



เอกสารข่าวสาร งานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 14 ฉบับที่ 158 ประจำเดือนตุลาคม 2558

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ



- ❖ รู้จักสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
- ❖ การศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแนวทางในการจัดการ และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการในกระทรวงการคลัง
- ❖ การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 14 ฉบับที่ 158

ประจำเดือน ตุลาคม 2558

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร
ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้
ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภา อันเป็นประโยชน์ต่อ
การปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา
สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร 10400
โทรศัพท์ 0 2244 2067-8
โทรสาร 0 2244 2062

ที่ปรึกษา

นายอภิชาติ คำทอง
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นางอรรพรรณ พันธุ์เป็รื่อง
ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ
นางสาวอุษา โฆษิตตระกูล
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

บรรณาธิการ

นายสิริสุร กระจ่างสุนทร

กองบรรณาธิการ

นางสิวพร สุขเอียด
นายฐาภรณ์ จุลินทร
นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ
นายจันทรม สีสหบุญลี
นางสาวปิยะวรรณ ปานโต
นางสาววิมลลักษณ์ ศานติธรรม
นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์
นางสาวอัญชลิ จวงจันทร์
นายฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนา

ฝ่ายจัดพิมพ์

นางสาวธัญธิดา หาเรือนศรี
นางณัฐชานันท์ หนูทองอินทร์

ฝ่ายเผยแพร่

นางภักดิ์กัญญา มากทองไทร
นางสาวนวลละออง พรแก้ว

บทบรรณาธิการ

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา ฉบับเดือนตุลาคม 2558 ขอนำเสนอข่าวสารความเคลื่อนไหวของแวดวงรัฐสภาในรอบเดือนที่ผ่านมา กล่าวคือในวันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558 สภาปฏิรูปแห่งชาติกำหนดให้มีการประชุม ครั้งที่ 67/2558 เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการพิจารณาปรากฏว่าที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงส่งผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลงตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติไว้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไปคือ เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง มิให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้อีก และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ

เอกสารข่าว ฯ ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอคอลัมน์รอบด้านงานสภา เรื่อง “รู้จักสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ” เพื่อเพิ่มความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศที่จะเข้ามาปฏิบัติหน้าที่สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ คอลัมน์บทความวิจัยเรื่อง “บทบาทสตรีกับการเมืองไทย” ที่ได้สังเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้จากรายงานการวิจัยที่มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาไว้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาททางการเมืองของสตรีไทย รูปแบบการใช้อำนาจและการรักษาอำนาจของนักการเมืองสตรี นอกจากนี้มีคอลัมน์งานวิจัยและพัฒนาที่นำเสนอรายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง ซึ่งได้แสดงข้อเท็จจริงด้านสภาพปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจส่งผลให้รัฐต้องเข้ามารับภาระในกรณีที่ท้องถิ่นไม่สามารถชำระหนี้ได้ในที่สุด และรายงานวิจัยเรื่อง การศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแนวทางในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการในกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการวิจัยที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง พร้อมเสนอแนะแนวทางในการจัดการและป้องกันปัญหาข้างต้น

สำหรับคอลัมน์บทความที่น่าสนใจได้นำเสนอเรื่อง “แนวปฏิบัติในการเขียนบทความวิชาการ” ซึ่งกล่าวถึงลักษณะและวิธีการเขียนบทความวิชาการ รวมถึงข้อไม่ควรปฏิบัติในการเขียนบทความวิชาการ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ควรรู้อย่างยิ่งสำหรับบุคลากรในวงงานวิชาการ และปิดท้ายเล่มด้วยคอลัมน์รอบโลกวิจัยที่นำเสนอ เรื่อง “กล้วย...กล้วย” เพื่อเพิ่มความรอบรู้ให้ผู้อ่านเกี่ยวกับพันธุ์กล้วยในประเทศไทย คุณค่าทางโภชนาการและสรรพคุณของกล้วย ตลอดจนความเป็นประโยชน์จากส่วนต่าง ๆ ของกล้วย ซึ่งเป็นผลไม้พื้นบ้านของประเทศไทยมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง ภาพปกของเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา บรรณาธิการได้นำภาพมาจากเว็บไซต์ <http://www.sglhdh.com> จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สารบัญ

หน้า

รอบด้านงานสภา

รู้จักสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรียบเรียงโดย สิริสุสร กระแสร์สุนทร 1

บทความวิจัย

บทบาทสตรีกับการเมืองไทย
เรียบเรียงโดย ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ 4

งานวิจัยและพัฒนา

การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อกำเนิดและสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :
นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง
เรียบเรียงโดย อัญชลี จวงจันทร์ 9

การศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแนวทางในการจัดการ
และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการในกระทรวงการคลัง
เรียบเรียงโดย ฐาภกร จุลินทร 14

บทความที่น่าสนใจ

แนวปฏิบัติในการเขียนบทความวิชาการ
เรียบเรียงโดย นารีนักษณ์ ศิริวรรณ 20

รอบโลกวิจัย

เรื่องกล้วย...กล้วย
เรียบเรียงโดย วิมลรักษ์ ศานติธรรม 25

รอบด้านงานสภา

“รู้จักสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ”

เรียบเรียงโดย สิทธิสร กระแสร์สุนทร



ห้องประชุมอาคารรัฐสภา

ภาพจาก: <http://isnhotnews.com/breaking-news/101754-171257.html>

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เป็นสภาที่ถูกบัญญัติให้มีขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ทั้งนี้ เพื่อทำหน้าที่สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 บัญญัติให้สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงในกรณีใดกรณีหนึ่งต่อไปนี้ คือ 1) สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด 2) สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามกำหนดไม่ว่าจะมีมติเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม ดังนั้น เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ สิ้นสุดลงด้วยเหตุแห่งเมื่อวันอาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558 ซึ่งเป็นวันประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 67/2558 เพื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ด้วยคะแนน 135 เสียง จากจำนวนสมาชิกที่มาประชุม 247 คน เนื่องจากมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติผู้ให้ความเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับเพียง 105 คน และงดออกเสียง 7 คน จึงเป็นที่มาของการให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นเพื่อทำหน้าที่สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปประเทศตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปประเทศใน 11 ด้านคือ ด้านการเมือง ด้านการบริหาร

ราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ด้านการปกครองท้องถิ่น ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านพลังงาน ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ด้านสื่อสารมวลชน ด้านสังคม และด้านอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 ได้กำหนดให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวในข้างต้น โดยให้คำนึงถึงความสำคัญเร่งด่วนและความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปในระยะเวลาที่เหลืออยู่ และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นว่ากรณีใดมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับก็ให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป และในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้จัดทำและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสามารถเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศครั้งแรก

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดที่มาและจำนวนของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คือ กำหนดให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน 200 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี โดยให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง ทั้งให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 1 คน และเป็นรองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามมติของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจึงเป็นสภาที่เข้ามาสานต่อภารกิจด้านการปฏิรูปประเทศสืบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติที่สิ้นสุดลงไปแล้วนั้น โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ภายหลังจากที่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยนายกรัฐมนตรีแล้ว ส่วนระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะยาวนานเพียงไรหรือสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจะสิ้นสุดลงเมื่อใดนั้น คงต้องรอพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปซึ่งจะบัญญัติรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวข้องเอาไว้ กรณีนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงต้องทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เตรียมความพร้อมการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศทั้งในด้านข้อมูลวิชาการและการอำนวยความสะดวกในการประชุมพิจารณาศึกษาและดำเนินการเพื่อให้ภารกิจขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศครั้งนี้ประสบความสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีต่อไป

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ฐากร จุลินทร. (ตุลาคม 2557). สภาปฏิรูปแห่งชาติ : วาดไว้อย่างที่ฝัน. เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา, 13(146), 18-31.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557” (22 กรกฎาคม 2557).

ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131 ตอนที่ 55 ก, น. 1.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช

2558” (15 กรกฎาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 132 ตอนที่ 64 ก, น. 4-5.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (6 กันยายน 2558). **ระเบียบวาระการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ**

ครั้งที่ 67/2558. กรุงเทพฯ : สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาพอ้างอิง

ห้องประชุมอาคารรัฐสภา. (17 ธันวาคม 2557). สืบค้น 1 กันยายน 2558 จาก <http://isnhotnews.com/breaking-news/101754-171257.html>.

บทบาทสตรีกับการเมืองไทย

เรียบเรียงโดย...ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์



สิทธิสตรี

ภาพจาก : www.npzmoon.com

ความเชื่อทางสังคมที่แตกต่างทางกายภาพและชีวภาพระหว่างชายและหญิงซึ่งมีมาแต่ยาวนาน นั้น เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดวัฒนธรรมการแบ่งแยกความเป็นหญิงและชายออกจากกันทั้งวิถีทาง แห่งการปฏิบัติตามมาตรฐานของประเพณีและหน้าที่ทั้งสังคมเศรษฐกิจและในครอบครัว โดยสำหรับประเทศไทยแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองและการปกครองในอดีตจะไม่เปิดโอกาสให้สตรีเข้ามามีบทบาททางการเมือง ได้เช่นเดียวกับบุรุษ กล่าวคือ สตรีไทยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างให้อยู่ในวงแคบ ๆ ภายใต้ความเชื่อ และ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ว่าสตรีเป็นเพศที่อ่อนแอจึงถูกกำหนดบทบาทให้มีหน้าที่เพียงดูแลครอบครัวและ ความเรียบร้อยภายในบ้าน ทำให้สตรีถูกจำกัดบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมาก ต่อมา เมื่อสังคมไทยเปิด โอกาสให้สตรีได้แสดงความสามารถมากขึ้น สตรีจึงได้เรียนรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อสังคม และเริ่มมี บทบาทนอกบ้าน โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการ เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เมื่อปี 2475 ซึ่งมีการประกาศเรื่องสิทธิเสมอภาคทางการเมืองระหว่างบุรุษ และสตรีเป็นครั้งแรก สตรีไทยจึงมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งได้ หมายความว่า สตรีถือเป็นพลเมืองคนหนึ่งของประเทศ เท่ากับว่าเป็นการยอมรับที่บุรุษและสตรีมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง นับแต่นั้นมาจึงได้มีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่รองรับเกี่ยวกับสิทธิสตรี เพื่อให้สตรีมีสถานภาพทางสังคมที่สูงขึ้น เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายแรงงาน กฎหมายแพ่ง เป็นต้น ทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 30 ได้

กำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และมาตรา 97 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องมี สัดส่วนที่เหมาะสมและเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

ปัจจุบันประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทสตรีมากขึ้นดังเห็นได้จากหน่วยงาน ภาครัฐ นักวิชาการ และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งมีผลงานวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของสตรีในทาง การเมืองเพื่อเป็นการหาแนวทางการส่งเสริมสตรีให้เข้าสู่การเมือง และสร้างการยอมรับบทบาททางการเมือง ของสตรีเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างรายงานผลการศึกษาดังที่นำเสนอต่อไปนี้

กุลธิดา สิงห์สี และตระกูล มีชัย (2555) ทำการศึกษาเรื่อง นักการเมืองท้องถิ่นสตรี และพบว่า ภูมิหลังและปัจจัยที่สนับสนุนให้สตรีเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง และ เทศบาลตำบลพิชัยคือ การมีฐานที่เริ่มมาจากการได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำงานในกิจกรรมของชุมชน จนทำให้เป็นที่ รู้จักและได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของชุมชนในการทำกิจกรรมต่าง ๆ จนสามารถผลักดันงบประมาณให้กับ ชุมชนโดยเฉพาะกลุ่มอาชีพต่าง ๆ จึงทำให้ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสตรีอาสาสมัครสาธารณสุข ประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเป็นฐานเสียงหลักในการสนับสนุนเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ส่วนปัจจัยที่ส่งเสริมให้ สตรีเข้าสู่การเมืองประกอบด้วย 1) แรงจูงใจส่วนบุคคลของสตรีเองที่ต้องการเข้ามาพัฒนาท้องถิ่น 2) การเป็น บุคคลที่รู้จักและยอมรับของคนในชุมชน 3) อิทธิพลและบารมีของญาติพี่น้องและบุคคลใกล้ชิด รวมถึง คุณสมบัติส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่นเช่น สถานะครอบครัว ฐานะ การศึกษา อาชีพ เป็นต้น นอกจากนี้ ผล การศึกษายังพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นสตรีมีการใช้อำนาจใน 2 ด้านคือ ด้านการเมืองและด้านการบริหาร กล่าวคือ 1) ผู้บริหารสตรีเป็นผู้ที่มีบทบาทมีอำนาจด้านการตัดสินใจเป็นหลักและมีบทบาทด้านการเจรจา ต่อรองกับสมาชิกมากที่สุด โดยเฉพาะบทบาทในการพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภา ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มหรือทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหารที่ผู้นำสตรีให้การสนับสนุนขึ้นมา ดังนั้น กลุ่มเหล่านี้จึงไม่ได้มี บทบาทที่แยกออกเป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน แต่เป็นกลุ่มที่ฝ่ายบริหารสร้างขึ้นเพื่อใช้ ประโยชน์ในการทำงานทางการเมือง และเพื่อรักษาเสถียรภาพการทำงานของตนเพราะในการทำงานนั้นฝ่าย บริหารจำต้องอาศัยเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือมติ สนับสนุนในการทำงาน 2) ผู้บริหารที่เป็นสตรีมักเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมต่อการทำงานและเปิด โอกาสให้ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ และประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เช่น การให้เจ้าหน้าที่ร่วมคิด และเสนอโครงการร่วมกัน การให้ประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งการเข้าร่วมประชุม เสนอแนะความคิดเห็น นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นสตรีมักให้ความสนใจในการพัฒนาด้านสังคม และ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชนเป็นหลักแม้ว่างบประมาณที่ใช้ในการพัฒนามากที่สุดคือ งบประมาณด้าน โครงสร้างพื้นฐาน แต่เมื่อพิจารณาจากด้านจำนวนโครงการพบว่า เป็นโครงการด้านสังคมและคุณภาพชีวิตมี มากกว่าร้อยละ 40 และส่วนใหญ่เกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษา ด้านสุขภาวะอนามัย สนับสนุนกลุ่มอาชีพ กิจกรรมเด็ก สตรีและเยาวชน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า ผู้นำสตรีมีรูปแบบในการรักษาอำนาจในประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ การสร้างฐานอำนาจโดยการสนับสนุนผู้สมัครในกลุ่มของตนให้ได้รับการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาสนับสนุนการทำงาน ของตน การขจัดอิทธิพลของฝ่ายตรงข้ามโดยดึงเข้ามาเป็นพรรคพวก เช่น การใช้วิธีการต่อรองให้ตำแหน่ง ผู้สมัครในทีมที่คาดว่าจะลงรับสมัครเลือกตั้งแข่งกับตนให้มาอยู่ในตำแหน่งฝ่ายบริหารเพื่อไม่ให้มีคู่แข่งทาง การเมือง การสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ในการอาศัยฐาน คณะแนวเสียง การสนับสนุนลงสมัครรับเลือกตั้ง การพัฒนาการติดต่อเพื่อสร้างความร่วมมือกับบุคคลอื่นๆ ทั้ง

ภายในและภายนอกองค์กรเพื่อสร้างความร่วมมือในการทำงานที่ดีกับเจ้าหน้าที่ พนักงานและข้าราชการประจำ ในองค์กร การแสวงหาเครือข่ายงบประมาณจากภายนอกเข้ามาสนับสนุน ซึ่งการจะได้รับงบประมาณจากภายนอกนั้น ผู้นำสตรีต้องแสดงวิสัยทัศน์และนำเสนอผลงานที่สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการทำงานให้ประสบความสำเร็จและตอบสนองความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ผ่านโครงการที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย รวมทั้งการลงพื้นที่ใช้เวลาอยู่กับชุมชน ทุ่มเหตุการณ์ทำงานให้กับชุมชนเป็นหลัก ด้วยการให้ความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมและงานประเพณีต่าง ๆ ของชุมชน ตลอดจนพยายามสร้างภาพลักษณ์และความนิยมให้กับตนเองด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน การจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ผลงานและกิจกรรมขององค์กรอยู่เสมอ ๆ การผลักดันองค์กรให้เข้าร่วมประกวดกิจกรรมจนได้รับรางวัลต่าง ๆ เป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนและการแต่งกายที่ประณีตดูดี สวมใส่เสื้อผ้าที่เป็นเอกลักษณ์ เป็นต้น

กนกพร แก้วพริ้ง สัญญา เคณาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร (2557) ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์ และพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรวมของสตรีในเขตเทศบาลตำบลธัญญา อยู่ในระดับน้อย โดยเมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีอยู่ที่ระดับปานกลางในด้านการเลือกตั้ง อยู่ในระดับน้อยในด้านการติดต่อกับทางราชการ และอยู่ในระดับน้อยที่สุดในด้านการเป็นผู้ที่มีบทบาทในชุมชน ด้านการเป็นเจ้าของที่ธรณาค้าเสีย ด้านการเป็นผู้ชุมนุมเรียกร้อง และด้านการเป็นผู้สื่อข่าว ตามลำดับ และผลการวิจัยทำให้ทราบว่า การบริหารงานของเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีที่ระดับต่ำ ซึ่งอาจเป็นเพราะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่บ่อย ทั้งสภาพแวดล้อมในเชิงพื้นที่ของเทศบาลตำบลธัญญา มีภารกิจในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่หลากหลาย ด้าน จึงไม่ได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีเท่าที่ควร

ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตเทศบาลตำบลธัญญา ประกอบด้วย 1) ปัจจัยการเข้าอบรม/สัมมนา ซึ่งการที่สตรีได้มีโอกาสเข้าร่วมการอบรม การสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนจัดขึ้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ของสตรีมีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี 2) ปัจจัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของไทย การเรียนรู้เรื่องอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ การเรียนรู้เรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ ความเท่าเทียมทางเพศภายใต้ข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้สตรีในเขตเทศบาลตำบลธัญญามีส่วนสนใจเกิดการเรียนรู้ทางการเมืองยิ่งขึ้น และจะส่งผลให้เกิดความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง 3) ปัจจัยการศึกษาซึ่งพบว่า กระบวนการเรียนรู้ การเสริมสร้างความรู้ ความคิด ทักษะและเจตคติเพื่อพัฒนาบุคคลและสังคมของสตรีที่เกิดจากการได้รับการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ปลูกฝังแนวความคิด การได้พัฒนาความรู้ รับทราบข้อมูลข่าวสารจากการได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของสตรี ทำให้รู้แนวทางการเข้าถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่หลากหลายเพิ่มขึ้น เช่น การเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ การอบรมสัมมนา การรับรู้กฎหมาย ระเบียบใหม่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น

บทวิเคราะห์ของผู้เรียบเรียงบทความ

เมื่อพิจารณารายงานผลการวิจัยในทั้งสองกรณีที่น่าเสนอไปแล้วนั้น จึงมีข้อสังเกตคือ เนื่องจากกรณีของจังหวัดลำปางเป็นการศึกษาบทบาทของนักการเมืองสตรีในเขตเมือง ขณะที่กรณีของจังหวัดกาฬสินธุ์

เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตชนบท ดังนั้น ปัจจัยที่น่าจะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมของสตรีในทางการเมืองที่นอกเหนือจากปัจจัยด้านการศึกษา ด้านการเข้าถึงข้อมูลจนเกิดความรู้อย่างเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้านภูมิหลังของครอบครัว และด้านฐานะทางเศรษฐกิจ จึงได้แก่ปัจจัยในด้านพื้นที่อยู่อาศัย สภาพทางสังคม และวิถีทัศน์ของผู้บริหารระดับท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ทำให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของสตรีดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับเจตนาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้สัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ระหว่างชายและหญิงมีสัดส่วนที่เหมาะสมเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับข้อเท็จจริงในระดับประเทศ ซึ่งพบว่า ผู้หญิงยังมีโอกาสน้อยมากต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังเช่น การสรรหาและเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวาระดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2550-2556 ซึ่งทุกจังหวัดมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากกาเลือกตั้งได้จังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน และจากการสรรหาทั่วประเทศ 74 คน รวมทั้งสิ้น 150 คน ปรากฏว่า ผู้หญิงได้รับการสรรหาและเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในอัตราใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 16.22 และ 15.79 ตามลำดับ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าผู้ชายมาก ขณะที่ในระดับท้องถิ่นมีผู้หญิงได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงร้อยละ 11.25 เท่านั้น

ดังนั้น แนวทางการเพิ่มบทบาทและสิทธิสตรีในทางการเมืองจึงเป็นประเด็นที่ทุกภาคส่วนของสังคมต้องตระหนักถึงความสำคัญ ทั้งนี้ โดยอาจมีการส่งเสริมบทบาททางการเมืองของผู้หญิงด้วยระบบโควตา (Gender Quota) ซึ่งเป็นมาตรการที่เห็นผลมากที่สุดในการเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในองค์กรทางการเมือง เพราะเป็นการบังคับด้วยตัวบทกฎหมาย เพื่อให้ระบบโควตาดำเนินมาซึ่งสัดส่วนของผู้หญิงที่เพิ่มขึ้นในรายชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ตัวอย่างเช่น ระบบโควตาที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้ในปัจจุบันซึ่งมีอยู่ 3 ประเภทคือ

1. โควตาดำรงตำแหน่งที่สำรองไว้ (Reserved Seats) เป็นการกันตำแหน่งหรือที่นั่งในสภานิติบัญญัติสำหรับผู้หญิงโดยเฉพาะ เช่น ประเทศอินเดียที่มีการสำรองที่นั่งทั้งผู้หญิง และสำหรับชนเผ่า ชนชั้นต่าง ๆ ในสภาหมู่บ้านและหน่วยท้องถิ่นซึ่งปกครองตนเอง เป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ขณะที่ปากีสถานก็บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการสำรองที่นั่งไว้สำหรับผู้หญิงจำนวน 60 ที่นั่ง จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งสิ้น 342 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17

2. โควตาผู้สมัครตามที่กฎหมายบังคับ (Legal Candidate Quotas) เป็นรูปแบบที่มีการกำหนดบังคับไว้ในกฎหมายให้พรรคการเมืองต้องจัดโควตาสำหรับกลุ่มสตรีหรือคนกลุ่มน้อยในการส่งผู้สมัครรับการเลือกตั้ง เช่น ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครชายและหญิงในสัดส่วนร้อยละ 50 ในทุก ๆ เขตเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตาม จะมีบทลงโทษด้านการเงินซึ่งพรรคจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของความแตกต่างระหว่างอัตราร้อยละของผู้สมัครชายหญิงส่วนประเทศอินโดนีเซียระบุในกฎหมายพรรคการเมืองว่าต้องมีผู้หญิงอย่างน้อยร้อยละ 30 ที่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งระบุว่า ต้องมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นผู้หญิงอย่างน้อยร้อยละ 30 ของผู้สมัครทั้งหมด หากมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้หญิงไม่ถึงร้อยละ 30 พรรคนั้น ๆ จะถูกปรับแต่ก็ยังสามารถลงแข่งขันต่อไปได้

3. โควตาแบบสมัครใจโดยพรรคการเมือง (Political Party Quotas Voluntary) เป็นรูปแบบที่เปิดให้พรรคการเมืองใช้โควตาสำหรับผู้หญิงได้โดยสมัครใจ เช่น ในสวีเดนและนอร์เวย์ ระบบโควตาไม่ได้ถูก

กำหนดบังคับในกฎหมายรวมทั้งไม่ได้ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของหญิงชาย

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิ่มสัดส่วนผู้หญิงในองค์กรทางการเมืองที่ตั้งที่ได้กล่าวในข้างต้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสตรีตามทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยการเพิ่มโอกาสในการเข้าร่วมทางการเมือง การบริหารและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ อันจะเป็นการเสริมสร้างให้สตรีมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองและการใช้ชีวิตภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งเป็นการรณรงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพและความตื่นตัวทางการเมืองให้กับกลุ่มเป้าหมายสตรีในทุกระดับ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาศรีให้มีบทบาทในทางการเมืองไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กนกพร แก้วพริ้ง สัญญา เคนาภูมิ และเสาวลักษณ์ โกศลกิตติอัมพร. (2557). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรีในเขตเทศบาลตำบลธัญญา อำเภอกมลาไสย จังหวัดกาฬสินธุ์**. สืบค้น 3 มิถุนายน 2558 จาก gsbooks.gs.kku.ac.th/57/grc15/files/hmp47.pdf

กุลธิดา สิงห์สี และตระกูล มีชัย. (2555). **นักการเมืองท้องถิ่นสตรี กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง**. สืบค้น 3 มิถุนายน 2558 จาก www.stou.ac.th/thai/grad_study/masters/พสส/research/2nd/fullpaper/ss/oral/นางสาวกุลธิดา%20%20สิงห์สี.pdf

เปิดโมเดลทั่วโลก “ลัทธิสตรีในเมือง”. (8 มีนาคม 2558). สืบค้น 3 มิถุนายน 2558 จาก www.komchadluck.net/detail/20150308/202592.html

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). **สตรีกับอำนาจและการตัดสินใจ**. สืบค้น 3 มิถุนายน 2558 จาก www.gender.go.th/publication/brochure_doc/2552%20brochure%2012%20topic/Brochure%2010%20small.pdf

อ้วน อาริวรรณ. (22 กุมภาพันธ์ 2553). **ถึงเวลาที่ต้องส่งเสริม “บทบาทผู้หญิงกับการเมือง”**. สืบค้น 3 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.mamager.co.th/CelebOnline/ViewNews.aspx?NEWSID=9530000025282>

ภาพอ้างอิง

ลัทธิสตรี. สืบค้น 17 กันยายน 2558. จาก www.npzmoon.com

งานวิจัยและพัฒนา

การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง

เรียบเรียงโดย...อัญชลี จวงจันทร์



กองเงิน

ภาพจาก : th.aliexpress.com

หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ด้านการกำกับดูแลติดตามผลการก่อหนี้ และการบริหารความเสี่ยงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และข้อมูลต้องอยู่ในรูปแบบที่เป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค ทั้งนี้ เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลสำคัญซึ่งทำให้ทราบถึงขนาดและศักยภาพในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและในภาพรวมของประเทศ และข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ที่ครบถ้วนนี้จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประกอบการพิจารณากำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรัดกุมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทั้งข้อมูลในส่วนนี้ยังมีความสำคัญต่อการประเมินภาพรวมของสถานะหนี้และการดำเนินนโยบายกำกับหนี้สาธารณะของประเทศให้ไปในทิศทางที่เหมาะสมได้ต่อไปถึงแม้ว่าปัจจุบันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่ท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการก่อหนี้ได้เองนั้น จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะก็ตาม แต่หากท้องถิ่นมีการผิดนัดชำระหนี้ ผลของการผิดนัดชำระหนี้ จะส่งผลให้ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลอาจต้องเข้ามา

รับภาระและกลายเป็นหนี้สาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลและความเสี่ยงต่อเศรษฐกิจไทยในภาพรวมได้

ข้อมูลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค แต่จากการสำรวจแหล่งที่มาของข้อมูลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ข้อมูลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนและครอบคลุม ทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะที่แท้จริงของการคลังท้องถิ่น ส่งผลให้การวิเคราะห์และการวางแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องเกิดความคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่มาของความเสี่ยงที่รัฐต้องเข้ามารับภาระในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถชำระหนี้ได้

ฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ จึงสนใจที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อเท็จจริงด้านสภาพปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ไปใช้ประกอบการเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและมาตรการจูงใจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำฐานข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองตระหนักต่อความสำคัญของการจัดทำฐานข้อมูลหนี้และรายงานข้อมูลการก่อหนี้ตลอดจนสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการพิจารณาอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้ วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ รวมถึงการพิจารณาถึงความสามารถในการสร้างรายได้จากหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อขึ้น
2. วิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติโดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนการก่อหนี้ วัตถุประสงค์การก่อหนี้ ขั้นตอนการก่อหนี้จนกระทั่งได้รับการอนุมัติ ตลอดจนแผนการชำระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ศึกษาขนาดของหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหาและข้อจำกัดของข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากขนาดของหนี้คงค้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อ และจากสภาพปัญหาและข้อจำกัดของข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางหรือมาตรการจูงใจที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำฐานข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำฐานข้อมูลหนี้และการรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

วิธีการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน กล่าวคือ 1) ใช้วิธีการวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อศึกษาทบทวนงานวิจัยในอดีต รวมทั้งศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และสภาพปัญหาที่มีอยู่ปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

กระบวนการในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดของข้อมูลการก่อหนี้ และการรายงานสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็นมิติต่าง ๆ เช่น วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดของหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้คงค้าง จำแนกเป็นรายภาคและรายจังหวัด และอัตราการเพิ่มขึ้นของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน 3) ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการก่อหนี้จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเนินสูง จังหวัดจันทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร และเทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตการวิจัยเป็นข้อมูลหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ปี 2554

ผลการวิจัย

1. ด้านการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะช่วงที่ผ่านมา พบว่า งานวิจัยในประเทศไทยที่เกี่ยวกับกระบวนการในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขั้นตอนการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีข้อมูลชัดเจนมากนัก และส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาในอดีตที่ผ่านมายังไม่แสดงขั้นตอนในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ใ่ว่างชัดเจน ประกอบกับไม่ได้มีการสอบทานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น งานวิจัยในอดีตได้พยายามเก็บรวบรวมข้อมูล การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ประกอบกับชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการเก็บรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังขาดความสมบูรณ์ หรือเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ปัญหาการขาดแคลนข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะทางการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลและติดตามการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวิเคราะห์เชิงนโยบายทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค

2. ด้านการศึกษากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเนินสูง จังหวัดจันทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร และเทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู ต่างก็มีการก่อหนี้ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการปฏิบัติตามระเบียบหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยและหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น นอกจากนั้นยังพบว่า ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะมากนัก และไม่ทราบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายงานการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง รวมทั้งไม่ทราบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังได้ และยังพบว่าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต่างกันคือ เทศบาลตำบลเนินสูง จังหวัดจันทบุรี ได้มีการก่อหนี้เพื่อสร้างอาคารสำนักงาน นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีมีแนวความคิดที่จะก่อหนี้เพื่อสร้างตลาดสดเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการค้าขายของคนในชุมชนในอนาคต สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการกู้เงินเพื่อจัดซื้อรถเกี่ยดิน รถดล้อเหล็ก รถชุดดินตะขบและรถบรรทุกน้ำ เพื่อนำไปใช้ในโครงการสาธารณะต่าง ๆ ส่วนเทศบาลเมืองเพชรบุรีได้มีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และก่อสร้างอาคารสำนักงาน เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร ได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสังคมในชุมชน

ขณะที่เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภูได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ซึ่งจากการสำรวจพบว่า โครงการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น

3. ด้านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีหนี้คงค้างประมาณ 0-50 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.10 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และเป็นหนี้คงค้างตั้งแต่ 51-100 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.71 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหนี้คงค้างตั้งแต่ 101-500 ล้านบาท คิดเป็น 5.67 และมีหนี้คงค้างมากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 0.46

4. ด้านสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า แหล่งเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมด 6 แหล่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (ก.พ.ม.) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.ส.ว.) ซึ่งธนาคารออมสิน เป็นแหล่งเงินกู้หลัก โดยมีหนี้คงค้างร้อยละ 40 รองลงมาคือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีหนี้คงค้างคิดเป็นร้อยละ 27 ซึ่งจากการวิจัยพบว่า ธนาคารออมสินและธนาคารกรุงไทย เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ทั้งนี้ สถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์การกู้เงินส่วนใหญ่เพื่อไปลงทุนในระบบสาธารณะร้อยละ 35 ขณะที่การกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดรายได้มีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำร้อยละ 3 ซึ่งการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไปใช้ในการลงทุนระบบสาธารณะ สามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางอ้อมได้ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้สำหรับการก่อสร้างอาคารหรือซื้อที่ดิน ร้อยละ 10 การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ร้อยละ 8 หรือการพัฒนาคุณภาพชีวิต ร้อยละ 6 ซึ่งสามารถสร้างรายได้ทางอ้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากชุมชนที่มีระบบสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเต็มใจที่จะเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้ในการชำระหนี้และนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น สำหรับการกู้เงินไปเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูบาล ร้อยละ 32 ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูบาลก็สามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

1. รัฐบาลควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบการเก็บข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้คงค้างรวมทั้งข้อมูลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้และรายงานสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551

2. รัฐบาลควรสั่งการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยเร่งด่วน และควรมีการติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติการรายปีโดยให้ความสำคัญกับ

ตัวชี้วัดในมิติด้านประสิทธิภาพของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว เพื่อให้การจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบมีความต่อเนื่อง และสามารถให้สาธารณชนและหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้สะดวกและทันการณ์

3. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง ควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารหนี้ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงของหนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการชี้แจงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการรายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความยั่งยืนทางการคลัง

4. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทในการทำความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งชี้แจงร่างระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความ

1. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีการจัดเก็บข้อมูลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สะดวกในการติดตามการใช้จ่ายและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีการติดตามผลการจัดเก็บข้อมูลการรายงานข้อมูลการก่อหนี้ และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

3. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการก่อหนี้ และสถานะหนี้คงค้างจากการก่อหนี้ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบจากการก่อหนี้ ซึ่งส่งผลต่อสถานะหนี้โดยภาพรวมของประเทศ

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเปิดเผยข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสาธารณชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก รวดเร็วและมีความถูกต้อง

เอกสารอ้างอิง

รัฐทิเทพ สิริพิยศ และคณะ. (2556). การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ภาพอ้างอิง

กองเงิน. สืบค้น 17 กันยายน 2558. จาก th.aliexpress.com

งานวิจัยและพัฒนา

การศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแนวทางในการจัดการ และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการในกระทรวงการคลัง

เรียบเรียงโดย...ฐาภกร จุลินทร



Say no to corruption

ภาพจาก : <http://bangkokscoop.com/2014/08/national-anti-corruption-commission-establishes-anti-corruption-museum-archive/>

ปัจจุบันการทุจริตในระบบราชการเกิดขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิมและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจำนวนเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ถูกร้องเรียนก็มีปริมาณเพิ่มขึ้นมาก โดยจะเห็นได้จาก เรื่องร้องเรียนที่เข้ามาในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น สำหรับ กระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการจัดหาเงินและจัดสรรเงิน ให้กับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ และต้องมีบทบาทโดยตรงในการตรวจสอบการใช้งบประมาณให้นำไปใช้อย่างถูกต้อง มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อการพัฒนาและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในประเทศ โดยผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการสุ่มตรวจในแง่ของการใช้เม็ดเงินในงบประมาณปกติ และงบประมาณในโครงการไทยเข้มแข็งแล้วพบกรณีที่สื่อเค้าว่าจะเกิดการทุจริตเป็นการใช้เม็ดเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพในสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อภาคประชาชน ภาคธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ผลการสำรวจทัศนคติและประสบการณ์ของนักธุรกิจที่มีความเห็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อ พ.ศ. 2540 คือ นักธุรกิจมีความเห็นว่า กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง มีการคอร์รัปชันมากที่สุด รองลงมาคือ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย และกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ตามลำดับ นอกจากนี้ ผลงานวิจัยทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาก็ได้ผลสำรวจที่ใกล้เคียงกัน คือ กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่องค์กรธุรกิจต้องจ่ายเงินพิเศษให้ต่อปีสูงที่สุด จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผนวกกันด้วย สว่างอารมณ์ และคณะ จึงได้ทำการศึกษาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของกระทรวงการคลัง ทั้งในรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจน

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและแนวทางในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในกระทรวงการคลังนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้สามารถทราบถึงปัญหาที่แท้จริง และสามารถเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการและการป้องกันได้อย่างถูกต้อง อันจะส่งผลให้มีการกำหนดนโยบายในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อส่งผลให้เป็นองค์กรที่มีภาพลักษณ์ที่ดี มีความโปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาลรวมทั้งส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอุดมการณ์และมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงาน อันจะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีโดยรวม เพื่อให้ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยดีขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) ศึกษารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง
- 2) ศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งครอบคลุมทั้งปัจจัยภายในและภายนอก
- 3) ศึกษากรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน แนวทางการจัดการ และการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ
- 4) ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง

วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยซึ่งใช้วิธีการวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมีการดำเนินงานดังต่อไปนี้

1. การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาสภาพปัญหา แนวคิด ทฤษฎี ระเบียบ วินัย กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งศึกษากรณีตัวอย่างการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเกี่ยวกับปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน แนวทางการจัดการและการป้องกันที่มีประสิทธิภาพ
2. การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อสำรวจความคิดเห็น ในรูปแบบของการสุ่มตัวอย่าง จำนวน 396 คน จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการกระทรวงการคลัง จำนวน 30,067 คน เพื่อสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันที่พบเห็นในหน่วยงาน และแนวทางการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในกระทรวงการคลัง และนำผลมาประเมินผลในทางสถิติ
3. การวิจัยเชิงสำรวจ เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล
 - 3.1 การสอบถามผู้บริหารระดับสูงในกรมต่าง ๆ
 - 3.2 การสอบถามและเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการ
 - 3.3 การสอบถามและเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระ/หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. การวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตการศึกษาซึ่งได้แก่ การศึกษารูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และแนวทางในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งจะศึกษากับกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานในกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงการคลัง และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหารระดับสูงในกรมต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้รับบริการ และองค์กรอิสระ/หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายในการจัดการและป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐสังกัดกระทรวงการคลัง

ผลการวิจัย

1) ลักษณะและรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงการคลัง ตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง คือ การใช้อำนาจหรือตำแหน่งเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทั้งของตนเองและผู้อื่นโดยมิชอบ เป็นรูปแบบหรือลักษณะการทุจริตที่พบเห็นมากที่สุด เช่น การรับเงินใต้โต๊ะเพื่อช่วยเหลือญาติเป็นต้น โดยอาจกล่าวได้ว่า การทุจริตในลักษณะนี้เป็นการทุจริตแบบมีกลุ่มมีพวก ซึ่งต่างได้รับผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันร่วมกันกล่าวคือ ผู้ประกอบการได้กำไรมากขึ้น เจ้าหน้าที่มีรายได้พิเศษ ผู้บังคับบัญชาได้เลื่อนตำแหน่ง มีการสมยอมกันทั้งผู้ให้และผู้รับ ดังนั้น จึงไม่มีการร้องเรียนหรือความขัดแย้งใด ๆ อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะหรือรูปแบบดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เกิดขึ้นเฉพาะกับข้าราชการบางกลุ่มบางพวก และส่วนใหญ่เกิดขึ้นในหน่วยงานปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจสะท้อนได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระทรวงการคลังยังไม่ได้อยู่ในขั้นวิกฤติ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวซึ่งได้ปรากฏในสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือกันโกงภาษีมูลค่าเพิ่มจากการส่งออก หรือกรณีเลี่ยงภาษีนำเข้ารถยนต์ราคาแพงนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกระทรวงการคลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ต้องใช้และรักษาทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน ให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สุขกับประชาชนผู้เสียภาษี ดังนั้นผู้บริหารของกระทรวงคลังจึงต้องมีความเด็ดขาด เอาใจริงเอาจังในการจัดการและลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีทุจริตดังกล่าว

2) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐในกระทรวงการคลังตามความเห็นของกลุ่มตัวอย่าง คือ ปัจจัยภายในหรือตัวบุคคล เป็นสาเหตุหรือปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุด กล่าวคือ การที่บุคคลหรือข้าราชการเป็นคนที่มีความประพฤติไม่ดี คิดชั่ว เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มีความลุ่มหลงในอำนาจ เกียรติยศชื่อเสียง และมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด คนเหล่านี้จะใช้อาศัยช่องโหว่ของระบบ ระเบียบ หรือกฎหมายของทางราชการในการแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้ให้กับตนเองและพวกพ้อง และอิทธิพลของการเมืองจะสามารถครอบงำคนเหล่านี้ได้ไม่ยาก และจะร่วมมือกันในการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งหากข้าราชการเป็นคนที่มีความประพฤติที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรม แม้จะมีช่องว่างหรือโอกาสในการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ก็จะไม่มีความตั้งใจที่จะกระทำการทุจริตคอร์รัปชันหรือถูกครอบงำจากอิทธิพลของการเมือง อย่างไรก็ตาม พบว่าวัฒนธรรมและค่านิยมของหน่วยงานหรือสังคม ก็เป็นปัจจัยที่ทำให้คนเปลี่ยนพฤติกรรมไปในทางที่ดีหรือเลวได้เช่นกัน เช่น ในบางหน่วยงานจะเห็นว่าการรับเงินจากการให้บริการเป็นเรื่องปกติ หรือบางหน่วยงานจะยึดมั่นทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และบางหน่วยงานมีวัฒนธรรมผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งต่างมีผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน หรือค่านิยมของสังคมไทยในเรื่องวัตถุนิยมเป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าเมื่อข้าราชการและนักการเมืองร่วมมือกันทุจริตคอร์รัปชัน จึงทำให้ขาดความจริงจังในการจัดการปราบปรามและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

3) มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงการคลังที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ระหว่าง พ.ศ. 2553–2555 จำนวนทั้งสิ้น 170 ราย แบ่งเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกรมบัญชีกลาง จำนวน 6 เรื่อง กรมศุลกากร จำนวน 7 เรื่อง กรมสรรพสามิต จำนวน 99 เรื่อง กรมสรรพากร จำนวน 52 เรื่อง กรมธนารักษ์ 3 เรื่อง และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ จำนวน 3 เรื่อง โดยสาเหตุการร้องเรียน คือ การใช้อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

4) มีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงการคลังที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ระหว่าง พ.ศ. 2551–2555 จำนวนทั้งสิ้น 17 ราย โดยแบ่งเป็นกลุ่มตำแหน่งปฏิบัติการ/ปฏิบัติงาน จำนวน 6 ราย กลุ่มตำแหน่งชำนาญการ/ชำนาญาน จำนวน 7 ราย กลุ่มตำแหน่งชำนาญการพิเศษ/อาวุโส จำนวน 4 ราย และเมื่อแบ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ปรากฏว่า สังกัดกรมบัญชีกลาง จำนวน 4 ราย สังกัดกรมศุลกากร จำนวน 4 ราย สังกัดกรมสรรพากร 5 ราย สังกัดกรมสรรพสามิต 2 ราย สังกัดสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จำนวน 2 ราย โดยสาเหตุของการกระทำความผิด คือ การปลอมปนเหรียญกษาปณ์จนทำให้เหรียญกษาปณ์ขาดหาย นำเงินส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังไม่ครบถ้วน การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเป็นเท็จ การใช้ตำแหน่งหน้าที่แอบอ้างเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เรียกรับผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองและผู้อื่น ไม่จัดทำบัญชีรับ-จ่ายเงินให้ถูกต้อง และนำส่งเงินไม่ถูกต้อง ยักยอกทรัพย์สินของทางราชการ นำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว บันทึกข้อมูลเท็จเพื่อขอคืนภาษีโดยทุจริต

ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง

1. มาตรการและแนวทางในการป้องกันระดับบุคคล คือ การสร้างเครื่องมือที่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและจริยธรรม ในการเข้ารับราชการ เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลของบุคลากรภาครัฐ โดยให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมภายในองค์กร และเป็นมาตรฐานเดียวกัน สร้างจิตสำนึก ทศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมของหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นความซื่อสัตย์สุจริตและหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐในการให้บริการประชาชน ตลอดจนมุ่งเน้นการต่อต้านการคอร์รัปชัน และผู้บริหารทุกระดับควรเป็นแบบอย่างที่ดี พิจารณาปรับปรุงค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่แท้จริง และในตำแหน่งหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้อง หรือเอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด อาจกำหนดค่าตอบแทนให้สูงกว่าตำแหน่งหน้าที่อื่น

2. มาตรการและแนวทางในการป้องกันระดับหน่วยงาน คือ การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและภาคอื่นๆ ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านทุนสนับสนุนแก่ภาคเอกชนหรือประชาชนในการก่อตั้งศูนย์หรือเครือข่ายการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาความร่วมมือกับธุรกิจเอกชนในการป้องกันการคอร์รัปชัน สร้างความตระหนักรู้ให้กับประชาชนถึงความเลวร้ายของการคอร์รัปชันผ่านสื่อสารมวลชน เพื่อดึงมาเป็นแนวร่วมต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม กำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องทำดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน แล้วนำผลที่ได้ไปปรับปรุงและพัฒนาหน่วยงานต่อไป มีการให้รางวัลสำหรับหน่วยงานที่มีระดับความโปร่งใสมากที่สุด เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับหน่วยงานอื่น

3. มาตรการและแนวทางในการป้องกันระดับประเทศ คือ การสร้างเครือข่ายภาคราชการที่เข้มแข็งในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันทุกรูปแบบ เพื่อกระตุ้นและผลักดันรัฐบาลในการให้ความสำคัญ และเอาใจจริงเอาใจต่อการจัดการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การใช้สื่อสารมวลชนในการปลูกจิตสำนึกของประชาชนในสังคม และการสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้กับเยาวชน โดยให้เน้นทำสื่อรูปแบบภาพยนตร์หรือละครที่สะท้อนแนวคิดให้ประชาชนเห็นว่าสังคมมีความดีมากกว่าความชั่ว และความดีจะชนะความชั่วเสมอ เพื่อให้ความดีงามซึมซับในจิตใจของประชาชน หรือการเผยแพร่แบบอย่างทางวัฒนธรรมที่ดีของเยาวชนของชาติอื่นเพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะให้กับเยาวชน เช่น วัฒนธรรมเรื่องการเคร่งครัดวินัย

4. มาตรการและแนวทางการจัดการระดับบุคคล คือ การลงโทษผู้กระทำผิดโดยไม่คำนึงถึงความเป็นพวกพ้อง เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่าง สับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐในหน่วยงานที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งหรือปฏิบัติงานไม่เกิน 4 ปี

5. มาตรการและแนวทางการจัดการระดับหน่วยงาน คือ การปรับปรุงกฎหมาย ระบบ ระเบียบในการปฏิบัติงานที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โดยมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบการระดมความคิดเห็นร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ออกและหน่วยงานที่นำกฎหมายไปใช้มาร่วมกันพิจารณาปัญหา อุปสรรค ที่เกิดจากการใช้กฎ ระเบียบดังกล่าว และปรับปรุงกฎ ระเบียบให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ลดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการลงโทษบุคลากรภาครัฐกรณีการทุจริต และในกรณีที่ตรวจพบว่า ข้าราชการระดับสูงมีการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องลงโทษให้เห็นเป็นตัวอย่าง และกำหนดโทษให้สูงกว่าข้าราชการระดับต่ำกว่า การจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพ โดยตอบสนองอย่างรวดเร็วและรักษาความลับของผู้ร้องเรียนอย่างเข้มงวด รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ร้องเรียน อีกทั้งให้มีการทบทวนและปรับปรุงแผนหรือมาตรการป้องกันและจัดการการทุจริตคอร์รัปชันให้สอดคล้องกับความเสี่ยงของการทุจริตคอร์รัปชัน

6. มาตรการและแนวทางการจัดการระดับประเทศ คือ การปรับโครงสร้างระบบการตรวจสอบของทุกส่วนราชการ เนื่องจากพบว่า มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบจำนวนมาก ทำให้บางหน่วยงานมีบทบาทซ้ำซ้อนกัน ใช้เวลาในการดำเนินการมาก ดังนั้น จึงควรทบทวนบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตรวจสอบทั้งหมด โดยให้เป็นหน่วยงานป้องกันปราบปรามคอร์รัปชันที่เป็นอิสระ ต้องคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถและคุณธรรมสูง ปรับให้ผลตอบแทนและสวัสดิการสูง มีการฝึกฝนอบรมบุคลากรเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการตรวจสอบภายในที่ดี เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสคอร์รัปชันถ้าเกิดมีการคอร์รัปชันขึ้นมา ต้องมีบทลงโทษในระดับโทษที่สูงกว่าหน่วยงานอื่น ๆ และต้องปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็วเพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงจากภายนอกได้ กรณีที่ส่วนราชการใดมีดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของหน่วยงาน ก็ควรให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านการตรวจสอบ และทำให้ภารกิจด้านการตรวจสอบของภาครัฐมีเวลาให้กับการตรวจสอบโครงการใหญ่ ๆ ที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมาก และควรสนับสนุนให้เพิ่มช่องทางการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐจากการร้องเรียนของภาคประชาชนให้มากขึ้น โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชนร้องเรียนตามช่องทางต่าง ๆ ที่ภาครัฐเปิดให้แจ้งเรื่องหรือชี้เบาะแสการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม การเปิดช่องทางการร้องเรียนของประชาชน ควรจะมีมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ที่ให้ความร่วมมือต่อรัฐในการปราบปรามการทุจริตด้วย นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันอิทธิพลจากการครอบงำของข้าราชการระดับสูงกว่าและนักการเมือง ดังนั้นควรจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับเงินทุนของพรรคการเมือง เช่น Political Funds Control Act (แบบเดียวกับประเทศ

ญี่ปุ่น) เพื่อต่อต้านการให้เงินบริจาคพรรคการเมือง/นักรการเมืองแบบผิดกฎหมายจากบริษัทเอกชน ซึ่งอาจมีการตั้งข้อกำหนดต่างๆ เช่น การห้ามบริจาคให้แก่ปัจเจกบุคคลที่เป็นนักรการเมือง การจำกัดจำนวนวงเงินที่บริจาคต่อปี และการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองนั้นจะต้องผ่านระบบบัญชีธนาคารหรือไปรษณีย์เพื่อการตรวจสอบที่ง่ายขึ้น เป็นต้น

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความ

ปัญหาการทุจริตในระบบราชการเป็นปัญหาที่มีมาตั้งแต่ในสมัยยุคโบราณเมื่อผู้มีอำนาจในระบบราชการเล็งเห็นช่องว่างในระบบการตรวจสอบที่แสงหาผลประโยชน์ได้ แม้ว่าการปลูกฝังให้บุคลากรภาครัฐมีคุณธรรมและปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์เป็นแนวทางการแก้ปัญหาประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่า แนวทางดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นนามธรรมและไม่อาจประเมินความสัมฤทธิ์ผลได้ สำหรับแนวทางที่มีความชัดเจนและอาจเป็นหลักประกันความมีธรรมาภิบาลได้ คือ การปรับโครงสร้างของระบบราชการและระบบกฎหมายให้มีความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ สำหรับแนวทางการปรับโครงสร้างระบบราชการและระบบกฎหมาย ที่อาจนำไปพิจารณาปฏิบัติได้ มีดังนี้

1. การตรากฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเป็นมาตรฐานกลางในการจัดซื้อ/จัดจ้างภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาตามตัวบทมาตราของกฎหมายดังกล่าว ควรมีแนวทางปฏิบัติที่บัญญัติในกฎหมายลำดับรองเพื่อให้มีความยืดหยุ่นโดยที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีความล่าช้าจนเกินเหตุ

2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษ (special investigation) ทั้งในส่วนของการดักฟังการสื่อสารทางระบบโทรคมนาคม/อิเล็กทรอนิกส์ การตรวจสอบข้อความในจดหมาย การสะกดรอยตาม การให้สายลับพรางตัวเพื่อสืบหาข้อมูล (undercover) ฯลฯ

3. ศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งศาลคดีทุจริตเพื่อให้เป็นศาลชำนาญพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านคดีทุจริต

4. ในกรณีถ้ามีการจัดตั้งศาลคดีทุจริตตามข้อ 3 ซึ่งอ้างถึงแล้วนั้น ควรเพิ่มจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาในชั้นศาลอุทธรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันและบังเกิดความรอบคอบ/ความเที่ยงธรรมในการพิจารณาคดีให้มากขึ้น โดยที่ให้คดีส่วนใหญ่อยู่ที่ศาลอุทธรณ์ ส่วนคดีที่มีการฎีกาไปสู่ศาลฎีกาได้นั้นควรเป็นคดีที่เป็นประเด็นทางข้อกฎหมายหรือเป็นคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น เพราะปัญหาส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีทุจริตคือระยะเวลาการพิจารณาคดีที่ค่อนข้างยาวนาน

เอกสารอ้างอิง

ณชกานต์ สว่างอารมณ์ และคณะ. (2556). การศึกษาปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและ

แนวทางการจัดการและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของส่วนราชการในกระทรวงการคลัง.

รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.

ภาพอ้างอิง

Say no to corruption. สืบค้น 10 กันยายน 2558 จาก <http://bangkokscoop.com/2014/08/>

national-anti-corruption-commission-establishes-anti-corruption-museum-archive/.

บทความที่น่าสนใจ

แนวปฏิบัติในการเขียนบทความวิชาการ

เรียบเรียงโดย...นารีลักษณ์ ศิริวรรณ



การเขียนบทความ

ภาพจาก : slideplayer.in.th

บทความวิชาการ หมายถึง งานเขียนซึ่งมีการกำหนดประเด็นที่ชัดเจน การศึกษาค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ ภายใต้อำนาจของเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสาขาวิชาต่าง ๆ มีการวิเคราะห์ประเด็นที่กำหนดไว้ตามหลักวิชาการ และมีการสรุปประเด็นอาจเป็นการนำความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มาสังเคราะห์ประกอบการนำเสนอทัศนะทางวิชาการของผู้เขียน บทความเป็นข้อเขียนที่ผู้เขียนมุ่งประสงค์จะนำเสนอความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งในเชิงลึก มีการวิเคราะห์มากกว่าการเรียบเรียงความรู้ บางครั้งอาจเป็นการชี้นำปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตหรืออาจเป็นผลงานวิจัยที่นำมาสรุปย่อเพื่อเผยแพร่ให้กว้างขวางขึ้นหรือนำเอาข้อค้นพบจากงานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ นำเสนอในรูปแบบของบทความ ซึ่งต้องมีเนื้อหาที่สั้นและกระชับ

การเขียนบทความทางวิชาการเป็นการถ่ายทอดศาสตร์ที่เป็นทั้งความรู้ ประสบการณ์ของผู้เขียน และ/หรือเป็นหลักการ องค์ความรู้หรือทฤษฎีที่ผู้เขียนต้องการถ่ายทอดไปยังผู้อ่าน ดังนั้น ผู้เขียนต้องคำนึงเสมอว่าจะเขียนเรื่องอะไร กลุ่มเป้าหมายหรือผู้อ่านเป็นใคร และเขียนอย่างไรซึ่งจะทำให้ผู้อ่านเกิดความรู้ความเข้าใจ สนใจติดตามและเรียนรู้ในเรื่องที่ผู้เขียนกำลังถ่ายทอด

แนวปฏิบัติในการเขียนบทความวิชาการที่นำเสนอต่อไปนี้จำแนกเป็นเนื้อหาใน 4 ด้านคือ ลักษณะของบทความวิชาการ ข้อพิจารณาในการเขียนบทความ โครงสร้างของบทความ และข้อไม่ควรปฏิบัติในการเขียนบทความ

ลักษณะของบทความวิชาการ

บทความวิชาการควรมีคุณลักษณะใน 5 ประการดังต่อไปนี้คือ 1) นำเสนอความรู้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการสาขาหนึ่ง ๆ ที่เชื่อถือได้ และมีหลักฐานอ้างอิง 2) เขียนในลักษณะวิเคราะห์วิจารณ์ให้ผู้อ่านเห็นประเด็นหรือสาระสำคัญที่ต้องการสื่อให้ผู้อ่านรับรู้ ซึ่งอาจใช้ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญส่วนตัวของผู้เขียนหรือนำผลงานของผู้อื่นมาใช้ประกอบการวิเคราะห์วิจารณ์ 3) จัดลำดับ เรียบเรียง นำเสนอเนื้อหาสาระตามลำดับอย่างเหมาะสมชัดเจน 4) อ้างอิงและให้แหล่งอ้างอิงทางวิชาการอย่างถูกต้อง และ 5) มีการอภิปรายชี้แนะ กระตุ้นให้ผู้อ่านนำไปใช้ประโยชน์ หรือเกิดการสืบเสาะค้นหาความรู้ในประเด็นนั้น ๆ ต่อไป

ข้อพิจารณาในการเขียนบทความ

การเขียนบทความเรื่องใดเรื่องหนึ่งควรมีความชัดเจนของความเข้าใจใน 4 ด้านดังต่อไปนี้คือ ผู้เขียนบทความ เป้าหมายของบทความ ประเด็นที่จะเขียน และข้อสังเกตในการเขียนบทความ

1. ผู้เขียนบทความ

ผู้เขียนบทความย่อมรู้จักตนเองดีว่า ขณะที่เขียนบทความนั้น ตนเองอยู่ในสถานภาพหรือสายงานใด และมีความจำเป็นต้องเขียนบทความเพราะมีข้อกำหนด หรือเงื่อนไขที่จะให้มีผลงานวิชาการ หรือบทความวิชาการเพื่อพัฒนา หรือเพิ่มคุณสมบัติตามสถานภาพนั้น ๆ หรือความประสงค์ที่จะเขียนบทความ มิได้เกิดเพราะเหตุแห่งสถานภาพหรือสายงานแต่เพราะผู้เขียนต้องการจะเขียนเอง การที่ผู้เขียนบทความรู้จักตนเองนั้น จะช่วยให้เนื้อหาของบทความเป็นไปตามข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาผลงานที่เสนอ เช่น ถ้าผู้เขียนบทความมีสถานภาพหรือสายอาชีพอาจารย์ หรือนักวิจัยในสถาบันการศึกษา ผลงานวิชาการที่เป็นบทความที่จะเสนอยื่นเสนอขอปรับตำแหน่งทางวิชาการ ก็ควรจะเป็นบทความที่มีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการของตน เช่น เป็นอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญหรือสังกัดสาขากฎหมายมหาชน ก็ควรจะเขียนบทความในสาขามหาชน หรือสาขาที่คาบเกี่ยว หรือมีความเกี่ยวข้องกับสาขาที่ตนเชี่ยวชาญหรือที่สังกัดจะดีกว่าเขียนบทความต่างสาขา เช่น เป็นอาจารย์ในสาขานิติศาสตร์ แต่เขียนบทความในสาขาเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้จะทำให้ความน่าเชื่อถือในความถูกต้องทางวิชาการ ย่อมเป็นไปได้ยาก

ถ้าผู้เขียนบทความเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐในสายงานวิชาการ ตำแหน่งวิชาการเฉพาะ (วช.) หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (ชช.) บทความที่เขียนก็ควรจะเป็นเรื่องในสายงานที่ตนครองอยู่ หรือถ้าเป็นนิสิตนักศึกษา ตั้งแต่ระดับปริญญาโท ปริญญาเอก ที่มีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขให้นิสิตนักศึกษาจะต้องเขียนบทความ ซึ่งอาจจะ เป็นบทความที่มาจากวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ เพื่อให้มีการเผยแพร่ บทความที่เขียนก็ควรอยู่ภายใต้ขอบเขตของเรื่องที่อาจารย์กำหนดให้ หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม การเขียนบทความอาจมิได้เกิดจากความจำเป็นตามสถานภาพหรือสายอาชีพที่ครองอยู่ก็ได้ ผู้เขียนบทความอาจมีความประสงค์จะเขียนเองในประเด็นที่ตนสนใจจะเผยแพร่สู่สาธารณชน ในกรณีเช่นนี้ผู้เขียนก็จะมีอิสระที่จะเขียนอะไรก็ได้ โดยไม่ถูกจำกัดหัวข้อหรือประเด็น

2. เป้าหมายของบทความ

2.1 เพื่อเผยแพร่ความรู้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1) ความรู้ทางวิชาการ บทความที่เขียนก็จะเป็นบทความวิชาการ ซึ่งควรมีสาระหรือเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องประกอบกันก็ได้ คือเป็นการเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย การเสนอทฤษฎีหรือแนวความคิด การเสนอกฎหมายต่างประเทศเชิงเปรียบเทียบ การเสนอการประยุกต์ใช้กฎหมาย การวิเคราะห์กฎหมายบางมาตรา คำพิพากษา คำวินิจฉัย การตีความกฎหมาย หรือการเสนอกฎหมายใหม่ ฯลฯ เป็นต้น บทความวิชาการนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านในเชิงการพัฒนาความรู้และวิชาการ หรือการนำไปใช้อ้างอิง ดังนั้น หากเป็นบทความวิชาการที่มีความถูกต้องทางวิชาการแล้วจะเป็นบทความที่มีน้ำหนักสูงในการประเมินเพื่อปรับสถานภาพทางสายงานได้เป็นอย่างดี

2) ความรู้ทั่วไป เป็นบทความที่ผู้เขียนประสงค์จะเผยแพร่ความรู้ทั่ว ๆ ไปสู่สาธารณชน ซึ่งถ้าเป็นนักกฎหมายก็จะเป็นบทความความรู้กฎหมายสำหรับชุมชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

3. ประเด็นที่จะเขียน

ประเด็นหรือหัวข้อของบทความวิชาการควรเป็นเรื่องที่สังคมได้ประโยชน์และเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ทันต่อเหตุการณ์ของบ้านเมืองและเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ประเด็นใหม่ ๆ ซึ่งได้มาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนากฎหมาย ประเด็นจากปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ

4. ข้อสังเกตในการเขียนบทความ

4.1 ประเด็นที่จะเขียนบทความควรเป็นประเด็นหลักเพียงประเด็นเดียว แต่อาจมีประเด็นย่อยของประเด็นหลักด้วยก็ได้

4.2 ไม่ควรเขียนบทความในลักษณะของการเรียงเรียงจากผลงานของผู้เขียนอื่น ควรเป็นการเขียนและนำเสนอความคิดเห็นและการวิเคราะห์เชิงวิชาการของผู้เขียนเป็นหลัก และหากจะต้องมีการนำเอาวรรณกรรมของผู้อื่นมาอ้างอิงก็ควรระบุแหล่งที่มาของวรรณกรรมที่อ้างอิงนั้นด้วย

4.3 ขนาดของบทความไม่ควรยาวมาก ควรอยู่ในระหว่าง 10-15 หน้า หรือ 15-20 หน้า ขึ้นอยู่กับเนื้อหาเรื่องที่เขียน

โครงสร้างของบทความ

บทความทางวิชาการควรประกอบด้วย เนื้อหาใน 3 ส่วนคือ ส่วนต้น ส่วนเนื้อหา และส่วนสรุป

1. ส่วนต้น เป็นการกล่าวถึงความเป็นมา ประเด็น หรือเรื่องที่จะเขียน ประเด็นหลักที่จะเขียน และวัตถุประสงค์ของบทความ

2. ส่วนเนื้อหา เป็นการกล่าวถึงสาระสำคัญของเนื้อหาที่มีการวิเคราะห์ การนำเอาแนวความคิด ทฤษฎี และกฎหมายมาวิเคราะห์และการเสนอความคิดเห็นของผู้เขียน

3. ส่วนสรุป เป็นการกล่าวถึงคำตอบของประเด็นที่เขียน ข้อสรุปและข้อเสนอแนะตามประเด็นที่เขียน บางครั้งผู้เขียนอาจให้ประเด็นปัญหาใหม่เพื่อให้มีการนำไปศึกษาต่อ

ข้อไม่ควรปฏิบัติในการเขียนบทความ

ข้อควรระวังในการเขียนบทความ คือ “Plagiarism” เนื่องจาก “Plagiarism” หมายความว่า การลอกเลียนโดยมิชอบ ซึ่งการลอกเลียนดังกล่าวอาจจะเป็นการลอกเลียนความคิด บทความ ทำนองเพลง รูปภาพ ข้อมูล และสิ่งต่าง ๆ ที่มีคุณค่าทางการสร้างสรรค์

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงการลอกเลียนโดยมิชอบ (Plagiarism) จึงหมายถึง สิ่งที่ถูกกฎหมายมิได้คุ้มครอง หรือการลอกเลียนนั้นไม่เข้าข่ายผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากการลอกเลียนดังกล่าวเป็นการลอกเลียนโดยมิชอบ นักวิชาการและนักวิจัยจึงไม่พึงประสงค์ให้มีการลอกเลียนในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ หลักการของการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาในทางกฎหมายและทางจริยธรรม ก็เพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างสรรค์ โดยให้ผู้สร้างสรรค์ได้มีโอกาสได้ประโยชน์จากการสร้างสรรค์ แต่ในขณะเดียวกันประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ต้องอยู่ในสมดุลภายใต้เงื่อนไขความยุติธรรมและมนุษยธรรม ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดกรณีการลอกเลียนแบบโดยมิชอบ จึงควรปฏิบัติตามแนวทางดังต่อไปนี้

1. ในกรณีข้อความที่เขียนขึ้นเป็นองค์ความรู้ หรือข้อมูลจากผู้เขียนคนอื่นหรือบทความอื่น และข้อความนั้นผู้อ่านอาจจะต้องการรู้ที่มาของข้อมูลเดิม ให้อ้างอิงบทความเดิมไว้ด้วย
2. ผู้เขียนควรพยายามทวนความ (Paraphrase) หรือย่อความ (Summarize) ด้วยวาจา สีลา และโวหารของตนเองในการเล่าองค์ความรู้นั้น ๆ ไม่ควรนำลีลาและโวหารของเดิมมาใช้ใหม่ ยกเว้นในกรณีที่มีการเล่าความหรือทวนความไม่สามารถเล่าใหม่ได้ด้วยวาจา สีลาและโวหารใหม่ด้วย
3. ในกรณีของการทบทวนความหรือย่อความอาจทำให้ความหมายเปลี่ยนไป เช่น ความเดิมเป็นร้อยกรอง ความเดิมเป็นการเล่นคำ และมีความหมายหลายแง่ให้ผู้อ่านคิด ในกรณีดังกล่าวผู้เขียนจำเป็นต้องนำข้อความเดิมมาทั้งหมดภายในเครื่องหมายอัฒภาค พร้อมทั้งอ้างอิงข้อความเดิมด้วย
4. ในกรณีที่ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าข้อความที่ตนเขียนนั้น เข้ากับข้อความที่ผู้อื่นเขียนก่อนหน้านี้หรือไม่ ควรตรวจสอบโดยใช้โปรแกรมตรวจสอบ Plagiarism เพื่อให้ไม่เป็นการลอกเลียนโดยมิชอบ

การเขียนบทความวิชาการเป็นการนำเสนอเนื้อหาสาระทางวิชาการ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงความครอบคลุมของส่วนประกอบต่าง ๆ ในแต่ละหัวข้อ ความชัดเจน กระชับในการใช้ภาษา และความเป็นลำดับต่อเนื่องของเนื้อหา ตลอดจนการนำเสนอความคิดเห็นของผู้เขียนให้มีความถูกต้อง น่าสนใจ น่าเชื่อถือและเป็นประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิงทางวิชาการต่อไป

เอกสารอ้างอิง

บุญทิพย์ สิริธรงค์ศรี. (3 พฤศจิกายน 2553). **หลักการและเทคนิคการเขียนผลงานทางวิชาการ : บทความและตำรา**. สืบค้น 5 กันยายน 2558 จาก

http://www.academic.hcu.ac.th/forumboard_posts.asp%FFID%3D217

รัตนะ บัวสนธิ. (11 สิงหาคม 2555). **การเขียนบทความทางวิชาการและบทความวิจัย**. สืบค้น 6 กันยายน 2558 จาก http://www.research.eau.ac.th/pdf/km/km_7km_7/km2.PDF

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2553). **วิทยาการวิจัยทำนิตศาสตร์**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **มาตรฐานการเผยแพร่ผลงานวิจัยและผลงานทางวิชาการ.**
สืบค้น 2 กันยายน 2558 จาก
<http://www.nrct.go.th/portalslo/data%25E0%25B9%2581...>

ภาพอ้างอิง

การเขียนบทความ. สืบค้น 17 กันยายน 2558. จาก slideplayer.in.th

เรื่อง กล้วย...กล้วย

เรียบเรียงโดย...วิมลรักษ์ ศานติธรรม



กล้วย

ภาพจาก : travel.truelife.com

กล้วย เป็นผลไม้พื้นบ้านที่หารับประทานได้ง่าย และเป็นผลไม้ที่คนไทยคุ้นเคยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รอบโลกวิจัย เรื่อง กล้วย...กล้วย จึงขอนำเสนอข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกล้วย ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาใน 3 ส่วนคือ พันธุ์กล้วยในประเทศไทย คุณค่าทางโภชนาการและสรรพคุณของกล้วย ความเป็นประโยชน์จากส่วนต่าง ๆ ของกล้วย

พันธุ์กล้วยในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นถิ่นกำเนิดพันธุ์กล้วยแห่งหนึ่งของโลก เนื่องจากมีทั้งกล้วยพันธุ์พื้นเมืองดั้งเดิม และกล้วยพันธุ์ที่นำเข้ามาจากประเทศใกล้เคียง โดยชนิดของกล้วยซึ่งเป็นที่รู้จักกันในสมัยสุโขทัยคือ กล้วยตานี ซึ่งเป็นกล้วยป่าชนิดหนึ่ง มีถิ่นกำเนิดอยู่ทางตอนใต้ของประเทศอินเดีย จีน และพม่า ดังนั้น จึงสันนิษฐานว่า กล้วยตานีน่าจะถูกนำเข้ามาปลูกในประเทศไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยตอนต้นหรือในช่วงการอพยพของคนไทยมาตั้งถิ่นฐานที่สุโขทัย

ในสมัยอยุธยา เดอลาลูแบร์ (De La Loub' ere) อัครราชทูตชาวฝรั่งเศสที่เดินทางมาเมืองไทย ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เมื่อ พ.ศ. 2230 ได้เขียนบันทึกถึงสิ่งที่เขาได้พบเห็นในเมืองไทยไว้ว่า ได้เห็นกล้วยวงช้าง ซึ่งก็คือ กล้วยร้อยหวีในปัจจุบัน ที่ส่วนใหญ่ปลูกไว้เพื่อไม้ประดับนั่นเอง นอกจากนี้ยังมีตำนานเล่ากันมาว่า มีการค้าขายกล้วยตึบอีกด้วย แสดงให้เห็นว่า ได้มีการปลูกกล้วยทั้งเพื่อความสวยงาม และเพื่อการบริโภคกันมาช้านานแล้ว

หลังจากที่นักวิชาการชาวตะวันตกได้เริ่มจำแนกชนิดของกล้วยตามลักษณะทางพันธุกรรม โดยใช้จีโนม (genome) ของกล้วยเป็นตัวกำหนดในการแยกชนิด กล่าวคือ กล้วยที่บริโภคกันอยู่ในปัจจุบันมีบรรพบุรุษอยู่เพียง 2 ชนิดเท่านั้น คือ กล้วยป่า และกล้วยตานี กล้วยที่มีกำเนิดจากกล้วยป่ามีจีโนมทางพันธุกรรมเป็น AA ส่วนกล้วยที่มีกำเนิดจากกล้วยตานีมีจีโนม เป็น BB และกล้วยลูกผสมของทั้ง 2 ชนิด จะมีจีโนมแตกต่างกันไป

ต่อมา นักวิชาการไทยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพันธุ์และชนิดของกล้วยคือ พ.ศ. 2510 วัฒนา เสถียรสวัสดิ์ และปวิณ ปุณศรี ได้ทำการรวบรวมพันธุ์กล้วยที่พบในประเทศไทยได้ 125 สายพันธุ์ และจากการจำแนกจัดกลุ่มแล้ว พบว่ามี 20 พันธุ์ หลังจากนั้นในระหว่าง พ.ศ. 2523-2526 เบญจมาศ ศิลาโยย และฉลองชัย แบบประเสริฐ แห่งภาควิชาพืชสวน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ทำการสำรวจพันธุ์กล้วยในประเทศไทย และรวบรวมพันธุ์ไว้ที่สถานีวิจัยปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โดยรวบรวมได้ทั้งหมด 323 สายพันธุ์ แต่เมื่อจำแนกชนิดแล้ว พบว่ามีอยู่เพียง 53 พันธุ์ หลังจากสิ้นสุดโครงการ ยังได้ทำการรวบรวมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีอยู่ 71 พันธุ์ รวมทั้งกล้วยป่าและกล้วยประดับ ทั้งนี้ไม่นับรวมพันธุ์กล้วยที่ได้มีการนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งมีอีกหลายพันธุ์ ปัจจุบันสามารถจำแนกชนิดของกล้วยในเมืองไทย ตามลักษณะของจีโนมได้ดังนี้

1. กลุ่ม AA

ที่พบในประเทศไทยมีกล้วยป่า สำหรับกล้วยกินได้ในกลุ่มนี้มีขนาดเล็ก รสหวาน กลิ่นหอมรับประทานสด ได้แก่ กล้วยไข่ กล้วยเล็บมือนาง กล้วยหอมจันทร์ กล้วยไข่ทองร่วง กล้วยไข่จีน กล้วยน้ำนม กล้วยไล กล้วยสา กล้วยหอม กล้วยหอมจำปา กล้วยทองกาดำ

2. กลุ่ม AAA

กล้วยกลุ่มนี้มีจำนวนโครโมโซม $2n = 33$ ผลจึงมีขนาดใหญ่กว่ากลุ่มแรก รูปร่างผลเรียวยาว มีเนื้อนุ่ม รสหวาน กลิ่นหอม รับประทานสดเช่นกัน ได้แก่ กล้วยหอมทอง กล้วยนาก กล้วยครั่ง กล้วยหอมเขียว กล้วยกุ้งเขียว กล้วยหอมแก้ว กล้วยไข่พระตะบอง กล้วยคลองจิ่ง

3. กลุ่ม BB

ในประเทศไทยจะมีแต่กล้วยตานี ซึ่งเป็นกล้วยป่าชนิดหนึ่ง แต่ไม่ได้มีถิ่นกำเนิดในประเทศไทย รับประทานผลอ่อนได้ โดยนำมาใส่แกงเผ็ด ทำส้มตำ ไม่นิยมรับประทานผลแก่ เพราะมีเมล็ดมาก แต่คนไทยและคนเอเชียส่วนใหญ่รับประทานปลีและหยวกไม่มีกล้วยกินได้ในกลุ่ม BB ในประเทศไทย แต่พบว่ามีที่ประเทศฟิลิปปินส์

4. กลุ่ม BBB

กล้วยในกลุ่มนี้เกิดจากกล้วยตานี (*Musa balbisiana*) เนื้อไม่ค่อยนุ่ม ประกอบด้วยแป้งมาก เมื่อสุกกั้ยังมีแป้งมากอยู่ จึงไม่ค่อยหวาน ขนาดผลใหญ่ เมื่อนำมาทำให้สุกด้วยความร้อน จะทำให้รสชาติดีขึ้น เนื้อเหนียวนุ่ม เช่น กล้วยเล็บข้างกูด

5. กลุ่ม AAB

กล้วยกลุ่มนี้เกิดจากการผสมระหว่างกล้วยป่ากับกล้วยตานี เมื่อผลสุก มีรสชาติดีกว่ากล้วยกลุ่ม ABB ได้แก่ กล้วยน้ำ กล้วยน้ำผ่าด กล้วยนมสวรรค์ กล้วยนิ้วมือนาง กล้วยไข่โบราณ กล้วยทองเดช กล้วยศรีนวล กล้วยขม กล้วยนมสาว แต่มีกล้วยกลุ่ม AAB บางชนิดที่มีความคล้ายกับ ABB กล่าวคือ เนื้อจะค่อนข้างแข็ง

มีแป้งมาก เมื่อสุกเนื้อไม่นุ่ม ทั้งนี้อาจได้รับเชื้อพันธุกรรมของกล้วยป่าที่ต่าง sub species กัน จึงทำให้ลักษณะต่างกัน กล้วยในกลุ่มนี้เรียกว่า plantain subgroup ซึ่งจะต้องทำให้สุกโดยการต้ม ปิ้ง เผา เช่นเดียวกับกลุ่ม ABB ได้แก่ กล้วยกล้วย กล้วยงาช้าง กล้วยนิ้วจระเข้ กล้วยหิน กล้วยพม่าแหกคุก

6. กลุ่ม ABB

กล้วยกลุ่มนี้เป็นลูกผสมระหว่างกล้วยป่ากับกล้วยตานี มีแป้งมาก ขนาดผลใหญ่ ไม่นิยมรับประทานสด เพราะเมื่อสุกรสไม่หวานมาก บางครั้งมีรสฝาด เมื่อนำมาต้ม ปิ้ง ย่าง และเชื่อม จะทำให้รสชาติดีขึ้น ได้แก่ กล้วยหักมุกเขียว กล้วยหักมุกนวล กล้วยเปลือกหนา กล้วยส้ม กล้วยนางพญา กล้วยนมหมี่ กล้วยน้ำว้า สำหรับกล้วยน้ำว้าแบ่งออกเป็น 3 ชนิด ตามสีของเนื้อ คือ น้ำว้าแดง น้ำว้าขาว และน้ำว้าเหลือง คนไทยรับประทานกล้วยน้ำว้า ทั้งผลสด ต้ม ปิ้ง และนำมาประกอบอาหาร นอกจากนี้ยังมีกล้วยน้ำว้าดำ ซึ่งเปลือกมีสี ครั่งปนดำ แต่เนื้อมีสีขาว รสชาติอร่อยคล้ายกล้วยน้ำว้าขาว สำหรับกล้วยดิบ เหมาะที่จะรับประทานผลสด เพราะเมื่อนำไปย่าง หรือต้มจะมีรสฝาด

7. กลุ่ม ABBB

กล้วยในกลุ่มนี้เป็นลูกผสมเช่นกัน จึงมีแป้งมาก และมีอยู่พันธุ์เดียวคือ กล้วยเทพรส หรือกล้วยทิพรส ผลมีขนาดใหญ่มาก บางที่มีดอกเพศผู้หรือปลี บางที่ไม่มี ถ้าหากไม่มีดอกเพศผู้ จะไม่เห็นปลี และมีผลขนาดใหญ่ ถ้ามีดอกเพศผู้ ผลจะมีขนาดเล็กกว่า มีหลายหัวและหลายผล การมีปลีและไม่มีปลีนี้เกิดจากการกลายพันธุ์แบบ กลับไปกลับมาได้ ดังนั้นจะเห็นว่า ในกอเดียวกันอาจมีทั้งกล้วยเทพรสมีปลี และไม่มีปลี หรือบางครั้งมี 2-3 ปลี ในสมัยโบราณเรียกกล้วยเทพรสที่มีปลีว่า กล้วยทิพรส กล้วยเทพรสที่สุกงอมจะหวาน เมื่อนำไปต้มมีรสฝาด

8. กลุ่ม AAB

เป็นลูกผสมมีเชื้อพันธุกรรมของกล้วยป่ากับกล้วยตานี กล้วยในกลุ่มนี้มีอยู่ชนิดเดียวในประเทศไทย คือ กล้วยเงิน ผลมีขนาดใหญ่ รูปร่างคล้ายกล้วยไข่ เมื่อสุกจะมีผิวสีเหลืองสดใส เนื้อผลสีส้ม มีแป้งมาก รับประทานผลสด

นอกจากกล้วยดังที่ได้กล่าวแล้ว ยังมีกล้วยป่าที่เกิดในธรรมชาติซึ่งมีเมล็ดมาก ทั้งกล้วยในสกุล *Musa acuminata* และ *Musa itinerans* หรือที่เรียกว่า กล้วยหก หรือกล้วยอ่างขาง และกล้วยป่าที่เป็นกล้วยประดับ เช่น กล้วยบัวสีส้ม และกล้วยบัวสีชมพู

คุณค่าทางโภชนาการและสรรพคุณของกล้วย

เมื่อพูดถึงเรื่องประโยชน์ของกล้วยแล้วมีงานวิจัยชิ้นหนึ่งระบุชัดเจนว่ารับประทานกล้วยแค่ 2 ลูก จะช่วยเพิ่มพลังงานในร่างกายได้เทียบเท่ากับการออกกำลังกายถึง 90 นาทีเลยทีเดียว เพราะกล้วยอุดมไปด้วยน้ำตาลจากธรรมชาติรวมถึง 3 ชนิด คือ ซูโครส กลูโคส และฟรุคโทส ซึ่งช่วยเพิ่มพลังงานให้แก่ร่างกายนั่นเอง

นอกจากนี้แล้วในกล้วยยังอุดมไปด้วยเส้นใยและกากอาหาร และยังมีวิตามินและแร่ธาตุนานาชนิด ที่มีประโยชน์ต่อร่างกาย เช่น ธาตุเหล็ก ธาตุฟอสฟอรัส ธาตุโพแทสเซียม ธาตุแมกนีเซียม คาร์โบไฮเดรต โปรตีน วิตามินเอ วิตามินบี 6 วิตามินบี 12 และวิตามินซี เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแอปเปิ้ลที่ขึ้นชื่อเรื่องความมีประโยชน์แล้วยังแพ้กล้วย เพราะว่าในกล้วยนั้นมีวิตามินและแร่ธาตุต่าง ๆ มากกว่าแอปเปิ้ลถึง 2 เท่า โดยมีคาร์โบไฮเดรตมากกว่า 2 เท่า มีฟอสฟอรัสมากกว่า 3 เท่า มีโปรตีนมากกว่า 4 เท่า วิตามินเอและธาตุเหล็กมากกว่า 5 เท่า โดยการกินกล้วยจะให้ดีที่สุดคือ กินตอนเช้าเพื่อจะช่วยให้ระบบต่าง ๆ ในร่างกายทำงาน

ได้ดี และการกินกล้วยทุกวันวันละ 2 ผลถือเป็นสิ่งที่ดีและวิเศษมาก ไม่ว่าจะเป็กล้วยหอม กล้วยไข่ กล้วยน้ำว้าก็ได้ทั้งนั้น กล้วยจึงมีสรรพคุณและประโยชน์มากมาย ดังนี้

1. ช่วยลดกลิ่นปากได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ควรทานหลังตื่นนอนตอนเช้าทันทีแล้วค่อยแปรงฟัน และถ้าเป็นกล้วยน้ำว้าจะยิ่งช่วยลดกลิ่นปากได้ดีขึ้น
2. กล้วย ช่วยควบคุมอุณหภูมิในร่างกายให้เป็นปกติ
3. กล้วยอุดมไปด้วยวิตามินและแร่ธาตุต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็นต่อร่างกาย เช่น ธาตุเหล็ก ฟอสฟอรัส โพแทสเซียม แมกนีเซียม คาร์โบไฮเดรต โปรตีน วิตามินเอ วิตามินบี 6 วิตามินบี 12 และวิตามินซี
4. ช่วยเพิ่มพลังให้แก่สมองของคุณ เพราะมีสารที่ช่วยทำให้เกิดสมาธิและมีการตื่นตัวตลอดเวลา
5. กล้วยมีสารต่อต้านอนุมูลอิสระ สามารถที่ช่วยในการชะลอความแก่ตัวของร่างกาย
6. กล้วยมีส่วนช่วยในการลดความอ้วนได้ เพราะช่วยปรับระดับน้ำตาลในเลือดช่วยให้ลดอาการอยากกินของจุกจิกลงได้พอสมควร
7. สำหรับผู้ที่มีอาการนอนไม่หลับ กล้วยคือคำตอบสำหรับคุณ
8. อาการหงุดหงิดยามเช้า กล้วยก็ช่วยคุณได้เหมือนกัน
9. ช่วยลดอาการหงุดหงิดของผู้หญิงในช่วงประจำเดือนมา
10. ช่วยลดอาการเมาค้างได้ดีระดับหนึ่ง เพราะจะช่วยชดเชยน้ำตาลที่ร่างกายขาดไปในขณะดื่มแอลกอฮอล์
11. เป็นตัวช่วยสำหรับผู้ที่ต้องการอยากเลิกสูบบุหรี่ เพราะในกล้วยมีวิตามินเอ ซี บี 6 บี 12 โพแทสเซียม และแมกนีเซียมที่ช่วยให้ร่างกายฟื้นตัวได้เร็วขึ้นจากการเลิกนิโคติน
12. ช่วยรักษาอาการท้องผูก เพราะกล้วยมีเส้นใยและกากอาหารซึ่งจะช่วยให้ขับถ่ายได้อย่างปกติ
13. ช่วยบรรเทาอาการของริดสีดวงทวาร หรือในขณะที่ขับถ่ายจะมีเลือดออกมา
14. ช่วยลดอาการเสียดท้อง ลดกรดในกระเพาะ การกินกล้วยจะทำให้คุณรู้สึกผ่อนคลายจากอาการนี้ได้
15. ช่วยรักษาโรคโลหิตจางได้ เพราะในกล้วยมีธาตุเหล็กสูง ซึ่งจะช่วยในการผลิตฮีโมโกลบินในเลือดเพื่อรักษาภาวะโลหิตจางหรือผู้ที่อยู่ในสภาวะขาดกำลัง
16. ช่วยรักษาโรคความดันโลหิตสูง หรือเส้นเลือดฝอยแตกได้
17. ช่วยลดโอกาสเสี่ยงของการเกิดเส้นโลหิตแตกได้
18. สำหรับผู้ที่เป็นโรคกระเพาะหรือกระเพาะอักเสบ การรับประทานกล้วยบ่อย ๆ ถือเป็นสิ่งที่ดีมาก เพราะกล้วยมีสภาพเป็นกลาง มีความนิ่มและเส้นใยสูง
19. ช่วยรักษาแผลในลำไส้เรื้อรัง เพราะกล้วยมีสภาพเป็นกลาง ทำให้ไม่เกิดการระคายเคืองในผนังลำไส้และกระเพาะอาหารด้วย

20. ช่วยรักษาโรคซึมเศร้า ภาวะความเครียด เพราะกล้วยมีโปรตีนชนิดหนึ่งที่เรียกว่า Tryptophan ซึ่งช่วยในการผลิตสาร Serotonin หรือฮอร์โมนแห่งความสุข จึงมีส่วนช่วยในการผ่อนคลายอารมณ์ได้ดียิ่งขึ้น
21. ช่วยลดอัตราการเกิดตะคริวบริเวณมือ เท้า และน่องได้
22. ช่วยบรรเทาอาการแพ้ท้องของมารดาได้
23. กล้วย สรรพคุณช่วยบรรเทาอาการนิ่วในไตได้ในระดับหนึ่ง

ความเป็นประโยชน์จากส่วนต่าง ๆ ของกล้วย

1. กล้วยสามารถนำมาทำเป็นมาร์กหน้าได้ โดยจะช่วยเพิ่มความชุ่มชื้นให้แก่ผิว ช่วยลดความหยابกร้านบนผิว วิธีง่าย ๆ เพียงแค่ใช้กล้วยสุกหนึ่งผลมาบดให้ละเอียด แล้วเติมน้ำผึ้ง 2 ช้อนโต๊ะ จากนั้นคลุกให้เข้ากัน แล้วนำมาพอกหน้าทิ้งไว้ประมาณ 15 นาทีแล้วล้างออก
2. เปลือกกล้วยสามารถแก้ผื่นคันที่เกิดจากยุงกัดได้ ด้วยการลองใช้ด้านในของเปลือกกล้วยทาบริเวณที่ถูกยุงกัดอาการคันจะลดลงไปได้ระดับหนึ่ง
3. เปลือกด้านในของกล้วยช่วยในการรักษาโรคหูดบนผิวหนังได้ โดยใช้เปลือกกล้วยวางปิดลงบริเวณหูดแล้วใช้เทปแปะไว้
4. เปลือกกล้วยด้านในจะช่วยฆ่าเชื้อที่เกิดจากบาดแผลได้เหมือนกัน แต่ยังไม่ก็ตามเมื่อแปะที่บาดแผลแล้วก็ควรจะต้องเปลี่ยนเปลือกใหม่ทุก ๆ 2 ชั่วโมงด้วย
5. สรรพคุณของยางกล้วยสามารถใช้ในการห้ามเลือดได้
6. ก้านใบตอง ช่วยลดอาการบวมของฝี แต่ก่อนใช้ต้องทำให้แห้งเสียก่อน
7. ใบอ่อนของกล้วย หากนำไปอังไฟให้นิ่ม ก็ใช้ประคบแก้อาหารเคล็ดขัดยอกได้
8. หัวปลี นำมารับประทานเพื่อช่วยลดระดับน้ำตาลในเลือด และบำรุงและขับน้ำนมสำหรับมารดาหลังคลอดบุตร
9. ผลดิบมาบดให้ละเอียดทั้งลูกผสมกับน้ำสะอาด รับประทานเพื่อแก้อาการท้องเสีย
10. ใบตอง อีกส่วนที่นำมาใช้ประโยชน์กันอย่างมากมาย เช่น กระทง ห่อขนม ห่ออาหาร ทำบายศรี บวงสรวงต่าง ๆ

เอกสารอ้างอิง

พันธุ์กล้วยในประเทศไทย. (2558). สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. เล่มที่ 30 เรื่องที่ 6 กล้วย. สืบค้น 4 กันยายน 2558 จาก <http://kanchanapisek.or.th>

กล้วย สรรพคุณและประโยชน์ของกล้วย 33 ข้อ! (2558). สืบค้น 4 กันยายน 2558 จาก <http://frynn.com>

ภาพอ้างอิง

กล้วย. สืบค้น 10 กันยายน 2558. จาก travel.truelife.com