



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1

ประจำเดือนมกราคม - มิถุนายน 2564

# วารสารบริหารรัฐกิจ

สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย



สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University



ISSN : 2287-0725

## บรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วราดวง สมณาคัด

## ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

## กองบรรณาธิการ

- |  |   |
|--|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์    | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์                   |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.วนิดา สัจพันโรจน์ | มหาวิทยาลัยศิลปากร                      |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.เพ็ญศรี นิรินัง   | มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ |
| 4. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล    | มหาวิทยาลัยเชียงใหม่                    |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระ เลิศสมพร | มหาวิทยาลัยพะเยา                        |

## ที่ปรึกษาประจำวารสาร

- |  |   |
|--|---|
| 1. ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง             | มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย                      |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย | นักวิชาการอิสระ   |
| 3. รองศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา              | มหาวิทยาลัยศิลปากร                                      |
| 4. รองศาสตราจารย์ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง      | ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์หอประชุมรำกาลที่ 9                 |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรชัย มุ่งไธสง      | อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย                      |
| 6. อาจารย์เนรมิตร จิตรรักษา                  | คณบดีสำนักวิชาบริหารรัฐกิจ<br>มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |

## คณะกรรมการประจำวารสาร

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วราดวง สมณาคัด | บรรณาธิการ  |
| 2. อาจารย์ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว       | ผู้ช่วยบรรณาธิการ   |
| 3. อาจารย์สิมินตราพร สุรินทร์       | กรรมการ   |
| 4. อาจารย์ชุตินา ปัญญาหลง           | กรรมการ   |
| 5. นายประกาศิต แซ่เฮ้อ              | กรรมการ   |
| 6. นางสาวจากรุวรรณ คำไม้ะ           | เลขานุการคณะกรรมการและผู้ประสานงาน<br>กองบรรณาธิการวารสาร |



## บทบรรณาธิการ

“วารสารบริหารรัฐกิจ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย” เป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานทางด้านการศึกษาและด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องในประเด็นทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมานุษยวิทยา ตลอดจนสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผลงานวิชาการได้รับการเผยแพร่ในวงกว้างและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ โดย “วารสารบริหารรัฐกิจ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย” เป็นวารสารทางวิชาการที่มีการพิจารณาก่อนกรองคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสถาบัน มีกำหนดเผยแพร่ปีละ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-มิถุนายน และฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม-ธันวาคม ซึ่งมีการเผยแพร่ในรูปแบบเล่มวารสารและรูปแบบวารสารอิเล็กทรอนิกส์ (Online journal)

กองบรรณาธิการและคณะกรรมการประจำวารสาร ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการประเมินบทความ ทำให้บทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการเผยแพร่มีคุณภาพเป็นที่ประจักษ์ต่อนักวิชาการที่มีความใฝ่รู้สนใจองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ บรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับปัจจุบันที่ได้รับการเผยแพร่ จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางด้านวิชาการต่อไป

ผู้ช่วยศาสตราจารย์วราดวง สมณาศักดิ์  
บรรณาธิการ



## สารบัญ

บทความวิชาการ	หน้า
อุปสรรคในการพัฒนากฎหมายขยะอาหารในประเทศไทย ปีติเทพ อยู่ยืนยง	1
การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทกองทัพ ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และสุเทพ เชาวลิต	13
แนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย พัชรี จิตเอื้ออังกูร และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว	45
ความเป็นผู้นำของผู้จัดการสโมสรฟุตบอลพรีเมียร์ลีก ประเทศอังกฤษ กรณีศึกษาการบริหารจัดการสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2556 ยุทธภูมิ ใจตา และวรรณทิวา เชียงตุง	55
<b>บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)</b>	
รัฐประศาสนศาสตร์ : ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน สมีนตราพร สุรินทร์	63



## อุปสรรคในการพัฒนากฎหมายขยะอาหารในประเทศอังกฤษ

### Obstacles to the development of Food Waste Law in England

(วันรับบทความ: 15 มกราคม 2564; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 28 มกราคม 2564; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 3 กุมภาพันธ์ 2564)

ปีติเทพ อยู่ยี่นง\*

Pedithep Youyuenyong\*

#### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มุ่งอภิปรายพัฒนาการของนโยบายขยะอาหารและแนวโน้มของกฎหมายลดขยะอาหารในประเทศอังกฤษ ในช่วงระหว่างปี 2015 ถึง 2019 รวมทั้งแนวคิดการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการข้อบังคับว่าด้วยขยะของสหภาพยุโรป การเสนอแนะการลดขยะอาหารภาคบังคับ รายงานและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาขยะอาหารในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และมาตรการให้อำนาจหน่วยงานจัดการขยะอาหารการอภิปรายในบทความฉบับนี้นำไปสู่บทสรุปว่าแนวคิดการลดขยะอาหารภาคบังคับจะมีผลอย่างไรและนำไปสู่การอภิปรายถึงผู้มีส่วนได้ส่วนได้ในการปฏิรูปกฎหมายขยะอาหารในระยะยาว พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายขยะอาหาร อีกทั้งยังวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่าจะขจัดอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายขยะอาหารได้อย่างไรหรือการพัฒนากฎหมายขยะอาหารควรเป็นไปเช่นไร

**คำสำคัญ:** ขยะอาหาร, กฎหมาย, นโยบาย, อุปสรรค, ประเทศอังกฤษ

#### Abstract

This article aims to discuss the development of food waste policy and the prevailing trends in food waste law in England that took place between 2015 and 2019. The discussion also includes the concept of enacting the implementing legislation of the EU Waste Framework Directive, the recommendations of mandatory food waste reduction, the reports and recommendations on the issues of food waste addressed in recent years, and reinforcement measures rectified by granting the power (or legal entities) for all agencies involved in food waste management. The discussions are summarized in terms of how concept of the mandatory food waste reduction in England can be put into effect before a further discussion of food waste stakeholders participating in long-term legal reform is set up, and what problems and obstacles are encountered in food waste law reform. In addition, the discussions are analysed in terms of how these obstacles can be removed or how development of the food waste law in England can be fostered.

**Keywords:** Food Waste, Law, Policy, Obstacles, England

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, E-mail: pedithep.y@cmu.ac.th

## 1. บทนำ

ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 มาจนถึงปี ค.ศ. 2019 ประเทศอังกฤษได้มีความพยายามหลายประการสนับสนุนให้มีการต่อสู้กับปัญหาภาวะขยะอาหาร (food waste) ล้นตลาด กล่าวคือ อาหารประมาณถึง 10 ล้านตันในแต่ละปีจะต้องถูกทิ้งขว้าง (throws away) ไปอย่างสูญเปล่าและแทบจะที่ไม่มีผู้ใดได้ประโยชน์จากอาหารที่ถูกทิ้งขว้างให้กลายเป็นขยะ (House of Commons, 2017) แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นประเทศอังกฤษยังเผชิญปัญหาจากผู้หิวโหยและขาดแคลนอาหาร ไม่ว่าจะเป็นคนไร้บ้าน (homeless people) ที่ปราศจากที่อยู่เป็นหลักแหล่งที่ดีหรือผู้มาจากครอบครัวยากจน (poor people) ที่มีรายรับไม่พอกับรายจ่ายก็ตาม ต่างก็ไม่มีอาหารเพียงพอในการบริโภคในชีวิตประจำวัน (WRAP, 2009) ชำยยังอาจไม่มีช่องทางแสวงหารายได้ในชีวิตประจำวันเพื่อจับจ่ายใช้สอยซื้อหาอาหารมาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องในชีวิตจริง ในอีกด้านหนึ่งนั้นขยะอาหารในประเทศอังกฤษก็เป็นของเสียประเภทขยะอินทรีย์ (organic waste) ในรูปแบบหนึ่ง ที่เหลือทิ้งจากการบริโภคในครัวเรือน (households) หรือเหลือทิ้งจากธุรกิจให้บริการอาหาร ไม่ว่าจะเป็นเหลือทิ้งจากร้านอาหารจานด่วน (fast food restaurants) ซูเปอร์มาร์เก็ต (supermarkets) ตลาดสด (fresh markets) และร้านขายของชำ (grocery stores) เป็นขยะในรูปแบบที่เน่าเปื่อยย่อยสลายได้ง่าย ส่งกลิ่นเหม็น และมีสารประกอบอินทรีย์ที่มีความเข้มข้นสูง หากปราศจากความระมัดระวังอย่างสมเหตุสมผลหรือการปฏิบัติที่เหมาะสมในการบริหารจัดการขยะอาหารในท้องถิ่น (ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่เทศบาลพลาดการจัดเก็บขยะอาหารจากครัวเรือนรายวัน/รายสัปดาห์ (missed collections) ที่พักอาศัยไม่ได้สร้างระบบรองรับบริการจัดเก็บและบำบัดขยะอาหารจากผู้พักอาศัย (food waste service) และท้องถิ่นละเลยต่อกระบวนการนำขยะอาหารหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (recycling food waste) ในภาคการเกษตรและพัฒนาปรับปรุงคุณภาพดิน เป็นต้น) (Local Government and Social Care Ombudsman, 2017) สิ่งเหล่านี้ย่อมนำไปสู่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม (environment) และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (climate change) ในระยะยาวได้

ดังนั้นแล้วในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี ค.ศ. 2015 ถึงปี ค.ศ. 2019) รัฐบาลอังกฤษให้การสนับสนุนโครงการลดขยะอาหารขึ้นมาหลายโครงการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาขยะอาหาร ตัวอย่างเช่น โครงการธนาคารอาหาร (Food Banks) เพื่อเป็นจุดบริจาคอาหารที่เหลือทิ้งจากการบริโภคในชีวิตประจำวันหรืออาหารที่เหลือทิ้งจากการจัดจำหน่ายในท้องตลาด จุดบริการของโครงการดังกล่าวได้กระจายอยู่ทั่วประเทศอังกฤษ ทำให้ผู้คนไร้บ้านและผู้มาจากครอบครัวยากจนสามารถขออาหารที่เหลือทิ้งจากการบริโภคในชีวิตประจำวันหรือเหลือทิ้งจากการวางขายในท้องตลาดเหล่านี้ได้ แล้วนำอาหารที่เหลือทิ้งเหล่านี้มาบริโภคประทังความหิวหรือบริโภคยังชีพเพื่อมีชีวิตอยู่ต่อไปในภายภาคหน้า (Sara Priestley, 2016) โครงการนี้เป็นเกิดจากการอาศัยความร่วมมือทั้งผู้บริโภค (consumers) ผู้ค้าปลีก (retailers) และภาคอุตสาหกรรมอาหาร (food industry) รวมทั้งโครงการลดขยะอาหารในลักษณะเช่นนี้ได้ถูกดำเนินการโดยองค์กรการกุศล (volunteer-based organisations) ภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาลอังกฤษ เป็นต้น (HM Government, 2018)

อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษเองกลับไม่มีมาตรการบังคับให้เกิดการลดขยะอาหาร (no mandatory food waste reduction) และมาตรการอื่น ๆ ที่สนับสนุนผู้บริโภค ผู้ค้าปลีกและภาคอุตสาหกรรมอาหารเข้าร่วมโครงการลดขยะอาหารที่ดำเนินการหรือสนับสนุนโดยองค์กรของรัฐหรือองค์กรอาสาสมัครอื่น ๆ แม้ว่าโครงการลดขยะอาหารจะต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายอยู่บ้าง แต่หากมีมาตรการจากภาครัฐมาส่งเสริมสนับสนุนแล้วผู้เข้าร่วมโครงการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการอาจได้รับประโยชน์ทั้งต่อการดำรงชีพของตนเองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปในคราวเดียวกัน

บทความฉบับนี้ไม่ได้ประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการลดขยะอาหารที่รัฐบาลอังกฤษได้ให้การสนับสนุนและประสบความสำเร็จในแง่ของการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้พิวโหยในสังคมและลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาแล้ว หากแต่ประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายส่งเสริมสนับสนุนให้ลดปริมาณขยะอาหารในท้องตลาด อีกทั้งยังวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่า จะขจัดอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายขยะอาหารได้อย่างไรหรือการพัฒนากฎหมายขยะอาหารควรเป็นไปเช่นไร

## 2. นโยบายและกฎหมายขยะอาหารในประเทศอังกฤษ

ขยะอาหาร หมายถึง อาหารหรือส่วนเหลือทิ้งที่กินไม่ได้ของอาหาร (inedible parts of food) ที่ถูกนำไปเข้าสู่กระบวนการบำบัดหรือถูกกำจัดออกไปจากห่วงโซ่อุปทาน รวมไปถึงการนำขยะอาหารไปทำปุ๋ยหมัก การนำขยะอาหารไปโลกกลับที่ดินเพาะปลูก การนำขยะอาหารไปใช้ร่วมกับเทคโนโลยีหมักย่อยแบบไร้อากาศ การนำขยะไปสร้างพลังงานเชื้อเพลิงที่ได้จากกระบวนการทางชีวภาพ การผลิตพลังงานไฟฟ้าร่วมกับพลังงานความร้อน (โคเจนเนอเรชั่น) การนำขยะอาหารไปทิ้งลงสู่ท่อระบายน้ำ การฝังกลบขยะอาหารบนดินและการทิ้งขยะอาหารลงสู่ทะเล (FUSIONS, 2016)

ในปี 2014 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปแห่งสหราชอาณาจักร (European Union Committee) แห่งสภาขุนนาง (House of Lord) หรือสภาสูงในรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ได้เคยออกเอกสารที่มีชื่อเรียกว่า “Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention” หรือ “เอกสารว่าด้วยการนับต้นทุนของขยะอาหาร: การป้องกันขยะอาหารสหภาพยุโรป” (House of Lords, 2014) เอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารฉบับแรก ๆ ที่ระบุถึงผลกระทบในด้านลบที่เกิดจากขยะอาหารล้นตลาดและการบริโภคอาหารอย่างไร้ขีดจำกัดที่สามารถก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อน (global warming) เนื่องมาจากก๊าซมีเทน (methane) ซึ่งนับวันจะถูกปลดปล่อยออกมาจากกระบวนการฝังกลบขยะอาหาร (food waste landfill) ปริมาณการรั่วไหลของก๊าซมีเทนออกสู่ชั้นบรรยากาศโลกเป็นการเพิ่มการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (greenhouse gas emissions) ไปสู่ในชั้นบรรยากาศโลก (Government Office for Science, 2017) ผลที่ตามมานั้นคือความร้อนจากดวงอาทิตย์ที่สะท้อนกลับจากพื้นดินไปสู่ชั้นบรรยากาศ ความร้อนดังกล่าวไม่สามารถออกไปนอกชั้นบรรยากาศโลกได้ แล้วความร้อนดังกล่าวถูกเก็บกักไว้ในชั้นบรรยากาศโลก ผลที่ตามมานั้นก็คือโลกมีอุณหภูมิมากขึ้น จนเกิดภาวะโลกร้อนไปในที่สุด อีกทั้งคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปแห่งสหราชอาณาจักรยังได้แสดงความวิตกเกี่ยวกับกระบวนการอื่น ๆ ในการผลิตอาหาร (food production) ตามกิจกรรมในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร ตั้งแต่การจัดหาวัตถุดิบ การนำเข้าวัตถุดิบ การนำเข้า

วัตถุประสงค์ การจับเก็บสินค้า การกระจายสินค้า การวางขายในท้องตลาด ไปจนถึงการให้บริการอาหารในสถานที่ต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่อาจก่อให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (carbon dioxide emissions) และก๊าซอื่น ๆ ที่สร้างปรากฏการณ์กระจกได้ เช่น ไนตรัสออกไซด์ (Nitrous oxide) ซีเอฟซี (Chlorofluorocarbon) ไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (Hydrofluorocarbons) เป็นต้น

ในฐานะที่สหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ ประเทศเวลส์ ประเทศสกอตแลนด์และประเทศนอร์เวย์) เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) เป็นประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป (EU Member State) สหราชอาณาจักรเองควรมีบทบาทการวางนโยบายและมาตรการสำหรับลดผลกระทบเกี่ยวกับขยะอาหารโดยอาศัยการนำนโยบายขยะยุโรป (EU Waste Policy) (House of Commons Library, 2016) มาเป็นแนวทางสร้างอิทธิพลและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร ในขณะที่เดียวกันสหราชอาณาจักรต้องสร้างความตระหนักถึงต้นทุนที่แท้จริงของการดำรงอยู่ของขยะอาหารและสะท้อนผลกระทบภายนอกในทางลบ (externality costs) หรือผลกระทบภายนอกในด้านลบ (negative externalities) จากกระบวนการในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคอาหารหรือสร้างแรงจูงใจให้หันมาปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้บริโภคอาหารในชีวิตประจำวัน มาทดแทนการบริโภคอาหารแบบดั้งเดิมที่เคยทำเป็นประจำในชีวิตประจำวัน

อีกประการหนึ่งเอกสารฉบับนี้ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของความร่วมมือและการประสานงาน (House of Lords, 2014) ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารประสานความร่วมมือจัดตั้งโครงการหรือดำเนินกลไกร่วมด้วยช่วยกันลดปริมาณขยะอาหารในชีวิตประจำวันและในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานความร่วมมือในเบื้องต้นเพื่อปฏิบัติตามกรอบกฎหมายและนโยบายสหภาพยุโรปว่าด้วยขยะ (EU waste legislation and policy) (House of Commons Library, 2016) ที่มีเป้าหมายหลักในการป้องกันการเกิดขยะ (waste prevention) ภายใต้อำนาจที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีการนำเอาขยะอาหารมาใช้ซ้ำหรือหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ รวมไปถึงการบำบัดที่เหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้อาหารที่เหลือกินเหลือใช้กลายเป็นขยะหรือป้องกันไม่ให้เกิดขยะอาหารจากการที่ถูกทิ้งทิ้งขว้างในชีวิตประจำวัน การปฏิบัติเช่นนี้เป็นการจัดการภายใต้หลักการจัดการขยะแบบมีลำดับชั้น (waste hierarchy) (European Commission, 2010) ซึ่งเริ่มต้นในขั้นแรกตั้งแต่การลดป้องกันไม่ให้เกิดขยะอาหาร (prevention) แล้วไล่ลำดับชั้นต่อไปตั้งแต่การใช้ซ้ำ (reuse) การหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (recycling) การบำบัดขยะ (recovery) ไปจนถึงขั้นสุดท้ายการกำจัด (disposal) (นำเอาหลักการมาจากข้อบังคับสหภาพยุโรป EU Waste Framework Directive 2008/98/EC) (European Commission, 2019)

แม้ว่าบางประเทศในสหราชอาณาจักร นั่นก็คือประเทศเวลส์และประเทศสกอตแลนด์ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายบางอย่างอันมีส่วนช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารตระหนักถึงโทษภัยของขยะอาหารและกำหนดกิจกรรมคัดแยก (separate) ขยะอาหารออกจากขยะอื่นๆ ให้เป็นกิจกรรมภาคบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (mandatory local authorities) ในขณะที่มีการจัดเก็บ (collection) ขยะมูลฝอยจากครัวเรือน รวมไปถึงภาคธุรกิจและภาคเอกชนต้องมีส่วนร่วมใน

กิจกรรมดังกล่าวโดยต้องคัดแยกขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่นๆ ในสถานที่ของตนก่อนที่มีการจัดเก็บจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Sara Priestley, 2016) ในทางตรงกันข้ามประเทศอังกฤษ และประเทศนอร์เวย์และไอร์แลนด์กลับไม่มีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะในการลดขยะอาหารแบบภาคบังคับ (mandatory food waste reduction targets) และไม่มีมาตรการกำหนดให้มีคัดแยกขยะอาหารในขณะที่มีการจัดเก็บขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (mandatory separate food waste collection requirements)

ในขณะที่ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งเพื่อสนับสนุนการลดขยะอาหารแบบภาคบังคับ ในทางกลับกันประเทศอังกฤษก็มีความคิดริเริ่มภาคสมัครใจ (voluntary initiatives) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร ผ่านการริเริ่มโครงการรณรงค์เกี่ยวกับขยะอาหารในรูปแบบต่างๆ ด้วยความเต็มใจ ปราศจากการถูกบังคับโดยกฎหมายแต่อย่างใด (United Nations Environment Programme, 2014) การริเริ่มในลักษณะเช่นนี้เองทำให้ในเวลาต่อมาประเทศอังกฤษมีโครงการลดขยะอาหาร (food waste schemes) ทั้งที่ดำเนินโดยรัฐบาลเองหรือโครงการที่องค์กรเอกชนดำเนินการแล้วรัฐบาลให้การส่งเสริมสนับสนุน เช่น โครงการแฟร์แชร์ (FareShare) ที่ดำเนินการเป็นตัวกลางรับบริจาคอาหารที่ใกล้หมดอายุหรือหมดอายุแล้วแต่อยู่ในสภาพดีจากร้านค้าปลีกขนาดใหญ่หรือซูเปอร์มาร์เก็ต เพื่อดำเนินการนำอาหารดังกล่าวไปส่งมอบต่อกับองค์กรการกุศลเพื่อนำไปประกอบเลี้ยงอาหารแก่ผู้ยากไร้หรือนำไปส่งมอบต่อกับคนไร้บ้าน (FareShare, 2018) โครงการฟู้ดคลาวด์ (FoodCloud) ที่ดำเนินการผ่านแอปพลิเคชันโทรศัพท์มือถือ (application) ที่ถูกออกแบบมาให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือภาคอุตสาหกรรมผลิตอาหาร สามารถแจ้งข้อมูลขอบริจาคอาหารที่เหลือทิ้งจากการขายหรือเหลือทิ้งจากการผลิต โดยอาหารดังกล่าวต้องอยู่ในสภาพที่สามารถบริโภคได้ เพื่อให้องค์กรการกุศลมาขอรับบริจาคจากสถานที่หรือที่อยู่ของร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือภาคอุตสาหกรรมผลิตอาหาร แล้วองค์กรการกุศลดังกล่าวมีหน้าที่นำไปประกอบเลี้ยงให้กับผู้ยากไร้หรือนำไปส่งมอบให้กับคนไร้บ้านอีกทอดหนึ่ง (FoodCloud, 2016) และโครงการธนาคารอาหารหรือฟู้ดแบงก์ของทรัสเซลล์ทรัสต์ (Trussell Trust's Foodbanks) ที่ดำเนินการบริจาคอาหารเหลือทิ้งจากการจำหน่ายหรือจากการบริโภค ผ่านการกำหนดจุดขอรับบริจาคอาหารและจุดแจกอาหารให้กับประชาชนที่เป็นผู้ยากไร้หรือมีความยากลำบากทางเศรษฐกิจครัวเรือน ซึ่งมีจุดฟู้ดแบงก์กระจายอยู่ทั่วประเทศอังกฤษ (Trussell Trust, 2016) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าการไม่มีกฎหมายเพื่อลดขยะอาหารแบบภาคบังคับอาจไม่ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อลดขยะอาหาร ในขณะเดียวกันกลับมีการแตกยอดโครงการรณรงค์เกี่ยวกับการลดขยะอาหารใหม่ๆ หรือความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก พร้อมกับรัฐบาลอังกฤษยังให้การสนับสนุนการดำเนินกลไกของโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ยากไร้หรือคนไร้บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเอาเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและการสื่อสารผ่านระบบแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถือ มาเป็นเครื่องมือสร้างกลไกดำเนินโครงการลดขยะอาหารของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร แต่ในอีกด้านกลับไม่พบมาตรการอื่นๆ ที่มาคอยเกื้อหนุนให้องค์กรสาธารณกุศลหรือองค์กรเอกชนรายอื่นๆ หันมาดำเนินกิจกรรมลดขยะอาหารทั้งในส่วนที่เป็นขยะอาหารในครัวเรือนหรือขยะอาหารจากภาคธุรกิจกับภาคอุตสาหกรรม อีกทั้งประเทศอังกฤษกลับไม่

มีการกำหนดเป้าหมายเฉพาะในการลดขยะอาหารแบบภาคบังคับและไม่มีมาตรการกำหนดให้มีคัดแยกขยะอาหารในขณะที่มีการจัดเก็บขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามบริษัทผู้รับสัมปทาน (เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) จัดเก็บขยะจากครัวเรือนหรือภาคธุรกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอิสระที่จะกำหนดกระบวนการจัดเก็บและกำจัดขยะอาหาร (food waste collection process and dispose) ด้วยตนเอง ตัวอย่างเช่น บริษัทบีฟฟ้า (Biffa) (Biffa, 2019) ผู้รับสัมปทานบริการจัดเก็บขยะตามบ้านเรือนประชาชนสัมพันธ์ณรงค์ให้ประชาชนคัดแยกขยะอาหารออกจากขยะประเภทอื่นๆ เพื่อให้สะดวกต่อการจัดเก็บไปบำบัด เมื่อจัดเก็บเรียบร้อยแล้วก็จะนำไปบำบัดผ่านกระบวนการเทคโนโลยีหมักย่อยแบบไร้อากาศ (anaerobic digestion หรือ AD) โดยนำขยะอาหารไปหมักย่อยสลายโดยจุลินทรีย์แบบไม่ใช้ออกซิเจนแล้วนำไปสร้างเป็นพลังงานทดแทน (renewable energy) เป็นต้น

อาจมีคำถามตามมาว่าหากไม่มีกฎหมายขยะอาหาร (food waste legislation) เป็นการเฉพาะแล้วอะไรเป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายที่ทำให้รัฐบาลอังกฤษไม่กำหนดมาตรการส่งเสริมการคัดแยกขยะอาหารหรือระบุมตรการสนับสนุนให้เกิดการลดขยะอาหารในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารประการแรก โครงการรณรงค์เกี่ยวกับการลดขยะอาหารเป็นเรื่องที่องค์กรสาธารณะกุศลหรือองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรดำเนินการในทำนองต่างคนต่างคิดต่างคนต่างความเห็น (everybody has their own opinions) ต่างก็มีการดำเนินการภายใต้ค่านิยมและภารกิจขององค์กรของตน กลไกที่ดำเนินจากหลากหลายองค์กรและหลากหลายวิธีการจึงไม่อาจทำให้เกิดความกลมกลืนหรือมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นเอกภาพ ประการที่สองประเทศอังกฤษประกาศการกำหนดเครื่องมือจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารหันมาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมลดการก่อขยะอาหารหรือสร้างแรงจูงใจให้เกิดการคัดแยกขยะอาหารในสถานที่ของตน เมื่อไม่มีมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ตระหนักถึงต้นทุนทางสิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองแล้ว ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ก็จะเลือกดำเนินการหรือเลือกไม่ดำเนินการลดขยะอาหารในการดำเนินชีวิตหรือในการดำเนินธุรกิจการค้าของตน แม้จะกล่าวอ้างได้ว่าในปัจจุบันผู้รับสัมปทานบริการจัดเก็บขยะตามบ้านเรือนได้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียม (fees) ของผู้ทิ้งขยะอาหารจากครัวเรือนหรือภาคธุรกิจ (เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย) แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าความสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ตระหนักและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองในการหันมาคัดแยกขยะอาหารหรือหันมาบริจาคอาหารที่ใกล้จะหมดอายุหรือหมดอายุแล้วแต่ยังสามารถรับประทานได้ให้กับผู้ยากไร้ในสังคม ประการที่สาม การบังคับให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้จะต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับการดำเนินกลไกเพื่อลดขยะอาหารอันนำมาซึ่งรายจ่ายและการใช้งบประมาณดำเนินการที่เพิ่มมากขึ้น เมื่อมีรายจ่ายและการใช้งบประมาณดำเนินการที่เพิ่มมากขึ้น อาจไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการลดขยะอาหารในภาคธุรกิจหรือในชีวิตประจำวันเท่าที่ควร ประการที่สี่ รัฐบาลอังกฤษไม่ได้กำหนดการอุดหนุนทางการเงิน (financial subsidy) อย่างแน่ชัด ให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหาร ในขณะที่การดำเนินกิจกรรมลดขยะอาหารย่อมมีต้นทุนและรายจ่าย

บางอย่าง เพราะหากมีการสนับสนุนทางการเงินที่ดีจากภาครัฐให้กับภาคเอกชนแล้ว ก็ย่อมดึงดูดให้ภาคเอกชนหันมาลดขยะอาหาร และประการสุดท้าย สหราชอาณาจักรมีกฎหมายหลายสิ่งแวดล้อมบางฉบับที่กล่าวถึงหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อนำไปสู่การสร้างทิศทางแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน เช่น พระราชบัญญัติ Climate Change Act 2008 (Committee on Climate Change, 2019) ที่ตั้งเป้าหมายให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ผ่านการตรวจนับบัญชีคาร์บอนของแหล่งวัตถุดิบต่างๆ (Carbon Account) ให้ได้ร้อยละ 80 (80 เปอร์เซ็นต์) ภายในปี ค.ศ. 2020 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1990 (Committee on Climate Change, 2018) และข้อกำหนด Landfill Allowances and Trading Scheme (England) Regulations 2004 (Environmental Agency, 2019) ที่มุ่งให้เกิดการจัดการและลดปริมาณของเสียที่ย่อยสลายได้ผ่านการดำเนินโครงการ Landfill Allowance Trading Scheme (หรือโครงการ LATS) ที่มุ่งเน้นให้เกิดกระบวนการบำบัดด้วยวิธีฝังกลบอย่างยั่งยืน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าประเทศอังกฤษจะได้ประยุกต์นำเอาหลักเกณฑ์ทั่วไปในบทบัญญัติเหล่านี้มาจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับลดปริมาณขยะอาหารในประเทศ (Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2012)

### 3. นโยบายและกฎหมายขยะอาหารในประเทศอื่น ๆ (กฎหมายบังคับที่ชัดเจน)

จากที่กล่าวไปแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายลดขยะอาหารในประเทศอังกฤษ ในทางตรงกันข้ามหลายประเทศ (หรือแม้กระทั่งบางประเทศในสหราชอาณาจักรเองก็ตาม) ต่างก็ได้บัญญัติมาตรการ (บางมาตรการ) เอาไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ประเทศ สก็อตแลนด์ได้มีการออกกฎหมายขึ้นมาสับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมอาหารลดขยะอาหาร ได้แก่ ข้อบังคับ Waste (Scotland) Regulations 2012 (Resource Efficient Scotland, 2014) ที่ส่งเสริมและบัญญัติให้ธุรกิจอาหารที่ผลิตขยะอาหารจำนวนน้ำหนักมากกว่า 5 กิโลกรัมต่อสัปดาห์ (kilograms per week) ในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองหรือชานเมือง ต้องจัดกระบวนการหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่หรือรีไซเคิล (recycle) ขยะอาหาร ในทำนองเดียวกันกฎหมายของประเทศไอร์แลนด์เหนือ ได้แก่ Food Waste Regulations (Northern Ireland) 2015 (Northern Ireland Environment Agency, 2015) กำหนดเอาไว้อย่างเหมือนกันว่าให้ธุรกิจอาหารที่ผลิตขยะอาหารมากกว่า 5 กิโลกรัม (kilograms) ต่อสัปดาห์ต้องคัดแยกขยะอาหารของตนออกจากขยะจำพวกอื่น ๆ ก่อนมีการจัดเก็บจากท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปเข้าสู่กระบวนการบำบัดขยะต่ออีกทอดหนึ่ง ในขณะที่ประเทศเวลส์ได้กำหนดมาตรการ Waste (Wales) Measure 2010 (National Assembly for Wales, 2013) เอาไว้อย่างชัดเจน กำหนดเป้าหมายให้เกิดการลดปริมาณขยะในแต่ละท้องถิ่น โดยตั้งเป้าว่าให้ลดจำนวนขยะถึงร้อยละ 70 (70 เปอร์เซ็นต์) ภายในปี 2024/2025 หากท้องถิ่นใดทำไม่สำเร็จตามเป้าหมายที่กฎหมายฉบับนี้ได้วางเอาไว้ ท้องถื่นดังกล่าวก็จะถูกลงโทษ (penalty) ในฐานะที่ไม่สามารถทำตามเป้าหมายที่วางไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ในปี 2016 รัฐสภาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ประเทศฝรั่งเศส) ได้ออกกฎหมาย Supermarket Waste Ban or Law 2016-138 on February 11, 2016 หรือกฎหมาย LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (Légifrance, 2018) อันเป็นกฎหมายบังคับให้ซูเปอร์มาร์เก็ตเกิดการบริจาคอาหารที่เหลือจากการขาย (unsold food) ให้กับองค์กรการกุศลหรือธนาคารอาหารภายในประเทศ แล้วองค์กรการกุศลหรือธนาคารอาหารก็จะนำไปมอบให้กับผู้ยากไร้ ต่ออีกทอดหนึ่ง กฎหมายเช่นนี้ทำให้ผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีก (ซูเปอร์มาร์เก็ต) ตระหนักถึงปริมาณการผลิตและปริมาณการวางขายในท้องตลาดให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของผู้บริโภคในท้องตลาด หากซูเปอร์มาร์เก็ตปฏิเสธหรือไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการเช่นนี้ ก็จะถูกปรับเป็นจำนวนเงินถึง 75,000 ยูโร (fines of up to €75,000) หรือถูกลงโทษจำคุกถึงสองปี (two years' imprisonment) ในปีเดียวกันสาธารณรัฐอิตาลี (ประเทศอิตาลี) ก็ได้ออกกฎหมายขยะอาหาร ได้แก่ กฎหมาย Italian Law No 166/2016 concerning provisions on the donation and distribution of food and pharmaceutical to limit food waste (หรือกฎหมาย Legge 19 agosto 2016, n. 166 Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. (16G00179) (GU Serie Generale n.202 del 30-08-2016)) (Gazzetta Ufficiale, 2016) กฎหมายอิตาลีมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับกฎหมายขยะอาหารของฝรั่งเศส กล่าวคือประเทศอิตาลีใช้มาตรการกระตุ้นทางภาษี (tax incentives) ให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่หรือซูเปอร์มาร์เก็ตบริจาคอาหารที่เหลือจากการขายหรืออาหารที่ใกล้หมดอายุให้กับองค์กรการกุศลเพื่อส่งต่ออาหารให้กับผู้ยากไร้ พร้อมกับส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรบริจาคอาหารหรือผลผลิตทางการเกษตรที่เหลือจากการจำหน่ายหรือติดป้ายสินค้าผิดแต่ยังสามารถบริโภคได้อยู่ให้กับองค์กรการกุศลเพื่อส่งต่อให้กับผู้ยากไร้ โดยกฎหมายอิตาลีฉบับนี้ไม่มีบทลงโทษทางอาญาเช่นเดียวกับกฎหมายฝรั่งเศส เมื่อภาคธุรกิจที่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ก็จะได้รับส่วนลดภาษีขยะ (waste tax cut) ตามสัดส่วนอาหารที่ภาคธุรกิจได้บริจาคไป จะเห็นได้ว่ากฎหมายอิตาลีฉบับนี้ไม่เพียงมุ่งให้การช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้ (social helps) ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้ยังมุ่งจำกัดปริมาณขยะอาหารในท้องตลาด (limit waste)

#### 4. บทส่งท้าย

กล่าวโดยสรุปประเทศอังกฤษยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายขยะอาหารกำหนดเป้าหมายเฉพาะในการลดขยะอาหารแบบภาคบังคับและไม่มีมาตรการกำหนดให้มีขีดแยกขยะอาหาร ในขณะที่มีการจัดเก็บขยะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการวิเคราะห์ในข้างต้นพบว่าอุปสรรคสำคัญที่เป็นปัญหาต่อการพัฒนากฎหมายเฉพาะมีหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการขาดความเป็นเอกภาพของนโยบายของหน่วยงานบริหารจัดการขยะอาหารที่ดีหรือการขาดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการจัดการขยะอาหารก็ตาม ทำให้เกิดปัญหาการปราศจากบทบัญญัติทางกฎหมายขยะอาหารเป็นการเฉพาะ ซ้ำทำให้เกิดช่องว่างไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับหรือจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในห่วงโซ่อุปทานสินค้าและผลิตภัณฑ์อาหารกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อลดขยะอาหาร ในขณะที่ประเทศร่วมสหราชอาณาจักรเดียวกันอย่างเช่น ประเทศเวลส์และประเทศ

สกอตแลนด์ หรือแม้กระทั่งประเทศร่วมสหภาพยุโรปด้วยกันอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี ต่างก็พยายามที่จะสร้างมาตรการทางกฎหมายขยะอาหารของตนเองโดยกำหนดเป้าหมายเฉพาะในการลดขยะอาหาร (โดยในบางประเทศที่เป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปยึดถือหลักเกณฑ์และอนุวัตรการกฎหมายสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อบังคับ EU Landfill Directive 1991/31/EC และข้อบังคับ EU Waste Framework Directive 2008/98/EC) ในขณะเดียวกันประเทศเหล่านี้ก็ได้นำเอาหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยการจัดการขยะ (เช่น หลักการจัดการขยะแบบมีลำดับชั้น) มาประยุกต์และพัฒนาให้เป็นมาตรการลดขยะอาหารเป็นการเฉพาะในประเทศของตน

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการลดขยะอาหารและไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดให้มีคัดแยกขยะอาหารในลักษณะที่เป็นบทบัญญัติระดับชาติเป็นการเฉพาะ คงมีเพียงกฎหมายระดับท้องถิ่น (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคัดแยกขยะมูลฝอยของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (ซึ่งมักออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ประกอบกับอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 25335 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535) ซึ่งแม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมายระดับท้องถิ่น (ข้อบัญญัติท้องถิ่น) สำหรับจัดการขยะมูลฝอยของหรือสนับสนุนการคัดแยกขยะมูลฝอยของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายระดับชาติที่กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าการด้วยขยะอาหารเอาไว้เป็นการเฉพาะ นั้นหมายความว่าไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะอันเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับบริหารจัดการขยะอาหารในท้องถิ่น อีกทั้งประเทศไทยยังไม่มีกระบวนกรดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อสร้างระบบหรือกระบวนการจัดการขยะอาหารแบบภาคบังคับในระดับชาติอย่างเป็นรูปธรรมทำนองเดียวกันภาครัฐเองก็ไม่ได้สร้างกระบวนการหรือเครื่องมือสำหรับกระตุ้นให้เกิดกระบวนการและขั้นตอนรองรับการลดปริมาณขยะอาหารในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นอย่างควบคู่กันไป รวมทั้งไม่มีการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการลดขยะอาหารภาคสมัครใจสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมอาหารภายในประเทศ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของหลายประเทศ (เช่น ประเทศสกอตแลนด์และฝรั่งเศส) เหตุนี้เองจึงเสนอแนะว่าควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนและควรมีการสร้างความเป็นเอกภาพของนโยบายของหน่วยงานบริหารจัดการขยะอาหารไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดกระบวนการและขั้นตอนในการจัดการขยะอาหารทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจในประเทศไทย

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Biffa. (2019). *In recent years, much attention and investment has been focused on persuading Britons to cut the millions of tonnes of food waste produced by households, and to recycle far more of what is wasted*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.biffa.co.uk/household-waste/information-for-local-authorities/our-services/food-collections>
- Committee on Climate Change. (2018). *An independent assessment of the UK's Clean Growth Strategy From ambition to action*. London: Committee on Climate Change.
- Committee on Climate Change. (2019). *Ten years of the Climate Change Act: Achievements of the Climate Change Act to date*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.theccc.org.uk/our-impact/ten-years-of-the-climate-change-act/>
- Department for Environment, Food & Rural Affairs. (2012). *Landfill Allowance Trading Scheme*. Retrieved October 2, 2019, [https://www.legislation.gov.uk/ukia/2012/176/pdfs/ukia\\_20120176\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukia/2012/176/pdfs/ukia_20120176_en.pdf)
- Environmental Agency. (2019). *Landfill Allowances and Trading Scheme (LATS) Accounting for rejects at Material recycling sites*. Retrieved October 2, 2019, [https://www.wastedataflow.org/documents/guidancenotes/LATS/GN9a\\_LATS\\_MRF\\_Rejects\\_1.0.pdf](https://www.wastedataflow.org/documents/guidancenotes/LATS/GN9a_LATS_MRF_Rejects_1.0.pdf)
- European Commission. (2010). *Being wise with waste: the EU's approach to waste management*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2019). *Directive 2008/98/EC on waste (Waste Framework Directive)*. Retrieved October 2, 2019, <https://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>
- FareShare. (2018). *About FareShare*. Retrieved October 2, 2019, <https://fareshare.org.uk/wp-content/uploads/2018/09/Website-media-pack-Sep-2018.pdf>
- FoodCloud. (2016). *FoodCloud Annual Report 2016*. Retrieved October 2, 2019, <https://food.cloud/wp-content/uploads/2017/12/Annual-Report.pdf>
- FUSIONS. (2016). *Food waste definition*. Retrieved October 2, 2019, <http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/10-food-waste-wiki/280-food-waste-definition?highlight=WyJkZWZpbml0aW9uUll0=>

- Gazzetta Ufficiale. (2016). *LEGGE 19 agosto 2016, n. 166 Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. (16G00179) (GU Serie Generale n.202 del 30-08-2016)*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>
- Government Office for Science. (2017). *Food waste: A response to the policy challenge*. London: Government Office for Science.
- HM Government. (2018). *Our waste, our resources: A strategy for England*. London: Department for Environment, Food & Rural Affairs.
- House of Commons. (2017). *Food waste in England*. London: House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee.
- House of Commons Library. (2016). *Food Waste: key facts, policy and trends in the UK*. Retrieved October 2, 2019, <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7552>
- House of Lords. (2014). *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention - 10th Report of Session 2013–14*. London: House of Lords European Union Committee.
- Légifrance. (2018). *LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (1)*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032036289&categorieLien=id>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2017). *Lifting the lid on bin complaints: learning to improve waste and recycling services*. Coventry: Local Government and Social Care Ombudsman.
- National Assembly for Wales. (2013). *Food Waste*. Retrieved October 2, 2019, <http://www.assembly.wales/Research%20Documents/Food%20Waste%20-%20Research%20note-07112013-251539/rn13-024-English.pdf>
- Northern Ireland Environment Agency. (2015). *Guidance - The Food Waste Regulations (Northern Ireland) 2015 December 2015*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.daera-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/doe/waste-guidance-food-waste-regulations.pdf>

- Resource Efficient Scotland. (2014). *What does our business need to do to comply with the Waste (Scotland) Regulations 2012?*. Retrieved October 2, 2019, [https://www.pkc.gov.uk/media/22551/Resource-Efficient-Scotland-Waste-Scotland-Regulations-Leaflet/pdf/RES\\_Regs\\_Leaflet\\_Oct\\_2013.pdf?m=636098897630900000](https://www.pkc.gov.uk/media/22551/Resource-Efficient-Scotland-Waste-Scotland-Regulations-Leaflet/pdf/RES_Regs_Leaflet_Oct_2013.pdf?m=636098897630900000)
- Sara Priestley. (2016). *Food Waste*. London: House of Commons Library.
- Trussell Trust. (2016). *Feeding Britain one year on: Update from The Trussell Trust*. Retrieved October 2, 2019, <https://www.trusselltrust.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/01/Submission-to-Feeding-Britain-1-year-on-Trussell-Trust-final-1.pdf>
- United Nations Environment Programme. (2014). *Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households: Guidance for governments, local authorities, businesses and other organisations*. Retrieved October 2, 2019, <http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Prevention%20and%20reduction%20of%20food%20and%20drink%20waste%20in%20business%20and%20households.pdf>
- WRAP. (2009). *Household Food and Drink Waste in the UK-Final Report*. Banbury: WRAP.

การปฏิรูปกองทัพไทย: แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทกองทัพ  
ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน

Reform of the Thai Royal Armed Forces: Guidelines for Constructing a System of  
Military Professionalization and Reducing the Role of the Royal Thai Armed Forces  
under the Control of the Civil Government

(วันรับบทความ: 20 มกราคม 2564; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 15 กุมภาพันธ์ 2564; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 20 กุมภาพันธ์ 2564)

ยุทธศาสตร์ นอแก้ว\*

Yutthasart Norkaew\*

สุเทพ เชาวลิต\*\*

Suthep Chaowalit\*\*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาหาแนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนในประเทศไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบทหารอาชีพจากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย บทความวิชาการ บทวิเคราะห์ บทความวิจารณ์ รวมถึงข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ โดยนำข้อมูลที่ได้นำวิเคราะห์เป็นผลการศึกษาและจัดทำเป็นบทสรุปต่อไป ผลการศึกษา พบว่า การสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ภายใต้ความสมัครใจของพลเรือนในการเข้ารับราชการทหารเป็นส่วนหนึ่งของการลดบทบาทกองทัพให้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน ซึ่งต้องมีการแบ่งแยกภารกิจหลักของพลเรือนออกจากกองทัพอย่างเป็นเอกเทศ โดยการควบคุมด้วยกลไกระบบสายบังคับบัญชาภายใต้เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญผ่านการกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการบัญชาการระหว่างรัฐบาลพลเรือนและกองทัพอย่างเข้มงวด เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด อีกทั้งยังเป็นการลดอิทธิพลของทหารลงอีกทางหนึ่งด้วย ส่งผลทำให้กองทัพไม่สามารถหาโอกาสและช่องทางสำหรับก่อการรัฐประหารได้สำเร็จอย่างที่เคยปรากฏผ่านมาในอดีต ทั้งนี้ การสร้างระบบทหารอาชีพอันจะนำไปสู่การลดบทบาทกองทัพภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน มีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ โดยสรุปออกมาได้ 4 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหาร โดยควรมีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 50 อนุมาตรา 5 ซึ่งมีข้อความที่มุ่งหมายบังคับให้บุคคลเข้ารับใช้ชาติโดยไม่สมัครใจ ถือเป็นวิธีการลดอิทธิพลของชนชั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และควรมีการยกเลิกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหารทุกกรณีอันจะนำไปสู่การสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ในประเทศไทยได้

\* อาจารย์ประจำ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,

E-mail: yutthasart.nk@hotmail.com

\*\* นักวิชาการอิสระ, E-mail: suthep505@hotmail.com

แนวทางที่สอง การสร้างฐานอำนาจถ่วงดุลภายในกองทัพโดยการเคลื่อนย้ายกำลังพลออกจากพื้นที่ ศูนย์กลางอำนาจการปกครองกระจายไปยังส่วนภูมิภาค ถือเป็น การป้องปรามการรัฐประหารในอนาคตได้ อย่างมีประสิทธิภาพและยังทำให้หน่วยกำลังพลส่วนภูมิภาคเกิดการแข่งขันระหว่างกันทางการเตรียม ความพร้อมของกำลังพลภายใต้การบังคับบัญชาของตน อีกทั้งยังเอื้อต่อการสร้างระบบทหารอาชีพอย่าง สมบูรณ์โดยปราศจากการเกณฑ์ทหารเข้ากองประจำการอีกด้วย

แนวทางที่สาม การสร้างวัฒนธรรมการเมืองภาคพลเรือนเหนืออิทธิพลของกองทัพ ซึ่งฝ่ายการเมือง และกองทัพต้องร่วมมือกันสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นค่านิยมใหม่ทางการปกครองขึ้นมา รวมทั้งต้องมีการระบุดไว้ อย่างชัดเจนภายในรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดการควบคุมกองทัพตามสายบังคับบัญชาที่เข้มงวดเพิ่มมากขึ้น ภายใต้แนวทางการส่งเสริมการยอมรับวัฒนธรรมการเมืองภาคพลเรือนเหนือกองทัพอย่างมีบูรณาการจาก ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกองทัพไทย

แนวทางที่สี่ การลดบทบาททางการเมืองของนายทหารระดับสูงซึ่งนายพลที่เกษียณอายุราชการใน กองทัพ โดยปัจจัยหนึ่งที่กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญในการเข้ายึดอำนาจของคณะรัฐประหารในประเทศไทย ส่วนใหญ่มาจากการได้รับแรงหนุนหลังภายใต้เงาฉายพรางของรุ่นพี่โรงเรียนนายร้อยทหาร ซึ่งเคยดำรง ตำแหน่งชั้นนายพลในกองทัพแม้ว่าจะเกษียณอายุราชการไปแล้วก็ตาม ถึงกระนั้น อำนาจและอิทธิพลที่ตนเคย มีกลับไม่ได้ยุติลงไปด้วย แต่ทว่ายังสามารถสร้างฐานบารมีและบทบาททางการเมืองของตนได้อย่างต่อเนื่อง จากการเข้ามาดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นอกจากนี้ ในกรณีล่าสุดยังปรากฏบทบาทในรัฐสภา ผ่านการคัดเลือกเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายหลังจาก เลือกลงตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2562 ทำให้การสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์และการควบคุมกองทัพภายใต้ รัฐบาลพลเรือนเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ได้เข้ามาแทรกซึมอยู่ภายในหน่วยงานต่าง ๆ และยังคงคอยให้การสนับสนุนการมีอยู่ของกองทัพขนาดใหญ่ จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการลดบทบาท ทางการเมืองของนายทหารระดับสูงซึ่งนายพล โดยการออกกฎหมายห้ามดำรงตำแหน่งในทุกหน่วยงานหรือ องค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนภายหลังจากเกษียณอายุราชการไปแล้วทุกกรณี

**คำสำคัญ:** การปฏิรูปกองทัพ, กองทัพไทย, ระบบทหารอาชีพ, รัฐบาลพลเรือน

### Abstract

This academic article aims to study guidelines for constructing a complete system of professionalizing the military [or military professionalism] under the control of the civilian government in Thailand. The article was conducted by investigating academic books, academic research papers, academic articles, and news made available via various media and complying those documented information with the concept on the construction of military professionalism. The data collection was then analyzed to reveal its results and draw further conclusions. The results of this study revealed that the construction of military professionalism under the willingness [or propensity] of civilians to serve in the military is an essential part of

the reduction of the military's role under the control of the civilian government. Not only there should be a total separation of the civilians' principle missions from the military ones, but also there should be a mechanism effectively established for the civilian control of the military in accordance with the provisions of the Constitution relating to a functional chain of command between the civilian government and the military. These will devise a method [or a system] of preventing political interference from all stakeholders involved in [a majority of] military coups that had occurred in the past period.

That's to say, the guidelines for constructing a complete system of the construction of military professionalism leading to a reduction in the role of the Thai armed forces under the control of the civil government need to place reliance on 4 supporting factors that can be summarized as follows:

The first approach is to amend the Constitution and the Act in respect of military conscription. The amendment should be made under Section 50 and Sub-Section 5 prescribed as a person who is forced to serve in the armed forces without their voluntary enlistment. Such a clause can be accounted for a deprivation of the basic human rights of Thai citizens embedded in the constitutional provisions. Thus, any constitutional provisions stipulated in the military conscription should be abolished, leading to constructing a complete system of the military professionalism in Thailand as well.

The second approach is to establish a power base for counterbalancing the armed forces by virtue of mobilizing security personnel from the areas of centralized control to the regional areas [of decentralized execution]. It is considered a determinant of future military-led coups and a spectrum of the troops or military staff in competition with a state of preparedness under military chains of command. It also facilitates constructing a complete system of military professionalism without the conscription.

The third approach is to create a political culture of civilian sector over military influence. Both the political and military parties should make a collaborate effort to formulate rules on any new administrative values that shall be explicitly stipulated in the Constitution. This will enable to take strict control of the armed forces in accordance with the military chains of command by virtue of promoting awareness of a political culture of civilian sector over military influence. With this respect, all parties should behave with integrity in the reform of the Thai Armed Forces.

The fourth approach is to reduce the political role of high ranking officers and retired Army generals. The contributory factor of staging the coup in Thailand was mostly driven in support of a group of retired Army generals who used to hold a senior position in Royal military cadet academy. Thus far, they still exercise their political influence from holding higher positions in state-owned enterprises. In addition, the retired people have the roles to play in parliament as senators appointed by the National Council for Peace and Order (NCPO) after the general election in 2019. It is more difficult to construct a complete professional military system and control the army under a civilian government. Since a group of these people has infiltrated into every government organization or agency and continues to support the existence of a large military organization. It is therefore expedient to reduce the political role of a senior military officer by enacting a law rectified in the prohibition of not being a person holding any position in whether private or public agencies as well as organizations.

**Keywords:** Army Reform, Thai Army; Military Professionalism System, Civilian Government

## 1. บทนำ

“การปฏิรูปกองทัพ” เป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันผ่านมุมมองของกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวางในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นในแวดวงวิชาการ การเมือง กองทัพ สื่อสารมวลชน และสื่อสังคมออนไลน์ ฯลฯ โดยต่างให้ทัศนะในแง่มุมมองเกี่ยวกับการปฏิรูปกองทัพให้มีความทันสมัยและมุ่งสู่ความเป็นมืออาชีพอย่างนานาอารยประเทศ ซึ่งได้มีการนำเสนอแนวทางและพยายามผลักดันผ่านข้อเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการสร้างระบบทหารอาชีพที่ปราศจากการเกณฑ์ทหารเข้ากองประจำการ ถือเป็นหนึ่งในแนวทางที่มีการกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากระบบทหารเกณฑ์ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับการรักษาอำนาจอธิปไตยของชาติอีกต่อไป ด้วยสถานการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีการรบทัพจับศึกดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่เป็นการต่อสู้ด้วยระบบทุนภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่มีความผันแปรไปตามทิศทางของตลาดโลก เพื่อมุ่งสร้างผลกำไรและความมั่งคั่งให้แก่ชาติเป็นสำคัญ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเกณฑ์ทหารเข้ามารับใช้ชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งกลายเป็นเรื่องที่ต้องมีการนำกลับมาคิดทบทวนใหม่โดยเฉพาะประเด็นของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินอย่างสิ้นเปลืองในแต่ละปี รวมทั้งการที่มีทหารเกณฑ์เข้าประจำการภายในกองทัพยังถูกนายทหารระดับสูงที่มีอำนาจสั่งการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ในหลายกรณี อาทิ การถูกส่งตัวเข้าไปรับใช้นายทหารที่บ้านพัก การใช้งานเยี่ยงทาส และในบางกรณีมีการทรمانทหารเกณฑ์จนเสียชีวิต เป็นต้น รวมถึงยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับรัฐบาล เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่พรรคพวกของตนในเชิงระบบอุปถัมภ์อีกด้วย เพราะฉะนั้น การยกเลิกระบบทหารเกณฑ์จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่มีความน่าสนใจและยังสามารถลดบทบาทการแทรกแซงทางการเมืองของทหารลงได้ ทำให้กองทัพมีขนาดเล็กลงแต่ทรงประสิทธิภาพและมีความเป็นมืออาชีพเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการ

ต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองก็จะหมดไปโดยปริยาย ซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายความมั่นคง โดยอิทธิพลของรัฐบาลพลเรือนต้องอยู่เหนือวัฒนธรรมกองทัพเป็นสำคัญ

แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพของกองทัพที่มีประสิทธิภาพสูงนั้น ต้องมุ่งพิจารณาถึงระบบการผลิตทหารอาชีพของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง ซึ่งนอกจากจะเน้นการฝึกฝนทักษะทางการทหารแล้ว ยังมุ่งเน้นการให้ความรู้ทางวิชาการอีกทางหนึ่งควบคู่กันไปด้วย ทำให้เมื่อทหารเหล่านั้นภายหลังจากปลดประจำการไปแล้ว จึงมีความรู้เทียบเท่ากับบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จนในบางครั้งอาจจะกล่าวได้ว่ามีความสามารถมากกว่าบัณฑิตที่จบใหม่จากสถาบันอุดมศึกษาเสียอีก เนื่องจากมีทักษะและประสบการณ์จากการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ทางการทหารที่มีความเสี่ยงสูงเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว รวมทั้งยังมีการปลูกฝังค่านิยมในเรื่องของการเคารพสิทธิมนุษยชนต่อพลเรือนนำไปสู่การรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างภาคภูมิใจในฐานะผู้ปกป้องรักษามาดูภูมิและปกป้องประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ (สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันทกุล, 2559, น. 180-181) เมื่อวิเคราะห์ลักษณะของระบบทหารอาชีพที่ปรากฏถือได้ว่าเป็นการสร้างคนให้มีคุณภาพโดยตระหนักถึงความเป็นประชาธิปไตย พิจารณาได้จากกรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีการรัฐประหารหรือการเข้าแทรกแซงทางการเมืองโดยทหารเลยแม้แต่ครั้งเดียว เนื่องจากระบบทางการเมืองเอื้อต่อการควบคุมกองทัพโดยได้มีการแยกสถาบันทั้งสองออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้การผลิตทหารอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ใช้การมุ่งเน้นความเป็นใหญ่ของทหาร หากแต่เป็นการสร้าง “นักวิชาการในเครื่องแบบ” หรือ “พลเรือนพร้อมรบ” โดยทหารจะมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนอย่างชัดเจนและยังเป็นการผลิตพลเรือนที่มีทัศนคติที่ดีต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยภายหลังจากปลดประจำการกลับเข้าสู่สังคมกลายเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพสูงอีกด้วย (สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันทกุล, 2559, น. 186)

สำหรับประเด็นการควบคุมทหารโดยรัฐบาลพลเรือนเป็นอีกหนึ่งมุมมองที่มีผู้นำเสนอแนวทางอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่ให้ทัศนะว่ากระบวนการควบคุมที่เป็นระบบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจะช่วยลดบทบาททางการเมืองและการต่อรองผลประโยชน์ของทหารลงไปในระดับที่รัฐบาลสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชากองทัพได้อย่างเต็มที่ อาทิ การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่รับรองหลักการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ในหมวด 1 บททั่วไป (ศุภณัฐ บุญสด, 2561, น. 28) การให้ฝ่ายการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับบทบาทและกิจการของทหารในสถานการณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ภาวะสงครามหรือการประกาศสงคราม (Trinkunas, 2005, p. 6) การสร้างขอบเขตอำนาจของรัฐบาลพลเรือนเหนือกองทัพ โดยอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดควรต้องตกเป็นของรัฐบาลพลเรือนแต่เพียงผู้เดียว ไล่เรียงตั้งแต่อำนาจในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน การป้องกันมาตุภูมิ การรักษาความมั่นคงภายในประเทศอย่างเต็มที่ เป็นต้น (Croissant & Kuenh, 2009, pp. 187-217)

ดังนั้น การควบคุมทหารโดยรัฐบาลพลเรือนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายเป็นสำคัญ เพื่อทำให้เกิดระบบการควบคุมตามสายบังคับบัญชาอย่างเป็นรูปธรรม โดยรัฐบาลต้องมีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทหาร อำนาจการประกาศสงคราม อำนาจจัดตั้งกองทัพถาวร และอำนาจจัดสรรงบประมาณทหาร จึงจะทำให้สามารถควบคุมทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Shibata, 2002-2003, pp. 13-30)

ยกตัวอย่างเช่น กรณีรัฐธรรมนูญของประเทศฟิลิปปินส์ได้กำหนดบทบัญญัติรับรองการควบคุมทหารโดยพลเรือนให้เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐอันถือว่าการควบคุมทางตรงโดยอาศัยกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือในกรณีรัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นสาธารณรัฐส่วนใหญ่จะมีการสร้างกฎเกณฑ์การควบคุมทหารทางอ้อมขึ้นมาโดยการมอบอำนาจการควบคุมทั้งหมดให้กับองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารจัดการกิจการของกองทัพ อาทิ การกำหนดให้ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หรือรัฐสภา เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมภารกิจของกองทัพ เป็นต้น (ศุภณัฐ บุญสด, 2561, น. 18-19)

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความสนใจในประเด็นข้างต้น จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อมุ่งหาแนวทางที่มีความเหมาะสมต่อการปฏิรูปกองทัพของรัฐไทย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของการสร้างระบบทหารอาชีพขึ้นมา นั้น ผู้เขียนมีทัศนะว่าจะกลายเป็นหนึ่งในแนวทางที่จะนำไปสู่การควบคุมกองทัพภายใต้อำนาจของรัฐบาลพลเรือนอย่างสมบูรณ์ได้ในอนาคต ซึ่งจากการพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่า รัฐธรรมนูญของไทยมีบทบัญญัติที่ไม่เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพและยังคงมีระบบทหารเกณฑ์ที่มุ่งบังคับพลเรือนให้เข้ามารับใช้ชาติโดยมิได้สมัครใจ รวมทั้งมีกฎหมายที่ขาดการปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน กล่าวคือ “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้มาอย่างยาวนานต่อเนื่อง โดยมีความย้อนแย้งกับแนวความคิดหลักการสมัยใหม่ของนานาอารยประเทศที่มีมุมมองเกี่ยวกับการลดขนาดของกองทัพลง เพื่อให้มีขนาดเล็กง่ายต่อการบังคับบัญชาและยังเป็นการเพิ่มความ เป็นมืออาชีพเข้าไปให้กับทหารนำไปสู่ขีดความสามารถในการรักษาความมั่นคงของชาติที่มากยิ่งขึ้น กอปรกับควรมีการปฏิรูปการบริหารจัดการกองทัพเสียใหม่ทั้งระบบ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อบริบทของสังคมไทย อันจะนำไปสู่การได้มาซึ่งทหารอาชีพที่มีศักยภาพทางการรบสูงในยามศึกสงครามและภายหลังจากทหาร เหล่านี้ปลดประจำการไปก็จะกลายเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของสังคมในท้ายที่สุด

ฉะนั้น การที่กองทัพมีทหารเกณฑ์จำนวนมากอยู่ในกองประจำการอาจไม่ใช่หนทางที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยอีกต่อไป เนื่องจากทำให้กองทัพมีขนาดใหญ่โตเกินความจำเป็นและยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐโดยใช่เหตุ แนวทางการลดขนาดกองทัพให้เล็กลงและมุ่งสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ขึ้นมาทดแทนนั้น จึงมีความเหมาะสมมากกว่าต่อการปกป้องอธิปไตยของชาติและยังเป็นการลดบทบาทของทหาร ทำให้ไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวทางการเมืองได้ในทุกกรณี อีกทั้งยังนำไปสู่การปรับทัศนคติของทหารยุคในแ่งมุมของการสร้างค่านิยมใหม่ที่ยึดถือศักดิ์ศรีของตนเป็นที่ตั้งและยังเป็นการปรับฐานความคิดภายใต้อุดมการณ์ของอาชีพเป็นสำคัญ โดยการยินยอมอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งด้วยความเต็มใจ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทย

ซามูเอล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) (1957) อธิบายไว้ในหนังสือชื่อเรื่อง “The Solider and the State” โดยระบุว่า “การควบคุมกองทัพโดยพลเรือนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทหารมีความเป็นมืออาชีพโดยสมบูรณ์” ซึ่งเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การตระหนักรู้ถึงบทบาทหน้าที่และการคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม โดยมุ่งปฏิบัติภารกิจกองทัพภายใต้อุดมการณ์ของความเป็นทหารอาชีพอย่างเต็มเปี่ยม อันจะส่งผลทำให้กองทัพได้กำลังพลที่มีคุณภาพและไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองโดยนัยสำคัญทุกกรณี ถือเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของทหารในการทำหน้าที่รับใช้ชาติและมุ่งพิทักษ์รักษาปกป้องประชาชนของตนอย่างแท้จริง (พลอย ธรรมมาภิรานนท์, 2560) สอดคล้องกับแนวคิดของสุรชาติ บำรุงสุข (2558) ซึ่งได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อเรื่อง “เสนาธิปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย” โดยอ้างอิงทฤษฎีของซามูเอล ฮันติงตัน (1957) ที่กล่าวไว้ข้างต้นและแนวคิดของซามูเอล ไฟเนอร์ (Samuel Finer) (1962) ซึ่งได้อธิบายในหนังสือชื่อเรื่อง “The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics” โดยระบุว่า “ปัจจัยสำคัญที่หักห้ามความปรารถนาต่อการแทรกแซงทางการเมือง คือ ความเป็นมืออาชีพของทหาร” (ทวี แจ่มจรัส, 2562)

ทั้งนี้ นักวิชาการในต่างประเทศได้ทำการศึกษาและสรุปแนวทางออกมาหลากหลายมุมมอง แต่ที่ต่างก็ให้ความเห็นพ้องต้องกันในระดับการลดกำลังพลภายในกองทัพให้มีขนาดเล็กลง เพื่อมุ่งเสริมสร้างความเป็นมืออาชีพเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มึ้นักวิชาการของไทยหลายท่านได้ทำการศึกษาการปฏิรูปกองทัพผ่านมุมมองความเป็นมืออาชีพของทหารและนำเสนอแนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สุรชาติ บำรุงสุข (2561) ได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทยออกมา 5 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางแรก การสร้างค่านิยมทหารใหม่** กองทัพต้องมีการเรียนการสอนอย่างเป็นระบบผ่านสถาบันการศึกษาทั้งในระดับชั้นสัญญาบัตร (โรงเรียนนายร้อย) และระดับชั้นประทวน (โรงเรียนนายสิบ) โดยการสร้างเสริมมุมมองทัศนคติที่ดีและเอื้อต่อการให้ความเคารพรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน รวมถึงกองทัพต้องสร้างค่านิยมใหม่ปลูกฝังแก่นักเรียนทหารผ่านสถาบันการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นการรักษาเกียรติยศของความเป็นทหารอาชีพ เพื่อเป็นการลดบทบาทการแทรกแซงทางการเมืองของทหารโดยการกระทำรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในสังคมไทย

**แนวทางที่สอง การปฏิรูประบบการศึกษาใหม่** การสร้างระบบทหารอาชีพที่มีความเข้มแข็งและดำเนินการไปได้อย่างต่อเนื่อง จะต้องมีกระบวนการปฏิรูประบบการศึกษาใหม่ทั้งระบบภายในโรงเรียนทหารทั้งระดับชั้นประทวนและสัญญาบัตร ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาและปลูกฝังค่านิยมใหม่ภายใต้กรอบของการสร้างกองทัพสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ความเป็นมืออาชีพของทหารที่มีอุดมการณ์เต็มเปี่ยมต่อการปกป้องรักษามาดูภูมิแห่งรัฐไทย โดยไม่มีผลประโยชน์อื่นใดแอบแฝงต่อการทำหน้าที่ในฐานะรัฐของชาติ

**แนวทางที่สาม การสร้างความเข้มแข็งของการควบคุมทหารโดยพลเรือน** การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายพลเรือนและทหารในระบอบประชาธิปไตยนั้น เงื่อนไขสำคัญมาจากการที่ฝ่ายพลเรือนจะต้องได้รับการศึกษาที่ดี เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจต่อหลักนิยมและระบบการฝึกศึกษาของทหารเสียก่อน เนื่องจากหากขาดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จะทำให้พลเรือนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกองทัพอาจบ่อนทำลายวัฒนธรรมของทหารที่สั่งสมมาอย่างยาวนานจนนำไปสู่ความขัดแย้งได้โดยไม่รู้ตัว นอกจากนี้ รัฐบาลพลเรือนจะต้องเรียนรู้ในการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล รัฐสภา และกองทัพอย่างมีคุณภาพ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนภายใต้กรอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอย่างเหมาะสม นำไปสู่ความชัดเจนในสายการบังคับบัญชาระหว่างรัฐบาลและฝ่ายความมั่นคง ถือเป็น การป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายที่ไม่ถูกไม่ควรอีกทางหนึ่งด้วย

**แนวทางที่สี่ การลดการคอร์รัปชันของทหาร** ควรมีระบบการตรวจสอบและบทลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องมีการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกกองทัพอยู่เสมอ โดยเห็นควรให้รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบได้ด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องไม่สร้างระบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่นายทหารระดับสูงขึ้นมาภายในกองทัพและต้องไม่เปิดโอกาสให้นายทหารเหล่านั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลโดยเด็ดขาด รวมถึงต้องไม่มีการสร้างพรรคการเมืองที่มาจากทหารหรือเป็นพรรคคนอมีนของทหาร ตลอดจนต้องลดบทบาทของทหารในเชิงธุรกิจและการอาศัยช่องทางในอำนาจที่มีอยู่ เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้องอันถือเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับความ เป็นทหารอาชีพ ฉะนั้น การที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีกระบวนการลดช่องทางการคอร์รัปชันของทหารในเชิงธุรกิจควบคู่กันกับการควบคุมผ่านสายบังคับบัญชาและการตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกกองทัพอีกด้วย

**แนวทางที่ห้า การลดบทบาทการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของทหาร** การจะสร้างความเป็นมืออาชีพให้แก่ทหาร มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลดบทบาททางการเมืองของทหารลง โดยการสร้างกรอบแนวทางตามกฎหมายผ่านการกำหนดภารกิจที่เป็นรูปธรรมและทหารต้องตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของพลเรือน เพื่อเป็นหลักยึดในการลดบทบาททางการเมืองของตนลงไปให้สอดคล้องกับการเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของชาติอย่างแท้จริง รวมถึงการยอมรับอำนาจรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ขณะเดียวกันต้องปรับทัศนคติเรื่องความภักดีต่อตัวบุคคลหรือความผูกพันกับกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งลงไป เพื่อเป็นการสร้างเอกภาพของกองทัพให้สามารถดำเนินไปด้วยการ แสดงบทบาทที่เหมาะสมต่อการเป็นผู้มุ่งปกป้องอธิปไตยของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น กระบวนการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทยเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม แต่กองทัพเองต้องให้การยอมรับต่อรัฐบาลพลเรือนโดยละม่อมเสียก่อน จึงจะสามารถปฏิรูปกองทัพพร้อมกันกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างบูรณาการอันจะนำไปสู่ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ แต่ละฝ่ายได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ของกองทัพกับรัฐบาลพลเรือนจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบสายบังคับบัญชาที่เข้มงวด ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องไม่เข้าไปแทรกแซงภารกิจระหว่างกันและกันโดยสิ้นเชิง เพื่อให้ เกิดความเป็นเอกเทศทางการบริหารภายใต้บทบาทหน้าที่ที่กิจการภายในตามที่ดินได้รับมอบหมายถือเป็น การ

สร้างค่านิยมที่ดีระหว่างกันและกัน อีกทั้งยังทำให้ทหารไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองผ่านการต่อรองผลประโยชน์ในเชิงระบบอุปถัมภ์ได้อีกด้วย ฉะนั้นแล้ว หากทหารไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนปรารถนา ก็จะไม่สามารถมุ่งก่อการรัฐประหารได้อย่างที่ผ่านมาในอดีต จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ควรมีการแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือนอย่างเป็นรูปธรรม ทหารจึงจะกลายเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของประชาชนอย่างมีอาชีพโดยไร้ผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝงทุกกรณีและยังส่งผลดีต่อประสิทธิภาพกำลังพลโดยรวมภายในกองทัพอย่างแท้จริง (สุรชาติ บำรุงสุข, 2561) สอดคล้องกับหลักการของการเป็นทหารอาชีพซึ่งทหารต้องให้การยอมรับอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยพร้อมที่จะสละชีพในการศึกสงครามและปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างไม่มีข้อโต้แย้งทุกกรณีอีกด้วย (ทวีศักดิ์ เกิดโสภา, 2561)

สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และคณะ (2561, น. 21-24) ได้ศึกษาเรื่อง “การออกแบบระบบการศึกษาทางทหารของไทยใหม่เพื่อการผลิตทหารอาชีพและการปฏิรูปกองทัพ” เป็นประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการออกแบบเพื่อการผลิตทหารอาชีพตามแบบตะวันตกสำหรับใช้ในประเทศไทย โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการผลิตทหารผ่านโรงเรียนนายทหารที่มีอยู่ในประเทศไทย เพื่อมุ่งปรับปรุงให้มีความเป็นมืออาชีพอย่างแท้จริงเหมือนนาออารยประเทศ ซึ่งได้มีการนำเสนอตัวแบบ 3 โมเดล ดังนี้

**โมเดลแรก การปรับเล็ก (S)** มุ่งรักษาระบบเดิมควบคู่กับการออกแบบการเรียนการสอนที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ระบบต่าง ๆ ยังคงมีลักษณะเช่นเดิม รูปแบบการเรียนการสอนยังคงเป็นแบบเรียนรวมภาควิชาการควบคู่กับการฝึกวิชาทหารและเน้นการฝึกปฏิบัติตลอดหลักสูตร แต่ภาควิชาการต้องมีการปรับปรุงใหม่ทั้งระบบ ตั้งแต่หลักสูตร คุณภาพของอาจารย์ผู้สอน ระบบการเรียนการสอน ระบบจัดการหอพัก และห้องสมุด เป็นต้น

**โมเดลที่สอง การปรับระดับกลาง (M)** ต้องรักษาบางส่วนของระบบเดิมเอาไว้ โดยเฉพาะส่วนของการเรียนภาควิชาการควบคู่กับการฝึกปฏิบัติทางการทหาร ซึ่งยังคงต้องอยู่กับโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า แต่ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเรียนการสอนภาควิชาการใหม่ โดยแยกการเรียนภาควิชาการออกจากการฝึกปฏิบัติทางการทหารอย่างเป็นเอกเทศ กล่าวคือ ควรเริ่มจากการฝึกปฏิบัติทางการทหารในระยะเวลา 1-2 ปี ภายหลังจากสำเร็จการศึกษาภาคฝึกปฏิบัติฯ และได้รับการประดับยศเป็นร้อยตรีแล้ว จึงค่อยเข้าสู่กระบวนการศึกษาภาควิชาการเพิ่มเติมขึ้นต่อในระดับปริญญาตรีกับทางมหาวิทยาลัย ซึ่งอิงกับลักษณะการเรียนการสอนตามระบบของมหาวิทยาลัยพลเรือนอย่างเต็มรูปแบบ โดยอาจมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทหารที่มีระบบการเรียนการสอนเทียบเท่ามหาวิทยาลัยพลเรือนรองรับลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยทหารของประเทศเยอรมนี (เมืองฮัมบวร์กและมิวนิค) หรืออาจถ่ายโอนการศึกษาภาควิชาการไปอยู่ในความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยพลเรือน ดังเช่นกรณีโรงเรียนนายทหารรวมเหล่าของประเทศอิตาลี (เมืองตูริน)

**โมเดลที่สาม การปรับขนาดใหญ่ (L)** เป็นการจัดตั้งโรงเรียนนายร้อยเอกชนขึ้นมาดำเนินการควบคู่กับโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าที่มีอยู่ดั้งเดิมแล้ว ทำนองเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีโรงเรียนนายร้อยทหารเวสต์พอยต์ (West Point) ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาทางทหารของรัฐควบคู่กับโรงเรียนนายร้อยเอกชนหลายสิบแห่ง ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างกันในการผลิตทหารที่มีศักยภาพสูงออกมาปฏิบัติหน้าที่อัน

เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่โรงเรียนทหารและยังช่วยผลักดันให้โรงเรียนนายร้อยดั้งเดิมจำเป็นต้องมีการปรับตัวในเรื่องของระบบการเรียนการสอนให้มีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งกองทัพยังได้กำลังพลที่มีความหลากหลายมาจากสถาบันที่ต่างต่างกัน แต่ยังคงไว้ซึ่งคุณภาพโดยรวมของกองทัพ

ฉะนั้น การผลิตทหารอาชีพตามแบบตะวันตกในอนาคต จึงควรมีการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในต่างแดนและนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมต่อบริบทโดยภาพรวมของการฝึกศึกษาระบบทหารในประเทศไทย ซึ่งหากจะลึกถึงการนำตัวแบบการปรับเล็ก (S) การปรับระดับกลาง (M) และการปรับขนาดใหญ่ (L) มาปรับใช้กับการผลิตทหารอาชีพในประเทศไทยนั้น อาจจะเป็นเรื่องใหม่แต่ก็ถือว่ามีความเป็นไปได้สูง ถ้าหากผู้บริหารของโรงเรียนนายร้อย คณาจารย์ผู้สอน กองทัพ ฝ่ายการเมือง และภาคประชาชน มีความตั้งใจในการปฏิรูปการศึกษาของโรงเรียนนายทหารอย่างจริงจัง โดยไม่ยึดติดกับแนวทางการผลิตทหารรูปแบบเดิมมากเกินไป และมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลง เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกองทัพอย่างแท้จริง ก็อาจจะนำไปสู่การตัดสินใจเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจากสามโมเดลดังกล่าวมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม จึงจะทำให้การผลิตทหารอาชีพเกิดความหลากหลายและยังส่งผลดีต่อคุณภาพกำลังพลโดยรวมภายในกองทัพ อีกทั้งยังเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่สามารถช่วยป้องปรามการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของทหารในอนาคตได้อีกด้วย

ทวี แจ่มจรัส (2561, น. 32-44) ได้ทำการศึกษาวิจัยในประเด็นความเป็นมืออาชีพของทหารในเมืองไทย ชื่อเรื่อง “บทบาทของนายทหารระดับกลางที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย” ผลการศึกษาพบว่า การที่นายทหารระดับกลางยึดอำนาจด้วยการปฏิวัติ/รัฐประหารนั้น เนื่องจากมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมุ่งเข้ามาโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้ง โดยมีปัจจัยด้านแรงจูงใจ (Motive factors) เบื้องต้น 4 ประการ คือ

**ประการแรก** ผลของกฎหมาย (การมีสองมาตรฐาน การตีความกฎหมาย การนิรโทษกรรม)

**ประการที่สอง** กลุ่มผลประโยชน์ (การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การขึ้นนำสังคม การมีอิทธิพลทางการเมือง)

**ประการที่สาม** พฤติกรรมองค์การของทหาร (ความมีระเบียบวินัยที่เข้มงวด ความมีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม ความสามารถแสดงกำลัง)

**ประการสุดท้าย** พฤติกรรมประชาธิปไตยของทหาร (ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน ความมีส่วนร่วมทางการเมือง ความเป็นองค์กรรัฐธำธิปไตย)

นอกจากนี้ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่ออิทธิพลการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย โดยกองทัพต้องเน้นการให้ความสำคัญกับนายทหารระดับกลาง ดังนี้

1) **ด้านพฤติกรรมองค์การของทหาร** จะต้องให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับ ดังนี้

1.1) **ความมีระเบียบวินัยที่เข้มงวด** โดยกรมพระธรรมนูญสมควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทหารและความมั่นคงทั้งหมดให้สอดคล้องกับสายการบังคับบัญชา

1.2) **ความมีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม** กองทัพบกควรเน้นเรื่องการมอบหมายภารกิจ โดยจะต้องมีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บังคับหน่วย (กรม กองพัน กองร้อย) ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสมควรแก้ไขตำแหน่งรองและผู้ช่วยผู้บัญชาการของเหล่าทัพให้มีจำนวนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบตามสายงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการเหล่าทัพ

1.3) **ความสามารถแสดงกำลัง** กองทัพบกควรเน้นเรื่องการแสดงกำลังของทหารให้ถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมาย ไม่ใช่การซ่อนเร้นอำพรางเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมือง

2) **ด้านผลของกฎหมาย** ศาลทหาร กรม พระธรรมนูญ สำนักงานพระธรรมนูญทหารบก และผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น จะต้องให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับ ดังนี้

2.1) **การมีสองมาตรฐาน** ควรเน้นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายภายในหน่วยงานทหารให้มีความเป็นเอกภาพภายใต้มาตรฐานเดียวกันและการลงโทษหรือรับโทษทัณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดต้องเป็นไปในระนาบเดียวกันทุกระดับ เพื่อสร้างความยุติธรรมและไม่ก่อให้เกิดข้อครหาภายในกองทัพ

2.2) **การตีความกฎหมาย** จะต้องให้ความสำคัญกับการตีความตามตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยกฎหมายต้องมีสถานะเป็นใหญ่เหนือกว่าตัวบุคคลและไม่มีการตีความกฎหมายตามใบสั่งของผู้มีอำนาจภายในกองทัพทุกกรณี

2.3) **การนิรโทษกรรม** ต้องมีผลในด้านการยุติการดำเนินคดีทางกฎหมายเพียงเท่านั้น แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นบุคคลผู้กระทำความผิดยังมีความจำเป็นต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งต้องไม่ใช่การลบหลู่ความผิดแต่อย่างใด

3) **ด้านกลุ่มผลประโยชน์** กองทัพบก (กรมข่าวทหารบก กรมกิจการพลเรือนทหารบก กรม ยุทธการทหารบก ฯลฯ) จะต้องให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับ ดังนี้

3.1) **การมีผลประโยชน์ทับซ้อน** การเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์มักจะถูกแอบแฝงไปด้วยความปรารถนาตามความต้องการส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ทำให้เกิดการยั่วยุและถูกชักนำไปสู่ความชิงชังจนกลายเป็นความรุนแรงในที่สุด จึงสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาข้อร้องเรียนต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบอย่างถี่ถ้วน เนื่องจากอาจจะส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

3.2) **การขึ้นนำสังคม** ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าเมื่อมีการปฏิวัติ/รัฐประหารเกิดขึ้น ถึงแม้การกระทำแรกเริ่มจะเกี่ยวข้องกับ การควบคุมสื่อมวลชนทุกประเภท เพื่อให้สามารถบริหารจัดการควบคุมสถานการณ์ได้ แต่ภายหลังควรมีการผ่อนคลายโดยเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของรัฐบาลได้ เพื่อให้เกิดการขึ้นนำการทำงานของรัฐบาลที่เหมาะสมต่อบริบทสังคม เพราะจะนำไปสู่ประโยชน์แก่สาธารณะอย่างแท้จริงและยังส่งผลดีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอีกนัยหนึ่งด้วย

3.3) **การมีอิทธิพลทางการเมือง** กลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามผลักดันนโยบาย สาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตนนั้น เมื่อไม่ได้รับการตอบสนองก็อาจจะมีการผลักดันนโยบายไปที่ฝ่ายค้าน เพื่อทำให้เกิดการถ่วงดุลทางนโยบายระหว่างกันอย่างเหมาะสม

4) ด้านพฤติกรรมประชาธิปไตยของทหาร กระทรวงกลาโหมและกองทัพบก จะต้องให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับ ดังนี้

4.1) ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน ในประเทศเสรีประชาธิปไตย ทหารจะต้องไม่เข้ามามีอิทธิพลเหนือกว่ารัฐบาลพลเรือน โดยจะต้องมีกระบวนการปลูกฝังค่านิยมอุดมการณ์ประชาธิปไตยจากผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารไปยังผู้บังคับบัญชาในทุกระดับ ตามปกติหน่วยทหารทุกหน่วยจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาล โดยเมื่อผู้บัญชาการเหล่าทัพไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลพลเรือนก็สมควรได้รับคำตำหนิติเตียนวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสังคม

4.2) ความมีส่วนร่วมทางการเมือง การเมืองไม่ควรเป็นเรื่องของผู้ได้รับการศึกษาระดับสูงเพียงเท่านั้น กองทัพบกต้องให้ความรู้ความเข้าใจผ่านการศึกษาอบรมเพิ่มเติมให้กับกำลังพลทุกระดับในประเด็นเรื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน โดยพรรคการเมืองไม่ควรมิดิตข้าราชการทหารเป็นหัวหน้าพรรคและก่อตั้งพรรคของทหารขึ้นมาแข่งขันกับพรรคของพลเรือน เนื่องจากเมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วนั้นส่วนใหญ่จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จและได้รับการเลือกตั้งมากนัก

4.3) ความเป็นองค์กรรัฐาธิปไตย ที่ได้อำนาจการปกครองมาจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ย่อมมีเกียรติยศ ศักดิ์ศรี ดีกว่าการได้อำนาจที่มาจากกระทำการรัฐประหาร ซึ่งเปรียบเสมือนโจรในเครื่องแบบที่เข้าปล้นชิงอำนาจอธิปไตยของประชาชน

5) ด้านการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย รัฐบาล กระทรวงกลาโหม และกองทัพบก จะต้องให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ เรียงลำดับ ดังนี้

5.1) การเป็นรัฐทหาร เมื่อปรากฏเวลาอันสมควรแล้ว รัฐบาลทหารที่มาจากกรียิตอำนาจต้องรีบคืนอำนาจของตนให้แก่รัฐบาลพลเรือนด้วยช่องทางตามกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งทันที อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีรัฐบาลทหารเข้ามาปกครองประเทศ การบริหารราชการแผ่นดินทั้งหลายควรให้บุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพได้มีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ โดยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง ไม่ใช่การแต่งตั้งพรรคพวกของตน เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันทางการเมืองในลักษณะของการให้โควตาในตำแหน่งรัฐมนตรี รวมถึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบรัฐบาลทหาร โดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น

5.2) การทหารนำการเมือง ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไปและได้รัฐบาลพลเรือนเข้ามาบริหารประเทศแล้ว ทหารต้องยุติบทบาททางการเมืองในทุกกรณีและหวนคืนกลับเข้าสู่กรมกองของตนภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลพลเรือนแต่โดยดี อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่คณะรัฐประหารได้เป็นรัฐบาลจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าในอนาคตหากประชาชนไม่เชื่อมั่นในตัวผู้นำที่มาจากกรียิตอำนาจก็อาจจะสามารถออกมาต่อต้านได้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมตามครรลองระบอบประชาธิปไตย และก็ไม่สมควรเข้าก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนรวมถึงกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้เห็นต่างทางการเมือง

**5.3) การรัฐประหาร** เมื่อมีความขัดแย้งทางการเมืองเกิดขึ้น ทหารควรให้กลไกระบบการเมืองแก้ไขปัญหากันเองเสียก่อนโดยต้องวางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ใช่เข้ามาเป็นคู่ขัดแย้งของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเสียเองอันจะนำไปสู่การทำรัฐประหารที่ประสบความสำเร็จมานับครั้งไม่ถ้วน ฉะนั้น การรัฐประหารจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักการสากลภายใต้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกกรณี

ดังนั้น บทบาทของนายทหารระดับกลางที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย จึงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การรัฐประหาร โดยอีกนัยหนึ่งถือว่าทหารขาดความเป็นมืออาชีพเป็นอย่างมาก เนื่องจากการมีมุมมองที่มุ่งเข้าแทรกแซงการเมืองอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อเกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งใด ๆ ขึ้นมาในสังคม ทหารจะมีทัศนคติที่ว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่แยกออกจากรันไม่ได้ ทำให้ระบบการเมืองของไทยต้องเผชิญกับการแทรกแซงของทหารไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งอยู่เสมอและมันนำไปสู่ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหลายยุคหลายสมัยจนอาจกล่าวได้ว่า รัฐประหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองไทยไปเสียแล้ว ซึ่งเกิดมาจากปัจจัยด้านแรงจูงใจ (Motive factors) ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ผลของกฎหมาย (การมีสองมาตรฐาน การตีความกฎหมาย การนิรโทษกรรม) กลุ่มผลประโยชน์ (การมีผลประโยชน์ทับซ้อน การขึ้นนำสังคม การมีอิทธิพลทางการเมือง) พฤติกรรมองค์กรของทหาร (ความมีระเบียบวินัยที่เข้มงวด ความมีบุคลิกภาพแบบอำนาจนิยม ความสามารถแสดงกำลัง) และ พฤติกรรมประชาธิปไตยของทหาร (ความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน ความมีส่วนร่วมทางการเมือง และ ความเป็นองค์กรรัฐชาติ) ฉะนั้น การแก้ไขปัญหารัฐประหารที่ดีที่สุดนั้นก็คือ การสร้างบทบาทของนายทหารระดับกลางผ่านค่านิยมใหม่อย่างมีคุณภาพ เพื่อมุ่งตอบสนองในแง่มุมมองการสร้างทัศนคติที่ดีต่อการยอมรับอำนาจของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งโดยสมบูรณ์และปราศจากการเข้ามาครอบงำทางการเมืองของทุกกรณี

### 3. ระบบทหารอาชีพในประเทศไทยกับการควบคุมกองทัพของรัฐบาลพลเรือน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ได้ระบุให้บุคคลมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือเป็นหนึ่งในการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญผ่านรูปแบบการเกณฑ์ทหารของรัฐที่กระทำต่อพลเรือน จึงควรมีการปฏิรูปโดยปรับขนาดกองทัพให้มีกำลังพลประจำการลดลงเสียก่อนในเบื้องต้น เพื่อให้ได้กำลังพลที่มาจากระบบทหารอาชีพเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะสามารถตอบโจทย์กองทัพในเรื่องของคุณภาพได้ดีมากกว่า ทำให้ได้นักรบที่มีศักยภาพสูงสามารถต่อกรกับอริศัตรูได้อย่างมีประสิทธิภาพในยามเกิดศึกสงคราม เนื่องจากทหารอาชีพจะมุ่งเน้นการฝึกฝนพัฒนาทักษะทางการทหาร เพื่อเตรียมความพร้อมในการรบอย่างสม่าเสมอ นอกจากนี้ ระบบทหารอาชีพยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นจากวิจรณ์ญาณของปัจเจกบุคคลในมุมมองที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีการปลูกฝังมุมมองค่านิยมใหม่ในเรื่องของศักดิ์ศรีและอุดมการณ์ในฐานะการเป็นรัฐของชาติที่มุ่งหมายปกป้องอธิปไตยของปวงชนเป็นสำคัญ

หากพิจารณาเหตุการณ์ทางการเมืองของทหารจากอดีตที่ผ่านมา พบว่า ทหารถูกชักจูงและใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจอิทธิพลบางกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ เพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองหลายต่อหลายครั้งผ่านการกระทำที่เรียกว่า “รัฐประหาร” จนถูกมองว่าเหตุการณ์ที่ไม่มีความเป็นมืออาชีพของทหารได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยในการแก้ไขภาวะวิกฤตต่าง ๆ ไปเสียแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้เห็นต่างทางการเมืองได้เชื้อเชิญทหารให้เข้ามายึดอำนาจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังเช่นในกรณีของกลุ่ม “คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กปปส.) เมื่อปี พ.ศ. 2557 แกนนำกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงมีความพยายามในการกล่าวโจมตีรัฐบาลผ่านการปราศรัยในที่ชุมนุมพร้อมทั้งมีการนำธงชาติไทยและนกหวีดมาใช้แสดงเชิงสัญลักษณ์ โดยผู้ร่วมชุมนุมได้นำนกหวีดมาเป่าขับไล่รัฐบาลและยังเป่าเรียกทหารให้เข้ามาแทรกแซงทางการเมืองโดยการยึดอำนาจรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่งบอกถึงคุณลักษณะที่ไม่มีความเป็นมืออาชีพของทหารอย่างแท้จริง ซึ่งทหารเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนจากหยาดเหงื่อภาษีของประชาชน แต่กลับกระทำตนให้เป็นที่ครหาที่น่ารังเกียจในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสียเอง ด้วยเหตุผลเช่นว่านี้ จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทย เพื่อเสริมสร้างมุมมองค่านิยมใหม่ภายใต้ความเป็นมืออาชีพของทหาร ซึ่งจะนำไปสู่การยุติวงจรอุบาทว์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งภายในประเทศอันส่งผลกระทบต่อรัฐบาลมาหลายยุคหลายสมัย ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการบริหารอยู่เสมอมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทย ผู้เขียนมีทัศนะสอดคล้องกับแนวทางรูปแบบโมเดลการปรับระดับกลาง (M) ของสรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ (2561, น. 21-24) ซึ่งถือเป็นแนวทางที่มีความน่าสนใจและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งต่อการนำมาปรับใช้กับบริบทของโรงเรียนทหารไทย เนื่องจากระบบการฝึกทหารอาชีพของประเทศไทยในระดับชั้นสัญญาบัตรมีโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารับหน้าที่ในการฝึกภาคปฏิบัติทางการทหารที่มีความเข้มข้นในระดับที่สูงเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว แต่การเรียนการสอนภาควิชาการควรมีการแยกออกจากกันอย่างชัดเจน โดยแบ่งออกเป็นภาคการฝึกปฏิบัติทางการทหาร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางด้านร่างกาย จิตใจ ทักษะทางการทหาร ระเบียบวินัย ระบบการบังคับบัญชา ฯลฯ ในช่วงแรกเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อสำเร็จภาคการฝึกปฏิบัติฯ จึงค่อยให้ทหารเข้าสู่กระบวนการศึกษาภาควิชาการอย่างจริงจังต่อในระดับปริญญาตรีกับมหาวิทยาลัยพลเรือนอย่างเต็มรูปแบบ หรืออาจมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทหารเทียบเท่ามหาวิทยาลัยพลเรือนรองรับไปเลยก็ได้เหมือนโรงเรียนทหารในประเทศเยอรมนีหรืออาจถ่ายโอนภาควิชาการไปอยู่ในความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยพลเรือนที่มีอยู่อย่างหลากหลาย ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำในเมืองหลวง มหาวิทยาลัยระดับภูมิภาค และมหาวิทยาลัยกลุ่มราชภัฏ เป็นต้น

อนึ่ง การฝึกปฏิบัติทางการทหารและการเรียนการสอนภาควิชาการของโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าเป็นระบบที่มีคุณภาพอยู่แล้ว แต่ขาดความหลากหลายของกลุ่มบุคคลอันเนื่องมาจากการที่มีผู้เรียนเพียงกลุ่มเดียว คือ ทหาร ซึ่งอาจทำให้แนวคิดมุมมองทัศนคติต่าง ๆ มีลักษณะทิศทางเป็นไปตามแนวทางเดียวกันเสียหมดอันเกิดจากค่านิยมจำเพาะที่มีไม่เหมือนกันกับพลเรือน ทำให้เมื่อสำเร็จการศึกษาออกมาจึงขาดความเข้าใจในความเป็นพลเรือนและมุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องเป็นหลักมากเกินไปจนหลงลืมอุดมการณ์ที่สำคัญ คือ การอยู่ในฐานะรัฐของชาติที่มีจุดมุ่งหมายในการปกป้องอำนาจอธิปไตยและประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่รัฐ

ฉะนั้น กระบวนการการปรับปรุงแบบการเรียนการสอนโดยแยกภาควิชาการออกจากภาคการฝึกปฏิบัติทางการทหาร จะมีส่วนสำคัญในการช่วยขัดเกลาทหารให้มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนเพิ่มมากขึ้น และมีความเข้าใจในความเป็นพลเรือนผ่านระบบการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งทหารจะได้มีโอกาสเข้ามาสัมผัสสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพลเรือนผ่านระบบการเรียนการสอนในชั้นเรียนที่มีนักศึกษาเข้าร่วมกันจากหลากหลายคณะและสาขาวิชาชีพ ทำให้ทหารเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่เต็มเปี่ยมไปด้วยอุดมการณ์ในการเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของประชาชนมิใช่การเข้ามาแค่เพียงรับราชการตามค่านิยมของสังคมเพื่อมุ่งหวังกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้องอย่างที่ผ่านมานในอดีต

ซามูเอล ฮันติงตัน (1957, pp. 80-83) ได้เสนอแนวทางการควบคุมทหารโดยพลเรือนไว้ 2 วิธี ดังนี้ (ศุภณัฐ บุญสด, 2561, น. 17-18)

**วิธีการแรก การควบคุมเชิงอัตวิสัย (Subjective Civilian Control)** เป็นการควบคุมทหารโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การควบคุมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญของพลเรือน การควบคุมโดยชนชั้นทางสังคม การควบคุมโดยรูปแบบของรัฐธรรมนูญ (ศุภณัฐ บุญสด, 2561, น. 17) ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของพลเรือนในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่พึงมีนั้น ได้แก่ อำนาจการบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการทางการทหาร อำนาจการประกาศสงคราม อำนาจการจัดตั้งกองทัพถาวรและระดมสรรพกำลัง อำนาจจัดสรรงบประมาณประจำปีของทหาร เป็นต้น (Shibata, 2002-2003, pp. 13-30)

**วิธีการที่สอง การควบคุมเชิงภววิสัย (Objective Civilian Control)** เป็นการแบ่งแยกภารกิจของทหารออกจากพลเรือนอย่างเป็นรูปธรรม ถือเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่น่าไปสู่ระบบทหารอาชีพ ซึ่งทหารจะเปลี่ยนบทบาทของตนเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่รักษาความมั่นคงและอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐบทบาทเดียวเพียงเท่านั้น โดยไม่สามารถเข้ามาก้าวท้าวหรือแทรกแซงทางการเมืองได้ในทุกกรณี แต่รัฐธรรมนูญต้องไม่มีช่องโหว่ทางกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ทหารเข้ามามีอำนาจอิทธิพลในภารกิจที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง

ดังนั้น การผนวกวิธีการควบคุมเชิงอัตวิสัยและเชิงภววิสัยเข้าไว้ด้วยกัน จึงเป็นแนวทางการควบคุมกองทัพที่มีความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของการบริหารอย่างเป็นเอกเทศ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย (รัฐสภา) การบริหาร (รัฐบาล) การยุติธรรม (ตุลาการ) และองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ก็ต้องถูกออกแบบให้การใช้อำนาจทางการบริหารเป็นของพลเรือนโดยไม่ถูกแทรกแซงหรือปรากฏภารกิจที่กองทัพต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกกรณี รวมถึงนโยบายทางการทหาร อำนาจบังคับบัญชา และการจัดสรรงบประมาณ ต้องมีการระบุไว้ใน

รัฐธรรมนูญว่าผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือแสดงเจตนาใด ๆ ที่มีต่อกองทัพต้องเป็นบทบาทของพลเรือนเพียงเท่านั้น (ศุภณัฐ บุญสด, 2561, น. 18) ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่จะสามารถแยกภารกิจหลักของทหารออกจากภารกิจของพลเรือนที่มีความเป็นรูปธรรมได้มากที่สุด กอปรกับการสร้างระบบทหารอาชีพโดยการปรับรูปแบบการเรียนการสอนโดยแยกภาควิชาการออกจากภาคการฝึกปฏิบัติทางทหาร จะช่วยส่งเสริมให้ทหารได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกันกับพลเรือนผ่านระบบการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้นผ่านการปลูกฝังอุดมการณ์ค่านิยมใหม่ที่มุ่งเสริมสร้างทัศนคติและมุมมองของทหารในการเป็นผู้ปกป้องอำนาจอธิปไตย มาตุภูมิ และประชาชนได้ ถือเป็นส่วนผลักดันสำคัญที่ทำให้กองทัพเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองโดยปริยาย

#### 4. บทวิเคราะห์การปฏิรูปกองทัพภายใต้แนวทางระบบทหารอาชีพอย่างสมบูรณ์ในประเทศไทย

แนวคิดระบบทหารอาชีพในประเทศไทยมีการเคลื่อนไหวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นประเด็นในเรื่องของการแยกทหารออกจากการเมือง การสร้างระบบทหารอาชีพ และการลดกำลังพลภายในกองทัพให้มีขนาดเล็กลง ฯลฯ อันมีสาเหตุหลักมาจากการเรียกร้องการปฏิรูปกองทัพที่เกิดขึ้นมาจากกลุ่มบุคคลภายนอกกองทัพเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ไม่มีแรงผลักดันมากเพียงพอต่อการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม (สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ, 2561, น. 4) แต่ทว่าก็ยังคงมีความพยายามด้วยการเคลื่อนไหวจากกลุ่มบุคคลภายนอกที่มีความประสงค์ต้องการให้เกิดการปฏิรูปกองทัพโดยการสร้างระบบทหารอาชีพอย่างจริงจังในประเทศไทยอยู่เสมอมา

ทั้งนี้ สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ (2561, น. 5) ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า เหตุผลสำคัญของการปฏิรูปกองทัพที่ไม่มีความก้าวหน้ามาจากจุดอ่อนของฝ่ายที่มีความต้องการในการปฏิรูปยังไม่มี ความเข้าใจและเข้าถึงรากเหง้าของปัญหาที่จะดำเนินการภายใต้ระบบสถาบันทหารอย่างถ่องแท้ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาแนวทางการปฏิรูปได้อย่างทรงพลังและมีประสิทธิภาพมากเพียงพอ กล่าวคือ การขาดยุทธศาสตร์ ยุทธวิธี และแนวร่วมพันธมิตรภายในกองทัพ ซึ่งการปฏิรูปควรมาจากพลังภายในกองทัพก่อนในเบื้องต้นหรือที่เรียกว่า “การระเบิดจากข้างใน” ถือได้ว่าเป็นพลังที่ทรงอำนาจและจะนำไปสู่การขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงผ่านการปฏิรูปประชาธิปไตย อันจะส่งผลต่อการสร้างระบบทหารอาชีพขึ้นมาได้อย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นในกรณีประเทศโปรตุเกสที่มีการปฏิรูปกองทัพสำเร็จด้วยวิธีการดังกล่าวมาแล้ว (Osuna, 2012)

ข้อสังเกตอีกอย่างหนึ่งที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับบริบทของประเทศไทย แม้ว่าควรจะมีการปฏิรูปที่เกิดจากแรงหนุนของพลังภายในกองทัพก็จริง แต่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐบาลต้องให้ความเห็นชอบกับการปฏิรูปกองทัพอย่างจริงจังควบคู่กันไปด้วย ซึ่งต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในลักษณะที่จะไม่สร้างความรู้สึกที่ไม่ดีต่อกันระหว่างรัฐบาลกับกองทัพ ดังเช่นความล้มเหลวที่เคยเกิดขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2534 จนนำไปสู่การรัฐประหารและความวุ่นวายอย่างต่อเนื่องทางการเมืองในช่วงวิกฤต “พฤษภาทมิฬ 2535” โดยข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นผลโดยตรงมาจากการที่สถาบันทหารมีวัฒนธรรมองค์กรที่ค่อนข้างเข้มแข็งมากกว่าองค์กรอื่นใดในระบบราชการ ทำให้แผนการปฏิรูปกองทัพที่ได้มีการวางเอาไว้ถูกนำไปขึ้นหิ้งและยังถูกเพิกเฉยต่อการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าในบางครั้งมีการดำเนินงานเกิดขึ้นแต่ก็มีลักษณะเอื้อยเอื้อยจนทำให้เกิดความ

ล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง เช่น การยุบสภา การเปลี่ยนรัฐบาลชุดใหม่ภายหลังการเลือกตั้ง และการยึดอำนาจรัฐประหาร เป็นต้น การปฏิรูปกองทัพก็ต้องถูกยุติไปโดยปริยายและภายหลังจากเหตุการณ์ต่าง ๆ คลี่คลายลงก็ต้องมีการเริ่มต้นดำเนินการใหม่อยู่ร่ำไป

แต่ทว่าก็ยังมีความเป็นไปได้สูงเช่นเดียวกันถ้าหากจะมีการปฏิรูปกองทัพให้ประสบผลสำเร็จ จึงควรมีการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสม โดยเฉพาะการเริ่มดำเนินการปลูกฝังอย่างจริงจังภายในสถาบันการศึกษาของทหารตั้งแต่เริ่มแรกที่เข้าศึกษาในโรงเรียนเตรียมทหาร ซึ่งเป็นสถานศึกษาเริ่มแรกของนักเรียนทหารระดับชั้นสัญญาบัตร สอดคล้องกับแนวคิดของสุรชาติ บำรุงสุข (2561) ในประเด็นเรื่องของการสร้างค่านิยมทหารใหม่ผ่านระบบการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษา เพื่อมุ่งสร้างทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง ทำให้ทหารเกิดความตระหนักถึงอุดมการณ์ในฐานะอาชีพและยังช่วยลดการเข้าแทรกแซงทางการเมืองผ่านการกระทำรัฐประหาร รวมถึงประเด็นกระบวนการปฏิรูประบบการฝึกศึกษาใหม่ในโรงเรียนนายทหารทั้งในระดับชั้นประทวนและสัญญาบัตร ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาปัจเจกบุคคลและเป็นการปลูกฝังค่านิยมที่ดีภายใต้กรอบของการสร้างกองทัพสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพทัดเทียมนานาชาติ ตลอดจนยังช่วยนำพาทหารให้ก้าวไปสู่ความเป็นมืออาชีพที่มีอุดมการณ์เต็มเปี่ยมต่อการปกป้องรักษามาศูภูมิแห่งรัฐไทยอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์เป็นหนึ่งในแนวทางที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐไทยมีทหารอาชีพที่เป็นผลผลิตเบื้องต้นจากโรงเรียนนายสิบและโรงเรียนนายร้อยทหารเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ถึงกระนั้น กลับปรากฏว่ากองทัพยังคงมีการเกณฑ์กำลังพลเข้ามากองประจำการอีกส่วนหนึ่ง เห็นได้ชัดเลยว่ากองทัพไทยมีกำลังพลทั้งจากทหารเกณฑ์และทหารอาชีพผสมผสานกันอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางการรบเมื่อเข้าสู่สมรภูมิได้ เนื่องจากระยะเวลาการฝึกฝนของทหารเกณฑ์และทหารอาชีพมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทำให้ทักษะทางการทหารและความเชี่ยวชาญชำนาญทางการรบย่อมแตกต่างกันไปด้วย

ทั้งนี้ ในปัจจุบันผู้นำทางการเมือง (รัฐบาล) ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (นายกรัฐมนตรี) ยังได้ให้การสนับสนุนต่อการมีอยู่ของกองทัพขนาดใหญ่ในรัฐไทยภายใต้ระบบเกณฑ์ทหารเข้ากองประจำการ โดยให้เหตุผลในประเด็นเกี่ยวกับความกังวลของการขาดแคลนกำลังพลผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นการแสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่ายังไม่สนับสนุนการปฏิรูปกองทัพ โดยพิจารณาจากบทสัมภาษณ์ ที่ระบุว่า “การเกณฑ์ทหารที่ล่าช้าและต้องเลื่อนออกไปในสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา COVID-19 ส่งผลโดยตรงต่อกองทัพ ทำให้จำนวนทหารลดลงไป 1 ใน 4 ส่วน และกำลังพลที่อยู่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่มีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ” (สำนักข่าวช่อง One 31, 2563) สอดคล้องกับทัศนะของผู้นำเหล่าทัพอย่างพลเอกอภิรัชต์ คงสมพงษ์ (ผู้บัญชาการทหารบก) ที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีการเกณฑ์ทหารแล้วจะมีใครปกป้องประเทศชาติ เพราะทหารคือหลักประกันความมั่นคงของชาติปีติและเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของชาติ” พร้อมระบุเพิ่มเติมอีกว่า ผู้ที่มีแนวคิดยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหารเป็นผู้ที่มุ่งแนวความคิดเอียงซ้ายควรไปฟังเพลง “หนักแผ่นดิน” (BBC News Thai, 2562)

สรุปได้ว่า ฝ่ายการเมืองและกองทัพในปัจจุบันยังมีแนวความคิดที่เห็นพ้องต้องกันในการสนับสนุนกรณีระบบการเกณฑ์ทหารอย่างไม่ลืมหูลืมตา เพราะมองถึงความเป็นสถาบันและยังมีความจำเป็นสูงสุด โดยกล่าวอ้างในประเด็นที่ว่า หากไม่มีการเกณฑ์ทหารเข้ามาประจำการจะมีผู้สมัครใจรับใช้ชาติได้อย่างไร ถือเป็นทัศนคติที่ค่อนข้างล้าหลังจนอาจนำพาประเทศสู่ความหายนะทางด้านการบริหารการคลังของประเทศได้ เนื่องจากการเกณฑ์ทหารในแต่ละปีมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมหาศาลและยังเป็นการสิ้นเปลืองในเชิงเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีหลายคนที่ตั้งคำถามว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะต้องมีการเกณฑ์ทหารอยู่ในปัจจุบัน เพราะเราไม่ได้มีภัยจากศึกสงครามให้กองทัพต้องกังวลใจมานานมากแล้ว

ด้วยเหตุนี้ การลดขนาดกองทัพให้เล็กลงแต่เพิ่มประสิทธิภาพทางการรบให้มากยิ่งขึ้นภายใต้กลไกระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ จึงมีความเหมาะสมต่อการป้องกันมาตุภูมิมากกว่าการมีกองทัพขนาดใหญ่แต่ไร้ซึ่งคุณภาพ และยังสามารถนำงบประมาณจากการยกเลิกระบบทหารเกณฑ์ในส่วนนี้มาใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางด้านอื่น ๆ ได้อีกด้วย กล่าวคือ รัฐบาลสามารถนำงบประมาณดังกล่าวไปตั้งไว้เป็นงบประมาณกลางที่สามารถนำมาใช้จ่ายในยามฉุกเฉินได้ เพื่อช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภัยปัดเป่าความเดือดร้อนของประชาชนจากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละปี ไม่ว่าจะเป็นอุทกภัย วาตภัย ทุกขภิกขภัย ธรณีพิบัติภัย ฯลฯ อันจะส่งผลดีต่อประชาชนมากกว่าการให้งบประมาณกองทัพเป็นจำนวนมหาศาลแต่ไม่มีการกิจที่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากนัก โดยนำไปใช้จ่ายในกรณีการเกณฑ์ทหารหรือจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และยุทธภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มคนจำเพาะเพียงหยิบมือเท่านั้น

ฉะนั้น ประเทศไทยจึงควรศึกษาและถอดบทเรียนการสร้างระบบทหารอาชีพที่ประสบความสำเร็จจากต่างแดนมาเป็นแนวทางในการยกระดับกองทัพและเสริมสร้างกลไกระบบการบังคับบัญชา เพื่อทำให้เกิดกองทัพสมัยใหม่ที่มีคุณภาพทั้งในแง่ของการพัฒนาตัวบุคคลทางด้านทัศนคติและการพัฒนาทักษะทางด้านยุทธวิธีอันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพของการรบที่สูงขึ้น โดยความน่าสนใจของระบบทหารอาชีพที่ประสบความสำเร็จต้องมุ่งพิจารณาการผลิตทหารของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการใช้ระบบดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเน้นความสมัครใจของพลเรือนในการเข้ารับใช้ชาติ โดยมุ่งฝึกฝนพวกเขาเหล่านั้นทั้งในเชิงทักษะทางการทหารและให้ความรู้เชิงวิชาการควบคู่กันไปเช่นเดียวกับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ถือได้ว่าเป็นการสร้างนักรบขณะเข้าประจำการภายในกองทัพและยังเป็นการสร้างพลเรือนที่มีความรู้เทียบเท่าบัณฑิตที่จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำในสาขาวิชาต่าง ๆ ตามความสนใจของแต่ละบุคคลอีกด้วย โดยโรงเรียนทหารของประเทศสหรัฐอเมริกายังมีการปลูกฝังในเรื่องของการเคารพสิทธิมนุษยชนและบทบาทหน้าที่ของทหารในการรับใช้มาตุภูมิ ทำให้ทหารมีมุมมองเกี่ยวกับอาชีพของตนในฐานะผู้ปกป้องมาตุภูมิ ปกป้องพลเรือนแห่งรัฐ ปกป้องอธิปไตยของชาติ ถือเป็นอุดมการณ์ที่เหมาะสมต่อการเข้ามารับใช้ชาติและปรับกระบวนการที่คนในการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองภายในประเทศทุกกรณี (สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชญญาพัทธ์ วิพัฒนานันทกุล, 2559, น. 180-181) แตกต่างจากโรงเรียนทหารของประเทศไทยที่มุ่งเน้นการฝึกฝนทางทหารเพียงอย่างเดียว โดยที่ระบบการเรียนการสอนยังคงอยู่เพียงแคในโรงเรียนทหารที่ไม่ได้มีโอกาสร่วมชั้นเรียนเดียวกันกับพลเรือน ทำให้เกิดความรู้สึกห่างเหินกันระหว่างทหารกับพลเรือนเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ทหารรักษาเกียรติภูมิของตนมากเป็นพิเศษจนถึงขั้นอาจจะมีการกระทบกระทั่งกันในบางครั้งกับพลเรือนตามที่ปรากฏในหน้าข่าวที่

ออกมาตามสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการอวดเบ่ง การดูถูกเหยียดหยาม การถือตัวในยศถาบรรดาศักดิ์เหนือพลเรือน และการทรามานทหารเกณฑ์จนถึงแก่ชีวิตในหลายกรณี เป็นต้น

อนึ่ง การรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทยเป็นผลพวงมาจากความไม่เป็นมืออาชีพของทหาร กล่าวคือ แม้ว่าทหารจะมีช่องทางสำหรับก่อการรัฐประหารก็ไม่สมควรที่จะกระทำการดังกล่าว เนื่องจากสร้างความเสียหายต่อประเทศชาติในระยะยาวโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงกรณีการเข้ายึดอำนาจของทหารที่ประสบความสำเร็จมานับครั้งไม่ถ้วนนั้น สรุปได้ว่า เป็นการฉกฉวยโอกาสโดยตรงของกองทัพจากการที่มีหน่วยกำลังพลส่วนใหญ่อยู่ไกลพื้นที่ศูนย์กลางอำนาจการปกครอง ทำให้กองทัพสามารถช่วงใช้กำลังพลที่ประจำการเข้าก่อการได้อย่างลุล่วงเสมอมา โดยกำลังพลที่อยู่ในเมืองหลวงจะมาจากทหาร 3 เหล่า ได้แก่ (ไทยรัฐออนไลน์, 2557)

**เหล่าแรก ทหารราบ** ประกอบไปด้วย 3 กองพล แบ่งออกเป็นกองพลรักษาพระองค์ 2 แห่ง กองพลทหารราบ 1 แห่ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- กองพลที่ 1 รักษาพระองค์ (วงเทวัญ) ประกอบด้วย 3 กรมทหารราบ คือ กรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ (ร.1 รอ.) กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ (ร.11 รอ.) และกรมทหารราบที่ 31 รักษาพระองค์ (ร.31 รอ.) (ถูกเรียกใช้เป็นหน่วยแรกเสมอ) เนื่องจากมีที่ตั้งใกล้กับศูนย์กลางอำนาจของรัฐบาล และสั่งการได้รวดเร็วมากที่สุด

- กองพลที่ 2 รักษาพระองค์ (บุรพาพยัคฆ์) ประกอบด้วย 3 กรมทหารราบ คือ กรมทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ (ร.2 รอ.) กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ (ร.21 รอ.) หรือ (ทหารเสือราชินี) และ กรมทหารราบที่ 12 รักษาพระองค์ (ร.12 รอ.)

- กองพลทหารราบที่ 9 ค่ายสุรสีห์ ประกอบด้วย 3 กรมทหารราบ คือ กรมทหารราบที่ 9 (ร.9) กรมทหารราบที่ 19 (ร.19) และกรมทหารราบที่ 29 (ร.29) (เป็นหน่วยที่มีความพร้อมในการรบที่สูงปฏิบัติการกิจดูแลพื้นที่ตามแนวชายแดน)

**เหล่าที่สอง ทหารม้า** มีเพียงกองพลเดียว เป็นกองพลรักษาพระองค์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- กองพลที่ 2 รักษาพระองค์ (พล.ม.2 รอ.) เป็นหน่วยที่มีรถถัง รถยานเกราะ ประกอบด้วย 3 กรมบังคับการ คือ กรมทหารม้าที่ 1 รักษาพระองค์ (ม.1 รอ.) กรมทหารม้าที่ 4 รักษาพระองค์ (ม.4 รอ.) กรมทหารม้าที่ 5 รักษาพระองค์ (ม.5 รอ.)

**เหล่าที่สาม ทหารปืนใหญ่** มีเพียงกองพลเดียว เป็นกองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- กองพลทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน (พล.ปตอ.) เป็นหน่วยที่มียุทธโศปกรณ์เทคโนโลยีสูง โดยเฉพาะปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยาน มีหน่วยขึ้นตรง ประกอบด้วย กรมทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยานที่ 1 (ปตอ.1) และกรมทหารปืนใหญ่ต่อสู้อากาศยานที่ 2 (ปตอ.2)

ดังนั้น การปฏิรูปกองทัพผ่านการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทย จึงสมควรเกิดขึ้นจากการผลักดันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันอย่างบูรณาการได้แล้ว มิใช่เป็นเพียงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการดังเช่นที่ผ่านมา เนื่องจากหากมีการนำเสนอเพียงแค่นโยบายแต่ขาดความพยายามในการผลักดันการปฏิรูปกองทัพอย่างจริงจังและมีบูรณาภาพจากทุกฝ่าย กระบวนการต่าง ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม จนส่งผลทำให้ระยะเวลาว่างเลยมาหลายยุคหลายสมัยโดยที่ยังไม่ปรากฏความคืบหน้ามากนักดังเช่นในปัจจุบัน ทำให้กองทัพไร้เสถียรภาพและบางครั้งบางคราวกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจอิทธิพลบ่อนทำลายคู่แข่งทางการเมืองจนนำพาประเทศไปสู่หายนะ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือสภาวะชะงักงันทางการเมืองอีกด้วย อันเนื่องมาจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว การปฏิรูปกองทัพจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปฏิรูปทางด้านอื่น ๆ และจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองและกองทัพอย่างจริงจัง เนื่องด้วยทั้งสองสถาบันเป็นองค์กรหลักของประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร การปกครอง และการรักษาความมั่นคง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องอาศัยความร่วมมือและความจริงจังของทั้งสองฝ่ายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันจะส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศให้มีเสถียรภาพและยังเป็นการยุติวงจรอุบาทว์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยผ่านการกระทำที่เรียกว่า “การรัฐประหาร” ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้งจนอาจกล่าวได้ว่าถูกผนวกกลายเป็นส่วนหนึ่งทางวัฒนธรรมการเมืองของไทยในการแก้ไขวิกฤตความขัดแย้งไปเสียแล้ว

## 5. การยกเลิกระบบทหารเกณฑ์สู่การพัฒนาเป็นระบบทหารอาชีพอย่างสมบูรณ์ในประเทศไทย

การเกณฑ์ทหารเป็นการบังคับใช้แรงงานที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของพลเรือนขนาดใหญ่ในการสร้างความมั่นคงให้แก่รัฐชาติ โดยกระบวนการเกณฑ์ทหารสมัยใหม่มีความแตกต่างจากในอดีต กล่าวคือ ฝ่ายที่ได้รับชัยชนะจากสงครามจะทำการกวาดต้อนเชลยสงครามมาฝึกเตรียมความพร้อมเพื่อนำไปทำหน้าที่ในการรบครั้งต่อไป การระดมไพร่พลภายใต้อาณัติไปรบ หรือการว่าจ้างทหารรับจ้างไปรบแทนกองกำลังทหารของตน ฯลฯ แต่รูปแบบการเกณฑ์ทหารสมัยใหม่มีความสัมพันธ์กับการรวมศูนย์อำนาจภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด โดยการเกิดรัฐชาติได้ก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง ทำให้เกิดความสัมพันธ์และความรู้สึกร่วมระหว่างรัฐกับพลเมืองในแง่มุมการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายแลกกับการได้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น (Levi, 1996, p. 134) รัฐชาติสมัยใหม่มีกระบวนการเกณฑ์ทหารที่เป็นระบบเกิดขึ้นครั้งแรก ณ ประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากปฏิวัติครั้งสำคัญ ในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้มีการเกณฑ์ชาวนาและช่างฝีมือจำนวนมากเข้ามาฝึกฝนการเป็นทหารภายในกองทัพ เป็นผลทำให้กองทัพฝรั่งเศสมีความแข็งแกร่งมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรปจนกลายเป็นที่น่าเกรงขามต่อเพื่อนบ้านข้างเคียงในช่วงเวลาเดียวกันเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากกำลังทหารในปี ค.ศ. 1792 มีจำนวน 130,000 นาย และในปี ค.ศ. 1794 เพิ่มจำนวนสูงถึง 600,000 นาย เป็นจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเกินกึ่งหนึ่งภายในระยะเวลาอันสั้นเพียงแค่ 2 ปี (Scupham, 2014, pp. 24-31) ต่อมาในปี ค.ศ. 1814 ประเทศปรัสเซียได้นำระบบการเกณฑ์ทหารเข้ามาปรับใช้ภายในกองทัพของตน เพื่อสร้างความมั่นคงและป้องกันการรุกรานจากประเทศข้างเคียง จนมีการนำไปบังคับใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจวบจนถึง

ปัจจุบัน ถือเป็น การเพิ่มศักยภาพทางด้านกำลังพลให้กับชาติของตนเป็นอย่างมาก (ศิวัช ศรีโกคางกุล และ เทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2560, น. 50)

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายการรับราชการทหารฉบับแรก ชื่อว่า “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124” ในปี พ.ศ. 2448 โดยมีจุดประสงค์ให้ได้ทหารมาประจำการตามรูปแบบของกองทัพในประเทศตะวันตก แต่มีข้อยกเว้นการรับราชการทหารให้แก่บรรดาเชื้อพระวงศ์ ต่อมา มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2460” ขึ้นมาแทน เพื่อลดช่องโหว่พระราชบัญญัติที่มีการประกาศใช้ก่อนหน้านี้ เนื่องจากมีข้อยกเว้นมากเกินไปจนควรอันเป็นการขัดกับบริบทของรัฐบาลสยามในขณะนั้นที่มีความต้องการพลเมืองชายเป็นจำนวนมาก เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวกำลังเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ “ปฏิวัติสยาม 2475” ได้มีการออก “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2475” เพื่อแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและผ่านมาภายหลังจากนั้นได้ไม่นานก็มีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2479” ขึ้นมา เพื่อช่วยวางหลักการเกี่ยวกับการรับราชการทหารให้มีความทันสมัยเพิ่มมากขึ้นและยังนำไปสู่การตรา “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ศิวัช ศรีโกคางกุล และ เทอดศักดิ์ ไปจันทิก, 2560, น. 50-51) พิจารณาได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหารถูกกำหนดไว้ใน หมวด 4 หน้า ที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ที่ระบุว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐสภา, 2560, น. 36-37)

ปัจจุบันประเทศไทยมีกำลังพลแยกออกเป็นสองประเภท คือ กองกำลังประจำการและกองกำลังสำรอง โดยกำลังพลประจำการจะได้มาจากการเกณฑ์ทหารบางส่วน (ธวัชชัย ผลสะอาด, 2560, น. 47) โดยแบ่งบุคคลออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกบุคคลที่สมัครใจขอเข้ารับราชการทหาร กลุ่มที่สองบุคคลที่เข้ารับการตรวจเลือกเพื่อจับสลากใบดำ-ใบแดง กลุ่มที่สามบุคคลที่ไม่มีความประสงค์เข้ารับการเกณฑ์ทหาร โดยภายหลังจากปลดประจำการจากหน่วยงานต้นสังกัดตามกำหนดเวลารับราชการ จะได้รับใบปลดประจำการทหารเกณฑ์ (สศ.8) เป็นหลักฐาน (มติชนออนไลน์, 2562) และกำลังพลจากทหารกองประจำการที่มาโดยระบบทหารอาชีพผ่านการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยทหาร (ชั้นสัญญาบัตร) และโรงเรียนนายสิบทหาร (ชั้นประทวน) ส่วนกำลังพลสำรองได้มาจากนักศึกษาวิชาทหาร (หลักสูตร รด.) ซึ่งเป็นนักเรียนระดับชั้นมัธยมตอนปลายและระดับอนุปริญญา (เทียบเท่า) จะได้รับการลงบัญชีเป็นทหารกองเกินในระหว่างเข้ารับการฝึกโดยมีเอกสารสำคัญ คือ ใบทหารกองเกิน (สศ.9) เป็นหลักฐาน ภายหลังจากสำเร็จการฝึกวิชาทหาร ชั้นปีที่ 3 จะต้องส่งหลักฐานดังกล่าวระหว่างการฝึกฯ ในปีสุดท้าย เพื่อนำปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ 1 ต่อไป (ธวัชชัย ผลสะอาด, 2560, น. 47)

ศิวัช ศรีโกคางกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก (2560, น. 47) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบทหารเกณฑ์ เรื่อง “การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า” โดยให้ความเห็นว่า การรักษาระบบทหารเกณฑ์ไว้ไม่เพียงแต่เป็นการสนับสนุนการใช้ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์เท่านั้น แต่ยังเป็นการสนับสนุนวัฒนธรรมจำเพาะในกองทัพ ความรุนแรงเชิงโครงสร้าง ทำให้การเกณฑ์ทหารกลายเป็นสถาบันที่เอื้อต่อการใช้ความรุนแรง โดยเป็นอันตรายและเป็นอุปสรรคต่อสังคมไทยในแง่ของการติดขัดกับศักดิ์ของความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ประเด็นดังกล่าวจึงกลายเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายภาครัฐที่มุ่งบังคับพลเรือนให้เข้ารับใช้ชาติโดยไม่สมัครใจ ซึ่งขัดกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยที่กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนย่อมได้รับการเคารพจากรัฐ ทำให้ส่งผลต่อมุมมองความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กรณีการก่อกวนจลาจลประท้วงการเกณฑ์ทหารเพื่อสู้รบในสงครามกลางเมืองอย่างต่อเนื่อง ณ นครนิวยอร์ก ในปี ค.ศ. 1863 สมัยรัฐบาลประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น หรือกรณีวิกฤตทางการเมืองและทหารในประเทศแคนาดาช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1917 และสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1944 หรือกรณีเหตุการณ์ต่อต้านสงครามเวียดนามในปลายทศวรรษ 1960 และต้นปี ค.ศ. 1970 เป็นต้น (ธวัชชัย ผลสะอาด, 2560, น. 47)

ฉะนั้น การยกเลิกระบบทหารเกณฑ์เพื่อพัฒนาให้เป็นระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ จึงเป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจในปัจจุบัน เนื่องจากความล้าหลังของกฎหมายไทยและมุมมองการลิดรอนสิทธิมนุษยชนของรัฐที่กระทำต่อประชาชนด้วยการบังคับจิตใจให้เข้ารับใช้ชาติโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญให้ทุกคนปฏิบัติตามและไม่มีสิทธิโต้แย้ง ถ้ามีการหลบหนีหรือต่อต้านก็จะมุ่งลงโทษทัณฑ์แก่บุคคลเหล่านั้นด้วยข้อหาที่รุนแรง การจะก้าวผ่านระบบทหารเกณฑ์ได้นั้น จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบทหารเสียใหม่ภายใต้แนวทางการปฏิรูปกองทัพอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีมุมมองว่าควรยกเลิกการเกณฑ์ทหารและพัฒนาเป็นรูปแบบทหารอาชีพโดยสมัครใจ กล่าวคือ ประเทศไทยต้องยุติระบบทหารเกณฑ์ทุกกรณีและยกระดับการรับราชการทหารเป็นระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ ซึ่งมุ่งให้พลเรือนที่มีความสนใจในการรับใช้ชาติสมัครเข้าสู่กองทัพด้วยความเต็มใจ เพราะกลุ่มคนจำเพาะเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์อันเปี่ยมล้นต่อการเข้ามาปกป้องรักษาอำนาจอธิปไตยของประชาชนและเอกราชราชของชาติ กอปรกับระบบทหารอาชีพเป็นระบบที่มีการฝึกฝนทหาร เพื่อเตรียมความพร้อมและเพิ่มพูนทักษะ ความเชี่ยวชาญชำนาญในด้านต่าง ๆ ทางการรบอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าทหารที่เข้าประจำการจะสามารถปกป้องประชาชน มาตุภูมิ และอธิปไตยของชาติจากภัยสงครามได้ทุกเมื่อถ้าหากมีภัยจากศึกสงครามเข้ามาประชิดราชนาจักร แตกต่างจากระบบทหารเกณฑ์ที่เป็นการบังคับพลเรือนให้เข้ามารับใช้ชาติโดยไม่สมัครใจ ทำให้เมื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจทางด้านการรบจึงไร้ซึ่งประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เนื่องจากกองทัพใช้เวลาในการฝึกฝนทักษะทางการทหารแก่กำลังพลจำพวกนี้ในระยะเวลาอันสั้นและเมื่อเข้าประจำการตามหน่วยงานต้นสังกัดทหารเกณฑ์ก็จะรอคอยวันและเวลาที่ตนจะได้ปลดประจำการ เพื่อมุ่งกลับหวนคืนสู่ถิ่นฐานภูมิลำเนาที่ตนจากมาเพียงเท่านั้นเอง

## 6. บทวิเคราะห์แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการลดบทบาทกองทัพภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือน

การสร้างระบบทหารอาชีพภายใต้ความสมัครใจของพลเรือนโดยปราศจากการเกณฑ์ทหารเข้ากองประจำการจะเกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยเกื้อหนุนต่าง ๆ เพื่อเป็นแรงผลักดันสู่ข้อเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทัพให้ได้หันมาเหลียวแลการปฏิรูปกองทัพอย่างจริงจังมิใช่เพียงแค่การนำเสนอแนวทางดังเช่นที่ผ่านมา รวมถึงทหารอาชีพจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนอย่างเป็นระบบตามสายบังคับบัญชาที่เข้มงวด

ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพโดยสมบูรณ์ เพื่อนำไปสู่การลดบทบาทกองทัพภายใต้การควบคุมของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาออกมาได้ 4 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหาร ประเทศไทย** มีการตรากฎหมายการรับราชการทหารฉบับแรก “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2448 ซึ่งมีจุดประสงค์ให้ให้ทหารมาประจำการตามรูปแบบของกองทัพในประเทศตะวันตก จนกระทั่งมีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2479” และ “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” โดยมีการใช้เรื่อยมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจะพบว่า กฎหมายสองฉบับดังกล่าวค่อนข้างมีความล้าหลังเป็นอย่างมาก แม้ว่าบริบทของสังคมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากเพียงใด แต่กลับไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารมาอย่างยาวนาน ทั้งที่ประเทศไทยไม่ได้มีภัยจากศึกสงครามดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ทำให้อนุมานได้ว่าทหารยังใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนกำลังพลภายในกองทัพอยู่เสมอมา เพื่อใช้เป็นฐานอำนาจการต่อรองกับรัฐบาล กองทัพจึงไม่มีความต้องการในการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว เพราะเกรงว่ากำลังพลที่อยู่ภายใต้อำนาจจะมีจำนวนลดลงจนอิทธิพลของทหารหมดไปในท้ายที่สุด และข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งก็คือ แม้ว่าประเทศจะประสบปัญหาสภาพเศรษฐกิจตกต่ำมากเพียงใดก็ตาม แต่กลับพบว่างบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ทหารกลับไม่ถูกลดทอนลงไปเลยและมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิมเสียด้วยซ้ำ ทำให้วิเคราะห์ได้ว่ากองทัพใช้อิทธิพลในแง่ของกำลังพลต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างเป็นล่ำเป็นสัน โดยเฉพาะการกล่าวอ้างถึงความจำเป็นในการใช้งบประมาณไปกับสวัสดิการของทหารกองประจำการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและยังต้องให้การดูแลสุขภาพของกลุ่มจำเพาะนี้อย่างต่อเนื่อง ด้วยค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงในแต่ละปี แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับพบว่าอุทยานทหารระดับสูงหักค่าหัวคิวเป็นจำนวนมาก ดังที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ รวมถึงการรัฐประหารในแต่ละครั้งยังมีการระดมกำลังพลจากทหารเกณฑ์เข้าร่วมกระทำการอีกด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่ากองทัพกำลังทำหน้าที่ปกป้องสถาบันและอธิปไตยของปวงชนหรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองกันแน่ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยไม่มีความเสี่ยงจากภัยสงครามอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่กลับยังให้ความสำคัญในเรื่องของการเกณฑ์กำลังพลเข้ากองทัพจนเกินความจำเป็นและยังสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมหาศาลโดยใช้เหตุในแต่ละปี (BBC News Thai, 2563)

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่มีการปฏิรูปกองทัพโดยตัวบทกฎหมาย กระบวนการต่าง ๆ ก็ยังคงวนเวียน อยู่เช่นเดิม จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเกณฑ์ ทหารเสียใหม่ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยเอื้ออำนวยต่อการสร้างกองทัพยุคใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงและม ีความแตกต่างจากกองทัพในอดีตที่ผ่านมา พิจารณาได้จากจำนวนของทหารเกณฑ์ที่มีปริมาณสูงเกินควรแต่ไร ้ซึ่งคุณภาพ เพราะกำลังพลส่วนใหญ่ที่ประจำการอยู่เป็นพลเรือนที่ถูกเกณฑ์เข้ามารับใช้ชาติและได้รับการ ฝึกฝนในระยะเวลายาวนานเพียงเท่านั้น ทำให้ความสามารถทางการรบของทหารเกณฑ์ย่อมไม่อาจเทียบเคียงกับ ทหารอาชีพที่มีการฝึกฝนทักษะทางการทหารอยู่อย่างสม่ำเสมอจนเกิดเป็นความเชี่ยวชาญชำนาญมากกว่าได้ ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวควรมีการยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหารทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ที่ระบุว่า “รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” ถือเป็นข้อความที่มุ่งหมายบังคับให้บุคคลเข้า มาทำหน้าที่รับใช้ชาติผ่านระบบการเกณฑ์ทหารอันเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งซึ่งนำไปสู่การลิดรอนสิทธิ มนุษยชนของปวงชนชาวไทยผ่านตัวบทกฎหมายและยังเป็นการสร้างฐานพลังอำนาจทางการเมืองให้แก่บรรดา เหล่านายพลทั้งหลายให้ได้ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของตนและพวกพ้อง กับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน

นอกจากนี้ ข้อสังเกตอย่างหนึ่งเกี่ยวกับวิธีการเกณฑ์ทหารของไทยยังมีรูปแบบการบังคับตาม กฎหมายและการสมัครใจของประชาชน ทำให้มีทหารกองประจำการอยู่ในกองทัพเป็นจำนวนมากเกิน ความจำเป็น โดยในแต่ละปีจะมีพลเรือนวัยฉกรรจ์เข้ารับการตรวจเลือกเป็นทหารเกณฑ์ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน กันเข้ามารับใช้ชาติโดยไม่ขาดสาย แต่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพทางการรบอันเป็นผลพวงมาจากการที่บุคคลเหล่านั้น นั้นเข้ารับการฝึกทหารในช่วงระยะเวลาอันสั้นหลังจากนั้นจึงเข้าประจำการตามหน่วยงานต้นสังกัดทันที โดยไม่ มีการฝึกทักษะทางการทหารเตรียมความพร้อมทางยุทธวิธีเพิ่มเติมเลยในระหว่างการเข้าประจำการปฏิบัติ หน้าที่ แต่ทหารเกณฑ์กลับถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับภารกิจในการรับใช้ชาติในหลายกรณี อาทิ การถูกส่งตัวเข้าไปรับใช้นายทหารที่บ้านพัก การใช้งานเยี่ยงทาส และในบางกรณีมีการทรมานทหาร เกณฑ์จนเสียชีวิต เป็นต้น

ฉะนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวให้เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งทหารมืออาชีพที่มาจากกาสมัครใจเข้ารับใช้ชาติมิใช่การมุ่งบังคับขู่เข็ญประชาชนพลเรือนโดย อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 อนุมาตรา 5 เมื่อพินิจวิเคราะห์จะพบว่า มีความขัดแย้งกันเองของตัว บทกฎหมายที่ปรากฏในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่ มาตรา 25-49 จึงเป็นเหตุผลที่จะต้องมีการยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างระบบทหาร อาชีพที่มีประสิทธิภาพขึ้นมาทดแทน ทำให้กองทัพได้ผู้ที่มีความสมัครใจเข้ามารับการฝึกฝนการเป็นทหาร อย่างแท้จริง โดยบุคคลเหล่านี้จะกลายเป็นทั้งนักรบที่มีประสิทธิภาพในยามศึกสงคราม รวมถึงในยามสงบพวก เขาก็จะมุ่งมั่นฝึกฝนเตรียมความพร้อมของตนด้วยวินัยอันเคร่งครัดอยู่เสมอโดยมีอุดมการณ์ประจำใจ คือ การเป็นทหารผู้ปกป้องอำนาจอธิปไตยของประชาชนและเมื่อพวกเขาปลดประจำการไปจากกองทัพก็จะกลับ เข้าสู่สังคมในฐานะพลเมืองที่มีคุณภาพต่อไป

**แนวทางที่สอง การสร้างฐานอำนาจถ่วงดุลภายในกองทัพโดยการเคลื่อนย้ายกำลังพลออกจากพื้นที่ศูนย์กลางอำนาจการปกครองกระจายไปยังส่วนภูมิภาค** การมีกำลังพลของกองทัพอยู่ใกล้พื้นที่ศูนย์กลางอำนาจการปกครองประเทศถือเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้คิดก่อการยึดอำนาจในแต่ละครั้งสามารถระดมพลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว จนสามารถระทำการได้สำเร็จ เนื่องจากกำลังพลที่ปรากฏโดยส่วนใหญ่เป็นเหล่าทหารซึ่งมีฐานที่มั่นตั้งอยู่ใจกลางเมืองหลวง จึงสมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเคลื่อนย้ายกำลังพลดังกล่าวออกนอกพื้นที่ไปยังจังหวัดรอบข้าง เพื่อเป็นการป้องปรามการรัฐประหารที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต โดยต้องเคลื่อนย้ายกำลังพลทั้งหมดให้ออกไปประจำการอยู่ในฐานที่มั่นของกองทัพในส่วนภูมิภาคตามหัวเมืองใหญ่ต่าง ๆ เนื่องจากกองทัพมีค่ายทหารในพื้นที่ต่างจังหวัดที่สามารถรองรับกำลังพลจำนวนมากได้เป็นทุนเดิมอยู่ในเบื้องต้นแล้ว อาทิ จังหวัดลพบุรี ฉะเชิงเทรา ประจวบคีรีขันธ์ นครราชสีมา ขอนแก่น เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลทำให้หน่วยกำลังพลที่ประจำการอยู่ในส่วนภูมิภาคเกิดการแข่งขันระหว่างกัน ทางด้านการเตรียมความพร้อมของกำลังพลในบังคับบัญชาของตน โดยมุ่งฝึกฝนทักษะทางการทหารให้มีศักยภาพสูง เพื่อเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดอันจะนำไปสู่ความเชี่ยวชาญชำนาญทางการรบโดยมีสภาพภูมิประเทศที่มีความแตกต่างหลากหลาย อีกทั้งยังทำให้ทหารเกิดความคุ้นเคยกับพื้นที่ของตนและเป็นการเสริมสร้างความมีระเบียบวินัยภายในกองทัพได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งทหารเหล่านั้นจะกลายเป็นนักรบอาชีพที่มีประสิทธิภาพสูงเมื่อเข้าสู่สนามรบ ถือเป็นถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันของกำลังพลที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ โดยรอบ ตลอดจนทำให้ทหารรู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเพิ่มมากขึ้นในประเด็นเกี่ยวกับการอนุรักษ์อำนาจอธิปไตยของประชาชนในฐานะรัฐของชาติมิใช่การมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองจากการเข้ายึดอำนาจการปกครองอย่างที่ผ่านมาและยังเอื้อต่อการสร้างระบบทหารอาชีพโดยปราศจากระบบทหารเกณฑ์อีกด้วย

ดังนั้น การเคลื่อนย้ายกำลังพลไปประจำยังพื้นที่ห่างไกลจากเมืองหลวงจะส่งผลในเชิงจิตวิทยาต่อการเดินทางของหน่วยกำลังพลต่าง ๆ ที่อาจจะมีความคิดก่อการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลต้องกลับไปคิดทบทวนบทบาทของตนเสียใหม่ เพราะฐานกำลังพลประจำการของตนไม่ได้มีจำนวนมากมายเพียงพอที่จะระทำการได้สำเร็จเมื่อเปรียบเทียบกับกำลังพลประจำการจากหน่วยอื่น ๆ ที่กระจายอยู่ในส่วนภูมิภาค ถือเป็นแนวทางการป้องปรามการรัฐประหารที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ถ้าหากยังปรากฏว่ามีกำลังพลจากหน่วยใดหน่วยหนึ่งคิดก่อการรัฐประหารอยู่อีกนั้น รัฐบาลก็จะสามารถขอความช่วยเหลือจากกำลังพลหน่วยอื่นๆ ในจังหวัดที่อยู่รอบข้างได้อย่างทันท่วงที ตลอดจนยังทำให้ฝ่ายการเมืองเกิดความมั่นใจทางการบริหารและสามารถควบคุมกองทัพได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยไม่ต้องกังวลกับอิทธิพลของกองทัพมากนักอันเป็นผลมาจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกันภายในกองทัพ ทำให้อิทธิพลของทหารถูกลดทอนลงไปเป็นอย่างมาก

**แนวทางที่สาม การสร้างวัฒนธรรมการเมืองภาคพลเรือนเหนืออิทธิพลของกองทัพ** เมื่อทำการเคลื่อนย้ายกำลังพลหลักออกจากพื้นที่ศูนย์กลางอำนาจการปกครองกระจายไปยังส่วนภูมิภาคเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลต้องสร้างกลไกระบบทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถควบคุมบังคับบัญชากองทัพได้อย่างเด็ดขาด รวมถึงกองทัพเองก็ต้องยุติบทบาททางการเมืองของตนด้วยเช่นเดียวกัน โดยคำนึงถึง

บทบาทหน้าที่ในการรับใช้ชาติและปกป้องอำนาจอธิปไตยของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด นอกจากนี้รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างระบบการควบคุมกองทัพโดยภาคประชาชนขึ้นมาควบคุมกันไปด้วยกับการบังคับบัญชากองทัพโดยตรง เนื่องจากถ้าประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของกองทัพได้ จะส่งผลทำให้กองทัพเกิดความยำเกรงต่อประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย รวมถึงรัฐบาลต้องสร้างกระบวนการปลูกฝังหลักการตรวจสอบกองทัพโดยพลเรือนผ่านสถาบันการศึกษา ซึ่งต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้รู้สึกถึงภัยต่อการใช้อำนาจอันเกินควรของทหารที่กระทำต่อรัฐบาลพลเรือน ถือเป็น การสร้างค่านิยมใหม่ให้กับสังคมด้วยการไม่เห็นชอบต่อพฤติกรรมที่จะนำไปสู่วงจรอุบาทว์ เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ใช่การแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเมืองที่ถูกต้องตามกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยและยังเป็นปัญหาเรื้อรังในระยะยาวจากการที่ทหารเข้ามาปกครองประเทศโดยวางฐานการสืบทอดอำนาจทางการเมืองและมุ่งหวังผลประโยชน์ซ้อนเร้นในแกตั้นและพวกพ้องในเชิงระบบอุปถัมภ์ ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบกองทัพและปิดโอกาสที่ทหารจะก่อการรัฐประหารได้สำเร็จในอนาคต

อย่างไรก็ดี บริบทของการเมืองไทยเป็นอะไรที่น่าพิศวง ถ้าหากย้อนกลับไปพิจารณาถึงการรัฐประหารครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2557 กลับพบว่า ผู้ชุมนุมประท้วงกลายเป็นผู้ที่ทำการเชื้อเชิญให้ทหารเข้ามากระทำการยึดอำนาจการปกครองรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเสียเอง เห็นได้ชัดว่าการสร้างวัฒนธรรมการเมืองภาคพลเรือนเหนืออิทธิพลของกองทัพ จึงมีความจำเป็นต้องเริ่มมาจากการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาก่อนโดยระบุเป็นแนวทางไว้ในรัฐธรรมนูญผ่านบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการควบคุมกองทัพตามสายบังคับบัญชาที่เข้มงวดภายใต้แนวทางการส่งเสริมการยอมรับอิทธิพลของพลเรือนอย่างมีบูรณาการทั้งจากฝ่ายการเมืองและกองทัพในเบื้องต้นเสียก่อน หลังจากนั้นจึงค่อยเสริมสร้างการรับรู้ให้แก่ภาคประชาชนได้เข้าใจกลไกการควบคุมกองทัพอย่างเป็นระบบผ่านสถาบันการศึกษา หน่วยงานราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นแรงผลักดันสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปกองทัพได้อย่างสมบูรณ์ในท้ายที่สุด

อนึ่ง ฝ่ายการเมืองกับกองทัพต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการสนับสนุนการปฏิรูปกองทัพควบคู่กันอย่างเป็นเอกภาพ เนื่องจากความล้มเหลวของการปฏิรูปกองทัพที่ผ่านมา นั้น เกิดจากการขาดความจริงจังของทั้งสองฝ่ายในการประสานงานร่วมมือกันอย่างบูรณาการ อันเนื่องมาจากมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน รวมถึงในบางครั้งต่างฝ่ายต่างใช้กันเองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองให้แก่กลุ่มของตนและพวกพ้องในเชิงระบบอุปถัมภ์เป็นหลัก อีกทั้งแรงผลักดันที่สำคัญกลับมาจากกลุ่มบุคคลภายนอกฝ่ายการเมืองและกองทัพเสียมากกว่าที่ได้แสดงบทบาทของตนในการออกมาเรียกร้องการปฏิรูปกองทัพ

ฉะนั้น การปฏิรูปกองทัพจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมาจากความจริงจังของฝ่ายการเมืองและกองทัพอย่างเป็นเอกภาพ โดยมุ่งปฏิรูปกองทัพให้มีศักยภาพทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศอย่างแท้จริง อาทิ การแก้ไขข้อกฎหมายที่ล้าหลัง การสร้างระบบทหารอาชีพ การปลูกฝังค่านิยมการเมืองภาคพลเรือนเหนืออำนาจกองทัพแก่นักเรียนทหาร การสร้างพันธมิตรร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและกองทัพอย่าง

บูรณาการ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันจากทั้งสองฝ่ายอันจะนำไปสู่การระเบิดจากภายในที่ทรง  
อานุภาพจนกลายเป็นการปฏิรูปกองทัพที่สมบูรณ์แบบได้ในอนาคต

**แนวทางที่สี่ การลดบทบาททางการเมืองของนายทหารระดับสูงขึ้นนายพลที่เกษียณอายุราชการ  
ในกองทัพ** นายทหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่ง “นายพล” เมื่อเกษียณอายุราชการไปแล้วส่วนใหญ่ยังปรากฏว่า  
สามารถดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยเข้าไปอยู่ในตำแหน่งระดับสูงที่ส่งผลต่อการสร้างบารมีของตน  
อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2562 บรรดานายพลเหล่านี้  
ยังได้กลับเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยเหตุผล  
ข้ออ้างในเรื่องของความมั่นคงในการปกป้องสถาบันและอธิปไตยของชาติ แต่แท้จริงแล้วเป็นการสืบทอด  
อำนาจทางการเมืองและปกป้องผลประโยชน์ของตนและกลุ่มพวกพ้องเสียมากกว่า (BBC News Thai, 2563)  
จึงสมควรมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอื่น ๆ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่าง  
ยิ่งการกีดกันไม่ให้นายทหารระดับสูงมาดำรงตำแหน่งทุกหน่วยงานหรือองค์กรทุกกรณี ภายหลังจากที่  
เกษียณอายุราชการไปแล้ว เนื่องจากจะเป็นการสร้างฐานอำนาจบารมีของกองทัพเป็นระบบลูกโซ่ที่ไม่มีวัน  
สิ้นสุดและหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังถูกแทรกแซงจากกองทัพอยู่ตลอดเวลาอีกด้วย ทำให้การปฏิรูป  
กองทัพไม่ประสบความสำเร็จเสียที่อันเนื่องมาจากการที่มีทหารแทรกซึมอยู่ทุกหน่วยงานและเป็นฐานเสียง  
หลักที่ต่อต้านการปฏิรูปกองทัพเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ควรมีการลดอัตราตำแหน่งนายพลภายในกองทัพตามความจำเป็นของการบัญชาการ จึง  
เป็นวิธีการที่เหมาะสมในการกำจัดอิทธิพลของกองทัพออกไปจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นกระบวนการ  
อย่างหนึ่งที่จะช่วยทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลงและยังเป็นการลดจำนวนทหารที่จะถูกเกณฑ์เข้าหน่วย กรม  
และกองประจำการ เพื่อรับใช้นายพลเหล่านั้นอีกด้วย รวมถึงยังเป็นการประหยัดงบประมาณในส่วนที่ต้องจ่าย  
เป็นอัตราเงินเดือนให้แก่ นายพลที่มีจำนวนมหาศาลในแต่ละปีจนกว่าจะเกษียณ สอดคล้องกับข้อมูลของ  
ดอมินิก ฟอลเดอร์ (2019) (Dominic Faulder) ผู้สื่อข่าวชาวอังกฤษ ซึ่งได้ศึกษาและเขียนบทความลงในสื่อ  
ชื่อดังอย่าง นิคเคอิ เอเชีย ริวิว (2019) (Nikkei Asian Review) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ระบุโดยอ้างอิงถึง  
งานวิจัยของ พอล แชมเบอร์ส (2015) (Paul Chambers) นักวิชาการชาวอเมริกัน ในประเด็นของจำนวน  
ทหารประจำการในประเทศไทยที่มีมากถึง 306,000 นาย และยังมีทหารกองหนุนอีก 245,000 นาย รวมเป็น  
551,000 นาย คิดเป็นร้อยละ 0.8 ของประชากรทั้งหมด ถือว่าสูงมากหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ โดย  
นายทหารระดับสูงยศ “พลเอก” มีจำนวนเพียง 150-200 นายเท่านั้น ที่ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ  
เป็นรูปธรรม แต่อัตราการดำรงตำแหน่งยศ “นายพล” กลับมีจำนวนมากเกินกว่าการบังคับบัญชาหรืออีกนัยหนึ่ง  
เป็นการดำรงตำแหน่งแค่ในนามเพียงเท่านั้น ซึ่งในประเทศอื่น ๆ การบังคับบัญชาดังกล่าวจะเป็นของ  
นายทหารยศ “นายพัน” เป็นหลัก ดังเช่นในกรณีพิธีการทูตของประเทศไทยกับพม่า ในช่วงปี พ.ศ. 2523-  
2533 เมื่อทหารไทยต้องเจรจากับทหารพม่าในบริเวณเขตชายแดน กลับกลายเป็นว่าประเทศพม่าส่งทหารที่  
ยศต่ำกว่าทหารไทยเข้าพบเจรจา ถือเป็นความย้อนแย้งที่ปรากฏในกองทัพของไทยและกองทัพนานาชาติ หรือ  
กรณีการแต่งตั้งทหารดำรงตำแหน่งยศ “นายพล” ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเหตุผลที่มีอัตราการดำรง  
ตำแหน่งจำนวนน้อยนั้นเป็นผลมาจากการที่สภาองเกรส (United States Congress) ได้ทำการควบคุมจำกัด

จำนวนตำแหน่งดังกล่าวเอาไว้ เพื่อไม่ให้อัตรา “นายพล” มีจำนวนมากเกินความจำเป็นอันจะส่งผลกระทบต่อ การควบคุมกองทัพในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยกลับมีความย้อนแย้งกับสากลในประเด็นที่นายทหาร ระดับสูงซึ่งดำรงตำแหน่ง “นายพล” เมื่อเกษียณอายุราชการไปแล้วกลับสามารถหางานที่สองได้อย่างต่อเนื่อง จากการดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มากกว่า 50 แห่ง และยังมีอำนาจจัดการที่ดิน เป็นเจ้าของธุรกิจ ประเภทสถานีโทรทัศน์หรือสถานีวิทยุ โดยอ้างเหตุผลด้านความมั่นคงภายในของชาติและไม่ให้บริษัทเอกชน ต่างชาติเข้ามาแทรกแซง รวมถึงรัฐธรรมนูญของไทยยังกำหนดบทบาทของทหารไว้ตามมาตรา 52 คือ การมี อยู่ของกองทัพเพื่อทำหน้าที่ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และอธิปไตยของชาติ โดยสามารถใช้กำลังทหาร เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ อันจะเห็นได้จากการที่กองทัพเข้าไปมีบทบาทในส่วนงานราชการอื่น ๆ อาทิ การเกษตรกรรม ป่าไม้ อาคารสาธารณะประโยชน์ และโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบท เป็นต้น (BBC News Thai, 2563)

อนึ่ง ข้อสังเกตที่น่าสนใจควรมุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ที่มาพร้อมกับผลประโยชน์ต่างตอบแทน ระหว่างรุ่นพี่รุ่นน้องโรงเรียนนายร้อยทหารของไทย ซึ่งมีสายสัมพันธ์ผ่านระบบรุ่นและระบบอุปถัมภ์อย่างแนบ แน่น โดยเฉพาะในช่วงก่อนและหลังก่อการรัฐประหารในแต่ละครั้งจะมีการพบปะเจรจากันทางลับอยู่เสมอ รวมถึงยังมีการให้สัญญาเป็นนัยเมื่อเห็นควรว่าสถานการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล กล่าวคือ คณะรัฐประหารส่วนใหญ่ได้รับการหนุนหลังจากนายทหารระดับสูงชั้นนายพล ซึ่งถือเป็นผู้ที่มี อิทธิพลต่อการตัดสินใจภายในกองทัพ แม้ว่ากลุ่มบุคคลดังกล่าวจะเกษียณอายุราชการไปนานมากแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีบารมีอยู่ค่อนข้างมากสามารถต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลได้อยู่เป็นเนืองนิตย์และมีความพยายาม เข้าแทรกแซงกลไกทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้ภายหลังก่อการรัฐประหารสำเร็จในแต่ละครั้ง จึงนำมาซึ่ง การได้ผู้นำรัฐบาลที่ไร้ประสิทธิภาพอันเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารราชการแผ่นดินและ มุ่งเน้นแสวงหาผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่กลุ่มพรรคพวกของตนในเชิงระบบอุปถัมภ์ภายใต้การสนับสนุน ของนายทหารระดับสูงชั้นนายพลที่เกษียณอายุราชการที่กล่าวไปข้างต้นเป็นผู้เลือกและให้ความช่วยเหลืออยู่ เบื้องหลัง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ตลอดจนยังมุ่งสร้างฐานอำนาจบารมีของตนเอาไว้ก่อนการเลือกตั้ง ทำให้ภายหลังได้กลับหวนคืนเข้ามาสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องอีกครั้งอันเป็นผลประโยชน์ต่าง ตอบแทนระหว่างนักการเมืองและกองทัพที่มีมาเสมอจากอดีตถึงปัจจุบัน

## 7. บทส่งท้าย

วงจรรูปาทวีทางการเมืองของไทยอุปมาได้ดั่งเข่นถ่านไฟเก่าที่กำลังคุกรุ่นอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันรอคอยเวลา ที่จะปะทุหากมีเชื้อฟืนที่เหมาะสมมาถั่งโถมโหมแรงไฟให้ลุกโชน โดยไม่มีท่าทีว่าจะมอดดับลงได้เลยอันเป็นผล พวงมาจากการขาดจิตสำนึกในความเป็นมืออาชีพของทหารอย่างขนานหนัก เนื่องจากอำนาจอันหอมหวานมัน ขวนให้เกิดความลุ่มหลงมัวเมา โดยปรารถนาความเป็นใหญ่เหนือรัฐบาลพลเรือนและประชาชนมาครอบครอง จนนำไปสู่การลุแก่อำนาจของตน มองฝ่ายตรงข้ามเป็นศัตรูที่มุ่งบ่อนทำลายกองทัพอยู่เสมอ ทำให้ทหารต้อง แสวงหาตรรกะและวาทกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองมาใช้เป็นข้ออ้าง เพื่อมุ่งกล่าวหาโจมตีฝ่ายตรงข้ามทุกวิถีทาง

ตลอดจนมุ่งสร้างเครือข่ายเชิงระบบอุปถัมภ์และสร้างอิทธิพลของตนเหนือกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมิตรหรือ ศัตรูให้ยินยอมพร้อมใจสนับสนุนกลุ่มของตนโดยละม่อมในการสืบทอดอำนาจอย่างต่อเนื่องจนนำมาซึ่งความ หมายของประเทศชาตินับครั้งไม่ถ้วนดังที่ปรากฏจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอแสดงทัศนะว่า ถ้าหากจะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นบ่อยครั้งดังที่เคยปรากฏผ่านมากใน ประเทศไทย สถาบันการศึกษาขั้นพื้นฐานของทหารควรมีการเพิ่มหลักสูตรการบริหารประเทศหรือการบริหาร สำหรับนักบริหารระดับสูงบรรจุไว้ในแผนการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยหรือโรงเรียนนายทหารต่าง ๆ เพื่อเป็นการฝึกฝนผู้นำตั้งแต่วัยเยาว์ให้ได้มีโอกาสศึกษาเรียนรู้และนำสรรพวิชาทางด้านการบริหารการ ปกครองที่ตนร่ำเรียนกลับมาพัฒนาประเทศ ในกรณีหากในอนาคตสังคมการเมืองของไทยยังมองการแก้ไข วิกฤตความวุ่นวายและความขัดแย้งเป็นเรื่องของการแทรกแซงผ่านการรัฐประหารและแต่งตั้งตนเป็น รัฐธำธิปัตย์เป็นเรื่องปกติ เพราะมีเช่นนั้น รัฐบาลทหารที่เข้ามาบริหารประเทศก็จะต้องเผชิญกับเสียงกดดันค่า ของประชาชน เนื่องจากผู้นำที่มาจากการรัฐประหารขาดประสิทธิภาพทางการบริหารในระดับสูงเป็นอย่างมาก พิจารณาได้จากรัฐบาลส่วนใหญ่ที่มาจากการยึดอำนาจตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งการเข้ามามี อำนาจทางการเมืองของทหารจะมีการใช้อำนาจผ่านวาทกรรมต่าง ๆ นานามากมายในการสืบทอดอำนาจ โดย ระบุถึงการเข้ามารักษาความมั่นคงและควบคุมสถานการณ์ที่เลวร้ายให้กลับมาอยู่ภายใต้ความสงบเรียบร้อย ภายหลังกระทำการเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จ ดังเช่นในกรณีเหตุการณ์รัฐประหารครั้ง ล่าสุด ในปี พ.ศ. 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีภายหลังการยึด อำนาจและบริหารประเทศยาวนานถึง 5 ปี โดยมีวาทกรรมผ่านบทเพลงโฆษณาชวนเชื่อทางการเมือง ที่ระบุว่ “เราจะทำตามสัญญา ขอเวลาอีกไม่นาน แล้วแผ่นดินที่งดงามจะคืนกลับมา” รวมถึงยังมีการสืบทอดอำนาจ ของตนผ่าน “พรรคการเมืองนอมินี” ที่มีชื่อว่า “พรรคพลังประชารัฐ” อย่างต่อเนื่อง แต่กลับบริหารประเทศ ภายใต้อุณหภูมิแห่งความล้มเหลวนานัปการและไม่สามารถทำการตรวจสอบได้ในหลายกรณี ตลอดจนการแก้ไขปัญหาทาง เศรษฐกิจของรัฐบาลกลับผิดพลาดจนเข้าขั้นวิกฤตส่งผลให้เกิดภาวะข้าวยากหมากแพง ทำให้ประชาชนทุกหัว ระแหงเดือดร้อนไปทุกหย่อมหญ้า

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ทวี แจ่มจรัส. (2562). การเป็นทหารอาชีพของไทยกับพฤติกรรมประชาธิปไตยของทหาร. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก [https://www.matichon.co.th/news-monitor/news\\_1733824](https://www.matichon.co.th/news-monitor/news_1733824)
- ทวี แจ่มจรัส และคณะ. (2562). บทบาทของนายทหารระดับกลางที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทย. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 23(2).
- ทวีศักดิ์ เกิดโสภา. (2561). อาจารย์โรงเรียนนายร้อยเสนอปรับหลักสูตรเน้นการสอนทหารใหม่ให้คิดเป็นวาระกฐานประชาธิปไตย. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2018/09/78674>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2557). ตรวจแถวทหาร-เช็กขุมกำลังปฏิวัติ!!! 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.thairath.co.th/content/394160>
- ธวัชชัย ผลสะอาด. (2560). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเกณฑ์ทหารและการจัดการกำลังสำรอง. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 8(2).
- พลอย ธรรมาภิรานนท์. (2560). พลเรือนควบคุมทหาร : ทนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>
- มติชนออนไลน์. (2562). ก.ท.ตั้งโต๊ะแถลง ความจำเป็นต้องมีเกณฑ์ทหาร วอนพรรคการเมือง อย่ายกเป็นนโยบาย. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1382520](https://www.matichon.co.th/politics/news_1382520)
- รัฐสภา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: รัฐสภา.
- ศิวัช ศรีโภคางกุล. (2560). กระบวนการสร้างประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปกองทัพและการสร้างความปรองดองใน ประเทศอินโดนีเซีย. *วารสารการบริหารปกครอง*, 6(1).
- ศิวัช ศรีโภคางกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก. (2560). การเกณฑ์ทหารกับการทรمان และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า. *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 10(2).
- ศุภณัฐ บุญสด. (2561). การควบคุมทหารโดยพลเรือนในระบบกฎหมายไทย. *วารสารกฎหมายสงขลา นครินทร์*, 1(1).
- สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ. (2561). การออกแบบระบบการศึกษาทางทหารของไทยใหม่เพื่อการผลิตทหารอาชีพและการปฏิรูปกองทัพ. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า*, 5(1).
- สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันท์กุล. (2559). ระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ, *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า*, 3(1).

สุรชาติ บำรุงสุข. (2558). *เสนาธิปไตย: รัฐประหารกับการเมืองไทย* (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มติชน.

\_\_\_\_\_. (2561). *จะปฏิรูปทหาร ต้องสร้างทหารอาชีพ จะสร้างทหารอาชีพ ต้องปฏิรูปทหาร*. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2563, จาก [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_118912](https://www.matichonweekly.com/column/article_118912)

สำนักข่าวช่อง One 31. (2563). *'บิ๊กตุ๋' ชี้เกณฑ์ทหารเลื่อนกระทบกำลังพลอาจไม่พอ*. สืบค้นวันที่ 20 มีนาคม 2563, จาก <https://www.one31.net/news/detail/19626>

BBC News Thai. (2562). *อภิรักษ์ต์ คงสมพงษ์: ชี้นักธุรกิจการเมือง นักวิชาการฝึกไฟค้อมๆ "คุกคามความมั่นคง"*. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-50009884>

\_\_\_\_\_. (2563). *สื่อญี่ปุ่นชี้ "นายพลไทย" ลั่นกองทัพชาติอื่นใช้ "นายพัน" ทำหน้าที่เดียวกัน*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-50961210>



## แนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย

### Guidelines for Drought Management in Thailand

(วันรับบทความ: 25 มกราคม 2564; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 21 กุมภาพันธ์ 2564; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 5 มีนาคม 2564)

พัชรี จิตเอื้ออังกูร\*

Patcharee Jiteurangkoon\*

ยุทธศาสตร์ นน่อแก้ว\*\*

Yutthasart Norkaew\*\*

#### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย โดยทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ บทวิเคราะห์ รวมถึงข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งที่มีความเหมาะสมในประเทศไทย บทสรุป พบว่า แนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย ซึ่งสามารถทำให้เกิดการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบและยั่งยืนที่จะนำไปสู่การเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นการป้องกันภัยแล้งในระยะยาว มีแนวทาง 3 ประการ ดังนี้ แนวทางแรก การจัดตั้งหน่วยงานหลักทำหน้าที่บริหารจัดการภัยแล้งโดยเฉพาะ, แนวทางที่สอง ภาครัฐต้องบูรณาการวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับภาคประชาชน และแนวทางที่สาม การจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนภายในพื้นที่ประสบภัยแล้ง

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการ, ภัยแล้ง

#### Abstract

The aim of this article is to study the approaches for drought management in Thailand. This study was conducted by collecting data from various sources such as documentary researches, academic documents, academic articles, analytic studies and news available in various media. The collected data were analyzed to determine what approaches are appropriate for drought management in Thailand. The results revealed that there are three approaches of systematic and sustainable drought management that lead to results-based management regarding on long-term drought preventions, as follows: The first approach is that key agencies should be set up with respect to their responsible roles of drought

\* อาจารย์ประจำ, สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, E-mail: patcharee.jit@mfu.ac.th

\*\* อาจารย์ประจำ, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,

E-mail: yutthasart.nk@hotmail.com

management., The second approach is that the government sector needs to integrate the collaborative efforts between all the government agencies involved and public sectors. And the third approach is that public hearings should be held to draw up guidelines for sustainable water management of drought-stricken areas.

**Keywords:** Management, Drought

## 1. บทนำ

“ภัยแล้ง” เป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายต่อประชาชนทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นประเด็นของการขาดแคลนน้ำไว้ใช้อุปโภคบริโภคและใช้ในทางการเกษตร กอปรกับประเทศไทยเน้นการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมเป็นสินค้าหลัก จึงส่งผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรง รวมถึงยังทำให้เกิดการอพยพละทิ้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำกิน เพื่อเข้าไปเสี่ยงโชคชะตาหางานทำในเมืองใหญ่และได้สร้างครอบครัวตั้งหลักปักฐานจนไม่มีความคิดที่จะหวนคืนกลับมาอย่างบ้านเกิดถิ่นฐานที่ตนเคยอยู่ถือได้ว่าเป็นผลกระทบทางอ้อมอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างของสังคมชนบทเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย (สิตาวีร์ อธิวิรุฬห์, 2558, น. 1) ทั้งนี้ สาเหตุของภัยแล้งเกิดจากความแห้งแล้งของสภาพอากาศที่มีปริมาณฝนตกน้อยกว่าปกติ ฟ้าฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาลนำไปสู่การเกิดสภาวะขาดแคลนน้ำ เพื่อการอุปโภคบริโภคโดยสาเหตุสำคัญของการเกิดภัยแล้งมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ สภาพอากาศร้อนมากกว่าปกติ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงเหนือ ความผิดปกติของร่องมรสุมนำไปสู่การที่ฝนตกในพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง พายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยน้อยกว่าปกติ การกระทำของมนุษย์ที่ส่งผลต่อการรับพลังงานจากดวงอาทิตย์ส่งผลให้เกิดช่องโหว่ในชั้นบรรยากาศโลก เช่น การเผาขยะ เหมืองถ่านหิน การปล่อยก๊าซที่ส่งผลต่อชั้นโอโซน เป็นต้น ปรากฏการณ์ภาวะเรือนกระจก การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมที่ยึดโยงกับระบบเศรษฐกิจ การตัดไม้ทำลายป่าจากฝีมือของมนุษย์ เช่น การทำไร่เลื่อนลอย การตัดไม้หวงห้ามเพื่อนำไปจำหน่าย การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำโรงแรมและรีสอร์ทของกลุ่มนายทุน เป็นต้น (ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551)

ผลกระทบจากภัยแล้งนำไปสู่ปัญหาในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านเศรษฐกิจทำให้เกิดการสูญเสียผลผลิตทางการเกษตร ปศุสัตว์ ป่าไม้ การทำประมง การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง ด้านสิ่งแวดล้อมทำให้ระบบนิเวศเกิดความเสียหายจากการขาดแคลนน้ำ การเกิดโรคในสัตว์ คุณภาพของน้ำเปลี่ยนแปลงไป การเกิดไฟฟ้าดับ คุณภาพอากาศ ด้านสังคมทำให้สุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนลดลงอันเนื่องมาจากความไม่สมดุลทางธรรมชาติที่ไม่เอื้อต่อการดำรงชีวิต เป็นต้น (สิตาวีร์ อธิวิรุฬห์, 2558, น. 2) นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกพืชพรรณในฤดูกาลถัดไป (บางพื้นที่เกษตรกรอาจทำการปลูกข้าวทั้งนาปีและนาปรัง) เนื่องจากปริมาณน้ำไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ทำให้ได้ผลผลิตลดน้อยลงกระทบต่อเศรษฐกิจในระดับชุมชนและครัวเรือน (วรัชยา เชื้อจันทิก และพัชรินทร์ วิทยาเอนกนันท, 2562, น. 78)

อนึ่ง ประเทศไทยย้อนหลังกลับไปในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532-2561 พบว่า พื้นที่ประสบภัยแล้งที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมีจำนวน 57 จังหวัด (ร้อยละ 75 ของจังหวัดทั้งหมด) 525 อำเภอ (ร้อยละ 60 ของอำเภอทั้งหมด) 3,321 ตำบล (ร้อยละ 46 ของตำบลทั้งหมด) และ 24,900 หมู่บ้าน (ร้อยละ 33 ของหมู่บ้านทั้งหมด) โดยมีผู้ประสบภัยเฉลี่ย 9.17 ล้านคนในทุก ๆ ปี (ร้อยละ 15 ของประชาชนทั้งหมด) พื้นที่เกษตรเสียหาย 2.571 ล้านไร่ต่อปี ปศุสัตว์เสียหายเฉลี่ย 661 ตัว รวมมูลค่าความเสียหาย 656.62 ล้านบาทต่อปี สำหรับการให้ความช่วยเหลือมีความจำเป็นต้องใช้รถบรรทุกน้ำ 1,253 คัน เครื่องสูบน้ำ 2,858 เครื่อง เพื่อแจกจ่ายน้ำที่ขาดแคลนในการอุปโภคบริโภคอีก 950 ล้านลิตร รวมจำนวนค่าใช้จ่ายราชการ (เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545) เฉลี่ยปีละ 1,026 ล้านบาท (Thaipublica, 2563)

ทั้งนี้ “ความแห้งแล้ง” กับ “ภัยแล้ง” มีความหมายแตกต่างกัน จึงต้องพิจารณาคำจำกัดความให้เกิดความเข้าใจเพิ่มมากขึ้นเสียก่อน เนื่องจาก “ความแห้งแล้ง” คือ สภาวะที่ฝนตกน้อยกว่าค่าเฉลี่ยในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีลักษณะถาวรดังเช่นในเขตพื้นที่ทะเลทราย แต่ “ภัยแล้ง” มีลักษณะเป็นสภาวะชั่วคราว ซึ่งอาจจะเกิดจากหลายสาเหตุปัจจัย เช่น อุณหภูมิสูงขึ้น ความชื้นต่ำ ลมพัดผ่านรุนแรง เป็นต้น (Kemp, 1994, pp. 41-42)

“ภัยแล้ง” สามารถจำแนกออกมาได้ตามลักษณะความต้องการทางการเกษตร โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ (ขวัญใจ เปื่อยหนองแ้ว และคณะ, 2563, น. 279)

**ประเภทแรก ภัยแล้งแบบถาวร (Permanent Drought)** ลักษณะพื้นที่ที่มีความชื้นไม่มากพอต่อการปลูกพืชพันธุ์ทุกชนิด ยกเว้นแต่เพียงพืชทนแล้งที่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพความแห้งแล้งได้

**ประเภทที่สอง ภัยแล้งตามฤดูกาล (Seasonal Drought)** เกิดขึ้นตามฤดูกาลในช่วงเวลาหนึ่งของปี พิจารณาได้จากฤดูแล้งที่มีความแตกต่างจากช่วงฤดูฝนอย่างชัดเจน

**ประเภทที่สาม ภัยแล้งที่อาจเกิดขึ้นได้ (Contingent Drought)** สามารถพบเจอได้ในพื้นที่ปกติที่มีความชื้นเพียงพอต่อการเจริญเติบโตของพืชพันธุ์เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว แต่อาจจะมีบางช่วงเวลาที่มีปริมาณน้ำฝนอาจไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตของพืชพันธุ์เช่นเดียวกัน

**ประเภทที่สี่ ภัยแล้งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ (Invisible Drought)** ต้องใช้อุปกรณ์เครื่องมือในการวัดและเทคนิคทางสถิติในการคำนวณ ซึ่งพบว่าบางครั้งพืชพันธุ์ก็สามารถเจริญเติบโตได้ดีแม้ว่าจะขาดแคลนน้ำก็ตามในช่วงเวลาก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาภัยแล้งต้องพิจารณาร่วมกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องประยุกต์เข้ากับการใช้ข้อมูลสารสนเทศที่จัดทำขึ้นของแต่ละหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เกิดการบูรณาการกระบวนการทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ หากขาดความร่วมมือทางด้านสารสนเทศที่ีระหว่างกันก็จะส่งผลกระทบต่อการวางแผนหรือการบริหารจัดการการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ความเหมาะสมต่อบริบทของพื้นที่ประสบภัย ซึ่งอาจทำให้เกิดภัยแล้งซ้ำซากจนนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องหาแนวทางป้องกันภัยแล้งภายใต้บริบทชุมชนและมุ่งสนับสนุนให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้น้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพื้นที่ของตนมากที่สุด (นาถนเรศ อากาศสุวรรณ, 2561, น. 58-59) ดังนั้น ภาครัฐจึงควรมีการใช้เครื่องมือประเมินผลพื้นที่เสี่ยงภัยแล้งโดยใช้

ข้อมูลการสำรวจระยะไกลและข้อมูลอุตุนิมวิทยาประกอบการพิจารณาเตรียมการที่เหมาะสมต่อพื้นที่ เพื่อเพิ่มความแม่นยำในการเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งอย่างทั่วถึง โดยใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายดาวเทียมประเมินพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลดัชนีความแตกต่างความชื้น ดัชนีอุณหภูมิผิวดิน ดัชนีความสมบูรณ์ของพืชพรรณ และข้อมูลอุตุนิมวิทยา ได้แก่ ดัชนีปริมาณน้ำฝนมาตรฐาน เพื่อทำการวิเคราะห์เชิงพื้นที่ผ่านระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์และตรวจสอบความถูกต้องกับกรมพัฒนาที่ดิน ผลลัพธ์ที่ออกมาจะทำให้ทราบถึงพื้นที่ที่ประสบภัยแล้งซ้ำซากและต้องมีการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างเร่งด่วน (ศศิธร เพ็ญเลิศ และคณะ, 2561, น. 67)

สรุปได้ว่า “ภัยแล้ง” จึงมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินชีวิตในแต่ละวันมีความจำเป็นต้องใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคอยู่เสมอ หากเกิดสภาวะขาดแคลนน้ำไม่ว่าจะเป็นกรณีทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อทั้งมนุษย์ สัตว์ และพืชพันธุ์ต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ทำให้ต้องหาแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งที่มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ เพื่อเป็นหลักประกันความอยู่รอดของสิ่งมีชีวิตที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อการดำรงคงอยู่และสืบเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย โดยทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ บทวิเคราะห์ และข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งที่มีความเหมาะสมในประเทศไทยและจัดทำเป็นบทสรุปและอภิปรายผลการศึกษาต่อไป

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยแล้ง

“ภัยแล้ง” เป็นปรากฏการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อความเสียหายในหลายๆ ด้านเป็นห่วงโซ่ชีวิตสัมพันธ์ จึงควรมีแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมและเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมมารองรับ ทั้งนี้ นักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาวิจัยและสรุปผลการศึกษาออกมาเป็นแนวทางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยแล้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

สิตาวีร์ ธีรวิรุฬห์ (2558, น. 6) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การแก้ไขปัญหาภัยแล้งอย่างยั่งยืน” ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาภัยแล้งเป็นปัญหาหลักของประเทศไทยและเป็นปัญหาขั้นพื้นฐานที่เกิดขึ้นทุกปี ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนใหญ่ เนื่องจากคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรและดำรงชีพด้วยการอาศัยทรัพยากรที่ได้จากธรรมชาติ โดยแหล่งน้ำเป็นปัจจัยสำคัญของการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาภัยแล้งอย่างยั่งยืนจึงต้องคำนึงถึงธรรมชาติและการพัฒนาควบคู่กันไป โดยมีแนวทาง 5 ประการ ดังนี้

**ประการแรก** สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ต้องตอบสนองต่อการเสนอให้มีหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่หลักในการบริหารจัดการน้ำ โดยต้องมีการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” ขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการเป็นหน่วยงานหลัก

**ประการที่สอง** สนับสนุนการปลูกป่าและป่าชุมชน เพื่อเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกประชาชนในพื้นที่และส่งผลต่อการเกิดแหล่งน้ำตามธรรมชาติที่มีการใช้หมุนเวียนอย่างยั่งยืน

**ประการที่สาม** จัดสรรงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กภายในชุมชนและจัดทำระบบชลประทานที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมพื้นที่ทางการเกษตรทั่วประเทศ เพื่อให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำและได้เข้าไปมีส่วนร่วมในบริหารจัดการน้ำภายในชุมชนด้วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

**ประการที่สี่** การบริหารจัดการน้ำต้องเป็นไปอย่างบูรณาการของทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งต้องคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมด้วย

**ประการที่ห้า** จำเป็นต้องมีแนวทางในการจัดการน้ำที่ยั่งยืน กล่าวคือ ควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเรื่องของการบริหารจัดการระบบน้ำโดยมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ อาทิ การบริหารทรัพยากรน้ำ การส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อม การชลประทาน น้ำบาดาล การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การบูรณาการร่วมกันกับการบริหารจัดการน้ำที่ยั่งยืน โดยต้องมีการจัดทำแผนบริหารจัดการน้ำระยะยาวควบคู่กับการพิจารณาจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” ให้เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการจัดการสิ่งการเกี่ยวกับระบบการจัดการระบบน้ำทั่วประเทศ

ดังนั้น แนวทางจัดการภัยแล้งที่มีประสิทธิภาพมีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานหลัก เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการสั่งการ ทำให้แนวทางในการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” ขึ้นมา จึงเป็นทางเลือกที่มีความน่าสนใจ เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับภัยแล้งเกิดขึ้นทุกปีถือได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นความหวังของการบริหารจัดการภัยแล้งที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่กับการให้ความรู้แก่ชุมชนในประเด็นเรื่องของการปลูกป่าและจัดตั้งป่าชุมชนอันเป็นการสร้างจิตสำนึกและความรู้สึกร่วมของการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติอย่างรักใคร่ ภาคีรัฐต้องมีการสนับสนุนจัดสรรงบประมาณสำหรับการสร้างอ่างเก็บน้ำและระบบชลประทานภายในชุมชนร่วมกับการบูรณาการกระบวนการบริหารจัดการน้ำกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมีการออกบังคับใช้กฎหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างความเชื่อมโยงการบริหารจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ

ขวัญใจ เปื่อยหนองแซ่ และคณะ (2563, น. 284-287) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวนโยบายการบริหารจัดการภัยแล้งตามแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินการแก้ไขภัยแล้งที่ประสบความสำเร็จต้องดำเนินการไปพร้อมกันใน 2 หลักการใหญ่ ดังนี้

**ประการแรก** กระบวนการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยแล้ง เป็นการกำหนดขั้นตอนโดยมีแนวทางปฏิบัติในการป้องกันความเสี่ยงและบรรเทาภัยแล้ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ 1) เพื่อเป็นการเตรียมแนวทางในการป้องกันและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างบูรณาการ จึงจะนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหายุ่งยากได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และ 2) เพื่อเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้มีความพร้อมต่อการปฏิบัติงานในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว (Department of Disaster Prevention and Mitigation, 2007, pp. 103-111) ทั้งนี้ กระบวนการขับเคลื่อนการบริหารจัดการภัยแล้งเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบัน มีการใช้ “พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550” โดยมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนในระดับชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานในการบริหารจัดการร่วมกับจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนระดับจังหวัดให้

สอดคล้องกับแผนระดับชาติ โดยมีผู้อำนวยการรับผิดชอบและมีอำนาจสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชาตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น

**ประการที่สอง** หลักการบริหารจัดการนโยบาย โดยมีหลักการที่ต้องมีบูรณาภาพกัน 6 หลักการ ดังนี้ 1) การจัดการนโยบายเชิงบูรณาการ รัฐบาล หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการอย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดแนวนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่มาตรการป้องกันภัยพิบัติ แนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยแล้งทั้งระยะก่อนเกิดภัย ระยะเกิดภัย และภายหลังเกิดภัยอย่างมีประสิทธิภาพ 2) พัฒนาระบบการสื่อสารการเตือนภัย เน้นการสื่อสารกับประชาชนให้ได้รับทราบข้อมูลจนนำไปสู่การมีส่วนร่วมตามนโยบาย ฉะนั้น ควรมีการพัฒนาระบบเครือข่ายฐานข้อมูลสารสนเทศด้านภัยแล้งให้สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานหลักและหน่วยงานในพื้นที่ ซึ่งต้องพัฒนาศักยภาพในการแจ้งเตือนภัยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างรวดเร็วผ่านระบบการแจ้งเตือน รวมถึงการเสริมสร้างกระบวนการและวิธีการเตือนภัย 3) สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการประสบความสำเร็จ เนื่องจากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินงานในพื้นที่ อย่างเป็นรูปธรรม 4) พัฒนาระบบบรรณาภิบาลสำหรับการจัดการ เป็นกรอบการดำเนินงานในพื้นที่ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นรูปธรรมร่วมกับมาตรการขับเคลื่อนการป้องกันและการแก้ไขปัญหาภัยแล้งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ เช่น การกำหนดโครงสร้าง การสั่งการ การประเมินความเสียหาย และการประเมินผล เป็นต้น 5) วางกรอบนโยบายมุ่งผลสัมฤทธิ์สนองต่อความต้องการจำเป็นตรงจุด การจัดการด้านความต้องการจะช่วยลดความต้องการน้ำสำหรับการเกษตรกรรมและมีระบบการจัดสรรน้ำเพื่อใช้ทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่จำกัด ซึ่งเน้นการพึ่งพาตนเองระดับครัวเรือน ชุมชน ท้องถิ่น และระดับชาติ โดยยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” รองรับให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงปฏิบัติ 6) กรอบนโยบายการป้องกันภัยแบบองค์รวม ต้องมีการเชื่อมโยงการบริหารจัดการทุกมิติเพื่อให้เกิดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและตอบสนองต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการภัยแล้งระดับชาติ ลุ่มน้ำ ท้องถิ่น และชุมชนอย่างเป็นเอกภาพ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนา ความหลากหลายทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต ความแตกต่างทางกายภาพบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ เพื่อทำให้เกิดการบริหารจัดการภัยแล้งที่มีประสิทธิภาพ

ฉะนั้น กระบวนการขับเคลื่อนการบริหารจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพมีจุดประสงค์หลักสองประการ ได้แก่ การเตรียมแนวทางในการป้องกันและประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างบูรณาการ และการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบให้มีความพร้อมต่อการปฏิบัติงานในระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีหลักการบริหารจัดการนโยบายรองรับควบคู่กันไปไม่ว่าจะเป็นการจัดนโยบายที่สามารถบูรณาการกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การพัฒนาระบบการสื่อสารการเตือนภัย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย พัฒนาระบบบรรณาภิบาล การวางกรอบนโยบายมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน และการกรอบนโยบายการป้องกันภัยแบบองค์รวม เพื่อทำให้เกิดกระบวนการที่สามารถเชื่อมโยงการบริหารจัดการภัยแล้งได้ในทุกมิติ

### 3. นโยบายภาครัฐกับการบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทย

สำหรับการดำเนินการของภาครัฐในการเตรียมการรับมือกับภัยแล้งที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0616/28 เรื่องเตรียมการป้องกันแก้ไขภัยแล้งปี 2558 โดยขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ประสบปัญหาภัยแล้ง ทำให้มีการกำหนดให้จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง” ทุกจังหวัด โดยมีการจัดตั้งทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการดำเนินการตามแนวทาง 3 ด้าน ดังนี้ (สิตาวีร์ ธีรวิรุฬห์, 2558, น. 4)

1) **ด้านการเตรียมการ** เป็นการจัดให้มีการทำบัญชีหมู่บ้านและชุมชนที่มีความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากปัญหาภัยแล้งและมีแผนเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขภัยแล้งอย่างเป็นระบบทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด กลุ่มจังหวัด โดยพิจารณาตามสภาพปัญหาเพื่อกำหนดเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลำดับความสำคัญ ทั้งในระยะสั้นและยาวที่มีความชัดเจน เช่น การกำหนดแผนแจกจ่ายน้ำให้แก่ประชาชนตามข้อมูลหมู่บ้านที่ได้มีการจัดทำบัญชีไว้ การกำหนดจุดแจกจ่ายน้ำให้มีความสะดวกต่อการเดินทางไปรับน้ำของประชาชน การสำรวจแหล่งน้ำในชุมชน การสำรวจภาชนะกักเก็บน้ำในสภาพสมบูรณ์และเพียงพอต่อความต้องการ เป็นต้น นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดแผนการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในฤดูแล้ง อาทิ การขโมยเครื่องสูบน้ำ การจัดทำแผนดูแลสุขภาพป้องกันโรคระบาด การประสานการประสานการประสานส่วนภูมิภาค ประปาท้องถิ่น เพื่อจัดหา น้ำสะอาดให้บริการประชาชนในยามทุกระ้อนจากภัยแล้ง เป็นต้น

2) **ด้านการเพาะปลูกและดูแลเกษตรกร** โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบูรณาการการทำงานร่วมกับชลประทานจังหวัดและเกษตรจังหวัด เพื่อจัดทำแผนและแนวทางการจัดการพืชผลทางการเกษตร โดยการสร้างความเข้าใจและคำแนะนำแก่เกษตรกรในการปลูกพืชใช้น้ำน้อยในช่วงฤดูแล้ง ควบคู่กับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ต้องดูแลรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ คู คลอง สถานที่กักเก็บน้ำ เพื่อให้ในพื้นที่ของตนมีแหล่งน้ำไว้ใช้ยามแล้ง และรณรงค์การจัดทำภาชนะกักเก็บน้ำเพื่อใช้อุปโภคบริโภคอย่างถูกสุขลักษณะ กอปรกับการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคน วัสดุอุปกรณ์ รถบรรทุกน้ำ เครื่องสูบน้ำ และเครื่องมือต่างๆ ที่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันท่วงทีเมื่อพื้นที่ในความรับผิดชอบเข้าสู่ปัญหาภัยแล้งอย่างเฉียบพลัน

3) **ด้านการให้ความช่วยเหลือ** หากพื้นที่ใดประสบปัญหาภัยแล้งให้จังหวัดพิจารณาตามระเบียบกระทรวงการคลังและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้งอย่างเร่งด่วน สำหรับในกรณีเกิดสถานการณ์ภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรและพื้นที่เป็นวงกว้างให้จังหวัดประสานไปยังกรมฝนหลวงและการบินเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อจัดทำฝนหลวงในสภาวะที่สภาพอากาศเอื้ออำนวย รวมถึงการจัดทำรายงานสถานการณ์ภัยแล้งตามข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง เช่น พื้นที่ประสบภัยแล้ง จำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง พื้นที่การเกษตรที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

ดังนั้น นโยบายภาครัฐกับการบริหารจัดการภัยแล้งดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมต่อการแก้ไขสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นทุกปี เนื่องจากเป็นแนวทางที่มุ่งให้มีการบริหารจัดการร่วมกันอย่างบูรณาการทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ดี การแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าวยังคง

เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหารายปีเสียมากกว่าซึ่งยังขาดความต่อเนื่องและยั่งยืน เพราะหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ หากขาดงบประมาณที่ถูกจัดสรรในแต่ละปีก็จะส่งผลต่อการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่มีความต่อเนื่อง ทำให้การดำเนินงานหยุดชะงักไป นอกจากนี้ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลัก คือ “หน่วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย” ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นร่วมด้วย ทำให้การแก้ไขปัญหาภัยแล้งอาจทำได้ไม่ดีเพียงพอและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหายจากภัยแล้งได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม วรรษยา เชื้อจันทิก และพัชรินทร์ วิทยาเอนกนันท์ (2562, น. 83-86) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง “การพัฒนาแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาคการเกษตรบนพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปกครองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบลกุดพิมาน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา” พบว่า การเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ท้องถิ่นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบความเสี่ยงของภาคการเกษตรบนพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง ประกอบไปด้วย 1) ลักษณะการเกิดภัยแล้ง ได้แก่ ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ฝนทิ้งช่วง 2) ความเปราะบางจากสถานการณ์ภัยแล้ง ได้แก่ ประการแรกความเปราะบางทางกายภาพไม่ว่าจะเป็นการเพาะปลูกพืชพรรณบริเวณพื้นที่เสี่ยงภัย สภาพที่ตั้งชุมชนไม่มีแม่น้ำไหลผ่าน การขาดแคลนน้ำในพื้นที่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว พื้นที่เพาะปลูกอยู่ห่างจากเขตชลประทาน ประการที่สองความเปราะบางสังคม อาทิ ความคลุมเครือไม่ชัดเจนของข้อมูลข่าวสาร ประชาชนเข้าไม่ถึงองค์ความรู้จากภาครัฐ การยอมรับชะตากรรมที่ต้องเผชิญ ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการเตือนภัยไม่มีความแม่นยำ การรวมกลุ่มอาชีพมีปริมาณน้อย การขาดหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นเครือข่ายในการสนับสนุน และ 3) ความสามารถในการรับมือกับภัยแล้ง ได้แก่ การสร้างความหลากหลายของผลผลิตจากการเพาะปลูก การจัดการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมเพื่อการเพาะปลูกในแต่ละฤดูกาล การปรับเปลี่ยนช่วงเวลาการเพาะปลูกให้สอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศที่เป็นอยู่ในช่วงฤดูกาล การสร้างแหล่งน้ำชุมชนไว้ใช้ร่วมกันเป็นส่วนกลางของหมู่บ้าน การบังคับใช้กฎระเบียบเพื่อกำหนดการใช้น้ำอย่างประหยัด

ฉะนั้น แม้ว่าภาครัฐจะมีการดำเนินนโยบายในการเตรียมการรับมือกับภัยแล้งออกมา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่ก็ควรพิจารณาศึกษาถึงบริบทของพื้นที่ที่เกิดภัยแล้งเป็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นประเด็นลักษณะการเกิดภัยแล้ง ความเปราะบางจากสถานการณ์ภัยแล้ง ความสามารถในการรับมือกับภัยแล้ง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ทำให้การบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งกลายเป็นเรื่องที่จะต้องมีการบูรณาการวิธีทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพนำไปสู่การบริหารจัดการภัยแล้งอย่างยั่งยืนต่อไป

#### 4. สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

ผู้เขียนและคณะได้ทำการศึกษาข้อมูลจากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยแล้งและนำมาวิเคราะห์ร่วมกับนโยบายภาครัฐ ซึ่งได้ทำเป็นบทสรุปและอภิปรายผลการศึกษาออกมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการภัยแล้งที่มีความเหมาะสมในประเทศไทย ออกมาได้ 3 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางแรก** การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่โดยจัดตั้งหน่วยงานหลักทำหน้าที่บริหารจัดการภัยแล้ง โดยเฉพาะขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการปัญหาขาดแคลนน้ำโดยใช้เครื่องมือระบบสารสนเทศที่ทันสมัยและมีฐานข้อมูลทางดาวเทียมและอุตุนิยมวิทยาที่แม่นยำ รวมทั้งต้องสามารถบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางบูรณาการร่วมกับฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการภัยแล้งในประเทศไทยเกิดการตระหนักและตื่นตัวอยู่เสมอนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในฤดูแล้งอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับผลการศึกษาของสิตาวีร์ ชีร์วิรุฬห์ (2558) ที่ระบุว่า ควรมีการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” ทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการน้ำ โดยเป็นหน่วยงานกลางในการสั่งการหน่วยงานอื่นทุกระดับในประเทศไม่ว่าจะเป็นระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านตามความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละบริบทของพื้นที่ที่แตกต่างกัน

**แนวทางที่สอง** ภาครัฐต้องบูรณาการวิธีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดกับภาคประชาชน เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานในเรื่องการจัดการภัยแล้งโดยประชาชนจะมีส่วนในการผลักดันนโยบายได้อย่างเหมาะสมตามบริบทพื้นที่ของตน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีลักษณะปัญหาประสพภัยแล้งที่แตกต่างกัน สอดคล้องกับผลการศึกษาของขวัญใจ เปื่อยหนองแซ่ และคณะ (2563) ที่ระบุว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน จะทำให้เกิดการผลักดันนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะประชาชนได้เข้ามาร่วมวางแผน จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและดำเนินงานในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ถือได้ว่าเป็น “การระเบิดจากภายใน” ที่นำไปสู่ความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาและป้องกันภัยแล้งอย่างยั่งยืน

**แนวทางที่สาม** การจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อหาแนวทางการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืนภายในพื้นที่ประสบภัยแล้ง เนื่องจากปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับเรื่องของการบริหารจัดการน้ำ ฉะนั้น ควรมีการประชาพิจารณ์สอบถามประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยแล้งว่ามีความต้องการอย่างไรบ้างในการจัดทำโครงการที่เหมาะสมต่อพื้นที่ของตน เช่น ประชาชนบางพื้นที่มีความต้องการอ่างกักเก็บน้ำ บางพื้นที่ต้องการภาชนะกักเก็บน้ำที่มีประสิทธิภาพไว้ใช้อุปโภคบริโภคในฤดูแล้ง บางพื้นที่มีความต้องการระบบชลประทานขนาดใหญ่เพื่อใช้สำหรับการเกษตรโดยเฉพาะ เป็นต้น สอดคล้องกับผลการศึกษาของสิตาวีร์ ชีร์วิรุฬห์ (2558) ที่ระบุว่า ควรมีแนวทางการจัดการน้ำอย่างยั่งยืนผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่สัมพันธ์กับระบบการจัดการน้ำทั้งหมดร่วมกับการจัดตั้ง “กระทรวงทรัพยากรน้ำ” เพื่อเป็นหน่วยงานสั่งการที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ ผลการศึกษาของขวัญใจ เปื่อยหนองแซ่ และคณะ (2563) ที่ระบุว่า ควรมีการวางกรอบนโยบายมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อสนองตอบความต้องการจำเป็นตรงจุด โดยการจัดการด้านความต้องการที่มาจากประชาชนในพื้นที่และควรมีระบบการจัดสรรน้ำเพื่อใช้ทางด้านเศรษฐกิจในพื้นที่จำกัดบริเวณที่มีการเกษตรในวงกว้างโดยยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” อันจะนำไปสู่การเกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงปฏิบัติต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ขวัญใจ เปื่อยหนองแซ่ และคณะ. (2563). แนวนโยบายการบริหารจัดการภัยแล้งตามแนวทางการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. *วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น*, 4(1).
- นาถนเรศ อากาศสุวรรณ. (2561). การศึกษาพื้นที่เสี่ยงภัยแล้งและแนวทางป้องกันภัยแล้งในพื้นที่คาบสมุทรสทิงพระ. *วารสารอินทนิลทักษิณสาร*, 13(1).
- วรรษยา เชื้อจันทิก และพัชรินทร์ วิทยาเอนกนันท์. (2562). การพัฒนาแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาคการเกษตรบนพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการกิจการปกครองระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาคณะการบริหารส่วนตำบลกุดพิมาน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 10(1).
- ศศิธร เพียนเลิศ และคณะ. (2561). การประเมินพื้นที่เสี่ยงภัยแล้ง โดยใช้ข้อมูลการสำรวจระยะไกลและข้อมูลอุตุนิยมวิทยา บริเวณลุ่มน้ำสาขาเชิง. *วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับบัณฑิตศึกษา)*, 18(3).
- ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). *ภัยแล้ง*. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2563 จาก [http://local.environnet.in.th/formal\\_data2.php?id=72](http://local.environnet.in.th/formal_data2.php?id=72)
- สิตาวีร์ ธีรวิรุฬห์. (2558). *การแก้ไขปัญหากลุ่มภัยแล้งอย่างยั่งยืน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Thaipublica. (2563). 30 ปี “ภัยแล้ง-น้ำท่วม” ประชาชนเดือดร้อนร่วม 10 ล้านคนทุกปี (ตอน 1). สืบค้นวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <https://thaipublica.org/2020/02/statistics-of-drought-flood-30-years/>

ความเป็นผู้นำของผู้จัดการสโมสรฟุตบอลพรีเมียร์ลีก ประเทศอังกฤษ กรณีศึกษาการบริหารจัดการ  
สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2556

Leadership of the English Premier League Football Club Managers:

A Case Study of Manchester United Football Club Management from 1986 To 2013

(วันรับบทความ: 30 มกราคม 2564; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 22 กุมภาพันธ์ 2564; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 7 มีนาคม 2564)

ยุทธภูมิ ใจตา\*

Yuttapoom Jaita\*

วรรณทิวา เชียงตุง\*\*

Wanthiwa Chiangtung\*\*

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาภาวะความเป็นผู้นำของผู้จัดการสโมสรฟุตบอลพรีเมียร์ลีก สโมสรแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด นั่นคือ เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ในการบริหารจัดการสโมสรฟุตบอลจนประสบความสำเร็จและนำพาทีมสโมสรกลายเป็นผู้ชนะเลิศในการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกและได้รับถ้วยแชมป์มากกว่าทีมสโมสรฟุตบอลอื่น ๆ ในเกาะอังกฤษ ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากบทความ บทวิเคราะห์ และข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ จากสื่อออนไลน์ โดยนำข้อมูลที่ได้มาสรุปเป็นผลการศึกษาต่อไป ผลการศึกษา พบว่า ภาวะความเป็นผู้นำของผู้จัดการสโมสรฟุตบอลพรีเมียร์ลีก สโมสรแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด ภายใต้การนำทีมของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน จนสามารถสร้างปรากฏการณ์ความสำเร็จมากมายอย่างยาวนานและต่อเนื่อง ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2556 มีข้อสรุปออกมา 6 ประการ ดังนี้ ประการแรก การสร้างระบบทีมเยาวชนขึ้นมาเพื่อพัฒนาทีมในระยะยาว ประการที่สอง ความทะเยอทะยานและต้องการประสบความสำเร็จสูงของผู้จัดการสโมสรฟุตบอล ประการที่สาม ความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น ประการที่สี่ การสร้างปฏิสัมพันธ์เชิงกว้างโดยเปิดโอกาสให้ทุกคนในทีมสโมสรฟุตบอลสามารถเข้าพบได้โดยตรง ประการที่ห้า การให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม และประการสุดท้าย การบริหารทรัพยากรภายในสโมสรฟุตบอลอย่างคุ้มค่า

**คำสำคัญ:** ภาวะความเป็นผู้นำ, ผู้จัดการสโมสรฟุตบอล, การบริหารจัดการ, เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน

\* นักวิชาการพัฒนาชุมชนปฏิบัติการ, สำนักงานพัฒนาชุมชน อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก,

E-mail: kyj\_yuttapoom@outlook.com

\*\* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชาภาษาตะวันตก คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,

E-mail: wanthiwa@gmail.com

## Abstract

This academic article aims to study the leadership of Sir Alex Ferguson, the manager of Manchester United Football Club (MUFC) who was able to manage the football club to achieve success by means of leading. His soccer team to be the winner of the Premier League match and also become the best soccer team that has held champion cups rather than others in the British Isles. The data were collected from academic articles, analysis and news made available on various media and then analyzed in conformity with concepts and theories of leadership. The data analysis was conducted for revealing its findings and providing guidance on other further studies. The findings revealed that Ferguson's effective management of having achieved many phenomenal successes continuously from 1986 to 2013 as well as his leadership style can be summarized in 6 aspects as follows: Firstly, the creation of a youth team system for team development in a long term; Second, the ambition and desire to make a great success as a football club manager; Third, the leadership ability to persuade others; Fourth, the creation of mutual interaction by allowing the team members to meet [and discuss] him directly; Fifth, the importance of focusing attention on teamwork; and Finally, the cost-effective resource management of the football club.

**Keywords:** Leadership, Football Club Manager, Management, Sir Alex Ferguson

### 1. บทนำ

การแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษ เป็นระบบการแข่งขันฟุตบอลลีกระดับสูงสุดของประเทศอังกฤษ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ภายใต้การบริหารของสมาคมฟุตบอลอังกฤษ โดยการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกเป็นศูนย์รวมของ 20 สโมสรฟุตบอลชั้นนำในระดับสูงสุดของอังกฤษ ซึ่งการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษเป็นลีกที่ได้รับความนิยมอันดับหนึ่งจากแฟนบอลทั่วโลก เพราะเป็นที่รวมตัวของนักเตะชื่อดังระดับโลกเป็นจำนวนมากและมีการแข่งขันในมิติต่าง ๆ ค่อนข้างสูง ทำให้ไม่อาจคาดการณ์ผลการแข่งขันได้ง่าย ซึ่งเป็นผลมาจากกาที่ทุกสโมสรสามารถที่จะเอาชนะการแข่งขันเมื่อเผชิญหน้ากันได้หมดและไม่มีทีมไหนที่สามารถผูกขาดการชนะเลิศการแข่งขันได้เลย ทั้งนี้ สโมสรฟุตบอลที่สามารถชนะเลิศในการแข่งขันฟุตบอลรายการนี้ ปัจจุบันมีจำนวน 6 ทีมเพียงเท่านั้น ได้แก่ สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด จำนวน 13 สมัย, สโมสรฟุตบอลเชลซี จำนวน 5 สมัย, สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ซิตี จำนวน 4 สมัย, สโมสรฟุตบอลอาร์เซนอล จำนวน 3 สมัย และสโมสรฟุตบอลแบล็กเบิร์นโรเวอส์ และสโมสรฟุตบอลเลสเตอร์ซิตี ทีมละจำนวน 1 สมัย จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีเพียงสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด เป็นเพียงสโมสรเดียวเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จและชนะเลิศการแข่งขันได้อย่างต่อเนื่อง โดยช่วงเวลาดังกล่าว บุคคลที่สร้างคุณูปการให้กับสโมสรเป็นอย่างมากมีชื่อว่า “เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน” เป็นผู้คุมบังเหียนในฐานะผู้จัดการสโมสรคอยบัญชาการทัพนักฟุตบอลของสโมสรอยู่ข้างสนาม

เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ถือว่าเป็นผู้จัดการทีมสโมสรฟุตบอลที่ประสบความสำเร็จที่สุดในประวัติศาสตร์วงการฟุตบอล เขาดำรงตำแหน่งผู้จัดการทีมสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดมาอย่างยาวนานถึง 26 ฤดูกาล และสามารถทำให้สโมสรฟุตบอลแห่งนี้กลายเป็นทีมที่ประสบความสำเร็จสูงสุดโดยมีมูลค่าทางการตลาดอย่างมหาศาล ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งคุมทีมสโมสรนั้น เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน สามารถพาทีมสโมสรชนะเลิศการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีกอังกฤษได้ถึง 13 สมัย และแชมป์อื่นๆ อีกนับไม่ถ้วน จนได้รับการยอมรับนับถือจากบุคคลในวงการฟุตบอลว่า เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน เปรียบเสมือนศูนย์กลางของทีมสโมสรที่ไม่ได้มีบทบาทแค่ควบคุมทีมอยู่ข้างสนาม แต่เขายังมีอิทธิพลในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภาพลักษณ์ของสโมสร การตัดสินใจลงทุนในตลาดซื้อขายนักฟุตบอล รวมถึงการดำเนินการต่างๆ ในภาพรวมทั้งหมดของสโมสรอีกด้วย

สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด เมื่อปี ค.ศ. 1986 มีสถานภาพเป็นแค่เพียงทีมที่ต้องใช้ความพยายามในการรักษาอันดับให้สามารถอยู่ในการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีก ซึ่งเป็นลีกสูงสุดของอังกฤษให้ได้เพียงเท่านั้น เนื่องจากศักยภาพของทีมไม่เอื้ออำนวยต่อการขึ้นเป็นทีมชั้นนำหรือคว้าแชมป์ได้ แต่ภายหลังจากเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ได้เข้ารับตำแหน่งในฐานะผู้จัดการทีมสโมสรได้เพียง 6 ปี กลับสามารถก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่กลายเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอย่างชัดเจน เพราะสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ดสามารถคว้าแชมป์ลีกเป็นครั้งแรกได้เป็นผลสำเร็จ หลังจากไม่ชนะเลิศรายการแข่งขันใดๆ มาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 26 ปี นับแต่ตั้งปี ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความยิ่งใหญ่ของสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด จนกระทั่งในปีสุดท้ายของการคุมทีมนี้ สโมสรมีมูลค่าทางการตลาดติดอันดับสองของโลก ด้วยมูลค่ามากถึง 103,722,400,000 บาท

ดังนั้น การศึกษาภาวะความเป็นผู้นำของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ในการบริหารจัดการสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดจนประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่องยาวนานและได้รับการยกย่องว่าเป็นสุดยอดผู้จัดการทีมนี้ จึงเป็นการศึกษาลักษณะภาวะผู้นำว่าเหตุผลประการใด จึงไม่มีผู้จัดการทีมสโมสรอื่นที่สามารถสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับสโมสรได้มากเท่ากับเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน แม้ว่าทรัพยากรต่างๆ ในสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด จะไม่ได้แตกต่างจากเดิมมากนัก ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนในตลาดซื้อขายนักฟุตบอลที่ยังมีการทุ่มเงินซื้อฟุตบอลชื่อดังระดับโลกเข้ามาสู่ทีมอย่างต่อเนื่อง สถานภาพทางการเงินที่มั่นคงกว่าสโมสรฟุตบอลคู่แข่งในลีกสูงสุด ฐานแฟนฟุตบอลที่เฝ้าคอยให้การสนับสนุนอยู่ทั่วทุกมุมโลก ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อกระบวนการทำงานทั้งภายในและภายนอกสนามของสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด และมุ่งศึกษาภาวะความเป็นผู้นำที่ส่งผลต่อความสำเร็จของสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด ที่สามารถสร้างความได้เปรียบจากการแข่งขันได้มากกว่าทีมสโมสรอื่นๆ โดยขีดความสามารถของทีมสโมสรสามารถเอาชนะการแข่งขันกับทีมที่มีศักยภาพในระดับเดียวกันหรือเหนือกว่าและในบางครั้งเมื่อเผชิญหน้ากับสโมสรฟุตบอลที่มีขนาดเล็กกว่าก็สามารถเอาชนะได้อย่างง่ายดาย

## 2. การบริหารทีมสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน

เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน เป็นหนึ่งในผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการแข่งขันรายการฟุตบอลพรีเมียร์ลีกของประเทศอังกฤษและอยู่ในฐานะตำนานของทีมสโมสรแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด โดยอยู่คุมทีมสโมสรยาวนานถึง 26 ปี ได้รับถ้วยรางวัลใหญ่ๆ จำนวนมากถึง 38 ถ้วย (Richard Hytner, 2016) จากรายงานการศึกษาเหตุผลของความสำเร็จภายใต้การบริหารของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน สามารถสรุปออกได้ 6 ประการ ดังนี้ (วิโรจน์ เย็นสวัสดิ์, 2556)

**ประการแรก การให้ความสำคัญกับทีมสโมสรความเป็นอันหนึ่ง** นักฟุตบอลภายในทีมสโมสรถ้าคิดว่าตัวเองเป็นซูเปอร์สตาร์หรือดาวเด่นของทีมเหนือกว่าเพื่อนร่วมทีมสโมสรคนอื่นๆ ก็อาจจะถูกผลักดันให้ออกจากทีมสโมสรไป

**ประการที่สอง ผู้จัดการทีมสโมสรต้องชื่นชมนักฟุตบอลที่สามารถทำผลงานได้ดี** สำหรับนักฟุตบอลไม่มีสิ่งใดที่จะทำให้ความรู้สึกดีใจและภาคภูมิใจไปมากกว่าการได้รับคำชมว่า “well done” หรือทำได้ดี ถือว่าเป็นคำพูดที่ดีที่สุดในโลกของกีฬา ดังนั้น ภายหลังจากการแข่งขันทุกครั้งแม้นักฟุตบอลจะเล่นได้ไม่ดีเท่าที่ควรผู้จัดการทีมสโมสรก็ไม่ควรตำหนินักฟุตบอลไปหมดทุกครั้ง เพราะการว่ากล่าวอย่างรุนแรงไม่อาจใช้ได้เสมอไป การชี้ข้อผิดพลาดให้นักฟุตบอลระหว่างแข่งขันเป็นสิ่งที่จะต้องทำทันทีและเมื่อชี้ให้เห็นข้อผิดพลาดในการเล่นนั้นจบแล้วก็ต้องจบกันไปไม่เก็บเอามาว่ากล่าวซ้ำอีก ให้คิดถึงการแข่งขันนัดต่อไปเป็นสำคัญ

**ประการที่สาม การลงโทษ** ถ้านักฟุตบอลในทีมสโมสรไม่ทำตามกฎเกณฑ์และกติกาที่ตั้งขึ้นมาก็จะถูกปรับเงิน ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมความประพฤตินักฟุตบอลของทีมแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด

**ประการที่สี่ การพัฒนานักฟุตบอลรุ่นใหม่** ทีมสโมสรมีการพัฒนานักฟุตบอลตั้งแต่เยาวชนให้มีคุณภาพในมาตรฐานระดับเดียวกับที่นักฟุตบอลรุ่นพี่ได้สร้างมาตรฐานไว้ เพื่อเป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงตลอดไปให้กับสโมสรแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด โดยเฉพาะการสร้างนักฟุตบอลหน้าใหม่ให้มีฝีเท้าระดับดีเยี่ยมจนสามารถลงเล่นกลายเป็นตัวจริงแทนรุ่นพี่ได้

**ประการที่ห้า การฝึกซ้อมอยู่เสมอ** การที่นักฟุตบอลขยันมันซ้อมและมีความมุ่งมั่นเอาจริงเอาจังการซ้อมนั้น ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่งเช่นกันที่จะทำให้ทีมสโมสรประสบความสำเร็จ นักฟุตบอลของทีมสโมสรแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด มีความจำเป็นต้องฝึกซ้อมให้หนักกว่านักฟุตบอลของทีมสโมสรคู่แข่ง ถ้าหากนักฟุตบอลคนใดทำไม่ได้ก็ไม่สมควรที่จะอยู่กับทีมต่อไป เนื่องจากเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน จะให้ความสนใจเฉพาะนักฟุตบอลที่ให้ความสำคัญกับการฝึกซ้อมอย่างหนักและมีความทะเยอทะยานต้องการพัฒนาตนเองให้เก่งและเป็นที่ยอมรับจากผู้จัดการทีมสโมสร เพื่อให้เลือกเป็นตัวจริงในการลงแข่งขันและนักฟุตบอลที่ลงเล่นจะไม่ต้องการเป็นผู้แพ้นั่นเอง

**ประการที่หก การเลิกจ้าง** หากมีการยกเลิกสัญญาจ้างกับนักฟุตบอลคนใด เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสันจะเป็นคนบอกด้วยตัวเอง โดยจะไม่ส่งข้อความทางมือถือ (SMS) บอกเลิกสัญญาเหมือนกับที่ผู้จัดการทีมสโมสรอื่นๆ หลายคนที่นิยมทำกันในยุคนี้

### 3. บทสรุป

การบริหารสโมสรฟุตบอลของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน สามารถทำให้สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดประสบความสำเร็จในการเป็นผู้ชนะเลิศในการแข่งขันฟุตบอลพรีเมียร์ลีก ซึ่งเป็นการแข่งขันฟุตบอลในระดับสูงสุดของอังกฤษได้อย่างต่อเนื่องและมีสถิติการชนะเลิศรายการแข่งขันอื่นๆ อีกมากมาย ระหว่างปี พ.ศ. 2529-2556 ทั้งนี้ ผู้เขียนและคณะมีทัศนคติสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Stoughton (2013) ซึ่งได้ข้อสรุปออกมา 6 ประการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**ประการแรก** เมื่อเริ่มงานที่สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด เขาได้สร้างระบบทีมเยาวชนขึ้นมาเพื่อพัฒนาทีมระยะยาว โดยเริ่มสร้างทีมจากล่างขึ้นบน เพื่อความคล่องตัวและความต่อเนื่องในการสนับสนุนทีมชุดใหญ่โดยวิธีการนี้ทำให้นักเตะได้พัฒนาไปด้วยกัน เชื่อมความสัมพันธ์ และสร้างจิตวิญญาณของทีม ตรงกับที่ Boles & Davenport (1975) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลมีความคิดริเริ่มที่จะช่วยให้กลุ่มได้ก้าวหน้าไปสู่จุดประสงค์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน ช่วยทำให้กลุ่มคงอยู่ได้ และช่วยให้สมาชิกของกลุ่มสมปรารถนาในสิ่งที่ต้องการโดยสิ่งที่ต้องการนั้นเป็นตัวกระตุ้นให้เขามาร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่ม สอดคล้องกับทฤษฎี Theory Z Organization ของ Ouchi (1981) ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความคิดสร้างสรรค์และความดีอยู่ในตัว ควรเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีส่วนร่วมในการพัฒนางาน และมีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนล่าง (Decentralization) และพัฒนาถึงคุณภาพชีวิต ผู้นำเป็นเพียงผู้ที่คอยช่วยประสานงาน ร่วมคิดพัฒนาและใช้ทักษะในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับ Trait Theories ข้อที่ 1 The tasks of Leadership ที่กล่าวถึงงานที่ผู้นำจำเป็นต้องมี 9 อย่าง ได้แก่ มีการกำหนดเป้าหมายของกลุ่ม มีบรรทัดฐานและค่านิยมของกลุ่ม รู้จักสร้างและใช้แรงจูงใจ มีการบริหารจัดการ มีความสามารถในการปฏิบัติการ สามารถอธิบายได้ เป็นตัวแทนของกลุ่ม แสดงถึงสัญลักษณ์ของกลุ่มและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

**ประการที่สอง** เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสันได้รับการยกย่องว่าเป็นคนที่มีความทะเยอทะยานที่จะประสบความสำเร็จสูง เขาจึงเลือกนักเตะที่มีแรงผลักดันและความทะเยอทะยานเหมือนกับเขาเข้ามาสู่ทีมเป็นอันดับแรก สอดคล้องกับ Bennis (1959) ที่ได้ให้ความหมายของภาวะการเป็นผู้นำว่า “เป็นกระบวนการซึ่งบุคคลหนึ่งสามารถชักนำให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่เขาประสงค์” ซึ่งการที่จะทำให้ผู้บังคับบัญชามุ่งมั่นทั้งร่างกายและแรงใจเพื่อเป้าหมายขององค์กรได้นั้น ผู้บังคับบัญชาต้องคัดเลือกคนที่มีคุณลักษณะเหมือนกันกับตัวเองเพื่อร่วมดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ตนเองตั้งไว้ ในขณะที่ Hollander (1978) กล่าวว่าผู้ตามนั้นมีความสำคัญมาก เพราะหากปราศจากการตอบสนองจากผู้ตามแล้วก็จะไม่มีภาวะผู้นำเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อิทธิพล และผู้รับแรงของอิทธิพล แต่ไม่ได้หมายความว่าอิทธิพลจะถูกใช้โดยผู้นำฝ่ายเดียว ในทางกลับกันผู้ตามก็ใช้อิทธิพลต่อผู้นำได้

**ประการที่สาม** ในการแข่งขันฟุตบอลของแชมป์สโมสรยุโรป นัดชิงชนะเลิศระหว่างสโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ด กับสโมสรฟุตบอลบาร์เซโลนา มิวนิค ซึ่งสโมสรแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดสามารถชนะเลิศการแข่งขันได้หลังจากที่ช่วงต่อเวลาการแข่งขันหมดลง เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ได้กล่าวกับลูกทีมในช่วงพักครึ่งเวลาแรกว่า ถ้วยรางวัลตั้งโชว์อยู่ข้างหน้านั้น ให้จำเอาไว้ว่า หากจบเกมพวกคุณเป็นผู้แพ้ พวกคุณจะไม่มีสิทธิ์แม้แต่จะแตะถ้วยรางวัลใบนั้นได้ พวกคุณจะทำได้เพียงแค่เดินก้มหน้าผ่านมันไปเพื่อรับเหรียญปลอบใจสำหรับ

คนแพ้ม้าคล่องไวที่คอ คำกล่าวดังกล่าวแสดงให้เห็นความเป็นผู้นำของเขาซึ่งสามารถกระตุ้นให้ลูกทีมเกิดความ  
ฮึกเหิม สอดคล้องกับทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership) ตามแนวคิดของ Bass  
(2002) ที่ให้ความหมายว่า การที่ผู้นำให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลแก่ผู้ตามเพื่อให้เกิดขวัญและแรงใจในระดับที่  
สูงขึ้น ผู้นำสามารถทำให้ผู้ตามเกิดแรงดลใจในการทำงาน และพยายามที่จะทำงานให้ได้มากกว่าที่คาดหวังไว้  
และใกล้เคียงกับ Katz & Kahn (1978) ที่ได้กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการโน้มน้าวหรือ  
การมีอิทธิพลที่สูงกว่าอิทธิพลที่ใช้เป็นกลไกในการบริหารงานที่เป็นกิจวัตรขององค์การ รวมถึงคำกล่าวของ  
Koontz & Wehrich (1988) ที่ว่า ภาวะผู้นำหรืออิทธิพล (influence) หมายถึง ศิลปะหรือกระบวนการใน  
การใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นเพื่อให้เขาเหล่านั้นใช้ความพยายามอย่างที่สุด อย่างสมัครง และอย่างกระตือรือร้น เพื่อ  
บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ในเชิงอุดมคติแล้วการที่ผู้นำใช้อิทธิพลเพื่อให้ผู้ตามทำงานด้วยเต็มใจเพียงอย่างเดียว  
ยังไม่เพียงพอ แต่ควรพัฒนาให้ผู้ตามทั้งเต็มใจทำงานด้วยความกระตือรือร้น และมีความเชื่อมั่น ผู้นำที่มีภาวะ  
ผู้นำจะไม่เป็นผู้ที่ขอบอยู่ข้างหลังกลุ่มเพื่อผลักดันหรือคอยกระตุ้นให้ทีมทำงาน แต่จะวางตัวเองไว้ข้างหน้าทีม  
คอยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเพื่อช่วยให้งานก้าวไปข้างหน้า อีกทั้งคอยสร้างอารมณ์ร่วมให้กลุ่มทำงานจน  
บรรลุเป้าหมาย เฉกเช่นการทำหน้าที่ของวาทยกรหรือผู้อำนวยการเพลงแห่งดนตรี และการพิสูจน์ว่าวาทยกรมี  
ภาวะผู้นำที่มีคุณภาพมากน้อยเพียงใดย่อมสังเกตหรือวัดได้จากความไพเราะของเสียงดนตรีที่วงดนตรีวงนั้น  
บรรเลง ในทัศนะนี้เห็นว่า ภาวะผู้นำประกอบด้วยองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ คือ ความสามารถในการ  
ใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ ความสามารถในการโน้มน้าวจากจิตใจผู้อื่นเพราะโดยปกติมนุษย์แต่ละคน  
ต้องการกระตุ้นแตกต่างกัน ความสามารถในการสร้างความรู้สึกร่วม และความสามารถที่จะช่วยให้เกิด  
บรรยากาศที่เอื้อให้เกิดการตอบสนองต่อแรงกระตุ้น

**ประการที่สี่** ประตู่ห้องทำงานของเซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน มักจะเปิดกว้างสำหรับนักเตะที่อยากเข้ามา  
เสมอ เพราะเขาคิดว่านักเตะมักจะต้องการไหลของโค้ชเพื่อใช้เป็นที่พึ่งพิง ตรงกับคำกล่าวของ Likert (1932)  
ซึ่งได้ศึกษาทดลองกลุ่มตัวอย่าง ณ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมิชิแกน โดยวิจัยทางด้านภาวะผู้นำด้วยการ  
ใช้เครื่องมือที่ Likert และกลุ่มคิดค้นขึ้นมา ประกอบด้วย ความคิดรวบยอดเรื่อง ภาวะผู้นำ แรงจูงใจ การ  
ติดต่อสื่อสาร การปฏิสัมพันธ์และการใช้อิทธิพล การตัดสินใจ การตั้งเป้าหมาย การควบคุมคุณภาพและ  
สมรรถนะของเป้าหมาย แบบที่ 3 คือ แบบปรึกษาหารือ (Consultative – Democratic) ผู้บริหารจะให้ความ  
ไว้วางใจ และการตัดสินใจแต่ไม่ทั้งหมด จะใช้ความคิดและความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ ให้รางวัลเพื่อ  
สร้างแรงจูงใจ จะลงโทษนาน ๆ ครั้งและใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม มีการติดต่อสื่อสารแบบ 2 ทางจาก  
ระดับล่างขึ้นบนและจากระดับบนลงล่าง การวางนโยบายและการตัดสินใจมาจากระดับบน ขณะเดียวกันก็  
ยอมให้การตัดสินใจบางอย่างอยู่ในระดับล่าง ผู้บริหารเป็นที่ปรึกษาในทุกด้าน

**ประการที่ห้า** เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน ให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม ไม่ว่านักเตะในทีมจะเก่งแค่  
ไหน หากว่าไม่สามารถยกระดับให้กับทีมได้ เขาก็พร้อมจะเปลี่ยนแปลงทันที เช่นตอนที่รอย คีน กัปตันทีม  
สโมสรฟุตบอลแมนเชสเตอร์ ยูไนเต็ด มีปัญหากับเพื่อนร่วมทีมส่วนใหญ่ เขาก็ไม่ลังเลที่จะยกเลิกสัญญาจ้าง  
กับสโมสรทันที เพื่อให้ความเป็นทีมยังคงอยู่และกำจัดจุดอ่อนที่สร้างปัญหาให้กับทีมออกไป ตรงกับ Theory  
X and Theory Y ของ McGregor (1960) ซึ่งเป็นนักจิตสังคมชาวอเมริกา โดย Theory X บอกว่าพื้นฐานของ

คน คือ ไม่ชอบทำงาน พื้นฐานคนขี้เกียจ อยากได้เงิน อยากสบาย เพราะฉะนั้นบุคคลกลุ่มนี้จำเป็นต้องคอยควบคุมตลอดเวลา และต้องมีการลงโทษมีกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับ Fiedler (1964) ซึ่งได้เสนอทฤษฎี Contingency Model of Leadership Effectiveness ที่กล่าวว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพต้องประกอบด้วยปัจจัย 3 ส่วน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม บุคลิกภาพของผู้นำ มีส่วนสำคัญ ที่จะทำให้อำนาจยอมรับ โครงสร้างของงาน งานที่ให้ความสำคัญ เกี่ยวกับโครงสร้างของงานอำนาจของผู้นำจะลดลง แต่ถ้านำงานใดต้องใช้เวลา การวางแผน ผู้นำจะมีอำนาจมากขึ้น อำนาจของผู้นำ ผู้นำที่ดีที่สุด คือ ผู้ที่เห็นงานสำคัญที่สุด แต่ถ้าผู้นำที่จะทำเช่นนี้ได้ผู้นำต้องมีอำนาจและอิทธิพลมาก แต่ถ้าผู้นำมีอิทธิพลหรืออำนาจไม่มากพอจะกลายเป็นผู้นำที่เห็นความสำคัญของสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้นำและผู้ตามมากกว่าเห็นความสำคัญของงาน โดยทฤษฎีของ Fiedler (1964) ระบุว่า ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ถ้าสัมพันธ์ภาพของผู้นำและผู้ตามดี และมีโครงสร้างของงานชัดเจน ผู้นำจะสามารถควบคุมสถานการณ์ขององค์กรได้

**ประการสุดท้าย** เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน จะให้ความเชื่อมั่นกับทรัพยากรที่อยู่ในทีมของเขาเสมอ จะเห็นได้ว่าเขามักจะพักนักเตะคนสำคัญหากเห็นว่าเกมการแข่งขันมีความสำคัญในระดับต่ำ โดยเขามักจะเตรียมการล่วงหน้าอย่างน้อยสองเกมการแข่งขันเสมอ สอดคล้องกับแนวคิดของ Burns (1978) ที่ได้เสนอทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theory) โดยเชื่อว่า ผู้บริหารควรมีลักษณะความเป็นผู้นำเชิงเป้าหมาย (Transactional Leadership) โดยอธิบายว่า เป็นวิธีการที่ผู้บริหารจูงใจผู้ตามให้ปฏิบัติตามที่คาดหวังไว้ ด้วยการระบุข้อกำหนดงานอย่างชัดเจน และให้รางวัล เพื่อการแลกเปลี่ยนกับความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายของผู้ตาม การแลกเปลี่ยนนี้จะช่วยให้สมาชิกพึงพอใจในการทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายของงานความเป็นผู้นำเชิงเป้าหมายจะมีประสิทธิภาพสูงภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ ผู้บริหารจะใช้ความเป็นผู้นำแบบนี้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่ค่อนข้างสั้น แต่เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งปัจจุบันแต่ละองค์กรมีการแข่งขันมากขึ้น เบิร์นส์ จึงได้เสนอวิธีการของความเป็นผู้นำแบบใหม่ที่สามารถจูงใจให้ผู้ตามปฏิบัติงานได้มากกว่าที่คาดหวังไว้ เรียกว่า ความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theory) การที่ผู้นำและผู้ตามช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อยกระดับขวัญและแรงจูงใจของแต่ละฝ่ายให้สูงขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

วิโรจน์ เย็นสวัสดิ์. (2556). *เคล็ดลับความสำเร็จของ เซอร์อเล็กซ์ เฟอร์กูสัน*. สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2563, จาก <https://www.softbankthai.com/Article/Detail/604>

### ภาษาอังกฤษ

Bass, B. M. (2002). *Cognitive, social, and emotional intelligence of transformational leaders*. In R. E.

Bennis, W. G. (1959). Leadership Theory and Administrative Behavior the Problem of Authority. *Administrative Science Quarterly*, 4, 259-301.

Boles, H.W. & Davenport, J.A. (1975). *Introduction to educational leadership*. New York: Harper and Row.

Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.

Fielder, F.E. (1964). A Contingency Model of Leadership Effectiveness. In L. Berkowitz. *Hollander E.P. 1978. Leadership in dynamics: A practical guide to effective relationships*. New York: Free Press.

Katz, D. & Kahn, R.L. (1978). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.

Koontz, H. & Weihrich, H. (1988). *Management*. New York: McGraw-Hill.

Likert, R. (1932). A technique for measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 140, 5-55.

McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc.

Ouchi, W.G. (1981). *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Reading, MA: Addison-Wesley, Read more: <https://www.referenceforbusiness.com/management/Str-Ti/Theory-Z.html#ixzz6YfiHtbbW>

Richard Hytner. (2016). *Sir Alex Ferguson on how to win*. Retrieved January 19, 2020 from <https://www.london.edu/think/sir-alex-ferguson-on-how-to-win>

Stoughton, H.A. (2013). *Alex Ferguson My Autobiography*. Great Britain: An Hachette UK company.

## บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

รัฐประศาสนศาสตร์ : ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน

Public Administration: A Science and Art of Public Affairs Management

(วันรับบทความ: 25 กุมภาพันธ์ 2564; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 31 มีนาคม 2564; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 5 เมษายน 2564)

สิมินตราพร สุรินทร์\*

Simintraporn Surin\*

บทวิจารณ์หนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ : ศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration : A Science and Art of Public Affairs Management) โดย ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร

หากกล่าวถึง รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาระบบการบริหารราชการแผ่นดินนั้นอาจกล่าวถึงไม่ครบคลุม โดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่นั้นเป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดิน การที่จะบรรลุถึงความสำเร็จของการบริหารราชการได้ ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะ การบริหารจะต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เน้นในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม การมีผลประเมินการปฏิบัติงานเพื่อเป็นแนวทางและกลไกสู่ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ตลอดจนเป็นการศึกษาถึงแนวทางการจัดการองค์การที่อยู่ภายใต้ของการมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมในท่ามกลางของการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ และสังคมเศรษฐกิจดิจิทัล

หนังสือเล่มนี้ของ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร ได้มีการนำเสนอของศาสตร์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ที่สะท้อนทั้งความเป็นศาสตร์และศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 ที่เน้นการบริหารราชการแผ่นดินที่ว่าด้วยเรื่องธรรมาภิบาลและแนวทางในการบริหารองค์การที่เป็นกลไกในการทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อประโยชน์สาธารณะโดยเน้นการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ การให้น้ำหนักและคุณค่าในวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การประเภทต่าง ๆ เพื่อที่จะนำไปสู่การสร้างรับผิดชอบต่อสาธารณะ รวมถึงได้มีการนำเสนอองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้มุมมองที่เป็นสหวิทยาการโดยแยกออกเป็นสาขาวิชาต่าง ๆ ได้แก่ ทฤษฎีองค์การและการจัดการ นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน ซึ่งสำหรับสิ่งสำคัญการบริหารราชการแผ่นดินในยุคของการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ การพัฒนาองค์การ ผู้นำองค์การและภาวะผู้นำ การเน้นนวัตกรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม

ในหนังสือเล่มนี้ของ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร ได้ลำดับเนื้อหาเป็น 12 บท ซึ่งสามารถแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนดังนี้

\* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,

E-mail: sanarigo.sanook@gmail.com

ส่วนที่ 1 ผู้เขียนได้นำเสนอว่า การบริหารภาครัฐของไทยได้เผชิญกับปัญหาที่สำคัญของนโยบายสาธารณะทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถในการกำหนดนโยบายที่ดีและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินในระบบปิด การบริหารภาครัฐของไทยในบริบทสากลจึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารโดยใช้ระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล การบริหารภาครัฐของไทยและรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทในปัจจุบัน โดยจะชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการนำเทคนิคและกระบวนการบริหารมาใช้ในการบริหารภาครัฐในระยะแรก และพัฒนาไปสู่การบริหารประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ และการบริหารประเทศไทยยุค 4.0

ผู้เขียนได้สำรวจนิยามของ ธรรมาภิบาลจากธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนิยามธรรมาภิบาลของประเทศไทยจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและจากนักวิชาการต่าง ๆ และได้จำกัดขอบเขตของการนำเสนอธรรมาภิบาลในหนังสือเล่มนี้ว่าเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐ หรือที่เรียกว่า Public governance และได้เห็นว่า ธรรมาภิบาลเป็นการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เป็นรูปแบบของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่สำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งหัวใจของการประเมิน คือ การพิจารณาว่าองค์กรนั้นได้บรรลุประโยชน์สาธารณะตามหน้าที่และพันธกิจหลักของหน่วยงานนั้นหรือไม่ การประเมินมีความหลากหลาย นับตั้งแต่การประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาค ความสุจริต ความโปร่งใส ความสำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบด้วยขีดความสามารถและประสิทธิภาพที่เพียงพอ ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบต่อสังคม ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความสามัคคีธรรมาภิบาล ตลอดจนการประเมินศีลธรรม มโนธรรม มนุษยธรรม และความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันในกระบวนการตัดสินใจและดำเนินการเพื่อให้บรรลุประโยชน์สุข สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

ซึ่งในส่วนนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร ได้รวบรวมและเรียบเรียงเนื้อหาและการนำเสนอการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคใหม่ที่สะท้อนให้เห็นความเป็นศาสตร์ที่เน้นการพัฒนาทฤษฎีจนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นศิลป์ของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมกับประชาชนอย่างแท้จริงซึ่งสอดคล้องกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ส่วนที่ 2 การจัดการองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นความเป็นสหวิทยาการนั้น ซึ่งหัวใจของความสำเร็จในการจัดการ คือ การสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นกับผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กร ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน นักวิชาการที่นำเสนอองค์ความรู้ด้านการจัดการ ได้มีการมองปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการจัดการแบบแยกส่วน ไม่ได้มีการมองแบบเบ็ดเสร็จและเป็นระบบ

การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะในมิติใหม่ คือมาตรการที่เฉพาะเจาะจงที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งอาจจะมีการกระทำหรือไม่มีการกระทำตามมาก็ได้ นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่เป็นการเมือง เป็นอำนาจหรือมาตรการที่รัฐใช้ ผู้ปกครองใช้ หรือผู้ถูกปกครองใช้ ถือได้ว่าเป็นมิติหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดย

ถือว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมต่างก็มีบทบาทหน้าที่และความสำคัญที่เท่าเทียมกัน นโยบายสาธารณะที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงไม่ใช้การที่รัฐยึดเหนี่ยวนำมาบังคับใช้กับประชาชน แต่จะต้องให้ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและร่วมปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งปัจจัยที่ทำให้ให้นโยบายประสบความสำเร็จและความสัมพันธ์กับองค์การที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังนี้ 1) นโยบายที่ถูกกำหนดนั้น มีทฤษฎีทางวิชาการที่ถูกต้อง และหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับเป็นเครื่องพิสูจน์หรือไม่ 2) องค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนและชอบธรรมหรือไม่ 3) การมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีคุณภาพเพียงใด ทั้งในด้านมาตรฐานทางกระบวนการในการทำงาน มาตรฐานด้านเป้าหมายในการปฏิบัติงาน และมาตรฐานด้านพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน 4) ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร 5) การจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างเหมาะสมเพียงใด

การศึกษาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนั้นเป็นสาขาวิชาใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นักวิชาการในกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองได้นำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดของการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและกลไกตลาด โครงสร้างแห่งอำนาจในการตัดสินใจที่หล่อมล้ากันของปัจเจกบุคคล กลุ่มหลากหลาย และองค์การภาครัฐและเอกชน ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาที่นำเอากลไกตลาดมาใช้ประกอบในการตัดสินใจ และพัฒนาการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยยึดเอาปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์พื้นฐานในการตัดสินใจโดยอาศัยปัจจัยที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ที่ครอบคลุมทั้งเศรษฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ จิตวิทยา และสังคมวิทยา

สำหรับการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชนนั้น หมายถึง การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐให้ไปเป็นภาระของหน่วยงานภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ และในแง่ของสถานะทางวิชาการ การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน ถือได้ว่าเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน และวัตถุประสงค์ของแต่ละรูปแบบรวมจำนวน 13 รูปแบบ ซึ่งได้แก่ 1) การถอนตัวจากการให้บริการของรัฐ 2) การจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน 3) การจ้างเหมาบริการ 4) การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 5) การให้สัมปทาน 6) การให้เช่า 7) การเรียกเก็บค่าใช้บริการ 8) สิทธิบัตรหรือคูปอง 9) การลดระเบียบกฎหมาย 10) การปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี 11) การที่รัฐเข้าไปควบคุมและเป็นเจ้าของกิจการของภาคเอกชน 12) การแปรสภาพกิจการของประชาชน และ 13) การแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจการของเอกชนต่างชาติ

ส่วนที่ 3 ยุคโลกาภิวัตน์และการพัฒนาองค์การ ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การทั้งในระดับประเทศ และในระดับองค์การภาครัฐและภาคธุรกิจ ตลอดจนองค์การขนาดเล็ก ซึ่งได้แก่ครอบครัวของปัจเจกบุคคล เพื่อประกอบในการนำเสนอการพัฒนาทั้งนโยบายของรัฐและนโยบายของภาคธุรกิจเอกชน ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า

1) ในยุคของการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว ในกรณีของประเทศไทย นโยบายของรัฐที่ได้วางรากฐานไว้เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ ได้แก่ นโยบาย e-Government, e-Commerce, e-Industry, e-Education และ e-Society ในภาพรวม นโยบายเหล่านี้เรียกว่า e-Thailand ความสำเร็จและความล้มเหลว ในการพัฒนา ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจึงขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายทั้ง 5 ด้านนี้ไปสู่การปฏิบัติ

2) โลกไม่มีพรมแดนด้านเศรษฐกิจ และขั้นตอนนี้จะนำไปสู่โลกเศรษฐกิจเดียว ได้ก่อให้เกิดนโยบายการรวมตัวของกลุ่มประชาคมต่าง ๆ เช่น ตลาดร่วมยุโรป ประชาคมอาเซียน ประชาคมอาเซียน+6 และแนวโน้มล่าสุด คือ ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศในนามมหาสมุทรแปซิฟิกกับประเทศอื่น ๆ ที่เป็นคู่พันธมิตร (Trans-Pacific Partnership : TPP) การเข้าร่วมในเครือข่ายลักษณะนี้จะทำให้พรมแดนทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลาดจนบริษัทธุรกิจของไทยสามารถขยายวงกว้างไปได้ทั่วโลก และจะได้ประโยชน์จากการเป็นพันธมิตรดังกล่าว การตัดสินใจเข้าร่วมในแต่ละองค์กรข้างต้น เป็นเรื่องที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลได้และผลเสีย ซึ่งในภาพรวมจะมีผลได้ คือ การได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และจะช่วยให้บริษัทธุรกิจของประเทศ ขยายเครือข่ายในการให้บริการสินค้าและผลิตภัณฑ์ไปได้ทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง

3) สังคมการบริการรูปแบบใหม่ จะขยายตัวไปรูปแบบของอุตสาหกรรมการให้บริการสินค้า การให้บริการจัดส่งสินค้าและอาหารถึงบ้านประชาชนผู้รับบริการโดยตรง การซื้อขายสินค้าผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ การบริการทางการแพทย์ เป็นต้น นโยบายของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนก็จะมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปตามรูปแบบของการให้บริการที่เปลี่ยนแปลงไปเหล่านี้

4) สินค้าการผลิตจากชิ้นใหญ่ไปสู่ชิ้นเล็ก ความเจริญในลักษณะนี้ จึงทำให้เกิดนโยบายและกลยุทธ์ใหม่ ขององค์การภาคธุรกิจและภาครัฐ ในการปรับตัวเพื่อพัฒนาขนาด รูปแบบ และกระบวนการผลิต การตลาด การสื่อสาร เพื่อให้สอดคล้องรับกับรูปแบบการใช้ชีวิตของประชาชน และความต้องการในการบริโภคสินค้าที่มีนวัตกรรมสูงขึ้น ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงของการสร้างห้องสมุดขนาดใหญ่มาสู่การสร้าง e-Library ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างของการจำลองการผลิตสินค้าและบริการจากชิ้นใหญ่เป็นชิ้นเล็กอย่างเป็นรูปธรรม

5) รูปแบบของการทำงาน และยุคใหม่ของการใช้เวลาว่าง ก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเวลาที่เพิ่มขึ้นของประชาชนในหลายเรื่อง ๆ โดยเฉพาะนโยบายการท่องเที่ยวและนโยบายสันถนาการ นโยบายความเป็นอิสระในการประกอบกิจการของปัจเจกบุคคล นโยบายการทำงานที่บ้าน และนโยบายในการให้บริการประชาชนผ่านระบบออนไลน์ เป็นต้น

6) ประชากรที่ช่วงเฉลี่ยของอายุขัยยาวนานมากขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนานโยบายให้หลายด้านเพื่อประโยชน์ต่อการใช้กำลังคนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน นโยบายเหล่านั้น ได้แก่ 1) นโยบายการเกษียณอายุ 2) นโยบายในการจัดสรรงบประมาณ 3) นโยบายในการให้บริการผู้สูงอายุ 4) นโยบายส่งเสริมโภชนาการการรักษาสภาพ และการออกกำลังกาย

7) การเติบโตของชนชั้นกลาง ซึ่งหมายถึงผู้มีรายได้น้อย โลกาวัดได้ปรับเปลี่ยนให้ช่องว่างของสังคมแคบลง ผู้มีรายได้น้อยภายใต้เทคโนโลยีใหม่มีโอกาสทางการศึกษาในระบบเปิดเพิ่มมากขึ้น มีโอกาสได้ใช้เทคโนโลยีที่มีคุณภาพสูง เทียบเท่ากับผู้ที่มียุทธศาสตร์สูงอย่างแทบจะไม่แตกต่างกัน อุตสาหกรรมการให้บริการต้องการกำลังคนในระดับกลางเป็นจำนวนมากขึ้น ทำให้รายได้ของชนชั้นกลางมีแนวโน้มสูงขึ้น และสามารถซื้อสินค้าและบริการได้มากขึ้น และกลายเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือลูกค้าที่สำคัญของผู้ประกอบการ การบริหารภาครัฐของไทยและรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบสากลภายใต้การเปลี่ยนแปลงจากเทคนิคและกระบวนการบริหารไปสู่การพัฒนาประเทศยุค 4.0 โดยช่วงแรก ประเทศไทยได้นำหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์มาใช้ และนำเทคนิคการบริหารต่าง ๆ และการบริหารงานภายใต้หลัก POSCORB และเมื่อมาถึงยุคของโลกาวัดได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานให้ทันสมัยมากขึ้น โดยมีการบริหารงานในรูปแบบที่มีการนำระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์เข้ามาใช้ ตลอดจนพัฒนาไปสู่การบริหารประเทศภายใต้นโยบาย e-Thailand และความพยายามในการผลักดันที่จะพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศไทย 4.0

ซึ่งผู้เขียนได้มีการสรุปว่า การบริหารราชการเพื่อไปสู่การพัฒนาประเทศไทยภายใต้โมเดลประเทศ 4.0 จะสำเร็จได้โดยใช้แนวทางสามพลังประชารัฐ ซึ่งได้แก่ 1) การยกระดับนวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ 2) การปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ 3) การพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต 4) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และ 5) การส่งเสริมและดึงดูดการลงทุน ตลอดจนการพัฒนาเกษตรสมัยใหม่ และการยกระดับคุณภาพชีวิต และส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทำให้การบริหารราชการเพื่อการพัฒนาประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบเศรษฐกิจให้เป็น Value Based Economy หรือเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม

ส่วนที่ 4 สรุป : ทิศทางแนวโน้มของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนได้นำเสนอทิศทางและอนาคตของการวิจัยเพื่อพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐของไทย โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นของการวิจัยในเรื่องของธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ตลอดจนทิศทางแนวโน้มและประเด็นของการวิจัยในสาขาวิชาสำคัญต่าง ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้แก่ สาขาวิชานโยบายสาธารณะ สาขาวิชาพฤติกรรมองค์กร สาขาวิชาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และสาขาวิชาการแปรสภาพกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน รวมถึงการ บูรณาการสาขาวิชาต่าง ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการวิจัย โดยใช้แนวทางนวัตกรรม การยึดหลักจริยธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

โดยสำหรับทิศทางการวิจัยในอนาคตยังต้องอิงทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรและการจัดการในระบบเปิด ทั้งนี้ เพราะองค์การเป็นระบบของความร่วมมือ การจัดการเพื่อทำให้เกิดเครือข่าย เกิดพันธมิตร และขยายฐานทรัพยากรให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาจากทรัพยากรภายนอกยังมีความจำเป็น และกลยุทธ์ของการจัดการในด้านต่าง ๆ ก็อาจจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป เช่น การควมบรมองค์การที่เป็นคู่แข่งกัน และการจัดการยังต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดขององค์การสมัยใหม่ในโลกยุคโลกาวัดได้ ซึ่งจะต้องมีการศึกษา เพื่อเปลี่ยนแปลงและบูรณาการโครงสร้างภายในขององค์การ ซึ่งได้แก่ ระบบข้อมูล ระบบสื่อสาร และระบบการตัดสินใจ ตลอดจนวัฒนธรรมขององค์การ ในอีกนัยหนึ่ง การศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาองค์การ

จึงจำเป็นต้องเน้น 1) การพัฒนาเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในองค์กร และให้บริการแก่ผู้รับบริการ 2) การพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ บุคคลในองค์กรสามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มความสามารถและเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในชีวิต ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาวิจัยในอดีตที่มักเน้นมิติของการพัฒนาภาวะผู้นำแต่เพียงด้านเดียว 3) การวิจัยเพื่อเปลี่ยนจากการพัฒนาผู้นำคนเดียวมาเป็นการพัฒนาให้ทุกคนเป็นผู้นำ และ 4) การวิจัยเพื่อหาระบบการควบคุมจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรแบบดุลและคาน และการตรวจสอบโดยประชาชน และการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชารัฐ

หนังสือเล่มนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร ได้นำเสนอตามแบบแผนของการเขียนตำราทางวิชาการที่ดี มีการเกริ่นนำและสรุปเนื้อหาได้ชัดเจน พร้อมทั้งมีการสรุปเนื้อหาในแต่ละบทพร้อมเชื่อมโยงเนื้อหาในบทต่อไปได้อย่างลึกซึ้งอย่างถ่องแท้ถึงหลักการและเหตุผล พร้อมทั้งมีการใช้ภาษาทางวิชาการและศัพท์เฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Technical Term) ตลอดทั้งเล่ม ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร คือต้องการให้ผู้ที่สนใจ รวมทั้งนักศึกษาปริญญาตรี โทและเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้นำเอาเนื้อหาในเล่มนี้ใช้เป็นกรอบในการอ้างอิงทำรายงาน หรือทำวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนนำไปสังเกตการณ์ วิเคราะห์ จนสามารถสังเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไปอนาคต

โดยสรุป หนังสือเล่มนี้สามารถทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบันในแต่ละประเด็นที่องค์ความรู้ และแนวคิดใหม่ๆ โดยเฉพาะในช่วงเวลาของศตวรรษที่ 21 ซึ่งอยู่ท่ามกลางความเจริญทางเทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในยุคโลกาภิวัตน์สู่สังคมเศรษฐกิจแบบดิจิทัล ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการเงิน(financial technology) การใช้ประโยชน์จากข้อมูลขนาดใหญ่(Big Data) การนำปัญญาประดิษฐ์ (artificial intelligence) เข้ามาใช้ในการบริการงาน ความเจริญก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะและสังคมส่วนรวมได้อย่างแท้จริง แต่การบริหารภาครัฐจะต้องยึดถือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารและต้องให้ความสำคัญกับประชาสังคมและภาคเอกชน ในการเข้าร่วมทำงานกับภาครัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมิติและทิศทางใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินที่จะเปลี่ยนบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดความร่วมมือในลักษณะที่เป็นประชารัฐ ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปภายใต้หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่สามารถช่วยแก้ปัญหาได้ ทำให้สังคมและประเทศเจริญก้าวหน้า



**สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่**

เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 57100

โทร/โทรสาร 053776131 E-Mail : public\_ad\_crru@hotmail.co.th