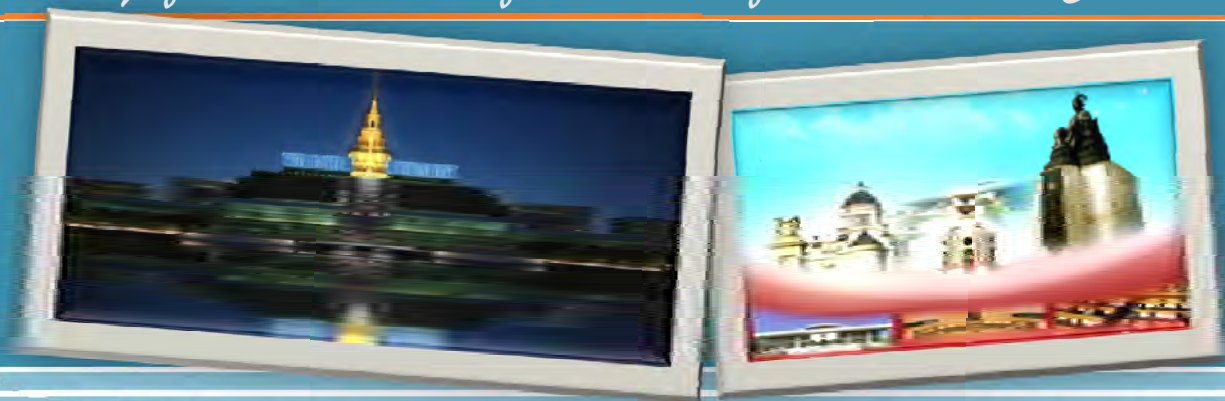




# บทสรุปรายงานวิจัย สำหรับสมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการ

*Summary of Research Studies for Members of Parliament and Committees*



มกราคม ๒๕๕๖

- ❖ กระบวนการจัดการของภาครัฐต่อหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน
- ❖ การใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศและการคุ้มครองของรัฐบาลไทย
- ❖ การศึกษาทบทวนองค์ความรู้ทางด้านน้ำกับความปลอดภัยทางด้านอาหาร
- ❖ รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง
- ❖ การศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

**“วิจัยก้าวหน้า รัฐสภาก้าวไกล”**

จัดทำโดย

**กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๖๗-๘**



สามารถเรียกดูเอกสารได้ที่  
[http://library2.parliament.go.th/ejournal/e\\_ra.html](http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_ra.html)

การเผยแพร่ความรู้ด้านงานวิจัยและพัฒนาของ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าถึงได้ ๔ ช่องทาง ดังนี้

๑. บทสรุปรายงานวิจัยสำหรับสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ([http://library2.parliament.go.th/ejournal/e\\_ra.html](http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_ra.html))

๒. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นวารสารอิเล็กทรอนิกส์รายเดือน (e-journal) เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ([http://library2.parliament.go.th/ejournal/e\\_rdnews.html](http://library2.parliament.go.th/ejournal/e_rdnews.html))

๓. รายงานวิจัยฉบับเต็ม (full text) ที่ได้รับทุนสนับสนุน หรือจัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้าถึงและเรียกดูเอกสาร (download) ได้ที่เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ([http://library2.parliament.go.th/ebook/e\\_research.html](http://library2.parliament.go.th/ebook/e_research.html))

๔. บทสรุปรายงานวิจัย สามารถรับฟังได้ในรายการวิจัยก้าวไกล ทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา คลื่น ๘๗.๕ เมกะเฮิรตซ์ เป็นประจำทุกวันเสาร์ เวลา ๐๗.๓๐ – ๐๘.๐๐ นาฬิกา

## คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทหน้าที่หลักในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมอบหมายความรับผิดชอบให้กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ ปฏิบัติหน้าที่ด้านการศึกษาวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูลการวิจัยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาและสาธารณชน จากบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาจึงได้พิจารณาคัดเลือกผลงานวิจัยด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม มานำเสนอในรูปแบบของจุลสาร ทั้งนี้ เพื่อให้ผลงานที่ได้มีการวิจัยไว้แล้ว ถูกนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ที่จะเกิดเพื่อการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการด้านต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการพิจารณาสืบสวนสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบทบาทในแต่ละด้านจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลทางวิชาการและผลงานวิจัยเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ อันจะส่งผลสำคัญต่อการตัดสินใจในการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล อย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ และป้องกันข้อบกพร่องที่อาจจะเกิดขึ้นได้ต่อไป

จากความสำคัญดังกล่าว กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา จึงได้จัดทำเอกสารบทสรุปรายงานวิจัยขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อวงงานรัฐสภาสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ ตลอดจนบุคคลากรในวงงานรัฐสภา รวมถึงผู้สนใจทั่วไป โดยจัดทำและสรุปไว้ในรูปแบบของบทสรุปรายงานวิจัยที่มีความกระชับและชัดเจน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไปปรับใช้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติต่อไป

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา  
สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
มกราคม ๒๕๕๖

## กระบวนการจัดการของภาครัฐต่อหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน

วิจัยโดย...วรศักดิ์ พานทอง

เรียบเรียงโดย...ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ วิทยากรชำนาญการ

ปัจจุบันในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวจำนวน ๓ แห่ง ได้แก่ กะเหรี่ยงคอยาวบ้านใหม่ในสอย กะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยปูแงง และกะเหรี่ยงคอยาวบ้านห้วยเสือเฒ่า ถือว่าเป็นหมู่บ้านด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งในแต่ละปีจะมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศจำนวนมากที่ได้ให้ความสนใจเข้าไปเยี่ยมชมวิถีชีวิต ประเพณีวัฒนธรรมของชาวกะเหรี่ยงคอยาว ดังนั้น จึงส่งผลให้ชาวกะเหรี่ยงคอยาวมีรายได้หลักจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมชม จากการขายสินค้าของที่ระลึกและค่าถ่ายรูป ในขณะที่เดียวกันกลับพบว่า ระบบการบริหารจัดการกับชนกลุ่มน้อยตามตะเข็บชายแดนไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควร เนื่องจากภาครัฐยังไม่สามารถหาระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ จนบางครั้งดูเหมือนกับว่ามีการละเลยไม่เข้มงวดต่อชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงคอยาวเท่าที่ควร ตลอดจนระบบฐานข้อมูลที่ไม่ทันสมัย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบหรือระบุสถานะของบุคคลได้ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้เกี่ยวกับแนวทางการจัดการของภาครัฐต่อไป

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสัมภาษณ์และการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ ที่ปรากฏการณ์เริ่มอพยพของชาวกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในฐานะผู้หนีภัยผู้รูดจนถึง พ.ศ. ๒๕๓๓ ภาครัฐยังไม่มีการกำหนดสถานะที่ชัดเจน ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มมีการสำรวจข้อมูลบุคคลบนพื้นที่สูง เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ซึ่งพบว่าชาวกะเหรี่ยงคอยาวมีสถานะซ้อนทางกฎหมายประเภทต่าง ๆ หลายประเภท เช่น สถานะเป็นบุคคลบนพื้นที่สูง สถานะเป็นชุมชนบนพื้นที่สูง สถานะทางทะเบียน ท.ร.๓๘/๑ สถานะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งแต่ละสถานะมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รัฐไม่สามารถจำแนกกลุ่มชาวกะเหรี่ยงคอยาวแต่ละกลุ่มออกจากกันได้ว่ากลุ่มใดเข้ามาก่อนหลังและด้วยสาเหตุประการใด จึงทำให้ยากต่อการบริหารจัดการ และเป็นปัญหาในการควบคุมชาวกะเหรี่ยงคอยาวทั้งในอดีตและรวมถึงอนาคตข้างหน้า ทั้งนี้ การจัดการภาครัฐในส่วนกลางโดยสำนักกิจกรรมความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่มีต่อผู้หนีภัยการสู้รบทั่วไป ซึ่งไม่ได้เจาะจงเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยงคอยาวกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถือว่ามีความชัดเจนในเรื่องของมาตรการและแนวทางการปฏิบัติ เช่น ด้านการป้องกันไม่ให้ผู้หนีภัยการสู้รบออกนอกเขตพื้นที่ ด้านการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิง การจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิง การประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศและองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนการคุ้มครอง ส่งเสริม สิทธิมนุษยชนผู้หนีภัยจากการสู้รบ แต่สำหรับการจัดการชุมชนหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในจังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น ภาครัฐได้จัดทำนโยบายเปิดเมืองแม่ฮ่องสอนเป็นเมืองท่องเที่ยว โดยมีการจัดตั้ง “ศูนย์ท่องเที่ยวหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาว” มีการใช้กะเหรี่ยงคอยาวเป็นสัญลักษณ์ในการดึงดูดนักท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ ได้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อเข้าไปชมวิถีชีวิตของชาวกะเหรี่ยงคอยาวเป็นจำนวนมาก ซึ่งสะท้อนได้ว่าภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง อย่างไรก็ตาม กระแสสังคมเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีการกล่าวอ้างกันนั้น ทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐที่มีต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเข้มงวดเท่าที่ควร โดยถูกมองว่าการกระทำของภาครัฐในลักษณะดังกล่าวมีผลต่อชาวกะเหรี่ยงคอยาวโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของ

ชาวกะเหรี่ยงคอยาว เพียงเพื่อต้องการที่จะใช้กะเหรี่ยงคอยาวเพื่อประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวเท่านั้น ในลักษณะเป็นสวนสัตว์มนุษย์ “Human Zoo” จึงเป็นปัญหาที่ภาครัฐจะต้องกำหนดแนวทางและนโยบาย เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบหรือกระบวนการบริหารจัดการ โดยในช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๔ นั้น ภาครัฐจึงได้กำหนดแนวทางการจัดระเบียบชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า เพื่อป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินและการตัดไม้ทำลายป่า รวมถึงเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวกะเหรี่ยงคอยาวให้ดีขึ้นต่อไป

ผลการศึกษางานวิจัยเรื่อง “กระบวนการจัดการของภาครัฐต่อหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน” ถือเป็นงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกิจการชายแดนไทย คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา และคณะกรรมการการปกครอง ซึ่งจะช่วยเป็นแนวทางหรือตัวอย่างกับกรณีศึกษาอื่นได้ต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

วรศักดิ์ พานทอง. (๒๕๕๔). กระบวนการจัดการของภาครัฐต่อหมู่บ้านกะเหรี่ยงคอยาวในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

## การใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศและการคุ้มครองของรัฐบาลไทย

วิจัยโดย...ศ.ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ

เรียบเรียงโดย...ปิยะวรรณ ปานโต วิทยากรชำนาญการ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งสินค้าออกเกี่ยวกับการประมงในอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งที่ผ่านมา มักจะประสบปัญหาพื้นที่ทำการประมงในเขตจำกัด ซึ่งบางพื้นที่ถูกปิดล้อมทางทะเลจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น การเข้าออกสู่ทะเลจะต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้ออกกฎหมายบังคับให้เรือประมงต่างชาติดำเนินการตามมาตรการ เช่น ต้องเก็บเครื่องมือประมงบางอย่างในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และต้องแจ้งการผ่านก่อน ส่งผลกระทบต่อประมงของไทยซึ่งทำให้พื้นที่ในการจับปลาตกลงอย่างมากประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ ตารางไมล์ เนื่องจากพื้นที่ประมงของไทยไม่อุดมสมบูรณ์ แต่ความต้องการจับสัตว์น้ำมีปริมาณมาก จึงจำเป็นต้องหาแหล่งประมงใหม่ไม่ว่าจะเป็นทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดมาตรการหรือกฎเกณฑ์นั้น ไม่สามารถใช้อย่างต่อเนื่องต่อเรือประมงไทยได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งต้องเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางถึงเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และถ้าหากเรือประมงของไทยไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะจับกุมดำเนินคดี ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศขึ้นได้

ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาการใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาต่อรัฐบาลไทยในการคุ้มครองเรือประมงไทยหรือบริษัทไทยเป็นเจ้าของแต่ชักรงชาติไทย สำหรับวิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม มีการออกแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจากกลุ่มผู้ประกอบการประมงนอกน่านน้ำไทย และความคิดเห็นจากการจัดสัมมนาจากกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า สิทธิในการเดินเรือโดยเสรีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เพียงแต่การใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่ง ซึ่งรัฐชายฝั่งในฐานะที่เป็นเจ้าของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์จัดการทรัพยากรน้ำในบริเวณดังกล่าวได้ หากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้สิทธิ รัฐที่เกี่ยวข้องจะแสวงหาการระงับข้อพิพาทบนพื้นฐานของความเที่ยงธรรมและจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ถึงกระนั้นอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการกว้าง ๆ โดยไม่มีรายละเอียด ซึ่งหมายความว่ารัฐภาคีจะต้องเจรจาเพื่อแสวงหาข้อยุติโดยสันติวิธีนั่นเอง ดังเช่นกรณีประเทศมาเลเซียได้ออกกฎหมายประมงใน ค.ศ. ๑๙๘๕ กำหนดให้เรือประมงต่างชาติที่ผ่านน่านน้ำต้องแจ้งการผ่านต่อทางการมาเลเซีย พร้อมแสดงรายละเอียดตามที่กฎหมายระบุไว้ ส่วนประเทศอินโดนีเซียเรือประมงจะต้องเก็บเครื่องมือประมงให้มิดชิดมิใช่วางไว้บนดาดฟ้าเรือ ดังในกรณีเรือประมงของไทยที่เกิดปัญหาเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๙ (๒๕๕๒) เรือศิริชัยนาวา ๑๘ ถูกจับขณะผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอินโดนีเซีย โดยถูกกล่าวหาว่าทำการประมงโดยมิชอบด้วยกฎหมายในเขตประมง รวมถึงเรือฤดูินาถ ๓ และเรือกิตติศักดิ์ ก็ถูกจับกุมและถูกดำเนินคดีในศาล

ภายหลังที่เหตุการณ์ได้เกิดขึ้น กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ออกแถลงการณ์ในลักษณะที่ว่าเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่รัฐทั้งปวงมีสิทธิผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตของรัฐอื่น รวมตลอดถึงช่องแคบที่ใช้เดินเรือระหว่างประเทศ และเรือทั้งปวงก็มีเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจ

จำเพาะโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งผ่านหรือได้รับอนุมัติ หรือคำยินยอมของรัฐชายฝั่งที่เรือนั้นประสงค์จะผ่าน ดังนั้น กฎข้อบังคับใด ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายจารีตประเพณีและขัดกับบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องประกาศว่า กฎเกณฑ์ข้อบังคับของรัฐต่างชาติดังกล่าวไม่ผูกพันประเทศไทย และขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็แจ้งว่ากฎหมายหรือข้อบังคับเหล่านี้จะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อขัดขวางสิทธิโดยชอบธรรมของเรือประมงไทยในการผ่านโดยเสรีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยเช่นกัน

### ข้อเสนอแนะ

๑. การจับกุมเรือประมงไทยมักจะอยู่ในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทย ควรใช้เวทีของอาเซียนโดยเฉพาะ ASEAN Maritime Forum เป็นเวทีในการหยิบยกปัญหาดังกล่าว

๒. รัฐบาลควรมีความชัดเจน เช่น เรือประมงไทยที่ทำผิดกฎหมายควรมีการลงโทษ ส่วนเรือประมงที่บริสุทธิ์แต่ถูกจับกุมดำเนินคดีในต่างแดน ควรมีมาตรการช่วยเหลืออย่างชัดเจน

๓. ต้องสร้างองค์ความรู้ให้แก่นายเรือและลูกเรือเกี่ยวกับสิทธิของเรือไทยในขณะแล่นอยู่ในน่านน้ำของรัฐอื่น และมีความรู้ทางกฎหมายเมื่อถูกจับกุม และควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเรือประมงไทยในต่างชาติ เพื่อสามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติในเรื่องดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

ผลการศึกษา เรื่อง การใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศและการคุ้มครองของรัฐบาลไทย เป็นการศึกษาค้นคว้าปัญหาเรื่องเรือประมงไทยที่ถูกจับในน่านน้ำต่างประเทศและวิธีการแก้ไข รวมถึงการคุ้มครองเรือประมงไทยหรือเรือประมงที่ซุกซ่อนต่างชาติแต่เจ้าของเป็นคนไทย ซึ่งการศึกษาเรื่องนี้จึงเป็นการรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการคมนาคม คณะกรรมการการต่างประเทศ และคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ ในการคุ้มครองดูแลให้ความช่วยเหลือเรือประมงไทยให้ได้รับความเป็นธรรม และที่สำคัญภาครัฐควรให้ความสนใจการที่เรือประมงไทยถูกจับกุมโดยไม่มีฐานะทางกฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้กระทำเช่นนั้น ต้องถือว่ารัฐบาลไทยได้รับความเสียหายโดยตรง เพราะสิทธิของเรือไทยถูกละเมิด ผลก็คือรัฐบาลไทยสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้โดยตรงให้รัฐผู้กระทำความผิดรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ถ้าหากกรณีเรือประมงไทยกระทำความผิดภายใต้กฎหมายภายใน รัฐบาลไทยจะสามารถใช้ความคุ้มครองทางการทูตเรือประมงดังกล่าวได้ หากเข้าเงื่อนไขเป็นไปตามที่กฎหมายระหว่างประเทศระบุไว้

### เอกสารอ้างอิง

ชุมพร ปัจจุสานนท์ และคณะ (๒๕๕๕). **การใช้สิทธิของเรือประมงไทยในการผ่านน่านน้ำต่างประเทศและการคุ้มครองของรัฐบาลไทย**. เอกสารบทสรุปสำหรับผู้บริหารงานวิจัยที่ดำเนินการระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๕. กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

## การศึกษาทบทวนองค์ความรู้ทางด้านน้ำกับความปลอดภัยทางด้านอาหาร

วิจัยโดย...สถาบันคลังสมองของชาติ

เรียบเรียงโดย...จันทมร สีหาบุญลี วิทยากรชำนาญการ

การเกิดขึ้นของผลิตภัณฑ์น้ำดื่มเพื่อการบริโภคในรูปแบบต่าง ๆ มีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดด ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลขึ้นในระบบระหว่างรัฐที่มีบทบาทในการควบคุม กำกับ ดูแล และภาคประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้บริโภค ดังนั้น หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ทางด้านการสร้างองค์ความรู้และพัฒนาบุคลากร โปรแกรมระบบความปลอดภัยด้านอาหารและโภชนาการ สถาบันคลังสมองของชาติ ร่วมกับสำนักสุขาภิบาลอาหารและน้ำ กระทรวงสาธารณสุขจึงได้รับการสนับสนุนให้ทำการศึกษาทบทวนองค์ความรู้ทางความปลอดภัยหรือคุณภาพของน้ำเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลภาพรวมด้านสถานภาพและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของน้ำในด้านต่าง ๆ ตลอดจนประเด็นปัญหา อุปสรรคในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบของผลิตภัณฑ์น้ำดื่มที่มีอยู่ในตลาด ๓ กลุ่มคือ ๑) น้ำบรรจุขวด น้ำบรรจุถัง ๒) น้ำดื่มจากตู้หยอดเหรียญ และ ๓) น้ำดื่มที่ให้บริการในร้านอาหารเป็นแก้วทั้งแบบฟรีและแบบคิดราคา วิธีการศึกษาวิจัยเป็นเชิงผสมวิธีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และการประชุมระดมความคิดของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งผลที่ได้จากการรวบรวมและวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลปรากฏผลดังนี้

แหล่งน้ำสำคัญที่ใช้ในการผลิตน้ำดื่มเพื่อการบริโภคคือ น้ำประปาซึ่งมีต้นทางมาจากแหล่งสำคัญคือ น้ำฝน น้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินหรือน้ำบาดาล โดยนำมาผ่านกระบวนการและกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้น้ำสำหรับการนำมาอุปโภคและบริโภค จากการสุ่มตรวจน้ำประปาที่มีการบริการทั้งส่วนภูมิภาคและหมู่บ้านมากกว่า ๕๐๐ แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๖ และระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ ของสำนักสุขาภิบาลอาหารและน้ำ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขที่ได้ทำการสุ่มตรวจน้ำประปาจาก ๑๙ จังหวัดทั่วประเทศ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท (ไม่รวม กทม.) โดยเฉพาะหมู่บ้านที่ได้รับการรับรองเป็นน้ำประปาดื่มได้พบว่า น้ำประปาเหล่านี้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารที่น่าวิตกอย่างยิ่ง หากมีการบริโภคน้ำประปาเหล่านี้โดยตรง สำหรับกรณีศึกษาน้ำดื่มจาก ๓ แหล่งคือ ๑) น้ำบรรจุขวดและน้ำบรรจุถัง พบว่า สถานการณ์ความปลอดภัยด้านอาหารของน้ำดื่มบรรจุขวดค่อนข้างดี (ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๐) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) มีมาตรการที่เข้มงวดให้โรงงานผลิตน้ำบรรจุขวดทุกแห่งจะต้องจดทะเบียนและผ่านเกณฑ์ GMP (Good Manufacturing Practice) แต่ยังมีน้ำดื่มบรรจุขวดอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ทำการอนุญาตและยังไม่ผ่านการตรวจสอบ เช่น น้ำบรรจุขวดขวดชุ่นและขวดใสบางส่วนที่จำหน่ายตามภูมิภาคต่าง ๆ ที่ผลิตในโรงแรมและผลิตในชุมชน หรือเป็นสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) เนื่องจากทั้งสองกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนและผ่านเกณฑ์ GMP ของ อย. และการสุ่มตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ ความไม่สะอาดไม่ปลอดภัยของน้ำถึงส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับคุณภาพของแหล่งน้ำและคุณภาพของเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ ๒) น้ำดื่มจากตู้หยอดเหรียญ พบว่า มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ระบบกรองส่วนใหญ่เป็นระบบที่ผ่านกระบวนการ Reverse Osmosis (RO) โดยสถานการณ์ความปลอดภัยของน้ำดื่มประเภทนี้มีความปลอดภัยที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานในระดับที่สูงและน่าเป็นกังวล ที่สำคัญยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีการควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแลน้ำดื่มจากตู้หยอดเหรียญโดยตรง เพียงแต่อาศัยเกณฑ์

มาตรฐานน้ำดื่มทั่วไปในการตรวจสอบและเฝ้าระวังเท่านั้น ปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะเข้าควบคุมกำกับดูแลคุณภาพของน้ำบริโภค แต่เป็นเพียงมาตรการทางกฎระเบียบข้อบังคับเท่านั้น การเฝ้าระวังการกำกับดูแลและการตรวจสอบที่อาศัยองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับน้ำดื่มจากตู้หยอดเหรียญพบว่า ยังไม่มีการดำเนินงานหรือสนับสนุนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ๓) น้ำดื่มบริการในร้านอาหารทั่วไป เช่น ร้านข้าวแกงร้านอาหารตามสั่ง และร้านแผงลอยที่มีน้ำดื่มให้บริการทั้งแบบฟรีและแบบคิดราคา มีข้อมูลการเฝ้าระวังและสุ่มตรวจน้ำดื่มในกลุ่มนี้น้อยมาก ข้อมูลที่มีอยู่ก็ล้าสมัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่ปลอดภัยสูง สาเหตุสำคัญที่ทำให้น้ำดื่มกลุ่มนี้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานคือ น้ำแข็ง ภาชนะที่ใส่ (แก้ว เหยือก หรือถังบรรจุ) การจัดเก็บสุขลักษณะของผู้ประกอบการ โดยเฉพาะพนักงานผู้ให้บริการตามร้านอาหารในภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้จะพบปัญหาที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ของน้ำดื่มที่เป็นปัญหาเชิงประจักษ์ในรูปแบบต่าง ๆ แล้ว ยังมีปัญหาในเชิงของการบริหารจัดการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีฐานข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยของน้ำดื่มค่อนข้างน้อย ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่มาตรฐานในการที่จะกำหนดคุณภาพของน้ำดื่มมีอยู่ค่อนข้างน้อย ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเจริญเติบโตอย่างก้าวกระโดดของอุตสาหกรรมผลิตน้ำดื่ม จากผลการศึกษาคณะผู้วิจัยได้เสนอแนวทางเชิงนโยบายดังนี้ ๑) ควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการตรวจสอบคุณภาพน้ำให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับน้ำดื่มแต่ละประเภท ๒) สนับสนุน ส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กว้างขวางเกี่ยวกับกระบวนการผลิตที่ดี (GMP) ๓) ควรตรวจสอบเพื่อให้มีข้อมูลของน้ำที่นำมาเพื่อการอุปโภคบริโภคที่ทันสมัยอยู่เสมอ ๔) ควรมีข้อมูลบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับน้ำดื่มเป็นกลุ่มที่ปรึกษา

การศึกษาทบทวนองค์ความรู้ทางด้านน้ำกับความปลอดภัยด้านอาหาร มีข้อมูลความรู้ที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์น้ำดื่มแต่ละประเภท ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการด้วยการกำหนดกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับน้ำดื่มที่มีความจำเป็นและสำคัญกับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการการสาธารณสุข และคณะกรรมการการอุตสาหกรรม สามารถนำมาประกอบการพิจารณา เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายบริหารและผู้เกี่ยวข้องต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

เทพณรงค์ นพกรวิเศษ. (๒๕๕๕). การศึกษาทบทวนองค์ความรู้ทางด้านน้ำกับความปลอดภัยทางด้านอาหาร. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สถาบันคลังสมองแห่งชาติ.

## รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

วิจัยโดย...จักรพรรดิวิชาอักษรวิทย์

เรียบเรียงโดย...วิมลรักษ์ ศานติธรรม วิทยากรชำนาญการ

การวิจัยเรื่องรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมีวัตถุประสงค์สังเคราะห์บทเรียนและนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมของการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในการบูรณาการหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพดำเนินการวิจัยเป็น ๓ ระยะคือ ๑) การพัฒนารูปแบบที่คาดหวังด้วยการวิเคราะห์เอกสาร ๒) การพัฒนารูปแบบที่เป็นไปได้ด้วยวิธีการกรณีศึกษา ๓) การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมด้วยการตรวจสอบซ้ำในสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

๑. ผลการสังเคราะห์บทเรียนการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ก่อให้เกิดผลสำเร็จและสามารถเป็นแบบอย่างได้พบว่า

**๑.๑ งานบริหารวิชาการ** มีการจัดทำหลักสูตรสถานศึกษาโดยบูรณาการหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงทุกกลุ่มสาระ โดยเน้นให้ผู้เรียนนำความรู้ไปปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นการขยายผลสู่การปฏิบัติในครอบครัว ชุมชนอันเป็นการส่งเสริมให้นักเรียนปฏิบัติตนอย่างมีสติปัญหาและยึดมั่นในทางสายกลาง และดำเนินชีวิตด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อดทนแบ่งปัน รับผิดชอบ และอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ตลอดจนรักและภาคภูมิใจในความเป็นไทยด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้จัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์สภาพความต้องการ ความจำเป็นของสถานศึกษา เพื่อวิจัยและพัฒนาคุณภาพการศึกษา และส่งเสริมให้ครูทำการศึกษาวิจัยชั้นเรียนตามความรู้ความสนใจ และศักยภาพของแต่ละคน ยังมีการประสานความร่วมมือในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษากับสถานศึกษา บุคคล ครอบครัว องค์กร หน่วยงาน และสถาบันอื่น และนำผลการวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

**๑.๒ งานบริหารงบประมาณ** มีการจัดทำและเสนอของบประมาณตามความเหมาะสมและความต้องการที่แท้จริง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของสถานศึกษา โดยมีการวิเคราะห์ทิศทางและยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน และมีการจัดทำรายละเอียดโครงสร้างแผนงาน โครงการและกิจกรรมที่ชัดเจน โดยอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใสและยุติธรรม สามารถตรวจสอบได้ตลอดจนมีความซื่อสัตย์ในการบริหารการเงิน บัญชี และการจัดซื้อจัดจ้าง

**๑.๓ งานบริหารงานบุคคล** มีการวางแผนอัตรากำลังตามความต้องการและความจำเป็นของสถานศึกษา โดยมีการวิเคราะห์ภารกิจและประเมินสภาพความต้องการกำลังคนกับภารกิจของสถานศึกษา และมีการส่งเสริมให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีการพัฒนาตนเองตามความต้องการและความจำเป็น ตลอดจนมีความยุติธรรมในการเลื่อนขั้นและเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งมีความเสมอภาคในการได้รับการพัฒนาตามศักยภาพ

**๑.๔ งานบริหารทั่วไป** มีการใช้อาคารสถานที่อย่างประหยัด คุ่มค่า ตลอดจนมีการบำรุงดูแลและพัฒนาอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมของสถานศึกษา และสร้างจิตสำนึกให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลรักษา รวมทั้งมีความเอื้อเฟื้อบริการอาคารสถานที่แก่ชุมชนในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้านความสัมพันธ์

กับชุมชน มีการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือเครือข่ายผู้ประกอบการ ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกระบวนการเรียนการสอน

๒. การนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบูรณาการหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานผู้วิจัยได้สรุปรูปแบบเป็น “โรงเรียนของพ่อ” โดยมีเสาธงเป็นเป้าหมายตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและมีองค์ประกอบการดำเนินงาน ๔ ด้าน คือ ด้านบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย ๘ องค์ประกอบ คือ ๑) การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ๒) การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ ๓) การวัด ประเมินผล และการเทียบโอนรายวิชาการ ๔) การประกันคุณภาพและมาตรฐานภายในสถานศึกษา ๕) การพัฒนาใช้สื่อและเทคโนโลยี ๖) การพัฒนาและส่งเสริมให้มีแหล่งเรียนรู้ ๗) การวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพ ๘) การส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางวิชาการ ด้านบริหารงานงบประมาณประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบ คือ ๑) การจัดทำและเสนอของบประมาณ ๒) การจัดสรรงบประมาณ ๓) การบริหารการเงิน ๔) การบริหารบัญชี ๕) การบริหารพัสดุและสินทรัพย์ ด้านบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย ๒ องค์ประกอบ คือ ๑) การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง ๒) การพัฒนาบุคลากรด้านบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย ๓ องค์ประกอบ คือ ๑) อาคารสถานที่ ๒) การจัดบรรยากาศและสภาพแวดล้อมภายในสถานศึกษา ๓) ชุมชนสัมพันธ์โดยในแต่ละด้านได้บูรณาการหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ๕ เรื่อง สู่การบริหารสถานศึกษา ประกอบด้วย ๑) ความพอประมาณ ๒) ความมีเหตุผล ๓) การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ๔) เงื่อนไขความรู้ และ ๕) เงื่อนไขคุณธรรม

ผลการศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการศึกษารูปแบบตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมุ่งศึกษาบทเรียนของการบริหารสถานศึกษาในการบูรณาการหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การบริหารสถานศึกษาจากสถานศึกษาพอเพียงต้นแบบแล้วสร้างเป็นรูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการศึกษาเรื่องนี้เป็นประโยชน์และสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาในส่วนของคณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเพื่อความเป็นผู้นำทางการศึกษาอย่างแท้จริง

### เอกสารอ้างอิง

จักรปรุพห์ วิชอัศววิทย์. รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.

[ออนไลน์].วารสารวิจัยราชภัฏ เชียงใหม่ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒.วันที่ค้นข้อมูล

๗ ธันวาคม ๒๕๕๕. เข้าถึงได้จาก <http://www.research.cmru.ac.th/2012/journal/file/>

13-02-005.pdf

## การศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต : การแสวงหาผลตอบแทน ส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก

วิจัยโดย...นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ  
เรียบเรียงโดย...นาริลักษณ์ ศิริวรรณ วิทยากรชำนาญการพิเศษ

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นโครงการแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรที่ใช้งบประมาณแผ่นดินมากที่สุด ในบรรดาโครงการแทรกแซงสินค้าเกษตรทุกชนิด ถึงแม้โครงการจำนำข้าวเปลือกจะไม่ใช่โครงการที่มีปัญหาการทุจริตมากเท่ากับโครงการจำนำลำไย แต่ก็มีรายงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องกับโครงการรับจำนำข้าวเปลือกอยู่เป็นประจำ รวมทั้งจะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองก็ยังนิยมใช้นโยบายรับจำนำพืชผลเป็นนโยบายการหาเสียงกับเกษตรกร วัตถุประสงค์ของงานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาการประมาณต้นทุนรายรับ การขาดทุนต้นทุนสวัสดิการสังคม (Welfare Cost) ของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก และการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกิน (ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) ที่ตกแก่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในโครงการรับจำนำข้าว การวิเคราะห์กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าตลอดจนศึกษาพฤติกรรมการทุจริตของผู้เกี่ยวข้องในโครงการรับจำนำ นอกจากนี้ จะวิเคราะห์ผลกระทบต่อต้นทุน การแข่งขันในตลาดข้าว และความสามารถในการแข่งขันของข้าวไทย โดยเลือกศึกษาโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีฤดูกาลผลิต ๒๕๔๘/๔๙ เนื่องจากเป็นปีที่รัฐจำหน่ายข้าวออกหมดแล้วและมีข้อมูลค่อนข้างสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังเป็นปีที่ราคาจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก ทำให้มีการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวนมากคล้ายกับสถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒

ผลการวิจัยพบว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจำนวน ๕.๒๔ ล้านตัน ในปี ๒๕๔๘/๔๙ ก่อให้เกิดต้นทุนทางการเงินและต้นทุนแฝง (Implicit Cost) เท่ากับ ๕๑,๗๕๘.๒๖ ล้านบาท และภาวะขาดทุนเท่ากับ ๑๙,๑๓๐ ล้านบาท ซึ่งการรับจำนำมีผลให้สวัสดิการสังคมเปลี่ยนไป เพราะโครงการนี้เป็นกรณีโอนทรัพยากรจากผู้เสียภาษีและผู้บริโภคมายังผู้ผลิต ส่วนต้นทุนสวัสดิการมีค่าอยู่ระหว่าง ๑๖,๖๐๙.๙๔ ล้านบาท-๑๗,๗๒๐.๙๙ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าการขาดทุน เพราะแม้ผู้บริโภคจะซื้อข้าวแพงขึ้น แต่ชาวนาที่ไม่ได้เข้าโครงการฯ ก็ได้รับประโยชน์จากราคาข้าวในตลาดที่สูงขึ้น โดยได้รับประโยชน์ประมาณร้อยละ ๕๖ ถึงร้อยละ ๖๓ ของผลประโยชน์ที่ตกแก่ชาวนาทั้งหมด

สาเหตุที่โครงการรับจำนำข้าวมีปัญหาขาดทุนมหาศาล (ซึ่งเป็นบ่อเกิดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจ) เกิดจากการที่รัฐกำหนดราคาข้าวเปลือกให้สูงกว่าราคาตลาด แต่ประมูลขายข้าวสารในราคาต่ำกว่าราคาส่งออกในตลาด การที่รัฐจ่ายค่าจ้างสีแปรสภาพและค่าเช่าโกดังให้ผู้ประกอบการในอัตราสูงกว่าอัตราตลาดและการที่รัฐเก็บข้าวไว้ในสต็อกเป็นเวลานานจนคุณภาพเสื่อม มูลค่าการขาดทุนจึงประกอบด้วย ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจำนวน ๑๕,๘๕๓ ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและความสูญเสียจากการเก็บรักษาข้าว ๓,๒๗๖.๘ ล้านบาท ดังนั้น โครงการรับจำนำจึงเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรที่ล้นเหลือ นอกจากจะเกิดภาวะขาดทุนมหาศาลจากการที่รัฐกลายเป็นผู้ค้าข้าวรายใหญ่แล้ว ผลประโยชน์ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๕๕ ของผลตอบแทนส่วนเกิน) ไม่ได้ตกอยู่กับเกษตรกรตามเจตนารมณ์ของนโยบาย อีกทั้งเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ได้ประโยชน์คือ เกษตรกรที่มีฐานะในเขตชลประทาน และโครงการนี้ยังก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างมากมาย

ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่สำคัญคือ ๑) รัฐบาลควรยกเลิกโครงการรับจำนำข้าวเปลือก โดยสั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก จัดทำรายงานการเงินและปิดบัญชีโครงการ

รับจำนำข้าวเปลือกทุกโครงการให้แล้วเสร็จในเวลา ๑ ปี ๒) รัฐควรจัดให้มีการประกันความเสี่ยงด้านราคาข้าว วัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันช่วยเหลือเกษตรกรให้ต้องประสบปัญหาขาดทุนจากภาวะราคาตลาดตกต่ำ ซึ่งรัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซงการค้าข้าว นโยบายใหม่นี้ไม่ได้ต้องการยกระดับราคาข้าวในตลาด แต่ต้องการให้เกษตรกรทุกครัวเรือน (รวมทั้งเกษตรกรยากจนที่ไม่มีผลผลิตเหลือขาย) ได้รับประโยชน์จากการประกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้รัฐบาลจำกัดเพดานการประกันไว้ ๑๐ ตันต่อครัวเรือน ส่วนเกษตรกรที่มีผลผลิตเกินกว่า ๑๐ ตัน ก็ยังคงได้รับความช่วยเหลือเฉพาะข้าวเปลือก ๑๐ ตันแรกเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้เกษตรกรมีส่วนร่วมจ่ายค่าเบี้ยประกัน โดยในปีแรกรัฐอาจคิดค่าเบี้ยประกันในอัตราต่ำหรือไม่คิดเบี้ยประกันเลย แต่ให้รัฐค่อย ๆ เพิ่มเบี้ยประกันในปีต่อ ๆ ไป รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อใช้เป็นกลไกป้องกันความเสี่ยงที่เกิดจากโครงการประกันความเสี่ยงราคา ตลอดจนให้บริษัทประกันภัยเอกชนเข้ามาเป็นผู้รับประกันต่อในอนาคต

ผลการวิจัยเรื่องนี้ เป็นประโยชน์ในการพิจารณาในประเด็นเรื่องข้าวของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการการพาณิชย์ ในการพิจารณากำหนดมาตรการการค้าข้าวให้มีความเป็นธรรมต่อเกษตรกร ส่วนคณะกรรมการการเงิน การคลัง และการธนาคาร ใช้ข้อมูลในการพิจารณาโยบายและมาตรการด้านการเงิน การคลัง รองรับการค้าข้าวในตลาดภายในประเทศและภายนอกประเทศ ทั้งนี้ ยังเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องทุจริตคอร์รัปชันในการซื้อขายและรับจำนำข้าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในการพิจารณาประเด็นการแทรกแซงราคาตลาดข้าว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางหรือมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องต่อไป

### เอกสารอ้างอิง

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (๒๕๕๓). การศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต :

**การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก.**

รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(ป.ป.ช.).