



สุทธิปริทัศน์

วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ครบรอบ ๓๕ ปี วันสถาปนามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๕๒ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๖ ISSN 0857-2670

- คนจนคนรวยกับโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
- การเขียนบทนำในรายงานวิจัย
- ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย
- ถึงเวลาแล้วสำหรับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ
- การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย
- นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเอื้อประโยชน์แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายย่อยหรือไม่
- โหงวเฮ้งคนเก่งภาษาอังกฤษ
- การเปรียบเทียบระบบเสียงภาษาอังกฤษกับระบบเสียงภาษาไทย : แนวคิดเพื่อการสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศ
- การเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน
- ทฤษฎีการถ่ายทอดนวัตกรรมและแผนการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา
ศาสตราจารย์ ดร.บุญเลิศ เสียวประไพ
ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตทัณฑ์ประกาศ
ศาสตราจารย์ ดร.วัลลภา เทพหัสติน ณ อยู่ธยา
ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
ดร.วรศักดิ์ ทุมมานนท์
พลตรี มนูญกฤต รูปขจร
ดร.ชัยวัฒน์ คนจริง

รองศาสตราจารย์ ดร.สมถวิล ธนะโสภณ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วินิจ พินิจอักษร

ดร.ณรงค์ โชควัฒนา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญมาก ศิริเนาวกุล

สุ ท ธิ บ ริ ท ์ ศ น ์

ปีที่ 17 ฉบับที่ 52 พฤษภาคม - สิงหาคม 2546 ISSN 0857 - 2670 ราคา 40 บาท

เจ้าของ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
110/1-4 ถนนประชาชื่น แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ 10210
โทร. 02-954-7300
(อัตโนมัติ 30 เลขหมาย) ต่อ 323
โทรสาร 02-9547910

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านวิชาการใน
ศาสตร์สาขาต่าง ๆ
2. เพื่อให้บริการทางวิชาการแก่สังคมในรูปแบบของ
วารสารวิชาการ
3. เพื่อส่งเสริมการแสดงความคิดเห็น เสนอผลการ
ค้นคว้าและวิจัย
4. เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ คณาจารย์ และนักวิชาการได้
เผยแพร่ผลงาน
5. เพื่อเผยแพร่เกียรติคุณทางด้านวิชาการของ
มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่ง

คณะที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.บุญเสริม วิสกุล
ดร.เลิศลักษณ์ ส.บุรุษพัฒน์
อาจารย์สมศรี ลัทธพิพัฒน์
ม.ร.ว. รมนียฉัตร แก้วกิริยา
คณบดีทุกคณะ

บรรณาธิการ : ผู้พิมพ์และโฆษณา

รองศาสตราจารย์ ดร. สรชัย พิศาลบุตร

กองบรรณาธิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ดิเกะ บุนนาค
อาจารย์ ดร.เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม
อาจารย์ ดร.อดิสร่า พงศ์ยี่หล้า
อาจารย์เกตุสุดา รัชฎาวิชิตกุล
อาจารย์ชมชื่น มัถยารมย์
อาจารย์ณกุล กบอมพงษ์ชาติ
อาจารย์บงการ หอมบาน
อาจารย์ชลธิ์ นาดามดี
อาจารย์อรชา เพือกสุวรรณ
อาจารย์ณัฐสิทธิ์ พุฒิสารทภักดิ์
อาจารย์ปรียาภรณ์ เพือกผ่อง
นางสาวสมศิริ ธีระภาพ

ออกแบบรูปเล่ม-จัดหน้า

นางสาววิมลรัตน์ ทองปลาต
นางสาวปัทมาภรณ์ เสี่ยงแก้ว

กำหนดออก

ราย 4 เดือน

จัดจำหน่าย

ศูนย์หนังสือ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
โทร. 02-954-7300 ต่อ 125

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
โทร. 02-954-7300 ต่อ 540

สารบัญ

C O N T E N T S

1. คนจนคนรวยกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค
The Rich and The Poor and The 30 - Baht Health Scheme
ศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา Professor Dr. Ammar Siamwalla..... 9
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
Public Participation in Rural Administration
ศาสตราจารย์ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ Professor Dr. Boonlert Leoprapai..... 19
3. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
Lois Organiques
ศาสตราจารย์ ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ Professor Dr. Isra Nitithanprapas..... 28
4. การเขียนบทนำในรายงานวิจัย
Writing An Introductory Chapter in A Research Paper
ศาสตราจารย์ ดร. วัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา
Professor Dr. Wallapa Devahastin Na Ayudhya..... 38
5. ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย
Affect of Migrant Workers on Thailand
ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ ศรีธรรมรักษ์ Professor Dr. Thira Srithamaraks..... 49

สารบัญ

C O N T E N T S

6. ถึงเวลาแล้วสำหรับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ
Economic Value Added : Thai Perspectives
ดร. วรศักดิ์ ทูมมานนท์ Dr. Vorasak Toommanon..... 61
7. การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย
Sources of Corruption and Preventive Measures in Thailand
พลตรี มนูญกฤต รูปขจร Major General Manoonkrit Roobkajorn..... 70
8. นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเอื้อประโยชน์แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายย่อยจริงหรือ
Is The Asset Capitalization Policy Beneficial for Small Landowner Farmers?
ดร. ชัยวัฒน์ คนจริง Dr. Chaiwat Konjing..... 82
9. โหงวเฮ้งคนเก่งภาษาอังกฤษ
The Characteristics of Good English Language Learners
รองศาสตราจารย์ ดร. สมถวิล ธนะโสภณ Assoc. Prof. Dr. Somtawil Dhanasobhon.... 93
10. การเปรียบเทียบระบบเสียงภาษาอังกฤษกับระบบเสียงภาษาไทย : แนวคิดเพื่อการสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศ
The English and Thai Sound Systems : Some Comparisons and Pedagogical Implications for ESL / EFL
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วินิจ พินิจอักษร Asst. Prof. Dr. Vinit Phinit – Akson..... 101

สารบัญ

C O N T E N T S

11. การเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

Corruption Inside Democracy Politics

ดร. ณรงค์ โชควัฒนา Dr. Narong Chokwatana.....112

12. ทฤษฎีการถ่ายทอดนวัตกรรมและแผนการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทย

Innovation Diffusion Theory and Technological Development Planning

in Thailand

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญมาก ศิริเนาวกุล

Asst. Prof. Dr. Boonmark Sirinaovakul..... 120

ส ๑ ๕ : สั น เ ข ย ย ะ ก ร ๑ ๕

1. **คนจนคนรวยกับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค / ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา**
หลักประกันสุขภาพที่คนไทยทุกคนพึงได้รับจากโครงการสาธารณสุข 30 บาท รักษาทุกโรคของรัฐบาล
2. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น / ศาสตราจารย์ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ**
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจส่งเสริม สนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้รัฐจึงออกมาตรการ ทางด้านกฎหมายด้านการบริหารและวางแผนให้ประชาชนมีจิตสำนึก ตระหนักและรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นของตนเอง
3. **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ / ศาสตราจารย์ ดร. อีสระ นิธิสิทธิ์ประกาศ**
แนวคิดเนื้อหา และรูปแบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทย
4. **การเขียนบทนำในรายงานการวิจัย / ศาสตราจารย์ ดร. วัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา**
บทความนี้เสนอแนวทางการเขียนรายงานการวิจัยในบทนำ หรือบทที่หนึ่งอันมีสาระประกอบด้วย หัวข้อของการวิจัย หลักการเหตุผลที่สำคัญในการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขต คำจำกัดความ กรอบแนวคิด และผลที่คาดว่าจะได้รับ
5. **ปัญหาแรงงานต่างด้าวและผลกระทบต่อประเทศไทย / ศาสตราจารย์ ดร. ธีระ ศรีธรรมรักษ์**
แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมาจากคนหลายชาติ เช่น เวียดนาม ลาว กัมพูชา เนปาล อินเดีย จีน กัมพูชา พม่า ชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ก่อให้เกิดผลดีผลเสียกับประเทศไทยหลายด้าน อาทิ ด้านแรงงาน การศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สาธารณสุข สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานของประเทศ

ส า ร : สั ง เ ข พ บ ท ก ว า ม

6. ถึงเวลาแล้วสำหรับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ / ดร.วรศักดิ์ ทูมมานนท์

บทความนี้ชี้ให้เห็นความเหมือนที่แตกต่างระหว่าง Value Based Management หรือ VBM และ Economic Value Added หรือ EVA ตลอดจนแนวทางในการคำนวณ EVA เชิงปฏิบัติ อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารกิจการ และผู้สนใจ โดยทั่วไปในการพัฒนาแนวทางวัดผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวคิดใหม่ทางด้านการบริหารที่มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจกลับไปยังผู้ถือหุ้น

7. การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย / พลตรี มนูญกฤต รูปขจร

การทุจริตหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการของประเทศไทยมีปรากฏให้เห็นตลอดมา และนับวันจะก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อระบบราชการไทยในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม สมควรที่คนไทยทุกคนจะตระหนัก ร่วมมือช่วยกันสอดส่องและปราบปราม จากการศึกษาดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวน 102 ประเทศที่ได้สำรวจไว้ปรากฏว่าเป็นเรื่องน่าอายที่ระดับความซื่อสัตย์สุจริตของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 64 ส่วนประเทศที่มีการทุจริตและประพฤติมิชอบน้อยที่สุดคือ ฟินแลนด์ รองลงมาคือเดนมาร์ก และนิวซีแลนด์

8. นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเอื้อประโยชน์แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายย่อยจริงหรือไม่ / ดร. ชัยวัฒน์ คนจริง

บทความนี้เป็นเพียงความพยายาม ที่จะชี้ถึงแนวโน้มและโอกาสของการดำเนินการ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ภายใต้นโยบายการแปลงทรัพย์สินของรัฐ เน้นการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการเกษตรและชนบทที่รัฐบาลยุคต่างๆ ให้ความสำคัญมาโดยตลอด

9. โหงวเฮ้งคนเก่งภาษาอังกฤษ / รองศาสตราจารย์ ดร. สมถวิล ณะโสภณ

การเรียนการสอนภาษาอังกฤษในปัจจุบันให้ความสำคัญมากขึ้นต่อวิธีการที่ผู้เรียนใช้ในการแสวงหาความรู้ และพัฒนาความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ การใช้แบบทดสอบเพื่อศึกษาพฤติกรรมการเรียนรู้ของผู้เรียนจะช่วยให้ครูผู้สอน และนักพัฒนาหลักสูตรวิชาภาษาอังกฤษได้แนวทางในการจัดเนื้อหาและประสบการณ์ การเรียนรู้ภาษาอังกฤษเพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อผู้เรียนมากยิ่งขึ้น

ส าร : ส ัง เ ข พ บ ท ก ว า ม

10. การเปรียบเทียบระบบเสียงภาษาอังกฤษกับระบบเสียงภาษาไทย : แนวคิดเพื่อการสอนภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่สองหรือภาษาต่างประเทศ

/ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วินิจ พินิจอักษร

ระบบออกเสียงภาษาอังกฤษและภาษาไทย ตลอดจนความแตกต่างในการออกเสียง

11. การเมืองในระบอบประชาธิปไตยกับการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน / ดร.ณรงค์ โชควัฒนา
ความเห็นของนักธุรกิจเกี่ยวกับเรื่องการเมือง ระบอบประชาธิปไตย และการคอร์รัปชัน
ตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหา

12. ทฤษฎีการถ่ายทอดนวัตกรรมและแผนการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทย

/ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บุญมาก ศิริเนาวกุล

บทความนี้ได้ใช้กฎทางฟิสิกส์ซึ่งเป็นสมการพัวซองอนุพันธ์กำลังสอง ในการสร้างแบบจำลองเพื่ออธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีตามแนวภูมิศาสตร์ แบบจำลองประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ส่วนคือ 1) ความสามารถในการถ่ายทอดนวัตกรรม (Innovation Diffusivity) 2) ความสามารถในการรับรู้นวัตกรรม (Innovation Absorptivity) และ 3) ช่วงเวลาในการถ่ายทอด (Time to Diffusion) จากองค์ประกอบซึ่งเป็น 3 ตัวแปรหลักดังกล่าว สามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดเทคโนโลยีได้ชัดเจนกว่าทฤษฎีการถ่ายทอดเทคโนโลยีสมัยเดิม โดยศาสตราจารย์มอริสส์ ในปี ค.ศ.1970 ซึ่งมีเพียงระยะทางเป็นองค์ประกอบหลัก ทั้ง 3 ตัวแปรหลักนี้สามารถที่จะนำไปสร้างเป็นตัวแปรย่อยที่กำหนดลักษณะการถ่ายทอดนวัตกรรมทั้งระบบ ตัวแปรย่อยเหล่านี้สามารถนำไปสร้างแผนและนโยบายในการกำหนดทิศทางเพื่อพัฒนาการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพมาก ซึ่งจะสามารถช่วยให้เข้าใจวิธีการสนับสนุนนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศไทยเชิงภูมิศาสตร์อย่างมีหลักการทางวิทยาศาสตร์และเป็นระบบโดยอาศัยแบบจำลองข้างต้น

บรรณาธิการแถลง

ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2547 ศกหน้า จะเป็นวันคล้ายวันสถาปนามหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตยครบรอบปีที่ 36 ดังนั้น เพื่อเป็นการเฉลิมฉลองความสำเร็จของมหาวิทยาลัยที่ได้ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและประเทศชาติมาอย่างต่อเนื่องจนครบ 3 รอบปีนักษัตร มหาวิทยาลัยจึงกำหนดให้มีการแสดงกิจกรรมทางด้านวิชาการและด้านอื่นๆอย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม 2546 ถึงวันที่ 30 พฤษภาคม 2547

กองบรรณาธิการวารสารสุทธิปริทัศน์จึงขอร่วมเริ่มการเฉลิมฉลองวาระนี้ ด้วยการจัดพิมพ์วารสารสุทธิปริทัศน์ฉบับที่ 52 ขึ้นเป็นฉบับพิเศษ โดยเรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์สูงเขียนบทความวิชาการในศาสตร์สาขาต่างๆ เพื่อเผยแพร่เป็นบริการแก่ประชาชนทั่วไป

กระผมและคณะกรรมการกองบรรณาธิการต้องขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้กรุณาอนุเคราะห์เขียนบทความวิชาการ และขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนร่วมในการจัดทำวารสารฉบับนี้ตลอดจนสมาชิกทุกท่านที่ให้ความอุปการะสนับสนุนการดำเนินงานวารสารมาเป็นปีที่ 17 หากท่านมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะประการใดเกี่ยวกับวารสารสุทธิปริทัศน์โปรดแจ้งให้ทราบด้วย เพื่อคณะกรรมการฯ จะได้ใช้เป็นแนวทางปรับปรุงวารสารฯ

โอกาสนี้คณะกรรมการกองบรรณาธิการขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์จงอภิบาลรักษาให้ท่านผู้เขียน ท่านผู้อ่านและผู้มีอุปการะคุณ ตลอดจนสมาชิกวารสารฯทุกท่านประสบแต่ความสุขความเจริญ มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรงตลอดไป

บรรณาธิการ

คนจน คนรวย กับโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค**

*อัมมาร สยามวาลา

การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยได้เสนอโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคเป็นหนึ่งในหลายนโยบายที่ตนจะนำมาใช้ หากได้รับเลือกเข้ามาบริหารประเทศ และนโยบายนี้มีบทบาทสำคัญต่อการได้รับคะแนนนิยมอย่างท่วมท้นของพรรคไทยรักไทย จนมีโอกาสดำเนินการรัฐบาลในปีนั้น เมื่อเข้ามาบริหารประเทศพรรคไทยรักไทยก็รับทำตามสัญญาที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชน ถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ของการเมืองไทยที่มีพรรคการเมืองที่ “ขาย” นโยบายที่ชัดเจนให้แก่ประชาชน และที่สำคัญกว่านั้นก็คือ เมื่อ “ขาย” ได้แล้วก็ทำตามด้วยการรักษาสัญญาดังกล่าวโดยไม่รีรอ

สองปีผ่านไป นโยบายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในระบบการรักษาพยาบาลของประเทศไทย หลังจากรวบรวมผลจากการประเมินโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคจากหลายฝ่าย ขอฟันธงลงไปเลยว่า ในด้านที่มีความสำคัญที่สุดสำหรับพรรคการเมืองนั้น โครงการนี้ประสบผลสำเร็จอย่างดี ผลการสำรวจ

ปฏิบัติการของประชาชนต่อโครงการนี้ล้วนแสดงความพอใจในระดับสูง หมายความว่า สถานพยาบาลต่างๆที่อยู่ในโครงการ มีความสามารถที่จะใช้เงินในปริมาณที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สิทธิในการรักษาพยาบาลให้แก่คนไทย (เกือบ) ทุกคนได้ตามสัญญา และทำได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วคือภายในหนึ่งปี

แต่จากการที่รัฐบาลใช้เงินและใช้เวลาค่อนข้างน้อยนั้น ทำให้โครงการนี้มีปัญหาค่อนข้างมากด้วย แต่เป็นปัญหาที่ไม่รุนแรงมากพอที่จะก่อให้เกิดความไม่พอใจกับประชาชนผู้ใช้บริการ หากลองเปรียบเทียบโครงการนี้เสมือนหนึ่งว่าเป็นห้างซูเปอร์สโตร์ ลูกค้าจะเห็นว่ากิจการของห้าง กำลังดำเนินไปได้ดี ผู้คนที่มาใช้บริการก็ได้รับบริการสินค้าในห้างก็มีให้เลือกพอประมาณ แต่ถ้าต้องการสินค้าคุณภาพดีหน่อยก็อาจจะไม่มีให้ โดยอาจมีของคุณภาพไม่ดีแทนให้ได้บ้าง แต่ถ้าไปดูตรงหลังร้านส่วนที่เป็นสำนักงานก็จะเห็นแต่ความโกลาหล พนักงานทำงานด้วยความเครียดและไม่เป็นระบบ เจ้าหน้าที่ออกมาตะโกนสั่งงานเป็นระยะๆ โดยไม่มี

*ศาสตราจารย์ ดร. และปรีดี พนมยงค์ ศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย

**จากบทสนทนาสาธารณะกิจครั้งพิเศษในโอกาสครบรอบ 20 ปี ของมูลนิธิประชากร เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2546

ใครเข้าใจเหตุผลว่า ทำไมถึงต้องสั่งอย่างนั้น ถ้าดูลึกไปถึงเรื่องการเงินการบัญชีแล้วก็จะพบว่าระบบบัญชีและระบบการควบคุมการเงินของซูเปอร์สโตร์ อันมทิมานี้เป็นระบบที่มีได้แตกต่างไปจากระบบบัญชีของร้านโชห่วยเล็กๆ ช้างถนน หากซูเปอร์สโตร์ที่มีอยู่ดาษดื่นในประเทศไทยขณะนี้ มีระบบบริหารงานแบบเดียวกับที่กระทรวงสาธารณสุข บริหารโครงการ 30 บาทแล้ว ซูเปอร์สโตร์นั้นคงจะล้มครืนลงภายในหนึ่งเดือนและซีไอโอของบริษัท ก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

แต่โครงการ 30 บาทของรัฐบาลนั้น สามารถดำเนินการมาได้ทั้ง ๆ ที่มีทรัพยากรค่อนข้างจำกัดเมื่อเทียบกับภารกิจที่ต้องทำ และทั้ง ๆ ที่ไม่มี การบริหารที่เพียงพอกับความซับซ้อนละเอียดอ่อน ของภารกิจดังกล่าว เรื่องนี้ต้องยกให้เป็นผลงาน ของบุคลากรที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ผู้ที่มาขอใช้ บริการ ความบกพร่องขาดแคลนทั้งหลายในด้านการบริหารจึงกลายเป็นภารกิจที่ทุกคน ตั้งแต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไปจนถึงพยาบาลและเจ้าหน้าที่ที่ทั้งหลายต้องแบกรับไว้แทน ส่วนความขาดแคลนในด้านการเงินก็กลายเป็นโจทย์ที่เจ้าหน้าที่ต้องหาทางเยียวยาแก้ไขกันไป

โจทย์ของผู้เขียนในวันนี้มิได้เป็นการ ประเมินโครงการ 30 บาท แต่โจทย์ที่ต้องการจะ ตั้งในวันนี้คือให้สังคมไทยช่วยกันขบคิดว่าเรา ต้องการอะไรจากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วน หน้า เพราะถ้าสังคมไทยไม่มีคำตอบต่อคำถามนี้ แล้ว โครงการ 30 บาทที่มีอยู่นั้นก็จะชวนเซ่อไป ในวันข้างหน้าตามกระแสการเมืองและตาม ยุทธการอย่างไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจน

ขอเริ่มต้นด้วยหลักการของการมีหลัก ประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่คิดว่าคนส่วนใหญ่ทุกคน จะยอมรับได้ คือ

“คนไทยทุกคน หากล้มป่วยลงจะต้องมั่นใจได้ว่า จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่ถูกจำกัด โดยเศรษฐกิจฐานะของตน และการรักษาพยาบาลนั้น จะต้องได้มาตรฐานที่เหมาะสม ในการใช้มาตรการ ใดมาตรการหนึ่งในการรักษา แพทย์จะต้องไม่คำนึง ถึงเศรษฐกิจฐานะของผู้ป่วยอีกเช่นกัน”

ส่วนหลังของข้อความนี้อาจจะมีข้อโต้แย้ง ได้บ้าง แต่ถ้าเราขยายความให้ชัดเจนว่ามาตรฐานที่ เหมาะสมนั้นหมายถึงมาตรฐานที่จะมีผลให้ผู้ป่วย กลับคืนสู่การมีสุขภาพดีที่สุดในระยะเวลาอันสั้นแล้ว ในระบบที่มีความสมบูรณ์มาตรฐานดังกล่าวจะ กำหนดเป็นรูปธรรมโดยมีสิ่งที่เรียกว่า Clinical Practice Guideline (CPG) มาตรฐานตามที่กำหนด นี้ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ การที่แพทย์จะใช้วิธีการที่ซับซ้อนพิสดารไปกว่านี้ก็ย่อมทำได้เป็นกรณี ๆ ไป โดยในกรณีที่มีความจำเป็นทางการแพทย์จริง ๆ ก็ไม่ควรจะให้ค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มนี้เป็นภาระเพิ่มเติม แก่ผู้ป่วย แต่ในกรณีที่เกินความจำเป็นซึ่งอาจต้องใช้ เวลาแพทย์หรือทรัพยากรอื่นมากกว่า ก็อาจจะ เปิดโอกาสให้ผู้ป่วย (หรือญาติ) เลือกใช้วิธีการ รักษาอื่นๆ ได้ และถ้ามีต้นทุนสูงกว่าวิธีการใน CPG ก็ให้เป็นภาระของผู้ป่วย

นอกจากหลักการที่ได้กล่าวมานี้ ผู้เขียนขอ เสนอหลักการที่สองที่พอจะกล่าวได้ว่ามีฉันทามติพอ สมควร แต่อาจไม่มากเหมือนหลักการแรก กล่าวคือ เมื่อล้มป่วยลง ผู้ป่วยทุกคนควรมีสิทธิในการได้รับ การรักษาพยาบาล มิใช่เป็นเพราะได้รับการ สงเคราะห์จากรัฐบาล และเมื่อไม่เป็นการสงเคราะห์

แล้วมาตรฐานของบริการที่ได้รับจะต้องอยู่ในระดับทั่วไป ไม่มีมาตรฐานชั้นสองสำหรับผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์

ผู้ที่ไม่ค่อยเห็นด้วยกับหลักการที่สองนี้อาจจะอ้างว่า ในเมื่อค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลตามโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นเป็นภาระต่อผู้เสียภาษีอยู่แล้ว จึงไม่ควรให้ผู้มีฐานะดีที่พอจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้นั้นมาใช้สิทธิใช้บริการจากโครงการหลักประกันสุขภาพของรัฐได้อีก และทางการควรจะหาทางบังคับให้ผู้ที่แสดงตนว่าเป็นคนมีฐานะดีเช่นว่านี้ร่วมจ่ายค่ารักษาพยาบาลในอัตรา 30 บาทที่ใช้กับคนทั่วไป แนวความคิดนี้ถือว่าโครงการ 30 บาทมิได้เป็นโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ควรจะเป็น

โครงการที่พุ่งเป้า (targeted) ไปเฉพาะคนจนเท่านั้น ในความเป็นจริง ประเทศไทยเคยมีโครงการสุขภาพหลายโครงการที่พุ่งเป้าไปเฉพาะคนบางกลุ่มบางเหล่ามาก่อนแล้ว กลุ่มหนึ่งในนี้ได้แก่ผู้มีรายได้น้อย (ส่วนกลุ่มอื่นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ได้แก่คนพิการ ผู้สูงอายุ ทหารผ่านศึก และเด็ก) ในแง่ของการบรรเทาความเดือดร้อนของคนจน นับได้ว่าโครงการดังกล่าวประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาใหญ่ของโครงการนี้คือครอบคลุมคนจนทั้งประเทศได้ไม่ทั่วถึง ผลการศึกษาในเรื่องนี้พบว่า คนจนที่ได้รับบัตรประเภทต่าง ๆ ยังห่างไกลจาก 100 เปอร์เซ็นต์ (ซึ่งหมายถึงการครอบคลุมทั้งหมด) ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 1

ตารางที่ 1

สัดส่วนของผู้ที่ได้รับบัตรสุขภาพประเภทต่าง ๆ¹ ในประชากรทั้งหมด 2542-2543

	2542	2543
คนจนที่สุด (ร้อยละ 20 ล่างสุด)	59	67
คนจน (ร้อยละ 20 รองขึ้นมา)	62	58
ฐานะปานกลาง	55	44
คนรวย	38	25
คนรวยที่สุด (ร้อยละ 20 บนสุด)	15	13

หมายเหตุ : ¹บัตรสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย บัตรสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล และบัตรประกันสุขภาพ

ที่มา: อ้างถึงในวิจารณ์และอัญญา (2545)

ปัญหาของการครอบคลุมคนจนไม่ทั่วถึง และการที่คนที่ไม่จนได้รับบัตรด้วยนั้นเกิดขึ้น เพราะรัฐบาลไทยไม่มีกลไก (หรือมีกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพ) ที่จะค้นหาผู้มีรายได้น้อยจากประชากร

ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพอิสระหรืออยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการ อีกทั้งสิทธิประโยชน์ที่ให้ในบางกรณีนั้นก็มิได้เจาะจงเฉพาะผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่มีกลุ่มอื่นอยู่ด้วย อาทิเช่นเด็ก และผู้สูงอายุ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวก็ได้ถูกกลืนโดยโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคตั้งแต่ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา และแนวทางที่รัฐบาลใช้ก็คือให้เป็นระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่สิ่งที่รัฐบาลทำมาโดยตลอดก็คือจำกัดวงเงินที่จะให้กับโครงการนี้อยู่ในระดับที่สูงกว่าในอดีตเพียงเล็กน้อย ดังนั้นทรัพยากรที่กระทรวงสาธารณสุขมีเพื่อดำเนินการตามโครงการนี้จึงไม่มากพอที่จะให้บริการกับประชาชนทุกคนได้อย่างถ้วนหน้าจริงๆ คำถามที่เกิดขึ้นก็คือถ้าประชาชนคนไทยทุกคนมีสิทธิตามโครงการนี้และมาใช้บริการเมื่อป่วยแล้ว หากทรัพยากรที่สถานพยาบาลได้รับไม่เพียงพอต่อการกิจที่เกิดขึ้นตามสิทธิของประชาชน ระบบจะล่มจมหรือไม่ บัดนี้เราทราบคำตอบแล้วว่า จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ล่มจม แต่ขอพยากรณ์ไว้ด้วยว่าในอนาคตระบบนี้ก็จะไม่ล่มจม เพราะจะมีการปรับตัวในลักษณะที่จะทำให้ระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้านั้นไม่แตกต่างไปจากระบบสงเคราะห์ที่เคยมีมาในอดีต

ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาการตอบสนองของผู้คนในระบบรักษาพยาบาลของไทยต่อโครงการ 30 บาท ก็จะทำให้เห็นได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลกระทบในด้านคุณภาพการให้บริการ จริงอยู่ ประชาชนมีความพอใจในโครงการ 30 บาท

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น แต่ถ้าดูพฤติกรรมผู้ใช้บริการของโครงการ 30 บาทแล้ว ก็จะได้เห็นว่าประชาชนจะเลือกใช้บริการดังกล่าวโดยประเมินถึงคุณภาพของการรักษาพยาบาลก่อน พฤติกรรมดังกล่าวนี้พอจะเห็นได้จากข้อมูลในตารางที่ 2 ที่ได้มาด้วยความเอื้อเฟื้อของ รองศาสตราจารย์นายแพทย์ศุภสิทธิ์ พรธรรมาธินัย แห่งมหาวิทยาลัยนเรศวร ถึงแม้ว่าจำนวนตัวอย่างที่ใช้ในการประมาณการยังน้อยอยู่ แต่ตัวเลขในตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นพฤติกรรมสำคัญบางอย่าง ข้อมูลนี้ให้สัดส่วนของผู้ที่มีสิทธิตามโครงการ 30 บาทที่มารับการรักษาพยาบาลและใช้สิทธิดังกล่าว หมายความว่าส่วนที่เหลือนั้นมิได้ใช้สิทธิที่ตนมีอยู่ แต่เลือกที่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองไม่ว่าในโรงพยาบาลของรัฐหรือของเอกชน

ข้อมูลนี้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนผู้มีสิทธิจำนวนหนึ่ง ซึ่งมาจากทุกระดับรายได้ เลือกที่จะไม่ใช้สิทธิเต็มตามที่ตนมีอยู่ เหตุผลที่เขาเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิของตน น่าจะอยู่ที่ความรู้สึกของเขาว่า คุณภาพของบริการนั้นไม่ถึงขั้น แต่ถ้าเขาจ่ายเงินแล้วก็น่าจะได้บริการที่มีคุณภาพเหนือกว่า โปรดสังเกตด้วยว่าโดยทั่วไปแล้วผู้มีระดับรายได้น้อยจะมีอัตราการใช้สิทธิสูงกว่าผู้มีระดับสูง

เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเห็นระบบปรับตัวจนผลออกมาไม่แตกต่างไปจากระบบสงเคราะห์เดิมที่เป็นอยู่ ดังนั้นจะด้วยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม โครงการ 30 บาท จึงได้กลับกลายเป็นโครงการสำหรับคนจน

ตารางที่ 2

เปอร์เซ็นต์ของผู้ถือบัตรทองที่มารับการรักษาพยาบาลและที่ใช้สิทธิตามโครงการ 30 บาท 2544-45

ระดับรายได้ (บาท/เดือน)	ผู้ป่วยนอก	ผู้ป่วยใน
< 2,500	74	86
2,500-4,999	60	70
5,000-7,499	56	55
7,500-9,999	39	42
10,000-14,999	49	63
>15,000	19	40
รวม	59	69

ที่มา : งานวิจัยของ รองศาสตราจารย์นายแพทย์ศุภสิทธิ์ พรณารุณทัย

แต่สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้อีกประการหนึ่งก็คือการที่จะให้โครงการ 30 บาทที่โดยนิตินัยแล้วเป็นโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้ากลับกลายเป็นโครงการที่พุ่งเป้าไปยังกลุ่มคนจนโดยพฤตินัย การกลับกลายดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคุณภาพของบริการที่ให้นั้นต่ำกว่าบริการที่มีการจ่ายเงิน เพราะถ้าหากโครงการนี้ให้บริการที่ได้มาตรฐานอย่างน้อยในสายตาของผู้ใช้บริการ อัตราการใช้สิทธิโดยเฉพาะของคนที่มีรายได้สูง าก็จะอยู่ในระดับที่สูงกว่าที่ระบุไว้ในตารางที่ 2 แต่ถ้าอัตราการใช้สิทธิสูงกว่าจริง เงินงบประมาณที่ใช้ในโครงการก็จะไม่เพียงพอ

เมื่อประชาชนสามารถปรับตัวได้เช่นนี้ งบประมาณที่ใช้ในโครงการไม่ว่าจะเป็นเท่าใดก็จะไม่กระทบกระเทือนต่อความอยู่รอดของโครงการนี้ หากมีงบประมาณน้อยลงคุณภาพของการรักษาพยาบาลก็จะน้อยลงตามไปด้วย (ต้องรอแพทย์นานขึ้น แพทย์ไม่มีเวลาหรือไม่ใช้เวลาวินิจฉัยโรค

ให้ถูกต้อง ให้ยาที่ไม่เหมาะกับโรค) และหากคุณภาพลดลง ประชาชนก็จะหนีออกจากการใช้บริการดังกล่าวและหันไปใช้บริการที่ตนต้องจ่ายเงินแทน ประชาชนที่เหลือนอยู่ก็จะเป็นคนจนที่ไม่มีทางหนีได้ และผู้คนเหล่านี้ก็จะได้รับบริการที่มีคุณภาพต่ำ สมกับที่เป็นผู้ได้รับการสงเคราะห์

ความเห็นของผู้ที่อยากให้โครงการ 30 บาทนั้นกลับไปเป็นโครงการสงเคราะห์ ส่วนหนึ่งตั้งอยู่บนความรู้สึกที่ว่าไม่อยากให้เงินภาษีถูกนำมาใช้ให้บริการคนรวย ข้อข้อใจนี้ชอบด้วยเหตุผลอยู่บ้าง แต่การพิจารณานั้นต้องมองดูภาพรวมทั้งหมด โปรดสังเกตว่าในปัจจุบัน สังคมไทยปล่อยให้ใครก็ตามที่มารักษาพยาบาลที่พร้อมจะจ่ายเงิน สามารถเข้าถึงบริการได้ในระดับที่ดีพอสมควร และจะได้เวลาของแพทย์มากกว่าคนทั่วไปอีกด้วย เรามักจะมองว่า ในเมื่อเขาจ่ายเงินแล้ว เขาก็น่าจะมีสิทธิที่จะ “ซื้อ” บริการที่ดีเป็นพิเศษเหล่านี้ได้ แต่ต้องไม่ลืมด้วยว่าทุก ๆ นาทีที่แพทย์ให้เป็นพิเศษกับคนไข้เหล่า

นี้เป็นหน้าที่ที่หายไปจากคนไข้อื่นๆ ที่ไม่มีฐานะทางการเงินควรจะได้ การ “ซื้อ” สิทธิพิเศษเหล่านี้จึงไม่ต่างไปจากการ “แย่ง” ทรัพยากรที่จำกัดมากออกไปจากคนอื่น (ที่ไม่มีกำลังซื้อ)

โครงการ 30 บาทและโครงการเดิมๆ ที่พุ่งเป้าไปยังคนจนอาศัยเงินงบประมาณที่อาศัยภาษีอากรทั่วไปเป็นแหล่งที่มาของเงิน ข้ออ้างของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการ 30 บาท (ในส่วนที่ให้บริการคนรวย) มักจะมีด้วยว่าระบบภาษีอากรของไทยนั้นเป็นระบบภาษีอากรที่ถดถอย แต่งานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์เท่าที่ทำการมานั้นระบุว่าภาษีอากรของไทยนั้นอย่างน้อยมีความเป็นกลางและไม่ถดถอย หมายความว่า นาย ก. ผู้มีรายได้เป็นสองเท่าของนาย ข. ก็จะต้องเสียภาษีเท่ากับสองเท่าของนาย ข. แต่ถ้าจะให้ดีแล้ว ระบบภาษีควรจะปรับระบบก้าวหน้า กล่าวคือนาย ก. ควรจะจ่ายมากกว่าสองเท่า และควรจะมีการปรับปรุงระบบภาษีให้ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าในปัจจุบัน แต่โจทย์นี้เป็นอีกโจทย์หนึ่งต่างหากที่ใหญ่กว่าเรื่องประกันสุขภาพ ผู้เขียนเองจะไม่ขอขยายประเด็นนี้ออกไปเพียงแต่ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลที่กล่าวว่าระบบภาษีของไทยนั้นเป็นระบบถดถอยและการนำเอาภาษีอากรทั่วไปมาใช้จ่ายเพื่อโครงการ 30 บาททำให้คนจนมาช่วยคนรายนั้นมิได้ตั้งอยู่บนรากฐานความเป็นจริง

ระบบประกันสุขภาพโดยทั่วไปแล้วต้องเป็นระบบบังคับ การที่จะให้ประชาชนเลือกจะประกันหรือไม่ประกันด้วยตนเองนั้นไม่เหมาะสม เพราะจะติดปัญหาขั้นพื้นฐานเรื่องการเลือกผิด

(adverse selection) กล่าวคือประชาชนคนป่วยโดยเฉพาะที่ป่วยเป็นโรคเรื้อรังเท่านั้นที่จะเป็นลูกค้าโครงการประกันสุขภาพดังกล่าว และหากเป็นเช่นนั้นกิจการดังกล่าวก็จะไม่คุ้มสำหรับผู้ให้ประกัน นอกเสียจากว่าผู้ให้ประกันคิดเบี้ยประกันสูงมาก แต่ในกรณีนี้ก็จะไม่คุ้มสำหรับผู้ประกัน ด้วยเหตุนี้ระบบประกันสุขภาพในแทบทุกประเทศจึงเป็นระบบที่บังคับ ไทยเองก็มีระบบประกันสุขภาพที่บังคับด้วย เช่นที่จัดภายใต้ พระราชบัญญัติประกันสังคมและที่นำมาบังคับใช้กับลูกจ้างภาคเอกชนทั้งหมด ระบบนี้มีการเก็บเงินสมทบอย่างเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลผู้ประกันตนได้อย่างสมบูรณ์ ถึงแม้ว่าค่าเงินสมทบที่เก็บนั้นค่อนข้างจะถดถอย¹ และมีส่วนหนึ่งที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย

หากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าสามารถเก็บค่าเงินสมทบเช่นเดียวกันกับสำนักงานประกันสังคม รัฐบาลก็จะมีเครื่องมืออีกชิ้นหนึ่งในการที่จะทำให้โครงการดังกล่าวมีความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะจะสามารถปรับอัตราให้สอดคล้องกับรายได้ได้ดีขึ้นและอาจมีทรัพยากรเพื่อการนี้ได้อีกด้วย แต่ปัญหาที่ยังขบคิดไม่ได้ก็คือจะหาวิธีเก็บเงินค่าสมทบอย่างไรให้ทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะคนไทยโดยทั่วไปที่ไม่ได้ทำงานในภาคเอกชน (ซึ่งได้รับการคุ้มครองจากราชบัญญัติประกันสังคมอยู่แล้ว) และที่มิได้เป็นข้าราชการ จะทำงานอยู่ในภาคที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้นการตามเก็บเงินค่าสมทบเป็นราย ๆ นั้นทำได้ยากมาก ยากแค่ไหนดูได้จากประสบการณ์ของสำนักงานประกันสังคม ที่พยายามขยายโครงการของตน

¹ ในการคำนวณค่าสมทบนั้นจะมีเพดานอยู่ที่ระดับเงินเดือน 15,000 บาท หมายความว่าผู้ที่มีรายได้เหนือกว่านั้นจะเสียเงินค่าสมทบเท่ากับผู้มีรายได้ 15,000 บาท

ไปให้ครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป แต่ปรากฏว่าสามารถขยายฐานออกไปต่ำกว่าเป้าหมายมาก ดังนั้น หากใครมีวิธีเรียกเก็บเงินค่าสมทบจากภาคที่ไม่เป็นทางการอย่างมีประสิทธิภาพก็ขอความอนุเคราะห์แจ้งให้ทราบด้วยระหว่างที่ไม่มีวิธีการนี้การใช้งบประมาณแผ่นดินจากภาษีอากรทั่วไปก็ไม่น่าจะเป็นเรื่องเสียหายเท่าใดนัก

ผู้เขียนไม่ต้องการที่จะให้บทความนี้แสดงแต่ภาพลบต่อกระทรวงสาธารณสุขอย่างเดียวเท่านั้น ความจริงแล้ว ตลอดระยะเวลาประมาณสิบปีที่ผ่านมา กระทรวงสาธารณสุขได้พยายามปรับปรุงระบบงบประมาณและพยายามกระจายเงินไปยังจังหวัดห่างไกลและมีประชากรมากให้มากขึ้น และโครงการ 30 บาทนี้ได้ตอกย้ำแนวทางนี้อีกทอดหนึ่ง เพราะถ้าทำตามเงื่อนไขของโครงการนี้แล้วทุกจังหวัดในประเทศไทยก็จะได้รับงบประมาณต่อคนเพื่อการรักษาพยาบาล (และบางส่วนของ การส่งเสริมสุขภาพ) เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เพราะบางจังหวัดมีภาระโรคไม่เหมือนกัน

การถ่ายโอนเม็ดเงินจากจังหวัดหนึ่งไปยังอีกจังหวัดหนึ่งนั้นทำได้ไม่ยากนัก แต่กระทรวงสาธารณสุขมีกรรมเก่าที่สร้างไว้แต่ในอดีต เงินลงทุนที่ลงไปในการสร้างสถานพยาบาลต่าง ๆ นั้นมิได้ลงไปอย่างเป็นธรรมทั่วทั้งประเทศ แต่มีความลำเอียงไปยังท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่า ด้วยสาเหตุอย่างน้อยสองประการ ประการแรก ชุมชนในบางจังหวัดมีกำลังทรัพย์และมีความพร้อมใจกันลงขันสร้างโรงพยาบาลในจังหวัดของตน เมื่อสร้างเสร็จก็จะส่งมอบโรงพยาบาลนั้นให้แก่

กระทรวงาบริหารต่อ จังหวัดที่ดำเนินการตามนี้มักจะเป็นจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควรไม่ต่ำเกินไปนัก เหตุผลประการที่สองที่มีความซับซ้อนกว่าคือ การที่จะสร้างโรงพยาบาลและมีบุคลากรในโรงพยาบาลนั้น ๆ จะต้องดูถึงความต้องการบริการโดยรอบด้วย ถ้ากระทรวงฯ จะไม่ใช้กลไกตลาดก็จะดูเฉพาะความหนาแน่นของประชากรในบริเวณนั้นโดยไม่ดูกำลังซื้อในบริเวณนั้นและเลือกจุดที่จะลงทุน แต่ในอดีต (และแม้กระทั่งในปัจจุบัน) กระทรวงฯ ไม่สามารถละเลยกำลังซื้อของคนในบริเวณนั้นได้เสียทีเดียว เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าบุคลากรทางด้านสาธารณสุขโดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ที่จะมาให้บริการในสถานพยาบาลของรัฐนั้นมักจะเสริมรายได้ของตนด้วยการเปิดบริการส่วนตัวพร้อม ๆ กัน เพราะฉะนั้นบุคลากรเหล่านี้ก็จะมิอาจขังหนึ่งอยู่ในภาคสาธารณะและอีกข้างหนึ่งอยู่ในภาคเอกชน (ซึ่งจะดูกำลังซื้อเป็นหลัก) เมื่อเป็นเช่นนี้ทรัพยากรการลงทุนส่วนหนึ่งก็จะมุ่งหน้าไปสู่พื้นที่ที่มีกำลังซื้อมากพอสมควร

ผลของแนวทางการลงทุนของกระทรวงสาธารณสุขนั้นเห็นได้จากการนำเอา 5 จังหวัดที่มีประชากรต่อเตียงมากที่สุดคือ 1458 คนต่อหนึ่งเตียง (หรือขีดความสามารถในการให้บริการรักษาพยาบาลจำกัด) มาเปรียบเทียบกับ 5 จังหวัดที่มีประชากรต่อเตียงน้อยที่สุด (หรือมีขีดความสามารถในการให้บริการมาก) คือ 242 คนต่อหนึ่งเตียง ก็จะได้เห็นว่าจังหวัดสองกลุ่มนี้แตกต่างกันถึง 6 เท่า โปรดสังเกตด้วยว่า จำนวนเตียงที่ใช้ในการคำนวณดังกล่าวนี้เป็นแต่เฉพาะเตียงของโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น หากรวมเอาเตียงจากโรงพยาบาลของรัฐที่สังกัดกระทรวงอื่น ๆ และ

ของ 5 จังหวัดที่มีเตียงคนไข้น้อยอันได้แก่ แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ ชัยภูมิ ศรีสะเกษ และหนองคาย ก็พบว่าจังหวัดเหล่านี้มีกำลังซื้อน้อย สิ้นห้าจังหวัดนี้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อหันมายัง 5 จังหวัดที่มีเตียงคนไข้หนาแน่น ก็จะได้จังหวัดที่มีกำลังซื้อค่อนข้างสูง คือสระบุรี ชลบุรี เชียงใหม่ ปทุมธานี และนนทบุรี สิ้นห้าจังหวัดนี้อยู่ในภาคกลางและสองในสี่นี้ก็เป็นจังหวัดที่อยู่ติดกับกรุงเทพฯ²

กรรมเก่าที่สร้างไว้นั้นมีผลต่อกระบวนการกระจายงบประมาณของกระทรวงสาธารณสุข เพราะดังได้กล่าวมาแล้วว่าการโอนถ่ายเม็ดเงินนั้นทำได้ง่าย แต่ถ้าเม็ดเงินที่โอนถ่ายไปมานั้นไม่ได้สัดส่วนกับทรัพยากรประจำพื้นที่ ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะถ้าทุกจังหวัดได้เม็ดเงินเท่ากันแต่ทรัพยากรประจำพื้นที่นั้นแตกต่างกันมาก บางพื้นที่เมื่อนำเอาเงินไปเลี้ยงดูทรัพยากรประจำพื้นที่ก็จะไม่มีเงินเหลือสำหรับการอื่น

ทรัพยากรประจำพื้นที่นั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง ที่เห็นได้ชัดเจนนที่สุดก็คือตัวอาคารและอุปกรณ์ที่อยู่ในอาคารเหล่านั้นซึ่งสามารถวัดได้อย่างคร่าวๆ จากจำนวนเตียงที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว แต่การมีอาคารและอุปกรณ์รักษาพยาบาลนั้นมีผลตามมาที่สำคัญกว่านั้น กล่าวคือที่ใดที่มีสถานพยาบาลหนาแน่นก็จะมีอัตราสำหรับบุคลากรหนาแน่นตามไปด้วย และบุคลากรเหล่านี้ก็ติดแน่นอยู่กับพื้นที่ไม่แพ้วตัวอาคารและอุปกรณ์เช่นกัน ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบุคลากรเหล่านี้ส่วนใหญ่มีวิชาชีพหนึ่งอยู่ในภาคเอกชนและได้ก็สร้างชื่อเสียงไว้

ในพื้นที่ไม่น้อย การที่จะให้เขาถอนตัวออกไปจากฐานชื่อเสียงของตนและโยกย้ายไปตามนโยบายที่ใช้การกระจายงบประมาณเป็นเครื่องมืออันนั้นจึงเป็นสิ่งที่ยาก

ความไม่สมส่วนกันในทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะระหว่างเงินกับทรัพยากรบุคคลจึงเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างมากในการบริหารโครงการ 30 บาท นอกจากนี้ยังทำให้การใช้งบประมาณขาดประสิทธิภาพ สถานพยาบาลในบางจังหวัดรวยเงิน แต่จนแพทย์อย่างรุนแรง ขณะที่ในบางจังหวัดมีแพทย์มากมายแต่ทุกคนก็ตื่นตระหนกเพราะไม่มีเงินเหลือใช้สำหรับอย่างอื่นหลังจากที่จ่ายเงินเดือนให้บุคลากรไปแล้ว โดยในบางจังหวัดค่าเงินเดือนสูงกว่างบประมาณที่ได้มาด้วยซ้ำ กระทรวงฯเองก็ทราบปัญหานี้เป็นอย่างดี แต่ยั้งยืนงเป็นไก่ตาแตกมาเป็นเวลากว่าสองปีแล้ว อีกทั้งยังไม่มีมาตรการแน่วแน่ที่จะจัดการกับปัญหานี้แต่อย่างใด แต่ถ้าพูดให้ยุติธรรมกับกระทรวงสาธารณสุขแล้ว คงต้องกล่าวว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่จะแก้ไขได้ยากมาก เพราะถ้าจะทำอย่างจริงจังแล้วก็หมายความว่าต้องทำศึกกับแพทย์ ประวัติของการนำเอาหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกล้วนให้ข้อสรุปได้อย่างเดียวกันว่า ทำศึกกับใครนั้นก็พอจะทำได้ แต่ทำศึกกับแพทย์นั้นยากเย็นแสนเข็ญทีเดียว

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหारे่องการกระจายทรัพยากรด้านการรักษาพยาบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์) นั้น เป็นโจทย์ใหญ่ที่กระทรวงสาธารณสุขจำเป็นต้องเยียวยาแก้ไขให้ได้

² เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่ากรุงเทพฯ มิได้เป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีจำนวนประชากรต่อจำนวนเตียงต่ำสุด อย่างน้อยกระทรวงสาธารณสุขก็มีนโยบายที่จะกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น เพียงแต่ว่าความหมายของคำว่าท้องถิ่นนั้นเริ่มตั้งแต่พรมแดนระหว่างกรุงเทพฯ กับนนทบุรี

ถึงแม้ว่าจะต้องใช้เวลามากก็ตาม วิธีหนึ่งที่ทางการจะให้บริการที่เข้าถึงคนจนมีมาตรฐานดีพอที่จะไม่เป็นบริการสงเคราะห์หรือบริการชั้นสองได้ก็คือการให้ค่าตอบแทนแก่แพทย์ให้เพียงพอเพื่อให้แพทย์ไม่จำเป็นต้องหารายได้จากภาคเอกชนอย่างน้อยก็ให้เฉพาะในเขตที่ห่างไกลความเจริญ อีกวิธีหนึ่งก็คือให้มีระบบเงินเดือนสองระบบ ในระบบหนึ่งแพทย์จะได้เงินเดือนสูงกว่าในปัจจุบันมากแต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องทำงานเต็มเวลาให้กับราชการและจะไม่เปิดคลินิกส่วนตัวหรือทำงานให้แกโรงพยาบาลเอกชน

ความจริงแล้ว วิธีปรับรายได้ของแพทย์ดังกล่าวนี้เท่ากับเป็นการที่รัฐจะใช้กำลังซื้อของตนแย่งแพทย์จากภาคที่รักษาคนมีฐานะดีมารักษาคนที่สังคมเห็นว่าควรจะได้รับ การรักษาพยาบาลมากกว่า ถ้าใช้วิธีนี้ต้นทุนสำหรับภาครัฐก็จะค่อนข้างสูง แต่ถ้ารัฐสามารถจัดการให้การประกันสุขภาพแก่คนไทยส่วนใหญ่ (ตัวเลขที่ผู้เขียนมีอยู่ในใจคือประมาณร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมด) ทั้งที่เป็นคนจนและคนพอจะมีฐานะบ้าง ก็จะสามารถลดกำลังซื้อในส่วนที่อยู่นอกระบบประกันลงได้ และจะมีความจำเป็นที่จะจ่ายรายได้ให้มากเพื่อแย่งทรัพยากรกับคนเหล่านี้น้อยลง ขณะเดียวกันก็จะสามารถเพิ่มคุณภาพของบริการแก่คนส่วนใหญ่ให้ดีขึ้นได้อีกด้วย

ผู้ที่ค้านการให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามักจะชอบปลุกผีสังคมนิยมและลามต่อไปถึงขนาดว่า นี่คือการนำเอาระบบคอมมิวนิสต์มาใช้ในประเทศไทย เพื่อจะได้ไม่ต้องเถียงกันในเรื่องนี้ ไร้สาระดังกล่าวนี้ ผู้เขียนขอยืนยันเสียเลยว่า สิ่งที่เขาเสนอนั้นเป็นการทำให้กำลังซื้อในด้านการรักษา

พยาบาลเป็นของสังคมโดยรวม (socialize) ไม่เห็นว่าการ socialize ดังกล่าวจะมีข้อเสียหายแต่ประการใด ช้าอาจจะมีข้อดีที่ให้คนไทยส่วนใหญ่มีหลักประกันสุขภาพที่ได้มาตรฐานด้วยต้นทุนที่ไม่สูงนักอีกด้วย

โปรดสังเกตด้วยว่าสิ่งที่ผู้เขียนอยากจะ socialize นั้นคือ*กำลังซื้อ* มิใช่ตัวผู้ให้บริการ คลินิกเอกชนและโรงพยาบาลเอกชนจะยังคงมีต่อไปในอนาคตและอาจจะมีส่วนแบ่งตลาดไม่น้อยกว่าในปัจจุบัน แต่สถานพยาบาลเหล่านี้จะให้บริการโดยการทำสัญญากับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแทนที่จะให้บริการและเรียกเก็บค่ารักษาโดยตรงจากคนไข้ ข้อเสนอดังกล่าวนี้ไม่ได้แตกต่างไปจากการที่โรงพยาบาลเอกชนในปัจจุบันหลายแห่งที่ทำสัญญากับสำนักงานประกันสังคมอยู่

งบประมาณที่รัฐบาลใช้อยู่ขณะนี้เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชากรประมาณร้อยละ 80 ได้อย่างน้อยก็ในระดับมาตรฐานก่อนที่จะมีโครงการ 30 บาท แต่มีเงื่อนไขว่ากระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นเจ้าของสถานพยาบาลรายใหญ่ที่สุดของประเทศจะต้องเกลี้ยบุคคลากรของตนให้กระจายไปยังท้องที่ที่ขาดแคลนอยู่ขณะนี้ วิธีเดียวที่จะทำได้ภายใต้เงื่อนไขงบประมาณดังกล่าวก็ด้วยการใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการในสังกัดไปตามนโยบาย วิธีนี้ดูเผินๆ จะมีต้นทุนทางเศรษฐกิจต่ำแต่มีต้นทุนทางการเมืองสูง และจะเดินหน้าไปได้ไม่นาน ด้วยเหตุว่าจะเป็นชนวนที่ทำให้แพทย์ลาออกเป็นจำนวนมาก

ในที่สุด สถานการณ์จะบังคับให้กระทรวงสาธารณสุขหันมาใช้กลไกตลาดปรับเงินเดือนสำหรับแพทย์ที่อยู่ในท้องที่ที่แพทย์มีโอกาหารายได้ในภาคเอกชนน้อย ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะต้องยอม

จำนวนต่อข้อเท็จจริงที่ว่า ในระบบเศรษฐกิจผสม สำหรับโครงการ 30 บาทรักษาทุกคนนั้นไม่พอ
อย่างที่เราเห็นในประเทศไทยขณะนี้ งบประมาณ สำหรับภารกิจที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน

บรรณานุกรม

วิโรจน์ ฅ रणอง และอัญชฌา ฅ रणอง (2545). “ฉนวนหน้า หรือช่วยคนจน เส้นทางสู่อนาคตของ
โครงการ 30 บาท” บทความประกอบการประชุมวิชาการหนึ่งทศวรรษ สถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข (ครั้งที่ 4) เรื่อง “ร่วมกันสร้างสุขภาพสังคม สู่สังคมแห่งสันติภาพ” ที่ศูนย์นิทรรศการ
และการประชุมไบเทค กรุงเทพฯ 5-7 สิงหาคม 2545.

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองท้องถิ่น

*ศาสตราจารย์ ดร. บุญเลิศ เลี้ยวประไพ

ในอดีต กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ สาธารณสุข การศึกษา วัฒนธรรม การประกอบอาชีพ การป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และอื่นๆ มักจะถูกกำหนด มอบหมาย สั่งการ จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ ดำเนินการจากราชการส่วนกลางผ่านกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือสำนักงานคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด อำเภอ

ความพยายามที่จะกระจายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังที่กล่าวไว้ข้างบนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบลประสบความสำเร็จได้เพียงระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะองค์กรต่างๆ ที่มีชื่อเรียกว่า “ราชการส่วน

ท้องถิ่น” ยังถูกครอบงำด้วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมต่างๆ อยู่ “ข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่จะได้รับหรือคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการการกระจายอำนาจดูเหมือนหนึ่งในสองอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุด อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือการขาดความรู้ ความเข้าใจ ความสนใจ และความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่น รับหน้าที่และความรับผิดชอบที่มาพร้อมกับนโยบายและโครงการการกระจายอำนาจของประชาชนระดับพื้นฐาน”¹

หากพิจารณาถึงปรัชญาในการทำงานเพื่อประสบความสำเร็จ จะเห็นว่า “มีความพยายามอยู่ที่ไหน ความสำเร็จอยู่ที่นั่น” ซึ่งเป็นสัจธรรมที่ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัย ดังนั้นหลังจากมีการใช้ความพยายามมาเป็นเวลาประมาณกว่า 20 ปี รัฐสภาชุดที่ 25 (พ.ศ.2535-2538) จึงได้มีมติรับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

*เกตุทัตศาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต (ตุลาคม 2543-กันยายน 2545) ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (ตุลาคม 2545-ปัจจุบัน)

¹ Boonlert Leoprapai. 1998. "Social Sector Decentralization and Human Welfare in Thailand." Journal of Population and Social Studies. Vol.6, Nos.1-2, July 1997-January 1998, pp.85-121.

พ.ศ. 2537 โดยให้ผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือการบัญญัติให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์การปกครองประเทศตามระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ระบุอำนาจ สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน รวมทั้งการระบุให้รัฐต้องกระจายอำนาจ ส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตลอดจนการตรวจสอบอำนาจของส่วนราชการไว้อย่างละเอียดและชัดเจน เช่น

- | | |
|-----------|--|
| มาตรา 3 | อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย |
| มาตรา 4 | ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง |
| มาตรา 59 | บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ |
| มาตรา 76 | รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ |
| มาตรา 78 | รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจกรรมท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วไป รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น |
| มาตรา 284 | องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ
การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ |

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯลฯ

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และ ฯลฯ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มალจะแนเสีย เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และ ฯลฯ

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ และ ฯลฯ

การดำเนินงานเพื่อสนองเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญ

ก. มาตรการทางกฎหมาย

จากหลักการและนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่แสดงไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นครั้ง

ที่สอง หลังจากที่ได้มีแก้ไขหนึ่งครั้งเมื่อ พ.ศ.2538² สำระสำคัญของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเท่านั้น โดยไม่มีสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล ดังนั้นจึงทำให้คณะกรรมการองค์การบริหารส่วน

² เป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบล และของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538.

ตำบลซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากกำนัน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน และจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกินสี่คน เหลือเพียงสามคนคือ ประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารจำนวนสองคน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร หรือกล่าวอย่างสั้นๆ คือ กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารท้องถิ่นระดับตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น รวมทั้งการเพิ่มหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำอีกหนึ่งหน้าที่คือ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำได้อีกสองกิจการคือ การท่องเที่ยวและการผังเมือง

นอกจากการออกกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่ท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 284 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกอย่างน้อย 10 ฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543

ข. มาตรการทางบริหารและการวางแผน

การละเว้นหรือไม่กระทำหน้าที่ที่พึงกระทำของข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ คือ คำพูดแก้ตัวที่ได้ยินจนเป็นปกติวิสัย เช่น “ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ หรือรองรับไว้” ในกรณีที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน คำแก้ตัวมาตรฐานของการละเว้นหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ๆ พึงกระทำ คำแก้ตัวมาตรฐานคือ “การขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ” หรือ “มีกำลังคนและงบประมาณน้อยกว่าปริมาณงานที่ต้องรับผิดชอบ” ข้อสังเกตดังกล่าวนี้ อาจมีข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการของบางหน่วยงาน เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ถ้าหากจะพิจารณาดูผลงานของกองราชการส่วนตำบล จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา หน่วยงานแห่งนี้ทำการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ทำการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของ อบต. แม้จะเป็นเรื่องน่าเสียดายอยู่บ้างที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเน้นด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยิ่งกว่าการส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ในแผนพับ ชื่อการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของท่าน (ธันวาคม 2542) ที่พิมพ์แจกจ่ายแก่ราษฎรจะระบุการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน (ประชาคม) เป็นปัญหาหนึ่งและเสนอแนวทางแก้ไขไว้สั้น ๆ คงไม่มีผลกระทบมากนัก แต่ถ้าหากจะพิจารณาจากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่แยกออกจากกรมการปกครองเดิม โดยการ “ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหนึ่งในสิบเอ็ดหน้าที่ของกรมที่จัดตั้งขึ้นใหม่คงจะช่วยให้เกิดความหวังว่าการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ที่จัดตั้งขึ้นนี้จะช่วยให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้นเรื่อย ๆ

เพื่อดำเนินการตามทีระบุไว้ในมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มี “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจหน้าที่นอกจาก “จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา” ยังมีอำนาจหน้าที่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนหนึ่งข้อคือ “เสนอแนะและจัดแบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น”

การพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรป

ครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเลขานุการของคณะกรรมการกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแสดงให้เห็นความแตกต่างในอำนาจหน้าที่คือ หน่วยงานแรกเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย แผนการกระจายอำนาจ และแผนปฏิบัติการ ขณะที่หน่วยงานหลังเป็นหน่วยงานสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปฏิบัติการตามแผน เพราะตามกรอบอัตรากำลังจะมีข้าราชการประจำส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอ รวม 3,740 คน

การบรรลุวัตถุประสงค์

ก. การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้านการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476³ จนกระทั่งถึง พ.ศ.2542 มี 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากสุขาภิบาลได้รับการปรับฐานเป็นเทศบาลตำบลใน พ.ศ.2542 จึงมีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ แม้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มุ่งหวังจะให้ประชาชนมีโอกาส

³ ถ้าจะกล่าวให้ถูกต้องจริง ๆ การปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มดำเนินการในรูปสุขาภิบาลตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลท้องที่.

ปกครองตนเองในลักษณะกระจายอำนาจ แต่จนกระทั่งมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องถิ่นที่สุขาภิบาลตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรณีเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิเศษรูปแบบหนึ่ง ที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ส่วนหนึ่งของสมาชิกเมืองพัทยายังมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือแม้แต่กรุงเทพมหานครที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ยังมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ ทั้งมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีหรือโดยข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตราทางกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

แม้จะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนยังไม่สมบูรณ์ เพราะประชาชนยังไม่มีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ รวมทั้งผู้บริหารงานด้านรักษาความสงบเรียบร้อย ความยุติธรรม สวัสดิภาพและสวัสดิการ เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ก็ยังมีความหวังว่า ถ้าหากมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 ที่จัดทำขึ้นตามอำนาจที่ให้ไว้ในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 อย่างจริงจัง จนกระทั่งบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนคงจะสมบูรณ์

ข. การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และอาจรวมเอาการสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งดังกล่าวคือ “การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น” ตามความรู้และความเข้าใจของประชาชนระดับพื้นฐาน แม้แต่ในบรรดาข้าราชการบางส่วนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นยังมีความเข้าใจทำนองเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการโหมประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไปใช้

สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับต่างๆ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

ข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยนิเทศเคลื่อนที่ 18 เขต ภายใต้มาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน (มพช.) เกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่คัดมาเสนอไว้ข้างล่างนี้ สอดคล้องค่อนข้างมากกับข้อค้นพบของโครงการวิจัยการใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์การบรรลุภาวะการจัดการการบริหารที่ดี ณ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี : การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (โครงการ อบต.กาญจนบุรี)

“กิจกรรมที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมและไม่ทราบรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่ชัดเจนในการมีส่วนร่วม ได้แก่ กระบวนการลงชื่อถอดถอนทั้งนักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การร่วมร้องทุกข์ในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ การขอข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเดินทางเรียกร้องและประท้วงโดยรวมและปราศจากอาวุธ

กิจกรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยและมีความรู้ความเข้าใจไม่มากนัก ได้แก่ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น การเข้าร่วมประชาสัมพันธ์การ

เข้าร่วมฟังผลการดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ ในกิจกรรมพัฒนาของชุมชน การพูดคุยกับคนรู้จัก เรื่องการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครอง และการเคยร่วมตรวจสอบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”⁴

โครงการ อบต.กาญจนบุรี ที่ดำเนินการโดยให้ผู้มีส่วนได้เสีย (ผู้นำอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในชุมชนชนบท ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้าน อาสาสมัครในกิจกรรมสาธารณะต่างๆ และประธาน/กรรมการ/สมาชิกกลุ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม) ที่สนใจและยินดีเป็นอาสาสมัครเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและในกระบวนการจัดการบริหารสาธารณะของตำบลเป็นระยะเวลาหนึ่งทำการสำรวจความรู้ ความคิดเห็น และการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการสัมภาษณ์ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป ในชุมชนของตนก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วม และหลังการดำเนินงานกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นเวลาประมาณ 10 เดือน โดยการสัมภาษณ์บุคคลคนเดียวกับที่เขาได้เคยสัมภาษณ์ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมมีข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ นอกจากการมีส่วนร่วมด้วยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. (ร้อยละ 93.8 ของผู้ตอบสัมภาษณ์ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมและร้อยละ 96.4 หลัง) และด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ที่ทำ โดย อบต.

⁴คณะอนุกรรมการกำกับแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ม.ป.ป. แผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสัมมนาวิสาขสถานคารสมอง โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และบริษัท บัตรกรุงไทย จำกัด ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร 31 พฤษภาคม 2545.

(ร้อยละ 56.3 ก่อน และ 62.2 หลัง) การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งก่อนและหลังกระบวนการมีส่วนร่วมล้วนอยู่ในระดับต่ำ แม้อัตราร้อยละของผู้ตอบสัมภาษณ์หลังกระบวนการมีส่วนร่วมจะสูงกว่าก่อนเริ่มกระบวนการ อัตราร้อยละของการเข้าไปมีส่วนร่วมล้วนอยู่ในระดับต่ำ ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของผู้ตอบสัมภาษณ์ทั้งก่อนและหลังกระบวนการมีส่วนร่วม ได้แก่ กิจกรรมการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเคยเข้าไปติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต. (ร้อยละ 15.4 ก่อน และ 19.1 หลัง) ด้วยการเคยอ่านรายงานการประชุมสภาหรือกรรมการบริหาร (ร้อยละ 8.9 ก่อน และร้อยละ 14.6 หลัง) ด้วยการเคยอ่านข้อบังคับตำบล (ร้อยละ 7.8 ก่อน และ 13.0 หลัง) ด้วยการเป็นกรรมการตรวจการรับรางวัลหรือตรวจรับสิ่งของที่ อบต. จัดซื้อจัดจ้าง (ร้อยละ 4.3 ก่อน ร้อยละ 8.5 หลัง) กิจกรรมที่ต่ำกว่าร้อยละ 40 คือ ด้วยการถามสมาชิกสภาหรือกรรมการบริหารเกี่ยวกับแผนงานในอนาคต (ร้อยละ 36.2 ก่อน ร้อยละ 38.3 หลัง) และด้วยการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการทำประชาพิจารณ์ของ อบต. ในหมู่บ้านหรือตำบล (ร้อยละ 33.1 และ 38.0) และมีอยู่กิจกรรมเดียวที่ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยการเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความคิดเห็นในการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อเสนอต่อ อบต. (ร้อยละ 46.8 ก่อน ร้อยละ 48.0 หลัง)⁵

จากข้อสังเกตของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและหน่วยนิเทศก์เคลื่อนที่ 18 เขตภายใต้ มพช. และข้อค้นพบของโครงการ อบต.-กาญจนบุรี) แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมของพวกเขาในกิจกรรมสาธารณะ ความพยายามของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการพิมพ์โพสเตอร์ “เราจะมีส่วนร่วมและตรวจสอบท้องถิ่นได้อย่างไร จำนวนเป็นแสนแผ่น ด้วยการระบุว่าเราจะมีส่วนร่วมและตรวจสอบท้องถิ่นด้วยการรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ด้วยการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น ตรวจสอบพฤติกรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เรียกร้องขอทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเห็นว่าการทำงานไม่โปร่งใส ตรวจสอบแผนพัฒนาของท้องถิ่นว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนหรือไม่ และมีการใช้จ่ายเงินไปทำอะไรบ้าง ติดตามการดำเนินงานตามโครงการของท้องถิ่นว่าถูกต้อง โปร่งใส และสุจริตหรือไม่ และออกมาคัดค้านข้อบังคับมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน” แจกจ่ายไปทุกจังหวัด อำเภอตำบล และหมู่บ้าน แม้จะเป็นความตั้งใจที่ดีในการให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นแต่ว่าเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า⁶

⁵ บุญเลิศ เลี้ยวประไพ เจริญพร อภิชนาพงศ์ โยธิน แสงดี วีรพาสานะปรัชญ์ ยุพิน วรสิริอมร มนฤดี เกิดสมบุญ และปรมาภรณ์ มีสุวรรณ. (อยู่ระหว่างจัดพิมพ์). การใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลยุทธ์การบรรลุสภาวะการจัดการการบริหารที่ดี ณ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาญจนบุรี : การวิจัยเชิงปฏิบัติการ. กรุงเทพฯ และนครปฐม.

⁶ คณะวิจัยพบโพสเตอร์แผ่นนี้ปิดไว้ ณ หน้าร้านชำแห่งหนึ่งที่เป็นที่ทำการผู้ใหญ่บ้านด้วย ขณะไปทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ภรรยาผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิกสภา อบต. ผู้นำกลุ่มแม่บ้านและกลุ่มประกอบอาชีพ เมื่อถามถึงที่มาของโพสเตอร์แผ่นนี้ นอกจากจะบอกว่าไม่ทราบ และยังบอกว่าไม่เคยอ่าน.

สรุป

การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น แม้จะยังไม่สมบูรณ์เต็มร้อย แต่ก็นับได้ว่าก้าวหน้าไปมาก สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ในระดับเตาะเตะ ถ้าหากดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 ประการดังที่ระบุไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างจิตสำนึกเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้ตระหนักและมีความ

รับผิดชอบในการดูแลท้องถิ่นของตนเองร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมประชุมร่วมคิด ร่วมทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมที่ตัวเขา สมาชิกของครอบครัว และของชุมชนของพวกเขจะได้รับ เช่น ใช้เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้เพื่อจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้มากขึ้น ดีขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น ในช่วงเวลา 15-20 ปีข้างหน้าประชาชนส่วนใหญ่อาจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น⁷

⁷ แนวทางที่ระบุไว้ในแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การสร้างกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม การสร้างวิทยากรชุมชน การสร้างชุมชนต้นแบบ การสร้างจิตสำนึกเพื่อการมีส่วนร่วม การจัดประชุมสภาท้องถิ่นสัญจร การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเพื่อให้เอื้อประโยชน์ต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดให้มีการฝึกอบรม การติดตามผล (ดูรายละเอียดใน 4 ที่อ้างแล้วข้างบน)

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

*ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ¹ เป็นกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีความสำคัญต่อการปฏิรูปทางการเมือง

บทความนี้จะศึกษาแนวคิด เนื้อหา และรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ให้กำเนิดกฎหมายดังกล่าว หลังจากนั้นจะศึกษาเนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. แนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส²

ในเบื้องต้นจะศึกษาความเป็นมาและเป็นไปของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยสังเขป

ก. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1848

ในปี ค.ศ. 1848 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ซึ่งเป็นผลให้มีการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นครั้งที่สอง เรียกว่า “สาธารณรัฐที่สอง”³ (La Seconde République) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ทั้งรูปแบบและเนื้อหา

*อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ เกตุทัตศาสตราภิชาน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

¹คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตรงกับคำว่า “ลัว ออแกนิก” (Loi organique) ในภาษาฝรั่งเศส ถ้าจะแปลคำฝรั่งเศสดังกล่าว เป็นคำไทยแบบคำต่อคำ ก็จะได้คำแปลว่า “กฎหมายเกี่ยวกับองค์กร” ซึ่งมีนัยว่า กฎหมายประเภทนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้นจึงต้องยอมรับถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²ดู Hubert Amiel, Les lois organiques, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, volume II 1984 p.405-450

³ตั้งแต่อดีตอันยาวนานจนถึงปัจจุบัน ได้มีการก่อตั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสรวม 5 ครั้ง คือ ครั้งที่หนึ่งเมื่อปี ค.ศ. 1792 ครั้งที่สองเมื่อปี ค.ศ. 1848 ครั้งที่สามเมื่อปี ค.ศ. 1870 ครั้งที่สี่เมื่อปี ค.ศ. 1946 และครั้งที่ห้าเมื่อปี ค.ศ. 1958

มาตรา 115 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บัญญัติว่า “ภายหลังการลงมติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Constituante) จะได้ดำเนินการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Des lois organiques) ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะกำหนดโดยกฎหมายพิเศษ (Une loi spéciale)”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 เป็นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับแรกที่กำหนดรูปแบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รูปแบบดังกล่าวก็คือ การให้สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะสูงกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Législative) เป็นผู้ให้ความเห็นชอบกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับพิเศษ (Une Valeur Particulière) ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็คือ การตรากฎหมายประเภทนี้จะกระทำเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ อย่างจำกัด คือ เรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญ (Organe Constituante)

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 มาตรา 115 เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ใช้บังคับมาจนถึงปี ค.ศ. 1851 จึงได้ถูกยกเลิกไป หลังจากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอีกหลายฉบับ แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใด นอกจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติว่าด้วยกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีรูปแบบพิเศษดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848

ข. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1857 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 รับรองว่า รัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด (La Suprématie Parlementaire) ซึ่งทำให้รัฐสภาในสมัยนั้นสามารถใช้อำนาจตรากฎหมายเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวก

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมดและทุกเรื่อง ดังนั้นในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรใดตามรัฐธรรมนูญได้ รัฐสภาก็จะตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับองค์กรนั้น กฎหมายเช่นว่านี้เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (Loi Organique) ซึ่งหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในเวลานั้นแตกต่างจากกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ เรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ การจัดระเบียบบริหารขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ เรื่องใดๆ ที่มีใช้การจัดระเบียบบริหารขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ สภาแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale) ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1875 ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติว่า การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอาจกระทำได้โดยวิธีการตรากฎหมายธรรมดาซึ่งแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในสมัยนั้นเป็นเพียงกฎหมายธรรมดา (Lois Ordinaires)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มาตรา 89 บัญญัติว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขยายเสรีภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล” ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรทั้ง

หลายที่มีอำนาจตรากฎ (Normes) เพื่อใช้บังคับกับพลเมือง⁴ จะเห็นได้ว่าการให้คำจำกัดความของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยึดถือเนื้อหาของกฎหมาย คือ การจัดระเบียบทางการเมืองและการบริหารเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 จึงเป็นเพียงกฎหมายธรรมดาว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองและการบริหาร

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 เป็นเพียงกฎหมายธรรมดา ทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้กำเนิดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่แท้จริง⁵

⁴ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement) และเทศบาล (Commune) มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น และออกกฎเพื่อใช้บังคับแก่พลเมืองในท้องถิ่น

⁵ แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1848 ปรากฏในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของประเทศตะวันตกบางประเทศเช่น รัฐธรรมนูญอิตาลี ลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 บัญญัติว่ากฎหมายทั้งหลายที่มีใช้กฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้บังคับกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบตามวิธีพิจารณาซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาในการให้ความเห็นชอบกฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญสเปน ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1978 มาตรา 81 ให้คำจำกัดความของ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ว่าเป็น กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของบุคคล กฎหมายซึ่งให้ความเห็นชอบระเบียบว่าด้วยการปกครองตนเองและระบบการเลือกตั้งโดยทั่วไป รวมตลอดถึงกฎหมายทั้งหลายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ และวรรคสองของมาตรานี้บัญญัติว่า “มติของสภาคองเกรสในการให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ของมีคะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาดในการลงมติขั้นสุดท้าย” นอกจากนี้มาตรา 82 วรรคหนึ่ง ห้ามรัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลตรากฎทั้งหลายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าเป็นเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Hubert Amiel อ้างแล้ว)

ค. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1958

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เห็นว่า เพื่อให้เกิดความสมดุลแห่งอำนาจขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมายทั้งหลาย (Normes) เพื่อใช้บังคับกับพลเมือง จะต้องทำให้การตรากฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองแห่งรัฐมีรูปแบบพิเศษ และอยู่ภายใต้การควบคุมพิเศษ และในกรณีที่รัฐสภาได้รับอำนาจให้ตรา กฎ ซึ่งมีสภาพเป็นรัฐธรรมนูญ (des normes de nature

constitutionnelle) การใช้อำนาจเช่นนั้นต้องอยู่ในขอบเขตจำกัด

นอกจากนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ ยังเห็นว่า การที่จะปรับเปลี่ยนสถาบันทั้งหลายของรัฐให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางการเมืองได้โดยง่าย โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ต้องทำให้การปรับเปลี่ยนเช่นนั้นเข้ากันได้กับหลักการของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก⁶ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ บางเรื่องต้องตราเป็นกฎหมายประกอบ

⁶รัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก (La Constitution rigide) หมายถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดวิธีพิจารณา และเงื่อนไขในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ทำให้การแก้ไขทำได้ยาก เช่นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ลักษณะ 16 (ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) มาตรา 89 บัญญัติว่า

“สิทธิเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งได้รับข้อเสนอจากนายกรัฐมนตรี และเป็นของสมาชิกแห่งรัฐสภา

ร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบโดยมติของสภาทั้งสองซึ่งมีข้อความที่คล้ายกัน การแก้ไขย่อมถึงที่สุดเมื่อได้รับความเห็นชอบในการลงประชามติ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐวินิจฉัยให้เสนอร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา ซึ่งมีการเรียกประชุมในฐานะสภาคองเกรส ร่างกฎหมายดังกล่าว ไม่ต้องเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ถือว่าร่างกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ สามในห้าของคะแนนเสียงทั้งหมดได้รับความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญ⁷ ซึ่งมีวิธีการตราที่เข้มงวดกว่าวิธีการตรากฎหมายธรรมดา และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามความเห็นดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 46 จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

(1) สภาแรกที่ได้รับร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา เพื่อพิจารณาและลงมติได้ เมื่อระยะเวลาสิบห้าวันได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว

⁷รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติให้รัฐสภาตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

- (1) วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (มาตรา 6)
- (2) การกำหนดตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีนอกจากที่กล่าวในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 13 และการกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ของประธานาธิบดีให้บุคคลอื่นใช้ในนามของประธานาธิบดี (มาตรา 13)
- (3) การกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งแทนสมาชิกของรัฐบาลซึ่งพ้นจากตำแหน่ง เพราะดำรงตำแหน่งที่ต้องห้ามตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง (มาตรา 23 วรรคสอง)
- (4) การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกของแต่ละสภา จำนวนสมาชิก ค่าป่วยการ เงื่อนไขในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง)
- (5) การทำให้บทบัญญัติของมาตรา 34 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องที่ต้องตราเป็นกฎหมายแนชัดและสมบูรณ์ (มาตรา 34)
- (6) การกำหนดเงื่อนไขในการลงมติของรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายการคลัง (Loi de finances) (มาตรา 47)
- (7) การกำหนดตำแหน่งที่สมาชิกของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญต้องห้ามดำรงเพิ่มเติมจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 57 (มาตรา 57)
- (8) การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารและการดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 63)
- (9) การกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (Statut des magistrats) (มาตรา 64)
- (10) การกำหนดเงื่อนไขในการสรรหาสมาชิกสภาตุลาการระดับสูง (Le Conseil supérieur de la Magistrature) และการกำหนดเงื่อนไขในการให้ความเห็นของสภาดังกล่าว เกี่ยวกับข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในการแต่งตั้งผู้พิพากษาบางตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการให้คำปรึกษาของสภาดังกล่าว ซึ่งเกี่ยวกับการภัยโทษ (มาตรา 65)
- (11) การกำหนดองค์ประกอบของศาลซึ่งมีชื่อเป็นภาษาฝรั่งเศสว่า “La Haute Cour de justice” ซึ่งแปลเป็นไทยว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับความพลอดภัยของประเทศ และการกำหนดกฎเกณฑ์ในการดำเนินงาน และวิธีพิจารณาของศาลนี้ (มาตรา 67)
- (12) การกำหนดองค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม (Le Conseil Économique et Social) และการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภานี้ (มาตรา 71)
- (13) การกำหนดองค์ประกอบของวุฒิสภาแห่งประชาคม (Le Sénat de Communauté) และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าว (มาตรา 83)

(2) ในกรณีที่สภาทั้งสอง (สภาแห่งชาติและวุฒิสภา) ไม่เห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวร่วมกัน สภาแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale) อาจให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นในขั้นสุดท้ายด้วยคะแนนเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด

(3) การประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จะกระทำได้หลังจากที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของสภาแรกดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็โดยที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่ากฎหมายประเภทนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษ จึงควรให้สมาชิกสภามีเวลาพอสมควรในการพิจารณาใคร่ครวญว่าจะสมควรให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นหรือไม่

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีลักษณะพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากลักษณะพิเศษของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) องค์กรซึ่งมีอำนาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 คือ รัฐสภา ส่วนองค์กรซึ่งมีอำนาจตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (L'Assemblée Nationale Constituante) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีฐานะสูงกว่ารัฐสภา

(2) การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil constitutionnel) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ แต่การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1848 ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะผู้ตรากฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะสูงกว่ารัฐสภา

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีลักษณะพิเศษดังกล่าวแล้วข้างต้น ทฤษฎีกฎหมายจึงถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลำดับชั้นของกฎ (Hiérarchie des Normes) สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาที่ผ่านมา อาจให้คำนิยามของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้ดังนี้

“กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์หรือยาวออกไป หรือแนบชัด”

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงแนวคิด รูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

1.1 แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แนวคิดของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญไม่อาจใช้บังคับกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นได้เสมอ แต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาเช่นนั้น ก็ทำได้ยาก เพราะรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะกำหนดวิธีพิจารณาและเงื่อนไขในการแก้รัฐธรรมนูญไว้ในลักษณะที่ทำให้การแก้ไขทำได้ยาก

การแก้ปัญหาดังกล่าวโดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญอาจทำได้โดยการตรากฎหมายพิเศษซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวขึ้น หรือแน่ชัดได้ ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า การตรากฎหมายเช่นว่านี้ต้องมีวิธีพิจารณาพิเศษที่เข้มงวดกว่าวิธีพิจารณาในการตรากฎหมายธรรมดาและการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว จะกระทำได้หลังจากที่องค์กรซึ่งมีฐานะเป็นศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า กฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้

เพื่อให้รัฐบาลหรือรัฐสภาทำให้เกิดความเสียหายแก่ความสมดุลแห่งอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจตรากฎ (Normes) เพื่อใช้บังคับแก่พลเมือง⁸ กฎหมายเช่นว่านี้ก็คือนิยามที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

1.2 รูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มีรูปแบบพิเศษกล่าวคือการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้วิธีพิจารณาพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 46 ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยเพ่งเล็งเนื้อหาของกฎหมาย ก็อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาซึ่งมีสภาพเป็นรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับการจัดระเบียบบริหารราชการเมืองของรัฐส่วนหนึ่ง

⁸เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1958 นายมิเชล เดอเบร ซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้หนึ่งที่มิชอบบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ไปแสดงปาฐกถา เรื่อง “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ต่อที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการแห่งรัฐ (Le Conseil d'État) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุดและที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ในตอนหนึ่งของปาฐกถา ท่านได้กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญไม่อาจใช้บังคับกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรากฎเพื่อใช้บังคับแก่พลเมืองได้ทั้งหมด และเพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือรัฐสภาใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวิธีพิจารณาที่มีลักษณะพิเศษและง่าย คือการให้เวลาแก่สมาชิกพอสมควรในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างรอบคอบ และเพิ่มอำนาจให้แก่วุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเสถียรภาพอย่างมาก และได้รับการเคารพอย่างยิ่ง”

2. เนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้บังคับกับเรื่องต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวออกไป หรือแน่ชัด⁹ เพื่อความเข้าใจดีในเรื่องนี้ ขออธิบายโดยยกตัวอย่างประกอบ ดังนี้

รัฐธรรมนูญมาตรา 113 บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม ให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) จัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณะสถานซึ่งเป็นของรัฐ

(2) พิมพ์และส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง

(5) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด” และวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติว่า

“หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องให้โอกาสโดยเท่าเทียมกัน”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้นเพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

⁹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (6) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (7) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (8) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้บทบัญญัติของรัฐ ธรรมนูญสมบูรณ์ ยาวออกไป หรือแน่ชัด กฎหมายดังกล่าวจึงมีเนื้อหาซึ่งมีสภาพเป็นรัฐ ธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวิธีพิจารณาที่ไม่แตกต่างจากวิธีพิจารณา กฎหมายธรรมดา จึงมีปัญหว่ากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีลำดับชั้นของกฎ (Hiérarchie des Normes) สูง กว่ากฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ซึ่งอาจเรียกว่ากฎหมายธรรมดา) หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า แม้การตรากฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทยจะไม่ อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาพิเศษดังเช่นการตรากฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส แต่เนื้อหาของ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยก็มีสภาพเป็น เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹⁰ จึงเห็นได้ว่าการ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบ แล้วทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐ ธรรมนูญของกฎหมายที่มีใช้กฎหมายประกอบรัฐ ธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่ใช้ บังคับกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและตราขึ้นเพื่อ ทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมบูรณ์หรือยาว ออกไป หรือแน่ชัด นอกจากนี้ การริเริ่มให้มี การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบ แล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่จะนำร่างกฎหมาย นั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 262 ก็มีเงื่อนไขที่หย่อนกว่า

¹⁰ รัฐธรรมนูญมาตรา 262 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย ตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาลงมติยืนยัน ตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธาน รัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้ง ให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธาน แห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งนายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

เงื่อนไขในการริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายซึ่งมิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน มีสิทธิริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วได้ แต่การริเริ่มให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาที่ริเริ่มให้มีการ

ตรวจสอบดังกล่าวต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก ความแตกต่างของเงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ความเห็นดังกล่าวอาจแตกต่างจากความเห็นของผู้อ่านซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาในแวดวงวิชาการ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คงต้องรอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวในวันข้างหน้า

ใบแทรก

1. ตัดออก หน้า 36 คอลัมน์ที่ 2 บรรทัดที่ 2

เริ่มตั้งแต่ข้อความว่า “เท่าที่มีอยู่.....จนถึง...ประกอบรัฐธรรมนูญ”

2. ตกเติม หน้า 37 คอลัมน์ที่ 2 บรรทัดที่ 2

หลังข้อความว่า “จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก.....” เติมข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด

“เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา¹⁰ จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาเห็นชอบแล้วทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ความแตกต่างของเงื่อนไขดังกล่าวแสดงให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายที่มิใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ”

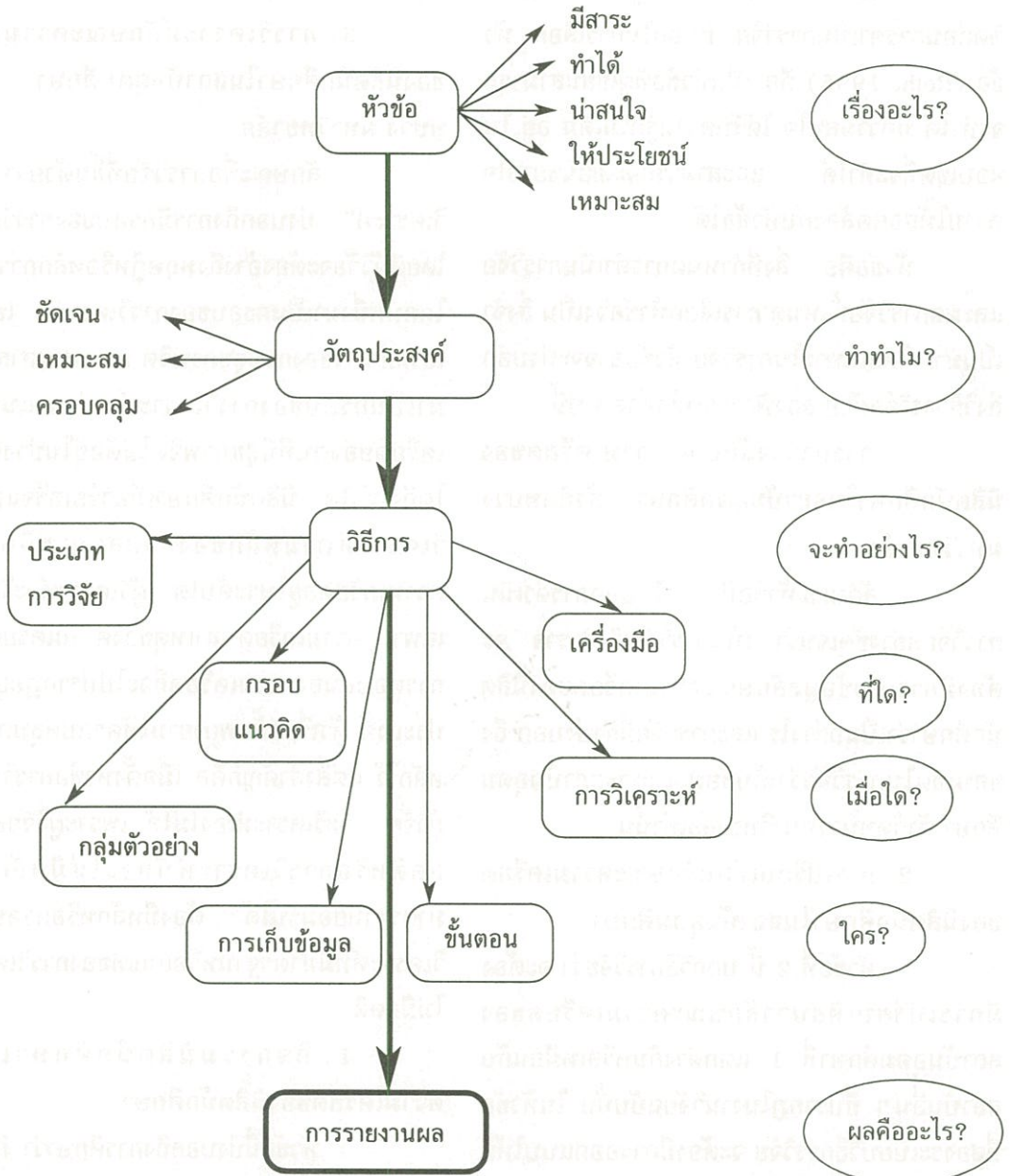
การเขียนบทนำในรายงานการวิจัย

*ศาสตราจารย์ ดร. วัลลภา เทพหัสดิน ณ อยุธยา

บทความนี้มุ่งนำเสนอแนวทาง การเขียน รายงานการวิจัยในบทนำ หรือบทที่หนึ่ง อันมี สาระประกอบด้วย หัวข้อของการวิจัย หลักการเหตุ ผลที่สำคัญในการวิจัย วัตถุประสงค์ ขอบเขต คำ จำกัดความ กรอบแนวคิด และผลที่คาดว่าจะได้รับ

ก่อนการเขียนรายงานการวิจัย ผู้เขียนรายงานการวิจัยจะต้องผ่านกระบวนการตามรูปแบบ ของการวิจัย คือ การสร้างหัวข้อที่มีประโยชน์ น่า สนใจ มีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือทิศทางในการ วิจัยอย่างชัดเจน มีวิธีการวิจัยที่ถูกต้องก่อนที่จะสรุป ผล อภิปราย และรายงานผลตามรูปแบบดังนี้

รูปแบบการวิจัย



การเลือกหัวข้อ

หัวข้อของการวิจัยเป็นสิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องเริ่มคิดก่อนการดำเนินการวิจัย มีหลักในการเลือก หัวข้อ (Roth, 1995) คือ เป็นหัวข้อที่ผู้เขียนสามารถทำได้ มีความสนใจ ได้รับความรู้เพิ่มเติม อยู่ในขอบเขตที่จะทำได้ และสามารถจะเขียนขยายใจความให้สอดคล้องกับหัวข้อได้

หัวข้อคือ สิ่งที่กำหนดการดำเนินการวิจัย และผลการวิจัยทั้งหมด การเลือกหัวข้อจึงเป็น สิ่งจำเป็นมาก โดยเฉพาะในการวิจัย หัวข้ออาจจะบ่งบอกถึงวิธีการวิจัยด้วย ลองพิจารณาหัวข้อต่อไปนี้

1. การสำรวจลักษณะความเครียดของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ลักษณะหัวข้อที่ 1 นี้ บอกการดำเนินการวิจัยอย่างชัดเจนว่า เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ จะต้องมีการเก็บข้อมูลลักษณะความเครียดของนิสิตนักศึกษาว่าเป็นอย่างไร และการวิจัยนี้ยังบ่งบอกถึงขอบเขตในการวิจัยว่าเก็บข้อมูลเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น

2. การเปรียบเทียบลักษณะความเครียดของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา

หัวข้อที่ 2 นี้ บอกวิธีการวิจัยว่า จะต้องมีการเปรียบเทียบว่าลักษณะความเครียดของสถาบันอุดมศึกษาที่ 1 แตกต่างกันหรือเหมือนกับสถาบันอื่นๆ ที่ปรากฏในงานวิจัยฉบับนั้น ในหัวข้อที่สองระเบียบวิธีการวิจัย จะต้องมีการออกแบบให้มีการใช้วิธีการเปรียบเทียบ เช่น ใช้สถิติหาความแตกต่างหรือหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่เป็นลักษณะความเครียด ถ้าหากผลของการวิจัยปรากฏเพียงลักษณะความเครียดของนักศึกษาสถาบันหนึ่ง

มีมาก ส่วนอีกสถาบันหนึ่งมีน้อย ไม่ควรตั้งชื่องานวิจัยว่าเป็น “การเปรียบเทียบ”

3. การวิเคราะห์ลักษณะความเครียดของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวง มหาวิทยาลัย

ลักษณะชื่อการวิจัยที่ขึ้นด้วยว่า “การวิเคราะห์” บ่งบอกถึงการมีกรอบของการวิเคราะห์ โดยที่ผู้วิจัยจะต้องอ้างถึงทฤษฎีหรือหลักการของคนใดคนหนึ่งมาเป็นกรอบของการวิเคราะห์ เช่น นำเอาเอกสารของกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข มาเป็นกรอบของการวิเคราะห์ ว่าคะแนนความเครียดของคนที่มีสุขภาพจิตไม่ดีอยู่ในช่วงคะแนนใดถึงเท่าใด นิสิตนักศึกษาเมื่อวิจัยเสร็จแล้ว จะวิเคราะห์ตามหลักของกรมสุขภาพจิต จะมีความเครียดอยู่ในระดับใด ผู้วิเคราะห์จะวิเคราะห์เฉพาะ ความเครียด สาเหตุของความเครียด หรือการตอบสนองความเครียดก็จะไปปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์ หัวเรื่อนั้นพยายามให้ครอบคลุมความคิดหลักไว้ แต่สิ่งสำคัญก็คือ เมื่อตั้งหัวข้อการวิเคราะห์ผู้วิจัย จะวิเคราะห์เองไม่ได้ เพราะผู้วิจัยอาจจะมีโอกาสติหรือการวิเคราะห์นั้นจะไม่มีหลักที่เป็นมาตรฐานยอมรับได้ ต้องมีหลักหรือกรอบในการวิเคราะห์ที่มีมาตรฐานหรือเกณฑ์ของการวิเคราะห์ที่ไม่มีอคติ

4. กิจกรรมนิสิตนักศึกษาเพื่อลดความเครียดของนิสิตนักศึกษา

หัวข้อนี้บ่งบอกถึงการศึกษาว่า กิจกรรมนิสิตนักศึกษาใดบ้างที่จัดให้นิสิตนักศึกษา ลดความเครียด แต่หัวข้อกว้างไป ทำให้ไม่ชัดเจนว่าเป็นการศึกษากิจกรรมนิสิตนักศึกษาที่นิสิต นักศึกษาเจตนาจัดขึ้นเพื่อลดความเครียดของนิสิตนัก

ศึกษาที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นกิจกรรมที่คิดขึ้นใหม่ เพื่อลดความเครียดของนิสิตนักศึกษา ผู้วิจัยจะต้องพิจารณาขอบเขตไว้ชัดเจนว่า จะทำอะไรกันแน่ ถ้าเป็นเพียงดูว่ามีกิจกรรมอะไรอยู่บ้าง ซึ่งก็ควรเป็น “การสำรวจ กิจกรรม...” ถ้าเป็นการจัดใหม่ ก็ต้องให้ชื่อเรียกว่า “การจัดกิจกรรม...” หรือถ้าเป็นการสำรวจความคิดเห็นก็ต้องเติมชื่อให้ชัดเจนว่า กิจกรรมนิสิตนักศึกษาเพื่อลดความเครียด ตามการรับรู้ของนิสิตนักศึกษา

5. รูปแบบกิจกรรมนิสิตนักศึกษาเพื่อลดความเครียดของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

สำหรับหัวข้อนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้วิจัยได้ศึกษาและเสนอรูปแบบของกิจกรรมนิสิตนักศึกษาเพื่อลดความเครียด และการใช้คำว่า “รูปแบบ” บ่งบอกถึงการจัดดำเนินการขององค์กรด้วย เช่น กิจกรรมดังกล่าว ใครจัด จัดอย่างไร มีองค์ประกอบและขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ลักษณะ ของกิจกรรมมีอะไรบ้าง การประเมินกิจกรรมมีในขั้นตอนใด และผลสุดท้าย ผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะลด ความเครียดได้อย่างไร ดังนั้น การตั้งชื่อว่า “รูปแบบ” จึงแตกต่างจากการตั้งชื่อว่า “กิจกรรม” ตาม หัวข้อที่ 4 ซึ่งเน้นแต่เพียงกิจกรรมอันเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบเท่านั้น

6. การศึกษาลักษณะนิสิตนักศึกษาที่มีผลต่อความเครียดของนิสิตนักศึกษาใน สถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

หัวข้อนี้บ่งบอกให้รู้ว่า การวิจัยจะต้องมีการศึกษาว่า ลักษณะนิสิตศึกษามีผลต่อความเครียดหรือไม่ เช่น คนที่มีลักษณะเจี๊ยบเลยเก็บตัวก็จะมีผลต่อความเครียดสูงหรือไม่ การที่มีลักษณะ

ของนิสิตนักศึกษา และมีการใช้สถิติเปรียบเทียบว่า นิสิตนักศึกษาประเภทที่ 1 มีผลต่อความเครียดหรือไม่ การใช้คำว่า “มีผล” จำเป็นต้องใช้สถิติที่บ่งบอกหรือทดสอบความเกี่ยวข้องหรือการมีผลต่อความเครียด อาจจะต้องใช้สถิติหรือการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุ เช่น การวิเคราะห์สาเหตุ หรือ การหาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของนักศึกษา และความเครียดของนักศึกษา เป็นต้น

7. ความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดและสาขาวิชาที่นิสิตนักศึกษาเรียนของนิสิต นักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

สำหรับหัวข้อนี้ทำให้ผู้เห็นหัวข้อรับรู้ว่างานวิจัยที่จะต้องหาความสัมพันธ์ระหว่างความเครียดกับสาขาวิชาที่เรียน เช่น เรียนวิทยาศาสตร์การแพทย์จะมีความเครียดหรือไม่ ความเครียดจะเกี่ยวข้องกับสาขาวิชาที่เรียนหรือไม่ ข้อสงสัยของผู้วิจัยก็คือ สาขาบางสาขาวิชาจะทำให้ผู้เรียน มีความเครียดสูง ดังนั้นสาขาวิชาจะต้องมีความสัมพันธ์กับความเครียดต่างจากหัวข้อที่ 6 ในประเด็น ที่หัวข้อที่ 7 ทราบแต่เพียงว่า สาขาวิชาจะมีความสัมพันธ์ต่อความเครียดหรือไม่ แต่ในหัวข้อที่ 6 ถ้า ใช้การวิเคราะห์อย่างถูกต้องจะทราบว่า ลักษณะใดของนักศึกษาจะมีผลต่อความเครียด

8. การศึกษาแนวโน้มความเครียดของนิสิตนักศึกษา สถาบันอุดมศึกษาใน สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

หัวข้อที่เกี่ยวกับแนวโน้ม คือ การให้ข้อมูลเกี่ยวกับอนาคต อีก 5 ปี 10 ปี ข้างหน้าความเครียดนิสิตนักศึกษาจะเป็นอย่างไร เครียดมากขึ้นหรือเครียดน้อยลง ลักษณะความเครียดจะเป็นความเครียดเกี่ยวกับการเรียน การปรับตัว

สังคมเพื่อน ครอบครัว การเงิน หรือปัญหาส่วนตัว ใน อนาคตนิสิตนักศึกษาจะเครียดด้านไหนมาก การศึกษาแนวโน้มอาจจะทำได้หลายแบบ เช่น วิจัยเชิง อนาคตภาพ โดยอาศัยทฤษฎีของนักอนาคต ภาพ หรือวิจัยเทคนิคเดลไฟ (Delphi) เมื่อผู้วิจัย ตั้งหัวข้อ ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอ่าน เรียน หรือทำ ความเข้าใจ วิธีการวิจัยเพื่อศึกษาแนวโน้มให้ เข้าใจถ่องแท้ก่อน จะทำวิจัยอีกด้วย

9. การเปรียบเทียบคะแนนความเครียด ของนักศึกษาของกลุ่มทดลองและกลุ่ม ควบคุม ของนักศึกษา ของวิทยาลัยพยาบาลกรุงเทพ

การวิจัยที่เกี่ยวกับการทดลอง มีการบ่ง บอกถึงการทดลอง และการเปรียบเทียบ ระหว่าง กลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม การวิจัยในลักษณะนี้ จะต้องมียุทธวิธีวิจัยเชิงทดลอง การตั้ง สมมุติฐาน การเลือกกลุ่ม การจัดข้อแตกต่างระหว่างกลุ่มไม่ ให้เกิดอคติในการทดลอง และการใช้ ขั้นตอนใน การทดลองและเมื่อมีการทดลอง ก็จะต้องมีการ ทดสอบ โดยใช้สถิติเปรียบเทียบ เช่น ทดสอบ ค่าที (t-test)

ข้อเสนอการเลือกหัวข้อ

จากตัวอย่างหัวข้อที่ยกมาแสดงให้เห็นว่า การเลือกหัวข้อมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ของการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะต้อง ทำความกระจ่างเสียก่อน จึงจะสามารถทำวิจัยได้ อย่างถูกต้อง การเลือกหัวข้อวิจัย ผู้วิจัยจะต้องตั้งคำ ถามต่อไปนี้ คือ

1. หัวข้อที่เลือกมามีความทันสมัยหรือไม่ มีเอกลักษณ์เฉพาะตน ไม่ลอกเลียนหรือ ซ้ำ ซ้อนกับหัวข้อวิจัยที่คนอื่นทำมาแล้วหรือไม่ บาง

กรณีหัวข้ออาจจะซ้ำกันได้ ถ้าหากเรื่องที่เคยทำมา ผ่านพ้นมานานนับปีแล้ว แต่การทำเรื่องที่มีผู้อื่นทำ แล้ว เป็นเหตุให้งานวิจัยของผู้วิจัยไม่ใหม่ ไม่น่าสนใจ ดังนั้นผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องเลือกเรื่องที่ใหม่ ทัน ต่อเหตุการณ์ น่าสนใจ

2. หัวข้อที่เลือกสอดคล้องกับหลักสูตร หรือสาขาอุดมศึกษาหรือไม่ ถ้าไม่ได้เรียน อุดม ศึกษา จะทำวิจัยเรื่องนั้นได้หรือไม่ เรื่องที่ศึกษา วิจัยจะเพิ่มความรู้ใหม่แก่วงการอุดมศึกษา หรือไม่ สำหรับผู้ที่ทำวิจัยอันเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา จำ เป็นต้องแสดงความสามารถในการโยง ทฤษฎีที่ เรียนในศาสตร์สาขานั้น มาอธิบายปรากฏการณ์ที่ ค้นพบในการวิจัย ดังนั้นผู้ที่เรียนในศาสตร์ สาขา อุดมศึกษา จึงต้องแสดงให้เห็นผู้อ่านทราบว่าได้ใช้ ศาสตร์อุดมศึกษามาวิจัยในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ หากไม่จำเป็นต้องใช้ศาสตร์อุดมศึกษาก็สามารถทำ เรื่องดังกล่าวได้ ก็จะทำให้วิจัยฉบับนั้นไม่เป็นวิจัย ใน สาขาอุดมศึกษาไป

3. หัวข้อที่วิจัยเหมาะสมแก่เวลาหรือไม่ สามารถทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ จะ ลดขนาดของการวิจัยลงให้สอดคล้องกับเวลาได้หรือไม่ อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ตามเวลา ที่กำหนดและไม่ ทำให้คุณค่าของการวิจัยลดลงไป การเลือกหัวข้อ จึงควรพิจารณาให้เหมาะสม การ วิจัยบางประเภท ต้องใช้เวลาทดลองเกิน 1 ปี มิฉะนั้นจะไม่เห็นผลที่ ถูกต้องผู้วิจัยจึงต้องพิจารณาหา หัวข้อที่สามารถ ทดลองได้ในระยะเวลา 1 ภาคการศึกษาแทนที่จะ เลือกเรื่องที่ต้องใช้เวลาเกินจากที่ กำหนด

4. มีแหล่งข้อมูลเพียงพอให้อ้างอิงหรือ เก็บรวบรวมข้อมูลได้หรือไม่ ผู้วิจัยควรพิจารณา ว่า จะมีปัญหาอุปสรรคจากการเก็บข้อมูลหรือเปล่า

กลุ่มตัวอย่างจะยินดีให้ข้อมูลหรือไม่ บางครั้ง ถ้าเลือกเรื่องยากไปหรือไม่ได้คำนึงถึงแหล่งที่มาของข้อมูล อาจจะทำให้งานวิจัยไม่สำเร็จ เช่น ทำเรื่อง “การเงินของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” อาจจะไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับ ความสะดวก เนื่องจากเป็นข้อมูลที่เป็นความลับของสถาบันก็ได้ ดังนั้นในการตั้งชื่อเรื่องการวิจัยควร คำนึงถึงความเป็นไปได้ของการเก็บรวบรวมข้อมูล

5. ผู้วิจัยมีความสนใจอยากรู้เรื่องนั้นจริง ๆ เพื่อจะได้เกิดแรงจูงใจให้พยายามทำวิจัยให้สำเร็จตรงตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องเลือกเรื่องที่สนใจจริง ๆ นอกจากนี้ผู้วิจัยควรมีความรู้ ความสามารถในการเรื่องดังกล่าวพอที่จะเป็นพื้นฐานการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล และการอภิปราย ได้ บีช และแอลเวเจอร์ (Beach and Alvager, 1992) เห็นว่าหัวข้อควรน่าสนใจ เพื่อกระตุ้นให้ผู้วิจัยทำวิจัยได้สำเร็จตามเป้าหมาย

6. ผู้วิจัยมีความมั่นใจในวิธีการวิจัย ผู้วิจัยควรมีความรู้ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการนำผลการวิจัยมาวิเคราะห์ได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์ เพราะเรื่องบางเรื่อง ถ้าออกแบบวิธีการวิจัย ผิดพลาด ก็ย่อมจะไม่ได้ผลการวิจัยตรงตามที่ต้องการ เช่น อยากจะเปรียบเทียบข้อมูลแต่ไม่ได้ออกแบบการดำเนินการวิจัยที่สามารถจะให้ข้อมูลการเปรียบเทียบได้ งานวิจัยย่อมไม่มีน้ำหนักและความน่าเชื่อถือพอ

7. หัวข้อที่วิจัยมีผลกระทบต่อจริยธรรมหรือไม่ บีช และแอลเวเจอร์ (Beach and Alvager, 1992) ได้เสนอว่า ผู้วิจัยควรคิดล่วงหน้าว่าผลที่วิจัยออกมาจะมีส่วนเสียด้านผลกระทบต่อผู้อื่นหรือสังคมหรือไม่

ผู้วิจัยจึงควรระมัดระวังในการเลือกหัวข้อวิจัยที่มีผลทางลบต่อผู้อื่นหรือสังคม เช่น การเปรียบเทียบความสามารถในการบริหารงานอุดมศึกษา ระหว่างผู้บริหารเพศชายและเพศหญิงผลของการวิจัยที่ออกมาอาจจะกระทบความรู้สึกของคน เช่น เมื่อผลวิจัยออกมาว่า ผู้หญิงบริหารงานไม่ดี ก็อาจจะทำให้เกิดความแตกแยก ผู้หญิงที่เป็นผู้บริหารอยู่อาจจะไม่พอใจ หรือสังคมที่มีผู้หญิงเป็นผู้บริหารอาจจะคล้อยตามการวิจัยว่าผู้บริหารผู้หญิงไม่ดี ผลการวิจัยที่เสียเวลา เสียเงิน เสียความคิดแล้ว มีผลที่ออกมาทำให้ผู้หญิงเสียความรู้สึกไปอีกด้วย ย่อมทำให้การวิจัยดังกล่าวไม่มีประโยชน์ หรือมี ประโยชน์น้อยไป ไม่คุ้มกับการที่ลงทุนทำในเรื่องดังกล่าว

สรุปได้ว่าการตั้งหัวข้อการวิจัย ควรให้สอดคล้องกับสาขาที่เรียน ได้ความรู้ในศาสตร์สาขานั้นเพิ่มขึ้น เผยแพร่ศาสตร์นั้นไปเป็นประโยชน์ต่อสังคม หัวข้อควรใหม่ น่าสนใจ ใช้หลักวิชาการเหมาะสมกับเวลาที่จะทำ มีวิธีการวิจัยที่ถูกต้อง ผลของการวิจัยนำไปใช้ประโยชน์ได้อยู่ในวิสัยที่จะทำได้อย่างดี มีอุปสรรคและปัญหาในการวิจัยน้อย ลงทุนพอเหมาะพอควร

การเขียนบทนำ

การเขียนบทนำ ประกอบด้วยสาระที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและความสำคัญของ ปัญหาที่ผู้วิจัยเลือกหัวข้อดังกล่าว การเขียนควรสรุปประเด็นความสำคัญและปัญหาให้ชัดเจน

ผู้วิจัยควรหาหลักฐานประกอบเหตุผลอธิบายถึงความสำคัญที่จะต้องศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว เช่นเรื่อง ภาวะการตกงานของบัณฑิตใน

ทศวรรษหน้า ผู้วิจัยจะต้องสืบค้นสถิติ ผู้สำเร็จการศึกษาที่ยังมีได้มีงานทำมาประกอบการอธิบายเปรียบเทียบว่า เมื่อ พ.ศ. 2530 การมีงานทำของบัณฑิต มีสถิติอย่างไร พ.ศ. 2540 มีความผันแปรไปอย่างไรบ้าง ทำให้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้

มีงานวิจัยหรือบทความเรื่องใดบ้างที่กล่าวถึงการสูญเสีย หรือผลกระทบของการตกงาน ของบัณฑิต ควรนำมากล่าวอ้างอิงไว้ เพื่อให้เห็นว่าเมื่อวิจัยเรื่องนี้แล้วจะนำไปสู่การแก้ปัญหาผลกระทบดังกล่าวได้

เหตุผลของการที่จะศึกษาวิจัยไม่ควรจะเป็นเพียงเหตุผลว่า ผู้วิจัยได้ทำงานอยู่ในสถานะนั้น มีความเข้าใจปัญหาดี จึงอยากวิจัยเพื่อที่จะได้พัฒนางานนั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การเขียนหลักการและเหตุผลในการวิจัย

หลักการและเหตุผลในการวิจัย คือ คำถามนักวิจัยจะต้องตั้งก่อนว่า เหตุใดจึงทำวิจัย เรื่องนั้น คำตอบที่ได้ควรจะไม่ใช่เพียงแต่ว่า เพราะผู้วิจัยสนใจอยากรู้ และผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็น ประโยชน์เท่านั้น แม้ว่าความสนใจจะเป็นปัจจัยแรกที่ทำให้ผู้วิจัยอยากจะทำวิจัยเรื่องนั้น ในหลักการ และเหตุผลของการวิจัย ผู้วิจัยควรชี้ประเด็นให้เห็นว่า ปัจจุบันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษา วิจัยในเรื่องดังกล่าว เพราะเป็นปัญหาของสังคม ที่ควรจะได้รับ การพิจารณาหาแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือนำเสนอแนวทางปฏิบัติให้เกิดสิ่งที่ดีขึ้นในเรื่องนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น ปัจจุบันคนในสังคมไทย เครียดมาก เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ ตกต่ำ ข้าวของแพง ฝุ่นตกลอกเปียกถูก รายได้เสริมไม่มี คนตกงานมาก ใช้จ่าย

ฟุ่มเฟือยไม่ได้ ถูกห้ามการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ประเทศขาดดุลการค้า งบประมาณไม่เพียงพอ ถูกลดเงินเดือน บริษัทปิดไม่สามารถดำเนินการ จากภาวะดังกล่าวทำให้สถาบัน อุดมศึกษาได้รับผลกระทบไปด้วย จำนวนนิสิตนักศึกษาลดลง การลาออกกลางคัน เพราะบิดามารดา ไม่มีงานทำ ไม่สามารถส่งเสียให้เรียนต่อได้ นักศึกษาเกิดความเครียดจากปัญหาเศรษฐกิจ ผู้วิจัยได้อ่านบทความ ศึกษาจากคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต ได้ข้อมูลมากมาย เกิดความสนใจที่จะศึกษาเรื่องของความเครียดของนิสิตนักศึกษาเพิ่มขึ้น

สิ่งที่ผู้วิจัยควรนำมาประกอบในการเขียนหลักการ เหตุผล และความสำคัญของการวิจัย คือ

(1) มีทฤษฎี หรือวิจัยใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นหลักสำคัญ เป็นที่มาของเรื่องที่จะวิจัย เช่น เรื่องความเครียด ผู้วิจัยจะต้องศึกษาเรื่องความเครียดของนักศึกษาที่เป็นผลทำให้การตกออก ลาออกกลางคัน หรือทำให้นิสิตนักศึกษาไม่ประสบความสำเร็จในการเรียน ควรมีการอ้างอิงและยกทฤษฎีมาประกอบอย่างถูกต้อง

(2) สถิติที่ทำได้ หรือหลักฐานที่ค้นพบว่า นิสิตนักศึกษาเผชิญความเครียดแล้วแก้ปัญหาอย่างไร ข้อมูลที่นิสิตนักศึกษาฆ่าตัวตายในปีที่ผ่านมา

(3) การเลือกเรื่องที่จะวิจัย มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาอย่างไร เช่น สถาบัน อุดมศึกษามีหน้าที่พัฒนานิสิตนักศึกษาด้านอารมณ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเครียด จะมีวิธีการจัดการ ด้านอารมณ์ให้แก่ นิสิตนักศึกษาอย่างไร การที่จะทำให้

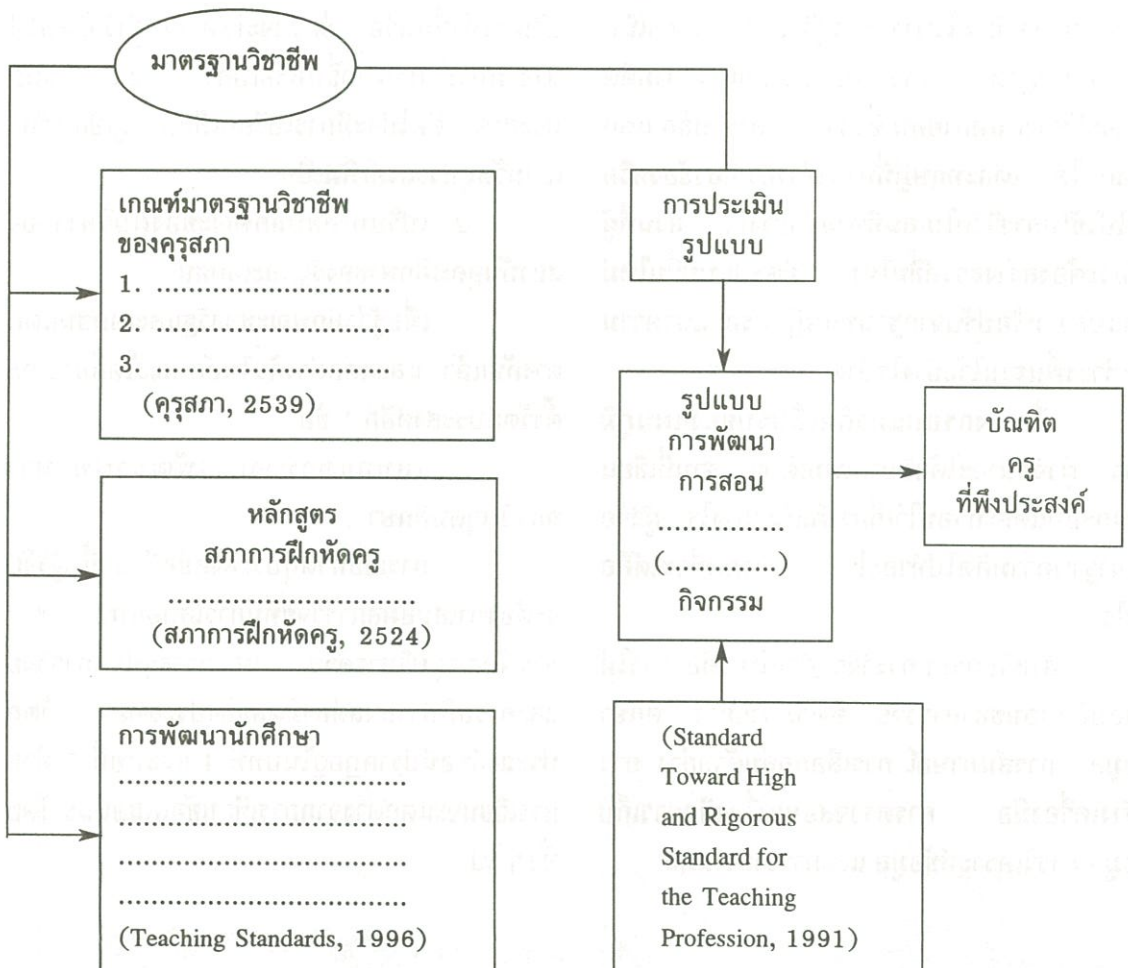
นิสิตนักศึกษาประสบความสำเร็จในการเรียนจะต้องใช้ทฤษฎีอะไรบ้าง

(4) เหตุผลในการเลือกหัวข้อ กลุ่มตัวอย่างจะต้องมีน้ำหนักเพียงพอที่จะสนับสนุน ความสำคัญของเรื่องที่ผู้วิจัยเลือกมาเป็นหัวข้อของการวิจัย ผู้วิจัยต้องแสดงเหตุผล ตัวอย่างหรือข้อมูลประกอบ เพื่อให้เห็นความจำเป็นในการวิจัยเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย หมายถึง การเสนอทฤษฎี หรือแนวคิดในการวิจัยที่จะนำมาใช้ในเรื่องที่จะทำ กรอบแนวคิดในการวิจัยจะแตกต่างจากขั้นตอนในการวิจัยตรงที่กรอบแนวคิดให้หลักหรือทฤษฎีที่มาก่อนจะนำไปสู่การค้นหา ทดสอบ พิสูจน์ หรือสร้างความคิดขึ้นใหม่เท่านั้น ไม่ได้บอกขั้นตอนของการวิจัยว่า เริ่มจากการทำอะไร ไปสู่ผลสุดท้ายอย่างไร

ตัวอย่างกรอบแนวคิดในการวิจัย
เรื่อง การพัฒนานักศึกษาครูในสถาบันราชภัฏ



เมื่อได้กรอบจากหลักและทฤษฎีต่าง ๆ แล้ว ควรเขียนคำอธิบายในหน้าถัดไปว่า ผู้วิจัยจะนำทฤษฎีหรือหลักดังกล่าวไปทำอะไร เพื่อที่จะได้อะไร เช่น นำเกณฑ์มาพิจารณาเป็นแนวทางการศึกษามาตรฐานวิชาชีพครู ที่จะพัฒนานักศึกษา โดยผ่านกิจกรรมการเรียนการสอนและกิจกรรมนักศึกษา จะได้บัณฑิตที่พึงประสงค์

หลักของการเขียนกรอบแนวคิด

กรอบแนวคิด หมายถึง กรอบของทฤษฎีหรือหลักการที่เป็นพื้นฐานประกอบในการวิจัย เช่น จะทำเรื่องเกี่ยวกับการบริหารก็ต้องรู้ว่าทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารมีอะไรบ้าง สิ่งที่ผู้วิจัยกำลังจะ ดำเนินการใช้ทฤษฎีใด เพราะทฤษฎีหรือแนวความคิดอาจจะมีของคนหลายคน ซึ่งอาจจะมีสาระหลัก แตกต่างกันได้ แต่ละทฤษฎีที่นำมาอ้างอิงเกี่ยวข้องหรือนำไปใช้ในการวิจัยในเล่มที่ทำอยู่อย่างไร ส่วนที่ผู้วิจัยจะต้องสร้างสรรค์ขึ้นใหม่ คิดรูปแบบขึ้นใหม่ ดัดแปลง หรือปรับจากฐานทฤษฎี หรือ แนวความคิดที่วางพื้นฐานไว้อย่างไรบ้าง

เมื่อวางกรอบแนวคิดเป็นรูปของแผนภูมิแล้ว ผู้วิจัยน่าจะได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ส่วนที่เขียนเป็นกรอบแต่ละกรอบไว้เกี่ยวพันกันอย่างไร ผู้วิจัยจะนำฐานความคิดไปทำอะไร แล้วผลที่จะได้คืออะไร

สำหรับกรอบการวิจัย ส่วนใหญ่คือ การให้กรอบขั้นตอนของการวิจัย ซึ่งเริ่มจากการ ศึกษาข้อมูล การสัมภาษณ์ การเลือกกลุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือ การตรวจสอบเครื่องมือการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงานผล

การเขียนวัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ การบอกให้ผู้อ่านทราบว่า ผู้วิจัยจะทำอะไร เช่น ผู้วิจัยต้องการศึกษาว่า ผู้บริหารอุดมศึกษามีลักษณะอย่างไร วัตถุประสงค์ก็จะต้องเขียนว่า

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาลักษณะของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

แต่การเขียนเพียงแค่นี้อาจจะไม่เห็นทิศทาง หรือประโยชน์ หรือรายละเอียดของการ วิจัย ผู้วิจัยอาจจะต้องถามคำถามไปอีกว่า รู้ลักษณะแล้วจะเอาไปทำอะไรอีก หรืออยากรู้แค่ลักษณะผู้บริหารเท่านั้นหรือ รู้แล้วจะได้อะไร ถ้าวิจัยต่อไปน่าจะมีประโยชน์มากขึ้นหรือเปล่า เช่น วัตถุประสงค์ ต่อไปจะมีการเปรียบเทียบ ผู้เขียนต้องเขียนวัตถุประสงค์เพิ่มเป็น

2. เปรียบเทียบลักษณะของผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

เมื่อรู้ว่ามีลักษณะของรัฐและเอกชนแตกต่างกันแล้ว และแตกต่างกันในลักษณะใดก็อาจ จะตั้งวัตถุประสงค์อีก 1 ข้อ

3. เสนอแนวทางการพัฒนาผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

การเขียนวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 นี้ ผู้วิจัยจะต้องนำเสนอผลการวิจัยที่มีการเสนอแนวทางการพัฒนาผู้บริหารด้วย และการสรุปผลการวิจัยและการอภิปรายผลต้องมีผลของประเด็น วัตถุประสงค์ข้อนี้ปรากฏอยู่ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ด้วยการเขียนจะแตกต่างจากการเขียนข้อเสนอแนะ โดยทั่วไป

การตั้งวัตถุประสงค์ หรือการบอกว่า ผู้วิจัยตั้งใจจะวิจัยอะไรบ้าง ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ผู้วิจัยต้องคำนึงถึงว่า

(1) เวลาที่มีอยู่สำหรับจะทำ เช่น มีเวลาทำ 6 เดือน หรือ 1 ปี วัตถุประสงค์จะต้องไม่กว้างและมีขอบเขตมากเกินไป จนไม่อาจจะทำได้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด

(2) งบประมาณ การวิจัยที่ครอบคลุมสถานที่มาก จำนวนกลุ่มตัวอย่างมาก ย่อมจะทำให้ ต้องใช้งบประมาณมาก ผู้วิจัยจะต้องคำนวณให้เหมาะสมกับขนาดของการวิจัยที่ตั้งใจจะทำ

(3) ขอบเขตของเรื่อง ขอบเขตของเรื่องจะต้องไม่แตกต่างกันไป ไม่กว้างเกินไป และเหมาะสมกับสถานภาพของการทำ เช่น วิจัยสำหรับปริญญาโทก็จะมีขอบเขตน้อยกว่าวิจัยในชั้นปริญญาเอก

(4) การเขียนวัตถุประสงค์ต้องชัดเจนครอบคลุมหัวข้อที่จะทำ

(5) การเขียนวัตถุประสงค์ จะไม่เขียนไปถึงประโยชน์ที่ได้รับ เช่น

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสามารถทางการพูดของผู้เรียน เพื่อนำไปจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้อง การใส่ประโยค “เพื่อนำไป....” เป็นการบอกถึงประโยชน์ของการทำวิจัย จึง ไม่ใช้การเขียนวัตถุประสงค์

(6) ก่อนการเขียนหัวข้อวัตถุประสงค์ ควรมีประโยคหน้าหัวข้อของวัตถุประสงค์ ดังตัวอย่าง

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาสถานภาพของหลักสูตรวิชาครูของสภาการฝึกหัดครู

2. วิเคราะห์รายวิชาครูที่ปรากฏในหลักสูตรของคณะครุศาสตร์

3. เปรียบเทียบมาตรฐานของหลักสูตรการฝึกหัดครูของสภาการฝึกหัดครูและของทบวงมหาวิทยาลัย

(7) การเขียนวัตถุประสงค์ จะไม่บอกขั้นตอนของการวิจัย ตัวอย่าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ

1. สำรวจความสนใจในการเรียนภาษาอังกฤษของนักศึกษา

2. สร้างเครื่องมือเพื่อสำรวจความสนใจ

3. ตรวจสอบเครื่องมือและนำไปทดลองใช้

4. สรุปผลงานวิจัยและนำเสนอในรูปความเรียง และตาราง

ตัวอย่างนี้ ไม่ใช่การเขียนวัตถุประสงค์การวิจัย แต่เป็นการเขียนขั้นตอนการวิจัยมากกว่า ถ้าวิจัยฉบับนี้สำรวจความสนใจในการเรียนภาษาอังกฤษอย่างเดียวก็ไม่ต้องใส่เป็นข้อ ๆ

(8) กรณีที่ไม่มีวัตถุประสงค์หลายข้อ ผู้เขียนอาจเขียนเป็นความเรียง เช่น

วัตถุประสงค์

การวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากรอบโครงสร้างของงานวิจัยด้านการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา

วิจัยบางฉบับอาจจะมีวัตถุประสงค์ทั่วไปของการวิจัย และมีวัตถุประสงค์เฉพาะ แต่สำหรับการวิจัยในทางวิชาการ ไม่จำเป็นต้องเขียนวัตถุประสงค์ทั้งสองอย่างคงจะเขียนแต่เพียงสิ่งที่ผู้วิจัยต้องการทำ หรือต้องการจะหาคำตอบเท่านั้น

สรุปได้ว่า การเขียนวัตถุประสงค์นั้นจะต้องชัดเจน ผู้เขียนต้องแน่ใจว่าเป็นการบอกให้ผู้วิจัยจะวิจัยเรื่องอะไร ต้องการคำตอบในเรื่องใดบ้าง ไม่ใช่เป็นการเขียนขั้นตอนการวิจัย หรือสิ่งที่คาดว่าจะได้รับ หรือประโยชน์ของการวิจัย

ขอบเขตของการวิจัย

ในบทที่ 1 ผู้วิจัยจะต้องบอกขอบเขตของการวิจัยว่า ขนาดของการวิจัยจะเป็นขนาด ระดับ อำเภอ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ หรือบอกขอบเขตว่า ทำแค่เฉพาะสถาบันราชภัฏท่าแค เฉพาะปีที่ 1 ทำแค่เฉพาะสถาบันเดียว การจะทำเท่าใดก็ตาม ควรให้เหตุผลประกอบชัดเจนว่า เหตุใด จึงเลือกกลุ่มตัวอย่างเช่นนั้น เลือกสถาบันนั้น หรือเลือกจังหวัดนั้น เหตุผลควรชัดเจน ไม่ควรเขียน แต่เพียงว่า เนื่องจากสะดวกที่จะเก็บข้อมูล ควรบอกเหตุผลในเชิงวิจัย และเชิงวิชาการมากกว่า

ความจำกัดของการวิจัย

หากการวิจัยมีข้อจำกัดในจุดใด ผู้วิจัยจำเป็นต้องบอกไว้ในข้อจำกัด หรือความจำกัดของการวิจัย เช่น การศึกษาพฤติกรรมของผู้สอน ไม่

สามารถที่จะเข้าไปสังเกตการสอนตรงๆ ได้ แต่จะถามจากผู้เรียน ว่าผู้สอนมีพฤติกรรมอย่างไร ตรงนี้เป็นข้อจำกัดของการวิจัย เพราะผู้วิจัยไม่อาจรายงานพฤติกรรมของผู้สอนโดยตรงจากการสังเกตได้ แต่จะให้ผู้เรียนซึ่งเป็นผู้เห็นผู้สอนเป็นผู้ รายงาน และการสังเกตโดยตรงจากผู้วิจัย ซึ่งการรายงานนั้นอาจครบถ้วนตามที่ผู้วิจัยต้องการก็ได้ ถ้าเครื่องมือรายงานไม่ละเอียดพอ หรือบอกได้ไม่ชัดเจนเท่ากับที่ผู้วิจัยจะไปสังเกตได้เอง

คำจำกัดความหรือนิยามศัพท์ในการวิจัย

เพื่อที่จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจศัพท์ที่ใช้ตรงกับในการวิจัย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ สิ่งที่ผู้วิจัยจะต้องคำนึงถึง คือ จะต้องเขียนคำอธิบายศัพท์ทุกคำที่ปรากฏในหัวข้อของการวิจัย คำที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ และคำที่จะต้องใช้ในการวิจัยทั้งสิ้น เช่น หัวข้อเรื่อง การพัฒนารูปแบบการสอนธรรมะในระดับอุดมศึกษา นิยามศัพท์จะต้องมีคำว่า

- (1) การพัฒนาคืออะไร
- (2) รูปแบบการสอนคืออะไร
- (3) การสอนธรรมะคืออะไร
- (4) อาจารย์หมายถึงใคร
- (5) นิสิตนักศึกษาคือ?
- (6) ระดับอุดมศึกษาคือ?
- (7) การพัฒนารูปแบบการสอนธรรมะหมายถึงอะไร

สำหรับหัวข้ออื่นๆ อาจจะมีหรือไม่มีขึ้นอยู่กับหัวข้อวิจัยนั้นๆ เช่น บางเล่ม อาจจะมีข้อ ตกลงเบื้องต้น เช่น ตกลงเบื้องต้นว่า การเก็บข้อมูลจาก นิสิตเป็นข้อมูลที่รายงานพฤติกรรมของ อาจารย์

ได้อย่างถูกต้อง โดยที่ผู้วิจัยไม่ต้องไปสังเกต เพราะ
รายงานที่นิสิตทำการเช็คพฤติกรรม ของ
อาจารย์อยู่แล้ว

ส่วนสมมุติฐาน จะมีต่อเมื่อเป็นวิจัยเชิง
การทดลองหรือการวิจัยที่มีการเปรียบเทียบ และ
ถ้ามีการเขียนสมมุติฐาน จะต้องมียุทธวิธีหรือ
วิจัยรองรับว่า ที่ตั้งสมมุติฐานเช่นนั้นเพราะวิจัยเล่ม
ใดบ้างยืนยันผลว่าจะเป็นเช่นนั้น เช่น คะแนน
ความเครียดของนิสิตนักศึกษา ก่อนการทดลองของ
กลุ่ม ทดลองและกลุ่มควบคุมไม่แตกต่างกัน ทั้งนี้
จากงานวิจัยของใคร อ้างชื่อผู้วิจัยในวงเล็บตามด้วย
จุลภาคและปี พ.ศ. ใด ได้วิจัยและพบผลว่าไม่แตก
ต่างกันหรือแตกต่างกัน

สำหรับการเขียนในบทที่ 1 ของรายงาน
การวิจัยเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้ข้อเขียนในบท
อื่นๆ ตามมา จากกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้ทบทวน
สืบค้น และกลั่นกรองสาระเพื่อดำเนินการวิจัยตาม
ที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้

ผู้วิจัยควรได้ศึกษาระเบียบการเขียนของผู้
ที่เป็นเจ้าของทุน หรือสถาบันที่ผู้วิจัยสังกัด เพื่อที่
จะทำให้การเขียนสอดคล้องกับระเบียบที่สถาบัน
นั้นๆ กำหนดไว้ บทความนี้เพียงเสนอแนวทาง การ
เขียนที่จะช่วยให้ท่านสามารถตัดสินใจด้านการใช้
ภาษาในการวิจัยให้อ่านง่าย เข้าใจตรงกัน

บรรณานุกรม

Beach, David P. alvages, K.E. **Handbook for Scientific and Technical Research.** New Jersey :
Prentice Hall, 1992.

Markman, Roberta H., Markman, Perter T., and Waddell, Maric **70 Steps in Writing the Research
Paper.** New York : Barron is Educational Serices 1994.

Roth, Andrey I. **The Research Paper.** California ; Wadoworth Publishing Company, 1995.

ปัญหาแรงงานต่างด้าวและ ผลกระทบต่อประเทศไทย

*ศาสตราจารย์ ดร. อีระ ศรีธรรมรักษ์

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่น เป็นปรากฏการของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่ อดีตจนถึงปัจจุบันเนื่องมาจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งเป็นยุคของโลกไร้พรมแดนในเรื่องของข่าวสารข้อมูลต่างๆ การเดินทาง การติดต่อสื่อสารที่สะดวกตลอดจนระบบเศรษฐกิจทุนนิยมได้รุกเข้าไปยังประเทศต่างๆ เกือบทั่วโลกนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมากระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหลายประเทศที่เคยเป็นประเทศผู้ส่งออก ผู้ย้ายถิ่นกลับกลายเป็นประเทศที่รับผู้ย้ายถิ่นในรูปการเข้ามาของแรงงาน และได้เกิดประเทศปลายทางขึ้นใหม่อีกหลายประเทศ เช่น ประเทศอิตาลี สเปน โปรตุเกส ญี่ปุ่น ไต้หวัน สิงคโปร์ บรูไน รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งออกแรงงาน เป็นต้น

สถานการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้เริ่มมาตั้งแต่ทศวรรษ

1980 ซึ่งในขณะนั้นมีประเทศในกลุ่มเอเชียหลายประเทศได้มีการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวันฮ่องกง และสิงคโปร์ จึงเกิดสภาพของการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศต้องนำเข้าแรงงานจากประเทศอื่นในแถบเอเชียที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าและมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในขณะเดียวกันกลุ่มประเทศตะวันออกกลางซึ่งเป็นประเทศผู้ค้าน้ำมันก็มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง มีความต้องการแรงงานจำนวนมากในงานก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ โดยมีค่าตอบแทนสูง จึงเกิดการไหลเข้าของแรงงานจากประเทศต่างๆ ข้ามชาติไปยังประเทศเหล่านี้ หลังทศวรรษ 1980 แรงงานข้ามชาติยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการคาดประมาณว่า ในปี ค.ศ. 2000 จะมีแรงงานอพยพข้ามชาติในเอเชียไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ในขณะนี้ประเทศที่นับว่าเป็นประเทศที่ส่งออกแรงงานรายใหญ่ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ปากีสถาน บังกลาเทศ และอินโดนีเซีย รองลงมาได้แก่ ประเทศไทย ศรีลังกา และเกาหลีใต้

สถานการณ์ในประเทศไทยเริ่มมีผู้อพยพลี้ภัยชาวอินโดจีนเข้ามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 แต่จากการดำเนินนโยบายของรัฐในยุคนั้นประกอบกับการประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้านและสำนักข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยสามารถที่จะดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยได้เกือบทั้งหมด เมื่อสิ้นปี ค.ศ. 1995 และเมื่อสิ้นปี ค.ศ. 1996 ก็สามารถปิดศูนย์ผู้อพยพได้ทุกแห่ง ในขณะที่สถานการณ์การย้ายถิ่นโดยเหตุผลทางการเมืองของผู้อพยพจากอินโดจีนคลี่คลายลงจนเกือบหมดปัญหาแต่สภาพการบีบคั้นทางเศรษฐกิจก็ส่งผลให้ผู้อพยพในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เวียดนาม กัมพูชา และพม่า ได้ลักลอบเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นมาก

รูปแบบของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

1. แรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย ได้แก่ คนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (work permit) ซึ่งแบ่งได้ 4 แบบ คือ

ก. ประเภทตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างชาติที่มีถิ่นอยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ข. ประเภทชั่วคราว ได้แก่ คนต่างชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภท คนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant visa) แล้วยื่นขอใบอนุญาตทำงาน ซึ่งโดยปกติใบอนุญาตทำงานที่ออกให้จะมีระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 1 ปี

ค. ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น

ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนฯ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ พระราชบัญญัติปิโตรเลียมฯ ซึ่งต้องเป็นต่างชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยถือวีซ่าประเภทคนอยู่ชั่วคราว

ง. ประเภทตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ได้แก่ คนต่างชาติที่ถูกเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการส่งออกนอกราชอาณาจักรหรือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต (ลักลอบเข้าเมือง) หรือคนต่างชาติที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้สัญชาติไทย หรือต่างชาติที่ถูกถอนสัญชาติไทย ให้ขอรับใบอนุญาตทำงานได้ตามประกาศกระทรวงมหาดมติคณะรัฐมนตรี

2. แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ได้แก่ คนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน หรือคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน หรือคนต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยโดยถูกต้องตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและได้รับใบอนุญาตทำงาน แต่ทำงานไม่ตรงตามอาชีพ หรือไม่ตรงตามสถานที่ หรือไม่ตรงตามระยะเวลาที่ได้รับการอนุญาต ก็ถือว่าเป็นแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างชาติได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมไทยมากมาย จนกระทั่งเมื่อประมาณ 10 ปีมาแล้ว เริ่มปรากฏว่ามีชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวพม่า ซึ่งมีสถิติการถูกจับกุมสูงสุดและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ นับตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา และยังมีการหลั่งไหลหรือทะลักเข้ามาอยู่ตามชายแดน ที่สำคัญคือ จำนวนคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง ซึ่งคาดว่ามียุหลายแสนคนนั้นมิได้จำกัดตัวอยู่เฉพาะตามแนวชายแดนเท่านั้น แต่ได้ลักลอบเข้าไปทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ เกือบทั่วประเทศ จนรัฐไม่อาจควบคุมได้อย่างทั่วถึง ซึ่งข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองหรือจำนวนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าทำงานอยู่ในขณะนี้ก็ไม่สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริง

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามในการประเมินจำนวนแรงงานต่างชาติหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานสภาพมั่นคงแห่งชาติ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้อพยพกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการประเมินจากภาคเอกชน เช่น หอการค้าจังหวัด ซึ่งก็ยังได้ข้อมูลที่ไม่แน่นอนและไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ขณะเดียวกันจำนวนแรงงานต่างชาติ หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงมีการลักลอบเข้ามาอยู่เกือบตลอด แม้ว่าจะได้มีการพยายามในการสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศอย่างเข้มงวด

แรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ คือ

1. แรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled labour) ได้แก่ งานระดับล่าง เช่น แบกไม้ ก่อสร้าง ประมง เป็นต้น

2. นักวิชาการ (Interlectual worker) เข้ามาทำงานในฐานะนักวิชาการเฉพาะเรื่อง เช่น วิศวกร แพทย์

3. ผู้เชี่ยวชาญ (Expert หรือ Specialist) ที่รัฐบาลเชิญเข้ามาในฐานะผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ แรงงานต่างชาติที่มีปัญหา หมายถึงคนต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและ / หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะมาเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งมีหลายกลุ่มดังนี้

1. กลุ่มชาวเวียดนาม

ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งเป็นคนเวียดนามในประเทศไทยมี 2 กลุ่ม ใหญ่ ๆ คือ

1.1) ญวนอพยพ คือ คนเวียดนามที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2488 - 2489 โดยหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยใน 13 จังหวัด คือ นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี พัทลุง บุรีรัมย์ หนองบัวลำภู สระแก้ว และอำนาจเจริญ ซึ่งไทยผลักดันส่งกลับได้ประมาณ 45,033 คน ตกค้างอยู่ 43,693 คน กรมการปกครองโดยสภาพมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มีมติให้สัญชาติ 36,693 คน ในปี 2539 เหลือ 4,000 คนที่กำลังอยู่ระหว่างรอพิสูจน์สัญชาติ หรือมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่

1.2) ชาวเวียดนามที่ลักลอบเข้าทำงาน เป็นกลุ่มที่เดินทางจากเวียดนามผ่านทางกัมพูชาโดยปลอมแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชาก่อนเดินทางเข้าไทยทางปอยเปต และเสียค่านายหน้าเพื่อเป็นค่าป่วยการในการเข้าไทยด้าน อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เพื่อมาทำงานใน

กรุงเทพมหานคร หรือจังหวัดอื่นๆ ซึ่งขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนแน่ชัด

2. กลุ่มชาวลาว

2.1) ลาวอพยพ คือ กลุ่มคนลาวจากประเทศลาว อพยพเข้ามาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามแนวชายแดนแล้วไม่ยอมเดินทางกลับ บางคนสมรสกับคนไทยจนเกิดลูกหลาน เมื่อ พ.ศ. 2519 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในประเทศลาว ทำให้คนอพยพเข้ามามากขึ้น พ.ศ. 2534 ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้ มีจำนวน 15,713 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2539)

2.2) ชาวลาวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากรูปร่างหน้าตาภาษาวัฒนธรรม ที่คล้ายคลึงกับคนไทยมาก ทำให้การลักลอบเข้ามาทำได้ง่าย และยังมีขบวนการที่ลักลอบนำพาเข้าโดยผ่านนายหน้า มีอยู่ประมาณ 10,000 คน

3. กลุ่มเอเชียใต้ที่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่

3.1) เนปาลอพยพ คนเนปาลที่อาศัยอยู่ในพม่าตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะนั้นเนปาลและพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ จึงมีพวกเนปาลมาอาศัยอยู่ในพม่า ต่อมาพม่าได้เอกราช จึงขับไล่เนปาลออกนอกประเทศ ชาวนเนปาลส่วนหนึ่งจึงอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอาศัยอยู่ที่ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ทางราชการได้ทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวควบคุมไว้ จำนวน 1,500 คน

3.2) ชาวอินเดีย เนปาล ศรีลังกา ที่ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานโดยมีขบวนการรับจ้างนำพาเข้ามา โดยการปลอมแปลงเอกสาร หนังสือเดินทางต่างๆ และได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก ที่ลักลอบทำงานอยู่ในขณะนี้โดยส่วนใหญ่จะมีอาชีพค้าขายปลีก ไม่นับรวมกลุ่มที่เข้าเมืองถูกกฎหมายแต่อยู่เกินกำหนดที่ได้รับอนุญาตตามวีซ่าเข้าเมือง ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง คาดว่าจะตกค้างอยู่ในประเทศถึง 35,234 คน เป็นอย่างน้อย

4. กลุ่มชาวจีน

เป็นชาวต่างชาติกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้าเมืองทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติคาดประมาณว่าน่ามีอยู่ไม่น้อยกว่า 40,000 คน

5. กลุ่มชาวกัมพูชา

เป็นกลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาเพื่อที่จะทำงาน โดยส่วนใหญ่มาเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมตามบริเวณชายแดน บางส่วนก็เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการประเภทอื่นๆ เช่น เป็นลูกจ้างปั๊มน้ำมัน ลูกจ้างโรงงาน ลูกเรือประมง โดยลักลอบเข้ามาตามช่องทางระหว่างชายแดนไทย กัมพูชา และมีนายหน้ามารับขึ้นรถไปทำงาน ส่วนใหญ่จะเข้ามากรุงเทพมหานคร นครราชสีมา สระบุรี มีจำนวนหนึ่งถูกลักพาตัวหรือนำเข้ามาเป็นแรงงานกึ่งทาส เป็นแก๊งขอราน หรือทำงานก่อสร้างมีประมาณ 20,000 คน ไม่นับรวมพวกที่ไปเข้า - เย็นกลับ

6. กลุ่มชาวพม่า

ปัจจุบันมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง จัดว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนมากที่สุด จำแนกออกได้ ดังนี้

6.1) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นบุคคลจากประเทศพม่าที่มาจากหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ละว้า และพม่า ที่อพยพเข้ามาประเทศไทย เนื่องจากพม่ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม เกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประกอบกับสภาวะทางเศรษฐกิจฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามแนวชายแดนหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เริ่มแรกมิได้มีการลงบันทึกจำนวนที่แน่ชัด ต่อมาชาวพม่ามีจำนวนเพิ่มขึ้น รัฐบาลไทยจึงประกาศให้มีการควบคุมโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวไว้ (บัตรสีชมพู) โดยเรียกว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” และกำหนดว่าต้องเป็นผู้เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 เท่านั้น ปัจจุบันมีจำนวน 57,735 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทางราชการผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องยังอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุม

6.2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า คือ ผู้อพยพที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวควบคุมไว้ใน พ.ศ. 2537 โดยแบ่งเป็นเข้าผู้ที่เข้ามามีถิ่นถาวรในประเทศไทย (บัตรสีส้ม) จำนวน 13,000 คน ซึ่งทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ในเขตพื้นที่ควบคุม และกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง (บัตรสีม่วง) ซึ่งรัฐบาลได้มี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 10 จังหวัดชายแดน ในกรณีที่หาคนงานไทยมารับจ้างไม่ได้ มีผู้มาลงทะเบียนประวัติไว้จำนวน 101,845 คน (ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย 2534)

6.3) ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบภัยสงคราม ซึ่งเข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่มีการสู้รบ เช่น ตาก กาญจนบุรี และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อ พ.ศ. 2531 ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 80,000 - 90,000 คน

6.4) นักศึกษา / ปัญญาชน หลบหนีมาด้วยเหตุผลทางการเมืองในพม่า บางส่วนได้เข้ารายงานตัวต่อทางราชการและพักพิงอยู่ในศูนย์อพยพ มีจำนวนประมาณ 25,000 คน ที่ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรควบคุมไว้ โดยได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะในเขตพื้นที่ควบคุม

6.5) ชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน กลุ่มนี้เป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำโดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น อดอยากและไม่มีงานทำในประเทศพม่า ซึ่งคาดว่าจะมีหลายแสนคน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคเกษตร ลูกจ้าง ร้านค้า ร้านอาหาร ลูกจ้างเรือประมง เป็นต้น บริเวณจังหวัดชายแดน กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และจังหวัดที่มีความต้องการทางแรงงานสูง เช่น ภูเก็ต นครราชสีมา ทั้งที่เข้ามาด้วยตนเองและมีนายหน้านำพาเข้ามาตามจุดผ่านแดนต่างๆ รวมทั้งประเภทที่เข้ามาทำงานแบบไปเช้าเย็นกลับบริเวณพื้นที่แนวชายแดน

7. ชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่มีสถานะเป็นผู้พลหนีเข้าเมือง

จากข้อมูลกรมการปกครองสรุปได้ว่า มีจำนวน 372,102¹ คน โดยแบ่งเป็น

7.1) ชาวเขาที่ไม่ได้มีถิ่นที่เกิดในประเทศไทย มีทั้งผู้ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและถือบัตรบุคลลบนพื้นที่สูงกับผู้ที่ไม่มีบัตร โดยผู้ถือบัตรได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะในเขตอำเภอที่อยู่ แต่สามารถขออนอกพื้นที่ได้เป็นครั้งคราว เมื่อมีเหตุจำเป็นแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองจัดว่าเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และกำลังมีปัญหาหนักที่สุดในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้เคยคาดประมาณจำนวนผู้พลหนีเข้าเมืองประเภทต่าง ๆ (ปี 2536 - 2537) รวมทั้งหมดแล้วคาดว่าจะมีจำนวนถึง 1,500,000 คน ซึ่งจำนวนผู้พลหนีเข้าเมืองนี้ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวควบคุมไว้จำนวนหนึ่ง เช่น เนปาล อพยพ ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นก่อน 9 มีนาคม 2519 แต่กลุ่มที่กำลังเป็นปัญหามากขณะนี้ก็คือ กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองและมาทำงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านตามบริเวณชายแดนที่ติดกับพม่า ลาว และ กัมพูชา ซึ่งเข้ามาภายหลังด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศพม่า เนื่องจากไทยมีพรมแดนติดต่อกับพม่ายาวถึง 2,387 กิโลเมตร และบางเส้นทางก็สามารถเข้ามาได้โดยสะดวก และเจ้าหน้าที่ก็ไม่อยู่ในวิสัยจะควบคุมดูแลได้ทั่วถึง จึงทำให้จำนวนผู้ลักลอบเข้ามาทำงานในกลุ่มนี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้ไม่

สามารถทราบถึงจำนวนที่แท้จริงของผู้พลหนีเข้าเมืองในส่วนนี้ได้

7.1) ชาวไทยภูเขาที่ตกสำรวจ ในระหว่างที่มีการจัดทำทะเบียนประวัติทำให้ มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเปิดให้ขอสถานะคนต่างด้าวได้ในปี 2540 เป็นต้นมา

ผลกระทบของการอพยพของแรงงานต่างประเทศ

การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเป็นเหตุการณ์โดยปกติของโลกในยุคปัจจุบัน แรงงานต่างชาติให้ทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศเจ้าบ้าน ในขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักควบคุมและจัดให้แรงงานเหล่านั้นเอื้อประโยชน์ต่อประเทศเจ้าบ้านให้มากที่สุด และส่งผลเสียให้น้อยที่สุดต่อประเทศเจ้าบ้านเช่นกัน ดังนั้นนโยบายและการดำเนินงานในเรื่องแรงงานต่างชาติจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลของประเทศต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้การบริการจัดการเกิดความสอดคล้องทรัพยากรที่มีอยู่ในชาติ นำสิ่งที่ดีมาสู่ประเทศของตนให้มากที่สุด การอนุญาตให้แรงงานฝีมือต่างชาติอยู่ในประเทศไทย ถ้าเป็นการอยู่ในระยะเวลาที่ไม่นานจะทำให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย แต่ถ้าอยู่นานอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดีในประเทศจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและหามาตรการควบคุมดูแลให้สามารถใช้ประโยชน์จากแรงงานฝีมือต่างชาติเหล่านี้ให้ได้มากที่สุด

¹ กฤตยา อาชวนิชกุล และคณะ ความซับซ้อนและความสับสนเรื่อง คนข้ามชาติในประเทศไทย, นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2540, หน้า 45.

ผลดีของการนำแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย

การลงทุนของต่างชาติในประเทศไทย จะช่วยให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศอย่างรวดเร็ว เป็นการนำเงินตราต่างประเทศเข้าในประเทศ เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุน ทั้งจากในและนอกประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 กล่าวได้ว่าแรงงานฝีมือต่างชาติที่มาพร้อมกับการลงทุนมีส่วนช่วยให้เกิดการต่อเนื่องในการผลิตทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการพัฒนาได้เร็วขึ้น และทำให้เกิดการขยายตัวในธุรกิจด้านอื่นๆ เพื่อรองรับการเข้ามาของแรงงานฝีมือต่างชาติ และธุรกิจที่เข้ามาลงทุนต่างๆ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับที่พัก ร้านอาหาร สถานบริการต่างๆ เป็นต้น ช่วยให้แรงงานไทยมีงานทำ และช่วยให้เกิดการไหลเวียนเงินตราในประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น

ด้านแรงงาน การเข้ามาของแรงงานต่างชาติเป็นผลดีที่ช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทยบางส่วน และเพิ่มกำลังแรงงานในประเทศไทย

ด้านเทคโนโลยี มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ต่างๆ เข้ามาช่วยในการผลิตทำให้แรงงานไทยมีประสบการณ์และความรู้เพิ่มขึ้น โดยกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ (Technology Transfer) ไปยังแรงงานไทยด้วย เพื่อเป็นการฝึกอบรมแรงงานในประเทศให้มีความรู้ และความชำนาญเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานไทยไปด้วย

ด้านการศึกษา ส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการศึกษา มีการเพิ่มมาตรฐานและขยายฐานการศึกษาในประเทศ มีการเพิ่มเนื้อหา ความรู้ และเปิดหลักสูตรใหม่ เพื่อให้สามารถติดต่อและร่วมงานกับแรงงานฝีมือต่างชาติได้

ด้านวัฒนธรรม การทำงานร่วมกับแรงงานฝีมือต่างชาติ ทำให้ต่างฝ่ายต่างเรียนรู้กันเป็นการแลกเปลี่ยนทั้งวัฒนธรรม และความเป็นอยู่ ทำให้แรงงานไทยมีความรู้ ความเข้าใจในวัฒนธรรมของคนชาติต่างส่งผลให้คนไทยสามารถสื่อสารและประกอบธุรกิจกับคนชาติต่างๆ ได้ดีขึ้น

ผลเสียของการนำแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย

ด้านแรงงาน ถ้ามีการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติเข้ามาอย่างมากมายและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานๆ หรือมีการนำเข้าอย่างเสรี อาจส่งผลให้เกิดการแย่งงานของแรงงานฝีมือไทยอย่างถาวร เพราะผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานฝีมือต่างชาติได้ในค่าจ้างที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานฝีมือไทย อาจเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานฝีมือไทยต้องตกงานและต้องย้ายออกนอกประเทศและกลายเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานฝีมือในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ โดยรอบ เช่น ฟิลิปปินส์ จีน อินเดีย มาเลเซีย ย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

ด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เกิดการขาดแคลนปัจจัยที่เป็นบริการขั้นพื้นฐานและเป็นการเพิ่มภาระให้รัฐบาล ในการจัดปัจจัยพื้นฐานเพื่อรองรับการเพิ่มประชากร (คนต่างชาติย้ายถิ่นเข้ามา) ที่มาใช้ปัจจัยพื้นฐานเพิ่มขึ้น เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ในขณะที่เดียวกันก็เพิ่มมลภาวะที่เป็นพิษสิ่งแวดล้อม เช่น ขยะ เป็นการเพิ่มภาระให้แกรัฐบาลในการจัดหาสาธารณูปโภคให้เพียงพอกับความต้องการ

ด้านทรัพยากรธรรมชาติ เกิดการใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติของไทยอย่างมาก ในการลงทุนบางประเภท โดยมีได้คำนึงถึงผลเสียที่จะ

ตามมา นับเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ โดยที่ไม่สามารถสร้างกลับคืนมาได้ ในขณะที่เดียวกันธุรกิจอาจก่อให้เกิดมลพิษตกค้างในระยะเวลาดังต่อไปนี้

ผลกระทบจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว

การลักลอบเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อทำงานของแรงงานต่างชาติให้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมไทยมากมาย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะรัฐไม่สามารถจะเข้าไปควบคุมดูแลได้ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

ด้านเศรษฐกิจ

1) การชะลอตัวของโครงสร้างของอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ผลกระทบนี้จะกระทบกับแรงงานไทย ซึ่งถูกกดค่าจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมีทางเลือกที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้หากแรงงานไทยไม่ทำ ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำอยู่ในระดับสูง อาจจะส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฐานการผลิตของนักลงทุนต่างประเทศที่จะย้ายฐานการผลิตไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานถูกกว่า ในกรณีนี้จะส่งผลกระทบต่อการส่งออกของไทย ซึ่งจะทำให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง

2) ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ ILO (International Labour Organization) ซึ่งกำหนดมาตรฐานของแรงงานไว้ว่า นายจ้างจะต้องจัดสภาพการทำงานอย่างมีมาตรฐาน และลูกจ้างต้องมีอิสระในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานและมีอิสระในการต่อรอง รวมทั้งอิสระจากการบังคับใช้

แรงงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงประเทศไทยใช้แรงงานต่างชาติที่ไร้ฝีมือ ไร้อำนาจต่อรองทำงานที่ไร้ความรู้ ทักษะต่ำ เสี่ยงอันตราย จึงเสมือนเป็นการเอาเปรียบข้ามชาติ

3) ปัญหาการกีดกันทางการค้า เนื่องจาก การที่ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างชาติราคาถูก จะมีผลกระทบต่อ การส่งออกของประเทศ ใน การที่จะถูกประเทศคู่ค้าใช้มาตรการกีดกันทางการค้ามาเป็นข้ออ้างว่า ชนชั้นแรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกขูดรีดแรงงาน ซึ่งจะถูกล่าว่าว่า ประเทศไทยละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO (World Trade Organization) ที่สิงคโปร์ ทาง EU และสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จะเชื่อมโยงปัญหาแรงงานเข้ากับการค้าในการที่จะกีดกันการส่งเสริมสินค้าออกของประเทศกำลังพัฒนา

4) นายจ้างขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต เนื่องจากต้นทุนในการผลิตส่วนที่เป็นแรงงานซึ่งได้มาจากแรงงานต่างชาติที่มีต้นทุนที่ถูก การลงทุนโดยการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ ดังนั้นจึงไม่น่าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ มาใช้ในการผลิตของตน

5) เกิดการแย่งงานของแรงงานไทย เสริมให้ผู้ประกอบการมีอำนาจต่อรองที่สูงกว่า เพราะสามารถใช้แรงงานต่างชาติที่มีความอดทนมากกว่า ควบคุมดูแลได้ง่ายกว่าแรงงานไทย

6) รัฐสูญเสียทรัพยากรทั้งที่เป็นบุคลากรงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ในการเลี้ยงดูแรงงานต่างชาติที่ถูกจับกุมได้ เสียค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา

ด้านสังคม

1) แรงงานส่วนใหญ่เข้ามาในลักษณะตัวคนเดียว แต่เมื่ออยู่นานก็จะมีเรื่องการแต่งงานข้ามชาติ ซึ่งเด็กที่เกิดมาต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องสัญชาติ การศึกษา และสถานภาพในสังคม

2) ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากร ซึ่งพบว่าคดีอาญาที่เกิดขึ้นกับคนไทยเป็นจำนวนมาก ได้แก่ คดีอุจฉกรรจ์ และสะเทือนขวัญ คดีประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย คดีลักทรัพย์ วิวาททรัพย์สิน เป็นต้น

ด้านสาธารณสุข

1) แรงงานต่างชาติที่เป็นเพศหญิง ส่วนหนึ่งมีเป้าหมายเพื่อประกอบธุรกิจอาชีพหญิงบริการ ส่งผลให้เกิดอาชีพหญิงบริการทางเพศข้ามชาติมากขึ้น อันจะทำให้เกิดการติดต่อและการแพร่ระบาดของโรค เช่น โรคเอดส์ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งกลุ่มเสี่ยงสูงสุด คือโสเภณีชาวพม่า

2) ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อที่แรงงานต่างชาติเป็นผู้นำเข้ามา เช่น โรคระบบทางเดินหายใจ ซิฟิลิส มาเลเรีย เท้าช้าง โรคเอดส์ โรคอุจจาระร่วง โรคโปลิโอ ซึ่งบางโรคเป็นโรคระบาดที่ได้หายไปจากเมืองไทยแล้วก็กลับมาอีก เช่น โรคเรื้อน

ด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

1) ปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาเป็นจำนวนมากจะก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ ถ้าคนเหล่านี้ก่อความไม่สงบภายในโดยการชุมนุมเรียกร้องค่าแรงเพิ่มขึ้น หรือรวมตัวตั้งเป็นกลุ่มก่ออาชญากรรมหรือก่อวินาศกรรมก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในได้

2) แรงงานสัญชาติพม่าที่ลักลอบอยู่ในประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่มีพฤติกรรมที่เป็นปัญหาด้านการเมือง แต่กลุ่มต่อต้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยรวมทั้งนักการเมืองและนักศึกษาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งด้านการเมืองและการใช้พื้นที่ไทยเป็นฐานในการก่อร้าย ซึ่งอาจทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่า

3) การลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติมีหลายเชื้อชาติ เช่น พม่า มีการแยกชาวพม่าที่เชื้อชาติเป็นมอญ กระเหรี่ยง โดยไม่ยอมรับว่าเป็นพม่า ดังนั้นหากประเทศไทยกวาดล้างจับกุมและส่งกลับไปยังพม่า ก็อาจเกิดข้อโต้แย้งและอาจลุกลามเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้

ผลกระทบต่อด้านบวก หากประเทศไทยสามารถจัดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ระบบการควบคุมดูแล ของทางราชการ

1) รัฐบาลจะมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศ และเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหากรัฐบาลมีข้อมูลเหล่านี้ย่อมจะเป็นประโยชน์ด้านความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลสนับสนุนในการที่จะเจรจาเพื่อส่งแรงงานต่างชาติเหล่านี้กลับประเทศต่อไปในอนาคต

2) การจัดระบบดังกล่าว จะทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างรัดกุมยิ่งขึ้น

3) บรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางระดับในบางประเภทบางกิจการได้ในระดับหนึ่งโดยเฉพาะลักษณะงานที่คนไทยไม่นิยมทำ เนื่องจากเป็นงานที่สกปรก มีกลิ่นเหม็น งานหนักและเป็น

การทดแทนแรงงานไทยบางส่วนที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ที่มีค่าแรงงานสูงกว่าประเทศไทย เช่น ประเทศในตะวันออกกลาง ไต้หวันฮ่องกง สิงคโปร์ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

4) เป็นประโยชน์ในการเจรจาต่อรองทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของสิทธิมนุษยชน ไม่ทำให้ประเทศคู่ค้ารายใดรายหนึ่งหรือองค์การการค้าโลก นำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาเป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศได้

5) รัฐจะมีรายได้รายค่าธรรมเนียมนิยามในการออกใบอนุญาตให้ทำงาน และจะมีรายได้จากกลุ่มบุคคลดังกล่าว สามารถใช้ประโยชน์ด้วยการนำรายได้ในส่วนนี้มาใช้ ค่าใช้จ่ายในการให้บริการทางสังคม การศึกษา พัฒนาฝีมือแรงงาน และสาธารณสุขแก่แรงงานต่างชาติเหล่านี้เป็นธรรม โดยรัฐบาลไม่ได้รับภาระค่าใช้จ่ายทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเหล่านี้

6) แรงงานต่างชาติมีโอกาเข้าสู่ระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย พ้นจากความรู้สึกหวาดกลัวและความกดดันต่างๆ ส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการทำงานเพื่อจะได้ร่วมพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ตลอดจนช่วยลดปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงงานเหล่านี้ คือ แรงงานเหล่านี้จะได้มีงานทำและมีรายได้ถูกต้องตามกฎหมายไม่ก่อเกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายออกไปจากประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง ตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ยกเว้นงานบางประเภทที่ขาดแคลนจริงๆ ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นเรื่องที่ทำไต่ยากในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจากปัจจัยอุปสรรคหลายประการ เช่น นายจ้างไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลอย่างจริงจัง เมื่อผลักดันออกไป นายจ้างรับกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก บางครั้งภายในวันเดียวกันกับที่ส่งออกไปนั่นเอง ประกอบกับเขตแดนเชื่อมต่อระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่แรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาโดยเฉพาะพม่า นั้นค่อนข้างจะยาวมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง เพราะรัฐบาลมิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมพอที่จะสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวเล็ดรอดเข้ามาได้ ประกอบกับไม่มีบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนอย่างรุนแรงเหมือนกัน เช่น มาตรการของต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น แรงงานต่างด้าวที่จะเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้จะต้องผ่านองค์กรภาคเอกชน หรือบริษัทจัดหางานเสียก่อน อาจเข้ามาในรูปของการฝึกอบรม แต่งานกับคนญี่ปุ่น หรือดูงาน 6 เดือน หรือ 1 ปี แต่จริงๆ แล้วก็เข้าไปทำงานนั่นเอง และจะได้รับการขยายเวลาการอบรมเป็นระยะๆ ภายใต้การรู้เห็นเป็นใจของรัฐบาล มิฉะนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจะไม่รับคนต่างด้าวทำงานในประเทศเด็ดขาด

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงควรเร่งออกกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมายจัดหางานและคุ้มครองคนงาน โดยเพิ่มหมวดจัดหางานและคุ้มครองคนงาน ที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ต้องผ่านบริษัทจัดหางานที่อยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐบาล หรือเข้ามาอบรมดูงานในประเทศไทย โดยบริษัทที่จัดนำเข้มาขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบ เช่นนี้ ก็จะเป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถควบคุมแรงงานต่าง ด้าวเหล่านี้ได้อย่างจริงจัง หากนายจ้างฝ่าฝืนก็จะมี ความผิดและถูกลงโทษ

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีลง วันที่ 3 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรับข้อสังเกตของคณะรัฐ มंत्रीไปพิจารณา ดังนี้

1. แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาระง แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายให้บรรเทาเบาบาง ลง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมควร พิจารณากำหนดกิจการบางประเภทบางอาชีพที่ เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าว สามารถเข้าทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและไม่ เป็นผลเสียต่อประเทศและแรงงานไทย

2. พื้นที่ดำเนินการซึ่งกำหนดจังหวัดที่ได้ รับการผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวโดย พิจารณาข้อมูล ตัวเลขที่มีการแจ้งในทะเบียน ประวัตินั้น เพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ควร พิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในการ ประกอบอาชีพหลักของจังหวัดนั้นๆ ประกอบการ พิจารณาอีกทางหนึ่งด้วย

3. การกำหนดจำนวนคนที่ได้รับการผ่อน ผันไว้เป็นจำนวนแน่นอนในแต่ละจังหวัดแต่ละกิจ การในบัญชีฯ อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการ ควร

ให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสม และ เสนอขั้นตอนให้คณะกรรมการนโยบายบรรเทา ปัญหาการว่างงานแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็น ขอบต่อไป

จากมติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐเองก็ ตระหนักว่า การขับไล่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ออกไปจากประเทศ เป็นเรื่องที่มีอาจทำได้ในทาง ปฏิบัติ จึงกำหนดแนวทางในการบรรเทาเบาบาง ปัญหาแรงงานต่างด้าวให้ลดน้อยลง โดยผ่อนผัน ให้อยู่ทำงานในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะอาชีพ และประเภทของแรงงานที่ประเทศไทยขาดแคลน ทั้งนี้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด (ผู้ว่าราชการ จังหวัด) ตามความเหมาะสม แล้วเสนอขั้นตอนไป ยังคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน แห่งชาติต่อไป ซึ่งเป็นมาตรการอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากมาตรการทางด้านกฎหมายที่คณะ กรรมการธิการแรงงาน และสวัสดิการสังคมได้เสนอ ไว้ในตอนต้น

ข้อเสนอแนะ

1) ควรออกระเบียบ หรือประกาศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดให้นาย จ้างหรือสถานประกอบการรับลูกจ้างไทยเป็นลำดับ แรก เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดจึงจะสามารถรับ ลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าว โดยนำลูกจ้างต่างด้าวไป รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ในโรงงานนั้นเป็นการ เฉพาะและในระยะเวลาที่กำหนด

2) ควรมีการกำหนดประเภทงานที่ขาด แคลนคนงานที่เป็นคนไทยจริง ๆ และอนุญาตให้ ต่างด้าวทำงานในประเภทนั้นได้ เช่น งานประมง หรืองานทำสวนยางพารา และนายจ้างจะต้องพาลูก

จ้างไปจดทะเบียนหรือรับการผ่อนผันทำงานได้ตาม
ข้อแรกต่อไป

3) รัฐควรออกข้อกำหนดให้นายจ้างที่จะ
รับคนต่างด้าวเข้าทำงานได้จำต้องผ่านทางบริษัทจัด
หางานเท่านั้น มิฉะนั้นจะมีความผิด ทั้งนี้เพื่อเป็น
หลักประกันให้กับนายจ้างอีกต่อหนึ่งด้วย

4) ควรยกเลิกการเรียกเก็บเงินประกันการ
ทำงานคนต่างด้าว (1,000 บาท) จากนายจ้าง
เพราะนอกจากจะเป็นจำนวนเงินที่สูงมากแล้วยังทำ
ให้นายจ้างไม่ยอมมาจ่ายเงินประกัน เพราะไม่แน
ใจว่าคนต่างด้าวจะหนีไปเมื่อไร ก็จะทำให้เสียเงิน
ประกันฟรีไป

5) ควรออกกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ
สำหรับแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือโดยเฉพาะให้แตก
ต่างกับแรงงานไทย โดยมีต้องพ่วงกับสิ่งใด
เพราะเป็นเอกลักษณ์ของประเทศไทยที่จะกำหนด
ความแตกต่างเรื่องค่าจ้างได้ ซึ่งจะให้นายจ้าง
สบายใจมากขึ้น

6) รัฐมนตรีควรแก้ไขปรับปรุงพระราช
บัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนงานโดยเพิ่ม
หมวดจัดหางานคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานใน
ประเทศไทยได้จะต้องผ่านบริษัทจัดหางานที่จด
ทะเบียนถูกต้องเท่านั้น เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น

บรรณานุกรม

- กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ ภัทรวณิชย์. (2540). กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติ
ที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม : สถาบัน
วิจัย ประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- เกษมสันต์ จิณณาโส. (2538). แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหา
และแนว ทางแก้ไข. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ (NESDB).
- คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา. (2543). รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง ปัญหาแรงงานอพยพ : รายงานเสนอต่อวุฒิสภา. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการ
การแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา.

ถึงเวลาแล้วสำหรับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ

*ดร.วรศักดิ์ ทุมมานนท์

ในช่วงที่ผ่านมาคำยอดฮิตติดหูทางด้านศาสตร์การบริหารและการเงินคงจะไม่มีคำใดมากเกินไปกว่า “การบริหารที่เน้นมูลค่า” (Value-Based-Management) หรือ VBM กับ “มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ” (Economic Value Added) อย่างไรก็ตาม มักเกิดความสับสนระหว่าง “การบริหารที่เน้นมูลค่า” (Value-Based-Management) หรือ VBM กับ “มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ” (Economic Value Added) หรือ EVA ซึ่งมักจะถูกนำไปใช้สลับกันไปมา แต่โดยทั่วไปแล้ว VBM เป็นแนวคิดที่กว้างกว่าเมื่อเทียบกับ EVA

VBM เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นความต้องการของตลาดซึ่งคิดค้นโดย Louis Kelso และ Mortimer Adler VBM เป็นวิธีการที่จะทำให้บุคลากรแต่ละคนในองค์กร (1) มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานและเจ้าขององค์กร (2) ได้รับผลตอบแทนที่เหมาะสมกับการทุ่มเทให้กับองค์กรทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติงานและเจ้าขององค์กร และ (3) ร่วมกับบุคลากรอื่นในการแก้ไขปัญหาหรือข้อผิดพลาดในระบบที่มีผลกระทบต่อ

การมีส่วนร่วมและตอบแทน ยิ่งบุคลากรมีความสนใจในสิ่งเดียวกัน ก็ยิ่งทำให้ความพึงพอใจของทั้งลูกค้าและบุคลากรเพิ่มขึ้นซึ่งนำไปสู่การลดต้นทุน การมีรายได้และผลกำไรเพิ่มขึ้น

ภายใต้แนวคิดของ VBM มูลค่าขององค์กรจะวัดจากกระแสเงินสดในอนาคตที่ปรับค่าของเงินตามระยะเวลาแล้ว มูลค่าขององค์กรดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรได้ลงทุนในโครงการและได้รับผลตอบแทนสูงกว่าต้นทุนที่ลงไป VBM จะมุ่งความสนใจไปยังวิธีที่องค์กรจะนำมูลค่านีมาใช้ในการสร้างกลยุทธ์รวมและการตัดสินใจในการดำเนินงานทั่วไป วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการบริหารที่นำการกำหนดเป้าหมายและการจัดการเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารมาใช้เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างมูลค่าให้กับองค์กร

ระบบ VBM จึงมีความคล้ายคลึงกับระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจอื่น แต่ก็มีจุดแตกต่างไปจากระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจอื่นตรงที่ว่า VBM จะรวมการสื่อสารเป้าหมายกลยุทธ์จากผู้บริหารไปยังพนักงานระดับ

ปฏิบัติการและการส่งรายงานผลการปฏิบัติงานจากผู้ปฏิบัติงานมายังผู้บังคับบัญชา โดยอาศัยทั้งข้อมูลในอดีตและข้อมูลที่เกิดจากการพยากรณ์เพื่อสนับสนุนวงจรการจัดการหรือบริหารมูลค่าทั้งหมด

ระบบดังกล่าวทำให้สามารถรวบรวมและเปรียบเทียบข้อมูลทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรกับเป้าหมาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวัดผลการปฏิบัติงานและสามารถนำมาสร้างสารสนเทศเพื่อการจัดการ สารสนเทศเหล่านี้จะถูกนำมาประมวลผลด้วยการสร้างแบบจำลองและสถานการณ์ที่ทำให้เกิดเป็นองค์ความรู้ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนกลยุทธ์ แผนเหล่านี้จะถูกนำไปแปลงเป็นเป้าหมาย ซึ่งจะผลักดันการจัดการผลการปฏิบัติงานเพื่อให้ครบวงจร

VBM จึงเป็นแนวคิดของการจัดการที่พยายามปลูกฝังความรู้สึกนึกคิดของบุคลากรทุกคนในองค์กรในอันที่จะต้องเรียนรู้ที่จะจัดลำดับความสำคัญการตัดสินใจก่อนหลังโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่า การตัดสินใจนั้นก่อให้เกิดมูลค่าแก่องค์กรอย่างไร ซึ่งหมายถึงว่ากระบวนการและระบบหลักๆ ทั้งหมดในองค์กรจะมุ่งเข้าสู่การสร้างมูลค่า (Creation of Value) และสร้างความมั่งคั่งจากการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความมั่งคั่งและผลตอบแทนให้กับผู้ถือหุ้น

ตัวอย่างเช่น การสร้างมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นถือเป็นเป้าหมายหลักในการจัดการ Supply Chain ของกิจการและการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ แนวคิด VBM จะช่วยองค์กรในการวัดผลจากการจัดการ VBM จึงเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์ การประเมินผลปฏิบัติงาน และกระบวนการในการสร้างมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้น

VBM ทำให้คุณภาพ การศึกษาและการมีส่วนร่วมเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อให้เกิดการจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) Open Book Management และแนวคิดการเป็นเจ้าขององค์กร โดยการสร้างระบบที่มีโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจไปสู่พนักงานระดับล่าง ทั้งนี้รวมถึงการสร้างโอกาสให้กับพนักงานในการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการเจริญเติบโตขององค์กรและรายได้ในแต่ละช่วงเวลาซึ่งคำนวณจากเกณฑ์ศูนย์กำไร (Profit center basis) โปรแกรม VBM แบบเบ็ดเสร็จรวมถึงองค์ประกอบต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning)
- การจัดสรรทุน (Capital Allocation)
- งบประมาณดำเนินงาน (Operating Budgets)
- การวัดผลปฏิบัติงาน (Performance Measurement)
- ผลตอบแทนไปสู่ฝ่ายบริหาร (Management Compensation)
- การสื่อสารภายใน (Internal Communication)
- การสื่อสารภายนอก (External Communication) (กับตลาดทุน)

องค์ประกอบของมูลค่าที่มีอยู่ใน VBM ประกอบด้วย (1) พื้นฐานของมูลค่าทางศีลธรรมโดยรวม (Universal Moral Value) ซึ่งเริ่มจากมูลค่าภายในของพนักงาน ลูกค้าและผู้ป้อนสินค้าแต่ละราย (2) ความสำเร็จในตลาด ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการส่งมอบมูลค่าสูงสุดให้กับลูกค้า (คุณภาพสูง ราคาต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ) และ (3) รางวัลซึ่ง

ขึ้นอยู่กับมูลค่าที่แต่ละบุคคลมอบให้กับบริษัท ทั้งแบบตัวบุคคลและแบบทีมทั้งในฐานะลูกจ้างและเจ้าของ

EVA

EVA เป็นตัววัดผลปฏิบัติงานที่ VBM นำมาใช้เป็นมาตรวัดด้านการเงินของผลตอบแทนและมูลค่าในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ EVA ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของกำไรทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Profit) ที่เรียกกันว่า “กำไรส่วนที่เหลือ” (Residual Income) ซึ่งกล่าวว่าความมั่งคั่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกิจการสามารถสร้างรายได้จนสามารถชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (Operating Costs) และต้นทุนเงินทุน (Cost of Capital) ได้ทั้งหมดสิ้น

ด้วยความหมายแคบๆ เช่นนี้ EVA อันที่จริงแล้วจึงเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งในการมองผลการปฏิบัติงานขององค์กร อย่างไรก็ตาม การมอง EVA เช่นนี้ดูจะแคบเกินไป เนื่องจากมุมมองดังกล่าวมองข้ามคุณประโยชน์ที่สำคัญๆ ที่ EVA ก่อให้เกิดขึ้นกับการบริหารองค์กรที่มุ่งเน้นการสร้างมูลค่า (Value-Driven Firm)

หากมองอย่างพื้นฐานที่สุดอาจกล่าวว่า EVA เป็นตัววัดผลปฏิบัติงานตัวหนึ่ง แต่ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้องหากจะจำกัดบทบาท EVA ไว้เพียงแค่ตัววัดผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพราะ EVA ทำหน้าที่เป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติโดยการเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเข้าด้วยกัน กล่าวคือเมื่อผู้บริหารกำหนดกลยุทธ์ขึ้น พวกเขาควรจะต้องกำหนดขึ้น

โดยมีเป้าหมายในการสร้างกระแส EVA สูงสุดในขนาดที่กลับมายังกิจการ

การจัดสรรทุนก็เช่นกันต่างได้รับประโยชน์จากการนำ EVA มาใช้ เนื่องจากเมื่อนำ EVA ไปเชื่อมโยงกับผลตอบแทนที่ฝ่ายบริหารจะได้รับ EVA จะเป็นสิ่งจูงใจฝ่ายบริหารที่เหนียวแน่นในอันที่จะเพิ่มหาและเลือกลงทุนในโครงการลงทุนที่จะก่อให้เกิดมูลค่ากลับมายังองค์กร อันที่จริงแล้วแนวทางของ EVA ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จะมุ่งเน้นไปที่การนำ EVA มาผูกโยงกับผลตอบแทนของฝ่ายบริหาร

ข้อดีของ EVA ประการหนึ่งคือเป้าหมายจะสามารถกระจายสู่ส่วนงานและแผนกต่างๆ ในองค์กร (ในบางครั้งไปในรูปของตัวผลิตภัณฑ์ EVA แทนที่จะเป็น EVA โดยตัวของมันตามลำพัง) ด้วยวิธีการเช่นนี้ งบประมาณดำเนินงานขององค์กรซึ่งรวมถึงงบประมาณที่จัดสรรไปยังหน่วยงานย่อยที่อยู่ในระดับที่ลึกลงไปในระดับสายงานต่างๆ ในองค์กรจะสามารถเชื่อมโยงโดยตรงเข้ากับข้อกำหนดต่างๆ ของตลาดทุน

ประการสุดท้าย EVA เป็นเครื่องมือในการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพสูงอันหนึ่ง ทั้งในแง่ของ (1) การทำให้แนวคิดการสร้างมูลค่ากระจายไปสู่ผู้บริหารในระดับ Line ซึ่งจะเป็นตัวผลักดันให้เกิดผลการปฏิบัติงานในองค์กรขึ้นในที่สุด และ (2) การติดต่อสื่อสารกับตลาดทุน

Young และ O'Byrne (2001) เชื่อว่าหาก EVA มีการนำไปใช้อย่างถูกต้องเหมาะสมจะช่วยให้องค์กรสามารถติดตั้งโปรแกรม VBM ได้อย่างเบ็ดเสร็จ และหากมอง EVA ในลักษณะที่รวมทุกอย่างเข้าด้วยกันเช่นนี้ EVA ก็จะทำให้เกิดความกลมกลืนไปกับแนวคิด VBM โดยปริยาย

ความสัมพันธ์ระหว่าง EBITDA, NOPAT, EVA และ Free Cashflow

มักมีคำถามเสมอ ๆ ว่า EVA มีความแตกต่างไปจากตัววัดผลดำเนินงาน เช่น EBITDA, NOPAT และ Free Cashflow ที่หลายกิจการใช้กัน

อยู่ในปัจจุบันอย่างไร เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่าง EBITDA, NOPAT, Free Cashflow และ EVA จะขอแสดงความสัมพันธ์ดังกล่าวในรูปแบบของงบกำไรขาดทุนดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่าง EBITDA, NOPAT, EVA และ Free Cashflow

รายได้จากการขาย	XX	
หัก ต้นทุนขาย	XX	
กำไรขั้นต้น	XX	
หัก ค่าใช้จ่ายในการขายและบริหาร	XX	
กำไร (ขาดทุน) จากการขาย	XX	
รายได้จากการดำเนินงานอื่น	XX	
หัก ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น	XX	
กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงาน (Operating Income)	XX	
ดอกเบี้ยรับ	XX	
เงินปันผลรับ	XX	
รายได้อื่น	XX	
กำไร (ขาดทุน) ก่อนดอกเบี้ยจ่ายและภาษีเงินได้ (EBIT)	XX	
บวก ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	XX	
กำไร (ขาดทุน) ก่อนดอกเบี้ยจ่าย ภาษีเงินได้ ค่าเสื่อมราคา และค่าตัดจำหน่าย (EBITDA)	XX	
หัก ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	XX	
ภาษีเงินได้	XX	
ภาษีเงินได้ที่ประหยัดได้จากดอกเบี้ยจ่าย	XX	
กำไรสุทธิจากการดำเนินงานหลังภาษีเงินได้ (NOPAT)	XX	- ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินทุน +(-) รายการปรับปรุงทางบัญชี = EVA
บวก ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	XX	
หัก รายจ่ายฝ่ายทุน	XX	
บวก (หัก) การเปลี่ยนแปลงเงินทุนหมุนเวียน	XX	
กระแสเงินสดจากการดำเนินงานส่วนเกิน (Free Cashflow)	XX	

จะเห็นได้ว่า EBITDA, NOPAT และ Free Cashflow เป็นตัววัดผลดำเนินงานที่คำนวณขึ้นตามแนวคิดทางบัญชีซึ่งไม่ได้มีการนำค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินทุนเข้ามาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด นอกจากนี้ ตัววัดผลดังกล่าวยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของกำไรที่คำนวณขึ้นภายใต้หลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป ซึ่งหลักการบัญชีดังกล่าวอาจทำให้ EBITDA, NOPAT และ Free Cashflow ไม่สะท้อนถึงความเป็นจริงเชิงเศรษฐกิจ (economic reality) ที่กิจการประสบอยู่ในแต่ละช่วงเวลา

องค์ประกอบของ EVA

หลังจากทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่าง EBITDA, NOPAT, Free Cashflow และ EVA ในรูปแบบของงบกำไรขาดทุนตามที่ได้แสดงไว้ข้างต้นแล้ว ในส่วนนี้จะแสดงองค์ประกอบของ EVA ในเชิงที่สัมพันธ์กันกับกระแสเงินสดจากการดำเนินงานที่จัดทำขึ้นตามแนวทางปฏิบัติของมาตรฐานการบัญชี

องค์ประกอบของ EVA

(ดัดแปลงจาก Biddle, Bowen and Wallace (1997))

กระแสเงินสดจากกิจกรรมดำเนินงาน	
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ	XX
ปรับกระทบกำไร (ขาดทุน) สุทธิเป็นเงินสดรับ (จ่าย) จากการดำเนินงาน	
ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย	XX
หนี้สงสัยจะสูญ	XX
ขาดทุนจากการตีราคาสินค้าลดลง	XX
ขาดทุนจากการด้อยค่าของสินทรัพย์	XX
(กำไร) ขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง	XX
ส่วนแบ่งกำไร (ขาดทุน) ในบริษัทร่วม	XX
(กำไร) ขาดทุนจากการขายสินทรัพย์	XX
(ขาดทุน) กำไรสุทธิของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย	XX
กำไร (ขาดทุน) จากการดำเนินงานก่อนการเปลี่ยนแปลงเงินทุนหมุนเวียน	XX
(การเพิ่มขึ้น) ลดลงในสินทรัพย์หมุนเวียนยกเว้นเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด	XX
(การลดลง) เพิ่มขึ้นในหนี้สินหมุนเวียนยกเว้นเงินเบิกเกินบัญชีและเงินกู้ยืมระยะสั้น	XX
เงินสดสุทธิได้มา (ใช้ไป) จากกิจกรรมดำเนินงาน (CFO)	XX
บวก (หัก) รายการปรับกระทบกำไร (ขาดทุน) สุทธิเป็นเงินสดรับ (จ่าย) จากการดำเนินงาน (Accruals)	XX
กำไร (ขาดทุน) สุทธิ (ก่อนรายการพิเศษ)	XX
บวก ดอกเบี้ยจ่าย - สุทธิจากภาษีเงินได้	XX
NOPAT	XX
หัก ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินทุน	XX
กำไรส่วนที่เหลือ (Residual Income) (EVA ที่ยังไม่ได้ปรับปรุง (Unadjusted EVA))	XX
บวก (หัก) รายการปรับปรุงทางบัญชี	XX
EVA	XX

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินทุน (Capital Charges)

= $\text{ทุนที่ลงไปถัวเฉลี่ย (Average Invested Capital)} \times \text{ต้นทุนเงินทุน (Cost of Capital)}$

จะเห็นได้ว่า ในการคำนวณหาค่า EVA นั้น จำเป็นจะต้องทราบทุนที่ลงไป (Invested Capital) ว่ามีจำนวนเท่าไร โดยอาศัยข้อมูลจากงบดุลนั่นเอง แต่ใช่ว่างบดุลที่ผู้อ่านเคยเห็นตามปกติจะสามารถนำมาใช้ได้ทันที ผู้อ่านจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำงบดุลปกติมาดัดแปลงใหม่ให้อยู่ในรูปของงบดุลตามแนวคิด EVA โดยย้ายหนี้สินที่ไม่มีภาระดอกเบี้ยไปหักออกจากรายการสินทรัพย์หมุนเวียนอื่นที่มีใช้เงินสด เพื่อให้ได้ยอด “เงินทุนหมุนเวียน” เหตุผลที่ต้องย้ายหนี้สินที่ไม่มีภาระดอกเบี้ยไปหักออกจากรายการ

การสินทรัพย์หมุนเวียนอื่นที่มีใช้เงินสดเพื่อให้ได้ยอด “เงินทุนหมุนเวียน” ก็เนื่องจากการคำนวณต้นทุนเงินทุนถัวเฉลี่ย (WACC) โครงสร้างเงินทุนที่นำมาใช้ในการหาต้นทุนเงินทุนถัวเฉลี่ยประกอบด้วยโครงสร้างเงินทุนที่ได้มาจากการก่อหนี้กับโครงสร้างเงินทุนที่มาจากผู้ถือหุ้น โดยที่โครงสร้างเงินทุนที่ได้มาจากการก่อหนี้ในที่นี้ หมายถึง โครงสร้างเงินทุนที่ได้มาจากการก่อหนี้ที่มีภาระดอกเบี้ยนั่นเอง

งบดุลปกติ

เงินสดและเงินฝากธนาคาร	หนี้สินหมุนเวียนที่มีภาระดอกเบี้ย
เงินลงทุนระยะสั้น	เงินเบิกเกินบัญชีและเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
ลูกหนี้และตัวเงินรับการค้า (สุทธิ)	ส่วนของเงินกู้ยืมระยะยาวที่ถึงกำหนดชำระภายในหนึ่งปี
เงินให้กู้ยืมระยะสั้นแก่กิจการที่เกี่ยวข้องกัน	เงินกู้ยืมระยะสั้นจากกิจการที่เกี่ยวข้องกัน
สินค้าคงเหลือ	หนี้สินหมุนเวียนที่ไม่มีภาระดอกเบี้ย
สินทรัพย์หมุนเวียนอื่น	เจ้าหนี้และตัวเงินจ่ายการค้า
เงินให้กู้ยืมระยะยาวแก่กิจการที่เกี่ยวข้องกัน	หนี้สินหมุนเวียนอื่น
เงินลงทุนในบริษัทร่วม	หนี้สินระยะยาวที่มีภาระดอกเบี้ย
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ (สุทธิ)	เงินกู้ยืมระยะยาวจากกิจการที่เกี่ยวข้องกัน
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน	เงินกู้ยืมระยะยาว
สินทรัพย์อื่น	หนี้สินอื่น
	ส่วนของผู้ถือหุ้น

งบดุลตามแนวคิด EVA

เงินสดและเงินฝากธนาคาร	หนี้สินหมุนเวียนที่มีภาระดอกเบี้ย เงินเบิกเกินบัญชีและเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน
เงินทุนหมุนเวียน	ส่วนของเงินกู้ยืมระยะยาวที่ถึงกำหนดชำระภายในหนึ่งปี เงินกู้ยืมระยะสั้นจากกิจการที่เกี่ยวข้องกัน
เงินให้กู้ยืมระยะยาวแก่กิจการที่เกี่ยวข้องกัน	หนี้สินระยะยาวที่มีภาระดอกเบี้ย
เงินลงทุนในบริษัทร่วม	เงินกู้ยืมระยะยาวจากกิจการที่เกี่ยวข้องกัน
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ (สุทธิ)	เงินกู้ยืมระยะยาว
สินทรัพย์ไม่มีตัวตน	หนี้สินอื่น
สินทรัพย์อื่น	ส่วนของผู้อถือหุ้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง

หนี้สินหมุนเวียนที่มีภาระดอกเบี้ย
 หนี้สินระยะยาวที่มีภาระดอกเบี้ย
 หนี้สินอื่น
 ส่วนของผู้อถือหุ้น (ทั้งนี้รวมถึงส่วนของผู้อถือหุ้นส่วนน้อย)
 = **ทุนที่ลงไป นั่นเอง**

นอกจากการปรับปรุงงบดุลให้เป็นไปตามแนวคิดของ EVA แล้ว ผู้อ่านยังต้องเข้าใจถึงรายการปรับปรุงทางบัญชี (Accounting Adjustment) ซึ่งมีผลทำให้ NOPAT ที่คำนวณขึ้นในเบื้องต้นแรกภายใต้หลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป (GAAP) มีความยืดหยุ่นไปตามถึงรายการปรับปรุงทางบัญชีดังต่อไปนี้

รายการปรับปรุงทางบัญชี

รายการปรับปรุงทางบัญชีมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

I โอนกลับรายการที่เกิดจากความโน้มเอียงของหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปซึ่งตั้งอยู่บน

พื้นฐานของหลักความระมัดระวัง (Conservative bias in GAAP) ซึ่งกำหนดให้

1) กิจการใช้การบัญชีตามความพยายามที่ประสบผลสำเร็จ (Successful Efforts Accounting) ตัวอย่างเช่น มาตรฐานการบัญชีฉบับที่ 36 เรื่อง การด้อยค่าของสินทรัพย์ ระบุว่า ณ วันสิ้นงวด กิจการต้องประเมินว่าสินทรัพย์ที่มีอยู่เกิดการด้อยค่าหรือไม่ หากกิจการพบว่า มีข้อบ่งชี้ที่ทำให้เชื่อได้ว่าสินทรัพย์อาจเกิดการด้อยค่า กิจการต้องประมาณมูลค่าที่คาดว่าจะได้รับคืน (Recoverable Amount) ของสินทรัพย์นั้น พร้อมทั้งบันทึกลดราคาตามบัญชีของสินทรัพย์ให้เท่ากับมูลค่าที่คาด

ว่าจะได้รับคืน หากมูลค่าที่คาดว่าจะได้รับคืนต่ำกว่าราคาตามบัญชีของสินทรัพย์นั้น ส่วนที่ลดลงคือรายการขาดทุนจากการด้อยค่า

2) กิจการต้องรับรู้รายจ่ายต่อไปนี้ เป็นค่าใช้จ่ายในงวดที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามการตีความมาตรฐานการบัญชี เรื่องที่ 4 การด้อยค่าของสินทรัพย์ - รายจ่ายที่กิจการในชั้นพัฒนาและกิจการที่พัฒนาแล้วบันทึกไว้เป็นสินทรัพย์ การตีความดังกล่าวเป็นไปตามแม่บทการบัญชีที่ว่ากิจการจะบันทึกรายจ่ายเป็นสินทรัพย์หรือเป็นค่าใช้จ่ายรอการตัดบัญชีได้ก็ต่อเมื่อมีความเป็นไปได้ค่อนข้างแน่ที่รายจ่ายนั้นจะให้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจในอนาคต ต่อกิจการเกินกว่าหนึ่งรอบระยะเวลาบัญชี นอกจากนี้ แม่บทการบัญชีไม่อนุญาตให้คำแนะนำการจับคู่รายได้และค่าใช้จ่ายมาใช้เพื่อบันทึกรายการในงบดุลหากรายการนั้นไม่เป็นสินทรัพย์ตามคำนิยาม รายจ่ายต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของรายจ่ายที่กิจการในชั้นพัฒนาและกิจการที่พัฒนาแล้วต้องรับรู้เป็นค่าใช้จ่ายในงวดที่เกิดขึ้น

- ค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งกิจการ เช่น ค่าที่ปรึกษาทางกฎหมายและค่าใช้จ่ายด้านเลขานุการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกิจการให้เป็นนิติบุคคล

- ค่าใช้จ่ายก่อนการเปิดกิจการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเปิดโรงงานหรือธุรกิจ

- ค่าใช้จ่ายก่อนการดำเนินงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเริ่มดำเนินงานใหม่และค่าใช้จ่ายในการเปิดตัวผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีใหม่

- รายจ่ายในการอบรมบุคลากร

- รายจ่ายในการโฆษณาและส่งเสริมการขาย

- รายจ่ายในการย้ายสถานที่หรือรายจ่ายในการจัดองค์กรใหม่ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

3) กิจการต้องรับรู้รายจ่ายในการวิจัยและพัฒนาเป็นค่าใช้จ่ายในงวดที่เกิดขึ้นหากมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต น้อยมากหรือแทบไม่มีเลย หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีความไม่แน่นอนอยู่มาก ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐานการบัญชีฉบับที่ 14 เรื่องการบัญชีสำหรับการวิจัยและพัฒนาการโอนกลับรายจ่ายดังกล่าวย่อมส่งผลให้ทุนที่ลงไปต้องแปรเปลี่ยนตามไปด้วย เนื่องจากรายการโอนกลับเหล่านี้จะถูกนำกลับไปตั้งเป็นสินทรัพย์ประหนึ่งว่าเป็นรายจ่ายรอการตัดบัญชี เช่น รายจ่ายในการวิจัยและพัฒนาการตัดบัญชี เป็นต้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากันใหม่ถึงระยะเวลาที่กิจการคาดว่าจะได้รับประโยชน์จากรายจ่ายนั้น

II. ทำให้อัตราผลตอบแทน (ทางบัญชี) ต่อเงินทุนที่ลงไป (Accounting Return on Capital) เป็นตัวแทนที่ดีของอัตราผลตอบแทนภายในหรืออัตราผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ (Economic or Internal Rate of Return) โดยสนับสนุนให้

- ใช้วิธีกองทุนจม (Sinking Fund Method) แทนที่จะใช้วิธีเส้นตรง (Straight-line Method) ในการคิดค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย

- รับรู้ต้นทุนที่เป็นเงินสดประจำงวดอนาคต (Future Period Cash Costs) โดยใช้วิธีมูลค่าปัจจุบัน (Present Value Basis) (ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้รอการตัดบัญชี หนี้สงสัยจะสูญ และค่าใช้จ่ายในการรับประกันสินค้าหลังการขาย)

III. เพิ่มความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร (Accountability) ในการบริหารเงินทุนของผู้ถือหุ้น โดย

- ตัดวิธีรวมส่วนได้เสีย (Pooling of Interest Accounting) ออกจากการการจัดทำงบการเงินรวม

- รับรู้รายการหนี้สินนอกงบดุล (Off-Balance Sheet Debt)

- รับรู้รายการ Stock Options เป็นค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ

IV. จำกัดขีดความสามารถของฝ่ายบริหารในการปรับแต่งกำไรโดยตัดรายการหนี้สงสัยจะสูญและค่าใช้จ่ายในการรับประกันสินค้าหลังการขายที่ตั้งขึ้นตามเกณฑ์คงค้างจากการคำนวณ

V. ตัดค่าใช้จ่ายที่มีไม่ใช่เงินสด (Noncash Charges) ออกจากการคำนวณ ตัวอย่างเช่น

- ค่าความนิยม

- ค่าใช้จ่ายภาษีเงินได้รอการตัดบัญชี

VI. ทำให้ EVA เป็นตัววัดมูลค่าตลาด (Market Value) ที่ดีกว่าเดิมโดย

- บันทึกการจ่ายในการจัดองค์กรใหม่และรายการอื่นๆ ที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษเป็นต้นทุนสินทรัพย์

- ตัดรายได้และสินทรัพย์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน (Nonoperating Income and Assets) ออกจากการคำนวณ

- บันทึกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินทุน (Capital Charge) บางส่วนเป็นต้นทุนสินทรัพย์

หลังจากปรับปรุงกำไรส่วนที่เหลือ (Residual Income) ด้วยรายการปรับปรุงทางบัญชีเหล่านี้เสร็จสิ้น ก็จะได้ EVA ตามที่ต้องการ

บทสรุปในรอบ 2-3 ปีที่ผ่านมากระแสของ “การบริหารที่เน้นมูลค่า” (Value-Based-Management) หรือ VBM กับ “มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ” (Economic Value Added) หรือ EVA เริ่มมาแรงในประเทศไทย แต่ก็ยังเกิดความสับสนระหว่าง “การบริหารที่เน้นมูลค่า” (Value-Based-Management) หรือ VBM กับ “มูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจ” (Economic Value Added) หรือ EVA และมักจะถูกนำไปใช้สลับกันไปมาประหนึ่งว่าสองคำนี้เป็นสิ่งเดียวกัน บทความนี้ชี้ให้เห็นความเหมือนที่แตกต่างระหว่าง VBM และ EVA ตลอดจนแนวทางในการคำนวณ EVA เชิงปฏิบัติ อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารกิจการ และผู้สนใจโดยทั่วไปในการพัฒนาแนวทางวัดผลการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแนวคิดใหม่ทางด้านการบริหารที่มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐกิจกลับไปยังผู้ถือหุ้น

การฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

*พลตรี มนูญกฤต รูปขจร

การฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) หรือ การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลและประชาชนทราบถึงภัยร้ายแรงที่เกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดีว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชาติ ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้พยายามออกมาตรการและจัดให้มีการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ ทั้งทางด้านวินัยทางแพ่งและทางอาญา แต่ก็ไม่อาจจะปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้หมดสิ้นไปจากระบบราชการของประเทศไทยได้จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่ทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการทุจริตประพฤติมิชอบเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันนั้นเนื่องมาจากนักการเมือง ข้าราชการการเมือง ข้าราชการลูกจ้าง ตลอดจนพนักงานรัฐวิสาหกิจไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประเทศหรือโทษทัณฑ์ที่ตนจะได้รับ เป็นเรื่องที่เรคนไทยทุกคนควรจะสนใจ

ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน มีอยู่ด้วยกัน 4 ฝ่าย คือ

1. นักการเมือง ได้แก่ รัฐมนตรี, ข้าราชการการเมือง กำหนดนโยบาย, ควบคุม และกำกับดูแลการบริหารราชการของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จากกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอิสระ นำนโยบายไปปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

3. นักธุรกิจ ผู้มีนิติสัมพันธ์กับส่วนราชการในรูปของสัญญาต่างๆ เช่น สัญญาจัดซื้อ จัดจ้าง สัญญาสัมปทาน ฯลฯ

4. ประชาชน เจ้าของอำนาจอธิปไตยและเจ้าของภาษีอากร

ในตอนแรกนี้จะขอกล่าวเกี่ยวกับความหมายคำที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ คำว่า “ทุจริต” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายความว่าความประพฤติชั่ว

เช่น กายทุจริต คือ ความประพฤติชั่วทางกาย ก. โกง เช่น ทุจริตในการสอบ คดโกง ฉ้อโกง เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ ว. ไม่ซื่อตรง เช่น คนทุจริต

คำว่า “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

คำว่า “ฉ้อราษฎร์” เป็นอาการของข้าราชการ การกระทำแก่ “ประชาชน” ในการโกงเบียดบัง ข่มขู่ ริดไถ ฉกฉวยผลประโยชน์อันมิสมควรจากประชาชน เช่น ระบบจ่ายใต้โต๊ะเพื่อให้งานเดินหรือ การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น การฉ้อราษฎร์นี้จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ประชาชนจะสัมผัสได้ถึงความไม่คุณธรรมที่แฝงอยู่ในระบบราชการ

คำว่า “บังหลวง” เป็นอาการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจกระทำแก่ประเทศชาติ โดยผ่านการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ ด้วยวิธีการที่แยบยล เช่น การเบียดบังจากงบประมาณแผ่นดิน จากการประมวลโครงการใหญ่ๆ โดยที่ประชาชนหรือผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่สามารถรู้ได้ เป็นการคอร์รัปชันที่ประชาชนไม่รู้สึกถึงความเดือดร้อนมากนัก ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วคนกลุ่มนี้ได้เงินอันมิชอบไปเป็นจำนวนมหาศาล

คำว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” (CORRUPTION) หมายถึง การคดโกงเพื่อเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน หรืออาจหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยมีหลายรูปแบบ คือ

1. การติดสินบน คือ การจ่ายเงินหรือให้สิ่งของแก่เจ้าหน้าที่เพื่อแลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เช่น การได้ลดภาษี การขอใบอนุญาต การไม่ต้องถูกจับหรือดำเนินคดีในกรณีที่ได้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น

2. ค่าคอมมิชชัน เช่น การที่บริษัทธุรกิจเอกชนจ่ายค่าคอมมิชชันให้กับข้าราชการผู้มีอำนาจเมื่อมีการจัดซื้อจัดหาทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการ

3. เงินตามน้ำ หรือที่ในสมัยโบราณเรียกว่า “การจิ้มก้อง” ที่พวกพ่อค้าปฏิบัติต่อขุนนางที่ดี หรือที่ขุนนางหาประโยชน์จากธุรกิจของเอกชนที่เรียกว่า “100 ชัก 10” ก็ดี

4. การเล่นเส้นสาย หรือที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์” เช่น การเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการเพื่อให้ได้ประโยชน์อันมิชอบอย่างใดอย่างหนึ่ง

5. นักการเมืองแจกเงินหรือสิ่งของ การซื้อสิทธิ์ขายเสียง เพื่อหาเสียงในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

6. การเอาทรัพย์สินของราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การหลบเลี่ยงภาษีอากร โดยเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างส่วนราชการมีส่วนร่วมรู้เห็น หรือคอยให้ความช่วยเหลือ

7. การให้ของขวัญหรือของกำนัลที่มีมูลค่าสูงเกินควร เช่น การให้ของขวัญแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เนื่องในวาระโอกาสต่างๆ หากของขวัญหรือของกำนัลนั้นมีมูลค่าสูงเกินควรหรือมีราคาสูงผิดปกติแล้ว อาจเป็นผลทำให้มีการคอร์รัปชันได้

โดยเฉพาะการทำให้ผู้รับเกิดความเกรงอกเกรงใจกัน หรือเป็นการโน้มน้าวใจให้ผู้รับกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้

8. สินน้ำใจ คือ การที่ประชาชนไปใช้บริการของหน่วยราชการแล้ว บังเกิดความซาบซึ้งใจจากการได้รับบริการของข้าราชการมักจะแสดง

“น้ำใจ” ตอบแทนข้าราชการด้วยการแสดงความขอบคุณด้วย “คำพูด” “สิ่งของ” หรือ “เงิน” ซึ่งความหมายของคำว่า “สินน้ำใจ” นี้ จะมีความเหมือนหรือแตกต่างกับคำว่า “คอร์รัปชัน” มากน้อยเพียงใดนั้นจะต้องพิจารณาที่เจตนาของผู้ให้และผู้รับเป็นหลัก โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

สินน้ำใจ	คอร์รัปชัน
1. มาจากความต้องการของผู้ให้ที่จะให้เองโดยไม่มีข้อตกลงหรือสัญญาล่วงหน้ามาก่อน	1. ถ้าข้าราชการเป็นฝ่าย “เอ่ยปากขอรับก่อน” ถือว่าเป็นการคอร์รัปชัน
2. เป็นเรื่องที่เกิดด้วยความเสนหา แต่ควรจะให้หลังทำงานเสร็จ	2. เป็นเรื่องที่เกิดด้วยมีวัตถุประสงค์เป็นประการอื่นมิใช่ให้ด้วยความเสนหา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะให้ก่อนหรือหลังทำงานเสร็จ
3. ผู้ให้ให้ด้วยเจตนาบริสุทธิ์ ไม่มีเงื่อนไข และไม่ได้หวังผลในภายหลัง	3. ผู้ให้มิเจตนาแอบแฝงอยู่ไม่เปิดเผย
4. ผู้รับได้ทำหน้าที่ของตนตามระเบียบและหลักเกณฑ์ทุกอย่างโดยไม่มีอะไรผิดหรือปิดบังซ่อนเร้น	4. ผู้รับได้ทำหน้าที่ของตนโดยหลีกเลี่ยงระเบียบหรือหลักเกณฑ์โดยมิเจตนาเพื่อช่วยเหลือผู้ให้เป็นพิเศษ (การยื่นหมูยื่นแมว)
5. ผู้รับไม่ได้คาดหวังว่าจะได้รับมาก่อน	5. ผู้รับมีความคาดหวังไว้แล้วล่วงหน้าว่าจะได้สิ่งตอบแทนจากผู้มาใช้บริการของตน

9. การเบียดบังเวลาราชการ เช่น การเอาเวลาราชการไปทำธุรกิจส่วนตัว

สำหรับรูปแบบของการคอร์รัปชันที่มีความสำคัญและมีการกล่าวถึงกันมากที่สุด ในปัจจุบันนี้คือ “ปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” ของรัฐบาลที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายของรัฐบาลและมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับภาคธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมายที่ดี กฎ

และระเบียบต่างๆ ของรัฐที่ดี การที่ทำให้มีอำนาจในการควบคุม กำกับดูแลส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐต่างๆ ไปในขณะเดียวกันเช่นนี้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการทุจริตในระดับนโยบายเพิ่มมากขึ้น และเป็นปัญหาใหญ่อยู่ในขณะนี้ เช่น การวางนโยบายหรือแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆ การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้เอื้อต่อภาคธุรกิจที่ตนมีความเกี่ยวข้องอยู่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เป็นต้น

สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต

สำหรับเงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้อหรือก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต จากการศึกษาบทเรียนของประเทศต่าง ๆ สามารถจำแนกได้ 5 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยทางการเมือง เช่น ประเทศที่เสรีภาพของพลเมืองถูกบีบบังคับหรือถูกจำกัดเนื่องจากความขัดแย้งนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตได้เป็นพิเศษ ลักษณะการจัดระบบทางการเมือง และการเลือกตั้งอาจเป็นต้นเหตุสำคัญของการทุจริต พรรคการเมืองอาจกลายเป็นแหล่งสำคัญของการทุจริต หากมีพื้นฐานจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้พึ่งพา และการกระจายของระบบอุปถัมภ์

2. ปัจจัยทางกฎหมาย เช่น กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลเพียงใดในอันที่จะเอาตัวผู้ที่กระทำการทุจริตมาลงโทษ ทั้งนี้โดยรวมถึงบทบาทขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3. ปัจจัยด้านระบบราชการ เช่น การกระทำทุจริตจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในที่ที่กฎ ระเบียบ และระบบราชการของรัฐเข้าไปแทรกแซงมากเกินไปควรหรือไม่จำเป็นและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบได้ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติหรืออนุญาตในเรื่องต่างๆ หรือการใช้ดุลพินิจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น

4. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น การทุจริตมักจะแพร่กระจายในประเทศที่รัฐบาลสร้างกรอบแวดล้อมเศรษฐกิจแบบผูกขาด พลังอำนาจของรัฐ

ประกอบกับการทราบข้อมูลในฐานะคนภายใน (INSIDER) ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนหรือพวกพ้องได้

5. ปัจจัยข้ามชาติ เช่น ประเทศที่กำลังเผชิญกับความยากลำบากจากการบริหาร การปกครองที่ไม่ดี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการล่มสลายของการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ ความช่วยเหลือต่างๆ ที่เข้ามาไม่มีการควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบอย่างถูกต้อง จึงเปิดโอกาสให้มีการนำไปใช่นอกกลุ่มนอกทางในโครงการที่ไม่เหมาะสมและมีการยักยอก เช่น เพื่อประโยชน์ของตน ดังนั้น การตรวจสอบการทุจริตจึงต้องคำนึงถึงโครงการต่างๆ ของสถาบันการเงินต่างประเทศและหน่วยงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งหลายด้วย

ผลกระทบที่ตามมาจากการทุจริต
คอร์รัปชัน

การทุจริตเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีผลกระทบในทางลบที่รุนแรงต่อคุณภาพของการบริหารการปกครองและต่อความพยายามให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน การบิดเบือนและการขาดประสิทธิภาพอาจขยายตัวจนกลายเป็น ระบบของการทุจริต ซึ่งในขณะนี้ข้อจำแนกผลกระทบในแต่ละด้าน ดังนี้

1. ทางการเมือง การทุจริตเป็นภัยที่ซ่อนเร้นอยู่ข้างใน คอยโจมตีคุณภาพของการบริหาร การปกครองและเสถียรภาพของชาติ โดยบั่นทอนความชอบธรรมของกระบวนการทางการเมือง พรรคการเมืองที่มีอยู่มิได้เป็นเครื่องแสดงออกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ใช้เป็นการร่วมสัมพันธมิตรที่มีอิทธิพลต่อบริการของรัฐบาลเพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงและการ

จ่ายเงินให้กับผู้ที่ต้องมาอาศัยพึ่งพานักการเมือง กลายเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีสัญญาต้องมอบผลประโยชน์ โดยตรงให้แก่ผู้ที่เลือกตั้งหรือพันธมิตรของพรรคการเมือง ระบบราชการอาจกลายเป็นเครื่องมือรับใช้พรรคการเมืองในที่สุด

2. ทางเศรษฐกิจ การทุจริตมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายทางธุรกิจเพิ่มขึ้น อันเป็นภาระของผู้ประกอบการขนาดเล็ก และทำให้การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์และความสามารถไม่ถูกต้อง เกิดการแข่งขันในลักษณะที่มุ่งเน้นการติดสินบนสูงสุด ขาดการใส่ใจกับผลประโยชน์ที่สาธารณะจะพึงได้รับจากตลาดที่มีการแข่งขัน ในสถานการณ์เช่นนี้คนยากจนจึงต้องแบกรับภาระหนักที่สุด การทุจริตมีผลให้เกิดการหลบเลี่ยงภาษี และรัฐต้องสูญเสียรายได้อย่างมาก เมื่อผนวกกับค่าใช้จ่ายสาธารณะที่เปล่าประโยชน์

3. ทางด้านสังคม การทุจริตมีผลทำให้ประชาชนในประเทศเสียขวัญอันนำไปสู่การขาดความเชื่อถือและความไว้วางใจในรัฐและสถาบันของรัฐ และในสถานการณ์ที่ร้ายแรงที่สุด รัฐอาจพังทลายลงในที่สุด

มาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในสังคมไทยจำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการนั้น มีความเกี่ยวพันกันทั้งในเรื่องศีลธรรมของปัจเจกบุคคลและปัญหาของตัวระบบ

ระบบ ในที่นี้หมายถึง ระบบราชการและระบบสังคมโดยรวม การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่จุดใดจุดหนึ่ง คือ แก้เฉพาะที่ตัว

บุคคลหรือแก้เฉพาะระบบจะไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ การแก้ไขจะต้องดำเนินการในส่วนทั้งหมดของสังคม เพราะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของสังคม เป็นโรคชนิดหนึ่งของสังคมที่บุคคลผู้ใดผู้หนึ่งจะแก้ปัญหานี้เองไม่ได้ จะแก้ได้ต้องทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางความคิดของคนในสังคมให้คนจำนวนมากเกิดความคิด เกิดความสำนึก และความเข้าใจต่อปัญหานี้ร่วมกัน ความเข้าใจร่วมกันนี้จะกลายเป็นพลังที่สำคัญของสังคมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการแก้ไขใน 2 ระดับด้วยกัน คือ

1.1 การแก้ไขปัญหในระดับปัจเจกบุคคล โดยใช้กระบวนการอบรมบ่มนิสัยให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุมีผล มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นคนที่มีอุดมคติ

1.2 การแก้ไขปัญหโดยใช้มาตรการทางกาววิสัย สามารถกระทำได้โดยผ่าน “ตัวแปร” 3 ประการ คือ

- การควบคุมโดยมาตรการทางการเมือง โดยสร้างระบบการเมืองที่มีคุณธรรมเป็นระบบที่มีการคานกันได้ และมีการตรวจสอบกันได้ แล้วใช้ระบบนี้ควบคุมข้าราชการการเมือง โดยผ่านกลไกของรัฐสภาในการตรวจสอบ เช่น ระบบคณะกรรมการสิทธิของสภา การตั้งกระทู้ถามหรือการเสนอญัตติของสมาชิกรัฐสภา

- การใช้มาตรการการบริหาร โดยผ่านกลไกทางกฎหมายและมาตรการด้านงบประมาณในการควบคุมข้าราชการ เช่น การแก้ไขปัญหาล่วงหน้าของกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานของข้าราชการ เป็นต้น

- การใช้มาตรการควบคุมจากสาธารณะ เช่น การให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนในการเสนอข่าวเพื่อเพิ่มความรู้ของสาธารณชน นอกจากนี้ การดำเนินงานตามโครงการที่สำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาล ควรจัดให้มี “การประชาพิจารณ์” (Public hearing) หรือ “การไต่สวนสาธารณะ” (Public enquiry) รวมถึง “การกระจายอำนาจ” การบริหารไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. มาตรการในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน (ที่เป็นรูปธรรม)

2.1 มาตรการระยะสั้น

2.1.1 ปัญหาพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการ

- ควรมีกระบวนการปลูกฝัง หรือรณรงค์เรื่องความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของข้าราชการ โดยชี้ให้เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชันมีผลเสียหายต่อระบบราชการและสังคมประเทศชาติอย่างไร ซึ่งกระบวนการนี้ต้องทำกับข้าราชการตั้งแต่ระดับบน (หัวแถว) ไปจนถึงระดับล่าง (หางแถว)

- การสร้างจิตสำนึกที่ไม่ยอมรับการทุจริตคอร์รัปชันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

- ปรับปรุงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการให้เหมาะสมกับรายได้ และเน้นการใช้ชีวิตอย่างประหยัด มัธยัสถ์ มีศักดิ์ศรี มีศีลธรรม และหลีกเลี่ยงอบายมุขทั้งปวง

2.1.2 ปัญหาระบบราชการ

- ปรับรายได้และค่าตอบแทนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ

- มีกฎหมาย กฎระเบียบ และกลไกต่าง ๆ สำหรับเป็นมาตรการในการควบคุม

การทุจริตคอร์รัปชัน โดยกฎหมายนั้นต้อง เข้าใจง่าย มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ

- ปรับระบบการให้บริการแก่ประชาชนให้มีความชัดเจนและมีกำหนดระยะเวลาที่แน่ชัด

- นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ

- ให้ความรู้แก่ข้าราชการ เรื่องบทบาทและหน้าที่ของระบบราชการว่าเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ข้าราชการยุคใหม่ต้องทำหน้าที่เป็นบุคคลสาธารณะ มิใช่ผู้ปกครองประชาชนดังเช่นในอดีต

- เพิ่มความรู้และความเข้าใจทางด้านสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้กับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

- ลดอำนาจการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบบางอย่างของส่วนราชการ เพราะอำนาจการออกกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวเป็นช่องทางก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้

- ทำลายระบบการเข้ารับราชการที่ใช้เส้นสาย อภิสิทธิ์หรือเงินทองแล้วหันมาใช้ระบบคุณธรรมและความรู้ความสามารถแทน

- เพิ่มมาตรการที่เฉียบขาดในการลงโทษ ข้าราชการผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น ๆ

- การใช้กลไกทางภาคีอากรในการตรวจสอบผู้ที่อยู่ในข่ายว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การตรวจสอบภาษีย้อนหลัง

- การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ นอกเหนือจากการยื่นบัญชีทรัพย์สินที่ได้กระทำอยู่แล้ว

- ให้ความสำคัญแก่บทบาทของสื่อมวลชน โดยให้มีสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวสารต่างๆ ของทางราชการได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการอีกทางหนึ่ง

- ควรกำหนดให้มีมาตรการไล่เบี่ย (Accountability) แก่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ในกรณีที่พบว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น

- รัฐบาลจะต้องกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารราชการแผ่นดินให้กับข้าราชการและประชาชน

2.2 มาตรการระยะยาว

- ควรใช้สถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษาในการปลูกจิตสำนึกทางด้านจริยธรรมและคุณธรรมให้กับประชาชนโดยให้มีความเกรงกลัวและละอายต่อการแสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบธรรมต่างๆ

- เสริมสร้างระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบที่มีคุณธรรมหรือที่เรียกว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการรักษาให้มีความเจริญเติบโต มั่นคง และหยั่งรากลึกลงไปในสังคมไทย

- ปรับโครงสร้างบริหารงานที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ โดยการกระจายอำนาจทางการบริหารและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

- ปรับระบบราชการให้มีขนาดเล็กลง แต่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชน และมีการใช้ระบบคุณธรรมในการให้ความดีความชอบหรือพิจารณาเลื่อนขั้นแก่ข้าราชการ

- ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ จาก “ระบบกินเมือง” ให้เป็น “ระบบบริการประชาชน” หรือระบบที่มุ่งการรับใช้ประชาชนเป็นหลัก

- รัฐบาลจะต้องมุ่งในการแก้ไขปัญหาคาความยากจนของประชาชน และมีมาตรการในการเพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายรายได้โดยเน้น “เศรษฐกิจแบบพอเพียง” ตามทฤษฎีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และนอกจากนี้จะต้องมุ่งจัดให้มีการกระจายโอกาสในการศึกษาแก่ประชาชนในทุกๆระดับ

3. การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในมุมมองของที่ประชุมสัมมนาสมาชิกวุฒิสภาประจำปี ๒๕๔๔ (สัมมนา ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) มีอยู่ 4 ข้อ คือ

3.1 ควรมีการเชื่อมโยงกับเครือข่ายประชาสังคม ซึ่งจะช่วยเป็นหูเป็นตา คอยจับจ้องการทุจริตทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายที่เข้มแข็งนี้จะเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.2 การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้น จะต้องกระทำทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาก่อนหลัง โดยเน้นการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่หรือโครงการที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับแรกก่อน แล้วดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในลำดับรองควบคู่กันไป

3.3 การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และในระดับนานาชาติให้ได้ เช่น การสร้างเครือข่ายการตรวจสอบในระดับอาเซียน เป็นต้น

3.4 จะต้องส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชนให้เข้มแข็งในอันที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลอย่างจริงจัง

สถานการณ์คอร์รัปชันของประเทศต่างๆ

ในปี 2545 ที่ผ่านมา องค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ทำการประเมินสถานการณ์การคอร์รัปชัน พร้อมกับ

สร้างดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ (Corruption Perceptions Index, CPI.) โดยจัดเป็นคะแนนระหว่าง 0-10 คะแนน ซึ่งคะแนน 0 หมายความว่าประเทศที่ถูกมองว่ามีการคอร์รัปชันสูง ส่วนคะแนน 10 หมายความว่าประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใส ปราศจากการคอร์รัปชัน

คะแนนต่างๆ เหล่านี้ เป็นการวัดมุมมองหรือความรู้ของผู้ตอบแบบสอบถาม ซึ่งประกอบด้วย ประชาชนจากหลายกลุ่มได้แก่ นักธุรกิจ นักวิเคราะห์ นักสื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

สำหรับในกรณีของประเทศไทย พบว่า มีคะแนนอยู่ที่ประมาณ 3.2 ซึ่งเป็นระดับคะแนนที่ค่อนข้างต่ำ ดัชนีดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอันดับของประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันน้อยไปสู่มาก ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 64 จาก 102 ประเทศ ส่วนประเทศที่มีการทุจริตน้อยที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ ประเทศ ฟินแลนด์ เดนมาร์ก และนิวซีแลนด์

ดัชนีการคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ

2002 Corruption Perceptions Index

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
1	Finland	9.7	8	0.4	8.9-10.0	9.5-9.9
2	Denmark	9.5	8	0.3	8.9-9.9	9.3-9.7
	New Zealand	9.5	8	0.2	8.9-9.9	9.3-9.6
4	Iceland	9.4	6	0.4	8.8-10.0	9.2-9.7
5	Singapore	9.3	13	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
	Sweden	9.3	10	0.2	8.9-9.6	9.2-9.4
7	Canada	9.0	10	0.2	8.7-9.3	8.9-9.2
	Luxembourg	9.0	5	0.5	8.5-9.9	8.7-9.5
	Netherlands	9.0	9	0.3	8.5-9.3	8.8-9.1

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
10	United Kingdom	8.7	11	0.5	7.8-9.4	8.4-8.9
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1-9.3	8.0-9.0
12	Norway	8.5	8	0.9	6.9-9.3	8.0-8.9
	Switzerland	8.5	9	0.9	6.8-9.4	7.9-8.9
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6-9.4	7.8-8.6
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2-8.7	7.6-8.1
16	United States	7.7	12	0.8	5.5-8.7	7.2-8.0
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6-8.8	7.0-7.9
18	Germany	7.3	10	1.0	5.0-8.1	6.7-7.7
	Israel	7.3	9	0.9	5.2-8.0	6.7-7.7
20	Belgium	7.1	8	0.9	5.5-8.7	6.6-7.6
	Japan	7.1	12	0.9	5.5-7.9	6.6-7.4
	Spain	7.1	10	1.0	5.2-8.9	6.5-7.6
23	Ireland	6.9	8	0.9	5.5-8.1	6.4-7.4
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3-8.9	5.6-7.6
25	France	6.3	10	0.9	4.8-7.8	5.9-6.8
	Portugal	6.3	9	1.0	5.5-8.0	5.8-6.9
27	Slovenia	6.0	9	1.4	4.7-8.9	5.3-6.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6-8.9	4.3-7.3
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2-6.6	5.4-6.0
	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9-6.6	5.2-6.0
31	Italy	5.2	11	1.1	3.4-7.2	4.6-5.7
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2-6.1	4.6-5.6
33	Hungary	4.9	11	0.5	4.0-5.6	4.6-5.2
	Malaysia	4.9	11	0.6	3.6-5.7	4.6-5.2
	Trinidad & Tobago	4.9	4	1.5	3.6-6.9	3.8-5.9
36	Belarus	4.8	3	1.3	3.3-5.8	3.3-5.4
	Lithuania	4.8	7	1.9	3.4-7.6	3.7-5.9
	South Africa	4.8	11	0.5	3.9-5.5	4.5-5.0
	Tunisia	4.8	5	0.8	3.6-5.6	4.1-5.3
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6-5.9	4.0-5.1
	Jordan	4.5	5	0.7	3.6-5.2	4.0-4.9
	Mauritius	4.5	6	0.8	3.5-5.5	4.0-4.9
	South Korea	4.5	12	1.3	2.1-7.1	3.9-5.1
44	Greece	4.2	8	0.7	3.7-5.5	3.8-4.6

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
45	Brazil	4.0	10	0.4	3.4-4.8	3.8-4.2
	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3-5.7	3.5-4.6
	Jamaica	4.0	3	0.4	3.6-4.3	3.6-4.2
	Peru	4.0	7	0.6	3.2-5.0	3.7-4.4
	Poland	4.0	11	1.1	2.6-5.5	3.4-4.5
50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7-5.9	3.1-5.1
51	Croatia	3.8	4	0.2	3.6-4.0	3.6-3.9
52	Czech Republic	3.7	10	0.8	2.6-5.5	3.3-4.2
	Latvia	3.7	4	0.2	3.5-3.9	3.5-3.9
	Morocco	3.7	4	1.8	1.7-5.5	2.2-4.8
	Slovak Republic	3.7	8	0.6	3.0-4.6	3.3-4.0
	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3-4.3	3.4-4.0
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6-4.6	3.3-4.0
	Mexico	3.6	10	0.6	2.5-4.9	3.3-3.9
59	China	3.5	11	1.0	2.0-5.6	3.1-4.1
	Dominican Rep.	3.5	4	0.4	3.0-3.9	3.2-3.7
	Ethiopia	3.5	3	0.5	3.0-4.0	3.0-3.8
62	Egypt	3.4	7	1.3	1.7-5.3	2.6-4.2
	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0-4.2	2.8-3.8
64	Thailand	3.2	11	0.7	1.5-4.1	2.8-3.6
	Turkey	3.2	10	0.9	1.9-4.6	2.7-3.7
66	Senegal	3.1	4	1.7	1.7-5.5	2.0-4.5
67	Panama	3.0	5	0.8	1.7-3.6	2.3-3.4
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0-4.0	2.4-3.7
	Uzbekistan	2.9	4	1.0	2.0-4.1	2.0-3.5
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7-3.8	2.5-3.1
71	Cote d' Ivoire	2.7	4	0.8	2.0-3.4	2.0-3.1
	Honduras	2.7	5	0.6	2.0-3.4	2.3-3.2
	India	2.7	12	0.4	2.4-3.6	2.5-2.9
	Russia	2.7	12	1.0	1.5-5.0	2.3-3.3
	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0-3.4	2.0-3.3
	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0-3.3	2.4-3.0
77	Pakistan	2.6	3	1.2	1.7-4.0	1.7-3.3
	Philippines	2.6	11	0.6	1.7-3.6	2.4-2.9
	Romania	2.6	7	0.8	1.7-3.6	2.2-3.1
	Zambia	2.6	4	0.5	2.0-3.2	2.2-3.0

Rank	Country	2002 CPI score	Number of surveys used	Standard deviation	High-low range	90% confidence range
81	Albania	2.5	3	0.8	1.7-3.3	1.7-3.0
	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7-3.5	2.1-2.9
	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7-3.4	2.0-3.0
	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5-3.2	2.2-2.7
85	Georgia	2.4	3	0.7	1.7-2.9	1.7-2.8
	Ukraine	2.4	6	0.7	1.7-3.8	2.0-3.0
	Vietnam	2.4	7	0.8	1.5-3.6	2.0-2.9
88	Kazakhstan	2.3	4	1.1	1.7-3.9	1.7-2.9
89	Bolivia	2.2	6	0.4	1.7-2.9	1.9-2.5
	Cameroon	2.2	4	0.7	1.7-3.2	1.8-3.6
	Ecuador	2.2	7	0.3	1.7-2.6	2.0-2.4
	Haiti	2.2	3	1.7	0.8-4.0	0.8-3.3
93	Moldova	2.1	4	0.6	1.7-3.0	1.7-2.5
	Uganda	2.1	4	0.3	1.9-2.6	1.9-2.3
95	Azerbaijan	2.0	4	0.3	1.7-2.4	1.7-2.2
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8-3.0	1.7-2.2
	Kenya	1.9	5	0.3	1.7-2.5	1.7-2.2
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6-2.0	1.6-1.9
	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3-2.5	1.3-2.1
	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5-2.0	1.5-1.8
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9-2.5	1.2-1.9
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3-2.0	0.7-1.6

Notes

- 1 The '2002 GPI score' ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).
- 2 'standard deviation' indicates differences in the values given by the sources. As indicated by shading, values below 0.5 indicate agreement (no shading), values between 0.5 and 0.9 indicate some agreement (pale shading), while values greater than or equal to 1 indicate disagreement (dark shading).
- 3 'High-low range' provides the highest and lowest values given by the different sources.
- 4 '90 percent confidence range' provides a range of possible values of the CPI score. This reflects how a country's score may vary. Depending on measurement precision. This interval, particularly when only three sources are available, should only be regarded as a rough guide.

อนึ่ง มีนักวิชาการบางท่านได้มีข้อสังเกตว่า ดัชนีการคอร์รัปชันในปี 2546 หรือปีปัจจุบันนี้ สถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยน่าจะตกต่ำลง

ไปอีก ทั้งนี้ เพราะได้พบพฤติกรรมการชักค่าหัวคิวถึงร้อยละ 20 จากการประมูลงานของทางราชการ (ก่อนหน้านี้ อัตราชักค่าหัวคิวอยู่ประมาณร้อยละ

ละ 12 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในแต่ละโครงการ เมื่อย้อนกลับไปเทียบกับในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี อัตรารักษาหัวคิวอยู่ในอัตราแกร้อยละ 6 เท่านั้น) ซึ่งจะเป็นตัวจุดให้คะแนนตกต่ำลง

ก่อนหน้านี้ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ชี้ว่า โครงการขนาดใหญ่ของรัฐทุกโครงการมักมีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันเสมอ เนื่องจากโครงการขนาดใหญ่มีการจัดซื้อจัดจ้างมากมายหลายส่วนมีส่วนงบประมาณการลงทุนสูง อันเป็นแรงจูงใจให้นักธุรกิจแข่งขันกันเพื่อให้ได้เป็นผู้รับเหมาในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ของภาครัฐ โอกาสทองของนักการเมืองก็คือการชักค่าหัวคิวจากการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน

รายหนึ่งรายใดหรือกลุ่มธุรกิจเอกชน กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นผู้รับเหมาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เงินค่าชักหัวคิวดังกล่าวนี้ สามารถคำนวณได้เป็นจำนวนมากมายนับหลายล้าน ซึ่งพรรคการเมืองและนักการเมืองได้นำมาใช้จ่ายสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองที่ไม่สุจริต เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การซื้อตัวนักการเมืองที่มีชื่อเสียงมาเข้าสังกัดพรรค รวมทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องต่างๆ ตามที่พรรคการเมืองสังกัดรัฐบาลต้องการ เป็นต้น

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเอื้อประโยชน์ แก่เกษตรกรเจ้าของที่ดินรายย่อยจริงหรือ

*ดร.ชัยวัฒน์ คนจริง

จากนโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐบาลปัจจุบัน ทำให้เกิดความเห็นในหลายๆ ทศนะ ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนดังกล่าว จะทำให้หลายฝ่ายพุ่งประเด็นไปที่ทรัพย์สินที่เป็นที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินของรัฐหรือที่เรียกว่าที่ดิน สปก. 4-01 ที่รัฐบาลดำเนินการให้สิทธิในที่ดินแก่ผู้ที่ไม่มียากินเป็นของตนเอง เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตรเท่านั้น โดยห้ามมิให้นำที่ดินดังกล่าวไปโอนสิทธิ์หรือซื้อขายเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น

ในด้านการแปลงที่ดินดังกล่าวเป็นทุนนั้น รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ทำความตกลงกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพื่อให้เกษตรกรที่มีสิทธิในที่ดิน สปก.-401 สามารถนำที่ดินไปใช้ค้ำประกันเงินกู้ที่เกษตรกรขอกู้จาก ธกส. ได้ แต่ไม่สามารถจะนำไปทำนิติกรรมอื่นๆ ในสถาบันการเงินอื่น เช่น ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการซื้อขายตามปกติได้

รัฐบาลชุดปัจจุบันก็ได้ต่อยอดประเด็นนี้อีก โดยการประกาศนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้า เพื่อให้เกิดการแปลงทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินให้เป็นทุนให้มากขึ้น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เป็นนโยบายหนึ่งที่รัฐบาลประกาศเมื่อตอนหาเสียงเลือกตั้ง ที่มุ่งมั่นจะพัฒนาความเป็นอยู่ของคนยากจนหรือผู้ด้อยโอกาสในชนบท

ประเด็นที่น่าสนใจและที่น่าคิดต่อก็คือ ทำให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงมักจะใช้มาตรการการอุ้มชูคนยากจนหรือด้อยโอกาสด้วยการให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือทำอะไรก็ตามที่อยู่บนพื้นฐานของการมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของที่ดิน ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมั่นอย่างกว้างขวางที่ว่า คนยากจนจะมีฐานะดีขึ้นถ้ามีโอกาสมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทำให้การมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองจึงก่อความร่ำรวยหรืออยู่ดีกินดีได้ การเป็นเพียงผู้เช่าที่ดินหรือลูกจ้างแรงงานในภาคเกษตร จะไม่สามารถทำอะไรให้มีฐานะดีขึ้นได้หรืออย่างไร

ในภาวะที่พื้นที่ของประเทศมีอยู่จำกัด แต่ขณะเดียวกันประชากรก็เพิ่มมากขึ้น ความเป็นเมือง

ก็ขยายตัวมากขึ้นความต้องการที่ดินเพื่ออยู่อาศัย และประกอบการทางอุตสาหกรรมและบริการก็เพิ่มมากขึ้น แต่ทำไมคนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้บริหารประเทศจึงคิดเพียงจะแจกที่ดินทำกินให้กับประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกิน และทำไมจึงเน้นเรื่องของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่เฉพาะผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้นับว่าล่อแหลมต่อการที่จะเกิดการให้กรรมสิทธิ์แก่กลุ่มคนที่ไม่อยู่ในเป้าหมาย เช่น กลุ่มนายทุนที่คอยถือโอกาสกักตุนที่ดินจากความยากจนและไม่มีทางเลือกของเกษตรกรรายย่อยทั้งหลาย ที่ต้องขายทุกอย่างที่ขวางหน้า (ถ้ามีโอกาส) เพื่อความมีชีวิตรอดก็ได้

จากผลการศึกษาสำรวจเกษตรกรมาเป็นระยะๆ ของหน่วยงานต่างๆ ทำให้รู้ว่า การประกอบอาชีพเกษตรกรรมแม้จะทำบนที่ดินที่เป็นของตนเองหรือที่ดินเช่าก็ตาม มีหลายพื้นที่โดยเฉพาะพื้นที่ที่แห้งแล้งกันดาร ทุ่งไกลเขตชลประทานนั้นมักประสบภาวะการขาดทุนหรือจำหน่ายผลผลิตได้ราคาต่ำ ทำให้มีรายได้จากการประกอบอาชีพไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ต้องกู้หนี้ยืมสินหรือสูญเสียที่ดินที่ใช้ค้าประกันเงินกู้ไปก็มาก

ประเด็นต่างๆ เหล่านี้ เป็นคำถามที่น่าศึกษาว่า การใช้นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐนั้นตอบสนองต่อความต้องการทุนของเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อยได้จริงหรือ และนโยบายดังกล่าวจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าได้จริงๆ หรือ หรือจะเป็นแนวทางใหม่ของการเพิ่มความยากจนให้กับคนที่ยากจนอยู่แล้วต้องยากจนมากขึ้น

บทความนี้เป็นเพียงความพยายามที่จะชี้ถึงแนวโน้มและโอกาสของการดำเนินการ เพื่อกระตุ้น

เศรษฐกิจในระดับรากหญ้าภายใต้นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ โดยเน้นโอกาสการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการเกษตรและชนบทที่รัฐบาลยุคต่างๆ ได้พยายามให้ความสำคัญมาเป็นลำดับ

แนวคิดและจุดมุ่งหมายของการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน

เนื่องจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ คือกว่าร้อยละ 80 ยังอยู่ในชนบท และประกอบอาชีพทางการเกษตร ซึ่งกล่าวได้ว่ายังเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้ต่ำ กล่าวคือ ในปีการผลิต 2542/43 คราวเรือนเกษตรกรมีรายได้สุทธิเพียงครัวเรือนละ 26,822 บาท หรือเฉลี่ยต่อคนในครัวเรือน ซึ่งมีอยู่ 4 คน แล้วก็มีรายได้สุทธิเพียงคนละ 6,705 บาทต่อปีเท่านั้น

(สถิติสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2542 / 43)

นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุน จึงมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่สมบูรณ์ หรือสามารถใช้ที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์แล้วนั้น ไปจำนองค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ได้มากขึ้น เพราะที่ดินจะมีราคาสูงขึ้น หรือสามารถใช้ทำนิติกรรมได้กว้างขวางขึ้น เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเหล่านั้นก็จะได้นำเงินที่ไปพัฒนาอาชีพของตนได้มากขึ้น ชุมชนท้องถิ่นก็จะมีเงินสะสมพัฒนาขึ้น นำไปสู่การเพิ่มการผลิต การจ้างงาน และการเพิ่มรายได้ของคนในชนบทมากขึ้น เศรษฐกิจระดับรากหญ้าในชุมชนต่างๆ ก็ จะเกิดการขยายตัวจากการจับจ่ายใช้สอย และการลงทุนของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

มากขึ้น เศรษฐกิจระดับรากหญ้าในชุมชนต่างๆ ก็
จะเกิดการขยายตัวจากการจับจ่ายใช้สอย และการ
ลงทุนของประชาชนในท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น

ในทางปฏิบัตินั้น ปัจจัยที่จะสนับสนุนให้
เกิดการเพิ่มทุนในภาคเกษตรและชนบท

มีหลายประการ เช่น :

1. ประชาชนมีทรัพย์สินถาวร เช่น ที่ดินที่
สามารถจะใช้ค้ำประกันเงินกู้ได้มากขึ้น หรือใช้ทำ
นิติกรรมซื้อขายได้กว้างขวางมากขึ้น

2. ทรัพย์สินที่ประชาชนครอบครองอยู่มี
มูลค่าสูง หรือให้ผลตอบแทนสูง เช่น ที่ดินมีความ
อุดมสมบูรณ์สามารถให้ผลผลิตสูงหรือก่อให้เกิดมูล
ค่าทางเศรษฐกิจสูง

3. ทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินถาวรอยู่ใกล้
ศูนย์กลางแหล่งชุมชน มีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้น
ฐาน ถนนหนทางไฟฟ้าและสาธารณูปโภคที่สะดวก
เช่น ที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน หรือเขตชล
ประทาน เป็นต้น

4. มีสถาบันการเงินให้การสนับสนุนที่
เพียงพอ ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงได้โดยมีค่าใช้จ่าย
ต่ำ โดยเฉพาะดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำและมีระเบียบกฎ
เกณฑ์เอื้ออำนวยต่อการการลงทุนของประชาชน
ในท้องถิ่น

5. ถ้าเป็นการลงทุนในภาคเกษตร ระบบ
การตลาด ผลิตผล และปัจจัยการผลิตจะต้องเอื้อ
อำนวยให้เกิดการขยายผลิตผลได้ในราคาดี เกษตร
ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าหรือมีกำไร ซึ่งจะยังผลให้ที่
ดินมีราคาหรือมูลค่าสูงขึ้น สามารถใช้เป็นหลักค้ำ
ประกันเงินกู้ได้ในวงเงินที่สูงขึ้น

6. ประชาชนมีรายได้เหลือเพื่อการเก็บ
ออมมากขึ้น หรือนำไปลงทุนหรือขยายการลงทุน
มากขึ้น

โดยทั่วไป ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมี
มากน้อยต่างกัน ไปตามสภาพพื้นที่และภูมิศาสตร์
ดังนั้นพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ในปัจจัยเหล่านั้น ก็จะมี
เป็นพื้นที่ได้เปรียบหรือมีโอกาสจะได้ประโยชน์มาก
จากนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐบาล
ส่วนพื้นที่ที่ยังขาดแคลนปัจจัยดังกล่าว เช่น พื้นที่ที่
อยู่ห่างไกลแหล่งชุมชน พื้นที่ยากจนและพื้นที่รุ
กันดาร เป็นต้น ย่อมจะมีโอกาสลดน้อยลงไป

อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนจะได้ประโยชน์
มากหรือน้อยจากโอกาสการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน
นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรมีความต้องการเงินทุน
เพื่อการลงทุนและการจับจ่ายใช้สอยมากน้อยเพียง
ใดอีกด้วย ซึ่งเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากแนว
โน้มและสถานการณ์ของการใช้เงินทุนและภาวะหนี้
สินของประชาชนในภาคเกษตรและชนบทที่ผ่านมา
ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

สถานะหนี้สินและความต้องการเงินทุนเกษตรกร

ก่อนที่จะพิจารณาว่า โอกาสของการแปลง
ทรัพย์สินเป็นทุนจะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนนั้น
ข้อมูลด้านภาวะหนี้สินและการกู้ยืมสินเชื่อของ
เกษตรกรน่าจะสะท้อนให้เห็นว่า ภายใต้สภาวะ
เศรษฐกิจสังคมปัจจุบัน ประชาชนในกลุ่มอาชีพ
เกษตรกรมีความต้องการเงินทุนสินเชื่อเพียงใด
และมีภาวะหนี้สินสูงหรือต่ำสามารถจะรับภาระหนี้
สินได้มากขึ้นเพียงใดหรือไม่

ในความเป็นจริงแล้ว ถ้ากล่าวถึงเงินทุนหรือเงินแล้วทุกคนย่อมปรารถนาที่อยากจะได้มากๆ ถ้ามีโอกาสหรือไม่มีข้อจำกัดใดๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การก่อภาระหนี้สินหรือการขยายการลงทุนมีปัจจัยที่จะต้องคำนึงถึงมากมาย โดยเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้สินที่จะได้มาจากการลงทุนในกิจกรรมต่างๆ ถ้าเป็นที่ดินก็จะหมายถึงความสามารถในการชำระคืนเงินกู้ของที่ดินหรือ ก็คือความสามารถในการให้ผลตอบแทนจากการลงทุนในที่ดินนั่นเอง

สำหรับภาคการเกษตรนั้น ในปีการเพาะปลูก 2542/43 ซึ่งเป็นสถิติข้อมูลล่าสุดพบว่า มีประชากรประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ 5.64 ล้านครัวเรือน โดยมีจำนวนแรงงานที่อยู่ในวัยทำงาน 15.3 ล้านคน หรือเฉลี่ยครัวเรือนละ 3 คน มีที่ดินเพื่อทำการเกษตรเฉลี่ยครัวเรือนละ 30 ไร่ ในจำนวนนี้มีครัวเรือนที่ต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อประกอบอาชีพ 3.38 ล้านครัวเรือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 60 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมดอีกร้อยละ 40 เป็นครัวเรือนที่ไม่ได้กู้ยืม ซึ่งอาจเป็นทั้งครัวเรือนที่ไม่จำเป็นต้องกู้ยืม และครัวเรือนที่ไม่อยู่ในฐานะกู้ยืมได้

ในขณะที่ยังมีหนี้ค้ำค้างสะสมครัวเรือนละ 37,231 บาท เกษตรกรก็ยังคงต้องการกู้เงินเพื่อการลงทุนและใช้สอยระหว่างปีเป็นจำนวนครัวเรือนละ 18,493 ล้านงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2544) ถ้าหากสมมุติว่าที่ดินเกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเองทั้งหมด 30 ไร่และใช้ทำนา และถ้าหากผลผลิตต่อไร่ของข้าวนาปีเท่ากับ 350 กก. โดยราคาข้าวที่เกษตรกรจำหน่ายได้เท่ากับกิโลกรัมละ 6 บาท

ดังนั้นพื้นที่นา 1 ไร่สามารถผลิตผลตอบแทนได้เฉลี่ยเป็นเงินเพียง 2,100 บาท การปลูก

ข้าว 30 ไร่ของเกษตรกร จึงทำรายได้ได้เพียงปีละ 63,000 บาท เมื่อหักต้นทุนการผลิต ซึ่งเฉลี่ยไร่ละ 1,600 บาท หรือ 48,000 บาท ต่อพื้นที่นา 30 ไร่แล้วจะเหลือเงินสุทธิเพียง 15,000 บาท ต่อครัวเรือนซึ่งยังไม่เพียงพอจะชำระคืนเงินกู้จำนวน 18,493 บาทได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกษตรกรจำเป็นต้องติดหนี้สินต่อไป จนกว่าจะชำระคืนได้หมด หรือไม่มีหมดโอกาสที่จะกู้ยืมได้อีก ในกรณีเช่นนี้ การแปลงทรัพย์สินเป็นทุนก็จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือไม่ก็ไปส่งเสริมให้เกษตรกรมีความต้องการเงินกู้ยืมมากขึ้นหรือยากจนมากขึ้นนั่นเอง

สถานะการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

ในด้านการใช้ที่ดินของประเทศไทยนั้นในปี 2543 จากพื้นที่ทางประเทศมีอยู่ 320.69 ล้านไร่ มีพื้นที่จำนวน 148.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 46) ได้จำแนกเป็นพื้นที่เกษตรกรรม 134.52 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ 2.48 ล้านไร่เป็น 1.44 ล้านไร่เป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง และ 33.71 ล้านไร่เป็นพื้นที่เบ็ดเตล็ด ต่อมาในปี 2543 พื้นที่เกษตรกรรมได้เพิ่มเป็น 180.35 ล้านไร่หรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของพื้นที่ทั้งประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างก็ได้เพิ่มเป็น 11.40 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เบ็ดเตล็ดลดลงเหลือเพียง 114.65 และ 9.19 ล้านไร่ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ป่าและพื้นที่เบ็ดเตล็ดได้ถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตร และเป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างมากขึ้น

ถ้าจะพิจารณาประเด็นที่ว่า พื้นที่ที่ถูกนำมาใช้เพื่อการเกษตรและเพื่อที่อยู่อาศัยและแหล่ง ชุม

ชนมากขึ้นนั้น มีสถานการณ์การถือครองเป็นเช่นใด ก็จะได้เห็นได้จากแนวโน้มสถิติการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินของกรมที่ดิน ซึ่งแสดงแนวโน้มที่ชัดเจนว่าการออกเอกสารสิทธิ์ส่วนใหญ่นับตั้งแต่ปี 2534 เรื่อยมานั้นได้เน้นที่การออกโฉนด และ นส.3 ก./น.ส. 3 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพื้นที่ที่มีการออกโฉนด ซึ่งสะสมจากปี 2534 จำนวน 26.82 ล้านไร่ ได้เพิ่มขึ้นเป็น 72.13 ล้านไร่ ในปี 2545 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าตัว ขณะเดียวกัน พื้นที่ภายใต้เอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก. และ น.ส. 3 ก็มีแนวโน้มลดลง ซึ่งหมายความว่า พื้นที่ซึ่งเดิมได้เอกสารสิทธิ์ นส. 3 ก. และ น.ส. 3 นั้นได้เปรียบสภาพเป็นโฉนดมากขึ้น ขณะเดียวกันการออกเอกสารสิทธิ์ในรูปของใบจองก็มีแนวโน้มลดลงด้วย ซึ่งแสดงว่าการบุกรุกพื้นที่ใหม่ในรูปใบจองนั้นทำได้น้อยลง และบางส่วนก็เปลี่ยนสภาพเป็น นส. 3

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชนมีสภาพสอดคล้องกับนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ กล่าวคือ ที่ดินที่มีสิทธิ์ครอบครองโดยสมบูรณ์นั้นมีจำนวนมากขึ้นสามารถที่จะนำไปประกอบนิติกรรม แปลงเป็นทุนหรือค้าประกันได้มากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินดังกล่าวว่ามีเพิ่มมากขึ้นด้วยหรือไม่ อย่างไรก็ตามการที่ที่ดินมีสภาพกรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ขึ้นนั้น ย่อมส่งผลให้เกิดมูลค่าสูงขึ้นกว่าที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ที่ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากที่ดินที่มีสภาพของเอกสารสิทธิ์ที่สมบูรณ์นั้นเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตรแล้ว ก็หมายความว่าเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีโอกาสได้นำที่ดินมาแปลง

เป็นทุนได้มากขึ้น ตามเจตนารมณ์ของนโยบายของรัฐ

จากสถิติข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและสหกรณ์ ช่วงปี พ.ศ. 2538/39 และปี 2541/42 ชี้ให้เห็นว่าในพื้นที่การเกษตรทั้งหมด 140.77 ล้านไร่ นั้น ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์มีประมาณ 70.84 ล้านไร่ และที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์มีจำนวน 25.15 ล้านไร่ ซึ่งที่ดินภายใต้สภาพนี้จะมีข้อจำกัดในการแปลงเป็นทุนหรืออาจไม่มีโอกาสแปลงเป็นทุนได้เลย ยิ่งกว่านั้นแล้ว ยังมีที่ดินที่ระบุว่าจะไม่มีกรรมสิทธิ์ใดๆ เลยจำนวน 44.78 ล้านไร่ ซึ่งเป็นที่ดินจำนวนมากและ จะไม่มีโอกาสได้แปลงเป็นทุนได้ตามนโยบายของรัฐ ดังนั้นผู้ที่จะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ ก็คือผู้ที่มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์เท่านั้น ซึ่งมีพื้นที่รวมกันประมาณ 71 ล้านไร่ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 50 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ส่วนที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะที่ดิน สปก. 4-01 ซึ่งมีอยู่จำนวน 17 ล้านไร่ นั้น อาจจะมีโอกาสบางส่วนตามนโยบายการปล่อยสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

อย่างไรก็ดี หากจะให้นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจรากหญ้าอย่างกว้างขวางมากขึ้นแล้ว การเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับที่ดิน ที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์จำนวน 44.76 ล้านไร่ นั้น น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญ ตามนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีที่ดินเป็นของตนเองมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ถ้าจะพิจารณาว่า โอกาสของการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน โดยใช้ที่ดินเป็นหลัก นั้นจะมีมากน้อยในภูมิภาคใด ก็เห็นได้ชัดเจนจากสถิติในปี 2541/42 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่โดยเฉพาะพื้นที่ภายใต้โฉนดและ น.ส. 3 นั้น จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไป ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคกลางตามลำดับ ถ้านโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุน จะแฝงด้วยวัตถุประสงค์ของการกระจายรายได้ด้วยแล้ว ก็มีเหตุผลที่ว่านโยบายนี้น่าจะเน้นลำดับความสำคัญทั้งด้านเวลาและงบประมาณไปที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่มีประชากรมาก มีพื้นที่มาก และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีรายได้ต่ำสุด เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ กล่าวคือ เฉพาะครัวเรือนเกษตรนั้น เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เฉลี่ยในปี 2541/42 เพียงครัวเรือนละ 38,814 ต่อปี ในขณะที่เกษตรกรในภาคกลาง ภาคใต้ และภาคเหนือ มีรายได้เฉลี่ยต่อปีครัวเรือนละ 163,478, 80,857 และ 63,559 บาท ตามลำดับ

โอกาสการแปลงที่ดินเป็นทุน

การที่มีเกษตรกรมีเอกสารสิทธิ์แสดงความเป็นเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมากขึ้นนั้น มิได้หมายความว่าเกษตรกรเหล่านั้นจะมีโอกาสได้ใช้ที่ดินแปลงเป็นทุนได้มากขึ้นเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า เกษตรกรเหล่านั้นได้ใช้ที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้แล้วมากน้อยเพียงใด หรือเอกสารสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในมือของใคร เช่น ธนาคารพาณิชย์ นายทุนเงินกู้ท้องถิ่น และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ถ้าเกษตรกรส่วน

ใหญ่ได้ใช้ที่ดินค้ำประกันเงินกู้ที่ได้กู้มาแล้ว ก็คงไม่สามารถจะแปลงที่ดินดังกล่าวเป็นทุนตามนโยบายของรัฐบาลได้อีกหรือโอกาสคงมีจำกัด ในกรณีเช่นนี้ ผลในทางปฏิบัติของนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนก็คงจะไม่เป็นไปอย่างกว้างขวางที่รัฐบาลคาดหวังไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีที่ดิน สปก. 4-01 นั้นอาจจะมีโอกาสมาก เนื่องจากเป็นที่ดินที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรรายใหม่ ถ้าหากโอกาสที่จะแปลงที่ดิน สปก. 4-01 เปิดกว้างจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ไปสู่สถาบันการเงินอื่นๆ มากขึ้นก็คาดว่าจะมีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์นี้ประมาณ 17 ล้านไร่ที่จะสามารถแปลงเป็นทุนได้ โดยมูลค่าของทุนที่เกษตรกรจะได้รับก็จะมีมากน้อยต่างกันไปตามท้องที่และแหล่งที่ตั้งของที่ดิน อย่างไรก็ตามก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของที่ดินดังกล่าวอยู่ดี

ดังนั้น การแปลงนโยบายดังกล่าวสู่การปฏิบัติจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพของเอกสารสิทธิ์ของที่ดินและสภาพการถือครองเอกสารสิทธิ์ของเกษตรกรอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ผลที่เกิดจากนโยบายตกถึงมือเกษตรกรเจ้าของที่ดินอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายแปลงทรัพย์สินเป็นทุนเป็นนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ให้เฉพาะผู้มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เช่น เกษตรกรผู้เช่าที่ดินและแรงงานจ้างในภาคเกษตร เป็นต้น ก็คงจะไม่ได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวอยู่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรผู้เช่าที่ดิน ซึ่งจากสถิติการถือครองที่ดินที่จดบันทึกโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในช่วงปีเพาะปลูก 2538/39 - 2541/42 พบว่าที่ดินเช่าเพื่อทำการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่น

จาก 17.54 ล้านไร่ในปี 2538/39 เพิ่มขึ้นเป็น 18.79 ล้านไร่ ในปี 2541/42 ซึ่งเกษตรกรผู้เช่าเหล่านี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะแปลงที่ดินเป็นทุนได้ ขณะเดียวกันก็ขาดหลักประกันด้านการประกอบอาชีพที่เกิดจากความไม่แน่นอนและไม่มีความมาตรฐานของระบบการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็ไม่เคยได้แสดงความห่วงใยใดๆ ในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะผลักดันให้ทุกคนมีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยาก เนื่องจากพื้นที่ที่จะนำมาจัดให้ประชาชนมีจำกัด ประกอบกับประชากรเกิดการขยายตัวมากขึ้น ความจำเป็นในการเช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพจึงยังคงมีอยู่ รัฐบาลที่นโยบายการปฏิรูปที่ดินยังไม่สามารถจะนำที่ดินที่ถือครองโดยนายทุนที่ดินมาจำแนกแจกจ่ายให้กับผู้ไร้ที่ทำกินได้เป็นผลสำเร็จ ดังนั้นนโยบายการแปลงทรัพย์สินหรือที่ดินเป็นทุน จึงยังไม่สามารถจะสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ด้อยโอกาสหรือสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าได้ตรงตามกลุ่มเป้าหมายทางสังคม แต่กลับจะไปเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีโอกาสได้มีโอกาสได้รับประโยชน์จากรัฐมากขึ้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าถ้านโยบายของรัฐดำเนินการได้ผลแล้ว ความแตกต่างในรายได้ของกลุ่มประชากรในภาคเกษตรด้วยกันเองก็จะเกิดความเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาในสังคมไทยทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สรุป

นโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนของรัฐ น่าจะมีผลสอดคล้องกับแนวโน้มของการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองโดยเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการเกษตร ซึ่งเกษตรกรที่

จะมีโอกาสได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่อีกคือเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์ เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับเกษตรกรในภูมิภาคอื่นๆ

อย่างไรก็ดี ประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับจะมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินภายใต้กรรมสิทธิ์สมบูรณ์ดังกล่าว ทำนองเดียวกัน ผลกระทบของนโยบายดังกล่าว จะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ยังขึ้นอยู่กับว่าเกษตรกรได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อค้าประกันเงินทั้งหมดแล้วหรือไม่ และที่ดินนั้นตกอยู่ในมือของใครเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ดี โอกาสของการที่จะทำให้ นโยบายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจรากหญ้าได้อย่างกว้างขวาง ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินที่เน้นให้เกษตรกรมีที่ดินเป็นของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินถาวรที่มั่นคงที่สุดที่เกษตรกรใช้พึ่งพิงในการประกอบอาชีพ ดังนั้น นโยบายการแปลงทรัพย์สินหรือที่ดินเป็นทุน จึงน่าจะเป็นแนวทางหนึ่งของมาตรการกระจายรายได้ที่จะมีผลในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม แต่ขณะเดียวกันก็ยังไม่สามารถจะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งนับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามภาวะความกดดันด้านประชากรและข้อจำกัดของพื้นที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นนโยบายและมาตรการการกระจายการถือครอง ที่ดินและการใช้ที่ดินรวมทั้งระบบการเช่าที่ดิน จึงควรจะได้มีการทบทวนกันอย่างเป็นระบบและจริงจัง ก่อนที่จะมีการนำนโยบายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไปสู่ระดับปฏิบัติ

บรรณานุกรม

กองแผนงาน กรมที่ดิน สถิติการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2534 – 2545
มูลนิธิสถาบันที่ดิน การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย 2545.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรแห่งประเทศไทย
ปีเพาะปลูก 2538/39 – 2541/42

_____. ภาวะครัวเรือนเกษตรหลังวิกฤตเศรษฐกิจ และข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตร
ปีเพาะปลูก 2541/42

สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
รายงานการสำรวจการใช้ที่ดินของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2529, 2541, 2543.

[http : // www. Idd.go.th / ofsweb / thaisoil / no5.html](http://www.Idd.go.th/ofsweb/thaisoil/no5.html)

ภาคผนวก



ตารางที่ 1 : จำนวนครัวเรือนเกษตรและจำนวนสินเชื่อกู้ยืมปีเพาะปลูก 2542/43

1. ครัวเรือนเกษตร (ล้านครัวเรือน)	5.64
2. ขนาดไร่นาเฉลี่ยทั่วประเทศ (ไร่ / ครัวเรือน)	30
3. ครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ล้านครัวเรือน)	3.38
4. จำนวนหนี้สินคงค้างสะสม (บาท / ครัวเรือน)	37,231
5. จำนวนหนี้สินคงค้างเฉลี่ยต่อที่ดิน 1 ไร่ (บาท)	1,241
6. จำนวนสินเชื่อกู้ยืมระหว่างปี (บาท / ครัวเรือน)	18,493

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 2 : การใช้ที่ดินของประเทศไทย ช่วงปี พ.ศ. 2523-2543

หน่วย : ล้านไร่

ปี พ.ศ.	พื้นที่ เกษตรกรรม	พื้นที่ชุมชนและ สิ่งปลูกสร้าง	พื้นที่ป่าไม้	พื้นที่น้ำ	พื้นที่เบ็ดเตล็ด	รวม
2523	148.54	1.44	134.52	2.48	33.71	320.69
2529	168.57	1.59	110.74	2.48	37.31	320.69
2533	184.10	1.60	110.22	4.14	20.63	320.69
2541	174.86	4.66	105.50	3.51	32.16	320.69
2543	180.35	11.40	114.65	5.10	9.19	320.69

ที่มา : สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 3 : จำนวนพื้นที่สะสมที่ออกเอกสารสิทธิ์ โดยกรมที่ดิน ปี พ.ศ. 2534-2545

หน่วย : ล้านไร่

ปี พ.ศ.	โฉนด	นส. 3 ก.	นส. 3	ใบจอง	รวม
2534	26.823	20.505	48.427	5.155	100.910
2535	30.980	49.209	20.501	5.130	105.82
2536	34.908	50.032	19.746	4.074	108.76
2537	37.536	50.023	19.522	4.121	111.202
2538	41.339	48.994	19.080	4.120	113.533
2539	45.055	47.920	19.216	4.080	116.271
2540	50.609	46.858	18.683	4.193	120.343
2541	59.105	44.599	17.979	4.050	125.733
2542	64.340	42.678	17.933	3.782	128.733
2543	67.791	40.907	17.221	3.776	129.695
2544	70.741	38.033	16.102	3.649	128.525
2545	72.132	36.265	15.840	3.599	127.836

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

จำแนกเป็นรายภูมิภาค ปีเพาะปลูก 2538 / 39 และ 2541 / 42

หน่วย : ล้านไร่

สภาพการถือกรรมสิทธิ์	ภูมิภาค				
	ตะวันออก เฉียงเหนือ	เหนือ	กลาง	ใต้	รวมทั้งประเทศ
ปี 2538 / 39					
- มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์	37.53	12.98	9.84	10.58	70.93
- มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์	15.07	5.36	2.19	3.06	25.68
- ไม่มีกรรมสิทธิ์	14.69	13.13	11.20	4.87	43.90
รวม	67.29	31.47	23.23	18.51	140.51
ปี 2541 / 42					
- มีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์	39.12	11.18	10.24	10.30	70.84
- มีกรรมสิทธิ์ไม่สมบูรณ์	15.05	3.98	2.86	3.26	25.15
- ไม่มีกรรมสิทธิ์	14.53	12.32	12.36	5.57	44.78
รวม	68.70	27.48	25.46	19.13	140.77

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

ตารางที่ 5 : ประเภทการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรจำแนกเป็นรายภูมิภาค

ปีเพาะปลูก 2538 / 39 และ 2541 / 42

หน่วย : ล้านไร่

ประเภท การถือครอง	ภูมิภาค									
	ตะวันออก เฉียงเหนือ		เหนือ		กลาง		ใต้		รวมทั้งประเทศ	
	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42	2538/39	2541/42
โฉนด	13.83	24.64	6.00	7.68	6.34	6.76	1.43	3.77	27.60	42.85
น.ส.3 / น.ส. 3ก.	23.70	14.48	6.98	3.50	3.50	3.48	9.15	6.53	43.33	28.00
สค.1	2.64	2.27	0.33	0.26	0.39	0.14	1.10	0.77	4.46	3.44
นส.2	1.52	0.89	0.60	0.42	0.08	0.11	0.08	0.17	2.29	1.58
นส.5	0.18	0.10	0.07	0.05	0.05	0.03	0.04	0.04	0.34	0.23
ใบเหี้ยยบย้า	1.17	0.77	0.60	0.13	0.05	0.02	0.008	0.01	1.83	0.93
นค.3 / สทก	1.24	0.64	1.04	0.66	0.18	0.18	0.52	0.44	2.98	1.93
ส.บ.ก.-401	8.32	10.37	2.73	2.45	1.43	2.38	1.31	1.82	13.79	17.02
ภ.ปท.5,6	6.52	5.20	3.21	2.20	3.25	3.27	2.71	3.18	15.69	13.87
เช่าผู้อื่น	3.55	3.80	6.74	6.80	6.78	7.52	0.47	0.67	17.54	18.79
ได้ทำฟรี / อื่น ๆ	4.62	5.53	3.18	3.32	1.17	1.58	1.69	1.72	10.66	12.14
รวม	67.29	68.69	31.48	27.47	23.22	25.47	18.51	19.12	140.51	140.78

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 6 รายได้เงินสดเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตรกร จำแนกตามภูมิภาค

ตารางที่ 6 รายได้เงินสดเฉลี่ยของครัวเรือนเกษตร จำแนกตามภูมิภาค
ปีการเพาะปลูก 2541 / 42

ภูมิภาค	รายได้เงินสด (บาท / ปี)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	38,814
ภาคเหนือ	63,559
ภาคกลาง	163,478
ภาคใต้	80,857

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจครัวเรือนเกษตร, 2542.

โหงวเฮ้งคนเก่งภาษาอังกฤษ

*รองศาสตราจารย์ ดร.สมถวิล ธนะโสภณ

ท่านผู้อ่านคงคุ้นเคยหรือเคยได้ยินคำว่า “โหงวเฮ้ง” มาบ้าง และก็คงจะแปลกใจว่า “โหงวเฮ้ง” จะเกี่ยวกับการเรียนภาษาอังกฤษอย่างไร

“โหงวเฮ้ง” ตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปก็คงหมายถึง การดูบุคลิกลักษณะและ ใบหน้าของผู้คนตามความเชื่อของคนจีน ว่ามีความสัมพันธ์ กับการสำเร็จในชีวิต เช่น มีการดูว่าคนๆ นั้นมีใบหน้ากลม รูปไข่ ตากลม ตายาวรี จมูกเป็นชมพู รูปร่างอ้วนเตี้ย สูง ผอม เหล่านี้มีความหมายว่า เป็นคนดี เลว เตี้ย สูง ผอม ยากจน ร่ำรวย มีเกียรติยศชื่อเสียงแตกต่างกันไป โหงวเฮ้งเหล่านี้ มีมาโดยกำเนิด และมีความเชื่อว่าสามารถแก้ไขโหงวเฮ้งได้ด้วยการปรุงแต่งต่างๆ เช่น การแต่งกาย แต่งหน้า ตลอดจนถึงการทำความดีกรรม ทั้งนี้เพียงเพื่อให้ชะตาชีวิตของตนดีขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมา การเรียนการสอนภาษาอังกฤษมักจะสนใจอยู่ที่ “การท่องจำ” ความรู้ ให้แก่ผู้เรียน วิธีสอน หนังสือเรียน หรือแม้แต่การท่อง

จำ ศัพท์และไวยากรณ์ ถือเป็นกุญแจสำคัญไป สู่ความสำเร็จในการเรียนภาษาอังกฤษ จึงมีความเอาใจใส่กับเรื่องดังกล่าว ในระยะหนึ่งมีการนำผู้เรียน ที่ประสบความสำเร็จ และล้มเหลวในการเรียนภาษาอังกฤษมาศึกษา ครูสอนภาษาอังกฤษเริ่มหันมาสนใจ บทบาทของผู้เรียน ในกระบวนการเรียนการสอน วิธีการที่ผู้เรียนใช้ในการแสวงหาความรู้ และเพื่อให้มีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ เริ่มมีความสำคัญเช่นเดียวกับวิธีการสอนของครู การนำผู้เรียน ที่ประสบผลสำเร็จในการเรียนภาษาอังกฤษมาศึกษาโดยใช้แบบทดสอบทางจิตวิทยา การสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์ข้อมูลทำให้ได้ “โหงวเฮ้ง” ของคนเก่งภาษาอังกฤษในลักษณะต่างๆ กันตามแต่ ข้อสมมติฐานของนักวิจัยและนักการศึกษา แต่โหงวเฮ้งของคนเก่งภาษาอังกฤษที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ มิได้ดูรูปลักษณ์แต่จะดูถึงพฤติกรรมของผู้เรียน

ข้อสมมติฐานที่แตกต่างกันของนักวิจัย ทำให้ได้แบบทดสอบ “โหวงเฮ้ง” ที่แตกต่างกัน เช่น นักวิจัยบางกลุ่มเชื่อว่าวิธีการเรียน หรือ learning styles เป็นตัวบ่งชี้ว่าผู้เรียนจะประสบผลสำเร็จ ในการเรียนภาษาอังกฤษหรือไม่ บางกลุ่มเชื่อว่าบุคลิก ลักษณะ (personality traits) ว่าเป็นคนประเภท กล้าแสดงออกหรือไม่เป็นตัวบ่งชี้ บางกลุ่มเชื่อว่า การใช้สมองซีกซ้ายเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการ เรียนภาษาอังกฤษ เหล่านี้เป็นผลจากการศึกษาวิจัย ทำให้ได้แบบทดสอบที่จะตรวจดูว่า ผู้เรียนมี “โหวง เฮ้ง” ในการเรียนภาษาอังกฤษหรือไม่ มากมาย หลายแบบ

ผู้เรียนได้นำแบบทดสอบ 3 แบบ มาให้ ท่านผู้ปกครอง ครู อาจารย์ และนักศึกษา ลอง ทดสอบตนเอง หากพบว่า ท่านมี “โหวงเฮ้ง” ไม่ ค่อยดีนัก เราก็สามารถแก้ไขได้เหมือนกัน เช่น ใน แบบทดสอบแบบที่ 1 นั้น เราควรปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเราให้เอนเอียงมาทางด้านซ้ายมือ ของ แบบทดสอบให้มากขึ้น ในแบบทดสอบที่ 2 ซึ่งเป็น แบบทดสอบที่ดูว่าท่านเป็นคนทีกล้า แสดงออกหรือ

ไม่ (extrovert) หากไม่เป็นก็ควรพยายามปรับ เปลี่ยนตนเองบ้าง หรือในแบบทดสอบที่ 3 หาก ท่านเป็นคนใช้สมองซีกซ้ายให้มากขึ้น ข้อความใดที่ ถึงการใช้สมองซีกใดดูได้จากคะแนน ข้อความใดที่ ใกล้กับช่องที่ได้คะแนนตามข้อความนั้นเกี่ยวข้อง กับการใช้สมองซีกซ้ายนั้นเอง

1. Learning Styles Check List

จงกากบาทในช่องที่ท่านคิดว่ามี ลักษณะใกล้เคียงหรือเป็นจริงเกี่ยวกับตัวท่าน

ถ้าหากว่ากากบาท ช่อง A หรือ E แสดงว่าข้อความที่ใกล้ช่องนั้นมีลักษณะเป็นความ จริงเกี่ยวกับตัวท่านมากที่สุด

ถ้าหากว่าท่านกากบาท ช่อง B หรือ D แสดงว่าข้อความที่ใกล้ช่องนั้นค่อนข้างมีลักษณะ เป็นความจริงเกี่ยวกับตัวท่าน

ถ้าท่านกากบาทช่อง C แสดงว่าข้อ ความนั้นไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน เกี่ยวกับตัวท่าน กติกา คือ ท่านกากบาทได้ข้อละ 1 ช่องเท่านั้น

- | | A | B | C | D | E | |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| 1. ฉันไม่รู้สึกลายเมื่อคนหัวเราะเวลาฉันพูดภาษาอังกฤษ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันรู้สึกเสียหน้ามากเมื่อคนหัวเราะเวลาฉันพูดภาษาอังกฤษ |
| 2. ฉันชอบลองใช้คำและสร้างประโยคใหม่ๆ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันจะใช้ภาษาที่ฉันมั่นใจว่าถูกต้องเท่านั้น |
| 3. ฉันมั่นใจว่าฉันจะประสบความสำเร็จในการเรียนภาษาอังกฤษ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันรู้สึกไม่ค่อยมั่นใจว่าฉันจะประสบความสำเร็จในการเรียนภาษาอังกฤษ |
| 4. ฉันต้องการเรียนภาษาอังกฤษเพราะคาดหวังว่าฉันคงได้ประโยชน์จากภาษาอังกฤษ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันเรียนภาษาอังกฤษเพราะคนอื่นบอกให้เรียน |
| 5. ฉันสนุกกับการทำงานเป็นกลุ่ม | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันชอบทำงานคนเดียวมากกว่าทำงานกลุ่ม |
| 6. เวลาฟังหรืออ่านภาษาอังกฤษ ฉันให้ความสนใจต่อใจความสำคัญของข้อความที่ได้ยินหรืออ่าน | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | เวลาฟังหรืออ่านภาษาอังกฤษฉันชอบแยกแยะรายละเอียดของภาษาและทำความเข้าใจกับทุก ๆ คำพูดที่ได้ยินหรืออ่าน |
| 7. ถ้ามีเนื้อหาภาษาอังกฤษที่ต้องเรียนมาก ฉันก็จะพยายามศึกษาที่ละเอียด | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันรู้สึกรำคาญใจถ้าต้องเรียนภาษาอังกฤษที่มีเนื้อหาหลายเรื่องในขณะเดียวกัน |
| 8. เวลาพูดภาษาอังกฤษฉันจะไม่ระวัง | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันระมัดระวังตรวจสอบความถูกต้องทุกครั้งเวลาที่พูดภาษาอังกฤษ |
| 9. ฉันถือความผิดพลาดเป็นตัวกระตุ้นให้พยายามศึกษามากขึ้น | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | เวลาพูดผิดฉันมักรำคาญตัวเองเพราะว่าความผิดพลาดแสดงว่าฉันไม่มีความสามารถ |
| 10. ฉันพยายามหาทางเรียนรู้ภาษาอังกฤษนอกห้องเรียนเสมอ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันคิดว่าฉันจะเก่งภาษาอังกฤษได้ก็ต้องอาศัยครูและกิจกรรมในห้องเรียนเท่านั้น |

2. Extroversion/Introversion Test

จงตอบคำถามต่อไปนี้ โดยเลือกข้อ a หรือ b ที่มีความหมายตรงกับลักษณะของท่านที่สุด แล้วกากบาททับข้อ a หรือ b

1. โดยปกติฉันชอบ
 - a) ทำงานร่วมกับผู้อื่น
 - b) ทำงานคนเดียว
2. ฉันมีลักษณะ
 - a) เป็นคนค่อนข้างไวตัว
 - b) คบกับคนง่าย
3. ฉันมีความสุขที่สุด เมื่อ
 - a) อยู่คนเดียว
 - b) อยู่กับเพื่อน
4. ในงานเลี้ยงฉัน
 - a) พูดคุยกับคนอื่น ๆ แม้แต่คนที่ไม่เคยรู้จัก
 - b) พูดคุยกับคนบางคนที่ฉันรู้จักเท่านั้น
5. ในสังคมหรือกลุ่มเพื่อนของฉัน ฉันมักจะ
 - a) ตกข่าวเสมอ
 - b) ทันโลกทันเหตุการณ์เช่นเดียวกับเพื่อน
6. ฉันมักจะทำงานได้ดีกว่าโดย
 - a) คิดเอง
 - b) ปรึกษาผู้อื่น
7. เมื่อฉันอยู่กับผู้อื่น ฉันมักจะ
 - a) เปิดเผย จริใจ และกล้าพูด
 - b) ไม่กล้าพูด เก็บความไว้ในใจ ไม่กล้าเปิดเผย
8. เวลาฉันต้องการมีเพื่อน ฉัน
 - a) คอยให้คนอื่นมาพูดคุยกับฉันก่อน
 - b) เข้าไปคุยกับคนอื่นก่อน
9. ฉันชอบ
 - a) คิดคำนึงอยู่บ้านคนเดียว
 - b) ไปงานเลี้ยงถึงแม้จะน่าเบื่อ
10. การมีสัมพันธภาพกับคนที่ฉันไม่รู้จักมาก่อน นั้น
 - a) ทำให้ฉันมีชีวิตชีวา
 - b) ทำให้ฉันไวตัวมากขึ้น
11. ในกลุ่มคนฉัน
 - a) คอยให้คนอื่นพูดกับฉันก่อน
 - b) เริ่มบทสนทนาก่อน
12. เวลาฉันอยู่คนเดียว ฉันมักรู้สึก
 - a) สันโดษและสงบ
 - b) เดียวดายและไม่ค่อยสบายใจ
13. ในห้องเรียน ฉันชอบ
 - a) งานกลุ่มและพูดจากับเพื่อน
 - b) งานที่ทำคนเดียว
14. เวลาฉันมีข้อขัดแย้งหรือไม่เห็นด้วยกับความคิดหรือการกระทำของคนอื่น ฉันมัก
 - a) เจียบและหวังว่าเรื่องราวจะคลี่คลายด้วยตัวของมันเอง หรือเลือนหายไป
 - b) พูดออกมาดัง ๆ และจัดการกับเรื่องนั้น ๆ ทันที
15. เวลาที่ฉันต้องการหาคำพูดให้ตรงกับความคิดฉันมัก
 - a) มีความลำบากมาก
 - b) ทำได้อย่างสบาย

ตารางกรอกคะแนน

	a	b			a	b			a	b	
1				2				3			
4				5				6			
7				8				9			
10				11				12			
3				14				15			
รวม			+				+				

วิธีการให้คะแนน

ถ้าท่านตอบข้อ a ในข้อ 1, 4, 7, 10, 13
ท่านได้ 1 คะแนนในข้อนั้นๆ

ถ้าท่านตอบข้อ b ในข้อ 2, 3, 5, 6, 8,
9, 11, 12, 14, 15 ท่านได้ 1 คะแนน ในข้อนั้นๆ
ให้รวมคะแนนทั้งหมดแล้วกรอก ในช่องสี่
เหลี่ยมเล็กขวามือ

ความหมายของคะแนน

13 หรือมากกว่า ค่อนข้างเป็นคน เปิดเผย
กล้าแสดงออก

9 - 12 เปิดเผยกล้าแสดงออก ปานกลาง

7 - 8 เป็นคนค่อนข้างเก็บตัว ไม่ชอบ
แสดงออก

6 หรือต่ำกว่า เป็นคนเก็บตัวมาก ไม่ชอบ
แสดงออกเลย

3. Right/Left Brain Dominance Test

แบบทดสอบนี้ แต่ละข้อความที่มีความ
หมายตรงกันข้าม ในระหว่างข้อความสอง ข้อความ
มีระดับคะแนน 5 ระดับ ถ้าท่านกากบาทในช่อง 1
หรือ 5 แสดงว่าข้อความนั้นมีลักษณะ ใกล้เคียงกับ
ลักษณะของท่านมากที่สุด ถ้าท่านกากบาทในช่อง 3
แสดงว่า ลักษณะของท่านเป็นกลางๆ ระหว่างสอง
ข้อความนั้น

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--|
| 1. ฉันมักจะจำชื่อคนได้ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันมักจะจำหน้าคนได้ |
| 2. ฉันเข้าใจและโต้ตอบกับภาษาพูดได้ดี | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันเข้าใจภาษาได้ดีถ้ามีภาพการสาธิต
และสัญลักษณ์ประกอบ |
| 3. ฉันมีสัญชาตญาณดี | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันเรียนดี |
| 4. ฉันชอบทดลองทำโน่นนี่ไปเรื่อยๆ โดย
ไม่คิดอะไรมาก | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันชอบทดลองทำโน่นนี่อย่างเป็นระบบ
และควบคุมการทำงาน |
| 5. เมื่อมีปัญหา ฉันมักแยกแยะปัญหาออกเป็น
ส่วนๆ แล้วแก้ปัญหาทีละส่วน โดย
ใช้เหตุผล | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ฉันชอบแก้ปัญหาโดยดูภาพรวมๆ แล้ว
แก้ปัญหาโดยทำตามแบบอย่างที่ดี และ
อารมณ์ความรู้สึก |

	1	2	3	4	5	
6. ฉันพิจารณาผู้คนจากรูปลักษณ์ภายนอก	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันพิจารณาผู้คนจากจิตใจและความรู้สึกภายใน
7. ฉันพูดคล่องและเป็นธรรมชาติ	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันค่อนข้างระวังคำพูดและพูดอย่างถูกต้อง
8. ฉันชอบคำพูดที่ชัดเจนดีไม่ได้	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบคำพูดที่หลวม ๆ ดีได้
9. ฉันเป็นนักอ่านเชิงสังเคราะห์ (อ่านแล้วสามารถโยงเรื่องที่อ่านนั้นกับเรื่องอื่น ๆ แล้วนำมาเปรียบเทียบรวบรวมเขียนหรือคิดเป็นเรื่องอื่น ๆ ได้)	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันเป็นนักอ่านเชิงวิเคราะห์ (อ่านเพื่อวิเคราะห์วิจารณ์เฉพาะเรื่องนั้น)
10. ฉันพึ่งพาภาษาในการคิดและจดจำ	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันพึ่งพาภาพในการคิดและจดจำ
11. ฉันชอบพูดและเขียน	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบพูดและสร้างวัตถุสิ่งของ
12. ฉันไม่มีสมาธิในการอ่านถ้าอยู่ในที่อึกทึกและคนพลุกพล่าน	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันมีสมาธิในการอ่านถึงแม้จะอยู่ในที่และผู้คนพลุกพล่าน
13. ฉันชอบงานหรือการเรียนที่ฉันคิดเองและมีอิสระแล้ว	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบงานหรือการเรียนที่มีการวางแผนมาให้
14. ฉันชอบโครงสร้างการบริหารงานที่มีงานจัดลำดับอำนาจการบริการเป็นชั้น ๆ ไป	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบโครงสร้างการบริหารงานแบบเพื่อนร่วมงาน
15. ฉันมักควบคุมอารมณ์ความรู้สึก	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันปล่อยอารมณ์และความรู้สึกให้แสดงออกอย่างเป็นอิสระ
16. ฉันเข้าใจเรื่องราวได้ดีจากกิริยาท่าทางและการแสดงออก	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันเข้าใจได้ดีจากเสียงและภาพ
17. ฉันเข้าใจภาษาท่าทางได้ดี	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันมักสนใจและเข้าใจภาษาพูด
18. ฉันมักใช้อุปมาอุปมัยในเวลาพูด	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันไม่ค่อยใช้อุปมาอุปมัย
19. ฉันชอบแก้ปัญหาโดยใช้เหตุผล	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบแก้ปัญหาโดยใช้สัญชาตญาณ
20. ฉันชอบข้อสอบแบบเลือกตอบ	☐	☐	☐	☐	☐	ฉันชอบข้อสอบแบบปลายเปิด (ข้อสอบที่ให้เขียนอย่างอิสระ)

การให้คะแนน

การให้คะแนนบางข้อจะเป็นไปตามตัวเลขของช่อง 1, 2, 3, 4, 5 แต่บางข้อจะเป็นคะแนน ที่กลับกันเป็น 5, 4, 3, 2, 1

ข้อ 1, 2, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 15, 19, 20 คะแนนที่ได้จะเรียงตามช่องระดับ คะแนนดังนี้

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

ข้อ 3, 4, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 18 คะแนนที่ได้จะเรียงกลับกันดังนี้

5	4	3	2	1
---	---	---	---	---

ตัวอย่าง 1 ถ้าท่านกากบาทข้อ 1 ดังนี้

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

คะแนนในข้อ 1 ของท่านคือ 1 คะแนน

ถ้าท่านกากบาทในข้อ 1 ดังนี้

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

คะแนนในข้อ 1 ของท่านคือ 5 คะแนน

ตัวอย่าง 2 ถ้าท่านกากบาทในข้อ 3 ดังนี้

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

คะแนนในข้อ 3 ของท่าน คือ 5 คะแนน

ถ้าท่านกากบาทในข้อ 3 ดังนี้

☐	☐	☐	☐	☐
--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

คะแนนในข้อ 3 ของท่านคือ 1 คะแนน

ให้ท่านรวมคะแนนของท่านในช่องนี้

นำคะแนนมาเปรียบเทียบกับความหมายต่อไปนี้

เหนือ 70 เป็นคนที่ใช้สมองซีกขวามาก

64 - 70 ค่อนข้างใช้สมองซีกขวา

57 - 63 ไม่ได้รับอิทธิพลจากสมองข้างใดข้างหนึ่งโดยเฉพาะ

50 - 56 ค่อนข้างจะเป็นคนใช้สมองซีกซ้าย

ต่ำกว่า 50 เป็นคนที่ใช้สมองซีกซ้ายมาก

จะเห็นได้ว่า ผู้เรียนภาษาอังกฤษมี “โหวง
เฮ้ง” หรือพฤติกรรมเรียนที่แตกต่างกัน ครู
อาจารย์ ผู้สอนภาษาอังกฤษ ควรให้ความสำคัญใน
การวิเคราะห์ความแตกต่างเหล่านี้เพื่อเป็นข้อมูล
ในการวางแผนจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้อง

กับวิธีการเรียนรู้ของผู้เรียน อันจะทำให้ผู้เรียน
ประสบ ผลสำเร็จในการเรียนภาษาอังกฤษและ
เปลี่ยนแปลงเจตคติไปในทางที่ดีต่อห้องเรียน และ
เนื้อหาวิชา ภาษาอังกฤษอีกด้วย

The English Sound System vs. The Thai Sound System : Some Comparisons and Pedagogical Implications For the Thai EFL/ESL Learners⁽¹⁾

**Asst.Prof.Dr. Vinit Phinit-Akson*

Contrastive linguistics [or contrastive analysis] is a procedure for comparing two languages [L1 vs L2] , the first language [L1] of students who are learning the target language [L2]. The objective of comparison is to find out the differences and similarities between the two language systems. The results of such comparisons have pedagogical implications for the teaching and learning of English as a foreign language [EFL] and English as a second language [ESL].

In contrastive linguistics, it is assumed that learners would find similar sounds easier to learn and master than different sounds or "foreign sounds", sounds which only existed in the target language [L2 or TL] but not in the native language [L1], or sounds which exist in both languages but have "different distributions" [they occur in different places].

It is also assumed that students subconsciously "substitute" similar sounds from their native language for "similar" sounds in the target language. Moreover, it is assumed that the students' native language [L1] would tend to influence the learning of the target language through "linguistic interference".

In this article, I shall be comparing and contrasting some of the English sounds with the Thai sounds, namely, the segmental sounds of English [L2] and Thai [L1] at the sound level.

*Asst.Prof. Dr. Vinit Phinit-Akson is a former Dean, Faculty of Liberal Arts and Science; Head, English Department; Head, Foreign Relations Department at Dhurakijpundit University. He is also a former Assist. Prof. of Linguistics, Linguistics Department at Thammasat University, Bangkok, Thailand. Dr. Vinit also lectures in applied linguistics at Huachiew Chalermprakiet University. The writer has a Ph.D. in General Linguistics; a TESOL Cert. from the University of Pittsburgh, Pennsylvania, USA; a TESOL Certificate; and, a B.Ec. from the Australian National University, Canberra, Australia.

⁽¹⁾This article is part of a research project conducted by the author, comparing the English and Thai sound systems in a contrastive analysis framework.

Linguists classify all sound systems as composed of two parts, an “etic” part and an “emic” part. “Etic sounds” [non-distinctive sounds] concern detailed sounds which do not necessarily have differences in meaning. For example, an American would pronounce the word “car” as [kar] in contrast to the Englishman who would pronounce it as [ka]. Yet, both have the same meaning. Such differences are “etic” in nature.

“Emic sounds” [or distinctive sounds], on the other hand, relate to meaningful significant sounds. Emic sounds are sounds which can change meaning such as in “minimal pairs”. An example is the minimal pair “pat” /paet/ vs. “bat” /baet/, where the distinguishing minimal difference is only between the two sounds /p/ and /b/ which change one word [pat] into another [bat] with consequential changes in meanings also.

Etic sounds, [or non-distinctive sounds] therefore, do not change the word or meaning. Such etic sounds are non-distinctive or non-meaningful. An example is the same word “pat” in the example above but pronounced differently with a stronger aspiration ie. {phaet} ie. with a more pronounced aspiration {h} vs the more usual pronounce of “pat” {paet} ie. with out the stronger aspiration. Both pronunciations have the same meaning. However, each language has its own distinctive and non-distinctive sounds. The distributions of similar segmental sounds may also vary from one language [English] to another language [Thai].

2.0. Research Objectives of the Study

The objectives of this contrastive study is a pedagogical one: to identify the phonemic sounds of English [L2]; to identify the phonemic sounds of Thai [L1]; to compare and contrast such sounds so as to identify and analyze the differences and similarities between the two sound systems; to use such identification as the basis for further study and/or practice in order to overcome learning difficulties arising from such differences. The study is in 2 parts. This article is Part 1 of the study.

2.1. Research Methodology Used

In such a contrastive study, linguists use the corpus available: L2 [English] as spoken by the American English native speaker; and, L1 [Thai] as spoken by the Thai native speaker. Since the researcher [writer] is a bilingual, speaking both American English and Thai fluently, however, it is linguistically acceptable to use the writer’s speech as corpus for both American English and Thai. [The writer has been a bilingual since the age of five.] The sounds of English and Thai are independently identified and then compared and contrasted to bring out the similarities [positive interference] and the differences [negative interference] between L1 and L2.

3.0 Segmental Sounds and Suprasegmental Sounds

Speech sounds can be categorized into segmental sounds and supra-segmental sounds. Segmental sounds include consonants and vowels. Supra-segmental sounds include such features of speech as stress; pitch; tones depending on the particular language.

Although I have identified the segmental/emic sounds of both English [L2] and Thai [L1], it is not my intention to attempt to compare and contrast all of the contrastive sounds. Rather, some of the more troublesome [for Thais learning English] sounds will be emphasized.

3.1. The American English Sound System:

3.1.1. English Consonants

Linguists classify meaningful “phonemic” or “emic” English speech sounds into 3 main types: Stop sounds [also called plosives]; fricative sounds [also called spirants]; and sonorants [which include sounds such as vowels, semi-vowels, nasals, and laterals]. All three types of such sounds have “voiced” and “voiceless” variants, depending on whether or not there is significant vibration in the vocal bands. Additionally, there are two other English speech sounds, “flaps” and “trills” but these are minor sound types.

For a complete representation of American English consonant sounds, refer to Table 1.0 American English Consonants below. Linguists categorize the major segmental sound types of American English as follows.

3.1.2. Emic Stop Sounds in American English

There are 3 pairs of voiced/voiceless stops plus a single glottal stop. These are symbolized as follows with their corresponding English examples of occurrence.

- 2 bilabial stops [p] as in “pill” and [b] as in “bill.”
- 2 apico-alveolar stops [t] as in “till” and [d] as in “dill.”
- 2 dorsal-velar stops [k] as in “kill” and [g] as in “Gil”
- 1 glottal stop [ʔ] which rarely occurs in American English but appears in “stressed utterances” such as in the phrase “This is” where the word “is” is glottalic in nature.

3.1.3. Fricative Sounds in American English.

English has a large number of fricative sounds, numbering ten in all. Like stop sounds, fricative sounds also have voiced and voiceless pairs.

- 2 labio-dental fricatives, a voiceless [f] as in “feel” and a voiced [v] as in “veal”
- 2 apico-dental fricatives, a voiceless [θ] as in “ether” and a voiced [ð] as in “either”
- 2 apico-alveolar sibilants, a voiceless [s] as in “sue” and a voiced [z] as in “zoo”
- 2 fronto-palatal sibilants, a voiceless [ʃ] as in “shoe” and a voiced [ʒ] as in “pleasure”
- 2 glottal fricatives, a voiceless [h] as in “hat” and a voiced [ɦ] as in “ahead”

There are also two important speech sounds in English which are half-way between stop sounds and fricative sounds, namely, “affricates”. Linguistically, an affricate sound is a kind of combination of the two sounds, a fricative and a stop. It is a stop initially but is followed by a slow release that is slow enough to produce a momentary fricative effect prior to the next sound. It is important that we can recognize and can identify affricates since they can differentiate meaning as in the following examples: the first is a stop + a fricative, namely, “hatshop” [haet + shop]; the second is an affricate “hatchet” [haetchit].

3.1.4. Nasal Sounds in American English

In American English, there are three nasal sounds: a bilabial [m] as in “man”; an apico-alveolar [n] as in “non”, and a dorso-velar [ŋ] or velar [ŋ] as in “going”. All nasal sounds are voiced.

3.1.5. Lateral sounds in English

There are four types of lateral sounds in American English: the voiced apico-alveolar laterals [l] as in “labor”, the voiceless apico-alveolar lateral [ɬ] as in “please”, the lateral with dorso-velar articulation [ɭ] or “dark l” as in “fill”, and the voiced dorso-velar lateral [L] as in “milk”.

3.1.6. Semi-vowels in American English

Semi-vowels [also called “glides”], unlike vowels, occur in consonantal positions. They occur in the same syllable with a real vowel which is the nucleus [the crest or center of the syllable]. Therefore, where there’s a vowel, there’s also [and always] a syllable. The opposite, however, is not true. Where there is a syllable, there’s not necessarily a vowel. This is because of the existence in American English of “syllabic consonants” such as in the phrase “drop ‘em” {casual speech for “drop them”} where the [m] sound is syllabic.

There are five important semi-vowels in American English: a voiced labio-velar semivowel [w]; a voiceless labio-velar semivowel [ɸ]; a voiced apico-alveolar retroflex semivowel [ɻ]; a voiced fronto-palatal semivowel [j]; a flap [ɾ] and a trill [r].

These thirty-two consonant sounds of American English are summarized in Table.1.0. below.

	BILA- BIAL	LABIO- DENTAL	APICO DENTAL	APICO- ALVEO LAR	FRONTO- PALATA L	DORSO- VELAR	UVULAR	GLOTTAL
STOPS	p b		t d			k g		ʔ
FRICA- TIVES		f v		θ ð				h ɦ
SIBIL- ANTS				s z	ʃ ʒ			
AFFRI- CATES				ç ʝ				

FLAPS & TRILLS			[ɾ] [ɽ]	
NASALS	m	m	n	ŋ
LATE- RALS			l ɫ	L
SEMI- VO- WELS	ʍ	w	r	j

Table 1.0: American English Consonants

Note: In the above phonetic chart, the symbols are arranged in rows according to the type of articulation and in columns according to the type of articulator used and the point of articulation involved. Sounds enclosed in brackets [] in the table are sounds which are not normal [unusual] in American English.

Summary of Consonant Phonemes of American English

The total membership of English consonant phonemes can be summarized as follows:

6 STOPS:	/ voiceless p, t, k ; voiced b, d, g/
2 AFFRICATES:	/ voiceless tʃ, dʒ/
4 FRICATIVES:	/voiceless f, θ; voiced v, ð/
4 SIBILANTS:	/voiceless s and ʃ; voiced z and ʒ/
3 NASALS:	/voiced m, n, ŋ {all nasal sounds are usually voiced}/
1 LATERAL:	/voiceless l {the lateral sound is usually voiceless}/
4 SEMIVOWELS:	/r, w, y, h {semi-vowels are sometimes called "glides"}/

These 24 emic consonant phonemes cover all American dialects used in American English. Any variations which exist are minor and involve the distribution of certain allophones of the above 24 consonant phonemes.

4.0. The American English Vowel System: Vowels

Linguists define "vowels" as speech sounds with certain qualities: they are produced without any stoppage of the oral cavity or any constriction. They are also "syllabic" or "nuclear".

In a syllable, therefore, the vowel is the most prominent sound. Therefore, where there is a vowel, there will also be a syllable. However, the reverse of this is not true. This is due to the existence of "syllabic consonants". For example, the word "button" when pronounced quickly, contains the "syllabic n" [ŋ].

Another characteristic of a vowel is that there are no clear cut distinctions between vowels, The transitions between vowels are gradual and vowels, therefor, tend to "blend" into one another like the colors of a rainbow.

Phonetically, American English has been identified with at least 18 vowel sounds. Phonemically, however, it is possible to limit the number of vowel phonemes to only 9 phonemes, depending on the dialect involved. One of the more popular and accepted American English vowel system is the Trager-Smith vowel system [also known as the 3 x 3 or 9 vowel system]. [Refer to Trager and Smith, An Outline of English Structure.]

We can represent this 3 by 3 vowel system as follows:

FRONT	CENTRAL	BACK
HIGH	i	i u
MID	e	ə ɔ
LOW	æ	a ɒ

Table 2.0: American English Vowels

In American English, the syllabic nuclei of most dialects consist of allophones of the above 9 vowels either by themselves or in combination with the semivowel phonemes.

5.0. The Thai Sound System

It is possible to categorize the Thai vowel system as composed of nine positions of vowel phonemes, with short and long versions. Since length is phonemic in Thai, there are in fact eighteen distinct vowel phonemes.

This is represented in Table 3.0

FRONT (unround)			CENTRAL (unround)			BACK (round)	
CLOSE	i	i:	ɨ	ɨ:		u	u:
MID	e	e:	ə	ə:		ɔ	ɔ:
OPEN	ɛ	ɛ:	a	a		ɔ	ɔ:

Table 3.0: Thai Vowels

The three pairs of high vowels, three long and three short, can combine with /a/ to produce diphthongs: /ia, ɨa, ua, and i:a, ɨ:a, u:a/.

Thai consonant phonemes are categorized in Table: 4.0 below.

	Bilabial	Labio-Dental	Alveolar	Palatal	Velar	Glottal
Stops						
vl.unasp	p		t	c	k	ʔ
vl.asp	ph		th	ch	kh	
vd	b		d			
Nasals						
	m		n		ŋ	
Fricatives						
	f		s			h
Semi-vowels						
	w		l		j	r

Table 4.0:Thai Sonsonants

6.0. Differences Between English and Thai Consonants

The consonant chart above Table 1.0 identifies the 32 consonant sounds of American English. As mentioned in the introduction of this paper, I have indicated that it is not practical to be comparing all of the English sounds with Thai sounds. Rather, since the purpose of this contrastive study is to be pedagogically instructive, I have chosen as points of comparisons, firstly fricative sounds; and secondly, stop sounds of L2 and L1 to be contrasted.

6.0.1. English Fricative Sounds vs. Thai Fricative Sounds.

Fricative sounds in American English have a fairly large membership. Altogether, there are 10 fricative sounds present in American English. Phonetically [etic], these fricative sounds consist of 2 labio-dentals [f, v]; 2 apico-dentals [θ, ð]; 2 apico-alveolars [s, z]; 2 fronto-palatals [ʃ, ʒ]; and 2 glottals [h, ɦ]. Such fricative sounds occur in voiced [vd] and voiceless [vl] pairs. Normally, linguists list the first sound as voiceless and the second as voiced. ie. [s, z].

In a direct comparison of English fricative sounds with Thai fricative sounds, it may not be obvious at first why certain English fricative sounds should prove troublesome to Thais learning English. After all, several of the English fricative sounds such as [s, f, etc] are also present in the Thai sound system.

However, linguistic difficulties do arise from two major factors. The first type of problem stems from sounds which are present in English but are absent in Thai. Such sounds, /z, dz, th, etc/ do not normally occur in the Thai sound system.

The second type of problem stems from sounds which, although present in both the Thai and English sound systems, occur at different places [word initial, word medial, or word final positions]. That is, the sounds have different distributions. It is towards such "problem sounds" of English that causes learning problems, both in their production [speaking] and their reception [listening].

6.0.2. The voiceless/ voiced labio-dental fricative sounds [f, v]

Thais generally have no problem with the first member of this fricative pair [s] since it occurs in both English and Thai with similar distributions. The voiced version [z], however, is another matter and causes quite a lot of pronunciation problems, since the Thai language does not have this sound. Consequently, Thais tend to not distinguish between the 2 English minimal pair [sue] and [zoo] and pronounce both words as [sue]. Such learning problems occur in both the production and reception of words containing the sound [z].

The voiced labio-dental fricative [v] has a wide distribution in American English and has a fairly high "load-factor". This sound occurs initially [in initial position] in American English in words such as "van, vain, volume, value, valve, vacate". However, this sound also occurs in medial position in words such as "over, oven, avenue, overt". It is also used in final position in words such as "save, slave, brave, give, live, leave".

The production of this sound [v] is similar to the production of its voiceless counterpart [f]. To produce the sound [v], the speaker must move the lower lip upwards against the edge of the upper teeth in such a manner that the air passing through may be heard and there is voicing [there is significant vibration of the vocal chords].

Recognition [reception/listening] problems encountered by Thai native speakers stem from English minimal pairs such as "fain/vain, fast/vast, safer/ saver, safe/ save". Such learning problems can be overcome to a large extent through practice with minimum-pair drills.

6.0.3. The voiceless / voiced apico-dental [inter-dental] fricative [θ, ð]

This pair of inter-dental fricative sounds has proved to be very troublesome for Thai learners of English since neither the voiceless [θ] nor the voiced version [ð] is present in the Thai sound system.

The voiceless inter-dental fricative [θ] sound derives its name from the production of the sound whereby the tongue is usually placed between the upper and the lower teeth. Although this sound has a low “load-factor”, nevertheless, it is important in distinguishing between such words as “thin/tin” in initial position. It occurs in final position in “path” and in medial position in “ether” [a kind of medical gas used to render a patient unconscious.]

Although Thais often have problems producing this sound correctly, it is not a major problem due to its low load factor in American English. However, both production and recognition problems exists.

3.0.2. English Stop Sounds vs. Thai Stop Sounds

The most striking differences between English and Thai stop sounds are that there are aspirated stops in Thai whereas in English there are none that is phonemic. Therefore, in Thai, there is a difference in meaning between /ta/ meaning “eye” and /tha/ meaning “to paste or to paint” something. Similarly, there is a meaningful distinction between /kan/, meaning to “guard against” and /khan/, meaning “itchy”. In English, such distinctions in meaning based solely upon aspiration and the lack of aspiration do not exist. This is not to say that aspiration does not exist in English but that such aspirations which do occur

are non-phonemic [not meaningful]. Therefore, if one pronounces the word “take” /tek/ with exaggerated aspiration /thek/, there would be no change in meaning whatsoever.

Because of the existence of phonemic aspirated stop sounds in Thai, there are many more stop sounds in Thai than in English which does not have phonemic aspirated stops..

Learning Problem: Thai ESL students do not have a problem in pronouncing English stop sounds. However, this is not the case with “consonant clusters”. Thai has fewer consonant clusters than English. Therefore, Thai ESL students find it difficult to pronounce English consonant clusters which occur initially such as in the words “triple;

Thai Tones

Tones are phonemic in Thai of which there are five:

- 1.mid-tone - /na/ meaning a “rice field”
- 2.low-tone - /naa/ an expression to urge someone
- 3.falling-tone - /naa/ meaning “face”
- 4.high-tone - /naa/ meaning “aunt”
- 5.rising-tone - /naa/ meaning “thick”

4.0. Suprasegmental Sounds in English.

Stress

Stress, unlike in English, is non-phonemic in Thai. An emphatic sound can be employed in Thai but it is not phonemic in the sense that it does not distinguish meaning, but rather an indication of emotion. An especially high and longer sound can be used to modify the usual high tone in emotional or emphatic exclamations.

In English, however, stress is phonemic [meaningful] and plays a very important role in conveying meaning and also in distinguishing distinctive sounds. There are 4 levels of stress, with each one having allophones, the various minute gradations noticeable in actual speech.

The strongest stress in English is called "primary stress". The next strongest stress in English is called "secondary stress". Next comes the "tertiary stress". The weakest stress mark or sound in English is called "weak accent" or "zero stress". [See Phinit-Akson, Linguistic Structure of English, 1994 for more details on English "stress".]

Linguists often use the following 4 syllable sentence to illustrate all 4 types of sentence stress: "Tell me the time."

Indeed, the use of different stress in English can differentiate between two different meanings:

/ay skriym/ "I scream".

/ays kriym/ "Ice cream".

In "I scream", the primary [strongest] stress falls on the final syllable. In "Ice scream", however, the primary stress falls on the first syllable.

In contrast, Thai makes no such phonemic distinctions. Therefore, no matter how the speaker "emphasizes" [stresses] the Thai syllable, the meaning always remains the same:

/Suchada pai rongrian/ [Suchada go to school!] – with emphasis on "Suchada"

/Suchada pai rongrian/ [Suchada go to school!] - with emphasis on "Rongrian"

[In Part 2, we shall contrast and compare the differences of other segmentals and suprasegmentals between English and Thai.]

BIBLIOGRAPHY

- Fries, C. **The Structure of English** [1952] New York: Harcourt, Brace and World, Inc.
- Hockett, C.F. **A Course in Modern Linguistics** [1958] US: The Macmillan Co.
- Phinit-Akson, V. "A Tagmemic Contrastive Analysis of Some English and Thai Question Constructions" [1972] Ph.D. Dissertation. University of Pittsburgh. [Published upon request by University Microfilms, Ann Arbor, Michigan.]
- Phinit-Akson, V. **Trends in Linguistics: A History of the Main Developments in Linguistic Research** [1976] Bangkok: Thammasat University Press.
- Phinit-Akson, V. **Linguistic Structure of English: A Course in Applied English Linguistics** [1994] Bangkok: Chulalongkorn University Press
- Phinit-Akson, V. "Communicative Language Teaching: A Viable Approach to Teaching English as a Foreign/Second Language" [2002] in **The DPU Language Journal**. Vol.1 No.1, Semester 2, 2002, Dhurakijpundit University Press.
- Trager, G. and Smith. **An Outline of English Structure** [1951], Oklahoma: Battenburgh Press.

การเมืองในระบอบประชาธิปไตย กับการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน

*ดร.ณรงค์ โชควัฒนา

ปัญหาการคอร์รัปชันในโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ถ้าประเทศไทยปราศจากปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน บ้านเมืองก็จะเจริญกว่านี้มาก แต่ปัญหาการคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่และมีที่ท่าว่าจะอยู่ต่อไปอีกยาวนาน ปัญหาเรื่องการเมืองกับความเป็นประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน ประเทศไทยของเราเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการเมืองระบอบประชาธิปไตยมา 71 ปีแล้ว เราคนไทยก็ได้แต่คิดและหวังว่าเราน่าจะมีการเมืองที่มีคุณธรรม มีประสิทธิภาพมากกว่านี้ เพราะเราได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเหมือนนานาอารยประเทศแล้ว

ในเรื่องของการคอร์รัปชัน นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อลอร์ดแอคตันได้กล่าวอมตะวาจาไว้เมื่อร้อยกว่าปีก่อนว่า “Power corrupt absolute power corrupt absolutely” แปลว่า “อำนาจทำให้คนโกง อำนาจมากก็โกงมาก อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็โกงเบ็ดเสร็จเด็ดขาด” อำนาจที่ลอร์ด

แอคตันพูดถึงเป็นอำนาจที่สามารถทำตามใจชอบได้ ผู้มีอำนาจนี้เป็นผู้ตัดสินตัดสินว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดผิด รวมทั้งสามารถตัดสินเรื่องผิดให้กลายเป็นถูก เรื่องถูกให้กลายเป็นผิดได้ อำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า Power หรืออำนาจเผด็จการนั่นเอง ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า “Authority” ซึ่งเป็นอำนาจตามครรลองแบบประชาธิปไตยเป็นอำนาจที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบกำกับอยู่ไม่สามารถทำอะไรได้ตามใจชอบได้ สิ่งที่ลอร์ดแอคตันพูดถึง คือ อำนาจตัดสินชี้ถูกชี้ผิด หรือเรียกว่า “อำนาจเผด็จการ” (Power) ที่สามารถทำเรื่องชั่วร้าย โดยไม่มีใครเอาผิดได้ หากอำนาจชนิดนี้ไปอยู่กับผู้ใดผู้นั้นก็สามารถที่จะเปลี่ยนให้เป็นเงินทองผลประโยชน์ได้ ต่อให้ผู้นั้นเคยเป็นคนดีเมื่อเสพอำนาจเหล่านี้เข้าไปมาก ๆ เสพนาน ๆ ก็อาจจะโกงกิน คอร์รัปชัน เป็นการคอร์รัปชันที่ใครก็ทำอะไรไม่ได้ เป็นการคอร์รัปชันที่สามารถทำได้โดยไม่มีใครผิด เพราะมีอำนาจเผด็จการอยู่ในมือและอำนาจคือความถูกต้อง ใครที่มีอำนาจแบบนี้ทำอะไรก็ไม่ผิด

ในเรื่องการเมือง การเมืองในพระศนะของผมนั้นคือเรื่องของอำนาจ คือเรื่องของการเข้าสู่อำนาจและเรื่องราวของการใช้อำนาจ อำนาจทางการเมืองไม่ใช่อำนาจ (Power) ธรรมดาแต่เป็นอำนาจสูงสุดที่สามารถตัดสินชี้ถูก-ผิด-ชี้ดี-ชั่วได้ เรียกว่า อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย เพราะฉะนั้นการเมืองจึงเป็นที่ปรารถนาของคนทั่วไปที่อยากจะเข้าสู่วงการเมืองเพื่อจะได้เข้าถึงอำนาจนี้ แม้จะต้องใช้เล่ห์เหลี่ยมกลอุบาย ใช้เครื่องมือทุกอย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจชนิดนี้ก็ตาม ทั้งนี้เพราะอำนาจสูงสุดหรืออำนาจรัฐนั้นสามารถเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์มหาศาลได้เพราะเป็น Absolute Power ดังนั้นการเมืองในความรู้สึกของคนไทยหลาย ๆ คนจึงรู้สึกไม่ชอบหรือรังเกียจการเมือง มีความรู้สึกว่าการเมืองเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย รู้สึกว่าการเมืองคือการหลอกลวงทุจริตคอร์รัปชัน รู้สึกว่านักการเมืองคือคนเลว คนหลอกลวง เพราะว่าการเมืองไปเกี่ยวข้องกับอำนาจซึ่งลอร์ดแอคตันเรียกว่า “Power” นี่เอง

การเมืองในระบอบประชาธิปไตยคืออะไร ประชาธิปไตยมาจากคำว่า “ประชาชน” และคำว่า “อธิปไตย” แปลว่า “เป็นใหญ่” ประชาชนไทยก็คือคนไทย 63 ล้านคน อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดถ้าอยู่ในมือของชนเมือใดจึงเรียการเมืองในขณะนั้นว่าเป็นการเมืองระบอบประชาธิปไตย ครั้งหนึ่งอำนาจอธิปไตยเคยอยู่ในมือของพระราชา พระราชามีอำนาจสิทธิขาดตัดสินชี้ถูก-ผิด เราเรียกว่าระบอบการเมืองการปกครองนั้นว่าราชาธิปไตย ถ้าอำนาจรัฐอำนาจสิทธิขาดไปตกอยู่ในมือขุนนางเราเรียการเมืองการปกครองนั้นว่าอำมาตยาธิปไตย หรือถ้าจะเรียกให้ทันสมัยเรียกว่าเผด็จการขุนนางได้ ถ้าอำนาจรัฐอำนาจ

สิทธิขาดอยู่ในมือขุนศึกเราเรียการเมืองการปกครองนั้นว่าเผด็จการทหาร ถ้าอำนาจรัฐอำนาจสิทธิขาดนั้นอยู่ในมือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเราจะไม่เรียกว่าประชาธิปไตยแต่เรียกว่าอิตาเลียปไตยและคณาธิปไตย ถ้าอำนาจรัฐอำนาจอธิปไตยนั้นไปอยู่ที่พรรคการเมืองเราจะเรียกว่าเผด็จการโดยพรรค ถ้าอำนาจรัฐ อำนาจสิทธิขาด อำนาจอธิปไตยอยู่กับชนชั้นบางชนชั้นเราจะเรียกว่าเผด็จการชนชั้น เช่นเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ ระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตยต้องอยู่ในมือของประชาชนเท่านั้น หากอำนาจสูงสุด อำนาจสิทธิขาด อำนาจรัฐ อำนาจอธิปไตยไม่อยู่ในมือประชาชนก็คือการเมืองการปกครองเป็นการเมืองการปกครองแบบเผด็จการทั้งสิ้น

การเมืองการปกครองของประเทศไทยของเราในปัจจุบันนี้ท่านทั้งหลายคิดว่าอำนาจรัฐหรืออำนาจสิทธิขาดอำนาจอธิปไตยยังอยู่ในมือของประชาชนหรือไม่ เพราะถ้าไม่อยู่ในมือของประชาชนแต่ไปอยู่ในมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ก็คงจะหนีไม่พ้นอมตะวาจาของลอร์ดแอคตันที่ว่าไว้ว่า “Power corrupt absolute power corrupt absolutely” อันที่จริงการแก้ปัญหาคอร์รัปชันนั้นง่ายที่สุด คือ อำนาจอธิปไตยอำนาจรัฐต้องเป็นตัวแก้หรือ การเมืองคือกุญแจสำคัญที่สุดในการแก้ไข แต่อย่างที่เราพากันคิดว่าทุจริตใหญ่ ๆ ในปัจจุบันนั้นเป็นการร่วมมือกันของ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายธุรกิจหรือเอกชน ที่กล่าวมานี้ไม่ได้หมายถึงนักการเมืองทุกคนคอร์รัปชันไม่ได้หมายความว่าข้าราชการทุกคนคอร์รัปชัน ไม่ได้หมายความว่านักธุรกิจทุกคนคอร์รัปชัน แต่เป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งในแต่ละฝ่ายที่คอร์รัปชันแล้วได้

ประโยชน์ไปบนความเสียหายของนักการเมืองทั้งหมด ข้าราชการทั้งหมดและภาคเอกชนทั้งหมด การทุจริตคอร์รัปชันนั้นภาคการเมืองที่เข้ามาถืออำนาจรัฐต้องเป็นผู้แก้ปัญหา แต่เมื่อมาถืออำนาจแล้วเข้าไปสู่กฎของลอร์ดแอกตัน ที่ว่า “Power corrupt absolute power corrupt absolutely” ฉะนั้นนักการเมืองนอกจากไม่ใช่อำนาจรัฐในการแก้ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ยังกลับใช้อำนาจรัฐนั้นมาแสวงหาผลประโยชน์เสียเองโง่งมเสียเอง นี่เป็นปัญหาหลักของการทุจริตคอร์รัปชันในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ฉะนั้นแม้ว่าประเทศไทยของเราจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นเวลา 71 ปีแล้วก็ตาม แต่ถ้าตราบไอดำนาจอธิปไตยอำนาจรัฐยังไม่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ถ้าการเมืองไทยเป็นการผลิตเปลี่ยนอำนาจรัฐและอำนาจอธิปไตยนี้จากบุคคลกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกบุคคลและกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้น บางกลุ่มบุคคลอาจเข็นรถถังออกมายึดอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน บางกลุ่มบุคคลใช้วิธียึดอำนาจรัฐจากประชาชนจากการเลือกตั้งโดยวิธีใช้เงินซื้อเสียง เมื่อได้อำนาจรัฐไปแล้วก็สามารถทำตามอำเภอใจ รัฐบาลเผด็จการจะบอกกับประชาชนว่าการไปลงคะแนนเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ไม่ได้เป็นสิทธิของประชาชน หากไม่ไปลงคะแนนเลือกตั้งมีความผิดต้องถูกปรับและเสียสิทธิอีกหลายประการ ดังนั้นประชาชนคนไทยจึงมีแต่หน้าที่ไม่มีมีอำนาจอะไร มีอำนาจอธิปไตยจริง ๆ แค่ 1 วัน คือในวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส่วนอำนาจอธิปไตยของเวลาที่เหลือเป็นของคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เคยมีกฎหมายออกมาว่าห้ามไม่ให้ประชาชนคนไทยเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองไม่ว่าจะตั้งมูลนิธิหรือสมาคม

ใด ๆ ห้ามมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยจะไม่ให้ประชาชนสนใจการเมืองการปกครองได้อย่างไร กฎหมายในลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่กฎหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายลูกอีก 22 ฉบับที่จะรับรองสิทธิเสรีภาพและอธิปไตยของประชาชนคนไทยตามรัฐธรรมนูญถูกนักการเมืองที่มีอำนาจในแต่ละยุคเก็บตอไว้ไม่ยอมออกมาบังคับใช้

เพราะฉะนั้นปัจจุบันนี้ประเทศไทยเราเป็นประชาธิปไตยแต่ในรูปแบบเท่านั้น การแค้มิสภาแค้มมีการเลือกตั้งแค้มรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่าประเทศของเราเป็นประชาธิปไตยแล้ว เพราะประเทศหลายประเทศที่เป็นเผด็จการ เช่น ประเทศเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพแท้ ๆ มีสภา มีรัฐธรรมนูญแล้วมีการเลือกตั้งเช่นกัน และการที่เรามีรัฐบาลพลเรือนไม่ได้หมายความว่าเราเป็นประชาธิปไตยแล้ว การที่เรามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นประชาธิปไตยแล้ว ฮิตเลอร์จอมเผด็จการนาซีที่มีชื่อเสียงโด่งดัง มีอำนาจรัฐขึ้นมาจากการเลือกตั้ง เป็น พลเรือนไม่ได้เป็นทหาร และประธานาธิบดีมาร์กอสของฟิลิปปินส์เป็นพลเรือนไม่ใช่ทหาร เพราะฉะนั้นพลเรือนก็เป็นเผด็จการได้ ทหารก็เผด็จการได้ ไม่ใช่ว่าเป็นพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งแล้วจะเป็นเผด็จการไม่ได้ แต่ทำไมความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยของคนไทยจึงยังสับสนไม่ชัดเจน เพราะว่าตลอดเวลา 71 ปี ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มา ผู้ที่สอนประชาธิปไตยให้คนไทยคือนักเผด็จการ ถ้าเรามีรัฐบาลเผด็จการ นักเผด็จการย่อมไม่ต้องการสอนให้ประชาชนรู้สิทธิ รู้อำนาจของตนเอง ดังนั้น

ประชาธิปไตยของไทยจึงถูกบิดเบือนและถูกหลอกลวงมาตลอด โดยนักเผด็จการ 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเรียกว่า “กลุ่มเผด็จการบุคคล” อีกกลุ่มเรียกว่า “กลุ่มเผด็จการโดยพรรค” เราถูกเผด็จการพรรคคอมมิวนิสต์สอนประชาธิปไตยด้านหนึ่งและถูกเผด็จการกลุ่มบุคคลสอนประชาธิปไตยอีกด้านหนึ่ง ประชาชนคนไทยเรายังหานักประชาธิปไตยจริง ๆ มาบอกความจริง ไม่ได้ เราถูกหลอกให้เชื่อว่าประเทศอังกฤษเป็นแม่บทของประเทศประชาธิปไตยของโลกและถูกหลอกให้เชื่อว่าประชาธิปไตยในโลกนี้มีมาตั้ง 700-800 ปีแล้ว ที่จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น

อังกฤษปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยระบอบราชาธิปไตยตลอดมา ถึงแม้ว่ามีรัฐสภาที่เป็นสภาขุนนาง ประชาชนไม่มีสิทธิมีเสียงระบอบการเมืองในอังกฤษตลอด 700-800 ปีที่ผ่านมา ก็เป็นการแย่งชิงอำนาจเป็น การคานอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจกันระหว่างกษัตริย์ขุนนางและพระเท่านั้น การเมืองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงที่ประชาชนมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐเกิดขึ้นจริง ๆ ในโลกนี้เพียงแค่ 100 ปีเศษเท่านั้น และการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนจริง ๆ เริ่มต้นในสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 และประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในโลกตอนนั้นยังไม่มีเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จนกระทั่งในสหรัฐฯ มีการเลือกตั้งในสมัยประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น 9 เมษายน ค.ศ. 1865 เมื่อนายพลรอบิर्ट อี ลี แม่ทัพฝ่ายใต้ยอมจำนนต่อนายพล ยูลิสส์ แกรนต์ แม่ทัพฝ่ายเหนือเท่านั้น เพราะหากว่าประชาชนในประเทศบางคนบางกลุ่มยังเป็นทาสอยู่ประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร เพราะในเมื่อประชา

ชนส่วนหนึ่งยังไม่มีแม้แต่สิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ ดังนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น เป็นต้นมาแค่ 100 ปีเศษเท่านั้นเอง เพราะในปี 1776 อังกฤษยังปกครองโดยด้วยระบบกษัตริย์อยู่และสหรัฐอเมริกาตอนนั้นยังเป็นเพียงอาณานิคมที่ห่างไกลแห่งหนึ่งของอังกฤษเท่านั้น ในตอนนั้น ในปี ค.ศ. 1776 คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐฯ มีความว่า “เราถือความจริงเหล่านี้เป็นอันชัดแจ้งในตัวเองว่า คนทั้งปวงย่อมเสมอกันโดยกำเนิด ท่านผู้สร้างย่อมประสิทธิประสาทให้คนทั้งปวงทรงไว้ซึ่งสิทธิบางประการที่จะละเมิดมิได้ ในบรรดาสิทธิเหล่านี้ คือ สิทธิที่จะมีชีวิต มีอิสรภาพ และการแสวงหาความสุข” นี่คือการประกาศอิสรภาพของสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ชาวอเมริกันถือเอาวันที่ 4 กรกฎาคม เป็นวันชาติของตน เป็นครั้งแรกในโลกที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยจริง ๆ เพราะเป็นครั้งแรกที่ประชาชนที่เป็นชาวบ้านชาวเมืองธรรมดาได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีการพูดถึงสิทธิและอิสระของประชาชน และหลังจากสหรัฐฯ ประกาศอิสรภาพแล้วจักรวรรดิอังกฤษส่งกองทัพอเข้าไปปราบปราม ชาวอาณานิคมต้องต่อสู้กับอังกฤษอยู่นานถึง 5 ปี จึงชนะสงครามในปี 1781 เมื่อชนะสงครามแล้วประชาชนชาวอาณานิคม 13 รัฐ ที่ได้ร่วมต่อสู้ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้สำเร็จไม่ต้องการเลือกหรือสนับสนุนให้ใครคนใดคนหนึ่งมาถืออำนาจรัฐอำนาจอธิปไตยแทนประชาชน เพราะกลัวว่าในที่สุดการเมืองจะกลับไปเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เหมือนจักรวรรดิอังกฤษ ประชาชนอเมริกันในขณะนั้นต้องใช้เวลาและความพยายามอีก 8 ปีจึงตก

ลงกันได้ที่จะสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงให้เกิดขึ้นให้ได้ในโลกใบนี้ได้ ในปี 1789 มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนแรกของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยคือ จอร์จ วอชิงตัน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นรวมทั้งความคิดปรัชญาและหลักการเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ได้เริ่มต้นที่สหรัฐอเมริกาได้แพร่ระบาดไปทั่วโลก ในปี 1789 เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสและต่อ ๆ มาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในยุโรปทุกประเทศเป็นลำดับรวมทั้งในประเทศอังกฤษจนกระทั่งความคิดประชาธิปไตยขยายไปทั่วโลก

รากฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงคืออะไร ประชาธิปไตยที่แท้จริงพัฒนามาจากหลักปรัชญาทางการเมืองที่เรียกว่า “ปรัชญาสัญญาประชาคม” ซึ่งมีนักปรัชญาชาวอังกฤษ 2 คน ได้พูดปรัชญานี้ไว้เมื่อประมาณ 300-400 ปีก่อน คนแรกคือ นายโธมัส ฮอว์ป กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เราเป็นสัตว์อันตราย ถ้าอยู่โดยธรรมชาติ ไม่มีรัฐบาล ไม่มีตำรวจ ไม่มีกฎหมาย ไม่มีสถาบันที่จะอบรมคุณธรรมจริยธรรมหรือควบคุมความประพฤติ มนุษย์จะเป็นสัตว์ที่ ทุรร้ายมาก เวลาต้องการสิ่งใดที่ไม่สามารถแบ่งปันกันได้ก็จะแย่งชิงกันด้วยกำลัง สุดท้ายก็ฆ่าฟันกัน เกิดภาวะสงครามตลอดเวลา ไม่มีโอกาสที่จะปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเลย นายโธมัส ฮอว์ปเชื่อว่าสถานะตามธรรมชาติของมนุษย์มีความโหดเหี้ยมและเห็นแก่ตัวเป็นที่สุดและความเลว ความชั่วนี้ไม่มีทางแก้ไข ฉะนั้นเพื่อความอยู่รอดมนุษย์เราจึงหันหน้าเข้ากันและทำสัญญาประชาคมยกอำนาจและสิทธิเสรีภาพของตัวเองทั้งหมดให้แก่บุคคลที่ 3 คือผู้เผด็จการ แนวความคิดแบบนี้

เป็นก้าวที่ยิ่งใหญ่เป็นการปลดอาวุธของประชาชนแล้วให้ยกสิทธิเสรีภาพและอำนาจทั้งหมดที่ประชาชนมีอยู่ยกให้แก่บุคคลที่ 3 หรือที่เรียกว่านักเผด็จการ มอบอำนาจและสิทธินี้ก็เป็นกรยกให้อย่างถาวรจะเรียกร้องเอาคืนไม่ได้ นักเผด็จการในอนาคตจะเอาเปรียบหรือรังแกประชาชนอย่างไรแค่ไหน ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องสิทธิเสรีภาพได้อีก แต่ถือว่าดีกว่าปล่อยให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ เพราะประชาชนจะเอาสิทธิเสรีภาพนั้นไปทำร้ายซึ่งกันและกัน จนสุดท้ายอยู่ด้วยกันไม่ได้” ดังนั้น ปรัชญาของโธมัส ฮอว์ป จึงอธิบายระบอบการเมือง การปกครองระบอบเผด็จการได้ชัดเจนที่สุดเป็นโลกทรรศน์ของการมองประชาชนว่าเป็นคนเลวคนที่ชั่วไม่สามารถปกครองตนเองได้ จำเป็นต้องยกทุกสิ่งที่มีให้กับบุคคลที่ 3 เพื่ออยู่ความรอดของตนเอง

นักปรัชญาคนที่ 2 คือ นายจอห์น ล็อก เป็นนักสัญญาประชาคมเช่นเดียวกันกับนายโธมัส ฮอว์ป แต่มีความคิดต่างจากนายโธมัส ฮอว์ป อย่างสิ้นเชิง นายจอห์น ล็อก กล่าวว่า “ถ้าไม่มีรัฐบาล ไม่มีกฎหมาย ไม่มีทหารไม่มีตำรวจ ไม่มีสถาบันที่จะอบรมคุณธรรมจริยธรรมหรือควบคุมความประพฤติ ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้ ในสภาวะธรรมชาติปัญหาของประชาชนไม่ใช่เพราะอยู่ร่วมกันไม่ได้ แต่เป็นเพราะประชาชนมีความไม่สะดวกเกิดขึ้น” นาย จอห์น ล็อกได้ยกตัวอย่างว่า “มีบ่อน้ำแห่งหนึ่ง ประชาชนไม่รู้ว่าเป็นผู้ตักน้ำขึ้นมาใช้ก่อน ใครจะตักทีหลัง ใครจะตักมากตักน้อยแค่ไหนเพื่อความสะดวกนี้มนุษย์เราจึงหันหน้าเข้าหากันและทำสัญญาประชาคมขึ้นและได้ยกสิทธิเสรีภาพบางประการให้แก่บุคคลที่ 3 แต่การยกให้

เป็นการยกให้ชั่วคราวและอย่างมีเงื่อนไข คือเมื่อใดที่บุคคลที่ 3 ททรยศต่อเจตนารมณ์ของประชาชน เช่น บริหารบ้านเมืองตามอำเภอใจ ทำตามใจชอบ ก็เป็นความชอบธรรมที่ประชาชนจะเรียกสิทธิที่ไ้ไปนั้นคืน สิทธิต่าง ๆ ที่ประชาชนยกให้กับบุคคลที่ 3 นั้นก็ไม่ใช่อยกให้ไปทั้งหมดแต่ยกให้สิทธิแค่บางส่วน ได้แก่ ส่วนที่ประชาชนไม่สามารถทำได้ด้วยตนเอง หรือไม่สะดวกที่จะทำด้วยตนเองจึงมอบสิทธิเสรีภาพนั้นให้แก่บุคคลที่ 3 อย่างมีเงื่อนไข โดยที่สิทธิส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับประชาชน” ซึ่งสิทธิส่วนที่ยังอยู่กับประชาชนตลอดเวลาได้พัฒนาต่อมาโดยนักคิดทางแนวทางประชาธิปไตยจนกลายเป็น “สิทธิมนุษยชน” หรือ “สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน” ในวันนี้ เพราะฉะนั้นโลกทัศน์ของนายจอห์นล๊อคจึงเป็นการมองมนุษย์มองประชาชนแบบนักประชาธิปไตย เพราะนักประชาธิปไตยจะมองประชาชนในภาวะธรรมชาติว่าเป็นคนดี และเป็นคนฉลาดพอที่จะปกครองตนเองได้ เชื่อว่าการที่ประชาชนมีพฤติกรรมก้าวร้าวในบางครั้งเพราะไม่ได้อยู่ในสภาวะธรรมชาติแต่เป็นเพราะ มีคนบางคนหรือบางกลุ่มผูกขาดอำนาจรัฐไว้ และใช้อำนาจนั้นบีบบังคับให้ ประชาชนจำต้องทำสิ่งชั่วร้าย นายจอห์น ล็อค ได้ยกตัวอย่างว่า “เจ้าเมืองๆ หนึ่งอยากที่จะได้ทรัพย์สินสมบัติของเมืองอื่น ก็ไปเกณฑ์ประชาชนมาเป็นทหารแล้วบังคับให้ไปรุกรานแย่งชิงทรัพย์สินสมบัติของเมืองอื่นมาเป็นของตนเอง ดังนั้นประชาชนที่รบราฆ่าฟันกันไม่ใช่เพราะสภาวะธรรมชาติของมนุษย์ แต่เป็นเพราะมีคนกลุ่มน้อยมาผูกขาดอำนาจไปจากประชาชนแล้วใช้อำนาจนั้นมาบีบบังคับให้ประชาชนทั้งหมดต้องทำสิ่งที่ไม่ควรทำ” จะเห็นได้ว่าโลกทัศน์ของนายโฮมัส ฮอร์ปและจอห์น

ล๊อค นั้นเป็นคนละโลกทัศน์กันโดยสิ้นเชิง ทั้งๆ ที่ต่างก็ใช้ปรัชญาสัญญาประชาคมเช่นเดียวกัน

ในประเทศไทยของเรามีนักการเมืองและนักวิชาการที่มองและมีโลกทัศน์แบบนายโฮมัส ฮอร์ปอยู่มาก และขณะเดียวกันมีนักการเมืองและนักวิชาการมองและมีโลกทัศน์แบบนายจอห์น ล็อค นักการเมืองคนใดที่มองว่าประชาชนเลวร้ายจะให้มีสิทธิเสรีภาพไม่ได้ นักการเมืองในลักษณะนี้คือนักการเมืองเผด็จการ ส่วนนักการเมืองนักวิชาการที่มองว่าคนเรามนุษย์เราประชาชนคนไทยเป็นสัตว์ที่มีสติปัญญา มีคุณธรรมเพียงพอ แม้จะหลงผิดไปบ้างก็สามารถที่จะตกลงกันและปกครองตนเองได้ เป็นนักการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น การก่อตั้งรัฐบาลแห่งชาติของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ.1790 เมื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยได้แล้ว นายโฮมัส เจฟเฟอร์สัน ได้ร่างคำประกาศก่อตั้งรัฐบาลแห่งชาติสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกว่า “คนทุกคนและกลุ่มชนทุกกลุ่มในโลกย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะปกครองตนเอง” การปกครองตนเองของประชาชนคือรากฐานของการเมืองแบบประชาธิปไตย

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอธิปไตยต้องอยู่ที่ประชาชน ประชาชนเท่านั้นเป็นผู้ชี้ ถูกผิด ความขัดแย้งสำคัญใดที่คนในชาติไม่สามารถตกลงกันได้ ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย ไม่ใช่ไปตัดสินชี้ขาดกันในศาลรัฐธรรมนูญหรือในรัฐสภา หรือให้หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาด แต่ทั่วโลกในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะตัดสินกันด้วยใช้การลงประชามติ อังกฤษจะเข้าร่วมตลาดร่วมยุโรปหรือไม่สุดท้ายใช้การลงประชามติตัดสิน ประเทศ

สเปนและหลาย ๆ ประเทศที่จะเปลี่ยนมาใช้เงินสกุลเดียวคือเปลี่ยนจากเงินของชาติมาเป็นเงินสกุลเดียวก็ตัดสินใจกันด้วยการลงประชามติ แต่การมีประชามติไม่ใช่ปิดหูปิดตาประชาชนแล้วให้ไปลงประชามติสื่อสารมวลชนจะต้องเปิดกว้างและมีเสรีภาพอย่างแท้จริง จะต้องมีการถกเถียงโต้แย้งกันทั้งข้อดีข้อด้อยของทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางจนประชาชนได้เข้าใจและรับทราบทั้งผลดีผลเสียก่อน แล้วจึงจัดให้มีการลงประชามติซึ่งถือเป็นที่สุด การตัดสินใจขาดโดยใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นระบอบการเมือง การปกครองแบบเผด็จการเป็นระบอบอัตตาธิปไตยหรือคอมมิวนิสต์หากอำนาจรัฐไปอยู่ในมือผู้ซึ่งไม่ใช่ประชาชนที่เป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง แนวโน้มการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นและจะไม่มีทางแก้ไขให้หมดไปได้ เพราะนักการเมืองจะเป็นผู้คอร์รัปชันเสียเอง

การจะจัดว่าประเทศใดมีการเมืองเป็นประชาธิปไตยหรือยังประชาชนอาจวัดได้จากหลักการประชาธิปไตยมีอยู่ 5 ข้อด้วยกัน คือ

1. หลักความเสมอภาคทางการเมือง (One man one vote) คือ การเมืองการปกครองใดที่มีผู้คนหรือมีใครบางคนสามารถลงคะแนน (Vote) ได้ มากกว่า 1 เสียง ถือว่านั่นไม่ใช่ประชาธิปไตยหรือขณะเดียวกันถ้าประชาชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดไม่มีสิทธิออกเสียงทางการเมืองก็ถือว่าไม่เป็นประชาธิปไตย การเมืองระบอบประชาธิปไตยคือว่าประชาชนทุกคนไม่ว่าจะสูง ต่ำ ดำ ขาว มีความรู้ ไม่มีความรู้ มีอาชีพใด นับถือศาสนาใด จะร่ำรวยจะยากจนแค่ไหนเมื่อเกิดในราชอาณาจักรเดียวกันย่อมมีสิทธิทางการเมืองเท่าเทียมกัน คือ มี 1 เสียงเท่ากัน

2. หลักอำนาจอธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ใช้อำนาจอธิปไตยโดยประชาชน ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่ให้ใครมายึดอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนและใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อตัวเองและพรรคพวก ประชาธิปไตยจะเป็นจริงได้ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่การเลือกตัวแทนเข้าไปถืออำนาจอธิปไตยแทนประชาชน

3. หลักการเลือกตั้ง การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนไปใช้สิทธิใช้เสียง การเลือกตั้งต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอน (4-5 ปี) ไม่สั้นเกินไปจนไม่มีประสิทธิภาพและไม่ยาวเกินไปจนลืมตัวว่าประชาชนยังสามารถปรับออกหรือปรับเปลี่ยนได้แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดของการเลือกตั้งคือ การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยประชาชนไม่ได้เลือกนายประชาธิปไตยไม่ได้เลือกใครมาเป็นนาย การเลือกตั้งในระบอบการเมืองประชาธิปไตย คือ เลือกลูกจ้างหรือผู้รับใช้ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศที่แท้จริง นักการเมืองเสนอตัวมารับใช้ประชาชนไม่ได้เสนอตัวมาเป็นนายของประชาชนในช่วงการเลือกตั้งเราจะได้ยินเสมอว่า “ถ้าจะใช้ผมโปรดเลือกผมครับ”

4. หลักมีทางเลือกประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมี Effective choices หมายถึงประชาชนมีความสามารถที่จะเลือกได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีทางเลือกที่สมบูรณ์ ไม่มีอำนาจมืดมาครอบงำ และบีบบังคับให้ไปเลือกคนที่ไม่เลือกคนนั้นประชาชนต้องได้รับข้อมูลข่าวสารทั้งหมดโดยสื่อของรัฐบาลต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงและ

เพียงพอแก่ประชาชน ประชาชนจึงมี Effective choices เพียงพอการเมืองจึงจะเป็นประชาธิปไตยได้ ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการพูดการพิมพ์ การโฆษณาหาเสียง การตั้งพรรคการเมือง การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลได้เต็มที่

5. หลักไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ประชาธิปไตยนั้นถึงแม้จะใช้ Majority Rules หรือปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่คือแต่งตั้งรัฐบาลจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนให้มาดูแลบริหารประเทศ แต่รัฐบาลที่เกิดขึ้นไม่สามารถทำทุกอย่างตามอำเภอใจได้ จะต้องฟังเสียงและเจตนารมณ์ของประชาชนเสมอและต้อง ไม่ไปละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนคือสิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิในการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิในการเลือกประกอบอาชีพและสิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัย ฯลฯ เหล่านี้คือสิทธิขั้นพื้นฐานเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ที่ทั่วโลก รับรอง

ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ต้องมีครบทั้ง 5 ประการนี้ หากขาดข้อใดข้อหนึ่งไปถือว่าใช้ไม่ได้ ประชาธิปไตยที่แท้จริงต้องมีครบทั้ง 5 ข้อจะทำให้

อำนาจอธิปไตยกลับมาอยู่กับประชาชนแล้วผู้ที่บริหารประเทศมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน การเมืองในรูปแบบนี้เท่านั้นจึงที่จะไม่เป็นดังคำกล่าวของลอร์ดแอคตันที่ว่า “Power corrupt absolute power corrupt absolutely” เพราะรัฐบาล นายกและรัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจ (Power) มีแต่ Authority คือมีหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยวิธีนี้เท่านั้นที่ประชาชนจึงจะมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเขียนไว้ชัดเจนว่า ประชาธิปไตยของประเทศไทยไม่ใช่ประชาธิปไตยตัวแทนแต่เป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การเสนอกฎหมาย และถอดถอนผู้ที่อาสาเข้ามา ดูแลบ้านเมืองแล้วกระทำผิด หรือมีข้อบกพร่อง การเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงเท่านั้นที่จะเปลี่ยนคำว่าการเมืองให้เป็นเรื่องของความเสียสละ ความดีงาม การทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ไม่ใช่เรื่องการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ที่ชั่วร้าย

ทฤษฎีการถ่ายทอดนวัตกรรมและ แนวทางการพัฒนาเทคโนโลยีในประเทศไทย

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญมาก ศิริเนาวกุล

การศึกษาการถ่ายทอดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีนั้นว่าสำคัญมาก เพราะกระบวนการสร้างนวัตกรรมทางเทคโนโลยีนั้น ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านการพัฒนาสินค้าและกระบวนการผลิตสินค้าออกมาเพื่อตอบสนองสู่ตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างเศรษฐกิจที่เข้มแข็งของประเทศได้อย่างถูกต้อง ซึ่งประธานาธิบดีแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา จิมมี คาร์เตอร์ ได้กล่าวไว้ในปี 1980 เรื่อง American's Competitive Edge และปัจจุบันผลแห่งการคิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ทางเทคโนโลยีที่มีมากที่สุดในโลกปัจจุบันทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกามีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งที่สุดในโลก

ทฤษฎีการถ่ายทอดนวัตกรรมนั้นได้มีการศึกษามานาน โดยยุคแรกนั้น Morrill ได้อธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเชิงคณิตศาสตร์ใน 2 มิติ คือ เวลาและระยะทาง (Time and Space) ซึ่งเป็นสมการอนุพันธ์ชั้นเดียวในวารสารวิจัยชื่อ Journal of Regional Science และ

Economic Geography ในปี 1968 และปี 1970 ตามลำดับชื่อ ลักษณะของการถ่ายทอดในมิติของเวลาและระยะทาง (The Shape of Diffusion in Space and Time) ซึ่งมีลักษณะเป็นคลื่นเหมือนกับการโยนก้อนหินลงในน้ำและคลื่นน้ำที่กระจายออกมานั้นคือลักษณะปรากฏการณ์ที่ Morrill ได้อธิบายไว้ หลังจากนั้นก็มีนักวิจัยทั่วทุกมุมโลกได้อาศัยแบบจำลองเชิงคณิตศาสตร์ของ Morrill ไปอธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดนวัตกรรมในทุกสาขา เช่น สังคมศาสตร์ การตลาด การนิเทศศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ ภูมิศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ ซึ่งในสาขาแพทย์ศาสตร์นั้นได้ใช้สำหรับการอธิบายการแพร่กระจายของเชื้อโรคชนิดใหม่จากประเทศหนึ่งไปสู่ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกได้อย่างไร ส่วนในทางเศรษฐศาสตร์ก็อาศัยทฤษฎีและแบบจำลองเชิงคณิตศาสตร์อธิบายการถ่ายทอดและการแพร่กระจายนวัตกรรมทางเทคโนโลยีเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ

Everett M. Rogers ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้รวบรวมงานวิจัย เรื่อง การถ่ายทอดเทคโนโลยี (Innovation Diffusion) จำนวนมากกว่า 5,000 ชิ้น ในทุกสาขา ได้อธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดเทคโนโลยีเชิงสังคมศาสตร์ไว้ว่า การถ่ายทอดนวัตกรรมนั้นมียอดประกอบอยู่ 4 ส่วนคือ

1) นวัตกรรม (Innovation) ซึ่งคือ ความคิด การปฏิบัติหรือวัตถุ

2) ช่องทางการสื่อสาร (Communication Channels) คือกระบวนการส่งสารสนเทศจากบุคคลหนึ่งไปสู่บุคคลอื่น ๆ

3) เวลา (Time) ซึ่งขึ้นอยู่กับกระบวนการเกิดนวัตกรรมและกระบวนการตัดสินใจ เวลาที่ใช้ไปสำหรับนวัตกรรมหนึ่งจะได้รับการยอมรับจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และอัตราความเร็วในการรับรู้นวัตกรรมนั้น ๆ

4) ระบบสังคม (Social System) ซึ่งเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดนวัตกรรมนี้

ถึงแม้ศาสตราจารย์ Rogers สามารถอธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดนวัตกรรมได้ชัดเจนในเชิงการบรรยาย แต่การอธิบายได้ด้วยเชิงคณิตศาสตร์ก็มีความจำเป็นมากในเชิงทฤษฎีแห่งการถ่ายทอดนวัตกรรม เพราะการสามารถสร้างตัวแปรจากสมการโดยแบบจำลองนั้น สามารถที่จะทำให้เห็นปรากฏการณ์ได้อย่างลึกซึ้งซึ่งมากกว่าโดยสามารถคำนวณเป็นตัวเลขในการทดลองและทดสอบที่ชัดเจนได้ และจะทำให้ความเข้าใจต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ได้ลึกซึ้งกว่ามาก ในปี 1987 ดร.บุญมาก ศิริเนาวกุล ได้นำเสนอกฎแห่งฟิสิกส์โดยอาศัยสมการการแพร่

กระจายของโมเลกุลของฟัวซอง (Poisson's Eguotion) ซึ่งเป็นสมการอนุพันธ์กำลังสองเป็นครั้งแรก เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดนวัตกรรมเชิงคณิตศาสตร์ ในวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่ Wichita State University สหรัฐอเมริกา การแพร่กระจายนวัตกรรมโดยอาศัยกฎการแพร่กระจายของโมเลกุลนี้ เป็นการอธิบายถึงปรากฏการณ์การถ่ายทอดและแพร่กระจายนวัตกรรมทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งได้ทดสอบกับการแพร่กระจายตามภูมิศาสตร์ของนวัตกรรมด้านหุ่นยนต์ของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 1987 และ 1986 ได้ชัดเจนกว่าแบบจำลองของ Morrill มาก เพราะมีองค์ประกอบซึ่งเป็นตัวแปรหลักในสมการอนุพันธ์กำลังได้ถึง 3 ตัวแปร โดยที่แบบจำลองของ Morrill นั้นมีเพียงตัวแปรเดียวคือตามระยะทางและพื้นที่ (Space)

บทความวิจัยนี้เป็นการนำเสนอแนวทางการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยอาศัยปรากฏการณ์ทางฟิสิกส์มาอธิบายลักษณะการถ่ายทอดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีในเชิงภูมิประเทศ พร้อมทั้งนำเสนอแนวคิดวิธีประยุกต์การใช้แบบจำลองนี้เพื่อสรุบนโยบายในการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศไทย

แบบจำลองนี้ได้อธิบายปรากฏการณ์การถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยอาศัยองค์ประกอบซึ่งมี 3 ตัวแปรหลักคือ

1) ความสามารถในการถ่ายทอดนวัตกรรม (Innovation Diffusivity) ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดเทคโนโลยี

2) ความสามารถในการรับรู้นวัตกรรมทางเทคโนโลยี (Innovation Absorptivity) ซึ่งเป็นระบบสังคมที่รับเทคโนโลยีนั้น

3) ช่วงเวลาในการถ่ายทอดนวัตกรรม (Time to Diffusion) ซึ่งเป็นระยะเวลาเริ่มจากการที่มีการคิดประดิษฐ์นวัตกรรมจนถึงการที่สังคมรับรู้นวัตกรรมทางเทคโนโลยีนั้น

แบบจำลองการแพร่กระจายนวัตกรรม

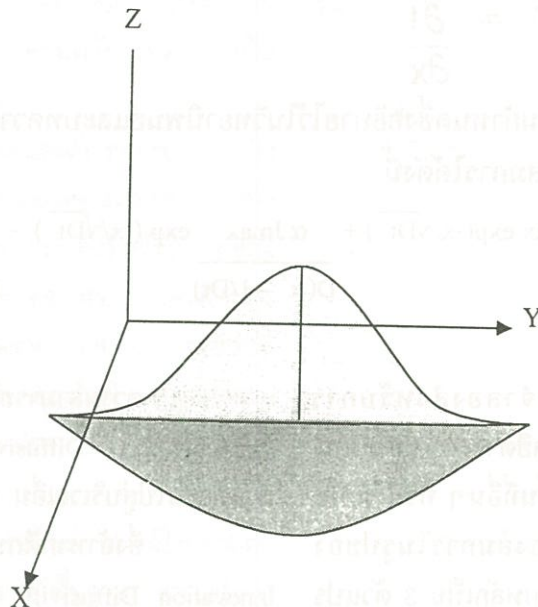
โดยอาศัยกฎฟิสิกส์

จากกฎแห่งฟิสิกส์ ซึ่งอธิบายการแพร่กระจายของโมเลกุลบริเวณที่มีความหนาแน่นมากกว่าไปสู่บริเวณที่มีโมเลกุลหนาแน่นน้อยกว่านั้นสามารถทำได้โดยอาศัยสมการการแพร่กระจายของฟัวซอง (Poisson's Diffusion Equation) ซึ่งเป็นสมการอนุพันธ์กำลังดั่งข้างล่าง

$$\nabla^2 F = -\delta \quad \text{หรือ} \quad \frac{\partial^2 F}{\partial X^2} + \frac{\partial^2 F}{\partial Y^2} + \frac{\partial^2 F}{\partial Z^2} = -4\pi\delta$$

โดยที่ F ก็คือ ความหนาแน่นของนวัตกรรม

δ ก็คือ ปริมาณความหนาแน่นในการแพร่กระจายทั้งระบบ
ซึ่งสามารถเขียนเป็นรูปได้

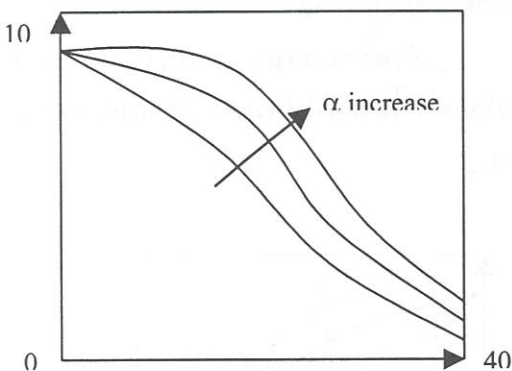


ลักษณะการแพร่กระจายของนวัตกรรมโดยอาศัยกฎการแพร่กระจายของฟัวซอง

ถ้าหากในระดับประเทศ ก็คือ หากรัฐบาลเพิ่มหน่วยงานการวิจัยค้นคว้าเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่สู่ท้องตลาดจำนวนมากขึ้น ก็จะทำให้ประสิทธิภาพการถ่ายทอดนวัตกรรมดีขึ้นมาก ในระดับบุคคล หมายถึง การเพิ่มจำนวนนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักเทคโนโลยีในทุกสาขา เพื่อสร้างผลงานการประดิษฐ์คิดค้น นวัตกรรมทางเทคโนโลยีให้มากขึ้นก็จะทำให้ได้อัตราเร่งการถ่ายทอดไปสู่ระบบสังคมได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) ค่าความสามารถในการรับรู้นวัตกรรมมากขึ้นก็จะทำให้ระบบสังคมรับรู้นวัตกรรมใหม่ได้รวดเร็วขึ้น ดังรูป

จำนวนผู้รับนวัตกรรม



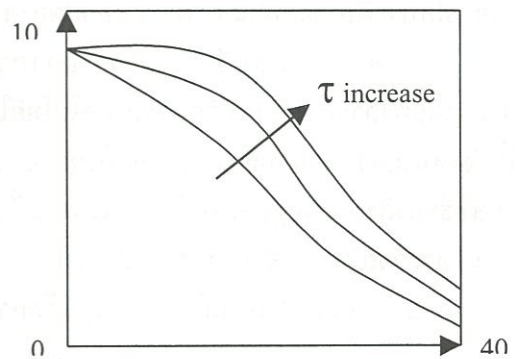
ปริมาณพื้นที่ผู้รับนวัตกรรม

เป็นที่ชัดเจนว่า ค่าความสามารถในการถ่ายทอดซึ่งถ้าหากความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนวัตกรรมต่าง ๆ มีมาก ก็จะทำให้ระบบสังคมนั้นได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเร็วขึ้นมาก เช่น กรณีเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต ถ้าหากพื้นฐานของการศึกษาด้วยคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตของบุคคลในระบบหรือองค์กรนั้นดีมาก ก็จะรับรู้เทคโนโลยีได้เร็วขึ้น ซึ่งก็

หมายถึงการลงทุนด้านการศึกษาให้ตรงกับนวัตกรรมมากก็จะทำให้กระบวนการถ่ายทอดได้ดีขึ้นเท่านั้น

3) ช่วงเวลาในการถ่ายทอดนวัตกรรมยิ่งนานก็ยิ่งจะทำให้การถ่ายทอดเทคโนโลยีมีประสิทธิภาพ เพราะเวลาสามารถสะสมในการเรียนรู้เทคโนโลยีได้มากขึ้น และทำให้การถ่ายทอดนวัตกรรมเป็นไปอย่างทั่วถึงทั้งระบบดังรูป

จำนวนผู้รับนวัตกรรม



ปริมาณพื้นที่ผู้รับนวัตกรรม

ข้อเสนอการพัฒนาเทคโนโลยีของประเทศไทย

แบบจำลองโดยใช้สมการดังกล่าวสามารถสร้างดัชนีชีวิตเป็นตัวเลขเพื่อศึกษาถึงกลไกในการถ่ายทอดนวัตกรรมได้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการแปรค่าตัวแปรหลักเป็นหน่วยงานและบุคลากรดังกล่าวเพื่อการศึกษาเทคโนโลยีในระบบสังคมของประเทศนั้นสามารถทำได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปรวมก็คือ

1. การเพิ่มค่า D - ความสามารถในการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้วยการที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณทางด้านการศึกษาวิจัยและการพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างมีประสิทธิภาพให้กับหน่วยงาน การค้นคว้าวิจัยทุกแห่งทั้งของรัฐและเอกชน ก็จะทำให้

มีนวัตกรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก เพื่อถ่ายเทสู่ท้องตลาด ดัชนีชีวิตที่ชัดเจนมากที่สุดก็คือ งบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ ถ้าหากมากขึ้นก็จะทำให้เกิดนวัตกรรมเหล่านี้มาก โอกาสเกิดผลิตภัณฑ์ใหม่เป็นที่ต้องการของท้องตลาดก็จะมีจำนวนมาก

2. การเพิ่มความสามารถในการรับรู้นวัตกรรมนั้น รัฐบาลสามารถพัฒนาในส่วนของการศึกษาด้านงบประมาณที่จัดสรรให้กับมหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียน ที่เป็นสถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้รวมถึงการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ฝึกฝนทักษะในทุกกระทรวง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการรับรู้เทคโนโลยีได้ดีในระบบสังคมประเทศ

กล่าวโดยสรุปจากการแปลงค่าตัวแปรหลักทั้ง D และ α โดยหยุดด้านเวลา t สำหรับเทคโนโลยีต่าง ๆ ในบริเวณประเทศไทย สามารถ

กระทำได้โดยรัฐบาลที่จะใช้มาตรการด้านงบประมาณการเงินและภาษี เพื่อกระตุ้นหน่วยงานด้านแหล่งค้นคว้าวิจัยให้ครอบคลุมทั่วพื้นที่ตามบริเวณที่พร้อม เช่น ในเมือง ให้ครอบคลุมทั่วภูมิภาคและจังหวัด ก็จะทำให้การกำเนิดเทคโนโลยีตามบริเวณเมืองทุกแห่งสามารถถ่ายทอดสู่ชนบทได้เร็วมากขึ้น

การให้งบประมาณด้านการศึกษา รวมทั้งมาตรการด้านภาษีสำหรับหน่วยงานการศึกษาของทั้งรัฐและเอกชนตามแนวโน้มและทิศทางของเทคโนโลยีเพื่อผลิตประชากรที่มีคุณภาพด้านความรู้ ความสามารถก็จะทำให้ค่าความสามารถในการรับรู้เทคโนโลยี (α) สูงขึ้น

นอกจากนี้การเลือกเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับศักยภาพของประเทศโดยอาศัยทรัพยากรปัญญาทางเทคโนโลยีของที่ประชากรไทยมีอยู่แล้ว เช่น การเกษตร ก็จะทำให้กระบวนการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และก็จะเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งเศรษฐกิจของประเทศที่แท้จริง

บรรณานุกรม

- Alves, W.R. and R.L. Morrill, "Diffusion Theory and Planning" *Economic Geography*, Vol.51, No.3, July 1975.
- Mahajan, V., K.E. Haynes and K.C. Bal Kumar, "Modelling the Diffusion of Public Policy Innovations Among the U.S. States", *Socio-Economic Planning Science*, Vol.11, pp.259-263, 1977.
- Markowich, P., "A Mathematical Model for the Diffusion of Innovation", *IEEE Transaction on Systems, Man and Cybernetics*, Vol.SMC-11, No.7, July 1981.
- Morrill, R.L., "Waves of Spatial Diffusion", *Journal of Regional Science*, Vol.8, 1968.
- Morrill, R.L., "The Shape of Diffusion in Space and Time", *Economic Geography*, 1970.
- Sahal, D., "The Temporal and Spatial Aspects of Diffusion of Technology", *IEEE Transactions on Systems, Man and Cybernetics*, Vol.SMC-9, No.2, December 1979.
- Sirinaovakul, B., Z. czajkiewicz, "A Model for Spatial Diffusion of Advanced Manufacturing Technology", *Proceedings, First International Conference on Technology Management*, University of Miami, Florida, February 1988:
- Edited by T.M. Khalil and J.A. Endersoman, chapter 5, pp.291-301, *Special Publication of International Journal of Technology Management*, 1988.
- Sirinaovakul, B., Z. czajkiewicz, "Modelling a Spatial Diffusion of Innovations: A New Perspective", *Proceedings, 15th IASTED International Conference on Applied Simulation and Modeling*, May 1987, Santa Barbara, California, pp.14-18.
- Sirinaovakul, B., "A Descriptive Mathematical Model of Spatial Diffusion of an Innovation: A Case Study of the American Robotic Technology", *Ph.D. Dissertation, Wichita State University, Kansas, USA*, 1987.
- Smith, T.E., S.Song, "A Spatial Mixture Model of Innovation Diffusion", December 21, 2002, *University of Pennsylvania, Philadelphia, PA* 19104.

ใบสมัครสมาชิกวารสาร “สุทธิปริทัศน์”

ชื่อ-นามสกุล

สถานที่ทำงาน

ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกวารสาร “สุทธิปริทัศน์” ☐ 1 ปี ☐ 2 ปี ☐ 3 ปี

สถานที่ส่งวารสาร

สถานที่ติดต่อ

โทรศัพท์

สถานภาพสมาชิก ☐ สมาชิกใหม่
☐ สมาชิกเก่า หมายเลข.....

อัตราค่าสมาชิก ☐ 1 ปี จำนวน 3 ฉบับ เป็นเงิน 120 บาท
☐ 2 ปี จำนวน 6 ฉบับ เป็นเงิน 200 บาท
☐ 3 ปี จำนวน 9 ฉบับ เป็นเงิน 280 บาท

ชำระค่าสมาชิกโดย ☐ ธนาณัติ
☐ เช็คธนาคาร.....เลขที่.....
☐ อื่นๆ (ระบุ).....จำนวน.....บาท

ลงชื่อ.....ผู้สมัคร

()

ธนาณัติ หรือเช็คจ่ายในนาม “มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์” (ส่งจ่าย ปทจ. หลักสี่)

110/1-4 ถนนประชาชื่น เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทร. 954-7300 ต่อ 323



SUDDHIPARITAD

DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY JOURNAL

35th ANNIVERSARY OF DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY
30 May 2003

Vol. 17 No. 52 May - August 2003 ISSN 0857-2670

Professor Dr. Ammar Siamwalla

Professor Dr. Boonlert Leoprapi

Professor Dr. Isra Nitithanprapas

Professor Dr. Wallapa Devahastin

Na Ayudhya

Professor Dr. Thira Srithamaraks

Dr. Vorasak Toommanon

Major General Manoonkrit Roobkajorn

Dr. Chaiwat Konjing

Assoc. Prof. Dr. Sontawil Dhanasobhon

Asst. Prof. Dr. Vinit Phinit - Akson

Dr. Narong Chokwatana

Asst. Prof. Dr. Boonmark Sirinaovakul

- The Rich and The Poor and The 30 - Baht Health Scheme
- Public Participation in Rural Administration
- Lois Organiques
- Writing An Introductory Chapter in A Research Paper
- Affect of Migrant Workers on Thailand
- Economic Value Added : Thai Perspectives
- Sources of Corruption and Preventive Measures in Thailand
- Is The Asset Capitalization Policy Beneficial for Small Landowner Farmers ?
- The Characteristics of Good English Language Learners
- The English and Thai Sound Systems : Some Comparisons and Pedagogical Implications for ESL / EFL
- Corruption Inside Democracy Politics
- Innovation Diffusion Theory and Technological Development Planning in Thailand