



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓





รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวโสเมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางสิวภาพร สุขเอียด

กองบรรณาธิการ

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

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรย์ภาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

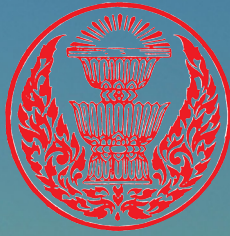
วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

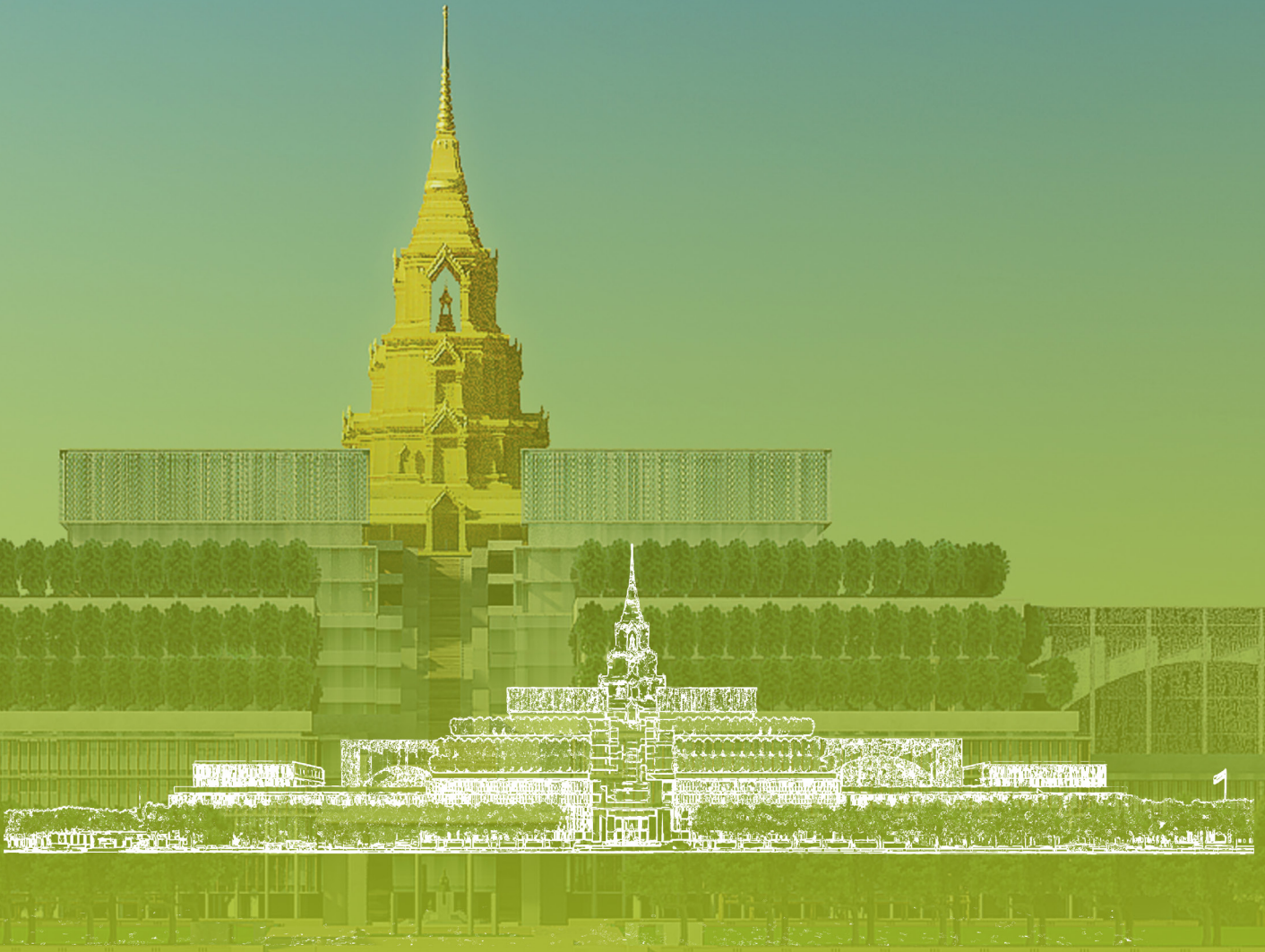
การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒
e-mail: sapasarn2019@gmail.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



រដ្ឋសភា





ทรงพระเจริญ



เฉลิมพระชนม์พรรษา

ยี่สิบแปดกรกฎาคมอดมฤกษ์
พระบารมีก้องเกริกเกษมสำนัด
'พระวชิรเกล้าฯ' เจ้าอยู่หัวทรงสร้าณ
บรรจบวารเฉลิมพระชนม์มิ่งคตทวิ
กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภา
สัการะบูชาสง่าศรี
เทิดพระองค์ทรงเกษมปลื้มเปรมปรีดิ์
สดดีประชาหมายถวายพระพร



ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

(หม่อมราชวงศ์อรุณรัตน์ ศุขสวัสดิ์ ชองทอง - ร้อยกรอง)

๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓



ทรงพระเจริญ



แม่แห่งแผ่นดิน

แม่ไทยทั่วทิศ
(สรีกดี) เกริกพระนาม
แผ่นภพทุกเขตคาม
ทุกซีกชนแซ่ซ้อง
เทิดทูนพระเกียรติก้อง
ไทยประเทศแผ่ไพบลย์
ถวายพระพรยิ่งเพิ่มพูน
ชนชาติไทยทั่วทั้ง

ปักสยาม
กล่าวก้อง
ถ้วนทั่ว ทิศแล
สืบสร้อยสวัสดิศรี
จรัสจรรณ
อยู่ยัง
พระคุณปกเกล้าแล
แหล่งหล้าสักกล



ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

(หม่อมราชวงศ์อรฉัตร ศรีสวัสดิ์ ช่องทอง-ร้อยกรอง)

๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๓

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่ต้นปีที่ผ่านมา ทั่วโลกต่างเผชิญกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ เป็นการระบาดใหญ่ที่ลุกลามอย่างรวดเร็วไปทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก และปัจจุบันยังไม่มียาป้องกันหรือยารักษา ทำให้ทุกประเทศต้องประกาศใช้มาตรการป้องกันในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่การสวมหน้ากากอนามัย ล้างมือบ่อยๆ การเว้นระยะห่างทางสังคม หลีกเลี่ยงการเดินทางออกนอกบ้าน การปิดสถานที่ที่มีความเสี่ยงการแพร่เชื้อ จนกระทั่งการปิดประเทศ สำหรับประเทศไทย ด้วยมาตรการต่างๆ และความรับผิดชอบต่อประชาชนส่งผลให้ปัจจุบันไม่พบผู้ติดเชื้อภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้ผ่อนคลายกิจการและกิจกรรมเป็นระยะเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประเทศไทยจะเข้าสู่ภาวะปกติในเร็ววัน

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓ กองบรรณาธิการได้คัดสรรบทความที่น่าสนใจมาเสนอแก่ท่านผู้อ่าน ๔ บทความ โดยบทความเรื่องแรก **“พระราชบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : โดยสังเขป”** เป็นบทความเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ซึ่งถูกกล่าวถึงในระดับสากล ทั้งสภายุโรป สหประชาชาติ รวมถึงสหรัฐอเมริกา บทความนี้ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารและตุลาการของไทยได้มีการรับรองความมีอิสระของกรมอัยการ จนมาเป็นองค์กรอัยการ และปัจจุบันคือ สำนักอัยการสูงสุด แต่จะเริ่มเห็นความชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และปรากฏเด่นชัด ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ระบุในมาตรา ๒๔๘ ให้ *“...พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ ...”* รวมถึงการตราพระราชบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลของระบบอัยการที่ต้องเป็นเอกเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

บทความเรื่องที่สอง เป็นบทความที่ผู้เขียนต้องการสร้างความตระหนักต่อการออมเพื่อการเกษียณ เนื่องจากไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ หากระบบการออมยังมีปัญหาและข้อจำกัด จะส่งผลต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายโดยมุ่งหวังให้ไทยสามารถดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียดเป็นอย่างไร ติดตามอ่านได้จาก **“ระบบการออมเพื่อการเกษียณ สานฝันคนไทยได้จริงหรือ”**

บทความเรื่องี่สาม “การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)” เป็นบทความที่ผู้เขียนนำกรณีศึกษา การวิเคราะห์ผลกระทบการตรากฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ตั้งแต่ขอบเขต กระบวนการดำเนินงาน ขั้นตอน และหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยมุ่งหวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย ตลอดจนส่งผลให้กระบวนการกฎหมายมีประสิทธิภาพและเกิด ประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้

บทความเรื่องสุดท้าย “ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวชาอุตอาระเบีย ๒๐๓๐ กับโอกาส พื้นที่สัมพันธ์ไทย - ชาอุฯ” เป็นบทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระหว่างไทยกับ ชาอุตอาระเบียที่ยังคงคลุมเครือ ผู้เขียนเล็งเห็นว่าในห้วงเวลาที่การเมืองชาอุตอาระเบียกำลังเปลี่ยนแปลง จากรัฐเคร่งครัดไปสู่การปฏิรูปรอบด้านตามแผนพัฒนาประเทศจากวิสัยทัศน์ชาอุตอาระเบีย ๒๐๓๐ ไทยควรใช้โอกาสนี้ฟื้นฟูความสัมพันธ์เพื่อเป็นตลาดแรงงานที่สำคัญ ตลอดจนแสวงหาความร่วมมือ ในการร่วมลงทุนระหว่างกัน

ทางกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่กล่าวข้างต้นจะเป็น ประโยชน์แก่ผู้อ่านนะคะ และหากท่านสนใจบทความทางวิชาการที่น่าลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร ฉบับอื่นๆ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแวดวงนิติบัญญัติ สามารถติดตามอ่านเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ของ รัฐสภา คอลัมน์ “วารสารของรัฐสภา” หรือติดตามหนังสือเผยแพร่เล่มใหม่และเรื่องราวของรัฐสภา และสภาผู้แทนราษฎร ได้จากเฟซบุ๊ก “สภาสาร” และถ้าท่านมีความประสงค์จะเผยแพร่บทความวิชาการ ในวารสารรัฐสภาสาร สามารถส่งไฟล์ข้อมูลมาได้ที่ e - mail: sapasarn2019@gmail.com แล้วพบกันใหม่ ฉบับหน้าค่ะ

กองบรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓
Vol. 68 No. 4 July - August 2020

พระราชบัญญัติที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ ๑๑
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ : โดยสังเขป
ปราณพงษ์ ตีลภัทร

ระบบการออมเพื่อการเกษียณ สานฝันคนไทยได้จริงหรือ ๒๙
Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?
ดร. มโนชัย สุตจิตร

การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ๖๑
ของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)
สมใจ ทองกุล

ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวชาวดีอาร์เอเชีย ๒๐๓๐ กับโอกาสพินสัมพันธมิตรไทย-ซาอุดี ๘๕
ชูชาติ พุฒเพ็ง



พระราชบัญญัติที่รับรอง
ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ : โดยสังเขป*

ปราณพงษ์ ตีลภัทร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับเอกสารของสภายุโรปที่มีชื่อเรียกว่า “ข้อเสนอแนะว่าด้วยบทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (Recommendation on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้กล่าวถึง “ความเป็นอิสระของพนักงาน

* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมีจำต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

** อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม), น.ม.

◦ รายละเอียดเกี่ยวกับสภายุโรป สามารถศึกษาได้จาก กุลพล พลวัน, *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๓-๑๓๔.

อัยการไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลพินิจได้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยอิสระและโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง” โดย “อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียงหรืออคติ” โดยในกรณีความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ สหประชาชาติได้จัดทำเอกสารที่เรียกว่า “Guidelines on the Role of Prosecutors 1990”^๒ ได้วางหลักในการใช้ดุลพินิจของอัยการไว้ว่า “ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับ ที่เปิดเผย กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอน ในการสั่งคดี ซึ่งรวมทั้งการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วยทางเลือกที่อาจใช้แทนการฟ้องคดี” โดย “หน่วยงานของอัยการจะต้องแยกขาดจากองค์กรศาลโดยเด็ดขาด”

สำหรับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ถือว่า การสั่งคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลจะไม่คัดค้านหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวแต่เห็นชอบ เมื่อมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยยกเหตุผลว่าเป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ (Separation of Power) โดยกล่าวว่า “...การที่อัยการจะดำเนินคดีต่อเอกชนคนใดหรือไม่เพียงใดและอย่างไรนั้น เป็นดุลพินิจที่ใช้โดยอิสระในรูปองค์กรและใช้โดยยุติธรรมในแง่ของเจตจำนงของประชาชน (Public will) ซึ่งศาลไม่อยู่ในวิสัยที่จะก้าวล่วงเข้าไปผลักดันหรือลบล้างขอบเขตดุลพินิจนั้นได้...”^๓ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘^๔ ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาสั่งคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ การที่จะมีบุคคลใดไปร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลขอให้ศาลไต่สวนหรือพิจารณาว่าคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องมีมูลหรือไม่ จึงเป็นการลดทอนความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กั้นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล เป็นการไว้

^๒ ดูรายละเอียดได้ใน ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูริย์, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*, มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๑๕ - ๑๙.

^๓ ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง, “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔).

^๔ นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ด้วย

อำนาจกึ่งตุลาการ (Quisi - Judicial)^๕ พนักงานอัยการจึงมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร สามารถเข้าไปดูแลความยุติธรรมแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมได้โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจสายเกินไป โดยบทบาทกึ่งตุลาการนี้ อาจจำแนกภารกิจหลักได้ ๓ ประการ คือ (๑) ภาระหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^๖ ดังนั้น ภารกิจของพนักงานอัยการนั้นจึงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีในนามของรัฐหรือประชาชน ซึ่งเป็นมหาชน มิใช่การฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นเอกชน^๗ และเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะพบว่า นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว ในทางตรงกันข้ามกลับให้อิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง และกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ คือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ^๘ โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และได้มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ ในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว ยังได้ปรากฏในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติเป็นนัยรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการไว้ ซึ่งจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีนัยแห่งการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในบทความนี้เป็นลำดับไป

^๕ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล,” ใน *บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, ๒๕๔๐), หน้า ๒๓.

^๖ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม,” ใน *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๔).

^๗ ประพันธ์ นัยโกวิท, “การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ,” *บทบัญญัติ* เล่ม ๕๒ ตอน ๔ (ธันวาคม ๒๕๓๙).

^๘ คณิต ฌ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙), หน้า ๔๑๐.

๑. สังขเขปความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๘^๙ มาตรา ๑๗

มาตรา ๑๗ รัฐมนตรีมีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อื่นได้นอกจากหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นได้ คำสั่งนั้น ๆ จะเป็นคำสั่งเฉพาะเรื่องหรือจะวางเป็นระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างใดก็ได้ เว้นแต่คำสั่งหรือระเบียบนั้น ๆ จะขัดต่องานในหน้าที่หรืออาจทำให้งานในหน้าที่เสื่อมทรามได้

จากมาตรา ๑๗ ดังกล่าว มีผลว่ารัฐมนตรีฯ มีอำนาจทำคำสั่งหรือวางระเบียบให้กรมอัยการทำหน้าที่ได้เฉพาะเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น จะสั่งในเรื่องการดำเนินคดีไม่ได้ เช่น กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งอัยการจังหวัดรักษาราชการแทน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจทำคำสั่งได้เพราะเป็นเรื่องการบริหารงานทั่วไป

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างอัยการกับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนภูมิภาครวมทั้งอัยการด้วย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เป็นผู้บังคับบัญชาอัยการโดยตรง อัยการทุกคนขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมอัยการ^{๑๐} และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งอัยการได้เฉพาะเรื่องการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติราชการ นอกจากการใช้อำนาจ หรือกระทำหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายอื่น ให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการอยู่ในส่วน

^๙ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ ตอนที่ ๖๗ วันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ และรายละเอียดในส่วนนี้ผู้ที่ต้องการศึกษาค้นคว้าหาดูได้จาก กุลพล พลวัน, “โครงสร้างกรมอัยการ,” *วารสารอัยการ*, (๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒): ๓๔ - ๔๙ และปราณพงษ์ ตีลภัทร “รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ : โดยสังเขป,” *รัฐสภาสาร* ๖๖, ๒ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๖๑): ๗๗ - ๑๑๒.

^{๑๐} ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด

ภูมิภาคพียงบังคับบัญชาอัยการพิเศษประจำเขต และผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ ไม่ลบล้างอำนาจของอธิบดี^{๑๑}

เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจแต่งตั้งให้อัยการร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับข้าราชการในจังหวัดนั้น ๆ แต่ถ้ากรมอัยการเห็นว่าการเป็นกรรมการดังกล่าวเป็นการไม่เหมาะสม เพราะขณะนั้นมีการดำเนินคดีอาญากับข้าราชการอยู่อีกส่วนหนึ่ง การตั้งอัยการเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยย่อมเป็นการผูกพันทางด้านความคิดและความรู้สึกของอัยการที่จะพิจารณาในชั้นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในคดีอาญาไปในตัว ดังนี้ อธิบดีกรมอัยการมีคำสั่งให้อัยการผู้นั้นถอนตัวจากการเป็นกรรมการได้

สังเกตว่าความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารนั้น มิได้หมายความว่าความถึงขนาดว่ากรมอัยการจะไม่รับฟังนโยบายของรัฐบาลเสียเลย เพราะตามลักษณะงานของกรมอัยการนั้นเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและกรมอัยการเกือบทุกประเทศต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยเช่นกัน แต่ต้องเป็นนโยบายที่เพื่อประโยชน์แห่งสาธารณชน (Public policy) และไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย

กรมอัยการได้ให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาลด้วยเสมอ และในทางปฏิบัติที่แล้วมา รัฐบาลจะไม่ออกคำสั่งให้กรมอัยการปฏิบัติโดยตรง แต่จะใช้ในรูป “ขอความร่วมมือ” โดยให้อยู่ในดุลพินิจของกรมอัยการเองว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ได้หรือไม่เพียงใด

การให้ความร่วมมือเช่นว่านี้ จะต้องไม่ขัดต่อความยุติธรรมและไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น ถ้ารัฐบาลขอความร่วมมือให้ฟ้องคดีบางประเภทเพื่อ “ผลในทางปราบปราม” กรมอัยการย่อมจะให้ความร่วมมือไม่ได้เพราะการจะฟ้องบุคคลใดเป็นจำเลยต่อศาลนั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริง พยานหลักฐานประกอบด้วยบทกฎหมายประกอบกัน ต่อเมื่อมีเหตุควรเชื่อว่ามีผู้ต้องหากระทำผิด จึงจะมีคำสั่งฟ้องได้ มิฉะนั้นแล้วก็เท่ากับกรมอัยการได้กระทำผิดหน้าที่อย่างร้ายแรงในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ในอดีต กรมอัยการได้เคยไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทำนองดังกล่าวมาแล้วเพราะเห็นว่า ขัดต่อกฎหมายและขัดต่อความยุติธรรม

กรมอัยการ เมื่อระยะเริ่มแรกสังกัดกระทรวงยุติธรรม และถือเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีการสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งกันได้ระหว่างอัยการกับผู้พิพากษา อธิบดีกรมอัยการในขณะนั้นรวมอยู่ในคณะผู้พิพากษา ดังปรากฏในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๑๒ ว่าด้วยการประชุมผู้พิพากษาปรึกษาข้อปัญหาขัดข้องมีความว่า

^{๑๑} ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด

“ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีกรมอัยการ ปรีกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนือง ๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษารวดคดีเป็นอเนกประการให้ใต้ตามบรรทัดอันเที่ยงตรง คงแก่ยุติธรรมตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของที่ประชุมผู้พิพากษามากด้วยกัน และในการที่อธิบดีผู้พิพากษาจะประชุมกันนี้ให้ปลัดกรมอัยการ หรือราชบัณฑิต หรือเนติบัณฑิตกรมอัยการนายหนึ่งเป็น (เคลิก) สำหรับจดหมายถ้อยคำในการที่ประชุมกันด้วย นายหนึ่ง”

สังเกตว่า กรมอัยการในระยะที่รวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมได้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของกระทรวงเช่นเดียวกับกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในปัจจุบันอธิบดีกรมอัยการมิได้มีฐานะเหมือนอธิบดีในกรมทั่วไป และมีปลัดกรมอัยการอยู่อีกตำแหน่งด้วย

อำนาจหน้าที่ของอัยการในระยะเริ่มแรกรวมอยู่กับอำนาจหน้าที่ของตุลาการ กล่าวคือ ใน พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าประกาศให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่งลงวันที่ ๑ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗ ในกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ด้วยและได้รวมอัยการหัวเมืองกับอัยการในกรุงเทพฯ ไว้ในที่เดียวกันคือกรมอัยการ ดังนั้น โครงสร้างของกรมอัยการขณะนั้นจึงไม่แยกเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ

ครั้งเมื่อมีการโอนกรมอัยการมาสังกัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ประกอบกับมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงทำให้กรมอัยการได้แยกตัวออกจากฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาดทั้งด้านอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

ทางด้านอำนาจหน้าที่ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของอธิบดีกรมอัยการโดยเฉพาะ

อนึ่ง ศาลไม่มีอำนาจห้ามอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอัยการ เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกันการสั่งสอบสวนเพิ่มเติม การสั่งให้ควบคุมตัวผู้ต้องหา ฯลฯ

ส่วนด้านการบริหารงานบุคคล ก็ได้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเฉพาะ สำหรับตุลาการก็มีกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการของตนเองเช่นกัน แต่กฎหมายทั้งสองฉบับมีรายละเอียดทำนองเดียวกัน

ตลอดเวลาที่เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารสังกัดกระทรวงมหาดไทย อัยการก็ได้รับการคุ้มครองหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดียิ่ง กระทรวงมหาดไทย และรัฐบาลไม่เคยก้าวล่วงเข้ามาสั่งการให้อัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด เพราะทุกฝ่ายตระหนักดีว่า การสั่งคดีของอัยการเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน หากอัยการถูกกดดันให้ฟ้องผู้ที่บริสุทธิ์ เคราะห์กรรมแสนสาหัสก็จะตกแก่บุคคลนั้น เพราะถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีกว่าจะถึงที่สุด ได้รับความทุกข์ในเรือนจำ บุคคลในครอบครัวคือบุตรและภริยาจะไร้ที่พึ่งอยู่ในสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด แม้ในที่สุดศาลอาจพิพากษายกฟ้องและมีมาตรการทางกฎหมายจ่ายค่าชดเชยให้ก็ไม่อาจทดแทนกับอิสรภาพที่เขาสูญเสียไปยากจะแก้กลับมา

สิ่งที่น่ายกย่องอีกประการหนึ่งก็คือ แม้กรมอัยการจะสังกัดในกระทรวงมหาดไทย แต่ทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะรัฐมนตรีจะให้เกียรติและเคารพในหลักการความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการตลอดมา ดังจะเห็นได้จากการที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติขอให้กรมอัยการสั่งไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องคดีอาญาเรื่องใดก็จะมีมติสั่งการมายังกรมอัยการโดยตรง แต่จะมีมติเพียงถามความเห็นของกรมอัยการก่อนว่าจะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ และจะขัดกับหลักการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการหรือไม่ เช่น คดีที่ราษฎรยากจนบุกรุกเข้าไปทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ และถูกดำเนินคดีอาญาจำนวนมากทั่วประเทศ คณะรัฐมนตรีสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร ๐๒๐๓/๔๓๘๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ ถามความเห็นของกรมอัยการว่า หากจะขอให้อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนเหล่านี้ จะสามารถให้ความร่วมมือได้หรือไม่ กรมอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องราษฎรเหล่านี้จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนยิ่งกว่าการดำเนินคดี และการสั่งไม่ฟ้องไม่ผิดต่อหลักการสั่งคดีตามกฎหมายของอัยการแต่อย่างใด เพราะอัยการในประเทศไทยใช้หลักการการฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity Principle) กล่าวคือ แม้พยานหลักฐานจากการสอบสวนจะน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง แต่เมื่อพิจารณาจากหลักเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนก็อาจสั่งไม่ฟ้องได้

๒. สังเกตความเป็นอิสระของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาเป็นเวลานาน จึงได้มีการปรับปรุงใหม่โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรอัยการ และพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ คือ “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี และการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า^{๑๒} และการดำเนินการอื่นโดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรอัยการและให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น การที่จะพิจารณาถึงความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องพิจารณาถึงหลักการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ด้วย

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติถึงความ เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ อย่างชัดเจน โดยบัญญัติว่า

มาตรา ๒๑ พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ.

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕

ให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๒๒ คุณสมบัติของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นการวางหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘

เนื่องจากความสำคัญของบทบาทของพนักงานอัยการในฐานะเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมทางอาญา รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสำหรับพิจารณาสั่งคดีการปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม คือ ไม่ลำเอียงและเข้าข้างฝ่ายใด ซึ่งความเป็นอิสระในที่นี้ หมายถึง ความเป็นอิสระที่จะสั่งคดี เช่น สั่งฟ้องคดีหรือสั่งไม่ฟ้องคดี สั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม สั่งให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาเพิ่มเติม สั่งให้ส่งพยานมาเพื่อซักถาม สั่งให้งดการสอบสวน สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว สั่งคดีเปรียบเทียบ เป็นต้น และหมายความรวมถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวยังสอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการ (Guidelines on the role of prosecutors) ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ครั้งที่ ๘ ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๐ ที่ได้กำหนดสถานะภาพและเงื่อนไขในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ในข้อ ๔ ว่า รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิด การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสม หรือเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม

ตามหลักสากลนิยามที่นานาประเทศยึดถือในการบริหารงานยุติธรรมนั้น ถือว่าการบริหารงานยุติธรรมในทางอาญาเป็นงานที่แยกตัวต่างหากจากการบริหารและปกครองบ้านเมืองในลักษณะทั่ว ๆ ไป ดังนั้น กลไกของรัฐเพื่อการบริหารงานยุติธรรม จึงมีการจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินงานแตกต่างจากระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นกลไกสำหรับการบริหารงานตามนโยบายของรัฐโดยทั่วไป กลไกเพื่อการบริหารงานยุติธรรม ประกอบด้วยระบบงานการอำนวยความยุติธรรมโดยแท้ เพราะคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ย่อมเท่ากับเป็นการวินิจฉัยคดีในเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาโดยรัฐ

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนี้จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงาน อัยการ จึงได้รับการยอมรับว่า มีความสำคัญเท่าเทียมกันกับความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม หรือฝ่ายตุลาการ และเป็นเหตุให้บรรดาประเทศที่ใช้ระบบอัยการในฐานะเป็นกลไกเป็นส่วนหนึ่ง ของการบริหารงานยุติธรรม ยอมรับความสำคัญและความเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการ ดังเช่น ระบบอัยการของฝรั่งเศส เยอรมัน และญี่ปุ่น เป็นต้น

นอกจากหน้าที่สำคัญโดยตรงของระบบงานอัยการในกระบวนการบริหารงาน ยุติธรรมทางอาญาแล้ว ในบรรดาประเทศที่ใช้ระบบงานอัยการยังได้มีการมอบหมายอำนาจ หน้าที่ในการบริหารและการปกครองอื่น ๆ อีก เช่น การให้คำปรึกษาหารือในบทกฎหมายแก่รัฐ ในฐานะเป็นทนายแผ่นดิน การให้คำแนะนำแก่รัฐในการตรากฎหมาย การตรวจสอบและติดตามผลว่า ได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายใด ๆ หรือไม่ การฟ้องคดีว่าต่างหรือแตกต่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ ในทางแพ่งให้แก่รัฐ เป็นต้น ในบางประเทศ พนักงานอัยการได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐด้วย เช่น อินโดนีเซีย เป็นต้น

ตำรวจ ระบบงานอัยการ ระบบงานตุลาการ หรือศาลยุติธรรม และระบบงาน ราชทัณฑ์ ในระหว่างกลไกในการบริหารงานยุติธรรมทั้ง ๔ อย่างดังกล่าว งานตุลาการ หรือศาลยุติธรรมได้รับการยอมรับว่าเป็นกลไกที่มีหน้าที่ในการรักษา และอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยแท้ และเพื่อที่จะให้ศาลยุติธรรมสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำต้อง ให้ศาลมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงใด ๆ จากฝ่ายบริหาร และหลักการที่ยอมรับต่อเนื่องมาจากความเป็นอิสระของศาลยุติธรรม ก็คือ การกำหนดฐานะพิเศษในทางราชการให้แก่ผู้พิพากษาด้วยวิธีการกำหนดคุณสมบัติ เงินเดือน ความมั่นคงในตำแหน่ง และวินัย รวมทั้งจริยธรรม แตกต่างจากเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความเที่ยงธรรมและความบริสุทธิ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

ส่วนระบบงานตำรวจและระบบงานราชทัณฑ์นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของงาน บริหารโดยแท้ เพราะมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแต่เพียง อย่างเดียว เจ้าพนักงานในระบบงานทั้งสองจึงมีหน้าที่เฉพาะในทางบริหารเท่านั้น

สำหรับระบบงานอัยการนั้น ตกอยู่ในฐานะกึ่งกลางระหว่างการรักษาความสงบ เรียบร้อยของบ้านเมืองอันเป็นงานทางฝ่ายบริหารกับงานรักษาความยุติธรรม ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดการกระทำผิดอาญาใด ๆ ขึ้น พนักงานอัยการในฐานะเป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ ของรัฐฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ งานของ

พนักงานอัยการในส่วนนี้จึงเกี่ยวข้องกับ การสอบสวน^{๓๓} และพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองโดยตรง แต่เมื่อถึงขั้นที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น งานในส่วนนี้จัดว่าเป็นงานในทางด้านที่นอกจากการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐแล้ว อัยการก็ยังทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองประโยชน์ให้แก่ประชาชนอันเป็นสาธารณประโยชน์อีกด้วย เช่น ยื่นคำร้องต่อศาลให้มีการคุ้มครองบุคคลบางประเภท เช่น ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต ผู้เสมือนไร้ความสามารถ ผู้ที่ถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ลักษณะหน้าที่ของอัยการดังกล่าวข้างต้นนี้ เห็นได้ว่าเป็นงานเกี่ยวกับอำนาจความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้นทุกประเทศจึงได้ให้หลักประกันอิสระในการทำงานของอัยการไว้ทำนองเดียวกับตุลาการ เพื่อให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมทั้งหลักการที่ยอมรับความต่อเนื่องมาจากหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ คือการกำหนดฐานะพิเศษในทางราชการให้แก่พนักงานอัยการด้วยวิธีการกำหนดคุณสมบัติเงินเดือน ความมั่นคงในตำแหน่ง และวินัย รวมทั้งจริยธรรม แตกต่างจากเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ และข้าราชการอื่น ๆ เป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระของพนักงานอัยการซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการอำนาจความยุติธรรมเช่นเดียวกับตุลาการ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการอันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการอำนาจความยุติธรรมในลักษณะกึ่งตุลาการ

หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอีกประการหนึ่งคือการจัดระบบบริหารงานบุคคลของอัยการเป็นเอกเทศแยกจากองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการรัฐประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาจรรยาบรรณ และจริยธรรม รวมตลอดทั้งการลงโทษทางวินัยแก่อัยการ ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็น

^{๓๓} โดยการควบคุมการสอบสวนเป็นความรับผิดชอบของอัยการควบคุมตามหลักสากล กล่าวได้ว่า นานาอารยประเทศ อัยการมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา ดูรายละเอียดใน จิตติ เจริญนุ้ย, “บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา,” ใน *บทบัญญัติ* เล่ม ๔๐ ตอน ๑ - ๔ (๒๕๒๐): ๑๐๔ - ๑๑๒.

หลักประกันแก่อัยการว่าในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน และการรักษาคำคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมนั้นจะไม่ถูกบังคับ หรือแทรกแซงจากบุคคลใดหรือหน่วยงานใดเช่นจากระบบงานข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ เพราะถ้าหากไม่มีหลักประกันดังกล่าวแล้วอัยการอาจต้องปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความหวาดหวั่น และไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้อย่างถูกต้อง เช่น อาจจะมีบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง หรือมีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของอัยการบีบบังคับให้อัยการต้องฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีและผลร้ายต่อประชาชนและต่อความยุติธรรมก็ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เป็นต้น

การป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนหรือข้าราชการรัฐประเภทอื่น ๆ เข้ามาใช้อิทธิพลต่ออัยการนั้น สามารถกระทำได้โดยจำกัดหรือตัดสิทธิของรัฐบาลในการแต่งตั้งและเลื่อนชั้นของอัยการ หรือโดยกำหนดระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของอัยการไว้เป็นการถาวร ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีองค์กรบริหารงานอัยการโดยเฉพาะ เรียกว่า คณะกรรมการอัยการ และโดยเหตุที่บุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการอัยการนี้ ไม่อยู่ภายในหรือภายใต้บังคับบัญชาของบุคคลใดในระบบราชการประจำฝ่ายอื่น จึงเป็นหลักประกันได้อย่างดีว่าคณะกรรมการอัยการจะสามารถบริหารงานอัยการได้อย่างเที่ยงธรรม อันเป็นการทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าวข้างต้นได้

กล่าวตามหลักทั่วไป อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมมีลักษณะสำคัญ ๓ อย่าง คือ ๑. เป็นผู้รักษากฎหมาย ๒. เป็นทนายแผ่นดิน และ ๓. เป็นกึ่งตุลาการ

ลักษณะ ๓ ประการนี้ กล่าวโดยสรุป ที่ว่าพนักงานอัยการเป็นผู้รักษากฎหมายนั้น หมายความว่า ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่สังคมของมนุษย์ นอกจากการที่รัฐจะตรากฎหมายวางรากฐานเพื่อบันดาลความยุติธรรมให้แก่ประชาชนแล้ว รัฐยังจะต้องจัดบริการเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและตามหลักศีลธรรมด้วย วิธีอำนวยความสะดวกที่รัฐจะให้แก่ประชาชนนั้น ก็โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้ดูแลมิให้ผู้ไม่ควรได้รับโทษต้องรับโทษ และให้ผู้ไม่ควรได้รับโทษต้องรับโทษตามโทษานุโทษ ส่วนที่ว่าพนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินนั้น หมายความว่าพนักงานอัยการเป็นทนายของรัฐ นอกจากจะเป็นที่ปรึกษาหารือและรับแก้ต่างว่าต่างให้กับกระทรวง ทบวงกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคดีแพ่งแล้ว ในคดีแพ่งหรืออาญา ถ้าพนักงานอัยการได้พิจารณาเห็นเป็นการยุติธรรม ก็อาจจะรับแก้ต่างเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ หรือแม้แต่ราษฎรที่ถูกฟ้องเพราะได้กระทำการร่วมกับเจ้าพนักงาน หรือกระทำตามคำสั่งเจ้าพนักงานได้อีกด้วย (ถ้าเห็นไม่สมควรจะไม่รับแก้ต่างก็ได้) และในประการสุดท้ายที่ว่าพนักงานอัยการเป็นกึ่งตุลาการนั้น ด้วยเหตุว่า ตุลาการเป็นผู้พิจารณา

ชี้ขาดว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือไม่เพียงใด เป็นหน้าที่ตุลาการต้องตัดสิน แต่การที่จะพิจารณาว่าบุคคลใดควรจะถูกฟ้องหรือไม่ พนักงานอัยการเป็นผู้ตัดสินโดยเหตุผลตามควรแก่ความยุติธรรม โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ถึงแม้ว่าบุคคลนั้น ๆ จะได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด อำนาจหน้าที่โดยนัยที่กล่าวมานี้เป็นหลักที่ใช้กันทั่วไปในระบบของพนักงานอัยการซึ่งในประเทศอังกฤษ อธิบดีกรมอัยการได้เคยแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๑ มีความตอนหนึ่งว่า “จะดำเนินการฟ้องคดีอาญาก็ต่อเมื่อพิจารณาเห็นว่า เป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐเท่านั้น (การฟ้องคดีอาญา) เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจในฐานะเป็นกึ่งตุลาการ และจะไม่ถือเป็นกฎว่า ผู้ต้องหาในคดีอาญาจะต้องถูกดำเนินคดีฟ้องร้องโดยอัตโนมัติ จะต้องพิจารณาถึงผลที่เกิดขึ้นจากการฟ้องคดี ไม่ว่าจะชนะหรือแพ้ จะเกิดขึ้นประการใดบ้าง ต่อศีลธรรมอันดีและความสงบเรียบร้อยของชุมชน”^{๑๔}

ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗ วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติว่า “องค์กรอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการ” โดยกำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา ๔ ว่า “ก.อ.” หมายความว่า คณะกรรมการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และ ก.อ. ก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ลักษณะ ๓ คณะกรรมการอัยการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ลักษณะ ๒ คณะกรรมการอัยการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ลักษณะ ๒ คณะกรรมการอัยการ

เมื่อพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนและรักษาผลประโยชน์ส่วนได้เสียของสังคมหรือของรัฐ การที่จะให้อัยการสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยอิสระ ไม่หวาดหวั่นต่ออิทธิพล การแทรกแซงหรือบีบบังคับจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ต้องให้หลักประกันในการบังคับบัญชา การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การลงโทษทางวินัย รวมทั้งรักษาไว้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมหลายประการจึงให้การบริหารงานบุคคลของอัยการเป็นไปเช่นเดียวกับหรือเทียบเท่ากับตุลาการคือ มีลักษณะพิเศษไปจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั่วไปหรือข้าราชการรัฐ

^{๑๔} Patrick Derlin, *The Criminal Prosecution in England*, (London: Oxford University Press, 1960),

ประเภทอื่น ๆ โดยมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการบริหารงานบุคคลของอัยการไว้โดยเฉพาะ มีคณะกรรมการอัยการเพื่อทำการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานอัยการทำนองเดียวกับการมีกรรมการตุลาการสำหรับตุลาการ โดยยึดถือหลักการบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลัก ประกอบกับหลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) หลักความสามารถ (Competence) หลักความมั่นคง (Security of Tenure) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) รวมทั้งหลักความเป็นอิสระขององค์กรอัยการเช่นเดียวกับสากลนิยม

การที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้วางหลักในเรื่องความมีอิสระของพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการจึงเป็นความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้พนักงานอัยการฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการเพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของพนักงานอัยการหรือของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ และศาลไม่มีอำนาจสั่งหรือห้ามพนักงานอัยการให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น การใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ประกันหรือไม่ให้ประกัน การสั่งสอบสวนเพิ่มเติม ฯลฯ ส่วนด้านการบริหารงานบุคคล ก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยเฉพาะ สำหรับตุลาการก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการของตนเองเช่นกัน โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีรายละเอียดทำนองเดียวกัน

๓. สังเขปพระราชบัญญัติอันมีนัยรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในองค์กรอัยการเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนและการรักษาผลประโยชน์ของสังคมหรือของรัฐ สหประชาชาติจึงวางแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของพนักงานอัยการว่า รัฐต้องรับรองว่าพนักงานอัยการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยปราศจากการคุกคาม อุปสรรค การละเมิด การแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมหรือเสี่ยงต่อความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรืออื่น ๆ โดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น การจัดระบบบริหารงานบุคคลของอัยการที่เป็นเอกเทศแยกจากองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการรัฐประเภทอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้ระบบการบริหารงานขององค์กรอัยการเป็นระบบที่ใช้ระบบคุณธรรม (Merit System) เป็นหลัก ทั้งยังรักษาไว้ซึ่ง

คุณธรรมและจริยธรรมขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ฉะนั้น ในปัจจุบันนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ จะได้รับบัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการไว้อย่างแจ่มชัดแล้ว ยังปรากฏว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งได้ตราและบังคับใช้ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้บังคับ ได้รับบัญญัติเป็นนัยแห่งการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามหลักรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

๓.๑ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒

องค์กรอัยการได้กำหนดไว้ในหมวด ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่โดยการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการ ให้มีความเป็นอิสระและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการไว้โดยไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจฝ่ายบริหารตามโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับบัญญัติไว้โดยมีเจตนาชัดเจนแล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้โดยมาตรา ๒๑ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” และมาตรา ๒๒ “ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๑ ซึ่งได้แสดงผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จากหลักการแห่งความเป็นอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการดังกล่าว ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างแจ่มชัดแห่งเจตนารมณ์ดังกล่าว พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ จึงกำหนดบทนิยามไว้ว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า “ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงศาล องค์กรอัยการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติรับรองอย่างชัดเจนโดยมีเจตนาให้องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานเอกเทศมีอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร อันเป็นการรองรับความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน

ซึ่งเป็นการรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และองค์กรอัยการไว้อีกชั้นหนึ่งด้วย^{๑๕}

๓.๒ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้หมายเหตุถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๐ ก วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ หน้า ๑๐ ว่า โดยที่มาตรา ๗๖ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำประมวลจริยธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีมาตรฐานเดียวกันสมควรมีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แต่เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ (นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ด้วย) ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ โดยการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระ และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ อันเป็นหลักประกันความมีอิสระขององค์กรอัยการโดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้น การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการจึงต้องเป็นเอกเทศจากองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการฝ่ายหรือประเภทอื่น ๆ โดยยึดตามหลักการบริหารงานบุคคลของระบบอัยการสากลและใช้ระบบคุณธรรมเป็นหลัก ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมของพนักงานอัยการได้มีกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งมีรายละเอียดและมาตรฐานสูงกว่ามาตรฐานกลางของระบบข้าราชการพลเรือน

จากเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา ๓ ว่า “ไม่รวมถึง หน่วยงานราชการของรัฐสภา องค์กร

^{๑๕} ดูรายละเอียดเกี่ยวกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้ใน ปรานพงษ์ ตีลภัทร “รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ : โดยสังเขป,” รัฐสภาสาร ๖๖ ,๒ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๖๑): ๗๗ - ๑๑๒.

อิสระ ศาล และองค์กรอัยการ” เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลาย ๆ หน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงองค์กรอัยการ คือไม่ใช้บังคับกับองค์กรอัยการที่มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการโดยเฉพาะคือคณะกรรมการอัยการ ซึ่งเท่ากับว่าพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการอย่างชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั่นเอง

สรุป

จากอดีตนับแต่มีการตั้งกรมอัยการตั้งแต่ ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ตราบจนเป็นองค์กรอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ณ ปัจจุบัน ความมีอิสระของพนักงานอัยการและองค์กรอัยการได้มีการรับรองในทางปฏิบัติและในทางบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาโดยตลอดจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จนปรากฏชัดแจ้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ยังปรากฏจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ตลอดจนมาถึงความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ จนมาถึงพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการและพนักงานอัยการโดยเฉพาะ

ภายหลังจากได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดไว้ในหมวด ๑๓ มาตรา ๒๔๘ ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ โดยการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการได้มีการบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ได้มีนัยแห่งการรับรองความเป็นองค์กรอัยการที่มีความเป็นอิสระและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ อันได้แก่ พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น อันเป็นการรองรับโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติอันเป็นมาตรฐานและบรรทัดฐานในการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรอัยการดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้อย่างชัดเจน ทั้งเป็นไปตามมาตรฐานของระบบอัยการสากลที่กล่าวไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลพินิจได้

การใช้ดุลพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยอิสระและโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง” โดย “หน่วยงานของอัยการจะต้องแยกขาดจากองค์กรศาลโดยเด็ดขาด” ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการต้องเป็นเอกเทศจากองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายหรือข้าราชการประเภทอื่น ๆ อย่างแท้จริง เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรอัยการ อันจะยังให้องค์กรอัยการสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงตามหลักของนานาอารยประเทศและระบบอัยการสากล

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. อัยการกับกระบวนการยุติธรรม. *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๔.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ชาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาอารยประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๑.
- กุลพล พลวัน. *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.
- _____. *โครงสร้างกรมอัยการ. วารสารอัยการ ๒,๑๔ (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒)*.
- คณิต ณ นคร. *“กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* กรุงเทพฯ: วิญญูชน. ๒๕๔๙.
- จิตติ เจริญน้ำ. *บทบาทของอัยการในการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา. บทบัณฑิตย. เล่ม ๔๐ ตอน ๑ - ๔, ๒๕๒๐.*
- ประพันธ์ นัยโกวิท. *การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ. บทบัณฑิตย. เล่ม ๕๒ ตอน ๔. ธันวาคม ๒๕๓๙.*
- ปราณพงษ์ ตีลภัทร. *“รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ : โดยสังเขป”. รัฐสภาสาร. ๖๖,๒ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๖๑).*
- วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. *กระบวนการยุติธรรมทางอาญา. บนเส้นทางหลักนิติธรรม. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๐).*



ระบบการออม เพื่อการเกษียณ สามฟันคนไทยได้จริงหรือ

ดร. มโนชัย สูดจิตร์*

บทคัดย่อ

ปัจจุบันไทยเป็นสังคมผู้สูงอายุ แต่ระบบการออมเพื่อการเกษียณมีการพัฒนาอย่างเชื่องช้า จะส่งผลให้คนไทยจะไม่มีเงินใช้อย่างเพียงพอในวัยเกษียณ เป็นวิกฤติของชาติในอนาคต นำไปสู่ความตั้งใจของผู้ศึกษาที่จะศึกษาเชิงระบบเพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศให้มีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดระบบการออมเพื่อการเกษียณที่ใช้เป็นสากลทั่วโลก

* อุปนายกสมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ, อนุกรรมการการเงิน การคลัง สภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการการออมอิสระ

รวมทั้งประเทศไทยคือ ใช้แนวคิดการออมเพื่อการเกษียณของธนาคารโลก ประกอบด้วย ๔ เสาหลัก การออม มีหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการออมของคนในชาติ โครงสร้างประชากร ความต่อเนื่องเชิงนโยบายและประสิทธิภาพของรัฐ ความรู้และทักษะการเงิน ฯลฯ ปัญหาเชิงระบบพบว่า โครงสร้างประชากรที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัวส่งผลให้การพึ่งพาผู้เกษียณต่อกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น คนไทยมีพฤติกรรมการออมและวินัยทางการเงินในระดับต่ำ ประสิทธิภาพการกำกับและการขาดการบูรณาการของส่วนงานรัฐที่เกี่ยวข้องส่งผลให้ผลการดำเนินงานต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของสากล ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้เร่งรัดปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณ โดยเสนอแนวคิดในการออกแบบระบบ โดยจัดตั้งคณะกรรมการการออมเพื่อการเกษียณแห่งชาติ (คอช.) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการดูแลกำกับให้มีการบังคับหรือกึ่งบังคับ เพื่อให้เกิดการเข้าถึงระบบอย่างครอบคลุมและสร้างการออมให้เพียงพอใช้ในวัยเกษียณ และให้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้รองรับการปฏิรูปข้างต้น

Abstract

While Thailand is now approaching an absolute aging society, Pension fund development has been driven slowly. So it won't be enough of money elderly to spend in their retirement period. The aim of the study is to understand and find the resolutions of this problem. The result from the study showing that the 4 saving pillars from world bank has been using as the standard fundamental system across the globe, including in Thailand. There are 4 main problems of the Thailand system, First: a rapidly increase in dependency ratio, Second: the lack of fundamental financial knowledge, And lastly, the poor efficacy and lack of integrated supervised from public agencies. All of this result in Thai people struggle to access the pension fund system and therefore having inadequate saving for their retirement period comparing to average global performance. The author then want to suggesting the resolution by First: settle the National pension fund supervision (NPFs) for integrated role in order to supervise effectively to all involved agencies. Second: giving people either mandatory or motivation to join the system in order to provide themselves a self-financial fund adequately for their retirement. Last: The laws should be adapt and make it suitable for the mention above.

บทนำ

สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจากการที่มีผู้สูงอายุที่อายุมากกว่า ๖๐ ปี เกินร้อยละ ๑๐ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ ถึงวันนี้และอีกสองปีข้างหน้า (๒๕๖๔) ผู้สูงอายุจะแตะ ร้อยละ ๒๐ ของประชากรของประเทศราว ๆ ๗๐ ล้านคน ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทย ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มตัว (Absolute aging society) และเราต่างคงทราบว่ ภาวะดังกล่าวจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศในภาพรวมมีข้อจำกัดเพิ่มขึ้น จากกำลังแรงงาน และประสิทธิภาพการผลิตที่ลดลง ภาวะงบประมาณเพื่อการดูแลผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจนไปกระทบ ต่อเงินทุนที่ควรใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ

สภาวะดังกล่าวทำให้เกิดภาวะ Japan's trap^๑ จนไม่มีหนทางที่จะฟื้นตัวได้ง่ายๆ ขณะที่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้คนหนุ่มสาวที่ต้องแบกรับภาระคนแก่เพิ่มขึ้น บวกกับกระแสนิยม ตะวันตกทำให้ครอบครัวขยาย (Extended family) และมีนิสัยตัวใครตัวมันมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลให้ภูมิคุ้มกันทางสังคมลดลงตามลำดับ จึงไม่แปลกใจที่จะเห็นข่าวลักษณะวงเวียนชีวิตที่คนแก่ ต้องถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างยากไร้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันความทันสมัยทางการแพทย์จะทำให้ ผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนคาดการณ์ว่า โดยส่วนใหญ่หลังเกษียณคนจะมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี และหากทุกฝ่ายไม่ตระหนักและเตรียมการที่ดีแล้ว ลองนึกภาพเงินหมดก่อนตายชีวิตจะอยู่อย่าง ทุกข์ยากขนาดไหน ความฝันจะเป็นจริงได้ นอกจากตนเองจะมีวินัยทางการเงินที่แรงกล้าแล้ว ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าทุกประเทศรัฐบาลต้องส่งเสริมให้มีการออมเพื่อการเกษียณและขับเคลื่อน จูงใจหรือบังคับให้เกิดการออมเพื่อการเกษียณของคนในชาติด้วย

สำหรับประเทศไทย แม้มีการเตรียมการมานานและหากไม่นับระบบบำเหน็จบำนาญ สำหรับข้าราชการที่จัดตั้งมาตั้งแต่ปี ๒๔๔๔ แล้ว มีจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปี ๒๕๓๐ ซึ่งต่อมาในปี ๒๕๓๓ รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนชราภาพภายใต้ระบบการประกันสังคมแบบบังคับ และได้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) ในปี ๒๕๓๙ ซึ่งที่ผ่านมาเป็นระบบ ส่งเสริมการออมสำหรับแรงงานในระบบ สำหรับแรงงานนอกระบบประเทศไทยเพิ่งจัดตั้ง “กองทุนการออมแห่งชาติ” (กอช.) ในปี ๒๕๕๕

^๑ เป็นสำนวนที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่เปรียบเทียบประเทศที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วประสบปัญหา การถดถอยทางเศรษฐกิจ หรือมีการเติบโตอย่างเชื่องช้าคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น โดยสำนวนดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์เจ้าของรางวัลโนเบล Paul Krugman ได้เขียนบทความชื่อ “Rethinking” ไว้ใน The New York Time Magazine, 20 October 2015 สนใจศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ www.krungman.blogs.nytime.com

การส่งเสริมการออมเพื่อการเกษียณของไทยที่ยาวนาน การตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสังคมผู้สูงอายุของทุกภาคส่วน น่าจะทำให้ประเทศไทยมีระบบการออมเพื่อการเกษียณที่แข็งแกร่ง เป็นที่พึ่งและสร้างความมั่นใจของคนไทยที่จะเกษียณอย่างมีความสุขกันทั่วหน้า แต่ในโลกแห่งความเป็นจริง กลไกการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการที่ยังมีประสิทธิผลต่ำ จึงไม่ได้สร้างความฝันให้คนไทยส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คาดหวัง มีข้อมูลเชิงประจักษ์และงานวิจัยหลายชิ้นที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่จะเป็นระเบิดเวลาลูกใหญ่ของประเทศที่จะมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาประเทศเหมือนกรณีของ Japan's trap หนึ่งแม้ว่าการวิภาษณ์อย่างต่อเนื่องจะทำให้ภาครัฐมีแนวคิดจะจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (กบข.) ขึ้นมาประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา แต่การขยับอย่างเชื่องช้าทำให้ปัจจุบันยังไม่สามารถประกาศออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ และล่าสุดสถาบันจัดอันดับที่มีชื่อเสียงได้จัดอันดับประเทศไทยว่ามีระบบการออมเพื่อการเกษียณที่อ่อนแอประเทศหนึ่งของโลก^๒

ดูเสมือนว่าภาครัฐและภาคเอกชนส่วนใหญ่ดูจะไม่ทุกข์ร้อนกับปัญหาที่นับวันจะสุกงอม อาจเป็นเพราะว่าเป็นเรื่องไกลตัว หรือยังเชื่อมั่นว่าระบบการออมภาคบังคับที่มีอยู่จะทำให้คนไทยเข้าถึงคนไทยทุกคน สร้างเงินออมให้เพียงพอเพื่อใช้ในวัยเกษียณ รวมทั้งการบริหารจัดการที่องค์กรของรัฐดูและจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนของกองทุนไม่ให้ล้มไปก่อนวัยอันควร ความเชื่อมั่นดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่ นำมาซึ่งโจทย์ที่ท้าทายว่า **“ระบบการออมเพื่อการเกษียณปัจจุบันได้สานฝันคนไทยได้จริงหรือ”**

คำถามดังกล่าวแม้ว่าจะมีนักวิชาการหลายสำนักต่างศึกษาและเผยแพร่ออกมาเป็นระยะ แต่ส่วนใหญ่เป็นมุมมองเฉพาะแต่ละกองทุนการออม และขาดข้อมูลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ จะสามารถบูรณาการเป็นภาพรวมของประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ดังนั้นการศึกษานี้จึงจะใช้ข้อมูล ผลการดำเนินงานและสถิติล่าสุด และงานศึกษา/วิจัยที่เชื่อถือได้ มาวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยอาศัยประสบการณ์ของผู้เขียนที่อยู่

^๒ Melbourne Mercer Global Fund Index ได้จัดอันดับระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในปี ๒๐๑๙ โดยใช้ปัจจัยสามตัว ได้แก่ การมีระบบที่ทำให้คนในประเทศเข้าถึง (Access ratio) การมีเงินออมที่ใช้อย่างเพียงพอ (Saving adequacy ratio) ในวัยเกษียณ และประสิทธิภาพความยั่งยืน (Efficiency & Sustainable ratio) ของระบบ พบว่า ประเทศไทย ได้ลำดับ D ใกล้เคียงกับ อินเดีย, ฟิลิปปินส์, อาร์เจนตินา ฯลฯ ขณะที่ประเทศลำดับ A คือ เดนมาร์ก, เนเธอร์แลนด์ ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ที่ <https://www.mercer.com.au/newsroom/global-pension-index/>

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

ในแวดวงของระบบการออมเพื่อการเกษียณมานานกว่า ๓๐ ปี สำหรับขอบเขตการศึกษาขอจำกัดอยู่ใน ๖ ตอนหลัก คือ ๑. แนวคิดระบบการออมเพื่อการเกษียณ ๒. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออมและระบบการออมเพื่อการเกษียณ ๓. ปัญหาและข้อจำกัดของระบบ ๔. การเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกองทุนกับสากล ๕. โครงสร้างการกำกับดูแลระบบการออมเพื่อการเกษียณ และ ๖. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป

๑. แนวคิดระบบการออมเพื่อการเกษียณ

ในการศึกษาในประเด็นนี้จะอธิบายให้เห็นถึง ปัจจัยทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการระบบการออม และแนวคิดและหลักการที่ใช้ออกแบบระบบการออมเพื่อการเกษียณ รวมถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย

๑.๑ ปัจจัยทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อระบบการออมเพื่อการเกษียณ

จากการศึกษาพบว่า มี ๗ ปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้ง และการจัดการระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่

(๑) โครงสร้างประชากร โดยหากคนในประเทศได้เข้าหรือคาดว่าจะกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะกระแสดันให้ภาครัฐจัดให้มีระบบการออมเพื่อการเกษียณเร็วขึ้น

(๒) ความต่อเนื่องและประสิทธิภาพของรัฐบาล เนื่องจากการจัดตั้งรวมทั้งบริหารจัดการให้มีประสิทธิผล ต้องทำให้ลักษณะการบังคับที่ต้องแลกกับกระแสดันทางการเมือง การต่อต้านของผู้ที่ต้องจ่ายภาษีและเงินสะสมเพื่อการออมเพิ่มขึ้น หากประเทศใดมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพแล้ว โอกาสจะเกิดระบบการออมได้ยากและหากเกิดขึ้นแล้วมักจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ

(๓) ความรู้ทางการเงิน หากคนในประเทศส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจมาก จะเกิดความตระหนักการวางแผนทางการเงินเพื่อให้มีเงินออมเพื่อใช้ในวัยเกษียณ รวมถึงการนำเงินออมไปลงทุนที่จะให้ผลตอบแทนที่ดีกว่าผู้มีความรู้น้อย

(๔) อิทธิพลของคนรอบข้าง (Peer – Influence) ทั้งที่ใกล้ชิดมากคือคนในครอบครัว รองลงมาคือชุมชน กว้างขึ้นอีกคือนิสัยของคนในชาติ หากมีนิสัยไม่อดออม ใช้เงินปัจจุบันและเงินในอนาคตเพื่อการบริโภคเฉพาะหน้า ไม่คำนึงถึงการออมเพื่ออนาคต ก็จะมีอิทธิพลให้คนรอบข้างมีนิสัยดังกล่าวไปด้วย

(๕) ทักษะคติการออมเงิน หากมีพฤติกรรมกรรมการออมเชิงบวก เช่น การอดเพื่อออม ไว้ในอนาคต การขยันทำงานหนัก การยอมรับและชื่นชมผู้ออมเงิน และความทนต่อความเสี่ยง

(Risk – tolerance) ฯลฯ จะทำให้ผู้นั้นมีนิสัยรักการออมเกิดการออมอย่างต่อเนื่อง และมักเลือกนำเงินออมไปลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงเพื่อให้มีผลตอบแทนที่ดีกว่า

(๖) จำนวนผู้พึ่งพา (Dependency) ที่ผู้ออมที่ต้องเลี้ยงดูเด็กและคนชราที่ไม่สามารถทำงานได้จำนวนมาก ย่อมมีค่าใช้จ่ายสูงจึงส่งผลให้การออมเพื่อการเกษียณลดลง

(๗) รายได้ (Income) หากคนในชาติมีรายได้สูงย่อมมีการออมเพิ่มขึ้น

๑.๒ แนวคิดการออกแบบระบบการออมเพื่อการเกษียณ

การจำแนกประเภทระบบบำนาญ โดยทั่วไปใช้หลักการเสาหลัก ๓ เสา (Third-pillar ของธนาคารโลก^๓) โดยเสาหลักแรก (Pillar I) เป็นระบบซึ่งรัฐจัดให้ฝ่ายเดียว มีลักษณะเป็นภาคบังคับเพื่อเป็นพื้นฐานให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ เสาหลักที่สอง (Pillar II) เป็นลักษณะบังคับให้ภาคเอกชนหรือพนักงานของรัฐฯ จัดให้มีระบบการออมแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการหรือจูงใจแกมบังคับให้เอกชนจัดให้มีการออมเพื่อการเกษียณเกิดขึ้น และเสาหลักที่สาม (Pillar III) เป็นการส่งเสริมการออมรายคน (Individual) ให้มีการออมที่เกิดจากความสมัครใจ (Voluntary) เพื่อให้เกิดความเพียงพอของเงินออมไว้ใช้วัยเกษียณ

จาก ๓ เสาหลักการออมข้างต้นต่อมามีการเพิ่มแนวคิดเป็นเสาหลักที่ ๔ ที่เรียกว่า “Zero Pillar” เป็นรูปที่รัฐจัดโดยเพิ่มเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้เกษียณที่อยู่ในฐานะยากจนที่ไม่เข้าเกณฑ์ทั้ง ๓ Pillar โดยสวัสดิการดังกล่าวจะมีการกำหนดชัดเจนตามระดับของความยากจน และได้มากขึ้นอยู่กับความสามารถของภาครัฐในการจ่าย

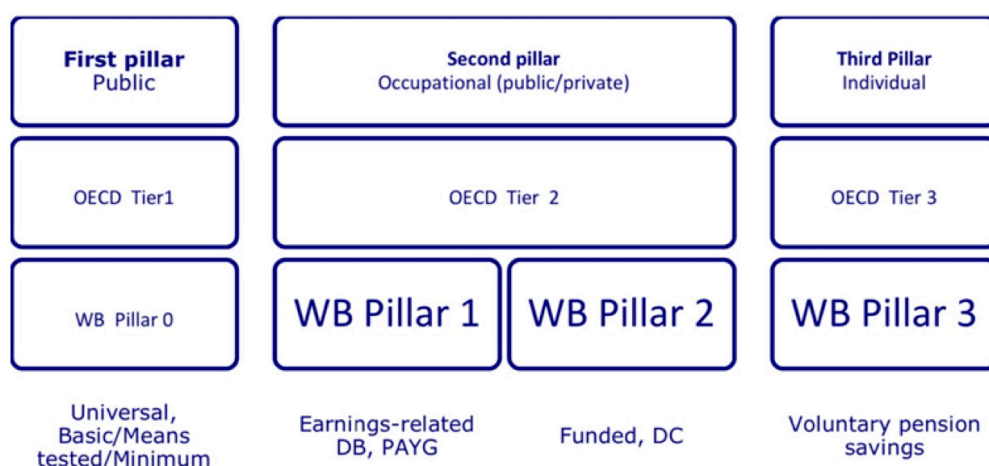
เสาหลักการออมทั้ง ๔ เสาหลัก เป็นที่นิยมใช้ในการอธิบายการพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณของแต่ละประเทศอย่างแพร่หลาย แต่มีข้อจำกัดคือ ไม่สามารถจำแนกบทบาทหน้าที่ของลักษณะการจัดการกองทุนและวัตถุประสงค์ของแต่ละกองทุนให้ชัดเจนได้ ทำให้ในปี ๒๐๐๔ กลุ่มประเทศ OECD ได้พัฒนารอบแนวคิดของระบบการออมเพื่อการเกษียณใหม่ แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ (Tier) คือ เป็นภาคบังคับ (Mandatory) ๒ ระดับ ระดับแรกบังคับแบบจัดสรร (Redistribution) กับระดับบังคับแบบให้สัญญาประกัน (Insurance) และระดับสามเป็นภาคสมัครใจ (Voluntary)

^๓ The World Bank Pension Conceptual Framework, 2004, *World bank pension reform premier*, online 03/01/2020 from www.worldbank.org/, pp. 1-5.

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

อย่างไรก็ตาม OECD และประเทศในเครือของ ILO ได้ร่วมกันจัดระเบียบระบบการออมให้เกิดความชัดเจนขึ้น มีการบูรณาการแนวคิดเสาหลักการออมของธนาคารโลก จำแนกหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ และได้เผยแพร่บทความดังกล่าวในปี ๒๐๐๕ โดยแนวคิดการจัดหมวดหมู่ของ OECD มีการจัดเป็นเสาหลักการออมเหมือนกับธนาคารโลก สรุปได้ตามแผนภาพที่ ๑

แผนภาพที่ ๑ การบูรณาการการจัดหมวดหมู่ระบบการออมเพื่อการชราภาพของ World bank & OECD



Source: OECD (2005b, 2013), World Bank (1994).

สำหรับเสาหลักการออมตามหลักการของ OECD อธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้^๔

๑. ระบบบังคับแบบจัดสรร (First Tier: Redistribution schemes) เป็นระบบที่ถูกออกแบบเพื่อให้มั่นใจว่าผู้เกษียณที่เป็นสมาชิกจะมีระดับเงินออมขั้นต่ำเพื่อการยังชีพตามอัตรภาพ (Minimum standard of living) โดยกลุ่มประเทศ OECD มีการจำแนกย่อยออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ

๑.๑ รูปแบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) เป็นรูปแบบที่รัฐออกแบบเพื่อให้แก่ผู้มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์ยากจน/คนพิการ ที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้แต่ไม่พอที่จะจ่ายสะสมเป็นเงินออม ดังนั้น รัฐจึงต้องจ่ายเงินสะสมให้กลุ่มคนดังกล่าวแทน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอัตราตายตัวตามลำดับของความยากจน (พิจารณาจากรายได้ต่อหัว : Capita income)

^๔ Pension-system Typology, 2005, OECD Library, online 03/01/2020 from www.oecd-ilibrary.org/pension-system-typology_519rlt333x0s/, pp. 3-10.

๑.๒ รูปแบบพื้นฐาน (Basis) เป็นรูปแบบการออมที่ออกแบบให้แก่กลุ่มผู้ใช้แรงงานทั้งในระบบแรงงานและนอกระบบได้เข้าถึงและมีการออมเบื้องต้น โดยใช้การบังคับและการจูงใจแก่ผู้ออม นายจ้าง (ถ้ามี) ในการสะสมและสมทบ รวมทั้งรัฐจะมีการจัดสรรภาษีที่จัดเก็บ (Redistributive tax) มาเติมเต็มให้แก่กองทุนเพื่อให้มั่นใจว่าจะเงินก้อน (Lump – Sum) หรือรูปแบบบำนาญให้แก่สมาชิกผู้เกษียณจะมีเงินไว้ใช้จ่ายได้ระดับพื้นฐาน เพื่อกำหนดวงชีพได้เท่านั้น ทั้งนี้ผู้ออมที่ถูกบังคับให้เข้ากองทุนบำนาญพื้นฐานจะมีการกำหนดผลตอบแทนที่คงที่ (Flat rate benefit) หรือจะอิงกับอายุการทำงานหรือระยะเขตการเข้าเป็นสมาชิกโดยกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่มีระบบนี้เป็นสวัสดิการให้แก่ประชาชนทั้งหมด เช่น เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ

๑.๓ รูปแบบเฉพาะกลุ่ม (Separate target) เป็นรูปแบบพื้นฐาน การออมที่ออกแบบเฉพาะกลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มแรงงานในระบบ เช่น ภาคเอกชนและภาครัฐการได้มีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จขึ้นกับบริษัท/ส่วนงาน เพื่อให้เงินก้อนเมื่อเกษียณหรืออาจมีการจัดตั้งกองทุนในกลุ่มอาชีพอิสระที่รวมกลุ่มกันได้ เช่น สมาพันธ์ผู้ขับรถบรรทุก สมาคมชาวนา ซึ่งส่วนใหญ่ภาครัฐหรือนายจ้างจะเป็นผู้สมทบเงินเข้ากองทุนฝ่ายเดียว และผู้ที่เป็นสมาชิกจะได้รับเงินออมเมื่อเกษียณหรือลาออกจากงานตามที่กำหนดไว้ที่ชัดเจน (Defined benefit) ทั้งนี้ในส่วนของ First tier ของ OECD หรือ Pillar I ของธนาคารโลก ซึ่งเป็นระบบการออมที่รัฐจัดให้ สิ่งที่ต้องกังวลในด้านของความยั่งยืน คือ ภาระงบประมาณที่นับวันจะเพิ่มขึ้นจากการที่ประเทศเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ รวมทั้งอายุของผู้เกษียณจะมีค่าเฉลี่ยที่เพิ่มขึ้นด้วย

๒. Tier II: Occupational scheme เป็นเป็นเสาหลักการออม เพื่อสนองความเพียงพอของกลุ่มแรงงานภายใต้วัตถุประสงค์ให้เกิดความเพียงพอ (Adequacy) ของเงินออมเพื่อใช้ในวัยเกษียณ ซึ่งในหลักการจะเป็นการเพิ่มเติมจากเสาหลักการออมที่หนึ่งที่เป็นระดับพื้นฐาน (Basic) เพื่อให้มีอัตราการทดแทน (Replacement Rate) ในช่วงวัยเกษียณให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีตามอัตภาพ เสาหลักการออมนี้ รัฐไม่สามารถแบกรับภาระในการจ่ายให้เพียงฝ่ายเดียวได้ จำเป็นที่ต้องให้ผู้ออมที่เป็นผู้มีเงินรายได้ในปัจจุบันสะสมเพื่อตนเองโดยคาดหวังในอนาคต (เกษียณ) จะได้รับเงินก้อนโต หรือที่เรียกว่าหลักการ “Pay as you go Pay” ทั้งนี้เงินออมก้อนโตที่ตนจะได้รับหลังเกษียณจะขึ้นอยู่กับระดับของรายได้และระยะเวลาที่สะสม ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศต่าง ๆ จะกำหนดไว้ให้สะสมตลอดไปไม่สามารถไถ่ถอนออกก่อนได้จนกว่าจะไม่สามารถทำงานเพื่อให้มีรายได้ แต่บางประเทศอาจกำหนดเพดานขั้นต่ำไว้ให้นำออกได้บางส่วนหรือทั้งก้อนหรือรับเป็นงวด (บำนาญ) เช่น สเปน ฝรั่งเศสแต่มีเงื่อนไขกำหนดว่าต้องสะสมการออมไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี แม้ว่าผู้ออมจะยังมีการทำงานอยู่ก็ตาม เป็นต้น

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

ทั้งนี้ระบบการออมจะมีรูปแบบการจ่ายให้แก่ผู้เกษียณ ๓ แนวทาง คือ กำหนดผลประโยชน์ไว้ชัดเจน (Defined Benefit : DB)ว่าจะได้เงินออมเท่าใด ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปเงินก้อนบำนาญ (Lump sum) หรือในรูปเป็นบำนาญ (Annuity) รูปแบบที่สองขึ้นอยู่กับคะแนนที่สะสม (Points system : PS) รูปแบบนี้เงินออมที่จะได้รับทั้งในรูปบำนาญก่อนหรือบำนาญจะได้อีกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้ออมแต่ละคนได้สะสมมากน้อยเพียงใด ยิ่งสะสมมากก็จะมีแต้มคะแนนมาก เงินออมที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นตามคะแนน และรูปแบบสุดท้ายคือการประมาณค่าตามบัญชีการออม (Notional Account : NA) รูปแบบนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับสามารถประมาณค่าได้คร่าว ๆ เป็นผลประโยชน์พึงได้รับ (Accrual benefit) ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสะสมและผลตอบแทนจากการนำเงินไปลงทุนของพอร์ตการลงทุนในภาพรวมของกองทุนนั้น

แม้ว่าในหลักการผลประโยชน์ที่จะได้รับ รูปแบบการออมแบบ Pillar II ส่วนใหญ่รัฐและผู้ดูแลระบบจะกำหนดที่ให้ได้รับผลประโยชน์ที่ชัดเจน (DB) แต่การพัฒนาการในปัจจุบันหลายประเทศในยุโรปได้ปรับให้เป็นแบบ DC มากขึ้น เพื่อจูงใจให้ผู้ออมได้สะสมการออมเพิ่มขึ้นจากอัตราขั้นต่ำที่ยังอยู่ อย่างไรก็ตาม บางประเทศมีการพัฒนาการโดยมีการปรับสูตรเพื่อให้เกิดการจ่ายผลประโยชน์แก่ผู้มีรายได้น้อยให้มีการชดเชยรายได้หลังเกษียณในอัตราที่สูงกว่าผู้มีรายได้สูง สำหรับ Pillar II ที่บริหารและจัดการลูกจ้างโดยภาคเอกชนจะมีทั้งแบบที่จ่ายประกันผลประโยชน์(DB) และระบบที่จ่ายเงินออมที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการสะสมและการจัดการกองทุน (DC) และส่วนใหญ่การออกแบบระบบจะไม่มีลักษณะบังคับเหมือนระบบที่รัฐจัดตั้ง แต่เป็นการจัดตั้งเพื่อให้มีเงินออมเพิ่มเติมจากระบบที่รัฐจัดตั้ง และจะมีลักษณะการสนับสนุนกึ่งบังคับแก่กลุ่มอาชีพ (Semi-mandatory occupational) โดยอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ควรเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มอาชีพ เช่น ลูกจ้างที่เข้าเป็นสหภาพแรงงานรถไฟต้องเข้าเป็นสมาชิกกองทุนการออมเพื่อการเกษียณด้วย หรือการบังคับตามที่มีกฎหมายเฉพาะ เช่น การนำบริษัทเข้าตลาดหลักทรัพย์ บริษัทต้องให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่ได้มีการพัฒนาการเพื่อจัดตั้ง Tier II ให้ครอบคลุมทุกกลุ่มลูกจ้างทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบหมดแล้ว และส่วนใหญ่รัฐจะจัดตั้งเป็นลักษณะการบังคับ และส่งเสริมให้ภาคเอกชนจัดตั้งเพิ่มเติม

๓. Tier III : Individual scheme เป็นเสาหลักการออมภาคสมัครใจ เป็นระบบการออมเพื่อให้เกิดความเพียงพอของเงินออมเพิ่มเติม (Top up) ตามความสมัครใจและตามศักยภาพของการมีรายได้ของแต่ละคน โดยส่วนใหญ่รัฐจะออกแบบกองทุนให้มีความหลากหลายในรูปแบบการออมให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุด และใช้ภาคเอกชนที่ได้รับการรับรอง (Certification & Licenses) เป็นผู้จัดการเงินออมแทนภาครัฐ แต่ก็ยังมีบางประเทศ เช่น เดนมาร์ก

จะออกแบบเพิ่มเติมจากระบบ Pillar II ให้เป็นทางเลือกกับผู้ออมแต่ละคน สำหรับการสนับสนุนจากภาครัฐคือการให้สิทธิทางภาษี (Tax treatment) การให้สิทธิเลือกที่จะจับคู่จ่ายสะสม (Matching contribution) กับกองทุนอื่นๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเกษียณได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ระบบนี้จะจ่ายเงินสะสมจะใช้หลักการของ DC และมีความยืดหยุ่นในการจะรับเงินออมหลังเกษียณเป็นทั้งก้อนหรือในรูปทยอยออกเป็นบำนาญก็ได้

จากข้อมูลข้างต้นเห็นว่า รูปแบบของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณมีความหลากหลายยากต่อจัดกลุ่มให้ชัดเจนได้ เนื่องจากลักษณะการเมือง สังคม พฤติกรรมของคนในชาติแต่ละประเทศแตกต่างกัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายการออมแต่ละประเทศจึงมีความท้าทายว่าจะออกแบบระบบอย่างไรให้มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณในปัจจุบันยังยึดหลักเสาหลักการออมของธนาคารโลกในการออกแบบและจัดตั้ง โดยแต่ละประเทศมีการปรับแต่งให้เหมาะสมกับโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ สังคม สรุปได้ตามตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ รูปแบบการออมเพื่อการเกษียณที่ทั่วโลกใช้ในปัจจุบัน

แนวคิดการออกแบบ	รูปแบบการจัดการ	ผู้ดูแลระบบ	รูปแบบการประกันเงินออม	เงินออม			เงินที่ได้รับ
				ผู้ออม	นายจ้าง	รัฐ	
Pillar O (สวัสดิการ)	ให้ฟรี	รัฐ		×	×	✓	เบี้ยยังชีพ
Pillar I (พื้นฐาน)	บังคับ	รัฐ	DB	✓	✓	✓	บำนาญ
Pillar II (ครอบคลุม)	บังคับ/กึ่งบังคับ	รัฐ+กลุ่มอาชีพ	DB+DC	✓	✓	×	เงินก้อน/บำนาญ
Pillar III (เพียงพอ)	จูงใจ	รายคน	DC	✓	×	×	เงินก้อน/รายงวด

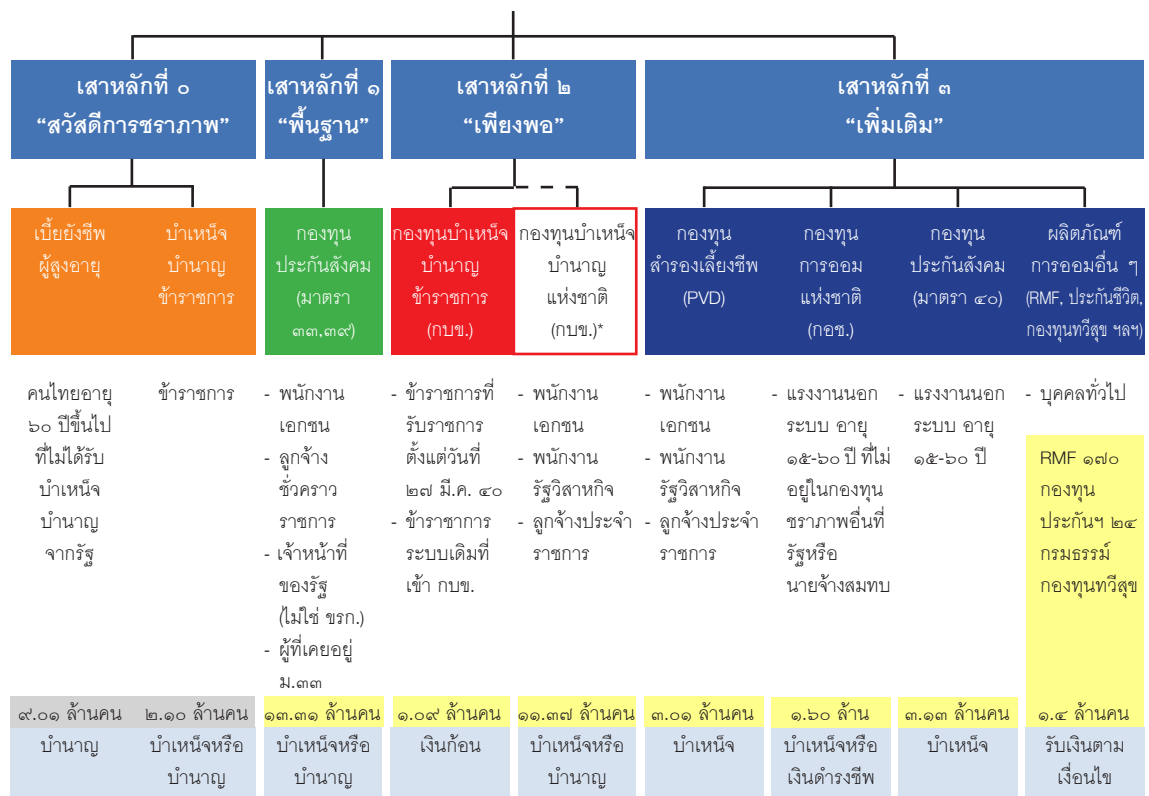
หมายเหตุ ๑. DB (Defined Benefit) การประกันผลประโยชน์ที่ผู้ออมจะทราบชัดเจนว่าหากออมตามเงื่อนไขที่กำหนด จะได้ผลประโยชน์อะไรบ้าง

๒. DC (Defined Contribution) ผู้ออมต้องจัดสรรเงินออมตามที่กำหนด โดยผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินออมและผลตอบแทนจากการลงทุน ซึ่งคาดการณ์ได้ไม่ชัดเจน

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

สำหรับประเทศไทย ได้นำกรอบและแนวทางของเสาหลักการออมของธนาคารโลก และปรับตามกลุ่มประเทศ OECD มาใช้ในการพัฒนาระบบ ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการออมเพื่อการเกษียณครอบคลุมเสาหลักการออมหรือ (Pillar) ทั้ง ๓ เสา โดยมีกองทุนที่รัฐจัดตั้งดำเนินงาน โดยส่วนงานของรัฐเองหรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนจัดตั้งแล้ว ดังแผนภาพที่ ๒

แผนภาพที่ ๒ ระบบกองทุนที่มีวัตถุประสงค์การออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย



* อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ข้อมูล ณ ปีบัญชี ๒๕๖๒

แหล่งที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ปี ๒๕๖๒

๒. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาการระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย

ปัจจัยที่มีอิทธิพล ได้แก่ โครงสร้างประชากร สภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ที่ส่งผลให้การพัฒนาระบบการออมเพื่อการเกษียณ ดังนี้

๒.๑ โครงสร้างประชากรของประเทศ

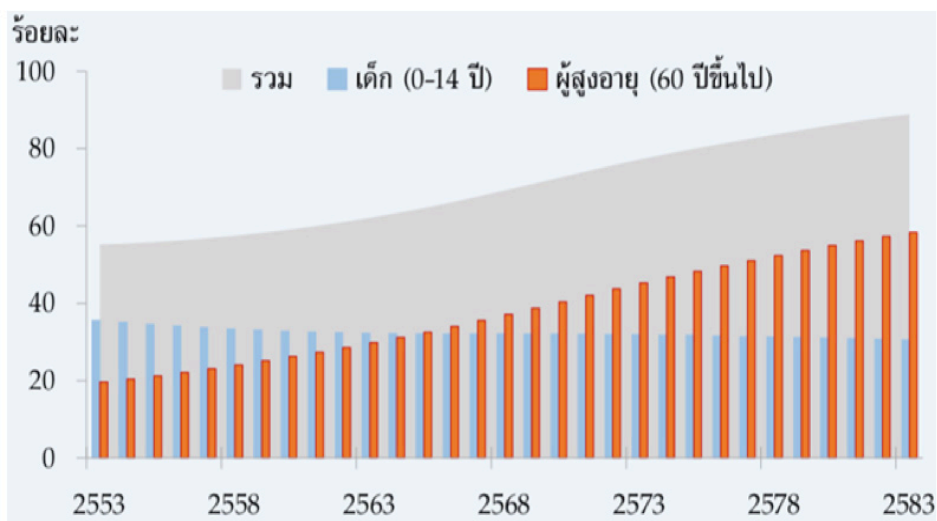
จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ณ ปี ๒๕๖๒ ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๗๐ ล้านคน อยู่ในวัยทำงาน (๑๕ ปีขึ้นไป) ๕๖.๕๔ ล้านคน แต่เป็นกำลังแรงงานจริง ๆ ประมาณ ๓๘.๔๒ ล้านคน นอกจากนั้น เป็นเด็ก คนแก่ที่ทำงาน และคนที่อยู่ในสภาพทำงานไม่ได้ ขณะที่อัตราเกิดลดลงอย่างมากจากครอบครัวละ ๒.๒ คน เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา เหลือเพียง ๑.๖ คน ในปีปัจจุบัน ขณะที่เทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุขทำให้อัตราการตายลดลงและอายุขัยของคนไทยสูงขึ้นจากเฉลี่ยที่ ๗๕ ปี เมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมาเป็น ๗๗ ปี ในปีปัจจุบัน ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) อย่างรวดเร็ว โดยเริ่มเข้าเมื่อปี ๒๕๔๘ (สัดส่วนคนชรามากกว่า ๑๐ %) และเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๖๔ (สัดส่วนคนชรามากกว่า ๒๐ %) และอีก ๑๕ ปี ข้างหน้า (ปี ๒๕๗๙) จะมีคนชรามากกว่า ๓๐ %

ผลกระทบจากคนชราที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากขณะที่เด็กเกิดใหม่มีอัตราลดลง จึงส่งผลกระทบต่อกำลังแรงงานที่มีอัตราไม่เพิ่มขึ้น คงเหลือปัจจุบันที่ ๓๘ ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ ๕๔ ของประชากรประเทศ และมีแนวโน้มลดลงในอนาคต รวมทั้งค่าเฉลี่ยของอายุคนไทยที่เพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยที่ ๔๔ ปี เมื่อ ๑๐ ปีที่ผ่านมา เป็น ๔๖ ปี จะทำให้กำลังแรงงานเพื่อใช้ในการผลิตลดลง และหากไม่มีเทคโนโลยี/นวัตกรรมมาช่วยจะทำให้ผลผลิตมวลรวมของประเทศลดลง ปัจจุบันกำลังแรงงานมีการกระจุกตัวอยู่ในภาคเกษตร รองลงมาจะอยู่ในภาคบริการและการค้า และอุตสาหกรรม ตามลำดับ

๒.๒ การพึ่งพาผู้เกษียณต่อแรงงาน (Dependency Ratio)

การที่ประเทศต้องเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้คนชราต้องพึ่งพาประชากรในวัยทำงานเพิ่มขึ้นคาดการณ์ว่าอัตราการพึ่งพาของผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ ๑๙.๗ ในปี ๒๕๕๓ เป็นร้อยละ ๒๘.๑ ในปี ๒๕๖๓ และอีก ๒๐ ปีข้างหน้า (๒๕๘๓) จะเป็นร้อยละ ๕๘.๓ หรือปัจจุบันกำลังแรงงาน ๑๐ คน เลี้ยงดูคนชรา ๓ คน จะเพิ่มขึ้นเป็น ๖ คน ใน ๒๐ ปีข้างหน้า ซึ่งจะเป็นภาระแก่ประชากรที่อยู่ในวัยทำงานและรัฐบาลต้องมีภาระในการเลี้ยงดูคนชราเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากตามแผนภาพที่ ๓

แผนภาพที่ ๓ การพึ่งพาของผู้สูงอายุต่อวัยทำงาน



แหล่งที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๖๒

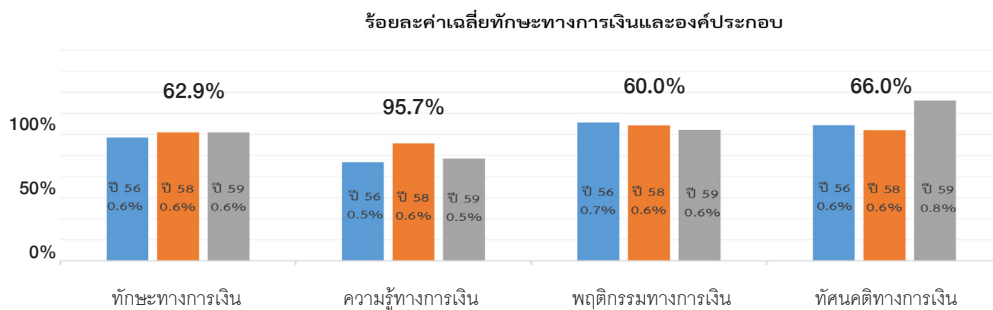
๒.๓. ทักษะทางการเงิน (Financial Literacy)^๕

เนื่องจากทักษะทางการเงินเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิต และมีอิทธิพลต่อการออมเงินเพื่อการเกษียณ จากการสำรวจของ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ในปี ๒๕๕๙ พบว่า ระดับการมีทักษะทางการเงินของคนไทยมีคะแนนร้อยละ ๖๑ ซึ่งน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่ได้คะแนนเฉลี่ยร้อยละ ๖๒.๙ ซึ่งจากการสำรวจแม้ว่าจะมีคะแนนดีขึ้นจากเมื่อครั้งที่มีการสำรวจเมื่อปี ๒๕๕๖ แต่ในองค์ประกอบความรู้ทางการเงินและพฤติกรรมทางการเงินกลับได้คะแนนลดลง ในส่วนของความรู้ทางการเงิน พบว่าคนไทยส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจมูลค่าของเงินตามกาลเวลา กลไกการทำงานของดอกเบี้ยทบต้น การกระจายความเสี่ยงในการลงทุน รวมทั้งกลไกการทำงานของเงินเพื่อ ซึ่งเป็นความรู้ที่จำเป็นสำหรับการออมเพื่อการเกษียณ ขณะที่ทัศนคติทางการเงินพบว่า คนไทยนิยมจะใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อความสุขในปัจจุบันมากกว่าอดออม

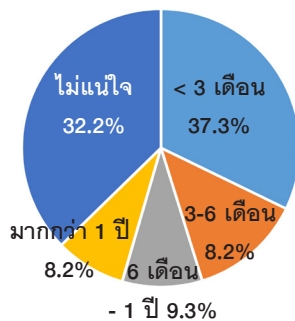
^๕ อัตราการพึ่งพา หมายถึง เด็กและผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน ๑๐๐ คน และอัตราการพึ่งพาผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน ๑๐๐ คน คำนวณจาก จำนวนผู้สูงอายุ/จำนวนวัยทำงาน X ๑๐๐

ไว้ใช้ในอนาคต และไม่มีหรือมีความคิดแต่ไม่ได้ลงมือเพื่อการออมเงินไว้ใช้ในวัยเกษียณในสัดส่วนมากกว่าร้อยละ ๘๕ ตามแผนภาพที่ ๔

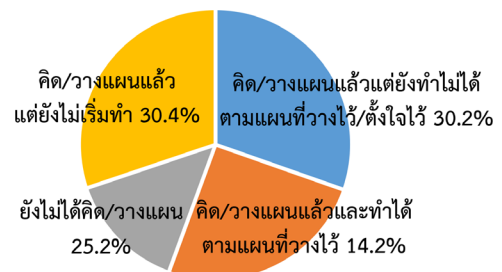
แผนภาพที่ ๔ ภาพรวมของผลสำรวจทักษะทางการเงินปี ๒๕๕๙



จำนวนเงินออมเพื่อฉุกเฉิน



การคิดวางแผนเก็บออมไว้สำหรับวัยเกษียณ



แหล่งข้อมูล: ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี ๒๕๕๙

๒.๔ อิทธิพลการออมของคนรอบข้าง

จากผลการศึกษาพบว่า สมาชิกที่อยู่ในกลุ่มสภาพแวดล้อมเดียวกันจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มด้วย^๖ ทั้งนี้จากการศึกษาพฤติกรรมกรรมการออมส่วนบุคคลของคนในวัยทำงานในประเทศไทย พบว่า คนไทยที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนและไม่มี การออมเงินเพื่อการเกษียณตนเองจะมีพฤติกรรมที่ไม่มีความคิดหรือมีแต่ไม่ได้ลงมือที่จะวางแผน

^๖ Duflo & Saez.2001. Participation and Investment Decisions in a Retirement Plan: the influence of colleagues' choices. Journal of Public Economics 85 (2001) : 121.

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

การออมเพื่อการเกษียณ ซึ่งสอดคล้องกับผลการสำรวจของ ธปท. ที่พบว่าครอบครัวที่มีระดับรายได้น่าจะมีพฤติกรรมที่ไม่มีการออมเงินเพื่อใช้วัยเกษียณ

๒.๕ รายได้สุทธิและภาระหนี้สินของครัวเรือน

ความสามารถในการออมเงินให้พอเพียงเพื่อใช้ในวันเกษียณ ปัจจัยสำคัญคือ รายได้ค่าใช้จ่ายรวมทั้งภาระการชำระหนี้ในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี ๒๕๖๒ พบว่า ครอบครัวไทยมีรายได้เฉลี่ย ๒๖,๓๗๑ บาทต่อคน และมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยที่ ๒๑,๒๓๖ บาทต่อคน และมีหนี้สินต่อรายได้สูงสุดถึง ๖.๔ เท่า แต่มีแนวโน้มลดลง ขณะที่การกระจายตัวของรายได้ในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมา คือ ปี ๒๕๖๐ เทียบกับปี ๒๕๖๒ พบว่าไม่แตกต่างกันมากนัก และมากกว่าร้อยละ ๕๐ ยังมีรายได้น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ซึ่งกลุ่มนี้จะมีรายได้สุทธิไม่เพียงพอต่อการออมเงินเพื่อการเกษียณ

โดยสรุป ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ที่อาจเข้าขั้นวิกฤติทั้งทางด้านโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ สังคม ที่จะส่งผลให้ปัญหาของคนชราที่เกษียณและกำลังจะเกษียณในอนาคตเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่ทุกฝ่ายต้องตระหนัก และเร่งรัดในการจัดให้มีระบบการออมเพื่อการเกษียณที่ครอบคลุมคนไทยให้มากที่สุด มีเงินออมที่เพียงพอที่ใช้วัยเกษียณได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งต้องจัดการระบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดภาระการสะสม การสมทบ และการช่วยเหลือจากรัฐบาลลงให้มากที่สุด

๓. ข้อจำกัดการพัฒนาการระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศ

ตอนนี้จะวิเคราะห์เพื่อชี้ให้เห็นข้อจำกัดปัญหาและผลกระทบการพัฒนาการออมเพื่อการเกษียณของประเทศในช่วง ๓๐ กว่าปีที่ผ่านมา ได้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง

๓.๑ การเข้าถึงเพื่อการครอบคลุม (Access to Coverage)

แรงงานที่อยู่ในระบบและนอกระบบ ปัจจุบันที่มีอยู่ประมาณ ๓๗.๒๐ ล้านคน หากพิจารณาว่าระบบการออมเพื่อการเกษียณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีเงินออมระดับพื้นฐาน (Basis Level) และเพิ่มระดับให้มีความเพียงพอ (Adequacy) เพื่อใช้การดำรงชีพได้อย่างมีคุณภาพแล้ว จะพบความจริงว่าคนไทยที่เป็นแรงงานในระบบได้เข้าถึงระบบการออมที่เป็นพื้นฐานจากการเข้าเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ ครอบคลุมทุกราย รวมทั้งเข้าระบบการออมภาคสมัครใจด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อเพิ่มจากระดับพื้นฐานให้มีความพอเพียงขึ้น ขณะที่แรงงานที่เป็นข้าราชการจะถูกบังคับให้เข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ทุกรายอยู่แล้ว รวมเบ็ดเสร็จแล้วมีแรงงานในระบบประมาณ ๑๔.๔๐ ล้านคน จาก ๑๔.๕๐ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๙.๓๑ แต่สำหรับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่

จำนวน ๒๒.๗๐ ล้านคน เป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และเป็นสมาชิกประกันสังคมตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ รวมแล้วเพียง ๔.๗๓ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๘๔ เท่านั้น รวมแล้วคนไทยที่เป็นแรงงานทั้งหมดจำนวน ๓๗.๒๐ ล้านคน เข้าถึงระบบการออมจำนวน ๑๘.๙๓ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๐.๘๙ เท่านั้น ตามตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒ การเข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณของคนไทย

เสาหลักการออม	แรงงานในระบบ			แรงงานนอกระบบ			รวม			หมายเหตุ
	จำนวน	เข้าถึง	%	จำนวน	เข้าถึง	%	จำนวน	เข้าถึง	%	
P0	2.10	2.10	100.00	9.33	9.01	96.57	11.43	11.11	97.20	ในระบบ: ระบบบำนาญ นอกระบบ: เบี้ยยังชีพ
P1 & P2 (พื้นฐาน)	14.5	14.4	99.31	22.7	0	-	37.20	14.40	38.71	ในระบบ: กองทุนชราภาพ ประกันสังคม
P3 (เพิ่มเติม)	14.80	3.01	20.34	22.7	4.53	19.96	37.50	7.54	20.11	ในระบบ: PVD นอกระบบ: กอช.
รวม	14.50	14.40	99.31	22.70	4.53	19.96	37.20	18.93	50.89	P1 และ P2 และ P3 ในส่วนกอช

แหล่งข้อมูล : จากการคำนวณของ ดร.มโนชัย สุกจิตกร

๓.๒ ความเพียงพอของเงินออม

ตามที่ธนาคารโลกกำหนดเกณฑ์เงินออมเพื่อใช้ในวัยเกษียณที่เพียงพอตามอัตรา คือ ผู้เกษียณควรจะมีรายได้ทดแทนเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณ (Pension Replacement Ratio : PRR) ในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ของรายได้ก่อนเกษียณ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระบบการออมเพื่อการเกษียณของไทยที่คนไทยมีการเข้าถึงระบบเพียงร้อยละ ๕๐ เท่านั้นจะมีความเพียงพอของเงินออม (PRR) เพียงร้อยละ ๑๗.๔๗ โดยแรงงานในภาคเอกชน ข้าราชการ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบบำนาญแบบเดิมหรือจะได้รับจากกองทุน กบข. รวมทั้งแรงงานที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีค่า PRR เกินร้อยละ ๖๐ ส่วนแรงงานในระบบที่เป็นสมาชิกประกันสังคมอย่างเดียว รวมทั้งแรงงานนอกระบบที่ได้รับเงินออมจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (กอช.) อย่างเดียว จะมีค่า PRR ที่ต่ำมากเท่ากับร้อยละ ๑๔.๒๒ และร้อยละ ๖.๗๕ เท่านั้น ตามตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓ ความเพียงพอของเงินออมเพื่อการเกษียณของคนไทย

เสาหลักการออม	ประเภทการออม	เงินออม (1) ได้รับต่อเดือน	ความจำเป็น(2) ขั้นต่ำพื้นฐาน	ขาด/เกิน	ร้อยละ	ความจำเป็น(3) ตามอัตราภาพ	ขาด/เกิน	ร้อยละ	PRR (4)
P0 (สวัสดิการ)	เบี้ยยังชีพ	650.00	6,160	- 5,510	-89%	15,823	- 15,173	-96%	2.46
	บำนาญข้าราชการ	15,650	6,160	9,490	154%	15,823	- 173	-1%	59.35
P1(พื้นฐาน)	กองทุนชราภาพ (ประกันสังคม) กบข.(5)	3,750 17,511	6,160	- 2,410 11,351	-39% 184%	15,823	- 12,073 1,688	-76% 11%	14.22 66.40
P3 (เพิ่มเติม)	กบข.(6)	1,781.00	6,160	- 4,379	-71%	15,823	- 14,042	-89%	6.75
	ประกันสังคม ม.40	3,750.00	6,160	- 2,410	-39%	15,823	- 12,073	-76%	14.22
	กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ	17,511.00	6,160	11,351	184%	15,823	1,688	11%	66.40
								ค่าเฉลี่ย	17.47
หมายเหตุ	1. ใช้ข้อมูลจากส่วนงานที่เกี่ยวข้อง 2. ใช้ข้อมูลค่าใช้จ่ายครัวเรือนจากสำนักงานสถิติ ก.ย.62 3. ใช้ข้อมูลรายได้ต่อครัวเรือนจากสำนักงานสถิติ ก.ย.62 ในอัตราร้อยละ 60 ของรายได้ 4. PRR : Pension replacement rate = อัตรารายได้หลังเกษียณขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีพ 5. ใช้ข้อมูลจากงานวิจัยรศ. พรอนงค์ บุษภาคระกุลและคณะปี 2560 ที่คาดว่าจะได้เงินออมในรูปบำนาญจำนวน 2.15 ล้านบาทต่อคน และผู้วิจัยคำนวณโดยใช้ระดับความจำเป็นตามอัตราภาพ จะใช้เงินออมทั้งหมดระยะเวลา 10.12 ปี 6. จากการคำนวณของ กบข. เมื่อปี 2560 7. จากการคำนวณของผู้วิจัยโดยมีสมมติฐานสมาชิกสะสมเข้ากองทุน 20 ปี 8. ใช้ข้อมูลจากคำนวณของผู้วิจัยโดยใช้ข้อมูล สถานะปี 2561 จะได้เงินออมในรูปบำนาญจำนวน 2.15 ล้านบาทต่อคน และผู้วิจัยคำนวณโดยใช้ระดับความจำเป็นตามอัตราภาพ จะใช้เงินออมทั้งหมดระยะเวลา 10 ปี								

แหล่งข้อมูล : จากการคำนวณของ ดร.มโนชัย สุกจิตกร

๓.๓ ความยั่งยืนของเงินออม (Saving Sustainability) จำแนกเป็น ๒ มุมมอง คือ

๓.๓.๑ ความยั่งยืนของระบบการออมที่ใช้หลักประกันเงินออมและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Defined Benefit: DB) ในประเทศไทย ระบบที่มีลักษณะดังกล่าว คือ กองทุนชราภาพจากระบบประกันสังคม จากการศึกษาของนักวิชาการการออมและจากสำนักประกันสังคม (สปส.) มีผลการศึกษาที่สอดคล้องกันว่า หากสปส. ไม่ปรับอัตราเงินสะสมและสมทบรวมทั้งขยายเพดานผู้รับเงินบำนาญจากอายุ ๕๕ ปี เป็น ๖๐ ปี หรือมากกว่าแล้ว เงินที่อยู่ในกองทุนชราภาพจะค่อย ๆ ลดลงและหมดไปภายในไม่เกิน ๓๐ ปี^๗ กล่าวคือประมาณปี ๒๕๕๓ และผลการศึกษาของนักคณิตศาสตร์ประกันภัยที่พบว่า หากสำนักงานประกันสังคม (สปค.) ไม่ปรับโครงสร้าง

^๗ สัมภาษณ์ โกวิททย์ สัจจวิเศษ, เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม, ผลการศึกษาขององค์กรแรงงานโลก (ILO) ปี ๒๐๑๕, มติชน (๑๔ กันยายน ๒๕๕๙).

การบริหารจัดการและรูปแบบของการสะสมสมทบในการให้สิทธิประโยชน์กองทุนชราภาพใด ๆ จะทำให้เงินจากกองทุนไม่เพียงพอต่อการจ่ายให้กับสมาชิกที่เกษียณในปี ๒๕๙๗ สำหรับในส่วนของกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เนื่องจากเป็นระบบ Defined Contribution มีสูตรคำนวณเงินบำเหน็จเงินบำนาญที่ชัดเจนจึงไม่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนของกองทุนแต่จะมีผลกระทบต่อความเพียงพอของสมาชิกที่ได้รับเงินออมค่อนข้างที่ต่ำกว่ากองทุนชราภาพของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) อย่างมาก

๓.๓.๒ ความยั่งยืนของเงินออมก่อนสุดท้าย กรณีที่ระบบ DC และสมาชิกที่เกษียณได้รับเงินก้อน (Lump-Sum) โดยจากการคำนวณของผู้ศึกษา ที่มีข้อมูลของเงินออมหลังเกษียณที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ในช่วงปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ ตามแผนภาพที่ ๑๒ พบว่า สมาชิกจะได้รับเงินเฉลี่ยคนละ ๒.๐๑ ล้านบาท ซึ่งเงินดังกล่าวหากคำนวณย้อนกลับโดยใช้ค่า PRR ที่ ๖๐% พบว่าหากสมาชิกไม่มีเงินออมประเภทอื่นเงินออมก้อนดังกล่าวจะหมดไปในระยะเวลา ๑๐ ปี หรือเมื่อมีอายุประมาณ ๗๐ ปีเท่านั้น

สำหรับในส่วนของสมาชิกที่เป็นข้าราชการเมื่อได้รับเมื่อเกษียณจาก กบข. จะได้รับเงินก้อนเฉลี่ย ๒.๑๕ ล้านบาท และหากไม่มีการออมประเภทอื่น ๆ เงินออมดังกล่าวจะหมดไปในระยะเวลา ๑๐.๑๕ ปี^๕ ซึ่งใกล้เคียงกับเงินก้อนที่ได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเช่นกัน

๓.๔ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการระบบกองทุนเพื่อการเกษียณ

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างกองทุนของรัฐเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบ คือ กองทุนชราภาพภายใต้สำนักงานประกันสังคม กองทุนที่รัฐดูแลที่มีการจัดตั้งส่วนงานที่มีความเป็นอิสระและมีผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพมาดูแลจัดการลงทุน คือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนที่ภาคเอกชนดูแลกันเองที่เป็นกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พบว่าในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (๒๕๕๐ - ๒๕๖๐) การบริหารจัดการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มีผลตอบแทนดีที่สุดใน รองลงมาคือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และของกองทุนชราภาพภายใต้สำนักประกันสังคมตามลำดับตามตารางที่ ๔

^๕ พรอนงค์ บุษราตระกูล รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น และคณะ (๒๕๕๘), งานศึกษาวิเคราะห์ระดับสินทรัพย์การออมขั้นต่ำที่ผู้เกษียณอายุพึงมีสำหรับการประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน (วัยสูงอายุ) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ จาก <https://www.chula.ac.th/impact/3946>, หน้า ๔๖.

ตารางที่ ๔ แสดงอัตราผลตอบแทนกองทุนการออมเพื่อการเกษียณ

กองทุน	ปี ๒๕๖๐	สะสม ๕ ปีย้อนหลัง (๒๕๖๐-๒๕๕๕)(%)	สะสม ๑๐ ปี (๒๕๕๐ - ๒๕๖๐)(%)
กบข.	๓.๒๓	๓.๖๕	๕.๕๖
กอช.	NA	NA	NA
PVD	๒.๙๐	๓.๔๐	๕.๑๐
RMF	๑.๐๒	๔.๕๖	๖.๔๑
LTF	-๑.๔๐	๓.๔๑	๗.๔๒

แหล่งข้อมูล :

- ๑) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจากสมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (www.Aop.or.th) โดยคำนวณจากสัดส่วนการลงทุนนโยบายสินทรัพย์ไม่เสี่ยงต่อสินทรัพย์ (๗๐ : ๓๐)
- ๒) กบข. จาก www.gpf.or.th (คำนวณจากทุนนโยบาย)
- ๓) กองทุนชราภาพ จากรายงานกิจการประจำปี ๒๕๖๒ ของสำนักงานประกันสังคม
- ๔) RMF/LTF เฉลี่ยจากกองทุน Top ๑ -๑๐ จัดโดย Wealth Magik จาก www.wealthmagik.com

ในส่วนของประเด็นประสิทธิผล จะพิจารณาในมุมมองของภาพงบประมาณของรัฐบาลเพื่อใช้ในการดูแลคนไทยที่สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยทำให้สวัสดิการต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุ เช่น เบี้ยยังชีพ (ขั้นต่ำคนละ ๖๐๐ บาท) ค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้สูงอายุ และข้าราชการบำนาญ บำนาญที่ให้แก่ข้าราชการและสวัสดิการอื่น ๆ ซึ่งจากตัวเลขพบว่ามียอดเพิ่มขึ้นทุกปี และหากคิดเป็นสัดส่วนของงบประมาณรวมและ GDP พบว่าในช่วง ๑๐ ปี (พ.ศ.๒๕๕๐) เพิ่มขึ้นจาก ๕.๕๐% ของงบประมาณรวม และ ๑.๔% ของ GDP เป็น ๑๐.๑๒% ของงบประมาณ และ ๒.๔% ของ GDP (พ.ศ. ๒๕๖๑) และในอนาคตจะเพิ่มขึ้นอีกตามสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างมากตามแผนภาพที่ ๕

แผนภาพที่ ๕ งบประมาณที่ใช้ในการดูแลคนชราในประเทศไทย



๓.๕. เอกภาพในการดูแลกำกับจากภาครัฐ

การดูแลกำกับกับการดำเนินงานกองทุนการออมเพื่อการเกษียณของประเทศ ปัจจุบันพบว่า มีหลากหลายหน่วยงานในการกำกับดูแล ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ตามแผนภาพที่ ๖ และจากบทเรียนที่ผ่านมาแต่ละส่วนงานมีการกำหนดนโยบายและทิศทางการกำกับที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนการออมชราภาพ (กอช) เพื่อรองรับให้กลุ่มแรงงานนอกระบบได้เข้าระบบการออม ขณะที่กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงให้แรงงานนอกระบบได้เข้าสู่กองทุนชราภาพในระบบประกันสังคม ตามมาตรา ๔๐ ได้ เป็นต้น การขาดเอกภาพการกำกับดูแลของภาครัฐดังกล่าว จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลให้ระบบการออมเพื่อการเกษียณในประเทศไทยพัฒนาการที่ล่าช้า ตามแผนภาพที่ ๖

แผนภาพที่ ๖ การดูแลกำกับของส่วนงานภาครัฐต่อกองทุนการออมเพื่อการเกษียณ



แหล่งข้อมูล : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

๔. การเปรียบเทียบระบบการออมเพื่อการเกษียณของไทยกับระบบสากล

จากการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

๔.๑ ขนาดสินทรัพย์

จากการประเมินของ OECD พบว่า^๙ สินทรัพย์ของกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการออมไว้ใช้ในวัยเกษียณทั้งที่ดูแลกำกับโดยภาครัฐและภาคเอกชนทั่วโลก มีสินทรัพย์รวมกันประมาณ USD ๔๐ พันล้าน (Trillion) โดยส่วนใหญ่ประเทศที่มีสินทรัพย์เกินกว่า USD 5 trillion ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา ยุโรปตะวันตก (เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ) ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น และที่มีสินทรัพย์ต่ำกว่า USD ๕.๐ - ๑.๐ trillion กระจุกกระจายในยุโรป ลาตินอเมริกา จีน และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีอีกมากกว่า ๗๐ ประเทศที่มีจำนวนน้อยกว่า USD ๐.๒ trillion ในจำนวนนี้รวมประเทศไทยด้วย ที่มีสินทรัพย์ราว USD ๐.๑๕ Trillion เท่านั้น และหากเทียบกับขนาดของ GDP แต่ละประเทศจะพบว่า มี ๘ ประเทศใน ๓๖ ประเทศในกลุ่มประเทศ OECD ที่มีขนาดสินทรัพย์ของเงินกองทุนมากกว่า ๑๐๐% ของ GDP ในจำนวนนี้ที่มีสัดส่วนสูงสุดในโลก ได้แก่ ไอร์แลนด์ มีขนาด ๑๖๑% รองลงมาได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ มีขนาด ๑๔๑% ขณะที่ประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม OECD และนอกกลุ่ม OECD มีจำนวนถึง ๕๔ ใน ๘๗ ประเทศที่มีสินทรัพย์กองทุนต่ำกว่า ๒๐% รวมทั้งประเทศจีน อินเดีย ที่มีประชากรจำนวนหนึ่งในสามของโลก และรวมถึงประเทศไทยที่มีสัดส่วนเพียง ๘% ของ GDP เท่านั้น

๔.๒ การเข้าถึงระบบครอบคลุมประชากร

พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการแบบบังคับพร้อมใจ จะมีการครอบคลุมประชากรเกือบครบ ๑๐๐% ได้แก่ เดนมาร์ก สวีเดน นอร์เวย์ และสวิตเซอร์แลนด์ แต่ก็มีบางประเทศที่ใช้ กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่มีระบบที่เป็นภาคบังคับจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งยังไม่ความตระหนักถึงความสำคัญของภาครัฐและประชาชนในประเทศเท่าที่ควร จึงส่งผลให้อัตราการเข้าถึงครอบคลุมในอัตราที่ต่ำ เช่น บัลแกเรีย นามิเบีย ปากีสถาน ฯลฯ สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการบังคับแต่เป็นการบังคับเฉพาะแรงงานในระบบและเป็นการบังคับให้มีการออมระดับพื้นฐานในกองทุนเพื่อการชราภาพในระบบประกันสังคมเท่านั้น ส่วนแรงงานนอกระบบกลับใช้แนวทางการออมแบบภาคสมัครใจ ทำให้มีสัดส่วนการเข้าถึงเพื่อการครอบคลุมประมาณ ๔๙.๘%

^๙ OECD, (2019), *Pension market in focus*. Retrieved on 01/03/2019 from <http://www.oecd.org/finance/private-pensions>.

การพัฒนาการของระบบการออมเพื่อการเกษียณในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มีการเข้าถึงเพื่อการครอบคลุมเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีข้อสังเกตคือประเทศที่มีการจัดตั้งและมีลักษณะการบังคับจะมีการครอบคลุมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น นิวซีแลนด์ (๔๘%) ออสเตรเลีย (๔๐%) เอสโตเนีย (๓๕%) ขณะที่บางประเทศแนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างชะลอตัว เนื่องจากการครอบคลุมเต็มเป็ดานแล้ว เช่น เดนมาร์ก นอร์เวย์ ฯลฯ และมีบางประเทศเปลี่ยนนโยบายจากภาคสมัครใจไปใช้บังคับแทนโดยถ่ายโอนจำนวนการออมภาคสมัครใจไปสู่ภาคบังคับ เช่น ฮังการี เดนมาร์ก ไชล์แลนด์ ฯลฯ แต่มีบางประเทศก็มีอัตราเพิ่มที่เชิงขำมาก เช่น อิตาลี ในจีเรีย สาธารณรัฐเกาหลี โปแลนด์ ฯลฯ ทั้งที่ยังมีประชากรจำนวนมากที่ยังไม่เข้าถึงระบบการออมเพื่อการเกษียณ สำหรับประเทศไทย ในช่วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมา มีการเพิ่มขึ้นของการออมแบบสมัครใจ ด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้เข้าถึงระบบการออม และเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครเข้ากองทุนชราภาพในระบบประกันสังคมตามมาตรา ๓๙ ได้ ทำให้มีจำนวนแรงงานที่มีรายได้เข้าถึงระบบเพิ่มขึ้นอีกประมาณ ๕.๐ ล้านคน รวมที่เข้าระบบเมื่อก่อนสิบปีที่มีอยู่ประมาณ ๑๔ ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น ๑๙ ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนรวมประมาณ ๕๐% ของแรงงานที่มีรายได้ประมาณ ๓๘ ล้านคน

๔.๓ การสะสมเงินออม

ความเพียงพอของเงินออมในกองทุนจะมากขึ้นอยู่กับการสะสมของลูกจ้างและสมทบจากภาครัฐและนายจ้าง (ถ้ามี) โดยระบบการออมแบบบังคับหรือกึ่งบังคับ จะกำหนดอัตราสะสมขั้นต่ำไว้ระดับหนึ่ง บางประเทศมีการบังคับเฉพาะลูกจ้าง เช่น ชิลี โครเอเชีย กานา ฯลฯ บางประเทศมีการบังคับให้นายจ้างสะสมฝ่ายเดียว เช่น ออสเตรเลีย นอร์เวย์ สาธารณรัฐสวีเดน ฯลฯ บางประเทศบังคับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง เช่น เอสโตเนีย ไอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ ฯลฯ และบางประเทศนายจ้างจะสมทบต่อเมื่อเงินเดือนของลูกจ้างต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ออสเตรเลีย ที่กำหนดไว้ที่ต่ำกว่าเดือนละ ๔๕๐ USD บางประเทศรัฐร่วมสมทบด้วย เช่น นิวซีแลนด์ เม็กซิโก สำหรับอัตราสะสมขั้นต่ำมีความหลากหลายในแต่ละประเทศ เช่น กลุ่มประเทศ OECD สูงสุดอยู่ที่ ๑๕.๕% (ลูกจ้าง ๑๑.๕% นายจ้าง ๔%) แต่ส่วนใหญ่จะเกิน ๗% และบางประเทศบังคับตามช่วงอายุโดยอายุมากจะต้องสะสมมาก เช่น สวิตเซอร์แลนด์ อยู่ระหว่าง ๗% - ๒๕% บางประเทศขึ้นอยู่กับฐานเงินเดือน เช่น เดนมาร์ก และเม็กซิโก

สำหรับประเทศไทยที่มีระบบกองทุนที่หลากหลายโดยส่วนของ Pillar I, II ที่เป็น Defined benefit (DB) ได้แก่ กองทุนในสังกัดระบบประกันสังคม ปรากฏว่ามีข้อมูลไม่ชัดเจนว่า

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

การจ่ายสะสมและสมทบในอัตราฝ่ายลูกจ้างและลูกจ้างที่เข้าระบบประกันสังคม ๕% ของเงินเดือน และกำหนดเพดานขั้นสูงไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อเดือน เป็นสะสมเพื่อการออมในกองทุนชราภาพ แต่ละคนเท่าใด รวมทั้งไม่มีตัวเลขชัดเจนว่าส่วนของภาครัฐสมทบเข้าสู่กองทุนชราภาพเท่าไร เนื่องจากไม่มีบัญชีการออมรายคน ส่วนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ข้าราชการสะสมขั้นต่ำ ๓% สูงสุดไม่เกิน ๑๕% ส่วนรัฐสมทบไม่เกิน ๓% ส่วนกองทุนภาคสมัครใจสะสมของลูกจ้างและสมทบจากนายจ้างในอัตราขั้นต่ำ ๒% สูงสุดไม่เกิน ๑๕% สำหรับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) ลูกจ้างสมทบขั้นต่ำที่ปีละ ๖๐๐ บาท และสะสมสูงสุดไม่เกิน ๑๒,๐๐๐ บาทโดยรัฐสมทบในอัตรา ที่ ๖๐๐ บาท สูงสุดไม่เกิน ๑,๒๐๐ บาทต่อปี

๔.๔ การจ่ายผลประโยชน์

การจ่ายผลประโยชน์ออกจากกองทุน มีความแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ อาจในรูปเงินก้อน (Lump sum) หรือเป็นแบบบำนาญ (Annuity) หรือทั้งสองแบบควบคู่กันไป เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สามารถนำเงินออกเป็นก้อนได้หนึ่งในสี่ ที่เหลือให้จ่ายเป็นบำนาญ บางประเทศให้จ่ายเป็นก้อนไปเลย หากจำนวนเงินออมต่ำกว่าเงื่อนไขที่กำหนด เช่นที่ ออสเตรเลีย จ่ายเป็นก้อนหากเงินออมต่ำกว่า EUR ๑๒,๖๐๐ บางประเทศกำหนดให้มีการโอนย้ายไปมาระหว่างกองทุนภาคสมัครใจกับกองทุนบังคับ ทั้งนี้การจ่ายเงินออมออกจากระบบกองทุนมีอัตราเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิในแต่ละประเทศ โดยในปี ๒๐๑๔ ที่จ่ายออกมากได้แก่ ออสเตรเลีย (๖.๙% of GDP) เดนมาร์ก (๖.๑%) ไอร์แลนด์ (๕.๘%) สหรัฐอเมริกา (๗.๘%)

สำหรับประเทศไทย การจ่ายผลตอบแทนให้แก่สมาชิกที่เกษียณจำแนกเป็นสองระบบหลักคือ ถ้าเป็นกองทุนภาคบังคับที่เป็น Defined Benefit ปัจจุบันได้แก่กองทุนชราภาพประกันสังคม จะจ่ายในรูปบำนาญในอัตรา ๒๐% ของเงินเดือนก่อนเกษียณ โดยสมาชิกต้องจ่ายสะสมต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี และได้เพิ่มขึ้นปีละ ๑.๕% แต่กำหนดเพดานเงินเดือนเพื่อการคำนวณไว้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท คาดว่าสมาชิกผู้เกษียณจะได้เงินบำนาญเดือนละประมาณ ๓,๐๐๐-๗,๕๐๐ บาท ขณะที่กองทุนอื่นที่เป็นภาคสมัครใจและเป็นระบบ Defined Contribution เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ จะได้รับมากขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสะสม ระยะเวลาที่ออม และผลตอบแทนจากการลงทุน การจ่ายสามารถเลือกรับในรูปเงินก้อน(Lump-sum) หรือรับเป็นงวด(Annuity) สำหรับยอดรวมต่อ GDP นั้น OECD ประเมินว่าอยู่ที่ ๒.๖% ของGDP เท่านั้น ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำ

๔.๕ ผลตอบแทนจากการลงทุน

ในปี ๒๐๑๔ สินทรัพย์กองทุนทั่วโลกลดลง เนื่องจากภาวะการณ์ลงทุนในตลาดมีผลตอบแทนที่ติดลบ โดยในกลุ่มประเทศ OECD มีผลตอบแทนติดลบที่ ๓.๒% ขณะที่ประเทศนอกกลุ่มติดลบในอัตรา ๐.๗% สำหรับประเทศไทยติดลบประมาณ ๑.๗%

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในการลงทุนระยะเวลายาว ๕ ๑๐ และ ๑๕ ปี ที่ผ่านมา พบว่า กองทุนโดยส่วนใหญ่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ เช่นในระยะเวลา ๑๕ ปี ที่ได้อัตราผลตอบแทนที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว (Effective adjusted inflation rate) เฉลี่ยที่ได้ผลตอบแทนค่อนข้างสูง เช่น โคลัมเบีย (๖.๒%) แคนาดา (๔.๘%) ออสเตรเลีย (๔.๗%) เป็นต้น ขณะที่บางประเทศมีผลการจัดการลงทุนที่ย่ำแย่ เช่น สาธารณรัฐชิลี (๐%) เอสโตเนีย (-๐.๗%) ลัตเวีย (-๑.๐%) สำหรับประเทศไทยแม้ว่าไม่มีข้อมูลถึง ๑๕ ปีแต่ช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ประมาณ ๑.๘% ซึ่งอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่มและนอกกลุ่ม OECD ตามแผนภาพที่ ๗

แผนภาพที่ ๗ ผลตอบแทนการลงทุนสุทธิหลังหักเงินเฟ้อของกองทุนการออมเพื่อการเกษียณ

Selected OECD countries	Nominal			Real			Selected other jurisdictions	Nominal			Real		
	5-year annual average	10-year annual average	15-year annual average	5-year annual average	10-year annual average	15-year annual average		5-year annual average	10-year annual average	15-year annual average	5-year annual average	10-year annual average	15-year annual average
Australia	8.7	6.6	7.3	6.7	4.4	4.7	Albania	4.7	5.7	..	3.0	3.5	..
Austria	2.7	3.8	3.1	1.2	1.9	1.2	Armenia	6.3	..	..	4.7	..	..
Belgium	4.3	6.0	5.3	2.8	4.1	3.3	Bulgaria	3.1	4.0	3.6	2.2	2.5	0.2
Canada	6.5	7.5	6.6	4.7	5.7	4.8	Colombia	7.1	10.2	10.7	2.3	6.3	6.2
Chile	6.5	7.4	6.7	3.1	4.7	3.3	Costa Rica	7.6	8.6	..	5.6	5.2	..
Czech Republic	0.8	1.4	2.1	-0.5	-0.1	0.0	Croatia	6.2	..	..	5.9	..	..
Denmark	4.9	5.9	5.8	4.2	4.6	4.2	Dominican Republic	10.4	11.7	..	8.0	7.5	..
Estonia	2.3	4.2	2.6	0.7	2.2	-0.7	El Salvador	3.4	3.7	..	2.7	2.5	..
Finland	4.5	..	..	3.9	..	..	Hong Kong (China)	1.8	4.8	..	-0.7	1.7	..
Germany	3.5	3.9	4.0	2.5	2.7	2.5	Indonesia	9.5	..	..	5.0	..	..
Greece	3.8	..	..	4.1	..	..	Kosovo	2.6	..	..	2.1	..	..
Hungary	5.0	..	..	3.6	..	..	Liechtenstein	3.3	3.2	..	3.3	3.2	..
Iceland	6.4	7.2	7.6	4.2	3.7	2.7	Malawi	20.0	..	..	2.6	..	..
Israel	4.1	7.1	..	4.2	5.8	..	Nigeria	10.7	..	..	-1.6	..	..
Italy	2.2	3.2	3.2	1.7	2.0	1.7	North Macedonia	4.8	6.3	..	4.4	5.0	..
Korea	3.6	4.1	4.0	2.3	2.2	1.7	Peru	4.8	6.9	6.6	1.9	4.1	3.6
Latvia	1.5	3.6	2.8	0.0	2.2	-1.0	Romania	4.6	7.7	..	3.4	4.8	..
Lithuania	3.1	..	..	1.7	..	..	Russia	6.4	..	..	-0.7	..	..
Luxembourg	2.5	3.7	..	1.5	2.0	..	Serbia	9.2	9.5	..	7.1	4.6	..
Mexico	4.2	6.4	..	0.0	2.3	..	South Africa	8.1	9.2	9.5	2.6	3.6	4.0
Netherlands	6.1	7.7	6.1	4.9	6.0	4.4	Thailand	3.0	3.6	..	2.6	1.8	..
Norway	4.9	6.2	5.9	2.3	4.0	3.7	Uruguay	12.2	17.1	..	3.8	8.6	..
Portugal	2.8	3.3	3.7	2.2	2.2	2.2							
Slovak Republic	1.8	1.7	..	1.1	0.4	..							
Slovenia	5.0	5.1	..	4.3	3.8	..							
Spain	2.2	3.4	..	1.6	2.1	..							
Switzerland	3.1	4.2	3.3	3.1	4.2	2.9							
Turkey	9.8	9.5	..	-1.5	0.1	..							
United States	2.3	4.8	2.6	0.8	3.0	0.5							

แหล่งที่มา : OECD Global pension fund statistics 2019

๔.๖ คุณภาพการจัดการกองทุน

สถาบัน Melbourne Mercer Victoria Australia^{๑๐} ได้ออกรายงานเพื่อการจัดอันดับระบบกองทุนของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยนำปัจจัยที่ใช้เพื่อการจัดลำดับระบบการออม

^{๑๐} Melbourne Mercer Victoria Australia, (2019) *Melbourne Mercer Global pension Index: 2019 full report*, Retrieved on March 1, 2020 from www.info.mercer.com/

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

เพื่อการเกษียณของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๓ ปัจจัยหลัก คือ ความเพียงพอ (Adequacy) ของเงินออมเพื่อใช้ในวัยเกษียณ ความยั่งยืน (Sustainability) ของระบบ และความสามารถความโปร่งใส (Integrity) การดำเนินงาน โดยมีปัจจัยย่อยของทั้งสามปัจจัยหลัก จำนวน ๑๗ ปัจจัยมาใช้ในการประเมิน ทั้งนี้ปัจจัยดังกล่าวและน้ำหนักคะแนนมีการใช้เพื่อจัดลำดับมาตั้งแต่ปี ๒๐๐๙ และจากการใช้ข้อมูลกองทุนเพื่อการเกษียณของ ๓๗ ประเทศ ที่เป็นตัวแทน ๖๓% ของประชากรของโลก มาจัดชั้นออกเป็นเกรด A B C และ D โดยในปีนี้ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือ ๘๑.๑ คะแนน (คะแนนเต็ม ๑๐๐) คือ Netherland และได้คะแนนต่ำสุด คือ ๓๙.๔% คือประเทศไทย

๕. โครงสร้างการกำกับดูแลระบบการออมเพื่อการเกษียณ

ตอนนี้จะกล่าวถึง ปรัชญาและแนวคิด ขอบเขตการกำกับรูปแบบ แนวทางการและโครงสร้างการกำกับดังนี้

๕.๑ ปรัชญาและแนวคิดการดูแลกำกับที่ดี ระบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศ^{๑๑} คือ ๑) ต้องกำกับดูแลให้ตลาดการออม/การลงทุนเพื่อการเกษียณ ๒) ส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการเผยแพร่ข้อมูลผลดำเนินงานของตลาด ควบคุมป้องกันการมีกรณีแบบจากความไม่รู้ (Moral Hazard) ๓) ให้ผู้ออมสามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้ทั้งมิติผลตอบแทนและความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการออมเงิน ๔) กระตุ้นให้ทุกภาคส่วนเกิดการแข่งขันเพื่อสร้างมูลค่าและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นแก่ผู้ออม ๕) ควบคุมความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ทั้งในเชิงระบบ (Systemic risk) และความเสี่ยงพื้นฐาน (Principle risk) จากการขาดความรู้ประสบการณ์ของสมาชิกผู้ออม

๕.๒. ขอบเขตพื้นฐาน การกำกับดูแล จะประกอบด้วยขอบเขตหลัก ๆ ดังนี้ ๑) การกำกับโครงสร้างและการจัดองค์กรของกองทุนเพื่อการออมให้มีความเหมาะสม ตามแต่ละรูปแบบกองทุนและกลุ่มเป้าหมาย ๒) การกำกับโดยกำหนดแนวปฏิบัติขั้นต่ำเพื่อให้การการจัดการกองทุนมีความเป็นธรรมาภิบาล ๓) การกำหนดบทบาทหน้าที่ส่วนงานที่กำกับ

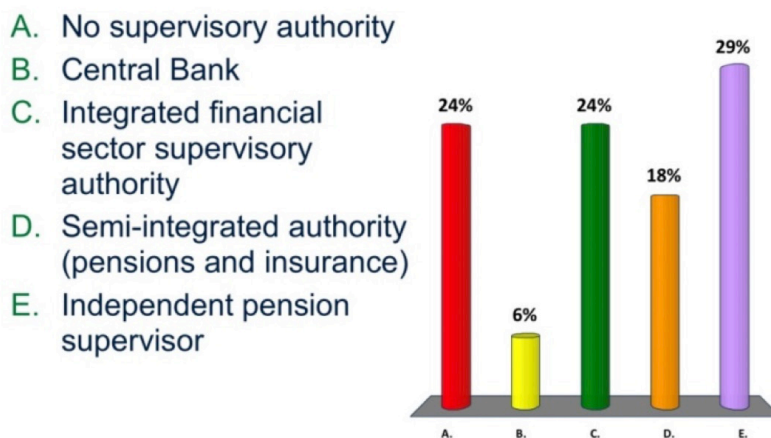
๕.๓ แนวทางการกำกับระบบการออมเพื่อการเกษียณ

จำแนกเป็นสองแนวทางหลักคือ การกำกับพื้นฐาน กับการกำกับโดยใช้การจัดการธรรมาภิบาล

^{๑๑} Richart Hinz, "Regulation & Supervision of Pension Funds," Presentation slides to World bank congress, March 10, 2014, pp. 4-10.

๕.๓.๑ การกำกับพื้นฐาน (Basis of supervision) จะกำกับด้วยการควบคุม ใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการออมเพื่อการเกษียณ มีการกำหนดให้รายงานผลการดำเนินงาน กำหนดมาตรฐาน/มาตรฐานการดำเนินงานในมิติต่างๆ กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การส่งเสริมการวิจัยเพื่อการพัฒนา การให้ความรู้ และการฝึกอบรม มีการแทรกแซงการจัดการกองทุน หากมีเหตุการณ์รุนแรงถ้าดำเนินงานไปจะเกิดความเสียหาย มีมาตรการแก้ไข ลงโทษ การเยียวยาและชดเชยความเสียหายแก่สมาชิกผู้ออม สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่การกำกับ มีทั้งแบบมีส่วนงานกำกับอิสระเป็นการเฉพาะ (Independent pension supervisor) มอบหมายให้ธนาคารกลาง (Center Bank) ดูแลกำกับ บรูณาการกับส่วนงานที่ดูแลกำกับภาคการเงิน (Integrated financial sectors supervisory authority) หรือแบ่งกันกับส่วนงานที่ดูแลระบบประกันภัย/ประกันชีวิต แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีการจัดตั้งส่วนงานที่กำกับโดยตรง ตามแผนภาพที่ ๘^{๑๒}

แผนภาพที่ ๘ แสดงจำนวนผู้ดูแลกำกับกองทุนเพื่อการเกษียณแต่ละรูปแบบ



แหล่งข้อมูล : World bank group ๒๐๑๕

ทั้งสองรูปแบบมีทั้งข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาโดยการถอดบทเรียนของธนาคารโลกพบว่า การจัดโครงสร้างที่มีส่วนงานกำกับเป็นการเฉพาะจะเหมาะสม

^{๑๒} World bank group, "Pension Regulation and Supervision for Development Pension System," white paper : 3-6 Retrieved on 2015, from www.Olc.worldbank.org/.

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

กับบริบทของประเทศที่กำลังพัฒนา มีรูปแบบกองทุนที่หลากหลายตามกลุ่มอาชีพ (Occupational pensions) และการจัดโครงสร้างในลักษณะบูรณาการกับภาคการเงินและการประกัน จะเหมาะกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และคนในประเทศส่วนใหญ่มีระดับความรู้ทางการเงินค่อนข้างดี อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างไม่ใช่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนให้การออมเพื่อการเกษียณบรรลุเป้าหมายที่กำหนด แต่ความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ การบังคับใช้ การสร้างวินัยกติกาในการดำเนินงานร่วมกัน การสื่อสารให้เกิดความเข้าใจ จะเป็นปัจจัยสนับสนุนให้เกิดการขับเคลื่อนให้ประสบความสำเร็จได้มากกว่า

๕.๓.๒ การกำกับธรรมาภิบาลกองทุนการออมเพื่อการเกษียณ เนื่องจากการพัฒนานวัตกรรมทางการเงิน การจัดการที่รวดเร็ว ส่งผลให้ผู้ดูแลกำกับตลาดเงินและสถาบันการเงินต้องเพิ่มความเข้มข้นการกำกับมากขึ้น จึงให้ความสำคัญกับการกำกับเชิงป้องกันความเสี่ยง เหตุและความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ที่เรียกว่าการกำกับเชิงความเสี่ยง (Risk based supervision approach) ขณะที่ส่วนงานผู้ดูแลกำกับกองทุนการออมเพื่อการเกษียณ จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพการมีควบคุม การติดตาม การกำหนดมาตรวัด และการแทรกแซงเพื่อระงับเหตุเช่นกัน ทำให้บางประเทศได้บูรณาการอำนาจหน้าที่ของส่วนงานที่ดูแลกำกับกองทุนการออมเพื่อการเกษียณกับบทบาทหน้าที่ของธนาคารกลางที่กำกับสถาบันการเงิน และหรือส่วนงานที่ดูแลกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ส่วนงานที่ดูแลกำกับบริษัทประกันชีวิต ประกันภัย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกองทุน ตัวอย่างเช่น เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เดนมาร์ก แคนาดา เม็กซิโก ฯลฯ โดยมีความเชื่อว่า แนวทางกำกับเชิงความเสี่ยงจะเกิดประสิทธิภาพ สร้างผลตอบแทนที่ดี มีภาระค่าใช้จ่ายในการกำกับกับดูแลที่ต่ำ มีความยืดหยุ่นและเกิดการบูรณาการการกำกับซึ่งกันและกัน และมีผลกระทบต่อการเมืองน้อยกว่า ทำให้เกิดความท้าทายแข่งขันในการสร้างผลตอบแทนภายใต้การมีระดับความเสี่ยงที่รับได้และภายใต้มาตรฐานที่กำหนด

ขณะที่กลุ่มประเทศ OECD ได้มีการออกแนวทางปฏิบัติที่ดีในการกำกับจัดการกองทุนให้มีความเป็นธรรมาภิบาล ไว้ ๑๒ ข้อ กล่าวคือ มีระบบการแบ่งแยกหน้าที่และคานอำนาจที่ชัดเจน มีส่วนงานที่ดูแลกำกับธรรมาภิบาล มีมืออาชีพในการให้คำแนะนำการบริหาร ความเสี่ยงและการควบคุมภายใน มีผู้ตรวจสอบภายใน มีผู้เชี่ยวชาญการประกันภัย/ชีวิต (Actuary) มีผู้ดูแลทรัพย์สิน (Custody) มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน มีการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบการควบคุมภายใน ที่ดีการรายงาน มีการเปิดเผยข้อมูล และมีระบบการชดเชย แก้ไข

สรุป

ปัจจุบันระบบการออมของประเทศไทยมีระบบการออมครอบคลุมทั้ง ๔ Pillar ตามหลักการของธนาคารโลก มีทั้งระบบการใช้จ่ายการบังคับและมีการจูงใจโดยให้สิทธิทางภาษีให้เกิดการออมภาคสมัครใจเหมือนกับทุกประเทศที่มีระบบการออมที่ได้รับการยอมรับ เช่นในกลุ่มสแกนดิเนเวีย อเมริกาเหนือ และลาตินอเมริกา และในบางประเทศชั้นนำของเอเชีย เช่น สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ส่วนไทย ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การเข้าถึงระบบการออมของคนไทยยังอยู่ที่ประมาณ ๕๐% โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบ และการส่งเสริมการออมเน้นการบังคับให้มีการออมพื้นฐาน การออมแบบสมัครใจเพื่อเพิ่มการออมให้เพียงพอ ยังขาดความสนใจและการตระหนักจากผู้ที่ยังมีศักยภาพในการออมเพิ่มได้ ทำให้ระดับอัตราทดแทนรายได้ (PRR) อยู่ประมาณ ๑๘% เท่านั้น การขาดความตระหนักและการให้ความสำคัญจากภาครัฐและส่วนงานที่ดูแลกำกับที่ปัจจุบันมีหลากหลายส่วนงานที่ดูแลอย่างขาดเอกภาพส่งผลให้ขนาดสินทรัพย์ทั้งระบบยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับ GDP มีความเสี่ยงสูงว่าจะมีเงินพอจ่ายให้กับผู้ออมได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ การจ่ายเงินสะสมขั้นต่ำทั้งในประเภทกองทุนที่เป็น DB และ DC ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ทำให้เงินออมที่ได้รับเมื่อเทียบกับรายได้หลังเกษียณที่ต่ำ โดยยังไม่มีการริเริ่มในการแก้ไขเพื่อเพิ่มอัตราการออมขั้นต่ำ และปลดล็อกอายุ การเกษียณให้ขยายออกไปเหมือนหลายประเทศทำกันอยู่ในปัจจุบัน การจัดสรรเงินลงทุนยังกระจุกตัวอยู่กับตราสารที่มีความเสี่ยงต่ำ และไม่ได้แสวงหาการลงทุนทางเลือกและลงทุนในต่างประเทศ ทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยกองทุนทั่วโลก ส่งผลให้เม็ดเงินที่ผู้เกษียณจะได้รับน้อยกว่าที่คาดหวังไว้มาก ทั้งนี้จุดอ่อนดังกล่าวเมื่อเทียบกับสากลดังกล่าว จำเป็นที่ประเทศไทยต้องแก้ไขอย่างเร่งรีบ เพื่อก้าวผ่านสังคมที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัวในอีกสองปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๖๔)

๖. แนวทางการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณของประเทศไทย

๖.๑ แนวคิดการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณ

จากปัญหาเชิงโครงสร้าง ระบบ และพฤติกรรมของคนในชาติดังกล่าวมาข้างต้น ได้ส่งผลให้การพัฒนากองทุนที่เชิงรุกเมื่อเทียบกับต่างประเทศ จำเป็นที่ประเทศไทยต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพื่อก้าวผ่านสังคมที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเต็มตัวในอีกสองปีข้างหน้า (พ.ศ. ๒๕๖๔) และลดความเสี่ยงต่อการเผชิญวิกฤติของชาติในอนาคต โดยเสนอแนะแนวคิดในการออกแบบปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณ ๗ ประการหลัก คือ ๑) ให้สามารถเข้าถึงได้อย่างครอบคลุม (Inclusivity) คนไทยทุกคน ๒) ให้เกิดความเป็นธรรมในการได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ

Is pension fund system full-fill the dream of Thai's retirement society?

อย่างเท่าเทียมกันทั้งภาษีและงบประมาณ (Fairness) ๓) ให้ง่ายและไม่ยุ่งยาก (Simplicity) ๔) ลดภาระค่าใช้จ่ายเชิงระบบ (Cost – Effectiveness) และการทำงานของส่วนงานภาครัฐ (Public expenditure reduction) ๕) ต้องให้เกิดการมีส่วนร่วม (Participation and Ownership) ๖) สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ทันที (Practicality) และ ๗) เชื้อต่อการทำงานของตลาดทุน (Capital market Functioning) ภายใต้การทำงานของกลไกตลาด (Market based Approach)

๖.๒ หลักการสำคัญในการปฏิรูประบบการออมเพื่อการเกษียณ ๗ หลักการ คือ

๑) ต้องมีส่วนงานกลางที่เป็นอิสระในการดูแลกำกับทั้งระบบเพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และการกำกับดูแล

๒) ต้องมีการบังคับ (mandatory) หรือกึ่งบังคับ (semi –mandatory) เพื่อให้เกิดการเข้าถึงระบบอย่างครอบคลุม และสร้างการออมให้เพียงพอใช้ในวัยเกษียณ

๓) ต้องไม่ออกแบบกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบใหม่ ที่ซ้ำซ้อนกับระบบเดิม หรือกองทุนเดิม เพื่อป้องกันความสับสนในทางปฏิบัติ

๔) ต้องกำหนดเพดานขั้นต่ำของอัตราสะสมของผู้ออม และเงินสมทบของนายจ้าง (ถ้ามี) แต่ไม่ควรจำกัดเพดานขั้นสูง รวมทั้งไม่ควรจำกัดสิทธิของอายุของผู้ออม เพื่อให้คนที่ยังมีรายได้แม้ว่าจะอายุเลยหกสิบปีไปแล้วหรือที่มีศักยภาพได้มีการออมเงินให้มากที่สุด

๕) ต้องมีการพัฒนานักวิชาชีพการออมรายคน เพื่อให้ผู้ออมได้ทราบการเงินออมในภาพรวมจากทุกแหล่งการออม

๖) ต้องเร่งรัดเพื่อส่งเสริมความรู้และทักษะทางการเงิน (Financial Literacy) เพื่อให้เกิดความตระหนักมีวินัยการออมเพิ่มขึ้น

๗) ต้องนำระบบ ICT มารองรับการบริหารจัดการ

๖.๓ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จาก ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา แนวคิด และหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงขอเสนอให้มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อให้การกำกับระบบกองทุนมีเอกภาพ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการออมเพื่อการเกษียณแห่งชาติ (คอช.) และขอแก้ไขพระราชบัญญัติ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพื่อให้เกิดการบังคับเพื่อเพิ่มเงินออมให้เพียงพอทดแทนรายได้หลังเกษียณแก่แรงงานในระบบ และ แก้ไขพระราชบัญญัติ กองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อเพิ่มการครอบคลุมให้เกิดการออมพื้นฐาน และเกิดความเพียงพอในบางกลุ่มอาชีพแก่แรงงานนอกระบบ ทั้งนี้การออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญคือ

๑) พระราชบัญญัติคณะกรรมการการออมเพื่อการเกษียณแห่งชาติ (คอช.) การจัดตั้ง คอช. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีองค์กรอิสระ ที่ประกอบด้วยตัวแทนของไตรภาคี คือส่วนงานของรัฐที่ดูแลกำกับ ตัวแทนของสมาชิกผู้ออม และผู้ทรงคุณวุฒิ ประธาน และเลขาธิการมาจากการคัดเลือก/สรรหาจากมีอาชีพ มาทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย มาตรฐานการดำเนินงาน การป้องกันความไม่ยุติธรรมในการจัดการ ครอบคลุมองค์กร/กองทุน ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการออมเพื่อการเกษียณของประเทศ

๒) ขอแก้ไข พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนระบบจากภาคสมัครใจเป็นการบังคับแก่แรงงานในระบบให้มีการออมเงินอย่างเพียงพอเพื่อการเกษียณได้อย่างมีความสุขตามอัตราที่กำหนดให้คอช. ทำหน้าที่ดูแลกำกับกองทุนแทน ก.ล.ต. ปิดช่องให้การออกจากงานโดยให้ลาออกจากกองทุนได้ เพื่อป้องกันการนำเงินออกมาก่อนดังกล่าวไปใช้ก่อนวัยเกษียณ

๓) ขอแก้ไขพ.ร.บ. กองทุนการออมแห่งชาติ (คอช.) มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนจากระบบสมัครใจเป็นกึ่งบังคับ (Semi - mandatory) ให้แรงงานนอกระบบทั้งหมดได้มีการออมเงินเพื่อการเกษียณอย่างน้อยในระดับพื้นฐาน แก้ไขข้อกำหนดเพื่อให้ คอช. ทำหน้าที่ดูแลแทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปิดช่องให้การออกจากกองทุนงานได้ก่อนเกษียณ เพื่อป้องกันการนำเงินออกก่อนดังกล่าวออกไปใช้ก่อนเกษียณ รวมทั้งกำหนดให้รัฐจัดให้มีเงินออมเพิ่มเติมเพื่อการจูงใจให้สะสมการออม การจูงใจโดยการนำภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และเงินที่รัฐหรือภาคเอกชนให้เปล่า หรือแบบมีเงื่อนไข จัดสรรบัญชีเข้าเป็นเงินสมทบการออมรายคน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกวิทย์ สัจจวิเศษ. ๒๕๕๙. ประกันสังคมดังแต่ก อ่างผลการศึกษาขององค์กรแรงงานโลก.

นสพ.มติชน (๑๔ กันยายน ๒๕๕๙)

ธนาคารแห่งประเทศไทย. ๒๕๕๙. ผลสำรวจทักษะทางการเงินปี ๒๕๕๙. สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ จาก <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/Activities/Documents/>

พรอนงค์ บุษราตระกูล, รุ่งเกียรติ รัตนบานชื่น และคณะ. ๒๕๕๘. งานการศึกษาวิเคราะห์ระดับสินทรัพย์การออมขั้นต่ำที่ผู้เกษียณอายุพึงมีสำหรับการประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐาน (วัยสูงอายุ). สืบค้นเมื่อ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ จาก <https://www.chulaac.th/impact/3946/>

มโนชัย สุกจิตกร และคณะ. ๒๕๕๒. การออกแบบระบบเพื่อการเข้าถึงการออมเพื่อการชราภาพของคนไทย. งานวิจัย เสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศูนย์บริการวิชาการมหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์

สำนักงานประกันสังคม. ๒๕๕๙. รายงานกิจการประจำปี ๒๕๕๙. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธ.ค. ๒๕๖๒ จาก <https://www.sso.go.th/wpr/main/privilege/>

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. ๒๕๖๒. ระบบการออมเพื่อการชราภาพของไทย. เอกสารประกอบการนำเสนอคณะกรรมการการเงินการคลัง สมทผู้แทนราษฎร. ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๒

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๖๒. สถิติประชากรประเทศ. เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๕ ธ.ค. ๒๕๖๒ จาก <http://www.nso.go.th/sites/>

ภาษาอังกฤษ

- Duflo & Saez.2001. Participation and Investment Decisions in a Retirement Plan: the influence of colleagues' choices. *Journal of Public Economics* 85 (2002): 121–148. Retrieved on December 13, 2019 from <https://eml.berkeley.edu/~saez/duflo.pdf/>
- Krungenman, Paul.2015. Rethink. *The New York Time Magazine* (20 Oct 2015).
- Mercer.2019. Melbourne Mercer Global Fund Index. Retrieved on December 11, 2019 from <https://www.mercer.com.au/newsroom/global-pension-index/>
- OECD. 2005. “Pension-system Typology.” in *Oecd Pensions at a Glance 2005 Public Policies Across Countries*. Paris: OECD Countries Publishing.
- _____. 2019. *Pension market in focus 2019*. Retrieved on January 3, 2019 from <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/>
- _____.2019.Global pension fund statistics 2019. Retrieved on January 3, 2019 from <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/globalpensionstatistics.htm>
- Richard Hinz. 2014. Regulation &Supervision of Pension Funds. Presentation slides to World bank congress (March 10, 2014).
- World Bank. 2014. Comparing pension systems - World Bank Group. Retrieved on December 13, 2019 from <https://www.worldbank.org/>
- _____. 2004. The World Bank Pension Conceptual Framework. Retrieved on December 13, 2019 from <https://www.worldbank.org/>
- _____. 2015. Pension Regulation and Supervision for Development Pension System. white paper retrieved 2015, Retrieved on December 13, 2019 from www.Olc.worldbank.org/



การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สมใจ ทองกุล*

บทนำ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนตามวิถีทางแห่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เข้ามาทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภาที่เน้นกระบวนการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมาย นั่นคือ ดำเนินการพิจารณาจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อนำไปบังคับใช้ ทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารหน่วยงาน และผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายตามที่กำหนดไว้

กล่าวได้ว่า ปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับที่บังคับใช้อยู่ในประเทศพบว่าไม่สอดคล้องกับบริบทของสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง ทำให้มีแนวความคิดนำรูปแบบวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) มาใช้

* นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เป็นเครื่องมือกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการจัดทำร่างกฎหมาย รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพ นำไปบังคับใช้ได้อย่างจริงจังอย่างมีเหตุมีผลตรงตามความต้องการของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น แนวคิดและมาตรการทบทวนเพื่อปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพถือเป็นวาระสำคัญของประเทศในปัจจุบัน สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีสาระสำคัญคือ “ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่รับฟังความคิดเห็นประชาชน วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน” บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายและการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยสาระสำคัญ ๔ ประการ ประกอบด้วย

๑. มาตรการทั่วไป รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน

๒. มาตรการก่อนการตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย

๓. มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๔. มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานทั้งหลายที่มีหน้าที่กำกับดูแล ทบทวน หรือพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพเกิดความสอดคล้องกับบริบทในมิติด้านต่าง ๆ ของประเทศพึงกำหนดนโยบายแนวทางและมาตรการต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) เพื่อช่วยแก้ไขปรับปรุงหรือจัดทำกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการตรากฎหมายของประเทศยังขาดการกลั่นกรองที่เพียงพอ ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายหรืออาจบั่นทอนและเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งในต่างประเทศมีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีที่ตระหนักเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเช่นกัน

สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) นับเป็นประเทศหนึ่งที่ตระหนักถึงความสำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งมีการตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องวางแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย และนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามมติขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายหรือให้มีการจัดทำ RIA เนื่องจากภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้มักเกิดผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงาน และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการปฏิรูปประเทศไทยจึงเห็นควรให้มีกระบวนการตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายด้วยเช่นกัน

ย้อนกลับไปในช่วงที่สาธารณรัฐเกาหลีเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองประเทศตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตยที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ (ค.ศ. ๑๙๘๗) เป็นต้นมา เริ่มมีการศึกษาและนำองค์ความรู้นวัตกรรมทางการเมืองมาประยุกต์ใช้ในกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการดำเนินงานในระบบรัฐสภามีพัฒนาการสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ส่งผลทำให้คุณภาพการดำเนินงานประจักษ์ชัดและมุ่งไปในทิศทางดีขึ้นเรื่อยมา อีกทั้งระบบการเมืองการปกครองของประเทศมีเสถียรภาพส่งผลให้เกิดความก้าวหน้าของรูปแบบและวิธีการทำงานในด้านต่าง ๆ กอปรกับประชาชนทุกภาคส่วนทั้งในระดับองค์กรและปัจเจกชนใส่ใจกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผ่านเวทีการเมืองที่หลากหลายซึ่งปัจจัยสำคัญที่เกาหลีใต้ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการเมือง ทำให้ประเทศเจริญรุ่งเรืองอย่างชัดเจนในหลายด้าน นั่นคือ การปฏิรูปกฎหมาย ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งท้องถิ่น ทบพวนรูปแบบ และกระบวนการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้เข้มข้น รัดกุมเป็นระบบ และมีมาตรฐานตามแบบสากล ทั้งการทำงานในฝ่ายรัฐบาลและองค์กรอิสระทั้งหลาย หน่วยงานภาครัฐมีการเปิดเผยข้อมูลการทำงาน ข้อมูลการใช้งบประมาณแผ่นดินต่อสาธารณะอย่างถูกต้องตรงไปตรงมามากขึ้น ทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเหล่านั้นได้ค่อนข้างสะดวกขึ้นจึงส่งผลดีต่อกลไกกระบวนการดำเนินงานทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาสังคมให้สามารถทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรสาธารณะทั้งหลายได้เป็นอย่างดีเกิดประสิทธิภาพสามารถสะท้อนผลการทำงานได้มากขึ้น เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์การทำงานของนักการเมือง คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาฯ ให้เป็นที่ยอมรับเกิดความเชื่อมั่นใส่

ศรัทธาจากประชาชน ช่วยยกระดับมาตรฐานทางการเมืองของประเทศและสูงขึ้น โดยเฉพาะบทบาทการดำเนินงานของรัฐสภานั้นว่าค่อนข้างมีความก้าวหน้าในทิศทางที่ดีขึ้นเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชนได้เป็นอย่างดี

นับตั้งแต่สาธารณรัฐเกาหลีปฏิรูปการทำงานในฝ่ายนิติบัญญัติ มีการทบทวนกระบวนการทำงานทั้งระบบเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานและกระตือรือร้นส่งเสริมศักยภาพบุคลากรให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน สามารถสนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกสภาให้สอดคล้องกับการดำเนินงานการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การทำงานของรัฐสภาค่อย ๆ เกิดประสิทธิวิภาษมากขึ้น นับตั้งแต่ในช่วงสมัยรัฐสภา ชุดที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๓๑) เป็นต้นมา พบว่า จำนวนร่างกฎหมายของรัฐสภาเริ่มมีปริมาณเพิ่มขึ้น หากเปรียบเทียบกันระหว่างจำนวนร่างกฎหมายของสมาชิกสภา กับร่างกฎหมายรัฐบาล^๑ พบว่า มีจำนวนสัดส่วนค่อนข้างแตกต่างมาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งบทบาทสมาชิกสภาในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ (Confirmation Hearings) ทั้งตำแหน่งในฝ่ายบริหาร (นายกฯ รัฐมนตรี) ฝ่ายตุลาการ (ศาลฎีกา) องค์กรอิสระอื่น ๆ^๒ รวมถึงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย พบว่า ได้กำหนดรูปแบบและมาตรการเข้มงวดมากขึ้น ประชาชนทั่วไปสามารถเฝ้าติดตามการทำงานได้อย่างใกล้ชิด ทำให้บุคคลที่มีตำแหน่งหรือผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเหล่านั้นต่างให้ความสำคัญกับมาตรการตรวจสอบกระบวนการทำงานของรัฐสภาได้มากขึ้น

บทความชิ้นนี้นำเสนอหลักการ แนวคิดการดำเนินงานของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายว่า มีขอบเขต กระบวนการดำเนินงานขั้นตอนอย่างไร และหน่วยงานรับผิดชอบมีรูปแบบวิธีการทำงานเป็นแบบใด กฎหมายที่จัดทำหรือแก้ไขนั้นส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม หรือประเด็นเรื่องอื่นหรือไม่อย่างไร ผู้เขียนหวังว่าข้อมูลจากการศึกษารวบรวมในบทความนี้จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ หรือประยุกต์ใช้กับการทำงานของรัฐสภา

^๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ของสาธารณรัฐเกาหลี บัญญัติว่า “อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา” มาตรา ๕๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือฝ่ายบริหารสามารถเสนอกฎหมายได้ ทั้งนี้สมาชิกสภา สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายร่วมกัน ไม่น้อยกว่าจำนวน ๑๐ คน ให้รัฐสภาพิจารณา มาตรา ๗๕ ประธานาธิบดีสามารถออกพระราชกฤษฎีกาภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ และในกรณีที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย มาตรา ๘๕ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาที่ประธานาธิบดีกำหนดหรือใช้อำนาจโดยตำแหน่งในการกำหนดกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

^๒ คณะกรรมการในองค์กรอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายเกิดคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ยิ่งขึ้น สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

บทบาทหน้าที่การตรากฎหมายของรัฐสภา

หลังประเทศเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย หน่วยงานในฝ่ายบริหารเริ่มมีศักยภาพและความเชี่ยวชาญในการทำงานสูงขึ้น แต่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกลับมีศักยภาพในการทำงานที่ค่อนข้างอ่อนแอ เนื่องจากบุคลากรยังขาดความรู้ทักษะความเชี่ยวชาญที่สามารถช่วยสนับสนุนการทำงานแก่สมาชิกสภาฯ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันบทบาทการทำงานของรัฐสภาในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ต่างมีความก้าวหน้าในการทำงานทัดเทียมกับองค์กรในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะภารกิจในการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายอันถือเป็นอำนาจหน้าที่หลักของสมาชิกสภาฯ ในฐานะตัวแทนปวงชนโดยสมาชิกฯ ต่างมุ่งมั่นใส่ใจต่อการจัดทำกฎหมาย แก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาหรือไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ตามกระแสเรียกร้องและความต้องการจากประชาชนเพื่อก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย เกิดการพัฒนาประเทศและช่วยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนไว้ได้

๑. การทำงานของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี

การเปลี่ยนผ่านจากยุคเผด็จการก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงของสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงเริ่มมีบทบาทเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากขึ้น ภารกิจที่ค่อนข้างเด่นชัดของสมาชิกสภาฯ คือการให้ความสำคัญจัดทำร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิมที่พบว่าประสบปัญหาอุปสรรคต่อการนำไปใช้ส่งผลทำให้มีปริมาณร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติเพิ่มจำนวนมากขึ้น ต่อเนื่องร่างกฎหมายของสมาชิกสภาฯ มีจำนวนสัดส่วนมากกว่าร่างกฎหมายของรัฐบาล จึงอาจสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มทิศทางการทำงานที่พัฒนาขึ้นของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนประชาชนตามวิถีประชาธิปไตยและได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติถือเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติและสมาชิกสภาฯ ที่จำเป็นต้องทุ่มเทผ่านประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

กล่าวได้ว่า การทำงานของสมาชิกสภาฯ ตามภารกิจต่าง ๆ ทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน หรือภารกิจอื่น ๆ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การทำงานเหล่านั้นประสบผลสำเร็จ นั่นคือ “ข้อมูล” ซึ่งนับเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐสภาจึงมีหน้าที่ค้นคว้ารวบรวมข้อมูล และศึกษาวิเคราะห์ พร้อมให้ข้อเสนอแนะประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เอื้อต่อ

การทำงานแก่สมาชิกสภาฯ หลายทศวรรษที่ผ่านมา หน่วยงานในสาธารณรัฐเกาหลีต่างกระตือรือร้น ทำการศึกษาวิจัยด้านกฎหมาย โดยเฉพาะสถาบันการศึกษาชั้นนำของประเทศให้ความสำคัญกับ หลักสูตรการสอนสาขาด้านกระบวนการนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายในระดับบัณฑิตศึกษา มีการจัดตั้งสมาคมวิชาการด้านกระบวนการนิติบัญญัติขึ้นในปี ๒๕๔๑ เพื่อเป็นแหล่งรวบรวม ข้อมูลงานวิจัยเพื่อเสริมสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านกฎหมายให้แก่หลายแก่สังคม ต่อมา ปี ๒๕๕๐ รัฐสภาได้จัดตั้งสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ (National Assembly Research Service: NARS) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและสนับสนุนงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติให้แก่ สมาชิกสภาฯ ในขณะที่ฝ่ายบริหารได้จัดตั้งและปฏิรูปองค์กรทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านกฎหมายและ กระบวนการตรากฎหมายไปแล้วก่อนหน้านี้ ในปัจจุบันจึงพบว่าเกาหลีใต้มีหน่วยงาน และผู้เชี่ยวชาญในสาขาดังกล่าว ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นจำนวนมาก

กล่าวได้ว่า คณะกรรมาธิการนับว่าเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทหน้าที่ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ผู้แทนราษฎรทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านต่างตระหนักที่จะเร่งปฏิรูปกฎหมายให้เกิด ความทันสมัยสอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลง และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของสังคม เพราะกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ นั้น นับเป็นปัจจัยหรือเครื่องมือสำคัญ ต่อการขับเคลื่อนนำพาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ประชาชนอยู่ดีกินดีและเกิดความผาสุกได้ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องระดมทุกสรรพกำลังในการเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือแก้ไข ร่างกฎหมายที่ล้าหลังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคม เพื่อบรรเทาหรือขจัดปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือส่งผลเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เรื่องดังกล่าวจึงถือเป็นภารกิจหลักของสมาชิกสภาฯ ที่สามารถสะท้อนปัญหาและนำความต้องการของประชาชนเข้ามาสู่กระบวนการทำงานในรัฐสภาและคณะกรรมาธิการ^๓ เพื่อให้เกิด แนวทางการปฏิรูปทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงระบบ ส่งผลเชิงบวกต่อการดำเนินงานในองค์กร

^๓ ประกอบด้วย ๑๘ คณะฯ ได้แก่ ๑. คณะกรรมาธิการกิจการสภา ๒. คณะกรรมาธิการกฎหมาย และการยุติธรรม ๓. คณะกรรมาธิการการเมือง ๔. คณะกรรมาธิการการคลัง ๕. คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ๖. คณะกรรมาธิการการศึกษา วัฒนธรรม ท้องเที่ยว และการกีฬา ๗. คณะกรรมาธิการการต่างประเทศและการรวมชาติ ๘. คณะกรรมาธิการกลาใหม่ ๙. คณะกรรมาธิการ ความปลอดภัยและการบริหารสาธารณะ ๑๐. คณะกรรมาธิการเกษตร อาหาร กิจการชนบท ทะเล และการประมง ๑๑. คณะกรรมาธิการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และพลังงาน ๑๒. คณะกรรมาธิการสาธารณสุขและสวัสดิการ ๑๓. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและแรงงาน ๑๔. คณะกรรมาธิการคมนาคม ๑๕. คณะกรรมาธิการข้อมูลข่าวสาร ๑๖. คณะกรรมาธิการกิจการสตรีและครอบครัว ๑๗. คณะกรรมาธิการสามัญพิเศษเพื่อพิจารณางบประมาณ และ ๑๘. คณะกรรมาธิการสามัญพิเศษเพื่อตรวจสอบจริยธรรม (ข้อมูลเมื่อ มกราคม ๒๕๖๓)

รวมถึงบุคลากรในสังกัดรัฐสภาต่างเร่งทบทวน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกิดผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ ช่วยสนับสนุนให้สมาชิกสภาฯ สามารถจัดทำร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ตั้งแต่สมัยที่ ๑๑-๒๐

รัฐสภาสมัยที่	ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร			ร่างกฎหมายของรัฐบาล			รวมทั้งหมด		
	ร่างที่เสนอ	ผ่านการพิจารณา	สัดส่วน	ร่างที่เสนอ	ผ่านการพิจารณา	สัดส่วน	ร่างที่เสนอ	ผ่านการพิจารณา	สัดส่วน
๑๑ (๒๕๒๔-๒๕๒๘)	๒๐๒	๑๔๘	๗๓%	๒๘๗	๒๘๒	๙๘%	๔๘๙	๔๓๐	๘๘%
๑๒ (๒๕๒๘-๒๕๓๑)	๒๑๑	๑๓๔	๖๔%	๑๖๘	๑๖๕	๙๘%	๓๗๙	๒๙๙	๗๙%
๑๓ (๒๕๓๑-๒๕๓๕)	๕๗๐	๔๔๗	๗๘%	๓๖๘	๓๕๙	๙๘%	๙๓๘	๘๐๖	๘๖%
๑๔ (๒๕๓๕-๒๕๓๙)	๓๒๑	๑๙๖	๖๑%	๕๘๑	๕๖๗	๙๘%	๙๐๒	๗๖๓	๘๕%
๑๕ (๒๕๓๙-๒๕๔๓)	๑,๑๔๔	๗๙๑	๖๙%	๙๐๗	๗๗๐	๘๕%	๑,๙๕๑	๑,๕๖๑	๘๐%
๑๖ (๒๕๔๓-๒๕๔๗)	๑,๙๑๒	๑,๑๙๙	๖๓%	๕๙๕	๕๕๔	๙๓%	๒,๕๐๗	๑,๗๕๓	๗๐%
๑๗ (๒๕๔๗-๒๕๕๑)	๖,๓๘๗	๓,๔๔๓	๕๔%	๑,๑๐๒	๘๙๒	๘๑%	๗,๔๘๙	๔,๓๓๕	๕๘%
๑๘ (๒๕๕๑-๒๕๕๕)	๒๒,๒๒๐	๖,๒๙๘	๒๘%	๑,๖๙๓	๑,๓๑๔	๗๘%	๒๓,๙๑๓	๗,๖๑๒	๓๒%
๑๙ (๒๕๕๕-๒๕๕๙)	๑๖,๗๒๙	๗,๒๐๒	๔๓%	๑,๐๙๓	๘๑๑	๗๔%	๑๗,๘๒๒	๘,๐๑๓	๔๕%
๒๐ (๒๕๕๙-๒๕๖๓)	๒๑,๓๔๙	๕,๒๓๑*	๒๔.๕๑%	๒,๔๑๖	๑,๑๑๖	๔๗%	๒๓,๗๖๕	๖,๓๔๗	๒๖%

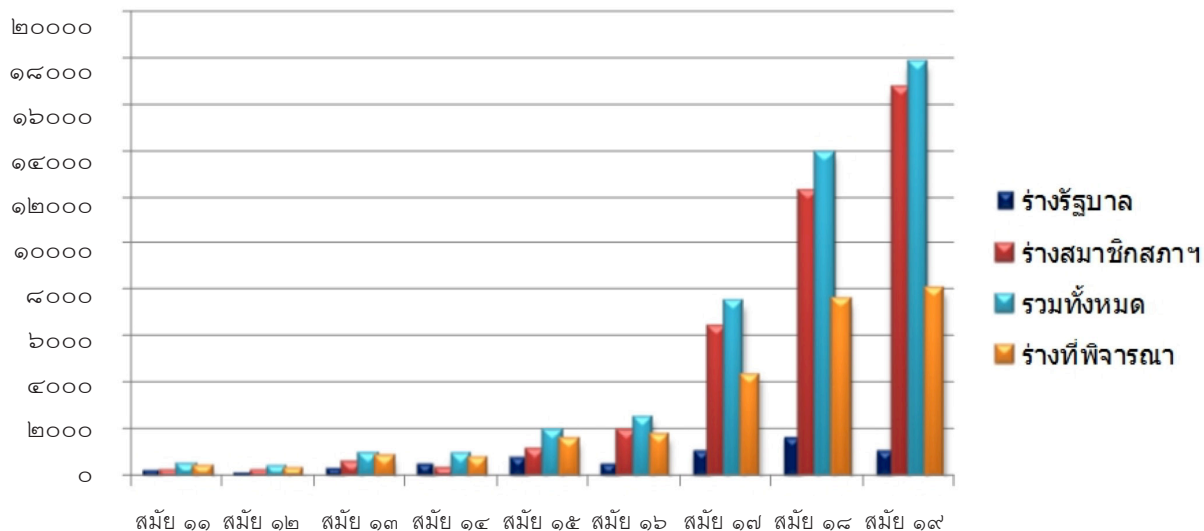
ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สาธารณรัฐเกาหลี

* ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ทั้งนี้สมาชิกสภาฯ สมัยที่ ๒๐ มีวาระดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๙ - เมษายน ๒๕๖๓

ข้อมูลในตาราง รัฐสภาสมัยที่ ๑๒ ระหว่างปี ๒๕๒๘-๒๕๓๑ พบว่า มีร่างกฎหมายของสมาชิกสภา ที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาเพียง ๒๑๑ ฉบับ ต่อมา รัฐสภาสมัยที่ ๑๕ ระหว่างปี ๒๕๓๙-๒๕๔๓ พบว่า มีร่างกฎหมายเพิ่มขึ้นเป็น ๑,๑๔๔ ฉบับ สูงกว่าร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีจำนวน ๘๐๗ ฉบับ นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่มีร่างกฎหมายของสมาชิกสภา ในสัดส่วนมากกว่าร่างกฎหมายฝ่ายบริหาร จนเป็นผลสืบเนื่องที่สมาชิกสภา มีการเสนอร่างกฎหมายจำนวนสัดส่วนมากกว่าร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล^๕ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และพบว่าตลอดช่วงระยะเวลากว่า ๒๐ ปี จนถึงยุคปัจจุบันปริมาณร่างกฎหมายของสมาชิกสภา มีจำนวนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง และล่าสุดรัฐสภาสมัยที่ ๒๐ ระหว่างปี ๒๕๕๙-๒๕๖๓ พบว่า มีร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาจำนวน ๒๓,๗๖๕ ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาจำนวน ๒๑,๓๔๙ ฉบับ โดยเป็นร่างกฎหมายของคณะกรรมการ จำนวน ๑,๐๑๖ ฉบับ รวมอยู่ด้วย ในขณะที่ร่างกฎหมายของรัฐบาลมีเพียงจำนวน ๒,๔๑๖ ฉบับ ซึ่งร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาทั้งหมดนั้น พบว่าสามารถดำเนินการพิจารณาได้เพียง ๖,๓๔๗ ฉบับ คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓๐ ทั้งนี้ เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภาจากหลายเหตุปัจจัย ทั้งสถานการณ์ไม่สงบและความขัดแย้งทางการเมือง ความยุ่งยากซับซ้อน ประสิทธิภาพการทำงาน และคุณภาพของเนื้อหาสาระในร่างกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหามาตรการและแนวทางแก้ไขให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

^๕ รัฐสภาชุดที่ ๑๖ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๔๗ ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑,๙๑๒ ฉบับ จนกระทั่งรัฐสภาชุดที่ ๑๙ ระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ มีจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จำนวน ๑๗,๘๒๒ ฉบับ ในจำนวนนี้เป็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๖,๗๒๙ ฉบับ คิดเป็นอัตราร้อยละ ๙๔ เมื่อเทียบกับร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาล

แผนภูมิ จำนวนสัดส่วนร่างกฎหมายของรัฐบาลกับสมาชิกรัฐสภาตั้งแต่สมัยที่ ๑๑-๑๙ ปี ๒๕๒๔-๒๕๕๙



จากแผนภูมิเห็นได้ชัดเจนว่า ในรัฐสภาสมัยที่ ๑๒ มีร่างกฎหมายของรัฐบาล และร่างของสมาชิกสภา จำนวนใกล้เคียงกัน จนกระทั่งรัฐสภาสมัยที่ ๑๙ มีร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เสนอไปยังรัฐสภาจำนวน ๑,๐๙๓ ฉบับ มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ๖.๕ เท่า ในขณะที่รัฐสภาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการปฏิรูปกระบวนการทำงานขององค์กรภายในมากขึ้น ทั้งการปรับโครงสร้างให้สอดคล้องกับบริบทของสถานการณ์การทำงานของรัฐสภา อีกทั้งบุคลากรค่อนข้างมีทักษะความเชี่ยวชาญสูงซึ่งสามารถตอบสนองต่อการทำงานแก่สมาชิกสภา ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงพบว่าตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีจำนวนร่างกฎหมายของสมาชิกสภา เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มขึ้นอย่างหลากหลาย นับตั้งแต่รัฐสภาสมัยที่ ๑๒ มีร่างกฎหมายเพียง ๒๑๑ ฉบับ จนกระทั่งรัฐสภาสมัยที่ ๑๙ มีจำนวน ๑๖,๗๒๙ ฉบับ เพิ่มขึ้น ๘๕ เท่า โดยเฉพาะในช่วงรัฐสภาสมัยที่ ๑๖ เริ่มปรับตัวสูงขึ้นชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาว่าร่างกฎหมายทั้งหมดที่เสนอมาจากฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา ที่รัฐสภาสามารถดำเนินการพิจารณาได้ พบว่าในรัฐสภาสมัยที่ ๑๒ มีจำนวน ๒๙๙ ฉบับ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๗๙ และรัฐสภาสมัยที่ ๑๙ มีจำนวน ๘,๐๑๓ ฉบับ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๕ เพิ่มขึ้นกว่า ๒๖ เท่า จึงอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพและความทุ่มเทในการทำงานของสมาชิกสภา รวมถึงประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องภายในองค์กร อีกทั้งการปฏิรูปโครงสร้างฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงเวลาที่ผ่านมาทำให้เกิดผลเชิงบวกสะท้อนประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงานจนเป็นที่ประจักษ์

กล่าวได้ว่า หลังจากสาธารณรัฐเกาหลีก้าวสู่ยุคการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงมากขึ้น ผู้แทนประชาชนนับว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการสะท้อนปัญหาและกระแสเรียกร้องเรื่องต่าง ๆ ผ่านกลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งภาคประชาสังคมต่างมีบทบาท และมาตรฐานการทำงานที่สูงขึ้น โดยเฉพาะบรรดาสื่อมวลชนสามารถยกระดับมาตรฐานการทำงานให้สูงขึ้น มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะผ่านกระบวนการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักวิชาการอย่างลึกซึ้งได้อย่างมีนัยสำคัญเกิดความน่าสนใจ มีรูปแบบวิธีการอย่างหลากหลายในการถ่ายทอดข่าวสารให้สามารถรับรู้และเข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวข้องกับการเมืองที่สื่อมวลชนมีบทบาทช่วยชี้ให้เห็นว่ายึดโยงกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ประชาชนจึงเกิดความตระหนักและใส่ใจต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น ช่วยเป็นกระบอกเสียงเฝ้าติดตามการทำงานและตรวจสอบเชิงนโยบายจากภาคประชาสังคมอีกทาง อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชนให้ประจักษ์แก่สายตาประชาชนได้อย่างกว้างขวางและเป็นตัวชี้วัดช่วยประเมินการทำงานที่อาจส่งผลต่อความนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีกด้วย

๒. แนวนโยบายกับกระบวนการตรากฎหมาย

การจัดทำร่างกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงแนวนโยบายแห่งรัฐโดยดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกันผ่านการแสดงความคิดเห็นในรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการสะท้อนความต้องการจากประชาชนแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญทำให้การดำเนินนโยบายของประเทศขับเคลื่อนและบรรลุตามวัตถุประสงค์ นำสู่การใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการหรือเครื่องมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ประเด็นหรือสาระที่ได้บัญญัติไว้ในนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์ เพราะในบางครั้งมาตรการบังคับใช้ทางกฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยรูปแบบหรือวิธีการอย่างอื่นที่เหมาะสมกว่าได้ เช่น นโยบายบางอย่างอาจจำเป็นต้องจัดทำหรือแก้ไขร่างกฎหมายเพียงฉบับเดียว แต่สำหรับบางนโยบายอาจจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายจำนวนหลายฉบับ หรือการประกาศบังคับใช้กฎหมายบางฉบับอาจส่งผลกระทบต่อให้จำเป็นต้องกำหนดมาตรการหลากหลายประกอบด้วยเช่นกัน

จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายขึ้นแต่ละครั้ง อาจจำเป็นต้องมีการจัดทำหรือแก้ไขร่างกฎหมายควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การกำหนดแนวนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลของนโยบาย และการปรับเปลี่ยนนโยบายจึงต้องมีความสมเหตุสมผลถูกต้องแม่นยำเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการจัดทำหรือแก้ไขร่างกฎหมาย

ที่มีประสิทธิภาพผ่านการดำเนินการพิจารณาร่วมกันทุกฝ่ายอย่างเหมาะสมถูกต้องตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตย ทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภา หน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ รวมถึงผู้มีส่วนได้เสีย^๕ ผ่านกระบวนการตัดสินใจที่ตระหนักถึงหลักแห่งความถูกต้องชอบธรรม และมีการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักวิทยาศาสตร์อย่างเหมาะสม โดยยึดถือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภา ที่มีประสบการณ์ทำงานการเมืองหลายสมัยนับเป็นผู้มีบทบาทและบารมีทางการเมืองค่อนข้างสูง เพราะถือเป็นนักการเมืองที่ได้สั่งสมทักษะประสบการณ์ในการทำงานจนเป็นที่ยอมรับนับถือแก่บรรดานักการเมืองรุ่นใหม่ ๆ โดยเฉพาะการแสดงบทบาทการทำงานในกระบวนการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทักษะให้เกิดความเชื่อมโยงแนวคิดที่สอดคล้องกับนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาล นักการเมืองเหล่านี้สามารถเข้าถึงและรับรู้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นหรือเขตพื้นที่ของตนได้เป็นอย่างดี จึงส่งผลเชิงบวกต่อกระบวนการตรากฎหมายให้มีโอกาสประสบผลสำเร็จได้มากกว่าผู้ที่ยังไม่ค่อยมีประสบการณ์ทางการเมือง

หลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

สาธารณรัฐเกาหลีเริ่มให้ความสนใจทำการศึกษาวิจัยแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายกันมากขึ้น โดยเฉพาะภาควิชาการซึ่งพบว่าการอธิบายรูปแบบวิธีการให้เกิดความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องอย่างแพร่หลายเพื่อชี้แนะแนวทางในการทำงาน ขณะที่ฝ่ายบริหารมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ตรงกันข้ามกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังไม่ได้กำหนดให้มีหน่วยงานเฉพาะดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างจริงจัง สวนทางกับปริมาณร่างกฎหมายที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ประสบกับปัญหาการตรากฎหมายเชิงคุณภาพของรัฐสภาอย่างมาก กรณีดังกล่าวทำให้นักวิชาการ

^๕ ผู้มีส่วนได้เสีย มี ๒ ประเภท ได้แก่ ๑. การเข้ามามีส่วนร่วมแบบแคบ (Narrow engagement) คือ การประชุมพิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับองค์ความรู้และผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ระหว่างตัวแทนภาครัฐกิจ นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และผู้เชี่ยวชาญในแต่ละแขนง ๒. การเข้ามามีส่วนร่วมแบบกว้างขวาง (Broad engagement) คือ การประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตต่าง ๆ กับผู้บริโภค และคนทำงาน อาทิ เรื่องเกี่ยวกับการตัดแต่งพันธุกรรม ระบบปัญญาประดิษฐ์ ปัญหาโลกร้อน พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น

ตั้งข้อสังเกตและจัดทำข้อเสนอแนะให้รัฐสภาดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาฯ โดยร่างกฎหมายบางส่วนอาจให้ผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย แต่ที่ผ่านมาพบว่าแทบไม่เคยปรากฏรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการจัดทำของผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการเหล่านั้นเลย ในขณะที่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ปรากฏรายงานผลการศึกษวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นระบบ มีรูปแบบชัดเจน ทั้งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างหลากหลายโดยหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่สำหรับร่างกฎหมายของสมาชิกสภาฯ กลับไม่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางดำเนินงานก่อนสู่วาระการพิจารณาของสภาโดยสามารถสรุปได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑.๑ เน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยเน้นการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการตรากฎหมายภายหลังกฎหมายบังคับใช้ไปแล้วเป็นช่วงระยะเวลา ๕-๑๐ ปี ว่ากฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เศรษฐกิจ สังคม ชัดกับหลักจริยธรรม กฎหมายรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรากฎหมายมีความถูกต้องเหมาะสมหรือส่งผลกระทบให้เกิดความเสียหายในเชิงลบหรือไม่อย่างไร

๑.๒ ควรวิเคราะห์ผลกระทบในกรณีจัดทำร่างกฎหมายขึ้นใหม่ แต่กรณีที่เสนอให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายในบางประเด็นเห็นว่าไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น แต่ให้ปฏิบัติตามรูปแบบและวิธีการของระเบียบที่กำหนดไว้แล้ว โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ช่วยสมาชิกสภาฯ และหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาดำเนินการ และอีกข้อเสนอคือให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในกระบวนการตรากฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายควบคู่กันไปด้วยตามช่วงระยะเวลาที่กำหนด

๑.๓ ควรทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาฯ ก่อนเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เฉพาะร่างกฎหมายบางฉบับที่ประชาชนเรียกร้อง หรือสมาชิกสภาฯ ร้องขอ ที่อาจส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เศรษฐกิจ สังคม เน้นความถูกต้องเหมาะสมของเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นโดยผ่านความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติและสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดของรัฐสภา หรืออาจดำเนินการร่วมกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องต่างมีความคิดเห็นหลายแนวทาง เนื่องจากการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำร่างกฎหมาย เป็นภารกิจที่มีความยุ่งยากซับซ้อนจำเป็นต้อง

ใช้ทรัพยากรและการระดมสรรพกำลังจากหลายภาคส่วน ทั้งบุคลากรและงบประมาณจำนวนมาก จึงเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายทุกฉบับ ในกรณีนี้ แกไขร่างกฎหมายอาจไม่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบ หรืออาจดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายที่เห็นว่ามีมีความสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวาง กระทบต่องบประมาณแผ่นดิน ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายสำคัญ ตามที่ประธานรัฐสภาเห็นชอบ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ หรือการลงมติเห็นชอบของสมาชิกสภา ว่าควรให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบ หรือตามข้อเรียกร้องจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอให้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายนั้น แต่ทั้งนี้เน้นให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่ และกำหนดให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ และสำนักงานงบประมาณรัฐสภาซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่สนับสนุนการทำงานแก่รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว รวมถึงประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกด้วย

๒. กฎหมายทุกฉบับหรือเฉพาะกฎหมายสำคัญ

การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทุกฉบับอาจไม่จำเป็น เพราะเป็นการเพิ่มภาระและใช้ทรัพยากรมากจนเกินไป อีกทั้งร่างกฎหมายที่สมาชิกสภา เสนอนั้น มีปริมาณมากจึงเป็นไปได้ยากที่จะสามารถดำเนินการได้ทั้งหมด โดยเฉพาะกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขเฉพาะบางประเด็นเพียงเล็กน้อยจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งนายมิน ฮยอนอัน สมาชิกสภา ได้เสนอว่าร่างกฎหมายที่ตราขึ้นมาใหม่ ร่างกฎหมายที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาทั้งฉบับ หรือร่างกฎหมายที่กำหนดช่วงระยะเวลาบังคับใช้จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายนั้น สำหรับรัฐสภาสมัยที่ ๑๘ มีร่างกฎหมาย จำนวน ๒,๓๕๓ ฉบับ ที่รัฐสภาผ่านความเห็นชอบ ถ้ายึดตามเงื่อนไขข้างต้น พบว่ามีร่างกฎหมายจำนวน ๑๒๙ ฉบับเท่านั้นที่เข้าหลักเกณฑ์ คิดเป็นเฉลี่ย จำนวน ๓๒ ฉบับต่อปี สอดคล้องกับแนวความคิดของสมาชิกสภา บางส่วนที่เห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ควรดำเนินการกับร่างกฎหมายที่มีความสำคัญตามที่สมาชิกสภา คณะกรรมการ หรือผู้อำนวยการสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติพิจารณาเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายสำคัญจำเป็นต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบก่อนเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ถ้าเป็นเช่นนี้หน่วยงานของรัฐสภาจะมีปริมาณภาระงานที่สามารถดำเนินการได้เฉลี่ยปีละจำนวน ๕๐ ฉบับ ซึ่งอยู่ในวิสัยที่สามารถกระทำได้และเหมาะสมกับกลไก รวมถึงทรัพยากรที่ค่อนข้างจำกัดของรัฐสภา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพตามมาตรฐานที่กำหนด

สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังบังคับใช้แล้วนับว่าเป็นประเด็นสำคัญเช่นกันที่ต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ ผ่านการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกิดจากผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายนั้น ซึ่งอาจกำหนดเป็นช่วงระยะเวลา ๓-๕ ปี ภายหลังจากกฎหมาย

บังคับใช้ โดยเฉพาะกฎหมายที่ได้มีการปรับแก้ไขเนื้อหาบางประเด็นอาจยิ่งปรากฏผลกระทบที่ประจักษ์ชัดต่อสังคมได้เร็วขึ้น

๓. วิวัฒนาการการวิเคราะห์ผลกระทบ

การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางและรูปแบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายที่เป็นตัวอย่างในต่างประเทศเป็นที่ยอมรับ เช่น เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ และออสเตรเลีย ซึ่งฝ่ายบริหารของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานรับผิดชอบ การกำหนดรูปแบบการทำงาน มีการปฏิรูปกฎหมายด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมถึงศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม และเศรษฐกิจ ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กำหนดโครงสร้างการทำงานในคณะกรรมการ ทบทวนปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาให้เกิดความชัดเจนขึ้น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่สนองตอบการทำงานได้ในระดับเทียบเท่ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้เกาหลีใต้มีมาตรการศึกษาวิเคราะห์ร่างกฎหมายในรูปแบบวิธีการหลากหลาย รวมถึงยังให้ความสำคัญกับการประเมินผลสัมฤทธิ์จากการบังคับใช้กฎหมายด้วย

รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ของประเทศ โดยเฉพาะบทบาทการทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการจึงถือว่าเป็นกลไกสำคัญของรัฐสภา อีกทั้งการดำเนินการในขั้นตอนการพิจารณาของกรรมาธิการส่วนใหญ่ที่มีสมาชิกที่มีประสบการณ์ทางการเมืองสูงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นอย่างมีนัยยะสำคัญ อีกทั้งบทบาทของบรรดาสื่อมวลชนนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการรับรู้ข้อมูลการทำงานของรัฐสภาแก่ประชาชนก่อให้เกิดความเข้าใจ และเกิดความใส่ใจที่ช่วยให้เล็งเห็นความสำคัญของการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวข้องว่าจะเกิดผลกระทบต่อสังคมและตนเองอย่างไรบ้าง

ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด ในเดือนมิถุนายน ๒๕๔๑ สาธารณรัฐเกาหลีเริ่มตระหนักถึงความสำคัญต่อกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพมากขึ้น แนวคิดการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายจึงถูกกำหนดไว้ในระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้กระทรวงและหน่วยงานระดับบริหารมีขั้นตอนกระบวนการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย และเปิดเผยข้อมูลของราชการให้สาธารณชนรับรู้ เพื่อป้องกันการจัดทำกฎหมายที่ไม่มี ความจำเป็นและขัดกับหลักความชอบธรรม มาตรการจัดทำกฎหมายอย่างสมเหตุสมผล และแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพ

ในปี ๒๕๔๓ สถาบันวิจัยการตรากฎหมายแห่งชาติ (Korea Legislation Research Institute) ได้เริ่มศึกษาแนวทาง รูปแบบการประเมินผลการตรากฎหมาย จัดตั้งศูนย์การวิจัยผลกระทบการตรากฎหมายขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบศึกษางานวิจัยที่เป็นตัวอย่างรูปแบบจากต่างประเทศ แนวทางการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย และการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จนกระทั่งตระหนักถึงการประเมินผลกระทบจากการจัดทำกฎหมายอย่างจริงจังและเริ่มปรากฏผลงานศึกษาวิจัยเผยแพร่ต่อสาธารณะมากขึ้น มีการศึกษาวิเคราะห์หลักการ แนวคิดทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงพัฒนา รูปแบบการประเมินและการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอกฎหมายสมาชิกสภา ด้วย

ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการตรากฎหมายเช่นกัน บรรดานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานรัฐ ต่างเริ่มสนใจศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบการตรากฎหมาย โดยเน้นนำหลักการแนวคิดของเยอรมนี มาเป็นต้นแบบเทียบเคียงกับการทำงาน นายชอง โฮยอง ผู้อำนวยการหอสมุดรัฐสภา ในขณะนั้น ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะที่บรรดานักวิชาการด้านกฎหมาย ต่างทำการศึกษาวินิจฉัยเรื่องนี้กันอย่างจริงจังเช่นกัน

การจัดทำหรือแก้ไขร่างกฎหมายเพื่อทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้น นโยบายกับกฎหมายจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งอำนาจการตรากฎหมายเป็นของสมาชิกสภา และรัฐบาล กระบวนการตรากฎหมายแต่ละฉบับ จึงกำหนดวิธีการประเมินผลอย่างหลากหลาย ซึ่งร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอจะมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ความเหมาะสมของงบประมาณ ในขณะที่ร่างกฎหมายของสมาชิกสภา มีการวิเคราะห์จำนวนเม็ดเงินค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย สอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายและความเหมาะสมจำเป็นของการบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะการพิจารณาเนื้อหาบทบัญญัติจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกฎหมายและการยุติธรรม แต่สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการเงินจะส่งให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบร่างกฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา

ในปี ๒๕๔๓ นักวิจัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เริ่มรวบรวมศึกษาข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย เนื่องจากร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา มีจำนวนเพิ่มขึ้นสะท้อนถึงบทบาทการทำงานของสมาชิกสภา ที่ค่อนข้างโดดเด่นขึ้น จึงมี

การจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามความประสงค์ของประชาชนผ่านผู้แทนของตนนั้น เรื่องดังกล่าวเป็นโจทย์สำคัญที่จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภาฯ ด้วยเช่นกัน ดังนั้น ร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่เพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวนั้น จึงต้องมีการกำหนดรูปแบบและมาตรการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายเข้ามาใช้ในกระบวนการทำงานอย่างจริงจัง เพื่อให้การจัดทำกฎหมายเกิดคุณภาพและสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผลตามความมุ่งหวังของผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ในปี ๒๕๔๘ มีแนวคิดในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับความเท่าเทียมทางเพศและการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ปรากฏว่ายังไม่มีมาตรการเชิงรูปธรรมในการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งก่อนการตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ออกมาอย่างชัดเจน ในขณะที่จำนวนร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา มีปริมาณมากขึ้น สวนทางกับการควบคุมคุณภาพของเนื้อหาสาระและเหตุผลความจำเป็นของการตรากฎหมาย จึงเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันในสังคมขึ้น แม้แนวคิดในการนำรูปแบบวิธีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายได้ถูกยกขึ้นกล่าวถึงมานาน รวมถึงมีการศึกษาวิจัยจากผู้เกี่ยวข้องมาเป็นลำดับตลอดระยะเวลากว่า ๑๕ ปี แต่ปรากฏว่ายังมิได้ถูกกำหนดให้นำไปใช้กับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาได้อย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ต่างเห็นว่าเป็นประเด็นที่จำเป็นต่อกระบวนการตรากฎหมายอย่างมาก เพราะหลังจากสาธารณรัฐเกาหลีเข้าสู่ยุคแห่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประเทศเกิดการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงระบบและเชิงโครงสร้างไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการทำงานในรัฐสภาที่เกี่ยวกับการตรากฎหมาย มีความท้าทายมากขึ้น เนื่องจากสมาชิกสภาฯ ต่างเร่งแสดงบทบาทด้วยการจัดทำร่างกฎหมายที่สะท้อนความต้องการจากประชาชนเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ทำให้มีจำนวนร่างกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามลำดับ

มูลเหตุสำคัญของร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา มากขึ้นนั้น เนื่องจากมีปัจจัยหลากหลายที่สะท้อนบทบาทการทำงานของรัฐบาล ทั้งเรื่องความรู้ทักษะความสามารถ และประสบการณ์ของสมาชิกสภาฯ ประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานในรัฐสภา รวมทั้งการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาสังคม ไม่เพียงประเด็นความรู้ทักษะของสมาชิกสภาฯ เท่านั้น ยังรวมถึงเงื่อนไขการสังกัดพรรคการเมืองด้วย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่เขตเลือกตั้งและความนิยมพรรคการเมืองทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้จำนวนร่างกฎหมายที่เพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณนั้น บางครั้งถูกมองว่ามีนัยยะทางการเมืองแอบแฝงด้วย ซึ่งอาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมจากการรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นทำให้อาจส่งผลเสียกลายเป็นสาเหตุความขัดแย้งขึ้นในสังคมได้ ดังนั้นการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภา นั้น จึงจำเป็นต้องยึดถือแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายให้ครบถ้วนเหมาะสมเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีมีคุณภาพอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายสมาชิกสภา ที่มีจำนวนมากขึ้นต่อเนื่องในรัฐสภาแต่ละสมัย เกิดความวิตกกังวลต่อปริมาณที่เพิ่มขึ้นทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องแสวงหามาตรการควบคุม และกลั่นกรองคุณภาพของเนื้อหาสาระของบทบัญญัติและผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นร่วมกับภาคเอกชน หน่วยงานรัฐ สื่อมวลชน และผู้มีส่วนได้เสีย^๖ ในปี ๒๕๕๗ รัฐสภาจึงได้มีความพยายามเริ่มทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบสำหรับการตรากฎหมายด้วย โดยมีข้อเสนอให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของจำนวนร่างกฎหมายของสมาชิกสภา จำนวนมากขึ้นนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญถึงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานสนับสนุนการทำงาน ทั้งการตรวจสอบ กลั่นกรองร่างกฎหมายอย่างมีคุณภาพตามข้อเรียกร้องของประชาชนเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วที่เล็งเห็นความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบการตรากฎหมายของสมาชิกสภาอย่างสมเหตุสมผลตามขอบเขตที่กำหนดโดยไม่ละเมิดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

๔. หน่วยงานสนับสนุนการวิเคราะห์ผลกระทบ

หน่วยงานหลักที่สนับสนุนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี คือ สำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ สำนักงานงบประมาณรัฐสภา รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในคณะกรรมการของรัฐสภาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น มีข้อเสนอให้หน่วยงานฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สอดคล้องกับกฎหมายฉบับใดให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

^๖ ปี ๒๕๕๖ สมาคมนักธุรกิจแห่งสาธารณรัฐเกาหลี สภาหอการค้าสาธารณรัฐเกาหลี สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และสมาคมภาคธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันยื่นหนังสือให้กับรัฐสภา แสดงความวิตกกังวลต่อการพิจารณาจัดทำและแก้ไขร่างกฎหมายจำนวนหลายฉบับที่อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความเชื่อมั่นของนักลงทุน การจ้างงาน และประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องอันเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายที่ยังขาดการวิเคราะห์ผลกระทบจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน

ฉบับนั้นด้วย เพราะหน่วยงานฝ่ายบริหารต่างมีองค์ประกอบทางด้านบุคลากร งบประมาณ และข้อมูลที่เพียงพอสามารถสนับสนุนการดำเนินการได้อย่างเต็มที่กว่าหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ทั้งนี้อาจถูกมองถึงสถานะความเป็นกลางทางการเมืองของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเหล่านั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพการดำเนินงานหรือการบิดเบือนข้อมูลจากการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเช่นกัน จึงมีข้อเสนอแนะบางประการให้สำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ รวมถึงหน่วยงานเกี่ยวข้องของรัฐสภาทำหน้าที่ดังกล่าวควบคู่ไปด้วย เนื่องจากมีสถานะความเป็นกลางทางการเมืองและขอบเขตของกระบวนการมากกว่า แต่ทั้งนี้ จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร ทั้งบุคลากร งบประมาณ และข้อมูลสนับสนุนการทำงานอย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้จึงค่อนข้างลำบากที่สำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสภาสามารถดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้น การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรอย่างเพียงพอเพื่อเป็นมาตรการสำคัญ รวมถึงการกำหนดให้มีอำนาจในการร้องขอข้อมูลที่จำเป็นจากหน่วยงานรัฐบาลสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งนับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพความสำเร็จของการทำงานในรัฐสภาอย่างมาก

๕. ประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อไปประกาศบังคับใช้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสำคัญอื่น จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างครบถ้วนรอบด้าน ทั้งเกิดความยั่งยืน (Sustainability) ความเสมอภาคทางเพศ และการทุจริตคอร์รัปชัน และอื่น ๆ สามารถกำหนดประเด็นที่นำมาใช้ดำเนินการเปรียบเทียบกับต่างประเทศพอสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ ๒ แสดงประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของแต่ละประเทศ

ประเทศ	ประเด็นการวิเคราะห์	
เยอรมนี	๑. ประเด็นทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> - วัตถุประสงค์และประเด็นสำคัญของกฎหมาย - อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ - ผลกระทบต่องบประมาณหน่วยงานสาธารณะ - ค่าใช้จ่ายดำเนินการ - ผลกระทบของกฎหมายต่อเศรษฐกิจ - การประเมินผลต่อเนื่อง - ผลกระทบของกฎหมายต่อความเสมอภาคทางเพศ
	๒. ผลของกฎหมายที่เป็นรูปธรรม	
สวิสเซอร์แลนด์	๑. ผลกระทบเชิงบวก	ผลที่ทำให้เกิดประโยชน์เชิงประจักษ์ของการบังคับใช้กฎหมาย
	๒. ผลกระทบต่อประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบต่อการเงินการคลัง - ผลกระทบต่อประชาชน - ผลกระทบอื่น เช่น เชิงโครงสร้าง เชิงระบบ
	๓. ผลกระทบต่อท้องถิ่น	นำเสนอข้อมูลให้ชัดเจนด้านงบประมาณที่จำเป็นต่อประชาชนในท้องถิ่น
	๔. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบต่อกลุ่มคนในสังคม - ผลกระทบต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจ และการค้าเฉพาะ
	๕. ผลกระทบด้านอื่น	<ul style="list-style-type: none"> - ผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศ - ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและเกษตรกร - ผลกระทบต่อความก้าวหน้าทางอวกาศ - ผลกระทบต่อนโยบายท้องถิ่น - ผลกระทบต่อสภาพเมือง ความหนาแน่นของประชากรพื้นที่ราบสูง - ผลกระทบทางสังคม ความเท่าเทียมทางเพศ และผู้ทุพพลภาพ - ผลกระทบต่อข้อมูลข่าวสาร
สภาธรรมรัฐเกาหลี	๑. ที่มาและความจำเป็น	
	๒. วัตถุประสงค์การวิเคราะห์และวิธีการ	
	๓. เนื้อหาและผลการวิเคราะห์	<ul style="list-style-type: none"> - วิเคราะห์ระบบกฎหมาย: สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ประเมินความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ และเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น - วิเคราะห์ผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และผลข้างเคียงต่าง ๆ
	๔. การตรากฎหมายและนโยบายปัจจุบัน	

จากตารางเห็นว่า ประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของสวิตเซอร์แลนด์ค่อนข้างกำหนดเนื้อหารายละเอียดไว้อย่างกว้างขวางครอบคลุมถึงประเด็นผลกระทบต่อการพัฒนาด้านอวกาศ การปกป้องข้อมูลด้วยข่าวสารด้วย สำหรับกรณีของรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีในปี ๒๕๕๓ สำนักงานวิจัยนิติบัญญัติของรัฐสภาได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำการศึกษานวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ และต่อมาได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง จนสามารถกำหนดรูปแบบการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนมากขึ้น กำหนดประเด็นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ วิเคราะห์ความสัมพันธ์และเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมถึงผลข้างเคียงจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นด้วย

ต่อมาปี ๒๕๕๘ รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อทำการทบทวนแก้ไขรูปแบบและประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยการใช้วิธีการตรวจสอบขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบ (checklist) เช่นเดียวกับวิธีการของเยอรมนี ทำการตรวจสอบประเด็นต่าง ๆ และความจำเป็นของการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง การจัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ค่อนข้างมีความยืดหยุ่น การจัดทำข้อมูลเป็นไปอย่างมีมาตรฐานช่วยสะท้อนผลการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย และการมีส่วนร่วมของผู้เชี่ยวชาญหลากหลายมากขึ้น รวมถึงการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางเพศ การพัฒนาที่ยั่งยืน และประเด็นการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. หลักการและเหตุผลของการจัดทำร่างกฎหมาย

๑.๑ ประเด็นในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

- ความจำเป็นของกฎหมาย
- วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย
- ผลการพิจารณา

๑.๒ ความจำเป็นของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

- การวิเคราะห์เชิงระบบ
- ความจำเป็นของการวิเคราะห์
- การวิเคราะห์ด้านข้อมูล

๒. ความคิดเห็นของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย

๒.๑ วิธีการและผลการระดมความคิดเห็น

๒.๒ ประเด็นความคิดเห็นของหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย

๓. การวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย
 - ๓.๑ วิเคราะห์ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การตรากฎหมาย
 - ๓.๒ วิเคราะห์ผลกระทบอื่น
๔. การวิเคราะห์เชิงกฎหมาย
๕. ประเด็นปรับปรุงแก้ไข
๖. สรุปผล

กล่าวได้ว่า มาตรการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติของสาธารณรัฐเกาหลีเริ่มมีรูปแบบและวิธีการที่ค่อนข้างชัดเจนมากขึ้นเป็นความพยายามนำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของการทำงานในรัฐสภา โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานตามรูปแบบและบรรทัดฐานที่เหมาะสมของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายดังรายละเอียดข้างต้นเปรียบเทียบกับตัวอย่างในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ มีการตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินงานเชิงบูรณาการร่วมกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะการรับฟังข้อคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญอย่างหลากหลายเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่สาธารณรัฐเกาหลีให้ความสำคัญเช่นกัน

บทสรุป

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการของระบบกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติที่ค่อนข้างมีความก้าวหน้า เห็นได้จากภายหลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยมีการมุ่งปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการตรากฎหมายอย่างจริงจังให้เกิดมาตรฐานสมาชิกสภาฯ ตระหนักถึงความสำคัญต่อการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายให้เกิดความทันสมัยสอดคล้องกับบริบทของสังคมและประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จึงทำให้มีจำนวนร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เสนอจากสมาชิกสภาฯ นับเป็นผลงานอย่างหนึ่งที่โดดเด่นเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาประชาชน สมาชิกสภาฯ ทั้งหลายต่างเร่งแสดงบทบาทผ่านการสะท้อนปัญหาความเดือดร้อนจากพี่น้องประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือกลุ่มผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของตน เพื่อดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เป็นการอุดช่องว่างช่วยคลี่คลายปัญหาที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น ช่วยขจัดอุปสรรคขัดขวางต่อการดำรงชีวิต และมุ่งรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติให้สามารถทำการแข่งขันกับนานาชาติระยะประเทศได้ เห็นได้จากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสาธารณรัฐเกาหลีที่เน้น

การอุดช่องโหว่ของกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิด และสกัดกั้นการกระทำผิดตั้งแต่แรก โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำกฎหมายอย่างละเอียดรัดกุมให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ใช้กฎหมาย นำไปยึดถือปฏิบัติได้ถูกต้องมากกว่าการมุ่งกำหนดบทลงโทษรุนแรงที่นับเป็นประเด็นรองลงมา

ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสองทศวรรษ รัฐบาลและสมาชิกสภาฯ ของสาธารณรัฐเกาหลีต่างให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายให้มีคุณภาพ จึงได้มีการจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นจำนวนมากเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาเพิ่มขึ้นโดยปริยาย ทำให้แนวความคิดการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายถูกนำมากล่าวถึงมากขึ้น แน่นนอนว่าฝ่ายบริหารมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่ค่อนข้างชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมากนัก แม้จะมีการถกเถียงในเรื่องหลักการ แนวคิด และวิธีดำเนินการ รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ อยู่บ่อยครั้งก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังไม่มีการกำหนดรูปแบบดำเนินการไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงการชี้แนะของบรรดานักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ เกิดกระแสการคัดค้านแนวทางดังกล่าวจากฝ่ายการเมืองเอง เนื่องจากการจัดทำร่างกฎหมายนับเป็นบทบาทหน้าที่และการสร้างผลงานที่สำคัญของสมาชิกสภาฯ ให้สะท้อนไปยังประชาชนในเขตพื้นที่ของตนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นการกำหนดรูปแบบและกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติจึงถูกมองว่าเป็นการสร้างเงื่อนไขความยุ่งยากซับซ้อนในการทำงานที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการจัดทำกฎหมายของสมาชิกสภาฯ แม้ทุกฝ่ายได้รับรู้รับทราบกันเป็นอย่างดีแล้วว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายถือเป็นประเด็นสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาก็ตาม

แม้ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาฯ ยังไม่ได้กำหนดกฎระเบียบเชิงบังคับให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่เริ่มมีการนำแนวคิด รูปแบบ และประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายมาใช้ในการดำเนินการแล้ว โดยเฉพาะกฎหมายสำคัญที่มองว่าอาจส่งผลกระทบต่อสังคมและประชาชนอย่างกว้างขวางตามที่สมาชิกสภาฯ หรือคณะกรรมการให้ความเห็นชอบ โดยมีสำนักงานวิจัยนิติบัญญัติ และสำนักงานงบประมาณรัฐสภา ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ในขณะที่การมุ่งขยายขอบเขตการศึกษาเรียนรู้และการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นระหว่างบรรดานักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญในองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อกำหนดของเหตุผลความจำเป็น และรูปแบบการดำเนินงานให้ชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการทำงานที่มุ่งเน้นในเรื่องคุณภาพมากกว่าปริมาณร่างกฎหมายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังข้อมูลที่ปรากฏนั้น โดยเฉพาะการมอบหมายหน่วยงาน



และกำหนดโครงสร้างการทำงาน ให้เกิดความชัดเจนเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยตรง ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างหน่วยงานฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดความเข้มแข็ง และมุ่งส่งเสริมถ่ายทอดองค์ความรู้ไปสู่สมาชิกสภาฯ ให้เกิดการรับรู้เข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย เพื่อให้การจัดทำกฎหมายมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

Han Kong Sik. (2016). *Institutional Design for Legislation impact analysis and improving quality of Congressman' bill*. Department of Public Administration Graduate School of Governance Sungkyunkwan University.

Kim Jun. (2016). *Introducing the Legislative Impact Analysis at the Law-Making Process of the National Assembly: Necessity and Challenges*. National Assembly Research Service.

OECD. (2017). *Improving Regulatory Governance Trends, Practices and The Way Forward*.

Somjai Thongkun. (2015). *A Comparative Analysis on Legislative Process of the National Assembly of Korea and the Parliament of Thailand: Focusing on the Amnesty Law*. Unpublished master's thesis. Dongguk University, Political Science, International Politics.

สมใจ ทองกุล. (๒๕๖๐). วิวัฒนาการขององค์กฤษฎีกาของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) หลังเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย. *รัฐสภาสาร*, ๖๕(๖): ๓๖-๖๐.

สมใจ ทองกุล. (๒๕๖๐). ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยกับรัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี. ใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะบัณฑิตวิทยาลัย, เกาหลีศึกษา-ไทยศึกษาในอาเซียน : การประชุมวิชาการนานาชาติเกาหลีศึกษา-ไทยศึกษา ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : น. ๑๒๑-๑๓๗.

규제영향분석작성매뉴얼. 규제개혁 혁신포럼. 한국행정연구원. 서울특별시. 2005.

박인환, 재정경제팀 입법조사관보. 현금영수증 의무발급제도의 입법영향분석. 입법영향분석보고서 제 29 호, 국회입법조사처. 2018.

안혁근. 규제영향분석제도의 실효성 제고 방안. 한국행정연구원. KIPA 연구보고서 2014.

여차민. 정부 규제영향분석 실태 및 제도 개선과제. 사업평가현안분석 제 27 호, 국회예산정책처. 2010.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

이승윤. 의원입법에도 규제영향평가도입필요. 국회,법제처,감사원. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ จาก <http://www.lawtimes.co.kr>.



ยุทธศาสตร์การท่องเที่ยวซาอุดีอาระเบีย ๒๐๓๐ กับโอกาสพินสัมพันธ์ไทย-ซาอุฯ

ชูชาติ พุฒเพ็ญ*

บทนำ

นับเป็นระยะเวลากว่า ๓๐ ปี ที่ซาอุดีอาระเบียได้ปรับลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยมาโดยตลอด เหตุเพราะรัฐบาลซาอุดีอาระเบียมองว่า ที่ผ่านมารัฐบาลไทยหลายยุคหลายสมัยไม่แสดงท่าทีตอบสนองหรือแสดงความจริงใจในการแก้ปัญหาตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลซาอุดีอาระเบียในหลายประเด็น ทั้งการติดตามผู้กระทำความผิด เหตุการณ์สังหารนักการทูตชาวซาอุดีอาระเบีย เหตุการณ์อุ้มฆ่านักธุรกิจสายเชื้อพระวงศ์

* นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นามว่าอัครวุฒิสัย^๑ รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินมีค่าหลายรายการซึ่งถูกขโมยจากฝีมือของแรงงานไทยในยุคเฟื่องฟู^๒ แม้ว่าการลอบสังหารนักการทูตชาวซาอุดีอาระเบีย จะให้น้ำหนักและเชื่อมโยงกับปัญหาความขัดแย้งจากภายนอกประเทศ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย และรัฐบาลซาอุดีอาระเบียก็ยอมรับในเรื่องนี้ก็ตาม แต่พบว่าระยะหลัง ๆ ประเด็นที่รัฐบาลซาอุดีอาระเบียยังคงติดใจ คือการติดตามผู้กระทำความผิดในคดีอุมซ่านักธุรกิจอัลวุฒิสัย และประเด็นการติดตามส่งคืนทรัพย์สินที่ถูกขโมยไป โดยทรัพย์สินเหล่านี้มีผลกระทบทั้งเชิงมูลค่าราคาแพง และผลกระทบเชิงจิตใจที่ไม่สามารถประเมินได้ กระทั่งกาลเวลาผ่านไปเรื่องราวเหล่านี้ยังคงเป็นมหากาพย์ที่ยังหาตอนจบไม่ได้ แม้ว่ารัฐบาลไทยในยุคที่ผ่านมาจะพยายามหยิบยกเรื่องนี้มาให้น้ำหนักและถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยจัดให้เป็นประเด็นในลำดับที่ถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนก็ตาม แต่สุดท้ายยังไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับรัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น หากพิจารณาโอกาสและความเป็นไปได้ของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน สามารถหยิบยกเรื่องนี้มาปิดฝุ่นได้อีกครั้ง โดยเฉพาะในช่วงเวลานี้ย่อมเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจทุกฝ่ายควรเร่งดำเนินการอย่างเต็มที่ เพราะเป็นห้วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านและการเปลี่ยนแปลงแบบพลิกฝ่ามือในมิติการเมืองซาอุดีอาระเบียที่มุ่งนโยบายเพื่อเปลี่ยนระบบโครงสร้างสังคมและค่านิยมเชิงจารีต สร้างบรรยากาศที่เปลี่ยนไปเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในมิติใหม่ โดยเฉพาะแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนโครงสร้างในระดับประมุข^๓ โดยการปรับเปลี่ยน

^๑ คดีประวัติศาสตร์และเป็นบาดแผลสะท้อนวงการระบบยุติธรรมของไทย กรณีการฆาตกรรมนายมุฮัมมัด อัลวุฒิสัย นักธุรกิจสัญชาติซาอุดีอาระเบีย มีสถานะเป็นเชื้อพระวงศ์อาลซาลูด เข้ามาประเทศไทยราวปี ๒๕๓๙ และประกอบธุรกิจเปิดบริษัทจัดส่งแรงงานไปทำงานในตะวันออกกลาง ซึ่งเหตุการณ์ฆาตกรรมเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๓๒

^๒ คดีโจรกรรมเพชรซาอุฯ โดยแรงงานไทยที่ชื่อ เกรียงไกร เตชะโม่ง ซึ่งเป็นพนักงานทำความสะอาดที่ได้รับความไว้วางใจให้ดูแลทำความสะอาดภายในพระราชวังของเจ้าชายไฟซอล บิน ฟาฮัด บิน อับดุลอาซิส จนกระทั่งสบโอกาสและได้ลงมือโจรกรรมเครื่องเพชรหลายรายการในช่วงที่เจ้าชายเดินทางท่องเที่ยวนอกประเทศซึ่งทรัพย์สินที่มีค่ามากที่สุดทั้งมูลค่าเชิงราคาและด้านจิตใจ คือ เพชรประจำตระกูล “บลูโดมอนด์”

^๓ กรณีการสืบสันตติวงศ์ของราชวงศ์อาลซาลูดจากแนวตั้งได้ถูกเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างให้กลายเป็นแนวราบ มีสิ่งบ่งชี้ที่สะท้อนสัญญาณดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิส โดยพระองค์มีคำสั่งปลดเจ้าชายมุกรีน บินอับดุลอาซิส จากตำแหน่งมกุฎราชกุมารในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และแต่งตั้งเจ้าชายมุฮัมมัด บินนาฮิฟ แทน กระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีคำสั่งในลักษณะนี้อีกครั้งโดยปลดเจ้าชายมุฮัมมัด บินนาฮิฟ จากตำแหน่งมกุฎราชกุมาร และแต่งตั้งเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน พระโอรสในพระองค์ขึ้นดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมารแทน ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเรียกว่าเป็นการปฏิวัติเงียบภายในราชวงศ์อาลซาลูดอย่างปฏิเสธไม่ได้

ประเพณีสืบราชสันตติวงศ์จากบนลงล่างเป็นการถ่ายโอนในแนวราบเพื่อให้เอื้อต่อการสร้างความเปลี่ยนแปลงและเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงการบริหารได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สังคมซาอุดีอาระเบียจะยึดโยงกับวัฒนธรรมและจารีตแบบอนุรักษ์นิยม โดยบริบทสังคมในอดีตเกิดจากการยึดมั่นในหลักคตินิยมอิสลามเคร่งจารีต ถือเป็นกรยึดแนวปฏิบัติที่ดำเนินมาอย่างยาวนาน เหตุเพราะราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบียถือเป็นศูนย์กลางที่ตั้งของศาสนสถานและจุดหมายปลายทางของผู้แสวงบุญเพื่อประกอบพิธีฮัจญ์^๔ อันเป็นหลักปฏิบัติสำคัญประการหนึ่งของประชาคมโลกมุสลิม

เมื่อซาอุดีอาระเบียเข้าสู่ยุคใหม่ภายใต้การนำของเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ที่มีแนวคิดปฏิรูปแบบครอบคลุมรอบด้านทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ด้วยการดำเนินนโยบายภายใต้แผนยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ เป็นตัวตั้ง ซึ่งนับเป็นโอกาสดีที่ประเทศไทยควรใช้โอกาสนี้เพื่อฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจด้านพลังงานและเป็นผู้ทรงอิทธิพลในตะวันออกกลางอย่างซาอุดีอาระเบียโดยเร็ว หากประเมินถึงทิศทางความเปลี่ยนแปลงในซาอุดีอาระเบียที่มุ่งเน้นแนวนโยบายเปิดประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ที่ไม่ใช่การพึ่งพาน้ำมันเพียงอย่างเดียว เห็นได้จากการที่รัฐบาลซาอุดีอาระเบียผุดแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาประเทศ ๒๐๓๐ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นวาระการเปลี่ยนโฉมประเทศจากเดิมที่ยึดกรอบอิสลามอย่างเคร่งครัดสู่การจัดให้มีพื้นที่เศรษฐกิจที่เน้นธุรกิจและความบันเทิงแบบเสรีตามวิถีสากล มีระบบสันตนาการเต็มรูปแบบตามมาตรฐานสากล หลุดพ้นกรอบแนวคิดแบบเดิมที่เคยยึดถือมาตลอดภายใต้ข้อจำกัดที่เชื่อมโยงระหว่างศาสนาและการเมือง และความเป็นรัฐมั่งคั่งด้วยการพึ่งพาแหล่งรายได้จากน้ำมันเพียงแหล่งเดียว

^๔ ซาอุดีอาระเบียเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยเฉพาะในมิติของศาสนา เนื่องจากเป็นสถานที่ตั้งของแผ่นดินศักดิ์สิทธิ์ทั้งสองแห่ง คือ นครมักกะห์ ซึ่งเป็นศาสนสถานและเป็นที่ตั้งของวิหารอัลกะบะห์ อันถือเป็นศาสนสถานสำคัญของประชาคมมุสลิมทั่วโลกในการประกอบพิธีฮัจญ์หรือการแสวงบุญ และอีกหนึ่งแห่ง คือ นครมาดีนะห์ ซึ่งเป็นศาสนสถานสำคัญของรองลงมา เนื่องจากเป็นที่ตั้งของมัสยิดนাবาวิยี จุดหมายปลายทางของเหล่าบรรดาผู้แสวงบุญ ในการเดินทางมาเยี่ยมเยียนสุสานขององค์พระศาสดามุฮัมมัดศาสนทูตในอิสลาม โดยยอดของผู้แสวงบุญในปี ๒๐๑๙ มีจำนวนทั้งสิ้น ๒,๔๘๙,๔๐๖ คน แบ่งเป็นผู้มีถิ่นพำนักในประเทศ ๖๓๔,๓๗๙ คน หรือร้อยละ ๒๕.๕ และประชาคมมุสลิมต่างประเทศ จำนวน ๑,๘๕๕,๐๒๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๗๔.๕

หากมองย้อนกลับมาในเชิงประวัติศาสตร์จะทำให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับพื้นฐานโครงสร้างสังคมชาอูดีอาระเบีย เพราะยิ่งเข้าถึงจารีตเดิมที่ชาวชาอูดีอาระเบีย ได้ยึดถือปฏิบัติมาอย่างยาวนานจะสามารถมองภาพของสังคมอาหรับที่ยึดกรอบจารีตแบบอนุรักษนิยม ส่งผลให้โครงสร้างสังคมชาอูดีอาระเบียกลายเป็นสังคมที่ถูกครอบงำด้วยความหวาดกลัว การปิดกั้น ปฏิเสธการแสดงออกอย่างเปิดเผย ปิดบังซ่อนเร้นตัวตนและความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม มีความโน้มเอียงเชิงทัศนคติที่ปกปิดและหวาดระแวง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสังคมชาอูดีอาระเบีย ไม่เปิดเผยข้อมูลหรือการแสดงความคิดเห็นที่แท้จริง เห็นได้ชัดจากผลสะท้อนของงานวิจัยที่หากมีการสอบถามข้อมูลความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการศึกษาวิจัยที่ในระยะหลัง ๆ มักพบว่างานวิจัยเกี่ยวกับระบบโครงสร้างสังคมชาอูดีอาระเบียมีความขาดแคลนอย่างยิ่ง ทั้งหนังสือหรือตำราที่มีเนื้อหาเชิงลึกสะท้อนเกี่ยวกับข้อมูลทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในสังคมชาอูดีอาระเบีย พบว่ามีน้อยมาก ดังนั้น เมื่อมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางจารีตนิยมที่เคยยึดถือและปฏิบัติมานับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศมาจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งเป็นมิติต่าง ๆ ดังนี้

มิติด้านศาสนากับการเมือง

ราชอาณาจักรชาอูดีอาระเบียแบ่งช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านเชิงประวัติศาสตร์ ซึ่งพอสรุปเป็นภาพกว้างได้ ๓ ระยะ ประกอบด้วย

ระยะแรก ราวปี พ.ศ. ๒๒๘๘ เป็นช่วงเริ่มแรกในการสร้างชาติและหลอมรวมความเป็นหนึ่งระหว่างผู้ปกครองแคว้น^๕ และนักการศาสนาผู้นำจิตวิญญาณและนักปฏิวัติความเชื่อที่มีชื่อเสียงระดับแนวหน้า^๖

ระยะที่ ๒ เป็นช่วงการก่อตั้งประเทศในชื่อราชอาณาจักรชาอูดีอาระเบีย โดยการนำของพระราชาธิบดีอับดุลอาซิส อาลซาอูดในปี พ.ศ. ๒๔๔๕

ระยะที่ ๓ เป็นช่วงประกาศเอกราชและมีอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนแบบสมบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยผู้ปกครองในฐานะประมุขของประเทศสามารถรวมชนเผ่าที่เป็นชนกลุ่มน้อยในทุกแคว้นรวมเป็นหนึ่งเดียวบนหลักการพื้นฐาน ๔ ประการ ได้แก่ หลักเอกภาพ หลักเหตุผล หลักศาสนาเคร่งจารีต หลักต่อต้านแนวคิดนอกรีต

^๕ มุฮัมมัด บินซาอูด ผู้ก่อตั้งชาอูดีอาระเบียยุคแรก

^๖ เชคมุฮัมมัด บินอับดุลวาฮาบ ผู้นำจิตวิญญาณและนักการศาสนาที่มีแนวคิดปฏิรูปด้านศาสนาในชาอูดีอาระเบียจนแพร่หลายกลายเป็นสำนักคิดวะหฺฮาบีย์

ครั้นเมื่อมีการสถาปนากษัตริย์องค์ปัจจุบันนามว่า เซคซัลมาน บินอับดุลอาซิส ซันครองราชย์เป็นประมุขของประเทศ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในยุคนี้เป็นสิทธิและความชอบธรรมของพระโอรสในพระองค์นามว่า “เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน” ซึ่งได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองแทนพระบิดาที่มีปัญหาด้านสุขภาพ ซึ่งเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ได้ชูแนวคิดปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมเป็นวาระแห่งชาติ โดยพระองค์ได้เน้นให้ทุกหน่วยงานมีแนวทางการบริหารประเทศภายใต้การปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างสังคม เพื่อให้ปรับเปลี่ยนสู่ชาอูดีอาระเบียยุคใหม่ โดยในช่วงแรกของการปฏิรูปได้เน้นการปฏิรูประบบการบริหารองค์ภคราฐเป็นลำดับแรก โดยมีการยุบและควบรวมองค์กรและหน่วยงานภาครัฐให้เกิดความกระชับคล่องตัว รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปให้เห็นผลเป็นรูปธรรม ซึ่งคณะรัฐบาลภายใต้การบริหารของกษัตริย์ซัลมานเป็นองคาพยพที่มาจากองค์กรภาคเอกชนที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างจากการตั้งรัฐบาลในยุคที่ผ่านมา ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมที่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเห็นได้ชัดสามารถยกเป็นตัวอย่าง คือ การอนุญาตให้สตรีขับรถส่วนตัวโดยถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ชาอูดีอาระเบีย เพราะเรื่องนี้เป็นที่ต้องห้ามมาโดยตลอดด้วยเหตุผลอันปลการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สตรีชาวซาอุดีอาระเบียสามารถเข้าถึงแหล่งงานแบบเสรีทั้งภาครัฐและเอกชน โดยที่ก่อนหน้านี้การมีส่วนร่วมภาคแรงงานของสตรีสามารถเข้าทำงานได้เฉพาะสาขาการเรียนการสอน การแพทย์ พยาบาลที่จำกัดผู้รับบริการเฉพาะสตรีด้วยกันเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีพระราชโองการตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยแต่งตั้งให้เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ดำรงตำแหน่งเป็นประธาน จนนำสู่การยึดทรัพย์จากบรรดาราชนูกุลเป็นเงินกว่า ๔๐๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ และนำคืนสู่เงินคลังของประเทศ ต่อมาเริ่มผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจและการลงทุนด้านการท่องเที่ยว การขยายแหล่งท่องเที่ยวใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดเป็นแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ของประเทศ

สำหรับความเปลี่ยนแปลงในซาอุดีอาระเบียยุคใหม่ภายใต้การนำของกษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิสและมกุฎราชกุมารมุฮัมมัด บินซัลมาน ได้ฉายมาคาดติสะท้อนความหวังของประชาชนจนกลายเป็นกระแสตอบรับให้สังคมคนรุ่นใหม่บนแนวคิดการปรับเปลี่ยนวิถีเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ลดความเหลื่อมล้ำภายใต้วิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ มุ่งหวังให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้นำการปฏิรูปสังคมโดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศยุคใหม่เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่สังคมซาอุดีอาระเบีย ต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจแนวใหม่ไม่พึ่งพารายได้จากอุตสาหกรรมพลังงาน หรือทองคำสีดำเพียงแหล่งเดียว หากประสงค์จะเดินทางไปให้ถึงจุดหมายที่วางไว้

ฝ่ายบริหารต้องปรับตัวและเร่งสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศจากแหล่งรายได้ที่มีความหลากหลาย เน้นการลดรายจ่าย และเพิ่มรายได้ โดยอาศัยความได้เปรียบของยุทธศาสตร์ที่ตั้งของประเทศและความเป็นผู้นำในภูมิภาคและในเวทีประชาคมโลก

จนมาในช่วงปี ๒๐๑๖ มีการเปิดตัวแผนการปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือที่เรียกกันติดหูว่าวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าว เป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลายในสังคมซาอุดีอาระเบีย โดยเน้นการสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักร เพิ่มขีดสมรรถนะการบริหารองค์กรภาครัฐให้ครอบคลุม มีศักยภาพสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงการลงทุนและแหล่งรายได้ด้านอื่น ๆ ให้เกิดความหลากหลาย

การเดินทางนโยบายแห่งรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ เริ่มต้นเมื่อคราวที่เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน มกุฎราชกุมาร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เดินทางเยือนสหรัฐอเมริกา และได้พบปะหารือกับประธานกรรมการบริหารกลุ่มบริษัท 6 flags ซึ่งเป็นผู้นำด้านการออกแบบสถานบันเทิงและนันทนาการระดับโลก ถู้อุ่นกิจการและบริหารสถานบันเทิงระดับโลกมากมายหลายพื้นที่ทั่วยุโรป^๙ และสิ่งนี้เองได้จุดประกายความหวังที่เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน จะนำมาปรับใช้กับสังคมซาอุดีอาระเบียเพื่อหวังผลให้ประชาชนมีโอกาสเลือกสรรการหาแหล่งท่องเที่ยวหรือไม่จำเป็นต้องแสวงหาความบันเทิงหรือสันทนาการนอกประเทศ เนื่องจากมองว่าการท่องเที่ยวของชาวซาอุดีอาระเบียนอกประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างผลกระทบด้านเศรษฐกิจมหภาค เพราะการเดินทางออกนอกประเทศจะส่งผลให้ทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและภาคประชาชนต้องสูญเสียเม็ดเงินมหาศาลจากการใช้จ่ายนอกประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ทำให้รัฐบาลซาอุดีอาระเบีย ต้องหันมามองการพัฒนาและยกระดับการท่องเที่ยวเชิงนันทนาการรวมถึงการประกอบธุรกิจด้านการท่องเที่ยว และความบันเทิงภายในประเทศ และให้กำหนดเป็นนโยบายหลักของเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมานโดยให้มีแนวทาง

^๙ ประธานกรรมการบริหารกลุ่มธุรกิจ 6 Flag ตอบรับเรื่องดังกล่าวและถือว่ากลุ่มบริษัทในเครือพร้อมลงทุนและพัฒนาระบบนันทนาการและสถานบันเทิงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชาวซาอุดีอาระเบีย และเชื่อว่าทุกอย่างที่เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน จินตนาการไว้ บริษัทสามารถนำมาใช้ได้ตามความต้องการอย่างแน่นอน

และรูปแบบภายใต้กรอบวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ ด้วยการวางกรอบให้เป็นแผนพัฒนาประเทศระยะ ๑๕ ปี^๔ ทั้งนี้ กระบวนการตัดสินใจและการหารือร่วมกันกับทุกฝ่ายในระดับหัวหน้าฝ่ายบริหารใช้เวลา รวม ๕๗ วัน นับเป็นการดำเนินการแบบเร่งด่วน แต่มีรูปแบบการทำงานตามกรอบและแบบแผน ที่ชัดเจนเพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับการวางกรอบแนวทางปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ และสังคม และภายในไม่ถึงสองสัปดาห์มีการประกาศพระราชโองการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อขับเคลื่อน แนวทางดังกล่าว ได้แก่ หน่วยงานการบันเทิงและนันทนาการ และหน่วยงานวัฒนธรรม โดยให้ ทั้งสองหน่วยงานเป็นหน่วยงานขึ้นตรงขับเคลื่อนโครงการเปลี่ยนประเทศในกรอบระยะเวลา ๔ ปีข้างหน้า และถือเป็นหนึ่งในขั้นตอนภายใต้กรอบวิสัยทัศน์ดังกล่าว แม้มาก่อนหน้านี้ ชาวซาอุดีอาระเบีย มีวิถีชีวิตตามจารีตและยึดรูปแบบโครงสร้างสังคมเดิมมากกว่า ๒๕ ปี จนกระทั่งรัฐบาลยุคก่อน ๆ เห็นแนวทางการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งเริ่มแรกอยู่แถบพื้นที่แถบ เมืองอาซีร์ โดยขณะนั้นเป็นยุคของผู้ว่าการแคว้นที่มีความคิดริเริ่มให้มีการสนับสนุนและยกระดับ ด้านการท่องเที่ยวภายในพื้นที่ ทำให้เกิดกระแสนิยมจนเป็นที่น่าชื่นชมอย่างมาก ในการดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ และเพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้และเข้าใจบริบทของการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านการท่องเที่ยว อันมีผลในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศให้เข้ามา ยลโฉมและสัมผัสกับวัฒนธรรม และอารยธรรมของอาหรับอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังหวังผล ให้คนในประเทศให้ความสนใจแหล่งท่องเที่ยวภายในประเทศ ซึ่งนับว่าแนวคิดดังกล่าวได้รับการ ตอบรับอย่างดี ทำให้หลายพื้นที่ในซาอุดีอาระเบียยุคเก่ามีนักท่องเที่ยวมาเยี่ยมชมมากมาย ในช่วงวันหยุดยาวและช่วงปิดภาคเรียนฤดูร้อน ทั้งเมืองตอฮิฟ เมืองบาสะห์ และเมืองท่องเที่ยว สำคัญอย่างเมืองท่าเจดดาห์ จนมีการรับรู้และส่งต่อข้อมูลเหล่านี้ออกไปอย่างกว้างขวาง ยิ่งมา ระยะเวลาหลัง ๆ พบว่า มีนักท่องเที่ยวและผู้แสวงบุญทั่วโลกมาเยี่ยมชมเมืองนี้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เมืองเจดดาห์ในช่วงหลายทศวรรษกลายเป็นจุดหมายสำคัญของนักท่องเที่ยวชาวอาหรับ ในภูมิภาคเช่นเดียวกัน

^๔ เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ได้ให้สัมภาษณ์โทรทัศน์แห่งชาติระบุว่า หากมองถึงรายได้ต่อหัว ของชาวซาอุดีอาระเบีย ถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับนานาประเทศ แต่ปัญหาสำคัญ คือ ประเทศขาดเครื่องมือ หรือกลไกที่จะใช้เป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถจ่ายเงินและสามารถหาความบันเทิงสนุกสนานในการใช้ชีวิตได้ ยิ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีระดับรายได้ต่อหัวประชากรน้อยกว่าซาอุดีอาระเบีย แต่ในขณะเดียวกัน ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เนื่องจากมีบรรยากาศเอื้อให้ทุกคนหาความสุขสนุกสนานในชีวิตได้อย่างมีความสุข นอกจากนั้นการยกระดับเพื่อสร้างโอกาสการดึงดูดเชิงวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญเช่นกัน โดยยืนยันว่าความบันเทิง กับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมสองสิ่งนี้ คือ ปัจจัยหลักของการเปลี่ยนแปลงและยกระดับความเป็นอยู่ของ ชาวซาอุดีอาระเบีย ให้ดีขึ้นและเป็นความเปลี่ยนแปลงที่สามารถกระทำได้ทันทีไม่ต้องวางแผนระยะยาว

จากการศึกษาพบว่า ซาอุดีอาระเบียได้วางรากฐานและสร้างค่านิยมด้านการท่องเที่ยว โดยมีหน่วยงานรองรับอย่างชัดเจน นับตั้งแต่ปี ๒๐๐๐ มีการจัดตั้งสำนักงานท่องเที่ยวขึ้นอย่างเป็นทางการ และต่อมาได้ผนวกชื่อหน่วยงานเพื่อมุ่งเน้นการส่งเสริมคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ จนสามารถขยายโครงสร้างกลายเป็นองค์กรระดับชาติ ด้านการท่องเที่ยวและมรดกทางวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่และพันธกิจ เป้าหมาย เพื่อปูทางสู่การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวและการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมควบคู่กัน นอกจากนี้ ยังมีการจัดนิทรรศการส่งเสริมการท่องเที่ยวในหลายพื้นที่อย่างต่อเนื่อง และดูเหมือนว่าเครื่องมือที่มีอยู่ ยังไม่ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนภายในประเทศมากนัก เมื่อเทียบตัวเลขการเดินทางท่องเที่ยวของชาวซาอุดีอาระเบียนอกประเทศ

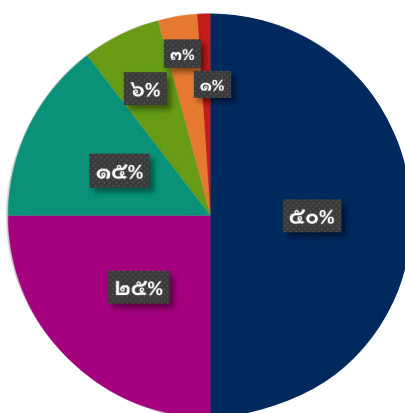
จากพื้นฐานค่านิยมด้านการท่องเที่ยวที่ปูพื้นให้ชาวซาอุดีอาระเบียได้สัมผัสกับความบันเทิงแบบจารีตนิยมและมรดกวัฒนธรรมแบบเดิม ๆ มาหลายทศวรรษ ทำให้ในระยะหลัง ๆ พฤติกรรมการท่องเที่ยวของสังคมซาอุดีอาระเบียยุคใหม่เริ่มเปลี่ยนไป สะท้อนถึงความต้องการในมิติการท่องเที่ยวแบบใหม่ เน้นการใช้จ่ายอย่างมั่งคั่ง หรูหรา และพฤติกรรมดังกล่าวมีการบันทึกเป็นสถิติไว้ชัดเจนและขยายตัวสูงมาก ถึงขนาดมีการพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากยอดนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบียนอกประเทศกว่า ๔ ล้านคนต่อปี มีเงินสะพัดการใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวต่อปีราว ๒๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์^๙ และยอดรวมการท่องเที่ยวนอกประเทศของชาวซาอุดีอาระเบีย ระหว่างปี ๒๐๑๔ มีจำนวนมากกว่า ๒๐ ล้านเที่ยว นับเป็นการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ ของปีที่ผ่านมา ผลการศึกษาพบว่านักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย ร้อยละ ๕๐ ส่วนใหญ่ มีจุดหมายปลายทางอยู่ที่กลุ่มประเทศอ่าวอาหรับหรือคิดเป็น ๒๐ ล้านเที่ยว ในปี ๒๐๑๔ เทียบกับปีที่ผ่านมามีอยู่ที่ ๙ ล้านเที่ยว ในขณะที่การท่องเที่ยวและการใช้จ่ายเม็ดเงินสำหรับการท่องเที่ยวภายในประเทศกลับมียอดรวมไม่ถึง ๕ พันล้านดอลลาร์ต่อปีเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

^๙ จุดแข็งของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย คือ ความมั่งคั่งหรูหรา มีระดับการใช้จ่าย จนเป็นที่หมายตาของหลายประเทศในภูมิภาค สถิติการใช้จ่ายและยอดใช้จ่ายสำหรับการท่องเที่ยวอยู่ในลำดับแรกของโลก เพราะความมั่งคั่งเชิงรัฐสวัสดิการและการถือครองทุนทรัพย์เป็นปัจจัยพื้นฐานของชนชั้นร่ำรวยในซาอุดีอาระเบียเหล่านี้กลายเป็นขุมทรัพย์ของประเทศรอบข้าง เช่น ตุรกี อียิปต์ บาห์เรน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ รวมทั้งบางประเทศในยุโรปกลายเป็นจุดหมายปลายทางของชาวซาอุดีอาระเบีย ทั้งแบบระยะสั้นและระยะยาว

ตารางยอดการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวดีอาร์เอเชียนอกประเทศ

ปี พ.ศ.	ยอดใช้จ่าย (พันล้านบาท)
๒๐๐๕	๑๔.๑
๒๐๐๖	๖.๘
๒๐๐๗	๑๘.๓
๒๐๐๘	๑๙.๗
๒๐๐๙	๒๘.๐
๒๐๑๐	๕๖.๐
๒๐๑๑	๖๑.๐
๒๐๑๒	๖๓.๐
๒๐๑๓	๗๔.๐
๒๐๑๔	๗๘.๐
๒๐๑๕	๘๔.๑
๒๐๑๖	๙๗.๓
๒๐๑๗	๗๘.๐

ตารางยอดการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวซาอุฯนอกประเทศ



■ กลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ

■ ตะวันออกกลาง (นอกอ่าวอาหรับ)

จากการศึกษาข้อมูลเชิงสถิติของหน่วยงานภาครัฐ ได้เปิดเผยถึงยอดการใช้จ่ายภาคการท่องเที่ยวนอกประเทศ มีตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่บ่งชี้เชิงพฤติกรรมของชาวซาอุดีอาระเบียได้อย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากในปี ๒๐๑๗ มียอดการใช้จ่ายสูงถึง ๗๘ พันล้านริยัล หรือเท่ากับ ๒.๑ พันล้านดอลลาร์ โดยมียอดลดลงจากปี ๒๐๑๖ รวบรวมร้อยละ ๒๐ หรือเท่ากับ ๑๙.๓ พันล้านริยัล เนื่องจากในปี ๒๐๑๖ การใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวของชาวซาอุดีอาระเบียมียอดสูงมากแตะที่ ๙๗.๓ พันล้านริยัล หรือเท่ากับ ๒๖,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ เท่ากับว่าในปี ๒๐๑๖ เป็นปีที่ยอดการใช้จ่ายนอกประเทศสูงที่สุด ซึ่งยอดการใช้จ่ายมหาศาลเหล่านี้ยังไม่รวมการเดินทางและการบริการอื่น ๆ

เมื่อนำสถิติการใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวของชาวซาอุดีอาระเบียมาวิเคราะห์แล้วพบว่า จำนวนการเดินทางออกนอกประเทศของชาวซาอุดีอาระเบีย ในปี ๒๐๑๗ มียอดการเดินทางท่องเที่ยวออกนอกประเทศอยู่ที่ ๒๑.๑ ล้านเที่ยว ลดลงร้อยละ ๐.๖ เท่ากับ ๑๓๖,๐๐๐ เที่ยว เมื่อเทียบกับปี ๒๐๑๖ มียอดจำนวนนักท่องเที่ยวแตะที่ ๒๑.๒ ล้านเที่ยว

ยอดรายจ่ายของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบียนอกประเทศ

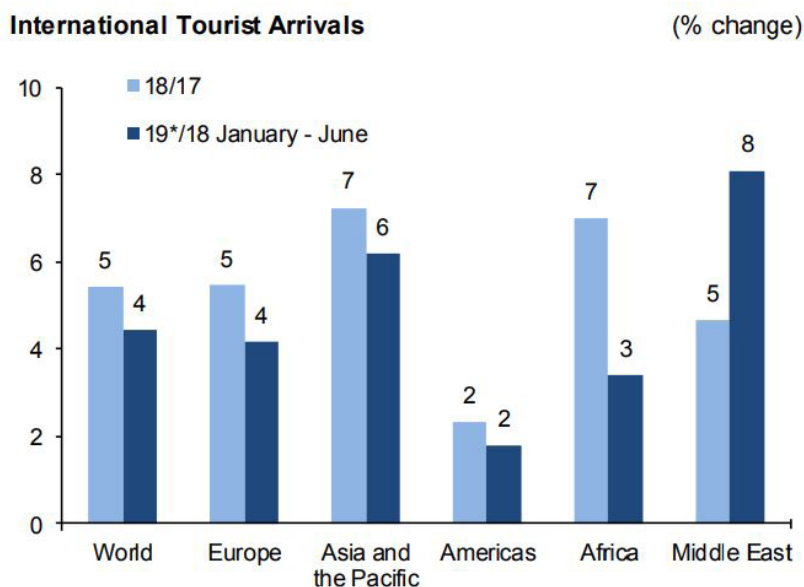


ที่มา: http://www.alegt.com/2018/06/03article_1398086.html

นอกจากนี้ สมาคมธุรกิจบันเทิงระหว่างประเทศ ได้เปิดเผยทรรศนะการท่องเที่ยวทั่วโลกและได้รายงานเกี่ยวกับสถิติการท่องเที่ยวสากลพบว่า การท่องเที่ยวในภูมิภาคตะวันออกกลางขยายตัวเพิ่มขึ้นระหว่างปี ๒๐๑๔-๒๐๑๕ ร้อยละ ๕ ซึ่งภาคการท่องเที่ยวมีการปรับตัวหลายด้านสร้างแรงจูงใจกับนักท่องเที่ยวโดยพบว่ามียอดกว่า ๕๐ ล้านคนในปีเดียว ซึ่งตัวเลขดังกล่าวถือเป็นหลักประกันได้ว่าภาคการท่องเที่ยวและนันทนาการสามารถดึงดูดต่างชาติเข้ามาลงทุนด้านการท่องเที่ยวของซาอุดีอาระเบียได้อย่างมีนัยสำคัญสอดคล้องกับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวยุคใหม่ที่มุ่งสร้างแรงจูงใจและการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานและบรรยากาศให้เอื้อต่อการลงทุนได้อย่างเหมาะสมลงตัว^{๑๐} เนื่องจากยอดการประกอบธุรกิจด้านความบันเทิงและนันทนาการของโลกมีกำไรสูงราวหมื่นล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งในจำนวนนี้ยอดขบประมาณกว่า ๓ หมื่นล้านดอลลาร์ มาจากยอดการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวด้านหนึ่งและอีกด้านเป็นผลกำไรจากอุตสาหกรรมด้านภาพยนตร์ อาจกล่าวได้ว่าการส่งเสริมการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมในซาอุดีอาระเบียจะกลายเป็นกลไกหลักในการปรับเปลี่ยนสังคมสู่ความเป็นซาอุดีอาระเบียยุคใหม่เพื่อให้สามารถยืนเด่นเป็นสง่าในเวทีโลกและกลายเป็นหุ้นส่วนสำคัญของโลกในอนาคต เนื่องจากซาอุดีอาระเบียมีจุดแข็งเชิงยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การเป็นจุดศูนย์กลางของวิชาการและองค์ความรู้ เป็นตลาดอันดับหนึ่งของโลกอาหรับในมิติของวิชาการและการประพันธ์หนังสือ ตำรา และนับเป็นต้นแบบสำคัญที่มีความโดดเด่นในการวางแผนพัฒนาวัฒนธรรมโลกอาหรับ เห็นได้จากการมีแนวคิดมากมายผ่านโครงการเปลี่ยนประเทศภายใต้ความริเริ่มของกระทรวงวัฒนธรรมและการสื่อสาร ด้วยการสร้างศูนย์รวมวัฒนธรรมแห่งชาติพร้อมโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย มีระบบขนส่งที่ดีและครอบคลุม เน้นการให้บริการและความสะดวกสบายกับนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และผู้เยี่ยมชมแหล่งวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

^{๑๐} ความประสงค์ของเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ที่ต้องการให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นแหล่งรายได้โดยประมาณการว่ามูลค่าการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการบริหารการท่องเที่ยวและนันทนาการในภูมิภาคมีแนวโน้มสูงหลายพันล้านเหรียญสหรัฐฯ และซาอุดีอาระเบียต้องเร่งนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบก้าวกระโดดในทุกภาคส่วนเพื่อให้เป้าหมายบรรลุผลโดยเร็ว

นอกจากนี้ สถาบันมาส^{๑๑} ได้คาดการณ์เกี่ยวกับผลประกอบการและการขยายตัวภาคการท่องเที่ยวในซาอุดีอาระเบียในปี ๒๐๒๐ ว่า จะมียอดผลิตภัณฑ้มวลรวมภายในประเทศคิดเป็นมูลค่า ๑๑๘.๘ พันล้านริยัลซาอุฯ และจะมีจำนวนพนักงานในภาคท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ๑,๒๐๖ ตำแหน่ง โดยการลงทุนภาคการท่องเที่ยวในปี ๒๐๑๕ มีผลิตภัณฑ้มวลรวมภายในประเทศคิดเป็น ๘๐.๑ พันล้านเหรียญ เทียบเท่าร้อยละ ๒.๙ ซึ่งนับเป็นการลงทุนด้านการท่องเที่ยวที่ขยายตัวร้อยละ ๕ ของรายได้ประเทศที่มีได้มาจากภาคอุตสาหกรรมพลังงาน



Source: World Tourism Organization (UNWTO) © * Provisional data

ที่มา: <https://www.moodiedavittreport.com/global-tourist-arrivals-climb-4-in-first-half-of-2019-reports-unwto/>

^{๑๑} สถาบัน MAS เป็นชื่อย่อองค์กรหลักด้านการท่องเที่ยวของซาอุดีอาระเบีย เสมือนเป็นศูนย์กลางข้อมูลที่ครอบคลุมด้านการท่องเที่ยว กำกับดูแลเรื่องการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทั้งระบบ ก่อตั้งขึ้นในปี ๒๐๐๒ ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายการจัดการองค์กรสาธารณะด้านการท่องเที่ยว โดยได้ระบุด้อยความในมาตรา ๔ ให้จัดตั้งองค์กรหรือศูนย์ข้อมูลข่าวสารเชิงบูรณาการที่ครอบคลุมรอบด้านเกี่ยวกับการท่องเที่ยว จัดทำแผนการประชาสัมพันธ์และรูปแบบประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโฆษณา มุ่งเน้นการรณรงค์ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวและให้มีอำนาจในการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ

ในปี ๒๐๑๖ หน่วยงานที่กำกับดูแลด้านการเดินทางได้ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศแถบยุโรปตะวันออก รวมทั้งนครลอนดอน กลายเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย โดยมีจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางไปยุโรปสูงถึง ๙๙๐,๐๐๐ คน เหตุเพราะสภาพทางเศรษฐกิจและเหตุการณ์การก่อการร้ายมีบ่อยครั้งในฝรั่งเศสหรือเบลเยียม และในปี ๒๐๑๖ มียอดการเดินทางไปยุโรปร้อยละ ๘๐ ในช่วงวันหยุดยาว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เก็บสถิติและตัวเลขของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย ที่เดินทางออกนอกประเทศตลอดหลายปีที่ผ่านมาพบว่า มีจำนวนเดินทางออกนอกประเทศ ๕ ล้านคนต่อปี ใช้เวลาการพำนักนอกประเทศกว่า ๓๐ ล้านคืนต่อปี

จากสถิติดังกล่าว บ่งชี้เกี่ยวกับพฤติกรรมและความนิยมของชาวซาอุดีอาระเบียที่ชอบเดินทางท่องเที่ยว นอกประเทศ โดยจุดหมายปลายทางอันดับ ๑ คือ ดูไบ ลำดับถัดมาคือ อียิปต์ ซึ่งมีสถานที่ตากอากาศยอดฮิตติดอันดับชื่อว่าชาร์มอัลเชค ขณะที่จุดหมายท่องเที่ยวในกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นับว่าได้รับความนิยมสูงถึงอันดับที่ ๓ โดยกลุ่มนี้รวมถึงจอร์แดนและเม็กซิโก ทั้งนี้ จากสถิติเชิงตัวเลขที่เป็นทางการจากหน่วยงานการท่องเที่ยวของซาอุดีอาระเบีย แสดงให้เห็นชัดว่า ตลาดดูไบ คือ แหล่งจับจ่ายใช้สอยของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย หรือจำนวน ๑.๕๔ ล้านคน ถือเป็นลำดับ ๒ ของกำลังจ่ายในตลาดการท่องเที่ยวโลก ทำให้เห็นว่านักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบียเป็นนักท่องเที่ยวที่มีศักยภาพของตลาดโลก โดยมียอดการจับจ่ายสินค้ากว่า ๒ หมื่นล้านดอลลาร์ต่อปี ซึ่งงบประมาณการใช้จ่ายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่ายอดเงินที่ชาวซาอุดีอาระเบีย ใช้จ่ายนอกประเทศในภาคการท่องเที่ยว มียอดการใช้จ่ายสูงมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าชาวซาอุดีอาระเบีย อย่างน้อยในแต่ละปีจะใช้เวลาเดินทางท่องเที่ยวนอกประเทศราว ๔.๕ ล้านคน คิดเป็น ๖ เท่าของมูลค่าการใช้จ่าย เทียบกับนักท่องเที่ยวจากประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่ผ่านมาพบว่า นักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบีย จะใช้จ่ายเงินระหว่างท่องเที่ยวเฉลี่ย ๖,๘๐๕ ดอลลาร์ ต่อการเดินทางหนึ่งครั้ง แสดงให้เห็นว่านักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบียมีกำลังจ่ายสูงที่สุดติดอันดับนักท่องเที่ยวคุณภาพของโลก และคิดเป็นหกเท่าของนักท่องเที่ยวตะวันตกอย่างมีนัยสำคัญ หากปล่อยให้ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นต่อไป ย่อมไม่เป็นผลดีกับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ทำให้ให้รัฐบาลซาอุดีอาระเบียเร่งเดินหน้าเปิดตัวอภิมหาโปรเจกต์ระดับโลกด้วยการสร้างเมืองใหม่และพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในชื่อของ “โครงการนิอุม”

โครงการนิยาม (NEOM): สถานบันเทิงอภิมหาโปรเจกต์และนันทนาการครบวงจร

ภายหลังเปิดตัววิสัยทัศน์ซาอุดีอาระเบีย ๒๐๓๐ ในปี ๒๐๑๖ ได้ไม่นาน รัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้เปิดเผยถึงแผนการพัฒนาประเทศโดยมีหลายโครงการด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการบรรจุเป็นวาระแห่งชาติ มีเป้าหมายสำคัญเพื่อดึงดูดเม็ดเงินการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวซาอุดีอาระเบียให้กลายเป็นรายได้กลับสู่ประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเข้มแข็งและขยายตัวต่อเนื่องผ่านแหล่งรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากพลังงาน ส่วนหนึ่งของอภิมหาโปรเจกต์ที่โดดเด่นและสร้างความฮือฮามากที่สุด คือ โครงการสร้างเมืองนิยาม ซึ่งมีพื้นที่พรมแดนต่อเนื่องติดกับประเทศจอร์แดนและอียิปต์ นอกจากนี้ยังมีโครงการพัฒนาเมืองอัลญะห์เพื่อการท่องเที่ยวและนันทนาการอีกเมืองหนึ่งในนครหลวงกรุงริยาด รวมทั้งเปิดให้นักลงทุนภาคเอกชนสามารถประกอบธุรกิจบันเทิงในรูปแบบของโรงภาพยนตร์ในประเทศได้ ซึ่งทั้งหมดมีการดำเนินโครงการแล้วเมื่อเดือนเมษายน ๒๐๑๘ และในธันวาคมปีเดียวกัน กษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิสได้ให้คำมั่นว่าจะทำให้ซาอุดีอาระเบียกลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพและคุณภาพโดดเด่นระดับโลกด้านการท่องเที่ยว และยกระดับการส่งเสริมด้านวัฒนธรรมด้วยวิธีการนำเสนอในรูปแบบทันสมัย

กรณีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้นักลงทุนต่างชาติสนใจว่าเหตุใดเมืองนิยามจึงเป็นจุดหมายของนักเดินทาง อาจกล่าวย้อนไปถึงความริเริ่มและการผลักดันของเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งมกุฎราชกุมาร รองนายกรัฐมนตรี และประธานสภาบริหารกองทุนเพื่อการลงทุนสาธารณะ กำกับดูแลการพัฒนาเศรษฐกิจตามวิสัยทัศน์ซาอุดีอาระเบีย ๒๐๓๐

กระแสการเปิดตัวโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษเมืองนิยาม^{๑๒} จะทำให้บริเวณดังกล่าวกลายเป็นมหานครเศรษฐกิจขนาดใหญ่ มีมูลค่าโครงการก่อสร้างรวม ๕ แสนล้านดอลลาร์ นับเป็นโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ว่างเปล่าที่ตั้งอยู่ในชนบทห่างไกลความเจริญ

^{๑๒} เขตเศรษฐกิจพิเศษ Neom ถอดเสียงทับเสียงภาษาอาหรับว่า นิยาม เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญและโดดเด่น มีที่ตั้งและความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์อย่างมาก ยิ่งเมื่อมีการพัฒนาจนกลายเป็นเมืองสำคัญ จะยิ่งมีความโดดเด่นจนติดอันดับโลกโดยเฉพาะด้านการพัฒนาให้เป็นเมืองแห่งเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ เพิ่มศักยภาพให้มีการลงทุนด้านธุรกิจบันเทิงครบวงจรที่มีการระดมทุนและการแข่งขันสูง สร้างโอกาสความได้เปรียบทางเศรษฐกิจซึ่งคาดว่าจะกลายเป็นเมืองแห่งอนาคตระดับโลกในที่สุด เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้มีความโดดเด่นในหลายด้าน อาทิ เป็นเส้นทางขนส่งและเดินเรือสินค้าผ่านทะเลแดงกว่าร้อยละ ๑๐ ของการค้าโลก การเดินทางมายังจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวทั่วโลกกว่าร้อยละ ๗๐ ใช้เวลาเพียง ๘ ชั่วโมง พื้นที่เชื่อมต่อกายในดินแดนจรดเขตรอยต่อชายแดนของอียิปต์และจอร์แดน รวมถึงบริเวณนี้มีพื้นที่แนวเทือกเขาที่สวยงาม มีชายหาดทะเลแดงทอดยาวราว ๔๖๐ กิโลเมตร และมีเกาะแก่งที่อุดมด้วยธรรมชาติที่สวยงาม

พื้นที่โดยรวมมีขนาด ๒๖,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร หากต้องการจะพัฒนาเมืองใหญ่ขนาดนี้ต้องมี การวางแผนระยะยาวเพื่อให้กลายเป็นเมืองเทคโนโลยีทันสมัย สร้างโอกาสแหล่งงาน ที่หลากหลาย เน้นส่งเสริมบรรยากาศเอื้อให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน รวมทั้งเป็นการเปิดมิติใหม่ ให้ชาวซาอุดีอาระเบียได้สัมผัสกับความบันเทิงแบบเสรีอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

นอกจากพื้นที่เมืองนิญุม^{๑๓} จะมีเขตรอยต่อติดกับสามประเทศที่จัดว่ามีแหล่ง ท่องเที่ยวระดับโลกดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีพื้นที่ที่เป็นทะเลทรายทอดยาว ฉายภาพความสงบนิ่ง และความสวยงามของรีวัตทะเลทรายอันกว้างใหญ่ กล่าวได้ว่า พื้นที่เมืองนิญุมจะกลายเป็นเขต เศรษฐกิจพิเศษที่มีการนำหลักเกณฑ์ ข้อบังคับ กฎ ระเบียบ รวมทั้งการปรับใช้กฎหมายที่เป็น เอกเทศจากกฎหมายแห่งรัฐ มีอิสระโดยสมบูรณ์ เว้นแต่เรื่องของอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน เท่านั้น ซึ่งต่อมาได้มีการวางกรอบระยะเวลาสิ้นสุดของโครงการในเฟสแรก ในปี ๒๐๒๕ และ เมื่อถึงเวลานั้นการดำเนินชีวิตในพื้นที่จะเป็นชีวิตที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ ยังเป็นโอกาสในการสร้างแรงจูงใจให้กับนักลงทุนเพื่อเพิ่มมูลค่าการแข่งขัน ทางเศรษฐกิจ วิธีการดำเนินชีวิตมีความเท่าเทียมกันระหว่างคนในชาติและชาวต่างชาติในทุกด้าน เช่นเดียวกันกับการบริหารเขตเศรษฐกิจทุกประเทศในโลก และยังมีจุดเด่นอีกประการหนึ่งของ เขตเศรษฐกิจพิเศษนี้ คือ การยกเว้นและปลดภาษีการจัดเก็บอากรทางศุลกากร และยกเว้น กฎหมายแรงงานและข้อบังคับ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกรรมการค้า คงไว้เพียง ประเด็นที่มีผลกระทบต่อมิติด้านการทหาร ความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ และประเด็นที่ขัด หรือแย้งและมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบ ขนส่ง^{๑๔} และยกระดับด้านอุตสาหกรรม การบันเทิง และสันตนาการ จะดำเนินควบคู่ไปกับการ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

^{๑๓} พื้นที่เขตพัฒนาเศรษฐกิจนิญุมเป็นพื้นที่ราบสูงมีวิวทิวทัศน์ของแนวเขาทอดยาวถึงอ่าวอากอบาห์ ของจอร์แดนและทะเลแดง บนยอดเขามียะปักคูลุมในฤดูหนาว ด้วยความมุ่งมั่นให้มีการดำรงชีวิตภายในเขต พื้นที่นี้ได้รับความนิยมสอดคล้องกับคุณภาพการดำรงชีวิตและเสรีภาพตามหลักสากล สะท้อนความริเริ่มและที่มา ของโครงการภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าเกิดขึ้นโดยนักลงทุนและเพื่อนักลงทุน ทำให้เส้นทางการดำเนินโครงการเกิดขึ้น จากความร่วมมือด้านการลงทุนของนักลงทุนระหว่างประเทศและวางโครงสร้างพื้นฐานหลัก ๆ เพื่อให้โครงการ เดินหน้าต่อไป

^{๑๔} เฉพาะแผนยุทธศาสตร์การขนส่ง ๒๐๒๐ จะทำให้ซาอุดีอาระเบีย มีระบบโลจิสติกเกิดขึ้นมีมาตรฐาน ระดับโลกเชื่อมโยง ๓ ทวีป ทั้งเอเชีย แอฟริกา และยุโรป เพราะขณะนี้ระบบรางกำลังเสร็จสิ้นทั้งโครงการรถไฟ เชื่อมระหว่างดินแดนแสวงบุญ รถไฟสายเหนือ และกำลังมุ่งสู่การเปิดของแข่งขันเพื่อขยายเส้นทางการบินและ การพัฒนาสนามบินอีกหลายพื้นที่ทั่วประเทศเพื่อเป็นจุดหมายของนักเดินทางทั้งในประเทศและระดับภูมิภาค



ที่มา: <https://www.meobserver.org/?p=14600>

ทั้งการสร้างงาน การพัฒนาแรงงาน ซึ่งรัฐพร้อมลงทุนในด้านนี้อย่างเต็มรูปแบบ หวังสร้างความสุขยั่งยืนให้คนในประเทศ ทั้งความสุขทางกายและความสุขทางใจ สอดรับกับนิยามความสุข (UN Happiness) ที่กำหนดไว้โดยองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้การปฏิรูปเศรษฐกิจเกิดขึ้น และซาอุดีอาระเบียจะกลายเป็นประเทศแห่งยุคก้าวหน้า ทันสมัย เปลี่ยนจากเดิม ๓๖๐ องศา และการดำเนินการทั้งหมดจะเดินหน้าต่อเนื่องรวดเร็วจนคนในประเทศสามารถสัมผัสได้ว่าเป็นซาอุดีอาระเบียยุคพัฒนา

อย่างไรก็ดี รัฐบาลซาอุดีอาระเบียยังได้มุ่งเน้นการปฏิรูปเชิงนโยบาย เพื่อสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ด้วยการวางกรอบพันธกิจหลักด้านการพัฒนาส่งเสริม และยกระดับการท่องเที่ยว ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานติดตามแผนยุทธศาสตร์ตามวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ ซึ่งมีการวางกรอบยุทธศาสตร์และเป้าหมายของสำนักงานการท่องเที่ยวของซาอุดีอาระเบีย โดยมุ่งส่งเสริมการลงทุนพร้อมทั้งพัฒนาและยกระดับด้านการท่องเที่ยวของประเทศ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่องจึงต้องมีกระบวนการแบบบูรณาการสามารถยกระดับการลงทุน การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การออกใบอนุญาต และจัดวางระบบศูนย์กลางเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวแบบครบวงจร ทั้งนี้ การดำเนินการตามวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งชาติมีแนวทางและกรอบการดำเนินการ ดังนี้

๑. พัฒนายุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการดึงดูดการลงทุนภาคการท่องเที่ยวและผลักดันให้มีการดำเนินการตามแผนแบบต่อเนื่อง

๒. เพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก อาทิ กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง สำนักงานส่งเสริมการลงทุน หอการค้า และอุตสาหกรรม เพื่อให้ทุกหน่วยงานร่วมกันวางกรอบแนวทางการดำเนินการแบบบูรณาการเอื้อให้นักลงทุนสามารถเข้าถึงการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ยกกระต๊บการประสานงานแบบองค์รวมและต่อเนื่องพร้อมมีการตั้งกองทุนและโครงการร่วมทุน การปล่อยกู้ของรัฐบาล เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเปิดให้มีการระดมทุนในทุกโครงการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวภายในประเทศ

๔. กำหนดให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยวให้มีการจัดตั้งสาขาในภูมิภาค และมีการจัดการไปสู่ระดับพื้นที่ ระดับภาค เพื่อให้ทุกพื้นที่มุ่งส่งเสริมการท่องเที่ยวและการประชาสัมพันธ์

๕. กำหนดกฎ ระเบียบพิเศษ เพื่อให้สามารถออกใบอนุญาตการประกอบ การท่องเที่ยวและธุรกิจภาคการบริการที่เกี่ยวข้อง พร้อมกำหนดบทลงโทษและการสอบสวนข้อเท็จจริงหากเกิดการละเมิดข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

๖. ส่งเสริมและสนับสนุนแนวทางการประกอบธุรกิจ เน้นการกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการลงทุนและการแข่งขันเชิงธุรกิจในตลาด

๗. กำหนดแผนยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการและให้ครอบคลุมรอบด้านเพื่อยกระดับ และพัฒนาพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการท่องเที่ยวแห่งชาติ

๘. กำกับและติดตามการดำเนินการให้เกิดการจ้างงาน การเข้าถึงแหล่งงาน การส่งเสริมอาชีพในหน่วยงานและการบริการภาคการท่องเที่ยว

๙. เร่งดำเนินการให้เกิดความร่วมมือและให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่าง เป็นเอกภาพ มีการประสานความตกลงและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เชิงบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้เอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภาคการบริการการท่องเที่ยว

เป้าหมายในอนาคต

๑. เสริมสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการลงทุนภาคการท่องเที่ยวและยกระดับ การดำเนินการและปรับปรุงแก้ไขให้มีการประสานความร่วมมือกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

๒. ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกและอุดหนุนให้ที่มีผลกระทบต่อความต้องการของภาคการลงทุน เน้นให้มีการดำเนินการของหน่วยงานบริการนักลงทุนทั่วประเทศ เพื่อส่งเสริมและลดปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยว

๓. กำกับ ดูแล และก่อตั้งบริษัทหรือหุ้นส่วนการลงทุนภาคการท่องเที่ยว

๔. ให้มีการเข้าถึงการพัฒนาทิศทางการท่องเที่ยว และการจัดตั้งบริษัทประกอบการการท่องเที่ยว ทั้งแบบจำกัดและร่วมทุนกับพันธมิตร เพื่อปูทางสู่การนำเสนอแผนงานและการระดมทุน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่จำเป็นเพื่อจัดตั้งบริษัทส่งเสริมการท่องเที่ยว

๕. จัดให้มีอุปสงค์เชิงกว้าง เพื่อเพิ่มช่องทางการเข้าถึงโอกาสด้านการลงทุนภาคการท่องเที่ยวในระดับชาติ

๖. ดำเนินการให้เกิดความสะดวกและการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่เหมาะสม รวมทั้งการระดมทุน ในระยะเริ่มแรกของโครงการการลงทุน หรือผู้ประกอบการรายใหม่ ทั้งธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก

๗. จัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและมีการจัดเก็บสถิติของขนาดการลงทุนอย่างครบถ้วน

๘. เสนอแนะให้มีการพัฒนาโครงการและโอกาสการลงทุนให้เหมาะสมกับธรรมชาติการดำเนินธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศ

๙. กระตุ้นให้มีการลงทุนทุกพื้นที่ท่องเที่ยวทั้งแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ พื้นที่ชนบท และพื้นที่สงวนเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่เหมาะสม

๑๐. ศึกษา เสนอแนะ วางแนวทาง เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคด้านการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ รัฐบาลชาอูดีอาระเบียยังมีแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในชาอูดีอาระเบียแบบครอบคลุม รอบด้าน ตามวิสัยทัศน์และพันธกิจหลัก เพื่อให้การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยมีแผนพัฒนาที่เน้นโอกาสการลงทุนด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติจะเน้นกรอบการพัฒนาพื้นที่นอกเขตเมืองและมีความโดดเด่นเชิงธรรมชาติเชิงเดี่ยว เป็นจุดหมายใจของนักท่องเที่ยว ซึ่งรวมถึงสถานที่ตากอากาศ เขตคุ้มครองหรือป่าสงวน ฟาร์มเกษตร และพื้นที่เชิงนิเวศวิทยา ตลอดจนหมู่เกาะและชายฝั่งทะเล โดยมีรายละเอียดความริเริ่มในการพัฒนาซึ่งเสนอโดยสำนักงานการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมดังต่อไปนี้

แหล่งท่องเที่ยวตามกรอบยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

๑. ตลาดอูกาซ - เมืองตออิฟ
๒. พัฒนาแนวชายฝั่งรอสอับยัก - เมืองมาดีนะห์
๓. ชุมชน/หมู่บ้านวัฒนธรรมอิสลามและประวัติศาสตร์อิสลาม
๔. พัฒนาหมู่เกาะฟูรซาน - เมืองญาซาน
๕. พัฒนาพื้นที่โดยรอบแหล่งท่องเที่ยวสำคัญ ๆ
๖. พัฒนาจุดแวะพักและบริการนักท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ยังมีโครงการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงเกษตรและชุมชนท่องเที่ยวอื่น ถือเป็นหนึ่งในรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ หวังให้มีการท่องเที่ยวเชิงวิถีชุมชน รับผิดชอบต่อภาคชนบทและร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและวิถีชุมชน ทั้งนี้ เป้าหมายการพัฒนาประกอบด้วย เพื่อยกระดับการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ สร้างงานและโอกาสแหล่งรายได้ชุมชน เพิ่มขีดสมรรถนะและศักยภาพให้คนในชุมชนมีรายได้จากผลิตภัณฑ์ชุมชนและกิจกรรมที่โดดเด่นในชุมชนโดยการพัฒนาพื้นที่เกษตรแนวใหม่ช่วยสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้เศรษฐกิจชุมชนมีความยั่งยืน

เป้าหมายสู่ความสำเร็จ

๑. การลงนามบันทึกความร่วมมือกับกองทุนพัฒนาเกษตร เพื่อสนับสนุนแหล่งทุนให้เกษตรกร
๒. ออกใบอนุญาตให้ได้ ๗๐ พื้นที่เกษตรทั่วประเทศ
๓. เร่งพิจารณาออกใบอนุญาตเพื่อเปิดโอกาสสร้างความร่วมมือระหว่างสาขาภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

ความมุ่งหมายในอนาคต

๑. ก่อตั้งชุมชนนักปฏิบัติเสวนาให้ความรู้ด้านการท่องเที่ยวพื้นบ้าน
๒. เปิดตัวโครงการเว็บไซต์อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้ความรู้กับนักลงทุน รวมถึงนักท่องเที่ยวให้สามารถรับรู้และเข้าถึงแหล่งข้อมูลความรู้ของโครงการ การยื่นคำร้องการจับจ่ายซื้อผลิตภัณฑ์
๓. ให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้กลุ่มสมาคมการท่องเที่ยวและการบริการการเดินทางท่องเที่ยว
๔. จัดทำคู่มือว่าด้วยกฎ ระเบียบ และมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบของโครงการทั้งหมด

สำหรับกรอบการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เน้นกรอบยุทธศาสตร์และผลสัมฤทธิ์ในมิติการพัฒนาให้มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในชาอูดีอาระเบีย และมีเป้าหมายสู่การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกตามความเห็นชอบของยูเนสโก รวมทั้งการพัฒนายกระดับพื้นที่ท่องเที่ยวแนวบ่อน้ำพุร้อนและถ้ำต่าง ๆ ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ทั้งนี้ หลังการสำรวจพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศของชาอูดีอาระเบียสามารถกำหนดแหล่งท่องเที่ยวได้มากถึง ๕๙๖ แหล่งท่องเที่ยว และเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติได้ถึง ๓๕๖ แหล่งท่องเที่ยว

แนวทางการฟื้นความสัมพันธ์ไทย-ชาอูดีอาระเบีย

ประเทศไทยควรเร่งใช้โอกาสนี้เพื่อเป็นกลไกฟื้นฟูและปรับระดับความสัมพันธ์ระหว่างไทยชาอูดีอาระเบีย ให้กลับคืนมาอยู่ในระดับที่ดีได้อย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ การฟื้นความสัมพันธ์กับชาอูดีอาระเบียดังกล่าว อาจเกิดขึ้นผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน ในระดับรัฐบาล รวมถึงการสนับสนุนข้อมูลหรือการแบ่งปันข้อมูลที่มีความสอดคล้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การพัฒนาทักษะด้านการบริหาร การตลาด หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรท่องเที่ยวในชุมชน เป็นต้น สามารถพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงพาณิชย์ในชาอูดีอาระเบียให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลไทยร่วมกับภาคเอกชนของไทยควรเร่งศึกษาแนวทางเพื่อแสวงหาโอกาสในรูปแบบการลงทุนภาคการค้าและธุรกิจบริการ เพราะจะส่งผลดีกับประเทศไทยและตลาดแรงงานไทยในอนาคต เนื่องจากประเทศไทยมีชื่อเสียงเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางในภูมิภาคตะวันออกกลางด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ หรือ Medical Tourism^{๑๕} และการท่องเที่ยวเชิงเกษตรหรือผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน ซึ่งประเทศไทยมีจุดเด่นด้านความหลากหลายเชิงวัฒนธรรม การออกแบบผลิตภัณฑ์ เพื่อเป็นจุดขายและสะท้อนเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมของคนในพื้นที่ หรือหากมองเพียงตลาดท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เป็นจุดหมายปลายทางของชาวอาหรับ ย่อมเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางว่าประเทศไทยมีประสบการณ์สูงเกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและการให้บริการสถานบันเทิงครบวงจร ทั้งนี้ จากการติดตามข้อมูลจากกองสุขภาพระหว่างประเทศ ณ วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ระบุว่าสถานพยาบาลทั่วประเทศไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานในระดับสากล JCI (Joint Commission International Accreditation) มีทั้งหมด ๖๑ แห่ง แบ่งเป็นโรงพยาบาล ๔๗ แห่ง และคลินิก ๑๔ แห่ง

^{๑๕} หมายถึง การเดินทางท่องเที่ยวเชิงคู่ มีเป้าหมายเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และการเดินทางมาเพื่อรับบริการทางการแพทย์ เน้นกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพ หรือการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพควบคู่กันไป เช่น การรับคำปรึกษาด้านสุขภาพ การใช้บริการสปาและการซื้อผลิตภัณฑ์สปา การนวด การประคบสมุนไพร การฝึกสมาธิ เพื่อเรียนรู้การนำวิถีทางธรรมชาติมาใช้เพื่อการบำบัดรักษาหรือสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น

จากการจัดอันดับของ The International Healthcare Research Center (IHRC) อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เติงสุขภาพของไทย อยู่อันดับ ๖ ของโลก เนื่องจากมีจุดแข็ง คือ

๑. สถานพยาบาล บุคลากร และการให้บริการมีมาตรฐานได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

๒. อัตราค่าบริการไม่สูงนักหากเทียบกับคุณภาพ

๓. แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่หลากหลาย ค่าใช้จ่ายด้านการท่องเที่ยวไม่สูง มีสายการบินที่ครอบคลุมการเดินทาง และมีความรวดเร็วด้านการติดต่อประสานงาน นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลจากศูนย์วิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์ (EIC) เปิดเผยว่า โรงพยาบาลเอกชนของไทยมีรายได้จากการรักษาพยาบาลชาวต่างชาติราวปีละ ๗ หมื่นล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๐๐๑ ของ GDP ขณะที่ศูนย์วิจัยกสิกรได้ประมาณการส่วนแบ่งตลาดจากคนไข้แต่ละประเทศ ซึ่งคำนวณจากรายได้ของโรงพยาบาลเอกชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีส่วนแบ่งการตลาดร้อยละ ๗๐ ของรายได้ทั้งหมดในตลาดหลักทรัพย์ พบว่า กลุ่มตะวันออกกลาง อาทิ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โอมาน คูเวต กาตาร์ ครองส่วนแบ่งสูงสุดที่ร้อยละ ๑๒.๕ นอกจากนี้ ประเทศไทยอาจใช้กลยุทธ์ในการสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลชาอูดีอาระเบียโดยการนำเอาเทคโนโลยีนวัตกรรม และความคิดสร้างสรรค์มาใช้ในการสร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อให้เกิดจุดขายใหม่ในการพัฒนาธุรกิจบันเทิงของชาอูดีอาระเบีย ประกอบด้วย

๑. ธุรกิจบริการเพื่อความงามและสุขภาพ (Wellness & Beauty Service) เช่น ธุรกิจสปา นวดเพื่อสุขภาพ ดูแลผู้สูงอายุ และเสริมสวย

๒. ธุรกิจบริการที่เกี่ยวกับการรับรอง/ ต้อนรับ (Hospitality Service) เช่น ร้านอาหาร ที่พัก

๓. ธุรกิจบริการสร้างสรรค์ (Creative Service) เช่น ธุรกิจด้านบันเทิง ดิจิทัลคอนเทนต์

๔. ธุรกิจบริการบริการก่อสร้าง (Construction Service)

๕. ธุรกิจบริการจัดจำหน่าย (Distribution Service) เช่น ธุรกิจค้าส่ง ค้าปลีก แพรนไชส์

๖. ธุรกิจบริการโลจิสติกส์ (Logistics Service)^{๑๖}

^{๑๖} เห็นได้จากในช่วงที่ผ่านมา กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจค้าส่งค้าปลีก ธุรกิจบริการโลจิสติกส์ ธุรกิจสุขภาพและความงาม และธุรกิจร้านอาหาร โดยมุ่งเน้นสร้างความเข้มแข็งและยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการให้มีคุณภาพ ซึ่งมีธุรกิจที่สามารถขยายการลงทุนไปยังตลาดต่างประเทศแล้ว เช่น ธุรกิจแพรนไชส์ สปา นวดเพื่อสุขภาพ และธุรกิจบริการโลจิสติกส์ ส่วนธุรกิจอื่น ๆ ยังสามารถแข่งขันและเจริญเติบโตอยู่เฉพาะภายในประเทศ แต่ปัจจุบันการส่งเสริมพัฒนาธุรกิจบริการจะดำเนินการในรูปแบบเดิม

บทสรุป

โครงสร้างสังคมซาอุดีอาระเบียในอดีตยึดกรอบจารีตแบบอนุรักษนิยม ทำให้สังคมถูกครอบงำด้วยความหวาดกลัว การปิดกั้น ปฏิเสธการแสดงออกอย่างเปิดเผย ปิดบังซ่อนเร้นตัวตนและความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม มีความโน้มเอียงเชิงทัศนคติที่ปกปิดและหวาดระแวง จนเมื่อกษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิซ ได้รับการสถาปนาให้เป็นประมุขของประเทศ และพระโอรสในพระองค์ เจ้าชายมูฮัมหมัด บินซัลมาน ดำรงสถานะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินและชูแนวคิดปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยพระองค์ได้เน้นให้ทุกหน่วยงานมีแนวทางการบริหารประเทศภายใต้การปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างสังคม เพื่อให้ปรับเปลี่ยนสู่ซาอุดีอาระเบียยุคใหม่ ทำให้ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีการรณรงค์อย่างต่อเนื่องจนเป็นมายาคติร่วมกันของคนในชาติภายใต้แนวคิด “ซาอุดีอาระเบียยุคใหม่” ต่อมากลายเป็นวาทกรรมของคนรุ่นใหม่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนผ่านจากภายในผ่านการกำหนดนโยบายของผู้นำและผู้ปกครองที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่ต้องการสร้างแหล่งรายได้ใหม่ ๆ บนพื้นฐานแหล่งรายได้อันหลากหลาย ไม่ใช่การพึ่งพารายได้หลักจากธุรกิจพลังงานเพียงแหล่งเดียว



เขตเศรษฐกิจพิเศษนิูม (NEOM)

ปี ๒๐๑๖ มีการเปิดตัวแผนการปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือที่เรียกกันติดหูว่าวิสัยทัศน์ ๒๐๓๐ ซึ่งวิสัยทัศน์ดังกล่าว เป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลายในสังคมซาอุดีอาระเบีย โดยเน้นการสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในราชอาณาจักรอย่างเป็นทางการ เน้นการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการลงทุนภายใต้การพัฒนาและยกระดับการท่องเที่ยวในประเทศเป็นวาระสำคัญ จนมาสู่การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้ชื่อ นิอุม (NEOM) นับเป็นอภิมหาโปรเจกต์ที่มีความโดดเด่น หวังยกระดับการท่องเที่ยวครบวงจรสามารถเลื่อนสถานะจนถึงอันดับโลกให้ได้ โดยเฉพาะการพัฒนาให้เป็นเมืองแห่งเทคโนโลยี และวิทยาการสมัยใหม่ เพิ่มศักยภาพให้มีการลงทุนด้านธุรกิจบันเทิงครบวงจรที่มีการระดมทุนและการแข่งขันสูง สร้างโอกาสความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าจะกลายเป็นเมืองแห่งอนาคตระดับโลกในที่สุด จากความเปลี่ยนแปลงทั้งหมดที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในซาอุดีอาระเบีย เปลี่ยนจากรัฐเคร่งครัดสู่ความเป็นซาอุดีอาระเบียยุคใหม่ ทำให้เป็นโอกาสของประเทศไทยในการฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ลดระดับมายาวนานกว่า ๓๐ ปี ให้กลับมาอยู่ในระดับที่ดีขึ้นด้วยการสนับสนุนความร่วมมือด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวและหาช่องทางในการร่วมลงทุนด้านการท่องเที่ยวในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งประเทศไทยมีศักยภาพสูงและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ประจักษ์ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและธุรกิจบริการ สันทนาการ และความบันเทิง ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของชาวอาหรับจากตะวันออกกลางอย่างปฏิเสธไม่ได้

บรรณานุกรม

- Al – Aawsat, 2016 “วิถีบันเทิงซาอูฯ จากความฟุ้งเฟ้อสู่วาระความจำเป็นของชาติ” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๒ จาก <https://aawsat.com/home/article/670276/>
الترفيه-في-السعودية-من-الترف-إلى-الحاجة-الوطنية
- Al-Sunaidi A. 2019 “โครงการนันทนาการในซาอูฯ ก้าวใหม่ยุครุ่งเรือง” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๒ จาก <http://al-seyassah.com/%d8%a8%d8%b1%d8%a7%d9%85%d8%ac-%d8%a7%d9%84%d8%aa%d8%b1%d9%81%d9%8a%d9%87-%d8%a8%d8%a7%d9%84%d8%b3%d8%b9%d9%88%d8%af%d9%8a%d8%a9-%d9%86%d9%82%d9%84%d8%a9-%d8%ad%d8%b6%d8%a7%d8%b1%d9%8a%d8%a9/>
- ชูชาติ พุดมเพ็ง. ๒๕๖๐. บทความสนับสนุนรัฐสภาด้านต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร “ซาอูดีอาระเบียยุคใหม่ ทำทลายทุกความเปลี่ยนแปลง” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๒ จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=44393&filename=article_translate
- Al- Arab. 2017. “ข้อโต้แย้งรูปแบบนันทนาการในซาอูฯ การปะทะกันระหว่างอดีตกับอนาคต” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๒ จาก <https://alarab.co.uk/>
(جدل-الترفيه-في-السعودية-المستقبل-يتصارع-مع-الماضي)
- Al-Iqtasad 2018, “78 พันล้านเรียลซาอูดีอาระเบีย กับยอดใช้จ่ายนักท่องเที่ยวชาวซาอูฯ นอกประเทศ” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ จาก http://www.aieqt.com/2018/06/03/article_1398086.html
- Al-Ziani R. Al-Jazirah 2016, “คาดการณ์ยอดการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวซาอูฯ นอกประเทศกว่าแสนเรียล ในปี ๒๐๑๖” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๒ จาก URL: <http://www.al-jazirah.com/2016/20160421/wf1.htm>
- BBC Arabic. 2018. “๑๐ เรื่องน่ารู้กับโครงการอภิมหาโปรเจกต์ นิยาม ซาอูดีอาระเบีย” สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๒” จาก <https://www.bbc.com/arabic/business-44725424>
- NEOM Saudi Arabia. 2015. “สัมผัสวิถีชีวิตรูปแบบใหม่ไม่เหมือนที่ใดในโลก” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๒ จาก <https://www.neom.com/ar-AR/>

วารสาร รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



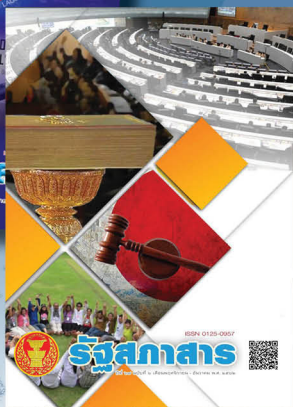
ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ sapasarn2019@gmail.com



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
☘ โทร. 02 2242 5900 ต่อ 5481
☘ e-mail: sapasarn2019@gmail.com



ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th



TPchannel.org

e-book



หนังสือและสื่อเผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

e-book



PR
parliament



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๕๘๐-๒ e-mail: sapasam2019@gmail.com