



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

อ.พ. 16/2566 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง



อ.พ. 16/2566
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)

(นายปวิษฐ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ หรือร่างข้อบังคับการประชุม ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงาน รัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

นายทรงศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายแดนชัย ไชวิเศษ

นางสาวนฐมลย์ พงษ์รอนันต์

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

นางเมฆาพร กาญจนินทุ

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

นิติกรเชี่ยวชาญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ตุลาคม 2566

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันไปในแต่ละคณะ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (6) กำหนดให้ “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ” มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินทุกระดับ ได้แก่ ปัญหาหนี้สินของประเทศ หนี้สินภาคธุรกิจ หนี้สินภาคอุตสาหกรรม หนี้สินภาคประชาชน และหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนหนี้สินเกษตรกร ซึ่งนายอรรถกร ศิริลัทธยากร ได้เสนอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 90 (6) โดยให้เปลี่ยนชื่อ หน้าที่และอำนาจเป็น “คณะกรรมการแก้ปัญหานี้สิน ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ” มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สิน ความยากจน โอกาสสิทธิของประชาชน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ตลอดจนศึกษาหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้กับประเทศและประชาชน เพื่อให้เข้าถึงแหล่งรายได้ที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมถึงพิจารณาศึกษาติดตามข้อเสนอแนะ แหล่งรายได้รูปแบบใหม่ ๆ เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สิน ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

อีกทั้งยังได้เสนอแก้ไข ข้อ 90 (29) “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม” มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลทางการเกษตรให้สามารถคุ้มต้นทุนการผลิตของเกษตรกรทุกประเภท และสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้า ตลอดจนมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนในอาชีพ โดยให้เปลี่ยนชื่อ หน้าที่และอำนาจเป็น “คณะกรรมการการบริหารจัดการน้ำ” มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาน้ำและพัฒนาระบบน้ำ ตลอดจนการส่งเสริมดูแลบำรุงรักษาและการแก้ไขผลกระทบทางน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค

นอกจากนี้ยังมีการเสนอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 90 (28) โดยนายพริษฐ์ วัชรสินธุ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (28) กำหนดให้ “คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม” มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผน การส่งเสริมและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม โดยให้เปลี่ยนชื่อ หน้าที่และอำนาจเป็น “คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม” มีหน้าที่และอำนาจ กระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผน การส่งเสริมและการพัฒนาด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม เพื่อไม่ให้หน้าที่และอำนาจมีความซ้ำซ้อนและไม่ครอบคลุม รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความท้าทายที่ประเทศเผชิญอยู่หรือโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ ในการเสนอแก้ไขข้อบังคับการประชุมดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้มีความชัดเจนและครอบคลุม ให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สรุปสาระสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)	1-2
- หลักการและเหตุผลของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายพรวิชญ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)	1-3
- สรุปสาระสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายพรวิชญ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)	1-4
- ตารางเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	1-5
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณาญัตติ	3-1
- สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการแก้ไขปัญหานี้สินแห่งชาติ	3-1
- สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม	3-6
- สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม	3-9
- ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา	3-11

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ดังต่อไปนี้

- (1) แก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำสินแห่งชาติเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำสินความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 90 (6))
- (2) แก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรมเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 90 (29))

เหตุผล

โดยที่คณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำสินแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรมมีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเกษตรและสหกรณ์ ทั้งมีหน้าที่และอำนาจที่ซ้ำซ้อนกันในบางส่วน จึงเห็นควรเปลี่ยนชื่อและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำสินแห่งชาติเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำสิน ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำสินความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ศึกษาหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้กับประเทศและประชาชน และเปลี่ยนชื่อและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรมเป็นคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำและพัฒนาาระบบน้ำ ตลอดจนการส่งเสริมดูแลบำรุงรักษาและการแก้ไขผลกระทบทางน้ำ เพื่อการอุปโภค บริโภค ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

สรุปสาระสำคัญ

ของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)

สาระสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

1. กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ” แทน “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ” (ร่างข้อ 3)
2. กำหนดให้มี “คณะกรรมการการบริหารจัดการน้ำ” แทน “คณะกรรมการแก้ไขปัญหา ราคาผลิตผลเกษตรกรรม” (ร่างข้อ 4)
3. ปรับแก้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวใหม่

หลักการและเหตุผล

ของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายพริษฐ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบัน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการสามัญบางคณะ มีบางส่วนที่ไม่ชัดเจน ซ้ำซ้อน ไม่ครอบคลุม หรือไม่สอดคล้องกับความท้าทายที่ประเทศเผชิญอยู่หรือโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

สรุปสาระสำคัญ

ของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(นายพริษฐ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)

สาระสำคัญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

1. กำหนดให้มี “คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม” แทน “คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม” (ร่างข้อ 3)
2. ปรับแก้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวใหม่

ตารางเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ) และ (นายพริษฐ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562	ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอรรถกร ศิริลัทธยากร เป็นผู้เสนอ)	ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายพริษฐ์ วัชรสินธุ เป็นผู้เสนอ)
	<p>ร่าง ข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่..) พ.ศ.</p> <hr/> <p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภาผู้แทนราษฎร จึงตราข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไว้ดังต่อไปนี้</p> <p>ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่..) พ.ศ.”</p> <p>ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>ข้อ 3 ให้ยกเลิกความใน (6) ของข้อ 90 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p>	<p>ร่าง ข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่..) พ.ศ.</p> <hr/> <p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภาผู้แทนราษฎร จึงตราข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไว้ดังต่อไปนี้</p> <p>ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่..) พ.ศ.”</p> <p>ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p>

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

เนื่องจากการดำเนินการของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Legislature) มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือ การพิจารณากฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ในการตรากฎหมายแล้วยังมีหน้าที่ในการ “ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และการดำเนินการตามบทบาทและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นกลไกการตรวจสอบการดำเนินการและการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งปกติการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกระทำได้ โดยการไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร การเปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งกระทู้ถาม นอกจากนี้ การกำกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถกระทำได้โดยการตั้ง “คณะกรรมการการ” เพื่อตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ คณะกรรมการการถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการดำเนินการที่มีความต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการสามัญขึ้น 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการการจำนวน 15 คน โดยให้มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันไปในแต่ละคณะ เพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีการดำเนินการอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งความสำคัญ บทบาทและอำนาจหน้าที่ และรูปแบบของคณะกรรมการการ มีดังต่อไปนี้¹

ความสำคัญของคณะกรรมการการ

การตั้งคณะกรรมการการของสภา (ทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา) โดยกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ถือเป็นแนวทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่ง โดยความสำคัญของระบบกรรมการการ คือ

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการการช่วยเหลือพิจารณากลับกรอง เพื่อสภาจะได้วินิจฉัยปัญหาหรือกิจการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

¹ ถาวร ลินุตพงษ์. (2561). การดำเนินการของคณะกรรมการการในระบบประชาธิปไตย. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=11808&cat=4&typ=4&file=IS6D_610615.pdf

2) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณา และต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นโดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้นประกอบเป็นคณะกรรมการได้ (กรณีเป็นคณะกรรมการวิสามัญ)

3) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด (กรณีเป็นคณะกรรมการวิสามัญ)

4) สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระบบกรรมการนับเป็นกลไกสำคัญของสภาที่ช่วยให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะยังผลให้สภาได้รับทราบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบด้วย บทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณารัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือในกรณีที่เป็สภาเดี่ยว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ บทบาทด้านการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา และบทบาทด้านการศึกษา สอบสวนเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะและอยู่ในอำนาจของสภา ทั้งนี้ คณะกรรมการมีความสำคัญต่อการแสดงบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาอย่างมาก ประกอบด้วย การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและนำข้อมูลสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภา การกลั่นกรองข้อมูล ค้นหาข้อเท็จจริงความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและอื่น ๆ การเจรจาต่อรอง ประนีประนอม และผสมผสานความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกัน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้²

1. การไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจของหน่วยงานนั้น ๆ มาชี้แจงให้ข้อมูล หรือการส่งผู้แทนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจมาชี้แจงในคณะกรรมการแทน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่สำคัญและมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างประธานคณะกรรมการและฝ่ายบริหารที่เกรงจะกระทบต่อนโยบายในการบริหารงานของรัฐบาล รวมทั้งการไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงต่อคณะกรรมการ

2. ความรู้ ความเชี่ยวชาญของกรรมการ พบว่า กรรมการบางท่านขาดความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ตรงกับหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เนื่องจากการจัดสรรกรรมการในแต่ละคณะนั้น เป็นไปตามระบบโควตาของพรรคการเมือง อีกทั้งการแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ

² คณะทำงานโครงการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

กรรมการบางท่านได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดแทนที่จะคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวสะท้อนจากวัฒนธรรมการเมืองที่ให้โอกาสพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการในหลายคณะ รวมถึงการแต่งตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมาธิการมักใช้ระบบอุปถัมภ์และความใกล้ชิดส่วนบุคคล

3. การพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีความคล้ายคลึงของเรื่องที่พิจารณาในหลายคณะกรรมาธิการต่างนำเรื่องร้องเรียนมาพิจารณา เพียงแต่แตกต่างกันในประเด็น หรือรายละเอียดของการพิจารณา ทำให้เป็นการเพิ่มภาระงานของกรรมการในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหรือกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ มีเพียงแต่การกลั่นกรองเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละคณะกรรมาธิการนั้น

4. การปฏิบัติงานของระบบกรรมาธิการที่มีประธานคณะกรรมาธิการมาจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะพบปัญหา คือ หากเป็นคณะกรรมาธิการที่มีประธานคณะกรรมาธิการมาจากฝ่ายรัฐบาล การประสานงานร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมักได้รับความร่วมมืออย่างดี มีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามขั้นตอนที่ได้กำหนดไว้ แต่ถ้าหากเป็นคณะกรรมาธิการที่มีประธานคณะกรรมาธิการมาจากฝ่ายค้าน การประสานงานร่วมกันกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมักจะเป็นการขอข้อมูลเพื่อติดตามการทำงานของรัฐบาล หรือนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภาเนื่องจากอำนาจในการเลือกหรือนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละคณะกรรมาธิการเป็นอำนาจหรืออยู่ในดุลพินิจของประธานคณะกรรมาธิการ ซึ่งในระบบคณะกรรมาธิการในต่างประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการกิจการรัฐสภาที่เป็นระบบดังในประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียที่ให้ประธานคณะกรรมาธิการเป็นสมาชิกจากฝ่ายรัฐบาล ส่วนตำแหน่งรองประธานคณะกรรมาธิการเป็นสมาชิกที่มาจากพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก่อให้เกิดการถ่วงดุลแห่งอำนาจระหว่างการดำเนินงานของพรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลให้สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ เพื่อมุ่งเน้นและให้ความสำคัญในการพิจารณาติดตามการบริหารงานกับฝ่ายบริหารให้มากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบต่อปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ¹

คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดกรอบการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหานี้สึน ดังนี้

1. คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาขอเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สึนทุกระดับ ได้แก่ ปัญหานี้สึนของประเทศ หนังสือนักธุรกิจ หนังสือนักอุตสาหกรรม หนังสือนักประชาชน หนังสือนักหน้าที่ของรัฐ และหนังสือนักเกษตรกร

2. พิจารณาศึกษา ติดตามการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สึน รวมถึงแนวทางการลดภาระหนี้สินของประชาชน

3. จัดสัมมนาและศึกษาดูงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สึนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ ในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ด้านการประชุม การจัดสัมมนาและศึกษาดูงาน และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ดังนี้

1) การประชุม คณะกรรมการได้กำหนดนัดประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์ในวันพุธ โดยเรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ เพื่อร่วมกันพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้สึนและให้หน่วยงานได้รับทราบความคิดเห็น ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้สึนได้ต่อไป

2) การจัดสัมมนาและศึกษาดูงาน คณะกรรมการจะเดินทางไปจัดสัมมนาและศึกษาดูงานในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วทุกภาค โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับทราบข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหานี้สึนและการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน

¹ สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ระหว่างวันที่ 12 กันยายน 2562 - 28 กุมภาพันธ์ 2566. กลุ่มงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สึนแห่งชาติ สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_owe/ewt_dl_link.php?nid=810&filename=129

3) การพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการได้มีการกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยกำหนดให้มีการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามหนังสือร้องเรียนและเอกสารหลักฐานอื่นที่ผู้ร้องยื่นเสนอประกอบการพิจารณา จากนั้นจึงพิจารณา ศึกษา วิเคราะห์หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนด โดยในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นอยู่ภายในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการอาจดำเนินการเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้ ดังนี้ คือ การเชิญผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม การเดินทางศึกษาดูงาน การจัดสัมมนาของคณะกรรมการ การสอบหาข้อเท็จจริง และในกรณีที่มีความเห็นว่า เรื่องร้องเรียนนั้นไม่อยู่ภายใต้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ ที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการอาจมีหนังสือขอความอนุเคราะห์ไปยังหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามกฎหมายตามแนวทางที่สามารถดำเนินการได้เพื่อให้ดำเนินการต่อไป หรือหากเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องอื่น ๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินจะได้ดำเนินการส่งหนังสือให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการจำหน่ายออกจากสารบบต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ มีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

1. การประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ รวมทั้งสิ้น จำนวน 104 ครั้ง โดยได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม ชี้แจง ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ เพื่อร่วมกันพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและให้หน่วยงานได้รับทราบความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ต่อไป ซึ่งมีการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหนี้สิน ดังนี้

1.1 การแก้ไขปัญหาหนี้สินของประเทศ

- (1) ปัญหาหนี้สินโดยรวมของประเทศ
- (2) ปัญหาหนี้สินการรถไฟแห่งประเทศไทย
- (3) ปัญหาหนี้สินองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- (4) ปัญหาหนี้สินการยาสูบแห่งประเทศไทย

1.2 การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคธุรกิจ

(1) การให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ได้รับผลกระทบเดือดร้อนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

(2) การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคธุรกิจในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ระลอกใหม่

1.3 การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคอุตสาหกรรม

- (1) การแก้ไขปัญหาหนี้สินผู้ประกอบการรถยนต์รับจ้างสาธารณะ (แท็กซี่)
- (2) ปัญหาหนี้สินผู้ประกอบการ

(3) การแก้ไขปัญหาหนี้สินผู้ประกอบการเกี่ยวกับการก่อสร้าง

1.4 การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

(1) ปัญหาหนี้สินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

(2) ปัญหาหนี้สินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

(3) ปัญหาการเป็นหนี้ภาษีอากร

(4) ปัญหาหนี้สินบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(5) ปัญหาหนี้สินของพนักงานและลูกจ้าง บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

(6) ญัตติศึกษาปัญหาหนี้สินในครัวเรือน หนี้สินภาครัฐ รวมทั้งค่าครองชีพสูงจากราคาน้ำมัน

แก๊ส ไฟฟ้า ซึ่งนายคมเดช ไชยศิวามงคล กับคณะ เป็นผู้เสนอ

ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการฯ ได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนี้สินภาคครัวเรือน ดังนี้

(6.1) ภาพรวมปัญหาหนี้สินในครัวเรือน

(6.2) ปัญหาหนี้สินเพื่อที่อยู่อาศัย

(6.3) ปัญหาหนี้สินบัตรเครดิต

(6.4) การแก้ไขปัญหาหนี้สินครัวเรือน (ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับค่าเล่าเรียนบุตรหลาน

ของประชาชน)

(7) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง

ในจังหวัดนครราชสีมา

(8) การแก้ไขปัญหาหนี้สินผู้ได้รับความเดือดร้อนจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

(9) การส่งเสริมการสร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างรายได้ เพื่อลดปัญหาหนี้สินของประชาชน

(10) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด

(11) การแก้ไขปัญหาหนี้สินภาคประชาชน

(12) การฟื้นฟูหนี้บุคคลธรรมดา

(13) มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส

โคโรนา 2019 ระลอกใหม่

(14) การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจากผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

ระลอกใหม่

(15) มาตรการช่วยเหลือลูกหนี้รายย่อย ระยะที่ 3 ของธนาคารแห่งประเทศไทย

(16) การแก้ไขปัญหาแอปพลิเคชันเงินกู้ในระบบ

(17) นโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินในระบบ

(18) การแก้ไขปัญหาหนี้สิน กรณีการสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการขายฝาก

(19) แนวทางการควบคุมและกำกับดูแลผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

(20) แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินผู้ประกอบการและภาคประชาชน

- (21) แนวทางการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่ประชาชน (ด้านไฟฟ้า)
- (22) แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้างชำระค่าเช่าที่ราชพัสดุ
- (23) แนวทางการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน (ด้านการประปา และการจัดหาแหล่งน้ำ)

- (24) การแก้ไขปัญหาราคาน้ำมันแพงที่ส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน
- (25) แนวทางการบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินให้แก่ประชาชน (ด้านค่าครองชีพ)
- (26) โครงการเศรษฐกิจชุมชน
- (27) หลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคาร
- (28) มาตรการเยียวยาเพื่อลดผลกระทบให้แก่ผู้ประสบปัญหาอุทกภัย
- (29) แนวทางการแก้ไขปัญหาการรับจ้างเปิดบัญชี
- (30) แนวทางการสนับสนุนเงินทุนในการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิดรายได้ลดปัญหาหนี้สิน และสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของชุมชน

- (31) แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เกิดจากการถูกหลอกลวงให้ลงทุนธุรกิจ และแชร์ลูกโซ่

- (32) แนวทางการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชนเพื่อเพิ่มมูลค่า เสริมสร้างรายได้และลดปัญหาหนี้สิน

1.5 การแก้ไขปัญหาหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- ปัญหาหนี้สินข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

1.6 การแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร

- (1) ปัญหาหนี้สินเกษตรกร และการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร
- (2) การเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรด้วยโซลาร์เซลล์และพลังงานไฟฟ้า
- (3) การจัดหาแหล่งเงินทุนโดยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อแปลงสินทรัพย์เป็นทุนให้แก่ประชาชน

- (4) แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (5) การยกระดับรายได้ของภาคเกษตรกรรมด้วยการสนับสนุนระบบไฟฟ้า
- (6) แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาภัยแล้ง เพื่อให้เกษตรกรมีแหล่งน้ำทำการเกษตร ในการสร้างรายได้ ลดค่าใช้จ่าย และแก้ไขปัญหาหนี้สิน

- (7) แนวทางการยกระดับรายได้ของเกษตรกร เพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาหนี้สิน

1.7 การพิจารณาเรื่องอื่น ๆ

- (1) การพิจารณาเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ
- (2) กรอบแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
- (3) กรอบแนวทางการประชุมเพื่อพิจารณาปัญหาหนี้สินทุกระดับ
- (4) กรอบแนวทางการตั้งคณะอนุกรรมการ
- (5) กรอบแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ

- (6) การกำหนดเรื่องที่พิจารณาของคณะกรรมการ
- (7) รายงานการเดินทางศึกษาดูงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำมันแห่งชาติ
- (8) สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำมันแห่งชาติ ประจำปี 2562 (ระหว่างวันที่ 12 กันยายน – 27 ธันวาคม 2562)
- (9) การพิจารณาตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำมันแห่งชาติ
- (10) แผนการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาน้ำมันแห่งชาติประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565
- (11) แนวทางการปฏิบัติการจัดประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของคณะกรรมการ (ระบบ ZOOM)
- (12) การเดินทางศึกษาดูงานและการจัดสัมมนา
- (13) รายงานการพิจารณาศึกษาอุบัติเหตุปัญหาน้ำมันในครัวเรือน น้ำมันภาครัฐ รวมทั้งค่าครองชีพสูงจากราคาน้ำมัน แก๊ส ไฟฟ้า

สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม¹

คณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม มีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาขอข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการวางแผน การส่งเสริมและการพัฒนา ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ดังนั้น คณะกรรมการจึงกำหนดกรอบและแนวทางการดำเนินงาน 4 ประเด็น ได้แก่ 1) สร้างความเข้าใจ และสร้างความสำคัญของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรมให้กับประชาชนได้รับรู้ 2) สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนฐานราก 3) สร้างเศรษฐกิจของประเทศ 4) สร้างคนและสร้างประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการตามกรอบและแนวทางดังกล่าว โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับนโยบาย และระดับฐานราก เพื่อนำองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมมาใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1. ระดับนโยบาย

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษานโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการเฝ้าติดตามเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เพื่อจะได้พิจารณาหาแนวทางการส่งเสริม ร่วมมือสนับสนุน และการแก้ไขปัญหา ตลอดจนสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องนั้น ๆ อาทิ

1.1 การประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหามาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลก (Climate Change) จากภาวะโลกร้อน (Global Warming) รวมทั้งงานวิจัยด้านพลังงานทดแทน พลังงานทางเลือก และพลังงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีราคาแพง

1.2 การเสนอแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์โรคอุบัติใหม่ และโรคระบาดต่าง ๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) โรคฝีดาษลิงหรือโรคฝีดาษวานร (Monkeypox Virus) การระบาดของโรคคอตีบแอฟริกาในสุกร การระบาดของโรคใบด่างมันสำปะหลัง เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่ออนาคต รัฐสภาสาธารณสุขฟินแลนด์ เพื่อประชุมสุดยอดกับคณะกรรมการเพื่ออนาคต ในการผลักดันและแก้ไขปัญหาภายหลังจากได้รับผลกระทบการแพร่ระบาดจากเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19)

1.3 การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม เช่น การผลิตและพัฒนาวัคซีนไฟรจากพืชฟ้าทะเลลายโจรเพื่อรักษาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) นวัตกรรมยาพันจุมเพื่อรักษา

¹ สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม สถาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 (ระหว่างวันที่ 11 กันยายน 2562 ถึงวันที่ 20 มีนาคม 2566). กลุ่มงานคณะกรรมการการการวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_science/ewt_dl_link.php?nid=666&filename=index

และป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) การวิจัยยาด้านความชราจากยีน (Gene) ในร่างกายของมนุษย์จากพืชสมุนไพรชนิดต่าง ๆ เป็นต้น

1.4 การเสนอแนวทางในการวางแผนการผลิตบัณฑิต ปรับปรุงหลักสูตรการเรียน-การสอนในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ซึ่งเป็นภารกิจที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎร

2. ระดับฐานราก

คณะกรรมการได้ริเริ่มโครงการพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ ริเริ่มโครงการไปแล้ว 2 โครงการ ดังนี้

2.1 โครงการพัฒนาอาชีพและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรฐานราก ด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม : โครงการจังหวัดโมเดล

รูปแบบการทำงานในโครงการนี้ คณะกรรมการฯ จะเป็นกลไกกลางในการบูรณาการการนำองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรมมาใช้ประโยชน์ในระดับฐานรากระหว่างเกษตรกร สถาบันการศึกษา และหน่วยงานภาครัฐ มีเป้าหมาย (Goal) คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรฐานราก โดยเพิ่มรายได้เดือนละ 10,000 บาทต่อครัวเรือนอย่างยั่งยืน ด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว 11 จังหวัด ดังนี้ ภาคกลาง และภาคตะวันออก คือ สมุทรปราการโมเดล และจันทบุรีโมเดล ภาคใต้ คือ กระบี่โมเดล สงขลาโมเดล และชุมพรโมเดล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ นครราชสีมาโมเดล กาฬสินธุ์โมเดล สกลนครโมเดล และหนองคายโมเดล ภาคเหนือ คือ เชียงใหม่โมเดล และลำพูนโมเดล

2.2 การใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ

โครงการนี้มีจุดเริ่มต้นจากเมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการโครงการเศรษฐกิจฐานราก : จังหวัดโมเดล ที่นอกจากจะทำให้เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังพบข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า ประเทศไทยมีศักยภาพในด้านความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟู โดยยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ ทั้งที่ปัจจุบันประเทศไทยเผชิญกับปัญหาวิกฤตในหลาย ๆ ด้าน อาทิ เศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ และการสูญเสียทรัพยากร ดังนั้น การนำความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) มาใช้ประโยชน์อย่างถูกต้อง จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องเหล่านี้ได้

สำหรับเป้าหมาย (Goal) ของโครงการนี้ คือ “การสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นเดือนละ 10,000 บาทต่อครัวเรือน และการสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของประชาชนและชุมชนอย่างยั่งยืน” และได้กำหนดพื้นที่นำร่อง ดังนี้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดสกลนคร ภาคกลาง คือ จังหวัดสุพรรณบุรี ภาคใต้ คือ จังหวัดกระบี่ และภาคเหนือ คือ จังหวัดพิษณุโลก โดยปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างการประสานงานความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขับเคลื่อนโครงการต่อไป

นอกจากการดำเนินงานในระดับประเทศแล้ว ยังศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับฐานรากของต่างประเทศ โดยการเชิญเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาธิปไตย

ประชาชนจีนประจำประเทศไทยมาร่วมพบปะหารือกัน ณ สภาผู้แทนราษฎร การเดินทางไปเข้าพบ เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐอิสราเอลประจำประเทศไทย และเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐคาซัคสถานประจำประเทศไทย ทั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานในการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน พร้อมทั้งการสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อกันเพื่อสร้างความร่วมมือแก้ไขปัญหาความยากจน และยกระดับรายได้ให้แก่ประชาชน

สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม¹

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งได้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ที่ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบ โดยในการกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือที่ศึกษาอยู่นั้นได้ ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 (29) ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม มีหน้าที่และอำนาจกระทำการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลทางการเกษตรให้สามารถคุ้มต่อต้นทุนการผลิตของเกษตรกรทุกประเภทและสามารถแข่งขันได้ในตลาดการค้า ตลอดจนมีความมั่นคงอย่างยั่งยืนในอาชีพ

สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม ชุดที่ 25

1. ปัญหาราคาหอมหัวใหญ่ และผลไม้อื่น ๆ
2. ปัญหาราคามะพร้าวตกต่ำ (เกาะสมุย, เกาะพะงัน)
3. ปัญหาราคาอ้อยตกต่ำ
4. ปัญหาราคาเกลือทะเลตกต่ำ
5. ปัญหาราคาไข่ไก่ของผู้เลี้ยงไก่ไข่รายย่อย
6. ปัญหาราคาข้าวเปลือกตกต่ำ และปัญหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว
7. ปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าเกษตร
8. ปัญหาการประกันรายได้พืชเศรษฐกิจ การติดตั้งมิเตอร์เรียลไทม์
9. ปัญหาการส่งออกโคเนื้อ โคขุน และการนำเข้าเนื้อหมู
10. ปัญหาการแพร่ระบาดของโควิด -19 กระทบราคาสินค้าเกษตรไทย
11. ปัญหาชาวประมงพื้นบ้าน
12. ปัญหาราคาลำไยตกต่ำ
13. ปัญหาสารเคมี 3 ชนิด (สารพาราควอต สารคลอร์ไพริฟอส และสารไกลโฟเซต)
14. ผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า (กองทุน FTA)
15. ปัญหาราคายางพาราตกต่ำและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับยางพารา
16. ปัญหาราคากล้วยไม้ตกต่ำ
17. ปัญหาราคาไยยาสูบตกต่ำ

¹ สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม ชุดที่ 25. กลุ่มงานคณะกรรมการแก้ไขปัญหาราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_agricultureprice/ewt_dl_link.php?nid=760&filename=129

18. แนวทางส่งเสริมพืชในวงการแพทย์ กัญชง กัญชา
19. ปัญหาการประมงและราคาสินค้าสัตว์น้ำตกต่ำ
20. ปัญหาปุ๋ยราคาแพง
21. การพัฒนาแหล่งน้ำด้วยพลังงานแสงอาทิตย์
22. ปัญหามะม่วงราคาตกต่ำ
23. ปัญหาราคารังนกฮีแอนตกต่ำ
24. ผลกระทบจากความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP)
25. ปัญหาราคาปาล์มน้ำมัน
26. ปัญหาโรคระบาดในสุกร
27. ปัญหาการปิดด่านส่งออกผลไม้ของจีน
28. การพัฒนาเกษตรกรรมไทยให้เป็นเกษตรอัจฉริยะ 4.0 โดยการบริการจัดการพื้นที่โซนนิ่งเกษตร
แปลงใหญ่ การตลาดนำการผลิตและการจัดตั้งศูนย์เครื่องจักรกลเทคโนโลยีทางการเกษตร
29. ปัญหาราคาขิงตกต่ำ
30. การถ่ายโอนภารกิจการจัดทำ GAP ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
31. แนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ลุ่มต่ำ พังลุ่มน้ำเจ้าพระยา
32. แนวทางการช่วยเหลือเกษตรกรที่ติดเครดิตบูโร
33. แผนงานการใช้งบประมาณประจำปี 2566 ของกรมการข้าว
34. การแปรรูปและการจำหน่ายตามแนวทางโครงการหลวงหรือโครงการพระราชดำริ
35. ปัญหาเกี่ยวกับการส่งออกทุเรียนไปยังต่างประเทศ
36. ปัญหาพืชผลทางการเกษตรอื่น ๆ

**ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริง
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่
ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา¹**

สำหรับปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภาภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผ่านนิติวิธีทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (Comparative Constitutional Law) ว่าด้วยระบบคณะกรรมการของ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยศาล ข้อบังคับการประชุม เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ อาทิ ตำรา วิจัย บทความ ฯลฯ ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ปฏิบัติหน้าที่จริงอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมตลอดไปถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการในรัฐสภาไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางทฤษฎีและทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยอย่างครบถ้วนกระบวนความ พบว่า คณะกรรมการในรัฐสภาต้องประสบกับปัญหา ดังนี้

1. บทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการกำหนดเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของคณะกรรมการที่ไม่ชัดเจน และการมีจำนวนของคณะกรรมการที่มากจนเกินความจำเป็น
2. ความไม่ชัดเจนของอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งเกิดขึ้นมาจากขาดความเข้าใจในอำนาจดังกล่าวอย่างถ่องแท้ว่าคืออะไรและมีบทบาทหน้าที่อย่างไร
3. การขาดสภาพบังคับของคำสั่งในการเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง หรือนำส่งเอกสารใด ๆ ต่อคณะกรรมการ หลักใหญ่ใจความของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2563 ที่ให้มาตรา 5 มาตรา 8 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
4. การปฏิบัติหน้าที่เกิดอุปสรรคเนื่องจากมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้คณะกรรมการในรัฐสภาต้องสอบถามข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ไม่สามารถมอบหมายให้คณะบุคคลใด ซึ่งรวมถึงคณะอนุกรรมการกระทำการแทนได้ อันเป็นการฝืนธรรมชาติของการปฏิบัติหน้าที่จริงของคณะกรรมการที่จำเป็นต้องมีคณะอนุกรรมการเข้ามาช่วยเหลือภารกิจของตนอย่างมีนัยสำคัญ
5. การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสำหรับการประเมินผลกระทบทางกฎหมายในมาตรา 77 ที่ต้องอาศัยระบบคณะกรรมการในรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนไม่อาจกระทำได้อย่างราบรื่น เพราะการออกแบบมาตรา 129 ที่มีลักษณะเป็นการลดทอนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

¹ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. ปัญหาการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการแสวงหาข้อเท็จจริงภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : ศึกษาเปรียบเทียบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกา. สืบค้นเมื่อ 2 ตุลาคม 2566 จาก <https://kpi-lib.com/library/books/kpibook-29380/>

ข้อเสนอแนะ มีดังนี้

1. ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดให้ผู้รับคำสั่งเรียกมีสิทธิยื่นคำร้องไปยังประธานสภาว่าตนเองถูกเรียกโดยคณะกรรมการหลายคณะ ประธานจะดำเนินการเรียกประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อใช้ “การพิจารณาร่วมกัน” (Joint Hearings) ลดปัญหาความซ้ำซ้อน
2. ทบทวนแก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยการกำหนดเขตอำนาจของคณะกรรมการต้องไม่มีลักษณะเป็นการทับซ้อนของเขตอำนาจ (Jurisdictional Overlap) และเขตอำนาจของคณะกรรมการในแต่ละคณะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขอบข่าย (Jurisdictional Span) ของภารกิจ
3. พิจารณาทบทวนปรับลดจำนวนคณะกรรมการในรัฐสภาให้เหมาะสมกับความเป็นจริง
4. ทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติอย่างถูกต้องในข้อความคิดและหลักการว่าด้วยเรื่องอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการในรัฐสภา
5. พิจารณาตรากฎหมายฉบับใหม่กำหนดสภาพบังคับของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการในรัฐสภา เพื่อแทนที่กฎหมายฉบับเดิมที่ไม่อาจบังคับใช้ได้อันเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
6. พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 129 โดยให้คณะกรรมการในรัฐสภาสามารถมอบอำนาจการสอบหาข้อเท็จจริงให้แก่คณะอนุกรรมการได้



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร