

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพลิกฟื้นประเทศไทย
ก่อนเผชิญภาวะวิกฤตรอบด้าน...



หนังสือนี้ จากใจ ส่งให้เพื่อน
เพื่อฆ่าเดือน จิตไมตรี ที่แน่นเหนียว
ความสัมพันธ์ ซึ่งถักทอ ก่อเป็นเกลียว
ทั้งยึดเหนี่ยว คงมั่น ไม่สั่นคลอน
ครึ่งวันเคลื่อน เดือนบรรจบ ครบปีใหม่
ผมตั้งใจ เขียนคำ ย้ำอักษร
บรรจงกลั่น กรองถ้อย ร้อยเป็นกลอน
สลักพร อักษรา มาด้วยใจ
ให้เป็นปี จำเริญเรื่อง ประเทืองศรี
มุ่งความดี ความงาม อันสดใส
ยึดความจริง ปฏิวัฒน์ สังคมไทย
ปลูกหัวใจ สยามอารยะ ให้เจริญ

๒

คานวัดประเทศไทย

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

พิมพ์ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2553

สงวนลิขสิทธิ์ © ตามพ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

ห้ามคัดลอก ถ่ายเอกสารหรือพิมพ์ หรือนำไปเก็บในระบบที่สามารถถ่ายเทข้อมูลได้
ไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดของหนังสือนี้ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากบริษัท ชัคเซล มีเดีย จำกัด

จัดพิมพ์ และจัดจำหน่ายโดย



บริษัท ชัคเซล มีเดีย จำกัด

อาคารชัคเซล ทาวเวอร์ เลขที่ 33 ซอยพระรามเก้า 26

บางกะปิ ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0 2762 9000 แฟกซ์ 0 2762 9001

<http://www.successmedia.com> E-mail: info@successmedia.com

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์.

คานวัดประเทศไทย.-- กรุงเทพฯ : ชัคเซล มีเดีย, 2553.

80 หน้า



1. การบริหารรัฐกิจ--ไทย. 2. การพัฒนาประเทศ. I. ชื่อเรื่อง.

351.593

ISBN 978-616-2050-49-7

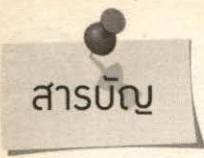


หนังสือเล่มนี้มีจำหน่ายในราคาพิเศษ

สำหรับผู้ที่ต้องการซื้อจำนวนมาก

ต้องการทราบรายละเอียด ติดต่อฝ่ายการตลาด

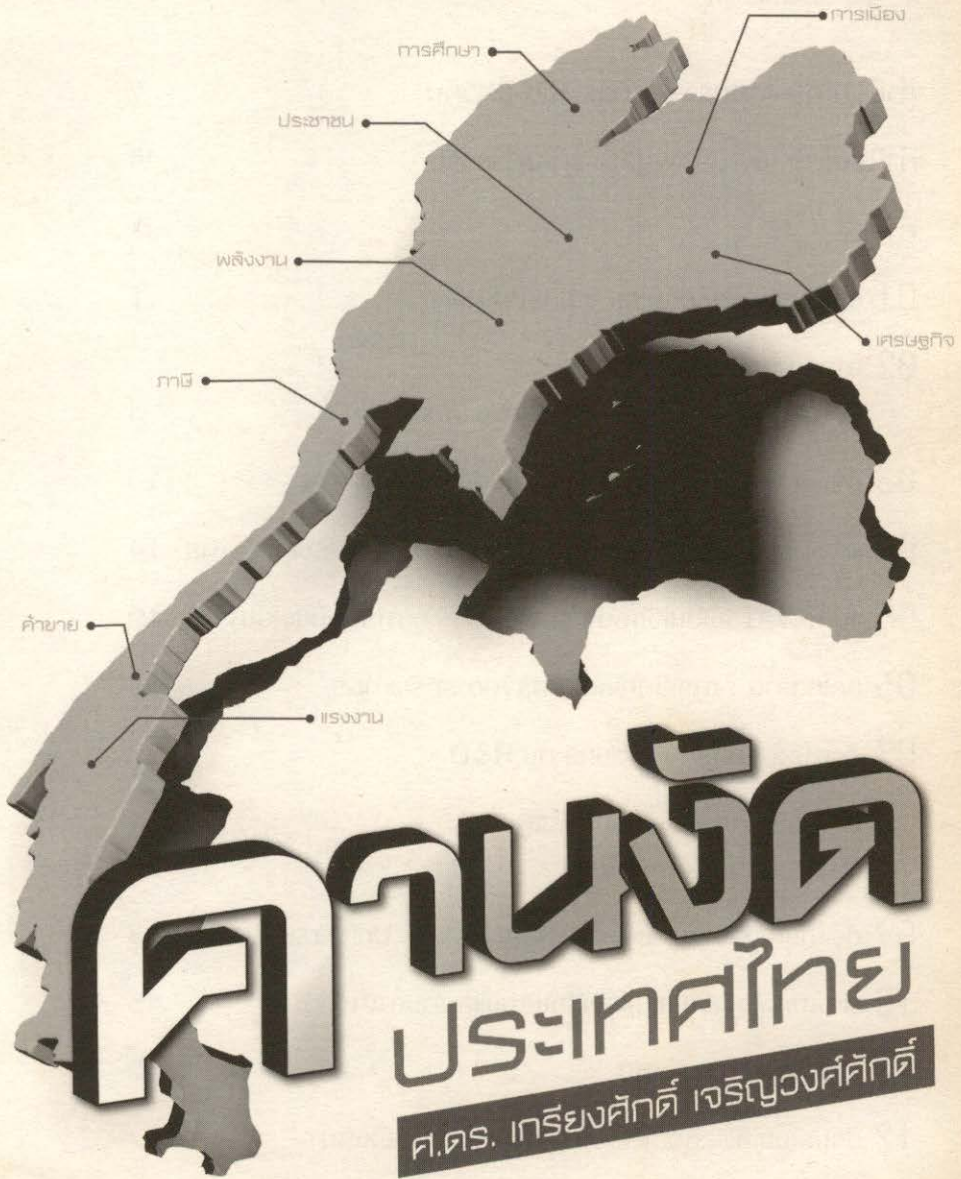
บริษัทชัคเซล มีเดีย จำกัด โทร. 02 762 9000



สารบัญ

คำนิยมโดย ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต อีร์เวกิน	V
คำนิยมโดย ชพนช โพบูลย์ วัฒนศิริธรรม	VI
คำนำ	IX
01 ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทย จะปฏิรูประบบอย่างไร	1
02 มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ : ลดภาษี, ประชานิยม หรือ Negative Tax?	5
03 นำแรงงานนอกระบบเข้าระบบ คำนึงถึงความสะดวก	10
04 แปลง VAT ให้เป็นเงินออมของคนจน (1): หลักการของนโยบาย	14
05 แปลง VAT ให้เป็นเงินออมของคนจน (2): การดำเนินนโยบาย	19
06 กลไกตลาด : ทางเลือกใหม่ในการจัดการทรัพยากร	24
07 จัดการด้านอุปสงค์ เพื่อยกระดับ R&D	30
08 แปลงให้นวัตกรรมเป็นสินค้าสาธารณะ: เพิ่มความสามารถการแข่งขัน	35
09 ตั้งเป้าหมายวิทยาลัยไทยขึ้นแทน World Class University	38
10 พัฒนาทุกโรงเรียนเป็นโรงเรียนสองและสามภาษา	45
11 การทูตว่าด้วยพลังงาน	52
12 ปรับระบบให้ผลตอบแทนข้าราชการผูกติดกับผลงาน	57
13 เพิ่มเกณฑ์ความดีทางการเมือง	63

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพลิกฟื้นประเทศไทย
ก่อนเผชิญภาวะวิกฤตรอบด้าน...



คำนิยมโดย

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน

ราชบัณฑิต



หนังสือของ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์ปัญหาสังคมไทยและหาทางออก มีลักษณะเป็นการพยายามจุดประกายความคิดโดยวิเคราะห์ปัญหาแบบ “แหวกแนว” หรือ paradigm shift ซึ่งเป็นประโยชน์ในทางวิชาการ เป็นการนำเสนอเพื่อให้มีการสานต่อ

ข้อเสนอที่กล่าวในหนังสือนั้นจะต้องมีการคิดค้นศึกษาเพิ่มเติมโดยการต่อยอด หรือคัดค้านไม่เห็นด้วย ที่สำคัญ จะต้องมีการเสนอทางออกโดยมีข้อมูลครบถ้วนมากกว่าจะเป็นเพียงประเด็นจุดประกายความคิด มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม เสนอทางออกโดยมีโครงการในการปฏิบัติอย่างละเอียด ที่สำคัญจะต้องสามารถมองเห็นในภาพรวมของการแก้ไขปัญหาในสังคมและการพัฒนาประเทศ

การจุดประกายความคิดในหนังสือเล่มนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ดียิ่ง เป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการ เพราะจะเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัยในรายละเอียดต่อไป ขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์ในแง่การมองปัญหาสังคม แต่ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาและวิจัยอย่างละเอียดต่อดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

หนังสือเล่มนี้นับว่าเป็นหนังสือที่เป็นประโยชน์ และสมควรอ่านอีกเล่มหนึ่งสำหรับผู้สนใจทั้งในแง่วิชาการ และในแง่การแก้ไขปัญหาของสังคม

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน

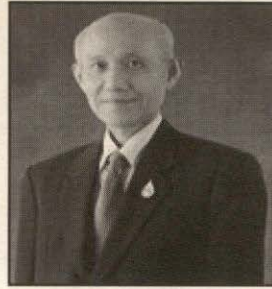
ราชบัณฑิต

พฤศจิกายน พ.ศ. 2553

คำนิยมโดย

ชพนช ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม

อดีตรองนายกรัฐมนตรี



ประเทศกำลังอยู่ในภาวะวิกฤตที่มาบรรจบพบกันหลายด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม และภัยธรรมชาติ อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

แต่คนไทย ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคประชาชน ไม่ได้ท้อแท้ถดถอย กลับใช้วิกฤตเป็นโอกาส คิดค้นหาทาง “ปฏิรูป” ประเทศไทย ในหลาย ๆ มิติ เพื่อให้นำมาซึ่งระบบ โครงสร้าง กลไก หลักการ วิธีการ ฯลฯ ที่ดีกว่า ที่จะช่วยให้ประเทศไทยไม่ต้องพบกับวิกฤตหนักหนาดังเช่นที่ประสบอยู่ และก่อให้เกิดระบบใหม่ โครงสร้างใหม่ กลไกใหม่ หลักการใหม่ วิธีการใหม่ ฯลฯ อันจะเป็นปัจจัยสำคัญให้บ้านเมืองของเรา สังคมของเรา ชีวิตของเรา มีความเจริญก้าวหน้า แบบมั่นคง ยั่งยืน สมานฉันท์ เท่าเทียม เป็นธรรม และสันติสุข มากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา

เพื่อให้บังเกิดผลดังกล่าวข้างต้น เราต้องการ ความคิดใหม่ การมองมุมใหม่ ความคิดนอกกรอบ ความคิดเชิงนวัตกรรม และความคิดในแนวปฏิรูปอื่น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ คัดเลือก คัดสรร แล้วประกอบกันเป็นแผนงานโครงการ ทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ในกระบวนการ “ปฏิรูปประเทศไทย”

หนังสือ “คานงัดประเทศไทย” โดย ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ออกมาสอดคล้องกับเวลา สอดรับกับสถานการณ์ สอดรับกับความต้องการของสังคมไทย ในความพยายามหา “ทางออกจากวิกฤต” หรือ “ยุทธศาสตร์สำคัญในการปฏิรูปประเทศไทย” หรือ “กุศโลบายเพื่อประเทศไทยที่ดีกว่า” โดยมีบทความสั้น ๆ หลายบทความ ที่มีความหลากหลายในเนื้อหาสาระหรือหัวข้อสำคัญ ตั้งแต่ “การปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน” “การนำแรงงานนอกระบบเข้า

ระบบเพื่อเอาชนะความยากจน” “การแปลงภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ให้เป็นเงิน
ออมของคนจน” “การกระตุ้นเศรษฐกิจพร้อมกับลดความยากจนด้วยระบบคิน
ภาษี (Negative Tax)” “การใช้กลไกตลาดในการจัดการทรัพยากรให้มีทั้ง
ประสิทธิภาพและความเป็นธรรม” “การจัดการด้านอุปสงค์เพื่อยกระดับการ
วิจัยและพัฒนา (R&D)” “การแปลงให้นวัตกรรมเป็นสินค้าสาธารณะเพื่อเพิ่ม
ความสามารถในการแข่งขัน” “การตั้งเป้าให้มหาวิทยาลัยไทยขึ้นแท่นเป็น
มหาวิทยาลัยมาตรฐานระดับโลก (World Class University)” “การพัฒนาทุก
โรงเรียนให้เป็นโรงเรียนสองและสามภาษา” “การพูดว่าด้วยพลังงาน” “การ
ปรับระบบให้ผลตอบแทนข้าราชการผูกติดกับผลงาน” และท้ายสุดที่น่าสนใจ
มาก คือ “การเพิ่มเกณฑ์ “ความดี” ในการสรรหาและคัดเลือกผู้จะเข้ามา
มีตำแหน่งทางการเมือง”

ความคิดเชิงนวัตกรรม ความคิดนอกกรอบ ความคิดใหม่ ๆ ของ ศ.ดร.
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ในหนังสือเล่มนี้ เป็นบทความสั้น ๆ อ่านได้
ง่าย ๆ สะดวก แต่ช่วยกระตุ้นความคิดให้คนไทยได้ช่วยกันคิดต่อ อาจเห็น
ด้วย ไม่เห็นด้วย เห็นด้วยบางส่วน อาจนำไปเสริมต่อ แต่งเติม ปรับปรุง
ดัดแปลง แล้วนำเสนอหรือสรุป เป็นความคิดของตนเอง ก็จะเกิดประโยชน์ต่อ
การระดมและประมวลความคิดของคนไทยจากหลาย ๆ วงการ หลาย ๆ
อาชีพ หลาย ๆ ท้องถิ่นหรือพื้นที่ และหลาย ๆ ภูมิภาค หากเกิดสภาพเช่น
นี้ ประเทศไทยก็จะได้ชุดความคิดดี ๆ เพิ่มขึ้น ช่วยเพิ่มเติมชุดความคิดอัน
มากมายหลากหลายที่มีอยู่แล้ว และจะมีเพิ่มขึ้นอีก ช่วยให้ในที่สุด เราคนไทย
ทุกภาคส่วน สามารถสังเคราะห์สรุปหลักการ แนวทาง ยุทธศาสตร์ วิธีการ
มาตรการ ฯลฯ ในการปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมใน
เวลาที่ไม่ยาวนานนัก

ต้องขอบคุณ ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ซึ่งเป็นนักวิชาการ นัก
คิด นักเขียน นักกิจกรรมสังคม มีประสบการณ์และผลงานมาเป็นเวลานาน
โดยเฉพาะผลงานด้านการเขียนหนังสือประมาณสองร้อยเล่ม และบทความอีก
มากมาย ที่ได้ช่วยประมวล และนำเสนอบทความภายใต้หัวข้อต่าง ๆ ซึ่งล้วน
อยู่ในแนว “ปฏิรูปประเทศไทย” ให้มารวมอยู่ในหนังสือที่ตั้งชื่อว่า “คานงัด

ประเทศไทย” เชื่อว่าผู้อ่านและสังคมไทยจะได้ประโยชน์คุ้มค่าจากการอ่านหนังสือเล่มนี้ที่จะใช้เวลาไม่นานนัก เพราะเป็นหนังสือที่สั้นกระชับรัด เข้าประเด็นและมีใจความสำคัญเพียงพอสำหรับการคิดการพิจารณาของผู้อ่านให้เกิดประโยชน์องอกเงยต่อไป

ฯพณฯ ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม
อดีตรองนายกรัฐมนตรี
พฤศจิกายน 2553

คำนำ

หนังสือ **คานจัดประเทศไทย** มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอนโยบายสำคัญในเรื่องที่จะเป็นเหมือน “คานจัด” เพื่อพลิกฟื้นประเทศที่อาจต้องประสบปัญหาวิกฤตหากดำเนินนโยบายแบบเดิม ไปสู่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดและพัฒนาก้าวหน้าในทิศทางที่ควรจะเป็น

ในหนังสือประกอบด้วยบทความเสนอแนะเชิงนโยบายด้านต่าง ๆ จำนวน 13 เรื่อง อันได้แก่ การปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ การนำแรงงานนอกระบบเข้าระบบ การนำเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นเงินออมให้คนจน มาตรการกระตุ้นภาษีโดยใช้ Negative tax การจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยใช้กลไกตลาด เป็นต้น โดยในแต่ละเรื่องมีแนวคิดโดยสรุปดังต่อไปนี้

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทยจะปฏิรู้อย่างไร เสนอทางออกในการแก้ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งปัจจุบันยังขาดความชัดเจนโดยเฉพาะที่ดินของรัฐ ที่ดินสาธารณะประโยชน์ไม่ ที่ดินของเอกชนที่เจ้าของไม่มีสิทธิเหนือที่ดินของตนเองอย่างสมบูรณ์ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการจัดการระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property right) ให้มีประสิทธิภาพ บทความนี้จึงนำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยเพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินได้รับการจัดการอย่างรอบคอบ

นำแรงงานนอกระบบเข้าระบบ คานจัดหะความยากจน ปัจจุบันแรงงานเกือบร้อยละ 70 เป็นแรงงานนอกระบบ คนกลุ่มนี้โดยเฉพาะคนยากจนจะได้รับความเสี่ยงเมื่อเผชิญความผันผวนทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐไม่สามารถกำหนดมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงได้ บทความนี้เสนอแนวคิดและแนวทางในการนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ เพื่อเป็นคานจัดในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

แปลง VAT ให้เป็นเงินออมของคนจน นำเสนอแนวคิดใหม่ซึ่งประเทศไทยไม่เคยมีมาก่อนเพื่อช่วยเหลือคนยากจน โดยการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่คนยากจนสำหรับเป็นเงินออมระยะยาว เนื่องจากแนวคิดและการดำเนินการของนโยบายนี้เป็นเรื่องใหม่ จึงแบ่งบทความนี้ออกเป็น 2 ตอน ตอนแรก อธิบาย

ถึงหลักการเชิงแนวคิดของนโยบายนี้ ส่วนตอนที่สอง นำเสนอแนวทางการดำเนินการภาคปฏิบัติ

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ: ลดภาษี, ประชานิยม หรือ Negative Tax?
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นนับเป็นความปรารถนาของทุกรัฐบาล แต่นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลที่ผ่านมายังไม่ได้ช่วยให้เศรษฐกิจเติบโตได้อย่างยั่งยืน บทความนี้ได้วิเคราะห์ผลดี - ผลเสีย และประสิทธิผลของมาตรการของรัฐบาล ที่สำคัญ ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ Negative tax ซึ่งน่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ “เกาฏุกที่คัน” มากที่สุด

กลไกตลาด: ทางเลือกใหม่ในการจัดการทรัพยากร นำเสนอแนวนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ไม่มีผู้มึกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรนั้นเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือยและขาดประสิทธิภาพ เกิดปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาหมอกภาวะทางอากาศ น้ำเสีย การบุกรุกที่ดินสาธารณะ การตัดไม้ทำลายป่า บทความนี้ได้เสนอทางเลือกใหม่ในการจัดการทรัพยากร โดยใช้กลไกตลาด และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

เพิ่มเกณฑ์ความดีทางการเมือง โดยหลักการแล้ว การเมืองควรเป็นพื้นที่ของคนดี เพื่อเข้าไปเป็นตัวแทนประชาชน ทำประโยชน์เพื่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม แต่ปัจจุบัน เกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับ ยังไม่สามารถยืนยันว่าประเทศจะได้ “คนดี คนเก่ง คนกล้า” เข้ามาทำหน้าที่ บทความนี้เสนอให้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมว่าจำเป็นต้องมีการพิจารณาเกณฑ์ประวัติการทำความดีเพื่อสังคม เป็นตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมว่าเป็นผู้มีจิตสาธารณะ มีความเสียสละและมีความตั้งใจจริงที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายในหนังสือเล่มนี้ จะเป็น “ความงัด” ในการแก้ปัญหาสำคัญให้กับประเทศ ซึ่งรัฐบาลหลายยุคหลายสมัยยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์

01

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินไทย จะปฏิรูประบบอย่างไร

ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาสำคัญอื่น ๆ อาทิ ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปัญหาความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและที่สงวนหวงห้าม ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ ปัญหาดินเสื่อมโทรม ฯลฯ หากเราสามารถแก้ปัญหกรรมสิทธิ์ที่ดิน ปัญหาอื่น ๆ ที่กล่าวข้างต้นจะได้รับการแก้ไขตามไปด้วยในระดับหนึ่ง

สาเหตุสำคัญของปัญหกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยยังขาดเอกภาพ ที่ดินของรัฐส่วนใหญ่จึงขาดความชัดเจนของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพราะมีขอบเขตพื้นที่ทับซ้อนกันหรือมีหลักเขตไม่ชัดเจน ที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่มีใครเป็นเจ้าของ ขณะที่ที่ดินราชพัสดุและที่ดินสงวนหวงห้ามขาดเจ้าหน้าที่ดูแลอย่างเพียงพอ ส่วนที่ดินของเอกชนถึงร้อยละ 40 ที่เจ้าของที่ดินไม่ได้มีสิทธิเหนือที่ดินของตนเองอย่างสมบูรณ์ รวมทั้งปัญหาทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกเอกสารสิทธิ์อย่างไม่ถูกต้อง

โดยหลักการแล้ว ระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property right) ที่เข้มแข็งเป็นองค์ประกอบมูลฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบตลาด การศึกษาในเชิงทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ทั่วโลกแสดงให้เห็นว่า การที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อย่างสมบูรณ์ในทรัพย์สิน ได้สร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม ทำให้เกิดเสรีภาพในการครอบครอง ใช้ประโยชน์ และจำหน่ายถ่ายโอนทรัพย์สิน ทำให้เกิดแรงจูงใจในการใช้ทรัพย์สินนั้นอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และทำให้ระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพสูงสุด

ด้วยหลักการดังกล่าว ปัญหาข้างต้นจึงน่าจะสามารถแก้ไขได้ หากมีการปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินมีความสมบูรณ์มากขึ้น ผมจึงได้นำเสนอแนวทางปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทย ดังนี้

บูรณาการการจัดการที่ดินทั่วประเทศ

โดยหน่วยงานต่าง ๆ ควรร่วมกันแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อน และร่วมกันจัดทำแผนที่และฐานข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้เทคโนโลยีในการกำหนดตารางที่ดินทั่วประเทศที่ถูกต้องและแม่นยำ และสำรวจรังวัดและทำหลักหมุดที่ดิน และป้ายแสดงขอบเขตที่ดินชัดเจน ตลอดจนจัดทำระบบข้อมูลที่ดินโปร่งใส เปิดให้ประชาชนเข้าถึงฐานข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบข้อมูลกรรมสิทธิ์ที่ดินได้โดยง่าย

ทำให้ออกสารสิทธิ์ที่ดินมีกรรมสิทธิ์สมบูรณ์มากขึ้น

โดยการแปลงเอกสารสิทธิ์ที่ดินเอกชนประเภทอื่น ๆ ให้เป็นโฉนดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิบนที่ดินเท่าเทียมกัน ทำให้ระบบการจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ และลดปัญหาที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ถึงแม้ว่าการแปลง ส.ป.ก.4-01 ให้มีลักษณะคล้ายโฉนด จะมีข้อถกเถียงมาก โดยฝ่ายคัดค้านกลัวว่า เกษตรกรจะขายที่ดินทำให้ที่ดินหลุดมือไปเป็นของนายทุน และเมื่อขายที่ดินแล้วจะไปบุกรุกป่าอีก อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายห้ามขายที่ดิน ส.ป.ก.4-01 แต่ไม่สามารถห้ามเกษตรกรขายที่ดิน (อย่างไม่เป็นทางการ) ให้ผู้อื่นได้ ข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ยังทำให้ขายที่ดินได้ราคาต่ำ ผู้ครอบครองที่ดิน ส.ป.ก.4-01 ขาดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และไม่สามารถหาทุนมาประกอบอาชีพด้วยการนำที่ดินไปขอเงินกู้ได้ ทำให้ไม่สามารถยกคุณภาพชีวิตขึ้นมาได้

ปฏิรูประบบภาษีที่ดิน

โดยเปลี่ยนการคำนวณภาษีจากรายรายได้เป็นฐานมูลค่าทรัพย์สินหรือคำนวณภาษีจากราคาประเมินของที่ดิน โดยอัตราภาษียังต้องคำนึงถึงมิติอื่น ๆ ด้วย อาทิ จำนวนและขนาดของการครอบครองที่ดินเพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ลักษณะการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และความสอดคล้องกับผังเมือง แผนการใช้ที่ดิน และสมรรถนะของดิน การปฏิรูปภาษีที่ดินควรมีการจัดระบบฐานข้อมูลที่ดินที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสามารถประมวลผลภาวะการกระจุกตัวของที่ดิน สามารถตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ (อาจใช้ภาพถ่ายจากดาวเทียม) และสามารถเชื่อมโยงและประมวลผลข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกันได้

จัดตั้งธนาคารที่ดิน

เนื่องจากปัจจุบัน มีประชาชนที่ขาดแคลนที่ดินทำกินจำนวนมาก โดยประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินมีถึง 811,871 ครอบครัว และเกษตรกรที่ต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวนถึง 1 - 1.5 ล้านครอบครัว ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไก

ในการแก้ปัญหาการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดิน และแก้ปัญหาการใช้ที่ดินไม่เต็มที่และที่ดินรกร้างว่างเปล่า ธนาคารที่ดินจะนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ามาทำประโยชน์ เช่น นำที่ราชพัสดุที่ว่างเปล่ามาจัดสรรให้คนยากจนเช่า การซื้อที่ดินรกร้างของภาคเอกชนมาจัดสรรให้คนยากจนเช่าซื้อ หรือการนำที่ดินที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ (Non-Performing Asset) มาทำประโยชน์ในระหว่างที่อยู่ระหว่างฟ้องร้องดำเนินคดี เป็นต้น

พัฒนาวัตกรรมการที่ดินร่วมกัน

โดยเฉพาะโฉนดที่ดินที่ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน โดยนำที่ดินสาธารณะประโยชน์มาออกเป็นโฉนดที่ดินของชุมชน หรือโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์บนที่ดินสาธารณะ และป้องกันปัญหาผู้มีอิทธิพลยึดที่ดินสาธารณะเป็นของตัวเอง รวมทั้งทำให้มีผู้รับผิดชอบจัดการและบำรุงรักษาที่ดินสาธารณะ

รวมทั้งการพัฒนากระบวนการพื้นที่สงวนหวงห้ามร่วมกัน โดยการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อร่วมกันจัดการ ใช้ประโยชน์ ตรวจสอบการใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาพื้นที่สงวนหวงห้าม โดยเฉพาะการป้องกันการบุกรุกป่าสงวนและป่าอนุรักษ์ต่าง ๆ

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สมบูรณ์ จึงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการลดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของที่ดินนั้น ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มที่ ทำให้ผู้ครอบครองที่ดินได้รับประโยชน์สูงสุด ทำให้ผู้ครอบครองที่ดินมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้อย่างเหมาะสม

02

มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ: ลดภาษี, ประชานิยม หรือ Negative Tax?

สังขรณ์ทางการเมืองประการหนึ่ง คือ แม้เศรษฐกิจจะมีหลายเป้าหมายที่จำเป็นต้องได้รับการดูแล แต่ทุกรัฐบาลปรารถนาให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ที่ผ่านมา รัฐบาลได้ประกาศนโยบายลดภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งใหญ่ เช่น การเพิ่มวงเงินได้สุทธิที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา การเพิ่มวงเงินยกเว้นและหักค่าลดหย่อนเงินออมประเภทต่าง ๆ และการเพิ่มวงเงินหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูคู่สมรส บิดา มารดา และบุตรที่พิการ

นอกจากนี้ รัฐบาลเตรียมออกมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจระลอกที่สอง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจากหน้า เช่น กองทุนหมู่บ้านและ SML การกระตุ้นการลงทุนภาคเอกชน การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (Megaproject) โดยรัฐบาลเชื่อว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในปีนี้จะสูงถึงร้อยละ 6

ในบทความนี้ จะวิเคราะห์ถึงผลดี-ผลเสีย และประสิทธิผลของมาตรการของรัฐบาล และเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ Negative tax ซึ่งผมเห็นว่าเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ “เกาฏุกที่คัน” มากที่สุด

อนึ่ง บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ผลของมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลต่อเศรษฐกิจมหภาคเฉพาะด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงขอละการวิเคราะห์ผลในด้านของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ก่อน

สำหรับนโยบายลดภาษีนั้น ในหลักการถือว่าเป็นนโยบายที่ดีในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เนื่องจากการลดภาษีหรือคืนภาษีทำให้ประชาชนมีรายได้ที่ใช้จ่ายได้จริง (Disposable income) มากขึ้น ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น และทำให้ภาคการผลิตขยายตัว แนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาคสำนักคลาสสิกยังถือว่าการลดภาษีเป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจที่ดีที่สุด เพราะมองว่าการลดภาษีเป็นการเพิ่มอุปทานมวลรวม (Aggregate Supply) ซึ่งทำให้เศรษฐกิจขยายตัวโดยไม่กระทบต่อเสถียรภาพด้านราคา

อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของนโยบายในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายที่มุ่งงบประมาณลงไป หากเม็ดเงินลงไปที่กลุ่มคนจน มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจจะมีประสิทธิผลมาก เพราะคนจนมีค่าความโน้มเอียงที่จะบริโภคสูงกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้สูง กล่าวคือ เมื่อได้รับเงินมาจะมีแนวโน้มนำเงินไปใช้จ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูง ซึ่งมีแนวโน้มจะนำไปออมมากกว่าคนจน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคนยากจนในประเทศไทยมีรายได้ต่ำกว่าระดับที่ต้องจ่ายภาษี ผลของมาตรการลดภาษีอาจเรียกได้ว่า “ฝนตกไม่ทั่วฟ้า” ดังที่หลายฝ่ายวิจารณ์กัน เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์คือผู้ที่มีรายได้ระดับกลางซึ่งเดิมเคยเสียภาษีจะได้รับการยกเว้นภาษีจากมาตรการนี้ แต่

คนกลุ่มนี้ไม่ใช่ผู้ที่มีความโน้มเอียงที่จะบริโภคสูงที่สุด ขณะที่คนจนตัวจริงไม่ได้รับประโยชน์เพราะไม่ต้องจ่ายภาษีอยู่แล้ว

ส่วนมาตรการลดภาษีที่สนับสนุนการออม โดยหลักการเป็นนโยบายที่ดี แต่ในแง่ของการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้น การส่งเสริมการออมอาจให้ผลตรงกันข้าม เนื่องจากการที่ภาคเอกชนนำเงินได้ไปออมมากขึ้น เท่ากับว่าเงินที่ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการจะลดลง แต่หากมองว่าจะมีการนำเงินออมไปลงทุนนั้น ปัจจุบันประเทศไทยมีอัตราการออมสูงอยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ ภาคการผลิตไม่มีความต้องการนำเงินออมไปลงทุน ดังนั้นเงินออมที่เพิ่มขึ้นจึงอาจมิได้ไปกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการลงทุนได้มากนัก

สรุปได้ว่า มาตรการลดภาษีของรัฐบาลอาจไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เพราะชนชั้นกลางและภาคเอกชนที่ได้รับการยกเว้นภาษีจะนำเงินไปออมมากขึ้น

เมื่อหันมาพิจารณามาตรการด้านรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมาตรการเดิมในรัฐบาลทักษิณ เช่น กองทุนหมู่บ้าน SML และโครงการลงทุนขนาดใหญ่ เป็นต้น

ส่วนใหญ่ของมาตรการเหล่านี้เป็นการอัดฉีดเม็ดเงินไปที่ระดับรากหญ้า ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีความโน้มเอียงที่จะบริโภคสูง และนโยบายเหล่านี้ยังมุ่งให้นำเงินไปใช้จ่ายเพื่อลงทุนมากกว่าการบริโภค ขณะที่โครงการลงทุนขนาดใหญ่ยังก่อให้เกิดรายจ่ายในการซื้อสินค้าทุนและการจ้างงานมหาศาล โดยหลักการแล้ว มาตรการด้านรายจ่ายของภาครัฐเหล่านี้ น่าจะมีประสิทธิผลในการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม โครงการอัดฉีดเงินลงไประดับรากหญ้ามีลักษณะฝนตกไม่ทั่วฟ้าเช่นกัน แม้ว่าเงินจะลงไปทุกหมู่บ้าน แต่ไม่ใช่ทุกคนที่ควรได้รับจะได้รับเงินส่วนนี้ เพราะเงินที่ได้รับจากรัฐจะถูกจัดสรรปันส่วนตาม "ดุลยพินิจ" ของผู้มีอำนาจในชุมชน และการใช้จ่ายภาครัฐยังมีหลายขั้นตอน จึงอาจล่าช้าในการกระตุ้นเศรษฐกิจและมีช่องทางการคอร์รัปชันได้ง่าย ทำให้เม็ดเงินเหลือไปถึงรากหญ้าไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ประสิทธิผลของมาตรการด้านการใช้จ่ายภาครัฐอาจไม่มากเท่าที่ควร แม้การใช้จ่ายงบประมาณจะมุ่งลงไปที่ระดับรากหญ้าโดยตรง แต่มีอุปสรรคด้านการบริหารงบประมาณในหลายด้าน

ในความเห็นผม Negative Tax น่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจที่ดีกว่าสองแนวทางข้างต้น เพราะ Negative Tax เป็นการอัดฉีดเงินไปที่คนจนจริง ๆ และยังมีรูรั่วด้านการบริหารงบประมาณน้อย

Negative Tax เป็นแนวคิดที่เสนอโดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังมากมาย รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลอย่าง Milton Friedman และ Joseph Stiglitz โดยวิธีการดำเนินการ คือการปรับระบบภาษีให้มี 2 ระบบ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะมีทั้ง Positive tax ที่เป็นภาษีระบบเดิม และ Negative tax ซึ่งเป็นการคืนภาษีตามรายได้ให้กับผู้จ่ายภาษี โดยภาษีจาก 2 ระบบนี้จะหักลบกัน หมายความว่า แทนที่คนยากจนที่ได้รับเพียงการยกเว้นภาษีในระบบ Positive tax แบบเดิม แต่จะได้รับเงินคืนภาษี (tax refund) จากระบบ Negative tax ด้วย โดยผู้ที่จะได้ภาษีคืนจะต้องมาลงทะเบียนและรับเลขประจำตัวผู้เสียภาษี

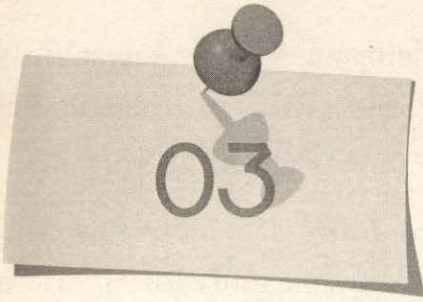
ผลดีของ Negative tax ประการแรก คือ มีประสิทธิผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจสูง เพราะเม็ดเงินลงไปที่คนจนโดยตรง รวดเร็ว และยากที่จะคอร์รัปชันได้ เพราะมีขั้นตอนสั้น ประการต่อมาคือ เงินคืนภาษีจะ

ครอบคลุมประชากรที่ทำงานได้เกือบทุกคน จึงช่วยกระจายรายได้ไปสู่คนจนได้ดียิ่งขึ้น และประการสุดท้ายคือ จูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบมากขึ้น ซึ่งจะมีประโยชน์ในการจัดสวัสดิการสังคมอื่น ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม Negative tax ยังมีข้อจำกัด เพราะยังไม่สามารถดำเนินการได้ทันที และมีปัญหาการไม่ทราบรายได้ที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ รวมทั้งมาตรการนี้ไม่ครอบคลุมคนที่ไม่มียานทำเพราะช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ซึ่งคนกลุ่มนี้อาจต้องช่วยเหลือด้วยมาตรการสังคมสงเคราะห์อื่น ๆ

โดยสรุปแล้ว ทั้งมาตรการลดภาษีให้แก่ชนชั้นกลาง และมาตรการอัดฉีดเงินเข้าสู่รากหญ้านั้น อาจถือได้ว่าสอบผ่าน แต่ยังไม่ดีเลิศ เนื่องจากยังไม่ใช่มาตรการที่ดีที่สุด ผมจึงขอเสนอว่าในระยะสั้น อย่างน้อยรัฐบาลควรดำเนินการตามมาตรการที่ได้ประกาศไว้แล้วก่อน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นทั้งจากภาคครัวเรือนและภาคธุรกิจว่านโยบายรัฐมีความคงเส้นคงวาซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้เลยในการบริหารนโยบาย เศรษฐกิจมหภาค แล้วในระยะกลาง (ซึ่งไม่ควรจะนานนัก) รัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปได้และวิธีการดำเนินการของระบบภาษีแบบ Negative tax อันน่าจะเป็นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรวมทั้งการกระจายรายได้ที่ดีกว่า

* นำมาจากหนังสือพิมพ์โศสตุเดย์ ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2551



นำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ กานัดชณะความยากจน

ประเทศไทยมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ แรงงาน 22.5 ล้านคน หรือเกือบร้อยละ 70 เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น ทาบเร่แผงลอย ร้านค้าปลีก ขายอาหาร คนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้าง แท็กซี่ และรถสามล้อ เกษตรกร คนเก็บขยะ คนรับใช้ แม่บ้าน คนขับรถ คนทำสวน ลูกจ้าง กรรมกร เป็นต้น

คนกลุ่มนี้นับว่ามีความเสี่ยงในการเผชิญความผันผวนของเศรษฐกิจ การว่างงาน การขาดรายได้ และขาดหลักประกัน การที่คนยากจนส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบทำให้รัฐบาลไม่ทราบข้อมูลว่าใครบ้างที่เป็นคนยากจน คนที่ต้องได้รับการช่วยเหลือ และทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดมาตรการช่วยเหลือเฉพาะเจาะจงกลุ่มคนยากจนได้ หรือทำให้นโยบายแก้ปัญหาความยากจนขาดประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีธุรกิจและประชาชนนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก ยังทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี เพราะผู้มีรายได้ที่อยู่นอกระบบไม่ได้จ่ายภาษีแบบเต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้น หากสามารถวางระบบให้สามารถนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบได้ ย่อมจะ

ช่วยทำให้การจัดเก็บงบประมาณได้เพิ่มขึ้น ทำให้รัฐบาลมีความสามารถในการดูแลคนยากจนได้มากขึ้น

การลดขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ โดยนำธุรกิจและแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ จึงน่าจะเป็นค่านัดที่ทำให้การต่อสู้กับความยากจนมีชัยชนะอย่างเป็นรูปธรรม แต่ถึงกระนั้น การนำเศรษฐกิจนอกระบบเข้าในระบบ ไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้โดยง่าย เพราะหากพิจารณาสาเหตุที่ธุรกิจและแรงงานจำนวนหนึ่งอยู่นอกระบบนั้น เนื่องมาจากมีต้นทุนต่ำกว่าการเข้ามาในระบบ ดังนั้น การนำธุรกิจและแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบ จึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการจูงใจแกมบังคับให้เข้าสู่ระบบ เพื่อให้การอยู่นอกระบบมีต้นทุนสูงกว่าหรือมีผลประโยชน์น้อยกว่าการอยู่ในระบบ

มาตรการด้านหนึ่ง คือ การได้รับสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการสังคม เช่น การประกันสุขภาพ การประกันชราภาพ เป็นต้น รวมทั้งสวัสดิการรูปแบบใหม่ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับคนยากจน และมาตรการภาษีทางลบ (negative tax) ซึ่งผมได้เคยเสนอไว้ในบทความต่าง ๆ แล้ว โดยบูรณาการระบบสวัสดิการสังคมต่าง ๆ เข้ากับระบบประกันสังคม และกำหนดให้เฉพาะผู้ที่เข้าระบบประกันสังคมเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคม ทั้งนี้ ผู้มีรายได้สูงที่เคยอยู่นอกระบบต้องมีส่วนร่วมจ่ายสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ส่วนคนที่ถูกตรวจสอบว่ามีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องร่วมจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคม

อีกมาตรการหนึ่ง คือ การมีสิทธิในการได้รับบริการของรัฐ เช่น การขอใบอนุญาตต่าง ๆ การขอมิเตอร์ไฟฟ้าและน้ำประปา การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรี การขอหนังสือเดินทาง การติดต่อราชการ เป็นต้น เพื่อจูงใจแกมบังคับให้ผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบต้องเข้าสู่ระบบ เพื่อให้ได้รับความสะดวกในการประกอบอาชีพและได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก

สะดวกต่าง ๆ ยกตัวอย่างกลุ่มคนขับรถแท็กซี่และมอเตอร์ไซค์วินจะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมก่อน จึงจะสามารถต่อทะเบียนรถและใบอนุญาตขับขี่ได้

มาตรการประการสุดท้าย คือ สิทธิในการได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากธนาคารหรือโครงการของรัฐ เช่น การกู้เงินจากธนาคารของรัฐ การกู้ยืมเงินจากกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผู้ที่อยู่นอกระบบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่ทำธุรกิจการค้าและหาบเร่แผงลอย จะมีต้นทุนในการกู้ยืมเงินนอกระบบสูงมาก แต่การเข้าสู่ระบบจะมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่มีดอกเบี้ยต่ำ

ในระยะยาว ผู้ที่อยู่ในระบบจะสามารถใช้บัตรประชาชนหรือบัตรประกันสังคม ในการขอรับสิทธิและบริการต่าง ๆ ข้างต้น ในขณะที่ผู้ที่อยู่นอกระบบจะไม่สามารถรับบริการต่าง ๆ ได้ เพราะสิทธิและบริการต่าง ๆ จะถูกบูรณาการเข้ากับสิทธิและบริการของคนที่อยู่ในระบบ เช่น โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะถูกนำมารวมกับระบบประกันสุขภาพในประกันสังคม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการอยู่นอกระบบสูงขึ้น

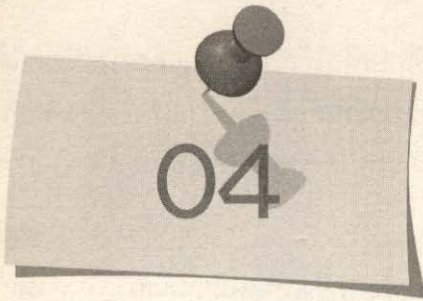
อย่างไรก็ตาม การนำธุรกิจและแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เพราะภาครัฐไม่ทราบรายได้ที่แท้จริงของธุรกิจและแรงงานที่อยู่นอกระบบ ดังนั้น การดำเนินการจึงควรเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะในด้านการจัดเก็บภาษีและเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม หรือการจัดเก็บเงินออมภาคบังคับ ซึ่งควรเริ่มดำเนินการตามกลุ่มอาชีพที่สามารถนำเข้าสู่ระบบได้ง่ายก่อน

ส่วนการกำหนดอัตราจัดเก็บภาษี เงินสมทบประกันสังคม และเงินออมภาคบังคับอาจเป็นแบบอัตราคงที่ ตามการประเมินรายได้เฉลี่ยในแต่ละกลุ่มอาชีพและพื้นที่ เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้

ไม่แน่นอน แต่จะต้องจัดช่องทางพิเศษเพื่อให้คนยากจนและคนที่มีรายได้น้อยกว่าเกณฑ์สามารถขอรับการสงเคราะห์โดยไม่ต้องจ่ายภาษี เบี้ยประกันสังคม และเงินออม โดยมีกระบวนการคุ้มครองตรวจสอบรายได้เพื่อป้องกันการแจ้งรายได้เป็นเท็จ

การนำแรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบจึงเป็นเหมือนคานงัดในการแก้ปัญหาความยากจน เพราะจะทำให้ภาครัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นจากผู้มีรายได้ที่อยู่นอกระบบ และทำให้ทราบว่าใครบ้างที่เป็นคนยากจน การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงเป็นไปอย่างตรงกลุ่มเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ และมีเครื่องมือในการดูแลคนยากจนมากขึ้น

** นำมาจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ตีพิมพ์เมื่อวันอังคารที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2552



แปลง VAT ให้เป็นเงินออม ของคอน (1): หลักการของนโยบาย

ประเทศที่มีระบบภาษีขั้นมาตรฐาน ทุกประเทศนั้นต้องมีระบบการคืนภาษี (Tax refund system) ซึ่งรวมถึงการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ด้วย เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีระบบคืนภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับนักท่องเที่ยวที่มาซื้อของในประเทศไทย

ผมจึงเกิดความคิดที่จะเสนอนโยบายใหม่ซึ่งประเทศไทยไม่เคยมีมาก่อน คือ การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่คนยากจนสำหรับเป็นเงินออมระยะยาว เนื่องด้วยแนวคิดและการดำเนินการของนโยบายนี้เป็นเรื่องใหม่ ทำให้จำเป็นต้องใช้เนื้อที่ในการอธิบายมากเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จึงขอแบ่งบทความนี้ออกเป็น 2 ตอน โดยในตอนแรก จะอธิบายถึงหลักการเชิงแนวคิดของนโยบายนี้ ส่วนแนวทางการดำเนินการภาคปฏิบัตินั้น จะขออธิบายในตอนที่สอง

หลักการและเหตุผลที่สนับสนุนนโยบายนี้อาจแบ่งได้เป็นสองประเด็น ประเด็นแรก คือ ความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีและการกระจายรายได้ และประเด็นที่สอง คือ ความจำเป็นในการออมระยะยาว อันเนื่องจาก ความเสี่ยงและผลกระทบจากการเปลี่ยนโครงสร้างประชากร

ประเด็นแรก ความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีและการกระจายรายได้

ที่ผ่านมา ภาษีมูลค่าเพิ่มได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นระบบภาษีที่ไม่เป็นธรรมสำหรับคนยากจน เนื่องจากคนจนต้องรับภาระภาษีมากกว่าคนรวย ซึ่งผมเห็นด้วยในประเด็นนี้ เนื่องจากภาษีมูลค่าเพิ่มถูกจัดอยู่ในประเภทภาษีทางอ้อม ซึ่งเป็นภาษีที่ผู้ถูกเก็บสามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้ แม้รัฐบาลจะจัดระบบการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ผลิต แต่ผู้ผลิตสามารถผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้บริโภคได้โดยการขึ้นราคาสินค้า จึงเท่ากับว่าผู้บริโภคที่ซื้อสินค้านั้นต้องร่วมรับภาระในการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย

หากพิจารณาอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มต่อราคาสินค้าที่ผู้บริโภคทุกคนต้องจ่ายในอัตราเท่ากัน อาจดูเหมือนว่าผู้บริโภคทุกคนมีภาระจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มเท่าเทียมกันและเป็นธรรม เพราะทุกคนต้องจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการ ยิ่งไปกว่านั้น คนรวยมักจะซื้อสินค้ามากกว่าคนยากจน ทำให้ต้องจ่ายภาษีเป็นมูลค่าโดยรวมที่มากกว่าคนยากจนอยู่แล้ว แต่หากพิจารณามูลค่าของภาษีมูลค่าเพิ่มที่คนยากจนต้องจ่ายเมื่อเทียบกับรายได้ของเขา คนยากจนจะมีอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่ต้องจ่ายเมื่อเทียบกับรายได้สูงกว่าคนรวย เนื่องจากคนยากจนมีสัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้สูงกว่าคนรวย

ความแตกต่างระหว่างคนยากจนกับคนรวย คือ การมีเงินออม คนจนนั้นแทบไม่มีเงินออมเลย ซ้ำร้ายกว่านั้นอาจจะต้องกู้หนี้ยืมสินเพื่อมาใช้จับจ่ายใช้สอยอีก เพราะคนยากจนมีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย แต่คนรายนั้นสามารถมีเงินออมได้สูงเมื่อเทียบกับรายได้ รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้เท่านั้น

ตามหลักเศรษฐศาสตร์การคลัง ระบบภาษีต้องถูกออกแบบเพื่อสร้างความเท่าเทียมในการกระจายรายได้ กล่าวคือ เป็นระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้า (Progressive tax) ซึ่งเป็นระบบภาษีที่มีอัตรากาษีสูงขึ้นหากรายได้ของผู้จ่ายภาษีมากขึ้น ในขณะที่คนยากจนควรจะได้รับการยกเว้นภาษีดังตัวอย่างระบบภาษีรายได้บุคคลธรรมดา แต่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มในปัจจุบันนั้น นอกจากคนจนจะไม่ได้รับการยกเว้นมูลค่าเพิ่มแล้ว ยังมีอัตราภาษีต่อรายได้สูงกว่าคนรวยอีกด้วย

ความจริงแล้ว กระทรวงการคลังไม่ได้ต้องการสร้างความไม่เป็นธรรมด้วยการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากคนจน เพียงแต่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติที่กรมสรรพากรจะไปสั่งให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ภาษีมูลค่าเพิ่มไปให้แต่คนที่รวยเท่านั้น ดังนั้น การจัดระบบภาษีเสียใหม่โดยนำเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่คนจนจ่ายกลับคืนไปให้ตัวเอง จึงอาจถือว่าเป็นการสร้างความเป็นธรรม เพราะทำให้คนจนซึ่งสมควรได้รับการยกเว้นภาษีอยู่แล้วสามารถได้รับการยกเว้นจริงในภาคปฏิบัติ

อีกประเด็นที่สนับสนุนแนวคิดของนโยบายนี้คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เนื่องจากประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ โดยมีสัดส่วนของจำนวนประชากรผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ตารางที่ 1) ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ไม่มีรายได้จากการทำงานตามปกติ แต่รายจ่ายกลับจะเพิ่มสูงขึ้นตามค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล เพราะสุขภาพที่ร่วงโรยไปตามวัย

ตารางที่ 1: สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรไทยทั้งหมด

พ.ศ. 2548-2568

ปี	2548	2558	2568
ร้อยละของประชากรที่อายุเกิน 60 ปี	10.3	13.8	20.0

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยหลักที่จะทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีความสุขอยู่ได้คือ เงินออม ไม่ว่าจะเป็นเงินออมซึ่งผู้สูงอายุออมไว้เองตั้งแต่เมื่อครั้งหนุ่มสาว หรือเงินออมของภาครัฐซึ่งรัฐบาลได้เตรียมวางแผนไว้ให้เพื่อช่วยเหลือในรูปของสวัสดิการ ทั้งนี้ข้อมูลในตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นว่าในอีกประมาณ 20 ปีข้างหน้า ประชากรสูงอายุมีสัดส่วนจากประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นถึงเกือบ 2 เท่า ซึ่งอาจมีนัยว่าประเทศไทยต้องมีเงินออมเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 2 เท่าด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น แนวโน้มสัดส่วนประชากรวัยแรงงานที่กำลังมีสัดส่วนลดลงนับตั้งแต่ช่วงปี 2553 - 2558 เป็นต้นไป แสดงว่ารายได้ของภาครัฐจากการจัดเก็บภาษีกำลังอัตราการเพิ่มขึ้นช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของภาระงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดูแลผู้สูงอายุ ขณะที่ครอบครัวมีแนวโน้มมีลูกน้อยลงทำให้ผู้สูงอายุในอนาคตพึ่งพาลูกหลานได้น้อยลง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีนโยบายเพื่อที่จะเพิ่มเงินออมของประเทศ ทั้งเงินออมภาครัฐและภาคเอกชนให้สูงขึ้นอย่างเร่งด่วน ซึ่งการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้คนยากจนเป็นแนวทางหนึ่งในการเพิ่มเงินออมแก่คนยากจน

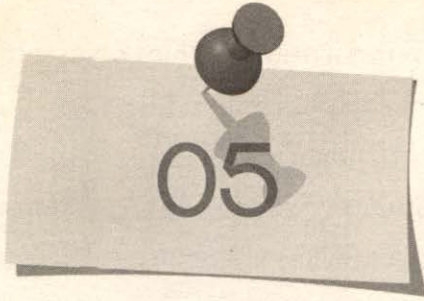
ทั้งนี้ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่คืนให้คนจนสมควรเป็นกรรมสิทธิ์ของเขาเองก็จริงอยู่ เพราะคนจนไม่สมควรต้องเสียภาษีอยู่แล้ว แต่รัฐบาลควรแน่ใจว่าเงินที่คืนให้ นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเขาจริง ๆ ดังนั้น หากในอีกไม่กี่

ทศวรรษข้างหน้าประชากรสูงอายุจะมีจำนวนมาก รัฐบาลมีภาระมากขึ้น และอาจดูแลไม่ทั่วถึง การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่คนจนในรูปเงินออมระยะยาว เพื่อเป็นหลักประกันว่าเขาจะมีเงินออมส่วนหนึ่งสำหรับการดำรงชีวิตในวัยชราได้อย่างมีความสุขมากขึ้น จึงเป็นหลักการที่สมเหตุสมผล

ในแง่เศรษฐกิจมหภาค การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มในรูปของเงินออมระยะยาวเป็นการยืนยันถึงจำนวนเงินออมของประเทศ เพื่อที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรดังกล่าวได้

ในบทความตอนแรกนี้พูดถึงเรื่องหลักการและแนวคิดซึ่งเป็นนามธรรม แต่ในบทความตอนต่อไปนั้นจะลงรายละเอียดของการนำแนวคิดนี้ไปใช้ ทั้งในด้านการบริหารนโยบาย การออกแบบระบบการคิดเงินคืนภาษีและการสร้างบัญชีเงินออมระยะยาวเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและป้องกันไม่ให้เกิดการ “โกงระบบ” ได้ อีกทั้งจะกล่าวถึงประเด็นที่ควรพิจารณาอื่น ๆ ด้วย

* นำมาจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันพุธที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2551



แปลง VAT ให้เป็นเงินออม ของคนงาน (2): การดำเนินนโยบาย

บทความตอนแรกได้เขียนถึงหลักการและเหตุผลของการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ให้คนงาน ในบทความนี้ จะเป็นการลงรายละเอียดถึงแนวคิดภาคปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารนโยบาย และการออกแบบกฎระเบียบของการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม และประเด็นที่ต้องพิจารณาในการใช้นโยบายนี้

ด้วยเหตุที่นโยบายนี้มีจุดประสงค์เพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่คนงานโดยเฉพาะในวัยสูงอายุ ผมจึงเห็นว่า การคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้เป็นเงินออมของคนงานควรเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคม และเชื่อมกับระบบหลักประกันรูปแบบอื่นได้ รวมทั้งระบบ negative tax ที่ได้เขียนเสนอไปแล้วด้วย

การออกแบบหลักการคำนวณเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นเรื่องสำคัญมากต่อการป้องกันการโกงระบบและการสร้างความยุติธรรม โดยเสนอว่ามูลค่าเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มควรมีเพดานอยู่ที่ระดับหนึ่ง และมูลค่าเงินคืน

ภาษีควรลดลงเรื่อย ๆ ตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น จนกระทั่งเป็นศูนย์เมื่อรายได้มากถึงระดับหนึ่ง เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและเห็นภาพอย่างเป็นรูปธรรม ผมจึงขอสมมติตัวเลขเพื่อแสดงวิธีการคำนวณเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแน่นอนว่าจะยังไม่ใช่ตัวเลขที่พร้อมนำไปปฏิบัติจริง เพราะการกำหนดอัตราเงินคืนภาษีนั้น ต้องการการวิจัยเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทั้งต่อผู้รับประโยชน์และฐานะการคลัง

สมมติว่าเราต้องการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน และจะคืนภาษีให้ลดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งเป็นศูนย์เมื่อรายได้ถึงระดับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการยืดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์นี้เป็นเพียงการยกตัวอย่างเพื่อให้เข้าใจได้ง่าย มิได้หมายความว่าผู้ที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำถือว่าไม่มีปัญหาแล้ว

ปัจจุบันเส้นความยากจนอย่างเป็นทางการในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ที่ 1,386 บาทต่อเดือน แต่ผมจะขอใช้เส้นความยากจนปรับปรุงใหม่ (ยังมีได้ใช้เป็นทางการ) ซึ่งอยู่ที่ 1,703 บาทต่อเดือน หรือ 20,436 บาทต่อปี ส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ นั้นอยู่ที่ 194 บาทต่อวัน สมมติว่าแรงงานทำงานเฉลี่ย 25 วันต่อเดือน ผู้ที่ได้รับค่าจ้างที่ระดับค่าจ้างขั้นต่ำจะมีรายได้ 58,200 บาทต่อปี

หากเราประมาณการขั้นสูงสุด โดยสมมติว่าคนยากจนจะนำรายได้ทั้งหมดของตนไปซื้อสินค้าที่บวกภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามข้อสมมตินี้ เพดานของมูลค่าเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มควรอยู่ที่ร้อยละ 7 ของเส้นความยากจน หรือประมาณ 1,430 บาทต่อปี ดังนั้น ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน จะได้รับเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มตามเพดานสูงสุด 1,430 บาทต่อปี หรืออยู่ในระยะ Plateau (ตารางที่ 1)

สำหรับผู้ที่มียาได้ 20,436 บาทต่อปีขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ คือ 58,200 บาทต่อปี เงินคืนภาษีจะเข้าสู่ระยะที่เรียกว่า Phrase out ซึ่งมูลค่าของเงินคืนภาษีจะลดลงเรื่อย ๆ ตามระดับรายได้ที่สูงขึ้น ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงกว่า 58,200 บาทต่อปีขึ้นไปจะไม่ได้รับเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการคำนวณมูลค่าเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ระดับรายได้ต่างๆ

รายได้ต่อปี (บาท)	ระยะ (Phase)	มูลค่าเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม (บาทต่อปี)
น้อยกว่า 20,436	Plateau	1,430
20,436 - 58,200	Phrase out	0 ถึง 1,430
มากกว่า 58,200	No refund	0

การกำหนดเพดานเงินคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ร้อยละ 7 ของมูลค่าการใช้จ่ายของคนจนมีจุดมุ่งหมายประการหนึ่งคือ เพื่อมิให้เป็นภาระด้านการคลังมากเกินไป และอีกประการหนึ่งซึ่งสำคัญมากคือ เพื่อป้องกันการโกงระบบ แม้ว่าในการดำเนินการจริง ผู้ที่ขอคืนภาษีอาจต้องมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินเพื่อยืนยันว่าได้จ่ายภาษีไปแล้ว แต่หากมีการป้องกันเพียงเท่านั้นระบบยังอาจถูกโกงได้ เช่น การนำใบเสร็จของผู้อื่นมาขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือการที่คนรวยซื้อสินค้าแล้วลงใบเสร็จในชื่อคนจนที่ตนรู้จักเพื่อขอคืนภาษี เป็นต้น

ส่วนการกำหนดให้มูลค่าเงินคืนภาษีลดลงตามรายได้ที่เพิ่มขึ้น หรือระยะ Phrase out นั้น เป็นไปเพื่อความยุติธรรม เพราะผู้ที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแต่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นกลุ่มที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นกัน ดังนั้นหากเรากำหนดว่า ผู้ที่มีรายได้ต่อปีเกิน 20,436 บาทแม้เพียง 1 บาท จะไม่ได้รับเงินคืนภาษีเลย จะเป็นการไม่เป็นการยุติธรรมต่อคนกลุ่มนี้

ทั้งนี้ จากสถิติผู้ประกันตนของสำนักงานประกันสังคมในปี 2549 ระบุว่า ผู้ประกันตนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนมีอยู่ประมาณสองแสนห้าหมื่นคน และมีผู้ประกันตนที่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนแต่ต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำ (ในเขต กทม.) ประมาณสามล้านกว่าคน คนเหล่านี้จะได้รับประโยชน์ทันทีหากนโยบายนี้ประกาศใช้ตามเกณฑ์ที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น นอกจากนี้ นโยบายนี้ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อจูงใจให้แรงงานนอกระบบจำนวนมากที่มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำปรารถนาเข้าระบบด้วย

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เรื่องของบัญชี หากการคืนภาษีนี้มุ่งเพื่อการออมระยะยาวแล้ว เงินคืนภาษีอาจจะถูกโอนเข้าไปรวมกับเงินออมชราภาพที่มีอยู่ในกองทุนประกันสังคมอยู่แล้ว หรืออีกกรณีหนึ่ง สำนักงานประกันสังคมอาจจะเปิดบัญชีพิเศษให้กับผู้ประกันตน โดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้โอนเงินคืนภาษีเข้าสู่บัญชีของผู้ประกันตนแต่ละคนตามหลักฐานใบเสร็จที่ยื่นขอคืนภาษีไว้

ที่สำคัญ เพื่อให้เงินคืนภาษีนี้เป็นเงินออมเพื่อใช้จ่ายหลังเกษียณ บัญชีพิเศษนี้จะต้องมีลักษณะอย่างแรกคือ ต้องมีเงื่อนไขการเบิกที่เข้มงวด เช่น สามารถเบิกได้เฉพาะกรณีที่ผู้ประกันตนมีอายุถึง 60 ปี หรือเพื่อรับการรักษาในโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ในการคุ้มครองของโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น อีกลักษณะที่สำคัญไม่แพ้กันคือ การบริหารบัญชีนี้จะต้องให้ผลตอบแทนที่เอาชนะอัตราเงินเฟ้อได้ มิฉะนั้นเงินคืนภาษีนี้จะมีมูลค่าที่แท้จริงลดลงจนอาจไม่มีความหมายในอนาคต

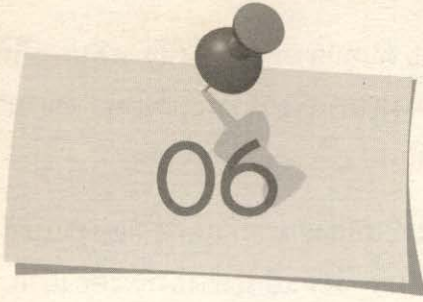
อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้คนจนนั้นยังมีหลายประเด็นที่ต้องพิจารณา

ประเด็นแรกคือ สินค้าบาป เช่น เหล้าและบุหรี่ ไม่ควรคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้ เพื่อไม่ส่งเสริมการมอมเมาประชาชน

ประเด็นต่อมาที่สำคัญมากคือ ต้นทุนการบริหาร หากการคืนภาษีให้กับคนจนนับล้านมีต้นทุนการบริหารสูงมาก อาจจำเป็นต้องพิจารณาหาวิธีการบริหารให้ต้นทุนไม่สูงมากเกินไป

สุดท้ายประเด็นที่สำคัญและเป็นปัญหามากที่สุดคือ แรงงานนอกระบบ ซึ่งคนจนส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำคนเหล่านี้มาเข้าระบบให้ได้ แต่ปัญหาที่ใหญ่ที่สุดและยังไม่มีใครสามารถตอบได้คือ เราจะสามารถทราบรายได้ที่ถูกต้องของคนกลุ่มนี้ได้อย่างไร? หากเราใช้วิธีการให้เขาแจ้งรายได้ของตัวเองแล้ว จะทำอย่างไรให้เขารายงานรายได้ให้ตรงกับความจริง? หรือมีวิธีอื่นอีกหรือไม่? เหล่านี้เป็นเรื่องที่เราต้องคิดกันต่อไปเพื่อให้คนจนตัวจริงเป็นผู้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากนโยบายนี้

* นำมาจากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันพุธที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551



กลไกตลาด : ทางเลือกใหม่ ในการจัดการทรัพยากร

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย คือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดูเหมือนมีอยู่อย่างไม่จำกัด หรือทรัพยากรที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรี (Free access) อาทิ แหล่งน้ำธรรมชาติ ที่ดินสาธารณะ หรือแม้กระทั่งอากาศ ฯลฯ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว คือปัญหามลภาวะทางอากาศและน้ำในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด ปัญหาน้ำเสียในเขตเมือง ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ หรือปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า

สาเหตุของปัญหานี้เกิดจากทรัพยากรดังกล่าวไม่มีผู้ที่มีกรรมสิทธิ์หรือเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน และประชาชนไม่มีต้นทุนในการเข้าถึงทรัพยากร ส่งผลทำให้การใช้ทรัพยากรนั้นเป็นไปอย่างฟุ่มเฟือยและขาดประสิทธิภาพ แหล่งทรัพยากรทรุดโทรมเพราะขาดการบำรุงรักษา ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร จนนำไปสู่ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะความขัดแย้งเนื่องจากความต้องการทรัพยากรระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ

ที่ผ่านมา การจัดการทรัพยากรเป็นบทบาทของรัฐ และแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศมุ่งเน้นไปที่การจัดการด้านอุปทาน กล่าวคือ การจัดหาทรัพยากรให้เพียงพอกับความต้องการหรือสร้างข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากร เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำและการสร้างระบบชลประทานเพื่อจัดสรรน้ำตอบสนองความต้องการของประชาชน การออกกฎหมายห้ามบุกรุกพื้นที่ป่าและห้ามตัดไม้ทำลายป่า การห้ามขุดเจาะน้ำบาดาล การห้ามการปล่อยน้ำเสียและอากาศเสียออกสู่ธรรมชาติ เป็นต้น

แม้ว่าภาครัฐควรมีบทบาทสำคัญในการจัดการทรัพยากร เพราะการจัดการทรัพยากรจำเป็นต้องมีการสร้างกฎกติกา สถาบัน และมีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงและไม่คุ้มค่าในทางการเงิน) รวมทั้งเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรมีหลายเป้าหมาย ซึ่งบางเป้าหมายมีลักษณะเป็นการจัดหาบริการสาธารณะ เช่น ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร การทำให้คนยากจนเข้าถึงทรัพยากร การรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น แต่บทเรียนของการจัดการทรัพยากรของภาครัฐพบว่า การจัดสรรทรัพยากรมีการสูญเสียและไม่ตอบสนองความต้องการ การลงทุนและการจัดการเป็นแบบแยกส่วน ผู้ใช้น้ำไม่มีส่วนร่วมจึงอาจไม่บรรลุเป้าหมายทางสังคม ผลการดำเนินงานไม่ดีเพราะภาครัฐไม่มีกำลังในการควบคุม ระบบไม่ยืดหยุ่นกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่จูงใจให้ประชาชนใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ การจัดการด้านอุปทาน แม้เป็นแนวทางที่ยังจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่การที่ทรัพยากรมีจำกัด ขณะที่ความต้องการใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น รูปแบบการใช้ชีวิตที่เปลี่ยนไป และเศรษฐกิจที่ขยายตัวขึ้น ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทำลายความสมบูรณ์ของแหล่งทรัพยากร จึงเป็นไปได้ยากที่ภาค

รัฐจะสามารถจัดหาทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ

ด้วยเหตุผลข้างต้น ประเทศไทยควรแสวงหาทางเลือกใหม่ในการจัดการทรัพยากร เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย โดยผมขอเสนอแนวคิด “การจัดการทรัพยากรโดยใช้กลไกตลาด” โดยแนวคิดนี้มีเงื่อนไขสำคัญดังต่อไปนี้

เงื่อนไขแรก การกำหนดและจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากร

คือ การกำหนดนิยามและขอบเขตของสิทธิและความรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากร รวมทั้งการจัดสรรสิทธิให้ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ผมเสนอว่า สิทธิที่ประชาชนจะได้รับการจัดสรรควรแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรกคือ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรเพื่อความจำเป็นในการดำรงชีพ โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากรเพื่อเป็นแหล่งอาหารและที่อยู่อาศัยสำหรับตนเอง สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า ประชาชนทุกคนจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรเพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของตนเองได้ แม้ว่าจะเป็นคนยากจนหรือคนด้อยโอกาส โดยสิทธิประเภทนี้ไม่สามารถซื้อขายสิทธิได้

ประเภทที่สองคือ “สิทธิในเชิงพาณิชย์” เป็นสิทธิในการใช้ทรัพยากรเพื่อประกอบกิจกรรมการผลิตและบริการต่าง ๆ ในเชิงพาณิชย์ หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่นอกเหนือจากสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยสิทธิประเภทนี้สามารถซื้อขายหรือโอนระหว่างบุคคลหรือนิติบุคคลได้ เช่น สิทธิการใช้น้ำ

สิทธิการใช้ที่ดินสาธารณะ สิทธิการปล่อยน้ำเสีย สิทธิการปล่อยอากาศเสีย เป็นต้น ในเบื้องต้นประชาชนทุกคนหรือทุกภาคเศรษฐกิจจะได้รับสิทธินี้ ในปริมาณที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สิทธิการใช้ น้ำของเกษตรกรในพื้นที่หนึ่ง ๆ ขึ้นอยู่กับขนาดของที่ดินเกษตรในพื้นที่นั้น หรือสิทธิการปล่อยน้ำเสียของโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหมดในพื้นที่หนึ่ง ๆ ต้องทำให้มีน้ำเสียรวมกันในปริมาณที่ไม่เกินมาตรฐานหรือไม่ทำให้เกิดมลภาวะต่อแหล่งน้ำในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ การกำหนดและจัดสรรสิทธิการใช้ทรัพยากรเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น สำหรับการสนับสนุนให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ เช่นเดียวกับสิทธิในทรัพย์สิน (Property right) ที่ทำให้การซื้อขายสิทธิในทรัพย์สินสามารถเกิดขึ้นได้

เงื่อนไขที่สอง

การสร้างสถาบันและกฎหมายสำหรับการซื้อขายและบังคับใช้สิทธิ

คือ การสร้างสถาบันและกฎหมายเพื่อควบคุมและสนับสนุนให้การซื้อขายและถ่ายโอนสิทธิการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สิทธิมีความมั่นคง เป็นที่รับรู้ในสังคมและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ตัวอย่างของบทบาทของสถาบันและกรอบกฎหมาย เช่น การออกใบรับรองสิทธิ การตรวจสอบสิทธิ การควบคุมและอำนวยความสะดวกในการซื้อขายและถ่ายโอนสิทธิ การควบคุมการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามสิทธิ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งและบังคับใช้สิทธิการใช้ทรัพยากรบางประเภท มีความยากหรือมีต้นทุนสูงมาก ทั้งความยากในการกำหนดสิทธิการใช้ทรัพยากร การควบคุมและการวัดปริมาณการนำทรัพยากรมาใช้ ดังนั้น

การออกแบบสถาบันและกฎหมายควรวางวิธีการบริหารจัดการที่มีต้นทุนต่ำหรือกระจายอำนาจให้ภาคอื่นมาช่วยตรวจสอบและควบคุม เช่น การจัดสรรสิทธิการปล่อยน้ำเสียให้นิคมอุตสาหกรรมแล้วให้นิคมฯ ทำหน้าที่บริหารจัดการสิทธิการปล่อยน้ำเสียของโรงงานทั้งหมดในนิคมฯ การมอบหมายชุมชนรอบนิคมอุตสาหกรรมทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้สิทธิการปล่อยน้ำเสีย เป็นต้น

เงื่อนไขที่สาม **การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น**

โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการซื้อขายและการบังคับใช้สิทธิ เช่น โครงสร้างพื้นฐานด้านการกระจายทรัพยากรน้ำเพื่อทำให้การกระจายน้ำไปยังผู้ใช้น้ำได้อย่างทั่วถึงและสามารถตรวจสอบการใช้น้ำได้อย่างถูกต้อง โครงสร้างพื้นฐานในการตรวจสอบการปล่อยอากาศเสียและน้ำเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ โครงสร้างพื้นฐานที่รัฐควรลงทุน ควรมีลักษณะเป็นโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่าทางการเงิน หรือโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เงินลงทุนสูง ซึ่งหากให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนอาจทำให้เกิดการผูกขาดโดยธรรมชาติ หรือโครงการลงทุนที่ต้องใช้เวลาคืนทุนเป็นเวลานานซึ่งอาจทำให้มีการลงทุนน้อยเกินไป เพราะไม่จูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุน

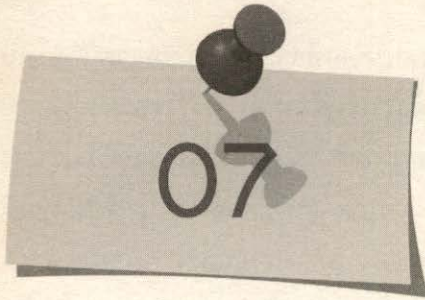
เงื่อนไขสุดท้าย **การรวมต้นทุนภายนอกในราคาของทรัพยากร**

เนื่องจากการจัดการทรัพยากรบางส่วนมีลักษณะเป็นสินค้าหรือบริการสาธารณะ เช่น การจัดการน้ำท่วม การรักษาระบบนิเวศน์ การไล่ฝ้าเสีย เป็นต้น และการใช้ทรัพยากรบางประเภทอาจทำให้เกิดผลกระทบทาง

ลบ (negative externality) ทั้งต่อบุคคลที่สามและสภาพแวดล้อม ในภาวะเช่นนี้ ผู้ใช้ทรัพยากรจะไม่ได้แบกรับต้นทุนที่แท้จริงของการจัดการและการใช้ทรัพยากร ขณะที่ผู้ลงทุนเพื่อการจัดการทรัพยากรมีต้นทุนสูงกว่าผลตอบแทนที่ได้รับ ทำให้การลงทุนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่สอดคล้องกับความต้องการ และทำให้กลไกตลาดล้มเหลว ดังนั้น ภาครัฐควรเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด โดยการจัดเก็บต้นทุนภายนอกของการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร เช่น การจัดเก็บภาษีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจากผู้ใช้น้ำ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใช้ทรัพยากรแบกรับต้นทุนอย่างสมเหตุสมผล และจูงใจให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างประหยัด

ในสถานการณ์ที่ทรัพยากรมีจำกัด แต่ความต้องการใช้ทรัพยากรกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น และการจัดหาทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพลดลง กลไกตลาดจึงเป็นทางเลือกในการจัดการทรัพยากร เพราะทำให้ผู้ใช้ทรัพยากรร่วมแบกรับต้นทุนในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร ทำให้มีแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้กลไกตลาดในการจัดการทรัพยากรมีความยาก การออกแบบโครงสร้างและกลไกในการจัดการทรัพยากรต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบ เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ โดยมีต้นทุนการบริหารจัดการที่เหมาะสม

* นำมาจากเดลินิวส์ออนไลน์ คอลัมน์บทความ :แนวคิด ดร.แดน วันเสาร์ที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2553



จัดการด้านอุปสงค์ เพื่อยกระดับ R&D

เศรษฐกิจไทยมีความจำเป็นและกำลังพึ่งพาเศรษฐกิจโลกเป็นอย่างมาก เนื่องจากลำพังทรัพยากรภายในประเทศเพียงอย่างเดียวมันไม่เพียงพอที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวไปอย่างรวดเร็วจนทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพราะเศรษฐกิจโลกมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา มีประเทศเกิดใหม่ที่พัฒนาตามหลังมา ดังนั้น การปรับเปลี่ยนตัวเองอยู่เสมอ (dynamism) ของเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็น ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวไปหาสิ่งใหม่ ๆ เพื่อหนีการไล่ตามนั้น และหาจุดที่เป็น niche ที่คู่แข่งไม่สามารถสู้ได้อยู่ตลอดเวลา การวิจัยและพัฒนา (research and development) เพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ จึงเป็นรากฐานที่สำคัญอีกประการของประเทศ

สถิติชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยทุ่มเททรัพยากรเพื่อการวิจัยและพัฒนาไม่น้อยมาตลอด โดยเฉพาะภาคเอกชน ภาคเอกชนมีส่วนแบ่งในค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนาของทั้งประเทศต่ำกว่าประเทศคู่แข่งมาก เช่น มาเลเซีย จีน จึงแทบจะไม่มีมีการคิดค้นนวัตกรรมหรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ ในประเทศ สิ่งนี้เป็นปัญหาที่ทำให้ไทยไม่สามารถปรับตัว

ไปสู่สิ่งใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วเพียงพอ การขาดการวิจัยและพัฒนาทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เนื่องจากไม่ได้แสวงหาวิธีการผลิตหรือการบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่ดีกว่าเดิม

นอกจากนี้ การขาดการวิจัยและพัฒนายังทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะผู้ผลิตตามคำสั่ง (OEM: Original Equipment Manufacturing) แทนที่จะเป็นผู้สร้างตราสินค้า (brand) ในตลาดเอง (ODM: Original Design Manufacturing) การผลิตจึงมีมูลค่าเพิ่มต่ำ รายได้เข้าสู่ประเทศจึงไม่มากอย่างที่ควรจะเป็น และมีความเสี่ยงในการถูกยกเลิกการจ้างผลิตจากเจ้าของตราสินค้าหรือผู้คิดค้นนวัตกรรม ไปสู่ประเทศใหม่ ๆ ที่มีความได้เปรียบในการผลิตมากกว่า นอกจากนี้ การรับจ้างผลิตทำให้ประเทศอยู่ในฐานะของการขายแรงงานและทรัพยากร ซึ่งเป็นอุปสรรคของการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากมีต้นทุนในการผลิตสูงคือทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องสูญเสียไป

ในบทความนี้จึงนำเสนอแนวคิดยุทธศาสตร์ในการยกระดับการวิจัยและพัฒนา หรือนวัตกรรมของประเทศ โดยเป็นแนวคิดในการจัดการด้านอุปสงค์ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางที่ผ่านมาของประเทศที่มุ่งเน้นไปที่การจัดการด้านอุปทานเพียงอย่างเดียว

ยกระดับ R&D หรือนวัตกรรมด้วยการจัดการด้านอุปสงค์

หากวิเคราะห์ปัญหาการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย จะพบว่าประเทศไทยมุ่งเน้นแก้ปัญหาด้านอุปทานของการวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก ตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยตั้งใจทโยเพื่อแก้ปัญหาการวิจัยและพัฒนาอย่างไม่สมดุล โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาด้านอุปทานของการวิจัยและพัฒนาเป็นหลัก เช่น การพัฒนาโครงสร้าง

พื้นฐาน การสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานวิจัย การพัฒนาบุคลากร
ด้านการวิจัย เป็นต้น ซึ่งแม้ว่ามีความจำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอ

ประเทศไทยขาดแคลนอุปสงค์ด้านการวิจัยและพัฒนา

ประเทศไทยยังขาดแคลนอุปสงค์ต่อการวิจัยและพัฒนาด้าน
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศมีขนาดเล็ก
ทำให้ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจในการลงทุนทำวิจัยและพัฒนา เพราะการ
ลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องใช้
เงินลงทุนสูง ขณะที่ตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการวิจัยและพัฒนา
มีขนาดเล็กเกินไป ทำให้ผลตอบแทนที่ได้ไม่คุ้มทุน

โดยปกติในประเทศที่พัฒนาแล้วภาคเอกชนมักจะเป็นผู้ลงทุนหลักใน
การทำวิจัยพัฒนาโดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ที่มีเงินทุนจำนวนมากและมี
ฐานการตลาดขนาดใหญ่ จึงมีศักยภาพที่จะลงทุนวิจัยและพัฒนา แต่
ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยกลับไม่ได้เป็นหัวจักรสำคัญในการทำวิจัย
และพัฒนา เนื่องจากกิจการขนาดใหญ่จำนวนมากในประเทศไทยเติบโต
ขึ้นภายใต้บรรยากาศตลาดผูกขาด อันเนื่องจากการคุ้มครองของระบบ
สัมปทาน การกีดกันทางการค้าและสิทธิพิเศษอื่น ๆ ที่ได้รับจากการมี
ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง กิจการเหล่านี้จึงแทบไม่มีความจำเป็น
ต้องลงทุนทำวิจัย เพราะการลงทุนทางการเมืองเพื่อได้มาซึ่งสิทธิการ
ผูกขาดได้ผลที่คุ้มค่าและมีความเสี่ยงน้อยกว่าการลงทุนทำวิจัย

สังคมไทยไม่ให้ความสำคัญการสร้างนวัตกรรม

สังคมไทยยังไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างนวัตกรรมหรือสร้างความ
แตกต่างมากเท่าที่ควร สังเกตได้จากการทำธุรกิจของผู้ประกอบการในไทย

ที่มักจะทำธุรกิจลอกเลียนแบบกิจการอื่น โดยไม่พยายามคิดค้นสินค้าและบริการใหม่ ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาขาดประสิทธิภาพ ผู้ผลิตจึงขาดแรงจูงใจในการทำวิจัยและพัฒนา เพื่อคิดค้นนวัตกรรมหรือพัฒนากระบวนการผลิต เพราะการลงทุนวิจัยและพัฒนา มีความเสี่ยงที่จะถูกผู้อื่นลอกเลียนแบบ

นอกจากนี้ ผู้บริโภคในประเทศไทยยังมีลักษณะของความต้องการบริโภคสินค้าและบริการที่ขาดความประณีตละเอียดอ่อน (Sophisticated) หรือไม่เรื่องมากกับการซื้อสินค้าและบริการ รวมทั้งไม่เรียกร้องสิทธิของตนเองในฐานะผู้บริโภค เมื่อไม่ได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพมาตรฐานหรือในราคาที่เป็นธรรม ประกอบกับกลไกในการคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทยยังอ่อนแอ จึงทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ ภายใต้อุปสรรคเช่นนี้จึงทำให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการไม่จำเป็นต้องทำวิจัยและพัฒนา เพื่อให้สินค้าและบริการของตนให้มีคุณภาพมากขึ้น เพราะไม่ว่าผลดีออกมาอย่างไรก็ยังคงขายได้

แก้ปัญหาค่าวิจัยและพัฒนาควรจัดการด้านอุปสงค์

การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงไม่ควรเน้นเฉพาะด้านอุปทานด้วยการสนับสนุนเงินทุน ทรัพยากร องค์ความรู้ และบุคลากรสำหรับการทำวิจัยและพัฒนาเท่านั้น แต่ควรจัดการด้านอุปสงค์ของการวิจัยและพัฒนาด้วย ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมบรรยากาศการแข่งขันด้วยการเปิดเสรีให้มีการแข่งขันมากขึ้น และการพัฒนากฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Antitrust law) การขจัดปัญหาคอรัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน การพัฒนาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งการปรับปรุงระบบการศึกษาและวัฒนธรรมการทำธุรกิจ เพื่อพัฒนา

ผู้ประกอบการให้เห็นความสำคัญของการวิจัยและพัฒนา และมีความ
สามารถในการสร้างนวัตกรรม ตลอดจนทำให้ผู้บริโภครู้จักการรักษาสิทธิ
ของตนเอง

08

แปลงให้นวัตกรรมเป็นสินค้า สาธารณะ: เพิ่มความสามารถ การแข่งขัน

การพัฒนานวัตกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ แม้จะเกิดประโยชน์และส่งผลดีต่อการพัฒนาสู่เศรษฐกิจและสังคมฐานความรู้ แต่อีกด้านหนึ่งในบางกรณีกลับประสบปัญหาการผูกขาดทางการค้าที่เกิดจากการจดสิทธิบัตร เช่น ในกรณีของการผูกขาดของบริษัทผู้ผลิตยา ทำให้ยามีราคาแพงจนผู้ป่วยส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงยารักษาโรคได้ ที่ผ่านมากกระทรวงสาธารณสุขของไทยได้บังคับใช้สิทธิกับยาที่ติดสิทธิบัตร ให้สามารถผลิตหรือนำเข้ายาเลียนแบบจากประเทศที่สาม ตามมาตรการบังคับใช้สิทธิหรือ Compulsory licensing (CL) ภายใต้พระราชบัญญัติสิทธิบัตรเนื่องมาจากปัญหานี้เช่นกัน

แม้การดำเนินการดังกล่าวนับเป็นความกล้าหาญของกระทรวงสาธารณสุข ที่พยายามรักษาสีทธิในการเข้าถึงยาของคนไทย แต่อาจทำให้เกิดความวิตกกังวลต่อบริษัทเจ้าของสิทธิบัตรยาต่างประเทศ เพราะหมาย

ถึงอำนาจผูกขาดในการจำหน่ายยาของบริษัทเหล่านี้จะหมดไป นำมาซึ่งผลกำไรที่ลดลง และอาจเป็นเหตุผลในการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าต่อสินค้าไทยได้เช่นกัน

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้คิดค้นนวัตกรรมใช้อำนาจผูกขาดทางการค้าที่ได้มาจากการจดสิทธิบัตร ในการกำหนดราคาสินค้าที่สูงเกินจริง หรือการควบคุมจำนวนการผลิตสินค้า จนทำให้ผู้บริโภคได้รับผลกระทบ

ถึงแม้ว่า เป้าหมายที่แท้จริงของการจดสิทธิบัตร หรือการให้อำนาจผูกขาดกับผู้จดสิทธิบัตร เป็นไปเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกิดการคิดค้นสิ่งใหม่ และช่วยคุ้มครองให้ผู้ที่ยึดค้นนวัตกรรมสามารถอยู่รอดได้ เนื่องจากการคิดค้นนวัตกรรมต้องใช้งบลงทุนสูงมาก และมีความเสี่ยงสูงที่การคิดค้นอาจจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่การให้อำนาจผูกขาดอย่างสมบูรณ์แก่ผู้คิดค้นนวัตกรรม มีข้อเสียคือ ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าและบริการในราคาที่สูงมาก รวมทั้งอาจไม่ได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพอย่างที่ควรจะเป็นในตลาดที่มีการแข่งขัน รวมถึงทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือกในการบริโภค เพราะต้องซื้อสินค้าและบริการจากผู้ผลิตรายเดียว

กรณีดังกล่าวนำมาสู่คำถามที่ว่า มีวิธีอื่นนอกจากการจดสิทธิบัตรหรือไม่ ที่จะทำให้ผู้คิดค้นนวัตกรรมมีแรงจูงใจจากการคิดค้นนวัตกรรม โดยได้รับผลตอบแทนจากการคิดค้นอย่างคุ้มค่า ขณะเดียวกันยังไม่ทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์จากการไม่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่เกิดจากนวัตกรรมดังกล่าวได้

แนวคิดหนึ่งที่ผมขอเสนอ คือ การทำให้นวัตกรรมเป็นสินค้าสาธารณะ โดยที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงเพื่อชดเชยให้กับผู้ที่ยึดค้นนวัตกรรม โดยมีแนวคิดที่ว่าผู้ที่ยึดค้นนวัตกรรมได้สร้างประโยชน์ให้กับ

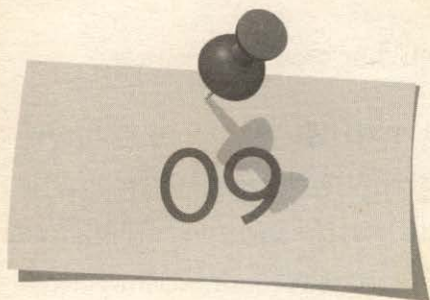
สังคม แต่กลับเป็นผู้ที่แบกรับต้นทุนไว้เอง (Positive externality)

รูปธรรมของแนวคิดนี้ คือ การที่รัฐบาลร่วมลงทุนกับผู้คิดค้นนวัตกรรม หรือซื้อองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากผู้คิดค้นนวัตกรรม โดยรัฐจ่ายเงินให้กับผู้ที่สามารถคิดค้นนวัตกรรมได้ แล้วขายหรือให้สิทธิในการผลิตแก่ภาคเอกชนหลายราย เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันผลิตสินค้าดังกล่าว ส่วนรัฐบาลจะมีรายได้กลับคืนจากภาษีนิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากการผลิตและขายสินค้าดังกล่าว

อีกวิธีการหนึ่งคือ การอนุญาตให้มีการแข่งขันผลิตสินค้าเลียนแบบนวัตกรรมได้อย่างเสรี แต่รัฐบาลจะต้องมีส่วนเข้ามาแทรกแซงผ่านการเก็บภาษีพิเศษจากผู้ผลิตที่ผลิตสินค้าเลียนแบบ และนำเงินภาษีส่วนนี้มาชดเชยให้กับผู้คิดค้นนวัตกรรมนั้น โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดว่าจะเก็บอัตราภาษีร้อยละเท่าไรของราคาสินค้าและบริการ และเก็บเป็นจำนวนกี่ปี โดยพิจารณาจากต้นทุนในการคิดค้นนวัตกรรม และประโยชน์ที่สังคมได้รับ

วิธีการดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ราคาสินค้าและบริการไม่สูงเท่ากับกรณีที่มีการผูกขาดโดยผู้ผลิตรายเดียว ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงนวัตกรรมได้มากขึ้น ขณะที่จำนวนผู้ผลิตที่มากรายจะจูงใจให้ผู้ผลิตปรับปรุงประสิทธิภาพ และพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการให้ดีขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ ในขณะที่ผู้สร้างนวัตกรรมได้รับผลตอบแทนกลับคืนจากการคิดค้นด้วย

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขความสำเร็จของวิธีการนี้คือ การกำหนดกลไกการจ่ายผลตอบแทนแก่ผู้คิดค้นนวัตกรรมในระดับที่เหมาะสม หากการตอบแทนเหมาะสมย่อมเป็นการกระตุ้นแรงจูงใจให้คนไทยคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ได้มากขึ้น



ตั้งเป้ามหาวิทยาลัยไทยขึ้นแท่น World Class University

ผลกระทบจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์และการเปิดเสรีส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ เชื่อมโยงกันแทบทุกด้าน การสร้างกำลังคนและองค์ความรู้ที่มีคุณภาพ มีความเป็นสากล บ่อนอุตสาหกรรมในอนาคต จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ การเปิดเสรีด้านบริการทางการศึกษาในอนาคต จะส่งผลให้ มหาวิทยาลัยมีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องก้าวสู่เวทีการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น โดยขยายพื้นที่การแข่งขันจากระดับท้องถิ่น สู่ระดับประเทศ และระดับโลก

ดังนั้น ผมจึงเสนอว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่ควรพัฒนา พัฒนามหาวิทยาลัยไทยอย่างน้อย 1 แห่ง ให้มีมาตรฐานเทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก (World Class University) ให้เป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียง เช่น ดิด 1 ใน 20 มหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก อันจะทำให้ไทยมีมหาวิทยาลัยชั้นนำที่เป็นแหล่งจัดบริการการอุดมศึกษาในการสร้างกำลังคนและองค์ความรู้ที่มีคุณภาพ เป็นสากลและนำการเปลี่ยนแปลง บ่อนอุตสาหกรรมและพัฒนาประเทศ และยังส่งผลให้สามารถพัฒนา ถ่ายทอดและสร้างเครือ

ข่ายองค์ความรู้ งานวิจัย และผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลกแลกเปลี่ยนกับมหาวิทยาลัยไทย สร้างรายได้จำนวนมาก อีกทั้งเป็นตัวแบบการพัฒนาการก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำให้มหาวิทยาลัยไทยอื่น ๆ อันเป็นการกระตุ้นให้เกิดการยกระดับคุณภาพการให้บริการการอุดมศึกษาไทยทั้งระบบ

จากการที่ผมได้ศึกษาประวัติศาสตร์และแนวทางในการพัฒนาบริหารมหาวิทยาลัยชั้นนำในประเทศต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ฯลฯ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา พอจะวิเคราะห์องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยสำคัญและสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก ดังนี้

มีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์จุดเปลี่ยนสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก

วิสัยทัศน์ผู้บริหารมหาวิทยาลัย จะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการนำพาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยอันดับหนึ่งของประเทศ และเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก โดยมุ่งปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยเพื่อสร้างโอกาส และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ที่นอกจากการแข่งขันระดับพื้นที่และประเทศสู่ระดับโลก กล้าที่จะเปลี่ยนแปลง โดยสามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ให้เข้าใจเป้าหมาย เพื่อเข้าใจตรงกันและลดความผิดพลาดให้น้อยที่สุดสามารถส่งผ่านเป้าหมายนั้นไปสู่ทีมงานทุกระดับได้ ด้วยการกำหนดเป็นวาระมหาวิทยาลัย กำหนดนโยบายเชิงรุกและสร้างสรรค์ เช่น ปรับแผนนโยบายการบริหารจัดการสมัยใหม่ สามารถใช้คนที่เก่งที่สุดสร้างผลงานที่ดีที่สุด รับผิดชอบต่อสังคมและนักศึกษาโดยมีระบบจูงใจและคัดกรองผู้มีความรู้ความสามารถจากทั่วโลกสู่มหาวิทยาลัยไทย สร้างภาคีเครือข่ายที่ทรงพลัง ปฏิรูประบบการเงินมหาวิทยาลัยสมัยใหม่ ฯลฯ ล้วนแต่ต้องอาศัยความสามารถของอธิการบดีและผู้บริหารในการขับเคลื่อนสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก

ก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยที่มีอรรถภาพสูง

เนื่องด้วยการจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างชื่อเสียงและความสามารถแข่งขันในการก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก อีกทั้งมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลกส่วนใหญ่ เป็นมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีการบริหารคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่มหาวิทยาลัยชั้นนำของไทย ส่วนใหญ่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ดังนั้นการจะขับเคลื่อนให้มหาวิทยาลัยไทยโดยเฉพาะของรัฐสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลกได้ จำเป็นต้องเป็นมหาวิทยาลัยที่มีอรรถภาพสูง เป็นการเปิดกว้างสู่การบริหารรูปแบบใหม่ ทันสมัย มีประสิทธิภาพ เปิดแนวทางคิดสร้างสรรค์นอกรูปแบบได้มากขึ้น

พัฒนาดัชนีชี้วัดและการประเมินผลสู่การเป็น มหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก

เพื่อให้มีตัวชี้วัดเปรียบเทียบ มีตัวชี้วัดให้รู้ว่าอยู่ ณ จุดใด รู้ระดับการพัฒนาและความก้าวหน้า และทราบว่าจะประเมินใดที่ต้องเร่งการพัฒนา ฯลฯ โดยกำหนดตัวบ่งชี้และดัชนีชี้วัดในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องทุกเรื่อง โดยอาจต่อยอดจากดัชนีด้านการอุดมศึกษาจากการจัดอันดับมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยชั้นนำจากทั่วโลก และพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานสากล สามารถเปรียบเทียบกันได้ง่ายต่อการนำมาใช้ประโยชน์ และนำสู่การพัฒนาแนวทางการจัดการและการประเมินผลได้

จัดการศึกษาตามเอกลักษณ์ความเชี่ยวชาญ

การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก มี 2 รูปแบบ คือ มหาวิทยาลัยแบบเปิดสอนหลากหลายสาขาวิชา (Comprehensive Univesity) และมหาวิทยาลัยตามความเชี่ยวชาญ มหาวิทยาลัยไทยสามารถก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำได้ทั้งสองรูปแบบ แต่รูปแบบประการหลังมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ โดยอาจเริ่มจากการที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งควรมีการประเมินจุดแกร่ง ศักยภาพความสามารถในการให้บริการทางการศึกษาที่ตนเองเชี่ยวชาญ เพื่อนำไปสู่การศึกษาความเป็นไปได้และวิธีการดำเนินการ และมุ่งหาทรัพยากรสนับสนุนตามจุดแกร่ง ลงลึกตามความเชี่ยวชาญ จะทำให้สามารถพัฒนาคณะหรือสาขานั้นให้เป็นเลิศในระดับโลกได้

พัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยนานาชาติ

โดยพัฒนาในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านหลักสูตรการเรียนการสอน ผมได้กล่าวไว้นานกว่าสิบปีแล้วว่า มหาวิทยาลัยควรจัดให้เป็นหลักสูตรนานาชาติโดยเฉพาะในระดับปริญญาเอก ควรเรียนเป็นภาษาต่างประเทศทั้งหมด ด้านภาษาสากล มหาวิทยาลัยควรพัฒนาคณาจารย์และผู้เรียนให้มีทักษะภาษาอย่างน้อย 3 ภาษาที่สามารถสื่อสารได้ ด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ เปิดกว้างในมุมมองใหม่สู่เวทีการร่วมมือและการใช้ทรัพยากรในการแข่งขันระดับโลก และด้านเวทีวิชาการและการวิจัย โดยมีการสร้างเครือข่ายร่วมกับสถาบันวิชาการหรือวิจัยในต่างประเทศที่มีชื่อเสียงระดับโลก

ดึงดูดคนเก่ง ผู้เรียน คณาจารย์ทั่วโลก

อาทิ การกำหนดนโยบายการรับเข้าศึกษาโดยปราศจากเงื่อนไขทางการเงินที่เปิดโอกาสให้นักเรียนที่มีความสามารถทั่วโลกจากหลายเชื้อชาติและฐานะทางเศรษฐกิจเข้าศึกษาต่อ การจัดตั้งหน่วยงาน Head Hunter เพื่อดึงดูดคณาจารย์และนักศึกษาเก่งจากทั่วโลกเข้าสู่มหาวิทยาลัยของไทย ส่วนภาครัฐอาจมีมาตรการเปิดกว้างให้คณาจารย์จากต่างประเทศเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยของไทย อาจลดจัดเก็บภาษีรายได้ของอาจารย์ หรือมีส่วนสนับสนุนรูปแบบต่างๆ เช่น การให้สวัสดิการสังคมอื่น ๆ เป็นต้น

การเป็นเลิศด้านการระดมทุนและบริหารการเงิน

มหาวิทยาลัยจะไปถึงซึ่งความเป็นเลิศหรือเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลกได้นั้น จำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์ในด้านการระดมทุน การใช้ทรัพยากรร่วมกับภาคีต่าง ๆ มีการลงทุน และการสร้างความมั่นคงทางการเงินที่มากเพียงพอ โดยมีกลยุทธ์ในการระดมทุนให้เพียงพอเพื่อการจ้างคณาจารย์ที่เชี่ยวชาญที่มีคุณภาพระดับโลก และการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพมหาวิทยาลัยให้โดดเด่น มีความสามารถในการบริหารกองทุนประเดิมตั้งต้นให้องกองได้มากขึ้น และต้องมีระบบการเฝ้าระวังความเสี่ยงทางการเงินในการลงทุน เพื่อประเมินผลกระทบจากโครงการลงทุนต่าง ๆ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นหากลงทุนผิดพลาด ฯลฯ

การเป็นเลิศด้านการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์

การพัฒนางานวิจัยและการสร้างนวัตกรรม เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างชื่อเสียงและดึงดูดคนเก่งเข้าสู่มหาวิทยาลัย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพัฒนาด้านงานวิจัยที่มีคุณภาพ ทั้งจากผลงานวิจัยของคณาจารย์ ผลงานวิจัยที่เป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับบริษัทเอกชนในการต่อยอดงานวิจัย การสร้างนวัตกรรมสู่สังคม รวมถึงผลงานวิจัยที่มีลักษณะเป็นโครงการวิจัยที่มีคุณภาพ โดยอาจเชิญคนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีผลงานจากทั่วโลกเข้าไปเป็นทีมงานในฐานะนักวิชาการอาวุโส หรือนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิประจำศูนย์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เพื่อผลิตผลงานทางวิชาการ ให้คำปรึกษาด้านการทำวิจัยในสาขาที่เชี่ยวชาญแก่นักศึกษาอย่างมีคุณภาพ

พัฒนาสู่ประชาคมพหุเอกาณิยมหลากหลายทางปัญญา และวัฒนธรรม

จำเป็นยิ่งที่มหาวิทยาลัยที่จะก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำ ซึ่งคณาจารย์ บุคลากร และนักศึกษาที่มาจากหลากหลายวัฒนธรรม ความคิด ความเชี่ยวชาญ ภาษา และวิถีการปฏิบัติ จะต้องมียุทธศาสตร์และใช้ประโยชน์จากความหลากหลายเหล่านี้ ไปพัฒนาให้เกิดผลผลิต พัฒนาการคิดสร้างสรรค์ ผสมผสานทางปัญญา สามารถปรับตัวให้สอดคล้องและทำงานร่วมกันได้ โดยปรับให้องค์กรมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม สามารถบริหารจัดการโครงการ การนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการทำงานเป็นทีมเป็นระบบ เป็นต้น

ถึงเวลาแล้วที่มหาวิทยาลัยไทยต้องเตรียมพร้อมตั้งแต่วันนี้ ในการเปิดรับสู่เวทีการแข่งขันระดับนานาชาติ ซึ่งอีกไม่เกิน 10 ปีข้างหน้า

มหาวิทยาลัยไทยจะก้าวสู่การเปิดเสรีทางการอุดมศึกษาเต็มตัว โดยเฉพาะกลุ่มมหาวิทยาลัยชั้นนำของไทย จึงต้องเตรียมพร้อมก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก เพื่อเป็นแหล่งบ่มเพาะและสร้างองค์ความรู้ และกำลังคนที่มีคุณภาพ นั้นหมายถึงผู้บริหารประเทศ ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหารมหาวิทยาลัย จะต้องมีความวิสัยทัศน์และมีความกล้าหาญเพื่อนำและเตรียมพร้อมมหาวิทยาลัยก้าวสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำระดับโลก

10

พัฒนาทุกโรงเรียนเป็น โรงเรียนสองและสามภาษา

ทักษะด้านภาษาต่างประเทศที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั่วโลก อาทิ ภาษา อังกฤษ ภาษาเยอรมัน ภาษาจีน ภาษาสเปน ภาษาญี่ปุ่น และภาษาในกลุ่ม เศรษฐกิจใหม่อื่น ๆ เช่น บราซิล รัสเซีย เป็นต้น ภาษาเหล่านี้สำคัญมากยิ่งขึ้นในโลกยุคการสื่อสารไร้พรมแดน ที่ข้อมูลข่าวสาร การค้า การลงทุนทั่วโลกสามารถเชื่อมโยงถึงกัน การมีทักษะภาษาต่างประเทศ อย่างน้อยภาษาอังกฤษ จะเป็นกุญแจที่สำคัญยิ่งในการกำหนดความสำเร็จของคนในยุคปัจจุบันและอนาคต คนในประเทศใดที่อ่อนด้อยในการสื่อสารภาษาต่างประเทศ ย่อมกลายเป็นผู้ที่เสียเปรียบเป็นอย่างยิ่ง

ในการบรรยายที่ต่าง ๆ ผมได้สรุปถึงความสำคัญของภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะภาษาอังกฤษในยุคโลกาภิวัตน์ไว้ "ถ้าเราพิการทางกาย เรายังพอจะหาวิธีทดแทนได้ แต่ถ้าเราพิการทางภาษาอังกฤษ เราจะเป็นอัมพาตทางโอกาสตลอดชีวิตอย่างแท้จริง" เพื่อให้คนไทยทุกคนไม่ว่าอยู่ในแวดวงใด จะได้ตระหนักและเตรียมความพร้อมในการพัฒนาทักษะการ

สื่อสารภาษาต่างประเทศทั้งการฟัง พูด อ่าน และเขียน เพราะหากเราไม่
เร่งพัฒนาทักษะด้านภาษา เราย่อมจะเป็นเหมือน “คนพิการ” ทางการ
สื่อสาร ไม่สามารถเชื่อมโยงกับโลกได้อย่างเป็นหนึ่งเดียว

ปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะ
ด้านภาษาสากลอย่างเข้มข้น เพื่อประโยชน์ในการประสบความสำเร็จใน
อาชีพ การติดต่อด้านธุรกิจ การท่องเที่ยว การศึกษา และการสร้างความ
สัมพันธ์อันดีด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และตลอดหลายปีที่ผ่านมา
การศึกษาไทยมุ่งมั่นพัฒนาภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะภาษาอังกฤษให้
เด็กไทย เพื่อเป็นทักษะสำคัญในการก้าวไปสู่ความเป็นสากล แต่ปรากฏ
ว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

จากผลการสอบแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน หรือ
O-NET โดยสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) ชั้น ป.6,
ม.3, ม.6 ประจำปีการศึกษา 2552 สอบ 8 กลุ่มสาระวิชา พบว่าวิชาที่มี
คะแนนเฉลี่ยต่ำสุดจากคะแนนเต็ม 100 ของทุกช่วงชั้น คือ ภาษาอังกฤษ
โดย ป.6 ได้ 31.75 ม.3 ได้ 22.54 และ ม.6 ได้ 23.98 เท่านั้น นับว่า
ต่ำมาก

นอกจากนี้ จากผลการสำรวจและการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ
หลายหน่วยงานต่างพบข้อเท็จจริงตรงกันว่า เด็กไทยมีความสามารถทาง
ด้านภาษาอังกฤษต่ำ ข้อมูลจากสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.)
ที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบสมรรถนะการศึกษาไทยในเวทีสากล พ.ศ. 2552
โดยใช้ดัชนีของสถาบันเพื่อพัฒนาการจัดการ หรือ International Institute
for Management Development (IMD) จาก 57 ประเทศ พบว่า ความ
สามารถการใช้ภาษาอังกฤษของไทยอยู่อันดับรั้งท้าย คือ อันดับ 51 แดก
ต่างอย่างมากกับประเทศที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงดังเช่น
ฮ่องกงและสิงคโปร์ ตัวอย่างสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาษา

อังกฤษให้ผู้เรียนอย่างมากมาเป็นเวลานาน โดยสิงคโปร์มีนโยบายเปิดโรงเรียนทั้งหมดเป็นโรงเรียนสองภาษา โดยให้ผู้เรียนทุกคนเรียนภาษาอังกฤษร่วมกับภาษาแม่ของตนเอง นับเป็นจุดแข็งทำให้ผู้เรียนสิงคโปร์สามารถแข่งขันและประสบความสำเร็จได้ในระดับโลก

ประเด็นแนวคิดและนโยบายเรื่องโรงเรียน 2 และ 3 ภาษา ผมได้นำเสนอในเวทีวิชาการมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2539 ก่อนการปฏิรูปการศึกษาว่าควรให้โรงเรียนในไทยเป็นโรงเรียน 2 ภาษา และค่อย ๆ ปรับให้เป็นโรงเรียนสองภาษาจนครบทุกแห่ง ขณะเดียวกัน เมื่อโลกเชื่อมโยงกันด้วยเทคโนโลยีที่สะดวก รวดเร็ว และต้นทุนการเชื่อมต่อกันไม่สูงนัก จำเป็นที่ประเทศไทยต้องมีโรงเรียนสามภาษา เน้นภาษาหลักเพิ่มอีก 1 ภาษา ในกลุ่มภาษาที่ควรพิจารณากลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น กลุ่มมหาอำนาจเศรษฐกิจเก่า เช่น ญี่ปุ่น เยอรมัน ฝรั่งเศส หรือกลุ่มมหาอำนาจเศรษฐกิจใหม่ เช่น ภาษาจีน ภาษาฮินดี ภาษาบราซิลเลียน ภาษาปอร์ตุเกส ภาษารัสเซีย หรือมหาอำนาจเศรษฐกิจในอนาคต เช่น ตุรกี โปแลนด์ ฯลฯ หรือภาษาประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ภาษามลายู เขมร พม่า เวียดนาม ฯลฯ อันเป็นการเพิ่มศักยภาพความสามารถของบุคคลและการแข่งขันในระดับประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาโรงเรียน สองภาษาและสามภาษา

กำหนดเป็นวาระแห่งชาติ ให้โรงเรียนไทยทุกแห่ง เป็นโรงเรียนสองภาษาหรือสามภาษาภายใน 10 ปี

เพื่อเป็นเป้าหมายร่วมกัน ระดมทรัพยากร และกำหนดเกณฑ์การประเมินผลในการพัฒนาสู่โรงเรียนสองและสามภาษา โดยกำหนดดัชนีชี้วัด แนวทางและมาตรการพัฒนาสู่การเป็นโรงเรียนสองและสามภาษาอย่างเป็นระบบต่อ เนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการบ่อยครั้งก็ตาม

กำหนดต้นทุนที่แท้จริงในการจัดการโรงเรียนสองภาษา

ต้องคำนวณค่าใช้จ่ายที่แท้จริงในการจัดการศึกษาแบบสองภาษาได้อย่างมีคุณภาพ โดยทำวิจัยและศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในระยะแรกของการปรับเปลี่ยนบางห้องเรียนเป็นโปรแกรมสองภาษา เพื่อจัดสรรงบประมาณได้เพียงพอ และระดมทรัพยากรจากภาคส่วนอื่นเพิ่มเติม เพื่ออุดช่องว่างที่เกิดขึ้น

จับคู่พัฒนาระหว่างบริษัทเอกชนและโรงเรียน

ปัจจุบันกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR) กำลังเผยแพร่อย่างกว้างขวางในแวดวงธุรกิจ ซึ่งรวมถึงบริษัทธุรกิจต่าง ๆ ของไทย ผมเคยเสนอไว้ก่อนการหาเสียงผู้ว่า

กทม. ว่า แทนที่จะให้บริษัทเอกชนต่างใช้เงิน CSR แบบกระจัดกระจาย แต่ให้นำเงินส่วนนี้มาร่วมพัฒนาและจัดการศึกษา โดยจับคู่ 1 บริษัทกับ 1 โรงเรียนรัฐ เพราะจะเป็นการทุ่มงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลงานเป็นขั้นเป็นอัน โดยรัฐต้องพัฒนาระบบสนับสนุนและดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ และสะดวกต่อบริษัทเอกชนในการเข้ามาพัฒนาโรงเรียน ให้เป็นโรงเรียนสองภาษา โดยอาจสนับสนุนเป็นรูปแบบการเงิน หรือรูปแบบอื่น เช่น เป็นแหล่งฝึกงานที่ใช้ภาษาอังกฤษ ช่วยกันแก้หนี้ ช่วยการสอน อุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น

พัฒนาหลักสูตรร่วมกับโรงเรียนชั้นนำในต่างประเทศ

หลักสูตรและวิธีการสอนเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการศึกษาแบบสองภาษาได้อย่างมีคุณภาพ เสนอว่าควรนำเอาคนที่เก่งที่สุดในโลก การต่อยอดจากหลักสูตรหรือวิธีการจัดการโรงเรียนสองภาษาจากผู้มีประสบการณ์หรือโรงเรียนในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ มาร่วมพัฒนาหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนแบบสองภาษาหรือสามภาษา เป็นการต่อยอดและมีการประยุกต์ให้เข้ากับระบบการศึกษาไทยและบริบทไทย เป็นการดำเนินการต่อยอดแบบก้าวกระโดด

พัฒนาครูให้มีทักษะการสอนภาษาต่างประเทศ

อาจต้องร่วมมือกับหน่วยงานเชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ทั้งจากในและต่างประเทศ ในการพัฒนาบุคลากรครูอาจารย์ที่มีอยู่เดิมอย่างเข้มข้นให้มีทักษะการสอนด้วยภาษาต่างประเทศในวิชาที่ตนรับผิดชอบ การระดมผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในประเทศเป็นครูผู้สอนระดมบุคลากรจากต่างประเทศ รวมถึงการพัฒนาระบบเทคโนโลยี

สารสนเทศสมัยใหม่ในการฝึกอบรมครู ให้สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง การมีผลตอบแทนที่เหมาะสมให้กับครูที่สามารถพัฒนาทักษะด้านการสอน ภาษาอังกฤษ

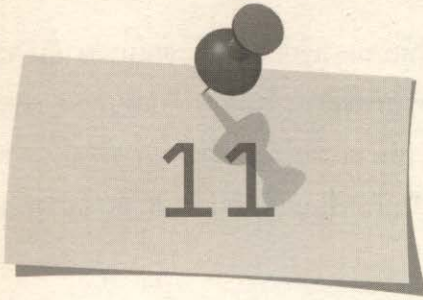
ฝึกปฏิบัติการทักษะภาษาอังกฤษนอกสถานที่

เนื่องด้วยโรงเรียนรัฐส่วนใหญ่ มีทรัพยากรและห้องปฏิบัติการทางภาษาที่จำกัด ประกอบกับการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษได้อย่างมีคุณภาพ จำเป็นต้องให้ผู้เรียนได้ฝึกใช้ และใช้ในทางปฏิบัติจริง ทางออกหนึ่งคือ การสร้างเครือข่ายกับแหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน เช่น การให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากห้องสมุด มหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิชาการหรือห้องปฏิบัติการพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษต่าง ๆ การเข้าร่วมกิจกรรมที่หน่วยงานอื่นจัดขึ้นอย่างเป็นระบบ เช่น การให้ผู้เรียนเป็นมัคคุเทศก์น้อยในการนำนักท่องเที่ยวต่างชาติให้รู้จักแหล่งต่าง ๆ ในสถานที่ท่องเที่ยว หรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ให้มีการกำกับรายละเอียดต่าง ๆ เป็นภาษาอังกฤษ หรือการช่วยพ่อค้าแม่ค้าหรือคนอาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเสริมทักษะภาษาต่างประเทศ

เช่น การเชื่อมอินเทอร์เน็ตที่โรงเรียน บ้าน และชุมชน ที่มีโปรแกรมการสอนทักษะภาษาอังกฤษในช่วงชั้นต่าง ๆ การพัฒนาเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเสนอด้วยภาษาต่างประเทศในประเด็นที่ผู้เรียนและอาจารย์สนใจ การพัฒนา Free TV ให้เป็นช่องทางสอนภาษาต่างประเทศอย่างเป็นระบบ และนำเสนอรายการที่ใช้ภาษาต่างประเทศที่เด็กและเยาวชนให้ความสนใจ เป็นต้น

การพัฒนาโรงเรียนทุกแห่ง ให้เป็นโรงเรียนสองแและสามภาษานั้น จะต้องเริ่มจากผู้นำประเทศแและผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับเห็นคุณค่าแและ ความจำเป็น โดยมีกำหนดเป้าหมาย ดัชนีชี้วัด กรอบการดำเนินการ แและมาตรการในการพัฒนาสู่การเป็นโรงเรียนสองแและสามภาษาอย่างเป็นระบบให้เกิดขึ้นจริง



การทูตว่าด้วยพลังงาน

ประเทศไทยเผชิญความเสี่ยงทางพลังงานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของราคาน้ำมันในตลาดโลก ซึ่งเป็นผลจากความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก ยิ่งไปกว่านั้น เศรษฐกิจไทยยังมีความอ่อนไหวต่อการขาดความมั่นคงทางพลังงานในอนาคต เนื่องจากปัญหาหลายด้าน อาทิ โครงสร้างการบริโภคพลังงานที่พึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะน้ำมันดิบที่ต้องนำเข้าสูงถึงร้อยละ 95 ของปริมาณการใช้น้ำมันในประเทศ กิจกรรมการใช้พลังงานที่ด้อยประสิทธิภาพทั้งในภาคการขนส่งและภาคการผลิต กลไกตลาดพลังงานที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลจากการผูกขาดในธุรกิจพลังงาน รวมทั้งความท้าทายจากความรุนแรงของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านพลังงาน

ที่ผ่านมา ภาครัฐได้เตรียมการรองรับความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางพลังงาน โดยเน้นหนักด้านการจัดหาพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานฟอสซิลทั้งในและต่างประเทศ และการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทน การสำรองปิโตรเลียมทางยุทธศาสตร์ (Strategic Petroleum Reserve) การแทรกแซง

กลไกราคาพลังงานโดยกองทุนน้ำมัน การกระจายสัดส่วนการพึ่งพาพลังงานชนิดต่างๆ ตลอดจนการจัดการด้านอุปสงค์ ทั้งโดยการลดการใช้พลังงานและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

อย่างไรก็ดี ในความเห็นของผม นโยบายทั้งที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และแผนในอนาคตยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ประเทศไทยจะไม่ต้องเผชิญวิกฤตการณ์ทางพลังงานในอนาคต ผมจึงขอเสนอยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงาน คือ “การทูตว่าด้วยพลังงาน”

ในอนาคตระยะสั้นถึงระยะกลาง ประเทศไทยยังจำเป็นต้องพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นแหล่งพลังงานหลัก และยังคงเป็นประเทศผู้นำเข้าพลังงานสุทธิอยู่ต่อไป เพราะไม่มีแหล่งเชื้อเพลิงฟอสซิลในประเทศเพียงพอสำหรับความต้องการ ขณะที่การปรับโครงสร้างการใช้พลังงานไปสู่การใช้พลังงานทดแทนนั้นยังต้องใช้เวลายาวนาน เช่นเดียวกับการนำพลังงานชนิดใหม่มาใช้ โดยเฉพาะพลังงานนิวเคลียร์ยังมีกระแสต่อต้านที่รุนแรงมาก หรือพลังงานแสงอาทิตย์หรือพลังงานไฮโดรเจนที่ยังมีต้นทุนสูง

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงเชื้อเพลิงฟอสซิลในอนาคตจำเป็นต้องใช้การทูตหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากตลาดน้ำมันโลกมีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) ทำให้อำนาจต่อรองอยู่ที่ผู้ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความต้องการใช้พลังงาน ทำให้ผู้ผลิตมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อการค้าได้มาซึ่งพลังงาน โดยเฉพาะประเทศจีนได้พยายามดำเนินการเจรจาและร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันจำนวนมาก รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันซึ่งมีนโยบายต่อต้านสหรัฐอเมริกา เพื่อจัดหาเชื้อเพลิงให้เพียงพอกับความต้องการของตน ขณะที่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์การทูตว่าด้วยพลังงานที่ชัดเจน

ผมเห็นว่าไทยมีช่องทางในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตว่าด้วยพลังงาน เพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานให้แก่ประเทศ โดยมีตัวอย่างดังต่อไปนี้

ส่งเสริมการลงทุนจากประเทศผู้ผลิตพลังงาน

ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมันส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ร่ำรวยและมีรายได้จากการขายน้ำมันเป็นจำนวนมหาศาล ประเทศไทยจึงควรส่งเสริมให้รัฐบาลหรือนักลงทุนจากประเทศเหล่านี้นำเงินเข้ามาลงทุนในธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปลายน้ำของอุตสาหกรรมพลังงาน เช่น โรงกลั่นน้ำมัน อุตสาหกรรมปิโตรเคมี ธุรกิจจัดจำหน่ายพลังงาน เป็นต้น เพื่อให้ประเทศผู้ผลิตผู้ส่งออกน้ำมันมีส่วนร่วมและเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศไทย ซึ่งเป็นหลักประกันได้ว่าประเทศผู้ส่งออกพลังงานจะพยายามจัดหาพลังงานมาให้กับอุตสาหกรรมพลังงานในประเทศไทยอย่างเพียงพอ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองในฐานะเจ้าของธุรกิจพลังงานในประเทศไทย

แลกเปลี่ยนความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน

ในอนาคต โลกมีความเสี่ยงที่จะเกิดวิกฤตด้านต่างๆ มากขึ้น โดยเฉพาะวิกฤตการณ์พลังงานและวิกฤตการณ์ขาดแคลนอาหาร ในภาวะความเสี่ยงดังกล่าว ประเทศไทยควรให้ความสำคัญได้เปรียบในฐานะที่เป็นผู้ผลิตและส่งออกอาหารรายใหญ่ของโลก ดำเนินการเจรจากับประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำมัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำเข้าอาหารสุทธิ เพื่อแลกเปลี่ยนความมั่นคงทางอาหารและความมั่นคงทางพลังงานระหว่างกัน ตัวอย่างเช่น การทำข้อตกลงว่าหากเกิดวิกฤตการณ์พลังงานหรือวิกฤตการณ์ขาดแคลน

อาหาร ทั้งสองประเทศจะจัดส่งพลังงานหรืออาหารให้กันและกันในปริมาณที่เพียงพอและระดับราคาที่เหมาะสม หรือการเปิดเสรีการลงทุนในธุรกิจพลังงานและธุรกิจอาหารระหว่างกัน ทั้งนี้กรณีที่มีนักลงทุนจากตะวันออกกลาง ต้องการเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อทำการเกษตรในประเทศไทย สะท้อนได้อย่างชัดเจนว่า ประเทศผู้ผลิตน้ำมันมีความตระหนักถึงความสำคัญของความมั่นคงทางอาหาร

ตั้งสำรองพลังงานระหว่างประเทศ

หลายประเทศทั่วโลกมีการสำรองปิโตรเลียมทางยุทธศาสตร์ในระดับหนึ่ง เช่น ประเทศสมาชิกของ International Energy Agency 28 ประเทศ (ไม่รวมประเทศไทย) สำรองปิโตรเลียมทางยุทธศาสตร์ขั้นต่ำ 90 วันของปริมาณการนำเข้าน้ำมันของแต่ละประเทศ สหรัฐอเมริกาสำรองน้ำมัน 158 วัน ญี่ปุ่น 161 วัน เยอรมนี 117 วัน ฝรั่งเศส 96 วัน เป็นต้น ขณะที่ประเทศไทยมีน้ำมันสำรองทางยุทธศาสตร์ 70 วันของปริมาณการบริโภคในประเทศ แต่การสำรองน้ำมันดังกล่าวเป็นไปเพื่อสร้างความมั่นคงทางพลังงานสำหรับประเทศไทยเท่านั้น

ผมเสนอว่า ประเทศไทยควรเจรจากับประเทศที่เป็นยุทธศาสตร์ ทั้งในภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคอื่นๆ เพื่อจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะให้สิทธิพิเศษในการซื้อขายน้ำมันสำรองให้แก่ประเทศสมาชิกก่อนประเทศอื่น ในกรณีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดภาวะฉุกเฉินทางพลังงาน แนวทางนี้มีหลักการคล้ายกับการริเริ่มเชียงใหม่ (Chiang Mai Initiative) ที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้าถึงเงินทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศอื่นได้ ในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน ทั้งนี้แนวทางในการตั้งสำรองพลังงานระหว่างประเทศอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การ

กำหนดปริมาณน้ำมันที่ประเทศสมาชิกต้องให้สิทธิแรก (first right) แก่ประเทศไทยในการซื้อน้ำมันจากคลังน้ำมันสำรองทางยุทธศาสตร์ การอนุญาตให้ประเทศสมาชิกตั้งคลังน้ำมันสำรองในประเทศไทย โดยที่ให้สิทธิพิเศษกับประเทศไทยในการซื้อน้ำมันสำรองดังกล่าว เป็นต้น

ประเด็นสำคัญคือ การพยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ของโลกอย่างซาอุดีอาระเบีย ซึ่งรัฐบาลสมควรดำเนินการใดๆ ที่ทำให้ความสัมพันธ์ยิ่งเลวร้ายลงอีก

ในอนาคต โลกต้องเผชิญความเสี่ยงมากขึ้นจากวิกฤตพลังงาน ซึ่งในภาวะวิกฤต กลไกตลาดอาจไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยซึ่งต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การทูตว่าด้วยการพลังงาน โดยการพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทูตและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันทั่วโลก

* นำมาจากเคลิวิวส์ออนไลน์ คอลัมน์บทความ : แนวคิด ดร.แดน วันศุกร์ ที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2553

12

ปรับระบบให้ผลตอบแทน ข้าราชการผูกติดกับผลงาน

ข้าราชการ หรือ ข้าราชการแผ่นดิน เป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สำคัญ คือ การให้บริการที่ช่วยสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นกลไกหลักสำคัญของการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันประเทศไทยมีบุคคลกลุ่มดังกล่าวนี้ไม่น้อยกว่า 2 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเปรียบเทียบกับกลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นเท่ากับประมาณ 1 ต่อ 30 หมายความว่า ข้าราชการ 1 คนต้องทำหน้าที่ให้บริการดูแลประชาชนทั้งหมด 30 คน แม้ตัวเลขดังกล่าวดูจะเป็นตัวเลขที่ไม่สูงมากนัก แต่ที่ผ่านมาระบบราชการไทยกลับต้องประสบกับปัญหาความด้อยประสิทธิภาพมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความด้อยประสิทธิภาพอันเกิดมาจากลักษณะสภาพการทำงานแบบเข้าขามเย็นขามและการขาดความเป็นมืออาชีพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบริบทสภาพแวดล้อมและระบบการให้ผลตอบแทนที่ไม่จูงใจให้ข้าราชการเกิดความขวนขวายอยากพัฒนาตนเอง หรือมีความกระตือรือร้นในการทำงานเท่าที่ควร

เป็นที่ทราบกันดีว่า แต่เดิมระบบการให้ผลตอบแทนข้าราชการไทย เป็นระบบที่ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง โดยเฉพาะการ พิจารณาปรับขึ้นเงินเดือน เนื่องจากมีการปรับเงินเดือนเลื่อนเป็นขั้น ทุกปี มีการเลื่อนขั้น โดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับการว่าข้าราชการคนดังกล่าวนั้นจะมีผลงาน หรือไม่มีผลงานก็ตาม ด้วยระบบการให้ผลตอบแทนดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในระบบราชการไทย กล่าวคือ ผู้ที่มีผลการ ปฏิบัติงานดีที่สุดกลับไม่ได้รับผลตอบแทนสูงสุด แต่กลับได้รับผลตอบแทน ในระดับที่ไม่แตกต่างจากผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับอื่น ๆ ซึ่งไม่ จูงใจให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ท้ายที่สุดแล้วทำให้ ระบบไม่สามารถรักษาข้าราชการที่มีคุณภาพเอาไว้ได้ เนื่องจากข้าราชการ เหล่านี้เลือกที่จะลาออกไปทำงานกับบริษัทเอกชนที่ให้ผลตอบแทนมากกว่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 76² จะกำหนดให้ข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ ต้องประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน รวมถึงนำผลการประเมิน ดังกล่าวไปใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติ ราชการ สอดคล้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งใน ความเป็นจริงกลับพบว่ายังคงประสบปัญหาในแง่ของการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาโดยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถชี้ระดับความแตกต่าง ของผลงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ตรงกับข้อเท็จจริง มีผลทำให้การให้ ผลตอบแทนจึงยังเป็นแบบกระจุกตัวแทนที่จะเป็นแบบกระจายตัว คือ ไม่มี ความแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานดี ที่สุดกับข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับอื่น ๆ ด้วยสภาพปัญหา ดังกล่าวนี้เอง ทำให้ข้าราชการไทยส่วนใหญ่ขาดแรงจูงใจที่อยากจะ

² มาตรา ๗๖ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ประกอบการ พิจารณาแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ผลการประเมิน ตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้วย

ชวนขายพัฒนาตนเอง หรือมีความกระตือรือร้นในการทำงาน เนื่องจากแม้จะทุ่มเททำงานให้กับองค์กรมากเพียงใดก็ได้รับผลตอบแทนที่ไม่แตกต่างจากข้าราชการที่ทุ่มเททำงานน้อยกว่า และด้วยระบบเส้นสายที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องยาวนานในสังคมไทย ยิ่งซ้ำเติมให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการให้ผลตอบแทนที่เกิดขึ้นนี้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ทำอย่างไรให้การปรับระบบให้ผลตอบแทนข้าราชการผูกติดกับผลงานได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันหน่วยงานราชการได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้ โดยให้มีการจัดทำสมุดพกข้าราชการเพื่อบันทึกผลงานและพฤติกรรมที่ดีหรือพฤติกรรมที่ควรพัฒนาของข้าราชการแต่ละคน ในลักษณะเป็นการสะสมผลงานและคุณงามความดี เพื่อให้ผู้บังคับบัญชานำไปใช้ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งในความเป็นจริง สมุดพกผลงานและคุณงามความดีของข้าราชการนี้ยังมีข้อกั้งขาอยู่ด้วยกันหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า จะสามารถทำให้ได้ข้อมูลประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ตรงกับข้อเท็จจริงหรือไม่ เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจน อาทิ การกำหนดให้ข้าราชการเสนอผลงานที่เห็นว่าสำคัญหรือโดดเด่นให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาไม่เกิน 6 ผลงานในแต่ละครั้งแทนการนำเสนอผลงานทั้งหมด ซึ่งผลงานที่นำเสนอนี้จะเพียงพอต่อการใช้ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการคนนั้น ๆ ทั้งหมดหรือไม่ หรือการให้ข้าราชการระบุพฤติกรรมที่เป็นคุณงามความดีของตนเอง ซึ่งยังเป็นแบบกว้าง ๆ ไม่สามารถวัดได้จริงในภาคปฏิบัติ

การให้ผลตอบแทนและการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการโดยผูกโยงกับผลการปฏิบัติงานนั้น จำเป็นต้องมีการสร้างตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการทำงานที่ชัดเจน สามารถวัดได้จริง เริ่มตั้งแต่ในระดับกรมและกระทรวง เพื่อให้รู้ว่าหน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยงานต้องบรรลุผลสัมฤทธิ์เรื่องใด มากน้อยเพียงใด เมื่อตัวชี้วัดนี้ถูกย่อยจากระดับองค์กรลงไปสู่ระดับข้าราชการแต่ละคนแล้ว ต้องทำให้มีความเป็นรูปธรรม สามารถพิสูจน์ได้ และสามารถอธิบายข้อสงสัยได้ตลอดเวลา ซึ่งจะช่วยให้ผู้บังคับบัญชาให้สามารถประเมินผลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตรงตามข้อเท็จจริง หากผู้บังคับบัญชาประเมินผลงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ไม่ตรงกับข้อเท็จจริงจะต้องมีการให้คุณให้โทษ อาทิ มีผลต่อการนำไปพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการให้ผลตอบแทนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อปรับระบบการให้ผลตอบแทนการทำงานของระบบราชการไทยให้เป็นไปตามหลักแห่งระบบคุณธรรม (Merit System)³ มากยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้ข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ มีความตั้งใจ และทุ่มเททำงาน ได้มีขวัญกำลังใจในการทำงานและสร้างสรรค์สิ่งดีเพื่อประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป รวมทั้งยังจะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เหนียวแน่นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย โดยอาศัยหลักแห่งความยุติธรรมในการให้ผลตอบแทนตามที่กล่าวมานี้

³ การบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักระบบคุณธรรม หรือ Merit System โดยทั่วไปมีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติ 4 ประการคือ หลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality Opportunity) หลักความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ (Security of Tenure) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

จะทำงานอย่างไรกับข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์

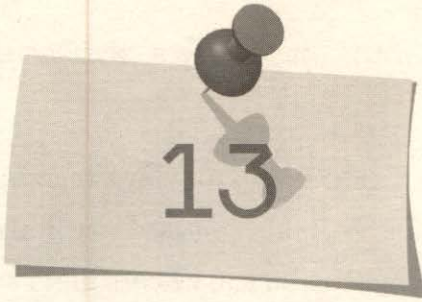
สำหรับข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานจัดอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์ ควรมีระบบการให้คุณให้โทษ โดยในที่นี้เสนอให้มีการให้สิทธิในการพิจารณาให้ออกจากงานได้โดยไม่ต้องรอให้เกษียณอายุราชการ ซึ่งต้องระบุเกณฑ์การพิจารณาให้มีความชัดเจน อาทิ เป็นข้าราชการที่มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ติดต่อกันเป็นระยะเวลา 2 ปี ซึ่งเมื่อย้ายฝ่ายหรือย้ายแผนกแล้วผลการปฏิบัติงานยังอยู่ในระดับที่ไม่ดีขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด อีกทั้ง ยังเป็นการช่วยคัดกรองให้ได้คนที่มีคุณภาพอยู่ในระบบราชการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิพิจารณาให้ออกจากงานได้โดยไม่ต้องรอให้เกษียณอายุราชการดังกล่าวนี้ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ รวมทั้งต้องมีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการถูกกลั่นแกล้ง

จะมีแนวทางแก้ไขปัญหาระบบเส้นสายในระบบราชการไทยอย่างไร

เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบราชการไทยต้องประสบกับปัญหาการใช้เส้นสายเพื่อเลื่อนขั้น หรือตำแหน่ง หรือใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาประการหนึ่ง ในการให้ผลตอบแทนแก่ข้าราชการมาเป็นเวลานานจนยากแก่การแก้ไข เช่น กรณีพลตำรวจเอกสมเพียร เอกสมญา ซึ่งด้วยระบบเช่นนี้เองที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในระบบราชการไทย เนื่องจากระบบไม่สามารถได้คนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เป็นคนดี มีความรู้ความสามารถอยู่ในตำแหน่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบไม่ได้เปิดโอกาสให้คนเก่ง คนดี มีความรู้ความสามารถไหลขึ้นมาอยู่ในตำแหน่งระดับสูงได้

ระบบราชการที่ดีต้องเป็นระบบที่ช่วยส่งเสริมให้คนเก่ง คนดี มีความรู้ความสามารถ ได้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานและสามารถอยู่ในระบบได้ โดยการให้ผลตอบแทนโดยเฉพาะเงินเดือนที่สูงมากเพียงพอ มีความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่และตำแหน่งให้กับคนเหล่านี้ เพื่อจูงใจและรักษาคนดี คนเก่ง มีความรู้ความสามารถให้อยู่ในระบบราชการ ซึ่งในที่นี้เห็นว่าควรดำเนินการร่วมกับการจัดระบบราชการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อป้องกันปัญหาการไขเส้นสาย และเพื่อไม่ให้ข้าราชการไปแสวงหารายได้พิเศษจากประชาชน ตลอดจนเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับข้าราชการในการให้บริการที่ดีที่สุดกับประชาชนอีกด้วย

การพิจารณาให้ผลตอบแทนข้าราชการควรมีความสอดคล้องกับผลการทำงานหรือผลความสำเร็จที่ข้าราชการคนนั้น ๆ ได้ทุ่มเทให้กับองค์กร ไม่เฉพาะเพียงแค่ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เช่น การขึ้นเงินเดือนให้ตามผลการทำงานที่ดีหรือตามค่าของงานที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ควรรวมไปถึงผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินแต่ตอบแทนในทางอ้อม เช่น สวัสดิการต่าง ๆ และผลตอบแทนที่ไม่มีค่าเป็นตัวเงิน เช่น การพัฒนาศักยภาพความสามารถผ่านการจัดฝึกอบรมต่าง ๆ ด้วย โดยในที่นี้ต้องทำให้เกิดความยุติธรรมทั้งระบบ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และสามารถวัดผลได้ตรงกับข้อเท็จจริง เพื่อส่งเสริมให้ข้าราชการที่ทำดี มีความตั้งใจ และทุ่มเททำงานให้กับองค์กร ได้มีขวัญและกำลังใจในการทำงานต่อไป ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วระบบราชการไทยจะสามารถรักษาข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณภาพเอาไว้ได้ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศต่อไป



เพิ่มเกณฑ์ความดีทางการเมือง

เราคิดว่า การเมืองควรเป็นพื้นที่ของ คนดี หรือ คนไม่ดี ?

จากคำถามนี้ หากตามโดยหลักการแล้ว แน่ใจว่าคำตอบคือ การเมืองควรเป็นพื้นที่ของคนดี เพราะบทบาทหน้าที่ของนักการเมือง เป็นการเข้าไปเป็นตัวแทนประชาชน ทำประโยชน์เพื่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

ถ้าคิดว่า การเมืองควรเป็นพื้นที่ของคนดี คำถามที่น่าคิดต่อมา คือ เหตุใดจึงไม่เปิดพื้นที่ให้คนที่มีความดีเป็น “คนดี” ในสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองให้มากกว่านี้?

สมิธ ส.ส. ควรมีเกณฑ์ “ความดี” ร่วมด้วยหรือไม่ ?

ในปัจจุบัน เกณฑ์คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) สามารถเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เราได้ “คนดี คนเก่ง คนกล้า” เข้ามาหรือไม่ หรือได้แต่เพียงนักการเมืองที่ไม่สามารถรับประกันได้ว่าเหมาะสมหรือไม่

คำถามสำคัญที่เราควรคิดทบทวนว่า *คุณสมบัติ ส.ส. ควรมีเกณฑ์ "ความดี" ร่วมด้วยหรือไม่ ?*

แม้ว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 101⁴ ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขคุณสมบัติผู้สมัคร ส.ส. โดยได้ยกเลิกเงื่อนไขว่าต้องสำเร็จการศึกษา ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็น ส.ส. หรือ ส.ว. เนื่องจากเห็นว่าเป็นการปิดกั้นโอกาส ควรเปิดกว้างอย่างเท่าเทียม ส่วนข้อกำหนดอื่น ๆ เป็นข้อกำหนดทั่วไปเพื่อความเป็นธรรมและเหมาะสม อาทิ ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะเป็นเงื่อนไขที่สะท้อนว่าเป็นบุคคลในพื้นที่ที่รู้ในปัญหาและความต้องการ เพราะอยู่ในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติบางประการขาดความสมจริง และไม่ก่อประโยชน์แต่อย่างใด เช่น ระบุว่าเคยศึกษาในสถานศึกษาในจังหวัดนั้น ไม่น้อยกว่า 5 ปี (เดิม 2 ปี) หรือเคยรับราชการในจังหวัดนั้น ไม่น้อยกว่า

⁴ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๑ บุคคลผู้มิคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มิสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- (๓) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง
- (๔) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย
 - (ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้ว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง
 - (ข) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง
 - (ค) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปีการศึกษา
 - (ง) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าห้าปี
- (๕) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วนต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย แต่ลักษณะดังกล่าวในกรณีใดที่กำหนดถึงจังหวัด ให้หมายถึงกลุ่มจังหวัด
- (๖) คุณสมบัติอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

5 ปี (เดิม 2 ปี) เป็นการกำหนดตัวเลขแบบเลื่อนลอย เพราะเหตุใดจึงต้องกำหนด 5 ปี ทำไมไม่เป็น 2 ปี 3 ปี หรือ 4 ปี และหากมีคนเรียนปริญญาตรี ซึ่งใช้เวลาเรียนเพียง 4 ปีในจังหวัดนั้น ย่อมหมดโอกาสไปโดยปริยาย

ส่วนข้อกำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน มาตรา ๑๐๒ แม้จะพยายามกีดกันบุคคลที่ไม่เหมาะสมเข้าสมัคร อาทิ ดิถยาเสพติด เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริต และอื่น ๆ⁵

⁵ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๒ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

- (๑) ดิถยาเสพติดให้โทษ
- (๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๐๐(๑) (๒) หรือ (๔)
- (๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดหุโชน
- (๖) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๗) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๘) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
- (๙) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๑๐) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วยังไม่เกินสองปี
- (๑๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (๑๒) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๑๓) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๒๓
- (๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา ๒๗๔ ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

คุณสมบัติและข้อห้ามเหล่านี้ แม้ส่วนหนึ่งจะช่วยป้องกันมิให้คนที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม หรืออาจเป็นภัยต่อสังคม หรือป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์เข้ามาทำหน้าที่ แต่แท้จริง การกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยให้คนไทยได้ ส.ส. ที่มีความตั้งใจจริงในการเสียสละเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า มากกว่าเข้ามาฉวยคว้าประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง

ลองคิดดู จะเกิดประโยชน์กว่าหรือไม่ หากกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ต้องการเข้ามาทำงานการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ ส.ส. แต่รวมไปถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และการเลือกตั้งบริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สมาชิกสภาเขต (ส.ข.) และเมืองพัทยาจำเป็นต้องมีเกณฑ์ “ประวัติการทำดีเพื่อสังคม” ที่สะท้อนและเป็นตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมว่าเป็นผู้มีจิตสาธารณะ มีความเสียสละและมีความตั้งใจจริงที่จะเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ของบ้านเมือง

โดยผู้สมัครจะต้องมีประวัติการทำงานสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ในช่องทางต่าง ๆ ที่สามารถทำได้และเป็นรูปธรรม สามารถมีหลักฐานยืนยัน หรือมีหน่วยงาน/ชุมชนให้การรับรองได้ โดยอาจกำหนดระยะเวลาให้นานเพียงพอที่สะท้อนว่า เสียสละและกระทำคุณความดีจนเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต มิใช่การทำเพื่อสร้างภาพให้ผ่านเกณฑ์ เพื่อมุ่งเข้ามาหาประโยชน์ทางการเมืองแต่อย่างใด

เกณฑ์ผู้สมัคร ส.ส. ไม่สามารถเป็นเพียงผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี หรือเป็นเพียงผู้ที่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ หรือเป็นคนที่ไม่เคยกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญ จำเป็นต้องมีตัวชี้วัด “ความดี” ที่ทำให้ประชาชนเห็นได้อย่างชัดเจนว่า บุคคลนี้คือ คนที่เหมาะสมที่ประชาชน

มันใจว่า จะเข้ามาทำหน้าที่ด้วยความเสียสละ มุ่งทำกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชน มิใช่กระทำกิจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้องแต่อย่างใด

กณดี ควรถูกจำกัดสิทธิทางการเมืองหรือไม่ ?

รัฐธรรมนูญทุกฉบับต่อเนื่องมาจนกระทั่งฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) มีมาตราหนึ่งที่บัญญัติว่า ห้ามพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ "มาตรา ๑๐๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช"

การระบุดังเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นประการหนึ่งว่า ในพื้นที่ทางการเมืองนั้น ไม่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่ควรจะละวางกิเลสหรือความวุ่นวายในโลก ทั้ง ๆ ที่บุคคลเหล่านั้น ซึ่งคนสังคมยกย่องว่าเป็นคนที่ฝึกฝนทางธรรม และน่าจะเป็นคนที่มีคุณธรรมสูง ย่อมน่าเสียดายที่ไม่มีโอกาสมีส่วนในการเลือกสรรคนที่เหมาะสมเข้าสู่การเมือง และเป็นเหตุทำให้การเมืองถูกมองว่าเป็นพื้นที่ของคนที่ไม่ดีไป

ประเด็นสำคัญคือ หากเราต้องการให้การเมืองสะท้อนสิ่งที่ดี เป็นประตูเปิดโอกาสให้คนดีเข้าไปทำหน้าที่เพื่อประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ย่อมไม่สมควรปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของกลุ่มคนเหล่านี้ ในทางตรงกันข้าม ควรสนับสนุนให้ไปใช้สิทธิ เพราะโอกาสที่จะช่วยเลือกคนดีเข้าไปทำงานเมืองย่อมมีความเป็นไปได้มากกว่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม เราควรเปิดโอกาสให้มีการทำประชาพิจารณ์ และสอบถามมติเห็นชอบจากสถาบันที่ปกครองดูแล เพื่อหาข้อสรุปการตัดสินใจ

ใจที่เหมาะสม โดยให้ยืมบนหลักการเดียวกันคือ ส่งเสริมคนดีเข้าทำงาน
การเมืองให้มากที่สุด

การกำหนดเกณฑ์ความดีในทางการเมือง แม้จะเป็นเพียงส่วนเล็ก ๆ
ส่วนหนึ่งของปัญหาการเมืองที่จำเป็นต้องแก้ไขแทบจะทั้งระบบ แต่นับเป็น
ตัวจุดประกายให้บุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชน เกิด
ความตระหนักว่า จำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีจิตอาสาและกระทำคุณความดีแก่
สังคมมาอย่างต่อเนื่อง อันจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดแรงปรารถนาในการทำ
สิ่งดีเพื่อผู้อื่น และเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความปรารถนาพัฒนาบ้านเมือง
อย่างจริงจัง ได้มีทางเลือกในการแข่งขันแทนที่จะถูกปิดโอกาสทางการเมือง
ให้กับกลุ่มการเมืองใหญ่ ๆ เช่นที่ผ่านมา

รู้จักผู้เชี่ยวชาญ

ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์



ได้รับทุนจากรัฐบาล สำเร็จปริญญาตรีด้วยเกียรตินิยมอันดับหนึ่ง และปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมอนแนซ (Monash University) ประเทศออสเตรเลีย ศึกษาหลังปริญญาเอก มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (University of Oxford) ประเทศอังกฤษ ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) ประเทศสหรัฐอเมริกา ปริญญาโทด้านการบริหาร Judge Business School มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (University of Cambridge) ประเทศอังกฤษ

ปัจจุบันเป็นนักวิชาการอาวุโส (Senior Fellow) มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด นักวิชาการประจำวิทยาลัยธุรกิจ (Said Business School) มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และเป็นศาสตราจารย์วิจัย มหาวิทยาลัยเรจันท์ (Regent University) ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประธานสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา และยังเป็นอาจารย์สอนในมหาวิทยาลัยหลายแห่งทั้งในและต่างประเทศ เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ การต่างประเทศ การศึกษา การคิด และการบริหารองค์กร และเป็นประธานองค์กรนานาชาติ ผู้นำการเมืองเพื่อวิสาหกิจสังคม (Political Leaders for Social Enterprise) และเป็นประธานองค์กรสถาบันการประกอบการเพื่อสังคม (Social Entrepreneurship Institute)

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เป็นผู้มีประสบการณ์การทำงาน และดำรงสถานภาพหลากหลาย โดยเป็นทั้งอาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ นักคิด นักเขียน นักบริหารธุรกิจ นักสร้างสรรค์สังคม ที่ปรึกษา และนักการเมือง ทั้งนี้จะเลือกทำเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อคน สังคม ประเทศชาติและมนุษยชาติเป็นสำคัญ

ที่ผ่านมา เคยสอนที่มหาวิทยาลัยมอแนซ เป็นอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นนักวิจัยให้กับมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น (University of Melbourne) องค์กรโทรคมนาคมออสเตรเลีย (Telecom Australia) เคยเป็นนักวิชาการสังกัด (Associate) ศูนย์ศึกษากิจการระหว่างประเทศ (Weatherhead Center for International Affairs) มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด นักวิชาการอาคันตุกะ (Visiting Fellow) สถาบันอินเทอร์เน็ตศึกษา (Oxford Internet Institute) มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด

เคยดำรงตำแหน่งสำคัญระดับชาติ อาทิ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ และกรรมการบริหารพรรคการเมือง รองประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและรองประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี (หลายท่าน หลายสมัย) และได้รับเชิญจากหน่วยงานระดับชาติและระดับนานาชาติ ให้เป็นกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษา นักวิจัยและอาจารย์ ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนมากกว่า 50 แห่ง

นอกจากนี้ ยังมีผลงานด้านการเขียนหนังสือ ในหลากหลายสาขา อาทิ เศรษฐกิจ นโยบาย การศึกษา การต่างประเทศ สังคม การเมือง การบริหาร การศึกษา อนาคตศาสตร์ การคิด มากกว่า 200 เล่ม และมีผลงานบทความลงตีพิมพ์ในสื่อทั้งไทยและต่างประเทศสม่ำเสมอ อาทิ บทความวิชาการมากกว่า 500 เรื่อง บทความแสดงทัศนะด้านต่าง ๆ มากกว่า 4,000 เรื่อง

“วิกฤตประเทศไทย” เป็นคำที่ใคร ๆ คงไม่อยากได้ยิน และไม่อยากจะเกิดขึ้น
แต่ความจริงคือ เราอาจต้องประสบวิกฤตอีกครั้ง
หากไม่เร่งรีบใช้นโยบาย “คานจัด” เพื่อพลิกฟื้นประเทศ
ก่อนเผชิญวิกฤตที่หนักล้นในหลาย ๆ ด้าน
ข้อเสนอเชิงนโยบายในหนังสือเล่มนี้ จะเป็น “คานจัด”
เพื่อแก้ปัญหาสำคัญให้กับประเทศ
และก้าวต่อไปได้อย่างมีทิศทาง



การจุดประกายความคิดในหนังสือเล่มนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีเยี่ยม เป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการ เพราะจะเป็นพื้นฐานของการศึกษาวิจัยในรายละเอียดต่อไป ขณะเดียวกันก็เป็นประโยชน์ในแง่การมองปัญหาสังคม แต่ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาและวิจัยอย่างละเอียดต่อดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน
ราชบัณฑิต

ความคิดเชิงนวัตกรรม ความคิดนอกกรอบ ความคิดใหม่ ๆ ของ ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ในหนังสือเล่มนี้เป็นบทความสั้น ๆ อ่านได้ง่าย ๆ สะดวก แต่ช่วยกระตุ้นความคิดให้คนไทยได้ช่วยกันคิดต่อ, อาจเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย เห็นด้วยบางส่วน อาจนำไปเสริมต่อ แต่งเติม ปรับปรุง ดัดแปลง แล้วนำเสนอหรือสรุป เป็นความคิดของตนเอง ก็จะเกิดประโยชน์ต่อการระดมและประมวลความคิดของคนไทยจากหลาย ๆ วงการ หลาย ๆ อาชีพ หลาย ๆ ก้องถิ่นหรือพื้นที่ และหลาย ๆ ภูมิภาค หากเกิดสภาพเช่นนี้ ประเทศไทยก็จะได้ชุดความคิดดี ๆ เพิ่มขึ้น ช่วยเพิ่มเติมชุดความคิดอันมากมายหลากหลายที่มีอยู่แล้ว และจะมีเพิ่มขึ้นอีก

ฯพณฯ ไขบุญชัย วัฒนศิริธรรม
อดีตรองนายกรัฐมนตรี

หนังสือเล่มนี้ หิมพ์จากกระดาษถนอมสายตา
น้ำหนักเบา และรักษาสีแวดล้อม

PAPERGREEN CO., LTD

โดย บริษัท เปเปอร์กรีน จำกัด
โทร. 02 682 8852



The Winner's Companion
www.successmedia.com

ISBN 978-616-2050-49-7



9786162050497

ราคา 109.- บาท
หมวด การเมืองการปกครอง