



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การปรับบทบาทของกรมการค้าภายในเพื่อรองรับการ  
เปิดเสรีการค้าข้าว เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จัดทำโดย นางสาวสุทัศนีย์ ราชเรืองระบิน  
รหัส ๕๐๕๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การปรับบทบาทของกรมการค้าภายในเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าว  
เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จัดทำโดย นางสาวสุทัศนีย์ ราชเรืองระบิน  
รหัส ๕๐๕๔

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภู่อระกุล)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย โดยเป็นอาชีพหลักของเกษตรกรส่วนใหญ่ มีประชากรผู้ปลูกข้าวประมาณ ๑๕ - ๑๘ ล้านคน มีผลผลิตปีละประมาณ ๓๕ - ๓๘ ล้านตัน ข้าวเปลือก จึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของเกษตรกร เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญและมีผลต่อเนื่องให้เกิดการประกอบการค้าที่เกี่ยวข้องกับข้าวอีกมากมาย เช่น ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ส่งออก ผู้ค้าส่ง ทำข้าว หรือตลาดกลาง เป็นต้น ซึ่งกรรมการค้าภายในมีหน้าที่กำกับดูแลการค้าสินค้าภายในประเทศทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค จึงมีหน้าที่กำกับดูแลการค้าข้าวในประเทศด้วย โดยมี พ.ร.บ. ว่าด้วยการค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำกับดูแลการค้าข้าวในประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตั้งเป้าหมายที่จะเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีแผนงานที่สำคัญคือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย (๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี (๒) การเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี (๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี (๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น และ (๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี ซึ่งผลของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้เกือบทุกประเทศในอาเซียนต้องเปิดเสรีการค้าข้าวอย่างแท้จริง โดยจะต้องยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มิใช่ภาษี และมีมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งจะส่งเสริมขีดความสามารถของอาเซียนในการเป็นศูนย์กลางการผลิตสินค้าเกษตรของโลก ซึ่งการเปิดเสรีการค้าข้าวเพื่อรองรับการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการค้าข้าวไทย ซึ่งกรรมการค้าภายในกำกับดูแลอยู่ จึงจำเป็นที่กรรมการค้าภายในจะต้องปรับบทบาทภายในของกรรมการค้าภายในให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีการค้าข้าว เมื่อไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ โดยกรรมการค้าภายในได้กำหนดแผนงาน/โครงการ เพื่อเตรียมการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ การเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวอาเซียน ประกอบด้วย การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าข้าวอาเซียน การสนับสนุนการสร้างพันธมิตรและหุ้นส่วนยุทธศาสตร์การค้าข้าวกับประเทศเพื่อนบ้าน การพัฒนาและส่งเสริมเครื่องมือทางการตลาดข้าวให้ครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น

แต่เมื่อวิเคราะห์ศักยภาพภายในของกรรมการค้าภายในโดยใช้การ วิเคราะห์ SWOT แล้วพบว่า ยังมีปัญหา คือ (๑) บุคลากรยังขาดองค์ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลการค้าข้าวของประเทศอาเซียน (๒) การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าว ซึ่งต้องปรับแก้ไข พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. ๒๔๘๙ ก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ (๓) จำนวนและความสามารถของบุคลากรมีจำกัด (๔) งบประมาณที่จะนำมาใช้ศึกษาเรียนรู้ตลาดข้าวของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งถูกจำกัดด้วยความคิดของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณที่เกี่ยวข้อง (๕) การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือกำกับดูแลการค้าข้าว เพื่อให้เกิดความสะดวกและความคล่องตัว ซึ่งต้องใช้งบประมาณสูงและบุคลากรยังขาดความรู้ความชำนาญ

ดังนั้นเพื่อเตรียมการรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กรรมการค้าภายในจะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการปฏิบัติงานกำกับดูแลการค้าข้าวในประเทศให้มี

ความคล่องตัวมากขึ้น โดยจะต้องมีนโยบาย (๑) การบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยสร้างระบบการสื่อสารภายใน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพงานให้ดีขึ้น และ (๒) การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เนื่องจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องยังขาดองค์ความรู้ที่สำคัญหลายๆ ด้าน เช่น ระบบตลาดข้าวของประเทศเพื่อนบ้าน หรือทักษะด้านภาษาอังกฤษ รวมทั้งความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงต้องปรับปรุงองค์การให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

โดยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการคือ (๑) การพัฒนาบุคลากร โดยจัดสรรกำลังคนเพิ่มขึ้น ฝึกอบรมทักษะด้านภาษา สร้างความรู้ความเข้าใจด้านระบบตลาดข้าวของอาเซียน และพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยี (๒) การปรับปรุงกฎระเบียบการค้าข้าว ลดการกักตุนที่ไม่จำเป็นลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น (๓) จัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าวและอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) : IS ในครั้งนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา และเอกอัครราชทูต จันทร์ทิพา ภูตระกูล เป็นอย่างยิ่งที่ได้กรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและร่วมเป็นคณะกรรมการโดยได้ให้ความรู้ และข้อแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่จัดให้มีการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต (นบท.) รุ่นที่ ๕ ทำให้ได้รับความรู้ที่สามารถนำมาพัฒนาศักยภาพในการเป็นนักบริหารที่มีวิสัยทัศน์และมีคุณธรรม มีความสามารถในการบริหารจัดการที่สอดรับและรู้เท่าทันสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบุคลากรของสถาบันที่ได้ให้การสนับสนุนดูแลและอำนวยความสะดวกสบายตลอดระยะเวลาที่ศึกษาตามหลักสูตร นบท.๕ ตลอดจนวิทยากรทุกท่านที่ได้กรุณาให้ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ตามหลักสูตรนี้

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ในหลักสูตร นบท.๕ ทุกๆ ท่าน ที่ได้มีโอกาสดำเนินงานร่วมกันและให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจในการทำงานและสนับสนุนด้วยดีมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาต้องขอกราบขอบพระคุณอธิบดีกรมการค้าภายใน นางสาววิบูลย์ลักษณ์ ร่วมรักษ์ รองอธิบดีกรมการค้าภายในทั้ง ๓ ท่านได้แก่ นายสันติชัย สารถวัลย์แพศย์ นางสาวนพพร ลิ่นทอง และนายสุชาติ สินรัตน์ ผู้อำนวยการกลุ่มงานการเจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องที่สนับสนุน ให้ผู้ศึกษาได้เข้ารับการอบรมหลักสูตร นบท.๕ นี้ รวมทั้งน้องๆ ในสำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่ ที่ช่วยดูแลงานในสำนักฯ ในช่วงที่ผู้ศึกษามาเข้ารับการอบรมในครั้งนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สุทัศน์ย์ ราชเรืองระบิน

สิงหาคม ๒๕๕๖

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๕
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา	๕
๑.๔ วิธีการศึกษา	๕
๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๕
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๖
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	๖
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๙
๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด	๒๓
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๒๕
๓.๑ การกำกับดูแลการค้าข้าว	๒๖
๓.๒ ผลของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อการค้าข้าวไทย	๒๗
๓.๓ การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน	๒๙
๓.๔ การวิเคราะห์ศักยภาพของกรมการค้าภายใน	๓๑
๓.๕ สภาพปัญหา	๓๒
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๔
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๓๔
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๓๖
บรรณานุกรม	๓๙
ภาคผนวก ตัวอย่างแบบสอบถาม	๔๑
ประวัติผู้เขียน	๔๒

## บทที่ ๑ บทนำ

### ๑.๑ ความสำคัญของปัญหา

ข้าวเป็นพืชอาหารที่สำคัญชนิดหนึ่งของมนุษย์มานานนับศตวรรษแล้ว ข้าวประกอบด้วย โปรตีน วิตามิน และแร่ธาตุที่สำคัญหลายชนิดที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของมนุษย์ ประชากรของโลกกว่าครึ่งโลกหรือมากกว่า ๓,๐๐๐ ล้านคนบริโภคข้าวเป็นอาหารประจำวัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประชากรที่อยู่ในทวีปเอเชีย นอกจากนี้ข้าวยังเป็นพืชที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศที่บริโภคข้าวเป็นอาหารหลักด้วย เนื่องจากประเทศผู้ผลิตข้าวส่วนใหญ่จะผลิตข้าวเพื่อการบริโภคของประชากรในประเทศ เมื่อเหลือจากการบริโภคจึงนำออกจำหน่าย ในขณะที่ประเทศที่ผลิตข้าวไม่เพียงพอบริโภคก็พยายามเพิ่มผลผลิตข้าว เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอรองรับความต้องการของประชากรในประเทศ ส่งผลให้แม้ว่าปริมาณผลผลิตข้าวของโลกในแต่ละปีจะมีประมาณ ๔๕๐ - ๔๗๐ ล้านตันข้าวสาร แต่ปริมาณการค้าข้าวของโลกก็มีเพียงปีละประมาณ ๓๐ - ๓๕ ล้านตันข้าวสาร หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ ๕ - ๗ ของปริมาณผลผลิตเท่านั้น

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมากกว่า ๒๐ ปีมาแล้วที่จีนได้ชื่อว่าเป็นประเทศผู้ผลิตข้าวอันดับหนึ่งของโลกสามารถ ผลิตข้าวได้ปีละประมาณ ๑๓๐ - ๑๔๕ ล้านตันข้าวสาร รองลงมาได้แก่ อินเดีย ซึ่งผลิตข้าวได้ปีละประมาณ ๙๐ - ๑๑๕ ล้านตัน ประเทศผู้ผลิตข้าวอันดับที่สามของโลก ได้แก่ อินโดนีเซีย ซึ่งผลิตข้าวได้ปีละประมาณ ๓๕ - ๔๐ ล้านตัน อันดับต่อมา ได้แก่ บังคลาเทศ เวียดนาม และไทย ซึ่งมีผลผลิตข้าวปีละ ๓๑ - ๓๕ ล้านตัน ๒๔ - ๒๗ ล้านตัน และ ๑๙ - ๒๒ ล้านตันข้าวสาร ตามลำดับ แม้ว่าไทยจะเป็นผู้ผลิตข้าวลำดับหกของโลก แต่ในแง่การค้าปรากฏว่า ไทยเป็นผู้ส่งออกข้าวลำดับหนึ่งของโลกมามากกว่า ๓๐ ปีแล้ว ทั้งนี้ เพราะประเทศผู้ผลิตข้าวรายใหญ่ของโลก ไม่ว่าจะเป็น จีน อินเดีย หรืออินโดนีเซียต่างก็เป็นประเทศที่มีประชากรจำนวนมาก ผลผลิตข้าวที่ได้จึงใช้ในการบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ และมีเหลือส่งออกปีละไม่มากนัก หรือผลผลิตที่ได้ไม่เพียงพอต้องนำเข้าปีละนับล้านตัน เช่นกรณีของอินโดนีเซีย เป็นต้น ในขณะที่เวียดนามและไทยมีประชากรไม่มากนัก จึงมีข้าวที่เหลือจากการบริโภคและสามารถส่งออกข้าวได้มาก จึงเป็นผู้ส่งออกข้าวอันดับ ๑ และอันดับ ๒ ของโลกมาเป็นเวลานานนับสิบปีแล้ว

สำหรับประเทศไทยข้าวเป็นชีวิตและเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งของประเทศ คนไทยมีอาชีพปลูกข้าว บริโภคข้าว ค้าขายข้าว และรู้จักใช้ประโยชน์จากข้าวมาเป็นเวลานานหลายศตวรรษแล้ว นอกจากนี้การปลูกข้าวยังก่อให้เกิดวัฒนธรรม ประเพณีการสั่งสมความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับข้าวต่อเนื่องกันมาโดยตลอด<sup>๒</sup> ปัจจุบันประเทศไทยผลิตข้าวได้ปีละประมาณ ๓๕ - ๓๘ ล้านตัน

<sup>๑</sup> USDA : United States Department of Agriculture, "Grain : World Markets and Trade," (November 2012).

<sup>๒</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร, เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ ๔๐๑.



ข้าวเปลือก (ข้าวนาปีประมาณ ๒๓ - ๒๕ ล้านตันข้าวเปลือก และข้าวนาปรังปีละประมาณ ๙ - ๑๒ ล้านตันข้าวเปลือก) หรือ ๒๓ - ๒๕ ล้านตันข้าวสาร ใช้บริโภคปีละ ๘ - ๑๐ ล้านตันข้าวสาร ทำพันธุ์และใช้ในกิจการต่างๆ ปีละประมาณ ๒ - ๓ ล้านตันข้าวสาร จึงมีข้าวคงเหลือที่สามารถส่งออกได้ปีละประมาณ ๘ - ๑๐ ล้านตันข้าวสาร ดังนั้นข้าวจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย คือ (๑) เป็นแหล่งรายได้ของเกษตรกร คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ - ๓๘๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยมีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวประมาณ ๓.๗ ล้านครัวเรือน หรือประมาณ ๑๕ - ๑๘ ล้านคน หรือประมาณร้อยละ ๒๓ - ๒๗ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ (๒) เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ โดยแต่ละปีไทยสามารถส่งออกข้าวได้ปีละประมาณ ๘ - ๑๐ ล้านตันข้าวสาร คิดเป็นมูลค่าปีละประมาณ ๑๘๐,๐๐๐ - ๒๔๐,๐๐๐ ล้านบาท (๓) การค้าข้าวที่ใช้บริโภคภายในประเทศปีละประมาณ ๖ - ๘ ล้านตันข้าวสาร มีมูลค่าปีละประมาณ ๑๓๐,๐๐๐ - ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ข้าวยังก่อให้เกิดอาชีพแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอีกเป็นจำนวนมาก กล่าวคือเมื่อเกษตรกรชาวนามีผลผลิตข้าวเปลือก ขาวนาที่มียุ่งฉางเป็นของตนเอง (ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือตอนบน) จะเก็บข้าวเปลือกส่วนหนึ่งไว้สำหรับการบริโภคและส่วนที่เหลือจำหน่ายเป็นรายได้ ขณะที่ขาวนาที่ไม่มียุ่งฉางเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นขาวนาส่วนใหญ่ของประเทศจะเก็บเกี่ยวขายผลผลิตข้าวเปลือกทันที ซึ่งการจำหน่ายข้าวเปลือกของเกษตรกรอาจนำไปขายให้โรงสีด้วยตนเองหรือขายให้แก่นายหน้ารับซื้อข้าวเปลือก สถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ตลาดกลาง หรือทำข้าวซึ่งจะรวบรวมนำข้าวเปลือกไปจำหน่ายให้แก่โรงสี โดยโรงสีจะทำหน้าที่สีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร ต่อจากนั้นโรงสีก็จะจำหน่ายข้าวสารให้แก่ผู้ค้าส่งและผู้ส่งออก โดยผ่านนายหน้าค้าข้าวที่เรียกกันในวงการค้าข้าวว่า “หยง” หรือไม้ก่ได้ ส่วนผู้ค้าส่งก็จะนำข้าวสารมาจำหน่ายให้แก่ผู้ค้าปลีกหรือนำไปบรรจุใหม่ในขนาดต่างๆ กัน และจำหน่ายให้แก่ร้านค้าปลีก ร้านสะดวกซื้อ หรือห้างค้าปลีกสมัยใหม่ต่อไป

ในช่วง ๓ - ๔ ทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการค้าโลกได้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบการค้าเสรีที่แต่ละประเทศจะทำการค้ากันตามความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ มาเป็นการกีดกันทางการค้าโดยใช้มาตรการต่างๆ ทั้งมาตรการทางภาษีและมิใช่ภาษี ก่อให้เกิดการบิดเบือนของกลไกราคาและการกีดกันทางการค้าของประเทศต่างๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้น ประชาคมโลกจึงตระหนักถึงปัญหาของการค้าของโลกที่เกิดขึ้น จึงได้มีการจัดระเบียบการค้าโลกโดยได้มีการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ขึ้น เพื่อดูแลการค้าของโลกให้เป็นไปตามข้อตกลงที่วางไว้ ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศต่างๆ เกิดขึ้น โดยมีลักษณะการรวมกลุ่มในภูมิภาคเดียวกันหรือต่างภูมิภาค เพื่อสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าขึ้นภายในกลุ่มประเทศสมาชิก เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับกลุ่มอื่นและขยายตลาดการค้าของตนเองให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อดึงดูดการลงทุนจากภายนอกประเทศให้เข้ามามากขึ้น

อาเซียนหรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) โดยมีประเทศผู้ก่อตั้ง ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ก่อตั้งด้วยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือให้เกิดสันติภาพและนำมาซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ประเทศบรูไนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอีก ๑ ประเทศ ซึ่งความร่วมมือของอาเซียนในทศวรรษแรกเป็นช่วงเวลา

ของการปรับตัวเข้าหากันและเรียนรู้ซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก ในทศวรรษที่ ๒ อาเซียนเริ่มมีความร่วมมือในลักษณะการพึ่งพากันระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ในทศวรรษที่ ๓ อาเซียนได้ยกระดับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันเพิ่มมากขึ้น โดยในเดือนมกราคม ๒๕๓๕ (ค.ศ. ๑๙๙๒) ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการประชุมสุดยอดอาเซียนที่ประเทศสิงคโปร์ได้ร่วมมือกันประกาศจัดตั้งโครงการส่งเสริมการค้าภายในภูมิภาคภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญสำหรับความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสร้างความเจริญเติบโตและสร้างความแข็งแกร่งทางด้านเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นแก่อาเซียน

เขตการค้าเสรีอาเซียนมีหลักการที่สำคัญคือ การขจัดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรและมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non - Tariff Barriers) เพื่อให้มีการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน ซึ่งจะส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิกมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น และช่วยให้สินค้าของอาเซียนสามารถแข่งขันได้ในเวทีการค้าโลก และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๖ ถึง ๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๓ ประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๖ ประเทศคือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้ยกเลิกภาษีนำเข้าสินค้าน้อยละ ๙๙.๖๕ ของจำนวนรายการสินค้า ขณะที่อาเซียน ๔ ประเทศใหม่ ได้แก่ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พม่า และเวียดนาม ได้ลดภาษีนำเข้าสินค้าน้อยละ ๙๘.๘๖ ของจำนวนรายการสินค้าลงเหลือร้อยละ ๐ - ๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕)

การดำเนินงานเขตการค้าเสรีอาเซียนนับว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ผู้นำอาเซียนจึงได้มุ่งให้ความสำคัญกับการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) โดยประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) ประกอบด้วย ๓ เสาหลักคือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเชิงลึกและ เชิงกว้างมากขึ้น

อาเซียนได้ตั้งเป้าหมายที่จะเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี และการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรีมากขึ้นภายใต้กรอบกติกาที่ตกลงร่วมกัน รวมทั้งมีการดำเนินมาตรการด้านอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน และการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมขนส่งและโลจิสติกส์ ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนในการดำเนินธุรกรรมในภูมิภาค ลงอย่างมาก

การดำเนินงานเขตการค้าเสรีอาเซียนและการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนเดิมมีข้อผูกพันในการลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าเกือบทุกรายการ รวมทั้งข้าวเหลือร้อยละ ๐ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ยกเว้น กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ที่คงสินค้าข้าวไว้เป็นสินค้าอ่อนไหว ซึ่งจะลดภาษีเหลือร้อยละ ๐ - ๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ในขณะที่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย คงสินค้าข้าวไว้เป็นสินค้าอ่อนไหวสูง โดยทั้ง ๓ ประเทศได้เจรจาอัตราภาษีสุดท้ายกับไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีส่วนได้เสียหลัก สรุปผลคือมาเลเซียจะลดภาษีนำเข้าข้าว

จากร้อยละ ๔๐ เหลือร้อยละ ๒๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ อินโดนีเซียจะลดภาษีนำเข้าข้าวจากร้อยละ ๓๐ เหลือร้อยละ ๒๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และฟิลิปปินส์จะคงภาษีข้าวร้อยละ ๔๐ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และลดลงเป็นร้อยละ ๓๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยไทยจะได้รับการชดเชยจากฟิลิปปินส์ ซึ่งตกลงจะซื้อข้าวจากไทยอย่างต่ำปีละ ๓๖๗,๐๐๐ ตัน

ข้อเท็จจริงการเปิดตลาดนำเข้าข้าวของไทย ซึ่งได้ลดอัตราภาษีนำเข้าเหลือร้อยละ ๐ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการเปิดให้นำเข้าได้เฉพาะปลายข้าวขาว และเพื่อนำมาใช้ในการบริโภคของมนุษย์เท่านั้น โดยกำหนดช่วงเวลาให้นำเข้าได้เป็น ๒ ช่วง คือ ช่วง ๑ พฤษภาคม ถึง ๓๑ กรกฎาคม และ ๑ สิงหาคม ถึง ๓๑ ตุลาคมของแต่ละปี ซึ่งเป็นการเปิดเสรีที่ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งทุกประเทศในอาเซียนจะเข้าสู่การเป็นประชาคมทางเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งมีแผนงานสำคัญที่จะต้องดำเนินการคือการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ประกอบด้วย (๑) การเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี (๒) การเคลื่อนย้ายบริการอย่างเสรี (๓) การเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรี (๔) การเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น และ (๕) การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรี

การเคลื่อนย้ายสินค้าที่เสรีเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่จะส่งเสริมการไปสู่จุดมุ่งหมายของการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน การเป็นตลาดเดียวสำหรับสินค้าจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคและส่งเสริมขีดความสามารถของอาเซียนในการเป็นศูนย์กลางการผลิตโลกหรือเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทานของโลก ซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้าที่เสรีไม่เพียงแต่การยกเลิกภาษีศุลกากรเท่านั้น ยังต้องคำนึงถึงการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีด้วย รวมทั้งมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า เช่น การบูรณาการด้านพิธีการศุลกากร การจัดตั้งระบบบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว โดยประเด็นสำคัญที่อาเซียนจะมุ่งดำเนินการไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ.๒๐๑๕) คือการยกเลิกมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (NTBs) อย่างสมบูรณ์ที่จะต้องมีการดำเนินการในการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรีที่สมบูรณ์เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันอย่างแท้จริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่ประเทศสมาชิกได้ตั้งเป้าหมายไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเกือบทุกประเทศในอาเซียนจะต้องเปิดเสรีการค้าข้าวอย่างแท้จริง (ยกเว้นมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งกำหนดให้ข้าวเป็นสินค้าอ่อนไหวสูง) โดยไม่มีมาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อผูกมัดที่เปิดเสรีเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อสินค้าของประเทศตน ย่อมจะมีผลกระทบต่อระบบการค้าข้าวของไทยทั้งในด้านบวกและด้านลบอย่างแน่นอน จึงต้องการจะศึกษาผลกระทบจากการดำเนินการของกรมการค้าภายใน ซึ่งมีบทบาทในการกำกับดูแลการค้าข้าวภายในประเทศ ตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. ๒๕๔๙ และ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเตรียมการรองรับระบบการค้าข้าวของไทย ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีความพร้อมและได้รับประโยชน์จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างแท้จริง

## ๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษากลไกการดำเนินงานของกรมการค้าภายใน เพื่อเตรียมการรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๑.๒.๒ เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการของกรมการค้าภายในที่จะทำให้การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นประโยชน์ต่อการค้าข้าวไทย

## ๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

๑.๓.๑ **ด้านเนื้อหา** ศึกษาการดำเนินงานของกรมการค้าภายในที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการค้าข้าว ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกับการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทยโดยศึกษาเฉพาะศักยภาพภายในองค์กร โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ และนำมาศึกษาวิเคราะห์

๑.๓.๒ **ด้านระยะเวลา** จะใช้ระยะเวลาในการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และจัดทำเอกสาร ประมาณ ๒ เดือน

## ๑.๔ วิธีการศึกษา

ศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยค้นคว้าจากข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น หนังสือ วารสาร บทความ และเอกสารราชการ เป็นต้น และนำข้อมูลเหล่านั้นมาทำการศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

## ๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ แนวทางการพัฒนาศักยภาพการทำงานของกรมการค้าภายใน เพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๑.๕.๒ เพื่อให้การดำเนินงานของกรมการค้าภายในสามารถตอบสนองนโยบายการเปิดเสรีการค้าข้าว เพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วทันเหตุการณ์

๑.๕.๓ เพื่อพัฒนาการค้าข้าวไทยให้ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

## บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับบทบาทภายในของกรมการค้าภายในเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าว เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการศึกษา ดังนี้

### ๒.๑ แนวคิดทฤษฎี

#### ๒.๑.๑ การเปลี่ยนแปลง

การบริหารองค์การในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่จะต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะองค์การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปิดและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา องค์การจึงมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและให้สามารถอยู่รอดได้ องค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอยู่เสมอ องค์การที่ไม่มีการปรับปรุงและพัฒนาจะก้าวเข้าสู่ภาวะการเสื่อมและตายขององค์การได้ การทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ จึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จเติบโตก้าวหน้าและความเสื่อมหรือตายขององค์การ<sup>๑</sup>

##### ๒.๑.๑.๑ สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงองค์การ

องค์การดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาทั้งทางด้านวัฒนธรรม การเมือง เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และระบบกฎหมายทุก ๆ วันมีสินค้าหรือบริการใหม่ๆ เกิดขึ้น มีการค้นพบวัตถุดิบใหม่ๆ มีระบบการติดต่อสื่อสารและขนส่งที่เปลี่ยนไป มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีกฎหมายและกติกาทางสังคมใหม่ๆ เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นแรงบีบให้องค์การมีการปรับตัว ซึ่งปัจจัย ที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั้นมีทั้งสิ้น ๘ ประการ คือ

๑) การเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของแรงงาน (The Changing nature of the work force) เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านของผู้ทำงานทำ และพนักงานหรือกำลังแรงงานในสังคม ซึ่งจะมีสัดส่วนของสตรีมากขึ้น ลักษณะนี้จะส่งผลกระทบต่อแนวทางการบริหารงานขององค์การ เช่น การดึงดูดสตรีเข้ามาทำงาน การจัดระบบบริหารที่คำนึงถึงพนักงานสตรีมากขึ้น เป็นต้น

๒) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี (Technology) ปัจจุบันมีการพัฒนาและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีตลอดเวลา เช่น ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบคอมพิวเตอร์ การพัฒนาหุ่นยนต์เพื่อใช้ในการผลิตและการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นแรงผลักดัน ให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่เกิดขึ้น

---

<sup>๑</sup> วันชัย มีชาติ, พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), น. ๓๐๑ - ๓๒๕.

๓) การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economic Shocks) ลักษณะของเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง การเกิดวิกฤติน้ำมัน การเจริญเติบโตของบริษัทข้ามชาติ ลักษณะของบริษัทที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเป็นบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ที่มีการระดมทุนจากภายนอกแล้วส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานขององค์กรทั้งสิ้น

๔) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือแนวโน้มทางสังคม (Social Trend) สภาพการทางสังคมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร การมีสัดส่วนของแรงงานสตรีเพิ่มขึ้น ความรู้ของผู้ที่ทำงานสูงกว่าเดิม ความต้องการและแนวทางในการดำเนินชีวิตของคนเปลี่ยนแปลงไป เช่น การนิยมร้านค้าเฉพาะด้าน ฯลฯ เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรขึ้น

๕) การเมืองของโลก (World Politics) สภาพการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรด้วย โดยเฉพาะการล่มสลายของค่ายสังคมนิยม การเปิดประเทศของประเทศต่างๆ การเปิดโอกาสให้มีการลงทุนข้ามชาติ หรือการระดมเงินทุนจากต่างชาติ ทำให้องค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไปบางองค์กรต้องแข่งขันกับบริษัทต่างชาติ บางองค์กรกลายมาเป็น บริษัทข้ามชาติ บางองค์กรมีการร่วมมือกับบริษัทต่างๆ มากขึ้น องค์กรต้องปรับปรุงเพื่อให้สามารถดำเนินการในสภาพดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖) การแข่งขัน (Competition) สภาพการแข่งขันในปัจจุบันมีมากขึ้น ทำให้องค์กรต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สามารถแข่งขันและสามารถอยู่รอดได้ การแข่งขันที่เกิดขึ้นนั้นจะเกิดในภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐบาล แต่ภาครัฐบาลก็ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย เพราะทางราชการก็พยายามกระตุ้นให้เกิดแนวความคิดแบบผู้ประกอบการมากขึ้น กิจกรรมหลายประเภทพยายามให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ การลดการผูกขาดโดยภาครัฐ การลดขนาดภาครัฐบาล และภาครัฐบาลก็จะต้องเข้ามามีบทบาทในฐานะของผู้ที่กำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย การแข่งขันจึงส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

๗) การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในการจัดการ แนวความคิดด้านการจัดการและการบริหารงานบุคคลเป็นแรงผลักดันอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กร เมื่อเกิดแนวความคิดทางด้านการบริหารและการจัดการใหม่ๆ เกิดขึ้น องค์กรก็มักจะนำแนวความคิดและเทคนิคเหล่านั้นมาใช้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรเกิดขึ้น เช่น การเกิดแนวความคิดแบบวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific management) เกิดขึ้น องค์กรก็มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานจากความเคยชินเป็นการทำงานโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ การออกแบบงานและการแบ่งงานและวิธีการทำงานในองค์กรก็จะเปลี่ยนแปลงไป หรือการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น แนวความคิดที่มองคนเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการขององค์กร แทนที่จะมองคนเป็นเพียงกลไกหรือเครื่องจักรในการผลิต การดำเนินการขององค์กรก็จะเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

๘) ความต้องการเปลี่ยนแปลงของบุคคลในองค์กร เป็นแรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่เกิดจากภายในองค์กรเอง บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต้องการให้องค์กรเปลี่ยนแปลง เนื่องจากองค์กรมีปัญหาภายในเกิดขึ้นหรือผลจากการเปลี่ยนแปลงภายนอก ส่งผลกระทบต่อบุคคลในองค์กรทำให้ต้องการการเปลี่ยนแปลง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานอยู่ค้นพบแนวทางในการดำเนินการขององค์กรใหม่ จึงเกิดความต้องการในการเปลี่ยนแปลงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงองค์การนั้น โดยสรุปแล้วการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดจากแรงผลักดันภายในองค์การและผลจากแรงผลักดันภายนอกองค์การ สภาพการภายในองค์การ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อาจพิจารณาได้จากปรากฏการณ์ต่างๆ เช่น การเกิดการประท้วงหรือนัดหยุดงาน การเฉื่อยงาน (Slowdown) อัตราการออกจากงาน การทำผิดวินัย และการร้องเรียน อัตราการขาดงาน ส่วนปัจจัยจากภายนอกองค์การก็มักจะได้แก่ สภาพทางสังคม สภาพการเมือง ความก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ และปัจจัยทางการตลาด การแข่งขัน เป็นต้น

#### ๒.๑.๑.๒ รูปแบบการเปลี่ยนแปลง

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นภาวะที่เกิดกับทุกองค์การ โดยเฉพาะปัจจุบันซึ่งองค์การมีลักษณะที่เป็นพลวัตร (dynamics) อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงองค์การที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปจะมีด้วยกัน ๓ รูปแบบ คือ

๑) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) หรือการเปลี่ยนแปลงแบบวิวัฒนาการ (Evolution change) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เป็นการเปลี่ยนแปลงขององค์การในลักษณะที่ยึดถือแนวทางหรือสิ่งที่มีอยู่เดิมเป็นฐาน กล่าวคือ พิจารณาจากสิ่งที่มีอยู่เดิมแล้วเพิ่มหรือลดสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเข้าไป โดยจะมีการกระทำอย่างต่อเนื่อง (continual progression) องค์การจะสามารถรักษาสมดุลหรือ ดุลยภาพขององค์การโดยทั่วไปไว้ได้ (maintain equilibrium) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไม่ส่งผลกระทบต่อดุลยภาพขององค์การ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จะส่งผลกระทบต่อองค์การเฉพาะบางส่วนเท่านั้น (affect only organizational part) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้มักจะกระทำผ่านโครงสร้าง และกระบวนการบริหารปกติ ซึ่งมีอยู่เดิม (through normal structure and management processes) โดยอาจมีการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และมักเป็นการปรับปรุงผลผลิตให้ดีขึ้นกว่าเดิม (new technology and product improvement) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงตามธรรมชาติแบบวิวัฒนาการ (evolution) อาจเป็นการ เสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ ระบบเทคโนโลยีใหม่ๆ รวมถึงระบบและกระบวนการในการทำงานใหม่ด้วย การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบนี้ยังคงธรรมชาติเดิมขององค์การไว้ และหาโอกาสในการเปลี่ยนแปลงองค์การไปสู่ทิศทางใหม่ หรือทิศทางที่ต้องการ

๒) การเปลี่ยนแปลงแบบปฏิวัติ (Revolution Change) หรือการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง (radical change) เป็นการเปลี่ยนแปลงจากหน้ามือเป็นหลังมือ ชนิดถอนรากถอนโคน การเปลี่ยนแปลงแบบนี้จะเปลี่ยนองค์การหรือมีผลกระทบต่อองค์การทั่วทั้งองค์การ (major overhaul of the organization) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างหรือเปลี่ยนไปจากกรอบที่มีอยู่เดิม (frame breaking bust) องค์การจะแสวงหาจุดดุลยภาพใหม่หรือสมดุลใหม่ขององค์การ (reach new equilibrium) และการเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งหมด (transform entire organization) การเปลี่ยนแปลงแบบการปฏิวัตินี้จะกระทำโดยการสร้างโครงสร้างองค์การและการจัดการใหม่ๆ ขึ้นในองค์การ การเปลี่ยนแปลงระบบผลิตและเทคโนโลยีในการทำงาน (breakthrough technology) และมักจะ มีการผลิตสินค้าใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดหรือกลุ่มเป้าหมาย (new product create new market) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงมักจะ

เกิดจากเหตุการณ์วิกฤติ เช่น การมีผู้บริหารใหม่ การเปลี่ยนเจ้าของกิจการ การควบรวมกิจการ ความล้มเหลวจาก การดำเนินงานขององค์กร เป็นต้น

๓) การเปลี่ยนแปลงโดยการวางแผน (Planned Change) เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนให้องค์การเป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ โดยพิจารณาถึงผลงานที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้นและผลงานที่องค์กรสามารถปฏิบัติได้ในปัจจุบัน เพื่อหาทางให้ผลงานเป็นไปตามที่ต้องการให้มากที่สุด (แนวความคิดนี้จะเห็นว่าผลงานที่ต้องการจะมากกว่าที่สามารถปฏิบัติได้) การเปลี่ยนแปลง ที่มีการวางแผนนี้จะมีผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (change agent) คอยทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงองค์กร เพื่อไม่ให้องค์การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ไม่ต้องการและเป็นการพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างมีแผนนี้มักจะกระทำในรูปของการพัฒนาองค์กร (organization development)

จากสภาพของการเปลี่ยนแปลงองค์กร ซึ่งอาจมีการวางแผนในการเปลี่ยนแปลงองค์กรไว้ หรือเปลี่ยนแปลงองค์กรโดยไม่มีแผนในการเปลี่ยนแปลงก็ได้ นี้ ได้มีการจัดกลุ่มการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงองค์กรว่ามีแผนในการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ และจากปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากปัจจัยภายในหรือภายนอกองค์กร ซึ่งสามารถจัดกลุ่มการเปลี่ยนแปลงองค์กรได้

#### ๒.๑.๑.๓ สิ่งที่เปลี่ยนแปลงในองค์กร

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กรเมื่อองค์กรมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงนั้น องค์กรมักจะมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ดังนี้

๑) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีหรือระบบผลิต (Technology changes) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีในองค์กรจะสัมพันธ์กับกระบวนการในการผลิตและวิธีการทำงานขององค์กร ซึ่งจะรวมถึงความรู้และทักษะที่ใช้ในการทำงานในองค์กรด้วย การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น หรือเพื่อเพิ่มจำนวนการผลิต (ขยายการผลิต) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีจะรวมถึงเรื่องวิธีการทำงาน (work methods) เครื่องมือที่ใช้ในการทำงาน (equipment) และขั้นตอนในการทำงาน (work methods) การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีขององค์กรจะเกิดจากระดับล่างในองค์กรและเกิดในลักษณะจากล่าง ขึ้นบน (bottom-up approach) ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานระดับล่างจะมีความเชี่ยวชาญและรู้ถึงเทคนิคและวิธีในการปฏิบัติมากกว่า ผู้บริหารจึงควรจัดโครงสร้างแบบหลวมๆ ยืดหยุ่นและกระจายอำนาจเพื่อให้พนักงานมีอิสระ และมีโอกาสในการริเริ่มสร้างสรรค์และปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง โครงสร้างองค์กรที่ตายตัว ไม่ยืดหยุ่น (rigid) และมีการรวมอำนาจและกำหนดมาตรฐานในการทำงาน จะไม่ช่วยในการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีขององค์กร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากเบื้องบนหรือการเปลี่ยนแปลงแบบบนลงล่าง (Top-down approach) จะไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี เพราะผู้บริหารจะไม่มี ความเชี่ยวชาญเท่าผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับผู้ใช้เทคโนโลยีส่วนใหญ่ยังเป็นผู้ปฏิบัติงานหากผู้ปฏิบัติงานไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงก็มักจะล้มเหลว

๒) การเปลี่ยนแปลงผลผลิต (Product and Service changes) การเปลี่ยนแปลงผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ขององค์กรเป็นการเปลี่ยนแปลงสินค้าผลผลิตหรือบริการขององค์กร (product or service output) การเปลี่ยนแปลงผลผลิตจะเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ขององค์กร



และจะเป็นการกำหนดกลุ่มผู้รับบริการหรือลูกค้าขององค์กรใหม่ (new strategy ,define new market) การเปลี่ยนแปลงผลผลิตมักจะเป็นการสร้างหรือเสนอสินค้า บริการใหม่แก่สังคมและสภาพแวดล้อม เป็นการสร้างสรรค์ผลผลิตใหม่ ซึ่งในองค์การเอกชนการนำเสนอสินค้าและบริการใหม่จะมีอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่องค์การภาครัฐการเสนอสินค้าและบริการใหม่มักจะกระทำได้ยาก เนื่องจากองค์การของรัฐมักจะทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย การมีผลผลิตใหม่อาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ จึงมักไม่ค่อยเกิดขึ้น การเสนอผลผลิตใหม่ในองค์การของรัฐหรือระบบราชการอาจมีพร้อมกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว แม้ว่า การผลิตสินค้าและบริการใหม่จะเกิดขึ้นมากในภาคเอกชน แต่สินค้าและบริการใหม่ๆ ที่ประสบความสำเร็จจะมีไม่มากนัก เพราะการนำเสนอผลผลิตใหม่เป็นเรื่องยาก เนื่องจากอาจต้องเกี่ยวข้องกับระบบผลิตหรือเทคโนโลยีขององค์การความต้องการของผู้รับบริการหรือลูกค้า ฯลฯ

๓) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (Structure and System changes) จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของแนวทางในการปฏิบัติงาน ความเป็นทางการ กระบวนการในการปฏิบัติงาน แผนภูมิองค์การ (or-generational chart) วิธีการงบประมาณขององค์การ และกฎระเบียบต่างๆ ในองค์การ (rules and regulations) สายการบังคับบัญชา (hierarchy of authority) เป้าหมาย (goals) ลักษณะโครงสร้าง (structural characteristics) กระบวนการบริหาร และระบบการจัดการ (administrative procedures and management systems) เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากการจัดองค์การตามหน้าที่เป็นการจัดตามผลิตภัณฑ์ การเปลี่ยนแปลงระบบการวัดประเมินบุคคล การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแม้จะเกิดจากผู้บริหาร (top-down process) แต่ควรเน้นการให้ความรู้บังคับบัญชาก่อให้เกิดการต่อต้าน และส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงล้มเหลวได้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ริเริ่มโดยผู้บริหารระดับสูงแต่ปฏิบัติโดยผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

๔) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมหรือการเปลี่ยนแปลงด้านพนักงาน (Culture/ People changes) การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้จะเปลี่ยนแปลงค่านิยม บรรทัดฐาน ความเชื่อทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์การที่พิจารณาองค์การในภาพรวมหรือมององค์การทั้งระบบ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม หรือการเปลี่ยนแปลงด้านพนักงานนี้ เป็นความพยายามทำความเข้าใจบุคลิกภาพขององค์การและคนในองค์การ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวจะเป็นเรื่องภายในและจับต้องได้ยากกว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เทคโนโลยี ผลผลิต หรือระบบการบริหารในองค์การ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมจึงเป็นเรื่องของระบบคิดภายในของบุคคล ในองค์การ โดยปกติการเปลี่ยนแปลงในด้านวัฒนธรรมองค์การจะกระทำโดยการฝึกอบรมการใช้กระบวนการในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลในองค์การ และระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงองค์การที่เกิดขึ้นนั้นไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านใดก็ตาม จะส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบด้านอื่นๆ ขององค์การด้วยเสมอ เช่น เมื่อองค์การมีการเปลี่ยนแปลงผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ขององค์การ องค์การอาจจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำงาน มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ คือ มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรองรับภารกิจใหม่หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เกิดขึ้น และต้องการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงานของพนักงาน การเปลี่ยนแปลงองค์การจึงเป็นระบบที่กระทบถึงองค์ประกอบทุกส่วนขององค์การ ดังนั้นในการ

เปลี่ยนแปลงองค์การไม่ว่าจะเป็นจุดใดจุดหนึ่งก็ตามจะต้องคำนึงถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ

#### ๒.๑.๑.๔ กระบวนการในการเปลี่ยนแปลง (The Change Process)

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การนั้นจะมีกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงจากสภาวะหนึ่งไปอีกสภาวะหนึ่ง โดยกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงจะประกอบไปด้วย ขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

๑) การสลายความต้องการที่จะอยู่ในสภาวะเดิม (Unfreezing the status quo) ในการปฏิบัติงานในองค์การนั้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การมาช่วงเวลาหนึ่งจะเกิดความ คั่นเคยขึ้น ทั้งความคั่นเคยกับสภาวะทางกายภาพในที่ทำงาน เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือ และอุปกรณ์ในการทำงาน ความคั่นเคยกับวิธีการทำงาน ขั้นตอนการทำงาน วิธีปฏิบัติต่างๆ ความคั่นเคยกับโครงสร้างขององค์การที่ใช้อยู่ สายการบังคับบัญชา ความคั่นเคยกับพฤติกรรมหรือวัฒนธรรมต่างๆ ขององค์การ ฯลฯ ซึ่งความคั่นเคยเหล่านี้บางครั้งเกิดจากการสร้างขึ้นขององค์การเอง เช่น การสร้างพฤติกรรมของคนในรูปของวัฒนธรรมขององค์การ การคั่นเคยกับระเบียบในการปฏิบัติงาน ฯลฯ กระบวนการแรกของการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นการสลายความต้องการของบุคคลที่จะอยู่ในสภาวะเดิม หรือในสภาพที่คั่นเคย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยปกติแล้ว เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงก็มักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ในขั้นตอนนี้เป็นการสลายการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หรือการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนั่นเอง การสร้างความต้องการในการเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ในองค์การเป็นที่ยอมรับกันว่าไม่เหมาะสม กฎ ระเบียบ วิธีในการปฏิบัติงานก่อให้เกิดปัญหา ทักษะและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในขั้นตอนนี้องค์การจะยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงและต่อสู้กับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

๒) การดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Changing) เป็นขั้นตอนที่องค์การดำเนินการเปลี่ยนแปลง โดยองค์การจะเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบต่างๆ ที่องค์การมีความต้องการจะเปลี่ยนแปลง เช่น โครงสร้าง ระบบการทำงานขององค์การภารกิจและงานขององค์การ ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ องค์การจะใช้วิธีการต่างๆ หลายวิธีประกอบกัน เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น การออกกฎ ระเบียบ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การรับบุคคลเข้ามาในองค์การ ระบบการ ให้รางวัล ลงโทษ วิธีการทางพฤติกรรมศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมติดตามผล การปฏิบัติงาน การออกแบบองค์การ ฯลฯ ขั้นของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นเมื่อองค์การมีแผนในการเปลี่ยนแปลงและนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะมีตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย เฉพาะบางส่วนหรือการเปลี่ยนแปลงที่บุคคล จนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ซึ่งมีผลกระทบต่อทั้งองค์การ

๓) การรักษาสภาพใหม่หลังจากการเปลี่ยนแปลง (Refreezing) ขั้นตอนนี้เป็นการรักษาสภาพหลังจากที่องค์การเปลี่ยนแปลงแล้ว ให้อยู่กับองค์การต่อไป ซึ่งหากองค์การเปลี่ยนแปลงโดยใช้การพัฒนาองค์การ (O.D : Organization Development) ขั้นตอนนี้ก็จะเป็นการประเมินต่อเทคนิค/วิธีการในการเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงหากวิธีที่ใช้ไม่ได้ผล ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นเมื่อองค์การมีการนำการเปลี่ยนแปลงไป

ดำเนินการและเกิด สิ่งใหม่ๆ ในองค์กรเกิดขึ้นแล้ว เช่น มีการใช้โครงสร้างองค์กรใหม่ ใช้วิธีการทำงานใหม่ใช้เทคโนโลยีใหม่เป็นต้น องค์กรก็จะต้องหาทางรักษาสถานะใหม่นั้นไว้

การเปลี่ยนแปลงองค์กรจะเกิดเป็นกระบวนการ สถานะขององค์กรจะเหมือนกับน้ำแข็งที่หล่อเป็นรูปต่างๆ เมื่อจะสร้างน้ำแข็งให้เป็นรูปใหม่ จะต้องทำให้น้ำแข็งรูปเดิมละลายเป็นน้ำก่อน เพื่อจะสามารถนำไปใส่ในภาชนะรูปใหม่ และนำไปแช่แข็งเพื่อให้เป็นรูปเกิดขึ้น (เช่น มีน้ำแข็งรูปกระต่าย อยากรได้น้ำแข็งรูปนก จะต้องทำให้น้ำแข็งรูปกระต่ายละลายแล้วนำน้ำไปใส่ในพิมพ์รูปนกเพื่อให้ได้น้ำแข็งรูปนก)

#### ๒.๑.๑.๕ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change)

การเปลี่ยนแปลงองค์กรที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนตัวขององค์กรก็ตาม มักจะได้รับการต่อต้านจากบุคคลในองค์กร การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นพฤติกรรมที่สามารถพบได้เสมอในการเปลี่ยนแปลงองค์กรดังนั้นในขั้นตอนแรกของการเปลี่ยนแปลงองค์กรจะต้องลดการต่อต้านลงให้ได้การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมักจะเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น

๑) ความรู้สึกไม่มั่นคง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น มักจะกระทบต่อความมั่นคงของบุคคลในการทำงาน เช่น เมื่อเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการนำหุ่นยนต์มาทำงาน ก็จะกระทบต่อพนักงาน พนักงานอาจกลัวตงานทำให้เกิดการต่อต้านเกิดขึ้น

๒) การสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic factors, economic insecurity) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดจากการที่การเปลี่ยนแปลงส่งผลให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ของพนักงาน เช่น อาจว่างงานเพราะตำแหน่งถูกยุบหรือรายได้ลดลงจากการเปลี่ยนแปลง

๓) การกลัวความไม่รู้ (Fear of the unknown) การเปลี่ยนแปลงเป็นการเปลี่ยนจากภาวะที่คุ้นเคยไปสู่สิ่งใหม่ ซึ่งมักจะทำความไม่แน่นอน การไม่ทราบว่าจะต้องเผชิญกับอะไร หรืออนาคตจะเป็นอย่างไร และเกิดสภาพที่ไม่สามารถควบคุมสิ่งที่จะเกิดขึ้นใหม่ได้จะก่อให้เกิดการต่อต้านขึ้น

๔) การสูญเสียสถานภาพทางสังคม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดจากการกลัวสูญเสียสถานภาพทางสังคม เช่น การถูกลดตำแหน่ง การถูกย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่ไม่สำคัญ ตำแหน่งถูกลดอำนาจหรือบทบาทลง ความสำคัญของตำแหน่งลดลง เป็นต้น สภาพเหล่านี้จะก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงขึ้น

๕) การขาดความคุ้นเคยและความสะดวกสบาย การปฏิบัติงานในองค์กรบุคคลจะคุ้นเคยกับสภาพการทำงานไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อม วิธีการขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ การเปลี่ยนแปลงทำให้บุคคลสูญเสีย ความคุ้นเคยและความสะดวกสบายดังกล่าวไป ทำให้เกิดการต่อต้านขึ้น เนื่องจากไม่ต้องการเรียนรู้ใหม่ หรืออบรมใหม่อย่างไรก็ดี แม้ว่าการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจะเป็นอุปสรรคคอยสกัดกั้นหรือทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ประสบความสำเร็จก็ตาม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงก็ยังมีข้อดีในด้านที่ทำให้มีการทบทวนถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง และยังช่วยให้เกิดความรอบคอบในการทำการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ไม่เปลี่ยนแปลงในลักษณะพวกมากลากไป ซึ่งอาจมองข้ามประเด็นสำคัญบางประเด็นไปได้

### ๒.๑.๑.๖ การลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Overcoming Resistance to Change)

เมื่อมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และองค์การยังคงต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ องค์การก็ต้องหาวิธีการในการจัดการกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหรือลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพื่อช่วยให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ การจัดการกับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น องค์การสามารถทำได้โดย

๑) การให้การศึกษาและติดต่อสื่อสาร (Education and Communication) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การนั้น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดข้อมูลและความไม่รู้ ซึ่งถ้าระบบการสื่อสารในองค์การมีอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลของพนักงานแล้ว การต่อต้านก็จะเกิดขึ้น การลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น องค์การจะสามารถทำได้ โดยการให้ความรู้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง และผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงและสร้างระบบการสื่อสารภายในองค์การให้ทุกคนได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้น การให้ความรู้และการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารในองค์การนี้จะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตาม การให้ความรู้และการติดต่อสื่อสารจะต้องอยู่บนรากฐานของความจริงใจ และมุ่งให้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงไปตรงมา เพราะหากมีการบิดเบือนข้อมูล หรือให้ความรู้ที่ผิดจากความจริง นอกจากจะไม่สามารถลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้แล้ว องค์การจะไม่ได้ได้รับความเชื่อถือจากผู้ปฏิบัติงานด้วยเพราะมีการให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง

๒) การสร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง (Participation or Involve employees in the change efforts) การให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมมีความเชื่อพื้นฐานว่าการต่อต้านจะลดลง หากพนักงานจะมีโอกาสหรือได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง พนักงาน จะไม่ต่อต้านสิ่งที่เขาเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และหากข้อเสนอของตนได้รับการรับฟัง หรือนำไปปฏิบัติก่อนจะก่อให้เกิดความผูกพัน (commitment) ต่อการเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ การสร้างการมีส่วนร่วมนี้ เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง การจัดทำประชาพิจารณ์ (public hearing) ในปัจจุบันก็เป็นวิธีการหนึ่งในการสร้างการมีส่วนร่วมซึ่งมีมากขึ้น บางองค์การมักจะมีการทำประชาพิจารณ์ และการรับฟังความคิดเห็นเมื่อต้องการที่จะมีการเปลี่ยนแปลง

๓) การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนและอำนวยความสะดวก (Facilitation and support) การเปลี่ยนแปลงมักจะก่อให้เกิดความกลัวสภาพที่จะเกิดขึ้นและสร้างความวิตกกังวลแก่พนักงาน ซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านขึ้น องค์การสามารถลดการต่อต้านโดยการให้ความช่วยเหลือพนักงาน เป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง และช่วยให้พนักงานตระหนักถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งวิธีนี้จะต้องใช้เวลา และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาก

## ๒.๑.๒ การบริหารการเปลี่ยนแปลงองค์การ

### ๒.๑.๒.๑ แนวคิดในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ที่ผ่านมาในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารมักจะคำนึงถึงส่วนย่อยๆ ในปัญหาของการเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาทั้งระบบในภาพรวม ส่วนใหญ่จะไปคำนึงถึงแค่ปัญหาเชิงเทคนิคเป็นสำคัญ<sup>๒</sup> ซึ่งในการบริหารการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๓ ส่วนที่สำคัญและสัมพันธ์กันคือ

๑) ปัญหาในเชิงเทคนิค (Technical Issues) เช่น ปัญหาในการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์ขององค์การ โครงสร้าง ลักษณะงาน และระบบการบริหารต่างๆ เป็นต้น

๒) ปัญหาในเชิงการเมืองขององค์การ (Political Issues) จะเป็นปัญหาด้านการจัดสรรอำนาจ และทรัพยากรขององค์การ เช่น งบประมาณ เส้นทางอาชีพ (Career Path) การดำรงตำแหน่งสำคัญๆ เพราะการเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมกระทบอำนาจหน้าที่ และความสำคัญของบุคคลต่างๆ ในองค์การ

๓) ปัญหาในเชิงวัฒนธรรมองค์การ (Cultural Issues) เช่น ผู้บริหารควรจะสื่อสารและสนับสนุนค่านิยมอะไร ความเชื่ออะไรให้แก่พนักงาน ซึ่งจะสอดคล้องหรือเปลี่ยนแปลงไปจากวัฒนธรรมเดิมขององค์การมากน้อยแค่ไหน วัฒนธรรมองค์การบางลักษณะอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายเพราะเป็นวัฒนธรรมที่อ่อนแอ (Weak Culture) แต่บางองค์การอาจมีวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็ง (Strong Culture) ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงอะไรที่ขัดแย้งกับวัฒนธรรมองค์การก็จะเปลี่ยนแปลงได้ยาก

ดังนั้นถ้าผู้บริหารสามารถบริหารปัญหาทั้ง ๓ ส่วนนี้ให้สอดคล้องประสานกันได้ การเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์ก็จะบังเกิดผลในการพิจารณาปัญหาทั้ง ๓ ด้านนั้น จะใช้เครื่องมือหรือแนวคิดเชิงบริหารที่สำคัญอยู่ ๓ เรื่อง คือ

๑) กรอบของภารกิจและกลยุทธ์ขององค์การ (Mission and Strategy) โดยผู้บริหารจะต้องประเมินและคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ประเมินสภาพแวดล้อมภายในองค์การ เพื่อดูถึงความเหมาะสม สอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์การที่เป็นอยู่ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีวิสัยทัศน์ (Vision) ที่จะมองเห็นความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในกรอบภารกิจ และวัตถุประสงค์หลักขององค์การ กลยุทธ์ต่างๆ ขององค์การรวมทั้งภาระงานอื่นๆ ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็น ที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

๒) การออกแบบโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ในเชิงของโครงสร้าง และระบบต่างๆ จะเป็นเครื่องมือรองรับและช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินการเปลี่ยนแปลง จะต้องมีการปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับภารกิจและกลยุทธ์ที่เปลี่ยนไปโดยคำนึงถึงว่า จะต้องเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเป็นสำคัญ

<sup>๒</sup> สุพานี สถงภูพานิช, การบริหารเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดและทฤษฎี, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๓), น. ๒๘๕ - ๒๘๗.

๓) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร (Human Resource Management) การบริหารในเรื่องคนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญ เพราะคนจะเป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามภารกิจและกลยุทธ์ที่วางไว้ ดังนั้นจะต้องมีการสรรหาให้เหมาะสมตามคุณลักษณะที่ต้องการ หรือพัฒนาคนเหล่านั้น ให้มีคุณภาพตามที่ต้องการในภารกิจและกลยุทธ์ใหม่ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ในการจูงใจ เกณฑ์การวัดผล และแนวทางการประเมินผลให้เหมาะสมกับแผนกลยุทธ์

#### ๒.๑.๒.๒ การบริหารการเปลี่ยนแปลง

กรอบแนวคิดในการบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไป อาจพิจารณาได้ เป็น ๔ ช่วง คือ

๑) ช่วงของการสร้างวิสัยทัศน์ (Vision) จะเป็นช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลง โดยผู้บริหารระดับสูงจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) จะต้องเห็นความจำเป็น และเล็งเห็นทิศทางของการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องเกิดขึ้น และสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน (Shared Visions) ในการเปลี่ยนแปลง

๒) พิจารณาอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลง อุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ใน ๔ ระดับ คือในระดับขององค์กร ระดับแผนงาน ระดับหน้าที่งาน และระดับบุคคล ขึ้นอยู่กับว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นมีความเกี่ยวเนื่อง หรือสัมพันธ์หรือส่งผลกระทบต่อ กว้างขวางแค่ไหน แต่โดยทั่วไปในการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์มักจะมีผลกระทบและเกิดอุปสรรคได้จากทั้ง ๔ ระดับ ผู้บริหารจะต้องเข้าใจในธรรมชาติดังกล่าว และพยายามสร้างความเข้าใจและการยอมรับตลอดจนความร่วมมือให้เกิดขึ้น

แนวทางที่จะช่วยละลายสภาพเดิม (Unfreezing) ให้เกิดขึ้น คือ ต้องให้พนักงานได้มีส่วนร่วมให้มากที่สุดได้รับรู้ข่าวสารข้อมูล ช่วยสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกต่างๆ ให้แก่คนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการจูงใจให้เกิดการเข้าใจยอมรับและร่วมมือ รวมทั้งผู้บริหารจะต้องใช้ความเป็นผู้นำแบบ Transformational Leadership เพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้วย

๓) ดำเนินการเปลี่ยนแปลง ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงอาจมี ทิศทางที่ใช้ได้ใน ๒ แบบใหญ่ๆ คือ

(๑) การดำเนินที่เกิดจากบนลงล่าง (Top-down change) คือ ผู้บริหารจะเป็นผู้ริเริ่มในการเปลี่ยนแปลงแล้วค่อยถ่ายทอดการเปลี่ยนแปลงลงมา

(๒) การดำเนินที่เกิดจากล่างขึ้นบน (Bottom-up change) จะเป็นการดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่ให้พนักงานมีส่วนร่วมให้มากที่สุด การดำเนินตามวิธีนี้จะทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดได้ง่ายที่สุด

๔) ประเมินผลการเปลี่ยนแปลง การประเมินผลการเปลี่ยนแปลงจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากแม้ว่าจะเป็นเรื่องยากที่จะวัดผล เพราะผลที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นผลของหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องก็ตาม ดังนั้นการประเมินจะต้องใช้แนวคิดหรือเครื่องมือหลายๆ อย่าง และประเมินในหลายช่วงเวลาเพื่อให้เกิดความแน่ใจในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วยและเพื่อให้ผลที่ได้นั้นคงอยู่ ผู้บริหารจะต้องมีการรักษาสภาพให้คงอยู่ (Refreezing) โดยใช้ระบบการให้รางวัลและการจูงใจเพื่อการเสริมแรงให้พฤติกรรมต่างๆ เหล่านั้น คงอยู่ให้ยาวนานที่สุด

## ๒.๑.๓ องค์การเพื่อการเรียนรู้ (Learning Organization)

### ๒.๑.๓.๑ แนวคิด Ray Stata (๑๙๘๙)

Stata (๑๙๘๙) ได้เสนอแนะว่า การเรียนรู้ขององค์การเป็นกระบวนการหลักที่จะทำให้เกิดการจัดการนวัตกรรม (Management Innovation) หรือการเรียนรู้ของทั้งระดับบุคคลและองค์การ เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการได้เปรียบทางธุรกิจที่ยั่งยืน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่เป็นอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยความรู้เป็นหลัก<sup>๓</sup> (Knowledge Intensive)

Stata (๑๙๘๙) เสนอแนะปัจจัยสนับสนุนการเรียนรู้ขององค์การดังต่อไปนี้

๑) การคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking) ความสามารถทางความคิดของคนเป็นตัวจำกัดความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การ จากการศึกษาพบว่า ผู้นำมีบทบาทสำคัญที่จะนำองค์การเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง กล่าวคือ จะต้องมีบทบาทเป็นผู้ออกแบบ (Designer) และผู้ปฏิบัติ (Operator) เช่น ออกแบบองค์การว่าควรมีโครงสร้างอย่างไร มีนโยบายอย่างไรที่จะเสริมพันธกิจ (Mission) ผู้ที่จะออกแบบองค์การจะต้องมีทักษะในการวิเคราะห์ ทำการปรับเปลี่ยน กระตุ้นพฤติกรรมของคน (ซึ่งเป็นระบบที่มีความซับซ้อน) และผลึกให้ระบบเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยการอบรม

๒) การวางแผน (Planning) การวางแผนนอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงในเรื่องวัตถุประสงค์และกลยุทธ์แล้ว ยังทำให้เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการวางแผนนั้นด้วย สิ่งหนึ่งที่ทำให้เกิดการเรียนรู้เกิดจากความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ถูกปรับเป็นพฤติกรรมที่เข้ากันได้กับการเปลี่ยนแปลงนั้น

๓) การปรับปรุงคุณภาพ (Quality improvement) การปรับปรุงคุณภาพหรือการควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Control) ตามแนวคิดของ Stata (๑๙๘๙) เป็นวิธีการทางการจัดการที่ทำให้เกิดการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง โดยเน้นเรื่องคุณภาพผลิตภัณฑ์ การขนส่งตรงเวลา ระยะเวลาในการรอคอย และการออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่สู่ตลาด เป็นต้น องค์การมีการนำอัตราการเรียนรู้มาวัดผลการปฏิบัติงาน เช่น ดีขึ้น ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ทุก ๑๐ เดือน และทำการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การปรับปรุงคุณภาพจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเร่งองค์การให้เกิดการเรียนรู้

๔) พฤติกรรมองค์การ (Organizational Behavior) คุณค่าวัฒนธรรมขององค์การมีผลต่อประสิทธิภาพ การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในกระบวนการเรียนรู้ โดยเฉพาะการสื่อสารที่ไม่มีประสิทธิภาพระหว่างสมาชิกองค์การหรือระหว่างองค์การจะเป็นตัวสกัดกั้นการเรียนรู้ และการปรับปรุงคุณภาพ เพื่อให้เกิดพฤติกรรมองค์การในเรื่องการทำงานเป็นทีม การเปิดเผยตรงไปตรงมา และการทำงานอย่างมีวัตถุประสงค์ Stata (๑๙๘๙) ได้แนะนำให้ นำสิ่งเหล่านี้มาเป็นเกณฑ์ในการจ้างงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

๕) ระบบข้อมูล (Information Systems) ข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการเรียนรู้ องค์การควรพิจารณาข้อมูลว่าเป็นข้อมูลที่สนับสนุนหรือเป็นข้อมูลที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ในองค์การ การจัดการระบบข้อมูลข้างต้นจะช่วยแปรรูปข้อมูล (Data) ข้อมูลสารสนเทศ

<sup>๓</sup> ยूरพร ศุทธรัตน์, องค์การเพื่อการเรียนรู้, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), น. ๔ - ๗.

(Information) และแปรรูปจากข้อมูลสารสนเทศ (Information) ให้เป็นความรู้ (Knowledge) และแปรรูปจากความรู้ (Knowledge) เป็นกิจกรรม (Actions) สิ่งที่สำคัญคือการตัดสินใจว่า ข้อมูลสารสนเทศและความรู้ใดที่จะนำมาเพื่อให้กิจกรรมมีประสิทธิภาพการจัดการนวัตกรรมนี้ เป็นสิ่งสำคัญที่นำไปสู่การแข่งขันได้ในอุตสาหกรรม ดังนั้น การเรียนรู้ขององค์กรและการปรับไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญตามแนวความคิดของ Stata (๑๙๘๙)

#### ๒.๑.๓.๒ แนวคิดของ Peter Senge (๑๙๙๑)

Senge (๑๙๙๑) ซึ่งเป็นผู้มีชื่อเสียงจากการเขียนหนังสือ The Fifth Discipline ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์การเพื่อการเรียนรู้ว่า การเรียนรู้ คือ การที่บุคคลสามารถที่จะทำอะไร สิ่งหนึ่งที่ไม่เคยทำมาก่อนได้ และโดยการเรียนรู้นี้เองนำเราพัฒนาไปสู่การสร้างสิ่งใหม่ๆ ในชีวิต Senge ยังได้ให้ความหมายขององค์การเพื่อการเรียนรู้ว่าเป็น องค์การที่สามารถพัฒนาและขยายความสามารถในการสร้างอนาคตได้อย่างต่อเนื่อง และองค์การเพื่อการเรียนรู้จะมีการปรับการเรียนรู้ (Adaptive learning) เพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเรียนรู้ที่จะพัฒนาความสามารถในการสร้างสรรค์ให้ดียิ่งขึ้น (Generative learning) การจะพัฒนาองค์การเพื่อเป็นองค์การเพื่อการเรียนรู้ นั้น Peter Senge ได้ให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ของการเรียนรู้ในระดับบุคคลและระดับองค์การ และได้เสนอหลัก ๕ ประการ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การไปสู่การเป็นองค์การเพื่อการเรียนรู้ดังต่อไปนี้

๑) การคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking) การคิดอย่างเป็นระบบ เป็นการมองภาพและความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ โดยรวม แทนการมองทีละภาพหรือการมองทีละฉาก ซึ่งจะทำให้สามารถมองเห็นเหตุการณ์ที่ซับซ้อนได้ชัดเจนขึ้น และนำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ

๒) ความสามารถของบุคคล (Personal Mastery) องค์การสามารถเรียนรู้โดยบุคคลหรือพนักงานในองค์การนั้นๆ อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลเรียนรู้ไม่ได้เป็นการรับประกันว่าองค์การจะเรียนรู้ตามไปด้วยความสามารถของบุคคล หรือ Personal Mastery เป็นระดับความสามารถเฉพาะคนที่นอกเหนือจากทักษะ (Skill) และความสามารถ (Competence) การมีวิสัยทัศน์อย่างชัดเจนและต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาความอดทนและมองเห็นหรือเข้าใจในสิ่งที่เป็นอย่างแท้จริง ผู้ที่มีระดับความสามารถของบุคคลสูงจะให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

องค์การเพื่อการเรียนรู้ต้องการพนักงานที่มีระดับความสามารถของบุคคลสูง เนื่องจากคนกลุ่มนี้จะมีความรับผิดชอบสูงในการทำงาน สามารถเรียนรู้ได้เร็ว และมีความคิดริเริ่ม และด้วยคุณลักษณะของคนเหล่านี้จะทำให้้องค์การมีศักยภาพมากขึ้น

๓) รูปแบบทางความคิด (Mental Model) รูปแบบทางความคิดเป็นความคิดอ่านที่ฝังแน่นและมีอิทธิพลต่อความเข้าใจและการกระทำคนสองคนที่มีรูปแบบทางความคิดที่แตกต่างกันจะมองเห็นเหตุการณ์เดียวกันในลักษณะ ที่แตกต่างกันเนื่องจากการมองรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน การพัฒนาความสามารถขององค์การให้สอดคล้องกับรูปแบบทางความคิดเกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ทักษะดังกล่าว เช่น

(๑) การคิดให้ช้าลงเพื่อตามกระบวนการคิดให้ทันและดูว่ามีอิทธิพลอย่างไรกับการกระทำ



(๒) การถามเกี่ยวข้องกับถามผู้มีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นอย่างไร เช่น การมองเหตุผลของตัวเองอย่างชัดเจน ให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการมองภาพที่เราเอง และถามผู้อื่นว่าเขามองต่างจากที่เราเองอย่างไร การสร้างทักษะนี้จะทำให้เข้าใจข้อจำกัดในสิ่งที่เราคิดได้มากขึ้น รวมทั้งเป็นการสร้างความคิดใหม่ขึ้นด้วย

๔) การแชร์หรือการแบ่งปันวิสัยทัศน์ (Shared Vision) การแชร์วิสัยทัศน์เกิดจากวิสัยทัศน์ที่มีรากเหง้ามาจากค่านิยม (Values) ความสนใจ (Interesting) และความปรารถนา (Aspiration) ของแต่ละคน การแชร์วิสัยทัศน์เป็นทักษะในการเปิดเผยและพูดคุยเกี่ยวกับภาพในอนาคต เป็นแรงขับที่มาจากใจ เป็นวิสัยทัศน์ (vision) ที่หลายๆ คนยึดมั่นอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติตามเพราะมีจุดเริ่มมาจากวิสัยทัศน์ของตนเอง โดยแต่ละคนจะรับผิดชอบทั้งหมดร่วมกัน ไม่เพียงแต่เฉพาะในส่วนของตัวเองเท่านั้น การแชร์วิสัยทัศน์จะส่งผลให้เกิดความเป็น ‘บริษัทของเรา’ หรือความเป็นเจ้าของร่วมกันและยังเป็นก้าวแรกที่จะทำให้สมาชิกในองค์กรที่ขาดความเชื่อถือซึ่งกันและกันเริ่มที่จะทำงานร่วมกันได้

๕) การเรียนรู้ของทีม (Team Learning) การเรียนรู้ของทีมเป็นกระบวนการพัฒนาและปรับให้ดำเนินไปในแนวทางเดียวกันของทีมเพื่อสร้างสิ่งที่สมาชิกในทีมต้องการ โดยมีรากฐานมาจากการแชร์วิสัยทัศน์ และความสามารถของบุคคล

#### ๒.๑.๔ แนวคิดและการวิเคราะห์ SWOT

การวิเคราะห์ SWOT เป็นการทำการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกสามารถอธิบายได้ ดังนี้<sup>๔</sup>

##### ๒.๑.๔.๑ ปัจจัยภายใน

กรอบการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ภายในองค์กรประกอบด้วย การศึกษาภารกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กร การประเมินประสิทธิภาพและกลยุทธ์การบริหารจัดการในด้านต่างๆ อันได้แก่ ด้านบุคคล ด้านการเงิน ด้านการผลิต และด้านการตลาด ซึ่งในการพิจารณาจุดแข็งจุดอ่อนสามารถเปรียบเทียบกับปัจจัย ๓ ประการ คือ ๑. ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรในอดีต ๒. คู่แข่งที่สำคัญทั้งในประเทศคู่ค้าและในระดับโลก ๓. อุตสาหกรรมทั้งหมดพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรม โดยจะมีการพิจารณาดังนี้

๑) S (Strength) จุดแข็งหรือจุดได้เปรียบของผลิตภัณฑ์ในการแข่งขัน เป็นสิ่งที่มีอยู่หรือสามารถทำได้ดีกว่าคู่แข่ง เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและความสามารถในการผลิตขององค์กรซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาความได้เปรียบในการแข่งขัน เช่น การได้รับความคุ้มครองจากสิทธิบัตร การมีตราสินค้าที่ดีและมีชื่อเสียง การได้เปรียบจากเทคโนโลยีต่างๆ คุณภาพของสินค้าและบริการที่ดีกว่าคู่แข่ง เป็นต้น

๒) W (Weaknesses) จุดอ่อนหรือจุดเสียเปรียบของผลิตภัณฑ์ในการแข่งขัน เป็นปัจจัยที่องค์กรขาดหรือทำได้แย่กว่าคู่แข่ง รวมถึงการขาดหายไปของส่วนที่ควรเป็นจุดแข็งก็เป็นการแสดงจุดอ่อนที่เกิดขึ้นขององค์กร เช่น การไม่ได้รับการคุ้มครองจากสิทธิบัตร การมีตราสินค้าที่มีชื่อเสียงไม่ดีและไม่เป็นที่รู้จัก การเสียเปรียบจากความล่าช้าทางเทคโนโลยีและมีปัญหา

<sup>๔</sup> นันทิยา หุตานุวัตร และณรงค์ หุตานุวัตร, การวางแผนกลยุทธ์ธุรกิจชุมชน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (อุบลราชธานี : ฝ่ายผลิตและบริการเอกสารสถาบันวิทยบริการ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๔๕), น. ๖๘ - ๗๐.

จากการบกร่องของการวิจัยและพัฒนาต่างๆ คุณภาพของสินค้าที่บกร่อง ต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่า คู่แข่ง เป็นต้น

#### ๒.๑.๔.๒ ปัจจัยภายนอก

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์กรแต่ละแห่งแตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจก่อให้เกิดโอกาสสำหรับบางองค์กร และอาจกลายเป็นข้อจำกัดขององค์กรอื่นได้เช่นเดียวกัน ในการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกสามารถแบ่งการวิเคราะห์ได้เป็น ๔ ปัจจัย คือ การเมือง เศรษฐกิจ นิเวศวิทยา สภาพการแข่งขัน กฎหมาย โครงสร้างพื้นฐานสังคม เทคโนโลยี และประชากร

๑) O (Opportunities) โอกาสทางการตลาด และความเป็นไปได้ของผลิตภัณฑ์เป็นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกที่สามารถแสดงให้เห็นถึงโอกาสใหม่ๆ สำหรับการเติบโตและการทำกำไรขององค์กร เช่น ความต้องการลูกค้าใหม่และยังไม่สามารถเป็นจริง การเกิดขึ้นและเข้ามาใหม่ของเทคโนโลยี การผ่อนผันกฎเกณฑ์ทางการค้าต่างๆที่เกี่ยวข้อง ความสามารถให้บริการกลุ่มลูกค้าใหม่ๆ ได้มากขึ้น หรือการขยายเข้าสู่ตลาดทางภูมิศาสตร์ใหม่ เป็นต้น

๒) T (Threat) อุปสรรคที่ทำให้สูญเสียโอกาสทางการแข่งขัน เป็นการเปลี่ยนแปลงไปของสภาวะแวดล้อมภายนอกที่ก่อให้เกิดอุปสรรค ซึ่งเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ภายในองค์กร เช่น การเปลี่ยนแปลงในรสนิยมของผู้บริโภค การปรากฏตัวของสินค้าทดแทน การมีกฎเกณฑ์และข้อบังคับใหม่ๆ ทางการค้าเกิดขึ้น การหดตัวของตลาด และการเข้ามาของคู่แข่งรายใหม่ที่มีศักยภาพ เป็นต้น

การวิเคราะห์ SWOT เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบพื้นฐานของกระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในส่วนของการวิเคราะห์สภาวะแวดล้อม (Environmental Analysis) โดยที่สามารถนำผลการวิเคราะห์ที่ได้ไปใช้ในการพัฒนากลยุทธ์และนโยบายขององค์กร เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจขององค์กร โดยการวิเคราะห์ SWOT เป็นการมองความเป็นไปได้ในอนาคตขององค์กรภายใต้ความไม่แน่นอนในการแข่งขัน โดยจะเป็นการมองภาพขององค์กรทั้งในด้านบวกและด้านลบ โดยมีมุมมองทั้งจากภายในองค์กร และจากภายนอกองค์กร ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างจุดแข็งให้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ต้องจัดการกับจุดอ่อนขององค์กรให้ลดลงไปพร้อมกันด้วย รวมทั้งยังต้องสามารถฉกฉวยโอกาส และพยายามลดอุปสรรคอันเป็นอุปสรรคที่มีต่อองค์กร เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันขององค์กรให้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามการที่เราจะสามารถวิเคราะห์ SWOT ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น และสม่ำเสมอในการวิเคราะห์ เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทางธุรกิจจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

## ๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๒.๑ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรกรณ์ นิลประพันธ์<sup>๕</sup> ได้ศึกษา “กฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับบทบาทใหม่ของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” เห็นว่า บทบาทใหม่ของภาครัฐ เมื่อเข้าสู่ AEC

<sup>๕</sup> ปรกรณ์ นิลประพันธ์, “กฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับบทบาทใหม่ของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖, แหล่งที่มา [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th).

จึงได้แก่การที่ภาครัฐต้อง (๑) เสริมสร้างให้เอกชนไทยมีความสามารถในการแข่งขัน (Strengthen Competitive Capacity of Private Sector) (๒) ให้ความสำคัญกับการดูแลให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน (Fair competition upon equal footing) มิฉะนั้นภาคเอกชนไทยอาจมีปัญหาในการแข่งขัน (๓) ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer protection) อย่างจริงจัง (๔) ปรับปรุงโครงสร้างและวิธีการทำงานให้โปร่งใส (Transparency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป (Responsiveness) และลดต้นทุนการประกอบการ (Investment cost) แก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) โดยจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ตลอดจนโครงสร้างและภารกิจของหน่วยงานว่าสอดคล้องกับแนวคิดในการรวมกันเป็น “ประชาคมอาเซียน” หรือไม่ หากไม่สอดคล้องอาจต้องมีการเสนอปรับปรุงกฎหมายแบ่งส่วนราชการหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐนั้นใหม่อย่างเร่งด่วน

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ บรรดาที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนว่าสอดคล้องกับพันธกรณีในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือไม่ หากไม่สอดคล้องก็ต้องเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบนั้นเสีย

ศิรินทรา จันทพันธ์<sup>๖</sup> ได้ศึกษา “การปรับบทบาทภารกิจ โครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศ” เพื่อสนองนโยบายการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ การปรับบทบาทภารกิจด้านเศรษฐกิจ บทบาทภารกิจด้านการดำเนินการที่มไทยแลนด์ในต่างประเทศ และการจัดโครงการนำร่องเอกอัครราชทูตเพื่อการบริหารแบบบูรณาการ (CEO) สรุปได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศต้องเพิ่มศักยภาพตามบทบาทภารกิจหลักของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างประเทศและแนวนโยบายของรัฐ และจำเป็นต้องปรับปรุงระบบงานโครงสร้างภายในกระทรวงการต่างประเทศ และระบบการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

## ๒.๒.๒ แนวทางดำเนินการของสินค้าเกษตรเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### ๒.๒.๒.๑ เป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน<sup>๗</sup>

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) คือ การไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามที่ระบุไว้ใน “วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐” ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์ของประเทศสมาชิก โดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเชิงลึกและกว้างขวางมากขึ้นผ่านความร่วมมือที่มีอยู่ในปัจจุบันและแผนการดำเนินงานใหม่ภายใต้กรอบระยะเวลาที่ชัดเจน โดยประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามหลักการที่จะส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเปิดมองบริบทภายนอก และส่งเสริมกลไกตลาดซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ในกรอบ พหุภาคีและยึดมั่นในระบบกฎเกณฑ์ เพื่อความสอดคล้องของการปฏิบัติตามพันธกรณีในด้านเศรษฐกิจ

<sup>๖</sup> ศิรินทรา จันทพันธ์, “การปรับบทบาทภารกิจ โครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔).

<sup>๗</sup> กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ASEAN Economic Community, มีนาคม ๒๕๕๕.

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน (Single Market and Single Production Base) เน้นการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงาน ฝีมือระหว่างกันอย่างเสรี

๒) การเป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (High Competitive Economic Region) เน้นการดำเนินงานนโยบายการแข่งขัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การพัฒนา ICT และพลังงาน

๓) การเป็นภูมิภาคที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน (Equitable Economic Development) เน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการขยายตัวของ SMEs ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกใหม่ (CLMV) เพื่อช่วยลดช่องว่างของระดับการพัฒนา

๔) การเป็นภูมิภาคที่บูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้อย่างสมบูรณ์ (Fully Integrated into Global Economy) เน้นการจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area - FTA) และการเป็นพันธมิตรทางเศรษฐกิจ (Close Economic Partnership - CEP) กับประเทศคู่เจรจา

๒.๒.๒.๒ สารสำคัญของแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint)

เพื่อให้เป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทั้ง ๔ ประการ บรรลุผลสำเร็จอาเซียนได้จัดทำแผนงานในเชิงบูรณาการการดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้เห็นแนวทาง การดำเนินงานในภาพรวมที่จะนำไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ ได้อย่างชัดเจนร่วมกัน ในการนี้ผู้นำอาเซียนจึงได้ลงนามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) โดยประกอบด้วย แผนการดำเนินงาน (AEC Blueprint) และตารางเวลาดำเนินงาน (Strategic Schedule) ซึ่งเป็นเอกสารผนวกในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ ที่สิงคโปร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐

การจัดทำพิมพ์เขียวหรือแผนการดำเนินงาน เพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นการกำหนดทิศทางดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจให้ชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด จนบรรลุเป้าหมายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ และเป็นการสร้างพันธะสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ทั้งนี้ สารสำคัญของพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าเกษตรคือการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วย การเคลื่อนย้ายสินค้าที่เสรี ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

๑) การขจัดภาษี ภาษีสำหรับสินค้าภายในอาเซียนจะถูกขจัด สอดคล้องกับกรอบเวลาและพันธกรณีที่ระบุไว้ภายใต้ความตกลงสินค้าเกษตรและเขตการค้าเสรีอาเซียน และความตกลง/พิธีสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ขจัดภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าทุกรายการ ยกเว้น สินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวสูง ภายในปี ๒๕๕๓ สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๖ ประเทศ และภายในปี ๒๕๕๘ สำหรับประเทศกัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV)

๒) การขจัดมาตรการที่มีใช้ภาษี เช่น ยกเลิกมาตรการมีใช้ภาษีที่เป็นอุปสรรคต่อการค้า (NTBs) ทั้งหมดภายในปี ๒๕๕๓ สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนเดิม ๕ ประเทศ ปี ๒๕๕๕ สำหรับฟิลิปปินส์ และปี ๒๕๕๘ โดยมีความยืดหยุ่นได้ถึงปี ๒๕๖๑ สำหรับประเทศ CLMV

๓) การกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ดำเนินการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ซึ่งเป็นระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้ามีถิ่นกำเนิดจากประเทศใด เพื่อที่จะให้มีความมั่นใจว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรด้วยการยกเว้นภาษีจะตกอยู่กับสินค้าที่เป็นผลผลิตที่แท้จริงของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อที่ตอบสนองต่อพลวัตและการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการผลิตของโลก เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน สนับสนุนเครือข่ายการผลิตระดับภูมิภาค ส่งเสริมการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ลดช่องว่างการพัฒนา และสนับสนุนการเพิ่มการใช้สิทธิประโยชน์ภายใต้กรอบความตกลงสินค้าเกษตรและเขตการค้าเสรีอาเซียน

๔) การอำนวยความสะดวกทางการค้า กฎระเบียบ ขั้นตอน วิธีการ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทางการค้าและศุลกากรที่ไม่ยุ่งยากเป็นแนวเดียวกัน มีมาตรฐาน จะลดต้นทุนทางธุรกรรมในอาเซียนซึ่งจะช่วยส่งเสริมขีดความสามารถในการส่งออก และอำนวยความสะดวก การรวมตัวของอาเซียนให้เป็นตลาดเดียว สำหรับการการค้าสินค้า การค้าบริการและการลงทุน และ การเป็นฐานการผลิตเดียว

๕) การรวมกลุ่มทางศุลกากร วิสัยทัศน์ด้านศุลกากรของอาเซียนปี ๒๕๖๓ ได้ถูกเร่งรัดเป็นปี ๒๕๕๘ โดยเฉพาะแผนยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาศุลกากรระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๓ มีจุดมุ่งหมาย (๑) รวมกลุ่มโครงสร้างด้านศุลกากร (๒) ปรับการจำแนกพิกัดศุลกากร การประเมินศุลกากร การกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าให้ทันสมัย และจัดทำระบบศุลกากรอิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (๓) ปรับระบบการตรวจปล่อยสินค้าให้มีความคล่องตัวมากขึ้น (๔) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๕) เสริมสร้างการเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (๖) ลดช่องว่างในการพัฒนาด้านศุลกากร และ (๗) นำเทคนิคการบริหารจัดการความเสี่ยงและระบบการควบคุมตรวจสอบเพื่อการอำนวยความสะดวกทางการค้ามาใช้

๖) มาตรฐานและอุปสรรคทางเทคนิค มาตรฐาน กฎระเบียบด้านเทคนิคและการประเมินความสอดคล้องจะต้องมีการปรับประสานให้อยู่ในแนวเดียวกัน โดยจัดทำแนวปฏิบัติด้านมาตรฐานและความสอดคล้องของอาเซียนให้โปร่งใสมากขึ้น ปรับปรุงคุณภาพของการประเมินความสอดคล้อง และให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

จะเห็นได้จากงานวิจัยที่น่าเสนอ เมื่อใดที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายใหม่ๆ หากเกี่ยวข้องหรือกระทบกับหน่วยงานราชการใด หน่วยงานนั้นๆ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงบทบาทและการดำเนินการกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้สอดคล้องกันนโยบายใหม่ๆ ของรัฐบาลที่เกิดขึ้น เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ เช่นเดียวกับการเปิดเสรีการค้าข้าวที่จะต้องเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กรมการค้าภายในในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการค้าข้าวของประเทศก็ต้องปรับ

บทบาทการกำกับดูแลการค้าข้าวของประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าข้าวเช่นกัน

### ๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้แนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยศึกษาถึงบทบาทของกรมการค้าภายใน ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลระบบการค้าข้าวของประเทศที่ได้มีการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารการค้าข้าวของไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และใช้กรอบแนวคิด SWOT Analysis เป็นแนวทางในการศึกษา เพราะการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้สภาพแวดล้อมภายนอกเปลี่ยนแปลงไป และเป็นการมองความเป็นไปได้ในอนาคต ประกอบด้วยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunities) หรือประโยชน์ และภัยคุกคามหรืออุปสรรค (Threats) หรือปัญหาที่กรมการค้าภายในได้รับจากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strengths) หรือจุดเด่นขององค์การที่กำกับดูแลการค้าข้าวของกรมการค้าภายใน และจุดอ่อน (Weaknesses) หรือปัญหาของกรมการค้าภายใน โดยกลไกของกรมการค้าภายในที่เกี่ยวข้องได้มีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการอย่างไร เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมให้การค้าข้าวไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด



## บทที่ ๓ ผลการศึกษา

กรมการค้าภายใน ก่อตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตรงกับวันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งขณะนั้นอยู่ระหว่างสงครามมหาเอเซียบูรพา ประเทศไทยไม่อาจหลีกเลี่ยงผลภัยจากสงครามได้ จึงจำเป็นต้องพร้อมเตรียมรับปัญหาทุกด้านและโดยที่งานเศรษฐกิจสำคัญ เช่น การพาณิชย์ อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ยังรวมอยู่ในการดูแลของกระทรวงเดียว จึงได้ยกฐานะกรมพาณิชย์ขึ้นเป็นกระทรวงพาณิชย์ และตั้งกรมการค้าภายในขึ้นในสังกัด ทำหน้าที่ดูแลงานการค้าภายในประเทศ

ภารกิจของกรมการค้าภายในสมัยแรกเริ่มนั้น มุ่งเน้นส่งเสริมการค้าภายในประเทศเป็นสำคัญ คือ ทำหน้าที่ส่งเสริมการค้าของคนไทย และการค้าโดยทั่วไป สืบราคาและรายงานความเคลื่อนไหวของสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการครองชีพและแหล่งผลิตของสินค้านั้น ๆ เพื่อใช้ประกอบการส่งเสริมและช่วยเหลือผู้ผลิตให้ขายได้ราคาอันสมควร รวมทั้งแก้ไขปัญหาการค้าอันกระทบกระเทือนถึงการครองชีพของประชาชน เป็นต้น และเนื่องจากระหว่างนั้นอยู่ในสมัยของสงคราม สถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศไม่เป็นปกติ การดูแลแก้ปัญหาสินค้าขาดแคลนและขึ้นราคาเป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งทุกหน่วยงานรวมทั้งกรมการค้าภายในต้องร่วมกันแก้ไข ปัญหาโดยใกล้ชิด นอกจากนี้ หลังสิ้นสุดสงครามแล้ว ราคาสินค้าต่าง ๆ ได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นภาระของกรมการค้าภายในต้องจัดหาสินค้ามาป้อนร้านค้าให้เพียงพอ เพื่อตรึงราคามีให้สูงเกินสมควร รวมทั้งต้องควบคุมให้มีสินค้าเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชน ทำให้ภารกิจของกรมการค้าภายในแต่เดิมเป็นงานส่งเสริม เพิ่มมาทำหน้าที่ควบคุมด้วย ปัจจุบันกรมการค้าภายในมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

๑. กำกับดูแลให้ผู้บริโภคได้รับความเป็นธรรมในการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาให้ผู้บริโภคมียุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ประโยชน์ของตนเอง

๒. พัฒนาระบบตลาด รวมทั้งส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการตลาดและตลาดในประเทศ เพื่อสร้างโอกาสและความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ผู้ผลิตที่เกี่ยวข้อง

๓. กำกับดูแลและส่งเสริมพัฒนาการประกอบธุรกิจการค้าในประเทศให้มีการแข่งขันและมีการค้าที่เป็นธรรม

๔. ส่งเสริมและพัฒนาการชั่งตวงวัดในทางการค้าให้เป็นมาตรฐานสากล กำกับดูแลและสอดส่องพฤติกรรมการใช้เครื่องชั่งตวงวัดในการซื้อหรือขายสินค้าเกษตรและสินค้าอุปโภคให้เกิดความเป็นธรรม



### ๓.๑ การกำกับดูแลการค้าข้าว

#### ๓.๑.๑ การกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการค้าข้าวปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ.

๒๕๔๙

ซึ่งตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ผู้ประกอบการค้าข้าว ๔ ประเภท ได้แก่ ผู้ส่งออก โรงสี ผู้ค้าส่ง และท่าข้าว จะต้องยื่นขอจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวต่อกรมการค้าภายในก่อนจึงจะประกอบการค้าข้าวได้ โดยในส่วนกลางหน่วยงานหลักในการรับจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าข้าว ได้แก่ สำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่ สำหรับในส่วนภูมิภาคกรมการค้าภายในจะมีสำนักงานการค้าภายในประจำจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ ในกรณีที่ผู้ประกอบการค้าข้าวอยู่ต่างจังหวัดสามารถจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวในจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของผู้ประกอบการค้าข้าวได้ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้พิมพ์แบบฟอร์มของหนังสืออนุญาตประกอบการค้าข้าวและจัดส่งให้แต่ละจังหวัด เมื่อสำนักงานการค้าภายในจังหวัดได้จดทะเบียนการค้าข้าวให้แก่ผู้ประกอบการแล้ว จะต้องแจ้งรายชื่อผู้ที่ได้รับอนุญาตและจัดส่งค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนให้ส่วนกลาง โดยส่วนกลางจะรวบรวมรายชื่อผู้ที่ได้รับหนังสืออนุญาตจากทุกจังหวัดในแต่ละเดือนเก็บเป็นสถิติไว้ ส่วนเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนการค้าข้าว เจ้าหน้าที่สำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่จะรวบรวมส่งฝ่ายการเงิน สำนักบริหารกลางทุกวัน สำหรับต่างจังหวัดจะรวบรวมส่งฝ่ายการเงินทุกเดือน

นอกจากนี้ผู้ประกอบการค้าข้าวที่ต้องจดทะเบียนการค้าข้าวจะต้องยื่นรายงานการค้าข้าวกับกรมการค้าภายในทุกเดือน ภายในวันที่ ๗ ของเดือนถัดไป โดยสำนักงานการค้าภายในจังหวัดจะรวบรวมปริมาณการค้าข้าวที่ผู้ประกอบการแจ้งรายงานในแต่ละจังหวัด และจัดส่งให้ส่วนกลางเพื่อเก็บรวบรวมเป็นสถิติต่อไป ซึ่งจากข้อมูลในส่วนนี้จะทำให้ทราบว่าในแต่ละช่วงเวลามีผู้ประกอบการค้าข้าวแต่ละประเภทจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหนบ้าง และมีปริมาณข้าวคงเหลือของผู้ประกอบการค้าข้าวแต่ละประเภท ณ เวลาใดเวลาหนึ่งเท่าใด ซึ่งข้อมูลทั้งหมดนี้จะเป็นฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องต่อไป

#### ๓.๑.๒ การกำกับดูแลให้ผู้ประกอบการค้าข้าวปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๕๒

เนื่องจากข้าวเปลือกและข้าวสารถูกจัดเป็นสินค้าควบคุม ซึ่งต้องปิดป้ายแสดงราคาซื้อหรือขาย กรณีการแสดงราคารับซื้อข้าวเปลือกเพื่อให้เกษตรกรใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจว่าจะขายข้าวเปลือกให้แก่ผู้ซื้อรายใด ส่วนการแสดงราคาจำหน่ายข้าวสารเพื่อดูแลผู้บริโภคให้สามารถตัดสินใจเลือกซื้อข้าวสารได้ในราคาที่ต้องการ นอกจากนี้ในฐานะที่ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ เป็นต้นมา ได้มอบหมายให้กรมการค้าภายในทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติด้วย ดังนั้นเพื่อป้องกันการนำข้าวชนิดอื่นมาปลอมปนข้าวหอมมะลิในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล และการลักลอบนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิการรับจำนำ จึงได้มีประกาศกรมการค้าภายในที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการให้การขนย้ายข้าวเปลือกและข้าวสารที่มีปริมาณมากกว่า ๕ ตัน เข้าไปในจังหวัดที่มีผลผลิตข้าวเปลือกหอมมะลิต้องขออนุญาตขนย้ายจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งจะมอบให้หัวหน้าสำนักงานการค้าภายใน

จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน และการขนย้ายข้าวออกจากจังหวัดที่เป็นชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านต้องขออนุญาตขนย้ายจากกรมการค้าภายในส่วนกลาง

### ๓.๑.๓ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าว

เพื่อให้ผู้ประกอบการค้าข้าวและเกษตรกรมีแหล่งข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้อง ทำให้ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านราคา และมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจทางการค้า โดยปัจจุบันกรมการค้าภายในได้เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวทุกด้านไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ข้าวไทย ข้าวโลก ราคาข้าวเปลือก ข้าวสาร รายวัน รายสัปดาห์ และรายเดือนทางอินเทอร์เน็ต ส่วนราคาข้าวประจำวันจะเผยแพร่ด้วยระบบ SMS อีกทางหนึ่ง เพื่อให้รวดเร็วทันเวลา

### ๓.๑.๔ การพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิบรรจุถุงและคุ้มครองผู้บริโภค

โดยกระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดให้ข้าวหอมมะลิเป็นสินค้ามาตรฐานและมาตรฐานข้าวหอมมะลิขึ้นในปี ๒๕๔๔ กรมการค้าภายในจึงได้ออกประกาศกรมการค้าภายในให้เครื่องหมายรับรองรูปพนมมือซึ่งจดทะเบียนเป็นเครื่องหมายราชการให้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวหอมมะลิบรรจุถุงที่มีคุณภาพได้ตามมาตรฐานกระทรวงพาณิชย์ที่กำหนด เพื่อพัฒนาคุณภาพและสร้างความเชื่อถือในคุณภาพข้าวหอมมะลิแก่ผู้บริโภค

### ๓.๑.๕ การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการค้าข้าวพัฒนากระบวนการผลิตข้าวสารให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยในระดับสากล

ได้แก่ มาตรฐาน GMP (Good Manufacturing Practice) และ HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) โดยจะจัดการอบรมให้ผู้ประกอบการค้าข้าว ได้แก่ ผู้ส่งออก โรงสี และผู้ประกอบการข้าวถุงให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของมาตรฐานดังกล่าว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้แก่ข้าวไทยให้สูงขึ้น และหากผู้ประกอบการค้าข้าวรายใดสนใจที่จะจัดทำระบบมาตรฐานความปลอดภัยในขบวนการผลิตดังกล่าว กรมการค้าภายในจะจัดจ้างบริษัท ที่ปรึกษาไปให้คำแนะนำปรึกษา เพื่อปรับปรุงระบบการผลิตข้าวสารของผู้ประกอบการค้าข้าวที่เข้าร่วมโครงการให้ได้ตามมาตรฐานดังกล่าวจนได้รับหนังสือรับรองมาตรฐาน GMP และ/หรือ HACCP จากหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้การรับรองได้ (Certify Body)

### ๓.๑.๖ การส่งเสริมและพัฒนาระบบตลาด

เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกรในการขายข้าวเปลือก ได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนา ตลาดกลาง ตลาดข้อตกลง และตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารความเสี่ยงด้านการตลาดให้แก่ เกษตรกรและผู้ประกอบการ รวมทั้งเป็นแหล่งราคาอ้างอิงที่เป็นที่ยอมรับกันในตลาดโลก

## ๓.๒ ผลของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อการค้าข้าวไทย

### ผลทางด้านภาพรวมทางเศรษฐกิจของการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ซึ่งเมื่ออาเซียนรวมกันเป็น AEC ในปี ๒๕๕๘ จะมีผลทำให้ตลาดการค้าขยายตัวใหญ่ขึ้นจากจำนวนประชากรของ ๑๐ ประเทศที่มารวมกัน ประมาณ ๖๐๑ ล้านคน คิดเป็น ๘.๘% ของประชากรทั้งโลก และมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ ๙ ของโลกที่ขนาด ๑,๘๐๐,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ เทียบกับขนาดเศรษฐกิจของโลก คือ ๕๗,๙๓๗,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ เมื่อเทียบกับขนาดของ

เศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งอันดับที่ ๑ ได้แก่ สหภาพยุโรป ๑๖,๑๐๗,๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ อันดับ ๒ สหรัฐอเมริกา ๑๕,๑๕๗,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ อันดับ ๓ จีน ๖,๔๒๒,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ อันดับ ๔ ญี่ปุ่น ๕,๖๘๓,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ (ข้อมูลปี ๒๕๕๓ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) <sup>๑</sup> ทั้งนี้ ขนาดตลาดที่ใหญ่ขึ้นโดยรวมน่าจะเป็นผลดีต่อการค้าข้าวของไทย ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก โดยการวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคจะพบว่าการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีผลต่อการค้าข้าวไทย ดังนี้

### ๓.๒.๑ โอกาส (Opportunities : O)

๑) การที่ประเทศไทยมีทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่บริเวณศูนย์กลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้มีความได้เปรียบทางภูมิภาค ที่จะทำให้มีโอกาสเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนของอาเซียนได้ และสามารถใช้อาเซียนเป็นฐานพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวโลกได้

๒) ประเทศไทยมีระบบ Logistic ที่ดีกว่าและมีประสิทธิภาพกว่าประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ยังมีระบบการเงินการธนาคารที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านเช่นกัน ประกอบกับผู้ประกอบการค้าข้าวของไทยก็มีศักยภาพสูงด้วย ทำให้มีโอกาสที่จะนำข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้เป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออกประเทศที่สาม ทำให้สามารถขยายตลาดข้าวได้เพิ่มขึ้น

๓) การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน ทำให้ช่วยลดอุปสรรคทางการค้า และสามารถขยายตลาดการค้าข้าวได้กว้างขวางขึ้น เพราะนี้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและมีการเติบโตสูง จึงทำให้เศรษฐกิจโลกมีแนวโน้มพึ่งพาภูมิภาคเอเชียมากขึ้น

๔) การเชื่อมโยงระบบข้อมูลศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ASEAN Single Window ทำให้การค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดเวลาต่อเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการและทำให้การค้าระหว่างกัน คล่องตัวขึ้น

### ๓.๒.๒ อุปสรรค (Threats : T)

๑) ผู้ส่งออกข้าวของไทยมีจำนวนมากถึง ๑๐๐ - ๒๐๐ ราย แต่ผู้ส่งออกและผู้นำเข้าของประเทศต่างๆ ในอาเซียนมีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ส่งออกหรือนำเข้าเพียงรายเดียว จึงทำให้กลไกการค้าข้าวส่งออกของไทยเสียเปรียบประเทศอื่นๆ

๒) ตลาดการค้าข้าวของโลก ปัจจุบันเป็นตลาดของผู้ซื้อ ซึ่งหมายความว่าผู้ซื้อเป็นผู้มีอำนาจต่อรองสูงกว่าประเทศผู้ขาย และโอกาสที่ตลาดจะเป็นของประเทศผู้ขาย ซึ่งหมายความว่าผู้ขายมีอำนาจต่อรองสูงมีโอกาสเกิดขึ้นไม่มากนักและเป็นช่วงเวลาสั้นๆ เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านหรือผู้ซื้อขาดแคลนข้าวจากปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ดังนั้นผู้ส่งออกไทยจึงไม่สามารถจำหน่ายข้าวได้ในราคาที่สูงมากนัก

๓) การเปิดเสรีการค้าข้าว ทำให้มีการเคลื่อนย้ายข้าวเข้า - ออก ประเทศได้โดยเสรี การจะดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรไทย จะมีปัญหาอุปสรรคจากการที่ไม่สามารถป้องกันการนำเข้าข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์หรือปะปนได้และจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือในคุณภาพข้าวของไทยที่ชูนโยบายว่าข้าวไทยเป็นข้าวที่ปลอดการตัดแต่งพันธุกรรม (Non - GMOs)

<sup>๑</sup> สำนักความร่วมมือการค้าและการลงทุน กรมการค้าต่างประเทศ, “กลยุทธ์เชิงรุก - ปรับปรับเปลี่ยนสู่ AEC,” (เอกสารโรเนียว, มีนาคม ๒๕๕๕).

๔) มาตรการทางการค้าและการค้ารูปแบบใหม่ๆ ทำให้ต้องมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบางฉบับก็ไม่สามารถคล้องกับนโยบายหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

### ๓.๓ การเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เพื่อให้การเตรียมความพร้อมและแสวงหาโอกาสในการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ที่จำเป็นจะต้องมีการกำหนดมาตรการและแนวทางการดำเนินการก่อนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กรมการค้าภายในจึงมีคำสั่งที่ ๑๙๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นประธาน และผู้อำนวยการสำนักและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นคณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางในการบริหารระบบการค้าในประเทศ นโยบายการช่วยเหลือเกษตรกร และการลดค่าครองชีพของประชาชน และจัดทำแผนเตรียมความพร้อม รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการค้าสินค้าจำเป็นที่จำหน่ายในประเทศ โดยคณะทำงานฯ ได้กำหนดแนวทางการเตรียมการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าข้าว<sup>๒</sup> ดังนี้

#### ๓.๓.๑ การวิเคราะห์ระดับความพร้อมของสินค้าข้าว เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ซึ่งผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ข้าวเป็นสินค้าที่จัดอยู่ในกลุ่มที่มีความได้เปรียบแต่ไม่พร้อม โดยการวิเคราะห์ความได้เปรียบ/เสียเปรียบ จะวัดจากความสามารถในการส่งออกสินค้าและมีศักยภาพในการแข่งขันบนเวทีโลก ส่วนความพร้อม/ไม่พร้อมวัดจากปัจจัยสนับสนุน (Enabling Factors) ภายในประเทศที่ส่งเสริมการผลิตสินค้าและบริการ เช่น (๑) บุคลากร (ปริมาณ/คุณภาพ) (๒) ระบบ โลจิสติกส์ (๓) เทคโนโลยีนวัตกรรม การวิจัยและพัฒนา (๔) กฎ ระเบียบ กลไก และการบริหารจัดการ (๕) มาตรการส่งเสริมจากภาครัฐ (๖) ผลกระทบต่อเกษตรกร/ผู้ประกอบการในพื้นที่ เป็นต้น

#### ๓.๓.๒ การกำหนดแนวทางเพื่อจัดทำโครงการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

โดยเริ่มดำเนินโครงการตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๗ ตามแนวทาง ดังนี้

๑) การเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียน เนื่องจากประเทศไทยมีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสม รวมทั้งการมีท่าเรือ ระบบการขนส่ง โรงสีและคลังสินค้าที่มีศักยภาพสูง ตลอดจนระบบการเงิน การธนาคาร และผู้ส่งออกที่มีประสิทธิภาพสูงได้รับการยอมรับและเชื่อถือในตลาดโลก

๒) การส่งเสริมเขตเศรษฐกิจพิเศษแปรรูปเพื่อการส่งออก โดยปัจจุบันจำนวนกำลังการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารของผู้ประกอบการโรงสีทั้งประเทศมีประมาณ ๘๒.๓๔ ล้านตันข้าวเปลือกต่อปี ในขณะที่ประเทศไทยสามารถผลิตข้าวเปลือกได้ปีละประมาณ ๓๐ - ๓๕ ล้านตันเท่านั้น จึงมีกำลังการสีแปรสภาพข้าวเปลือกเป็นข้าวสารที่เหลือเพียงพอที่จะนำข้าวจาก

<sup>๒</sup> กรมการค้าภายใน, “เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕,” (เอกสารโรเนียว, พฤศจิกายน ๒๕๕๕).

ประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพในการสืบเสาะสภาพต่ำกว่ามาแปรสภาพให้ได้ข้าวสารที่มีคุณภาพสูงขึ้น และทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดของโรงสีข้าวของไทย และลดต้นทุนการส่งออกได้ด้วย

๓) การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานข้าว ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ผลิตข้าวคุณภาพสูง ขณะเดียวกันมาตรฐานข้าวทางการค้าของประเทศไทยก็ยังสูงกว่ามาตรฐานข้าวชนิดเดียวกันของประเทศคู่แข่ง ดังนั้นเพื่อสร้างความแตกต่างในคุณภาพข้าวไทยและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน จึงควรมีระบบตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานข้าวที่น่าเชื่อถือ รวดเร็ว รวมทั้งการสร้าง ความเชื่อถือด้วยมาตรฐานสุขอนามัยเพิ่มขึ้น

๔) การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อรองรับการอำนวยความสะดวกทางการค้าที่เชื่อมโยงกับ National Single Window และการพัฒนาระบบงาน/เครือข่ายต่างๆ ในการปฏิบัติงาน เพื่อรองรับ AEC

๕) การพัฒนาบุคลากร โดยควรมุ่งเน้นการบริหารและพัฒนาบุคคล (Human Resource Management/Human Resource Development) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแทนการทำงานตามบทบาทหน้าที่ซึ่งเป็นงานประจำ

### ๓.๓.๓ การจัดทำแผนงาน/โครงการ เพื่อเตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าข้าว

โดยได้จัดทำโครงการการจัดตั้งศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียนขึ้น และนำเสนอผู้บริหารระดับกระทรวง เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป โดยแผนงานการเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียนมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๑) จัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าข้าวของประเทศอาเซียนในกรมการค้าภายใน เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูล ข้าวสารทางการค้า การตลาดข้าว ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค และสนับสนุนองค์ความรู้แก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการแก้ไข กำหนดกฎระเบียบทางการค้าทั้งทางด้านคุณภาพและมาตรฐานข้าวของประเทศอาเซียนให้เป็นไปในทางเดียวกัน

๒) สนับสนุนการสร้างพันธมิตรและหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ทางการค้าข้าวกับประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล รัฐบาลกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ในทุกระดับทุกช่วงการค้าทั้งระหว่างสถาบันเกษตรกร สถาบันโรงสี ผู้ค้า และผู้ส่งออกและนำเข้าของแต่ละประเทศ

๓) พัฒนาและเสริมสร้างเครื่องมือทางการตลาดข้าวเปลือก ข้าวสาร ให้ครบถ้วน สมบูรณ์มากขึ้น ประกอบด้วย

(๑) พัฒนาระบบการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าข้าว การรายงานการค้า ราคา และปริมาณข้าวคงเหลือของผู้ประกอบการค้าข้าวที่รับอนุญาตแต่ละประเภท โดยมีการประมวลผลเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ใช้ เพื่อการศึกษาวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว โดยเฉพาะราคาข้าว

(๒) กำหนดมาตรฐานข้าวเปลือก เพื่อเป็นสื่อในการซื้อขายข้าวเปลือกภายในและระหว่างประเทศ

(๓) พัฒนามาตรฐานข้าวสารของไทย ให้ได้การยอมรับและถือใช้กับทุกประเทศในอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยถ่ายทอดเทคโนโลยีการสีข้าว และมาตรฐานแก่

ประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อเสริมสร้างความสามารถและประสิทธิภาพในการผลิตข้าวภายในอาเซียน พร้อมฝึกอบรมมาตรฐานข้าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

๔) ส่งเสริมและสนับสนุนเอกชนไทย ให้ไปจัดตั้งศูนย์รวบรวมข้าวเปลือกในประเทศเพื่อนบ้าน และนำเข้ามาแปรรูปในเขตเศรษฐกิจพิเศษปลอดศุลกากรนำเข้าในประเทศเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มก่อนส่งกระจายจำหน่ายภายในและส่งออกต่อไปยังต่างประเทศ

๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งคลังสินค้าสาธารณะ เพื่อการรับฝากข้าวเปลือกและข้าวสารในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ รวมทั้งการพัฒนาส่งเสริมให้คลังสินค้าเหล่านี้ได้เป็นจุดรับมอบส่งมอบข้าวเปลือกข้าวสารของตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย

### ๓.๔ การวิเคราะห์ศักยภาพของกรมการค้าภายใน

โดยการวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องกับการค้าข้าวของกรมการค้าภายใน มีผลดังนี้

#### ๓.๔.๑ จุดแข็ง (Strength : S)

๑) กรมการค้าภายใน มีสำนักส่งเสริมการค้าข้าวและพืชไร่ เป็นกลไกหลักในการดูแลการค้าข้าวในประเทศ และมีสำนักงานการค้าภายในจังหวัดอีก ๗๖ จังหวัด ที่จะมาช่วยกำกับดูแลการค้าข้าวในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์/แผนงานที่ส่วนกลางวางไว้ จึงทำให้กรมการค้าภายในมีกลไกการทำงานเพื่อกำกับดูแลการค้าข้าวครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ รวมทั้งมีระบบการสื่อสารจากส่วนกลางไปยังจังหวัดต่างๆ ที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพสูง สามารถประชุมทางไกลหรือกำกับการทำงานในภูมิภาคด้วยระบบ Tale Conference และ Video Conference ซึ่งทำให้สื่อสารได้รวดเร็ว และชัดเจน

๒) เป็นหน่วยงานหลักที่เป็นแหล่งข้อมูลราคาข้าวเปลือกข้าวสารในประเทศที่มีการเผยแพร่เป็นประจำทุกวันที่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้เป็นราคาอ้างอิงในวงการค้าข้าว โดยมีการเผยแพร่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และ SMS รวมทั้งข้อมูลจำนวนและชื่อที่อยู่ของผู้ประกอบการค้าข้าวที่มีอยู่ในประเทศไทยที่ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน ซึ่งต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวกับกรมการค้าภายใน

๓) มีข้าราชการที่มีทัศนคติที่ดีในการทำงาน ทุ่มเท เสียสละ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามระยะเวลาที่กำหนด

๔) มี พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคา พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ร.บ. ชั่งตวงวัดเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้กำกับดูแลการค้าข้าวที่ครอบคลุมทุกด้านทั้งในด้านราคา ปริมาณคุณภาพและการให้ความเป็นธรรมในการซื้อขายข้าวภายในประเทศ

๕) มีการดำเนินงานที่สร้างความเชื่อถือและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพข้าวที่มีคุณภาพดีเป็นที่ต้องการของตลาด โดยการให้เครื่องหมายรับรองคุณภาพข้าวหอมมะลิรูปพนมมือตลอดจนมีการพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยที่เป็นสากลให้แก่ผู้ประกอบการโรงสีและชาวนาเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก

### ๓.๔.๒ จุดอ่อน (Weaknesses : W)

๑) จำนวนบุคลากรที่กำกับดูแลการค้าข้าวมีจำนวนน้อยไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่ครอบคลุมทั่วประเทศ กล่าวคือ มีบุคลากรเพียง ๑๕ - ๒๐ คน ซึ่งไม่เพียงพอที่จะดูแลการค้าข้าวทั้งหมดในประเทศ เริ่มตั้งแต่การสืบราคาและเผยแพร่ราคาข้าวเปลือก ข้าวสารทุกชนิด ทั้งราคา ขายส่ง ขายปลีก การศึกษาและการวิเคราะห์สถานการณ์ข้าว เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการค้าข้าว การจดทะเบียน และกำกับดูแลผู้ประกอบการค้าข้าวในประเทศ ได้แก่ โรงสี ทำข้าว และตลาดกลางผู้ค้าส่ง (ข้าวถุง) และผู้ส่งออก ส่งเสริมและพัฒนาการค้าข้าวในประเทศ และทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ดูแลนโยบายข้าวทุกด้านของประเทศ

๒) บุคลากรที่มีอยู่กว่าร้อยละ ๕๐ เป็นบุคลากรระดับชำนาญการและปฏิบัติงานที่ยังไม่มีความสามารถในด้านการวิเคราะห์ ขาดทักษะด้านภาษาอังกฤษ ส่วนบุคลากรที่เหลือ เนื่องจากมีภาระงานที่มากทำให้ขาดโอกาสและเวลาที่จะพัฒนางานและพัฒนาตนเอง รวมทั้งขาดความรู้และความสนใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและขาดองค์ความรู้ด้านการตลาดข้าวของประเทศต่างๆ ในอาเซียน

๓) เครื่องมือที่เป็นฐานในการทำงานส่วนหนึ่งเป็นกฎหมาย ซึ่งการจะปรับบทบาทในด้านนี้ จึงต้องมีการปรับแก้กฎหมายที่มีขั้นตอนที่ใช้เวลานาน และเมื่อดำเนินการไปแล้ว หากมีการปรับเปลี่ยนรัฐบาลก็ต้องกลับมาเริ่มต้นใหม่ จึงประสบผลสำเร็จได้ยาก

### ๓.๕ สภาพปัญหา

เมื่อวิเคราะห์จากยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ขอกรมการค้าภายใน และการวิเคราะห์ SWOT สภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในแล้ว เห็นว่าการดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแผนงานเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังมีปัญหา ดังนี้

#### ๓.๕.๑ การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าข้าวของประเทศอาเซียน

ซึ่งจะต้องมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการผลิต การตลาด การบริโภค และกฎระเบียบทางการค้าข้าวของทุกประเทศในอาเซียน เพื่อเป็นศูนย์ข้อมูลให้เกษตรกรและผู้ประกอบการใช้วิเคราะห์และขยายตลาดข้าวให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากศักยภาพบุคลากรของกรมการค้าภายในแล้วยังไม่สอดคล้องกัน และต้องพัฒนาองค์ความรู้ในด้านนี้อีกมาก นอกจากนี้ถ้าเป็นการดำเนินการของกรมการค้าภายในเพียงหน่วยงานเดียว ระบบข้อมูลที่จะเผยแพร่ก็จะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

#### ๓.๕.๒ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าว

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการเปิดเสรีการค้าข้าว ซึ่งการปรับกระบวนการทำงานโดยจะนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ดำเนินการในการขออนุญาตเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวตาม พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ. ๒๕๔๙ และการแจ้งปริมาณข้าวในครอบครองของผู้ประกอบการค้าข้าว ซึ่งจะทำให้การจดทะเบียนและการประมวลข้อมูลมีความสะดวกสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและรวดเร็วดีขึ้น เนื่องจากผู้ประกอบการค้าสามารถขออนุญาตหรือขอต่ออายุหนังสืออนุญาต รวมทั้งแจ้งปริมาณการค้าข้าวได้ที่สถานประกอบการของตนเองผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ได้

โดยไม่ต้องเสียเวลาเดินทางมาที่หน่วยงานของกรมการค้าภายใน แต่การจะปรับวิธีการจดทะเบียนการค้าข้าวจะต้องปรับแก้ไข พ.ร.บ. การค้าข้าว พ.ศ.๒๕๘๙ ก่อนจึงจะสามารถทำได้ ซึ่งมีขั้นตอนการขอแก้ไขหลายขั้นตอนและต้องใช้เวลา ๒ – ๓ ปี จึงจะสามารถดำเนินการได้เสร็จสมบูรณ์และต้องไม่มีผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วย มิฉะนั้นจะต้องกลับมาตั้งต้นใหม่

### ๓.๕.๓ จำนวนและความสามารถของบุคลากร

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้ขอบเขตงานการค้าภายในขยายขอบเขตกว้างขึ้น โดยเปรียบเสมือนไม่มีพรมแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เป็นผลให้บุคลากรที่เดิมมีความรู้เกี่ยวกับการค้าข้าวภายในประเทศ ต้องปรับปรุงความรู้ให้ขยายไปถึงการค้าข้าวของประเทศเพื่อนบ้านทั้งหมด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากนี้ไม่เพียงพอแล้วยังขาดองค์ความรู้เรื่องด้านการตลาดข้าวของประเทศต่างๆ ในอาเซียน และที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ที่ยังขาดทักษะด้านภาษาอังกฤษอีกด้วย เพราะแต่ละคนมีภาระรับผิดชอบงานมาก จึงไม่มีเวลาศึกษาวิเคราะห์และแสวงหาข้อมูลเชิงลึก เนื่องจากต้องทำงานรับมือกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าประจำวันก็หมดเวลาแล้ว จึงทำให้ไม่สามารถให้ข้อมูล ข่าวสาร เกี่ยวกับการค้าข้าวและเกษตรกรในประเทศอาเซียนให้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวเพื่อนำไปปรับปรุงและขยายตลาดของผู้ประกอบการได้

### ๓.๕.๔ งบประมาณและมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง

กรมการค้าภายในได้รับงบประมาณปีละประมาณ ๑,๐๐๐ – ๑,๒๐๐ ล้านบาท ในขณะที่มีภารกิจกว้างขวางมาก เพราะต้องดูแลทั้งเกษตรกร ผู้ผลิต ผู้ประกอบการค้า และผู้บริโภค ซึ่งงบประมาณในการกำกับดูแลเรื่องข้าวก็มีเพียงปีละ ๘ – ๑๒ ล้านบาท (ไม่รวมงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการรับจำนำ) จึงมีไม่เพียงพอที่จะพัฒนาคนหรือพัฒนางาน ส่วนใหญ่จะใช้ไปในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณก็ยังมีมุมมองว่า กรมการค้าภายในไม่ควรมียุทธศาสตร์ที่จะต้องไปศึกษาเรียนรู้ความต้องการของตลาดข้าวของประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้เป็นอุปสรรคในการที่กรมการค้าภายในจะขยายขอบเขตการทำงาน เพื่อศึกษาความต้องการและรสนิยมของตลาดข้าวของประเทศเพื่อนบ้านได้ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเผยแพร่ให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศใช้เป็นข้อมูลในการขยายตลาดในอาเซียนได้

### ๓.๕.๕ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

เนื่องจากกรมการค้าภายในมีหน่วยงานทั้งส่วนกลางและหน่วยงานในภูมิภาคครบทุกจังหวัด การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าว การรับแจ้งรายงานปริมาณข้าวของผู้ประกอบการ จึงต้องจัดทำระบบฐาน ข้อมูลกลางที่ใหญ่และครอบคลุมทั่วประเทศ และจะต้องเชื่อมโยงกับระบบ National Single Window (NSW) ของกรมศุลกากร เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้าแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนตามที่ระบุไว้ใน AEC Blueprint ด้วย ซึ่งต้องใช้งบประมาณดำเนินงานที่ค่อนข้างสูง นอกจากนี้ เมื่อจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศครบถ้วนแล้ว ก็ยังมีปัญหาว่าบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในระบบ IT ที่จะนำข้อมูลดิบ (Data) มาแปลงเป็นข้อมูลที่ใช้ในการบริหารหรือวิเคราะห์ (Information) ก็ยังมีน้อย ไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการด้วย



## บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “การปรับบทบาทภายในของกรมการค้าภายใน เพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการคือ ๑) เพื่อศึกษาผลกระทบดำเนินงานของกรมการค้าภายในที่เตรียมการรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒) เพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการของกรมการค้าภายในที่จะทำให้การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นประโยชน์ต่อการค้าข้าวไทยตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีพรรณนาเชิงคุณภาพ (Quantitative Method) และพรรณนาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

### ๔.๑ สรุปผลการศึกษา

๔.๑.๑ ผลการศึกษาบทบาทของกรมการค้าภายใน ในการกำกับดูแลการค้าข้าวภายในประเทศจะมีการกำกับดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าข้าว พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ประกอบการค้าข้าว ๔ ประเภท ได้แก่ ผู้ส่งออก ผู้ประกอบการโรงสี ผู้ค้าส่ง (ผู้ประกอบการค้าข้าวถุง) และผู้ประกอบการทำข้าว จะต้องมาจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวและรายงานการซื้อขายข้าวต่อกรมการค้าภายในทุกเดือน ภายในวันที่ ๗ ของเดือนถัดไป นอกจากนี้ยังต้องกำกับดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ข้าวเปลือกและข้าวสารเป็นสินค้าควบคุมและจะต้องปิดป้ายแสดงราคาซื้อและราคาขายเพื่อให้เกษตรกรและผู้บริโภคใช้ในการตัดสินใจที่จะเลือกซื้อหรือขายข้าวเปลือกและข้าวสาร รวมทั้งการขออนุญาตขนย้ายข้าวเปลือกและข้าวสารเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนดเพื่อป้องกันการปลอมปนข้าวหอมมะลิและการขออนุญาตขนย้ายข้าวเปลือกและข้าวสารเข้าหรือออกในพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งเป็นเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันการลักลอบนำเข้า ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพข้าวสารหอมมะลิบรรจุถุง ส่งเสริมการพัฒนากระบวนการผลิตข้าวสารให้ได้มาตรฐานความปลอดภัยในระดับสากล การส่งเสริมและพัฒนาระบบตลาด การกำกับดูแลให้ความเป็นธรรมทางการค้า ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เช่น ผลผลิตข้าว ราคาข้าวเปลือก ข้าวสารภายในประเทศ ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนเป็นผู้ค้าข้าว ฯลฯ

๔.๑.๒ การรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีผลทำให้ตลาดการค้าโดยรวมขยายตัวใหญ่ขึ้น เปรียบเสมือนพรมแดนทางการค้าขยายขอบเขตออกไปในแต่ละประเทศสมาชิก จากจำนวนประชากรของ ๑๐ ประเทศที่มารวมกัน ประมาณ ๖๐๑ ล้านคน คิดเป็นประมาณ ๘.๘% ของประชากรทั้งโลก มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ ๙ ของโลกที่มีขนาด ๑,๘๐๐,๐๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งผลจากขนาดตลาดที่ใหญ่ขึ้น โดยรวมน่าจะเป็นผลดีต่อการค้าข้าวของไทย

กรมการค้าภายใน จึงได้เตรียมปรับบทบาทในการกำกับดูแลการค้าข้าวในประเทศ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินการหรือพิมพ์เขียว (AEC Blueprint) ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ที่ให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าที่เสรี และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) รวมทั้งนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา โดยได้จัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อเตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าข้าว ได้แก่ แผนงานการเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียน ซึ่งมีแนวทางดำเนินการคือ ๑) การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าข้าวของประเทศอาเซียนในกรมการค้าภายใน เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสารการค้าการตลาดข้าว การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนองค์ความรู้แก่ผู้ประกอบการ รวมทั้งด้านความสะดวกในการแก้ไข และกำหนดกฎระเบียบทางการค้าทั้งทางด้านคุณภาพและมาตรฐานข้าวของประเทศอาเซียนให้ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ๒) สนับสนุนการสร้างพันธมิตร และหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ทางการค้าข้าวกับ ประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งในระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล รัฐบาลกับเอกชน และเอกชนกับเอกชนในทุก ระดับช่วงชั้นการค้า เช่น ผู้ส่งออก โรงสี หรือสถาบันเกษตรกร ๓) พัฒนาและเสริมสร้างเครื่องมือทางการตลาดข้าวเปลือก ข้าวสาร ประกอบด้วย การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการพัฒนา กระบวนการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าข้าว การรายงานการค้าข้าว และประมวลผลเพื่อเผยแพร่ อย่างเป็นระบบและรวดเร็ว รวมทั้งเชื่อมโยงกับระบบ National Single Window เพื่อรองรับ AEC การกำหนดมาตรฐานข้าวเปลือกเพื่อใช้ในการซื้อขายภายในและระหว่างประเทศ การพัฒนา มาตรฐานข้าวสารของไทยให้ได้รับการยอมรับและใช้เป็นมาตรฐานของอาเซียนด้วย การสนับสนุน เอกชนจัดตั้งศูนย์รวบรวมข้าวเปลือกบริเวณชายแดนหรือในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำมาสีแปรสภาพ และส่งออก การส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งคลังสินค้าสาธารณะ เพื่อรับฝากข้าวเปลือกและ ข้าวสารโดยออกใบประทวนเป็นประกัน (Warehouse Receipt) และเป็นจุดรับมอบส่งมอบ ข้าวเปลือกและข้าวสารของตลาด ซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

๔.๑.๓ เมื่อนำผลการวิเคราะห์ศักยภาพของกรมการค้าภายในเปรียบเทียบกับแผนงาน โครงการที่วางไว้ พบว่า ๑) บุคลากรของกรมการค้าภายในที่กำกับดูแลการค้าข้าวยังไม่มีศักยภาพ เพียงพอที่จะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเศรษฐกิจการค้าข้าวของประเทศอาเซียน เนื่องจากจำนวน บุคลากรยังไม่เพียงพอ บุคลากรยังขาดทักษะด้านภาษาอังกฤษและองค์ความรู้เกี่ยวกับการตลาดข้าว ของประเทศต่างๆ ในอาเซียน ๒) การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาพัฒนากระบวนการจดทะเบียน ผู้ประกอบการค้าข้าว และแจ้งรายงานการค้าข้าว ซึ่งสอดคล้องกับแผนการดำเนินการเคลื่อนย้าย สินค้าเกษตรที่เสรีของอาเซียน (AEC Blueprint) ในการอำนวยความสะดวกทางการค้า กฎระเบียบ ขั้นตอนวิธีการและข้อมูลทางการค้าที่ไม่ยุ่งยากเป็นแนวทางเดียวกัน แต่การจะดำเนินการนำระบบ อิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในกระบวนการจดทะเบียนการค้าข้าวจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและ จะต้องมีการปรับแก้ไข พ.ร.บ. การค้าข้าว ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังจะ ต้องพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญในด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย ๓) การรับรอง และตรวจสอบคุณภาพข้าวหอมมะลิบรรจุถุง ทำให้เกิดความเชื่อถือ สร้างความแตกต่างในคุณภาพ ข้าวหอมมะลิไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ๔) การปรับปรุงกระบวนการผลิตข้าวสารให้ได้มาตรฐาน ความปลอดภัยในระดับสากลและการพัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าเพื่อเป็นเครื่องมือบริหาร

ความเสี่ยงและเป็นแหล่งอ้างอิงราคาข้าวในตลาดโลก จะทำให้ไทยมีโอกาสเป็นศูนย์กลางการค้าข้าวของอาเซียนตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ได้

#### ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ จะมีผล ทำให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีการค้าข้าวมากขึ้น โดยจะต้องมีการปรับกระบวนการทำงานให้เป็นศูนย์ข้อมูล เศรษฐกิจการค้าข้าวที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการค้าข้าวในทุกด้านของประเทศสมาชิกอาเซียนและการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าวประมวลผลข้อมูล ตลอดจนเชื่อมโยงกับระบบ National Single Window (NSW) ของกรมศุลกากรเพื่ออำนวยความสะดวกและสอดคล้องกับแผนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของสินค้าข้าว จึงมีข้อเสนอในการปรับบทบาทภายในของกรมการค้าภายใน ดังนี้

##### ๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) การบริหารการเปลี่ยนแปลง ตามแผนการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการกำกับดูแลการค้าข้าวของกรมการค้าภายในจะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการปฏิบัติงาน การจดทะเบียนการค้าข้าวและรายงานการค้าข้าวจากเดิมที่ผู้ประกอบการค้าจะต้องนำหลักฐานเอกสารต่างๆ มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในในส่วนกลางหรือต่าง จังหวัด โดยตรง จะปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แทน ย่อมจะส่งผลให้ผู้ที่ทำหน้าที่จดทะเบียนการค้าข้าวจะต้องปรับเปลี่ยนไปใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์แทน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกว่าคุณค่า ความสำคัญ และเกิดความรู้สึก ไม่นั่นคงว่าจะยังสามารถทำงานในตำแหน่งนี้ได้อีกต่อไปหรือไม่ หรืออาจถูกย้ายให้ไปทำหน้าที่ในตำแหน่งอื่นที่ไม่สำคัญ จึงอาจทำให้ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่มีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ ซึ่งผู้บริหารจะต้องบริหารการเปลี่ยนแปลงโดยสร้างระบบการสื่อสารภายในเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการยอมรับและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ในการจดทะเบียนการค้าข้าวเหมือนเดิม โดยจะได้รับ การส่งเสริมพัฒนาให้มีความรู้และความชำนาญในการปฏิบัติงานดังกล่าวต่อไป

๒) การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) จากสภาพปัญหาของกรมการค้าภายในในการกำกับดูแลการค้าข้าวเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านองค์ความรู้ของบุคลากรทั้งทางด้านภาษาอังกฤษและระบบการตลาดข้าวของประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ตลอดจนความรู้ด้านการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้บริหารจึงจะต้องพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

##### ๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

###### ๑) การพัฒนาบุคลากร

บุคลากรนับเป็นทรัพยากรที่สำคัญของหน่วยงานที่จะนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นการเพิ่มศักยภาพของบุคลากรจึงเป็นการเพิ่มศักยภาพขององค์กรด้วย จากสภาพ

ปัญหาด้านบุคลากรที่กรมการค้าภายในต้องเผชิญเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงจำเป็นต้องจัดระบบพัฒนาบุคลากรที่ครบถ้วนทั้งวงจร ตั้งแต่การคัดสรรบุคลากรเข้าทำงาน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร ตลอดจนการรักษาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอยู่กับองค์กรไปจนเกษียณ โดยเฉพาะบุคลากรของกรมการค้าภายใน ซึ่งขณะนี้มีความไม่เพียงพอและยังขาดทักษะที่จะปฏิบัติงานเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะต้องดำเนินการเพิ่มขีดสมรรถนะการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมการค้าภายใน โดย

(๑) จัดสรรกำลังคน โดยการคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถด้านภาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้นให้เพียงพอกับภารกิจด้านอาเซียนที่เพิ่มขึ้น

(๒) ฝึกอบรมทักษะภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษาราชการสำหรับประเทศอาเซียนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิม ทั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อให้มีความสามารถในการติดต่อ สื่อสารประสานงาน และการให้บริการที่จะต้องขยายขอบเขตงานแก่ผู้ค้าชาวในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย

(๓) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านระบบการตลาดข้าวของอาเซียน โดยส่งเสริมให้บุคลากรในองค์กรมีความสนใจเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นขององค์กรให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้อาจจะมีข้อจำกัด ในการขอจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ จึงต้องประสานการหารือกับสำนักงบประมาณ เพื่อทำความเข้าใจขอขอบเขตงานที่ขยายกว้างออกไปในตลาดอาเซียน เพื่อให้สามารถให้ข้อมูลและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวที่ต้องการขยายตลาดไปในประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างแท้จริง

(๔) พัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยี ที่จะนำมาปรับใช้ในการจดทะเบียนการค้าข้าวและพืชไร่จัดทำระบบการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้สมบูรณ์ครบถ้วน ทันสมัยและต่อเนื่อง ตลอดจนการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศ รวมทั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้า โดยการจัดจ้างบริษัทหรือมหาวิทยาลัยฝึกอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยอาจกำหนดเป็นกฎระเบียบไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องผ่านการอบรมด้าน IT ก่อน จึงจะมาปฏิบัติงานในส่วนนี้ได้ ขณะเดียวกันผู้บริหารก็ต้องให้ความใส่ใจและสนับสนุนด้วย

๒) การปรับปรุงกฎระเบียบการค้าข้าว ควรจะเร่งปรับปรุงกฎระเบียบทางการค้าข้าวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตลาดโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องปรับลดกฎระเบียบลงให้การค้าข้าวเป็นไปโดยเสรี และเกิดความคล่องตัวมากขึ้น รวมทั้งลดการกำกับดูแลที่ไม่จำเป็นลง เช่น ปรับเพิ่มขนาดของโรงสีที่จะต้องมาจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวจากเดิม ผู้ประกอบการโรงสีที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๕ ตันต่อ ๒๔ ชั่วโมง ต้องมาจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการค้าข้าวปรับเปลี่ยนเป็นโรงสีที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ ๔๐ ตันต่อ ๒๔ ชั่วโมง เป็นต้น

๓) การขอจัดสรรงบประมาณจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่จะนำมาใช้ในการจดทะเบียนผู้ประกอบการค้าข้าวให้ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมถึงการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการค้าข้าวให้สามารถใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการจดทะเบียนการค้าข้าวได้ด้วย

การปรับบทบาทภายในของกรมการค้าภายในเพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าข้าวเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทำงานและพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับกระบวนการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารจึงต้องมีนโยบายในการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเห็นถึงความจำเป็นและยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องสร้างองค์การให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบทบาทของกรมการค้าภายในที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยจะต้องดำเนินการพัฒนาบุคลากร ปรับปรุงกฎระเบียบการค้าข้าวให้เสรีและคล่องตัวยิ่งขึ้น ตลอดจนการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการปรับกระบวนการทำงานให้เกิดความสะดวก ประหยัด และรวดเร็วเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจที่วางไว้

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- นันทิยา หุตานุกวัตร และณรงค์ หุตานุกวัตร. การวางแผนกลยุทธ์ธุรกิจชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ ๖. อุบลราชธานี: ฝ่ายผลิตและบริการเอกสาร สถาบันวิทยบริการ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๕.
- ยุรพร ศุภรัตน์. องค์การเพื่อการเรียนรู้. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.
- วันชัย มีชาติ. พฤติกรรมกรรมการบริหารองค์การสาธารณสุข. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.
- สุพานี สฤณีวานิช. การบริหารเชิงกลยุทธ์ : แนวคิดและทฤษฎี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๓.

### เอกสารอื่นๆ

- กรมการค้าภายใน. “เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมนำไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕”. พฤศจิกายน ๒๕๕๒. (อัดสำเนา).
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”. พฤศจิกายน ๒๕๕๒.
- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. “AEC FACT BOOK”. กันยายน ๒๕๕๔.
- ศิรินทรา จันทพันธ์. “การปรับบทบาทภารกิจโครงสร้างกระทรวงการต่างประเทศ”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.
- สำนักความร่วมมือการค้าและการลงทุน กรมการค้าต่างประเทศ. “กลยุทธ์เชิงรุก – รับปรับเปลี่ยนสู่ AEC.” มีนาคม ๒๕๕๕. (อัดสำเนา)
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. “ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร.” เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ ๔๐๑, มีนาคม ๒๕๕๖.

### เอกสารภาษาอังกฤษ

- USDA : United States Department of Agriculture. “Grain : World Markets and Trade.” November 2012.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ปกรณ์ นิลประพันธ์. “กฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับบทบาทใหม่ของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th), มิถุนายน ๒๕๕๖.



