



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร



ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๖ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕





# รัฐสภา

## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสหนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิติทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com  
rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# រដ្ឋសភា





## บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๖๕ ฉบับนี้ขอเสนอเนื้อหาสาระที่น่าสนใจแก่ท่านผู้อ่าน โดยเรื่องหนึ่งเรื่อง **เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมกับอนาคตของประเทศไทย** บทความนี้ ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่า “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” มีแง่มุมมองในระดับสากลครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง ประเทศไทยมีสภาพของการเป็น “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” อย่างไร และเราจะสามารถพิจารณาภูมิทัศน์ (Landscape) เรื่อง “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” ที่ครอบคลุมอดีต ปัจจุบัน และสำหรับอนาคตของการพัฒนาประเทศไทยอันพึงประสงค์เชิงสมมติฐานได้อย่างไร เรื่องที่สอง **เรื่องแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)** บทความเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด วิสัยทัศน์และแนวนโยบายในการขับเคลื่อนและพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของผู้นำรัฐบาลเกาหลีใต้ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย หลักการทำงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และความร่วมมือทุกภาคส่วน ตลอดจนวิวัฒนาการของรัฐบาลดิจิทัลที่ผู้นำประเทศต่างให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลหน่วยงานเพื่อตอบสนองงานบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีพัฒนาการของรัฐบาลดิจิทัลแบบก้าวกระโดดจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เรื่องที่สาม **เรื่องแนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย** ผู้เขียนได้นำเสนอแนวคิดวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงเป็นเวลาหลายปีในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นเพียงเสียงเล็ก ๆ ที่สะท้อนปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามุมมองของผู้ปฏิบัติซึ่งบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบ ข้อกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรง แต่อย่างน้อยก็ยังนับเป็นเสียงของประชาชนที่อยากเห็นการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มั่นคงและแข็งแรงอย่างยั่งยืนต่อไป เรื่องที่สี่ **เรื่องบทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้ง** บทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอบทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวัง และบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ว่ามีบทบาทอย่างไร แล้วสรุปเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทดังกล่าวเพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับบทบาทให้เหมาะสม และ เรื่องที่ห้า **เรื่องการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาท : ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน** บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เหมาะสม ในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะขอคืนที่ดิน

ที่ถูกเวนคืนไปแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยได้ศึกษาจากตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เปรียบเทียบจากแนวคำพิพากษาศาล และการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่เป็นธรรมกับประชาชนและสังคม

ทำยนี้เมื่อวันที่วันที่ ๒๖ - ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา รัฐสภาได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมประจำปี รัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๓๐ หรือ APPF ครั้งที่ ๓๐ โดยการประชุมดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากมีการบรรลุข้อตกลงที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคตเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและภูมิภาค และในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๕ มีวันนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ หยุดยาวต่อเนื่องหลายวัน โดยเฉพาะช่วงเทศกาล สงท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ ประชาชนมีการเดินทางออกไปท่องเที่ยวตามสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งเดินทางกลับภูมิลำเนาต่างจังหวัดเป็นจำนวนมาก จึงขอเชิญชวนให้ทุกคนใช้ความระมัดระวังในการขับขี่ ยวดยานพาหนะ และรักษาสุขภาพ สวมใส่หน้ากากอนามัยเมื่ออยู่ในที่ชุมชน เพื่อป้องกันและลดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ขอให้ทุกท่านท่องเที่ยวและกลับภูมิลำเนาในช่วงเทศกาลสงท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ที่กำลังจะมาถึงในเดือนหน้าอย่างมีความสุข แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ

**บรรณาธิการ**



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

Vol. 70 No. 6 November - December 2022

## สารบัญ

๗

เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมกับอนาคตของ  
ประเทศ

โชคชัย สุทธาเวศ

๒๓

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล  
(Digital Government) ของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สมใจ ทองกุล

๔๖

แนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งของสำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยศูนย์ส่งเสริมพัฒนา  
ประชาธิปไตยตำบล

พ.ต.อ.หญิง ดร.วีณา วิจัยธรรมฤทธิ์

๖๒

บทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริง  
ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการ  
เลือกตั้ง

PRESCRIBED ROLES, EXPECTED ROLES AND ACTUAL ROLES OF THE PROVINCIAL  
ELECTION INSPECTORS FROM ELECTION MONITORING.

กานต์ วรรณิตร

๘๖

การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาท :  
ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน

The request for restitution of the land that was expropriated by the original  
owner or heir: The problems of the reclaim compensation determination for the land that  
was expropriated

เตชินี กานต์ อัครวิไลเตชาวงษ์







# เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม กับอนาคตของประเทศไทย

โชคชัย สุทธาเวช\*

“There is but one mode by which man can possess in perpetuity all the happiness  
which his nature is capable of enjoying,  
- that is by the union and co-operation of all for the benefit of each.”

(Robert Owen)

“มีแบบวิถีเดียวเท่านั้นที่มนุษย์สามารถครอบครองความสุขทั้งหมด  
ที่ธรรมชาติของเขาสามารถมีให้ได้ตลอดกาล -  
นั่นก็คือ โดยการรวมตัวกันและให้ความร่วมมือกันของทุก ๆ คนเพื่อประโยชน์ของแต่ละคน”  
(โรเบิร์ต โอเวน)

---

\* ที่ปรึกษาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (Social and Solidarity Economy) สำหรับประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕) และที่ปรึกษาสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ในการจัดทำรายงานการอนุวัติการอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๖๕)

## บทนำ

คำว่า “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” ผู้เขียนแปลมาจากคำว่า social and solidarity economy (SSE) หรือบางครั้งใช้ว่า social-solidarity economy (SSE) เรายังสามารถแปลเป็นอย่างอื่นได้อีก เช่น “เศรษฐกิจแห่งความสมานฉันท์เพื่อสังคม” หรือ “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีและเพื่อสังคม” หรือ “เศรษฐกิจแห่งความสมานฉันท์และเพื่อสังคม” เป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการแปลว่า “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” น่าจะเหมาะสมที่สุด ดังที่จะสนับสนุนโดยเนื้อหาในหัวข้อต่างๆ ที่จะกล่าวต่อไป

บทความนี้ ประสงค์จะแสดงให้เห็นว่า “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” โดยคำย่อภาษาไทยของ SSE ข้าพเจ้าใคร่ขอใช้ว่า “ศสส.” มีแนวคิดมุมมองในระดับสากลครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง ประเทศไทยมีสถานภาพของการเป็น “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” อย่างไร และเราจะสามารถพิจารณาภูมิทัศน์ (Landscape) เรื่อง “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” ที่ครอบคลุมอดีต ปัจจุบัน และสำหรับอนาคตของการพัฒนาประเทศไทยอันพึงประสงค์เชิงสมมติฐานได้อย่างไร

## เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมคืออะไร?

ระบบเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ในโลกตกอยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมเสรี (Economic Liberalism) เป็นใหญ่มาร่วมกว่า ๒๐๐ ปี หลังการลดน้อยถอยลงของระบบเศรษฐกิจแบบพ่อค้าวานิชย์ (Mercantilism) ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมีผลให้อุตสาหกรรมเจริญเติบโตตามความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ รวมทั้งการแบ่งงานกันทำภายในประเทศและระหว่างประเทศในระดับโลก ทำให้เกิดการสนับสนุนการผลิตและการบริโภคอย่างขนานใหญ่ ท่ามกลางการตอบสนองของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม การพัฒนาการให้บริการ และการปรับตัวดุเดือดในภาคเกษตรกรรม อย่างพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงกัน จนส่งผลให้ประเทศด้อยพัฒนากลายเป็นกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมที่มุ่งกำไรสูงสุด ทำให้มีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาสูง การมุ่งเน้นกำไรสูงสุดตามระบบทุนนิยมเสรีทำธุรกิจแข่งขันกันอย่างคร่ำเคร่งแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา ผู้แพ้ต้องเลิกกิจการหรือล้มละลาย กระทบต่อคนทำงานและครอบครัว แรงงานที่มีคุณภาพชีวิตที่มีมาตรฐานสูงคือ แรงงานในสถานประกอบการขนาดใหญ่และในกลุ่มบริษัทที่แข็งแกร่ง มักจะประสบความสำเร็จในการแข่งขัน และมีกำไรสูง แต่แรงงานในธุรกิจที่พ่ายแพ้หรือได้กำไรน้อยๆ โดยเฉพาะแรงงานในธุรกิจขนาดจิ๋ว เล็ก และกลาง (Micro, small and medium) และแรงงานนอกระบบที่เวดล้อมก็จะมีรายได้ที่ไม่มั่นคง รวมทั้งในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาหรือกระทั่งพัฒนาแล้วในปัจจุบัน ก็ยังมีแรงงานนอกระบบอีกจำนวนมหาศาลที่ไม่ได้เข้าทำงานในสถานประกอบการหรือบริษัทตามระบบทุนนิยม แรงงานเหล่านี้มีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าแรงงานในระบบของสถานประกอบการที่สามารถดำเนินไปได้แบบสากลอย่างมาก และจำนวนมากคือคนยากจนทั่วประเทศ ซึ่งต้องรับการสงเคราะห์จากรัฐ ดังที่พบว่าในประเทศไทยประชากรประมาณ ๑๕ ล้านคน เป็นผู้ใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อรับการสงเคราะห์ทางการเงิน

จากรัฐอย่างเป็นทางการประจำเดือน โดยไม่มีที่ท่าที่เชื่อมั่นได้ว่า ผู้รับการสงเคราะห์ทั้งหลาย จะหลุดพ้นการพึ่งพาการสงเคราะห์ทางการเงินได้สักเมื่อใด ก่อนที่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติจะสิ้นสุดลงใน ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓)

## พัฒนาการ คุณลักษณะ และคำจำกัดความของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (ศสส.)

“เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” หรือ “เศรษฐกิจแห่งความสมานฉันท์เพื่อสังคม” (Social and solidarity economy: SSE) เป็นเรื่องที่มีมานานโข เช่น กิจการแบบสมาคมแห่งความร่วมมือระหว่างสมาชิกกันเอง (Mutual society) ซึ่งเป็นกิจการเพื่อสังคมที่โดดเด่นนั้น มีมาตั้งแต่คริสตศตวรรษที่ ๑๘ คือในสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๗๕๒ (พ.ศ. ๒๒๙๕) เบนจามิน แฟรงคลิน ร่วมกับนักดับเพลิงฟิลาเดลเฟียจำนวนหนึ่งได้ก่อตั้ง The Philadelphia Contributionship (บริษัทแห่งการร่วมสมทบฟิลาเดลเฟีย) อันเป็นบริษัทประกันภัยที่สมาชิกลงขันร่วมกัน และเก่าแก่ที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ในสก็อตแลนด์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร ใน ค.ศ. ๑๗๖๑ (พ.ศ. ๒๓๐๔) มีการจัดตั้ง สมาคมช่างทอผ้าเฟนวิก (Fenwick Weavers Society) และใน ค.ศ. ๑๘๔๔ (พ.ศ. ๒๓๘๗) ก็มีการเกิดขึ้นของสมาคมรอสเดลไพโอเนียร์ (Rochdale Equitable Pioneers Society) (Grigore, n.d.) ในลักษณะสหกรณ์ผู้บริโภค และเป็นแบบอย่างของสหกรณ์ทั้งหลายในประเทศอังกฤษในเวลาต่อมา

นอกเหนือจากสหกรณ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษซึ่งเลียนแบบกันและกันแล้ว หน่วยเศรษฐกิจเพื่อสังคมก็จะมีอยู่ในหลายๆประเทศ ทั้งในภูมิภาคยุโรป เอเชีย และอื่นๆ โดยในแต่ละประเทศก็มีการก่อตั้งกันเอง และได้รับอิทธิพลจากภูมิภาคและในระดับสากล (Henry 2021) และมีการขยายตัวไปในรูปแบบองค์กรเพื่อสังคมแบบอื่นๆ แต่ก็ยังยึดมั่นต่อหลักการของความสามัคคีหรือความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ในการแลกเปลี่ยนและเกื้อกูลกัน

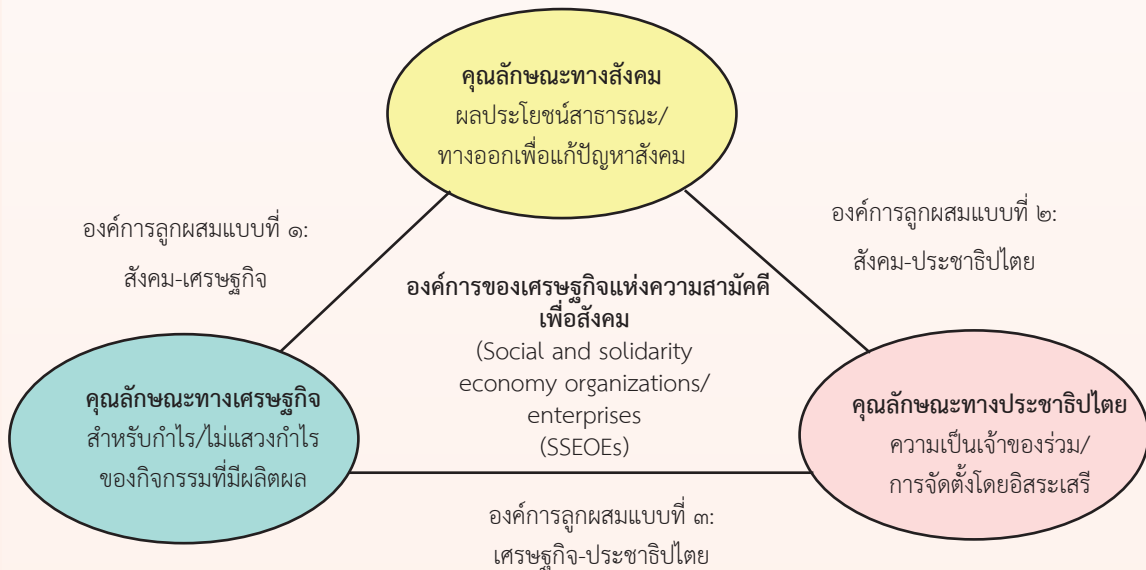
ในระยะเวลาหนึ่งทศวรรษกว่าๆ ที่ผ่านมา หลังจากสังคมนิยมล่มสลายในสหภาพโซเวียตและในยุโรปตะวันออก เศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีโลกาภิวัตน์ที่เป็นกระแสหลัก ก็ได้สามารถทำให้การพัฒนาประเทศต่างๆ สำเร็จผลอย่างรวดเร็ว ความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาภายในประเทศและระหว่างประเทศกลับมีมากขึ้นๆ แนวคิดว่าด้วยศสส. จึงได้รับการกล่าวถึงกันมากขึ้นๆ และขยายไปในระดับสากล เพื่อให้ศสส. สนับสนุนเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง ส่งเสริมการแก้ปัญหาความยากจน การพัฒนาที่ยั่งยืน การจัดระบบองค์ความรู้เกี่ยวกับศสส.จึงจำเป็นพร้อมกับการตื่นตัวของ ศสส. ในทางที่เป็นจริง

ภายใต้ ศสส. คุณลักษณะของกิจการจะข้องเกี่ยวกับในสามมิติ คือ มิติสังคม มิติเศรษฐกิจ และมิติประชาธิปไตยในการดำเนินงาน ซึ่งก่อเกิดทงเงื่อนไขของแบบแผนของกิจการ/องค์กร ดังตารางที่ ๑ (ILO, November 2021, p. 6)

### ตารางที่ ๑ คุณลักษณะสามประการและเงื่อนไขย่อยขององค์การศสส.

คุณสมบัติ	เงื่อนไขแบบที่ ๑	เงื่อนไข/แบบที่ ๒
คุณสมบัติทางเศรษฐกิจ	แสวงหาผลกำไรในทาง ผลิตผล/กิจกรรมบริการ	ไม่แสวงหาผลกำไรในทาง ผลิตผล/กิจกรรมบริการ
คุณสมบัติทางประชาธิปไตย	ธรรมาภิบาลในทาง ประชาธิปไตย	การจัดตั้งโดยอิสระเสรี
คุณสมบัติทางสังคม	การแสวงหา สาธารณประโยชน์	การหาทางออกเพื่อแก้ปัญหา สังคม

ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดลูกผสม (Hybrid) ของความเป็นกิจการประเภทต่างๆ ในแนว ศสส. ในสามมิติของคุณลักษณะเหล่านี้ ตามสัดส่วนที่มาก-น้อยต่างกัน (ILO, *ibid*, p. 7 และ Kim & Miura (2021)) ตามแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ องค์การลูกผสมในเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมตามคุณลักษณะสำคัญ

นอกจากนี้ ยังมีมิติสิ่งแวดล้อมเป็นอีกมิติหนึ่งที่เข้ามาเสริมสามมิติข้างต้น การจัดการทั้งสามมิติจึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในระหว่างองค์การเหล่านี้ด้วยกับกับสภาพแวดล้อมภายนอก

เมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๖) องค์การสหประชาชาติ (UN) ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (LO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างองค์การสำหรับเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (United Nations Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy: UNTFSSSE) เพื่อดูแลในงานด้านศสส. และ UNTFSSSE ได้กำหนดนิยาม SSE/ศสส. ว่าหมายถึง “การผลิตสินค้าและบริการโดยองค์การและวิสาหกิจที่ครอบคลุมกว้างขวาง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน องค์การแบบ SSE/ศสส. ยึดถือต่อหลักการของความร่วมมือ ความสามัคคี จริยธรรม และการจัดการตนเองอย่างเป็นประชาธิปไตย”

ต่อมาเมื่อ ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) เครือข่ายระหว่างทวีปเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (Intercontinental Network for the Promotion of Social Solidarity Economy: RIPESS) ได้ให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (Social Solidarity Economy) ว่า “ศสส. เป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับระบบทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจอื่นที่รัฐครอบงำ ในเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม คนธรรมดาามีบทบาทอย่างแข็งขันในการตบแต่งมิติทั้งปวงของชีวิตมนุษย์ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ศสส. มีอยู่ในทุกภาคส่วนเศรษฐกิจของการผลิต การเงิน การจัดจำหน่าย การแลกเปลี่ยน การบริโภค และการธรรมาภิบาลการกำกับดูแล ทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบสังคมและเศรษฐกิจที่รวมถึงภาครัฐ เอกชน และภาคที่สาม<sup>๑</sup> ศสส. ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเพียงคนจนเท่านั้น แต่ยังมีมุ่งมั่นที่จะเอาชนะความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งรวมถึงทุกชนชั้นของสังคม ศสส. มีความสามารถกระทำการให้เกิดการปฏิบัติที่ดีที่สุดในระบบปัจจุบันของเรา (เช่น ประสิทธิภาพการใช้เทคโนโลยีและความรู้) และเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติเหล่านี้เพื่อให้บริการสวัสดิการของชุมชนตามค่านิยมและเป้าหมายที่แตกต่างกัน เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมแสวงหาการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบที่นอกเหนือไปจากการเปลี่ยนแปลงเพียงผิวเผิน ซึ่งรากเหง้าของโครงสร้างการกดขี่และปัญหาพื้นฐานยังคงไม่สลายไป” (RIPESS, n.d.)

ล่าสุดในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (ILC) ครั้งที่ ๑๑๐ ได้ให้คำจำกัดความเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมในระดับสากลไว้ดังนี้:

“เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม ครอบคลุมสถานประกอบการ องค์การ และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อรองรับผลประโยชน์ส่วนรวมและ/หรือประโยชน์ทั่วไป ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการของความร่วมมือด้วยความสมัครใจและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ธรรมาภิบาลในทางประชาธิปไตยและ/หรือแบบมีส่วนร่วม การจัดการตนเองและความเป็นอิสระ การถือเอาประชาชนเป็น

<sup>๑</sup> คำว่าภาคที่สามโดยทั่วไปก็คือภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองนั่นเอง – อธิบายเพิ่มโดยผู้เขียน

อันดับแรกและวัตถุประสงค์ทางสังคมเหนือทุน ในการกระจายและการใช้จ่ายส่วนเกินและ/หรือผลกำไรตลอดจนสินทรัพย์ องค์การต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม บรรณาธิที่จะดำรงอยู่ในระยะยาวและมีความยั่งยืน และเพื่อเปลี่ยนจากเศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจในระบบและดำเนินการในทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจ องค์การเหล่านี้นำเอาชุดของค่านิยมที่มีอยู่ภายในไปใช้ในการทำหน้าที่สอดคล้องกับการดูแลผู้คนและโลก ความเสมอภาคและความยุติธรรม การพึ่งพาอาศัยกัน การปกครองตนเอง ความโปร่งใสและความพร้อมต่อการรับผิดชอบ และการบรรลุถึงการทำงานที่มีคุณค่าและการดำรงชีวิตประเสริฐ ในทางสภาพการณ์ระดับชาตินั้น เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม หมายถึงสหกรณ์ สมาคม สังคมแห่งความร่วมมือ มูลนิธิ กิจกรรมเพื่อสังคม กลุ่มพึ่งพาตนเอง และหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินงานตามค่านิยมและหลักการของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม”

จากคำจำกัดความต่างๆ ข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าความสามัคคีระหว่างสามหน่วยเศรษฐกิจของภาคเอกชน ภาครัฐ และสังคม จึงสำคัญยิ่งที่จะเสริมให้โลกใบนี้มีการพัฒนาอย่างยุติธรรม ทั้งถึง และยั่งยืนในขณะเดียวกัน

## ความพยายามในระดับสากลเพื่อเสริมสร้างความก้าวหน้าและแข็งแกร่งของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม

องค์การเด่น ๆ ที่ผลักดันความก้าวหน้าและแข็งแกร่งของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมและความก้าวหน้าและแข็งแกร่งของสสส.ในระดับสากล ก็มีเช่น สหประชาชาติ (UN) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เครือข่ายระหว่างทวีปเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (RIPESS) และองค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) กล่าวคือ

นอกเหนือจากการที่องค์การสหประชาชาติ (UN) ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างองค์การสำหรับเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (UNTFSSSE) เพื่อดูแลในงานด้านสสส. และ UNTFSSSE ได้กำหนดนิยาม SSE/สสส. ไว้ในระดับหนึ่ง ดังที่กล่าวแล้วนั้น

เครือข่ายระหว่างทวีปเพื่อการส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (RIPESS) ก็เป็นเครือข่ายระดับโลกของบรรดาเครือข่ายภาคพื้นทวีปที่มุ่งมั่นส่งเสริมสสส. สมาชิกของ RIPESS ครอบคลุมทั้งในละตินอเมริกาและแคริบเบียน อเมริกาเหนือ ยุโรป แอฟริกา เอเชีย และโอเชียเนีย โดยนำเครือข่ายระดับชาติและระดับภาคมารวมตัวกัน RIPESS พยายามกล่าวได้ว่า RIPESS เป็นเครือข่ายระดับโลกของภาคประชาชนที่ให้ความสำคัญต่อการร่วมมือแบบโลกาภิวัตน์ของภาคประชาชน การมุ่งเน้นการแปลงเปลี่ยนอย่างเป็นระบบที่เชื่อมโยงเรื่องระดับโลกเข้ากับระดับท้องถิ่น (RIPESS, n.d.) ถือได้ว่าเป็นเครือข่ายในระดับภูมิภาคต่าง ๆ ของประชาชนทั่วโลกที่แข่งขันในการทำงานควบคู่ไปกับองค์การระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ เช่น UN และ ILO

ในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสำคัญต่อองค์การแบบเศรษฐกิจเพื่อสังคมในรูปสหกรณ์มาตั้งแต่การระบุเรื่องสหกรณ์ไว้ในธรรมนูญของ ILO เมื่อคราวก่อตั้ง ค.ศ. ๑๙๑๙

(พ.ศ. ๒๕๖๒) และใน ค.ศ. ๑๙๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) ได้เปิดบริการด้านสหกรณ์เพื่อเป็นศูนย์กลางระหว่างประเทศสำหรับการวิจัย เอกสาร ข้อมูล และการให้คำปรึกษาตลอดจนการประสานงานกับองค์กรสหกรณ์ และในระยะหลังๆ ได้เพิ่มความสำคัญอย่างจริงจังต่อความคิดว่าด้วยศส.มากกว่า ๑๐ ปี ดังเช่น ในการประชุมไตรภาคีระดับภูมิภาคของ ILO ตั้งแต่คราวที่จัดขึ้นที่เมืองโจฮันเนสเบิร์กประเทศแอฟริกาใต้ ใน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการประชุมคราวนั้นได้มีการตอกย้ำถึงความสำคัญของศส. และให้คำจำกัดความของ ศส. โดย UNTFSSSE ดังที่กล่าวถึงแล้วนั้น ในปัจจุบัน ILO กำลังเป็นผู้นำในการส่งเสริมศส. ภายในระบบงานของสหประชาชาติ และการดำเนินการที่อาศัยมาตรฐานต่างๆ ของ ILO ก็แสดงถึงการเกื้อกูลของ ศส. ในการขจัดความยากจน การประกอบการงานแบบดีมีค่า (Decent work) การพัฒนาที่ครอบคลุมไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Inclusive development) การเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจและการจ้างงานนอกระบบไปสู่ในระบบ (Transition of informal to formal economy and employment) นอกจากนี้ศูนย์ฝึกอบรมนานาชาติ (ITC) เมืองตูริน ประเทศอิตาลี ของ ILO ก็ได้จัดตั้งสถาบันเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม (SSE Academy) เพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) เป็นต้นมา และสถาบันดังกล่าวนี้จัดประชุมประจำปีอย่างเข้มข้น ตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๓) จนถึงปัจจุบัน ค.ศ. ๒๐๒๒ (พ.ศ. ๒๕๖๕) มาแล้ว ๑๒ ครั้ง (ILO, 2021, ibid, และ ILO, The ILO Social and Solidarity Economy Academy (n.d))

องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) พี่ใหญ่ของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมก็ไม่ใช่น้อยหน้า ได้สนับสนุนนิยามดังกล่าวของ UNTFSSSE และแสดงจุดยืนของตนใน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) อย่างหนักแน่นว่าสหกรณ์เป็นหัวใจสำคัญแห่งองค์ประกอบของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม และส่งเสริมการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๒๐๓๐ ในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดย ICA ขอให้สหประชาชาติเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรทั้งหลายที่มีคุณสมบัติในแนว ศส. สนับสนุนต่อสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและส่งเสริมศส. เพื่อให้มั่นใจว่าลักษณะเฉพาะและความต้องการของผู้ดำเนินการกิจการในแบบศส./SSE ต่างๆ นั้น จะได้รับการพัฒนาและปฏิบัติภารกิจภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย กระจ่างชัด พร้อมกฎระเบียบที่แข็งแกร่ง การปกป้องธรรมาภิบาล ในทางประชาธิปไตย ความเป็นอิสระ ตลอดจนการเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง และเห็นว่าการกำหนดและการนำนโยบายศส./SSE ไปใช้ ไม่ควรไปแทนที่กฎหมายและนโยบายที่มีอยู่แล้วสำหรับสหกรณ์ในระดับชาติ (ICA, 2020, p. 4)

ในทางปฏิบัติ สหประชาชาติยังได้ส่งเสริมให้ตลาดทุนของประเทศสมาชิกใส่ใจต่อศส.และเชื่อมเข้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการจัดตั้งแผนงานความริเริ่มตลาดทุนด้านการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนแห่งสหประชาชาติ (ศส.) (UN Sustainable Stock Exchanges (SSE) Initiative) จัดให้มีการประชุมสนทนาแห่งโลกว่าด้วยตลาดทุนที่ยั่งยืน (UN SSE Global Dialogue) โดยจัดขึ้นเป็นประจำ ทุก ๒ ปี อันเป็นการประชุมของบรรดาผู้นำตลาดหลักทรัพย์และหน่วยงานในตลาดทุนทั่วโลก เพื่อหารือและแลกเปลี่ยน

แนวคิดในการพัฒนาตลาดทุนให้มีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สอดคล้องกับคสส. ดังข้อมูลที่มีการรายงานการประชุมดังกล่าวใน ค.ศ. ๒๐๑๘ (พ.ศ. ๒๕๖๑) ดังนี้

“การประชุม SSE Global Dialogue ครั้งนี้ มีผู้นำ จากตลาดหลักทรัพย์และหน่วยงานกำกับดูแล ในภาคตลาดทุนทั่วโลกมาแชร์มุมมองและประสบการณ์ร่วมกัน โดยมีประเด็นสำคัญที่ว่า ตลาดหลักทรัพย์ ควรทำงานร่วมกับภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบริษัทจดทะเบียน ในเรื่องการส่งเสริมให้ผู้ลงทุน มีทางเลือกในการลงทุนที่ยั่งยืน (Sustainable Investment) เพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ที่มุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีกินดีของคนในสังคม และช่วยลดปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆกัน ทำให้เกิดเป็นการพัฒนาในมิติเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน” (นริรัตน์ สันธยาติ ๒๕๖๑)

กระนั้นก็ตาม แม้ว่าสหประชาชาติจะยังไม่ได้เชื่อมโยงเรื่อง SSE ในทางเศรษฐกิจเข้ากับ SSE ในทางตลาดทุนที่ยั่งยืนอย่างเต็มที่ แต่ตลาดทุนทั่วโลกก็กำลังเดินทางไปในแนวเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ที่คำนึงถึงคุณภาพของการพัฒนา และความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม โดยประเด็นสิ่งแวดล้อมก็เป็นแง่มุมหนึ่งที่คสส.ครอบคลุมถึงด้วย ในขณะเดียวกัน ในระยะหลังๆ ตลาดหลักทรัพย์ของประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับธุรกิจเพื่อสังคมมากขึ้น โดยมีการทำงานอย่างชัดเจนร่วมกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการส่งเสริมบริษัทหรือวิสาหกิจเพื่อสังคมให้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ได้อย่างสะดวกด้วย

## กระบวนการคิดในการถกเถียงว่าด้วยเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมกับมุมมองอื่น ๆ

เรื่องเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมนั้น ไม่ธรรมดาเราจำเป็นต้องยกระดับการพิจารณาเรื่องนี้ในเชิงกระบวนการกันเลยทีเดียว และเมื่อพูดถึงคำว่า “กระบวนการทัศน์” (Paradigm) แล้ว ขอความกรุณาท่านผู้อ่านตระหนักถึงความรู้ในเรื่องนี้ของโทมัส เอส. คูห์น (Thomas S. Kuhn) นักปรัชญาวิทยาศาสตร์ ชาวอเมริกัน ในงานเขียนของเขาเรื่อง โครงสร้างของการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์ (The Structure of Scientific Revolutions) (Kuhn 1962) อันเลื่องชื่อ สารของเรื่องนี้กล่าวโดยสรุปได้ว่า “กระบวนการทัศน์” เป็นเรื่องของความรู้และแบบแผนการเข้าถึงความรู้ รวมทั้งวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ อันเป็นที่นิยมกันในสังคมและปรับเปลี่ยนได้ (Paradigm shift) หากชุมชนวิชาการในแต่ละยุคสมัยเห็นพ้องร่วมกัน อันจะสะท้อนถึงการล้มเลิกทฤษฎีที่ไม่ถูกต้องเพื่อทดแทนด้วยทฤษฎีใหม่ และการแสดงถึงความก้าวหน้าของศาสตร์ในสาขาต่าง ๆ

ในทางเศรษฐกิจนั้น การดำรงอยู่อย่างยาวนานของเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รองรับไว้ด้วยองค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมมากกว่า ๒๐๐ ปี (นับจากการบุกเบิกองค์ความรู้ให้กับระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของ ดร. อาอัม สมิท (Adam Smith) ชาวสก็อตแลนด์ เมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ (พ.ศ. ๒๓๑๙) ในงาน An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations ที่เรียกขานกันสั้นๆ ว่า “ความมั่งคั่งแห่งชาติ” นั้น มีองค์ความรู้ที่เป็นวิชาการหรือ



ศาสตร์ด้านการประกอบการเศรษฐกิจรองรับ แต่มีใช้ว่าองค์ความรู้นั้น ดำรงอยู่แบบปราศจากข้อกังขาหรือไม่ถูกต้องด้านแต่อย่างใด การโต้แย้งที่สำคัญ ดังที่รับรู้กันดี ก็คือโดยคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ชาวเยอรมัน เกิดขึ้นในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับจาก ค.ศ. ๑๘๔๘ (พ.ศ. ๒๓๘๑) อันเป็นปีที่มาร์กซ์ ออกแถลงการณ์คอมมิวนิสต์ (Communist Manifesto) เป็นต้นมา และรวมถึงงานสำคัญของเขาคือ “Das Kapital” สามเล่มก่อนเสียชีวิต และในทุกวันนี้ ก็ยังได้รับการยืมทุนจากชาวมาร์กซิสต์ ในกระบวนทัศน์เช่นนี้อยู่จำนวนหนึ่ง แต่ก็ไม่มากนักแล้ว เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ปฏิเสธกระบวนทัศน์ เช่นนี้ (พิจารณาจากความเป็นจริงของจำนวนประเทศที่ปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ประมาณห้าประเทศทั่วโลกจากเกือบ ๒๐๐ ประเทศ และความนิยมในพรรคคอมมิวนิสต์รวมทั้งพรรค แบบซ้ายจัด (Far-Left party) ในระบบการเมืองแบบเลือกตั้งสู่สภาผู้แทนราษฎรที่มีน้อยลงๆ)

การเมืองทางเลือกเพื่อระบบเศรษฐกิจแบบอื่นของการทำทลายดังกล่าวก็คือ กระบวนทัศน์ สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ผ่านการอาศัยกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สามารถเปลี่ยนระบบ เศรษฐกิจของประเทศจากทุนนิยมเป็นสังคมนิยมแล้ว ก็เข้าสู่สังคมนิยมในที่สุด ด้วยการล้มเลิก ระบบทุนนิยมเสรีที่เน้นเอกชนประกอบการเศรษฐกิจเสีย โดยหัวใจสำคัญของการล้มเลิกดังกล่าว คือ การยกเลิกกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล การเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการโดยเอกชนให้เป็นกิจการในระบบ เศรษฐกิจที่ปัจจัยการผลิตไม่เป็นของเอกชนแต่เป็นของส่วนรวม และการต่อสู้ทางชนชั้นระหว่างชนชั้น นายทุนกับชนชั้นแรงงานเพื่อนำไปสู่การสร้างรัฐสังคมนิยมและเพื่อไปสู่รัฐคอมมิวนิสต์ที่ปราศจาก ชนชั้น และการสลายไปของรัฐในที่สุด

กระบวนทัศน์ดังกล่าวนี้ได้รับการนำไปปรับใช้ในหลายประเทศทั่วโลก นับตั้งแต่ต้น คริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา นำโดยนักปฏิวัติในประเทศรัสเซียและจีน รวมทั้งในประเทศไทยด้วย ดังที่มีการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเพื่อนำไปสู่รัฐคอมมิวนิสต์ดังกล่าว แต่ในรอบ ๑๐๐ ปีกว่า ๆ ที่ผ่านมา ประสบการณ์ของประเทศส่วนใหญ่ในโลกพบว่า การเดินไปสู่สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งต้องบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่รัฐของประชาชนแบบเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ (Proletariat dictatorship) ภายใต้รัฐแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarian state) มีปัญหาที่รัฐดังกล่าวมีผลิตภาพต่ำ พบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานและประชาชนสูง และไม่สามารถทำให้มาตรฐาน คุณภาพชีวิตผู้คนในประเทศที่ใช้กระบวนทัศน์มาร์กซิสต์สูงกว่าในประเทศทุนนิยมเสรีได้ จนในปัจจุบันประเทศสังคมนิยมจำนวนหนึ่งที่ปกครองด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ต้องปรับตัวใหม่ โดยเอา ระบบเศรษฐกิจการตลาดแบบระบบทุนนิยมเสรีมาใช้ เป็นเศรษฐกิจสังคมนิยมการตลาด (Socialist-oriented market economies) การยกระดับพัฒนาประเทศจึงเป็นไปได้มากกว่าการเคร่งครัดหรือสุดโต่งกับแนวคิดมาร์กซิสต์ดั้งเดิมที่เน้นการประกอบการโดยรัฐแทนเอกชนเป็นหลัก ดังที่พบเห็นในประเทศจีนและเวียดนาม เป็นต้น

กระบวนทัศน์ที่เป็นทางเลือกอื่นของทุนนิยมเสรีแบบเอกชนเป็นใหญ่และรัฐอยู่มาอยู่ยาก ด้วยเลย อันจะทำให้สถานการณ์ประกอบการเอกชนมีปัญหาในการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระได้นั้น นอกจาก

สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นมุมกลับกันแล้ว การจัดการระบบเศรษฐกิจเชิงตลาดเพื่อสังคม (Social market economy) ที่มีการใช้ในเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็มีชุดความคิดทางกระบวนการทัศน์ของการผันแปรระบบทุนนิยมเสรีที่ทุนเป็นใหญ่ ให้มีมิติของการจัดการในทางสังคมร่วมอยู่ด้วยและอย่างเห็นผลได้จริง โดยมีรัฐที่ต้องกำกับกำกับการดำเนินธุรกิจเอกชนเสรี และด้วยการอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจรัฐ ในการควบคุมและจัดการระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างเสรีและมีสมรรถนะสูงในการแข่งขันกันอย่างไม่เลือกปฏิบัติ แต่มีเป้าหมายเพื่อความผาสุกของประชาชนในสังคมอย่างถ้วนทั่วพร้อมกันไป (โชคชัย สุทธาเวช, ๒๕๖๔: ๗๔-๑๐๔)

นอกจากนี้แล้ว ก็ยังมีกระบวนการทัศน์สังคมประชาธิปไตย (Social democracy) ในทางการเมืองของการใช้วิถีทางรัฐสภาที่ไม่ใช่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เพื่อไปสู่สังคมนิยมประชาธิปไตย (Democratic Socialism) แต่เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ต่างจากการปฏิวัติสังคมนิยมที่รุนแรงภาพ เพื่อดำเนินรัฐไปสู่ภาพฝันแบบลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยสังคมนิยมประชาธิปไตยไม่ยึดถือว่าทุนนิยมเสรีและนายทุนต้องถูกทำลายลงไป กระบวนการทัศน์สังคมนิยมประชาธิปไตยกลายเป็นชนชั้นด้วยการจับเอานายทุนและแรงงานในสถานประกอบการมาร่วมมือกัน โดยมีกฎหมายรับรอง กระบวนการทัศน์ดังกล่าวนี้ ยังออกแบบให้มีการอยู่ร่วมกันของทุนนิยมเสรีและสังคมนิยมในระบบเศรษฐกิจในสัดส่วนที่เหมาะสมอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองของประเทศในแนวรัฐสวัสดิการ วิถีทางเช่นนี้เกิดจากการวิพากษ์วิจารณ์และปรับแก้ทฤษฎี ให้ได้ความรู้ที่ถูกต้องหรือถูกต้องกว่า สำหรับการเดินสายกลางของการจัดการระบบเศรษฐกิจนั่นเอง (Childs, 1947)

ข้าพเจ้าจึงมีความเห็นว่า ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้ ไม่เพียงเรียกว่า “ระบบทุนนิยม” ที่ทุนเป็นใหญ่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่มันคือทวิเอกภาพแห่ง “ระบบทุน-แรงงานนิยม” ต่างหาก อันทำให้เศรษฐกิจและสังคมในรัฐมีดุลยภาพคู่กัน และมีพลานุภาพที่ทำให้การจัดการระบบเศรษฐกิจนำไปสู่ผลิตภาพสูง การจัดการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเน้นความยุติธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างทุนและแรงงานจากการประกอบการ และมีความเสมอภาคมากขึ้นระหว่างระหว่างประชาชนที่เป็นแรงงานสาขาอาชีพต่างๆ ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้มีใช้กันในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ดังที่ทราบกันโดยทั่วไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบเศรษฐกิจภายใต้กระบวนการทัศน์สังคมนิยมประชาธิปไตยจะนำความรุ่งเรืองของประเทศในทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนกิจการเพื่อสังคมในอยู่ในที่ แต่ก็ยังคงเน้นภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ในขณะที่จุดอ่อนของเศรษฐกิจทุนนิยมโดยทั่วไปในโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันคือ มีภาคเศรษฐกิจนอกระบบหรือไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาต่างๆ ขนาดใหญ่ในระดับสองในสามขึ้นไปของเศรษฐกิจทั้งหมด แต่ก็มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่ำกว่าที่ทำได้โดยการผลิตในระบบเศรษฐกิจที่เป็นทางการ สังคมโลกจึงต้องแก้ปัญหาด้วยกระบวนการทัศน์ “เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม” ด้วย ดังสาระที่จะกล่าวเพิ่มเติมต่อไป

## สถานภาพโดยทั่วไปของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทยในปัจจุบัน

ในรายงานเมื่อเร็วๆ นี้ ว่าด้วย Global Social Enterprise. THE STATE OF SOCIAL ENTERPRISE IN THAILAND (วิสาหกิจเพื่อสังคมรอบโลก. สถานภาพของวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย) ของ British Council<sup>๒</sup> และ Social Enterprise UK (วิสาหกิจเพื่อสังคมแห่งสหราชอาณาจักร) นำเสนอผลสำรวจวิสาหกิจเพื่อสังคมในประเทศไทย สรุปไว้ในหน้า ๖๐ ดังนี้ (British Council, n.d.)

- ๑) กิจการเพื่อสังคมในประเทศไทยมีบทบาทพื้นฐานในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
  - ๒) กิจการเพื่อสังคมดำเนินการส่วนใหญ่อยู่ในสามภาคส่วน คือ การเกษตร สุขภาพ และการศึกษา
  - ๓) กิจการเพื่อสังคมส่วนใหญ่อายุน้อย คือ ร้อยละ ๕๓ เริ่มก่อตั้งมาตั้งแต่ ๒๐๐๘-๒๐๑๗ ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่รัฐบาลเริ่มส่งเสริมกิจการเพื่อสังคม
  - ๔) กิจการเพื่อสังคมส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยมีถึงร้อยละ ๕๖.๒
  - ๕) ส่วนใหญ่จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด ถึงร้อยละ ๖๒.๓
  - ๖) ส่วนใหญ่มีผู้หญิงเป็นผู้นำ
  - ๗) ส่วนใหญ่ดำเนินการในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับโลกตามลำดับ และธุรกิจส่วนใหญ่จะนำโดยคนรุ่นใหม่
  - ๘) มักจะจ้างคนหนุ่มสาวมากถึงร้อยละ ๔๗.๓
  - ๙) กิจการส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนในทางที่ไม่ใช่ทางการเงินใน แต่ในรูปแบบการอบรม ถึงร้อยละ ๕๒.๑
  - ๑๐) ผู้นำกิจการมองโลกในแง่ดีและคาดหวังการเติบโตในอนาคต สูงถึงร้อยละ ๘๑.๕
  - ๑๑) ข้อจำกัดสำหรับนักลงทุน คือข้อจำกัดทางการเงินที่จำเป็นสำหรับ SEs มีถึงร้อยละ ๓๓.๖
  - ๑๒) ไม่นิยมจ้างอาสาสมัครหรือพนักงานที่ไม่ได้รับค่าจ้างหากมีที่ใดจ้างแบบนี้ก็จะมีจำนวนน้อย ๆ
  - ๑๓) ให้บริการผู้เปราะบางในสังคม เช่น ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย และเด็ก ๆ
  - ๑๔) ส่วนใหญ่ไม่เลิกจ้างพนักงานช่วงโควิด-๑๙ ระบาด
  - ๑๕) ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่คล่องแคล่ว และเปลี่ยนโฉมการดำเนินงานทางออนไลน์
  - ๑๖) ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และต้องการเงินทุนสนับสนุน
- กิจการเพื่อสังคมที่ได้สำรวจดังได้แสดงผลโดยสรุปมานี้ มิได้จำแนกออกเป็นเจ็ดประเภทตามแนวของนิยามศส.ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

<sup>๒</sup> รายงานฉบับนี้ไม่ได้ระบุปีที่พิมพ์ แต่คาดว่า พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือ ๒๕๖๔ เนื่องจากการสำรวจโดยความร่วมมือระหว่างสมาคมวิสาหกิจเพื่อสังคมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยกระทำใน พ.ศ. ๒๕๖๓

## อภิปรายสรุป และเสนอแนะ

พัฒนาการของศสส.มีมาอย่างยาวนานกว่า ๒๕๐ ปี แต่การตื่นตัวในรอบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้สนใจ ศสส. ไปที่การเป็นทางเลือกในการประกอบการธุรกิจในระบบทุนนิยมที่ไม่เน้นกำไรสูงสุด และสำหรับประชาชนและแรงงานที่อยู่นอกระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการ แต่มีจำนวนมหาศาลเพื่อช่วยกันทำให้ผู้คนเหล่านี้ไม่ตกขอบการพัฒนา

นิยามว่าด้วย ศสส.เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นการตีกรอบและขอบเขตของกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม แม้ว่าจะมีการให้นิยามจากสามองค์การสำคัญ คือ UN, ILO และ RIPESS แต่เนื้อหาที่สอดคล้องกัน และเติมเต็มกันและกัน ในอนาคตนิยามซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของกระบวนการแห่งองค์ความรู้ย่อมปรับปรุงได้อีก หากข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะวิสัยยืนยันอย่างเป็นทางการ วิทยาศาสตร์ พร้อมกับข้อกำหนดเดิมได้รับการวิพากษ์ และสาระอื่นๆของกระบวนการที่ใช้อยู่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข ตามแนวปรัชญาของการแสวงหาความรู้แบบปฏิฐานนิยมที่สมเหตุสมผลเชิงวิพากษ์ (Critical –Rational positivism) แต่กระนั้นก็ตาม ข้าพเจ้าก็ยังตระหนักด้วยว่าปรัชญาของการตีความความจริง (Interpretative realism) เพื่อการพิจารณาและใช้ความรู้อันนำไปสู่การแปลงเปลี่ยนแปลงอย่างมีคุณค่าต่อความเข้มแข็งของศสส.ที่รองรับด้วยบรรทัดฐานต่อค่านิยมของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ยุติธรรม เสมอภาค และถ้วนทั่วก็สำคัญยิ่งเช่นกัน

เศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี นอกจากได้รับการทำลายโดยกระบวนการทัศน์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และสังคมนิยม (นิยม) ประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังได้รับการทำลายจากอีกหนึ่งกระบวนการทัศน์ล่าสุด นั่นก็คือเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมที่พยายามโอบกอดผู้คนจำนวนมหาศาลที่ตกขอบจากระบบทุนนิยมเสรีในแต่ละประเทศ การเอาชนะกันในทางกระบวนการทัศน์จึงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามและร่วมสร้างให้เกิดขึ้น

ทั้งในระดับสากลและในประเทศไทย เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมมีความก้าวหน้า โดยในระดับสากลมีสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นกำลังสำคัญ ส่วนในประเทศไทย ก็มีองค์การของรัฐบาลและองค์การของประชาชนแบบต่างๆ ร่วมมือกัน

สภาพที่เป็นจริงของกิจการต่างๆในศสส.ไทย ตามผลการสำรวจที่สนับสนุนโดย British Council นั้น เน้นองค์การธุรกิจเพื่อสังคมสมัยใหม่ แต่ก็ได้ให้ภาพที่รับรู้ได้ในระดับหนึ่งและน่าสนใจมากกว่า ธุรกิจเหล่านี้จะพัฒนาต่อไปอย่างไรให้แข็งแกร่งมากขึ้น โดยไม่จำเป็นที่ธุรกิจหรือกิจการเหล่านี้จะต้องพัฒนาไปเป็นกิจการที่แสวงกำไรสูงสุดตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีเสมอไป

ในส่วนของการเสนอแนะ ข้าพเจ้าใคร่ขอเสนอว่าการทำความเข้าใจภาพรวมของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมของประเทศไทย และกิจการภายใต้ภาพรวมของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมดังกล่าว ว่ามีความเป็นไปได้ โดยการพยายามพิสูจน์สมมติฐานจำนวนหนึ่งที่อธิบายเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมของประเทศไทย โดยสมควรแสดงให้เห็นทั้งในภาพกว้างและลงลึกถึงแต่ละประเภทของกิจการแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม สมมติฐานที่ทำลายต่อการพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว ควรครอบคลุม

ทั้งในอดีตที่ผ่านมา สภาพในปัจจุบัน และอนาคตของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมของประเทศและกิจการประเภทต่างๆ มีดังต่อไปนี้

๑) เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมในประเทศไทยได้รับการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป นับตั้งแต่การก่อตั้งสหกรณ์ครั้งแรก (รูปแบบสหกรณ์หาทุน - Raiffeisen) ใน พ.ศ. ๒๔๕๙ และขยายไปสู่กิจการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ภายใต้การส่งเสริม ควบคุม และกำกับของรัฐไทยกระทั่งปัจจุบัน

๒) กล่าวโดยทั่วไป ในอดีตที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน หน่วยเศรษฐกิจของภาคเอกชน ภาครัฐ และสังคม มีความอ่อนแอในการปรับตัวเชิงพึ่งพาอาศัยกัน โดยเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมของไทย เน้นด้านสังคมมากกว่าด้านความเป็นปึกแผ่นร่วมกัน ในขณะที่กิจการต่างๆของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมส่วนใหญ่ ค่อนข้างเน้นด้านความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันมากกว่าด้านสังคม

๓) ภายในเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมของไทย สามารถแยกความแตกต่างของกิจการได้เป็นเจ็ดประเภทตามการจำแนกประเภทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ สหกรณ์ สมาคม สังคมการแห่งความร่วมมือ มูลนิธิ กิจการเพื่อสังคม กลุ่มพึ่งพาตนเอง และกิจการแบบอื่นๆ ตามแนวทางของกิจการแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม โดยมีสหกรณ์ประสบความสำเร็จมากที่สุด และกลุ่มช่วยเหลือตนเอง (Self-Help Group) ประสบความสำเร็จน้อยที่สุด โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนหรือสร้างสรรค์กิจการประเภทใดๆ ไปเป็นประเภทอื่นๆในเจ็ดประเภทเหล่านี้ ซึ่งทำให้กิจการดำเนินไปได้ได้อย่างเหมาะสม

๔) ปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญสำหรับความก้าวหน้าและหรือความสำเร็จของเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมไทยโดยทั่วไป ได้แก่ นโยบายของรัฐ กฎหมายเฉพาะ ความสมานฉันท์ระหว่างกิจการภาครัฐ เอกชน และภาคสังคม ความร่วมมือระหว่างกิจการเหล่านี้ที่เป็นประเภทเดียวกันหรือต่างกัน บทบาทของหุ้นส่วนทั้งสาม คือ รัฐบาลและองค์กรสาธารณะของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับ ศสส. และองค์การของสหภาพแรงงานและนายจ้าง การมีส่วนร่วมขององค์กรระดับสูงสุดของกิจการแนวเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมที่เข้มแข็งและหรือกระตือรือร้น สถาบันการศึกษาและหรือองค์กรภาคประชาสังคม ก็อาจได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญสำหรับกิจการบางประเภทและในระดับหนึ่ง

๕) ปัจจัยสนับสนุนหลักสำหรับความก้าวหน้าและหรือความสำเร็จของกิจการแต่ละประเภทภายใต้เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม ได้แก่ ค่านิยมและหลักการของกิจการแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม ความสามัคคีของสมาชิก ความสามารถของผู้นำ การเจรจาหรือทางสังคม (Social dialogue) ระหว่างพันธมิตรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล กฎหมายเฉพาะ การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลหรือองค์กรสาธารณะพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมกิจการแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม การสนับสนุนของพันธมิตรหรือเครือข่ายที่เข้มแข็งและหรือตื่นตัว รวมทั้งระบบนิเวศของกิจการแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม

๖) ปัญหาของกิจการต่างๆ ในแนวเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม และความต้องการในการปรับปรุงกิจการและการพัฒนาศักยภาพในอนาคตนั้น ขึ้นอยู่กับโครงสร้างองค์การและการจัดการ กลยุทธ์ การจัดการกับทรัพยากรของกิจการ และหรือการพัฒนาและเผยแพร่ผลิตภัณฑ์และบริการ ในขณะเดียวกัน ยังมีอุปสรรคทางวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่อาจขัดขวางหรือชะลอการเติบโตของกิจการเหล่านี้

๗) การสร้างขีดความสามารถสำหรับกิจการในแนวเศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคม มีความเป็นไปได้ที่จะมุ่งเน้นไปที่ตัวผู้นำและผู้มีผลประโยชน์ได้เสียที่พึงมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง โดยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของกิจการเหล่านี้ ในแง่ของค่านิยม เป้าหมาย หลักการ นโยบาย กลยุทธ์ ข้อมูลและการสื่อสาร กลไก และระบบนิเวศ ทั้งภายในและภายนอกกิจการและการมีส่วนร่วมของสมาชิกและความเป็นที่ชื่นชอบของผู้บริโภค เป็นต้น ทั้งนี้อย่างน้อยก็เพื่อมุ่งไปสู่การที่จะทำให้คนทำงานภายใต้เศรษฐกิจแห่งความสามัคคีเพื่อสังคมพบกับการงานที่มีคุณค่า (สัจมาชีพ) การเคารพความเสมอภาคระหว่างเพศ และการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจนอกระบบไปสู่เศรษฐกิจในระบบ และการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ

สาระที่นำเสนอในบทความครั้งนี้เป็นเพียงบทปฐมโรง ยังมีเนื้อหาสำคัญ ๆ มากกว่านี้ สมควรติดตามต่อไป โดยข้าพเจ้าใคร่ขอแนะนำเพิ่มเติมในปีหน้า

## บรรณานุกรม

- โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๖๔). เยอรมนี: การสรรค์สร้างรัฐบนเส้นทางการเป็นประเทศผู้นำแห่ง สหภาพยุโรป, *รัฐสภาสาร*, ปีที่ ๖๙ ฉบับที่ ๔, เดือนกรกฎาคม – สิงหาคม ๒๕๖๔, หน้า ๗๔-๑๐๔.
- นริรัตน์ สันธยาติ, ฝ่ายพัฒนาธุรกิจเพื่อความยั่งยืน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, SD Focus เดือน พฤศจิกายน ๒๕๖๑, “ภาคตลาดทุนทั่วโลกผนึกกำลังเดินหน้าขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนในเวที UN SSE Global Dialogue 2018, สืบค้นจาก <https://www.setsustainability.com/download/y32m9eb7dq86xkt> (๒๐-๑๐-๒๕๖๕)
- British Council and Social Enterprise UK. (nd). Global Social Enterprise. THE STATE OF SOCIAL ENTERPRISE IN THAILAND, retrieved from [https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/state\\_of\\_social\\_enterprise\\_in\\_thailand\\_2020\\_final\\_web.pdf](https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/state_of_social_enterprise_in_thailand_2020_final_web.pdf) (๒๑-๑๐-๒๐๒๒)
- Childs, Marquis W. (1947). *Sweden the Middle Way*. New York: Penguin Books.
- Grigore, Alina - Aurelia “Social economy entities: a worldwide overview”, retrieved from [https://base.socioeco.org/docs/\\_scripts\\_redir5.pdf](https://base.socioeco.org/docs/_scripts_redir5.pdf) (๑๐-๑๐-๒๐๒๒)
- Henry, Hagen. (3). (2021rd ed. rev.). *Guidelines for cooperative legislation*. International Labour Office. Geneva: ILO.
- Kim, Euiyoung and Miura, Hiroki. (edited) (2021). *Social Economy in Asia: Realities and Perspectives*. Lanham: Lexington Books.
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Smith, Adam. (1776/1977). *An Inquiry into the Nature And Causes of the Wealth of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press.

## เอกสารขององค์การ/หน่วยงาน

- RIPESS “About RIPESS”, retrieved from <http://www.ripest.org/who-are-we/about-ripest/?lang=en> (๑๕-๑๐-๒๐๒๒)
- ICA. (2020). POSITION PAPER. Approved by the Board of the International Cooperative Alliance on 22-07-2020, p. 4.
- ILO, ILO Brief, November 2021, Mapping the Social and Solidarity Economy Landscape in Asia. Setting the scene.
- RIPESS “What is Social Solidarity Economy”, retrieved from <http://www.ripest.org/what-is-sse/what-is-social-solidarity-economy/?lang=en> (๑๕-๑๐-๒๐๒๒)

ILO, The ILO Social and Solidarity Economy Academy (SSE Academy), retrieved from [https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS\\_842307/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/cooperatives/sse/WCMS_842307/lang--en/index.htm)(๒๑-๑๐-๒๐๒๒)

### ข้อมูลเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

Introduction to Social Solidarity Economy features, on YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=EliVqLHjTy0&t=19s> (presented by Dr. Benjamin R. Quinones, founder of the Asian Solidarity Economy Council.

Voices for Social and Solidarity Economy: Towards an Alternative?, on YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=PlcwlshFcHI&list=PLHotu3zGFIYdUd4I1uYz056LP6NPolcwk>, A film, the UNRISD held an international conference to explore the potential and limits of Social and Solidarity Economy (SSE) — organizations such as cooperatives, women’s self-help groups, social enterprise and associations of informal workers that have explicit social and economic objectives, and involve various forms of cooperation and solidarity. The conference took place on 6-8 May 2013 in Geneva and was co-hosted by the ILO.

WhyWeNeedSolidarityEconomics,onYouTube:<https://www.youtube.com/watch?v=HQqxJDZ675k>, presented by Prof. Manuel Pastor, University of Southern California.

Voices for Social and Solidarity Economy: Towards an Alternative?





# แผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สมใจ ทองกุล\*

## บทนำ

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) นับเป็นประเทศหนึ่งที่มีความก้าวหน้าในหลายด้าน โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศ และการประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรมต่าง ๆ หากเรามองย้อนกลับไปในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญในสมัยนั้นเกิดจากกระแสกดดันและเรียกร้องจากภาคประชาสังคมโดยมีพื้นฐานจากการได้รับการศึกษา ทำให้เกิดการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลจึงเป็นแรงสะท้อนไปยังกลุ่มบุคคลภาคส่วนในสังคมต่อการเล็งเห็นความสำคัญในการจัดทำแก้ไขกฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ยังล้าหลังจนกลายเป็นเงื่อนไขและอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองต่างเห็นพ้องว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่

---

\* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนเริ่มตระหนักรู้และเข้าใจบทบาทหน้าที่ ตลอดจนสิทธิทางการเมืองของตนอย่างกว้างขวางในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดการกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

หลังก้าวข้ามยุคเผด็จการจนกระทั่งนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๓๐ และประกาศใช้ เป็นกฎหมายแม่บทปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยกลายเป็นปัจจัยต่อการพัฒนาประเทศในหลายด้าน จนถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างมั่นคง การเมืองค่อนข้างมีเสถียรภาพมานานหลายสิบปี อีกทั้งประชาชนต่างรับรู้และเข้าใจสิทธิเสรีภาพของตนในการแสดงออกทางเมือง ทำให้มีการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม ผ่านกลไกและเครื่องมือ หรือนวัตกรรมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ เกิดการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศมาเป็นระยะ มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างเท่าเทียม และโปร่งใสมากขึ้น **ผู้นำประเทศผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงสมัยเดียวคือ ๕ ปี** ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ นั่นจึงอาจเป็นอีกหนึ่งเหตุปัจจัยที่ผู้นำเกาหลีเมื่อได้มีโอกาสรับเลือกเข้ามาทำหน้าที่บริหารชาติบ้านเมืองแล้วจึงต่าง**มีความมุ่งมั่น ตั้งใจอย่างแน่วแน่ และพยายามเร่งดำเนินนโยบาย วิสัยทัศน์**ของตนตามที่ได้ประกาศไว้ เพื่อต้องการสะท้อนผลงานเหล่านั้นให้ประจักษ์ชัดแก่สายตาประชาชนจึงนับเป็นกุศโลบายสร้างชาติและสานต่อภารกิจของผู้นำประเทศคนถัดไปให้เกิดความต่อเนื่อง สามารถนำพาความเจริญรุ่งเรือง และความมั่งคั่งมาสู่ประชาชน และประเทศชาติตามที่ปรากฏให้เห็นถึงพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดในหลายด้าน

หากพิจารณาในแง่ สภาพการเมืองการปกครอง แม้อาจถูกมองว่ามีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงก็ตาม แต่กลับพบว่า **เสถียรภาพทางการเมือง**ในเกาหลีใต้ ทั้งในฝ่ายบริหาร<sup>๑</sup> และฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๒</sup> รวมถึงการเมืองระดับท้องถิ่น<sup>๓</sup> มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตามห้วงวาระการดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้อย่าง

<sup>๑</sup> ผู้นำรัฐบาลคือประธานาธิบดี ผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดในบรรดาผู้สมัครทั้งหมดจะเป็นผู้ชนะ (First-past-the-post) และประธานาธิบดีมีอำนาจเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ๒ คน (ด้านเศรษฐกิจกับด้านสังคม) และรัฐมนตรี รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่น ทั้งนี้ ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีทุกคนต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และพฤติกรรมทางจริยธรรม (Confirmation Hearings) จากที่ประชุมคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ และผ่านการลงมติจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๒</sup> รัฐสภาเป็นระบบสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน ๓๐๐ คน ทั้งระบบบัญญัติรายชื่อและแบบเขตเลือกตั้ง มีวาระ ๔ ปี โดยตำแหน่งประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา รวมถึงประธานคณะกรรมการการฯ มีวาระ ๒ ปี ทั้งนี้ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจยุบสภาจึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีเสถียรภาพทางการเมือง

<sup>๓</sup> การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด/มหานคร ศึกษาธิการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด (แบบเขต/บัญชีรายชื่อ) นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล (แบบเขต/บัญชีรายชื่อ) ทั้งสิ้น ๗ ตำแหน่งในแต่ละจังหวัด และมีวาระ ๔ ปี

ชัดเจนจึงส่งผลเชิงบวกต่อการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารประเทศในระยะยาวมีความต่อเนื่องและเกิดผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะ นโยบายการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศจนนำไปสู่การสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์และรัฐบาลดิจิทัลที่ผู้นำประเทศในแต่ละยุคเห็นถึงความสำคัญในการปรับกระบวนการทำงานในภาครัฐเพื่อมุ่งสร้างมาตรฐานงานบริการประชาชนที่มีคุณภาพ เกิดความสะดวก รวดเร็ว สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

บทความเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมเอกสารงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับหลักการ แนวคิด วิสัยทัศน์และแนวนโยบายในการขับเคลื่อนและพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของผู้นำรัฐบาลเกาหลีใต้ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย หลักการทำงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการ และความร่วมมือทุกภาคส่วน ตลอดจนวิวัฒนาการของรัฐบาลดิจิทัลที่ผู้นำประเทศต่างให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลหน่วยงานเพื่อตอบสนองงานบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีพัฒนาการของรัฐบาลดิจิทัลแบบก้าวกระโดดจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ตามผลการสำรวจการจัดอันดับดัชนีการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน (e-Participation Index: EPI) และดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Development) ประจำปี ๒๕๖๓ จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ ปรากฏว่าเกาหลีใต้อยู่ในอันดับ ๑ และ ๒ ของโลก ตามลำดับ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า แนวคิดการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือประยุกต์ให้เกิดประโยชน์กับการทำงานในองค์กรภาครัฐจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีช่วยสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในหลายมิติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งหมดล้วนเป็นที่มาจากการตัดสินใจของการกำหนดยุทธศาสตร์ และแนวนโยบายไว้อย่างชัดเจน และถูกนำมาถ่ายทอดปฏิบัติเพื่อวางรากฐานไว้ให้สอดคล้องกับยุคสมัย

เมื่อเกาหลีใต้ก้าวเข้าสู่ยุคการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างมั่นคง ผู้นำประเทศจึงกำหนดแผนปฏิรูปรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ไว้เป็นส่วนหนึ่งในแผนพัฒนาประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นมีความพยายามปฏิรูปประเทศเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ผลักดันให้มีการทบทวนแก้ไขหรือจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมไปถึงการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงานในหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับธุรกรรมหรืองานบริการประชาชนในการขจัดอุปสรรค ลดขั้นตอน ระยะเวลา และความยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งล้วนสร้างภาระความยากลำบากต่อการดำเนินชีวิตประชาชน เมื่อรัฐบาลเล็งเห็นถึงสภาพปัญหาเหล่านี้จึงได้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเน้นแก้ไขคุณภาพงานบริการให้ดีขึ้น มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ ปรับปรุงกระบวนการทำงาน บูรณาการฐานข้อมูลทุกหน่วยงานทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นเพื่อการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ที่สะดวกรวดเร็ว และข้อมูลเกิดความถูกต้องลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ก่อให้เกิดการพัฒนาและประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรม และสร้างธุรกิจเกิดใหม่ตามมาอีกมากมาย เกิดการสร้างอาชีพและรายได้แก่ประชาชน ส่งผลต่อความมั่งคั่งให้กับสังคมและประเทศชาติสืบมา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของเกาหลีใต้ตั้งแต่อดีตจนถึง

ปัจจุบันทั้งหลักการ วิธีคิด การกำหนดยุทธศาสตร์ และมุมมองเชิงนโยบายการพัฒนาธรรมาภิบาลดิจิทัลจนประสบผลสำเร็จ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้สำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลดิจิทัลของประเทศไทยในอนาคต

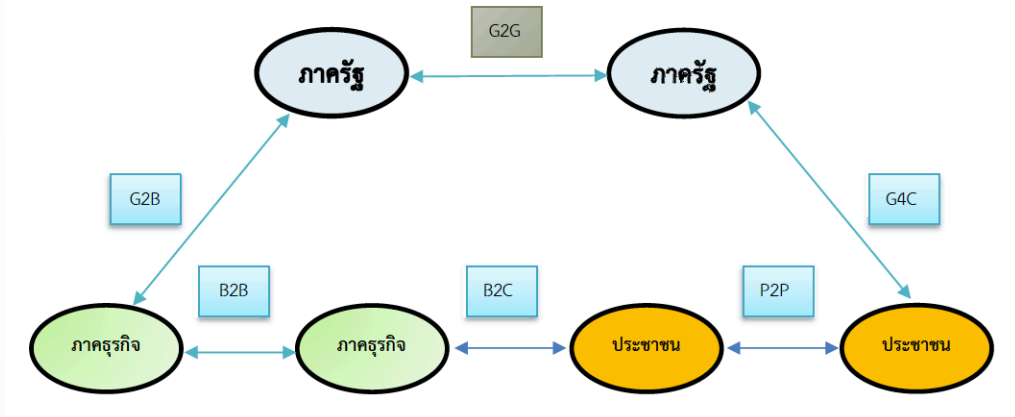
## ๑.ธรรมาภิบาลดิจิทัล

### ๑.๑ ที่มาของธรรมาภิบาลดิจิทัล

การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้งานในภาครัฐเริ่มในยุคประธานาธิบดี บิล คลินตัน (William Jefferson Clinton) ของสหรัฐฯ ภายหลังจากปี ๒๕๓๖ เมื่อเข้ารับตำแหน่งผู้นำประเทศ ด้วยบทบาทการนำของรองประธานาธิบดี อัล กอร์ (Albert Arnold “Al” Gore Jr.) มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศแห่งชาติ (National Information Infrastructure) เป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อใช้เป็นช่องทางให้บริการแก่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและภาคบริการได้สะดวกขึ้น โดยในช่วงแรกเริ่มมีการให้บริการในภาคการเงินการธนาคารจนขยายไปสู่ภาครัฐและองค์กรสาธารณะต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ทั้งการใช้อีเมลและบัตรเครดิต ทำให้สามารถเชื่อมโยงระบบไปทั่วประเทศก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วอย่างเห็นได้ชัดในการใช้งานของประชาชน รัฐบาลจึงเริ่มเห็นความสำคัญมากขึ้นในการเชื่อมโยงข้อมูลและบริการภาครัฐให้อยู่บนอินเทอร์เน็ต เนื่องจากประชาชนมีความคาดหวังกับการให้บริการจากภาครัฐในการใช้ระยะเวลาติดต่อให้น้อยลงปรับเปลี่ยนมาเป็นการใช้งานผ่านระบบออนไลน์ที่ปราศจากเงื่อนไขของสถานที่และเวลาสามารถให้บริการครบจบในที่เดียว (One – stop & Self – services) ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเริ่มตระหนักถึงการลดใช้กระดาษ มีแนวทางเชื่อมโยงบูรณาการทำงานกันมากขึ้น ตลอดจนมีแนวคิดปรับปรุงแก้ไขการทำงานให้ดีขึ้นเพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการทำงานจึงเป็นที่มาของการสร้างธรรมาภิบาลดิจิทัลในขณะนั้น

### ๑.๒ หลักการ แนวคิด และวัตถุประสงค์สำคัญ

หน่วยงานภาครัฐรวมถึงองค์กรสาธารณะทั้งหลายในเกาหลีใต้เริ่มมีนวัตกรรมการพัฒนาระบบสารสนเทศมาช่วยขับเคลื่อนการทำงานแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงาน เช่นเดียวกับในสหรัฐฯ องค์กรสหประชาชาติ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศต่างตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้ไปในทิศทางที่เห็นสอดคล้องกัน ในขณะที่เกาหลีใต้เริ่มกำหนดกฎหมายธรรมาภิบาลดิจิทัลเพื่อส่งเสริมให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดกระบวนการ ขั้นตอนในการทำงาน ลดภาระค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ แต่กลับส่งผลดีต่อคุณภาพการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้นผ่านการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อนำระบบเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงานให้ดีขึ้นสอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการทำงาน อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม และประชาชนช่วยสนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลให้มากขึ้นตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทำให้เกิดการพัฒนาและเติบโตทางด้านเศรษฐกิจในสังคมแต่ละท้องถิ่นอย่างทั่วถึง มีธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้น และกระตุ้นให้เกิดการลงทุน จนกระทั่งนำไปสู่การสร้างงานและสร้างอาชีพเพิ่มขึ้นตามไปด้วย



ภาพแสดงหลักการความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ และประชาชนของรัฐบาลดิจิทัล

ตามภาพ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงกระบวนการหรือรูปแบบการให้บริการระหว่างภาคส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะภาครัฐไปสู่ภาคประชาสังคม ประชาชน และภาคธุรกิจ ผ่านการให้บริการตามช่องทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเชื่อมโยงการทำงานที่สะดวกรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ซับซ้อน การทำงานเกิดความโปร่งใส และความรับผิดชอบ เกิดการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจกับธุรกิจ ประชาชนกับประชาชน แม้กระทั่งองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีการเชื่อมโยงการทำงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานมากขึ้น ทั้งหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ด้วยตนเอง ยกตัวอย่างเช่น การให้บริการงานธุรกรรมทะเบียนราษฎรดิจิทัล หรือการติดต่อทางธุรกิจกับหน่วยงานรัฐสามารถดำเนินการผ่านช่องทางระบบออนไลน์ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปติดต่อยังหน่วยงาน ทำให้ช่วยลดภาระและขั้นตอนการทำงานได้

## ๒. รัฐบาลอัจฉริยะ: (Smart Government)

### ๒.๑ รัฐบาลเปิดเผย (Open Government Data)

การให้บริการของหน่วยงานภาครัฐในเกาหลีใต้เปิดกว้างมากขึ้นผ่านช่องทางสื่อสังคม (Social Media) หน่วยงานรัฐมีการวิเคราะห์และตอบสนองต่อความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนอย่างทันท่วงที และมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลหน่วยงานรัฐได้มากขึ้น มีช่องทางติดต่อแจ้งเรื่องต่อหน่วยงานรัฐโดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังอาคารที่ทำการหรือสถานที่ของหน่วยงานนั้น แต่สามารถแจ้งเรื่องผ่านช่องทางบริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ เช่น ทวิตเตอร์ (Twitter) กรณีได้รับความเดือดร้อนในชีวิตประจำวัน และเสนอแนะมาตรการเพื่อให้หน่วยงานรัฐนำไปปรับปรุงแก้ไขการทำงาน หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในประเด็นนโยบายหรือแผนการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่น ในปี ๒๕๕๘ นายพัค วอนซุน ผู้ว่าการกรุงโซล เริ่มสร้างเครือข่ายผ่านทวิตเตอร์เพื่อต้องการสื่อสารนโยบายการทำงานกับประชาชนชาวกรุงโซลให้รับทราบอย่างแพร่หลาย

นอกจากนั้น เกาหลีใต้ยังมีรูปแบบการให้บริการภาครัฐผ่านอุปกรณ์พกพา (Mobile Government, m-Government) มีการพัฒนารูปแบบโปรแกรมประยุกต์ (Application Program) นวัตกรรมงานบริการผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์ที่ประชาชนสามารถติดต่อได้ทุกที่ ทุกเวลา สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องเหมาะสมกับการใช้งาน ทั้งรหัสคิวอาร์ (QR Code) เทคโนโลยีเสมือนผสานโลกแห่งความเป็นจริง (Augmented Reality) และการระบุตัวตน ซึ่งการให้บริการมีรูปแบบอย่างหลากหลายมากขึ้นจึงสามารถตอบสนองความต้องการผู้ใช้บริการให้เกิดความสะดวกตามไปด้วย



#### ภาพแสดงรูปแบบการให้บริการภาครัฐตลอด ๒๔ ชั่วโมง ผ่านอุปกรณ์พกพา (m-Government)

เกาหลีใต้เริ่มนำรูปแบบการให้บริการภาครัฐตลอด ๒๔ ชั่วโมง ผ่านอุปกรณ์พกพา (Mobile Government) มาใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ โดยมีกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย (Ministry of the Interior and Safety) เป็นเจ้าภาพหลักดำเนินการ สำหรับในโปรแกรมประยุกต์หรือซอฟต์แวร์แอปพลิเคชันตามภาพข้างต้นนั้น จะมีรายการหลักให้เลือก ๓ รายการ คือ งานบริการของหน่วยงานรัฐ การแจ้งเรื่องทำธุรกรรม และข้อมูลนโยบายการทำงาน อีกทั้งผู้ใช้งานยังสามารถทำการสืบค้นข้อมูลด้วยระบบเสียง และมีการเข้ารหัสด้วยลายนิ้วมือ

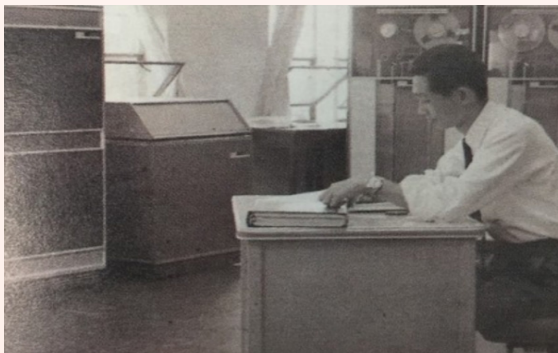
ในระยะแรกมีการผนึกกำลังของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมสรรพากร กรมศุลกากร สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และหน่วยงานอื่น ๆ จำนวน ๒๐ แห่ง ทำการเชื่อมโยงข้อมูลแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน พร้อมจำแนกงานบริการไว้ ๒๒ รายการ ต่อมาขยายเพิ่มเป็น ๑๐๗ รายการ เพื่อตอบสนองการให้บริการประชาชนตลอด ๒๔ ชั่วโมง ในระบบจะมีข้อมูล ๕.๗ แสนรายการที่เชื่อมโยงกับข้อมูลนโยบายหลัก ๔ ประการของรัฐบาล ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ทันทีไม่จำเป็นต้องเข้าเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้น ทำให้ผู้ใช้โทรศัพท์มือถือสามารถใช้บริการได้อย่างสะดวกรวดเร็วผ่านการเข้าระบบด้วยลายนิ้วมือ และสามารถยื่นเอกสารผ่านทางระบบได้ทันทีไม่จำเป็นต้องพิมพ์หรือสำเนาเอกสาร จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของงานให้บริการของหน่วยงานภาครัฐในการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ได้อย่างชัดเจน

## ๒.๒ การวิเคราะห์ข้อมูล

หน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีไว้ทั้งหมด จัดทำเป็นฐานข้อมูล (Big Data) และมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อมุ่งเน้นงานบริการสาธารณะ เช่น กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลส่งเสริมความสุขแก่เด็ก (e-Child Happiness Welfare) เพื่อค้นหาเด็กที่กำลังเผชิญกับความเหลื่อมล้ำของสวัสดิการ หรือความเสี่ยงได้รับอันตรายจากสภาพปัญหาในครอบครัว ภาครัฐจึงมีการจำแนกข้อมูลบริการในสวัสดิการต่าง ๆ โดยทำการคาดการณ์และค้นหาเด็กที่อยู่ในภาวะวิกฤติโดยใช้ฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงกับระบบประกันสังคมในลักษณะต่าง ๆ เช่น การตรวจสุขภาพทารก การฉีดวัคซีนประจำการขาดเรียนต่อเนื่อง และการเข้าไม่ถึงสวัสดิการสนับสนุนเบี้ยเลี้ยงดูสำหรับเด็ก ตลอดจนการทารุณกรรมเด็กหรือประวัติความรุนแรงในครอบครัว เพื่อทำการตรวจสอบสถานะการเลี้ยงดู การช่วยเหลือค่าอาหาร หรือมาตรการช่วยเหลืออย่างบูรณาการ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองเด็กในชุมชนที่เสี่ยงต่อการถูกทำร้าย เมื่อระบบทำการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วหน่วยงานจะส่งเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ไปให้บริการเยี่ยมครอบครัวเพื่อตรวจสอบสถานะการเลี้ยงดูบุตร รับทราบปัญหาการเข้าถึงสวัสดิการ เสริมสร้างความรู้ป้องกันการทารุณกรรม ให้ความรู้ด้านกฎหมาย รวมถึงแสวงหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

## ๓.๒ แผนขับเคลื่อนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของแต่ละรัฐบาล

นวัตกรรมภาครัฐ (Government Innovation) กับ การปฏิรูปการบริหารงาน (Administrative Reform) คนส่วนใหญ่ก็มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนทำให้นำไปสู่การปฏิบัติเกิดความสับสน การปฏิรูปการบริหารงานจะเน้นไปที่การปรับโครงสร้างทางกายภาพ เช่น การปรับโครงสร้างองค์กร ในขณะที่นวัตกรรมภาครัฐจะเน้นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการทำงาน โดยนำหลักการ แนวคิด ขั้นตอน วิธีการ และเทคนิคมาใช้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กร รวมไปถึงการปรับโครงสร้างองค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นวัตกรรมภาครัฐเป็นการปรับปรุงเชิงเทคนิคและมาตรฐานความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่องานภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงงานบริการของภาครัฐให้ดีขึ้น เช่น การปรับปรุงกระบวนการทำงานภายในองค์กร นอกจากนี้ นวัตกรรมภาครัฐเป็นแนวคิดที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่ครอบคลุมไม่เพียงการปฏิรูปภายในองค์กรเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปใช้บริหารกิจการบ้านเมือง รวมถึงมิติของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนด้วย



ภาพในปี ๒๕๑๐ สำนักงานแผนเศรษฐกิจ  
สำนักงานสถิติแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี  
ได้นำเครื่องคอมพิวเตอร์ (IBM) เครื่องแรกมาใช้  
ที่มาภาพ: [http://www.econotelling.com/news/  
articleView.html?idxno=4711](http://www.econotelling.com/news/articleView.html?idxno=4711)

“...ผู้นำประเทศแต่ละคนต่างเห็นความสำคัญกับเรื่องการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ...ต่างผลักดันแนวทางส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่แม้อาจมีแนวนโยบายหรือการปฏิบัติที่ต่างกันอยู่บ้าง แต่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสอดคล้องตรงกันคือ การตอบสนองความต้องการประชาชนตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง...”

### ๓.๑ รัฐบาลโนห์ มูฮยอน

รัฐบาลโนห์ มูฮยอน ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของนวัตกรรมภาครัฐให้เป็น “รัฐบาลที่ทำงานดีและรับผิดชอบต่อประชาชน” โดยมีเป้าหมายหลัก ๕ ประการ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง คือ การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐที่ให้บริการ การบริหารจัดการอย่างโปร่งใส การบริหารจัดการร่วมกัน และการบริหารจัดการที่มีการกระจายอำนาจ อีกทั้งยังกำหนดแผนดำเนินการขับเคลื่อนนวัตกรรมภาครัฐไว้ ๕ ด้านหลัก ได้แก่ การปฏิรูปการบริหารงาน การปฏิรูปบุคลากร การกระจายอำนาจ การปฏิรูประบบภาษีอากร และรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนนวัตกรรมภาครัฐระยะ ๕ ปี ในการดำรงตำแหน่ง



(ผู้นำคนที่ ๑๖: ๒๕๔๖-๒๕๕๑)



ตารางที่ ๑ แสดงแผนดำเนินงานขับเคลื่อนนวัตกรรมภาครัฐสมัยรัฐบาลโนห์ มูฮยอน

แผนดำเนินการ	ภารกิจ
การปฏิรูปการบริหารงาน (๒๒ ก.ค. ๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑ สร้างระบบบริหารจัดการที่เน้นประสิทธิภาพ</li> <li>๑ ปรับโครงสร้างกลไกและองค์กรภาครัฐ</li> <li>๑ ปรับปรุงระบบบริหารการให้บริการ</li> </ul>
การปฏิรูปบุคลากร (๙ เม.ย. ๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑ บูรณาการศักยภาพบุคลากรของชาติและกระจายอำนาจให้ปฏิบัติงาน     อย่างเป็นเอกภาพ</li> <li>๑ สร้างระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบยืดหยุ่น</li> <li>๑ สร้างระบบการสอบคัดเลือกบุคลากรอย่างโปร่งใสและยุติธรรม</li> </ul>
การกระจายอำนาจ (๔ ก.ค. ๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑ เสริมสร้างรากฐานของการกระจายอำนาจ</li> <li>๑ โอนอำนาจส่วนกลางไปยังท้องถิ่น</li> <li>๑ ปรับปรุงระบบการศึกษาในท้องถิ่น</li> </ul>
การปฏิรูประบบภาษีอากร (๒๙ ก.ค. ๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑ โอนอำนาจหน้าที่และแหล่งรายได้ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น</li> <li>๑ ปรับระบบการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น</li> <li>๑ ขยายขอบเขตความเป็นอิสระของการบริหารงบประมาณในท้องถิ่น</li> </ul>
รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (๑๔ ส.ค. ๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑ สร้างระบบบริหารจัดการทางอิเล็กทรอนิกส์</li> <li>๑ ขยายการใช้ข้อมูลการบริหารร่วมกัน</li> <li>๑ ทบทวนและปรับรูปแบบการทำงานที่มุ่งเน้นการให้บริการ</li> </ul>

ที่มาข้อมูล: กระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยสาธารณรัฐเกาหลี ๒๕๕๘

การผลักดันนวัตกรรมภาครัฐในสมัยรัฐบาลโนห์ มูฮยอน ในช่วงแรก มีการแต่งตั้งให้กำหนดบทบาทหน้าที่การทำงานของคณะกรรมการนวัตกรรมภาครัฐและการกระจายอำนาจ และสำนักงานเลขานุการประจำทำเนียบประธานาธิบดีโดยคณะกรรมการนวัตกรรมภาครัฐฯ ประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน ๕ ชุด ที่รับผิดชอบการปฏิรูปการบริหารงาน การปฏิรูปงานบุคคล การกระจายอำนาจ ระบบภาษีอากร และรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หลังปี ๒๕๕๘ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมนวัตกรรมรัฐบาล สำนักงานบริหารนวัตกรรม สำนักงานนวัตกรรมภาครัฐสังกัดกระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย รวมถึงมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านนวัตกรรมภาครัฐทั้งในหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อผลักดันนวัตกรรมของรัฐบาลทั้งสิ้น ๔ ด้านหลัก ๑๐ ด้านย่อย มีทั้งหมด ๓๑ ภารกิจ ได้แก่

๑. ปรับแนวคิดการทำงาน เช่น มุ่งสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทุกภาคส่วน ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้อย่างสะดวก และปรับปรุงระบบการให้บริการ

๒. ปรับการให้บริการ เช่น ยกกระตือรือร้นบริการเชื่อมโยงข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตทั้งระบบ ทั้งการรับเรื่อง แจ้งเรื่อง การจัดการความปลอดภัย ระบบภาษี งานสวัสดิการ อาหาร ยารักษาโรค และการ จัดหางาน

๓. ทรัพยากรสารสนเทศ เช่น กำหนดมาตรฐานและบูรณาการข้อมูลสารสนเทศ และมีระบบ รักษาความปลอดภัยข้อมูล

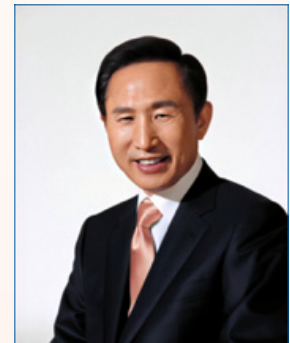
๔. กฎหมาย เช่น จัดทำกฎหมายรองรับการใช้งานรัฐบาลดิจิทัล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ความปลอดภัย

นอกจากนั้น ยังเน้นการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และปฏิรูปงานบริการให้ดีขึ้น มีเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกัน รวมถึงมีช่องทางการ รับเรื่องหรือแจ้งเรื่องร้องทุกข์ความเดือดร้อนไปยังหน่วยงานภาครัฐอย่างกว้างขวาง ทำให้รัฐบาลโน้ต มูฮยอน ประสบความสำเร็จอย่างชัดเจนจากนวัตกรรมรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จึงได้รับการประเมินว่าแนวนโยบายที่ กำหนดขึ้นนั้น นำไปสู่การสร้างระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ดีที่สุดของโลกบนโครงสร้างพื้นฐานที่ถูกสร้างขึ้น ในเวลานั้น ซึ่งมีการจัดทำระบบการบริหารจัดการทางธุรกรรมของภาครัฐและเป็นรากฐานหรือหมุดหมายสำคัญ ที่วางไว้สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

### ๓.๒ รัฐบาลอี มยองบัก

นวัตกรรมภาครัฐสมัยรัฐบาลอี มยองบัก มุ่งเน้นไปที่การทำให้ รัฐบาลเป็นองค์กรขนาดเล็กกะทัดรัดแต่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นรัฐบาลที่รับใช้ประชาชน จึงได้มีการปรับโครงสร้างองค์กร และไม่จัดตั้ง หน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านนวัตกรรมแยกออกมาต่างหาก

บทบาทสำคัญของรัฐบาลมีการปรับปรุงและบูรณาการการ ทำงานของรัฐบาล พร้อมกับผลักดันให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่ม แผนดำเนินการปรับโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่ภายใต้การนำของคณะ กรรมการถ่ายโอนอำนาจของผู้นำประเทศคนใหม่ ต่อมาภายหลังเข้ารับ ตำแหน่งอย่างเป็นทางการในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เป็นต้นมา จึงปรับ



(ผู้นำคนที่ ๑๗: ๒๕๕๑-๒๕๕๖)

โครงสร้างเป็นองค์กรขนาดเล็กที่เน้นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำงานระหว่างกระทรวงเพื่อแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ มีการควบรวมหรือยุบเลิกหน่วยงานส่วนกลางไป ๑๑ หน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวง สำนักงาน กรม กอง สำนัก และคณะทำงาน เช่น *สำนักงานเลขานุการ ประจำประธานาธิบดีกับสำนักรักษาความปลอดภัย* ควบรวมเป็นสำนักงานประจำประธานาธิบดี *สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรีกับสำนักประสานงานคณะรัฐมนตรี* ควบรวมเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี *กระทรวงวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม* กับ *กระทรวงศึกษาธิการและทรัพยากรมนุษย์* ควบรวมเป็นกระทรวง ศึกษาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม เป็นต้น อีกทั้งแนวนโยบายนวัตกรรมภาครัฐที่มุ่งใช้เทคโนโลยี สารสนเทศในสมัยรัฐบาลอี มยองบัก ได้ยุบกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และแก้ไข

กฎหมายส่งเสริมข้อมูลสารสนเทศเป็นกฎหมายข้อมูลสารสนเทศแห่งชาติ พร้อมจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์สารสนเทศแห่งชาติขึ้น โดยรัฐบาลมีการสร้างระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคอย่างต่อเนื่องหน่วยงานแต่ละแห่งมีการบริหารจัดการข้อมูลและสามารถใช้ข้อมูลร่วมกันได้ ทำให้ข้อมูลเกิดความแม่นยำและช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายลง ต่อมาจึงผลักดันและดำเนินนโยบายตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการสร้างรัฐบาลดิจิทัลขึ้น ได้แก่

๑. ริเริ่มนโยบายอำนาจละมุน (Soft Power) เช่น จัดทำ เปิดเผย และเป็นเจ้าของร่วมกันเพื่อใช้ข้อมูลและสร้างสรรค์ความรู้ สร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านองค์ความรู้ของชาติ และปรับระบบนิเวศน์ใหม่ที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน ที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒. บูรณาการโครงสร้างดิจิทัล เช่น พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชื่อมโยงเครือข่ายของประเทศ สร้างและพัฒนานวัตกรรม

๓. ข้อมูลมีความน่าเชื่อถือ เช่น เน้นความปลอดภัยบนโลกไซเบอร์ ลดช่องว่างทางดิจิทัล โดยเฉพาะในกลุ่มเปราะบาง (Vulnerable groups) สร้างสังคมให้เกิดความปลอดภัย และสามารถรับมือกับสถานการณ์วิกฤติ หรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้

๔. ภาครัฐมีความรู้และทำงานได้ดี เช่น สร้างระบบการบริหารจัดการงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างการบริการที่อำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแก่ประชาชน และเน้นการพัฒนาข้อมูล ที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

๕. ประชาชนอยู่ได้อย่างมีความสุขบนโลกดิจิทัล เช่น สร้างเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างยั่งยืน ระบบสวัสดิการสังคมที่ยึดโยงกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เปิดเผยและบูรณาการข้อมูลด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม

### ๓.๓ รัฐบาลพัค กึน-ฮเย

การบริหารงานในสมัยรัฐบาลพัค กึน-ฮเย<sup>๔</sup> ได้ผลักดันนวัตกรรมภาครัฐที่เปลี่ยนจากรูปแบบการบริหารงานแบบเดิมเป็นการให้บริการผ่านทางเว็บไซต์เดียวและประชาชนสามารถได้รับบริการในทันที โดยมีการตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการเป็นรัฐบาล ๓.๐ การดำเนินงานของรัฐบาลมุ่งไปสู่ความพยายามในการให้บริการประชาชนเพื่อทำให้ประเทศเกิดความผาสุก



(ผู้นำคนที่ ๑๘: ๒๕๕๖-๒๕๖๐)

<sup>๔</sup> ช่วงปลายสมัย สภาผู้แทนราษฎรมีมติเสียงส่วนใหญ่ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และศาลรัฐธรรมนูญมีคำตัดสินรับรองตามมติสภาผู้แทนราษฎรให้พ้นจากตำแหน่งไปเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ และต่อมาถูกดำเนินคดีตามกฎหมายจนต้องโทษจำคุก นับเป็นผู้นำประเทศคนที่ ๓ ต่อจากพลเอกชอนดุษวาน และพลเอกโนห์ แทอู ที่ต้องเข้าไปอยู่ในเรือนจำ จนกระทั่งได้รับการปล่อยตัวกลับคืนสู่อิสรภาพอีกครั้งในเดือนธันวาคม ๒๕๖๔ ช่วงปลายสมัยรัฐบาลมุน แจอิน

มีคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนเข้ามาสนับสนุนการทำงานอยู่ภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีด้วย วิสัยทัศน์เพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่เชื่อถือได้ และเป็นยุคสมัยแห่งความสุขของประชาชน มีการกำหนด ค่านิยมหลัก ๔ ประการ คือ การเปิดเผย การแบ่งปัน การสื่อสาร และความร่วมมือ เช่น การเปิดเผยและแบ่งปัน ข้อมูลสาธารณะ ลดช่องว่างการทำงานระหว่างกระทรวง มีการสื่อสารและสร้างความร่วมมือ รวมถึงมีการ ปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐ จำนวน ๕๐ หน่วยงาน และดำเนินยุทธศาสตร์หลัก ๓ ด้าน ได้แก่

๑. รัฐบาลที่โปร่งใส เช่น หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะตามสิทธิที่ประชาชน พึงได้รับ โดยมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมสร้างระบบรองรับข้อมูลที่เป็นเอกสารต้นฉบับเพื่อนำ มาเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมมีแผนดำเนินงานโดยคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน

๒. รัฐบาลมีความสามารถในการทำงาน เช่น สร้างระบบส่งเสริมความร่วมมือและการสื่อสาร ที่สอดคล้องกับการบริหารกิจการบ้านเมือง สร้างรัฐบาลดิจิทัลที่สามารถใช้บริการผ่านอุปกรณ์พกพา มีการ ใช้งานทางอุปกรณ์ต่างๆ (Hardware) และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ (Software) เพื่อส่งมอบบริการผ่านเครือข่าย (Cloud Computing) มีรูปแบบการประชุมผ่านหน้าจอแสดงผล และมีแหล่งข้อมูลขนาดใหญ่ที่ผ่านการเก็บ รวบรวมจากหลากหลายสิ่ง

๓. รัฐบาลที่มุ่งให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับ ความ ต้องการของประชาชนเป็นหลัก มีช่องทางการติดต่อทำธุรกรรมหรือแจ้งเรื่องตลอด ๒๔ ชั่วโมง มีช่องทางให้ บริการชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในประเทศ มีรูปแบบการให้บริการครบจบในที่เดียว รวมถึงมีรูปแบบการ ให้บริการข้อมูลสำหรับกลุ่มเปราะบางทางสังคมด้วย

### ๓.๔ รัฐบาลมุน แจอึน

รัฐบาลมุน แจอึน ได้กำหนดวิสัยทัศน์มุ่งสู่การเป็นรัฐบาล ที่ประชาชนเป็นเจ้าของ ในเดือนมีนาคม ๒๕๖๑ มีการจัดทำและ ประกาศแผนส่งเสริมนวัตกรรมภาครัฐอย่างครอบคลุมร่วมกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้การดำเนินงานเกิดผลเป็นรูปธรรมจึงได้กำหนด กลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ ๓ ประการ คือ การมุ่งเน้นคุณค่าทาง สังคม ความร่วมมือและการมีส่วนร่วม และรัฐบาลที่เชื่อถือได้

การมุ่งให้ความสำคัญกับนโยบายและแหล่งรายได้เป็น ประการแรกเพื่อส่งเสริมผลประโยชน์แก่ประชาชนและร่วมกันพัฒนา

ชุมชน โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอ และตัดสินใจในนโยบาย การประเมินผล นโยบายได้โดยตรงเพื่อให้รัฐบาลเป็นที่ไว้วางใจแก่ประชาชนได้ จึงเห็นได้ว่าการผลักดันนวัตกรรมภาครัฐ ที่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีมาเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ จนกระทั่งกลายเป็นรัฐบาลดิจิทัลได้ในทุกมิติ



(ผู้นำคนที่ ๑๙: ๒๕๖๐-๒๕๖๕)

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบแผนดำเนินงานขับเคลื่อนนวัตกรรมของแต่ละรัฐบาล

	รัฐบาลโนห์ มูฮยอน ๒๕๔๖-๒๕๕๑	รัฐบาลอี มยองบัก ๒๕๕๑-๒๕๕๖	รัฐบาลพัค กึน-ฮเย ๒๕๕๖-๒๕๖๐	รัฐบาลมุน แจอิน ๒๕๖๐-๒๕๖๕
วิสัยทัศน์	รัฐบาลที่ทำงานดี มี ความโปร่งใส และรับผิดชอบ ต่อประชาชน	รัฐบาลที่รับใช้ประชาชน	รัฐบาลที่เชื่อถือได้ เป็น ประเทศที่ประชาชน ผาสุก	รัฐบาลที่ประชาชน เป็นเจ้าของ
เป้าหมายและ ยุทธศาสตร์	การบริหารจัดการที่มี ประสิทธิภาพ ภาครัฐที่ ให้บริการ การบริหาร จัดการอย่างโปร่งใส การ บริหารจัดการร่วมกัน และการบริหารจัดการที่ มีการกระจายอำนาจ	แปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปรับ โครงสร้างภาครัฐให้ ก้าวหน้า ปรับปรุงการ ให้บริการประชาชน	ค่านิยม ๔ อย่าง คือ การเปิดเผย การ แบ่งปัน การสื่อสาร และความร่วมมือ ยุทธศาสตร์ ๓ ด้าน คือ รัฐบาลที่โปร่งใส รัฐบาลที่มีความ สามารถในการทำงาน และรัฐบาลที่มุ่งให้ บริการประชาชน	เป้าหมาย หน่วยงาน ภาครัฐมีความน่าเชื่อ ถือและประชาชนมี ส่วนร่วม ยุทธศาสตร์ ๓ ด้าน คือ การมุ่งเน้น คุณค่าทางสังคม ความ ร่วมมือ/มีส่วนร่วม และรัฐบาลที่เชื่อถือได้
คณะทำงาน	คณะกรรมการนวัตกรรม ภาครัฐและการกระจาย อำนาจ ภายใต้คำสั่ง ประธานาธิบดี	ไม่มีการจัดตั้ง	คณะกรรมการขับเคลื่อน รัฐบาล ๓.๐ ภายใต้สังกัดนายกรัฐมนตรี	คณะทำงานขับเคลื่อน นวัตกรรม สังกัด กระทรวง มหาดไทย
หน่วยงานเจ้าภาพ	- สำนักเลขานุการการ บริหารงานนวัตกรรม ทำเนียบประธานาธิบดี - สำนักการจัดการ นวัตกรรม กระทรวง มหาดไทย	สำนักบริหารองค์กร กระทรวงมหาดไทย จัด ตั้งคณะทำงานเฉพาะ ขึ้นมาเพื่อใช้ระบบฐาน ข้อมูลร่วมกันและมีช่อง ทางการแจ้งเรื่อง	- สำนักงานเลขานุการ ทำเนียบประธานาธิบดี - สำนักพัฒนารัฐบาล ดิจิทัลกระทรวง มหาดไทย	- สำนักเลขานุการ ภาคประชาสังคม ทำเนียบประธานาธิบดี - สำนักการจัดการ นวัตกรรม กระทรวง มหาดไทย
ผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ	- โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ การประเมินผลงาน โครงสร้างพื้นฐานการ บริหารงานได้รับการ ปรับปรุง - จัดทำ และยกระดับ ระบบบริหารงานภาครัฐ และปรับเปลี่ยน วัฒนธรรม แนวคิดงาน ให้บริการดีขึ้น	ควบรวม และยุบเลิก หน่วยงาน พร้อม แปรรูปรัฐวิสาหกิจ เน้นประสิทธิภาพ การทำงาน	- หน่วยงานภาครัฐ เปิดเผย และประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูล สาธารณะได้ - มีระบบที่เหมาะสม กับงานบริการเกิด ความสะดวก รวดเร็ว	ขยายขอบเขตให้ ประชาชนมีส่วนร่วม กับการตัดสินใจใน การกำหนดนโยบาย การใช้งบประมาณ สวัสดิการสังคมที่ เหมาะสม และการ ทำธุรกรรม โดยมุ่ง ไปสู่การให้บริการ แบบรัฐบาลดิจิทัล ที่ สอดคล้องกับการ นโยบายการพัฒนาที่ ยั่งยืน

ที่มาข้อมูล: กระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยสาธารณรัฐเกาหลี ๒๕๖๔

สำหรับรัฐบาลยุน ซอกยอล<sup>๕</sup> ผู้นำคนที่ ๒๐ ของประเทศ ที่ได้รับเลือกตั้งไปเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๖๕ และเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ต่อจากรัฐบาลมุน แจอิน มีนโยบายที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันที่จะผลักดันและสานต่อนโยบายการทำงานเป็นรัฐบาลแพลตฟอร์มดิจิทัลให้สำเร็จในการบริหารราชการแผ่นดินในอีกเวลา ๕ ปีข้างหน้า และนับเป็น ๑ ใน ๑๐ ของนโยบายหลักในการหาเสียงรับเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยมีแนวทางปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบในการส่งเสริมอุตสาหกรรม การพัฒนาทรัพยากรบุคคล รวมทั้งนโยบายการสร้างอาชีพที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล

## ๔. แนวทางขับเคลื่อนและปัจจัยความสำเร็จ

แนวทางขับเคลื่อนและปัจจัยความสำเร็จ ตามรายงานการสำรวจการจัดอันดับดัชนีการมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชน (e-Participation Index: EPI) และดัชนีรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Development) ที่จัดทำโดยองค์การสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสำรวจประเมินความพร้อมของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๑๙๓ ประเทศ ทั่วโลก เพื่อต้องการสะท้อนถึงความสามารถของภาครัฐในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน โดยผลการสำรวจดัชนีประจำปี ๒๕๖๓ พบว่า ประเทศเกาหลีใต้ถูกจัดให้อยู่ในอันดับ ๑ และ ๒ ของโลก ตามลำดับ จึงนับว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดแนวทางดำเนินงานด้านเทคโนโลยีไว้อย่างชัดเจนจนกระทั่งประสบผลสำเร็จอยู่ในอันดับต้นของโลกดังกล่าว หากพิจารณาเฉพาะด้านการให้บริการแล้ว เกาหลีใต้มีการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเป็นผู้นำด้านการให้บริการออนไลน์ของโลก ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินตามแผนแม่บทที่มุ่งหวังให้ภาครัฐใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างระบบนิเวศใหม่ที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อสอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และนวัตกรรมข้อมูลในการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐที่เน้นการตอบสนองความต้องการประชาชนเป็นหลัก รวมถึงดำเนินการจัดทำกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ เพื่อนำไปสู่รัฐบาลดิจิทัลได้อย่างสำเร็จ

<sup>๕</sup> นายยุน ซอกยอล วัย ๖๑ ปี จากพรรคพลังประชาชน (People Power Party) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวน ๑๖.๓๔ ล้านเสียง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๘.๕๖ เฉือนเอาชนะนายอี แจมยอง ผู้สมัครพรรคประชาธิปไตยเกาหลี (Democratic Party of Korea) ที่ได้คะแนนเสียงร้อยละ ๔๗.๘๐ หรือมีคะแนนมากกว่าเพียง ๒.๖ แสนคะแนน ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีมาจากการเสนอชื่อของพรรคและผ่านการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) จากสมาชิกพรรค นายยุนฯ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล ก่อนเข้าสู่เส้นทางทางการเมืองมีประวัติการทำงานในตำแหน่งอัยการสูงสุด และอยู่ในตำแหน่งผู้นำประเทศเป็นเวลา ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕

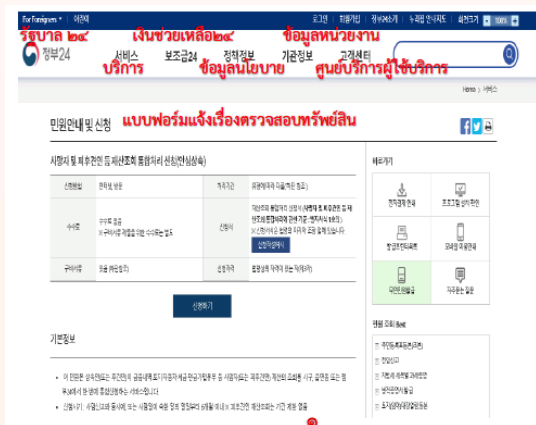
### ๔.๑ มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน

- กระบวนการจัดการงานทางอิเล็กทรอนิกส์ในหน่วยงานภาครัฐนั้นว่ามีความสมบูรณ์ เช่น บุคลากรก็งบประมาณ และเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น
- การบริหารจัดการ การชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การนำเข้าข้อมูล ระบบการแจ้งและ ;จัดส่งเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์มีความสมบูรณ์

โดยหน่วยงานภาครัฐมีระบบฐานข้อมูลสำคัญในการบริหารงานและสามารถให้บริการทางระบบออนไลน์ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ข้อมูลด้านอสังหาริมทรัพย์ ที่อยู่อาศัย และยานพาหนะ เป็นต้น

- มีระบบให้บริการแจ้งเตือนล่วงหน้าและแจ้งข้อมูลเพิ่มเติมในกระบวนการชำระภาษีประจำปี ที่สอดคล้องตามข้อมูลที่มีอยู่ในระบบฐานข้อมูลของกรมสรรพากร จึงทำให้การชำระภาษีประจำปีของผู้มีรายได้เกิดความสะดวก

- มีระบบการตรวจสอบทรัพย์สินมรดกแบบบูรณาการผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีขั้นตอนเบ็ดเสร็จที่เดียว (One stop Service) ผู้ใช้บริการสามารถเข้าไปกรอกข้อมูลในระบบเพื่อทำการติดต่อแจ้งหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการตรวจสอบและแจ้งยืนยันข้อมูลกลับมา โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยตัวเอง



ภาพแสดงตัวอย่างช่องทางให้บริการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เว็บไซต์ของกระทรวงมหาดไทย

ที่มาภาพ: กระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัยสาธารณรัฐเกาหลี: <https://www.gov.kr/main>

นอกจากนั้น มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบให้หน่วยงานภาครัฐเปิดเผยข้อมูล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลและนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว



แผนภาพแสดงความเชื่อมโยงการทำงานในการขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลเกาหลีใต้

ตามภาพเห็นถึงกระบวนการที่ศูนย์สำคัญการดำเนินงานขับเคลื่อนเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่นับเป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จของเกาหลีใต้ เริ่มจากบทบาทภาวะผู้นำรัฐบาลที่มีนโยบายและวิสัยทัศน์การทำงานที่ประกาศออกมา ซึ่งแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยจะมีเนื้อหาสาระตรงไปตรงมาว่าได้กำหนดเรื่องดังกล่าวให้เป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญของการบริหารประเทศไว้อย่างชัดเจนที่ต้องการวางเป้าหมายพัฒนาระบบฐานข้อมูลในประเทศ เพื่อมุ่งสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) รัฐบาลอัจฉริยะ (Smart Government) และรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) จนกระทั่งสามารถพัฒนารูปแบบการบริการภาครัฐผ่านอุปกรณ์พกพา (m-Government) ในขณะเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐมีการปรับแนวคิดและทัศนคติในการทำงานที่เน้นบริการประชาชนให้เกิดความสะดวกสบาย ลดขั้นตอน และภาระประชาชน พร้อมยกระดับมาตรฐานการทำงาน จึงเห็นได้ว่าเรื่องนี้ถือเป็นวาระสำคัญของผู้นำประเทศแต่ละคนที่ถูกประกาศไว้ ดังนั้น เมื่อผู้นำรัฐบาลมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนตั้งแต่แรกที่ต้องการนำนโยบายไปใช้ปฏิบัติให้บังเกิดผลเป็นที่ประจักษ์ชัด แนวนโยบายสำคัญจึงถูกส่งต่อเพื่อนำไปขับเคลื่อนให้ปฏิบัติยังหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง รวมถึงหน่วยงานที่สนับสนุนเชิงเทคนิคที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยประสานการทำงานในกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการร่วมกันทำให้การทำงานประสบผลสำเร็จ

ทั้งนี้ หน่วยงานระดับกระทรวงมีการจัดวางระบบฐานข้อมูลสารสนเทศไว้รองรับ โดยมีกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามแผนแม่บทของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่วางไว้ในการสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงาน และยกระดับมาตรฐานงานบริการผ่านระบบออนไลน์ ในขณะที่หน่วยงานด้านเทคนิคจะเข้ามาอำนวยความสะดวก



และวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์หรือรัฐบาลอัจฉริยะ มีส่วนช่วยในการสนับสนุน ปรับปรุง แก้ไข พัฒนาข้อมูลสารสนเทศ หรือสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการดำเนินธุรกรรมของหน่วยงานภาครัฐให้ ลุล่วง

#### ๔.๒ มีแผนดำเนินงานชัดเจน

เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีการปรับกระบวนการทัศนการทำงานที่มุ่งไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เน้นให้บริการประชาชน มีความพร้อมสำหรับจัดระบบข้อมูลสารสนเทศที่สามารถตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในด้านเทคโนโลยีนวัตกรรมได้อย่างรวดเร็ว โดยกำหนดแผนดำเนินการไว้สรุป ได้ดังนี้

#### ตารางที่ ๓ แสดงช่วงเวลาการดำเนินนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล

ปี พ.ศ.	การดำเนินงาน
๒๕๓๘- ๒๕๔๘	จัดทำระบบฐานข้อมูลและการสื่อสารความเร็วสูงรองรับการปฏิวัติอุตสาหกรรม
๒๕๔๑	หน่วยงานภาครัฐเริ่มต้นให้บริการประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ (www.egov.go.kr)
๒๕๔๔	ผลักดันการดำเนินงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ใน ๑๑ เรื่อง เช่น ภาครัฐเพื่อประชาชน (G4C) กิจกรรม การซื้อขายบนโลกออนไลน์ บริการชำระภาษีผ่านเครือข่ายสารสนเทศ (Home Tax Service)
๒๕๔๖	ผลักดันแผนปฏิบัติการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ๓๑ ด้าน เช่น การเงินการคลัง บุคลากร กระบวนการงานยุติธรรม
๒๕๕๐	หน่วยงานส่วนกลางบูรณาการระบบฐานข้อมูลร่วมกัน
๒๕๕๔	ประกาศแผนผลักดันเป็นรัฐบาลอัจฉริยะ และจัดทำกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
๒๕๕๙	ประกาศใช้แผนแม่บท (Mater Plan ๒๐๒๐) รัฐบาลอัจฉริยะ รัฐบาลดิจิทัล

อย่างไรก็ตาม ในช่วงคริสต์ทศวรรษ ๑๙๘๐ อุตสาหกรรมเกาหลีใต้เริ่มผลิตอุปกรณ์ชิ้นส่วน อิเล็กทรอนิกส์ (Semiconductor) โทรศัพท์ และคอมพิวเตอร์แบบตั้งโต๊ะ ต่อมาในทศวรรษ ๙๐ เริ่มพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงเพื่อรองรับการใช้งานของประชาชน รวมถึงผลิตอุปกรณ์โทรศัพท์แบบพกพา และอุปกรณ์จอภาพแสดงผล จนกระทั่งต่อมา มีการวางระบบเชื่อมโยงเครือข่ายอินเทอร์เน็ตจนนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมใหม่ ๆ และสามารถขยายอุตสาหกรรมเข้าสู่ตลาดต่างประเทศได้สำเร็จ

ในขณะเดียวกัน บทบาทฝ่ายนิติบัญญัติ นับว่ามีความสำคัญอย่างมาก โดยล่าสุด เมื่อรัฐบาล มุน แจอิน ได้ประกาศแผนเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจแบบใหม่ (Korean New Deal) ไปเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๓ เพื่อฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งประกอบด้วย ๓ นโยบายหลัก คือ การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัล การสนับสนุนอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการจ้างงานและมีสวัสดิการสังคม เพื่อความมั่นคงของมนุษย์ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างรับลูกพยายามจัดทำกฎหมายออกมารองรับ

ต่อนโยบายและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นในระยะเวลานี้ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม การค้า และการลงทุน จะมีการกำหนดกฎหมายออกมาเพื่อส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงดิจิทัลอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจแบบใหม่ และสนับสนุนการฟื้นฟูเศรษฐกิจท่ามกลาง การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ ๔ เป็นการช่วยเอื้อให้เกิดการส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจ และการเติบโตของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือธุรกิจเกิดใหม่อีกมากมายในอนาคต

### ๔.๓ มีเป้าหมายการลงทุนชัดเจนและต่อเนื่อง

นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐบาลเกาหลีได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์และ เป้าหมายในการใช้ทรัพยากรและทุ่มเทงบประมาณลงทุนในด้านเทคโนโลยีอย่างเต็มกำลังเพื่อผลักดัน นโยบายให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เน้นลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศความเร็วสูงทำให้เกิดการติดต่อ สื่อสารได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ส่งผลไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งรัฐบาลในแต่ละยุคให้ความสำคัญกับ นโยบายส่งเสริมการพัฒนาาระบบสารสนเทศอย่างต่อเนื่องและชัดเจน เช่น รัฐบาลคิม แดจุง กำหนด ภารกิจไว้ ๑๑ ประเด็น รัฐบาลโนห์ มูฮยอน กำหนดแผนขับเคลื่อนไว้ ๓๑ ด้าน รัฐบาลอี มยองบัก ประกาศ ให้เป็นประเทศชั้นนำระดับโลก และรัฐบาลพัก กีน-ฮย ตั้งเป้าเป็นรัฐบาล ๓.๐ พร้อมทั้งสนับสนุนด้านการ ลงทุนอย่างเต็มที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำและแก้ไขปัญหาการเข้าถึง ข้อมูล การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงผลักดันและส่งเสริมโครงการด้านสารสนเทศอย่างหลากหลาย

## ๕. ทิศทางการทำงานของรัฐบาลดิจิทัล

แผนการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลของเกาหลีได้มีทิศทางเพื่อก้าวไปสู่อนาคตอย่างมั่นคง สามารถเห็นได้ว่าผู้นำรัฐบาลในแต่ละยุคต่างเล็งเห็นความสำคัญของการบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศ และฐานข้อมูลที่ดีเก็บเอาไว้เพื่อนำไปใช้สู่การแก้ไขปัญหาการทำงานเชิงนโยบายและงานบริการสาธารณะ ให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการคิดค้นนวัตกรรมใหม่เพื่อให้เกิดการบริการประชาชนอย่างสร้างสรรค์ ช่วยยกระดับ มาตรฐานการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกัน หน่วยงานทั้งระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึง องค์กรภาคเอกชน ต่างร่วมมือกันขับเคลื่อนนโยบายการทำงานอย่างจริงจัง เพื่อต้องการตอบสนองความต้องการประชาชนและส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงาน เกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และสร้างความเชื่อมั่นในการทำงานของภาครัฐในดียิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลท่ามกลางการปรับตัวของสังคมในยุคการปฏิวัติ อุตสาหกรรมครั้งที่ ๔ ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ยิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงความต้องการประชาชนและเกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หน่วยงานภาครัฐจึง จำเป็นต้องกำหนดแนวทางการรับมือกับวิกฤติที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ด้วยเครื่องมือและเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สามารถตอบสนองการใช้งานของประชาชนได้อย่างทันที่ และมีการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลและ ปรับรูปแบบกระบวนการทำงานอย่างบูรณาการ

### ๕.๑ ภาครัฐปรับตัว และประชาชนมีส่วนร่วม

ในยุคแห่งการปรับปรุงคุณภาพงานบริการประชาชนผ่านการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศนั้น ประการแรกคือ การจำแนกสภาพปัญหาที่สังคมเรียกร้องและสิ่งที่ประชาชนต้องการอย่างถูกต้อง โดยต้องมีการสะท้อนปัญหาจากล่างขึ้นบนเพื่อให้สามารถชี้หรือระบุปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน แม้ในช่วงต้นของนโยบายในอดีตจะเน้นสร้างหรือปรับกระบวนการทำงานภายในองค์กรเป็นหลัก และการดำเนินการส่วนใหญ่เป็นลักษณะรูปแบบการบังคับบัญชาหรือสั่งการจากบนลงล่าง มากกว่าการเสริมสร้างความเห็นร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน จึงทำให้เกิดการรับรู้ข้อมูลเฉพาะภายในองค์กร และเกิดประโยชน์ต่อการประเมินผลการทำงานในลักษณะเชิงบวก แต่การรับรู้หรือการสะท้อนความรู้สึคนึกคิดจากภาคประชาชนยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ทำให้นวัตกรรมในบางหน่วยงานต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมจากคนในองค์กร และความใส่ใจเริ่มเสื่อมถอยไปตามกาลเวลา ในขณะที่ภาวะการคิดค้นกลยุทธ์ด้านนวัตกรรมใหม่ ๆ ถูกกำหนดให้มีการนำเสนอเป็นประจำทุกปี ทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐเกิดความเหนียวแน่นกับนวัตกรรม จนเกิดแรงต่อต้านกับสิ่งเหล่านั้นในที่สุด ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดปรับเปลี่ยนวิธีการให้เกิดความเป็นอิสระและมีส่วนร่วมที่เกิดจากภายในไปสู่การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น รับทราบสภาพปัญหาความต้องการจากประชาชนตั้งแต่ขั้นตอนแรกของการพัฒนาเทคโนโลยีภาครัฐ เพื่อชี้ประเด็นปัญหาความต้องการที่แท้จริงให้ชัดเจนและสอดคล้องกับการบริหารงาน

### ๕.๒ องค์กรมีความยืดหยุ่น

ที่ผ่านมา แนวทางขับเคลื่อนรัฐบาลดิจิทัลพบว่าองค์กรภาครัฐส่วนใหญ่ยังคงให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงโครงสร้างทางกายภาพ ทั้งการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือการควบรวมหน่วยงาน แต่จากการประสบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ทำให้ประเมินได้ว่าปัญหาสังคมในอนาคตอาจเป็นวิกฤติที่มีความไม่แน่นอนและความท้าทายสูงที่หน่วยงานรัฐจะต้องเผชิญกับสิ่งเหล่านั้นได้ ในขณะที่หน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ยังคงมีข้อจำกัดในการตอบสนองได้อย่างรวดเร็ว ขาดความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคแห่งความไม่แน่นอน องค์กรยังคงยึดถือแนวทางปฏิบัติงานตามสถานะลำดับขั้นหรือสายงานบังคับบัญชา จึงส่งผลต่อความสามารถในการตอบสนองความต้องการจากการตัดสินใจที่ล่าช้า ทำให้มีผลโดยตรงต่อความร่วมมือในการทำงาน และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือกระทรวง ยังคงมีความยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้น เพื่อนำไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องจำแนกประเภทองค์กรที่กำกับดูแลเชิงนโยบาย และภารกิจด้านการลงทุนที่จำเป็นต้องมีการปรับตัวเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นในเชิงปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เช่น กระทรวงมหาดไทยและความปลอดภัย และกระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง ได้สร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลมาใช้งานเมื่อปี ๒๕๖๒ โดยร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สถาบันพัฒนาเกาหลี (Korea Development Institute) สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Public Administration) สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งเกาหลี (Science & Technology Policy Institute) และสถาบันนโยบายข้อมูลสารสนเทศ (Korea Information Society

Development Institute) รวมถึงหน่วยงานอื่น จึงเห็นได้ชัดว่าหน่วยงานภาครัฐของเกาหลีมีความกระตือรือร้นที่จะสร้างความร่วมมืออย่างจริงจังกับสถาบันทางวิชาการหลายแห่งของประเทศในการแสวงหาแนวทางการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายที่ซับซ้อนโดยใช้หลักวิชาความรู้และภาคีองค์กรความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเกิดประสิทธิภาพและมีการทบทวนยุทธศาสตร์ระดับความสามารถ ตลอดจนปรับปรุงการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

### ๕.๓ การปรับตัวไปสู่ยุคดิจิทัล

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐของเกาหลีมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่โลกดิจิทัลได้อย่างรวดเร็ว หน่วยงานรัฐจัดการประเมิน การคาดการณ์ และการวิเคราะห์โดยใช้ฐานข้อมูลมาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงาน และมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้สอดคล้องตามสถานการณ์ที่เป็นวิกฤติและความท้าทายทางสังคมใหม่ ๆ ในโลกอนาคต รวมถึงมีวิธีการทำงาน และการให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม โดยต้องอาศัยความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งการรวบรวมข้อมูล การแบ่งปันแลกเปลี่ยน และการใช้ข้อมูลนำมาวิเคราะห์ คาดการณ์ เพื่อเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เข้าสู่ยุคดิจิทัล จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล

ความจริงแล้ว การใช้เทคโนโลยีมาประยุกต์ให้บริการประชาชนได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาลโนห์ มูฮยอน ทำให้งานบริการเกิดความสะดวกและความพึงพอใจในการใช้งานในห้วงระยะเวลาต่อมา ทั้งระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการทำธุรกรรมตลอด ๒๔ ชั่วโมง ระบบข้อมูลงบประมาณแห่งชาติ (dBrain) โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ มีบริการแจ้งข้อมูลสำหรับชื้อหน้ากากอนามัยในสถานที่จัดจำหน่าย แจ้งเตือนจำนวนผู้ติดเชื้อในแต่ละพื้นที่ แจ้งข้อมูลการฉีดวัคซีน และการออกเอกสารรับรองการได้รับวัคซีนแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ประชาชนสามารถรับบริการได้อย่างสะดวก แต่อย่างไรก็ตาม มีประชาชนจำนวนหนึ่งยังมีปัญหาในการเข้าถึงข้อมูล การให้บริการหรือไม่สามารถสืบหาข้อมูลได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนมาตรการและประชาสัมพันธ์การบริการที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความสะดวกในการใช้งานของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

## unสรุป

นโยบายการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลของเกาหลีใต้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้นำประเทศแต่ละคนต่างเห็นความสำคัญกับเรื่องการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ นวัตกรรม เชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลเพื่อมุ่งปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐและเน้นการให้บริการประชาชนเป็นหลัก ต่างผลักดันแนวทางส่งเสริมเทคโนโลยีสารสนเทศตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่แม้อาจมีแนวนโยบายหรือการปฏิบัติที่ต่างกันอยู่บ้าง แต่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายสอดคล้องตรงกันคือ การตอบสนองความต้องการประชาชนตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง และบริหารจัดการงานบริการประชาชนอย่างมีคุณภาพ โดยสมัยรัฐบาลโนห์ มูฮยอน มีวิสัยทัศน์เป็นรัฐบาลที่ทำงานดีและรับผิดชอบต่อประชาชน สมัยรัฐบาลอี มยองบัก เน้นให้รัฐบาลเป็นองค์กรขนาดเล็กแต่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และภาครัฐต้องรับใช้ประชาชน รัฐบาลพัค กึน-ฮยเอ ผลักดัน

ภาครัฐให้บริการผ่านทางเว็บไซต์เดียวและประชาชนสามารถรับบริการได้ทันที รัฐบาลมุน แจอิน มีวิสัยทัศน์มุ่งสู่การเป็นรัฐบาลที่ประชาชนเป็นเจ้าของและสามารถให้บริการภาครัฐผ่านอุปกรณ์พกพา (m-Government) ได้สำเร็จ และรัฐบาลยุน ซอกยอล ผู้นำประเทศคนต่อไป มีนโยบายที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันที่จะสานต่อภารกิจบริหารประเทศไปอีก ๕ ปีข้างหน้า ในการผลักดันประเทศเป็นรัฐบาลแพลตฟอร์มดิจิทัลให้สำเร็จในทุกมิติ จึงกล่าวได้ว่าเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่มีการกำหนดแนวทางดำเนินงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและนวัตกรรมไว้ชัดเจน ทำให้ประสบผลสำเร็จเป็นอันดับต้นของโลก โดยเฉพาะการให้บริการภาครัฐมีการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลเป็นผู้นำต้นแบบด้านการให้บริการออนไลน์ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินตามแผนแม่บทที่เน้นให้หน่วยงานภาครัฐใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสร้างระบบนิเวศใหม่ที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชน ทั้งยังลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงเทคโนโลยีในกลุ่มเปราะบางทางสังคม และเน้นการสร้างอาชีพที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และนวัตกรรมด้านข้อมูลในการบริหารงาน และการให้บริการภาครัฐที่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนเป็นสำคัญ รวมถึงดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่รัฐบาลดิจิทัลได้อย่างสำเร็จ

การผลักดันเปลี่ยนผ่านไปสู่รัฐบาลดิจิทัลยังช่วยทำให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมในภาครัฐให้สูงขึ้นส่งผลทำให้เกิดความสะดวกรวดสบาย สร้างความพึงพอใจต่องานบริการแก่ประชาชนให้มีคุณภาพดีขึ้น แต่การเผชิญปัญหาสังคมที่ซับซ้อนท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ ๔ ดังเช่น สถานการณ์โรคระบาดที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงนั้น แนวคิดการปรับปรุงกระบวนการทำงานตามรูปแบบเดิมอย่างที่เคยถือปฏิบัติมาก่อน ทั้งการปรับโครงสร้างภายในองค์กร การจัดตั้ง การยกเลิก หรือการบูรณาการงานที่เป็นลักษณะการปรับโครงสร้างทางกายภาพเพียงอย่างเดียว อาจเป็นเรื่องยากที่จะประสบผลสำเร็จและสามารถแก้ไข้ปัญหาได้ในระยะยาว ดังนั้น รัฐบาลจึงควรพิจารณาใช้แนวทางปรับเปลี่ยนองค์กรให้มีความยืดหยุ่นในการทำงาน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน รวมถึงภาคประชาชน พร้อมเป็นองค์กรที่สามารถตอบสนองต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านเทคโนโลยี และสร้างนวัตกรรมการทำงานรูปแบบใหม่ ด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างสมัครใจของเจ้าหน้าที่รัฐ เชื่อมโยงข้อมูลการทำงานเป็นรัฐบาลดิจิทัล ปรับกระบวนการทัศน์และวิธีการปฏิบัติงาน ยกกระบวนบริการภาครัฐที่ประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอย่างก้าวหน้า และมีกลไกสำหรับประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและสะท้อนความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางด้วย

## บรรณานุกรม

รายงานการสำรวจรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การสหประชาชาติ ปี ๒๕๖๓ (UN E-Government Survey 2020). สำนักงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สพร.).

สมใจ ทองกุล. (๒๕๖๑). รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) กับบทบาทการตรวจสอบฝ่ายบริหาร. รัฐสภาสารฉบับเดือนกันยายน-ตุลาคม.

E-Government Survey 2020. Digital Government the Decade of Action for Sustainable Development. Department of Economic and Social Affairs. United Nation.

2017 정부조직개편 백서 행정안전부. 발간등록번호 (รายงานสมุดปกขาว กระทรวงมหาดไทย และความปลอดภัย เรื่องการปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลประจำปี ๒๕๖๐ ) 11-174100-000118-14.

최정민. (2021). 디지털 시대 정부혁신의 주요 과제. 국회입법조사처 (ประเด็นสำคัญการปฏิรูปรัฐบาลดิจิทัล สำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ). 2021.12.31.제 237 호.

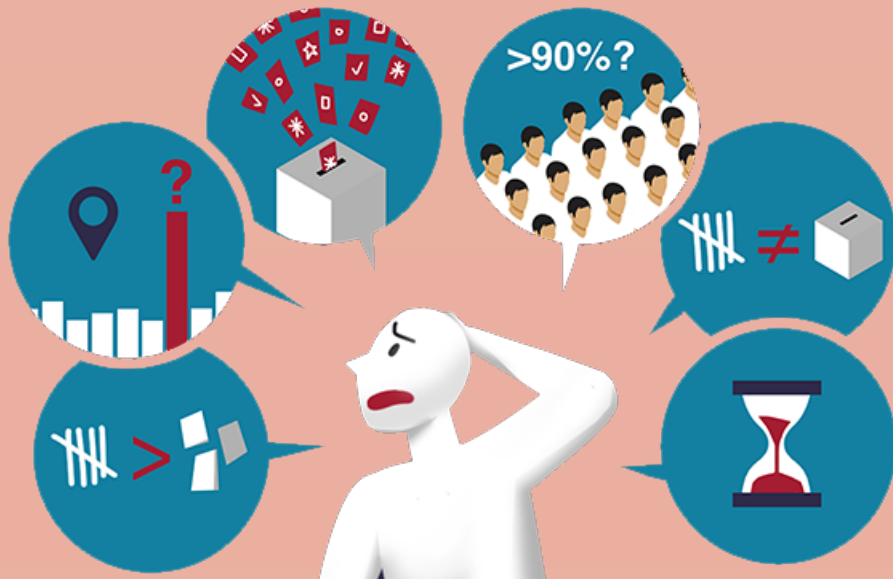
새로운 '정부 24' 이렇게 이용하세요! 행안부, '정부 24' 전면 개편, 27일부터 공식서비스 개시 (การเปิดให้บริการอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ ๒๗ รัฐบาล ๒๔ กระทรวงมหาดไทย และความปลอดภัย) สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕. จาก <http://m.bukacademy.com/15747>.

속초시. 제 1 차수 e 아동행복지원사업 성과공유회 개최 진행위기아동 발굴을 위한 효과적인 사업 추진 도모 (โครงการสนับสนุนกิจกรรมแห่งความสุขสำหรับเด็กให้เกิดประสิทธิภาพ ครั้งที่ ๑) สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕. จาก <https://www.breaknews.com/885043>.

[독점 연재] 김학렬 일대기<sup>(65)</sup> 한국 최초의 컴퓨터 도입 (การนำเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องแรกมาใช้งานในเกาหลี) สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕ จาก <http://www.econotelling.com/news/articleView.html?idxno=4711>.

조기열. 디지털 전환으로 미래성장동력 기반 조성해야. 국회보 2021 년 9 월호 특집·미리 보는 상임위별 정기국회 현안 기고 통해 밝혀 (การขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนผ่านแห่งอนาคตไปสู่รัฐบาลดิจิทัล รัฐสภาสาร กันยายน ๒๕๖๔). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๕ จาก <http://www.naon.go.kr/content/html/2021/09/01/8dd14541-e6cf-4d46-b312-24d176e4f776.html>.

채수근. 산업·에너지·중소기업 관련 법안체계 개편 등 추진. 국회보 2021 년 9 월호 특집·미리 보는 상임위별 정기국회 현안 기고 통해 밝혀 (การผลักดันร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พลังงาน และอุตสาหกรรม ในการทำงานของ คณะกรรมาธิการแต่ละคณะ รัฐสภาสาร กันยายน ๒๕๖๔). สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๖๕ จาก <http://www.naon.go.kr/content/html/2019/09/05/073c0475-95b5-4904-bc54-b6916a157a0c.html>.



## แนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้ง ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล

พ.ต.อ.หญิง ดร.วีณา วิจัยธรรมฤทธิ\*

ประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลา ๙๐ ปี การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ปกครองโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งประเทศไทยมีอำนาจในการปกครองประเทศที่ถือเป็นเสาหลักของระบอบอยู่ ๓ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านบริหาร คือคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่การบริหารประเทศชาติ ๒) ด้านนิติบัญญัติ คือรัฐสภา มีอำนาจทำหน้าที่ออกกฎหมาย และ ๓) ด้านตุลาการ คือศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษาความยุติธรรม สำหรับประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมีได้หลายวิธี เช่น มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทน เพื่อไปทำหน้าที่แทนตนโดย การลงประชามติ การประชาพิจารณ์ การเสนอร่างกฎหมาย การระงับ

\* อาจารย์ (สบ๔) กลุ่มงานอาจารย์ กองบัญชาการศึกษา



ยับยั้งการออกกฎหมายหรือโครงการของรัฐ การถอดถอน และการประชุมสาธารณะเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Election) ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคมโดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า มนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย (สุรชัย ศิริไกร, ๒๕๕๐ : ๙๘-๙๙) อย่างไรก็ตามมีปรากฏการณ์ว่า ยังมีนักการเมืองที่มีพฤติกรรมซื้อเสียงกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งเกือบทุกระดับก็ยังสามารถหลุดเข้าสู่ระบบการเมืองได้อีกมาก ในการนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนหนึ่งก็ยังมีอาการขายเสียงอีกเป็นจำนวนมากอย่างกว้างขวาง แสดงให้เห็นว่ามาตรการปราบปรามการซื้อขายเสียงของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอที่จะสกัดนักการเมืองทุจริตและทำให้ประชาธิปไตยดีขึ้นได้ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการทุจริตเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ลำบากเหมือนกับเป็นการไล่จับเงา และพฤติกรรมการกระทำความผิดก็พัฒนารูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ตามยุคสมัยยากแก่การที่จะจับได้ไล่ทันทุกเรื่องที่เกิดขึ้น แต่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่กระทำความผิดต่างก็รู้กันว่าสิ่งที่ทำเป็นสิ่งผิด แต่กล้ากระทำเพราะอาจคิดว่าผู้ตรวจสอบอ่อนแอ เมื่อมีโอกาสที่จะกระทำการนั้น ก็จะฉวยโอกาสกระทำโดยไม่ยอมให้โอกาสนั้นผ่านไป ความเป็นองค์อิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดเจตนารมณ์และประชาชนคาดหวังไว้ จึงถูกสังคมจับตามองและไม่เชื่อมั่นว่าจะสามารถจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

จากที่ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าในสนามการเลือกตั้งทุกระดับทุกประเภท พบว่าปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งการซื้อสิทธิขายเสียงยังเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระบอบการเลือกตั้งของประเทศไทย และเป็นการยากลำบากที่จะพิสูจน์หรือแสวงหาพยานหลักฐานมามัดตัวผู้กระทำความผิดได้ เหตุผลเนื่องจากมีพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับประชาชนมีค่านิยมที่เปลี่ยนไป บางส่วนขาดความรู้ความเข้าใจและยังมีมุมมองว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติ ทุจริตไม่เป็นไร ขอให้มึผลงาน ซึ่งนับว่าเป็นแนวความคิดที่อันตรายและเป็นปรปักษ์อย่างมากต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นการที่จะแก้ปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งการซื้อสิทธิขายเสียงให้หมดไปหรือลดน้อยลง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องพัฒนาวิธีการที่จะสามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติทางความคิดของประชาชน ให้ มีความตระหนักถึงภัยร้ายของการซื้อสิทธิขายเสียงและการทุจริตในการเลือกตั้ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตระหนักถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว และเห็นว่าการทำงานโดยแยกตัวออกจากประชาชนอย่างเด็ดขาด จะไม่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการเลือกตั้งได้ จากบทเรียนที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะใช้เฉพาะมาตรการ

ปราบปรามมาแก้ไขปัญหาการทุจริตเลือกตั้ง โดยไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จะต้องดำเนินมาตรการป้องกันและปลูกจิตสำนึกควบคู่กันไป การแก้ไขปัญหาก็อยู่ที่การให้ความรู้ สร้างความเข้าใจและความเข้มแข็งทางจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้สำนึกได้ จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาการทุจริตซื่อสัตย์เสียได้และเกิดภูมิคุ้มกันที่ยั่งยืนต่อไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงอยากนำเสนอแนวคิดวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงเป็นเวลาหลายปีในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นเพียงเสียงเล็ก ๆ ที่สะท้อนปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในมุมมองของผู้ปฏิบัติซึ่งบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยตรง แต่อย่างน้อยก็ยังนับเป็นเสียงของประชาชนที่อยากเห็นการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มั่นคงและแข็งแรงอย่างยั่งยืนต่อไป

## แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งไม่ใช่วิธีการเดียวในระบอบประชาธิปไตยตามที่มีผู้เข้าใจกันผิดๆ วิธีการประชาธิปไตยมีหลายวิธี ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้หลายรูปแบบดังที่กล่าวไว้ข้างต้น การเลือกตั้งจะต้องประกอบด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidates) ผู้เลือกตั้ง (Voters) ซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและตามที่กฎหมายเลือกตั้งกำหนด การเลือกตั้งที่ประชาชนมีบทบาทต้องไปเลือกตั้งผู้แทนของเขา ซึ่งในปัจจุบันจะมีการเลือกตั้งผู้แทนระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานคร หรือ กทม. ได้แก่ สก./สข. และเมืองพัทยาด้วย ในระดับประเทศมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และการเลือกสมาชิกวุฒิสภา (สว.) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๒ ส่วนที่ ๒ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่และอำนาจควบคุมดูแลและจัดการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งให้มีอำนาจในการวางระเบียบ การสืบสวนหรือไต่สวน สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกสมาชิกวุฒิสภา มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมโดยเป็นที่คาดหมายจากประชาชนทั่วไปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมือง และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อถ่วงถ่วงนักการเมือง และเพื่อเปิดโอกาสให้คนดีเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น

การเลือกตั้ง (Election) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของปวงชนไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันจะเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติข้อ ๒๑ (๑) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) สรุปใจความสำคัญได้ว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อม เป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลผู้ปกครองเจตจำนงดังกล่าว ต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วยการลงคะแนนเสียงของชายหญิงโดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นไปโดยเสรี” (กรมล ทอธรรมนูญชาติ, ๒๕๓๑ : ๒๐๑)

การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้งทำให้บุคคลมีความรู้สึกว่าเขาได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการบริหารประเทศจำเป็นต้องเลือกผู้แทน เพื่อไปทำหน้าที่แทนตนในการบริหารประเทศ ดังนั้นการตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนจึงมีความสำคัญยิ่ง กรมล ทอธรรมนูญชาติ (๒๕๓๑) อธิบายว่า

- การเลือกตั้งเป็นกลไกในการเลือกตั้งผู้ปกครองหรือรัฐบาลที่จะมาทำการปกครองประเทศ
- เป็นการเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนเข้ากับนโยบายสาธารณะ
- สร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่ผู้ปกครองในระบอบการปกครองโดยเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้ปกครองโดยสันติ ทำให้รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลในนามของประชาชนเพราะได้รับความยินยอมให้เข้ารับหน้าที่โดยประชาชนและทำให้ประชาชนผู้ใต้การปกครองเกิดความผูกพันกับนโยบายของรัฐบาลที่ตนเลือกเข้าไป และทำให้เกิดความรู้สึกที่ว่าตนมีส่วนในการปฏิบัตินโยบายนั้น ๆ

- ลดความตึงเครียดและความขัดแย้งทางการเมืองและสังคม
- ทำให้เกิดการบูรณาการทางการเมืองและทำให้เกิดการระดมมวลชนเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

- ทำให้ประชาชนเห็นความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองที่ดี

องค์ประกอบสำคัญของการเลือกตั้ง ประกอบด้วย

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidates) จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง ซึ่งจะประกอบด้วย สัญชาติ อายุ ความรู้พื้นฐาน

ผู้เลือกตั้ง (Voters) หมายถึง ประชาชนผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งและรับสมัครเลือกตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีหลักสำคัญได้แก่ สิทธิทั่วไปในการเลือกตั้ง เกณฑ์อายุความเป็นพลเมืองเรื่องถิ่นที่อยู่ การรู้หนังสือเรื่องความประพฤติ เรื่องของสภาพจิตใจ

การเลือกตั้ง (Election) เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในการที่จะให้ประชาชนได้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภาหรือในคณะรัฐบาลตามความ

ต้องการของประชาชน หากกระบวนการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยจิตสำนึกของตนเองแล้ว การเลือกตั้งก็จะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในหลายประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งในยุโรป อเมริกา ออสเตรเลีย และเอเชีย มีองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองทำหน้าที่ควบคุมและบริหารจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม องค์กรดังกล่าวมีชื่อเรียกโดยทั่วไปว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๑ : ๓)

นับตั้งแต่ได้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเข้ามาดำเนินการบริหารจัดการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นให้เป็นที่โดยสุจริตและเที่ยงธรรมจนถึงปัจจุบันระยะเวลา ๒๔ ปี สิ่งที่ปรากฏในกระบวนการจัดการเลือกตั้งในชั้นวิกฤตคือเรื่องของความเชื่อมั่นและศรัทธาที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากเรื่องของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง แต่เกี่ยวข้องกับกำกับการรับสมัคร การลงคะแนนเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง และการประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเลือกตั้ง ที่ไม่สามารถตอบโจทช์ของสังคมที่เคยคาดหวังกับการมีองค์กรนี้ขึ้นเมื่อคราวมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่สามารถสร้างกลไกที่มีประสิทธิภาพมาปราบปรามการซื้อขายเสียงได้ ทำให้สังคมตั้งคำถามถึงขีดความสามารถขององค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการค้ากรองคนเข้าไปบริหารประเทศและท้องถิ่น รวมทั้งการ คัดกรองคนที่เข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายด้วย

#### รูปแบบการทุจริตการเลือกตั้ง

จากข้อมูลการดำเนินงานจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมา พบว่ารูปแบบการทุจริตในการเลือกตั้งที่ปรากฏทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีหลายรูปแบบ ทั้งที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในวันเลือกตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง สรุปรูปแบบการทุจริตการเลือกตั้งได้ ดังนี้

- การซื้อเสียงการเลือกตั้ง
- การซื้อบัตรประจำตัวประชาชนในเขตเลือกตั้ง
- การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง
- การทุจริตในการทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- การหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่น หลอกลวงว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถ

ขอช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

- การทำลายหรือเก็บป้ายหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งคู่แข่ง
- การข่มขู่ทำร้ายผู้สมัครหรือผู้ช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายตรงข้าม
- การเวียนเทียนลงคะแนนเลือกตั้ง

- พลร่ม การทุจริตเลือกตั้งด้วยวิธีพลร่มเป็นกรณีที่บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้งแทนผู้อื่นโดยวิธีผิดกฎหมาย ซึ่งมักเกิดจากการรับจ้างจากผู้สมัครเลือกตั้ง
- ไฟไฟ คือการทุจริตเลือกตั้งอย่างหนึ่งเป็นการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้บัตรเลือกตั้งปลอมหรือบัตรเลือกตั้งที่มีเครื่องหมายกากบาทหมายเลขผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กากบาทนอกหน่วยเลือกตั้ง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย เมื่อเข้าไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ก็นำบัตรเลือกตั้งดังกล่าวไปใส่รวมกับบัตรเลือกตั้งในหีบบัตรเลือกตั้ง
- บัตรผี เป็นการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้อื่นนำบัตรเลือกตั้งออกจากหน่วยเลือกตั้งได้ก่อนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือระหว่างลงคะแนนเลือกตั้ง เพื่อทำการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น ทำการปลอมแปลงบัตรเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก แล้วให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้สนับสนุนกากบาทหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คู่แข่งกันคนสำคัญๆ ใ้ทุกคนแล้วนำบัตรเลือกตั้งปลอมแปลงติดตัวไปหน่วยเลือกตั้ง เพื่อแสดงตนรับบัตรเลือกตั้งจริงจากเจ้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง แล้วบุคคลเหล่านี้จะสับเปลี่ยนบัตรเลือกตั้งจริงกับบัตรผี โดยเอาบัตรเลือกตั้งจริงออกนอกหน่วยเลือกตั้งแล้วหย่อนบัตรผีลงในหีบเลือกตั้ง เมื่อนำบัตรเลือกตั้งจริงออกนอกหน่วยเลือกตั้งก็จะนำการกากบาทหมายเลขของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนเองสนับสนุนแล้วหมุนเวียน ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ ที่ถูก“ซื้อตัว” โดยกระทำวิธีเดียวกันนี้ เรื่อยไปจนหมดเวลาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมา ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าถ้าเราจะทำงานโดยแยกตัวออกจากประชาชนอย่างเด็ดขาด เราจะไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม แต่จะอย่างไรให้ประชาชนทราบว่าการซื้อขายเสียง เป็นการกระทำที่ทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำอย่างไรจะให้ประชาชนเข้าใจว่า ประชาธิปไตยมิได้หมายถึงการที่ประชาชนออกไปเลือกตั้งแล้วหมดภาระหน้าที่แล้ว แต่ควรเป็นภารกิจต่อเนื่องที่จะต้องไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาชาติบ้านเมือง อาทิเช่น เข้าไปรับรู้รับทราบปัญหาของบ้านเมือง ร่วมคิดร่วมพิจารณาปัญหาหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลในรูปของประชาพิจารณ์ แล้วเสนอความเห็นต่อรัฐบาล และที่สำคัญคือ การร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้ที่เข้าไปทำงานเป็นรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ว่าได้บริหารในฐานะรัฐบาลหรือบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือออกกฎหมาย ตรวจสอบ ควบคุมรัฐบาลผู้บริหารในการใช้จ่ายงบประมาณสมกับที่ได้ประกาศไว้ตอนหาเสียงหรือไม่ หรือมีพฤติกรรมส่อไปในทางใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๑ : คำนำ)

ทำอย่างไรจึงจะทำให้การซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริตในการเลือกตั้งหรือการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งให้ลดน้อยลง และได้ันักการเมืองที่ดีมีคุณภาพเข้าสู่ระบบมากขึ้น และทำอย่างไรประชาชนจะเข้าใจความเป็นพลเมือง บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องมีต่อบ้านเมืองเข้าใจและเล็งเห็นโทษและพิษภัยจากการซื้อสิทธิ-ขายเสียง ซึ่งเป็นโจทย์ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวางแนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งและพัฒนาเครือข่ายการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้ง ให้มีความเข้มแข็งสามารถออก

ไปดำเนินกิจกรรมกับคนในชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้เกิดการปรับฐานความคิดและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอันนำไปสู่การสร้างสังคมที่ไม่อดทนต่อการซื้อสิทธิ-ขายเสียง นำไปสู่การเลือกตั้งที่มีคุณภาพ โดยพลเมืองคุณภาพ

## บทวิเคราะห์

ในสถานการณ์การเมืองสังคมไทยปัจจุบัน ประชาชนให้ความสนใจทางการเมืองและมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ให้ความสำคัญกับสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มีประชาชนบางส่วนชุมนุมเรียกร้องต่อรัฐเมื่อเห็นว่ากลุ่มของตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ได้รับความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน จนบางครั้งเกินขอบเขตกลายเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น บางกรณีตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาการเมือง เกิดความวุ่นวายในสังคมประชาชนแตกความสามัคคี การพัฒนาประเทศมีอุปสรรคไม่ก้าวหน้าส่งผลกระทบต่อสังคม

ประชาชนบางส่วนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองที่เหมาะสม หากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่ถูกต้อง มีความตระหนักถึงความสำคัญของการใช้สิทธิเสรีภาพและมีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างถูกต้องเหมาะสม จะทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยบรรลุตามเป้าหมายสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลต่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของคนในชาติ นำไปสู่ความมั่นคงและการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นในทุกด้าน (สุมิตร สุวรรณ, ๒๕๕๓ : ๑) ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะมีหลายกลไกด้วยกัน ประกอบด้วย “การเลือกตั้ง” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีความผูกพันกับสาธารณะซึ่งก็คือประชาชนที่เป็นผู้เลือกตั้งให้บุคคลนั้นได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง “กระบวนการรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ” เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยใช้กลไกเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการ “การควบคุมการคอร์รัปชันของข้าราชการ” เป็นการดูแลในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ “พื้นที่ประชาสังคม” ในการให้ตัวแสดงทางสังคมอื่น ๆ เข้ามาตรวจสอบความโปร่งใสของรัฐและ “การกระจายอำนาจ” ในการแบ่งภาระความรับผิดชอบสาธารณะให้กับท้องถิ่นและกระจายอำนาจในการจัดการ เพื่อให้เหมาะสมกับความแตกต่างเชิงภูมิศาสตร์ รวมถึงการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นด้วย (Tsai, ๒๐๑๑: ๗-๘ อ่างโน สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, ๒๕๖๑ : ๙๙) สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง พร้อมกันนี้การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนระดับท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันทั้งสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการประกอบอาชีพของประชาชนแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่ย่อมรู้ปัญหาและความต้องการท้องถิ่นของตนเองดีกว่าบุคคลอื่น จึงสามารถเสนอแนะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างเข้าถึงปัญหาอย่างแท้จริง

แนวคิดหนึ่งที่จะช่วยให้ปัญหาดังกล่าวลดน้อยลงคือ การที่ทุกคนปฏิบัติตนเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยยึดหลักการทางประชาธิปไตยในการดำรงชีวิต ปฏิบัติตามกฎหมายดำรงตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม ทั้งนี้หัวใจสำคัญของการเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่การทำให้พลเมือง ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวและการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขสันติ มีอิสระ ในการกระทำสิ่งใด ๆ ภายใต้อบรมกฎหมายโดยไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น ดังนั้นการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจึงจำเป็นต้องสร้าง “พลเมือง” ให้เป็นกำลังของเมือง เป็นกำลังของชุมชนที่สามารถปกครองตนเองได้ เพราะถือว่าเป็นหัวใจที่จะส่งผลให้ประเทศเจริญก้าวหน้า และมีความมั่นคงอย่างแท้จริง ถ้าทุกคนมีคุณลักษณะดังกล่าวแล้วสังคมไทยก็จะเป็นสังคมพลเมืองที่มีความ เข้มแข็ง เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศอย่างแท้จริง (อาธิศักดิ์ จอมสปีวสิฐ, ๒๕๕๗ : ๕)

### ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล (ศส.ปชต.)

ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล (ศส.ปชต.) นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการ ดูแลและส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีเจตนารมณ์ที่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิรูปการเมืองในส่วนของ การเลือกตั้ง จึงบัญญัติ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อกำหนด วินิจฉัยชี้ขาดและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งในองค์กรเดียว เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๗ : ๓๔) และส่งเสริมความรู้ประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง พร้อมทั้งฝึกอบรมพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย (พลเมืองอาสา กกต.) เป็นกรรมการประจำ หน่วยเลือกตั้ง ในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๖ ซึ่งได้ดำเนินการจัดอบรมอาสาสมัคร จำนวน ๕๕,๔๑๑ คน

ในระยะที่ ๒ จึงมีแนวคิดจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้งตำบล (พ.ศ.๒๕๕๗-พ.ศ.๒๕๖๐) โดยนำแนวคิดการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยระดับตำบล ของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ มาประยุกต์ใช้เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดมีศูนย์กลางการติดต่อประสานงานกับพลเมืองอาสา กกต. สามารถติดตาม สนับสนุนการปฏิบัติงานได้สะดวก และพลเมืองอาสา กกต. มีสถานที่ติดต่อประสานงานและสามารถนำ กิจกรรมการให้ความรู้ประชาธิปไตยและการเลือกตั้งไปสู่ตำบลและหมู่บ้าน ผ่านการจัดเวทีให้ความรู้ควบคู่ ไปกับการจัดกิจกรรมของชุมชน ทำให้กิจกรรมการให้ความรู้เป็นรูปธรรมทั่วถึง ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตมากขึ้น รวมทั้งให้กรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล เป็นศูนย์กลางในการสรรหาคณะกรรมาธิการ กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งในภาวะปกติและในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์ ตลอดจนทำหน้าที่ในการช่วย สอดส่องสังเกตการณ์และแจ้งข่าวการทุจริตการเลือกตั้ง โดยปีแรกจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนา ประชาธิปไตยตำบล จังหวัดละ ๑ ตำบล (๑ ศูนย์) ขึ้นในสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษา

ตามอัยยาศัยตำบล โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง ตำบล จากพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดเป้าหมายให้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลครบทุกตำบล รวม ๗,๒๕๕ แห่ง มีหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนคือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา อาทิ มหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ๒๕๕๙ : ๑-๙)

การจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล (ศส.ปชต.) มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อให้ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้งตำบลเป็นศูนย์กลางการปฏิบัติงาน และประสานงานเครือข่ายในการพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้งระดับตำบลของพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตยในรูปคณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้งตำบล

๒. เพื่อให้สามารถเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และให้ความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ในชุมชนได้ในทุกรูปแบบ เพื่อปลูกจิตสำนึกให้เยาวชน นักเรียน นักศึกษา และประชาชน อันเป็นการพัฒนาประชาธิปไตย และการเลือกตั้งในระยะยาวอย่างมั่นคงและยั่งยืน

๓. เพื่อให้ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้งตำบล เป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลการสรรหากรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ทั้งในภาวะปกติ และในภาวะที่เกิดวิกฤตการณ์เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ในทุกสถานการณ์

๔. เพื่อเป็นเครือข่ายในการช่วยสอดส่องสังเกตการณ์ และแจ้งข่าวการทุจริตและฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้ กกต. มีเครือข่ายอยู่ทั่วทุกชุมชน

๕. เพื่อเป็นการพัฒนาต่อยอดการสร้างพลเมืองอาสาพัฒนาประชาธิปไตย (พลเมืองอาสา กกต.) ไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยระดับตำบล (ศส.ปชต.) จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ได้เห็นชอบให้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การสร้างพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย เพื่อให้การเลือกตั้งในอนาคตเป็น “การเลือกตั้งคุณภาพโดยพลเมืองคุณภาพ” ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดอบรมวิทยากรกระบวนการเพื่อเป็นวิทยากรให้ความรู้แก่คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งหลักสูตรพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย เนื้อหาวิชาประกอบด้วย ๔ วิชาได้แก่ วิชาชีวิตกับการเมือง วิชาต้นไม้ประชาธิปไตย วิชาพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย และวิชาศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อให้สามารถนำไปถ่ายทอดให้ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงการสร้างพลเมืองให้มากขึ้น

สำหรับแนวทางการดำเนินกิจกรรมของกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล เป็นไปในลักษณะการสร้างและขยายเครือข่าย โดยกรรมการสวมบทบาทการเป็นนักประชาธิปไตย นักประชาสัมพันธ์



นักบรรณการเลือกตั้ง นักจัดการเลือกตั้งและนักสร้างเครือข่าย โดยจัดทำทะเบียนสมาชิกที่เข้ามาเป็นเครือข่าย ทั้งนี้การให้ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในรูปแบบที่คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล ออกไปดำเนินกิจกรรมกับชุมชนนั้น มีการดำเนินการใน ๓ รูปแบบ คือ

๑. ให้ความรู้ตามโครงการ/กิจกรรม ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน

๒. ให้ความรู้ตามโครงการ/กิจกรรมที่คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่

๓. ให้ความรู้ควบคู่ไปกับวิถีชีวิตประจำวันของชุมชน แม้ไม่มีโครงการ/กิจกรรม ตลอดจนสามารถออกมาร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานองค์กรใดบ้าง เช่น ร่วมกับครู กศน.ตำบล พัฒนาการตำบล สาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนในที่ประชุมของกองทุนหมู่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่ม อสม. ฯลฯ เพื่อให้เกิดเวทีการพูดคุยเกี่ยวกับความสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง ได้สอดแทรกไปในทุกกิจกรรมของตำบล หมู่บ้าน ตลอดจนในวงสนทนาทั่วไป

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล ตามแนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยในที่นี้จะยกกรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลาพอสมควร โดยจังหวัดปราจีนบุรีได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล จำนวน ๖๕ ศูนย์ ในพื้นที่ ๖๕ ตำบล ซึ่งครอบคลุมเต็มพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีทั้งหมด

**ตาราง** แสดงจำนวนศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลในจังหวัดปราจีนบุรี

ที่	อำเภอ	ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล
๑	เมืองปราจีนบุรี	๑๓
๒	บ้านสร้าง	๙
๓	กบินทร์บุรี	๑๔
๔	ศรีมหาโพธิ์	๑๐
๕	ศรีมโหสถ	๔
๖	ประจันตคาม	๙
๗	นาดี	๖
<b>รวม</b>		<b>๖๕</b>

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปราจีนบุรี, ๒๕๖๔

## กรณีศึกษา : พฤติกรรมและวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งระดับชุมชนในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี

๑. จากการเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีในทุกๆระดับ มีพฤติกรรมและวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งที่ประชาชนพบเห็นและทราบกันดีว่ามีหลายวิธี เช่น มีผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ซื้อเสียงผ่านหัวหน้าคะแนน ได้แก่ การแจกสิ่งของแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่นการแจกเสื้อผ้าและของใช้ต่าง ๆ การแจกเงินได้มีวิวัฒนาการมาเรื่อย ในสมัยก่อนนักการเมืองจะให้เงินแก่คนในหมู่บ้านบางครั้งชาวบ้านก็จะขอเงินผู้สมัครหรือหัวหน้าคะแนนโดยตรงเชิงขู่ ว่า “เงินไม่มาไม่ไปกา ถ้าเงินมาไปกาให้” บางรายบางกลุ่มในหมู่บ้านก็จะขู่ ว่า “เงินไม่มากาไม่เป็น” การแจกอาหารการกิน ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางรายในชนบทได้ข่าว่าวเพื่อแบ่งเนื้อว่าวให้ชาวบ้านไปบริโภคเสมือนเป็นการมัดจำไว้ หากถึงวันเลือกตั้งก็ต้องไปเลือกตั้งเบอร์ที่เขาให้เนื้อว่าวไปบริโภค หากบริโภคอาหารของเขาแล้วแต่ไม่ไปเลือกตั้ง ชาวบ้านก็กลัวว่าเขาจะบอบซึ่งเป็นการเชื่ออย่างหนึ่ง กรณีการให้บริการช่วยเหลือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะหาโอกาสไปเยี่ยมเยียนช่วยเหลือชาวบ้านในกิจกรรมหรืองานบุญต่าง ๆ เช่นงานบวช งานแต่งงาน งานศพ บางรายจะซื้อเสียงโดยการพาหัวหน้าคะแนนไปทัศนศึกษาจะได้ประทับใจในบริการ การพนันขันต่อ โดยนำเบอร์ของผู้รับสมัครเลือกตั้งไปพนันกับเบอร์คู่แข่งกัน ก็จะเป็นการซื้อเสียงอีกวิธีหนึ่ง

นอกจากนี้พรรคคู่แข่งหรือพรรคฝ่ายค้านมักอ้างนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นกลยุทธ์ในการซื้อเสียงแบบใหม่ ซึ่งจะมีผลทำให้พรรคการเมืองที่มีนโยบายประชานิยมสามารถมีชัยชนะได้อย่างถล่มทลาย สามารถซื้อเสียงได้ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ โดยไม่ต้องใช้เงินของตนเองแต่ใช้ภาษีของประชาชน ตัวอย่างในการทำกิจกรรมประชานิยม เช่น นโยบายรถคันแรก บ้านหลังแรก และนโยบายพัฒนากลุ่มสตรี เป็นต้น

๒. ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงนับว่าเป็นปัญหาสำคัญและเกิดขึ้นในระบอบการเลือกตั้งของประเทศไทยมายาวนาน และเป็นการยากลำบากที่จะพิสูจน์อย่างแน่ชัดว่ามีการใช้เงินซื้อเสียงเกิดขึ้นเนื่องจากมีการเปลี่ยนรูปแบบเทคนิคต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นประกอบกับประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้มองเห็นว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นเรื่องปกติและในการเลือกตั้งที่ผ่านมาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งบางรายดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง โดยกระทำการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างแนบเนียนและทับซ้อนผลประโยชน์โครงการช่วยเหลือของท้องถิ่น ยากที่จะหาพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลมาลงโทษผู้กระทำความผิดได้ ทำให้ได้ผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ส่งผลให้การกำกับดูแลการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประชาชนเป้าหมายการเลือกตั้ง

## แนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งกรณีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง

แนวทางการป้องกันการทุจริตเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปราจีนบุรี ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ผู้บริหารของสำนักงานและพนักงานควรจะลงพื้นที่เพื่อให้นโยบายและอบรมเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง ควรหาวิธีป้องกันและแก้ไขโดยให้การศึกษาแก่ประชาชน ตั้งแต่แก่นักเรียนระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา เกี่ยวกับโทษของการซื้อเสียง การต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียงและควรปลูกจิตสำนึกประชาชนให้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ให้เลือกคนดีมีคุณธรรมมีผลงานเหมาะสมเป็นผู้แทนของตน ควรณรงค์ป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียง ควรยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อให้ประชาชนมีรายได้มีฐานะทางสังคมให้ก้าวไปสู่การเป็นคนชั้นกลาง ให้มีสัดส่วนมากกว่าชนชั้นล่าง ซึ่งชนชั้นกลางจะเน้นเกียรติศักดิ์ศรีและคุณค่ามากกว่าการมีเงินที่ได้โดยผิดกฎหมายของสังคม นอกจากนี้วิธีป้องกันการซื้อสิทธิขายเสียงคือการออกกฎหมายลงโทษผู้ขายเสียงและเพิ่มบทลงโทษตามกฎหมายให้หนักยิ่งขึ้น

อนึ่ง เมื่อได้ศึกษาแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของ “ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยระดับตำบล” ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งเป็นรูปแบบการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งมีข้อสังเกต พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น

๑. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรงบประมาณในการออกนิเทศติดตามการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงไม่สามารถออกนิเทศติดตามให้ครบทุกศูนย์ แม้ว่าศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล (ศส.ปชต.) จะถูกออกแบบให้เป็นองค์กรเครือข่ายระดับชุมชนที่เน้นความร่วมมือและการขับเคลื่อนโดยคนในชุมชนในรูปแบบของจิตอาสา ไม่มีค่าตอบแทนให้แก่กรรมการแต่ยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปดำเนินกิจกรรม เมื่องบประมาณที่ได้รับไม่สอดคล้องกับปริมาณงานจึงทำให้การขับเคลื่อนกิจกรรมสร้างพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตยไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๒. คณะกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล จากเดิมมีจำนวน ๑๐ คน ต่อมาในปี ๒๕๖๐ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งการให้พิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล (ศส.ปชต.) ทดแทน/เพิ่มเติม ให้ครบทุกหมู่บ้าน ซึ่งเพิ่มเติมจากที่เคยแต่งตั้งไว้ศูนย์ละ ๑๐ คน ทำให้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ส่วนข้อดีก็คือทำให้มีการขยายเครือข่ายครบทุกหมู่บ้าน ข้อเสียคือการขยายเกินไป โดยที่กรรมการศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลบางศูนย์ก็ยังไม่มีโอกาสได้เรียนรู้และพัฒนาตนเองให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองเพียงพอและพร้อมที่จะออกไปทำหน้าที่สร้างพลเมืองและปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแนวทางให้ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลทุกศูนย์จัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำเดือน รายงานผลการดำเนินงานประจำเดือนทุกเดือนโดยในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งศูนย์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปราจีนบุรีต้องจัดให้มี

เจ้าหน้าที่ลงไปติดตาม แต่เนื่องจากมีบุคลากรไม่เพียงพอทำให้ไม่สามารถจัดเจ้าหน้าที่ลงไปติดตามได้ครบทั้ง ๖๕ ศูนย์ ส่งผลให้บางศูนย์ไม่มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำเดือนและการจัดทำแบบรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผน รวมทั้งไม่มีการจัดทำทะเบียนกรรมการและการปรับปรุงข้อมูลทะเบียนกรรมการลาออกหรือมีการแต่งตั้งใหม่ทดแทน เนื่องจากยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองเท่าที่ควร และการไม่ชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลทุกศูนย์เป็นการสร้างเครือข่ายไว้เป็นกลไกเพื่อไปสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในพื้นที่ระดับชุมชนหมู่บ้านของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เพื่อให้ประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญและจำเป็น แต่การเร่งรีบจัดตั้งหรือก่อตั้งและขยายการสร้างเครือข่ายเร็วเกินไป โดยมิได้พิจารณาถึงความพร้อมของบุคลากรในแต่ละพื้นที่รวมถึงงบประมาณที่สนับสนุน ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของคณะกรรมการฯ การดำเนินกิจกรรมของศูนย์และเกิดภาวะปริมาณทำลายคุณภาพ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรน้อมนำศาสตร์ของพระราชอาและหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งและพัฒนาศูนย์ส่งเสริมประชาธิปไตยตำบล เพื่อให้ศูนย์มีความมั่นคงยั่งยืนและส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อการสร้างพลเมืองมาร่วมกันสร้างสังคมให้ไม่ยอมรับและต่อต้านการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง เช่น ทรงสอนเรื่องการพัฒนาประเทศให้ทำตามลำดับขั้นตอน ต้องเริ่มที่การสร้างพื้นฐานของประชาชนเป็นเบื้องต้นก่อนต้องระเบิดจากข้างใน การมองปัญหาในภาพรวม (Macro) ก่อนเสมอแต่การแก้ปัญหาของพระองค์จะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ (Micro) เป็นต้น

## ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการทรงสอนเรื่องการพัฒนาประเทศให้ทำตามลำดับขั้นตอน ต้องเริ่มที่การสร้างพื้นฐานของประชาชนเป็นเบื้องต้นก่อนต้องระเบิดจากข้างใน การมองปัญหาในภาพรวม (Macro) ก่อนเสมอ แต่การแก้ปัญหาของพระองค์จะเริ่มจากจุดเล็ก ๆ (Micro) “ต้องระเบิดจากข้างใน” นั้นหมายความว่า “ต้องมุ่งพัฒนาความเข้มแข็งให้คนและครอบครัวในชุมชนที่จะเข้าไปพัฒนาให้มีสภาพพร้อมที่จะรับการพัฒนาเสียก่อน แล้วจึงค่อยออกมาสู่สังคมภายนอก มิใช่การนำเอาความเจริญจากสังคมภายนอกเข้าไปในชุมชนและหมู่บ้าน ซึ่งหลายชุมชนยังไม่ทันได้มีโอกาสเตรียมตัวหรือตั้งตัว จึงไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับกระแสความเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่ความล่มสลาย” และ “การไปช่วยเหลือประชาชนนั้น ต้องรู้จักประชาชน ต้องรู้ว่าประชาชนต้องการอะไร ต้องอาศัยความรู้ในการช่วยเหลือ” (สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, ๒๕๕๓ : ๓๓)

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า “ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบลหรือ ศส.ปชต.” เป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยเป็นกลไกสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนหรือสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย ให้เห็นความสำคัญว่าเรื่องทุจริตเป็นเรื่องที่ทุกคนในสังคมช่วยกันรับผิดชอบ โดยมองตนเองเชื่อมโยงกับสังคมเห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา แล้วเปลี่ยนแปลงตนเองเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและช่วยกันทำให้สังคมดีขึ้น ซึ่งในเรื่องการเปลี่ยนฐานความคิดของประชาชนเจ้าของประเทศเพื่อส่งผลให้เขาปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาที่จะพยายามให้ความรู้แก่ประชาชน ให้มีจิตสำนึกพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย และสร้างพลเมืองในชาติให้มามากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยการให้เครือข่ายประสานความร่วมมือจากประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อสร้างสังคมที่ไม่อดทนต่อการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง เพื่อให้การเลือกตั้งที่มีคุณภาพโดยพลเมืองคุณภาพ ได้คนดีมีคุณธรรมเข้าไปปกครองบ้านเมือง

การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตการเลือกตั้ง มีความสำคัญและความจำเป็นต้องเร่งต้องดำเนินการโดยเร็วหากล่าช้าจะไม่ทันต่อความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ แต่เมื่อมีข้อจำกัดในเรื่องคนและงบประมาณที่จะต้องดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแสวงหากลไกเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจุดอ่อนดังกล่าว และควรสร้างช่องทางการสื่อสารกับสังคมเพื่อการสร้างเครือข่ายพลเมืองด้านการทุจริตเลือกตั้ง โดยการให้ความรู้สร้างความเข้าใจเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความคิดขึ้นมาและเกิดความตระหนักช่วยเป็นหูเป็นตา รวมทั้งช่วยกระจายข่าวการทุจริตการซื้อสิทธิขายเสียงของนักการเมืองให้สังคมได้รับรู้สามารถจะสื่อสารผ่าน “สังคมออนไลน์” ซึ่งปัจจุบันสามารถสื่อสารในวงกว้างและรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการสร้างเครือข่ายบน “สังคมออนไลน์” จึงเป็นทางเลือกที่ดีอีกช่องทางหนึ่ง ที่จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสามารถทำได้เร็ว ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณ

## บทสรุป

พฤติกรรมวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งระดับชุมชน มีหลายวิธี เช่น ในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี การให้สิ่งของเป็นต้นว่า แจกเสื้อผ้าของใช้ต่าง ๆ แจกเงินแจกอาหารการกิน การให้บริการช่วยเหลือ เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะหาโอกาสไปเยี่ยมเยียนชาวบ้านในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น งานบวช งานแต่งงาน นอกจากนี้ จะมีการพนันขันต่อและนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ถือว่าเป็นการซื้อสิทธิขายเสียงแบบมหภาคซึ่งเป็นแบบใหม่ แนวทางการป้องกันการทุจริตในการเลือกตั้งการซื้อสิทธิขายเสียง จึงควรให้การศึกษากับประชาชน ตั้งแต่ระดับนักเรียนประถมศึกษา มัธยมศึกษาเกี่ยวกับผลเสียของการซื้อสิทธิขายเสียง ควรปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ประการสำคัญต้องสร้างให้สังคมมีคุณลักษณะพลเมืองที่เคารพกฎหมายสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น มีความรับผิดชอบต่อตนเองต่อสังคมและกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชนและสังคม ระบอบประชาธิปไตยที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นจึงจำเป็นต้องสร้าง “พลเมือง” ให้เป็นกำลังของเมืองเป็นกำลังของชุมชน “ศูนย์ส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยตำบล” เป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างสังคมที่ไม่อดทนและยอมรับ

พฤติกรรมการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งในวาระเริ่มแรกของการดำเนินการย่อมมีปัญหาอุปสรรคอยู่บ้าง และหวังว่าบทความฉบับนี้อาจเป็นกระบอกเสียงเล็ก ๆ ที่สะท้อนแนวคิดในการแก้ไขปัญหาหรือเป็นตัวอย่างให้กับพื้นที่อื่น ๆ นำไปศึกษาเปรียบเทียบกับพื้นที่ของตนในการปรับปรุงและพัฒนาระบบระเบียบต่าง ๆ ในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ เพื่อลดปัญหาการขายสิทธิขายเสียง อันจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยในการสร้างให้สังคมมีคุณลักษณะพลเมืองเพื่อให้ “พลเมือง” ไปเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองในการป้องกันกรทุจริตในการเลือกตั้งต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- กรมพล ทองธรรมชาติ. (๒๕๓๑). *การเมืองและการปกครองไทย*. (พิมพ์ ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (๒๕๖๑) *การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเปรียบเทียบกับ: แง่คิดต่อความล้มเหลวในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สุมิตร สุวรรณ. (๒๕๕๓). *การวิจัยและพัฒนากระบวนการของ กอ.รมน. ตามโครงสร้างใหม่: บทสรุปผู้บริหาร*. กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์.
- สุรัชย์ ศิริไกร. (๒๕๕๐). *การพัฒนาประชาธิปไตยโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและจริยธรรมทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๕๑). *การประชุมวิชาการเรื่อง “๑๐ ปี กกต. ก้าวต่อไปเพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน”* กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๕๗). *รวมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๕๙). *รวมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ. (๒๕๕๓). *ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ปรัชญาชี้ถึงแนวทางการดำรงชีวิต*. พิมพ์ครั้งที่๓. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.).
- อาธิศักดิ์ จอมสืบวิสิฐ. (๒๕๕๗). *เงื่อนไขสำคัญของความเป็นสังคมประชาธิปไตย*. หลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมมหาวิทยาลัยการเมืองดีวิถีประชาธิปไตย.



## บทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริง ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้ง\*

PRESCRIBED ROLES, EXPECTED ROLES AND ACTUAL ROLES  
OF THE PROVINCIAL ELECTION INSPECTORS FROM ELECTION MONITORING.

กานต์ วรฉัตร\*\*

### บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๖๑ เป็นต้นมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้แต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งมาจากแนวคิดของคณะกรรมการ

\* ความเห็นของผู้เขียน ไม่ผูกพันกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ประการใด

\*\* ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (อดีตผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง)



ร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่ยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม และให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่แทนในการตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

แต่หลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้งแต่ละครั้ง มีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดว่าทำงานไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่ผ่านมา มีการร้องเรียนการกระทำผิดของผู้สมัครมากมาย ดังเช่น การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการร้องเรียน ๗๐๐ เรื่อง การเลือกตั้งเทศบาลมีการร้องเรียน ๑,๗๐๐ เรื่อง และการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องร้องเรียน ๑,๙๐๐ เรื่อง (ชนินทร์ น้อยเล็ก, ๒๕๖๕) แสดงให้เห็นว่าการซื้อเสียงเลือกตั้งยังคงมีเป็นจำนวนมากในหลายพื้นที่ โดยที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถสกัดกั้นนักการเมืองที่ทุจริตและได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้ ทำให้มีข้อเสนอจากที่ประชุมวุฒิสภาให้ยกเลิกการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่คุ้มค่างบประมาณ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๕) แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีแนวทางในการปรับบทบาทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้ง (สำนักกรรมการ ๒, ๒๕๖๕)

บทความนี้ ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาบทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ว่ามีบทบาทอย่างไร แล้วสรุปเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทดังกล่าว เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับบทบาทให้เหมาะสม

## กรอบแนวคิดในการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ ใช้กรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Frame Work) จากทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ที่เห็นว่าบทบาทที่บุคคลปฏิบัติจริงหรือพฤติกรรมที่แสดงออก (Actual Role or Enacted Role) เป็นผลมาจากบทบาทที่กำหนด (Prescribed Role) กับบทบาทที่สังคมคาดหวัง (Expected Role) ตามการรับรู้บทบาท (Perceived Role) ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น (Deutsch & Krauss, 1965)

ส่วนข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ผู้เขียนรวบรวมจากเอกสาร (Documentary Research) ทางราชการ บทความทางวิชาการ ผลงานวิจัย ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต และเข้าร่วมอบรมสัมมนาผู้ตรวจการเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้น เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลหลักที่สามารถให้ข้อมูลได้อย่างลึกซึ้ง ได้แก่ อดีตโฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ปฏิบัติหน้าที่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และผู้เขียนมีโอกาสได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งมีประสบการณ์ในการเป็นพยานศาลในคดีเลือกตั้ง จึงทำให้ทราบบริบทของบทบาท ภาพรวมทุกแง่มุมของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่สามารถสังเกตเห็นได้ แล้วนำข้อมูลที่ได้อธิบายปรากฏการณ์แบบคนใน (Insider) และนำเสนอในรูปแบบบทความ

## ความหมายของ “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” และ “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด”

การเลือกตั้งแต่ละครั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะแต่งตั้งผู้ตรวจการการเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดในระหว่างเวลาที่มีการดำเนินการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “ผู้ตรวจการเลือกตั้ง” และ “ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด” ให้ชัดเจนก่อน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

**ผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Election Inspector)** หมายถึง ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้ง จังหวัดละ ๘ คน โดยจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อไว้มีระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้ง (ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยกเลิกคณะกรรมการคัดเลือกในแต่ละจังหวัด และแก้ไขระยะเวลาในบัญชีรายชื่อจาก ๕ ปี เหลือเพียง ๔ ปี) ในปี พ.ศ.๒๕๖๑ พบว่า มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้ง ๗๗ จังหวัด รวม ๖๐๓ คน โดยที่บางจังหวัดแต่งตั้งไม่ครบ ๘ คน เนื่องจากมีประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และพฤติกรรมของผู้ได้รับการคัดเลือก

**ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด (Provincial Election Inspector)** หมายถึง ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจับสลากจากบัญชีรายชื่อ ซึ่งแยกตามกลุ่มจังหวัดเป็น ๑๐ กลุ่ม จังหวัดละ ไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน ส่วนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น โดยให้มี ผู้ที่มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จะแต่งตั้ง ๒ คน ส่วนอีก ๓-๖ คน เป็นผู้ที่มิได้มีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จะแต่งตั้ง แต่อยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน แล้วมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละจังหวัดในช่วงที่มีการเลือกตั้ง

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๕ พบว่ามีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการเลือกสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดครั้งละ ๔๑๓ คน การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการแต่งตั้งครั้งละ ๔๐๕ คน การเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร มีการแต่งตั้ง ๘ คน การเลือกตั้งเมืองพัทยา มีการแต่งตั้ง ๖ คน และแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ๙ จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (๘ คน) ขอนแก่น (๗ คน) สงขลา (๖ คน) สมุทรปราการ (๖ คน) กำแพงเพชร (๕ คน) ชุมพร (๕ คน) นครปฐม (๕ คน) ราชบุรี (๕ คน) ลำปาง (เลือกตั้งซ่อม ๒ ครั้งๆ ละ ๕ คน) จำนวนผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำแนกตามจำนวนครั้งที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ ปรากฏตามตารางที่ ๑

**ตารางที่ ๑** ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ระหว่างปี ๒๕๖๑-๒๕๖๕

ลำดับที่	จำนวนครั้งที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด	จำนวนผู้ตรวจการเลือกตั้ง	หมายเหตุ
๑	๗ ครั้ง	๑ คน	
๒	๖ ครั้ง	๙ คน	
๓	๕ ครั้ง	๑๔๗ คน	
๔	๔ ครั้ง	๑๘๖ คน	
๕	๓ ครั้ง	๑๓๒ คน	
๖	๒ ครั้ง	๗๒ คน	
๗	๑ ครั้ง	๓๘ คน	
๘	ไม่เคยถูกจับสลากให้ปฏิบัติหน้าที่	๑๘ คน	
รวมจำนวนผู้ตรวจการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ		๖๐๓ คน	

**ที่มา:** สรุปรายชื่อข้อมูลผู้ตรวจการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ จำแนกตามจำนวนครั้งที่ได้ปฏิบัติงาน  
 ปรับปรุงครั้งล่าสุด ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕ (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๕)

สำหรับบทความนี้ มุ่งเน้นนำเสนอบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จำนวน ๔๐๕ คน เท่านั้น

**บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่กฎหมายกำหนด**

บทบาทที่กำหนดนี้ (Prescribed Roles) เป็นบทบาทที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๖๑ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

**บทบาทที่เป็นหน้าที่** มี ๓ ประการ คือ

(๑) ตรวจสอบการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งหมายถึง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้อำนวยการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เจ้าพนักงานและเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายว่า

ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) ตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรือการกระทำใดที่จะเป็นเหตุทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ปฏิบัติงานอื่นตามระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง และตามที่ได้รับมอบหมาย เช่น การเป็นผู้รับแจ้งเหตุการณ์กระทำความผิดกรณีฝ่าฝืนมาตรา ๑๐๑ ประกอบมาตรา ๑๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๑ เป็นต้น

**บทบาทที่เป็นอำนาจ** มี ๓ ประการ คือ

(๑) เข้าไปในที่เลือกตั้ง หรือสถานที่นับคะแนนเลือกตั้ง เพื่อสังเกตการณ์ หรือเมื่อมีเหตุที่อาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม โดยต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาคำสั่งหรือบัตรอื่นใดที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดออกให้ต่อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง

(๒) แจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๓) รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบ กรณีเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตามที่ถูกแจ้งเตือน หรือพบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ เป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือพบเห็นกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง หรือกระทำการอันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

**บทบาทที่เป็นสถานะ** “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎหมายบัญญัติให้มีสถานะเป็น “เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถานะทางกฎหมายที่มีความแน่นอนและชัดเจนใน ๒ ประการ คือ (สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, ๒๕๖๓)

(๑) ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษโดยกฎหมาย

(๒) ถูกควบคุมให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเป็นพิเศษ หากกระทำผิดต้องถูกลงโทษทางอาญาหนักกว่าปกติ

## บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่คาดหวัง

บทบาทที่คาดหวัง (Expected Role) นี้แบ่งเป็น บทบาทของผู้ตรวจการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามความคาดหวังของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) และบทบาทตามความคาดหวังของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

## บทบาทตามความคาดหวังของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)

ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต อติตโฆษ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวบรรยายในหัวข้อ “เจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง” ในการอบรมสัมมนาเพื่อเพิ่มพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการเลือกตั้ง ที่จังหวัดลำปาง ในปี พ.ศ.๒๕๖๓ และสะท้อนให้เห็นบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามความคาดหวังของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ดังนี้



ศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต อติตโฆษ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
กล่าวบรรยายในการอบรมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด  
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๓

“...ผู้ตรวจการเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ทำงานในรูปคณะกรรมการ สุจริต ตรงไปตรงมาเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้าใคร

ออกใคร เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์เดิมของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ถูกครหาในทางที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองในพื้นที่มากเกินไปจนเกรงอกเกรงใจกัน ต้องการให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงที่ทำหน้าที่เฉพาะช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ไม่ใช่ทำงานประจำ อีกทั้งอาจไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดที่มีภูมิลำเนา มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการเลือกตั้งจึงต้องรอบรู้ในเรื่องกฎหมาย รู้ว่าอะไรถูก อะไรผิด พฤติการณ์ใดล่อแหลมสุ่มเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมาย ไม่ได้หมายความว่าต้องจับเรื่องข้อเสียหายให้ได้ทั้งหมด แต่ต้องมีความเป็นมืออาชีพ รู้ว่าเราข้อเสียหายกันอย่างไร รู้จักตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเลือกตั้งในพื้นที่ ผู้สมัครแล้วแต่อยากชนะการเลือกตั้ง จึงมักทำทุกวิถีทางที่จะให้ชนะการเลือกตั้ง และพัฒนาวิธีการที่แยบยล หากมีตัวตามอยู่ก็ตามไม่ทัน ต้องรู้จักคาดการณ์และไปตักหน้า ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์ที่ทำให้มองออกว่าพฤติการณ์เป็นอย่างไร แต่ไม่มีหน้าที่ในการไปชี้ถูกชี้ผิดไม่มีหน้าที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสำนวนหรือแทรกแซงการสอบสวน แต่ต้องทำให้รู้ได้ว่าพื้นที่ตรงไหนมีปัญหาการทุจริต ประเด็นสำคัญต้องมีหลักฐาน มิฉะนั้นจะกลายเป็นการตรวจสอบแบบผิวเผิน อีกทั้งการคาดหวังให้ชาวบ้านมาเป็นพยานก็ไม่ใช่เรื่องง่าย ต้องมองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาของชาติที่ต้องหาทางแก้ไข เมื่อเห็นอะไรที่ไม่เข้าท่า ไม่เข้าทาง ต้องพร้อมที่จะเป็นหู เป็นตา แล้วรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการต่อไปอย่างไรนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง...” (อุดม รัฐอมฤต, ๒๕๖๓)

## บทบาทตามความคาดหวังของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การอบรมสัมมนาผู้ตรวจการเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจัดขึ้นแต่ระยะภาคของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ประธานกรรมการการเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งได้ผลัดเปลี่ยนกันเดินทางไปบรรยายในหัวข้อ “ความคาดหวังของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง” ซึ่งสรุปได้ดังนี้

“...ผู้ตรวจการเลือกตั้งเปรียบเสมือนเครื่องมือที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่าง สุจริต เที่ยงธรรมได้รับการยอมรับจากสังคม (สันทัต ศิริอนันต์ไพบูลย์, ๒๕๖๓) ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พบว่ามีรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเข้ามามาก สิ่งทีคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องการไม่ได้เน้นที่ปริมาณ แต่ต้องการข้อเท็จจริงที่ไปต่อได้ การรายงานเข้ามาแต่ไปต่อไม่ได้ กลายเป็นภาระ เพราะไม่มีพยานหลักฐาน เพียงแต่ฟังมาแล้วก็มารายงาน จึงควรต้องลงให้ลึกในรายละเอียดมากกว่านี้ และไม่ใช้รายงานแต่เรื่องปัญหาเสียงเข้ามา คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องการปริมาณ แต่ต้องการคุณภาพที่สามารถมองเห็นได้ว่า ผู้สมัครได้กระทำทุจริตการเลือกตั้งจริง แต่ก็ได้คาดหวังให้ต้องทำตัวเป็นสายลับ เพราะการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นเรื่องใหม่ ควรจะเป็นอย่างไร ควรจะคิดอย่างไรในการทำงาน ต้องมาปรับความเข้าใจกันหลังจากมีประสบการณ์ในการทำงานเลือกตั้งมาระยะหนึ่ง และต้องถือว่าเป็นตัวแทนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นเครือข่าย เป็นหู เป็นตา แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งอยากให้เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ในจังหวัด ในบ้านเมืองที่จะทำให้การเลือกตั้งมีความศักดิ์สิทธิ์ เป็นคนมีบารมีที่เวลาไปที่ไหน ทำให้คนอื่นเห็นว่า เมื่อเข้ามาทำงานในพื้นที่แล้ว การทุจริตซื้อเสียงลดน้อยลง ต้องการให้ใช้ศักยภาพเหล่านี้มากกว่าการไปเป็นนักสืบ (เลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ, ๒๕๖๓) การไปทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้งต้องมีความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายเลือกตั้ง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และสามารถนำข้อมูลที่รายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนำไปสู่การพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดได้ (อิทธิพร บุญประคอง, ๒๕๖๓) นอกจากนี้ยังต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่ อำนาจของตนเอง พร้อมทั้งจะปฏิบัติหน้าที่ได้เสมอ (ปกรณ์ มหรรณพ, ๒๕๖๓) ต้องรู้จักประยุกต์ใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานให้เหมาะสม เพื่อขจัดปัญหาทุจริตการเลือกตั้งให้ได้อย่างเป็นรูปธรรม (วัชชัย เทอดเผ่าไทย, ๒๕๖๓)

## บทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

บทบาทที่ปฏิบัติจริงนี้ (Actual Role or Enacted Role) เป็นบทบาทที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ปฏิบัติในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ตามการรับรู้บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนที่เกิดขึ้นภายใต้ประสบการณ์ ความกดดัน ขีดจำกัดและโอกาสในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งสรุปได้ดังนี้



การประชุมผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จ.สุโขทัย ปี พ.ศ. ๒๕๖๔

### (๑) บทบาทในการประชุมเพื่อรับฟังคำชี้แจง (Listening to Clarify)

เมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเดินทางมารายงานตัว ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อเข้าร่วมประชุมออนไลน์ผ่านระบบประชุมทางไกลเพื่อรับทราบนโยบายการปฏิบัติงานจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและรับฟังคำชี้แจงแนวทางการปฏิบัติงาน ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลังจากนั้นต้องเข้าประชุมร่วมกับผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรับฟัง คำชี้แจงเกี่ยวกับข้อมูลที่จำเป็นก่อนการปฏิบัติหน้าที่

การให้ความชัดเจนก่อนการปฏิบัติหน้าที่ (Providing Clarity) ถือเป็นขั้นตอนแรกๆ ที่ควรกระทำ เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในสถานการณ์และสร้างความมั่นใจว่าเข้าใจตรงกัน อีกทั้งการประชุมออนไลน์ผ่านระบบการประชุมทางไกลสามารถเชื่อมต่อผู้เข้าร่วมประชุมเสมือนอยู่ในห้องเดียวกัน โดยไม่ต้องเดินทางไปประชุมที่ส่วนกลาง ทำให้ประหยัดเวลา ลดภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และทำงานได้ทันทีภายหลังจากเสร็จสิ้นการประชุม อีกทั้งช่วยลดความเสี่ยงจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส (COVID-19) แต่ความสามารถในการสื่อสารอาจได้ไม่เท่ากับการประชุมจริง เพราะไม่ได้ก่อให้เกิดบรรยากาศในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน บางช่วงก็เกิดความผิดพลาดจากการเชื่อมต่อเครือข่าย สัญญาณภาพลมเสียงขาดหาย จับใจความไม่ได้ โดยเฉพาะในช่วงที่ต้องการซักถามพร้อมกัน กลายเป็นตัวทำลายความสำเร็จของการประชุมและมีโอกาสตีความสิ่งที่รับฟังมาผิดเพี้ยนไปจากสิ่งที่ต้องการสื่อสาร

นอกจากนี้ พบว่าข้อมูลที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ส่วนใหญ่เป็นข้อมูลพื้นฐานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนผู้สมัคร บางจังหวัดก็ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อมูลเชิงลึกและแนวโน้มสถานการณ์ซึ่งเสี่ยงว่าพื้นที่ใดควรจับตามองเป็นพิเศษ แต่บางจังหวัดก็แนะนำให้ไปหาข้อมูลจากหน่วยงานในพื้นที่ ส่วนระเบียบกฎหมายก็มีแจกจ่ายให้ไปทำความเข้าใจเอง

การเข้าประชุมดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เป็นไปในลักษณะเชิงรับทราบนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ผ่านการรับรู้ตามความเข้าใจของแต่ละคน กรณีมีปัญหาในการปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้ให้แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องตัดสินใจด้วยตนเองในการปฏิบัติอย่างมีเหตุผล (Acting Rationally) โดยคำนึงถึงหลักกฎหมายและผลที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของตนอย่างรอบคอบ

### (๒) บทบาทในการประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูล และเรียนรู้การทำงานร่วมกัน (Sharing Knowledge & Contributing Team Member)

ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนข้อมูลการทำงาน อย่างน้อยเดือนละ ๒ ครั้ง (ช่วงเลือกตั้งระหว่างเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จึงต้องประชุมอย่างน้อย ๔ ครั้ง แต่บางจังหวัดประชุมมากกว่า ๔ ครั้ง) และต้องทำรายงานการประชุมส่งให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน ๓ วัน เพื่อรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

การประชุมแต่ละครั้ง จะมีการเลือกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดคนใดคนหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและทำหน้าที่เพียงดำเนินการประชุมเท่านั้น ไม่ได้เป็นหัวหน้าหรือประธานที่มีอำนาจ สั่งการเหมือนอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม อีกทั้งการรายงานผลการปฏิบัติงานก็เป็นการรายงานตรงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ต้องนำเข้าไปประชุมเพื่อขอความเห็นชอบหรือลงมติก่อน เพราะโครงสร้างของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ถูกออกแบบมาให้มีความเป็นอิสระ (Independence) มีอำนาจตัดสินใจอยู่ที่ตนเอง ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ทำงานในรูปคณะกรรมการ (Commissioner or Committee) จึงไม่มีสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) ที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดด้วยตนเอง เป็นการทำงานร่วมกัน โดยที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีใครเป็นผู้ควบคุมกลุ่ม แต่ใช้หลักประสานในการทำงานร่วมกัน (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๓)

### (๓) บทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง (Monitoring Officers) ได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์

การตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง และนายทะเบียนอำเภอ



ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุโขทัย ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้ง

ส่วนวิธีการตรวจสอบนั้น มักกระทำในลักษณะเปิดเผย เข้าไปแนะนำต่อนอย่างเป็นทางการ แล้วสอบถามการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน บางคนจะมีแผนการตรวจสอบ (Check List) เป็นเครื่องมือกรณีพบว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ก็มักให้คำแนะนำด้วยวาจามากกว่าที่จะทำหนังสือแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญ คือ



การตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ จำนวน สถานที่ปิดประกาศและติดแผ่นป้ายหาเสียงเลือกตั้ง การให้ความเห็นชอบร่างประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างประกาศกำหนดหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง การพิจารณารายชื่อคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง ซึ่งพบว่ารายชื่อที่เสนอมาบางคนเป็นเครือญาติของผู้สมัคร บางคนไม่มีประสบการณ์ และบางคนก็เป็นผู้สูงอายุ การอบรมเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งยังคงจัดให้มีคนเข้าอบรมมากไป บางแห่งย่นระยะเวลาการอบรมลงเหลือเพียงครึ่งวัน วิทยากรบางคนขาดประสบการณ์และให้คำแนะนำที่คลุมเครือ ตรวจสอบการรับมอบหีบบัตร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ จากคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง บางแห่งมีความสับสนและมีปัญหาในความถูกต้องของรายงานผลการนับคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนที่ล่าช้าและผิดพลาด

ตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล พบข้อบกพร่องในการประกาศให้มีการเลือกตั้ง การปิดประกาศเอกสารต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด ตรวจสอบการตั้งศูนย์ประสานงานการเลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง การอบรมเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง การรับมอบบัตรเลือกตั้ง การเก็บรักษาบัตรเลือกตั้ง การประทับตราบัตรเลือกตั้ง การส่งมอบหีบบัตรเลือกตั้งและวัสดุอุปกรณ์ให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และพบความล่าช้าผิดพลาดในการประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำที่เลือกตั้ง พบว่าการปิดประกาศเอกสารหน้าที่เลือกตั้งไม่ครบถ้วน ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งบางคนยังไม่มีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้ง มีความบกพร่องในขั้นตอนการลงคะแนน ทำให้จำนวนบัตรเลือกตั้งไม่ตรงกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การนับคะแนนยังคงมีความสับสนในการวินิจฉัยบัตรดี บัตรเสีย และไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มีความสับสนในการปฏิบัติกรณีที่มีผู้ทักท้วงหรือคัดค้าน การกรอกแบบพิมพ์ต่าง ๆ ไม่ถูกต้อง การจัดทำรายงานผลการนับคะแนนมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนค่อนข้างมาก

ตรวจสอบนายทะเบียนอำเภอเกี่ยวกับการจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ปัญหาที่พบคือ การจัดส่งเอกสารแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังเจ้าบ้านยังไม่ทั่วถึง

ประเด็นที่เป็นข้อสังเกตคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ภายหลังจากการประกาศให้มีการเลือกตั้งและกระบวนการรับสมัครเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นเมื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจพบว่า การดำเนินการก่อนหน้านั้น เจ้าหน้าที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจไม่สามารถแจ้งเตือนให้ดำเนินการแก้ไขได้ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประกาศให้มีการเลือกตั้งและกระบวนการรับสมัครที่เสร็จสิ้นไปแล้ว และกลายเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการใหม่ตั้งแต่ต้น ขณะเดียวกันหากแก้ไขในวิถีทางที่ไม่ถูกต้อง ก็จะเป็นการพยายามซ่อนปัญหาแทนที่จะจัดการมัน เปรียบเสมือนซุกปัญหาไว้ใต้พรม (Sweep under the carpet) ซึ่งอาจส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(๔) บทบาทในการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือการกระทำที่เป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่สุจริต (Monitoring Violating Electoral Law or Actions Deemed to be Fraudulent)



ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดสุโขทัย ลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง

การตรวจสอบในประเด็นนี้ ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบการกระทำของผู้สมัคร ผู้สนับสนุน และผู้ช่วยหาเสียง ตลอดจนข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ส่วนวิธีการตรวจสอบ มีการใช้ทั้งลักษณะที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย เข้าพบปะกับคนในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อมูล พฤติกรรมความเคลื่อนไหวของผู้สมัครและหัวหน้าคณะ โดยมีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญ คือ ตรวจสอบการปิดประกาศหรือติดแผ่นป้ายหาเสียงของผู้สมัครที่ติดตั้งอยู่บริเวณถนนสายต่าง ๆ พบว่ายังคงมีแผ่นป้ายหาเสียงที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงแจ้งให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ เพื่อประสานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งให้ผู้สมัครดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

ตรวจสอบพฤติกรรมและวิธีการหาเสียงของผู้สมัคร ผู้สนับสนุนและผู้ช่วยหาเสียง พบว่า ผู้สมัครยังคงใช้วิธีการจัดรถโฆษณาวิ่งเข้าไปในชุมชนแล้วเปิดเสียงโฆษณาจนใจให้คนสนใจ ซึ่งผู้สมัครที่มีทุนทรัพย์มากก็จะได้เปรียบในการจ้างรถโฆษณาได้หลายคัน และยังคงใช้วิธีออกเดินไปตามบ้านแต่ละหลังในหมู่บ้านเพื่อพบปะคนในหมู่บ้าน แต่จะระมัดระวังการปรากฏตัวตามงานประเพณีต่าง ๆ เพราะเกรงว่าจะถูกจับตามองและถูกร้องเรียนในเรื่องการช่วยเหลือเงินตามประเพณีซึ่งถือว่าเป็นลักษณะต้องห้ามในการหาเสียง

ตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พบว่า ยังคงมีพฤติกรรมที่แสดงการสนับสนุนหรือช่วยหาเสียงให้ผู้สมัคร วางตนไม่เป็นกลาง และสร้างความได้เปรียบให้แก่ผู้สมัคร

ตรวจสอบการแจกจ่ายเงินซื้อเสียง พบว่า การซื้อเสียงยังคงมีอยู่ โดยแจกจ่ายเงินผ่านหัวหน้าคณะ ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ หัวหน้าคณะจะจกรายชื่อผู้ที่ตนคิดว่าคะแนนเสียงได้ เพื่อให้ผู้สมัครทราบว่ามิจนวนเท่าใด

การซื้อเสียงจึงมุ่งคุมคะแนนให้ได้ตามเป้า ไม่หว่านแจกไปทั่ว อีกทั้งยังมีการจ่ายเงินซื้อเสียงล่วงหน้าหลายวัน ก่อนคืนหมาหอน (คืนสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้ง) เพราะผู้สมัครรู้ว่าในคืนนั้นจะถูกเพ่งเล็งจับตามองเป็นพิเศษ จึงเลี้ยงที่จะจ่ายเงินซื้อเสียงในวันดังกล่าว อีกทั้งการจ่ายเงินก่อนล่วงหน้า จะทำให้สามารถประเมินได้ว่า ที่จ่ายเงินซื้อเสียงไปนั้น ถึงเป้าที่วางไว้หรือไม่ หากผู้สมัครคู่แข่งจ่ายเงินที่มากกว่า ก็จะได้จ่ายเงินซื้อเสียงเพิ่มในเช้ามีดของวันเลือกตั้งเพื่อเป็นโอกาสในการพลิกสถานการณ์

#### (๕) บทบาทในการเป็นนักบูรณาการ (Integrator)

เป็นบทบาทในการบูรณาการทำงานร่วมกันกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตำรวจชุดเคลื่อนที่เร็ว นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ เพื่อแสวงหาข้อมูลเบาะแส และร่วมกันรณรงค์ในการป้องปรามการทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้ง

#### (๖) บทบาทในการปฏิบัติงานในวันที่มีกิจกรรมสำคัญ (Important Day)

เป็นบทบาทที่ปฏิบัติงานในวันที่มีกิจกรรมสำคัญต่าง ๆ เช่น วันอบรมคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง วันส่งมอบวัสดุอุปกรณ์การเลือกตั้ง และวันเลือกตั้ง โดยถือเป็นวันสำคัญที่ต้องเข้าร่วมในกิจกรรม เพื่อสังเกตการณ์ ให้คำแนะนำและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

#### (๗) บทบาทในการรับผิดชอบหน้าที่ (Responsibility)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีเวลาปฏิบัติหน้าที่ทั้งหมด ๔๓ วัน (๒๐ ตุลาคม - ๑ ธันวาคม ๒๕๖๔) ขณะที่ภารกิจที่ต้องทำมีมากมาย ดังนั้น จึงต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ ไม่ละทิ้งหน้าที่ หรือไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา สามารถทำงานได้โดยไม่เว้นวันหยุด เสาร์ อาทิตย์

#### (๘) บทบาทในการครองตนให้มีภาพลักษณ์ (Self-image) ที่เหมาะสม

นอกจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีบทบาทในการครองตนให้มีภาพลักษณ์ที่เหมาะสม มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่ซื่อสัตย์ สุจริต (Honesty & Integrity) เป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และไม่ประพฤติเสื่อมเสีย (Misbehave)

#### (๙) บทบาทในการพัฒนาตนเอง (Improve Yourself) ให้มีความรู้ ความสามารถ

เป็นบทบาทที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องพัฒนาตนเอง ให้มีความรู้ในระเบียบ กฎหมายเลือกตั้ง เข้าใจกระบวนการบริหารจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ สามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และมีความสามารถในการตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้ง รู้วิธีดำเนินการกรณีที่เกิดการกระทำผิดกฎหมาย มีทักษะในการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ในการติดตามพฤติกรรมความเคลื่อนไหวของผู้สมัครที่หาเสียงเลือกตั้งทางอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนมีความสามารถในการบริหารความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ (Creative Conflict Management) ไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้กับบุคคลหรือหน่วยงานใด

### (๑๐) บทบาทในการจัดทำรายงานการปฏิบัติงาน (Provincial Election Inspector's Report)

ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกคนต้องทำรายงานการปฏิบัติงานประจำวัน ส่งให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกสิ้นเดือน เพื่อรวบรวมรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และใช้เป็นข้อมูลประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด อีกทั้งรายงานดังกล่าวยังต้องใช้ประกอบกับเอกสารการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ดังนั้น การจัดทำรายงานการปฏิบัติงานประจำวันจึงต้องเป็นรายงานการเดินทางไปปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ (Acting in accordance with authority) เป็นความจริง (Factual) และแสดงให้เห็นถึงความมีสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duties)

### (๑๑) บทบาทในการทำความเข้าใจประกอบการประกาศผลการเลือกตั้ง (Announcement of Election Results)

ภายหลังจากเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องดำเนินการจัดทำความเห็นประกอบการประกาศผลการเลือกตั้งว่าสมควรประกาศผลหรือไม่ พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลที่ไม่สมควรประกาศผลพร้อมเอกสารอ้างอิง โดยจัดทำเป็นรายบุคคล เฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้ง (เรียงตามเขตเลือกตั้ง) ทั้งผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยต้องดำเนินการจัดทำให้สมบูรณ์ครบถ้วนภายใน ๓ วันนับแต่วันเลือกตั้ง แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

ปัญหาที่พบคือ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งจัดส่งประกาศผลการนับคะแนนล่าช้า มีข้อบกพร่องผิดพลาด ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่สามารถให้ความเห็นประกอบการประกาศผลการเลือกตั้งของผู้สมัครบางรายได้ อีกทั้งจังหวัดที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า ๕๐ แห่งขึ้นไปมีจำนวนถึง ๔๔ จังหวัด (จังหวัดนครราชสีมาเมืองการบริหารส่วนตำบลสูงถึง ๒๔๓ แห่ง) (กรุงเทพฯ ๒๕๖๓) แต่ละจังหวัดมีผู้สมัครที่ต้องรับรองนับพันคน กลายเป็นปัญหาใหญ่ในการจัดทำเอกสารที่ต้องทำให้เสร็จภายใน ๓ วัน ขณะที่ภารกิจด้านอื่นก็ต้องเร่งทำเช่นเดียวกัน ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนต้องเสียเวลาไปกับงานธุรการด้านเอกสาร มากกว่าที่จะไปใช้ทุ่มเทให้กับการตรวจสอบการเลือกตั้ง

### (๑๒) บทบาทในการเป็นพยานศาลในคดีเลือกตั้ง (Court Witness in Election Litigation)

กรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรวจพบการกระทำความผิดตามกฎหมายเลือกตั้งและรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคเป็นคดีเลือกตั้งเพื่อให้พิจารณาสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้ร้องจะอ้างผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นพยานในคดีนั้น ซึ่งศาลจะออกหมายเรียกผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดให้ไปศาลเพื่อเบิกความในฐานะพยาน การเดินทางไปให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งต่อศาล จึงถือเป็น

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่ง ที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีความเข้าใจในกระบวนการพิจารณาคดีเลือกตั้ง

ปัจจุบันการพิจารณาคดีเลือกตั้งถูกกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนการสืบสวนของคณะกรรมการเลือกตั้งและพยานหลักฐานที่คู่ความนำมา เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความครบถ้วน กรณีมีข้อสงสัยมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาไต่สวนได้เอง โดยไม่ถูกจำกัดเฉพาะพยานที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น อีกทั้งกรณีที่ศาลเห็นสมควร อาจกำหนดให้พยานบุคคลเสนอบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงต่อศาลแทนการมาเบิกความโดยพยานไม่ต้องมาศาลก็ได้เพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า

แต่ในทางปฏิบัติ การไต่สวนของศาลจะพิจารณาแบบเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความเห็นพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างละเอียดและเสนอพยานหลักฐานมาสู่ศาล เพื่อให้สามารถต่อสู้คดีได้เต็มที่ กรณีที่มีการอ้างพยาน ศาลจะกำหนดให้พยานที่ต้องมาเบิกความทำบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรส่งศาลให้ทราบล่วงหน้าก่อนวันไต่สวน โดยที่พยานยังต้องมาศาลเพื่อให้คู่ความมีสิทธิซักถามพยาน และก่อนที่พยานเริ่มเบิกความในวันพิจารณา พยานจะต้องยืนยันบันทึกถ้อยคำนั้นว่าเป็นบันทึกถ้อยคำพยานล่วงหน้าของพยานจริง เมื่อพยานเบิกความรับรองแล้ว ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความและเป็นพยานหลักฐานในคดี โดยศาลไม่จำเป็นต้องอ่านบันทึกถ้อยคำนั้นให้พยานฟัง และคู่ความฝ่ายที่อ้างพยานนั้นไม่อาจขอถอนบันทึกถ้อยคำนั้น

ในการไต่สวนพยานบุคคล พยานต้องเบิกความตอบข้อซักถามของศาล โดยศาลจะเป็นผู้ถามพยานเอง และอาจถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีได้แม้ไม่มีคู่ความยกขึ้นอ้างก็ตาม แล้วจึงอนุญาตให้คู่ความหรือทนายความซักถามพยานเพิ่มเติม โดยใช้คำถามนำได้และต้องไม่ใช่เป็นการถามค้านหรือถามติง กรณีที่พยานไม่มาศาล หรือมาศาลแต่ไม่ยอมตอบข้อซักถามเพิ่มเติมของคู่ความ จะมีผลให้ศาลปฏิเสธที่จะรับฟังบันทึกถ้อยคำนั้นเพราะไม่อาจนำข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบันทึกถ้อยคำนั้นเป็นพยานหลักฐานในคดีหลังจากคู่ความถามพยานแล้ว ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดถามพยานอีก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาล

บทบาทในการเป็นพยานศาลในคดีเลือกตั้ง ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเก็บสำเนารายงานการตรวจพบการกระทำความผิดที่รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ด้วย เพื่อใช้ชี้แจงความจำเป็นว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีนี้ได้อย่างไร และควรต้องจดจำรายละเอียดให้แม่นยำ เพราะการเบิกความในศาลต้องเบิกความด้วยวาจา ไม่สามารถอ่านข้อความที่เขียนมาได้ อีกทั้งเมื่อถูกซักถามจะจะสามารถตอบได้ตรงคำถาม และให้เบิกความเฉพาะที่รู้เห็นเท่านั้น เรื่องใดที่ไม่ทราบ ไม่แน่ใจหรือจำไม่ได้ให้ตอบไปตรง ๆ ถ้าฟังคำถามไม่ชัดเจน อาจขอให้ทวนคำถามใหม่ได้ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องมีความกล้าที่จะให้ถ้อยคำอย่างตรงไปตรงมา (Frankness) ตามความเป็นจริงและมีพันธะรับผิดชอบผูกพันต่อรายงานที่ตรวจพบการกระทำความผิด สามารถจดจำรายละเอียดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ มีความคงเส้นคงวา (Consistent) ในการให้ถ้อยคำ ไม่กลับไปกลับมา (Recant) จนส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness) ของพยานหลักฐาน

## unสรุป

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ทราบความชัดเจนของบทบาท และพบประเด็นที่น่าสนใจในการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่ถือว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทสอดคล้องกัน และประเด็นที่ถือว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปและอภิปรายผลได้ ดังนี้

### ๑. ประเด็นที่ถือว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทสอดคล้องกัน

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทที่กฎหมายกำหนดและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทสอดคล้องกัน อภิปรายเป็นรายด้าน ได้ดังนี้

#### ด้านบทบาทที่กฎหมายกำหนด

บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นบทบาทตามบทบาทบัญญัติของกฎหมาย (Prescribed Roles) ที่มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและบังคับใช้อย่างเป็นทางการ (Format Law) (Lunber et al., 1968) มีการกำหนดหน้าที่ อำนาจและสถานะตามตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน (Broom & Selznick, 1963) ระบุว่าบุคคลที่มีตำแหน่งนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง (Berlo, 1966) และให้มีหน้าที่ อำนาจสถานะ เฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น จึงไม่ใช่ตำแหน่งที่ต้องทำงานประจำ อีกทั้งจะมีบทบาทนี้ได้ ต้องเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเท่านั้น ส่วนผู้ตรวจการเลือกตั้งที่เหลืออยู่ในบัญชีรายชื่อที่ไม่ได้ถูกแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะไม่มีบทบาทที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด

บทบาทดังกล่าวเป็นบทบาทที่จำเป็นต้องมี (Role Requirement) และถูกกำหนดไว้ให้ต้องปฏิบัติ แม้ว่าจะไม่ประพฤติปฏิบัติตามบทบาทที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้งคาดหวัง แต่ก็ต้องปฏิบัติตามบทบาทที่กฎหมายกำหนด (Cohen, 1979) อีกทั้งยังเป็นบทบาทเฉพาะสถานะ (Role Identity) ที่กำหนดให้แสดงพฤติกรรมคงเส้นคงวาในบทบาท แต่ต้องพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงบทบาทได้ทันที เมื่อมีการแก้ไขระเบียบ กฎหมาย (Robbins, 1996)

บทบาทที่กฎหมายกำหนดนี้ เป็นเพียงบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแจ้งเตือน และบทบาทในการตรวจสอบการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง แล้วรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบเท่านั้น แม้จะมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน กล่าวคือ

ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดไม่มีอำนาจออกหมายเรียก จับกุมหรือตรวจค้นผู้กระทำความผิดโดยตรง ไม่มีอำนาจสั่งบุคคลหรือหน่วยงานใดให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ถ้อยคำ ให้ความเห็นหรือส่งเอกสารพยานหลักฐาน ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ไม่มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใดให้ปฏิบัติหน้าที่ในการเลือกตั้ง เหมือนอย่างคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในรูปแบบเดิม ไม่มีฐานะเป็น เจ้าพนักงานตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน ได้สวนและวินิจฉัย

ชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ได้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ไม่มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีอำนาจในการตรวจมูลกรณี (แสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อมูลเบื้องต้นเพื่อที่จะทราบว่ามีการกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานหรือข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการต่อ) ไม่มีอำนาจในการสืบสวน (แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะทราบรายละเอียด) และไม่มีอำนาจสอบสวน (รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ) ตลอดจนไม่มีอำนาจในการไต่สวน (แสวงหาและรวบรวมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน)

### ด้านบทบาทที่ปฏิบัติจริง

พฤติกรรมที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแสดงออกทั้ง ๑๒ บทบาทข้างต้น เป็นบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Actual Role) (Berlo, 1966) โดยได้รับอิทธิพลจากความเชื่อ การรับรู้ถึงความคาดหวัง ประสบการณ์ ความกดดัน ขีดจำกัดและโอกาสในสถานการณ์ช่วงเวลานั้น (Broom & Selznick, 1963) เป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความคิดของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเอง (Cohen, 1979) ผ่านการรับรู้และเข้าใจในบทบาท (Perceived Role) ที่ทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชื่อว่าตนเองควรมีบทบาทอย่างไร ควรทำอะไร แคไหน เพียงใด โดยคิดและเชื่อว่าเป็นบทบาทของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ โดยการตีความ (Interpretation) (Robbins, 1996) ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย ผู้ตรวจการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๖๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นปัจจัยด้านองค์กรที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อกระบวนการรับรู้ในบทบาท (Katz & Kahn, 1966) ในการเสนอหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นชอบในการประชุม ครั้งที่ ๙๘/๒๕๖๔ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๔ ทำให้บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตของหลักเกณฑ์การประเมินผล และระเบียบกฎหมาย

การยอมรับในบทบาท (Role Acceptance) ดังกล่าว จึงเป็นการยอมรับซึ่งเกิดขึ้นภายหลังที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของบทบาทที่ต้องกระทำภายใต้หลักเกณฑ์การประเมินผลที่มีความสำคัญต่อตนเอง ทำให้เกิดการปฏิบัติตามบทบาท (Role Performance) และเป็นบทบาทที่ปฏิบัติจริง (Allport, 1961) หากไม่ปฏิบัติตาม อาจไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินผลและถูกคัดชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้ตรวจการเลือกตั้ง

### ๒. ประเด็นที่ถือว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่แตกต่างกัน

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทที่กฎหมายกำหนดและบทบาทที่ปฏิบัติจริงมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกับบทบาทที่คาดหวัง กล่าวคือ

บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่คาดหวัง (Expected Role) เป็นบทบาทที่ไม่ได้กำหนดหรือเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือบังคับใช้อย่างเป็นทางการ (Informal Code) (Lunber et al., 1968) แต่เป็นความเชื่อของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งที่คาดหวังว่า

ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรกระทำหรือมีบทบาทอย่างไร (Berlo, 1966) ภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อพบการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง หรือการกระทำที่อาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม ซึ่งความคาดหวังอาจแตกต่างกันไป แต่พฤติกรรมที่คาดหวังจะถูกประเมินจากบริบทของบทบาทจนกลายเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ไม่เป็นทางการและความเชื่อของคนในสังคม (Robbins, 1996) ที่นำไปสู่ความคาดหวังสาธารณะ (Public Expectation) ที่เป็นบรรทัดฐานกำหนดบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในที่สุด (Hasegawa, Shinohara & Broadbent, 2007)

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างมีความคาดหวังในบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ที่สอดคล้องกัน ๔ ประเด็นที่สำคัญ คือ

(๑) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือที่กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทน (As Agent) ของประชาชนและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะที่สำคัญ (Hays & Kim, n.d.) คล้ายกับบทบาทในฐานะ “สุนัขเฝ้ายาม” (Watchdog) ที่ทำหน้าที่ระแวดระวังภัยให้สังคม และคอยร้องเตือนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบด้วยการรายงาน (บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ, ๒๕๕๑) ซึ่งต้องพร้อมที่จะเป็นหู เป็นตา (To be The Eyes and The Ears) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่คอยสังเกตการณ์ (Observer) สนับสนุนการกระทำและคอยติดตามให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Gordon & associates, 1999) เพื่อให้การเลือกตั้งสุจริต เทียบธรรม ได้รับการยอมรับจากสังคม ประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยปราศจากอิทธิพลข่มขู่ คุกคาม และใช้ความคิดความอ่านของตนได้อย่างเต็มที่

(๒) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องมีความรู้และเชี่ยวชาญ (Knowledge & Expertise) แม่นยำในระเบียบ กฎหมายเลือกตั้ง รู้ว่าอะไรถูก รู้ว่าอะไรผิด จะไปบอกว่าเขาทำผิด ก็ต้องรู้ว่าเขาทำผิดอย่างไร รู้ว่าพฤติการณ์ใดละเมิดหลวมสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย รับรู้และเข้าใจในบทบาท (Perceived Role) ของตนเอง เพื่อให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยความคาดหวังจะเป็นตัวจำกัดการรับรู้ ให้ตระหนักว่าไม่มีหน้าที่ชี้ถูก ชี้ผิด โดยตรง และไม่มีหน้าที่ไปยุ่งเกี่ยวกับสำนวนหรือไปแทรกแซงการสอบสวน ทำหน้าที่เพียงรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบว่าพื้นที่ตรงนั้นมีปัญหา

(๓) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดต้องเป็นคนช่างสังเกตและสงสัย (Observation & Skepticism) รู้ว่าผู้สมัครข้อเสียกันอย่างไร รู้จักตั้งข้อสังเกตสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ว่าเห็นอะไรบ้าง ผู้สมัครล้าแล้วแต่อยากชนะการเลือกตั้ง จึงมักทำทุกวิถีทางทั้งดีและไม่ดี และมักพัฒนาวิธีการที่แยบยลไปเรื่อย ๆ ถ้าคิดหรือทำแบบเดิม ๆ ก็ตามไม่ทัน ต้องรู้จักคาดการณ์และไปดักหน้า มองให้ออกว่าพฤติการณ์จะเป็นอย่างไร ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของการทำงานอย่างมืออาชีพ (Professionalism) ที่ต้องพัฒนาความรู้ตลอดเวลา (Maximizing Knowledge) พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (Showing Constant Improvement) ก้าวให้ทันสมัย (Being Innovative) แต่ไม่ได้คาดหวังให้ทำตัวเป็นสายลับ แต่อยากให้เป็นผู้ใหญ่ที่มีบารมียึดมั่นในจริยธรรม (Keeping up with Ethics) (Withrow, 2005) อ้างถึงใน



บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ, ๒๕๕๑) มีความตรงไปตรงมา ไม่เข้าใครออกใคร ไม่ต้องเกรงใจผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ สามารถทำให้การเลือกตั้งมีความศักดิ์สิทธิ์ เมื่อลงไปในพื้นที่แล้วสามารถใช้ศักยภาพทำให้การทุจริตซื้อเสียงน้อยลง

(๔) ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของความเป็นมืออาชีพ คือ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ต้องทำงานอย่างมีคุณภาพ (Producing Quality Work) (Withrow, 2005 อ้างถึงใน บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ, ๒๕๕๑) โดยมีมิติสำคัญที่วัดคุณภาพ (Dimension of Quality) คือ ความเป็นรูปธรรม (Tangibles) และการตอบสนองต่อความคาดหวัง (Responsiveness) (Parasuraman, Zeithaml and Berry, 1988) ความเป็นรูปธรรมในการทำงาน ไม่ได้เน้นที่ปริมาณการรายงาน ไม่ได้หมายความว่าพบการกระทำผิดเป็นร้อย จะต้องจัดการให้ได้ทั้งหมด แต่สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรูปธรรม คือ หลักฐานและข้อเท็จจริงที่ไปต่อได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นการตรวจสอบแบบผิวเผินและกลายเป็นภาระ เพราะไม่มีหลักฐาน ต้องการคุณภาพที่สามารถมองเห็นได้ว่า ผู้นั้นได้กระทำทุจริตซื้อเสียงการเลือกตั้งจริง และมีพยานหลักฐานเพียงพอ สามารถนำไปสู่การพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดได้

ส่วนการตอบสนองต่อความคาดหวังนั้น เกิดจากความคาดหวังว่า ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดควรมีบทบาทที่ให้เกิดผลงานมีคุณภาพและเป็นรูปธรรม เมื่อเสร็จสิ้นการเลือกตั้งก็จะประเมินจากความคาดหวังที่คาดการณ์ไว้ ถ้าผลที่ได้รับต่ำกว่าที่คาดหวัง แสดงว่าด้อยคุณภาพ ส่งผลให้เกิดความไม่พึงพอใจ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าผลที่ได้รับเท่ากับหรือสูงกว่าที่คาดหวัง จะส่งผลให้เกิดความพึงพอใจ และมีความเชื่อมั่นในการมอบหมายให้ทำงานซ้ำอีก (Zeithaml, Berry and Parasuraman, 1996) ความคาดหวังจึงผ่านการคิดอย่างมีวิจารณ์ญาณที่เกิดจากประสบการณ์การรับรู้ในผลงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละครั้ง (Rust & Oliver} 1994) คุณภาพในการทำงาน จึงหมายความรวมถึง ความสามารถในการตอบสนองต่อความคาดหวังในรูปแบบที่ต้องการด้วย (Buzzell & Gale, 1987)

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่รับรู้และเข้าใจบทบาทผ่านหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติเห็นชอบ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความสำคัญมากในเรื่องเกณฑ์ประเมินการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการกระทำที่จะเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม และผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงาน สะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความคาดหวังสูงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ดี เพราะจะนำไปสู่ความเชื่อและความสามารถในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพในผลงานได้ (Strader, Decker and Boyd, 1995) แต่ต้องระวังไม่ให้เกิดความคาดหวังในบทบาทมากเกินไป (Role Overload) อันเป็นบทบาทที่สังคมมีความคาดหวังให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแสดงบทบาทมากเกินไปที่จะสามารถปฏิบัติได้ (Hardy & Hardy, 1988)

ขณะที่บทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด เป็นบทบาทที่มีขอบเขตอำนาจที่ถูกจำกัด ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน กรณีตรวจพบเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏว่ามีการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้งหรือการกระทำ

ที่อาจเป็นเหตุให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดกระทำได้เพียงรายงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วแจ้งให้ผู้ว่าราชการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทราบ เพื่อสั่งให้ดำเนินการตามระเบียบสืบสวนหรือไต่สวน ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ส่งผลต่อการเข้าถึงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เป็นอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและไม่ได้พยานหลักฐานตามความเป็นจริง

นอกจากนี้ยังพบว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลพื้นที่ไม่กว้างขวาง ประชากรมีไม่มาก การซื้อเสียงสามารถกระทำได้ง่ายในวงจำกัด ทำให้เกิดแรงจูงใจในการใช้เงิน การซื้อเสียงเลือกตั้งจึงเป็นไปอย่างรุนแรงและมีการจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอัตราที่สูงกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผ่านมา หลายแห่งจ่ายสูงเกินกว่า ๕,๐๐๐ บาทต่อหัว ชาวบ้านเองก็ไม่ได้รับเงินจากผู้สมัครเพียงรายเดียว รายอื่นให้ไว้ก็รับเช่นกัน จึงทำให้ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านในการเป็นพยานยืนยันตัวผู้กระทำผิด ขณะที่ชาวบ้านบางคนให้ข้อมูลหรือชี้เบาะแสแก่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่เป็นข้อมูลที่มีการจ่ายเงินซื้อเสียงไปแล้ว เป็นเพียงเล่าให้ฟัง โดยปฏิเสธที่จะให้ถ้อยคำเป็นพยานยืนยัน จึงไม่มีพยานยืนยัน เป็นเพียงได้รับแจ้งข้อมูลเบาะแสดจากคนในพื้นที่ซึ่งเป็นคำบอกเล่า โดยที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดมิได้ประสบเหตุหรือพบเห็นเหตุการณ์การซื้อเสียงด้วยตนเอง ข้อมูลดังกล่าวจึงไม่สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการรายงานตามแบบผล.จว.๒/๑ที่นำไปสู่การสืบสวนไต่สวนเพื่อพิจารณา ลงโทษผู้กระทำผิดได้ ตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๑๒๔/๒๕๖๒ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และไม่สามารถแจ้งความ ร้องทุกข์ต่อตำรวจ ตามมติคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ ๒๑/๒๕๖๔ วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดกระทำได้เพียงบันทึกไว้ในรายงานการปฏิบัติงานประจำวันตามแบบ ผล.จว. ๓ ซึ่งทำให้ถูกมองว่า ทำงานด้อยคุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อสกัดกั้นนักการเมืองที่ทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งได้ ทั้ง ๆ ที่การทุจริตซื้อเสียงมีเป็นจำนวนมากในหลายพื้นที่

เมื่อบทบาทการตรวจสอบการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งกระทำได้ยาก จึงทำให้ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นจำนวนมากมุ่งไปให้ความสำคัญกับบทบาทในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการเลือกตั้งแทน แม้ว่าจะเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ความระมัดระวังในการจัดการเลือกตั้งมากขึ้น แต่ก็ทำให้เกิดความไม่พอใจที่ถูกตรวจสอบ ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ ว่าคอยจ้องจับผิด หรือแทรกแซงการทำงานโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาท อำนาจหน้าที่ ระเบียบกฎหมาย ไม่สามารถให้คำแนะนำที่ถูกต้องได้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ต้องวุ่นวายตอบข้อซักถามผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่ละคนที่มาไม่พร้อมกัน จนกลายเป็นตัวการสร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๓)

## ข้อเสนอแนะ

การศึกษบทบาทที่กำหนด บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดในการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ทำให้เห็นความสำคัญของการมีผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัด และยังไม่สมควรที่จะยกเลิก เพราะผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นเสมือนตัวแทน (As Agent) ของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง ช่วยเหลือการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการทำงาน “เชิงรุก” (Proactive) ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อลดความเสี่ยง (Risk Reduction) ที่อาจเกิดจากความบกพร่องผิดพลาดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ และเป็นการส่งสัญญาณเตือนล่วงหน้า (Warning Signals) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทราบเมื่อผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดพบข้อมูลเบาะแสในการทุจริตข้อเสีย และการรับฟังรายงานของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะช่วยทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง (กานต์ วรรณิตร, ๒๕๖๓)

ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ทำให้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทของผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหมาะสมโดยเห็นว่า การที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะแสดงบทบาทให้ประสบความสำเร็จได้ ไม่เพียงแต่แสดงบทบาทที่สอดคล้องกับความคาดหวังของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังต้องแสดงบทบาทที่จะทำให้ตำแหน่งผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้นคงอยู่ตลอดไป (Sill, 1972) ผู้ตรวจการเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงควรต้องมีทักษะในการทำงาน ๒ ส่วน คือ

๑. ต้องมีทักษะทางวิชาชีพ (Hard Skills) ซึ่งเป็นทักษะความสามารถด้านอาชีพ หรือทักษะเชิงเทคนิค (Technical Skills) (Yan, 2022) ได้แก่ ความรู้ในงานที่ทำและความเข้าใจกระบวนการปฏิบัติงาน ที่สามารถวัดหรือประเมินผลได้ (Katz, 1974) เป็นความรู้ ความเชี่ยวชาญในระเบียบกฎหมายเลือกตั้ง สามารถจดจำรายละเอียดได้อย่างถูกต้องแม่นยำ มีความเข้าใจในกระบวนการบริหารจัดการเลือกตั้งทั้งระบบ สามารถตรวจสอบกระบวนการเลือกตั้งและบ่งชี้การกระทำที่ไม่ถูกต้องได้ สามารถแจ้งเตือนและให้คำแนะนำที่ถูกต้องในเชิงสร้างสรรค์ มีไหวพริบจับผิด มีความสามารถในการตรวจสอบการกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง และรู้วิธีดำเนินการกรณีที่พบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมาย มีทักษะความสามารถในการใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการติดตามพฤติการณ์การหาเสียงและความเคลื่อนไหวของผู้สมัคร เป็นคนช่างสังเกตและสงสัย รู้ว่าพฤติการณ์ใดล่อแหลมสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้สามารถคาดการณ์ล่วงหน้า (Anticipation of Future Possibilities) มองออกถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างรู้ทันผู้สมัครและหัวหน้า ด้วยความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ที่มีสมรรถนะด้านเก่งงาน (Work Related Competency) มุ่งทำงานเชิงรุก พัฒนาความรู้ตลอดเวลาและอย่างต่อเนื่อง ก้าวให้ทันสิ่งใหม่ ๆ ทำงานอย่างมีคุณภาพให้ได้ผลที่เป็นรูปธรรมและตอบสนองต่อความคาดหวัง ด้วยความตรงไปตรงมา

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของ ผู้ตรวจการเลือกตั้งที่มีใจเป็นเพียงแจกเอกสาร คู่มือ ระเบียบ กฎหมายให้ไปทำความเข้าใจกันเอง ทำให้ ติความการรับรู้ที่แตกต่างกัน ต้องให้ความสำคัญในการอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการเลือกตั้งเพื่อเตรียม คนให้พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ โดยถือว่าผู้ตรวจการเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่จะช่วยให้การทำงานมี ประสิทธิภาพและสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่จากความสามารถของผู้ตรวจการเลือกตั้ง (Cooke and Lafferty, 1989)

๒. เนื่องจากปัจจุบันการทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งยังคงมีอยู่ และเป็นปัญหาสำคัญที่ควบคู่ กับการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมาโดยตลอด อีกทั้งเป็น ปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข การหวังให้ชาวบ้านให้ข้อมูลเบาะแสหรือมาเป็นพยานจึงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะอาจ เกรงกลัวอิทธิพลของผู้สมัครที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตตนเอง ครอบครัวและการใช้ชีวิตในชุมชน ดังนั้น ผู้ตรวจ การเลือกตั้งประจำจังหวัดจึงต้องอาศัยทักษะทางด้านสังคม (Soft Skills) ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสายงาน แต่เป็นตัวช่วยหนุนการทำงานให้ดีขึ้น จนถึงดีเยี่ยม เป็นทักษะเชิงมนุษย์ (Human Skills) ที่ใช้ทำงาน ร่วมกับผู้อื่น แต่วัดหรือประเมินผลได้ยาก (Katz, 1974) เป็นสมรรถนะด้านเก่งคน (People Management Competency) ที่ช่วยสนับสนุนความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) ในความสามารถเข้าถึงคน (Interpersonal Skills) อย่างมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร โน้มน้าวจิตใจ (Yan, 2022) สามารถแสวงหาความร่วมมือจากผู้คนในพื้นที่เพื่อให้ได้ข้อมูลเบาะแส และมีทักษะในการสร้าง เครือข่ายทางสังคมเพื่อร่วมกันรณรงค์ป้องปรามการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้ง

ลักษณะของการมีทักษะทางด้านสังคม (Soft Skills) ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความมีบารมี (Charismatic Power) ที่เกิดจากการมีความสามารถและคุณสมบัติพิเศษที่เหนือคนอื่น มีภาพลักษณ์ (Self-image) ที่ทำให้ผู้คนเกิดความประทับใจ นิยม เชื่อถือ เลื่อมใสศรัทธาและไว้วางใจ ก่อให้เกิดแรงบันดาลใจ ให้มาสนับสนุนการทำงาน (Yukl & Falbe, 1991) บุคคลที่มีบารมีมักมีความเชื่อมั่นในตนเอง มีจุดยืนที่ มั่นคงในความซื่อสัตย์ สุจริต เป็นกลาง ไม่มีความประพฤติเสื่อมเสีย มีความสามารถทางด้านอารมณ์ (EQ) ที่เยือกเย็น อดทน อดกลั้น ในการปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่น การแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้ใหญ่ในบ้านเมืองที่มีบารมี เวลาไปที่ไหน ต้องทำให้การเลือกตั้งมีความศักดิ์สิทธิ์ การทุจริตซื้อเสียงน้อยลง ทำให้ทุกคนเห็นว่าการทุจริต ซื้อเสียงเลือกตั้งเป็นปัญหาของชาติบ้านเมืองที่ต้องหาทางแก้ไข เปลี่ยนสิ่งเหล่านี้ให้เป็นพระชนะเชิงคุณค่า ให้สังคมได้รับรู้ว่าอะไรดี อะไรไม่ดี อะไรถูกต้อง อะไรไม่ถูกต้อง (ศิริรักษ์ บุญพร้อมรักษา, ๒๕๖๑) และ ช่วยกันหาทางออก ทำให้การทุจริตซื้อเสียงการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่คนในสังคมไม่เห็นด้วย รังเกียจ และอดทน าระอาใจว่าสิ่งเหล่านี้ ไม่ควรเกิดขึ้น หรือไม่ควรมีในสังคมไทย.

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรุงเทพฯธุรกิจ. (๒๕๖๔). *เข็ดยอด อดต.ทั่วประเทศเตรียมพร้อมเลือกตั้ง อดต.* ข่าววันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔  
สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/politics/963322>
- กานต์ วรรณิตร. (๒๕๖๓). *ผู้ตรวจการเลือกตั้ง: บทเรียนจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการเลือกตั้ง.*  
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ๑๘(๒), ๔๐-๖๕.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๖๕). *ข้อมูลผู้ตรวจการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ จำแนกตามจำนวนครั้งที่ได้ปฏิบัติงาน  
ปรับปรุงล่าสุดวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๕. (เอกสารอัดสำเนา).* กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. (หน้า ๑-๒๑).
- ชนินทร์ น้อยเล็ก. (๒๕๖๕). *กต.แถลงเลือกตั้ง กทม.-พญา ชวนแจ้งเบาะแสทุจริตตั้งรางวัลสูง ๑ แสนบาท  
ข่าวออนไลน์ ไทยโพสต์ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕.* สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก  
<https://www.thaipost.net/x-cite-news/114390>
- รัชชัย เทอดเผ่าไทย. (๒๕๖๓). *สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดอบรมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการ  
เลือกตั้ง รุ่นที่ ๕ ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.* ข่าวออนไลน์ สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์  
๑๔ กันยายน ๒๕๖๓. สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก [https://thainews.prd.go.th/th/  
news/detail/TCATG200914171108275](https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG200914171108275)
- บุญอยู่ ขอพรประเสริฐ. (๒๕๕๑). *ดัชนีชี้วัดความเป็นวิชาชีพของผู้สื่อข่าวการเมืองไทย. (วิทยานิพนธ์  
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์สาขาวิชาสื่อสารมวลชน).* คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- ปกรณ มหรรณพ. (๒๕๖๓). *กต. ดิวเข้ม ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ๑๔ จังหวัดในภาคอีสานที่ขอนแก่น.  
ข่าวออนไลน์ ขอนแก่นลิงก์. ๒ กันยายน ๒๕๖๓.* สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก  
<https://old.khonkaenlink.info/home/news/11273.html>
- เลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ. (๒๕๖๓). *ความคาดหวังของ กต.ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง.  
ในการประชุมอบรมสัมมนาพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการเลือกตั้ง ปี ๒๕๖๓ (กลุ่มภาคเหนือ) ระหว่าง  
วันที่ ๗ - ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓. กานต์ วรรณิตร ถอดเทป/สรุปคำบรรยาย. ลำปาง.*
- ศิริรักษ์ บุญพร้อมรักษา. (๒๕๖๑). *ทักษะและบทบาทผู้นำที่แท้จริงกับการบริหารองค์การแห่งศตวรรษที่ ๒๑  
วารสารเกษตรศาสตร์ธุรกิจประยุกต์. ๑๒(๑๗), ๓๙-๕๕.*
- สันทนต์ ศิริอนันต์ไพบูลย์. (๒๕๖๓). *กต. ดิวเข้ม ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ๑๕ จังหวัด ภาคใต้.* ข่าวออนไลน์  
สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๓. สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก [https://  
thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG200824152202819](https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG200824152202819)
- สำนักกรรมการธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๕). *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิบัติ  
หน้าที่ของผู้ตรวจการเลือกตั้ง ของ คณะกรรมการธิการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา.  
เอกสารวิชาการฉบับที่ ๕๙. (น.๑๑๒).* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๕) *สรุปผลการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง วันอังคารที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕*. (น. ๑๒). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (๒๕๖๓). *คำอธิบายใหม่ : เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญากับการตีความกฎหมาย และแนวทางร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

อิทธิพร บุญประคอง. (๒๕๖๓). *กกด. อบรมพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการเลือกตั้งกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ* ข่าวออนไลน์บ้านเมือง. ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๓. สืบค้น ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕, จาก <https://www.banmuang.co.th/news/region/202860>

อุดม รัฐอมฤต. (๒๕๖๓). *เจตนาารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้มีผู้ตรวจการเลือกตั้ง*. ใน *การประชุม อบรมสัมมนาพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการเลือกตั้ง ปี ๒๕๖๓ (กลุ่มภาคเหนือ) ระหว่างวันที่ ๗ - ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓*. กานต์ วรรณิตร ถอดเทป/สรุปคำบรรยาย. ลำปาง.

### ภาษาอังกฤษ

- Allport, Gordon Willard. (1961). *Pattern and Growth in Personality*. New York: Holt Rinehart and Winston. pp. 181-184.
- Berlo, David K. (1966). *The Process of Communication*. New York: Holt Rinehart and Winston. p.153.
- Buzzell, R. D. & Gale, B. T. (1987). *The PIMS Principles: Linking Strategy to Performance*. New York: The Free Press.
- Cohen, Erik. (1979). *A Phenomenology of Tourist Experiences*. *Sociology*. (May). CA: Sage. pp.179-201.
- Cooke, Robert A. & Lafferty, J. Clayton. (1989). *Organizational Culture inventory*. Plymouth, MI: Human Synergetics.
- Deutsch, Morton & Krauss, Robert M. (1965). *Social Psychology*. New York: Basic Books. pp.175-177.
- Gordon, Judith R. & associates. (1999). *Management and Organizational Behavior*. Massachusetts: Allyn & Bacon. Inc. p.515.
- Hardy, M. E., & Hardy, W. L. (1988). Role stress and strain. In M. E. Hardy & M. E. Conway (Eds.), *Role Theory: Perspectives for health Professionals*. 2nd ed. Norwalk, CT: Appleton & Lange. pp. 159-239.
- Hasegawa, Koichi., Shinohara, Chika and Broadbent, Jeffrey P. (2007). The Effects of “Social Expectation” on the Development of Civil Society in Japan. *Journal of Civil Society*, 3(2), 179-203.

- Hays, J.M. & Kim, C.Y. (n.d.). *Renaissance Leadership: Transforming Leadership for the 21st Century*. Retrieved November 28, 2013, from <http://www.teaching.fec.anu.edu.au/.../LEADERSHIP%20FOR%20th>
- Katz, Danial & Kahn, Robert L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and sons.
- Katz, R. L. (1974). Skills of an effective administrator. *Harvard Business Review*. 52(5), 90-102.
- Lunber. G. A., et al. (1968). *Sociology*. 4th ed. New Jersey: Harper and Row.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. and Berry, L. L. (1988). SERVQUAL: A multiple item scale for Measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing*, 6(1), 12-40.
- Robbins, Stephen P. (1996). *Organization Behavior*. 7th ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Rust, R. T. & Oliver, R. L. (1994). Service Quality: Insights and Managerial Implications from the Frontier. R. T. Rust & R. L. Oliver (Eds.) *Service Quality: New directions in Theory and Practice*. CA: Sage Publications. pp. 1-19.
- Sills, David L. (1972). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan Publishers.
- Strader, Marlene K., Decker, Phillip J. and Boyd, Mary Ann. (1995). *Role Transition to Patient Care Management*. Norwalk, CT: Appleton & Lange. pp. 58, 277-304.
- Yan, Alexandra. (2022). *How to Improve Your Leadership Skills*. Retrieved February 14, 2022, from <https://www.investopedia.com/articles/pf/12/leadership-skils.asp>
- Yukl, G., & Falbe, C. M. (1991). Importance of different power sources in downward and Lateral relations. *Journal of Applied Psychology*. 76(3), 416-423.
- Zeithaml, V. A., Berry, L. L. and Parasuraman, A. (1996). The Behavioral Consequences of Service Quality. *Journal of Marketing Management*. 60(4), 31-46.



## การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาท : ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน\*

The request for restitution of the land that was expropriated by the original owner or heir: The problems of the reclaim compensation determination for the land that was expropriated

เตชินีกันต์ อัสวโชติเดชาวงษ์\*\*

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เหมาะสม ในกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปแล้วแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ โดยได้ศึกษาจากตำรา บทความ เอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เปรียบเทียบจากแนวคำพิพากษาศาล และการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่เป็นธรรมกับประชาชนและสังคม

\* บทความนี้มาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยเจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๖๓)

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การคิดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนนั้น จะคิดจากค่าทดแทนที่ได้รับในขณะที่เวนคืนและดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดจุดห้าแต่ไม่เกินราคาตลาด ทำให้เกิดส่วนต่างของราคาเพราะรัฐได้ลงทุนพัฒนาที่ดินบริเวณนั้นแล้ว การคืนค่าทดแทนในราคาที่ได้รับไปในขณะถูกเวนคืนจึงก่อให้เกิดการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกรณีที่ผลประโยชน์มหาชนและผลประโยชน์ของปัจเจกชนขัดกัน เมื่อพิจารณาตามหลักผลประโยชน์ของมหาชนมาก่อนผลประโยชน์ของเอกชนแล้ว รัฐพึงต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ของประชาชนรายใดรายหนึ่ง การกำหนดค่าทดแทนการขอคืนจึงควรกำหนดเป็นราคาใหม่ตามวันที่มีการขอคืนที่ดิน เนื่องจากสิทธิในการขอคืนที่ดินนี้ มิใช่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ถูกเวนคืนที่ต้องเสียสละเป็นพิเศษ เพราะการเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้กระทำในรูปแบบของการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนแล้ว แต่สิทธิในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนนี้มีลักษณะเป็นข้อผูกมัดทางศีลธรรมที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจของเจ้าเดิมที่มีความผูกพันกับที่ดินของตนอันเป็นคุณค่าที่ไม่อาจประเมินเป็นราคาได้ สิทธินี้จึงเป็นหลักประกันความสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินส่วนตัวที่รัฐพึงให้ความคุ้มครอง อีกทั้งเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่เวนคืนดำเนินการโครงการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว การใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทจึงควรกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินเป็นราคาใหม่ในวันที่ขอคืนที่ดินโดยนำหลักการกำหนดราคาเบื้องต้นของค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินมาใช้เทียบเคียง เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐแบกรับต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องเพิ่มขึ้นเพราะการขอคืนที่ดินในโครงการต่าง ๆ รวมถึงสูญเสียรายได้สาธารณะที่ควรจะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไปด้วย

### Abstract

This article aims to study the appropriate compensation restitution of the land that was expropriated. In case of the time period for requesting a return of expropriated immovable property which has not been used, or of the remaining immovable property, to the original owner or his or her heir, as well as the return thereof and the reclaiming of the compensation paid. The author researched by studying textbooks, articles, and academic documents in both Thai and foreign languages and using a comparative analysis method of judgment and the legal opinion of the Council of State to determine which model of the appropriate reclaim compensation determination for the Land that was expropriated should be for fair to both the people and society.

The Results were that the reclaim compensation of the Land was expropriated Principle is provided in Expropriation and Acquisition of Immovable Property Act B.E. 2562, which that the original owner or heirs must be reclaimed based on the compensation received at the time of expropriation includes the interest of compensation, 7.5%, but not exceeding the market price that model creates price difference lead to economics loss situation. However, when public interests and private interests have conflict it should be considered by rule of law, that public interests are protected more than private interests. therefore, the reclaim compensation should be set model to the new price according to market price on the date that land is reclaimed by the original owner or heirs. Due to the original owner or heirs right to request the return of this land, it is not a remedy for damage of the expropriated because the remedy for such damage was done in the form of the expropriation officers paid compensation while being expropriated. But also, the moral obligation, the spiritual values of the former owners who are bound to their land cannot be appraised as a price to protect private property rights. In addition, it indirectly accelerates the expropriation officers to complete the project according to the objectives of the expropriation within the period specified by the law. Accordingly, the reclaim compensation should be prescribed as a new price and using the same model as the compensation of expropriation under the principles of equality and the protection of public interest, and prevent the public from having to bear all the costs and expenses that have been invested, including the loss of public income that should be acquired for further development of the country.

## ๑. บทนำ

นับแต่ระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน (Private property) ได้รับการยอมรับว่ามีอยู่ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย ชื่อเรียกร้องในการให้รัฐเคารพสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ทวีความรุนแรงขึ้นในทุกยุคทุกสมัย โดยหนึ่งในวัตถุแห่งสิทธิ (Object of Right) ที่มีข้อพิพาทเป็นจำนวนมากคือ “ที่ดิน” อันเนื่องจากที่ดินเป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญในการสร้างสรรค์ผลงาน (Output) ทั้งของรัฐและเอกชน และมีอยู่อย่างจำกัดในแดนอาณาเขตของรัฐนั้น ๆ เมื่อรัฐมีหน้าที่พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งคือการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดทำระบบคมนาคม การจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและการจัดระบบน้ำ เป็นต้น รัฐจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับภาวะแห่งความขัดแย้งในเรื่องสิทธิในทรัพย์สินกับเอกชนได้ ในสภาวะการณ์เช่นนี้ กฎหมายถูกใช้เป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐในการ

เวนคืนที่ดินของเอกชน และกำหนดให้เอกชนที่ถูกเวนคืนที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องได้รับการเยียวยาที่เหมาะสมในความเสียหายที่ได้รับนั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกพัฒนามาอย่างยาวนานนับแต่สมัยโรมัน และได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในปัจจุบันว่าเป็นหลักการเวนคืนที่ชอบธรรมโดยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยบางรัฐที่ให้ความสำคัญกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนในฐานะสิทธิขั้นมูลฐาน (fundamental rights) เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น ได้มีการพัฒนาหลักการเวนคืนไปถึงการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนภายหลังจากที่กระบวนการเวนคืนเสร็จสิ้นไปแล้วด้วย กล่าวคือ หากมีการเวนคืนที่ดินของเอกชนไปแล้ว รัฐไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หรือใช้แล้วมีที่ดินเหลือจากการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกเวนคืนที่ดินจะมีสิทธิซื้อที่ดินที่เหลือคืนดังกล่าวได้ก่อนผู้อื่น โดยราคาซื้อคืนนั้นจะคำนวณตามราคาตลาดในขณะที่เจ้าของเดิมหรือทายาทขอซื้อคืน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืน

ในประเทศไทยนับแต่การปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ปัญหาเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินยังคงฝังแน่นและหยั่งรากลึกลงในแผ่นดินไทยโดยไม่อาจหาทางคลี่คลายได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้ที่ดินของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐก็สามารถใช้อำนาจเวนคืนในการบังคับเอาที่ดินของเอกชนมาเป็นของรัฐได้ ซึ่งที่ผ่านมามีกรณีของรัฐไม่ได้นำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ปล่อยทิ้งร้างเป็นเวลาหลายปี หรือนำไปใช้ประโยชน์แล้วแต่มีที่ดินเหลือจากการเวนคืน เจ้าของเดิมหรือทายาทจึงประสงค์จะขอคืนที่ดินดังกล่าวแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจน ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้กำหนดหลักการเวนคืนเพิ่มเติมว่า เมื่อรัฐเวนคืนที่ดินไปแล้วไม่ได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องคืนให้เจ้าของเดิมหรือทายาท ส่วนการคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทและการเรียกคืนค่าทดแทนที่خذไปให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้สิทธิในทรัพย์สินของเอกชนถูกคุ้มครองมากขึ้นและหลักการดังกล่าวยังคงถูกกำหนดไว้อย่างต่อเนื่องจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม นับแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การขอคืนที่ดินตามหลักการดังกล่าว การขอคืนที่ดินในห้วงระยะเวลานั้นจึงมีความลักลั่นกันระหว่างแนวคำพิพากษาของศาลและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้ชัดเจนขึ้น และในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกำหนดให้นำความเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้บังคับกับการเวนคืนนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ กล่าวคือ เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ในการเวนคืนที่ดินไว้หรือที่เจ้าหน้าที่ได้วางเงินค่าทดแทนไว้ โดยรวมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดจุดห้าต่อปี เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเงินค่าทดแทนที่จะต้องคืน

เมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้ว สูงกว่าราคาซื้อขายกันในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีดังกล่าว เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องคืนเงินค่าทดแทนเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาด โดยพิจารณาจากราคาในวันที่ยื่นคำร้องขอคืนที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลในการกำหนดค่าทดแทนที่ต้องใช้คืนให้แก่รัฐ เมื่อมีการขอคืนที่ดินที่ผ่านมา แนวคำพิพากษาจะวินิจฉัยบนหลักการ ๒ หลักการ ได้แก่ หลักการที่หนึ่ง ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนตามจำนวนเงินค่าทดแทนที่รับไปตั้งแต่ในชั้นตราพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ส่วนหลักการที่สอง ให้พิจารณาค่าทดแทนจากราคาสังหาริมทรัพย์ ในขณะที่เจ้าของเดิมหรือทายาทร้องขอคืน

บทความนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนที่เหมาะสม โดยพิจารณาในแง่มุมด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) และหลักนิติรัฐ (Legal State) ในการชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน เพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบเงินค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่เป็นธรรมกับประชาชนและสังคม

## ๒. ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย

### ๒.๑ ที่มาและอิทธิพลทางความคิดของสิทธิในทรัพย์สิน

ความรู้สึกลอยากเป็นเจ้าของในทรัพย์สินของมนุษย์ (Ownership) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ (Russell W. Belk, 1988, p. 139) ด้วยสัญชาตญาณการเอาตัวรอดของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการหวงแหนเครื่องมือเครื่องใช้ที่ใช้ในการหาอาหารหรือเขตแดนที่ตนได้ลงแรงทำการเพาะปลูกพืชผล ทั้งหมดนั้นก็เพื่อให้ตนสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ตามแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Lock) และฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เชื่อว่าก่อนที่มนุษย์จะมีการอยู่รวมกันเป็นสังคม มนุษย์ต่างแยกกันอยู่อย่างป็นอิสระ ไม่มีปฏิสัมพันธ์กันแต่อย่างใด และต่างดำรงชีวิตตามใจปรารถนา อันเป็นสภาวะธรรมชาติ (state of nature) ซึ่งเป็นสภาวะที่มนุษย์มีเสรีภาพในการกระทำอย่างสมบูรณ์ (ศุภชัย ศุภผล, ๒๕๕๗, น. ๒๘) ในสภาวะเช่นนั้นมนุษย์สามารถแย่งชิงสิ่งของของผู้อื่นได้โดยไม่มีความรู้สึกผิด เนื่องจากยังไม่มีมโนสำนึกในเรื่องความดีความชั่ว และยังไม่มีกฎหมายในการจำกัดอำนาจในการกระทำตามอำเภอใจของมนุษย์ มนุษย์ในภาวะเช่นนั้นจะมีลักษณะเร่ร่อน ไม่มีการทำงาน ไม่มีวัฒนธรรม และภาษา เป็นสภาวะที่มีความเท่าเทียม ไม่มีใครดีหรือด้อยไปกว่าใคร และอยู่แบบพึ่งพาตัวเอง ในสภาวะธรรมชาติที่ไร้กฎหมายเช่นนี้ภาพของสิทธิในทรัพย์สินจึงยังไม่ชัดเจนนัก

ต่อมาเมื่อมนุษย์เข้าสู่ในยุคการปฏิวัติหินโอลิติก (Neolithic) หรือการปฏิวัติเกษตรกรรม ได้มีการเปลี่ยนจากการล่าสัตว์และหาของป่าไปสู่การทำเกษตรกรรม โดยช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อราว ๑๒,๐๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราช เป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวระหว่างการสิ้นสุดของยุคน้ำแข็งครั้งสุดท้ายกับการเริ่มต้นของสมัย (Epoch) ทางธรณีวิทยาที่ในยุคปัจจุบันคือโฮโลซีน (Holocene) ส่วนในตะวันออกกลางวัฒนธรรมที่

คาดว่าอยู่ในยุคหินใหม่เริ่มปรากฏใน ๑๐,๐๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราช (Peter Bellwood, 2004, p. 384) ซึ่งการปฏิวัตินีโอลิทิกนั้นเปลี่ยนแปลงการกินอยู่และการมีปฏิสัมพันธ์ไปสู่อารยธรรมมนุษย์สมัยใหม่ จากการทำหน้าที่เป็นนักล่าหาของป่า (Hunter-Gatheres) เร่ร่อนอยู่ตามธรรมชาติเพื่อตามล่าและหาอาหาร ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเกษตรกร และเปลี่ยนแปลงจากวิถีชีวิตนักล่าหาของป่ามาอยู่เป็นหลักเป็นแหล่งมากขึ้น ซึ่งมีสมมติฐานว่าสาเหตุของการตั้งรกราก อาจเนื่องมาจากมีประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้อาหารไม่พอเพียงแก่ประชากรทั้งหมด จึงมีการลงหลักปักฐานเพื่อทำการเกษตรและเลี้ยงสัตว์ และมีการพัฒนาเครื่องมือในการทำการเกษตรและการล่าสัตว์เรื่อย ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือทำมาหาเลี้ยงชีพ (Erin Blackmore, 2021) ในยุคนั้นนั้นการล่าสัตว์ยังเป็นการล่าสัตว์เพื่อการดำรงชีพ จนกระทั่งมนุษย์ได้พัฒนาพฤติกรรมของตนมาสู่ยุคการแลกเปลี่ยนสิ่งของต่อสิ่งของ หรือระบบการแลกเปลี่ยนที่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยใช้วิธีแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรง (Barter System) หรือบริการเพื่อให้ได้สินค้าหรือบริการตามที่ตกลงกัน ซึ่งถือเป็นระบบการแลกเปลี่ยนในช่วงแรกๆ โดยไม่ต้องใช้เบี้ยหรือเงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (O'Sullivan, Arthur & Steven M. Sheffrin, 2003, p. 243) ก่อนจะพัฒนาไปสู่การแลกเปลี่ยนโดยใช้สื่อกลาง เช่น เงินตราหรือเบี้ย เป็นต้น

ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกับปัจจุบันเริ่มเกิดขึ้นในสมัยโบราณ ซึ่งวัฒนธรรมโรมันโบราณมีอิทธิพลอย่างมากด้วยเพราะสภาพการปกครองของอาณาจักรโรมันในยุคนั้นมีความใกล้เคียงกับการรวมตัวกันเป็นรัฐ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองผ่านกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินระหว่างปัจเจกชนด้วยตนเอง อันถือเป็นต้นแบบให้กับรัฐสมัยใหม่ต่อมาอีกหลายประเทศ ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายโรมันมีการรับรองถึงความมีอยู่ของสิทธิในทรัพย์สินของพลเมืองชาวโรมัน โดยสิทธิในทรัพย์สินที่สมบูรณ์และเด็ดขาดที่สุด คือ “กรรมสิทธิ์” (Dominium ex iure Quiritium) อันเป็นสิทธิที่ทำให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ ๓ ประการ คือ (๑) สิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน (ius utendi) (๒) สิทธิในการใช้ดอกผลของทรัพย์สิน (ius fruendi) และ (๓) สิทธิในการใช้ทรัพย์สินโดยสิ้นเปลืองหรือทำลายทรัพย์สิน (ius abutendi) สิทธิดังกล่าวเป็นทรัพย์สิน (iura in rem) ที่ใช้ยื่นได้กับทุกคน (ประชุม โฉมฉาย, ๒๕๕๘, น. ๘๙) ทั้งนี้ กรรมสิทธิ์ในยุคโรมันเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Right) และเป็นสิ่งที่ละเมิดไม่ได้ (inviolabilis) แต่ต่อมาหลักดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นโดยอาจมีการยอมให้มีการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลบ้าง หากเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (res publica) (ประชุม โฉมฉาย, ๒๕๓๑, น. ๔๙)

## ๒.๒ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน

ในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ต่างมีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินของเอกชน ประกันสิทธิของผู้ถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยการเวนคืนให้ต้องได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมจากรัฐ จากพัฒนาการทางความคิดนี้เองการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลจึงถือเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State) เพราะส่งผลถึงการดำรงอยู่ของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพนี้ในแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน

ไปตามบริบทสังคมของรัฐนั้น ๆ ยกตัวอย่าง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ไว้ในลักษณะพิเศษ ต่างจากสิทธิในด้านอื่น (บุญศรี มีวงอุโฆษ, ๒๕๓๘, น. ๗๕) ดังนี้

(๑) การประกันความมีอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์โดยตามรัฐธรรมนูญแล้วจะมีการยกเลิกหรือกระทำการที่เป็นการเสมือนยกเลิกหลักกรรมสิทธิ์นั้นไม่ได้

(๒) การประกันมูลค่าในการทดแทนกรณีที่มีการเวนคืน โดยการเวนคืนที่ขอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องมีค่าจ่ายค่าทดแทน อย่างไรก็ตาม การจ่ายค่าทดแทนไม่จำเป็นจะต้องเป็นราคาซื้อขายกัน หากจะต้องชั่งน้ำหนักอย่างเป็นธรรมระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๓) ข้อผูกมัดต่างๆ ที่กฎหมายอาจกำหนดขึ้นภายในกรอบของรัฐธรรมนูญได้ เช่น มาตรา ๑๔ อนุมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายกำหนดเนื้อหาและขอบเขตการใช้กรรมสิทธิ์ในวัตถุนั้นย่อมมากขึ้นตามไปด้วย แต่สำหรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นของส่วนตัวนั้น รัฐย่อมไม่มีอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยว

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ซึ่งให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่อง สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และภราดรภาพของพลเมือง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐและประชาธิปไตยเสรีนิยม ได้มีการนำหลักการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตามประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ในมาตรา ๑๗ ที่กำหนดว่า สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้และมีความศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีผู้ใดจะถูกลิดรอนสิทธิดังกล่าวไปได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อการสาธารณะซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนและได้รับการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรม มากำหนดไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดด้วยในเวลาต่อมา

### ๒.๓ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

แม้ว่าสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญ (Constitution Right) มีสถานะเป็นสิทธิป้องกัน (Status Negativus) ที่ประชาชนใช้ป้องกันเพื่อไม่ให้รัฐก้าวล่วงมาในแดนของเอกชน แต่ภายใต้การสร้างชาติรัฐสมัยใหม่นั้น รัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) ด้วย เช่น การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การรักษาความมั่นคงของประเทศและการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทำนุบำรุงส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับกินดีอยู่ดี ในการดำเนินการดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องก้าวล่วงไปในแดนกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนหนึ่งคนใดเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงถูกจำกัดได้หากการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ๒๕๓๘, น. ๒๙๘) โดยวิธีการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐใช้ในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนคือการเวนคืน การจะใช้อำนาจเวนคืนจึงต้องพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิเป็นไปตามหลัก

ความได้สัดส่วน (Proportionate principle) กล่าวคือ มีความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะหรือไม่ (ฝ่ายกฎหมายการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๖, น. ๒) ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณา ๔ ขั้นตอน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๔, น. ๕๙) ดังนี้

#### (๑) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง

ก่อนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจของรัฐ ในกรณีการเวนคืน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวถูกเวนคืนมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยต้องตรวจสอบว่าวัตถุประสงค์ที่จะเวนคืนดังกล่าว เป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

#### (๒) การพิจารณาว่ามาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกเป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้หรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้ต้องดำเนินการตามหลักความสัมฤทธิ์ผลหรือหลักความเหมาะสม คือพิจารณาในทางภววิสัยแล้วเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการได้ หากพิจารณาแล้วว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้ แต่ยังคงดำเนินการต่อไป การดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์จะชอบก็ตาม ยกตัวอย่าง การเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปทำเขื่อน ทั้งที่วิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมแล้วไม่สามารถทำเขื่อนได้แต่ยังคงดำเนินการเวนคืนต่อไป

#### (๓) การพิจารณาว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการนั้นเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่

การพิจารณาตามขั้นตอนนี้เป็นหลักความจำเป็น ซึ่งเป็นหลักการย่อยอีกหลักหนึ่งของหลักความได้สัดส่วน หลักการดังกล่าวเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปรียบเทียบมาตรการซึ่งอาจบรรลุผลที่ต้องการได้หลายๆ มาตรการว่า มาตรการเหล่านั้นกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนรุนแรงมากน้อยอย่างไร มาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ย่อมถือเป็นมาตรการที่จำเป็น หากปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าเป็นมาตรการที่อาจทำให้วัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบรรลุผลลงได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๔, น. ๖๑)

#### (๔) การพิจารณาว่ามาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องการและเป็นมาตรการที่จำเป็นนั้น เป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุหรือไม่

การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสุดท้าย เป็นการพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจปกครองดำเนินการออกมาตรการใดๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น กับประโยชน์ที่ปัจเจกชนต้องสูญเสียไปหรือต้องแบกรับ ว่าอยู่ในภาวะที่สาธารณะจะเรียกร้องปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบให้ต้องยอมรับมาตรการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นได้หรือไม่

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชน อาจพิจารณาตามหลักของประเทศที่ใช้หลักนิติรัฐในการปกครองได้ (สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๒, น. ๔๑-๔๒) ดังนี้

- (๑) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด
  - (๒) ประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชน
  - (๓) ประโยชน์เอกชนพึงสละเพื่อประโยชน์มหาชนเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น
  - (๔) เอกชนผู้ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมพึงได้รับค่าชดเชยความเสียหาย
- ดังนั้น ในการเวนคืนที่เป็นมาตรการร้ายแรงที่สุดในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนการเวนคืน (Enteignung) (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๕, น. ๑๒) อันถือเป็นหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมัน

### ๓. การกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนในประเทศไทยและต่างประเทศ

โดยที่หลักการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ทำให้สิทธิในการขอคืนอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของเดิมหรือทายาทจะมีได้แต่เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในสภาพปัจจุบันไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น เรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙ ดังนี้

#### (๑) ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนในช่วงเวลา ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเวนคืนโดยถือหลักกฎหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเคยมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้เจ้าของเดิมมีสิทธิเรียกคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ตาม แต่ระยะเวลานั้นได้ล่วงเลยที่จะใช้สิทธิได้แล้วในปัจจุบัน ประกอบกับหลักการดังกล่าวก็ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ด้วยเหตุนี้ อสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนในช่วงเวลานี้จึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด และสภาพอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รัฐย่อมมีอำนาจนำไปใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐตามที่เห็นสมควรได้ ไม่ว่าจะอสังหาริมทรัพย์นั้นจะเคยนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ใช้ประโยชน์บางส่วน หรือยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม และเมื่ออสังหาริมทรัพย์เหล่านี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในภายหลัง



## (๒) หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ

เมื่อมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไว้ว่า หากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่หน่วยงานของรัฐเวนคืนมาจึงยังไม่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด หากรัฐมิได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องคืนที่ดินให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และหลักการดังกล่าวยังมีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ดังนั้นที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มีผลใช้บังคับ จึงมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยเด็ดขาด แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเข้าใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด หากได้เข้าใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนทั้งหมดแล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของรัฐโดยเด็ดขาด ซึ่งรัฐสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามที่เห็นเหมาะสมในภายหลังได้ แต่ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นมีส่วนใดที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ และส่วนที่ยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์นั้นไม่เกี่ยวข้องหรือจำเป็นเพื่อการใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ที่เวนคืนมาเป็นส่วนใหญ่แล้ว การจะนำอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ได้เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งบังคับว่าการใช้ประโยชน์จะกระทำได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในกฎหมายเวนคืนและหากมิได้เข้าใช้ภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท จากสภาพการณดังกล่าว ผู้เขียนจึงศึกษาแนวทางการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในประเทศไทยภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับและหลักการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลในการนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในหัวข้อต่อไป ดังนี้

### ๓.๑ หลักการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในประเทศไทย

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ใช้บังคับ มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืน แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีการบัญญัติเรื่องการคืนอสังหาริมทรัพย์และค่าทดแทนที่ต้องคืนให้แก่รัฐไว้ ในห้วงเวลาที่ยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกคืนค่าทดแทนไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เจ้าของที่ดินหรือทายาทจะใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องขอคืนที่ดิน ซึ่งแนวคำพิพากษาศาลปกครองจะวินิจฉัยบนหลักการ ๒ หลักการ ดังนี้

(๑) หลักการที่หนึ่ง ศาลเห็นว่าให้คำนวณค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนเป็นราคาใหม่ โดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการกำหนดค่าทดแทนในขณะที่ถูกเวนคืนเท่าที่จะสามารถใช้ได้ โดยศาลใช้อำนาจในการพิจารณานำกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่พิจารณาคดีปรับใช้เท่าที่จะสร้างความเป็นธรรมโดยรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะของรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างเหมาะสม การกำหนดเรียกคืนค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่พิพาท ศาลจึงเห็นว่า ควรนำ

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาใช้ ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นมาตราที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้ค่านึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๒/๒๕๕๙, อ. ๑๗๑/๒๕๕๙, อ. ๔๔/๒๕๕๙, อ. ๑๔๒๓/๒๕๕๘ และ อ. ๗๘๘/๒๕๕๖)

**(๒) หลักการที่สอง** ศาลเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือนำที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนไปใช้หาประโยชน์อย่างอื่น มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน เมื่อเจ้าของเดิมหรือทายาทขอคืนที่ดิน เจ้าหน้าที่รัฐผู้เวนคืนต้องคืนที่ดินดังกล่าวให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ซึ่งเจ้าของเดิมต้องคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้เวนคืน โดยใช้อัตราเดียวกันกับที่ใช้คำนวณเงินค่าทดแทนในขณะที่มีการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๒/๒๕๕๘ และ อ. ๘๒๙/๒๕๕๖)

จากหลักการที่หนึ่ง เห็นได้ว่า ในการกำหนดค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนให้แก่รัฐนั้น ศาลได้ชี้แจงน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งศาลได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืน ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา

(๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ประกอบกัน เพื่อให้ได้ราคาที่เป็นธรรมที่สุดแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ขอคืนที่ดิน โดยราคาดังกล่าวต้องคิดในระยะเวลาที่เจ้าของเดิมหรือทายาทมีค่าขอขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน เพราะหากคิดค่าทดแทนตามราคาเดิมที่เจ้าของเดิมได้รับไปในขณะถูกเวนคืนซึ่งราคาที่ดินแต่ก่อนต่ำกว่าราคาที่ดินในเวลาที่ยื่นขอคืนมาก จะไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐจะเสียประโยชน์จากราคาส่วนต่างเป็นอย่างมาก

ส่วนหลักการที่สอง ศาลได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าทีรัฐผู้เวนคืนไม่นำที่ดินที่เวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ หรือนำที่ดินที่ถูกเวนคืนบางส่วนไปใช้หาประโยชน์อย่างอื่น มิใช่เพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน ซึ่งเป็นการใช้เกินความจำเป็น จึงพิจารณาตามคำขอของเจ้าของที่ดินเดิมที่ฟ้องขอคืนที่ดิน โดยให้คืนค่าทดแทนที่ได้รับมาตามส่วนของที่ดินที่ขอคืน โดยใช้อัตราเดียวกันกับตอนถูกเวนคืน ไม่ได้คิดอัตราขึ้นมาใหม่ตามราคาที่ดินปัจจุบัน ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาซึ่งวินิจฉัยตามแนวทางนี้ หน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งว่าจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องคืนนั้นควรคิดตามอัตราใด ศาลจึงไม่มีการพิจารณาในประเด็นเรื่องอัตราของเงินค่าทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ใช้บังคับ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทนในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่สอง กล่าวคือ ใช้อัตราเดิมในขณะที่ถูกเวนคืนมาคำนวณเงินค่าทดแทนการขอสืบที่ดิน จากหลักการดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการกำหนดค่าทดแทนการขอสืบที่ดินในลักษณะนี้มีแนวคิดคล้ายคลึงกับหลักการเรื่องลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่วางหลักว่า ทรัพย์สินใดที่บุคคลหนึ่งได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้บุคคลอีกคนหนึ่งเสียเปรียบ บุคคลที่ได้ทรัพย์สินนั้นมิหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินให้แก่เขา เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่ฐานะเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเหตุแห่งการก่อให้เกิดสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนคือการที่ที่ดินที่ถูกเวนคืนไปไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์ ไม่ใช่เหตุผลเหตุที่ปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้เหตุแห่งการก่อให้เกิดสิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงเป็นคนละกรณีกับหลักการเรื่องลาภมิควรได้

### ๓.๒ หลักการกำหนดค่าทดแทนการขอสืบที่ดินในต่างประเทศ

#### (๑) ระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การกำหนดราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมจะขอซื้อคืนตามประมวลกฎหมายเวนคืนของฝรั่งเศส (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เป็นผลมาจากหลักการในสมัยจักรพรรดินโปเลียน ที่มีการตรากฎหมายลงวันที่ ๘ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๑๐ ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ว่าการวินิจฉัยปัญหาการเปลี่ยนมือของกรรมสิทธิ์และการกำหนดค่าทดแทนเป็นอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม เหตุผลของจักรพรรดินโปเลียนคือเห็นว่า กรรมสิทธิ์นั้นได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่ง ไม่ว่าจะเรื่องพินัยกรรม ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ซึ่งการเวนคืน

เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน การตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพย์สินจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม กล่าวคือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีทั่วไปและมีอำนาจพิจารณาว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเปลี่ยนมือเมื่อใด รวมถึงค่าทดแทนเวนคืนและราคาขายอสังหาริมทรัพย์ แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกำหนดประโยชน์สาธารณะในการเวนคืน (กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, ๒๕๖๒, น. ๓๒ – ๓๓) ดังนั้น การกำหนดราคาขายอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของเดิมขอซื้อคืนจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลจะพิจารณาราคาขายของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการขอซื้อคืนโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการคิดค่าทดแทนการเวนคืน (Article L421-2 Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) อันเป็นไปตามหลักการกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม (ยงยุทธ อนุกุล, ๒๕๖๓) กล่าวคือ การกำหนดราคาจะคิดตามราคาแท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ในเวลาที่มีการขอซื้อคืนโดยใช้หลักการคำนวณราคาเช่นเดียวกับที่มีการจ่ายเงินค่าทดแทนตอนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทถูกเวนคืนคือ คำนวณจากสภาพอสังหาริมทรัพย์ และส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการในที่ดินที่ถูกเวนคืน

## (๒) ระบบกฎหมายเยอรมัน

หลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนตามแนวคิดในระบบกฎหมายเยอรมันคือการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้เท่ากับค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งหมายถึงการชดเชยค่าทดแทนการเวนคืนในราคาที่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันตามปกติในทางธุรกิจหรือราคาตลาดของทรัพย์สินนั้น เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและภายใต้ขอบเขตที่จำกัดฝ่ายนิติบัญญัติจึงสามารถกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้ต่ำกว่าราคาซื้อขายแลกเปลี่ยนกันตามปกติของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนได้ (วรเจตน์ ภาคิรินทร์, ๒๕๕๕, น. ๕๑.) กรณีที่มีการขอซื้อคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน จึงใช้หลักความเสมอภาคเช่นเดียวกับการกำหนดค่าทดแทนเวนคืน ดังนั้น เมื่อเจ้าของเดิมผู้ถูกเวนคืนยื่นคำขอคืนทรัพย์สินต่อผู้มีอำนาจเวนคืน และผู้มีอำนาจเวนคืนอนุมัติให้มีการคืนทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนดังกล่าว เจ้าของเดิมจะต้องชดเชยค่าทดแทนให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการเวนคืนดังกล่าวสำหรับการสูญเสียสิทธิใด ๆ ด้วย ส่วนในกรณีที่มีการจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของเดิมสำหรับการสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเวนคืนแล้ว เจ้าของเดิมจะต้องคืนเงินค่าทดแทนดังกล่าวโดยหักราคาทรัพย์สินที่ไม่สามารถส่งมอบการครอบครองคืนได้ และค่าทดแทนดังกล่าวต้องไม่เกินราคาตลาดของทรัพย์สิน ที่ทรัพย์สินนั้นถูกเวนคืนครั้งแรก แต่ต้องนำการเพิ่มขึ้นของมูลค่าในทรัพย์สินนั้นมาคำนวณด้วย (Section 103 Baugesetzbuch (BauGB))

## (๓) ระบบกฎหมายอังกฤษ

หลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนตามแนวคิดในระบบกฎหมายอังกฤษใช้หลักการคำนวณราคาขอซื้อคืนที่เจ้าของเดิมจะต้องจ่ายให้แก่รัฐเป็นหลักการเดียวกับการคำนวณราคาบังคับซื้อที่ดิน ที่รัฐต้องจ่ายในราคาตลาด ณ วันที่มีการบังคับซื้อให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งในการขายที่ดินคืนให้กับเอกชน รัฐบาลมีภาระผูกพันเกี่ยวกับผู้เสียหายที่ดิน การกำหนดราคาตาม “มูลค่าตลาดปัจจุบัน” (current market value) (Peter Lambert, 2017) ในขณะที่เจ้าของเดิมขอซื้อคืน จึงต้องกำหนด

ผู้ประเมินราคาที่มีความเชี่ยวชาญซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลที่ขายที่ดิน เพื่อให้ได้ราคาที่ดีที่สุดในการซื้อขายดังกล่าว

ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถนำไปพัฒนาต่อได้ โดยหลักทั่วไปแล้วหน่วยงานของรัฐควรจะเสนอแผนการพัฒนาที่ดินดังกล่าวก่อนขายให้แก่เจ้าของเดิมเพื่อที่รัฐจะได้รับราคาขอซื้อคืนที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการอนุมัติหรือถูกปฏิเสธ หน่วยงานของรัฐอาจทำข้อตกลงกับเจ้าของที่ดินที่ขอซื้อคืนว่า หากมีการอนุมัติแผนการพัฒนาพื้นที่ในอนาคต และทำให้ที่ดินดังกล่าวมีมูลค่ามากขึ้น หน่วยงานของรัฐจะสามารถเรียกส่วนต่างของมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นในภายหลังได้ ในกรณีที่เจ้าของเดิมไม่สามารถตกลงกันเรื่องราคาขอซื้อคืนได้ ราคาซื้อคืนดังกล่าวจะถูกวินิจฉัยและรับรองโดยอนุญาโตตุลาการ (Section 130 Land Clauses Consolidation Act of 1845)

กล่าวโดยสรุปแล้ว การขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนในต่างประเทศมีลักษณะเป็นการซื้อขายที่ดินระหว่างรัฐกับเจ้าของเดิมหรือทายาทโดยคิดราคาซื้อคืนตามราคาตลาดและมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินในวันที่เจ้าของเดิมหรือทายาทขอซื้อคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งใช้หลักการเดียวกันกับการคิดค่าทดแทนการเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืน

## ๕. ปัญหาการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนในประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าทดแทนและการคืนเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปกรณีเจ้าของเดิมหรือทายาทขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งนี้เพราะสิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจประการหนึ่งและมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังจะเห็นได้จากมติของคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๒ ที่วางแนวทางการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ว่า ต้องคำนึงถึงความรอบคอบและรัดกุมในการตราพระราชกฤษฎีกา และความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ในประเด็นเกี่ยวกับค่าทดแทนด้วย การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจึงต้องเสนอเรื่องให้สำนักงบประมาณพิจารณาการจัดสรรเงินค่าทดแทนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งที่ผ่านมาการเวนคืนในประเทศไทยมีข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนเกิดขึ้นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้นอกขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืน การนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์ และประเด็นปัญหาสำคัญที่ผู้เขียนมุ่งศึกษาในบทความนี้ คือ การกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ซึ่งเพิ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าทดแทนดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่ง

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นเวลากว่า ๔๑ ปี นับแต่ที่มีการกำหนดหลักการให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ อย่างไรก็ตาม ในห้วงเวลาที่ไม่มีการกำหนดพระราชบัญญัติบัญญัติหลักการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทไว้ เจ้าของเดิมหรือทายาทก็มีสิทธิฟ้องคดีขอคืนที่ดินตามสิทธิที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยการใช้สิทธิทางศาล ทำให้มีคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาและพิพากษาของศาลยุติธรรมก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง และภายหลังที่มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืน ถูกกำหนดเป็นคดีประเภทความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒) ก็ยังมีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่เป็นจำนวนมาก

จากการศึกษาพบว่าในระยะหลังแนวคำพิพากษาของศาลปกครองจะวินิจฉัยบนหลักการ ๒ หลักการ ได้แก่ หลักการที่หนึ่ง ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนตามจำนวนค่าทดแทนที่รับไปตั้งแต่ในชั้นตราพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ หลักการที่สอง ให้พิจารณาค่าทดแทนจากราคาสังหาริมทรัพย์ในขณะที่เจ้าของเดิมหรือทายาทร้องขอคืน ผู้เขียนจึงเห็นว่าในการพิจารณาความเหมาะสมอาจพิจารณากฎหมายตามหลักนิติรัฐ (Legal State) ในการชั่งน้ำหนักระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนและในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคได้ ดังต่อไปนี้

#### ๔.๑ ข้อพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินตามหลักความได้สัดส่วน

หากพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักที่ใช้ตรวจสอบอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองว่าในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ดำเนินการไปเพียงเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมหรือไม่นั้น การเวนคืนเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในทางสังคม เศรษฐกิจ และเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights and liberties) หรือสิทธิและเสรีภาพขั้นต่ำที่สุดที่มนุษย์พึงมี รัฐต้องให้ความเคารพต่อสิทธิดังกล่าว การที่รัฐเวนคืนไปแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือมีที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ จึงให้สิทธิเจ้าของเดิมหรือทายาทในการขอคืนที่ดินดังกล่าวได้ ถือเป็น การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน และเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนอย่างยิ่ง แต่การที่ปัจเจกชนจะต้องคืนค่าทดแทนในราคาใดนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาให้เหมาะสมและได้สัดส่วนระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชนและหลักความเสมอภาค

เมื่อพิจารณามองในมุมเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ต้องเสียสละเป็นพิเศษจากการถูกเวนคืนที่ดินไปจัดทำบริการสาธารณะ การได้รับผลประโยชน์ในส่วนต่างตอบแทนก็อาจถือได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบหนึ่งจากการเวนคืนที่ดินของตนไปแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในกรณีนี้ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจมองว่าเป็นค่าเสียโอกาสจากการที่ดินใช้ที่ดินตรงนั้นได้ ซึ่งหากพิจารณา

ตามหลักการเวนคืนที่ชอบธรรมแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่าความเสียหายดังกล่าวต้องได้รับการเยียวยาในรูปแบบของค่าทดแทนการเวนคืนเสมือนหนึ่งว่าความเสียหายนั้นไม่เกิดขึ้นเลย (Restitution in integrum) (EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) no. 277/2004 OPINION ON THE DRAFT LAW ON RECOGNITION, 2004.) การที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทได้รับค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายเดือดร้อนตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนนั้น ถือได้ว่าเจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับการเยียวยาตามหลักการเวนคืนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และโดยที่กระบวนการกำหนดค่าทดแทนในประเทศไทยนั้น เจ้าหน้าที่เวนคืนจะพิจารณาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันที่ขอคืน ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (เดิมในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นภาษีบำรุงท้องที่) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น และเหตุแห่งการเวนคืน รวมถึงค่าความเสียหายอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ถึงแม้ว่าค่าทดแทนดังกล่าวจะไม่ใช้ราคาซื้อขายที่สามารถต่อรองราคากันได้ในตลาดเสรีซึ่งสามารถกำหนดราคาให้สูงกว่าค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่กำหนดตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนก็สามารถอุทธรณ์และฟ้องศาลให้พิจารณาค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้ แต่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเกี่ยวกับการกำหนดเงินค่าทดแทนมักเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนใช้ราคาเฉลี่ยที่ทรัพย์สินเดียวกันถูกซื้อขายในตลาดเป็นเกณฑ์พื้นฐานในการคำนวณ โดยละเลยการให้คุณค่าทรัพย์สินของเจ้าของแต่ละคน (Subjective value) และความเสียหายทางด้านจิตใจที่ยังไม่มี หลักเกณฑ์แน่ชัดในการกำหนดมูลค่า จึงทำให้เจ้าของที่ดินไม่พอใจในค่าทดแทนเพราะราคาต่ำกว่าที่คาดการณ์ไว้

ผู้เขียนเห็นว่า สิทธิในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่ใช่สิทธิที่ใช้ในการเยียวยาเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ได้รับค่าทดแทนในราคาที่ต่ำกว่าการซื้อขายทั่วไป ประเด็นปัญหาในเรื่องการกำหนดเงินค่าทดแทนพึงต้องแก้ไขโดยการกำหนดหลักการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมและชอบธรรม ซึ่งในชั้นการตราพระราชกฤษฎีกาหรือในชั้นการตราพระราชบัญญัติเวนคืน กฎหมายกำหนดหลักการคิดค่าทดแทนการเวนคืนโดยมีความมุ่งหมายให้มีการชดเชยเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืน ซึ่งต้องคำนึงถึง (๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา (๒) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ประกอบกัน เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถนำเงินค่าทดแทนไปซื้อที่ดินใหม่เพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบสัมมาชีพที่มีมูลค่าเทียบเท่ากับที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ในกรณีการขอคืนที่ดินเมื่อคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ถูกเวนคืนและสังคมแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรใช้หลักการเดียวกันกับการคิดค่าทดแทนการเวนคืน ซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายของฝรั่งเศส และระบบกฎหมายอังกฤษ ที่ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิซื้อที่ดินก่อนเอกชนรายอื่นโดยใช้หลักการคิดราคาซื้อคืน

เช่นเดียวกับการคิดค่าทดแทนการเวนคืนตามหลักความเสมอภาคที่ต้องกำหนดให้เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทซื้อในราคาที่เหมาะสมกับเอกชนทั่วไป อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในกรณีที่สิทธิตามกฎหมายของเอกชนและมหาชนขัดกัน ต้องนำหลักประโยชน์มหาชนอยู่เหนือประโยชน์เอกชนมาพิจารณา ซึ่งกรณีนี้ หากพิจารณาจากส่วนต่างของราคาที่ดินที่รัฐจะต้องเสียไปแล้วจากการขอคืนที่ดินในทุกโครงการทั่วประเทศ จะเกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจเป็นเงินจำนวนมาก เมื่อพิจารณาถึงผลดีผลเสียที่ประชาชนและรัฐจะได้รับแล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนการขอคืนที่ดินเป็นราคาใหม่โดยนำหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนมาเทียบเคียงจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่าหลักการคิดเงินค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่ให้คืนเงินค่าทดแทนการเวนคืนตามที่ได้รับมาในขณะถูกเวนคืนที่ปัจเจกชนได้ประโยชน์มากกว่าประโยชน์มหาชน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประโยชน์ทั้งสองนี้ประสานกลมกลืนกันไปได้ ควรนำหลักการประนีประนอม (principle of practical reconciliation) มาใช้ประกอบด้วย กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีการกำหนดค่าทดแทนตามมูลค่าที่ดินตามราคาปัจจุบันของที่ดินแปลงที่ขอคืนแล้ว ควรกำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทสามารถต่อรองราคากับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเวนคืนได้ด้วย หากไม่สามารถตกลงกันได้ เจ้าของเดิมหรือทายาทมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้กำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่เป็นธรรมได้ต่อไป เพื่อที่จะทำให้หลักการการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินที่เป็นธรรมสามารถปฏิบัติได้ตามความเป็นจริง (each Gains a degree of reality) โดยสอดคล้องกับหลักการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในสากล ซึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเจ้าของเดิมหรือทายาทมีการตกลงราคาซื้อขายที่ดินใหม่กับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อหาราคาที่เหมาะสมในการซื้อคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันการกำหนดค่าทดแทนจะกำหนดราคาซื้อขายที่ดินตามราคาซื้อขายกันตามปกติในทางธุรกิจหรือในท้องตลาดเว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นและภายใต้ขอบเขตที่จำกัดฝ่ายนิติบัญญัติถึงจะสามารถกำหนดราคาซื้อขายให้ต่ำกว่าราคาซื้อขายแลกเปลี่ยนกันตามปกติในท้องตลาดได้ และในระบบกฎหมายอังกฤษก็มีการกำหนดราคาซื้อขายในที่ดินที่เจ้าของเดิมขอคืนตามราคาตลาดในวันที่มีการตกลงรับข้อเสนอการซื้อที่ดิน (current market value) ที่เหลือจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคในการกำหนดค่าทดแทนซื้อคืนที่ดินด้วย

#### ๔.๒ ข้อพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาค

การเวนคืนเพื่อดำเนินโครงการแต่ละโครงการของรัฐเป็นการดำเนินการโดยมุ่งให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณชนเป็นหลัก ซึ่งมีต้นทุนในการจ่ายค่าจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าก่อสร้าง ค่าดำเนินการ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ล้วนมาจากเงินงบประมาณที่เก็บจากภาษีของประชาชน เมื่อเจ้าหน้าที่เวนคืนไม่ได้นำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งมีที่ดินเหลือจากการใช้ประโยชน์นั้น มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ เจ้าของเดิมหรือทายาทซึ่งร้องขอคืนที่ดิน ต้องคืนเงินค่าทดแทน



ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิรวมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ได้รับเงินค่าทดแทนหรือนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนจนถึงวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เว้นแต่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะพิสูจน์ได้ว่า เงินค่าทดแทนที่จะต้องคืนเมื่อรวมกับดอกเบี้ยแล้วจะสูงกว่าราคาในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืน ในกรณีเช่นนั้น ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเงินเท่าที่ไม่เกินราคาในท้องตลาดของที่ดินนั้น ทั้งนี้ โดยใช้ราคา ณ วันที่ยื่นคำร้องขอคืน ซึ่งมีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการว่า การกำหนดค่าทดแทนการขอสืบที่ดินตามหลักการดังกล่าวมีความเหมาะสมทางด้านเศรษฐศาสตร์หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า หลักการดังกล่าวหากพิจารณาในแง่มุมมองของประชาชนที่ถูกเวนคืนแล้ว ย่อมเป็นการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกบังคับเวนคืนที่ดินไปโดยที่ตนเองไม่เต็มใจ เมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนเข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ขอคืนได้ การคืนค่าทดแทนตามราคาที่ได้รับมาขณะถูกเวนคืนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดจุดห้า แต่ไม่เกินราคาตลาดของที่ดินที่ขอคืน ย่อมเป็นคุณแก่เจ้าของเดิมและทายาท แต่เนื่องจากที่ดินนั้นเป็นสินค้าที่สินค้าที่ไม่มีเกณฑ์มาตรฐาน (Non - Standardized Goods) ไม่สามารถผลิตเพิ่มได้ จึงมีราคาแปรผันสูงมาก (High Price Dispersion) (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ๒๕๖๑, น. ๓) โดยมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ กลไกทางราคาของที่ดินที่เจ้าของเดิมหรือทายาทขอคืนจึงมีแนวโน้มที่จะราคาสูงขึ้นกว่าในขณะที่ถูกเวนคืนเพราะรัฐได้พัฒนาที่ดินบริเวณนั้นแล้วและในบางกรณี เช่น ที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนเพื่อมาทำรถไฟฟ้าพบว่ามีความสูงขึ้นกว่าอัตราที่กำหนดในขณะถูกเวนคืนหลายเท่าตัว หรือแม้แต่ปล่อยทิ้งร้างไว้ไม่ได้ทำประโยชน์ที่ดินก็มีความสูงขึ้นทุกปีไม่มีลดลงตามกลไกของราคาตลาด

แต่โดยที่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ฯ กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนค่าทดแทนตามราคาที่ได้รับมาขณะถูกเวนคืนพร้อมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดจุดห้า แต่ไม่เกินราคาตลาดในวันที่ขอคืน ย่อมมีกรณีที่เกิดส่วนต่างระหว่างราคาที่ดินในขณะถูกเวนคืนและราคาที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อส่วนต่างนั้นเกิดจากการพัฒนาที่ดินของรัฐที่นำเงินงบประมาณหรือเงินภาษีของประชาชนมาลงทุน การที่เจ้าของเดิมหรือทายาทคืนเฉพาะเงินค่าทดแทนที่ได้รับไปรวมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดจุดห้า ส่วนต่างของราคาที่ดินดังกล่าวจะถือเป็นผลประโยชน์ที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปโดยไม่ต้องลงทุนลงแรง เงินส่วนต่างที่รัฐควรจะได้กลับมาคืนคลังเพื่อนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น ตกแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกเวนคืน เปรียบเสมือนเป็นของขวัญจากภาษีประชาชนที่มอบให้แก่ประชาชนคนใดคนหนึ่ง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจ (Economics loss) ในการนำเงินส่วนต่างตรงนั้นไปพัฒนาประเทศต่อไป อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องมาตรการทางภาษีในการได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณสุขไปรษณีย์ขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ หรือ ภาษีลาภลอย (Windfall Tax) ที่กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการผลักดันให้เกิดการเก็บภาษีในเรื่องดังกล่าวจากผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการลงทุนของรัฐรูปแบบหนึ่งเพื่อเป็นแบ่งผลประโยชน์ส่วนหนึ่งให้รัฐ รวมถึงสร้างความเป็นธรรมในระบบภาษีและสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาจากผู้ที่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนให้แก่หน่วยงานของรัฐผู้เวนคืนตามราคาเดิมที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับไปในขณะที่ถูกเวนคืน จะมีเจตนารมณ์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกเวนคืนที่ดินไป และรัฐไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงการใช้ประโยชน์สามารถขอคืนที่ดินดังกล่าวคืนได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม หากชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน กรณีที่ให้คืนเงินค่าทดแทนตามจำนวนที่ได้รับไปในขณะถูกเวนคืนนั้น ดูจะไม่สอดคล้องกับมูลค่าของที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญกับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และทำให้รัฐเสียรายได้สาธารณะที่ควรจะได้ในส่วนต่างของราคาที่ดินที่พัฒนาขึ้นจากการที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาพื้นที่โดยรอบหรือลงทุนพัฒนาในที่ดินดังกล่าวโดยตรง แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น การขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการต่อไป หรือในการก่อสร้างจริงใช้พื้นที่ไม่ถึงตามเขตที่ดินที่ได้เวนคืนมา เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ มูลค่าที่เพิ่มขึ้นนี้ รัฐควรจะได้คืนเพื่อนำไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งในระบบกฎหมายอังกฤษ มีการกำหนดว่าเงินที่รัฐได้รับคืนมาจากการที่เจ้าของเดิมหรือทายาทขอซื้อคืนตามราคาตลาดในระยะเวลาที่ขอซื้อคืนนั้น (current market value) ให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนในโครงการนั้นต่อไป

ดังนั้น หากพิจารณาแล้วรัฐต้องเสียรายได้สาธารณะจากส่วนต่างของราคาที่ดินขณะถูกเวนคืนกับราคาที่ดินในขณะขอคืนเป็นจำนวนมากศาล หลักการกำหนดค่าทดแทนที่เหมาะสมในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงควรกำหนดให้คิดราคาในวันที่ขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยนำหลักการเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนมาเทียบเคียง

## ๕. แนวทางการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดิน

จากบทวิเคราะห์ข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าหลักการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินควรใช้หลักการเดียวกันกับการคิดค่าทดแทนการเวนคืน เพราะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยที่อยู่ระหว่างการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านการจัดการทรัพยากรที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และเพื่อป้องกันการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนจึงขอเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ขอคืนดังนี้

### ๕.๑ กรณีเป็นการเวนคืนทั่วไป

ในการขอคืนที่ดินที่ผู้มีอำนาจเวนคืนมิได้นำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นที่ดินที่หลีกเลี่ยงการเวนคืน หรือเป็นที่ดินไม่สามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยหรือใช้ประโยชน์ได้ที่ร้องขอรวมเป็นแปลงเดียวกับที่ดินที่ขอคืน ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

## (๑) การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ขอคืน

การกำหนดราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ขอคืน ต้องคำนึงถึงราคา สภาพ ดังต่อไปนี้ประกอบกัน

### (๑.๑) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินในวันที่ขอคืน

ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด หมายถึง ข้อมูลราคาซื้อขายทรัพย์สินในท้องตลาดที่มีการซื้อขายกันตามปกติ ในกรณีของราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของที่ดินที่ขอคืนอาจดูได้จากการจดทะเบียนซื้อขายในวันที่มีการขอคืนที่ดิน หากในวันดังกล่าวไม่มีการซื้อขายที่ดินในท้องตลาด เห็นควรใช้ราคาของวันก่อนหน้าวันที่ขอคืนที่ใกล้ที่สุด เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

### (๑.๒) ราคาประเมินที่ดินของทางราชการที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

วิธีการหาราคาประเมินที่ดินดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งราคาประเมินที่ดิน และราคาประเมินทุนทรัพย์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒

### (๑.๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

วิธีการหาราคาประเมินทุนทรัพย์ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีหลักการสำคัญในการประเมิน ดังต่อไปนี้

- ๑) วิธีการประเมินราคาทรัพย์สินต้องเหมาะสมกับประเภทและลักษณะของทรัพย์สิน
- ๒) การกำหนดราคาทรัพย์สินต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทางด้าน การประเมินราคาทรัพย์สินและหลักเศรษฐศาสตร์
- ๓) กระบวนการประเมินราคาทรัพย์สินต้องมีความชัดเจนและโปร่งใส

### (๑.๔) สภาพและที่ตั้งของที่ดินนั้น

สภาพที่ตั้งของที่ดินย่อมมีผลต่อราคาซื้อขายที่ดินในท้องตลาด ในการพิจารณาราคาเบื้องต้นฯ จึงควรพิจารณาจากหลักเกณฑ์ (กองประเมินราคาทรัพย์สิน, ๒๕๕๖, น. ๙) ดังนี้

- ๑) ตำแหน่งที่ดิน เช่น เป็นที่ดินติดถนน ติดซอย ติดทางเดินเท้า ติดแม่น้ำ เป็นต้น
- ๒) สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น มีการใช้ประโยชน์ประเภทใด เช่น เพื่อการพาณิชย์กรรม ที่อยู่อาศัย อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ที่ว่าง เป็นต้น
- ๓) สภาพการคมนาคมและการเข้าถึงแปลงที่ดิน ในกรณีนี้จะพิจารณาว่าการคมนาคมสะดวกหรือไม่ โดยพิจารณาจากสภาพผิวจราจร เช่น ถนนคอนกรีต ลาดยางลูกรัง หรือ ทางเดินเท้า นอกจากนี้ยังได้พิจารณาถึงความกว้างของถนน เพราะสภาพและขนาดของถนนที่แตกต่างกันจะมีผลต่อมูลค่าที่ดิน
- ๔) ขนาดเนื้อที่และรูปร่างแปลงที่ดิน เช่น ขนาดของเนื้อที่ดินและรูปร่างแปลงที่ดินจะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนั้นๆ เช่น ที่ดินที่มีรูปร่างผิดปกติ (รูปสามเหลี่ยม รูปสี่เหลี่ยมคางหมู)

มีผลทำให้มีราคาการซื้อขายแตกต่างกัน และมีผลต่อมูลค่าที่ดินที่แตกต่างกันด้วย

๕) สภาพกายภาพของที่ดิน ต้องพิจารณาว่าที่ดินมีการพัฒนาในพื้นที่หรือไม่ เช่น เป็นที่ดินที่ถมหรือยังไม่ได้ถม มีการปรับสภาพพื้นที่อย่างไร ระดับความสูง - ต่ำของที่ดินเมื่อเปรียบเทียบกับระดับถนน

๖) สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ตลาดสด ไปรษณีย์ โรงพยาบาล โรงเรียน และสวนสาธารณะ สิ่งเหล่านี้จะมีผลต่อมูลค่าที่ดินในบริเวณที่ประเมินราคา

๗) ข้อบังคับทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พระราชบัญญัติผังเมืองรวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมูลค่าของที่ดิน

ทั้งนี้ ผู้เขียนไม่ได้นำหลักการคิดค่าทดแทนการเวนคืนในส่วนของเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืนมาคำนวณด้วยเนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีเรียกคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนไปแล้วไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์หรือเหลือจากการเวนคืน ซึ่งเป็นเรื่องภายหลังจากที่กระบวนการเวนคืนสิ้นสุดไปแล้ว

**(๒) กรณีที่ดินมีราคาเพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการดำเนินบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนให้นำมาเพิ่มหรือหักลบกับราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ขอคืน**

เมื่อได้ราคาเบื้องต้นของที่ดินที่ขอคืนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือทางการตลาด (Market valuation) เพิ่มขึ้นหรือลดลงจากการดำเนินบริการสาธารณะในที่ดินแปลงที่ถูกที่เวนคืนมาพิจารณาประกอบการกำหนดค่าทดแทนที่ขอคืนด้วย เพื่อให้มีความเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ประสงค์ขอคืนที่ดิน อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดว่า ถ้าการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนได้กระทำทำให้ที่ดินที่เหลืออยู่ในแปลงเดียวกันนั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดจะหักเกินร้อยละห้าสิบของเงินค่าทดแทนมิได้ ส่วนกรณีที่ทำให้ที่ดินในแปลงเดียวกันที่เหลืออยู่นั้นมีราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับที่ดินส่วนที่เหลืออันมีราคาลดลงนั้น และในกรณีที่ที่ดินแปลงใดที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้กระทำอย่างไร้ที่ดินเปลี่ยนสภาพไปในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ให้เจ้าของดำเนินการแก้ไขปรับปรุงที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิม หากเจ้าของไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ให้เจ้าหน้าที่หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการออกจากค่าที่ดิน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่เวนคืน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการแก้ไขหรือปรับปรุงที่ดินนั้นประกอบด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้น (Enhanced Value) ตามกฎหมาย Land Compensation Act 1961 ของสหราชอาณาจักร ที่ให้สิทธิส่วนราชการผู้มีอำนาจเวนคืนมีสิทธิหักมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุแห่งการพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการในที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนออกจากมูลค่าของค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนได้

ดังนั้น เมื่อการเวนคืนทำให้ที่ดินของเจ้าของเดิมหรือทายาทมีราคาสูงขึ้นหรือลดลงซึ่งต้องมีผลโดยตรงมาจากการที่ผู้มีอำนาจเวนคืนได้จัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น กล่าวคือ ต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีโอกาสที่จะราคาสูงขึ้นได้หากไม่มีการเวนคืนเพื่อพัฒนาที่ดินหรือการจัดทำโครงการผ่านเข้ามาในบริเวณนั้น ให้นำมูลค่าที่เพิ่มขึ้นมากำหนดเป็นค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากราคาเบื้องต้นฯ ด้วย ในส่วนของที่ดินที่มีมูลค่าลดลงให้นำมูลค่าที่ลดลงหักออกจากราคาเบื้องต้นฯ ด้วย ซึ่งในกรณีที่ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่เหมาะสมที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้น ให้ผู้มีอำนาจเวนคืนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิม หากไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ให้หักค่าใช้จ่ายที่เจ้าของเดิมหรือทายาทจะต้องดำเนินการปรับปรุงให้อยู่ในสภาพเดิมออกจากที่ดิน แต่ต้องไม่เกินราคาเบื้องต้นฯ ทั้งนี้ ให้นำมาหักความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการแก้ไขหรือปรับปรุงที่ดินนั้นประกอบด้วย

### ๕.๒ กรณีเป็นการเวนคืนโดยทุจริต

ในกรณีที่เป็นการเวนคืนโดยทุจริต เช่น เป็นการเวนคืนเกินความจำเป็นเพื่อเก็งกำไรในที่ดิน การเวนคืนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนรายใดโดยเฉพาะ หรือการเวนคืนเกินความจำเป็นโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เขียนเห็นว่า ควรเพิ่มหลักเกณฑ์ที่ใช้เสริมหลักการกำหนดค่าทดแทนขอคืนที่ดินกรณีทั่วไปเพื่อให้มีความเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมาก ดังนี้

(๑) กรณีที่มีการเวนคืนโดยทุจริต ซึ่งเป็นการทำละเมิดต่อเจ้าของเดิมหรือทายาท ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาหรือในกรณีที่มีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรนำค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวหักออกจากราคาเบื้องต้นฯ เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเวนคืนที่ดินไปโดยทุจริตในทางส่วนตัว โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) ในการคิดค่าทดแทนขอคืนที่ดินให้นำค่าเสียโอกาส (Development Value) จากการนำที่ดินที่ถูกเวนคืนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นซึ่งอาจทำให้ที่ดินนั้นมีมูลค่าสูงกว่าที่ดินในขณะที่มีการเวนคืน หักออกจากราคาเบื้องต้นฯ ด้วย

## ๖. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย เช่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการพัฒนาหลักการเวนคืนครอบคลุมไปถึงกรณีที่รัฐไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน หรือใช้แล้วมีที่ดินเหลือจากการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เจ้าของเดิมหรือทายาทที่ถูกเวนคืนที่ดินจะมีสิทธิซื้อที่ดินที่เหลือนั้นคืนได้ก่อนผู้อื่น ส่วนราคาซื้อขายคืนนั้นจะคำนวณตามราคาตลาดในขณะที่ขอซื้อคืนซึ่งเป็นหลักการเดียวกับการคำนวณค่าทดแทนการเวนคืน สำหรับประเทศไทยมีการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้เช่นกันในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่ได้กำหนดแตกต่างไปจากประเทศดังกล่าว กล่าวคือ เจ้าของหรือทายาทที่มีความประสงค์จะขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องคืนจำนวนค่าทดแทนที่ได้รับในขณะถูกเวนคืนโดยรวมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ

เจ็ดจุดห้าต่อปีแต่ไม่เกินราคาในท้องตลาด โดยใช้ราคาในวันที่ยื่นคำร้องขอคืน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว การกำหนดค่าทดแทนการขอคืนในระบบกฎหมายไทยจะส่งผลดีกับผู้ที่ถูกเวนคืนมากกว่า เพราะได้ซื้อคืนในราคาที่ได้รับขณะเวนคืนรวมดอกเบี้ยร้อยละเจ็ดจุดห้าซึ่งอย่างมากที่สุดค่าทดแทนดังกล่าวก็ถูกกำหนดให้คืนไม่เกินราคาตลาด แต่อาจส่งผลเสียต่อรัฐในการเสียโอกาสที่จะได้เงินส่วนต่างของราคาตามมูลค่าที่ดินเก็บเป็นรายได้สาธารณะซึ่งเงินดังกล่าวนั้นคือภาษีของประชาชนที่จ่ายให้กับรัฐ แต่ส่วนต่างของราคาตามมูลค่าที่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทไม่ต้องเสียเพิ่มนั้นตกเป็นคุณกับเจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาทแต่เพียงผู้เดียว

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การพิจารณาค่าทดแทนที่เจ้าของเดิมหรือทายาทต้องคืนนั้น เป็นกรณีที่ผลประโยชน์มหาชนและผลประโยชน์ของปัจเจกชนขัดกัน จึงต้องพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ ผลประโยชน์ของมหาชนต้องมาก่อนผลประโยชน์ของเอกชน ประกอบกับสิทธิในการขอคืนที่ดินนี้ มิใช่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ถูกเวนคืน เพราะการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว ได้กระทำในรูปแบบของการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนแล้ว แต่สิทธิในการขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนนี้มีลักษณะเป็นข้อผูกมัดทางศีลธรรม ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจของเจ้าเดิมที่มีความผูกพันกับที่ดินของตนอันเป็นคุณค่าที่ไม่อาจประเมินเป็นราคาได้ สิทธินี้จึงเป็นหลักประกันความสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินส่วนตัวที่รัฐพึงให้ความคุ้มครอง อีกทั้งเป็นการเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่เวนคืนดำเนินการโครงการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว การใช้สิทธิขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนของเจ้าของเดิมหรือทายาทจึงควรกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินเป็นราคาใหม่ในวันที่ขอคืนที่ดินโดยนำหลักการกำหนดราคาเบื้องต้นของค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินมาใช้เทียบเคียง เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐแบกรับต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องเพิ่มขึ้นเพราะการขอคืนที่ดินในโครงการนั้น รวมถึงสูญเสียรายได้สาธารณะที่ควรจะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไปด้วย ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจทำได้ในรูปแบบของการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในการเวนคืน เพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าทดแทนการขอคืนที่ดินให้เหมาะสมต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- ประชุม โฉมฉาย, *กฎหมายเอกชนเปรียบเทียบเบื้องต้น : จารัตโรมันและแองโกลแซกซอน*. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘.  
 \_\_\_\_\_ . *การจัดสรรทรัพยากรของสังคมโรมันโดยการใช้การจำยอม*. กรุงเทพฯ: พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, ๒๕๓๑.
- บุญศรี มีวงอุโฆษ. *กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘.  
 วรเจตน์ ภาศิริตัน, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.  
 \_\_\_\_\_ . *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑. สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีสัน ลัญญา และละเมียด (LAW AND ECONOMICS)*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๗.
- สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.  
 \_\_\_\_\_ . *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม ๑*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๐.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. *กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ในอาจารย์บุชา หนังสือรวมบทความวิชาการ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๘.
- Bellwood Peter. *First Farmers: The Origins of Agricultural Societies*. Wiley-Blackwell. 2004.
- Carman F. Randolph. *Eminent Domain*. 3 L. Q. Rev. 314 .1887.
- O’Sullivan Arthur, Steven M. Sheffrin. *Economics: Principles in Action*. Pearson Prentice Hall. 2003.
- Raymond F. Rice. *Eminent Domain from Grotius to Gettysburg*. 53 A.B.A. J. 1039. 1967.
- Wolff Jonathan. *An introduction to political philosophy*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

### วิทยานิพนธ์

- ธัญญลักษณ์ เกตุศร (๒๕๔๓). *สาธารณประโยชน์ในกฎหมายปกครอง*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นัฐกานต์ ขำยัง (๒๕๕๐). *ค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ (๒๕๔๐). *ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### รายงานการวิจัย/คู่มือ

กองประเมินราคาทรัพย์สิน (๒๕๕๖). คู่มือการปฏิบัติงานประเมินราคาที่ดินรายบล็อก. กรมธนารักษ์.

กิตติศักดิ์ ปกติ,สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (๒๕๖๒). รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. เอกสารเสนอต่อสถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพย์สินคดี สำนักงานศาลยุติธรรม.

ปกป้อง จันวิทย์ (๒๕๕๔). รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ ๒ เรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ : แนวคิดและวาทกรรมปริทัศน์. เอกสารเสนอต่อมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ฝ่ายกฎหมายการเกษตร (๒๕๕๖). รายงานการศึกษา เรื่อง แนววินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สงขลา วิชัยชัชตะ และคณะ (๒๕๕๔). รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. เอกสารเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง (๒๕๕๐). สำนักงานศาลปกครอง,คดีปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

### บทความในวารสาร

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ‘ธุรกิจที่ดินในฐานะดัชนีชี้เส้นทางเศรษฐกิจ,คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์’ (๒๕๖๑) (๑๓) ๑ *Journal of Business, Economics and Communications*.

ธโรธร ตู้อองคำ, ‘แนวคิด ทฤษฎี ตัวแบบ และแนวทางการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ : การจัดกลุ่มทางความคิดและสาระสำคัญจากแนวคิดกระแสหลักช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐’ (๒๕๕๙) ๗ (๒) *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*.

ศุภชัย ศุภผล, ‘การศึกษาเปรียบเทียบระดับของการอธิบายในการสร้างทฤษฎีสัญญาประชาคมของจอห์น ล็อค และฌอง ฌาคส์ รูสโซ’ (๒๕๕๗) ๔๔ (๑) *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*.

Harold Demsetz, ‘Toward a Theory of Property Rights’ (1967) *The American Economic Review*, 57(2) Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economic Association.

Russell W. Belk, ‘Possessions and the Extended’ (1988). *The Journal of Consumer Research*, 15(2) Published by: The University of Chicago Press.



### บทความอิเล็กทรอนิกส์

ยงยุทธ อนุกุล, ‘หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์’ <[http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/upload/webcms/Academic/Academic\\_121212\\_112554.pdf](http://admincourt.go.th/ADMINCOURT/upload/webcms/Academic/Academic_121212_112554.pdf)> สืบค้นเมื่อ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๓

Erin Blackmore, ‘What was the Neolithic Revolution?’ National Geographic, (2019) <<https://www.nationalgeographic.com/culture/article/neolithic-agricultural-revolution>> accessed 18 August 2021

Peter Lambert, ‘Buying your land back after a Compulsory Purchase Order’ (2017) <<https://www.leathesprior.co.uk/news/buying-your-land-back-after-a-compulsory-purchase-order>> accessed 3 January 2022.

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๓๐

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒

Baugesetzbuch

Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Land Clauses Consolidation Act of 1845

### หนังสือราชการ

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๖/๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการนำที่ดินที่เหลือจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) Opinion no. 277/2004 OPINION ON THE DRAFT LAW ON RECOGNITION, RESTITUTION AND COMPENSATION OF PROPERTY OF THE REPUBLIC OF ALBANIA, 16 March 2004.

### คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘๘/๒๕๕๖.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๙/๒๕๕๖.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๒/๒๕๕๘.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒๓/๒๕๕๘.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔/๒๕๕๙.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๒/๒๕๕๙.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๑/๒๕๕๙.

### มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (๒๗ กันยายน ๒๕๖๒)

# วารสาร

## รัฐสภาสาร

เชิญชวนส่งบทความวิชาการ

- สิ่งแวดล้อม
- เศรษฐกิจ
- สังคม
- การเมืองการปกครอง

มีความยาวไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษ A๔  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน



ส่งบทความมาที่  
[sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)

สอบถามเพิ่มเติม  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2





www.parliament.go.th



TPchannel.org



หนังสือและสื่อเผยแพร่  
e-book



## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ช่องสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรม  
กลุ่มงาน  
เผยแพร่ฯ



สภาสาร



### รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com