

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2566

ISSN 1685-3865 print

ISSN 2651-2395 online



แผนการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 2



วารสาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอเชิญชวน ส่งบทความวิจัย บทความวิชาการ



ไม่มีการเรียกเก็บ
ค่าธรรมเนียม
การตีพิมพ์จาก
ผู้สนับสนุนบทความ
ไม่ว่ากรณีใดๆ



ท่านสามารถอ่าน
วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ฉบับย้อนหลังได้ที่



โดยเลือกหัวข้อ
“วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”



ผ่านการรับรองคุณภาพ กลุ่มที่ 2

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ
80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 2141 9146 Email : anyapatch@ombudsman.go.th

ที่มีเนื้อหาด้าน

รัฐศาสตร์ | รัฐประศาสนศาสตร์ |
นิติศาสตร์ | การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน |
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ |
การส่งเสริมธรรมาภิบาล |
การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี |
กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา |
คุณธรรม/จริยธรรม | หรือเรื่องอื่น
ที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

ท่านที่สนใจส่งบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์
ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 1/2567
สามารถส่งบทความได้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป
จนถึงวันที่ 31 มกราคม 2567*

ท่านสามารถส่งบทความออนไลน์ได้ที่



ขอสงวนสิทธิ์ในการรับบทความ
ที่ส่งผ่านระบบส่งบทความออนไลน์เท่านั้น



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์
ในการพิจารณาบทความ

*หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์
ในการนำบทความของท่านเข้าสู่การพิจารณาตีพิมพ์ในวารสาร
ผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับต่อไป



วารสารพุทธวจาการแผ่นดิน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

วารสารฉบับนี้ผ่านเกณฑ์ประเมินคุณภาพ กลุ่มที่ 2 ของศูนย์ดัชนีอ้างอิงวารสารไทย

Thai-journal Citation Index Centre: TCI

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

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566)

วัตถุประสงค์

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

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน และ ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต
รองศาสตราจารย์อัสสรีย์ หรรษาจุญโรจน์
นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ที่ปรึกษา

พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์
นายวาทัญญู ทิพยมณฑา
นายกมลธรรม วาสบุญมา
นางสาวคมขวัญ กาญจนบุญชู
นายทิมมพร ยะลา

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
รองศาสตราจารย์ ดร. สุณีย์ กัลยาจิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภกร ปุณณฤทธิ
ดร. ปัญญา อุดชาชน
ดร. ศักดิ์ณรงค์ มงคล
ดร. สมสุณีย์ ดวงแข
นางสาวชาลิณี ถนังงาน

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยมหิดล

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มหาวิทยาลัยรังสิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

กองบรรณาธิการ ภายในหน่วยงาน

นางชนิษฐนันท์ อภิหรธการ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

กองการจัดการ

นางสาวบุญรัตน์ ปรานัญโชติธนากุล

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ช่วยบรรณาธิการ และเลขานุการ

นางสาวอัญพัชญ์ สัตยาพันธุ์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

ศาสตราจารย์ พลตำรวจตรีหญิง ดร. พัชรา สีนลอยมา

พลตำรวจตรี ดร. ฐากรณ์ นิ่มสมบูรณ์

พันตำรวจตรี ดร. ปริญญา สีลานันท์

ศาสตราจารย์ ดร. โกวิท พวงงาม

ศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ

ศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด

ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์

ศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์

ศาสตราจารย์ ดร. อัญชนา ณ ระนอง

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภากร จันทวานิช

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร. ประพนธ์ สหพัฒนา

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์

รองศาสตราจารย์ พันตำรวจโท ดร. กฤษณพงศ์ พุดระกูล

รองศาสตราจารย์ ดร. ฐิติวดี ชัยวัฒน์

รองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง

รองศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานพวงศ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ธัญญธร อินทร

รองศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร. ปกรณ์ ศิริประกอบ

รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์

รองศาสตราจารย์ ดร. พาชิตชนัด ศิริพานิช

รองศาสตราจารย์ ดร. พัทธรมงคล วัฒนสินธุ์

รองศาสตราจารย์ ดร. พนารัตน์ ปานมณี

รองศาสตราจารย์ ดร. ภัทราวดี มากมี

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ มูลศิลป์

รองศาสตราจารย์ ดร. โยธิน แสงวงศ์

รองศาสตราจารย์ ดร. วินัยกานต์ รุจิภักดิ์

รองศาสตราจารย์ วณิดา แสงสารพันธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์

รองศาสตราจารย์ ดร. สุนิสา ช่อแก้ว

รองศาสตราจารย์ ดร. สิริโฉม พิเชษฐบุญเกียรติ

รองศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด

รองศาสตราจารย์ ดร. สมณฑิพย์ จิตสว่าง

ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ตำบลบางแม่นาง อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยรังสิต

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

มหาวิทยาลัยบูรพา

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยมหิดล

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ท่านสามารถส่งบทความเพื่อพิจารณาผ่านระบบออนไลน์ได้ที่

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

รองศาสตราจารย์ ดร. สุวรรณมา คุณติลภณัฐวสา
รองศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์
รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา เลื่อนฉวี
รองศาสตราจารย์ ดร. อัครณัฐ วงศ์ปรีดี
รองศาสตราจารย์ ดร. อานนท์ มาแม่
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กฤษวรรธน์ โล่ห์วัชรินทร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตติ มงคลชัยอรัญญา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิตตศุภางค์ ตันติภิรมย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จิราพร สุทนต์กิตระ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จีรพรรณ พิชรประกิติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ฐนันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทรงชัย ทองปาน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพพร พิชรประกิติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพปฎล สุนทรนนท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นภารัตน์ กรรณรัตน์สุตร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิตยา สิ้นธาว์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นิธิ เนื่องจำนงค์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปณินดา จันทร์สุกรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประทีป ฉัตรสุภาวงศ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิเชิด รัชตพิบูลภพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไพเราะ มากเจริญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ระพีพร ศรีจำปา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วชิรวิทย์ วิชาสวัสดิ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ ไรจนพล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วันนร จะนุ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุทธิกานต์ มีจั่น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ศรีสุชาติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิริชัย มงคลเกียรติศรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อติลา พงศ์ยี่หล้า
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ เกิดศรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อารณีย์ วิวัฒนาภรณ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ขนิษฐา พุกกะเวส
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นฐา พชรธนนท์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วิชัย ศรีรัตน์
ดร. ณภัทร ชัยมงคล
ดร. ตายุติน อุสมาน
ดร. ปัทมา จันทร์เจริญสุข

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยแม่โจ้
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยนานาชาติแสตมฟอร์ด วิทยาเขตเพชรบุรี
มหาวิทยาลัยนเรศวร
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยบูรพา
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
มหาวิทยาลัยรังสิต
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา เชียงราย
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ดร. มณฑกานต์ ฉิมมาลี
ดร. วรางคณา รัชตะวรรณ
ดร. วศิน โคมุท
ดร. วัชรศักดิ์ ลิธะวัฒน์
ดร. ศรัณย์ จิระพงษ์สุวรรณ
ดร. สติธร ธนานิธิโชติ
นางจงจิต อรรถยุกติ
นางสาวฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล
นายทิฆัมพร ศรีจันทร์
นายพนนต์ สีนธนูวา
นายสุรเดช แสงเพ็ชร
นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหิดล
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
มหาวิทยาลัยขอนแก่น
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
สถาบันพระปกเกล้า
สมาคมนักแปลและล่ามแห่งประเทศไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ
กระทรวงยุติธรรม
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

เจ้าของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขที่ 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146
Website: <http://ombstudies ombudsman.go.th/>

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

ท่านสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
ด้วยการตอบแบบสำรวจความพึงพอใจต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับนี้ได้



แบบสอบถามความพึงพอใจ

บทความวิจัย/วิชาการที่ได้ลงตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้

ได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินคุณภาพบทความ รูปแบบ Double Blinded อย่างน้อย 3 คน



Ethics

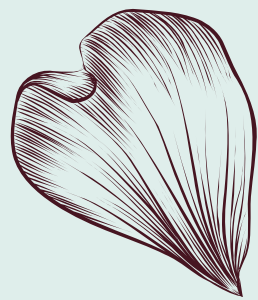
จรรยาบรรณของ บรรณาธิการ

1. ตรวจสอบเนื้อหาของบทความโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงคุณประโยชน์ของบทความที่ได้รับความโปร่งใส
2. พิจารณา กลั่นกรอง และให้ความเห็นต่อบทความที่ได้รับจากผู้นิพนธ์ด้วยความเป็นกลาง
3. การตัดสินใจของบรรณาธิการต่อการยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ต้องขึ้นอยู่กับคุณภาพของบทความ ความชัดเจนของบทความ ตลอดจนความเกี่ยวข้องกับขอบเขตของนโยบายของวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำคัญ
4. การเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน และตรงตามความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา
5. การเต็มใจในการชี้แจงการแก้ไขด้วยความเต็มใจ การทำให้เกิดความกระจ่าง การถอน และการขออภัย หากจำเป็น
6. การพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้ายโดยคำนึงถึงความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความว่าบทความนั้น ๆ ควรนำลงตีพิมพ์ หรือปฏิเสธการลงตีพิมพ์ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

จรรยาบรรณของ

ผู้ทรงคุณวุฒิอ่านประเมินบทความ

1. การประเมินบทความต้องทำด้วยความเที่ยงตรง เป็นธรรม มีความเป็นกลางทางวิชาการ และรักษาความลับของบทความที่ต้องประเมิน
2. การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของบทความต้องเป็นไปตามหลักวิชาการของเนื้อหาบทความ
3. การประเมินบทความต้องมีความเห็นต่อบทความอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) การยอมรับโดยไม่มีเงื่อนไข (2) ยอมรับโดยมีเงื่อนไขให้แก้ไข (3) ปฏิเสธการลงบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
4. การแจ้งขอยกเลิกการเป็นผู้ประเมินต่อกองบรรณาธิการ ในกรณีที่พบว่าบทความที่ต้องประเมินนั้น เป็นเรื่องและผู้ประเมินกำลังดำเนินการ หรือกำลังจะดำเนินการในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
5. การประเมินบทความต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดเพื่อให้ผู้นิพนธ์ได้มีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขบทความตามความเห็นได้ทัน



จรรยาบรรณของ

ผู้นิพนธ์

1. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น เป็นผลงานใหม่และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. การรับรองว่าบทความที่จัดส่งมานั้น ไม่อยู่ระหว่างการพิจารณาเสนอตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งพิมพ์อื่น
3. การต้องไม่นำผลงานของตนเองที่ได้รับการเผยแพร่แล้วมาคัดลอกหรือเปลี่ยนแปลงเฉพาะบางส่วน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นเข้าใจผิดคิดว่าผลงานนั้นเป็นผลงานใหม่ของตนเอง
4. การไม่คัดลอกผลงานของผู้อื่น และต้องมีการอ้างอิงทุกครั้ง เมื่อนำผลงานของผู้อื่นมานำเสนอ หรือนำมาอ้างอิงในเนื้อหาภายในบทความของตน
5. การรายงานข้อเท็จจริงที่เกิดจากการทำวิจัย ไม่บิดเบือนข้อมูล หรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
6. การไม่นำผลงานไปเผยแพร่ หรือตีพิมพ์ในแหล่งอื่น หลังจากที่ได้รับการตีพิมพ์กับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
7. การรับรองชื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ปรากฏในบทความ จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในผลงานนี้จริง
8. การมีความรับผิดชอบในการอ้างอิงผลงาน ภาพ หรือตาราง หากมีการนำมาใช้ในบทความของตนเอง โดยให้ระบุ “ที่มา” เพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ (หากมีกรณีการฟ้องร้องจะเป็นความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์แต่เพียงผู้เดียว ทางวารสารจะไม่รับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น)
9. การเปิดเผยแหล่งทุนสนับสนุนการจัดทำผลงานทางวิชาการ (ถ้ามี)
10. การปรับแก้ไขบทความตามผลประเมินจากผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หากไม่เป็นตามที่กำหนดจะต้องเลื่อนการตีพิมพ์เผยแพร่ออกไป หรือ อาจถูกถอดถอนออกจากวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน
11. การนำเสนอบทความต้องทำให้ถูกต้องและสอดคล้องกับข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. เป็นบทความวิจัย และ บทความวิชาการ ที่มีคุณค่าทางวิชาการ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาค้นคว้าในทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชีวศึกษา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมในการตีพิมพ์

3. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน หรือไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในวารสาร/สิ่งพิมพ์อื่น เว้นแต่เป็นการเรียบเรียงขึ้นใหม่

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

5. ในกรณีบทความผู้พิมพ์ที่เสนอเข้ามาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฯ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย หรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานใด ให้ทำเชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

6. ส่วนประกอบของบทความวิจัย

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

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

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ มีสาระโดยสังเขป ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) การวิเคราะห์สรุปผล (Results Conclusion) และข้อเสนอแนะที่สำคัญ (Recommendations) พอสั่งเขปไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูลและประเด็นสำคัญทางวิชาการรวมทั้งวัตถุประสงค์ของงานวิจัยสมมติฐาน ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ พอสั่งเขป

(5) วิธีดำเนินการวิจัย (Materials and Methods) กล่าวถึงการออกแบบกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ โดยเรียงเรียงตามลำดับขั้นตอน พอสั่งเขป

(6) ผลการวิจัย (Result) รายงานและอธิบายผลที่สำคัญที่เป็นจริง มีตารางหรือภาพประกอบตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) สรุปและอภิปรายผล (Discussion) นำประเด็นที่สำคัญของผลของการวิจัยมาศึกษา อธิบาย วิเคราะห์ตามลำดับการเสนอว่าเหมือน หรือแตกต่างจากผลการศึกษาของผู้อื่นอย่างไร โดยมีหลักฐานอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ การนำผล มาประยุกต์ใช้ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการ วิจัยในครั้งต่อไป

(8) หากมีการอธิบายขยายความ ของเนื้อหาในเนื้อเรื่องให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(9) การอ้างอิงและบรรณานุกรม ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรม ท้ายเรื่อง

7. ส่วนประกอบของบทความวิชาการ

(1) ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

(2) ชื่อผู้เขียนและสังกัด (Author & by-line) ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ชื่อสถานที่ ทำงาน/ติดต่อ/โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรศัพท์ มือถือ/โทรสาร และ E-mail address) โดยทำ เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote) ของหน้าแรก

(3) บทคัดย่อ (Abstract) มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ เป็นเรียงความย่อหน้าเดียว ที่มีใจความครบถ้วนสมบูรณ์ พอสังเขป ไม่เกิน 1 หน้ากระดาษ

(4) บทนำ (Introduction) ให้ข้อมูล และประเด็นสำคัญทางวิชาการ รวมทั้ง วัตถุประสงค์ของเรื่องนั้น ๆ

(5) เนื้อหา (Body)

(6) สรุป (Conclusion)

(7) หากมีการอธิบายขยายความของ เนื้อหาในเนื้อเรื่อง ให้ใช้เชิงอรรถท้ายหน้า (Footnote)

(8) การอ้างอิงและบรรณานุกรม ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับบรรณานุกรม ท้ายเรื่อง

8. การอ้างอิงแบบระบบนามปีแทรกใน เนื้อหา มีรูปแบบ ดังนี้

(ชื่อ-ชื่อสกุลผู้แต่ง, /ปีที่พิมพ์, /หน้าที่ ใช้อ้างอิง) หรือ

(ชื่อผู้แต่งที่เป็นนิติบุคคล, /ปีที่พิมพ์, / หน้าที่ใช้อ้างอิง)

(1) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่งคนเดียว ผู้แต่งชาวไทย

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

ผู้แต่งชาวต่างประเทศ ใส่เฉพาะ ชื่อสกุล

ตัวอย่าง (Jensen, 1991, pp.8)

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

ระหว่างชื่อผู้แต่งทั้งสองคนในภาษาอังกฤษ

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

(3) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 3-5 คน ใส่ชื่อผู้แต่งคนที่ 1 คั่นด้วยเครื่องหมาย (,) ตามด้วยชื่อผู้แต่งคนที่ 2 ไปเรื่อย ๆ และ ก่อนหน้า ชื่อผู้แต่งคนสุดท้ายให้ใช้เครื่องหมาย (&) หรือคำว่า “และ” “and” ก็ได้

ตัวอย่าง (Peter, Bila, Elizabeth, Ngugi, Robert & Rudolph, 1992, pp.50)

(4) การอ้างอิงเอกสารที่มีผู้แต่ง 6 คน หรือมากกว่า

ใส่ชื่อเฉพาะผู้แต่งคนแรก และ ตามด้วยคำว่า “และคณะ” หรือ “et al.”

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

9. รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมท้ายบทความ

- บรรณานุกรมภาษาอังกฤษใช้รูปแบบ APA–American Psychological Association เป็นมาตรฐาน

- บรรณานุกรม Foreign Language¹ ใช้ตามหลักเกณฑ์การลงรายการ ดังนี้

(1) การอ้างอิงจากหนังสือ (Books)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

Title [Translated Title].Place: Publisher.

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

ตัวอย่าง (Example)

sanē čhāmrik (1997). kām-māng Thai kap kāmphatthanā rattham-manūn [Thai politics and constitutional development].Bangkok: The Foundation for the Promotion of Social Sciences and Humanities Textbooks Projects

(2) การอ้างอิงจากวิทยานิพนธ์ (Thesis/Dissertation)

รูปแบบ (format)

Author.(Year).Romanized

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

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

ตัวอย่าง (Example)

Boonmathaya, R.(1997).

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

(3) การอ้างอิงจากบทในหนังสือ (Book Chapters)

รูปแบบ (format)

Author. (Year). Romanized

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

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

ตัวอย่าง (Example)

'ukrit phāet nōi. (1987) lakkān thīthāe čhing khōng thrītsadī sanyā prachākhom [The Real Principles of Community Contract Theory] In thanasa wong yānnāwā (Ed.), Ratthasāt : Pratyā lāe khwāmkhīt [Political Science: Philosophy and Thought] (pp.57-59) Bangkok: Amarin Printing & Publishing Public Company Limited.

¹ เพื่อเข้าสู่มาตรฐาน Asian Citation Index- ACI

(4) การอ้างอิงจากบทความ
ในวารสาร (Journal Articles)

รูปแบบ (format)

Author.(Year). Romanized
Title [Translated Title]. Journal. Vol., No,
page.ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อเรื่องแปล
[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. ชื่อวารสาร, ปีที่, เล่มที่,
หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย.

ตัวอย่าง (Example)

Soparatana Jarusombat.
(2017). konkai chǎeng sathāban nai
kānbōrihān chatkān panhā singwætłōm
khām phromdǎen [Institutional
Arrangements to Manage Transboundary
Environmental Problems]. *Journal of the
Ombudsman*, 22., 2, 103-105.(5) การอ้างอิงจากการสัมภาษณ์
(Interview)

รูปแบบ (format)

Romanized Interviewee
Interviewee's in original language. (Year,
Month date). Interview. Position (If there
is). Affiliation or Addressชื่อผู้ให้สัมภาษณ์แบบแปล
ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์. (ปี, เดือน, วัน). สัมภาษณ์.
ตำแหน่ง (หากมี). การติดต่อหรือที่อยู่.

ตัวอย่าง (Example)

Sakunchai Sakda สุกุลชัย
ศักดิ์ดา (2017, August 8). Interview. President.
Khon Khen University.(6) การอ้างอิงจากอินเทอร์เน็ต/
เว็บไซต์ (Internet/Website)

รูปแบบ (format)

Romanized Author. Author's
in original language. (Year). Romanized
Title [Translated Title]. (date, Month,
Year). Retrieved from URL.ชื่อผู้แต่งแปล. ชื่อผู้แต่ง. (ปี).
ชื่อเรื่องแปล [ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. ค้นเมื่อ
วัน, เดือน, ปี. จากชื่อ URL

ตัวอย่าง (Example)

Rāitchakitchānubēksā
ราชกิจจานุเบกษา. (1999). phrarāitchabanyat
kānsuksā hǎeng chāt Phō.Sō. 2542 [Act
National Education, 1999]. (16, August,
2020). Retrieved from [http://www.moe.
go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm](http://www.moe.go.th/main2/plan/p-r-b42-01.htm)(7) อ้างอิงจากการนำเสนอผลงาน
ในการประชุมวิชาการ (Conference papers/
proceedings)Author. (Year). Romanized
Title of paper [Translated Title of paper].
In Editor (Ed.), Romanized Title of
conference [Translated Title of conference]
(page). Place: Publisher.ชื่อผู้แต่ง. (ปี). ชื่อบทหรือ
ตอนแปล [ชื่อบทหรือตอนภาษาอังกฤษ].
บรรณาธิการ (ครั้งที่พิมพ์.), ชื่อเรื่องแปล
[ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ]. (หน้าแรกถึงหน้าสุดท้าย)
สถานที่: สำนักพิมพ์

ตัวอย่าง (Example)

Viddhavat Rajatanun.

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

10. หลักการRomanizationในภาษาต่างๆ จะยึดตามหลักเกณฑ์สากลของ “Library of congress” โดยสามารถสืบค้นจาก website: <http://www.loc.gov/catdir/cpsd/roman.html> และสำหรับ **Thai Romanization** สามารถใช้โปรแกรมแปลงสาส์นจาก website: <http://164.115.23.167/plangsam/index.php>

11. การพิจารณารับบทความ

(1) กองบรรณาธิการพิจารณาในเบื้องต้นเกี่ยวกับขอบเขตและความเหมาะสมของเนื้อหาตามวัตถุประสงค์ของวารสาร ตลอดจนรูปแบบการพิมพ์ตามข้อกำหนด

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกอ่านประเมินเนื้อหาของบทความเพื่อควบคุมคุณภาพทางวิชาการ จำนวนอย่างน้อย 2 คน/บทความ ด้วยวิธีการประเมินแบบ **Double Blinded** ในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ Thaijo20 โดยผู้นิพนธ์จะต้องแก้ไขบทความตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการ

(3) กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ไม่พิจารณาคัดเลือกบทความที่ผู้นิพนธ์มิได้แก้ไขปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการและผลการวินิจฉัยของกองบรรณาธิการถือเป็นที่สุด

(4) ผู้นิพนธ์บทความที่ได้รับการคัดเลือกให้ลงพิมพ์ในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน จะได้รับวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่นำบทความลงตีพิมพ์ จำนวน 2 เล่ม, หนังสือรับรองการตีพิมพ์บทความ และค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

(5) เนื้อหา หรือ ข้อความในบทความ ถือเป็นความคิดเห็นส่วนตัวและอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นิพนธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

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

13. สถานที่ติดต่อ

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 120 หมู่ 3 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทรศัพท์ 0 2141 9146

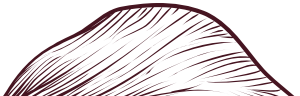
Email: anyapatch@ombudsman.go.th □

Editor *Note*



วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 ส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ด้วยบทความพิเศษ 2 บทความ คือ เรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” โดยประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต) และบทความ เรื่อง “เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน” ซึ่งเป็นการเปิดโลกทัศน์ของประเทศที่เป็นปฐมบทของผู้ตรวจการแผ่นดินในโลก

จากนั้นเป็นบทความวิชาการและบทความวิจัยที่ผ่านการประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิประเมินคุณภาพ รูปแบบ Double Blinded ทั้งหมด จำนวน 6 บทความ ประกอบด้วย บทความวิชาการ 5 บทความ ได้แก่

- (1) “พัฒนากฎหมายองค์การมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (2) “บทบาทของรัฐในโลกแห่งความเปลี่ยนแปลง: รัฐที่นำการพัฒนาความท้าทาย และเศรษฐกิจหมุนเวียน” (3) “ภาษีมรดกกับการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ” (4) “บทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง: ศึกษากรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง” (5) “แนวทางการนำหลักประกันการจ่ายค่าชดเชยใช้ในประเทศไทย” และบทความวิจัย 1 บทความ คือ “การจัดการตนเองของชุมชน: ศึกษากรณีป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี”
- 
- 



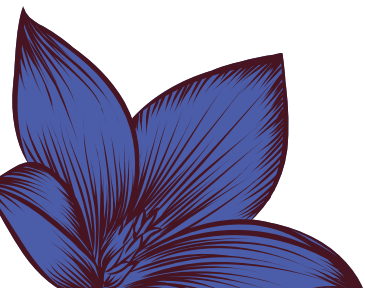
ส่วนคอลัมน์ประจำ “ท่านทราบหรือไม่” ฉบับนี้เสนอเรื่อง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน ย้ำ !!! การแก้ไขปัญหาลือครองที่ดินอุทยานแห่งชาติทับลาน ยึดถือความถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อประชาชน” และปิดเล่มด้วย “เล่าเรื่องด้วยภาพ” ด้วยการนำเสนอภาพกิจกรรมต่างๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเช่นเคย

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดินขอประชาสัมพันธ์เพิ่มเติมสำหรับท่านที่สนใจส่งบทความวิชาการและบทความวิจัยเพื่อพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ใน “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 17

ฉบับที่ 1” ซึ่งท่านสามารถส่งบทความผ่านระบบรับบทความออนไลน์ ได้ถึงวันที่ 31 มกราคม 2567 โดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการตีพิมพ์แต่อย่างใด

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการขออวยพรให้ผู้อ่านทุกท่านมีความสุขใจ สุขกาย พร้อมรับปีใหม่ที่กำลังจะมาถึงนี้

กองบรรณาธิการวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



Content

Journal of Thai Ombudsman

ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2566)

บทความพิเศษ

23

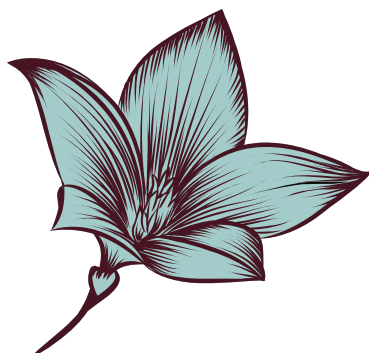
ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพของประชาชน

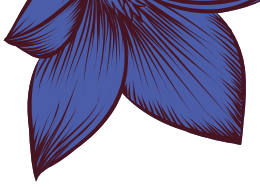
สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

35

เรื่องนำรัฐผู้ตรวจการแผ่นดิน
รัฐสภาสวีเดน

รอยพิมพ์ ธีระวงษ์
ผู้เชี่ยวชาญประจำผู้ตรวจการแผ่นดิน





บทความวิชาการ

49 การพัฒนากฎหมายองค์การมหาชนภายใต้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

วัชร: กลิ่นสุวรรณ
สมพงษ์ แซ่ตัน
เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

79 รัฐที่นำการพัฒนาในโลกแห่งความ เปลี่ยนแปลง และการพัฒนาเศรษฐกิจ

หมุนเวียนในเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก
ชาราวดี พูลคล้าย

121 ภาษีการรับมรดก กับ การลด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

ญาสินี เกิดผลเสรีรัฐ

147 บทบาทขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญในการรักษาวินัย

ทางการคลัง: ศึกษากรณีการใช้อำนาจของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง
อานันท์ กระบวนศรี

179 หลักประกันการจ่ายค่าชดเชย: ข้อพิจารณาเพื่อแก้ปัญหา

การเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย
พรพิญ ไตรพงษ์
เกวลิน ยิ่งประเสริฐกุล

บทความวิจัย

199 การจัดการตนเองของชุมชน: ศึกษารณียาชุมชนในพื้นที่

จังหวัดกาญจนบุรี
ชมภูษ หุ่นนาค
พลัฐวัช วงษ์พิริยชัย
จุมพล หนิมพานิช

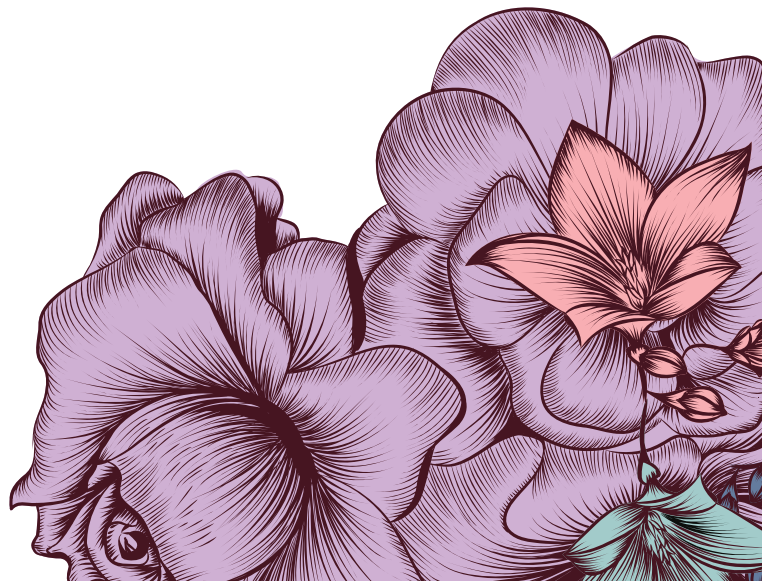
คอลัมน์ประจำ

233 ท่านทราบหรือไม่ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน ย้ำ !!!

การแก้ไขปัญหาคือครองที่ดินอุทยานแห่งชาติ
กับลาน ยึดถือความถูกต้องตามความเป็นจริง
เพื่อประชาชน”

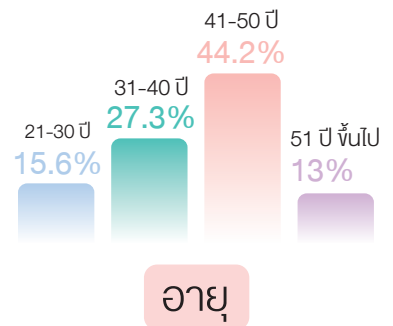
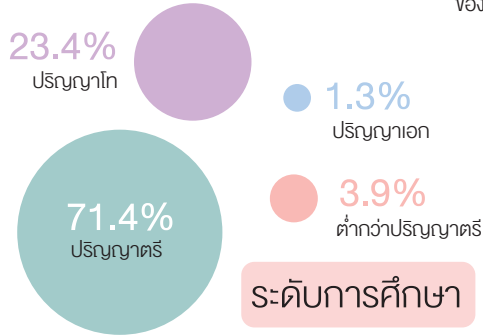
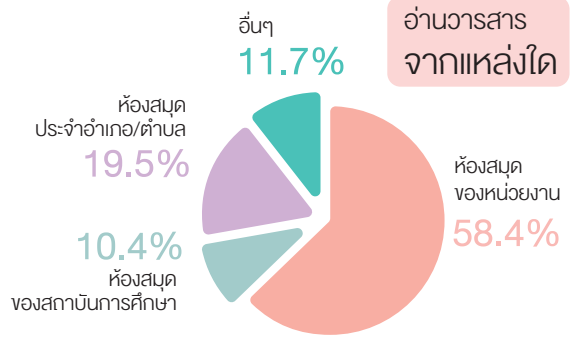
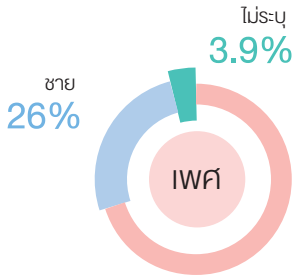
สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา

237 เล่าเรื่องด้วยภาพ วินัย วิริยฐานะกุล

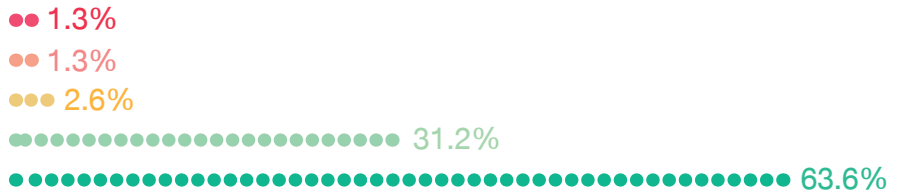


รายงานผลสำรวจความพึงพอใจ

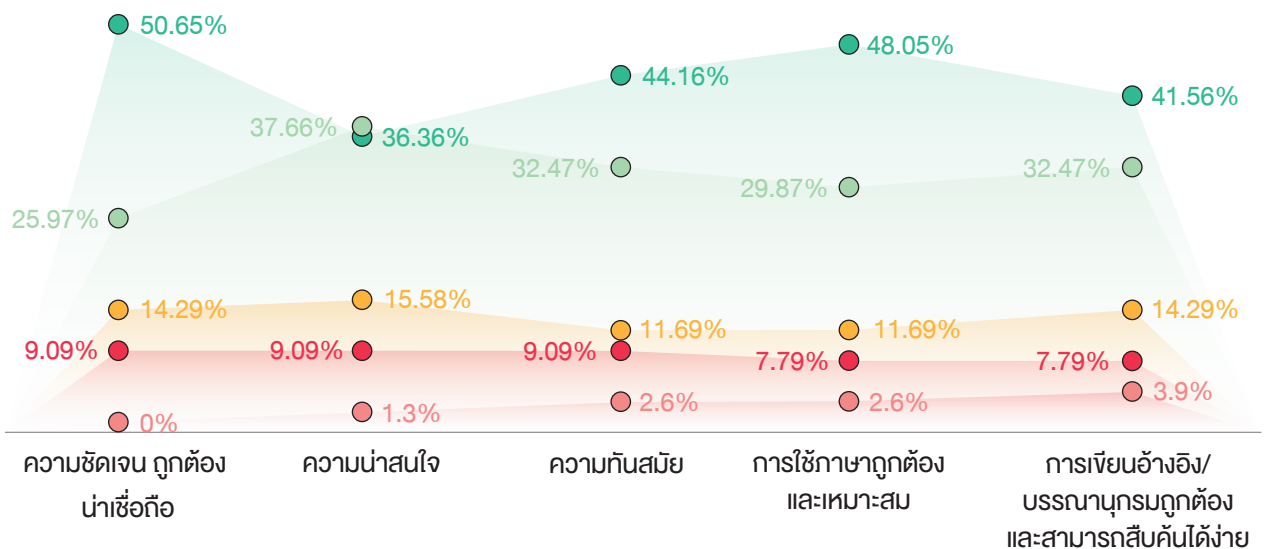
ต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 16 ฉบับที่ 1



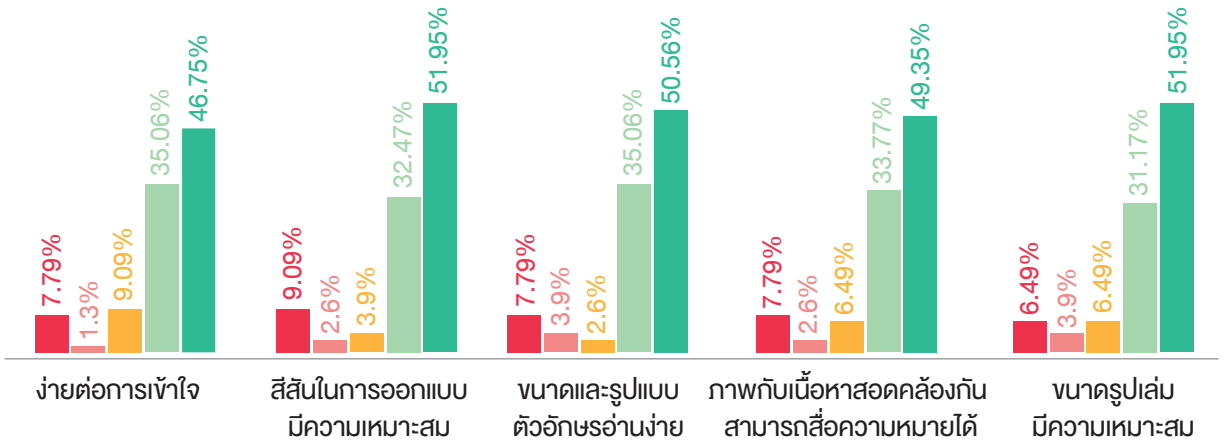
ความพึงพอใจโดยรวมต่อวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน



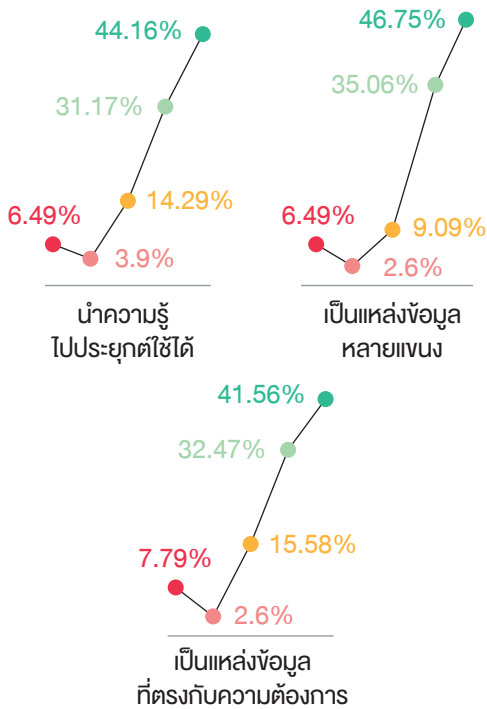
ความพึงพอใจด้านเนื้อหาของบทความ



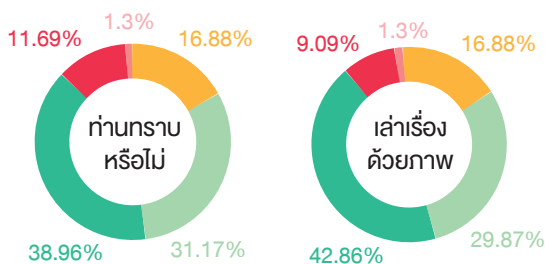
การออกแบบและการจัดรูปแบบ



ประโยชน์การนำไปใช้



คอลัมน์ประจำ



คอลัมน์และบทความในวารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทความพิเศษ

5 ปี หมวด 5 บทที่ของรัฐธรรมนูญประชาชนได้อะไร



จากหลักปรัชญาพื้นฐานสู่การตรวจการแผ่นดิน



พัฒนาการขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีวิทยาศาสตร์
A new phase of human rights protection: scientific-theoretical analysis



บทความวิชาการ

ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งราชอาณาจักรไทยกับการใกล้ชิดข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กรณีศึกษาสารานุกรมรัฐพิธีปิ่นส และสารานุกรมรัฐพิธีปิ่นสโดยประชาชนลาว



การใช้อำนาจของอัยการ (ไดร) ในการค้นในกรณีฐานกับความผิดฐานบุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญา



ระเบียบโลกในมกราคมแห่งความเปลี่ยนแปลง



บทความวิจัย

การประเมินผลสัมฤทธิ์การกิจด้านคุณธรรมและความโปร่งใส ITA: กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



การศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารจัดการโครงการที่พิทักษ์สำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุบ้านบางแค กรุงเทพมหานคร โครงการสวนคนวัยศ สภาทนายความไทย จังหวัดสมุทรปราการและโครงการ Wellness City จังหวัดพระนครศรีอยุธยา



การศึกษาติดตามและประเมินการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในโครงการการพัฒนาแบบฉบับแก่ในพื้นที่เด็กและเยาวชนเฉพาะรายแบบร้อยละของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน



การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560





บทความ พิเศษ







ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต¹
Somsak Suwansujarit¹
ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹
Chief Ombudsman¹
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน²
Office of Thai Ombudsman²

ผู้ตรวจการแผ่นดิน: องค์การอิสระ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ใน ประเทศที่มีการปกครองที่เป็นนิติรัฐ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนอยู่บนพื้นฐานว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค โดยมีรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจอธิปไตยแต่ละฝ่าย มีความเป็นอิสระ แต่ก็มีการคานและถ่วงดุลอำนาจกันเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ และในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ฝ่ายบริหารดำเนินการกิจด้านต่างๆ อาจมีปัญหาการใช้อำนาจ

ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จนอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนกับประชาชน จึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิให้เกิดการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

โดยในแต่ละประเทศได้กำหนดให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามความสอดคล้องของบริบทของแต่ละประเทศ และมีกลไกหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศในรูปแบบขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ชื่อว่า “องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน” ซึ่งมีพัฒนาการมานานมากกว่า 200 ปี ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) ชื่อว่า “Ombudsman” เป็นภาษาสวีดิช หมายถึง “ผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ”

¹ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564

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

(Thirapat Serirangsan, 1991, pp.1) และมีชื่อเป็นทางการว่า **ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อความยุติธรรม (Ombudsman for Justice)** ซึ่งปัจจุบันนี้ ทั่วโลกมีหน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินกว่า 162 ประเทศ/ดินแดน³ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พื้นฐานเหมือนกัน คือ “การแก้ไขปัญหาคาใจหรือความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการบริหารงานของภาครัฐ”

ในประเทศไทยนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินถือกำเนิดเป็นรูปธรรมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งกำหนดให้มี “**ผู้ตรวจการรัฐสภา**”⁴ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีจัดตั้งองค์กร “ผู้ตรวจการรัฐสภา” แต่อย่างใด จนเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จึงมีการจัดตั้ง “**ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**” เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก คือ นายพิเชต สุนทรพิพิธ และต่อมาได้มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลง และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย และปรับเปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “**ผู้ตรวจการแผ่นดิน**” ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนถึงรัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชน ประโยชน์สาธารณะ ทำงานเชิงรุกและเชิงระบบ

หน้าที่และอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

1. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกิดสมควรแก่เหตุ
2. เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³ ข้อมูลจาก Global Alliance of Human Rights Institution และ International Ombudsman Institute (IOI) มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลกจำนวน 162 ประเทศ/ดินแดน องค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่รวมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนประมาณ 130 ประเทศ/ดินแดน

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538
มาตรา 162 ทวิ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภามีจำนวนไม่เกินห้าคนตามมติของรัฐสภาและให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการรัฐสภา
คุณสมบัติหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง การถอดถอน และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

4. หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ⁵

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁶

หน้าที่และอำนาจอื่น ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในปัจจุบัน คือ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ได้แก่

1) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51 โดยมีรายละเอียด คือ

1.1) บุคคลหรือชุมชนร้องขอให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐปฏิเสธหรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ บุคคลหรือชุมชนโต้แย้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

1.2) บุคคลหรือชุมชนยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิหนังสือโต้แย้ง หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

1.3) ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและสั่งการตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้บุคคลหรือชุมชนทราบ หากบุคคลหรือชุมชนเห็นว่าคำสั่งการของคณะรัฐมนตรียังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ แล้วจะเห็นได้ว่า

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (1)

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (2) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (2)

มีทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แต่หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับ มีหลักเกณฑ์เงื่อนไข องค์ประกอบ ขั้นตอนและกระบวนการใช้สิทธิ ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

การดำเนินการในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการได้ทั้งกรณีมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรณีความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (Own Motion)

(2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ตนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญก่อน

(3) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานและมีข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินจะรายงานให้รัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วยก็ได้ ทั้งนี้

ผู้ร้องเรียนไม่เกิดสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

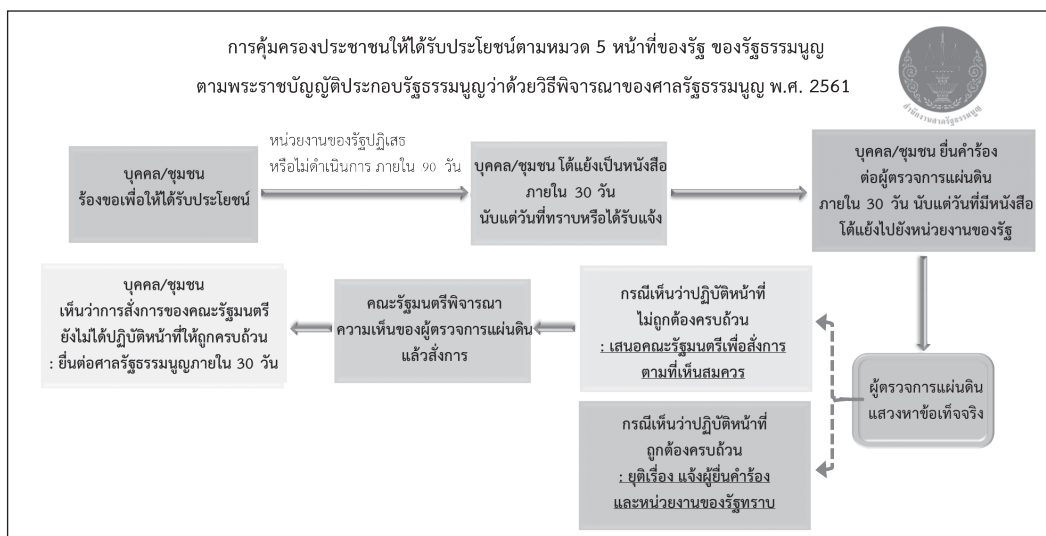
การดำเนินการในการคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการได้เฉพาะกรณีมียื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

(2) ผู้ที่จะยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ จะต้องร้องขอหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดให้ตนหรือชุมชนได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเสียก่อน และหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการภายใน 90 วัน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ก็จะต้องได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือได้รับแจ้ง แล้วจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

(3) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานและมีข้อเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญแล้ว หากผู้ยื่นคำร้องเห็นว่าการสั่งการของคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐของรัฐธรรมนูญ ก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

การคุ้มครองประชาชนให้ได้รับประโยชน์ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560



2) กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 โดยมีรายละเอียด
คือ

2.1) กรณีบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือ
เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิ
ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับวินิจฉัยว่า

การกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดย
จะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน
90 วัน นับแต่วันที่มีหนังสือหรือการละเมิดสิทธิ
หรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิ
หรือเสรีภาพนั้นยังคงอยู่ ก็ยื่นคำร้องได้ทันที
การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงอยู่

2.2) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

2.3) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง (ยุติเรื่อง) หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3) กรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียด คือ

3.1) ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ถ้าผู้นั้นเห็นว่าการละเมิดนั้น เป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.2) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยความเห็นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

3.3) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง (ยุติเรื่อง) หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ร้อง ผู้ถูกละเมิดสิทธิมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ยึดหลักการทำงานแบบกัลยาณมิตร ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้จัด หรือ ระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม หรือ ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอน การปฏิบัติงานใด ๆ โดยให้มีการหารือร่วมกับ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

ความเชื่อมโยง ผู้ตรวจการแผ่นดิน : ศาลรัฐธรรมนูญ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารอาจ เกิดปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตาม กฎหมาย หรือไม่ถูกต้องชอบธรรมจนเกิดการ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้อง มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งมีทั้ง การตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารและการ ตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญต่างก็ เป็นกลไกในการตรวจสอบภายนอกฝ่ายบริหาร ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ ทั้งสององค์กรปฏิบัติ หน้าที่ในบริบทที่แตกต่างกันแต่ก็มีความ เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ

1) กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 (1)

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณากลั่นกรอง เรื่องร้องเรียนเมื่อมีประชาชนใช้สิทธิโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁷ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอคำร้องต่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย

2) กรณีบุคคล/ชุมชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ และประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51

บุคคล/ชุมชน ที่ประสงค์จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแจ้งคณะรัฐมนตรีก่อนเมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการแล้ว จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

3) กรณีประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

ผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ จะต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อกลั่นกรองก่อน หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ยื่นคำร้อง หรือไม่ยื่นคำร้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง จึงจะเกิดสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการเอง มี 3 ช่องทาง

1.1) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (1) กรณีเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน

1.2) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (2) กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.3) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (3) การเสนอต่อคณะรัฐมนตรี กรณีหน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

2) กรณีที่ต้องเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัย มี 4 ช่องทาง

2.1) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 231 (1) กรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

2.2) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 (2) กรณี “กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ

⁷ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติที่มีผลเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

กฎหมาย โดยเสนอให้ศาลปกครองวินิจฉัย

2.3) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 51 กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยประชาชนต้องยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้แจ้งคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีสั่งการแล้วจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้

ตัวอย่างผลการดำเนินการ

ตัวอย่างคำร้องเรียน กรณีละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามมาตรา 46

- พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนและสั่งฟ้อง เป็นการเลือกปฏิบัติ อันเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

- คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีคำสั่งไม่รับสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดอาญาและทางวินัย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 234

- คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร วินิจฉัยให้สภาทนายความเปิดเผยความเห็นของคณะกรรมการมรรยาททนายความในสำนวนคดีมรรยาททนายความ เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 และมาตรา 42

- อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ดำเนินคดีกับผู้ร้องเรียนในข้อหาประกอบกิจการ

และดำเนินการสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26

ตัวอย่างคำร้องเรียน กรณีละเมิดอันเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 48

- วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ร้องเรียน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ขัดต่อหลักความเสมอภาคและความเป็นอิสระของการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับตุลาการศาลปกครอง เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อันเป็นผลจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 และมาตรา 198

- สำนักงานเขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ประเมินภาษีผู้ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้เสียภาษีน้อยลงจากเดิม แต่ผู้ประกอบการรายย่อยกลับมีภาษีเพิ่มขึ้นจากเดิม เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

- นายอำเภอเมืองระยอง ออกหมายเรียกให้ผู้ร้องเรียนมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหาร เป็นการเลือกปฏิบัติในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เป็นละเมิดอันเป็นผลจากพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 มาตรา 16 และมาตรา 24 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

**สถิติเรื่องร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2561 ถึง 2565**

ช่องทาง	รับเรื่อง	ยุติ	ยื่นศาล	ศาล ไม่รับ	วินิจฉัย ขัด	วินิจฉัย ไม่ขัด
ม. 231 (1) “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดรัฐธรรมนูญ	259	252	7	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>5</u>
ม. 51 “หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ” ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ	1	* ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสั่งการ ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ				<u>1</u>
ม. 213 “ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ” ที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้	233	220	13	9	1	3

มุมมองและข้อสังเกตจากปฏิบัติงาน ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน

ข้อสังเกต การยื่นคำร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิ

1. คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวนทั้งหมด 233 เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพียง 13 เรื่อง คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากคำร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมาย

2. คำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีจำนวน 13 เรื่อง

- มีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณา 9 เรื่อง

3. ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเพียง 3 เรื่อง

- วินิจฉัยว่าเป็นการละเมิดสิทธิ หรือ
ขัดรัฐธรรมนูญเพียง 1 เรื่อง

- วินิจฉัยว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิ หรือ
ไม่ขัดรัฐธรรมนูญเพียง 3 เรื่อง

เหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายุติเรื่อง

1. คำร้องเรียนไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์

- กรณีผู้ร้องไม่ได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงไม่เป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง

- กรณีผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเป็นผลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น จึงไม่เป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง

- กรณีคำร้องเรียนไม่ระบุว่ากระทำการละเมิดนั้นขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมาตราใด (ไม่ได้อ้างบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้)

- กรณียื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเกินระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

- กรณีอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการกระทำของเอกชน ไม่ใช่กรณีการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐ)

2. คำร้องเรียนไม่เป็นไปตามเงื่อนไข

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิจากมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นการกระทำของรัฐบาล ไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิโดยอ้างขัดรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้ (โดยต้องไปร้องในช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 51)

- กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิจากคำพิพากษาของศาลอื่น เป็นเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาคดีของศาลอื่นหรือเรื่องที่ศาลอื่นมีคำพิพากษาแล้ว จึงไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้

3. พิจารณาเนื้อหาคำร้องเรียนแล้วเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

จากข้อเท็จจริงข้างต้นอาจวิเคราะห์ได้ว่า แม้ประชาชนจะ “รู้จัก” และทราบว่ามิเกลไก ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 แต่ยังคงขาด “ความเข้าใจ” เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องเรียน ทำให้มีเรื่องร้องเรียนจำนวนมาก

ไม่อาจพิจารณาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระยะยาวอาจเป็นภาระในการดำเนินงาน ทั้งของผู้ตรวจการแผ่นดินและศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรขยายและเพิ่มการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถใช้สิทธิได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ

1. การใช้สิทธิยื่นคำร้องกรณีถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ให้ยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาไม่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องเรียนก็สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว

2. ระยะเวลาในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 มีระยะเวลาเพียง 60 วัน ซึ่งเรื่องร้องเรียนหลายเรื่องจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขอให้หน่วยงานชี้แจงข้อเท็จจริง หรือการขอให้หน่วยงานให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินงานพอสมควร การกำหนดระยะเวลาเพียง 60 วัน จึงไม่เพียงพอสำหรับหลาย ๆ กรณีที่เป็นที่เรื่องที่ซับซ้อนและมีความสำคัญ หากมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมระยะเวลา ก็จะทำให้กลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชน

ในช่องทางดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ดียิ่งขึ้น

3. การใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพมีประโยชน์ในนำไปการวิเคราะห์ เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นมีปัญหาหรือ

มีข้อบกพร่องประการใดบ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเพื่อแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิเสรีภาพจากต้นเหตุที่เรียกว่าการแก้ไขปัญหา “เชิงระบบ” ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยินดีและพร้อมที่จะสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม □

บรรณานุกรม

Thirapat Serirangsan. (1991). “ nǎokhit phū trūatkān ratthasaphā phǔa kānphatthanā kānmǔang nai rabṭp ratthasaphā [Ombudsman as in innovative idea for political development in parliamentary system]. Ph.D. of Political Science. Chulalongkorn University.

เรื่องน่ารู้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน

รอยพิมพ์ ทีระวงษ์¹

Roypim Teerawong¹

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Office of Thai Ombudsman¹

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเกิดขึ้นครั้งแรกที่ราชอาณาจักรสวีเดน มานานกว่า 200 ปี มีเป้าหมายเริ่มแรกเพื่อดูแลการบริหารราชการของประเทศในคราวที่พระมหากษัตริย์ต้องแปรพระราชฐานในต่างประเทศ ต่อมาหลักการและปรัชญาในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนได้รับการรับรองโดยรัฐสภาเพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับไปทั่วโลกว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ ทำให้แต่ละประเทศได้ก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาขึ้นอย่างแพร่หลาย บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำองค์ความรู้ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนที่มีความน่าสนใจและควรศึกษาว่าภายใต้ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมโลกในช่วงที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง ยุติธรรม

เฝ้าระวังความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือของประชาชนเสมอมาได้อย่างไร

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาของสวีเดนมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐทั้งหมด รวมทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง หน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เจ้าหน้าที่และบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างโดยหน่วยงานของรัฐ และรวมถึงบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใด ๆ แทนหน่วยงานนั้น ๆ

บุคคลที่อยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมคือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา สมาชิกองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เสนาบดีว่าการยุติธรรม (Chancellor of Justice)

¹ ผู้เชี่ยวชาญประจำผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

มูลนิธิหรือบริษัทเอกชน บริษัทหรือกิจการที่ดำเนินการด้านสื่อ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ธนาคาร บริษัทประกันภัย นักกฎหมาย ทนายความ แพทย์ที่ดำเนินการส่วนตัว

คุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา สวีเดน

1. เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองทุกพรรค
2. ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา (แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายใด ๆ ห้ามไว้)
3. ส่วนใหญ่มาจากอาชีพที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย
4. เป็นเพศชายหรือเพศหญิงก็ได้

วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

รัฐสภาเป็นผู้เลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา โดยรัฐสภาจะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เตรียมการเลือกตั้งโดยเฉพาะ คณะทำงานชุดนี้จะดำเนินการให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา โดยให้มีการเลือกตั้งในที่ประชุมรัฐสภาด้วยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ ในการเลือกตั้งนี้จะเป็นการเลือกประธาน (Chief) และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาอีก 3 คน ให้เบ็ดเสร็จในคราวเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 3 ปี และหากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือขาดคุณสมบัติ รัฐสภาสามารถถอดถอนได้นอกจากนี้รัฐสภายังแต่งตั้งรองผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา อีกจำนวน 2 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเวลาที่ต้องไปราชการเป็นเวลานานหรือป่วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาทั้ง 4 คน จะรับผิดชอบกระทรวง และหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ได้แบ่งไว้ โดยตั้ง Department ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นสีต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแบ่งงาน เช่น Yellow Department, White Department, Blue Department และ Red Department ตาม Ombudsman แต่ละคน

เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนเรื่องร้องเรียน (Case handlers) ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นนักกฎหมาย โดยจะมีเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งเป็นผู้พิพากษาชั้นต้น (Young Career Judge) ที่จะมาปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานประมาณ 6 ปี ก่อนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษา

สำนักงานของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาจะมีเพียงแห่งเดียว คือที่กรุงสต็อกโฮล์ม เจ้าหน้าที่ของสำนักงานทั้งหมดมีประมาณ 80 คน

วิธีการยื่นคำร้องเรียน

- ผู้ร้องเรียนต้องยื่นคำร้องภายใน 2 ปี นับจากวันที่เกิดเหตุ (The two-year rule)
- ผู้ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องเป็นชาวสวีเดน ไม่มีขีดจำกัดด้านอายุของผู้ร้องเรียน
- เรื่องที่ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องมีผลกระทบต่อตัวผู้ร้องเรียนเท่านั้น
- เรื่องที่ร้องเรียนจำเป็นต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องระบุชื่อและที่อยู่ พร้อมทั้งต้องลงนามกำกับ วิธีการร้องเรียนสามารถส่งทางไปรษณีย์ โทรสาร จดหมายอิเล็กทรอนิกส์

กระบวนการพิจารณาคดีและอำนาจในการดำเนินการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจ มีอำนาจขอตรวจสอบเอกสาร

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากทางราชการหรือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งรวมทั้งการขอคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการไต่สวนด้วยวาจา หรือพูดคุยกันทางโทรศัพท์ ทั้งนี้เพื่อให้ได้หลักฐานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

อำนาจดังกล่าวข้างต้นผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาอาจดำเนินการด้วยตนเอง หรือ ขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือ อาจขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยทำการสืบสวนให้ได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือตอบข้อซักถาม หรือให้ความช่วยเหลือในการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาต้องการ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีอำนาจที่จะดำเนินการลงโทษตามกฎหมาย เช่น ตักเตือน ดำเนินการทางวินัย การฟ้องคดี ทั้งนี้การตักเตือนจะทำโดยวิธีการประกาศให้ทราบในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือ ทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับ วิธีการดำเนินการลงโทษ เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด หากเห็นว่าการพิจารณาโทษของหน่วยงานไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาอาจขอให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ สั่งการทำการปรับปรุงแบบการปฏิบัติงานเสียใหม่ หรืออาจจะเสนอให้รัฐบาลแก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทั้งในส่วนของกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ

ในการควบคุมดูแลศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภามีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปสังเกตการณ์ดำเนินคดีในศาลชั้นต้น

หากคู่ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะต้องกระทำภายหลังการพิจารณาของศาลเรียบร้อยแล้ว

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภายังมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัว หรือกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ในการประกาศผลการตัดสินเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ใด ๆ โดยปกติมักจะกระทำภายใน 6 เดือน หลังจากที่ได้รับเรื่อง ทั้งนี้ โดยการประกาศเปิดเผยในหน้าหนังสือพิมพ์ หรือสื่อต่าง ๆ ที่เหมาะสม

รายงานประจำปี 2021/2022 ที่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเสนอต่อรัฐสภา

“ทุกคนมีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน

หากเขาเชื่อว่าหน่วยงานภาครัฐปฏิบัติต่อเขาอย่างไม่ถูกต้อง”

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1809 เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ได้ประกาศใช้ในปีดังกล่าว ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาแห่งสวีเดน เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันที่ทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์อย่างเป็นอิสระเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานภาครัฐจะเคารพกฎหมายและบทบัญญัติต่าง ๆ ในเวลาต่อมา รัฐสภาได้แต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน คนแรก ใน ค.ศ. 1810 คือ L.A. Mannerheim

นับตั้งแต่นั้นมากกว่า 2 ศตวรรษ การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน ยังคงอยู่บนหลักการเดิม ถึงแม้ว่าจะมีการปรับแต่ง

บางอย่าง เช่น จำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน จะเพิ่มจาก 1 คน เป็น 4 คน เพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน มีหน้าที่รับผิดชอบ กำกับดูแลหน่วยงานตามที่จัดสรรกันไว้ ทุกคนจะเป็นอิสระต่อกัน ทั้งในแง่การทำงาน และการวินิจฉัย ไม่สามารถแทรกแซงการพิจารณาสำนวนคดีของผู้อื่น ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนผู้หนึ่งจะได้รับมอบหมายให้เป็นประธาน และรับผิดชอบการบริหารและพิจารณาว่า ขอบเขตอำนาจความรับผิดชอบใด จะได้รับการมอบหมายให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนคนใด แต่ต้องไม่ “แทรกแซง” การสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนคนอื่น

หน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจะประกอบด้วย การยืนยันและรับรองว่าหน่วยงานรัฐและศาลจะปฏิบัติตามกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ โดยการทำงานต้องมีความเป็นธรรม เป็นกลาง เพื่อป้องกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน สำหรับการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจะเริ่มเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องหรือสามารถหยิบยกขึ้นตรวจสอบหน่วยงานรัฐและศาลได้เอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนสามารถจัดทำข้อเสนอแนะหากพบว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือบทบัญญัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนมีสิทธิในการเสนอแนะคำวินิจฉัย เพื่อส่งเสริมความ

เท่าเทียมและความเหมาะสม ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนยังมีบทบาทหน้าที่ที่เป็นเสมือนอัยการในการรายงานความผิด หากเจ้าหน้าที่รัฐละเลยที่จะปฏิบัติตามข้อกฎหมาย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย กระทำผิดทางอาญา ละเมิดเสรีภาพตามพระราชบัญญัติสื่อมวลชน และสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนสามารถรายงานข้าราชการรายบุคคลได้ หากละเลยต่อหน้าที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนสามารถเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย บทบัญญัติ ต่อรัฐสภาและรัฐบาล

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนอาจโอนเรื่องหรือส่งต่อสำนวนให้หน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลเรื่องนั้น ๆ ให้ดำเนินการต่อได้

ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 เป็นต้นมา ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนได้รับมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้เฝ้าติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประทุษร้ายหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Optional Protocol of the United Nations Convention against Torture of 2002 (OPCAT)) เพื่อเป็นการรับประกันว่าสิทธิของประชาชนจะไม่ถูกระทำอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ด้วยการกระทำหรือการลงโทษที่ด้อยค่าความเป็นมนุษย์ หน่วยงานเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจะติดตามให้รัฐมีกลไกการป้องกันการทรมานในระดับชาติ

(National Preventive Mechanism (NPM)) ซึ่งเป็นกลไกระดับประเทศที่ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ ทำหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการควบคุมตัว และทำหน้าที่จัดทำและเผยแพร่ข้อเสนอแนะต่อสาธารณะ

หน่วยเฝ้าติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนในฐานะ NPM จะตรวจเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ในสวีเดน ซึ่งเป็นสถานที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นที่ทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ จัดทำ

รายงานการตรวจเยี่ยม มีส่วนร่วมในเวทีความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นนี้ด้วย

ในฤดูใบไม้ร่วงของทุกปีผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจะเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาที่จะประกอบด้วย ปริมาณงานที่ได้ดำเนินการในปีก่อน (1 กรกฎาคม – 30 มิถุนายน) ในรูปของผลงานในภาพรวมและข้อสังเกตจากผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนและผลคำวินิจฉัย พร้อมทั้งสถิติจำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับเข้า/สิ้นสุด เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนชุดปัจจุบันและการแบ่งงาน



1. Erik Nymansson

รับผิดชอบดูแล ศาลปกครอง การป้องกันประเทศ สาธารณสุข ศึกษาและวิจัย ภาษีและทะเบียนราษฎร การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ องค์การกำกับดูแลการเงิน สำนักงานทะเบียนบริษัท งานพัฒนาเศรษฐกิจและภูมิภาคแห่งสวีเดน



2. Thomas Norling

รับผิดชอบดูแล การประกันสังคมและงานบริการสังคม การให้การคุ้มครองดูแลเยาวชนที่ถูกล่วงละเมิด การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมและให้บริการผู้พิการ การจ้างงานและตลาดแรงงาน



3. Katarina Pahlsson

รับผิดชอบดูแล ระบบศาลยุติธรรม ศาลประจำภูมิภาคคดีผู้เช่า/ผู้ให้เช่า ระบบราชทัณฑ์และคุมประพฤติ การวางผังเมืองและอาคาร การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ การคุ้มครองและอุปการะบุคคล



4. Per Lennerbrant

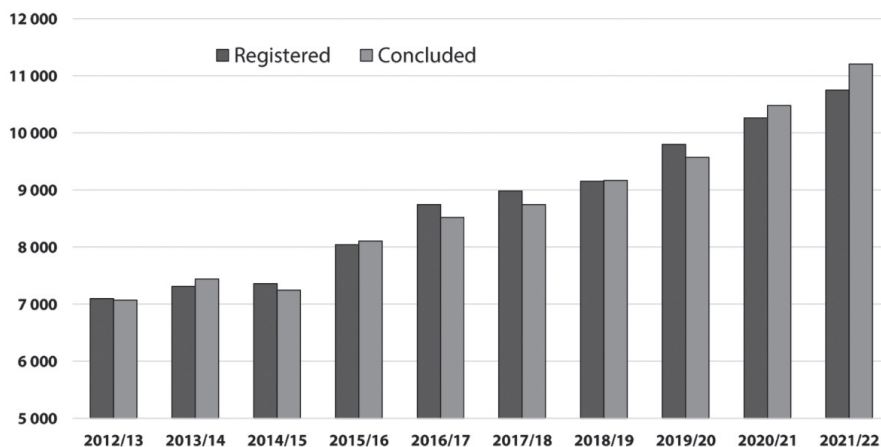
รับผิดชอบดูแล อัยการ ตำรวจ บริการศุลกากร เรื่องร้องเรียนจากชาวต่างชาติ องค์การการอพยพย้ายถิ่นแห่งสวีเดน กิจกรรมต่างประเทศ บริการคมนาคม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เข้าตามการแบ่งกลุ่ม 1-3

Registered complaints in the last 5 years

Area	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Adm. of parliament and government office	33	48	33	32	33
Administrative courts	121	167	168	166	151
Armed forces	27	21	17	71	35
Chief guaridans	86	83	92	89	77
Communications	217	184	231	228	233
Complaints outside jurisdiction	202	285	233	252	394
Courts	369	377	406	426	403
Culture	28	15	24	57	51
Customs	17	16	16	27	23
Education	380	347	480	481	418
Employment of civil servants	121	116	— ¹	— ²	— ³
Enforcement	222	179	220	233	191
Environment and health protection	284	208	277	288	243
Housing	13	6	10	7	6
Labour market	258	276	254	396	323
Medical care	361	314	587	592	753
Migration	636	709	608	741	762
Other municipal matters	120	130	199	183	233
Other public administration	96	147	134	205	194
Other regional matters	14	28	29	22	31
Planning and building	219	239	251	253	248
Police	1,032	1,010	1,107	1,082	1,631
Prison and probation	934	1,071	1,378	1,474	1,678
Prosecutors	164	180	209	219	187
Public access to documents, freedom of expression	521	548	— ⁴	— ⁵	— ⁶
Social insurance	735	753	860	644	444
Social services	1,374	1,451	1,418	1,709	1,669
Taxation	137	165	183	206	197
Sum	8,826	9,058	9,674	10,039	10,608

สถิติเรื่องร้องเรียนรายประเด็นย้อนหลัง 5 ปี (2017 – 2021)

Development of complaints received and initiatives in the last 10 years



พัฒนาการของการจัดการเรื่องร้องเรียนที่รับเข้าและเรื่องที่หยิบยกขึ้นตรวจสอบเชิงระบบ เปรียบเทียบเรื่องที่ลงทะเบียนรับและเรื่องแล้วเสร็จ 10 ปีย้อนหลัง

ภาพรวมข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดิน
รัฐสภาสวีเดนต่อการทำงานในปีที่ 212 ของ
องค์กรปรากฏในรายงานประจำปี 2021/2022
ที่เสนอต่อรัฐสภาสวีเดน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน
Erik Nymansson แลงข้อสังเกตจากการปฏิบัติงาน
ในช่วงปีที่ผ่านมาว่า องค์กรต้องเผชิญหน้า
กับการท้าทายหลายประการ ประกอบด้วย

จำนวนเรื่องร้องเรียนที่สูงมากเป็น
ประวัติดังกล่าว คือ มากกว่า 10,000 เรื่อง
ในประเด็นกระบวนการยุติธรรม (ราชทัณฑ์และ
คุมประพฤติ) ตำรวจ งานบริการสังคม และ
สาธารณสุข ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความ
เชื่อมั่นต่อองค์กร ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
สวีเดนสามารถเป็นที่พึ่งได้ ยามที่ประชาชน

เดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือ

สำหรับอัตราการยุติเรื่องร้องเรียน ในปี
ที่รายงานนี้สามารถยุติเรื่องได้มากกว่าปีก่อน
700 เรื่อง จำนวนเรื่องค้างที่อายุเกิน 18 เดือน
ลดลงจาก 62 เรื่อง เหลือ 29 เรื่อง ส่วนเรื่องค้าง
ที่อายุระหว่าง 18-12 เดือน ลดลงจาก 140 เรื่อง
เหลือ 70 เรื่อง นับเป็นผลการปฏิบัติงาน
ที่ยอมรับได้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
สวีเดนแลงว่า เหตุที่มีเรื่องร้องเรียนค้างเกิน
12 เดือนและต้องโอนมาดำเนินงานในปีปัจจุบัน
มิได้หมายความว่าผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละคน
ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ
แต่เป็นเพราะจำนวนเรื่องร้องเรียนที่หลั่งไหล
เข้ามา (เฉลี่ยคนละเกือบ 2,500 เรื่อง/คน/ปี)
จึงอาจทำให้เกิดความล่าช้า

ความมั่นใจและความเชื่อมั่นในองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนที่ทำการสำรวจโดย 2 องค์กร คือ สถาบัน SOM Institute ที่สำรวจความเชื่อมั่นจากประชาชนทุก ๆ 3 ปี ปรากฏว่าความเชื่อมั่นในองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนลดลงจากที่สำรวจเมื่อ 3 ปีที่แล้วเล็กน้อย ในขณะที่สถาบัน Kanstar Sifo ที่สำรวจความเชื่อมั่นจากนักกฎหมาย ทนายความ social manager ทั่วประเทศ มีระดับความมั่นใจในองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนที่สูงมาก คือ ร้อยละ 94

ในปีที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนได้ปรับปรุงกระบวนการทำงานภายในองค์กรหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับหัวหน้าหน่วยสำหรับเรื่องที่ยุติได้ (Dismissal Cases) การพัฒนาเครื่องมือทางสถิติให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง การตั้งคณะทำงานศึกษาเพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนให้ง่ายขึ้น เป็นต้น ซึ่งผลจากการปรับปรุงพัฒนานี้จะได้นำมารายงานในปีถัดไป

นอกจากนี้ รัฐสภาได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและประเมินการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน นับเป็นครั้งแรกในรอบ 40 ปี ที่ได้มีคณะกรรมการประเภทนี้ขึ้นมา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนมีความมั่นใจว่า คณะกรรมการจะได้แนะนำต่อรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนอยู่ในสถานะที่ดีขึ้นเพื่อให้รับมือกับความท้าทายต่าง ๆ ที่เผชิญอยู่ และหวังว่ากระบวนการนิติบัญญัติสมัยใหม่จะได้นำมาใช้

สำหรับสถานการณ์การระบาดของ COVID 19 ซึ่งถึงแม้ความรุนแรงจะลดลงจากปีที่ผ่านมา แต่ยังคงส่งผลกระทบต่อเรื่องร้องเรียนในหลายประเด็นที่ต้องทำการสอบสวนต่อไปในรูปแบบปกติ แต่งานติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Optional Protocol of the United Nations Convention against Torture of 2002 (OPCAT)) ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID 19 มากกว่ากิจกรรมด้านอื่น ๆ เพราะมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากจากบุคคลที่อยู่ในกลุ่มเปราะบาง เช่น เรือนจำ สถานพินิจ บ้านพักคนชรา สถานสงเคราะห์ เป็นต้น ได้ร้องเรียนประเด็นที่สืบเนื่องจากโรคระบาด เช่น ระบบราชทัณฑ์ที่เรือนจำไม่ได้แยกพื้นที่กักขังให้กับผู้ต้องขังที่ได้รับการยืนยันว่าติดเชื้อ COVID 19 กับผู้ต้องขังที่ยังไม่ได้รับการตรวจ หรือ การยืนยันว่าติดเชื้อเกณฑ์การฉีดวัคซีนให้กับผู้ที่อายุเกิน 65 ปี และกระบวนการจองการฉีดวัคซีนทางออนไลน์ เป็นต้น

นอกจากภาพรวมข้อสังเกตของประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินทุกคนก็จะมีข้อสังเกตรายบุคคลจากการทำงานของตนเอง ว่ามีประเด็นใดที่รัฐสภาหน่วยงาน และประชาชน ควรให้ความสนใจหรือเป็นประเด็นที่มีความโดดเด่นเกี่ยวข้องกับ การแก้ไขเชิงระบบด้วย

ข้อสังเกตรายบุคคลของ Erik Nymansson ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน

ที่ตั้งประเด็นจากจำนวนเรื่องร้องเรียนกว่า 12,000 เรื่อง ในตอนปลาย ค.ศ. 2021 ที่เกี่ยวกับใบรับรองการฉีดวัคซีน COVID 19 ละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งถึงแม้จำนวนเรื่องร้องเรียนจะมีจำนวนมากแต่สำนักงานได้รวมประเด็นการร้องเรียน และสรุปและจัดกลุ่มให้เหลือจำนวน 10 เรื่อง อย่างไรก็ตาม ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนตัดสินใจที่จะไม่สอบสวนต่อ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นนโยบายของรัฐบาล โดยผู้ร้องเรียนได้รับแจ้งผลการพิจารณาผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ข้อสังเกตสำหรับกรณีนี้ คือ เรื่องร้องเรียนจำนวนมากที่มีเนื้อหาสาระเดียวกันหรือคล้าย ๆ กันได้ถูกส่งด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และได้มีการเผยแพร่การร้องเรียนผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นรายวัน เพื่อแสดงความไม่พอใจต่อการบริหารของรัฐบาล โดยผู้ร้องเรียนอาจเข้าใจว่าการร้องเรียนจำนวนมากดังกล่าวมายังผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจะสามารถส่งผลการเสนอความเห็นต่อรัฐบาลได้ แต่ในแง่มุมการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนนั้น จำนวนเรื่องร้องเรียนเรื่องเดียวกันกว่าหนึ่งหมื่นเรื่อง ไม่ได้มีความสำคัญมากกว่าเรื่องร้องเรียนหนึ่งเรื่องเลย นอกจากนี้ ในการดำเนินงานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาจะต้องใช้เวลาในการแยกประเภท ประมวลผล ศึกษารายละเอียดของเรื่องร้องเรียนแต่ละเรื่อง ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื้อไปถึงเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากปัญหาจริง ๆ ของผู้ร้องเรียนรายอื่น ๆ ทำให้เสียเวลา และเกิดความล่าช้าในการสอบสวนเรื่องที่ปัญหาจริง ๆ ของประชาชนได้ ประธานผู้ตรวจการ

แผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจึงมีความหวังว่าประชาชนจะไม่ใช้การร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน เป็นเวทีแสดงออกถึงความไม่พอใจทางการเมืองของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงประเด็นการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของโรค COVID 19 อีกหลายประเด็น เช่น การฉีดวัคซีนของผู้มีอายุ 65 ปีขึ้นไป การแยกกักตัวทหารเกณฑ์เพื่อป้องกันการระบาดของโรค การอำนวยความสะดวกในการลงทะเบียนการฉีดวัคซีนให้กับผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบดิจิทัล เป็นต้น

ข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน Thomas Norling ที่มีต่อการทำงานของหน่วยงานรัฐในภาพรวมจะเกี่ยวข้องข้องกับระยะเวลาที่หน่วยงานใช้ดำเนินงานนานเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานการให้บริการ หรือ ประชาชนไม่สามารถทราบถึงเหตุผลที่หน่วยงานใช้ตัดสินใจ หรือ ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเพื่อรับทราบขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ ดังนั้น จึงตัดสินใจที่จะดำเนินการสอบสวนเชิงระบบ สำหรับหน่วยงานหลักที่ให้บริการประชาชน เช่น สำนักงานบำนาญแห่งสวีเดน คณะกรรมการสวัสดิการสังคม สำนักงานประกันสังคม หน่วยงานระดับเทศบาล 6 แห่ง ที่ดูแลเรื่องการอุปการะบุตร สวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน เป็นต้น เกี่ยวกับมาตรฐาน ขั้นตอนกระบวนการ ระยะเวลาที่หน่วยงานควรกำหนดประกาศให้สาธารณะรับทราบ และชี้แจงเหตุผลพร้อมทั้งข้อผู้ตัดสินใจให้กับผู้รับบริการได้รับทราบ

ข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน Katarina Pahlsson ที่ดูแลระบบศาลยุติธรรม เห็นว่ามีเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลใช้เวลานาน แต่มีเหตุผลที่สามารถยอมรับได้คือปริมาณเรื่องที่ฟ้องร้องในช่วงการระบาดของโรค COVID 19 มีจำนวนมากเป็นประวัติการณ์ นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังระบบราชทัณฑ์และคุมประพฤติด้วย ในส่วนของการกำหนดแดนขังที่ผู้ติดเชื้อ COVID 19 และผู้ไม่ติดเชื้อที่ต้องอยู่แดนเดียวกันเพราะพื้นที่เรือนจำมีจำกัด ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดนไม่สามารถยอมรับได้ ถือเป็นเรื่องที่โหดร้าย (Inhumane) เป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีข้อเสนอแนะไปยังกรมราชทัณฑ์และคุมประพฤติเพื่อแก้ไขการบริหารจัดการให้เหมาะสม ทั้งนี้ จากปริมาณเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับระบบราชทัณฑ์และการคุมประพฤติที่มีจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการระบาดของโรค COVID 19 ในช่วงที่ผ่านมา ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนจึงตัดสินใจที่จะหยิบยกประเด็นดังกล่าว รวมทั้งการเสนอขอแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระยะเวลาการจำคุกขึ้นสอบสวนในเชิงระบบและจะรายงานผลการสอบสวนในปีถัดไป

ข้อสังเกตของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดน Per Lennerbrant ต่อหน่วยงานอพยพย้ายถิ่นฐานแห่งสวีเดน ที่ถูกร้องเรียนในประเด็นการบริหารจัดการการระบาดของโรค COVID 19 ภายในศูนย์กักบริเวณผู้อพยพ การออกไปรับรอง

การฉีดวัคซีนของผู้อพยพ ระยะเวลาที่ทำการกักตัว ฯลฯ การออกหนังสือเดินทางโดยตำรวจเป็นไปด้วยความล่าช้า เหตุการณ์การจลาจลที่เรียกว่า Easter riots ที่เกิดขึ้นในหลายเมืองของสวีเดนเมื่อเดือนเมษายน 2022 ก็นำไปสู่การร้องเรียนเจ้าหน้าที่ตำรวจมายังผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนเป็นจำนวนมาก การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการค้นตัวบุคคลค้นเคหะสถานและรถยนต์ก็เป็นสาเหตุสำคัญในการร้องเรียนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ เหตุการณ์ในต่างประเทศที่อาฟกานิสถานและสงครามในยูเครนก็เป็นประเด็นการร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนในหลายเหตุผลด้วยเช่นกัน

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษา

รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภานำเสนอการสื่อสารที่เป็นมิตรกับผู้อ่าน ใช้ข้อความ/ข้อมูลที่เข้าใจง่าย (Easy Read) ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินหลาย ๆ ประเทศใช้ คือ ไม่เน้นภาษากฎหมายที่ยากต่อการเข้าใจของประชาชน หากข้อมูลหรือเรื่องร้องเรียนที่ต้องการนำเสนอมีความยุ่งยาก ซับซ้อน หรือ มีจำนวนมาก จะใช้วิธีทำ link หรือ QR code เพื่อให้ผู้อ่านที่มีความสนใจเข้าไปศึกษาเพิ่มเติม เป็นต้น นอกจากนี้ เนื้อหาที่นำเสนอจะเป็นงานตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น รายงานมีทั้งผลสำเร็จและสภาพปัญหาซึ่งนำเสนออย่างตรงไปตรงมาและชัดเจน

ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาสวีเดนเป็นองค์กรที่มีความทันสมัย มีขนาดกะทัดรัด

คลองตัว มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้นตลอดเวลา เช่น การมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับหัวหน้าหน่วยสำหรับเรื่องที่ยุติได้ การพัฒนาเครื่องมือทางสถิติให้สามารถเข้าถึง

ได้ง่าย รวดเร็ว และถูกต้อง การตั้งคณะทำงานศึกษาเพื่อปรับปรุงวิธีการทำงานสอบสวนเรื่องราวเรียนให้ง่ายขึ้น เป็นต้น จึงเป็นสถาบันที่เป็นที่เชื่อถือของประชาชนและหน่วยงานภาครัฐตลอดมากกว่า 200 ปี □



บทความ
วิชาการ







การพัฒนากฎหมายองค์การมหาชนภายใต้ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

Development of Public Organization Law under the Principles of Good Governance¹

วัชร: กลิ่นสุวรรณ,² สมพงษ์ แซ่ตัน³ และ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์⁴

Watchara Klinsuwan² Sompong Saetan³ and Kriengkrai Charoenthanavat⁴

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน)²⁻³

National Institute of Educational Testing Service (Public Organization)²⁻³

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁴

Faculty of law, Chulalongkorn University⁴

Email: watchara_klin@hotmail.com, pongsae@hotmail.com, tham38@hotmail.com

Received 29.03.2023 ➤ Revised 13.11.2023 ➤ Accepted 16.11.2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงหลักการบริหาร ในหลายรูปแบบที่ครอบคลุมหลักการตอบสนอง กิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นหลักการและ หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า หลัก แนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หลักการ และในประเทศไทย มีการประยุกต์ใช้หลักการ ตรวจสอบได้/มีการรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/

¹ บทความนี้เป็นบทความวิชาการเพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

² สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

³ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เลขที่ 128 อาคารพญาไทพลาซ่า ชั้น 36 แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

⁴ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เลขที่ 254 อาคารเทพทวาราวดี ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

โปร่งใส หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม สำหรับประเทศไทย หลักการนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ จนถึงระเบียบภายในองค์กร และศึกษาถึงลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนผ่านแนวคิด เจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ การปฏิบัติการกิจ และรูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงบทบัญญัติ ในกฎหมายขององค์การมหาชน ซึ่งองค์การมหาชน ต้องปฏิบัติการกิจให้สอดคล้องกับหลักการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ได้รับการบัญญัติ รับรองไว้ในมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่ครอบคลุม ในหลักการตอบสนอง หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ/คุณค่า หลักการกระจายอำนาจ และหลักมุ่งเน้นฉันทามติ จากการศึกษาพบว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีหลักการ ที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติ ประกอบกับระบบขององค์การมหาชนก็มีหลักการ มีแนวคิด มีการบริหารจัดการ มีการปฏิบัติการกิจ และมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่สอดคล้อง กับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่แล้ว

เพียงแต่หลักการกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ซึ่ง ครอบคลุมหลักความเสมอภาค หลักการ ตรวจสอบได้/มีการรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/ โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ดังนั้น เมื่อมีการบัญญัติหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 24/1 จึงสมควรที่จะนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีมาบัญญัติไว้ในที่เดียวกันเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ครอบคลุม ครบถ้วน อันจะส่งผลต่อกลไกการ ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการวัดและ ประเมินผลการปฏิบัติตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งท้ายที่สุด จะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน และ บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง องค์การมหาชนไปพร้อมกัน

คำสำคัญ: กฎหมายขององค์การมหาชน, การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, การจัดทำ บริการสาธารณะ

Abstract

The propose of this article is to study principle of good governance, which is an internationally recognized principle and practice. The principles are applied in many ways covered in principles of responsiveness, effectiveness, efficiency/ value for money, equity, consensus oriented, accountability, transparency,

decentralization, participation and rule of law. In Thailand, this principle appears in-laws at the Constitutional level to internal organizational regulations. This article study to the specific characteristics of the public organization through concepts, intents, objectives, missions, and management style including provisions

in public organization law, which public organization must perform missions in accordance with good governance principles which has been certified in section 24/1 of the Public Organizations Act (No. 2) B.E. 2559, covered in principles of response, effectiveness, efficiency/ value, decentralized and consensus. The study found that good governance principle has important principles for guideline to practice. Including public organization system have principal, concept, management, perform mission, and legislative specific law, which is complementary with good governance principles. Only implications are scattered in different parts which covered in principles of equality, accountability/ responsibility, disclosure/transparency, participation and rule of law. There-

fore, the principles of good governance are specifically stated in section 24/1. In consequence of appropriate to bring the principles of good governance to be prescribed in the same place specifically. To ensure that the principles of good governance are comprehensive and complete, which will result in mechanism for supervising compliance with the principles of good governance. Able to set criteria for measuring and evaluating results of compliance with principles of good governance in a concrete manner. Which will ultimately bring benefits to the people and at the same time achieve the intentions and objectives of establishing a public organization.

Keywords: Public Organization Law, Good Governance, Public Service

1. บทนำ

คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” มีการบัญญัติคำศัพท์ไว้มากมาย⁵ เช่น Good Governance การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ สุประชาสนาการ ธรรมราชูร์ การกำกับดูแลที่ดี ประชาชนรัฐ รัฐบาล และการปกครองที่ดี (Nattha Vinijaiyapak, 2010, pp.19) เป็นต้น และมีการให้ความหมายไว้ในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กรระหว่างประเทศ

ระดับองค์กรภายในประเทศ รวมทั้งระดับ นักวิชาการ ซึ่งมีความหมายที่สอดคล้องกันว่าเป็นการบริหารจัดการที่ต้องการให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ร่วมกันเป็นหุ้นส่วนในการปกครอง โดยใช้กฎเกณฑ์และกติกาที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพ สามารถให้ความเป็นธรรม และทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วม (Yuttana Suwanpradit, 2019, pp.8-12) โดยยึดหลักเหตุผลและความเป็นธรรม

⁵ ในบทความนี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

เพื่อมุ่งสร้างประโยชน์สูงสุดให้ประเทศชาติ และประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นทั้งหลักการ (Principle) และแนวทางการปฏิบัติ (Guidelines) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ (Sanya Kaewanunt, 2022, pp.64) และต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal State) ที่ต้องเคารพและอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Kriengkrai Charoenthanavat, 2023, pp.545) โดยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถูกนำไปใช้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน (Sarfraz Khawaja, 2011, pp.12)

สำหรับประเทศไทยหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรากฏเป็นกฎเกณฑ์และกฎหมายในระดับต่าง ๆ ตามช่วงเวลา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คู่มือการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (จัดทำเมื่อ พ.ศ. 2548) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) เป็นต้น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม รวมทั้งมาตรา 76 วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำ

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่แม้จะไม่ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน แต่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองที่มีเป้าหมายในการขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของพลเมือง เพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมืองและทำให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ จึงส่งผลให้มีการมุ่งเน้นถึงการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยคณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 และบัญญัติหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 74

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 และบัญญัติหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 76

บริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนขององค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 ได้กำหนดให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการและการดำเนินการขององค์การมหาชน และในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 24/1 ได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้โดยก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายองค์การมหาชน ฉบับที่ 2 ในระบบองค์การมหาชนมีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปฏิบัติ กล่าวคือใน พ.ศ. 2548 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อเป็นแนวทางให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม โดยมีตัวอย่างของหน่วยงานที่นำไปประยุกต์ใช้กับลักษณะขององค์กรตนเอง เช่น สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) (สคช.) จัดทำเป็นคู่มือธรรมาภิบาล สำนักพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) จัดทำเป็นประกาศแนวนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของ สทอภ. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) (รพบ.) จัดทำ

เป็นข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2548 และสำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (องค์การมหาชน) (สสปน.) จัดทำเป็นหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น

จากตัวอย่างการประยุกต์ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าว พบปัญหาร่วมกันว่ามีความแตกต่างทั้งในเชิงเนื้อหา รูปแบบ กลไกการปฏิบัติ และความครบถ้วนในการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งไม่มีความชัดเจนที่เกี่ยวกับกลไกในเชิงสภาพบังคับให้แต่ละองค์การมหาชนต้องปฏิบัติ รวมถึงไม่มีแม้กระทั่งมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard) ที่ต้องดำเนินการจนส่งผลให้ไม่อาจวัดผลสัมฤทธิ์ได้ว่าองค์การมหาชนได้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้มาก-น้อยเพียงใด และแม้ว่าปัจจุบันจะมีมาตรา 24/1 ของกฎหมายองค์การมหาชนข้างต้นที่กำหนดให้องค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันมีสภาพเชิงบังคับกับทุกองค์การมหาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงมิได้มีการกำหนดขอบเขต วิธีการหลักเกณฑ์ รายละเอียดรวมถึงตัวชี้วัด ที่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น หากศึกษาหาความเหมาะสม จัดระบบ กำหนดให้ครอบคลุม ครบถ้วน สอดคล้อง และสมดุลกันระหว่างการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ในฐานะขององค์การมหาชนกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ย่อมจะเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิบัติภารกิจที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลลัพธ์แก่ประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้อง

ศึกษาถึงสาระสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ระบบองค์การมหาชน เพื่อกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้สอดคล้องกับลักษณะขององค์การมหาชน

2. หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและองค์การมหาชน

2.1 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการที่พบในรายงานของธนาคารโลก (World Bank's 1991 Annual Development Economic Conference) (Sanya Kaewanunt, 2022, pp.63) มีสาระสำคัญว่าการจัดการที่ดีจะต้องมีโครงสร้างการบริหารที่โปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบ (Accountability) และเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งหลักการนี้จะทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงการบริหารงานของรัฐที่มีปัญหาความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ (B.C. Smith, 2007, pp.231) รวมถึงการกระทำผิดทุจริตและขาดจริยธรรม (Mushtaq H. Khan, 2012, pp.161) จึงจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ (OECD, 2018, pp.46) และเน้นเรื่องศักยภาพขององค์กรเพื่อป้องกันผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์อันมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการ (Ramesh Thakur and Oddny Wiggen, 2004, pp.138) ต่อมาใน ค.ศ. 2004 ได้มีการจัดระบบและพัฒนาปรับปรุงองค์ประกอบให้มีความเหมาะสมกับทิศทางและแนวโน้มการพัฒนาประเทศในช่วงเวลานั้น ซึ่งปรากฏองค์ประกอบ 6 ประการ (Dhiwakorn Kaewmanee, 2016, pp.39-67) คือ การมีสิทธิ

มีเสียงของประชาชนและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Stability) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) คุณภาพการเคารพกฎระเบียบ (Regulatory Quality) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และการปราบปรามคอร์รัปชัน (Control of Corruption) โดยหลักการนี้ยังได้ถูกพัฒนาและนำไปดำเนินการโดยหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น 1) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) ได้นำไปกำหนดองค์ประกอบให้มีความเหมาะสมกับบริบทโดยปรากฏองค์ประกอบ 8 ประการ (Office of the Public Sector Development Commission, 2012, pp.16) คือ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม และไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability) 2) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) ก็ได้นำไปกำหนดองค์ประกอบให้มีความเหมาะสมกับบริบทโดยปรากฏองค์ประกอบ 9 ประการ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม

(Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) 3) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank) ได้นำไปกำหนดองค์ประกอบให้มีความเหมาะสมกับบริบทโดยปรากฏองค์ประกอบ 4 หลัก ได้แก่ ความสำเร็จ (Accountability) การมีส่วนร่วม (Participation) การคาดการณ์ได้ (Predictability) และความโปร่งใส (Transparency) และ 4) องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) ก็ได้นำหลักการนี้ไปใช้สำหรับเป็นแนวทางกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์การภาคเอกชนที่ต้องประกอบด้วย หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลกิจการ สิทธิหน้าที่ของผู้ถือหุ้น หลักการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการกำกับดูแลกิจการ การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ในช่วงเวลาเดียวกันกับที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยนำมาบัญญัติในกฎหมายระดับต่าง ๆ เช่น 1) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ

ภาคประชาชนและการตรวจสอบอำนาจรัฐ 2) ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า 3) ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 กำหนดให้การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและสนองตอบความต้องการของประชาชน 4) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) กำหนดแนวทางเพื่อพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย 5) ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมาย คือ เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อ

สถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ และต้องจัดทำแผนปฏิบัติการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย 6) ในคู่มือการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ รวมถึงจัดทำร่างข้อบังคับ (องค์การมหาชน) ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. เพื่อเป็นตัวอย่างให้องค์การมหาชนประยุกต์ใช้ 7) ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 กำหนดวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติชอบในภาครัฐ 8) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมถึงการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ การจัดระบบราชการ และงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน 9) ในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดให้การควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชน ให้คณะกรรมการองค์การมหาชนพิจารณา กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน 10) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้ในการรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว 11) ในประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580) กำหนดเกี่ยวกับการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยให้งานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สร้างประโยชน์สุขแก่ประชาชน และ 12) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) กำหนดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

จากพัฒนาการของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับสากลและของประเทศไทย พบว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีความสำคัญ มีการจัดระบบและมีการพัฒนารวมถึงได้รับการยอมรับในระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา (Surendra Munshi, et al, 2019, pp.3) ทั้งองค์กรในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ (Henk Addink, 2019, pp.16) ว่าเป็น

หลักการบริหารทั่วไป (Administrative Principle) ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่าหรือแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อให้องค์กรใช้สำหรับกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังมีหลักการมุ่งเน้นให้พื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) เพื่อเป็นพื้นที่ให้ได้แสดงความคิดเห็น (Tim Plumptre and John Graham, 1999, pp.14) โดยเน้นที่องค์กรต้องมีกระบวนการใช้ทรัพยากร การบริหารจัดการ หรือผลผลิตและผลลัพธ์ในการดำเนินงาน มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม รวมทั้งยังเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Value) สองด้านเข้าไว้ด้วยกัน คือ คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative Values) และคุณค่าในทางการเมือง (Political Values) ตามระบอบประชาธิปไตย จนหลักการนี้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศและลักษณะขององค์กร **อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างในการนำไปประยุกต์ใช้มีเพียงเพื่อให้เกิดความเหมาะสม แต่ไม่ได้กระทบกับแก่นหรือสาระหลักของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** ที่พอจะสรุปหลักการร่วมกันได้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบสำคัญ 10 ประการ คือ 1) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/ Value for money) 4) หลักความเสมอภาค (Equity) 5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) 6) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) 7) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency)

8) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 9) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ 10) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (Office of the Public Sector Development Commission, 2009, pp.8-9)

2.2 องค์การมหาชน

องค์การมหาชน (Public Organization) เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Service) มีรูปแบบและโครงสร้างแตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (Wuttisan Tanchai, et al, 2004, pp.86) โดยระบบองค์การมหาชนถือได้ว่าเป็นนวัตกรรม (Innovation) (Surapon Nitikraipot, 1999, pp.1) ที่แก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย เป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีความเป็นอิสระ (Watchara Klinswan, Sompong Saetan and Kriengkrai Charoenthanavat, 2023, pp.10-11) มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ได้รับงบประมาณแผ่นดิน และปฏิบัติการโดยไม่แสวงหาผลกำไรเป็นหลัก (Non-Profit Organization) แต่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการได้ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่องค์การมหาชนสังกัด และเหมาะสมสำหรับภารกิจของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) (Ekkawit Maneethon, 2006, pp.183) ซึ่งลักษณะของความเป็นอิสระข้างต้นถือได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทย ในแง่ของกฎหมายปัจจุบันจัดตั้งขึ้นได้ 2 รูปแบบ (Suwit Amornnopparatanakul, 2010, pp.9) ได้แก่ 1) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ เฉพาะซึ่งจัดตั้งขึ้นก่อน พ.ศ. 2542 เป็นการ จัดตั้งหน่วยงานของรัฐให้แยกออกจากส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติภารกิจ มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และมีลักษณะร่วมอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน กับแนวคิดการจัดตั้งองค์การมหาชน แต่ไม่ได้เรียกชื่อว่า “องค์การมหาชน” เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น และ 2) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออก ตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการ จัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ต้องการให้แยกออก จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีการปฏิบัติ ภารกิจเฉพาะด้าน มีการบริหารจัดการที่มีความ คล่องตัว ต้องการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด และเรียกชื่อต่อท้าย ชื่อองค์กรว่า “องค์การมหาชน”⁹ เช่น โรง พยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) (รพบ.) เป็นต้น นอกจากนี้ ในแง่ของการบริหาร คณะ รัฐมนตรีได้มีมติในการจัดโครงสร้างหน่วยงาน ของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร โดยให้หน่วยงาน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภานโยบาย การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

แห่งชาติ พ.ศ. 2562 เป็นองค์การมหาชน รูปแบบที่ 3 ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการ, 2023)

องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีจำนวนรวม 37 แห่ง (Office of the Public Sector Development Commission, 2023) หรือ 37 ภารกิจ เช่น 1) สถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) มีวัตถุประสงค์ เกี่ยวกับการช่วยเหลือชุมชนและเครือข่าย องค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่ อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ เป็นต้น 2) หอภาพยนตร์ (องค์การ มหาชน) (หอ.) มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดหา รวบรวม ประเมินค่า คัดเลือก และจัดทำระบบ ทะเบียนภาพยนตร์และสิ่งเกี่ยวเนื่องกับภาพยนต์ เพื่อเก็บรักษาไว้เป็นทรัพย์สินทางปัญญาของชาติ และเป็นมรดกทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เป็นต้น และ 3) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับ การพัฒนา บริหารจัดการ และให้บริการ โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัล และ ระบบการให้บริการหรือแอปพลิเคชันพื้นฐาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลดิจิทัล เป็นต้น โดยที่องค์การมหาชนทั้งหมดได้รับผิดชอบในการ จัดทำบริการสาธารณะด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีการจำแนกองค์การมหาชนออกเป็น 3 กลุ่ม

⁹ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบาย ด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจาก ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้ง เป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้...”

ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กลุ่มพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐเฉพาะด้าน กลุ่มที่ 2 กลุ่มบริการที่ใช้เทคนิควิชาการเฉพาะด้านหรือสหวิทยาการ และกลุ่มที่ 3 กลุ่มบริการสาธารณะทั่วไป โดยทั้งหมดต่างถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้แนวความคิด เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ให้มีความคล่องตัว เท้าทันต่อสถานการณ์ กำหนดให้มีภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลส่งผลให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระในการดำเนินการเป็นของตนเอง

ในส่วนของการบริหารจัดการองค์การมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาใช้เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานภาครัฐแบบเดิม โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่เน้นผลลัพธ์ (Result-Based Management) (The Secretariat of the House of Representatives, 2015, pp.35) มากขึ้น และมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐให้ต่างไปจากเดิมโดยมุ่งเน้นที่ทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรมโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ ทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพเพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน โดยนำเอาเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อ

ปรับระบบ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดให้องค์การมหาชนโดยคณะกรรมการองค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งเดียวกันที่สะท้อนผ่านลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม มุ่งเน้นความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ที่องค์การมหาชนต้องคำนึงในเรื่องความคุ้มค่า สามารถตรวจสอบได้ และมีการะับผิดชอบในการปฏิบัติภารกิจ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสในการปฏิบัติภารกิจ นอกจากนี้ ยังต้องปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและการดำเนินการต้องคำนึงถึงความเสมอภาค โดยองค์การมหาชนมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติภารกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม

สาระสำคัญข้างต้นที่ปรากฏในลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน และที่ปรากฏในมาตรา 24/1 เป็นหลักการทำงานเดียวกันกับที่องค์การมหาชนต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่แล้ว ซึ่งสะท้อนผ่านแนวความคิด เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน รวมทั้งตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.3 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบบองค์การมหาชน

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ต้องประกอบไปด้วย 1) หลักการตอบสนอง 2) หลักประสิทธิผล 3) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า 4) หลักความเสมอภาค 5) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ 6) หลักการตรวจสอบได้/มีการรับผิดชอบ 7) หลักเปิดเผย/โปร่งใส 8) หลักการกระจายอำนาจ 9) หลักการมีส่วนร่วม และ 10) หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นสาระสำคัญที่ถูกใช้ในระดับสากลและในประเทศไทย โดยสามารถนำหลักการไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะและวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ และแต่ละองค์กร

สำหรับองค์การมหาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 บัญญัติว่า “ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์

และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน” ที่มีลักษณะเป็นการนำสาระสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมากำหนดให้มีสภาพบังคับกับองค์การมหาชนให้ต้องปฏิบัติตามนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดกลไกที่เชื่อมโยงกันของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในบริบทของประเทศไทย ตลอดจนมีการนำมากำหนดไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายองค์การมหาชน ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้งที่ปรากฏในมาตรา 24/1 ลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน และการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน ดังนี้

หลักการตอบสนอง (Responsiveness) เป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติงานให้สามารถตอบสนองความต้องการทั้งในเชิงคุณภาพ เชิงเวลา เชิงความเชื่อมั่น และความคาดหวังของประชาชน (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.63) ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคมและวัฒนธรรม อาทิ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนา และการส่งเสริมการกีฬา การศึกษาวิจัย

การให้บริการทางการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน¹⁰ เป็นต้น พบตัวอย่างได้จากศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) (ศมส.) ซึ่งมีการกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการรวบรวม การศึกษา การวิจัย การจัดการ การเผยแพร่และให้บริการข้อมูล ด้านมานุษยวิทยาและศาสตร์อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นข้อมูลเกี่ยวกับประเทศไทยและประเทศ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹¹ ได้ดำเนินการตามภารกิจโดยมีโครงการสิทธิ กับวัฒนธรรม ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ที่อุทยานประวัติศาสตร์พนมรุ้ง (Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre (Public Organization), 2023) เป็นต้น

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็น หลักการที่ต้องปฏิบัติงานที่มีวิสัยทัศน์เชิง ยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของ ทุกฝ่าย บรรลุวัตถุประสงค์ มีการวางแผน การปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่เหมาะสม กับความคาดหวังของประชาชน (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.63)

ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ แนวคิด ในการจัดตั้งองค์การมหาชน รวมทั้งแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่¹² และการบริการ สาธารณะแนวใหม่¹³ ที่ล้วนต้องการหน่วยงาน บริหารใหม่ที่มีลักษณะการบริหารจัดการ แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ทรัพยากรและ บุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด¹⁴ ดังนั้น ทุกองค์การมหาชนจึงต้องปฏิบัติภารกิจโดย คำนึงถึงหลักประสิทธิผลเป็นพื้นฐาน

หลักประสิทธิภาพ/คุณค่า (Efficiency/ Value for Money) เป็นหลักการที่ต้อง ปฏิบัติงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิด ผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และเกิดประโยชน์ สูงสุดต่อส่วนรวม (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.63) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชน ที่ให้อำนาจคณะกรรมการองค์การมหาชนสามารถ ควบคุมดูแลโดยกำหนดเกี่ยวกับนโยบายการ บริหารงานให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน ควบคุม การดูแลการบริหารงานและการบริหารทั่วไป¹⁵ ดังนั้น ทุกองค์การมหาชนจึงต้องปฏิบัติภารกิจ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹¹ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹² การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดที่มีจุดประสงค์ในการสร้างกลไกการบริหารงาน ภาครัฐให้มีสมรรถนะสูง โดยมีหลักการสำคัญ คือ การใช้มีอาชีพดำเนินการ มีการกำหนดมาตรฐานและการประเมินผลงาน อย่างมีเป้าหมาย มีตัวชี้วัดเชิงปริมาณ มุ่งเน้นผลลัพธ์ มีการจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน มุ่งสร้างประสิทธิภาพ ลดต้นทุน และมีมาตรฐานการปฏิบัติงานสูงขึ้น เน้นแนวทางการบริหารแบบภาคเอกชน และเน้นการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ

¹³ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง ความเป็นธรรม ทางสังคมและการะความรับผิดชอบต่อ เป็นแนวทางให้ภาครัฐและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐได้ปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่และ ความท้าทายใหม่ โดย “การะความรับผิดชอบต่อ” ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อ ความพร้อมที่จะรับผิดชอบ และความพร้อมที่จะถูก ตรวจสอบจากประชาชน

¹⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁵ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและความคุ้มค่า เป็นพื้นฐานด้วย

หลักความเสมอภาค (Equity) เป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติงานโดยให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่น ๆ (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.64) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่ต้องมีการปฏิบัติภารกิจภายใต้หลักการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องมีความเสมอภาค ต่อเนื่อง และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยอยู่เสมอ¹⁶ เช่น สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทศ.) มีภารกิจเกี่ยวกับการวัดและประเมินผลทางการศึกษาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ ได้ให้บริการการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติ (O-NET, V-NET, B-BET etc.) กับนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาและระดับชั้นมัธยมศึกษา ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีได้มีการแบ่งแยกชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกายภาพหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม ศาสนาและอื่น ๆ (National Institute of Educational Testing Service (Public Organization), 2023) เป็นต้น

หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) เป็นการปฏิบัติงานโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความ

พยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.65) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่ต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชน โดยสามารถดำเนินการร่วมกับภาคประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชน โดยอาจเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งสามารถปฏิบัติงานทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติได้อย่างคล่องตัว (The Secretariat of the House of Representatives, 2015, pp.12-13) เช่น สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำ (องค์การมหาชน) (สสน.) จะมีภารกิจเกี่ยวกับการบูรณาการข้อมูลและให้บริการระบบคลังข้อมูลน้ำแห่งชาติเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและการบริหารจัดการน้ำของประเทศ สร้างเครือข่ายความร่วมมือในการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมด้านสารสนเทศทรัพยากรน้ำทั้งในประเทศและต่างประเทศ นำเสนอและถ่ายทอดผลการวิจัยและพัฒนา และส่งเสริมให้ภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนนำไปใช้ประโยชน์ ได้มีโครงการสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจังหวัดตาก ประจำปีงบประมาณ 2566 (Hydro - Informatics Institute, 2023) เป็นต้น

หลักการตรวจสอบได้/มีการรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการปฏิบัติงานโดยต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้า และผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อ

¹⁶ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สาธารณะ (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.64) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่ต้องมีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจที่ประกอบด้วยการตรวจสอบภายในองค์กร และตรวจสอบภายนอกองค์กร¹⁷ รวมทั้งต้องรับผิดชอบจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี (Office of the Public Sector Development Commission, 2023) เช่น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 กำหนดให้การบัญชีขององค์การมหาชน ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และมาตรา 40 กำหนดให้ องค์การมหาชนจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชี เป็นต้น

หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการปฏิบัติงานที่ต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้แก่ประชาชน (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.64) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่ต้องมีการกำหนดแผนการปฏิบัติงาน มีการรายงานผลการปฏิบัติงานตามลำดับ ในลักษณะของการกำกับดูแลโดยผู้มีอำนาจแต่ละระดับ เช่น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 42 กำหนดให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตาม

ที่คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน (กพม.) กำหนด องค์การมหาชนแต่ละแห่งจึงต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี¹⁸ เป็นต้น

หลักการกระจายอำนาจ (Decentraization) เป็นหลักการปฏิบัติงานที่ควรมีการมอบอำนาจการกระจายอำนาจ และการกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจในการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่ประชาชนหรือท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.65) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบภารกิจในการกระจายอำนาจด้านกิจการ อีกทั้งภายในองค์กรยังสามารถกำหนดโครงสร้างองค์กร การบริหารจัดการ และสายบังคับบัญชาได้อย่างอิสระและเหมาะสมกับการปฏิบัติภารกิจ¹⁹ เช่น สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (องค์การมหาชน) (สรพ.) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการประเมินระบบงานและการรับรองคุณภาพของสถานพยาบาล รวมทั้งกำหนดมาตรฐานของสถานพยาบาลเพื่อใช้เป็นแนวทาง การประเมินการพัฒนาและรับรองคุณภาพของสถานพยาบาล จะมีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินการพัฒนาและรับรองคุณภาพของสถานพยาบาล (The Healthcare Accreditation Institute (Public Organization), 2022) เป็นต้น

¹⁷ มาตรา 39 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁸ มาตรา 20 มาตรา 24 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁹ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นหลักการในการปฏิบัติงานที่ต้องให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและเกิดพลังการทำงานที่สอดคล้องกัน และบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติภารกิจ (Nattha Vinijaiyapak, 2010, pp.21) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้กับองค์กรทำให้มีลักษณะการดำเนินการที่เน้นผลลัพธ์ (Result-Based Management) ทั้งยังเปิดกว้างให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำภารกิจ เพื่อนำไปปรับปรุงหรือออกแบบภารกิจให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน (The Secretariat of the House of Representatives, 2015, pp.35) เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและให้การช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งในเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการ และหลักการพัฒนาที่สมาชิกชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ได้มีประกาศสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เรื่อง มาตรการแนวทางการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ พอช. (Community

Organizations Development Institute, 2022) เป็นต้น

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการในการปฏิบัติงานที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย (Pathan Suwanmongkhon, 2015, pp.64) ซึ่งสอดคล้องกับองค์การมหาชนที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ เช่น การออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศก่อนจัดทำภารกิจ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์รองรับการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ²⁰ เช่น สทศ. มีภารกิจในการวัดและประเมินผลทางการศึกษาทั้งในระดับชาติและนานาชาติ จะมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 (4) กำหนดให้คณะกรรมการสถาบันมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบัน เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ การจัดตั้ง และภารกิจรวมถึงรูปแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์การมหาชน ตลอดจนลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ต้องมีการบริหารจัดการองค์การภายใต้กรอบความคิดทำนองเดียวกันกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่แล้ว เพียงแต่การบัญญัติหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในกฎหมายขององค์การมหาชน ยังอาจไม่เป็น

²⁰ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระบบและไม่ครอบคลุม ครอบคลุม หรือชัดเจน เพียงพอต่อการเป็นกรอบกำหนดให้องค์การมหาชนปฏิบัติที่สามารถวัดประสิทธิภาพ หรือประสิทธิผลจากการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างชัดเจนจนส่งผลให้เกิดปัญหาในด้านที่สำคัญ เช่น ด้านการประเมินผลที่จะกำหนดตัวชี้วัดตามหลักการได้อย่างครบถ้วน ด้านการกำกับตรวจสอบและติดตาม ที่จะตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักการได้อย่างชัดเจน และด้านการส่งเสริมและสนับสนุน ที่จะดำเนินการได้อย่างเหมาะสมตามหลักการ เป็นต้น ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาในเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตามหลักนิติธรรม และการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ส่วนในระบบขององค์การมหาชน การจัดตั้งองค์การมหาชนจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนข้างต้น ซึ่งจะมีการกีดกันออกไปตามกฎหมายจัดตั้ง อย่างไรก็ตาม แม้้องค์การมหาชนจะมีการกีดกัน แต่องค์การมหาชนทุกแห่งต้องปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอยู่แล้ว โดย้องค์การมหาชนแต่ละแห่งอาจมีจุดเน้นในหลักการของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ตามลักษณะของภารกิจตนเอง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ประกอบกับการวิเคราะห์ความสอดคล้องว่า ้องค์การมหาชนต้องบริหารจัดการองค์กร และปฏิบัติการกิจ โดยนำหลักบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้อยู่แล้ว พบว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างกระจัดกระจาย ไม่ครอบคลุม และไม่ครบถ้วน ส่งผลให้บางหลักการไม่ถูกนำไปปฏิบัติ หรือไม่มีสภาพบังคับตามแนวทางการบัญญัติหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นการเฉพาะสำหรับองค์การมหาชน จนส่งผลต่อกลไกการควบคุม การกำกับดูแล จนไม่อาจวัดผลการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนได้ว่า ้องค์การมหาชนได้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างครบถ้วนแล้วหรือไม่ เพียงใด

3. ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับองค์การมหาชนภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.1 ความชัดเจนของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบบขององค์การมหาชน

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีครอบคลุม 10 หลักการที่สำคัญ คือ หลักการตอบสนอง หลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ที่หากสามารถดำเนินการได้ครอบคลุม ครบถ้วน จะส่งผลให้องค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ มีการวัดผลสัมฤทธิ์ ตรวจสอบการดำเนินการ รวมถึงส่งเสริมสนับสนุนให้ภารกิจมีประสิทธิภาพ โดย้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่มุ่งประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ และ

มุ่งใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น หากองค์การมหาชนดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ครบถ้วน ครอบคลุม 10 หลักการ ดังกล่าว ย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่จะส่งผลให้องค์การมหาชนดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มาตรา 24/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่บังคับใช้กับทุกองค์การมหาชนโดยอาจเทียบได้ว่าตรงกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับสากล คือ หลักการตอบสนองหลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า และหลักการกระจายอำนาจ และหากเทียบในเชิงสาระสำคัญกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับสากลจะรวมถึงหลักมุ่งเน้นฉันทามติด้วย

นอกจากบทบัญญัติเป็นการเฉพาะข้างต้น หากพิจารณาในแง่ของลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ แนวความคิด และการบริหารจัดการองค์กรเพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร รวมถึงกลไกการปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชน กล่าวคือ การกิจขององค์การมหาชนเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กร ซึ่งองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดขอบเขตของการดำเนินการได้ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการโดยมีกลไกที่สำคัญ คือ ระดับรัฐมนตรี

มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีอำนาจสั่งการให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือมติคณะรัฐมนตรี²¹ ระดับคณะกรรมการองค์การมหาชน มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการกิจตามวัตถุประสงค์ กำหนดเป้าหมาย ทิศทาง บริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน²² และระดับผู้อำนวยการองค์การมหาชนมีหน้าที่บริหารจัดการกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการองค์การมหาชน²³ และยังมี กพม. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางให้ความเห็นชอบในเรื่องนโยบาย ทิศทาง และหลักเกณฑ์กลางต่าง ๆ รวมถึงยังมีสำนักงาน ก.พ.ร. ทำหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการและงานวิชาการของ กพม.²⁴ ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล มติคณะรัฐมนตรี หนังสือตอบข้อหารือ และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นการสร้างองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่และเพื่อให้แนวทางในการปฏิบัติการกิจให้กับขององค์การมหาชน

จากกลไกข้างต้น ส่งผลให้องค์การมหาชนมีอิสระในการดำเนินการได้กว้างขวาง ครอบคลุมทั้งระดับภายในองค์กรและภายนอกองค์กร สามารถกำหนดขอบเขตการปฏิบัติการกิจ

²¹ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

²² มาตรา 24 และมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

²³ มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

²⁴ มาตรา 5/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติจากหน่วยงานภายนอก อันเป็นการสะท้อนถึงหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และหลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ โดยคณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติการกิจขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นการบ่งบอกถึงการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือหลักนิติธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อีกทั้ง มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การมหาชนโดยมิได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ส่งผลให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการกิจ รวมถึงเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย กล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อไม่มีรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่เพียงพอ ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าองค์การมหาชนแต่ละแห่งได้ปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งและได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่เพียงใด ทั้งในแง่ของระบบองค์การมหาชนด้วยกัน และในแง่ของแต่ละองค์การมหาชน

จากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดเป็นการเฉพาะไว้ในมาตรา 24/1 และลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่ปรากฏผ่านวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ แนวความคิดการบริหารจัดการองค์กร และบทบัญญัติต่าง ๆ

ในกฎหมายมหาชน เมื่อนำมาพิจารณาวิเคราะห์กับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระดับสากลและในกฎหมายระดับต่าง ๆ ของประเทศไทย พบว่ายังมีหลักความเสมอภาค หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักนิติธรรม ที่องค์การมหาชนต้องปฏิบัติอยู่แล้ว และเป็นหลักการสำคัญ แต่กลับไม่มีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนในมาตรา 24/1 เพียงแห่งเดียว

ดังนั้น ควรกำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยเน้นให้อยู่ในกรอบความคิดเดียวกัน เพื่อให้หลักการกระจายอำนาจส่งผลให้สามารถกำหนดกลไกและวัดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้เป็นกรอบสำหรับการปฏิบัติการกิจได้อย่างครบถ้วน โดยมีลักษณะเป็นกรอบมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การมหาชนเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ การกำหนดหลักการบริหารกิจการที่ดีที่ครบถ้วนข้างต้นจะสอดคล้องกับที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการองค์การมหาชนควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติการกิจของตนเองโดยมีหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นเสมือนหลักการที่คอยกำกับกับการปฏิบัติการในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2 กลไกการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กลไกการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบบองค์การมหาชน สามารถ

พิจารณาได้หลากหลายมิติ โดยมิติสำคัญและสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คือ มิติของการควบคุมดูแล มิติของการตรวจสอบ และมิติของการกำกับดูแล กล่าวคือ

มิติของการควบคุมดูแลองค์การมหาชน คณะกรรมการองค์การมหาชนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้องค์การมหาชน ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มีอำนาจในการ กำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน อนุมัติแผนการลงทุน และแผนการเงินขององค์กร ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดแบ่งส่วนงาน ขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน กำหนดตำแหน่งคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ และการลงโทษ การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน การจัดสวัสดิการและ สิทธิประโยชน์อื่น การแต่งตั้งและการกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ การกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบ ภายใน การกำหนดรูปแบบผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้าง และเครื่องหมาย องค์การมหาชน และอำนาจอื่นตามที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การมหาชน ประกอบกับต้องมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานขององค์การมหาชน

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีตามมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่กำหนด ให้คณะกรรมการองค์การมหาชนพิจารณา กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การ มหาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น ที่ผ่านมา จะพบได้ว่าองค์การมหาชนบางแห่งมีการสร้าง กลไกในการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยนำเอาคู่มือการปฏิบัติงาน ขององค์การมหาชนตามแนวทางการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจัดทำโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดีไว้ คือ การบริหารงานเพื่อมุ่งประโยชน์ สุขของประชาชน การบริหารงานเพื่อมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ การมุ่งเน้น ความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจและตอบสนองต่อความ เปลี่ยนแปลง การอำนวยความสะดวกและ ตอบสนองความต้องการของประชาชน และ การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับนำแนวทางและสาระสำคัญ ในการจัดทำข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับภารกิจขององค์การ มหาชนของตนเอง ที่แม้การดำเนินการข้างต้น จะสอดคล้องกับลักษณะของความเป็นองค์การ มหาชน แต่เนื่องจากไม่มีกรอบหลักเกณฑ์และ แนวทางการดำเนินการ ส่งผลให้แต่ละองค์การ มหาชนนำแนวทางดังกล่าวมาปฏิบัติในลักษณะ ที่แตกต่างและหลากหลาย จนส่งผลต่อการ

วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มิติของการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลในระบบองค์การมหาชน อาจแบ่งได้ 2 รูปแบบ คือ 1) การตรวจสอบภายในองค์การมหาชน โดยผู้ตรวจสอบภายใน คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการองค์การมหาชน และรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชน และ 2) การตรวจสอบภายนอก โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง.

ในส่วนของการตรวจสอบภายใน คณะกรรมการองค์การมหาชนจะมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงาน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน และมีบทบาทในการวางกลไกการตรวจสอบขององค์การมหาชนตั้งแต่การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ รวมถึงการกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างได้เอง ทำให้องค์การมหาชนแต่ละแห่งมีอิสระ คล่องตัว จนสามารถคัดเลือกผู้ตรวจสอบภายในขององค์การมหาชนที่มีความรู้ความสามารถ เป็นไปตามความต้องการกับองค์การมหาชนแห่งนั้น อีกทั้งยังสามารถพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขององค์การมหาชน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลองค์การมหาชนนั้น อันเป็นการสะท้อนหลักความเป็นอิสระเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรในกรณีของผู้ตรวจสอบภายในที่จะต้องทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบเรื่องที่มีความสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เหมือนกันทุกองค์กร เช่น การเงิน การบัญชี และการพัสดุ เป็นต้น แต่ในแต่ละองค์กรกลับมีวิธีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะ วิธีการคัดเลือก วิธีการสรรหา รวมถึงหลักเกณฑ์วิธีการอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอำนาจข้างต้นสะท้อนถึงกลไกภายในองค์กรที่ต้องนำหลักความโปร่งใส/ตรวจสอบได้ หลักความรับผิดชอบ หลักความเสมอภาค รวมถึงหลักนิติธรรม อันเป็นหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการปฏิบัติด้วย แต่การที่มีได้มีการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวไปกำหนดไว้ในมาตรา 24/1 ส่งผลให้อำนาจของคณะกรรมการองค์การชนข้างต้น มิได้ถูกตรวจสอบวัดและประเมินผลว่ามีการใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นไปตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ เพียงใด จนอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการได้มาซึ่งผู้ตรวจสอบภายในและส่งผลกระทบต่อมาตรฐานของระบบการตรวจสอบภายใน รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเป้าหมายมาตรฐานของรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในทั้งระบบด้วย

ในส่วนของการตรวจสอบภายนอก ต้องดำเนินการโดย สตง. หรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ สตง. แล้วเท่านั้น โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้สอบบัญชีเอาไว้ และเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาแต่งตั้งผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายขององค์การมหาชน

คณะกรรมการองค์การมหาชนก็จะมีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้สอบบัญชีที่มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ เสนอต่อ สตง. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีขององค์การมหาชนแห่งนั้น กลไกดังกล่าวเป็นการดำเนินการภายในองค์การมหาชนที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอก โดยไม่มีการกำหนดขั้นตอน กระบวนการ หรือแม้กระทั่งข้อกำหนดให้ต้องรายงานต่อรัฐมนตรีที่กำกับทราบแต่อย่างใด เพราะไม่ได้มีกฎหมายกำหนดเอาไว้ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร สร้างความโปร่งใสและแสดงถึงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเสมอภาค และชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชนที่จำต้องดำเนินการภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย แต่การที่มาตรา 24/1 มิได้กำหนดหลักการข้างต้นไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่อาจตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล จนองค์การมหาชนอาจเสนอผู้สอบบัญชีเจ้าเดิมซ้ำหลายปี หรืออาจพิจารณาเลือกบริษัทที่สามารถโน้มน้าว ชักจูง หรือแทรกแซงการปฏิบัติงานได้ จนนำไปสู่ปัญหาการขัดต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และส่งผลกระทบต่อระบบการวัดผลที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานการตรวจสอบ จนกระทั่งอาจไม่ได้ประโยชน์ใด ๆ จากการตรวจสอบภายนอกเลย รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการข้างต้นต้องใช้จ่ายงบประมาณขององค์การมหาชนในการดำเนินการอีกด้วย

ท้ายที่สุด ในมิติของการกำกับดูแลองค์การมหาชน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลองค์การมหาชน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำเป็นแนวทางการควบคุมกิจการของคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งเป็นทั้งแนวทางที่ต้องปฏิบัติและแนวทางที่เป็นคำแนะนำ ซึ่งแนวทางนี้ถูกใช้เป็นเพียงกรอบแต่ไม่สามารถวัดผลหรือทำให้ทราบได้ว่า องค์การมหาชนได้ปฏิบัติตามตามภารกิจในการจัดตั้งหรือไม่ และแม้คณะรัฐมนตรีจะมีการกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลองค์การมหาชนประจำปี ตามมาตรา 42 ของกฎหมายองค์การมหาชน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำกรอบการประเมินผลองค์การมหาชน เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Performance Perspective) และการประเมินศักยภาพการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Potential Perspective) แต่ก็ยังมีอาจวัดผลในแง่ของความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจได้ รวมทั้งในรายงานการประเมินผลองค์การมหาชนและผู้อำนวยการองค์การมหาชน ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เช่น รายงานผลการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ก็ยังมิได้วัดผลในแง่ของความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจได้เช่นกัน เป็นต้น

จากลักษณะข้างต้น ทั้งในเรื่องของการควบคุมดูแล การตรวจสอบเพื่อถ่วงดุล และการกำกับดูแลองค์การมหาชน ล้วนประสงค์ให้องค์การมหาชนสามารถปฏิบัติภารกิจได้

อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล มีความคุ้มค่า มีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ โดยเปิดเผยและโปร่งใส แต่กลไกดังกล่าวยังไม่มี การกำหนดรายละเอียดในลักษณะของมาตรฐาน ขั้นต่ำให้ต้องดำเนินการ และไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยตรงเป็นการเฉพาะ การปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จึงเป็นกรอบที่กว้างจนเป็นอิสระที่จะเลือกดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่ครบถ้วน จนไม่อาจวัดผลการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

3.3 การวัดผลการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

องค์การมหาชนมีระบบในการบริหารจัดการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติภารกิจ จำเป็นต้องมีกลไกการควบคุม การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ โดยกลไกหนึ่งที่สำคัญ คือ การวัดและประเมินผลองค์การมหาชน

การจะพิจารณาถึงการวัดและประเมินผลองค์การมหาชน สามารถพิจารณาได้จากภารกิจขององค์การมหาชนที่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งองค์การมหาชนแต่ละแห่งสามารถกำหนดขอบเขตของการดำเนินการได้ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับปฏิบัติการ จึงมีอิสระในการดำเนินการได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุม ทั้งระดับภายในองค์กรและภายนอกองค์กร สามารถกำหนดขอบเขตการปฏิบัติภารกิจโดยไม่ต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติจากหน่วยงานภายนอก อันเป็นการสะท้อนถึงหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล

และหลักความคุ้มค่า โดยคณะกรรมการองค์การมหาชนมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ วิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นการบ่งบอกถึงการปกครองที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือหลักนิติธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ส่งผลให้คณะกรรมการองค์การมหาชนมีอิสระในการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติภารกิจ รวมถึงเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย กล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมาตรา 24/1 มิได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้อย่างครอบคลุม ครบถ้วน ส่งผลให้ขาดหลักการสำคัญและรายละเอียดในการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เมื่อไม่มีหลักการและรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่เพียงพอ ย่อมไม่อาจทราบได้ว่า องค์การมหาชนแต่ละแห่งได้ปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งและได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ เพียงใด

นอกจากนี้ การกำกับดูแลการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนในฐานะหน่วยงานของรัฐ ในกำกับของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้มีมติเกี่ยวกับการควบคุมองค์การมหาชน และให้ องค์การมหาชนทุกแห่งนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ทั้งแนวทางที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด มติคณะรัฐมนตรี หรือตาม

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและแนวทางที่เป็นคำแนะนำ ที่ได้รวบรวมมาจากการบริหารของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ และตัวอย่างการบริหารจัดการที่ดีของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน (Public Organization and Other Government Agency, 2018) เช่น การกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แนวทางการควบคุมการดำเนินการขององค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งแนวทางนี้ได้ถูกใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการองค์การมหาชนในด้านต่าง ๆ แต่ไม่ได้มีเนื้อหาที่สามารถวัดผลหรือทำให้ทราบได้ว่าองค์การมหาชนได้ปฏิบัติตามกรอบตามภารกิจในการจัดตั้งหรือไม่ เพียงใด และแม้จะมีการกำหนดเกี่ยวกับการประเมินองค์การมหาชนประจำปี อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำเป็นกรอบการประเมินองค์การมหาชน เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ได้กำหนดแนวทางการประเมินองค์การมหาชน เป็นการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน (Performance Perspective) และการประเมินศักยภาพการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Potential Perspective) ซึ่งยังไม่ชัดเจนในการวัดผลในแง่ของความครบถ้วนในการปฏิบัติภารกิจเช่นกัน รวมทั้งกระทั่งในรายงานการประเมินองค์การมหาชน และผู้อำนวยการ ตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ (Office

of the Public Sector Development Commission, 2023) เช่น ที่กำหนดแบบของการรายงานผลการประเมินองค์การมหาชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีโครงสร้างของแบบ คือ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ข้อมูลพื้นฐาน คณะกรรมการองค์การมหาชน วิสัยทัศน์ และภารกิจประกอบของแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ ส่วนที่ 1 องค์ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ส่วนที่ 2 ตัวชี้วัดประกอบการประเมิน และส่วนที่ 3 ตัวชี้วัดการติดตามผลกระทบเป็นรายปี และสรุปผลงานสำคัญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ในส่วนนี้เองแม้จะมีการวัดผลในหลายมิติแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจทราบได้ถึงความครบถ้วนของการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนผ่านรูปแบบและวิธีการข้างต้นมุ่งให้มีการตรวจสอบกำกับดูแลผลการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่การกำหนดความรับผิดชอบขององค์การมหาชน ซึ่งหลักการข้างต้นเป็นองค์ประกอบของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่รูปแบบและวิธีการดังกล่าวยังไม่ตอบสนองต่อหลักการตรวจสอบ และหลักความรับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น การปฏิบัติภารกิจ การควบคุมกำกับดูแล ตลอดจนการวัดและประเมินผลองค์การมหาชนดังกล่าว จึงยังมีอาจวัดผลการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การมหาชนว่า ได้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการครบถ้วนหรือไม่ เพียงใด แต่หาก

มีการกำหนดดัชนีหรือตัวชี้วัดเป็นการเฉพาะ ในรูปแบบการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงาน ประจำปีขององค์การมหาชน จะทำให้สามารถ วัดผลการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมขึ้น

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุป

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักการและแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากลและในประเทศไทย สำหรับประเทศไทย ปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญจนถึงระเบียบภายในองค์กร โดยมีการประยุกต์ใช้ หลักการมาก-น้อยตามบริบทของประเทศหรือ องค์กร กล่าวเฉพาะองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทที่สาม และถูกจัดตั้งขึ้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะด้านสังคม และวัฒนธรรม มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในหลายมิติ แตกต่างจากส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจ และต้องปฏิบัติตามกิจให้สอดคล้อง กับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ซึ่งครอบคลุมในหลักการตอบสนอง หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า หลักการกระจายอำนาจ และหลักมุ่งเน้น ฉันทามติ ประกอบกับหากพิจารณาในมุมมอง ของลักษณะเฉพาะขององค์การมหาชน ก็ จะพบว่าองค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามนัย เดียวกันกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อยู่แล้ว โดยเห็นได้จากแนวคิด เจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ การปฏิบัติภารกิจ และรูปแบบ การบริหารจัดการ รวมถึงบทบัญญัติ ในกฎหมายองค์การมหาชนที่กระจัดกระจาย อยู่ในส่วนต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมหลักความเสมอภาค หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ หลักเปิดเผย/โปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และ หลักนิติธรรม ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดให้ องค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 24/1 จึงสมควรที่จะนำหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีมาบัญญัติไว้ในที่เดียวกันเป็นการ เฉพาะ เพื่อให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีครอบคลุม ครบถ้วน ตามที่องค์การมหาชน ต้องปฏิบัติอยู่แล้ว อันจะส่งผลให้ระบบองค์การ มหาชนมีกลไกการควบคุมดูแลการปฏิบัติตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่าง มีประสิทธิภาพ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ในการวัดและประเมินผลการปฏิบัติตามหลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างชัดเจน เป็นรูปธรรม ซึ่งท้ายที่สุดจะก่อให้เกิดประโยชน์ สุขแก่ประเทศชาติและประชาชน และบรรลุ ตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง องค์การมหาชนไปพร้อมกัน ทั้งยังเป็นการ ดำเนินการที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ อย่างยั่งยืนตามหลักการบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และนำไปสู่การดำเนินการ ที่ครบถ้วนทั้งในเชิงภารกิจ กลไกการตรวจสอบ และการวัดประสิทธิภาพ

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบบองค์การมหาชนที่ปรากฏบัญญัติเป็นการเฉพาะในมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ประกอบการแนวคิด เจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ การปฏิบัติภารกิจ และรูปแบบการบริหารจัดการ รวมถึงบทบัญญัติในกฎหมายองค์การมหาชน เห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 24/1 ยังขาดการกำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้ครบถ้วน เนื่องจากองค์การมหาชนต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาบัญญัติให้ครบถ้วนเป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบและวัดผลสัมฤทธิ์ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ดังนี้

1. ยกเลิกมาตรา 24/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 24/1 ในการควบคุมการดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก

และการตอบสนองความต้องการของประชาชน”
และให้ใช้ความใหม่แทน ดังนี้

“มาตรา 24/1 ในการควบคุมการดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้คณะกรรมการพิจารณา กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความซื่อสัตย์สุจริต การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก การตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้บริการด้วยความเสมอภาค เปิดเผยโปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วม ภายใต้หลักนิติธรรม”

2. เพิ่มมาตรา 24/2 ดังนี้

“มาตรา 24/2 เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกลไกในการกำกับดูแล และให้สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้กำหนดให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นส่วนหนึ่งของระบบการประเมินผลขององค์การมหาชนตามมาตรา 42”

3. ยกเลิกมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์การมหาชน และเพื่อให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้

การกำกับดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัดให้องค์กร
มหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลของ
องค์การมหาชนตามที่ กพม. กำหนด”

และให้ใช้ความใหม่แทน ดังนี้

“มาตรา 42 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม
ประสิทธิภาพการดำเนินงานและการกำกับ
ติดตามการปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดีขององค์การมหาชน และเพื่อให้
องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการดำเนิน
กิจการตามความเหมาะสมภายใต้การกำกับ
ดูแลโดยมีเป้าหมายที่แน่ชัด ให้องค์การมหาชน
อยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลขององค์การ
มหาชนตามที่ กพม. กำหนด” □

บรรณานุกรม

- B.C. Smith. (2007). Good Governance and Development. New York: Palgrave Macmillan.
- Community Organizations Development Institute. (2022). Prakāt rūang māttrakān nǎothāng kān pōet ‘ōkāt hai phāk prachāchon læ phū mī sūandai sūansīa khao mā mī sūan rūam nai kāndamnōen ngān khōng sathāban phatthanā ‘ongkōn chumchon (‘Ongkān mahāchon). Online <<https://web.codi.or.th/transparency/20220330-32763/>> Retrieve March 27, 2023.
- Dhiwakorn Kaewmanee. (2016). Thammāphibān. [Good Governance]. Bangkok: Sayam.
- Ekkawit Maneethon. (2006). Rabop rāitchakān ratwisāhakī læ ‘ongkān mahāchon khōng Thai. Burapha University: Faculty of Humanities and social Sciences. (Handout)
- Henk Addink. (2019). Good Governance Concept and Context. United States of America: Oxford University Press.
- Hydro - Informatics Institute. (2023). rūam dōennā sāng khērūakhāi sūn khōmūn nam chāngwat Tāk. Online <<https://shorturl.asia/lhU6e>> Retrieve March 27, 2023.
- Kriengkrai Charoenthanavat. (2023). Lak phūnthān kotmāi mahāchon. [Fundamental of Public Law]. Bangkok: Winyuchon Publication.
- Mushtaq H. Khan. (2012). Beyond Good Governance: An Agenda for Developmental Governance. London: An imprint of Bloomsbury Publishing Plc.
- National Institute of Educational Testing Service (Public Organization). (2023). Kānthotsōp radap chāt. Online < <https://www.niets.or.th/th/catalog/view/2950>> Retrieve March 27, 2023.
- Nattha Vinijaiyapak. (2010). Nǎokhit thammāphibān læ kānchat tham datchanī chī wat [Governance Concept and Its Index]. Thai Journal of Public Administration, 8., 2, 19.
- OECD. (2018). Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action. Paris: OECD Publishing.

- Office of the Public Sector Development Commission. (2009). Khūmŭ kănčhat radap kănkam kap dŭlăe ‘ongkăn phāk rat tām lak thammāphibān khōng kănbōrihān kitčhakān bānmŭang thī dī (Good Governance Rating). Bangkok: Premier Pro Company Limited.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2012). Lak thammāphibān khōng kănbōrihān kitčhakān bānmŭang thī dī = Good Governance. [Good Governance]. Bangkok: Office of the Public Sector Development Commission.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2023). mati khō rom. ‘ongkăn mahāchon. Online < <https://po.opdc.go.th/content/filelist/MjU3> > Retrieve October 5, 2023.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2023). Rāingān kănpramōen ‘ongkăn mahāchon lăe phŭ ‘amnŭai kăn tām māttrakān prapprung prasitthiphāp nai kăn patibat rātchakān. Online <<https://po.opdc.go.th/content/MT10>> Retrieve February 28, 2023.
- Pathan Suwanmongkhon. (2015). Kănbōrihān ngān phāk rat kap kănsāng thammāphibān. Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.
- Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre (Public Organization). (2023). Khrōngkăn sitthi kap watthanatham. Online <https://www.sac.or.th/databases/cultureandrights/> Retrieve March 27, 2023.
- Public Organization and other government agency. (2018). Năeo thāng kăn khŭapkhum dŭlăe kitčhakān khōng khana kammakān ‘Ongkăn mahāchon. Bangkok: Vision Printing and Media Company Limited.
- Ramesh Thakur and Oddny Wiggen. (2004). South Asia in the world: Problem solving perspectives on security, sustainable development, and good governance. Hong Kong: The United Nations University Press.
- Sanya Kaewanunt. (2022). Lak thammāphibān phŭa phatthanā kotmāi nai kăn patibat nāthī lăe chai ‘amnāt khōng khana kammakān kănlŭaktang. [The Principles of Good Governance for the Development of Law in Exercising Duty and Authority of the Election Commission]. (Doctor of Laws). Sripatum University.
- Sarfraz Khawaja. (2011). Good Governance and Result Based Monitoring. Pakistan: Islamabad.

- Surapon Nitikraipot. (1999). 'Ongkān mahāchon: nǎokhit rūpbāep læ withīkān bōrihān. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.
- Surendra Munshi, Biju Paul Abraham, and Soma Chaudhuri. (2009). The Intelligent Person's Guide to Good Governance. New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd.
- Suwit Amornnopparatanakul. (2010). Lakkān čhamnǎek praphēt nūaingān khōng rat nai kamkap khōng fāi bōrihān. Bangkok: Office of the Civil Service Commission.
- The Healthcare Accreditation Institute (Public Organization). (2022). Rabīap khana kammakān sathāban raprōng khunnaphāp sathān phayābān wādūai lakkēn læ withīkān nai kānpramōen kānphatthanā læ kān raprōng khunnaphāp khōng sathān phayābān. Online <<https://shorturl.asia/jO41h>> Retrieve March 27, 2023.
- The Secretariat of the House of Representatives. (2015). Wāra patirūp phisēt čhet: kanpatirū 'ongkān mahāchon. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives Publisher.
- Tim Plumptre and John Graham. (1999). Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute on Governance, 3, 14.
- Watchara Klinzuwan, Sompong Saetan and Kriengkrai Charoenthanavat. (2023). panhā khwāmpen 'itsara khōng 'ongkān mahāchon nai prathēt Thai. [Problems on the Autonomy of Public Organizations in Thailand]. CRRU Law, Political Science and Social Science Journal, 7., 2, 10-11.
- Wuttisan Tanchai, et al. (2004). kānpramōenphon 'ongkān mahāchon læ nūaingān nai kamkap khōng rat. Bangkok: Sathāban wičchai læ hai kham pruksā hǎeng mahāwitthayālai Thammasāt.
- Yuttana Suwanpradit. (2019). Kānbōrihān kitčhakān bānmūang thī dī nai kotmāi kīeokap thurakit prakan winātsaphai [Corporate governance principle in non-life insurance business laws]. (Ph.D. Doctor of Juridical Science in Laws). Chulalongkorn University.



รัฐที่นำการพัฒนาในโลกแห่งความเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก¹

Developmental State in the World of Change and Circular Economy Development in Germany, Finland and Luxembourg

ชาราวดี พูลคล้าย²

Charawadee Phulklay²

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย²

Master of Political Science (Government), Faculty of Political Science,

Chulalongkorn University²

Email: charawadee.ph@gmail.com

Received 12.06.2023 ➤ Revised 31.10.2023 ➤ Accepted 17.11.2023

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบพัฒนาการของทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State) ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งในทางรัฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยตัวทฤษฎีมีการปรับตัวรับความท้าทายใหม่ ๆ ในบริบทที่แตกต่างกัน

¹ บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของรัฐในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน: เปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก ในช่วงปี ค.ศ. 2015 – 2022 ประจำปีการศึกษาที่ 1 พ.ศ. 2566 คณะรัฐศาสตร์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

ตามกาลเวลาแบ่งออกเป็น (1) ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในช่วงแรกเริ่ม (2) การปรับตัวของทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลัง และ (3) รัฐและความท้าทายใหม่ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจหมุนเวียน จากกรณีศึกษาในเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก โดยจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ารัฐที่นำการพัฒนา มีพลวัตการปรับตัวเองให้สอดคล้องกับบริบท

ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปเสมอ ทำให้รัฐยังคงยืนเด่นในฐานะแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ หากมีการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้กรอบทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนามากขึ้น ย่อมเพิ่มพูนองค์ความรู้ทั้งในสาขาวิชารัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และสิ่งแวดล้อมอย่างบูรณาการและน่าสนใจ

คำสำคัญ: รัฐที่นำการพัฒนา, รัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลัง, เศรษฐกิจหมุนเวียน

Abstract

This article aims to examine the evolution of Developmental State Theory, which is an important topic in political science regarding state and economic development. Developmental State Theory has always adapted itself to new challenges and evolved to explain economic phenomena in different contexts over time which can be divided as (1) Developmental State Theory in the early period, (2) the adaptation of Post-Developmental State, and (3) the state and its new challenges to deal with environmental crisis and circular economy through case study from Germany, Finland and Luxembourg.

From the review of related literature, it is found that Developmental State Theory always has its own dynamics in line with the changing world, remaining prominent as an economic driver. However, amid new environmental challenges, most studies neglect the role of the state. If there is more study dedicated to analyzing Circular Economy through Developmental State lenses, it will contribute to the body of knowledge in political science, social science and the environment in an integrated way.

Keywords: Developmental State, Post-Developmental State, Circular Economy

บทนำ

ตามรายงานของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) พบว่า นับตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ประสบความสำเร็จในการยกระดับสถานะของประเทศจากรายได้ต่ำและปานกลางเป็นประเทศรายได้สูง ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง (จีน) สิงคโปร์ กรีซ ไอร์แลนด์ เปรู ไตรโก และสเปน (bulman, eden&nguyen, 2017, pp.7-11)³ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านจากประเทศรายได้ต่ำสู่ประเทศรายได้สูงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเรียบง่ายตามธรรมชาติของกลไกตลาดเสมอไป นักวิชาการส่วนหนึ่ง (Lee, 2019, pp.22-55) เชื่อว่าการที่ประเทศหนึ่ง ๆ สามารถยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในอัตราเติบโตสูง จำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์เฉพาะของตัวเองอย่างต่อเนื่อง โดยมีรัฐในฐานะผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมในประเทศบังคับใช้นโยบายและแรงจูงใจอย่างตรงจุด และอำนวยความสะดวกด้านกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมนวัตกรรม (Tabellini, 2004) การก้าวออกจากความเป็นประเทศรายได้ต่ำเป็นประเทศรายได้สูง จึงไม่ใช่แค่เรื่องของ “เศรษฐกิจ” แต่เกี่ยวข้องกับ “การเมือง” อย่างแยกไม่ออก การวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นหัวข้อที่สำคัญในทางรัฐศาสตร์

จากเหตุผลข้างต้น “ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State)” (Johnson, 1982) จึงได้รับความนิยมและถูกพูดถึงอย่างมากในทางรัฐศาสตร์ในฐานะทฤษฎีที่อธิบายกลไกการก้าวขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรมของบรรดาประเทศเอเชียตะวันออกในช่วง ค.ศ. 1960-1980 (Haggard, 2018) แนวคิดนี้ได้รับการต่อยอด (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1994; Evans, 1995) และปรับใช้เพื่ออธิบายพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงกลายเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของหลาย ๆ ประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง (Ornston & Vail, 2016; Dadzie, 2013; Mkandawire, 2001) อย่างไรก็ตาม เมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้ครอบงำโลก บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจก็ได้รับการตั้งคำถาม

ในยุคที่มนุษย์ติดต่อสื่อสารกันอย่างไร้พรมแดน การค้าขายเชื่อมโยงกันแบบเสรีนิยม และอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน ตัวตนของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศค่อย ๆ จางหายไปตามกาลเวลา รัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State) กลายเป็นเรื่องเล่าในอดีต ในขณะที่ตัวแสดงอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจเข้ามามีบทบาทมากกว่า อันเนื่องมาจากอำนาจรัฐที่อ่อนแอลง (Noppanun Wannathepsakul, 2017, pp.193) นักรัฐศาสตร์บางส่วนจึงเชื่อว่าทฤษฎีรัฐ

³ รายงานเรื่อง Transitioning from low-income growth to high-income growth: is there a middle-income trap? โดย david bulman, maya eden และ ha nguyen (2017) จำแนกการเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติในแต่ละประเทศออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ประเทศรายได้ต่ำ ประเทศรายได้ปานกลาง และประเทศรายได้สูง โดยคิดจากอำนาจในการซื้อ (purchasing power parity: PPP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศต่อหัว (GDP per capita) ในเชิงเปรียบเทียบกับ PPP และ GDP per capita ของสหรัฐ และตัดประเทศซึ่งรั่วรายได้จากการส่งออกน้ำมันจากการวิเคราะห์

ที่นำการพัฒนาได้หมดพลังในการอธิบายโลก ที่การพัฒนาเศรษฐกิจเชื่อมโยงกันอย่างเสรี ไปแล้ว (Thurbon, 2016; Pang, 2000; Wong, 2011)

อย่างไรก็ตาม โลกเผชิญกับโจทย์ปัญหาใหม่ ๆ ด้านการพัฒนาเสมอมา จากเดิม ที่การพัฒนาเศรษฐกิจมักเกี่ยวข้องกับการ ยกกระตือรือร้นขึ้นสูง ตลอดจนการแข่งขัน เทคโนโลยี จวบจนปัจจุบันที่ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และสังคมกลายเป็นวาระระดับโลก กระแสการพัฒนา จึงเริ่มเชื่อมโยงกับประเด็นที่หลากหลาย มากขึ้นเรื่อย ๆ รวมถึงกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ หมุนเวียน (Circular Economy) อันเป็น กระแสการพัฒนาใหม่ที่ท่ามกลางปัญหา สิ่งแวดล้อม บทความขึ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาท ของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ (1) ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา ยุคตั้งต้น เป็นการทบทวนแนวคิดทฤษฎี ที่พูดถึงบทบาทของรัฐในด้านการพัฒนา เศรษฐกิจตั้งแต่แรกเริ่ม (2) การปรับตัวของ ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลัง ว่าด้วยการ รับมือของรัฐสมัยใหม่ที่ควบคุมเศรษฐกิจ ของประเทศได้ยากลำบากขึ้น อันเนื่องมาจาก อิทธิพลของโลกาภิวัตน์และกระแสเสรีนิยม (3) รัฐและความท้าทายใหม่ด้านปัญหาสิ่งแวดล้อม ในส่วนนี้จะทบทวนงานวิจัยด้านการพัฒนาใหม่ ของโลกที่เรียกว่า “เศรษฐกิจหมุนเวียน” เพื่อ มองหาช่องว่างในงานวิจัยต่อไป

ส่วนที่หนึ่ง: ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State)

โมเดลการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐได้รับการ

พูดถึงอย่างเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกในงานศึกษา ของ Chalmers Johnson (1982 และ 1955) ชื่อว่า “ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State)” ในหนังสือเรื่อง MITI and the Japanese Miracle และ Japan Who Govern? The Rise of Developmental State ซึ่งอธิบายปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจในประเทศ เอเชียตะวันออกในช่วง ค.ศ. 1960-1980 เริ่มตั้งแต่ญี่ปุ่น จวบจนเกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์ และได้หวัน ต่อมากลายเป็นทฤษฎีที่ได้รับการต่อยอด ปรับใช้ และเป็นต้นแบบการพัฒนา เศรษฐกิจในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก

Johnson วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐกิจและภาครัฐในช่วง ค.ศ. 1925-1975 พบว่าภาครัฐมีบทบาทในการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างมากในฐานะผู้วางแผนนโยบายอุตสาหกรรม และผู้เลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์เป้าหมาย โดยเป็นผู้ควบคุมการเงินภายใต้หน่วยงานรัฐที่ ชื่อ “The Ministry of Trade and Industry (MITI)” ซึ่งถูกก่อตั้งใน ค.ศ. 1949 MITI มีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้จากธนาคารเพื่อ การพัฒนาแห่งชาติในด้านการลงทุน ควบคุม อัตราดอกเบี้ย ควบคุมเงินตราต่างประเทศ กระตุ้นภาคอุตสาหกรรมผ่านแรงจูงใจทางภาษี (Johnson, 1982, pp.319-320) ทำให้รัฐ สามารถอุดหนุนเงินทุนภาคอุตสาหกรรม และ ลดแรงกระแทกจากหนี้สินภาคอุตสาหกรรมได้ นอกจากนี้ MITI ยังเป็นหน่วยงานวางแผน สนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกของญี่ปุ่น โดยควบคุมการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ผ่านการตั้งเงื่อนไขนำเข้าเทคโนโลยีบางอย่าง เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศและ

รับประกันว่าภาครัฐกิจสามารถซึมซับเทคโนโลยีจากต่างชาติได้ บทบาทของ MITI สะท้อนแนวทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของญี่ปุ่น (Tyabji, 1984, pp.76) และแสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงเศรษฐกิจที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกับการแข่งขันเสรีตามโมเดลทุนนิยมขัดแย้งกับผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลภายนอกประเทศ

Luiz Carlos Bresser-Pereira (2019, pp.37-38) ได้สรุปกลวิธียกระดับอุตสาหกรรมและลักษณะโมเดลรัฐที่นำการพัฒนาที่ Johnson ค้นพบไว้ ดังนี้

- 1) รัฐที่นำการพัฒนา คือรัฐที่วางการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลัก
- 2) รัฐแทรกแซงเศรษฐกิจทั้งในเชิงกฎระเบียบและแทรกแซงโดยตรง⁴
- 3) แผนการขับเคลื่อนด้วยระบบข้าราชการประจำที่มีขนาดเล็กแต่มีศักยภาพสูง
- 4) รัฐควบคุมบัญชีการค้าและเงินต่างประเทศเพื่อประโยชน์ด้านอัตราแลกเปลี่ยน
- 5) รัฐปกป้องอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศ
- 6) รัฐอำนวยความสะดวกในการนำเข้าเครื่องจักร
- 7) รัฐนำเข้าเทคโนโลยีที่รัฐต้องการจากต่างชาติ
- 8) รัฐสร้างสถาบันการเงินของภาครัฐ
- 9) รัฐมอบสินเชื่อและแรงจูงใจทางการเงินแต่เป็นการชั่วคราวภายใต้การประเมินอย่างต่อเนื่อง

- 10) รัฐใช้งบประมาณการลงทุนช่วยเหลือชน
- 11) รัฐบาลส่งเสริมด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างเข้มข้น

12) รัฐหลีกเลี่ยงการร่างกฎหมายที่ลงรายละเอียด เพื่อเปิดช่องว่างสำหรับบริษัทที่เริ่มตั้งไข่ ภายใต้คำแนะนำจากระบบราชการ

ข้อสรุปดังกล่าว ชี้ให้เห็นระดับการแทรกแซงเศรษฐกิจญี่ปุ่นโดยรัฐ สะท้อนอำนาจและความเข้มแข็งของหน่วยงานราชการ อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่เมืองคาบัพยพที่แข็งแกร่งและเป็นอิสระในการขับเคลื่อนเป้าหมายของมัน ตามคำกล่าวว่า “รัฐเป็นผู้นำการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยหน่วยงานข้าราชการ แม้ว่าในทางการเมืองจะเป็นฝ่ายถูกปกครองก็ตาม (Politicians Reign, the Bureaucrats Rules)” (Johnson, 1982, pp.9)

โมเดลรัฐที่นำการพัฒนายิ่งเห็นได้ชัดเจนขึ้นจากกรณีศึกษาในเกาหลีใต้ Alice Amsden (1989) ผู้เขียนหนังสือเรื่อง Asia's next giant: South Korea and late industrialization เห็นด้วยกับ Johnson ว่าความก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจเป็นการวางแผนระดับชาติ โดยศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจเกาหลีใต้ตั้งแต่ ค.ศ. 1950-1980 พบว่าเพื่อก้าวขึ้นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านอุตสาหกรรมหลักกล้าและรถยนต์ รัฐบาลเกาหลีใช้กลยุทธ์ควบคุมและส่งเสริมภาครัฐกิจภายในประเทศอย่างเข้มงวดภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยม หรือที่เรียกว่า “Big Push” เพื่อให้ได้ผลลัพธ์การเติบโตทางเศรษฐกิจตามเป้าหมาย เช่น การสร้าง

⁴ รัฐแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ แต่ยังคงพลวัติในทรัพย์สินของเอกชนและตลาด

แรงกดดันให้ธุรกิจที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมหนัก ทั้งเล็กทั้งใหญ่ต้องส่งออกสินค้าให้ได้ตาม เป้าอย่างต่อเนื่อง และบริษัทต้องยอมรับ เงื่อนไขของรัฐแลกกับการสนับสนุนจากรัฐบาล (Amsden, 1989, pp.16-18) โดยรัฐที่นำการพัฒนา มีลักษณะ ดังนี้

1) รัฐอยู่ในสถานะผู้ประกอบการ คือ รัฐเป็นผู้วางแผน หรือตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร เมื่อไหร่ และเท่าไร (Amsden, 1989, pp.79-80) ทำให้รัฐเป็นผู้หล่อหลอมโครงสร้างอุตสาหกรรม ตั้งแต่ต้นโดยตรง รัฐจึงมีบทบาทในภาคธุรกิจ และอุตสาหกรรมสูงมาก นอกจากนี้ รัฐยังเป็น ธนาคารเสียเอง โดยรัฐบาลเข้าควบคุมและ เป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์ทุกแห่ง ตามนโยบาย ดึงธนาคารกลับมาเป็นของรัฐโดยประธานาธิบดี Park Chung Hee ซึ่งมีส่วนช่วยให้กลุ่มแชโบล⁵ มั่งคั่งผ่านการสะสมทุน

2) รัฐจูงใจให้บริษัทในประเทศเข้าร่วมใน อุตสาหกรรมใหม่ ผ่านการบิดเบือนโครงสร้าง ราคา ออกมาตรการคุ้มครอง ควบคุมราคา ควบคุมปริมาณเงินไหลเข้าออก และการลงทุน รวมถึงมอบเงินอุดหนุนบริษัทเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันก็กำจัดผู้เล่นในอุตสาหกรรมใหม่ นอกจากยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เพื่อให้ภาคธุรกิจ มีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำลง (ประหยัดเนื่องจาก ขนาด) ทำให้เอกชนที่เลือกกลายเป็นธุรกิจ ขนาดยักษ์ใหญ่ นอกจากนี้ยังมอบเงินอุดหนุน ให้บริษัทในชาติที่ออกไปแข่งขันกับบริษัท ต่างชาติด้วย

3) รัฐเจรจาการควบคุมราคากับผู้ประกอบการ ที่ครอบงำตลาดทุกปี ซึ่งล้วนเป็นบริษัท ที่ใหญ่ขนาดกินพื้นที่ร้อยละ 15 ของ GNP ประเทศใน ค.ศ. 1974 และร้อยละ 67 ใน ค.ศ. 1984 (Amsden, 1989, pp.116) มีการ ควบคุมสินค้าโภคภัณฑ์มากถึง 110 รายการ

4) รัฐบังคับให้นักลงทุนต้องควบคุมเงินทุน มีการออกกฎหมาย ค.ศ. 1960 ปรับผู้ที่โอนเงิน ทุนไปต่างประเทศ 1 ล้านเหรียญ หรือจำคุก ขึ้นต่ำ 10 ปี หรือประหารชีวิตนักลงทุนผู้ฝ่าฝืนกฎ

5) รัฐบังคับให้ชนชั้นกลางต้องจ่ายภาษี ในขณะที่ไม่มีการให้บริการสาธารณะตอบแทน ยุทธวิธีในการแทรกแซงเศรษฐกิจและควบคุม ราคาของเกาหลีใต้ที่กล่าวมา สะท้อนความแน่วแน่ และความเป็นอิสระของรัฐจากทั้งตัวแสดง ภายในและนอกประเทศ ส่งผลให้เกาหลีใต้ ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนผ่านจาก อุตสาหกรรมเบาเป็นอุตสาหกรรมหนัก ช่วงต้น ค.ศ. 1960 (จากผลิตเหล็กเป็นเหล็กกล้า) สร้างอุตสาหกรรมต่อเรือและอุตสาหกรรม เครื่องจักรหนักและเคมีปลาย ค.ศ. 1970 สำเร็จ ซึ่งส่วนหนึ่งของความสำเร็จมาจากหน่วยงานรัฐ ที่ขับเคลื่อนตามเป้าประสงค์ของประเทศอย่าง แข็งขัน คือ “คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (The Economic Planning’ Board: EPB)” ซึ่งเปรียบเสมือน MITI ของญี่ปุ่นที่ได้รับอำนาจ เด็ดขาด ทำให้ EPB สามารถพิจารณาอนุมัติ โครงการต่าง ๆ จากภาคธุรกิจที่ยื่นขอได้ (Amsden, 1980, pp.81)

⁵ แชโบล คือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่ได้รับอำนาจจากนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้จนเติบโตเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ ที่กินส่วนแบ่งขนาดใหญ่ในของ GDP เกาหลีใต้ในปัจจุบัน

ในทำนองเดียวกัน ไต้หวันได้แต่งตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาขับเคลื่อนเศรษฐกิจ คือ “The Industrial Development Commission” พร้อมอำนาจและอิสระในการผลักดันอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ ไต้หวันจึงประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ความเข้มแข็งเช่นกัน เพียงแต่แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวันมีความพิเศษแตกต่างจากญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในรายละเอียด เนื่องมาจากการออกแบบนโยบายอุตสาหกรรมของภาครัฐที่แตกต่างกัน Robert Wade (1990) ได้เสนอทฤษฎีการจัดการตลาด (Governing the Market Theory) ว่าด้วยการกำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์และการจัดสรรทรัพยากรรัฐที่อ้างอิงมาจากปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในไต้หวันราวช่วง ค.ศ. 1950-1990 ไว้อย่างน่าสนใจ โดยทฤษฎีนี้มีรากฐานมาจากความเชื่อว่าการสั่งสมทุนเป็นกุญแจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น การที่รัฐออกแบบนโยบายอ้อมอุตสาหกรรมใดเป็นพิเศษ เงินลงทุนก็จะไหลไปสู่อุตสาหกรรมที่รัฐวางเป้าหมายนั้นมากกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ รัฐจึงเป็นผู้กำหนดและบริหารทรัพยากรที่ไหลเวียนในเศรษฐกิจ

ความน่าสนใจของไต้หวัน คือ การเลือกดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมที่ไม่อิงฐานความคิดแบบชาตินิยมแบบญี่ปุ่นหรือเกาหลีใต้ โดยไต้หวันเน้นพัฒนาเศรษฐกิจจากการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ (Foreign Direct Investments: FDIs) ภายใต้เงื่อนไขว่า

อุตสาหกรรมนั้นต้องเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ภายในประเทศ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่รัฐกำหนดไว้แล้ว อีกทางหนึ่งรัฐก็สนับสนุนธุรกิจท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็กในช่วงตั้งต้นในการต่อยอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นและเกาหลีที่เลือกใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งทางกฎหมายและการเงินเพื่ออ้อมผู้ประกอบการในประเทศให้เติบโตและกลายเป็นยักษ์ใหญ่มากกว่า

จากกรณีศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันในช่วง ค.ศ. 1960-1980 แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐของทั้งสามประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการยกระดับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่วางไว้เพื่อให้ภาคธุรกิจภายในประเทศสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยมีหน่วยงานราชการที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากกลุ่มกดดันใช้กลวิธีต่าง ๆ ในเชิงรุกทั้งทางด้านการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวก มอบแรงจูงใจด้านต่าง ๆ แม้กระทั่งเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจเพื่อให้ธุรกิจในประเทศเติบโตอย่างแข็งแกร่ง แสดงให้เห็นว่ารัฐเป็นผู้นำในการผลักดันเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ทั้งนี้ แม้มีตัวอย่างความสำเร็จในการยกระดับเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันโดยรัฐที่เข้มแข็ง ทว่า “บทบาทของรัฐ” ยังคงได้รับการตั้งคำถามถึงในทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะข้อกังขาเรื่องภาวะความเป็นตัวแสดง (Political Actor) ในทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เข้มแข็งต่อแรงต้านทั้งภายในและภายนอก (Almond, 1988⁶;

⁶ Almond (1988) เป็นนักคิดสายพฤติกรรมนิยม (Behaviorism) ซึ่งเชื่อว่าในระบบการเมือง (Political System) มีตัวแสดงหลายตัวที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงรัฐ ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐบาล และกองทัพ จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์รัฐในฐานะตัวแสดง ในทำนองเดียวกัน

Kaufman, Chernotsky and Geller, 1975⁷)

Peter Evans (1995) เติมเต็มช่องว่างโดยชี้ให้เห็นว่าโลกนี้มีทั้งรัฐที่เข้มแข็งและอ่อนแอ เขาศึกษาโครงสร้างรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม จึงมองว่าในการเป็นรัฐที่นำการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ กลไกราชการ (Bureaucratic Capacity) ในฐานะหัวใจของรัฐที่นำการพัฒนา จำเป็นต้องมี “ความเป็นอิสระโดยเปรียบเทียบ (Relative Autonomy)” เมื่อเทียบกับตัวแสดงอื่นในสังคม หมายความว่าหน่วยงานข้าราชการต้องมีอิสระในการขับเคลื่อนแผนงานให้บรรลุเป้าหมาย มีอำนาจกำหนดรูปแบบการพัฒนาโดยปราศจากการโดนครอบงำจากอิทธิพลภายนอก

ในทำนองเดียวกัน ผู้ประกอบการธุรกิจก็มีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐที่นำการพัฒนาอย่างจำเป็นต้องมี “ความสัมพันธ์ฝังรากลึก (Embeddedness)” กับตัวแสดงอื่นในสังคมด้วยเช่นกัน หมายความว่ารัฐต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และเอกชนให้ดี เพื่อให้เกิดการเจรจาต่อรองว่าด้วยเป้าหมาย นโยบาย และการบังคับใช้นโยบายกับภาคเอกชนได้ และทำให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการขับเคลื่อนประเทศไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ สายสัมพันธ์ที่ว่าไม่ใช่การอ้อมงูกันแบบเครือข่ายอุปถัมภ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่เป็นระหว่างหน่วยงานราชการในฐานะรัฐกับกลุ่มธุรกิจ เพื่อให้รัฐสามารถบังคับใช้นโยบายและให้ความช่วยเหลือ

เอกชนได้

สรุปได้ว่าเงื่อนไขในการผลักดันเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับว่ารัฐมี “ความเป็นอิสระที่ฝังรากลึก (Embedded Autonomy)” เท่าใด หน่วยงานราชการในฐานะเครื่องยนต์ต้องทำงานได้ด้วยตนเอง อย่างเป็นอิสระในลักษณะความร่วมมือที่แน่นแฟ้นกับเอกชน (Broadened Embedded Autonomy) (Evans, 1995, pp.17, 246) จึงจะทำให้การขับเคลื่อนประเทศเดินหน้าไปในทิศทางเดียวกันทั้งภาครัฐและเอกชนได้ โดยไม่ตกอยู่ในอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งลักษณะนี้สะท้อนความเข้มแข็งของรัฐในฐานะตัวแสดงทางการเมือง

ส่วนที่สอง: ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลัง

แม้ Evans ชี้ให้เห็นว่ารัฐมีบทบาทเข้มแข็งในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การร่วมมือกับภาคธุรกิจอย่างสมดุล อย่างไรก็ตาม Noppanun Wannathepsakul (2017, pp.193-198) วิเคราะห์ว่าในยุคปัจจุบันรัฐอ่อนพลังในด้านการพัฒนาลงเนื่องจาก (1) อำนาจของรัฐถดถอยลง เพราะรัฐในฐานะสถาบันหลักของสังคมเริ่มถูกแทนที่ด้วยสถาบันระหว่างประเทศ เช่น บรรษัทข้ามชาติที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎกติกาการค้ายุคใหม่ที่เน้นคุณค่าแบบเสรีนิยม เทคโนโลยีและการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้รัฐขาดความ

⁷ หนึ่งในงานสายทฤษฎีภาวะพึ่งพิง (Dependency Theory) ซึ่งทำหามุมมองเรื่องอธิปไตยของรัฐและอำนาจของมันในการพัฒนาเศรษฐกิจ เน้นศึกษาประเทศด้อยพัฒนาที่ขาดความเป็นอิสระจากอิทธิพลทั้งภายใน (ชนชั้นนำในประเทศ) และอิทธิพลภายนอก (ประเทศอดีตเจ้าอาณานิคม) จนทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจ

คล่องตัวในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และการผลิตสินค้าอยู่เกินขอบเขตการควบคุมโดยรัฐ (2) การมีพลังอื่นที่เข้ามาเปลี่ยนแปลงสังคมแทนที่รัฐ เช่น ภาคธุรกิจ หรือคนรุ่นใหม่ (3) ความอ่อนแอและความไร้อิสระของกลไกราชการที่สะท้อนผ่านการทำงานที่ขาดเอกภาพ ไม่มีการบูรณาการ และอยู่ใต้อิทธิพลของตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม จึงเกิดความกังขาเรื่องความเข้มแข็งของรัฐ และ (4) ลักษณะเฉพาะของตัวสังคมที่เอื้อต่อความสำเร็จในการพัฒนา แปลว่าความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจไม่ได้เกิดจากความเข้มแข็ง และความเป็นอิสระของรัฐเสมอไป

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งเชื่อว่ารัฐยังคงมีบทบาทอย่างมากในเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีระหว่างประเทศสูง โดยรัฐที่นำการพัฒนา มีการปรับตัวตามช่วงเวลา เช่น Sasada (2013) ชี้ว่ารัฐที่นำการพัฒนาของญี่ปุ่นอยู่รอดจากการปฏิรูปหลังสงครามได้ เพราะมีจุดเด่น คือ อุดมคติ (Idea) ของข้าราชการและกองทัพที่ต้องการควบคุมและแทรกแซงเศรษฐกิจ⁸ นำไปสู่การสร้างอุดมคติเชิงสถาบันหรือแนวทางความคิด (Ideational Guidance) ซึ่งเปรียบเสมือนแผนที่นำทางเศรษฐกิจ (Roadmap) ที่ส่งผลต่อการพัฒนาในระยะยาว ทำให้รัฐที่นำการพัฒนาของญี่ปุ่นมีความต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงก่อนสงคราม (1920-1936) จนกระทั่งยุคหลังสงคราม (1945) อย่างยั่งยืนได้

นอกจากนี้ ยังมี Nicolas Garvizu (2019) ที่ศึกษาการปรับตัวของรัฐที่นำการพัฒนาของญี่ปุ่นท่ามกลางกระแสเสรีนิยมใหม่และโลกาภิวัตน์ ผ่านกรณีศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกวัฒนธรรมด้วยนโยบาย Cool Japan ที่ดำเนินการโดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) และกองทุน Cool Japan โดยมีการร่วมมือกับสมาคมธุรกิจผ่านการประสานงานของหน่วยงานข้าราชการผู้กำกับดูแล พบว่าญี่ปุ่นใช้นโยบายส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน เช่น กองทุน The Cool Japan Fund และกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา (IPSH) แทนที่จะแทรกแซงการนำเข้าและส่งออกวัฒนธรรมอย่างเข้มข้นดังเช่นรัฐที่นำการพัฒนาในอดีต

งานศึกษาเกี่ยวกับรัฐที่นำการพัฒนาในเกาหลีใต้เองชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวเช่นกัน เกาหลีใต้เลือกปรับโครงสร้างรัฐให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับเศรษฐกิจโลก โดยดำเนินนโยบายเสรีนิยมใหม่มากขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา เช่น การแก้ไขกฎระเบียบทางการเงินให้เป็นสากล ผ่อนคลายการควบคุมการลงทุนจากต่างประเทศ ลดบทบาทของหน่วยงานราชการ เปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้น รวมถึงปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐ มอบอำนาจแก่งานงานอิสระที่ยึดมั่นในระบบตลาด มีการแก้กระบวนการกำหนดนโยบายการเงินใหม่เพื่อไม่ให้เกิดการควบคุมตลาด

⁸ ในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 1920–1945 ของญี่ปุ่น กลุ่มข้าราชการและกองทัพต้องการให้รัฐแทรกแซงเศรษฐกิจภายใต้อุดมคติที่เรียกว่าเศรษฐกิจในการควบคุม (tosei keizai ron)

เหมือนในอดีต ทำให้เกาหลีเป็นรัฐที่มีการแข่งขันแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Competition State) (Pirie, 2007, pp.144–145, 174–175) ซึ่ง Pirie มองว่าเอกชนในประเทศได้ประโยชน์จากการที่รัฐเกาหลีได้ตัดสินใจหลอมหลวมกับเศรษฐกิจของโลกและทำให้ธุรกิจเกาหลีได้ยังรักษาสถานะและความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้โดยเฉพาะเมื่อต้องการระดมทุนในเวทีนานาชาติ เห็นชัดจากการที่บริษัทต่าง ๆ ได้กำไรมากขึ้นเป็นอย่างมากตั้งแต่ ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา (Pirie, 2007, pp.278) เกาหลีใต้ที่จึงประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนตั้งแต่ ค.ศ. 1960-2010 โดยที่อำนาจรัฐในทางเศรษฐกิจไม่ได้หายไปตามกระแสเสรีนิยมใหม่เลย (Kwon, 2021)

ที่สำคัญคือ รัฐที่นำการพัฒนาขึ้นนับว่ามีบทบาทอย่างมากในเศรษฐกิจปัจจุบันที่มีการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีระหว่างประเทศสูง โดยมีบทบาทเชิงรุกด้านการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศผ่านการสนับสนุนการสร้างนวัตกรรมและการวิจัย การวางกลยุทธ์ด้านเทคโนโลยี และการสนับสนุนทางการเมืองต่อการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่มีความเสี่ยงสูงและใช้หน่วยงานรัฐส่งเสริมนวัตกรรม (Kim, 2020, pp.518–519) เช่น งานของ Hyeon-Ju Ahn และ Jai S. Mah (2007) พบว่าโครงการวิจัยและพัฒนาในระดับชาติ คือ หัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ เพราะแต่เดิมเกาหลีใต้และประเทศอุตสาหกรรมตอนปลายอื่น ๆ นิยมซื้อใบอนุญาตจากต่างชาติมากกว่าผลิตเทคโนโลยีขึ้นมาเอง ทว่านับตั้งแต่ช่วงต้น ค.ศ. 1980 เป็นต้นมารัฐบาลเกาหลีใต้เริ่มใช้

นโยบายสนับสนุนการวิจัยและนำร่องโครงการวิจัยและพัฒนาในระดับชาติ รวมถึงเกื้อหนุนโครงสร้างเชิงสถาบันให้สามารถผลิตเทคโนโลยีออกมาให้ได้ โดยมี “กลุ่มวิจัยและพัฒนา (R&D consortiums)” และ “สถาบันวิจัยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์และโทรคมนาคม (The Electronics and Telecommunication: ETRI)” เป็นผู้อุปถัมภ์สำคัญ ผลลัพธ์คือเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการยกระดับเป็นผู้ผลิตเซมิคอนดักเตอร์ และการก้าวขึ้นเป็นผู้นำด้านโทรศัพท์มือถือ ดังนั้น พวกเขามองว่าลักษณะรัฐที่นำการพัฒนาในเกาหลีใต้ยุคหลังนี้ตรงกับแนวคิดของนักรัฐนิยมที่เชื่อว่ารัฐเป็นผู้มีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ (Ahn and Mah, 2007, pp.377)

นอกจากนี้ ยังมีงานศึกษาต่อยอดทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลังซึ่งเสนอมุมมองเรื่องบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนไปหลังความสำเร็จในการสร้างอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์แรกเริ่มไว้อย่างน่าสนใจ Amsden และ Wan-Wen Chu (2003) ศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศเอเชียตะวันออกจากหลัง ค.ศ. 1980 โดยมองว่าภารกิจต่อไปของประเทศเหล่านี้คือการผลักดันเทคโนโลยีระดับสูงให้เกิดขึ้นท่ามกลางเจ้าตลาดชั้นนำทั่วโลก ได้หันมาอาศัยธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ความช่วยเหลือด้านวิจัยและพัฒนาผ่านหน่วยงานรัฐชื่อ “สถาบันเทคโนโลยีและการวิจัยภาคอุตสาหกรรม (Industrial Technology and Research Institute: ITRI)” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบ่มเพาะสตาร์ทอัพและช่วยเหลือภาคเอกชนในด้านวิจัยและพัฒนา รวมถึง

ความรู้ด้านวิศวกรรมและทักษะแรงงาน โดยมีวิธีการคือ ITRI รวบรวมหลายบริษัทเข้าร่วมทำวิจัยในโครงการหนึ่ง ๆ จนเกิดเป็นเทคโนโลยีของตัวเองขึ้นมา ทำให้เกิดบริษัท Taiwan Semiconductor Manufacturing Company Limited (TSMC) ซึ่งเป็นบริษัทผลิตเซมิคอนดักเตอร์ระดับโลก การมีอยู่ของบริษัทระดับชาติที่ร่วมมือกับรัฐ เช่น Hon Hai Precision Industry Company ทำให้ได้หัววันประสบความสำเร็จในการวางจุดยืนของประเทศในสายพานการผลิตโลก ในปลาย ค.ศ. 1990 ได้หัววันจึงกลายเป็นประเทศผู้ผลิตชิ้นส่วนอุปกรณ์ไอที ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์มากมายในโลก ทำให้ GDP ของประเทศไต้หวันร้อยละ 7 ต่อปีโดยประมาณ ทั้ง Hon Hai และ TSMC ล้วนกลายเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ถึงปัจจุบัน

งานศึกษานี้ทำให้ทราบว่ารัฐยังคงมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาของไต้หวันยุคหลัง ค.ศ. 1980 และมีคุณูปการสำคัญในการทำให้ไต้หวันสามารถแข่งขันกับประเทศเทคโนโลยีชั้นนำของโลกได้ โดยรัฐทำหน้าที่คัดเลือกอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ที่ต้องการ กำหนดแนวทางและดำเนินมาตรการเพื่อผลักดันอุตสาหกรรมนั้นให้เข้มแข็ง รวมถึงช่วยมอบเงินทุนให้กับเอกชนในด้านวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อให้ประเทศทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่รวดเร็วในโลก และเปลี่ยนผ่านสู่อุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงขึ้นได้ การที่รัฐมีการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างสถาบันประชาธิปไตย กระแสการแข่งขันในโลก และกติกการแข่งขันระดับนานาชาติมากขึ้น

ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะอ่อนแอลงในทางเศรษฐกิจ

ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาอย่างคงเปี่ยมไปด้วยพลังในการอธิบายปรากฏการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อื่น ๆ ของโลก Erez Maggor (2020) ศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่เฟื่องฟูของอิสราเอล พบว่านอกจากบทบาทด้านการอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน การกำหนดทิศทางเศรษฐกิจ การมอบเงินทุนแก่ภาคเอกชน การอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาที่มีความเสี่ยง การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ อันเป็นลักษณะปกติของรัฐที่นำการพัฒนายุคสมัยใหม่ เขาย้ำว่ารัฐยังต้องมีกลไกเชิงสถาบันหรือสมรรถนะในการตั้งเงื่อนไขแก่ภาคเอกชนแลกกับความช่วยเหลือ หมายถึงความสามารถในการตั้งเงื่อนไขและลงโทษบริษัทที่ไม่ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่รัฐวางไว้

ภาครัฐต้องมีศักยภาพในการบังคับใช้นโยบายอุตสาหกรรม เพื่อให้บริษัทเอกชนในประเทศปฏิบัติตามและสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ เงื่อนไขของอิสราเอลในการมอบเงินลงทุนการวิจัยและพัฒนาคือการบังคับให้เอกชนต้องผลิตสินค้าจากผลิตภัณฑ์/วัตถุดิบในประเทศ หรือใช้บริการซัพพลายเออร์ (Supplier) ในท้องถิ่น รวมถึงบังคับให้ต้องถ่ายโอนเทคโนโลยีล่าสุดให้บริษัทท้องถิ่น ซึ่งในส่วนนี้มีสถาบันรองรับด้านระเบียบและการตรวจสอบนวัตกรรม คือ “สำนักงานวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (The Office of the Chief Scientist: OCS) ริเริ่มโครงการแบ่งปันความเสี่ยงด้านนวัตกรรมเพื่อจัดหาเงินทุนสาธารณะสำหรับการวิจัยและพัฒนา

ในอุตสาหกรรมใหม่ที่ทันสมัย มีโครงการวิจัยที่สำคัญ คือ โครงการเสนอเงินทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนา (The R&D Grant Program) โดยมีเป้าหมายเพื่อการส่งออกภายใต้เงื่อนไขว่าต้องคืนทุนแก่รัฐในรูปแบบค่าธรรมเนียมร้อยละ 3-5 ต่อปี นอกจากนี้ รัฐยังจัดตั้งสถาบันการเงิน “Binational Industrial R&D Foundation: BIRD)” ซึ่งนอกจากจะให้เงินลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา แล้ว ยังช่วยเหลือในเรื่องการถ่ายโอนเทคโนโลยีจากบริษัทต่างชาติมาสู่บริษัทในประเทศ ให้คำปรึกษาแก่ภาคธุรกิจ และช่วยในการเปิดตลาดต่างชาติ

อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญในการก้าวเป็นประเทศอุตสาหกรรมขั้นสูงของอิสราเอลคือ ความร่วมมือจากตัวแสดงต่าง ๆ ได้แก่ ผู้นำธุรกิจภาคอุตสาหกรรม ภาคการเงิน แรงงานผู้ประกอบการ อดีตผู้นำทหาร และวิศวกร ภายใต้องค์กรที่ก่อตั้งโดยรัฐชื่อ “Israel Industry Center” หรือ MATIMOP ซึ่งกลายเป็นเวทีหลักสำหรับการประสานงานระหว่างกลุ่มธุรกิจและรัฐมีการประชุมรายเดือนและปีเพื่อรับข้อเสนอแนะและกลยุทธ์ และตัดสินใจร่วมกัน อำนาจความสะดวกให้รัฐในการยกระดับนโยบายตามที่ระบุไว้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขปัญหา รวมถึงเป็นกลไกเพื่อส่งเสริมการบ่มเพาะเทคโนโลยีขั้นสูงในช่วงตัวอ่อนจนสามารถขยายขนาดธุรกิจ ทำให้อิสราเอลประสบความสำเร็จในการนำนโยบายส่งเสริมนวัตกรรมมาบังคับใช้ สามารถเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่ให้องค์กรสร้างองค์ความรู้ในเชิงลึกมากขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับรัฐที่นำการพัฒนาในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น แอฟริกา ซึ่งพยายามเรียนรู้ความสำเร็จจากเกาหลีใต้ และประเทศเอเชียตะวันออกอื่น ๆ และค้นพบว่าปัจจัยสำคัญของรัฐที่นำการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ คือความมุ่งมั่นทางการเมืองที่สม่ำเสมอ ความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ และที่สำคัญคือมีการร่วมมือกันระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Kayizzi-Mugerwa & Lufumpa, 2020) China, India, Vietnam, etc. ตัวอย่างคือ บอตสวานาที่สถาปนารัฐที่นำการพัฒนาหลังได้รับเอกราชภายใต้รัฐบาลพรรคเดียวที่มุ่งเน้นการพัฒนา ดำเนินการโดยระบบราชการที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ มีภาคเอกชนที่เน้นการผลิต และการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Peter Meyns & Charity Musamba (eds.), 2010, pp.44–52) และเอธิโอเปียซึ่งอาศัยการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำในประเทศ (Lavers, 2023) multi-sector analysis of Ethiopia’s development project, examining how regimes maintain power during the extended periods required to bring about economic transformation. Specifically, Lavers explores how the Ethiopian Peoples’ Revolutionary Democratic Front (EPRDF, 1991-2019)

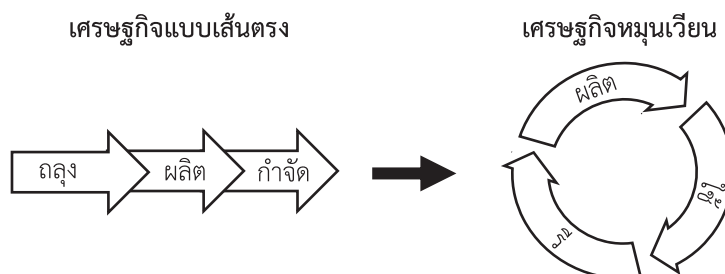
กล่าวได้ว่าแม้ว่าโลกาภิวัตน์และกฎกติกาการค้าแบบเสรีนิยม ณ ปัจจุบันทำให้รัฐแทรกแซงตลาดได้ยากต่างจากสมัยก่อน ทว่าในยุคที่มีการแข่งขันทางเทคโนโลยีระหว่าง

ประเทศสูง ยิ่งทำให้รัฐต้องกลับเข้ามาบิบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจอีกครั้งเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันแก่ธุรกิจในประเทศ รัฐจึงยังคงเป็นผู้เล่นสำคัญในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจเสมอ เพียงแต่มีการปรับตัวตามตลาดโลกที่มีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้น ต่างจากรัฐที่นำการพัฒนาในอดีตซึ่งกุมอำนาจกำกับเศรษฐกิจอย่างเด็ดขาดสมบูรณ์ นอกเหนือจากนั้น การศึกษาบทบาทของรัฐด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน อาจไม่ได้มีเพียงแค่แง่มุมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหนักหรือเทคโนโลยีขั้นสูงเท่านั้น แต่วิกฤติปัญหาใหม่ ๆ ที่รัฐเราอาจจำเป็นต้องอาศัยกลไกของรัฐในการแก้ไขเช่นกัน เช่น การพัฒนาเพื่อยกระดับสังคมหรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

ส่วนที่สาม: รัฐ ความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจหมุนเวียน

งานวิจัยรัฐที่นำการพัฒนายุคหลัง (Post-Developmental) ชี้ว่ารัฐที่นำพัฒนาผ่านตัวเป็นรัฐที่เน้นเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเทคโนโลยีเป็นหลัก สะท้อนพลวัต

การปรับตัวและแสดงควมมีชีวิตชีวาของทฤษฎีที่พร้อมรับมือความท้าทายใหม่ ๆ ทั้งนี้การพัฒนาไม่ได้มีเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ แต่ยังมีพัฒนาอื่น ๆ ที่ควรค่าแก่การศึกษา ซึ่งรวมถึงการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม อย่าง “ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)” ซึ่งมุ่งเปลี่ยนพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่แต่เดิมเน้นการฉกฉวยประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและสร้างขยะมหาศาลที่เรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบเส้นตรง (Linear Economy)” (OECD, 2021) ไปสู่การลดขยะและใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเปลี่ยนกระบวนการผลิตให้เน้นการนำทรัพยากรกลับมาใช้ให้ได้มากที่สุด เริ่มจากการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ยั่งยืน นำกลับมาใช้ใหม่ รีไซเคิล และลดการสร้างขยะเป็นวงจรเข้าหากันเป็นวงกลม (United Nations Industrial Development Organization: UNIDO) นับเป็นความท้าทายสำหรับหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก



ภาพที่ 1 แสดงการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจแบบเส้นตรงสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน

ผลสำรวจจากภาคธุรกิจทำให้รู้ว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างประสบความสำเร็จนั้นต้องอาศัยปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบและการควบคุมเข้ามาผลักดัน (Visvanathan and Anbumozhi, 2018, pp.100) ในส่วนนี้จึงเป็นการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนปัจจุบันและหาช่องว่างของประเด็นการศึกษาที่ยังขาดหายไป เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาเรื่องรัฐที่นำการพัฒนาต่อไปในอนาคต

บทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

Esarey, Haddad, Lewis and Harrell (2020) พบว่าประเทศเอเชียตะวันออกผันตัวเป็นรัฐเพื่อการพัฒนาเชิงนิเวศมากขึ้น (Eco-Developmental) โดยนำประเด็นเรื่องความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ พร้อมเครื่องมือสำคัญคือนโยบายและกฎหมาย เช่น จีนซึ่งออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้าที่สุดของโลกจำนวนหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีโครงการต่าง ๆ ในท้องถิ่นในลักษณะล่างขึ้นบนมากมาย เช่น โครงการปรับปรุงหมู่บ้านดั้งเดิมในเกาหลีใต้หรือโครงการผลิตไฟฟ้าในท้องถิ่นของญี่ปุ่น และสุดท้ายคือ NGO ด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างคนในชุมชนกับสิ่งแวดล้อม ผ่านการทำงานทางความคิด งานชิ้นนี้สะท้อนว่าประเทศที่เคยมีฐานอุตสาหกรรมการผลิตที่เข้มข้นเริ่มมีความ

เปลี่ยนแปลงในเชิงสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้งานชิ้นนี้รวบรวมการศึกษาความคืบหน้าด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศเอเชียตะวันออกเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้วิเคราะห์ปัจจัยการพัฒนาในทางการเมืองมากนัก

Rodriguez และคณะ (2022) ศึกษาความสำคัญของปัจจัยทางการเมืองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน พบว่าแรงกดดันจากรัฐบาลและพฤติกรรมของกลุ่มลูกค้าบีบให้ภาคธุรกิจต้องปรับใช้แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน เพราะธุรกิจต้องปรับตัวเข้ากับเศรษฐกิจหมุนเวียน แลกกับการสนับสนุนจากลูกค้าที่สนใจปัญหาสิ่งแวดล้อม ในทำนองเดียวกันการสนับสนุนจากรัฐบาลช่วยในเรื่องเทคโนโลยีกระบวนการผลิตและออกแบบ แม้คณะผู้วิจัยไม่พบหลักฐานที่แสดงว่าแรงสนับสนุนจากรัฐบาลและความผันผวนของตลาดส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบังคับใช้เศรษฐกิจหมุนเวียน แต่การสนับสนุนจากรัฐบาลส่งอิทธิพลต่อการนำแพลตฟอร์มดิจิทัลเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้ในองค์กรธุรกิจมากขึ้น ตามที่ Kazancoglu และคณะ (2020) ยืนยันว่าแรงสนับสนุนของรัฐบาลกระตุ้นให้ธุรกิจขนาดกลางและเล็ก (SMEs) เปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนจริง เนื่องจากรัฐบาลช่วยเหลือด้านการลงทุนในแพลตฟอร์มดิจิทัลรวมถึงทักษะที่จำเป็น ทั้งนี้ไม่ได้พูดถึงมิติด้านกลไกทางการเมืองอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ

ในทำนองเดียวกัน บทความของ Anthony Halog และ Sandra Anieke (2021) ศึกษางานวิจัยว่าด้วยการปรับใช้เศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านกรณีศึกษาในออสเตรเลียและประเทศพัฒนา

แล้วอื่น ๆ เพื่อหาคำตอบว่าอะไรคือวิธีการนำเศรษฐกิจหมุนเวียนไปใช้จริงสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ข้อค้นพบที่สำคัญมากอย่างหนึ่งคือบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนได้แก่ธุรกิจอุตสาหกรรม รัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างมีหน้าที่แตกต่างกันในการผลักดันการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน โดยในส่วนของกลไกทางการเมืองพวกเขาเชื่อว่ารัฐบาลจำเป็นต้องทำงานร่วมกันทั้งระดับชาติและท้องถิ่นในการให้เงินสนับสนุนและประสานงานกันเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมถึงให้ความรู้แก่สังคม ทว่าไม่ได้กล่าวถึงหน่วยงานราชการที่รับเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ทั้งในด้านกฎหมายหรือการบังคับใช้นโยบาย ทำให้ยังขาดมุมมองเรื่องการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่องในระดับปฏิบัติการ

นอกจากนี้ งานศึกษาของ Bilal และคณะ (2020) ยังชี้ว่าการนำรูปแบบเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้ล้มเหลวเพราะขาดกฎหมายที่เกื้อหนุนงานชิ้นนี้มุ่งสำรวจสถานะปัจจุบันของการนำเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างของประเทศกำลังพัฒนา 16 ประเทศ⁹ โดยเจาะจงสืบค้นอุปสรรคและช่องว่างของการพัฒนา พวกเขาพบว่าการบังคับใช้แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนในภาคการก่อสร้างค่อนข้างได้ผลลัพธ์ที่ไม่น่าพึงพอใจเพราะอุปสรรค 4 ประการ คือ (1) ขาดกฎระเบียบและกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งบรรเทาได้ด้วยการสนับสนุน

จากรัฐบาล การแก้ไขกฎหมายการก่อสร้าง การลงโทษผู้ฝ่าฝืน บัญญัติกฎหมายเศรษฐกิจหมุนเวียน (2) สังคมขาดความตระหนักรู้ (3) ขาดการสนับสนุนจากสถาบันต่าง ๆ ในด้านเงินลงทุนวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียน เงินอุดหนุนเทคโนโลยี การลดหย่อนภาษี เจ้าหน้าที่สนับสนุนท้องถิ่น (4) ขาดทุนทรัพย์ที่เพียงพอ ซึ่งอุปสรรคทั้งหมดที่กล่าวมา โดยเฉพาะการขาดการกำกับด้านกฎระเบียบสิ่งแวดล้อม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น สะท้อนความสำคัญของกลไกรัฐต่อการสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียนให้เกิดขึ้น

กล่าวได้ว่า งานศึกษาเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนทั่วโลกเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือให้ความสำคัญกับมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาลและกฎหมาย เช่นเดียวกับในประเทศสมาชิกอาเซียนที่การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนลำห้ Chettiyappan Visvanathan และ Venkatachalam Anbumozhi (2018) ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลประเทศอาเซียนไม่คำนึงถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเศรษฐกิจหมุนเวียน และไม่มีมาตรการสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนใด ๆ โดยระบุว่าบรรดาธุรกิจในภูมิภาคต่างส่งเสียงสะท้อนว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนจะเกิดขึ้นได้ด้วยการแทรกแซงระดับประเทศเท่านั้น อีกทั้งยังต้องการนโยบายที่ชัดเจนและกฎระเบียบที่เอื้อต่อความมั่นคงต่อการลงทุนระยะยาวการพัฒนาจึงจะไปในทิศทางเดียวกัน

⁹ Bilal และคณะ (2020, pp.5, 7) ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจจากผู้ตอบแบบสอบถาม 16 ประเทศ ได้แก่ จีน บังกลาเทศ ตุรกี มาเลเซีย อินเดีย ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ กาน่า เม็กซิโก บราซิล แอลเบเนีย เซอร์เบีย อียิปต์ เคนยา แอฟริกาใต้ และไนจีเรีย

อย่างไรก็ตาม Olga Sosnovska และ Olena Shtepa (2020) เริ่มพูดถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนงานวิจัยชิ้นนี้จึงพยายามระบุแง่มุมที่หลากหลายจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ เพื่อหาความเสี่ยงของการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน และหาเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว โดยค้นพบว่าการสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียนให้เกิดขึ้นจะเป็นไปไม่ได้เลยหากปราศจาก (1) การปรับโครงสร้างกฎระเบียบกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน (2) การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการเปลี่ยนแปลง (3) การสนับสนุนทางการเงินที่เพียงพอ (4) รูปแบบการทำธุรกิจ (5) จิตสำนึกในการใช้ผลิตภัณฑ์ที่หมุนเวียนได้ในสังคม และ (6) การสร้างโอกาสในการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้ผลิตสินค้าที่หมุนเวียนได้ จากเงื่อนไขที่กล่าวมา เห็นได้ชัดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนไม่อาจเกิดขึ้นได้จากความพยายามของเอกชนเท่านั้น เพราะต้องอาศัยกลไกรัฐช่วยอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และการเชื่อมโยงตัวแสดงจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้าหากัน โดยเฉพาะระหว่างองค์กรธุรกิจและรัฐ เพื่อเร่งการลงทุนให้เกิดเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขึ้นมารองรับเศรษฐกิจหมุนเวียน การสนับสนุนทางการเงินระหว่างรัฐและเอกชนดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างเศรษฐกิจหมุนเวียนขึ้นในหลายภาคส่วน

Sosnovska และ Shtepa (2020) จึงสรุปว่าระบบบริหารจัดการความเสี่ยงหรือเงื่อนไข 6 ข้อข้างต้น ต้องมี “รัฐ” เป็นกุญแจสำคัญ

โดยเป็นผู้จัดทำระบบบริหารจัดการความเสี่ยงตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจหมุนเวียนต้องเกิดจากนโยบายปกป้องอุตสาหกรรม และหน่วยงานรัฐ เช่น ธนาคารแห่งชาติควรให้การสนับสนุนด้านการเงิน หรือสถาบันด้านสิ่งแวดล้อมเองก็ต้องทำงานสอดคล้องไปด้วยกัน เช่น “สมาคมเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งสาธารณรัฐจีน (The China Association of Circular Economy)” ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบอนุรักษ์ทรัพยากร ปกป้องสิ่งแวดล้อม และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียนกับภาคอุตสาหกรรมและภาคเอกชน เป็นหน่วยงานสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจใหม่ในจีน งานชิ้นนี้จึงนับเป็นงานแรก ๆ ที่เริ่มมองเห็นความจำเป็นของรัฐในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนมากขึ้น

กรณีศึกษาที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก

วิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของรัฐในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน: เปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก ในช่วง ค.ศ. 2015–2022 ได้ศึกษาบทบาทของรัฐด้านพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์กภายใต้กรอบทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา ซึ่งเป็นพื้นที่การศึกษาที่ยังขาดแคลน เพื่อวิเคราะห์ลักษณะของความเป็นรัฐที่นำพัฒนาสมัยใหม่ว่ามีการปรับตัวอย่างไรต่อโจทย์การพัฒนาเศรษฐกิจปัจจุบันของโลกที่ทำนายมากขึ้นในด้านสิ่งแวดล้อม บทความนี้

วิเคราะห์ความเป็นรัฐที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในสามประเทศโดยเจาะจงที่บทบาทของหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง การตั้งเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และการดำเนินมาตรการส่งเสริม ดังนี้

เยอรมนี: รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วม

เยอรมนี เป็นหนึ่งในประเทศที่มีพื้นฐานภาคอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่ ซึ่งยังคงนำเข้าวัตถุดิบตั้งต้น (Raw Material) ในกระบวนการผลิตในปริมาณมาก (CEID, 2021, pp.27) การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนที่รื้อถอนกระบวนการผลิตใหม่ทั้งหมดเพื่อลดการผลาญทรัพยากรให้ได้มากที่สุดจึงเป็นความท้าทายอย่างมาก และต้องอาศัยแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่เอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ กระทรวงการศึกษาระบบการวิจัยและนวัตกรรม กระทรวงเศรษฐกิจ และ “สถาบัน Acatech” (National Academy of Science and Engineering) อันเป็นพันธมิตรหลัก จึงร่วมกันจัดตั้งโครงการความร่วมมือชื่อ “Circular Economy Initiative Deutschland (CEID)” ขึ้นมาเป็นเครื่องยนต์หลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติโดยเฉพาะ

คณะทำงาน CIED ภายใต้ Acatech เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ “การฝังรากเชิงสถาบัน (Institutional Embedding)” ของเยอรมนี (CEID, 2021, pp.66) ซึ่งเชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนต้องอาศัยสถาบันหรือหน่วยงานในการสร้างความมั่นใจว่าเยอรมนีจะสามารถเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน

ได้อย่างลุล่วง คณะทำงาน CEID ทำหน้าที่ในการค้นคว้าการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนแง่มุมต่าง ๆ ในเชิงลึก พร้อมประเมินความสามารถในเชิงนวัตกรรมของประเทศ เพื่อหาความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ในทางเศรษฐกิจหมุนเวียนให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ผลักดันกิจกรรมส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมเข้าหากัน เพื่อให้เกิดการเชื่อมโยง การแบ่งปันความรู้

ตามกรอบทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา Acatech/CEID ในฐานะหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้เคลื่อนไหวอย่างเป็นเอกเทศ คือหัวใจของรัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ของเยอรมนี นอกจากความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยตัวมันเองข้างต้น CEID ยังมีอำนาจในการรวบรวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาครัฐกิจประชาสังคม และวิชาการเข้าไว้ด้วยกันเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาวิสัยทัศน์และแนวทางในการนำเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติร่วมกัน (CEID, 2021, pp.45–47) โครงสร้างของ CEID นี้เองที่สะท้อนความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมที่แน่นแฟ้นกับเอกชน

คณะกรรมการ (Steering Committee) ของ CEID ประกอบด้วยตัวแทนระดับสูงจากภาคการเมือง อุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และประชาสังคม โดยมีผู้นำจากสถาบัน Acatech และคณะกรรมการกำกับดูแลจาก (1) ภาคการเมือง ได้แก่ กระทรวงศึกษาและการวิจัย กระทรวงสิ่งแวดล้อม และกระทรวงเศรษฐกิจและพลังงาน (2) ภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ตัวแทนจากบริษัท BMW, Covestro, Daimler,

Henkel, RLG (Reverse Logistics Group), SAP, Siemens และ Umicore (3) ภาควิทยาศาสตร์ ได้แก่ ตัวแทนจากมหาวิทยาลัยและสถาบันศึกษาชั้นนำในประเทศ และ (4) ภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิสภาพภูมิอากาศแห่งยุโรป World Economic Forum และ WWF Germany

ภายใต้โครงสร้างความร่วมมือที่แน่นแฟ้นระหว่างองค์กรที่หลากหลายดังกล่าว “แผนที่นำทางเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งเยอรมนี (Circular Economy Roadmap for Germany)” จึงมีแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนที่จำเพาะเจาะจงและคำนึงถึงผลกระทบต่อหลายภาคส่วน โดยอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์สำคัญที่ CEID (2021) เลือกเป็นการพัฒนานำร่อง คือ 1) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์ (Packaging) อันเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณค่าและอายุการใช้งานต่ำโดยมีเป้าหมายคือการสร้างอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ฟอสซิลย่อยสลายได้ (Defossilised Packaging)¹⁰ ที่มีวงจรการใช้ทรัพยากรแบบปิด (Closed Resource Loops) ทำให้บรรจุภัณฑ์สามารถ

นำกลับมาใช้ในอุตสาหกรรมซ้ำแล้วซ้ำเล่าได้ (2021, pp.52–54)

การเปลี่ยนแปลงนี้อาศัยเครื่องมือเชิงนโยบาย คือ 1) แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยรัฐเพิ่มต้นทุนแก่ธุรกิจที่ไม่ปฏิบัติตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยการกีดตันผ่านกฎหมายสำคัญคือ Germany Packaging Act ฉบับแก้ไขปี 2021¹¹ หรือ VerpackG บังคับให้ภาคธุรกิจต้องหันมาใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนตลอดห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ เช่น การบังคับชำระค่าธรรมเนียมในระบบจัดการขยะคู่ขนาน (Dual System)¹² (หมวดที่ 2) และบังคับให้ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ลงทะเบียนผู้ผลิตกับหน่วยงาน The Central Packaging Register Office (LUCID/ZSVR) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลความรับผิดชอบเรื่องรีไซเคิลและการใช้ซ้ำ รวมถึงบังคับให้รายงานวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตบรรจุภัณฑ์ (หมวดที่ 3) บริษัทจะมีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลเปิดต่อสาธารณะทำให้ง่ายต่อการติดตาม หากฝ่าฝืนมีค่าปรับ 100,000 ยูโร และอาจถูกระงับการจำหน่ายบรรจุภัณฑ์ได้ นอกจากนี้ยังระบุอัตราการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์

¹⁰ บรรจุภัณฑ์จากฟอสซิลซึ่งย่อยสลายได้ (Defossilised Packaging) เป็นบรรจุภัณฑ์ที่ผลิตจากวัตถุดิบที่มีรากฐานจากคาร์บอนที่หมุนเวียนได้ (Renewable Carbon) ซึ่งอยู่ในชีวมณฑล (Biosphere) บรรยากาศ (Atmosphere) เทคโนโลยี (Technosphere) แต่ไม่ได้มาจากพื้นโลก (Geosphere) สามารถผลิตจากทั้งชีวมวล (Biomass) และขยะพลาสติกรีไซเคิล ซึ่งคาร์บอนที่หมุนเวียนได้นี้จะวนเวียนระหว่างชีวมณฑล บรรยากาศ และเทคโนโลยี ก่อให้เกิดเศรษฐกิจคาร์บอนหมุนเวียน (Circular Carbon Economy) (Sustainable Plastics, 2023, pp.35–36)

¹¹ การแก้ไขกฎหมายฉบับปี 2021 ว่าด้วยตลาด การส่งคืนบรรจุภัณฑ์ และการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์คุณภาพสูง เป็นกฎหมายบังคับตามคำสั่งบรรจุภัณฑ์ของยุโรป 94/62/EC อ่านเพิ่มเติม: <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/>

¹² ระบบการจัดการขยะคู่ขนาน (The Dual System) เป็นระบบที่ผู้ผลิตและจัดจำหน่ายบรรจุภัณฑ์ต้องส่งคืนบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วกลับมาให้องค์กรส่วนกลางทำหน้าที่ในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์นั้นอย่างเหมาะสมต่อไป โดยผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่จ่ายค่าธรรมเนียมการจัดการแล้วจะได้รับเครื่องหมาย Green Dot ที่แสดงถึงความรับผิดชอบในฐานะผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ต่อสิ่งแวดล้อม

ขั้นต่ำเช่นกัน (ZSVR, 2023, pp.2) 2) เครื่องมือระเบียบข้อบังคับ คือมาตรฐานเชิงคุณภาพที่ควบคุมห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์ให้สอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน ได้รับการระบุในกฎหมาย VerpackG โดยห้ามใช้ส่วนประกอบหลายประการในกระบวนการผลิต (หมวดที่ 5) ในทางตรงกันข้ามการผลิตสินค้าจากวัตถุดิบที่สามารถรีไซเคิลได้มีผลต่อการประเมินค่าธรรมเนียมการออกแบบผลิตภัณฑ์เชิงนิเวศน์ (หมวดที่ 21) เพื่อจูงใจให้ผู้ผลิตเลือกใช้วัสดุที่สามารถรีไซเคิลใหม่ในคุณภาพสูงหรือใช้วัตถุดิบรีไซเคิลแล้วระดับสูงในการผลิตบรรจุภัณฑ์ใหม่ กฎหมายนี้ยังบังคับอัตราการรีไซเคิลขั้นต่ำควบคู่กับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการรีไซเคิล พร้อมมาตรฐานความปลอดภัยเพื่อสร้างความเชื่อมั่นต่อบรรจุภัณฑ์รีไซเคิล

อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์นำร่องเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนต่อมา คือ 2) อุตสาหกรรมแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้า (Traction Battery)¹³ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีคุณค่าและอายุการใช้งานสูงกว่าบรรจุภัณฑ์ และเป็นเป้าหมายสำคัญของเศรษฐกิจเยอรมนี โดยมีเป้าหมาย คือ (1) มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลอย่างครอบคลุมเพื่อค้นหาตำแหน่งแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้าที่สิ้นอายุการใช้งานแล้ว (EoL) และสามารถส่งคืนและแยกชิ้นส่วนแบตเตอรี่ใช้แล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การซ่อมแซมและฟื้นฟู

สภาพเพื่อยืดอายุการใช้งานของแบตเตอรี่ที่สิ้นสุดวงจรชีวิตในครั้งแรกแล้ว หรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้งานแบตเตอรี่ (Repurposing) โดยนำไปผลิตอีกครั้งหรือนำไปใช้งานอื่น ๆ ต่อตามความเหมาะสม (3) การเก็บรวบรวมแบตเตอรี่ได้อย่างทั่วถึงมากที่สุด และส่งไปจัดการต่อยังบริษัทที่เชี่ยวชาญในการจัดการวัตถุดิบในวงจรชีวิตที่สองหรือสามารถรีไซเคิลให้กลายเป็นวัตถุดิบรีไซเคิลคุณภาพสูงภายใต้การควบคุมของระบบขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) (CEID, 2021, pp.56–59)

เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ ภาครัฐเยอรมนีใช้กรอบนโยบาย ได้แก่ 1) แรงจูงใจทางเศรษฐกิจผ่านระบบมัดจำค่าซากผลิตภัณฑ์ (Deposit System) อย่างเป็นธรรม โดยพระราชบัญญัติแบตเตอรี่แห่งเยอรมนี (BattG2)¹⁴ ระบุให้ผู้จัดจำหน่ายมีหน้าที่เรียกค่ามัดจำซากผลิตภัณฑ์ (Deposit System) จากผู้ซื้อแบตเตอรี่รถยนต์ และคืนเงินมัดจำในกรณีที่ผู้บริโภคส่งแบตเตอรี่ที่ใช้แล้วกลับคืนเท่านั้น เพื่อจูงใจให้มีการนำส่งแบตเตอรี่รถยนต์กลับสู่กระบวนการอุตสาหกรรมอีกครั้ง นอกจากนี้ยังคำนวณค่าการออกแบบเชิงนิเวศน์โดยคำนึงถึงอายุการใช้งาน ความสามารถในการรีไซเคิลและการนำไปใช้ซ้ำของแบตเตอรี่ที่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทางเคมีแต่ละชนิด

¹³ แบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้า หรือแบตเตอรี่โพลีคลิฟท์ไฟฟ้า เป็นหัวใจสำคัญของยานพาหนะทำให้ยานพาหนะสามารถเคลื่อนที่ไปได้โดยมีกรดตะกั่วเป็นแหล่งพลังงานในระบบไฟฟ้า การขับเคลื่อนและใช้งาน นับเป็นส่วนประกอบยานยนต์สิ้นเปลืองที่มีอายุการใช้งานจำกัด

¹⁴ พระราชบัญญัติแบตเตอรี่ (BattG) มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 2021 อ่านเพิ่มเติม: <https://www.batteriegelgesetz.de/gesetzestexte/battg/>

(ส่วนที่ 2 มาตราที่ 7) 2) เครื่องมือระเบียบข้อบังคับ กลยุทธ์วัตถุดิบเพื่อจัดหาวัตถุดิบที่ไม่ใช่พลังงาน ฉบับแก้ไข ค.ศ. 2019 (BMW, 2019) เป็นกรอบนโยบายที่สร้างขึ้นมารับประกันการจัดหาวัตถุดิบที่จำเป็นต่ออุตสาหกรรมของเยอรมนีในระยะยาว ผู้ผลิตในประเทศต้องใช้วัตถุดิบอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยคำนึงถึงความสามารถในการใช้ซ้ำและรีไซเคิล (มาตรการที่ 13) และยกระดับการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรีไซเคิลในแร่เอิร์ธ อินเดียม แกลเลียม เจอร์เมเนียม และลิเทียม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของแบตเตอรี่ (มาตรการที่ 12) นอกจากนี้ยังเสนอกลไกทางการเงินเพื่ออุดหนุนธุรกิจที่มีความเสี่ยงจากการทดลองใช้วัตถุดิบที่เน้นรักษาสิ่งแวดล้อม (มาตรการที่ 9) รวมถึงส่งเสริมการนำแบตเตอรี่กลับมาใช้ใหม่ (BMW, 2019, pp.23)

พระราชบัญญัติแบตเตอรี่แห่งเยอรมนี (BattG2) บังคับให้ผู้ผลิตและจัดจำหน่ายแบตเตอรี่ต้องลงทะเบียนกับหน่วยงาน stiftung elektro-altgeräte register (Stiftung Ear) พร้อมระบุกระบวนการเก็บรวบรวมแบตเตอรี่ใช้แล้ว และบังคับติดตามแบตเตอรี่ที่มีสารอันตราย (หมวดที่ 3 มาตราที่ 17) นอกจากนี้ยังกำหนดอันตรายรีไซเคิล (ปริมาณแบตเตอรี่ใช้แล้วที่ได้รับการรีไซเคิลอย่างเหมาะสม

ในแต่ละปี) (หมวดที่ 14)

พระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน (Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG)¹⁵ ระบุข้อบังคับขั้นพื้นฐานในเศรษฐกิจหมุนเวียนและยืนยันระบบความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Responsibility)¹⁶ ว่าในการผลิต พัฒนา ผลิต แปรรูป หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์จะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ตามหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยผู้ผลิตต้องรับประกันว่าขยะที่เกิดขึ้นหลังการใช้งานนั้นจะถูกรีไซเคิลหรือกำจัดในลักษณะที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมตลอดวงจรชีวิต (ส่วนที่ 3 มาตราที่ 23-27)

นอกจากกรอบนโยบาย ภายใต้การกำกับของ Acatech ยังมีมาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรมบรรจุภัณฑ์และแบตเตอรี่กรรไกร ได้แก่ (1) โครงการค้นคว้าเชิงเทคนิค EIBA ว่าด้วยการบันทึกผัสสะ (Sensor Recording) การระบุอัตโนมัติ (Automated Identification) และการประเมินชิ้นส่วนที่ใช้แล้วจากข้อมูลผลิตภัณฑ์ที่เคยส่งมอบแล้ว เพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมผลิตภัณฑ์ใช้แล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Schlüter et al., 2021, pp.304–305) (2) โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy Card Deck for Business Model Workshops: CE-CA-WO)

¹⁵ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจหมุนเวียน (Kreislaufwirtschaftsgesetz: KrWG) ได้รับการแก้ไขล่าสุดวันที่ 2 มีนาคม 2023 อ่านเพิ่มเติม: <https://dejure.org/gesetze/KrWG>

¹⁶ ระบบความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Producer Responsibility: PR) หรือในแง่หนึ่งคือ ระบบขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) คือหลักการที่ยืนยันความรับผิดชอบของผู้ผลิตสินค้าหรือผู้ขายต่อสินค้าที่ผลิตตลอดวงจรชีวิต ตั้งแต่การออกแบบ ส่วนประกอบ ยันการกำจัดและรีไซเคิล

ซึ่งดึงบริษัทขนาดกลางจากทุกภาคส่วนเข้าร่วม เพื่อค้นหาศักยภาพและโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียนที่เหมาะสมให้เจอ (3) โครงการความร่วมมือหนังสือเดินทางแบตเตอรี่ (Battery Passport) เป็นมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับหนังสือเดินทางแบตเตอรี่ดิจิทัลที่ระบุอายุการใช้งาน/คุณภาพ ความสามารถในการใช้ซ้ำ และรีไซเคิล รวมถึงรอยเท้าคาร์บอน (กำลังดำเนินโครงการ) โดยพัฒนาร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอุตสาหกรรม (Battery Passport consortium) ได้แก่ บริษัท AUDI, BASF, BMW, Circular, FIWARE Foundation, IPK, TWAICE Technologies, Umicore และพันธมิตร ได้แก่ SYSTEMIQ, Global Battery Alliance (GBA), บริษัท GS1 Germany, KLiB, Mercedes Benz, RWE Generation, SAP และ VDE Renewables (SYSTEMIQ, 2023)

กล่าวได้ว่า ความเด็ดขาดของกลไกราชการเยอรมนีสะท้อนผ่านความเป็นอิสระในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน และการควบคุมด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวดและชัดเจน ซึ่งสร้างความท้าทายให้อุตสาหกรรมในประเทศต้องปรับตัวขนานใหญ่ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระโดยเปรียบเทียบของหน่วยงานราชการกับตัวแสดงอื่นในสังคม นอกจากนี้ รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ของเยอรมนียังมีลักษณะพิเศษที่เน้นการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐค่อนข้างมาก ไม่เพียงมีโครงสร้างหน่วยงานหลักที่เอื้อหนุนต่อการเจรจาต่อรองเป้าหมายและนโยบายของยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างลึกซึ้ง แต่ในกระบวนการผลักดันเศรษฐกิจเอง รัฐร่วมมือ

กับภาคเอกชนและประชาสังคมอย่างใกล้ชิด เช่นการจับมือกับบริษัทรถยนต์ยักษ์ใหญ่ระดับโลกสัญชาติเยอรมนีและบริษัทขนาดกลางอื่น ๆ ในกิจกรรมต่าง ๆ สะท้อนความสำคัญของสายใยระหว่างรัฐและสังคมที่ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของเยอรมนีสามารถตอบโจทย์ด้านสิ่งแวดล้อมที่ท้าทาย ในขณะเดียวกันก็ตรงกับความต้องการของอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ จุดแข็งของรัฐที่นำการพัฒนาในแบบเยอรมนีจึงเป็นการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคมและเอกชนได้อย่างเหมาะสม

ฟินแลนด์: รัฐที่นำการพัฒนาในฐานะผู้ขึ้นนำการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน

ฟินแลนด์ เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ตั้งเป้าเป็นผู้นำด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ฟินแลนด์มีพื้นฐานทางอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเครื่องจักรและอุปกรณ์ต่าง ๆ อุตสาหกรรมป่าไม้และอาหาร และโดดเด่นในด้านนวัตกรรมเชิงนิเวศน์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมระดับแนวหน้าของโลก แต่ในทางปฏิบัติแล้วการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างยั่งยืนยังคงเป็นความท้าทายของชาติ ด้วยเหตุนี้ “บทบาทของรัฐในฐานะผู้อำนวยความสะดวก ผู้สนับสนุนส่งเสริม ผู้วิจัย การพัฒนาและนวัตกรรม” (Sitra, 2016, pp.10) จึงมีส่วนในการผลักดันการเปลี่ยนผ่านครั้งนี้เป็นอย่างมาก และเช่นเดียวกับเยอรมนีที่เล็งเห็นความสำคัญของหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลและผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะที่ต้องเป็นอิสระและเข้มแข็ง ฟินแลนด์กำหนดให้ Sitra เป็นหน่วยงานที่มี “บทบาทหลัก” (Sitra, 2016, pp.6) ในการก่อร่างสร้างแนวคิดเศรษฐกิจ

หมุนเวียนขึ้นในสังคมฟินแลนด์

นับตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เป็นต้นมา “กองทุนนวัตกรรมแห่งฟินแลนด์หรือ Sitra” มีบทบาทนำในการผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนระดับชาติ และกลายเป็นหัวใจของรัฐที่นำการพัฒนาด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยทำงานเป็นพันธมิตรของยุทธศาสตร์ ผู้ดำเนินมาตรการสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเข้มข้นทั้งในเชิงความช่วยเหลือในการนำแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ การริเริ่มโครงการและการมอบเงินทุนให้กับโครงการเศรษฐกิจหมุนเวียนใหม่ ๆ (Laura Järvinen & Riku Sinervo, 2020, pp.42) โดยกองทุนอิสระ Sitra ได้รับอำนาจรับผิดชอบที่แยกส่วนออกมาจากรัฐส่วนกลางอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็ทำงานประสานความร่วมมือกับองคาพยพอื่น ๆ ของรัฐ ได้แก่ กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเศรษฐกิจและการจ้างงาน กระทรวงเกษตรและป่าไม้ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคมและการสื่อสาร กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการต่างประเทศ) สถาบันการวิจัย (สถาบันทรัพยากรธรรมชาติฟินแลนด์ สถาบันสิ่งแวดล้อมฟินแลนด์ Business Finland (BF) และองค์กร ELY Centre และ Motiva Oy (MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY, 2021, pp.12–13) โดยกระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงเศรษฐกิจและการจ้างงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการเตรียมการภาคปฏิบัติ (Finnish Government, 2021, pp.113)

โครงสร้างของกองทุนอิสระ Sitra ประกอบด้วยแกนกลางบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งโดย

รัฐสภาฟินแลนด์และตัวแทนทางการเมืองอื่น ๆ แบ่งออกเป็น (1) คณะกรรมการกำกับดูแลกองทุน ได้แก่ ประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบผ่านบริหารของกองทุนอิสระ Sitra ดังนั้นการลงทุนใด ๆ ของ Sitra จะได้รับการรายงานต่อรัฐสภาโดยตรง (2) เลขานุการคณะกรรมการกำกับดูแลกองทุนที่เป็นที่ปรึกษาอาวุโส และ (3) คณะกรรมการบริการกองทุนและบุคลากรที่เหลือได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยมีที่มาจากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสาขาวิชาความรู้ต่าง ๆ จากมหาวิทยาลัย (Sitra, 2023) โครงสร้างนี้สะท้อนความเป็นเครือข่ายทางการเมืองที่มีลักษณะเหนียวแน่นมากกว่าโครงสร้างคณะทำงาน CEID/acatech ของเยอรมนีที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากภาคธุรกิจขนาดใหญ่เข้ามามีส่วนรวมในโครงสร้างบริหารมากกว่า

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐที่นำการพัฒนาในแบบกองทุนอิสระ Sitra จะมีโครงสร้างองค์กรที่ปิดและจำกัดในฝ่ายการเมือง ทว่ากองทุนก็เปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกว่า 1,000 คนจากทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศผ่านกิจกรรมต่าง ๆ บนพื้นฐานของการสัมภาษณ์ และการอภิปรายอย่างต่อเนื่อง (Sitra, 2016, pp.10) เป็นความพยายามประสานงานกับตัวแทนอื่น ๆ ในสังคม และสะท้อนความเป็นรัฐสมัยใหม่ที่หน่วยงานรัฐมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดทิศทางการร่วมมือ แต่ในขณะเดียวกันก็ยืดหยุ่นในด้าน

การรับฟังความคิดเห็นจนเกิดเป็นแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติในนาม “การชี้นำวงจรผลิตภัณฑ์: แผนที่นำทางเศรษฐกิจหมุนเวียนฟินแลนด์ 2016-2025 (Leading the Cycle: Finnish Roadmap to a Circular Economy 2016-2025)” (MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY, 2021, pp.2) ซึ่งเป็นแผนที่นำทางที่จัดทำร่วมกับกระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและป่าไม้ กระทรวงเศรษฐกิจ และตัวแทนภาคธุรกิจและประชาสังคม ได้แก่

องค์กรกลางสหภาพแรงงานฟินแลนด์, SAK, สมาพันธ์อุตสาหกรรมป่าไม้ฟินแลนด์, หน่วยงานบริการสิ่งแวดล้อมภูมิภาคเฮลซิงกิ สภาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีฟินแลนด์ สมาพันธ์อุตสาหกรรมก่อสร้างแห่งฟินแลนด์ สถาบันสิ่งแวดล้อมฟินแลนด์ สมาพันธ์อุตสาหกรรมเคมีแห่งฟินแลนด์ Climate Leadership Council CLC และบริษัทต่าง ๆ ได้แก่ Biovacka, Baltic Sea Action Group, Neste, Pääjät-Häme Waste Management Ltd, Motiva, Lindström, Metsä Group, Enevo, Climate Leadership Council CLC, Outotec, Posti Group, Tekes, UPM, Lindström, Gasum, Lassila & Tikanoja, Konecranes, Ekokem Oy, Finnish Environment Industries YTP, Fortum, Konecranes และ UPM เป็นต้น (Sitra, 2016, pp.54)

ภายใต้การหารือกับตัวแทนที่ไม่ใช่ภาคการเมืองข้างต้น กองทุน Sitra ประกาศการเปลี่ยนแปลงสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นระบบ โดยตั้งเป้าหมายเป็นผู้บุกเบิก

ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ 5 กลุ่ม คือ ระบบอาหารที่ยั่งยืน (Sustainable Food System) อุตสาหกรรมป่าไม้ (Forestry) การขนส่งและโลจิสติก (Transport and Logistic) อุตสาหกรรมการผลิต (Technical Loops) และปฏิบัติการความร่วมมือระดับชาติ (Joint National Action) โดยเน้นย้ำความสำคัญของการทำงานอย่างเชื่อมต่อระหว่าง “รัฐในฐานะผู้นำ” (Sitra, 2016, pp.11) และทุกภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมอย่างไร้รอยต่อผ่านโครงการนำร่องที่เป็นรากฐานไปสู่ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครอบคลุมและปฏิบัติได้จริงเพื่อบรรลุเป้าหมายพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจหมุนเวียนที่กล่าวไว้ในภาพรวมได้ดำเนินกลยุทธ์หลายประการ ยกตัวอย่างการหลัก ๆ คือ

1) การดำเนินการตามนโยบาย (Policy Actions) พระราชบัญญัติขยะ (Waste Act) ฉบับแก้ไข (2022) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยยืนยันหลักการสำคัญอันดับหนึ่ง คือ การลดปริมาณขยะ โดยเมื่อสร้างขยะต้องคำนึงถึงการใช้อย่างคุ้มค่าด้วยการรีไซเคิล (หมวดที่ 2 มาตราที่ 8) และบังคับให้ผู้ผลิตใช้วัตถุดิบใหม่เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ใช้วัตถุดิบที่ได้จากขยะมาผลิตก่อน ผลิตภัณฑ์ต้องมีอายุการใช้งานและสามารถซ่อมแซม นำกลับมาใช้ใหม่และรีไซเคิลได้ในกรณีที่จำเป็น ผลิตภัณฑ์ต้องมีฉลากแสดงคุณสมบัติของผลิตภัณฑ์และชี้แจงการใช้ คัดแยก นำกลับมาใช้ใหม่ และการรีไซเคิล (สำหรับผู้จำหน่ายที่จัดการขยะ) และบังคับให้ผู้ผลิตจ่ายค่าธรรมเนียมความรับผิดชอบของผู้ผลิตโดย

คิดตามอัตราสินค้าที่วางขายในตลาด (มาตรา 63 417/2021)

2) การดำเนินโครงการหลัก (Key Projects) และโครงการนำร่อง (Pilots) เพื่อผลักดันอุตสาหกรรมเป้าหมายคือหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในฟินแลนด์ ตัวอย่างโครงการสำคัญที่ Sitra รับผิดชอบหลัก เช่น เวทีสาธิตผลิตภัณฑ์ชีวภาพใหม่ ๆ ระดับนานาชาติ (An International Demonstration Platform for New Bioproducts) โดย Sitra รับผิดชอบในการสร้างสมาคมบริษัทขนาดเล็กใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ชีวภาพจากป่าไม้ โดยมีการสาธิตแนวทางปฏิบัติตามหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน ทั้งในรูปแบบธุรกิจใหม่ การใช้ประโยชน์ของวัตถุดิบให้เกิดประโยชน์สูงสุดร่วมกันในอุตสาหกรรม (Industrial Symbiosis¹⁷) แสดงประโยชน์จากระบบควบคุมอัตโนมัติ (Automation) ในอุตสาหกรรมป่าไม้ และพัฒนาเทคโนโลยีชีวภาพ โดยร่วมมือกับสหพันธ์อุตสาหกรรมป่าไม้แห่งฟินแลนด์ สหพันธ์อุตสาหกรรมเคมีแห่งฟินแลนด์ พลังงานแห่งฟินแลนด์ และ นวัตกรรม Clic ในการดำเนินงาน (Sitra, 2016, pp.19–21)

ฟินแลนด์มีการดำเนินโครงการสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนที่น่าสนใจจำนวนมาก ทว่าแม้กิจกรรมจำนวนมากรับผิดชอบโดยหน่วยงานรัฐ เช่น โครงการส่งเสริมระบบอาหารที่ยั่งยืนในระดับภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงเกษตรและป่าไม้ และมีผู้ดำเนินการ

หลักเป็นหน่วยงานเทศบาลและเมืองต่าง ๆ อาทิ โครงการขนส่งอาหารเหลือทิ้ง (Yhteinen Pöytä: Shared Table) ของตำบลวานตาโมติวา หรือโครงการจัดซื้ออาหารสาธารณะของเทศบาล FISU เป็นต้น แต่ยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและเอกชนได้มีส่วนในการเป็นเจ้าของโครงการเศรษฐกิจหมุนเวียนเช่นกัน ซึ่งรวมถึงผู้ผลิตท้องถิ่น เช่น โครงการแปรรูปตะกอนความร้อนและการก่อสร้างโรงงานอัดเม็ดดำเนินการโดยบริษัท Outote Ecolan และ Nokia/Verte หรือโครงการการรีไซเคิลสารอาหารที่ดูแลโดยมูลนิธิ John Nurminen/Lahden Ateria ชาวประมงในภูมิภาค Lahti มูลนิธิทะเลสาบ Vesijärvi บริการด้านสิ่งแวดล้อม Lahti Päijät-Hämeen Kalatalouskeskus และ Lahti Greens (Sitra, 2016, pp.16–17)

การร่วมมือกับภาคเอกชนและประชาสังคมในการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนร่วมกัน ส่งผลให้รัฐที่นำการพัฒนาในแบบฉบับของฟินแลนด์สามารถผลักดันแผนงานต่าง ๆ ได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการปฏิบัติจริงในหลายระดับและลงมือโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมที่ไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐ ดังนั้น แม้ว่ารัฐที่นำการพัฒนาของฟินแลนด์จะมีโครงสร้างหน่วยงานแบบปิดที่สงวนเฉพาะตัวแสดงทางการเมืองและเน้นการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐ ซึ่งต่างจากเยอรมนี แต่ฟินแลนด์ไม่ใช่รัฐที่นำการพัฒนาแบบรวบอำนาจการขึ้นำเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากยังมี

¹⁷ Industrial Symbiosis คือ ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันในอุตสาหกรรมตั้งแต่ธุรกิจหรือโรงงาน 2 แห่งขึ้นไป จากการแลกเปลี่ยนวัตถุดิบข้างต่าง ๆ ทั้งพลังงาน ขยะ และเศษไม้ โดยที่ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์

การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมผ่านกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเปิดกว้างเช่นกัน

ลักเซมเบิร์ก: รัฐที่กระจายหน้าที่การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน

ลักเซมเบิร์ก ตั้งเป้าที่จะเป็น “ประเทศเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งแรกที่รูปแบบธุรกิจใหม่บนหลักการของผลิตภัณฑ์บริการ (the Product as a Service: PaaS)¹⁸ กลายเป็นมาตรฐาน” (Paul Schosseler et al., 2021, pp.18) ทว่าแตกต่างจากเยอรมนีและฟินแลนด์ ลักเซมเบิร์กไม่ได้แต่งตั้งหน่วยงานขึ้นมารับหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะ แต่มอบหมายให้กระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดผลักดันยุทธศาสตร์ในส่วนที่สัมพันธ์กับความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงแทน โดย “แผนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติลักเซมเบิร์ก หรือ Circular Economy Strategy Luxembourg (2021)” ซึ่งเขียนโดย “กระทรวงพลังงานและการวางแผนเชิงพื้นที่ (Ministries of energy and spatial planning: MEA) กระทรวงเศรษฐกิจ (MECO) กระทรวงสิ่งแวดล้อมภูมิอากาศและการพัฒนาที่ยั่งยืน (MECDD)” (Paul Schosseler et al., 2021) เป็นตัวกำหนดกรอบการผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนและภาระความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ โดยมีหน่วยงานรัฐหรือองค์กร

ระดับชาติที่ได้รับทุนจากกระทรวงต่าง ๆ ช่วยสนับสนุนในด้านการดำเนินการ เช่น เทศบาลบริษัทต่าง ๆ (Paul Schosseler et al., 2021, pp.19) พร้อมเครื่องมืออำนวยความสะดวกระหว่างหน่วยงานคือ

(1) หน่วยประสานงานเศรษฐกิจหมุนเวียนแห่งชาติ (The national CE Coordination Unit) สมาชิกคือตัวแทนจากกระทรวง MEA, MECO, MECDD และ MFIN ทำหน้าที่เป็นฐานความรู้และจุดติดต่อสอบถาม ให้ข้อเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐอื่น ๆ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม โดยกิจกรรมทั้งหมดขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีในกระทรวงดังกล่าว (2) แพลตฟอร์มการให้คำปรึกษาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเศรษฐกิจหมุนเวียน (The CE Stakeholder Consultation Platform) สำหรับแจ้งข้อมูลต่อองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และประสานงานกิจกรรมเศรษฐกิจหมุนเวียน และ (3) พอร์ทัลอินเทอร์เน็ต “Circular Economy Luxembourg” พอร์ทัลอินเทอร์เน็ตของรัฐที่ทำหน้าที่นำเสนอและอธิบายกลยุทธ์เศรษฐกิจหมุนเวียนของลักเซมเบิร์กอย่างเป็นอิสระ (Paul Schosseler et al., 2021, pp.24–26) ยูนิตย่อยเหล่านี้เปรียบเสมือนเครื่องมือสารสนเทศซึ่งยังขาดความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรมแบบหน่วยงาน CEID/Acatech และ Sitra

ด้วยลักษณะการกระจายความรับผิดชอบสู่กระทรวงหลากหลาย ส่งผลให้เป้าหมายยุทธศาสตร์ในการผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียน

¹⁸ ผลิตภัณฑ์บริการ (the Product as a Service: PaaS) เป็นโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียนแบบหนึ่ง que เปลี่ยนจากการซื้อขายขาดผลิตภัณฑ์ (Product) มาเป็นการขายบริการ (Service) แทน ในรูปแบบของการให้บริการเช่าสินค้าเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุด

ของลัทธิเศรษฐกิจมีความกว้างตามไปด้วย ต่างจากเยอรมนีที่เจาะจงพัฒนาในเรื่องของบรรษัทภิบาลและแบตเตอรี่รถยนต์ไฟฟ้า ลัทธิเศรษฐกิจมอบหมายภาระหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งครอบคลุมการพัฒนาในหลากหลายสาขา ได้แก่ ภาคการก่อสร้าง (Construction) ภาคการศึกษาและการฝึกอบรม (Education & Training) ภาคการเงิน (Finance) ภาคอาหารและวัสดุชีวภาพ (Food & Biomaterials) ภาคอุตสาหกรรม (Industry) และการค้าปลีก (Retail) เช่นเดียวกับเยอรมนีและฟินแลนด์ ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ลัทธิเศรษฐกิจใช้เครื่องมือด้านกฎระเบียบและมาตรฐาน รวมถึงโครงการต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน ได้แก่

1) กฎระเบียบและมาตรฐานรองรับ (Regulations & Standards) กฎหมายการจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม (Waste Management Law) ฉบับแก้ไขปี 2022¹⁹ เป็นมาตรการเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อมและลดการสร้างขยะทั้งกระบวนการ ซึ่งสำคัญต่อการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนและสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับประเทศในระยะยาว มีองค์ประกอบสำคัญต่อยุทธศาสตร์เศรษฐกิจหมุนเวียน คือ

มาตราที่ 19 การขยายขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility) บังคับให้มีการใช้ซ้ำและรีไซเคิลขยะ โดยไม่เพียงแต่มีผลต่อผู้ผลิตเท่านั้น

แต่ขยายความรับผิดชอบไปสู่ผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ใด ๆ ในลัทธิเศรษฐกิจเช่นกัน (ยกเว้นในกรณีที่ผู้ผลิตได้ทำตามข้อบังคับไปแล้ว) โดยทั้งผู้ผลิตและผู้จำหน่ายมีหน้าที่รับผิดชอบสินค้าที่จัดจำหน่ายออกไป กฎหมายข้อนี้บังคับให้ผู้ผลิตต้องยกระดับการออกแบบสินค้าเพื่อลดการสร้างขยะ ส่งเสริมการใช้ซ้ำและการรีไซเคิล โดยสามารถมอบหมายภาระเหล่านี้ให้แก่หน่วยงานเฉพาะด้านให้ดูแลแทนได้ แต่ต้องเป็นหน่วยงานที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีล่วงหน้าเท่านั้น

มาตราที่ 26 การวางแผนก่อสร้าง (Construction) และลงนามสัญญาที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงการป้องกันขยะ และการนำขยะกลับมาใช้ใหม่ และทำการจดรายการวัสดุต่าง ๆ ก่อนรื้อถอนอาคาร (มากกว่า 1,200 ลบ.ม.) และจำเป็นต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าขยะจากการก่อสร้างและรื้อถอนได้รับการคัดแยกประเภทเป็นไม้ เศษแร่ (คอนกรีต อิฐ กระเบื้อง เซรามิก และหิน) โลหะ แก้ว กระดาษแข็ง พลาสติก ปูนปลาสเตอร์ และของเสียอันตรายอย่างชัดเจน

2) โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน ประกอบด้วยโครงการขนาดใหญ่ระดับประเทศ ไปจนถึงขนาดย่อยที่ดำเนินการโดยหน่วยงานท้องถิ่น ในบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะโครงการเรื่อง เช่น โครงการเอกสารข้อมูลการหมุนเวียนของผลิตภัณฑ์ (Product Circularity Data Sheet: PCDS) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการผนวกเศรษฐกิจหมุนเวียนกับกลยุทธ์นวัตกรรม

¹⁹ กฎหมายการจัดการขยะของลัทธิเศรษฐกิจ แก้ไขวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 2022 อ่านเพิ่มเติม: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/06/09/a267/jo>

ที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data-driven Innovation Strategy) ซึ่งจะทำให้ลักเซมเบิร์กประสบความสำเร็จในการเป็นผู้นำด้านการบริการด้วยข้อมูลจากทั่วโลก โดยเครื่องมือนี้ช่วยภาคอุตสาหกรรมและผู้บริโภคให้เข้าถึงข้อมูลการไหลเวียนทั้งหมดของผลิตภัณฑ์อย่างน่าเชื่อถือ เป็นโครงการที่กระทรวงเศรษฐกิจพัฒนาร่วมกับภาคการผลิต และเตรียมยกระดับเป็นมาตรฐาน ISO/NP 59040 (Grotz et al., 2019)

โครงการ Fit4Circularity โดย Luxinnovation และ CleanTech เป็นความช่วยเหลือบริษัทต่าง ๆ ในการตัดสินใจนำแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนไปปฏิบัติ โดยมอบคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญที่เข้าไปตรวจสอบกระบวนการผลิตและการขายในทุกขั้นตอนของธุรกิจ และประเมินว่าบริษัทเหล่านั้นสามารถปรับใช้หลักการเศรษฐกิจหมุนเวียนได้อย่างไรบ้าง บริษัทหลายแห่งเข้าร่วม เช่น ALIPA Group, ASTRON, BAMOLUX, CONTERN และ RAMBORN

การเดินหน้าผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนของลักเซมเบิร์กอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่หลากหลายตามความถนัดเฉพาะด้าน โดยไม่ได้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน กล่าวได้ว่า รัฐที่นำการพัฒนาในแบบฉบับของลักเซมเบิร์กเป็นรัฐที่มีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการพัฒนาในแต่ละด้านให้กับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากรัฐที่นำการพัฒนาแบบเยอรมนีและลักเซมเบิร์กที่มีหน่วยงานย่อยที่ถูกดันขึ้นเป็นแนวหน้าทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลางและติดตามการพัฒนาในภาพรวม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ

เศรษฐกิจหมุนเวียนของลักเซมเบิร์กเองก็มีความไหลลื่นในแง่ของ “การประสานงานกันระหว่างผู้มีบทบาทภาครัฐและเอกชนตลอดห่วงโซ่คุณค่า” (Paul Schosseler (MEA), Christian Tock (MECO), Paul Rasqué (MECDD), 2021, pp.9–10) ไม่ได้มีลักษณะที่หยุดนิ่ง ใหญ่โตอะทะ หรือหน่วยงานราชการทำงานแบบแยกส่วน (SILO) และทับซ้อนกัน ดังนั้น แม้ลักเซมเบิร์กไม่ได้มีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจกำกับดูแลเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะ แต่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง หัวใจสำคัญคือการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน

สรุปสามประเทศ

รูปแบบรัฐที่นำการพัฒนาด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนในแบบฉบับของเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์กมีความแตกต่างกัน ในรายละเอียดในแง่ของการวางกลยุทธ์การพัฒนา เยอรมนีมอบหมายหน้าที่การขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนแก่ CEID/Acatech ซึ่งเปรียบเสมือนมันสมองหลักในการวางกลยุทธ์เชื่อมโยงตัวแสดงอื่น ๆ เข้าหากัน และคอยติดตามความคืบหน้าในการพัฒนา ส่งผลให้เยอรมนีสามารถผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนได้ในระยะยาว ในทำนองเดียวกัน ฟินแลนด์พึ่งพากองทุน Sitra ที่เป็นเครื่องยนต์หลักในการผลักดันนวัตกรรมให้ทำหน้าที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศ ในขณะเดียวกันก็ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนสอดคล้อง

ไปในทิศทางเดียวกัน ในทางตรงกันข้าม ลักเซมเบิร์กเลือกยุทธศาสตร์แบ่งงานกันทำ ซึ่งกฎเกณฑ์สำคัญอยู่ที่ความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน จึงส่งผลดีในแง่ความคล่องตัวของการทำงาน แม้จะไม่ได้มีหน่วยงานเล็ก ๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยเฉพาะก็ตาม

ทั้งสามประเทศยังมีความแตกต่างกัน ในแง่ของเป้าหมายยุทธศาสตร์เศรษฐกิจ ทุนเวียนและรายละเอียดของปฏิบัติการ พัฒนาที่สลับซับซ้อนและเป็นเอกลักษณ์ อันเนื่องมาจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจและเครือข่าย ธุรกิจในประเทศที่แตกต่างกันมาตั้งแต่ต้น โดยเยอรมนีเป็นผู้นำในเรื่องอุตสาหกรรม ยานยนต์ ฟินแลนด์แข็งแกร่งในด้านนวัตกรรม ป่าไม้และอาหาร และลักเซมเบิร์กโดดเด่น ในด้านการเงินและก่อสร้าง การเลือกพื้นที่ ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทุนเวียนเพื่อ ต่อยอดจุดแข็งเดิมของประเทศ เช่น เยอรมนี เลือกลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจทุนเวียนในอุตสาหกรรม แบตเตอรี่กริดไฟฟ้า ฟินแลนด์สนใจต่อยอด อุตสาหกรรมป่าไม้และอาหารสู่เศรษฐกิจ ทุนเวียน และลักเซมเบิร์กที่เลือกอุตสาหกรรม ก่อสร้างและการเงินให้มีลักษณะทุนเวียน ช่วยให้การเปลี่ยนผ่านเศรษฐกิจทุนเวียน เป็นไปได้อย่างราบรื่นและยังเสริมความสามารถ ในการแข่งขันที่มีอยู่แล้วให้แข็งแกร่งมากขึ้น การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ ทุนเวียนที่เหมาะสมจึงเป็นบทเรียนสำคัญ

แม้เยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก มีความแตกต่างกันเล็กน้อย แต่โดยภาพรวม จากมุมมองรัฐที่นำการพัฒนา ทั้งสามประเทศ

ต่างมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ในแง่ของการพัฒนา เศรษฐกิจทุนเวียนที่นำโดยภาครัฐอย่างแข็งขัน โดยมีลักษณะสำคัญ คือทั้งสามประเทศมอบหมาย อำนาจและอิสระภาพในการดำเนินการ ผลักดันเศรษฐกิจทุนเวียนให้กับหน่วยงาน ราชการภายในโดยเฉพาะ ช่วยให้เกิดความ คล่องตัวในการปฏิบัติ นับเป็นการใช้ศักยภาพ ของระบบราชการเพื่อผลักดันเป้าหมายเชิง ยุทธศาสตร์ในระยะยาวได้มีประสิทธิภาพที่สุด เพราะได้รับผลกระทบความผันแปรทาง การเมืองน้อย ตัวอย่างคือกองทุนอิสระ Sitra ที่สามารถลงทุนกับนวัตกรรมเศรษฐกิจ ทุนเวียนได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่อิงกับการ เปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ส่งผลให้ประเทศ สามารถผลักดันโครงการต่าง ๆ ทั้งในเชิง คุณภาพและปริมาณในระยะยาวได้ หน่วยงาน ราชการจึงเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อน เศรษฐกิจทุนเวียน ยิ่งรัฐเปิดช่องให้ภาครัฐกิจ และประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ยิ่งทำให้การพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งภาครัฐและเอกชน สะท้อนลักษณะของรัฐ ที่นำการพัฒนายุคสมัยใหม่ที่มีลักษณะ เปิดให้มีส่วนร่วมมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจ ยุคสมัยใหม่ที่เกี่ยวพันกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เศรษฐกิจทุนเวียน จึงไม่อาจตัดขาด จากบทบาทการพัฒนาเชิงรุกของรัฐได้

การพัฒนาเศรษฐกิจทุนเวียน ในประเทศไทย

ประเทศไทยเห็นความสำคัญของการ พัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และโอกาสในการเพิ่มความสามารถในการ แข่งขันของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความ

พยายามในการยกระดับประเทศด้วยโมเดลทางเศรษฐกิจใหม่ที่เรียกว่า “BCG” ซึ่งหมายถึง เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) โดยประกาศ “แผนยุทธศาสตร์ BCG in Action: สาขาเศรษฐกิจหมุนเวียน” ซึ่งเป็นแผนที่นำทางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะ ภายใต้การนำของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ที่ผ่านการปรึกษาหารือกับภาคเอกชน ภาครัฐ มหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย และเกษตรกรมาแล้ว โดยคาดการณ์ว่าจะช่วยสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่น้อยกว่า 2 แสนล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1 ต่อ GDP (NSTDA, 2020)

พื้นที่ยุทธศาสตร์ที่ประเทศไทยตั้งเป้าเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนในระยะ 5 ปี ได้แก่ (1) พลาสติกครบวงจร ให้สามารถรวบรวม แยกขยะ และหมุนเวียนนำมาใช้ประโยชน์อีกครั้งได้ทั้งวงจร (2) เกษตรและอาหาร ที่มีระบบกลไกการบริหารจัดการเพื่อลดขยะอาหารตลอดทั้งห่วงโซ่คุณค่า และสร้างจิตสำนึกในผู้บริโภค (3) วัสดุก่อสร้าง ที่มีความสามารถด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม และมีรูปแบบการก่อสร้างที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (NSTDA, 2020, pp.24) พื้นที่เหล่านี้ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อปัญหาด้านขยะมาก แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการต่อยอดเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจให้ประเทศได้เช่นกัน

ในเชิงกฎระเบียบ ประเทศไทยได้ออกกฎหมายยกเลิกการใช้พลาสติกครั้งเดียว (Single Use Plastic) แล้ว และมีแผนในการผลักดันกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง แต่ขยะพลาสติกยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ทั้งนี้หน่วยงานรัฐ รวมถึง สวทช. เดินหน้าเพื่อผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง โดยมีทีม “อนุกรรมการแผนงานกลุ่มเศรษฐกิจหมุนเวียน ภายใต้หน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (บพข.)” เป็นแนวทางในการส่งเสริมเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศไทย โดยสนับสนุนเงินทุนในโครงการวิจัยเศรษฐกิจหมุนเวียนจำนวนมาก พัฒนาความร่วมมือกับภาคธุรกิจ พัฒนาปัจจัยหนุนต่าง ๆ เช่น ระบบรองรับมาตรฐานผลิตภัณฑ์หมุนเวียนและแพลตฟอร์มต่าง ๆ และคอยติดตามความคืบหน้าด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างต่อเนื่อง

กลุ่มแผนงานเศรษฐกิจหมุนเวียน บพข. มีโครงการเรือธงที่น่าสนใจ 4 ประการ²⁰ คือ 1) โครงการแพลตฟอร์มการพัฒนาธุรกิจรูปแบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (CE Platform) ในชื่อ “GREEN2GET: แพลตฟอร์มของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน” ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มช่วยในการจัดการขยะอย่างครบวงจรในฐานะตัวกลางในการซื้อ-ขายขยะรีไซเคิล นับเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่อาจต่อยอดเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการเก็บรวบรวมข้อมูลผลิตภัณฑ์ตั้งแต่ต้นน้ำยันปลายน้ำที่เข้าถึงได้ง่ายสำหรับทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค และสะดวกต่อการมอง

²⁰ ความคืบหน้าในการดำเนินการผลักดันเศรษฐกิจหมุนเวียนโดย บพข. อ่านเพิ่มเติม: <https://pmuc.or.th/>

ภาพรวมและวางแผนการจัดการวงจรผลิตภัณฑ์ใช้แล้วที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

2) การพัฒนารูปแบบความร่วมมือในห่วงโซ่คุณค่า (CE Champion) ตัวอย่างคือ โครงการฟาร์มโคนมต้นแบบระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน (The Circular dairy farming) ที่มีการนำของเสียเหลือทิ้งจากฟาร์มมาสร้างมูลค่าเพิ่มในรูปแบบพลังงาน เช่น ปุ๋ยหมักจากมูลโค การเพาะเห็ดจากฟาง ปุ๋ยจากน้ำนมด้วยคุณภาพ เป็นต้น

3) การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมการใช้วัตถุดิบรอบสองเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มระดับอุตสาหกรรม (CE RDI) เช่น โครงการพัฒนาคุณภาพของพลาสติกพอลิเอทิลีนเทเรฟทาเลทรีไซเคิล (rPET) ซึ่งเป็นขยะบรรจุภัณฑ์ที่มีศักยภาพในการรีไซเคิลนำมาผลิตบรรจุภัณฑ์อีกครั้ง

4) การพัฒนาปัจจัยเอื้อต่อเศรษฐกิจหมุนเวียน ในด้านข้อมูลฐานและมาตรฐานเศรษฐกิจหมุนเวียน (CE Enabling Factor) เช่น การหาค่าหมุนเวียนของวัสดุ (Material Circularity Index: MCI) การหาค่ามาตรฐานกลางของผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการหมุนเวียนของวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในเยอรมนีและฟินแลนด์ คือ

- 1) มีการตั้งเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องการผลักดันโดยเฉพาะ คือ พลาสติกครบวงจร เกษตรและอาหาร และวัสดุก่อสร้าง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมไทยที่สร้างขยะปริมาณมหาศาลอย่างไม่สิ้นสุด
- 2) มีการกำหนดกลยุทธ์ในการ

เปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนที่ครอบคลุมและชัดเจน ทั้งในเชิงกฎหมายที่ต้องเพิ่มหรือแก้ไข มาตรการสนับสนุน ความพร้อมทางด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมรองรับ และในด้านการร่วมมือจากสังคม พร้อมระบุขอบเขตเวลาดำเนินการ

3) มีหน่วยงานรัฐทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาและประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ภาคเอกชนและประชาสังคม รวมถึงให้เงินทุนในโครงการวิจัยที่ช่วยพัฒนาระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนในประเทศ

4) เล็งเห็นความสำคัญของโครงการนำร่อง/โครงการหลักเพื่อนำไปสู่การพัฒนาเป็นรูปแบบธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียนที่เหมาะสมกับประเทศ และคำนึงถึงการขยายผลในภาคส่วนอื่น ๆ ต่อไป

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนของเยอรมนี ฟินแลนด์ ลักเซมเบิร์ก และไทย เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่เข้มแข็งของรัฐอีกครั้ง โดยรัฐกลับมาเป็นผู้นำหลักในการตั้งเป้าหมายยุทธศาสตร์ของประเทศ และเป็นตัวกลางในการรวบรวมผู้มีเสียได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้าหากันเพื่อปรึกษาและร่วมกันวางแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศมากที่สุด โดยทั้งสองประเทศที่กล่าวมาต่างมีการจัดเวทีเสวนารับฟังความคิดเห็นก่อนวางแผนที่นำการพัฒนาใด ๆ มีการแต่งตั้งหน่วยงานราชการขึ้นมารับหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนโดยเฉพาะ รัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้โดยมีเอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ ให้ความช่วยเหลือในโครงการริเริ่มต่าง ๆ รวมถึงอำนาจในการออกกฎหมายให้เอื้อต่อการเปลี่ยนผ่าน

เศรษฐกิจหมุนเวียน สะท้อนเอกลักษณ์ของรัฐ ที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ที่แม้ไม่มีอำนาจเด็ดขาด ในการแทรกแซงเศรษฐกิจเช่นเดียวกับรัฐ ที่นำการพัฒนาดั้งเดิม แต่ก็มีอำนาจในการ บังคับใช้นโยบายและมีบทบาทเชิงรุกมากกว่า รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ซึ่งถูกรอบงำ ด้วยกฎระเบียบการค้าเสรี

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยมีคุณสมบัติ ของรัฐที่นำการพัฒนาด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน ตามที่กล่าวไปข้างต้น โดยเฉพาะการแต่งตั้ง หน่วยงานรัฐขึ้นมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ หมุนเวียนอย่างเป็นอิสระ แต่การเป็นรัฐที่นำการ พัฒนาอันสมบูรณ์ยังต้องอาศัยการใช้อำนาจ รัฐเพื่อควบคุมให้เกิดการพัฒนาที่พึงประสงค์ อย่างเข้มข้นขึ้น เช่นเดียวกับเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์ก ที่มีการใช้อำนาจรัฐในการ ออกกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อบังคับให้ ผู้ผลิต/ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ต้องปรับตัวเข้าสู่แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน อย่างเข้มงวดไทยเองยังต้องการแรงกระตุ้นในเชิง มาตรการและกฎระเบียบที่รัดกุมกว่าเดิมมาก หากสามารถตรากฎหมายและบังคับใช้ มาตรการสนับสนุนเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่าง เด็ดขาดได้ ประเทศไทยย่อมประสบความสำเร็จ ในการเป็นรัฐที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน

ข้อเสนอแนะ

ภายใต้การนำของ บพข. และการสนับสนุน จาก สวทช. และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ประเทศไทย มีการดำเนินการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน ในลักษณะเดียวกับ CEID/Acatech ของ เยอรมนี และ Sitra ของฟินแลนด์ คือมีการ

กำหนดพื้นที่เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ หมุนเวียนที่เป็นปัญหาคอขวดของประเทศ เช่นกัน และมีแนวทางการปฏิบัติการที่ค่อนข้าง ครอบคลุมคล้ายคลึง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย ยังสามารถปรับใช้บทเรียนจากกรณีศึกษาของ เยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์กเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะ ในด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวด และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการ จัดการขยะอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระบบ ดังนี้

1) การใช้เครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อเพิ่ม แรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลประโยชน์ ทางภาษีหรือการลดเว้นค่าธรรมเนียมแก่ผู้ผลิต และผู้จัดจำหน่ายสินค้าและบริการที่ปฏิบัติ ตามหลักการเศรษฐกิจหมุนเวียน ใช้วัตถุดิบ ที่สามารถรีไซเคิลได้ หรือผลิตสินค้าจากวัตถุดิบ รีไซเคิลในอัตราส่วนที่กำหนด ในขณะเดียวกัน ก็บังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมความรับผิดชอบ ด้านสิ่งแวดล้อมกับธุรกิจแบบเดิมโดยขึ้นอยู่กับ อัตราสินค้าที่วางขายในประเทศ

2) การกระชับกฎระเบียบและข้อบังคับ โดยใช้ระบบขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (EPR) บังคับให้ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ ต้องลงทะเบียนผลิตภัณฑ์ ระบุชนิดและที่มา ของวัตถุดิบ ความสามารถในการใช้ซ้ำ และการ รีไซเคิล และรายงานแผนการจัดการผลิตภัณฑ์ ที่สิ้นอายุการใช้งานแล้วต่อเจ้าหน้าที่ กำหนด มาตรฐานขั้นต่ำในการใช้วัตถุดิบรีไซเคิลในการ ผลิตและบังคับให้ใช้วัตถุดิบใหม่ในการผลิต เท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ผลักดันการใช้ พลาสติกและวัตถุดิบอื่น ๆ ที่สามารถรีไซเคิลได้ ในการผลิตบรรจุภัณฑ์ และควบคุมการใช้

วัตถุดิบที่เป็นอันตรายและรีไซเคิลไม่ได้ในการผลิตให้น้อยที่สุด

3) การเตรียมโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยคำนึงถึงโอกาสของไทยในการเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้านการผลิต ส่งออก และให้บริการโซลูชันเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียน จำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยของวัตถุดิบรีไซเคิลเพื่อสร้างความเชื่อมั่น สร้างระบบส่งคืนผลิตภัณฑ์ใช้แล้วที่ครอบคลุม โดยมีเครือข่ายที่เป็นมืออาชีพทำหน้าที่เก็บรวบรวม แยก และรีไซเคิลหรือนำไปใช้ในจุดประสงค์อื่น ๆ ตามความเหมาะสม จำเป็นต้องสร้างระบบที่เชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่ผู้บริโภคและผู้ผลิตสามารถเข้าถึงได้ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล ทำฉลากสินค้าหมุนเวียน พัฒนาระบบติดตามผลิตภัณฑ์เพื่อประสิทธิภาพในการเก็บรวบรวมอย่างทั่วถึง สร้างช่องทางให้คำแนะนำและความรู้เชิงเทคนิคในการปรับใช้แนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียนในธุรกิจแก่ผู้ประกอบการที่สนใจ

4) การสร้างตัวชี้วัดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้แน่ใจว่าไทยสามารถเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนตามกลยุทธ์ที่ภาครัฐวางไว้ได้ ตัวชี้วัดความก้าวหน้าด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนนี้ต้องมีความครอบคลุม โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยเรื่องการรีไซเคิล/การใช้ซ้ำ ผลิตภัณฑ์ที่สิ้นสุดอายุการใช้งานแล้ว รวมถึงปริมาณขยะในแต่ละปีเพื่อวัดผลลัพธ์ของการพัฒนา

5) การสร้างความตระหนักรู้ในสังคม เพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและขยายตลาดภายในประเทศให้ใหญ่ขึ้น ผ่านการ

จัดกิจกรรมรณรงค์ และบรรจุลงในหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนและสถาบันการศึกษาอื่น ๆ เช่นเดียวกับในเยอรมนีและฟินแลนด์

สรุป

“ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา (Developmental State)” อธิบายความเกี่ยวข้องระหว่างรัฐและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเป็นรูปธรรมผ่านประสบการณ์ในเอเชียตะวันออก ซึ่งพิสูจน์ว่ารัฐมีบทบาทเชิงรุกในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดย Evans (1995) ย้ำว่ารัฐมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจตรงเท่าที่ตัวมันมีความเป็นอิสระที่ฝังรากลึกเมื่อเทียบกับตัวแสดงอื่น แม้รัฐอาจจางหายไปจากบทสนทนาว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจตามกาลเวลาก็ตาม (Noppanun, 2017) ทั้งนี้ก็คิดสำนักรัฐที่นำการพัฒนารุ่นใหม่ยังคงยืนยันว่ารัฐยังเป็นตัวแสดงสำคัญอย่างมากในเศรษฐกิจโดยปรับตัวตามกาลเวลา (Hironori Sasada, 2013; Kwon, 2021; Nicolas Garvizu, 2019; Pirie, 2007) เฉพาะภาคส่วนที่มีการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีสูง โดยรัฐมีบทบาทหลักในฐานะผู้ผลักดันการวิจัยและพัฒนา ควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน (Ahn & Mah, 2007; (Kayizzi-Mugerwa & Lufumpa, 2020))

ตัวอย่างสำคัญ คือ เกาหลีใต้ในยุคหลังที่หันมาอุดหนุนเทคโนโลยีขั้นสูง (Wong, 2011) ไต้หวัน หรืออิสราเอลที่รัฐเป็นทั้งผู้กำหนดทิศทางเศรษฐกิจและมอบเงินทุนวิจัย (Maggor, 2021) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Amsden and

Wan-Wen Chu, 2003) หรือประเทศอื่น ๆ (Lavers, 2023; Peter Meyns & Charity Musamba (eds.), 2010) ซึ่งเป็นเอกลักษณ์สำคัญของรัฐที่นำการพัฒนายุคใหม่ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา ยังคงมีความยืดหยุ่น สามารถปรับใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์เศรษฐกิจ แม้มีความท้าทายใหม่ ๆ เกิดขึ้นตลอดเวลาก็ตาม

หนึ่งในความท้าทายใหม่ของรัฐคือ “ระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน” ที่เป็นโจทย์ใหม่ด้านการพัฒนาทั่วโลก งานศึกษาเรื่องการปฏิรูปสู่เศรษฐกิจหมุนเวียนในหลาย ๆ ประเทศชี้ชัดว่าภาคเอกชนไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพียงลำพัง แต่ต้องการอาศัยปัจจัยทางการเมืองเข้ามาควบคุมและผลักดัน (Visvanathan and Anbumozhi, 2018) ทว่างานส่วนใหญ่ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐหรือหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน เพราะให้น้ำหนักกับรัฐบาลในฐานะปัจจัยสำคัญมากกว่า (Esarey et al., 2020; Rodriguez et al, 2022; Bilal et al, 2020; Halog & Anieke, 2021) อย่างไรก็ตาม เริ่มมีงานที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐมากขึ้น มองว่ารัฐเป็นกุญแจการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน ในฐานะผู้ออกแบบนโยบายเศรษฐกิจ ผู้สนับสนุนด้านการเงิน ผู้รักษากฎระเบียบต่าง ๆ ผ่านหน่วยงานรัฐ (Sosnovska & Shtepa, 2020)

เยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์กเป็นหนึ่งในกรณีศึกษาที่เน้นย้ำว่าการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนเกิดขึ้นได้ภายใต้องค์ประกอบของรัฐ (ระบบราชการ) ที่ทำงานอย่างเป็นอิสระและเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกัน และมีความต่อเนื่อง หมายความว่ารัฐยังคงมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยเฉพาะเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมเช่นเศรษฐกิจหมุนเวียน ซึ่งเป็นโจทย์การพัฒนาใหม่ที่ท้าทายไม่แพ้การพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง ความน่าสนใจคือรัฐที่นำการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจหมุนเวียนนี้ยังมีบทบาทในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่เข้มข้นกว่ารัฐที่นำการพัฒนาในยุคหลังที่เน้นเรื่องเทคโนโลยีขั้นสูง เพราะไม่เพียงแต่เป็นผู้ผลักดันการวิจัยและพัฒนาและให้ความช่วยเหลือทางการเงินเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้เล่นหลักในการกำหนดทิศทางการพัฒนา สร้างพื้นที่แห่งการมีส่วนร่วม เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากเศรษฐกิจหมุนเวียนอื่น ๆ ได้ร่วมแสดงความคิดเห็น โดยมีตัวมันเองเป็นแกนกลางการพูดคุยเจรจา สามารถบังคับใช้ยุทธศาสตร์เฉพาะที่วางไว้แล้วอย่างตรงจุด พร้อมวางกฎระเบียบรองรับ ส่งผลให้รัฐที่นำการพัฒนาเยอรมนี ฟินแลนด์ และลักเซมเบิร์กสามารถดำเนินแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนได้จริง

คุณลักษณะสำคัญของรัฐที่นำการพัฒนาแบบต่าง ๆ			
	รัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิม	รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่	รัฐที่นำการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจหมุนเวียน
อำนาจรัฐ	รัฐ “กำกับ” การพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะอำนาจนิยม	รัฐมีบทบาทในการ “สนับสนุน” ยุทธศาสตร์ของประเทศ และลดการแทรกแซงเศรษฐกิจลง	รัฐ “ชี้นำ” การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน
ความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ	รัฐเป็นผู้คุมทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด	รัฐเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชน	รัฐเป็นตัวกลางในการหาหรือวางแผน และร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมอย่างใกล้ชิด
ยุทธศาสตร์การพัฒนา	อุตสาหกรรมหนักและเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น การผลิตรถยนต์ การต่อเรือ เป็นต้น	อุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีความซับซ้อน โดยเฉพาะอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น ชิป เซมิคอนดักเตอร์ เป็นต้น	อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน เช่น แบตเตอรี่ ยกรถไฟฟ้า หรือพลาสติก

ตารางที่ 1 แสดงคุณลักษณะของรัฐที่นำการพัฒนาแบบต่าง ๆ

รัฐที่นำการพัฒนาไม่ว่าในสมัยใด ล้วนมีลักษณะเด่นที่ความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ ทว่ารัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิม รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ และรัฐที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนยังมีความแตกต่างกันในเชิงความเข้มข้นของบทบาทรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่บ้าง ดังนี้

ลักษณะเด่นของรัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิมนั้น เน้นการแทรกแซงเศรษฐกิจของประเทศอย่างเข้มข้น ทั้งในด้านการตัดสินใจวางแผนทางการพัฒนา การควบคุมปริมาณเงินไหลเข้าออกและเงินตราต่างประเทศเพื่อประโยชน์ด้านอัตราแลกเปลี่ยน ควบคุมการนำเข้าสินค้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ อำนาจทางการเมืองที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดส่งผลให้รัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิมสามารถควบคุมเศรษฐกิจ

ในลักษณะอำนาจนิยมได้และมีความคล่องตัวในการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมสูง กลุ่มเอกชนที่ได้รับเลือกหรือมีความใกล้ชิดกับรัฐล้วนได้ประโยชน์จากการอุ้มชูของรัฐนี้ ในฐานะธุรกิจเป้าหมายเพื่อแข่งขันกับต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม โลกาภิวัตน์บีบให้รัฐต้องปรับตัวเข้ากับกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจของโลกที่มีความเป็นเสรีนิยมใหม่มากขึ้น รัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิมจึงอ่อนพลังในการแทรกแซงเศรษฐกิจลง ทำให้รัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ผ่อนปรนมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศในลักษณะชาตินิยมลง แต่รัฐยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักด้านการสนับสนุนอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันกันระหว่างประเทศชั้นนำของโลกอย่างเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์

หรืออุตสาหกรรมที่มีศักยภาพอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมวัฒนธรรม แนวทางหลักของรัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ คือการดำเนินนโยบายสนับสนุนการวิจัยและพัฒนา ควบคู่ไปกับมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเอกชนเป็นหลัก โดยไม่เข้าไปบิดเบือนราคาหรือแทรกแซงตลาดโดยตรงเหมือนรัฐที่นำการพัฒนาในอดีต แต่รัฐสมัยใหม่ทำหน้าที่คอยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศเท่านั้น

ในทำนองเดียวกัน รัฐที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนไม่สนใจบิดเบือนราคาหรือแทรกแซงตลาดเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกิจในประเทศ ทว่าแตกต่างจากรัฐที่นำการพัฒนาสมัยใหม่ รัฐที่นำการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนนั้นมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในด้านการวางแผน การชี้นำ และดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมยังถือเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยง จึงต้องการแรงกระตุ้นจากภาครัฐอย่างหนัก ส่งผลให้รัฐกลับมาเป็นผู้มีบทบาทด้านการพัฒนาอีกครั้ง โดยมีจุดเด่นคือรัฐวางแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมมากขึ้น ผ่านเวทีพูดคุยและการเจรจาต่อรอง ซึ่งแตกต่างจากรัฐที่นำการพัฒนาดั้งเดิมที่รัฐกิจขนาดใหญ่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นหลัก

กล่าวได้ว่า ทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนา มีพลวัตการอธิบายปรากฏการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเข้ากับยุคสมัยตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน แม้เผชิญความท้าทายอันหลากหลาย รัฐยังคงหยั่งยืนในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาท

ด้านการขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างโดดเด่นและน่าสนใจ เมื่อโลกเผชิญโจทย์ปัญหาใหญ่ด้านความท้าทายทางสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมถอยจนเกิดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบใหม่ในชื่อเรียก “เศรษฐกิจหมุนเวียน” รัฐจึงจำเป็นต้องพลิกบทบาทตนเองเป็นผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ หัวข้อการศึกษาดังกล่าวในทางรัฐศาสตร์ยังคงขาดแคลน ผู้เขียนเล็งเห็นว่าการศึกษาศรษฐกิจหมุนเวียนในมุมมองทางรัฐศาสตร์มีความจำเป็นอย่างมากในการอธิบายความคืบหน้าหรือถดถอยของการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนในแต่ละประเทศอย่างรอบด้าน และมีคุณูปการต่อทั้งการศึกษาในสาขาสีงแวดล้อม และการศึกษาว่าด้วยรัฐที่นำการพัฒนาในทางรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์อย่างบูรณาการต่อไป

ช่องว่างในการศึกษา

งานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนในหลากหลายประเทศ ได้พิสูจน์ว่าพลังของภาคเอกชนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการปฏิวัติระบบเศรษฐกิจของโลกที่เป็นอยู่ เพราะยังขาดปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาเกื้อหนุนทั้งในด้านนโยบาย กฎหมาย มาตรการสนับสนุนทางการเงินและความรู้ โดยนักวิชาการส่วนใหญ่ให้น้ำหนักกับบทบาทของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Sosnovska และ Shtepa (2020) ซึ่งมุ่งวิเคราะห์เงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนให้เกิดขึ้นได้จริง ชี้ให้เห็นว่า “รัฐ” คือกุญแจสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน โดยเป็นหนึ่งในกลไกทางการเมืองที่ช่วยให้การปฏิบัติตาม

นโยบายเป็นไปอย่างต่อเนื่องท่ามกลางพลวัตความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาของฝ่ายการเมือง เพราะหัวใจสำคัญของการพัฒนาใหม่นี้ คือการเชื่อมโยงภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบเข้าด้วยกันทั้งรัฐและองค์กรธุรกิจ จุดเด่นของงานชิ้นนี้คือการมองระบบเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นการพัฒนาระดับรัฐและภูมิภาคอย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนทั่วโลกในภาพใหญ่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นงานศึกษาที่เน้นวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของเศรษฐกิจหมุนเวียนจากประสบการณ์ในหลายประเทศในภาพรวม จึงยังขาดการเจาะลึกที่รายละเอียด รวมถึงขาดการแจกแจงบทบาทของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

กล่าวโดยรวม การศึกษาบทบาทของรัฐในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียน อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ยังได้รับการพูดถึงน้อยมาก งานศึกษาส่วนใหญ่ยังคงเน้นที่บทบาทของรัฐบาลในการออกนโยบายเกื้อหนุนเป็นหลัก จนละเลยกลไกทางการเมืองอื่น เช่น หน่วยงานราชการ ซึ่งถือเป็นองคาพยพของรัฐ ผู้นำนโยบายและกฎระเบียบต่าง ๆ ไปปฏิบัติจริง

และอยู่เบื้องหลังความก้าวหน้าหรือถดถอยในการผลักดันเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนปัจจุบันขาดมิติด้านบทบาทและการประสานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างครอบคลุมเพียงพอไป แม้ว่ากลไกทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญในหัวข้อนี้ แต่การศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจหมุนเวียนในทางรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ยังมีไม่มาก ซึ่งหากมีการวิจัยเกี่ยวกับกลไกการพัฒนาเศรษฐกิจหมุนเวียนผ่านมุมมองทางรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์มากขึ้น เช่น การศึกษาเศรษฐกิจหมุนเวียนภายใต้กรอบทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาในหลายพื้นที่ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย เช่น ประเทศไทย ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งรวมถึงประเทศไทย และเจาะลึกที่รายละเอียดของกลยุทธ์การพัฒนา รวมถึงบทบาทของหน่วยงานรัฐ และหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดและมาตรการทั้งหมด ย่อมเป็นคุณูปการต่อการพัฒนาองค์ความรู้ของทฤษฎีรัฐที่นำการพัฒนาและเพิ่มพูนองค์ความรู้ในเชิงวิชาการเป็นอย่างมาก □

บรรณานุกรม

- Almond, G. A. (1988). The Return to the State. *The American Political Science Review*, 853-874. doi:<https://doi.org/10.2307/1962495>
- Ahn, Hyeon-Ju & Mah, Jai S. (2007). Development of Technology Intensive Industries in Korea. *Journal of Contemporary Asia*, 37., 3, 364-379. doi:10.1080/00472330701408684
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Amsden, A. H., & Chu, W.-W. (2003). *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*. The MIT Press.
- Bilal, M., Khan, K. I., Thaheem, M. J., & Nasir, A. R. (2020). Current state and barriers to the circular economy in the building sector: Towards a mitigation framework. *Journal of Cleaner Production*, 276. doi:10.1016/j.jclepro.2020.123250
- BMWi. (2019). Rohstoffstrategie der Bundesregierung: Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2019). Models of the developmental state. *CEPAL Review*, 128, 35-47.
- Bulman, D., Eden, M., & Nguyen, H. (2017). Transitioning from Low-Income Growth to High-Income Growth: Is There a Middle-Income Trap? *Journal of the Asia Pacific Economy*, 22. doi:<https://doi.org/10.1080/13547860.2016.1261448>
- Chang, H.-J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- CEID. (2021). Circular Economy Roadmap for Germany. Circular Economy Initiative Deutschland.
- Circular Economy Card Deck for Business Model Workshops (CE-CA-WO). (n.d.). Circular Economy Initiative. Retrieved September 22, 2023, from <https://www.circular-economy-initiative.de/circular-economy-card-deck-for-business-model-workshops-ce-ca-wo>
- Dadzie, R. B. (2013). Economic Development and the Developmental State: Assessing the Development Experiences of Ghana and Malaysia since Independence. *Journal of Developing Societies*, 29., 2. doi:10.1177/0169796X13479711

- Esarey, A., Haddad, M. A., Lewis, J. I., & Harrell, S. (2020). *Greening East Asia: The Rise of the Eco-developmental State*. University of Washington Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7t0sr>
- Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511628283
- Finnish Government. (2021). Uusi suunta: Ehdotus kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi. Valtioneuvosto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162654>
- Grotz, M., Crean, G., & Boever, E. (2019). The Data-Driven Innovation Strategy for the development of a trusted and sustainable Economy in Luxembourg. Ministry of the Economy.
- Haggard, S. (2018). *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108552738
- Halog, A., & Anieke, S. (2021). A Review of Circular Economy Studies in Developed Countries and Its Potential Adoption in Developing Countries. *Circular Economy and Sustainability*, 209-230.
- Hentrysson, M., & Nuur, C. (2021). The Role of Institutions in Creating Circular Economy Pathways for Regional Development. *The Journal of Environment & Development*, 30., 2, 149-171. doi:10.1177/1070496521991876
- Hironori Sasada. (2013). *The Evolution of the Japanese Developmental State: Institutions locked in by ideas*. Routledge & CRC Press. <https://www.routledge.com/The-Evolution-of-the-Japanese-Developmental-State-Institutions-locked-in/Sasada/p/book/9781138851740>
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, C. (1995). *Japan who governs? The rise of the developmental state*. New York and London: W. W. Norton & Company.

- Kaufman, R. R., Chernotsky, H. L., & Geller, D. S. (1975). A Preliminary Test of the Theory of Dependency. *Comparative Politics*, 7., 3, 303-330.
- Kayizzi-Mugerwa, S., & Lufumpa, C. L. (2020). *Developmental State of Africa in Practice: Looking East with Focus on South Korea*. Routledge.
- Kazancoglu, I., Sagnak, M., Mangla, S. K., & Kazancoglu, Y. (2020). Circular economy and the policy: A framework for improving the corporate environmental management in supply chains. *Business Strategy and the Environment*, 30., 1, 590-608. doi:10.1002/bse.2641
- Kim, S.-Y. (2020). *East Asia's Developmental States in Evolution: The challenge of sustaining national competitiveness at the technological frontier* (pp. 511–527). <https://doi.org/10.4324/9781351064545-35>
- Kwon, H. (2021). *Changes by Competition: The Evolution of the South Korean Developmental State*. Oxford University Press.
- Laura Järvinen & Riku Sinervo. (2020). How to create a national circular economy road map: A Guide To Making The Change Happen. The Finnish Innovation Fund Sitra. <https://www.sitra.fi/en/publications/how-to-create-a-national-circular-economy-road-map/>
- Lavers, T. (2023). *Ethiopia's 'Developmental State': Political Order and Distributive Crisis*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009428316>
- Lee, K. (2019). *The Art of Economic Catch-Up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems*. Cambridge University Press.
- Maggor, E. (2020). The Politics of Innovation Policy: Building Israel's "Neo-developmental" State. *Politics & Society*, 49., 4. doi:10.1177/0032329220945527
- MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY. (2021). GOVERNMENT RESOLUTION ON THE STRATEGIC PROGRAMME FOR CIRCULAR ECONOMY.
- Ministry of the Environment, Finland. (2022). Waste Act (Translation from Finnish Legally binding only in Finnish and Swedish).
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about Developmental States in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25., 3, 289-313.
- Morseletto, P. (2020). Restorative and regenerative: Exploring the concepts in the circular economy. *Journal of Industrial Ecology*.

- Nicolas Garvizu. (2019, December 16). *The Japanese Developmental State: The Case of Cool Japan* [Text]. electronic journal of contemporary japanese studies. <https://www.japanesestudies.org.uk/ejcs/vol19/iss3/garvizu.html>
- Noppanun Wannathepsakul. (2017). rat phatthanākān : ‘udomkān læ čhintaphāp kānphatthanā sētthakit [Developmental State: Ideology and Imagination of Economic Development]. Bangkok: Chukalongkorn University Printing House.
- OECD. (2021). *International Trade and the Transition to a Circular Economy*.
- Ornston, D., & Vail, M. I. (2016). The Developmental State in Developed Societies: Power, Partnership, and Divergent Patterns of Intervention in France and Finland. *Comparative Politics*, 49., 1, 1-21.
- Pang, E. S. (2000). The Financial Crisis of 1997–98 and the End of the Asian Developmental State. *Contemporary Southeast Asia*, 22., 3, 570-593.
- Paul Schosseler (MEA), Christian Tock (MECO), Paul Rasqué (MECDD). (2021). Circular Economy Strategy Luxembourg. Government of Luxembourg. <https://economie-circulaire.public.lu/en/publications/circular-strategy.html>
- Peter Meyns & Charity Musamba (eds.). (2010). *The Developmental State in Africa: Problems and Prospects*.
- Pirie, I. (2007). *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*. Routledge.
- Rodriguez, O., Cuevas-Romo, A., Chowdhury, S., Acevedo, N. B., Albores, P., Despoudi, S., . . . Dey, P. K. (2022). The role of circular economy principles and sustainable-oriented innovation to enhance social, economic and environmental performance: Evidence from Mexican SMEs. *International Journal of Production Economics*, 2483., 1. doi:10.1016/j.ijpe.2022.108495
- Ryen, E., & Babbitt, C. (2022). The role of U.S. policy in advancing circular economy solutions for wasted food. *Journal of Cleaner Production*. doi:10.1016/j.jclepro.2022.133200
- Schlüter, M., Lickert, H., Schweitzer, K., Bilge, P., Briesse, C., Dietrich, F., & Krüger, J. (2021). AI-enhanced Identification, Inspection and Sorting for Reverse Logistics in Remanufacturing. *Procedia CIRP*, 98, 300–305. <https://doi.org/10.1016/j.procir.2021.01.107>

- Silva, F. C., Shibao, F. Y., Kruglianskas, I., & Barbieri, J. C. (2018). Circular economy: analysis of the implementation of practices in the Brazilian network. *Revista de Gestão*, 26., 1, 40-60. doi:10.1108/REGE-03-2018-0044
- Sitra. (2016). Leading the cycle – Finnish road map to a circular economy 2016–2025.
- Sitra. (2023). Organisation and decision-making. Sitra. <https://www.sitra.fi/en/topics/organisation-decision-making/>
- Sosnovska, O., & Shtepa, O. (2020). Actual Aspects of Circular Economy Development. *Advances in Economics, Business and Management Research*, 127, 201-207.
- Sustainable Plastics. (2023). Defossilisation is the way forward. Sustainable Plastics, 35–36.
- SYSTEMIQ. (2023). Battery Passport Content Guidance: Achieving compliance with the EU Battery Regulation and increasing sustainability and circularity. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Tabellini, G. (2004, August). The Role of the State in Economic Development. *CESifo Working Paper Series No. 1256; IGIER Working Paper No. 265*, 1-24. doi:http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.565921
- The National Science and Technology Development Agency (NSTDA). (2020). *BCG in Action: Circular Economy*.
- Thurbon, E. (2016). *Developmental Mindset: The Revival of Financial Activism in South Korea*. New York: Cornell University Press.
- Tyabji, N. (1984). Reviewed Work: MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-75 by Chalmers Johnson. *Social Scientist*, 12., 4, 73-90.
- United Nations Industrial Development Organization: UNIDO. (n.d.). *Circular Economy*. Vienna.
- Valenzuela, S. J., & Valenzuela, A. (1978). Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment. *Comparative Politics*, 10., 4, 535-557. doi:10.2307/421571
- Visvanathan, Chettiyappan., & Anbumozhi, Venkatachalam. (2018). Evolutionary Acts and Global Economic Transition: Progress of the Circular Economy in ASEAN. In V. Anbumozhi, & F. Kimura, *Industry 4.0: Empowering ASEAN for the Circular Economy* (pp. 67-105). Jakarta: ERIA.

- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Whalen, K. A., & Whalen, C. J. (2018). The Circular Economy and Institutional Economics: Compatibility and Complementarity. *Journal of Economic Issues*, 52., 3, 605-614. doi:10.1080/00213624.2018.1495985
- Wong, J. (2011). *Betting on Biotech: Innovation and the Limits of Asia's Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- ZSVR. (2023). ZSVR is a federal authority under the Rules of the Administrative Courts – question of legal venue clarified. Central Agency Packaging Register – ZSVR.



ภาษีการรับมรดก กับ การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ

Inheritance Tax and Reducing Economic Inequality

ญาศินี เกิดผลเสรัฐ¹

Yasinee Kertpolsert¹

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ¹

Office of the National Broadcasting and Telecommunication Commissions¹

Email: Fai_yk@hotmail.com

Received 03.07.2023 ➤ Revised 15.11.2023 ➤ Accepted 20.11.2023

บทคัดย่อ

ในทางทฤษฎีอาจกล่าวได้ว่าภาษีการรับมรดกเป็นภาษีที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการลดความได้เปรียบของบุคคลที่ได้รับมรดก แต่ในทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศไทยจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้จริงหรือไม่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการเสนอให้เห็นถึงการวิเคราะห์ถึงแนวทางในการจัดเก็บภาษีการรับมรดกของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาและอุปสรรคของการ

จัดเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศไทยจากการที่รัฐบาลได้มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดก รวมทั้งเปรียบเทียบแนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการปฏิรูปการเก็บภาษีการรับมรดกในต่างประเทศและประเทศไทยถึงการนำมาปรับใช้ พร้อมทั้งเสนอข้อเสนอแนะต่อปัญหาการจัดเก็บภาษีการรับมรดกของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการและรายงานวิจัยทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติภาษี

¹ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เลขที่ 87 ถนนพหลโยธิน ซอย 8 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400

การรับมรดก พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม แต่กลไกของกฎหมายไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีการกำหนดฐานภาษีไว้แคบเกินไป และมุ่งเน้นเก็บภาษีเฉพาะทรัพย์สินที่มีทะเบียน ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดเก็บทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียน ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี อีกทั้งเลือกใช้อัตราการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ประกอบกับอัตราเป็นอัตราที่ต่ำ ทำให้พระราชบัญญัติ

ภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้ในประเทศไทยไม่มีความครอบคลุมในการบริหารจัดการเก็บ ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมได้อย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเอาไว้จึงควรมีการแก้ไขให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: ภาษีการรับมรดก, ความเหลื่อมล้ำ, การกระจายรายได้, ประเทศไทย

Abstract

Inheritance tax is considered to be a mechanism that fosters social justice by mitigating the advantages of beneficiaries from inherited wealth. However, the effectiveness of implementing an inheritance tax in Thailand to reduce economic inequality is a subject of inquiry. This article aims to provide an analysis of the government's approach to inheritance tax in addressing economic inequality, highlighting the challenges and obstacles faced during its collection. The article examines the Inheritance Tax Act of 2015, which seeks to advance social justice and improve societal well-being, by analyzing academic and research papers from Thailand and abroad. The study reveals

that the current legislative mechanism faces practical challenges due to its narrow tax base, limited focus on registered property, and insufficient measures to address unregistered assets, resulting in a lack of tax equality. Additionally, the combination of a fixed and low tax rate further limits the Act's coverage and ability to achieve the government's goals of fairness and societal improvement. Thus, the article proposes the necessity of amendments to enhance efficiency and expand the coverage of inheritance tax collection in Thailand.

Keywords: Inheritance Tax, Inequality, income distribution, Thailand

1. บทนำ

ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีทางตรงที่จัดเก็บบนฐานความมั่งคั่ง ซึ่งในปัจจุบันภาษีการรับมรดกจัดเก็บจากผู้รับมรดกสำหรับมรดกที่มีมูลค่าสุทธิรวมเกิน 100 ล้านบาท โดยจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสุดร้อยละ 10 โดยใน พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้มีการนำภาษีการรับมรดกกลับมาใช้อีกครั้ง แต่ภาษีการรับมรดกฉบับใหม่นั้นจะต่างจากที่เคยใช้ในอดีต คือปัจจุบันจะทำการเก็บภาษีจากผู้รับมรดกเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติในอดีตที่จะทำการจัดเก็บภาษีทั้งจากกองมรดกก่อนทำการถ่ายโอนมรดกและจากผู้รับมรดกหลังได้รับมรดกจากกองแล้ว ทำให้ภาษีมรดกในปัจจุบันเรียกว่า “ภาษีการรับมรดก” (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

ในทางทฤษฎีนั้นอาจกล่าวได้ว่าภาษีการรับมรดกเป็นภาษีที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยการลดความได้เปรียบของบุคคลที่ได้รับมรดก ทั้งนี้เพราะว่าระบบตกทอดมรดกเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจของบุคคลในสังคมโดยปกติแล้วผู้ที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวย หรือมีฐานะดีมักจะได้รับการเลี้ยงดูเป็นอย่างดี และได้รับการศึกษาที่ดีในระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งเป็นการทำให้ลูกหลานของครอบครัวที่ร่ำรวยนั้นได้เปรียบกว่าบุคคลที่เกิดในครอบครัวที่ยากจน เพราะบุคคลที่เกิดในครอบครัวที่ยากจนมักจะได้รับการเลี้ยงดูที่ไม่ค่อยดีนัก และมีโอกาสในการศึกษาหรือฝึกอบรมน้อยกว่าบุคคลที่เกิดในครอบครัวที่ร่ำรวย ดังนั้น ระบบมรดกตกทอดจากพ่อแม่ทำให้ครอบครัวที่ร่ำรวยยังมีความได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น (Kirkkiat

Piphatseereetam, 2009, pp.445) แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ตั้งแต่มีการเริ่มเก็บภาษีการรับมรดกใน พ.ศ. 2560 จนถึงปัจจุบัน รัฐบาลสามารถเก็บภาษีการรับมรดกได้เฉลี่ยเพียงปีละ 261 ล้านบาท ซึ่งรายได้รวมจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลตลอด 5 ปีดังกล่าวโดยเฉลี่ยคือประมาณ 2.5 ล้านล้านบาท หมายความว่าภาษีการรับมรดกสร้างรายได้จากภาษีให้แก่รัฐบาลเพียงร้อยละ 0.01 จากภาษีทั้งหมดที่รัฐเก็บได้เท่านั้น (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

ที่ผ่านมาอาจสงสัยว่า ทำไมเราจึงต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐเมื่อทำการโอนทรัพย์สินผ่านมรดก ทั้งนี้ สามารถตอบคำถามได้ผ่านหลักการจัดเก็บ 3 ข้อของภาษีการรับมรดก ได้แก่ (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

1. การไม่ส่งเสริมให้คนสะสมหรือมีทรัพย์สินมากเกินไป ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างภาษีชนิดนี้ขึ้นมา คือ การช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกิดจากการถ่ายโอนทรัพย์สินผ่านทางมรดกจึงทำการเก็บภาษีจากการรับมรดกที่มีมูลค่าสูงเพื่อนำไปพัฒนาประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม

2. หลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) คือการที่มรดกสามารถตกทอดมาถึงลูกหลานได้นั้นก็เนื่องมาจากการที่รัฐให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจ่ายภาษีจึงเป็นสิ่งที่สมควร

3. หลักความสามารถของการจ่าย (Ability-to-pay Principle) ลูกหลานที่ได้รับมรดกจำนวนมาก ถือว่ามีรายได้และกำลังทรัพย์ที่มากพอ ทำให้สามารถจ่ายภาษีบำรุงรัฐได้มากด้วย

ในอดีตประเทศไทยเคยมีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกมาก่อน โดยมีการประกาศใช้ใน พ.ศ. 2476 หลังเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่การประกาศใช้ได้เพียง 11 ปี ก็ทำการเลิกจัดเก็บไปใน พ.ศ. 2487 จากปัญหาความซับซ้อนและยุ่งยากในการจัดเก็บ ความยากในการประเมินมูลค่า และช่องโหว่ที่ก่อให้เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี จากที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ภาษีการรับมรดกนั้นสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐในสัดส่วนที่น้อยมากโดยสาเหตุนั้นมีหลายประการ ได้แก่ การที่จะเก็บภาษีการรับมรดกได้นั้นขึ้นอยู่กับการเสียชีวิตของผู้ที่เป็นเจ้ามรดกส่งผลให้ปริมาณภาษีที่เก็บได้ในแต่ละปีจะมีความแตกต่างกันมาก เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ที่เสียชีวิตในปีนั้น หรือการที่รัฐไม่สามารถติดตามและประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริงของกองมรดกได้ถูกต้อง แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือการที่เกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกของประเทศไทยนั้นค่อนข้างสูง โดยมีเกณฑ์ยกเว้นอยู่ที่มูลค่า 100 ล้านบาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับมรดกจากกองมรดกไม่ถึง 100 ล้านบาท ก็จะได้รับยกเว้นภาษี (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อคัดค้านการเก็บภาษีการรับมรดกของรัฐบาลอีกมากมาย ทั้งในด้านการหลีกเลี่ยงภาษีที่สามารถทำได้ง่าย รายได้จากภาษีที่ได้มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีทั้งหมด ประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมาย และทำลายการออมและการสะสมทุนของบุคคล นอกจากนี้ยังมีประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศที่ได้ยกเลิกไปแล้ว เนื่องจากทำให้เงินทุนของประเทศไหลออก อาทิ ประเทศแคนาดา (เมื่อ ค.ศ. 1972) ออสเตรเลีย (เมื่อ

ค.ศ. 1977) ฮองกง (เมื่อ ค.ศ. 2006) สิงคโปร์ (เมื่อ ค.ศ. 2008) นอร์เวย์ (เมื่อ ค.ศ. 2014) จึงเป็นคำถามเกิดขึ้นว่า ภาษีการรับมรดกสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริงหรือไม่ และความเป็นไปได้ในการจัดเก็บของรัฐบาลนั้นมีมากน้อยแค่ไหน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอให้เห็นถึงการวิเคราะห์ถึงแนวทางในการจัดเก็บภาษีการรับมรดกของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ถูกต้องหรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศไทยจากการที่รัฐบาลได้มีการดำเนินการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีการรับมรดก รวมทั้งเปรียบเทียบแนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำจากการปฏิรูปการเก็บภาษีการรับมรดกในต่างประเทศ และประเทศไทยถึงการนำมาปรับใช้ โดยส่วนแรกได้แก่ บทนำ (ที่มาและความสำคัญ) ส่วนที่ 2 จะกล่าวถึงสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันของสังคมไทย ส่วนที่ 3 จะกล่าวถึงการจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ส่วนที่ 4 จะกล่าวถึงการจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ และส่วนที่ 5 กล่าวถึงบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อการจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

2. สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันของสังคมไทย

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ คือ การที่รายได้ไปกระจุกตัวอยู่ที่ประชาชนเพียงบางกลุ่มหรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประชาชนผู้มีรายได้สูง

ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงขึ้น แม้ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP)² และรายได้ประชาชาติมวลรวม³ จะสูงขึ้น ทำให้ประชาชนมีรายได้ต่อบุคคลโดยเฉลี่ยในระดับที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถบ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศได้อย่างแท้จริง ถ้าหากรายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่ได้ถูกจัดสรรให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน ประเทศต่าง ๆ จึงต้องมีแนวทางในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

ทางรายได้ โดยทำให้รายได้ที่แท้จริงต่อบุคคลสูงขึ้นและต้องมีการกระจายรายได้ อย่างเท่าเทียมกัน ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องได้รับประโยชน์จากรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างเท่าเทียมกัน เพราะรายได้และมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นของประชาชน ตลอดจนการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมและมีความเป็นธรรมของประชาชนในประเทศจะนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน และสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด (Thamnit Phetchamrat, 2018, pp.1)



ภาพที่ 1 : แสดงสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย

ที่มา : The Active Thai PBS, 2022

² Gross Domestic Product: GDP ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ ผลิตภัณฑ์ในประเทศเบื้องต้น หมายถึง มูลค่าตลาดของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ถูกผลิตในประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ โดยไม่คำนึงว่าผลผลิตนั้นจะผลิตขึ้นมาด้วยทรัพยากรของชาติใด

³ รายได้ประชาชาติมวลรวม หมายถึง มูลค่าเป็นตัวเงินของสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายตามราคาตลาดที่ผลิตขึ้นด้วยทรัพยากรของประเทศ

สำหรับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทยนั้นพบว่ายังคงมีอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แม้ว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมารายได้ประชาชาติของประเทศไทยจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ และส่งผลให้สถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยจะดีขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ตาม โดยจากภาพที่ 1 แสดง ข้อมูลล่าสุด Gini Wealth Index 2021 ซึ่งพิจารณาข้อมูลใน ค.ศ.2020 ระบุว่า ดัชนีความมั่งคั่งลดลงมาอยู่ที่ ร้อยละ 77.1 จากร้อยละ 90.2 จากอันดับ 4 มาอยู่ที่ อันดับ 97 โดยพบว่าความมั่งคั่งเฉลี่ยของคนไทยอยู่ที่ 25,292 USD หรือ ประมาณ 791,179 บาท ต่อประชากรไทยผู้ใหญ่ 1 คน และพบว่าสัดส่วนประชากรไทยมีความมั่งคั่งเพิ่มขึ้น โดยความมั่งคั่งในระดับที่ต่ำกว่า 10,000 USD หรือ 312,818 บาท ซึ่งเคยเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 91.7 ลดลงมาอยู่ที่ ร้อยละ 55.5 และไปเพิ่มในสัดส่วนของผู้มีความมั่งคั่งระหว่าง 312,818-3,128,180 บาท ที่เคยอยู่ที่ร้อยละ 7.5 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 41.9 แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ความยากจนของประเทศไทยจะดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตาม เกิดคำถามว่า จากสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศไทยที่ยังคงอยู่ รัฐจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของประชาชนในประเทศด้วยเครื่องมือ หรือ มาตรการทางการคลังใดบนหลักความเสมอภาค และเป็นธรรม

ในทฤษฎีความยุติธรรมของ จอห์น รอลส์ (A Theory of Justice by John Rawls) ได้นำเสนอหลักการระหว่างเสรีภาพ (Liberty) กับความเสมอภาค (Equality) โดยนำเสนอให้เห็น

ชุดของแนวคิดที่มองความยุติธรรมเสมือนการปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นธรรม (Justice as Fairness) รอลส์ใช้แนวคิดดังกล่าวเป็นชุดแนวคิดหลักในการถ่ายทอดเนื้อหาของความยุติธรรม เขาพยายามที่จะแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาคำคัญอย่างหนึ่งคือ “การกระจายความยุติธรรม” (Distributive Justice) โดยรอลส์ได้กล่าวไว้ว่า “Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.” และ “Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both: (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.”

โดยรองศาสตราจารย์ ดร. กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดูล (Kittipat Nontapattamadul, 2010) ได้สรุปแนวคิดดังกล่าวว่า เราควรยืนยันถึงหลักการพื้นฐานในเสรีภาพที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน (A principle of equal basic liberties) เพื่อปกป้องคุ้มครองเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่เราค้นเคยเป็นอันดี อาทิ เสรีภาพในด้านวิชาการ เสรีภาพในการสมาคม และเสรีภาพในการแสดงออกและอื่น ๆ ทุกคนในสังคมต้องได้รับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานอย่างเข้มข้น และอย่างเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ อย่างน้อยที่สุด เราต้องการให้เสรีภาพของเราทุกคนมีคุณค่าเท่ากัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ส่วนใดในสังคม บุคคลนั้นย่อมต้องการให้ชีวิตของเขา

มีคุณค่า ที่มีเสรีภาพอันมีผลจริงที่จะทำให้ชีวิตของเขาหรือเธอได้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ นอกจากนี้แนวคิดเรื่องพลเมือง (The Conception of Citizens) ของจอห์น รอลส์ยังมองว่าพลเมืองทุกคนมีอิสระเสรีและเท่าเทียมกัน ดังนั้นสังคมจึงต้องมีความเป็นธรรม (Fair) พลเมืองมีอิสระเสรี

และหลักการข้อที่สองได้แก่ หลักการเรื่องความแตกต่าง หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันว่าเมื่อบุคคลที่มีสภาพและแรงจูงใจคล้าย ๆ กัน ก็พึงได้รับโอกาสในชีวิตที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นคนที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคมก็ควรจะได้รับโอกาสอย่างทัดเทียม ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมจะถือว่าเป็นความยุติธรรมก็ต่อเมื่อความไม่เท่าเทียมนั้นได้ช่วยส่งเสริมให้คนที่ด้อยโอกาสที่สุด คนที่ยากจนที่สุดได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี แนวคิดของจอห์น รอลส์ คือการมองว่า สังคมที่มีความยุติธรรมนั้น กฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ไม่ควรให้ประโยชน์กับคนกลุ่มหนึ่งบนต้นทุนของคนกลุ่มอื่น ๆ บนฐานธรรมชาติและฐานสังคมที่มีความแตกต่างกัน ในการพัฒนาแนวคิดที่ว่าความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม “Justice as Fairness” รอลส์บอกให้เราลองใช้จินตนาการตัวเราที่ตัดสินใจเลือกหลักความยุติธรรมจากจุดกำเนิดของความเป็นธรรม อย่างที่เราไม่ต้องคำนึงถึงฐานะทางสังคม เศรษฐกิจของเรา ไม่คำนึงถึงชาติพันธุ์ของเรา เพศ หรือความสามารถที่ติดตัวเรามา ตลอดจนข้อเท็จจริงทางสังคม

อื่น ๆ รอลส์เสนอโดยสรุปประการแรกว่าเราต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ๆ กับเสรีภาพที่เท่าเทียมกันและโอกาสที่เป็นธรรมสำหรับทุกคนในสังคมและประการที่สองต้องพยายามแบ่งสรรปันส่วนรายได้และความมั่งคั่งไปยังกลุ่มคนที่ยากจนให้ได้อย่างทั่วถึงที่สุด

แต่จากการศึกษาโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนโดยใช้ตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) หรือค่าจีนิ⁴ แสดงให้เห็นว่ารายได้ของประชากรในประเทศไทย มีค่าจีนีอยู่ที่ 0.485 ในขณะที่การถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ (ทรัพย์สินทั้งหมดหักหนี้สินทั้งหมด) มีค่าจีนีอยู่ที่ 0.6884 (Duangmanee Laowakul, 2012 อ้างถึงใน Thamnit Phetchamrat, 2018) แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยมีความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินหรือการกระจุกตัวของความมั่งคั่งอยู่ค่อนข้างสูง รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำให้แคบลง โดยที่ผ่านมาประเทศไทยเน้นการขยายตัวของเศรษฐกิจผ่านกลไกตลาดภายใต้การขับเคลื่อนโดยภาคเอกชน แต่มีข้อจำกัดคือ กลไกตลาดดังกล่าวไม่สามารถทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ได้ จึงต้องอาศัยรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่กระจายรายได้ เพราะหากรัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงจัดระบบกระจายรายได้ของสังคม แนวโน้มของความเหลื่อมล้ำ

⁴ ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) คือ ค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงความเหลื่อมล้ำการกระจายการถือครองทรัพย์สินหรือการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในประเทศ ซึ่งค่าจีนิจะมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 หากค่าจีนิต่ำ (เข้าใกล้ 0) หมายถึงสังคมมีความเหลื่อมล้ำที่ต่ำ แต่ถ้าค่าจีนิสูง (เข้าใกล้ 1) หมายถึงการมีความเหลื่อมล้ำในสังคมมาก

ทางรายได้และความมั่งคั่งของประชาชนก็จะมี ความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เพราะจะเกิดความ ไม่เท่าเทียมกันในการแลกเปลี่ยนทำให้เกิดการ สะสมความได้เปรียบในรูปของทรัพย์สินมรดก และระบบมรดกตกทอดนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้เกิดแนวโน้มของการกระจายรายได้ และความมั่งคั่งของคนแต่ละชั่วอายุให้มีความ แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ บุคคลที่เกิดมาใน ครอบครัวที่มีฐานะดี ย่อมมีโอกาสในการเริ่มต้น ใช้ชีวิตได้ดีเพราะมีรากฐานที่ดีต่อโอกาส ในการแสวงหาความรู้ และความมั่งคั่งได้มากกว่า บุคคลที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะไม่ดีนั่นเอง รัฐบาลจึงใช้เครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการดูแล ให้มีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียม คือการใช้ มาตรการทางการคลังเพื่อลดความไม่เสมอภาค ในการกระจายรายได้ ซึ่งมาตรการทางการคลัง ที่มักถูกนำมาใช้ในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำนั้น ก็คือ มาตรการด้านภาษีอากร ภาษีอากรจึงเป็น เครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐสามารถใช้เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ในการกระจายรายได้เพื่อลด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจลงได้โดยรัฐอาจใช้นโยบายจัดเก็บภาษีอากรโดยทำให้ภาระตกอยู่กับกลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่าที่จะตกอยู่กับกลุ่ม ผู้มีรายได้ต่ำ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ ที่ดีขึ้น โดยเราเรียกภาษีรูปแบบนี้ว่าเป็นภาษี ทางตรง ซึ่งภาษีทางตรงนั้นสามารถทำให้การ กระจายรายได้ดีขึ้นได้ เพราะเป็นภาษีที่ผู้เสียภาษี เป็นผู้แบกรับภาระของภาษีนั่นทั้งหมดหรือ เป็นส่วนใหญ่ไม่สามารถผลักภาระของภาษีดังกล่าว ไปให้แก่ผู้อื่นได้ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทย ก็มีการนำมามาตรการทางภาษีมานำใช้เพื่อลด ความเหลื่อมล้ำ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

แต่มีข้อจำกัดในเรื่องรายการลดหย่อนภาษี และ รายการยกเว้นภาษี ทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำ ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ดังนั้นประเทศไทย จึงมีแนวคิดที่จะนำภาษีการรับมรดกมาเพื่อใช้ ในการลดความเหลื่อมล้ำอีกทางหนึ่ง (Thamnit Phetchamrat, 2018, pp.2)

ดังนั้น การนำมาตราการทางการคลัง มาเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขในสังคม โดยการจัดเก็บ ภาษีที่ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในทางทฤษฎี อาทิ ภาษีการรับมรดกนั้น จะสามารถแก้ไขปัญหา โดยการลดความเหลื่อมล้ำได้ หากการดำเนินการ จัดเก็บภาษีนี้นั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่คำถามที่สำคัญในการปฏิรูปการจัดเก็บภาษี การรับมรดกในครั้งนี้นั้น คือ **“ภาษีการรับมรดก จะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้จริงหรือไม่”**

3. การจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อ ลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีเก่าแก่ประเภท หนึ่ง ซึ่งจัดเก็บมาตั้งแต่สมัยโบราณโดยจัดเก็บ มรดกจากกองทรัพย์สินมรดกของผู้ตาย และถึง แม้จะนำเงินรายได้มาสู่รัฐเป็นจำนวนน้อยก็ตาม แต่ก็เป็นที่นิยมจัดเก็บโดยทั่วไปในประเทศ พัฒนาแล้ว เนื่องจากเป็นภาษีที่ยุติธรรมเพราะ การจัดเก็บเป็นไปตามหลักความสามารถ ในการเสียภาษี (Ability to Pay) และ ไม่กระทบกระเทือนประชาชนส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นการเก็บจากกองมรดกหรือการรับมรดก เมื่อมีการตายเกิดขึ้น ทั้งนี้ ภาษีมรดกโดยทั่วไป ในภาษาอังกฤษเรียกกันว่า Death Taxes เป็นภาษีส่วบุคคลที่เก็บจากทรัพย์สิน (Personal

Tax on Property) หรือเป็นการเก็บจากบุคคลที่ได้รับมรดกหรือทายาทโดยคิดคำนวณจากกองทรัพย์มรดกทั้งหมดหรือส่วนแบ่งทั้งหมดของกองมรดกที่ตกทอดจากผู้ตายไปยังผู้รับมรดกหรือทายาท โดยภาษีมรดกที่จัดเก็บอยู่ในประเทศต่าง ๆ จำแนกได้ (Suteera Chubandit, 2014) ดังนี้

1. ภาษีมรดก (Estate Tax) หมายถึง ภาษีที่เก็บจากกองมรดกของผู้ตาย โดยเมื่อผู้ตายถึงแก่ความตายแล้ว ทรัพย์มรดกทั้งหมดของผู้ตายจะถูกเรียกเก็บภาษีก่อน ที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงจะตกเป็นของทายาทผู้ตาย ภาษีจะเก็บมูลค่าทั้งหมดของผู้ตาย โดยไม่คำนึงถึงจำนวนทายาทผู้รับมรดกและความสัมพันธ์ระหว่างทายาทผู้รับมรดกกับผู้ตาย ถ้าผู้ตายไม่มีมรดกก็ไม่ต้องเสียภาษี

2. ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) หมายถึง ภาษีที่เก็บจากทายาทของผู้รับแต่ละคน โดยทายาทผู้รับต้องเสียภาษีตามจำนวนหรือมูลค่าของทรัพย์มรดกที่ตนได้รับ ทั้งนี้อัตราภาษีขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างทายาทผู้รับมรดกกับผู้ตาย ทายาทที่เป็นญาติสนิทของผู้ตายจะเสียภาษีในอัตราต่ำกว่าทายาทที่เป็นญาติห่างออกไป และเป็นภาษีเท่ากันในอัตราก้าวหน้าตามจำนวนมูลค่าทรัพย์มรดกที่ทายาทแต่ละคนได้รับโดยมิได้ขึ้นอยู่กับขนาด หรือมูลค่าของกองมรดกแต่อย่างใด

ในทางทฤษฎีแล้ว การจัดเก็บภาษีมรดกส่งผลดีหลากหลายประการ ทั้งในแง่การส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และในแง่ของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความเสมอภาคในโอกาสของบุคคล เนื่องจากการ

จัดเก็บภาษีมรดกที่มีการออกแบบอย่างเหมาะสมจะส่งผลให้เกิดการสะสมทุนและทรัพย์สินในระดับที่เหมาะสม กระตุ้นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคในปัจจุบัน ไม่เกิดการสะสมทรัพย์สินเพื่อเก็งกำไรมากเกินไป เกิดการกระจายทรัพย์สินไปสู่ภาคส่วนที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังสนับสนุนการติดตามการจัดเก็บภาษีที่รวดเร็วและช่วยป้องกันการฉ้อโกงของบุคคล อีกทั้งสนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม จูงใจให้มีการบริจาคเงินให้กับองค์กรสาธารณกุศล นอกจากนี้ยังสามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับรัฐบาลโดยไม่กระทบผู้ที่มีฐานะไม่สู้ดีนัก ได้อีกด้วย

ในอดีตประเทศไทยได้เคยมีการเก็บภาษีมรดกเช่นกันตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยเรียกว่า อากรมรดก เหตุผลที่เรียกเก็บนั้น นับว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้ามาก คือเรียกเก็บเฉพาะทรัพย์สมบัติที่เกินกำลังของทายาทที่ใช้สอย ให้ตกเป็นของหลวงทั้งหมด การเก็บภาษีมรดกยังมีปรากฏต่อมาในกฎหมายเก่าที่เรียกว่า กฎหมายมรดกในบทที่ 13 กล่าวคือ มรดกชายมีบรรดาศักดิ์ให้แบ่งเป็น 4 ภาค เท่า ๆ กันคือ ภาคหลวงหนึ่ง ภาคบิดามารดาหนึ่ง ภาคภรรยาหนึ่ง และภาคญาติหนึ่ง (Suteera Chubandit, 2014) ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงกลไกทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญในประวัติศาสตร์ของชาติไทย คือได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติอากรมรดก และ อากรการรับมรดก

พุทธศักราช 2476” เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2477 ในสมัยที่พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรี พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของคนไทยสมัยนั้น อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนที่ร่ำรวย และกลุ่มเชื้อพระวงศ์ได้มีปฏิกริยาคัดค้าน อย่างรุนแรง ถึงกับกล่าวหาว่าเป็นการกระทำ ที่มุ่งจะทำลายล้างสถาบันทางเศรษฐกิจในสมัยนั้น

พระราชบัญญัติอากรมรดกและอากรการ รับมรดกฉบับ พ.ศ. 2476 ได้มีการใช้อยู่ประมาณ สิบปี และถูกยกเลิกโดย “พระราชบัญญัติยกเลิก พระราชบัญญัติอากรมรดกและอากรการรับมรดก พุทธศักราช 2476 และพุทธศักราช 2487” เมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2487 ในสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้น ก็ไม่มีการรื้อฟื้นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีการรับมรดก อีกเลย ที่ผ่านมามีความพยายามจะนำ กฎหมายการจัดเก็บภาษีการรับมรดกกลับมาใช้ ในรัฐบาลหลายสมัยแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกลุ่มคนที่มีอำนาจอันเป็นชนชั้นผู้นำ ไม่ค่อยเห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จนกระทั่งใน พ.ศ. 2559 ประเทศไทยจึงได้ มีการตราพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ให้มีผลบังคับใช้อีกครั้ง

แต่ภาษีการรับมรดกฉบับใหม่นั้นจะต่างจาก ที่เคยใช้ในอดีต คือปัจจุบันจะทำการเก็บภาษี จากผู้รับมรดกเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติ ในอดีตที่จะทำการจัดเก็บภาษีทั้งจากกองมรดก ก่อนทำการถ่ายโอนมรดกและจากผู้รับมรดก หลังได้รับมรดกจากกองแล้ว ทำให้ภาษีมรดก ในปัจจุบันเรียกว่า “ภาษีการรับมรดก” แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ตั้งแต่มีการเริ่มเก็บภาษี

การรับมรดกใน พ.ศ. 2560 จนถึง พ.ศ. 2564 ตลอดระยะเวลา 5 ปี รัฐบาลสามารถเก็บภาษี การรับมรดกได้เฉลี่ยเพียงปีละ 261 ล้านบาท ซึ่งรายได้รวมจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ตลอด 5 ปีดังกล่าวโดยเฉลี่ยคือประมาณ 2.5 ล้านล้านบาท หมายความว่าภาษีการรับมรดก สร้างรายได้จากภาษีได้ให้แก่รัฐบาลเพียง ร้อยละ 0.01 จากภาษีทั้งหมดที่รัฐเก็บได้เท่านั้น (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภาษีการรับมรดกนั้น สามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยสาเหตุนั้นมีหลายประการ ได้แก่ การที่จะ เก็บภาษีการรับมรดกได้นั้นขึ้นอยู่กับภาษีชีวิต ของผู้ที่เป็นเจ้ามรดกส่งผลให้ปริมาณภาษี ที่เก็บได้ในแต่ละปีจะมีความแตกต่างกันมาก เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ที่เสียชีวิตในปีนั้น หรือการที่รัฐไม่สามารถติดตามและประเมิน มูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริงของกองมรดกได้ถูกต้อง แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือการที่เกณฑ์ยกเว้นภาษี การรับมรดกของประเทศไทยนั้นค่อนข้างสูง โดยมีเกณฑ์ยกเว้นอยู่ที่มูลค่า 100 ล้านบาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับมรดกจากกองมรดกไม่ถึง 100 ล้านบาท ก็จะได้รับยกเว้นภาษี (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

หากพิจารณาว่าตัวเลข 100 ล้านบาทนั้น เป็นตัวเลขที่สูงเกินไปหรือไม่สำหรับครัวเรือน ในประเทศไทย จากข้อมูลของธนาคาร แห่งประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า บัญชีธนาคาร ที่มียอดเงินฝากมากกว่า 100 ล้านบาท ในประเทศไทยนั้นมีเพียง 10,753 บัญชีจากจำนวน บัญชีเงินฝากทั้งหมดที่มีจำนวน 114,639,168 บัญชี (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2565)

หรือมีเพียงสัดส่วนร้อยละ 0.01 จากทั้งหมดเท่านั้น หรือหากมาวิเคราะห์ด้วยข้อมูลการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2562 (The National Statistical Office, 2019) พบว่า ครัวเรือนไทยมีทรัพย์สินหลังหักหนี้สิน ณ เปอร์เซนต์ไทล์ที่ 50 อยู่ที่ประมาณ 7 แสนบาทต่อครัวเรือนเท่านั้น และแม้จะเป็นที่ ณ เปอร์เซนต์ไทล์ที่ 99 ก็มีทรัพย์สินหลังหักหนี้สินที่ประมาณ 11.5 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งก็ยังคงน้อยกว่าตัวเลข 100 ล้านบาทกว่า 9 เท่าตัวอยู่ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์ยกเว้นภาษี 100 ล้านบาทนั้นไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

เป็นอย่างมาก เพราะผู้คนส่วนใหญ่ในประเทศจะไม่ได้เข้ามาอยู่ในฐานภาษี จึงไม่แปลกที่ภาษีการรับมรดกจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลในแต่ละปีในสัดส่วนที่น้อยมาก (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1) ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 2 แสดงการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรในช่วง 8 เดือนแรก ในปีงบประมาณ 2565 (ต.ค. 2564 - พ.ค. 2565) โดยอัตราการจัดเก็บภาษีการรับมรดกอยู่ที่ 300 ล้านบาท ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ ของรัฐบาล



ภาพที่ 2 : แสดงการจัดเก็บรายได้ของกรมสรรพากรช่วง 8 เดือนแรก ในปีงบประมาณ 2565 (ต.ค. 2564 - พ.ค. 2565)

ที่มา : The Revenue Department, 2020

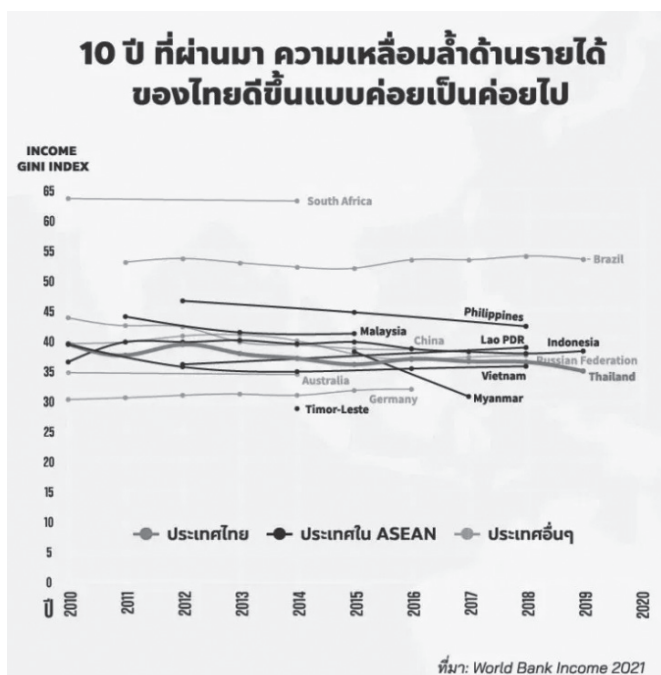
ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายตาม มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุในวรรคแรกว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ

มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบ ภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” สิ่งที่ใช้ วัดความเท่าเทียมกันหรือความแตกต่างกัน เพื่อความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีอากรได้ดีที่สุด

ในปัจจุบัน คือ ความสามารถในการเสียภาษี ซึ่งถือว่าผู้มีความสามารถในการเสียภาษีมาก ก็ควรเสียภาษีมาก ส่วนผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยก็ควรเสียภาษีน้อย โดยความสามารถในการเสียภาษีจะวัดจากจำนวนทรัพย์สิน รายได้ และรายจ่ายของแต่ละบุคคล เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนภาษีที่ต้องเสีย บทบัญญัติดังกล่าวนี้ มีขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อป้องกันการที่ผู้บริหารประเทศจะใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่รับผิดชอบ การจัดเก็บภาษีการรับมรดกของรัฐและนำกลับมาใช้ใหม่ใน พ.ศ. 2559 จึงเป็นการดำเนินการสำคัญของภาครัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมตามมาตรา 62

ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

หากแต่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยภายหลังการนำมาตรการการจัดเก็บภาษีการรับมรดกกลับมาใช้ใหม่นั้นยังคงมีอยู่ ดังจะเห็นได้จากภาพที่ 3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยดีขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อมูลความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของธนาคารโลก หรือ World Bank ก็พบว่าประเทศไทยมีสถานการณ์ที่ดีขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2000 ที่ ดัชนีเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะอยู่ที่ 42.8 และดีขึ้นมาเป็น 39.4 ในปี 2010 และ 34.9 ในปี 2019 (World Bank, 2021) ตามลำดับดังภาพ



ภาพที่ 3 : แสดงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในประเทศไทย 10 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 2010 - 2020)

ที่มา : The Active Thai PBS, 2022

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีการรับมรดกของรัฐและนำกลับมาใช้ใหม่ในพ.ศ. 2559 นั้นควรพิจารณาเทียบเคียงถึงข้อดี และข้อจำกัดของการนำมามาตรการทางภาษีการรับมรดกที่นำมาใช้ทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยว่า สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้จริงหรือไม่ และมีข้อดี ข้อเสียที่ควรนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด

4. การจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ

ปัจจุบันมีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพียง 13 ประเทศจาก 45 ประเทศที่มีการสำรวจ ซึ่งประกอบด้วยประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น และอาเซียน ส่วนใหญ่ประเทศที่เก็บภาษีการรับมรดกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ในเอเชียมีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นที่เก็บภาษีมรดก คือ ญี่ปุ่น จีน-ไต้หวัน และฟิลิปปินส์ ส่วนประเทศที่ไม่มีการเก็บภาษีมรดก ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา โคลอมเบีย จีน อินเดีย นิวซีแลนด์ และสวีเดน โดยส่วนใหญ่จะจัดเก็บภาษีจากผู้ได้รับมรดก มีเพียง 3 ประเทศ คือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ที่เก็บภาษีจากกองมรดก สำหรับประเทศไทยจะเป็นการเก็บจากผู้ได้รับมรดก ส่วนอีก 11 ประเทศเคยใช้ภาษีการรับมรดก แต่ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว อาทิเช่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และแคนาดา ซึ่งเหตุผลที่ยกเลิกเพราะว่าต้องการสร้างแรงจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาสะสมทุน (สิงคโปร์) เนื่องจากมีการหลีกเลี่ยงภาษีมาก และไม่คุ้มค่ากับต้นทุนในการบริหารจัดการ (ออสเตรเลีย) เพราะนำภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินมาใช้แทน (แคนาดา)

เพื่อลดภาระในการโอนธุรกิจครอบครัวให้รุ่นลูก (นอร์เวย์ที่ยกเลิกใน ค.ศ. 2014) และเพราะค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงมาก ทำให้เหลือรายได้สุทธิเข้ารัฐน้อย (สหรัฐอเมริกากำลังพิจารณายกเลิก) (Thailand Future Foundation, 2014)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในแต่ละประเทศ จะพบ ดังนี้ (Wiroj Sukpisan, 2007)

4.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเริ่มมีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกมานับตั้งแต่ ค.ศ. 1916 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษีการรับมรดก คือ เพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ในปัจจุบันการจัดเก็บภาษีการรับมรดกของสหรัฐฯ ประกอบไปด้วย การเก็บภาษีกองมรดก ซึ่งเป็นการจัดเก็บในระดับรัฐบาลกลาง (Federal) ภาษีการรับมรดกเป็นการจัดเก็บในระดับมลรัฐ (State) เช่น มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในรัฐเคนตักกี นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีการเก็บภาษีการให้ด้วย

ใน ค.ศ. 2010 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีการรับมรดกเป็นการชั่วคราว อันเป็นผลมาจากกฎหมาย Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเน้นการปรับลดอัตราภาษีลง ซึ่งภาษีการรับมรดกก็รวมเป็นหนึ่งในนั้นด้วย โดยมีการปรับอัตราภาษีการรับมรดก ลดลง และเพิ่มขอบเขตการยกเว้นภาษีมากขึ้นเป็นลำดับ จนมีการยกเลิกภาษีการรับมรดกชั่วคราวใน ค.ศ. 2010 อย่างไรก็ตาม ภาษีการรับมรดกได้ถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งหลังจากนั้น

ในปัจจุบันมีการเก็บอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 35 โดยเป็นการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า และมีการกำหนดมูลค่าสินทรัพย์ขั้นต่ำที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีที่ 5 ล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ ยังมีรายละเอียดบางประการที่สำคัญของภาษี การรับมรดกในสหรัฐฯ อาทิเช่น

- สหรัฐอเมริกา มีการจัดเก็บภาษีการ ให้โดยเรียกเก็บจากทรัพย์สินที่ผู้ตายให้แก่ ผู้อื่นก่อนตายในช่วงระยะเวลา 3 ปี ถึงแม้ ในช่วงที่มีการยกเลิกภาษีการรับมรดกชั่วคราว สหรัฐอเมริกาก็ยังมีการจัดเก็บภาษีการให้มา อย่างต่อเนื่องโดยมีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 35 และมีการยกเว้นภาษีที่ 1 ล้านดอลลาร์

- มีการให้ส่วนลดหย่อนได้ไม่จำกัดสำหรับ เงินบริจาคและทรัพย์สินที่ให้กับคู่สมรส โดย จำกัดสิทธิเฉพาะคู่สมรสที่เป็นสัญชาติอเมริกัน เท่านั้น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการของผู้ตาย เช่น ค่าใช้จ่ายด้านงานศพ สามารถนำมาหักออกจากกองมรดกรวมได้ เต็มจำนวน

- สามารถนำภาษีการรับมรดก ซึ่งเป็นการ จัดเก็บในระดับมลรัฐ (State) มาหักออกจาก ภาษีการรับมรดก ซึ่งเป็นการจัดเก็บในระดับ รัฐบาลกลาง (Federal) ได้

4.2 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการเก็บภาษีกองมรดก คือ เป็นการเก็บจากทรัพย์สินของผู้ตาย นอกจากนั้น ยังมีการเก็บภาษีการให้ควบคู่กันไปด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ของการเก็บภาษีการ รับมรดกในประเทศอังกฤษเนื่องจากเห็นว่าภาษี การรับมรดกเป็นภาษีที่ยุติธรรม เป็นการเก็บ ตามหลักความสามารถและไม่กระทบประชาชน

ส่วนใหญ่ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศอังกฤษมีการ เก็บภาษีการรับมรดกโดยมีอัตราภาษีสูงสุด ที่ร้อยละ 40 โดยเป็นการเก็บแบบอัตราก้าวหน้า สำหรับมูลค่าสินทรัพย์ขั้นต่ำที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษี กำหนดไว้ที่ 3.25 แสนปอนด์ นอกจากนั้น ยังมีการให้ส่วนลดหย่อนได้ไม่จำกัด ให้แก่คู่สมรส

4.3 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีการเก็บภาษีมรดกแบบ ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) ควบคู่ไป กับการเก็บภาษีการให้ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีการ เก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าโดยมีอัตราภาษี สูงสุดที่ร้อยละ 45 สำหรับส่วนลดหย่อนของ ภาษีการรับมรดกในประเทศฝรั่งเศสมีส่วน คล้ายกับสหรัฐฯ กล่าวคือ มีการให้ส่วนลดหย่อน ได้ไม่จำกัดให้แก่คู่สมรส ขณะที่การเก็บภาษี การให้ที่จัดเก็บในประเทศฝรั่งเศส จะเรียกเก็บ จากทรัพย์สินที่ผู้ตายให้แก่ผู้อื่นก่อนตายในช่วง ระยะเวลา 10 ปี โดยใช้อัตราภาษีเช่นเดียวกับ ภาษีการรับมรดก

4.4 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการเก็บภาษีมรดกแบบ ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) ควบคู่ไปกับ การเก็บภาษีการให้ โดยเป็นการเก็บภาษี แบบอัตราก้าวหน้าซึ่งอัตราภาษีสูงสุดของญี่ปุ่น มีอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับ หลายประเทศโดยมีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 50 ขณะที่ภาษีการให้ก็มีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 50 เช่นเดียวกัน สำหรับมูลค่าสินทรัพย์ขั้นต่ำ ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี กำหนดไว้ ที่ 50 ล้านเยน

4.5 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีมีการเก็บภาษีการรับมรดกแบบภาษีการรับมรดก (Inheritance tax) ควบคู่ไปกับการเก็บภาษีการให้ โดยเป็นการเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าและมีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 50 การเก็บภาษีการรับมรดก

ของเกาหลีได้ นอกจากจะจัดเก็บจากกองมรดกที่เป็นทรัพย์สินของคนเกาหลีแล้ว ยังเก็บจากทรัพย์สินที่อยู่ในอาณาเขตสาธารณรัฐเกาหลีได้แก่ ทรัพย์สินของคนต่างชาติด้วย สำหรับมูลค่าสินทรัพย์ขั้นต่ำที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี กำหนดไว้ที่ 500 ล้านวอน

ตารางที่ 1: แสดงรายละเอียดการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในบางประเทศ

ประเทศ	ประเภทภาษี	อัตราภาษีสูงสุด (ร้อยละ)
สหรัฐอเมริกา	Estate, inheritance, give tax	ก้าวหน้า, (35)
ประเทศอังกฤษ	Estate, give tax	คงที่, (40)
ประเทศฝรั่งเศส	Inheritance, give tax	ก้าวหน้า, (45)
ประเทศญี่ปุ่น	Inheritance, give tax	ก้าวหน้า, (50)
สาธารณรัฐเกาหลี	Inheritance, give tax	ก้าวหน้า, (50)

ที่มา: Thailand Development Research Institute : TDRI, 2014

จากตารางที่ 1 แสดงสรุปรายละเอียดการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี โดยแสดงประเภทภาษีที่จัดเก็บ และอัตราการจัดเก็บภาษีสูงสุด (ร้อยละ) ซึ่งผลการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในต่างประเทศ มีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้ (TDRI, 2014)

1. ภาษีการรับมรดกที่เก็บได้มีส่วนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีทั้งหมด

จากรายงานของ TDRI (2014 cited Tax Policy Center, 2008) พบว่าใน ค.ศ. 2005 ภาษีการรับมรดกที่เก็บได้ในหลายประเทศมีส่วนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษี

ทั้งหมด โดยสัดส่วนภาษีการรับมรดกเมื่อเทียบกับรายได้ จากภาษีทั้งหมดมีค่าประมาณร้อยละ 0.01-1.3 โดยประเทศเบลเยียมมีส่วนสัดส่วนภาษีการรับมรดกต่อรายได้ภาษีทั้งหมดสูงสุด คือร้อยละ 1.3 ขณะที่บางประเทศ เช่น อิตาลี มีสัดส่วนภาษีการรับมรดกต่อรายได้ภาษีทั้งหมดเพียงร้อยละ 0.01 สำหรับที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนร้อยละ 0.89 ประเทศอังกฤษมีส่วนร้อยละ 0.7 ประเทศญี่ปุ่นมีส่วนร้อยละ 1.14 และสาธารณรัฐเกาหลีมีส่วนร้อยละ 0.91 จึงอาจกล่าวได้ว่าภาษีการรับมรดกมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้เข้ารัฐ

2. ผู้ถูกเก็บภาษีมีย่านวนไม่สูงนักและส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้สูงที่ถูเก็บภาษี

จากข้อมูล ค.ศ. 2008 พบว่าผู้ที่ถูกเก็บภาษีการรับมรดกในสหรัฐฯ มีสัดส่วนไม่สูงนักโดยมีเพียงร้อยละ 0.6 หรือคิดเป็นจำนวน 15,500 คนจากจำนวนผู้ที่เสียชีวิตใน ค.ศ. 2008 ทั้งหมด 2.6 ล้านคน และเมื่อพิจารณาผู้ที่ถูกเก็บภาษีการรับมรดกพบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคนที่มิกองมรดกมาก โดยกลุ่มคนที่มิกองมรดกสูงสุดในช่วง 1 เปอร์เซนต์แรก จะต้องจ่ายภาษีการรับมรดกคิดเป็นร้อยละ 81.1 ของภาษีการรับมรดกที่จ่ายทั้งหมด ดังนั้นจะเห็นว่า ภาษีการรับมรดกนั้นมุ่งเก็บจากคนที่มิกองมรดกสูงเป็นหลัก

3. ภาษีการรับมรดกมีอัตราภาษีที่ก้าวหน้า (Progressive Tax) มากกว่าภาษีเงินได้

เมื่อเปรียบเทียบภาระภาษีระหว่างภาษีการรับมรดกและภาษีเงินได้จะพบว่าภาระภาษีของภาษีการรับมรดกจะตกกับผู้มีรายได้สูงสุด 1 เปอร์เซนต์แรกมากกว่าภาษีเงินได้ โดยในช่วงผู้มีรายได้สูงสุด 1 เปอร์เซนต์แรกจะมีสัดส่วนถูกเก็บภาษีย้อยละ 80 สำหรับภาษีการรับมรดก และร้อยละ 30 สำหรับภาษีเงินได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาษีการรับมรดกมีลักษณะการกระจายของภาระภาษีที่ตกกับผู้มีรายได้สูง (Progressive) ติกว่าภาษีเงินได้

4. มีเจ้าของธุรกิจและเจ้าของฟาร์มขนาดเล็กจำนวนน้อยที่ถูกเก็บภาษีการรับมรดก

จากการศึกษาของ TDRI (2014 cited Tax Policy Center, 2008) พบว่า เจ้าของธุรกิจและเจ้าของฟาร์มขนาดเล็กมีจำนวนน้อยที่ถูกเก็บภาษีการรับมรดก เจ้าของธุรกิจและ

เจ้าของฟาร์มขนาดเล็กที่อยู่ในข่ายถูกเก็บภาษีการรับมรดกราว 2,000 ครอบครัว แต่ถูกเก็บภาษีการรับมรดกจริงมีเพียง 550 ครอบครัว หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 3.5 ของผู้ที่ถูกเก็บภาษีนอกจากนั้นมูลค่าภาษีที่ถูกเก็บส่วนใหญ่แล้วจะเสียภาษีน้อยกว่า 500,000 เหรียญ สาเหตุที่เจ้าของธุรกิจขนาดเล็กมีจำนวนน้อยที่เข้าข่ายถูกเก็บภาษีการรับมรดกเนื่องจากภาครัฐให้สิทธิพิเศษแก่ธุรกิจขนาดเล็กโดยมีค่าลดหย่อนให้แก่ธุรกิจประเภทนี้ อีกทั้งในการประเมินมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ยังกำหนดให้ธุรกิจประเภทนี้สามารถคิดมูลค่าทรัพย์สินจากมูลค่าการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน (Current-Use Value) แทนที่จะคำนวณโดยใช้มูลค่าตลาด (Fair Market Value) ซึ่งการคำนวณวิธีนี้สามารถลดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ของธุรกิจขนาดเล็กได้กว่าร้อยละ 40-70 TDRI (2014 cited Durst, Monke and Maxwell, 2002)

5. อัตราภาษีที่จัดเก็บจริง (Effective tax rate) มีอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีสูงสุด (Top tax rate)

จากตัวอย่างของประเทศสหรัฐฯ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดอัตราภาษีสูงสุดสูงกว่าร้อยละ 45 โดยส่วนใหญ่ แต่เมื่อคำนวณอัตราภาษีที่จัดเก็บจริง (Effective tax rate) แล้วจะพบว่าอัตราภาษีต่ำกว่าอัตราภาษีสูงสุดค่อนข้างมาก เช่นใน ค.ศ. 2009 อัตราภาษีการรับมรดกสูงสุดคือร้อยละ 45 แต่มีอัตราภาษีที่จัดเก็บจริงเพียงร้อยละ 19 สาเหตุที่อัตราภาษีที่จัดเก็บจริงมีอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีสูงสุดเนื่องจากมีการกำหนดมูลค่าสินทรัพย์ขั้นต่ำที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี และยังมีการ

กำหนดส่วนลดหย่อนต่าง ๆ ซึ่งเมื่อนำมูลค่ากองมรดกมาคำนวณภาษีจึงมีอัตราที่จัดเก็บจริงต่ำกว่าอัตราภาษีสูงสุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่าส่วนลดหย่อนที่สำคัญที่ทำให้อัตราภาษีที่จัดเก็บจริงมูลค่าต่ำ คือ ส่วนลดหย่อนสำหรับการบริจาคเพื่อการกุศล โดยส่วนลดหย่อนสำหรับการบริจาคคิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ของกองมรดก และคิดเป็นส่วนร้อยละ 17.9 สำหรับกลุ่มที่มีรายได้สูง (Gravelle และ Maguire, 2003 อ้างถึงใน TDRI, 2014)

หากนำเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกที่มูลค่า 100 ล้านบาทของประเทศไทยไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่มีการใช้ภาษีการรับมรดกเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อนำมาพิจารณาว่าเกณฑ์การยกเว้นภาษีของประเทศอื่นนั้นมีความแตกต่างหรือใกล้เคียงกับเกณฑ์ของประเทศไทยหรือไม่ โดยเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกที่จะนำมาใช้เปรียบเทียบนั้นจะเป็นเกณฑ์ที่ใช้กับความสัมพันธ์ที่ผู้รับมรดกเป็นทายาทโดยตรงของเจ้าของมรดกเท่านั้น ซึ่งใช้อัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2565 (Kittiphop Jutharatanakul, 2022, pp.1)

1. ประเทศญี่ปุ่น มีเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกอยู่ที่ 10 ล้านเยน หรือประมาณ 2.63 ล้านบาท

2. สาธารณรัฐเกาหลี มีเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกอยู่ที่ 100 ล้านวอน หรือประมาณ 2.7 ล้านบาท

3. สาธารณรัฐสโลวีเนีย (กรีซ) มีเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกอยู่ที่ 150,000 ยูโร หรือประมาณ 5.4 ล้านบาท

4. สหราชอาณาจักร มีเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกอยู่ที่ 325,000 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือประมาณ 14 ล้านบาท

การนำเกณฑ์การยกเว้นภาษีการรับมรดกของประเทศเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับพหุเกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกของประเทศไทยนั้นสูงกว่าประเทศอื่นมากถึงระดับหลายเท่าตัว แม้ประเทศเหล่านี้จะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ประชาชนมีรายได้สูงแล้วก็ตาม จึงทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีปัญหาในการจัดเก็บที่ยังไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีได้เลยทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้ และหลังจากการศึกษาการจัดเก็บภาษีการรับมรดกตามพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ทำให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ ดังต่อไปนี้ (Thamanit Phetchamrat, 2018, pp.109)

1. ปัญหาความเหมาะสมของจำนวนฐานภาษีการรับมรดก

การกำหนดอัตราฐานของภาษีการรับมรดกตามพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดให้ยกเว้นทรัพย์สินหลังจากหักด้วยภาระหนี้สินแล้วเป็นจำนวน 100 ล้านบาทเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป หลังจากได้ทำการศึกษาสัดส่วนการถือครองทรัพย์สินของประชากรในประเทศไทย รวมถึงรายงานความมั่งคั่งของประชากรในประเทศไทย สรุปได้ว่าจำนวนสัดส่วนของกลุ่มประชากรที่มีความมั่งคั่งถึงขนาดที่จะต้องเสียภาษีการรับมรดกนั้นมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับประชากรทั้งประเทศ การที่รัฐแก้ไขอัตราฐานภาษีจากจำนวน 50 ล้านบาท

ในขั้นตอนการรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ภาษีการรับมรดกมาเป็นจำนวน 100 ล้านบาท ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังเป็นการบีบให้ฐานภาษี แคลง และทำให้ผู้ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษี การรับมรดกยิ่งน้อยลงตามไปด้วย จึงส่งผลให้ รัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีการรับมรดกได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาความครอบคลุมของทรัพย์สิน ที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีการรับมรดก

เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดให้ทรัพย์สินที่จะต้อง เสียภาษีการรับมรดกได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ เงินฝากหรือเงินอื่นใด ที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่เจ้ามรดกมีสิทธิ เรียกถอนคืนหรือสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่ได้รับเงินนั้นไว้ ยานพาหนะ ที่มีหลักฐานทางทะเบียน รัฐไม่มีการจัดเก็บภาษี จากทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนแต่อย่างใด ทั้งที่ทรัพย์สินประเภทอื่นที่ไม่มีทะเบียนก็ อาจเป็นทรัพย์สินที่ตกทอดมาจากกองมรดก เช่นเดียวกัน โดยให้เหตุผลเรื่องความซับซ้อน ในการบริหารภาษีทำให้ไม่สามารถจัดเก็บได้ จากทรัพย์สินทุกประเภท ทำให้เกิดปัญหาความ ไม่ครอบคลุมของทรัพย์สิน โดยเฉพาะทรัพย์สิน ที่เป็นสังหาริมทรัพย์ทั้งที่มีหลักฐานทางทะเบียน หรือไม่มีหลักฐานทางทะเบียนก็ตาม เช่น เงินสด เครื่องประดับ เพชร ทองคำ อัญมณี วัตถุโบราณ พระเครื่อง นาฬิกา อาวุธปืน รวมไปถึง สิทธิบัตร และลิขสิทธิ์ เป็นต้น การสะสมทรัพย์สิน ที่ไม่มีทะเบียนก็ถือเป็นการสะสมความมั่งคั่ง รูปแบบหนึ่งเช่นกัน การเลือกกำหนดทรัพย์สิน

แต่เพียงบางประเภทมาเป็นฐานภาษีจึง ก่อให้เกิดช่องว่างในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ การถือครองทรัพย์สินมาเป็นทรัพย์สินที่ไม่ได้ ถูกกำหนดให้นำรวมเป็นฐานภาษีการรับมรดก อันเป็นการหลีกเลี่ยงภาษี เมื่อการจัดเก็บภาษี การรับมรดกเป็นการจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่ง ในรูปของมรดก ก็จะต้องจัดเก็บภาษี ให้ครอบคลุมทรัพย์สินทุกประเภทที่สามารถ นำไปสะสมความมั่งคั่งเพราะตามหลักการ แล้วการจัดเก็บภาษีโดยใช้ฐานความมั่งคั่ง จะต้องจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิด ทั้งที่เป็น สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มี การยกเว้น

3. ปัญหาเรื่องการกำหนดรูปแบบอัตรา ภาษีการรับมรดก

การที่พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ คือ มีการกำหนดอัตราภาษีไว้เพียงอัตราเดียว โดยมีการแบ่งออกเป็น 2 กรณีตามความสัมพันธ์ เครือญาติ ในกรณีผู้รับมรดกเป็นบุพการีหรือ ผู้สืบสันดานจะเสียภาษีในอัตราเดียวกัน ทั้งหมด คืออัตราร้อยละ 5 ไม่ว่าผู้ได้รับมรดก แต่ละคนจะได้รับมรดกเป็นจำนวนเท่าใด และ กรณีผู้รับมรดกเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุพการีหรือ ผู้สืบสันดานก็จะต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน ทั้งหมด คือ อัตราร้อยละ 10 ไม่ว่าผู้ได้รับมรดก จะได้รับมรดกเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม การเลือกใช้ อัตราการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ แม้จะมีการลดอัตรการจัดเก็บโดยค่านึงถึง ความสัมพันธ์ทางเครือญาติก็ตาม แต่การ กำหนดอัตราภาษีไว้เพียงอัตราเดียวโดย อัตราภาษีการรับมรดกก็จะไม่เปลี่ยนแปลง

แม้ว่ามูลค่าของฐานภาษีจะมีจำนวนมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี เนื่องจากผู้เสียภาษีมูลค่าฐานภาษีจากการได้รับมรดกไม่เท่ากัน แต่กลับต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน ส่งผลให้ผู้เสียภาษีที่ได้รับมรดกน้อยต้องแบกรับภาระในการเสียภาษีมากกว่าผู้เสียภาษีที่ได้รับมรดกมากกว่า การจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่จึงไม่สามารถสะท้อนความสามารถของผู้เสียภาษีได้อย่างเป็นธรรม

4. ปัญหาเรื่องการกำหนดอัตราภาษีการรับมรดก

ปัญหาเรื่องการกำหนดอัตราภาษีการรับมรดกเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาเรื่องการกำหนดรูปแบบอัตราภาษีการรับมรดกการที่พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดอัตราภาษีการรับมรดกไว้ที่อัตราร้อยละ 10 ของมูลค่าทรัพย์สินมรดกเฉพาะส่วนที่เกิน 100 ล้านบาท แต่หากผู้ได้รับมรดกเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน กำหนดอัตราภาษีการรับมรดกไว้ที่อัตราร้อยละ 5 ของมูลค่าทรัพย์สินมรดกเฉพาะส่วนที่เกิน 100 ล้านบาท อัตราการจัดเก็บภาษีการรับมรดกดังกล่าวเป็นอัตราการจัดเก็บภาษีที่ต่ำเมื่อเทียบกับอัตราการจัดเก็บภาษีในต่างประเทศ อาทิ ประเทศอังกฤษ ที่ใช้รูปแบบอัตราภาษีแบบอัตราคงที่เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่กลับมีอัตราการจัดเก็บอยู่ที่อัตราร้อยละ 40 ของมูลค่าทรัพย์สินเฉพาะส่วนที่เกินกว่า 325,000 ปอนด์ การที่พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกในอัตราคงที่และเป็นอัตราที่ต่ำเช่นนี้ จะส่งผลต่อจำนวน

รายได้ที่รัฐจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีการรับมรดก จะยิ่งทำให้รัฐได้รับรายได้ที่น้อยลงตามอัตราการจัดเก็บภาษีที่ต่ำนั่นเอง รัฐควรจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นตามมูลค่าของทรัพย์สินที่มากขึ้นในลักษณะขั้นบันไดตามรูปแบบอัตราก้าวหน้าด้วย เนื่องจากภาษีการรับมรดกมุ่งเน้นจัดเก็บจากฐานความมั่งคั่งของทรัพย์สินที่ตกทอดไปสู่ผู้รับมรดกแต่ละคน เพราะในความเป็นจริงแล้วมูลค่าฐานแห่งทรัพย์สินมรดกที่ผู้รับมรดกแต่ละคนจะได้รับนั้นมีจำนวนไม่เท่ากัน การใช้อัตราภาษีในรูปแบบอัตราก้าวหน้าประกอบกับกำหนดอัตราภาษีแบบขั้นบันไดจึงสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีของผู้รับมรดกแต่ละคนได้ดีกว่า

5. อภิปรายผล

5.1 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในปัจจุบันของสังคมไทย

การนำมาตรการทางการคลังมาเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขในสังคม โดยการจัดเก็บภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในทางทฤษฎี ดังเช่นภาษีการรับมรดกนั้น จะสามารถแก้ไขปัญหาได้หากการดำเนินการจัดเก็บภาษีนั้นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางทฤษฎีแล้วการจัดเก็บภาษีการรับมรดกส่งผลดีหลากหลายประการ ทั้งในแง่การส่งเสริมประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและในแง่ของการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สร้างความเสมอภาคในโอกาสของบุคคล เนื่องจากการจัดเก็บภาษีการรับมรดกที่มีการออกแบบอย่างเหมาะสม จะส่งผลให้เกิดการสะสมทุนและทรัพย์สินในระดับที่เหมาะสม กระตุ้นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค

ในปัจจุบัน ไม่เกิดการสะสมทรัพย์สินเพื่อเก็งกำไรมากจนเกินไป เกิดการกระจายทรัพย์สินไปสู่ภาคส่วนที่ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังสนับสนุนการติดตามการจัดเก็บภาษีที่รั่วไหลและช่วยป้องกันความโลภมากของบุคคล อีกทั้งสนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม จูงใจให้มีการบริจาคเงินให้กับองค์กรสาธารณกุศล นอกจากนั้นยังสามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมให้กับรัฐบาล โดยไม่กระทบผู้ที่มีฐานะไม่สู้ดีนักได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม แต่กลไกของกฎหมายไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีการกำหนดฐานภาษีไว้แคบเกินไป และมุ่งเน้นเก็บภาษีเฉพาะทรัพย์สินที่มีทะเบียน ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดเก็บทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียน ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี อีกทั้งเลือกใช้อัตราการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ประกอบกับอัตราเป็นอัตราที่ต่ำ ทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้ในประเทศไทยไม่มีความครอบคลุมในการบริหารจัดการจัดเก็บไม่สามารถสร้างความเป็นธรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมได้อย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเอาไว้ จึงควรมีการแก้ไขให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น การเพิ่มภาษีการรับมรดกโดยการปรับจำนวนฐานอัตราการจัดเก็บภาษีให้เหมาะสม การจัดเก็บภาษีด้วยอัตราก้าวหน้า เพิ่มความครอบคลุม

ของทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับที่ต้องเสียภาษี การรับมรดกให้ครอบคลุมทุกทรัพย์สิน โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์ทั้งที่มีหลักฐานทางทะเบียนหรือไม่มีหลักฐานทางทะเบียนก็ตาม เช่น เงินสด เครื่องประดับ เพชร ทองคำ อัญมณี วัตถุโบราณ พระเครื่อง นาฬิกา อาวุธปืน รวมไปถึงสิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ เป็นต้น

5.2 การจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 นั้นแตกต่างจากการจัดเก็บภาษีที่เคยใช้ในอดีต คือปัจจุบันจะทำการเก็บภาษีจากผู้รับมรดกเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่เคยปฏิบัติในอดีตที่จะทำการจัดเก็บภาษีทั้งจากกองมรดกก่อนทำการถ่ายโอนมรดกและจากผู้รับมรดกหลังได้รับมรดกจากกองแล้ว ทำให้ภาษีการรับมรดกในปัจจุบันเรียกว่า “ภาษีการรับมรดก” แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ตั้งแต่มีการเริ่มเก็บภาษีการรับมรดกใน พ.ศ. 2560 จนถึง พ.ศ. 2564 ตลอดระยะเวลา 5 ปี รัฐบาลสามารถเก็บภาษีการรับมรดกได้เฉลี่ยเพียงปีละ 261 ล้านบาท ซึ่งรายได้รวมจากการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลตลอด 5 ปีดังกล่าวโดยเฉลี่ยคือประมาณ 2.5 ล้านบาท หมายความว่าภาษีการรับมรดกสร้างรายได้จากภาษีได้ให้แก่รัฐบาลเพียงร้อยละ 0.01 จากภาษีทั้งหมดที่รัฐเก็บได้เท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าภาษีการรับมรดกนั้นสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐในสัดส่วนที่น้อยมาก โดยสาเหตุนั้นมีหลายประการ ได้แก่ การที่จะเก็บภาษีการรับมรดกได้นั้นขึ้นอยู่กับภาษีชีวิตของผู้ที่เป็นเจ้าของมรดกส่งผลให้ปริมาณภาษีที่เก็บได้ในแต่ละปีจะมีความแตกต่างกันมาก

เพราะขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ที่เสียชีวิตในปีนั้น หรือการที่รัฐไม่สามารถติดตามและประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริงของกองมรดกได้ถูกต้อง แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือการที่เกณฑ์ยกเว้นภาษีการรับมรดกของประเทศไทยนั้นค่อนข้างสูง โดยมีเกณฑ์ยกเว้นอยู่ที่มูลค่า 100 ล้านบาท ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับมรดกจากกองมรดกไม่ถึง 100 ล้านบาทก็จะได้รับการยกเว้นภาษีจึงไม่แปลกที่ภาษีการรับมรดกจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลในแต่ละปีในสัดส่วนที่น้อยมาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความเหมาะสมของจำนวนฐานภาษีการรับมรดก ปัญหาความครอบคลุมของทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีการรับมรดก ปัญหาเรื่องการกำหนดรูปแบบอัตราภาษีการรับมรดก และปัญหาเรื่องการกำหนดอัตราภาษีการรับมรดก การกำหนดฐานภาษีไว้แคบเกินไป และมุ่งเน้นเก็บภาษีเฉพาะทรัพย์สินที่มีทะเบียน ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดเก็บทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียน ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี อีกทั้งเลือกใช้สูตรการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ ประกอบกับอัตราเป็นอัตราที่ต่ำ ทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้ในประเทศไทยไม่มีความครอบคลุมในการบริหารจัดการเก็บ ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคม ได้อย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเอาไว้

5.3 การจัดเก็บภาษีการรับมรดกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในต่างประเทศ

จากประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่า ภาษีการรับมรดกนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อช่วยในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง

ให้เท่าเทียมกันเป็นสำคัญ ภาษีการรับมรดกมิได้มีวัตถุประสงค์หลักในการหารายได้เข้ารัฐ และจากตัวอย่างของหลายประเทศจะพบว่า มักมีการเก็บภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) ควบคู่ไปกับภาษีการให้ (Gift Tax) และเป็นการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าโดยมีอัตราภาษีสูงสุดส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 40 อีกทั้งหลายประเทศยังมีการกำหนดส่วนยกเว้นไว้ค่อนข้างสูงและค่าลดหย่อนไว้หลายรายการ ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางมักไม่ถูกเก็บภาษีจากการศึกษา ยังพบว่าหากไม่มีการเก็บภาษีการรับมรดก จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มที่มีรายได้สูง ขณะที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้ปานกลางและรัฐบาล

โดยผลการจัดเก็บภาษีการรับมรดก ในต่างประเทศมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้ได้แก่

1. ภาษีการรับมรดกที่เก็บได้มีสัดส่วนไม่สูงนัก เมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีทั้งหมด
2. ผู้ถูกเก็บภาษีมียอดจำนวนไม่สูงนัก และส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีรายได้สูงที่ถูกเก็บภาษี
3. ภาษีการรับมรดกมีอัตราภาษีที่ก้าวหน้า (Progressive Tax) มากกว่าภาษีเงินได้
4. มีเจ้าของธุรกิจและเจ้าของฟาร์มขนาดเล็กจำนวนน้อยที่ถูกเก็บภาษีการรับมรดก และ
5. อัตราภาษีที่จัดเก็บจริง (Effective tax rate) มีอัตราต่ำกว่าอัตราภาษีสูงสุด (Top tax rate) การนำเกณฑ์การยกเว้นภาษีการรับมรดกของประเทศเหล่านี้มาเปรียบเทียบกับประเทศไทยนั้น สูงกว่าประเทศอื่นมากถึงระดับหลายเท่าตัว แม้ประเทศเหล่านี้จะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ประชาชนมีรายได้สูงแล้วก็ตาม

จึงทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีปัญหาในการจัดเก็บที่ยังไม่สามารถบังคับจัดเก็บภาษีได้เลยทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้

6. บทสรุป

การจัดเก็บภาษีการรับมรดกถือเป็นหนึ่งในภาษีที่นำรายได้เข้ามาสู่รัฐ และเป็นภาษีทางตรงที่ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระได้ กล่าวคือ มีรายได้มากมีทรัพย์สินมากก็เสียภาษีมาก มีรายได้น้อยมีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย ต่างกับภาษีทางอ้อมซึ่งเก็บจากผู้บริโภค อันเป็นการผลักภาระทางภาษีโดยมิได้คำนึงถึงรายได้ของผู้บริโภคเลย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคสินค้าซึ่งอาจมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันแต่จำเป็นต้องบริโภคสินค้านั้นๆ เป็นต้น ดังนั้น การเพิ่มช่องทางให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีทางตรงได้เพิ่มขึ้นโดยการเพิ่มประเภทภาษีที่จัดเก็บดังเช่นภาษีการรับมรดกนี้ จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนและมีความเสมอภาคมากขึ้น กล่าวคือ เมื่อผู้มีรายได้มีทรัพย์สินสะสมจำนวนมากก็ถือว่าเป็นผู้ที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพยากรภายในประเทศมากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินสะสมน้อย ดังนั้น การจัดเก็บภาษีการรับมรดกจึงถือว่าเป็นค่าชดเชยความเสียโอกาสเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนซึ่งไม่มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยกระดับ

คุณภาพชีวิตของคนในสังคม แต่กลไกของกฎหมายไม่สามารถทำได้เนื่องจากมีการกำหนดฐานภาษีไว้แคบเกินไป และมุ่งเน้นเก็บภาษีเฉพาะทรัพย์สินที่มีทะเบียน ไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการจัดเก็บทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียน ขัดกับหลักความเสมอภาคทางภาษี อีกทั้งเลือกใช้อัตราการจัดเก็บภาษีในรูปแบบอัตราคงที่ประกอบกับอัตราเป็นอัตราที่ต่ำ ทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ที่บังคับใช้ในประเทศไทยไม่มีความครอบคลุมในการบริหารจัดการ ไม่สามารถสร้างความเป็นธรรม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมได้อย่างที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายเอาไว้ จึงควรมีการแก้ไขมาตรการทางภาษีรวมถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อาทิ การกำหนดฐานภาษีการรับมรดกให้มีความเหมาะสม ความครอบคลุมของทรัพย์สินที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีการรับมรดก การกำหนดรูปแบบอัตราภาษีการรับมรดก และปัญหาเรื่องการกำหนดภาษีการรับมรดก

7. ข้อเสนอแนะ

(1) การขยายฐานภาษีการรับมรดก

การกำหนดฐานของภาษีการรับมรดกตามพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ที่กำหนดฐานภาษีไว้ที่จำนวนทรัพย์สินของทายาทหลังแบ่งจากกองมรดกแล้วหากมีมูลค่าเกินกว่า 100 ล้านบาท จึงจะต้องเสียภาษีการรับมรดกนั้น เป็นการกำหนดฐานภาษีที่แคบจนเกินไป เพราะจำนวนประชากรที่มีความมั่งคั่งถึงขนาดที่จะต้องเสียภาษีการรับมรดกมีจำนวนน้อยมาก

ยิ่งหากเปรียบเทียบกับภาษีการรับมรดกของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสแล้วยิ่งเห็นได้ชัดว่าฐานของภาษีการรับมรดกในประเทศที่จัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นไม่ได้ถูกตั้งไว้ให้แคบแต่อย่างใด เพราะจุดมุ่งหมายของภาษีการรับมรดกคือการจัดเก็บเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำจากการสะสมความมั่งคั่ง การกำหนดฐานของภาษีไว้แคบจนเกินไปเท่ากับจำนวนประชากรที่อยู่ในข่ายจะต้องเสียภาษีนั่นก็จะยิ่งน้อยลงตามไปด้วย จึงเห็นได้ว่าฐานของภาษีการรับมรดกตามพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ไม่ได้สอดคล้องกับสภาพการสะสมความมั่งคั่งของสังคมไทยแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวฐานของภาษีการรับมรดกจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงอัตราฐานภาษีการรับมรดกให้กว้างขึ้นจากเดิมโดยให้กำหนดมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียภาษีการรับมรดกมาเป็นจำนวน 50 ล้านบาท

(2) การจัดเก็บภาษีการรับมรดกในรูปแบบอัตราก้าวหน้า

พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดให้จัดเก็บภาษีในอัตราภาษีแบบอัตราคงที่คือไม่ว่าผู้รับมรดกจะได้รับมรดกเกินกว่า 100 ล้านบาท ไปมาน้อยเพียงใดก็ต้องรับภาระทางภาษีเท่ากันคืออัตราร้อยละ 10 และลดหย่อนให้เหลือร้อยละ 5 ในกรณีเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน การมีอัตราภาษีในอัตราคงที่นี้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้รับมรดกที่เข้าข่ายเสียภาษีการรับมรดก เป็นการไม่ส่งเสริม

การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและไม่เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษีเพราะไม่ว่าผู้รับมรดกแต่ละรายจะได้รับมรดกมากหรือน้อยก็ต้องเสียภาษีในอัตราเดียวกัน แต่หากมีการกำหนดอัตราภาษีแบบอัตราก้าวหน้าดังเช่นที่ประเทศไทยเคยนำมาใช้กับพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พ.ศ. 2476 ในอดีต และในกฎหมายภาษีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งต่างก็เป็นอัตราภาษีที่จัดเก็บมากขึ้นตามฐานของภาษีที่เพิ่มขึ้น คือหากผู้ต้องเสียภาษีได้รับมรดกมากก็ต้องจ่ายภาษีการรับมรดกมากขึ้นตามไปด้วยก็จะสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีของผู้ต้องเสียภาษีการรับมรดกได้ดีกว่า

(3) การเพิ่มอัตราจัดเก็บภาษีการรับมรดก

นอกเหนือจากการที่ต้องแก้ไขรูปแบบอัตราของภาษีการรับมรดกที่ควรเป็นรูปแบบ

อัตราก้าวหน้าแล้ว การที่พระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 กำหนดอัตราภาษีการรับมรดกไว้ที่อัตราร้อยละ 5 ของมูลค่าทรัพย์สินมรดกในกรณีผู้รับมรดกเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน และอัตราร้อยละ 10 ของมูลค่าทรัพย์สินมรดกในกรณีผู้รับมรดกเป็นบุคคลอื่นเป็นการกำหนดอัตราที่ไม่สะท้อนความสามารถในการเสียภาษีของผู้รับมรดกแต่ละราย เนื่องจากความมั่งคั่งที่ผู้รับมรดกแต่ละรายได้รับมีมูลค่าแตกต่างกัน อัตราการจัดเก็บภาษีจึงควรกำหนดให้สอดคล้องกับมูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ได้รับด้วย ดังนั้น รัฐควรแก้ไขอัตราภาษีการรับมรดกให้สอดคล้องกับรูปแบบอัตราภาษีแบบอัตราก้าวหน้าด้วยโดยการกำหนดอัตราภาษี ในลักษณะขั้นบันได และนำอัตราภาษี

แบบก้าวหน้าตามพระราชบัญญัติอากรมฤตก และการรับมฤตก พ.ศ. 2476 ที่ประเทศไทย เคยใช้บังคับในอดีต และกฎหมายภาษีการรับมรดก ของประเทศฝรั่งเศสที่มีการจัดเก็บภาษี ในอัตราก้าวหน้าเช่นเดียวกันมาพิจารณา ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรมฤตกและการรับมฤตก พ.ศ. 2476 นั้นมีรูปแบบอัตราภาษี ในอัตราก้าวหน้าที่มีอัตราตั้งแต่ ร้อยละ 1

ไปจนถึงร้อยละ 20 ขึ้นอยู่กับยอดสุทธิ แห่งค่าของทรัพย์สินมรดกในแต่ละราย ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรแก้ไขอัตราภาษี การรับมรดกให้เป็นอัตราก้าวหน้าในรูปของ ขั้นบันได และอัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับมูลค่า ของมรดกสุทธิ หลังจากหักด้วยหนี้สิน ประกอบกับความสัมพันธ์ของผู้รับมรดกกับ เจ้ามรดก □

บรรณานุกรม

- Durst, R., and J. Monke. (2002). **[How Will the Phaseout of Federal Estate Taxes Affect Farmers]**. U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.
- Kittipat Nonthapatmadul. กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2010). **thritsadī khwāmyuttitham khōng chhōn [John Rawls' A Theory of Justice]**. Thammasat University. Thailand.
- Kittiphop Jutharatanakul. กิตติภาพ จุฑารัตนากุล. (2022). **kēn yokwēn phāsī kān rap mōradok khantam khōng prathēt Thai nai patchuban mōsom rū mai.2565. [Is Thailand's current minimum inheritance tax exemption appropriate?]**. (19, July, 2023) Retrieved from <http://www.setthasarn.econ.tu.ac.th/blog/detail/610>
- Krirkkiat Piphatsereetam. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2009). **kānkhlang wādūai kānchat san læ kārōk ra chā yō** Bangkok: Thammasat University Press.
- Suteera Chubandit. สุธีรา ชูบัณฑิต. (2014). **rat kap kānchatkep phāsī mōradok. [State and inheritance tax collection.]** (16, July, 2023). Retrieved from www.senate.go.th/w3c/senate/.../file_1413880933.pdf
- Thailand Development Research Institute. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.(2014). **phāsī mōradok læ prasopkān nai tāngprathēt. [Inheritance tax and overseas experience]**. (16, July 2023). Retrieved From www.tdri.or.th
- Thailand Development Research Institute. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.(2014). **wādūai phāsī mōradok . [Inheritance Tax]**. (16, July 2023). Retrieved From www.tdri.or.th
- Thailand Future Foundation. มูลนิธิสถาบันอนาคตไทยศึกษา (2014). **hok khōsangket rūang phāsī mōradok.** (16, July 2023). Retrieved From <https://safe.menlosecurity.com/doc/docview/viewer/docN86E4668F420E1311f4278758c54063eb58f3d-8b92a8779a35b03a637aaadedeb24ada18ebbc0>.

- Thammanit Petchumrat. ธรรมนิจ เพ็ชรจำรัส (2018). **panhā thāng kotmāi nai kānkamnot thān phāsī læ ‘attrā phāsī kām rap mōradok tāmpha ra rāt banyat phāsī kām rap mōradok Phō.Sō. sōngphanhārōihāsippæet**. [Legal problems in determining the tax base and inheritance tax rate according to the Inheritance Tax Act B.E. 2558]. (Master’s dissertation). Faculty of Law National Institute of Development Administration.
- The Active Thai PBS. ศูนย์สื่อสารวาระทางสังคมและนโยบายสาธารณะ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2022). **khwām čhing khōng khwām lūamlam**. (17, November, 2023). Retrieved From <https://theactive.net/data/inequality-index-truth/>
- The National Statistical Office. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.(2019). **kānsamrūat phāwa sētthakit læ sangkhom khōng khruārūan pī Phō.Sō. sōngphanhārōihoksipsōng**. [Survey of household economic and social conditions in 2019]. (16, July 2023). Retrieved From shorturl.at/anDOQ
- The Revenue Department. กรมสรรพากร. (2020). **kānchatkep phāsī ‘ākōn khōng prathēt Thai nai Phō.Sō. sōngphanhārōihoksip sōngphanhārōihoksipsām**. [Tax collection in Thailand in 2017 - 2020]. (16, July 2023). Retrieved From <https://marketeeronline.co/archives/159804>
- United Nations University World Institute for Development Economics Research. (2021). [Database World Income Inequality Database - WIID]. (17, November, 2023). Retrieved From <https://www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid>
- Wiroj Sukpaisarn. วิโรจน์ สุขพิศาล. (2007). **phāsī mōradok kap kānsāng khwāmpen tham nai sangkhom**. [Inheritance tax and social justice]. Bangkok: Knowledge Survey for Thailand Reform Project National Public Health Foundation.

บทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการรักษาวินัยทางการคลัง: ศึกษากรณี การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

*The role of constitutionally independent bodies in maintaining
fiscal discipline: the National Anti - Corruption Commission
and the Election Commission*

อานันท์ กระบวนศรี¹

Anan Krabuansri¹

สำนักงานศาลปกครอง¹

Office of the Administrative Courts¹

Email: anan.travailler@gmail.com¹

Received 22.07.2023 ➤ Revised 02.11.2023 ➤ Accepted 16.11.2023

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง: ศึกษากรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความนี้

มีกรอบการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงบทบาท

¹ สำนักงานศาลปกครอง เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นกรอบในการเมืองและในฐานะที่เป็นกรอบในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการรักษาวินัยทางการคลัง เช่นเดียวกับคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบในทางการคลัง เมื่อวินัยทางการคลังยังคงเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนชัดเจน ทำให้เกิดการตั้งคำถาม

ต่อการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในทางมหาชนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังทั้งที่เป็นกรอบในการเมืองและกรอบในทางกฎหมาย แต่เมื่อองค์ความรู้เรื่องวินัยทางการคลังของประเทศไทยยังมีอยู่ไม่มากนัก จึงทำให้มีปัญหการใช้และการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวินัยทางการคลัง

คำสำคัญ: วินัยทางการคลัง, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง

Abstract

A study on the role of independent constitutional organizations in maintaining fiscal discipline: the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission. This article provides a framework for studying the law related to fiscal discipline in relation to the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission. Fiscal discipline is a very important principle, both as a policy and as a legal framework. Thailand's Constitution of 2017 thus

stipulates that other constitutionally independent bodies, namely the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission, as well as the State Audit Commission. They play an important role in monitoring the exercise of power or the actions of government agencies or government officials, including the behavior of public officials with fiscal responsibilities. The concept of fiscal discipline remains complex and uncertain. This raises questions about whether the

exercise of power by these organizations is consistent with fundamental public principles, particularly the rule of law and democratic principles. According to the study, it was found that the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission have the authority to control and inspect fiscal discipline both in political and legal frameworks.

However, there is not much knowledge of Thailand's fiscal discipline, so there are problems in applying and interpreting laws that are inconsistent with fiscal discipline.

Keywords: fiscal discipline, constitutional independent organization, National Anti - Corruption Commission, Election Commission

ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ได้ทำการศึกษาทบทวนกฎหมาย ตำรากฎหมาย และแนวคำวินิจฉัยของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐเป็นหลัก

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายการคลังเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้นโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลในอดีต รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์สำคัญทางการคลังที่เรียกว่า “วินัยทางการคลัง” เป็นกรอบที่รัฐ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเคารพและปฏิบัติตามความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” และเพื่อให้การรักษา

วินัยทางการคลังมีความแน่นอนชัดเจน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมต่อไปว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

ปัจจุบัน วินัยทางการคลังได้ถูกใช้ตีความและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่เป็นกรอบในทางการเงินการคลัง (หรือกรอบในทางเศรษฐกิจการคลัง) และกรอบในทางกฎหมาย ในชื่อว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และเพื่อให้วินัยทางการคลังมีผลใช้บังคับ ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรหลักในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องผูกพัน เคารพและปฏิบัติตามวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 164 ที่บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างเคร่งครัด ...”

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะเคารพและปฏิบัติตามวินัยทางการคลังตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำอื่น และพฤติกรรมของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หรือการก่อหนี้สาธารณะว่าเป็นไปตามเป้าหมายทางการคลังของประเทศ และอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังหรือไม่ ไม่ว่าวินัยทางการคลังนั้นจะอยู่ในรูปของกรอบในทางการเมืองหรือกรอบในทางกฎหมายแล้วแต่กรณี

เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญไว้วางใจให้อำนาจหน้าที่สำคัญนี้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เนื่องมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดย

คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารอื่น ทั้งยังมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารบุคลากรและงบประมาณขององค์กร เพื่อให้หลักประกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารโดยหลักแล้วมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ยืนยันในหลักการเดียวกันนี้และกำหนดให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังนั้น โดยมากแล้วในวรรณกรรมทางกฎหมายไทย มักจะทำการศึกษาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นที่สำคัญ ได้แก่ 1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการรักษาวินัยทางการคลังยังเป็นพรหมแดนที่ยังไม่ได้มีการศึกษามากนัก ในวรรณกรรมกฎหมายไทย จึงเป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาของบทความนี้ ทั้งนี้ เพื่อสร้าง

ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างกรอบวินัยทางการคลังและบทบาทขององค์กรดังกล่าวทั้งในส่วนที่เป็นกรอบในทางการเมืองและกรอบในทางกฎหมาย

ในบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การรักษาวินัยทางการคลัง และ 2) บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

2. การรักษาวินัยทางการคลัง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐจะต้องมี “เป้าหมายทางการคลัง” รัฐมีภารกิจในการแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านทางมาตรการทางภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายทางการคลัง 4 ประการ ได้แก่ 1) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม 2) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม 3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และ 4) การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Richard A. Musgrave, 1959, pp.3-27, Prachum Chomchai, 2009, pp.22-25, Krirkkiat Piphatsereetam, 2009, pp.4-9, pp.44-45) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ “เครื่องมือทางการคลัง” เพื่อที่จะให้เป้าหมายทางการคลังบรรลุผลสำเร็จ รัฐมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐ ทั้งนี้เครื่องมือทางการคลังสามารถจำแนกแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ 1) รายรับสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 1.1) รายได้สาธารณะ และ

1.2) หนี้สาธารณะ และ 2) รายจ่ายสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2.1) เงินในงบประมาณ และ 2.2) เงินนอกงบประมาณ (Orapin Phonsuwan Sabyeroop, 2014, pp.68-134, Aua-aree Engchanil, 2015, pp.59-142, Supreeya Kaewla-iad, 2020, pp.26-60) ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจของรัฐประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เมื่อรายจ่ายของรัฐมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน รัฐบาลย่อมผูกพันที่จะต้องนำเงินภาษีดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมภายใต้ความยินยอมของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน เพื่อให้การใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเกิดความคุ้มค่าเหมาะสมและป้องกันมิให้เกิดการนำเงินไปใช้ตามอำเภอใจ การใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง หรือการนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองจนอาจนำมาซึ่งภาระทางการคลังหรือความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว จึงต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้อยู่ภายใต้กรอบที่เรียกว่า “วินัยทางการคลัง” เพื่อเป็นกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ได้มาจากเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้จากในและนอกประเทศ รวมไปถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.1 วินัยทางการคลัง และ 2.2 สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

2.1 วินัยทางการคลัง

“วินัยทางการคลัง” เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลัง ในชื่อ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างเคร่งครัด และจัดให้มี “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายหลักในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้วจะพบได้ว่า ถึงแม้ว่าข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังจะปรากฏในระบบกฎหมายไทยเป็นเวลากว่า 20 ปี เนื้อหาสาระของแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความหลากหลายและความไม่ชัดเจนแน่นอนเป็นอย่างมาก

ในส่วนที่ 2.1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.1.1 สถานะของวินัยทางการคลัง และ 2.1.2 ความหมายของวินัยทางการคลัง

2.1.1 สถานะของวินัยทางการคลัง

เมื่อยังไม่มีกฎหมายหรือคำอธิบายในทางตำราที่ให้ความหมายของวินัยทางการคลังเอาไว้อย่างชัดเจน ในการค้นหาความหมายของถ้อยคำดังกล่าว จึงต้องย้อนกลับไปทำการศึกษาคำความหมายของคำว่า “การคลัง” ตัวอย่างการให้คำนิยามของนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ Pierre Lalumière อธิบายว่า การคลัง คือ การศึกษาถึงเรื่องการตัดสินใจและแนวทาง

การบริหารของผู้ใช้อำนาจปกครองว่าด้วยการแบ่งหรือจัดสรรประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมของรายจ่ายสาธารณะอันเป็นผลมาจากการบริหารของฝ่ายปกครองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ หรือ Gilbert Orsoni ที่อธิบายว่า การคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางการเงินและการคลังของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ทางการคลังโดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ (Aua - aree Engchanil, 2015, pp.20)

จะเห็นได้ว่าการคลังเป็นวิชาที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการซึ่งมีความสัมพันธ์และความเกี่ยวพันกับศาสตร์อื่น ๆ อย่างน้อย 3 ศาสตร์ ได้แก่ รัฐศาสตร์ (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารรัฐกิจ) เศรษฐศาสตร์ (สาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง) และนิติศาสตร์ (สาขากฎหมายการคลัง) ทำให้การศึกษาวิชาการคลังลำพังเพียงด้านใดด้านหนึ่งย่อมไม่อาจทำให้เข้าใจวิชาการคลังได้อย่างสมบูรณ์ แต่จะต้องทำการศึกษาแขนงวิชาต่าง ๆ ควบคู่กันไป (Preecha Suwanthat, 2019, pp.2-3, Raymond Muzellec et al., 2013, pp.1-2) ในการศึกษาวินัยทางการคลังก็เช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการใช้คำว่าวินัยทางการคลังในหลากหลายสาขาวิชาไม่เฉพาะแต่ในทางกฎหมายดังนั้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนจึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาสถานะของวินัยทางการคลังที่ใช้เป็นวัตถุแห่งการศึกษาของบทความนี้

2.1.1.1 วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบ ในทางการเมือง

กรอบในทางการเมือง (นักวิชาการบางท่านเรียกว่ากรอบในทาง “เศรษฐศาสตร์การเมือง” (อังกฤษ: Political Economy, ฝรั่งเศส: l'économie publique) ซึ่งหมายถึง กรอบวินัยทั่วไปในความหมายอย่างกว้าง (Discipline Universitaire) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมดของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการแทรกแซงจากองค์กรส่วนท้องถิ่น หน่วยงานประกันสังคม และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (Antoine Bozio et al., 2010, pp.4-5) เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี เช่น การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต อาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน (Numerical Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดทางปริมาณที่ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย (Supreeya Kaewla-iad, 2017, pp.169-172) เช่น กรอบความยั่งยืนทางการเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หรืออยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการเงินการคลังและ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว (The Fiscal Policy Office, 2008, pp.1, Pattama Thianwisitsakul, 2009, pp.68) ทั้งนี้ ในภาษาอังกฤษจะตรงกับคำว่า Fiscal Discipline ส่วนในภาษาฝรั่งเศสจะเรียกว่า la Discipline Budgétaire ที่ถูกรับรองโดยสนธิสัญญามาสทริชต์ (le Traité de Maastricht) ของสหภาพยุโรป

2.1.1.2 วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบ ในทางกฎหมาย

กรอบในทางกฎหมายเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ หากรัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง ก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด

2.1.2 ความหมายของวินัยทางการคลัง

การให้ความหมายของวินัยทางการคลังอาจทำได้ผ่านการศึกษาขอบเขตการใช้งบค้ำของวินัยทางการคลังของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ลักษณะ โดยเริ่มจากความหมายอย่างกว้างซึ่งเป็นความหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในชื่อ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จากนั้น จะทำการศึกษาวินัยการคลังในความหมายอย่างแคบซึ่งเป็นความหมายดั้งเดิมที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)) ที่ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในชื่อ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ตามลำดับ

2.1.2.1 วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างหมายถึง “กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะหนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้” (Anan Krabuansri, 2022, pp.19) วินัยทางการคลังในความหมายนี้จึงเป็นความหมายที่ครอบคลุมทั้งวินัยทางการคลังในลักษณะอย่างเดียวกับวินัยทางการคลัง (la Discipline Budgétaire) ที่มีสภาพบังคับทางการเมือง และวินัยการคลังและการงบประมาณที่มีลักษณะอย่างเดียวกับแนวคิดเรื่องศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)) ในอดีต²

2.1.2.2 วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบหมายถึง “วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างเฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด” (Anan Krabuansri, 2022, pp.19) วินัยทางการคลังในความหมายนี้มีต้นแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต หรืออาจเรียกวินัยทางการคลังในความหมายนี้ได้ว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ”

² ในบทความนี้จะใช้คำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายอย่างกว้างเท่านั้น ในกรณีที่จะใช้คำว่าวินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบจะใช้คำว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ”

2.2 สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

ปัญหาในการศึกษากฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การศึกษากฎหมายมักจะทำการศึกษากฎหมายเป็นวิชาแยกขาดออกจากกันไม่ค่อยมีการศึกษาอย่างเป็นภาพรวมทั้งระบบ เช่น ในวิชากฎหมายการคลังมีการศึกษาเรื่องเป้าหมายทางการคลังและเครื่องมือทางการคลัง และมีการศึกษาต่อไปว่าเครื่องมือทางการคลังจะต้องอยู่ภายใต้วินัยทางการคลัง แต่ก็ไม่ได้ศึกษาเพิ่มเติมว่าวินัยทางการคลังมีสถานะอย่างไร และไม่ได้ศึกษาเช่นเดียวกันว่าเครื่องมือทางการคลังที่เป็นวัตถุแห่งการควบคุมตรวจสอบมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร ทั้ง ๆ ที่กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน การใช้อำนาจหรือการกระทำของรัฐฝ่ายปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังก็ย่อมตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปทางมหาชนว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของ 2.2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.2.1 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางการเมือง และ 2.2.2 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางกฎหมาย

2.2.1 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางการเมือง

กรอบในทางการเมือง หรือบางครั้งอาจเรียกว่ากรอบในทางเศรษฐศาสตร์ หรือกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่สามารถถูกนำมาใช้เป็นมาตรวัดในการชี้ขาด

ว่าการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของฝ่ายตุลาการ ประชาชนหรือองค์กรใด ๆ ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องที่ถูกรับควบคุมตรวจสอบกันในทางการเมืองภายใต้หลักเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ที่แต่ละประเทศกำลังประสบกับปัญหาและความท้าทายจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล จึงมีความพยายามในการนำแนวคิดเรื่องวินัยทางการคลังมาใช้เป็นกรอบในการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจและทางการเมืองในระยะยาว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าวินัยทางการคลังที่ปรากฏในกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะมีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมาย ที่องค์กรตุลาการสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการชี้ขาดถูกผิดได้ในทุกกรณี แต่จะต้องพิจารณาจากธรรมชาติของเรื่องว่าวินัยทางการคลังนั้นมีสถานะอย่างไร เช่น หลักเสถียรภาพหลักความยั่งยืน หลักความประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ ที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจน กรณีย่อมเป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองตามหลักเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น บรรดาถ้อยคำในกฎหมายที่เป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

- คำว่า “อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้” และ “การรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และ

หลักความเป็นธรรมในสังคม” ในมาตรา 6

- คำว่า “ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย” ในมาตรา 7

- คำว่า “ต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ” ในมาตรา 9 วรรคสอง

- คำว่า “บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง” และ “อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ในมาตรา 9 วรรคสาม

บทกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ไม่ได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่องค์กรตุลาการจะนำมาใช้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในคดี หรือที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ในการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามได้ กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่า “กฎหมาย” ในแง่นี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือในการกำกับ “การบริหารการคลังที่ดี” เพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจไว้ได้ (Supreeya Kaewla-iad, 2017, pp.169-171) แต่ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม หรือแม้กระทั่งทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกรอบวินัยดังกล่าวในกรณีที่เห็นว่าการปฏิบัติตามแนวทางนี้ไม่สามารถทำให้ประเทศบริหารจัดการทางการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ³

หากมีการนำกรอบในทางเศรษฐศาสตร์หรือในทางการเมืองหรือมาใช้เป็นเครื่องมือในการโต้แย้งขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับรอง) โดยหลักแล้วองค์กรตุลาการจะไม่หยิบยกข้ออ้างข้อเถียงดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัย โดยใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกันในการปฏิเสธขึ้นอยู่กับว่าวัตถุที่พิพาทนั้นมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร

2.2.1.1 การกระทำทางรัฐบาล

นโยบายทางเศรษฐกิจหรือทางการเงินการคลังของประเทศเป็นเรื่องในทางนโยบาย การแสดงนโยบายดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นการกระทำ

³ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีดุลพินิจที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของวินัยทางการเงินการคลังได้ตามความเหมาะสมตามสถานะทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ได้แก่ กรณีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ประกาศกำหนดสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรอบวินัยทางการเงินการคลังฉบับที่ 2 เพื่อแก้ไขสัดส่วนหนี้สาธารณะจากเดิมที่เคยกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP เพิ่มเติมเป็นจะต้องไม่เกินร้อยละ 70 ต่อ GDP หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2566 ที่คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบรายจ่ายลงทุนไม่ถึงร้อยละ 20 ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 ดังนั้น กรอบวินัยทางการเงินการคลังในความหมายนี้จึงมีสภาพบังคับแต่เพียงในทางการเมืองไปโดยปริยายในประเทศไทย ฝ่ายบริหารย่อมรู้ดีที่สุดว่าอัตราส่วนใดที่จะเหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศมากที่สุด และจะต้องยอมรับแรงกดดันทางการเมืองจากประชาชนตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

ทางรัฐบาล (Act of State) ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองดังปรากฏจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกา กล่าวคือ 1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การลงนามในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เป็นการกระทำที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เรื่องในทางปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา 2) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 56/2555 ที่มีการฟ้องโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 84 (1) และ (5)⁴ เนื่องจากเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจากเกษตรกร เป็นการผูกขาดตัดตอนทำลายระบบการค้าข้าวของไทย และส่งผลต่อระบบการผลิตข้าวที่บิดเบือนกลไกการตลาด ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และ 3) คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ในคดีรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ศาลไม่ได้วินิจฉัยว่านโยบาย

ของรัฐบาลชอบด้วยกฎหมายหรือมีความคุ้มค่าเหมาะสมหรือไม่

2.2.1.2 การกระทำทางปกครอง

หากวัตถุประสงค์พิพาทเป็นเรื่องในทางปกครอง ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของ “ดุลพินิจโดยแท้” ของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ เป็นเรื่อง “ความคุ้มค่า” ในการบริหารราชการแผ่นดิน มิฉะนั้นก็จะเท่ากับว่าศาลปกครองได้ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง (Vishnu Varunyou, 2019, pp.7) ศาลปกครองจะมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ (Worachet Pakeerat, 2011, pp.76) ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 911/2560 ที่ศาลปกครองได้วางหลักว่าการที่ฝ่ายปกครองจะก่อสร้างหรือไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมต่อจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ฝ่งซ้าย สายที่ 2 เพื่อปล่อยน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา เป็นดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณ และมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ และรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการเร่งรัดให้ ความสำคัญและความเร่งรีบของแต่ละโครงการ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทสำคัญที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ...

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ...

ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่สามารถเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้

2.2.2 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางกฎหมาย

ในส่วนของวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย กรอบวินัยดังกล่าวย่อมเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตามและมีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างเป็นกิจจะลักษณะ การดำเนินการทางการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เหล่านี้คือมาตรการทั้งหลายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย ทั้งนี้ การควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางกฎหมายอาจจำแนกวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ

ได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ 2) การใช้อำนาจทางปกครอง 3) การรับเงินและการใช้จ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 4) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.2.1 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

หากเครื่องมือทางการคลังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างกฎหมายของรัฐสภามีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกรอบวินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา 148 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญและหากข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา 148 วรรคสาม⁵ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เรื่องร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่ายสาธารณะ”) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 148 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 148 วรรคสี่ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามตรา 81

2.2.2.2 การใช้อำนาจทางปกครอง

หากเครื่องมือทางการคลังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือที่เรียกว่า “กระทำทางปกครอง” ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเครื่องมือทางการคลังที่ฝ่ายปกครองใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และเห็นว่า การกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญหรือในระดับพระราชบัญญัติ ศาลย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดี ฟ. 12/2546 ในคดีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง

ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายได้สาธารณะ”) ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ⁷

2.2.2.3 การรับเงินและการใช้จ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากเครื่องมือทางการคลังไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามข้อ 1.2.2.1 หรือข้อ 1.2.2.2 แต่มีลักษณะเป็น “การรับจ่ายเงิน” ตามกฎหมายและเป็นการรับเงินหรือการจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองแล้ว ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบเรียกเงินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และปฏิบัติหน้าที่

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁸ ตัวอย่าง การตรวจสอบ การจ่ายเงินอุดหนุนสมาคมฟุตบอลจังหวัด ชุมพร (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่าย สาธารณะ”) ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (อบจ.ชุมพร) จ่ายเงินอุดหนุนจำนวน 2,000,000 บาท ให้แก่สมาคมจังหวัดชุมพร ตามโครงการ ส่งเสริมกีฬาฟุตบอลอาชีพจังหวัดชุมพรโดย ไม่มีอำนาจ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง ให้ อบจ.ชุมพร ดำเนินการเรียกเงินคืนและ หาผู้รับผิดชอบทางละเมิดชดเชยความเสียหาย ให้แก่ทางราชการ (State Audit Office, 2005)

2.2.2.4 พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนนี้จะไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบ เครื่องมือทางการคลังโดยตรง แต่จะมีความ เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง กล่าวคือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำ ตามข้อ 2.2.2.1 ถึงข้อ 2.2.2.3 หรือการกระทำ อื่น ๆ ที่อาจเห็นได้ว่ามี “พฤติกรรม” (Franck Waserman, 2018, pp.130) ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หน่วยงาน ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายจะเข้ามาทำหน้าที่ ควบคุมตรวจสอบและกำหนดโทษ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความรับผิดชอบกฎหมายต่อไป

ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง (หรือความ รับผิดชอบทางละเมิด) ทางอาญา ทางวินัยข้าราชการ ทางวินัยการคลังและการงบประมาณ หรือ ความรับผิดชอบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (Aurélien Baudu, 2021, pp.569-572; Éric Oliva, 2015, pp.309-311; Jacques Buisson, 2015, pp.85-86; Philippe Boucheix et al., 2019, pp.224-227; Raymond Muzellec et al., 2013, pp.291-292; Stéphanie Damarey, 2021, pp.707-708)

2.2.2.4.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฝ่าฝืน กฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังและก่อให้เกิด ความเสียหาย เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ระบบกฎหมายไทยใช้แนวคิดเรื่องความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหาย จากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 โดยหลักแล้วเป็น อำนาจของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ที่จะทำการสอบสวนข้อเท็จจริง ความเสียหาย และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะพิจารณา สั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน ต่อไป ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการ ต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือ ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนด

2.2.2.4.2 ความรับผิดทางวินัยข้าราชการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังและเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยข้าราชการ หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการสอบสวนความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และมีคำสั่งโทษทางวินัยต่อไป

2.2.2.4.3 ความรับผิดทางอาญา

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นความผิดในทางอาญา หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

2.2.2.4.4 ความรับผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบในทางการคลัง จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมได้รับโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณในกฎหมายไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2.2.2.4.5 ความรับผิดอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสองได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิก “งบ ส.ส.” ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการแปรรูปนิติงบประมาณไปให้พื้นที่ของตน การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจในทางงบประมาณระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว ยังสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองจากการเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นการจัดสรรงบประมาณไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง

บทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏในมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งเป็นบทลงโทษที่รุนแรงมาก กฎหมายให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเสนอ

ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความผิดจริง จะมีบทลงโทษดังนี้ 1) ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล 2) ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้น สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้นั้น 3) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็น ผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจาก ตำแหน่งนั้น และ 4) ให้ผู้กระทำการดังกล่าว ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

3. บทบาทของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติและคณะกรรมการการ เลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการเมือง

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร ของรัฐฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญในการ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กร เหล่านี้จึงได้รับประกันความเป็นอิสระไว้ใน รัฐธรรมนูญ ทั้งในมุมมองที่มาและในมุมมอง การบริหารที่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี (Vishnu Varunyou, 1995, pp.13) ในการรักษาวินัยทางการเมือง องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้ง

กรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและกรอบ ในทางกฎหมายแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีความชอบธรรมในระดับ เดียวกันจึงทำได้เพียงการได้สวนสอบสวน เบื้องต้นเท่านั้น การที่ระบบกฎหมายยินยอม ให้องค์กรอิสระเข้ามาควบคุมตรวจสอบในทาง การเมืองเป็นเรื่องของนิรนัยนโยบายของรัฐ ที่ต้องการให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ และเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของ ฝ่ายการเมือง แต่ไม่สามารถตัดสินใจทางการเมือง ที่มีผลผูกพันได้เองเช่นเดียวกับรัฐสภาแต่อย่างใด องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องทำการ ส่งต่อเรื่องไปให้องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ ในทางการเมืองต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการได้สวน และเสนอให้วุฒิสภาถอดถอน หรือการได้สวน สาธารณะและรายงานผลการตรวจสอบต่อ รัฐสภาและสาธารณะ ส่วนการใช้อำนาจภายใต้ กรอบในทางกฎหมาย องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญก็จะต้องนำกฎหมายมาใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบเท่าที่กฎหมาย ให้อำนาจ ไม่สามารถนำกฎเกณฑ์อื่น ๆ เช่น เรื่องในทางเศรษฐศาสตร์หรือเรื่องในทางการเมือง มาใช้ได้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาท สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการรักษาวินัย ทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มอบหมายความไว้วางใจให้แก่องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้แก่ คณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในวงการวิชาการไทยปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาบทบาทดังกล่าวมากนัก ในบทความนี้จะทำการศึกษารoles บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้องค์ความรู้ในเรื่องการรักษาวินัยทางการคลังโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ในส่วนที่ 3 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.1 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการรักษาวินัยทางการคลัง และ 3.2 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

3.1 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการรักษาวินัยทางการคลัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น เนื่องจากมีแนวคิดว่าองค์กรเหล่านี้มีอิทธิพลในทางความเป็นจริงอยู่มาก การควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการปกติย่อมเป็นไปได้ยาก ย่อมถูกแทรกแซงจากอิทธิพลดังกล่าวอยู่เสมอ ทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Phumiphach Rattanawan, 2017, pp.96-97)

ในส่วนที่ 3.1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.1.1 อำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และ 3.1.2 อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง

3.1.1 อำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

อำนาจทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เรื่องของการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง แต่มีความเกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1.1.1 ความทั่วไป

บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่เจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหากระทำความผิดมีสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ทำให้การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีการปกติไม่อาจเป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงจากการมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนพนักงานสอบสวน จากนั้นก็จะพิจารณาและมีมติชี้มูลความผิดและเสนอเรื่องให้กับอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องคดีตามศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลดถอนตามกฎหมายต่อไป

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องในทางอาญาหรือเป็นเรื่องในทางการเมืองแล้วแต่กรณี ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาวินัยทางการคลังแต่อย่างใด หากแต่ในบางกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการทางการคลังแล้ว อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะเข้ามามีบทบาทในการรับเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาสอบสวนและมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป

3.1.1.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบ

3.1.1.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบในคดีอาญา

การควบคุมตรวจสอบในทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการควบคุมตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยมิชอบ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน และในกรณีที่เห็นว่ามีมูลก็จะทำการชี้มูลและเสนอเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ ไต่สวนและเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้วแต่กรณี

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังก็ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏในมาตรา 95 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้วพบว่าข้อบกพร่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการทุจริต โดยให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การควบคุมตรวจสอบในคดีอาญาเป็นกรอบในทางกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาได้เฉพาะในความผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น คณะกรรมการจะพิจารณาความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ในประเด็นดังกล่าวมีกรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการทางอาญาในคดีรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะกรรมการ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน ทั้งการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิ์เกษตรกร โกงความขึ้น โกงตาชั่ง นำข้าวมาweighเข้าโครงการ การลักลอบนำข้าวจากโครงการไปจำหน่าย เกิดระบบนายหน้าค้าข้าว ไม่เปิดประมูลอย่างเปิดเผย การทุจริตดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการระงับจ่ายของรัฐและภาวะขาดทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับรู้ถึงปัญหาการทุจริตภายในโครงการจากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก กลับละเลยไม่ป้องกันความเสียหายจากการดำเนินโครงการดังกล่าว คณะกรรมการจึงมีมติเสียงข้างมาก ชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ด้วยคะแนน 7 : 0 เสียง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557) ต่อมาอัยการสูงสุดนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีตามปัญหาเป็นการพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาหรือไม่ เมื่อเป็นการพิจารณาตามกรอบในทางกฎหมาย การจะพิจารณาว่ามีกระทำความผิดหรือไม่ นั้น ไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบได้อย่างกว้างขวางอย่างเช่น

การควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำหลักในเรื่องของความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ความยั่งยืน ความเป็นธรรม หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะเห็นได้ว่ามีความผิดที่แตกต่างกัน 2 ส่วน คือ 1) การกระทำโดยทุจริต หรือ 2) การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาและชี้มูลความผิดทั้ง 2 ฐานความผิด ซึ่งมีประเด็นที่อาจตั้งคำถามได้ในส่วนของ ความผิดฐานการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและต่อมาย้ายการสูงสุดฟ้องจำเลย โดยนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่แจ้งผลการตรวจสอบว่า การดำเนินโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ และผลกระทบจากการดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และ ไม่เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน เป็นหลักฐานว่าจำเลยรับรู้ถึงปัญหาการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในโครงการ แต่กลับละเลยไม่ระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรงบประมาณแผ่นดิน กระบวนการคลังประเทศชาติและประชาชน อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความ

เสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประชาชน เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1

กรณีจะเห็นได้ว่าเป็นการนำหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและให้เหตุผลปรับกับข้อเท็จจริงว่าการกระทำของจำเลยได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสถานะทางการคลัง งบประมาณ และเศรษฐกิจของประเทศทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องในทางนโยบายของฝ่ายบริหารที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังเป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น แล้วแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ไม่ได้มีผลบังคับเด็ดขาดตามกฎหมายผูกพันให้ผู้รับการตรวจสอบต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด จึงไม่สามารถนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ว่า จำเลยรู้ถึงปัญหาการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในโครงการและมีหน้าที่ต้องยุติโครงการตามรายงานการตรวจสอบ แต่กลับดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประเมิน ผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหนึ่งในความเห็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจเท่านั้น โดยที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐสภาและประชาชน⁹

3.1.1.2.2 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดทางการเมือง

การควบคุมตรวจสอบความรับผิดทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ กรณีที่คณะกรรมการได้ทำการสอบสวนความผิดและ

⁹ อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาโดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นปัญหาว่าจำเลยมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบหรือไม่ แต่พิจารณาและพิพากษาลงโทษเฉพาะในความผิดฐานทุจริตเท่านั้น ในคดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่กรรมการค้าต่างประเทศขายข้าวให้กับบริษัทกว่างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ รัฐวิสาหกิจของจีน นั้น มีการแอบอ้างสัญญาเพื่อนำมาเวียนขายภายในประเทศไทย เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยทุจริต เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ทำให้จำเลยทราบรายละเอียดดังกล่าว ตามพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าจำเลยทราบว่ามีสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ระงับยับยั้งปล่อยให้มีการส่งมอบข้าวตามสัญญา การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าศาลยุติธรรมได้นำหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา

เสนอเรื่องให้องค์กรทางการเมืองพิจารณาต่อไป ได้แก่ การชี้มูลและเสนอให้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (Impeachment) ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในองค์กรต่าง ๆ ที่สำคัญแต่อย่างใด (Sarunphat Thiramethawong et al., 2022, pp.57) แต่ในอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยสอบสวนคดีที่มีฐานที่มาจากรายการงานสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและนำไปสู่การใช้อำนาจถอดถอนทางการเมือง ได้แก่ คดีถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

3.1.2 อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง

นอกเหนือจากอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรณีพิเศษตามนโยบายของรัฐ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณ และ 2) อำนาจในการได้ส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมหรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

3.1.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ เสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพื่อยกเลิก “งบ ส.ส.” ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการแปรญัตติตั้งงบประมาณไปให้พื้นที่ของตน หลักการดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกแต่มีมาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการสร้างกลไกการควบคุมผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณและคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี (Supreeya Kaewla-iad et al., 2022, pp.3-4)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง กำหนดห้ามไม่ให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับหนังสือแจ้งว่าการมีกระทำความผิดดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหก ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 88¹⁰

หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการอำนวยการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การกระทำนั้น สิ้นผลลง และมีผลเป็นการเพิกถอนสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น นอกจากนี้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม

3.1.2.2 อำนาจในการไต่สวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

การใช้อำนาจร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่บรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7 และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 8 แล้วแต่กรณี

นอกจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้และการควบคุมตรวจสอบวินัยการคลังและการงบประมาณแล้ว

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 144 วรรคหก ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 88 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการอำนวยการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งหรือพบว่าผู้มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับผิดชอบจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจร่วมกันในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่ ในกรณีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าตรวจการแผ่นดิน แต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินหรือการกระทำอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบและเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากที่ประชุม

ร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบ ตามมาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากองค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องตัดสินใจว่ามีการกระทำที่ “อาจ” ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐ “อย่างร้ายแรง” หรือไม่ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยสภาพ การใช้อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำได้เพียงสืบสวนสอบสวนและรายงานผลการตรวจสอบไปยังองค์กรทางการเมืองและประชาชนเพื่อพิจารณาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกันต่อไป อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจตามบทกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

3.2 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง

การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสดงความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และเป็นธรรม จึงต้องมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการจัดการและกำกับดูแลการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเป็นกลาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้สถาปนาและรับรองสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งไว้ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อประกันความอิสระขององค์กรในลักษณะที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลขององค์กรหนึ่งองค์กรใด (Chantima Nithipanya, 2008, pp.120) ปัจจุบัน นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายอื่นอีกด้วย

ในส่วนที่ 3.2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินที่สำคัญที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง และ 3.2.2 อำนาจในการได้ส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมหรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

3.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินที่สำคัญที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง

นโยบายทางการเมืองที่พรรคการเมือง รัฐสภา หรือรัฐบาล นำเสนอต่อประชาชน

เป็นเรื่องในทางการเมืองโดยแท้ เมื่อพรรคการเมืองเข้าสู่อำนาจและได้มีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน การกระทำดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่ไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ แต่เป็นเรื่องที่นักการเมืองจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองโดยตรงต่อประชาชนตามหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างรอบคอบโดยมีข้อมูลสำคัญที่ครบถ้วน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแสดงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของตน ได้แก่ (1) วงเงินที่ต้องใช้และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ (2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย และ (3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายตามหลักความโปร่งใสและหลักการตรวจสอบได้ หากพรรคการเมืองใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกวันละ 10,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน¹¹

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงินการประกาศโฆษณานโยบายนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
- (2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย

จะเห็นได้ว่า ระบบดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ตั้งแต่ในขั้นก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของประชาชน หากประชาชนตัดสินใจแล้วว่าเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองหนึ่ง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการเลือกตั้งจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวเนื่องจากมองว่าเป็นนโยบายที่ขัดต่อวินัยทางการคลังตามข้อมูลที่พรรคการเมืองได้แสดงไว้ตามมาตรา 57 คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจและความชอบธรรมที่จะเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนแต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองในการชี้แจงต้นทุนทางการเงินของนโยบายและที่มาของเงินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยังทำให้สื่อมวลชน นักวิชาการ หรือองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและในทางการเมืองได้อีกด้วย เช่น การให้ข้อสังเกตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI)) เรื่อง ต้นทุนทางการเงินของนโยบายและที่มาของเงิน: วิเคราะห์จากเอกสารที่พรรคการเมืองยื่นเสนอต่อ กกต. (Thailand Development Research Institute Foundation, 2023) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 คณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งมีหน้าที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลให้สมาชิกกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมตลอดทั้งระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจถูกคณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (Prachachat Business, 2022) นอกจากนี้ ยังอาจเข้าลักษณะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73 (5) ที่กำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง ซึ่งมีบทลงโทษที่ร้ายแรง ตั้งแต่โทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ไปจนถึงการถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 20 ปี ได้อีกด้วย (Prachachat Business, 2023)

การตีความกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการตีความกฎหมายที่ให้

(3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา 121 พรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 77 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

อำนาจในทางกฎหมายแก่ตนเองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73 (5) มาใช้ประกอบกับอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง ที่ดูเหมือนจะเป็นการตีความกฎหมายที่ผิดฝาผิดตัว เนื่องจากกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้พรรคการเมืองแสดงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบายและผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ถึงแม้ว่าสุดท้ายแล้วรัฐบาลไม่สามารถทำได้ตามที่หาเสียงไว้กับประชาชน ก็เป็นเรื่องทางการเมืองและเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยที่ไม่อาจถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นการหลอกลวงประชาชนแต่อย่างใด

3.2.2 อำนาจในการไต่สวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

การใช้อำนาจร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่บรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการเมืองการคลังเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ

เป็นเอกภาพ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7 และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 8 แล้วแต่กรณี¹²

4. ข้อเสนอแนะ

กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการเมืองการคลัง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ บทบาทขององค์กรดังกล่าวยังไม่ปรากฏกรณีศึกษามากนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายการคลังและวินัยทางการเมืองการคลังเพื่อที่จะได้ปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบร่วมกับองค์กรอื่น เช่น รัฐสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิฉะนั้นแล้วหากหน่วยงานดังกล่าวบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่ถูก ก็อาจนำไปสู่ข้อพิพาทฟ้องโต้แย้งเป็นคดีไปยังองค์กรตุลาการได้

¹² โปรดดู ส่วนที่ 3.1.2.2 อำนาจในการไต่สวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐของบทความนี้

5. บทสรุป

การรักษาวินัยทางการคลังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศ จึงไม่ใช่บทบาทขององค์กรหนึ่งองค์กรใด แต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องช่วยกันรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันว่าเงินงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชนจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่คุ้มค่า หรือมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองเฉพาะหน้าแต่อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมตรวจสอบความขององค์กรตรวจสอบภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากโดยธรรมชาติของเรื่องแล้วองค์กรตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความชอบธรรม

ในทางประชาธิปไตยน้อยกว่าองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบดังกล่าวในกรณีที่เป็นการรอบวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็น**กรอบในทางการเมือง**ย่อมจะต้องใช้อำนาจอย่างจำกัดและ**ไม่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย** เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเอง แต่จะต้องให้องค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เช่น รัฐสภา ในการดำเนินการดังกล่าว ในส่วนของ**กรอบในทางกฎหมาย**นั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องใช้อำนาจอย่างรอบคอบ**ไม่ใช้อำนาจในทางกฎหมาย**ของตนปะปนเข้าไปตีความ**เรื่องในทางการเมือง** แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนตามหลักประชาธิปไตย เพื่อให้การรักษาวินัยทางการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและดำรงอยู่เคียงคู่สมดุลไปกับหลักกฎหมายพื้นฐานในทางมหาชนภายใต้ระบอบการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย □

บรรณานุกรม

- Anan Krabuansri (2022). kân raksā winai kânkhlāng læ kân ngop pra mā Na dōi ‘ongkōn thī tham nāthī khūapkhūm trūat sōp čhāk phāinōk : sām winai thāng ngoppramān læ kânkhlāng khōng prathēt Farangsēt (la Cour de discipline budg taire et financi re) læ khana kammakān trūat ngōen phāēndin khōng prathēt Thai [Maintaining “fiscal and budget discipline” by external oversight bodies: the Court of Budget and Fiscal Discipline of France and the State Audit Commission of Thailand.]. *Administrative Courts Journal*, 22., 3.
- Antoine Bozio et al. (2010). *Économie des politiques publiques* (1 ed.). Paris: La Découverte.
- Aua - aree Engchanil (2015). lak kotmāi kânkhlāng [Principles of Public Finance Law]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Aurélien Baudu (2021). *Finances Publiques* (3 ed.) . Paris: Dalloz.
- Chantima Nithipanya (2008). ‘amnāt nāthī khōng khana kammakān lūaktang kap lakkān bāngyæk ‘amnāt [The powers of the Election Commission and the separation of powers]. *Naresuan University Law Journal*, 1., 1.
- Éric Oliva (2015). *Finances Publiques* (3 ed.). Paris: Sirey.
- Franck Waserman (2018). *Les finances publiques* (9 ed.). Paris: Documentation française.
- Jacques Buisson (2015). *Finances publiques* (16 ed.). Paris: Dalloz.
- Kirrkiat Piphatseeretam (2009). kânkhlāng wādūai kânčhat san læ kārōk ra čhā yō [Finance deals with allocations and distributions.]. Bangkok: Thammasat University.
- Orapin Phonsuwan Sabyeroop (2014). kotmāi kânkhlāng [Public Finance Law]. Bangkok: October.

- Pattama Thianwisitsakul (2009). *kādamnōen nayōbāi sēthakit mahā phāk phāitai bōribot kotmāi kānngōen kānkhlang mai : kōranī suksā chūang wattačhak sēthakit khā long lāe phāwa wikrit sēthakit khōng Thai* [Implementation of macroeconomic policy under the context of new monetary and fiscal laws: a case study during economic downturn and economic crisis in Thailand]. (College of the Court of Justice Office of the Court of Justice), Administrative Organization of The Court of Justice, Thailand.
- Philippe Boucheix et al. (2019). *Les finances publiques* (1 ed.). Paris: Dunod.
- Phumiphach Rattanawan (2017). *panhā kīeokap khōpkhēt khōng khadī thutčharit lāe krabūankān taisūan khōthetčhing khōng khana kammakān pōngkan lāe prāpprām kām thutčharit hāeng chāt* [Issue about the extension of corruption cases and procedures for the inquiry of facts of The National Anti-Corruption Commission of Thailand]. (M.S. thesis Master of Laws), Thammasat University, Thailand.
- Prachachat Business. (2022). *kok tō . pōet kot lek sām khō phūa Thai chīčhāeng thīmā čhæk ngōen di čhi than 10,000 bāt* [The Election Commission of Thailand opens 3 iron rules for Thailand to clarify the cause of the 10,000 baht digital money giveaway.]. (10, April, 2022). Retrieved from <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-1258915>.
- Prachachat Business. (2023). *kok tō . (la) wē nok da lek prachā niyom pōet chō ngō phakkānmūang lot lāek čhæk thām* [The Election Commission ignores the iron rule of populism, opening channels for political parties to reduce, exchange, give away, and give free]. (6 January 2023). Retrieved from <https://www.prachachat.net/politics/news-1163759>.
- Prachum Chomchai (2009). *khwām rū būangton kīeokap lak kotmāi kānkhlang lāe kānngōen* [Introduction to Principles of Public Finance and Monetary Law]. Bangkok: Thammasat University.
- Preecha Suwanthat (2019). *wichāthōn rom sāt wādūai kānkhlang* [Thammasat Studies on public finance]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Raymond Muzellec et al. (2013). *Finances Publiques* (16 ed.). Paris: Sirey.
- Richard A. Musgrave (1959). *Theory of Public Finance* (1 ed.). Paris: McGraw-Hill.

- Sarunphat Thiramethawong et al (2022). Impeachment (rabop ‘im phī chō mēn) : krabūankān thōtthōn khōng Thai kap bōribot thī plīan pai nai ratthammanūn chabap patchuban [Impeachment: removal from offices in the modern Thai constitutions]. *Nitiparitat Journal*, 2., 2.
- State Audit Office (2005). The OAG hastened the process of demanding a refund of 2 million from the Chumphon Provincial Administrative Organization in case of paying subsidies to the Chumphon Provincial Football Association. resulting in damage to the government [sot ngō . rēngōdam nōen kān rīak ngōen khūn sōng lān chāk ‘op chō . Chumphōn kōranī chāi ngōen ‘utnun hai samākhom futbōn chāngwat Chumphōn song phon hai rāchakān sīahāi]. (4 November 2005). Retrieved from <https://www.audit.go.th/th/สตง-เร่งดำเนินการ-เรียกเงินคืน-2-ล้าน-จาก-อบจชุมพร>.
- Stéphanie Damarey (2021). *Droit public financier* (2 ed.) . Paris: Dalloz.
- Supreeya Kaewla - iad (2017). kotmāi ngoppamān khōng prathēt Thai [Budget law of Thailand]. Bangkok: Thammasat University.
- Supreeya Kaewla - iad (2020). kotmāi kānkhlang : phāk ngoppamān phāendin [Public Finance Law : Budget]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Supreeya Kaewla – iad et al. (2022). kānphīchāranā winitchai khadī khōng sān ratthammanūn tām botbanyat māttrā nungrōisīpsī khōng ratthammanūn hāeng rācha‘ānāchak Thai Phutthasakkarāt sōngphanhārōihoksip [An Adjudication of the Constitutional Court under Section 144 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)], *Thammasat Law Journal*, 51., 1.
- Thailand Development Research Institute (2023). khōsangket rūang tonthun thāng kānngōen khōng nayōbāi lāe thīmā khōng ngōen : wikhrō chāk ‘ēkkasān thī phak kān mūang yūn sē nōtō kok tō [Observations on the financial cost of the policy and the source of the money: analyzed from documents submitted by political parties to the Election Commission of Thailand]. (30 April 2023) Retrieved from <https://tdri.or.th/2023/04/policy-costing-comments/>.

- The Fiscal Policy Office (2008). kânsuksā winai thāngkân khang khōng prathēt Thai (‘adīt sū patčhuban) læ nǎothāng nai kân sǔmsāng winai thāngkân khang tām lak sākōn [A Study of Fiscal Discipline of Thailand (Past to Present) and Guidelines for Strengthening Fiscal Discipline According to International Principles]. Bangkok: The Fiscal Policy Office.
- Vishnu Varunyou. (1995). ‘ongkōn khōng rat thī pen ‘itsara [Independent Administrative Body]. Bangkok: Democracy Development Committee.
- Vishnu Varunyou. (2019). khwāmsamkhan khōng winai kāngōen kân khang tō ‘ākān pokkrōng rabōp prachāthipatai [The importance of fiscal discipline to democracy], (Independent Study College of the Constitutional Court Office of the Constitutional Court) Office of the Constitutional Court, Thailand.
- Worachet Pakeerat (2011). kotmāi pokkrōng phāk thūapai [Principle of Administrative Law]. Bangkok: (Enlightened - Jurists).





หลักประกันการจ่ายค่าชดเชย: ข้อพิจารณาเพื่อแก้ปัญหา การเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย

Severance Pay Guarantee: Considerations to solve the problem of termination without compensation.

พรเพ็ญ ไตรพงษ์¹ และเกวลิน ยังประเสริฐกุล²

Pornpen Traiphong¹ and Kewalin Yangprasertkul²

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ¹⁻²

Srinakharinwirot University¹⁻²

Email: Pornpent@g.swu.ac.th, Kewalin.young@gmail.com

Received 22.07.2023 ➤ Revised 04.11.2023 ➤ Accepted 30.11.2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีนายจ้างไม่จ่ายชดเชยเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง โดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดร้ายแรงในสภาพสังคมปัจจุบันภายหลังจากมีเหตุการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19) ที่ก่อให้เกิด

เกิดผลกระทบกับทุกภาคส่วนทั้งภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้ธุรกิจและสถานประกอบการหลายแห่งจะต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทำให้นายจ้างไม่สามารถจะแบกรับภาระที่เกิดขึ้นได้ จึงตัดสินใจปิดกิจการลง ต่อมาเมื่อได้ปิดกิจการ

¹ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

² หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

ไปแล้ว นายจ้างจะมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินต่าง ๆ ให้แก่ลูกจ้างที่มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมาย โดยในปัญหานี้จะกล่าวถึงเงินค่าชดเชยตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับหากนายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นกรณีที่นายจ้างมีเจตนาหลบหนีการจ่ายค่าชดเชยโดยปล่อยภาระให้รัฐเป็นผู้จัดการความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างดังกล่าว

หรืออีกกรณีหนึ่งที่นายจ้างไม่มีเจตนาหลบหนีการจ่ายค่าชดเชยแต่นายจ้างไม่มีทรัพย์สินอื่นใดเหลืออยู่เพียงพอที่จะจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างแม้ว่าจะดำเนินคดีตามกฎหมายไปถึงชั้นบังคับคดีแล้วนั้น แต่นายจ้างก็ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ มาจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างได้

คำสำคัญ: ค่าชดเชย, สัญญาจ้าง, โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19)

Abstract

This article aims to study and seek solutions to the problem in case. In the current social situation after the coronavirus epidemic (COVID-19) that has caused an impact on all sectors, both business and industrial. As a result, many businesses and establishments will have economic problems. The employer cannot bear the burden resulting in the business being closed. Once the business has been closed, the employers will have legal duties to pay various payments to employees who are entitled to such payments. In this issue, compensation is mentioned. According to the labor protection law, employees are entitled to severance pay if the employer has already terminated the contract.

But the problem will be the case that the employer intends to escape compensation. Employer intentionally releasing employees to abandon. They leave burden on the government to help alleviate the suffering of the said employee. Or another case where the employer has no intention of avoiding compensation payment. But, the employer has no property left to pay compensation to the employee. Even if the legal proceedings have reached the enforcement stage but the employer does not have any property to pay compensation to the employee.

Keywords: compensation, employment contract, Corona virus (COVID-19)

1. บทนำ

ในสภาพสังคม ณ ปัจจุบัน ภายหลังจากมีเหตุการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19) ที่ก่อให้เกิดผลกระทบกับทุกภาคส่วนทั้งภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของทุกประเทศทั่วโลกแย่ลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบมีทั้งกลุ่มลูกจ้างแรงงานเจ้าของกิจการ และนายจ้างด้วย (Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.108) จึงเป็นผลให้กิจการ การค้า ธุรกิจจะต้องประสบปัญหาที่เกิดขึ้น นายจ้างหรือผู้ประกอบการก็ไม่สามารถที่จะแบกรับปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์โรคระบาดที่ไม่คาดคิด และการประกอบกิจการยังมีภาระหน้าที่นายจ้างจะต้องแบกรับไว้หลายอย่างรวมถึงลูกจ้างที่มีสัญญาจ้างแรงงานแสดงความตกลงว่าจะทำงานให้แก่ นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างเป็นการตอบแทนตลอดเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้ (Kasemsan Wilawan, 2022, pp.23) ซึ่งเรียกว่า “การจ้างแรงงาน” หรือ “สัญญาจ้างแรงงาน” ซึ่งเป็นสัญญาที่ระบุดังถึงความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองฝ่าย คือ นายจ้าง และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ลูกจ้าง โดยมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน (Chayin Petchayapaisit, 2022, pp.145)

ทั้งนี้ เมื่อนายจ้างไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายไหวหรือเกิดพิษทางเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จนไม่อาจแบกรับได้ ส่งผลให้สถานประกอบการทั้งหลายดังกล่าวจะต้องทำการปิดกิจการลงอันเนื่องมาจากประสบปัญหาขาดทุน

จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการเลิกจ้างลูกจ้าง ซึ่งทำให้สัญญาจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต้องสิ้นสุดลงด้วย อย่างไรก็ตาม หน้าที่และความรับผิดชอบของนายจ้างเมื่อมีการสิ้นสุดสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างแล้วนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 กำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง จึงถือว่าเป็นสิทธิที่ตามกฎหมายและเป็นการรักษาผลประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงจะได้รับ แต่เมื่อธุรกิจหรือสถานประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจที่แย่ลงในปัจจุบัน ทำให้นายจ้างมีเงินไม่เพียงพอที่จะจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างของสถานประกอบการดังกล่าวเช่นกัน (Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong, and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.109)

ในขณะที่การเลิกจ้างลูกจ้างดังกล่าวกลายมาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสภาพสังคมปัจจุบันที่นายจ้างไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ส่งผลให้ลูกจ้างดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนที่ตนเองจะได้รับค่าชดเชยตามกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีที่นายจ้างบางรายมีเจตนาที่จะไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างโดยกระทำการใดๆ ก็ตามที่จงใจไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น นายจ้างเป็นชาวต่างชาติมาทำธุรกิจในประเทศไทย แต่สถานะทางเศรษฐกิจที่แย่ลงประกอบกับเหตุการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19) ทำให้กิจการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จึงปิดตัวลง นายจ้างไม่มีทรัพย์สินเพียงพอในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างจึง

กระทำการหลบหนีออกนอกประเทศไทยไป ซึ่งลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนนั้นไม่สามารถติดตามตัวนายจ้างให้มารับผิดชอบต่อค่าชดเชยที่ลูกจ้างสมควรได้รับตามกฎหมายได้ เรียกได้ว่าลูกจ้างดังกล่าวถูกลอยแพ หรือแม้กระทั่งปัญหาที่นายจ้างและลูกจ้างได้มีการฟ้องร้องคดีกันตามกระบวนการทางกฎหมายแล้ว และปรากฏว่าลูกจ้างของกิจการดังกล่าวสามารถชนะคดี และได้มีคำพิพากษาจากศาลแรงงานกลางที่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาจนตัดสินคดีเรียบร้อยแล้ว แต่เมื่อต้องดำเนินการเข้าสู่กระบวนการบังคับคดีนั้น กลับพบว่าเมื่อได้กระทำการสืบทรัพย์ของนายจ้างแล้ว ปรากฏว่านายจ้างไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่พอจะนำมาจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างได้

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวทำให้ลูกจ้างของสถานประกอบกิจการหลาย ๆ แห่งยังคงต้องแบกรับความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับค่าชดเชยจากนายจ้างเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างกันตามกฎหมาย หากลูกจ้างเห็นว่าธุรกิจหรือสถานประกอบกิจการของนายจ้างมีความไม่คล่องตัวเกิดขึ้น หรือไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ลูกจ้างภายในสถานประกอบกิจการนั้นก็มีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินค่าชดเชยและค่าอื่นใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างจนถึงขนาดมีการฟ้องร้องคดีกับนายจ้างเกิดขึ้น ผู้นิพนธ์จึงต้องการนำเสนอแนวคิดการกำหนดหลักเกณฑ์ของหลักประกันการจ่ายค่าชดเชยและมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาค่าชดเชยที่เกิดขึ้นในอนาคตหากมีเหตุการณ์ที่ส่งผลให้นายจ้างไม่อาจจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างได้

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Law) เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการว่าจ้าง การใช้แรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน และการจัดสวัสดิการที่จำเป็นในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างยังคงมีสุขภาพอนามัยดี และได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลใช้บังคับต่อเนื่องมาและได้มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในบริบทตามยุคปัจจุบัน (Kasemsan Wilawan, 2022, pp.41) สู่ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2551, ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2553, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2560, ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 และจนถึงฉบับปัจจุบันคือ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2566

อย่างไรก็ตาม สภาพสังคมในยุคปัจจุบันเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสม คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 คณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งจะประกอบไปด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายภาครัฐ ร่วมกันขับเคลื่อนการผลักดันให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน สถานการณ์การเลิกจ้างและการปิดกิจการโรงงานใน พ.ศ. 2562 จากข้อมูลของกระทรวง

อุตสาหกรรมมีโรงงานปิดกิจการ 1,391 โรงงาน และมีการเลิกจ้าง 35,533 คน (Worapapha Mahasamran, 2020, pp.204)

เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2562 จึงให้สิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติบางประการของกฎหมายเดิมที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่เอื้อต่อการดำเนินการต่าง ๆ และเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างด้วยการยกระดับการคุ้มครองลูกจ้างให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงมีเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับการดูแลลูกจ้าง โดยเฉพาะที่ทำงานมายาวนาน การถูกเลิกจ้าง หรือการเกษียณอายุตามข้อบังคับของนายจ้าง ให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพต่อไปได้ แม้อาจจะเป็นการเพิ่มภาระของนายจ้าง แต่หากเป็นสิ่งที่นายจ้างควรจะให้แก่ลูกจ้าง อันจะทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ มีความมั่นคงในการทำงานและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและจะเป็นประโยชน์แก่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งสิทธิประโยชน์ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับปัญหานายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย เป็นเรื่องของกรณีการเลิกจ้าง การเพิ่มและแก้ไขอัตราค่าชดเชยจากการเลิกจ้าง ทั้งหมด 6 มาตรา และให้นายจ้างจ่ายค่าพิเศษไม่ต่ำกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย ดังต่อไปนี้ (Worapapha Mahasamran, 2020, pp.205)

หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2562 มาตรา 118 จะพิจารณาตามอายุงาน มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ทำงานครบ 120 วัน แต่ไม่ครบ 1 ปี มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 30 วัน

2) ทำงานครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 90 วัน

3) ทำงานครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 180 วัน

4) ทำงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 240 วัน

5) ทำงานครบ 10 ปี แต่ไม่ครบ 20 ปี มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 300 วัน

6) ทำงาน 20 ปี ขึ้นไป มีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างสุดท้าย 400 วัน

3. ค่าชดเชย (Severance Pay) ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

การกำหนดค่าชดเชย (Severance Pay) ถือได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายของลูกจ้างจากการถูกเลิกจ้าง เพราะการเลิกจ้างนั้นทำให้ลูกจ้างต้องขาดรายได้สำหรับเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว อันถือได้ว่าเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้าง ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงบัญญัติให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง (Wisut Pankhiri, 2006, pp.9)

ในขณะที่พบปัญญัตติบางประการในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับใช้มาเป็นเวลานานทำให้เกิดความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ที่ทำให้การดำเนินธุรกิจเต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรคมากมายที่ยากจะแก้ไขในสถานการณ์ในต่อนั้น อีกทั้งการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและรูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันทั้งนี้การเลิกจ้างลูกจ้าง/พนักงานหรือการปิดกิจการจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ประกอบกับปัญหาด้านแรงงานที่ยังคงเป็นปัญหามานานในประเทศไทยจึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เกิดความชัดเจน ครอบคลุม และให้เป็นธรรมต่อลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างอาจถูกเลิกจ้างได้ในสภาวะสังคมปัจจุบันที่มีปัญหามากมายหลายด้านในการดำเนินกิจการของนายจ้างให้เป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งการเลิกจ้างดังกล่าวตามบทนิยามของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปรากฏความหมายของคำว่า “ค่าชดเชย” และ “ค่าชดเชยพิเศษ” (Worapapha Mahasamran, 2020, pp.207) โดยที่คำว่า “ค่าชดเชย” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง นอกเหนือจากเงินประเภทอื่นซึ่งนายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง และ “ค่าชดเชยพิเศษ” หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงเพราะมีเหตุการณ์พิเศษที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้

ดังนั้น ค่าชดเชยเป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้าง หากนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยลูกจ้างไม่มีความผิดหรือการกระทำอันใดของลูกจ้างนั้นไม่เข้าข่ายยกเว้นตามกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างให้ดำรงชีวิตอยู่ต่อไปได้ในช่วงเวลาที่กำลังหางานใหม่ นายจ้างก็มีหน้าที่ในการจ่ายค่าชดเชยตามอัตราที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 118 กำหนดไว้ให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งการเลิกจ้างมีความหมายรวมถึงการที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ทำให้ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง (Pongrat Kruaklin, 2022, pp.520) โดยสรุปสาระสำคัญของการจ่ายค่าชดเชยมีทั้งสิ้น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ลูกจ้างต้องทำงานให้แก่นายจ้างติดต่อกันครบ 120 วัน และประการที่สอง นายจ้างแสดงเจตนาเลิกจ้างลูกจ้างโดยมิได้กระทำความผิดร้ายแรง ซึ่งการเลิกจ้างมี 3 กรณี ได้แก่ กรณีแรก นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานและไม่จ่ายค่าจ้างให้ ไม่ว่าเพราะสัญญาจ้างสิ้นสุดลงหรือเพราะเหตุอื่นใด กรณีที่สอง ลูกจ้างไม่ได้ทำงานและไม่ได้รับค่าจ้างเพราะเหตุที่นายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ กรณีที่สาม ลูกจ้างเกษียณอายุตามที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อนายจ้างเลิกจ้างหรือในวันที่นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 5 และมาตรา 118 หากไม่จ่ายให้ตามที่กฎหมายกำหนด นายจ้างต้องเสียดอกเบี้ยให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 9 อีกด้วย (Kasemsan Wilawan, 2022, pp.155)

ซึ่งมีช้อยกเว้นที่นายจ้างอาจเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (Wichitra (Funglada) Wichianchom, 2003, pp.309-310)

- 1) ลูกจ้างทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาต่อนายจ้าง
- 2) ลูกจ้างจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย
- 3) ลูกจ้างประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง
- 4) ลูกจ้างละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา 3 วันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
- 5) ลูกจ้างฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนายจ้างได้ تذากเตือนเป็นหนังสือแล้ว และลูกจ้างกระทำความผิดซ้ำคำเตือน
- 6) ลูกจ้างได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

กรณีที่ไมเข้าช้อยกเว้นที่กล่าวมาข้างต้นได้แก่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจและต้องเป็นการเลิกจ้างที่เป็นธรรม โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ความเป็นธรรมทางเนื้อหา หมายถึง นายจ้างจำเป็นต้องเลิกจ้างลูกจ้างด้วยความจำเป็นหรือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น นายจ้างประสบปัญหาสถานะขาดทุนต่อเนื่องสะสมจำนวนมากเป็นเวลานาน จำเป็นต้องปิดกิจการ เป็นต้น ประการที่สอง ความเป็นธรรมทางกระบวนการก่อนการเลิกจ้าง หมายถึง นายจ้างได้ใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ในการดำเนินมาตรการอื่น ๆ แล้วก่อนเลิกจ้างลูกจ้าง ตัวอย่างเช่น การลดต้นทุนด้านการบริหาร

จัดการ การปรับสภาพการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือตามมาตรการด้านแรงงานของลูกจ้าง เป็นต้น (Worapapha Mahasamran, 2020, pp.208-209)

4. ปัญหาการคุ้มครองแรงงานกรณีการจ่ายค่าชดเชยกับสถานการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19)

สถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” หรือ “Force Majeure” ในกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “อุปสรรค” เป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ (Unforeseeable) หมายถึง เหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้อย่างแน่นอน (Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.108) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับทุกประเทศทั่วโลกนั้นเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดเดาได้ว่าเชื้อไวรัสจะแพร่กระจายเป็นวงกว้างและรวดเร็ว จนเกิดผลกระทบกับหลายส่วนในเรื่องที่จะกล่าวถึงในบทความนี้ คือ สถานการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนาที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางกฎหมายแรงงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้างลูกจ้างจนส่งผลให้นายจ้างมีหน้าที่ที่ต้องจ่ายค่าชดเชย

โดยเหตุการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าว ส่งผลต่อเศรษฐกิจและสภาพสังคมทั่วโลก และมีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ส่งผลให้แต่ละประเทศมีการประกาศมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาด รวมถึงประเทศไทย

ก็ได้มีมาตรการในการยับยั้งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส ส่งผลกระทบต่อภาพรวมเศรษฐกิจโลก และเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง (Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.107-108) ผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เห็นได้ชัดคือ ธุรกิจและสถานประกอบการกิจการต่าง ๆ ทั้งนี้มีผลกระทบต่อการค้าและค่าเงินบาทของไทย โดยเฉพาะด้านแรงงานกับสถานการณ์ไวรัสโคโรนามีประชาชนผู้ว่างงานและเสมือนว่างงานที่ทำงานไม่ถึง 4 ชั่วโมงต่อวัน รวม 3 ล้านคน มีประชาชนผู้ว่างงานระยะยาวเกิน 1 ปี รวม 1.7 แสนคน ซึ่งจำนวนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากสถานการณ์ก่อนจะมีโรคระบาดดังกล่าวถึง 3 เท่าตัว และมีแรงงานที่ต้องกลับสู่ภูมิลำเนา มีจำนวนถึง 1.6 ล้านคน ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยในช่วงก่อนมีสถานการณ์ไวรัสโคโรนา (Monthee Kapilkan and Pornchanok Thepkham, 2021: Online)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการปิดประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการที่สกัดกั้นการระบาดของโรคดังกล่าว โดยเป็นกรณีที่รัฐสั่งปิดกิจการชั่วคราวได้แก่ สนามมวย สนามกีฬา ผับ สถานบริการสปา ฯลฯ เพื่อเป็นการควบคุมโรคระบาดตามประกาศข้อที่ 2 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.109) แม้ว่าจะเป็นมาตรการสร้างความปลอดภัยในการควบคุมโรคระบาดได้นั้น แต่ต้องแลกมาด้วยผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและกระทบต่อบางธุรกิจเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจการบินที่ถูกห้ามทำการบินเข้าสู่ประเทศเป็นการชั่วคราว

ส่งผลให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในช่วงเวลานั้นไม่สามารถเดินทางเข้าออกได้เลย ซึ่งธุรกิจการขนส่งทางอากาศได้รับผลกระทบที่รุนแรงที่สุดในรอบ 10 ปี โดยมีผู้โดยสารลดไปมากกว่าร้อยละ 80 รวมถึงธุรกิจโรงแรมที่อัตราเข้าพักในช่วงที่มีมาตรการปิดประเทศลดลงเป็นอย่างมาก ธุรกิจรายย่อย ร้านอาหาร ศูนย์การค้า ก็ได้รับผลกระทบกันอย่างทั่วถึง นับว่าการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาส่งผลกระทบที่ยืดเยื้อและยาวนานจนบางธุรกิจไม่อาจฟื้นฟูธุรกิจให้กลับมาแข็งแรงได้ดังเดิม (Monthee Kapilkan and Pornchanok Thepkham, 2021: Online)

เนื่องจากนายจ้างไม่อาจแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการประกอบกิจการได้ จึงต้องมีการเลิกจ้างพนักงานหรือลูกจ้าง ซึ่งตามกฎหมายแล้วนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้าง ค่าชดเชย หรือค่าอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่นายจ้างบางรายได้รับผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินกิจการจนไม่มีโอกาสให้กิจการของนายจ้างได้ฟื้นตัว ก่อนที่นายจ้างจะตัดสินใจปิดกิจการลง ซึ่งนายจ้างประเภทนี้มักเป็นหนี้สิน ไม่มีทรัพย์สินมากพอในการมาจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างได้ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาที่ลูกจ้างจากกิจการดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนไปด้วยเช่นกัน แม้ว่าลูกจ้างจะสามารถร้องขอต่อกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างให้มาช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้างได้ แต่ก็ไม่ได้รับเงินค่าชดเชยครบตามที่ลูกจ้างสมควรได้รับ ตัวอย่างเช่น ผลของการศึกษาการจ่ายค่าชดเชยให้แก่การทำงานของคนต่างด้าวในเขตจังหวัดบุรีรัมย์พบว่า มีกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

จำนวน 15 แห่ง เพราะนายจ้างส่วนมากไม่มีเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวเลย เมื่อเลิกจ้างก็จ่ายเงินเดือนงวดสุดท้ายทันที หรือจ่ายเงินตามจำนวนระยะเวลาที่ทำงานมา ซึ่งนายจ้างอาจไม่ทราบว่าต้องจ่ายค่าชดเชยหรือจงใจเอาเปรียบลูกจ้างต่างด้าว และลูกจ้างไม่มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างและขาดความรู้ที่จะดำเนินการกับนายจ้าง จึงยอมออกจากงานโดยไม่ได้รับค่าชดเชย (Pongpreeda Thongmadee, Natcha Hakemann, Kunpranee Sriyai and Suwicha Yencharoen, 2017, pp.54)

อย่างไรก็ตามกรณีที่ลูกจ้างถูกเลิกจ้างในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา โดยอ้างเหตุแห่งการเลิกจ้างว่าได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าวจนถึงขนาดที่ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ย่อมถือเป็นการเลิกจ้างเป็นธรรม ซึ่งลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างตามการกล่าวอ้างเหตุนี้มีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชยตามกฎหมาย ไม่ถือว่าเข้าข่ายยกเว้นที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นที่กำหนดให้นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เลิกจ้างได้ ซึ่งการคำนวณค่าชดเชยนั้น จะคำนวณตามอายุงานและฐานเงินเดือนของลูกจ้างตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ.2541 ด้วย ซึ่งการเลิกจ้างนั้นนายจ้างจะต้องบอกก่อนล่วงหน้าอย่างน้อย 1 รอบการจ่ายค่าจ้าง ไม่เช่นนั้นนายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยจากการไม่บอกล่วงหน้านั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 582 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อีกด้วย (Thawal Ruyaporn, Treeneat

Sarapong and Vorrayuth Poonsuk, 2022, pp.114)

5. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ในขณะที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 13 มาตรา 126 โดยให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ลูกจ้างและครอบครัวได้รับความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเมื่อลูกจ้างต้องออกจากงานหรือตาย หรือกรณีอื่นตามที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างพิจารณาเห็นสมควรและออกระเบียบกำหนดให้มีการสงเคราะห์ลูกจ้างได้ เพื่อในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ลูกจ้างได้รับผลกระทบ รวมถึงในกรณีของค่าชดเชย (Wichitra (Funglada) Wichianchom, 2023, pp.330)

การดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เริ่มมีการจ่ายเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา แต่ปัญหาอุปสรรคของการติดตามหนี้ค้ำใน ช่วงไวรัสโคโรนาจากนายจ้างที่ปิดกิจการหรือย้ายที่อยู่จนไม่สามารถสืบเสาะหาที่อยู่และทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิในทรัพย์สินได้ กรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลเมื่อเลิกกิจการแล้ว ไม่มีทรัพย์สินใดให้อยึดอายัดไปขายทอดตลาดได้ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของกองทุน ขาดความรู้และทักษะในการดำเนินการ และเมื่อโยกย้ายตำแหน่งก็จะขาดความต่อเนื่องในการติดตามหนี้ ประกอบกับแฟ้มข้อมูลลูกหนี้กองทุนสงเคราะห์

ลูกจ้างสูญหายหรือไม่เป็นปัจจุบัน รวมถึงไม่มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและบุคลากรเพียงพอเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น (Nareerat Rodwieng, Tavee Jamjamrat and Eumporn Sirirat, 2023, pp.304)

ในปัจจุบันสภาพภาพเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2564 มีเงินในกองทุนเพียง 153,000,000 บาท ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับแรงงานที่มีนั้บสืบล้านคน (Employee Welfare Fund Group, 2021) ซึ่งคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรก นายจ้างไม่จ่ายเงินค่าชดเชยและเป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน โดยกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจะจ่ายเงินสงเคราะห์ให้เพียงแค่บางส่วนหรือไม่เต็มสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีเงื่อนไขการจ่ายเงินสงเคราะห์ คือ เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชย กรณีที่สอง นายจ้างมิได้จ่ายเงินตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งนายจ้างไม่น่าคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และคำสั่งเป็นที่สุดแล้ว อัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีค่าชดเชยให้จ่ายดังต่อไปนี้

- 30 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 6 ปี
- 60 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 6 ปีขึ้นไป

ในสถานการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19) เมื่อนายจ้างปิดกิจการก็ทำให้มีกลุ่มลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน จึงได้เปิดเผยปัญหาการเลิกจ้างของสถานประกอบการในช่วงการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา ทำให้มีสถานประกอบการหลายแห่ง ไม่จ่ายค่าจ้างและค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน จึงทำให้มีประกาศคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างให้จ่ายเงินสงเคราะห์ได้เพิ่มขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้ถูกเลิกจ้าง โดยให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์จากอัตราเดิมดังต่อไปนี้

- 1) อายุงานลูกจ้างที่อายุงาน 120 วัน แต่ไม่เกิน 3 ปี จาก 30 เท่า เป็น 60 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน
- 2) ลูกจ้างที่อายุงาน 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี จาก 50 เท่า เป็น 80 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน
- 3) ลูกจ้างที่อายุงาน 10 ปีขึ้นไป จาก 70 เท่า เป็น 100 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน
- 4) เงินอื่นนอกจากค่าชดเชย จาก 60 เท่า เป็น 100 เท่าของค่าจ้างขั้นต่ำ

ทั้งนี้ กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีวัตถุประสงค์ขึ้นเพื่อจ่ายเงินสงเคราะห์และเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง รวมถึงเงินอื่น ๆ ที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย แต่จำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างไปนั้นเป็นเพียงแค่บางส่วนหรือไม่เต็มสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด

และในปัจจุบันปัญหาการที่นายจ้างปิดกิจการโดยไม่จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างนั้นเกิดขึ้นมากมาย และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่ได้รับเงินจัดสรรมาจากรัฐบาลให้ดำเนินการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้าง แต่ก็มีใช้ว่า จะต้องจ่ายแทนนายจ้างทุกกรณีไป เพราะหากถ้านายจ้างบางรายมีเจตนาที่ไม่ดี เล็งเห็นถึงช่องทางในการไม่ต้องรับผิดชอบการจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างนั้นก็จะเป็นปัญหาให้รัฐมารับผิดชอบในส่วนนี้แทน

6. การจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม “การคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การกำหนดให้ผู้ใช้แรงงานเมื่อเข้าทำงานเป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการแล้ว จะมีความมั่นใจว่าจะได้รับความมั่นคงในการทำงาน โดยมีหลักประกันที่แน่นอนว่าจะไม่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผล ลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างเมื่อถึงกำหนดเวลา และมีสวัสดิการที่ดี มีสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะ รวมทั้งความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งหากไม่มีการคุ้มครองแรงงานแล้ว ก็จะทำให้การเอาเปรียบจากนายจ้างได้” การคุ้มครองแรงงานจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตรวมถึงในกรณีของการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นปัญหาในบทความนี้ด้วย (Montira Yuenyong Thawiphonchai, 2012, pp.24)

หากพิจารณาถึงเหตุผลหลักที่ทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการต่อไป มีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ถดถอย

ลงอย่างรวดเร็วและฟื้นตัวได้ช้า ประกอบกับมีเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงอย่างโรคระบาดไวรัสโคโรนา (COVID-19) และเหตุการณ์ในปัจจุบันนั้นก็สามารถเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต เป็นความไม่แน่นอนที่นายจ้างเองก็ไม่สามารถจะทราบได้ล่วงหน้า การให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องเงินค่าชดเชยโดยเฉพาะ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ให้ความเห็นว่ากรณีที่จะมีการจ่ายค่าชดเชย ก็จะต้องมีการเลิกจ้างเกิดขึ้น ซึ่งทำให้นายจ้างต้องมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง (Ritthitham Chanthira, 2017, pp.40)

ในด้านของลูกจ้างไม่ต้องตกอยู่ในภาวะวิตกกังวล แม้ว่ากิจการของนายจ้างไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ จะทำให้ลูกจ้างมีหลักประกัน หากถุนายจ้างเลิกจ้างในเวลาต่อมาก็จะได้รับเงินค่าชดเชยอย่างแน่นอนจากการที่นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชย เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากการที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น

ในด้านของนายจ้างนั้น หากในอนาคตข้างหน้ามีเหตุการณ์ที่ทำให้นายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการให้รอดพ้นจากสถานการณ์วิกฤตไปได้และทำให้กิจการของนายจ้างต้องปิดตัวลง นายจ้างก็ไม่ต้องกังวลว่ากิจการของนายจ้างจะได้รับผลกระทบหนักถึงขั้นนายจ้างไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เลย ซึ่งผลดีของการที่นายจ้างจัดให้มีหลักประกันความเสี่ยงในการจ่ายค่าชดเชยดังกล่าวมาตั้งแต่แรกเริ่มกิจการและต่อเนื่องมาเรื่อย ๆ นั้น หลักประกัน

ดังกล่าวจะสามารถช่วยให้นายจ้างได้จ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การที่นายจ้างจะต้องส่งเงินเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างนั้นก็ถือว่ามีผลกระทบต่อนายจ้างค่อนข้างมาก เนื่องจากเงินดังกล่าวอาจเป็นเงินหมุนเวียนที่ใช้ในการบริหารกิจการได้ การที่นำเงินไปเป็นหลักประกัน ถือได้ว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ใด ๆ จากเงินก้อนดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อนายจ้างในการบริหารกิจการให้คล่องตัวเพื่อใช้เป็นเงินหมุนเวียนในการประกอบกิจการของนายจ้าง

ทั้งนี้โดยหลักการนี้มีกระบวนการกำหนดให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยอันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือลูกจ้างที่ได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายที่อ้างอิงจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองที่เป็นการรับฟังปัญหาจากลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว แล้วดำเนินการหาแนวทางในการช่วยเหลือ ซึ่งประกอบด้วยหลักการจำนวน 9 ข้อ ดังต่อไปนี้ (Department of Labor Protection and Welfare, 2023)

1. หลักการนายจ้างต้องจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้าง ให้ครอบคลุมสิทธิที่ลูกจ้างพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 ซึ่งในหลักการให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยจะต้องครอบคลุมอย่างทั่วถึงมิให้เกิดปัญหาที่ลูกจ้างจะสามารถได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับเงินค่าชดเชยไม่ว่าจะเป็นในกรณีใดก็ตาม

2. ประเภทของหลักประกัน หลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้าง ประกอบด้วย เงิน หลักทรัพย์ และกรณีอื่น ๆ

3. จำนวนหลักประกัน นายจ้างต้องจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างให้เป็นปัจจุบัน โดยครอบคลุมอัตราค่าชดเชยและอายุงานของลูกจ้างแต่ละคนในสถานประกอบกิจการ

4. ขอบเขตการใช้บังคับ หลักการให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างบังคับในระยะแรกจะใช้กับสถานประกอบกิจการทุกประเภทที่มีลูกจ้าง จำนวน 100 คน ขึ้นไปก่อน ภายหลังจึงใช้บังคับกับสถานประกอบกิจการที่มีขนาดเล็กลงมา

5. ระยะเวลาบังคับใช้ บังคับใช้ 1 ปี หลังจากที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ทุกฝ่ายรวมทั้งนายจ้างได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

6. การกำกับตรวจสอบเพื่อเป็นการตรวจสอบการดำรงอยู่ของหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยว่า นายจ้างได้จัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยและมีการจัดโดยถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งนายจ้างต้องรายงานจำนวนเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับและรายงานการดำรงอยู่ของหลักประกันมายังกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทุก 1 ปี

7. การเปลี่ยนแปลงหลักประกัน กรณีให้นายจ้างจัดหลักประกันครบถ้วนตามจำนวนค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับแล้ว หากสถานประกอบกิจการมีการลดจำนวนลูกจ้างลง

นายจ้างสามารถถอนหรือคืนหลักประกันให้คงเหลือเท่ากับจำนวนค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามจำนวนลูกจ้างในขณะนั้นได้ และกรณีที่นายจ้างประสบปัญหาทางเศรษฐกิจก็อาจมีการปรับเปลี่ยนการสำรองเงินได้ โดยภาครัฐออกกฎหมายลำดับรอง

8. บุริมสิทธิ หลักประกันที่นายจ้างจัดให้เพื่อให้เป็นหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างจะไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับคดีก็เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้าง แม้ว่านายจ้างจะถูกฟ้องร้องบังคับคดีทางศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีก็ไม่สามารถนำหลักประกันดังกล่าวไปได้

9. การบังคับใช้กฎหมาย กรณีนายจ้างไม่ปฏิบัติตามให้ใช้มาตรการทางปกครองโดยการออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามให้ถูกต้องโดยไม่มีการกำหนดโทษทางอาญา

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย หากมีการให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างอันประกอบด้วยคณะไตรภาคี ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ (Department of Labor Protection and Welfare, 2023) ดังต่อไปนี้

- ผลกระทบต่อนายจ้าง นายจ้างต้องมีการจัดหาหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างให้ครอบคลุมจำนวนเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับหากนายจ้างเลิกจ้างในขณะนั้น ซึ่งเป็นเงินจำนวนมากจึงอาจจะกระทบต่อการะงบประมาณของนายจ้าง ซึ่งในมุมมองของฝั่งนายจ้างนั้น การที่กำหนดให้มีหลักประกันความเสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อนายจ้างค่อนข้างมาก

- ผลกระทบต่อลูกจ้าง ลูกจ้างมีหลักประกันที่จะได้รับเงินค่าชดเชยเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด จะมีการคุ้มครองลูกจ้างเพิ่มเติมขึ้นจากการจัดทำหลักประกันดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหา

- ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานภาครัฐในการที่นายจ้างจัดให้มีหลักประกันดังกล่าวซึ่งจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จะต้องมีการจัดสรรเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการในส่วนของการตรวจสอบการดำรงอยู่ของหลักประกันของนายจ้างในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ อีกทั้งรัฐจะสามารถเข้าตรวจสอบกิจการหลายแห่งได้ง่ายขึ้นจากการกำหนดให้มีปะหลักกันดังกล่าว

7. การจัดให้มีหลักประกันการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างของกฎหมายสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส

เนื่องจากประเทศไทยมีแนวคิดและหลักกฎหมายแรงงานที่มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จึงสามารถมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของสังคมในปัจจุบัน อีกทั้งกฎหมายสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเสรีนิยมมีแรงงานจากหลายเชื้อชาติ กฎหมายแรงงานในส่วนของการจ่ายค่าชดเชยนั้นก็ย่อมมีแนวคิดที่สามารถปรับใช้ในประเทศไทยได้เช่นกัน แม้ว่าโดยหลักแล้วกฎหมายสหรัฐอเมริกาจะมีความแตกต่างจากกฎหมายของไทยและกฎหมายของฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพื่อนำมาศึกษาและหาแนวทาง

ในการช่วยเหลือลูกจ้างที่ได้รับผลกระทบในประเทศไทย โดยการศึกษาจากกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส

7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

การทำสัญญาจ้างแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาจะดำเนินโดยอาศัยหลักการ “At-will employment” เป็นหลักกฎหมายแรงงานพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา สัญญาจ้างแรงงานตกอยู่ภายใต้ความสมัครใจของทั้งสองฝ่ายโดยที่นายจ้างและลูกจ้างไม่เพียงแต่มีเสรีภาพในการตกลงเข้าทำสัญญากัน แต่ยังสามารถที่จะยกเลิกสัญญาจ้างแรงงานได้โดยอิสระ ไม่จำเป็นต้องมีเหตุอันเป็นธรรมหรือมีการกระทำผิดสัญญาจ้างแรงงาน โดยเป็นหลักการที่ถือกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาลสหรัฐอเมริกาในระบบ Common Law ซึ่งการจ้างงานในลักษณะนี้จะเป็นการจ้างงานโดยที่นายจ้างสามารถเลิกจ้างลูกจ้างเมื่อใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องอ้างเหตุผลในการเลิกจ้าง เพียงแต่การเลิกจ้างดังกล่าวต้องไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น เกิดจากการเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน ซึ่งหากลูกจ้างยินยอมในการทำงานดังกล่าว ลูกจ้างจะไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากการเลิกจ้างได้ (Siritham Yensuang, 2011: Online)

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา “At-will employment” กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีการบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม นายจ้างสามารถจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างหลังจากมีการเลิกจ้างได้ โดยจำนวนเงินที่จะจ่ายอาจจะกำหนดไว้ในข้อสัญญาซึ่งเงิน

ในลักษณะนี้ไม่ใช่เงินค่าชดเชย แต่เปรียบเสมือนเงินที่นายจ้างจ่ายเพื่อขอบคุณการทำงานให้แก่ลูกจ้าง “Thank you money” (Department of Labor Protection and Welfare, 2023)

เนื่องจากกฎหมายไม่มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นเรื่องของเสรีนิยมจึงไม่มีแนวทางการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างกรณีไม่ได้รับเงินค่าชดเชยจากนายจ้าง จะเห็นว่าประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดในเรื่องของการจ่ายเงินค่าชดเชยที่ไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้น แนวทางในการศึกษาเพื่อมาแก้ไขปัญหาคือนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างและลูกจ้างไม่สามารถบังคับคดีได้นั้น อาจไม่สามารถนำมาแก้ไขในกรณีดังกล่าวได้ แต่ประเทศไทยสามารถนำหลัก “At-will employment” มาปรับใช้ให้เข้ากับกฎหมายแรงงานพื้นฐานของไทย อย่างเช่น การทำสัญญาจ้างจะต้องเกิดจากความสมัครใจทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นพื้นฐานของกฎหมายแรงงานของประเทศไทยเช่นเดียวกัน

7.2 ประเทศฝรั่งเศส

“สัญญาจ้างแรงงานอาจแบ่งได้เป็นสัญญาที่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (Le Contrat à Durée Déterminée-CDD) และสัญญาที่ไม่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (Le Contrat à Durée Indéterminée-CDI) ในสัญญาทั้งสองประเภทนี้นายจ้างสามารถบอกเลิกจ้างได้โดยที่ต้องระบุเหตุผลในการเลิกจ้างนั้น ๆ และลูกจ้างยังได้รับเงินชดเชยจากการเลิกจ้างในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนทั้งหมดรวมถึงได้รับค่าชดเชยหากลูกจ้างไม่ได้ใช้สิทธิ

ลาพักร้อน” (Kittiyaphon Prayoonprom, 2006: Online)

ในส่วนของกฎหมายเรื่องของการจ่ายค่าชดเชยนั้น ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชย หลังจากการเลิกจ้างในกรณีทั่วไป โดยนายจ้าง มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ซึ่งลักษณะการจ่ายค่าชดเชยของประเทศฝรั่งเศสนี้จะมีลักษณะเดียวกับการจ่ายค่าชดเชยกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ตามมาตรา 118 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตาม หากลูกจ้างกระทำความผิดร้ายแรง ลูกจ้างจะไม่มีสิทธิในเงินค่าชดเชยดังกล่าว กฎหมายมีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชย กรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ สำหรับจำนวนเงินที่ลูกจ้างจะได้รับนั้นขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงาน โดยนายจ้างสามารถกำหนดแตกต่างกันได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (Department of Labor Protection and Welfare, 2023)

กรณีที่นายจ้างไม่สามารถจ่ายเงินค่าชดเชยให้ลูกจ้างได้ โครงการ Wage Guarantee Scheme (Association pour la Gestion du regime de garantie des creances des salaries: AGS) จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือลูกจ้างในเรื่องของการจ่ายค่าชดเชย เพื่อเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งในโครงการนี้ได้รับเงินสนับสนุนจากนายจ้างฝ่ายเดียว โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้บริหารจัดการเงิน (Department of Labor Protection and Welfare, 2023) โดยในกรณีนี้ประเทศไทยก็สามารถจะนำแนวคิดเช่นเดียวกับ

แนวคิดของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ให้เข้ากับปัญหากรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างและลูกจ้างไม่สามารถบังคับคดีได้ เพื่อใช้เป็นหลักการ แนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุโดยการจัดเก็บเงินจากนายจ้าง เพื่อเป็นหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดและหลักในการจ่ายค่าชดเชยที่เหมือนกับประเทศไทย ดังนั้น หากมีการจัดทำหลักประกันการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การศึกษากฎหมายของฝรั่งเศสที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกับประเทศไทยจะง่ายต่อการศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

8. สรุป

ปัญหากรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย โดยลูกจ้างมิได้กระทำความผิดร้ายแรง มีสาเหตุมาจากในสภาพสังคม ณ ปัจจุบันที่เกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดคิด คือ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ส่งผลกระทบในทุกภาคส่วน รวมถึงในสถานประกอบกิจการ ภาคธุรกิจที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากนโยบายของรัฐที่มีมาตรการยับยั้งเชื้อไวรัสดังกล่าว ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศเกิดความไม่คล่องตัว นายจ้างของสถานประกอบกิจการต่าง ๆ ไม่สามารถจะบริหารให้กิจการรอดพ้นผ่านวิกฤตที่เกิดขึ้นได้ จนเป็นสาเหตุให้กิจการของนายจ้างนั้นต้องปิดตัวและสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสิ้นสุดลง นายจ้างจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายเงินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้าง ค่าชดเชย ค่าทำงานล่วงเวลา และอื่น ๆ

แต่ในกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นการที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่นายจ้างมีเจตนาหลบหนีการจ่ายค่าชดเชย หรือนายจ้างไม่มีเจตนาไม่จ่ายค่าชดเชย แต่เพราะไม่มีทรัพย์สินอื่นใดเหลืออยู่จะมาจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างแล้วนั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนและต้องการให้มีความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างอย่างครบถ้วนและทั่วถึง

ซึ่งในการแก้ไขปัญหาคกรณดังกล่าวนั้น แม้ว่าจะมีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่เงินที่จ่ายเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนให้แก่ลูกจ้างนั้นไม่เท่ากับสิทธิที่ลูกจ้างสมควรได้รับตามกฎหมาย อีกทั้งเงินที่จ่ายจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นเงินงบประมาณของรัฐในการจัดสรรเพื่อเยียวยาความเดือดร้อน แต่ก็ไม่สามารถช่วยเหลือกลุ่มลูกจ้างได้อย่างครบถ้วนทุกกรณี และถือเป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐที่จะต้องรับผิดชอบปัญหาที่เกิดจากนายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด แม้กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจะมีสิทธิไต่เบี่ยเอาถำกับนายจ้างได้ แต่การติดตามตัวของนายจ้างนั้นเป็นไปได้ยากที่จะเรียกเงินคืน

ดังนั้น การแก้ไขปัญหาคกรณดังกล่าวและมีการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาคกรณขึ้นอีกในอนาคต ได้แก่

1) การให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น มีโครงการที่คล้ายคลึงกับแนวคิดของหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชย ที่ให้จัดเก็บเงินจากนายจ้างฝ่ายเดียวและให้รัฐ

เป็นผู้บริหารจัดการเงินส่วนนั้นและรัฐจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจสอบสถานประกอบการกิจการได้อย่างทั่วถึง เพื่อตรวจสอบว่ามีกิจการใดบ้างที่มีแนวโน้มจะปิดตัวลง เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นแก่ลูกจ้างให้ได้รับความเดือดร้อนอีก

2) ในการจัดทำหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างนั้น ควรจะมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และรัฐ เนื่องจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่ใหม่กับกฎหมายแรงงานของไทย จึงต้องมีการพิจารณาอย่างถ่วงถ่วงถึงผลกระทบและประโยชน์หากมีกฎหมายหลักประกันค่าชดเชยเกิดขึ้น หรือแม้แต่การจัดตั้งกองทุนเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

3) ในเรื่องของผลกระทบและผลดีของการจัดตั้งหลักประกันความเสี่ยง ควรมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของมุ่มมองทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และรัฐ โดยหากมีการจัดตั้งหลักประกันไปแล้ว ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายของนายจ้างอย่างมาก ดังนั้น ควรจะมีการเปิดโอกาสให้นายจ้างได้รับฟังเรื่องหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ก่อนจะมีการออกเป็นกฎหมาย

4) ควรนำแนวคิดของกฎหมายฝรั่งเศส มาพัฒนาและประยุกต์ใช้ ให้เข้ากับสังคมไทย โดยการให้นายจ้างจัดให้มีหลักประกันในการจ่ายค่าชดเชยนั้นต้องอาศัยหลักการทั้ง 9 ข้อของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ □

บรรณานุกรม

- Chayin Petchpaisit. (2022). Some remarks about the compensation in the contract for a fixed period according to the judgment of the court. Academic Journal of Faculty of Laws Huachiew Chalermprakiet University, 12(2), 144-155.
- Department of Labor Protection and Welfare. (2023). Report on the results of the study of the employer's provision of guarantees to pay compensation to employees in the event of the employer's termination of employment. (complete version). Bangkok: Legal Division, Department of Labor Protection and Welfare. ministry of labor.
- Employee Welfare Fund Group. (2021). Report of July 2021. Bangkok: Labor Protection Division. Ministry of Labor.
- Government of Thailand. (2021). Effective! Employee Welfare Fund Regulations In the case of being dismissed by an employer because of COVID Submit an application for assistance. Retrieved April 10, 2023, source <https://www.thaigov.go.th/infographic/contents/details/4386>.
- Kasemsan Wilawan. (2022). Explanation of labor law. (30th edition). Bangkok: Winyuchon.
- Kittiyaphon Prayoonprom. (2006). *La France : Le pays où la rue joue le rôle important (Call from the streets)*. Retrieved April 8, 2023, source <http://www.public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=903>
- Monthee Kapilkan, and Pornchanok Thepkham. (2021). Appropriate labor measures, flexible, ready to co-exist with COVID. Retrieved April 10, 2023, source <https://www.prachachat.net/columns/news-768214>
- Montira Yuenyongthawiphonchai. (2012). Recognition of severance pay under the Labor Protection Act B.E. 2541 of employees in Bangkok. Thammasat University
- Nareerat Rodwieng, Tavee Jamjamrat, and Eumporn Sirirat. (2023). Prior factors influencing the administration effectiveness of the employee welfare fund in Bangkok and its vicinity during the COVID-19 era. Journal of Management and Development Research, 13(2), 301-318.

- Pongpreeda Thongmadee, Natcha Hakemann, Kunpranee Sriyai, and Suwicha Yencharoen. (2017). Working problems of aliens in Chanthaburi province: a case study of wages, overtime pay, holiday pay and compensation. Rambhai Barnee Research Journal, 11(3), 48-57.
- Pongrat Kruaklin. (2022). Explanation of labor laws for human resource management. (13th edition). Bangkok: Dharmniti Place.
- Ritdhidhram Chantaveera. (2017). Compensation and retirement. Thammasat University
- Siritham Yensuang. (2011). Employment at Will termination of the United States. Retrieved April 11, 2023, source. <https://oia.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/117/iid/120253#>
- Thawal Ruyaporn, Treeneat Sarapong, and Vorrayuth Poonsuk. (2022). Legal problems for labor protection during coronavirus disease 2019 pandemic. Journal of Graduate Studies Valaya Alongkorn Rajabhat University Nationals, 16(3), 105-122.
- Wichitra (Funlada), Wichianchom. (2023). Compensation under the Labor Protection Law. Dhurakij Pundit University
- Wisut Pankhiri. (2006). Compensation and unemployment benefits. Chulalongkorn University
- Worapapha Mahasamran. (2020). Compensation payment under the Labor Protection Act B.E. 2562. Journal of Management Science Review, 22(1), 203-212.

บทความ วิจัย







การจัดการตนเองของชุมชน: ศึกษากรณี ป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี¹

Community Self-Governance: Case Studies of Community Forests in the Area of Kanchanaburi Province

ชมภูษ หุ่นนา², พลัฐวิช วงษ์พิริยชัย³ และ จุมพล นิมพานิช⁴

Chompoonuch Hunnak² Plutthawus Vongpiriyachai³ and Jumpol Nimpanich⁴

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์²

Collage of Innovation Management, Rajamangala University of Technology Rattanakosin²

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา³

Office of the Council of State³

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง⁴

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University⁴

Email: chompoonuch7229@gmail.com, jus.bonjus@gmail.com

Received 09.06.2023 ➤ Revised 02.11.2023 ➤ Accepted 15.11.2023

¹ บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การจัดการตนเองของชุมชน: ศึกษากรณีป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ใน พ.ศ. 2565 ประจำปีหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ 96 หมู่ 3 ถนนพุทธมณฑลสาย 5 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 1 ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

⁴ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2086 ซอยรามคำแหง 24 แยก 18 แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ (1) เพื่อวิเคราะห์การจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี และ (3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 31 คน ได้แก่ (1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทน (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี และ (3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการอุปนัย

ผลการวิจัยพบว่า (1) ป่าชุมชนทั้งสองพื้นที่ในจังหวัดกาญจนบุรีมีการจัดการตนเองในด้านต่างๆ ประกอบด้วย (ก) หลักการประชาธิปไตยชุมชน

(ข) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (ค) หลักการทำงานแบบทันที (ง) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน (จ) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (ฉ) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก (2) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณบุคลากรภาครัฐ และวัสดุ อุปกรณ์ต่างๆ มีไม่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมในป่าชุมชน และ (3) แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนควรสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในป่าชุมชน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

คำสำคัญ: การจัดการตนเองของชุมชน, ป่าชุมชนบ้านยางโทน, ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี, จังหวัดกาญจนบุรี

Abstract

This study aimed to (1) analyze self-governance practices pertaining to community forests in Kanchanaburi Province, (2) study problems and obstacles encountered in self-governing pertaining to community forests in Kanchanaburi Province, and (3) offer guidelines for developing self-governance pertaining to community

forests in Kanchanaburi Province.

This study utilized a qualitative research design. Data were collected from documents, and in-depth interviews with 31 informants, including (1) local operators in Yang Thon Village Community Forest, (2) local operators in Huai Saphan Samakkhi Village Community Forest, and (3) public officers. The data were

analyzed by inductive analysis.

The data revealed the following findings. (1) Both community forests in Kanchanaburi Province demonstrated self-governance by adhering to multiple principles, including (a) community democracy, (b) flexible governance, (c) immediate response to work, (d) integration of activities across sectors, (e) shared accountability, and (f) primary utilization of existing community funds. (2) Major problems and obstacles encountered in self-governing pertaining to community forests in Kanchanaburi Province included insufficient budget allocation, limited availability of public

personnel, and inadequate provision of materials and equipment required for community forest activities. (3) The guidelines for developing self-governance pertaining to community forests in Kanchanaburi Province emphasized the importance of public and private sector support in providing necessary resources for community forest operations, as it is crucial for maximizing the efficiency and effectiveness of community forest operations.

Keywords: Community Self-Governance, Ban Yang Thon Community Forest, Ban Huai Saphan Samakkhi Community Forest, Kanchanaburi Province

1. บทนำ

ทรัพยากรป่าไม้มีความสำคัญอย่างมหาศาลต่อการดำรงอยู่ของทั้งคนและสัตว์ ฉะนั้น การมีพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมากและมีความอุดมสมบูรณ์จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่สิ่งที่น่ากังวลในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต คือ สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2516 ถึง พ.ศ. 2563 สามารถพิจารณาเป็นสองช่วงเวลา ช่วงที่ 1 (พ.ศ. 2516 - 2541) รวมระยะเวลา 26 ปี พบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 138,566,875 ไร่ ใน พ.ศ. 2516 เหลือ 81,076,250.00 ไร่ ใน พ.ศ. 2541 หรือคิดเป็นอัตราการลดลงของ

พื้นที่ป่าไม้เท่ากับ 2,211,177.88 ไร่ต่อปี และช่วงที่ 2 (พ.ศ. 2543 - 2563) รวมระยะเวลา 20 ปี พบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 106,319,237.50 ไร่ ใน พ.ศ. 2543 เหลือ 102,353,484.76 ไร่ ใน พ.ศ. 2563 หรือคิดเป็นอัตราการลดลงของพื้นที่ป่าไม้เท่ากับ 198,287.64 ไร่ต่อปี หากเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ระหว่าง พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 พบว่าพื้นที่ป่าไม้ในรอบหนึ่งปีลดลง 130,587.94 ไร่ ทั้งนี้จากการคาดการณ์ของยุทธศาสตร์กรมป่าไม้ คาดว่า ป่าไม้จะลดลงไปจนถึง พ.ศ. 2579 โดยสาเหตุหลักที่ทำให้จำนวนป่าไม้ลดลงได้แก่ การบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อการเกษตรและรีสอร์ท ซึ่งเป็นการเปลี่ยนพื้นที่ป่าธรรมชาติไปเป็นพื้นที่เกษตรกรรม เช่น พืชอาหาร พืช

พลังงาน และการสร้างรีสิอร์ท เป็นต้น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน อ่างเก็บน้ำ เพื่อการเกษตร และแนวสายไฟฟ้า เป็นต้น การทำเหมืองแร่ การลักลอบตัดไม้ และการเกิดไฟป่าที่ขาดการควบคุม (Citizens' Forest Network, 2022)

ป่าชุมชนเป็นอีกทางออกหนึ่งในการแก้ปัญหาข้างต้นอย่างยั่งยืนในระยะยาว เนื่องจากป่าชุมชนเป็นวิถีปฏิบัติและเป็นการปรับตัวของการจัดการทรัพยากรภายในชุมชนในการช่วยลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนในชุมชน จากการถูกแย่งชิงทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ และเป็นแนวทางหนึ่งในการรักษาพื้นที่ป่าและความสมบูรณ์ของนิเวศป่าไม้ เพื่อให้ระบบนิเวศคงความสมดุล เนื่องด้วยป่าชุมชนเป็นกลไกที่สำคัญที่เป็นช่องทางให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ จัดการ พื้นที่ให้ป่ามีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้น และมีการใช้ทรัพยากรและผลผลิตจากป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงแห่งชีวิตของคนในชุมชน ดังนั้นเมื่อคนในชุมชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นจึงไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน และที่สำคัญยิ่งคือเพิ่มความสามารถให้กับมนุษยชาติได้เรียนรู้การอยู่อย่างสมดุลกับธรรมชาติและดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีความสุข (Somying Soontornwong, 2022)

ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี นับเป็นอีกจังหวัดหนึ่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อุดมสมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง โดยมีจำนวนป่าชุมชนมากถึง 82,163 ไร่ 3 งาน 28 ตารางวา ซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้

ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และป่าสาธารณะ จำนวนทั้งสิ้น 121 แห่ง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาป่าชุมชนบ้านยางโทน หมู่ที่ 3 ตำบลศรีมงคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี หมู่ที่ 2 ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี เนื่องจากมีการจัดการป่าชุมชนอย่างเป็นระบบ และเน้นการมีส่วนร่วมหลายภาคส่วนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากผู้นำชุมชนแล้วชาวบ้านก็มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อเป็นแนวร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชน อีกทั้งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมป่าไม้ส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกันดูแลป่ากับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยภาครัฐเน้นส่งเสริมความรู้ทางวิชาการให้กับชุมชน เพื่อให้ชาวบ้านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับป่าชุมชน รวมถึงมีเยาวชนในพื้นที่และหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมปลูกต้นไม้ เพื่อเป็นการอนุรักษ์และฟื้นฟูต้นไม้ม (Royal Forest Department, 2022)

ป่าชุมชนทั้งสองแห่งที่เลือกศึกษาดังกล่าวเป็นป่าชุมชนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นป่าชุมชนต้นแบบซึ่งได้รับรางวัลอันเป็นที่ประจักษ์คณะผู้วิจัยจึงเลือกเป็นกรณีศึกษาเพื่อถอดรูปแบบของการจัดการตนเองของป่าชุมชนทั้งสองแห่งดังกล่าว เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองของป่าชุมชนในพื้นที่อื่นให้มีความมั่นคงและยั่งยืนทำนองเดียวกับป่าชุมชนทั้งสองแห่ง

ดังนั้น ด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น ทำให้คณะผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่อง การจัดการตนเองของชุมชน: ศึกษากรณีป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยศึกษา

พื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโตนและป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคีเกี่ยวกับการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน และเสนอแนวทางให้ชุมชนสามารถจัดการตนเองได้เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจนเกินกำลังภาครัฐภาคส่วนเดียวที่จะจัดการกับปัญหาได้ ฉะนั้น จึงต้องเกิดการร่วมมือกันขององค์การจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่จะต้องลุกขึ้นมาจัดการตนเองเพราะเป็นคนที่เข้าใจปัญหาในพื้นที่ของตนเองดีที่สุด อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาและพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง ซึ่งจะต่อยอดไปถึงการพัฒนาการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับป่าชุมชน การปรับบทบาทภาครัฐจากที่เน้นบังคับบัญชาและสั่งการเปลี่ยนเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการภาครัฐไปสู่ชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์การจัดการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

2.3 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

3. ขอบเขตของการศึกษา

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน และแนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยคณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้หลักการจัดการตนเองของ Kowit Puang-ngam (2019) ประกอบด้วย (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทันที (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน (5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (6) หลักการให้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก เนื่องจากเป็นหลักการจัดการตนเองที่มีความครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทป่าชุมชนในจังหวัดกาญจนบุรี

3.2 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย (1) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโตน (2) กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี และ (3) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น จำนวน 31 คน

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ศึกษาพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโตน หมู่ที่ 3 ตำบลศรีมงคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคีหมู่ที่ 2 ตำบลหนองโรง อำเภอนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลา ทำการศึกษาการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยใช้เวลาในการศึกษาเอกสารลงพื้นที่ภาคสนาม และวิเคราะห์ สรุปผล

เป็นเวลารวม 10 เดือน วันที่ 1 กันยายน 2565 ถึง 30 มิถุนายน 2566

4. นิยามศัพท์

การจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน หมายถึง ชุมชนบ้านยางโตนและชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี มีความสามารถในการจัดการตนเอง และชุมชนได้ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนตนเองไปสู่เป้าหมายอย่างยั่งยืน โดยเป็นไปตาม (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทันที (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน (5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (6) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก

Governance หมายถึง ระบบอภิปาล หรือการบริหารการปกครอง หรือการจัดการ การที่องค์าพพหลากหลายภาคส่วนในระดับมหภาคและจุลภาค ทั้งรัฐ เอกชน และชุมชน เป็นต้นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดการป่าชุมชนบ้านยางโตนและป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี

5. ประโยชน์ที่ได้รับ

5.1 หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และภาคส่วนอื่นๆ เช่น เครือข่ายป่าไม้ภาคพลเมืองและอาสาสมัครป่าไม้พลเมืองรุ่นใหม่ เป็นต้นสามารถนำผลการวิจัยที่ได้ไปใช้ประกอบในการกำหนดนโยบาย โครงการ มาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการป่าชุมชนบรรลุวัตถุประสงค์

5.2 ชุมชนบ้านยางโตน ชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี และภาคีเครือข่ายสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ในปัจจุบัน และปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

5.3 ชุมชนบ้านยางโตน ชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี ภาคีเครือข่าย รวมถึงป่าชุมชนแหล่งอื่นๆ สามารถนำรูปแบบดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการจัดการป่าชุมชนให้เกิดความยั่งยืนต่อไป

6. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมประเด็นสำคัญต่าง ๆ ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ และการจัดการตนเองของชุมชน ดังนี้

6.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

6.1.1 ความหมายของการจัดการ

การจัดการเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่นงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ และเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (Dale, 1968, pp.4) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Koontz and O'Donnell (1972, pp.43) ที่ได้กล่าวไว้ว่าการจัดการเป็นการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุสิ่งของ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการจัดการ

สรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง การทำงานของบุคคลโดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น

งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ และ เทคโนโลยีอย่างประหยัด คุ่มค่า และชาญฉลาด เพื่อไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6.1.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการ

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) กล่าวถึงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 8 ด้าน ดังนี้ (OECD, 1991, pp.11)

1) การพัฒนาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในส่วนการสรรหาบุคคลที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ และฝึกอบรม พัฒนาทักษะให้เพิ่มสูงขึ้น และตระหนักถึงการให้ค่าตอบแทนตามผลงาน

2) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และจัดการในแต่ละกระบวนการในการทำงาน

3) เน้นการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่ยืดหยุ่น ไม่เคร่งครัดในกฎระเบียบ

4) มีการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการจัดการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว ทันสมัย และตอบสนองความต้องการของประชาชน

5) เน้นการบริการลูกค้าและพัฒนาคุณภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่อง

6) การให้ผู้ให้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หากใครใช้บริการมากต้องจ่ายมาก ใครใช้บริการน้อยจ่ายน้อย

7) เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เช่น การจ้างเหมาภาคเอกชน ประมูลงาน

8) การลดการผูกขาดในการให้บริการ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่เน้นความเคร่งครัดในกฎระเบียบมากนัก

6.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการตนเองของชุมชน

ก่อนจะกล่าวถึงการจัดการตนเองของชุมชน (Self-Governance) คณะผู้วิจัยขออธิบายคำว่า “Governance” ซึ่งคำนี้มีนักวิชาการแปลเป็นภาษาไทยไว้หลากหลาย เช่น Amporn Tamronglak (2010) ใช้ว่า “การบริหารปกครอง” Patom Manirojana (2011) ใช้คำว่า “ระบบอภิบาล” และ Kowit Puang-ngam (2019) เขียนหนังสือชื่อ การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น ใช้คำภาษาอังกฤษว่า “Community and Local Self-Governance” หรือแปลคำว่า “Governance” ว่า “การจัดการ” นั่นเอง ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยใช้คำแปล “Governance” ว่า “การจัดการ” เนื่องจากสอดคล้องกับบริบท ความหมายของประเด็นและกรณีศึกษาที่เลือกวิจัยในครั้งนี้ โดยคำดังกล่าวให้ความสำคัญกับความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหลายหน่วยงาน หลายระดับ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งระดับมหภาคและจุลภาค หรือมองว่าการจัดการ การแก้ไขปัญหาของชุมชน สังคม ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐเพียงลำพังเท่านั้น แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลาย

ภาคส่วน ซึ่งมีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า “การปกครอง” หรือ “Government” ที่เน้นการบริหารโดยรัฐเป็นผู้ควบคุม กำกับ และสั่งการ (Rhodes, 1996, pp.652-653)

นอกจากนั้น Torfing (2012, pp.101) ได้อธิบายว่า Governance เป็นการนำเทคนิคการจัดการทั้งหลายมาผสมผสานกัน ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นการบังคับบัญชา การตลาดในภาคเอกชนและเครือข่าย โดยมีองค์ประกอบสำคัญ คือ 1) การดำเนินงานแบบเครือข่าย ความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบ ทุกตัวแสดงเป็นอิสระต่อกัน 2) การดำเนินงานมีการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างเครือข่าย เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ทันสมัย การแสดงความคิดเห็นร่วมกัน และการประสานงานในการทำงาน และ 3) การดำเนินงานมีการเจรจาต่อรองแบ่งทอนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงาน การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถแก้ปัญหาในทางสาธารณะ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ภายใต้แนวคิดและทฤษฎี Governance มีการอธิบายไว้หลากหลายมิติ ส่วนหนึ่งคือการจัดการตนเอง (Self-Governance) ให้มีความสำคัญกับความสามารถของสังคมที่จะริเริ่มจัดการตนเองอย่างมีอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุม บังคับ บัญชา สั่งการของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ซึ่งประชาชนเหล่านี้ได้ยกระดับเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ไม่นิ่งเฉยลุกขึ้นมาจัดการตนเองเพื่อแก้ปัญหาของชุมชน สังคมร่วมกันและตอบสนองความต้องการที่แท้จริง ภาครัฐจากเดิม

ที่ เป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่เพียงฝ่ายเดียว ปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริม และนำทาง กล่าวโดยรวมคือ มีปฏิสัมพันธ์ของทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมร่วมกัน (Kooiman, 2003, pp.4)

6.2.1 ความหมายของการจัดการตนเองของชุมชน

การจัดการตนเองของชุมชน หมายถึง การที่ตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค และชุมชนในระดับนานาชาติมีการจัดการทุน ได้แก่ คน องค์กรชุมชน งบประมาณ และทรัพยากรต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนตนเองไปสู่เป้าหมายอย่างยั่งยืน สร้างชุมชนที่มีจิตสำนึกสาธารณะ รู้เป้าหมาย เชื่อมมั่น ในวิถีพลังชุมชน มีความสามารถในการจัดการชุมชนและจัดความสัมพันธ์กับภาคี ใช้แผนการจัดการความรู้ และทุกชุมชนแก้ไขปัญหา รวมถึงพัฒนาตนเองทุกด้านอย่างเป็นระบบเพื่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Community Organizations Development Institute, 2011, pp.6-7) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ โกวิท พวงงาม ที่ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการชุมชนเป็นการส่งเสริมให้คนในชุมชนมีความสามารถในการจัดการตนเองและชุมชนได้ สามารถวางแผนงาน โครงการ ดำเนินการตามที่วางไว้และประเมินผลงานได้ด้วยตนเอง โดยการจัดการตนเองมี 6 หลักการ ประกอบด้วย (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทันที (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน

(5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (6) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก (Kowit Puang-ngam, 2019, pp.54, 684-698)

จากความหมายของการจัดการตนเองของชุมชนข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การจัดการตนเองของชุมชน หมายถึง ชุมชนในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ตำบล อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค และ ชุมชนในระดับนานาชาติมีความสามารถในการจัดการตนเองและชุมชนได้เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนตนเองไปสู่เป้าหมายอย่างยั่งยืน

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้อธิบายเกี่ยวกับตัวชี้วัดการจัดการตนเองของชุมชน มีดังนี้ (Community Organizations Development Institute, 2011, pp.7)

1) ชุมชนมีเป้าหมาย ทิศทางในการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

2) มีระบบข้อมูล ฐานข้อมูลที่สำคัญของชุมชน สามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปจัดทำผังพื้นที่ แผนพัฒนาตนเอง และสื่อสารกับสาธารณะให้เข้าใจในสิ่งที่ชุมชนดำเนินการ

3) มีแผนของชุมชนที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ระดับตำบล ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และได้รับการบรรจุเข้าในแผนของท้องถิ่น รวมถึงมีการปฏิบัติตามแผนนั้น

4) ปัญหาของคนในพื้นที่ไม่ได้ถูกกละเลย มีการนำปัญหาไปจัดการแก้ไขอย่างเป็นระบบ ทุกคนในชุมชนตระหนักและเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน และติดตามตรวจสอบ ซึ่งปัญหาในที่นี้ไม่ใช่มองเฉพาะสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในชุมชน โดยชุมชนเท่านั้น

แต่มองถึงโครงการของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนด้วย

5) มีรูปธรรมการจัดการปัญหาในชุมชน โดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก มีประเด็นงานพัฒนาที่ครอบคลุมทุกเรื่อง และมีองค์กรชุมชนที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหานั้น

6) ชุมชนมีการจัดการที่ดินโดยชุมชน มีการจัดการทุนชุมชน ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ทุนเงิน ทุนภูมิปัญญาพื้นบ้าน ระบบสวัสดิการ และความมั่นคงทางอาหาร เป็นต้น ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของคนในชุมชนอย่างยั่งยืน

7) มีการจัดการความสัมพันธ์ของขบวนชุมชน มีการประสานความร่วมมือกันหลายฝ่ายและสามารถทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี ทั้งท้องถิ่น ท้องที่ ขบวนองค์กรชุมชน เอกชน และหน่วยงานรัฐหลายระดับ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายร่วมกัน

8) ชุมชนรักการเรียนรู้ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และจัดการความรู้เหล่านั้นอย่างเป็นระบบ สามารถประยุกต์ใช้หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน เช่น จัดทำเป็นฐานการเรียนรู้ระดับตำบล ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ชุดองค์ความรู้ที่เกิดจากการถอดบทเรียนภูมิปัญญา วัฒนธรรม และประเพณีพื้นบ้าน เป็นต้น

9) คนในชุมชนมีความสุขร่วมกัน ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของชุมชนร่วมกัน มีระเบียบ กฎ กติกาในการอยู่ร่วมกัน มีจิตใจที่เอื้ออาทรต่อกัน ช่วยเหลือดูแลทุกข์สุขซึ่งกันและกัน

10) เกิดการมีส่วนร่วม ของชุมชน อย่างสม่ำเสมอ มีการเชื่อมโยงเครือข่าย

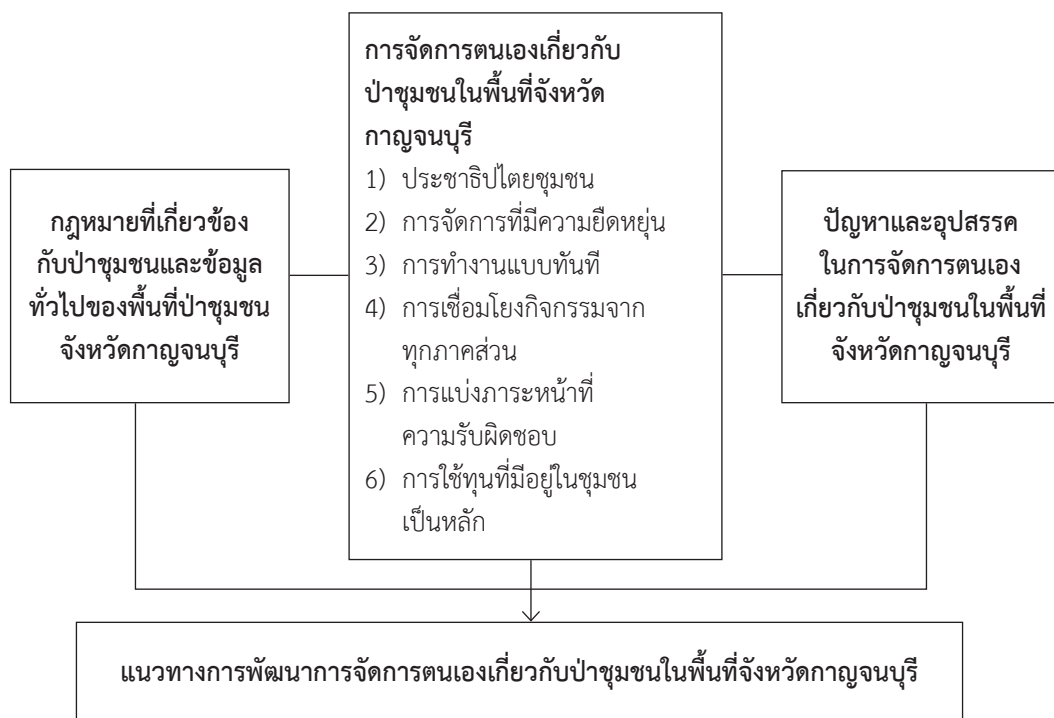
ผสานกำลังในชุมชนทุกระดับ มีระบบการสร้าง และการพัฒนาคนจากรุ่นสู่รุ่น และมีคนรุ่นใหม่ มาสานต่อการทำงาน

11) มีระบบธรรมาภิบาล ได้แก่ หลัก คุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า รวมถึงระบบการตรวจสอบ การทำงานของชุมชนนั้น เพื่อให้การดำเนินงาน มีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้หลัก

การจัดการตนเองของ Kowit Puang-ngam (2019) ประกอบด้วย (1) หลักการประชาธิปไตย ชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทันที (4) หลักการ เชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน (5) หลักการ แบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (6) หลักการ ใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก เนื่องจาก เป็นหลักการจัดการตนเองที่มีความครอบคลุม และสอดคล้องกับบริบทป่าชุมชนในจังหวัด กาญจนบุรี โดยมีรายละเอียดตาม ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: ประยุกต์จาก Kowit Puang-ngam (2019)

7. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี โดยเลือกศึกษาการจัดการป่าชุมชน จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ 1) ป่าชุมชนบ้านยางโทน หมู่ที่ 3 ตำบลศรีมงคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เนื่องจากได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 17 (พ.ศ. 2558-2559) “รางวัลศิลปปณท์ เกตุทัต รางวัลแห่งความยั่งยืน” โดยชุมชนมีการรวมพลังกันเพื่อต่อสู้จากการถูกบุกรุกตัดต้นไม้ มีการผลักดันการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนในเชิงรุก และกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และป่าชุมชนบ้านยางโทน ยังเป็นแกนนำหนึ่งในเครือข่ายป่าจังหวัดกาญจนบุรี และ 2) ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี หมู่ที่ 2 ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี เนื่องจากได้รับรางวัลลูกโลกสีเขียว ครั้งที่ 17 (พ.ศ. 2558-2559) “รางวัลศิลปปณท์ เกตุทัต รางวัลแห่งความยั่งยืน” เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เป็นป่าชุมชนเพียงสองพื้นที่ในจังหวัดกาญจนบุรี ที่ได้รับรางวัลดังกล่าว โดยเป็นแบบอย่างในการบริหารและจัดการผืนป่าตะวันตก จังหวัดกาญจนบุรี คณะกรรมการป่าชุมชนห้วยสะพานสามัคคีใช้วัฒนธรรมประเพณีเป็นกลยุทธิ์ในการทำงานผ่านองค์กรภาคประชาชน เพื่อช่วยฟื้นป่าเต็งรังและเบญจพรรณที่ธรรมชาติมีลักษณะแห้งแล้ง พื้นตัวยาก โดยเน้นเรื่องป้องกันไฟและป้องกันการรุกรานเพิ่ม เรียกได้ว่าป่าชุมชนทั้งสองแห่งมีการดำเนินงานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมสามารถเชื่อมโยงระหว่างวิถีคนและ

วิถีป่าได้อย่างสมดุล และเน้นการจัดการตนเองของคนในชุมชน (Green Globe Institute, 2022)

เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งคณะผู้วิจัยใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) 3 กลุ่ม โดยกลุ่มแรก คือ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทน ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี และกลุ่มสุดท้าย คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น จำนวน 31 คนเนื่องจากขนาดตัวอย่างดังกล่าวส่งผลให้เกิดความอิ่มตัวของข้อมูล (Data Saturation) กล่าวคือ ข้อมูลที่ได้เพียงพอสามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยได้ หากข้อสรุปการวิจัยได้ และเมื่อเก็บข้อมูลไปเรื่อย ๆ พบว่าข้อมูลมีความซ้ำซ้อน (Redundancy) คณะผู้วิจัยไม่พบแนวคิดรูปแบบหรือข้อค้นพบอื่น ๆ ที่เกิดจากความซ้ำซ้อนดังกล่าว ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญแต่ละกลุ่มมีรายละเอียด ดังนี้

7.1 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทน รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย

7.1.1 คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน จำนวน 5 คน เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เป็นผู้นำในการจัดการป่าชุมชน รับรู้และเข้าใจสภาพบริบท ปัญหา และความต้องการของพื้นที่ตนเองดีที่สุด จึงเป็นกลุ่มคนที่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงในการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชนได้เป็นอย่างดี

7.1.2 กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านป่าชุมชน

บ้านยางโพนจำนวน 5 คนเนื่องจากเป็นอาสาสมัครที่เป็นคนในชุมชน คนในพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ และเครือข่ายที่ร่วมกันจัดการ ดูแล ป้องกัน อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าชุมชน รวมทั้งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จึงเป็นกลุ่มคนที่สามารถตอบประเด็นคำถามต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้งอีกกลุ่มหนึ่ง

7.1.3 กลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่าชุมชนบ้านยางโพน (รสป.) จำนวน 5 คน เนื่องจากคนส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้เป็นชาวบ้านที่อยู่อาศัยและผูกพันกับป่ามานานตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ จึงเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของสภาพป่า วิถีชีวิตของคนในชุมชนที่อยู่ร่วมกับป่า และได้อาสาเข้ามาช่วยในการดูแล รักษา อนุรักษ์ป่า จึงนับเป็นกลุ่มคนสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่สามารถตอบคำถามการวิจัยได้อย่างสมบูรณ์

7.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ประกอบด้วย

7.2.1 คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี จำนวน 5 คน เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่เป็นผู้นำในการจัดการป่าชุมชน รู้และเข้าใจสภาพบริบท ปัญหา และความต้องการของพื้นที่ตนเองดีที่สุด จึงเป็นกลุ่มคนที่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงในการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชนได้เป็นอย่างดี

7.2.2 กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้านป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี จำนวน 5 คน เนื่องจากเป็นอาสาสมัครที่เป็นคนในชุมชน คนในพื้นที่ใกล้เคียงโดยรอบ และเครือข่ายที่ร่วมกันจัดการ ดูแล ป้องกัน อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าชุมชน

รวมทั้งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จึงเป็นกลุ่มคนที่สามารถตอบประเด็นคำถามต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้งอีกกลุ่มหนึ่ง

7.2.3 กลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี จำนวน 5 คน เนื่องจากคนส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้เป็นชาวบ้านที่อยู่อาศัยและผูกพันกับป่ามานานตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ จึงเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของสภาพป่า วิถีชีวิตของคนในชุมชนที่อยู่ร่วมกับป่า และได้อาสาเข้ามาช่วยในการดูแล รักษา อนุรักษ์ป่า จึงนับเป็นกลุ่มคนสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่สามารถตอบคำถามการวิจัยได้อย่างสมบูรณ์

7.3 เจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน 1 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและจัดการป่าชุมชนโดยตรง เกษตติคุณกลุ่ในพื้นที่ป่าชุมชน มีการทำงานประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ จึงเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการป่าชุมชน รวมถึงสามารถเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน

คณะผู้วิจัยดำเนินการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ โดยการนำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสังเกตที่สมบูรณ์แล้ว ไปทำการหาความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) ด้วยการให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน ตรวจสอบจากนั้นนำแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสังเกตมาทำการปรับปรุง แก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ และนำมาจัดพิมพ์เพื่อเตรียมลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์แบบอุปนัย ส่วนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ดำเนินการทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก ได้แก่ 1. การตรวจสอบภายใน คณะผู้วิจัยเสนอคำอธิบายหรือข้อสรุปจากมุมมองที่หลากหลายจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทนและบ้านห้วยสะพานสามัคคี รวมถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุก ๆ ประเด็น และ 2. การตรวจสอบภายนอกด้วยการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) เป็นการใช้กระบวนการที่หลากหลาย (The Multiple-method Approach) ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ประกอบด้วย (1) การพิจารณาแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย (Data Triangulation) ทั้งในด้านระยะเวลาสถานที่ หรือแม้กระทั่งบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (2) การตรวจสอบหรือทบทวนข้อมูลจากแหล่งของผู้วิจัย หรือผู้รู้หลาย ๆ คน (Investigator Triangulation) (3) การตรวจสอบจากแนวความคิดและทฤษฎี (Theory Triangulation) และ (4) การตรวจสอบวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) (Berg, 2001, pp.5-6) โดยครั้งนี้ประยุกต์ใช้การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) ซึ่งเป็นการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยคณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทนและบ้านห้วยสะพานสามัคคี รวมถึงเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ซึ่งระหว่างการสัมภาษณ์ คณะผู้วิจัยได้ทำการสังเกตอาการกับกิริยาพฤติกรรมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ สภาพแวดล้อมบริบท

ต่าง ๆ ร่วมด้วย และเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่ได้จากการลงพื้นที่ เพื่อใช้ประกอบในการวิเคราะห์ผลการวิจัย

8. ผลการวิจัย

ภูมิหลังความเป็นมาของนโยบายป่าชุมชน มีรายละเอียด ดังนี้ (The Secretariat of the Cabinet, 2022; Community Forest Management Office, 2014, pp.19-24; Citizens' Forest Network, 2022)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นฉบับแรกที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วม มีหมวดที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของป่าชุมชน โดยนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการป่าไม้ ที่ราษฎรในชุมชนได้รับการยอมรับทางกฎหมายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานป่าชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้บทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป่าชุมชนมีดังนี้

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพ

ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัด ภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชน หน้าที่ของชนชาวไทย และแนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การดำเนินงานของป่าชุมชน เกิดความต่อเนื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2560 ในมาตรา 50 (8) (8) บุคคลมีหน้าที่ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครอง

สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ได้อธิบายความหมายของป่า ไม้ ของป่า และ ส่วนอื่น ๆ ไว้

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้อธิบายความหมายของคำต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น ป่า ป่าสงวนแห่งชาติ ของป่า การครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน และการ ทำไม้หรือเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 แม้จะคำว่า “ป่าชุมชน” จะไม่ได้รับการระบุไว้ใน กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติฯ แต่การจัดการป่า ของชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์นั้นถือปฏิบัติขึ้นมา อย่างช้านานและเป็นไปตามความเชื่อ ประเพณี และกติกาของชุมชน นอกจากนี้ภายใต้ พ.ร.บ. อุทยาน แก่ไข พ.ศ. 2562 ในมาตรา 65 ชุมชนสามารถใช้สิทธิร่วมกันในการขอใช้ป่า และทรัพยากรจากป่าได้ หากได้มีการกำหนด และขอให้มีการจัดตั้ง “เขตเก็บหาทรัพยากร ที่ทดแทนได้” โดยให้มีการสำรวจทรัพยากร ที่ทดแทนได้ตามฤดูกาลที่มีศักยภาพ เหมาะสม และเพียงพอในการเก็บหาหรือการใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพธรรมชาติ สัตว์ป่า ความหลากหลายทางชีวภาพ และระบบนิเวศ เพื่อแก้ไขปัญหา การดำรงชีพตามวิถีชุมชนหรือวิถีชีวิตดั้งเดิม ที่อยู่โดยรอบบริเวณอุทยาน

พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนได้ร่วมกับรัฐ ในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ในป่าชุมชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีของชุมชน โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 29 พฤษภาคม 2562 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ กล่าวถึงพื้นที่ที่จะจัดตั้งเป็นป่าชุมชนต้องอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ หรือเขตพื้นที่อื่นใดที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือคุณค่าอื่นอันควรแก่การอนุรักษ์ สถานภาพทางกฎหมายของพื้นที่ป่าชุมชนที่ได้จัดตั้งซึ่งไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวเขตหรือเพิกถอนพื้นที่ป่าหรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐที่นำมาจัดตั้งป่าชุมชน ส่วนกลไกและโครงสร้างการขับเคลื่อนตามกฎหมาย แบ่งเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน (2) คณะกรรมการป่าชุมชนจังหวัด และ (3) คณะกรรมการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกป่าชุมชน จำนวนอย่างน้อย 50 คนขึ้นไป นอกจากนี้ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชุมชน เช่น การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน แหล่งศึกษาเรียนรู้ เป็นแหล่งเก็บหาของป่า การใช้ไม้เพื่อการยังชีพและสาธารณะประโยชน์ เป็นต้น

พัฒนาการเชิงพื้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ระบบนิเวศมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง มีพื้นที่ป่าชุมชนมากถึง 82,163 ไร่ 3 งาน 28 ตารางวา ซึ่งเป็นพื้นที่ทั้งที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และป่าสาธารณะ จำนวนทั้งสิ้น

121 แห่ง (Royal Forest Department, 2022) ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยทำการศึกษากิจการป่าชุมชน จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ ป่าชุมชนบ้านยางโทน หมู่ที่ 3 ตำบลศรีมิ่งคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี หมู่ที่ 2 ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี มีรายละเอียด ดังนี้

1) ป่าชุมชนบ้านยางโทน ตำบลศรีมิ่งคล อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี

ชื่อชุมชนมีที่มาจากชาวบ้านพบต้นยางขนาดสามคนโอบอยู่ในพื้นที่ชุมชน แต่ถูกนายทุนตัดออกจนเหลือแต่ตอ ต่อมามีการปลูกขึ้นใหม่ทดแทนอีก 4 ต้น แต่ต้นยางได้ทยอยตายจนเหลือเพียงแค่ต้นเดียว จึงถูกเรียกว่า “บ้านยางโทน” คนในชุมชนส่วนใหญ่อพยพมาจากอำเภอท่ามะกา เพื่อทำไร่ยาสูบในที่ดินผืนนี้ จากนั้นเปลี่ยนเป็นปลูกไร่ถั่วและไร่มันสำปะหลังตามกระแสพืชเศรษฐกิจเวลานั้น ส่วนขนบธรรมเนียมเป็นแบบคนไทยในภาคกลาง มีการสืบทอดขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม โดยผู้นำชุมชนเป็นคนหลักในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ และภายในชุมชนมีศูนย์เรียนรู้บริการให้กับคนในชุมชน (Sai Yok District Community Development Office, 2021, pp.1-4)

ในพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ โดยมีป่าไม้ล้อมรอบ ทำให้ไม่ประสบปัญหาแห้งแล้ง แต่มีปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่ทำกินมากขึ้นเมื่อการคมนาคมสะดวกขึ้น มีบุคคลภายนอกเข้ามาในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลให้พื้นที่ป่าลดลง ฝนฟ้าไม่ตกต้องตามฤดูกาลนอกจากนั้นจากการสำรวจ

พบแร่ฟอสเฟตบริเวณเขาบ้านยางโทน ซึ่งอยู่ในเขตป่าต้นน้ำ เป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านช่วยกันดูแล มีถ้ำที่สวยงามและเป็นที่อยู่ของค้างคาวกิตติ และค้างคาวแม่ไก่ ด้านล่างเป็นสถานที่ปฏิบัติธรรมของพระสงฆ์ ทำให้ชาวบ้านรวมตัวกันคัดค้านโครงการสัมปทานเหมืองแร่เพราะจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ส่วน เช่น มลพิษจากสารตะกั่วไหลลงแม่น้ำแควน้อย ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตคนในชุมชน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำอีก ชาวบ้านจึงขอพื้นที่บริเวณนั้นจัดทำเป็นป่าชุมชน โดยได้รับการอนุมัติใน พ.ศ. 2546 เนื้อที่ 560 ไร่ โดยมีกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และป่าชุมชนบ้านยางโทนเป็นแกนนำในการจัดการป่า และมีกฎระเบียบข้อบังคับป่าชุมชนเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ป้องกันผู้คนนอกพื้นที่ที่เข้ามาลักลอบตัดไม้ และต่อมา พ.ศ. 2549 ชุมชนได้รับการอนุมัติให้จัดตั้งป่าชุมชนแปลงที่ 2 เนื้อที่ 1,347 ไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ที่ชาวบ้านร่วมดูแลรักษาไว้ ได้แก่ ป่าไชนซี เนื้อที่ประมาณ 4,500 ไร่ และป่าในพื้นที่ของหน่วยจัดการต้นน้ำยางโทน เนื้อที่ประมาณ 4,800 ไร่ นอกจากคนในชุมชนจะช่วยกันดูแลป่าแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ป่าไม้จังหวัดกาญจนบุรี และมีคณะกรรมการป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี เป็นพี่เลี้ยง มีเครือข่ายครอบคลุมทั้ง 13 อำเภอ ในจังหวัดกาญจนบุรี (Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, 2023)

2) ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี หมู่ที่ 2 ตำบลหนองโรง อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี

ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี ได้รับอนุมัติเป็นป่าชุมชนเมื่อ พ.ศ. 2554 มีเนื้อที่จำนวน 2,094 ไร่ 2 งาน 29 ตารางวา โดยมีประวัติความเป็นมา เริ่มจากใน พ.ศ. 2517 ในยุคสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีเหตุการณ์ต่อสู้กัน สิ้นสุดช่วงปลายปี พ.ศ. 2517 และในช่วงการต่อสู้กันนี้ ได้สูญเสียคนในชุมชนห้วยสะพานนับ 10 คน เพื่อปกป้องป่าผืนนี้ไว้ หลังจากที่สามารถกันพื้นที่ดังกล่าวได้แล้ว ได้มีการรังวัดและปักหลักเขต มีเนื้อที่ประมาณ 1,008 ไร่ ต่อมาชาวบ้านห้วยสะพาน ทั้ง 4 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านหนองกระจันทร์ บ้านห้วยสะพาน บ้านใหม่ และบ้านดอนเจริญ ได้ร่วมกันดูแลป่าผืนนี้ เพราะถือเป็นผืนป่าที่แลกมาด้วยชีวิตและเลือดเนื้อของคนตำบลหนองโรง โดยตั้งชื่อป่าแห่งนี้ว่า “ป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี” ซึ่งคนในชุมชนได้ประโยชน์จากป่าร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแหล่งเก็บหาของป่าเพื่อเป็นอาหารและใช้สอยในครัวเรือน เช่น เก็บเห็ดโคน ผักหวาน และสะเดา เป็นต้น นอกจากคนในชุมชนได้ประโยชน์จากป่าแล้ว ยังมีคนจากหมู่บ้านอื่นในท้องที่อำเภอพนมทวน และอำเภอใกล้เคียงได้เข้ามาเก็บหาพืชผักนำไปเป็นอาหารด้วย ส่วนบริเวณป่าเสื่อมโทรมชุมชนได้ปรับเปลี่ยนเป็นที่เลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้าน และเป็นสถานที่ศึกษาดูงานของคนในชุมชน คนในพื้นที่ใกล้เคียง และหน่วยงานต่าง ๆ

(Community Forest Management Office, 2022)

คณะผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญกลุ่มต่าง ๆ และวิเคราะห์เอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นทำการวิเคราะห์แบบอุปนัย และนำเสนอผลการวิจัยเรียงเรียงลำดับเนื้อหาสาระตามวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ใน 3 ประเด็น ดังนี้

8.1 การจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ป่าชุมชนบ้านยางโทนและป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี มีการจัดการตนเองในด้านต่าง ๆ ดังนี้

8.1.1 หลักการประชาธิปไตยชุมชน โดยคณะกรรมการป่าชุมชนรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกและทุกคนในชุมชนอย่างรอบด้าน ทุกคนจึงรับรู้การดำเนินงานในทุกขั้นตอนและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกัน นับตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และป่าชุมชนบ้านยางโทนก็ผ่านเวทีประชาคมของหมู่บ้าน และเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน มีการประชุมจัดตั้งกฎระเบียบป่าชุมชนร่วมกัน ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...เราคุยกันอยู่ตลอดเวลา เรื่องประชาธิปไตยเรายึดในการทำงานของกลุ่มมาโดยตลอด เรื่องอะไรก็ต้องถามความคิดเห็นกรรมการและสมาชิกกลุ่ม ยกมือกันเลยใครเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยตรงไหนได้ทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น...” (khana kammakān klum pā chum chon bā

nayāng thōn khon thī nung. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1. Interview, 2023, April 11)

8.1.2 หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น โดยมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ก้าวทันปัญหาและความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ โดยผู้นำและสมาชิกป่าชุมชนไม่ได้มีกรอบหรือสูตรสำเร็จตายตัวว่าต้องจัดการป่าชุมชนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเท่านั้น มีความยืดหยุ่นสูง เน้นการประนีประนอม ผ่อนปรน เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...เมื่อเจอผู้กระทำความผิดในป่าก็จะยกมือไหว้ขออภัย พูดให้เขาเข้าใจ เราจะไปรุนแรงกับเค้าไม่ได้ ถ้าเค้าไม่พอใจเดี๋ยวมาทำร้ายเรา ถ้ายังไม่เชื่อ ยังไม่ยอมเลิกตัดไม้ก็จะเชิญมาลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รู้ไว้ แต่ถ้าพูดไม่รู้เรื่อง ครั้งถัดไปก็เจออีก ก็จำเป็นต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ให้มาจับกุม ถูกดำเนินคดีต่อไป...” (khana kammakān klum pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sōng. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 2. Interview, 2023, April 12)

8.1.3 หลักการทำงานแบบพื้นที่ การดำเนินงานเน้นความไม่เป็นทางการ มีการพูดคุยปรึกษาหารือกันอย่างต่อเนื่อง และสามารถทำงานหรือปรึกษาหารือกันได้แบบทันทีทันใด เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...เรื่องป่าเราจะทำงานซ้ำไม่ได้ ที่เค้าเรียกว่า ทำงานเชิงรุก ต้องแบบนั้นเลย คือ ต้องทำทันทีไม่งั้นไม่ทันเหตุการณ์ โดยเฉพาะตอนคนมาบุกรุกเราวางแผนกัน อาศัยประสบการณ์ของพวกเรา ทำให้งานสำเร็จ...” (khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī sī. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทนคนที่ 4. Interview, 2023, April 11)

8.1.4 หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน มีการจัดการป่าชุมชนอย่างเป็นระบบ มีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากผู้นำในชุมชนแล้ว ชาวบ้านในชุมชนยังมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นแนวร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชน ในอีกด้านหนึ่ง มีการขยายแนวร่วมในการจัดการป่าให้กว้างขวางยิ่งขึ้น สามารถสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลหนองโรงสนับสนุนงบประมาณการดำเนินกิจกรรมในการดูแลรักษาป่า ศูนย์ป่าไม้กาญจนบุรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนการเขียนโครงการขอจัดตั้งป่าชุมชน ติดตามการดำเนินงาน และพัฒนาองค์ความรู้ในการจัดการป่าให้กับสมาชิกชุมชน บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (SCG) สนับสนุนงบประมาณ เครื่องมือวัสดุ อุปกรณ์ และเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาป่า เช่น การปลูกป่าทำแนวกันไฟ และการร่วมสำรวจป่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากแหล่งอื่น ๆ

เช่น กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) บุคคลทั่วไปที่มีจิตสาธารณะ และจากคนในชุมชน ทั้ง 4 หมู่บ้านร่วมกันบริจาคเข้ากองทุน รวมถึงได้รับเงินสนับสนุนจากคณะที่เข้ามาศึกษาดูงาน ส่งผลให้ทรัพยากรและป่าได้รับการดูแลรักษาอย่างต่อเนื่อง พื้นตัวจากสภาพเสื่อมโทรม และกลับมาอุดมสมบูรณ์ ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

“...ปีที่ผ่านมา ปลูกป่าอย่างเดียว 12 ครั้ง ครั้งหนึ่งไม่ต่ำกว่า 300-400 คน เช่น SCG จะเข้ามาบอย แล้วก็มีมหาวิทยาลัยราชภัฏ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บริษัทเอกชน...” (klum ‘āsāsamak phithak sapphayākōn thammachāt læ singwætlōm pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sām. กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 3. Interview, 2023, April 12)

“...ตอนนี้มีเครือข่ายช่วยกันดูแลป่าประมาณ 70 คน แต่ตัวเลขไม่แข็ง บางคนก็ไปทำงานที่อื่น แต่ก็ไม่ใช่เฉพาะคนกลุ่มนี้ที่ดูแลผืนป่า ชาวบ้านทั้งหมู่บ้านก็ช่วยกันเป็นหูเป็นตา...” (khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī sī. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทนคนที่ 4. Interview, 2023, April 11)

ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่า การจัดการป่าชุมชน ในด้านนี้ยังต้องการการได้รับการพัฒนาต่อยอดอีก เนื่องจากประสบกับปัญหาอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณไม่เพียงพอ ในการดำเนินกิจกรรมป่าชุมชน ซึ่งคณะผู้วิจัย จะได้กล่าวถึงในประเด็นถัดไป

8.1.5 หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดการป่ามีการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน มีโครงสร้างองค์กร คณะกรรมการ และแผนการจัดการ ในแต่ละส่วนอย่างเป็นรูปธรรม ดังตัวอย่าง คำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...แบ่งหน้าที่กันทำงานชัดเจน ใครอยู่ฝ่ายไหนแผนไหน บ้านหลังไหนคุ่นเคยกับป่าโซนไหนที่ใกล้บ้านตัวเองก็เข้าไปดูแลโซนนั้นเป็นหลัก มีประธาน รอง เลขานุการ ส่วนเจ้าอาวาส กำนัน ผอ.โรงเรียนเราก็ต้องเข้ามาเป็นที่ปรึกษา เพราะป่าไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่งเท่านั้น...” (khana kammakān klum pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sām. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 3. Interview, 2023, April 12)

ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่า การจัดการป่าชุมชน ด้านการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ยังต้องการการได้รับการพัฒนาต่อยอดอีก เนื่องจากประสบกับปัญหาอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจิตอาสา ไม่มีค่าตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น การแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามความถนัดและความเชี่ยวชาญอย่างชัดเจน

แต่บางครั้งคนในชุมชนติดภารกิจ ทำให้ประธาน คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนต้องดำเนินการเอง ทุกกิจกรรม และขาดผู้รับผิดชอบตรวจ ดูแลซ่อมบำรุงวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของกลุ่มช่วงที่ไปทำกิจกรรมในป่า ทำให้วัสดุ อุปกรณ์สูญหายไป ซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงในประเด็นถัดไป

8.1.6 หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก โดยคนในชุมชนร่วมกับเครือข่ายภายนอก ค้นหาศักยภาพในชุมชน ทั้งทุนทางสังคม ภูมิปัญญาและทุนทรัพยากร และใช้ทุนเหล่านั้น มาบูรณาการในการจัดการป่าชุมชน ดังตัวอย่าง คำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...เค้าทำงานกันโดยคิดถึงเรื่องการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก ครู เยาวชน ดึงมาร่วมกันทำกิจกรรมทั้งหมด ส่งผลให้เยาวชนรักป่า รักบ้านเกิด...” (chaonāthī pāmai. เจ้าหน้าที่ป่าไม้. Interview, 2023, March 31)

8.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

การจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน ในภาพรวมมีปัญหาและอุปสรรคในด้าน (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบทันทู (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน และ (5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณมีไม่เพียงพอ ในการดำเนินกิจกรรมในป่าชุมชนบางส่วน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจิตอาสา ไม่มีคำตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น การแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามความถนัดและความเชี่ยวชาญอย่างชัดเจน แต่บางครั้งคนในชุมชนติดภารกิจ ทำให้ประธานคณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนต้องดำเนินการเองทุกกิจกรรม และขาดผู้รับผิดชอบตรวจ ดูแล ซ่อมบำรุงวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ของกลุ่มช่วงที่ไปทำกิจกรรมในป่า ทำให้วัสดุ อุปกรณ์

สูญหายไป ส่วนหลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก พบว่า ไม่มีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากคณะกรรมการกลุ่มและคนในชุมชนมีความเข้มแข็งในการร่วมกันค้นหาศักยภาพที่มีอยู่ในชุมชน เช่น วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากร เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในป่าชุมชน ดังตารางสรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ดังนี้

ตารางที่ 1 สรุปปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

มิติการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชน	ปัญหาและอุปสรรค
(1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน	คณะกรรมการป่าชุมชนมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน บางครั้ง
(2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น	กฎหมายมีบทบัญญัติที่เข้มงวด ซึ่งยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติจริง เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 หมวด 8 บทกำหนดโทษ
(3) หลักการทำงานแบบทันที	วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ มีไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย
(4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน	งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมป่าชุมชน บางส่วน
(5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ	จิตอาสา ไม่มีคำตอบแทน และขาดผู้รับผิดชอบตรวจ ดูแล ซ่อมบำรุงวัสดุ อุปกรณ์
(6) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก	ไม่มีปัญหาและอุปสรรค

ที่มา: การเก็บรวบรวมข้อมูลของคณะผู้วิจัย

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...อุปสรรคการทำงานเรามีไม่เพียงพอ ขำรดบั้ง ไม่ได้เก็บไว้เป็นที่บัง วิทยุสื่อสารก็มีไม่พอ ทำให้ลำบากในการสื่อสารกัน ตอนเกิดเหตุในป่า...” (khana kammakān klum pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sōng. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 2. Interview, 2023, April 12)

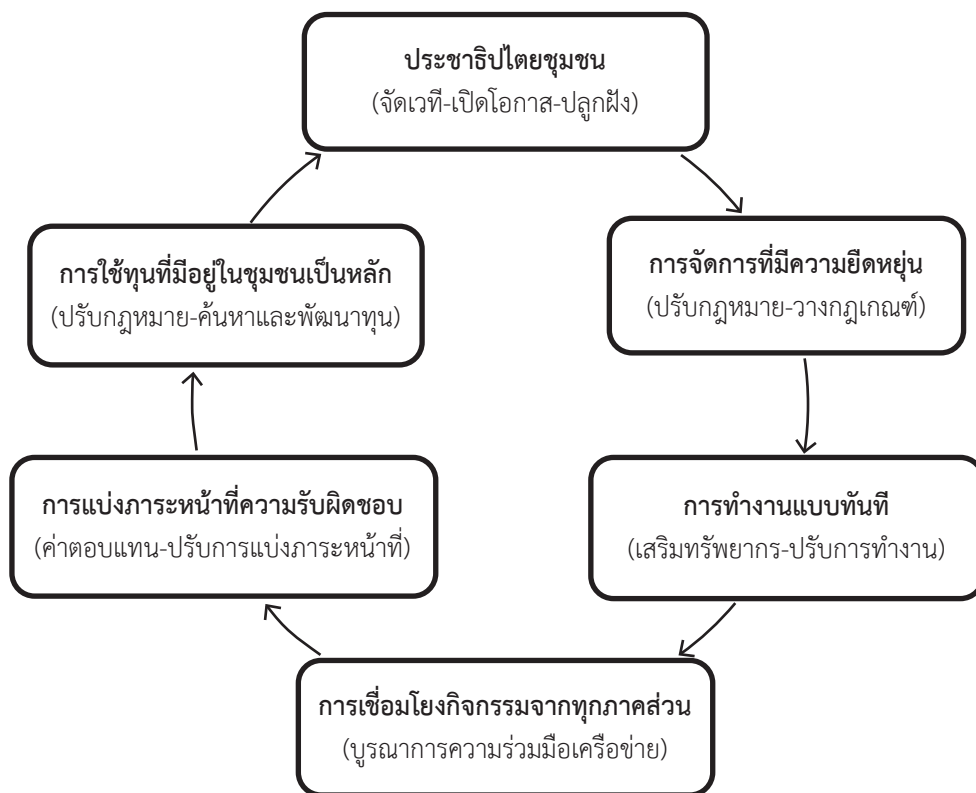
“...เราไม่ได้รับการสนับสนุนเป็นงบประมาณ ส่วนใหญ่จะได้เป็นของ...”

(khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī nung. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1. Interview, 2023, April 11)

8.3 แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีในภาพรวมดังแผนภาพที่ 1 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ภาพที่ 1 แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี



ที่มา: การเก็บรวบรวมข้อมูลของคณะผู้วิจัย

จากแผนภาพข้างต้น พบว่า แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเอง มีดังนี้

8.3.1 ด้านหลักการประชาธิปไตยชุมชน

(1) คณะกรรมการป่าชุมชนควรมีการจัดเวทีปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชนบ่อยครั้งขึ้น ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับคนในชุมชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน อันจะนำไปสู่การลดความขัดแย้งในกลุ่ม และสามารถทำงานร่วมกันจนบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (2) ผู้นำในการจัดการป่าชุมชนในพื้นที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการป่าชุมชนควรให้ความสำคัญกับการดูแลรักษาป่ามากขึ้น ส่งเสริมการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้คนในกลุ่มได้แสดงความคิดเห็นด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เคารพในสิทธิ เสรีภาพของทุกคน เพื่อสร้างคุณค่าในตนของสมาชิกกลุ่ม สร้างความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มในการร่วมกันขับเคลื่อนงานป่าชุมชน อันจะทำให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน และจัดการตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน และ (3) คณะกรรมการป่าชุมชนควรปลูกฝังให้สมาชิกและคนในชุมชนให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันในการจัดการป่าชุมชน ทุกคนมีค่านิยม ทศนคติ และแนวปฏิบัติในการทำงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...ที่ผ่านมา เรื่องป่าชุมชนจะทำได้ดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นหลัก แต่ความ

ยังยืนต้องขึ้นอยู่กับคนในกลุ่มทั้งหมดด้วย อย่างบางที่พอเปลี่ยนผู้นำกลุ่มการทำงานมีปัญหาเลย ฉะนั้น ควรให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมเป็นกลุ่ม สร้างวัฒนธรรมร่วมกันถึงจะทำให้สำเร็จในระยะยาว...” (čhaonāthī pāmai. เจ้าหน้าที่ป่าไม้. Interview, 2023, March 31)

8.3.2 หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น

แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเอง ด้านหลักการการจัดการที่มีความยืดหยุ่น พบว่า (1) ภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2562 หมวด 8 บทกำหนดโทษ ทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนในชุมชน และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการป่าชุมชนที่เน้นการจัดการที่มีความยืดหยุ่น ประนีประนอมสูง เพื่อให้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง และ (2) ภาคเครือข่ายควรให้ความสำคัญกับองค์กรชุมชนเป็นผู้ดำเนินการวางกฎเกณฑ์ และหาวิธีการผ่อนปรนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบังคับใช้ในแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในป่าชุมชน รวมถึงกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติเหล่านั้นต้องมีการรูก รับ ปรับ เปลี่ยนให้ทันต่อกระแสความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่ เช่น ปัญหาความรุนแรงของฝุ่น PM2.5 ที่ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการเผาในที่โล่งแจ้งในป่า ปัญหาความแห้งแล้ง ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล และค่านิยม วัฒนธรรม โครงสร้างทางสังคม ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...กฎหมายต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ไม่สร้างความยุ่งยากให้กับคนทำงาน ถ้ากฎหมายเคร่งครัดเกินไป คณะกรรมการป่าชุมชนก็ไม่เปิดดูหรอก เค้าทำแบบไหนก็ทำแบบนั้นกัน...” (chaonāthī pāmai. เจ้าหน้าที่ป่าไม้. Interview, 2023, March 31)

8.3.3 หลักการทำงานแบบพื้นที่ แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเอง ด้านหลักการทำงานแบบพื้นที่ พบว่า (1) หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนควรสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในป่าชุมชนและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อต่อยอดจากงานเดิมและเสริมงานใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องมือ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ควรจัดให้มีปริมาณที่เพียงพอและทันสมัย เช่น วิทยุสื่อสาร โดรนสำรวจพื้นที่ป่าชุมชน ชุดและอุปกรณ์ดับไฟป่า เป็นต้น เพื่อตอบสนองการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ทันที ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และ (2) คณะกรรมการป่าชุมชน กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า ควรมีการปรับวิธีการทำงานใหม่พัฒนาให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ผสมผสานกับภูมิปัญญา วัฒนธรรม และประเพณีของชุมชน และ (3) คณะกรรมการป่าชุมชนควรร่วมกันปรับแผนการเข้าลาดตระเวน ควบคุมการปลูกจิตสำนึกให้ชาวบ้านรักหวงแหนป่า และร่วมมือกันปกป้องป่า เพื่อแก้ปัญหา

ชาวบ้านที่ไม่ได้เข้าร่วมกลุ่มเป็นสายสืบหรือคอยเป็นหูเป็นตาให้นายทุนได้ทราบวาคณะกรรมการป่าชุมชนและกลุ่มต่างๆ ที่ร่วมกันพิทักษ์ป่าจะเข้าไปลาดตระเวนในช่วงเวลาใด

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...อยากให้ภาครัฐและเอกชนให้เงินซื้ออุปกรณ์สนับสนุนการทำงาน เช่น วิทยุ เพราะในป่าไม่มีสัญญาณ เราจะได้สื่อสารกันได้ ทำงานได้รวดเร็ว ทันเหตุการณ์มากขึ้น...” (klum ‘āsāsamak phithak sapphayākōn thammachāt læ singwætlōm pā chum chon bā nayāng thōn khon thī nung. กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1. Interview, 2023, April 11)

8.3.4 หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเอง ด้านหลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน พบว่า ภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ควรมีการบูรณาการความร่วมมือ เชื่อมโยงกิจกรรมในการทำงานระหว่างกัน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการจัดการป่าชุมชน โดยมีภาคีเครือข่ายหลักประกอบด้วย (1) ชาวบ้านในพื้นที่ร่วมแรงร่วมใจกันหรือไม่ (2) ผู้นำหมู่บ้านต้องจริงจัง มุ่งมั่น ความเป็นผู้นำ ทำให้สมาชิกเชื่อถือ ศรัทธา ถ้าก้านั้น ผู้ใหญ่บ้านที่คัดเลือกมาไม่ได้ให้ความสำคัญกับป่าชุมชนจะทำให้การจัดการป่าชุมชนไม่สำเร็จ (3) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าชุมชนต้องคลุกคลีกับชาวบ้าน หมั่นพูดคุยนัดประชุม

กับชุมชน และเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาป่าของกรมป่าไม้ ทำหน้าที่ในการจับกุมผู้บุกรุกจะต้องแข่งขันในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ปฏิบัติงานล่าช้า เข้าพื้นที่เมื่อเกิดเหตุให้ไวที่สุด และต้องมีปริมาณเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น (4) สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ ทำวิจัย และลงมาทำกิจกรรมต่างๆ เช่น ปลูกป่า ทำฝาย ทำแนวกันไฟ และศึกษาดูงาน เป็นต้น (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญกับการจัดการป่าชุมชน โดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อให้ชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ (6) องค์กรภาคเอกชนและภาครัฐให้การสนับสนุนงบประมาณที่จำเป็นในการดำเนินงาน โดยควรโอนงบประมาณนั้นไปยังคณะกรรมการป่าชุมชนโดยตรง เพื่อให้งบประมาณถูกนำไปใช้อย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของชุมชน

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...การทำงานป่าชุมชนเน้นการมีส่วนร่วม ป่าชุมชนจะเข้มแข็งได้ต้องอยู่ที่ 1) ชาวบ้านในพื้นที่ร่วมแรงร่วมใจกันหรือไม่ 2) ผู้นำหมู่บ้านต้องเอาจริงเอาจัง มีความเป็นผู้นำ ทำให้สมาชิกเชื่อถือศรัทธา ถ้าก้านั้น ผู้ใหญ่บ้านที่คัดเลือกมาไม่ได้ให้ความสำคัญกับป่าชุมชนก็ทำให้ป่าชุมชนไม่สำเร็จเท่าที่ควร 3) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมป่าชุมชนต้องคลุกคลีกับชาวบ้าน

หมั่นพูดคุยนัดประชุมกับชุมชน และเจ้าหน้าที่หน่วยป้องกันรักษาป่าของกรมป่าไม้ ทำหน้าที่ในการจับกุมผู้บุกรุกจะต้องแข่งขันในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ปฏิบัติงานล่าช้า เข้าพื้นที่เมื่อเกิดเหตุให้ไวที่สุด 4) สถาบันการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ ทำวิจัย และลงมาทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ปลูกป่า ทำฝาย ทำแนวกันไฟ และศึกษาดูงาน เป็นต้น 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการจัดการป่าชุมชนโดยบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อให้ชุมชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ 6) องค์กรภาคเอกชนให้การสนับสนุนงบประมาณ...” (Chaonāthī pāmai. เจ้าหน้าที่ป่าไม้. Interview, 2023, March 31)

8.3.5 หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองด้านหลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบพบว่า (1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบายเพื่อสนับสนุนค่าตอบแทนให้กับจิตอาสาในลักษณะเดียวกันกับอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ทั้งในส่วนของคณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชน กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกลุ่มราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่าชุมชน และคนโดยรอบชุมชนที่เข้าไปลาดตระเวนในป่าและทำกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาป่า

(2) คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนควรแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตามความถนัดและความเชี่ยวชาญอย่างชัดเจนและวางแผนกำลังคนสำรองไว้ เพื่อให้การทำกิจกรรมต่าง ๆ ยังดำเนินการต่อไปได้หากผู้ที่รับผิดชอบหลักติดภารกิจ ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาประธานคณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนต้องดำเนินการเองทุกกิจกรรม และ (3) คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนควรจัดบุคลากรทำหน้าที่ตรวจตรา ดูแลซ่อมบำรุงวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของกลุ่มช่วงที่ไปทำกิจกรรมในป่า และมีการจัดบันทึกรายการวัสดุ อุปกรณ์ รวมถึงจัดให้มีระบบการยืม-คืนวัสดุอุปกรณ์ส่วนกลางของกลุ่มเพื่อป้องกันปัญหาวัสดุ อุปกรณ์สูญหาย

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...ควรมีเงินเดือนให้กับจิตอาสาที่มาช่วยลาดตระเวน แต่ต้องชี้แจงให้ทุกฝ่ายเข้าใจและรับรู้ตรงกันอยู่เป็นระยะ...”

(khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thīnung. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1. Interview, 2023, April 11)

8.3.6 หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองด้านหลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลักพบว่า (1) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยให้อำนาจคณะกรรมการและสมาชิกป่าชุมชนในการจับกุมผู้บุกรุกป่า เพราะในปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจเพียงเจ้าหน้าที่ป่าไม้เท่านั้นที่สามารถดำเนินการ

ในส่วนนี้ได้ซึ่งจำนวนบุคลากรภาครัฐไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานลาดตระเวน ดูแล รักษาป่าที่มีพื้นที่จำนวนมาก (2) กรมป่าไม้ สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ควรร่วมมือกันกับคนในชุมชนในการค้นหาศักยภาพที่มีอยู่ในชุมชน เช่น วัฒนธรรมภูมิปัญญา ทุนทางสังคม และทุนทรัพยากรที่ยังไม่ถูกหยิบยกมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมในป่าชุมชน เพื่อเป็นการอนุรักษ์และสืบทอดสิ่งดีงามเหล่านั้นให้คงอยู่ต่อไป อีกทั้งเป็นการพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนให้มีความหลากหลายและน่าสนใจมากยิ่งขึ้น เช่น จัดทำศูนย์เรียนรู้ชุมชน ทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติ และการจัดทำการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด และ (3) ควรมีการขยายพื้นที่ป่าชุมชนในแหล่งอื่นๆ

ของจังหวัดกาญจนบุรี เช่น พื้นที่ของทหารพื้นที่เขตอุทยาน เขตอนุรักษ์ พื้นที่ราชพัสดุที่ สปก. และที่นิคมสหกรณ์ ซึ่งบริเวณนี้มีชุมชนหนาแน่น มีป่าเป็นหย่อม ๆ จำนวนมาก ซึ่งง่ายต่อการขยายพื้นที่ป่าชุมชนให้มากยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันป่าชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่าสงวนป่าตามมติคณะรัฐมนตรี และป่าถาวรเท่านั้น

ดังตัวอย่างคำสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...ควรร่วมกันค้นหาศักยภาพในชุมชนมากขึ้น การทำป่าชุมชน เพื่อให้ป่าได้อยู่คู่กับชุมชนไปยังรุ่นลูกหลาน ไม่ใช่รู้ว่าพื้นที่ป่าไปเป็นผลประโยชน์ให้กับกลุ่มนายทุน โดยการจัดทำศูนย์เรียนรู้ชุมชน ทำเส้นทางศึกษาธรรมชาติท่องเที่ยว

เชิงอนุรักษ์ แต่สิ่งที่ทำควบคู่กันก็คือ ดูแลไม่ให้ป่าเสื่อมโทรมหรือเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีคนเข้ามาในชุมชนมากขึ้น คือ อยากสร้างอนาคตให้เด็กรุ่นหลัง ปลูกจิตสำนึกเยาวชน ปัจจุบันเยาวชนในโรงเรียนก็มาเข้าร่วมทำกิจกรรมกับเราอยู่เป็นระยะ...”

(khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī nung. คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1. Interview, 2023, April 11)

9. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยข้างต้น สามารถสรุปและอภิปรายผลการวิจัย ได้ดังนี้

9.1 การจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ป่าชุมชนทั้งสองพื้นที่ในจังหวัดกาญจนบุรี มีการจัดการตนเองในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย (1) หลักการประชาธิปไตยชุมชน (2) หลักการจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) หลักการทำงานแบบพื้นที่ (4) หลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน (5) หลักการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และ (6) หลักการใช้ทุนที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความโดดเด่นในด้านหลักการเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน มีการจัดการป่าชุมชนอย่างเป็นระบบ สร้างการมีส่วนร่วมจากหลายภาคส่วน ภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ ผู้นำในชุมชนแล้ว ชาวบ้านในชุมชนยังมีการรวมกลุ่มกันเพื่อเป็นแนวร่วมในการอนุรักษ์ป่าชุมชน พร้อมกันนั้นยังได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงาน

ของรัฐในพื้นที่ ศูนย์ป่าไม้กาญจนบุรี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บริษัทปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (SCG) กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (SIF) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ตลอดจนชุมชนอื่นใกล้เคียงร่วมกันทำกิจกรรมอนุรักษ์ป่าชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Community Organizations Development Institute (2011, pp.7) อธิบายไว้ว่า การจัดการตนเองได้ สิ่งสำคัญส่วนหนึ่ง คือ เมืองค์กรชุมชนที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ โดยมีชุมชนเป็นแกนหลัก และสอดคล้องกับแนวคิดของ Wheatley (1999, pp.133-134) ที่กล่าวว่า การดำเนินงานร่วมกัน ทุกคนในชุมชนมีค่านิยมความเชื่อ ทศนคติ และเอกลักษณ์ร่วมกัน ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการจัดการตนเองได้

ทัศนะของคณะผู้วิจัยเห็นว่า การเชื่อมโยงกิจกรรมจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และชุมชน นับเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้การจัดการป่าชุมชนเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร องค์ความรู้ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าว สอดคล้องกับทิศทางการจัดการในปัจจุบันและในอนาคตที่เน้นการสร้างเครือข่าย (network) ประกอบด้วย รัฐบาล ท้องถิ่น ภาคอาสาสมัคร และภาคเอกชน เป็นต้น ที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งความรู้ ข้อมูลข่าวสาร โดยมีเป้าหมายเพื่อสามารถตอบสนองความแตกต่าง ความซับซ้อน รวมถึง

ความหลากหลายของสังคมสมัยใหม่ที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับช่วยสร้างสมดุลระหว่างกระบวนการของความเป็นสถาบันกับกระบวนการที่ไม่ยึดติดกับสถาบัน รวมถึงช่วยเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจให้ดีขึ้น เกิดนวัตกรรมในการแก้ปัญหา ตลอดจนสร้างการระดมทรัพยากรจากหลายภาคส่วน ช่วยจัดความขัดแย้งและสร้างการมีส่วนร่วมในการทำงาน (Torfing, 2012, pp.104-107)

9.2 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีที่สำคัญ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากรภาครัฐ และวัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ มีไม่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมในป่าชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและทฤษฎีของ Dale (1968, pp.4) ที่ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น วัสดุและอุปกรณ์ต้องมีความพร้อมจึงจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ทัศนะของคณะผู้วิจัยเห็นว่า การไม่มีทรัพยากรต่าง ๆ ที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไม่เพียงพอและไม่ทันสมัยเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานแบบทันทีเนื่องจากพื้นที่ป่ามีจำนวนมากแต่จำนวนผู้ดูแลปามีจำนวนน้อยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ฉะนั้นเทคโนโลยีจึงเป็นเครื่องมือที่สนับสนุนให้การปฏิบัติงานสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้นเช่นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนให้การสนับสนุนอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้แก่ เครื่องจีพีเอส กล้องดิจิทัล และวิทยุสื่อสาร รวมถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

และพันธุ์พืชควรจัดอบรมให้คนในชุมชนได้รู้จักและนำระบบลาดตระเวนเชิงคุณภาพ (SMART Patrol System) มาประยุกต์ใช้ เพื่อส่งผลให้ปัจจัยคุกคามในพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทนและป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคีลดลง รวมทั้งขยายผลไปยังป่าชุมชนแหล่งอื่น ๆ ในอนาคตด้วย

9.3 แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี

แนวทางการพัฒนาการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีที่สำคัญ คือ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ควรสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในป่าชุมชน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Koontz and O'Donnell (1972, pp.43) ที่ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุสิ่งของ เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการจัดการ และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวคิดของ OECD (1991, pp.11) ที่ส่วนหนึ่งได้ให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการจัดการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว ทันสมัย และตอบสนองความต้องการ

ทัศนะในเชิงปรากฏการณ์ทางสังคมไทยและแนวโน้มในอนาคต สะท้อนให้เห็นว่า นวัตกรรม เทคโนโลยีเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนชุมชน สังคม องค์การ ช่วยสนับสนุนให้การจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว ฉะนั้นการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชนภาครัฐ

ภาคเอกชน และชุมชน ควรร่วมมือกัน นำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม กับบริบทของพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันยังช่วย ส่งเสริมให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องได้พัฒนาทักษะ ความสามารถ เกิดการสานต่อและเรียนรู้ การทำงานร่วมกันระหว่างผู้นำและสมาชิก รุ่นปัจจุบันกับรุ่นหลังให้มีความใกล้ชิดกัน มากยิ่งขึ้น ซึ่งทิศทางข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิด และทฤษฎี Governance ที่ให้ความสำคัญ กับปฏิสัมพันธ์ของทั้งภาครัฐ ภาคสังคม และ ภาคเอกชน โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหา ของสังคมร่วมกัน (Kooiman, 2003, pp.4)

10. ข้อเสนอแนะ

10.1 ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

10.1.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้นำและ สมาชิกชุมชนร่วมกันนักวิชาการค้นหา วิเคราะห์ สังเคราะห์ศักยภาพของป่าชุมชน และจัดทำ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้แนวทาง ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับป่าชุมชนสอดคล้องและ เอื้อต่อการจัดการทุนในพื้นที่ ข้อกฎหมาย ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคี เครือข่าย เช่น การจัดทำแผนการจัดการทรัพยากร ป่าไม้ การอนุรักษ์ ดูแล พื้นฟูอย่างยั่งยืน และ การใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างยุติธรรมและ เท่าเทียม ส่งเสริมให้ชุมชนเข้าถึงองค์ความรู้ วิทยาการใหม่ ๆ ที่เป็นเครื่องมือสนับสนุนการ ดำเนินงานในป่าชุมชน ตลอดจนสนับสนุน ให้ผู้นำและสมาชิกป่าชุมชนเข้าถึงการสนับสนุน จากหน่วยงานต่าง ๆ

2) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม ภาคีเครือข่ายป่าชุมชน และ หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการ วางแผน และแนวปฏิบัติร่วมกันในการส่งเสริม ให้ป่าชุมชนทุกแห่งสามารถขึ้นทะเบียนได้อย่างถูก กฎหมาย ไม่กำหนดกฎ กติกาที่สลับซับซ้อน มากเกินไปจนเป็นอุปสรรคในการเพิ่มพื้นที่ ป่าชุมชนในประเทศไทย โดยต้องมีการวางแผน ร่วมกันอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่ข้อกำหนด ในการขึ้นทะเบียนป่าชุมชน ขอบข่าย ที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องให้การช่วยเหลือ สนับสนุน วิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การจัดการร่วมของภาคีเครือข่ายในการจัดการ ป่าชุมชน และการติดตามประเมินผล เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งป่าชุมชน ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วสามารถเข้าถึง แหล่งเงินทุนและการสนับสนุนจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น

3) ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิม ที่เน้นการบังคับบัญชา สั่งการมาเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนแทนโดยเปิดโอกาสให้คนในชุมชน สามารถจัดการตนเองในเรื่องป่าชุมชน และ สร้างการมีส่วนร่วมจากภาคีเครือข่ายอื่น ๆ ในการหนุนเสริมในส่วนที่ชุมชนยังขาด ซึ่งจะเป็น การจัดการป่าชุมชนที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

4) หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้นำและ สมาชิกชุมชน รวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันกำหนดนโยบายทิศทางการพัฒนา การจัดการป่าชุมชน โดยสนับสนุนให้ เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในป่าชุมชน การท่องเที่ยวแบบแคมป์ปิ้ง พัฒนาผลิตภัณฑ์

จากป่า และพัฒนาป่าชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้สำหรับบุคคลภายนอก เพื่อยกระดับเศรษฐกิจฐานรากของชุมชน สร้างงาน สร้างรายได้ ทำให้คนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเป็นแรงดึงดูดให้คนรุ่นใหม่หันกลับมาอยู่อาศัยและพัฒนาชุมชนมากขึ้น

5) ภาครัฐควรโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้คนในเมืองและคนทั่วไปรับรู้ข่าวสารและเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับป่าชุมชนมากขึ้น เพื่อให้เกิดการสนับสนุนกิจกรรมและการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับป่าชุมชนในวงกว้าง เช่น ประชาสัมพันธ์ป่าชุมชนในรูปแบบคลิปวิดีโอธรรมชาติที่สวยงาม ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก่อนและหลังพื้นที่นั้น ดำเนินงานเรื่องป่าชุมชน ผลลัพธ์ ภูมิปัญญาพื้นบ้าน วิถีชีวิต และประเพณีที่เชื่อมโยงระหว่างคนกับป่า ซึ่งการยอมรับและเข้าใจป่าชุมชนในวงกว้าง ย่อมนำไปสู่การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่น ผลลัพธ์จากป่าชุมชนมีช่องทางการตลาดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในร้านอาหาร ร้านขายของกินของใช้เพื่อสุขภาพ ร้ายขายยา ร้านขายของที่ระลึก ร้านเสื้อผ้ามัดย้อมธรรมชาติจากวัตถุดิบป่าชุมชน และร้านสปา เป็นต้น เกิดการตระหนักรู้และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม และเกิดการเรียนรู้ร่วมกันในการจัดการและพัฒนาให้ป่าชุมชนมีความเข้มแข็ง

10.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) ภาครัฐควรดึงความร่วมมือจากภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมในป่าชุมชน เนื่องจากภาคเอกชนเป็นอีกหนึ่งภาคส่วนสำคัญที่มีความพร้อมทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ

เช่น บุคลากรมีความเชี่ยวชาญสูง มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และมีเงินทุน เป็นต้น จึงควรสร้างช่องทางหรือให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงานกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ และคนในชุมชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องป่าชุมชนร่วมกัน อันจะเป็นการจุดประกายความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ หรือเห็นโอกาสในการพัฒนาป่าชุมชนร่วมกันในทุกองคาพยพ

2) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) หรือ GISTDA ร่วมกับภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีออนไลน์ เช่น แผนที่ดาวเทียมในการติดตาม ประเมินผล และนำเสนอผลการจัดการป่าชุมชนเพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถวิเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนาป่าชุมชนได้อย่างสอดคล้องกับสภาพบริบทที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ และข้อมูลที่เป็นรูปธรรมเหล่านั้นยังก่อให้เกิดการขยายความร่วมมือในเชิงประจักษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักธุรกิจภาคเอกชนสนใจมาลงทุนหรือร่วมมือกับคนในชุมชนมากยิ่งขึ้น

3) ผู้นำ สมาชิกชุมชน สถานศึกษา และภาคส่วนต่าง ๆ ส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับป่าไม้ให้แก่เด็กเรียนในพื้นที่โดยรอบชุมชน สนับสนุนให้อาหารจากป่าชุมชนสู่อาหารกลางวันโรงเรียน เพื่อให้เยาวชน คนรุ่นใหม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าของป่า สร้างความรู้สึกรักผูกพันใกล้ชิดกันระหว่างป่ากับเยาวชน อีกทั้งสามารถสร้างรายได้เสริมให้แก่คนในชุมชน

4) ชุมชนต้องมีศักยภาพพร้อมเป็นผู้นำขับเคลื่อน และมีสิทธิในการดูแลจัดการทรัพยากรของตน รวมถึงมีการประยุกต์ใช้

ฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่สนับสนุนให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น มีการประชุมวางแผนและใช้ฐานข้อมูลลาดตระเวนวางระบบสายข่าวที่เข้มแข็ง เพื่อแก้ไขปัญหาบุกรุกป่าได้อย่างทันที่และสามารถวางแผนงานในอนาคตได้อย่างชัดเจน

5) ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบหน่วยงานของรัฐว่า ได้ดำเนินการตามมาตราเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 57 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ต้องอนุมัติคุ้มครองบำรุงรักษาพื้นที่บริหารจัดการให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมบูรณ์และยั่งยืนโดยประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ เพื่อให้มีการดำเนินการขับเคลื่อนกลไกตามบทบัญญัติมาตรา 57 (2) ดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

10.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรมีการวิจัยการจัดการตนเองเกี่ยวกับป่าชุมชนในพื้นที่อื่น ๆ ของจังหวัดกาญจนบุรี นอกเหนือจากพื้นที่ป่าชุมชนบ้านยางโทนและป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี เพื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางการพัฒนาที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับทุกพื้นที่ที่มีบริบทและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

2) ควรมีการวิจัยเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการป่าชุมชนของประเทศไทยกับการจัดการป่าของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบและนำรูปแบบที่เหมาะสม ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดมาประยุกต์ใช้กับการจัดการป่าชุมชน รวมถึงป่าประเภทอื่น ๆ ในประเทศไทย

3) ควรทำการวิจัยในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าชุมชน เช่น การจัดการความรู้ภูมิปัญญาพื้นบ้านในพื้นที่ป่าชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดการป่าชุมชน การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับป่าชุมชน และการพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในพื้นที่ป่าชุมชน เป็นต้น □

บรรณานุกรม

- Amporn Tamronglak. (2010). kănbōrihān pokkhrōng sāthārana : kănbōrihān rat kit nai satawat thī yīsip'et. [Public Governance: Public Administration in the 21st Century]. Bangkok: Thammasat Printing House.
- Berg, B.L. (2001). Qualitative Research Methods for the Social Sciences. (4thed.). Boston, MA: Allyn & Bacon.
- čhaonāthī pāmai เจ้าหน้าที่ยี่ป่าไม้ (2023, March 31). Interview. Kanchanaburi Provincial Forest Center.
- Citizens' Forest Network. (2022, October 5). kănčatkān pāmai khōng Thai. [Forest Management in Thailand]. Retrieved from <https://thaicfn.org/management/1/4>
- Community Forest Management Office. (2014). pā chumchon rūpbāep kănphatthanā læ bōrihān čatkān pā yāng yangyūn. [Community Forest, a Model for Sustainable Forest Development and Management]. Bangkok: Community Forest Management Office, Royal Forest Department.
- Community Forest Management Office. (2022, October 20). pā chumchon tonbāep withī khon withī pā čhangwat : Kănčhanaburī. [Model community forest, people's way of life, forest way, Province: Kanchanaburi]. Retrieved from <https://www.forest.go.th/ppd/network51/>
- Community Organizations Development Institute. (2011). chumchon čatkān ton'ēng : khwāmmāi læ tūa chī wat. [Self-Governance Community: Definition and Indicators]. Journal of Community News, 130, 6-7.
- Dale, E. (1968). Management: Theory and Practice. New York: McGraw-Hill.
- Green Globe Institute. (2022, October 13). phon ngān rāngwan lūklōk sīkhīeo. [Green Globe Awards]. Retrieved from <https://www.greenglobeinstitute.com/Frontend/Content.aspx?ContentID=85fec0c5-0120-4087-aa28-4452bf176af6>
- khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī nung คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโตน คนที่ 1 (2023, April 11). Interview. Yang Thon Village Community Forest.

- khana kammakān klum pā chum chon bā nayāng thōn khon thī sī, คณะกรรมการ
กลุ่มป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 4 (2023, April 11). Interview. Yang Thon Village
Community Forest.
- khana kammakān klum pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sōng
คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 2 (2023, April 12). Interview.
Huai Saphan Samakkhi Village Community Forest.
- khana kammakān klum pā chum chon bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sām
คณะกรรมการกลุ่มป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 3 (2023, April 12). Interview.
Huai Saphan Samakkhi Village Community Forest.
- klum ‘āsāsamak phithak sapphayākōn thammachāt læ singwætlōm pā chum chon
bā nayāng thōn khon thī nung กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมป่าชุมชนบ้านยางโทน คนที่ 1 (2023, April 11). Interview. Yang Thon
Village Community Forest.
- klum ‘āsāsamak phithak sapphayākōn thammachāt læ singwætlōm pā chum chon
bānhūai saphān sāmakkhī khon thī sām กลุ่มอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อมป่าชุมชนบ้านห้วยสะพานสามัคคี คนที่ 3 (2023, April 12). Interview.
Huai Saphan Samakkhi Village Community Forest.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications Ltd.
- Koontz, H.D and O’Donnell, C. (1972). *Principles of Management*. New York: McGraw-
Hill.
- Kowit Puang-ngam. (2019). *kānchatkān ton’ēng khōng chumchon læ thōngthin*.
[Community and Local Self-Governance]. (2nd ed). Nonthaburi: Dharmasarn
Printing Company Limited.
- OECD. (1991). *Public Management Development*. Paris: OECD.
- Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning. (2022, October
5). *chum chon bā nayāng thōn tō . sī mongkhon ‘ū . sai yōk chō . Kānchanaburi*
. [Ban Yang Thon Community, Srimongkol Subdistrict, Sai Yok District,
Kanchanaburi Province]. Retrieved from [http://community.onep.go.th/
location/ban_yangton](http://community.onep.go.th/location/ban_yangton)
- Patom Manirojana. (2011). *sāthārana khadī : phāk rat nai mummōng kotmāi kānmūang
læ kānbōrihān*. [Public affairs: Public Sector from a Legal, Political and
Administrative Perspective]. Bangkok: Supaporn Printing.

- Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies. 652-667.
- Royal Forest Department. (2022, October 20). *tārāṅ sadāṅg rāilā'iat khroṅkān pā chumchon thī krom pāmai 'anumat pračham pīngoppamān sōṅphanhārōisīpsām patčhuban čangwat Kānčhanaburī*. [Table showing Details of Community Forest Projects Approved by the Royal Forest Department Fiscal Year 2000 - Present Kanchanaburi Province]. Retrieved from <https://www.forest.go.th/for10/>
- Sai Yok District Community Development Office. (2021). *mūbān sārasonthēt chumchon dī dēn phūa phatthanā sētthakit læ khunnaphāp chīwit*. [Outstanding Community Information Village for Economic Development and Quality of Life]. Kanchanaburi: Sai Yok District Community Development Office.
- Somying Soontornwong. (2022, October 5). *pā chumchon kap sangkhom Thai*. [Community Forest and Thai Society]. Retrieved from <https://www.recoftc.org/thailand/stories/>
- The Secretariat of the Cabinet. (2022, October 11). *ratthammanūn hāṅg rātcha'anāčhak Thai chabap pī Phō.Sō. sōṅphanhārōihoksip*. [Constitution of the Kingdom of Thailand, 2017 Edition]. Retrieved from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- Torfin, J. (2012). "Governance Networks." In *Oxford Handbook of Governance*, pp. 99-112. Levi-Faur, D., ed. New York, Oxford University Press.
- Wheatley, M. J. (1999). *Leadership and the New Science: Discovering Order in a Chaotic World*. 2nd ed. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.



.....ทราบ ท่าน.....หรือไม่?

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ย้ำ !!! การแก้ไขปัญห

ถือครองที่ดินอุทยานแห่งชาติกับลาน

ยึดถือความถูกต้องตามความเป็นจริงเพื่อประชาชน

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินศึกษา¹

กรณิการแก้ไขปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน สืบเนื่องมาจากประชาชนในพื้นที่อำเภอปักธงชัย อำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี และอำเภอน้ำหนาว จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในระหว่าง พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2561 ว่าได้รับความเดือดร้อนและความเป็นธรรมจากกรณีที่ดินอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ทับซ้อนกับที่ดินที่ประชาชนที่อยู่อาศัยทำกิน มาแต่เดิม และมีการจับกุมดำเนินคดีประชาชน โดยอาศัยเส้นแนวเขตที่บกพร่องคลาดเคลื่อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงแผนที่เพื่อจัดทำรูปแบบแผนที่ทับซ้อนกันของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง และประชุมหารือร่วมกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า พ.ศ. 2524 กรมป่าไม้ได้นำที่ดินที่มีได้มีสภาพเหมาะสม คือ เป็นพื้นที่ชุมชน

¹ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

และป่าเสื่อมโทรมจากการให้สัมปทาน ทำไม้หวงห้ามแก่เอกชน มากำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 อีกทั้งในการดำเนินการดังกล่าว รัฐมิได้เข้าสำรวจรังวัดพื้นที่จริง ส่งผลให้การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนกับที่ดินทำกินของราษฎรที่อยู่อาศัยเดิมซึ่งปรากฏหลักฐานการจัดตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และบางส่วนเป็นพื้นที่ที่รัฐได้อพยพราษฎรที่อยู่อาศัยอย่างกระจัดกระจายในพื้นที่ป่าไม้มายู่ร่วมกันด้วยเหตุผลด้านความมั่นคง โดยให้คำมั่นแก่ราษฎรว่าจะจัดสรรที่ดินให้อยู่อาศัยทำกิน มีการจัดตั้งเป็นหมู่บ้านชื่อว่า “บ้านไทยสามัคคี” นอกจากนี้ การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าว ยังทับซ้อนกับพื้นที่ดำเนินโครงการอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งรัฐก็ได้ยอมรับข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้น และได้มีความพยายามแก้ไขปัญหাপริบปรุงแนวเขตมาโดยตลอด

ปี พ.ศ. 2533 กอ. รมน. ภาค 2 ได้เสนอให้กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) แก้ไขปรับปรุงแนวเขต และมีคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงแนวเขต ตั้งแต่ พ.ศ. 2534 อีกทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2540 ยืนยันแนวทางการแก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงแนวเขต ซึ่งกระบวนการดังกล่าวส่วนราชการ ชุมชน และราษฎรในพื้นที่ได้ร่วมกันดำเนินการสำรวจรังวัด จัดทำแผนที่ และฝังหลักเขตอุทยานแห่งชาติทับลานร่วมกันเป็นครั้งแรก จนกระทั่งเกิดเป็นเส้นแนวเขตอย่างถูกต้องตามสภาพ

ความเป็นจริงและยอมรับร่วมกันทุกภาคส่วนใน พ.ศ. 2543 แต่ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการ และจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขึ้นใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2545 จึงมิได้มีการดำเนินการให้เกิดความต่อเนื่องและตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตให้แล้วเสร็จ จึงไม่เกิดผลบังคับใช้ทางกฎหมายส่งผลให้ไม่เกิดการแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง อีกทั้งใน พ.ศ. 2548 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ยังคงยืนยันการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้มีหนังสือให้คำมั่นต่อศูนย์มรดกโลก องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เพื่อประกอบการขึ้นทะเบียนแหล่งมรดกทางธรรมชาติผืนป่าดงพญาเย็น-เขาใหญ่ว่าจะมีการปรับปรุงแนวเขตอย่างแน่นอน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหา เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2562 โดยเสนอแนะให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องตามสภาพความเป็นจริงโดยยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. 2543 และตราพระราชกฤษฎีกาให้เกิดผลบังคับในทางกฎหมาย จากนั้นให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพื่อยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ แล้วส่งต่อให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการจัดทำที่ดินทำกินให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพร้อมเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ต่อมา

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ดังนี้

1. รับทราบคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ (กรณีปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน) ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลักรับคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งความเห็นและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความคืบหน้าและเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

2. ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เร่งรัดการดำเนินการตามนโยบายมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ให้แล้วเสร็จและมีผลใช้บังคับโดยเร็วต่อไป

3. ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เร่งรัดการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวจังหวัดที่ดินของรัฐบาลแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ทั้งนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินรัฐ โดยการปรับปรุงแผนที่แนวจังหวัดที่ดินรัฐใหม่ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) และมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ดำเนินการโดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวจังหวัดที่ดินของรัฐบาลแบบบูรณาการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน ร่วมกันหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินรัฐทุกหน่วยงาน โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาผลกระทบ

ที่เกิดขึ้นกับประชาชนจากการปรับปรุงแผนที่แนวจังหวัดที่ดินของรัฐบาล ทั้งนี้ ได้นำเสนอมติที่ประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และคณะรัฐมนตรีทราบและมีมติต่อไป

ต่อมา ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ 2/2566 ซึ่งผลการประชุมที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการใช้เส้นปรับปรุงการสำรวจแนวเขต พ.ศ. 2543 ในการปรับปรุงแผนที่แนวจังหวัดที่ดินของรัฐบาลแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี ร่วมกันตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ของจุดที่ไม่ชัดเจนให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน และเร่งรัดดำเนินการสำรวจเพื่อจัดทำแนวกันชน (Buffer Zone) ที่ชัดเจน เพื่อรักษาความสมบูรณ์ของพื้นที่มรดกโลกและสภาพพื้นที่ป่าไม้ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

2. เห็นชอบการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อรูปคดีความต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาของศาลแต่อย่างใด และกำหนดแนวทางการคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

3. เห็นชอบการดำเนินงานในพื้นที่ที่กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ

กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามแนวทาง คทช. หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณีโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และระเบียบ สำหรับพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ผนวกประมาณ 110,000 ไร่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาตามความเหมาะสมต่อไป

4. เห็นชอบการดำเนินงานของภาคีรัฐในการประกาศหวงห้ามเขตที่ดินของรัฐให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาคีรัฐ และหากประชาชนอยู่ในที่ดินของรัฐ ก็ควรเร่งรัดให้เกิดการพิสูจน์สิทธิตามมาตราที่ คทช. กำหนด

5. มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2566 คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามความเห็นของที่ประชุม คทช. ในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ ให้ยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการณีการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการขจัดหรือระงับความเดือดร้อนและความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม และเป็นการทำเพื่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม โดยยึดหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคเป็นที่ตั้ง □

เล่าเรื่อง ด้วยภาพ

วินัย วิริยะฐานะกุล

สำนักสื่อสารองค์กรและประชาสัมพันธ์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน



ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัด
สุพรรณบุรี กรณีการบริหารจัดการ
ปัญหาอุทกภัย และการบริหารจัดการขยะ
มูลฝอย รวมถึงการดูแลสุนัขจรจัดในศูนย์
พักพิงสุนัข

วันที่ 8 มิถุนายน 2566 นายทรงศักดิ์
สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย
หม่อมหลวงปฤณทรภิก สมบัติ ที่ปรึกษา
ผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวรอยพิมพ์
ธีระวงษ์ ผู้เชี่ยวชาญประจำผู้ตรวจการ
แผ่นดิน นางนวรรตน์ สถาพรนานนท์

ผู้อำนวยการส่วนสอบสวน 2 สำนักสอบสวน 3 และ
คณะ ได้เข้าร่วมประชุมติดตามความคืบหน้า กรณี
ศึกษาปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี ร่วมกับ
นายปริญญา เขมะชิต รองผู้ว่าราชการจังหวัด
สุพรรณบุรี รองเลขาธิการสำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ
ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ
ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมชลประทาน
กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น



โดยในที่ประชุม ได้รับทราบความ คืบหน้าการดำเนินการ บูรณาการร่วมกัน ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการเตรียมพร้อม รับมือฤดูฝน ปี 2566

เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อ ประชาชนน้อยที่สุดและให้ความช่วยเหลือ เยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งได้ร่วมกันถอดบทเรียนและชี้แจง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ เพื่อนำไปแก้ไข ปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดสุพรรณบุรี อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม ณ ห้องประชุมขุนแผน ศาลากลางจังหวัด สุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี

ต่อมาได้ลงพื้นที่ ณ ศูนย์พักพิงสุนัขจังหวัด สุพรรณบุรีแห่งที่ 1 พร้อมรับฟังสภาพปัญหา ที่เกิดขึ้น อันเกิดจากการร้องเรียนของประชาชน ที่มีการกล่าวอ้างว่า สุนัขหลุดไปกัดสัตว์เลี้ยง ของประชาชนจากนั้นผู้แทนเทศบาลเมือง สุพรรณบุรีได้ให้ข้อมูลถึงการดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะ เรื่องการบริหารเตาเผาขยะ ติดเชื้อและขยะมูลฝอย ตามที่ได้มีการประชุม

เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2566 โดยเฉพาะ การจัดทีมลง CSR พบประชุมชนที่อาศัยอยู่ บริเวณโดยรอบโครงการกำจัดขยะของเทศบาล เมืองสุพรรณบุรี เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจ อันดีระหว่างกัน และได้ลงพื้นที่บริเวณ หมู่บ้านทองพันชั่งหมู่ที่ 1 ตำบลบ้านกุ่ม อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี พร้อมกับ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกุ่ม เพื่อพบปะพูดคุยและให้กำลังใจกับประชาชน ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อุทกภัย พร้อมทั้งรับฟังปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการมีข้อเสนอแนะ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยเฉพาะ การแก้ไขระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมด อันเป็นการเยียวยาประชาชนที่เป็น พื้นที่รับน้ำในทุก ๆ ปี ให้มีความเหมาะสมกว่า ในช่วงที่ผ่านมา □



ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดระยอง กรณีติดตามผลการดำเนิน โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพฯ ประจำปี 2566

วันที่ 23 มิถุนายน 2566 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายชวลิต ฐปตากรอง ที่ปรึกษาประธาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายสมศักดิ์ แสนศิริณย์

ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นางศรีสุดา รักษ์เผ่า เลขานุการประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พันตำรวจโท กิรป กฤตธีรานนท์ เลขานุการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ

ได้เข้าร่วมการประชุมติดตามผลการดำเนินงานโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดระยองในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ร่วมกับนายอนันต์ นาคเนียม รองผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง และคณะกรรมการขับเคลื่อนโครงการฯ จังหวัดระยอง เพื่อรับทราบผลการดำเนินโครงการฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2565 ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 17 ระยอง



ทั้งนี้ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะได้เดินตรวจเยี่ยมและให้ขวัญกำลังใจแก่นักเรียนกลุ่มเป้าหมายที่เข้ารับการฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 พบว่ามีนักเรียนกลุ่มเป้าหมายเข้ารับการฝึกอบรมจำนวน 22 คน และมีการเปิดฝึกอบรมทักษะด้านอาชีพ จำนวน 3 หลักสูตร ได้แก่ พนักงานบริการอาหารและเครื่องดื่ม ช่างเชื่อมอาร์ก โลหะด้วยมือ และช่างซ่อมและบำรุงรักษา รถจักรยานยนต์ □

คอลัมน์ประจำ

ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดเชียงรายผลักดัน “มาตรการชีวิตปลอดภัย ในรถรับ-ส่งนักเรียน”

วันที่ 6 กรกฎาคม 2566 รองศาสตราจารย์ อีสสรีย์ ھرราชจรรยาโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยพันตำรวจเอก จิระวุฒิ ตัณฑศรี ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นายทิมพร ยะลา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ลงพื้นที่เชียงใหม่เดินทาง “มาตรการด้าน



ความปลอดภัยของรถรับ-ส่งนักเรียน” สร้างความอุ่นใจให้พ่อแม่ ตรวจสอบเยี่ยมโรงเรียนต้นแก้ว ผดุงพิทยาลัย ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ ที่ริเริ่มโครงการการพัฒนาแนวทางด้านความปลอดภัยทางถนน (TK safety road zone) ด้วยการร่วมใจกันของผู้ปกครองและชุมชนที่ต้องการสร้างความรู้ และคำนึงถึงความปลอดภัยบนท้องถนน หลีกเลี่ยงอันตรายที่มาจากปัญหาการเดินทางของนักเรียนและครู เพราะส่วนมากมาโดยรถยนต์และจักรยานยนต์ทำให้รถติดบนท้องถนน สภาพถนนมีความคับแคบและแคดเคี้ยว นักเรียนมัธยมมีความซุกซน และขาดวินัยจราจร เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดโครงการนี้ พร้อมเป้าหมายสวมหมวกนิรภัย 100 % ขณะขับขี่และซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์



ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมต้นแบบแนะนำโรงเรียนทั่วประเทศ นับเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะรวบรวมจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป □



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่ จังหวัดนครราชสีมา

วันที่ 14 กรกฎาคม 2566 นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวพรประภา เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนัก

สอบสวน 1 และคณะเจ้าหน้าที่ พร้อมด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กองทัพอากาศที่ 2 จังหวัดนครราชสีมา อำเภอบัวชุม สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา) หน่วยป้องกันรักษาป่าที่ นม.6 (ครบุรี) สำนักงานชลประทานที่ 8 และตัวแทนชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนร่วมประชุมพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 8 (นครราชสีมา) กองทัพอากาศที่ 2 และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา กีดกันราษฎรไม่ให้เข้าทำการเกษตร และอยู่อาศัยในพื้นที่หมู่ที่ 5



ตำบลโคกกระชาย อำเภอบึงสามพัน จังหวัดนครราชสีมา และ
ไม่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎร ซึ่งหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องได้รับทราบร่วมกันถึงความเดือดร้อนจาก
การไม่มีที่ดินทำกินของราษฎร และรับไปพิจารณาดำเนินการ
ให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ และแจ้งความคืบหน้า
การดำเนินการมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป
โดยหลังจากการประชุม ได้มีการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง

และรับฟังปัญหาความเดือดร้อน
จากชาวบ้านบริเวณเขาน้อย
ตำบลโคกกระชาย อำเภอบึงสามพัน
จังหวัดนครราชสีมา เพื่อนำมา
ประกอบการพิจารณาต่อไป
ณ ห้องประชุมที่ว่าการอำเภอบึง
สามพัน จังหวัดนครราชสีมา □



**สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจัดกิจกรรม
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสัญจร
ณ จังหวัดลพบุรี**

วันที่ 20 กรกฎาคม 2566
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
จัดกิจกรรมสำนักงานผู้ตรวจการ
แผ่นดินสัญจร ณ จังหวัดลพบุรี
โดยการนำรถประชาสัมพันธ์
เคลื่อนที่ออกให้คำปรึกษาและ
รับเรื่องราวร้องเรียน รวมถึงเผยแพร่

ประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนช่องทางการร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินให้กับประชาชนในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ได้รับทราบ ณ บริเวณศาลากลางจังหวัดลพบุรี และบริเวณตลาดโต้รุ่งสถานีรถไฟ

โดยมีรองศาสตราจารย์ อิศสรีร์ ھرรษาจรรุญโรจน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายกมลธรรม วาสุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวคมขวัญ กาญจนกฤษร รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาวพรประภา เหม่งเวหา ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 1 สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สำนักบริหารกลาง สำนักสอบสวน 1 และสำนักเครือข่ายและการมีส่วนร่วม ร่วมจัดกิจกรรมในครั้งนี้ด้วย □



ผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมรับฟังปัญหาและตอบข้อซักถาม ในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพอาหารและ น้ำสะอาด ณ เรือนจำกลางสมุทรสงคราม

วันที่ 11 สิงหาคม 2566 นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย หม่อมหลวงปทุมทริก สมิตี ที่ปรึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน นายทิฆัมพร ยะลา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายอธิ อนันตศิลป์ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ 2 และคณะลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริง ณ เรือนจำกลาง

สมุทรสงคราม โดย นางจิตรา ประเสริฐโสภาก ผู้บัญชาการเรือนจำกลางสมุทรสงคราม ได้ให้การต้อนรับและนำคณะผู้บริหารเรือนจำรายงานข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการประชุมหารือเพื่อรับฟังปัญหาและตอบข้อซักถามในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการคุณภาพอาหารและ



น้ำสะอาด เนื่องจากการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐได้รับข้อมูลว่ายังมีปัญหาข้อร้องเรียนเรื้อนอย่างต่อเนื่อง เช่น ปัญหาผู้ต้องขังท้องร่วง ปัญหาความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างวัตถุดิบที่ใช้ในการประกอบอาหาร ปัญหาเรื่องระบบข้อมูลที่เชื่อมต่อกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สตช. เพื่อใช้ในการตรวจสอบประวัติการกระทำ ความผิด การอายัดตัวผู้ต้องขัง ประกอบกับภายในเรือนจำกลางสมุทรสงครามมีผู้ต้องขังเสียชีวิตโดยไม่ทราบสาเหตุ เป็นต้น

ทั้งนี้ในการประชุมหรือดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้บรรยายถึงบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในภารกิจตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้แก่ผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่เรือนจำ ต่อมา



ผู้บัญชาการเรือนจำได้นำผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะเข้าตรวจสอบพื้นที่ประกอบอาหารภายในสุทกรรมของเรือนจำ พื้นที่ภายในห้องขังสถานพยาบาล และแดนหญิงในเรือนจำ โดยละเอียด □



คอนับประจำ





ผู้ตรวจการแผ่นดินติดตาม โครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ แก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อ หลังจบการศึกษาภาคบังคับ จังหวัดอุดรธานี

วันที่ 24 สิงหาคม 2566 นายสมศักดิ์ สุวรรณสุจริต ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายชวลิต รูปตาท้อง ที่ปรึกษา ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางสาว คมขวัญ กาญจนกุลธร รองเลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นางนพพร จันทรัตน์ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ 1 รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ และคณะ ประชุมติดตามการดำเนินงาน ขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับ (ม.3) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

โดยมีนายสุรศักดิ์ อักษรกุล รองผู้ว่าราชการ จังหวัดอุดรธานี ในฐานะรองประธานคณะกรรมการ ขับเคลื่อนโครงการเพิ่มทักษะด้านอาชีพแก่นักเรียนที่ไม่ได้เรียนต่อหลังจบการศึกษาภาคบังคับจังหวัด



อุดรธานีกล่าวต้อนรับ พร้อมรายงานข้อมูล โครงการฯ และมีผู้อำนวยการสถาบัน พัฒนาฝีมือแรงงาน 18 อุดรธานี และ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม ณ ห้องประชุมสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน 18 อุดรธานี ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 จังหวัดอุดรธานี มีนักเรียน ที่เข้าฝึกอบรม จำนวน 31 คน และจบ การฝึกอบรม จำนวน 22 คน □

ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดอุทัยธานี จับเคสลับพร้อมรับฟังปัญหา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนอุทัยธานี



วันที่ 30 สิงหาคม 2566 นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วย หม่อมหลวงปทุมพรทิพย์ สมิตี ที่ปรึกษา ผู้ตรวจการแผ่นดิน นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนางสาวคมขวัญ กาญจนกุลธร รองเลขาธิการสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงพื้นที่รับฟัง



ปัญหาวิสาหกิจชุมชนจังหวัดอุทัยธานี ตาม โครงการเสริมสร้างความรู้ผู้ตรวจการแผ่นดินสู่การพัฒนาชุมชน กิจกรรมบูรณาการร่วมกับเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน โดยมี นายประเสริฐ วนิชชากรวิวัฒน์ เกษตรจังหวัดอุทัยธานี ให้การต้อนรับและสรุปผลการดำเนินงาน ณ วิสาหกิจชุมชนแปรรูปบ้านถนนใหม่ ตำบลลุดดู่



กลับบ้านประจำ

อำเภอทัพทันและวิสาหกิจชุมชนกลุ่มจักสานบ้านเกาะอีเฟลิน ตำบลหนองยาง อำเภอหนองฉาง จังหวัดอุทัยธานี

หลังจากนั้นได้เดินทางไปรับฟังปัญหาวิสาหกิจชุมชนกลุ่มจักสานบ้านเกาะอีเฟลิน โดยมีนายสายัญ พลนาคประธานกลุ่มฯ ให้ข้อมูลว่าในพื้นที่หมู่บ้านเกาะอีเฟลิน มีไม้ไผ่เกิดขึ้นจำนวนมากกระจายอยู่ตามหัวไร่ปลายนา แต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ด้วยเหตุว่าไม้ไผ่เป็นไม้ที่ทำประโยชน์ได้หลายอย่าง

ผนวกเข้ากับคนในชุมชนมีความรู้ในด้านการจักสานไม้ไผ่เพื่อเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่ใช้สอยได้ในครัวเรือนที่เป็นภูมิปัญญาพื้นถิ่นจึงมีแนวคิดว่าจะต้องมีการศึกษาเรียนรู้และถ่ายทอดมายังลูกหลานจากรุ่นสู่รุ่น เพื่อรักษาภูมิปัญญาไม่ให้สูญหาย จึงได้รวบรวมสมาชิกที่มีความรู้ความชำนาญด้านการจักสานผลิตภัณฑ์จากไม้ไผ่ จัดตั้งเป็นวิสาหกิจชุมชนกลุ่มจักสานบ้านเกาะอิพลิน ปัจจุบันมีสมาชิก 26 คน และได้รับการตอบรับที่ดีจากลูกค้าในจังหวัดและต่างจังหวัด กลุ่มนี้ก็ได้สะท้อนปัญหา เช่น ขาดเครื่องจักที่ทันสมัย

เพื่อพัฒนาชิ้นงานให้มีความละเอียดประณีตมากยิ่งขึ้น ยังมีข้อจำกัดเรื่องการขนส่งชิ้นงานที่มีขนาดใหญ่ เช่น กระท่อม โต๊ะ ชุ้มเคาะเตอร์ บาร์เนื่องจากรถที่ใช้ขนส่งบริการมีขนาดเล็ก

ทั้งนี้ ปัญหาต่าง ๆ ที่ได้สะท้อนมา สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีการประชุมกับหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง และเป็นปัญหาพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ที่ต้องให้ความสำคัญร่วมกันแก้ไขและให้ความช่วยเหลือ □

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดตราด เพื่อติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน



วันที่ 8 กันยายน 2566 นางนพพร จันทร์ตัน ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ 1 รักษาการแทนผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ พร้อมด้วยนายศิริวิชญ์ ยุติธรรมรักษ์ เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ และคณะ เข้าร่วมประชุมเพื่อติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีโครงการชลประทานตราดก่อสร้างอาคารอัดน้ำบ้านหินลาดอำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ในพื้นที่ป่าชายเลนซึ่งผู้ร้องเรียนและคณะเกรงว่าจะไม่สามารถประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำได้ ร่วมกับนายซัชชัย ลิ้มภักดี นายอำเภอแหลมงอบ นายธำรงค์ศักดิ์ นครวงศ์ ผู้อำนวยการโครงการชลประทานตราด นายสุชาติ จิตมั่งมโนธรรม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางปิด และ



นายทักษิณ เวชศาสตร์ ประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำอาคารอัดน้ำบ้านหินดาด ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลบางปิด จังหวัดตราด

โดยจากการประชุมนายอำเภอแหลมงอบ ได้ชี้แจงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางปิด ได้ประชุมร่วมกับสำนักงานชลประทานที่ 9 โครงการชลประทานตราดได้มีการจัดประชุม

ผู้ใช้น้ำเพื่อคัดเลือกประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำบ้านหินดาดแล้ว โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางปิด และผู้อำนวยการโครงการชลประทานตราดเป็นที่ปรึกษา ไม่พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแต่อย่างใด หลังจากนั้นได้ลงพื้นที่บริเวณอาคารอัดน้ำบ้านหินดาดเพื่อทดสอบการทำงานของระบบบริหารจัดการน้ำร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประธานกลุ่มผู้ใช้น้ำอาคารอบน้ำบางปิด ผลปรากฏว่าการบริหารจัดการน้ำเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถป้องกันไม่ให้น้ำเค็มไหลทะลักเข้ามาบริเวณที่ราษฎรใช้ประโยชน์จากน้ำจัดในการเพาะปลูก รวมถึงช่วยบริหารจัดการน้ำในช่วงหน้าแล้ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับราษฎรที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำเค็มและราษฎรที่ใช้ประโยชน์จากน้ำจัดในพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ □

ผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่จังหวัดนราธิวาส เพื่อรับฟังปัญหาการประกอบกิจการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกุเลาทองแม่แป้นตากใบ และกลุ่มบางนราบาติก



วันที่ 13 กันยายน 2566 นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนางสาวคมขวัญ กาญจนบุญชู รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะ ลงพื้นที่รับฟังปัญหาการประกอบกิจการกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกุเลาทองแม่แป้น



ตากใบและกลุ่มบางนราบาติก ร่วมกับนายโตม ฌนอมบุรณ์ อุตสาหกรรมจังหวัดนราธิวาส โดยรวบรวมข้อมูล สภาพปัญหา ความต้องการสนับสนุนจากภาครัฐ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่อง การส่งเสริมวิสาหกิจ และเศรษฐกิจ ชุมชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อไป □

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานี แก้ไข ปัญหาเรื่องร้องเรียน

วันที่ 10 ตุลาคม 2566 นายสิริน ชาวเพ็ชรดี ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 3 นางสาวปิยพร กิตติเวช ผู้อำนวยการส่วน 3 สำนักสอบสวน 3 พร้อมด้วยคณะ ประชุมหารือร่วมกับผู้แทนอำเภอเดชอุดม องค์การบริหารส่วนตำบลกลาง สำนักงานที่ดิน จังหวัดอุบลราชธานี สาขาเดชอุดม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ร้องเรียน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลกลางไม่ดำเนินการตรวจสอบ และกำหนดแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จำนวน 4 แปลง และไม่ดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าว สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกลางได้ดำเนินการตรวจสอบ แนวเขตที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และได้เสนอให้จังหวัดอุบลราชธานีพิจารณาแล้ว



แต่เนื่องจากที่สาธารณะจำนวน 2 แปลง ตั้งอยู่นอกแนวเขตการปกครองของตำบลกลาง จังหวัดอุบลราชธานี จึงมีข้อสั่งการให้อำเภอเดชอุดมดำเนินการสอบพิกัดแนวเขตพื้นที่ที่ดินกับที่สาธารณะดังกล่าวเพิ่มเติม โดยในปัจจุบัน อยู่ระหว่างการดำเนินการตามข้อสั่งการของ





จังหวัดอุบลราชธานี ส่วนที่สาธารณะอีก 2 แปลง องค์การบริหารส่วนตำบลกลาง อยู่ระหว่างดำเนินการกำหนดวันชี้แนว เขตที่ดินดังกล่าวกับสำนักงานที่ดิน ทั้งนี้ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบร่วมกัน โดยขอให้ อำเภอเดชอุดมกำชับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ เร่งดำเนินการสอบพิทักษ์แนวเขตพื้นที่ที่ดิน สาธารณะดังกล่าวโดยเร็ว และขอให้องค์การ บริหารส่วนตำบลกลางรายงานหรือแจ้งความ คืบหน้าการดำเนินการดังกล่าวให้กับผู้ร้องเรียน ทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ที่ถูกต้องตรงกันและป้องกันมิให้เกิดการร้องเรียน

เช่นนี้อีก หลังจากนั้นคณะของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ลงพื้นที่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริง ณ ที่สาธารณะดอนปู่ตา พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกลางได้ดำเนินการ ปักเสาและล้อมรั้วลวดหนามป้องกันผู้บุกรุก เข้ามาใช้ที่ดินสาธารณะสมบัติเรียบร้อยแล้ว และจะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง (นสล.) ตามกฎหมายต่อไป □

ฉบับประจำ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียน กรณีโครงการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต

วันที่ 18 ตุลาคม 2566 นายปิยะ ลือเดชกุล ผู้อำนวยการสำนัก ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน พร้อมด้วย นายเอกพจน์ ถิรวิณัย ผู้อำนวยการ

ส่วนตรวจสอบและปฏิบัติการเร่งด่วน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ร่วมรับเรื่อง ร้องเรียนจากนายวรงค์ เดชกิจวิกรม ประธานพรรคไทยภักดี และคณะ





เข้ายื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ
เรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง
ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพื่อขอให้ศาลปกครอง
พิจารณาวินิจฉัยกรณีนายกรัฐมนตรีและ
รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อแจกเงิน
ดิจิทัลวอลเล็ตให้แก่บุคคลที่มีอายุ 16 ปี
ขึ้นไปทุกคน มีปัญหาความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560 มาตรา 164 (2) และ
พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ
พ.ศ. 2561 มาตรา 6 และมาตรา 9 และ
ขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการ
ชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาให้ระงับการ
ดำเนินการโครงการดังกล่าวไว้ก่อนระหว่าง
การพิจารณา เพราะหากมีการแจกเงิน
ดิจิทัลวอลเล็ตดังกล่าวไปแล้วจะเกิดความ
เสียหายต่องบประมาณและระบบการคลัง
ของประเทศ



2. ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตาม
มาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
แสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี
และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง กรณีดำเนินการตาม
โครงการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตให้แก่บุคคลที่มีอายุ
16 ปีขึ้นไปทุกคน อันมีลักษณะเป็นการสร้างความ
เสียหาย และสร้างภาระแก่งบประมาณประเทศ
รวมทั้งส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลัง
ของประเทศในระยะยาว □





สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่ จังหวัดระยอง

วันที่ 13 พฤศจิกายน 2566 นายทิมพร ยะลา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายอชิ อนันตศิลป์ ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบหน้าที่ของรัฐ 2 และคณะ ลงพื้นที่แสวงหาข้อเท็จจริงณเรือนจำกลางระยองอำเภอบ้านค่ายจังหวัดระยอง ประชุมหารือร่วมกับ นายสมพงศ์ สนิทมาโร ผู้บัญชาการและผู้บริหารเรือนจำกลางระยอง และเยี่ยมชมการบริหารจัดการอาหารและน้ำบริโภค รับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ในเรือนจำจากผู้ต้องขังต่างชาติ เพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องการบริหารจัดการของเรือนจำในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง: กรณีคุณภาพอาหารและน้ำสะอาดบริโภคในเรือนจำ รับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการภายในเรือนจำ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ได้สำนักตรวจสอบหน้าที่ของรัฐได้บรรยายเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ



ของผู้ตรวจการแผ่นดินและภารกิจตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้แก่เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ จากนั้นได้ลงพื้นที่ เรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว เพื่อรับฟังข้อมูลจากนายธนิยน์ ภัควัชรกิตยาร หัวหน้าเรือนจำชั่วคราวเขาไม้แก้ว เกี่ยวกับการบริหารจัดการของเรือนจำซึ่งมีการบริหารงานเพื่อพัฒนาในลักษณะการท่องเที่ยวตามแนวทางเกษตร “ทฤษฎีใหม่” ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยหลักเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตัวต่อไป □



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินลงพื้นที่ จังหวัดลำพูน ภายใต้โครงการ Intake Clinic

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2566 นายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายปิยะ ลือเดชกุล ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน นายอาจณรงค์ พุ่มงาม ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกลาง และคณะ ดำเนินการจัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์บทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนะนำช่องทางการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งรับเรื่องร้องเรียนซึ่งเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ ตามโครงการ Intake Clinic ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2567 ณ บริเวณตลาดวัดไชยนิกร เทศบาลเมืองลำพูน อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน □





สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ลงพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช แก้ไขปัญหาร่องร้องเรียน

วันที่ 15 พฤศจิกายน 2566 นายกมลธรรม वासบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมด้วยนายเมธี มั่นคง ผู้อำนวยการสำนักสอบสวน 2 นายอัศรพงษ์ เวชยานนท์ ผู้อำนวยการส่วนสอบสวน 3 และคณะเจ้าหน้าที่ประชุมหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ร่วมกับนายสมพงษ์ มากมณี รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช และผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 เรื่อง ดังนี้

1. กรณีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบ่อลือ จังหวัดนครศรีธรรมราช ทับซ้อนกับที่ดินของประชาชน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

2. กรณีสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ 12 (นครศรีธรรมราช) และการยางแห่งประเทศไทยเขตภาคใต้ตอนกลาง ไม่อนุญาต

และมีพฤติการณ์ขัดขวางมิให้ผู้ร้องเรียนและประชาชนเช่าที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ป่าคลองกรงห้วย) ในพื้นที่หมู่ที่ 7 ตำบลกรงห้วย อำเภอดุสิต จังหวัดนครศรีธรรมราช และไม่เร่งรัดดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนจำนวน 472 รายบนพื้นที่ 4,600 ไร่ ตำบลกรงห้วย อำเภอดุสิต จังหวัดนครศรีธรรมราช





3. กรณีจังหวัดนครศรีธรรมราช อำเภอสีชล องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งปรัง และผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 13 ตำบลทุ่งปรัง ไม่ร่วมพิจารณาแนวทางการเยียวยาและบรรเทาความเดือดร้อนจากปัญหาการขอเช่าพรุณ้ำสาธารณประโยชน์ หมู่ที่ 13 ตำบลทุ่งปรัง อำเภอสีชล จังหวัดนครศรีธรรมราช ให้แก่ครอบครัวของผู้ร้องเรียน

4. กรณีจังหวัดนครศรีธรรมราชขอยกเว้น การวางแผนประกันการใช้ไฟฟ้าเพื่อใช้สำหรับ

การจัดการประเพณีสารทเดือนสิบ ประจำปี 2566 กับการใช้ไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด นครศรีธรรมราช โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีเทศบาลนครนครศรีธรรมราชละลาย ปลอยให้ร้านจำหน่ายสินค้าภายในงานประเพณี สารทเดือนสิบ ประจำปี 2566 ละเมิดการใช้ไฟฟ้าและ/หรือต่อไฟพ่วงจากระบบไฟฟ้า สาธารณะบริเวณสวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ 84 พรรษา □

ท่านสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ได้ทางเว็บไซต์ของสำนักงาน www.ombudsman.go.th
หรือ facebook สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
www.facebook.com/thaiombudsman

ท่านสามารถสมัครสมาชิกหรือขอรับวารสารฉบับย้อนหลังได้ โดยไม่มีค่าใช้จ่าย
เพียงกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มให้ครบถ้วนและส่งมายัง

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

แบบฟอร์มการสมัครสมาชิก และขอรับวารสารฉบับย้อนหลัง

ข้อมูลส่วนตัว

ชื่อ.....นามกุล.....วัน/เดือน/ปี เกิด.....

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

ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....อีเมล.....

วารสารฉบับย้อนหลังที่ต้องการ (โปรดระบุ)

.....



ท่านสามารถอ่าน

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ฉบับย้อนหลัง หรือดาวน์โหลดวารสารในรูปแบบ PDF ได้ที่



<http://ombstudies.ombudsman.go.th>

โดยเลือกหัวข้อ “วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน”



1/2561



2/2562



1/2563



2/2563



1/2564



2/2564



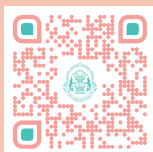
1/2565



2/2565



1/2566



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

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