมะลิที่เราเคยขายได้ 700 เหรียญสหรัฐ ตอนนี้ต้องลดลงมาแข่งขันกับข้าวคุณภาพใกล้เคียงกัน ที่ประมาณ 600 เหรียญสหรัฐ นำมาสู่การกดราคาภายในซึ่งโรงสีกล่าวไว้ชัดเจนว่า เขาขายได้ถูก เขาก็ต้องซื้อถูก มันเป็นเรื่องจริง ส่วนปัจจัยภายในคือ ภัยแล้งทำนาไม่ได้ พอฝนตกต้องตามฤดูกาลจึงจะสามารถทำนาได้ปริมาณมากแต่ข้าวก็ออกมาเยอะจนล้นตลาด (Prapart Pintobtang, 2020, online)

นอกจากนี้ มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดข้าวไทย ดังนี้

Orawan Srisompan, Thatpicha Jaremrut, and Namfa Thipphayanet (2014, pp. F-I) ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ผลการวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิประมาณ 25.98 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลที่มีส่วนสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวหอมมะลิมากขึ้น เพราะมีการกำหนดราคาจำหน่ายข้าวหอมมะลิสูงกว่าข้าวพันธุ์อื่น ๆ ผลจากข้อจำกัดของแรงงานเกษตรและการเข้าสู่สังคมสูงวัยของเกษตรกร ทำให้มีการยอมรับเทคโนโลยีการผลิตที่ประหยัดแรงงานมากขึ้น ส่งผลต่อคุณภาพข้าวหอมมะลิที่ผลิตได้ ซึ่งผลการศึกษาศาสนาภาพการผลิตและแบบแผนการผลิตข้าวหอมมะลิของเกษตรกรสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ยังพึ่งพิงอาชีพด้านเกษตรกรรมโดยเฉพาะการปลูกข้าวเป็นหลัก แต่เกษตรกรทั่วไปให้ความสำคัญกับการจัดการคุณภาพข้าวหอมมะลิในแปลงน้อยลง ไม่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ก่อนปลูก ไม่ปลูกพืชหมุนเวียนหรือปรับปรุงคุณภาพของดิน และเนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้รถเกี่ยวนาในการเก็บเกี่ยวผลผลิตจึงไม่มีการลดความชื้นก่อนขายส่วนใหญ่เกษตรกรจะนิยมขายข้าวสด นอกจากนั้น พบว่า ควรมุ่งพัฒนาการผลิตข้าวหอมมะลิในระดับต้นน้ำ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร ส่วนในระดับกลางน้ำหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และในระดับปลายน้ำภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวหอมมะลิเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่

Witsanu Attavanich (2015, pp.114-118) ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย ผลการวิจัย พบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มทุกขนาดที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น มีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดและต้นทุนการผลิตข้าวปรับเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนมีโครงการ ส่วนข้อเสนอแนะ คือ รัฐบาลควรมีแนวทางการชดเชยต้นทุนการผลิตโดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ปัจจัยการผลิต เพื่อเพิ่มความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้จ่ายผ่านโครงการ หรือโครงการสาธารณะอื่น ในอนาคต

Chompoonuch Hunnak (2017, pp.132-151) ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตชาวนาไทย: ศึกษากรณีจังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า ชาวนามีปัญหาสภาพหรือปริมาณน้ำที่ไม่เหมาะสมในการปลูกข้าวภัยทางธรรมชาติ และปัญหาที่ที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ต้องเช่าที่ดินเพิ่ม อีกทั้งแนวโน้มชาวนาชายที่มากขึ้น และกลายเป็นนาแปลงใหญ่ที่มีเจ้าเพียงไม่กี่ราย ราคาผลผลิตไม่มีความแน่นอน และชาวนายังคงขาดความรู้เรื่องการตลาด การพัฒนาและแปรรูปผลิตภัณฑ์ข้าว เพื่อช่วยเพิ่มมูลค่าสินค้า ตลอดจนขาดช่องทาง

การตลาดที่หลากหลาย พันธุ์ และชาวนา ได้รับผลกระทบทั้งในแง่ลบและแง่บวกจากนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลให้วิธีการผลิต คำนิยมการปลูกข้าวเปลี่ยนแปลงไป และปัจจัยการผลิตราคาสูงขึ้น ส่วนแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืน ได้แก่

- 1) การกำหนดเขตพื้นที่การเพาะปลูก เพื่อไม่ให้ข้าวออกสู่ตลาดพร้อมกัน
- 2) การวางระบบการบริหารและจัดการน้ำแบบบูรณาการทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนให้สอดคล้องกับวิธีการทำเกษตร บริบทของพื้นที่ และปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่มากระทบ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งภาครัฐควรลงทุนในเรื่องระบบชลประทานให้เพิ่มมากขึ้น
- 3) พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการเกษตรให้มีความหลากหลาย พันธุ์ และเหมาะสมต่อบริบทของพื้นที่
- 4) บูรณาการเครือข่ายความร่วมมือหลากหลายภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหา และจัดการทั้งกระบวนการรวมถึง
- 5) สนับสนุนให้ชุมชนรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์ สร้างเครือข่ายและการทำงานอย่างประณีต เพื่อผลิตข้าวอินทรีย์ที่มีคุณภาพ เพิ่มความสามารถในการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน โดยมีวิธีการผลิตที่เป็นมิตรกับธรรมชาติ การใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้าน นวัตกรรมและเทคโนโลยี การพัฒนาแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่า

แนวทางการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทย

จากข้อมูลนโยบายข้าวของประเทศไทย สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวต่างประเทศ สถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทย ในทัศนะของผู้เขียน

เห็นว่า การพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทยที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้นมีแนวทาง ดังนี้

1. การพัฒนาการผลิตข้าวไทย

- 1) ควรมีการพัฒนาข้าวไทยทั้งระบบ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำอย่างต่อเนื่อง เช่น นำแนวคิดเกษตรทฤษฎีใหม่ การทำนาขั้นบันได โครงการฝนหลวงเพื่อบรรเทาปัญหาความแห้งแล้ง และการแก้ปัญหาดินเปรี้ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ที่เรียกว่า “แก้งดิน” รวมถึงการกระจายเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีสู่เกษตรกร ตลอดจนนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการทำนา เพื่อเป็นการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพของข้าวให้สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ ผลการวิจัยของ Orawan Srisompan, Thatpicha Jaremrut, and Namfa Thipphayanet (2014, pp.F-I) ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ผลการวิจัย พบว่า แรงงานเกษตรยอมรับการใช้เทคโนโลยีการผลิต ซึ่งช่วยประหยัดแรงงานส่งผลต่อคุณภาพข้าวที่ผลิตได้ ขณะเดียวกันควรมุ่งพัฒนาการผลิตข้าวในระดับต้นน้ำ โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกร

- 2) หัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดการน้ำ ซึ่งในยุคปัจจุบันการปลูกข้าวต้องอาศัยน้ำเป็นปัจจัยการผลิตที่จำเป็นเช่นกัน และปฏิเสธไม่ได้ว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื่องน้ำมาโดยตลอด ทั้งน้ำท่วม น้ำแล้ง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับปริมาณน้ำให้มีใช้อย่างเพียงพอและยั่งยืน คือ การจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ โดยการจัดตั้ง “สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ”

เพื่อให้เกิดการใช้น้ำอย่างเต็มประสิทธิภาพ มีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างตัวแทนจากพื้นที่ลุ่มกับพื้นที่ดอน กฎ กติกาในการดำเนินงานเน้นการใช้มาตรการทางสังคมควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้รายละเอียดที่คณะกรรมการต้องดูแลและรับผิดชอบ คือ การกำหนดวันปล่อยน้ำที่ชัดเจน เพื่อให้เกษตรกรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการวิดน้ำ มีปริมาณน้ำใช้อย่างเพียงพอทั่วถึง และผลิตผลมีคุณภาพ โดยแบ่งพื้นที่ว่ามีพื้นที่ใดบ้างที่น้ำท่วมถึง เขตใดเป็นเขตที่น้ำท่วมไม่ถึง และกำหนดให้น้ำในพื้นที่ชลประทานทั้งน้ำท่วมถึงและน้ำท่วมไม่ถึงให้ทำนาปรัง ปีละ 2 ครั้ง จากนั้นหยุดพักเพื่อปล่อยน้ำท่วมที่นา ซึ่งปัจจุบันชาวบ้านท้อปัดไม่ให้น้ำเข้า เพราะกลัวต้องทำนารอบต่อไปซ้ำแท้จริงแล้วชาวบ้านต้องรีบผันน้ำออกให้เร็วที่สุดให้หันทำนาในเดือนธันวาคม เพราะถ้าเข้าไปถึงช่วงปลายเดือนมกราคม ชาวนาจะปลูกข้าวนาปรังแล้วไปออกเดือนเมษายน ซึ่งเดือนเมษายนเป็นช่วงฤดูร้อน ผลิตผลข้าวจะต่ำ แม้จะลงทุนเท่าเดิมแต่ผลิตผลที่ได้ก็ลดลง ฉะนั้น ถ้าทำนาเดือนธันวาคม ช่วงเดือนเมษายนจะทำนาหันอีกรอบหนึ่ง แล้วข้าวจะไปออกดอกอีกทีเดือนกรกฎาคม ซึ่งอากาศดี ไม่ร้อน ฝนตก และสามารถเก็บเกี่ยวเดือนสิงหาคม ซึ่งเป็นช่วงที่น้ำยังไม่หลาก พอถึงช่วงฤดูน้ำหลากต้องทำแก้มลิง เพื่อกักเก็บน้ำไม่ให้ท่วมในตัวเมือง ปัญหา คือ ตอนนี้นำมาทำถนนเลียบบลองกันน้ำไว้ ทำให้น้ำไหลไปที่ลุ่มไม่ได้ น้ำจึงไปเอ่อท่วมในที่ที่เป็นชุมชนหรือที่ดอน ชุมชนก็ป้องกันตนเองไม่ได้ ไม่สามารถเอาแม่โคไปล้อมไว้ได้

ส่วนที่นาที่ไม่มีน้ำใช้ ซึ่งน้ำเหล่านั้นเป็นปุ๋ยชั้นดีอุดมสมบูรณ์โดยธรรมชาติ และไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องซื้อปุ๋ยเคมีใส่พื้นที่นา

ส่วนพื้นที่นาดอนให้เริ่มทำครั้งแรก คือ 1 เมษายน เพื่อจะได้เก็บเกี่ยวเดือนสิงหาคม รุ่นนี้ต้องยอมให้ข้าวออกทั้งประเทศประมาณ 1 เดือนครึ่ง เพราะว่าพอเก็บเกี่ยวฤดูแรกเสร็จให้ที่ลุ่มหยุด ส่วนที่ดอนให้ทำต่อ ควรจะทำช่วงเดือนสิงหาคมจนถึงพฤศจิกายนเริ่มหนาว ผลิตผลไม่เสียหาย และเก็บเกี่ยวเดือนธันวาคม ฝนตกลงมาก็ไม่ต้องวิดน้ำ อีกทั้งยังไม่ต้องปล่อยน้ำไปทับที่ลุ่ม เพราะเป็นช่วงที่ต้องการน้ำพอดี และข้าวยังไม่ได้ออกรวง ไม่ต้องกลัวว่าข้าวจะเสียหาย น้ำเก็บเข้าเขื่อน ซึ่งช่วงที่ทำนาช่วงที่สองของนาดอนไม่ต้องนำน้ำมาช่วยแล้วแต่นำน้ำนั้นมาจัดสรรให้นาลุ่มที่จะทำครั้งที่ 1 ส่วนนาดอนเก็บเกี่ยวช่วงเดือนธันวาคมเสร็จต้องหยุดเพื่อพักนา คั้นความอุดมสมบูรณ์ให้นา แต่ช่วงที่หยุดห้ามจุดเผาฟาง เพราะพักตั้ง 4 เดือน แล้วจากนั้นก็ยอมมาทำเดือนเมษายนอีกครั้ง ฉะนั้น ภัยพิบัติและความเสี่ยงทุกอย่างไม่ว่าฝนแล้ง น้ำท่วมสามารถหลบหลีกได้หมด ถ้าทำนาตามระยะเวลา ไม่รีบร้อนทำนาหลายรอบ (Chompoonuch Hunnak, 2019, pp.226-227)

3) การผลิตข้าวในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ควรมุ่งไปที่การพัฒนาศึกษาหาพันธุ์ข้าวที่เหมาะสมกับแต่ละสภาพพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสายพันธุ์ข้าวเหนียวและข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพสูง เนื่องจากมีสภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศเหมาะกับการปลูกข้าว

ชนิดดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Orawan Srisompan, Thatpicha Jarernrat, and Namfa Thipphayanet (2014, pp.F-I) ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ผลการวิจัย พบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิประมาณ 25.98 ล้านไร่ และพื้นที่เพาะปลูกข้าวหอมมะลิในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยนโยบายของรัฐบาลมีส่วนสนับสนุนให้เกษตรกรหันไปปลูกข้าวหอมมะลิมากขึ้น เพราะมีการกำหนดราคารับจำนำข้าวหอมมะลิสุงกว่าข้าวพันธุ์อื่น ๆ

4) การปลูกข้าวในภาคกลางส่วนใหญ่เป็นข้าวนาปรัง ซึ่งพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังเป็นพื้นที่ที่มีการใช้น้ำชลประทานมากที่สุดในฤดูแล้ง ฉะนั้นควรมีการวางแผนการใช้น้ำร่วมกันในการผลิตข้าว มีการปรับตัวหันไปปลูกพืชที่ใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง และส่งเสริมการผลิตข้าวอินทรีย์ เพื่อให้สามารถส่งออกได้ในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Chompoonuch Hunnak (2017, pp.146) ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตชาวนาไทย: ศึกษากรณีจังหวัดสุพรรณบุรี ผลการวิจัย พบว่า ชาวนามีปัญหาสภาพหรือปริมาณน้ำที่ไม่เหมาะสมในการปลูกข้าว ภัยทางธรรมชาติ ควรมีการวางระบบการบริหารและจัดการน้ำแบบบูรณาการทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชนให้สอดคล้องกับวิธีการทำเกษตร บริบทของพื้นที่ และปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่มากระทบ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งภาครัฐควรลงทุนในเรื่องระบบชลประทานให้เพิ่มมากขึ้น

5) ภาคใต้มีผลผลิตและพื้นที่ปลูกข้าวน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ควรใช้กลยุทธ์ “จับแต่แจ้ว” กล่าวคือ รวมกลุ่มกันตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชน ร่วมกันสร้าง story อัตลักษณ์ผ่านผลิตผลข้าวและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม รวมถึงเชื่อมโยงสินค้าเหล่านั้นกับประเพณี วัฒนธรรม เรื่องเล่า วิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การท่องเที่ยววิถีชีวิตชุมชน การท่องเที่ยวเชิงนิเวศ และการท่องเที่ยวเชิงกีฬา ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Chompoonuch Hunnak (2017, pp.142) ทำการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตชาวนาไทย: ศึกษากรณีจังหวัดสุพรรณบุรี ที่พบว่า ควรสนับสนุนให้ชุมชนรวมกลุ่มในรูปวิสาหกิจชุมชน หรือสหกรณ์ สร้างเครือข่าย และการทำงานอย่างประณีต เพิ่มความสามารถในการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน โดยมีวิธีการผลิตที่เป็นมิตรกับธรรมชาติ การใช้ภูมิปัญญาพื้นบ้าน นวัตกรรมและเทคโนโลยีการพัฒนาแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่า

2. การพัฒนาการตลาดข้าวไทย

1) เน้นเปิดเสรีการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น โดยมีข้าวเป็นสินค้าส่งออกหลัก ซึ่งการเปิดเสรีการค้าดังกล่าวจะทำให้มีตลาดที่กว้างขึ้น สามารถส่งออกได้ง่ายขึ้น และสะดวกมากขึ้น การสร้างเครือข่ายทางการค้าระหว่างกัน จะเพิ่มมากขึ้น รวมถึงมีการกระจายแหล่งวัตถุดิบมากขึ้น ทำให้วัตถุดิบต่าง ๆ นำเข้าในระดับราคาที่ถูกลง และต้นทุนการผลิตต่ำลง ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Orawan Srisompan, Thatpicha Jarernrat, and

Namfa Thipphayanet (2014, pp.F-I) ทำการวิจัยเรื่อง โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย ผลการวิจัย พบว่า ในระดับกลางน้ำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งเสริมให้กลไกตลาดข้าวในประเทศทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และในระดับปลายน้ำภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งในการรักษาตลาดส่งออกข้าวเดิมและการขยายตลาดส่งออกใหม่

2) รัฐบาลใช้มาตรการการกระตุ้นการส่งออก เพิ่มการโฆษณาประชาสัมพันธ์ข้าวทุกชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวที่เป็นที่นิยมหรือมีปริมาณการส่งออกสูง 3 ลำดับแรก ได้แก่ ข้าวขาว ข้าวหนึ่ง และข้าวหอมมะลิ

3) วางแผนการผลิตให้มีข้าวเพียงพอในการอุปโภคบริโภคภายในประเทศและส่งออกตลอดทั้งปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีข้าวในสต็อกในเดือนพฤศจิกายนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากตัวเลขที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ช่วงเดือนดังกล่าวมีการส่งออกข้าวได้ปริมาณมาก เนื่องจากผู้ซื้อในต่างประเทศต่างเร่งนำเข้าข้าวเพื่อเตรียมไว้ในช่วงเทศกาลคริสต์มาสและปีใหม่ รวมถึงเทศกาลตรุษจีน แต่ในขณะเดียวกันต้องพึงระวังเกี่ยวกับกลไกรัฐที่อ่อนแอเพราะถูกควบคุมโดยพรรคการเมือง การที่รัฐเข้าไปทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งซื้อขาย เก็บรักษา และแลกเปลี่ยนข้าว ในขณะที่เอกชนกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกรัฐที่ทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย และจำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดกับรัฐและพรรคการเมือง เพื่อเข้าถึงฐานทรัพยากรในกระบวนการนโยบาย (Weera Wongsatjachock, 2013, abstract)

4) จากข้อมูลสถานการณ์และปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวของต่างประเทศ พบว่า ในหลาย ๆ ประเทศเน้นการพึ่งพาตนเองในเรื่องข้าว โดยภาครัฐช่วยเหลือเกษตรกรด้วยการปรุแต่งตลาดข้าวผ่านเงินอุดหนุน ภาษี และตั้งกำแพงภาษีที่สูงมาก เพื่อลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศและสนับสนุนผู้ผลิตข้าวภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิชาการของ ประภาส ปิ่นตบแต่ง ที่กล่าวถึงสาเหตุของราคาตกต่ำลงมาก เนื่องจากปัจจัยภายนอกคือ ข้าวในตลาดโลกมากกว่าประเทศไทยผลิตได้ร้อยละ 4 ของข้าวทั้งหมด ซึ่งอยู่ภายใต้กลไกตลาดโลก ปัจจุบันข้าวเพิ่มขึ้น สต็อกข้าวของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น เวียดนามก็ผลิตได้มาก เทคโนโลยีการผลิตข้าวปรับไปไกลมาก (Prapart Pintobtang, 2020, online) ฉะนั้นประเทศไทยควรเน้นการแปรรูปผลิตภัณฑ์ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่สวยงาม ทันสมัย ตอบโจทย์แนวโน้มความต้องการของลูกค้า โดยเฉพาะกลุ่มคนรักสุขภาพ เพื่อให้สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ไปยังประเทศต่าง ๆ ได้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

5) รัฐบาลควรมีมาตรการช่วยเหลือคนจนให้สามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในอัตราที่ต่ำกว่าท้องตลาดจากร้านค้าที่เป็นเครือข่ายของรัฐบาล ในภาวะวิกฤตต่าง ๆ เช่น การระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 และน้ำท่วม

6) มาตรการเกี่ยวกับการรักษาราคาข้าวในประเทศให้มีราคาสูงเป็นหลัก โดยเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะส่งผลให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงพยายามลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับ

ผลการวิจัยของ Witsanu Attavanich (2015, pp.114-118) ทำการวิจัยเรื่อง การประเมินผลกระทบของโครงการรับจำนำข้าวที่มีต่อสถานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรไทย ผลการวิจัยพบว่า โครงการรับจำนำข้าวมีส่วนช่วยให้รายรับทางตรงจากการเกษตรของฟาร์มทุกขนาดที่เข้าร่วมโครงการเพิ่มขึ้น มีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดและต้นทุนการผลิตข้าวปรับเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนมีโครงการ

นอกจากนี้ รัฐบาลควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. ซึ่งปัจจุบันอยู่ในขั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทยต่อไป

บทสรุป

การผลิตและการตลาดข้าว พบว่า ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอินโดนีเซียต้องการพึ่งตนเองในเรื่องข้าว เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ ที่มีความพยายามที่จะลดการนำเข้าข้าวจากต่างประเทศเช่นกัน ส่วนประเทศที่มีการผลิตข้าวได้มากอย่างประเทศเวียดนามใช้ระบบโควตาในการจำกัดปริมาณการส่งออกข้าวไปยังประเทศต่าง ๆ ประเทศจีนรัฐบาลใช้มาตรการซื้อข้าวจากเกษตรกรในท้องถิ่นในอัตราที่สูงกว่าราคาตลาด เพื่อรักษาระดับข้าวในคลังสินค้า และประเทศอินเดียใช้มาตรการประกันราคาข้าวให้แก่เกษตรกรเป็นต้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ทุก ๆ ประเทศพยายาม

ช่วยเหลือเกษตรกรผ่านมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพบริบทและปัญหาของเกษตรกรภายในประเทศเป็นหลัก โดยความพยายามในการผลิตและลดการนำเข้าดังกล่าว ส่งผลต่อสถานการณ์ปัญหาการผลิตและการตลาดข้าวไทยด้วย

สำหรับประเทศไทยยังไม่ประสบปัญหาด้านการผลิตและการตลาดในเชิงปริมาณมากนัก กล่าวคือ ยังคงเป็นประเทศที่สามารถผลิตข้าวได้เป็นอันดับ 6 ของโลก และส่งออกข้าวได้เป็นอันดับ 2 ของโลก แต่ปัญหาอยู่ที่นโยบายของรัฐไม่สามารถทำให้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการผลิตและการตลาดข้าวเหล่านั้นตกเป็นของเกษตรกรอย่างแท้จริง เช่น โครงการจำนำข้าวเปลือกที่ตั้งราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดจนส่งผลให้รัฐมีภาระทางการคลังเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล และโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี หรือโครงการจำนำยุงฉางไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของชาวนาได้ทุกภูมิภาคอย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางการพัฒนาการผลิตข้าวไทย ได้แก่ 1) ควรมีการพัฒนาข้าวไทยทั้งระบบ ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำอย่างต่อเนื่อง เพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิต แก้ปัญหาสภาพดิน น้ำไม่เหมาะสมต่อการปลูกข้าว ชาวนาได้เมล็ดพันธุ์ที่ดี ทำให้ข้าวมีคุณภาพสูง และยังเป็น การเพิ่มผลผลิต 2) การจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ จัดตั้งสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ เนื่องจากแนวทางดังกล่าว นำไปสู่การใช้ น้ำในการปลูกข้าวอย่างเต็มประสิทธิภาพ ผ่านการใช้กฎ กติกาของกลุ่มและมาตรการ

ทางสังคมควบคู่กันในการดำเนินงาน 3) การผลิตข้าวภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องมีการศึกษาหาพันธุ์ข้าวเหนียวและข้าวหอมมะลิที่มีคุณภาพสูง เนื่องจากสองภูมิภาคนี้มีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการผลิตข้าวสองชนิดนี้ ซึ่งจะทำได้ข้าวที่มีคุณภาพและปริมาณเพิ่มสูงขึ้น 4) การวางแผนการใช้น้ำร่วมกัน ส่งเสริมการปลูกข้าวที่ใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง และสนับสนุนการผลิตข้าวอินทรีย์ เนื่องจากวิธีการดังกล่าว ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในการทำนาสำหรับการปลูกข้าวนาปรังในภาคกลาง และทำให้ส่งออกข้าวได้ราคาสูงขึ้น และ 5) ในพื้นที่ภาคใต้ปลูกข้าวได้ผลผลิตน้อยกว่าภาคอื่น ๆ ควรส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นวิสาหกิจชุมชน เน้นการสร้างอัตลักษณ์ผ่านผลิตผลข้าวและการแปรรูปผลิตภัณฑ์ เพื่อเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับข้าว และยังสร้างรายได้ให้กับคนในชุมชนผ่านกิจกรรมอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงกับข้าวและวิถีชีวิตชาวนา รวมถึงกระตุ้นให้การท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ คึกคักขึ้นด้วย และแนวทางการพัฒนาการตลาดข้าวไทย ได้แก่ 1) เปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีตลาดข้าวที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และสร้างเครือข่ายทางการค้าเพิ่มขึ้น 2) รัฐบาลใช้มาตรการกระตุ้นการส่งออก

เพิ่มการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลให้ข้าวไทยทุกชนิดเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับเพิ่มขึ้น 3) วางแผนการผลิตให้มีข้าวเพียงพอในการอุปโภคบริโภคภายในประเทศและส่งออกตลอดทั้งปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีข้าวในสต็อกในช่วงที่ข้าวเป็นที่ต้องการของตลาด เพื่อเป็นการรักษารฐานลูกค้าไว้ และยังเป็น การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว 4) เน้นการแปรรูปผลิตภัณฑ์ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ที่สวยงาม ทันสมัย ตอบโจทย์แนวโน้มความต้องการของลูกค้า โดยเฉพาะกลุ่มคนรักสุขภาพ เพื่อให้สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ไปยังประเทศต่าง ๆ ได้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง 5) รัฐบาลควรมีมาตรการช่วยเหลือคนจนให้สามารถซื้อข้าวจากรัฐบาลในอัตราที่ต่ำกว่าท้องตลาดจากร้านค้าที่เป็นเครือข่ายของรัฐบาลในภาวะวิกฤตต่าง ๆ เพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้ผ่านพ้นวิกฤตต่าง ๆ และเป็นการส่งเสริมร้านค้าชุมชนและเอกชน และ 6) มาตรการเกี่ยวกับการรักษาราคาข้าวในประเทศให้มีราคาสูงเป็นหลัก ซึ่งแนวทางดังกล่าวทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ลดปัญหาหนี้สิน ตลอดจนรัฐบาลควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติข้าว พ.ศ. เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการผลิตและการตลาดข้าวไทยต่อไป ●

บรรณานุกรม

- Apichai Pantasen and Monti Jenvidyakam. (1988). kāmūāng rūāng khāo: nayōbāi praden panhā læ khwāmkhatyāēng. [Politics of Rice: Policy, Issues and Conflict]. Bangkok: The Social Science Research Association of Thailand.
- Chompoonuch Hunnak. (2017). khunnaphāp chīwit chāo nā Thai: suksā kōranī čhangwat Suphan burī. [Quality of Life of Thai Farmers: A Case Study of Suphanburi Province]. Nakhon Pathom: Collage of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin,
- Chompoonuch Hunnak. (2019). kānpramōēnphon nayōbāi phalittaphon thāngkān kasēt khōng Thai: suksā khrōngkān sinchūā chālō kān khāi khāoplūāk nāpī 2017/2018. [The Evaluation of Agricultural Products Policy in Thailand: A Study of Loan Project to Slow Rice Sales in 2017/2018]. Complete Research Report. Nakhon Pathom: n&n copy center.
- Department of Foreign Trade. (2018, October 7). khōmūn kānphalit læ kānkhā khāo. [Information on Rice Production and Trade]. Retrieved from <http://www.thairiceinfo.go.th/?page=DataL3>
- Department of Foreign Trade. (2018, October 7). nayōbāi khāo nai ‘Ēchīā. [Rice Policy in Asia]. Retrieved from www.ditp.go.th/contents_attach/151592/151592.pdf
- Ministry of Agriculture and Cooperatives. (2017, July 9). khrōngkān sān phalang prachā rat phūā patčhai kānphalit thāngkān kasēt. [Civilization Strengthening Project for Agricultural Production Factors]. Retrieved from https://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=18379&filename=
- Nipon Poapongsakorn and Jittakorn Charupong. (2010). khrōngkān suksā māttrakān sākksāēng talāt khāo phūā pōngkan kān thutcharit : kān sawāēng hā khā tōpthāēn sūankōēn læ sētthasāt kānmūāng khōng khrōngkān rap čhamnam khāoplūāk. [Study of Rice Market Intervention Measures to Prevent Corruption: The Search for Excess Compensation and the Political Economy of the Paddy Pledge Project]. Nonthaburi: Office of the National Anti-Corruption Commission.

- Office of Agricultural Economics. (2019, May 27). khōmūn kānphalit sinkhā kasēt. [Agricultural Production Information]. Retrieved from [http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/major%20rice%2061%20province\(1\).pdf](http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/major%20rice%2061%20province(1).pdf)
- Office of Agricultural Economics. (2019, May 27). khōmūn kānphalit sinkhā kasēt. [Agricultural Production Information]. Retrieved from <http://www.oae.go.th/assets/portals/1/fileups/prcaidata/files/secondrice61>
- Office of Agricultural Economics. (2019, May 27). sathānakān kānphalit læ kāntalāt. [Production and Marketing Situation]. Retrieved from <http://www.oae.go.th/view/1>
- Orawan Srisompan, Thatpicha Jarernrat, and Namfa Thipphayanet. (2014). khrōngsāng kānphalit læ kāntalāt khāohōmmali Thai. [Production Structure and Marketing of Thai Jasmine Rice]. Bangkok: Knowledge Network Institute of Thailand.
- Piyanus Ngernklay and others. (2006). nayōbāi læ māttrakān khōng rat nai kān yok radap rākhā sinkhā kasēt. [Government policies and measures for raising agricultural prices]. Bangkok: Research and Development Institute, Ramkhamhaeng University.
- Porphant Ouyyanont. (2002). khāo 'āhān læ kānkā . [Rice, food and trade]. Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Co., Ltd.
- Prapart Pintobtang. (2020, May 27). sip kham thām rūāng khāo kap praphāt pin toptāeng [10 questions about rice with Prapart Pintobtang]. Retrieved from https://landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1724:10
- Rice Department. (2012). sēnthāng sū 'anākhōt khāo Thai. [The Path to the Future of Thai Rice]. Bangkok: Rice Department.
- Ricks, Jacob. (2018). Politics and the price of rice in Thailand: Public choice, institutional change and rural subsidies. *Journal of Contemporary Asia*, 48., 3, 395-418.

- Somporn Isvilanonda. (2011). nayōbāi kân sǎeksǎeng konkai rākā khōng rat nai talāt khāoplūak . [Policy to Intervene Government Price Mechanism in Paddy Market]. *Thai Rice Magazine*, 4., 22, 86-87.
- Somporn Isvilanonda and Sanit Kao-ien. (2009). khwāmpen phonlawat khōng sētthakit kânphalit khōng khāo Thai læ kân mōng pai khāng nā . [The dynamics of the Thai rice production economy and looking forward]. Bangkok: Kasetsart University.
- Thai Rice Exporters Association. (2020, April 9). kānnam khao læ kānsong'ōk. [Export-Import]. Retrieved from <http://www.thairiceexporters.or.th/Press%20release/2018/TREA%20Press%20Release%20-%20DEC%202018%20-28122018.pdf>
- The Chaipattana Foundation. (2020, April 9). kret khwāmru. [useful hint or idea]. Retrieved from <https://www.chaipat.or.th/publication/publish-document/tips/40-3.html>
- Weera Wongsatjachock. (2013). kanchat sathāban khōng nayōbāi čhamnam khāo. [Institutional Arrangement of Rice Pledging Policy]. Dissertation the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Witsanu Attavanich. (2015). kānpramōenphon krathop khōng khroṅkān rap čhamnam khāo thī mī tō sathāna thāng sētthakit khōng kasēttrakōn Thai. [Assessing the Impact of the Rice Pledge Project on the Economic Status of Thai Farmers]. Bangkok: Faculty of Economics, Kasetsart University.

U โยบายการทำงานและการจ้างงาน ผู้สูงอายุ: ข้อสังเกตบางประการ¹

Employment and Work Policies of Aging Population: Observation

ชวลิต สวัสดิ์พล²

Chavalit Sawatphol

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต²

School of Law Politics Suan Dusit University

E-mail: chavalit_saw@hotmail.com

Received 27/08/2019 | Revised 08/06/2020 | Accepted 11/06/2020

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย ที่ส่งผลให้อัตราประชากรในวัยทำงานมีอัตราลดลง รวมถึงอัตราการเกิดลดลงของสังคมไทย ส่งผลให้มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น ในตลาดแรงงานพบว่า กำลังแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย โดยผู้สูงอายุส่วนมากยังมีศักยภาพในการทำงานและต้องการทำงานที่เหมาะสมกับศักยภาพของตน การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็นแนวทางในการส่งเสริม

พลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุ และครอบครัว ตลอดจน เป็นพลังสำคัญที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทายในสังคมสูงวัย โดยในปัจจุบันการส่งเสริมการทำงานและการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน มาตรการภาครัฐ ประกอบด้วย 1) ขยายเกณฑ์อายุเกษียณ 2) การฝึกอบรมพัฒนาทักษะ 3) การจัดหางานและสวัสดิการ 4) การให้เงินกู้ผู้สูงอายุ ในการประกอบอาชีพ 5) การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานผู้สูงอายุ 6) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนจ้างงานต่อเนื่อง

¹ บทความนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การวิจัยและพัฒนาศักยภาพของการทำงาน และการจ้างงานผู้สูงอายุในประเทศไทย ประจำปีหลักสูตร รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ประจำปีการศึกษา 2562

² โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต 295 ถนนนครราชสีมา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

7) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนกระจายการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้านหรือชุมชน และ
8) การลดหย่อนภาษี นิติบุคคลที่จ้างงานผู้สูงอายุ กลไกในการขับเคลื่อน ประกอบด้วย ภาครัฐ เอกชน องค์กรพัฒนา เครือข่ายชุมชน

ต้องถื่นปัญหาดำเนินงาน คือขาดแผนปฏิบัติการ ไม่มีข้อมูล และรูปแบบการบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ นโยบาย การทำงาน การจ้างงานผู้สูงอายุ

Abstract

The structural change of Thailand's into aging society brings a reduction in the rather of working population. In addition, a decrease of birth rate in Thai society leads to a rise in proportion and number of the elderly. It is found that in the labor market, the aging employees are significant for the country's economic growth and stability. The majority of aging employees demonstrates working potential and desires to have proper work based on their abilities. Enhancing employment among the aging population is a direction of promoting participation of elderly in the society in terms of economic development which certainly leads to wellness of elderly in individual and family levels. Advocating employment in this area is powerful for dealing with challenging issues arisen in Thailand's

ageing society. Presently, supporting work and building up an income guarantee for the elderly has not yet been concrete. The government's measures include 1) extending retirement period, 2) training and developing skills, 3) providing jobs and welfare, 4) granting occupation-related loan, 5) creating labor market database of elderly, 6) supporting the private sector to continue employment of the elderly, 7) promoting the private sector to distribute work at home or work in the community, and 8) reducing tax for the juristic person hiring the elderly. The mechanism driving these measures consists of government sector, private sector, organizations for development, and local community network. The problems concerning these measures are lack of operational plan, data, and integration of related organizations.

Keywords: aging population, policy, work, employment of elderly

บทนำ

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งระดับเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของแต่ละประเทศไว้ 3 ระดับ ได้แก่ระดับที่ 1 ระดับการก้าวสู่สังคมสูงอายุ (Aging society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ระดับที่ 2 ระดับสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ และระดับที่ 3 สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super aged society) คือ มีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging society) มาตั้งแต่ปี 2548 โดยมีสัดส่วนผู้สูงอายุคือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป (ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุการเป็นผู้สูงอายุของประเทศไทย และบทความนี้ใช้คำนิยามผู้สูงอายุตามเกณฑ์นี้) คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของประชากรทั้งหมด ประเทศไทยก้าวสู่สังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) ในระหว่างปี พ.ศ. 2551-2571 ที่จะส่งผลให้อัตราส่วนของผู้สูงอายุที่พ้นจากการจ้างมีอัตราสูงกว่าประชากรในวัยทำงาน โดยสัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มจากร้อยละ 11.1 เป็นร้อยละ 23.5 และเป็นสังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super aged society) ในปี พ.ศ. 2578 ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุ คือ ประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 17.4 ของประชากรทั้งหมด เป็นสังคมสูงอายุที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุ

เป็นอันดับที่ 2 ในอาเซียน รองจากประเทศสิงคโปร์ (Institute for Population and Social Research, 2016, pp.20) โดยประชากรวัยแรงงานของไทย (15-59 ปี) มีแนวโน้มลดลงจาก 43.26 ล้านคน หรือ ร้อยละ 65 ในปี 2563 เป็น 36.5 ล้านคนหรือร้อยละ 56 ในปี 2583 ลดลงประมาณ 6.7 ล้านคน ขณะที่อัตราส่วนของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในปี 2563 มีวัยแรงงาน 3.6 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คน ลดลงเหลือวัยแรงงาน 1.8 คน ต่อผู้สูงอายุ 1 คน ในปี 2583 ซึ่งส่งผลให้อัตราส่วนพึ่งพิงของผู้สูงอายุต่อวัยแรงงานเพิ่มขึ้นจาก 27.7 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2563 เป็น 56.2 คนต่อวัยแรงงาน 100 คน ในปี 2563 การเข้าสู่สังคมสูงอายุเช่นนี้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนผ่านทางประชากรจากอัตราเกิดและตายที่เคยสูงเปลี่ยนมาสู่อัตราเกิดและตายต่ำ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชากรวัยเด็กลดลงในขณะเดียวกัน ผู้สูงอายุค่อย ๆ เพิ่มอัตราขึ้นอย่างต่อเนื่อง และก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุในระยะเวลานี้ หากเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การเพิ่มขึ้นของอัตราและสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในอนาคต หากไม่มีแผนปฏิบัติการหรือนโยบายที่เหมาะสมรองรับการที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนไป ผู้ประกอบการมีการพัฒนาสินค้าและบริการเพื่อรองรับความต้องการของประชากรกลุ่มดังกล่าว เช่น ผลิตภัณฑ์สุขภาพ วัสดุก่อสร้างที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

แต่ในอีกด้านหนึ่ง ถึงแม้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการดังกล่าว ในการยกระดับคุณภาพชีวิต ผู้สูงอายุอัตราไม่น้อยต้องพึ่งพาครอบครัวในการดำรงชีพ ทั้งที่บางส่วนประสงค์สร้างรายได้ของตนเอง แต่ยังขาดการเสริมสร้างศักยภาพการทำงานและการสร้างรายได้ของผู้สูงอายุซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ แต่อาจขาดกลไกหรือเครื่องมือในการเรียนรู้ทักษะใหม่หรือการถ่ายทอดและต่อยอดองค์ความรู้เดิม

กำลังแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยมีนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุปรากฏในแผนระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ตลอดจนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะในประเด็นการสร้างหลักประกัน ความมั่นคงทางรายได้ ด้วยการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุในระบบและนอกระบบ การส่งเสริมการฝึกอาชีพ และการจัดหางานที่เหมาะสม รวมทั้ง ส่งเสริมความสามารถในการรวมกลุ่มในชุมชนเพื่อเพิ่มรายได้ แต่เท่าที่ผ่านมาผลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมการทำงานเพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจยังไม่บรรลุผล ยังขาดแผนปฏิบัติการที่ช่วยผลักดันในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงประสงค์วิเคราะห์สถานการณ์การทำงานของผู้สูงอายุ การส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ ปัจจัยแวดล้อม นโยบายการดำเนินการ กลไกในการขับเคลื่อน และข้อคิดเห็นบางประการให้การส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานของผู้สูงอายุไทย บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงานวิจัยและพัฒนา ศักยภาพในการทำงานของผู้สูงอายุในพื้นที่ภาคกลางตอนล่าง ซึ่งผู้เขียนเป็นผู้อำนวยการแผนงานวิจัย

วิเคราะห์สถานการณ์ด้านการทำงานของผู้สูงอายุ

ภาวะการมีงานทำ จากการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557 พบว่า ผู้สูงอายุ ร้อยละ 38.4 ยังคงทำงานอยู่ สัดส่วนของผู้สูงอายุชายที่ทำงานสูงกว่าผู้สูงอายุหญิง (ร้อยละ 49.4 และร้อยละ 29.4) ตามลำดับ ผู้สูงอายุวัยต้นกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.9) ยังคงทำงานอยู่ รองลงมา เป็นผู้สูงอายุวัยกลาง (ร้อยละ 22.4) ส่วนผู้สูงอายุวัยปลายมีสัดส่วนของผู้ที่ทำงานต่ำสุด (ร้อยละ 5.3) นอกเขตเทศบาลมีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงาน สูงกว่าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 42.7 และร้อยละ 32.3) เมื่อเปรียบเทียบจากการใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2562 อัตราการทำงานของผู้สูงอายุโดยรวม พบว่ามีอัตราผู้สูงอายุที่ทำงาน 4.23 ล้านคน (ร้อยละ 34.5) จากอัตราผู้สูงอายุทั้งสิ้น 12.27 ล้านคน ภาวะการมีงานทำของผู้สูงอายุ ลดลงเล็กน้อย ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: อัตราร้อยละการทำงานของผู้สูงอายุ พ.ศ. 2557 และ 2562

	ปี พ.ศ. 2557	ปี พ.ศ. 2562
ภาวะการมีงานทำรวม	38.4	34.5
เพศ ชาย	49.4	58.3
หญิง	29.4	41.7
อายุ วัยต้น (60–69)	54.9	-
วัยกลาง (70–79)	22.4	-
วัยปลาย (80 ปีขึ้นไป)	5.3	-
เขตที่อยู่ นอกเขตเทศบาล	42.7	64.9
ในเขตเทศบาล	32.3	35.1
สถานภาพการทำงาน		
นายจ้าง	4.0	3.7
ประกอบอาชีพส่วนตัว	61.4	62.1
ช่วยธุรกิจครัวเรือน	20.8	20.4
ลูกจ้างรัฐ	-	2.5
ลูกจ้างเอกชน	13.7	11.2
การรวมกลุ่ม	0.1	0.1
ประเภทของแรงงาน		
แรงงานในระบบ	9.9	12.0
แรงงานนอกระบบ	90.1	88.0

ที่มา: (National Statistical Office, 2014, pp.10–12) และ (National Statistical Office, 2019, pp.2–11)

สถานภาพการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่ ที่ทำงาน เมื่อพิจารณาจากประเภทของแรงงาน ประกอบอาชีพส่วนตัว รองลงมาช่วยเหลือ ในระบบและแรงงานนอกระบบ พบว่า ผู้สูงอายุ ธุรกิจหรือกิจการของครัวเรือน ส่วนเป็นลูกจ้าง ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 88.0) ทำงานนอกระบบ เอกชน ประมาณ 1 ใน 10 ของผู้สูงอายุ เป็นผู้ที่ทำงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่มี

หลักประกันทางสังคม ส่วนผู้ที่ทำงานในระบบ ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ทำงานที่ได้รับการคุ้มครองหรือ มีหลักประกันทางสังคม ประมาณ ร้อยละ 12.0 และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2557 กับ พ.ศ. 2562 ไม่ได้แตกต่างกันมากนัก

ปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงานของ ผู้สูงอายุ

ปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการทำงาน ของผู้สูงอายุเกี่ยวข้องกันหลายอย่าง ตั้งแต่ คุณลักษณะส่วนบุคคล ครอบครัวของผู้สูงอายุ ซึ่งเรียกว่าปัจจัยภายใน เช่น เป็นผู้มีสุขภาพ แข็งแรง มีศักยภาพ ความจำเป็น ลักษณะงาน ที่เหมาะสม และปัจจัยภายนอกของผู้สูงอายุ อาจเป็นปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ นโยบาย ของรัฐ การสนับสนุนส่งเสริมของภาคเอกชน การนำเสนอปัจจัยแวดล้อมเกี่ยวกับการทำงาน ผู้สูงอายุในครั้งนี้ได้จากการทบทวนงานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง

ผู้สูงอายุที่ทำงานอยู่ในปัจจุบันยังคงมีอยู่ เนื่องจากได้รับโอกาสในการทำงานและได้รับการ ส่งเสริม และความช่วยเหลือจากรัฐ เพราะ การส่งเสริมให้มีส่วนทำและที่สำคัญต้องเป็น งานที่เหมาะสม โดยผู้สูงอายุสามารถทำได้ ซึ่งเป็น การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีส่วนทำ ตามความสนใจ ตามความเหมาะสมกับวัย การส่งเสริมดังกล่าวจะช่วยให้ผู้สูงอายุพัฒนา มีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต (Nongnuch Soonthornchawakan and Saipin Cintakulchai, 2009) ศักยภาพในการทำงาน และมีความต้องการที่จะทำงาน โดยเฉพาะ ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีมีศักยภาพทางด้านร่างกาย

และจิตใจ และมีความต้องการที่จะทำงานอยู่ หลังจากอายุเกิน 60 ปีมาแล้ว โดยทั่วไปแล้ว การทำงานของผู้สูงอายุในสังคมไทยจะเป็น ทำงานนอกระบบ โดยเฉพาะในสังคมชนบท ในพื้นที่การเกษตรที่ผู้สูงอายุทำงานในรูปแบบ ของการช่วยเหลือกัน การให้บริการ การให้ คำปรึกษา และการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ ในลักษณะของภูมิปัญญาพื้นบ้านที่อาจเป็น การทำงานที่ไม่มีรายได้ที่เป็นค่าจ้างโดยตรง แต่อาจเป็นค่าตอบแทนเป็นครั้งคราวและ ไม่มีรายได้ที่แน่นอน ยกเว้นในเขตเมือง ที่ผู้สูงอายุยังคงทำงานในระบบของการ ว่าจ้างงานอยู่ (Jaranya Wongprom et al., 1972) อย่างไรก็ตาม การทำงานของผู้สูงอายุ ยังคงต้องเน้นความเหมาะสม เป็นความเหมาะสม ในแง่ของความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจ ความถนัด ความสนใจ และประเภทของงาน ที่ทำเป็นสำคัญ ในแง่ของประเภทของงาน ที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุจะเป็นงานด้าน บริการสังคม งานให้คำปรึกษา งานวิชาการ ดังกรณีของภูมิปัญญาพื้นบ้าน งานวิชาการที่เป็น อาชีพเดิมของผู้สูงอายุ และงานศิลปวัฒนธรรม (Chalaiporn Amonvatana et al. , 2008)

การทำงานของผู้สูงอายุมีความสำคัญ เพราะเป็นการช่วยให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคง ในการดำรงชีวิต มีศักดิ์ศรี ลดความเสี่ยงต่อ ความยากจน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย หรือไม่มีรายได้เลย และไม่มีครอบครัว ญาติ บุตรเกื้อหนุนเลี้ยงดู การทำงานสำหรับผู้สูงอายุ จะช่วยเพิ่มศักยภาพ เพิ่มเครือข่ายของหน่วยงาน ซึ่งหากมองในแง่ของศักยภาพ และประสบการณ์

ในการทำงานที่สั่งสมเป็นองค์ความรู้ของผู้สูงอายุ ที่ควรถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือสถานประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุ องค์ความรู้ของผู้สูงอายุจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการจ้างงานของผู้สูงอายุและคุณค่าของงานที่มีต่อความสำคัญ และพหุฐานะความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุได้ นอกจากนี้ การทำงานยังเป็นการสร้างคุณค่าให้กับตัวผู้สูงอายุเอง (Kusol Soonthonhada, 2010) ผู้สูงอายุมีโอกาสมากน้อยเพียงใดที่จะได้รับความไว้วางใจในการที่จะให้ทำงานต่อหลังจากอายุ 60 ปีไปแล้ว ในแง่นี้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มองว่าการจ้างงานผู้สูงอายุมักไม่คุ้มทุนหรือมีผลผลิตภาพต่ำเมื่อเทียบกับการจ้างคนในวัยแรงงาน และผู้ประกอบการมองว่าวัยผู้สูงอายุควรจะเป็นวัยที่จะต้องพักผ่อนไม่ต้องทำงาน (Chalermopol Chamchan, 2013, pp.139) และ (Vipan Prachuabmoh, 2013)

ผู้สูงอายุวัยต้นและวัยกลางที่มีความสามารถและความเหมาะสมในการที่จะทำงานอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการทำงานนอกระบบและการทำงานในระบบ ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมา ผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดี และมีความต้องการที่จะทำงาน หน่วยงานภาครัฐ สังคม และชุมชนเป็นองค์กรที่สำคัญต่อการผลักดันให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานเพิ่มขึ้นได้ ทั้งเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีหลักประกันด้านรายได้และความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น เพราะยิ่งอายุเพิ่มมากขึ้นค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพมากขึ้นด้วยเช่นกัน (Breyer, Costa-Font, and Felder, 2010) และผู้สูงอายุ

ที่รายได้ ไม่เพียงพอหรือยากจนก็จะมีปัญหาทางด้านสุขภาพด้วย เนื่องจากไม่มีเงินมากพอในการดูแลตนเอง ทั้งในเรื่องของการดำรงชีวิตประจำวัน และรักษาตนเองจากการเจ็บป่วย และนำมาสู่การมีปัญหาทางสุขภาพ (Muszynska and Rau, 2012) และสภาพแวดล้อมทางสังคม ชุมชน และการมีเครือข่ายคนรู้จัก ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมทางด้านครอบครัว มีบุตรญาติ เกื้อหนุนดูแลก็เป็นเงื่อนไขสำคัญของการดำรงชีวิต การมีคุณภาพชีวิต การมีสุขภาพที่ดีที่เกี่ยวข้องกับความต้องการทำงานของผู้สูงอายุ

นโยบายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการทำงานของผู้สูงอายุ

การศึกษานโยบาย แผนงานด้านผู้สูงอายุในระดับชาติ ต้องศึกษาภูมิหลังของแนวคิดหรือกระบวนทัศน์เพราะการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุต้องสอดคล้องกับสิทธิพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลักการปฏิญญาว่าด้วยผู้สูงอายุที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้เป็นหลักสากล เพื่อเป็นแนวปฏิบัติต่อทางด้านผู้สูงอายุของประเทศต่าง ๆ

การกำหนดนโยบายด้านผู้สูงอายุ ส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ประเทศไทยตระหนักและเห็นความสำคัญในประเด็นดังกล่าว เห็นได้จากนโยบายระดับชาติซึ่งอยู่ในรูปของแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐธรรมนูญตลอดจนนโยบายของรัฐบาล การกำหนดนโยบายต้องสอดคล้องกับหลักการ

สำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งองค์การสหประชาชาติ กำหนดไว้ 5 ด้าน คือ ด้านการมีเสรีภาพ การมีส่วนร่วม การดูแล ความพึงพอใจตนเอง และหลักแห่งการมีศักดิ์ศรี นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO, 2002) ได้นำเสนอกรอบแนวคิด พหุผลพลัง (Active Aging) ซึ่งเป็นแนวคิด เกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ทั้งในระดับปัจเจกและระดับสังคมเพื่อพัฒนา ให้ผู้สูงอายุอยู่ดีมีสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการดำเนินชีวิต ตลอดจน มีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองเท่าที่ผู้สูงอายุ จะทำได้ โดยแนวคิดพหุผลพลัง (Active Aging) ประกอบด้วย การมีสุขภาพที่ดี (Health) การมีหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต (Security) และการมีส่วนร่วม (Participation)

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการนำแนวคิดพหุผลพลังหรือพลังสูงอายุ (Active Aging) มาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการ ส่งเสริมพลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ การพัฒนา เศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของ ผู้สูงอายุและครอบครัว ตลอดจนเป็นพลังสำคัญ ที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทาย ในสังคมสูงวัยอันเนื่องมาจากการลดลงของ ประชากรในวัยทำงาน ซึ่งตามแนวคิดพหุผลพลัง (Active Aging) นี้ให้ความสำคัญกับนโยบาย ในมิติทางเศรษฐกิจว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ในการสร้างพลังให้แก่ผู้สูงอายุ โดยนโยบาย และยุทธศาสตร์ควรเน้นการสร้างหลักประกัน ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและคุ้มครองทางสังคม ให้แก่ผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมโอกาสในการ

มีรายได้ที่เพียงพอและขยายโอกาสในการ ทำงานให้นานขึ้นหรือสร้างงานที่เหมาะสม ให้แก่ผู้สูงอายุ

ประเทศไทยมีนโยบายและยุทธศาสตร์ การทำงานและจ้างงานผู้สูงอายุระบุไว้ในแผน ผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ภายใต้ยุทธศาสตร์ ที่ 2 ได้กำหนดมาตรการส่งเสริม ด้านการทำงาน และการหารายได้ของผู้สูงอายุ ดังนี้ (The Ministry of Social Development And human security, 2019, pp.43)

1. ส่งเสริมการทำงานทั้งเต็มเวลาและไม่เต็มเวลา ทั้งในระบบและนอกระบบ
2. ส่งเสริมการฝึกอาชีพและจัดหางาน ให้เหมาะสมกับวัยและความสามารถ
3. ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชุมชนเพื่อ จัดทำกิจกรรมเสริมรายได้โดยให้ผู้สูงอายุ มีส่วนร่วม

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุเป็น ประเด็นที่มีการกำหนดไว้ในแผน แต่ผลจาก การประเมินผลการดำเนินงานตามแผนผู้สูงอายุ แห่งชาติ ต่างชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมการทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจยังไม่บรรลุผล ยิงขาดแผนปฏิบัติ ที่ช่วยผลักดันหรือขับเคลื่อน นโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับแผนกลยุทธ์ด้านการทำงานของ ผู้สูงอายุซึ่งเป็นแผนระยะสั้น 5 ปี มูลนิธิสถาบัน วิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ ได้ดำเนินการโดย ใช้ข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ซึ่งเป็น 10 ปีแรกของแผน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนา ผู้สูงอายุ มาตรการการส่งเสริมการทำงาน และการหารายได้ของผู้สูงอายุ และข้อมูลจาก ผลงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการระดมความคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน รวมทั้ง ผู้สูงอายุ มาใช้เป็นกรอบแนวคิดประกอบด้วย 5 กลยุทธ์ ดังนี้ (Foundation for Gerontology Research and Development Institute, 2019, pp.15-25)

1. กลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน เพื่อลดอุปสรรคของผู้สูงอายุจากการเดินทางไปทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม และเพิ่มโอกาสในการทำงานเชิงเศรษฐกิจของผู้สูงอายุ โดยทำงานภายในบ้านหรือภายในชุมชน รวมทั้ง เพื่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำตามความถนัดและความสามารถอย่างเหมาะสม โดยผู้สูงอายุเป็นผู้ใช้ภูมิปัญญา และออกความคิด โดยมีคนรุ่นหลังมาช่วยในขั้นตอนการผลิต การตลาด และการส่งเสริมการขาย

1.1 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนกระจายงานให้กับผู้สูงอายุได้ทำงานที่บ้าน/ภายในชุมชน

1.2 ส่งเสริมการนำภูมิปัญญาผู้สูงอายุไปใช้ในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนร่วมกับสมาชิกชุมชนวัยอื่น ๆ

2. กลยุทธ์ด้านการขยายอายุเกษียณราชการ

2.1 กำหนดนโยบายและการดำเนินงานในการขยายอายุเกษียณในภาครัฐในสายงาน

ที่ขาดแคลนที่ไม่ใช่ตำแหน่งงานบริหาร พร้อมทั้งมีเกณฑ์กำหนดการประเมินประสิทธิภาพการทำงานผู้ที่ได้รับการขยายอายุ การเกษียณ

2.2 ปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกับการขยายการเกษียณอายุราชการ

3. กลยุทธ์ด้านการส่งเสริมการจ้างงานต่อเนื่องของภาคเอกชน

3.1 สร้างแรงจูงใจเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายให้ภาคเอกชนในการต่ออายุการทำงานหรือขยายระยะเวลาการทำงานให้กับลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุด้วยมาตรการประเภทต่าง ๆ เช่น มาตรการด้านระบบสวัสดิการสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น

3.2 ปรับระบบประกันสังคมในส่วนของบำนาญชราภาพให้เอื้อต่อการจ้างงานต่อหลังจากอายุ 55 ปี

4. กลยุทธ์ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุในอาชีพที่เหมาะสมกับวัย ประสพการณ์การทำงาน และสมรรถนะทางกาย เพื่อเพิ่มโอกาสในการทำงานให้กับผู้สูงอายุที่ปรารถนาที่จะทำงาน และช่วยเพิ่มอัตราแรงงานในระบบให้เพียงพอ

4.1 สร้างแรงจูงใจให้ทุกภาคส่วนมีการจ้างงานผู้สูงอายุในงานที่เหมาะสมกับวัยวุฒิ และสมรรถนะตามความสามารถของผู้สูงอายุ

4.2 พัฒนาศักยภาพและทักษะแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยให้เหมาะสมกับวัย

5. กลยุทธ์การสร้างฐานข้อมูลตลาดแรงงานด้านผู้สูงอายุ

5.1 สร้างตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ทั้งในส่วนกลางและระดับจังหวัด เพื่อเป็น ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างนายจ้าง ที่ต้องการจ้างผู้สูงอายุและผู้สูงอายุที่ต้องการ ทำงาน

5.2 ส่งเสริมให้มีการสร้างและพัฒนา ฐานข้อมูลด้านแรงงานผู้สูงอายุให้เที่ยงตรง ทันสมัย และภาคส่วนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงได้

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีทั้งภาครัฐ ภาค เอกชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน อย่างกรณีกลยุทธ์กระจายงานสู่บ้านหรือชุมชน มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ อาทิ กรมกิจการ ผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ชมรมผู้สูงอายุ สถาบันพัฒนา องค์กรชุมชน (พอช.) กรมพัฒนาชุมชน องค์กร หน่วยงานร่วมการปฏิบัติงานหมู่บ้านชนบท สอนองแนวพระราชดำริ (คพร.) กรุงเทพมหานคร กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม (กองพัฒนาผลิตภัณฑ์ ชุมชน) และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นต้น

จากนโยบายสู่การปฏิบัติในการดำเนินการ ส่งเสริมการทำงานผู้สูงอายุของกลไกรัฐได้สรุป ตามตารางที่ 2 สามารถจำแนกได้ 4 ประเภท คือ 1) การขยายอายุการทำงานของผู้สูงอายุ ในระบบภาครัฐ 2) การสนับสนุน ส่งเสริม การทำงานของผู้สูงอายุที่ต้องการในสถาน ประกอบการ 3) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

และการจ้างงานนอกระบบ และ 4) การปรับปรุง กฎหมายและระเบียบให้สอดคล้องกับการ ขับเคลื่อนการส่งเสริมการทำงานผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตามการน่านโยบายสู่การปฏิบัติ ที่เป็นรูปธรรมคือการขยายอายุการทำงาน ในระบบภาครัฐซึ่งการเกษียณราชการและ ขยายอายุเกษียณราชการในระบบของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ระบุให้ข้าราชการ จะเกษียณอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ณ วันสิ้นปี งบประมาณ (ยกเว้นข้าราชการพลเรือน ในพระองค์สมุหราชองครักษ์รวมทั้งข้าราชการ การเมืองซึ่งไม่ได้มีการกำหนดอายุที่พ้น จากราชการ) แต่ก็มีข้าราชการบางประเภท ที่มีการขยายเกษียณอายุราชการจาก 60 ปี เป็น 65-70 ปี ได้แก่ ข้าราชการตุลาการ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสและ ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการ ออาวุโส ให้มีการต่ออายุการเกษียณราชการจนถึง 70 ปีบริบูรณ์ สำหรับข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาสายงานอาจารย์ที่มี ตำแหน่งวิชาการระดับศาสตราจารย์หรือระดับ รองศาสตราจารย์ สามารถต่ออายุราชการ เป็น 65 ปีบริบูรณ์ โดยมีเงื่อนไขตามเกณฑ์ ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด ส่วนข้าราชการ พลเรือนสามัญนั้นคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน (กพ.) ได้กำหนดบัญชีที่ได้รับ การต่ออายุเกษียณอายุราชการซึ่งเป็นตำแหน่ง ที่ขาดแคลน 2 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภท วิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ

อัตรา 4 สายงาน คือ นักกฎหมาย กฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ สัตวแพทย์ และตำแหน่ง ประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษอัตรา 4 สายงาน คือ ปฏิบัติงานช่างศิลปกรรม ศิลป์ ดุริยางคศิลป์ และ นาฏศิลป์

จากการทบทวนเอกสารเกี่ยวกับนโยบาย ส่งเสริมและการดำเนินงานการทำงานของ ผู้สูงอายุ สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2: นโยบายส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ: กฎหมาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่สำคัญของภาครัฐ

รายการ/หน่วยงาน	กิจกรรม/ประเด็น
พระราชบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2543	ขยายอายุเกษียณผู้พิพากษา และอัยการจนถึงอายุ 70 ปี
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	มาตรา 11 (3) กำหนดให้ บุคคล 60 ปีขึ้นไป สัญชาติ ไทย ได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและสนับสนุน ในด้านประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ตามศักยภาพที่มี
แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545–2564	ในยุทธศาสตร์ที่ 2 มาตรการที่ 2 มาตรการส่งเสริม ด้านการทำงานและหารายได้ของผู้สูงอายุ
การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุ พ.ศ. 2547	ตาม พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้รัฐบาลจัดตั้ง กองทุน เพื่อให้ผู้สูงอายุกู้ยืมเป็นทุนในการประกอบ อาชีพ เช่น ด้านหัตถกรรม ด้านอาหาร ด้านความ เชี่ยวชาญเฉพาะ
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม โดย อนุโลม ตามระเบียบข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา 2547	ข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ ตั้งแต่ รองศาสตราจารย์ เป็นต้นไป เมื่อเกษียณอายุ 60 ปีแล้ว สามารถทำหน้าที่เป็นผู้สอนต่อไปได้ จนครบ 65 ปีบริบูรณ์ โดยขึ้นอยู่กับความสมัครใจ

<p>กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอายุครบ 60 ปี บริบูรณ์ รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552 (ต่อมา ครม. อนุมัติแก้ไขร่างกฎ ก.พ. ต่ออายุราชการเปิดทางสายวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ทรงคุณวุฒิ เกษียณอายุที่ 70 ปี)</p>	<p>กำหนดให้ตำแหน่งที่ได้รับราชการต่อไป คือ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ อัตรา 4 สายงาน ได้แก่ นักกฎหมาย กฤษฎีกา แพทย์ ทันตแพทย์ นายสัตวแพทย์ ตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับทักษะพิเศษ อัตรา 4 สายงาน ได้แก่ ตำแหน่งปฏิบัติงานช่างศิลปกรรม คีตศิลป์ ดุริยางคศิลป์ นาฏศิลป์</p>
<p>สำนักงาน ก.พ. มีแนวคิดการขยายอายุเกษียณราชการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม</p>	<p>โดยมีเป้าหมาย คือ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกษียณอายุที่ 63 ปี ในปี พ.ศ. 2567</p>
<p>กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. โครงการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่เหมาะสม ประกอบด้วย 2 กิจกรรม ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1) กิจกรรม 1 อำเภอ 1 ภูมิปัญญา 2) กิจกรรมส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุในอุตสาหกรรมบริการ 2. โครงการสร้างโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบรรจุนาน 3. รวบรวมข้อมูลผู้เกษียณจากหน่วยงานต่าง ๆ <ol style="list-style-type: none"> 1) โครงการขยายโอกาสการมีงานทำให้ผู้สูงอายุ 2) กำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมไม่ต่ำกว่า 45 บาท/ชั่วโมง ไม่ควรเกิน 7 ชั่วโมง/วัน ฯลฯ

ที่มา: โครงการวิจัย “การจัดทำชุดองค์ความรู้เพิ่มศักยภาพการทำงาน ของผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ ผู้ประกอบการ และการถ่ายทอดความรู้แก่กลุ่มเป้าหมาย” ประกอบการเสนอของงบประมาณ แผนบูรณาการการพัฒนาศักยภาพ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

ข้อคิดเห็นบางประการต่อการส่งเสริมการทำงานและการจ้างงานผู้สูงอายุ

1. จากข้อมูลที่สำรวจสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ทำงาน ประมาณ 1 ใน 3 ของผู้สูงอายุทั้งหมด และเป็นแรงงานนอกระบบ ซึ่งขาดหลักประกันทางสังคม เมื่อพิจารณาถึงอาชีพส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุประกอบอาชีพส่วนตัวในภาคเกษตรกรรม เหตุผลในการทำงานของผู้สูงอายุ คือ สุขภาพยังเอื้อต่อการทำงาน ต้องการมีรายได้และไม่อยากเป็นภาระของลูกหลาน หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นกลไกในการดำเนินงานควรจัดทำฐานข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลที่เป็นระบบ ทันสมัย ทั้งศักยภาพหรือความต้องการในการพัฒนาศักยภาพ เป็นต้น กลไกที่อยู่ในพื้นที่โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการส่งเสริมการทำงาน ของผู้สูงอายุทั้งลักษณะที่เป็นกลุ่มหรือรายบุคคลอย่างชัดเจน

2. สังคมไทยมีระบบคุณค่าของผู้สูงอายุ บางประการที่ไม่เอื้อต่อการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งสถานประกอบการ หรือหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจไม่เข้าใจ ถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของการทำงานของผู้สูงอายุที่ยังมีความพร้อมและมีศักยภาพในการทำงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีการรณรงค์และการส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงการทำงานของผู้สูงอายุ หรือสร้างแรงจูงใจ เชิดชูผู้สูงอายุหรือสถานประกอบการที่มีระบบการจ้างผู้สูงอายุ

3. การจ้างผู้สูงอายุในระบบที่ทำงาน สถานประกอบการหรือภาครัฐยังมีสัดส่วนที่ต่ำ

ทั้งที่ผู้สูงอายุบางส่วน ยังต้องการทำงาน เพราะคิดว่าตนเองยังมีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะทำงานได้ และต้องการมีรายได้ แต่สถานประกอบการส่วนใหญ่ไม่ได้จ้างผู้สูงอายุด้วยเหตุผลลักษณะงานไม่เหมาะสม ไม่ต้องการแบกรับภาระด้านสวัสดิการ ดังนั้นรัฐบาลควรมีแนวนโยบายสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการมีการจ้างผู้สูงอายุ ในอัตราส่วนที่เหมาะสม มีการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานในแต่ละช่วงวัย สามารถอยู่ร่วมกัน และไม่มีเลือกปฏิบัติด้านอายุ

4. ควรมีการศึกษารูปแบบของการจ้างผู้สูงอายุที่มีความหลากหลาย สามารถรองรับกับความแตกต่างของประเภทอุตสาหกรรม อาชีพ รูปแบบและระดับของการทำงานที่แตกต่างกัน จึงไม่ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ เพราะการทำงานของผู้สูงอายุมีความยืดหยุ่น อาจไม่สามารถทำเต็มเวลาอย่างวัยอื่น แต่อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับลูกจ้างผู้สูงอายุต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรม

5. การจ้างงานนอกระบบมาตรการภาครัฐที่จะเข้าไปเสริมให้กับผู้สูงอายุ ซึ่งส่วนใหญ่มีการทำงานแบบรวมกลุ่ม มาตรการในการส่งเสริมและให้ความรู้แก่กลุ่มผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ควรมีประเด็นในเรื่องสิทธิประโยชน์ และเพื่อเป็นอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างในการผลิตสินค้าและบริการ

6. การทำงานในระบบเป็นเรื่องของความสมัครใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รัฐจึงอาจเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวกให้กับนายจ้าง

และลูกจ้าง การให้สิทธิประโยชน์ในทางภาษี แก่สถานประกอบการที่มีการจ้างผู้สูงอายุ อัตรามาก ในด้านการเงินการคลังของประเทศ อาจมีการกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการทางสังคม

7. ควรกำหนดกรอบ กติกา กฎเกณฑ์ ที่ยอมรับให้ชัดเจนในการขยายอายุการทำงาน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

8. ภาครัฐ ควรสนับสนุนหรือมีมาตรการ ที่ทำให้ ต้นทุนของผู้ประกอบการลดลง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การลดหย่อนภาษี ในอัตราพิเศษ สำหรับค่าใช้จ่ายที่ปรับเปลี่ยน สภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีการจ้างผู้สูงอายุ หรือมีกองทุนเพื่อพัฒนาสถานประกอบการ เพื่อการพัฒนาแรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

9. การสร้างแรงจูงใจให้แรงงาน ที่ยังมีศักยภาพยังคงทำงานแม้จะเข้าสู่วัย ผู้สูงอายุ โดยนโยบายเหล่านี้มีทั้งที่เป็น ภาคบังคับ และภาคสมัครใจ

unสรุป

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นการนำแนวคิดพหุพลัง (Active Aging) มาใช้เพื่อเป็นแนวทาง ในการส่งเสริมพลังการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของผู้สูงอายุ และครอบครัว ตลอดจน เป็นพลังสำคัญ

ที่จะเข้ามาช่วยจัดการกับประเด็นท้าทาย ในสังคมสูงวัย อันเนื่องมาจาก การลดลง ของประชากรในวัยแรงงาน ซึ่งตามแนวคิด พหุพลังนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายในมิติ ทางเศรษฐกิจว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ ในการสร้างพลังให้แก่ผู้สูงอายุ โดยนโยบายและ ยุทธศาสตร์ควรจะเน้นการสร้างหลักประกัน ทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและการคุ้มครองทางสังคม ให้แก่ผู้สูงอายุ ด้วยการส่งเสริมโอกาสในการ มีรายได้ที่พอเพียง และการขยายโอกาสในการ ทำงานให้นานขึ้น หรือสร้างงานที่เหมาะสม ให้แก่ผู้สูงอายุ ประเทศไทยตระหนักและ เห็นความสำคัญของกำลังแรงงานผู้สูงอายุ เห็นได้จากนโยบาย แผนงาน กิจกรรม และ การดำเนินงานของกลไกที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมการทำงานของ ผู้สูงอายุ อาทิ การขยายเกณฑ์อายุเกษียณ การฝึกอบรมพัฒนาทักษะ มีหน่วยงานหรือ องค์กรช่วยเหลือ การหางาน การให้เงินกู้ ผู้สูงอายุเพื่อประกอบอาชีพ การส่งเสริม การจ้างงานต่อเนื่องในภาคเอกชน การสร้าง ฐานข้อมูลตลาดแรงงานผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ ภาคเอกชนกระจายการจ้างงานให้กับผู้สูงอายุ ได้ทำงานที่บ้านหรือชุมชน และการลดหย่อน ภาษีนิติบุคคล แต่การดำเนินงานการส่งเสริม ยังมีข้อจำกัด ด้วยปัจจัยแวดล้อมทางสังคม ผู้สูงอายุ และความทั่วถึงเหมาะสมกับ ความหลากหลายในมิติต่าง ๆ ●

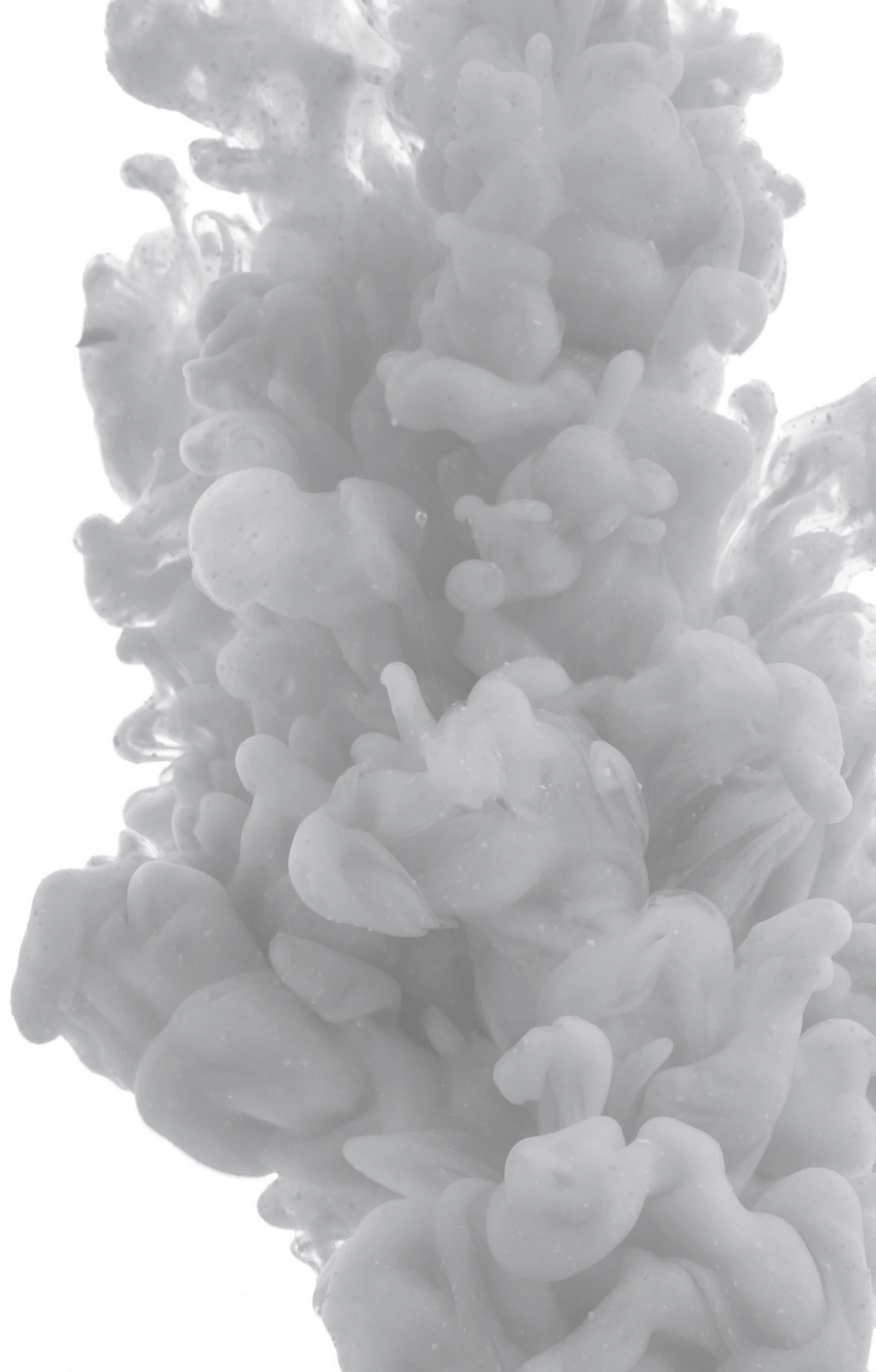
บรรณานุกรม

- Active Ageing Index of Thai Elderly. (2017). 10, February 2020. Retrieved from http://www.nso.go.th/sites/2014en/active_ageing
- Breyer, F., Costa-Font and Felder, S. (2010). Ageing, health, and health care. *Oxford Review of Economic Policy*. 26 (4), 10, February 2020. Retrieved from <http://academic.oup.com/oxrep/article/26/4/674/451101>.
- Chalaiporn Amonvatana et al. (2008) The research on direction and measure to enhance employment of the elderly [Office of the National Economic and Social Development Board (NESDB)]. Bangkok.
- Chalernpol Chamchan. (2013). [Considerations of the new concepts of the definitions of the elderly and retirement age in Thailand]. *Thai Population Journal*. 4.. 1, 139.
- Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI) (2019, February, 2). phænkonlayout dân kånthamngån khõng phūsũng'āyu [The strategic work plan for the elderly]. Retrieved from <http://thaitgri.org/?p=37642>.
- Jaranya Wongprom, Thanajak Yenbamrung, Kiriboon Jongwutiwes, Makasiri Chaowagul & Sonthaya Maneerat.(1972). The research on mechanisms for promotion of employment of older persons who are informal laborers [Research and Development Institute].Khon Kaen University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- Kusol Soonthorndhadal. (2010. The Economic Values of Thai Elderly *Journal of Population and Social Studies (JPSS)*.[Academic paper no. 372Value of the Elderly from the Eyes of Thai Society]. *Journal of the Population and Social Research*, Mahidol University. 1st ed.
- Muszynska, M.M., and Rau, R. (2012). The Old-Age Healthy Dependency Ratio in Europe. *Journal of Population Ageing*. 5 (3), February 2020. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/s12062-012-9068-6>.

- National Statistical Office. (2014) Summary on work in Thailand 2014. Bangkok: Labor Statistics Group.
- National Statistical Office. (2019). Summary on work in Thailand 2018. 2, February 2020. Retrieved from <http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13>
- Nongnuch Soonthornchawakan and Saipin Cintakulchai (2009). Creating job opportunities for the elderly. Economic Research and Training Center. Faculty of Economics. Thammasat University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- The Ministry of Social Development and Human Security (2019). The 2nd National Plan on the Elderly 2002-2021. 2nd edition. 2018. 2, February 2020. Retrieved from www.dop.go.th/th/laws/1/28/766.
- Vipan Prachuabmoh (Editor) (2013). The Annual Report of the Thai Elderly Situation 2012. Bangkok: College of Population Studies. Chulalongkorn University, and Foundation of Thai Gerontology Research and Development Institute (TGRI).
- World Health Organization. (2002). Active Ageing; A Policy Framework, Geneva: World Health 10, February 2020. Retrieved from https://www.who.int/ageing/publications/active_ageing/en/



คอแลมน์
ประจำ



เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน

ก้าวสำคัญเพื่อช่วยเหลือ คนไทยในต่างแดน

จิตรลดา คำสงค์¹



ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือการไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชน อันเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

กรณีที่ 1 คือ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่เป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือสมควรแก่เหตุแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็จะแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อเสนอแนะต่อ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้มีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับฯ ดังกล่าวเสีย ซึ่งหาก หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ อาจถือได้ว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตาม

¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักสอบสวน 3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

กรณีที่ 2 คือ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายแล้ว ซึ่งเมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด จะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะแสวงหาข้อเท็จจริงประชุมหารือแล้วเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นภายในเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้ข้อยุติในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ซึ่งหากยังไม่ได้ข้อยุติ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป และหากคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใด หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น หากไม่ดำเนินการผู้ตรวจการแผ่นดินจะแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ทราบต่อไป

“ผู้ร้องเรียน” ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น ไม่ว่าผู้ร้องเรียนจะถือสัญชาติใด หากอาศัยอยู่ในประเทศไทย สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้

“ผู้ถูกร้องเรียนหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน” แม้เป็นหน่วยงานของประเทศไทยซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศก็สามารถถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอนำเสนอกรณีเรื่องร้องเรียนซึ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ เป็นกรณีของคนไทยที่ทำงานอยู่ต่างประเทศที่ถูกทางการของประเทศนั้นจับกุมและคุมขังซึ่งญาติของผู้ถูกคุมขังเห็นว่าไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น จึงได้ร้องเรียนผ่านหน่วยงานของไทยในต่างประเทศ โดยมีกระทรวง A เข้าไปดูแลช่วยเหลือ

ท่านผู้อ่านอาจจะสงสัยว่า การที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนว่าไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมของหน่วยงานในต่างประเทศ เหตุใดสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ นั่นเป็นเพราะผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนมายัง “สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยได้กล่าวอ้างว่าตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรม B กระทรวง A พ.ศ. 2545 ให้กรม B มีหน้าที่ปกป้อง คุ้มครอง ดูแลรักษาผลประโยชน์และช่วยเหลือคนสัญชาติไทยในต่างประเทศให้ทั่วถึงแต่กลับไม่มีการแสวงหาหนทางช่วยเหลือตามที่ควรจะทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว จึงได้แสวงหาข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยการประสานติดตามทางโทรศัพท์พร้อมทั้งมีหนังสือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงพร้อมรายงานผลการตรวจสอบให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบเพื่อเป็นการบรรเทาความทุกข์ร้อนทั้งกายและใจให้แก่ผู้ร้องเรียนรวมถึงครอบครัว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เชิญผู้ร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประชุมร่วมกันเพื่อให้ข้อมูลหรือความเห็นที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว พร้อมทั้งหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาตามกรณีร้องเรียนต่อไป

ภายหลังจากที่ได้จัดประชุม กระทรวง A ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยสรุปดังนี้

1. กระทรวง A โดยหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในต่างประเทศ มีหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคนชาติตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการกงสุล พ.ศ. 2506² ข้อ 5 ประกอบด้วย การให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่ง และของคนชาติของรัฐหรือผู้ส่ง

² อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการกงสุล พ.ศ. 2506 ข้อ 5 หน้าที่ทางกงสุล ประกอบด้วย

(ก) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่งทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในรัฐผู้รับ ภายในขีดจำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต

(ข) เพิ่มพูนการพัฒนาความสัมพันธ์ทางพาณิชย์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ของรัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันมิตรระหว่างกันในทางอื่นตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้

(ค) สืบเสาะให้แน่ด้วยวิถีทางที่สมควรอันชอบด้วยกฎหมายถึงสภาวะและพัฒนาการในทางพาณิชย์ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ของรัฐผู้รับ แล้วรายงานไปยังรัฐบาลของรัฐผู้ส่ง และให้ข้อเสนอแนะแก่บุคคลที่สนใจ

(ง) ออกหนังสือเดินทางและเอกสารการเดินทางให้แก่คนชาติของรัฐผู้ส่ง และตรวจลงตราหรือออกเอกสารที่เหมาะสมให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปยังรัฐผู้ส่ง

(จ) ช่วยและช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่งทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

(ฉ) ทำหน้าที่ที่นิติกรณและนายทะเบียนราษฎร และในฐานะอื่นที่คล้ายคลึงกัน และปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะด้านปกครองบางประการ หากว่าหน้าที่นั้น ไม่ขัดกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ

(ช) พิทักษ์รักษามลประโยชน์ของคนชาติของรัฐผู้ส่งทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ในกรณีที่มีการสืบสิทธิของผู้ชายขนม์ในอาณาเขตของรัฐผู้รับตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ

(ซ) พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้เยาว์และบุคคลหย่อนความสามารถอื่นซึ่งเป็นคนชาติของรัฐผู้ส่งภายในขีดจำกัดที่ได้กำหนดไว้โดยกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องมีการใช้อำนาจปกครองหรือดูแลผลประโยชน์ใด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้น

(ฌ) เป็นตัวแทนหรือจัดให้มีผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับคนชาติของรัฐผู้ส่งในศาลและหน่วยงานอื่นของรัฐผู้รับ เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งมาตรการชั่วคราวสำหรับการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของคนชาติเหล่านั้นไว้ตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับในกรณีที่คนชาติเหล่านั้นไม่สามารถปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนในเวลาอันเหมาะสมได้ เพราะเหตุของการไม่อยู่หรือเหตุอื่นใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับหลักปฏิบัติและวิธีดำเนินการที่ใช้อยู่ในรัฐผู้รับ

(ญ) ส่งเอกสารทางศาลและเอกสารที่มีใช้ทางศาลหรือปฏิบัติตามหนังสือร้องขอของรัฐผู้ส่งที่ขอให้สืบพยานให้แก่ศาลของรัฐผู้ส่งตามความตกลงระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ หรือในกรณีที่ไม่มีความตกลงระหว่างประเทศเช่นว่านั้น โดยวิธีอื่นใดที่สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับ

(ด) ใช้สิทธิควบคุมดูแลและตรวจสอบเรือที่มีสัญชาติของรัฐผู้ส่งและเครื่องบิน ที่จดทะเบียนในรัฐนั้น และลูกเรือตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้ส่ง

(ต) ให้ความช่วยเหลือแก่เรือและเครื่องบินที่ระบุนิวในอนูวรรค (ด) ของข้อนี้และแก่ลูกเรือ บันทึกการให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการเดินทางของเรือ ตรวจสอบและประทับตราเอกสารเรือ และดำเนินการสืบสวนเหตุที่เกิดขึ้นใดในระหว่างการเดินทาง และระงับข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างนายเรือ เจ้าหน้าที่ประจำเรือ กับคนประจำเรือเท่าที่กฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้ส่งอนุญาตให้กระทำได้โดยไม่เสื่อมเสียต่ออำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับ

(ถ) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดที่รัฐผู้ส่งมอบหมายให้สถานทำการทางกงสุล ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับมิได้ห้ามไว้หรือซึ่งรัฐผู้รับไม่ได้คัดค้าน หรือตามความตกลงระหว่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ

ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งในรัฐผู้ส่ง ภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตและข้อ 36 การสื่อสารและทางการติดต่อคนชาติของรัฐผู้ส่ง ข้อ 1 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในส่วนเกี่ยวกับคนชาติของรัฐผู้ส่ง (ก) เจ้าพนักงานของหน่วยงานมีสิทธิภาพที่จะสื่อสารและเข้าถึงคนชาติของรัฐผู้ส่ง (ค) เจ้าพนักงานของหน่วยงานมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งซึ่งอยู่ในเรือนจำ ถูกควบคุมตัวหรือถูกกักขัง สนทนาและติดต่อทางหนังสือกับคนชาติดังกล่าว และจัดให้มีผู้แทนทางกฎหมายของบุคคลเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานของหน่วยงานมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งคนใดซึ่งอยู่ในเรือนจำถูกควบคุมตัวหรือถูกกักขังในเขตของตนตามคำพิพากษาของศาลด้วย ทั้งนี้ สิทธิดังกล่าวจะต้องใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐ

2. กระทรวง A ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในทุกช่องทางที่เป็นไปได้เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมตามหลักกฎหมาย โดยมีขั้นตอนและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ได้รับเรื่องร้องเรียน กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในต่างประเทศได้เข้าเยี่ยมผู้ร้องเรียนเพื่อสอบถามสภาพความเป็นอยู่และหารือแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ โดยมีหนังสือประสานกับทางการของประเทศนั้นเพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและขอทราบรายละเอียดของการจับกุมตัวตามกฎหมายของประเทศและกฎหมายสากลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงขอทราบความคืบหน้าเป็นระยะ ๆ และพิจารณาด้วยความเป็นธรรมในการดำเนินคดี และ



ได้เข้าพบหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการยุติธรรมในประเทศนั้น พร้อมทั้งแสดงความห่วงกังวลของญาติผู้ร้องเรียนและทางการไทย

จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวง A ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไปในหลายประการ แต่ปัญหายังไม่ได้ข้อยุติเนื่องจากคนไทยยังถูกคุมขังอยู่ในต่างประเทศ สร้างความเป็นห่วงกังวลให้กับผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นญาติของบุคคลดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง เพราะระหว่างการดำเนินคดี ทางญาติมีความพยายามที่จะยื่นคำร้องขอประกันตัวคนไทย



ที่ถูกคุมขังเพื่อให้ได้รับอิสรภาพออกมาต่อสู้อคติ แต่กลับไม่ได้รับอนุญาตจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้นในการให้ประกันตัว

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ไม่ได้นั่งนอนใจ หากแต่รีบเร่งแก้ไขปัญหากลางได้หลักการทำงานแบบกัลยาณมิตรที่มุ่งแสวงหาทางออกในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนตามกรอบอำนาจที่กำหนด จึงได้จัดการประชุมเพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง ซึ่งกระทรวง A ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว

ได้รายงานข้อเท็จจริงและความคืบหน้าของเรื่องร้องเรียน พร้อมกับแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนในเรื่องดังกล่าว โดยเสนอแนวทางการจัดให้มีการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี และช่องทางการขออนุญาตประกันตัวคนไทยออกมาต่อสู้อคติ ซึ่งกระทรวง A ได้เร่งดำเนินการและรายงานให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบต่อไป

และเพื่อเป็นการบูรณาการในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะจึงได้เดินทางไปหารือข้อราชการกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวง A ในต่างประเทศ เพื่อรับฟังข้อเท็จจริง ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงานในการเร่งช่วยคนไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ยิ่งขึ้น ซึ่งการเดินทางในครั้งนี้ได้รับการต้อนรับและได้รับทราบข้อมูลที่ละเอียดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหาตามกรณีร้องเรียนได้

ภายหลังจากที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เข้าหารือข้อราชการกับหน่วยงานแล้ว ต่อมากระทรวง A ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงโดยสรุปว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวง A ในต่างประเทศได้แจ้งให้คนไทยที่ถูกคุมขังทราบว่าหน่วยงานยินดีเป็นตัวกลางในการประสานข้อมูล หากมีความประสงค์เจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกับคู่กรณี ในขณะที่เดียวกันได้เข้าหารือกับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในประเทศนั้น เพื่อขอให้พิจารณาแนวทางการขอประกันตัว ซึ่งในเวลา

ต่อมาได้รับแจ้งว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวเห็นชอบให้ประกันตัวคนไทยที่ถูกคุมขังชั่วคราวระหว่างการพิจารณาคดีโดยมีหลักทรัพย์ค้ำประกันตัว โดยผู้ร้องเรียนได้วางหลักทรัพย์ค้ำประกัน และผู้มีอำนาจในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศได้อนุมัติการประกันตัวแล้ว คนไทยจึงได้รับอิสรภาพ คือ ได้รับการปล่อยตัวเพื่อออกมาต่อสู้อคดีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยละเอียดรอบคอบและเป็นที่ยุติแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้พิจารณาข้อเท็จจริง ประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเห็นว่ากระทรวง A โดยหน่วยงานในสังกัดในต่างประเทศได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติราชการตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด ด้วยการมีหนังสือราชการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าเยี่ยมคนไทยเรือนจำ รวมทั้งหารือเรื่องดังกล่าวกับหัวหน้าหน่วยราชการต่าง ๆ ในต่างประเทศ เพื่อหาทางช่วยเหลือให้คนไทยได้รับการปล่อยตัวหรือปล่อยตัวชั่วคราว จนกระทั่งผู้มีอำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น ได้อนุมัติการประกันตัว และปัจจุบันคนไทยที่ถูกคุมขังในต่างประเทศได้รับอิสรภาพโดยได้รับการปล่อยตัวเรียบร้อยแล้ว เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองให้เป็นที่ประจักษ์ในชั้นศาลต่อไป

ทั้งนี้ เรื่องของสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องสำคัญ แต่การดำเนินการให้ความช่วยเหลือจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง เหมาะสม แต่ละหน่วยงานต่างมีขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการใด ๆ ในทางระหว่างประเทศต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่เป็นการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของนานาประเทศ ซึ่งอาจมีกระบวนการยุติธรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมของไทย กรณีดังกล่าวจึงถือว่ากระทรวง A ได้ดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ในทุกช่องทางที่เป็นไปได้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแล้ว

ทุกท่านจะเห็นได้ว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตั้งขึ้นมาเพื่อขจัดทุกข์ บำรุงสุข ให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง หากเป็นกรณีที่อยู่ในกรอบหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดตั้งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นกลไกสำคัญในการช่วยประสานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมร่วมกัน ให้ปัญหาคลี่คลายหรือยุติลงไปได้อีกทางหนึ่ง ●

เล่าเรื่อง ด้วยภาพ

ธรรมนูญ กิจการ¹



ลงพื้นที่ติดตามแก้ไขปัญหา กรณีจัดระเบียบผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ จังหวัดเชียงใหม่

เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2563 นายรัชเกษา แฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายทิมพร ยะลา ผู้อำนวยการสำนักงานการสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ นางสาวคมขวัญ

กาญจนกัญจร ผู้อำนวยการสำนักสื่อสารองค์กร และประชาสัมพันธ์ และคณะ ประชุมหารือร่วมกับนายคมสัน สุวรรณอัมพา รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสำนักงานเชียงใหม่ พร้อมผู้แทนจากสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ พาณิชยจังหวัดเชียงใหม่ แรงงานจังหวัดเชียงใหม่ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงใหม่

¹ นักประชาสัมพันธ์ปฏิบัติการ สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ สมาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ สมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ สมาคมมัคคุเทศก์จังหวัดเชียงใหม่ สมาพันธ์ท่องเที่ยวภาคเหนือ ชมรมรถเช่าจังหวัดเชียงใหม่ สมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ สมาพันธ์ท่องเที่ยวแม่แตง สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าหัตถกรรมบ้านถวาย และชมรมชิปไลน์ (แอตแวนเจอร์) เชียงใหม่ เข้าร่วมฟังสรุปสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับการท่องเที่ยวของจังหวัด นำไปสู่แนวทางและกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาจัดระเบียบผู้ประกอบการมัคคุเทศก์ พร้อมเสนอแนะแนวทาง



ในการแก้ไขปัญหาทั้งในด้านการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อเฝ้าระวัง ตลอดจนแก้ไขปัญหามัคคุเทศก์เถื่อนและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุม กำกับและลงโทษมัคคุเทศก์เถื่อนและบริษัทนำเที่ยวที่ใช้มัคคุเทศก์เถื่อน มุ่งยกระดับมาตรฐานการท่องเที่ยวไทยให้ครอบคลุมทุกมิติต่อไป



ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย สร้างรั้วปิดกั้นทางสัญจรข้ามรางรถไฟ

เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2563 พลเอก วิชาวุธ สรชตะนันท์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การรถไฟแห่งประเทศไทย สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร และสำนักงานเขตจตุจักร ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงทางกายภาพ บริเวณชุมชนไทรุกู้ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทย



ก่อสร้างรั้วปิดกั้นทางสัญจรข้ามรางรถไฟของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้เป็นเส้นทางไปสู่ถนนกำแพงเพชร 2 ได้จากการลงพื้นที่ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคทางกายภาพของทางคนเดินสัญจรและทางรถจักรยานยนต์ จากการปิดทางสัญจรดังกล่าว



จากนั้น พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมประชุมพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีความเป็นไปได้ในการจัดให้มีทางสัญจรข้ามทางรถไฟของรถจักรยานยนต์ โดยได้หารือถึงแนวทางแก้ไขปัญหาดังใน ระยะสั้นและระยะยาว เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการสัญจรตามปกติสุข





ลงพื้นที่ติดตามผลแก้ไขปัญหา กรณีการก่อสร้างอาคารที่พิศอกาศัย บนสันเขาเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2563 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยพันโทเทพจิต วิณะคุปต์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 4 และคณะ ร่วมกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงพื้นที่ติดตามแก้ไขปัญหาคกรณการปลูกสร้างโครงการที่พักตากอากาศ ARIYA RESIDENCE และโครงการอันจูงที่ก่อสร้างบนสันเขาในตำบลมะเร่ต เกาะสมุย ด้วยอาจขัดต่อกฎหมายเรื่องความสูงและความลาดชัน รวมถึงกรณการออกเอกสารสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน สค. 1 บนเกาะสมุยมุ่งหาข้อสรุปที่ชัดเจนป้องกันเหตุเสียหายในอนาคต

ทั้ง 2 โครงการได้รับการยืนยันจากเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ว่าเดิมเป็นที่ดิน สค. 1 ที่มีมาก่อนประมวลกฎหมาย



ที่ดิน พ.ศ. 2497 ทำให้ออกเอกสารสิทธิถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารบนพื้นที่เขาสูงชันภายใต้การอนุญาตก่อสร้างของเทศบาลนครเกาะสมุย ซึ่งต้องพิจารณาว่าการก่อสร้างนั้นเป็นไปตามแบบแปลนที่ขออนุญาตหรือไม่อย่างไร ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือไม่ และเป็นไปตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณท้องที่ตำบลตลิ่งงาม ตำบลปอผุด ตำบลมะเร่ต ตำบลแม่่น้ำ ตำบลหน้าเมือง ตำบลอ่างทอง ตำบลลิปะน้อย อำเภอเกาะสมุย ตำบลเกาะพะงัน



ตำบลบ้านใต้ ตำบลเกาะเต่า อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2557 หรือไม่ ทั้งนี้ โครงการที่พักตากอากาศ ARIYA RESIDENCE บางส่วนได้ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจึงต้องดำเนินการรื้อถอนแก้ไขให้ถูกต้อง ในส่วนที่หยุดดำเนินการก่อสร้างอยู่ระหว่างการยื่นขอขยายเวลาเพื่อแก้ไขแบบแปลนเพื่อรอแนวทางการแก้ไขที่ถูกต้อง



เสียก่อน สำหรับโครงการอันจูงได้มีการร้องเรียน ว่าก่อสร้างผิดแบบและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ขณะนี้เจ้าของโครงการได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการระดับจังหวัด และจะมีการพิจารณา ในวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563 ในระหว่างที่ห้ามดำเนินการก่อสร้างผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเชิญผู้เชี่ยวชาญจากกรมพัฒนาที่ดิน

กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทย เพื่อประชุมหารือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประเมินความลาดชัน ความสูง และปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงเพื่อให้ได้ข้อสรุปและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนภายในระยะเวลา 30 วัน และจะได้นำไปเป็นแนวทาง



ให้เทศบาลนครเกาะสมุยนำไปบังคับใช้ต่อไป เพราะแม้ว่าการลงทุนและการพัฒนาของเอกชนจะเป็นสิ่งสำคัญ แต่จะต้องไม่ขัดต่อระเบียบข้อกฎหมาย ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานความถูกต้องโดยเฉพาะป้องกันความเสี่ยงการเกิดกรณีดินถล่มหรือทรุดตัวอันจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ในอนาคต



ลงพื้นที่ติดตาม กรณีการจับเคสโอนโครงการ เพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัว ยากจนฯ ใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2563 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายรักษเกชา แฉ่ฉาย เลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ประชุมติดตาม ความคืบหน้าโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ แก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อ หลังจบการศึกษาภาคบังคับร่วมกับ พล.ร.ต. สมเกียรติ ผลประยูร เลขาธิการศูนย์อำนวยการ บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายจาร์วัฒน์ เกลี้ยงเกลาผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลานายประทีป ทรงลำยอง รองอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน พร้อมทั้งคณะทำงานจาก 5 จังหวัดชายแดน ภาคใต้

การประชุมในครั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ให้ความสำคัญกับนักเรียนครอบครัวยากจน ที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และ สงขลา ซึ่งประสบเหตุการณ์ความไม่สงบ ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ของประเทศโดยรวม เกิดปัญหาการว่างงาน และขาดแคลนแรงงาน จึงได้สั่งการให้มีการ บูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพ และจัดหา ตำแหน่งงานว่างรองรับเด็กที่ผ่านการฝึกอบรม เพื่อมีงานทำมีรายได้และไม่ตกเป็นเครื่องมือของ กลุ่มก่อความไม่สงบ





ทั้งนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้เร่งรัดขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนครอบครัวยากจนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อช่วยเหลือนักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบ ม.3 จำนวน 871 คน โดยประสานสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือสำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานในพื้นที่เพื่อจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมเตรียมเข้าทำงาน โดยตั้งเป้าหมายการฝึกอบรมรวม 28 หลักสูตร จำนวน 220 อัตรา และภายหลังจากที่นักเรียนผ่านการฝึกอบรมเพิ่มทักษะด้านอาชีพตามหลักสูตรที่กำหนดแล้ว จะสามารถเข้าทำงานในภาคเอกชน โดยได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำแน่นอน





ลงพื้นที่ติดตามผล กรณีการประกอบ อาชีพเลี้ยงนกนางแอ่นในพื้นที่ อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช

เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายบุญ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะได้ลงพื้นที่

ตรวจสอบอาคารที่ใช้การประกอบอาชีพเลี้ยงนกนางแอ่นในพื้นที่อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช พร้อมประชุมรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบอาชีพเลี้ยงนกนางแอ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ เทศบาลเมืองปากพนัง จากนั้น คณะทั้งหมดเดินทางไปตรวจสอบอาคารที่ใช้เลี้ยงนกนางแอ่นในพื้นที่อำเภอปากพนัง และดูขั้นตอนกรรมวิธีในการทำความสะอาดรังนกหลังจากที่มีการจัดเก็บ





**ลงพื้นที่แก้ไ้ปัญหาเรื่องร้องเรียน
กรณีการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคลองสังข์
และเร่งหาที่ดินทดแทนให้ประชาชน
ที่ได้รับผลกระทบ จังหวัดนครศรีธรรมราช**

เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2563 นายบุญธรรูป นาคกุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้า การก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำคลองสังข์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริและการแก้ไขปัญหา

กรณีการจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ราษฎร ผู้ได้รับผลกระทบ

เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2563 คณะผู้ตรวจการแผ่นดินได้ประชุมหารือร่วมกับ นายถาวรวัฒน์ คงแก้ว รองผู้ว่าราชการจังหวัด นครศรีธรรมราช และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดนครศรีธรรมราช สำนักงานจัดการ ทรัพยากรป่าไม้ที่ 12 ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมนครศรีธรรมราช อำเภอบางใหญ่ การยางแห่งประเทศไทย (กยท. เขตภาคใต้

ตอนกลาง) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.) ภาคใต้ สำนักงานก่อสร้างชลประทานขนาดกลางที่ 15 อปต. ราชบุรี เพื่อเร่งหาทางออกกรณีราษฎรได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำคลองสังข์ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ตำบลกรูย อำเภอทุ่งใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยมีผลสรุปที่ประชุม ดังนี้ 1) เน้นย้ำให้การยางแห่งประเทศไทยพิจารณาว่าโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคลองสังข์เป็นการดำเนินการตามพระราชดำริของรัชกาลที่ 9 ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ควรคำนึงถึงประโยชน์ของราษฎรเป็นหลัก 2) จังหวัดนครศรีธรรมราช

ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรผู้ได้รับผลกระทบ โดยขณะนี้ อยู่ระหว่างการจัดหาสถานที่และจัดให้ราษฎรที่เดือดร้อนเข้าสู่ที่ทำกิน ซึ่งขอให้มีการวางแผนแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะสั้นและระยะยาว ในการดำเนินการต่อไป เช่น อาจมีการพัฒนาอาชีพ กรมชลประทานจัดให้มีการจ้างงานรายวัน จัดชุมชนคล้ายรูปแบบหมู่บ้านจุฬาภรณ์ เป็นต้น 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินจะดำเนินการเร่งรัดกรมป่าไม้ให้พิจารณาให้ความเห็นชอบอนุญาตให้จังหวัดนครศรีธรรมราชใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จำนวน 2,075 ไร่ เพื่อรองรับราษฎรที่ได้รับผลกระทบต่อไป





**ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง
กรณีนายกเทศมนตรี ไม่ขับไล่ผู้บุกรุก
เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดงโนนสูง
ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์
จังหวัดศรีสะเกษ**

เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563 นายบูรณ์ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ต.อ. วีรวิทย์ จันทร์จำเริญ ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นายพินิจ ตันตวิญญูพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 ลงพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง กรณี



นายกเทศมนตรีตำบลผือใหญ่ อำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ไม่ขับไล่ผู้บุกรุก เข้าทำประโยชน์ในที่ดินดงโนนสูง ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน



ลงพื้นที่แก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน กรณีนายกเทศมนตรี ไม่จับไล่ผู้บุกรุก จังหวัดศรีสะเกษ

เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 นายบุรณัฐ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ต.อ. วีรวิทย์ จันทร์จำเริญ ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นายพินิจ ตันติวิญญูพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 และคณะ ลงพื้นที่เพื่อประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน กรณีนายกเทศมนตรีตำบลผือใหญ่ อำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ไม่จับไล่ผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดงโนนสูง ซึ่งเป็น





ที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และกรณีร้องเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลจะงอง คัดค้านการรังวัดเพื่อขอก่อถนนที่ดินตามหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ตำบลจะงอง อำเภอยุชชินธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลง “โพนสูงสาธารณประโยชน์” หมู่ที่ 1 ตำบลจะงอง อำเภอยุชชินธุ์ จังหวัดศรีสะเกษ

ทับที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ร้องเรียน และสำนักงานที่ดินจังหวัดศรีสะเกษ สาขาอุษาคเนย์ ยกเลิกคำขอก่อถนนที่ดินของผู้ร้องเรียน ตลอดจนยังได้ประชุมหารือเรื่องร้องเรียนกรณีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 28 และโรงเรียนกันทรารมณีนีไม่ว่าจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้พิการเข้าทำงาน และกรณี นายอำเภอรราชสีมาไศลมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม



การสัมมนาวิชาการนานาชาติ เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี การก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน

วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563 พลเอก วิทวัสสรชตะนันท์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายบุญ ฐาปนดุลย์ นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายรักษเกชา แฉ่ฉาย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เปิดงานเวทีสัมมนาวิชาการนานาชาติเนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี การก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน ร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งประเทศไทย นิวซีแลนด์ในการขับเคลื่อนคุ้มครองสิทธิของประชาชน เดินหน้าสานต่อเครือข่ายระหว่างประเทศเพิ่มช่องทางช่วยเหลือประชาชนในต่างแดน





จากนั้น พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายปีเตอร์ เอฟ. โบเชียร์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งประเทศนิวซีแลนด์ ได้ร่วมลงนามความร่วมมือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนร่วมกัน ที่อาศัยอยู่ในระหว่างทั้งสองประเทศ พัฒนาช่องทางการร้องเรียนและยกระดับวิชาชีพของผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาคแปซิฟิก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดในการจัดตั้งเวทีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งภูมิภาคเอเชีย



ตะวันออกเฉียงใต้ ชื่อว่า South East Asian Ombudsman Forum (SEAOF) เพื่อเป็นการแสดงจุดยืนขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามิได้มุ่งให้ความเป็นธรรมหรือดูแลเฉพาะประชาชนในประเทศไทยเท่านั้นแต่ยังให้ความสำคัญกับประชาชนของเพื่อนบ้านที่พำนักในประเทศไทยด้วย



ในช่วงบ่ายของวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563 เป็นการอภิปรายในหัวข้อ “การเปลี่ยนผ่าน กระบวนทัศน์และความท้าทายต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง” โดยมีผู้ร่วมอภิปรายดังนี้ พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายปีเตอร์ ทินเดออลล์ ประธานสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินระหว่างประเทศ และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ นายคริส พิลด์ รองประธาน IOI ลำดับที่ 2 และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย และนางเจซูอีน่า โกเมส ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยติมอร์-เลสเต

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563 มีการอภิปรายในหัวข้อต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้ “ความท้าทายต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลง: ผลกระทบและทางออก” (Challenges to

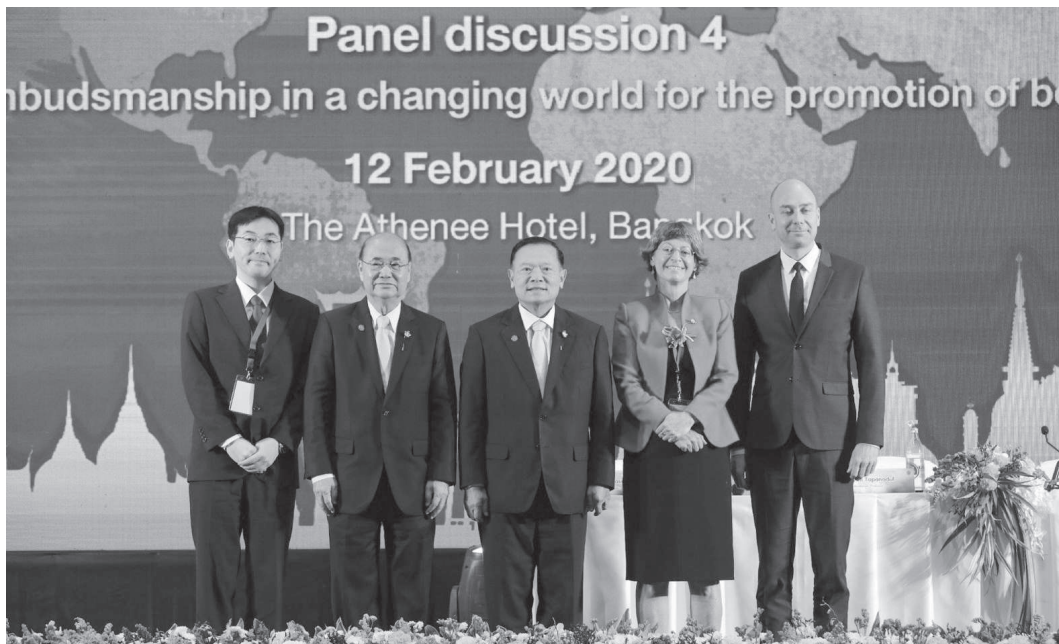


Ombudsmanship in the changing world: Impacts and solutions) โดย นายนิค เบนเน็ต (Public Services Ombudsman for Wales, UK) เป็นผู้ดำเนินรายการ และมีผู้ร่วมอภิปราย 2 คน ดังนี้ นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและนายปีเตอร์ โบเชียร์ (IOI Regional President for APOR and Chief Ombudsman, New Zealand)





หัวข้อ “บทบาทที่มากขึ้นของ Social media: ผลกระทบเชิงบวกและลบต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” (Increasing role of social media: Pros and cons for Ombudsman institutions) โดย นายดาตูก ฮาร์จิต ซิงห์ (Director General, Public Complaints Bureau, Malaysia) เป็นผู้ดำเนินรายการ และ นางสาวเดบราห์ กลาส (Victorian Ombudsman, Australia) และ นายนิค เบนเน็ต (Public Services Ombudsman for Wales, UK) เป็นผู้ร่วมอภิปราย



หัวข้อ “ภาพลักษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินในโลกที่กำลังเปลี่ยนแปลงและการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีกว่าเดิม” (Perceptions on Ombudsmanship in a changing world

for the promotion of better governance) โดย นางสาวเดบราห์ กลาส (Victorian Ombudsman, Australia) เป็นผู้ดำเนินรายการ และ นายบรูณ์ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน



นายมาอิโต ชินโตะ (Adjunct Researcher, Waseda University, Japan) และ นายแอกอส คอสมา (Commissioner for Fundamental Rights, Hungary) เป็นผู้ร่วมอภิปราย

และหัวข้อ “วิธีการดำรงอยู่และเอาตัวรอดภายใต้ภัยคุกคาม” (How to maintain Ombudsmanship and survive under threat) โดยมี พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เกียรติเป็นผู้ดำเนินรายการ และ นางสาววิคตอเรีย แพแมน (IOI Regional President for Caribbean and Latin America and Ombudsman, Bermuda) และ นายแซมมูเอล เรเยส มาร์ติเรส (Ombudsman, Philippines) เป็นผู้ร่วมอภิปราย



regulations, rules
causes & relevance o
blue burden on the



และวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 เป็นการอภิปรายในหัวข้อ “ทิศทางของผู้ตรวจการแผ่นดินในอนาคต: เทคนิคการร่วมมือและปรับตัว” (Future of Ombudsmanship in a changing world: adaptation and cooperation techniques) โดย นายคริส ฟิวรองประธาน IOI ลำดับที่ 2 และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย เป็นผู้ดำเนินรายการและนายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายฮิวมิ จาซารี (Ombudsperson, Kosovo) และนายมาซาฮิโระ ชิมิซึ (Director-General, Kinki Regional Administrative Evaluation Bureau, Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan) เป็นผู้ร่วมอภิปราย



จากนั้น พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวขอบคุณและปิดงานสัมมนาวิชาการนานาชาติเนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี การก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน



ลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้า กรณีระดมหน่วยงานจับปัญหาขยะสะสม จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 นายบูรณัฐ ฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายกีรป กฤตธีรานนท์ รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายพินิจ ตันติวิญญูพงศ์ ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 และคณะ ลงพื้นที่ที่เกาะสมุยร่วมกับ นายสุทธิพงษ์ คล้ายอุดม รองผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงพื้นที่ติดตามความคืบหน้าการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาขยะสะสมบนเกาะสมุย



จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งในแต่ละวันมีขยะเกิดใหม่ประมาณ 150 ตัน และมีขยะมูลฝอยสะสมประมาณ 3.25 แสนตัน ทำให้ประชาชนที่พักอาศัยและมีสถานที่ทำงานใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นขยะหมักหมมและน้ำเสียจากน้ำชะกากกขยะ รวมถึงการเกิดอุบัติเหตุจากถนนลื่นในเส้นทางรถขนขยะ อีกทั้งยังมีปัญหาน้ำเสียซึมปนเปื้อนสู่แหล่งน้ำใช้อุปโภคบริโภคทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและการเกษตรเสียหาย

โดยผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานในพื้นที่ ได้บูรณาการร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อดำเนินการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวมานานกว่า 2 ปี ทั้งจังหวัดสุราษฎร์ธานี อำเภอกะสมุย เทศบาล นครเกาะสมุย สำนักทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจังหวัดสุราษฎร์ธานี ท้องถิ่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี สาธารณสุขจังหวัด สุราษฎร์ธานี ฝ่ายกองช่างสุขาภิบาล และ ฝ่ายบริการสาธารณสุขเทศบาลนครเกาะสมุย สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สถานีตำรวจท่องเที่ยว 5 กองบัญชาการทหารบก ที่ 45 พื้นที่เกาะสมุย และหมวดทางหลวง เกาะสมุย จนกระทั่งเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นที่ น่าพอใจ สามารถบรรเทาความเดือดร้อน ให้ลดลงอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งในขณะนี้ การบริหารจัดการขยะสะสม บนเกาะสมุยได้เดินหน้าอย่างเป็นระบบมากขึ้น และล่าสุดเทศบาลนครเกาะสมุยได้รับการ อนุมัติงบประมาณเป็นเงินจำนวน 153 ล้านบาท สำหรับบริหารจัดการระบบกำจัดขยะมูลฝอย



กำจัดค้ำประมาณสามแสนต้นโดยจะดำเนินการใน 2 ส่วน คือ 1) ขนย้ายขยะตกค้าง บางส่วน ประมาณหนึ่งแสนสี่หมื่นต้นที่เป็น ขยะล้นบ่อฝังกลบและที่กองอยู่ในพื้นที่ที่เช่า จากเอกชนไปกำจัดที่ตำบลเวียงสระ จังหวัด สุราษฎร์ธานี มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการ 20 เดือน และ 2) ขยะมูลฝอยตกค้างส่วนที่เหลือ ทางเทศบาลนครเกาะสมุยจะฝังกลบในพื้นที่ บ่อขยะเดิมและปิดบ่อขยะในลักษณะถาวร นอกจากนี้ เทศบาลนครเกาะสมุยได้นำฝ้ายาง ปิดคลุมกองขยะเก่าทั้งหมด และยังได้ตั้ง งบประมาณสำหรับดำเนินการ ปิดคลุมบ่อมูลฝอยด้วยแผ่น HDPE หนา 15 มิลลิเมตร





พื้นที่ไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร เพื่อใช้กับขยะเก่าซึ่งอยู่ในโรงเรือน เป็นการลดผลกระทบด้านกลิ่น แมลงวันรบกวน และน้ำฝนไหลเข้าชะบ่อมูลฝอย และได้ดำเนินการซ่อมบำรุงรถขยะให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานและต้องฉีดล้างทำความสะอาดสัปดาห์ละ 3 ครั้ง ซ่อมแซมระบบบ่อรวมน้ำเสียและระบบสูบน้ำของโรงกำจัดขยะมูลฝอยซึ่งชำรุดอยู่ให้กลับมาใช้งานได้ สามารถบำบัดน้ำเสียจากน้ำชะมูลฝอยได้และนำน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วไปล้างถนนภายในโรงเตาเผามูลต่อด้วย และสำหรับขยะเกิดใหม่ปัจจุบันได้มีภาคเอกชนรับผิดชอบในการบริหารจัดการขยะโดยมีการใช้เทคโนโลยีจากประเทศสวีเดนในการอัดขยะเป็นก้อนหุ้มด้วยพลาสติก



ชนิดพิเศษ และบรรจุใส่ถุงบิ๊กแบ็ค จากนั้นขนย้ายไปกำจัด ณ ตำบลเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นวิธีที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และถูกสุขอนามัยของชุมชนใกล้เคียง รวมทั้งกำจัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากน้ำบริเวณกองขยะและระหว่างขนย้ายที่อาจไหลและปนเปื้อนสู่ภายนอก ไปจนถึงก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางถนนแก่ประชาชนที่ขับขี่สัญจรไปมา





ลงพื้นที่ติดตามผล กรณียื่นทบทวนสิทธิ เงินเยียวยาในโครงการ “เราไม่ทิ้งกัน”

เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2563 พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายเมธี มั่นคง ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 และคณะ ลงพื้นที่ประชุมติดตามความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาเงินเยียวยา 5,000 บาท ในโครงการ “เราไม่ทิ้งกัน” ร่วมกับ นายลวรรณ แสงสนิท ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นายพรชัย ฐีระเวช ที่ปรึกษา ด้านเศรษฐกิจการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขณะนี้ กระบวนการขั้นตอนยื่นทบทวนสิทธิเป็นไปด้วยดีจากที่มีประชาชนลงทะเบียนรับสิทธิ จำนวน 28.8 ล้านคน มีผู้ผ่านเกณฑ์ได้รับสิทธิเงินเยียวยาแล้วประมาณ

13.7 ล้านคน ในกรณีผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิสามารถยื่นทบทวนสิทธิผ่านระบบออนไลน์ ได้ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม 2563 โดยจุดรับเรื่องร้องเรียนบริเวณกรมประชาสัมพันธ์ จะขยายเวลาให้บริการออกไปจนถึงวันที่ 15 พฤษภาคม 2563 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำชับให้กำกับดูแลจำนวนโต๊ะรับเรื่องร้องเรียนและเจ้าหน้าที่ให้มี





จำนวนเพียงพอเพื่อรองรับประชาชน
ที่มาใช้บริการ รวมทั้งเร่งประชาสัมพันธ์
ให้ประชาชนตรวจสอบข้อมูลส่วนตัว เช่น
เลขบัตรประชาชน บัญชีธนาคาร ให้ถูกต้อง
เพื่อป้องกันความผิดพลาดจนอาจเกิด
ความล่าช้าในการรับเงินเยียวยา หรือให้
คำแนะนำให้ผูกบัญชีพร้อมเพย์กับธนาคาร
ซึ่งเป็นช่องทางที่สะดวกที่สุด และประธาน



ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้ 1) ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้นักเรียน นักศึกษา เข้ามามีส่วนร่วมเป็นจิตอาสาเพื่อช่วยแนะนำหรือดำเนินการให้แก่ประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งในอนาคตอาจมีเหตุการณ์ลักษณะนี้เกิดขึ้นอีก โดยเด็กนักเรียนนักศึกษาเหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญ เพราะมีความรู้และสามารถเข้าระบบออนไลน์ได้ดี สามารถช่วยเหลือหรือทำแทนได้ โดยเฉพาะคนสูงวัยที่ไม่คุ้นเคยกับระบบออนไลน์ 2) ในต้นเดือนกรกฎาคมนี้ จะเปิดเทอม การศึกษาภาคแรกจึงขอให้ปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการเยียวยาฯ ร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ พิจารณามาตรการให้ความช่วยเหลือนักเรียน นักศึกษา หรือผู้ประกอบการที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเรียน เช่น ค่าบำรุงการศึกษา ค่าเครื่องแบบ



นักเรียน นักศึกษา และอุปกรณ์การเรียนอื่น ๆ เพื่อเตรียมการวางแผนมาตรการช่วยเหลือตั้งแต่ตอนนี้ ซึ่งจะบรรเทาความเดือดร้อนกรณีดังกล่าวได้

จากนั้น ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยคณะ ได้ลงพื้นที่ ณ จุดรับเรื่องร้องเรียน บริเวณกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อตรวจเยี่ยมการทำงานของเจ้าหน้าที่และประชาชนที่เดินทางมาปรึกษาปัญหาจากการยื่นขอรับสิทธิ์ ●





ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามสกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

ที่อยู่ (จัดส่งวารสาร) เลขที่.....หมู่บ้าน.....ซอย.....

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....โทรสาร.....

อีเมลล์.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ)

.....

ท่านสามารถขอรับ

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง



1/2553



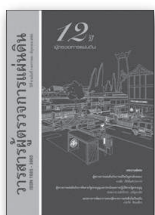
2/2553



1/2554



2/2554



1/2555



2/2555



2/2557



1/2560



2/2560



1/2561



1/2562



2/2562

ดาวน์โหลดบทความในรูปแบบ PDF ได้ที่



www.ombudsman.go.th/ombudsmanstudies

(เอกสารเผยแพร่ เลือกหัวข้อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน)

Journal of Thai Ombudsman

Home Page



Available now

Follow us at



[www.ombudsman.go.th
/ombudstudies](http://www.ombudsman.go.th/ombudstudies)



สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา



[http://www.tci-thaijo.org
/index.php/ombudsman](http://www.tci-thaijo.org/index.php/ombudsman)



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0 2141 9100 โทรสาร 0 2143 8341 สายด่วน 1676 (โทรฟรีทั่วประเทศ) www.ombudsman.go.th