

สัญญาเลขที่ DPG5280001

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ"สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการ
ปฏิรูป"

ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

พฤศจิกายน 2556

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานวิจัยเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะนักวิจัยในโครงการทุกท่านให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยหัวข้อต่าง ๆ อย่างแข็งขันและดีเยี่ยม ขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านเป็นที่สุด แต่โครงการวิจัยนี้คงเป็นไปไม่ได้หากไม่ได้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงขอขอบคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำอย่างดีเยี่ยม ในขณะที่เตรียมจัดทำวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศ.ดร.อัมมาร สยามวาลา ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ศ.ดร.เบ็น แอนเดอร์สัน ศ.ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา

นักวิชาการหลายท่านได้กรุณาวิจารณ์ผลงานวิจัยและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงผลงาน ได้แก่ อ.ดร.ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ รศ.ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ รศ.ดร. ดิลกวิทยรัตน์ อ.ดร.เดชรัตน์ สุขกำเนิด ผศ.ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง อ.ดร. พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์ ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คุณบรรยง พงศ์พานิช รศ.ดร.สุมาลี ปิตยานนท์ รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ รศ.ดร.อิศรา ศานติศาสน์ รศ.สมพร อิศวิลานนท์ รศ.ดร.พอพันธ์ อูยานนท์ อ.ดร.นฤมล ทับจุมพล ศ.ดร.เควิน อีวีสัน ผศ.สุรัตน์ โหราชัยกุล ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ดร.อัครณัฐ วงศ์ปรีดี ดร.ธานี ชัยวัฒน์ อ.ดร.สันต์ สัมปัตตะวนิช อ.ดร. พงศักดิ์ เหลืองอร่าม ดร. วีรยุทธ กาญจนชูฉัตร คุณชัยรัตน์ แสงอรุณ ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สวัสดิ์ ตันตระรัตน์ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ คุณชลนภา ชื่นชมรัตน์ ที่ สกว. ที่ได้ให้การสนับสนุนอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณ ศ.นายแพทย์ภิรมย์ กมลรัตนกุล ศ.ดร.เกื้อ วงศ์บุญสิน ศ.ดร.ธีรณ พงศ์มพัฒน์ และรศ.ดร.ชโยดม สรรพศรี ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ อย่างดีเยี่ยม

ขอขอบคุณ คุณไพรินทร์ พลายแก้ว คุณนัชฎาภรณ์ กิจตระกูล คุณอรรณพ ทองยา คุณเพ็ญศรี ใจบาน คุณเพ็ญศิณี รักเชื้อ และคุณสุภาภรณ์ ตรงกิจวิโรจน์ ที่ได้ช่วยเรื่องธุรการ การพิมพ์และการเงินอย่างดีที่สุด

ขอขอบคุณคุณคริส เบเคอร์ ผู้ให้กำลังใจอย่างสม่ำเสมอ และช่วยจัดรูปเล่มของหนังสืออย่างฉับไวและดีเยี่ยม

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร

บทคัดย่อ

สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง ทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ค่าเงินที่แสดงความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินที่ดิน การเงินและทรัพย์สินอื่นสูงมาก มากกว่าด้านรายได้ สำหรับความต่างด้านรายได้ของไทยนั้นยังสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้าน

มูลเหตุสำคัญก็เพราะ การเมืองมีชนชั้นนำจำนวนน้อยครอบงำอยู่ ระดับชาติ ผู้ที่กุมนโยบายสำคัญ กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มขรก. ผู้บริหารและเจ้าของของบริษัท และนักการเมืองใหญ่ เป็นระบบซึ่งไม่หยุดนิ่งตายตัว แต่ดูดดึงส่วนหัวของกลุ่มอำนาจใหม่ ๆ เข้าเป็นพันธมิตร ผ่านเครือข่ายต่าง ๆ ร้อยรัดกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนกัน ณ ระดับท้องถิ่นอำนาจกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวนักธุรกิจที่ร่ำรวยจำนวนหยิบมือ โดยมีขรก. และนักการเมืองเป็นผู้หนุนช่วย ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงละเลยนโยบายลดความเหลื่อมล้ำอย่างสิ้นเชิง

โครงสร้างอำนาจนี้ถูกทำลาย หลังจากที่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและผลของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วิกฤตเศรษฐกิจลดบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำเดิม ทรน.ใหม่เปิดทางให้ ศูนย์อำนาจใหม่ภายใต้พรรคการเมืองใหม่ นำการเปลี่ยนแปลงด้วยการเสนอนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคและชุดนโยบายที่มุ่งให้ประโยชน์กับคนระดับล่าง จึงมีมวลชนหนุนหลัง

สิ่งดีก็คือ การก่อรูปของจิตสำนึกทางการเมืองของคนท้องถิ่นนอกกลุ่มชนชั้นกลางเมืองเดิม ที่ต้องการรัฐสภาประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อาจจะส่งแรงกดดันสู่การเปลี่ยนแปลงได้ แต่ไม่ชัดเจนว่า ศูนย์อำนาจใหม่นี้จะนำสังคมไทยสู่ความเสมอหน้า เพราะยังใช้ประโยชน์จากระบบอำนาจที่เป็นอยู่ ไม่ปฏิรูปสถาบันสำคัญที่จะปูทางไปสู่ความเป็นสังคมเสมอหน้าได้อย่างยั่งยืน

สังคมไทยอาจปรับเปลี่ยนเป็นสังคมเสมอหน้าได้ด้วยนโยบายการศึกษาที่เพิ่มศักยภาพความสามารถของเยาวชนแบบบูรณาการและด้วยหลักการความเสมอภาค ด้วยนโยบายการเกษตร ที่ดิน สินเชื่อ ที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อย ด้วยการปรับปรุงกฎหมายที่กำกับตลาดหลักทรัพย์ให้ตลาดทำงานอย่างโปร่งใสและป้องกันนักการเมืองหาประโยชน์ได้โดยมิชอบ ด้วยการปฏิรูประบบภาษี การใช้ภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมเป็นมาตรการจำกัดความเหลื่อมล้ำ และนโยบายอุดหนุนครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ เพื่อให้ดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีและเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพได้ ด้วยการปฏิรูประบบยุติธรรม การมีระบบสื่อสารมวลชนที่อิสระและเสรี และ การพัฒนาประชาธิปไตยของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สังคมไทยยังต้องตื่นรู้ถึงวิธีอันแยบยล ที่ผู้อยู่ในอำนาจส่งอิทธิพลต่อทิศทางของการเมืองและนโยบาย โดยผลของความพยายามดังกล่าวเพิ่มความเหลื่อมล้ำ ปิดกั้นหรือเป็นผลเสียกับคนจำนวนมาก ดังเช่น กรณีของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาบตาพุด

คำหลัก: ความเหลื่อมล้ำ ประเทศไทย ทักษิณ ชินวัตร เครือข่ายอำนาจ ชนชั้นนำ อำนาจท้องถิ่น ปฏิรูปภาษี มาเฟีย

Keywords: Inequality, Thailand, tax reform, Thaksin Shinawatra, power networks, elites, local power, tax reform, mafia

Executive summary

Thai society is highly unequal in wealth, income and power. The inequality has become entrenched. The Gini indices on income and land remain among the most unequal in the world.

A political system which is dominated by small power elites is at the heart of the problem. Nationally a small group of elites which decides important policies is confined within high-ranking government officials, executives and owners of big corporations and important politicians. This coalition draws in the top rungs of new power groups into its orbit through various network and joint business interests and sharing in the spoils. Regionally power is concentrated within limited groups of rich business families supported by bureaucrats and politicians.

Under this structure, issues of inequality have been neglected. It was challenged in a big way following the economic crisis and the constitution of 1997. The crisis undermined the reputation and legitimacy of the old power elites. The constitution allowed new forces to emerge. New power center led by the new political party affected changes in the forms of universal health care program and other policies targeted at the lower rung of society.

One of the good news about the change is the increased political awareness among the grass-root population, who exert pressure for continuing reform. But it is not clear that the new power centre is the answer to Thailand's inequality problem. The governments focus on economic growth, not institutional reforms that would pave the way for a more sustainable egalitarian society.

Greater equality could be achieved in Thailand with educational policies that strengthen the capability of children and youth under the principle of equality of access and quality education; with more agricultural and land policies, which raised the productivity and bargaining power of farmers; with greater democracy in the decentralization process; with free media and a reformed judiciary. The reform of the taxation system, to make it more equalizing, is a must, especially through wealth and income taxes, a reform of the Stock Exchange of Thailand to make it more transparent and accountable and a minimum income guarantee scheme for those having income below a certain minimum which would enable them to live and bring up their children properly and with dignity.

Thai society must be critical of the ways in which Thai elites network with one another to keep control of the policy-making process at the exclusion of all others. They can use their influence to affect environment and other policies which benefit them at the expense of the rest of the society. The study of the influence of semi-state semi-private organizations in the controversial Maptaphut incident is a case in point.

ถ้อยแถลง

จุดเริ่มของโครงการวิจัยนี้ คือ ข้อสังเกตที่ว่ามูลเหตุสำคัญประการหนึ่งของความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา โยงกับปัญหาสังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูง ทั้งด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจ แต่การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสถานะของความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ ยังไม่กว้างขวางและทันสมัยเท่าที่ควร ทั้งๆที่ได้ตระหนักกันว่าความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจและการเมืองนั้นผูกโยงกันอยู่ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจมักจะเป็นต้นตอขององความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ เช่น ด้านการเมือง การกำหนดนโยบาย การเข้าถึงการศึกษา และสินค้าบริการสาธารณะอื่นๆ การได้รับความนับถือ และการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม จึงคิดโครงการวิจัยเรื่อง ผู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป ขึ้น โดยมีสมมุติฐานว่า การกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สิน ในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจการเมือง เป็นกลไกที่ค้ำจุนการกระจุกตัวของความมั่งคั่งอีก เป็นวงจร

แต่หลายประเทศก็สามารถลดความความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ด้วยนโยบายภาษีและการใช้จ่ายภาครัฐ ดังนั้นหัวข้อย่อยของโครงการวิจัยจึงแบ่งเป็น 3 ส่วน

ส่วนแรกเกี่ยวกับภาพความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และกลไกสู่ความเหลื่อมล้ำ ส่วนที่สอง คือ โครงสร้างอำนาจการเมืองและเครือข่าย ที่มีบทบาทค้ำจุนความเหลื่อมล้ำไว้ ส่วนที่สามคือข้อเสนอการปฏิรูปภาษีเพื่อสร้างความเสมอหน้าให้มากขึ้น

เนื้อหาที่ปรากฏในรายงานนี้ ส่วนใหญ่คือ บทสังเขปของผลการศึกษาวิจัยในหัวข้อต่างๆ ที่ได้นำเสนอในการสัมมนาปิดโครงการเมื่อวันที่ 15 และ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ที่ศูนย์สารสนเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับรายงานฉบับยาวเป็นฉบับเต็ม มี 5 เรื่องด้วยกัน การสัมมนาได้รับความสนใจจากสาธารณชนและสื่อมวลชนมาก และได้มีการรายงานผลการวิจัยในหน้าหนังสือพิมพ์ สื่อโทรทัศน์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ดังแสดงในเอกสารแนบที่ 3

เนื้อหาที่นำเสนอในรายงานนี้ จะได้รับการบรรณาธิการ รวบรวมพิมพ์เป็นหนังสือเล่ม ทั้งฉบับภาษาไทยและอังกฤษเพื่อการเผยแพร่ในวงกว้างต่อไป สำหรับรายงานฉบับเต็มของบางหัวข้อ จะได้พิจารณาจัดพิมพ์เป็นหนังสือเล่มภาษาไทยตามความเหมาะสมต่อไปเช่นกัน

ในส่วนต่อไปนี้จะกล่าวถึงข้อค้นพบสำคัญของโครงการวิจัยนี้ในภาพรวมโดยย่อ

สังคมไทยมีความเหลื่อมล้ำสูงไม่ว่าจะเป็นเรื่องทรัพย์สิน รายได้ หรืออำนาจ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลที่แสดงในบทที่ 1, 2, 3, 4, 5 และ 6 ความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ตกผลึกจนชิงตัวถึงแม้ว่าการกระจายรายได้จะปรับเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นบ้างเล็กน้อย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ทรัพย์สิน การถือครองที่ดิน และการศึกษาของไทยยังสูงมาก (บทที่ 1, 2, 4)

มูลเหตุสำคัญของปัญหานี้แท้จริงก็คือ การเมืองที่มีชนชั้นนำจำนวนน้อยครอบงำอยู่นั่นเอง ในระดับชาติ ชนชั้นนำมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ที่ไม่เอื้อกับการกระจายรายได้ พวกเขากระจุกตัวอยู่ในกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนระดับสูง ผู้บริหารและเจ้าของของบริษัทขนาดใหญ่ และนักการเมืองสำคัญ ในรูปแบบที่เรียกได้ว่าเป็น ‘คณาธิปไตย’ (บทที่ 7,8,9) หรือการปกครองโดยคนกลุ่มน้อย คณาธิปไตยนี้ไม่หยุดนิ่งตายตัวเสียทีเดียว แต่ดูดดึงกลุ่มอำนาจใหม่ ๆ เข้าเป็นพรรคพวกตลอดเวลา ผ่านการสร้างเครือข่ายในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เช่นผ่านโครงการอบรมผู้บริหารระดับสูง ดังเช่น หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) (บทที่ 7) เครือข่ายเหล่านี้ร้อยรัดกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การมีผลประโยชน์ทางธุรกิจร่วม และการแบ่งปันผลประโยชน์อื่น ๆ แบบต่างตอบแทนกัน (บทที่ 5 , 7, 8) ณ ระดับท้องถิ่นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล ส่งผลให้อำนาจกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวนักธุรกิจที่ร่ำรวยจำนวนหยิบมือ โดยมีข้าราชการและนักการเมืองเป็นผู้หนุนช่วย (บทที่ 10,11)

โครงสร้างอำนาจดังที่กล่าวมานี้ ส่งผลให้มีการละเลยนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างสิ้นเชิงในกระบวนการนโยบายของทุกรัฐบาล แต่โครงสร้างอำนาจนี้ถูกท้าทายอย่างหนักเมื่อต้นทศวรรษ 2540 หลังจากที่สังคมไทยต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจและผลสะท้อนต่อสถาบันการเมือง ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 วิกฤตเศรษฐกิจสั่นคลอนอำนาจและความชอบธรรมของกลุ่มชนชั้นนำเดิม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปิดทางให้พลังทางการเมืองใหม่ ๆ ได้เผยตัวขึ้น ศูนย์อำนาจใหม่และเครือข่ายภายใต้พรรคการเมืองใหญ่ (บทที่ 9) ฉวยโอกาสนำการเปลี่ยนแปลงด้วยการเสนอนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคให้กับทุกคนเสมอเหมือนกันหมดและชุดนโยบายอื่นๆที่มุ่งให้ประโยชน์กับคนระดับล่างของสังคม ส่งผลให้ ศูนย์อำนาจใหม่นี้มีมวลชนหนุนหลังอย่างกว้างขวางที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในกรณีของพรรคการเมืองอื่นๆก่อนหน้านี้ ส่วนใหญ่ของมวลชนดังกล่าวนี้ดูเหมือนต้องการผลักดันให้เมืองไทยก้าวไปกับระบบรัฐสภาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สิ่งดีที่เกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนแปลงนี้ ก็คือ การก่อรูปของจิตสำนึกทางการเมืองในบรรดาประชาชนระดับรากหญ้าที่ไม่ใช่ชนชั้นกลางเมืองแต่เดิม ในฐานะเป็นขบวนการทางการเมืองที่จะส่งแรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องได้ แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่า ศูนย์อำนาจใหม่นี้คือคำตอบที่จะนำสังคมไทยไปสู่ความเสมอภาคมากขึ้น นโยบายหลักของรัฐบาลก็ยังเน้นความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ยังหาประโยชน์จากโครงสร้างอำนาจที่มีอยู่แล้ว ที่สำคัญยังไม่ริเริ่มการปฏิรูปสถาบันสำคัญ ๆ ที่จะปูทางไปสู่ความเป็นสังคมเสมอหน้าได้อย่างยั่งยืน เช่น ปฏิรูปการศึกษา ระบบภาษี การปฏิรูปนโยบายที่ดิน ดำเนินการกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่ประชาชน พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

งานศึกษาวิจัยที่มีข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นหลักฐานในรายงานผลงานวิจัยนี้เล่มนี้ บอกให้เห็นว่าสังคมไทยสามารถปรับเปลี่ยนเป็นสังคมเสมอหน้าได้ ด้วยนโยบายการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพ ความสามารถของเด็กก่อนวัยเรียนแบบบูรณาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสิ่งแวดล้อม ที่บ้านและที่โรงเรียน การศึกษาวิจัยพบว่านโยบายให้กู้เงินเรียนไม่ได้ผลช่วยเยาวชนฐานะไม่ดีเพราะครอบครัวฐานะดีเป็นผู้กู้เป็นหลัก ดังนั้นการเพิ่มช่องทางให้เยาวชนจากครอบครัวฐานะไม่ดีได้เข้าถึงทุนการศึกษาอย่างต่อเนื่องจึงจำเป็น นอกจากนี้ยังต้องเพิ่มคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนต่างจังหวัด และของมหาวิทยาลัยต่างจังหวัด (บทที่ 4) ด้วยนโยบายการเกษตร ที่เน้นเพิ่มประสิทธิภาพและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยโดยตรง ไม่ใช่แต่เพียงการพึ่งนโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรที่ผลประโยชน์มักจะตกอยู่ที่เกษตรกรหรือพ่อค้ามีเงินทุนสูงอยู่แล้ว (บทที่ 6) ด้วยการปรับปรุงมาตรการที่กำกับตลาดหลักทรัพย์ (บทที่ 3) ด้วยการปฏิรูประบบภาษี การใช้จ่ายภาครัฐ (บทที่ 12, บทที่ 2) เพื่อให้ทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สินด้วยการปรับปรุงการจัดเก็บ การยกเลิกมาตรการภาษีที่ให้ประโยชน์กับคนรวยอยู่แล้ว การปรับเปลี่ยนอัตราภาษีรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น การนำภาษีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีส่วนเพิ่มของทุน (capital gain tax) และมาตรการเงินโอนให้กับครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ เพื่อให้ดำรงชีพอย่างมีศักดิ์ศรีและเลี้ยงลูกให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพได้ การปฏิรูประบบยุติธรรมให้มีความเป็นอิสระเที่ยงธรรม ส่งเสริมความเป็นอิสระของสื่อ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ภาคประชาชนมีบทบาทตรวจสอบการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน (บทที่ 10, 11, 13)

นอกจากนั้นแล้ว สังคมไทยยังต้องตื่นรู้ถึงวิธีอันแยบยลต่าง ๆ ที่ผู้อยู่ในอำนาจพยายามส่งอิทธิพลต่อทิศทางของการเมืองและนโยบาย (บทที่ 7, 8) และการหาประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (บทที่ 3) โดยผลของความพยายามดังกล่าว มีผลในการเพิ่มความเหลื่อมล้ำ ปิดกั้นโอกาส หรือเป็นผลเสียกับคนจำนวนมาก ดังเช่น กรณีของปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาบตาพุด (บทที่ 8)

เกี่ยวกับนักวิจัย

เขมรัฐ เกลิงศรี ดร. อาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชัยณรงค์ เครือนวน อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ดร. ประธานสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคม
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ดวงมณี เลาวกุล ดร. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ ดร. ธนาคารโลก

ณัฐสิริ รัชเกียรติวงศ์ นักวิจัย มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

ธานี ชัยวัฒน์ ดร. อาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นพนนท์ วรรณเทพสกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นวนน้อย ตีรรัตน์ ดร. รองศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่อแพร เล็กเฟื่องฟู อาจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ Department
of Economics, University College London

ปณณธ์ อนันอภิบุตร ดร. กระทรวงการคลัง

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร. ศาสตราจารย์กิตติคุณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วนิชา ดิเรกอุดมศักดิ์ เศรษฐกร ธนาคารแห่งประเทศไทย

สฤณี อาชวานันทกุล นักวิชาการอิสระ

สถาพร เรืองธรรม ดร. อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ นักวิจัยเชี่ยวชาญพิเศษ (ระดับ 10) เทียบเท่าศาสตราจารย์ สถาบันเอเชีย
ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	i
บทคัดย่อ	iii
Executive summary	iv
ถ้อยแถลง	v
เกี่ยวกับนักวิจัย	viii

ส่วนที่หนึ่ง ภาพความเหลื่อมล้ำ

บทที่ 1 ภาพรวมความเหลื่อมล้ำไทยในบริบทนานาชาติ ผาสุก พงษ์ไพจิตร	1
บทที่ 2 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และทรัพย์สิน ดวงมณี เลาวกุล	5
บทที่ 3 ความเหลื่อมล้ำกับตลาดทุน สถณี อาชวานันทกุล ณัฐสิฏฐิ รักเกียรติวงศ์ วณิชชา ดิเรกอุดมศักดิ์	39
บทที่ 4 ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และโครงสร้างค่าจ้าง ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์	61
บทที่ 5 ค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร: ความสามารถ หรือ อำนาจ เนื่อแพร เล็กเฟื่องฟู	101
บทที่ 6 กลไกความเหลื่อมล้ำ กรณีศึกษาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จังหวัดน่าน เขมรัฐ เถลิงศรี สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน	127

ส่วนที่สอง การเมืองคนอาชีพไทย

บทที่ 7 เครือข่ายผู้บริหารระดับสูง นวลน้อย ตีรรัตน์	155

บทที่ 8 องค์การกึ่งรัฐ กึ่งเอกชน อิทธิพลของธุรกิจพลังงานผ่านอำนาจเครือข่าย ข้าราชการ	197
นพรัตน์ วรรณเทพสกุล	
บทที่ 9 เครือข่ายการเมืองทักษิณ	227
อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์	
บทที่ 10 โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและการสะสมทุนท้องถิ่น	255
ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์ ชัยณรงค์ เครือนวน	
บทที่ 11 โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	289
สถาพร เริงธรรม	
 ส่วนที่สาม แนวทางการปฏิรูป	
บทที่ 12 ปฏิรูปภาษี	319
ปัทม์ อนันอภิบุตร	
บทที่ 13 มาเพื่อกับการพัฒนา กรณีศึกษามาเพียซซิเลียน	347
ธานี ชัยวัฒน์	

ส่วนที่หนึ่ง
ภาพความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยบริบทนานาชาติ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร

เป็นที่ชัดเจนว่ารายได้ของครัวเรือนไทย มีความเหลื่อมล้ำสูง ความเหลื่อมล้ำนี้มีแนวโน้มลดลงเพียงเล็กน้อยหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 ปัจจุบันระดับความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นรองก็แต่เพียงลาตินอเมริกาและแอฟริกาเท่านั้น

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ส่งผลต่อไปถึงความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ได้แก่ ความมั่งมี (ที่ดิน สินทรัพย์อื่น ๆ) ความเหลื่อมล้ำด้านสังคม (การแบ่งชั้นทางสังคม การเข้าถึงการศึกษา การได้รับการยอมรับนับถือ ศักดิ์ศรี) ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง (เข้าไม่ถึงอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย)

ประเทศอื่น ๆ ในโลกกำลังเผชิญปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงเช่นกันทั้งนี้เป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายตามแนวทาง 'เสรีนิยมใหม่' ที่แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง ดังนั้นความเหลื่อมล้ำด้านรายได้อาจเป็นปัญหาของโลก ทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ

ถึงกระนั้น ชาวดีก็พอมีอยู่ บางประเทศ ปฏิรูปด้านเศรษฐกิจและการเมือง จนสามารถลดความเหลื่อมล้ำลงได้ เราน่าจะเรียนรู้ได้จากประเทศเหล่านี้

ที่ลาตินอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศรายได้ปานกลางพอ ๆ กับไทย และยังเป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงมากที่สุดในโลกก็ยังดีขึ้น บางประเทศดำเนินมาตรการใหม่ ๆ ที่ไม่มีใครเคยทำมาก่อน เช่น รัฐบาลอุดหนุนให้เด็ก ๆ ของครัวเรือนฐานะไม่ดีไปโรงเรียน และบริการตรวจรักษาอย่างทั่วถึง อาร์เจนตินาและบราซิล ปฏิรูประบบภาษีจนสามารถเก็บภาษีได้คิดเป็นร้อยละ 34 ของ GDP (ของไทยเท่ากับร้อยละ 17) เท่ากับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศโออีซีดี (เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส สแกนดิเนเวีย สหรัฐฯ) ทำให้มีเงินรายได้พอจะใช้จ่ายด้านสังคม ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติมาก เช่น อีควาดอร์และอาร์เจนตินา ต่อรองกับบริษัทข้ามชาติในกิจการน้ำมัน เหมืองแร่ ให้รัฐบาลได้รับส่วนแบ่งรายได้กำไรเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาใช้จ่ายด้านประกันสังคม

ประเทศเพื่อนบ้านแถบอาเซียนของเรา ล้วนมีการกระจายรายได้ดีกว่าของไทยทั้งสิ้น ซึ่งก็น่าแปลกใจเพราะว่าต่างก็มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง คล้าย ๆ กับเราอยู่ อีกทั้งยุทธศาสตร์เศรษฐกิจก็ไปในทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างเช่น มาเลเซีย เคยมีความเหลื่อมล้ำสูง แต่ได้ลดลงจนขณะนี้ต่ำกว่าไทยมาก เพราะการทำโครงการสุขภาพถ้วนหน้ามาตั้งแต่ปี 2513 รัฐบาลแบ่งที่ดินของรัฐให้กับเกษตรกรผู้เช่า และสนใจอุดหนุนเพิ่มโอกาสให้ครัวเรือนระดับล่างได้รับการศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษา ทำไมมาเลเซียจึงทำได้สำเร็จ? เพราะว่ารัฐบาลและคนส่วนใหญ่ของประเทศเชื่อว่า การลดความเหลื่อมล้ำจะลดความขัดแย้งด้านเชื้อชาติระหว่างคนจีนกับคนมาเลย์ลงได้นั่นเอง

ตรงนี้มีบทเรียนอีก คนฐานะดีมักจะต่อต้านหรือไม่เห็นด้วยกับมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ เพราะเชื่อว่าพวกเขาจะเสียประโยชน์ แต่นั่นเป็นความคิดสั้น คือ คิดแบบ “ถ้าเธอได้ ฉันไม่ได้” (zero-sum game) คือไม่ให้คุณค่ากับความจริงที่ว่า ความสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำไม่มาก และมีระบบประกันสังคมที่ดีจะเป็นสังคมที่มีความราบรื่น และมีประสิทธิภาพทางการผลิตมากกว่า

ในช่วงห้าหกปีมานี้ การเรียกร้องด้านการเมือง ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญของการเมืองไทยร่วมสมัย ขบวนการเสื้อแดงได้ใช้คำว่า ‘ไพร่’ และ ‘อำมาตย์’ เสียดยึดถึงผู้ที่ยังคิดแบบสังคมมีการแบ่งชั้นในระบอบการเมืองเดิมสมัยก่อน ซึ่งมีคนจำนวนน้อยอยู่เหนือคนจำนวนมาก และคนจำนวนมากต้อง ‘เกรงใจ’ คนมีอำนาจจำนวนน้อยนั้น ชาวเสื้อแดงคนหนึ่งบอกนักวิชาการว่า ในความเห็นของเขาประชาธิปไตย คือ ความยุติธรรม ทั้งทางด้านกฎหมาย การเมือง และการศึกษา

ข้อเรียกร้องเช่นนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะที่เมืองไทยเท่านั้น เราพบเห็นได้ทั่วไป เช่น ปรากฏการณ์ Arab Spring ในตะวันออกกลาง และการเมืองว่าด้วยการเลือกตั้งที่ลาตินอเมริกา ซึ่งได้นำรัฐบาลปฏิรูปสู่อำนาจและแม้แต่ที่ยุโรปได้ที่เผชิญวิกฤตเงินยูโรหลังวิกฤตเศรษฐกิจโลกเมื่อปี 2551

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการเมืองใหม่ ในแต่ละประเทศมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การที่คนระดับล่างของประเทศ ได้มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง ขณะนี้ผู้คนต้องโยกย้ายไปทำงานต่างถิ่นทั้งภายในประเทศของตนเอง และที่ไปทำงานต่างประเทศก็มากขึ้นเรื่อย ๆ พวกเขาได้เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ จากประสบการณ์และได้เห็นความแตกต่าง ผู้คนใช้อินเตอร์เน็ต ฟังวิทยุชุมชน และดูเคเบิลทีวีหลายสถานี ทุกคนได้รับการศึกษาแบบไม่เป็นทางการเหล่านี้เป็นประจำทุกวัน

อีกปัจจัยหนึ่งที่เกิดขึ้นทุกแห่ง ก็คือการต่อต้านเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมใหม่ เพราะว่าทำให้ผลได้ทางเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของคนเพียงหยิบมือหนึ่งเท่านั้น

แต่ทุกแห่งก็มีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะด้วย ที่เมืองไทยการเมืองในระบอบรัฐสภาประชาธิปไตยได้ลงหลักปักฐานต่อเนื่องมากกว่าชั่วอายุคน แม้จะถูกแทรกด้วยรัฐบาลที่แต่งตั้งโดยคณะรัฐประหารก็อยู่ได้ไม่นาน ประชาชนมีประสบการณ์การเมืองในชีวิตประจำวันที่ลุ่มลึกขึ้น อีกทั้งได้ตระหนักและเห็นคุณค่าของรัฐบาลประชาธิปไตยที่ทำให้ชีวิตดีขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีผลพวงต่อมุมมองทางการเมืองด้วย รายได้ต่อหัวประชากรของไทยเพิ่มขึ้นสามเท่าภายในเวลา 30 ปี หรือในชั่วอายุคนเดียว เมื่อผู้คนมีรายได้สูงขึ้น ความคาดหวังในชีวิตและความต้องการต่างๆ จะหลากหลายขึ้น รู้สึกว่าเขาควรจะได้รับปฏิบัติที่ดีกว่านี้ เขาควรจะมีสินค้าและบริการสาธารณะ เช่น การศึกษา ถนนลาดยาง รถไฟฟ้า เขาควรจะได้พูดคุยกับนักการเมืองเพื่อบอกว่าเขาอยากได้อะไร เขาเห็นกับตาว่า คนบางคนเข้าถึงสิ่งต่างๆ ที่เขาอยากได้ได้ดีกว่าตนเอง และเขาก็อยากอยู่ในสภาพเช่นนั้นบ้าง เขาอยากมีสิทธิมีเสียงและมีส่วนกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ เขาอยากได้รับการปฏิบัติที่ทัดเทียม มี

ศักดิ์ศรี เส้นแบ่งระหว่าง เมือง – ชนบท รวย – จน ผู้ใหญ่- ผู้น้อย ได้ลงเลือนลง กระบวนการดังกล่าวนี้ คือกระบวนการสร้างความรู้สึกเป็น ‘พลเมือง’ (citizen) และมีศักยภาพที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและก้าวหน้าได้

ที่สำคัญคือ คนชั้นกลางเมือง ไม่อาจผูกขาดความต้องการเสรีภาพ การสร้างเส้นสาย ธรรมชาติ ความเติบโตทางเศรษฐกิจ และผูกขาดการเมืองอีกต่อไป ประชาชนคนอื่นๆอีกจำนวนมาก ที่อาศัยอยู่ในประเทศเดียวกัน แต่อยู่ในบริเวณที่เรียกว่าชนบท หรือกึ่งชนบท หรือกึ่งเมือง ก็ต้องการสิ่งเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมในช่วงหนึ่งอายุคนที่ผ่านมา นั้น จึงได้สร้าง ‘วัฒนธรรมของความเสมอหน้า’ ขึ้นมาด้วย หมายความว่าประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ยอมรับการเมืองแบบเก่า ซึ่งคนชั้นกลางมีการศึกษาสูง เป็นผู้กำหนดหรือพยายามกำกับ อีกต่อไป

อันที่จริงที่เมืองไทย ก็มีข่าวดีเหมือนกัน ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ก็ได้ลดลงหลังปี พ.ศ. 2544 บ้าง เพราะผลพวงของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นโยบายสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายขยายสินเชื่อให้กับคนรายได้น้อย และนโยบายการศึกษาฟรี 12 ปี แต่การลดลงนี้ก็ไม่ได้มากมายอะไรนัก เพราะดัชนีความเหลื่อมล้ำของเราก็น่าจะสูงกว่ามาเลเซีย และใกล้เคียงกับลาตินอเมริกา รัฐบาลเรายังสามารถทำอะไรได้อีกมาก เพื่อให้ครัวเรือนรายได้น้อย ได้ส่งลูกเข้าโรงเรียนคุณภาพดี และได้เรียนถึงอุดมศึกษา เพื่อให้เกษตรกรรายได้น้อยได้เข้าถึงสินเชื่อราคาพอสมพควรและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงกว่าเดิม และเพื่อให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลปืนเที่ยงได้เข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เสมอเหมือนผู้อยู่ใกล้ สินค้าและบริการสาธารณะของเรามีไม่เพียงพอและคุณภาพแย่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารัฐบาลมีงบประมาณจำกัด และงบประมาณจำกัดนี้ ก็เพราะเก็บภาษีได้น้อย (ร้อยละ 17 ของ GDP) เพียงแต่ปรับปรุงการเก็บภาษี ก็จะเพิ่มรายได้ได้อีกถึงมากกว่าหนึ่งในห้า และถ้าปฏิรูประบบภาษีเสียหน่อยก็จะเพิ่มได้อีกถึงหนึ่งในสาม ก็จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อมาใช้จ่ายสร้างสินค้าสาธารณะที่จำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อลดทอนความเหลื่อมล้ำ โดยไม่ต้องมีภาระหนี้สาธารณะเพิ่ม สิ่งที่เราเสนอไม่ใช่การปฏิวัติ แต่เป็นเพียงทำตามอย่างประเทศอื่นๆที่กำลังทำอยู่เช่นกันเท่านั้น

ในด้านสังคมและการเมือง เป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันหลายฝ่ายทั้ง นักเขียน นักวิชาการ และสื่อ ในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมที่ดูเหมือนจะส่งเสริมความเหลื่อมล้ำให้ดีขึ้น เช่นการยอมรับว่าผู้คนอาจมีความคิด ความพอใจทางการเมืองที่ต่างกันเป็นเรื่องปกติ เป็นการเริ่มต้นที่ดี การกระจายอำนาจ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทุกรูปแบบต้องเดินหน้าต่อไป การสร้างความตื่นรู้ให้กับสังคมถึงวิธีการอันแยบยลต่างๆ ที่ผู้อยู่ในอำนาจพยายามส่งอิทธิพลต่อทิศทางของการเมือง และนโยบาย โดยผลของความพยายามดังกล่าว อาจจะปิดกั้นหรือเป็นผลเสียกับคนจำนวนมาก เป็นสิ่งที่ต้องทำ เพราะจะนำไปสู่การอภิปรายกันถึงแนวทางที่จะตัดตอนแนวโน้มดังกล่าว และสร้างความเสมอหน้า

นักเศรษฐศาสตร์บางคนเห็นว่า ความเหลื่อมล้ำ เป็นสิ่งดีและจำเป็นเพื่อจูงใจให้คนทำงาน แต่ขณะนี้นักเศรษฐศาสตร์หลายสำนักพูดถึง การลดความเหลื่อมล้ำ เป็นวิธีสร้างกำลังใจให้ทำงานหนัก และเพื่อให้เกิดสังคมสันติสุข จะเห็นได้ในกรณีประเทศแถบสแกนดิเนเวีย เป็นสังคมเสมอหน้าสูง มีความราบรื่นมากกว่า และยังมีเศรษฐกิจที่น่าพอใจกว่าประเทศอื่น ๆ อีกด้วย นอกจากนั้นความเสมอภาคโดยตัวของมันเองยังเป็นหลักการและสิทธิพลเมืองของสังคมประชาธิปไตยที่รัฐบาลสมัยใหม่ไม่อาจปฏิเสธได้

การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย¹

ดวงมณี เลาวกุล

บทคัดย่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ยังมิได้ทำให้เกิดความเสมอภาคในสังคมไทยขึ้น งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย โดยทรัพย์สินที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ที่ดิน บ้าน สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะ ทรัพย์สินทางการเงิน และหลักทรัพย์ ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงความไม่เสมอภาคในสังคมไทยได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

งานวิจัยนี้แบ่งเป็น 3 ส่วนคือ การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สิน และการกระจุกตัวของการถือครองหลักทรัพย์ (หุ้น) ซึ่งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและทรัพย์สินวิเคราะห์จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) และความต่างของการถือครองที่ดินและทรัพย์สินระหว่างกลุ่มต่าง ๆ การกระจุกตัวของการถือครองหลักทรัพย์พิจารณาจากลำดับและมูลค่าการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ข้อมูลการถือครองที่ดินเป็นการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี พ.ศ. 2555 การถือครองทรัพย์สินเป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 การถือครองหุ้นเป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2552-2554

ผลการศึกษาพบว่าความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมีสูงมาก (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.886) สัดส่วนการถือครองที่ดินในกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อกลุ่มที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) คิดเป็น 325.73 เท่า ด้านการถือครองทรัพย์สินพบว่า ในสังคมไทยมีความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิและทรัพย์สินรวมค่อนข้างสูง โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมเท่ากับ 0.678 (ปี พ.ศ. 2549) 0.672 (ปี พ.ศ. 2550) และ 0.656 (ปี พ.ศ. 2552) และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิเท่ากับ 0.725 (ปี พ.ศ. 2549) 0.711 (ปี พ.ศ. 2550) และ 0.688 (ปี พ.ศ. 2552) โดยความไม่เสมอภาคมีแนวโน้มลดลงระหว่าง ปี พ.ศ. 2549-2552 ผู้ที่ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงสุดมักเป็นบุคคลหรือตระกูลเพียงไม่กี่คนหรือไม่ก็ตระกูลในสังคมไทย และกลุ่มคนเหล่านี้ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง ผู้ถือครองหุ้นมูลค่ามากที่สุด 10 อันดับแรก ถือครองหุ้นมีมูลค่ารวมกันมากกว่า 100,000 ล้านบาท ทั้งในปี พ.ศ. 2553 และ 2554 นอกจากนั้นยังมีผู้ถือครองหุ้น 5 รายที่อยู่ใน 10 อันดับแรกของการถือครองมูลค่าหุ้นมากที่สุดทั้ง 3 ปี (ปี พ.ศ. 2552, 2553 และ 2554)

¹ ย่อและเรียบเรียงจากรายงานวิจัยฉบับเต็มในชื่อเดียวกันซึ่งจะจัดพิมพ์ต่อไป

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินสูงกว่าความไม่เสมอภาคของรายได้ และมีการกระจุกตัวของความมั่งคั่งค่อนข้างสูง ดังนั้นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคได้มากขึ้นก็คือ การกระจายการถือครองทรัพย์สินใหม่ เช่น การเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือการเก็บภาษีจากส่วนเพิ่มของทุน (Capital Gain Tax) ซึ่งรัฐบาลสามารถนำรายได้จากภาษีนี้ ไปจัดสรรในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป ซึ่งการเก็บภาษีทรัพย์สินนี้จะเป็นการกระจายทรัพย์สินใหม่ให้เกิดความเท่าเทียมกันมากขึ้น

บทนำ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาพบว่า การกระจายรายได้ของคนในสังคมไม่ได้มีการปรับตัวที่ดีขึ้น เห็นได้จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ที่ไม่ได้ลดลง รวมทั้งความต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้น้อยที่สุด และกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้มากที่สุด กลับมีความแตกต่างกันค่อนข้างมากในช่วงเวลากว่า 20 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2531-2552) ดังแสดงในตารางที่ 1 นอกจากนั้นการถือครองที่ดินก็มีการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย ดังจะเห็นได้จากการที่มีคนไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก

งานวิจัยที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประชากร แต่งานศึกษาเกี่ยวกับการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยที่มีรายไดยังมีเป็นส่วนน้อย ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพของความมั่งคั่งในสังคมไทยที่ครอบคลุมและเป็นระบบมากขึ้น การศึกษาถึงการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยจึงมีความจำเป็นที่ควรจะทำการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษา

ความมั่งคั่งของคนในสังคมสามารถสะท้อนออกมาในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านรายได้หรือทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินก็มีอยู่หลายลักษณะ โดยที่ทรัพย์สินในบางลักษณะก็ไม่สามารถจะสืบทอดหรือตีราคาได้โดยง่าย เช่น เครื่องประดับ งานศิลปะ เป็นต้น ดังนั้นงานศึกษานี้ จะศึกษาถึงการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทยในรูปของทรัพย์สินที่สามารถสืบทอดหรือสามารถหามูลค่าของทรัพย์สินเหล่านั้นได้ ได้แก่ ที่ดิน บ้าน สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะ ทรัพย์สินทางการเงิน และหลักทรัพย์

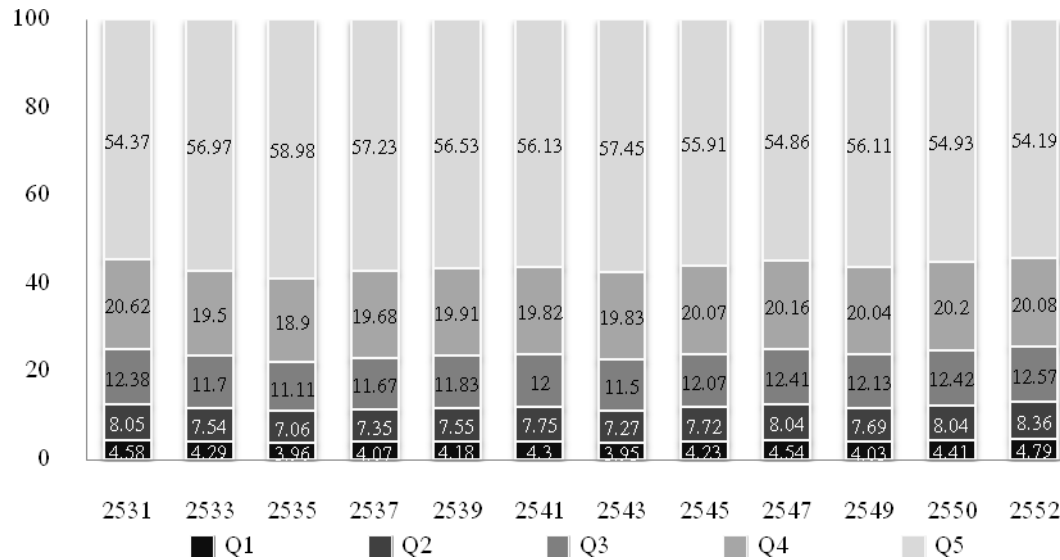
ตารางที่ 1: การกระจายรายได้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2552

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552
1. ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่าง ๆ ได้รับ												
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	4.03	4.41	4.79
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด (Quintile 2)	8.05	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.69	8.04	8.36
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ระดับกลาง (Quintile 3)	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41	12.13	12.42	12.57
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด (Quintile 4)	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16	20.04	20.20	20.08
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 5)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.13	57.45	55.91	54.86	56.11	54.93	54.19
2. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini Coefficients¹)	0.487	0.515	0.536	0.520	0.513	0.507	0.522	0.507	0.493	0.511	0.497	0.485
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรายสุดต่อกกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	13.92	12.47	11.31

หมายเหตุ: 1. หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมในรูปของสัดส่วน (Gini ratio) ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ถ้าค่าเข้าใกล้ 0 แสดงว่าความเท่าเทียมกันของรายได้มีมากขึ้น ยิ่งค่าเข้าใกล้ 1 มากเท่าไร แสดงว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยังมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่างเส้น Lorenz ของการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวยึด และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวหาร

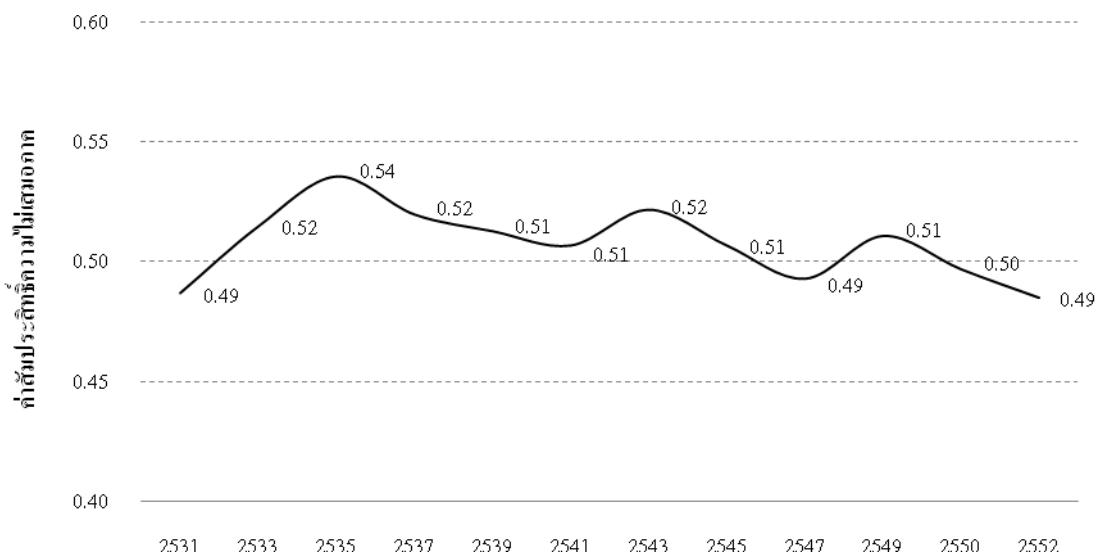
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 1: ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่าง ๆ ได้รับของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2552



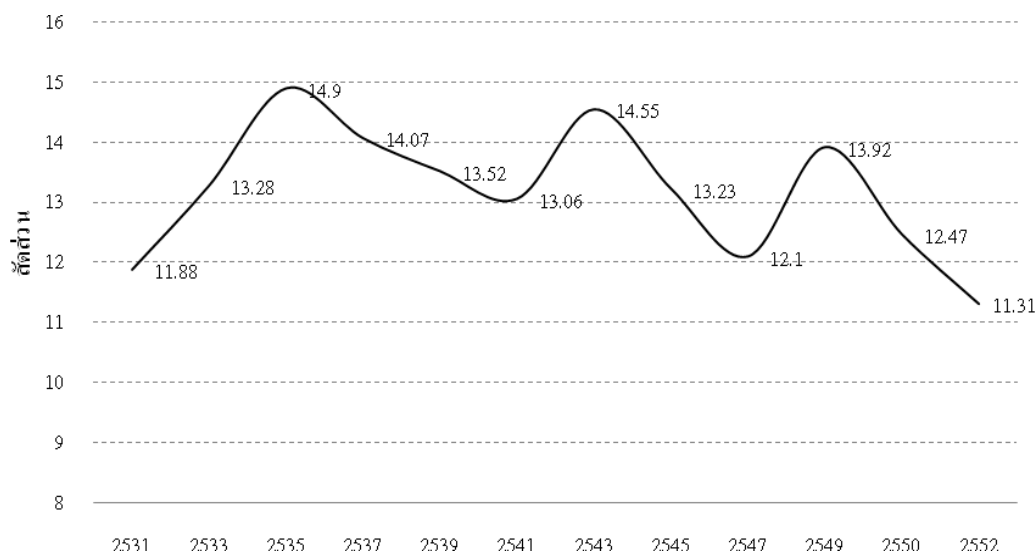
ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 2: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2552



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนภาพที่ 3: อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรายสุดต่อกลุ่มจนสุดของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2531-2552



ที่มา: ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สำนักพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและการกระจายรายได้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิธีการศึกษา

การศึกษาการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. การศึกษาการถือครองที่ดิน

ที่ดินถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่แต่ละคนมีไว้ในครอบครอง โดยเฉพาะคนที่มีกำลังซื้อเพียงพอ ก็มักจะซื้อที่ดินไว้เป็นทรัพย์สิน ซึ่งหมายรวมถึงการซื้อที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรด้วย ดังนั้นการมีที่ดินไว้ในครอบครองนับว่าเป็นการสะสมความมั่งคั่งอย่างหนึ่ง ดังนั้นการศึกษาถึงการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย จะทำให้เห็นได้ว่าในสังคมไทยมีความเสมอภาค หรือมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน (ที่ดิน) มากน้อยเพียงใด และมีการกระจุกตัวของความมั่งคั่งมากน้อยเพียงใด

การศึกษานี้จะศึกษาถึงการกระจายหรือการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทยทั้งในภาพรวมของทั้งประเทศ ภูมิภาคและรายจังหวัด

การศึกษาจะแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม (quintile) คือ
 กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินต่ำสุด
 กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองต่ำสุด

กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินระดับปานกลาง

กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินรองสูงสุด

กลุ่มที่ 5 กลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีขนาดการถือครองที่ดินสูงสุด

และจะได้แบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น 10กลุ่ม (decile) เพื่อให้การศึกษามีความละเอียดมากขึ้น

นอกจากนั้นจะคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) เพื่อจะได้ทราบว่าในประเทศไทยและในแต่ละภาค ในแต่ละจังหวัด มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมากน้อยเพียงใด จากการคำนวณดังกล่าวจะทำให้ทราบว่ามีการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด

2. การศึกษาการถือครองทรัพย์สิน

การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ได้มีการสำรวจทรัพย์สินของครัวเรือน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งประกอบด้วย มูลค่าบ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง มูลค่ายานพาหนะ และมูลค่าทรัพย์สินทางการเงิน

การศึกษานี้จะศึกษาถึงการกระจายการถือครองทรัพย์สินของครัวเรือนที่ได้จากการสำรวจจากข้อมูล SES โดยแบ่งครัวเรือนออกเป็น 5 กลุ่ม (quintile) คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินร้อยละ 20 ที่มีมูลค่าการถือครองทรัพย์สินต่ำสุด

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินร้อยละ 20 ที่มีมูลค่าการถือครองทรัพย์สินรองต่ำสุด

กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินร้อยละ 20 ที่มีมูลค่าการถือครองทรัพย์สินระดับปานกลาง

กลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินร้อยละ 20 ที่มีมูลค่าการถือครองทรัพย์สินรองสูงสุด

กลุ่มที่ 5 กลุ่มผู้ถือครองทรัพย์สินร้อยละ 20 ที่มีมูลค่าการถือครองทรัพย์สินสูงสุด

และเพื่อให้การศึกษาการกระจายการถือครองทรัพย์สินของครัวเรือนมีความละเอียดมากขึ้น จึงได้จำแนกครัวเรือนออกเป็น 10 กลุ่ม (decile) อีกด้วย

การวิเคราะห์จะทำการวิเคราะห์มูลค่าทรัพย์สินโดยรวม และมูลค่าทรัพย์สินแยกประเภท (1. บ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง 2. ยานพาหนะ และ 3. ทรัพย์สินทางการเงิน)

การวิเคราะห์ในลำดับถัดมาเป็นการคำนวณเพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินของครัวเรือนในประเทศไทย ในแต่ละปี ซึ่งทำให้ทราบว่า การถือครองทรัพย์สินของครัวเรือนมีความเสมอภาคกันมากน้อยเพียงใด และสามารถเปรียบเทียบลักษณะการกระจายการถือครองทรัพย์สินดังกล่าวในแต่ละปี

3. การศึกษาการถือครองหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เพื่อศึกษาถึงมูลค่าการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยว่า การถือครองหุ้นมีการกระจุกตัวเพียงกลุ่มคนบางกลุ่ม หรือมีการกระจายการถือครองไปยังผู้ลงทุนรายย่อยอย่างไร ซึ่งจะทำให้ทราบว่า มีคนกี่กลุ่มที่ถือครองหุ้นส่วนใหญ่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา:

1. การถือครองที่ดิน จากกรมที่ดิน ซึ่งเป็นข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ปี พ.ศ. 2555
2. การถือครองทรัพย์สิน จากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552
3. การถือครองหลักทรัพย์ จากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เป็นข้อมูลปี พ.ศ. 2552-2554

4. ผลการศึกษา

1. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่ โดยสามารถจำแนกออกเป็นที่ดินในความดูแลของกรมที่ดินมีพื้นที่ 130.74 ล้านไร่² (ร้อยละ 40.88) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีพื้นที่ 34.76 ล้านไร่ (ร้อยละ 10.87) ป่าสงวนแห่งชาติโดยกรมป่าไม้มีพื้นที่ 144.54 ล้านไร่ (ร้อยละ 45.19) และที่ดินราชพัสดุโดยกรมธนารักษ์มีพื้นที่ 9.78 ล้านไร่ (ร้อยละ 3.06) (ตารางที่ 2 และแผนภาพที่ 4)

ข้อมูลการถือครองที่ดินที่นำมาศึกษาในงานวิจัยนี้เป็นการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน โดยสามารถจำแนกประเภทผู้ถือครองที่ดินเป็นประเภทบุคคลธรรมดาและประเภทนิติบุคคล ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์เป็นข้อมูลในปี พ.ศ. 2555

² ประกอบด้วยที่ดินโฉนด น.ส.3 ก น.ส. 3 และใบจอง

ตารางที่ 2: ขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ 2550

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)
กรมที่ดิน ¹	130.74
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ²	34.76
ป่าสงวนแห่งชาติ ³	144.54
ที่ดินราชพัสดุ ⁴	9.78
รวม	319.82

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ดินแต่ละประเภทมีการจัดเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้น พื้นที่รวมจึงแตกต่างจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่

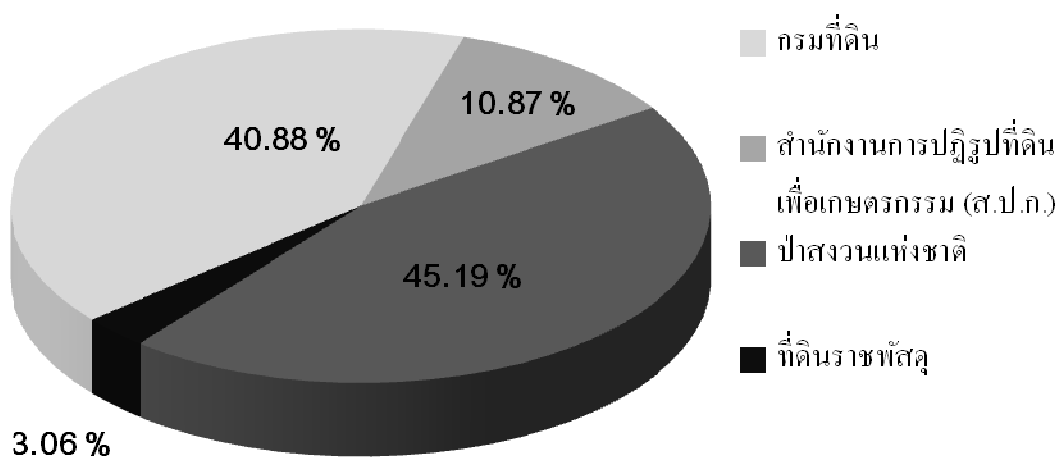
ที่มา: 1. ศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2554)

2. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ข้อมูล ณ 30 เมษายน 2556)

3. กรมป่าไม้ (ข้อมูล ณ 2554)

4. กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง (ข้อมูล ณ 27 กันยายน 2555)

แผนภาพที่ 4: สัดส่วนของขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ 2550



ที่มา: ศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ และกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

การถือครองที่ดินในประเทศไทยปี พ.ศ. 2555

ผลการศึกษาภาพรวมการถือครองที่ดินในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2555 (ตารางที่ 3) พบว่า ผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินมีทั้งหมด 15,900,047 ราย มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 3 งาน 87 ตารางวา แบ่งเป็นประเภทบุคคลธรรมดา 15,687,551 ราย (ร้อยละ 98.7) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 5 ไร่ 2 งาน 76 ตารางวา และประเภทนิติบุคคล จำนวน 212,496 ราย (ร้อยละ 1.3) มีพื้นที่ถือครองเฉลี่ยรายละ 26 ไร่ 1 งาน 85 ตารางวา คิดเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินทั้งหมดในการศึกษานี้จำนวนประมาณ 95 ล้านไร่ (ตารางที่ 5)

หากพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคจะเห็นได้ว่า มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทยสูงมาก การถือครองที่ดินของผู้ถือครองทุกประเภทมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.886 ในขณะที่การถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดามีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.881 และการถือครองที่ดินของนิติบุคคลมีค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคสูงถึง 0.953

หากพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินมากที่สุด (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.92) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคเท่ากับ 0.85)³ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 3: จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดิน: ทัวราชอาณาจักร ปี พ.ศ. 2555

ประเภทของ ผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง			สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตารางวา	
ทุกประเภท	15,900,047	100.0	5	3	87	0.886
บุคคลธรรมดา	15,687,551	98.7	5	2	76	0.881
นิติบุคคล	212,496	1.3	26	1	85	0.953

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

³ การศึกษาการกระจุกตัวของถือครองที่ดินรายจังหวัดนำเสนอในรายงานวิจัยฉบับเต็ม

**ตารางที่ 4: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ของการถือครองที่ดิน
ที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในประเทศไทย จำแนกตามภาค ปี พ.ศ. 2555**

ภาค	จำนวน (ราย)	สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
ทั่วราชอาณาจักร	15,900,047	0.89
กรุงเทพมหานคร	1,526,297	0.92
กลาง	4,626,094	0.92
เหนือ	3,138,428	0.88
ตะวันออกเฉียงเหนือ	5,257,734	0.85
ใต้	1,838,529	0.86

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

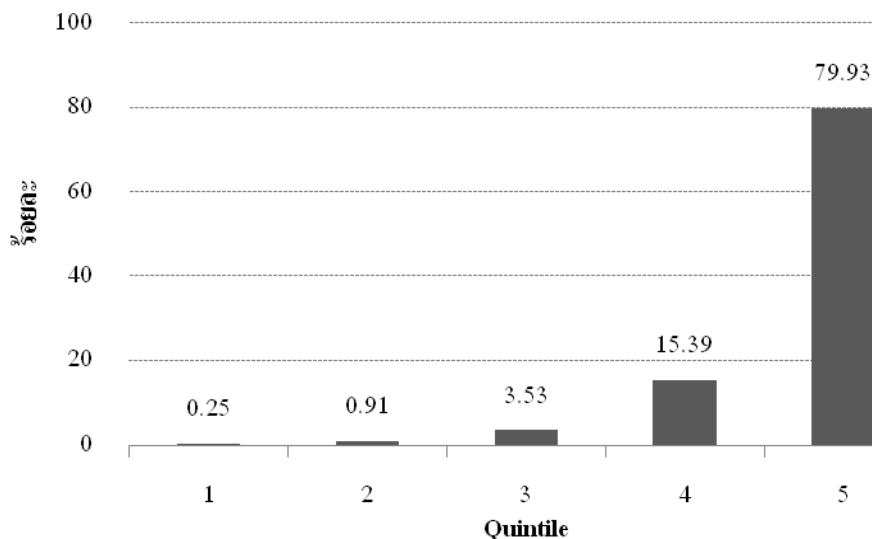
สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด (กลุ่มที่ 5) ต่อกับกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (กลุ่มที่ 1) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดมากที่สุดคือจำนวน 631,263 ไร่ น้อยที่สุดจำนวน 1 ตารางวา (การถือครองที่ดินที่น้อยกว่า 1 ตารางวาต่อราย ไม่ได้นำมาคำนวณ) (ตารางที่ 5 และแผนภาพที่ 5)

ตารางที่ 5: ผลรวม และค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม: ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555

Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่ถือครองทั้งสิ้น			ร้อยละ	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ถือครอง			ค่าต่ำสุด (minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)		
		ไร่	งาน	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	3,181,406	232,790	2	89.81	0.25	-	-	29.27	-	-	1.00	-	-	52.79
Quintile 2	3,180,094	860,042	3	23.69	0.91	-	1	8.18	-	-	52.80	-	1	73.00
Quintile 3	3,178,480	3,351,173	-	10.37	3.53	1	-	21.73	-	1	73.00	1	3	99.97
Quintile 4	3,180,085	14,597,194	-	20.31	15.39	4	2	36.08	2	-	-	7	1	39.00
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	3,179,982	75,827,412	3	95.21	79.93	23	3	38.09	7	1	39.01	631,263	-	-
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.39	100.00									
สัดส่วน quintile ที่ 5/1		325.73												

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 5: สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 5 กลุ่ม: ประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

หากจำแนกผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน (รวมบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล) ออกเป็น 10 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 1 (decile ที่ 1) มีพื้นที่น้อยที่สุด และกลุ่มที่ 10 มีพื้นที่มากที่สุด จะพบว่ากลุ่มที่ 10 ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ ถือครองที่ดินเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก (ตารางที่ 6 และแผนภาพที่ 6)

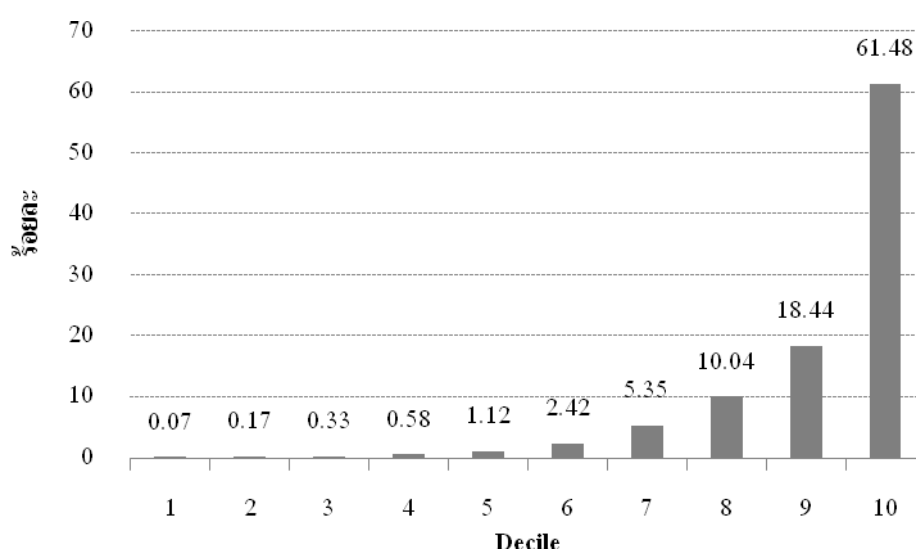
หากพิจารณาจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ตามขนาดการถือครอง ในภาพรวมทั่วราชอาณาจักร (ตารางที่ 7) พบว่าผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 50.17 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ถือครองที่ดินไม่เกิน 1 ไร่ ร้อยละ 21.90 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมด ถือครองที่ดิน 1 ไร่ ถึงต่ำกว่า 5 ไร่ ที่เหลือร้อยละ 27.93 ถือครองมากกว่า 5 ไร่ขึ้นไป แสดงให้เห็นว่าประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ถือครองมีที่ดินไม่เกิน 1 ไร่

ตารางที่ 6: การจำแนกการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินออกเป็น 10 กลุ่ม (ประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ปี พ.ศ. 2555

กลุ่ม	จำนวนการถือครอง (ราย)	ผลรวมพื้นที่			ร้อยละ
		ไร่	งาน	ตารางวา	
decile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	1,592,364	68,330	2	79.47	0.07
decile 2	1,589,042	164,460	-	10.34	0.17
decile 3	1,591,029	314,214	1	24.10	0.33
decile 4	1,589,065	545,828	1	99.59	0.58
decile 5	1,617,628	1,058,384	3	1.22	1.12
decile 6	1,560,852	2,292,788	1	9.15	2.42
decile 7	1,590,028	5,072,210	1	69.76	5.35
decile 8	1,590,057	9,524,983	2	50.55	10.04
decile 9	1,589,976	17,497,532	-	52.85	18.44
decile 10 (พื้นที่มากที่สุด)	1,590,006	58,329,880	3	42.36	61.48
รวม	15,900,047	94,868,613	2	39.40	100.00
สัดส่วน decile ที่ 10/1		853.64			

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 6: สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน จำแนกตามผู้ถือครอง 10 กลุ่ม: ประเภทบุคคลธรรมดา และประเภทนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2555



ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

**ตารางที่ 7: จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ประเภทบุคคล
ธรรมดา และนิติบุคคล ทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ. 2555**

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวนรายรวม (ร้อยละ)
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
1-10 ตารางวา	284,051	1,901	285,952	1.80
มากกว่า 10 ตารางวาถึง 20 ตารางวา	875,629	8,838	884,467	5.56
มากกว่า 20 ตารางวาถึง 50 ตารางวา	1,699,492	16,499	1,715,991	10.79
มากกว่า 50 ตารางวาถึง 100 ตารางวา	1,867,611	18,414	1,886,025	11.86
มากกว่า 100 ตารางวาถึง 200 ตารางวา	1,740,288	20,022	1,760,310	11.07
มากกว่า 200 ตารางวาถึง 300 ตารางวา	833,515	11,053	844,568	5.31
มากกว่า 300 ตารางวาถึง 1 ไร่	592,370	9,445	601,815	3.78
มากกว่า 1 ไร่ถึง 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
มากกว่า 5 ไร่ถึง 10 ไร่	1,869,446	25,078	1,894,524	11.92
มากกว่า 10 ไร่ถึง 15 ไร่	954,175	13,093	967,268	6.08
มากกว่า 15 ไร่ถึง 20 ไร่	520,643	7,762	528,405	3.32
มากกว่า 20 ไร่ถึง 25 ไร่	326,014	5,570	331,584	2.09
มากกว่า 25 ไร่ถึง 30 ไร่	204,960	3,821	208,781	1.31
มากกว่า 30 ไร่ถึง 35 ไร่	134,336	2,777	137,113	0.86
มากกว่า 35 ไร่ถึง 40 ไร่	90,840	2,103	92,943	0.58
มากกว่า 40 ไร่ถึง 45 ไร่	64,367	1,708	66,075	0.42
มากกว่า 45 ไร่ถึง 50 ไร่	48,532	1,484	50,016	0.31
มากกว่า 50 ไร่ถึง 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
มากกว่า 100 ไร่ถึง 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
มากกว่า 500 ไร่ถึง 1000 ไร่	945	616	1,561	0.01
มากกว่า 1000 ไร่ขึ้นไป	359	478	837	0.01
รวม	15,687,551	212,496	15,900,047	100.00

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของผู้วิจัย

การถือครองที่ดินของนักการเมือง

มูลค่าการถือครองที่ดินรวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คิดเป็น 15,669,140,632.02 บาท สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือครองที่ดินมูลค่าสูงสุด 2,699,923,830 บาท มูลค่าต่ำสุด 19,200 บาท ซึ่งมูลค่าที่ดินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือครองเฉลี่ย 30.91 ล้านบาท โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือครองที่ดินรวมทั้งหมด 35,786 ไร่ 23 งาน 99 ตารางวา โดยมีพื้นที่ที่ถือครองมากที่สุด 1,995 ไร่ 36 งาน 45 ตารางวา น้อยที่สุด 13 ตารางวา และมีขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ย คนละ 71 ไร่ 2 งาน 38 ตารางวา (ตารางที่ 8) จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่าค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จัดอยู่ในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากที่สุดของประเทศ (กลุ่มที่ 5) (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 8: ขนาดการถือครองและมูลค่าที่ดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามพรรคการเมือง

	จำนวน สส. (คน)	ขนาดพื้นที่รวม			ขนาดพื้นที่เฉลี่ย			มูลค่ารวม (ล้านบาท)	มูลค่าเฉลี่ย (ล้านบาท)
		ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา		
ประชาธิปัตย์	151	12,675	2	12	84	3	78	6,513.50	43.14
เพื่อไทย	282	17,897	1	8	63	1	86	7,131.70	25.29
พลังชล	7	18	3	13	3	2	73	82.73	11.82
ภูมิใจไทย	33	3,034	3	26	92	3	86	570.54	17.29
ชาติพัฒนา	7	546	2	78	78	-	40	314.16	44.88
ชาติไทยพัฒนา	18	938	2	45	52	-	58	634.38	35.24
มาตุภูมิ	2	78	3	81	39	1	90	11.57	5.79
รักประเทศไทย	4	11		96	3	3	24	154.89	38.72
มหาชน	1	231	3	93	231	3	93	39.77	39.77
ประชาธิปัตย์ใหม่	1	-	-	-	-	-	-	-	-
รักษ์สันติ	1	358	-	46	358	-	46	215.91	215.91
รวม	507	35,786	23	99	71	2	38	15,669.14	30.91

หมายเหตุ: คำนวณขนาดพื้นที่การถือครองที่ดินเฉพาะที่มีการรายงานขนาดพื้นที่เท่านั้น

ที่มา: ข้อมูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ณ มิถุนายน 2556 และการคำนวณ โดยผู้วิจัย

ตารางที่ 9: เปรียบเทียบขนาดพื้นที่ถือครองที่ดินทั่วประเทศ (ประเภทบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล) และขนาดที่ดินถือครองโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Quintile ที่	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	พื้นที่ถือครอง (ตารางวา)												ค่าเฉลี่ยของการถือครองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
		ผลรวมทั้งสิ้น			ค่าเฉลี่ย			ค่าต่ำสุด (minimum)			ค่าสูงสุด (maximum)			
		ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา	ไร่	งาน	ตารางวา	
Quintile 1 (พื้นที่น้อยที่สุด)	3,181,406	232,790	2	89.81	-	-	29.27	-	-	1.00	-	-	52.79	
Quintile 2	3,180,094	860,042	3	23.69	-	1	8.18	-	-	52.80	-	1	73.00	
Quintile 3	3,178,480	3,351,173	-	10.37	1	-	21.73	-	1	73.00	1	3	99.97	
Quintile 4	3,180,085	14,597,194	-	20.31	4	2	36.08	2	-	-	7	1	39.00	
Quintile 5 (พื้นที่มากที่สุด)	3,179,982	75,827,412	3	95.21	23	3	38.09	7	1	39.01	631,263	-	-	71 ไร่ 2 งาน 38 ตารางวา

ที่มา: ข้อมูลจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ณ มิถุนายน 2556และการคำนวณ โดยผู้วิจัย

2. การกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สินในประเทศไทย

การศึกษาในส่วนนี้ ใช้ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 มาทำการวิเคราะห์ ตัวแปรสำคัญที่นำมาศึกษาคือ มูลค่าทรัพย์สินของครัวเรือนจากบ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะ และทรัพย์สินทางการเงิน ซึ่งเป็นตัวแปรที่นำมาคำนวณความมั่งคั่งของครัวเรือน

จากผลการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวม (ตารางที่ 10 และแผนภาพที่ 7) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี พ.ศ. 2549 คือ 0.678 ในปี พ.ศ. 2550 คือ 0.672 และในปี พ.ศ. 2552 คือ 0.656 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินค่อนข้างสูง และสูงกว่าความไม่เสมอภาคในรายได้ ซึ่งค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในรายได้ปี พ.ศ. 2549 คือ 0.515 ปี พ.ศ. 2550 คือ 0.499 และปี พ.ศ. 2552 คือ 0.483

เมื่อแยกประเภททรัพย์สินจะยังพบว่ามีความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินแต่ละประเภทที่สูงขึ้นไปอีก โดยพิจารณาได้จากค่าที่สูงขึ้นของสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากมีครัวเรือนจำนวนมากที่ไม่ได้ถือครองทรัพย์สินบางประเภท เช่นบ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร หรือไม่มียานพาหนะในครอบครอง

หากเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคระหว่างปี พ.ศ. 2549-2552 พบว่า ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมและทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ลดลงเล็กน้อย จะเห็นได้ว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวม ลดลงจาก 0.678 ในปี พ.ศ. 2549 เป็น 0.656 ในปี พ.ศ. 2552 ในส่วนของค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคของการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ ค่อนข้างคงที่ ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

เมื่อพิจารณาตามทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ พบว่า การถือครองที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ มีความไม่เสมอภาคมากที่สุด (ไม่จำเป็นว่าทุกคนต้องถือครองทรัพย์สินประเภทนี้) (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคคือ 0.884 ในปี พ.ศ. 2552) รองลงมาคือการถือครองทรัพย์สินทางการเงิน (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคคือ 0.849 ในปี พ.ศ. 2552) ส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมีความไม่เสมอภาคน้อยที่สุด (ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคคือ 0.680 ในปี พ.ศ. 2552)

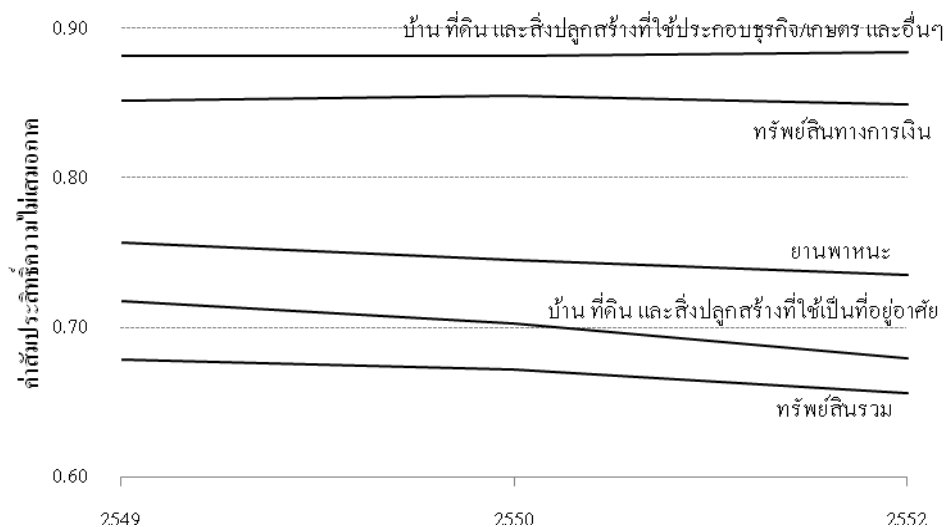
หากพิจารณามูลค่าทรัพย์สิน (เฉลี่ย) ในชั้นมูลค่าทรัพย์สินที่ 10 ต่อมูลค่าทรัพย์สินในชั้นมูลค่าทรัพย์สินที่ 1 คิดเป็น 319 เท่า 296 เท่าและ 265 เท่า ในปีพ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความแตกต่างของมูลค่าทรัพย์สิน (เฉลี่ย) ระหว่างชั้นมูลค่าทรัพย์สินสูงสุดและต่ำสุดลดลงตามลำดับ

ตารางที่ 10: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

ประเภททรัพย์สิน	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค		
	2549	2550	2552
ทรัพย์สินรวม	0.678	0.672	0.656
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.718	0.703	0.679
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ	0.882	0.882	0.884
ยานพาหนะ	0.757	0.745	0.735
ทรัพย์สินทางการเงิน	0.852	0.855	0.849

ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 7: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

การศึกษาการถือครองทรัพย์สินโดยจำแนกตามชั้นรายได้

หากแบ่งชั้นรายได้ของครัวเรือนออกเป็น 10 ชั้น สามารถแสดงการกระจายการถือครองทรัพย์สินรวม และทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ซึ่งชั้นรายได้ที่ 1 เป็นชั้นที่ครัวเรือนมีรายได้ต่ำสุด ส่วนชั้นรายได้ถัดมาเป็นชั้นที่มีรายได้มากขึ้น และสูงสุด ณ ชั้นรายได้ที่ 10 จะเห็นได้ว่ามูลค่าของทรัพย์สินรวม (เฉลี่ย) เพิ่มขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2549-2552 โดยมูลค่าทรัพย์สินรวม (เฉลี่ย) ของชั้นรายได้ที่ 1 ในปี พ.ศ. 2549 คิดเป็น 301,986.80 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 332,970.10 บาท ในปี พ.ศ. 2552 ในขณะที่มูลค่าทรัพย์สินรวม (เฉลี่ย) ของชั้นรายได้ที่ 10 ในปี พ.ศ. 2549 คิดเป็น 3,645,484.00 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 4,177,366.00 บาท ในปี พ.ศ. 2552

หากพิจารณาสัดส่วนมูลค่าทรัพย์สิน (เฉลี่ย) ในชั้นรายได้ที่ 10 ต่อ มูลค่าทรัพย์สินในชั้นรายได้ที่ 1 คิดเป็น 12.07 เท่า 13.23 เท่า และ 12.55 เท่า ในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความแตกต่างของมูลค่าทรัพย์สิน (เฉลี่ย) ระหว่างชั้นรายได้เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2550 จากปี พ.ศ. 2549 และลดลงในปี พ.ศ. 2552 แต่ก็ยังคงมากกว่าปี พ.ศ. 2549

ตารางที่ 11 และแผนภาพที่ 8 แสดงการกระจายการถือครองทรัพย์สินทั้งหมดของครัวเรือน ซึ่งหมายถึง บ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง (ที่อยู่อาศัย ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ) ยานพาหนะ และทรัพย์สินทางการเงิน แยกตามชั้นรายได้ จะเห็นได้ว่าครัวเรือนเพียงร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีรายได้มาก ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดทั้งในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ส่วนครัวเรือนอีกร้อยละ 80 ที่เหลือ ของประเทศถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวในการถือครองทรัพย์สินได้อย่างชัดเจน

หากพิจารณาการกระจายการถือครองทรัพย์สินเป็นรายประเภท ในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 พบว่า

1. ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 20 (2 ชั้นรายได้สูงสุด) ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่ามากกว่าร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดทั้งในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ส่วนครัวเรือนอีกร้อยละ 80 ของประเทศถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด (แผนภาพที่ 9)

2. ทรัพย์สินประเภทบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ มีครัวเรือนร้อยละ 30 (3 ชั้นรายได้สูงสุด) ถือครองทรัพย์สินมูลค่าประมาณร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด ทั้งในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ส่วนครัวเรือนอีกร้อยละ 70 ของประเทศถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 50 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด (แผนภาพที่ 10)

3. ทรัพย์สินประเภทยานพาหนะ มีครัวเรือนร้อยละ 20 (2 ชั้นรายได้สูงสุด) ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าร้อยละ 60 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด ทั้งในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ส่วน

ครัวเรือนอีกร้อยละ 80 ของประเทศถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าร้อยละ 40 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด (แผนภาพที่ 11)

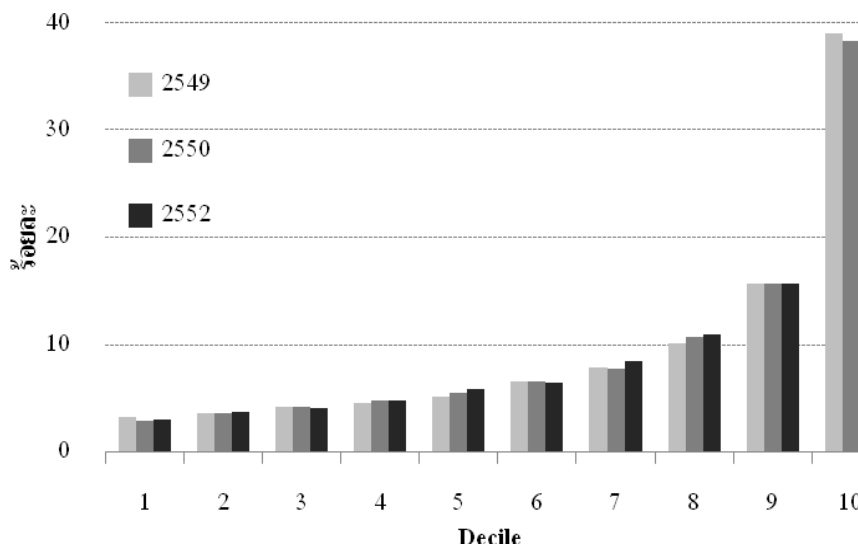
4. ทรัพย์สินประเภททรัพย์สินทางการเงิน มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 20 (2 ชั้นรายได้สูงสุด) ถือครองทรัพย์สินทางการเงินมูลค่ามากกว่าร้อยละ 70 ของมูลค่าทรัพย์สินทางการเงินทั้งหมดทั้งในปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 ส่วนครัวเรือนอีกร้อยละ 80 ของประเทศถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าไม่ถึงร้อยละ 30 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด ซึ่งนับว่ามีการกระจุกตัวของการถือครองทรัพย์สินทางการเงินค่อนข้างสูง (แผนภาพที่ 12)

ตารางที่ 11: สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวมของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

ชั้นรายได้	2549				2550				2552			
	ความถี่ ครัวเรือน	มูลค่า ทรัพย์สินเฉลี่ย (บาท)	มูลค่า ทรัพย์สินรวม (บาท)	ร้อยละ ของยอด รวม	ความถี่ ครัวเรือน	มูลค่า ทรัพย์สินเฉลี่ย (บาท)	มูลค่า ทรัพย์สินรวม (บาท)	ร้อยละ ของยอด รวม	ความถี่ ครัวเรือน	มูลค่า ทรัพย์สินเฉลี่ย (บาท)	มูลค่า ทรัพย์สินรวม (บาท)	ร้อยละ ของยอด รวม
1	1,805,181	301,986.80	545,140,773,213.44	3.24	1,817,332.10	297,921.60	541,422,486,963.36	2.90	1,957,629.50	332,970.10	651,832,090,377.95	2.96
2	1,805,367	337,423.30	609,172,722,139.45	3.62	1,817,963.40	365,705.50	664,839,214,178.70	3.56	1,958,380.10	419,138.90	820,833,280,895.89	3.72
3	1,806,295	389,877.70	704,234,023,158.19	4.19	1,818,138	434,084.00	789,224,485,366.80	4.22	1,956,488	463,985.30	907,781,578,829.34	4.12
4	1,804,013	423,205.30	763,467,820,548.37	4.54	1,816,106	493,638.50	896,499,940,408.70	4.80	1,958,072	534,728.40	1,047,036,493,753.44	4.75
5	1,805,309	480,876.00	868,129,626,421.20	5.16	1,817,630	567,041.10	1,030,670,687,776.56	5.51	1,955,860	665,250.10	1,301,136,127,111.01	5.90
6	1,804,687	606,984.80	1,095,417,759,853.04	6.51	1,817,060	678,511.60	1,232,896,016,491.36	6.60	1,957,480	720,899.50	1,411,146,425,349.95	6.40
7	1,805,163	729,892.30	1,317,574,646,934.13	7.83	1,819,109	793,061.60	1,442,665,335,502.08	7.72	1,957,583	950,568.70	1,860,816,747,224.62	8.44
8	1,805,806	946,089.10	1,708,452,900,270.05	10.15	1,816,151	1,101,170.00	1,999,891,437,138.00	10.70	1,957,477	1,234,964.00	2,417,414,119,813.60	10.96
9	1,804,417	1,459,285.00	2,633,158,953,702.00	15.65	1,817,234	1,611,891.00	2,929,182,323,548.50	15.67	1,957,334	1,767,284.00	3,459,164,353,942.40	15.69
10	1,805,121	3,645,484.00	6,580,538,994,467.20	39.11	1,816,583	3,942,345.00	7,161,597,695,604.00	38.32	1,956,514	4,177,366.00	8,173,075,062,124.00	37.07
รวม	18,051,358	932,110.43	16,825,288,220,707.10	100.00	18,173,306	1,028,536.99	18,688,889,622,978.10	100.00	19,572,817	1,126,715.50	22,050,236,279,422.20	100.00

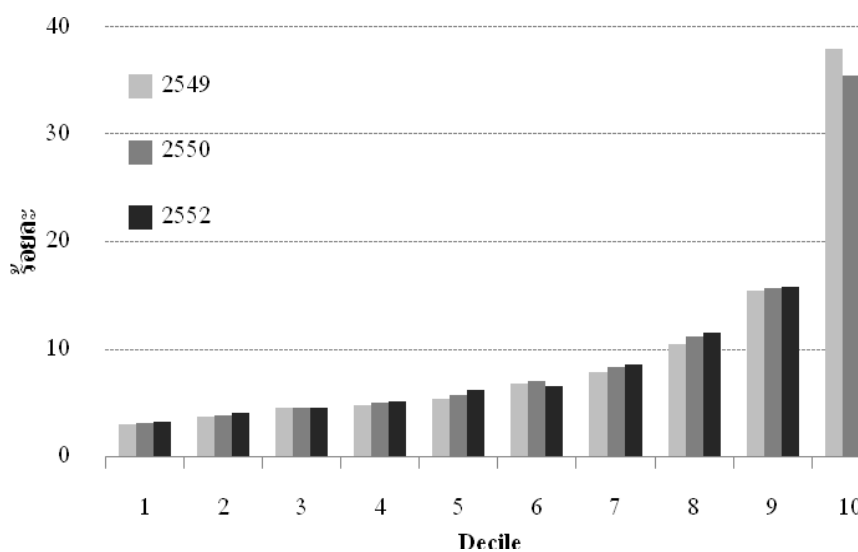
ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 8: สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินรวมของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



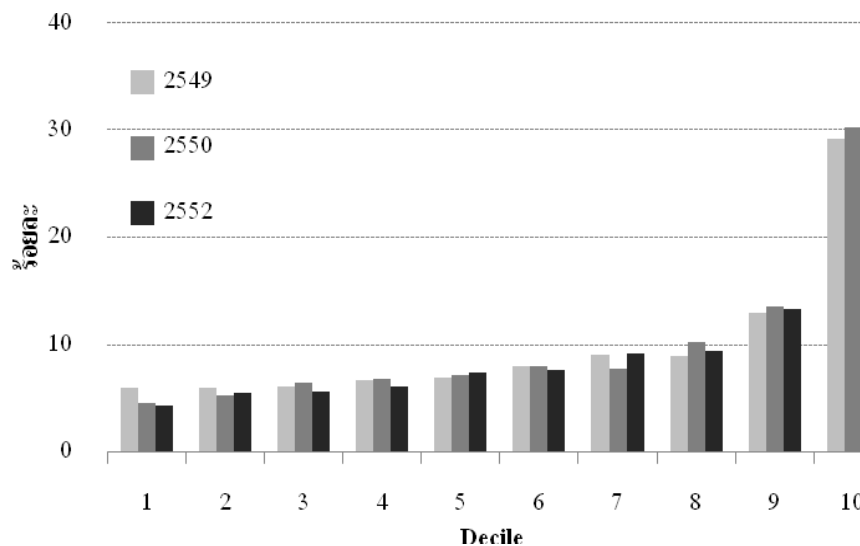
ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 9: สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของ ครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



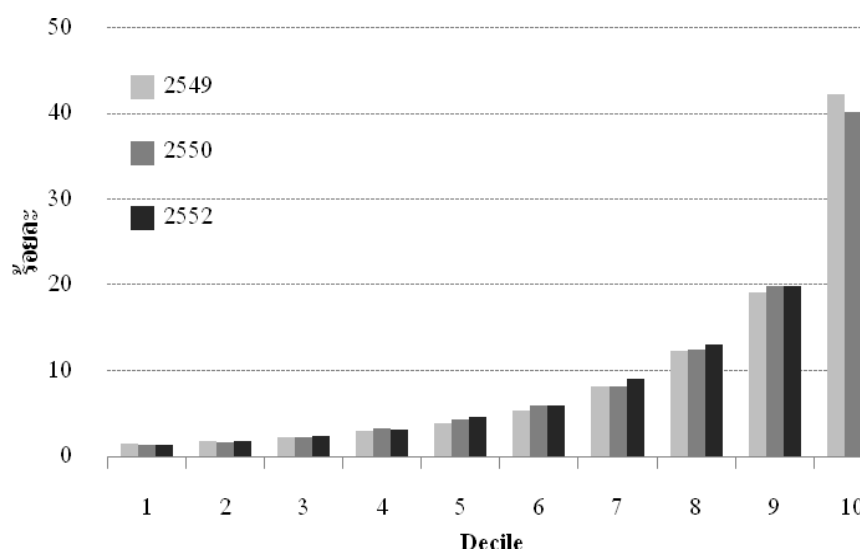
ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 10: สัดส่วนการถือครองบ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่น ๆ จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



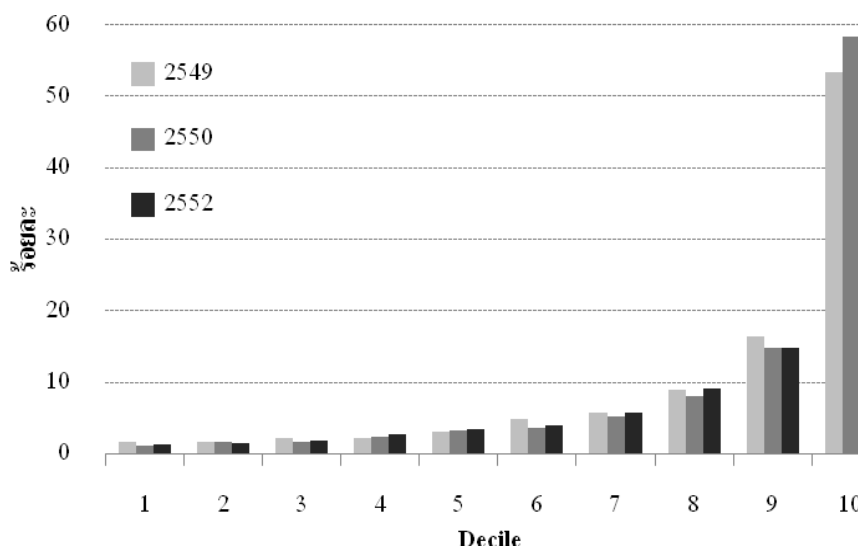
ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 11: สัดส่วนการถือครองยานพาหนะ จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 12: สัดส่วนการถือครองทรัพย์สินทางการเงินของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

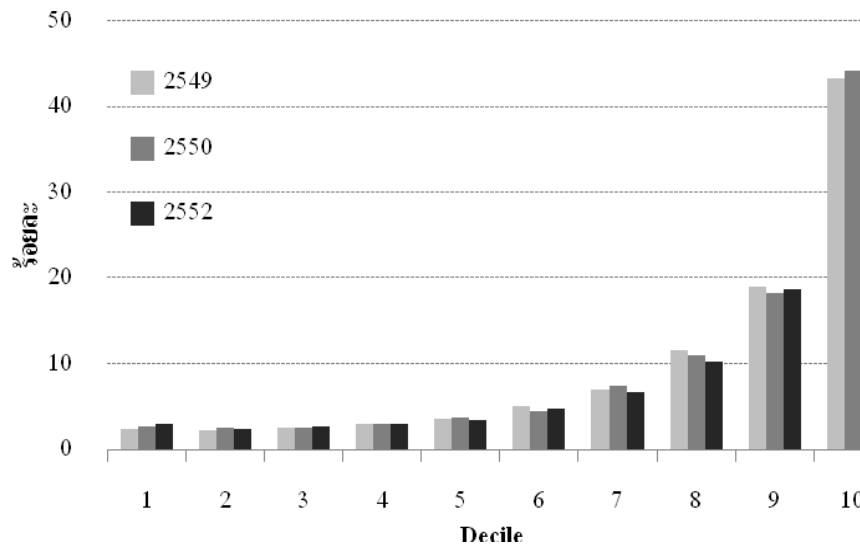


ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

การศึกษาภาระหนี้สินของครัวเรือน โดยจำแนกตามชั้นรายได้

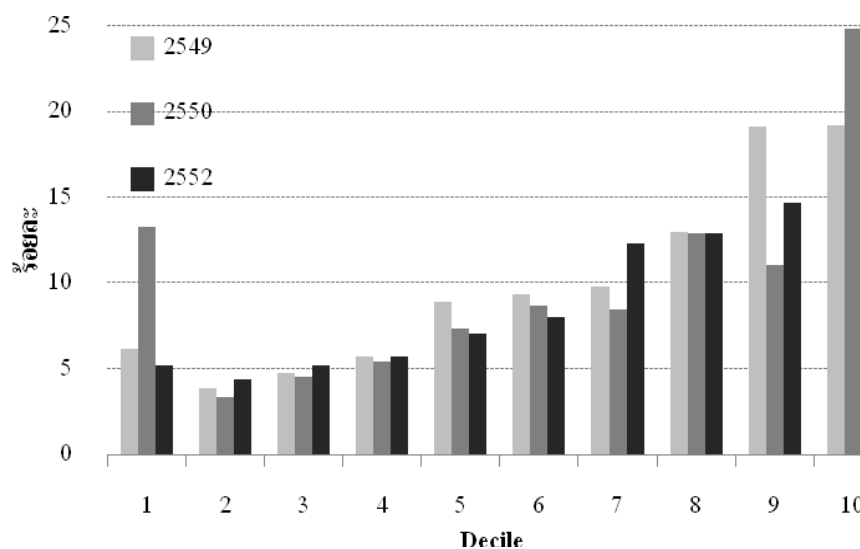
เมื่อแบ่งชั้นรายได้ออกเป็น 10 ชั้น สามารถแสดงการกระจายหนี้สินของครัวเรือน โดยแบ่งประเภทหนี้สินเป็นหนี้สินในระบบและหนี้สินนอกระบบดังแสดงในแผนภาพที่ 13-14 ซึ่งชั้นรายได้ที่ 1 เป็นชั้นที่ครัวเรือนมีรายได้ต่ำสุด ส่วนชั้นรายได้ถัดมาเป็นชั้นที่มีรายได้มากขึ้น และสูงสุด ณ ชั้นรายได้ที่ 10 จากผลการศึกษาพบว่าครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้ที่น้อยจะมีสัดส่วนของหนี้ในระบบมากกว่าหนี้ในระบบ ในขณะที่ครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้ที่สูงจะมีสัดส่วนของหนี้ในระบบมากกว่าหนี้นอกระบบ

แผนภาพที่ 13: สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้ในระบบของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 14: สัดส่วนหนี้สินที่เป็นหนี้นอกระบบของครัวเรือน จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิ

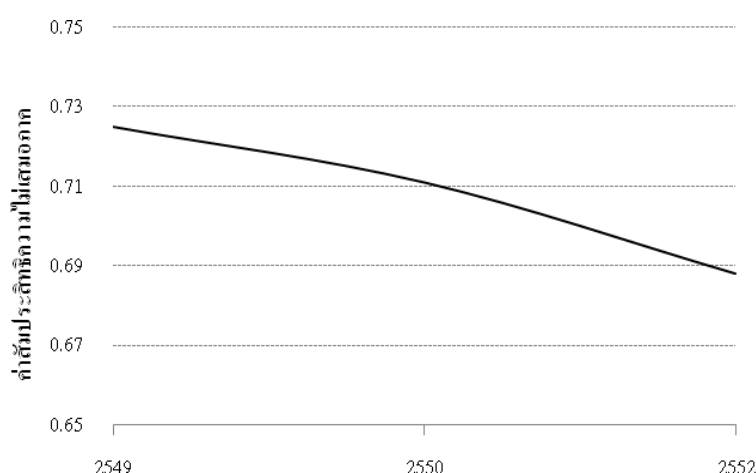
เมื่อนำมูลค่าหนี้สินทั้งหมดหักออกจากมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดของครัวเรือน จะได้มูลค่าทรัพย์สินสุทธิของครัวเรือน จากผลการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิ (ตารางที่ 12 และแผนภาพที่ 15) พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในปี พ.ศ. 2549 คือ 0.725 ในปี พ.ศ. 2550 คือ 0.711 และในปี พ.ศ. 2552 คือ 0.688 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิที่สูงกว่าทรัพย์สินรวม ซึ่งแสดงว่าเมื่อรวมผลของหนี้สินเข้ามาด้วยแล้ว ยิ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคมากขึ้นระหว่างชั้นรายได้ต่าง ๆ นอกจากนั้นความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธียังสูงกว่าความไม่เสมอภาคในรายได้

ตารางที่ 12: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

ประเภททรัพย์สิน	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค		
	2549	2550	2552
ทรัพย์สินรวมสุทธิ	0.725	0.711	0.688

ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 15: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินสุทธิ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

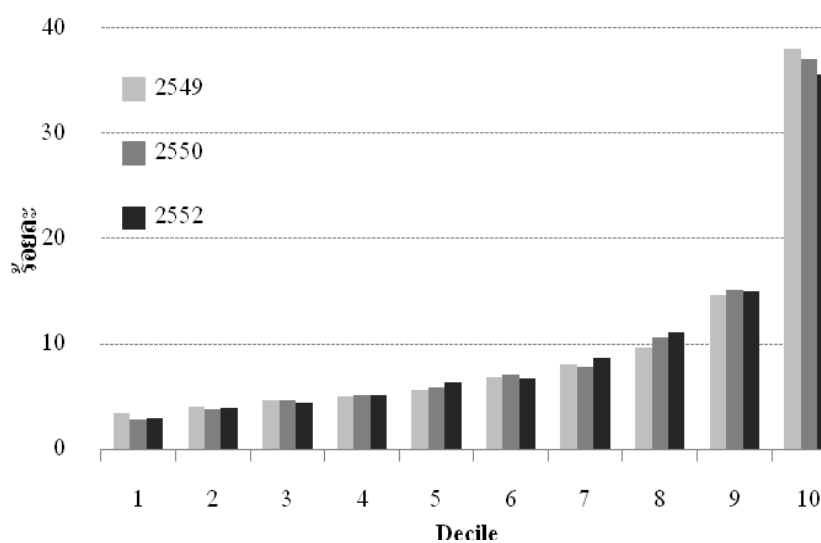


ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

ทรัพย์สินสุทธิ จำแนกตามชั้นรายได้

มูลค่าทรัพย์สินสุทธิกระจุกตัวอยู่ในชั้นรายได้ที่ 9 และที่ 10 ซึ่งเป็นชั้นรายได้สูงสุด โดยมีมูลค่าทรัพย์สินสุทธิมากกว่าร้อยละ 50 ของทรัพย์สินสุทธิทั้งหมด ส่วนครัวเรือนอีกร้อยละ 80 มีทรัพย์สินสุทธิน้อยกว่าร้อยละ 50 (แผนภาพที่ 16)

แผนภาพที่ 16: สัดส่วนทรัพย์สินสุทธิ จำแนกตามชั้นรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

การจัดเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ

ในบางประเทศได้มีการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน โดยฐานภาษีคือมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ในการศึกษานี้ได้คำนวณมูลค่าภาษีที่จะได้รับ หากมีการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิในประเทศไทย โดยใช้ฐานข้อมูลมูลค่าทรัพย์สินสุทธิที่ได้จากการคำนวณจากข้อมูล SES

มูลค่าภาษีที่จะสามารถเก็บได้ตามอัตราภาษีต่าง ๆ แสดงในตารางที่ 13 ซึ่งจะเห็นได้ว่า หากมีการเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิในอัตราร้อยละ 0.05 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้ 9,047 ล้านบาท หากเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 1 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงถึง 180,938 ล้านบาท ซึ่งภาษีจำนวนนี้สามารถนำไปกระจายประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีความมั่งคั่งน้อยได้ โดยผ่านนโยบายทางการคลังทางด้านการกระจายรายได้ใหม่โดยผ่านการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน เป็นต้น

ตัวอย่าง จากข้อมูลงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกรณีฉุกเฉินคิดเป็น 112,145.9 ล้านบาท ดังนั้นหากมีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินสุทธิในอัตราร้อยละ 1 ซึ่งจะได้รายรับภาษี 180,938 ล้านบาท ก็จะสามารถนำรายรับภาษีดังกล่าวมาใช้ในการจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างเพียงพอ

ตารางที่ 13: ประมาณการมูลค่าภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ปี พ.ศ. 2552

ชั้นรายได้	มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (บาท)	มูลค่าภาษีตามอัตรากาชี (บาท)			
		ร้อยละ 0.05	ร้อยละ 0.1	ร้อยละ 0.5	ร้อยละ 1
1	526,612,907,996.66	263,306,454.00	526,612,908.00	2,633,064,539.98	5,266,129,079.97
2	720,518,535,890.49	360,259,267.95	720,518,535.89	3,602,592,679.45	7,205,185,358.90
3	795,332,364,508.75	397,666,182.25	795,332,364.51	3,976,661,822.54	7,953,323,645.09
4	922,205,804,817.10	461,102,902.41	922,205,804.82	4,611,029,024.09	9,222,058,048.17
5	1,152,584,493,878.07	576,292,246.94	1,152,584,493.88	5,762,922,469.39	11,525,844,938.78
6	1,216,047,799,765.15	608,023,899.88	1,216,047,799.77	6,080,238,998.83	12,160,477,997.65
7	1,579,783,763,069.19	789,891,881.53	1,579,783,763.07	7,898,918,815.35	15,797,837,630.69
8	2,006,364,190,125.78	1,003,182,095.06	2,006,364,190.13	10,031,820,950.63	20,063,641,901.26
9	2,727,665,028,740.88	1,363,832,514.37	2,727,665,028.74	13,638,325,143.70	27,276,650,287.41
10	6,447,214,614,974.84	3,223,607,307.49	6,447,214,614.97	32,236,073,074.87	64,472,146,149.75
รวม	18,093,751,205,385.10	9,046,875,602.69	18,093,751,205.39	90,468,756,026.93	180,937,512,053.85

ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549
2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

3. การกระจุกตัวของการถือครองหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

การจัดอันดับการถือหุ้นตามมูลค่าการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จำแนกรายบุคคล ในปี พ.ศ. 2552-2554 แสดงในตารางที่ 14 พบว่าบุคคลธรรมดาที่ถือครองหุ้นใน 10 อันดับแรกซึ่งมีมูลค่าหุ้นสูงสุดที่ยังคงอยู่ในรายชื่อทั้ง 3 ปี มีทั้งหมด 5 คน ได้แก่ นายอนันต์ อศวโกคิน นายทองมา วิจิตรพงศ์พันธุ์ นายนิติ โอสธานุเคราะห์ นายวิโรจน์ ธนาลงกรณ์ และนายวรวิทย์ วีรบรรพต นอกนั้นจะมีการเข้าและออกจาก 10 อันดับแรกอยู่บ้าง นายทองมา วิจิตรพงศ์พันธุ์ มีมูลค่าการถือครองหุ้นที่มากที่สุดในปี พ.ศ. 2553 คิดเป็น 31,422.25 ล้านบาท และมูลค่าการถือหุ้นรวมของ 10 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2553 และ 2554 มีจำนวนมากกว่า 1 แสนล้านบาท

การจัดลำดับมูลค่าการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจำแนกตามตระกูลพบว่าในปี พ.ศ.2554 ตระกูลมาลีนนท์ มีมูลค่าหุ้นมากที่สุดคิดเป็น 37,859.64 ล้านบาท ตระกูลที่มีมูลค่าหุ้นมากที่สุด 10 อันดับแรกได้แก่ มาลีนนท์ วิจิตรพงศ์พันธุ์ จิราธิวัฒน์ อศวโกคิน ทองแดง กาญจนพาสณ์ ปราสาททองโอสถ จันศิริ มหากิจศิริ และโสภณพานิช

จากผลการศึกษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ที่ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงที่สุดมักเป็นบุคคลหรือตระกูลเพียงไม่กี่คนหรือไม่กี่ตระกูลในสังคมไทย และกลุ่มคนเหล่านี้ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนในการถือครองหุ้นดังกล่าวหรือมีมูลค่าการถือหุ้น/จำนวนหุ้นที่น้อยมาก ซึ่งสะท้อนภาพการกระจุกตัวของการถือครองหุ้นในกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น

ตารางที่ 14: 10 อันดับแรกของการถือหุ้นไทย ปี พ.ศ. 2552 2553 และ 2554

	2552		2553		2554	
อันดับ	ชื่อ-นามสกุล	มูลค่าหุ้น (ล้านบาท)	ชื่อ-นามสกุล	มูลค่าหุ้น (ล้านบาท)	ชื่อ-นามสกุล	มูลค่าหุ้น (ล้านบาท)
1	นายอนันต์ อัสวโกทิน	15,967.35	นายทองมา วิจิตร พงศ์พันธุ์	31,422.25	นายทองมา วิจิตร พงศ์พันธุ์	18,520.34
2	นายทองมา วิจิตรพงศ์พันธุ์	15,830.43	นายศิริ กาญจนพาสน์	17,816.15	นายอนันต์ อัสวโกทิน	15,490.82
3	นายนิติ โอสธานุเคราะห์	5,733.57	นายอนันต์ อัสวโกทิน	17,635.31	นายศิริ กาญจนพาสน์	12,741.83
4	นายประวิทย์ มาลินนท์	5,161.84	นายประวิทย์ มาลินนท์	8,850.5	นายวิชัย ทองแดง	11,804.14
5	นายวิโรจน์ ชนาลงกรณ์	4,380.6	นายวรวิทย์ วีรบรรพต	8,793.67	นายปราเสริฐ ปราสาท ทองโอสธ	9,870.25
6	นายวรวิทย์ วีรบรรพต	4,319.7	นายนิติ โอสธานุเคราะห์	7,701.26	นายสาธิต วิทยากร	9,483.62
7	นายไพบุลย์ ดำรงชัยธรรม	4,304.94	นายวิโรจน์ ชนาลงกรณ์	6,328.48	นายนิติ โอสธานุเคราะห์	7,569.66
8	นายปราเสริฐ ปราสาททอง โอสธ	4,240.75	นายประชุม มาลินนท์	6,148.51	นายวิโรจน์ ชนาลงกรณ์	6,328.48
9	นายอนุพงษ์ อัสวโกทิน	3,680.41	นางสาวรัตนมา มาลินนท์	6,130.08	นายวรวิทย์ วีรบรรพต	5,708.17
10	นายประชุม มาลินนท์	3,598.31	นางสาวอัมพร มาลินนท์	6,129.31	นายประทีป ตั้งมติธรรม	5,421.99
	รวม	67,217.90		116,955.52		102,939.30

ที่มา: วารสารการเงินธนาคารร่วมกับอาจารย์คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุป

ผลการศึกษาของงานวิจัยนี้พบว่า ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินจากข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ในปี พ.ศ. 2555 ในภาพรวมของทั้งประเทศมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินที่สูงมาก โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficients) มีค่าสูงถึง 0.886

หากพิจารณาเป็นรายภาค พบว่า ภาคกลางเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินมากที่สุด (0.92) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีความไม่เท่าเทียมกันในการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (0.85)

สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อก่อนที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดมีขนาดพื้นที่ถือครองจำนวน 631,263 ไร่ น้อยที่สุดจำนวน 1 ตารางวา

จำนวนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 (กลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากที่สุด) ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ ถือครองที่ดินเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีขนาดการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ย คนละ 71 ไร่ 2 งาน 38 ตารางวา ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดของประเทศ

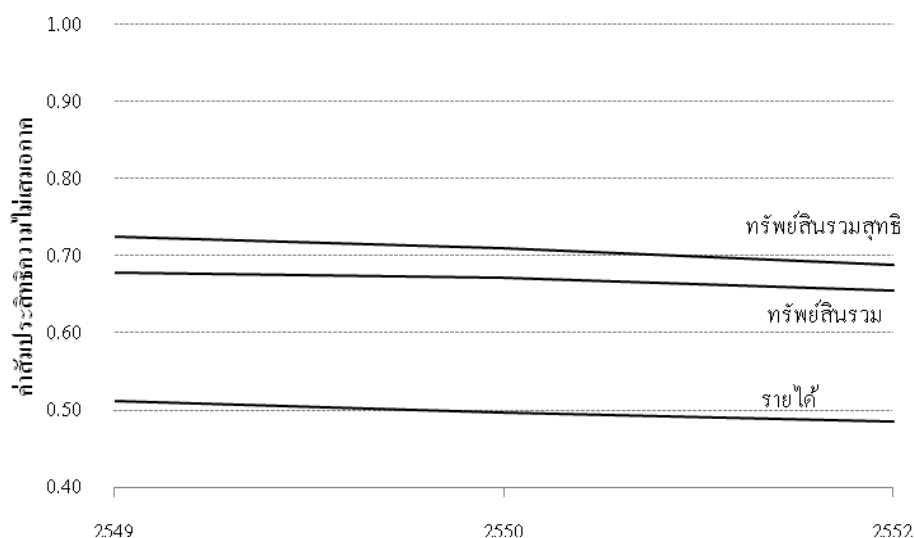
หากพิจารณาด้านการถือครองทรัพย์สินพบว่า ในสังคมไทยมีความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิค่อนข้างสูง (ปี พ.ศ. 2552 อยู่ที่ 0.688) และสูงกว่าความไม่เสมอภาคของการถือครองทรัพย์สินรวม (ปี พ.ศ. 2552 อยู่ที่ 0.656) และความไม่เสมอภาคของรายได้ (ปี พ.ศ. 2552 อยู่ที่ 0.485) ดังแสดงในตารางที่ 15 และแผนภาพที่ 17 โดยแนวโน้มของความไม่เสมอภาคดังกล่าวลดลงระหว่าง ปี พ.ศ. 2549-2552

ตารางที่ 15: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ การถือครองทรัพย์สิน และรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552

ประเภท	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค		
	2549	2550	2552
ทรัพย์สินรวมสุทธิ	0.725	0.711	0.688
ทรัพย์สินรวม	0.678	0.672	0.656
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.718	0.703	0.679
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ	0.882	0.882	0.884
ยานพาหนะ	0.757	0.745	0.735
ทรัพย์สินทางการเงิน	0.852	0.855	0.849
รายได้	0.511	0.497	0.485

ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

แผนภาพที่ 17: ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สินรวมสุทธิ การถือครองทรัพย์สิน และรายได้ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552



ที่มา: ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของผู้วิจัย

หากมีการเก็บภาษีทรัพย์สินรวมสุทธิในอัตราร้อยละ 1 ของมูลค่าทรัพย์สินรวมสุทธิ จากการประมาณการโดยใช้ข้อมูล SES พบว่าจะสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงถึง 180,938 ล้านบาท ซึ่งภาษีจำนวนนี้สามารถนำไปกระจายประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีความมั่งคั่งน้อยได้ โดยผ่านนโยบายทางการคลังทางด้านรายจ่ายที่เป็นการกระจายรายได้ใหม่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน เป็นต้น

การจัดอันดับการถือหุ้นตามมูลค่าการถือครองหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จำแนกรายบุคคล ในปี พ.ศ. 2552-2554 พบว่า ผู้ที่ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าสูงที่สุดมักเป็นบุคคลหรือตระกูลเพียงไม่กี่คนหรือไม่กี่ตระกูลในสังคมไทย และกลุ่มคนเหล่านี้ถือครองหุ้นที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนในการถือครองหุ้นดังกล่าวหรือมีมูลค่าการถือหุ้น/จำนวนหุ้นที่น้อยมาก ซึ่งสะท้อนภาพการกระจุกตัวของการถือครองหุ้นในกลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้น

โดยสรุปแล้วในสังคมไทยมีการกระจุกตัวของความมั่งคั่งอยู่ค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในรูปของบ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ยานพาหนะ ทรัพย์สินทางการเงิน และหลักทรัพย์ นอกจากนั้นความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน สูงกว่าความไม่เสมอภาคในรายได้ ดังนั้นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคได้มากขึ้นในสังคมคือ การกระจายการ

ถือครองทรัพย์สินใหม่ เช่น การเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือการเก็บภาษีจากส่วนเพิ่มของทุน (capital gain tax) ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเก็บภาษีประเภทนี้ก็คือ กลุ่มคนที่มีทรัพย์สินในครอบครองในมูลค่าที่สูง มากกว่าคนที่ไม่มียทรัพย์สินในครอบครองหรือมีทรัพย์สินในครอบครองในมูลค่าที่น้อย ซึ่งการเก็บภาษีในลักษณะนี้จะเป็นไปตามหลักการเก็บภาษีตามความสามารถในการจ่าย (Ability to pay principle) เมื่อรัฐบาลได้รายรับจากภาษีมาแล้ว ก็สามารถที่จะนำรายรับจากภาษีนี้ ไปจัดสรรในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป โดยสามารถจัดสรรไปให้ตรงกับกลุ่มเป้าหมายที่มีความจำเป็นในการรับบริการสาธารณะมากที่สุด ซึ่งการเก็บภาษีทรัพย์สินนี้จะเป็นการกระจายทรัพย์สินและรายได้ใหม่ให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้น

บรรณานุกรม

กรมที่ดิน (2555). ข้อมูลการถือครองที่ดิน.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2552), “การกระจายความมั่งคั่งในประเทศไทย การวิจัยเชิงประจักษ์และนโยบายการคลังเพื่อเพิ่มพลังคนจน”, วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 3, หน้า 27-66.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552.

วารสารการเงินธนาคาร. ประจำเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 ธันวาคม 2553 และธันวาคม 2554.

Gini, Corrado. (1909). "Concentration and Dependency Ratios" (in Italian). English translation in *Rivista di Politica Economica*, 87 (1997), 769–789.

Ioannides, M. Yannis and Seslen, N. Tracey. (2002). "Neighborhood Wealth Distributions", *Economics Letters* 76, p. 357–367.

หน้าว่าง

ความเหลื่อมล้ำกับตลาดทุน

และกรณีศึกษา: ผลตอบแทนผิปกติจากหุ้นการเมือง ช่วงการเลือกตั้งทั่วไป

สฤณี อาชวานันทกุล, ณัฐสิฏี รัชท์เกียรติวงศ์ และ วณิชชา ดิเรกอุดมศักดิ์

บทคัดย่อ

ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เนื่องจากสินทรัพย์อย่างเช่นหลักทรัพย์และที่ดินทวีมูลค่าตามกาลเวลา ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินจึงมักจะกว้างกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หลายสิบเท่า ในประเทศไทย กลุ่มประชาชนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศมีทรัพย์สินเกือบ 70 เท่าของกลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ นอกจากนี้ เศรษฐีหุ้นไทย 500 คนที่รวยที่สุด ถ้าคิดเป็นตระกูลมีประมาณ 200 ตระกูล ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์รวมกันมีมูลค่าถึง 690,231 ล้านบาทในปี 2553 คิดเป็นร้อยละ 8.3 ของมูลค่าตลาดหลักทรัพย์ทั้งตลาดในปีเดียวกัน

งานวิจัยบทนี้สำรวจความเชื่อมโยงระหว่างตลาดทุนกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจบางประการ โดยเน้นที่ความเหลื่อมล้ำ “ภายใน” ตลาดทุน หมายถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เล่นที่มีข้อมูลภายใน และผู้เล่นที่ไม่มี และนำเสนอกรณีศึกษา ผลตอบแทนผิปกติของหุ้นการเมือง ในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2548, 2550 และ 2554

ผู้วิจัยพบแนวโน้มที่ดีขึ้นบางประการ อาทิ กระแสการซื้อขายหลักทรัพย์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ประกอบกับการเปิดเสรีค่าธรรมเนียมซื้อขายหลักทรัพย์ ส่งผลให้ต้นทุนการมีส่วนร่วมในตลาดทุนลดลง เอื้อต่อการขยายฐานนักลงทุนไปสู่ประชาชนในวงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ งานวิจัยบางชิ้นชี้ว่าบุคคลลงในตลาดทุนไทยสามารถสร้างผลตอบแทนผิปกติในการซื้อหลักทรัพย์ก็จริง แต่บุคคลภายนอกก็มีเวลาเพียงพอที่จะได้รับผลตอบแทนผิปกตินั้นเช่นกัน ถึงแม้จะต่ำกว่าเล็กน้อย ด้วยการซื้อตามบุคคลลงใน

ช่องว่างที่ไม่สูงมากระหว่างบุคคลลงในกับบุคคลนอกในแง่หนึ่งเป็นเพราะกฎการรายงานการเปลี่ยนแปลงในการถือครองหลักทรัพย์ ซึ่งกำหนดให้บุคคลลงในต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงการถือครองภายใน 3 วัน นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลง นับเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม ในมุมมองกลับกฎข้อนี้อาจสร้างแรงจูงใจให้บุคคลลงในใช้บัญชีตัวแทน (“นอมินี”) ในการซื้อขายหลักทรัพย์เพื่อหลบเลี่ยงภาระการรายงาน ผู้วิจัยพบว่ากฎการเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงในตลาดทุนไทยยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันการใช้นอมินีในลักษณะดังกล่าว

ในการศึกษาผลของการเลือกตั้งทั่วไปต่อ “หุ้นการเมือง” โดยใช้วิธี event study ผู้วิจัยพบว่า หุ้นที่มีผลตอบแทนผิปกติในช่วงการเลือกตั้งปี 2548, 2550 และ 2554 ที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ หุ้นของเครือญาติผู้มีอำนาจทางการเมือง คิดเป็นร้อยละ 67 ของหุ้นการเมืองประเภทนี้

ทั้งหมดที่ทำการศึกษา รองลงมาคือหุ้นที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ชนะเลือกตั้ง รองลงมาคือหุ้นของบริษัทที่มีอำนาจควบคุมสิทธิกับผู้มีอำนาจทางการเมือง คิดเป็นร้อยละ 40 ของหุ้นการเมืองประเภทนี้ทั้งหมดที่ทำการศึกษา รองลงมาอีกคือหุ้นของบริษัทที่รัฐเป็นลูกค้ารายใหญ่หรือทำธุรกิจสัมปทาน คิดเป็นร้อยละ 25 ของหุ้นการเมืองนี้ทั้งหมดในการศึกษา ส่วนหุ้นการเมืองที่มีผลตอบแทนส่วนเกินในช่วงการเลือกตั้งที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด ได้แก่หุ้นของ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทลูกหรือร่วมของรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 23 ของหุ้นการเมืองนี้ทั้งหมดที่ทำการศึกษา

หุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินล้วนแต่เป็นหุ้น “ขาขึ้น” (ผลตอบแทนส่วนเกินเป็นบวก ไม่ใช่ติดลบ) ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใหญ่ที่ชนะการเลือกตั้ง ในปี 2548, 2550 และ 2554 สะท้อนว่าการเก็งกำไรส่วนใหญ่ในตลาดหุ้นไทยที่เก็งผลการเลือกตั้ง น่าจะเป็นการมุ่งทำกำไรจากฝ่าย “ผู้ชนะ” คือหุ้นที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะเลือกตั้ง และอาจจะสะท้อนต่อไปว่า นักลงทุนมองว่า “หุ้นการเมือง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่ชนะการเลือกตั้งนั้น จะได้ประโยชน์ในอนาคตจากอำนาจทางการเมือง มากกว่ามูลค่าของประโยชน์ที่ “หุ้นการเมือง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่แพ้การเลือกตั้งสูญเสียไป

หากเปรียบเทียบผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของหุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินผิดปกติ ระหว่างผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้ง (Pre-Event Period) และผลตอบแทนในช่วงเลือกตั้ง (Event Period) จะพบว่าผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของหุ้นทุกตัวในช่วงเลือกตั้งมีค่ามากกว่าผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้งหลายเท่าตัว โดยผลตอบแทนของหุ้นเหล่านี้ในช่วงเลือกตั้งในปี 2548, 2550 และ 2554 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 960 เปอร์เซ็นต์, 572 เปอร์เซ็นต์ และ 2330 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ เทียบกับผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้งเฉลี่ยเพียง -79 เปอร์เซ็นต์, -10 เปอร์เซ็นต์ และ 144 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ ผลดังกล่าวสะท้อนว่าผู้ลงทุนในหุ้นเหล่านี้ในช่วงเลือกตั้งมีโอกาที่จะได้กำไรสูงกว่าช่วงอื่นๆ หลายเท่า ดังนั้นจึงเพิ่มแรงจูงใจที่จะเก็งกำไรในช่วงเลือกตั้งมากกว่าปกติ

ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย ผู้วิจัยพบว่าการบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับความเป็นธรรมในตลาดทุนได้ทวีความเข้มข้นขึ้น โดยในปี 2554 คณะกรรมการเปรียบเทียบได้สั่งปรับกรณีการใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้นถึง 24 ราย ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ก็ได้กล่าวโทษในข้อหาเดียวกันต่อพนักงานสอบสวนอีก 12 ราย สูงที่สุดในรอบ 12 ปี

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยพบว่า นโยบายของรัฐบาลบางประการมีส่วนซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำภายนอกในตลาดทุน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยไม่เคยเก็บภาษีผลได้จากทุน (capital gains tax) และยกเว้นภาษีเงินได้ให้กับธุรกรรมซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ โดยอ้างตลอดมาว่า เพื่อส่งเสริมการออมและการลงทุนในตลาด ทั้งที่สามารถออกแบบระบบภาษีผลได้จากทุนให้ไม่กระทบกับนักลงทุนรายย่อยและการลงทุนในระยะยาวได้ นอกจากนี้ วิธีให้สิทธิลดหย่อนภาษีจากการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (LTF) ยังเป็นไปในทางที่เพิ่มความถดถอยให้กับระบบภาษี

ในระดับของการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ ยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างบางประการที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทางที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนเต็มไปด้วยอุปสรรค อย่างเช่นการที่ต้องพิสูจน์คดีการสร้างราคาหุ้นชนิด “ล้นส่งสัย” ตามบรรทัดฐานของกฎหมายอาญา การที่โครงสร้างของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ยังถูกรอบงำโดยบริษัทหลักทรัพย์ และการที่ ก.ล.ต. และ ตลท. ยังไม่บังคับใช้กฎการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในตลาดทุนอย่างจริงจังและเท่าเทียม

1. บทนำ

ปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันทั่วไปว่าความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมักจะสะท้อนความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างในสังคม อีกทั้งยังจุดรั้งอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (ดู Barro, 1999) และการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบบริบูรณ์ (inclusive economy) ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่นับการตอกล้มความขัดแย้งในสังคม และบั่นทอนความไว้วางใจซึ่งกันและกันของสมาชิกต่างฐานะ

ยิ่งไปกว่านั้น ผลการศึกษาของ ริชาร์ด วิลกินสัน (Richard Wilkinson) และ เคท พิคเก็ตต์ (Kate Pickett) นักระบาดวิทยาชาวอังกฤษ ซึ่งนำมาสรุปและเรียบเรียงเป็นหนังสือเรื่อง *The Spirit Level* ยังชี้ว่า การลดความเหลื่อมล้ำไม่เพียงแต่เป็นประเด็นทางศีลธรรม แต่ยังน่าจะยังประโยชน์ต่อคนทุกกลุ่ม เนื่องจากความเหลื่อมล้ำจะเป็นรากของปัญหาสังคมหลายประการ ตั้งแต่อาชญากรรม โรคอ้วน แม่วัยรุ่น และโรคซึมเศร้า

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทหลักตามเงื่อนไข ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ อันสะท้อนศักยภาพในการหารายได้ของบุคคล และความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สิน อันสะท้อนฐานะทางการเงิน

ปัจจุบันนอกจากประเทศไทยจะมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงเป็นอันดับต้นๆ ของโลกแล้ว ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินยังกว้างกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หลายสิบเท่า โดยข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2549 ระบุว่า กลุ่มประชาชนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศมีทรัพย์สินเกือบ 70 เท่าของกลุ่มที่จนที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ นอกจากนี้ ผลการจัดอันดับ “เศรษฐกิจไทย” ประจำปี 2553 ของนิตยสาร *การเงินธนาคาร* พบว่า เศรษฐกิจไทย 500 คนที่รวยที่สุด ถ้าคิดเป็นตระกูลมีประมาณ 200 ตระกูล ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์รวมกันมีมูลค่าถึง 690,231 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.3 ของมูลค่าตลาดหลักทรัพย์ทั้งตลาดในปีเดียวกัน

ในขณะเดียวกัน ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2555 มีผู้เปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ 1.2 ล้านบัญชี แบ่งเป็นบัญชีซื้อขายผ่านบริษัทหลักทรัพย์ 788,913 บัญชี และบัญชีที่ซื้อขายผ่านระบบอินเทอร์เน็ต 433,650 บัญชี แต่ตัวเลขจำนวนผู้ซื้อขายหลักทรัพย์น่าจะน้อยกว่า 1.2 ล้านบัญชีพอสมควร เนื่องจากนักลงทุนหลายคนเปิดบัญชีทั้งสองแบบ นอกจากนี้ในจำนวน 1.2 ล้านบัญชี มีผู้ลงทุนที่มีการซื้อขาย (ส่งคำสั่งซื้อหรือขายอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบหนึ่งเดือนที่ผ่านมา)

เพียง 3.3 แสนรายเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 0.5 ของประชากรทั้งประเทศ 65.4 ล้านคน เนื่องจากตลาดทุนเป็นช่องทางการลงทุนที่คนทั่วไปมองว่ามีความเสี่ยงสูงและยังไม่ใช่ทางเลือกแรกๆ ของคนไทย ผู้ลงทุนในตลาด 3.3 แสนรายจึงน่าจะอยู่ในกลุ่มประชากรที่รวยที่สุดร้อยละ 20 ของประเทศ

สาเหตุประการหนึ่งที่มีความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินในไทยต่างกว้างอย่างยิ่ง คือข้อเท็จจริงที่ว่า ที่ผ่านมารัฐไทยยังไม่เคยจัดเก็บภาษีจากที่ดินและหุ้น อันเป็นทรัพย์สินหลักของผู้มีฐานะอย่างเหมาะสม เพียงพอ และเป็นธรรม นอกจากนี้ สิทธิประโยชน์ทางภาษีบางรายการก็ตอกตรึงความเหลื่อมล้ำให้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2550 รัฐบาลประกาศขยายวงเงินหักค่าลดหย่อนภาษีสำหรับเงินลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (Retirement Mutual Fund หรือ ย่อว่า RMF) และกองทุนรวมหุ้นระยะยาว (Long-Term Equity Fund หรือ LTF) เป็น 7 แสนบาทต่อปี จากเดิม 5 แสนบาทต่อปี เป็นการชั่วคราว ทั้งที่ทั้งประเทศมีผู้เสียภาษีเพียงประมาณ 11,000 คนที่ได้ประโยชน์จากมาตรการดังกล่าว (มีเงินได้สุทธิต่อปีสูงกว่า 4 ล้านบาท)

นอกจากนโยบายและกฎระเบียบ (หรือการไม่มีนโยบายและกฎระเบียบ) เกี่ยวกับตลาดทุนจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำ “ภายนอก” ตลาดทุนโดยตรง งานวิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์การเงินจำนวนมากก็ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่อง “ภายใน” ตัวตลาดทุนเอง (market imperfections) โดยเฉพาะภาวะอสมมาตรของข้อมูล (information asymmetry) อันส่งผลให้ตลาดทุนไม่สามารถกระจายโอกาสในการเข้าถึงทุนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ส่งผลให้เศรษฐกิจในภาพใหญ่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทุนต่ำกว่าและมีอัตราการเติบโตช้ากว่าที่ควรเป็น (ดูตัวอย่างใน Banerjee และ Newman (1991), Aghion และ Bolton (1997) และ Piketty (1997))

นอกจากตลาดทุนจะมีส่วนตอกตรึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ กระแสโลกาภิวัตน์ในภาคการเงินซึ่งเชื่อมโยงตลาดเงินตลาดทุนทั่วโลกเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งในปัจจัยส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวทวีความผันผวนมากกว่าในอดีตอีกด้วย ตามระดับความผันผวนในตลาดทุนโลก

ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ประชากรร้อยละ 1 ที่มีรายได้สูงสุด (ผู้ที่มีเงินได้ไม่ต่ำกว่า 380,000 เหรียญสหรัฐในปี 2008) ประสบความผันผวนทางการเงินค่อนข้างมากตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เมื่อเศรษฐกิจบูม รายรับของพวกเขาเติบโตขึ้นเร็วกว่าประชากรที่เหลือในประเทศถึงสามเท่า และเมื่อเศรษฐกิจถึงจุดตกต่ำ รายรับของพวกเขาที่ร่วงลงสองถึงสามเท่าเช่นกัน จำนวนชาวอเมริกันที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านเหรียญสหรัฐตกลงร้อยละ 40 ระหว่างปี 2007-2009 เหลือเพียง 236,883 คน ขณะที่รายได้ทั้งหมดของพวกเขาารวมกันตกลงมาเกือบกึ่งหนึ่ง จากสถิติของกรมสรรพากรอเมริกัน ซึ่งเผยแพร่ผลการศึกษาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนี้พบว่า ความมั่งคั่งทุกวันนี้ผูกติดอยู่กับตลาดหุ้นมากกว่าความเติบโตของเศรษฐกิจในวงกว้าง เนื่องจากดัชนีตลาดหุ้นเปลี่ยนแปลงง่ายกว่าการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวมถึงยี่สิบเท่าหรือมากกว่า ส่งผลให้มูลค่าของทรัพย์สินที่ขึ้นอยู่กับตลาดของมหาเศรษฐีทั้งหลายมีความไม่มั่นคงมากขึ้น

นอกจากนี้ การที่ทุนเคลื่อนย้ายพรมแดนได้อย่างรวดเร็วยังสร้างฟองสบู่สินทรัพย์ที่เร็วและใหญ่กว่าในอดีต เช่นเดียวกับปริมาณหนี้สินที่เพิ่มสูงขึ้น หนี้สินครัวเรือนของกลุ่มคนที่รวยที่สุดร้อยละ 1 ในสหรัฐอเมริกาเพิ่มกว่าสามเท่าระหว่างปี 1989-2007 คิดเป็นเงินถึง 600,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ในระหว่างที่นโยบายรัฐไทยเกี่ยวกับตลาดทุนมีส่วนตอกตรึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้ถ่างกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลาดทุนไทยเองก็เผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ในภาคการเงินซึ่งได้เชื่อมตลาดเงินและตลาดทุนทั่วโลกเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวโดยปริยาย ส่งผลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตลาดทุนหลายฝ่ายเรียกร้องให้ภาครัฐเป็นตัวตั้งในการปฏิรูปตลาดทุนไทย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาตลาดทุนไทยขึ้นในปี 2551

แผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2552-2556

(http://www.sec.or.th/sec/ppt_CMP_Master.pdf) โดยคณะกรรมการดังกล่าวระบุวิสัยทัศน์ว่า ประสงค์จะให้

“ตลาดทุนไทยเป็นกลไกหลักในการรวบรวม จัดสรร และติดตามดูแลการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ”

วิสัยทัศน์ดังกล่าวชี้ชัดว่าการลดความเหลื่อมล้ำมิได้เป็นหนึ่งในเป้าหมายของแผนพัฒนาตลาดทุนไทยแต่อย่างใด

2. ความเหลื่อมล้ำกับตลาดทุน

กิจกรรมในตลาดทุนส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจผ่านสองช่องทางหลักด้วยกัน ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำ “ภายนอก” ตลาดทุน ระหว่างบุคคลในตลาดกับบุคคลนอกตลาด และความเหลื่อมล้ำ “ภายใน” ตลาดทุน ระหว่างผู้เล่นที่มีข้อมูลภายใน กับผู้เล่นที่ปราศจากข้อมูลภายใน

ลักษณะของความเหลื่อมล้ำ “ภายใน” ตลาดทุน

นอกจากตลาดทุนจะมีส่วนตอกตรึงความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เข้าถึงตลาดทุน กับผู้ที่อยู่นอกตลาดทุนแล้ว ตลาดทุนยังมีส่วนสร้างความเหลื่อมล้ำจาก “ภายใน” ตลาดเอง นั่นคือระหว่างผู้เล่นในตลาดที่มีข้อมูลภายใน กับผู้เล่นในตลาดที่ปราศจากข้อมูลภายใน

“ข้อมูลภายใน” ตามกฎหมายหลักทรัพย์หมายถึง “ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงราคาของหลักทรัพย์ที่ยังมิได้เปิดเผยต่อประชาชน” ผู้ที่ล่วงรู้ข้อมูลภายในมักจะเป็นบุคคลวงในอาทิ ผู้บริหารระดับสูง กรรมการ พนักงาน ตลอดจนมืออาชีพที่ทำงานเกี่ยวข้องกับบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์ อาทิ ผู้ตรวจสอบบัญชี วาณิชธนกร เจ้าหน้าที่ตลาดหลักทรัพย์ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแลของรัฐ รวมถึงสื่อมวลชนด้วย

การออกกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายในเป็นส่วนสำคัญของการคุ้มครอง “เสรีภาพจากการได้รับข้อมูลเท็จหรือลวง” (freedom from misrepresentation) ของนักลงทุนทุกคนที่จะอาศัยข้อมูลที่ถูกเปิดเผยโดยสมัครใจและมีความถูกต้อง และคุ้มครอง “สิทธิในข้อมูลที่เท่าเทียม” (right of equal information) ระหว่างนักลงทุนทุกคน ผู้สนับสนุนกฎหมายห้ามซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลภายในเสนอว่า การมีข้อมูลที่เท่าเทียมกันระหว่างนักลงทุนนั้นจำเป็นต่อการสร้างราคาหลักทรัพย์ที่ “มีประสิทธิภาพ” นั่นคือ ราคาที่สะท้อนฐานะทางการเงิน แนวโน้มผลประกอบการ และข้อมูลข่าวสารสำคัญที่เกี่ยวกับบริษัทอย่างครบถ้วน ถ้าหากนักลงทุนเชื่อว่าราคาหลักทรัพย์ไม่มีประสิทธิภาพ พวกเขาจะไม่อยากเข้ามาลงทุนเพราะเกรงว่าเสียเปรียบของผู้เล่นที่มีข้อมูลภายใน และใช้ข้อมูลดังกล่าวฉวยโอกาสทำกำไรในตลาดบนผลขาดทุนของคนที่ไม่ม่ข้อมูลภายใน

ในกลไกกำกับดูแลตลาดทุนปัจจุบัน การใช้ข้อมูลภายในที่เข้าข่ายผิดกฎหมายหมายถึงการซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้บริหารระดับสูงและกรรมการของบริษัทจดทะเบียน รวมถึงคู่สมรส ซึ่งเป็น “บุคคลวงใน” ที่ย่อมล่วงรู้ข้อมูลลับของบริษัทโดยตำแหน่งหน้าที่ ในเมื่อบางกรณีอาจยากแก่การระบุว่า ข้อมูลใดนับเป็น “ข้อมูลภายใน” (คือจะส่งผลต่อราคาหุ้น) บ้าง กฎหมายหลักทรัพย์ไทยและต่างประเทศจึงระบุให้บุคคลวงในต้องรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนที่ตนสังกัดทุกครั้งให้ ก.ล.ต. ทราบ รายงานดังกล่าวจะปรากฏเป็นข้อมูลสาธารณะ นักลงทุนรายอื่นจะได้ใช้รายงานดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจซื้อขายของตนเองได้

(ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า การใช้ข้อมูลภายในของบุคคลวงในจะไม่ผิดกฎหมาย ข้อเท็จจริงคือตราบได้ที่เข้าข่ายการใช้ข้อมูลภายใน ตราบนั้นถือว่าผิดกฎหมายทุกกรณี แต่กฎการรายงานการซื้อขายของบุคคลวงในมีไว้เพื่อคุ้มครองนักลงทุนอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากพฤติกรรมการซื้อขายหุ้นของบริษัทตัวเองของบุคคลวงในเป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น ผู้บริหารบริษัทแห่งหนึ่งอาจคิดว่าบริษัทตนเองจะเผชิญกับสภาพตลาดซบเซาในปีหน้า และดังนั้นจึงตัดสินใจขายหุ้นบริษัทออกมาส่วนหนึ่งในปีนี้เพื่อรอจังหวะซื้อเมื่อกำไรลดในปีหน้า การตัดสินใจดังกล่าวแม้มิได้ใช้ “ข้อมูลภายใน” (เป็นเพียงการคาดเดาของตัวเอง) แต่ก็ส่งสัญญาณให้นักลงทุนภายนอกบริษัทได้ตัดสินใจว่าอยากทำตามหรือไม่)

ผู้ต่อต้านกฎหมายห้ามใช้ข้อมูลภายในเชื่อว่า การใช้ข้อมูลภายในนั้นส่งเสริมประสิทธิภาพของตลาดเนื่องจากกระตุ้นให้เกิดการซื้อขาย เสริมสร้างสภาพคล่องในตลาด ตลอดจนสร้างแรงจูงใจที่มีประสิทธิภาพให้ผู้บริหารและกรรมการบริษัทมุ่งคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด การใช้ข้อมูลภายในจึงสมควรที่จะถูกมองว่าเป็น “รางวัล” และ “สิ่งจูงใจ” ที่มีประโยชน์

ฝ่ายผู้สนับสนุนกฎหมายห้ามใช้ข้อมูลภายในมักจะยกเหตุผลด้านความเป็นธรรม คือนั่นว่าการใช้ข้อมูลภายในมีส่วนซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคคลวงในกับบุคคลวงนอก หรือไม่ก็เสนอว่าการใช้ข้อมูลภายในก่อให้เกิด “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ในสาระสำคัญ

ความเหลื่อมล้ำ “ภายใน” ตลาดทุนในไทย

ความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนเกิดจากข้อบกพร่องของตลาด โดยเฉพาะข้อบกพร่องประการสำคัญคือ ผู้เล่นในตลาดมีข้อมูลไม่เท่าเทียมกัน (information asymmetry) ซึ่งมอบโอกาสให้ผู้ที่มีข้อมูลวงในฉวยโอกาสทำกำไรมากกว่าผู้ที่ไม่ใช่ข้อมูลวงใน ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจแบ่งความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนไทยได้เป็นสามประเภทหลัก คือความเหลื่อมล้ำจากกรณีที่ผิดกฎหมาย ความเหลื่อมล้ำจากกรณีที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดกฎ ก.ล.ด. และความเหลื่อมล้ำจากกรณีที่ถูกต้องกฎหมาย

2.1 ความเหลื่อมล้ำจากกรณีผิดกฎหมาย

ความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนที่เกิดจากการทุจริตนั้น มักจะกระทำโดยบุคคลวงในที่ล่วงรู้ข้อมูลภายในของบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าจะเป็นผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นบุคลากรของบริษัทแต่ล่วงรู้ข้อมูลภายในโดยหน้าที่หรือความรับผิดชอบ อาทิ ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี นักวิเคราะห์หลักทรัพย์ เจ้าหน้าที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.ล.ด. หรือสื่อมวลชนที่สนิทสนมกับผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัทจดทะเบียน เป็นต้น

นอกจากจะอาศัยข้อมูลภายในแล้ว บุคคลวงในที่ประสงค์จะแสวงหาค่าเช่ามักจะต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่ประสงค์จะสร้างราคาหุ้น (“ปั่นหุ้น”) มักจะนิยมจ้างวานหรือหว่านล้อมบุคคลอื่นให้ร่วมมือกับตน เพื่อให้สามารถหลอกล่อนนักลงทุนมาซื้อหรือขายหลักทรัพย์ให้ถึงระดับที่ตนต้องการ เพื่อลดความไม่แน่นอนในการทำกำไร และลดความเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าการสอบสวนของทางการ เช่น จ้างวานผู้บริหารระดับสูงของบริษัทให้ปล่อยข่าวดีเกี่ยวกับบริษัทที่ปราศจากมูลความจริง จ้างวานเจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ให้อำพรางการซื้อขายผ่านบัญชีตัวแทน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ค่าเช่าจากการทุจริตในตลาดหลักทรัพย์จึงมักจะละเมิดกฎหมายหลายมาตราพร้อมกันในกรณีเดียว นอกเหนือจากมาตราที่เป็นฐานความผิดโดยตรง เช่น การตกแต่งบัญชีไม่รายงานการถือครองหลักทรัพย์ แจ้งข้อมูลเท็จ จนถึงการให้การสนับสนุนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2.2 ความเหลื่อมล้ำจากกรณีที่ยาจไม่ผิดกฎหมายแต่ผิดกฎ ก.ล.ด.

การเปิดเผยข้อมูลภายในอย่างทันที่และทันเวลา เพื่อให้ให้นักลงทุนมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในตลาด นับเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการบรรเทาความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุน แต่ผู้วิจัยพบว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ด.) และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ยังมิได้บังคับใช้กฎการเปิดเผยข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างบริษัทจดทะเบียนที่มีได้เป็นบริษัทหลักทรัพย์ กับบริษัทจดทะเบียนที่เป็นบริษัทหลักทรัพย์

รายงานเรื่อง “การพัฒนาตลาดการเงินเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ: กรณีศึกษา ชาวสารในตลาดทุน” (สฤณี อาชวานันทกุล, 2551) เปรียบเทียบระหว่างสารสนเทศใน SETSMART (ระบบการเปิดเผยข้อมูลของ ตลท.) กับข่าวในเว็บไซต์ข่าวหุ้นดอทคอม (สื่อเกี่ยวกับหุ้นที่ได้รับความนิยมเป็นอันดับต้นๆ ในหมู่นักลงทุน) พบว่า ข่าวหุ้นดอทคอมมีข่าวที่ปรากฏระหว่างช่วงซื้อขายผิดปกติ (T-3 ถึง T+1) กว่าร้อยละ 54 ของข่าวในข่าวหุ้นดอทคอม ทั้งหมด ในขณะที่มีสารสนเทศบน SETSMART เพียงร้อยละ 31 เท่านั้นที่ปรากฏในช่วงซื้อขายผิดปกติ (หมายความว่าสารสนเทศที่เหลืออีกร้อยละ 69 ปรากฏนอกช่วงซื้อขายผิดปกติ)

หุ้น 21 ตัวจาก 27 ตัวที่ทำการศึกษามีจำนวนวันที่มีการซื้อขายผิดปกติแต่ไม่มีข่าวทั้งใน SETSMART และข่าวหุ้นดอทคอม คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50 หรือมากกว่าของวันที่มีการซื้อขายผิดปกติทั้งหมด แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบริษัทส่วนใหญ่เลยที่จะทำตามประกาศ ตลท. ว่าด้วยการดำเนินการเมื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนผิดปกติไปจากสภาพปกติของตลาด ซึ่งระบุให้บริษัทจดทะเบียน “พิจารณาว่ามีข่าวลือหรือเหตุการณ์สำคัญอื่นที่บริษัทต้องดำเนินการ” หรือไม่ เมื่อเกิดการซื้อขายหุ้นผิดปกติ และต่อให้บริษัท “ไม่ทราบสาเหตุของการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ผิดปกติ” บริษัทนั้นก็ควร “แจ้งให้ทราบทั่วกันว่าบริษัทไม่มีพัฒนาการใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับธุรกิจและการดำเนินงานของบริษัทนอกเหนือจากที่ได้แจ้งให้ทราบแล้วหรือตามที่บริษัททราบ”

นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสนใจว่าหุ้นของบริษัทหลักทรัพย์สามบริษัทที่มีปริมาณการซื้อขายสูงผิดปกติ ได้แก่ PHATRA, KEST และ ASP ล้วนมีสัดส่วนวันซื้อขายผิดปกติที่ไม่มีข่าวค่อนข้างสูง กล่าวคือ ร้อยละ 85, 75, และ 88 ตามลำดับ ข้อมูลนี้อาจก่อให้เกิดข้อกังขาว่า ตลท. ได้บังคับใช้หลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลอย่าง “อะลุ่มอล่วย” หรือ “เลือกปฏิบัติ” ต่อบริษัทหลักทรัพย์บางแห่ง ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีอำนาจเกือบกึ่งหนึ่งในคณะกรรมการของ ตลท. มากกว่าที่ใช้กับบริษัทอื่นๆ หรือไม่

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันการเปิดเผยข้อมูลในตลาดหุ้นไทยนั้นยังมีความคลุมเครือด้านระดับข้อเท็จจริง และความไม่เท่าเทียมทั้งระหว่างสื่อเอกชนกับสื่อทางการของ ตลท. และระหว่างคนกลุ่มน้อยที่ล่วงรู้ข้อมูลภายในกับนักลงทุนคนอื่นๆ ที่ยังปรับปรุงได้อีกมาก

2.3 ความเหลื่อมล้ำจากกรณีที่ถูกกฎหมาย

เนื่องจาก “บุคคลวงใน” บริษัทจดทะเบียน ซึ่งในนิยามของ ก.ล.ต. หมายรวมถึงกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงตลอดจนคู่สมรส อยู่ในฐานะที่จะล่วงรู้ข้อมูลต่างๆ ทั้งลับและไม่ลับของบริษัทจดทะเบียนมากกว่าบุคคลภายนอก การอนุญาตให้บุคคลวงในซื้อขายหุ้นของบริษัทตนเองได้ทราบใดที่ไม่ใช่ข้อมูลภายในและรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทตนให้ ก.ล.ต. เปิดเผยเป็นข้อมูลสาธารณะ จึงนับเป็น “การประนีประนอม” ที่สมเหตุสมผลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของบุคคลวงใน กับการบรรเทาปัญหาข้อมูลไม่เท่าเทียมกันในตลาด

ประกาศ ก.ล.ต. ระบุว่าผู้เข้าข่าย “บุคคลวงใน” ของบริษัทจดทะเบียนจะต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงการถือครองหลักทรัพย์ของบริษัทจดทะเบียนที่ตนเป็นบุคคลภายในภายใน 3 วัน

นับตั้งแต่วันซื้อหรือวันขาย ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมากเมื่อเทียบกับหลายประเทศ ยกตัวอย่าง เช่น สหรัฐอเมริกากำหนดให้บุคคลลงในรายงานธุรกรรมการซื้อขายภายในวันที่ 10 ของเดือนถัดไปนับจากวันที่ทำธุรกรรม เท่ากับว่าบุคคลลงในในสหรัฐอเมริกาอาจมีเวลามากถึง 41 วันที่จะเปิดเผยธุรกรรมต่อทางการ (กรณีที่สั่งซื้อหรือขายในวันที่ 1 ของเดือนที่มี 31 วัน) ขณะที่บุคคลภายในในไทยมีเวลาเพียง 3 วันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จังหวะเวลาของการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจึงสามารถส่งผลต่อราคาหลักทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา แต่ในไทยไม่น่าจะมีผลกระทบมากนัก

งานวิจัยหลายชิ้นในไทยยืนยันว่าข้อสังเกตข้างต้นเป็นความจริง แต่นักวิจัยก็พบว่าบุคคลภายในสามารถได้รับผลตอบแทนสูงผิดปกติเมื่อเทียบกับบุคคลภายนอก แม้จะมีโอกาสให้บุคคลภายนอกทำตามทันทีก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น Boonyawat Jumreornvong, และ Limpaphayom (2005) ใช้โมเดลวิเคราะห์เหตุการณ์ (event study) ศึกษารายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลลงในของบริษัทจดทะเบียนใน ตลท. ระหว่างปี 2536-2542 พบว่า การซื้อขายของบุคคลลงในทวีจำนวนและปริมาณหุ้นมากขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2536 และขึ้นถึงจุดสูงสุดในปี 2543 หรือหนึ่งปีหลังจากที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยที่ธุรกรรมส่วนใหญ่เป็นธุรกรรมการขายหลักทรัพย์ และบุคคลลงในโดยรวมมีความสามารถในการ “จับจังหวะ” การซื้อที่ถูกต้อง กล่าวคือ ส่งคำสั่งซื้อก่อนที่จะราคาหุ้นจะขึ้น (อัตราผลตอบแทนเฉลี่ยผิดปกติ – Average Abnormal Return หรือ AAR – มีค่าเท่ากับศูนย์หรือติดลบ) แต่ในด้านขายไม่พบว่าได้รับผลตอบแทนผิดปกติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม บุคคลภายนอกก็มีโอกาสได้รับผลตอบแทนผิดปกติ เช่นเดียวกับบุคคลลงในด้วยการซื้อตาม เพียงแต่จะได้รับผลตอบแทนต่ำกว่า เนื่องจากหุ้นแสดงผลตอบแทนเฉลี่ยผิดปกติหลังวันที่บุคคลลงในทำธุรกรรมนานถึง 4-5 วัน ซึ่งเพียงพอที่คนอื่นจะฉวยโอกาสดังกล่าว

ถึงแม้จะเป็นข้อดีที่กฎการรายงานการซื้อขายของบุคคลลงในน่าจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูลระหว่างบุคคลภายในกับบุคคลภายนอก ขวร้ายคือกฎที่เคร่งครัดดังกล่าวอาจสร้างแรงจูงใจให้บุคคลภายใน “อำพราง” การซื้อขายของตน เช่น โดยใช้บัญชีตัวแทน หรือ “นอมินี” เพื่อหลบเลี่ยงการรายงานแก่ทางการ ในรายงานก่อนหน้านี้ (สถณี อาชวานันทกุล, 2549) ผู้วิจัยพบว่าปัจจุบันสถาบันที่เป็นนอมินีถือครองหุ้นสูงถึงร้อยละ 21.4 ของมูลค่าหลักทรัพย์ทั้งตลาด และสถาบันนอมินีต่างชาติถือหุ้นร้อยละ 10.4 ของหุ้น 64 ตัวที่มีการซื้อขายน้อยมากและไม่จ่ายเงินปันผล ซึ่งปกติไม่อยู่ในความสนใจของนักลงทุนต่างชาติ จึงน่าสงสัยว่านอมินีต่างด้าวเหล่านี้จะถือหุ้นแทนนักลงทุนไทยที่ไม่อยากเปิดเผยตัวตนที่แท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ทางกรจึงสมควรเร่งปรับปรุงนิยามและกฎเกณฑ์การเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของผู้ถือหุ้น เนื่องจากกลไกในไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4. บทสรุป)

3. กรณีศึกษา “หุ้นการเมือง”

ความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนอีกประการหนึ่ง อาจเกิดจากการที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันกับ หรือมีความใกล้ชิดกับ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทจดทะเบียน ปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งพบเห็นได้ในตลาดหุ้นหลายแห่งทั่วโลก ในทางที่ขัดแย้งกับสมมติฐานตลาดแบบสุ่ม (random walk hypothesis) คือข้อสังเกตที่ว่า ราคาหุ้นบางบริษัทมักจะปรับตัวในทางที่สะท้อนเหตุการณ์สำคัญๆ ทางการเมือง อย่างเช่นการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏการณ์นี้สังเกตได้ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและในประเทศกำลังพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา Umstead (1977) เป็นงานวิจัยเชิงสถิติฉบับแรกที่ศึกษาปรากฏการณ์นี้และได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการชั้นนำ รายงานดังกล่าวพบว่าหลักทรัพย์อเมริกันมี “วัฏจักร” เท่ากับสิบหกไตรมาส และเสนอว่าโครงสร้างดังกล่าวอาจสัมพันธ์กับวัฏจักรการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยชี้ว่าระหว่างปี 1927 และ 1974 ผลตอบแทนหลักทรัพย์เฉลี่ยในช่วงแปดไตรมาสก่อนวันเลือกตั้งประธานาธิบดี มีค่าสูงกว่าผลตอบแทนเฉลี่ยในช่วงแปดไตรมาสหลังวันเลือกตั้งมาก

ผลดังกล่าวได้รับการยืนยันและแจกแจงในงานวิจัยต่อจากนั้นหลายชิ้น อาทิ Allivine และ O'Neill (1980), Huang (1985), Gärtner และ Wellershoff (1995), Hensel และ Ziemba (1995) และ Wong และ McAleer (2007) ส่วน Booth และ Booth (2003) พบหลักฐานว่าวัฏจักรหุ้นที่ขึ้นลงตามวงจรการเลือกตั้งประธานาธิบดีนั้น เป็นแบบแผนที่พบเห็นได้ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน โกลถึงปี 1803

งานวิจัยบางชิ้นอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนไหวของราคาหุ้นกับวัฏจักรการเลือกตั้งในหลายประเทศว่า ก่อนการเลือกตั้ง เป็นเรื่องธรรมดาที่พรรคการเมืองซึ่งอยู่ในอำนาจจะพยายามกระตุ้นเศรษฐกิจทุกวิถีทางที่ทำได้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งรู้สึกว่าการลงทุนในหุ้นกำลังอยู่ดีกินดี มีแนวโน้มที่จะให้เครดิตพรรครัฐบาลและเพิ่มโอกาสที่จะลงคะแนนให้ ในทางกลับกัน พรรคการเมืองในอำนาจจะเก็บนโยบายที่ไม่ได้รับความนิยมไว้จนกว่าจะมั่นใจว่าชนะการเลือกตั้งแล้ว

ในประเทศไทย ความเชื่อมโยงระหว่างการเคลื่อนไหวของราคาหุ้นกับวัฏจักรการเลือกตั้งนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ไม่ต่างจากประเทศอื่น ปรากฏการณ์นี้จะทวีความเข้มข้นหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 จนกลายเป็นส่วนหนึ่ง “ปัญญาสาธารณะ” ที่นักลงทุนจำนวนมากใช้พิจารณาหาจังหวะที่จะลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากก่อนการเลือกตั้งทั่วไป “หุ้นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง” (ต่อไปจะย่อว่า “หุ้นการเมือง”) มักจะมีปริมาณและมูลค่าการซื้อขายสูงผิดปกติ

“หุ้นการเมือง” ในไทยคิดเป็นสัดส่วนที่สูงมากของตลาดหลักทรัพย์ ผู้ควบคุมบริษัทเหล่านี้บางรายเมื่อมีอำนาจรัฐก็สามารถเอื้อประโยชน์แก่บริษัทของตนเองและพวกพ้องได้ งานวิจัยหุ้นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองใน 47 ประเทศ โดย Mara Faccio จากมหาวิทยาลัยแวนเดอร์บิลท์ ในปี 2004 พบว่ามูลค่าตลาดของหุ้นเหล่านี้ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมี

สัดส่วนสูงถึงร้อยละ 42 ของมูลค่าตลาดทั้งหมด สัดส่วนนี้สูงเป็นอันดับสองในโลกในบรรดาประเทศที่ทำการศึกษา เป็นรองแต่เพียงรัสเซีย (ร้อยละ 87) เท่านั้น

เป็นที่รับรู้กันทั่วไปในหมู่นักลงทุนไทยมาช้านานว่า หุ้นที่ถูกมองว่ามีความเกี่ยวข้องกับการเมืองจะเคลื่อนไหวอย่างคึกคักในช่วงก่อนวันเลือกตั้ง และตลาดหุ้นก็มักจะอยู่ในภาวะ “กระตือรือร้น” หรือขาขึ้น เนื่องจากมีการเก็งกำไรหุ้นการเมือง นอกจากนี้นักลงทุนที่ร่ำหวอดกับตลาดหุ้นมานานหลายคนยังเชื่อว่า “...ตลาดหุ้นถือว่าเป็นอยู่ข้างผู้นำของกลุ่มทุนทางการเมือง การเข้ามาเรื่องอำนาจของกลุ่มทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งย่อมมีผลต่อธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับทุนทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจทางด้านอสังหาริมทรัพย์ สินค้าอุปโภคบริโภค วัสดุก่อสร้าง สถาบันการเงิน เป็นต้น ...ช่วงที่ผ่านมาหากกลุ่มการเมืองใดเข้ามามีอำนาจเครือข่ายอำนาจ จะส่งผลเอื้อต่อธุรกิจของพวกเขา ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้รับผลดีจากการช่วยเหลือทางตรงต่อธุรกิจ ... ขณะเดียวกันการสร้างผลกำไรในทางอ้อม คือ การปรับตัวเพิ่มขึ้นหรือลดลงของหุ้นบริษัทนั้นๆ ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพราะชาวที่อาจจะมีความเกี่ยวข้องกับการเข้ามาเป็นเจ้าของ การเข้าร่วมประมุขงาน หรือโอกาสในทางธุรกิจที่มีมากกว่ากลุ่มทุนที่ไม่มีความใกล้ชิดกับทุนทางการเมืองย่อมส่งผลดีต่อราคาหุ้น ทำให้เป็นช่องทางในการทำกำไรสร้างผลตอบแทนเพื่อไปใช้ในการขยายผลทางการเมืองต่อไป”¹

“หุ้นการเมือง” ในไทยสามารถแบ่งได้เป็นสามประเภทใหญ่ ได้แก่

- 1) หุ้นจดทะเบียนของบริษัทที่เป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ บริษัทร่วมที่รัฐวิสาหกิจมีอำนาจควบคุมกิจการ หรือบริษัทที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่
- 2) หุ้นจดทะเบียนของบริษัทที่รายได้ในสาระสำคัญมาจากสัมปทานหรือการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หรือทำธุรกิจเกี่ยวกับการดักตวงทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ
- 3) หุ้นจดทะเบียนของบริษัทที่ผู้มีอำนาจควบคุมสนิทสนมกับผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือมีเครือญาติที่มีอำนาจทางการเมือง

รายงานฉบับนี้ศึกษาพฤติกรรมของ “หุ้นการเมือง” ที่เข้าข่ายใดข่ายหนึ่งข้างต้นดังต่อไปนี้รวม 57 บริษัท โดยประมวลจากข้อมูลการถือหุ้นจากตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ข้อมูลบริษัท รายงานการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง และจากการสอบถามนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (โบรกเกอร์) ในตลาดหลักทรัพย์

ระเบียบวิธีวิจัย: การวัดผลของวันเลือกตั้งต่อราคาหุ้นที่เชื่อมโยงกับการเมือง

ปกติแล้วการศึกษาผลของเหตุการณ์ต่อราคาหลักทรัพย์ในตลาด เช่น การประกาศผลการดำเนินการของบริษัท การออกกฎหมายใหม่ มักจะทำโดยใช้ event study ซึ่งโดยหลักคือการประมาณราคาหลักทรัพย์ที่ควรจะเป็นหากไม่มีเหตุการณ์เกิดขึ้น เทียบกับราคาหลักทรัพย์เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นจริง

¹ “หุ้นการเมืองวิ่งก่อนโดนเชือด,” ASTV ผู้จัดการรายวัน, 24 มิถุนายน 2550.

การประมาณราคาสินทรัพย์สามารถทำได้วิธีการทางเศรษฐมิติ ผลต่างระหว่างราคาสินทรัพย์เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้นจริงกับราคาประมาณเรียกว่า ผลตอบแทนผิดปกติ (abnormal return)

$$y_i = x_i' \beta_i + u_i$$

เมื่อ y_i คือราคาของสินทรัพย์ i , X_i คือปัจจัยที่ส่งผลต่อราคาและ β_i คือสัมประสิทธิ์ของการประมาณ

ช่วงเวลาที่ใช้ศึกษาเป็นดังนี้ ให้ $t_1 < t_2 < t_3 < t_4$ กำหนดให้เหตุการณ์เกิดขึ้นระหว่างช่วงเวลา $t_2 - t_3$ เรียกว่าช่วงเหตุการณ์ (event period) – แทนด้วย τ_{EVENT} ช่วง $t_3 - t_4$ เรียกว่าช่วงหลังเหตุการณ์ (post-event period) – แทนด้วย τ_{POST} และช่วง $t_1 - t_2$ เรียกว่าช่วงก่อนเหตุการณ์ (pre-event period) – แทนด้วย τ_{PRE} .

ช่วงเวลา τ_{PRE} ใช้สำหรับการประมาณแบบจำลองที่จะนำไปใช้สำหรับการประมาณราคาในช่วง τ_{EVENT} ต่อไป. ในช่วงเวลา τ_{PRE} ทำการประมาณ

$$y_{i,t} = x_{i,t}' \beta_{i,t} + u_{i,t}, t \in \tau_{PRE}$$

ในช่วงเวลา τ_{EVENT} คำนวณผลตอบแทนผิดปกติ (AR) โดย

$$AR_t = y_{i,t} - x_{i,t}' \hat{\beta}_i, t \in \tau_{EVENT}$$

ในกรณีที่ช่วงเหตุการณ์ครอบคลุมเวลานานกว่า 1 ช่วงเวลา การคำนวณมักจะทำในรูปผลตอบแทนผิดปกติสะสม (Cumulative Abnormal Return - CAR) นิยามโดย

$$CAR = \sum_{t \in \tau_{EVENT}} y_{i,t} - x_{i,t}' \hat{\beta}_i$$

ผลตอบแทนผิดปกติ หรือผลตอบแทนผิดปกติสะสม จะถูกนำไปเข้ากระบวนการทางสถิติเพื่อพิสูจน์ว่า AR หรือ CAR มีนัยยะสำคัญทางสถิติหรือไม่ ในการทดสอบทางสถิตินั้น เพื่อเพิ่ม test power มักจะนำ AR หรือ CAR มาทดสอบร่วมกัน โดยจะใช้ผลรวมของ AR หรือ CAR จากสินทรัพย์ต่างๆ โดยสมมุติว่าผลตอบแทนผิดปกติของสินทรัพย์แต่ละตัวนั้นไม่เกี่ยวข้องกัน สมมุติฐานดังกล่าวน่าจะเป็นจริงเมื่อช่วงเหตุการณ์ของแต่ละสินทรัพย์นั้นไม่คาบเกี่ยวกัน - $\tau_{EVENT,i} \cap \tau_{EVENT,j} = \emptyset, \forall i \neq j$ - และไม่น่าจะเป็นจริงในทางตรงกันข้าม ในกรณีที่ช่วงเหตุการณ์ของแต่ละสินทรัพย์ตรงกันหมด เรียกว่า total clustering

การศึกษาผลของวันเลือกตั้งที่มีต่อราคาหุ้นที่เชื่อมโยงกับนักการเมืองเป็นกรณี total clustering จำเป็นจะต้องพิจารณา AR ของหุ้นเป็นรายตัวไป โดยใช้สมการ

$$y_i = x_i' \beta_i + d_i DUMMY + u_i$$

โดยตัวแปร *DUMMY* บ่งบอกช่วงเวลาเลือกตั้ง โดยสัมประสิทธิ์ d_i เทียบเท่าค่าเฉลี่ยของ CAR

ในการศึกษาโมเดลราคาหุ้นอยู่บนฐานของ Fama-French 3-Factors Model ซึ่งเป็นโมเดลที่ได้รับความนิยมเนื่องจากมีพลังอธิบายในเชิงประจักษ์สูง ข้อจำกัดของโมเดลนี้คือ เป็นโมเดลที่อิงมาจากหลักฐานทางประจักษ์มากกว่าฐานทางทฤษฎี หมายความว่าขาดพื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ

สมการโมเดลนี้คือ

$$R_{i,t} = \beta_{1,i}MF_t + \beta_{2,i}SMB_t + \beta_{3,i}HML_t$$

โดย $R_{i,t}$ คือผลตอบแทนส่วนเกินของหุ้น i ณ เวลา t , MF_t คือผลตอบแทนส่วนเกินของตลาด, SMB_t คือผลต่างของผลตอบแทนส่วนเกินของพอร์ตที่ประกอบไปด้วยหุ้นเล็กกับผลตอบแทนส่วนเกินของพอร์ตที่ประกอบไปด้วยหุ้นใหญ่ (เล็ก-ใหญ่ ในรูป market cap) และ HML_t คือผลต่างของผลตอบแทนส่วนเกินของพอร์ตที่ประกอบไปด้วยหุ้นที่มี book-to-market ratio สูงกับผลตอบแทนส่วนเกินของพอร์ตที่ประกอบไปด้วยหุ้นที่มี book-to-market ratio ต่ำ.

เนื่องจากการศึกษาใช้ข้อมูลรายวัน ราคาหุ้นในวันก่อนหน้ามักจะส่งผลต่อราคาหุ้นในวันปัจจุบันเนื่องจากการซื้อขายระบบ non-synchronized trading จะทำให้เกิด order ค้างสต็อกระหว่างวันฉะนั้นโมเดลที่ใช้จึงรวมผลตอบแทนหุ้นในวันก่อนหน้าเข้าพิจารณาด้วย

สมการโมเดลที่ใช้ในการศึกษานี้คือ

$$R_{i,t} = \beta_{0,i}R_{i,t-1} + \beta_{1,i}MF_t + \beta_{2,i}SMB_t + \beta_{3,i}HML_t + d_iDUMMY_t + u_{i,t}$$

การคำนวณปัจจัย *SMB* นั้นทำโดย ในแต่ละวัน เรียงหุ้นโดย market cap จากน้อยไปหา มาก เลือกหุ้น 25% จากบนสุด – เรียกว่า small cap port และ 25% จากล่างสุดเรียกว่า large cap port คำนวณผลตอบแทนเฉลี่ยของทั้งสองพอร์ต แล้วนำมาหาผลต่าง ทำซ้ำกระบวนการนี้กล่าวไปทั้งหมดในแต่ละวันเพื่อได้มาซึ่ง *SMB* สำหรับทั้งช่วงเวลาที่ทำการศึกษา

สำหรับปัจจัย *HML* คำนวณในทำนองเดียวกัน โดยเรียงหุ้นตามอัตราส่วนมูลค่าทางบัญชีต่อมูลค่าตลาด (book-to-market ratio) จากมากไปหาน้อย โดยพอร์ต high-book-value ประกอบด้วยหุ้น 25% จากบนสุด และพอร์ต low-book-value ประกอบด้วยหุ้น 25% จากล่างสุด

ทั้งหมดนี้จะได้ series สอง series, $\{SMB\}_t$ และ $\{HML\}_t$ ความยาว 4174 วัน เริ่มตั้งแต่ 1/1/1997 ถึง 31/12/2012

การศึกษานี้ครอบคลุมการเลือกตั้งทั้งหมด 3 ครั้ง

1. 6 กุมภาพันธ์ 2548 (ผู้ชนะการเลือกตั้งคือพรรคไทยรักไทย – พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เป็นนายกรัฐมนตรี)
2. 23 ธันวาคม 2550 (พรรคพลังประชาชน – นาย สมักร สุนทรเวช)
3. 3 กรกฎาคม 2554 (พรรคเพื่อไทย- น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร)

สำหรับข้อมูลในการศึกษานั้นใช้ข้อมูลหุ้นรายตัวรายวัน แหล่งข้อมูลคือ Datastream Event Period ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ มีสามช่วงคือ

- 1) 14 วันก่อนวันเลือกตั้ง ถึงวันเลือกตั้ง
- 2) 17 วันก่อนวันเลือกตั้ง ถึงวันเลือกตั้ง และ
- 3) 20 วันก่อนวันเลือกตั้ง ถึงวันเลือกตั้ง

สำหรับ Pre-Event Period นั้น เนื่องจากเป็น Time Series Regression จึงควรใช้ข้อมูลที่มีจำนวนมากพอสมควร ในการศึกษานี้จะใช้ Pre-Event Period จำนวน 200 วัน

ผลการวิจัย

การวิจัยโดยวิธี event study ข้างต้นจะดูค่า p-value ของตัวแปร *DUMMY* เป็นหลัก เพื่อดูว่าหุ้นตัวนั้นๆ มีผลตอบแทนส่วนเกินผิดปกติในช่วงการเลือกตั้งทั่วไปหรือไม่ หากค่า p-value น้อยกว่า 0.05 ก็หมายความว่าผิดปกติที่ระดับซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติ 5% (significance level) หากน้อยกว่า 0.1 แปลว่าผิดปกติที่ระดับซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติ 10%

รายชื่อหุ้นที่มีผลตอบแทนผิดปกติช่วงเลือกตั้ง สรุปเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้ คอลัมน์แรก “Dummy Sig” แสดงหุ้นที่ตัวแปร *DUMMY* มีค่า p-value ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ คอลัมน์ที่สอง “Dummy Sig + $R^2 > 25\%$ ” *DUMMY* แสดงหุ้นที่มีค่า p-value ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ และมีค่า R^2 (ค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจ) สูงกว่า 25% (สะท้อนว่าตัวโมเดลมีนัยสำคัญทางสถิติ)

ตัวเลขในวงเล็บแสดงช่วง Event Period ที่หุ้นแสดงผลตอบแทนส่วนเกินอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ไม่มีวงเล็บแปลว่ามีนัยสำคัญทางสถิติทุกแบบ ไม่ว่าจะใช้ Event Period 14 วัน 17 วัน หรือ 20 วันก็ตาม

ผลการวิจัยมีประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ถ้าแบ่งตามประเภทของหุ้นการเมือง หุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินในช่วงการเลือกตั้งที่มีสัดส่วนสูงสุดคือ หุ้นของเครือญาติผู้มีอำนาจทางการเมือง คิดเป็นร้อยละ 67 ของหุ้นการเมืองของเครือญาติทั้งหมดที่ทำการศึกษารองลงมาคือหุ้นที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ชนะเลือกตั้ง รองลงมาคือหุ้นของบริษัทที่ผู้มีอำนาจควบคุมสนิทกับผู้มีอำนาจทางการเมือง คิดเป็นร้อยละ 40 ของหุ้นการเมืองประเภทนี้ทั้งหมดที่ทำการศึกษารองลงมาอีกคือหุ้นของบริษัทที่รัฐเป็นลูกค้ารายใหญ่หรือทำธุรกิจสัมปทาน คิดเป็นร้อยละ 25 ของหุ้นประเภทนี้ทั้งหมดในการศึกษา ส่วนหุ้นการเมืองที่มีผลตอบแทนส่วนเกินในช่วงการเลือกตั้งที่มีสัดส่วนน้อยที่สุดได้แก่หุ้นของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทลูกหรือร่วมของรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 23 ของหุ้นประเภทนี้ทั้งหมดที่ทำการศึกษา

- 1) หุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินล้วนแต่เป็นหุ้น “ขาขึ้น” (ผลตอบแทนส่วนเกินเป็นบวก ไม่ใช่ติดลบ) ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ในปี 2548, 2550 และ 2554 สะท้อนว่าการเก็งกำไรส่วนใหญ่ในตลาดหุ้นไทยที่เก็งผลการเลือกตั้ง น่าจะเป็นการมุ่งทำกำไรจากฝ่าย “ผู้ชนะ” คือหุ้นที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะเลือกตั้ง
- 2) จากข้อ 2) อาจสะท้อนต่อไปว่า นักลงทุนมองว่า “หุ้นการเมือง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่ชนะการเลือกตั้งนั้น จะได้ประโยชน์ในอนาคตจากอำนาจทางการเมือง มากกว่ามูลค่าของประโยชน์ที่ “หุ้นการเมือง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับพรรคที่แพ้การเลือกตั้ง สูญเสียไป
- 3) การเลือกตั้งปี 2554 มีหุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินในช่วงการเลือกตั้ง สูงกว่าการเลือกตั้งปี 2548 และ 2550 อย่างมีนัยสำคัญ อาจสะท้อนความเชื่อมั่นของนักลงทุนว่าพรรคการเมืองใดจะชนะการเลือกตั้ง และ/หรือการมีการ “ระดมทุน” ไปใช้หาเสียงช่วงก่อนการเลือกตั้ง อย่างไรก็ดี ผลการประเมิน event study ไม่สามารถแยกแยะระหว่างกรณีที่มีการเก็งกำไร จากกรณีที่มีการ “ระดมทุน” โดยนักการเมือง หรือเครือข่ายนักการเมืองได้

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของหุ้นที่มีผลตอบแทนส่วนเกินผิดปกติ ระหว่างผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้ง (Pre-Event Period) และผลตอบแทนในช่วงเลือกตั้ง (Event Period) จะพบว่าผลตอบแทนโดยเฉลี่ยของหุ้นทุกตัวในช่วงเลือกตั้งมีค่ามากกว่าผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้งหลายเท่าตัว โดยผลตอบแทนของหุ้นเหล่านี้ในช่วงเลือกตั้งในปี 2548, 2550 และ 2554 มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 960 เปอร์เซ็นต์, 572 เปอร์เซ็นต์ และ 2330 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ เทียบกับผลตอบแทนก่อนช่วงเลือกตั้งเฉลี่ยเพียง -79 เปอร์เซ็นต์, -10 เปอร์เซ็นต์ และ 144 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ ผลดังกล่าวสะท้อนว่าผู้ลงทุนในหุ้นเหล่านี้ในช่วงเลือกตั้งมีโอกาที่จะได้กำไรสูงกว่าช่วงอื่นๆ หลายเท่า ดังนั้นจึงเพิ่มแรงจูงใจที่จะเก็งกำไรในช่วงเลือกตั้งมากกว่าปกติ

4. บทสรุป

เนื่องจากความเหลื่อมล้ำภายในตลาดทุนมักเกิดจากการฉวยโอกาสทุจริตของผู้มีข้อมูลภายใน หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ “ระดมทุน” ไปใช้ช่วงหาเสียงก่อนวันเลือกตั้ง เป็นบ่อเกิดของค่าเช่าทางเศรษฐกิจซึ่งได้มาโดยง่ายและหลุดรอดสายตาของผู้กำกับดูแล เนื่องจากแยกแยะได้ยากมากระหว่างกรณีนี้กับการเก็งกำไรของนักลงทุนทั่วไปที่เก็งว่า บริษัทใดน่าจะได้ประโยชน์จากพรรคการเมืองที่คาดว่าจะชนะการเลือกตั้ง

ด้วยเหตุนี้ การบรรเทาความเหลื่อมล้ำประเภทนี้จึงต้องอาศัยกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับด้านนี้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งก็เป็นประเด็นที่หลายประเทศให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีพัฒนาการอย่างสม่ำเสมอ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ข้อมูลภายในในการซื้อขายหลักทรัพย์ และกำหนดให้รายการซื้อขายหลักทรัพย์ทุกครั้งเป็นข้อมูลสาธารณะ

เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับบุคคลอื่นในตลาดทุน และลดระดับการแสวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากความเหลื่อมล้ำดังกล่าว ประเทศไทยควรบัญญัติห้ามผู้มีอำนาจทางการเมืองซื้อขายหลักทรัพย์ด้วยข้อมูลภายใน หรือขยายนิยาม “บุคคลภายใน” (มาตรา 241 ในกฎหมายหลักทรัพย์) ให้ครอบคลุมผู้มีอำนาจทางการเมือง อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก กรรมการในองค์การอิสระ จากปัจจุบันที่ครอบคลุมเฉพาะ “เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ” เท่านั้น

การขยายขอบเขตการใช้ข้อมูลภายในดังกล่าวจะสอดคล้องกับทิศทางการยกระดับธรรมาภิบาลภาครัฐในหลายประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาเพิ่งมีกฎหมาย “Stop Trading on Congressional Knowledge Act of 2012” (ย่อว่า STOCK Act) ในเดือนเมษายน ค.ศ 2012 กฎหมายนี้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฝ่ายบริหาร ใช้ “ข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลสาธารณะ” ที่ได้มาในการปฏิบัติหน้าที่ ในการซื้อขายหลักทรัพย์ และกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ต้องส่งรายงานการซื้อขายหลักทรัพย์ไม่เกิน 45 วันหลังจากที่ทำการธุรกรรม จากในอดีตเคยกำหนดให้รายงานเพียงปีละครั้งเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนเข้าถึงได้จากเว็บไซต์ของรัฐ

2. แก้กกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจทางแพ่งแก่ ก.ล.ต.

ความผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ล้วนแต่เป็นความผิดทางอาญา ซึ่งแปลว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์หลายกรณี เช่น การสร้างราคาหุ้น (“ปั่นหุ้น”) ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้างย่อมเป็นไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก ต้องประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่นอีกหลายแห่ง และมีแนวโน้มที่จะไม่นำไปสู่การตัดสินลงโทษผู้กระทำผิด เนื่องจากต้องพิสูจน์ความผิดให้ศาล “สิ้นสงสัย” ตามมาตรฐานของคดีอาญา ซึ่งแทบเป็นไม่ได้ในการทุจริตอันสลับซับซ้อนในตลาดหลักทรัพย์

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรพิจารณาแก้กฎหมายให้ ก.ล.ต. มีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial powers) โดยเฉพาะอำนาจลงโทษทางแพ่ง ซึ่งจะช่วยให้ ก.ล.ต. มีความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่าที่แล้มา อีกทั้งยังจะสร้างแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดบางรายยินดีที่จะยอมความ จ่ายค่าปรับจำนวนมากแลกกับการไม่ต้องรับผิด อันเป็นบรรทัดฐานสากลในการ

บังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557 แต่ยังไม่บรรลุผล)

ปรับปรุงกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้นักลงทุน โดยเฉพาะผู้ถือหุ้นรายย่อย สามารถฟ้องร้องเรียกความเสียหายจากผู้กระทำผิดได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ

ยกตัวอย่างเช่น ควรเร่งออกกฎหมายการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (class action law) ซึ่ง ก.ล.ต. เคยยกร่างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 และผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว แต่ยังไม่มีการตราใดเคยเสนอเข้าสู่สภา (ข้อนี้เป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาตลาดทุนไทย ปี 2553-2557)

3. ปรับปรุงกฎเกณฑ์การเปิดเผยตัวตนผู้ถือหุ้นที่แท้จริง

เนื่องจากปัจจุบันมีการใช้บัญชีชื่อคนอื่น (“นามินี”) เป็นเครื่องมือในการ “ระดมทุน” ของนักการเมือง และการทุจริตโดยเฉพาะการสร้างราคาหุ้น และการสืบค้นเจ้าของหุ้นที่แท้จริงก็มักจะตกเป็นภาระของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่พิสูจน์ได้ยาก รัฐจึงควรพิจารณาแก้ไขนิยามของ “บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน” ตามมาตรา 258 ใน พ.ร.บ. หลักทรัพย์ ให้ครอบคลุม “นามินี” และ “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง” ด้วย โดยอาจใช้กฎหมายหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (Securities Exchange Act of 1934) เป็นต้นแบบ โดย Section 13 (d) และ Regulation 13D ภายใต้กฎหมายดังกล่าวของอเมริกากำหนดให้ผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 5 ในบริษัทจดทะเบียนมีหน้าที่รายงานตัวตนของผู้ถือหุ้นที่แท้จริง (beneficial owner) และหลักฐานที่ใช้ในการซื้อหุ้น โดย Regulation 13D ใช้หลักการหลักดังต่อไปนี้ในการนิยาม “เจ้าของหุ้นที่แท้จริง”

1. บุคคลใดก็ตามที่มีสิทธิดังต่อไปนี้ในหุ้นของบริษัทจดทะเบียน ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ภายใต้สัญญา ข้อตกลง หรือความสัมพันธ์ใดๆ ก็ตาม : a. สิทธิออกเสียง และ/หรือ b. อำนาจในการลงทุน ซึ่งรวมถึงอำนาจในการโอนหรือขาย หรือส่งโอนหรือขาย หุ้นดังกล่าว
2. บุคคลใดก็ตามที่จัดตั้งหรือใช้รูปแบบทรัสต์ ตัวแทนออกเสียง (proxy) หนังสือมอบอำนาจ ข้อตกลงแบ่งผลประโยชน์ หรือสัญญาหรือข้อตกลงใดๆ ก็ตาม ที่มีจุดประสงค์เพื่อแบ่งแยกหรือก่อให้เกิดการแบ่งแยกหุ้นที่บุคคลรายนั้นถืออยู่ เพื่อหลบเลี่ยงหน้าที่การรายงาน มีหน้าที่นับรวมหุ้นเหล่านั้นเป็นหุ้นของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงด้วย
3. การนับหุ้นของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงจะต้องนับรวมหุ้นที่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้มาภายใน 60 วัน เช่น โดยการใช้สิทธิภายใต้ใบสำคัญแสดงสิทธิ หุ้นกู้แปลงสภาพ หรืออำนาจการยกเลิกทรัสต์ บัญชีเฉพาะ หรือข้อตกลงอื่นๆ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานด้วย

Section 13 (d) ของกฎหมายหลักทรัพย์อเมริกา กำหนดให้ผู้ถือหุ้นที่แท้จริงที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 5 มีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลขั้นต่อดังต่อไปนี้ต่อสาธารณะ

1. ตัวตน ที่อยู่ สัญชาติ ที่มา และจุดประสงค์ในการเข้าครอบครองหุ้น
2. ที่มาของเงินที่ใช้ในการซื้อหุ้น รวมทั้งตัวตนของเจ้าหนี้ในกรณีที่ใช้แหล่งเงินกู้ ยกเว้นในกรณีที่เจ้าหนี้ของผู้ถือหุ้นที่แท้จริงเป็นธนาคารพาณิชย์ที่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทางการ
3. แผนการขายทรัพย์สิน ควบรวมกิจการ หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร จัดการหรือวิธีการดำเนินธุรกิจหลักในสาระสำคัญ หากผู้ซื้อที่มีจุดประสงค์ที่จะ ครอบครองกิจการ
4. จำนวนหุ้นที่ครอบครอง และที่มีสิทธิจะครอบครอง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (เช่น ใบสำคัญแสดงสิทธิ (warrant), stock option, ฯลฯ)
5. ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของบริษัท จดทะเบียน เช่น การโอนหลักทรัพย์ สัญญาร่วมทุน การแบ่งผลกำไรหรือขาดทุน หรือการให้หรือจำกัดสิทธิการใช้ตัวแทนออกเสียง (proxy)

นอกจากนี้ รัฐควรกำหนดกฎหมายหลักทรัพย์ให้บริษัทจดทะเบียน และผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ถือ หุ้นรวมกันมากกว่าร้อยละ 0.5 มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (ถือหุ้นเกินร้อยละ 5) พิสูจน์ ตัวตนและเปิดเผยเจ้าของหุ้นที่แท้จริง โดยควรให้สิทธิบริษัทจดทะเบียนในการตัดสินใจให้ผู้ถือหุ้น รายใหญ่ที่ไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอภายในเวลาที่กำหนด เช่น กฎหมายของอังกฤษอนุญาตให้ บริษัทมีสิทธิงดจ่ายเงินปันผล หรือผลตอบแทนอื่นๆ จนกว่าผู้ถือหุ้นจะพิสูจน์ตัวตนที่แท้จริง

4. แก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์เพื่อเพิ่มโทษกรณีทุจริต

เพื่อสร้างแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการกระทำผิด โดยเฉพาะในกรณีทุจริตที่ฉ้อฉลหรือ หลอกลวงนักลงทุนอย่างร้ายแรง เช่น การสร้างราคาหุ้น ควรเพิ่มระวางโทษจำคุกให้ทัดเทียม กับตลาดหลักทรัพย์อื่นในภูมิภาค จากปัจจุบันที่ตลาดหลักทรัพย์ไทยมีบทลงโทษที่ต่ำที่สุด ดัง แสดงในตารางด้านล่างนี้

เปรียบเทียบบทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุน

ประเทศ	บทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น
ไทย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืน แต่ทั้งนี้ค่าปรับ ดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
ฟิลิปปินส์	ต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 7 ปี และไม่มากกว่า 21 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่ น้อยกว่า 50,000 เปโซ (ประมาณ 36,000 บาท) และไม่มากกว่า 5,000,000 เป โซ (ประมาณ 3,600,000 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ
มาเลเซีย	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 1 ล้านริงกิต

ประเทศ	บทลงโทษกรณีเผยแพร่สารสนเทศเท็จหรือหลอกลวงนักลงทุนรายอื่น
	(ประมาณ 9.9 ล้านบาท)
ฮ่องกง	หากเป็นคดีอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 10 ล้านเหรียญฮ่องกง (ประมาณ 46 ล้านบาท) หากเป็นคดีแพ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และเสียค่าปรับไม่ต่ำกว่า 1 ล้านเหรียญฮ่องกง (ประมาณ 4.6 ล้านบาท) ศาลสามารถห้ามไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีส่วนเกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์อีก (ในฐานะนักลงทุน หรือผู้บริหารบริษัทจดทะเบียน) เป็นเวลา 5 ปี
สิงคโปร์	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืน แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 250,000 เหรียญสิงคโปร์ (ประมาณ 5,800,000 บาท) หรือทั้งจำทั้งปรับ
ไต้หวัน	ต้องระวางโทษจำคุกระหว่าง 3-10 ปี และอาจถูกปรับเป็นเงิน 10 - 200 ล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ 11 - 220 ล้านบาท)
เกาหลีใต้	ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 3 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้หรือ 20 ล้านวอน (ประมาณ 770,000 บาท) แล้วแต่ตัวเลขใดสูงกว่า หากผลประโยชน์ที่ได้รับมีมูลค่าระหว่าง 500 - 5,000 ล้านวอน (19 - 190 ล้านบาท) ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 3 ปี หากผลประโยชน์ที่ได้รับมีมูลค่าสูงกว่า 5,000 ล้านวอน (190 ล้านบาท) ผู้กระทำความผิดต้องได้รับโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า 5 ปี

ที่มา: เว็บไซต์ ก.ล.ต. ของประเทศต่างๆ

5. เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์และกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเปิดเผยข้อมูล

นับเป็นข่าวดีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบของ ก.ล.ต. จริงจังกับการสั่งปรับผู้กระทำความผิดหาใช้ข้อมูลภายในและสร้างราคาหุ้น (ปั่นหุ้น) มากขึ้นในช่วง 1-2 ปี (2554-2555) ที่ผ่านมามาตั้งสะท้อนจากค่าปรับที่เพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนๆ อย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม ก.ล.ต. และ ตลท. ควรปรับปรุงการบังคับใช้กฎเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น เพื่อคุ้มครองนักลงทุนในกรณีที่นาสงสัยว่าจะมีการจงใจเผยแพร่ข่าวลือเพื่อปั่นหุ้น แต่ ก.ล.ต. หรือ ตลท. ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะสอบสวนผู้กระทำความผิด

ยกตัวอย่างเช่น ในหลายกรณีที่หุ้นมีการเคลื่อนไหวผิดปกติติดต่อกันหลายวัน พร้อมกับมีข่าวลือปรากฏในสื่ออย่างโจ่งแจ้งเกี่ยวกับการ “ปั่นหุ้น” ถ้าหาก ก.ล.ต. บังคับให้บริษัทจดทะเบียนแจ้งต่อ ตลท. ว่า “...ตามที่บริษัททราบ ไม่มีเหตุผลใดที่จะทำให้การซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทผิดไปจากสภาพปกติของตลาด” ตามแนวทางการเปิดเผยข้อมูลของ ตลท. ปัจจุบันรวมถึงว่ากล่าวตักเตือนไปยังสื่อดังกล่าวว่าอาจเข้าข่ายเผยแพร่ข่าวอันเป็นเท็จ ซึ่งผิดกฎหมาย

หลักทรัพย์ ก็จะเป็นการแจ้งให้นักลงทุนทุกคนได้รับทราบทางอ้อมโดยทั่วกันว่า ราคาหุ้นของบริษัทกำลังเคลื่อนไหวอย่างผิดปกติ อีกทั้งยังเป็นการบังคับให้บริษัทและสื่อแสดง “ความรับผิดชอบ” ต่อข้อมูลข่าวสารที่ปรากฏอีกทางหนึ่งด้วย

บรรณานุกรม

- Banerjee, Abhijit V & Newman, Andrew F, 1991. "Risk-Bearing and the Theory of Income Distribution," Review of Economic Studies, Wiley Blackwell, vol. 58(2), pages 211-35, April.
- Boonyawat, Karuntarat, Jumreornvong, Seksak, and Limpaphayom, Piman. *Insider Trading: Evidence from Thailand*, 2005.
[http://www.thammasatreview.tu.ac.th/tu_doc/2005-Volume10-No1/3\[1\]\[1\].insider_trading-revise.pdf](http://www.thammasatreview.tu.ac.th/tu_doc/2005-Volume10-No1/3[1][1].insider_trading-revise.pdf)
- Brown, Stephen and Hillegeist, Stephen A., How Disclosure Quality Affects the Level of Information Asymmetry. Review of Accounting Studies, Forthcoming. ดาวน์โหลดจาก SSRN: <http://ssrn.com/abstract=956256>
- Burman, Leonard E. and Gale G., William. "The Case Against the Capital Gains Tax Cuts", Brookings Institute. September 1997.
<http://www.brookings.edu/research/opinions/1997/09/taxes-gale>
- Carter, Mansi and Reeb. (2003), "Quasi- private information and insider trading", Financial Analysis Journal, pp.60-68.
- Edwards, Chris. "Capital Gains Taxes: Washington Post Omissions". Cato Institute, September 12, 2011. <http://www.cato.org/blog/capital-gains-taxes-washington-post-omissions>
- Faccio, Mara, "Politically Connected Firms" (July 13, 2004). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=444960> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.444960>
- Fama, E.F. (1970). "Efficient capital market: A review of theory and empirical work", Journal of Finance, vol.25, pp.383-417.
- Finnerty, J.E. (1976). "Insiders and market efficiency", Journal of Finance, vol.31, pp.1141-1148.
- Frank, Robert. *The Wild Ride of the 1%*. The Wall Street Journal, 2011.
- Favilukis, Jack. *Inequality, Stock Market Participation and the Equity Premium*. The London School of Economics, 2012.
- Ghosh, Swati and Revilla, Ernesto. "Enhancing the Efficiency of Securities Markets in East Asia", The World Bank, 2007.
- Hartmann, Joerg. *Insider Trading: An Economic and Legal Problem*. Gonzaga University, 1997-98.

- Healy, Paul M. and Palepu, Krishna G., "Information Asymmetry, Corporate Disclosure in the Capital Markets: A Review of the Empirical Disclosure Literature" (December 2000). *Journal of Accounting & Economics* 31:405-440. ดาวน์โหลดจาก SSRN: <http://ssrn.com/abstract=258514>
- Hungerford, Thomas L. "The Economic Effects of Capital Gains Taxation." June 18, 2010. <http://www.fas.org/sqp/crs/misc/R40411.pdf>
- Jaffe, F.F. (1974). "Special information and insider trading", *Journal of Finance*, vol.47, pp.410-428.
- Jo, Hoje and Kim, Yongtae. *Disclosure Frequency and Earnings Management*. *Journal of Financial Economics*, Forthcoming. <http://ssrn.com/abstract=927798>
- Krawiec, Kimberly D. Fairness, Efficiency, and Insider Trading: Deconstructing the Coin of the Realm in the Information Age. *Northwestern University Law Review*, Vol. 95, No. 2. 2001.
- Lakhal, Faten. Stock Market Liquidity and Information Asymmetry around Voluntary Earnings Announcements: New Evidence from France (December 2004). <http://ssrn.com/abstract=665086>
- Lee, Hunmook, *Rationales and Requirements of the Legal Framework of Insider Dealing in the European Union* (July 31, 2008). <http://ssrn.com/abstract=1192102>
- Paul A. Groot, William L. Megginson, Anna Zalewska. "One Half-Billion Shareholders and Counting: Determinants of Individual Share Ownership around the World". 2009.
- Teerapat, Santi. Insider Trading: A Preliminary Study of Thai Capital Market, 2004. http://www.set.or.th/setresearch/rag_p4.html
- ทรงธรรม ปิ่นโต บุณยวรรณ หมั่นวิชาชัย และ จิตติมา ชูเชิด, "การประเมินความเปราะบางทางการคลังของไทย: ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต", *สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)* นำเสนอในงานสัมมนาวิชาการ ธปท. ปี 2550. http://www.bot.or.th/thai/EconomicConditions/Semina/symposium/symposium_docload/paper5_songtum.pdf
- สฤณี อาชวานันทกุล, "การพัฒนาตลาดการเงินเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กรณีศึกษาข่าวสารในตลาดทุน", นำเสนอในสัมมนาวิชาการประจำปี 2551 ของ TDRI เรื่อง "สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน", 2551.
- สฤณี อาชวานันทกุล, "การใช้ตัวแทนถือหุ้น (โนมินี) ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย", นำเสนอในสัมมนาวิชาการของ TDRI เรื่อง "สู่ความชัดเจนในระเบียบบรรณานุกรม: ประเด็นสืบเนื่องจากการขายหุ้นชิน คอร์ปอเรชั่น", 2549.

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และโครงสร้างค่าจ้าง

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจถึงสภาพ การวิวัฒนาการ และมูลเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเยาวชนไทยที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำดังกล่าว กับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่เยาวชนได้รับเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยวัตถุประสงค์เหล่านี้การศึกษาจึงประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลักที่สำคัญ ในส่วนแรกผู้วิจัยใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของโอกาสทางการศึกษาของเยาวชนไทย และวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าเรียนในระดับต่างๆ โดยแบ่งแยกปัจจัยออกเป็นสองกลุ่มหลักๆด้วยกัน ได้แก่ “ปัจจัยระยะสั้น” ซึ่งหมายถึงระดับฐานะของครัวเรือน ที่สะท้อนสภาพคล่องที่อาจเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้าเรียนต่อในแต่ละระดับการศึกษา และ “ปัจจัยระยะยาว” ที่มีความสำคัญในการกำหนดความสามารถทางการศึกษาของเด็ก ซึ่งหมายถึงทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดู ความสำคัญที่พ่อแม่ให้การกับการศึกษา ลักษณะครอบครัวที่อบอุ่น คุณภาพการศึกษาที่ได้รับตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียน ตลอดไปจนถึงคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น เหตุผลในการแบ่งปัจจัยต่างๆออกเป็นสองกลุ่มนั้น เนื่องจากนโยบายที่เหมาะสมในการลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัจจัยสองกลุ่มนี้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

การศึกษาในส่วนที่สองใช้ข้อมูลการสำรวจสถานะแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่นกัน ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับค่าจ้างแรงงาน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างค่าจ้างระหว่างกลุ่มการศึกษาระดับต่างๆระหว่างปี 2529 – 2553 หลังจากนั้นจะแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรี และแรงงานเทียบเท่ามัธยมปลาย เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอุปาทานเปรียบเทียบ และช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ และเพื่อประมาณการแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์เปรียบเทียบ (shifts in college-high school relative demand) ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของโครงสร้างการผลิตของประเทศ

เพื่อให้เห็นภาพของความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างค่าจ้างอย่างครบถ้วน ส่วนสุดท้ายของงานวิจัยจะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาในระดับเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของคุณภาพแรงงานในกลุ่มการศึกษาที่น่าสนใจ

บทนำ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจถึงสภาพ การพัฒนาการ และมูลเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเยาวชนไทยที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำดังกล่าว กับความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่เยาวชนได้รับเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน ด้วยวัตถุประสงค์เหล่านี้ บทนี้จึงประกอบไปด้วย 3 ส่วนหลักที่สำคัญ ในส่วนแรกผู้วิจัยใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio-Economic Surveys – SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อศึกษาความเปลี่ยนแปลงของโอกาสทางการศึกษาของเยาวชนไทย และวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าเรียนในระดับต่างๆ โดยแบ่งแยกปัจจัยออกเป็นสองกลุ่มหลักๆด้วยกัน ได้แก่ “ปัจจัยระยะสั้น” ซึ่งหมายถึงระดับฐานะของครัวเรือน ที่สะท้อนสภาพคล่องที่อาจเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเข้าเรียนต่อในแต่ละระดับการศึกษา และ “ปัจจัยระยะยาว” ที่มีความสำคัญในการกำหนดความสามารถทางการศึกษาของเด็ก ซึ่งหมายถึงทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดู ความสำคัญที่พ่อแม่ให้การศึกษาลักษณะครอบครัวที่อบอุ่น คุณภาพการศึกษาที่ได้รับตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียน ตลอดไปจนถึงคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น เหตุผลในการแบ่งปัจจัยต่างๆออกเป็นสองกลุ่มนั้น เนื่องจากนโยบายที่เหมาะสมในการลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัจจัยสองกลุ่มนี้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดในส่วนต่อไป

การศึกษาในส่วนที่สองใช้ข้อมูลการสำรวจสภาวะแรงงาน (Labour Force Surveys – LFS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเช่นกัน ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษากับค่าจ้างแรงงาน และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างค่าจ้างระหว่างกลุ่มการศึกษาระดับต่างๆ ระหว่างปี 2529 – 2553 หลังจากนั้นจะแบ่งแรงงานออกเป็นกลุ่มแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรี (college-equivalent labour) และแรงงานเทียบเท่ามัธยมปลาย (high school-equivalent labour) เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างอุปทานเปรียบเทียบ และช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ และเพื่อประมาณการแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์เปรียบเทียบ (shifts in college-high school relative demand) ที่เกิดขึ้นจากพัฒนาการของโครงสร้างการผลิตของประเทศ

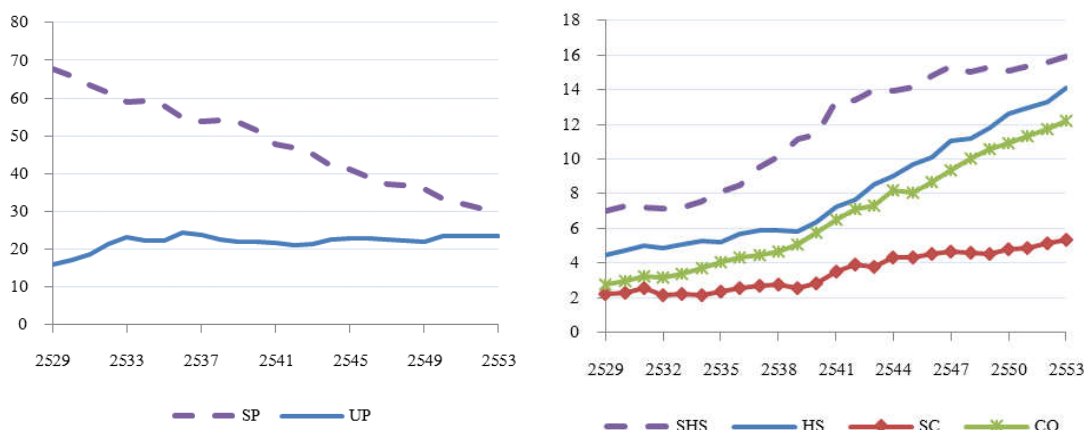
เพื่อให้เห็นภาพของความเหลื่อมล้ำทางโครงสร้างค่าจ้างอย่างครบถ้วน ส่วนที่สามของงานวิจัยจะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาในระดับเดียวกัน ซึ่งจะสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของคุณภาพแรงงานในกลุ่มการศึกษาที่น่าสนใจ ส่วนที่สี่เป็นบทสรุป

1. ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของแรงงาน

ในช่วงเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษา ซึ่งเห็นได้จากจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของกำลังแรงงานไทยอายุระหว่าง 16-65 ปี ที่สำเร็จการศึกษาแล้ว เพิ่มขึ้นจาก 5.3 ปี ในปี 2529 มาเป็น 8.3 ปี ในปี 2553 เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในเบื้องต้นนี้จะแบ่งแรงงานออกเป็น 6 กลุ่มได้แก่ 1) ต่ำกว่าประถม 6 (Some primary and below – SP) 2) จบชั้นประถม 6 (Upper primary graduate – UP) 3) มัธยมศึกษาต่ำกว่ามัธยม 6 (Some high school – SHS) 4) จบชั้นมัธยม 6 (High school graduate – HS) 5) อุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรี (Some college – SC) และ 6) จบปริญญาตรีขึ้นไป (College graduate and above – CO)

จากรูปที่ 2.1 เราสามารถเห็นได้ว่าองค์ประกอบของกำลังแรงงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ในช่วงปี 2529-2553 สัดส่วนของแรงงานที่มีการศึกษาดำรงระดับต่ำกว่าระดับประถม 6 มีแนวโน้มลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง จากประมาณ 68% ในปี 2529 มาอยู่ที่ 29% ในปี 2553 ในขณะที่สัดส่วนแรงงานที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรี และแรงงานที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไปมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 2.2% และ 2.7% ในปี 2529 เป็น 5.3% และ 12.2% ในปี 2553 ตามลำดับ

รูปที่ 2.1 สัดส่วนแรงงานไทยในระดับการศึกษาต่าง ๆ ปี 2529 - 2553

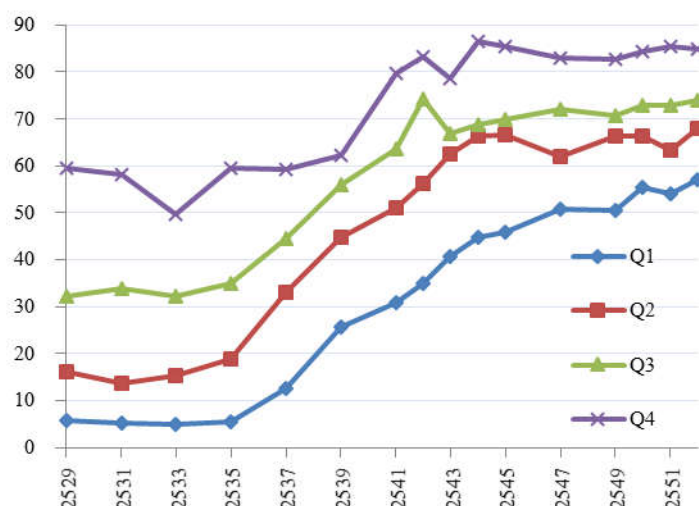


คำถามสำคัญคือจำนวนปีการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนี้เพิ่มขึ้นอย่างมีความเสมอภาคหรือไม่ และความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษาระหว่างแรงงานที่มาจากครอบครัวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพื่อให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษาในประเทศไทย ในส่วนนี้จะอ้างผลการวิจัยของ Lathapipat (2013) ซึ่งใช้ข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Household Socio-Economic Surveys – SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อศึกษาอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับต่าง ๆ

ของเยาวชนไทยอายุระหว่าง 16-24 ปี แบ่งตามกลุ่มระดับฐานะของครัวเรือน (วัดฐานะของครอบครัวจากค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคต่อหัวในครัวเรือน) ตั้งแต่กลุ่มที่ฐานะยากจนที่สุด 25% หรือ Quartile 1 ไปจนถึงกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุด 25% หรือ Quartile 4

รูปที่ 2.2 แสดงอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของเยาวชนไทยที่มีอายุระหว่าง 16-19 ปี อัตราการเรียนต่อหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับ (ชั้นมัธยม 3) มีแนวโน้มสูงขึ้นมาก สำหรับเด็กที่มาจากกลุ่มครอบครัวยากจนที่สุด กล่าวคือฐานะของครอบครัวอยู่ในกลุ่ม 25% ต่ำสุดของครัวเรือนไทยในปี 2529 มีเพียง 5.6% เท่านั้นที่เข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย ในขณะที่ในปี 2552 สัดส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 56.9% สำหรับช่วงเวลาเดียวกันเห็นได้ว่าเด็กที่มาจากครอบครัวร่ำรวย (กลุ่ม 25% สูงสุด หรือ Quartile 4) มีสัดส่วนการเข้าเรียนต่อเพิ่มขึ้นจาก 59.5% เป็น 84.9% ดังนั้นช่องว่างในการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายระหว่างเยาวชนสองกลุ่มนี้จึงลดลงจากคะแนนร้อยละ (percentage points) 53.9 เหลือคะแนนร้อยละ 28 ซึ่งแสดงถึงความเหลื่อมล้ำที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากรูปที่ 2.2 เรายังพบว่าช่องว่างในการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายระหว่างกลุ่ม Quartile 4 กับกลุ่มครัวเรือนฐานะปานกลางทั้งสองกลุ่ม (Quartile 2 และ 3) นั้นมีแนวโน้มลดลงในอัตราที่รวดเร็วมากกว่าช่องว่างระหว่างกลุ่ม Quartile 4 กับ Quartile 1 เสียอีก

รูปที่ 2.2 สัดส่วนการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายของเยาวชนอายุ 16-19 ปี แบ่งตามกลุ่มรายได้ครัวเรือน (%)

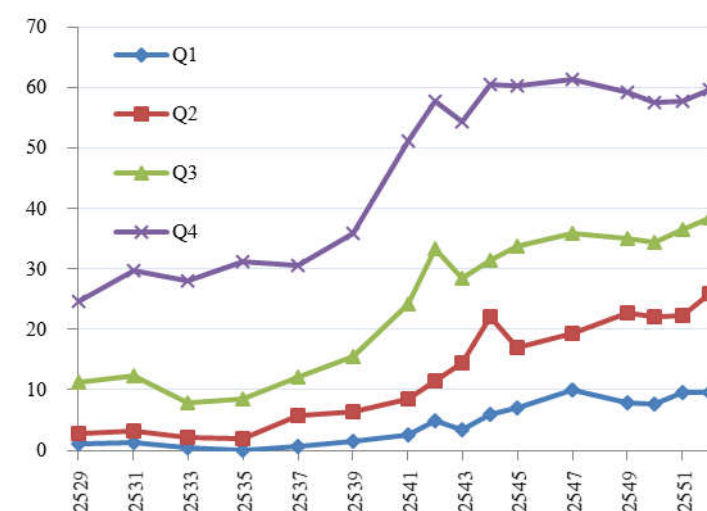


ที่มา: Lathapipat (2013)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา กลับพบว่าความเหลื่อมล้ำนั้นเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นเยาวชนอายุระหว่าง 19-24 ปี พบว่าช่องว่างในการเรียนต่อระหว่างเด็กที่มาจากกลุ่มครอบครัวที่รวยที่สุด กับกลุ่มที่จนที่สุดเพิ่มขึ้นจากคะแนนร้อยละ 23.7 ในปี 2529 เป็นคะแนนร้อยละ 50 ในปี 2552 หรือเพิ่มขึ้นมากกว่า

หนึ่งเท่าตัว เป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายหลังจากปี 2539 หรือหลังจากที่มีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) สำหรับการศึกษาต่อ ตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมปลาย จนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศขึ้นมาแล้ว ซึ่งหากไม่มีกองทุน กยศ. เป็นไปได้ว่าความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาอาจจะเพิ่มสูงขึ้นมากไปกว่านี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้น ทำให้อาจตั้งสมมติฐานได้ว่า เยาวชนที่ยากจนได้รับประโยชน์ จากเงินอุดหนุนผ่าน กยศ. ไม่มากเท่ากับเยาวชนที่มีฐานะดีกว่า

รูปที่ 2.3 สัดส่วนการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาของเยาวชนอายุ 19-24 ปี แบ่งตาม กลุ่มรายได้ครัวเรือน (%)



ที่มา: Lathapipat (2013)

ในการวิเคราะห์ระดับการศึกษาของแรงงานไทยในเบื้องต้น ผู้วิจัยควรจะพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการตัดสินใจของแรงงานในการเลือกที่จะเรียนสูงสุดที่ระดับการศึกษาใด ปัจจัยสำคัญเหล่านี้รวมถึงปัจจัยทางด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน และตัวชี้วัดความสามารถทางวิชาการของแรงงานแต่ละคน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดสำคัญสำหรับประเทศไทยคือไม่มีแหล่งข้อมูลใดที่มีตัวแปรชี้วัดความสามารถทางวิชาการของแรงงาน เช่นข้อมูลคะแนนสอบในการทดสอบมาตรฐานในระดับการศึกษาภาคบังคับ นอกจากนี้ข้อมูลแรงงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นข้อมูลการสำรวจแบบตัดขวาง (cross-sectional survey data) ซึ่งทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถทราบถึงข้อมูลเบื้องหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของแรงงานในช่วงวัยเรียนได้ ประกอบกับแรงงานที่อยู่ในตลาดแรงงานจำนวนมากไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่แล้ว ณ วันที่สำรวจ

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางด้านข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงจำกัดกลุ่มตัวอย่างไว้เฉพาะเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 16-24 ปี ที่ยังอาศัยอยู่กับพ่อ และ/หรือ แม่ ซึ่งมีข้อมูลเบื้องหลังทางเศรษฐกิจและ

สังคมของครัวเรือน ระหว่างหรือใกล้เคียงช่วงวัยเรียน แม้ว่าการใช้ข้อมูลของเยาวชนจะทำให้เราสามารถหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ กับการตัดสินใจเลือกระดับการศึกษาของแรงงานได้ ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อมูลระดับการศึกษาสูงสุดของเยาวชนมีความไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ณ เวลาสำรวจ เยาวชนจำนวนหนึ่งในกลุ่มตัวอย่างยังไม่สำเร็จการศึกษาขั้นสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้ ดังนั้นระดับการศึกษาที่สำรวจได้สำหรับเยาวชนกลุ่มนี้จึงต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ ข้อมูลของจำนวนปีการศึกษายังมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง (discrete) โดยมีการกระจุกตัวที่ระดับการศึกษาบางระดับ เช่นปีที่ 6 และปีที่ 12 เป็นต้น ดังนั้นแบบจำลองเศรษฐมิติที่เหมาะสมจะต้องสามารถรับมือกับข้อจำกัดทางข้อมูลทั้งหมดนี้ แบบจำลองที่เหมาะสมดังกล่าวคือ Censored Ordered Probit Model ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย King และ Lillard (1983, 1987) และรายละเอียดของแบบจำลองชนิดนี้ถูกจัดแสดงอยู่ในภาคผนวก ก

ตัวแปรที่ใช้อธิบายระดับการศึกษาสูงสุดของเยาวชนสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ “กลุ่มตัวแปรปัจจัยระยะยาว” ที่มีความสำคัญในการกำหนดความสามารถทางการศึกษาของเด็ก เช่น ระดับการศึกษาของพ่อและแม่ ถิ่นที่อยู่อาศัย ระดับชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (Socio-Economic Class) จำนวนสมาชิกในครัวเรือน และตัวแปรที่สะท้อนความอบอุ่นของครอบครัว (ตัวแปรที่แสดงว่าครอบครัวอยู่กันอย่างพร้อมหน้าพร้อมตา โดยมีทั้งพ่อ แม่ และลูกอาศัยอยู่ร่วมกัน) และ “กลุ่มตัวแปรปัจจัยระยะสั้น” ซึ่งหมายถึงตัวแปรระดับฐานะของครัวเรือน 4 ระดับ (อาจใช้ระดับรายได้ หรือระดับค่าใช้จ่ายเพื่อบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน) ตั้งแต่ระดับต่ำที่สุดคือ Quartile 1 ไปจนถึงระดับสูงที่สุดคือ Quartile 4 เหตุผลในการแบ่งตัวแปรอธิบายออกเป็นกลุ่มตัวแปรปัจจัยระยะสั้น และปัจจัยระยะยาวนั้น เนื่องจากนโยบายที่เหมาะสมในการลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัจจัยสองกลุ่มนี้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ตัวอย่างเช่น หากความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งวัดได้จากช่องว่างระหว่างสัดส่วน หรือความน่าจะเป็นในการเข้าเรียนต่อของเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะอยู่ในระดับแตกต่างกันเกิดจากปัญหาการขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือปัจจัยระยะสั้น นโยบายที่เหมาะสมก็ควรจะเป็นนโยบายที่ช่วยลดภาระทางการเงินของครัวเรือนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เช่นการอุดหนุนค่าเล่าเรียนให้กับเด็กยากจน และ/หรือ การเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนที่ขาดแคลน แต่มีบุตรหลานที่มีความสามารถ และต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเป็นต้น แต่ถ้าหากความเหลื่อมล้ำนั้นเกิดจากปัญหาการขาดแคลนปัจจัยระยะยาว (ซึ่งมีสหสัมพันธ์กับฐานะครัวเรือน) ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเลี้ยงดูตั้งแต่วัยเด็ก คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับ และการเตรียมความพร้อมอื่นๆที่ไม่เพียงพอต่อการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา นโยบายที่ให้ความช่วยเหลือโดยการลดภาระทางการเงินก็จะมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

จากตัวอย่างข้างต้น เราสามารถเห็นได้ชัดเจนว่านโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากปัญหาการขาดแคลนปัจจัยระยะยาวทำได้ยากลำบาก และต้องใช้เวลาในการแก้ไข เนื่องจากต้องอาศัยการยกระดับขีดความสามารถทางวิชาการของเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่

เสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และการแก้ไขจะต้องเริ่มทำตั้งแต่การเตรียมความพร้อมในช่วงก่อนวัยเรียน ตลอดจนถึงการลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานระหว่างโรงเรียนที่ให้บริการแก่เด็กจากครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน

ผลการศึกษา

ตัวแปรอธิบายของแบบจำลอง Censored Ordered Probit ในส่วนนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 6 ระดับด้วยกัน ได้แก่ ประถมหรือต่ำกว่า (น้อยกว่าหรือเท่ากับ 6 ปี) มัธยมต้นแต่ไม่จบมัธยม 3 (ระหว่าง 7-8 ปี) จบมัธยมต้น (9 ปี) มัธยมปลายแต่ไม่จบมัธยม 6 (ระหว่าง 10-11 ปี) จบมัธยมปลาย (12 ปี) และ อุดมศึกษา (13 ปี ขึ้นไป) การประมาณค่าแบบจำลองจะแยกกลุ่มตัวอย่างของเยาวชนออกเป็นกลุ่มชายและหญิงใน 3 กลุ่มรุ่น (cohort) ที่มีอายุระหว่าง 16-24 ปี ในปี 2534 2540 และ 2551 ตามลำดับ ดังนั้นการประมาณค่าแบบจำลองจะมีทั้งสิ้น 6 รายการ และผลการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ถูกจัดแสดงไว้ในตารางที่ 1ก ในภาคผนวก ก

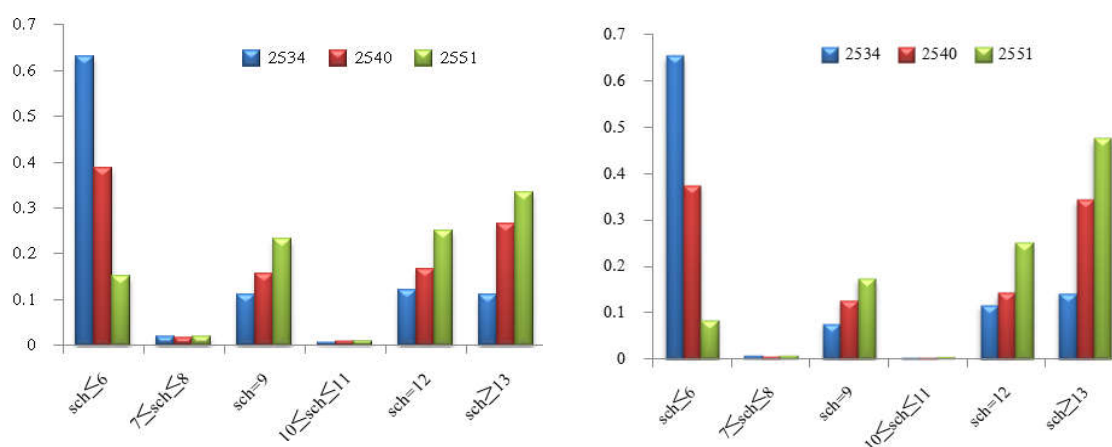
จากตารางที่ 1ก เราพบว่า ระดับฐานะของครัวเรือน (Household Wealth Quartile) หรือ ปัจจัยระยะสั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดความสำเร็จทางการศึกษาของเยาวชนในทุกกลุ่มรุ่น ถึงแม้ว่าจะมีการควบคุมปัจจัยระยะยาว (Adjusted for long-run factors) ในแบบจำลองแล้วก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้วิจัยไม่สามารถควบคุมปัจจัยระยะยาวซึ่งกำหนดความสามารถทางวิชาการได้ทั้งหมด เช่นคุณภาพของการศึกษาก่อนวัยเรียนและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เยาวชนได้รับ หรือคุณภาพการเลี้ยงดู และความสำคัญที่พ่อแม่ให้การกับการศึกษา เป็นต้น สำหรับงานวิจัยในต่างประเทศ เช่นงานของ Carneiro และ Heckman (2002) Cameron และ Heckman (1998, 1999, 2001) และ Belley และ Lochner (2007) ซึ่งศึกษาช่องว่างในการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา และ/หรือ ในการสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลาย ในสหรัฐอเมริกา ระหว่างเยาวชนจากครอบครัวที่มีรายได้อยู่ในระดับแตกต่างกัน พบว่าความสำคัญของระดับรายได้หรือปัจจัยระยะสั้นลดลงอย่างมาก หลังจากที่มีการควบคุมปัจจัยระยะยาว และคะแนนสอบมาตรฐาน Armed Forces Qualifying Test Scores (AFQT) ในแบบจำลอง โดยคะแนนสอบ AFQT นี้ถูกใช้เป็นตัวแปรทดแทนปัจจัยระยะยาวอื่นๆที่ผู้วิจัยไม่สามารถสังเกตได้ในข้อมูล เนื่องจากประเทศไทยไม่มีแหล่งข้อมูลใดที่สามารถเชื่อมโยงคะแนนสอบมาตรฐานกับตัวเยาวชนได้ ดังนั้นผลการประมาณการความสำคัญของปัจจัยระยะสั้น เปรียบเทียบกับปัจจัยระยะยาว ซึ่งคำนวณได้จากงานวิจัยนี้จะสูงเกินความเป็นจริงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สิ่งที่น่าสนใจจากตารางที่ 1ก อีกประการคือ การเปลี่ยนแปลงของค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรถิ่นที่อยู่อาศัยในเขตชนบท (Area of Residence – Non-municipal areas) ระหว่างกลุ่มรุ่น เราสามารถเห็นได้ว่าเยาวชนที่อยู่ในเขตชนบทในปี 2534 นั้นเสียเปรียบผู้ที่อยู่ในเมืองเป็นอย่างมาก และมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม ความเสียเปรียบนี้ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลา 2 ทศวรรษต่อมา โดยในปี 2551 ผลดังกล่าวกลับมีไม่มาก และแทบจะไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ช่องว่างทางการศึกษาที่ลดลงระหว่างเยาวชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองกับในชนบทจึงสะท้อนถึงความสำเร็จของประเทศไทยในการขยายโอกาสทางการศึกษาไปในทุกพื้นที่ของประเทศ

ประมาณการค่าสัมประสิทธิ์ที่ได้ในขั้นตอนแรกสามารถนำมาคำนวณค่าความน่าจะเป็นเฉลี่ย หรือสัดส่วนของเยาวชนใน 3 กลุ่มรุ่น ที่จะสำเร็จการศึกษาสูงสุดที่ระดับใด ผลการประมาณดังกล่าวถูกจัดแสดงในรูปแบบภาพแท่งความถี่ (histogram) ในรูปที่ 2.4 สิ่งที่น่าสังเกตคือ สัดส่วนของผู้ที่จบการศึกษาในระดับประถมหรือต่ำกว่าลดลงอย่างมากระหว่างกลุ่มรุ่น ในขณะที่สัดส่วนของผู้ที่ได้เข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นมากสำหรับกลุ่มรุ่นปี 2540 เปรียบเทียบกับกลุ่มรุ่นปี 2534 และยังคงเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง แต่ในอัตราที่ลดลงสำหรับกลุ่มรุ่นปี 2551 นอกจากนี้เรายังเห็นได้ว่าสัดส่วนของเยาวชนหญิงที่ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีสูงกว่าผู้ชายในทุกกลุ่มรุ่น และช่องว่างนี้ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอีกด้วย

รูปที่ 2.4 ประมาณการสัดส่วนเยาวชนชาย (ซ้าย) และหญิง (ขวา) อายุระหว่าง 16-24 ปี ในปี 2534 2540 และ 2551 ที่คาดว่าจะสำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ

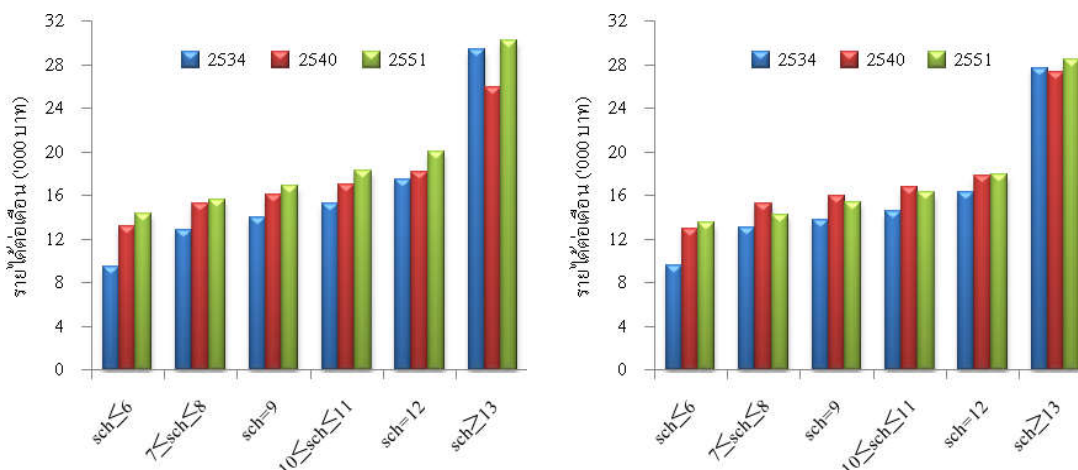


ที่มา: Lathapipat (2013)

ค่าประมาณการความน่าจะเป็นของการจบการศึกษาทั้ง 6 ระดับ สำหรับเยาวชนในกลุ่มตัวอย่าง ประกอบกับข้อมูลรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนจากข้อมูลการสำรวจ สามารถนำมาใช้คำนวณหาประมาณการรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยของผู้ที่คาดว่าจะสำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ ผลการคำนวณดังกล่าวถูกจัดแสดงไว้ในรูปแบบแผนภูมิแท่งในรูปที่ 2.5 สำหรับเยาวชนชายและหญิง ในทั้ง 3 กลุ่มรุ่น จากผลการวิเคราะห์ด้านบน จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่เราจะพบว่าผู้ที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจะมาจากครอบครัวที่มีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุดในทุกกลุ่มรุ่น สำหรับเยาวชนชายในกลุ่มรุ่นปี 2534 ที่สำเร็จการศึกษาสูงสุดที่ระดับมัธยมปลายนั้นมาจากครอบครัวที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนเท่ากับ 17,582 บาท ในขณะที่ครอบครัวของผู้ที่ได้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษามีรายได้เฉลี่ย 30,767 บาทต่อเดือน หรือสูงกว่าประมาณ 1.75 เท่า สัดส่วนนี้ลดลงมาอยู่ที่ 1.45 เท่าในปี

2540 แต่กลับเพิ่มขึ้นไปเป็น 1.57 เท่าในปี 2551 จากแผนภูมิแท่งด้านขวาในรูปที่ 2.5 เราพบรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนรายได้ครัวเรือนระหว่างกลุ่มรุ่นในลักษณะเดียวกันสำหรับผู้หญิง

รูปที่ 2.4 ประเมินการรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อเดือนของผู้ที่คาดว่าจะสำเร็จการศึกษาในระดับต่าง ๆ สำหรับเยาวชนชาย (ชาย) และหญิง (หญิง) อายุระหว่าง 16-24 ปี ในปี 2534 2540 และ 2551



ที่มา: Lathapipat (2013)

หลังจากที่เราได้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ครัวเรือนในช่วงวัยเรียนของเยาวชน กับระดับการศึกษาที่คาดว่าจะสำเร็จแล้ว ในส่วนที่เหลือเราจะวิเคราะห์ถึงความสำคัญเปรียบเทียบกันระหว่างปัจจัยระยะสั้น กับปัจจัยระยะยาว ในการเข้าเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สำคัญ 2 ระดับ คือระดับมัธยมปลาย เนื่องจากเป็นระดับการศึกษาหลังจากภาคบังคับ และระดับอุดมศึกษา

ตารางที่ 2.1 2.2 และ 2.3 แสดงประมาณการอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย อัตราการเรียนจบจากระดับดังกล่าว และอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา ตามลำดับ แบ่งตามกลุ่มฐานะครัวเรือน 4 กลุ่ม (จากจนที่สุดในกลุ่ม Quartile 1 ไปจนถึงรวยที่สุดในกลุ่ม Quartile 4) สำหรับเยาวชนชายใน 3 กลุ่มรุ่น อัตราต่างๆเหล่านี้คำนวณจากค่าสัมประสิทธิ์ของแบบจำลอง Censored Ordered Probit โดยสมมติชื่อ “Adjusted” คือประมาณการอัตราที่คำนวณหลังจากได้ขจัดผลของตัวแปรระยะยาวออกไปแล้ว (ใช้ค่าสัมประสิทธิ์จากตารางที่ 1ก) ส่วนสมมติชื่อ “Unadjusted” คืออัตราที่ไม่ได้ขจัดผลของความแตกต่างของตัวแปรปัจจัยระยะยาวระหว่างเยาวชนต่างกลุ่มฐานะครัวเรือน (ใช้ค่าสัมประสิทธิ์จากตารางที่ 1ข)

จากตารางที่ 2.1 และ 2.3 เราสามารถคำนวณช่องว่างระหว่างอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย และระดับอุดมศึกษา ของเยาวชนในกลุ่มฐานะครัวเรือนต่างๆ เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ฐานะดีที่สุด (กลุ่ม Quartile 4) ใน 3 กลุ่มรุ่น ซึ่งผลการคำนวณดังกล่าวถูกจัดแสดงอยู่ใน

ตารางที่ 2.4 และ 2.5 เราพบว่าช่องว่างในการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดกับกลุ่มที่จนที่สุด หรือช่องว่าง Q1-Q4 นั้นลดลงเล็กน้อยจาก 0.59 (คะแนนร้อยละ 59) ในกลุ่มรุ่นปี 2534 ลงมาอยู่ที่ 0.47 ในกลุ่มรุ่นปี 2551 ในช่วงเวลาเดียวกันอัตราการเข้าเรียนต่อสำหรับกลุ่ม Quartile 2 และ 3 เพิ่มขึ้นเร็วว่ามาก ส่งผลให้ช่องว่าง Q2-Q4 และช่องว่าง Q3-Q4 ลดลงจาก 0.48 และ 0.31 ลงมาเหลือ 0.31 และ 0.17 ตามลำดับ

หลังจากที่ได้จัดความแตกต่างของปัจจัยระยะยาวออกไปแล้ว พบว่าช่องว่างในการเรียนต่อในระดับมัธยมปลายลดลงไปมาก อย่างไรก็ตาม จากสมมติฐานสุดท้ายของตารางที่ 2.4 เห็นได้ว่าปัจจัยระยะยาวมีความสำคัญลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยระยะสั้น (วัดโดยสัดส่วนของช่องว่างในการเรียนต่อที่เกิดจากความแตกต่างทางปัจจัยระยะยาว) ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลในการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย¹ ประกอบกับการที่ประเทศไทยไม่มีนโยบายสอบไล่ขึ้นชั้น ทำให้ความสำคัญของความสามารถทางการศึกษาในการเข้าเรียนต่อในระดับนี้ลดลงไป ดังนั้นในเวลาที่ยุทธศาสตร์การศึกษาระดับมัธยมปลายเพิ่มขึ้นมากสำหรับทุกกลุ่มฐานะ ผู้ที่เหลือที่หลุดลอดออกจากระบบการศึกษาจึงน่าจะหลุดออกไปเพราะค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง และการสูญเสียโอกาสในการหารายได้ในตลาดแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงของความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาสามารถวิเคราะห์ได้ในลักษณะเดียวกันจากตารางที่ 2.3 และ 2.5 ตามลำดับ เห็นได้ว่าช่องว่างในการเข้าเรียนต่อในระดับนี้กลับเพิ่มขึ้นสำหรับทุกกลุ่มฐานะ เมื่อเปรียบเทียบกับเยาวชนในกลุ่มฐานะดีที่สุด โดยเฉพาะช่องว่าง Q1-Q4 ซึ่งขยายตัวสูงขึ้นมากจาก 0.38 ในปี 2534 เป็น 0.50 ในปี 2551 นอกจากนี้เรายังพบว่าปัจจัยระยะยาวมีความสำคัญในการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามากกว่าในการเข้าเรียนในระดับมัธยมปลาย อย่างไรก็ตาม ความสำคัญนี้มีแนวโน้มลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยระยะสั้นสำหรับเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลัง

ตารางที่ 2.1: ประมาณการอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายแบ่งตามกลุ่มฐานะครัวเรือน (ชาย)

	Unadjusted			Adjusted		
	2534	2540	2551	2534	2540	2551
Q1	0.060	0.233	0.408	0.339	0.428	0.536
Q2	0.165	0.399	0.569	0.430	0.561	0.675
Q3	0.333	0.584	0.711	0.514	0.691	0.783
Q4	0.646	0.748	0.881	0.646	0.748	0.881

¹ เป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ตารางที่ 2.2: ประมาณการอัตราการเรียนจบระดับมัธยมปลายแบ่งตามกลุ่มฐานะครัวเรือน (ชาย)

	Unadjusted			Adjusted		
	2534	2540	2551	2534	2540	2551
Q1	0.058	0.226	0.398	0.335	0.421	0.527
Q2	0.159	0.390	0.559	0.424	0.553	0.667
Q3	0.325	0.574	0.702	0.507	0.682	0.776
Q4	0.637	0.740	0.875	0.637	0.740	0.875

ตารางที่ 2.3: ประมาณการอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาแบ่งตามกลุ่มฐานะครัวเรือน (ชาย)

	Unadjusted			Adjusted		
	2534	2540	2551	2543	2540	2551
Q1	0.014	0.104	0.162	0.232	0.298	0.326
Q2	0.053	0.216	0.281	0.272	0.391	0.436
Q3	0.142	0.375	0.422	0.314	0.500	0.542
Q4	0.396	0.555	0.664	0.396	0.555	0.664

ที่มา: Lathapipat (2013)

ตารางที่ 2.4: ประมาณการช่องว่างระหว่างอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายของเยาวชนในกลุ่มฐานะครัวเรือนต่าง ๆ เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ฐานะดีที่สุด (ชาย)

	Unadjusted Gap 2534			Adjusted Gap 2534			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.586	(0.020)	-29.46	-0.308	(0.023)	-13.25	47.50%
Q2-Q4	-0.482	(0.021)	-22.74	-0.216	(0.023)	-9.42	55.09%
Q3-Q4	-0.313	(0.023)	-13.33	-0.132	(0.022)	-6.08	57.86%
	Unadjusted Gap 2540			Adjusted Gap 2540			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.515	(0.021)	-24.90	-0.320	(0.026)	-12.44	37.74%
Q2-Q4	-0.349	(0.022)	-15.88	-0.187	(0.024)	-7.65	46.31%
Q3-Q4	-0.164	(0.023)	-7.21	-0.058	(0.023)	-2.46	64.97%
	Unadjusted Gap 2551			Adjusted Gap 2551			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.473	(0.013)	-35.67	-0.345	(0.019)	-18.34	26.96%
Q2-Q4	-0.312	(0.014)	-22.86	-0.205	(0.017)	-12.06	34.13%
Q3-Q4	-0.169	(0.014)	-12.45	-0.098	(0.016)	-6.02	42.29%

Note*: Delta method standard errors

ตารางที่ 2.5: ประมาณการช่องว่างระหว่างอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาของเยาวชนในกลุ่มฐานะครัวเรือนต่าง ๆ เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ฐานะดีที่สุด (ชาย)

	Unadjusted Gap 2534			Adjusted Gap 2534			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.381	(0.022)	-17.47	-0.163	(0.015)	-10.63	57.23%
Q2-Q4	-0.343	(0.021)	-16.11	-0.124	(0.015)	-8.25	63.77%
Q3-Q4	-0.253	(0.022)	-11.70	-0.081	(0.023)	-3.56	67.99%
	Unadjusted Gap 2540			Adjusted Gap 2540			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.451	(0.023)	-19.32	-0.256	(0.024)	-10.72	43.11%
Q2-Q4	-0.339	(0.025)	-13.83	-0.163	(0.023)	-7.00	51.81%
Q3-Q4	-0.180	(0.026)	-6.84	-0.055	(0.023)	-2.40	69.57%
	Unadjusted Gap 2551			Adjusted Gap 2551			% long-run factors
	Coef.	S.E.*	z-stat	Coef.	S.E.*	z-stat	
Q1-Q4	-0.502	(0.017)	-28.79	-0.338	(0.022)	-15.18	32.62%
Q2-Q4	-0.383	(0.019)	-20.55	-0.228	(0.022)	-10.57	40.42%
Q3-Q4	-0.242	(0.020)	-11.96	-0.121	(0.021)	-5.70	49.88%

Note*: Delta method standard errors

: % long-run factors = 1-(Adjusted Gap/ Unadjusted Gap)

ที่มา: Lathapipat (2013)

สัดส่วนการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดในงานวิจัยนี้หมายถึงสัดส่วนที่เปรียบเทียบกับจำนวนเยาวชนทั้งหมด หากเราตั้งคำถามใหม่ว่า มีเยาวชนจำนวนเท่าไรที่เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายแล้ว ไม่สามารถเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์ (liquidity constrained) ซึ่งเป็นคำถามที่สำคัญในเชิงนโยบาย เราจะต้องนิยามสัดส่วนนี้ใหม่ให้เปรียบเทียบเฉพาะกับกลุ่มเยาวชนที่คาดว่าจะเรียนจบจากระดับมัธยมปลายเท่านั้น ช่องว่างของความน่าจะเป็นในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่ม Quartile 4 สำหรับเยาวชนชายที่คำนวณโดยใช้การนิยามใหม่นี้แสดงอยู่ในสดมภ์ชื่อ “Enrolment Gap” ในตารางที่ 2.6 เห็นได้ว่าช่องว่างก่อนการจัดผลของปัจจัยระยะยาว (Unadjusted Gap) ระหว่างเยาวชนในทุกกลุ่มฐานะ เปรียบเทียบกับกลุ่มที่ฐานะดีที่สุด (Quartile 4) ลดลงเล็กน้อยจากปี 2534 ถึงปี 2551 นอกจากนี้เราสามารถเห็นได้จากสดมภ์ชื่อ “Composition” ว่าในช่วงเวลาเดียวกันสัดส่วนของเยาวชนจากครัวเรือนฐานะไม่ดี (Quartile 1 และ 2) ในกลุ่มผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายมีเพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำก็ยังคงมีอยู่สูง แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามที่จะขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายแล้วก็ตาม

ตารางที่ 2.6: ประเมินการสัดส่วนของเยาวชนที่เรียนจบระดับมัธยมแล้ว แต่ไม่สามารถเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เนื่องจากขาดแคลนปัจจัยระยะสั้น (ชาย)

	Unadjusted			Adjusted		% long-run factors
	Composition	Enrolment Gap	% Constrained	Enrolment Gap	% Constrained	
2534						
Quartile 1	8.21%	-0.374	3.07%	-0.146	1.20%	61.06%
Quartile 2	18.36%	-0.286	5.26%	-0.102	1.87%	64.41%
Quartile 3	32.84%	-0.183	6.01%	-0.063	2.06%	65.76%
Quartile 4	40.59%	-	-	-	-	-
Total	100.00%		14.34%		5.12%	

2540						
Quartile 1	16.93%	-0.289	4.90%	-0.155	2.62%	46.53%
Quartile 2	25.01%	-0.196	4.89%	-0.093	2.32%	52.59%
Quartile 3	31.07%	-0.097	3.00%	-0.030	0.93%	69.17%
Quartile 4	26.99%	-	-	-	-	
Total	100.00%		12.79%		5.86%	
2551						
Quartile 1	22.00%	-0.351	7.73%	-0.229	5.04%	34.83%
Quartile 2	27.49%	-0.256	7.03%	-0.149	4.09%	41.86%
Quartile 3	28.57%	-0.158	4.51%	-0.078	2.22%	50.82%
Quartile 4	21.94%	-	-	-	-	
Total	100.00%		19.28%		11.35%	

Note: % Constrained is calculated using equation (7)

: % long-run factors = 1-(Adjusted Gap/ Unadjusted Gap)

ที่มา: Lathapipat (2013)

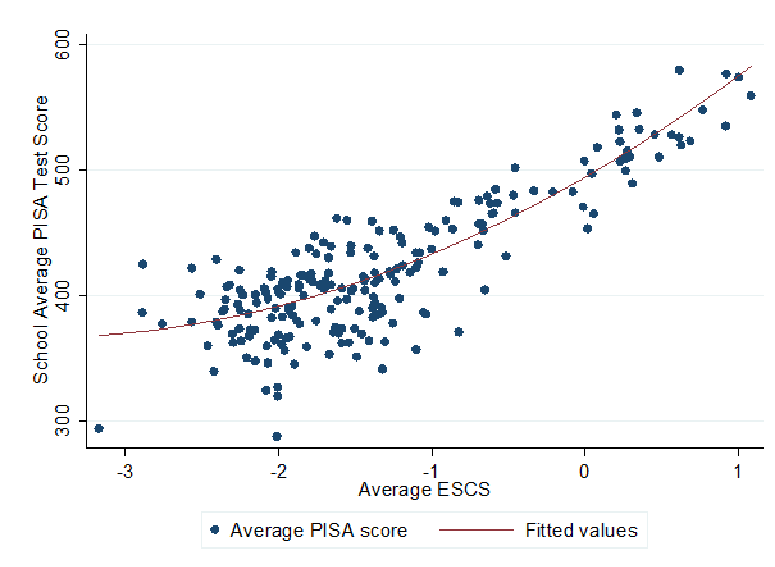
ในการคำนวณสัดส่วนของผู้ที่ไม่สามารถเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์ ผู้วิจัยใช้วิธีของ Carneiro และ Heckman (2002) โดยตั้งสมมุติฐานว่าเยาวชนในกลุ่ม Quartile 4 นั้นไม่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ผลการคำนวณภายใต้สมมุติฐานดังกล่าวแสดงอยู่ในสดมภ์ชื่อ “% Constrained” ในตารางที่ 2.6 เห็นได้ว่าประมาณการสัดส่วนของผู้ที่จบมัธยมปลายแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการเรียนต่อ (ก่อนการขจัดผลของปัจจัยระยะยาว) เพิ่มขึ้นจาก 14.3% ในปี 2534 เป็น 19.3% ในปี 2551 ถึงแม้ว่าช่องว่างของความน่าจะเป็นในการเรียนต่อลดลงทุกกลุ่ม ซึ่งหมายความว่า การเพิ่มขึ้นนี้จะต้องเกิดจากความเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลายที่มาจากครัวเรือนฐานะด้อยกว่ามากขึ้น นอกจากนี้เรายังเห็นด้วยว่าหลังจากที่ได้ขจัดผลของความแตกต่างของปัจจัยระยะยาวออกไปแล้ว ประมาณการสัดส่วนของผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในปี 2534 และปี 2551 ลดลงมาเหลือ 5.1% และ 11.4% ตามลำดับ ซึ่งอัตราการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่สูงนี้สะท้อนถึงความสำคัญที่ลดลงของปัจจัยระยะยาวเปรียบเทียบกับปัจจัยระยะสั้นในการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษา ดังที่เห็นได้จากสดมภ์สุดท้ายของตารางที่ 2.6

ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของฐานะของครอบครัว หรือปัจจัยระยะสั้น อาจเกิดขึ้นได้จากค่าใช้จ่ายในการเรียนในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น และ/หรือ เยาวชนในกลุ่มรุ่นหลังที่เข้าเรียนต่อมาจากครอบครัวที่มีฐานะดี แต่มีปัจจัยระยะยาวที่ด้อยกว่ากลุ่มรุ่นในอดีต ในกรณีที่ปัจจัยระยะยาวมีสหสัมพันธ์ในทางบวกกับความสามารถทางการศึกษาของเด็ก เราอาจสรุปได้ว่าเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลังที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยแล้วมีความสามารถทางวิชาการที่ต่ำลง อย่างไรก็ตามข้อสังเกตนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานของผู้วิจัย ซึ่งยังไม่อาจสรุปได้แน่ชัด เนื่องจากไม่มีข้อมูลตัวชี้วัดความสามารถทางวิชาการ เช่นคะแนนสอบมาตรฐาน ดังที่มีใช้ในการศึกษาของต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้อ่านต้องไม่ลืมด้วยว่าเนื่องจากงานวิจัยนี้ไม่สามารถควบคุมปัจจัยระยะยาวได้ทั้งหมด ดังนั้นประมาณการสัดส่วนของเยาวชนที่เรียนจบมัธยมปลาย แต่ไม่สามารถเข้า

เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เพราะขาดแคลนทุนทรัพย์ ดังที่แสดงอยู่ในตารางที่ 2.6 น่าจะเป็นค่าที่สูงเกินความเป็นจริงอยู่พอสมควร กล่าวคือถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายขยายเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือเพิ่มการอุดหนุนค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา ก็จะไม่สามารถเพิ่มจำนวนผู้ที่เข้าเรียนต่อได้เกิน 11.4% ของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมปลาย สิ่งที่รัฐบาลควรทำมากกว่าคือให้ความสำคัญกับการพัฒนาขีดความสามารถทางวิชาการของเยาวชนตั้งแต่ในวัยเด็ก โดยเฉพาะกับเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการเตรียมความพร้อมสำหรับการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา

เพื่อให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำทางความสามารถทางวิชาการระหว่างเด็กที่มาจากภูมิหลังของครอบครัวที่แตกต่างกันที่มีอยู่สูงมากในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนสอบ Programme for International Student Assessment (PISA) ของปีค.ศ. 2006 ในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์เฉลี่ยของโรงเรียน กับค่าเฉลี่ยดัชนี Economic, Social and Cultural Status (ESCS) ในระดับโรงเรียนในรูปที่ 2.6 ดัชนี ESCS ที่สร้างขึ้นโดย PISA นี้เป็นตัวชี้วัดสถานะทางการงาน การศึกษาของพ่อแม่ ฐานะทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรด้านการศึกษา และวัฒนธรรมของครอบครัวของเด็กนักเรียนที่มีอายุ 15 ปี จากการประมาณการสมการถดถอยแบบ Ordinary Least Squares (OLS) เพื่อหาความสัมพันธ์ในเบื้องต้น พบว่าค่าเฉลี่ย ESCS ของโรงเรียนสามารถอธิบายความผันผวนของคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนในกลุ่มตัวอย่าง 210 โรงเรียนในประเทศไทยได้ถึง 67% ของความผันผวนทั้งหมด

ตารางที่ 2.7: ความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเฉลี่ย PISA 2006 ในระดับโรงเรียนกับภูมิหลังทางสังคม (ESCS*) ของกลุ่มนักเรียนไทยอายุ 15 ปี

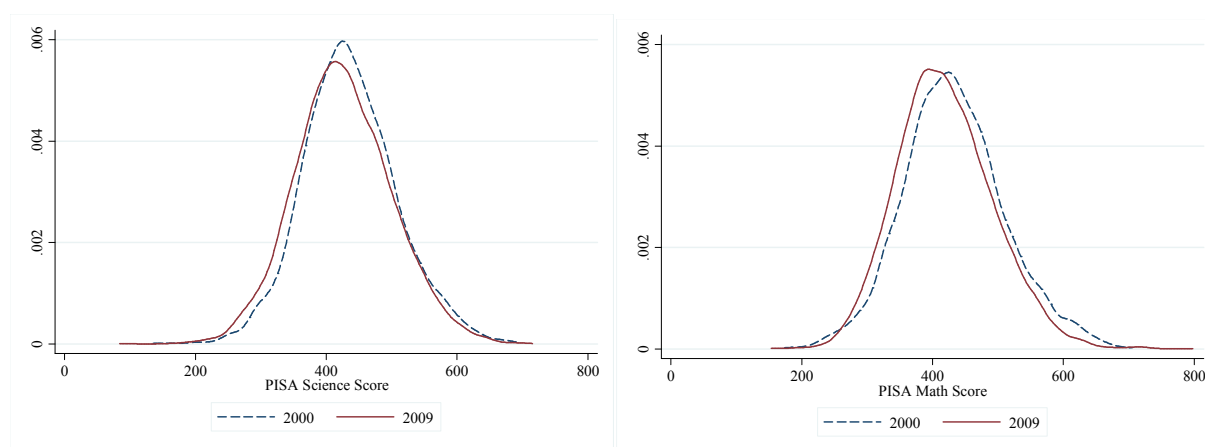


*ดัชนี ESCS (economic, social and cultural status) วัดสถานะทางการงาน การศึกษาของพ่อแม่ ฐานะทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรด้านการศึกษา และวัฒนธรรมของครอบครัว

จากข้อมูลความเหลื่อมล้ำของคะแนนสอบ PISA ในรูปที่ 2.6 ประกอบกับข้อเท็จจริงจากรูปที่ 2.7 ที่ว่าการแจกแจงของคะแนน PISA ของเด็กไทยในทุกวิชาตั้งแต่ปีค.ศ. 2000 จนถึงปีค.ศ. 2009 ขยับลดลงเล็กน้อย และหลักฐานจากรูปที่ 2.1 ซึ่งสะท้อนการผลิตแรงงานในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่ความสามารถทางการศึกษาของเยาวชนไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย ย่อมหมายความว่าเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลังที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยแล้วมีความสามารถทางวิชาการต่ำกว่ากลุ่มรุ่นในอดีต ตามข้อสันนิษฐานของผู้วิจัยในข้างต้น

ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้แสดงหลักฐาน และวิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างเยาวชนในกลุ่มครัวเรือนที่มีฐานะแตกต่างกัน โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย และระดับอุดมศึกษา ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างแรงงานแบ่งตามกลุ่มการศึกษาในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพความเหลื่อมล้ำที่ครอบคลุมตั้งแต่ในช่วงวัยเรียนไปจนถึงวัยทำงาน

ตารางที่ 2.8: การแจกแจงของคะแนน PISA ในวิชาวิทยาศาสตร์ (ชาย) และคณิตศาสตร์ (ขวา) ของนักเรียนไทยในปีค.ศ. 2000 และปีค.ศ. 2009



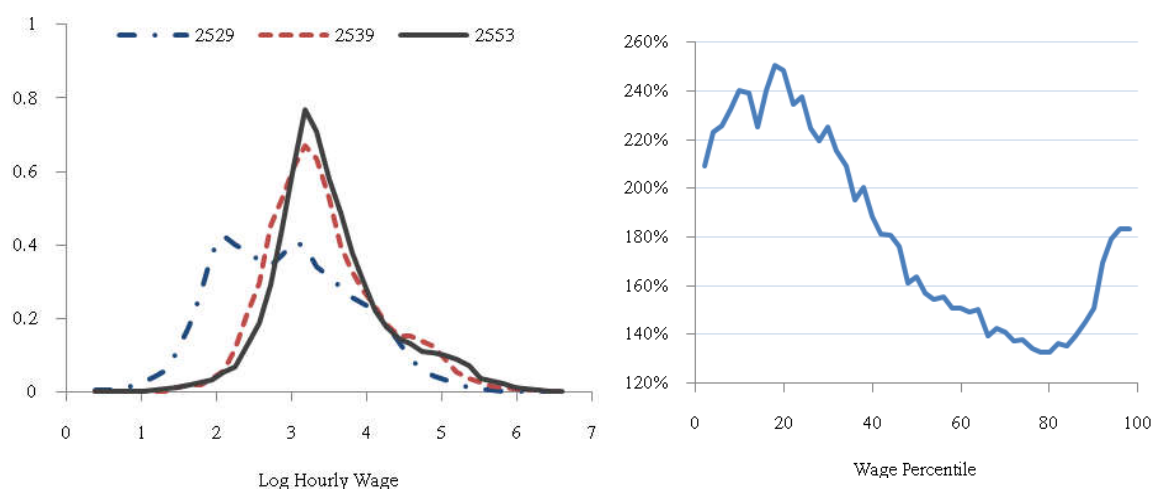
2. ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มการศึกษา

ผลการศึกษาในส่วนนี้ใช้กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์แบบเดียวกับในงานวิจัยของ Lathapipat (2009) ซึ่งใช้ข้อมูลจากการสำรวจสถานะแรงงาน (Labour Force Surveys – LFS) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เพื่อศึกษาแนวโน้มของค่าจ้างแรงงานระหว่างกลุ่มการศึกษา แต่การศึกษานี้ได้ปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยมากขึ้น

โครงสร้างค่าจ้างแรงงานของไทยมีการวิวัฒนาการที่น่าสนใจระหว่างช่วงปี 2529-2553 จากกราฟด้านซ้ายมือในรูปที่ 3.1 ซึ่งแสดงการแจกแจงของค่าจ้างที่แท้จริงต่อชั่วโมง (ค่าเงินบาทปี 2552) ในหน่วย logarithm ของแรงงานอายุระหว่าง 15-65 ปี ใน 3 ช่วงเวลาได้แก่ ปี 2529 2539

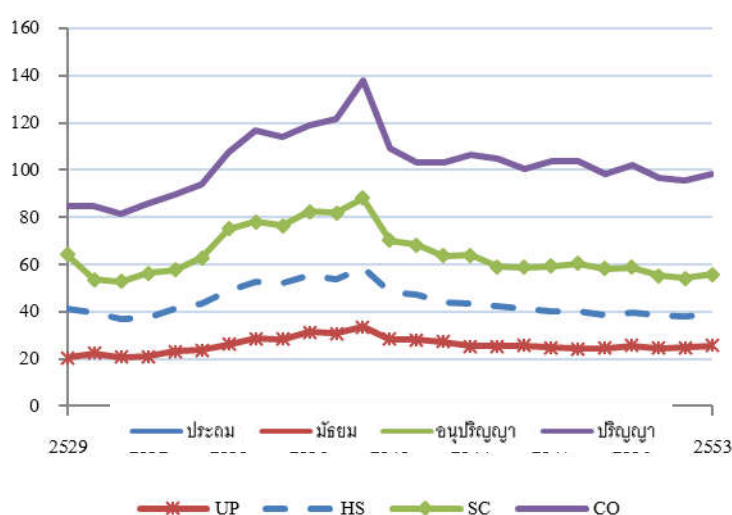
และ 2553 เห็นได้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มบนของการแจกแจงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในกลุ่มล่างมีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน กราฟด้านขวามือในรูปที่ 3.1 แสดงการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานตลอดช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ของค่าจ้างระหว่างปี 2529 ถึงปี 2553 เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีลักษณะคล้ายรูปตัว U (U-shaped) ซึ่งหมายความว่า กลุ่มผู้ที่ได้รับค่าจ้างในระดับกลางก่อนนั้นมีอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างต่ำกว่ากลุ่มผู้ได้รับค่าจ้างในระดับต่ำและระดับสูง การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างที่มีลักษณะคล้ายรูปตัว U ในประเทศไทยนั้นคล้ายคลึงกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างที่พบในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 2531 ถึง 2547 (Autor, Katz, and Kearney 2006) และในสหราชอาณาจักรในช่วงปี 2519 ถึง 2538 (Goos and Manning 2007). Goos และ Manning กล่าวถึงปรากฏการณ์ข้างต้นว่าเป็นการแบ่งขั้วในตลาดแรงงาน (polarisation) เป็นสองขั้วคือตลาดของอาชีพที่จ่ายค่าตอบแทนสูง (แรงงานมีทักษะสูง) และอาชีพที่จ่ายค่าตอบแทนต่ำ (แรงงานมีทักษะต่ำ)

รูปที่ 3.1 ฟังก์ชันการแจกแจง (ซ้าย) และอัตราการเปลี่ยนแปลง (ขวา) ของค่าจ้างต่อชั่วโมงที่แท้จริง ระหว่างช่วงปี 2529 - 2553 (ค่าเงินบาทปี 2552)



เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ของการแบ่งขั้วระหว่างแรงงานต่างทักษะในประเทศไทยในรายละเอียด (ซึ่งวัดระดับของทักษะจากระดับการศึกษา) ผู้วิจัยวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของดัชนีค่าจ้างที่แท้จริง (ดัชนีค่าจ้างคือค่าจ้างเฉลี่ยหลังจากปรับให้ลักษณะสำคัญของแรงงาน เช่น ประสบการณ์ทำงานและถิ่นที่อยู่อาศัยคงที่ตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา – composition-adjusted log real wage index²) แบ่งกลุ่มตามระดับการศึกษาของแรงงานเป็น 6 กลุ่ม เช่นเดียวกับในรูปที่ 2.1 ได้แก่ 1) ต่ำกว่าประถม 6 (SP) 2) จบชั้นประถม 6 (UP) 3) มัธยมศึกษาต่ำกว่ามัธยม 6 (SHS) 4) จบชั้นมัธยม 6 (HS) 5) อุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรี (SC) และ 6) จบปริญญาตรีขึ้นไป (CO) แต่เพื่อให้ง่ายต่อการนำเสนอ ผู้วิจัยเลือกที่จะแสดงผลของ 4 กลุ่มการศึกษาเท่านั้น โดยตัดกลุ่มต่ำกว่าประถม 6 และมัธยมศึกษาต่ำกว่ามัธยม 6 ออกไป และได้เปลี่ยนค่าจ้างจากที่อยู่ในรูปของ logarithm มาอยู่ในหน่วยของค่าเงินบาทในรูปที่ 3.2

รูปที่ 3.2 ค่าจ้างที่แท้จริงต่อชั่วโมงแบ่งตามกลุ่มการศึกษา (ค่าเงินบาทปี 2552)



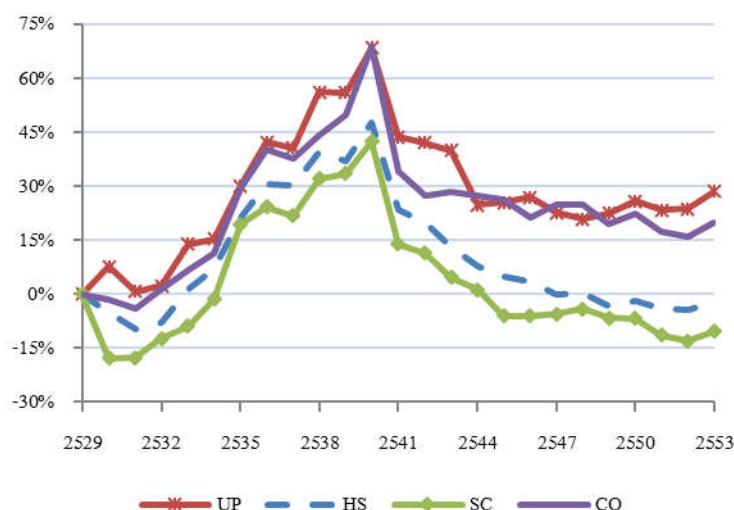
จากรูปที่ 3.2 เราสามารถเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว อัตราค่าจ้างแรงงานของทุกกลุ่มการศึกษาก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 อัตราค่าจ้างของทุกกลุ่มก็ลดลงอย่างรุนแรง และมีแนวโน้มซบเซามาโดยตลอดจนถึงปี 2553 ดังนั้นการที่กราฟฟังก์ชันการแจกแจงของค่าจ้างต่อชั่วโมงขยับขึ้นจากปี 2539 ถึงปี 2553 (ดังที่

² ในการคำนวณดัชนีค่าจ้างต่อชั่วโมง ผู้วิจัยใช้วิธีของ Autor, Katz, and Kearney (2008) ซึ่งคำนวณค่าจ้างโดยปรับให้แรงงานที่ปรากฏในข้อมูลการสำรวจแต่ละปีมีลักษณะสำคัญต่างๆ เหมือนกัน เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่าการเปรียบเทียบค่าจ้างระหว่างปีจะไม่มี ความเบี่ยงเบนอันเนื่องมาจากการเปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เหมือนกันเกิดขึ้น ค่าจ้างที่ได้ปรับแล้วดังกล่าวเรียกว่า composition-adjusted log real hourly wages ซึ่งคำนวณได้โดยการประมาณสมการถดถอยในแต่ละปี โดยมี log ของค่าจ้าง ต่อชั่วโมงที่แท้จริงเป็นตัวแปรที่ถูกริบาย และตัวแปรอธิบายคือ ตัวแปรระดับการศึกษา ตัวแปรที่มีที่แสดงถึงภูมิภาคที่ แรงงานอาศัยอยู่ และตัวแปรประสบการณ์ทำงาน (รูปแบบฟังก์ชันเป็นแบบยกกำลังหนึ่งจนถึงยกกำลังสี่ – quartic) เมื่อได้ค่า สัมประสิทธิ์ของตัวแปรต่างๆ แล้วจึงนำค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวและค่าเฉลี่ยทุกปีของตัวแปรอธิบายอื่นๆ ยกเว้นตัวแปรระดับ การศึกษามาคำนวณค่าเฉลี่ยของค่าจ้างแรงงานในแต่ละระดับการศึกษาในแต่ละปี

แสดงในด้านซ้ายมือของรูปที่ 3.1) จึงเป็นผลมาจากการที่แรงงานโดยรวมในประเทศไทยมีการศึกษาเพิ่มมากขึ้น

เพื่อให้เห็นความไม่เสมอภาคในการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างของแรงงานไทยระหว่างกลุ่มการศึกษา ผู้วิจัยได้ปรับการนำเสนอแนวโน้มค่าจ้างให้อยู่ในรูปแบบอัตราการเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบกับค่าจ้างในปี 2529 ซึ่งทำหน้าที่เป็นปีฐาน และจัดแสดงกราฟดังกล่าวในรูปที่ 3.3 เห็นได้ชัดเจนว่าการแบ่งตัวของตลาดแรงงานมีมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2529 จนถึงวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 โดยค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงของกลุ่มแรงงานที่จบชั้นประถม 6 และกลุ่มที่จบปริญญาตรีขึ้นไป เพิ่มขึ้น 68.4% และ 68.6% ตามลำดับ เมื่อเทียบกับค่าจ้างในปีฐาน ในขณะที่ค่าจ้างของกลุ่มที่จบชั้นมัธยม 6 และกลุ่มที่จบอุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรีเพิ่มขึ้น 47.7% และ 42.4% ตามลำดับ หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานทุกกลุ่มมีแนวโน้มลดลง แต่ในอัตราที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก กลุ่มที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยม 6 และกลุ่มที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรี มีค่าจ้างเฉลี่ยที่ลดลงมากที่สุด โดยค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2553 ของแรงงานสองกลุ่มนี้ลดลงไปจนต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2529 เสียอีก ส่งผลให้การแบ่งตัวของตลาดแรงงานมีความเด่นชัดมากยิ่งขึ้นจนถึงปัจจุบัน

รูปที่ 3.3 อัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างต่อชั่วโมงแบ่งตามกลุ่มการศึกษา (2529 = 0)

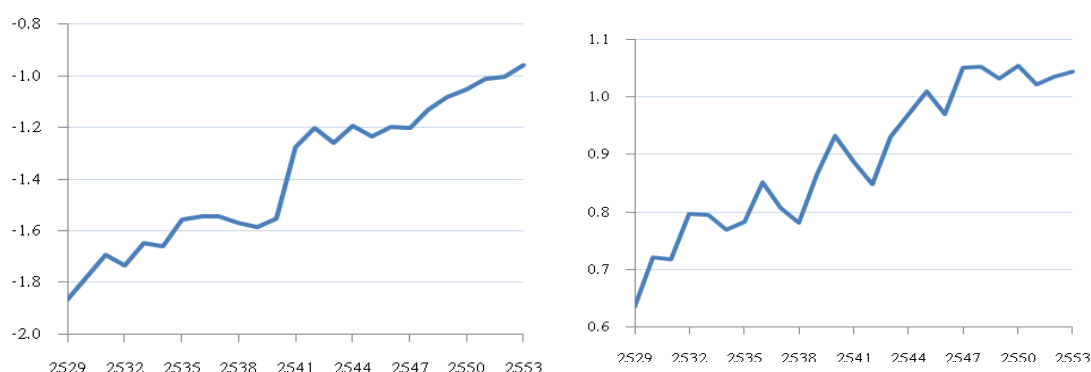


การเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างในช่วงบนของฟังก์ชันการแจกแจงเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากในส่วนของงานวิจัยนี้เราพบว่าช่องว่างในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาระหว่างเยาวชนในกลุ่มครัวเรือนฐานะดีที่สุด กับกลุ่มอื่น ๆ นั้นได้ขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในช่วงบนของโครงสร้างค่าจ้าง ในส่วนนี้ผู้วิจัยแบ่งแรงงาน

ออกเป็นสองกลุ่มการศึกษาได้แก่ กลุ่มแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรี (college equivalent labour) กับกลุ่มแรงงานเทียบเท่ามัธยม 6 (high school equivalent labour)³

กราฟทางด้านซ้ายของรูปที่ 3.4 แสดงแนวโน้มของ Logarithm ของอุปทานเปรียบเทียบระหว่างแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรีขึ้นไป กับแรงงานเทียบเท่ามัธยม 6 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าอุปทานเปรียบเทียบ⁴) ในช่วงปี 2529-2553 ส่วนกราฟทางด้านขวามือแสดงการเปลี่ยนแปลงของ Logarithm ของค่าจ้างเปรียบเทียบระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน

รูปที่ 3.4 Log ของอุปทานเปรียบเทียบ (ซ้าย) และ Log ของค่าจ้างเปรียบเทียบ (ขวา) ระหว่างแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรีขึ้นไป กับแรงงานเทียบเท่ามัธยม 6



การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างเปรียบเทียบระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ (กราฟด้านขวาของรูปที่ 3.4) เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างค่าจ้างที่เห็นได้จากรูปที่ 3.2 และ 3.3 สิ่ง

³ ในการคำนวณอุปทานแรงงานเทียบเท่าของแต่ละกลุ่มการศึกษา ผู้วิจัยใช้วิธีที่ใกล้เคียงกับวิธีของ Card และ Lemieux (2001) กล่าวคือ กำหนดให้ $\bar{w}_s$ เป็นค่าจ้างเฉลี่ยตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษาของแรงงานในกลุ่มการศึกษา $s \in S$ โดย $S = \{SP, UP, SHS, HS, SC, CO\}$ และกำหนดให้ทุกๆ ชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป (กลุ่ม CO) เท่ากับ 1 ชั่วโมงของงานที่มีประสิทธิผล หรือเทียบเท่าแรงงานที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป (college equivalent labour) และในทำนองเดียวกันทุกๆ ชั่วโมงการทำงานของแรงงานที่จบการศึกษาระดับมัธยม 6 (กลุ่ม HS) มีค่าเท่ากับ 1 ชั่วโมงของงานเทียบเท่าแรงงานที่จบชั้นมัธยม 6 (high school equivalent labour) ดังนั้นทุกๆ 1 ชั่วโมงของงานที่แรงงานที่มีการศึกษาในระดับต่ำกว่าระดับประถม 6 (กลุ่ม SP) ชั้นประถม 6 (กลุ่ม UP) และมัธยมศึกษาต่ำกว่ามัธยม 6 (กลุ่ม SHS) ทำได้จะมีค่าเท่ากับ $\bar{w}_{SP}/\bar{w}_{HS}$, $\bar{w}_{UP}/\bar{w}_{HS}$ และ $\bar{w}_{SHS}/\bar{w}_{HS}$ ชั่วโมงของงานเทียบเท่าแรงงานที่จบชั้นมัธยม 6 ตามลำดับ

สำหรับแรงงานที่จบในระดับอุดมศึกษาแต่ต่ำกว่าปริญญาตรี (กลุ่ม SP) นั้น ทุกๆ 1 ชั่วโมงของงานที่แรงงานกลุ่มนี้ทำได้จะเทียบเท่าสัดส่วน γ ชั่วโมงของแรงงานที่จบระดับปริญญาตรีขึ้นไป บวกกับสัดส่วน $(1 - \gamma)$ ชั่วโมงของแรงงานที่จบชั้นมัธยม 6 ซึ่งเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\bar{w}_{SC} = \gamma \bar{w}_{CO} + (1 - \gamma) \bar{w}_{HS}$$

$$\gamma = (\bar{w}_{SC} - \bar{w}_{HS}) / (\bar{w}_{CO} - \bar{w}_{HS})$$

⁴ ตัวแปรอุปทานแรงงานในแต่ละกลุ่มการศึกษาคือจำนวนชั่วโมงทำงานต่อสัปดาห์ของแรงงานเทียบเท่าในกลุ่มการศึกษานั้นทั้งหมดในเศรษฐกิจ และตัวแปรอุปทานเปรียบเทียบคือ Logarithm ของอุปทานแรงงานเทียบเท่าปริญญาตรีหารด้วยอุปทานแรงงานเทียบเท่ามัธยม 6

ที่ผู้วิจัยคิดว่าน่าสนใจกว่าคือการที่อุปทานเปรียบเทียบ (กราฟด้านซ้ายของรูปที่ 3.4) ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญว่าอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานที่จบปริญญาตรีและสูงกว่านั้นขยายตัวมากกว่าอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานที่จบในระดับชั้นมัธยม 6 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าอุปสงค์เปรียบเทียบ) ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้จากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในการผลิต ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มแรงงานที่มีทักษะต่างกันในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน (skill-biased technological change หรือเรียกโดยย่อว่า SBTC) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอาจมีผลทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานที่มีทักษะสูงเพิ่มขึ้น หรือลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่า ซึ่งจะส่งผลทำให้อุปสงค์เปรียบเทียบในตลาดแรงงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์เปรียบเทียบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อผลิตภัณฑ์ที่อาศัยแรงงานที่มีทักษะสูงในการผลิตเป็นหลัก หรือการเปลี่ยนแปลงของราคาปัจจัยการผลิตอื่นๆ ที่สามารถทดแทน หรือส่งเสริมแรงงานในแต่ละกลุ่มทักษะอย่างไม่เท่าเทียมกัน (Autor, Katz, and Krueger 1998)

ในการศึกษาี้ ผู้วิจัยไม่ได้มุ่งศึกษาว่าเหตุใดอุปสงค์เปรียบเทียบระหว่างแรงงานสองกลุ่มจึงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และจะทิ้งไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่สนใจทำการศึกษาในเชิงลึกต่อไป สิ่งที่ผู้วิจัยให้ความสนใจคือการประมาณการแนวโน้มของอุปสงค์เปรียบเทียบระหว่างช่วงปี 2529 – 2553 ซึ่งผู้วิจัยจะใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเพื่อประมาณความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างและอุปทานเปรียบเทียบ และนำความสัมพันธ์ดังกล่าวมาใช้ประมาณการแนวโน้มของอุปสงค์เปรียบเทียบ พร้อมทั้งศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์เปรียบเทียบนี้ส่งผลให้ช่องว่างของค่าจ้างเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โดยผู้วิจัยได้อธิบายวิธีการที่ใช้ในการประมาณการไว้อย่างละเอียดในภาคผนวก ข

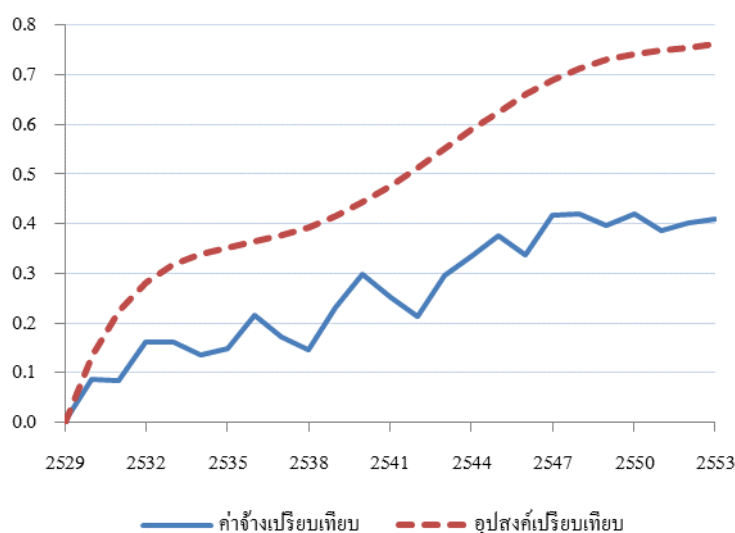
ผลการประมาณสมการอุปสงค์เปรียบเทียบระหว่างแรงงานปริญญาตรีขึ้นไป กับแรงงานมัธยม 6 (สมการ 2.15 ในภาคผนวก ข) ถูกนำเสนออยู่ในตารางที่ 1ข จากสถิติ (2) ของตารางดังกล่าว เราเห็นได้จากประมาณการค่าสัมประสิทธิ์ inverse elasticity of substitution ($-1/\sigma_{\text{L}}$) ระหว่างแรงงานในสองกลุ่มการศึกษานี้ว่า การเพิ่มขึ้นของอุปทานเปรียบเทียบนั้นมีผลในทางลบต่อค่าจ้างเปรียบเทียบ กล่าวคือหากโครงสร้างของอุปสงค์เปรียบเทียบไม่เปลี่ยนแปลง การที่อุปทานเปรียบเทียบเพิ่มขึ้นดังที่แสดงในด้ายซ้ายของรูปที่ 3.4 จะทำให้ช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานปริญญาตรีขึ้นไป กับแรงงานมัธยม 6 แคบลง

ในทางกลับกัน จากค่าสัมประสิทธิ์ของเทรนด์เวลา (time trend I_{L}) ที่ประมาณได้จากสมการถดถอย 2.15 เราสามารถคำนวณการขยายตัวของช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานสองกลุ่มนี้ (college-high school wage premium) ในกรณีที่อุปทานเปรียบเทียบนั้นไม่เปลี่ยนแปลงเลยตลอดช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2529-2553 ซึ่งก็คือแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์เปรียบเทียบ (shifts in

college-high school relative demand) นั้นเอง และการเปลี่ยนแปลงนี้อาจเป็นผลมาจาก SBTC หรือปัจจัยอื่นๆ ตามที่ได้อธิบายไว้ในด้านบน

กราฟเส้นประ (“อุปสงค์เปรียบเทียบ”) ในรูปที่ 3.5 แสดงผลการคำนวณดังกล่าว ควบคู่ไปกับกราฟเส้นทึบ (“ค่าจ้างเปรียบเทียบ”) ซึ่งก็คือค่าจ้างเปรียบเทียบที่แสดงอยู่ในด้านขวาของรูปที่ 3.4 แต่ผู้วิจัยได้ปรับให้เริ่มต้นจาก 0 ในปี 2529) เห็นได้ว่าหลังจากที่จัดผลของการเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานเปรียบเทียบในช่วงเวลาที่ศึกษาออกไป การขยายตัวของช่องว่างค่าจ้างระหว่างกลุ่มปริญญาตรี และกลุ่มมัธยม 6 จะเพิ่มขึ้นจาก 0.41 เป็น 0.76 log points ในปี 2553 เทียบกับปีฐาน กล่าวคือการขยายตัวของ college-high school wage premium ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นจาก 51% เป็น 114% หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าหนึ่งเท่าตัว

รูปที่ 3.5 อัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้าง และโครงสร้างอุปสงค์เปรียบเทียบ ปี 2529 – 2553



ผลการศึกษาด้านบนแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอุปสงค์ต่อการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงบนของโครงสร้างค่าจ้าง สังเกตดูว่าการวิเคราะห์ที่ผ่านมามีเฉพาะความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานต่างกลุ่มทักษะ ซึ่งยังให้ภาพที่ไม่ครบถ้วน ส่วนหนึ่งของความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มขึ้นในช่วงบนของฟังก์ชันการแจกแจงอาจเกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานภายในกลุ่มทักษะเดียวกันก็ได้

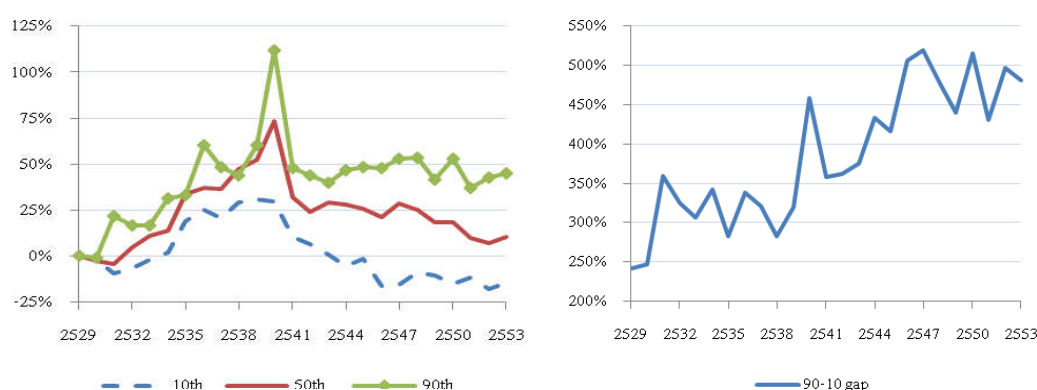
3. ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างแรงงานภายในกลุ่มการศึกษาเดียวกัน

ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างของแรงงานภายในกลุ่มการศึกษาเดียวกัน (within-group inequality) เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในเชิงนโยบายและได้รับความสนใจในเชิงวิชาการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากมีการศึกษาโดย Juhn, Murphy และ Pierce (1993) ซึ่ง

แยกแยะปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างของแรงงานชายในกลุ่มการศึกษาเดียวกัน ในสหรัฐอเมริกากระหว่างปี 2506 ถึง 2532 JMP พบว่า ความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นที่นอกเหนือจากระดับการศึกษาและประสบการณ์การทำงาน (residual inequality) และไม่สามารถสังเกตเห็นได้จากข้อมูล เช่น ความเหลื่อมล้ำทางความสามารถ คุณภาพของการศึกษาที่ได้รับ ความมุ่งมั่น หรือความขยันหมั่นเพียร เป็นต้น

เพื่อให้เห็นภาพความผันผวนของปัจจัยที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ในข้างต้น ผู้วิจัยเริ่มจากการประมาณสมการค่าจ้างแบบ Mincer โดยใช้วิธีทางเศรษฐมิติที่เรียกว่า Unconditional Quantile Regression ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Firpo, Fortin และ Lemieux (2006, 2009) วิธีการนี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถประมาณการแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างต่อชั่วโมงที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ต่างๆของค่าจ้างแรงงานภายในแต่ละกลุ่มการศึกษา โดยควบคุมให้ลักษณะสำคัญของแรงงาน เช่น ประสบการณ์ทำงานและถิ่นที่อยู่อาศัยคงที่ตลอดช่วงเวลาการศึกษา (คล้ายกับในรูปที่ 3.3) ผลของการคำนวณดังกล่าวสำหรับกลุ่มแรงงานปริญญาตรีขึ้นไปถูกจัดแสดงอยู่ในกราฟด้านซ้ายมือของรูปที่ 4.1 เห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างภายในกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2553 อัตราค่าจ้างที่แท้จริงที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 สูงกว่าอัตราเดียวกันในปี 2529 ประมาณ 45% ในขณะที่อัตราค่าจ้างที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 10 ในปี 2553 นั้นต่ำกว่าในปี 2529 ถึง 15% กราฟด้านขวามือในรูปที่ 4.1 แสดงความเหลื่อมล้ำในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ แนวโน้มช่องว่างค่าจ้างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 กับ 10 (90-10 wage gap) ในปี 2529 ส่วนเกินของดัชนีค่าจ้างที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 เปรียบเทียบกับเปอร์เซ็นต์ไทล์ 10 นั้นเท่ากับ 242% แต่ในปี 2553 ส่วนเกินนี้เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 481%

รูปที่ 4.1 อัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างที่แท้จริงต่อชั่วโมงที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 10 50 และ 90 (ซ้าย) และช่องว่างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 กับ 10 (ขวา) ของแรงงานปริญญาตรีขึ้นไป⁵



⁵ สำหรับกราฟของแรงงานระดับมัธยมปลาย และแรงงานระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี นั้นจัดแสดงอยู่ในรูปที่ 1ข และ 2ข ตามลำดับในภาคผนวก ข

ภายใต้สมมุติฐานว่าความผันผวนของค่าจ้างภายในกลุ่มการศึกษาเดียวกันเกิดขึ้นจากความแตกต่างของคุณภาพแรงงาน เราสามารถสรุปได้ว่าการขยายจำนวนที่นั่งอย่างรวดเร็วในสถาบันอุดมศึกษาในระยะหลัง (ดูจากรูปที่ 2.1) ทำให้การเข้าศึกษาต่อในระดับนี้ไม่ได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะคนที่มีความสามารถสูงเหมือนดังเช่นในอดีต และส่งผลให้คุณภาพของแรงงานในระดับการศึกษานี้มีความแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อย ๆ ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับหลักฐานแนวโน้มนคะแนนสอบ PISA ของนักเรียนไทยที่ลดลง และข้อสันนิษฐานของผู้วิจัยว่าเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลังที่เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยแล้วมีความสามารถทางวิชาการที่ต่ำลงกว่ากลุ่มรุ่นก่อนๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น

4. บทสรุป

การศึกษานี้พบว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยค่อนข้างประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเห็นได้จากความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมปลายที่ลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างเยาวชนในกลุ่มครัวเรือนต่างฐานะ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอัตราการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา กลับพบว่าความเหลื่อมล้ำนั้นเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดหลังจากปี 2539 โดยช่องว่างของความน่าจะเป็นในการเข้าเรียนต่อในระดับนี้เพิ่มสูงขึ้นสำหรับทุกกลุ่มฐานะเมื่อเทียบกับเยาวชนในกลุ่มครัวเรือนฐานะดีที่สุด 25% นอกจากนี้เรายังพบว่าฐานะครัวเรือนหรือปัจจัยระยะสั้นมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลัง ซึ่งผู้วิจัยได้ตั้งข้อสันนิษฐานไว้ว่าเยาวชนในกลุ่มรุ่นหลังที่เรียนต่อในระดับนี้ ถึงแม้ว่าจะมาจากครัวเรือนฐานะดี แต่โดยเฉลี่ยแล้วน่าจะมีความสามารถทางวิชาการที่ต่ำลงกว่ากลุ่มรุ่นในอดีต ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการขยายจำนวนที่นั่งอย่างรวดเร็วในสถาบันอุดมศึกษาในระยะหลัง ในขณะที่ตัวชี้วัดความสามารถของนักเรียนไทย (คะแนนสอบ PISA) ไม่ได้แสดงพัฒนาการในทิศทางที่ดีขึ้นเลย

ถึงแม้ว่าปัจจัยระยะสั้นในการเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น แต่งานวิจัยนี้พบด้วยว่าปัญหาการขาดแคลนปัจจัยระยะยาวยังคงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ซึ่งหมายความว่าความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่สูงนี้ไม่สามารถขจัดได้ด้วยการขยายการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือการอุดหนุนค่าเล่าเรียนเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องอาศัยนโยบายระยะยาวที่จะช่วยยกระดับขีดความสามารถทางวิชาการของเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่เสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การแก้ไขต้องเริ่มทำตั้งแต่การเตรียมความพร้อมในช่วงก่อนวัยเรียน ตลอดจนการลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานระหว่างโรงเรียนที่ให้บริการแก่เด็กจากครอบครัวที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน

การศึกษาในส่วนแรกชี้ให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้ว เยาวชนจากครอบครัวที่มีความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมมีโอกาสดำเนินการศึกษาในระดับอุดมศึกษาน้อยกว่าเยาวชนที่มาจากครอบครัวที่ได้เปรียบกว่า เด็กเหล่านี้ไม่เพียงเสียเปรียบทางด้านการศึกษาเท่านั้น แต่ยังจะเสียเปรียบทางด้านค่าจ้างที่ได้รับในอนาคตเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานด้วย ผลการศึกษาในส่วนนี้

สองพบว่าช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานปริญญาตรี กับแรงงานที่จบในระดับมัธยมปลาย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ถึงแม้ว่าอุปทานแรงงานปริญญาตรีจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าก็ตาม สิ่งนี้เป็นหลักฐานสำคัญว่าอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานปริญญาตรีนั้นขยายตัวมากกว่าอุปสงค์ที่มีต่อแรงงานมัธยมปลาย ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีในภาคการผลิตและบริการของไทยที่เอื้อประโยชน์ต่อแรงงานที่มีทักษะสูงมากกว่า (SBTC)

นอกเหนือไปจากช่องว่างค่าจ้างระหว่างการศึกษาที่เพิ่มขึ้น งานวิจัยในส่วนสุดท้ายยังพบด้วยว่า ส่วนสำคัญของความเหลื่อมล้ำที่สูงขึ้นในช่วงบนของโครงสร้างค่าจ้างนั้นเกิดจากความเหลื่อมล้ำภายในกลุ่มแรงงานปริญญาตรีด้วยกันเอง ถ้าหากค่าจ้างที่ได้รับสะท้อนถึงคุณภาพของแรงงาน ผู้วิจัยคิดว่าความผันผวนที่เพิ่มขึ้นอาจเป็นสาเหตุมาจากการที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐ และเอกชนได้มีการเปิดหลักสูตรใหม่ๆ เพื่อขยายที่นั่งในสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก เพื่อรองรับความต้องการปริญญาบัตรที่เพิ่มขึ้นของนักเรียน โดยขาดการคัดกรองด้านคุณภาพอย่างเพียงพอ ผลลัพธ์ก็คือการผลิตบัณฑิตคุณภาพต่ำ และ/หรือ ในสาขาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดออกมาเป็นจำนวนมาก และแนวคิดนี้ก็สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่กล่าวไว้ในส่วนแรกของงานวิจัย

ภาคผนวก ก

กรอบการวิจัยความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ในส่วนนี้ผู้วิจัยอธิบายรายละเอียดของแบบจำลอง Censored Ordered Probit ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย King และ Lilard (1983, 1987)

กำหนดให้ S^* คือ latent variable ซึ่งเป็นฟังก์ชันเส้นตรงกับตัวแปรข้อมูลส่วนตัวและพื้นฐานด้านครอบครัวของเยาวชน X และค่าความคลาดเคลื่อน u ,

$$S^* = X\beta + u \quad (1.1)$$

สำหรับเยาวชนที่สำเร็จการศึกษาแล้ว ณ วันที่สำรวจ (uncensored observations) ผู้วิจัยสามารถสังเกตเห็นระดับการศึกษาที่สำเร็จแล้วได้ดังนี้

$$\begin{aligned} S &= 1 && \text{if } S^* \leq \alpha_1 \\ &= 2 && \text{if } \alpha_1 \leq S^* \leq \alpha_2 \\ &\vdots \\ &= J-1 && \text{if } \alpha_{J-2} \leq S^* \leq \alpha_{J-1} \\ &= J && \text{if } \alpha_{J-1} \leq S^* \end{aligned} \quad (1.2)$$

โดย J คือจำนวนของระดับการศึกษา และ α_j 's คือ threshold parameters

ดังนั้นการแจกแจงของระดับการศึกษาของผู้ที่สำเร็จการศึกษาแล้ว สามารถเขียนในรูปของความน่าจะเป็นได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \Pr(S = 1) &= F(\alpha_1 - X\beta) \\ \Pr(S = 2) &= F(\alpha_2 - X\beta) - F(\alpha_1 - X\beta) \\ &\vdots \\ \Pr(S = J-1) &= F(\alpha_{J-1} - X\beta) - F(\alpha_{J-2} - X\beta) \\ \Pr(S = J) &= 1 - F(\alpha_{J-1} - X\beta) \end{aligned} \quad (1.3)$$

สำหรับเยาวชนที่กำลังศึกษาอยู่ ณ เวลาที่ทำการสำรวจ เราสมมุติให้เยาวชนกลุ่มนี้สำเร็จ การศึกษาอย่างน้อยในระดับที่พวกเขา กำลังเรียนอยู่ (E) กล่าวคือ $S \geq \alpha_{E-1}$ และ $S \geq E$ ซึ่ง เราสามารถเขียนในรูปของความน่าจะเป็นได้ดังนี้

$$\Pr(S \geq E) = 1 - F(\alpha_{E-1} - X\beta), \quad E = 1, \dots, J-1 \quad (1.4)$$

สังเกตว่า $\alpha_0 = -\infty$ และ $\Pr(S \geq 1) = 1$ นอกจากนี้ สำหรับกลุ่มเยาวชนที่กำลัง ศึกษาอยู่ในระดับการศึกษาสูงสุด (ระดับ J) ณ เวลาที่ทำการสำรวจ เราจะถือว่ากลุ่มตัวอย่าง เหล่านี้เป็น uncensored observations

ผลคูณของความน่าจะเป็นของข้อมูลทั้งในกลุ่ม censored และ uncensored ก็คือ likelihood function สำหรับ censored discrete choice model ซึ่งในงานวิจัยนี้จะเลือกใช้ standard normal distribution สำหรับฟังก์ชัน $F(\cdot)$ ในการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของแบบจำลอง

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์แบบเดียวกันกับ Carneiro และ Heckman (2002) Cameron และ Heckman (1998, 1999, 2001) และ Belley และ Lochner (2007) โดยใส่ตัว แปรตัวมีของระดับฐานะครัวเรือนของเยาวชน (แบ่งเป็น 4 ระดับ quartile) ตัวแปรส่วนบุคคล และ กลุ่มตัวแปรปัจจัยระยะยาว ในเวกเตอร์ X วิธีนี้ช่วยให้การคำนวณช่องว่างของความน่าจะเป็นใน การเข้าเรียนในระดับการศึกษาต่าง ๆ ระหว่างเยาวชนในกลุ่มครัวเรือนต่างฐานะ และการประมาณ ความสำคัญเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยระยะสั้น กับปัจจัยระยะยาว สามารถทำได้โดยง่าย

กล่าวคือ ช่องว่างของความน่าจะเป็นในการเข้าเรียนในระดับการศึกษา j ระหว่างเยาวชน ในกลุ่มฐานะครัวเรือนระดับ Quartile k โดย $k \in \{1, 2, 3\}$ กับกลุ่มที่ฐานะดีที่สุด (Quartile 4) หรือหากเขียนอยู่ในรูปคณิตศาสตร์คือ $\Pr(S \geq j | Dqk = 1) - \Pr(S \geq j | Dq4 = 1)$ สามารถ คำนวณได้ดังนี้

$$Gap_{jk-4}^j = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \omega_i [\Phi(\hat{\alpha}_{j-1} - X\beta | Dq4 = 1) - \Phi(\hat{\alpha}_{j-1} - X\beta | Dqk = 1)] \quad (1.5)$$

โดย $\Phi(\cdot)$ คือฟังก์ชันการแจกแจงแบบปรกติสะสม (Cumulative Normal Distribution Function) ω_i คือค่าถ่วงน้ำหนักของตัวแปรสุ่ม (เยาวชน) หน่วย i และ Dqk คือตัวแปรตัวมี สำหรับครัวเรือนในกลุ่มฐานะระดับ k ช่องว่างในการเข้าเรียนในระดับการศึกษา j ระหว่าง เยาวชนใน 2 กลุ่มฐานะนี้สามารถคำนวณได้โดยควบคุม และไม่ควบคุมปัจจัยระยะยาวในเวกเตอร์ X (วิธีคำนวณ Adjusted gap และ Unadjusted gap) หลังจากนั้นผู้วิจัยจะนำค่าช่องว่างของความ น่าจะเป็นมาเปรียบเทียบกันเพื่อวัดความสำคัญเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยระยะสั้น กับปัจจัยระยะ ยาว ในการเข้าเรียนในระดับการศึกษา

สำหรับค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard error) ของช่องว่างระหว่าง Quantile k กับ Quantile 4 ($qk - q4$ gap) ในการเข้าเรียนในระดับการศึกษา j ที่รายงานในงานวิจัยนี้ใช้วิธี Delta Method ในการคำนวณดังนี้

$$SE(Gap_{qk-q4}^j) = \left(\left[\frac{\partial Gap_{qk-q4}^j}{\partial \alpha' \partial \beta'} \right] [Var(\hat{\alpha}, \hat{\beta})] \left[\frac{\partial Gap_{qk-q4}^j}{\partial \alpha \partial \beta} \right] \right)^{1/2} \quad (1.6)$$

โดย $[Var(\hat{\alpha}, \hat{\beta})]$ คือ Variance-Covariance matrix ของประมาณการค่าสัมประสิทธิ์จากแบบจำลอง Censored Ordered Probit

สำหรับประมาณการสัดส่วน (ในหน่วยร้อยละ) ของผู้ที่จบมัธยมปลายในครัวเรือนที่มีฐานะอยู่ในระดับ Quantile j แต่ไม่สามารถเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาได้เนื่องจากขาดแคลนทุนทรัพย์ (ภายใต้สมมุติฐานว่าเยาวชนในกลุ่ม Quantile 4 นั้นไม่ขาดแคลนทุนทรัพย์) ที่รายงานในตารางที่ 2.6 นั้นสามารถคำนวณได้ดังนี้

$$\left(\frac{Pr(sch \geq 13 | Dq4)}{Pr(sch \geq 12 | Dq4)} - \frac{Pr(sch \geq 13 | Dqj)}{Pr(sch \geq 12 | Dqj)} \right) \times \left(\frac{N_{qj} Pr(sch \geq 12 | Dqj)}{\sum_{k=1}^4 N_{qk} Pr(sch \geq 12 | Dqk)} \right) \quad (1.7)$$

โดย $j \in \{1, 2, 3\}$ ส่วน $Pr(sch \geq 12 | Dqj) = Pr(sch = 12 | Dqj) + Pr(sch \geq 13 | Dqj)$ และ N_{qk} คือจำนวนเยาวชนในครัวเรือนที่มีฐานะอยู่ในระดับ Quantile k สังเกตว่าผลรวมของทุกกลุ่มฐานะ j จะเท่ากับสัดส่วนของผู้ที่จบมัธยมปลายแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ในการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา

ตาราง 1ก: Censored Ordered Probit estimation results

VARIABLES	Male			Female		
	1991	1997	2008	1991	1997	2008
Age	2.255 (2.048)	0.288 (1.749)	0.298 (1.432)	1.059 (2.130)	3.358* (1.812)	2.914* (1.646)
Age ²	-0.127 (0.104)	-0.029 (0.088)	-0.032 (0.072)	-0.056 (0.108)	-0.202** (0.091)	-0.178** (0.083)
Age ³	0.002 (0.002)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.002)	0.004** (0.002)	0.003** (0.001)
Father's Highest Educational Attainment: (Primary)						
Some High School	0.601*** (0.096)	0.776*** (0.087)	0.390*** (0.058)	0.697*** (0.096)	0.711*** (0.097)	0.203*** (0.071)
High School Graduate	0.902*** (0.281)	0.741*** (0.122)	0.522*** (0.059)	0.625*** (0.143)	0.375** (0.168)	0.349*** (0.085)
Some College	0.592* (0.350)	0.967*** (0.275)	0.610*** (0.116)	0.809** (0.319)	0.703** (0.318)	0.646*** (0.135)
College Graduate	0.811*** (0.225)	0.271 (0.255)	0.732*** (0.128)	0.454** (0.231)	0.267 (0.339)	0.647*** (0.192)
Father absent	0.015 (0.065)	-0.005 (0.050)	0.070* (0.042)	-0.022 (0.061)	-0.112** (0.051)	-0.158*** (0.048)
Mother's Highest Educational Attainment: (Primary)						
Some High School	0.531*** (0.151)	0.426*** (0.119)	0.218*** (0.066)	0.755*** (0.149)	0.459*** (0.158)	0.156** (0.073)
High School Graduate	0.813*** (0.204)	0.763*** (0.188)	0.335*** (0.071)	1.304*** (0.209)	0.38 (0.262)	0.468*** (0.107)
Some College	0.776*** (0.283)	0.788*** (0.249)	0.456*** (0.145)	1.015** (0.440)	1.628*** (0.302)	0.769*** (0.178)
College Graduate	1.114*** (0.234)	0.932** (0.366)	0.579*** (0.121)	1.012*** (0.273)	1.090*** (0.303)	0.437** (0.203)
Mother absent	0.099 (0.095)	-0.07 (0.079)	-0.077 (0.057)	-0.011 (0.096)	-0.034 (0.081)	-0.073 (0.072)
Household size	-0.107*** (0.013)	-0.121*** (0.012)	-0.126*** (0.010)	-0.125*** (0.014)	-0.170*** (0.012)	-0.188*** (0.011)
Household Expenditure Quartile: (1st Quartile)						
2nd Quartile	0.475*** (0.093)	0.488*** (0.061)	0.520*** (0.047)	0.343*** (0.107)	0.475*** (0.068)	0.445*** (0.054)
3rd Quartile	0.826*** (0.091)	0.766*** (0.062)	0.768*** (0.049)	0.788*** (0.103)	0.828*** (0.068)	0.760*** (0.058)
4th Quartile (Highest)	1.276*** (0.095)	1.196*** (0.070)	1.119*** (0.060)	1.200*** (0.107)	1.290*** (0.078)	1.240*** (0.074)
SES Class: (Farm operators, mainly owning land)						
Farm operators, mainly renting land	-0.323*** (0.101)	-0.281*** (0.085)	-0.174** (0.072)	-0.087 (0.123)	-0.055 (0.095)	-0.104 (0.082)
Fishing, forestry, hunting, agricultural services	-0.828*** (0.221)	-0.407** (0.159)	-0.457*** (0.103)	-0.774*** (0.257)	-0.203 (0.181)	-0.448*** (0.111)
Entrepreneurs, trade, industry, and service	0.432*** (0.072)	0.051 (0.059)	-0.130** (0.051)	0.415*** (0.071)	0.244*** (0.063)	-0.097* (0.059)

Notes: Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

ตาราง 1ก: Censored Ordered Probit estimation results (ต่อ)

VARIABLES	Male			Female		
	1991	1997	2008	1991	1997	2008
Professional, technical and managerial	0.659*** (0.165)	0.481*** (0.168)	0.152* (0.086)	1.062*** (0.135)	0.436*** (0.137)	0.176* (0.107)
Labourers	-0.540*** (0.089)	-0.670*** (0.074)	-0.431*** (0.076)	-0.381*** (0.098)	-0.445*** (0.081)	-0.358*** (0.087)
Other employees	0.214*** (0.061)	-0.192*** (0.050)	-0.345*** (0.046)	0.295*** (0.066)	-0.071 (0.051)	-0.297*** (0.053)
Economically inactive households	0.448*** (0.095)	0.202*** (0.076)	-0.067 (0.057)	0.452*** (0.102)	0.087 (0.077)	-0.167*** (0.061)
Region of residence: (Bangkok)						
Other central	-0.207** (0.085)	-0.054 (0.101)	-0.263*** (0.068)	-0.361*** (0.078)	-0.108 (0.114)	-0.445*** (0.079)
North	-0.199** (0.088)	0.098 (0.104)	0.020 (0.074)	-0.361*** (0.086)	-0.036 (0.119)	-0.260*** (0.087)
Northeast	-0.425*** (0.087)	-0.122 (0.103)	-0.083 (0.072)	-0.500*** (0.082)	-0.304*** (0.116)	-0.420*** (0.084)
South	-0.099 (0.088)	-0.024 (0.106)	-0.440*** (0.074)	-0.116 (0.085)	-0.071 (0.119)	-0.416*** (0.088)
Area of residence - Non-municipal areas	-0.382*** (0.060)	-0.240*** (0.053)	-0.040 (0.031)	-0.569*** (0.061)	-0.488*** (0.060)	-0.069* (0.037)
Year 1992	-0.012 (0.043)			0.117*** (0.045)		
Year 1998		0.222*** (0.036)			0.308*** (0.038)	
Year 2009			0.080*** (0.030)			0.079** (0.034)
All observations	5,630	8,685	11,982	5,418	7,898	10,788
Censored observations	1,101	2,772	3,839	1,086	2,676	4,210

Notes: 1) Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
 2) Threshold parameters omitted
 3) The “1991” columns include observations from 1990 and 1992
 4) The “1997” columns include observations from 1996 and 1998
 5) The “2008” columns include observations from 2007 and 2009

ตารางที่ 1ข: CENSORED ORDERED PROBIT ESTIMATION RESULTS – UNADJUSTED

VARIABLES	Male			Female		
	2534	2540	2551	2534	2540	2551
Age	3.947* (2.037)	0.495 (1.749)	0.561 (1.415)	0.252 (2.083)	3.510** (1.788)	2.663* (1.605)
Age2	-0.212** (0.103)	-0.039 (0.088)	-0.047 (0.071)	-0.018 (0.106)	-0.208** (0.090)	-0.164** (0.081)
Age3	0.004** (0.002)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)	0.000 (0.002)	0.004** (0.002)	0.003** (0.001)
Household Expenditure Quartile: (1st Quartile)						
2nd Quartile	0.583*** (0.058)	0.501*** (0.044)	0.413*** (0.036)	0.619*** (0.063)	0.647*** (0.046)	0.440*** (0.041)
3rd Quartile	1.135*** (0.058)	0.996*** (0.047)	0.803*** (0.039)	1.233*** (0.061)	1.163*** (0.049)	0.919*** (0.045)
4th Quartile (Highest)	1.951*** (0.068)	1.481*** (0.070)	1.434*** (0.053)	2.152*** (0.068)	1.910*** (0.070)	1.549*** (0.067)
Year 1992	0.040 (0.042)			0.178*** (0.044)		
Year 1998		0.236*** (0.036)			0.322*** (0.037)	
Year 2009			0.088*** (0.029)			0.100*** (0.033)
Observations	5,630	8,685	11,982	5,418	7,898	10,788
Censored observations	1,101	2,772	3,839	1,086	2,676	4,210

Notes: 1) Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

2) Threshold parameters were omitted.

3) The Buddhist year “2534” columns include observations from 1990 and 1992.

4) The Buddhist year “2540” columns include observations from 1996 and 1998.

5) The Buddhist year “2551” columns include observations from 2007 and 2009.

ตารางที่ 2.1ก: SAMPLE DESCRIPTIVE STATISTICS (ชาย)

	SES 1990/1992		SES 1996/1998		SES 2007/2009	
	Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD
Schooling level:						
Upper primary and lower ([0,6] years)	0.635	(0.482)	0.388	(0.487)	0.153	(0.360)
Some lower secondary ([7,8] years)	0.026	(0.160)	0.027	(0.161)	0.024	(0.153)
Lower secondary (9 years)	0.128	(0.334)	0.186	(0.389)	0.246	(0.430)
Some upper secondary ([10,11] years)	0.044	(0.205)	0.102	(0.303)	0.180	(0.384)
High school graduate (12 years)	0.119	(0.323)	0.199	(0.400)	0.236	(0.424)
Some college and higher (≥ 13 years)	0.049	(0.215)	0.098	(0.298)	0.163	(0.369)
Age	19.429	(2.454)	19.420	(2.528)	19.517	(2.605)
Father's Highest Educational Attainment:						
Primary and lower	0.779	(0.415)	0.734	(0.442)	0.616	(0.486)
Some High School	0.034	(0.182)	0.051	(0.220)	0.078	(0.268)
High School Graduate	0.020	(0.139)	0.018	(0.133)	0.071	(0.256)
Some College	0.004	(0.061)	0.011	(0.106)	0.024	(0.152)
College Graduate	0.014	(0.119)	0.022	(0.146)	0.048	(0.213)
Father absent	0.148	(0.356)	0.164	(0.370)	0.164	(0.370)
Mother's Highest Educational Attainment:						
Primary and lower	0.919	(0.273)	0.875	(0.330)	0.737	(0.441)
Some High School	0.018	(0.132)	0.028	(0.165)	0.061	(0.239)
High School Graduate	0.006	(0.080)	0.015	(0.121)	0.062	(0.242)
Some College	0.006	(0.075)	0.009	(0.094)	0.020	(0.139)
College Graduate	0.008	(0.087)	0.020	(0.142)	0.046	(0.209)
Mother absent	0.044	(0.205)	0.052	(0.223)	0.075	(0.263)
Household size	5.414	(1.853)	4.985	(1.762)	4.312	(1.601)
Household socio-economic class:						
Farm operators, mainly owning land	0.412	(0.492)	0.287	(0.452)	0.206	(0.404)
Farm operators, mainly renting land	0.057	(0.232)	0.049	(0.217)	0.049	(0.217)
Fishing, forestry, hunting, agri services	0.010	(0.099)	0.009	(0.097)	0.024	(0.153)
Entrepreneurs, trade and industry	0.123	(0.329)	0.166	(0.372)	0.195	(0.396)
Professional, technical and managerial	0.029	(0.169)	0.045	(0.207)	0.081	(0.273)
Labourers	0.101	(0.301)	0.084	(0.277)	0.053	(0.224)
Other employees	0.210	(0.407)	0.281	(0.450)	0.278	(0.448)
Economically inactive households	0.058	(0.233)	0.078	(0.268)	0.114	(0.318)
Region of residence:						
Bangkok	0.086	(0.280)	0.095	(0.294)	0.098	(0.298)
Other central	0.214	(0.410)	0.214	(0.410)	0.219	(0.414)
North	0.196	(0.397)	0.168	(0.374)	0.168	(0.374)
Northeast	0.358	(0.479)	0.374	(0.484)	0.370	(0.483)
South	0.146	(0.354)	0.148	(0.355)	0.145	(0.352)
Area of residence:						
Urban (Municipal areas)	0.142	(0.349)	0.162	(0.368)	0.275	(0.447)
Rural (Non-municipal areas)	0.858	(0.349)	0.838	(0.368)	0.725	(0.447)
Per capita household expenditure quartile:						
Quartile 1	0.344	(0.475)	0.332	(0.471)	0.326	(0.469)
Quartile 2	0.275	(0.446)	0.277	(0.448)	0.288	(0.453)
Quartile 3	0.233	(0.423)	0.233	(0.423)	0.238	(0.426)
Quartile 4	0.148	(0.355)	0.158	(0.365)	0.147	(0.354)
Monthly expenditure Q1 ('000 THB)	5.390	(1.855)	6.414	(2.325)	8.331	(3.167)
Monthly expenditure Q2 ('000 THB)	8.226	(2.737)	10.188	(3.323)	12.950	(4.686)
Monthly expenditure Q3 ('000 THB)	13.425	(4.908)	15.549	(5.329)	20.374	(7.994)
Monthly expenditure Q4 ('000 THB)	30.505	(23.150)	34.223	(20.955)	42.213	(23.902)
Sample size	5,630		8,685		11,982	

ตารางที่ 2.2ก: SAMPLE DESCRIPTIVE STATISTICS (หญิง)

	SES 1990/1992		SES 1996/1998		SES 2007/2009	
	Mean	SD	Mean	SD	Mean	SD
Schooling level:						
Upper primary and lower ([0,6] years)	0.656	(0.475)	0.378	(0.485)	0.085	(0.279)
Some lower secondary ([7,8] years)	0.013	(0.111)	0.011	(0.107)	0.010	(0.101)
Lower secondary (9 years)	0.085	(0.280)	0.149	(0.356)	0.185	(0.388)
Some upper secondary ([10,11] years)	0.053	(0.224)	0.129	(0.335)	0.234	(0.423)
High school graduate (12 years)	0.126	(0.332)	0.207	(0.405)	0.265	(0.441)
Some college and higher (≥ 13 years)	0.067	(0.249)	0.126	(0.332)	0.221	(0.415)
Age	19.451	(2.519)	19.435	(2.551)	19.484	(2.677)
Father's Highest Educational Attainment:						
Primary and lower	0.759	(0.428)	0.705	(0.456)	0.618	(0.486)
Some High School	0.034	(0.181)	0.045	(0.207)	0.079	(0.270)
High School Graduate	0.017	(0.129)	0.026	(0.159)	0.066	(0.249)
Some College	0.006	(0.078)	0.009	(0.094)	0.020	(0.140)
College Graduate	0.015	(0.122)	0.023	(0.151)	0.047	(0.211)
Father absent	0.169	(0.375)	0.192	(0.394)	0.170	(0.376)
Mother's Highest Educational Attainment:						
Primary and lower	0.909	(0.288)	0.868	(0.339)	0.746	(0.435)
Some High School	0.021	(0.142)	0.032	(0.177)	0.069	(0.253)
High School Graduate	0.007	(0.083)	0.014	(0.119)	0.054	(0.226)
Some College	0.004	(0.064)	0.008	(0.091)	0.021	(0.145)
College Graduate	0.009	(0.092)	0.021	(0.142)	0.045	(0.207)
Mother absent	0.051	(0.220)	0.056	(0.231)	0.065	(0.247)
Household size	5.471	(1.839)	5.054	(1.749)	4.392	(1.638)
Household socio-economic class:						
Farm operators, mainly owning land	0.422	(0.494)	0.294	(0.455)	0.198	(0.399)
Farm operators, mainly renting land	0.046	(0.208)	0.043	(0.202)	0.046	(0.210)
Fishing, forestry, hunting, agri services	0.005	(0.072)	0.005	(0.069)	0.017	(0.128)
Entrepreneurs, trade and industry	0.128	(0.334)	0.171	(0.377)	0.200	(0.400)
Professional, technical and managerial	0.038	(0.190)	0.046	(0.210)	0.080	(0.271)
Labourers	0.084	(0.278)	0.068	(0.252)	0.044	(0.205)
Other employees	0.212	(0.409)	0.289	(0.453)	0.269	(0.443)
Economically inactive households	0.065	(0.246)	0.084	(0.278)	0.146	(0.353)
Region of residence:						
Bangkok	0.093	(0.291)	0.092	(0.289)	0.106	(0.308)
Other central	0.211	(0.408)	0.212	(0.409)	0.215	(0.411)
North	0.175	(0.380)	0.157	(0.364)	0.158	(0.365)
Northeast	0.387	(0.487)	0.403	(0.491)	0.390	(0.488)
South	0.133	(0.340)	0.135	(0.342)	0.130	(0.337)
Area of residence:						
Urban (Municipal areas)	0.154	(0.361)	0.160	(0.366)	0.277	(0.448)
Rural (Non-municipal areas)	0.846	(0.361)	0.840	(0.366)	0.723	(0.448)
Per capita household expenditure quartile:						
Quartile 1	0.346	(0.476)	0.335	(0.472)	0.320	(0.467)
Quartile 2	0.265	(0.441)	0.265	(0.441)	0.286	(0.452)
Quartile 3	0.239	(0.426)	0.245	(0.430)	0.239	(0.426)
Quartile 4	0.150	(0.357)	0.155	(0.362)	0.155	(0.362)
Monthly expenditure Q1 ('000 THB)	5.364	(1.784)	6.571	(2.255)	8.583	(3.229)
Monthly expenditure Q2 ('000 THB)	8.319	(2.659)	10.359	(3.406)	12.968	(4.852)
Monthly expenditure Q3 ('000 THB)	13.704	(5.044)	15.435	(5.191)	20.466	(7.700)
Monthly expenditure Q4 ('000 THB)	31.602	(29.064)	34.369	(22.203)	41.908	(23.795)
Sample size	5,418		7,898		10,788	

ภาคผนวก ข

กรอบการวิจัยความเปลี่ยนแปลงของช่องว่างของค่าจ้างระหว่างแรงงาน

ในส่วนของการประมาณผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงอุปทานของแรงงานในแต่ละกลุ่ม การศึกษาและการเบี่ยงเบนของเทคโนโลยีตามการศึกษา (Skill-Biased Technological Change) ต่อช่องว่างของค่าจ้างระหว่างแรงงาน ผู้วิจัยใช้แบบจำลองของ Katz และ Murphy (1992) ซึ่งได้ถูกพัฒนาต่อมาโดย Card และ Lemieux (2001) และมีรายละเอียดดังนี้

แบบจำลองนี้สร้างขึ้นจากฟังก์ชันการผลิต

$$Y_t = A_t N_t^\alpha K_t^{1-\alpha} \quad (2.1)$$

โดย Y_t คือผลผลิตรวมในปี t ซึ่งเป็นฟังก์ชันของแรงงานรวม N_t และทุน K_t ส่วน A_t คือ Total Factor Productivity (TFP)

สมมติว่าแรงงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ จำนวนแรงงานที่มีการศึกษาหรือทักษะเทียบเท่ามัธยม 6 (N_{HSt} – High school equivalent labour) และแรงงานที่มีการศึกษาหรือทักษะเทียบเท่าปริญญาตรีขึ้นไป (N_{COt} – College equivalent labour) ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกสั้น ๆ ว่าแรงงานมัธยม และแรงงานปริญญาตรี ตามลำดับ สมมติเพิ่มเติมว่าแรงงานทั้งสองกลุ่มนี้มีความยืดหยุ่นของการทดแทนกันแบบคงที่ (Constant elasticity of substitution) ซึ่งเขียนในรูปสมการได้ว่า

$$N_t = \left[\theta_{HSt} N_{HSt}^{\frac{\sigma_s-1}{\sigma_s}} + \theta_{COt} N_{COt}^{\frac{\sigma_s-1}{\sigma_s}} \right]^{\frac{\sigma_s}{\sigma_s-1}} \quad (2.2)$$

โดย σ_s คือค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานสองกลุ่มการศึกษา ส่วน θ_{HSt} และ θ_{COt} คือประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานมัธยม และแรงงานปริญญาตรีในปี t ตามลำดับ ผู้วิจัยจะ normalise ให้ $\theta_{HSt} + \theta_{COt} = 1$ ตามแนวทางของ Ottaviano และ Peri (2008) ซึ่งหมายความว่าส่วนควบรวมของ θ_{HSt} และ θ_{COt} จะอยู่ใน A_t

ภายใต้สมมุติฐานว่าแรงงานในกลุ่มการศึกษาเดียวกัน แต่ประสบการณ์ทำงานต่างกัน ไม่สามารถทดแทนกันในการผลิตได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้ Card and Lemieux (2001) แบ่งแรงงานในกลุ่มการศึกษาเดียวกันออกเป็นกลุ่มย่อย ตามประสบการณ์การทำงานของแรงงาน และทำให้แบบจำลองของ Katz และ Murphy (1992) มีความสมจริงมากขึ้น โดยในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มประสบการณ์ออกเป็น 8 กลุ่ม เริ่มตั้งแต่กลุ่มแรกคือกลุ่ม 0-4 ปี ไปจนถึงกลุ่ม 35-40 ปี

โดยกำหนดให้ $N_{HS,t}$ และ $N_{CO,t}$ เป็นผลรวมของแรงงานที่มีการศึกษาเดียวกันใน 8 กลุ่มประสบการณ์ดังนี้

$$N_{kt} = \left[\sum_{j=1}^8 \theta_{kj} N_{kjt}^{\frac{\sigma_s-1}{\sigma_s}} \right]^{\frac{\sigma_s}{\sigma_s-1}} \quad (2.3)$$

โดยมีกลุ่มการศึกษา $k \in \{HS, CO\}$ กลุ่มประสบการณ์ $j = 1, \dots, 8$ และ σ_s คือค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานใน 8 กลุ่มประสบการณ์ทำงาน ผู้วิจัยจะ normalise ให้ $\sum_j \theta_{kj} = 1$ ตามแนวทางของ Ottaviano และ Peri (2008) เช่นเดียวกับในสมการ (2.2)

ภายใต้สมมุติฐานตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ค่าจ้างของแรงงานโดยรวมจะเท่ากับผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแรงงาน กล่าวคือ

$$\frac{\partial Y_t}{\partial N_t} = \alpha A_t \kappa_t^{1-\alpha} = w_t^N \quad (2.4)$$

โดย $\kappa_t = K_t/N_t$ คือสัดส่วนทุนต่อแรงงานโดยรวม

ภายใต้สมมุติฐานการแข่งขันสมบูรณ์เช่นกัน ค่าจ้างแรงงานของแต่ละกลุ่ม การศึกษา-ประสบการณ์ (kj) จะเท่ากับผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแต่ละกลุ่ม ดังนั้นค่าจ้างของแรงงานกลุ่ม kj จะคำนวณได้ดังนี้

$$\frac{\partial Y_t}{\partial N_{kjt}} = w_{kjt} = \frac{\partial Y_t}{\partial N_t} \frac{\partial N_t}{\partial N_{kt}} \frac{\partial N_{kt}}{\partial N_{kjt}} \quad (2.5)$$

โดย $\frac{\partial N_t}{\partial N_{kt}} = \theta_{kt} N_t^{\frac{1}{\sigma_s}} N_{kt}^{-\frac{1}{\sigma_s}}$ และ $\frac{\partial N_{kt}}{\partial N_{kjt}} = \theta_{kj} N_{kt}^{\frac{1}{\sigma_s}} N_{kjt}^{-\frac{1}{\sigma_s}}$ ตามลำดับ

จากสมการ (2.4) และ (2.5) เราสามารถเขียนสมการ log ของค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในกลุ่ม การศึกษา-ประสบการณ์ kj ได้ดังนี้

$$\ln w_{kjt} = \ln(\alpha A_t \kappa_t^{1-\alpha}) + \frac{1}{\sigma_s} \ln N_t + \ln \theta_{kt} - \left(\frac{1}{\sigma_s} - \frac{1}{\sigma_s} \right) \ln N_{kt} + \ln \theta_{kj} - \frac{1}{\sigma_s} \ln N_{kjt} \quad (2.6)$$

สมการ (2.5) สามารถนำมาใช้ในการประมาณค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร log อุปทานแรงงาน $\ln(N_{kjt})$ หรือค่า $1/\sigma_s$ ได้ แต่หากนำสมการ (2.5) ของกลุ่มปริญญาตรีมาลบกับสมการเดียวกันของกลุ่มมัธยมที่อยู่ในกลุ่มประสบการณ์เดียวกัน เราจะได้

$$\ln\left(\frac{w_{COjt}}{w_{HSjt}}\right) = \ln\left(\frac{\theta_{COt}}{\theta_{HSjt}}\right) - \left(\frac{1}{\sigma_s} - \frac{1}{\sigma_e}\right) \ln\left(\frac{N_{COt}}{N_{HSjt}}\right) + \ln\left(\frac{\theta_{COj}}{\theta_{HSj}}\right) - \frac{1}{\sigma_e} \ln\left(\frac{N_{COjt}}{N_{HSjt}}\right) \quad (2.7)$$

ซึ่งเป็นสมการที่ดีกว่า เพราะได้ทำการขจัดตัวแปรคงที่ที่อาจมีอยู่ และเหมือนกันระหว่างกลุ่มประสบการณ์เดียวกันในสองกลุ่มการศึกษาที่ผู้วิจัยไม่มีข้อมูล (common experience-by-time unobserved heterogeneity หรือ fixed effects) ตัวแปรนี้จะสร้างปัญหาได้หากมันมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่นๆที่อยู่ในด้านขวาของสมการ (2.6)

รูปแบบสมการถดถอยที่จะนำมาใช้ประมาณสมการ (2.7) เป็นดังนี้

$$\ln\left(\frac{w_{COjt}}{w_{HSjt}}\right) = I_t + I_j - \frac{1}{\sigma_s} \ln\left(\frac{N_{COjt}}{N_{HSjt}}\right) + u_{jt} \quad (2.8)$$

โดยตัวแปร fixed effects I_t และ I_j จะเป็นตัวแปรที่ควบคุมความผันผวนที่เกิดขึ้นจาก $\ln\left(\frac{\theta_{COt}}{\theta_{HSjt}}\right) - \left(\frac{1}{\sigma_s} - \frac{1}{\sigma_e}\right) \ln\left(\frac{N_{COt}}{N_{HSjt}}\right)$ และ $\ln\left(\frac{\theta_{COj}}{\theta_{HSj}}\right)$ ตามลำดับ ส่วนตัวแปร u_{jt} คือค่าความคลาดเคลื่อนสำหรับกลุ่มประสบการณ์ j ณ เวลา t

ขั้นตอนต่อไปเมื่อเราได้ค่าประมาณของความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานใน 8 กลุ่มประสบการณ์ ($\hat{\sigma}_s$) แล้ว เราจะนำค่านี้มาใส่เข้าไปในสมการ (2.6) ตามแนวทางของ Card และ Lemieux (2001) หลังจากการจัดรูปสมการใหม่แล้วจะได้

$$\ln w_{kjt} + \frac{1}{\hat{\sigma}_s} \ln N_{kjt} = \ln(\alpha A_t \kappa_t^{1-\alpha}) + \frac{1}{\hat{\sigma}_s} \ln N_t + \ln \theta_{kt} - \left(\frac{1}{\hat{\sigma}_s} - \frac{1}{\hat{\sigma}_e}\right) \ln N_{kt} + \ln \theta_{kj} \quad (2.9)$$

รูปแบบสมการถดถอยที่จะนำมาใช้ประมาณสมการ (2.9) เป็นดังนี้

$$\ln w_{kjt} + \frac{1}{\hat{\sigma}_s} \ln N_{kjt} = I_{kt} + I_{kj} + u_{kjt} \quad (2.10)$$

โดยตัวแปร fixed effects ของเวลา I_{kt} สำหรับกลุ่มการศึกษา k จะเป็นตัวแปรที่ควบคุมความผันผวนที่เกิดขึ้นจาก $\ln(\alpha A_t \kappa_t^{1-\alpha}) + \frac{1}{\hat{\sigma}_s} \ln N_t + \ln \theta_{kt} - \left(\frac{1}{\hat{\sigma}_s} - \frac{1}{\hat{\sigma}_e}\right) \ln N_{kt}$ และตัวแปร fixed effects I_{kj} จะเป็นตัวแปรที่ควบคุม $\ln \theta_{kj}$

หลังจากที่เราได้ค่าประมาณ $\hat{I}_{HSj}$ และ $\hat{I}_{COj}$ แล้ว เราจะนำค่าเหล่านี้มาคำนวณประสิทธิภาพการผลิตของทุกกลุ่มประสบการณ์ของแรงงานมัธยม และแรงงานปริญญาตรี โดยใช้วิธีการของ Ottaviano และ Peri (2008) ดังนี้

$$\hat{\theta}_{HSj} = \frac{\exp(I_{HSj})}{\sum_i \exp(I_{HSi})}, \quad \hat{\theta}_{COj} = \frac{\exp(I_{COj})}{\sum_i \exp(I_{COi})} \quad (2.11)$$

ซึ่งเป็นวิธีการ normalise ให้ $\sum_j \hat{\theta}_{kj} = 1$

จากนั้นเราจะนำค่าประมาณของประสิทธิภาพการผลิตของกลุ่มประสบการณ์ $\hat{\theta}_{kj}$ มาสร้างตัวแปรอุปทานแรงงานในกลุ่มการศึกษา k ตามสมการ (2.3) หรือ $N_{kt} = \left[\sum_{j=1}^8 \hat{\theta}_{kj} N_{kjt}^{\frac{\sigma_s-1}{\sigma_s}} \right]^{\frac{\sigma_s}{\sigma_s-1}}$ ซึ่งเป็นผลรวมของแรงงานที่มีการศึกษาในกลุ่มเดียวกัน แต่มาจาก 8 กลุ่มประสบการณ์ที่ต่างกัน

วิธีการประมาณค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานสองกลุ่มการศึกษา σ_s จะดำเนินในแนวทางเดียวกันกับการประมาณค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานใน 8 กลุ่มประสบการณ์ดังที่กล่าวมา โดยเริ่มจากสมมุติฐานตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งค่าจ้างแรงงานของแต่ละกลุ่มการศึกษาจะเท่ากับผลผลิตหน่วยสุดท้ายของแต่ละกลุ่ม

$$\frac{\partial Y_t}{\partial N_{kt}} = \bar{w}_{kt} = \frac{\partial Y_t}{\partial N_t} \frac{\partial N_t}{\partial N_{kt}} \quad (2.12)$$

โดยจะคำนวณค่าจ้างเฉลี่ย $\bar{w}_{kt} = \sum_{j=1}^8 \left(\frac{N_{kjt}}{N_{kt}} \right) w_{kjt}$

จากสมการ (2.4) และ $\frac{\partial N_t}{\partial N_{kt}} = \theta_{kt} N_t^{\frac{1}{\sigma_s}} N_{kt}^{-\frac{1}{\sigma_s}}$ เราสามารถเขียนสมการ log ของค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในกลุ่มการศึกษา k ได้ดังนี้

$$\ln \bar{w}_{kt} = \ln(\alpha A_t \kappa_t^{1-\alpha}) + \ln \theta_{kt} + \frac{1}{\sigma_s} \ln N_t - \frac{1}{\sigma_s} \ln N_{kt} \quad (2.13)$$

หลังจากนั้นนำสมการ (2.13) ของกลุ่มปริญญาตรีมาลบกับสมการเดียวกันของกลุ่มมัธยม เราจะได้

$$\ln \left(\frac{\bar{w}_{COt}}{\bar{w}_{HS t}} \right) = \ln \left(\frac{\theta_{COt}}{\theta_{HS t}} \right) - \frac{1}{\sigma_s} \ln \left(\frac{N_{COt}}{N_{HS t}} \right) \quad (2.14)$$

รูปแบบสมการถดถอยที่จะนำมาใช้ประมาณสมการ (2.14) เป็นดังนี้

$$\ln \left(\frac{\bar{w}_{COt}}{\bar{w}_{HS t}} \right) = I_t - \frac{1}{\sigma_s} \ln \left(\frac{N_{COt}}{N_{HS t}} \right) + u_t \quad (2.15)$$

โดยตัวแปร time trend ของเวลา L_t จะเป็นตัวแปรที่ควบคุมความผันผวนที่เกิดขึ้นจาก $\ln\left(\frac{Y_{CO2t}}{Y_{HS1t}}\right)$ ซึ่งสะท้อนแนวโน้มของประสิทธิภาพการผลิตเปรียบเทียบระหว่างแรงงานปริญญาตรี กับแรงงานมัธยม และยังเป็นแนวโน้มการเบี่ยงเบนของเทคโนโลยีตามการศึกษา (Skill-Biased Technological Change) ที่มีผลโดยตรงต่อช่องว่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานปริญญาตรี และแรงงานมัธยม

ตารางที่ 1ข

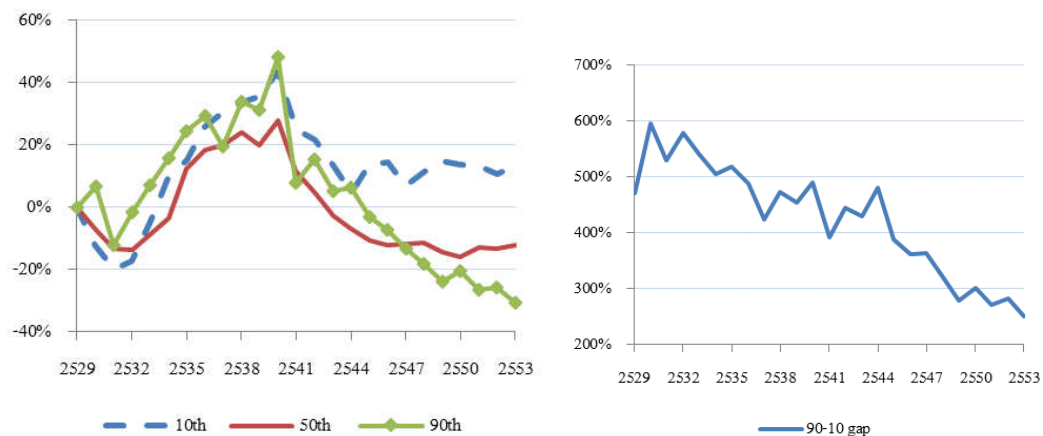
ประมาณการค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานต่างกลุ่มประสบการณ์ (σ_E) และระหว่างแรงงานปริญญาตรีขึ้นไป กับแรงงานมัธยม 6 (σ_6)

	σ_E (1)	σ_6 (2)
Inverse Elasticity Estimate	-0.180 (0.158)	-0.264** (0.117)
Elasticity of Substitution	5.556	3.788
Time trend	-	YES
Time dummies	YES	-
Experience group fixed effects	YES	-
Observations	200	25
R-Squared	0.476	0.960

Note: Robust standard errors in parentheses. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
Column (1): Standard errors are clustered by Experience group

รูปที่ 1 ข

อัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างที่แท้จริงต่อชั่วโมงที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 10 50 และ 90 (ซ้าย)
และช่องว่างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 กับ 10 (ขวา) ของแรงงานมัธยมปลาย



รูปที่ 2 ข

อัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างที่แท้จริงต่อชั่วโมงที่เปอร์เซ็นต์ไทล์ 10 50 และ 90 (ซ้าย)
และช่องว่างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทล์ 90 กับ 10 (ขวา) ของแรงงานอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี



บรรณานุกรม

- Autor, D. H., L. F. Katz, and M. S. Kearney. (2006). "The Polarization of the U.S. Labor Market." *American Economic Review* 96(2): 189–194.
- Autor, D. H., L. F. Katz, and A. B. Krueger. (1998). "Computing Inequality: Have Computers Changed the Labor Market?" *Quarterly Journal of Economics*, 113(4), November 1998, 1169-1214.
- Carneiro, P. and J. J. Heckman. (2002). "The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling." *Economic Journal* 112: 989–1018.
- Firpo, S., N. M. Fortin, and T. Lemieux. (2006). "Unconditional Quantile Regressions." PUC Rio: Working Paper, (533).
- Firpo, S., N. M. Fortin, and T. Lemieux. (2009). "Unconditional Quantile Regressions." *Econometrica*, 77(3), 953-973.
- Goos, M. and A. Manning. (2007). "Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain." *The Review of Economics and Statistics*, 89(1): 118–133.
- Juhn, C., K. M. Murphy, and B. Pierce. (1993). "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill." *Journal of Political Economy*, 101(3): 410.
- King, E. and L. Lillard. (1983). Determinants of Schooling Attainment and Enrollment Rates in the Philippines *Rand Report # N-1962-AID*
- _____. (1987). "Education Policy and Schooling Attainment in Malaysia and the Philippines." *Economics of Education Review*, 6 (2): 167–181.
- Lathapipat, D. (2009). "Changes in the Thai Wage Structure before and after the 1997 Economic Crisis." mimeo. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1483584
- _____. (2013). "The Influence of Family Wealth on the Educational Attainments of Youths in Thailand." *Economics of Education Review*, 37: 240–257.

**คำตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร: ความสามารถ หรือ อำนาจ
งานศึกษาการกำหนดคำตอบแทนของกรรมการ
ในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย**

เนื้อแพร่ เล็กเฟื่องฟู

บทคัดย่อ

คำตอบแทนของผู้บริหารองค์กรเป็นหัวข้อการศึกษาที่ได้รับความสนใจมากในระยะเร็ว ๆ นี้ โดยเฉพาะเมื่อปัญหาสถานะเศรษฐกิจและการเงินของโลกในปี 2551 ทำให้หลายประเทศต้องบังคับใช้นโยบายงบประมาณแผ่นดินที่เข้มงวด จึงเป็นที่ถกเถียงกันในเรื่องการให้คำตอบแทนที่ค่อนข้างสูงแก่ผู้บริหารองค์กร โดยเฉพาะการแจกเงินโบนัสปลายปีอย่างมหาศาลของหลายบริษัท ทั้งที่คำตอบแทนดังกล่าวมีระดับที่ตรงกันข้ามกับภาวะทางการเงิน สภาพการจ้างงาน และภาพรวมทางเศรษฐกิจ ที่เมืองไทย เรื่องคำตอบแทนของกรรมการและผู้บริหารก็ได้รับความสนใจมากเช่นกัน งานศึกษานี้จึงมุ่งทำความเข้าใจลักษณะทั่วไปและลักษณะพิเศษของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่กรรมการบริษัทและกรรมการบริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติ เพื่ออธิบายถึงลักษณะเด่นของหลักและวิธีการตั้งคำตอบแทนของคณะกรรมการในช่วงเวลาระหว่างปี 2544-2553

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของบุคลากรหญิงในคณะกรรมการบริหารยังเป็นรองบุคลากรชาย ทั้งในแง่ของตำแหน่งหน้าที่และคำตอบแทน ความแตกต่างของคำตอบแทนของแต่ละตำแหน่งกรรมการมีค่าในระดับสูง โดยที่ประธานกรรมการและกรรมการบริหารได้รับคำตอบแทนที่สูงกว่ากรรมการทั่วไปภายในองค์กรกว่า 6 เท่าตัว ทั้งที่กรรมการฯโดยเฉลี่ยนั้นก็ได้รับคำตอบแทนที่สูงเกินกว่ารายรับครัวเรือนของบุคคลทั่วไปเกินกว่า 10 เท่าตัวอยู่แล้ว การตั้งคำตอบแทนของบริษัทฯอาจไม่ได้มีความสอดคล้องกับผลงานเสมอไป หลักการเลือกพิจารณาแต่งตั้งกรรมการฯที่เข้ามาทำหน้าที่อาจไม่ได้มาจากกลไกการคัดเลือกตามทักษะความสามารถเสมอไป ทั้งนี้อาจให้ความสำคัญกับลักษณะพิเศษบางประการของบุคคลที่เป็น “ตัวสัญญา” บ่งถึงความสามารถ หรือมีเครือข่ายสัมพันธ์กับกลุ่มต่างๆอันมีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ของบริษัท สถานะเศรษฐกิจสังคมในลักษณะของเครือข่ายนั้นมีข้อได้เปรียบตรงที่ช่วยกระตุ้นการถ่ายทอดข้อมูล ประสบการณ์และความรู้ (information flows) การมีเครือข่ายที่แน่นแฟ้นจึงอาจเพิ่มทั้งคุณภาพของข้อมูลและความเชื่อมั่นระหว่างกลุ่ม ก่อให้เกิดความยั่งยืนของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ การแลกเปลี่ยนข้อมูลยังเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนนโยบายในระดับกว้างอีกด้วย แต่ลักษณะของสถาบันที่มีสภาพเครือข่ายของกลุ่มนั้นอาจส่งผลเสีย

ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงผลกระทบในเชิงพลวัตต่อสภาพการเปลี่ยนฐานะทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างรุ่นอายุ (Intergenerational mobility) ได้ และในเชิงของนโยบายนั้นการเชื่อมโยงทางข้อมูลและความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของแต่ละกลุ่มอาจหมายถึงการสร้างนโยบายที่เอนเอียงไปเพื่อให้ประโยชน์แก่บางกลุ่มก็เป็นได้ (Stiglitz 2012)

บทนำ

คำตอบแทนของผู้บริหารองค์กรเป็นหัวข้อการศึกษาที่ได้รับความสนใจมากในระยะเร็ว ๆ นี้ ทั้งจากสาธารณชนทั่วไป ภาครัฐ และแวดวงวิชาการ ความสนใจนี้ทวีขึ้นเมื่อปัญหาสถานะเศรษฐกิจและการเงินของโลกในปี 2551 ทำให้หลายประเทศต้องบังคับใช้นโยบายงบประมาณแผ่นดินที่เข้มงวด จึงเป็นที่ถกเถียงกันในเรื่องการให้คำตอบแทนที่ค่อนข้างสูงแก่ผู้บริหารองค์กร โดยเฉพาะการแจกเงินโบนัสปลายปีอย่างมหาศาลของหลายบริษัท ทั้งที่คำตอบแทนดังกล่าวมีระดับที่ตรงกันข้ามกับภาวะทางการเงิน สภาพการจ้างงานและภาพรวมทางเศรษฐกิจ

ผลงานวิจัยจากหลายประเทศให้ข้อมูลยืนยันถึงระดับคำตอบแทนของผู้บริหารที่สูงอย่างน่ากังขา อาทิ ในสหรัฐอเมริกา ผลการสำรวจของนิตยสาร Forbes พบว่า จาก 500 บริษัทที่ทำเงินสูงสุดในประเทศ กรรมการและผู้บริหาร อาทิ ประธานกรรมการบริหาร ได้รับคำตอบแทนต่อปีโดยเฉลี่ยถึง 10.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่ากับ 80 เท่า ของรายรับประจำปีเฉลี่ยของคนทำงานทั่วไปในประเทศ (Forbes: 2006) โดยในรายละเอียดพบว่ากรรมการและผู้บริหารของบริษัทการเงิน เช่น Private Equity และ Hedge Fund ได้รับคำตอบแทนเฉลี่ยถึงกว่า 588 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (พ.ศ. 2550) เทียบได้กว่า 600 เท่าของรายรับประจำปีเฉลี่ยของคนทำงานทั่วไปในประเทศ (Alpha Magazine, Associate Press Survey: 2007) ในการเปรียบเทียบข้ามช่วงเวลาแล้ว ระดับคำตอบแทนแก่บุคคลกลุ่มนี้ได้เพิ่มขึ้น ด้วยอัตราที่มากกว่าระดับการเจริญเติบโตเฉลี่ยของเศรษฐกิจรวม โดยในช่วง พ.ศ. 2539-2549 คำตอบแทนของกรรมการบริหารเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 100 ซึ่งหากอ้างว่าเป็นการปรับตามค่าครองชีพที่สูงขึ้นก็เทียบได้ว่า ระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสหรัฐ (วัดโดย GDP Growth) จะต้องโตต่อปีเทียบเท่าได้ร้อยละ 10

ที่สหภาพยุโรป ถึงแม้ว่ากรรมการและผู้บริหารเหล่านี้จะได้รับผลตอบแทนอยู่ที่ระดับประมาณ 1 ใน 3 ของเมื่อเปรียบเทียบกับฝั่งสหรัฐฯ (Abowd & Bognanno, 1995; Forbes 2007) แต่ระดับการเพิ่มขึ้นของคำตอบแทนก็ได้กลายเป็นจุดสนใจและข้อกังขาของสังคม งานสำรวจความคิดเห็นพบว่าร้อยละ 60 ของกลุ่มสำรวจแสดงความไม่พอใจทั้งที่อังกฤษ อิตาลี และ สเปน (AP Survey, 2007) ส่งผลให้เป็นประเด็นศึกษาที่งานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจมากในหลายมิติ ทั้งในด้านสาเหตุที่ทำให้เกิดคำตอบแทนสูงผิดปกติและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความเสมอภาคของเศรษฐกิจสังคม (อาทิ Bebchuk and Fried 2003, 2004; Hall and Murphy, 2003; Jensen et al. 2004)

ที่เมืองไทย เรื่องค่าตอบแทนของกรรมการและผู้บริหารก็ได้รับความสนใจมากเช่นกัน งานศึกษานี้จึงมุ่งทำความเข้าใจลักษณะทั่วไปและลักษณะพิเศษของกลุ่มบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่กรรมการบริษัทและกรรมการบริหารของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติ เพื่ออธิบายถึงลักษณะเด่นของหลักและวิธีการตั้งค่าตอบแทนของคณะกรรมการในช่วงเวลาระหว่างปี 2544-2553 งานศึกษานี้พัฒนามาจากงานวิจัยที่ผ่านมาของประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งงานวิจัยเกี่ยวกับเมืองไทย ทั้งงานวิเคราะห์ว่าด้วยประเด็นเรื่องค่าตอบแทนกรรมการในองค์กรโดยตรง (ตลาดหลักทรัพย์ฯ, หลายปี) และประเด็นที่กล่าวถึงสภาพสังคมหรือสถาบันที่อาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการงานภายในองค์กร หรือผลสำเร็จของการดำเนินการขององค์กรทางเศรษฐกิจและการเงิน (Herzog et al., 2012)

ผลงานวิจัยชิ้นนี้แบ่งการนำเสนอเป็น (1) วรรณกรรมปริทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการตั้งค่าตอบแทนและการคัดเลือกบุคคล (2) อธิบายข้อมูลสำคัญที่นำมาใช้ในขั้นตอนงานวิเคราะห์ (3) งานวิเคราะห์เชิงเศรษฐมิติ และ (4) นำเสนอข้อสังเกตและข้อสรุปจากผลการศึกษา

วรรณกรรมปริทัศน์ ทฤษฎีและข้อสมมติฐานสำหรับงานศึกษา

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตั้งค่าตอบแทน

งานศึกษาทางเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มที่หนึ่งเชื่อว่าตลาดมีการโอนถ่ายข้อมูลระหว่างผู้เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์ (Perfect Information) ส่วนกลุ่มที่สองเชื่อว่าตลาดมีการโอนถ่ายข้อมูลระหว่างผู้เกี่ยวข้องอย่าง *ไม่* สมบูรณ์ (Imperfect Information) กลุ่มหลังนี้สามารถแบ่งกลุ่มย่อยได้ว่าเป็นกลุ่มความคิดที่มองว่าตลาดมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) และ *ไม่* สมบูรณ์ (Imperfect Competition)

เมื่อตลาดแรงงานมีการแข่งขันสมบูรณ์และมีการโอนถ่ายข้อมูลระหว่างผู้เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์ การตั้งค่าตอบแทนแรงงานย่อมเกิดจากผลผลิตส่วนเพิ่ม (Marginal Product) ของแต่ละบุคคลนั้นๆ จากการผลิต ดังนั้นการที่บุคคลที่ทำงานที่ต่างกันและมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่างกันก็ย่อมได้รับค่าตอบแทนที่ต่างกัน และแปรผันตามผลิตภาพการผลิต (Productivity) นั่นคือผลงานกำหนดระดับค่าตอบแทน

ในกรณีที่ตลาดแรงงานมีการแข่งขันที่สมบูรณ์แต่มีการโอนถ่ายข้อมูลระหว่างผู้เกี่ยวข้องที่ *ไม่* สมบูรณ์ ซึ่งใกล้เคียงกันกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ค่าตอบแทนกรรมการและผู้บริหาร (เรียกรย่อว่า กรรมการฯ) จะอธิบายได้ด้วยทฤษฎีข้อมูลอสมมาตร (Asymmetric Information) ที่ให้ข้อสังเกตว่าเจ้าของกิจการ (หรือในบริบทของตลท.คือ กลุ่มผู้ถือหุ้น) (Principal) ไม่ใช่บุคคลเดียวกันกับผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการของกิจการนั้นคือคณะกรรมการฯ (Agent) ลักษณะการบริหารจัดการดังกล่าวส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างเป้าประสงค์และผลประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละฝ่ายนอกเหนือจากการที่ค่าตอบแทนทำ

หน้าที่เป็นค่าผลรางวัลจากการทำงาน(Shapiro and Stiglitz, 1984; Lazear, 2000; Jensen and Murphy, 1990)

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งกรรมการฯ

ตลาดแรงงานในโลกความเป็นจริงไม่ได้มีความยืดหยุ่นสมบูรณ์แต่กลับมีความฝืด (Friction) ซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างเชิงเวลา อาทิ เวลาที่เริ่มประกาศหาแรงงานกลับเวลาที่สามารถหาบุคคลที่เหมาะสมมาทำงานนั้นๆ โดยความฝืดของตลาดแรงงานนี้ หากผู้จ้างอยู่ในภาวะเร่งรัดและไม่สามารถที่จะอดทนรอได้เป็นระยะเวลานานที่จะหาบุคคลที่เหมาะสมอย่างที่สุดต่องานนั้นๆ แล้วนั้น ทำให้เป็นไปได้ว่า ความพยายามในการสรรหาบุคคลที่มีความสามารถสูงสุดเข้าสู่องค์กร และการแต่งตั้งกรรมการฯ นั้นจึงไม่ได้มาจากการแข่งขันระหว่างผู้สมัครที่มีความสามารถสอดคล้องกับระดับค่าตอบแทนของตำแหน่งที่สนใจ ในการเลือกเข้าสู่องค์กรเพียงสถานเดียวเท่านั้น แต่กลับขึ้นอยู่กับสถานะจำกัดของตลาดและผู้จ้างนั้นด้วย (Lazear and Rosen, 1981)

อันที่จริงแล้ว ผู้จ้างไม่สามารถจะรู้ถึงความสามารถที่แท้จริงของผู้ถูกจ้างได้ จึงต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ ที่นำมาช่วยบ่งบอกถึงความสามารถที่แท้จริง สัญญาณ (signal) ที่ทั้งอาจจะมีหรือไม่มีผลเกี่ยวข้องเลยกับผลงานในอนาคตการทำงาน (Spence: 1973) จึงถูกนำมาเป็นปัจจัยในการพิจารณา อาทิ ระดับการศึกษา ยศ นามสกุล หรือเครือข่ายของครอบครัว ซึ่งปัจจัยเหล่านี้กลับมีผลทำให้บางคนได้รับการพิจารณาเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการฯ ดังนั้น บุคคลที่มีสัญญาณที่โดดเด่นกว่าสำหรับสาธารณชนก็อาจมีความเป็นไปได้สูงกว่าที่จะได้ระบุคัดเลือกเป็นกรรมการฯ ด้วย ทั้งนี้การที่ผู้คัดเลือกอาศัยสัญญาณต่างๆ ที่คุ้นเคยในการตัดสินใจอาจส่งผลให้เกิดสภาพเข้ายึดของกลุ่มบุคคลฐานะ“พิเศษ” หรือที่เรียกว่า Elite Capture (Laffont and Tirole, 1991; Bardhan and Mookherjee, 2006) ผลที่ตามมาอาจไม่ได้น่ากังวลเสมอไปหากว่าสัญญาณที่เลือกใช้มีความสอดคล้องโดยตรงกับความสามารถในการสร้างผลงานของบุคคลนั้นๆ เพียงแต่อาจกลายเป็นประเด็นเรื่องการกีดกัน (Discrimination) เท่านั้น แต่หากไม่สอดคล้องกับความสามารถก็อาจมีผลทางลบต่อองค์กรได้

มุมมองจากอีกรุ่นทฤษฎี

นอกจากทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์แล้วนั้น การแต่งตั้งผู้บริหารและการกำหนดค่าตอบแทนก็ได้รับความสนใจในประเด็นของความไม่เท่าเทียมกันด้วย งานศึกษาจากสายสังคมวิทยาได้ให้ข้อสังเกตที่นอกเหนือไปจากการที่ใช้สัญญาณ โดยเห็นว่าเป็นเรื่องของโครงสร้างอำนาจ (Power Structure) C.W. Mills (1956) ศึกษาโครงสร้างอำนาจกับเครือข่ายของกลุ่มทางการเมือง ปกครองและกลุ่มเศรษฐกิจในสภาพสังคมระบบทุนนิยมในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ Michael Mann (1986) ให้ข้อสรุปที่เหมือนกัน โดยได้ทำการแจกแจงกลุ่มอำนาจไว้เป็น 4 ฝ่าย นั่นคือ ฝ่ายอำนาจทางความคิด ฝ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจ ฝ่ายอำนาจทางการเมืองและการทหารและปกครอง และฝ่ายอำนาจทางการเมือง(Four Network Theory,

1986) ทฤษฎีนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดการโครงสร้างอำนาจทั้งภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มนั้นเกิดมาจากความจำเป็นในเชิงปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่ม ดังนั้นกลุ่มอำนาจทั้ง 4 นี้จึงได้สร้างวิถีทางช่วยเสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงให้แน่นแฟ้นซึ่งกันและกัน ทำให้มีความเป็นไปได้ที่บุคคลซึ่งมาจากกลุ่มอำนาจทั้ง 4 ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อาจได้โอกาสการแต่งตั้งเพื่อเป็นกรรมการฯ สูงกว่าบุคคลอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากกลุ่มอำนาจนั้นๆ (Domhoff, 2006; Faccio, M. 2006; Faccio, M., et al., 2006)

เครือข่ายในสังคมไทย

ที่ผ่านมา การศึกษาหลายชิ้นใช้ทฤษฎีจากกลุ่มความคิดแบบ Elitism เพื่อพยายามทำความเข้าใจลักษณะเครือข่ายภายในสังคมไทยโดยมีเป้าประสงค์ของการศึกษาแตกต่างกันไป Fred Riggs (1966), H.D. Ever (1966) และ Dhiravegin (1973) ได้กล่าวถึงหลักฐานการเชื่อมโยงของชนชั้นนำ (Elite) ระหว่างสองกลุ่มอำนาจ นั่นคือ อำนาจทางการเมืองและการทหารและกลุ่มข้าราชการประจำ โดยที่กลุ่มเศรษฐกิจเริ่มมีอิทธิพลขึ้นในช่วงเวลาต่อมา งานวิจัยดังกล่าวประสงค์จะทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่เอื้อให้กลุ่มข้าราชการประจำคงไว้ซึ่งอำนาจและความสำคัญ โดยกลุ่มอำนาจใหม่ทางการเมืองจำเป็นต้องพึ่งพากลุ่มการวางแผนปกครองประเทศเพื่อใช้ความรู้ความชำนาญของกลุ่มข้าราชการนี้มาเพิ่มสร้างประโยชน์ภายในกลุ่ม นอกจากนี้การส่งผ่านอำนาจภายในกลุ่มมักเป็นการถ่ายทอดอำนาจและผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ซึ่งอาจมีผลกระทบในเชิงลบต่อการเปลี่ยนฐานะทางสังคมระหว่างรุ่นอายุ (intergenerational social mobility) โดย Dhiravegin (1973) ได้ให้ตัวอย่างของปรากฏการณ์นี้จากการส่งผ่านเข้ารับตำแหน่งทางราชการจากรุ่นพ่อแม่ไปยังรุ่นลูก นั่นคือความเป็นไปได้ของการที่รุ่นลูกจะได้รับเลือกเข้าเป็นชนก.เพราะได้รับอิทธิพลโดยตรงจากสถานะของรุ่นพ่อแม่ตนเอง

ผลการศึกษาข้างต้นสอดคล้องกับ Piriyarangsan (1983) และ Suehiro (1984) ที่ทำความเข้าใจที่มาของระบบทุนนิยม ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยพบว่า การเริ่มต้นของระบบทุนนิยมในสังคมไทย ที่สร้างกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ขึ้น (New Business Elite) ทำให้เกิดการรบกวนต่อระบบสังคมและการปกครองเดิม แต่แทนที่ปรากฏการณ์นี้จะส่งผลเชิงลบ กลับเป็นว่าทั้งสองกลุ่มตกลงที่จะอยู่ร่วมกันและพึ่งพากันเพื่อที่จะดำรงการคงอยู่ของอำนาจใหม่และอำนาจเดิม ทำให้น่าสังเกตว่า แม้ว่าจะมีการผกผันเปลี่ยนมือเป็นครั้งคราวระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองและการทหาร แต่ท้ายที่สุดทุกกลุ่มอำนาจในระบบทุนนิยมนี้ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจเก่า (นั่นคือ กลุ่มมูลนาย ศักดินา) กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจใหม่ (กลุ่มธุรกิจที่เกิดจากทุนนิยม กลุ่มธุรกิจชาวจีน) กลุ่มอำนาจทางการเมือง (กลุ่มข้าราชการ นักการเมือง) และกลุ่มอำนาจทางทหาร (ทหารและตำรวจ) ก็ยังคงเข้าใจในสภาพพึ่งพากันและปกป้องอำนาจ เพื่อคงผลประโยชน์ให้อยู่ภายในกลุ่มนั่นเอง (Piriyarangsan, 1983; Suehiro, 1984)

เมื่อเน้นการศึกษาไปที่ทิศทางของการพึ่งพากันของแต่ละกลุ่มอำนาจนั้น งานวิเคราะห์สถานการณ์วิกฤตการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ของผาสุก พงษ์ไพจิตร

และ Chris Baker (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่าเนื่องมาจากแรงผลักดันจากกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเองที่ทำให้อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนมือจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง หากแต่ว่านั้นคือจุดประสงค์หลักที่จะปกป้องผลประโยชน์รวมของทุกฝ่ายอำนาจ โดยท้ายที่สุดนั้น การจัดตั้งรัฐบาลของพ.ต.อ. ทักษิณ ชินวัตรในปี 2544 ที่มาจากกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ กับการร่วมรัฐบาลของบุคคลจากกลุ่มอำนาจทางการเมืองเสมือนเป็นที่ยืนยันถึงการปกป้องและเสริมสร้างอำนาจภายในกลุ่มอำนาจเหล่านี้ นอกจากนี้งานศึกษาของ Phongpaichit et al. (2010) นวลน้อยและภาคภูมิ (2012 และบทที่... ในเล่มนี้) ยังได้ชี้ถึงประเด็นวิธีการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์ระหว่างบุคคลที่มีตำแหน่งบริหารระดับสูงจากภาคราชการและเอกชนกลุ่มต่างๆ โดยผ่านทางการศึกษามาตรฐาน และการอบรมในหลักสูตรพิเศษ (เช่นหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหรือ วปอ. หลักสูตรสถาบันวิทยาลัยตลาดทุนหรือ วตท.) และการเป็นสมาชิกสมาคมนักเรียนเก่าของสถาบันการศึกษาต่างๆ รวมทั้งสมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุนที่จัดตั้งโดยหน่วยงานในสังกัดของตลท.เองด้วย

โดยสรุปแล้ว งานศึกษาที่ผ่านมาได้เสนอให้เห็นหลักการจากหลายกรอบทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ระดับคำตอบแทนและการแต่งตั้งบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่สำคัญในองค์กรธุรกิจในหลายประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง กรรมการฯ ที่มาจากบริษัทหรือองค์กรที่มีผลการดำเนินการที่ดีกว่าก็ย่อมได้รับคำตอบแทนที่สูงกว่ากรรมการฯ จากบริษัทอื่น ประการที่สอง กรรมการฯ ที่มีปัจจัยที่ช่วยสร้างอำนาจต่อรองย่อมจะสามารถได้รับคำตอบแทนที่สูงกว่ากรรมการฯ ที่ไม่มีสิ่งดังกล่าว ประเด็นที่สาม ในสภาพตลาดที่ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ข้อมูลไม่สมมาตร¹ (Asymmetric Information) [Is there a better expression/translation for this??] บุคคลที่ประกอบไปด้วยลักษณะที่ปึง“สัญญาณ”ของคุณภาพที่ดีต่อการดำเนินการขององค์กร น่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเพื่อเป็นกรรมการฯ สูงกว่าบุคคลอื่นๆ ประเด็นที่สี่ หากการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการและการรักษาสภาพฐานะขององค์กรไว้แล้วนั้นความเป็นไปได้ที่บุคคลซึ่งมาจากกลุ่มอำนาจทั้ง 4 ที่ได้กล่าวไปในการได้ทำหน้าที่กรรมการฯ ย่อมจะสูงกว่าบุคคลอื่นๆ ที่อยู่นอกกลุ่มอำนาจนั้นๆ ซึ่งหัวข้อต่อไปก็จะทำการทดสอบข้อสมมติฐานเหล่านี้กับองค์กรบริษัทจดทะเบียนในตลท.

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้ข้อมูลของตัวแปรตาม (Dependent Variable) คือคำตอบแทนกรรมการฯ ของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ตั้งแต่ปี 2544-2553 (ยกเว้นในปี 2551) จากแบบรายงานผู้ถือหุ้น 56-1 จำนวนทั้งสิ้น 528 จากทั้งหมด 540 บริษัท (2553) การกำหนดคำตอบแทนกรรมการฯ ตามหลักการที่กำหนดโดยตลท.คือ กรรมการไม่ควรอนุมัติคำตอบแทนด้วยตนเอง เนื่องมาจากการซ้อนทับผลประโยชน์โดยตรง จึงควรมีคณะกรรมการโดยเฉพาะที่

¹ นั่นคือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกันนั้นกลับมีความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกไม่เท่าเทียมกัน โดยที่เจ้าตัวย่อมรู้เกี่ยวกับตนเองมากกว่าบุคคลอื่นๆ

แยกเป็นคณะกรรมการพิจารณาคำตอบแทนที่ทำหน้าที่กำหนดคำตอบแทนและประเมินผล และคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่เลือกผู้บริหารของบริษัท นอกจากนี้ ระดับและองค์ประกอบของคำตอบแทนควรจัดให้เหมาะสมเพื่อเป็นแรงจูงใจ แต่ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดคำตอบแทนที่มากเกินไปจนสมควร

โครงสร้างของบริษัทจดทะเบียนจะสามารถแบ่งกลุ่มบุคคลในตำแหน่งสำคัญเป็น กรรมการบริษัท (รวมประธานกรรมการ) และกรรมการบริหาร (รวมประธานบริหาร) ซึ่งงานศึกษาชิ้นนี้ นิยามคำตอบแทนแบบต่างๆ คัดเลือกต่อคนต่อปี นิยามที่ดลท. (2553) ให้ไว้คือ

คำตอบแทนกรรมการ หมายถึง ผลรวมของคำตอบแทนที่จ่ายให้แก่กรรมการบริษัททุกคนในปีที่ผ่านมา โดยระบุเฉพาะคำตอบแทนในฐานะที่เป็นกรรมการ หากกรณีที่กรรมการท่านใดได้รับคำตอบแทนในฐานะผู้บริหารด้วย ให้แยกระบุคำตอบแทนดังกล่าวไว้ในคำตอบแทนในส่วนของการกรรมการบริหารและผู้บริหาร

คำตอบแทนกรรมการบริหาร หมายถึง ผลรวมของคำตอบแทนที่จ่ายให้แก่กรรมการบริหารและผู้บริหาร (ผู้บริหาร หมายความว่า ผู้จัดการ ผู้บริหาร 4 รายแรกต่อจากผู้จัดการลงมา และผู้บริหารรายที่ 4 ทุกนาย) จากตัวอย่างตามแผนภาพ ผู้บริหารในระดับผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการทั้งหมดถือว่าอยู่ในข่ายกรรมการบริหารดังกล่าว

ข้อมูลตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่ใช้ในงานศึกษาประกอบไปด้วยอีก 3 ชุดข้อมูลได้แก่

1. ข้อมูลรายบุคคลของกรรมการฯ แต่ละบุคคลของช่วงปี 2550-2553 ประกอบด้วยรายนาม ระดับและรูปแบบของคำตอบแทน หน้าที่รับผิดชอบ และระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง โดยรวบรวมจากฐานข้อมูล Set Trade และรายงานประจำปีของบริษัทในช่วงปีที่ศึกษา

2. ข้อมูลการบริหารงานขององค์กรจดทะเบียนในตลาดฯ ช่วงปี 2550-2553 โดยเน้นข้อมูลด้านการเงิน (Financial Statement) เพื่อเป็นเครื่องมือชี้ภาพการณ์การดำเนินการของบริษัทและระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการ โดยรวบรวมจากฐานข้อมูล Set Trade เช่นกัน

3. ชุดข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายนามบุคคลในตำแหน่งสำคัญต่างๆ เพื่อทดสอบสมมติฐานที่เกี่ยวกับบทบาทของเครือข่ายของกลุ่มและ “สัญญาณ” ต่างๆ ที่อาจส่งอิทธิพลต่อการกำหนดคำตอบแทนหรือการแต่งตั้งกรรมการฯ โดยวิธีการเชื่อมโยงข้อมูลรายบุคคลจะเป็นการเชื่อมโยงทั้งที่รายนามโดยตรง และการเชื่อมโยงที่นามสกุลของบุคคลต่างๆ จากชุดข้อมูลเพิ่มเติมนี้

ด้วยความที่นามสกุลของบุคคลในสังคมไทยมีเอกลักษณ์ในการระบุบุคคลที่มาจากครอบครัวเดียวกันงานศึกษาครั้งนี้จึงจะใช้นามสกุลของกรรมการฯ เป็นเสมือนตัวบ่งชี้ทั้งคุณลักษณะและระดับของความเชื่อมโยงของกลุ่มต่างๆ โดยทำการเลือกคัดรายชื่อและนามสกุลของบุคคลต่างๆ จากฐานข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยการพิจารณาเลือกจำแนกกลุ่มบุคคล

ที่จะนำมาเชื่อมเป็นกลุ่มเครือข่ายนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่าต้องการให้คำนิยามของกลุ่มเครือข่ายออกมาในเชิงกว้างลึกลึกน้อยเพียงใด ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จัดแบ่งกลุ่มที่มีสำคัญเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1. ฝ่ายอำนาจทางการเมือง: นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ทุกราชชื่อ ในช่วงปีพ.ศ. 2475-2553

2. ฝ่ายอำนาจทางการทหารและปกครอง: ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (หรือ อธิบดีกรมตำรวจ ก่อนปีพ.ศ.2541)

3. ฝ่ายอำนาจทางความคิด: อธิการบดีมหาวิทยาลัยของบางมหาวิทยาลัยหลักในประเทศไทย ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยมหิดล โดยนับตั้งแต่วันก่อตั้ง

4. ฝ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจ: หลักการพิจารณาของกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้เน้นความสนใจไปยังกลุ่มบุคคลนอกเหนือจากการมีบทบาททางเศรษฐกิจและธุรกิจแล้ว ยังควรมีเครือข่ายกับอีก 3 กลุ่มอำนาจที่กล่าวไป ดังนั้นกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่ถูกเลือกมาพิจารณาได้แก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ทุกราชชื่อ ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2485-2553 ; บุคคลในกลุ่มธุรกิจที่นอกเหนือไปจากกลุ่มบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์(เลือกพิจารณาจากรายชื่อบุคคลในกลุ่มธุรกิจที่ได้ผ่านการเข้าฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษที่จัดโดยสถาบันทางการปกครอง และของสถาบันจากตลาดหลักทรัพย์เอง); รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงทางเศรษฐกิจ อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ (สังเกตว่าได้รวบรวมไว้แล้วในกลุ่มฝ่ายอำนาจทางการเมือง)

นอกจากนี้ นามสกุลรายบุคคลของกรรมกรยังถูกนำไปเชื่อมกับฐานนามสกุลที่เป็นนามสกุลสืบทอดในอดีตด้วย อาทิ นามสกุลลงท้ายด้วย “ณ” และกลุ่มที่เป็นราชสกุล เพื่อใช้เป็นตัวแปรเพิ่มเติมของลักษณะส่วนบุคคลอีกประเด็นหนึ่ง²นอกจากนั้นนามสกุลของรายบุคคลของกรรมกรยังสามารถใช้ระบุสัญชาติของกรรมกรได้ดีในระดับหนึ่ง เพราะมีความแตกต่างระหว่างนามสกุลไทย และนามสกุลต่างชาติอื่นๆ อาทิ กลุ่มเอเชียแปซิฟิก กลุ่มเอเชียใต้ และกลุ่มอเมริกันหรือยุโรปที่สามารถสังเกตได้ชัด

นิยามสายสัมพันธ์ในงานศึกษานี้จะเป็นการให้นิยามสายสัมพันธ์ในลักษณะค่อนข้างแคบหากเปรียบเทียบกับสายสัมพันธ์ทั้งสิ้นในสังคมประเทศไทย โดยเฉพาะในการเชื่อมโยงของสายสัมพันธ์ผ่านทางนามสกุล นั่นคือเป็นสายสัมพันธ์จากนามสกุลตรงจากที่มองเห็นได้จาก

²โดยจัดเป็นกลุ่มลักษณะเดียวกับตัวแปรที่ปรับมาจากคำนำหน้าที่แสดงถึงยศตำแหน่งที่มาจากการได้รับพระราชทาน หรือที่บ่งว่ามีความสัมพันธ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์ อาทิ ท่านผู้หญิง หม่อมราชวงศ์ เป็นต้น

ข้อมูลดิบเท่านั้น³ซึ่งแม้ว่าอาจจะไม่ได้เป็นการนำเสนอภาพแท้จริงของลักษณะเครือข่ายของกลุ่มอำนาจ แต่ก็ช่วยให้เห็นผลกระทบได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากจะสามารถระบุถึงกลุ่มนั้นๆ อย่างชัดเจน

ตาราง 1 เสนอภาพรวมของลักษณะกรรมการในบริษัทจดทะเบียน และการกำหนดค่าตอบแทนที่งานศึกษาจะมุ่งวิเคราะห์ในเชิงลึกต่อไปโดยเฉลี่ยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยมีบริษัทจดทะเบียนและทำการแลกเปลี่ยนในตลาดหุ้นหลักจำนวน 514 บริษัทและประกอบด้วยกรรมการจำนวนกว่า 7,000 ตำแหน่ง⁴ (ปี 2553) แต่เนื่องมาจากรูปแบบและรายละเอียดของการรายงานค่าตอบแทนกรรมการต่างๆ นั้นไม่ได้มีข้อกำหนดเป็นบทบังคับ ทำให้จำนวนข้อมูลของค่าตอบแทนในแต่ละตำแหน่งกรรมการมีจำนวนแตกต่างกันไปโดยที่กลุ่มกรรมการบริษัทเป็นกลุ่มที่มีข้อมูลครบถ้วนมากที่สุดและการรายงานข้อมูลบางครั้งเป็นลักษณะการรายงานเชิงค่าตอบแทนรวมของทั้งกลุ่มกรรมการ จึงจะถูกนำมาหาเป็นค่าเฉลี่ยรายกรรมการอีกหนึ่ง

ตาราง 1: ภาพสรุปรวมของลักษณะกรรมการในบริษัทจดทะเบียน

ตำแหน่ง	จำนวนบริษัทจดทะเบียนที่ใช้ประมวลผลในปี 2553 *	ค่าเฉลี่ยของค่าตอบแทนต่อคน (บาท)		
		ปี 2550	ปี 2552	ปี 2553
กรรมการ	514	558,430	527,980	584,206
กรรมการที่เป็นผู้บริหาร	342	-	-	515,731
กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร	342	-	-	633,836
ประธานกรรมการ	403	1,001,151	895,779	978,215
กรรมการตรวจสอบ	221	209,050	218,912	212,620
ประธานกรรมการตรวจสอบ	192	269,638	266,596	280,535
ผู้บริหาร	494	3,367,438	3,564,679	3,884,658

ที่มา: รายงานตลาดหลักทรัพย์ (2553) โดยค่าตอบแทนต่อคนคิดเป็นรายปี

³นามสกุลตรงที่มาจากข้อมูลอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณีหลัก คือมาจากครอบครัวเชื้อสายโดยตรง หรือมีการเปลี่ยนนามสกุลจากครอบครัวอื่น

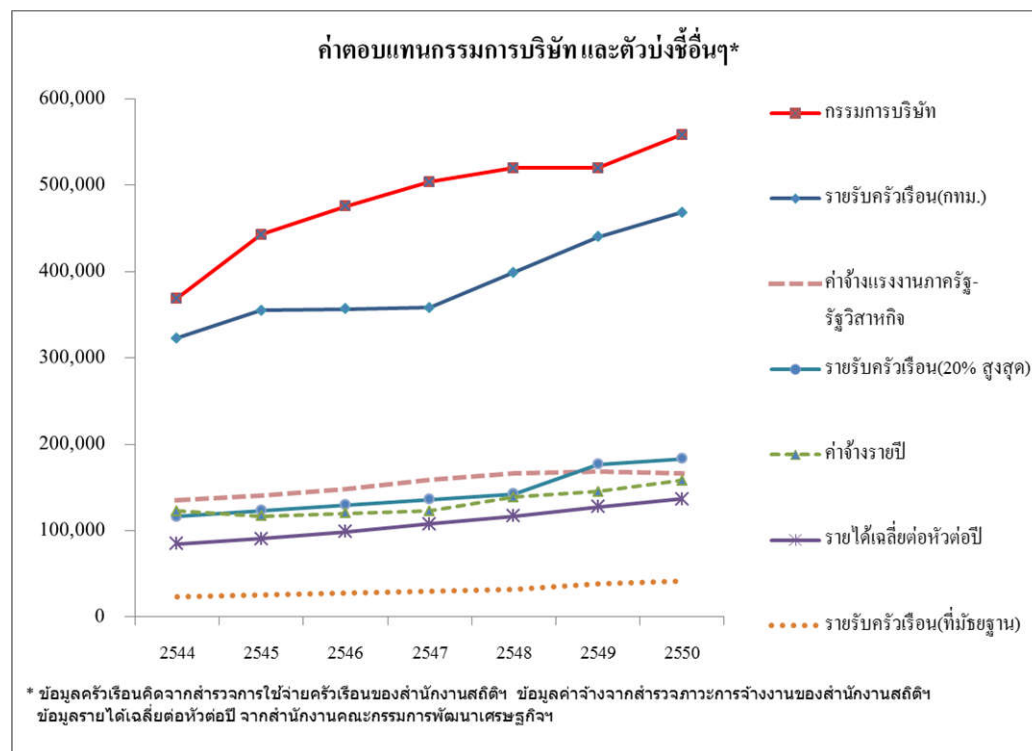
⁴เป็นการนับตามตำแหน่งแต่อาจซ้ำรายชื่อได้

บทวิเคราะห์เชิงประจักษ์

การวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าตอบแทนกรรมการฯและตัวแปรอื่นๆ

ความสมเหตุสมผลของระดับค่าตอบแทนกรรมการฯของบริษัทจดทะเบียนฯ ในช่วงปี 2544-2550 ในเบื้องต้นพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบระดับค่าตอบแทนกรรมการฯกับมาตรฐานวัดมาตรฐานความเป็นอยู่แบบต่างๆ ในเชิงเวลาดังแผนภาพ 2 ซึ่งพบว่าค่าตอบแทนกรรมการฯบริษัท(ที่ไม่ใช่ผู้บริหาร)มีระดับสูงกว่ารายรับ(หรือค่าจ้าง)ของบุคคลที่ประกอบอาชีพในตลาดแรงงานอื่นๆ รวมถึงรายรับของครัวเรือนของผู้ที่มีถิ่นอาศัยในกรุงเทพฯ และรายรับของครัวเรือนกลุ่มยอดสุดร้อยละ 20 (กลุ่ม ที่มีรายรับนับได้ในระดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 80)ของประเทศซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีระดับความเป็นอยู่ที่ดีที่สุดและค่าสถิติเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าค่าตอบแทนกรรมการฯมีระดับสูงกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่จริงและอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูง แต่ก็อาจมีข้อสังเกตว่าระดับการเติบโตของค่าตอบแทนสอดคล้องกับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัว ทำให้อาจเป็นข้อสันนิษฐานที่ว่า การปรับเปลี่ยนค่าตอบแทนได้รับอิทธิพลโดยตรงจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการฯนั้นอาจเป็นไปตามกลไกของระบบเศรษฐกิจตามปกติ โดยที่การปรับตัวของค่าจ้างหรือระดับรายได้ในตลาดแรงงานอื่นๆ ประสบสภาพความผิดที่เปลี่ยนแปลงช้ากว่า

แผนภาพ 2:แสดงการเปรียบเทียบระดับค่าตอบแทนกรรมการฯ กับมาตรฐานวัดมาตรฐานความเป็นอยู่แบบต่างๆ



เนื่องจากงานศึกษาชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์การกำหนดค่าตอบแทนในระดับอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบสมมติฐานของทฤษฎีที่ว่าด้วย แรงจูงใจจากการให้ค่าตอบแทน เพื่อสัมฤทธิ์ผลการทำงาน (Pay for Performance Theory) ทั้งนี้ การวิเคราะห์ที่ผ่านมาเป็นการหาความสัมพันธ์แบบระหว่างค่าตอบแทนกรรมการและผลการดำเนินการภายในปีเดียวกัน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนที่จะนำมาใช้เป็นหลักฐานว่าการที่ค่าตอบแทนมีระดับดังกล่าวเป็นเพราะการให้รางวัลจากกลุ่มผู้ถือหุ้นต่อกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานหรือไม่ ดังนั้นการวิเคราะห์จึงหาความสัมพันธ์ทางสถิติของค่าตอบแทนในปีปัจจุบันกับผลการดำเนินการในอดีตเฉลี่ยระดับอุตสาหกรรมทั้งในรูปแบบของผลกำไร และรายรับ โดยเป็นการเปรียบเทียบกับทุกอุตสาหกรรม และแบ่งอุตสาหกรรมตามระดับผลการดำเนินการ ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาคือในภาพรวมนั้นรายรับของปีที่ผ่านมา มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญกับค่าตอบแทนกรรมการในปีถัดมา แต่มีค่าความสัมพันธ์ประมาณร้อยละ 15 เท่านั้น

การวิเคราะห์ลักษณะของกรรมการบริษัทจดทะเบียนในระดับบุคคล

หัวข้อนี้มีจุดประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะต่างๆ ของบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการของบริษัทจดทะเบียน โดยการวิเคราะห์นี้อาศัยข้อมูลกรรมการของปีพ.ศ. 2552 เป็นหลัก เนื่องจากมีความครบถ้วนที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อทดสอบสมมติฐานของหลักการเรื่องการใช้สัญญาณต่างๆ เพื่อสะท้อนถึงคุณภาพของผู้ที่ถูกคัดเลือกมาเป็นกรรมการ กับหลักการทางทฤษฎีเครือข่ายที่อ้างถึงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอำนาจที่สร้างให้เห็นผลลัพธ์คือการเข้ามามีบทบาทของบุคคลบางลักษณะในฐานะกรรมการของบริษัทจดทะเบียน โดยชุดข้อมูลเป็นข้อมูลของกรรมการรายบุคคลจากแต่ละบริษัทจากรายงานแบบ 56-1 ประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลโดยคร่าว และข้อมูลเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในบริษัท รวมทั้งค่าตอบแทนกรรมการเป็นรายบุคคล

ตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของบุคคลที่ได้จากการปรับใช้ข้อมูลชุดปี 2552 นี้คือ ชื่อ นามสกุล เพศ ยศ ตำแหน่ง ในองค์กรอื่นๆ (ทั้งทางวิชาชีพและทางการสืบเชื้อสาย) ระดับการศึกษาปริญญาเอก โดยที่สามารถใช้ค่านำหน้าชื่อและคำตามหลังนามสกุลเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างตัวแปรดังกล่าวประหนึ่งเป็นสัญญาณ นอกจากนั้น นามสกุลของกรรมการยังสามารถสร้างตัวแปรที่บ่งถึงสัญชาติของตัวกรรมการได้ค่อนข้างมาก เนื่องจากความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดระหว่างนามสกุลไทยและนามสกุลต่างชาติอื่นๆ อาทิ ญี่ปุ่น อเมริกันหรือยุโรป เนื่องจากหากบุคคลสองบุคคลมีนามสกุลเดียวกันแล้ว ย่อมมีความเป็นไปได้สูงว่าน่าจะมาจากครอบครัวเดียวกัน (หรือมีความสัมพันธ์ต่อกัน) ซึ่งประเด็นนี้มีความต่างจากกรณีในต่างประเทศที่บุคคลอาจใช้นามสกุลร่วมกันแต่อาจไม่มีความสัมพันธ์ใดต่อกัน งานศึกษาจึงใช้ นามสกุล เป็นเสมือนตัวบ่งลักษณะและระดับของความเชื่อมโยงของกลุ่มอำนาจต่างๆ กับลักษณะเฉพาะของกรรมการของ โดยได้จัดฐานข้อมูลของนามสกุลจากข้อมูลที่มีเผยแพร่ต่อสาธารณะ (ตามที่ศึกษาไว้โดย Mann, 1986) และจัดแบ่งเป็นกลุ่มอำนาจต่างๆ ออกเป็นสี่กลุ่มตามที่ได้กล่าวใน

รายละเอียดไปแล้ว นั่นคือ ฝ่ายอำนาจทางการเมืองฝ่ายอำนาจทางการทหารและปกครอง ฝ่ายอำนาจทางความคิด และฝ่ายอำนาจทางเศรษฐกิจ

งานศึกษานำฐานข้อมูลของนามสกุลที่สร้างขึ้นเข้าประกอบกับรายชื่อรายบุคคลของกรรมการ โดยกำหนดให้ตัวแปรหุ่นมีค่าเป็น 1 เมื่อนามสกุลจากฐานข้อมูลตรงกับนามสกุลของกรรมการบุคคลนั้นๆ ตัวแปรหุ่นดังกล่าวจึงแสดงความเชื่อมโยงของกรรมการบุคคลนั้นๆ กับกลุ่มที่มีนามสกุลนั้นอยู่

ตาราง 3 นำเสนอสรุปทางสถิติของข้อมูลรายบุคคลของปี 2552 พบว่าบุคคลที่มีตำแหน่งทางความมั่นคง (นั่นคือ บุคคลที่มีตำแหน่งทางการทหารจากทั้ง 3 เหล่าทัพทุกตำแหน่งและบุคคลที่มีตำแหน่งทางตำรวจ) อยู่ในตำแหน่งประธานกรรมการตำแหน่งที่ไม่ใช่การบริหารมากกว่าตำแหน่งอื่นๆ และเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะพิเศษอื่นๆ แล้วพบว่าบุคคลที่มีตำแหน่งทางความมั่นคงอยู่ในตำแหน่งกรรมการอิสระเป็นอันดับสอง รองจากบุคคลที่มีนามสกุลเดียวกับผู้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหากแต่ว่าบุคคลที่มีตำแหน่งทางวิชาการและบุคคลที่มีปริญญาเอกที่นับว่าเป็นบุคคลที่มีการศึกษาและความเชี่ยวชาญสูงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีสัดส่วนต่ำที่สุด นับได้ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของกรรมการทั้งหมด

นอกจากนี้ ไม่ว่าตำแหน่งใดก็ตาม กรรมการพิเศษยังคงเป็นส่วนน้อยของกรรมการทั้งหมด และนับว่าเป็นปรากฏการณ์ที่ใกล้เคียงกับในหลายประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ยังพบว่ากรรมการที่มีนามสกุลคล้ายต่างชาติมีสัดส่วนมากที่สุดในตำแหน่งประธานกรรมการต่างๆ เมื่อทำการเปรียบเทียบกับตำแหน่งอื่นๆ ภายในกลุ่ม ผลที่เห็นนี้อาจมาจากสองสาเหตุหลัก นั่นคือในกรณีแรกบุคคลนามสกุลคล้ายต่างชาติอาจมีสัญญาณที่บ่งถึงความสามารถที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของหน้าที่ประธานมากกว่า หรือในอีกกรณีหนึ่งคือด้วยความจำกัดทางกฎหมายของการอนุญาตให้ “บุคคลต่างชาติ” ดำรงตำแหน่งในกิจการในประเทศไทย ทำให้บริษัทมีข้อจำกัดในการใช้บุคคลต่างชาติ

ตาราง 3:สรุปทางสถิติของข้อมูลรายบุคคลของปี 2552

ตาราง: ลักษณะต่างๆของกรรมการฯ (แบ่งตามตำแหน่ง)								
	เพศหญิง	ตำแหน่งทางวิชาการ	นามสกุลต่างชาติ	มีปริญญาเอก	มีตำแหน่งทางกลุ่มความมั่นคง	สกุลรัฐมนตรี	สกุลผู้บัญชาการฯ	
ไม่ใช้ประธานตำแหน่ง	ผู้บริหาร	10.9	0.0	11.9	0.7	1.0	7.6	0.0
	ไม่ใช่ผู้บริหาร	18.0	0.4	9.4	0.3	4.3	8.0	1.2
ประธานตำแหน่ง	ผู้บริหาร	8.9	0.0	12.3	0.2	1.4	6.6	1.4
	ไม่ใช่ผู้บริหาร	9.5	0.6	6.2	0.7	7.2	14.7	1.5
กรรมการอิสระ		13.9	0.6	4.1	0.4	7.0	11.0	1.6

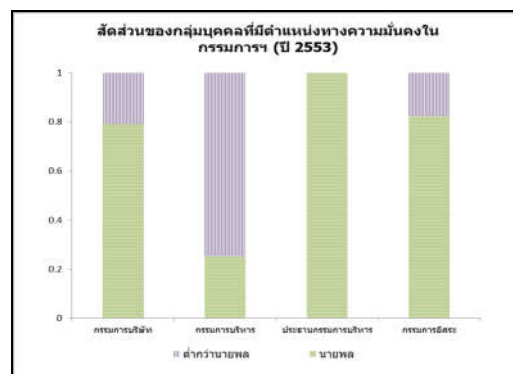
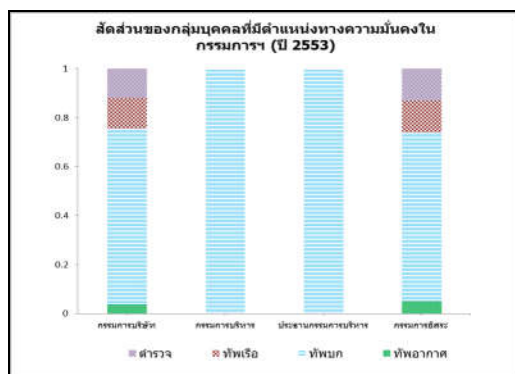
เมื่อเปรียบเทียบระหว่างอุตสาหกรรมแล้วนั้นกลุ่มบุคคลที่มีการศึกษายังนับว่ามีสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในทางกลับกันกลุ่มบุคคลที่มีนามสกุลเดียวกับผู้เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนที่สูงที่สุด โดยที่อยู่ในระดับที่เกินร้อยละ 10 ในอุตสาหกรรมที่นับว่าเป็นกลุ่มที่มีผลการ

ประกอบการค่อนข้างสูง (นั่นคือ การเงิน การก่อสร้างและการเคหะ และพลังงาน) (ดูตาราง 4) รองลงมาคือกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางความมั่นคง และเมื่อพิจารณาในมุมลึกแล้ว บุคคลที่มีตำแหน่งในกองทัพนั้นพบว่า ส่วนใหญ่เป็นมาจากบุคคลจากกองทัพบก โดยที่เมื่อมองที่ระดับของยศแล้วพบว่า กว่าร้อยละ 80 ของบุคคลทางความมั่นคงนี้มียศในระดับสูงสุดขององค์กรนั้น คือนายพลระดับตรีขึ้นไป อนึ่งมีเฉพาะในตำแหน่งกรรมการบริหารเท่านั้นที่บุคคลที่มียศต่ำกว่าระดับนายพลมีส่วนแบ่งอยู่มากกว่า) (ดูตาราง 5)

ตาราง 4: ลักษณะต่างๆของกรรมการฯ(ตามกลุ่มอุตสาหกรรม)

ลักษณะ	เพศหญิง	ตำแหน่งทางวิชาการ	นามสกุลต่างชาติ	มีปริญญาเอก	มีตำแหน่งทางกลุ่มความมั่นคง	สกุลรัฐมนตรี	สกุลผู้บัญชาการฯ
ทุกอุตสาหกรรม	16.0	0.4	9.2	0.4	4.4	8.5	2.4
อาหารและการเกษตร	18.0	0.0	8.2	0.4	4.2	5.6	1.1
สินค้าอุปโภคบริโภค	20.0	0.5	13.2	0.5	4.6	6.4	0.7
การเงิน	18.0	0.3	11.5	0.4	3.3	11.4	0.8
สินค้าอุตสาหกรรม	16.0	0.7	13.1	0.5	5.1	6.3	1.3
ก่อสร้างและการเคหะ	15.0	0.1	5.7	0.1	4.6	10.7	1.6
ทรัพยากร	11.0	0.0	5.7	0.3	4.5	10.9	1.2
บริการ	14.0	0.1	6.1	0.2	5.5	8.2	1.1
เทคโนโลยี	12.0	0.4	14.1	0.8	2.7	6.7	0.2

ตาราง 5 :สัดส่วนของบุคคลทางความมั่นคงในกรรมการ ปี 2552



นอกจากนี้ หากนำข้อมูลของคณะกรรมการฯ ในบริษัทจดทะเบียนที่เคยผ่านการฝึกอบรมของสถาบันหลัก 2 แห่งในประเทศไทยคือ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (หลักสูตร วปอ.) และสถาบันวิทยาการตลาดทุน (หลักสูตร วตท.)⁵ โดยเชื่อมโยงนามสกุลของรายชื่อคณะกรรมการฯ ในองค์กรของฐานข้อมูลปี 2552 กับรายชื่อผู้ที่เคยเข้าอบรมหลักสูตรหลักของทั้งสองสถาบันนี้ ตั้งแต่เริ่มหลักสูตรจนถึงปี 2552 ดังตาราง 6 จะพบว่า มีจำนวนศิษย์เก่าของ หลักสูตร วปอ. อยู่เป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงในเกือบทุกประเภทธุรกิจที่จดทะเบียน และสังเกตได้ว่ากลุ่มทรัพยากรมีสัดส่วนสูงเป็นพิเศษในทุกตำแหน่งกรรมการ รองลงมาคือ ธุรกิจการเงินและธุรกิจเทคโนโลยี ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่ากรรมการเหล่านี้ได้ถูกแต่งตั้งกับทางองค์กรจดทะเบียนมาก่อนอยู่แล้ว จึงมีโอกาสได้เข้ามีส่วนร่วมในหลักสูตรทางการปกครอง หรืออาจเป็นสาเหตุมาจากอีกทิศทางหนึ่ง แต่ที่สามารถชี้ได้ก็คือ หลักฐานที่แสดงถึงความเชื่อมโยงของกลุ่มอำนาจทางธุรกิจและกลุ่มทางการปกครองนั่นเอง ในส่วนของหลักสูตร วตท. พบว่าสัดส่วนของศิษย์เก่าของหลักสูตรที่มีตำแหน่งกรรมการฯ นั้น มีจำนวนน้อยกว่าของหลักสูตร วปอ. แต่ก็นับได้ว่าสัดส่วนร้อยละ 6 (ถ้าเปรียบเทียบกับตำแหน่งกรรมการบริษัททั่วไป) โดยเฉลี่ยก็ยังนับว่าสูงถ้ามาจากหลักสูตรที่มีจำนวนศิษย์เก่าเพียง 16 รุ่นและมีจำนวนน้อยกว่า 100 คนต่อรุ่น โดยที่ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงขนาดของนักธุรกิจจากองค์กรนอกตลาดหลักทรัพย์ที่ได้เข้ามามีส่วน และบุคคลภายนอกกลุ่มอื่นๆ อาทิ กลุ่มข้าราชการประจำ เป็นต้น

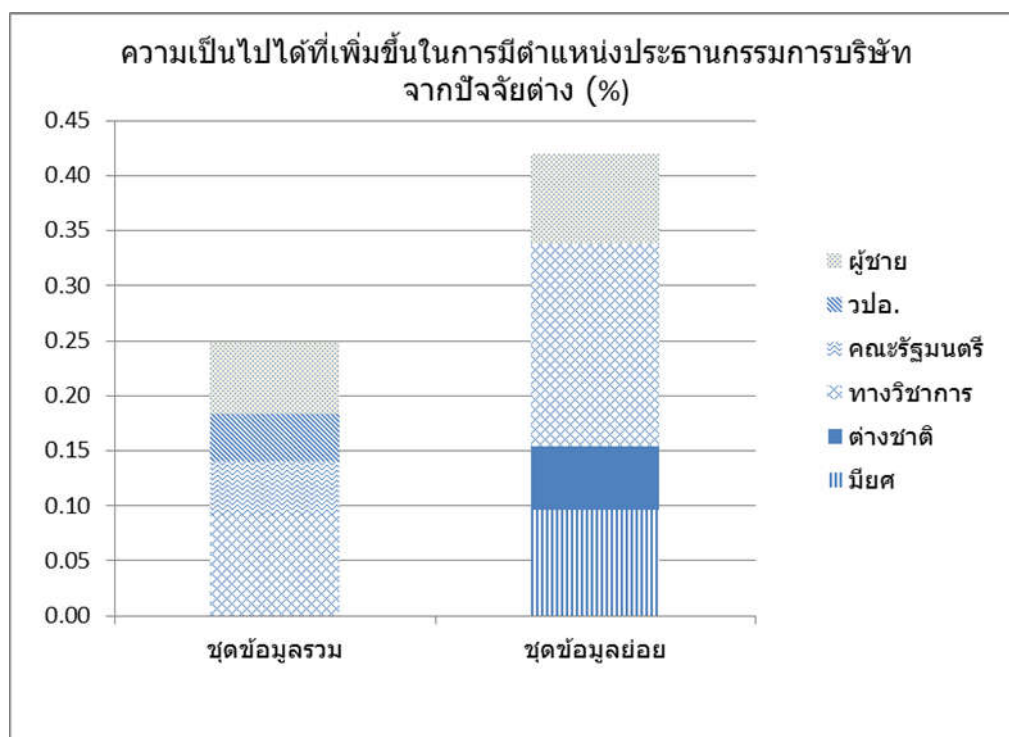
ตาราง 6: สัดส่วนของกลุ่มบุคคล(ตามนามสกุล)ที่เป็นศิษย์เก่า ของหลักสูตรอบรม วตท. และวปอ.ที่ผ่านมายุ่งในในกลุ่มคณะกรรมการฯของปี 2552

	วตท.*				วปอ.**			
	ประธาน บริหาร	กรรมการ บริหาร	กรรมการ บริษัท	กรรมการ อิสระ	ประธาน บริหาร	กรรมการ บริหาร	กรรมการ บริษัท	กรรมการ อิสระ
เกษตรและอุตสาหกรรมอาหาร	4.9	8.0	8.7	6.0	0.0	8.8	13.7	21.4
สินค้าอุปโภคบริโภค	5.3	2.9	2.9	5.7	0.0	4.8	10.3	21.4
ธุรกิจการเงิน	11.1	7.0	9.9	9.2	15.9	30.0	30.5	33.1
สินค้าอุตสาหกรรม	2.5	4.3	3.2	3.1	8.8	19.0	17.6	27.0
อสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง	2.3	1.7	6.3	4.2	21.5	15.6	22.4	31.9
ทรัพยากร	10.7	2.9	1.6	3.8	51.5	17.6	31.1	59.0
บริการ	6.8	7.1	8.7	4.6	27.3	24.0	24.9	31.2
เทคโนโลยี	3.1	2.1	4.5	2.5	34.3	10.6	19.8	28.8
ภาพรวม	5.3	4.7	6.0	4.8	26.9	17.4	21.5	31.4
* ศิษย์เก่าวตท. ที่มาจากกลุ่มธุรกิจที่นอกเหนือไปจากกลุ่มองค์กรจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ** ศิษย์เก่าวปอ. ที่ไม่ใช่บุคคลที่มาจากกลุ่มทางการปกครอง (ได้แก่ทหารหรือตำรวจ)								

⁵ ฐานการศึกษาโดยรายละเอียดจาก นวลน้อย ตริรัตน์ และ ภาคภูมิ วาณิชกะ, 2012.

นอกเหนือจากนั้นแล้ว งานในบทนี้นำเสนอผลสรุปจากการวิเคราะห์โดยวิธีสมการถดถอยของเศรษฐมิติ⁶ โดยใช้ข้อมูลชุดข้อมูลกรรมการรายบุคคลปี 2552 เป็นข้อมูลหลักในการวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความเป็นไปได้ที่บุคคลหนึ่งจะได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่เป็นกรรมการฯในบริษัทจดทะเบียน โดยเฉพาะปัจจัยทางลักษณะคุณสมบัติต่างๆของบุคคลนั้นๆ การวิเคราะห์เริ่มจากการแจกแจงตำแหน่งกรรมการฯของแต่ละบุคคลที่มีตำแหน่งใดๆทั้งสิ้นในคณะกรรมการของบริษัท โดยแยกประเภทไว้ ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร ประธานกรรมการบริษัท และกรรมการอิสระ ทั้งนี้ถือให้ตำแหน่งกรรมการบริษัทเป็นตำแหน่งฐานสำหรับการเปรียบเทียบ เนื่องจากมองว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในระดับพื้นฐานที่สุดของคณะทั้งหมด โดยที่จะพิจารณาจาก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยกรรมการทุกคน และ กลุ่มที่ 2 คัดเฉพาะกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่แล้ว⁷

แผนภาพ 7: ปัจจัยที่มีผลต่อการมีตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท



โดยแผนภาพ 7:เลือกแสดงผลเฉพาะตำแหน่งประธานกรรมการบริษัท ซึ่งท้ายสุดชี้ให้เห็นว่าบุคคลที่มีคุณลักษณะในกลุ่มนอกเหนือนั้น (ซึ่งส่วนใหญ่่นำมาจากสมมติฐานของทฤษฎีกลุ่มอำนาจ 4 กลุ่ม) ไม่จำเป็นว่าบุคคลจากกลุ่มทั้ง 4 รูปแบบมีความเสมอภาคกัน

⁶ดูที่ ภาคผนวก 5.3.2 ในรายงานฉบับเต็ม สำหรับรายละเอียดของสมการและการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติ

⁷กลุ่มที่มีคุณลักษณะนอกเหนือทางยศ ตำแหน่ง หรือนามสกุลที่แสดงระดับเครือข่ายตามที่ได้นิยามไปรวมด้วยบุคคลต่างชาติและบุคคลที่มีตำแหน่งวิชาชีพสายการมหาวิทยาลัย

ระหว่างกลุ่มในประเด็นของการเข้ามามีบทบาทในองค์กรสำคัญทางธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ ดังเช่นในตลาดหลักทรัพย์นี้ และการกลไกการเชื่อมโยงที่องค์กรทางเศรษฐกิจนี้เปิดโอกาสให้บุคคลจากกลุ่มอื่นๆเข้ามามีส่วนร่วมก็ยังคงมีความแตกต่างระหว่างแต่ละกลุ่มด้วยเช่นกัน ดังที่สังเกตได้จากความแตกต่างของความเป็นไปได้ของการมีหน้าที่ในแต่ละตำแหน่ง โดยเฉพาะการที่ตำแหน่งทางการบริหารยังไม่เป็นตำแหน่งที่มีการเบี่ยงเบนไปให้เฉพาะบางกลุ่มเท่าไรนัก แต่ในทางกลับกันตำแหน่งกรรมการอิสระกลับเป็นตำแหน่งที่สังเกตเห็นมีบทบาทของกลุ่มทางความมั่นคงและการปกครองอย่างมีนัยสำคัญ

การกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการในระดับบุคคลและความสัมพันธ์กับผลการดำเนินการขององค์กร

การวิเคราะห์โดยสมการถดถอยของการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการในระดับบุคคลและความสัมพันธ์กับผลการดำเนินการขององค์กรอาศัยการประมาณค่าสมการเศรษฐกิจแบบ Ordinary Least Squared Analysis เพื่อศึกษาหลักการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการในบริษัทจดทะเบียน โดยใช้ข้อมูลกรรมการรายบุคคลปี 2552 เป็นข้อมูลหลักในการวิเคราะห์สมการเศรษฐกิจที่ใช้ในการศึกษาแสดงได้ว่า

$$PAY_{i,j,T} = \alpha + \sum_M \gamma_M CHARAC1_i + \sum_N \delta_N CHARAC2_j + error_{i,j,T}$$

โดย i หมายถึงกรรมการรายบุคคล j หมายถึงบริษัท คือตัวกำกับแสดงปีตัวแปร PAY คือค่าตอบแทนรายบุคคลของกรรมการ ที่มีการปรับเป็นค่าลอการิทึมในสมการเศรษฐกิจเพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้เป็นค่าร้อยละที่เปลี่ยนไปจากการเปลี่ยนแปลงตัวแปรต้น 1 หน่วยตัวแปรต้นทั้งหมดอยู่ในรูปตัวแปรหุ่น (dummy variable) โดย $CHARACTER1$ คือตัวแปรบอกคุณลักษณะของกรรมการ แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ คุณลักษณะทั่วไป (เพศ เชื้อชาติ การศึกษา) และคุณลักษณะนอกเหนือ (ยศตำแหน่ง การเชื่อมโยงทางนามสกุล) $CHARACTER2$ คือตัวแปรควบคุมได้แก่ตัวแปรหุ่นของแต่ละอุตสาหกรรมเพื่อควบคุมลักษณะแตกต่างของการกำหนดค่าตอบแทนแต่ละอุตสาหกรรม และตัวแปรหุ่นของตำแหน่งในคณะกรรมการเพื่อควบคุมลักษณะความแตกต่างของแต่ละตำแหน่ง

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์แสดงได้ตามตารางที่ 8 พบว่า จากกรรมการจำนวนทั้งสิ้น 3,798 ราย ในปี 2552 ในประเด็นความเชื่อมโยงของนามสกุล พบว่า บุคคลที่มีนามสกุลสืบทอดนามสกุลของผู้ว่าราชการฯ นามสกุลของผู้บัญชาการเหล่าทัพ และนามสกุลของคณะรัฐมนตรีมีผลทำให้ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าบุคคลที่ไม่ได้มีนามสกุลเหล่านี้อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนี้ ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นผู้ชายและผู้ชายมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างสูงกว่าผู้หญิง ตารางที่ 8 ยังแสดงผลการประมาณค่าสมการในกรณีของผู้ชายเท่านั้น ซึ่งให้ผลคล้ายกันกับกรณีทั่วไปที่รวมทั้งชายและหญิง นั่นคือ บุคคลที่มีนามสกุลสืบทอด นามสกุลของผู้ว่าราชการฯ

ธนาคารฯ นามสกุลของผู้บัญชาการเหล่าทัพ และนามสกุลของคณะรัฐมนตรีมีผลทำให้ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าบุคคลที่ไม่ได้มีนามสกุลเหล่านี้ อย่างมีนัยสำคัญ

ผลที่ได้แสดงให้เห็นถึงค่าเพิ่มเติม (premium) ที่เกิดจากคุณลักษณะส่วนบุคคลต่างๆ ของกรรมการฯ ตามที่สมมติฐานเกี่ยวกับระดับการส่งสัญญาณว่าไว้ โดยแม้ว่าคุณภาพภายในตัวบุคคลเหล่านั้นจะส่งผลเพิ่มระดับค่าตอบแทนอันมาจากการดำเนินการที่ดีขึ้นของบริษัทอยู่จริง การให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าบุคคลอื่นจึงเป็นไปตามกลไกทางเศรษฐศาสตร์ปกติ แต่ก็อาจจะมีบางส่วนที่ส่งผลมาจากการมีนามสกุลเดียวกันกับผู้ที่มีหรือเคยมีอำนาจ จึงทำให้ค่าตอบแทนเพิ่มสูงขึ้นกว่าบุคคลอื่น ทั้งๆ ที่ไม่มีส่วนข้องเกี่ยวกับสภาพผลการดำเนินงานของบริษัทเลย

ตาราง 8: แสดงผลจากสมการเชิงเศรษฐมิติของตัวแปรที่มีผลต่อค่าตอบแทน

ตาราง: ค่าตอบแทนทั้งสิ้นรายปีกรรมการฯ รายบุคคลของบริษัทจดทะเบียนฯ

	1	2	3
	ทุกข้อมูล	ผู้ขายเท่านั้น	
มียศสูงทางการทหารหรือตำรวจ	0.050 [0.092]	0.066 [0.094]	0.069 [0.095]
มีนามสกุลสืบทอด	0.518*** [0.142]	0.510*** [0.143]	0.581*** [0.175]
นามสกุลของนายกรัฐมนตรี	0.204 [0.253]	0.102 [0.252]	0.130 [0.268]
นามสกุลของผู้ว่าการธนาคารฯ	0.909*** [0.292]	0.770*** [0.286]	0.859*** [0.297]
นามสกุลของผู้บัญชาการเหล่าทัพและตำรวจ	0.446** [0.202]	0.566*** [0.206]	0.516** [0.216]
นามสกุลของคณะรัฐมนตรี	0.359*** [0.066]	0.303** [0.068]	0.327*** [0.074]
นามสกุลของอธิการฯ มหาวิทยาลัย	0.126 [0.211]	0.222 [0.208]	0.190 [0.224]
ตัวแปรหุ่นสำหรับคุณสมบัติของกรรมการฯ	มี	มี	มี
ตัวแปรหุ่นสำหรับตำแหน่งของกรรมการฯ	ไม่มี	มี	มี
ตัวแปรหุ่นสำหรับรายอุตสาหกรรม	ไม่มี	มี	มี
R-squared	0.039	0.106	0.108
จำนวนข้อมูล	3,795	3,516	2,965

หมายเหตุที่ 1: ค่าความเบี่ยงเบนจัดอยู่ในวงเล็บ [] และเครื่องหมาย *** ปังค่า p-value<0.01 ** ปังค่า p-value<0.05 และ * ปังค่า p-value<0.1

หมายเหตุที่ 2: ค่าตอบแทนอยู่ในรูปแบบ log ดังนั้นค่าที่แสดงในตารางมีหน่วยเป็นร้อยละของ marginal effect ที่มีต่อค่าตอบแทนรวม, อุตสาหกรรมมีทั้งสิ้น 9 ประเภทรวม ตัวแปรควบคุมตำแหน่งกรรมการเป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร ประธานกรรมการบริษัทและกรรมการอิสระ

การกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการฯในระดับบริษัทและผลการดำเนินงานของบริษัทโดยอาศัยสมการถดถอย

การวิเคราะห์โดยสมการถดถอยของการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการฯในระดับบริษัทและความสัมพันธ์กับผลการดำเนินการขององค์กร เนื่องจากสมมติฐานที่ว่าระดับ

ค่าตอบแทนควรจะถูกกำหนดมาจากผลการดำเนินงานของบริษัท อาศัยการประมาณค่าสมการ เศรษฐมิติแบบ Ordinary Least Squared Analysis เพื่อศึกษาหลักการกำหนดค่าตอบแทนของ กรรมการฯ ในบริษัทจดทะเบียน โดยใช้ข้อมูลกรรมการรายบุคคลปี 2552 เป็นข้อมูลหลักในการ วิเคราะห์เพื่อหาความยืดหยุ่นระหว่างการเปลี่ยนแปลงของผลการดำเนินการและการให้ ค่าตอบแทนให้รูปแบบของรางวัลสมการเศรษฐมิติที่ใช้ในการศึกษาแสดงได้ว่า

$$PAY_{i,j,T} = \alpha + \sum_F \beta_F FIRM PERFORMANCE_{j,T-1} + \sum_M \gamma_M CHARACTER1_i + \sum_N \delta_N CHARACTER2_j + error_{i,j,T}$$

โดยหมายถึงกรรมการรายบุคคล j หมายถึงบริษัท T คือตัวกำกับแสดงปีตัวแปร PAY คือค่าตอบแทนรายบุคคลของกรรมการฯ ที่มีการปรับเป็นค่าลอการิทึมในสมการเศรษฐมิติตัว แปรต้นคือ FIRM PERFORMANCE ได้แก่ เงินปันผล ราคาปิดสูงสุดของหุ้นบริษัทในรอบปี ตัว แปรอื่นที่เหลือทั้งหมดอยู่ในรูปตัวแปรหุ่น (dummy variable) โดย CHARACTER1 คือตัวแปร บอกคุณลักษณะของกรรมการ แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ คุณลักษณะทั่วไป (เพศ เชื้อชาติ การศึกษา) และคุณลักษณะนอกเหนือ (ยศตำแหน่ง การเชื่อมโยงทางนามสกุล) CHARACTER2 คือตัวแปรควบคุมเพื่อควบคุมลักษณะแตกต่างของการกำหนดค่าตอบแทนแต่ ละอุตสาหกรรม

ผลการศึกษาอิทธิพลของปัจจัยที่มีผลต่อระดับค่าตอบแทน เมื่อเปรียบเทียบจากทั้งชุด ข้อมูลกรรมการทุกคนของปี 2552 และชุดข้อมูลที่ทำการศึกษาเฉพาะกรรมการชาย เท่านั้น การมีปริญญาเอกช่วยเพิ่มระดับค่าตอบแทนอีกประมาณร้อยละ 30 นอกจากนั้นการมี ยศทางการทหารและตำรวจก็มีอิทธิพลในทางบวกกับค่าตอบแทนในระดับที่ใกล้เคียงกับการมี นามสกุลสืบทอดคืออยู่ที่ประมาณร้อยละ 50 เช่นเดียวกับการมีนามสกุลเดียวกับอดีตรัฐมนตรียัง ช่วยเพิ่มค่าตอบแทนขึ้นอีกกว่าร้อยละ 10 อีกด้วย ขณะที่เมื่อพิจารณาผลการประมาณค่า สมการในกรณีของผู้ชายก็ให้ผลคล้ายกันกับกรณีทั่วไป

ในส่วนของผลการดำเนินงาน พบว่าระดับยอดสูงสุดของเงินปันผลในช่วงเวลา 3 ปี ย้อนหลังกลับมีผลในเชิงลบ ในทางกลับกันราคาปิดสูงสุดของหุ้นบริษัทของปี (คิดเอาค่าสูงสุด ในรอบ 3 ปีในช่วงปี 2549-2553) แสดงผลทางบวกต่อการเพิ่มระดับค่าตอบแทนของกรรมการฯ และมีความยืดหยุ่นที่สูงกว่าแสดงให้เห็นว่าบริษัทใช้ระดับค่าตอบแทนเป็นรางวัลสำหรับการ ทำงานที่ดีของกรรมการฯ โดยวัดจากราคาหุ้นเป็นหลัก(ตาราง 9)

ตารางที่ 9: แสดงผลจากสมการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการฯ ในระดับองค์กรกับผลการดำเนินการต่าง ๆ

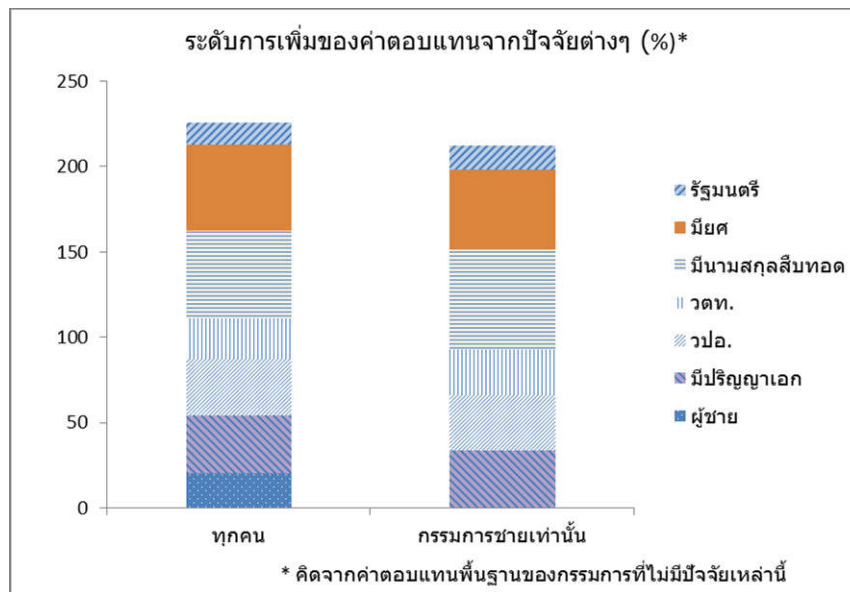
	1 ทุกข้อมูล	2 ผู้ขายเท่านั้น
มียศสูงทางการทหารหรือตำรวจ	0.083 [0.094]	0.082 [0.094]
มีนามสกุลสืบทอด	0.480*** [0.144]	0.563*** [0.177]
นามสกุลของนายกรัฐมนตรี	0.165 [0.258]	0.21 [0.275]
นามสกุลของผู้ว่าการธนาคารฯ	0.419 [0.280]	0.486* [0.290]
นามสกุลของผู้บัญชาการเหล่าทัพและตำรวจ	0.479** [0.206]	0.424* [0.217]
นามสกุลของคณะรัฐมนตรี	0.289*** [0.068]	0.295*** [0.075]
นามสกุลของอธิการฯ มหาวิทยาลัย	0.135 [0.210]	0.103 [0.227]
ตัวแปรหุ่นสำหรับคุณสมบัติของกรรมการฯ	มี	มี
ตัวแปรหุ่นสำหรับตำแหน่งของกรรมการฯ	ไม่มี	มี
ตัวแปรหุ่นสำหรับรายอุตสาหกรรม	ไม่มี	มี
R-squared	0.138	0.14
จำนวนข้อมูล	3,294	2,785

หมายเหตุที่ 1: ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานในวงเล็บ [] และเครื่องหมาย *** บ่งค่า $p\text{-value} < 0.01$ ** บ่งค่า $p\text{-value} < 0.05$ และ * บ่งค่า $p\text{-value} < 0.1$

หมายเหตุที่ 2: ค่าตอบแทนอยู่ในรูปแบบ log ดังนั้นทุกค่าที่แสดงในตารางมีหน่วยเป็นร้อยละของ marginal effect ที่มีต่อค่าตอบแทนรวม, อุตสาหกรรมมีทั้งสิ้น 9 คือจากค่าที่สูงที่สุดรายปีในช่วงปี 2549-2552 อัตราการโตของค่าตัวแปรคือจากค่ารายปีในช่วงปี 2549-2552 ตัวแปรควบคุมตำแหน่งกรรมการเป็นตัวแปรหุ่น ได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร ประเภทรวม, รองสูงสุดของค่าตัวแปรกรรมการบริหาร ประธานกรรมการบริษัทและกรรมการอิสระ

นอกจากนี้ การเป็นศิษย์เก่าของหลักสูตร วปอ. และวตท. ซึ่งการได้มาซึ่งปัจจัยสำคัญนี้ใช้ช่วงเวลาไม่ยาวนานมากนัก ช่วยส่งผลให้ระดับค่าตอบแทนของกรรมการนั้นๆเพิ่มกว่าร้อยละ 25 อีกด้วย (ดูแผนภาพ 10) โดยเมื่อนำมารวมกับผลที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางข้างต้น หากกรรมการใด ๆ ประกอบไปด้วยคุณสมบัติตามปัจจัยพิเศษทั้งหมด กรรมการดังกล่าวจะได้รับค่าตอบแทนโดยเฉลี่ยเป็น 2.5 เท่าเมื่อเปรียบเทียบกับกรรมการในตำแหน่งเดียวกันที่ไม่มีคุณลักษณะดังที่เสนอมานี้

แผนภาพ 10:สรุปอิทธิพลของปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อระดับค่าตอบแทน



บทสรุป

วัตถุประสงค์หลักของงานศึกษาต้องการตอบคำถามเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างค่าตอบแทนและการแต่งตั้งกรรมการของบริษัทยจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจากการวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดพบข้อสังเกตสำคัญอยู่หลายประการ ประการแรกพบว่าบทบาทของบุคลากรหญิงในคณะกรรมการบริหารยังเป็นรองบุคลากรชาย ทั้งในแง่ของตำแหน่งหน้าที่และค่าตอบแทนประการที่สองคือ ความแตกต่างของค่าตอบแทนของแต่ละตำแหน่งกรรมการมีค่าในระดับสูง โดยที่ประธานกรรมการและกรรมการบริหารได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่ากรรมการทั่วไปภายในองค์กรกว่า 6 เท่าตัว ทั้งที่กรรมการฯโดยเฉลี่ยนั้นก็ถือว่าได้รับค่าตอบแทนที่สูงเกินกว่ารายรับครัวเรือนของบุคคลทั่วไปเกินกว่า 10 เท่าตัวอยู่แล้ว ส่วนในมุมมองหนึ่งนั้นหากพบว่าความแตกต่างของค่าตอบแทนนั้นเป็นผลมาจากค่าต่างของความสามารถและทักษะที่แท้จริงของแต่ละบุคคลผลลัพธ์ของความแตกต่างของค่าตอบแทนในลักษณะนี้นั้นก็อาจไม่ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมมากเท่าไร ในทางกลับกัน ผลจากการศึกษาของข้อมูลในงานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่าการตั้งค่าตอบแทนของบริษัทกลับไม่ได้มีความสอดคล้องกับผลงานเสมอไป

ผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติยังได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า หลักการเลือกพิจารณาแต่งตั้งกรรมการฯที่เข้ามาทำหน้าที่อาจไม่ได้มาจากกลไกการคัดเลือกตามทักษะความสามารถเสมอไป โดยลักษณะพิเศษบางประการของบุคคลที่อาจเป็น “ตัวสัญญาณ” บ่งถึงความสามารถ หรือความเชื่อมโยงสายสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆมีอิทธิพลต่อผลประกอบการของบริษัท ซึ่งประเด็นนี้

เป็นข้อสังเกตสำคัญที่จะอาจนำไปสู่การพิจารณาในเรื่องผลกระทบของลักษณะการแต่งตั้งและตั้งคำตอบแทนของสถาบันสำคัญทางเศรษฐกิจในภาพกว้างมากขึ้น

ในมุมมองหนึ่ง สภาวะเศรษฐกิจสังคมอยู่ในลักษณะของเครือข่ายนั้นมีข้อได้เปรียบอยู่หลายประการ นั่นคือเครือข่ายเชื่อมโยงโดยส่วนใหญ่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการได้มาซึ่งข้อมูล ที่อาจเป็นประโยชน์ และในกรณีนั้น ก็คือการลดค่าใช้จ่ายที่อาจมีระดับที่สูงกว่าจากการพยายาม ค้นหา (search costs) หากการเชื่อมโยงของแต่ละกลุ่มเป็นการเปิดโอกาสกระตุ้นการถ่ายเทข้อมูล ประสบการณ์และความรู้แล้วนั้น (information flows) การมีเครือข่ายที่แน่นแฟ้นก็เสมือน การเพิ่มทั้งคุณภาพของข้อมูลและความเชื่อมั่นระหว่างกลุ่ม ซึ่งในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ ความเชื่อมั่นเป็นตัวแปรหลักสำคัญของการกระตุ้นและก่อให้เกิดความยั่งยืนของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนข้อมูลยังเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนนโยบายในระดับกว้างอีกด้วย

ในมุมมองกลับกันลักษณะของสถาบันที่มีสภาพเครือข่ายของกลุ่มนั้นอาจส่งผลเสีย ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงผลกระทบในเชิงพลวัตต่อ สภาพการเปลี่ยนฐานะทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างรุ่นอายุ (Intergenerational mobility) โดย สาเหตุหลักประการแรกคือ ความไม่เท่าเทียมของกำลังซื้อและความสามารถในการจับจ่ายใช้ สอยของบุคคลและครัวเรือน (purchasing power) ที่เป็นสาเหตุหลักต่อสภาพความไม่เท่าเทียม กันของการเข้าสู่โอกาสในหลายกรณีตัวอย่างเช่น การเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพของเด็กที่ ต้องอาศัยกำลังเงินในระดับสูง ซึ่งหมายความว่า แม้สังคมจะมีสภาพแบบระบบที่เชื่อการสำเร็จ ด้วยตนเองนั้น (meritocracy) หากว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่ได้มีสภาพที่เอื้อให้เกิดความ เสมอภาคทางโอกาส (level playing field) แล้วนั้น โอกาสที่บุคคลในสังคมจะสามารถก้าวไปอยู่ใน ตำแหน่งที่ดีกว่าก็ยังเป็นไปได้ยาก และผลกระทบในภาพกว้างยิ่งกว่าก็คือ ภาวะขาดการ เลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจสังคม (socioeconomic immobility) อาจกลายเป็นสิ่งลดทอนแรงจูงใจ และความพยายามที่จะพัฒนาโอกาสของตนเองและครอบครัวสำหรับบุคคลที่ได้รับผลกระทบอีก ด้วย ซึ่งนั่นย่อมส่งผลเสียหายอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศถัดไปและในเชิงของนโยบายนั้น การเชื่อมโยงทางข้อมูลและความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นของแต่ละกลุ่มอาจหมายถึงการสร้าง นโยบายที่เอนเอียงไปเพื่อให้ประโยชน์แก่บางกลุ่มก็เป็นได้ (Stiglitz 2012)

เอกสารอ้างอิง

- Abowd, J. and Kaplan, D. (1999) 'Executive compensation: six questions that need answering.' *Journal of Economic Perspective*, 13(4), pp. 145-68.
- Acharya, A. and Volpin, P. (2010). 'Corporate governance externalities', *Rev. Finance*, 14(1), pp. 1-33.
- Autor, D., Katz, L. and Kearney, M. (2008) 'Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists', *the Review of Economics and Statistics*, Vol. 90(2), pp. 300-323.
- Baker, G. and Hall, B. (2004). 'CEO incentives and firm size', *Journal of Labour Economics*, 22(4), pp. 767-98.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (ed.), 2006. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective (Cambridge: MIT Press) .
- Benmelech. E. and Frydman, C. (2012) 'Military CEOs,' Working paper
- Bennedsen, M., Nielsen, K., Pérez-González, P. and Wolfenzon, D. (2007). 'Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance,' *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122(2), pp. 647-691.
- Bertrand, M., Johnson, S., Samphantharak, K. and Schoar, A. (2008). Mixing family with business: A study of Thai business groups and the families behind them, *Journal of Financial Economics*, vol. 88 (3), pp. 466–98.
- Bertrand, M., Mehta, P. and Mullainathan, S. (2002). 'Ferretting out tunneling: an application to Indian business groups', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, pp. 121–47.
- Bertrand, Marianne and Antoinette Schoar. (2003). 'Managing with Style: The Effect of Managers on Corporate Policy,' *Quarterly Journal of Economics*.
- Binmore, Kenneth (1998). *Game Theory and The Social Contract Volume 2: Just Playing.*, (Cambridge: MIT Press)
- C. Wright Mills (1956) *The Power Elite* (Oxford, Oxford University Press).
- Chhaochharia, V., and Y. Grinstein.(2009). 'CEO Compensation and board structure.' *Journal of Finance*, 64, 231-261.
- Claessens, S., Djankov, S. and Lang, L.(2000). 'The separation of ownership and control in East Asian corporations', *Journal of Financial Economics*, vol. 58, pp. 81–112.
- CUSRI. (Thai translation Bangkok: Sangsan, 1983)

- Dhiravegin, L. (1973) Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand. (Bangkok: Thai WatanaPanich).
- Dittmann, I., and E. Maug.(2007). 'Lower salaries and no options? On the optimal structure of executive pay.' *Journal of Finance*, 62, 303-343.
- Dittmann, I., and E. Maug.(2007). 'Lower salaries and no options? On the optimal structure of executive pay.' *Journal of Finance*, pp. 62, 303-343.
- Dittmann, I., E. Maug, and O. Spalt.(2010). 'Sticks or carrots? Optimal CEO compensation when managers are risk averse.' *Journal of Finance*, 65, 2015-2050.
- Domhoff, G. W. (1996). *State autonomy or class dominance? Case studies on policy making in America*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- Evers, H.D, (1966) 'The Formation of a Social Class Structure: Urbanization, Bureaucratization and Social Mobility in Thailand', *American Sociological Review*, Vol. 31(4),pp. 480-488
- Faccio, M. (2006). 'Politically connected firms', *American Economic Review*, vol. 96, pp. 369–86
- Faccio, M., Masulis, R. W. and McConnell, J. J. (2006). 'Political connections and corporate bailouts', *Journal of Finance*, vol. 61, 2597–635
- Riggs, F. (1966) *Thailand : the modernization of a bureaucratic polity*(Honolulu, East-West Center Press).
- Frydman, C., and Saks, R. (2010). 'Executive compensation: a new view from a long-term perspective, 1936-2005.' *Rev. Financ. Stud.* 23(5), pp. 2099-138.
- Hall, B.J., and K.J. Murphy.(2000). 'Optimal exercise prices for executive stock options.' *American Economic Review*, 90, 209-214.
- Hall, B.J., and K.J. Murphy. (2003). The trouble with stock options.' *Journal of Economic Perspective*, 17(3), pp.49-70.
- Jeffrey Owen Herzog, Kamal A. Munir and Paul Kattuman (2012), ' The King and I: monarchies and the performance of business groups', *Cambridge Journal of Economics*
- Jensen, M. and Murphy, K. (2000) 'Performance Pay and Top-Management Incentives', *Journal of Political Economy*, Vol. 98(2), pp. 225-264.
- Jensen, Michael C., Murphy, Kevin J. and Wruck, Eric G., (2004)'Remuneration: Where We've Been, How We Got to Here, What are the Problems, and How to Fix Them,' *Harvard NOM Research Paper* No. 04-28

- Laffont, J. and Tirole, J. (1991). 'Privatization and Incentives,' *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 7(0), pp. 84-105.
- Lazear E. and Rosen, S. (1981). 'Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts,' *Journal of Political Economy*, 89.
- Lazear, E. (2000) 'Performance Pay and Productivity', *the American Economic Review*, Vol. 90 (5), pp. 1346-1361.
- Lazear, E. and Rosen, S. (1981) 'Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts', *The Journal of Political Economy*, Vol. 89 (5), pp. 841-864.
- Lins, K. V. and Servaes, H. (2002). 'Is corporate diversification beneficial in emerging markets?', *Financial Management*, vol. 31, pp. 5–31
- Mann, M. (1986) *The sources of social power: A history of power from the beginning to A.D. 1760* (Vol. 1). New York: Cambridge University Press.
- Nash, John (1950). 'The Bargaining Problem'. *Econometrica* **18** (2): 155–162.
- Phongpaichit, P. and Baker, C. (2002) 'Pluto-Populism in Thailand: Business Remaking Politics', in: Eva-Lotta E. Hedman and John T. Sidel, eds., *Populism and Reformism in Southeast Asia: The Threat and Promise of New Politics* (New Haven, Yale University Council on Southeast Asia Studies Monograph Series).
- Phongpaichit, P., Treerat, N. and Baker, C. (2010) 'Very Distinguished Alumni: Thai Political Networking', Political Networks in Asia, Seminar, GRIPS, Tokyo.
- Piriyarangsarn, S. (1983) *Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960*. Bangkok, Thailand:
- Pissarides, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory, 2nd Edition*, (Cambridge, MIT Press)
- Rosen, S., (1981). 'The Economics of Superstars,' *American Economic Review*, vol. 71(5), pp. 845-858.
- Rosen, S., (1986). 'Prizes and Incentives in Elimination Tournaments,' *American Economic Review*, vol. 76(4), pp. 701-15.
- Rosen, Sherwin (1986). 'The theory of equalizing differences'. In Ashenfelter, Orley; Layard, Richard. *The Handbook of Labor Economics*. 1. (New York, Elsevier), pp. 641–692.
- Shapiro, C. and Stiglitz, J. (1984) 'Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device', *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 3, pp. 433-444.
- Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, (London, WW Norton)

Spence, M. (1973) 'Job Market Signaling' *the Quarterly Journal of Economics*, 87 (3): 355-374.

Suehiro, A. (2001). 'Family Business Gone Wrong? Ownership Patterns and Corporate Performance in Thailand', *ADB Institute Working Paper no. 19*

Wooldridge, J. (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data 2nd edition* (Cambridge, MIT press)

นวนน้อย ตริตรัตน์ และ ภาคภูมิ วาณิชกะ(2012)เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษา, Working Paper

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2544-2553), ข้อมูลคำตอบแบบสอบถามกรรมการและผู้บริหารของบริษัทจดทะเบียน

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2549-2553),ฐานข้อมูล Set Trade <http://www.settrade.com>

ธนาคารแห่งประเทศไทย , ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย

หน้าว่าง

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กลไกสู่ความเหลื่อมล้ำในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษา: ห่วงโซ่การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อ.เวียงสา จ.น่าน¹

เขมรรฐ์ เถลิงศรี และ สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน

บทคัดย่อ

การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในลักษณะพืชเศรษฐกิจ (cash-crop) อย่างกว้างขวางเป็นผลสืบเนื่องสำคัญของการสนับสนุนจากนโยบายภาครัฐเพื่อลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมชนบท งานวิจัยฉบับนี้ ใช้การศึกษาห่วงโซ่การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ณ อ.เวียงสา จ.น่าน เพื่อวิเคราะห์ผลของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และปัญหาความเหลื่อมล้ำในระดับท้องถิ่น การศึกษาแบ่งเป็นสามส่วน โดยในส่วนแรกผู้วิจัยใช้วิธีประมาณการ (calibration) เพื่อหารูปแบบการสะสมรายได้ของเกษตรกร ผู้รับจ้างสีข้าวโพด และผู้รวบรวมขาย พร้อมแสดงให้เห็นแนวโน้มการขยายตัวของความเหลื่อมล้ำทางรายได้ได้อย่างรุนแรงระหว่างผู้เล่นเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่เกษตรกรปลูกข้าวโพดบนที่ลาดชันในส่วนที่สอง ผู้วิจัยใช้แบบจำลอง OLS ในการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการสะสมรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด และแบบจำลอง Logit ในการศึกษาความเป็นไปได้หรือโอกาสที่เกษตรกรจะกู้ยืมระบบมาใช้ในการปลูกข้าวโพด ผลจากแบบจำลองทั้งสองชี้ให้เห็นว่าลักษณะเฉพาะของพื้นที่การปลูก ทำให้เกษตรกรเผชิญกับข้อจำกัดและโอกาสในการสะสมรายได้ต่างกัน ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรด้วยกันเองในระยะยาว และส่วนสุดท้ายคือ การศึกษาผลจากนโยบายต่างๆ ของภาครัฐที่มีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในด้านการเงิน การอุดหนุนรายได้ ต่อแนวโน้มของความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกร ผลการศึกษาจากทั้งสามส่วนชี้ให้เห็นว่า การส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แบบพืชเศรษฐกิจ โดยปราศจากการคำนึงถึงลักษณะเฉพาะและข้อจำกัดของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนลักษณะโครงสร้างการซื้อขายสินค้าในพื้นที่ นอกจากจะทำให้ปัญหาความยากจนไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ยังเป็นการดึงให้เกษตรกรเข้าไปติดในวงจรอุปาทานของความยากจนที่ยากจะหลุดพ้น และเป็นตัวเร่งให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมในภาคชนบทให้ทวีความรุนแรงและยากจะเยียวยาในระยะยาว

1. บทนำ

¹ ผู้วิจัยขอขอบคุณนายรัตน์ คุรุทนา ผู้แทนสมาพันธ์ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จ.น่าน สำหรับความรู้ ข้อมูล และความอนุเคราะห์ประสานงานกับเกษตรกรและผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่อย่างดียิ่งตลอดการลงพื้นที่วิจัยในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา และนายวศิน โรจยารุณ สำหรับความช่วยเหลือทุกด้านตลอดการทำวิจัย

ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันนับเป็นปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด ถึงแม้สัดส่วนคนจนในประเทศไทยจะมีแนวโน้มลดลงในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา แต่ส่วนแบ่งรายได้ประชากรที่จนที่สุดร้อยละ 20 กลับลดลง ขณะที่ส่วนแบ่งรายได้ประชากรของกลุ่มคนที่รวยที่สุดร้อยละ 20 แรก กลับเพิ่มขึ้น นอกจากนี้จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2552 พบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของคนจนในประเทศไทยเป็นกลุ่มที่ประกอบอาชีพในภาคเกษตร² แม้รัฐบาลจะมีนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรให้พ้นจากความยากจนและส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกัน แต่ข้อมูลสถิติเบื้องต้นสะท้อนให้เห็นถึงความขาดประสิทธิภาพของนโยบายดังกล่าว

ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จัดเป็นหนึ่งในพืชเศรษฐกิจที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการปลูกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เนื่องจากรัฐบาลเล็งเห็นว่าราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มีแนวโน้มสูงขึ้น ตามความต้องการบริโภคเนื้อสัตว์ของโลก จึงน่าจะเป็นโอกาสที่ดีสำหรับเกษตรกรในการสร้างรายได้และลดความยากจน อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาผลของนโยบายดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

งานวิจัยฉบับนี้ใช้การผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในจังหวัดน่านเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากจังหวัดน่านเป็นหนึ่งในจังหวัดที่มีการขยายตัวของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สูงตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา และในปี พ.ศ. 2553 มีสถิติการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มากเป็นอันดับสองของประเทศ³ ทั้งๆ ที่มีที่ราบที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกเพียงร้อยละ 15 ของพื้นที่จังหวัดเท่านั้น และแม้ว่าจะมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดอย่างรวดเร็ว แต่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในจังหวัดน่าน ยังประสบกับปัญหาความยากจน⁴ และปัญหาหนี้สินค่อนข้างมาก (ปี พ.ศ. 2553 จังหวัดน่านเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนมากเป็นอันดับที่ 11 ของประเทศ (คิดเป็นร้อยละ 14.97 ของประชากรในจังหวัด)⁵

² ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

³ ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

⁴ การพิจารณาความยากจนในมิติที่กว้างขึ้นโดยใช้การตีความความยากจนของ Amartya Sen (1979, 1983) ที่มองความยากจนจาก Capabilities Approach (CA) ซึ่งนอกจากจะพิจารณาความสำเร็จด้านต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของบุคคลหนึ่ง เช่น การมีสุขภาพดี การมีส่วนร่วมในสังคม หรือมีการศึกษาแล้ว ยังคำนึงถึงโอกาสที่แท้จริงและอิสรภาพที่จะนำบุคคลนั้นไปสู่ความสำเร็จเหล่านั้นได้ นั่นหมายถึงว่าข้อมูลจำนวนประชากร ที่ไม่ผ่านเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) หรือข้อมูลจำนวนเกษตรกรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (23,000 บาทต่อคนต่อปี) จึงเป็นตัวบ่งชี้ความยากจนที่ไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่าเส้นความยากจนหรือผ่านเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานเกือบทั้งหมด แต่กลับขาดอิสระในการเลือกประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่เกษตรกรไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

⁵ นานยังจัดอยู่ในกลุ่มจังหวัดห้าจังหวัดที่ล้าหลังที่สุดได้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากร (จากรายงานการพัฒนาคนของประเทศไทยปี 2552, UNDP)

เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายทางการเกษตรที่มุ่งส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวที่มีต่อปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ผู้วิจัยศึกษาห่วงโซการผลิตข้าวโพดในระดับท้องถิ่นและแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการสร้างรายได้และสะสมรายได้ของผู้เล่นหลักแต่ละรายในห่วงโซ่ ซึ่งได้แก่ เกษตรกรรายย่อย (smallholder peasant)⁶ ผู้รับจ้างสี (หัวสี) และผู้รวบรวมข้าวโพด (ไซโล) และศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจทางการตลาดกับการรักษาช่องทางการสะสมรายได้ในบริบทท้องถิ่น ทั้งนี้ อำเภอเวียงสาเป็นอำเภอที่มีการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มากที่สุดในจังหวัดน่าน และมีการเพาะปลูกทั้งบนพื้นที่ราบและพื้นที่ชัน ทำให้สามารถศึกษาถึงผลจากความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ ลักษณะการเพาะปลูก และซื้อขาย รวมถึงลักษณะตลาดและความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรและพ่อค้าคนกลาง ต่อการสะสมรายได้ของเกษตรกรและพ่อค้าคนกลางที่อยู่ในพื้นที่ต่างกัน และความไม่เท่าเทียมกันในสังคมท้องถิ่นได้

2. ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่และลักษณะการปลูกข้าวโพด

2.1 ข้อมูลพื้นฐานและแหล่งที่มาของข้อมูล

อำเภอเวียงสาอยู่ทางตอนใต้ของจังหวัดน่าน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ลาดชัน มีแม่น้ำตาดผ่านช่วงกลางตัวอำเภอ งานวิจัยฉบับนี้ ศึกษาการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่ 5 ตำบล ได้แก่ ตำบลสันนาหนองใหม่ ตำบลน้ำมวบ ตำบลอายนาโหล ซึ่งเป็นตำบลที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ลาดชัน และตำบลปงสนุกและตำบลน้ำบัว ซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ โดยใช้ข้อมูลหลักจาก 4 แหล่ง ได้แก่

- 1) การลงพื้นที่สำรวจโดยใช้แบบสอบถาม จำนวน 68 ชุด แบ่งเป็นจากกลุ่มพื้นที่ลาดชัน 44 ชุด และในพื้นที่ราบ 24 ชุด โดยข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลในปีเพาะปลูก 2553/2554
- 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้แทนหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนสำนักงานเกษตร ผู้จัดการและผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ผู้จัดการสหกรณ์การเกษตรอำเภอเวียงสา ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอำเภอเวียงสา ผู้แทนจากสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเวียงสา ผู้แทนสมาพันธ์ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เจ้าของกิจการรับจ้างสี-ขนส่ง เจ้าของไซโล ผู้นำชุมชน กรรมการบริหารบริษัทกรุงเทพโปรดิวิซ์ (ในเครือเจริญโภคภัณฑ์) ผู้แทนจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ เป็นต้น
- 3) ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอเวียงสา สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดน่าน สำนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นต้น
- 4) ข้อมูลจากการจัดการประชุมกลุ่มย่อย โดยมีผู้เข้าร่วมทั้งนักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐ และผู้แทนจากองค์กรอิสระ

⁶ นิยามทั่วไปของ Peasant คือ ผู้ผลิตในภาคชนบทที่ทำมาหาเลี้ยงชีพบนที่ดินของตนจากแรงงานของสมาชิกในครอบครัว (Bernstein, 1979)

2.2 ลักษณะโครงสร้างการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์

โครงสร้างการผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องหลักได้แก่ เกษตรกร ผู้รับจ้างสี-ขนส่ง ผู้รวบรวมผลผลิต และโรงงานอาหารสัตว์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เกษตรกร

เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่เป็นชนสัญชาติไทย ตั้งรกรากทำมาหากินและอาศัยอยู่ในพื้นที่มาเป็นระยะเวลานาน ประกอบอาชีพที่ของบรรพบุรุษ ในปัจจุบัน พื้นที่ชั้นส่วนใหญ่มีถนนเข้าถึง การคมนาคมไม่ลำบากมากนัก ไร่ข้าวโพดของเกษตรกรในที่ชั้นจะอยู่ตามแนวเขา สันเขา โดยก่อนที่การปลูกข้าวโพดเชิงพาณิชย์จะได้รับความนิยม เกษตรกรในพื้นที่ชั้นส่วนใหญ่ปลูกข้าวไร่ ข้าวโพดพันธุ์พื้นเมือง และถั่ว

จากการลงพื้นที่สำรวจพบว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ปลูกข้าวโพดบนที่ดินของตนเอง เกษตรกรในที่ชั้นมีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ยมากกว่าเกษตรกรในที่ราบ เกษตรกรในที่ราบส่วนใหญ่มีโฉนดหรือเอกสาร นส. แสดงสิทธิที่ดินของตนเอง ในขณะที่เกษตรกรในที่ชั้นมีเพียงส่วนน้อยที่มีเอกสารสิทธิ์ ส่วนใหญ่จึงปลูกข้าวโพดบนที่ดิน สปก. หรือ ภ.บ.ท. นอกจากนี้ เกษตรกรในที่ราบส่วนใหญ่มีอุปกรณ์เป็นของตนเอง อย่างไรก็ตาม อุปกรณ์การเกษตรที่เกษตรกรในที่ราบมีโดยมากเป็นเครื่องมือขนาดเล็กถึงขนาดกลาง ในขณะที่เกษตรกรในที่ชั้นมีอุปกรณ์การเกษตรเพียงไม่กี่รายแต่มีมูลค่าเฉลี่ยของอุปกรณ์สูงกว่า สะท้อนถึงขนาดอุปกรณ์ที่ใหญ่กว่าและการลงทุนที่มากกว่า การที่เกษตรกรในที่ราบมีอุปกรณ์การเกษตรเป็นของตนเองช่วยลดต้นทุนการผลิตและแสดงให้เห็นความสามารถของเกษตรกรในการสะสมทรัพย์สินที่ใช้ดำเนินงานมากกว่าเกษตรกรในที่ชั้น เกษตรกรทั้งในที่ราบและที่ชั้นส่วนใหญ่กู้เงินหรือเชื่อวัตถุดิบ (กู๋ยืมวัตถุดิบ) เพื่อมาใช้เป็นทุนในการเพาะปลูก โดยมีทั้งการกู้จากแหล่งเงินทุนในระบบ และกู้จากแหล่งเงินกู้นอกระบบ โดยในพื้นที่ลาดชันจะมีการพึ่งพิงนอกระบบมากกว่าเกษตรกรในที่ราบ

ส่วนใหญ่แล้ว เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดบนพื้นที่ลาดชันมักจะปลูกได้เพียงปีละ 1 ครั้ง โดยจะเริ่มเตรียมพื้นที่ตั้งแต่เดือนมีนาคม-เมษายน และเมื่อเก็บเกี่ยวได้แล้ว เกษตรกรจะหักผักและเก็บข้าวโพดเอาไว้ให้แห้งสนิท หากไม่มีที่เก็บ เกษตรกรจะทิ้งข้าวโพดให้แห้งสนิทคาต้น ลักษณะเช่นนี้ เรียกว่าการขายแห้ง สำหรับเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ราบใกล้แหล่งน้ำจะนิยมขายสด ซึ่งใช้ระยะเวลาการปลูกสั้นกว่า โดยหักข้าวโพดขายทันทีที่ผลผลิตสามารถเก็บเกี่ยวได้ และขายข้าวโพดในขณะที่ยังมีความชื้นสูงเพื่อให้ทันก่อนช่วงน้ำหลาก เกษตรกรที่ปลูกแบบขายสดมีโอกาปลูกข้าวโพดรุ่น 2 หรืออาจจะปลูกพืชไร่ชนิดอื่นหรือทำนาหมุนเวียนในพื้นที่ปลูกข้าวโพดได้ ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่แล้วเกษตรกรจะอาศัยการลงแรงช่วยเหลือกันเพื่อประหยัดค่าจ้างแรงงานในแต่ละขั้นตอน เมื่อถึงเวลาเก็บเกี่ยวและขายผลผลิต เกษตรกรที่มีเงินทุนและรถเป็นของตนเองจะสามารถเลือกเองว่าจะไปขายให้กับผู้รวบรวมข้าวโพดที่ให้ราคาสูงที่สุด ส่วนเกษตรกรที่ไม่มีรถเป็นของตนเอง ก็จะจ้างรถเพื่อบรรทุกสินค้าไปขายเองหรือผ่านหัวสี สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีเงินทุนและใช้วัตถุดิบผ่านจากการกู้จากผู้รวบรวมข้าวโพดหรือพ่อค้าคนกลาง จะต้องขายให้กับแหล่งที่ดินมีพันธะอยู่เท่านั้น

ผู้รับจ้างสี/หั่วสี

หลังจากเกษตรกรเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว จะจ้างพ่อค้าคนกลางหรือเกษตรกรที่มีรถลากและเครื่องสี (หั่วสี) ให้สีและขนส่งข้าวโพดไปขายที่ผู้รวบรวมข้าวโพด (ไซโล) หรือสหกรณ์การเกษตร เกษตรกรที่เชื่อวัตถุดิบมาจากไซโลหรือพ่อค้า จะต้องนำข้าวโพดของตนไปขายให้กับผู้ให้เชื่อวัตถุดิบมาเท่านั้น โดยเกษตรกรจะถูกหักเงินต้นพร้อมกับดอกเบี้ยในการขายข้าวโพดขั้นตอนนี้ ส่วนเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่จะเลือกส่งข้าวโพดไปขายที่สหกรณ์การเกษตร อย่างไรก็ตาม เกษตรกรบางรายที่มีรถเป็นของตัวเองอาจจะจ้างหั่วสีมาเพื่อสีข้าวโพดอย่างเดียว แล้วขนข้าวโพดไปขายที่ไซโลเอง ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะมีผู้รับจ้างขนและสีไม่กี่ราย และการให้บริการคล้ายกัน รูปแบบตลาดผู้ขายน้อยรายนี้ ทำให้ระดับการตั้งราคามีผลต่อการแข่งขันค่อนข้างสูง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางสังคมก็เป็นส่วนประกอบสำคัญในการดำเนินธุรกิจหั่วสี เช่นกัน

ผู้รวบรวมข้าวโพด

ผู้รวบรวมข้าวโพดจะรับข้าวโพดที่สีแล้วต่อจากหั่วสีหรือเกษตรกรโดยตรง ผู้เล่นหลักในธุรกิจรวบรวมข้าวโพด คือ สหกรณ์การตลาดของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ส.ก.ต.) สหกรณ์การเกษตร และไซโลเอกชน⁷ เมื่อข้าวโพดมาถึงลานหรือโกดังรวบรวมข้าวโพด ผู้รวบรวมจะตรวจสอบคุณภาพผลผลิต โดยเมล็ดข้าวโพดที่สมบูรณ์ ไม่มีรา และมีความชื้นต่ำกว่าร้อยละ 14.5 จะมีราคาเต็มตามประกาศรับซื้อ หากข้าวโพดมีความชื้นเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ราคาจะลดลงไปประมาณ 10 สตางค์ต่อกิโลกรัม หลังจากผู้รวบรวมรับซื้อข้าวโพดไว้แล้ว ผู้รวบรวมจะปรับปรุงคุณภาพข้าวโพดให้มีความชื้นต่ำลงเพื่อให้ได้ราคาข้าวโพดที่สูงขึ้นก่อนจะใช้รถพ่วงส่งข้าวโพดไปขายให้กับโรงงานผลิตอาหารสัตว์หรือฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆต่อไป

นอกจากรวบรวมและปรับปรุงคุณภาพข้าวโพดแล้ว บทบาทหลักอีกด้านของไซโลเอกชนคือการให้เชื่อวัตถุดิบ ลักษณะตลาดการเชื่อวัตถุดิบนี้จะเป็นแบบผู้ขายน้อยราย แม้ไซโลจะกำหนดราคาวัตถุดิบไม่ต่างกันมาก แต่ก็ยังสูงกว่าราคาที่ซื้อขายตามร้านค้าทั่วไป อีกทั้งไซโลยังสามารถคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ทั้งนี้ไซโลจะพยายามดึงหั่วสีให้มาเป็นขาประจำของตน หรือสร้างสายการรับซื้อข้าวโพดเพื่อรักษาและขยายฐานลูกค้า ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมและการสร้างบุญคุณต่อกันจึงมีผลมากในการรักษาอำนาจตลาดของพ่อค้าในท้องถิ่นและสามารถกีดกันการเข้าสู่ตลาดของหั่วสีหรือไซโลรายใหม่ได้

⁷ จากการสัมภาษณ์พบว่า เจ้าของกิจการไซโลขนาดใหญ่มาจากตระกูลดั้งเดิมในพื้นที่ กว้างขวางในสังคม เจ้าของไซโลขนาดกลาง (มีเตาอบขนาดเล็ก) มีบ้างที่เป็นคนนอกพื้นที่ แต่มาตั้งรกรากอยู่ในนานเป็นเวลานานมาแล้วจนมีความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดีเกษตรกร นอกจากนี้ ในการดำเนินกิจการไซโลในเวียงสา ไม่ปรากฏการเชื่อมโยงกับนักการเมือง อาจเป็นไปได้ว่า การขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจผ่านการเชื่อวัตถุดิบเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพจนไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการเมือง

โรงงานผลิตอาหารสัตว์/ฟาร์มเลี้ยงสัตว์

โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้รวบรวมมักจะขายข้าวโพดให้กับโรงงานผลิตอาหารสัตว์ โดยมีโรงงานผลิตอาหารสัตว์ในเครือเจริญโภคภัณฑ์เป็นผู้นำในการกำหนดราคารับซื้อข้าวโพดของตลาดในประเทศ แต่ด้วยลักษณะและการแข่งขันค่อนข้างสูงของตลาด ทำให้ราคารับซื้อของทุกโรงงานจะไม่แตกต่างกันมากนัก การตั้งราคารับซื้อข้าวโพดจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของเมล็ดข้าวโพด ความต้องการของโรงงานในช่วงเวลานั้นๆ และระยะทางการขนส่ง โดยส่วนใหญ่แล้วราคาในประเทศจะเปลี่ยนแปลงตามราคารับซื้อข้าวโพดล่วงหน้าในตลาดชิคาโก (CME: Chicago merchandise exchange) ซึ่งกลไกราคาจะกดดันให้โรงงานทุกโรงงานต้องปรับตามหากราคารับซื้อในประเทศต่างจากราคาในระดับภูมิภาคมาก ก็จะมีพ่อค้าในระดับภูมิภาค ทำการนำเข้า-ส่งออกตามกลไกราคา นอกจากนี้มีผู้รวบรวมบางราย เช่น สหกรณ์การเกษตร ขายข้าวโพดให้กับฟาร์มเลี้ยงสัตว์โดยตรง

3. การกระจายผลตอบแทนและการสะสมรายได้ของเกษตรกร ผู้รับจ้างสี และไซโล

การศึกษาในส่วนนี้แสดงการวิเคราะห์การกระจายผลตอบแทนและประมาณการการสะสมรายได้ของเกษตรกร ผู้รับจ้างสี และไซโล ช่วงปี พ.ศ. 2547-2553 ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของราคาข้าวโพดในตลาดโลกต่อส่วนแบ่งผลตอบแทนของเกษตรกรและพ่อค้าท้องถิ่นได้ โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นกรณีต่างๆ ได้แก่ กรณีการปลูกในที่ราบและที่ชัน และตามลักษณะแหล่งเงินทุนของเกษตรกร⁸ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างหรือความไม่เท่าเทียมของการกระจายผลประโยชน์ระหว่างเกษตรกร ผู้รับจ้างสี และไซโลเอกชน มีความรุนแรงต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นที่ปลูกข้าวโพดและการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกร

3.1 การปลูกข้าวโพดในที่ราบ

การปลูกข้าวโพดในที่ราบจะมีลักษณะที่สำคัญคือเกษตรกรมักจะปลูกและขายข้าวโพดสด แม้ว่าผลผลิตข้าวโพดสดจะมีราคาขายต่อกิโลกรัมต่ำกว่า แต่จะได้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่า โดยการปลูกข้าวโพดขายสดจะได้ผลผลิตเฉลี่ย 950 กิโลกรัมต่อไร่⁹ และเกษตรกรบางรายสามารถสามารถปลูกได้ปีละ 2 ครั้ง หรือสามารถทำนาหรือทำไร่พืชชนิดอื่นได้หลังจากเก็บเกี่ยวข้าวโพด

3.1.1 กรณีที่เกษตรกรใช้เงินทุนตัวเองและกรณีกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในระบบ

จากการประมาณการรายรับ ต้นทุน และรายได้สุทธิของเกษตรกรโดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม ข้อมูลราคาข้าวโพด ข้อมูลรายจ่ายย้อนหลัง (รายจ่ายขายปลีกท้องถิ่น) ราคา

⁸ รายละเอียดของการประมาณการรายได้สุทธิของเกษตรกร หัวสี และไซโล แยกตามลักษณะการกู้ของเกษตรกร ปรากฏในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเพื่อการเสนอผลงานวิจัย “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่นคงและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” จัดโดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 15-16 สิงหาคม 2555

⁹ ค่าเฉลี่ยจากข้อมูลการสัมภาษณ์

เมล็ดพันธุ์และยากำจัดวัชพืชย้อนหลัง (ปรับสัดส่วนตามอัตราเงินเพื่อผู้ผลิต) ค่าแรงย้อนหลัง (ปรับสัดส่วนตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดน่าน) ค่าสีและขนส่งย้อนหลัง (ปรับสัดส่วนตามต้นทุนราคาน้ำมัน) พบว่า เกษตรกรที่ใช้เงินทุนตัวเองจะมีรายได้สุทธิอยู่ในช่วงระหว่าง 0.47 – 3.17 บาทต่อกิโลกรัม ขึ้นอยู่กับราคาข้าวโพดในแต่ละปี หากเกษตรกรกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ในระบบ จะมีภาระดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 5 ต่อปี จะทำให้ต้นทุนการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเล็กน้อยจาก 4.22 เป็น 4.32 บาทต่อกิโลกรัม และมีรายได้สุทธิลดลงเหลือ 3.08 บาทต่อกิโลกรัม

หัวสีมีรายรับจากค่าจ้างสีและมีต้นทุนคือค่าน้ำมัน ในปี พ.ศ. 2553 หัวสีในที่ราบจะคิดอัตราค่าบริการเฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.39 บาท โดยมีต้นทุนการดำเนินการประมาณ 0.2 บาทต่อกิโลกรัม¹⁰ เหลือเป็นกำไร 0.19 บาทต่อกิโลกรัม จากการประมาณการพบว่าในระหว่างปี 2547-2553 หัวสีในที่ราบจะมีรายได้สุทธิต่อกิโลกรัมอยู่ในช่วงระหว่าง 0.16 – 0.19 บาทต่อกิโลกรัม ส่วนไซโลมีรายได้จากส่วนต่างราคาขายและราคารับซื้อข้าวโพด และมีต้นทุนคือค่าขนส่งข้าวโพด¹¹ จากการสำรวจพบว่า ในปี พ.ศ. 2553 การขนส่งจากจังหวัดน่านไปยังโรงงานรับซื้อในที่ต่าง ๆ มีต้นทุนเฉลี่ยตันละ 550-600 บาท และมีต้นทุนค่าบริหารจัดการเป็นร้อยละ 85 ของกำไรที่ได้ ประมาณการรายได้สุทธิของไซโลในปี พ.ศ. 2553 เท่ากับ 0.12 บาทต่อกิโลกรัม ระหว่างปี 2547-2553 ไซโลเอกชนจะมีรายได้สุทธิอยู่ในช่วงระหว่าง 0.05 – 0.12 บาทต่อกิโลกรัม

ผลการประมาณการแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดที่ราบโดยกู้เงินจากแหล่งทุนในระบบมีแนวโน้มที่จะได้กำไรทุกปี และกำไรที่เกิดขึ้นมีความสัมพันธ์กับราคารับซื้อข้าวโพด ณ โรงงานผลิตอาหารเลี้ยงสัตว์ด้วย เมื่อราคาข้าวโพดเพิ่มสูงขึ้นจะทำให้เกษตรกรได้รับกำไรต่อกิโลกรัมเพิ่มขึ้น โดยในปีที่ราคาข้าวโพดสูง (สูงกว่า 7 บาทต่อกิโลกรัม) เกษตรกรจะได้กำไรประมาณ 2-3 บาทต่อกิโลกรัม และในปีที่ราคาข้าวโพดต่ำ เกษตรกรจะได้กำไรเฉลี่ยน้อยกว่า 1 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ผู้รับจ้างสีและไซโล จะมีกำไรต่อกิโลกรัมค่อนข้างคงที่ ไม่แปรปรวนตามราคาข้าวโพดในท้องตลาดนัก

3.1.2 กรณีที่เกษตรกรเชื่อวัตถุดิบ

ในการเชื่อวัตถุดิบ ไซโลเอกชนจะให้วัตถุดิบผ่านทางหัวสี โดยจะคิดดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อเดือน แบ่งเป็นไซโลได้รับร้อยละ 3 ต่อเดือนและหัวสีได้รับร้อยละ 2 ต่อเดือน ในกรณีนี้รายได้สุทธิที่เกษตรกรได้รับจะต่ำกว่ากรณีที่ใช้เงินทุนตนเองและกู้จากในระบบมาก และในบางปีเกษตรกรจะขาดทุน และแม้ว่าราคาข้าวโพดจะเพิ่มสูงขึ้น แต่กำไรที่เกษตรกรได้รับจะไม่ได้เพิ่มมากนัก เนื่องจากโดยปกติแล้ว ปีที่ราคาข้าวโพดสูงมักจะเป็นปีที่ราคาวัตถุดิบเพิ่มสูงขึ้นด้วย ขณะที่หัวสีและไซโล จะได้รับกำไรเพิ่มมากขึ้นมาก

¹⁰ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ประมาณการจากต้นทุนน้ำมันที่หัวสีต้องใช้ในการขนส่ง

¹¹ การศึกษานี้ไม่สามารถคำนวณรายได้ทางอื่นของไซโล เช่น กำไรจากการลดความชื้นข้าวโพด เป็นต้น

3.1.3 รายได้สุทธิต่อการประกอบการผลิตและการสะสมรายได้ของเกษตรกร หัวสี และไซโล

จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรในที่ราบมีที่ดินเพาะปลูกเฉลี่ย 31.7 ไร่ต่อครัวเรือน มีผลผลิตเฉลี่ย 950 กิโลกรัมต่อไร่ หรือเท่ากับ 30,115 กิโลกรัมต่อครัวเรือนต่อการปลูก¹² โดยใช้เงินลงทุนในการเพาะปลูกเฉลี่ยรายละ 127,165 บาท ในปีที่ราคาข้าวโพดสูง เกษตรกรที่ใช้เงินทุนตนเองหรือสามารถกู้ในระบบทั้งหมด จะมีรายได้สุทธิประมาณ 80,000 บาทต่อครัวเรือน ในขณะที่เกษตรกรที่กู้นอกระบบจะมีรายได้สุทธิประมาณ 70,000 บาทต่อครัวเรือน ส่วนปีที่ราคาข้าวโพดต่ำ เกษตรกรที่กู้นอกระบบทั้งหมดมีรายได้สุทธิต่ำมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ดี หากคำนวณรายได้สุทธิเฉลี่ยโดยคำนึงถึงสัดส่วนเกษตรกรที่มีทุนเอง กู้ในระบบและนอกระบบ จะพบว่า รายได้ของเกษตรกรในกรณีเฉลี่ยใกล้เคียงกับกรณีที่เกษตรกรกู้ในระบบทั้งหมด นั่นคือ ในปีที่ข้าวโพดมีราคาสูง เกษตรกรจะมีรายได้สุทธิประมาณ 80,000-90,000 บาท และจะลดลงเหลือเพียงประมาณ ¼ เท่านั้นในปีที่ราคาข้าวโพดต่ำ

สำหรับผู้รับจ้างสี สมมติให้ผู้รับจ้างสีแต่ละรายมีลูกค้า (เกษตรกร) 25 ครัวเรือน ในกรณีที่เกษตรกรใช้เงินทุนตนเองหรือกู้ในระบบ พบว่า ผู้รับจ้างสีจะมีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 250,000 บาทต่อปี¹³ และมีรายได้ค่อนข้างแน่นอนและคงที่ ไม่ขึ้นอยู่กับราคาข้าวโพดในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ถ้าเกษตรกรกู้วัตถุดิบจากไซโล โดยผู้รับจ้างสีเป็นคนกลางในการให้กู้ ผู้รับจ้างสีจะมีรายได้สุทธิสูงถึง 4 แสนบาทต่อปี ซึ่งรายได้นี้จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับราคาปุ๋ย และเมล็ดพันธุ์

สำหรับไซโลเอกชนในพื้นที่ รับซื้อข้าวโพด 5 ล้านกิโลกรัมต่อปี¹⁴ ในกรณีที่ไม่มี การปล่อยกู้ให้กับเกษตรกรจะได้รายรับสุทธิประมาณ 4 แสนบาทต่อปี ในขณะที่ถ้าไซโลปล่อยกู้วัตถุดิบให้กับเกษตรกรทั้งหมด อาจมีรายได้มากขึ้นเป็น 2-3 เท่า อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจแสดงให้เห็นว่า เกษตรกรที่ราบเพียงจำนวนน้อยที่กู้เงินนอกระบบ รายได้สุทธิของไซโลในกรณีเฉลี่ยจึงใกล้เคียงกับกรณีที่ไม่มี การปล่อยกู้ให้เกษตรกร ทั้งนี้ รายได้สุทธิของไซโลจะมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของราคาข้าวโพดพอสมควร คือมีความผันผวนน้อยกว่ารายได้สุทธิของเกษตรกร แต่มีความผันผวนมากกว่ารายได้สุทธิของหัวสี

จากการประมาณการข้างต้น และใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของสัดส่วนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร ทำให้สามารถสรุปการสะสมรายได้โดยเฉลี่ยของเกษตรกร หัวสี และไซโลในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2547-2553) ¹⁵ พบว่า เกษตรกรในที่ราบสามารถสะสมรายได้สุทธิได้

¹² รายได้สุทธิที่แสดงในบทนี้ เป็นรายได้จากการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 1 รอบเท่านั้น ทั้งนี้ เกษตรกรที่ขายสดจะสามารถปลูกพืชได้อีก 1 รอบ โดยอาจจะทำนา ทำพืชไร่ชนิดอื่นๆ หรือแม้แต่ปลูกข้าวโพดได้อีกก็ได้

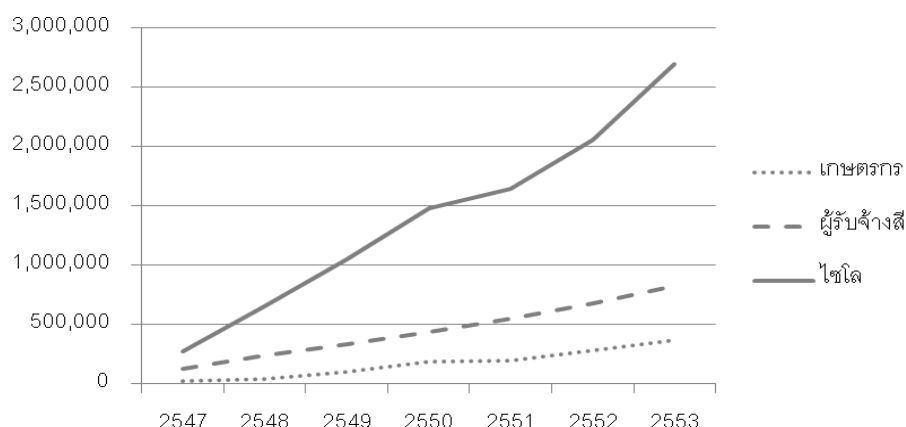
¹³ คำนวณจากจำนวนหัวสีในหมู่บ้าน จำนวนครัวเรือนเกษตรกรและปริมาณการขายโดยเฉลี่ย

¹⁴ นับเป็นไซโลขนาดเล็ก เทียบกับ สกต.ซึ่งเป็นไซโลขนาดกลางที่รับซื้อประมาณ 11 ล้านกิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2553

¹⁵ คำนวณนี้เป็นการคำนวณเฉพาะการปลูกข้าวโพด 1 ครั้งต่อปี คำนวณจากรายได้สุทธิ โดยไม่ได้หักค่าใช้จ่ายอื่นๆ

ประมาณ 367,000 บาท ในขณะที่ผู้รับจ้างสามารถสะสมได้ประมาณ 8 แสนบาท ในขณะที่ไซโลสามารถสะสมได้ประมาณ 2.6 ล้านบาท (แผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1 รายได้สุทธิสะสมของเกษตรกร ผู้รับจ้าง และไซโลในที่ราบ



ที่มา: ผู้วิจัย

3.2 การปลูกข้าวโพดในที่ชัน

สำหรับเกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดในที่ชัน เนื่องจากปลูกข้าวโพดได้เพียงครั้งเดียว เกษตรกรส่วนใหญ่จึงเลือกปลูกและขายข้าวโพดแห้ง โดยมีผลผลิตเฉลี่ยประมาณ 750 กิโลกรัมต่อไร่

3.2.1 กรณีที่เกษตรกรใช้เงินทุนตัวเองและกรณีกู้เงินจากแหล่งเงินทุนในระบบ

โดยทั่วไป ต้นทุนการปลูกข้าวโพดในที่ชันจะต่ำกว่าที่ราบ เนื่องจากมีการไถดินเพื่อเตรียมเพาะปลูกเพียง 1 ครั้ง และมีค่าแรงโดยเฉลี่ยต่ำกว่าการปลูกในที่ราบ โดยมีต้นทุนการปลูกเฉลี่ยต่อไร่ประมาณ 3,712 บาทต่อไร่ หรือคิดเป็น 4.95 บาทต่อกิโลกรัม

จากข้อมูลการสำรวจในปี พ.ศ. 2553 เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชันสามารถขายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ที่มีความชื้นเฉลี่ย 18% คิดเป็นราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 7.97 บาท แม้ว่าเกษตรกรในที่ชันมีผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าเกษตรกรในที่ราบ แต่จะได้รับรายได้สุทธิต่อกิโลกรัมสูงกว่าเล็กน้อย ในกรณีเกษตรกรกู้เงินในระบบ ต้นทุนการปลูกข้าวโพดเพิ่มขึ้นประมาณ 0.12 บาทต่อกิโลกรัม อย่างไรก็ตาม เกษตรกรมีรายได้สุทธิลดลงจากกรณีไม่กู้เงินเพียงเล็กน้อยและมีแนวโน้มที่จะได้กำไรในทุกปี โดยในปีที่ข้าวโพดราคาสูง เกษตรกรมีรายได้สุทธิเฉลี่ย 3 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ในปีที่ข้าวโพดราคาต่ำ เกษตรกรจะเหลือรายได้สุทธิเฉลี่ยเพียง 1 บาทต่อกิโลกรัม นอกจากนี้รายได้ยังมีความสัมพันธ์กับราคาข้าวโพดอย่างชัดเจน

ในส่วนของหัวสีการสำรวจพบว่า หัวสีในที่ชันจะคิดอัตราค่าบริการเฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.55 บาท (สูงกว่าที่ราบ) โดยมีต้นทุนการดำเนินการคิดเป็น 0.35 บาทต่อกิโลกรัม เหลือเป็นกำไร

ประมาณ 0.2 บาทต่อกิโลกรัม ซึ่งใกล้เคียงกับหัวสีในที่ราบ สำหรับไซโล โครงสร้างต้นทุนและรายได้จะไม่ต่างกับในกรณีที่ราบ โดยมีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 0.12 บาทต่อกิโลกรัม

3.2.2 กรณีที่เกษตรกรกู้เงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ

หากเกษตรกรใช้แหล่งเงินทุนนอกระบบ/เชื้ววัตถุติบ เกษตรกรได้รับรายได้สุทธิลดลงมาก โดยในปีที่ข้าวโพดราคาสูง เกษตรกรมีรายได้สุทธิประมาณ 2 – 2.50 บาทต่อกิโลกรัม และในปีที่ราคาข้าวโพดตกต่ำ เกษตรกรจะขาดทุน เนื่องจากภาระดอกเบี้ยจากปุ๋ยและสารเคมีนั้นสูง ในขณะที่ผู้รับจ้างสี และไซโลจะได้ประโยชน์จากการกู้เงินนอกระบบน้อยอย่างเห็นได้ชัด โดยหัวสีและไซโลจะมีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 0.53 บาทต่อกิโลกรัม และ 0.62 บาทต่อกิโลกรัม ตามลำดับ

3.2.3 รายได้สุทธิต่อการผลิตและการสะสมรายได้ของเกษตรกร หัวสี และไซโล

จากการสำรวจพบว่า เกษตรกรในที่มีพื้นที่เพาะปลูกเฉลี่ย 36 ไร่ต่อครัวเรือน มีผลผลิตเฉลี่ย 750 กิโลกรัมต่อไร่ ทำให้เกษตรกรที่มีเงินทุนเป็นของตนเองได้รับรายได้สุทธิต่อปีเฉลี่ยประมาณ 8 หมื่นบาทต่อปี ในขณะที่เกษตรกรที่กู้เงินนอกระบบมีรายได้สุทธิเพียงประมาณ 6 หมื่นบาทต่อปีเท่านั้น เกษตรกรในที่มีพื้นที่การกู้เงินจากแหล่งเงินทุนนอกระบบสูงกว่าในกรณีที่ราบ โดยเกษตรกรในที่มีพื้นที่ใช้เงินลงทุนในการเพาะปลูกเฉลี่ยรายละ 133,907 บาท โดยเป็นเงินทุนจากแหล่งเงินทุนในระบบคิดเป็น 62,223 บาทต่อครัวเรือน (ร้อยละ 50.43 ของต้นทุนทั้งหมด) ใช้เงินทุนของตนเอง 55,359 บาท (ร้อยละ 32.24 ของต้นทุนทั้งหมด) และใช้เงินทุนจากแหล่งเงินทุนนอกระบบถึง 16,324 บาท (ร้อยละ 17.33 ของต้นทุนทั้งหมด)

จากข้อมูลดังกล่าว พบว่า ในปีที่ข้าวโพดราคาดี เกษตรกรในที่มีพื้นที่นอกระบบจะมีรายได้สุทธิเฉลี่ยสูงกว่า 80,000 บาทต่อปี ในขณะที่เกษตรกรที่กู้เงินนอกระบบทั้งหมดจะมีรายได้เฉลี่ยไม่เกิน 70,000 บาทต่อปี แต่ในปีที่ข้าวโพดราคาตก เกษตรกรจะที่ไม่กู้เงินนอกระบบจะมีรายได้ประมาณ 30,000 บาท ในขณะที่เกษตรกรที่กู้เงินนอกระบบทั้งหมดจะมีรายได้สุทธิน้อยลงกว่า 7 เท่า เหลือเพียง 10,000 บาทต่อปี หรืออาจจะถึงกับขาดทุนในกรณีที่ราคาข้าวโพดตกในขณะที่ต้นทุนวัตถุดิบสูง เช่นในปี พ.ศ. 2551 เป็นต้น

สำหรับผู้รับจ้างสี พบว่า ในกรณีที่เกษตรกรไม่กู้เงินนอกระบบ ผู้รับจ้างสีจะมีรายได้สุทธิเฉลี่ยประมาณ 100,000 บาทต่อปี (ต่ำกว่าในที่ราบกว่า 2 เท่า) และรายได้ค่อนข้างคงที่ ไม่ขึ้นอยู่กับการราคาข้าวโพดในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ถ้าเกษตรกรกู้เงินนอกระบบ ผู้รับจ้างสีจะได้รับรายได้สุทธิสูงขึ้นอีกประมาณ 3-4 เท่าต่อปี ในกรณีที่ใช้ข้อมูลการกู้เงินเฉลี่ยของเกษตรกรมาคำนวณพบว่า รายได้สุทธิของหัวสีจะประมาณ 150,000 บาทต่อปี¹⁶

หากสมมติให้ไซโลรับซื้อข้าวโพด 5 ล้านกิโลกรัมต่อปี ในกรณีที่ไซโลปล่อยกู้ให้กับเกษตรกรจะได้รายรับสุทธิประมาณ 3 แสนบาทต่อปี ในขณะที่ถ้าไซโลปล่อยกู้วัตถุดิบให้กับ

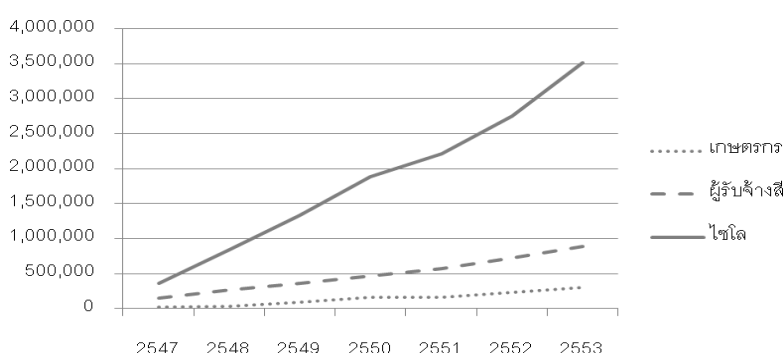
¹⁶ รายได้สุทธิของหัวสีคำนวณจากการรับจ้างสีและขนส่งเท่านั้น ไม่รวมรายได้จากการปลูกข้าวโพดของหัวสี (ทั้งนี้ หัวสีส่วนใหญ่จะมีการปลูกข้าวโพดเองด้วยเช่นกัน)

เกษตรกร จะมีรายได้สูงถึง 1.4 ล้านบาทต่อปี (มากกว่าที่ราบ) หากคำนวณโดยใช้ข้อมูลการกู้เฉลี่ยของเกษตรกร ไชโลจะมีรายได้สุทธิประมาณ 400,000 – 750,000 บาทต่อปี

จากการประมาณการข้างต้นและใช้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของสัดส่วนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร สรุปการสะสมรายได้โดยเฉลี่ยของเกษตรกร หัวสี และไชโล ในที่ชันช่วงพ.ศ. 2547-2553 ได้ว่า เกษตรกรจะมีรายได้สุทธิสะสมประมาณ 300,000 บาท น้อยกว่าที่ราบเล็กน้อย ในขณะที่ผู้รับจ้างสีจะได้รับรายได้สุทธิสะสมประมาณ 8.8 แสนบาท ซึ่งมากกว่าของที่ราบเล็กน้อย ส่วนไชโลในที่ชันจะได้รายได้สุทธิสะสมถึง 3.5 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าของที่ราบเกือบ 1 ล้านบาท (แผนภาพที่ 2)

เมื่อพิจารณาแผนภาพที่ 1 และ 2 จะเห็นได้ว่า รูปแบบของกราฟการสะสมรายได้ของผู้เล่นแต่ละรายในพื้นที่ราบและพื้นที่ชันไม่ต่างกัน คือ ไชโลมีการขยายตัวของรายได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่ของเกษตรกรมีการสะสมอย่างช้ามาก ซึ่งเป็นผลจากลักษณะของการผูกขาดและ economies of scale ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงของห่วงโซ่การผลิต แสดงให้เห็นว่า การปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สามารถนำไปสู่โครงสร้างการสะสมรายได้ที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เล่นเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ผลการประมาณยังชี้ให้เห็นว่าการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ชันประสบปัญหาการกระจายผลประโยชน์รุนแรงกว่าการปลูกในที่ราบ เกษตรกรในที่ชันมีส่วนแบ่งรายได้น้อยกว่าการปลูกในที่ราบอย่างชัดเจน ในขณะที่ไชโลในที่ชันมีส่วนแบ่งรายได้สูงกว่าที่ราบ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุจากหลายปัจจัย เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้การขนส่งลำบากและเกษตรกรมีต้นทุนสูงมากขึ้น นอกจากนี้ ระบบการเชื่อวัตถุดิบก็เป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผลตอบแทนจากการปลูกที่เกษตรกรที่ชันควรจะได้กลับไปตกอยู่กับไชโลแทน

แผนภาพที่ 2 รายได้สุทธิสะสมของเกษตรกร ผู้รับจ้างสี และไชโลในที่ชัน



ที่มา: ผู้วิจัย

ประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญมากอีกประการหนึ่งคือ ผลผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ต่อไร่เฉลี่ยของประเทศไทยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ แม้ว่าจ.น่านจะมีผลผลิตต่อไร่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นๆ ในประเทศ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ผลิตข้าวโพดรายใหญ่ กลับพบว่าผลผลิตต่อไร่ของไทยเท่ากับประมาณ 1/3 ของผลผลิตต่อไร่ของประเทศในอเมริกา

เหนือเท่านั้น และน้อยกว่าผลผลิตต่อไร่เฉลี่ยของจีน บราซิล และบางประเทศในกลุ่ม ASEAN เช่น อินโดนีเซีย เวียดนาม¹⁷

4. ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะพื้นที่กับรายได้ของเกษตรกรและแนวโน้มของเกษตรกรในการเชื่อวัตถุดิบ

การศึกษาในส่วนนี้แสดงการวิเคราะห์ผลกระทบของตัวแปรเชิงสถาบัน เช่น ลักษณะเฉพาะของพื้นที่การเพาะปลูก (ที่ราบ-ที่ชัน) ที่มีต่อความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดด้วยตนเอง โดยศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อรายได้ของเกษตรกร และปัจจัยที่ส่งผลต่อการเชื่อวัตถุดิบของเกษตรกร

เมื่อพิจารณาเกษตรกรตามขนาดการถือครองที่ดินพบว่า เกษตรกรในพื้นที่ราบส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรขนาดเล็ก เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ นอกจากนี้ เกษตรกรรายใหญ่ทั้งในที่ราบและที่ชันมีมูลค่าทรัพย์สินการเกษตรและรายได้จากการปลูกข้าวโพดมากกว่าเกษตรกรรายกลางและรายเล็กตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาสินเชื่อมีแนวโน้มสูงขึ้นตามขนาดการถือครองที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้ยังพบว่า เกษตรกรในที่ชันมีสัดส่วนการถือครองที่ดินที่สามารถนำไปใช้ค้ำประกันได้¹⁸น้อยกว่าเกษตรกรในที่ราบมาก และเกษตรกรในที่ชันพึ่งพาสินเชื่อในระบบน้อยกว่าเกษตรกรในที่ราบ โดยเฉพาะเกษตรกรรายเล็ก

4.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้จากการปลูกข้าวโพดของเกษตรกร

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ใช้สมการถดถอยในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้สุทธิของเกษตรกร (ต่อครัวเรือนต่อปี) และตัวแปรปัจจัยต่างๆ ที่คาดว่าจะเกี่ยวข้อง ได้แก่ ลักษณะพื้นที่ ระยะทางจากตัวอำเภอ การศึกษาของเกษตรกร ขนาดพื้นที่เพาะปลูก สินทรัพย์ที่ใช้ในการเกษตร แหล่งเงินกู้ ประเภทของสิทธิในที่ดินทำกิน การขายแห้ง-ขายสด (ตารางที่ 1)

จากการศึกษาพบว่า ระดับการศึกษาและทรัพย์สินที่ใช้ดำเนินการส่งผลในทางบวกต่อรายได้จากการปลูกข้าวโพดอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่หนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบมีผลต่อรายได้สุทธิ โดยหนี้สินนอกระบบจะส่งผลลบต่อรายได้สุทธิมากกว่าหนี้สินในระบบ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้เกษตรกร

ในส่วนของผลกระทบของขนาดพื้นที่เพาะปลูกต่อรายได้ของเกษตรกร พบว่า เมื่อเกษตรกรขยายพื้นที่เพาะปลูกจะทำให้รายได้สุทธิของเกษตรกรเพิ่มขึ้น ส่วนเกษตรกรที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งสามารถนำไปค้ำประกันได้จะมีแนวโน้มมีรายได้สูงกว่าเกษตรกรที่ไม่มีเอกสารสิทธิ นอกจากนี้ยังพบว่า ความชื้นของข้าวโพดที่ผลิตได้มีผลทางลบต่อรายได้สุทธิอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁷ ข้อมูลจาก FAO Statistics

¹⁸ เอกสารสิทธิที่ใช้ค้ำประกันได้กับ ธ.ก.ส. คือ โฉนด นส.3ก นส.3 ส.ค. 1 และ สปก.

ตารางที่ 1: ผลจากแบบจำลองปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้เกษตรกร¹⁹

ตัวแปร	วัดจาก	ผลกระทบต่อรายได้
ลักษณะพื้นที่เพาะปลูก	ที่ราบหรือที่ชัน	ปลูกในที่ชันมีรายได้น้อยกว่าที่ราบ
ระยะทางจากตัวอำเภอ	ระยะทางจากไร่ไปตัว อ.เวียงสา (กม.)	ระยะทางเพิ่มขึ้นมีรายได้มากขึ้น
ระดับการศึกษาของเกษตรกร	การศึกษาสูงสุด (ชั้นประถมต้น/ประถมปลาย/มัธยมต้น/มัธยมปลาย/ปริญญาตรีหรือสูงกว่า)	การศึกษาสูงขึ้นมีรายได้มากขึ้น
ขนาดพื้นที่เพาะปลูก	จำนวนไร่ที่ใช้ปลูกข้าวโพด	พื้นที่มากมีรายได้มากขึ้น
สินทรัพย์ที่ใช้ในการเกษตร	มูลค่าเครื่องมือการเกษตร (บาท)	สินทรัพย์มาก รายได้มากขึ้น
การพึ่งเงินกู้ในระบบ	มูลค่าการกู้ยืมในระบบ	กู้ในระบบมากขึ้น รายได้ลดลง
การพึ่งแหล่งเงินกู้ในระบบ	มูลค่าการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนในระบบ	กู้ในระบบมากขึ้น รายได้ลดลง
การขายแห้ง-ขายสด	ความชื้นของข้าวโพดที่ขาย (%) (ความชื้น)	ความชื้นสูงขึ้น รายได้ลดลง
ประเภทของสิทธิที่ดิน	เป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้ค่าประกันได้หรือไม่	ที่ดินที่ค่าประกันได้ทำให้รายได้เพิ่มขึ้น

ผลกระทบของลักษณะพื้นที่ราบ-ที่ชันและระยะทางระหว่างหมู่บ้านกับอำเภอ พบว่า หากเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีลักษณะพื้นที่เหมือนกัน เกษตรกรที่อยู่ในหมู่บ้านที่ห่างจากอำเภอมากกว่าจะมีรายได้สุทธิจากการปลูกข้าวโพดสูงกว่า ซึ่งน่าจะเนื่องมาจากพื้นที่ที่ห่างไกลมีความอุดมสมบูรณ์กว่าพื้นที่ใกล้ตัวเมืองที่น่าจะถูกใช้เพาะปลูกมาเป็นเวลานานกว่า ในขณะที่เกษตรกรในที่ชันมีรายได้สุทธิต่อไร่จากการปลูกข้าวโพดต่ำกว่าเกษตรกรในที่ราบ โดยลักษณะพื้นที่การเพาะปลูกนอกจากจะมีผลในการกำหนดลักษณะการขายผลผลิต ระดับความชื้นของข้าวโพด ต้นทุนการผลิต การขนส่งโดยตรงแล้ว ยังอาจมีเหตุผลในเชิงสถาบันอย่างอื่น เช่น มิติทางสังคม โครงสร้างทางสังคมที่เอื้อต่อการรับการช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งแฝงอยู่ในตัวแปรลักษณะพื้นที่ ทั้งหมดนี้ส่งผลต่อเนื่องถึงโอกาสในการสร้างรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด

¹⁹ รายได้สุทธิของเกษตรกรในปี พ.ศ. 2553 (บาท/ครัวเรือน/ปี)

รายได้สุทธิ = รายได้จากการขาย - ต้นทุนการผลิตและต้นทุนดอกเบี้ย โดย

รายได้จากการขาย = ปริมาณผลผลิตต่อไร่ของเกษตรกรแต่ละราย x พื้นที่เพาะปลูก x ราคาขาย (ตามความชื้น)

ต้นทุน = ต้นทุนวัตถุดิบและค่าแรง + ต้นทุนดอกเบี้ย หรือ

(ต้นทุนเฉลี่ยต่อไร่ที่ราบหรือที่ชัน x พื้นที่เพาะปลูก) + (อัตราดอกเบี้ยตามแหล่งเงินกู้ x หนี้สินของเกษตรกรแต่ละราย)

4.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบของเกษตรกร

ผลการศึกษาในส่วนที่ 3 แสดงให้เห็นว่า แหล่งเงินทุนที่เกษตรกรกู้เงินมาใช้ในการเกษตรมีความสำคัญมากต่อรายได้และความเป็นอยู่ของเกษตรกร การกู้เงินนอกระบบทำให้เกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงและส่งผลให้รายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การกู้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ เกือบทั้งหมดเป็นการกู้ในลักษณะการเชื่อวัตถุดิบ การกู้ในลักษณะนี้เป็นวิธีหนึ่งที่เจ้าของเงินทุนใช้เพื่อเข้าถึงข้อมูลและสามารถประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรผู้กู้²⁰ ผู้ให้กู้มีส่วนรู้เห็นกับลักษณะการดำเนินกิจการหรือการผลิตของผู้กู้ แต่เป็นวิธีการที่ต้องใช้เวลาในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้กู้และผู้ให้กู้ การผิดชำระหนี้ส่งผลเสียอย่างมากกับผู้กู้ เพราะอาจจะไม่สามารถกู้ได้อีกในรอบการผลิตถัดไป วิธีนี้ช่วยแก้ปัญหาความบกพร่องในการบังคับชำระหนี้ ได้ระดับหนึ่ง (Siamwalla, 1993; Peterson and Rajan, 1997; และ Cunit, 2007)

ปัญหาความบกพร่องในการบังคับชำระหนี้อาจเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของการขยายเงินทุนในระบบ ส่งผลให้เกษตรกรจำนวนมากยังต้องพึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบ เนื่องจากข้าวโพดเป็นพืชเศรษฐกิจที่มีทุนหมุนเวียน (working capital) ค่อนข้างสูง ประกอบกับการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่สามารถใช้ค้ำประกันได้ทำให้เกษตรกรจำเป็นต้องพึ่งแหล่งเงินทุนนอกระบบ

ในการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการกู้เงินนอกระบบ ตัวแปรทั่วไปที่มักถูกนำมาใช้อธิบายแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบคือ ระดับการศึกษา อายุของหัวหน้าครอบครัว เพศ และขนาดพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งผลการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาได้นั้นค่อนข้างหลากหลาย และยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจน เช่น งานศึกษาของ Zeller (1994) และ Nwaru (2006) พบว่า ตัวแปรหลักที่มีผลต่อการกู้ยืมนอกระบบอย่างชัดเจนมีเพียงระดับการศึกษา ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นบวกกับโอกาสในการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ เนื่องมาจากผู้ที่มีการศึกษาสูงขึ้นสามารถแบกรับความเสี่ยงมากขึ้นจากการที่มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการผลิต

ในงานฉบับนี้ ตัวแปรที่นำมาใช้ในแบบจำลองเพื่ออธิบายแนวโน้มของการกู้ยืมนอกระบบ คือ ลักษณะพื้นที่ ระดับการศึกษา ขนาดพื้นที่เพาะปลูก เครื่องมือการเกษตร การเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เพาะปลูก ความชื้นของข้าวโพดที่ขาย และการมีเอกสารสิทธิ์ที่ค้ำประกันได้ รายละเอียดของตัวแปรและผลของตัวแปรต่อแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบ แสดงในตารางที่ 2

²⁰ ปัญหาการขาดข้อมูลของสถาบันการเงินในระบบ ในขณะที่ผู้ให้กู้นอกระบบมีข้อมูลผู้กู้ที่สมบูรณ์กว่า (information advantage) ทำให้สถาบันการเงินในระบบต้องคัดสรรผู้กู้ (screening) โดยให้กู้เงินเพียงบางส่วนของโครงการเท่านั้น (partially finance) ทำให้ผู้กู้ต้องไปพึ่งการกู้ยืมส่วนที่เหลือจากแหล่งเงินทุนนอกระบบ (Jain, 1999; Conning, 2001; Conning, 2005) การศึกษาลักษณะตลาดสินเชื่อภาคชนบทของไทยของ Siamwalla et al (1993) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของข้อมูลต่อกระบวนการให้สินเชื่อเกษตรกร และชี้ว่าหากรัฐบาลต้องการประสบความสำเร็จในการแทรกแซงตลาดสินเชื่อในระบบในภาคชนบทของไทย ส่วนประกอบที่ขาดไม่ได้คือ การสร้างสถาบันหรือหน่วยงานที่สามารถจัดการปัญหาการเข้าถึงข้อมูลความสามารถในการชำระหนี้ของเกษตรกรแต่ละราย

ตารางที่ 2: ผลจากแบบจำลองปัจจัยที่ส่งผลต่อแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบ

ตัวแปร	วัดจาก	ผลต่อแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบ
ลักษณะพื้นที่เพาะปลูก	ที่ราบหรือที่ชัน	ปลูกในที่ชันมีการกู้มากขึ้น
ระดับการศึกษาของเกษตรกร	การศึกษาสูงสุดคือ ชั้นประถมต้น หรือ ประถมปลาย หรือมัธยมต้น หรือมัธยมปลายหรือปริญญาตรีหรือสูงกว่า	การศึกษาสูงเพิ่มแนวโน้มการกู้
ขนาดพื้นที่เพาะปลูก	จำนวนไร่ที่ใช้ปลูกข้าวโพด	ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ
สินทรัพย์ที่ใช้ในการเกษตร	มูลค่าเครื่องมือการเกษตร (บาท)	ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ
การขายแห้ง-ขายสด	ความชื้นของข้าวโพดที่ขาย (% ความชื้น)	ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ
การเป็นเจ้าของที่ดินเพาะปลูก	เป็นเจ้าของที่ดินเพาะปลูก	ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ
ประเภทของสิทธิในที่ดินทำกิน	เป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้ค้ำประกันได้ หรือค้ำประกันไม่ได้	ไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญ

จากการประมาณสมการถดถอยพบว่า มีเพียงการศึกษาและลักษณะพื้นที่ราบที่ชันเท่านั้น ที่ส่งผลต่อการกู้เงินนอกระบบของเกษตรกรอย่างมีนัยสำคัญ ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นส่งผลให้โอกาสในการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้นอกระบบสูงขึ้น ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับกับผลการศึกษาของ Zeller (1994); Nwaru (2004) และ Nwaru (2006)

นอกจากนี้พบว่า เกษตรกรในที่ชันมีแนวโน้มกู้เงินนอกระบบสูงกว่าเกษตรกรในที่ราบ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ สภาพสังคมที่ชันเป็นสภาพที่เอื้อต่อการรักษาสถานภาพความสำคัญของผู้นำให้สินเชื่อในระบบ เนื่องจากเกษตรกรในที่ชันอยู่ห่างไกลจากตลาดและแหล่งเงินกู้ในระบบ ทำให้เกษตรกรต้องเผชิญปัญหาด้านทุนคงที่ที่ค่อนข้างสูงในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ นอกจากนี้ สภาพโครงสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ในสังคมของเกษตรกรในพื้นที่ชันยังอาจทำให้เกษตรกรรู้สึกห่างไกลแหล่งความรู้ ห่างไกลตลาด ขาดทักษะเกี่ยวกับเทคโนโลยีใหม่ ซึ่งนอกจากจะช่วยรักษาสถานภาพและความมั่นคงของการดำเนินกิจการสินเชื่อในระบบแล้ว ยังช่วยรักษาความเชื่อและปลูกฝังแนวคิดที่ว่า พ่อค้าคนกลางหรือเจ้าของแหล่งเงินกู้เป็นผู้หยิบยื่นโอกาสให้กับเกษตรกรในการทำเกษตรแบบ cash crop ซึ่งถึงแม้จะต้องใช้ต้นทุนการผลิตที่สูงแต่หากเกษตรกรรายใดมีโชคพอก็สามารถทำกำไรได้มาก (De Montoya, 1999)

เมื่อพิจารณาถึงตัวแปรเอกสารสิทธิที่นำไปค้ำประกันได้ ต่อแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบพบว่า เอกสารสิทธิที่ใช้ค้ำประกันไม่มีผลต่อการลดการกู้เงินนอกระบบ ซึ่งน่าจะเป็นเพราะในปัจจุบัน เกษตรกรสามารถกู้เงินผ่านระบบบุคคลค้ำประกันโดยไม่จำเป็นต้องมีสินทรัพย์ค้ำประกัน

โดยสรุป ลักษณะพื้นที่ราบ-ที่ชันส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อรายได้เกษตรกรและแนวโน้มการกู้ยืมนอกระบบ และมีบทบาทในการเพิ่มความรุนแรงของความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด เกษตรกรในที่ชันมีโอกาสในการสร้างรายได้และสะสมรายได้น้อยกว่า

เกษตรกรในที่ราบ และในขณะเดียวกันมีโอกาสดึงให้เข้าไปอยู่ในวงจรการเชื่อวัตถุดิบมากกว่าเกษตรกรในที่ราบ ดังนั้น นโยบายของรัฐที่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในระยะยาว จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่ดำเนินนโยบาย โครงสร้างทางกายภาพที่ส่งผลต่อลักษณะการปลูกและซื้อขาย รวมทั้งลักษณะการเข้าถึงแหล่งทุนในแต่ละท้องถิ่น

5. การดำเนินนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล

จากการวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างการผลิตข้าวโพดทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเป็นผู้รับความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาข้าวโพดโดยตรง ทั้งยังต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกษตรกรที่พึ่งพาสินเชื่อในระบบในสัดส่วนที่สูงเผชิญปัญหาความยากจน ทั้งนี้ ภาครัฐได้มีการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนหลายแนวทาง ในที่นี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

- นโยบายที่มีเป้าหมายในแก้ไขปัญหาการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของเกษตรกร ได้แก่ นโยบายสินเชื่อของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักชำระหนี้ และนโยบายเกี่ยวกับที่ดินทำกิน
- นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้ของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดโดยตรง ได้แก่ นโยบายประกันรายได้ นโยบายจำนำข้าวโพด นโยบายเงินชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา

จากการวิเคราะห์พบว่า เกษตรกรในที่ราบมีโอกาสในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากนโยบายภาครัฐมากกว่าเกษตรกรในที่ชัน โดยเฉพาะนโยบายที่มุ่งเพิ่มรายได้ให้เกษตรกรโดยตรง เพราะการเข้าถึงนโยบายเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับสิทธิการถือครองที่ดินทำกิน สำหรับนโยบายที่เปิดโอกาสในเกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินกู้ราคาถูกและลดการพึ่งพิงแหล่งเงินกู้ในระบบนั้นค่อนข้างทั่วถึง แต่จำนวนสินเชื่อยังไม่เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกร โดยเฉพาะในที่ชัน โดยเหตุผลหลักอาจมาจากการที่เกษตรกรในที่ชันมีรายได้หลักที่มาจากการปลูกข้าวโพดได้เพียงปีละครั้ง ในขณะที่เกษตรกรในที่ราบมีโอกาสรสร้างรายได้จากหลายทางหมุนเวียนกันไป นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญสืบเนื่องจากการดำเนินนโยบายในปัจจุบันคือความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกร หัวสี และไซโลที่เพิ่มมากขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

6.1 บทสรุป

งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจ เพื่อลดความยากจนและเพิ่มความเท่าเทียมกันให้เกษตรกรในภาคชนบทภายใต้โครงสร้างตลาดในปัจจุบัน โดยไม่ได้คำนึงถึงอุปสรรคที่เกษตรกรรายย่อยในแต่ละท้องถิ่นเผชิญอยู่ ลักษณะเฉพาะของพื้นที่

ที่รองรับนโยบาย และความขัดแย้งกับนโยบายอื่นๆ ที่ลงไปในพื้นที่ กลับเปิดโอกาสให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรรายย่อยกับนายทุนและพ่อค้าคนกลางเพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น

ในกรณีที่เกษตรกรมีเงินทุนหรือสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ก็จะมีอิสระในการจัดการบริหารการซื้อปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากการที่ตลาดปัจจัยการผลิตในห้องถิ่นมีการแข่งขันสูง สามารถเลือกผู้รับจ้างสีหรือแม้กระทั่งไซโลรับซื้อข้าวโพดอย่างอิสระ แต่จากการสำรวจพบว่ามีเกษตรกรจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในที่ชั้น ที่พึ่งการเชื่อวัตถุดิบจากไซโลเอกชน ทำให้ต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการซื้อวัตถุดิบและการขายผลผลิต ขาดอำนาจการต่อรองเพราะต้องขายข้าวโพดให้กับหัวสีหรือไซโลที่ตนไปกู้วัตถุดิบมาเท่านั้น และเมื่อหักชำระหนี้ไปหมดแล้ว เกษตรกรกลุ่มนี้มักต้องเชื่อวัตถุดิบที่จะใช้ในการผลิตรอบใหม่จากพ่อค้าคนเดิม เพราะไม่มีเงินทุนเหลือพอที่จะไปซื้อวัตถุดิบได้อย่างอิสระจากแหล่งอื่นที่อาจจะราคาถูกกว่า เกษตรกรเหล่านี้ถูกผูกมัดอยู่ในวงจรที่ทำให้ไม่สามารถบริหารต้นทุนของตนเองได้ และเมื่อต้นทุนปัจจัยการผลิตเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก็ยิ่งทำให้โอกาสที่จะหลุดออกจากวงจรนี้เป็นไปได้ยากขึ้น

ตลาดแข่งขันในระดับหัวสีและในระดับไซโลมีลักษณะผูกขาดเชิงพื้นที่ พ่อค้าท้องถิ่นเหล่านี้สามารถรักษาอำนาจตลาดและกีดกันคู่แข่งใหม่เข้าสู่ตลาดได้ โดยการสร้างบุญคุณและรักษารฐานลูกค้าผ่านการให้เชื่อวัตถุดิบ ไซโลเป็นผู้มีอำนาจตัดสินว่าข้าวโพดที่เกษตรกรนำมาขายมีคุณภาพอย่างไร เกรดใด และราคาที่เกษตรกรควรได้จะเป็นเท่าใดโดยเกษตรกรไม่มีอำนาจต่อรองราคา

ผลจากการวิเคราะห์สัดส่วนผลตอบแทนของเกษตรกร หัวสี และไซโล แสดงให้เห็นว่าลักษณะเฉพาะของตลาดข้าวโพดท้องถิ่น การผูกขาดและผลจาก economies of scale ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการสะสมรายได้ของผู้เล่นเหล่านี้อย่างรุนแรง เกษตรกรเป็นผู้เล่นที่นอกจากขาดอำนาจต่อรองแล้วยังต้องแบกรับความเสี่ยงจากความผันผวนของราคาข้าวโพด ในขณะที่หัวสีและไซโลเป็นกลุ่มที่มีรายได้ค่อนข้างมั่นคง และเมื่อเปรียบเทียบลักษณะการสะสมรายได้ของการปลูกในที่ราบกับการปลูกในที่ลาดชัน พบว่า รูปแบบการสะสมรายได้ของเกษตรกร หัวสี และไซโลในกรณีพื้นที่ชั้นมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้เล่นมากกว่าของที่ราบอย่างชัดเจน สะท้อนให้เห็นว่าโอกาสเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมพื้นที่ลาดชันจะมีความรุนแรงมากกว่าของที่ราบ

ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อรายได้สุทธิของเกษตรกร คือ (1) ปัจจัยการผลิต ได้แก่ เครื่องมือการเกษตร (ทุนการผลิต) การศึกษา (ทุนมนุษย์) และขนาดพื้นที่เพาะปลูก โดยปัจจัยทั้งหมดส่งผลทางบวกต่อรายได้เกษตรกร (2) การพึ่งพิงเงินทุน ได้แก่ เงินกู้ในระบบและเงินกู้นอกระบบ โดยพบว่า การที่เกษตรกรต้องกู้เงินทำให้เกษตรกรมีรายได้สุทธิน้อยกว่าการใช้เงินทุนของตนเอง โดยการกู้ยืมจะส่งผลทำให้รายได้ของเกษตรกรลดลงมากกว่าเนื่องจากเกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่ามาก และ (3) ลักษณะของที่ดิน โดยพบว่า เกษตรกรที่ปลูกข้าวโพดในที่ชั้นจะมีรายได้น้อยกว่าในที่ราบ ซึ่งนอกจากจะเป็นเพราะว่าเกษตรกรในที่ราบบาง

รายมีโอกาปลูกข้าวโพดได้ถึง 2 ครั้งแล้วยังอาจแสดงให้เห็นถึงความเสียเปรียบของเกษตรกรในที่ดินในด้านอื่นๆ อีก เช่น การอยู่ในระบบเชื่อวัตถุดิบมากกว่า ทำให้ขาดอิสระในการบริหารต้นทุนและการขาย รวมถึงการเสียเปรียบในการเข้าถึงบางนโยบายของรัฐ

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกู้ยืมระบบหรือเชื่อวัตถุดิบของเกษตรกรพบว่า เกษตรกรในที่ดินมีแนวโน้มกู้ยืมระบบสูงกว่าเกษตรกรในที่ดินรายอย่างมีนัยสำคัญ อาจเนื่องมาจากเกษตรกรในที่ดินมีโอกาสร้างรายได้น้อยกว่าเกษตรกรในที่ดินราย และสังคมที่ชั้นเอื้อต่อการเพิ่มความเข้มแข็งในการสร้างเครือข่ายการกู้ยืมระบบ ในขณะที่ประเด็นการขาดเอกสารสิทธิที่ดินเพื่อจะนำไปใช้ค้ำประกันกลับไม่ส่งผลต่อการกู้ยืมระบบอย่างมีนัยสำคัญ

ลักษณะพื้นที่ยังมีความสำคัญต่อโอกาสในการเข้าถึงนโยบายช่วยเหลือบางนโยบายของรัฐบาล โดยเกษตรกรในที่ดินรายได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ เช่น นโยบายประกันรายได้และนโยบายจำนำ มากกว่าเกษตรกรในที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรต้องเพาะปลูกอยู่บนที่ดินที่มีโฉนด น.ส.3 หรือ ส.ป.ก. จึงจะใช้สิทธิจากนโยบายทั้งสองได้ เกษตรกรที่ปลูกบนที่ดิน ภ.บ.ท.จะสามารถใช้สิทธิในโครงการได้ก็ต่อเมื่อเกษตรกรนั้นขึ้นทะเบียนเกษตรกรและพืชเศรษฐกิจบนพื้นที่นั้นก่อนปี พ.ศ. 2552 ดังนั้น โอกาสที่เกษตรกรในที่ดินซึ่งส่วนใหญ่ปลูกบนที่ดิน ภ.บ.ท. จะเข้าถึงนโยบายนี้จึงอาจน้อยกว่าของเกษตรกรในที่ดินราย และเมื่อพิจารณาประเด็นนี้ควบคู่กับนโยบายการจัดสรรที่ดินทำกินให้เกษตรกร จะพบว่าโอกาสที่เกษตรกรบนที่ดินจะเปลี่ยนลักษณะการถือครองจากที่ดิน ภ.บ.ท. เป็นที่ดินมีเอกสารสิทธิหรือ ส.ป.ก. นั้นไม่มีเลยเนื่องจากขัดกับกฎหมายที่ดิน

สำหรับนโยบายด้านเงินกู้พบว่าเกษตรกรไม่ค่อยมีปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนราคาถูกของ ธ.ก.ส. แต่มีปัญหาที่วงเงินกู้ในระบบยังไม่เพียงพอกับความต้องการของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรยังคงต้องกู้เงินจากแหล่งอื่นๆ เช่น กองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งแหล่งเงินกู้ในระบบผ่านการเชื่อวัตถุดิบ นอกจากนี้ เกษตรกรให้ความสำคัญกับการรักษาประวัติการชำระหนี้กับ ธ.ก.ส. และการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ทำให้เกษตรกรบางรายยอมรับขายข้าวโพดแม้ราคาที่ได้ ณ เวลานั้นจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น หรือยอมกู้เงินนอกระบบด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากเพื่อมาชำระคืนหนี้ ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้านให้ทันเวลา

นโยบายที่มีความสำคัญกับเกษตรกรในจังหวัดน่านมากขึ้นเรื่อยๆ และเข้าถึงเกษตรกรในที่ดินรายและที่ดินเท่ากัน คือ นโยบายชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติ เนื่องจากจังหวัดน่านเป็นพื้นที่มีความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติค่อนข้างสูง หากไม่มีเงินชดเชยช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เกษตรกรที่ประสบปัญหาจะขาดรายได้หลัก ทำให้เกษตรกรที่ไปกู้เงินมาจะไม่สามารถชำระคืนเงินต้นได้ ส่วนเกษตรกรที่ลงทุนเองก็จะมีเงินทุนที่จะเพาะปลูกในรอบต่อไป และต้องหันไปพึ่งการกู้ยืมระบบและเชื่อวัตถุดิบต่อ และสำหรับนโยบายนี้ เกษตรกรในที่ดินรายที่ปลูกบนพื้นที่ ภ.บ.ท. ก็สามารถได้รับเงินชดเชยประเภทนี้ด้วย

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า โอกาสในการสร้างรายได้มีความสำคัญกับสถานภาพของเกษตรกรมาก เกษตรกรในที่ดินรายมีรายได้จากหลายช่องทาง ขณะที่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดใน

ตลาดชั้นต้องเผชิญข้อจำกัดทั้งด้านกายภาพ (ขาดแคลนน้ำ) ด้านสถาบันและโครงสร้าง (ขาดสิทธิในที่ดินทำกิน ขาดแหล่งสินเชื่อในระบบที่เพียงพอ ขาดการเข้าถึงแหล่งความรู้ทางเทคโนโลยี เกษตร พื้นที่ทางไกลตลาด) และการพึ่งพานโยบายช่วยเหลือจากทางภาครัฐ ซึ่งส่งสัญญาณสนับสนุนการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์มาตลอด ปัจจัยเหล่านี้ทำให้เกษตรกรอยู่ในสภาพขาดทางเลือกและปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในลักษณะ cash crop เพื่อเป็นรายได้หลักทางเดียว ทำให้เกษตรกรต้องปลูกข้าวโพดโดยต่อเนื่องและเร่งใช้ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ยและยา รวมถึงการเผาเพื่อเตรียมพื้นที่ปลูก และในที่สุดต้องเผชิญกับสภาวะดินเสื่อมโทรม การพังทลายของหน้าดิน ผลผลิตตกต่ำ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เกษตรกรส่วนใหญ่จึงพยายามขยายพื้นที่ปลูกเพิ่ม เร่งการใช้ปุ๋ยและสารเคมีอื่นๆ และใช้ปริมาณเมล็ดพันธุ์มากกว่าที่ควรเป็น ต้องทุ่มเงินกับปัจจัยการผลิตซึ่งมีราคาสูงมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ต้องเพิ่มจำนวนเงินกู้และการเชื่อวัตถุดิบมากขึ้น อยู่ในสภาพที่ขาดอำนาจต่อรองหรือขาดโอกาสจัดการต้นทุนเอง รายได้ที่ได้มาจากการขายก็ต้องเสียไปกับดอกเบี้ยและต้นทุนที่สูงเกินปกติ ทำให้รายได้สุทธิที่เกษตรกรได้รับลดลง เมื่อไม่มีเงินทุนพอสำหรับใช้เพาะปลูกในรอบต่อไปหรือใช้ในชีวิตประจำวัน เกษตรกรก็ต้องเชื่อวัตถุดิบต่อ ผลของภาระหนี้สินผนวกกับข้อจำกัดทางกายภาพ สถาบัน และโครงสร้างเดิมที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ยิ่งทำให้เกษตรกรไม่สามารถหลุดพ้นจากวงจรอุบาทว์นี้ได้ สัญญาณราคาจากตลาดหรือนโยบายภาครัฐที่มีเพื่อสนับสนุนการปลูกพืชในลักษณะนี้จึงยิ่งไปเร่งให้วงจรหมุนเร็วมากขึ้น (ภาพที่ 9)

ในขณะที่เกษตรกรกำลังเผชิญกับวงจรอุบาทว์ที่หลุดพ้นได้ยาก โครงสร้างของธุรกิจข้าวโพดกลับทำให้พ่อค้าคนกลางได้ประโยชน์จากวงจรนี้มากที่สุด ยิ่งเกษตรกรโหมเพิ่มการใช้ปัจจัยการผลิต พ่อค้าคนกลางยิ่งได้ประโยชน์จากการขายและการให้กู้/เชื่อวัตถุดิบ ยิ่งเกษตรกรผลิตได้มาก พ่อค้าในฐานะผู้รวบรวมยิ่งได้ประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด นอกจากนี้ หากเกิดปัญหาราคาข้าวโพดตกต่ำ พ่อค้าคนกลางจะยังสามารถรักษาระดับส่วนแบ่งผลตอบแทนจากราคาข้าวโพดได้ โดยผลกระทบไปยังเกษตรกรที่นอกจากจะไม่มีอำนาจต่อรองแล้ว ส่วนใหญ่ยังจำเป็นต้องขายข้าวโพดที่ราคาต่ำเพื่อให้มีรายได้ไปชำระหนี้ในระบบให้ทันเวลา เมื่อเป็นเช่นนี้ วงจรอุบาทว์ของเกษตรกรยิ่งไปเพิ่มอำนาจการต่อรองและรายได้ให้พ่อค้าคนกลาง เกษตรกรจะเข้ามาติดอยู่ในวงจรการเชื่อวัตถุดิบและการถูกบังคับแหล่งขายในทางอ้อมมากขึ้น และตึงเครียดยิ่งขึ้น โครงสร้างความเหลื่อมล้ำเพิ่มความรุนแรงผ่านการหมุนที่เร็วขึ้นของวงจรอุบาทว์

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ลักษณะการตลาดในท้องถิ่นที่มีการผูกขาดเชิงพื้นที่ของพ่อค้าคนกลาง การปลูกข้าวโพดซึ่งจำเป็นต้องผ่านกระบวนการบางอย่างก่อนส่งไปโรงงานอาหารสัตว์ รวมถึงการขาดอำนาจต่อรองทั้งเรื่องราคาข้าวโพดและราคาปัจจัยการผลิตเพราะอยู่ในระบบเชื่อวัตถุดิบ ทำให้เกษตรกรต้องติดแน่นอยู่ในวงจร แต่สิ่งที่เป็นตัวเร่งให้วงจรหมุนเวียนเร็วและรุนแรงมากขึ้นคือ สัญญาณจากภาครัฐที่ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจของเกษตรกรและผู้เล่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจากนโยบายที่สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรเพิ่มผลผลิต ซึ่งส่งเสริมและ

กระตุ้นให้เกษตรกรเข้าสู่และตกอยู่ในวงจรอุปาทัมภ์แห่งความยากจนต่อไป พร้อมกับขยายโครงสร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกรรายย่อย พ่อค้าและนายทุนให้มากขึ้น (ภาพที่ 9)

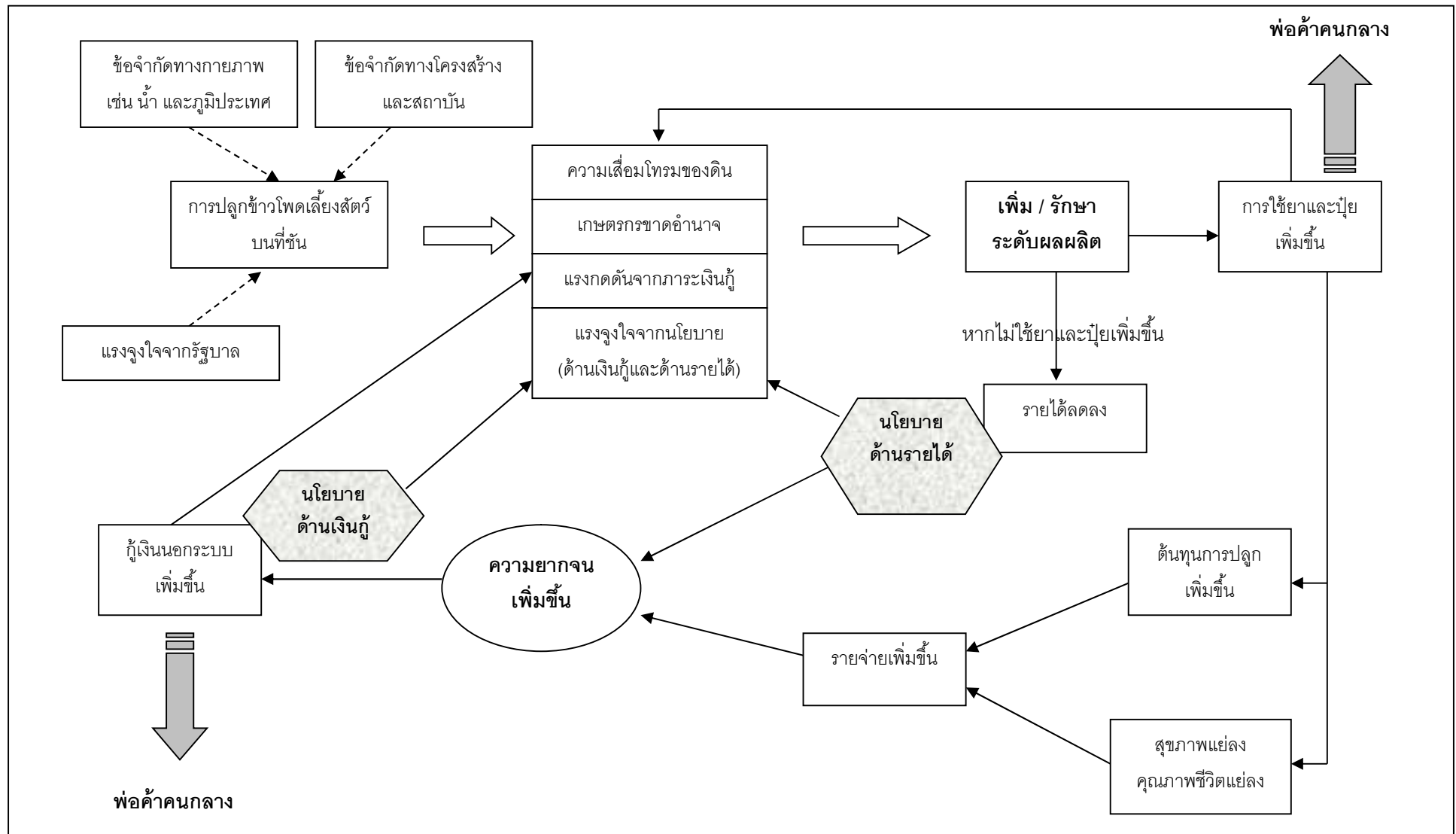
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จะเห็นได้ว่า การใช้นโยบายการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในลักษณะ cash crop โดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดเชิงพื้นที่ที่เกษตรกรเผชิญอยู่ นำเกษตรกรไปสู่วังวนของความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อหยุดการขยายตัวของวงจรอุปาทัมภ์ของการปลูกข้าวโพด รัฐบาลต้องมีความชัดเจนเรื่องการดำเนินนโยบาย ต้องลดการใช้นโยบายที่ส่งสัญญาณที่ผิด เช่น โครงการจํานำข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โครงการประกันราคา ซึ่งนอกจากจะมีต้นทุนในการดำเนินการสูงมาก ยังจูงใจให้เกษตรกรขยายพื้นที่การเพาะปลูก เพิ่มผลผลิตทำให้สถานการณ์ความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภัยธรรมชาติมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

การสร้างแรงจูงใจที่ถูกต้องถือเป็นหัวใจสำคัญในการเปลี่ยนพฤติกรรมเกษตรกรให้ลดการปลูกข้าวโพดและหันมาอาชีพอื่นที่เหมาะสมกับบริบทของเกษตรกรในพื้นที่ลาดชัน ภาครัฐควรเลือกใช้มาตรการช่วยเหลือโดยที่ผลประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับไม่ขึ้นอยู่กับระดับผลผลิตหรือขนาดพื้นที่เพาะปลูก เช่น การเงินสนับสนุนแก่เกษตรกรเป็นจำนวนคงที่ (lump-sum transfer) หรือในลักษณะ regressive โดยให้เงินอุดหนุนต่อหน่วยลดลงต่อผลผลิตที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อลดแรงจูงใจให้เกษตรกรขยายการผลิตและปริมาณการผลิต นโยบายในลักษณะนี้จะทำให้เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรง

ภาครัฐควรเปลี่ยนการใช้งบประมาณในโครงการจํานำหรือโครงการประกันรายได้มาเป็นเงินอุดหนุนเกษตรกรที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพหรือต้องการกันพื้นที่เพื่ออนุรักษ์ป่า รักษาดิน หรือส่งเสริมทางเลือกทางการเกษตรที่ยั่งยืนจะให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า และควรดำเนินมาตรการช่วยเหลือไม่ให้เกษตรกรขาดรายได้ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน เช่น สร้างกองทุนสนับสนุนผ่านโครงการของ ธ.ก.ส. หรือ สหกรณ์ฯ ที่เน้นการให้สินเชื่อกับเกษตรกรที่ต้องการกันพื้นที่บางส่วนเพื่อฟื้นฟูสภาพดินหรือปลูกพืชชนิดอื่นที่ไม่ทำลายสภาพดิน หรือการให้เงินอุดหนุนกับเกษตรกรที่มีส่วนช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกษตรกรลดการพึ่งพาสารเคมี ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง

แผนภาพที่ 9 วงจรอุปาทนของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในที่ดิน



หรือลดปริมาณผลผลิตพืชเชิงเดี่ยวที่ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่หรือทรัพยากรที่ดินร่วมอนุรักษ์อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

ภาครัฐควรเข้ามามีส่วนช่วยพัฒนาตลาดที่สามารถรองรับอาชีพเสริมของเกษตรกรได้ในระยะยาว และดำเนินการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้เกษตรกรเข้าถึงตลาดได้โดยง่าย ซึ่งอาจอยู่ในรูปการออกมาตรการทางภาษีที่สร้างแรงจูงใจให้เกิดกิจการเพื่อสังคม (social enterprise) หากกลุ่มลูกค้าให้สินค้าของเกษตรกรจากที่สูงโดยตรง เพื่อไม่ให้เกษตรกรต้องกลับเข้าไปอยู่ในสภาพการขาดอำนาจการต่อรองเหมือนที่เคยเป็นมา ทั้งนี้ สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง²¹ ได้ดำเนินงานวิจัยในหลายมิติที่เกี่ยวข้องกับหาทางเลือกให้เกษตรกรบนที่สูง เช่น โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรปลูกป่าไม้เพื่อสร้างรายได้ การพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนรู้เทคโนโลยีการปลูกผักและสมุนไพรบนที่สูง โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการพัฒนาระบบตลาดของชุมชนบนพื้นที่สูง ความรู้จากโครงการเหล่านี้ ควรจะได้รับการเอาใจใส่และพัฒนาต่อยอดต่อไป

ข้อจำกัดทางกายภาพและเป็นอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาในพื้นที่สูงอีกอย่างหนึ่ง คือ การขาดแคลนน้ำ การอำนวยความสะดวกในเรื่องการสร้างแหล่งเก็บน้ำชั่วคราวหรือฝายชะลอน้ำ เป็นอีกหนึ่งมาตรการสำคัญที่ทำให้เกษตรกรสามารถใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดความจำเป็นในการขยายพื้นที่เพาะปลูก โดยหันมาใช้พื้นที่เดิมเพาะปลูกพืชหมุนเวียนให้เกิดรายได้มากกว่า 1 ครั้งต่อปีแทน

รัฐต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าเกษตรกรจะสามารถพัฒนาหรืออนุรักษ์พื้นที่ของตนเพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคตได้ ในปัจจุบัน เกษตรกรในที่ชันทำมาหากินจากพื้นที่ที่ตนไม่มีเอกสารสิทธิ์ถือครองอย่างถูกต้อง แม้เกษตรกรบางกลุ่มต้องการเอกสารถือครองที่ถูกต้องเพียงเพื่อเป็นมรดกตกทอดต่อไปให้ลูกหลานได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ แต่ก็มีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่า การขาดความเชื่อมั่นในสิทธิ์การใช้ประโยชน์ในระยะยาวทำให้เกิดความลังเลในการพัฒนาพื้นที่หรืออนุรักษ์อย่างจริงจัง และทำให้ต้องการเร่งใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์แก่ตนมากที่สุดในระยะสั้น เช่น หันหาการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์แทนการปลูกพืชผสมผสานหรือไม่ยืนต้น รัฐจำเป็นต้องหาทางออกในเรื่องนี้ ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่สามารถใช้ประโยชน์จากพื้นที่ได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ทั้งนี้ โฉนดชุมชนอาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นไปได้ แต่ยังคงจำเป็นต้องศึกษาอย่างรอบด้านถึงความเหมาะสมต่อไป

โดยสรุป งานวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้การปลูกข้าวโพดเชิงพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจนในพื้นที่ชันที่ห่างไกล เป็นนโยบายที่มีต้นทุนสูงมาก และนอกจากไม่ช่วยแก้ปัญหาแล้วยังทำให้สถานการณ์แย่ลง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐต้องประเมินต้นทุนของ

²¹ เป็นองค์กรที่ทำวิจัยและพัฒนาเพื่อสนับสนุนงานโครงการหลวงและขยายผลโครงการหลวงเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่สูงอย่างยั่งยืน

นโยบายนี้อย่างจริงจังและรอบด้าน งบประมาณที่ต้องเสียไปกับผลที่ตามมา เช่น ความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม การชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติในพื้นที่ปลายน้ำ การใช้นโยบายพยุงราคา การแทรกแซงตลาด คิดเป็นเงินจำนวนมหาศาล ซึ่งสามารถผันมาใช้ในการสร้างแรงจูงใจด้านการเงินและทางกายภาพเพื่อให้เกษตรกรสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมไปสู่ทางออกที่ดีกว่าได้ สิ่งสำคัญคือ การประสานนโยบายระหว่างหน่วยงานกระทรวงเพื่อแก้ไขกฎ ระเบียบให้เกิดการสอดคล้องและสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรในที่ลาดชันที่ถูกบีบด้วยข้อจำกัดทางกายภาพ โครงสร้าง และสถาบัน สามารถหลุดออกจากวงจรอุบาทว์ของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้

เอกสารอ้างอิง

- จำเนียร บุญมา, ไพฑูรย์ รอดวินิจ, นุกูล บำรุงไทย, ศรีอรุณ เรศานนท์ และสุภาณี อรรถจินดา (2523) “การศึกษาระบบธุรกิจข้าวโพด โดยเน้นนักศึกษาไร่ข้าวโพดชั้นเล็ก” คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์
- เฉลิมศาสตร์ วิเชียรเพริศ (2550) “ภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรกรไทย ปีเพาะปลูก 2547/48” วิทยานิพนธ์ หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- นิพนธ์ พัวพงศกร ประยงค์ เนตยารักษ์ อัมมาร สยามวาลา วรวรรณ ศุภจรรยา และ ปิยะนันท์ สุวรรณเมนะ(2536) “การศึกษาแนวทางการปรับปรุงบทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร” แผนงานเศรษฐกิจรายสาขา มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- นิษากร สิริวัฒน์ (2530) “การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจของการผลิตและการเก็บรักษาข้าวโพดในจังหวัดเพชรบูรณ์และเลย ฤดูกาลเพาะปลูก ปี 2526/27” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- เพลิน สุขมา (2551) “บทบาทของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ช่วง พ.ศ. 2540-2550 ในการสนองนโยบายของรัฐบาลด้านเกษตรกร” วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- รัชนีวรรณ ศรีวิเศษ (2543) “ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยากจนในชุมชนชนบทของประเทศไทย
ศึกษากรณี: บ้านรางกร่าง จ. สุพรรณบุรี” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาสังคมวิทยา
มหาบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิศิษฐ์ ลิ้มสมบุญชัย นงนุช ปรมาคม และอัจฉรา ปทุมนาคม (2544) “การวิเคราะห์ระบบธุรกิจ
การเกษตรข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ของจังหวัดลพบุรี” โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและ
สิ่งแวดล้อมในเขตภาคกลางตอนบน สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ศานิต เก้าเอี้ยน และศรัณย์ วรรณัจฉริยา (2542) “การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจการผลิตข้าวโพด
เลี้ยงสัตว์ในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จ.ลพบุรี ปีการเพาะปลูก 2541/42” ภาควิชา
เศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ศานิต เก้าเอี้ยน และศรัณย์ วรรณัจฉริยา (2544) “การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจการผลิตข้าวโพด
เลี้ยงสัตว์ในฤดูที่ 1 หรือ 2 ในอำเภอปากช่อง จ.นครราชสีมา ปีการเพาะปลูก 2543/44”
ภาควิชาเศรษฐศาสตร์เกษตรและทรัพยากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
สมพร อิศวิลานนท์ และเดชรัต สุขกำเนิด (2541) “ความยากจนของคนในครัวเรือน” วารสาร
เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 หน้า 82-102
สาวิต มีจ้อย และคณะ (2551) “การพัฒนาทางเลือกระบบเกษตรที่เหมาะสม เพื่อทดแทนการปลูก
ข้าวโพดบนพื้นที่ลาดชัน’ โดยเกษตรกรมีส่วนร่วมของจังหวัดน่าน” เครือข่ายวิจัยเพื่อการ
พัฒนาเชิงพื้นที่ภาคเหนือตอนบน
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย (2552) “ความมั่นคงของมนุษย์ใน
ปัจจุบันและอนาคต” รายงานการพัฒนาด้านของประเทศไทย ปี 2552
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2548) “การเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้และทรัพย์สินของ
ครัวเรือนเกษตร” เอกสารวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร เลขที่ 115 กันยายน 2548
สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร(2549) “การศึกษาภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร” กระทรวง
เกษตรและสหกรณ์
อัญชนา แก้วเจย (2547) “การวิเคราะห์การกระจายรายได้และภาวะความยากจนของครัวเรือน
เกษตรปีเพาะปลูก 2544/45” วิทยานิพนธ์ หลักสูตรวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์
เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
Adams R. H., Jr. (1995) “Agricultural Income, Cash Crops, and Inequality in Rural Pakistan
”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 43, No. 3, pp. 467-491
Bell C., Srinivasan T. N., and C. Udry (1997) “Rationing, spillover, and interlinking in credit
markets: The case of rural Punjab”, *Oxford Economic Papers*

- Bernstein H. (1982) "Notes on Capital and Peasantry" in *Rural Development: Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*, ed. J. Harriss, London: Hutchinson University Library for Africa
- Conning J. (2001) "Mixing and Matching Loans: Credit Rationing and Spillovers in a Rural Credit Market in Chile", Mimeo, City University of New York
- Conning J. (2005) "Ventas Piratas: Product Market Competition and the Changing Pattern of Access in Rural Credit Market in Chile", Mimeo, City University of New York
- Cuñat V. (2007) "Trade Credit: Suppliers and Debt Collectors and Insurance Providers", *The Review of Financial Studies*, Vol. 20, No. 2, pp. 491-527
- De Montoya M. L. (1999) "Market as Mirror or Model: How Traders Reconfigure Economic and Social Transactions in a Rural Economy", *Ethnos*, Vol. 64:1, pp. 57-81
- Ekasingh B., Gypmantasiri P., Thong-ngam K. and P. Grudloyma (2004) "Maize in Thailand: Production Systems, Constraints, and Research Priorities", Mexico, D.F.: CIMMYT
- Galli R. E. (1981) "The political economy of rural development: peasants, international capital and the state" ed., Albany: State University of New York Press
- Feder G. and T. Onchan (1986) "Land Ownership Security and Capital Formation in Rural Thailand", ARU Discussion Paper 50, World Bank, Agricultural and Rural Development Department, Washington D.C.
- Feder G., Onchan T., Chalamwong Y. and C. Hongladarom (1988) "Land Policy and Farm Productivity in Thailand", Baltimore MD, The John Hopkins University Press
- Giné X. (2011) "Access to Capital in Rural Thailand: An Estimated Model of Formal vs. Informal Credit", *Journal of Development Economics*, Vol.96, pp. 16-29
- Islam R. (2004) "The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis", Discussion Paper 14, Recovery and Reconstruction Department, International Labour Office, Geneva
- Jain A. (1999) "Symbiosis vs. Crowding-Out: the Interaction of Formal and Informal Credit Market in Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 59, pp. 419-444
- Lipton M. and R. Longhurst (1989) "New Seed and Poor People", John Hopkins University Press, Baltimore
- Maxwell S. and A. Fernando (1989) "Cash Crops in Developing Countries: The Issues, the Facts, the Policies", *World Development*, Vol. 17, pp. 1677-1708

- Nwaru J.C., U.A. Essien and R.E. Onuoha (2011) "Determinants of Informal Credit Demand and Supply among Food Crop Farmers in Akwa Ibom State, Nigeria", *Journal of Rural and Community Development*, Vol. 6, No. 1
- Peterson M. A. and R. J. Rajan (1997) "Trade Credit: Theories and Evidence", *The Review of Financial Studies*, Vol. 10, No.3, pp. 661-691
- Pinstrup –Andersen P. and P. Hazell (1985) "The Impact of the Green Revolution and Prospect for the Future", *Food Reviews International*, Vol. 1, pp. 1-23
- Scott J. (1985) "Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance", New Haven, Yale University Press
- Sen A. (1979) "Issue in the Measurement of Poverty", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 81, pp. 285-307
- Sen A. (1983) "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, Vol. 35, pp. 153-169
- Siamwalla A., Pinthong J., Poapongsakorn N., Satsanguan P., Nettayarak P., Mingmaneeakin W. and Y. Tubpun (1993) "The Thai Rural Credit System and Elements of a Theory: Public Subsidies, Private Information, and Segmented Markets" in *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice and Policy*, Hoff K., Braverman A. and J. Stiglitz (eds.), London: Oxford University Press
- Townsend R. M. (1978) "Intermediation with Costly Bilateral Exchange", *Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, vol. 45(3), pages 417-25, October.
- Townsend R. M. (1983) "Financial Structure and Economic Activity", *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 73(5), pages 895-911, December.
- Townsend R. M. (1995) "Financial System in Northern Thai Village", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No.4, pp. 1011-1046
- The Royal Thai Government (1987) "Progress in Agrarian Reform and Rural Development Thailand"
- Zeller M. (1994) "Determinants of credit rationing: A study of informal lenders and formal credit groups in Madagascar", *World Development*, Elsevier, vol. 22(12), pp. 1895-1907, December.

หน้าว่าง

ส่วนที่สอง
การเมืองคณาธิปไตย

เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงผ่านเครือข่ายทางการศึกษาพิเศษ

นวนน้อย ตรีรัตน์ และ ภาคภูมิ วาณิชกะ

บทคัดย่อ

ขณะนี้มียุทธศาสตร์ที่อบรมผู้บริหารระดับสูง โดยเน้นการผสมผสานผู้เข้าอบรมจากภาคราชการ ทั้งข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลในรุ่นการศึกษาเดียวกัน และระหว่างรุ่น คำถามสำคัญคือ หลักสูตรการศึกษาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการสร้างเครือข่ายขึ้นในลักษณะกลุ่มผู้มีอิทธิพลระดับสูงใช่หรือไม่ และเครือข่ายเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลกระทบใดในสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทย จากการวิเคราะห์ความเป็นมา เนื้อหา กิจกรรมของหลักสูตรที่ได้รับความนิยมมาก เช่นวิทยาลัยตลาดทุน วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และอื่นๆรวมหกหลักสูตร อีกทั้งศึกษาบทบาททางเศรษฐกิจการเมืองของเครือข่ายที่เกิดขึ้นได้ข้อค้นพบสำคัญคือหลายหลักสูตรแม้จะมีเป้าหมายในการให้ความรู้ด้วย แต่ลึกๆแล้วไม่ต่างอะไรกับการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์หรือการหา "พวก" เพื่อเพิ่มช่องทางและพลังในการผลักดันผลประโยชน์ขององค์กรที่จัดหลักสูตร "การศึกษา" เป็นข้ออ้างในการรวบรวมบุคคลภายนอกองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลการทำงานหรือพิจารณาอนุมัติผลประโยชน์ขององค์กรเข้ามาสู่กระบวนการกล่อมเกล่าเพื่อให้บุคคลเหล่านั้น "เชื่อ" ในเป้าหมายเดียวกัน การเป็นเพื่อนร่วมรุ่นร่วมหลักสูตรได้รับการตอกย้ำมาก เกิดเป็นเครือข่ายผู้บริหารระดับสูง มีบทบาทเป็นเงื่อนไขของความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งในระดับของการแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะบุคคล และในระดับของโครงสร้างอำนาจโดยตัวของมันเอง โดยรวมการดำเนินการของหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบันแม้จะมีผลดีบ้าง แต่อาจจะมีผลเสีย ต่อความเท่าเทียมทางสังคม เศรษฐกิจและระบบประชาธิปไตยของสังคมไทย ทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายหรือการตัดสินใจในองค์กรภาครัฐเพิ่มมากขึ้น เป็นปัญหาต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ การศึกษาคำนี้จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นให้พัฒนาระบบธรรมาภิบาล และพิจารณาถึงแนวทางในการหลีกเลี่ยง ป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กรที่จัดตั้งหลักสูตร โดยกำหนดกรอบการดำเนินงานของหลักสูตรผู้บริหารที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ต้องมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือ การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริงเป็นหลัก และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการอนุญาตให้ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยยึดหลักความจำเป็น ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลกระทบต่อกิจการที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้เสียเวลาในการทำงาน เพราะบางหลักสูตรก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่แต่อย่าง

บทนำ

ในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา มีหลักสูตรพิเศษระยะสั้นที่เน้นฝึกอบรมผู้บริหารระดับสูงในวิชาชีพต่างๆ ให้มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก หลายหลักสูตรเน้นการผสมผสานผู้บริหารในภาครัฐราชการ ภาคการเมือง และภาคธุรกิจ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลในรุ่นเดียวกันและระหว่างรุ่น ทั้งนี้ผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในหน่วยงานของตน ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือเอกชน และเมื่อพิจารณาในภาพรวม หน่วยงานหรือองค์กรของผู้เข้าศึกษามีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ทั้งเป็นองค์กรของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนด กฎ กติกา การจัดสรรทรัพยากร และการตรวจสอบ ขณะที่องค์กรจากภาคเอกชนก็มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และบางแห่งต้องพึ่งพาหรือรับการจัดสรรทรัพยากรจากภาครัฐ จึงเกิดคำถามสำคัญขึ้นว่า หลักสูตรการศึกษาเหล่านี้จะก่อให้เกิดการสร้างเครือข่ายขึ้นในกลุ่มผู้เข้ารับการศึกษาคือเป็นผู้มีบทบาททางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองระดับสูงใช่หรือไม่ และระบบเครือข่ายนี้จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อการจัดสรรและการกระจายทรัพยากรของประเทศ

ที่เลือกกรณีศึกษานี้ มีเหตุผลประกอบสำคัญ คือ สังคมไทยมี “ความไม่เป็นทางการ” สูงมาก กระบวนการตัดสินใจต่างๆ มักจะทำผ่านกระบวนการหรือการเจรจาที่ไม่เป็นทางการ ขณะที่สถาบันที่สร้างขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อจัดการให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปตามหลักการของระบบการปกครองสมัยใหม่ ทำหน้าที่เป็นเพียงตรายางรับรองการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายนอกสถาบันนั้นๆ ความสัมพันธ์หรือการเจรจาแบบไม่เป็นทางการ ผ่าน “ความเป็นพวกพ้อง”¹ เป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยและเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตาม และถึงแม้จะไม่ได้เป็นญาติเป็นเพื่อนกันมาก่อนความเป็นพวกพ้องก็สร้างกันขึ้นมาได้ผ่านเครือข่ายต่างๆ ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์² ให้ข้อสังเกตว่า “สังคมไทย...ต้องใช้เครือข่ายส่วนตัว คนเก่งทางการเมืองต้องมีเครือข่ายมาก...คนไทยในกลุ่มต่างๆ จึงเปิดตัวเข้าสู่กลุ่มทางสังคมต่างๆ ไว้ก่อน ต้องสนุก เข้าคนง่าย...การเกาะกันเป็นเครือข่ายจึงเป็นไปอย่างหลวมๆ โดยอาศัยความเป็นเพื่อนเป็นหลัก ทำให้เกิดความไว้วางใจกัน...”

¹วิทยา สุจริตธนารักษ์ ได้อธิบายลักษณะของ “พวก” ในสังคมไทยไว้ดังนี้ มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติหรือมีความสัมพันธ์ทางสังคมบางอย่างร่วมกัน ถ้าไม่ได้เป็นเครือญาติกันก็จะมี การนับญาติกันได้ เป็นพี่เป็นน้อง โดยความใกล้ชิดเป็นเรื่องสำคัญมาก เพื่อนสนิทอาจสำคัญกว่าญาติที่ห่างเหิน พวกเดียวกันมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องของเกื้อกูลกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ระบบพวกพ้องจะมีความยืดหยุ่นกว่าและเท่าเทียมกว่าระบบอุปถัมภ์ แต่ก็จะมีแกนกลางที่เป็นศูนย์กลางของกลุ่ม คนที่เป็นแกนต้องมีฐานะความสำคัญบางประการ แต่ไม่อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ ทั้งนี้แกนจะสามารถปรับเปลี่ยนได้ การเข้าพวกไม่จำเป็นต้องเป็นแกนเดียว มีลักษณะหลายแกนและทับซ้อนกันได้ ความแน่นแฟ้นของพวกพ้องขึ้นกับผลประโยชน์และกิจกรรมที่ทำร่วมกัน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553)

²สัมภาษณ์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2553

ในสังคมสมัยใหม่ การสร้างเครือข่ายนอกแฉวงของพี่น้องเครือญาติและเพื่อนบ้าน ท้องถิ่นเดียวกัน มักเกิดจากการเข้าสู่ระบบการศึกษา เช่น เรียนในโรงเรียนเดียวกัน ในมหาวิทยาลัยและคณะเดียวกัน เป็นต้น การสร้างเครือข่ายผ่านระบบการศึกษานี้มีความสำคัญมาก ดังนั้นผู้มีฐานะจึงต้องพยายามชวนชววยให้ลูกเข้าศึกษาในโรงเรียนบางแห่ง หรือในคณะ ในมหาวิทยาลัย ที่ศิษย์เก่ามีชื่อเสียง มีบทบาท หรืออิทธิพลในระดับสูงในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือ ทางสังคม โดยมีเหตุผลสำคัญคือการสร้างสังคม หรือการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มบุคคลที่อาจจะมีอิทธิพลในอนาคตและหรือสามารถเชื่อมโยงกับกลุ่มที่มีอิทธิพลในปัจจุบันได้

ทั้งนี้เครือข่ายอาจจะเป็นการเชื่อมโยงกันอย่างหลวมๆของปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบัน โดยที่สมาชิกในเครือข่ายเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ภายใต้กฎเกณฑ์หรือเป้าหมายร่วมกัน โดยการดำเนินกิจกรรมร่วมกันจะมีผลต่อความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย แต่ปัจเจกบุคคล กลุ่ม องค์กร และสถาบัน ที่ร่วมเป็นเครือข่ายยังมีความเป็นอิสระต่อกัน และแต่ละหน่วยที่สัมพันธ์กัน สามารถเป็นจุดร่วมหรือเชื่อมต่อ (node) และขยายเครือข่ายออกไปได้ ดังนั้นรูปแบบของเครือข่ายจึงหลากหลาย ตั้งแต่ความสัมพันธ์กันแบบง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อน นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในเครือข่ายเดียวกัน ในแต่ละส่วนอาจจะมี ความแน่นแฟ้นที่แตกต่างกัน เช่น เพื่อนที่เคยเรียนร่วมกัน อาจจะเป็นเครือข่ายหลวมๆที่ทำ กิจกรรมบางประการร่วมกันแต่ไม่แน่นแฟ้นกันมากนัก ภายในเครือข่ายนี้ยังประกอบด้วยกลุ่ม ความสัมพันธ์ในระดับต่างๆ ได้แก่กลุ่มเพื่อนสนิท กลุ่มเพื่อนร่วมห้องเรียน หรือกลุ่มเพื่อนร่วมชั้นเรียน กลุ่มเพื่อนสนิทจะทำกิจกรรมร่วมกันมากกว่าและต่อเนื่องกว่ากลุ่มเพื่อนร่วมห้องหรือร่วมชั้นเรียน และมีความไว้นื้อเชื่อใจกันมากกว่า เป็นต้น

ในสังคมสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นรวดเร็ว เครือข่ายการศึกษาแบบมาตรฐาน อาจจะไม่กว้างขวางและครอบคลุมเพียงพอสำหรับกลุ่มชนชั้นนำ การสร้างระบบเครือข่ายที่รวดเร็ว หรือ fast track โดยผ่าน “หลักสูตรการศึกษาพิเศษ”ซึ่งใช้เวลาไม่นาน และผู้เข้าร่วมคือบุคคลที่ถูกคัดกรองว่าเป็นผู้นำในกลุ่มสังคมเศรษฐกิจต่างๆ จึงเกิดขึ้น หลักสูตรการศึกษาพิเศษเลียนแบบกิจกรรมทางสังคมต่างๆที่คล้ายคลึงกับระบบการศึกษาแบบมาตรฐานแต่เอื้อ เป็นอย่างมากต่อการสร้างความเป็นเพื่อนที่แน่นแฟ้นในเวลาเพียงสั้นๆ จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ระบบพวกพ้องและสายสัมพันธ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลนั้นๆในการแสวงหาผลประโยชน์ของตน (และพวกพ้อง) ในอนาคต

ในความเข้าใจของบุคคลทั่วไป เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงเป็นเครือข่ายของผู้มีอำนาจ และความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายระหว่างผู้ที่เป็นสมาชิกจะเป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลนั้นได้เปรียบผู้อื่นในกระบวนการแสวงหาหรือแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ความเข้าใจนี้เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บุคคลภายนอกจำนวนมากต้องการเข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้บริหารระดับสูงที่จัดขึ้นโดยองค์กรที่มีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นช่องทางหนึ่งในการแสวงหาความได้เปรียบทางเศรษฐกิจการเมือง ในอีกด้านหนึ่ง การตระหนักถึง

ความสำคัญของเครือข่ายในลักษณะเดียวกันขององค์กรเจ้าของหลักสูตรก็นำไปสู่ความพยายามในการขยายเครือข่ายของตนออกไปให้กว้างขวางมากขึ้นทั้งในด้านของตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกของแต่ละหลักสูตร และในด้านของตัวหลักสูตรเองในฐานะที่เป็นสถาบัน ทำให้การเชื่อมโยงกันมีแนวโน้มที่จะแน่นแฟ้นและกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีกในอนาคต

หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) สำหรับผู้บริหารระดับสูงเกิดขึ้นก่อนเพื่อนดำเนินการโดยทหารเกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2498 มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นระหว่างทหารและข้าราชการพลเรือนหรือระบบราชการซึ่งเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศในขณะนั้น ในปีพ.ศ. 2510 ได้ขยายให้ผู้บริหารระดับสูงจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ เข้าร่วม ในปีพ.ศ. 2531 ได้เปิดหลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน (ปรอ.) เพิ่มขึ้นเพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงจากภาคเอกชนเข้าร่วม ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่กลุ่มทุนและพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้นและบทบาทของกองทัพเริ่มลดลง และต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้เปิดหลักสูตรสำหรับนักการเมือง³ เปิดทางให้ทหาร นักธุรกิจใหญ่ และนักการเมืองได้เข้าร่วมและสามารถสร้างความคุ้นเคยจนมีความสัมพันธ์กันเป็นเครือข่าย

ในช่วงทศวรรษ 2530 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่มีแนวโน้มเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ขณะที่เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง บทบาทของนักธุรกิจและนักการเมืองทั้งกลุ่มเก่าและใหม่มีความซับซ้อนและเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ทำให้หน่วยราชการอื่นและภาคเอกชนพัฒนาหลักสูตรใหม่ๆ หลายแห่ง

การศึกษานี้ได้เลือกหลักสูตรที่เป็นที่นิยมของผู้ในระดับสูงที่มีบทบาททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและในระบบราชการ และหลักสูตรเหล่านี้ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายจำนวน 6 หลักสูตร เรียงลำดับก่อนหลังตามปีที่ก่อตั้ง ได้แก่ (1) หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) (2) หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) ของสำนักงานศาลยุติธรรม (3) หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง (ปปร.) ของสถาบันพระปกเกล้า (4) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงสถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) (5) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์ (TEPCoT) ของหอการค้าไทย และ (6) หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง (พตส.) ของสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีสี่หลักสูตรดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ และสองหลักสูตรดำเนินการโดยภาคเอกชน ทั้งหกหลักสูตร ได้รับความนิยมจากผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐและเอกชน ต่างพยายามเข้าอบรมในหลายหลักสูตร ทั้งนี้เนื้อหาของหลักสูตรไม่ใช่แรงจูงใจหลัก แต่เป็นเรื่องของการได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายบุคคลสำคัญในวงราชการ ทหาร นักการเมือง และนักธุรกิจระดับนำของสังคม ซึ่งทำให้สามารถสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเพื่อนหรือคนคุ้นเคย และอาจจะทำให้เกิดเครือข่ายอำนาจระดับนำแบบไม่เป็นทางการได้

³หลักสูตรสำหรับนักการเมืองถูกปิดในปี 2550 หลังการรัฐประหาร แต่ในปี 2555 ได้มีการเปิดหลักสูตรนี้ขึ้นใหม่

บทความนี้ศึกษากระบวนการสร้างเครือข่ายอำนาจแบบไม่เป็นทางการจากการได้เข้าอบรมในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงชั้นนำหลักสูตร การวิเคราะห์แบ่งออกเป็นห้าส่วนคือ (1) ความเป็นมา และลักษณะของหลักสูตร (2) การสร้างเครือข่ายและการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของหลักสูตร (3) ตัวอย่างเครือข่ายที่เกิดจากการเข้าศึกษาในหลักสูตรต่างๆ (4) ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายและผลประโยชน์ส่วนตัว และ (5) ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์การเมือง

ความเป็นมา และลักษณะของหลักสูตร

การวิเคราะห์แบ่ง 6 หลักสูตรออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ดำเนินการโดยภาครัฐ และกลุ่มที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน กลุ่มที่ดำเนินการโดยภาครัฐประกอบด้วยหลักสูตร วปอ. บ.ย.ส. ปปร. และ พตส. โดยหลักสูตร บ.ย.ส.และ ปปร. เกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกันในปีพ.ศ. 2539 เป็นผลจากกระบวนการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในปี 2535 ส่วนหลักสูตรพตส. เกิดขึ้นในปี 2552 โดยมีเหตุผลว่าต้องการพัฒนานักการเมืองและประชาธิปไตย หลักสูตร ปปร. และพตส. จึงมีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกันมาก จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจนถึงปี 2554 ของวปอ. บ.ย.ส. ปปร. และ พตส. คือ 6921, 857, 1517 และ 245 คนตามลำดับ ตาราง 1 แสดงองค์ประกอบของผู้เรียนทั้งหมด

ส่วนกลุ่มที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนคือ วตท. และ TEPCoT หลักสูตร วตท. เริ่มดำเนินการในปี 2548 เปิดปีละ 2 รุ่น มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาตลาดทุน ส่วน TEPCoT เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2551 มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาด้านการค้าและพาณิชย์ และเป็นการตามรอยความสำเร็จของหลักสูตร วตท. ซึ่งมีผู้แสดงความต้องการเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจนถึงปี 2554 ของวตท. และ TEPCoT คือ, 1039 และ 285 คนตามลำดับ สำหรับองค์ประกอบของผู้เรียนทั้งหมดแสดงไว้ในตาราง 2

เมื่อเปรียบเทียบวัตถุประสงค์พบว่า หลักสูตรวปอ. เน้นเรื่องความมั่นคงในแนวกว้าง โดยรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วย ส่วน บ.ย.ส. มุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับปปร. และ พตส. เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ส่วนวิธีดำเนินการไม่ว่าจะเป็น การจัดหลักสูตร การคัดเลือก และการสำเร็จการศึกษามีลักษณะที่เหมือนกันเกือบทุกประการ ทั้งหมดเป็นหลักสูตรระยะยาวใช้เวลาเรียนตั้งแต่ 8 เดือน ไปจนถึง 13 เดือน หลักสูตร วปอ. เข้มข้นมากที่สุด และทั้งหมดใช้งบประมาณจากภาครัฐในการจัดการศึกษา ยกเว้นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมของนักศึกษา ซึ่งนายแพทย์วิจารณ์ พานิชเคยระบุว่าวปอ.มีต้นทุนในการอบรมนักศึกษาต่อหนึ่งคนประมาณหนึ่งล้านบาท ทั้งนี้รวมการเดินทางไปดูงานต่างประเทศสามครั้ง⁴ และเมื่อพิจารณาโครงสร้างการศึกษาพบว่า วปอ. บ.ย.ส. และ พตส. ยังให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายหลักของตนคือ ทหาร ฝอยอยู่ในกระบวนการยุติธรรมและฝ่ายการเมือง ตามลำดับ ในสัดส่วนร้อยละ 30-40 แต่หลักสูตร ปปร. ฝ่ายการเมืองไม่ใช่เป้าหมาย

⁴ วิจารณ์ พานิช, "ชีวิตที่พอเพียง : 102. เรียน วปอ.", <http://www.gotoknow.org/blog/thaikm/47523>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2555.

สำคัญแล้ว เพราะมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 และทั้ง 4 หลักสูตรมีองค์ประกอบของผู้เข้ารับการศึกษามาจากภาครัฐกิจอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20-30 (ตาราง 1)

ตาราง 1: โครงสร้างผู้เข้ารับการศึกษหลักสูตร วปอ. บ.ย.ส. ปปร. และ พตส. พ.ศ. 2554

	รวม วปอ. 54 ปปรอ. 24		บ.ย.ส. 26		ปปร. 15		พตส. 3	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
นักธุรกิจ – ภาคการเงิน	3	0.98	0	0.00	2	2.00	0	0.00
นักธุรกิจ – นอกภาคการเงิน	61	20.00	36	32.73	30	30.00	16	20.00
ฝ่ายการเมือง	6	1.97	2	1.82	3	3.00	31	38.75
ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	83	27.21	11	10.00	21	21.00	12	15.00
ทหาร	112	36.72	6	5.45	11	11.00	2	2.50
ตำรวจ	13	4.26	6	5.45	1	1.00	1	1.25
ผู้พิพากษา/อัยการ	12	3.93	30	27.27	12	12.00	4	5.00
องค์กรอิสระ	7	2.30	3	2.73	4	4.00	5	6.25
สื่อมวลชน	0	0.00	2	1.82	0	0.00	2	2.50
นักวิชาการ/สถาบันการศึกษา	1	0.33	6	5.45	4	4.00	1	1.25
อื่นๆ	7	2.30	8	7.27	12	12.00	6	7.50
รวม	305	100.00	110	100.00	100	100.00	80	100.00

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการของทั้ง 2 หลักสูตรนี้พบว่าเหมือนกันทุกประการ TEP-CoT ได้ลอกเลียนแบบความสำเร็จของหลักสูตรวตท. มาดำเนินการ โดยวตท. มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในภาคการเงินโดยเฉพาะในตลาดทุน ส่วนTEPCoT เน้นในภาคการค้าและพาณิชย์ แต่เป้าหมายสำคัญของทั้งสองหลักสูตรคือเพื่อส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายผู้นำระหว่างภาครัฐกิจและฝ่ายนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยภาคราชการที่กำกับดูแลและภาคการเมือง นอกจากนี้ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระและสื่อมวลชนก็ได้รับเชิญเข้าร่วมเครือข่าย การจัดการศึกษาจะเน้นไปที่ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมในหลักสูตร การสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่าย และต้องไม่เป็นภาระทางด้านเวลาและวิชาการมากเกินไป ผู้เข้าร่วมเป็นกลุ่มธุรกิจประมาณร้อยละ 50-65 ตามด้วยข้าราชการ และฝ่ายกระบวนการยุติธรรม หนึ่งในหลักสูตรวตท. การเข้าร่วมของฝ่ายการเมืองมีความชัดเจนมาก แต่ TEPCoT ยังไม่ประสบความสำเร็จในการดึงผู้นำทางการเมืองเข้าร่วม (ตาราง 2)

โดยสรุปเมื่อพิจารณาทั้ง 6 หลักสูตร โดยแยกเป็น 2 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น พบว่าในกลุ่มที่หนึ่งซึ่งประกอบด้วย วปอ. บ.ย.ส. ปปร. และ พตส. ยังคงมีลักษณะการเป็นหน่วยงานวิชาการหรืออีกนัยหนึ่งเน้นการพัฒนาศักยภาพหรือการเผยแพร่แนวคิดแบบทั่วไปแต่ก็มีความพยายามในการพัฒนาความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในเชิงเครือข่ายเช่นกันขณะที่กลุ่มที่สอง มีการดำเนินการ

ในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ชัดเจน⁵ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือกลุ่มนี้มีการผลักดันแนวคิดหรือนโยบายของตนอย่างเป็นรูปธรรม ร่วมกับการพัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายผู้เกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญ

ตาราง 2: โครงสร้างผู้เข้าร่วมหลักสูตร วตท. และ TEPCoT ปี 2554

	วตท. รุ่น 13		TEPCoT รุ่น 4	
	จำนวนคน	ร้อยละ	จำนวนคน	ร้อยละ
นักธุรกิจ – ภาคการเงิน	10	10.42	2	2.20
นักธุรกิจ – นอกภาคการเงิน	53	55.21	43	47.25
ฝ่ายการเมือง	5	5.21	1	1.10
ข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ	11	11.46	23	25.27
ทหาร	1	1.04	6	6.59
ตำรวจ	3	3.13	1	1.10
ผู้พิพากษา/อัยการ	5	5.21	4	4.40
องค์กรอิสระ	2	2.08	2	2.20
สื่อมวลชน	0	0.00	2	2.20
นักวิชาการ/สถาบันการศึกษา	2	2.08	3	3.30
อื่นๆ	4	4.17	4	4.40
รวม	96	100.00	91	100.00

การดำเนินการของหลักสูตรในกลุ่มที่หนึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ (1) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของผู้เข้าเรียน (2) มีเนื้อหาวิชาการและเงื่อนไขความสำเร็จการศึกษาที่เข้มข้นรวมทั้งมีการประเมินผลอย่างชัดเจน (3) เป้าหมายของการศึกษามีลักษณะกว้างและเป็นประโยชน์สาธารณะ (4) เครือข่ายที่หลักสูตรสร้างขึ้นไม่มีบทบาทในการผลักดันผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของหลักสูตรชัดเจนนัก อย่างไรก็ตามภาวະทางวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรายงานวิจัยส่วนบุคคลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่ามีผู้เข้ารับการอบรมบางส่วนไม่ได้จัดทำด้วยตนเอง แต่ให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

ส่วนในกรณีของหลักสูตรกลุ่มที่สองนั้น แม้จะมีการให้ความรู้เชิงวิชาการด้วย แต่การมอบหมายภาระทางการศึกษาให้กับผู้เข้ารับการศึกษาน้อยกว่า และมีเงื่อนไขความสำเร็จการศึกษาที่ต่ำกว่าหลักสูตรในกลุ่มที่หนึ่ง และยังมีลักษณะสำคัญที่ต่างออกไปอีกคือ (1) ให้ความสำคัญกับการ "เชื่อมโยง" ทางความคิด หรือให้ความสำคัญกับการ "ศึกษา" เพื่อลดความ

⁵ในการศึกษานี้ใช้คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ซึ่งหมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้ง ที่มีลักษณะบางประการร่วมกัน ในด้าน การเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือ สังคม ที่มี การผลักดันร่วมกันต่อ กระบวนการตัดสินใจทางนิติบัญญัติ ทางการบริหาร หรือกระบวนการยุติธรรม (John R. Wright, "Interest groups and congress: Lobbying, contributions, and influence", Boston: Allyn and Bacon, 1996, pp. 22-23.)

ขัดแย้ง ความไม่เข้าใจ และความแตกต่างทางความคิดระหว่างผู้เข้ารับการศึกษามีหน้าที่การทำงานเกี่ยวข้องกัน หรือต้องกำกับดูแลองค์กรที่เป็นเจ้าของหลักสูตร และ (2) มีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันข้อตกลงหรือแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นโดยเครือข่ายที่หลักสูตรสร้างขึ้น (3) เป้าหมายของการศึกษามีลักษณะเฉพาะของกลุ่มโดยเน้นการสร้างกิจกรรมที่จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายผู้นำ

การสร้างเครือข่ายและการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของหลักสูตร

หลักสูตรทั้งหกให้ความสำคัญกับการสร้างความคุ้นเคย การพัฒนาความสัมพันธ์ที่สนิทแน่นแฟ้น ระหว่างผู้เข้ารับการศึกษ ในลักษณะที่ใกล้ชิดยิ่งกันมาก แม้แต่ในรายละเอียดของวิธีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าเรียนการสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ช่วงการเรียน และการรักษาความสัมพันธ์ภายหลังสำเร็จการศึกษา

การคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษ

หลักสูตรในกลุ่มภาครัฐ ใช้วิธีการเปิดรับสมัคร และการจัดสรรโควตาผ่านองค์กรที่กำหนดแต่คณะกรรมการหลักสูตรยังคงบทบาทในการคัดเลือก ส่วนหลักสูตรในกลุ่มเอกชน แม้จะเปิดให้มีการสมัครได้ แต่คณะกรรมการหลักสูตรมีสิทธิที่จะเชิญบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงเข้าศึกษาได้ สามารถพิจารณาแยกได้เป็น 3 ประเด็น

(1) คุณสมบัติของผู้เข้ารับการศึกษ ทั้งหกหลักสูตรกำหนดว่าต้องเป็นผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐหรือเอกชนหรือเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของสาธารณะในด้านใดด้านหนึ่ง โดยวุฒิการศึกษาหรืออาชีพของผู้สมัครไม่จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของหลักสูตรแต่อย่างใด การเป็นผู้ที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจการเมืองหรือในทางสังคมวัฒนธรรมอันเป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการคัดเลือกมีความสำคัญยิ่ง ในกรณีที่มีผู้สมัครมากเกินไปกว่าจำนวนที่ผู้บริหารหลักสูตรกำหนดไว้ สายสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ประสงค์จะเข้าเรียนกับคณะกรรมการคัดเลือกเป็นเงื่อนไขสำคัญลำดับถัดมาที่จะตัดสินว่าบุคคลนั้นจะได้เรียนในรุ่นปัจจุบันหรือต้องรอโอกาสในรุ่นต่อไป ในประเด็นนี้ อาจพิจารณาตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างสมพล เกียรติไพบูลย์ประธานคณะกรรมการตลท.และวตท.รุ่น 5 กับยุทธศักดิ์ สุภสร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)⁶

(2) โครงสร้างและจำนวนของผู้เข้ารับการศึกษ หลักสูตรไหนได้รับความนิยมสูงจนมีผู้สนใจสมัครเป็นจำนวนมาก จะต้องขยายจำนวนรวมของผู้เรียนในรุ่นต่อๆมามากขึ้นเป็นเท่าตัว เช่น หลักสูตร TEPCoT รับรุ่นแรกเพียงสามสิบเจ็ดคน เพิ่มขึ้นเป็นเก้าสิบเอ็ดคนในรุ่นที่สี่ซึ่งนับว่าเติบโตเร็วมาก นอกจากนั้น เมื่อหลักสูตรเช่น วตท. หลักสูตรบ.ย.ส. และหลักสูตร

⁶ดู "ของว่างวันอาทิตย์", ไทยรัฐ, 29 สิงหาคม 2553

TEPCoT ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะทางวิชาชีพ⁷ ได้รับความนิยมนอกจากนี้ อัตราส่วนระหว่าง "Owner & Allies" หรือผู้เข้าเรียนที่อยู่ในสายงานเดียวกับองค์กรที่เป็นเจ้าของหลักสูตรกับผู้เข้าเรียนที่เป็น "Outsider" คืออยู่คนละวงการกับเจ้าของหลักสูตรจะเปลี่ยนแปลง ในแนวทางที่เอื้อกับ "Outsider" ซึ่งทิศทางดังกล่าวสะท้อนถึงความสำเร็จของหลักสูตรในด้านการสร้างเครือข่ายที่กว้างขึ้นนอกกลุ่มตนเอง

(3) แรงจูงใจของผู้เข้ารับการศึกษ หลักสูตรคือการได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง ส่วนความรู้ที่ได้รับนั้นเป็นอันดับรอง ถ้าหลักสูตรใดมีศิษย์เก่าหรือรุ่นพี่ที่มีอำนาจหรือสถานะทางสังคมสูงมาก แต่มีภาระให้ผู้เข้ารับการศึกษาน้อย และมีเกณฑ์การคัดเลือกที่เปิดกว้าง หลักสูตรนั้นก็จะเป็นที่นิยมมากกว่าหลักสูตรอื่นๆที่มีลักษณะในทางตรงกันข้าม ความนิยมในหลักสูตรวัดท.สะท้อนถึงข้อสรุปนี้ได้ดีที่สุด และหลักสูตร TEPCoT ก็ดำเนินการในรูปแบบเดียวกับหลักสูตร วัดท. ข้อต่างคือ หลักสูตรTEPCoT ยังไม่สามารถดึงดูดใจนักการเมืองได้มากเท่ากับหลักสูตร วัดท.

เมื่อเทียบกับหลักสูตรประเภทเดียวกันเช่น วปอ.หรือปปร.แล้ว วัดท.และ TEPCoT มีศิษย์เก่าที่มีสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองสูงอยู่ "ในปัจจุบัน" เป็นจำนวนมาก นี่จึงเป็นข้อแตกต่างและข้อได้เปรียบสำคัญของวัดท. นั่นคือเครือข่ายในหลักสูตรวัดท.สามารถใช้ประโยชน์จากอำนาจของเพื่อนร่วมรุ่นได้ทันที และวัดท.ใช้เวลาในการศึกษาเพียงครั้งเดียวของวปอ. ในขณะที่วปอ.มีเกณฑ์การคัดเลือกที่มุ่งไปที่ "ดาวรุ่ง" หรือผู้บริหารระดับกลางของแต่ละหน่วยงานและใช้เวลาเรียนหนึ่งปี การเข้าอบรมในวปอ.จึงมีต้นทุนของการลงทุนเพื่ออนาคตที่สูงกว่าและยังมีความเสี่ยงในกรณีที่เพื่อนร่วมรุ่นอาจไม่ได้เติบโตตามสายงานจนกลายเป็นผู้บริหารระดับสูงตามที่คาดหวัง ซึ่งต่างกับหลักสูตรวัดท.ที่ "ผู้ลงทุน" มีต้นทุนด้านเวลาน้อยกว่าและไม่ต้องรับความเสี่ยงนี้

การสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของหลักสูตรในระหว่างการศึกษา

กระบวนการนี้แบ่งออกเป็นสองช่วงคือช่วงปฐมนิเทศและช่วงการเรียนการสอน

(1) ช่วงปฐมนิเทศผู้บริหารหลักสูตรจะจัดให้มีการ "ปฐมนิเทศ" ขึ้นเพื่อ "สร้างความคุ้นเคยและละลายพฤติกรรม" ของผู้เข้ารับการศึกษาก่อนที่การเรียนการสอนของหลักสูตรจะเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการ เช่นกรณีหลักสูตรบ.ย.ส. ใช้ระยะเวลาถึงสองวัน⁸ เพื่อ "สร้าง

⁷ ส่วนอีกสามหลักสูตรที่จัดเป็นหลักสูตรเผยแพร่แนวคิดคือ หลักสูตรวปอ. หลักสูตรปปร. และหลักสูตรพตส. มีอัตราส่วนและการเปลี่ยนแปลงของอัตราส่วนระหว่าง "Owner & Allies" กับ "Outsider" ไม่ชัดเจนเหมือนสามหลักสูตรที่จัดเป็นหลักสูตรฝึกอบรมทักษะวิชาชีพ

⁸ ดู "กำหนดการสัมมนาเรื่อง 'การเตรียมตัวก่อนเข้ารับการอบรม หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง' รุ่นที่ 15 ระหว่างวันที่ 9- 11 กันยายน 2553 ณ โรงแรมสปริงฟีล วิลเลจ กอล์ฟแอนด์สปา จังหวัดเพชรบุรี"

ความคุ้นเคยและละลายพฤติกรรม" ⁹ และบางหลักสูตรกำหนดว่าผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมการปฐมนิเทศได้ไม่ว่ากรณีใดๆจะถูกตัดสิทธิ์ในการเข้าศึกษา¹⁰ การปฐมนิเทศเป็นไปเพื่อสร้างความคุ้นเคยระหว่างผู้เข้ารับการศึกษาระหว่างผู้เข้ารับการศึกษากับวิทยากรและผู้บริหารหลักสูตร โดยตัวอย่างดังกล่าวอาจพิจารณาได้จากกิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมปฐมนิเทศของหลักสูตรปปร.รุ่นที่ 15 ที่จัดขึ้นที่โรงแรม Zign พัทยา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 10-11 กันยายน 2554

ในข้อเขียนชื่อ "สุขสันต์วันแห่งความสุขในปฐมนิเทศปปร.รุ่นที่ 15"¹¹ ผศ.ดร.พระมหาหรรษา นิธิบุญยากร¹²ผู้เข้ารับการศึกษามิในหลักสูตรปปร.รุ่นที่ 11 พรรณาวา

"ช่วงบ่ายของวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นการจัดกิจกรรมกลุ่มสัมพันธ์.... ประกอบด้วยการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้รู้จักกันและกันในกลุ่มพี่น้องชาว ปปร. รุ่น ๑๕ การร้องเพลง การจับมือ การโอบกอด การซักถามรายชื่อ ความชอบของแต่ละบุคคล การเล่นเกมสร้าง "สะพานรัก ปปร." การเล่นเกมแข่งขันขยายความสัมพันธ์โดยการฉีกแผ่นกระดาษเอ ๔ ให้ยาวที่สุด การเชียร์กลุ่ม ฯลฯ"

"ผู้เขียนมองว่าสถาบันพระปกเกล้าต้องการจะเน้นคือการขยายความสัมพันธ์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ "เกมสร้างสะพานรัก" เพื่อแต่ละท่านซึ่งเป็นผู้ใหญ่ของหน่วยงานต่างๆ จะต้องนำความ "ใหญ่" มากระจายให้เกิดความกลมเกลียวโดยการช่วยกันประคับประคองสะพานรักให้มั่นคงและแน่นแฟ้นมากที่สุด"

"เมื่อมองในภาพรวมของการปฐมนิเทศนักศึกษา ปปร. รุ่นที่ ๑๕ ทั้งสองวันแล้ว จะพบว่า การจัดกิจกรรมให้น้ำหนักทั้งภาคการสร้างความสัมพันธ์ปรองดองในกลุ่มนักศึกษาเพื่อให้สามารถประสมกลมและทะลายนก้างแห่งความปิดกั้นสู่ความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนต่อไป เพื่อให้นักศึกษาได้ใช้จุดเด่นและศักยภาพของแต่ละท่านมีอยู่เป็นเครื่องมือในการเรียนรู้ร่วมกันในเชิงวิชาการ และนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับองค์กรของตนเอง โดยมุ่งหวังว่าการนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปปรับใช้จะก่อให้เกิดความสุขสถาพรของสังคมและประเทศชาติต่อไป"

⁹ ดู "กำหนดการสัมมนาเรื่อง 'การเตรียมตัวก่อนเข้ารับการอบรม หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง' รุ่นที่ 15 ระหว่างวันที่ 9- 11 กันยายน 2553 ณ โรงแรมสปริงฟีล วิลเลจ กอล์ฟแอนด์สปา จังหวัดเพชรบุรี"

¹⁰ ดู "ข้อแนะนา", กิจกรรมปฐมนิเทศหลักสูตร, สถาบันพระปกเกล้า, http://www.kpi.ac.th/kpith/images/pdf_document/กำหนดการปฐมนิเทศ%20ปปร.14-new.pdf, เข้าถึงเมื่อวันที่ เมษายน 2555 อนึ่ง ดู การโต้ตอบระหว่างมนัส โกศลกับบรรดาศักดิ์ อูวรรณโณขณะทั้งสองดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 36 เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2550 เพิ่มเติม

¹¹ <http://www.gotoknow.org/blogs/posts/460004>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2555

¹² ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ, ผู้อำนวยการสำนักงานสมาคมมหาวิทยาลัยพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, และ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(2) **ช่วงการเรียนการสอน**หลังจากกิจกรรมปฐมนิเทศจบลง การสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์จะดำเนินไปโดยผ่านกระบวนการเรียนในห้องเรียนและ ผ่านการเลี้ยงสังสรรค์

แม้การเรียนการสอนและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างหรือพัฒนาความสัมพันธ์โดยตรงเหมือนกับ "สะพานรักปปร." แต่รูปแบบการเรียนการสอนในชั้นเรียนของหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้บริหารระดับสูงทั้งหกที่ใช้การอภิปราย การถกแถลง การสัมมนา การให้ผู้เข้ารับการศึกษาผลัดกันเป็นวิทยากร และการทำงานกลุ่มเป็นวิธีการหลักของกระบวนการเรียนการสอนทำให้ผู้เข้ารับการศึกษาทุกคนต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้เข้ารับการศึกษาคนอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนหนึ่งก็คือการเรียนการสอนของหลักสูตร TEPCoT (รุ่นที่ 4) ที่เน้นให้ ผู้เข้ารับการศึกษาอภิปรายในหัวข้อต่างๆที่ทางหลักสูตรกำหนดให้¹³และ "ระดมสมอง" เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในตอนท้ายของกิจกรรมส่วนนั้นๆ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้ตรงกับวิธีการดำเนินงานข้อหนึ่งของหลักสูตรที่ "เน้นการเรียนรู้แบบอภิปราย แลกเปลี่ยนองค์ความรู้ องค์กรความคิดและประสบการณ์จริงระหว่างผู้เข้าร่วมอบรม ไม่เน้นการเรียนแบบถ่ายทอดจากฝ่ายเดียว"¹⁴ ผลของวิธีการเรียนการสอนดังกล่าวต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าเรียน สามารถพิจารณาได้จากความเห็นของ ชิงชัย หาญเจนลักษณ์ อดีตกรรมการบริษัทล็อกซเล่ย์ จำกัด (มหาชน) กรรมการบริหารหอการค้าไทย นายกสมาคมผู้รังสรรค์กรุงเทพ กรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันพระปกเกล้า และเป็นผู้เข้ารับการศึกษาในหลักสูตร TEPCoT รุ่นที่ 1 ที่กล่าวว่า

"TEPCoT เป็นโครงการที่ดีมาก ที่จัดอบรมโดยให้ผู้บริหารระดับสูงแต่ละองค์กรได้นำประสบการณ์มาแลกเปลี่ยนกันโดยเฉพาะในช่วง *Group Discussion* เป็นการนำเอาประสบการณ์จริงมาพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน ทำให้ได้มุมมองใหม่ที่ต่างออกไปและเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐและเอกชนร่วมกัน นอกจากนี้ยังสร้างความเข้าใจอันดีเมื่อมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างผู้บริหารระดับสูงของแต่ละองค์กร ทำให้มีความเข้าใจถึงข้อจำกัดในการทำงาน เข้าใจการทำงานในองค์กรต่างๆมากขึ้น ทำให้สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไปในอนาคต"¹⁵

¹³เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ ผู้อำนวยการหลักสูตร TEPCoT ระบุว่าชั่วโมงเรียนของหลักสูตร TEPCoT (3 ชั่วโมง) จะแบ่งเป็นสองส่วนเท่าๆกันคือการบรรยายโดยวิทยากรและการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระของผู้เรียน "ม.หอการค้ารัก TEPCoT รุ่น 2 หวังวางกลยุทธ์การค้า-พาณิชย์นำชาติฝ่าวิกฤติ" ผู้จัดการรายสัปดาห์, 11พฤษภาคม 2552

¹⁴สถาบันวิทยาการการค้า, "วิธีการดำเนินงาน", เอกสารแนะนำหลักสูตร

¹⁵สถาบันวิทยาการการค้า, จดหมายข่าวหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์, ฉบับที่ 1 เดือนตุลาคม-ธันวาคม 2552

สำหรับหลักสูตร วตท. ให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางสังคมภายในรุ่นที่เรียน เพราะเน้นการเป็น “leading society”¹⁶ กิจกรรมทางสังคมต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อให้เกิดการเกาะเกี่ยวกันภายในรุ่นเดียวกัน และระหว่างรุ่น

การจัดฟรึทส์-น้องรึทส์ มีวัตถุประสงค์เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างรุ่น และมีการรับน้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการนักศึกษาประจำรุ่น โดยมีการเลือกประธาน ซึ่งมักจะมาจากผู้ที่มีฐานะตำแหน่งสูง ความสำเร็จของความแน่นแฟ้นและเหนียวแน่นของกลุ่ม ขึ้นอยู่กับบทบาทของประธานเป็นสำคัญว่าจะสามารถเป็นแกนในการเกาะเกี่ยวบุคคลต่างๆ ได้หรือไม่

มีการสร้างวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะเป็นการรับถ่ายทอดจากวัฒนธรรม วปอ. นั่นคือการเรียกขานระหว่างกันว่า “พี่” โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีอายุสูงวัยกว่า ผู้สูงวัยกว่าก็จะเรียกขานผู้ที่อายุน้อยกว่าว่า “พี่” เสมอ การเรียกขานกันว่าพี่อาจจะไม่ใช่เรื่องแปลกที่ วปอ. เพราะอายุของผู้เรียนต่างกันไม่เกิน 5 ปี (48-53) ส่วนความแตกต่างของอายุในวตท.ค่อนข้างมาก เช่นอายุน้อยสุดประมาณ 30 ต้นๆ และ อายุมากที่สุดเกือบ 90 ปีในบางรุ่น ทั้งนี้บุคคลที่มาจากภาคการเมืองและการเมืองมักจะเป็นผู้ที่สูงวัย ส่วนผู้มาจากภาคเอกชนมักจะมีอายุน้อยกว่ามาก

การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาภาวะผู้นำในต่างจังหวัด ซึ่งเรียกว่าเป็น “leadership camp” มีส่วนสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเป้าหมายของวตท.คือ “become friend” “เข้าอกเข้าใจ และทำงานร่วมกัน”

การจัดกลุ่มกิจกรรมการศึกษา แบ่งเป็น 8 กลุ่ม กลุ่มละไม่เกิน 12 คน โดยในแต่ละกลุ่มให้มีบุคคลต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันทางด้าน ประเภทของหน่วยงาน ความเชี่ยวชาญ และอายุ เพื่อสร้างความหลากหลาย มีการจัดกิจกรรมนอกห้องเรียนอย่างต่อเนื่องและคู่ขนานไปกับการเรียนในห้องเรียน การเลี้ยงสังสรรค์เป็นกิจกรรมนอกห้องเรียนที่สำคัญที่สุดเพราะมีผลมากที่สุดต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้ารับการศึกษาด้วยกัน บางหลักสูตรเช่นวตท.ได้รวมเอาการเลี้ยงสังสรรค์เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของ “กิจกรรมกลุ่มเสริมการศึกษา”¹⁷ ในชื่อของ Evening Program และผู้บริหารหลักสูตรวตท.ได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของ Evening Program “เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนักศึกษาภายในรุ่น อันเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งในระหว่างหลักสูตรที่จะสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและสมาชิกในกลุ่ม”¹⁸

Evening Program คือการเลี้ยงสังสรรค์ภายในรุ่นที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกวันพฤหัสบดี หลังจากรับเรียนในห้องเรียนจบลง โดยสถาบันวตท.แบ่งผู้เข้ารับการอบรมออกเป็นกลุ่มแต่ละกลุ่มหมุนเวียนกันรับเป็น “เจ้าภาพ” ของ Evening Program ในแต่ละอาทิตย์ โดยกำหนดให้มี theme อาหารและเครื่องดื่ม การละเล่น และดนตรี กลุ่มที่รับเป็นเจ้าภาพจะเป็นผู้รับผิดชอบ

¹⁶จากการสัมภาษณ์คุณ เพ็ชร ชินบุตร กรรมการ คณะกรรมการอำนวยการสถาบันวิทยาการตลาดทุน

¹⁷ทั้งหมดประกอบไปด้วย (1) Luncheon Talk (2) Evening Program (3) สัมมนาวิชาการ (4) กิจกรรมอื่นๆ

¹⁸สถาบันวิทยาการตลาดทุน, “กิจกรรมกลุ่มเสริมการศึกษา” คู่มือนักศึกษาหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (หลักสูตรวตท.รุ่นที่ 13)

ค่าใช้จ่ายทั้งหมด¹⁹ ซึ่งเจ้าภาพแต่ละกลุ่มก็จะพยายามสร้างความประทับใจให้แก่เพื่อนร่วมรุ่นของกลุ่มตนให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้²⁰ และพบว่า “เอกชน” เป็นผู้ที่ “ใจกว้าง” และสร้างความประทับใจให้กับเพื่อนร่วมรุ่นได้มากที่สุดเช่น กลุ่มผู้รับการอบรมกลุ่มหนึ่งของ วตท.9 ใช้เงินไม่ต่ำกว่าล้านบาทในการจัด Evening Program หนึ่งครั้ง ดังที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “ที่นี่มีเอกชนมาเรียนเยอะ ข้าราชการน้อย คนที่มีฐานะก็ใจกว้างอยากจะบริการเพื่อนๆ”²¹

ผลของ Evening Program ต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้ารับการศึกษามีสามารถพิจารณาได้จากความเห็นของ วรวิทย์ ชัยลิ้มปมนตรี กรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ วตท.รุ่น 8 ที่ว่า “ตอนแรกไม่รู้จักกันมาก่อน เจอหน้าก็ยังเฉยๆ เพราะอยู่คนละวงการแต่หลังจากเรียนไปชักพิก ทุกวันพฤหัสบดี จะมีสังสรรค์กันทุกเย็น มีอยู่วันหนึ่งได้นั่งคุยโต๊ะเดียวกัน รู้สึกคลิกเลย คุยกันถูกคอมาก คงเพราะรสนิยมคล้ายๆกัน”²²

นอกจากการสังสรรค์หลังชั่วโมงเรียนที่ถูกมอบหมายให้จัดขึ้นเป็นประจำทุกอาทิตย์แล้ว ผู้เข้ารับการศึกษาก็ในหลักสูตรวตท.ทุกรุ่นยังได้รับมอบหมายให้จัดการแสดงในกิจกรรม “สายสัมพันธ์ วตท.” ซึ่งเป็นกิจกรรมรับน้องที่รวมเอาผู้เข้ารับการศึกษาคณะในหลักสูตรวตท.รุ่นแรกจนถึงรุ่นปัจจุบันมาทำการ “รับน้อง” ด้วยการให้ “รุ่นพี่” และ “น้องใหม่” ผลัดกันทำการแสดงให้อีกฝ่ายชม²³ ซึ่งการจัดเตรียมกิจกรรมนี้ไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและการทำงานร่วมกันอันนำไปสู่ความสนิทสนมระหว่างผู้เข้ารับการศึกษากับกันในที่สุด ดังที่ผู้เรียนคนหนึ่งกล่าวว่า “...แต่ที่มาสันทัดกันมาก ๆ ก็ตอนไปรับน้องที่พัทยา ต้องเตรียมการแสดงขึ้นโชว์ให้รุ่นพี่วตท.ดู ทำให้ต้องซ้อมด้วยกันเลยสนิทสนมกันเร็ว”²⁴

นอกจากนั้น ผู้เข้ารับการศึกษาคณะในหลักสูตรวตท.ยังเป็นฝ่ายริเริ่ม และร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกันเองอย่างต่อเนื่องโดยไม่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร เช่น การแข่งขันกีฬาภายในและระหว่างรุ่น (กอล์ฟ ฟุตบอล และฟุตซอล) การเดินทางท่องเที่ยว และการเลี้ยงสังสรรค์ในโอกาสต่างๆ ซึ่งการเป็นฝ่ายริเริ่มเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้

¹⁹ อ้างแล้ว

²⁰ ดู “Leader Society ห้องเรียนนี้มีแต่ ‘เฟิร์สคลาส’” ดุลยปวีณ กรณธ์แสง, กรุงเทพธุรกิจ, 24 พฤศจิกายน 2552

²¹ อ้างแล้ว

²² “เพื่อนซี้ต่างขั้ว...มิตรภาพใสใสหัวใจ 4 ดวง” ไทยรัฐ, 25 กุมภาพันธ์ 2555 อนึ่ง บุคคลที่วรวิทย์ “คลิก” ด้วยคือจุตินันท์ ภิรมย์ภักดี ธนา เขียวอัจฉริยะ และ นพพร วิฑูรชาติ

²³ กี จ ก ร ร ม 'ส า ย ไ ย ส า ย สัม พัน ธ์ ว ต ท . 1-12', http://www.cma.in.th/index.php?option=com_extcalendar&Itemid=64&extmode=view&extid=48, เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2555

²⁴ ธนา เขียวอัจฉริยะ อดีตรองประธานเจ้าหน้าที่บริหาร กลุ่มกลยุทธ์และกิจการองค์กร บมจ.โทเทิล แอ็ค เซสคอมมูนิเคชั่น, อ้างแล้ว

เข้ารับการศึกษาค้นคว้าไปถึงระดับของความสนิสนมและสามารถดำเนินไปได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลที่สามคอยให้การสนับสนุนอีกต่อไป

ภายใต้กระบวนการเรียนการสอนและกิจกรรมที่ออกแบบมาเพื่อสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้ารับการศึกษาดังตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงจึงเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกห้องเรียนภายใต้การจัดการของผู้บริหารหลักสูตร โดยมีการสังสรรค์ร่วมกันเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ความสัมพันธ์ที่ถูกริเริ่มไว้ในตอนปฐมนิเทศและที่เกิดขึ้นในห้องเรียนสามารถพัฒนาไปเป็นความ "รักใคร่สนิสนมกลมเกลียว" ได้ยืนยาวต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากผู้บริหารหลักสูตรอีก ดังความเห็นของ อติตปัลลิตระทรงคมนามคมและวตท.รุ่น 7 ที่มีต่อความสนิสนมภายในรุ่นของตนแม้หลังจากสำเร็จการศึกษาไปแล้วว่า "เรารักใคร่สนิสนมกลมเกลียวกันมากครับ ก่อนหน้านี้ไม่นานวตท.รุ่นเราก็ไปเที่ยวมัลดีฟส์ด้วยกันมา สนุกมาก ครอบครัวยกมือไหว้ไปกันหมดเลย ..."²⁵

การต่อยอดหรือการรักษาความสัมพันธ์ภายหลังการสำเร็จการศึกษา

สถาบันหรือหลักสูตรการศึกษาต่างๆที่ต้องการรักษาความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันระหว่างผู้รับการศึกษาเอาไว้มักสร้างสมาคมหรือชมรมศิษย์เก่าขึ้นเพื่อรักษาความสัมพันธ์และเครือข่ายให้ยืนยาว ในกรณีของหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้บริหารระดับสูงนั้น การมีสมาคมหรือชมรมศิษย์เก่าที่มีการดำเนินการจริงจังและต่อเนื่องเป็นหลักฐานสำคัญหนึ่งที่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ในการสร้างเครือข่าย โดยหากจากทั้งหมดหกหลักสูตรที่ทำการศึกษามีสมาคม/ชมรมศิษย์เก่า²⁶ ที่ทำหน้าที่สำคัญสองด้านคือ

(1) การกระชับ/ขยายความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของหลักสูตรด้วยการจัดกิจกรรมต่างๆ เช่น การจัดงานชุมนุมศิษย์เก่าประจำปี การจัดงานรับน้อง การจัดการแสดงดนตรี การจัดสัมมนา/ประชุมทางวิชาการ การจัดแข่งขันกีฬา การทอดกฐิน การบริจาคสิ่งของเพื่อสาธารณประโยชน์ และอื่นๆ ตัวอย่าง เช่นการจัดกิจกรรมการแสดงคอนเสิร์ต "เพลงรัก...แห่งแผ่นดิน" ในโครงการคอนเสิร์ตเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 ของสมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้า ฯลฯ บางแห่งจัดให้มีให้สวัสดิการและความช่วยเหลือต่างๆในหมู่สมาชิก เช่น ในกรณีของ

²⁵วตท.ชูเปอร์คอนเนกชันแห่งชนชั้นนำ", ASTVผู้จัดการออนไลน์, 3 ธันวาคม 2553, <http://www.manager.co.th/CelebOnline/ViewNews.aspx?NewsID=9530000170688>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2555

²⁶วปอ มีสองสมาคมคือ สมาคมวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และคลังสมองวปอ.เพื่อสังคม การเสนอแนวคิดวิชาการต่อสังคมของสมาชิกหลักสูตรวปอ.จะกระทำผ่านคลังสมองวปอ.เพื่อสังคม สำหรับหลักสูตรอื่นได้แก่ สมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุน ชมรม บ.ย.ส. สมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้า ไม่พบว่าหลักสูตรพตส. มีสมาคมหรือชมรมศิษย์เก่าแต่อย่างใด

หลักสูตรวปอ.หลักสูตรปปร. สมาคมศิษย์เก่าได้จัดให้สมาชิกของสมาคมได้รับส่วนลดพิเศษเมื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากสถานประกอบการที่เข้าร่วมโครงการ

(2) การเป็นช่องทางในการเผยแพร่หรือผลักดันแนวคิดและผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงบทบาททางการเมืองในนามของสมาคม/ชมรม เช่น ในกรณีการแสดงบทบาททางการเมืองก็เช่น การออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ของสมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้าเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2555²⁷ สำหรับการเผยแพร่หรือผลักดันแนวคิดและผลประโยชน์ก็เช่น การจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาตลาดทุนไทยของสมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุนและการเสนอแผนพัฒนาตลาดทุน "3 แนวทาง 7 นโยบาย 17 มาตรการ" ต่อกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 และการลงนามในบันทึกข้อตกลงระหว่างตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยกับกรุงเทพมหานครในโครงการพัฒนาความรู้เยาวชนหลักสูตร "เงินทองของมีค่า" แก่โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน 436 แห่ง ซึ่งตลท.ระบุว่าเป็นการดำเนินการตามกลยุทธ์การสร้างความรู้ทางการเงินตามรายงานการศึกษาของผู้เข้ารับการศึกษาในหลักสูตรวตท.รุ่นที่ 11 ในหัวข้อ "แผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ การให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชน"²⁸

ผลสำคัญประการหนึ่งของการมีสมาคม/ชมรมศิษย์เก่าก็คือความสัมพันธ์และการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นไปในลักษณะของการเป็นสถาบันซึ่งทำให้ผู้ก่อตั้งหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้บริหารระดับสูงยังคงเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ที่ริเริ่มขึ้น

แต่สมาชิกของหลักสูตรบางกลุ่มของแต่ละรุ่นก็มักจะจัดเลี้ยงสังสรรค์หรือนัดพบกันตามโอกาสต่าง ๆ เป็นระยะ โดยไม่เกี่ยวข้องกับสมาคม เช่น การจัดงาน "คืนสู่เหย้า" การเข้าพบเพื่อแสดงความยินดีในโอกาสได้เลื่อนตำแหน่ง การนัดรับประทานอาหารร่วมกันตามโอกาสต่าง ๆ การแข่งขันกอล์ฟ ฯลฯ ซึ่งการทำกิจกรรมกระชับความสัมพันธ์โดยไม่ผ่านสมาคม/ชมรมศิษย์เก่าในลักษณะนี้มักจะจำกัดอยู่ในรุ่นหรืออยู่ในกลุ่มของรุ่นนั้น ๆ มากกว่าที่จะเป็นกิจกรรมที่ข้ามรุ่นของตนออกไปและกิจกรรมดังกล่าวมักจะเป็นกิจกรรมกระชับความสัมพันธ์ภายในมากกว่าเป็นกิจกรรม "เพื่อสังคม" ในลักษณะที่เกิดขึ้นภายใต้สมาคมหรือชมรมศิษย์เก่า ทั้งนี้สมาชิกบางส่วน of รุ่นก็อาจจะไม่สนใจที่จะเข้าร่วมการจัดกิจกรรมเหล่านี้

ตัวอย่างเครือข่ายที่เกิดจากการเข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษาสำหรับผู้บริหารระดับสูง

ประโยชน์ที่เกิดจากการเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง นอกจากเสริมความรู้ทางวิชาการให้เพิ่มมากขึ้นแล้ว ที่สำคัญยังได้เข้าเป็นเครือข่ายกับผู้มีบทบาททางการเมือง

²⁷ หนึ่ง ดูแถลงการณ์ฉบับดังกล่าวได้ที่ <http://www.kpisociety.com/news014.php>), เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555

²⁸ http://www.tsi-thailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1686&Itemid=577, เข้าถึงเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555

เศรษฐกิจ และสังคมที่อาจจะเป็นประโยชน์ได้ในหลายรูปแบบ ดังจะขอยกตัวอย่าง ของ เครือข่ายและโอกาสที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับบุคคลและระดับสถาบัน

เพื่อนร่วมรุ่น เครือข่ายในระดับปัจเจก

การมีเครือข่ายในระดับปัจเจก ส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันในกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลาย เช่นผลของการมีเครือข่ายใน วตท. ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบางประการ เช่นมีการชักชวนเข้าพรรคการเมือง²⁹ เป็นต้น ทั้งนี้ข้อมูลการใช้ประโยชน์จากระบบพวก เป็นเรื่องที่ยากหาข้อมูลได้ยาก เพราะเป็นการสานสัมพันธ์ที่ต่อเนื่อง จากความเป็นพวกที่สร้างไว้แล้วในหลักสูตร แต่การที่บุคคลระดับสูงจำนวนมากต้องการเข้าศึกษาในหลักสูตร วตท. ก็น่าจะเป็นนัยได้ว่า การสร้างเครือข่ายสายสัมพันธ์ใน วตท. เป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมในหลักสูตรนี้หลายท่าน ซึ่งไม่ประสงค์จะให้เอ่ยนาม ได้ให้ข้อคิดว่าการเข้าร่วมในหลักสูตร ได้พบและรู้จักกับผู้บริหารระดับสูงทั้งภาครัฐและเอกชน ได้ก่อให้เกิดการประสานและร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น เป็นประโยชน์กับหน่วยงาน ลักษณะเช่นนี้สะท้อนให้เห็นการทำงานระหว่างหน่วยงานในสังคมไทยว่า การรู้จักและมีลักษณะเป็นพวกพ้องกันในลักษณะใดลักษณะหนึ่งมักจะได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษกว่าปกติเสมอ และต่อประเด็นเรื่องการสร้างเครือข่าย ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่การผลักดันผลประโยชน์ส่วนตน ผู้ที่เข้าร่วมในหลักสูตรตอบว่า เป็นเรื่องของบุคคล เพราะว่าการสร้างกิจกรรมความสัมพันธ์ต่อเนื่องภายหลังจบหลักสูตรแล้ว ก็ปรากฏว่ามีผู้ไม่ได้ไปเข้าร่วมด้วยจำนวนไม่น้อยเช่นกัน ดังนั้นเครือข่ายที่สร้างขึ้นจึงไม่ได้หมายความว่าทุกคนจะต้องใช้ประโยชน์จากเครือข่ายเสมอไป หรือทุกคนจะต้องเข้าร่วม รักษา และสืบทอดความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายต่อเนื่องไปหลังจบการศึกษา

เครือข่ายในระดับปัจเจก แสดงให้เห็นถึงการเชื่อมโยงของบุคคลซึ่งเป็นผู้นำในแวดวงสังคมต่างๆ ระบบเครือข่ายจากการเป็นเพื่อนร่วมรุ่น ร่วมสถาบัน ทำให้การเกาะเกี่ยวนั้น ทุกคนสามารถเป็นจุด (node) ของการเชื่อมโยงได้ โดยไม่มีลำดับชั้น ในที่นี้จะขอยกตัวอย่าง 2 กรณี โดยเลือกบุคคลที่มีบทบาทสูง และได้เข้าเรียน มากกว่า 1 หลักสูตร ทั้งนี้ตัวอย่างที่ยกมาก็เพียงแค่แสดงให้เห็นโอกาสสร้างสายสัมพันธ์กับคนระดับสูงในหน่วยงานราชการและเอกชนอันหลากหลาย ที่เปิดกว้างขึ้นจากการได้เข้าอบรมในหลักสูตรพิเศษ ซึ่งในวิถีชีวิตประจำวันปกติคงเป็นไปได้ยาก ได้เลือกอดีตนายทหารระดับสูง 2 ท่าน คือ พลเอกหนึ่ง และพลเอกสอง เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเพื่อแสดงถึงความเป็นไปได้ในการมีโอกาสดำเนินหรือความเชื่อมโยงระหว่างกันภายใต้ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมรุ่น

(1) เครือข่ายพลเอกหนึ่ง (ตาราง 5)

พลเอกหนึ่ง เข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง 3 หลักสูตร คือ ปรอ.รุ่น 4 (2534) วตท.รุ่น 4 (2550) และ TEPCoT รุ่น 2 (2552) ในการวิเคราะห์จึงใช้ พลเอกหนึ่ง เป็นศูนย์กลาง

²⁹จากการสัมภาษณ์ ดร.สังจิต พิริยะรังสรรค์ วตท. 6 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2553

ของเครือข่ายเพื่อแสดงถึงความเป็นไปได้ในการเข้าถึงหรือโอกาสของความเชื่อมโยงระหว่างกัน ภายใต้ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมรุ่น โดยตำแหน่งของบุคคลในเครือข่ายของพลเอกหนึ่ง จะเป็นตำแหน่งเมื่อเข้าศึกษาในหลักสูตรนั้นๆ ยกเว้นหลักสูตรวปอ.ที่เป็นตำแหน่งปัจจุบันหรือท้ายสุดของบุคคลนั้นๆ อนึ่ง ตารางนี้เลือกเพื่อนร่วมรุ่นหรือเครือข่ายของพลเอกหนึ่ง มาเฉพาะบางส่วนเท่านั้นทั้งนี้ตำแหน่งสำคัญของพลเอกหนึ่ง ที่สำคัญ เช่น เคยเป็นผู้นำระดับสูงในกองทัพ เป็นอดีตนายกรัฐมนตรี เป็นอดีตรองนายกรัฐมนตรี เป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเป็นกรรมการในบริษัทเอกชนอีกหลายแห่ง ซึ่งในบางแห่งมีเพื่อนร่วมรุ่นในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงร่วมเป็นกรรมการด้วย

ตาราง 3: เครือข่ายพลเอกหนึ่ง (เพื่อนร่วมรุ่นบางส่วนที่มีบทบาทในองค์กรต่าง ๆ ณ ขณะเข้าศึกษา)³⁰

ปรอ. รุ่น 4 / วปอ. รุ่น 34	วตท. รุ่น 4 (2550)	TEPCoT รุ่น 2 (2552)
กว้าง รอบคอบ ³¹ อธิบดี กระทรวงศึกษาธิการ	ชญา วัฒนศิริธรรม ³² กรรมการ ธนาคารไทยพาณิชย์	ชญา วัฒนศิริธรรม กรรมการ ธนาคารไทยพาณิชย์
พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ ³³ ผู้บัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ชโยทิต กฤดากร ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทหลักทรัพย์ไทยพาณิชย์ จำกัด	กฤษฎา มนเทียนวิเชียรฉาย กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด
พล.อ.ชัยณรงค์ หนูหนัก ³⁴ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด	ไกรสิทธิ์ วรรณสูตร ผู้ว่าการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	กฤษฎา จันทระประภา อธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ
พล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม	จรวพร ธรณินทร์ ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ	วิฑูร ลิ้มโชติ ปลัดกระทรวง กระทรวงอุตสาหกรรม
พล.อ.ธีรเดช มีเพียร ³⁵	จิรเดช อุสวดี ³⁶	กฤษฎา เปี่ยมพงศ์สานต์

³⁰ หลังจากเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรวตท.ในปี 2550 พลเอกหนึ่ง เข้าดำรงตำแหน่งประธานกรรมการแห่งหนึ่งของเพื่อนร่วมรุ่น ในปี 2552 และยังคงอยู่ในตำแหน่งจนปัจจุบัน

³¹รักษาการหัวหน้าพรรคเพื่อแผ่นดิน

³²กรรมการบริษัท สยามพิวรรธน์ จำกัดร่วมกับกิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ที่เข้ารับการศึกษาในรุ่นเดียวกัน

³³อดีตรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

³⁴ประธานกรรมการบริหารบริษัท นวนคร จำกัด (มหาชน)

ปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม	อธิการบดี มหาวิทยาลัยหอการค้า	รองปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์
ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ปลัดกระทรวง กระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวง เทคโนโลยีสารสนเทศและการ สื่อสาร	ชัยวัฒน์ วิบูลสวัสดิ์ ประธานกรรมการบริหาร ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	ชัยสวัสดิ์ กิตติพรไพบูลย์ อดีตปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม
มงคล ณ สงขลา ³⁷ ปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข	ชีพ จุลมนต์ รองประธานศาล ศาลอุทธรณ์	ชุติมา บุญยประภัศร อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
มนู เลียวไพโรจน์ ³⁸ กรรมการอิสระและกรรมการ ตรวจสอบ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ จำกัด (มหาชน)	ณรงค์ จุนเจือสุภฤกษ์ รองประธานกรรมการ บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน)	ณรงค์ จุนเจือสุภฤกษ์ รองประธานกรรมการ บริษัทมติชน จำกัด (มหาชน)
มนูญ มุกข์ประดิษฐ์ กรรมการและรองเลขาธิการ มูลนิธิชัยพัฒนา	ณอคณ สิทธิพงศ์ ปลัดกระทรวง กระทรวงพลังงาน	สมชัย สัจจพงษ์ อธิบดี กรมศุลกากร
วิจิตร อยู่สุภาพ สมาชิก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง รองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด	ดนุชา ยินดีพิธ รองผู้อำนวยการสำนักงาน คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง
สมชัย ฤชุพันธุ์ ³⁹ ประธานคณะกรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	มนตรี ศรีไพศาล ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทหลักทรัพย์กิมเอ็ง (ประเทศ ไทย) จำกัด (มหาชน)	ดุสิต นนทะนาคร ประธาน หอการค้าไทย
สมบัติ อมรวิวัฒน์ อธิบดี กรมสอบสวนคดีพิเศษ	นริศ ชัยสูตร ผู้ตรวจราชการ กระทรวงการคลัง	ธีรชัย ภูวนาถนารุณบาล เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

³⁵รองประธานสถาบันพระปกเกล้าและรองประธานรัฐสภา

³⁶ที่ปรึกษาหลักสูตร TEPCoT

³⁷อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

³⁸อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและอดีตประธานกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

³⁹ประธานมูลนิธิพัฒนาสยามซึ่งมีสมชัย สัจจพงษ์เป็นกรรมการ

สวณิต คงสิริ รองปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ	मारव्य ผดุงศิษย์ ประธานกรรมการ บริษัทสหวิริยาส์ติลอินดัสตรี จำกัด (มหาชน)	ธวัชชัย สำโรงวัฒนา รองปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
พล.ต.อ.สันต์ ศรุตานนท์ ผู้บัญชาการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	ปกรณ มาลากุล ณ อยุธยา ประธานกรรมการ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย	นันทวัน ศกุนตนาค อธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
สุชาติ เชาว์วิศิษฐ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง	ประสงค์ วินัยแพทย์ รองเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	บวร กุลทนต์ ประธานศาลอุทธรณ์ ภาค 6 ศาลอุทธรณ์
ณรงค์ โชควัฒนา ประธานกรรมการ บริษัท บางกอกเรียลเบอเร จำกัด (มหาชน)	ปลิว ตีรวิศเวทย์ ประธานกรรมการบริหารและ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ข.การช่าง จำกัด (มหาชน)	บุรณ์ ฐาปนดุลย์ อธิบดีผู้พิพากษา ศาลแรงงานกลาง
ธีรชัย วุฒิชธรรม รองผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	พล.ต.ท.พงศ์พัศ พงษ์เจริญ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และโฆษกสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	พล.ต.อ. ประทีป ตันประเสริฐ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ธรรมบุญ หวังหลี่ รองประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการโอลิมปิกแห่ง ประเทศไทย	พิฑูร พุ่มหิรัญ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร	พล.ท.พนา ถนอมสิงห์ ที่ปรึกษาสถาบันวิชาการป้องกัน ประเทศ กองบัญชาการกองทัพไทย
ประชา มาลินนท์ ⁴⁰ กรรมการรองผู้จัดการ บริษัท บางกอกเอ็นเตอร์เทนเมนต์ จำกัด	พล.อ.เลิศรัตน์ รัตนวานิช นายกสมาคมไทย-พม่าเพื่อ มิตรภาพ	พานิช พงศ์พิโรดม อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและ อนุรักษ์พลังงานกระทรวงพลังงาน
ภควัต โกวิทพัฒพงษ์ ประธานกรรมการ บริษัทหลักทรัพย์ ทรินิตี้ จำกัด	วีรวัฒน์ กาญจนดุล กรรมการรองผู้จัดการใหญ่บริหาร อาวุโส บริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด	พิมพ์พาพรรณ ชาญศิลป์ รองปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์
รุ่งเรือง อิศรางกูร ณ อยุธยา ⁴¹ รองปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	วีรชัย ศรีขจร กรรมการผู้จัดการบริษัท ที.เค.เอส. เทคโนโลยี จำกัด (มหาชน)	เพรามาตร หันตรา รองอธิบดี กรมสรรพากร

⁴⁰ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

⁴¹ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

สมเกียรติ อ่อนนิมล ⁴² ประธานกรรมการบริหาร บริษัท ไทยวิทัศน์ จำกัด	สมศักดิ์ ลีสวัสดิ์ตระกูล ประธานกรรมการ บริหารบริษัท จี สตีล จำกัด (มหาชน)	ยรรยง พวงราช ปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์
ห้วงทอง ธรรมวัฒนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชากร ไทย	โอฬาร ไชยประวัติ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ สถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการ คลัง	ศักดิ์ชัย ธนบุญชัย กรรมการบริหาร สถาบันพระปกเกล้า
	<u>อนชาติ คงมัลย์</u> รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด	<u>อนชาติ คงมัลย์</u> รองอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
	กิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ กรรมการบริหาร บริษัท สยามพิวรรธน์ จำกัด	สม จาตุศรีพิทักษ์ ประธานกรรมการ บริษัทไอซีซี อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน)

(2) เครือข่ายของพลเอกสอง (ตาราง 4)

พลเอกสอง เป็นอดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อดีตกรรมการบริษัทเอกชน และรัฐวิสาหกิจสมาชิกวุฒิสภา และมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีพ.ต.อ.ทักษิณ ชินวัตร เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ./ปรอ. ในปี 2541 และเข้าร่วมหลักสูตร วตท. รุ่น 6 (2551) เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ในตัวอย่างข้างต้น การวิเคราะห์ใช้ พลเอกสอง เป็นศูนย์กลางของเครือข่ายเพื่อแสดงถึงความเป็นไปได้ในการเข้าถึงหรือโอกาสความเชื่อมโยงระหว่างกันภายใต้ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมรุ่น โดยตำแหน่งของบุคคลเครือข่ายของพลเอกสอง จะเป็นตำแหน่งเมื่อเข้าศึกษาในหลักสูตรนั้นๆ ยกเว้นหลักสูตรวปอ.ที่เป็นตำแหน่งปัจจุบันหรือท้ายสุดของบุคคลนั้นๆ อนึ่ง ตารางนี้เลือกเพื่อนร่วมรุ่นหรือเครือข่ายของพลเอกสอง มาเฉพาะบางส่วนเท่านั้น

ตาราง 4: เครือข่าย พลเอกสอง (เพื่อนร่วมรุ่นบางส่วนที่มีบทบาทในองค์กรต่าง ๆ ณ ขณะเข้าศึกษา)

วปอ.รุ่น 41/ปรอ.รุ่น 11 (2541)	วตท.รุ่น 6 (2551)
พลตำรวจเอกจงรัก จุฑานนท์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	พลเอกชัยณรงค์ หนุณภักดี ประธานกรรมการบริหาร บริษัทนวนคร

⁴²อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 อดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสุพรรณบุรี และอดีตสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549

จเด็จ อินสว่าง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	ชเจนทร์ คำนวน ประธานกรรมการบริหาร บริษัทอินดิเพนเดนท์ คอมมิวนิเคชั่น เน็ตเวอร์ค
จารุพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม	เทวินทร์ วงศ์วานิช รองกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทปตท.
จารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	พลเอกจิระเดช คชรัตน์ รองผู้บัญชาการทหารบก กองบัญชาการกองทัพบก
พลอากาศเอกชลิต พุกผาสุข องคมนตรี	พลเอกธีระวัฒน์ นุกณะประดับ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก กองบัญชาการกองทัพบก
ชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์ ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ	ชวรัตน์ ชาญวีรกูล รองนายกรัฐมนตรี สำนักราชเลขาธิการ
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า	พิทักษ์ คงจันทร์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา
ประสงค์ พิฑูรกิจจา ที่ปรึกษา สำนักราชเลขาธิการ	พลตำรวจโท ภาณุพงศ์ สิงหรา ณ อยุธยา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา	ประนัย วณิชชานนท์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง
รองพล เจริญพันธุ์ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ปานปรีย์ พหิทธานุกร ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี สำนักราชเลขาธิการ
วิชา มหาคุณ กรรมการ ปปช.	วิชัย เบญจรงค์กุล กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทเบญจจินดา โฮลดิ้ง
พลเอกวินัย ภัททิยกุล ปลัดกระทรวงกลาโหม	ปานศักดิ์ รังสิพราหมณกุล กรรมการและเลขานุการ มูลนิธิวิภาวดีรังสิต
กนก อภิรดี ที่ปรึกษาสถาบันพัฒนาผู้ประกอบการเชิงสร้างสรรค์	พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ว่าที่ร้อยเอกจิตร ศิริธรรานนท์ กรรมการรองเลขาธิการ หอการค้าไทย	ปิติ ยิ้มประเสริฐ กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัทไออาร์พีซี
ต่อตระกูล ยมนาค บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาต่อตระกูล ยมนาคและคณะจำกัด	วิษณุ วรรณุญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด
นุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	วิสุทธิ์ ศรีสุพรรณ รองปลัดกระทรวงการคลัง

พลเอกเรืองโรจน์ มหาศรานนท์ รองหัวหน้าพรรคพรรคพลังประชาชน	พิชัย นริพทะพันธุ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
พลตำรวจเอกวันชัย ศรีนวลนัต กรรมการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ	เศกสรรค์ บางสมบุญ อธิบดีอัยการฝ่ายคดีพิเศษสำนักงานอัยการสูงสุด
สุชน ชาลีเครือ ประธานวุฒิสภา	สุนทร อรุณานนท์ชัย รองประธานกรรมการบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์
สุทธิชาติ จิราธิวัฒน์ กรรมการบริหารบริษัทกลุ่มเซ็นทรัล	สุนัย มโนมัยอุดม เลขาธิการ
อรจิต สิงคาลวณิช อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	สมบัติ ศานติจารี ผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
	สมพร จรุงเรืองกิจ ประธานกรรมการบริษัทไทยซัมมิทไฮโดพาร์ท อินดัสตรี
	อจนา ไวความดี รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

เครือข่ายในเชิงสถาบันกับการผลักดันผลประโยชน์องค์กร

ในการผลักดันผลประโยชน์หรือวาระของหน่วยงานเจ้าของหลักสูตรที่เห็นชัดเจนคือ วตท. และ TEPCoT⁴³ มีความพยายามในการผลักดันวาระสำคัญขององค์กรโดยอาศัยเครือข่ายที่มาจากผู้เข้าศึกษาในหลักสูตร

หลักสูตร วตท.

เจ้าของหลักสูตรวตท. คือตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตลท.) ต้องการผลักดันให้เกิดการพัฒนาตลาดหลักทรัพย์ไทยให้มีความสำคัญในระบบการเงินโลก โดยมีอุปสรรคสำคัญสองประการคือ "ความไม่เข้าใจ" และ "ทัศนคติด้านลบ" ของบุคคลและหน่วยงานทั้งที่มีหน้าที่กำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์โดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น ตลท.จึงแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดตั้งสถาบันวิทยการตลาดทุน และหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงขึ้น ซึ่งการทำหน้าที่ของหลักสูตรวตท. แบ่งออกเป็นสองด้านคือ (1) การนำเสนอแนวคิดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องผ่านการให้การศึกษาของ

⁴³อีก 4 หลักสูตรที่เหลือ ไม่มีความชัดเจนในการผลักดันวาระเฉพาะขององค์กร มักจะมีการผลักดันในลักษณะผลประโยชน์สาธารณะ ในแต่ละประเด็น และไม่มีความต่อเนื่องของประเด็นที่ผลักดันมักจะขึ้นกับความสนใจของผู้เข้าร่วมหลักสูตรมากกว่า ขณะเดียวกันหลักสูตรเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการให้การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพมากกว่าที่จะเป็นการผลักดันผลประโยชน์

หลักสูตร และ (2) การผลักดันแนวคิดและนโยบายผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ที่หลักสูตรสร้างขึ้น

ในด้านของการให้การศึกษา นั้น หลักสูตรวท.พยายามทำความเข้าใจและชี้ให้ผู้เข้ารับการศึกษามองเห็นความสำคัญของการพัฒนาตลาดทุนไทย ซึ่งปรากฏชัดเจนทั้งในด้านเนื้อหาและกิจกรรมการศึกษาหลักของหลักสูตร (Main Module) โดยเนื้อหาการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและความสำคัญของตลาดทุนไทยมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของเนื้อหาการเรียนการสอนทั้งหมด (36 ชั่วโมงจากทั้งหมด 60 ชั่วโมง ทั้งนี้ไม่นับรวม Pre course เกี่ยวกับความรู้พื้นฐานของตลาดทุน)

ในด้านของการผลักดันแนวคิดหรือนโยบายนั้น นอกจากการทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของตลาดทุนซึ่งถือว่าการผลักดันทางอ้อมแล้ว การผลักดันในแนวทางอื่นคือ (1) การนำเสนอนโยบายต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยตรง (2) การนำเสนอแนวคิดต่อชนชั้นนำกลุ่มอื่นผ่านการสร้างเครือข่ายในระดับสถาบันกับหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงอื่น

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 สมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุนซึ่งเป็นสมาคมของนักศึกษาหลักสูตรวท.ได้จัดสัมมนาวิชาการเรื่อง "ตลาดทุนไทย...ใครจะผ่าตัด" ขึ้นโดยมีตัวแทนของนักศึกษารุ่นที่ 1-5 ประกอบด้วย (1) สมจินต์ ศรีไพศาล กรรมการผู้จัดการ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมวรรณ/วท.3 (2) สันติ วิริยะรังสฤษฎ์ ประธานและบรรณาธิการวารสารการเงินธนาคาร/วท.2 (3) คณิศ แสงสุพรรณ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง/วท.5 (4) ชีระชัย ภูวนาถนารานูบาล เลขาธิการคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์/วท.3 (5) ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ ประธานกรรมการบริหารธนาคารกรุงไทย/วท.4 (6) ก้องเกียรติ โอภาสวงการ ประธานกรรมการบริหาร บริษัทหลักทรัพย์เอเซียพลัส/วท.1 (7) วิเชฐ ดันติวานิช รองผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์/วท.1 (8) บรรยง พงษ์พานิช ประธานกรรมการ บริษัทหลักทรัพย์ภัทร/วท.5 และ (9) ไพบูลย์ นลินทรางกูร กรรมการผู้จัดการบริษัทหลักทรัพย์ทิสโก้/วท.4 เป็นผู้อภิปรายและนำเสนอแนวคิดการพัฒนาตลาดทุนไทยที่อ้างอิงว่าเป็นการระดมสมองของนักศึกษาวท.รุ่น 1-5⁴⁴ โดยมีพ.สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเข้าร่วมการสัมมนาด้วย ผู้อภิปรายทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันว่าตลาดทุนไทยจำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนาเพื่อป้องกันการลดลงของมูลค่าการออม การเพิ่มขึ้นของต้นทุนทางการเงินของภาคธุรกิจ และการไร้ความสามารถด้านการแข่งขัน⁴⁵ ต่อมานายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี ในฐานะ

⁴⁴ดู รายงานการสัมมนา "ตลาดทุนไทย...ใครจะผ่าตัด", สมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุน

⁴⁵"สมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุน (วท.) เสนอแผนพัฒนาตลาดทุน '3 แนวทาง 7 นโยบาย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาตลาดทุนไทย โดยนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในหนังสือแต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2551

คณะกรรมการพัฒนาตลาดทุนมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธานและมีหน่วยงานต่างๆเป็นกรรมการอีก 23 ท่าน ประกอบด้วย อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขาธิการคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประธานสภาธุรกิจตลาดทุนไทย ประธานมูลนิธิกองทุนพัฒนาระบบตลาดทุน ประธานสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสมาคมบริษัทหลักทรัพย์ ผู้แทนสมาคมบริษัทจดทะเบียน ผู้แทนสมาคมบริษัทจัดการลงทุนไทย นายบรรยง พงษ์พานิช นายไพฑูรย์ นลินทรางกูร นายสมเจตน์ หมูศิริเลิศ นายคณิต แสงสุพรรณ นายกิตติพงศ์ อรุณพัฒน์พงศ์ ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง ผู้อำนวยการสำนักบริหารหนี้สาธารณะ และกรรมการและผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ได้เข้าศึกษาในหลักสูตร วตท. รุ่นต่างๆ โดยหน่วยงานเหล่านี้อยู่ในเป้าหมายที่ วตท. ให้สิทธิในการเข้าศึกษาอย่างต่อเนื่อง ส่วนกรรมการที่แต่งตั้งโดยระบุชื่อทั้ง 5 ท่าน เป็นนักศึกษาวตท. รุ่น 4 และ รุ่น 5

ผลงานของคณะกรรมการพัฒนาตลาดทุนไทย⁴⁶ ก่อให้เกิดการตั้งอนุกรรมการเพื่อศึกษาประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตลาดทุน และมีผลให้เกิดการเจรจาระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน การทำงานร่วมกันในครั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าอยู่ภายใต้การเป็น วตท. ด้วยกัน คณะกรรมการร่วมเหล่านี้ประกอบด้วย

- คณะกรรมการร่วมกับ BOI ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรการสิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษี เพื่อส่งเสริมการลงทุนให้กับบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์
- คณะกรรมการร่วมกับ กระทรวงพาณิชย์ ในการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค
- คณะกรรมการร่วมกับ กรมสรรพากร เพื่อขอลดอัตราภาษีสำหรับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เนื่องจากต้นทุนทางการเงินของบริษัทในตลาดฯ สูงกว่าบริษัทนอกตลาดฯ เพราะต้องมีระบบบัญชีที่โปร่งใส
- คณะกรรมการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจเพื่อพัฒนาบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพราะเป็นไปได้ยากที่จะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์โดยตรง

⁴⁶จากการสัมภาษณ์อดีต ประธานคณะกรรมการอำนวยการสถาบันวิทยาการตลาดทุนรายหนึ่ง เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2553

การจัดทำแผนพัฒนาตลาดทุนในช่วง 4 ปี (2553-2556)⁴⁷ ได้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตลาดทุน นำเสนอกระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรีเพื่อเห็นชอบ

สำหรับแผนพัฒนาตลาดทุนดังกล่าว ประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 8 เรื่องคือ

- การยกเลิกระบบผูกขาดของตลาดหลักทรัพย์ฯ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ นำไปสู่การเป็นแหล่งระดมทุนหลักของประเทศ และเพิ่มหุ้นคุณภาพเข้ามาในตลาดหลักทรัพย์ฯ และปริมาณนักลงทุนคุณภาพเข้ามาซื้อขายหุ้น
- การเปิดเสรีตัวกลางในการซื้อขายหุ้น ทั้งบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ให้มีจำนวนมากพอเพื่อให้เกิดการแข่งขันและมีต้นทุนบริการที่เป็นธรรม
- การปฏิรูปทางกฎหมายด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการพัฒนาตลาดทุน
- การปรับปรุงระบบภาษีในตลาดทุน เพื่อจูงใจให้เอกชนเข้ามาระดมทุนและเข้ามาซื้อขายหุ้นมากขึ้น
- การพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินให้เป็นทางเลือกให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น เพียงพอแก่นักลงทุนและเป็นตลาดที่น่าสนใจเข้ามาระดมทุนของบริษัทเอกชน
- การจัดระบบการออมให้เป็นระบบมากขึ้น ด้วยการตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ หรือ กบข. เพื่อให้เป็นกองทุนของการออมสำหรับประชาชนนอกระบบ กองทุนดังกล่าวจะมีทุนจำนวนมาก เข้าไปลงทุนในตลาดทุนได้
- การสร้างวัฒนธรรมในการออมระยะยาว
- การพัฒนาพันธบัตรให้มีตลาดรองอ้างอิงที่เป็นมาตรฐานของตลาดทุน

นโยบายที่สำคัญของแผนพัฒนาตลาดทุนไทย เห็นได้ชัดจาก 2 ข้อแรก คือการยกเลิกระบบผูกขาดของตลาดหลักทรัพย์ฯ และการเปิดเสรีตัวกลางในการซื้อขายหุ้น เป็นการแปรรูป (Demutualization) ตลาดหลักทรัพย์ โดยการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจาก mutual-owned หรือ member-owned และ ไม่แสวงหากำไร ไปเป็นแบบการมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นชัดเจน และแสวงหากำไร และมีการนำเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทจดทะเบียนมหาชน โดยเชื่อว่าโครงสร้างแบบใหม่จะทำให้โครงสร้างการถือหุ้นชัดเจน และมีการกระจายการถือหุ้นและอำนาจการบริหารให้ครอบคลุมผู้ร่วมตลาดทุนซึ่งมีหลายกลุ่มได้อย่างเหมาะสม เกิดความโปร่งใสและลดความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ระหว่างบริษัทหลักทรัพย์และผู้ร่วมตลาดทุนกลุ่มอื่นๆ ลง ขณะเดียวกันการทำงานแบบองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไร ก็จะมีกระบวนการตัดสินใจที่คล่องตัว และมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น จะมีผลทำให้ประสิทธิภาพของตลาดสูงขึ้น⁴⁸ โดยที่สภาพของตลท. เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยกฎหมายพิเศษให้เป็นตลาดหลักทรัพย์แห่งเดียวในประเทศ และมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร ได้รับการยกเว้นภาษี มีการระดมไม่ให้นำ

⁴⁷ [อีโคโนมิสต์](#) 10 สิงหาคม 2552

⁴⁸ ดิनुช เจลิมพงส์ และยรรยง ไทยเจริญ “บทเรียนจากการ demutualization ตลาดหลักทรัพย์ในต่างประเทศ” เอกสารงานวิจัยฉบับที่ 3/2552 สถาบันวิจัยเพื่อตลาดทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

รายได้เหนือรายจ่ายหรือผลกำไรมาแบ่งปัน แต่ให้เป็นกำไรสะสม เงินกองทุนจึงเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนมีมูลค่ากว่า 15,000 ล้านบาท⁴⁹

ตลท.จัดเป็นองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ทั้งนี้โดย พรบ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ตลท. มีคณะกรรมการได้ 11 คน มาจาก การแต่งตั้งของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) 5 คน โดยอย่างน้อย 1 คนเป็นตัวแทนจากผู้บริหารระดับสูงของบริษัทจดทะเบียน และกรรมการอีก 5 คนมาจากกลุ่มบริษัทสมาชิก โดยกลุ่มบริษัทสมาชิกก็คือกลุ่มบริษัทหลักทรัพย์ (Broker) ที่เป็นสมาชิก และอีก 1 คน ก็คือผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ซึ่งแต่งตั้งโดย กลต.

กติกาสัญญาประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ใดๆที่เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ กลุ่มบริษัทสมาชิกจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอ กลต. ซึ่งมีผลให้บทบาทของสมาชิกสามารถครอบงำการบริหารจัดการภายใน ตลท. และสามารถต่อรองผลประโยชน์ต่างๆได้ เช่นการจำกัดจำนวนบริษัทสมาชิกที่สามารถส่งคำสั่งซื้อขายในตลาดได้ การกำหนดอัตราค่านายหน้าขั้นต่ำ เป็นต้น และนอกจากนั้นกรรมการที่เป็นตัวแทนของบริษัทสมาชิก ก็มักจะเข้ามาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของบริษัทสมาชิก มากกว่าที่จะหน้าที่ในฐานะกรรมการของตลท.ที่ต้องนึกถึงบทบาทและหน้าที่ของตลาดหลักทรัพย์ในบริบทของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ได้ง่าย ในอดีตที่ผ่านมาบริษัทสมาชิกเคยรวมตัวกันเพื่อคัดค้านการเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบผลประโยชน์ของกลุ่ม ขณะที่กลุ่มผู้ร่วมตลาดอื่นๆ เช่นบริษัทจดทะเบียน หรือนักลงทุน มีบทบาทค่อนข้างน้อย และการใช้จ่ายหรือจัดโครงการของตลท. ก็เน้นให้การสนับสนุนกับบริษัทหลักทรัพย์มากกว่ากลุ่มผู้ร่วมตลาดอื่นๆ⁵⁰ ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีผลให้ ตลท. ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นตลาดที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนสูง เมื่อเทียบกับตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก

กระแสการแปรสภาพตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลกเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000 ซึ่งกระแสนี้ผนวกกับปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของ ตลท. ทำให้ ตลท.เองได้มีการศึกษาถึง การแปรสภาพ โดยว่าจ้างบริษัท Boston Consulting Group (BCG) ดำเนินการศึกษาแนวทางการแปรสภาพตลท. แต่ คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ ในสมัยที่นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง เป็นกรรมการ และผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ ได้มีมติให้ชะลอเรื่องการแปรสภาพไปก่อน ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมเพราะยังมีการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และบริษัทสมาชิกบางส่วนคัดค้านเรื่องนี้ ตลท. จึงทำการปฏิรูปงานบริหารภายใน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน⁵¹ ส่วนหนึ่งของการปฏิรูปก็คือการเกิดขึ้นของ สถาบันวิทยาการตลาดทุนไทย และหลักสูตร วตท. ซึ่งในสมัยที่กิตติ

⁴⁹วิไล อัคระสมชีพ “ศึกษาการแปรสภาพของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน” วิจัยนิพนธ์ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2553: 48

⁵⁰เฟิงอั้ง น.50-51

⁵¹อั้งแล้ว น.56

รัตน์ ยังคงเป็นผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์ (รุ่น 1-3) บทบาทของวตท.ในการผลักดันนโยบายไม่ชัดเจน เป็นเพียงการแสวงหาความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับตลาดทุนโดยเน้นผู้บริหารระดับกลาง แต่ทิศทางของวตท.ได้เปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ภายหลังจากพ้นตำแหน่งของกิตติรัตน์

คนที่ทำงานในตลท.บางส่วนมีความเชื่อว่า การแปรรูป จะเป็นการสร้างสภาวะที่ทุกคนต้องทำงานแข่งกับผลกำไร น่าจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น⁵² เรื่องการแปรรูป ถูกกำหนดในแผนพัฒนาตลาดทุนระยะยาว 4 ปี (2553-2556) ซึ่งแผนนี้สำเร็จลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว ด้วยเครือข่าย วตท. และมีการนำเสนอกฎหมายเพื่อให้มีการแปรรูป (demutualization) ตลาดหลักทรัพย์ในสมัยรัฐบาลประชาธิปัตย์ โดยกฎหมายอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่อย่างไรก็ตามในสมัยรัฐบาลเพื่อไทยที่มี กิตติรัตน์ ณ ระนอง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีการขอถอนร่างกฎหมายฉบับนี้ออกจากกฤษฎีกา ด้วยเหตุผลว่าไม่ใช่นโยบายของรัฐบาล

ข้อขัดแย้งที่สำคัญของการแปรรูป ก็คือ การจัดการกับเงินกองทุน 15,000 ล้านบาทว่าจะดำเนินการอย่างไร เพราะการแปรรูปจะต้องมีการแยกบทบาทการพัฒนาตลาดทุน (ซึ่งเป็นด้านการใช้เงินที่สำคัญ) ออกจากธุรกิจตลาดหลักทรัพย์ โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมพัฒนาตลาดทุน ขึ้นมาเป็นนิติบุคคลที่ไม่แสวงหากำไร กลุ่มบริษัทสมาชิกซึ่งเคยได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินพัฒนาตลาดทุนของ ตลท. วิตกกังวลว่า เงินกองทุนนี้ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากรายได้ค่าธรรมเนียมของบริษัทกลุ่มสมาชิกที่จ่ายให้ ตลท. จะถูกนำไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับสมัยที่ ตลท. ดำเนินการ และข้อกังวลนี้ก็สอดคล้องกับความเห็นของกิตติรัตน์ ซึ่งไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ จะมีความเป็นห่วงเป็นใยตลาดทุนได้มากเท่าที่ตัวตลาดหลักทรัพย์เป็นห่วง ตลท.ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และเป็นนิติบุคคลรูปแบบพิเศษที่ไม่มีผู้ถือหุ้น ไม่สามารถนำกำไรมาแบ่งปันกันได้ กิตติรัตน์ เชื่อว่า องค์กรพิเศษนี้ไม่เคยถูกครอบงำเพราะว่าสมาชิกเป็นจำนวนมากและยังได้รับเกียรติให้ใช้คำว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงถือเป็นองค์กรที่สำคัญของประเทศในฐานะเป็นเสาหลักด้านทุนให้กับเศรษฐกิจของประเทศ การมีส่วนทุนที่แข็งแกร่งเป็นผลจากการดำเนินการของผู้รับผิดชอบในอดีต กิตติรัตน์เชื่อว่าการแปรรูปแล้วมีผู้ถือหุ้นอย่างชัดเจน จะทำให้ผู้ถือหุ้นสามารถครอบงำตลาดหลักทรัพย์ได้อย่างถูกต้อง และทำให้เกิดกลุ่มคนที่ต้องการกำไรสูงสุดจากการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์ แทนที่จะทำให้ตลาดหลักทรัพย์ทำงานเพื่อพัฒนาตลาดทุน⁵³

การแปรรูปตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยคงจะไม่ใช่วิธีที่สามารถผลักดันกันได้โดยง่าย เพราะนอกจากจะมีประเด็นเรื่องความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ในเงินกองทุนแล้ว ยังเป็น

⁵²จากการสัมภาษณ์ วิเชฐ ดันติวานิชประธานคณะกรรมการอำนวยการสถาบันวิทยาการตลาดทุน และรองผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2553

⁵³จากการสัมภาษณ์กิตติรัตน์ ณ ระนอง เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2554 ของวิไล อักษรสมชีพ, อ้างแล้ว น.93,

เรื่องของกลุ่มที่จะได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากสภาพการณ์ที่จะเปลี่ยนไปจากการแปรสภาพ เป็นผลประโยชน์มหาศาล เรื่องนี้คงจะไม่ไปถึงไหน ในสมัยที่กิตติรัตน์ ณ ระนอง นั้นเป็นรมต.คลัง ในประเด็นที่บริษัทสมาชิกอาจจะเป็นผู้เสียผลประโยชน์ บริษัทสมาชิกจำนวนมากจึงไม่เห็นด้วย และเสียงคัดค้านนี้ย่อมได้ยื่นถึง กิตติรัตน์ ที่เป็นอดีตผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์

ในอีกด้านหนึ่ง หลักสูตรวทท.ได้ร่วมกับหลักสูตรบริหารระดับสูงอื่นอีก 5 หลักสูตรจัดตั้ง "เครือข่าย 6 สถาบัน" อันประกอบไปด้วย หลักสูตรวทท. หลักสูตรวปอ. หลักสูตรปปร. หลักสูตร พตส. หลักสูตรบ.ย.ส. และหลักสูตร TEPCoT โดยหลักสูตรวทท.ได้นำเสนอแผนพัฒนาตลาดทุนของสมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุนในการประชุมวิชาการระหว่างหลักสูตรทั้งหกครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2554⁵⁴ ซึ่งมีลักษณะของการประชุมที่ "ต่างคนต่างพูด" ในประเด็นของตนและไม่มีข้อสรุปสำคัญหรือวิสัยทัศน์ร่วมกันแต่อย่างใด แต่มีความเป็นไปได้ที่ความเชื่อมโยงนี้จะกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความตกลงร่วมกันหรือฉันทามติเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองไทยในมิติอื่นของผู้บริหารระดับสูงทั้ง 6 หลักสูตรได้ในอนาคต

กรณีหลักสูตร TEPCoT.

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและการดำเนินการของหลักสูตร TEPCoT ก็เพื่อทำให้เกิดการเชื่อมโยงทางความคิดที่กระทำผ่านการบรรยายในชั้นเรียนให้เป็นเวทีของการ "ระดมสมอง" (workshop) ระหว่างผู้เข้าเรียนเพื่อนำเสนอแนะนโยบายด้านการค้าต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนจากกระบวนการศึกษาและวิธีการสำเร็จการศึกษา

ตลอดระยะเวลาประมาณ 4 เดือนของการศึกษาในหลักสูตร TEPCoT ผู้เข้ารับการศึกษากิจกรรมแบ่งออกเป็นสามช่วงคือ (1) Environment Analysis (Outside-In) (2) National and Organization Perspective (Inside-Out) และ (3) Efficiency Strategies and Competitiveness ซึ่งนอกจากการบรรยายปูพื้นฐานที่จัดขึ้นพร้อมกับการปฐมนิเทศแล้ว แต่ละช่วงของกิจกรรมการศึกษาจะเป็นการอภิปรายของผู้เข้ารับการศึกษในหัวข้อที่ทางหลักสูตรกำหนดให้ และผู้เข้ารับการศึกษจะต้องระดมความคิดเพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละช่วงเพื่อสรุปเป็นแผนยุทธศาสตร์ของรุ่น

หลังจากที่นักศึกษาสรุปแผนยุทธศาสตร์เรียบร้อยแล้ว วิธีการสำเร็จการศึกษา (การมอบวุฒิบัตร) ของหลักสูตร TEPCoT จะจัดขึ้นโดยมีผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นประธานและมีการนำเสนอแผนยุทธศาสตร์ของนักศึกษารุ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของพิธีการ โดยในกรณีของนักศึกษา

⁵⁴ แผนพัฒนาตลาดทุนถูกเสนอภายใต้หัวข้อ "รัฐบาลใหม่กับยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศไทย" ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนประเทศไทย โดย วรพล โสคติยานุรักษ์ ผู้อำนวยการศูนย์เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

TEPCoT รุ่นที่ 4 กิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในเวลานั้นมาเป็นประธานในพิธี ซึ่งพิธีดังกล่าวจัดขึ้นที่กระทรวงพาณิชย์⁵⁵

ในด้านของการสร้างเครือข่ายนั้น หลักสูตร TEPCoT พยายามคัดเลือกแต่ผู้มีชื่อเสียงและรักษาสัดส่วนครึ่งต่อครึ่งระหว่างผู้เข้ารับการศึกษาจากภาครัฐและเอกชนเอาไว้ พร้อมกับสร้างเครือข่ายในระดับสถาบันกับหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงอื่นในลักษณะเดียวกันกับหลักสูตรวทท. (เครือข่าย 6 สถาบัน) แต่อย่างไรก็ตาม หลักสูตร TEPCoT ไม่มีการผลักดันผลประโยชน์หรือนำเสนอแผนยุทธศาสตร์การค้าที่ชัดเจนผ่านการประชุมวิชาการร่วมกันระหว่างหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับหลักสูตร วทท.ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าสถาบันภาคเอกชนคือหอการค้าไทยประกอบด้วยสมาชิกที่หลากหลาย การจะบรรลุข้อสรุปหรือวาระเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และร่วมกันผลักดัน เป็นเรื่องค่อนข้างยากเพราะผลประโยชน์ของกลุ่มสมาชิกทั้งหมดไม่เหมือนกัน เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีตลาดทุน ประเด็นปัญหานี้จึงทำให้บทบาทของหอการค้าหรือสภาอุตสาหกรรมในการผลักดันนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาประเทศไม่เข้มแข็งมากนักในอดีตที่ผ่านมา

ข้อสรุป

การจัดตั้งหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของตลท.และหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นวิธีการแบบหนึ่งที่มีส่วนร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยกระบวนการให้ข้อมูล เพื่อผลในการผลักดันวาระสำคัญขององค์กร นอกเหนือจากที่เป็น หลักสูตรการศึกษา

ทั้งหลักสูตรวทท.และ TEPCoT เชื่อเชิญผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆทั้งโดยการเชิญเข้าศึกษาในหลักสูตรและให้ผู้เข้ารับการศึกษาเสนอแนวคิดหรือนโยบายต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองและต่อชนชั้นนำกลุ่มอื่น โดยมีสายสัมพันธ์ที่จะถูกสร้างขึ้นเป็นแรงจูงใจสำคัญสำหรับผู้เข้าเรียน ความสำเร็จของทั้งสองหลักสูตรเป็นผลมาจากใช้ประโยชน์จากต้นทุนทางเศรษฐกิจการเมืองของบุคคลและองค์กรเจ้าของหลักสูตรเอง นั่นคือบุคคลและองค์กรเจ้าของหลักสูตรทั้งสองขยายความสัมพันธ์ของตนเองออกไปได้เพราะตนเองมีคุณค่าในทางเศรษฐกิจการเมืองมากพอที่จะจูงใจให้ชนชั้นนำอื่นต้องการมีสายสัมพันธ์ด้วยนั่นเอง

ทั้งตลท. และหอการค้าแห่งประเทศไทยได้ใช้ "การศึกษา" เพื่อพยายามขจัดความแตกต่างทางความคิดระหว่างตนเองกับผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการของตน และใช้เครือข่ายที่ตนเองสร้างขึ้น ผลักดันผลประโยชน์หรือแนวนโยบายที่ต้องการเพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้โดยราบรื่น หลักสูตรและเครือข่ายที่ตลท. และหอการค้าแห่งประเทศไทยสร้างขึ้น จึงเป็นเครื่องมือหรือกลยุทธ์ในการผลักดันผลประโยชน์ในบริบททางสังคมที่อำนาจในการตัดสินใจทางนโยบายถูกกระจายออกไปยังองค์กรต่างๆตาม

⁵⁵พิธีมอบวุฒิบัตรผู้สำเร็จหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและพาณิชย์ (TEPCot) รุ่นที่ 4 , http://socrates.utcc.ac.th/asc/index.php?option=com_content&view=article&id=39:-tepcot-4&catid=27:tepcot&Itemid=44

พัฒนาการของระบบประชาธิปไตยในสังคมไทยมากกว่าที่จะเป็นหลักสูตรการศึกษาที่แท้จริง อย่างไรก็ตามการผลักดันผลประโยชน์ไม่ใช่เรื่องที่จะทำได้โดยง่าย เพราะในขณะหนึ่งขณะใดของการผลักดันนโยบาย ย่อมมีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ การขัดขวาง หรือการใช้เครือข่ายอื่นๆเพื่อสร้างความได้เปรียบหรือรักษาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ย่อมเกิดขึ้นเสมอ

หลักสูตรการศึกษาพิเศษกับตระกูลมหาเศรษฐีไทย

ส่วนนี้จะวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่าง ตระกูลมหาเศรษฐีไทยกับการเข้าศึกษาในหลักสูตรของทั้งหกสถาบัน โดยข้อมูลตระกูลมหาเศรษฐีไทย 40 อันดับยอดประจำปี 2554 โดยนิตยสาร Forbes ("Thailand 40 Richest 2011") แทนการใช้ "500 เศรษฐีหุ้นไทย" ของนิตยสารการเงินธนาคาร ทั้งนี้จากการจัดอันดับของ Forbes ไม่จำกัดแค่การถือครองหุ้นแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งใกล้เคียงกับภาพรวมความมั่งคั่งของมหาเศรษฐีไทยมากกว่า⁵⁶

มหาเศรษฐีไทยทั้ง 40 อันดับยอดปี 2554 ของForbes⁵⁷ และผู้ร่วมนามสกุลที่เข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษาพิเศษทั้งหกหลักสูตรแสดงในตาราง 5 โดยภาพรวมพบว่า⁵⁸

(1) นักธุรกิจที่มีธุรกิจหลักเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศและสื่อสารมวลชน ไม่นิยมเข้าเรียนแต่ในแต่ละรุ่นและในแต่ละหลักสูตรให้สิทธิกับสื่อมวลชนเสมอเพราะแต่ละหลักสูตรก็ต้องการสร้างเครือข่ายกับสื่อมวลชน และต้องการให้สื่อมวลชนช่วยประชาสัมพันธ์หลักสูตร โดยผู้เข้าศึกษามักจะเป็นสื่อมวลชนอาวุโสหรือระดับผู้บริหารขององค์กรสื่อ ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าเจ้าขององค์กรสื่อมวลชนไม่จำเป็นต้องไปสร้างเครือข่ายด้วยตนเอง

(2) หลักสูตรที่นักธุรกิจระดับสูงนิยมได้แก่ วปอ. และ วตท. ตามด้วย บ.ย.ส. และ ปปร. ตามลำดับ โดยที่หลักสูตรที่เป็นเครือข่ายทหาร ความนิยม อาจจะไม่ใช้เป็นเรื่องความต้องการมีเครือข่ายกับทหารเท่านั้น แต่เป็นเพราะว่าในหลักสูตร วปอ. ยังประกอบด้วยเครือข่ายข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานต่างๆอีกเป็นจำนวนมาก ความนิยมในช่วงหลังๆ ลดลง สาเหตุหนึ่งเพราะมีคู่แข่งจากหลักสูตรอื่นๆเพิ่มขึ้น สำหรับ พตส.ที่เพิ่งเปิดในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา มีองค์ประกอบของนักการเมืองเป็นหลัก ยังไม่มีนักธุรกิจเข้าร่วม

(3) บางตระกูล เช่น เตชะไพบูลย์และสิริสวัสดิ์ตระกูล แม้ไม่ติดอันดับมหาเศรษฐี 40 รายแรก แต่มีบุคคลจำนวนมากจากนามสกุลนี้เข้าศึกษาในหลักสูตรการศึกษาพิเศษ และอาจ

⁵⁶เห็นได้จากอันดับของทองมา วิจิตรพงศ์พันธุ์และอนันต์ อัศวโภคินในการจัดอันดับ "500 เศรษฐีหุ้นไทย" ของนิตยสารการเงินธนาคารเปรียบเทียบกับ "Thailand 40 Richest" ของนิตยสาร Forbes ในปี 2554 / 2011

⁵⁷"Thailand 40 Richest", Brian Mertens, Forbes, 2011, <http://www.forbes.com/sites/tatianaserafin/2011/08/30/thailands-40-richest/> และ http://www.forbes.com/lists/2011/85/thailand-billionaires-11_rank.html

⁵⁸ปีสุดท้ายของข้อมูลคือ 2554

มากกว่าจรรยาวัณ

อนึ่ง ข้อมูลข้างต้นไม่ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นนอกจากการใช้นามสกุลร่วมกันเท่านั้น และด้วยเหตุนี้ ข้อมูลชุดนี้จึงไม่ปรากฏความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เช่น การณสูตรกับเปรมปรีดี หรือจระณะจิตต์ หรือปวโรพารวิทยากับโชควัฒนา ฯลฯ รวมทั้งความสัมพันธ์ในฐานะของการเป็นหุ้นส่วนหรือบุคลากรที่สังกัดในองค์กรของมหาเศรษฐีทั้ง 40 อันดับ เช่น การดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของชัยสิทธิ์ ชินวัตรในบริษัทสยามแก๊สของตระกูลวีรบรรพตส์ (อันดับที่ 19 และ 26 ตามลำดับ)

ตาราง 5: ตระกูลมหาเศรษฐีไทย 40 อันดับจากการจัดโดยนิตยสาร Forbes ประจำปี 2554 กับการเข้าศึกษาในหลักสูตรพิเศษ 6 หลักสูตร

อันดับ	รายชื่อ	ธุรกิจหลัก	บุคคลในตระกูล	วปอ.	บ.ย.ส.	ปปร.	วตท.	TEPCoT	พตส.
รวม (นับรวมจำนวนบุคคลในแต่ละตระกูลที่เข้าร่วมในหลักสูตร)				34	9	7	32	4	0
รวม (นับตามตระกูลเท่านั้น)				13	6	6	19	3	0
1	ธนินท์ เจียรนวนนท์	เกษตร/เกษตรแปรรูป/อาหาร (เครือซีพี)	ธนินท์ เจียรนวนนท์ ชัชวาลย์ เจียรนวนนท์ ขจร เจียรนวนนท์ ศุภชัย เจียรนวนนท์	ปรอ.1 ปรอ. 21	13		9 8 10		
2	เจลีเยว อยู่วิทยา	เครื่องตีบบำรุงกำลัง (กระทิงแดง)							
3	เจริญ สิริวัฒนภักดี	สุรา/เบียร์ (ไทยเบฟ)/ อสังหาริมทรัพย์ (TCC)	ฐาปน สิริวัฒนภักดี ปณต สิริวัฒนภักดี		14		5 9		
4	ตระกูลจิราธิวัฒน์	ห้างสรรพสินค้า (Central Group)	ปริญญ์ จิราธิวัฒน์ บุษบา จิราธิวัฒน์ สุทธิเกียรติ จิราธิวัฒน์ กอบชัย จิ	ปรอ. 22 ปรอ. 20 ปรอ.1 ปรอ.	13		1		

			ราธิวัฒน์ สุพัตรา จิ ราธิวัฒน์ วัฒน์ จิ ราธิวัฒน์ สุทธิชาติ จิ ราธิวัฒน์ พิชัย จิ ราธิวัฒน์ สุทธิธรรม จิราธิวัฒน์ ธีระยุทธ์ จิ ราธิวัฒน์ อิสเรศ จิ ราธิวัฒน์ ทศ จิ ราธิวัฒน์ สุทธิภัก จิ ราธิวัฒน์ วัลยา จิ ราธิวัฒน์ นิตยสินี จิ ราธิวัฒน์ เกรียงศักดิ์ จิราธิวัฒน์ ธีระเกียรติ จิราธิวัฒน์	21 ปรอ. 19 ปรอ. 19 ปรอ. 11 ปรอ. 23 ปรอ. 13 15 16 3 8 10 13 13 15			12		
5	กฤตย์ รัตน์ รักษ์	สื่อ (ช่อง 7)							
6	อาลก โล เฮีย	Polyester (In- dorama Ven- tures)							
7	จำนงค์ ภิรมย์ภักดี	เบียร์/เครื่องดื่ม ไม่มีแอลกอฮอล์	จิราอนุช ภิรมย์ภักดี ศุภชัย ภิรมย์ภักดี จตุรินทร์ ภิรมย์ภักดี	ปรอ. 21 วปอ. 51			13 8		
8	วิชัย มาลี	สื่อ (ช่อง 3)							

	นนท์								
9	อิสระ ว่อง กุลกลกิจ	น้ำตาล (กลุ่ม มิตรผล)	อิสระ ว่อง กุลกลกิจ สุนทร ว่อง กุลกลกิจ					1 3	
10	ประณีต ศิลป์ วัชรพล	สื่อ (ไทยรัฐ)							
11	ทองมา วิจิตร พงศ์พันธุ์	อสังหาริมทรัพย์ (พฤษภา)							
12	วานิช ไชยวรรณ	ประกันภัย (ไทย ประกันชีวิต)							
13	ประยุทธ์ มหากิจศิริ	เนลท์เล	ประยุทธ์ มหากิจศิริ	ปรอ.8					
14	สุรางค์ เปรมปรีดิ์	สื่อ	สุรางค์ เปรมปรีดิ์				9	2	
15	อนันต์ อัคร โกคิน	อสังหาริมทรัพย์ (แลนด์แอนด์ เฮาส์)/ธนาคาร (LH)							
16	ศิริ กาญจน พาสณ์	BTS	ศิริ กาญจน พาสณ์				10		
17	ปราเสริฐ ปราสาท ทองโอสธ	โรงพยาบาล (เครือกรุงเทพ) สายการบิน	ปราเสริฐ ปราสาท ทองโอสธ วิสนุ ปราสาท ทองโอสธ พุมิพงศ์ ปราสาท ทองโอสธ	ปรอ.1 ปรอ. 23	16 13	7	2		
18	สมพร จี รุ่งเรืองกิจ	ชินส่วนรณยนต์ (Thai Summit Group)	สมพร จี รุ่งเรืองกิจ ธนธร จี รุ่งเรืองกิจ	วปม. 3			6 10		
19	ทักษิณ ชิน วัตร	อสังหาริมทรัพย์	พายุพั ชิน วัตร พอฤทัย	ปรอ. 14 วปม.			13		

			ชินวัตร เยาวเรศ ชินวัตร อุทัย ชิน วัตร ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร วีณา ชิน วัตร บรรณพจน์ ดามาพงศ์	3 ปรอ. 17 วปอ. 39 วปอ. 40					
					10	9	12		
20	บุญชัย เบญจรงค์ กุล	สื่อสาร โทรคมนาคม	วิชัย เบญจ รงค์กุล สมชาย เบญจรงค์ กุล	ปรอ. 21 ปรอ. 17		8	6 8		
21	โกสกร จันศิริ	อาหาร (ทูน่า)	โกสกร จันศิริ				12		
22	จัญญ ชิน ธรรมมิตร	อาหาร (น้ำตาล ขอนแก่น)	ชลลช ชิน ธรรมมิตร				10		
23	วิลเลียม อี. ไฮเนคกี	โรงแรม (ไม เนอร์กรุ๊ป)							
24	สรเสริญ จุฬารัง	ยานยนต์ (Thai Summit Group)							
25	วิทย์ วิริยะ ประไพกิจ	เหล็ก (สหวิริยา)	วิน วิริยะ ประไพกิจ				5		
26	วรวิทย์ วีร บรรพต	สยามแก๊ส							
27	นิชิต้า ซาห์ เฟเตอร์บุช	ขนส่ง							
28	พงษ์ศักดิ์ วิทยากร	โรงพยาบาล (เครือกรุงเทพ)	พงษ์ศักดิ์ วิทยากร	ปรอ.4					
29	ประชัย เลี้ยวไพ รัตน์	TPI Polene	ประมวล เลี้ยวไพ รัตน์			6			
30	วิชา พูลวร ลักษณ์	บันเทิง (Major Cineplex)	วิชา พูลวร ลักษณ์				5		

			วิชัย พูลวร ลักษณ์				1		
31	นิจพร จระณะจิตต์	โรงแรม (Oriental, Amari)/ก่อสร้าง (Italian-Thai)	อดิศร จระณะจิตต์	ปรอ.6					
32	นิธิ โอสถานุ เคราะห์	เครื่องดื่มบำรุง กำลัง (M150)	นฤมล โอสถานุ เคราะห์	ปรอ. 18			11		
33	รุ่งโรจน์ แสง ศาสตรา	กระเบื้อง (Tile Top/Dynasty Ceramics)							
34	พิชญ์ โพ ธารามิก	โทรคมนาคม (Jasmin International)	ยุทธ โพ ธารามิก	วปอ. 35					
35	เปรมชัย กรรณสูต	ก่อสร้าง (Italian-Thai)	อายุพล กรรณสูต พลพัฒน์ กรรณสูต ปรีดา กรรณสูต เสริมศักดิ์ กรรณสูต ธีรศักดิ์ กรรณสูต ไกรสิทธิ์ กรรณสูต จรัสธาดา กรรณสูต	ปรอ.3 ปรอ. 20 วปอ. 7 วปอ. 18 วปอ. 27 วปอ. 43			4		
					16	11			
36	ประทีป ตั้ง มติธรรม	อสังหาริมทรัพย์ (ศุภาลย์)	ประทีป ตั้ง มติธรรม				7		
37	เฉลิม อยู่ วิทยา	Spy Wine Cooler)/กระหัง แดง							
38	วิชัย รักศรี อักษร	Duty-free Shop							
39	พรดี ลือสระ นุกูล	ชิ้นส่วนยานยนต์ (กลุ่มสิทธิผล)	พิมพ์ใจ ลี อิสระนุกูล เหล่าจินดา				10		

40	วิโรจน์ ธนา ลงกรณ์	เสื่อผ้า (Sabina)	สุชัยญา ธนา ลงกรณ์				8	4	

บทบาททางเศรษฐกิจการเมืองของเครือข่ายผู้บริหารระดับสูง

ประเด็นนี้แบ่งออกได้เป็นสองระดับคือ (1) บทบาทในระดับองค์กรหรือในระดับทางการในด้านสาธารณะประโยชน์ คือ กิจกรรมการกุศลและการพัฒนา (มักจะเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง) (2) บทบาทในระดับเครือข่ายหรือในระดับส่วนตัว คือ การเป็น "ที่พึ่ง" ให้แก่กันและกันภายในเครือข่าย⁵⁹ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือบทบาทในด้านผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งบทบาททั้งสองระดับนี้ตรงกับโครงสร้างของความสัมพันธ์ของเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงที่แบ่งออกเป็นสองระดับในแนวดิ่ง โดยมีความสัมพันธ์ในระดับส่วนตัวเป็นพื้นฐานรองรับความสัมพันธ์ในระดับทางการที่ซ้อนอยู่ด้านบน นอกจากนี้ โครงสร้างความสัมพันธ์ในแต่ละระดับยังตรงกับสถานะของการเป็น "ทุนทางสังคม"⁶⁰ แต่ละประเภทของผู้บริหารระดับสูงคือ (1) ระดับเครือข่ายหรือระดับส่วนตัว ได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกของรุ่นหรือระหว่างปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกของรุ่นหนึ่งกับปัจเจกบุคคลที่เป็นสมาชิกของอีกรุ่นหนึ่งในระดับนี้แต่ละปัจเจกจะมีสถานะเป็น "ทุนทางสังคมส่วนบุคคล" ให้แก่กันและกัน (2) ระดับองค์กรหรือระดับทางการ ได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับองค์กรที่เป็นทางการของหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงที่ปัจเจกนั้นเป็นสมาชิกซึ่งก็คือคณะกรรมการรุ่นและสมาคมหรือชมรมศิษย์เก่าของแต่ละหลักสูตร ในระดับนี้แต่ละปัจเจกจะมีสถานะเป็น "ทุนทางสังคมเพื่อสาธารณะ" ให้แก่การดำเนินการของสถาบันดังกล่าวรวมทั้งเป็น "ทุนทางสังคมของเจ้าของหลักสูตร" ในกรณีที่สถาบันของหลักสูตรมีการเคลื่อนไหวในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ (ตาราง 6)

ในกรณีของการมีบทบาทในลักษณะขององค์กรสาธารณะประโยชน์นั้น เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงไม่แตกต่างจากองค์กรการกุศลอื่น อีกทั้งปริมาณ ขอบเขต และคุณภาพของการกุศลที่เครือข่ายผู้บริหารระดับสูงกระทำก็ไม่ได้ทำให้บทบาทในด้านนี้ของเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงมีนัยสำคัญทางการเมืองการเศรษฐกิจการเมืองเป็นพิเศษแต่อย่างใด ส่วนในการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่

⁵⁹ "...เชื่อว่าไม่มีใครใช้ประโยชน์ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการอบรมในครั้งนี้ไปในทางลบ หรือหาประโยชน์ให้กับตัวเอง แต่น่าจะเป็นเรื่องของการพึ่งพามากกว่า" พันธุ์ศักดิ์ เวชอนุรักษ์ ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อพัฒนาตลาดทุน, อ้างใน "คนดังการเมืองแห่อบรมวตท.10 สร้างคอนเนคชั่น" <http://www.suthichaiyoon.com>, 9 มีนาคม 2553

⁶⁰ การศึกษาที่ใช้คำว่า "ทุนทางสังคม" เป็นคำที่ใช้กันโดยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความหมายยังมีความหลากหลายและแตกต่างกัน แต่บริบทที่เห็นร่วมกันอยู่ที่ การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกกับเครือข่ายของกลุ่มสังคมที่นำมาซึ่งบรรทัดฐานการปฏิบัติของการต่างตอบแทนซึ่งกันและกันและความไว้วางใจกันซึ่งทุนทางสังคมในแต่ละสังคมจะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมเศรษฐกิจนั้น ส่วนการแบ่งทุนทางสังคมออกเป็นสามประเภทนั้น เป็นการแบ่งตามข้อเท็จจริงที่การศึกษานี้ค้นพบ

เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันเป้าประสงค์แนวผลประโยชน์ ของเจ้าของหลักสูตรนั้น บทบาทในด้านนี้ของเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างสมาคม/ชมรมศิษย์เก่ากับหลักสูตรนั้นๆ และเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันก็มีเพียงสมาคมนักศึกษาสถาบันวิทยาการตลาดทุน (สมาคมวตท.) และหลักสูตร TEPCoT เท่านั้นที่มีบทบาทดังกล่าว

ตาราง 6: บทบาททางเศรษฐกิจการเมืองของหลักสูตรผู้บริหารระดับสูง

โครงสร้างความสัมพันธ์	ทุนทางสังคม	บทบาททางเศรษฐกิจการเมือง	ลักษณะผลประโยชน์
สมาคม/ชมรมศิษย์เก่า/ คณะกรรมการรุ่น	เพื่อสาธารณะ	องค์กรสาธารณะประโยชน์ และการพัฒนา	สาธารณะ
	เพื่อเจ้าของหลักสูตร	กลุ่มผลประโยชน์	เฉพาะกลุ่ม
ส่วนตัว	เพื่อบุคคล	เครือข่ายเพื่อการ "พึ่งพา"	ส่วนบุคคล

ในกรณีของการเป็นเครือข่ายของการพึ่งพาระหว่างกันนั้น หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงอ้างว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารระดับสูงแต่ละคนจะถูกใช้ไปเพื่อความสะดวกในการประสานงานหรือการทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถึงแม้ว่าจะยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ามีผู้บริหารระดับสูงคนใดที่เป็นสมาชิกของเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงที่เกิดขึ้นจากหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงทั้งหกได้ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ขัดกับกฎหมายหรือหลักธรรมาภิบาล แต่หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงถูกวิจารณ์มาโดยตลอดว่าอาจจะสร้างเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบดังกล่าวได้ เพราะกระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษายังไม่ได้คำนึงถึงความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเป็นไปได้ของตำแหน่งหน้าที่การงาน ที่ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีระยะห่างที่เหมาะสมกับกลุ่มบุคคลอื่นๆ เช่นกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแล กำหนดนโยบาย จัดสรรผลประโยชน์ หรือให้คุณให้โทษ ซึ่งมักได้แก่กลุ่มบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ กับบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งควรจะมีระยะห่างกันตามหลักธรรมาภิบาล⁶¹ ขณะเดียวกันผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐที่เข้าศึกษาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากนักกับความสัมพันธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นและอาจก่อให้เกิดข้อกังขาเกี่ยวกับสาธารณชน เพราะเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าแรงจูงใจของผู้ที่ชวนขายเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงไม่ใช่แรงจูงใจที่มีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์สาธารณะหรือการแสวงหาความรู้ หากแต่เป็นไปเพื่อ

⁶¹ ตัวอย่างของการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นนี้ เช่น "สถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) - สังคม "สองมาตรฐาน" ในตลาดทุน?", สฤณี อาชวานันทกุล, กรุงเทพธุรกิจ, 17 พฤษภาคม 2553 และ "หลุมพรางระบบอุปถัมภ์" ทวี สุรฤทธิกุล, โปสทูเดย์, 15 มิถุนายน 2552 ฯลฯ

สร้างสัมพันธ์กับผู้เข้าเรียน⁶² ความเห็นของผู้เข้ารับการศึกษาในหลักสูตรวท. ได้สะท้อนภาพนี้ชัดเจน

"ถึงไม่เป็นลอบบี้ยิสต์ ยังไงเราก็ต้องรักษาคอนเนกชั่น หรือทำรายการทีวีถ้าไม่รู้จักคนจะขายสปอนเซอร์ได้ยังไง หรือมันเป็นกรรมการที่บริษัทสามารถก็ต้องช่วยติดต่อกัน ไม่ว่าอาชีพไหนก็ต้องมีคอนเนกชั่น...ใครๆพูดให้ฟังเยอะ ถ้าผ่านหลักสูตรนี้ถือว่าสุดยอด รับรองเจอคนทุกวงการ..." - รพีพรรณ เหลืองอร่ามรัตน์⁶³

"ผมทำงานการเมือง เวลาอยากรับฟังข้อมูลความเห็นอาจจะบอก น้อง! ช่วยนัดนักธุรกิจที่ทำเรื่องนี้มาคุยให้พี่ฟังหน่อย ปัญหามันเป็นอย่างไร เมื่อก่อนอาจไม่มีคอนเนกชั่นแบบนี้ แต่เดี๋ยวนี้ผมมีที่ปรึกษาเพิ่มมาอีก 98 คน" – ไตรรงค์ สุวรรณคีรี

"ผมประทับใจในส่วนที่ได้ใกล้ชิดและได้แลกเปลี่ยนกันแบบอินไซด์ โดยที่ไม่ได้มีตำแหน่งหน้าที่หรือว่ามีขบวนการที่จะทำให้ไม่สามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ ถือเป็นเปิดเผยและลงในรายละเอียดกันจริงๆ ซึ่งบางที่เราหาที่อื่นไม่ได้ ถึงแม้ว่าเราจะเรียนในฐานะรองนายกฯหรือ

⁶²แม้หลักสูตร "ไทยกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน" ของสถาบันพระปกเกล้าจะไม่ได้เป็นหนึ่งในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงทั้งหกที่การศึกษานี้ทำการศึกษาแต่ข้อความต่อไปนี้อาจเป็นหลักฐานหนึ่งที่แสดงถึงธรรมชาติและความเป็นไปได้ของการแสวงหาผลประโยชน์ภายในเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงซึ่งโดยพื้นฐานแล้วไม่แตกต่างจากเครือข่ายของหลักสูตรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแต่อย่างใด "ประธานหอการค้าจังหวัดระนอง ผู้เข้าร่วมอบรมหลักสูตร กล่าวถึงประสบการณ์ที่ได้รับจากการเรียนที่ผ่านมาว่า กลุ่มผู้เรียนเป็นผู้ที่มีกิจการ พนักงานเอกชนระดับหัวหน้า เจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูง หรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในสายงานต่างๆ จึงทำให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ระหว่างกัน มีการสร้างคอนเนกชั่นในกลุ่ม จนบางรายได้ถึงขั้นตกลงทำการค้าระหว่างผู้เรียนด้วยกันก็มี หรือมีการใช้คอนเนกชั่นที่มีอยู่มาเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ก่อนจบหลักสูตรจะต้องเดินทางไปศึกษาดูงานในกลุ่มประเทศอาเซียน โดยให้ผู้เรียนเลือกได้ตามความต้องการ โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่มให้เลือก ซึ่งหนึ่งในนั้นตนเองเป็นประธานหอการค้าจังหวัดระนอง และรู้จักกับท่านทูตไทย ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า จึงติดต่อท่านขอดูงาน และติดต่อสภาหอการค้าพม่า เพื่อจับคู่ทางการค้าด้วย โดยครั้งนี้จะมีโปรแกรมเยี่ยมดูอัญมณีของพม่าที่มีการเปิดสัมประทานอยู่ด้วย" "พระปกเกล้าเปิดหลักสูตรเจาะลึก AEC ตอบโจทย์นักธุรกิจบุกอาเซียน", ผู้จัดการ 360 รายสัปดาห์, 13 กุมภาพันธ์ 2555

⁶³อ้างใน "Leader Societyห้องเรียนนี้มีแต่เฟิร์สคลาส", ดุลยปวีณ กรณธ์แสง, กรุงเทพธุรกิจ, 24 พฤษภาคม 2552 อนึ่ง รพีพรรณเป็นผู้หนึ่งที่ให้ความสำคัญกับการมีเครือข่ายเป็นอย่างมากและเคยพยายามจัดตั้งเครือข่ายทางเศรษฐกิจการเมืองขนาดใหญ่ในอดีต ดู "รพีพรรณ เหลืองอร่ามรัตน์กับธุรกิจเว็บไซต์" นิตยสารผู้จัดการ, กันยายน 2543 และ "วันนี้ของรพีพรรณ เหลืองอร่ามรัตน์" นิตยสารผู้จัดการ, พฤษภาคม 2543 ฯลฯ

รัฐมนตรี บางที่เราไม่ได้ข้อมูลต่างๆเหล่านี้ เรียกว่ามันเป็นอินไซด์ที่ผมประทับใจ” - สุวิทย์ คุณกิตติ⁶⁴

มีหลายกรณี เมื่อเกิดปัญหาหรือความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรผลประโยชน์ของหน่วยงานกับบริษัทเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนจะถูกขุดคุ้ย และกลายเป็นข้อกังขาของสาธารณชน เช่นกรณีการจัดซื้อเครื่องวัดลมเหนือสำหรับสนามบินสุวรรณภูมิของกรมอุตุนิยมวิทยา กระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสารสารสนเทศ (ไอซีที) มูลค่า 144 ล้านบาทและกรณีการจัดซื้อเรดาร์ตรวจอากาศ ที่ จ.ชัยนาท และพิษณุโลก ด้วยงบประมาณ 300.9 ล้านบาท ทั้งสองกรณีนี้มีการตั้งข้อสงสัย (โดยนายยุทธพงศ์ จรัสเสถียร ส.ส.มหาสารคาม พรรคเพื่อไทย ประธานอนุกรรมการด้านการศึกษา ในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555) ว่าปลัดกระทรวงไอซีทีในขณะนั้น และเป็นผู้เข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัย.รุ่นที่ 12 ได้ "ดิ่งเรื่อง" ไว้เนื่องจากบริษัทผู้ประมูลงานรายใหญ่ของกระทรวง⁶⁵แพ้การประมูลและทักท้วงว่าการประมูลไม่โปร่งใส โดยบริษัทดังกล่าวมีผู้บริหารระดับสูงเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัย.รุ่นเดียวกัน ซึ่งข้อกังขาดังกล่าวทำให้ปลัดกระทรวงไอซีทีต้องออกมาปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวและยืนยันว่า "...การทำงานทุกอย่างเป็นไปตามขั้นตอน ตนคงไม่เอาชีวิตไปติดกับเพื่อนวตท. ซึ่งเรียนกันไม่กี่วันและไม่เอาความเป็นเพื่อนมาทำให้หลักการทำงานทางราชการเสียหาย..."⁶⁶ ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่าการที่หลักสูตรวตท.เชิญปลัดกระทรวงและผู้ประมูลงานรายใหญ่ของกระทรวงที่มีประวัติการประมูลงานของกรมอุตุนิยมวิทยา มาตั้งแต่ปี 2534 มารับการศึกษาร่วมกัน อาจจะนำไปสู่ข้อสงสัยเกี่ยวกับความเหมาะสม และข้อกังขาของสาธารณชนได้

หรือในกรณีของสัญญาทางด้านโทรคมนาคมระหว่างรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชน กลุ่มหนึ่งที่มีมูลค่าผลประโยชน์หลายหมื่นล้านบาทที่มีการดำเนินการในลักษณะที่สร้างข้อสงสัยว่าอาจจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และอาจจะไม่โปร่งใส จนกลายเป็นประเด็นที่ปปช.ได้เข้ามาตรวจสอบ ผู้บริหารระดับสูงของทั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนก็เป็นเพื่อนร่วมรุ่นวตท. 10

บทสรุป

⁶⁴“ว ต ท . ห ล ก ส ู ต ร ที่ ส ร ำ ง ส ร ร ด้ เ พื่ อ ก ำ ร พ ั ต ฒ ำ ต ล ำ ต ทุ น ”
<http://www.moneychannel.co.th/Menu6/TradingHour/tabid/86/newsid480/61526/Default.aspx>, เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2555

⁶⁵ความเป็นมาของบริษัทไทยอิลคิฟแมนส์ทีเรียส์ ดู “ไทยอิลคิฟแมนส์ สงครามของผู้ถูกท้าทาย ซูเปอร์คอมพันล้าน” ไพเราะ เลิศวิราม, นิตยสารผู้จัดการ, เมษายน 2539

⁶⁶รายละเอียดของกรณีนี้ดู “กมธ.งบเตรียมยื่นสอบปลัดไอซีที” เดลินิวส์, 12 ธันวาคม 2554 และ “ปลัดไอซีทีชี้เครื่องวัดลมเหนือจบแล้ว-อธิบดีกรมอุตุนิยม.ค.55ได้” เดลินิวส์, 19 ธันวาคม 2554

จากการวิเคราะห์ความเป็นมา เนื้อหา และกิจกรรมของหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงทั้งหก อีกทั้งเครือข่ายผู้บริหารระดับสูงที่ถูกสร้างขึ้นโดยหลักสูตรดังกล่าวมีผลอย่างไรต่อการจัดสรร และการกระจายทรัพยากรของประเทศเพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจการเมือง

แม้ว่าการจัดตั้งหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงจะมีการกล่าวอ้างถึงผลประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่พบว่าการดำเนินการของหลักสูตรเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรในภาครัฐหรือของภาคเอกชน มีความพยายามที่ชัดเจนที่จะทำให้ผู้เข้ารับการศึกษาที่มีความเป็นเครือข่ายกันในรูปแบบต่างๆ โดยไม่ได้มีความชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ หรือของกลุ่ม หรือส่วนตัว นอกจากนี้แต่ละหลักสูตรยังพยายามที่จะสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นหลักสูตรที่มีเครือข่ายชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มารวมอยู่ด้วยกัน มาเป็นพวกเดียวกัน มีนัยทำให้โครงสร้างอำนาจมีการกระจุกตัว เป็นการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการใช้อภิสิทธิ์โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ที่จะต้องมีความโปร่งใสในกระบวนการทำงานของภาครัฐ มีความเป็นธรรมกับคนทุกกลุ่ม และมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

การรวมตัวระหว่างชนชั้นนำผ่านการเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงยังทำให้การแข่งขันระหว่างชนชั้นนำมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไปได้ในหลายลักษณะ เช่น (1) อาจจะทำให้การแข่งขันระหว่างชนชั้นนำต่าง ๆ ลดลงและมีความเป็นไปได้ที่จะมีการ "แบ่งปัน" หรือ "หยิбыืม" อำนาจระหว่างชนชั้นนำด้วยกันภายใต้ความสัมพันธ์แบบ "พรรคพวกเพื่อนฝูง" ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้ชนชั้นนำรวมตัวกันเหนียวแน่นมากขึ้น ส่งผลให้อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองและทรัพยากรกระจุกตัวและจำกัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำมากขึ้นไปอีก เท่ากับเป็นการตอกย้ำสภาพความไม่เท่าเทียมของสังคมให้มันคงยิ่งขึ้น และขยายช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างชนชั้นนำกับประชาชนออกไปมากกว่าเดิมเพราะระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้ และการแข่งขันหรือการเข้าถึงจากภายนอกโดยเฉพาะจากประชาชนทั่วไปเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลยเพราะ เครือข่าย ที่ถูกสร้างขึ้นโดยหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงทั้งหกหรือ (2) หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงอาจจะเป็นช่องทางทำให้เกิดชนชั้นนำใหม่เกิดขึ้นได้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่ผูกพันเชื่อมร้อยกับโลกาภิวัตน์อย่างแนบแน่น กลุ่มเศรษฐกิจใหม่ๆ สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเป็น Fast Track สามารถเป็นช่องทางทำให้ "คนกลุ่มใหม่" สามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำได้ผ่านการเข้าร่วมในหลักสูตรดังกล่าว ในลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกิดการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นระหว่างชนชั้นนำกลุ่มต่างๆ แต่กระนั้นก็ได้เป็นคำตอบว่าช่องว่างทางเศรษฐกิจการเมืองและความไม่เท่าเทียมต่างๆ จะลดลง เนื่องจากการเปิดรับจำกัดอยู่ในกลุ่มคนแคบๆ ที่มีการเลือกสรรเป็นการเฉพาะ เท่ากับตอกย้ำความเป็นกลุ่มชนชั้นนำ ให้อยู่ในวงแคบๆ ที่มีกระบวนการเลือกสรรแล้ว การสร้างเครือข่ายชนชั้นนำเหล่านี้ น่าจะทำให้การสะสมทุนและผลประโยชน์ต่างๆ ของกลุ่มชนชั้นนำทำได้ง่ายขึ้น และสะดวกขึ้น

ไม่ว่าสภาพการณ์จะเกิดขึ้นในรูปแบบใดก็ตาม โดยรวมแล้ว การดำเนินการของหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบันแม้จะมีผลดีบ้าง แต่อาจจะเป็นเงื่อนไขของผลเสียต่อความเท่าเทียมทางสังคม เศรษฐกิจ และระบบประชาธิปไตยของสังคมไทยที่ยากจะแก้ไข และเป็นปัญหาต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายหรือการตัดสินใจในองค์กรภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้จึงมีข้อเสนอเบื้องต้นดังต่อไปนี้

- (1) ควรกำหนดกรอบการดำเนินงานของหลักสูตรผู้บริหารที่ดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐ ต้องมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ หรือ การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรทบทวนการทำกิจกรรมนอกห้องเรียน โดยเน้นให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงเป็นหลัก และที่สำคัญยิ่งก็ต้องมีการวางกรอบจรรยาบรรณ และการสร้างค่านิยมตามหลักธรรมาภิบาล
- (2) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการอนุญาตให้ผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐเข้าศึกษาในหลักสูตรผู้บริหารต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักสูตรที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน โดยยึดหลักความจำเป็น ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลกระทบต่องานที่รับผิดชอบ เพราะปรากฏว่ามีผู้บริหารระดับสูงจำนวนไม่น้อยของหน่วยงานภาครัฐไปเข้าศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ มากเกินความจำเป็น กล่าวคือเข้าเรียนในหลักสูตรต่าง ๆ หลายหลักสูตรอย่างต่อเนื่อง ทำให้เสียเวลาในการทำงาน และบางหลักสูตรก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่แต่อย่างใด

หน้าว่าง

องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน

อิทธิพลของธุรกิจพลังงานผ่านอำนาจเครือข่ายราชการ¹

นพรัตน์ วรรณเทพสกุล

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันนี้ มีองค์กรรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชน กลุ่มที่สำคัญในธุรกิจพลังงานคือ ปตท. และ กฟผ. องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็วเพราะได้เปรียบบริษัทแบบอื่นๆ ตรงที่สามารถได้สิทธิพิเศษ หรือประโยชน์จากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็ดำเนินการต่างๆ ตามเกณฑ์ของบริษัทเอกชนด้วย ผู้บริหารระดับนโยบายขององค์กรเหล่านี้มีลักษณะพิเศษคือ เคยเป็นหรือยังเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานสำคัญของรัฐบาล หลายคนเป็นกรรมการมากกว่าหนึ่งบริษัท และยังมีสถานะทับซ้อนเป็นกรรมการในหน่วยงานรัฐที่กำกับการทำงานของบริษัทเหล่านี้

อำนาจและอิทธิพลของเครือข่ายราชการมีมหาศาล สามารถขับเคลื่อนนโยบายผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีแบบแผน การใช้อำนาจของเครือข่ายราชการส่งผลให้เกิดปัญหาด้านธรรมาภิบาล โยงใยไปถึงนโยบายอุตสาหกรรมพลังงานและนโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนและประชาชนจำนวนมาก

บทนำ

หลังวิกฤต 2540 องค์กรรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งธุรกิจเอกชน กำลังเป็นกิจการที่แตกแขนงครอบคลุมกิจการอุตสาหกรรมหลัก ๆ ที่สำคัญของประเทศ ในธุรกิจพลังงาน บริษัทที่สำคัญคือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือ ปตท. และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือ กฟผ.² มีการลงทุนมูลค่ามหาศาล สามารถเติบโตได้รวดเร็วเพราะได้เปรียบบริษัทอื่นๆ ตรงที่สามารถได้สิทธิพิเศษหรือประโยชน์จากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ขณะเดียวกันก็ดำเนินการต่าง ๆ ตามเกณฑ์ของบริษัทเอกชน ผู้บริหารระดับนโยบายขององค์กรเหล่านี้มีลักษณะพิเศษ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากงานวิจัยฉบับเต็มโดยผู้เขียนเรื่อง “บริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชน : อำนาจและอิทธิพลในการสร้างความยิ่งใหญ่ของทุนพลังงานไทยหลังวิกฤต 2540” ในโครงการวิจัย สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป สนับสนุนโดยสกว. สกอ. และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในชุดทุนศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น ศ. ดร. ศาสตราจารย์ไพจิตร เป็นหัวหน้าโครงการ

² ผู้อ่านสามารถดูข้อมูลเพิ่มเติมของคำย่อต่างๆ ในภาคผนวกท้ายบท

คือ เคยเป็นหรือยังเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานสำคัญของรัฐบาล หลายคนเป็นกรรมการมากกว่าหนึ่งบริษัท และยังมีสถานะทับซ้อนเป็นกรรมการในหน่วยงานรัฐซึ่งกำกับการทำงานของบริษัทเหล่านี้เองด้วย

เนื่องจากองค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเป็นผลผลิตของเครือข่ายข้าราชการที่มีอำนาจสูง เป็นทางการ และมีรูปแบบการทำงานขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ จุดที่น่าสนใจคือ ภายใต้โครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยในปัจจุบัน อำนาจรัฐกระจุกตัวสูง ส่วนข้าราชการยังคงอำนาจบางส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายสำคัญๆ ขณะที่ภาคประชาชนมีอำนาจต่อรองน้อยในการกำหนดนโยบายเหล่านั้น คำถามหลักคือ พลังของข้าราชการเข้าไปเกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายได้อย่างไร เครือข่ายอำนาจข้าราชการครอบคลุมไปกว้างไกลแค่ไหน นอกจากนี้ยังมีคำถามเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการสร้างขึ้นมาของเครือข่ายข้าราชการ แหล่งที่มาของอำนาจของเครือข่าย การรักษาไว้ซึ่งอำนาจของเครือข่ายข้าราชการ กระบวนการตัดสินใจ รวมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่สำคัญ การแบ่งโครงสร้างภายในเครือข่าย วิธีการจัดสรรอำนาจ และการปรับตัวของข้าราชการ คำถามเหล่านี้จะเป็นกุญแจดอกสำคัญ ช่วยไขปริศนาว่า เพราะเหตุใดอำนาจรัฐยังกระจุกตัวสูง ทั้งนี้ยังจะทำให้เห็นว่า แม้ว่าพลังอำนาจใหม่ๆ เช่น จากฝ่ายประชาสังคม จะได้พยายามมีส่วนกำหนดนโยบายด้วย พลังต่อรองผลประโยชน์ของฝ่ายข้าราชการที่แลกเปลี่ยนกับนโยบายที่ป้อนให้กับฝ่ายการเมือง นั้นมีใช่น้อยเลย และยังคงมีพลังสูงกว่าพลังของภาคประชาสังคมอย่างที่เทียบกันไม่ได้

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) ศึกษาบทบาทของกลุ่มข้าราชการในกระทรวงที่สำคัญๆ ที่มีส่วนอย่างมากในการควบคุมและวางแผนนโยบายพลังงาน (2) ศึกษาสายสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในบริบททางเศรษฐกิจการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีแบบแผนอย่างไรบ้าง โดยมีสมมุติฐานในการดำเนินงานวิจัยดังนี้ ประการแรก การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจในสังคมไทย ข้าราชการอาจจะร่วมกับนักธุรกิจ และ/หรือนักการเมือง ยังคงมีส่วนสำคัญในการริเริ่มและผลักดันนโยบาย ประการที่สอง โครงสร้างอำนาจในสังคมยังมีลักษณะรวมศูนย์ และมีความพยายามปิดกั้นการกระจายอำนาจ ส่งผลให้กลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมขาดพลังในการต่อรองและร่วมกำหนดนโยบาย และประการสุดท้าย รัฐไทยและบางส่วนของชนชั้นนำไทยยังสามารถใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยวิธีการต่างๆ เช่น อาศัยช่องว่างของกฎหมาย

วิธีวิจัยที่ใช้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary review) เป็นหลัก มีแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) คือ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย หนังสือ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์และเอกสารทางวิชาการอื่นๆ รวมถึงค้นหาข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ต ข้อมูลของรัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือ ใช้ข้อมูลจากรายงานประจำปี แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (56-1) หนังสือชี้ชวนในการออกหุ้นกู้ ฯลฯ ช่วงเวลาที่ศึกษา คือ ระหว่าง พ.ศ.2549 ถึง 2554

ในงานวิจัยนี้ นิยามของ “อำนาจ” หมายถึง อำนาจด้านที่ชอบธรรมตามตำแหน่งทางการ โดยกฎหมาย ส่วนคำว่า “อิทธิพล” หมายถึง อำนาจด้านที่อยู่นอกเหนือจากตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการ สำหรับคำนิยาม “เครือข่ายข้าราชการ” จะหมายถึง กลุ่มข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและนโยบายพลังงาน อันได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงคมนาคม จะครอบคลุมถึงบรรดาผู้มีบทบาทกำหนดนโยบายในรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงต่างๆ ที่กล่าวมา ทั้งนี้ อาจจะรวมถึงหน่วยงานบางหน่วยในหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่มีบทบาทในการกำหนดหรือร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วย

ในส่วนการนำเสนอ บทความจัดวางลำดับเนื้อหาโดยแบ่งออกเป็น 6 หัวข้อ ดังนี้ หนึ่ง บทนำ สอง องค์กรสองสถานะ สาม ข้าราชการประจำ สี่ การเมือง ห้า ธุรกิจ และหก สรุปและส่งท้าย

องค์กรสองสถานะ

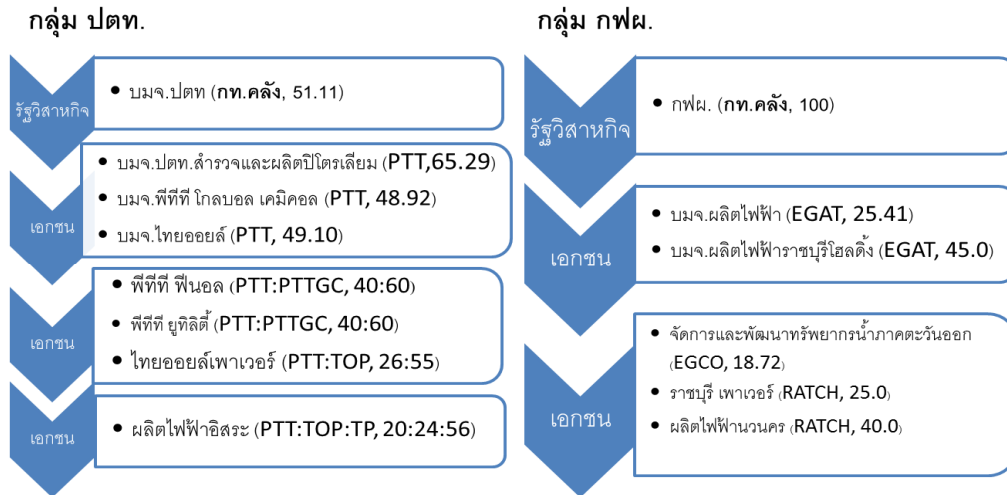
สังคมไทยมีความเข้าใจโดยทั่วไปว่า “รัฐวิสาหกิจ” คือ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (เป็นความหมายแรกและเป็นความหมายอย่างกว้างของคำนิยามรัฐวิสาหกิจ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502) แต่ในปัจจุบันนี้มี “องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน” ที่มีลักษณะพิเศษอันแตกต่างไปจาก “รัฐวิสาหกิจ” โดยทั่วไปค่อนข้างมาก

ใน “องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน” มีทั้งบริษัทหรือองค์การที่มีสถานะเป็น “รัฐวิสาหกิจ” และบริษัทที่มีสถานะเป็น “เอกชน” ยกตัวอย่างกลุ่ม ปตท. บมจ.ปตท. เป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ 51 ปตท.มีบริษัทลูกคือ บมจ.ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (ปตท.สผ.) ซึ่ง ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554 ปตท.ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 65.29, บมจ.พีทีที โกลบอล เคมิคอล ซึ่ง ปตท.ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 48.92 และ บมจ.ไทยอยล์ ซึ่ง ปตท.ถือหุ้น ร้อยละ 49.10 บริษัททั้งสามเป็นเอกชน เมื่อ พีทีที โกลบอล เคมิคอล ร่วมถือหุ้นกับบริษัทแม่ คือ ปตท. ก่อตั้งบริษัทลูกต่อไป เช่น พีทีที ฟีนอล และพีทีที ยูทิลิตี้ ทั้งพีทีที ฟีนอล และพีทีที ยูทิลิตี้ ต่างก็มีสถานะเป็นเอกชน ส่วน ไทยอยล์ มีบริษัทลูกคือ ไทยอยล์เพาเวอร์ และแตกแขนงออกไปอีก มีบริษัทแม่ ลูก และหลาน ถือหุ้นร่วมกันในบริษัทผลิตไฟฟ้าอิสระ นับตั้งแต่บริษัทลูกคือ ไทยอยล์ เรื่อยไป ทุกบริษัทมีสถานะเอกชน แต่อันที่จริงบริษัททุกแห่งที่กล่าวมา ปตท.เป็นเจ้าของและควบคุมการบริหารทั้งหมด

องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนอีกกลุ่มคือ กฟผ. องค์กรแห่งนี้ยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังถือหุ้นทั้งหมด แต่บริษัทลูกทั้งสองไม่ใช่ บมจ.ผลิตไฟฟ้า (เอ็กโก) มี กฟผ.ถือหุ้นร้อยละ 25.41 ส่วน บมจ.ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง กฟผ.ถือหุ้นร้อยละ 45.0 เอ็กโกถือหุ้นบริษัทจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก (อีสวอเตอร์) ร้อยละ 18.72 ขณะที่

ราชบุรีโฮลดิ้ง ก่อตั้งบริษัทลูกโดยวิธีร่วมทุนกับบริษัทอื่นเพื่อผลิตไฟฟ้า มี ราชบุรีเพาเวอร์ และ ผลิตไฟฟ้านคร เป็นต้น ทุกบริษัทที่กล่าวมายกเว้น กฟผ. เป็นบริษัทเอกชน

ภาพที่ 1 บริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน



ในวงเล็บคือ สัดส่วนการถือหุ้นของ... ร้อยละ... ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2554

กลุ่ม ปตท. และ กฟผ. สามารถเลือกใช้สิทธิพิเศษจากสถานะรัฐวิสาหกิจ หรือจากเอกชน สิทธิพิเศษจากสถานะรัฐวิสาหกิจที่สำคัญคือ มีกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ มีอัยการสูงสุด จัดทำค่าแก๊ตต่างเมื่อถูกดำเนินคดีในศาลปกครอง มีคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อข้อพิพาททางกฎหมาย สำหรับสิทธิพิเศษความเป็นบริษัทเอกชนคือ สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ส่งเสริมการลงทุน และเนื่องจากไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อห้ามกระทรวงการคลัง

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้แตกต่างกัน ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และพ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 หมายถึงวิสาหกิจที่รัฐซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ครอบคลุมเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แต่ไม่นับรวมบริษัทลูกที่มีบริษัทแม่ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละ 66.66 ทั้งนี้ กฎหมายบางฉบับนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ไว้แคบกว่านี้ เช่น พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 เป็นต้น ซึ่งไม่บังคับเกี่ยวกับบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจ

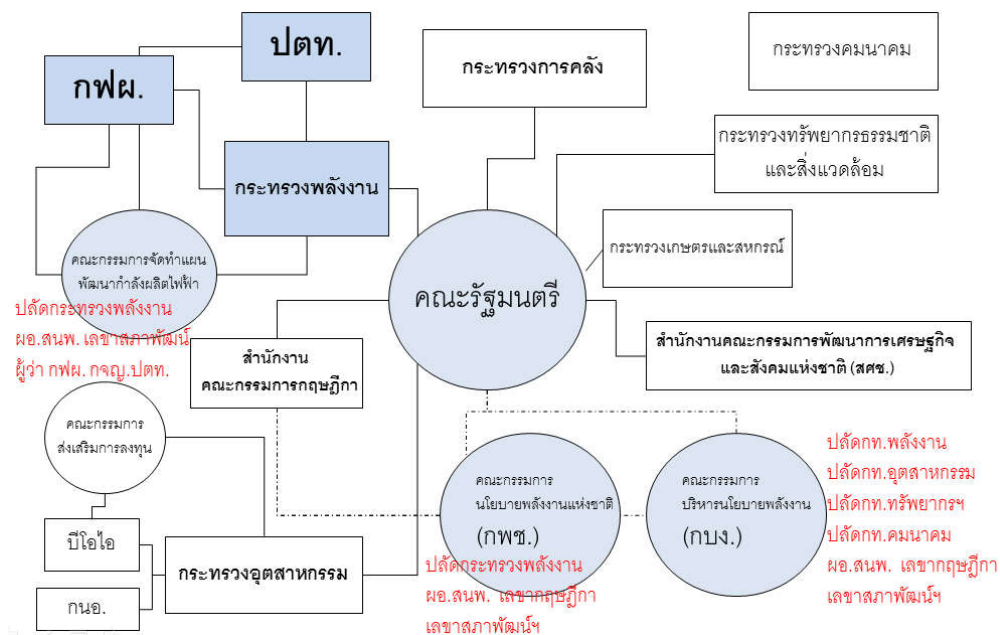
รัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ อาทิเช่น บมจ. ปตท. สผ. ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ 50 แต่เนื่องจาก พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้บริษัทที่

รัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 นับทั้งหมดรวมกัน มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม จึงจะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ บมจ. ปตท. สผ. จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย ของ พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพราะฉะนั้น ทำให้ในบางครั้งการตีความขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบุคคลซึ่งก็คือนักกฎหมายของรัฐบาล และมักจะเกิดการใช้ดุลยพินิจแบบที่เอนเอียงเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐเป็นเฉพาะกรณีไป

ข้าราชการประจำ

ในประเทศไทยข้าราชการประจำเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมืองมาอย่างยาวนานขณะนี้ ข้าราชการมีอำนาจควบคุมธุรกิจกึ่งรัฐกึ่งเอกชนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ อำนาจส่วนนี้คือ อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ (authority) เป็นความสามารถในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือความสามารถในการอนุญาตให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นได้ ซึ่งรับมาจากตำแหน่งทางการหรือถูกกำหนดโดยกฎหมาย อำนาจในนโยบายพลังงาน มีกระทรวงพลังงานเป็นศูนย์กลางได้รับอำนาจจากหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสำคัญๆ ในคณะกรรมการหลายชุด ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศ (แผน PDP) เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้มีข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานราชการอื่นมาร่วมเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ข้าราชการจึงมีโอกาสมิและความจำเป็นต้องทำงานใกล้ชิดกัน มีทั้ง เลขาธิการพัฒนาฯ เลขาธิการกฤษฎีกา ปลัดและอธิบดีหลายกรมจากกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงหลายกระทรวง ตลอดจนผู้ว่า กฟผ. และกรรมการผู้จัดการใหญ่ ปตท. โดยมีปลัดกระทรวงพลังงาน และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (ผอ.สนพ.) เป็นตัวเชื่อมเครือข่าย

ภาพที่ 2 โครงสร้างการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่



อำนาจข้าราชการในนโยบายพลังงานแบ่งออกเป็นส่วนๆ ภาพใหญ่ในระดับประเทศคือ กพข. ซึ่งอำนาจตัดสินใจอยู่ที่คณะรัฐมนตรี แต่ส่วนอื่นยังอยู่ที่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี กรมสำคัญๆ กระจายกันไปตามความรับผิดชอบแต่ละหน่วยงาน จะขอกล่าวถึงเฉพาะที่สำคัญๆ ได้แก่ คณะกรรมการ กบง. มีอำนาจบริหารการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นผู้กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมัน และอัตราเงินชดเชย อำนาจส่วนนี้แบ่งออกจาก กพข. มาอยู่ที่ระดับกระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีพลังงานเป็นประธาน และปลัดกระทรวงหลายกระทรวงเป็นกรรมการ ในระดับย่อยลงมาที่อำนาจในทางนโยบายอยู่กับปลัดกระทรวง ได้แก่ คณะกรรมการปิโตรเลียม มีบทบาทให้คำแนะนำแก่ ครม. อนุมัติสัมปทานสำรวจขุดเจาะปิโตรเลียม จัดเก็บหรือลดหย่อนค่าภาคหลวง คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง มีบทบาทให้สัมปทานคลังน้ำมัน เชื้อเพลิงหรือระบบการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแผน PDP มีบทบาทกำหนดโครงการลงทุนผลิตไฟฟ้าในอนาคต ฯลฯ คณะกรรมการทุกชุดมี ปลัดกระทรวงพลังงาน และ ผอ.สนพ. เป็นกรรมการ บางชุดเช่น กพข. กบง. และแผน PDP มี เลขาธิการพัฒนาเป็นกรรมการ โดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจข้าราชการกำหนดนโยบาย (โดยอ้อม) และกำกับธุรกิจพลังงาน ยังมีอยู่ค่อนข้างมาก กระจายอยู่ในหลายหน่วยงานคือ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กรมธุรกิจพลังงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้ง สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

อำนาจในการกำหนดนโยบายและกำกับดูแล ที่สำคัญได้แก่ กพข. กำกับดูแลกิจการพลังงาน คณะกรรมการปิโตรเลียม ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีอนุมัติสัมปทานหรือขยายระยะเวลาสัมปทานปิโตรเลียม ส่วนคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) พิจารณาจากข้อกล่าวจะบอกว่ากำกับกิจการพลังงานทั้งหมด แต่ข้อเท็จจริงมีอำนาจแค่กำหนดอัตราค่าผ่านท่อก๊าซและค่าไฟฟ้าเท่านั้น ส่วนเรื่องการจัดหาก๊าซและน้ำมันดิบไปจนถึงปลายทางคือโรงแยกก๊าซ ซึ่งเป็นธุรกิจต้นน้ำมาจนถึงปลายน้ำ กกพ. ไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติเอาไว้ ธุรกิจก๊าซโดยเฉพาะส่วนโรงแยกก๊าซและที่ต่อเนื่องจึงเกิดการผูกขาดโดยธรรมชาติมาจนถึงปัจจุบัน

ภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายพลังงาน หน่วยงานราชการเป็นผู้กำกับดูแล ธุรกิจพลังงานที่อยู่ใต้กำกับดูแลของหน่วยงานเหล่านี้ ส่วนใหญ่คือ บริษัทในกลุ่ม ปตท. (ภาคพลังงาน) และกลุ่ม กฟผ. (ภาคไฟฟ้า) หลังการตัดสินใจคดีแปรรูป ปตท. พ.ศ.2550 (ถึง 2554) การใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการในนโยบายพลังงาน เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนอยู่หลายเรื่อง จะขอยกตัวอย่างการอุดหนุนโรงกลั่นน้ำมัน การลงทุนท่อขนส่งน้ำมัน การตรึงราคาก๊าซเอ็นจีวี และการควบคุมราคาก๊าซแอลพีจี

การอุดหนุนโรงกลั่นน้ำมัน ผู้กำหนดนโยบายคือ กพข. และ กบง. ผู้ถูกกำกับคือ โรงกลั่นน้ำมัน (4 ใน 5 แห่ง เป็นของกลุ่ม ปตท.) กบง. ใช้เงินจากกองทุนน้ำมันฯ จ่ายชดเชยแก่โรงกลั่นน้ำมันที่ผลิตน้ำมันดีเซล และเบนซิน มาตรฐานยูโร 4 ซึ่งมีเฉพาะโรงกลั่นของกลุ่ม ปตท. ได้ประโยชน์

การลงทุนท่อขนส่งน้ำมัน ผู้รับผิดชอบคือ สนพ. ธุรกิจที่ถูกกำกับดูแลคือ แทปไลน์ และ เอพีพีที่ บริษัทขนส่งน้ำมันทั้งสองบริษัท มี ปตท. ร่วมถือหุ้น ปตท.ถือหุ้นสัดส่วนมากกว่าที่ แทปไลน์ สนพ.มีนโยบายให้โครงการขนส่งน้ำมันทางท่อไปยังภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนนี้ดำเนินการโดยแทปไลน์ พร้อมกันนี้ สนพ.ต้องการให้ ปตท. เพิ่มทุน ในบริษัทแทปไลน์ เพื่อมีส่วนถือหุ้นสูงขึ้น

การตรึงราคาก๊าซเอ็นจีวี และการควบคุมราคาก๊าซแอลพีจี ผู้รับผิดชอบนโยบายคือ กบง. ธุรกิจที่ถูกกำกับคือ ปตท. กรณีแรก การนำเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ไปชดเชยให้ ปตท. เงินทุกบาทที่ชดเชย ไม่ใช่เป็นเพียงการชดเชยค่าเนื้อก๊าซเอ็นจีวีเท่านั้น แต่รวมถึงการ ขนส่ง การก่อสร้าง และการจัดจำหน่ายทั้งระบบ เป็นการชดเชยเผื่อไปถึงต้นทุนการลงทุนแทบ ทุกอย่างของ ปตท. กรณีหลัง นำเงินจากกองทุนฯ ไปชดเชยส่วนต่างการนำเข้า ทำให้กลุ่ม ธุรกิจปิโตรเคมี ซึ่งก็อยู่ในเครือ ปตท. ได้ประโยชน์

ภายใต้โครงสร้างและกติกาที่เป็นอยู่ บทบาทภาครัฐแยกไม่ออกจากบทบาทภาครัฐกิจ เอกชน คณะกรรมการ กบง. และสนพ. กำกับธุรกิจที่ส่วนใหญ่เป็นของ ปตท. ปลัดกระทรวง พลังงานในบางสมัย มีบทบาทภาครัฐเป็นกรรมการ กพช. กรรมการ กบง. และกรรมการ ปรับปรุงแผน PDP บทบาทภาคเอกชนเป็นประธานกรรมการ ปตท. ประธานกรรมการ ปตท.อะ โรเมติกส์และการกลั่น ประธานกรรมการ ปตท.เคมีคอล (ปัจจุบันคือ พีทีที โกลบอล เคมิคอล) และประธานกรรมการ กฟผ. ส่วน ผอ.สนพ. บทบาทภาครัฐเป็นกรรมการและเลขานุการ กพช. กรรมการและเลขานุการ กบง. กรรมการคณะกรรมการปิโตรเลียม ฯลฯ ขณะเดียวกัน บทบาท ภาคเอกชน เป็นกรรมการ ปตท.สผ. ดังนั้นการทับซ้อนของผลประโยชน์จึงอาจเกิดขึ้นได้แม้จะ ไม่ผิดกฎหมาย

การใช้อำนาจจากบทบาทสองด้านพร้อมกัน ยกตัวอย่างสามกรณี กรณีแรก ช่วงปี 2549 ถึง 2553 ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นกรรมการ กบง.โดยตำแหน่ง และเป็นประธาน คณะกรรมการ ปตท. ด้วย ปี 2550-54 รัฐบาลมีนโยบายผลักดันการใช้พลังงานทดแทน โดยมี การปรับอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนน้ำมัน สำหรับผลิตภัณฑ์น้ำมันแก๊สโซฮอล์อย่างต่อเนื่อง เพื่อ ส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน วันที่ 20 เมษายน 2550 ในการประชุมคณะกรรมการบริษัท ปตท. ที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีมติอนุมัติจัดตั้งบริษัท พีทีที กรีนเอ็นเนอร์ยี จำกัด (PTTGE) ขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์ ซึ่ง ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 100 มีวัตถุประสงค์หลักสำหรับลงทุนในธุรกิจ ปาล์มน้ำมัน ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานทดแทนให้ประเทศตามแผนพัฒนาพลังงานทดแทนของ กระทรวงพลังงาน ผลิตภัณฑ์น้ำมันแก๊สโซฮอล์ อี 20 และ อี 85 ใช้วัตถุดิบหลักจากปาล์ม น้ำมัน ณ วันที่ 29 ธันวาคม 2554 น้ำมันแก๊สโซฮอล์ 95 อี 20 อัตราชดเชย 2.80 บาทต่อลิตร ส่วนน้ำมันแก๊สโซฮอล์ 95 อี 85 อัตราชดเชย 13.50 บาทต่อลิตร การใช้เงินกองทุนน้ำมัน เชื้อเพลิงไปชดเชยราคาน้ำมัน อี 20 และ อี 85 เท่ากับเป็นการอุดหนุนการลงทุนโครงการปลูก ปาล์มน้ำมันด้วย การลงทุนในเรื่องพลังงานทดแทนนั้นมีหลักการที่ดีน่าสนับสนุน ถ้าหากเป็น ธุรกิจเอกชนรายย่อย การพัฒนาพลังงานทดแทนจะนำไปสู่การเพิ่มการแข่งขันในธุรกิจพลังงาน

ได้อย่างไม่ต้องสงสัย หากแต่สำหรับธุรกิจใหญ่ทางด้านพลังงานอย่าง ปตท. ธุรกิจพลังงานทดแทนนั้นมิใช่ธุรกิจหลัก ถ้าหากพิจารณาด้วยหลักการเรื่องประสิทธิภาพจากการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจ การเพิ่มเติมธุรกิจใหม่เกี่ยวกับพลังงานทดแทนให้กับ ปตท. จะไม่มีส่วนช่วยยกระดับการแข่งขันในอุตสาหกรรมภายในให้ดีขึ้นได้เลย ตรงกันข้าม นโยบายพลังงานของรัฐบาลไทยช่วงปี 2550 ถึง ปี 2554 กลับทำให้เห็นว่านโยบายของรัฐกับนโยบายบริษัทสอดคล้องกลมกลืนโดยธุรกิจใหญ่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนน้ำมันนำไปชดเชยต้นทุนการผลิตพ่วงไปด้วย

กรณีถัดมา ปลัดกระทรวงพลังงาน เป็นประธานกรรมการ ปตท. คณะกรรมการ ปตท. เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2552 มีมติอนุมัติปตท.เข้าร่วมลงทุนกับบริษัท บี.กริม เอนเนอจี คอร์ปอเรชั่น จำกัด และสวนอุตสาหกรรมบางกระบือ จำกัด (BIP) ใน บริษัท บี.กริม บีโอพี เพาเวอร์ จำกัด เพื่อดำเนินการพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก กำลังผลิต 118 เมกะวัตต์ ที่ใช้กระบวนการผลิตพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน โดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ประธานคณะกรรมการ ปตท. เป็นกรรมการ กพข. และประธานคณะกรรมการแผน PDP เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2553 กพข.มีมติเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (PDP2010) โดยแผน PDP2010 ส่งเสริมการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของการใช้ก๊าซธรรมชาติ และตามแผนฉบับดังกล่าวผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระรายใหม่จะใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงหลักในการผลิตไฟฟ้า บี.กริม บีโอพี เพาเวอร์ เป็นบริษัทร่วมทุนที่อนุมัติจัดตั้งโดยคณะกรรมการบริษัท ปตท. สัดส่วนการถือหุ้นของ ปตท. ร้อยละ 23 ในกรณีนี้อาจสรุปได้ว่า สำหรับ บี.กริม บีโอพี เพาเวอร์ ซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทเอกชนได้ร่วมเงาของ ปตท. ผ่านการสนับสนุนให้เข้าร่วมทุนโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม ซึ่งอยู่ในกรอบทิศทางและการอนุมัติโดย กพข.

กรณีสุดท้ายแสดงให้เห็นว่าบริษัทลูกของ ปตท. ซึ่งก่อตั้งเป็นบริษัทเอกชน สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งในฐานะเป็นบริษัทเอกชน และในฐานะเป็นบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจ โดยในกระบวนการดังกล่าว ผู้มีส่วนตัดสินใจบางรายสวมหมวกทั้งในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลคือเป็นข้าราชการ และในฐานะเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนด้วยพร้อมกัน

กรมธนารักษ์ การไฟฟ้านครหลวง และ ปตท. มีโครงการร่วมกันคือ โครงการผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็นสำหรับศูนย์ราชการ เมื่อคณะกรรมการ ปตท. มีมติอนุมัติให้ดำเนินโครงการผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็นโดยระบบพลังงานร่วม (Combined Heat and Power) สำหรับศูนย์ราชการกรุงเทพมหานคร ถนนแจ้งวัฒนะ (ปัจจุบันได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550”) ในปลายปี 2549 กรรมการ ปตท. รายหนึ่งเป็นข้าราชการกรมธนารักษ์ ซึ่งในปีต่อมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมธนารักษ์ เมื่อคณะกรรมการ ปตท. ครั้งที่ 6/2550 มีมติอนุมัติจัดตั้งบริษัท ผลิตไฟฟ้าและพลังงานร่วม จำกัด (Combined Heat and Power Producing Company Limited : CHPP) เพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว โดยบริษัท CHPP ได้จดทะเบียนบริษัทเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2550 ทุนจดทะเบียน 500 ล้านบาท มี ปตท.

เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 คณะกรรมการ ปตท. ที่เป็นข้าราชการกรมธนารักษ์ ยังเป็นกรรมการ บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์และกรรมการการไฟฟ้านครหลวงอีกด้วย

ลักษณะของโครงการของ CHPP แบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้ ส่วนแรก โครงการศูนย์ราชการฯ ใช้ระบบการผลิตพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน เพื่อจำหน่ายพลังงานความร้อนให้กับ บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด (ธพส.) สำหรับศูนย์ราชการฯ และจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ส่วนนี้มีหน่วยผลิตไฟฟ้า โดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ขนาดกำลังการผลิต 9.2 MW หน่วยผลิตน้ำเย็น มีกำลังการผลิตน้ำเย็นรวม 12,000 RT ส่วนที่สอง โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานร่วมสำหรับศูนย์เอนเนอร์ยี่คอมเพล็กซ์ (EnCo) (ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัท ปตท. เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2554) เพื่อจำหน่ายพลังงานความร้อนให้กับ บริษัท เอนเนอร์ยี่ คอมเพล็กซ์ จำกัด และจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง ส่วนนี้มีการลงทุนในหน่วยผลิตไฟฟ้า โดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ขนาดกำลังการผลิต 6-7 MW และลงทุนหน่วยผลิตน้ำเย็น มีกำลังการผลิตน้ำเย็นรวม 6,600-6,700 RT

โครงการลงทุนของ CHPP มีความก้าวหน้าตามลำดับ จากแบบแสดงรายการข้อมูลและหนังสือชี้ชวน ปตท. (2555 : ส่วนที่ 2 หน้า 77-78) โครงการศูนย์ราชการฯ เริ่มดำเนินการเชิงพาณิชย์ในส่วนการผลิตน้ำเย็นโดยใช้ไฟฟ้า ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 และเริ่มเปิดให้ดำเนินการ ระบบผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็นโดยใช้ก๊าซธรรมชาติแล้วเสร็จ เมื่อ 28 เมษายน 2554 สำหรับส่วนที่สอง โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานร่วม สำหรับศูนย์เอนเนอร์ยี่ คอมเพล็กซ์ อยู่ระหว่างการดำเนินงานจัดทำออกแบบทางวิศวกรรม และจัดเตรียมเอกสารเพื่อจัดหาบริษัทผู้รับเหมา ซึ่งคาดว่าจะทั้งหมดจะแล้วเสร็จกระทั่งเปิดดำเนินการได้ ภายในสิ้นปี 2556 หากนับจากการจดทะเบียนบริษัท ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา เงินลงทุนในบริษัทแห่งนี้ ณ สิ้นปี 2554 มีจำนวนสินทรัพย์รวม 950 ล้านบาท บวกกับเงินลงทุนโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานร่วมสำหรับ EnCo งบประมาณโครงการประมาณ 521 ล้านบาท สองส่วนนี้รวมกันเป็นวงเงินเกือบ 1,500 ล้านบาท

ทางด้านสิทธิประโยชน์แบบเอกชน CHPP ได้รับการส่งเสริมการลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น ประเภท 7.1 โดยได้รับยกเว้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิ เป็นระยะเวลา 8 ปี นับแต่วันที่เริ่มมีรายได้จากการประกอบกิจการ ส่วนสิทธิประโยชน์แบบรัฐวิสาหกิจ CHPP ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนตาม พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ ซึ่งมีระเบียบขั้นตอนอยู่มากมายบังคับกับธุรกิจที่รัฐร่วมทุนกับเอกชน อย่างน้อยที่สุดจะต้องประเมินความคุ้มค่าการลงทุนตามหลักวิธีของสภาพัฒน์ฯ การคัดเลือกผู้ดำเนินโครงการและผู้รับเหมาก่อสร้างต้องดำเนินโดยวิธีประกวดราคา อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสัญญา และโครงการจะต้องเสนอขออนุมัติจาก ครม. ข้อยกเว้นทั้งหมดนี้ผ่านพ้นไปได้ เพราะ CHPP มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมี ปตท.เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 ในกรณีนี้ อัยการสูงสุดก็เป็นหนึ่งในกรรมการการไฟฟ้านครหลวงด้วย

เมื่อข้าราชการมีบทบาทหน้าที่สองอย่างในเวลาเดียวกัน ผลประโยชน์บริษัทเอกชนกับผลประโยชน์สาธารณะจึงซ้อนทับกันอยู่ ผลที่ตามมา จึงพบว่าบริษัทกลุ่มหนึ่งมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์แบบเอกชนได้ สิทธิแบบรัฐวิสาหกิจก็ได้ด้วย

การเมือง

ช่วงเวลาหลังรัฐประหาร 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาล ข้าราชการประจำ และกลุ่มทุนทางด้านพลังงาน โดยสถานะผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ปฏิบัติ เชื่อมโยงถึงกันตลอด จึงเป็นจังหวะดีที่การเมืองเป็นใจให้กับฝ่ายข้าราชการประจำ ในสมัยรัฐบาลสุรยุทธ์ มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ส่วนนี้เสนอกรณีที่สำคัญได้แก่ การแก้ไข พ.ร.บ.ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2550 ซึ่งตามมาด้วยการลดหย่อนค่าภาคหลวงปิโตรเลียม การแก้ไข พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ.2550 และการออก พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

กรณีทีหนึ่ง การแก้ไข พ.ร.บ.ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2550

คณะกรรมการปิโตรเลียม เป็นคณะกรรมการที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงพลังงาน ตามพ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 ปรับปรุงล่าสุด ฉบับที่ 6 พ.ศ.2550 ให้สัมปทานการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียม ต่อระยะเวลาสำรวจหรือผลิต โอนสัมปทาน เก็บค่าภาคหลวงรวมทั้งลดหย่อนค่าภาคหลวงแก่ผู้รับสัมปทาน คณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจหน้าที่ในการตกลงราคาก๊าซธรรมชาติกับผู้รับสัมปทานที่สำรวจพบ ที่เป็นราคาตกลงกัน ผ่านการทำงานของคณะอนุกรรมการกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติ ณ ปากหลุม พิจารณาขอบเขตอำนาจตาม พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 แล้ว อำนาจการกำหนดราคาก๊าซที่ปากหลุม ยังอยู่ที่คณะกรรมการปิโตรเลียม

ตามกฎหมายปิโตรเลียมที่แก้ไขล่าสุด รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการปิโตรเลียม มีอำนาจ ให้สัมปทาน ตาม ม.23 ต่อระยะเวลาสำรวจปิโตรเลียม ตาม ม.25 และโอนข้อผูกพันระหว่างแปลงสำรวจ ตาม ม.33 ของ พ.ร.บ.ปิโตรเลียมฯ อธิปไตยกรรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปิโตรเลียม มีอำนาจ ขยายอายุสัมปทาน ตาม ม.27 ของ พ.ร.บ.ปิโตรเลียมฯ (กรณีการสำรวจหยุดชะงักลงเพราะเหตุที่มีใช้ความผิดของผู้รับสัมปทาน) อนุมัติกำหนดพื้นที่ผลิตและอนุญาตให้ขยายเวลาเริ่มผลิต ตาม ม.42 และมีอำนาจ กำหนดเขตพื้นที่แปลงสำรวจ ตาม ม.28 ของ พ.ร.บ.ดังกล่าว

ประการสำคัญที่นอกเหนือจากแก้ไขขอบเขตอำนาจของรัฐมนตรีและอธิบดี รัฐมนตรีพลังงานในรัฐบาลสุรยุทธ์ ได้แก้ไข มาตรา 99 ทวิ และ 99 ตรี แห่ง พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ.2514 แก้ข้อกำหนดในการให้สัมปทาน จาก ไม่เกิน 4+1 แปลงสำรวจต่อราย ไม่เกิน 20,000 ตารางกิโลเมตร เป็น สัมปทานไม่จำกัดจำนวนแปลงสำรวจ และไม่จำกัดขนาดพื้นที่ ลดระดับอำนาจอนุมัติเรื่องสำคัญที่เคยเป็นของ ครม. ลดค่าภาคหลวงปิโตรเลียมได้ 30% มาเป็นอำนาจของ

รมต. และลดค่าภาคหลวงได้เพิ่มขึ้นเป็น 90% ฉบับที่แก้ไขนี้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2550 หลังการแก้ไข พ.ร.บ.นี้ คณะรัฐมนตรีมีมติสามหน ระหว่างวันที่ 22 ตุลาคม 2550 ถึงวันที่ 18 ธันวาคม 2550 ภายใน 42 วันก่อนรัฐบาลจะหมดอายุ ให้สัมปทานแหล่งปิโตรเลียม แก่เอกชน จำนวน 22 สัมปทาน รวม 27 แปลงสำรวจ แยกเป็นในทะเลอ่าวไทย 8 แปลง บนบก 19 แปลง ทั้งหมดนี้ อาจจะมีเหตุที่มาจากนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาล แต่การลดหย่อนค่าภาคหลวงกับการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆนี้ เกิดขึ้นโดยไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากหลายภาคส่วนถึงนโยบายอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศ

ข้าราชการประจำสำคัญคือ อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งโดยตำแหน่งเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการปิโตรเลียม ช่วงปี 2548-51 อธิบดีเป็นหนึ่งในกรรมการ ปตท.สผ. ด้วย ปตท.สผ. ดำเนินธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งในและต่างประเทศรวมทั้งลงทุนในธุรกิจที่ต่อเนื่อง เพื่อแสวงหาแหล่งปิโตรเลียมทั้งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเลียมที่ผลิตได้จากโครงการในประเทศและภูมิภาคใกล้เคียง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นก๊าซธรรมชาติ จำหน่ายให้กับตลาดในประเทศเป็นหลัก ปตท.สผ.กำลังก้าวสู่การเป็นบริษัทข้ามชาติ โดยได้มีการขยายการลงทุนในธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในภูมิภาคอื่น มีโครงการลงทุนมากมาย เช่น โครงการแคนาดา ออยล์ แซนด์ เคเคดี ในทวีปอเมริกาเหนือและโครงการเรือผลิตก๊าซธรรมชาติเหลวร่วมกับ ปตท. ในประเทศออสเตรเลีย ตลอดจนมีการร่วมทุนกับบริษัทเอกชนรายอื่นๆ ทั้งนี้ ธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 โดยมีคณะกรรมการปิโตรเลียมกำกับดูแล

หลังจากแก้ไข พ.ร.บ.ปิโตรเลียมฯได้เพียงไม่กี่วัน คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามข้อเสนอกระทรวงพลังงานให้ **ต่ออายุสัมปทาน** แหล่งพลังงานในอ่าวไทยออกไปอีก 10 ปี ให้กลุ่มบริษัทน้ำมันสองบริษัท คือ กลุ่มบริษัทเชฟรอนประเทศไทยสำรวจและผลิตและคณะผู้รับสัมปทาน กับบริษัท ปตท.สผ.และคณะฯ (มติ ครม. 16 ต.ค.50) และให้กระทรวงพลังงาน **ดำเนินการออกสัมปทานปิโตรเลียม** ของแหล่งปิโตรเลียมเพิ่มเติมอีก 4 ฉบับ ปตท.สผ. มีบริษัทลูกหน่วยหนึ่งคือ บริษัท ปตท.สผ.โครงการไทย จำกัด ซึ่งร่วมทุนกับเอกชนอื่นได้แก่ เชฟรอน ปิโตรเลียม (ประเทศไทย) ได้สัมปทานพื้นที่แปลงสำรวจ แปลงหมายเลข G6/50 และแปลงหมายเลข G8/50 และ ปตท.สผ.โครงการไทย ร่วมทุนกับบริษัท เชฟรอน ปิโตรเลียม (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัท เฮสส์ เอ็กซ์โพลเรชั่น (ประเทศไทย) จำกัด ได้สัมปทานแปลงหมายเลข G7/50

ในกรณีโอนข้อผูกพันระหว่างแปลงสำรวจ สัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ แหล่งยูโนแคล 123 ระหว่าง ปตท. กับกลุ่มผู้ขายก๊าซฯ (ปตท.สผ./เชฟรอนฯ/มิตซูชิ ออยล์ฯ) สำคัญคือการรวมสัญญายูโนแคล 1 และยูโนแคล 2/3 ที่มีอยู่ในปัจจุบันเข้าเป็นฉบับเดียวกัน ทำพิธีลงนามสัญญาวันที่ 17 ธ.ค.50 อีกกรณีคือ สัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ จากบริเวณพื้นที่ทางตอนเหนือโครงการอาทิตย์ ระหว่าง ปตท. กับ ปตท.สผ. พิธีลงนามวันที่ 27 ธ.ค.50

สรุปเหตุการณ์ตั้งแต่กลางปี 2550 หลังจากที่มีการแก้ไขพ.ร.บ.ปิโตรเลียมแล้วเสร็จ กระทรวงพลังงานก็เสนอเรื่องให้ ครม. อนุมัติลดหย่อนค่าภาคหลวงปิโตรเลียม พร้อมกับมอบอำนาจให้กระทรวงพลังงาน มีอำนาจขยายอายุแหล่งสัมปทาน ต่อมากระทรวงพลังงานก็ดำเนินการออกสัมปทานปิโตรเลียมให้กับแหล่งปิโตรเลียม 4 ฉบับ บวกกับต่ออายุสัมปทานเดิมอีกหลายฉบับ หลังจากนั้นไม่นาน บริษัทเอกชนรวมทั้ง บริษัทในกลุ่มปตท.สผ. ซึ่งได้รับแปลงสัมปทานปิโตรเลียมในอ่าวไทยหลายแปลง ก็ได้ทำพิธีลงนามในสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติระหว่างเอกชนผู้ซื้อและผู้ขาย ทั้งหมดนี้ดำเนินการเสร็จภายในสิ้นปี 2550

กรณีที่สอง การแก้ไข พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ.2550

ปมปัญหาเรื่องการทับซ้อนในบทบาทหน้าที่ของข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานรัฐที่กำกับการดำเนินงานของธุรกิจพลังงานกับบทบาทกรรมการในบริษัทที่อยู่ใต้การกำกับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเป็นกรรมการในบริษัทร่วมทุนเอกชนที่รับสัมปทานจากรัฐ นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายอีกฉบับคือ พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ.2550 กรณีนี้ส่งผลให้ข้าราชการประจำสามารถไปเป็นกรรมการในบริษัทที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น ร่วมทุน หรือเป็นผู้รับสัมปทาน โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นสำหรับตัวอย่างที่ยกขึ้นมาก่อนหน้านี้คือ ปตท.สผ. เพราะเหตุว่าการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติเป็นธุรกิจสัมปทาน ข้าราชการไปเป็นกรรมการบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาสัมปทานกับหน่วยงานรัฐ อาจขัดมาตรา 100 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (พรบ.ปปช.) ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น³ ทั้งนี้ มาตรา 102 ของ พรบ.ปปช. เขียนยกเว้นว่า “บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน” จะอย่างไรก็ตาม แม้ในมาตรา 102 ของ พ.ร.บ.ปปช. จะได้กำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างนั้น แต่นั่นเป็นเรื่องการเป็นกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นการ

³ เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มอบหมายโดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงาน ไม่ใช่โดยรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มอบหมาย⁴

ก่อนวันสิ้นปี 2550 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ.2550 ยอมรับให้ข้าราชการเป็นกรรมการ หรือ ประธานกรรมการ ในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้น หรือในนิติบุคคลที่เป็นผู้รับสัมปทาน หรือผู้ร่วมทุน โดยทำการแก้ไขจำนวนสองครั้ง ครั้งแรกแก้ไขฉบับที่ 5 เพิ่มมาตรา 5 (9) มีข้อความว่า “(กรรมการของรัฐวิสาหกิจ) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้น เป็นผู้ถือหุ้น เว้นแต่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการหรือดำรงตำแหน่งอื่นในนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ถือหุ้น” และแก้ไขซ้ำเป็นฉบับที่ 6 ถัดมา โดยเพิ่มมาตรา 5 (10) ดังนี้ “(กรรมการของรัฐวิสาหกิจ) ไม่เป็นกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่เป็นประธานกรรมการ กรรมการ หรือผู้บริหารโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น” การกระทำการแก้ไขสองครั้งติดกันนี้ได้ บั่นทอนการแก้ไขไว้เป็นฉบับเดียวกัน ขณะนี้นิยามคำว่า กรรมการ ในพ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานฯ ครอบคลุมการเป็นประธานกรรมการบริษัทด้วย หลังแก้กฎหมายเสร็จสิ้น ปี พ.ศ. 2551 อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการปิโตรเลียม เข้าไปเป็นประธานกรรมการ ปตท.สผ. และในปี พ.ศ.2555 ปลัดกระทรวงพลังงาน และประธานคณะกรรมการปิโตรเลียม เป็นประธานกรรมการบริษัทแห่งนี้

กรณีที่สาม การออก พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550

อาจจะแบ่งสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออก พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงาน เป็นสามช่วงคือ ก่อนแยกอำนาจกำกับดูแล ขณะแยกอำนาจกำกับดูแล และหลังการแยกอำนาจ

ก่อนแยกอำนาจกำกับดูแล ห้วงเวลาไม่ถึงหนึ่งปีก่อนศาลปกครองตัดสินคดีแปรรูป ปตท. คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2544-2554 (ปรับปรุงเพิ่มเติม) (มติ กพข. 4 มิ.ย.50 และมติ ครม. 19 มิ.ย.50) ถัดมา เห็นชอบร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550 (มติ ครม. 21 ส.ค.50) จากนั้น กพข.มีมติเห็นชอบ หลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการคำนวณอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติที่ได้ปรับปรุงใหม่ให้ สอดคล้องกับแผนการจัดหาก๊าซ ตาม PDP2010 และมอบหมายให้ สนพ. จัดทำคู่มือการ

⁴ เมื่อมีการแก้ไขพ.ร.บ.ปิโตรเลียม ฉบับที่ 6 พ.ศ.2550 อำนาจบางส่วนตกอยู่กับข้าราชการประจำที่สามารถกำหนดนโยบายสำคัญบางด้านโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปิโตรเลียม ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นฝ่ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ ระหว่างบทบาทผู้กำกับดูแลธุรกิจพลังงานกับบทบาทบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจึงเป็นความขัดแย้งที่ลึกซึ้งมากขึ้น ข้อยกเว้นดังกล่าวของพ.ร.บ.ป.พ.ฯ. จึงส่งผลให้หลักธรรมาภิบาลที่จะช่วยป้องกันการทุจริตขาดสภาพบังคับที่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่จะตามมาจากการขัดกันของผลประโยชน์

คำนวณราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซฯ (มติ กพข. 18 ต.ค.50) เหตุการณ์ขณะที่ สนพ.จัดทำคู่มือฯ รวมถึงรณ.พลังงานเห็นชอบคู่มือฯ ฉบับนี้ เกิดขึ้นเมื่ออำนาจยังอยู่ในมือกลุ่มการเมืองและข้าราชการในเครือข่ายของข้าราชการ และเร่งให้คู่มือมีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ตาม พ.ร.บ.การประกอบกิจการพลังงานฯ มีผู้สงสัยว่าทำไมถึงต้องรีบเร่งเช่นนี้ คำตอบในมุมมองเศรษฐศาสตร์คือ น่าจะเป็นเพราะกิจการทอส่งก๊าซเป็นธุรกิจผูกขาดโดยธรรมชาติ ซึ่ง ปตท. คือผู้ได้รับสิทธิผูกขาดอยู่ในขณะนั้น โดยทั่วไปสำหรับกิจการประเภทนี้ เมื่อใครลงทุนได้ก่อน ก็จะไม่มีความสามารถลงทุนซ้ำ และต้นทุนส่วนใหญ่ของธุรกิจขนส่งก๊าซฯคือ ต้นทุนลงทุนเริ่มแรก ขณะที่ต้นทุนดำเนินการต่ำมาก ฉะนั้น การกำหนดกติกาฉบับตั้งแต่การอนุมัติแผนแม่บททอส่งก๊าซฯ มาจนกระทั่งการกำหนดสูตรคำนวณราคาค่าบริการส่งก๊าซฯ ทั้งหมดนั้นคือ กระบวนการบวกเพิ่มต้นทุนลงทุนใหม่ของกิจการทอส่งฯ รวมกำไร เพื่อผลกำไรออกมาสู่ราคาค่าผ่านท่อฯ สูตรดังกล่าวนี้ กกพ.หรือใครก็เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ทำให้ในที่สุด กกพ. ซึ่งต่อมาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และทำหน้าที่พิจารณาอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ จำเป็นต้องอนุมัติให้ ปตท.ปรับเพิ่มอัตราค่าบริการส่งก๊าซฯ เพิ่มขึ้นจาก 19.74 บาทต่อล้านบีทียู เป็น 22.57 บาทต่อล้านบีทียู (มติ กกพ. 1 เม.ย.52) เชื่อมโยงเรื่องราวได้ว่า นับตั้งแต่กลางปี 2550 ที่มีการนำประเด็นเรื่องระบบทอส่งก๊าซธรรมชาติฉบับที่ 3 มาอ้างอิงกับแผนพีดีพี 2010 เป็นการผูกโยงแผนการลงทุนในกิจการทอส่งก๊าซของ ปตท. มูลค่ามากกว่า 1.6 แสนล้านบาทให้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐบาล เท่ากับว่าอาศัยอำนาจของ ครม. อนุมัติแผนการลงทุนทอส่งก๊าซ ฉบับที่ 3 ทำให้ ปตท.สามารถปรับขึ้นค่าผ่านท่อก๊าซ ส่วนกพพ.ซึ่งเป็นผู้ใช้ก๊าซที่อยู่ปลายทางก็ผลกระทบต้นทุนออกสู่ผู้บริโภคด้วยราคาค่าไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

เมื่อแยกอำนาจกำกับดูแล พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน 2550 เป็นกฎหมายที่ช่วยลดการติดขัดให้แก่ธุรกิจพลังงาน อนุญาตให้ธุรกิจในกลุ่ม ปตท. และกลุ่ม กพพ. เป็นผู้ประกอบกิจการพลังงานและไฟฟ้า ให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน แต่กำหนดขอบเขตอำนาจคณะกรรมการไม่สมบูรณ์ ดูแลได้ถึงการกำหนดราคาก๊าซและไฟฟ้า แต่ไม่สามารถกำหนดราคาก๊าซที่ปากหลุมซึ่งอิงต้นทุน เว้นพื้นที่ว่างบางส่วนให้ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายอื่น โดยเฉพาะกับธุรกิจก๊าซธรรมชาติ ผู้กำหนดนโยบายคือ กพข. และกระทรวงพลังงาน ผู้กำกับดูแลธุรกิจสำรวจและผลิตปิโตรเลียมคือ คณะกรรมการปิโตรเลียมและกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ผู้ถูกกำกับคือ ปตท.สผ. ธุรกิจทอขนส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ผู้รับผิดชอบคือ สนพ. กระทรวงพลังงาน (ปี 2550 กำกับโดยคณะกรรมการกำกับการใช้พลังงานของ ปตท. เป็นการชั่วคราว ตาม พ.ร.ฎ.กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ฉบับที่ 2) ธุรกิจที่ถูกกำกับได้แก่ ปตท. และทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ไทย) เป็นต้น ศาลปกครองสูงสุดตัดสินคดีแปรรูป ปตท. ตั้งแต่ปลายปี 2550 ให้มีการแยกทรัพย์สินส่วนที่เป็นอำนาจมหาชน ออกจากทรัพย์สินเอกชนของ ปตท. ในปัจจุบันทรัพย์สินในส่วนที่เป็นทอส่งก๊าซตามคำสั่งศาลฯ แยกออกไปเป็นของแผ่นดินแล้ว แต่สิทธิการใช้ทรัพย์สินยังอยู่ ทั้งนี้อำนาจและสิทธิการใช้ทอส่งก๊าซ ที่

เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนในอดีต ตกอยู่กับบริษัทเอกชนในกลุ่ม ปตท. แต่อำนาจผูกขาด การทำธุรกิจที่ผูกติดกับทรัพย์สินหลายจุด มิได้มีการดำเนินการใดๆ เพื่อแยกออกมาด้วย ดังนั้นในปัจจุบัน ปตท.คงเป็นผู้ผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดหาก๊าซธรรมชาติในประเทศไทย กิจการขนส่งก๊าซก็ผูกขาดรายเดียว และการลงทุนในโครงการต่างๆ ของ ปตท. ยังได้รับการ ประกันผลตอบแทนในการลงทุนดั้งเดิม คือ ได้รับประกันผลตอบแทนการลงทุนในโครงการ (IRROE) เท่ากับ 16% (มติ ครม. 9 ธ.ค.2546) ส่วนที่ภาครัฐน่าจะจะต้องปฏิบัติตาม คำสั่งศาลคือ การแยกอำนาจและสิทธิผูกขาด ออกจากอำนาจและสิทธิของเอกชนอย่าง เด็ดขาด

หลังแยกอำนาจกำกับดูแล ในช่วงรอยต่อระหว่างเพิ่งเริ่มแยกอำนาจกำกับดูแลธุรกิจ พลังงานออกจากบริษัทพลังงาน ปรากฏการณ์ที่แสดงถึงการใช้อำนาจการเมืองร่วมมือกับ ข้าราชการอันส่งผลบวกต่อธุรกิจพลังงาน ยกตัวอย่างสองกรณีคือ การขยายอายุการใช้งานท่อ ส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซออกไป และการมอบหมายให้ ปตท.เป็นผู้นำเข้าก๊าซ LPG กรณีแรก การขยายอายุการใช้งานท่อส่งก๊าซฯ กับโรงแยกก๊าซฯ เป็นการเพิ่มมูลค่าทรัพย์สินทางบัญชีและมีผลทำให้เกิดการบันทึกค่าเสื่อมราคาใหม่ ค่าเสื่อมราคาคือต้นทุนทางบัญชีที่ถูกกำหนดอยู่ใน สูตรการคำนวณต้นทุนค่าผ่านท่อส่งก๊าซฯ และเป็นมูลเหตุทำให้ราคาจำหน่ายก๊าซที่โรงแยกก๊าซฯ ปรับตัวสูงขึ้น นอกจากนี้ ก๊าซธรรมชาติเมื่อส่งผ่านท่อส่งก๊าซฯ ไปยังโรงแยกก๊าซของ ปตท. ทุกจุดตลอดเส้นทางล้วนเป็นกิจการของกลุ่ม ปตท. ดังนั้น ปตท.จึงเป็นผู้ให้บริการโรงแยกก๊าซ เพียงรายเดียวไปโดยปริยาย และการขยายอายุการใช้งานท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซ จึงเป็น ผลด้านบวกเฉพาะกับ ปตท. อีกกรณีหนึ่งคือ การมอบหมายให้ ปตท.เป็นผู้นำเข้าก๊าซ LPG ใน ราคาตลาดโลก และจำหน่ายในราคาที่รัฐควบคุม ในหลักการของมาตรการดังกล่าวนี้มีเหตุผล ว่า รัฐช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดย ปตท.จะได้รับเงินชดเชยคืนจากกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง แต่สถานการณ์ที่เป็นข้อเท็จจริงในขณะนั้นคือปริมาณก๊าซที่ใช้เพิ่มนี้มาจาก ธุรกิจปิโตรเคมี ซึ่งผู้ใช้หลักก็คือธุรกิจในกลุ่ม ปตท. นั่นเอง การใช้อำนาจที่กล่าวนี้ เป็นไปตาม ข้อเสนอของ กพข.

กล่าวโดยสรุป ช่วงหลังรัฐประหาร 2549 ข้าราชการสนับสนุนการสะสมทุนขององค์กรกึ่ง รัฐกึ่งเอกชน อาทิเช่น ลดหย่อนค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ออกพ.ร.ฎ.กำหนดอำนาจ สิทธิและ ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ผ่านพ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงาน ขณะเดียวกัน เครือข่ายข้าราชการก็ได้ประโยชน์ ข้าราชการสามารถเป็นกรรมการ หรือประธานกรรมการ ใน นิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ถือหุ้นได้ เป็นกรรมการในบริษัทร่วมทุนหรือบริษัทเอกชนผู้รับ สัมปทานจากรัฐก็ได้ โดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น ด้วยการแก้กฎหมายคุณสมบัติ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น ข้าราชการประจำระดับสูงเป็นทั้งผู้เสนอเรื่องแก้ระดับ นโยบาย ผู้ออกกฎหมาย ผู้กำกับดูแลธุรกิจ และผู้บริหารบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน ซึ่งอาจเป็น ผลเสียกับระบบธรรมาภิบาล ส่วนถัดไปจะเปิดเผยให้เห็นการใช้อำนาจข้าราชการเพิ่มเติม

มากกว่านี้ นั่นคือ การทำหน้าที่ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายให้แก่รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ผลที่ตามมาคือ ธุรกิจพลังงานสามารถผ่านพ้นขวากหนามที่สำคัญไปได้

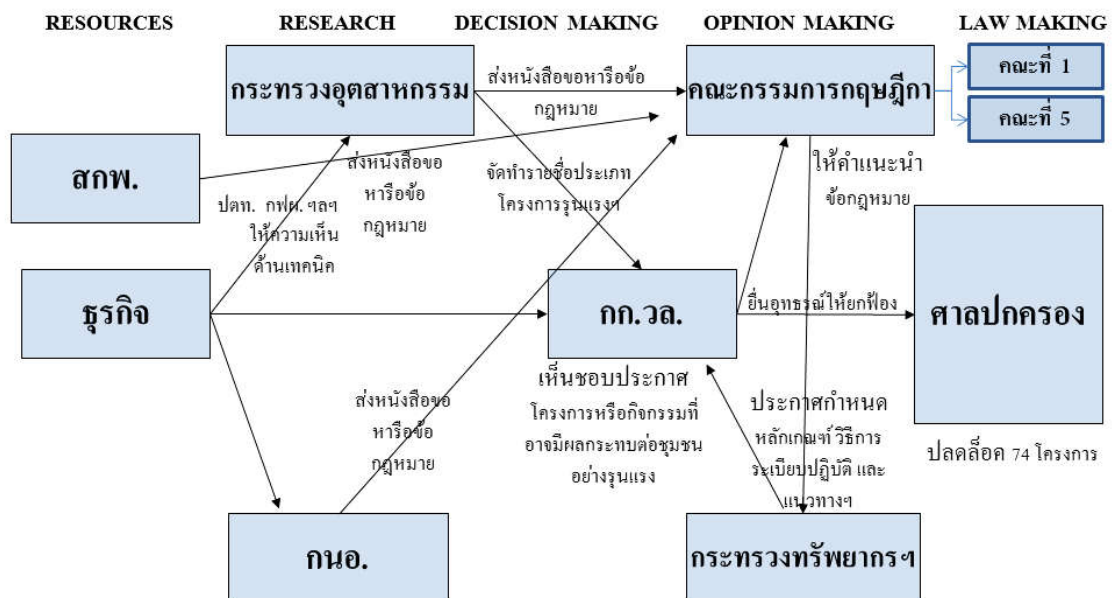
ธุรกิจ

ธุรกิจพลังงานอันประกอบด้วย น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และปิโตรเคมี รวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ท่อส่งก๊าซ ท่อขนส่งน้ำมัน โรงแยกก๊าซ โรงไฟฟ้า เป็นต้น มีส่วนเกี่ยวพันกับนโยบายสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนและประชาชนจำนวนมาก แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติของประเทศไทยในระยะยาวของ ปตท. ซึ่งรวมถึงแผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) และแผนแม่บทระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2544-2554 (ปรับปรุงเพิ่มเติม) จำนวน 14 โครงการ รวม 165,077 ล้านบาท อนุมัติในปี 2550 มีโครงการที่สัมพันธ์กับธุรกิจสามประเภท ได้แก่ ท่อส่งก๊าซ โรงแยกก๊าซ และโรงไฟฟ้า หลายโครงการเป็นโครงการลงทุนที่มาบตาพุด อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสุขภาพของประชาชนที่เป็นชนวนเหตุให้ชาวมาบตาพุดร้องทุกข์ต่อศาลปกครองเพื่อระงับโครงการ ในรายงานบริษัท ปตท. กล่าวว่า ในช่วงกลางปี 2552 จนถึงปลายปี 2553 เมื่อศาลปกครองได้ระงับโครงการลงทุน 76 โครงการที่มาบตาพุดไว้ชั่วคราว เป็นเหตุให้เกิดการสะดุดลงของโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ หน่วยที่ 6 รวมกับโครงการทำค้ำฟองที่เป็นของ ปตท. อีก 23 โครงการ (หนังสือชี้ชวน ปตท. 2555: ส่วนที่ 2 หน้าที่ 28)

พลังร่วมระหว่างธุรกิจพลังงานกับเครือข่ายข้าราชการ มีส่วนสัมพันธ์กับการออกประกาศประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ 11 ประเภทกิจการ จากภาพที่ 3 ด้านล่าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเครือข่ายข้าราชการ แบ่งตามบทบาทที่แสดง มีการดำเนินงาน 5 ขั้นตอน ขั้นแรก ธุรกิจ คือ ปตท. และกฟผ. เป็นตัวแสดงหลักให้ความเห็นด้านเทคนิค ขั้นที่สอง กระทรวงอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) และ สำนักงานกำกับกิจการพลังงาน (สกพ.) ส่งหนังสือขอหารือข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขั้นที่สาม คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และ 5 ให้คำแนะนำข้อกฎหมาย ขั้นที่สี่ กระทรวงทรัพยากรฯ และกระทรวงอุตสาหกรรม กระทำตามคำแนะนำจากกฤษฎีกา ขั้นที่ห้า คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (กก.วล.) เห็นชอบประกาศโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ ด้วยความร่วมมือของคนในเครือข่าย ผลที่แสดงออกมา ศาลปกครองสั่งปลดปล่อยโครงการเกือบทั้งหมดออกจากคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

ฝ่ายกฎหมายของทางหน่วยงานเห็นว่า เนื่องจากยังไม่มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ที่จะมาจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ สำหรับโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงเป็นการเฉพาะ จึงให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางตามกระบวนการ HIA สผ.ทรัพยากรฯ เป็นผู้พิจารณา รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการใหม่ กระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้จัดทำรายชื่อประเภทโครงการรุนแรงฯ และ กก.วล. เป็นผู้ตัดสินใจลำดับสุดท้ายให้ความเห็นชอบประกาศโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง



มติ กก.วล. ในวันที่ 23 สิงหาคม 2553 และมติ ครม. วันที่ 31 สิงหาคม 2553 ที่เห็นชอบตามมติ กก.วล. ให้มีการประกาศประเภทโครงการหรือกิจการ 11 ประเภท เป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ

และสุขภาพ จนกระทั่งศาลปกครอง ในวันที่ 2 กันยายน 2553 ได้อนุญาตให้โครงการลงทุนเดินทางต่อไปนั้น นับเป็นเรื่องหนึ่งที่คนจำนวนไม่น้อยในสังคม ยังไม่เข้าใจว่าเป็นเพราะเหตุผลใดที่ทำให้สิทธิชุมชนตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติและยากจะทำใจยอมรับกับผลที่เห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 และคณะที่ 5 ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อกฎหมายจากหน่วยงานที่เป็นจำเลยในคดีร้องทุกข์ของชาวมาบตาพุด มีกรรมการ 5 ราย ในคณะดังกล่าว ระหว่าง พ.ศ.2548-52 ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนหรือบริษัทเอกชน ที่เป็นคู่กรณีของการฟ้องร้องกับประชาชน กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 ได้แก่ อารีย์ วงศ์อารยะ กรรมการ ไออาร์พีซี คณะที่ 5 ได้แก่ มนูญ เลี้ยวไพโรจน์ เป็นกรรมการ 4 แห่ง คือ ปตท.เคมีคอล ปตท.สผ. ไทยออยล์ และไทยออยล์เพาเวอร์ เซ็ดพงษ์ สิริวิเศษ เป็นกรรมการ 9 แห่งคือ ปตท. ปตท.เคมีคอล ปตท.อะโรเมติกส์ ไทยออยล์ ไออาร์พีซี ปิโตรเคมีแห่งชาติ โรงกลั่นน้ำมันระยอง ปตท.สผ. และผลิตไฟฟ้าราชบุรี จักรมณฑ์ ผาสุกวนิช เป็นกรรมการ 3 แห่ง คือ ปตท. ไทยออยล์ และอินโดรามาเวนเจอร์ และ วิสุทธิ ศรีสุพรรณ เป็นกรรมการ ปตท.สผ.

ธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะภาคปิโตรเคมีและภาคไฟฟ้า เป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการปลดปล่อยโครงการให้ลงทุนต่อไปได้ ไม่เพียงแต่อิทธิพลผ่านอำนาจการเมืองและข้าราชการ สิ่งที่ธุรกิจพลังงานมีมากกว่านั้นคือ มีบทบาทในการกำหนดความรู้และนิยามของ “ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสุขภาพ” มีตัวอย่างสามกรณีที่จะชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจมีอิทธิพลเหนือนโยบายของภาครัฐโดยอาศัยอิทธิพลแบบนี้

กรณีหนึ่ง บริษัท พีทีที อาซาฮี เคมีคอล (PTTAC)

วันที่ 1 สิงหาคม 2549 ปตท. ได้เข้าร่วมทุนกับ Asahi และ Marubeni ในสัดส่วนร้อยละ 48.5, 48.5 และ 3 ตามลำดับ จัดตั้งบริษัท พีทีที อาซาฮี เคมีคอล จำกัด (PPTAC) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโรงงานผลิตสาร Acrylonitrile (AN : อะคริโลไนไตรล์) ขนาด 200,000 ตันต่อปี ซึ่งนำไปใช้เป็นส่วนประกอบในการผลิตเสื้อผ้า พรม และส่วนประกอบของอุปกรณ์ไฟฟ้าและโรงงานผลิตสาร Methyl Methacrylate (MMA : เมทิล เมตะคริเลต) ที่กำลังการผลิต 70,000 ตันต่อปี ซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตเม็ดพลาสติก PMMA

รายชื่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ 76 โครงการ ตามที่ระบุในคำฟ้องต่อศาลปกครองลำดับที่ 11 และ 48 คือ โครงการโรงงานผลิตสารอะคริโลไนไตรล์และสารเมทิลเมตะคริเลต ตั้งที่นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) อ.เมือง จ.ระยอง

ตามประกาศของ กก.วล. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังนี้ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีขั้นกลาง (intermediate petrochemical industry) หากจะขยายกำลังการผลิตรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวัน (สารก่อมะเร็งกลุ่ม 1) หรือ 700 ตันต่อวันขึ้นไป (สารก่อมะเร็งกลุ่ม 2 A) ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ (HIA)

ภาคประชาชน เสนอให้กำหนดเพดานขั้นสูงของการขยายการผลิตด้วย คือ “ขยายกำลังผลิตเกิน 35% ขึ้นไป” แต่ หน่วยงานราชการ และกก.วล. ไม่เห็นด้วย

ในรายการของ International Agency for Research on Cancer (IARC) ชนิดสารก่อมะเร็งกลุ่ม 2 เอ มีสารเคมีรายการที่ชื่อว่า “Acrylonitrile” เมื่อคำนวณกำลังผลิตต่อวันตามหลักเกณฑ์ที่ กก.วล. ประกาศแล้ว จะเห็นว่า โครงการของ PTTAC ที่กำลังก่อสร้างนั้น มีขนาดการผลิตไม่ถึงตามประกาศกำหนด จึงไม่เข้าตามประกาศของ กก.วล.

กรณีสอง บริษัท พีทีที ฟีนอล (PPCL)

วันที่ 8 เมษายน 2551 ปตท. ได้เข้าร่วมทุนกับ PTTAR และ PTTCH ในสัดส่วนร้อยละ 40, 30 และ 30 ตามลำดับ จัดตั้งบริษัท พีทีที ฟีนอล จำกัด (PPCL) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างโรงงานผลิตสารฟีนอล (Phenol) ขนาด 200,000 ตันต่อปี และมีอะซิโตน (Acetone) เป็นผลิตภัณฑ์รอง ขนาด 125,000 ตันต่อปี

รายชื่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ 76 โครงการ ลำดับที่ 12 และ 31 เป็นโครงการโรงงานผลิตบิสฟีนอลเอ ตั้งที่ นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) อ.เมือง จ.ระยอง สารเคมีชนิดที่ชื่อ “Phenolphthalein” (หรือ Phenol) จัดอยู่ในรายการ ของ IARC กลุ่ม 2 เอ เช่นกัน ด้วยเหตุผลอย่างเดียวกันคือ ขยายกำลังการผลิตรวมกันไม่ถึง 700 ตันต่อวัน ทำให้โครงการลงทุนของ PPCL ไม่เข้าตามประกาศฯ

กรณีสาม บริษัท พีทีที ยูทิลิตี้ (PTTUT)

วันที่ 24 มิถุนายน 2547 คณะกรรมการ ปตท.มีมติอนุมัติให้ ปตท.เข้าร่วมทุนกับบริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NPC) บริษัท ไทยโอเลฟินส์ จำกัด (มหาชน) (TOC) (ซึ่งต่อมาก็คือ PTTCH) และบริษัท อะโรเมติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) (ATC) (ซึ่งต่อมาก็คือ PTTAR หรือ PTTGC ในปัจจุบัน) จัดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท พีทีที ยูทิลิตี้ จำกัด (PTTUT) เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าและไอน้ำ (Utilities) ให้กับผู้ถือหุ้นรวมถึงบริษัทในเครือของผู้ถือหุ้นและโรงงานบริเวณใกล้เคียง

บริษัท PTTUT ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำ ขนาดกำลังการผลิตไฟฟ้า ส่วนที่ตั้งอยู่นิคมอุตสาหกรรมเหมราชตะวันออก (มาบตาพุด) สามารถผลิตไฟฟ้าได้ 225 เมกกะวัตต์ ส่วนที่ติดกับนิคมฯ อาร์โอแอล ขนาดกำลังผลิตไฟฟ้า 113 เมกกะวัตต์ รวมกันเป็น 338 เมกกะวัตต์

รายชื่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ 76 โครงการ โครงการกลุ่มพลังงาน ลำดับที่ 5 โครงการศูนย์สาธารณูปการกลางแห่งที่ 2 ตั้งที่ ต.มาบตาพุด อ.เมือง จ.ระยอง โครงการนี้เป็นของ PTTUT

ฟากทางภาคประชาชนเสนอว่าโรงไฟฟ้าขนาด 100 เมกกะวัตต์ก็ใหญ่มากพอแล้วที่จะเชื่อได้ว่าเป็นขนาดจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสูงต่อคุณภาพอากาศ และอาจเกิดปัญหาการ

ระบายน้ำที่มีอุณหภูมิสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับชนิดของเชื้อเพลิงหลัก แต่ในทางกลับกัน ผู้เชี่ยวชาญที่มาจากภาคเอกชน รวมทั้งข้าราชการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่เห็นด้วย พวกเขาโต้แย้งว่าเนื่องจากปัจจุบันโรงไฟฟ้ามีเทคโนโลยีการควบคุมที่ดีขึ้นมากแล้ว อีกทั้งการกำหนดขนาดกำลังผลิตไฟฟ้าที่เล็กจนเกินไปก็จะมีโอกาสทางธุรกิจได้เลย

ในธุรกิจผลิตไฟฟ้า กฟผ.เป็นผู้จัดหาไฟฟ้ารายเดียวของประเทศเข้าสู่ระบบที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า แต่ก็ยังเป็นระบบที่ กฟผ. เป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก กฟผ.ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอความเห็นทางเทคนิคในประเด็นเกี่ยวกับไฟฟ้าแก่ที่ประชุมภาครัฐอยู่เสมอๆ พิจารณาด้วยเหตุผลของ กฟผ. ดังนี้ จากสถานะและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงไฟฟ้าของไทยในปัจจุบัน กฟผ.มีโรงไฟฟ้า 5 โรง มีขนาด 700-5,000 เมกกะวัตต์ โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ได้แก่ โรงไฟฟ้าราชบุรี มีกำลังผลิตรวมประมาณ 4,200 เมกกะวัตต์ กฟผ.ชี้แจงว่า โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติไม่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อชุมชน ในท้ายที่สุดประกาศของ กก.วล. กำหนดให้โรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติ เป็นโครงการไม่ก่อให้เกิดมลพิษ ดังนั้นโครงการของบริษัท PTTUT จึงไม่เข้าตามประกาศฯ

ภายหลังจากศาลปกครองตัดสินคดีแปรรูป ปตท. ในวันที่ 14 ธันวาคม 2550 งบการเงิน ปตท. ปี 2551 แสดงผลการดำเนินงานแยลงจากปีก่อนหน้า โดยที่ ปี 2551 มีรายรับรวม 2.0 ล้านล้านบาท สินทรัพย์รวม 8.85 แสนล้านบาท และกำไรสุทธิ 6.65 หมื่นล้านบาท ราคาหุ้น ปตท. ตกลงไป เพราะสินทรัพย์บางส่วนต้องแยกออกไปตามคำสั่งศาล จะอย่างไรก็ตาม ธุรกิจพลังงานทำให้เราเห็นว่าธุรกิจนี้คือผู้ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจอย่างแน่นอน เพียงไม่กี่ปีหลังจากศาลตัดสินคดีแปรรูป ในปี 2554 ปตท. มีรายรับ 2.43 ล้านล้านบาท สินทรัพย์ 1.40 ล้านล้านบาท และกำไรสุทธิ 1.05 แสนล้านบาท กำไรสุทธิกลับฟื้นคืนสู่ระดับใกล้เคียงก่อนการตัดสินคดี จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมา เราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจการเมืองกับข้าราชการมีส่วนอย่างมากช่วยทำให้โครงการลงทุนหลายโครงการของธุรกิจกลุ่มนี้ก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว พร้อมกับกำไรของบริษัทและราคาหุ้นที่ทะยานขึ้น

มีคำอธิบายอยู่อย่างน้อยสองแนว อธิบายเหตุผลว่าเพราะเหตุใดข้าราชการจึงต้องจริงจังต่อการสนับสนุนการลงทุนของธุรกิจอุตสาหกรรม เหตุผลข้อแรกคือ สร้างผลงาน ด้วยความมุ่งมั่นในการพัฒนาวิสาหกิจไทยให้ก้าวหน้าทัดเทียมกับบรรษัทขนาดใหญ่ข้ามชาติ ร่วมกับความคาดหวังที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมไทยให้สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก การสนับสนุนธุรกิจให้โตเร็วในแนวนี้นี้จัดว่าเป็นนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแนวหนึ่งซึ่งเน้นการเจริญเติบโต เรียกว่า national champions industrial policy หรือ industrial champions นโยบายแนวนี้เป็นที่นิยมสูงสุดช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองในหลายประเทศทวีปยุโรป มีลักษณะที่สำคัญคือ บริษัทขนาดใหญ่ที่โดดเด่นในภาคอุตสาหกรรมบางแขนง จะถูกเลือกและกำหนดเป้าหมายไม่เพียงแต่แสวงกำไรส่วนเอกชน หากจะต้องตอบสนองยุทธศาสตร์ของชาติ บริษัทเหล่านี้จะได้รับ

สิทธิประโยชน์มากมายจากภาครัฐเป็นการตอบแทน ต่อมาภายหลังมีประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมตามหลัง นำขึ้นมาใช้พัฒนาอุตสาหกรรมบางแขนงที่ถูกเลือกเป็นอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของตน ช่วงสองทศวรรษล่าสุดพบในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นที่สิงคโปร์ รัสเซีย หรือจีน เป็นต้น เหตุผลอีกแนวคือ สิ่งเร้าจากธุรกิจเอกชน ถ้าหากพิจารณาด้วยเหตุผลในแนวหลัง เราลองมาสำรวจคำตอบแทนการเป็นกรรมการในบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เปรียบเทียบ ปลัดกระทรวงพลังงานสามคน คนแรก เชิดพงษ์ สิริวิชัย ค่าตอบแทนปี 2549 จากการเป็น ประธานกรรมการหรือกรรมการบริษัท 7 แห่ง (ปตท. ปิโตรเคมีแห่งชาติ โรงกลั่นน้ำมันระยอง ปตท.เคมีคอล ปตท.สผ. ผลิตไฟฟ้าราชบุรีฯ และไทยออยล์) คิดเป็นเงินจำนวน 8.0 ล้านบาท คนที่สอง พรชัย รุจิประภา ค่าตอบแทนปี 2551 จากประธานกรรมการหรือกรรมการ 3 แห่ง (ปตท.เคมีคอล ปตท.อะโรเมติกส์และการกลั่น และเอ็กโก) รวมค่าตอบแทน 7.3 ล้านบาท และ คนที่สาม ณอดุล สิทธีพงศ์ ค่าตอบแทนปี 2552 จากประธานกรรมการ 3 แห่ง (ปตท. ปตท.อะโรเมติกส์ฯ และไออาร์พีซี) รวมจำนวน 5.4 ล้านบาท

นอกจากนี้ การเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐกึ่งธุรกิจในปัจจุบัน เป็นเรื่องของความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนความรู้ การได้รับผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการ ทั้งต่างสายงาน และภายในหน่วยงานเดียวกัน ในบรรดาบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชนชั้นนำปี 2552 ในกลุ่มธุรกิจพลังงาน จัดเรียงลำดับความสำคัญในแง่การกระจายผลประโยชน์ให้แก่กรรมการได้ดังนี้ ปตท.เคมีคอล จ่ายค่าตอบแทนจากค่าเบี้ยประชุมกรรมการและเงินโบนัสรายปี เฉลี่ยสำหรับกรรมการหนึ่งคน เท่ากับ 2.75 ล้านบาท รองลงมาคือ ปตท. ค่าตอบแทนเฉลี่ย 2.67 ล้านบาท ไทยออยล์ ค่าตอบแทนเฉลี่ย 2.63 ล้านบาท ปตท.สผ. ค่าตอบแทนเฉลี่ย 2.48 ล้านบาท ไออาร์พีซี 1.43 ล้านบาท เอ็กโก ค่าตอบแทนเฉลี่ย 1.62 ล้านบาท และราชบุรีโฮลดิ้งฯ ค่าตอบแทนเฉลี่ย 1.15 ล้านบาท (ภาพที่ 4) ที่แสดงมานี้ทำให้ได้ข้อสรุปว่า องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน คือ แหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม และมีข้าราชการเป็นตัวแสดงเอก มีการสร้างเครือข่าย และกระจายผลประโยชน์ภายในเครือข่าย อีกทั้งมีการจัดระบบความสัมพันธ์และกระบวนการทำงานอย่างมีแบบแผน เมื่อข้าราชการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การเป็นกรรมการในบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชนชั้นนำ ก็เลื่อนขั้นขึ้นด้วย จากบริษัทที่จ่ายค่าตอบแทนต่ปีต่ำกว่า ไต่ระดับขึ้นไปอยู่บริษัทที่จ่ายหนักกว่า ตำแหน่งกรรมการมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน เมื่อครบกำหนดต้องเกษียณอายุราชการ คนเก่าพ้นตำแหน่ง คนใหม่เข้ามา ตำแหน่งกรรมการบริษัทเหล่านี้ก็ส่งต่อให้คนถัดไป

ภาพที่ 4

ค่าตอบแทนกรรมการบริษัทกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งเอกชนชั้นนำ ด้านธุรกิจพลังงาน พ.ศ.2552

บริษัท	เบี้ยประชุม (ล้านบาท)	โบนัส (ล้านบาท)	รวม ค่าตอบแทน (ล้านบาท)	จำนวน กรรมการ (คน)	ค่าตอบแทน เฉลี่ยต่อ คน (ล้านบาท)
PTTCH	8.95	29.65	38.60	14	2.75
PTT	10.86	29.17	40.04	15	2.67
TOP	14.50	25.00	39.50	15	2.63
PTTEP	15.03	22.15	37.18	15	2.48
IRPC	24.29	-	24.29	17	1.43
PTTAR	9.71	-	9.71	15	0.65
EGCO	11.19	13.15	24.34	15	1.62
RATCH	6.87	8.15	15.02	13	1.15
EGAT	2.05	3.63	5.68	16	0.35

หลายคนไม่เข้าใจว่าข้าราชการไปเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเสียหายตรงไหน เพราะรัฐโดยกระทรวงการคลังก็ดำรงสถานะเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ในกิจการเหล่านั้นด้วย จากการศึกษาความเสียหายที่ค้นพบอาจจะก่อผลที่ตามมาในระยะยาว มีความรุนแรงและลึกซึ้งประการแรกคือ เปิดโอกาสและเพิ่มความเสี่ยงให้กับระบบธรรมาภิบาล การที่ข้าราชการมาทำหน้าที่หลายตำแหน่ง ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเข้าไปเป็นกรรมการบริษัทกึ่งรัฐกึ่งเอกชน เป็นปัญหาด้านธรรมาภิบาลจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชน ในบทความกล่าวถึงกรณี ปตท.สผ. เป็นบริษัทเอกชนผู้รับสัมปทานจากรัฐ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม เข้าไปเป็นกรรมการบริษัท ภาครัฐอาจเสียหายเพราะเก็บค่าภาคหลวงได้ต่ำ หรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการต่อมา เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการรายอื่น เช่นตัวอย่างกรณีบริษัทพีทีที กรีนเอ็นเนอร์ยี เป็นบริษัทที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้น ร้อยละ 100 ได้เงินอุดหนุนขาดเขตต้นทุนการผลิตพลังงานทดแทนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ผ่านการชดเชยราคาน้ำมันเชื้อเพลิงแก๊สโซฮอล อี 20 และ อี 85 อีกกรณีหนึ่งคือ บริษัทผลิตไฟฟ้าและพลังงานร่วม กรณีนี้เป็นบริษัทที่รัฐวิสาหกิจถือหุ้นทั้งหมดเช่นกัน สามารถลงทุนผลิตไฟฟ้าป้อนสถานที่ราชการ บริษัทนี้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและได้บัตรส่งเสริมการลงทุนแบบเดียวกับบริษัทเอกชน บริษัทแห่งนี้สามารถได้สิทธิประโยชน์สองทาง ทั้งจากสถานะรัฐวิสาหกิจและจากสถานะบริษัทเอกชน องค์กรูปรูปแบบนี้ไม่ตั้งอยู่บนฐานของการแข่งขันเสรีอย่างเท่าเทียมกัน

ประการถัดมา เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค ตัวอย่างที่เสนอไว้ในบทความคือ แผนแม่บทท่อบ่งชี้มาตรฐานชาติเปิดโอกาสการลงทุนท่อบ่งชี้ในอนาคต และมอบไว้กับกลุ่ม ปตท. ทำให้ธุรกิจท่อบ่งชี้เป็นธุรกิจไม่สามารถแข่งขัน

สุดท้าย เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน กรณีที่นำเสนอคือโครงการลงทุนที่มามาตาพูด ความเชื่อมั่นและศรัทธาที่ประชาชนมีต่อภาครัฐและต่อกระบวนการยุติธรรมถดถอย ฐปธรรมความไม่เป็นธรรมที่พบได้จากการศึกษากรณีมามาตาพูดคือ ผลกระทบด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน กรณีนี้เริ่มต้นจากประชาชนจำนวนมากในพื้นที่ต้องประสบปัญหาทางด้านสุขภาพจากมลพิษอุตสาหกรรม เมื่อพวกเขาฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้คุ้มครองมิให้ชุมชนต้องเดือดร้อนมากขึ้นจากผลงานการโหมลงทุนอย่างหนักของโรงงานปิโตรเคมี ผลที่ได้กลับพบว่าเครือข่ายข้าราชการใช้อำนาจตามโครงสร้างหน้าที่ ประกาศกิจการหรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อชุมชนทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ทำให้โครงการทั้งหลายนั้นปราศจากพันธะ ไม่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มงวด สิ่งเหล่านี้คือผลทางลบที่ประชาชนต้องสูญเสียไปอย่างไม่พร้อมใจเพื่อแลกกับนโยบายที่เน้นการเติบโตให้กับธุรกิจพลังงาน ผ่านผู้กำหนดนโยบายที่มีความคิดยึดติดอย่างเหนียวแน่นว่าจะต้องส่งเสริมทุนพลังงานไทยให้เป็นหนึ่งในภูมิภาคเอเชีย

สรุปและส่งท้าย

องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชนเป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งที่จัดรูปเพื่ออำนวยความสะดวกให้รัฐวิสาหกิจไทยสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ในกรณีของ ปตท. บริษัท ปตท.มีกำไรมหาศาลทุกปีเพราะทำธุรกิจพลังงาน โดยเฉพาะจากน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และปิโตรเคมี แม้ว่าเป็นบริษัทจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ในทุกวันนี้ยังได้สิทธิพิเศษมากมายจากรัฐ ประโยชน์จากสถานะรัฐวิสาหกิจคือ อำนาจ และสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย เช่น ได้สิทธิในการสำรวจพัฒนาผลิตปิโตรเลียม มีข้อบังคับให้หน่วยราชการซื้อน้ำมันจาก ปตท. อนุญาตให้ ปตท.ร่วมทำธุรกิจไฟฟ้ากับ กฟผ. ตลอดจนกู้เงินได้รับค้ำประกันจากกระทรวงการคลัง ฯลฯ ประโยชน์จากสถานะเอกชน ได้แก่ รับการส่งเสริมการลงทุนจากบีโอไอ อาจยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติ ครม. และงดเว้นกฎระเบียบข้อบังคับกระทรวงการคลังบางฉบับ ตลอดจนหลุดรอดขั้นตอนที่ยุงยากของพ.ร.บ.ร่วมทุนฯ เป็นต้น ความซับซ้อนในเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการกลุ่มธุรกิจที่บางส่วนเป็นรัฐวิสาหกิจบางส่วนเป็นเอกชน และการกำหนดนโยบายของข้าราชการระดับสูงที่เป็นผู้บริหารบริษัทในกลุ่ม ปตท. ทำให้บริษัทต่างๆกึ่งรัฐกึ่งเอกชนในเครือข่ายนี้ได้ประโยชน์เพิ่มเติมมากมาย ปัญหาคือประชาชนไม่แน่ใจว่าได้รับบริการก๊าซและน้ำมัน ด้วยต้นทุนที่มีประสิทธิภาพดี ราคาต่ำจริง รวมถึงธุรกิจเอกชนทั่วไปอาจไม่สามารถแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

ในกรณีไฟฟ้า กฟผ.จัดตั้งบริษัทโฮลดิ้งสองแห่งและแตกแขนงกิจการออกไป ตามแผนพัฒนาผลิตไฟฟ้า PDP บริษัทส่วนหนึ่งคือแขนงลงทุนผลิตไฟฟ้าที่ได้มาโดยไม่ต้อง

ประมูล บริษัทอีกส่วนร่วมทุนกับเอกชนเดินหน้าขายโรงไฟฟ้าโรงใหม่ๆ และบริษัทส่วนที่เหลือเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการดำเนินการโรงไฟฟ้าและบำรุงรักษา ยิ่งใช้ไฟมากยิ่งขึ้นได้รับกำไรมาก ภายใต้โครงสร้างนี้ไม่ก่อให้เกิดสิ่งจูงใจให้ส่งเสริมการประหยัดการใช้พลังงานไฟฟ้าของประเทศเลยในทางทฤษฎีนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นทำได้หลายแบบ แต่เมื่อเลือกนำมาปฏิบัติ แบบที่ผ่านมามีปัญหาคือว่าอาจไม่ใช่แบบที่ให้ประโยชน์กับประชาชนมากที่สุด และไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันได้จริง

เมื่อสิ้นทศวรรษ 2540 นับตั้งแต่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคดีแปรรูป ปตท. ให้ ปตท.ส่งมอบทรัพย์สินบางส่วนคืนแก่แผ่นดิน และเพิกถอนการแปลงสภาพ กฟผ. หลายคนอาจยืนยันว่ารัฐวิสาหกิจไทยจะไม่ต้อง “แปรรูป” ด้วยกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังเช่น พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจ 2542 อีกแล้ว ความเป็นจริงในทศวรรษถัดมาคือ รัฐวิสาหกิจไทยไปไกลกว่าการแปรรูปด้วย พรบ.ทุนรัฐวิสาหกิจฯ อย่างมากมายแล้ว รัฐวิสาหกิจที่กำลังกล่าวถึงอยู่นี้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งรัฐกึ่งเอกชน” โดยที่องค์กรรูปแบบนี้จะจัดตั้งบริษัทลักษณะกึ่งรัฐวิสาหกิจกึ่งธุรกิจเอกชนและนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเมื่อกระจายหุ้นออกไปแล้ว กระทรวงการคลังถือหุ้นโดยตรงอยู่ราวร้อยละ 51 หรือมากกว่านั้นเล็กน้อย ที่เหลือรวมกันแล้วเป็นนักลงทุนเอกชน แต่คงให้รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอำนาจผูกขาดในการสร้างกำไร และกำไรเหล่านั้นไม่ได้ส่งกลับเข้ารัฐทั้งหมด เกือบครึ่งหนึ่งเข้ากระเป๋าบุคคลหรือเอกชนจำนวนไม่กี่หมื่นคน และหากนับกันจริงๆ คนเล่นหุ้นที่ได้ประโยชน์อย่างเต็มไม้เต็มมือ ที่มักมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ก็มีไม่ถึงหลักร้อยที่ได้กำไรมหาศาลจากการแปรรูปแบบนี้

ในขณะนี้ ธุรกิจพลังงานเป็นธุรกิจกึ่งผูกขาด หลายคนรู้แต่อาจจะไม่สนใจ ผู้มีอำนาจทุกฝ่ายรับรู้ว่าการกำไรมหาศาลของธุรกิจพลังงานเกิดจากการผูกขาด แต่ทั้งหมดต่างนิ่งเฉย ไม่ว่ารัฐบาลไหนๆ ก็ไม่สนใจแก้ไขปัญหการผูกขาด แม้ในปัจจุบัน พ.ศ.2556 จะมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแล้ว ความพยายามเพื่อแยกผู้กำกับดูแลออกจากส่วนราชการและหน่วยปฏิบัติยังไม่เป็นผลสำเร็จ อำนาจกำกับดูแลหลายระดับยังอยู่กับกลุ่มข้าราชการเหมือนเดิม

นอกจากนั้น ธุรกิจพลังงานยังเกี่ยวโยงกับอำนาจรัฐและข้าราชการอย่างแยกไม่ออกในการสร้างกำไร ผลที่เกิดจากนโยบายของรัฐเรื่องธุรกิจพลังงานชัดเจนว่า ในมุมมองของผู้มีอำนาจรัฐ รัฐบาลได้ภาษีเป็นกอบเป็นกำ รัฐวิสาหกิจมีกำไรแจกจ่ายผู้บริหารและพนักงาน ข้าราชการระดับสูงหลายกระทรวงบางส่วนมีโอกาสมีฐานะเทียบชั้นได้กับผู้บริหารบริษัทเอกชนที่อยู่แถวหน้า บริษัทเอกชนที่เกี่ยวข้องได้กำไรงาม แต่ในอีกมุมหนึ่งประชาชนจำนวนมากคือผู้เสียประโยชน์ สิทธิชุมชนที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนสะท้อนถึงความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนมีสิทธิแต่ไม่อาจใช้สิทธินั้นได้ มีหน้าซ้ำกลับกลายเป็นผู้ถูกกระทำด้วยกติกาที่ตอกย้ำความเหลื่อมล้ำในสังคม ผลสุดท้าย ประชาชนกลุ่มหนึ่งมีวิถีชีวิตเลวร้ายลง ศรัทธาที่มีต่อหน่วยงานของรัฐเสื่อมถอย สิ่งที่เกิดขึ้นที่มาบตาพุดคือ โศกนาฏกรรมล่าสุดที่สร้างผลกระทบต่อชุมชน คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอย่างรุนแรง เนื่องจากแผนนโยบายเศรษฐกิจแห่งรัฐร่วมกับทุนใหญ่บางรายที่กำลังผูกขาดเศรษฐกิจ

และอำนาจราชการที่มีมหาศาลเป็นต้นเหตุ สิ่งที่เกิดขึ้นจึงเดินสวนทางกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาค การมีส่วนร่วม และความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายอย่างสิ้นเชิง

เอกสารอ้างอิง

- กิจจา ยอดนิล. (2548) “พลวัตรของทุนชาติในการพัฒนาอุตสาหกรรมภาคตะวันออก หลังวิกฤตเศรษฐกิจ : กรณีศึกษาบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน)” วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง และการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ชื่นชม สง่าราศรี กรีเชน. (2551) “การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองกรณี ปตท. : แนวทางและผลกระทบ” เอกสารนำเสนอที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 9 มกราคม 2551 เอกสารอัดสำเนา.
- ณรงค์ ประยูรรัตน์. (2552) “การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ศึกษากรณีการชดเชยราคานำเข้าก๊าซปิโตรเลียมเหลวโดยเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง” วิทยานิพนธ์ในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณัฐพี วิวัฒน์กานต์. (2548) **Ptt and Oil: 26ปี ยักษ์ใหญ่ ปตท. ยิ่งวิกฤต ยิ่งโต**, กรุงเทพฯ: แมเนเจอร์คลาสสิก.
- บำเพ็ญ ไชยรักษ์ และสมพร เพ็งคำ, บรรณาธิการ. (2551) **อนาคตระยะของ เส้นทางสู่สังคมสุขภาพ**, สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- พันธกานต์ ตงจีน เรื่อง “ผังเมือง: ความหวังและความสัมพันธ์บนผืนดินระบายสี” ใน สมพร เพ็งคำ, บรรณาธิการ. (2553) **ฟ้าหลังพายุฝน ชีวิตคนมาบตาพุด ไปต่ออย่างไร**, สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ.
- ไพโรจน์ วงศ์วิมานนท์ และคณะ. (2552) **ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษา รัฐวิสาหกิจไทย**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด. (2552) **จุดเปลี่ยนสิ่งแวดล้อมไทย : การวิเคราะห์ช่องว่างนโยบาย**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- โยชิฟูมิ ทามาดา. (2539) (แปลโดยพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์) “อิทธิพล และอำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ” ใน **ระบบอุปถัมภ์**, อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (บรรณาธิการ), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 315-351.

รัตนา โตสกุล. (2548) **มโนทัศน์เรื่องอำนาจ (The Concept of Power)**, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพพันธ์ วรรณเทพสกุล. (2547) **คอร์รัปชัน : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**, กรุงเทพฯ : สมาชิที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2541) “สัมภาษณ์เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ นายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ เรื่อง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” วารสารนโยบายพลังงาน ฉบับที่ 40 เมษายน-มิถุนายน 2541. (<http://www.eppo.go.th/vrs/VRS40-11-Private.html>)

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2551) **อนาคตระยะยง เส้นทางสู่สังคมสุขภาพ**, นนทบุรี: คุณาไทย (วนิดาการพิมพ์).

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2553 ก) “รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ” ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 26 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ ครั้งที่ 4 พฤษภาคม 2553, สำนักกรรมการธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา.

คณะกรรมการการศึกษาตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา. (2553 ข) “รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลในระบบพลังงานของประเทศ” ภาคสอง พฤษภาคม 2552-ธันวาคม 2553.

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. “เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2553 วันที่ 23 สิงหาคม 2553” เอกสารประกอบการพิจารณาวาระที่3 ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบตอชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เอกสารหมายเลข 1

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2550) “รายงานผลการสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน : การมีส่วนร่วมของประชาชนกับความเป็นธรรมในสังคม” โดยคณะอนุกรรมการด้านเครือข่ายภาคประชาชน และการสื่อสารกับสังคม ในคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552) “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบตอชุมชนอย่างรุนแรง ตามมาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เรื่องเสร็จที่ 491-493/2552 เดือนกรกฎาคม.

การไฟฟ้าฝ่ายผลิต. (2553) “เอกสารประกอบการชี้แจง โครงการโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติไม่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงตอชุมชน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 67 วรรคสอง.” [ออนไลน์].

แหล่งที่มา : <http://www.publicconsultation.opm.go.th/rubfung67/doc84.pdf>

คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางการวินิจฉัยโครงการกิจการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงด้านสุขภาพ. (2553) “โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จำนวน 18 ประเภท” เอกสารนำเสนอนายกรัฐมนตรี สรุปเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2553.

เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ. (2553) การประชุมครั้งที่ 4/2553 วันที่ 23 สิงหาคม 2553 เอกสารประกอบการพิจารณา หมายเลข 1 ประเภทโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ.

เทวินทร์ วงศ์วานิช ประธานเจ้าหน้าที่บริหารการเงิน กลุ่ม ปตท., “หนังสือ บมจ.ปตท. แจ้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ที่ 520/14/17 เรื่อง การร่วมลงทุนในบริษัท ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า นคร จำกัด ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2554

คำฟ้องมูลหนี้เพื่อผู้บริโภคและเครือข่าย, **กรุงเทพธุรกิจออนไลน์**, 31 สิงหาคม 2549

_____. “เปิดแผนปตท.ยึดที่พีไอเบ็ดเสร็จ” **กรุงเทพธุรกิจBizWeek** วันที่16-22 ธันวาคม 2548

_____. “ปตท.ปรับใหญ่บริษัทในเครือ ดันวิโรจน์คุมทัพไทยออยล์” **กรุงเทพธุรกิจ** วันที่ 30 พฤศจิกายน 2548

_____. “ปตท.องค์กรจำแลง” **กรุงเทพธุรกิจBizWeek** วันที่ 7-13 เมษายน 2549

_____. “เพื่อนร่วมรุ่นกับการเมืองไทย” **กรุงเทพธุรกิจ BizWeek** วันที่ 24 กุมภาพันธ์ – 2 มีนาคม 2549

_____. “เปิดโปงผลประโยชน์มหาศาลมาบตาพุด สารพัดบักมีเอี้ยว ตัวการกอมลพิษ” **ผู้จัดการ 360° รายสัปดาห์**, วันที่ 5 พฤศจิกายน 2552.

_____. “ผ่าซุ่มขายบริษัทเกษียณชนเพื่อคนกฟผ.จำกัด” **ผู้จัดการรายวัน**, วันที่ 4 พฤษภาคม 2544.

_____. “อัคราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม” **ประชาชาติธุรกิจออนไลน์**, วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553.

_____. “กนอ.ยันก๊าซรั่วที่มาบตาพุดปกติ-พฐ.เข้าตรวจสอบวันนี้” **ASTVผู้จัดการออนไลน์**. (7 พฤษภาคม 2555)

_____. “กนอ.-ประกัน มอบเงินเหี่ยวโรงงานระเบิด” **เดลินิวส์ออนไลน์**. (10 พฤษภาคม 2555)

_____. “กนอ.ยันยอดตาย 11 คน จากโรง.มาบตาพุดบีม” **ไทยรัฐออนไลน์**. (12 พฤษภาคม 2555)

_____. “ก.ย.นี้สรุปท่อส่งน้ำมันเหนือ-อีสาน พลังงานแย้มผลศึกษาคุ้มค่า ปตท.รอความชัดเจนรัฐก่อนลงทุน” **ฐานเศรษฐกิจ**. (5-7 กรกฎาคม 2555)

- รายงานแสดงข้อมูล แบบ 56-1 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ประจำปี 2554
- แบบแสดงรายการข้อมูลและหนังสือชี้ชวน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2555 สรุปข้อมูล
สำคัญของตราสาร (Fact Sheet) เพื่อออกหุ้นกู้ไม่มีประกันของบริษัทฯ ครั้งที่ 2/2555
ครบกำหนดไถ่ถอน ปี พ.ศ.2562.
- Domhoff, G. W. (2002) **Who Rules America?: Power and Politics**, McGraw-Hill, Fourth
Edition.
- Encel, S. (1970) **Equality and Authority: A Study of Class, Status and Power in
Australia**, Melbourne: Cheshire Publishing.
- Hurst, Charles E. (1992) **Social Inequality: Forms, Causes, and Consequences**,
Cambridge, MA: Allyn and Bacon.
- Mills, C. W. (1956) **The Power Elite**, New York: Oxford University Press.
- Mosca, G. (1939) **The Ruling Class** (ed.), by Livingston, New York: McGraw Hill.
- Shore, C. and Nugent, S. (2002) **Elite Cultures: Anthropological Perspectives**, New
York: Routledge.
- Siffin, W. J. (1966) **The Thai Bureaucracy, Institutional Change and Development**,
Honolulu: East-West Center.
- Tamada, Yoshifumi. "Itthiphon and Amnat: an informal aspect of Thai politics,"
Southeast Asian Studies, Vol.29, No.4, March 1991.

ภาคผนวก

อธิบายคำย่อ

กกพ.	คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
กก.วล.	คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
กนอ.	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
กบง.	คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน
กพข.	คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ
กฟผ.	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
กฟน.	การไฟฟ้านครหลวง
กรม.	คณะรัฐมนตรี
ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย	บริษัท ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) จำกัด
แทปไลน์	บริษัท ท่อส่งปิโตรเลียมไทย จำกัด
ธพส.	บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
บมจ.	บริษัทมหาชนจำกัด

บีโอไอ	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
ปตท.	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
ปตท.สผ.	บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
แผนพีดีพี	แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย
แผนแม่บทท่อส่งก๊าซฯฉบับที่ 3	แผนแม่บทท่อส่งก๊าซธรรมชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2544-2554 (ปรับปรุงเพิ่มเติม) พ.ศ.2550
พ.ร.ฎ.	พระราชกฤษฎีกา
พ.ร.บ.	พระราชบัญญัติ
พ.ร.บ.คุณสมบัติมาตรฐานฯ	พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5 และ 6) พ.ศ.2550
พ.ร.บ.ปปช.	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542
พ.ร.บ.ประกอบกิจการพลังงานฯ	พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.2550
พ.ร.บ.ปิโตรเลียมฯ	พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514 ปรับปรุงล่าสุด ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2550
พ.ร.บ.ร่วมทุนฯ	พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535
ศูนย์ราชการฯ	ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
สกพ.	สำนักงานกำกับกิจการพลังงาน
สนพ.	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน
สพข.	สำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ
สผ.ทรัพยากรฯ	สำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาพัฒน์ฯ	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เอฟพีที	บริษัท ขนส่งน้ำมันทางท่อ จำกัด
ไออาร์พีซี	บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)
ATC	บริษัท อะโรเมติกส์ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
BBL	ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)
BOI	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
BIP	สวนอุตสาหกรรมบางกระบือ จำกัด
CHPP	บริษัท ผลิตไฟฟ้าและพลังงานร่วม จำกัด
CP	กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์
EASTW	บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)
EFAI	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน
EGAT	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
EGCO	บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน)
EnCo	ศูนย์เอนเนอร์ยี่คอมเพล็กซ์
HIA	การประเมินผลกระทบทางสุขภาพ

IARC	หน่วยงานขององค์การอนามัยโลก ซึ่งจัดกลุ่มสารก่อมะเร็ง
IEAT	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
IPT	บริษัท ผลิตไฟฟ้าอิสระ (ประเทศไทย) จำกัด
IRPC	บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)
IRROE	ผลตอบแทนการลงทุนในโครงการ เปรียบเทียบต่อส่วนของผู้ถือหุ้น
IVL	บริษัท อินโดรามา เวนเจอร์ จำกัด (มหาชน)
LNG	ก๊าซธรรมชาติเหลว
LPG	ก๊าซปิโตรเลียมเหลว
NESDB	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
NNEG	บริษัท ผลิตไฟฟ้ามหาชน จำกัด
NPC	บริษัท ปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)
PDP2010	แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (พ.ศ.2550-2573)
PPCL	บริษัท พีทีที ฟีนอล จำกัด
PTTAC	บริษัท พีทีที อาซาฮี เคมีคอล จำกัด
PTTAR	บริษัท ปตท.อะโรเมติกส์และการกลั่น จำกัด (มหาชน)
PTTCH	บริษัท ปตท.เคมีคอล จำกัด (มหาชน)
PTTEP	บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
PTTGC	บริษัท พีทีที โกลบอล เคมีคอล จำกัด (มหาชน)
PTTGE	บริษัท พีทีที กรีนเอ็นเนอร์ยี จำกัด
PTTUT	บริษัท พีทีที ยูทิลิตี้ จำกัด
RATCH	บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)
RPCL	บริษัท ราชบุรีเพาเวอร์ จำกัด
RRC	บริษัท โรงกลั่นน้ำมันระยอง จำกัด (มหาชน)
SPRC	บริษัท สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง จำกัด
TOC	บริษัท ไทยโอเลฟินส์ จำกัด (มหาชน)
TOP	บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน)
TP	บริษัท ไทยออยล์ เพาเวอร์ จำกัด

เครือข่ายอำนาจทักษิณ: โครงสร้าง บทบาท และพลวัต

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์

บทคัดย่อ

“เครือข่ายอำนาจ” ทักษิณเปลี่ยนไปเมื่อเกิดรัฐประหารกันยายน 2549 และทักษิณต้องลี้ภัยทางการเมืองไปอยู่ในต่างประเทศ “เครือข่ายอำนาจ” ทักษิณรูปแบบใหม่ มีความหลากหลายมากขึ้น องค์ประกอบยังเป็นนักธุรกิจและนักการเมือง แต่เป็นเพื่อนสนิทและคนไว้วางใจมากกว่านักธุรกิจที่ล้มละลายจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 แล้วมาสวมักัดด้วย ทหารและตำรวจ ยังคงเป็นเพื่อนและลูกน้อง แต่ส่วนมากเป็นพวกนอกราชการ หน้าที่ของคนพวกนี้เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนการเมืองมวลชน (Mass politics) ซึ่งเป็นการเมืองกระแสหลักและกลยุทธ์ทางการเมืองหลักของทักษิณและพวกพ้องหลังรัฐประหาร 2549 ดังนั้น เพื่อนนักธุรกิจและนักการเมืองหันมาทำงานมวลชนด้วย เพื่อนและลูกน้องทหารและตำรวจบางรายจึงเข้ามาทำงานด้านมวลชนจัดตั้งมากกว่าเข้าคุมตำแหน่งสำคัญในกองทัพดังแต่ก่อน

เมื่อการเมืองหลักของไทยหลังรัฐประหาร 2549 อยู่กับการเมืองมวลชน คนรากหญ้าจึงเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของเครือข่ายอำนาจทักษิณ โดยมีนักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน นักธุรกิจระดับกลางในต่างจังหวัดเข้ามาเป็นตัวผลักดันสำคัญ ทักษิณเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจนี้ แต่ยังคงเป็นสิ่งสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ทักษิณเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ของเครือข่ายอำนาจนี้ เขาเป็นทั้งแรงบันดาลใจทางการเมือง เป็นที่มาของแหล่งทรัพยากรต่างๆ ที่ช่วยให้เครือข่ายอำนาจนี้มีชีวิตและเคลื่อนไหวต่อไป

เมื่อการเมืองหลักอยู่ที่ การเมืองมวลชน แกนนำที่เป็นนักพูด ผู้มีวาทศิลป์และนักจัดตั้งมวลชนจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ พร้อมกันนั้นการสื่อสารระหว่างแกนนำกับมวลชนด้วยสื่อต่างๆ ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ จึงมีความสำคัญมาก

แต่การสื่อสารระหว่างแกนนำกับมวลชนเปลี่ยนจากสื่อกระแสหลักที่รัฐและราชการฝ่ายตรงข้ามควบคุม มาเป็นหนังสือพิมพ์ของคนเสื้อแดง วิทยุชุมชน โทรทัศน์แบบเคเบิลทีวี ในเวลาเดียวกัน การสื่อสารใหม่ๆ เช่น โฟนอิน เฟสบุค สไกป์ เอสเอ็มเอส โทรศัพท์มือถือ อินเทอร์เน็ต นับเป็นการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและได้ผลระหว่างแกนนำกับมวลชนและมวลชนกับมวลชนด้วยกันเอง ทั้งนี้ ความสำเร็จของทักษิณและ “เครือข่ายอำนาจ” ของเขาก็มาจากการสื่อสารทางเลือกใหม่นี้

บทนำ

ทักษิณ ชินวัตร สร้างความร่ำรวยได้ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ เขาชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายถึง 4 ครั้งภายในเวลา 4 ปี เขาถูกโค่นล้มโดยการรัฐประหาร 19 กันยายน 2006 และ

ใช้เวลาส่วนใหญ่หลังจากนั้นคือการเมืองในประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2007 เป็นต้นมา รัฐบาลตัวแทนหรือนอมนีของเขานั้นได้แก่รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช¹ และรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังคงบริหารประเทศอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

รัฐบาลตัวแทนเป็นรูปธรรมชัดเจนที่แสดงว่าอำนาจและบทบาทของทักษิณยังครอบงำการเมืองไทยตั้งแต่รัฐประหาร 2006 ยิ่งไปกว่านั้น ภาพ เสียง ความคิด และเงินของทักษิณยังคงเป็นองค์ประกอบหลักของการเมืองไทย จนกล่าวได้ว่า “ระบอบทักษิณ” ยังดำรงอยู่ในเศรษฐกิจการเมืองไทย คำถามหลักที่งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการตอบคือ ระบอบทักษิณนั้นประกอบด้วยอะไร แสดงหน้าที่ของตนอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ และเหตุใดจึงยังมีพลังอยู่

โครงสร้างการเมืองและปัจจัยส่วนบุคคลมีส่วนต่อการเกิดขึ้นของ “เครือข่ายอำนาจทักษิณ” ผลพวงและดอกผลของรัฐธรรมนูญ 1997 โดยเฉพาะการให้อำนาจอย่างสูงแก่ฝ่ายบริหาร (strong executive) ระบบส.ส.บัญชีรายชื่อ และความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนมีส่วนอย่างมากให้นักธุรกิจที่ผันตัวเป็นนักการเมืองอย่างทักษิณกลายเป็นายกรัฐมนตรีนพโลเรือนที่มีโอกาสบริหารประเทศได้ยาวนานและต่อเนื่อง ในแง่บุคลิกส่วนตัว ความเป็นผู้นำ วาทศิลป์ การตัดสินใจเร็วแบบนักธุรกิจ ก็มีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จทางการเมืองของทักษิณ

แต่นอกจากโครงสร้างการเมืองและปัจจัยส่วนบุคคลแล้ว ความสามารถในการสร้างเครือข่ายอำนาจ (power network) ที่โยงกับทั้งกลุ่มชนชั้นนำสำคัญและกลุ่มมวลชนฐานรากหญ้าที่เป็นฐานเสียง ก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง แม้ว่าเครือข่ายอำนาจของทักษิณจะไม่ใช่วิถีพิเศษในการเมืองไทย แต่เครือข่ายในลักษณะนี้ก็ไม่ปรากฏเด่นชัดนับแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา แม้แต่ในนายกรัฐมนตรีพลเรือนที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมากกว่าทักษิณ ไม่ว่าจะเป็นชวน หลีกภัย บรรหาร ศิลปอาชา หรือพล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เพราะพวกเขาเป็นนายกรัฐมนตรีในระบบรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพทางการเมืองจนไม่สามารถครองอำนาจได้ครบวาระ²

ในสามทศวรรษที่ผ่านมา หากจะมีเครือข่ายอำนาจที่มีนัยสำคัญใกล้เคียงกับเครือข่ายอำนาจทักษิณก็คงจะเป็น “เครือข่ายอุปถัมภ์พิเศษ” ของพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งดำรง

¹ สมัคร สุนทรเวชได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า เขาใช้คำว่า nominee ผิดตรงไหน อ้างใน Hannah Beech “Thailand's Prime Minister Speaks” Time Magazine 5 May 2008 <http://www.times.com/time/world/article/0,8599,1737674,00.html#ixzz2d3hgevj7> เข้าถึงเมื่อ 26 สิงหาคม 2556

² รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (1989-1991) มีฐานสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่น เช่น ณรงค์ วงศ์วรรณ มนต์รี พงษ์พานิช บรรหาร ศิลปอาชา สุวัจน์ ลิปตพัลลภ และกลุ่มนักธุรกิจรุ่นใหม่ เช่น ไพโรจน์ เปี่ยมพงษ์สานต์ แต่นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้นได้เปลี่ยนมาสนับสนุนรัฐบาลใหม่ชุดต่อๆ มา คือ รัฐบาลชวน หลีกภัย 1 (1992-1995) และรัฐบาลชวน หลีกภัย 2 (1997-2001) รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (1995-1996) และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (1996-1997)

ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก (1979-1981) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (1980-1981) ก่อนจะเป็นนายกรัฐมนตรียาวนานถึง 8 ปี (1980-1988) เครือข่ายอำนาจนี้ถูกร้อยรัดขึ้นด้วยระบบการเมืองแบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” (semi-democracy) ที่ยังคงให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำมากกว่านักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และความอ่อนแอของสองพลังทางการเมืองหลักคือทหารและพรรคการเมือง ทหารขาดผู้นำที่เข้มแข็งในขณะที่พรรคการเมืองสมัยนั้นก็อ่อนแอ นักการเมืองพลเรือนสยบยอมต่อพล.อ.เปรม ให้พล.อ.เปรมเป็นนายกรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองของตัวเอง ในงานศึกษาเครือข่ายอำนาจสถาบันกษัตริย์ (Network Monarchy) ดันแคน แม็กคาโก เสนอว่า เครือข่ายดังกล่าวแผ่ขยายจากใต้พระบารมีปกเกล้าฯ ผ่านคณะองคมนตรีและบรรดาองค์กรพัฒนาเอกชนในพระบรมราชูปถัมภ์ลงไปถึงข้าราชการบริหารผู้จงรักภักดีทั้งปวงด้วย³

เครือข่ายอำนาจของทักษิณมีที่มา รูปแบบ และผลเชื่อมโยงต่อสังคมไทยต่างออกไปจากเครือข่ายของพล.อ.เปรม ทักษิณมีประสบการณ์ทางการเมืองสั้นมาก เขาเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ 100 วันในสมัยรัฐบาลชวน 1 ปลายปี 1995 เป็นหัวหน้าพรรคพลังธรรมในช่วงสั้นๆ ก่อนที่จะก่อตั้งพรรคไทยรักไทยเมื่อกรกฎาคม 1998 แต่นับตั้งแต่ได้เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2001 ทักษิณพัฒนาเครือข่ายอำนาจของเขาเอง ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่หลายกลุ่ม พรรคการเมือง บางส่วนของกองทัพและตำรวจ เครือข่ายอำนาจดังกล่าวร้อยรัดเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงกับทักษิณและสมาชิกครอบครัวของเขา อย่างไรก็ตาม เครือข่ายอำนาจทักษิณเปลี่ยนโฉมไปเมื่อเกิดรัฐประหารกันยายน 2006 และทักษิณต้องลี้ภัยทางการเมืองอยู่ในต่างประเทศ เครือข่ายอำนาจทักษิณรูปแบบใหม่มีความหลากหลายมากขึ้น องค์ประกอบยังมีนักธุรกิจและนักการเมือง แต่ก็เป็นเพื่อนสนิทและคนไว้วางใจมากกว่านักธุรกิจที่ล้มละลายจากวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 แล้วมาสวมภักดีต่อทักษิณ ทหารและตำรวจยังคงเป็นเพื่อนและลูกน้อง แต่ส่วนมากเป็นพวกนอกราชการ หน้าที่ของคนพวกนี้เปลี่ยนมาเป็นการสนับสนุนการเมืองมวลชน (mass politics) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองหลักของทักษิณหลังรัฐประหาร 2006 ดังนั้น ทหารและตำรวจจึงช่วยงานด้านมวลชนจัดตั้งมากกว่าเข้ากุมอำนาจในกองทัพดังแต่ก่อน คนรากหญ้ากลายเป็นแกนกลางของเครือข่ายอำนาจทักษิณ โดยมีนักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน นักธุรกิจระดับกลางในต่างจังหวัดเข้ามาเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ ทักษิณเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจนี้ แต่ก็ยังคงเป็นส่วนสำคัญทั้งในแง่แรงบันดาลใจทางการเมือง เป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงิน และทรัพยากรทางเศรษฐกิจอื่นๆ

การศึกษาเครือข่ายอำนาจทักษิณน่าจะช่วยให้เราเข้าใจพัฒนาการและพลวัตเศรษฐกิจการเมืองไทยนับตั้งแต่ปี 2000 ได้ดีกว่าการศึกษาแบบเน้นตัวบุคคลหรือผู้นำทางการเมือง เพราะผู้นำเหล่านี้ต้องอาศัย เครือข่ายที่มีลักษณะเป็น “ใยแมงมุมอำนาจ” (web of power) มี

³ Duncan McCargo, “Network Monarchy and legitimacy crisis in Thailand” *The Pacific Review*, 18,4 (2005) : 499-519.

ปฏิสัมพันธ์และร้อยรัดคนกลุ่มต่างๆ เข้าด้วยกัน และอาจกลายเป็นจักรกลสำคัญทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญกว่าพรรคการเมืองที่เป็นสถาบันทางการเมือง (formal institution) เสียอีก

การนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “เครือข่ายอำนาจทักษิณ” ในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ (1) โครงสร้าง องค์ประกอบและการทำงานของเครือข่ายอำนาจทักษิณก่อนรัฐประหาร 2006 (2) เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร 2006 จนถึงปี 2010 (3) เครือข่ายอำนาจทักษิณกับคนเสื้อแดง และ (4) บทสรุป

1. เครือข่ายอำนาจทักษิณก่อนรัฐประหาร 2006

1.1 การก่อตัว

ในขณะที่เครือข่ายอำนาจของพล.อ.เปรมมาจากพลังทางการเมืองเก่า เครือข่ายอำนาจของทักษิณมาจากโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองใหม่ กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยเปิดเผยผ่านพรรคการเมืองและรัฐสภา จุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 1997 การเปลี่ยนแปลงทั้งสองนี้มีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยอย่างไม่เคยมีมาก่อน วิกฤตเศรษฐกิจทำให้โครงสร้างของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ทั้งหมดเปลี่ยนแปลงไป หนังสือจำนวนมหาศาลที่เกิดขึ้นจากวิกฤตครั้งนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของกลุ่มทุน (recomposition of capital) ครั้งใหญ่เกือบทุกกลุ่ม ทั้งกลุ่มธนาคารพาณิชย์ กลุ่มอุตสาหกรรม และกลุ่มบริษัทผู้ค้าปลีกรายใหญ่ หลายกลุ่มล้มละลายหรือถูกบรรษัทข้ามชาติซื้อกิจการไป มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร ผู้ถือหุ้นและเจ้าของกิจการครั้งใหญ่⁴ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่เป็นนี้พยายามเอาตัวรอดและแสวงหาช่องทางต่างๆ เพื่อลดปัญหาภาระหนี้สิน หนึ่งในนั้นคือการเข้าหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง

ในเวลาเดียวกัน รัฐธรรมนูญ 1997 เพิ่มอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ เพราะทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งขึ้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครส.ส. ว่าต้องจบปริญญาตรี และการนำระบบปาร์ตี้ลิสต์มาใช้ก็เอื้อให้องค์ประกอบของสมาชิกรัฐสภาเอนเอียงไปทางชนชั้นนำในเมืองมากกว่าชนชั้นล่าง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ 1997 ยังให้อำนาจการตรวจสอบรัฐสภาแก่องค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ดังนั้น วิกฤตเศรษฐกิจและรัฐธรรมนูญ 1997 จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ เปิดโอกาสให้นักการเมืองที่มีเงินทุนมากและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้ามาแสดงบทบาททางการเมืองโดยไม่ต้องพึ่งพิงกลุ่มอำนาจเดิมโดยเฉพาะกองทัพและระบบราชการมาก

⁴ Kevin Hewison, “Of regimes, states and pluralities: Thai politics enters the 1990s”, in Kevin Hewison, Richard Robison and Garry Rodan (eds), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy and Capitalism* (Sydney, Allen & Unwin 1993) : 92.

เท่ากับก่อนปี 1997 คนที่มองเห็นโอกาสใหม่ทางการเมืองนี้มากที่สุดและมีศักยภาพมากที่สุดคือ ทักษิณ ชินวัตร

1.2 กลุ่มทุนขนาดใหญ่: การรวมตัว เงิน นโยบาย และความนิยม

วันที่ 14 กรกฎาคม 1998 ทักษิณยื่นจดทะเบียนพรรคไทยรักไทย โดยประกาศว่าพรรคนี้เป็นพรรคการเมืองแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่และจะเป็นพรรคที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคมไทย⁵ แต่ในแง่การเงินแล้ว พรรคไทยรักไทยเกิดจากทรัพย์สินของครอบครัวทักษิณและพวกพ้อง ดังที่ทักษิณได้กล่าวปราศรัยในการประชุมใหญ่ของพรรคปี 2000 ก่อนการเลือกตั้งว่า⁶

“...ผมขออนุญาตลูกเมีย ผมขอใช้เงินครอบครัวมาทำงานการเมือง แล้วผมจะใช้เงินของเขาเพื่อทำลายชื่อเสียงของเขาหรือครับ เพราะฉะนั้นอย่าได้กลัวความมีฐานะของผมเลย ติดตามผลดีกว่าว่าผมโกหกมั๊ย พฤติกรรมผมเป็นอย่างไร...”

เมื่อพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง 2001 เขาได้กล่าวปราศรัยอีกครั้งหนึ่งในการประชุมสามัญประจำปีพรรคไทยรักไทย เดือนเมษายน 2001 ว่า⁷

“...ผมได้รับมาจากแผ่นดินนี้มากพอแล้ว และอีก 50 ปี ต่อจากนี้ถ้าอยู่ถึง 100 ปี ผมจะขอทุ่มเทกายใจ สมอง พลังทั้งหมดและเวลาให้กับชาติ เพราะฉะนั้น ผมเต็มใจที่จะใช้เงินที่หามาได้จากส่วนตัว เพื่อนำพรรคการเมืองหนึ่งพรรคให้เป็นพรรคที่ประชาชนหวังได้ ก่อนการปฏิรูปการเมืองจะมารับช่วงอย่างสมบูรณ์ ผมพร้อมและเต็มใจซึ่งมีเพื่อน ๆ หลายคนที่ใช้ความมั่งคั่งส่วนตัว โดยไม่เบียดบังครอบครัวมาช่วยกันทำพรรคนี้เป็นพรรคที่ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน...”

พรรคไทยรักไทยจึงเป็นการรวมตัวของทุนที่มาจากธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมากและหลากหลายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในระบบการเมืองไทย ในอดีตที่ผ่านมา กลุ่มทุนขนาดใหญ่เหล่านี้เคยอยู่แต่ข้างหลังและให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยอ้อม แต่ในสมัยทักษิณ กลุ่มทุนชั้นนำในภาคโทรคมนาคม ธนาคาร ปิโตรเคมี เหล็ก พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจบันเทิง ต่างเป็นพลังสำคัญในการแสดงบทบาทสนับสนุนรัฐบาลและพรรคไทยรักไทยโดยเปิดเผย ตัวแทนจากกลุ่มทุนยังร่วมเป็นส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในพรรคและคณะรัฐมนตรีระหว่างปี 2001-2006 สถานะนายกรัฐมนตรีของทักษิณจึงแสดงถึงการรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองใหญ่ที่สุดเท่าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนับตั้งแต่สิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ปี 1932 กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่นี้รวมตัวเป็นส่วนหนึ่งของ

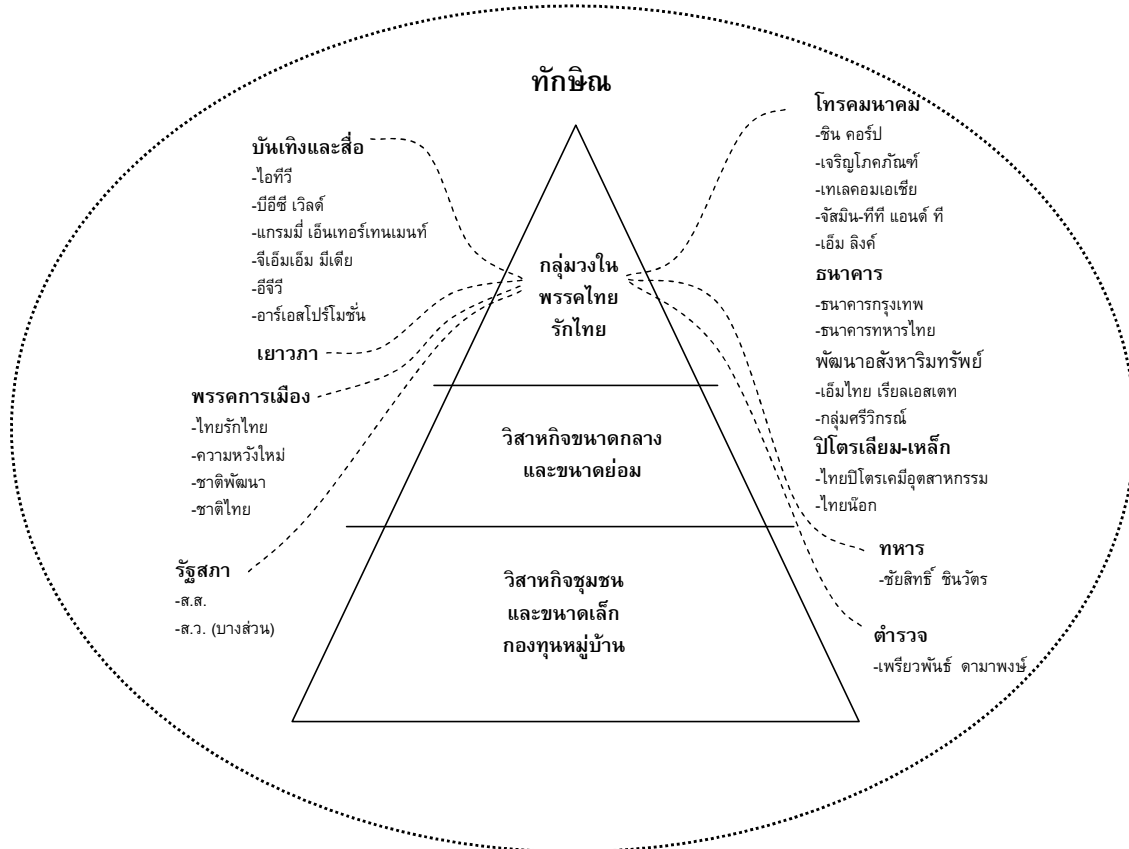
⁵ Bangkok Post, 15 July 1998:3.

⁶ การประชุมประจำปีพรรคไทยรักไทย ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต 26 มีนาคม 2000.

⁷ การประชุมประจำปีพรรคเพื่อไทย ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต 22 เมษายน 2001.

พีระมิดยุทธศาสตร์การเมือง ซึ่งสามารถเรียกอย่างกว้างๆ ได้ว่า “กลุ่มวงในพรรคไทยรักไทย” (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 เครือข่ายอำนาจทักษิณตั้งแต่ปี 1997-2006



ทุนโทรคมนาคม ภายในเครือข่ายพวกพ้องนี้มียักษ์ใหญ่จากธุรกิจโทรคมนาคมเป็นแกนหลัก ประกอบด้วย (1) กลุ่มชินคอร์ป ผู้ให้บริการโทรศัพท์มือถือรายใหญ่ที่สุด (2) เทเลคอมเอเชีย ของเครือเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์พื้นฐานรายใหญ่ที่สุด (3) ทีทีแอนด์ที-จัสมิน หนึ่งในสี่ยักษ์ใหญ่แห่งธุรกิจโทรคมนาคม ที่มีเจ้าของคือ อติสัย โพธารามิก รัฐมนตรีพาณิชย์ในรัฐบาลทักษิณ และ (4) บริษัทเอ็มลิงค์ น้องใหม่ธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวของทักษิณ⁸ และสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เลขาธิการพรรคไทยรักไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

⁸ เยาวภา วงศ์สวัสดิ์เป็นผู้ก่อตั้งบริษัท ในขณะนั้น เธอเป็นรองหัวหน้าพรรคและ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย (รายงานประจำปี บมจ.เอ็มลิงค์)

ทุนธนาคาร แกนหลักของยอดบนพีระมิดนี้ยังประกอบด้วยธนาคารกรุงเทพ ธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และธนาคารทหารไทย ธนาคารขนาดกลางที่สมาชิกครอบครัวยุติวิตรถือหุ้นใหญ่อยู่

ทุนอุตสาหกรรม นอกจากกลุ่มทุนโทรคมนาคมและธนาคารแล้ว พันธมิตรที่ให้นิเวศสนับสนุนรัฐบาลทักษิณยังมาจากกลุ่มธุรกิจปิโตรเคมี เช่น บริษัททีพีไอ ของประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ซึ่งมีหนี้สินกว่า 100,000 ล้านบาท⁹ กลุ่มธุรกิจเหล็ก เช่น บริษัทไทย นีอก สตีล บริษัทผู้ผลิตเหล็กซึ่งมีหนี้สินเกือบ 10,000 ล้านบาท¹⁰ ของประยุทธ์ มหากิจศิริ ซึ่งเป็นรองหัวหน้าพรรคและ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย รวมทั้งเป็นเจ้าของสนามกอล์ฟที่ทักษิณไปตีบ่อยๆ

ทุนอสังหาริมทรัพย์ กลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ใกล้ชิดทักษิณได้แก่ (1) กลุ่มเอ็มไทย กรุ๊ป ซึ่งมีสุชัย วีระเมธีกุล เป็นเจ้าของ กลุ่มเอ็มไทยเกี่ยวพันกับการเมืองมากขึ้นเมื่อวีระชัย วีระเมธีกุล ลูกชายคนสุดท้องของตระกูลเป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคไทยรักไทยและได้รับการแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ และได้เป็นประธานคณะกรรมการการเงินและการธนาคารของสภาผู้แทนราษฎร (2) กลุ่มบริษัทศรีวิกรม์ก็มีบทบาทสูงในการสนับสนุนพรรคไทยรักไทยและทักษิณ ผ่านเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ ซึ่งเคยเป็นแกนนำและเลขาธิการพรรคประชาธิปไตย แต่สูญเสียการนำต่อพรรคประชาธิปไตยให้กับกลุ่มส.ส.ภาคใต้และถอนตัวออกจากการเมืองในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ต้นทศวรรษ 2000 พิมล ศรีวิกรม์ ได้รับแต่งตั้งเป็นเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ ส่วนแม่ของเขา คุณหญิงศศิมา ศรีวิกรม์ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการบอร์ดการบินไทย

ทุนบันเทิง การสนับสนุนการเมืองโดยภาคธุรกิจบันเทิงก็นับเป็นสิ่งใหม่ ทุนบันเทิงมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการสื่อสารโฆษณา การจัดพิธีการ และการรณรงค์ทางการเมืองของพรรคไทยรักไทย ผู้นำธุรกิจบันเทิงเช่นไพบูลย์ ดำรงชัยกุล เจ้าของบริษัทแกรมมี่ เอ็นเตอร์เทนเมนต์ ก็เป็นสมาชิกกลุ่มส่วนตัวของทักษิณมานานกว่า 10 ปี กลุ่มนี้มีการพบปะกันเป็นประจำทุกสองเดือน ระหว่างการฟ้องร้องคดีปิดทรัพย์สินเดือนสิงหาคม 2001 ไพบูลย์ได้ให้การสนับสนุนกำลังใจแก่ทักษิณ¹¹ พรรคไทยรักไทยยังมีความผูกพันกับกลุ่มบริษัทบีอีซี เวิลด์ เจ้าของสถานีโทรทัศน์ช่อง 3 โดยประชา มาลีนนท์ อดีตผู้อำนวยการบริษัทอยู่ในอันดับ 10 ของส.ส.

⁹ รัฐบาลทักษิณเข้าแทรกแซงการปรับโครงสร้างหนี้ ซึ่งสร้างความไม่พอใจต่อเจ้าหนี้ชาวต่างประเทศ รวมทั้งตัวแทนจาก International Finance Corporation (IFC) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของธนาคารโลก และทูตสหรัฐอเมริกาที่ไม่พอใจวิธีการนี้ ดูความไม่พอใจเหล่านี้จาก **The Economist**, 21 June 2003.

¹⁰ ช่วงแรกได้รับการลดภาระหนี้เสียจากธนาคารกรุงเทพ

¹¹ หลังจากนั้นไม่นาน พฤศจิกายน 2001 บริษัท แกรมมี่ เอ็นเตอร์เทนเมนต์ จะเริ่มต้นเก็บค่าทรัพย์สินทางปัญญากับเพลงที่ถูกเปิดในสถานบันเทิงต่าง ๆ การประกาศนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบริษัท แกรมมี่ เอ็นเตอร์เทนเมนต์ และคู่แข่งของบริษัทมาก แต่ในขณะนั้น กระทรวงพาณิชย์ซึ่งคุมโดยพรรคไทยรักไทยก็มีได้มีนโยบายอะไรต่อเรื่องนี้ออกมา

บัญชีรายชื่อพรรคไทยรักไทย ทั้งยังได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมดูแล กำกับการบินไทย

ทักษิณยังพัฒนาความสัมพันธ์กับบริษัทขนาดใหญ่ด้านธุรกิจบันเทิงอื่นๆ อีก เช่น บริษัท ไอทีวี ซึ่งตระกูลชินวัตรเป็นเจ้าของ บริษัท จีเอ็มเอ็ม มีเดีย (บริษัทใหม่ของเกมมี่) และ อาร์ เอส โปรโมชัน นอกจากนี้เจ้าของบริษัทเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แล้ว ยังให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยด้วย เป็นที่น่าสังเกตว่าสถานีไอทีวีวิจารณ์รัฐบาลน้อยลงกว่าในอดีต ส่วนบริษัทเกมมี่ก็ให้ศิลปินของบริษัท สนับสนุนโครงการหลักๆ ของรัฐบาล เช่น โครงการป้องกันยาเสพติด การสนับสนุนการท่องเที่ยว งานฉลองปีใหม่ที่จังหวัดใหญ่ๆ ทั่วประเทศ และการประชุม APEC Summit ที่กรุงเทพมหานคร ปี 2003 เป็นต้น

1.3 ทหาร: ญาติ เพื่อน และอำนาจใหม่

นอกจากกลุ่มทุนขนาดใหญ่แล้ว เครือข่ายอำนาจของทักษิณยังมีการจัดความสัมพันธ์กับ ทหารในรูปแบบที่นายกรัฐมนตรีพลเรือนของไทยไม่เคยทำได้มาก่อน ในช่วงแรกของการตั้ง รัฐบาล (กุมภาพันธ์ 2001) ทักษิณปล่อยให้อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับกองทัพทั้งหมดเป็น หน้าที่ของอดีตนายทหารระดับสูงซึ่งอยู่ในรัฐบาลของเขาเอง คือ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม) พล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา (รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงกลาโหม) และพล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี ดูแลงานด้านความมั่นคง)

แต่หลังจากนั้นไม่กี่เดือน เมื่อมีการโยกย้ายทหารครั้งแรกในรัฐบาลของเขาในเดือน สิงหาคม 2001 เพื่อนนักเรียนเตรียมทหารรุ่น 10 (ตท.10) คือ พล.ต.ทรงกิตติ จักรบาตร์ รอง เจ้ากรมข่าวทหารเป็นรองแม่ทัพภาคที่ 4 และพล.ต.สุริโย อินทร์บำรุง ผู้ทรงคุณวุฒิกองทัพบก เป็นผู้บัญชาการมณฑลทหารบก 33 คู่พื้นที่เชียงใหม่และเชียงราย ทั้งๆ ที่ทั้งสองคนนี้ไม่เคย อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อน นอกจากนั้น มีนายทหารมีศักดิ์เป็นญาติทักษิณอีก 2 คน คือ พล.ท. อุทัย ชินวัตร รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหมขึ้นครองยศพล.อ. ในตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหม พล.ท.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ที่ปรึกษากองทัพบก เป็น รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา

การโยกย้ายครั้งสำคัญอีกครั้งเกิดขึ้นในเดือนกันยายน 2002 พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายทหารที่มีแนวคิดปฏิรูปและใกล้ชิดพล.อ.เปรม ถูกย้ายจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกไป ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด โดยอ้างว่าพล.อ.สุรยุทธ์มีแนวนโยบายแข็งกร้าวต่อ รัฐบาลพม่ามานาน และสร้างปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ในช่วงนั้น รัฐบาลพม่า กล่าวหาว่ากองกำลังกองทัพบก หน่วงเฉอะกิจ 399 ซึ่งตั้งขึ้นโดยพล.อ.สุรยุทธ์ในปี 2001 เพื่อ

ต่อต้านการขนส่งยาเสพติด เข้าไปโจมตีหน่วยทหารกองทัพว่า (United Wa State Army – UWSA) ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลพม่าในระหว่างซ้อมรบ¹²

ผลจากการโยกย้ายครั้งนั้น (ย้ายพล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ กันยายน 2002) ญาติและเพื่อน ทักษิณขยับเข้ามาคุมกำลังทหารและมีนโยบายสอดคล้องกับรัฐบาล ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกเปลี่ยนมาเป็นพล.อ.สมศักดิ์ อัตรนันท์ พร้อมด้วยนโยบายของกองทัพที่อ่อนข้อลงตามนโยบายรัฐบาล พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก และเปิดทางให้เพื่อนร่วมรุ่นเตรียมทหารของทักษิณได้รับตำแหน่งสูงขึ้นอีก 15 คน¹³ การโยกย้ายยังคงเกิดต่อเนื่องและง่ายดายขึ้นเมื่อพล.อ.สมศักดิ์เป็นผู้บัญชาการทหารบก ส่วนพล.อ.ธรรมรักษ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา แกนนำพรรคและผู้กว้างขวางในภาคอีสานของพรรคไทยรักไทย เป็นรัฐมนตรีกลาโหม พวกพ้องของทักษิณเข้าไปคุมตำแหน่งกำลังสำคัญของกองทัพได้แก่ แม่ทัพภาคที่ 4 ผู้บัญชาการกองพลทหารม้าที่ 4 เสนาธิการทหารบก เสนาธิการกองทัพภาคที่ 4 ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 11

ในที่สุด พล.อ.ชัยสิทธิ์ ชินวัตร ญาติของทักษิณก้าวขึ้นเป็นผู้บัญชาการทหารบกในเดือน กันยายน 2003 และในภาพรวม เพื่อนทักษิณจากตท.10 ทั้งหมด 35 คน คุมกำลังหลักในกองทัพบก เรือ อากาศ และยังคุมนโยบายและงบประมาณในกองบัญชาการทหารสูงสุดและสำนักปลัดกระทรวงกลาโหม ทักษิณกลายเป็นนายกรัฐมนตรีพลเรือนที่คุมกองทัพและทหารผ่านเครือข่ายญาติและเพื่อนสนิท

ขณะเดียวกัน ทักษิณเองก็พยายามเอาใจและดึงผู้นำเหล่าทัพเป็นพรรคพวกด้วยการอนุมัติให้กองทัพอากาศ เรือ บก ซื้ออาวุธในระหว่างปี 2001-2003¹⁴ ในการประชุมกับผู้นำเหล่าทัพที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อ 2 กันยายน 2003 ทักษิณได้อนุมัติเงินงบประมาณเพิ่มแก่กองทัพจากงบประมาณ 3 พันล้านบาท เป็น 20 พันล้านบาท เพื่อซื้ออาวุธและพัฒนากองทัพในช่วงระหว่างปี 2005-2013 ทักษิณตกลงอนุญาตแผนการซื้อเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ Black Hawk 33 ลำ ของกองทัพบกในปี 2009 มูลค่า 750 ล้านบาท และข้อเสนอของกองทัพอากาศในการยกระดับเครื่องบิน F16 และ F5¹⁵ เมื่อทักษิณพาผู้นำ 3 เหล่าทัพและกองบัญชาการทหารสูงสุดไปเยือนประเทศรัสเซียเพื่อพิจารณาซื้ออาวุธและดูโครงการดาวเทียม¹⁶ ทักษิณนำกระแสรับสั่ง

¹² Thitinan Pongsudhirak, “Thailand: democratic authoritarianism”, Southeast Asian Affairs, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2003) : 283.

¹³ Duncan McCargo and Ukrist Pathmanand, The Thaksinization of Thailand (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 2005) : 121-165.

¹⁴ ผู้จัดการ, 1 ตุลาคม 2001; พิมพ์ไทย, 12 ตุลาคม 2002; พิมพ์ไทย, 27 สิงหาคม 2003.

¹⁵ Wassana Nanuam, “Defense gets B 3bn after King’s request” **Bangkok Post**, 20 July 2003 :

¹⁶ พิมพ์ไทย, 12 ตุลาคม 2002.

ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมากล่าวกับผู้นำเหล่าทัพบนเรือบรรทุกเครื่องบินจักรีนฤเบศร์ ความว่า¹⁷

“...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ตรัสว่า กองทัพได้ขาดเงินงบประมาณไปหลายปีแล้ว แต่ทหารต้องมีศักยภาพและสามารถเตรียมพร้อมเพื่อการรบตลอดเวลา...”

2. เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร 2006

จากเครือข่ายอำนาจที่มีศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มทุนใหญ่และพวกพ้องในระบบราชการ ภายหลังรัฐประหาร 2006 เครือข่ายของทักษิณค่อยๆ ปรับไปสู่รูปแบบใหม่ เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหารมีลักษณะไม่เป็นระบบ ไม่เป็นเอกภาพ มีการขัดแย้งกันเอง และยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเมือง ทว่าเครือข่ายนี้มีลักษณะเด่นคือ ขยายวงครอบคลุมคนกลุ่มต่างๆ มากขึ้น ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น มีกลุ่มคนหลากหลายอุดมการณ์ ตั้งแต่ซ้ายจัดไปจนถึงขวาจัดเข้าร่วม เครือข่ายนี้มีกลยุทธทางการเมืองหลักอยู่ที่การระดมมวลชนเพื่อต่อต้านรัฐประหาร 2006 ทักษิณเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่ายนี้ แต่ก็เป็นส่วนสำคัญทั้งในแง่แรงบันดาลใจทางการเมือง เป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินและทรัพยากรอื่นๆ ทั้งยังมีส่วนในการตัดสินใจต่อนโยบายและคัดสรรบุคลากรสำคัญของรัฐบาลหลายชุดหลังรัฐประหาร

รัฐประหาร 2006 ก่อให้เกิดการรวมตัวกันระหว่างฝ่ายต่อต้านการรัฐประหารและฝ่ายสนับสนุนทักษิณ ซึ่งอาจเรียก รวมกันได้ตั้งที่นฤมล ทับจุมพล เรียกว่ากลุ่ม “แอนตี้พวกแอนตี้ทักษิณ”¹⁸ แม้จะไม่ใช้การประท้วงเพื่อทักษิณโดยตรง แต่ทักษิณก็ได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนไหวของคนกลุ่มนี้ด้วย ในช่วงเริ่มต้น กลุ่มคัดค้านรัฐประหารนำโดยกลุ่ม “แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ” (นปช.)¹⁹ และสถานีโทรทัศน์ PTV มีคนเข้าร่วมราวหนึ่งหมื่นสองพันคน กลุ่มนปช.โจมทิพล.อ.เปรมว่าเป็น “ผู้ต้นคิด” ทำรัฐประหาร มีความพยายามรวบรวมรายชื่อ 150,000 คนถวายฎีกาขอให้ปลดพล.อ.เปรมออกจากกองมนตรี มีการเรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ยุบตัวเอง เหตุการณ์รุนแรงที่สุดในช่วงแรกนี้เกิดขึ้นในวันที่ 22 กรกฎาคม 2007 นปช.รวมตัวกันและเดินขบวนไปที่บ้านสี่เสาเทเวศน์ บ้านพักของพล.อ.เปรมนำไปสู่การปะทะระหว่างผู้ชุมนุมกับตำรวจจนบาดเจ็บจำนวนมาก

กลุ่มนปช.มีส่วนอย่างมากในการพยุ้งความนิยมทักษิณเอาไว้ ดังเห็นได้จากการเลือกตั้ง 23 ธันวาคม 2007 พรรคพลังประชาชนซึ่งมาแทนพรรคไทยรักไทยที่ถูกยุบไปได้คะแนน 14,071,799 เสียงหรือ 39.60% และมี 233 ที่นั่งในรัฐสภา สมัคร สุนทรเวช ผู้รับเป็นหัวหน้าพรรคพลังประชาชน เป็นนักการเมืองผู้คว้าหวอดในวงการ เขาเข้าสู่อการเมืองตั้งแต่ปี 1968 ในฐานะสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์และลาออกในปี 1976 เพื่อตั้งพรรคประชากรไทย เขาได้รับ

¹⁷ Wassana Nanuam, “Defense gets B 3bn after King’s request”, **Bangkok Post**, 20 July 2003:

¹⁸ นฤมล ทับจุมพล, **กรุงเทพธุรกิจ**, 21 กุมภาพันธ์ 2010.

¹⁹ ในระยะแรกของการรวมตัว กลุ่มนี้ใช้ชื่อว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ” (นปก.)

ความนิยมมากในกรุงเทพมหานคร และเคยได้รับคะแนนเสียงถึงหนึ่งล้านเสียงเมื่อสมัครชิงตำแหน่งผู้ว่ากรุงเทพมหานครปี 2000 ทักษิณติดต่อสมัครทางโทรศัพท์โดยตรงถึง 2 ครั้ง และขอร้องให้เขาเป็นหัวหน้าพรรคพลังประชาชน²⁰ ผู้วิจัยเห็นว่าทักษิณอาจต้องการคนนอกมาเป็นหัวหน้าพรรคเพื่อหลีกเลี่ยงการสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในพรรค ทั้งยังต้องการผู้มีฐานะอาวุโสพอที่จะต่อกรกับศัตรูทางการเมือง สมัครประกาศชัดเจนว่า “ผมจะเป็นนอมินีของทักษิณ²¹” และมีนโยบายนิรโทษกรรม 111 อดีตกรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย การเลือกสมัครเป็นหัวหน้าพรรคแสดงถึงการเลือกเผชิญหน้ากับพล.อ.เปรมและศัตรูทางการเมืองกลุ่มอื่นๆ²²

อำนาจทางการเมืองกลับคืนสู่เครือข่ายของทักษิณอีกครั้งหลังการเลือกตั้ง 2007 ผู้นิยมต่อทักษิณเป็นองค์ประกอบแรกในเครือข่ายอำนาจนี้ เช่น นพดล ปัทมะ ที่ปรึกษาากฎหมายส่วนตัวทักษิณได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ สมพงษ์ อมรวิวัฒน์ พันธมิตรยาวนานจากจังหวัดเชียงใหม่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เป็นรัฐมนตรีมหาดไทย สมชาย วงศ์สวัสดิ์ น้องเขยทักษิณเป็นรองนายกรัฐมนตรี ยงยุทธ ดิยะไพรัช เพื่อนสนิทอีกคนหนึ่งที่เคยขอร้องเป็นประธานรัฐสภา

แกนนำนปช.บางคนถูกดึงเข้ามาอยู่ในส่วนสำคัญของเครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร จตุพร พรหมพันธุ์ และมานิตย์ จิตต์จันทร์ ได้เป็นส.ส.บัญชีรายชื่อกลุ่ม 6 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลลำดับที่ 4 และ 5 ณัฐวุฒิ ใสเกื้อ เป็นโฆษกรัฐบาล จักรภพ เพ็ญแข อดีตโฆษกรัฐบาลทักษิณได้เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลสมัคร

ช่วงรัฐบาลสมัคร กระบวนการยุติธรรมต่อทักษิณที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) ซึ่งคณะรัฐประหารตั้งขึ้น คดีเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินทักษิณและครอบครัวถูกรื้อ เจ้าหน้าที่ระดับสูงบางคน เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งสำคัญต่างๆถูกย้าย

กลุ่มนปช.ซึ่งเป็นอีกแกนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจทักษิณใช้การเคลื่อนไหวมวลชนไม่ได้มากนัก เพราะพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลสมัคร หากมีมวลชนเสื้อแดงออกมาสู่ท้องถนนจะสร้างความสับสนให้กับประชาชนและยั่วยุให้เกิดการเผชิญหน้ากับฝ่ายต่อต้านรัฐบาล จนทำให้รัฐบาลสมัครพังก่อนเวลาอันควร ซึ่งก็เกิดเช่นนั้นจริงๆ

ในระยะแรก รัฐบาลสมัครมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา พล.อ.อนุพงษ์เคยกล่าวก่อนการเลือกตั้งปี 2007 ว่า “ทหารจะไม่มีบทบาททางการเมือง แม้ว่าอำนาจเก่าอาจจะกลับมาสู่การเมือง”²³ พล.อ.อนุพงษ์มักจะเดินทางกับนายกสมัครไป

²⁰ สุชาติธน์ เกยุราพันธุ์ บอกแก่หนังสือพิมพ์ว่า ทักษิณโทรศัพท์ถึงสมัครโดยตรง เพื่อมั่นใจการตกลงสมัครจะเป็นผู้นำพรรค อ้างจาก **The Nation**, 1 August 2007.

²¹ Hannah Beech, “Thailand’s Prime Minister Speaks” 5 May 2008

²² Weerayut Chokchaimadon, “PPP is now clearly the Thai Rak Thai,” **The Nation** (27 August 2007).

²³ Wassana Nanuam, “Army has no role in politics,” **Bangkok Post** (20 September 2007) : 1.

ราชการต่างประเทศหลายครั้ง แต่ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างพล.อ.อนุพงษ์กับสมัครอาจเป็นเพราะพล.อ.อนุพงษ์หรือการโยกย้ายทหารช่วงเดือนกันยายน 2008 ให้แล้วเสร็จ

เมื่อถึงการโยกย้ายทหารเดือนสิงหาคม 2008 สมัครสนับสนุนให้พล.อ.อนุพงษ์ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกอีกสมัย เกมการเมืองระหว่างสมัครและกองทัพเปลี่ยนแปลงไปทันทีหลังจากนั้น โดย เปลี่ยนจากพันธมิตรทางการเมืองชั่วคราวเป็นการถอยห่าง ถอนการสนับสนุน และความขัดแย้งในท้ายที่สุด โดยเฉพาะเมื่อสมัครต้องการการสนับสนุนจากพล.อ.อนุพงษ์อย่างยิ่ง²⁴

เมื่อพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) บุกเข้ายึดทำเนียบรัฐบาลในวันที่ 26 สิงหาคม 2008 สมัครประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉินในกรุงเทพมหานคร โดยแต่งตั้งพล.อ.อนุพงษ์เป็นประธาน แต่พล.อ.อนุพงษ์กลับปฏิเสธการใช้อำนาจนั้น และประกาศว่า “ผมยืนยันว่ารัฐสภาควรแสดงความรับผิดชอบมากกว่านี้ ประชาชนนานาชาติจะไม่ยอมรับการแทรกแซงของทหาร การรัฐประหารจะสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น ทหารจะไม่ใช้ปืนเข้าจัดการกับผู้ประท้วง ทหารจะใช้โล่ กระบอง ก๊าซน้ำตา และที่ฉีดน้ำ”²⁵ หลังจากนั้นไม่นาน รัฐบาลสมัครหมดอำนาจลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสิ้นสุดความเป็นนายกรัฐมนตรีของเขาในวันที่ 9 กันยายน 2008 เพราะมีฐานะเป็นลูกจ้างบริษัทเอกชนจัดรายการโทรทัศน์ “ชิมไปบ่นไป” และรายการ “คุยโขมก 6 โมงเช้า” เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากสมัครพ้นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรคพลังประชาชนยังคงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่การสนับสนุนสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี²⁶ ได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มของนายเนวิน ชิดชอบที่สนับสนุนให้สมัครดำรงตำแหน่งอีกครั้ง สมชายให้พล.อ.ชวลิตทำหน้าที่เจรจากับพันธมิตรโดยตรง²⁷ เพราะเห็นว่าเป็นบุคคลที่สนิท ล้มทองกุล และ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง แกนนำพธม.ให้ความเคารพ ในระยะแรก สมชายทั้งพยายามประนีประนอมกับพธม.และขอเข้าพบพล.อ.เปรม²⁸ แต่พธม.ก็รุกด้วยการปิดล้อมรัฐสภา สนามบินดอนเมืองและสนามบินสุวรรณภูมิ รัฐบาลสมชายมีอายุเพียงไม่กี่เดือนเท่านั้น

²⁴ เช่น 1 มิถุนายน สมัครประกาศว่าเขาจะย้ายกลุ่มผู้ประท้วงออกด้วยกำลัง ไม่กี่วันต่อมา พล.อ. อนุพงษ์กล่าวว่า “...ผมไม่ได้เป็นทหารของรัฐบาล ทหารบกเป็นของประชาชนไทย ผมไม่สามารถทำหน้าที่เป็นทหารบกส่วนตัวของใครก็ตาม... ผมอยู่ข้างประชาชนเสมอ...” อ้างจาก **Bangkok Post**, (12 June 2008).

²⁵ **The Nation** (3 September 2008).

²⁶ ฝ่ายสนับสนุนนายสมชายคือ กลุ่มของนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ภรรยาของเขาและน้องสาวทักษิณ กลุ่มอดีต ส.ส. พรรคไทยรักไทย เช่น กลุ่มคุณหญิงสุรารัตน์ เกยุราพันธ์ กลุ่มนายยงยุทธ ดิยะไพรัช อ้างจาก **มติชน**, 25 กันยายน 2008.

²⁷ **The Nation**, (29 September 2008).

²⁸ ผู้จัดการ, 1 ตุลาคม 2008.

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีมติเป็นเอกฉันท์ (9-0) วินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชนในเดือนธันวาคม 2008

กล่าวโดยสรุป การได้อำนาจรัฐกลับมาครั้งแรกหลังรัฐประหาร 2006 เป็นการรื้อฟื้นอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของทักษิณให้กลับมาใหม่ รัฐบาลสมัครเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะคดีการตรวจสอบทรัพย์สินทักษิณและครอบครัว แต่เมื่ออำนาจพลิกกลับไปสู่รัฐบาลอภิสิทธิ์ การเมืองมวลชนและการดึงความสนับสนุนจากกลุ่มคนต่างๆก็เกิดขึ้น รวมทั้งกลุ่มคนเสื้อแดงบางส่วน

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 2008 หลังจากมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากจากเนวิน ชิดชอบ ซึ่งเปลี่ยนขั้วการเมืองจากฝ่ายทักษิณมาสนับสนุนอภิสิทธิ์ นับเป็นการสูญเสียอำนาจรัฐอีกครั้งของทักษิณ การเมืองเริ่มเข้าสู่การเมืองมวลชนมากขึ้นผ่านขบวนการเสื้อแดง มีการใช้การสื่อสารรูปแบบใหม่เพื่อลบล้างคนเสื้อแดงจากทั่วประเทศเข้าสู่กรุงเทพมหานคร สมาชิกพรรคไทยรักไทยเดิมต่างมีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการเคลื่อนไหวนี้ แกนนำคนเสื้อแดงต้องการให้อภิสิทธิ์ออกไปจากการเมืองรวมทั้งองคมนตรี เช่น พล.อ.เปรม พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และชาญชัย ลิขิตจิตตะ ซึ่งพวกเขาเห็นว่ามียุทธិพลเหนือทหารและศาล

3. เครือข่ายอำนาจทักษิณกับกลุ่มคนเสื้อแดง

3.1 โครงสร้างและการทำงานโดยรวม

เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหารประกอบด้วยผู้คนจำนวนมากและกระจายตัวครอบคลุมผู้คนหลากหลายอาชีพ ถึงแม้ไม่มีใครขึ้นอยู่กับใครโดยตรง แต่ว่ากลุ่มย่อยแต่ละกลุ่มต่างมีแกนนำที่ทำงานร่วมกับกลุ่มย่อยอื่นๆ เป้าหมายของแต่ละกลุ่มอาจซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเองในหลายครั้ง เครือข่ายนี้มีนักการเมืองจากหลายพรรค ทั้งเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับอยู่แล้วหรือนักการเมืองหน้าใหม่ นักธุรกิจที่อยู่ในเครือข่ายก็มีความหลากหลายเช่นกันในแง่ของประเภทกิจการ

ทหารและตำรวจ (ทั้งในราชการและนอกราชการ) เป็นอีกส่วนประกอบหนึ่งของเครือข่ายนี้ มีทหารที่เรียกกันว่า “ทหารแดงโม” ทำหน้าที่หาข่าว วิเคราะห์ข่าว ประเมินสถานการณ์การเมืองและบางทีก็วางเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือแข็งขันต่อคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหากขัดต่อประโยชน์ของกลุ่มคนเสื้อแดง²⁹ ทหารนอกราชการอีกจำนวนหนึ่งให้ช่วยเหลือในการฝึกยุทธวิธีให้การ์ดรักษาความปลอดภัยของคนเสื้อแดง ส่วน “ตำรวจมะเขือเทศ” เป็นตำรวจที่วางเฉยหรืออาจสนับสนุนการเคลื่อนไหวของมวลชนเสื้อแดง

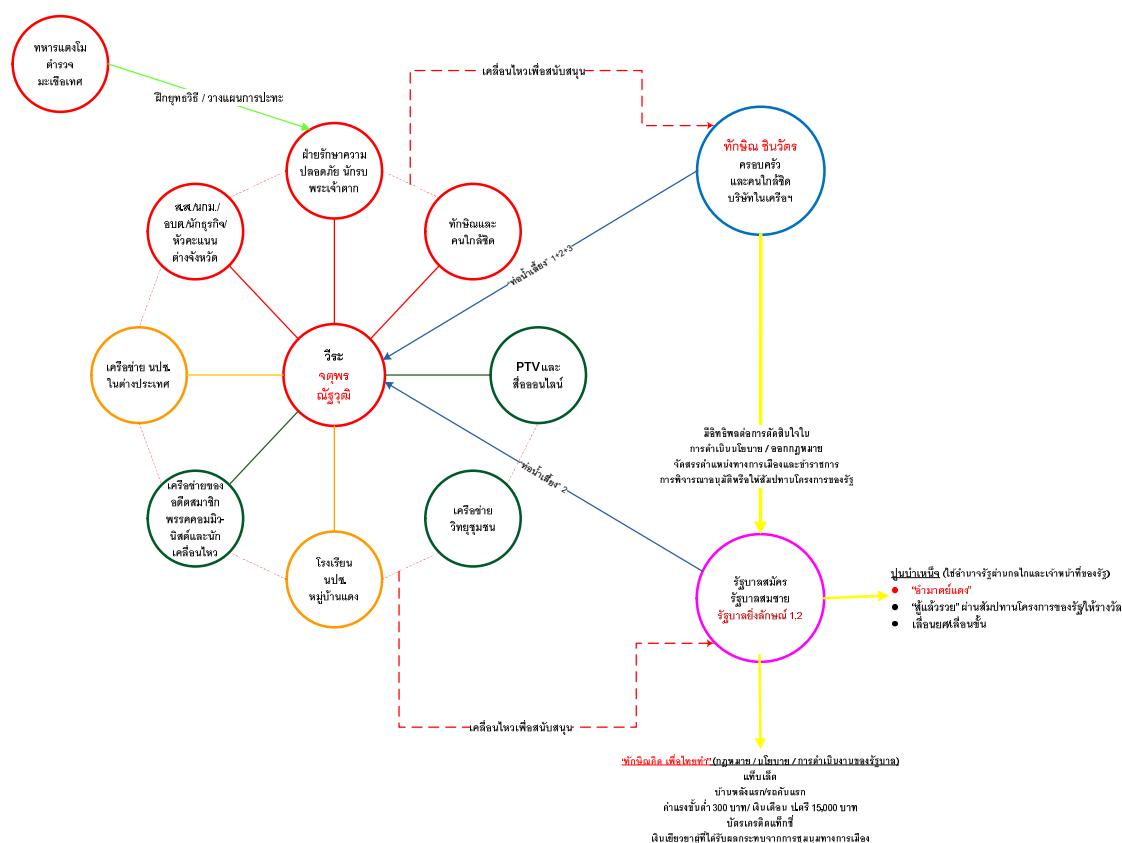
หากดูความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายทักษิณและครอบครัว คนใกล้ชิด และลูกน้องในบริษัท เราจะเห็นความเชื่อมโยงทางด้านนโยบายการเมือง การมีอิทธิพลของเครือข่ายต่อการ

²⁹ สัมภาษณ์พิเศษเอกอัครราชทูตไทยในกรุงเทพฯ วันที่ 11 ธันวาคม 2011

3.2 หน้าที่และความเชื่อมโยง

เพราะเครือข่ายมีความหลากหลายและซับซ้อนกันอยู่ เพื่อให้เข้าใจในรายละเอียดของการทำงานโดยรวมของเครือข่ายจึงใช้วิธีการอธิบายด้วยสีต่างๆ ดังแผนภูมิด้านล่าง โดยที่บางเครือข่ายมีหลายสีซ้อนกันเนื่องจากมีหลายหน้าที่

ภาพที่ 2 แผนภูมิเครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร 2006



สี่ชมพู คือ เป้าหมายทางการเมือง กล่าวโดยรวมก็คือ “นิรโทษกรรม นำทักษิณกลับบ้าน” หน้าที่นี้กระทำโดยเครือข่ายย่อยหลายเครือข่ายประกอบด้วย กลุ่มแรก สามเกลอแกนนำ

นปช. คือ วีระ มุสิกพงศ์ จตุพร พรหมพันธุ์ และณัฐวุฒิ ใสกือ๊อ ตั้งแต่หลังรัฐประหาร หน้าที่หลักของสามเกลอคือนำทักษิณกลับบ้าน ผ่านหลายยุทธวิธี ทั้งการชุมนุมที่สนามหลวง ปราศรัยโจมตีพล.อ.เปรมที่บ้านพักสี่เสาเทเวศร์ ปราศรัยหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ร่วมผลักดันกฎหมายนิรโทษกรรม และการล່ารายชื่อขอพระราชทานอภัยโทษ ความพยายามนำทักษิณกลับบ้านได้รับการถ่ายทอดซ้ำแล้วซ้ำอีกโดยเครือข่ายวิทยุคนเสื้อแดง สถานีโทรทัศน์ PTV (ซึ่งต่อมาคือ สถานีโทรทัศน์ Asia Update) และสื่อออนไลน์ รวมทั้งเวทีปราศรัยของคนเสื้อแดงในจังหวัดสำคัญต่างๆ “นำทักษิณกลับบ้าน” ยังเป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาล สมัครประกาศว่าเขาจะนำตัวทักษิณกลับประเทศไทยเพื่อให้ต่อสู้คดีในศาล สมชายประกาศตั้งแต่วันแรกที่เข้ารับตำแหน่งว่าจะเข้าขอคำปรึกษาจากพล.อ.เปรม³⁰ ยิ่งลักษณะพยายามเสนอการปรองดองหลายแนวทาง เช่นออกพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม เริ่มดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มีข้อริเริ่มตั้ง สมาปฏิรูปการเมือง วัตถุประสงค์ข้อหนึ่งคือ สร้างความปรองดองในชาติ

สีเขียว แทน “สัญญาะ” และ “อุดมการณ์” ที่ทักษิณและคนเสื้อแดงใช้ กล่าวคือ ใช้ทักษิณและคนเสื้อแดงเป็นตัวแทนของประชาธิปไตยและตัวแทนของคนรากหญ้า เครือข่ายย่อยที่ทำหน้าที่ผลิตซ้ำ (reproduce) อุดมการณ์นี้ ส่วนมากเป็นสื่อต่างๆ ของคนรักทักษิณและกลุ่มคนเสื้อแดง ได้แก่ PTV เครือข่ายสื่อออนไลน์ และเครือข่ายวิทยุชุมชน การทำหน้าที่เชิงอุดมการณ์มิได้ผลิตซ้ำผ่านสื่อต่างๆ ของคนเสื้อแดงเท่านั้น แต่ยังได้รับการสนับสนุนจากปัญญาชน ซึ่งบางฝ่ายเป็นกลุ่มซ้ายจัด บางฝ่ายเป็นอดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและยังคงสนใจแนวทางสังคมนิยม บางฝ่ายเป็นนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหาร ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลต่อมาทั้งสามชุดมีส่วนในการทำหน้าที่เชิงอุดมการณ์นี้ด้วย รัฐบาลเหล่านี้ตอกย้ำเสมอถึงการเป็นตัวแทนประชาธิปไตย เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นรัฐบาลที่มาจากคนส่วนใหญ่ของประเทศ หน้าที่เชิงอุดมการณ์ได้กระทำการพร้อมๆ กันทั้งเครือข่ายย่อยที่เป็นการสื่อสารทั้งที่เป็นและไม่เป็นของรัฐ

สีน้ำตาล คือ “ขยายเครือข่ายเสื้อแดง” แนวคิดเรื่องอุดมการณ์ก้าวไปสู่การขยายวงเครือข่ายด้วยเครื่องมือแบบดั้งเดิม ได้แก่ การก่อตั้งโรงเรียนนปช. มีการให้การศึกษาอบรมและถ่ายทอดเรื่องการเมืองและสังคมไทย มีการเปิดหมู่บ้านคนเสื้อแดง มีการขยายเครือข่ายโยงโยกับเครือข่ายย่อยอื่นๆ เช่น เชื่อมโยงกับความนิยมและการพบปะเสวนากับสามเกลอแกนนำคนเสื้อแดง รับฟังและถ่ายทอดข่าวสาร การวิจารณ์และระดมมวลชนจากเครือข่ายวิทยุชุมชน โรงเรียนนปช. ไม่ใช่โรงเรียนทั่วไป แต่เป็นโรงเรียนการเมืองที่มีนักการเมือง นักพูด นักวิชาการ และปัญญาชนที่มีจุดยืนร่วมกันกับคนเสื้อแดง เช่น การต่อต้านรัฐประหาร ซึ่งข้อคิด ข้อเขียน และการปราศรัยของพวกเขาได้รับการถ่ายทอดในโรงเรียนนปช.

นอกจากการตั้งโรงเรียนแล้ว เครือข่ายนปช. ได้ขยายไปครอบคลุมคนไทยในต่างประเทศด้วย เทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต เฟซบุ๊ก หรือสไกป์ ทำให้การ

³⁰ ผู้จัดการ, 1 ตุลาคม 2008.

เชื่อมโยงกับคนไทยที่อาศัยอยู่ต่างประเทศทำได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังสะท้อนถึงความตื่นตัวที่สูงขึ้นของคนไทยที่อยู่นอกประเทศต่อปัญหาการเมืองไทย คนเหล่านี้เป็นคนที่มีความรู้หรือมีครอบครัวอยู่ต่างประเทศ บางครั้งแค่ติดตามปัญหาในเมืองไทย³¹ แต่บางพวกไม่พอใจเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องการแสดงความคิดเห็นและรวมตัวกัน เป็นเครือข่ายคนเสื้อแดงในต่างประเทศ³² แน่นอนว่าสามเกลอแกนนำเป็นขวัญใจของเครือข่ายคนเสื้อแดงในต่างประเทศด้วย

3.3 วิวัฒนาการของเครือข่าย

เครือข่ายอำนาจทักษิณดังแสดงในแผนภูมิด้านบนมิได้เกิดขึ้นชั่วข้ามคืน แต่มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาตั้งแต่หลังรัฐประหาร 2006 เครือข่ายนี้ไม่ได้เป็นเอกภาพ มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มย่อยอยู่บ่อยครั้ง บทบาทและหน้าที่ของแต่ละกลุ่มไม่เป็นระบบ แต่ภายใต้ความไม่เป็นระบบระเบียบ เครือข่ายนี้ก็มีความสำคัญยิ่งต่อการพยุhrรักษาความนิยมในตัวทักษิณและเป็นกลไกการเคลื่อนไหวทางการเมืองหลักของทักษิณและพวกหลังรัฐประหาร

ในแง่องค์ประกอบหลักของเครือข่าย กลุ่มทุนขนาดใหญ่ นักการเมือง กลุ่มเพื่อนนักธุรกิจทหารและตำรวจที่เป็นเพื่อนและลูกน้องกลุ่มต่างๆ ของทักษิณยังคงให้การสนับสนุนและเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายอำนาจหลังรัฐประหาร แต่ที่เปลี่ยนไปคือ นักธุรกิจและนักการเมืองเกือบทั้งหมดเป็นเพื่อนและลูกน้องใกล้ชิดทักษิณและครอบครัว มากกว่าจะเป็นนักธุรกิจรายใหญ่ที่มีหนี้สินจากวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 และหันมาสวมักัดใจต่อทักษิณ หรือนักการเมืองที่ต้องการผลประโยชน์จากนโยบายทักษิณดังเช่นก่อนรัฐประหาร

เนื่องจากการเมืองหลังรัฐประหารเป็นการเมืองมวลชนที่ต่างฝ่ายต่างระดมมวลชนเข้ามาสนับสนุนและกดดันซึ่งกันและกัน เครือข่ายอำนาจทักษิณจึงมีตัวละครทั้งที่เป็นคนเดิมและคนหน้าใหม่ๆ ออกมาเคลื่อนไหวอย่างคึกคักทั้งในและนอกเครือข่ายอำนาจ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เราจะเห็นเจ้าของห้างสรรพสินค้าขนาดกลางในเขตกรุงเทพมหานครเคลื่อนไหวระดมมวลชนพร้อมกับทำธุรกิจห้างของตนเอง เจ้าของโรงแรมขนาดกลางในต่างจังหวัดบางรายเป็นแกนนำคนเสื้อแดงชั้นแนวหน้าและมาชุมนุมที่กรุงเทพมหานครพร้อมกับมวลชนของตน เจ้าของตลาดสด เจ้าของบริษัทรถโดยสาร และผู้รับเหมาก่อสร้าง ต่างช่วยระดมมวลชนคนเสื้อแดงเพื่อสนับสนุนทักษิณและต่อต้านการรัฐประหาร กล่าวได้ว่า ทุกๆ คนเป็นส่วนสำคัญในเครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร ผู้ร่วมกันทำหน้าที่ผลักดันให้เครือข่ายอำนาจนี้บรรลุยุทธศาสตร์ทางการเมืองที่วางไว้

³¹ สัมภาษณ์เจ้าของร้านอาหารไทยหลายแห่งในโตเกียว โกเบ เกียวโตและโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2010.

³² เป็นคนที่มาจากภาคอีสาน ภาคเหนือ และประกอบอาชีพทำร้านอาหาร ร้านเครื่องดื่มในประเทศญี่ปุ่น สัมภาษณ์ระหว่างเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2010.

3.4 นักธุรกิจและหน้าที่ใหม่

เมื่อการเมืองมวลชนกลายเป็นเกมการเมืองหลักของทั้งฝ่ายทักษิณและฝ่ายตรงข้าม บทบาทของนักธุรกิจและกลุ่มทุนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย บทบาทใหม่ของนักธุรกิจมีความสลับซับซ้อนและแยบยลมากกว่าการให้เงินสนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบเดิม นักธุรกิจมีส่วนร่วมทางการเมือง จัดประชุมแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตัวอย่างนักธุรกิจที่มาทำหน้าที่ใหม่นี้ เช่น สงคราม กิจเลิศไพโรจน์ เพชรบรรต วัฒนพงศ์ศิริกุล ไพวงษ์ เตชะณรงค์ อนันต์ อศวโกสิน และประยุทธ์ มหากิจศิริ

สงคราม กิจเลิศไพโรจน์ ประกอบอาชีพนักธุรกิจท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมากกว่า 20 ปี เป็นเจ้าของห้างสรรพสินค้าอิมพีเรียลสาขาสำโรงและสาขาลาดพร้าว เขาเคยเป็นประธานหอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ เคยเป็นเหรียญกษาปณ์และส.ส.พรรคพลังประชาชน เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลสมชาย น้อยชายสงครามก็เป็นกรรมการบริหารพรรค เมื่อพรรคพลังประชาชนถูกยุบ ภรรยาของสงครามลงสมัครส.ส.เขต 1 จังหวัดสมุทรปราการแทนและชนะการเลือกตั้ง

ในฐานะส่วนหนึ่งของเครือข่ายทักษิณหลังรัฐประหาร สงครามมีส่วนสนับสนุนในการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มปากน้ำ” และนำผู้ใช้แรงงานในจังหวัดสมุทรปราการมาร่วมชุมนุมกับคนเสื้อแดงหลายครั้ง ห้างอิมพีเรียลสำโรง จังหวัดสมุทรปราการ กลายเป็นศูนย์ระดมมวลชนโดยเฉพาะคนขับรถแท็กซี่ในพื้นที่สมุทรปราการและกรุงเทพมหานคร ส่วนห้างอิมพีเรียลลาดพร้าวเป็นที่ตั้งสถานีโทรทัศน์ PTV/Asia Update ของคนเสื้อแดง แม้ร้านค้าในห้างอิมพีเรียลลาดพร้าวจะมีคนจับจ่ายซื้อสินค้าไม่มากนัก³³ แต่ก็เป็นที่ที่แก่นำคนเสื้อแดงอย่าง จตุพร พรหมพันธุ์ ญัฐภูมิ ไสเกื้อ วีระ มุสิกพงศ์ ธิดา ถาวรเศรษฐ และก่อแก้ว พิกุลทอง ใช้ถ่ายทอดการโทรทัศน์เป็นประจำ ในช่วงสถานการณ์การเมืองแหลมคม ห้างอิมพีเรียลจะถูกแปรเปลี่ยนเป็นศูนย์บัญชาการการระดมพลและการเคลื่อนไหวของคนเสื้อแดง

ภาพที่ 3 ใบประกาศประชาสัมพันธ์การจัดงานโอท็อปเสื้อแดง



ที่มา: <http://thaienews.blogspot.com/2010/09/red-otop1-3.html>

³³ สํารวจโดยผู้เขียน 24 ตุลาคม 2011.

บริเวณชั้น 5 และชั้น 6 ของห้างอิมพีเรียลลาดพร้าวมีร้านขายสินค้าโอท็อป เครื่องสำอาง ยาสมุนไพร ทุกร้านติดป้ายสัญลักษณ์คนเสื้อแดง มีร้านขายของที่ระลึก หมวก เข็มขัด เสื้อ กางเกงคนเสื้อแดง มีร้านหนังสือพิมพ์และนิตยสารของคนเสื้อแดง มีดีวีดีปราศรัยของ นักการเมืองฝ่ายเสื้อแดง³⁴ ห้างนี้จึงไม่ใช่ห้างสรรพสินค้าทั่วไป หากแต่เป็นห้างที่ทำหน้าที่เป็น “พื้นที่” ทางการเมืองในกิจกรรมมวลชนหลากหลายรูปแบบ ในช่วงที่ประเทศไทยประสบมหา อุทกภัยปี 2011 ห้างอิมพีเรียลลาดพร้าวก็เป็นจุดปล่อยคาราวานของบริจาคของคนเสื้อแดง นอกจากนี้ ห้างอิมพีเรียลทั้งสองสาขายังเป็นแหล่งรวมแท็กซี่คนเสื้อแดงแหล่งใหญ่ มีแท็กซี่ จำนวนมากจอดพักอยู่บริเวณรอบห้าง คนขับแท็กซี่มักจะเปิดซีดีการปราศรัยของแกนนำเสื้อแดงให้ผู้โดยสารฟัง สอบถามทัศนะทางการเมือง ส่งข่าวสารที่คนเสื้อแดงอยากจะสื่อไปยัง ผู้โดยสารที่มาห้างหรืออาศัยอยู่ในบริเวณนั้น³⁵

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 ห้างอิมพีเรียลลาดพร้าวประสบปัญหาหนี้สิน เมื่อมีการตั้ง บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) การเจรจาหนี้สินผ่านไปด้วยดี และได้ปรับปรุงห้างใหม่ในปี 2007 สงครามได้รับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลสมชาย ถึงแม้จะเป็นระยะเวลาเพียงประมาณ 3 เดือน แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ต่อนักธุรกิจที่มีหนี้สินมากอย่างสงคราม และเป็นเกียรติต่อวงศ์ตระกูล หนี้สิน 1 พันล้านบาทที่เคยแจ้งต่อคณะกรรมการปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ก็หายไป³⁶

แกนนำมวลชนคนเสื้อแดงในต่างจังหวัดมีความคล้ายกับสงครามในบางด้าน ดังเช่น แกน นำเสื้อแดงบางคนที่จังหวัดเชียงใหม่ “เมืองหลวง” ของคนเสื้อแดงอีกแห่งหนึ่ง ความจริง เชียงใหม่เป็นจังหวัดของกลุ่มคนเสื้อแดงหลากหลายกลุ่มมาก³⁷ มีทั้งเกษตรกร พ่อค้า แม่ค้า ครู นักเคลื่อนไหวทางสังคม พระ หลายกลุ่มขัดแย้งและไม่ถูกกับแกนนำจากกรุงเทพฯ³⁸ แกนนำ เสื้อแดงเชียงใหม่คนสำคัญคนหนึ่งคือ เพชรวรรณ วัฒนพงศ์ศิริกุล

เพชรวรรณ วัฒนพงศ์ศิริกุล เป็นผู้นำของ “กลุ่มคนรักเชียงใหม่ 51” มีพัฒนาการบาง ด้านคล้ายกับสงคราม เขามีกิจการโรงแรมและทำบริษัททัวร์ โรงแรมของเขาประสบการขาดทุน และต้องการขายกิจการ เขาถูกกล่าวหาว่าชอบอ้างว่าสามารถโทรศัพท์และพบกับทักษิณได้ โดยตรง และมักจะกีดกันไม่ให้มวลชนเสื้อแดงกลุ่มอื่นติดต่อกับทักษิณ³⁹ เพชรวรรณเป็นข้อต่อ

³⁴ สืบค้นโดยผู้เขียน 10 มกราคม 2012.

³⁵ สืบค้นโดยผู้เขียน 4 กุมภาพันธ์ 2012.

³⁶ “ส. สงคราม เสียห้วงดัง” ประชาชาติออนไลน์ 12 กุมภาพันธ์ 2010 <http://www.prachachat.net/news-detail.php?newsid=1265951795> เข้าเมื่อ 26/2/2555

³⁷ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี. “พัฒนาการจิตสำนึกและปฏิบัติการทางการเมืองของขบวนการเสื้อแดงใน จั ง ห ว ด เชียง ไ ม เ ม ” สื่ อ น ัก ข่า ว ป ระ ช า ธิ ร ร ม 5/9/2011 <http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i10509201101>.

³⁸ สัมภาษณ์ผู้นำ NGO เชียงใหม่ 13 มีนาคม 2012.

³⁹ สัมภาษณ์ผู้นำ NGO ที่เชียงใหม่ 15 กุมภาพันธ์ 2012.

อันหนึ่งที่ทำให้เชียงใหม่เป็นฐานที่มั่นสำคัญของกลุ่มคนเสื้อแดงในภาคเหนือ เขาจัดเวทีระดมคนเชียงใหม่ที่รักทักษิณให้เดินทางมาชุมนุมที่กรุงเทพฯ แม้จะมีคนเสื้อแดงเชียงใหม่มากมายหลายกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ใต้อาณัติของเพชรวรรต เดินทางมากรุงเทพฯ ด้วยเงินของพวกเขาเอง แต่เพชรวรรตและกลุ่มคนรักเชียงใหม่ 51 ก็เป็นภาพใหญ่ภาพหนึ่งแทนกลุ่มคนเสื้อแดงเชียงใหม่ที่สาธารณะรับรู้

ไพลักษณ์ เตชะณรงค์ ประธานบริษัทโบนันซ่า กอล์ฟ แอนด์ คันทรีคลับ จำกัด เขาใช้พื้นที่ของโบนันซ่า รีสอร์ท จังหวัดนครราชสีมาจัดคอนเสิร์ตรวมพลคนเสื้อแดงหลายครั้งหลังรัฐประหาร⁴⁰ ไพลักษณ์เป็นทั้งแกนนำและผู้สนับสนุนหลักของนปช. LA. เขาเป็นประธานหนังสือพิมพ์แทบลอยด์รายวัน บางกอกทูเดย์ และคอลัมนิสต์เจ้าของนามปากกา “ไกชน” เขาใช้สื่อเหล่านี้สนับสนุนทักษิณและการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดงทั้งในและต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลทักษิณ บริษัท โลลาร์ตรอน จำกัด (มหาชน) ของไพลักษณ์ได้รับงานติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์ให้กับหน่วยงานของภาครัฐคิดเป็นมูลค่ากว่า 500 ล้านบาท นอกจากนี้ เขายังเป็นผู้บริหารโครงการเบเวอร์ลี่ ฮิลล์ หรือที่รู้จักกันในนาม “หมู่บ้านนักการเมือง” ที่เข้าซื้อกิจการจากชินนิชา วงศ์สวัสดิ์ ลูกสาวของเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาวทักษิณในปี 2006⁴¹ เมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง 3 กรกฎาคม 2011 ไพลักษณ์ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาของยิ่งยuth วิชัยดิษฐ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลยิ่งลักษณ์

อนันต์ อัสวโภคิน นักธุรกิจอสังหาริมทรัพย์รายใหญ่ที่สุดของประเทศไทย⁴² ผู้มีความสัมพันธ์กับผู้บริหารธุรกิจขนาดใหญ่ นักการเงินการธนาคาร และพรรคการเมืองมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ผ่านพรรคพลังธรรม และวัดพระธรรมกาย อนันต์เป็นเพื่อนสนิทกับ บุญคลี ปลั่งศิริ (ผู้ใกล้ชิดและเป็นที่ปรึกษาของทักษิณ) ตั้งแต่สมัยเป็นนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บริษัท แลนด์ แอนด์ เฮาส์ ของอนันต์ยังเป็นผู้สนับสนุนหลักรายหนึ่งของสถานีโทรทัศน์ Voice TV⁴³ ซึ่งตระกูลชินวัตรเป็นเจ้าของ

ประยุทธ์ มหากิจศิริ เจ้าของบมจ.ไทยน็อคส์ สเตนเลส ผู้ผลิตเหล็กรายใหญ่ บมจ.ไทยฟิล์ม อินดัสตรีส์ ผู้ผลิตแผ่นฟิล์มรายใหญ่ของโลก และบริษัทในเครือเนสท์เล่ เป็นนักธุรกิจอีกรายหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ที่ดีและยาวนานกับทักษิณและครอบครัว ในช่วงที่มีการกระจายหุ้นของบริษัทไทยน็อคส์สู่ประชาชนทั่วไป ประยุทธ์ได้นำหุ้นประมาณ 2,500 ล้านหุ้นเสนอขาย เขาได้โควตาให้กับผู้มีอุปการคุณจำนวน 500 ล้านหุ้นหรือประมาณ 20% ของหุ้นที่นำมากระจาย

⁴⁰ มติชนออนไลน์, “แดงกว่า 5 หมื่นคนแห่ร่วมคอนเสิร์ตที่โบนันซ่า เขาใหญ่ “ทักษิณ” จ่อโฟนอิน 2 ทูม”

<http://www.matichon.co.th/newsdetail.php?Newsid=1330166157&grpid=02&catid=2>

⁴¹ OK เนชั่น. “เสื้อแดง L.A. ได้เฮ ไพลักษณ์ เตชะณรงค์ ได้รับเป็นที่ปรึกษา มท. 1” <http://www.oknation.net/blog/illusions/2011/09/06/entry-1>.

⁴² ผู้จัดการรายสัปดาห์ 22 ธันวาคม 2005 “อนันต์ เฟื่องยุคทักษิณ เปิดความสัมพันธ์ไทยรักไทย”

<http://www.manager.co.th/mgrWeekly/viewNews.aspx?newsID=9480000175419>.

⁴³ ผู้สนับสนุนสถานี Voicetv ดูได้จาก <http://voicetv.co.th/>

ทั้งหมด หุ่นส่วนหนึ่งจัดสรรให้กลุ่มคนที่ใกล้ชิด ประยุทธ์ยังเป็นเพื่อนก๊วนกอล์ฟกับทักษิณ ในขณะที่ลูกชายประยุทธ์คือ เฉลิมชัย มหากิจศิริ ทำธุรกิจขายโทรศัพท์มือถือร่วมกับพานทองแท้ และยังคงดำรงตำแหน่งรองโฆษกรัฐบาลสมัคร เนสกาแพเป็นเครื่องดีมรับรองแขกผู้มาเยือน ทั้งในช่วงการชุมนุมครั้งใหญ่และการรับรองบรรดาผู้สื่อข่าวที่เข้ามาสอบถามข้อมูล⁴⁴

3.5 การก่อตัวของคนเสื้อแดง

แม้สมาชิกของกลุ่มคนเสื้อแดงส่วนใหญ่มีแหล่งกำเนิดมาจากชนบท แต่ขบวนการคนเสื้อแดงไม่ได้เกาะเกี่ยวกับประเด็นความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของชนชั้นชาวนาดังเช่นสหพันธ์ชาวนาไรชาวนาเมื่อทศวรรษ 1970 ขณะเดียวกัน ขบวนการเสื้อแดงก็ต่างไปจากสมัชชาคนจนซึ่งส่วนใหญ่เป็นเอ็นจีโอเคลื่อนไหวในปลายทศวรรษ 1980⁴⁵ นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า ขบวนการคนเสื้อแดงมีความสลับซับซ้อนและประกอบด้วยกลุ่มคนหลายสถานะ หลากหลายความคิดทางการเมือง ยากที่จะกำหนดด้วยเส้นแบ่งทางเศรษฐกิจ หรือแม้กระทั่งความต่างระหว่างเมืองกับชนบท

คนเสื้อแดงเป็นผลผลิตของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองในชนบทไทยตลอด 3 ทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งยังเป็นผลผลิตของนโยบายประชานิยมของทักษิณและตัวทักษิณด้วย แม้คนเสื้อแดงที่เข้าร่วมชุมนุมจะใส่เสื้อยืดที่มีคำว่า “ไพร่” อยู่ตรงหน้าอก แต่คนเสื้อแดงพวกนี้ก็มีโทรศัพท์มือถือติดตัวและขับรถกระบะ สิ่งนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของชนบทไทยที่ปะทะกับเมืองและเศรษฐกิจนอกหมู่บ้านมากขึ้น

สังคมชนบทในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ในชนบทไทยโดยเฉพาะภาคอีสาน สมชัย ภัทรนันทน์ชี้ว่าได้พัฒนาสู่การเป็นสังคมหลังสังคมชาวนา (post-peasant society) อย่างชัดเจนเมื่อมีการย้ายถิ่นของคนชนบทเข้าสู่เมืองและไปหางานทำในต่างประเทศ การเพิ่มขึ้นของภาคเศรษฐกิจนอกการเกษตรภายในหมู่บ้าน การเพิ่มขึ้นของเกษตรเชิงพาณิชย์ และที่สำคัญมากไปกว่านั้นคือ การเข้ามาของไฟฟ้าและเทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้บูรณาการชุมชนชนบทอีสานเข้ากับเมืองในศูนย์กลาง นับเป็นการสิ้นสุดเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง (subsistence economy)⁴⁶

เมื่อเกษตรเชิงพาณิชย์ที่เริ่มขึ้นในช่วงก่อนหน้านี้ขยายตัวด้วยพืชไร่ อีสานกลายเป็นแหล่งผลิตมันสำปะหลังแหล่งใหญ่ของประเทศ เกษตรเชิงพาณิชย์ยังกระตุ้นการขยายตัวของ

⁴⁴ William Barnes, “Sifting through Thailand’s ashes” Asia Times, <http://www.atimes.com/atimes/Southeast Asia/LE22Ae01.html>.

⁴⁵ ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี, “พัฒนาการจิตสำนึกและปฏิบัติการทางการเมืองของขบวนการเสื้อแดงในจังหวัดเชียงใหม่” สำนักข่าวประชาธรรม, 5/9/2011; <http://www.prachatham.com/detail.htm?code=i10509201101>.

⁴⁶ Somchai Phathananunth, “The Politics of Post-peasant Society : The Emergence of the Rural Red Shirts in Northeast Thailand” unpublished manuscript : 2.

ธุรกิจการเกษตรเข้าสู่อีสาน เครือเจริญโภคภัณฑ์สร้างพัฒนาโครงการทำการเกษตรแบบมีสัญญา (contract farming) กับเกษตรกรรายย่อย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อความคิดทางการเมือง ทำให้คนชนบทมีความเป็นปัจเจกมากขึ้น การควบคุมในหมู่บ้านผ่านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านทำได้ยากขึ้น การลงทุนและราคาพืชผลกลายเป็นประเด็นสำคัญมากกว่าการพอกอยู่พอกกิน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผนวกกับการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยและการเมืองของการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำให้ชาวบ้านกลัวอำนาจรัฐน้อยลง พวกเขาติดต่อกับและพึ่งพานักการเมือง ส.ส. ส.จ. หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายกอบจ.) มากกว่าข้าราชการ

พื้นฐานเศรษฐกิจการเมืองและสังคมเหล่านี้เป็นรากฐานให้คนชนบทส่วนหนึ่งเข้าร่วมขบวนการเสื้อแดง ชาวบ้านมีทัศนะทางการเมืองเป็นของตัวเองและมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้พวกเขารับรู้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปัจจุบันได้ดี⁴⁷

เมื่อเกิดการรัฐประหาร 2006 ชาวบ้านเห็นว่าวิธีการรัฐประหารเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง เหตุใดจึงล้มรัฐบาลที่พวกเขาเลือกมา⁴⁸ พวกเขาจึงออกมาชุมนุมต่อต้านทั้งในภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคกลาง⁴⁹ ยังมีการปะทะกันที่สนามหลวง อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ และสามแยกดินแดง ในเดือนเมษายน 2009 และการสลายการชุมนุมเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2010 ยิ่งทำให้พวกเขาต่อต้านอำนาจรัฐ เห็นใจคนเสื้อแดงและเห็นใจทักษิณไปด้วย ความนิยมและความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้าน คนเสื้อแดง และทักษิณ ก็มาจากนโยบายที่ช่วยปัญหาปากท้อง เมื่อถามชาวบ้านในอีสาน พวกเขาคิดว่าชาตินี้คงไม่มีใครมีนโยบายเอื้อพวกเขาได้เท่ากับทักษิณ⁵⁰

งานศึกษาของพฤกษ์ เขาเห็นว่า การเลือกตั้งแต่ละครั้งทำให้ชาวบ้านได้เรียนรู้มากขึ้นเสมอ ปัจจุบันการซื้อเสียงไม่อาจใช้เงินอย่างเดียว แต่ชาวบ้านเรียนรู้ว่าต้องมีอย่างอื่นที่เหนือกว่านั้น ชาวบ้านรู้มากขึ้นว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมา ที่เขาได้คนอย่างทักษิณ ได้ประชานิยมคือ สิ่งที่เขาต้องการ เขาเป็นเจ้าของอำนาจในการกำหนดชีวิตตัวเอง ความรักภักดีต่อทักษิณจะแปลได้ใหม่ว่า ไม่ใช่แค่เรื่องบุคคล แต่คือการแสดงออกซึ่งการปกป้องการมีส่วนแบ่งทางอำนาจของเขา⁵¹

งานศึกษาของปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี พบว่า ขบวนการเสื้อแดงสะท้อนพัฒนาการของภูมิทัศน์ประชาธิปไตยในชนบท แสดงออกถึงความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในการ

⁴⁷ สมชัย ภัทรนันทน์ “จากการเมืองของคนเสื้อแดง ถึงสังคมอีสานยุคหลังชานา” ประชาไท <http://www.prachatai.com/print/26733> เข้าถึง 30/11/2552

⁴⁸ สัมภาษณ์ชาวบ้านที่มาชุมนุมที่สี่แยกราชประสงค์ และบริเวณหน้าสยามเซ็นเตอร์ กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 16-19 เมษายน 2010 โดยผู้เขียน

⁴⁹ สัมภาษณ์ พฤกษ์ เกาถวิล, 24 เมษายน 2012; สัมภาษณ์แกนนำ NGO เชียงใหม่.

⁵⁰ สัมภาษณ์ สมชัย ภัทรนันทน์, 25 เมษายน 2012.

⁵¹ พฤกษ์ เกาถวิล “ปรากฏการณ์เสื้อแดงกับการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจของคนอีสาน” ประชาไท 30 พฤศจิกายน 2552

พยายามสร้างช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกปิดกั้นมานาน ปิ่นแก้วเห็นว่า การขยายตัวของกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) การเมืองเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงของอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองชนบท ได้ทำให้ชาวบ้านเป็นนักกิจกรรมทางการเมืองด้วยความกระตือรือร้น⁵² ปิ่นแก้วเชื่อว่า อัตลักษณ์ของความเป็นแดงมิใช่ตัวตนที่เป็น สาร์ตตะหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวที่ไม่เปลี่ยนแปลง แต่เป็นกระบวนการที่หล่อหลอม บ่มเพาะ ด้วยประสบการณ์จากการเข้าร่วมขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา⁵³ ชาวบ้าน พ่อค้า แม่ค้าทั้งในตัวเมืองเชียงใหม่ และอำเภอฝาง แม่สาย และไชยปราการ จังหวัด เชียงใหม่ต่างมีการรณรงค์เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างมาก⁵⁴

กล่าวโดยสรุป งานวิจัยขบวนการเสื้อแดงหลายงานชี้ว่า ชาวบ้านธรรมดาได้ผันตัวเอง ขึ้นมาเป็นนักกิจกรรมการเมือง ทำการจัดตั้งกันเอง ทำงานสร้างเครือข่ายกันเอง ซึ่งเป็นมิติที่ไม่มี ในขบวนการทางสังคมในอดีต⁵⁵ นั่นอาจเป็นมิติหนึ่งของขบวนการเสื้อแดง แต่กรณีศึกษาขวัญชัย ไพรพนา อาจให้ภาพที่ต่างออกไป

3.6 อีกด้านหนึ่งของคนเสื้อแดง: กรณีศึกษาขวัญชัย ไพรพนา

“...ไอ้พวกนี้ [พวกขับไล่ทักษิณ] ต้องเผามัน นั่งยางมัน ชำมัน เอาคนไปปิดล้อมบ้านหรือร้านค้ามัน...”

ขวัญชัย ไพรพนา, วิทยุคลื่นมวลชนสัมพันธ์, มิถุนายน 2006⁵⁶

ขวัญชัย ไพรพนา และ “คลื่นมวลชนสัมพันธ์” FM 90.7 เมกะเฮิรตซ์ หนึ่งในสถานีวิทยุ ชุมชนจังหวัดอุดรธานี นับเป็นหัวหอกและกระบอกเสียงสำคัญที่ทำหน้าที่ต่อสู้เพื่อทักษิณชนิด ถวายหัว ขวัญชัยจัดตั้งมวลชนไปปิดล้อมและพังเวทีปราศรัยกลุ่มพรม. เขาอ้างคำสั่งผู้ใหญ่ใน จังหวัดแล้วส่งใบสมัครสมาชิกชมรมคนรักอุดรธานีให้ชาวบ้านและเจ้าหน้าที่สมัคร เขาระดม มวลชนเดินทางไปให้กำลังใจทักษิณทั้งที่กรุงเทพฯ ประเทศลาว และไปพบทักษิณที่สหรัฐอเมริกาที่ เอมิเรตส์

ขวัญชัยมีพื้นเพเป็นคนอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี เขาเรียนจบป. 4 แล้ว ออกมาเผชิญโชค เคยเป็นตลกอยู่วงดนตรีลูกทุ่ง แล้วก็เริ่มมาตั้งตัวได้ในสมัยที่สายัณห์ สัญญา กำลังโด่งดัง ขวัญชัยเริ่มจับธุรกิจรายการวิทยุที่เสียงสามยอดจังหวัดอุดรธานี จัดหานักจัด รายการเพลงลูกทุ่งสลับกับโฆษณาสินค้า เมื่อกระแสขับไล่ทักษิณก่อตัวขึ้นโดยกลุ่มพรม.

⁵² ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี “พัฒนาการจิตสำนึกและปฏิบัติการทางการเมืองของขบวนการเสื้อแดงใน เชียงใหม่” โครงการพัฒนาการจิตสำนึกและปฏิบัติการทางการเมืองของชาวเสื้อแดงในจังหวัดเชียงใหม่ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) พฤษภาคม 2555 : 4-5

⁵³ เฟิ่งอ่า : 16-17

⁵⁴ ดู นพพล อาชามาส “การเดินทางของแม่ค้าเสื้อแดง จากตลาดสู่การเมืองบนท้องถนน” โครงการ พัฒนาการจิตสำนึกและปฏิบัติการทางการเมืองของชาวเสื้อแดงในจังหวัดเชียงใหม่ สนับสนุนโดยสำนักงาน กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ พฤษภาคม 2555.

⁵⁵ ปิ่นแก้ว อ่างแล้ว, หน้า 4.

⁵⁶ <http://www.udon108.com/board/index.php?topic=2078.Msg47250>.

คลื่นวิทยุมวลชนสัมพันธ์ของเขาเชียร์ทักษิณและปะทะกับกลุ่มต่อต้านทักษิณ เขาเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งชมรมคนรักอุดรธานี ขวัญชัยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาชมรมฯ และมีสมพงษ์ จันทรงาม เป็นประธานชมรมฯ

ขวัญชัยอาจไม่ได้เป็นตัวแทนของแกนนำคนเสื้อแดงทั้งหมด ด้านหนึ่ง เขาเป็นเหมือนชาวบ้านที่นำชาวบ้านทำกิจกรรมทางการเมืองเอง แต่หากดูเครือข่ายทางการเมืองของเขา จะพบว่าเขาไม่ใช่ชาวบ้านธรรมดา ส.ส. นายกอบจ. ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำรวจ พ่อค้าในจังหวัดอุดรธานีล้วนมีความใกล้ชิดกับเขา อีกด้านหนึ่ง หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายงานว่ ขวัญชัยเป็นแกนนำแบบ “ถึงลูกถึงคน” ที่มักข่มขู่และใช้กำลังเข้าทำร้ายฝ่ายตรงข้าม มิใช่เพียงเสียงปลุกระดมมวลชนผ่านวิทยุชุมชนแบบแกนนำเสื้อแดงคนอื่นๆ เขาเป็นแกนนำเสื้อแดงกลุ่มสายเหยี่ยวที่ประกอบสร้าง (construct) ให้อุดรธานีเป็นเมืองหลวงอีกเมืองหนึ่งของคนเสื้อแดงด้วย ความรุนแรงหลายรูปแบบ วิทยุชุมชนคลื่นมวลชนสัมพันธ์ที่ขวัญชัยจัดรายการระหว่างเวลา 08.00-12.00 น. มีเนื้อหาโจมตีผู้ไม่เห็นด้วยกับทักษิณ เขาโจมตีนักธุรกิจ พ่อค้า ข้าราชการ ที่ออกมาไม่เห็นด้วยกับทักษิณ⁵⁷ หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการออนไลน์รายงานว่า ขวัญชัยเคยให้ลูกน้องไปปิดล้อมร้านขายทองและบ้านของนายเจริญ หมู่บ้านขจรพันธ์ซึ่งเป็นแกนนำของกลุ่มพรม. จังหวัดอุดรธานี⁵⁸

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการออนไลน์รายงานว่า ขวัญชัยได้ร่วมกับ อุทัย แสงแก้ว น้องชายธีระชัย แสงแก้ว ส.ส. พรรคพลังประชาชน และอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดม็อบประมาณ 1 พันคน เข้ารุมทำร้ายและรื้อเวทีปราศรัยของฝ่ายพรม.ที่หนองประจักษ์ อุดรธานี จนฝ่ายพรม.ได้รับบาดเจ็บประมาณ 22 คน และบาดเจ็บสาหัสอีก 2 คน เขายังเป็นผู้นำม็อบปิดล้อมสุริยะใส กตะศิลา และไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ แกนนำกลุ่มพรม.ที่เดินทางไปปราศรัยโจมตีทักษิณที่อุดรธานีเดือนเมษายน 2006 เขาออกมาเคลื่อนไหวและขึ้นเวทีประชันกับเวทีพันธมิตรที่ทุ่งศรีเมือง อุดรธานี⁵⁹

ก่อนรัฐประหาร 2006 ขวัญชัยส่งม็อบให้มาก่อความการแกล้งชาวของพรม.อุดรธานีที่สะพานม้ฆวาน กรุงเทพมหานคร หลังการรัฐประหารเขาเก็บตัวเงียบและหนีไปเก็บตัวที่ประเทศลาวพักหนึ่ง แต่หลังจากนั้น เขารับเป็นโต้โผเดินทางมาสนับสนุนทักษิณที่กรุงเทพ เขาเข้าร่วมชุมนุมต่อต้านรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ทั้งในเดือนเมษายน 2009 และระหว่างเมษายน-พฤษภาคม 2010 เมื่อมีการปะทะกันอย่างรุนแรงในช่วงเดือนพฤษภาคม 2010 ขวัญชัยเป็นคนหนึ่งที่นำคนเสื้อแดงไปช่วยกลุ่มเสื้อแดงจังหวัดปทุมธานี มีการปะทะกันทั้งสองฝ่าย⁶⁰

⁵⁷ <http://www.manager.co.th/politics/viewnews.aspx?newsid=9510000087450>

⁵⁸ <http://www.manager.co.th/politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000087450>.

⁵⁹ “ เป็ ด ปู ม ข ว ัญ ชัย ไ พ ร พ น า . . . ” <http://politics.spiceday.com/redirect.php?tid=3571&goto=lastpost&sid=GVCC73> เข้าเมื่อ 1/11/2553

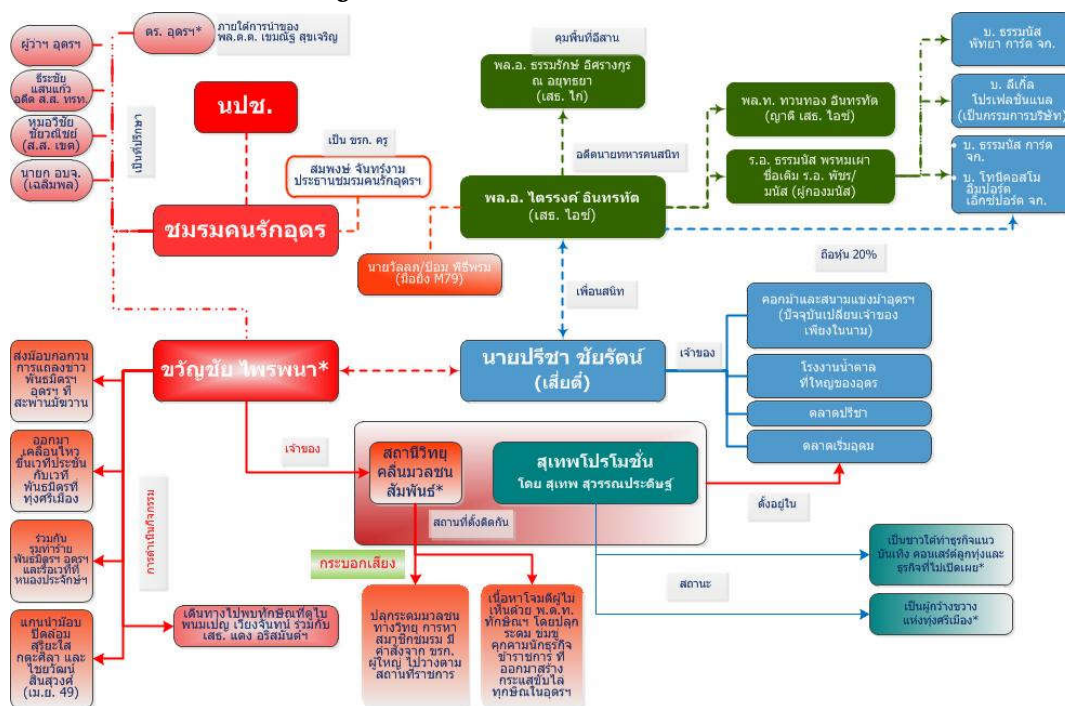
⁶⁰ “ จับ ผู้ต้งสงสัยก่อเหตุจลาจล...” ASTV ผู้จัดการออนไลน์ 21 พฤษภาคม 2553 http://www.tnews.co.th/html/read.php?hot_id=12120 เข้าถึงเมื่อ 04/1/2554

เครือข่ายของขวัญชัย

แผนภาพด้านล่างแสดงเครือข่ายการเมืองของขวัญชัย เขามีความใกล้ชิดกับธีระชัย แสงแก้ว ส.ส. พรรคพลังประชาชนและอดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายแพทย์วิชัย ชัยวณิชกุล อดีตร.ส. พรรคไทยรักไทย นอกจากนี้ ขวัญชัยยังสนิทกับภรรยาผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ตามข่าวหนังสือพิมพ์เขามักจะไปนั่งหน้าห้องผู้ว่าราชการจังหวัดคอยดักรับคนที่มาพบผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี⁶¹

สถานีวิศัลยกรรมวชนสัมพันธ์ของขวัญชัยตั้งอยู่ที่ตลาดเริ่มอุดมของ ปรีชา ชัยวัฒน์ พ่อค้าใหญ่แห่งอุดรธานี ผู้เป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาลที่ใหญ่ที่สุด 2 แห่งของจังหวัดอุดรธานี และยังรู้จักสุเทพ สุวรรณประดิษฐ์ นักธุรกิจจากภาคใต้ที่มีธุรกิจบันเทิงในจังหวัดอุดรธานี ผู้สามารถดึงไฟฟ้าไปใช้ในคอนเสิร์ตที่หนองประจักษ์ อุดรธานีได้ ถ้าเขาเป็นคนจัดคอนเสิร์ตนั้น สุเทพนับเป็นคนใหญ่คนโตของจังหวัดอุดรธานี ส่วนปรีชาเป็นเพื่อนสนิทของ พล.อ.ไตรรงค์ อินทรทัต เพื่อนนักเรียนตบ.10 ของทักษิณ พล.อ.ไตรรงค์เคยเป็นหัวหน้าหน่วยรักษาความปลอดภัยทักษิณตั้งแต่สมัยอยู่พรรคพลังธรรม นอกจากนี้ เขายังเป็นนายทหารคนสนิทของพล.อ.ธรรมรักษ์ สมัยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การรู้จักปรีชาและพล.อ.ไตรรงค์ทำให้ขวัญชัยมีเครือข่ายทางการเมืองที่มีอิทธิพลสูงในภาคอีสาน

ภาพที่ 4 เครือข่ายของขวัญชัย ไพโรพนา



⁶¹ <http://www.manager.co.th/politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000087450>.

คนเสื้อแดง ขวัญชัย และทักษิณ

ทั้งในอีสานและเชียงใหม่ แกนนำคนเสื้อแดงต่างก็อ้างว่าใกล้ชิดกับทักษิณ ติดต่อโทรศัพท์มือถือตรงได้⁶² หรืออ้างว่าติดต่อกับเลขาธิการหรือญาติของทักษิณได้ นี่เป็นช่องทางของการเมืองและผลประโยชน์ ดังนั้น ข้อขัดแย้งระหว่างแกนนำคนเสื้อแดงกับคนเสื้อแดงจึงไม่ใช่เพียงความหลากหลายและความแตกต่างทางความคิด ทักษิณและญาติของเขาคือช่องทางทางการเมืองของแกนนำคนเสื้อแดงที่ทำให้พวกเขาไม่ใช่ชาวบ้านธรรมดาที่ผันตัวเองเป็นนักกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งขวัญชัยด้วย

ขวัญชัยทำอะไรที่แม้แต่คนเสื้อแดงอุดรธานีก็ไม่เห็นด้วย เขาให้สัมภาษณ์รายการ Asia Update ว่าที่ดินก่อสร้างอาคารจักรคนเสื้อแดงที่บ้านหนองสีหุ ตำบลสามพร้าว จังหวัดอุดรธานี เป็นของเขาไม่ใช่ของชมรมคนรักอุดร เขาให้สัมภาษณ์ว่าเขาจ่ายเงินเพื่อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ 20 กว่าล้านบาท ในขณะที่เงินกำไรที่ได้จากการจัดเลี้ยงโต๊ะจีนเพื่อคนเสื้อแดงช่วงเดือนตุลาคม 2552 สองครั้งได้กำไรเพียง 6 ล้าน 8 แสนบาท⁶³ เขาเป็นคนทำนิติกรรมและใช้เงินของเขาซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารนี้ไม่ใช่ชมรมคนรักอุดรและเงินกำไรจากงานเลี้ยงคนเสื้อแดง แต่มีกลุ่มคนเสื้อแดงชุมนุมโจมตีความไม่ชอบมาพากล กรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของขวัญชัยทั้งการเปิดเวทีปราศรัยที่สนามทุ่งศรีเมือง อุดรธานี⁶⁴ และโจมตีขวัญชัยในโลกออนไลน์

ขวัญชัยเป็นแกนนำคนเสื้อแดงที่ไม่เห็นด้วยกับการเปิดหมู่บ้านคนเสื้อแดงที่อุดรธานี เขากล่าวว่าการตั้งหมู่บ้านคนเสื้อแดงจะทำให้คนเสื้อแดงที่มีอุดมการณ์เสียหาย เพราะอาจมีการแทรกซึมของยาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมายเข้ามาในหมู่บ้านคน ขวัญชัยไม่พอใจคนเสื้อแดงบางกลุ่ม รวมถึงลูกน้องเก่าของเขาที่ออกจากคุกแล้วมาตั้งกลุ่มคนเสื้อแดงอุดรธานีเรียไรเงินบริจาค ขวัญชัยโจมตีว่าพวกนี้ไม่ใช่กลุ่มเสื้อแดงอุดรธานี

โหมดปรองดอง

แม้จะใช้การต่อสู้แบบตาต่อตาฟันต่อฟันมาหลายปี กลุ่มเสื้อแดงก็มีแนวโน้มเปลี่ยนเข้าสู่ “โหมดปรองดอง” แบบที่ทักษิณและพวกพ้องต้องการภายหลังชนะเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้สำเร็จ เสียงของขวัญชัยและคนเสื้อแดงในกลุ่มของเขาก็เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 4 ธันวาคม 2011 สถานีโทรทัศน์เอเชียอแพคเสนอรายการพิเศษเรื่อง “ราชันย์ องค์ภูมิพล” มีนายวิชา ศัญทัพและนางไพจิตร อักษรณรงค์ ภรรยามาร่วมสนทนา โดยวิชาเป็นคนแต่งเพลง “ราชันย์ องค์ภูมิพล” เพื่อเทิดพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เณริม ฉลองวโรกาสมหามงคลครบรอบ 84 พรรษา เพลงเทิดพระเกียรตินี้มีนายวรชัย เหมะ ส.ส. สมุทรปราการ พรรคเพื่อไทย ก่อแก้ว พิกุลทอง อดีตส.ส. เพียงเกษ และกลุ่มคนเสื้อแดงมาร่วมขับร้อง โดยบันทึกเทปที่ห้องส่งสถานีโทรทัศน์เอเชียอแพคชั้น 6 ห้างอิมพีเรียล ลาดพร้าว ทักษิณ

⁶² สัมภาษณ์ผู้นำ NGO อีสาน.

⁶³ สถานีโทรทัศน์เอเชียอแพค (Asia Update) 22 ตุลาคม 2552.

⁶⁴ “เฉลิมหย่าศึกแดงตำพระขวัญชัย” คม ชัด ลึก, 10 มกราคม 2555.

เองยังโฟนอินเข้ามาร่วมร้องเพลงนี้ด้วย 65 นอกจากนี้ ระหว่างวันที่ 9-17 มกราคม 2012 ขวัญชัยนำคนเสื้อแดงอีสาน 20 จังหวัด จำนวน 999 คน ถอดเสื้อแดงออกแล้วเข้าพิธีอุปสมบทพระราชทาน ตามโครงการบวชถวายเป็นพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสครบ 7 รอบ 84 พรรษา ขวัญชัย ไพรพนา กล่าวว่า “ตนผู้เข้าอุปสมบทพระราชทาน จะปฏิบัติธรรมและถวายพระพรพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุกวัน”⁶⁶

5. บทสรุป

เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหาร

เครือข่ายอำนาจทักษิณเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดรัฐประหาร 2006 และทักษิณต้องลี้ภัยทางการเมืองอยู่ในต่างประเทศ เครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหารมิได้สร้างโดยทักษิณเพียงลำพัง แต่เป็นเครือข่ายที่ร่วมกันสร้างโดยคนหลายกลุ่ม หลายผลประโยชน์ และหลายอุดมการณ์ พัฒนาการของเครือข่ายไม่เป็นระบบ ไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจน แต่ปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์การเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อการเมืองไทยก่อนและหลังรัฐประหารกลายเป็นการเมืองมวลชน กลุ่มคนเสื้อแดงได้เข้ามาประกอบสร้างในเครือข่ายนี้ด้วย แต่กลุ่มย่อยแต่ละกลุ่มอาจมีเป้าหมายย่อยที่สะท้อนปัญหาพื้นฐานต่างกัน เช่น ความไม่เป็นธรรมทางสังคม ความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม การเอารัดเอาเปรียบทางสังคม ชาติพันธุ์ เพศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แกนสำคัญของเครือข่ายอำนาจนี้ก็ยังคงเป็นกลุ่มคนที่ใกล้ชิดทักษิณ โดยเฉพาะพี่น้อง ญาติ เพื่อนสนิทและลูกน้อง ในขณะที่ตัวทักษิณเองเป็นส่วนประกอบหลักของเครือข่าย มีความสำคัญมากและเป็นสิ่งที่ “ขาดไม่ได้” ของแกนหลักในเครือข่ายอำนาจ แกนสำคัญของเครือข่ายยังประกอบด้วยนักธุรกิจและนักการเมือง แต่ก็ยังเป็นเพื่อนสนิทและคนที่ทักษิณไว้วางใจ มากกว่าจะเป็นนักธุรกิจและนักการเมืองที่ล้มละลายจากวิกฤตเศรษฐกิจ 1997 แล้วมาสวมมีภักดีต่อทักษิณ ส่วนทหาร ตำรวจ และข้าราชการยังคงเป็นเพื่อนและลูกน้องทักษิณซึ่งส่วนมากอยู่นอกราชการ

หน้าที่

หน้าที่ของเครือข่ายอำนาจทักษิณหลังรัฐประหารยังคงเป็นหน้าที่เดิม คือ ทำเพื่อทักษิณ แต่มีการทำงานหลายแบบ หลายระดับ และทำงานโดยเครือข่ายย่อยที่ขัดแย้งกันบ้าง แต่ส่วนใหญ่เสริมซึ่งกันและกัน หน้าที่ดังกล่าวได้แก่ (1) พยุงความนิยมของทักษิณเอาไว้ (2) ลดความน่าเชื่อถือบุคคลที่คิดว่าเป็น “ต้นคิด” การทำรัฐประหาร 2006 (3) สลายแกนนำทหาร ซึ่งล้วนเป็นอดีตคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ที่เคยทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลทักษิณ (4) กำจัดรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและกลุ่มอำมาตย์ที่ฝ่ายทักษิณเชื่อว่าเป็นผู้สั่งการรัฐประหาร

⁶⁵ “ทักษิณร้องเพลง ราชนิย์ องค์กรภูมิพล” มติชน 9 ธันวาคม 2011.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง.

รัฐบาลสมัคร สมชาย และยิ่งลักษณ์ ล้วนเป็นส่วนประกอบสำคัญของเครือข่ายอำนาจนี้ ด้วย รัฐบาลสมัครเป็นบททดสอบสำคัญของความนิยมต่อตัวทักษิณว่ายังมีอยู่สูง ยิ่งไปกว่านั้น การเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลสมัครคือการได้อำนาจรัฐคืนกลับมาครั้งแรกของเครือข่ายทักษิณ หลังถูกยึดอำนาจไปเมื่อกันยายน 2006 รัฐบาลสมัครเข้ามาทำการรื้อฟื้นและฟื้นฟูอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของเครือข่ายอำนาจนี้ ทำให้ทักษิณและพวกพ้องกลับมามีอิทธิพลทางการเมืองใหม่ รัฐบาลสมชายก็มีหน้าที่และเป้าหมายแบบเดียวกับรัฐบาลสมัคร รัฐบาลยิ่งลักษณ์ได้สานต่อเครือข่ายอำนาจทักษิณต่อไป

ความรุนแรง ทักษิณ และการขยายตัวของคนเสื้อแดง

นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า คนเสื้อแดงมีความสลับซับซ้อนและประกอบด้วยคนหลายสถานะ หลากหลายความคิดทางการเมือง ยากที่จะกำหนดด้วยเส้นแบ่งทางเศรษฐกิจหรือแม้กระทั่งเมืองกับชนบท ความเปลี่ยนแปลงในสังคมชนบทไทยในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา มีผลต่อความคิดทางการเมืองของคนชนบท ทำให้คนชนบทเป็นปัจเจกมากขึ้น การควบคุมในหมู่บ้านผ่านกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านทำได้ยากขึ้น การลงทุนและราคาพืชผลเป็นประเด็นสำคัญมากกว่าการพออยู่พอกิน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวผนวกกับการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย นับตั้งแต่ปี 1979 การเมืองของการเลือกตั้ง (election politics) ในระดับต่างๆ การกระจายอำนาจ (decentralization) ทำให้ชาวบ้านกลัวอำนาจรัฐน้อยลง พวกเขาติดต่อและพึ่งพานักการเมือง สส. สจ. นายกอบจ. มากกว่าข้าราชการ

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมเหล่านี้เป็นรากฐานให้ชาวบ้านเป็นส่วนหนึ่งของ “คนเสื้อแดง” ครั้นเมื่อเกิดรัฐประหารกันยายน 2006 พวกชาวบ้านเห็นว่า วิธีการรัฐประหารเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง จึงออกมาชุมนุมต่อต้านการรัฐประหารและรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ชาวบ้านธรรมดาผันตัวขึ้นมาเป็นนักกิจกรรมทางการเมือง แต่เมื่อชาวบ้านส่วนหนึ่ง “สวมเสื้อแดง” และเข้ามาอยู่ใน “วงจร” ของเครือข่ายอำนาจทักษิณ เสริมให้เครือข่ายอำนาจทักษิณขยายตัวใหญ่ตามไปด้วย มีการปลุกกระดมด้วยสื่อต่างๆ ที่หลากหลายและสนับสนุนด้วยทรัพยากรนานาชนิดจากเครือข่ายอำนาจทักษิณ

การสูญเสียอำนาจรัฐกลับไปอยู่ที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและสุเทพ เทือกสุบรรณ (2009-2010) เท่ากับว่าฝ่ายทักษิณสูญเสียอำนาจครั้งที่ 2 แก่ฝ่ายต่อต้าน การเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายทักษิณและฝ่ายต่อต้านจึงมีหลายวิธี การเมืองบททองถนน ใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ ยานพาหนะ อาหารและเครื่องดื่ม เครื่องมือสื่อสารทุกชนิด แกนนำผู้มีวาทศิลป์ระดมมวลชนคนเสื้อแดงให้ได้มากที่สุด เพราะต้องการอำนาจรัฐคืนจากรัฐบาลอภิสิทธิ์ การเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้จึงมีหลายรูปแบบ ไม่ใช่การชุมนุมทางการเมืองแบบอหิงสาจึงเกิดขึ้นท่ามกลางการเผชิญหน้าของทั้งสองฝ่ายระหว่างเดือนเมษายน-พฤษภาคม 2010

หน้าว่าง

โครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดแห่งหนึ่ง

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์¹ และ ชัยณรงค์ เครือนวน²

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องโครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดหนึ่ง เป็นการศึกษาถึงความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองในท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียว กระบวนการสะสมทุนทางเศรษฐกิจและการผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจของตระกูลนักการเมืองใหญ่ในจังหวัดนี้

การวิเคราะห์ถึงการก่อรูปโครงสร้างอำนาจในจังหวัดหนึ่งที่กำลังศึกษา พบว่า มีการพัฒนาจากโครงสร้างอำนาจแบบหลายขั้วของชนชั้นนำที่เป็นนายทุนท้องถิ่นหลายตระกูล มาสู่โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว ของตระกูลนักการเมืองใหญ่ โครงสร้างอำนาจขั้วเดียวของตระกูลนักการเมืองใหญ่มีรากฐานมาจากการสะสมทุนเบื้องต้น ที่เริ่มต้นจากธุรกิจสีดาเทาสู่อสังหาริมทรัพย์ เช่น การแอบค้าขาย ของตามชายทะเล การทำธุรกิจห้วย การหักค่าหัวคิวในธุรกิจประมง ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจ การบริการ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ในกระบวนการสะสมทุนดังกล่าวนี้ ได้มีการสร้างเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นบนสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับคนกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น เครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ เครือข่ายข้าราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เครือข่ายผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ตลอดจนถึงการลงไปสร้างเครือข่ายกับ ประชาชนในพื้นที่ ในส่วนของการขยายตัวของการสะสมทุนหลังจากรวมศูนย์อำนาจของตระกูล นักการเมืองใหญ่ พบว่าเมื่อรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองได้แล้ว ก็เริ่มขยายธุรกิจของตระกูลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจการโรงแรมและอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยการทำหน้าที่เป็นคน “เคลียร์” ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง

หลังจากการเปลี่ยนเครือข่ายอำนาจในระดับชาติซึ่งพรรคไทยรักไทยเข้ามามีบทบาททางการเมือง และการเกิดวิกฤติในครอบครัว นักการเมืองใหญ่ภายใต้การนำของรุ่นต่อมาสถูยเสียพื้นที่ทางการเมืองทั้งตำแหน่งส.ส.และผู้บริหารท้องถิ่นให้คู่แข่งทางการเมือง แต่ตระกูลนักการเมืองใหญ่ก็พยายามปรับตัวเพื่อสืบทอดโครงสร้างอำนาจขั้วเดียว โดยการหันมาทำงานการเมืองระดับท้องถิ่นมากขึ้น การริเริ่มงานการเมืองเชิงวัฒนธรรมเพื่อสร้างฐานเสียงในการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วยังมีการปรับกลไกทางการเมืองโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการทำงานการเมืองระดับชาติ ผลจากการปรับและประสานกลไกต่างๆ เหล่านี้เข้า

¹ประธานสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

²อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ด้วยกันทำให้กลุ่ม ตระกูลนักการเมืองใหญ่สามารถสืบทอดโครงสร้างอำนาจชั่วเดียวมาจนถึงปัจจุบัน

แนวทางในการสร้างความเป็นธรรมของสังคมในท้องถิ่นจากกรณีศึกษาจังหวัดนี้ สรุปว่า ควรมีการปรับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของท้องถิ่นโดยอาศัยยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจภายในท้องถิ่น ตามแนวทางที่สำคัญได้แก่ การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองท้องถิ่นไปสู่ประชาชน การสร้างองค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่น การพัฒนาประชาธิปไตยของการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนถึงการปฏิรูประบบเลือกตั้งในท้องถิ่น

1. บทนำ

พื้นที่ทางการเมืองของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 นั้น มีศูนย์กลางของการตัดสินใจอยู่ที่เมืองหลวงเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะผลผลิตจากการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เวทีทางการเมืองในเมืองหลวงดังกล่าว ตั้งอยู่บนโครงสร้างอำนาจที่ถูกปกครองโดยชนชั้นนำข้าราชการ ทหาร ตำรวจและพลเรือนภายใต้ระบอบ อำมาตยาธิปไตย (Fred Riggs, 1966)

พื้นที่ทางการเมืองแบบรวมศูนย์เริ่มมีความเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทั้งนี้เพราะการเมืองไทยได้พัฒนาไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ อันเป็นผลให้เวทีการตัดสินใจทางการเมืองไทยได้ขยายจากเมืองหลวงไปสู่ต่างจังหวัด ภายใต้กระบวนการเลือกตั้งหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ดังนั้นจังหวัดต่างๆ จึงได้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากเดิมที่ตั้งอยู่บนฐานชนชั้นนำข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่โครงสร้างอำนาจที่ผนวกเอานักธุรกิจการเมืองเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชนชั้นนำท้องถิ่น (Ruth Mcvey, 2000)

โครงสร้างอำนาจชนชั้นนำท้องถิ่นที่เกิดขึ้นได้นำมาซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเมืองในท้องถิ่น 2 ประการ คือ การรวมศูนย์อำนาจในท้องถิ่นและการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มชนชั้นนำ กล่าวโดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษานั้นพบว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของชนชั้นนำท้องถิ่นซึ่งชนชั้นนำท้องถิ่นเหล่านี้สามารถสร้างและก่อรูปเครือข่ายอำนาจพัฒนาขึ้นเป็นโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ เดิมโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น มีลักษณะเป็นโครงสร้างอำนาจแบบหลายขั้ว กล่าวคือ ไม่มีกลุ่มเครือข่ายอำนาจใดสามารถที่จะยึดครองพื้นที่ทางการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จยาวนาน กลุ่มเครือข่ายการเมืองต่างๆ เหล่านี้จะช่วงชิงผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามามีบทบาททางการเมืองอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดที่จะประกอบไปด้วยคนหลายกลุ่มจากหลากหลายพรรคการเมือง

ความหลากหลายทางการเมืองในลักษณะนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงต้นทศวรรษ 2520 เมื่อกลุ่มเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ที่รวมตัวกันได้รับของพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง เริ่มเข้า

ยึดกุมพื้นที่ทางการเมืองในจังหวัด นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมากลุ่มเครือข่ายอำนาจดังกล่าวก็ขยายพื้นที่ทางการเมืองต่อไปเรื่อยๆ กระทั่งช่วงปลายทศวรรษ 2530 กลุ่มเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ก็สามารถเข้ายึดกุมพื้นที่ทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดได้ทั้งหมด ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวก่อให้เกิดแบบแผนของโครงสร้างอำนาจใหม่ขึ้นในลักษณะที่เรียกว่า “โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว”

การรวมศูนย์ในรูปของโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียว เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กับการกระจุกตัวของความมั่งคั่งของตระกูล “นาย ก.” อย่างเห็นได้ชัดเจน ดังต่อไปนี้

1. การผูกขาดธุรกิจจังหวัด ธุรกิจที่สำคัญในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาและพื้นที่ใกล้เคียงนั้น กลุ่มเครือข่ายของ “นาย ก.” จะเป็นผู้ลงทุนหรือถือหุ้นเกือบทั้งหมด เช่น โรงแรมขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในสถานที่ท่องเที่ยวชื่อดังจังหวัด เป็นต้น หรือการผูกขาดในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจะพบว่าบริษัทก่อสร้างชื่อดังของ “นาย ก.” กลายเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนธุรกิจจังหวัด และในเวลาต่อมาบริษัทแห่งนี้ได้แตกแขนงเป็นบริษัทย่อยๆ อีกหลายบริษัทเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมในจังหวัด กล่าวได้ว่าธุรกิจรับเหมาก่อสร้างของ “นาย ก.” นั้นโดยส่วนใหญ่จะได้รับสัมปทานของรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดและพื้นที่ใกล้เคียง ผลของการดำเนินธุรกิจข้างต้นนอกจากจะสร้างความมั่งคั่งให้กับ “นาย ก.” แล้ว ธุรกิจเหล่านี้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือในการสร้างและรักษาเครือข่ายอำนาจ

2. การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองในจังหวัด การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองของ “นาย ก.” เอาไว้ในที่นี้แสดงออกให้เห็นจากการยึดครองตำแหน่งทางการเมืองใน 3 ระดับ คือระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับท้องถิ่น การผูกขาดทางการเมืองในระดับชาติผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของ “นาย ก.” เริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 ขณะที่ในระดับท้องถิ่น “นาย ก.” ก็สามารถสร้างเครือข่ายของตนเองในกลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครือข่ายการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนผู้นำการเมืองระดับประเทศในช่วงแรกของกลุ่ม “นาย ก.” ต่อมาเมื่อเกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดกระจายอำนาจ “นาย ก.” ก็สามารถจัดตั้งคนในเครือข่ายของตนเองเข้าไปยึดกุมองค์กรปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดได้

นอกจากการยึดครององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว กลุ่ม “นาย ก.” ยังพยายามครองใจมวลชนในพื้นที่ โดยการสะสมทุนทางสังคมด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงินกว่าปีละ 30-50 ล้านบาท เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้, การสนับสนุนองค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรการกุศลต่างๆ, การบริจาคเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น, การใช้เงินส่วนตัวเพื่อจ้างชาวบ้านกวาดขยะในสถานที่ท่องเที่ยวชื่อดัง, การประกันผู้ต้องหา, การเจรจากับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความขัดแย้งกับประชาชน, การฝากเด็กเข้าเรียนหนังสือ, การช่วยเหลือเงินทุนและคุ้มครองพ่อค้าแม่ค้าที่เข้ามาค้าขายในสถานที่ท่องเที่ยว

อย่างไรก็ตามเมื่อปลายทศวรรษ 2540 ก็เกิดความสั่นคลอนขึ้นในเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ภายหลังจากที่เขาเผชิญกับคดีร้ายแรง กระทั่งทศวรรษ 2550 ก็เริ่มเห็นรอยร้าวและความ

ขัดแย้งของคนภายในเครือข่าย ดังจะเห็นได้จากลูกน้องของ “นาย ก.” บางกลุ่มประกาศแยกตัวออกจากกลุ่ม และแล้วการยึดครองพื้นที่ทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จของเครือข่าย “นาย ก.” ก็ได้สิ้นสุดลงเมื่อทศวรรษ 2550 ซึ่งกลุ่มของ “นาย ก.” ประสบความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกเขตรวมถึงความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นให้กับกลุ่มเครือข่ายอำนาจใหม่ในจังหวัด

ผลจากสถานการณ์ที่ผู้นำที่มีอำนาจและบารมีอย่าง “นาย ก.” รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของกระแสวิถีชีวิตในจังหวัดได้ก่อให้เกิดการแตกตัวของโครงสร้างอำนาจขั้วเดียวในจังหวัดเป็น 3 กลุ่มอำนาจหลักๆ คือ กลุ่ม “นาย ก.” กลุ่มที่แตกตัวจากเครือข่าย นาย “ก.” และกลุ่มอำนาจใหม่ที่รวมตัวในพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดีสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลาต่อมาได้แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวในรูปแบบต่างๆ ของกลุ่ม “นาย ก.” เพื่อรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว ซึ่งผลของการปรับตัวดังกล่าวทำให้กลุ่ม “นาย ก.” ภายใต้การของผู้บริหารที่สลับกลับมาได้ชัยชนะการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเช่นในอดีตอีกครั้ง

จะพบว่าปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำทางสังคมในจังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น คือ การกระจุกตัวของความมั่งคั่งและการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กลุ่มเดียว จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองว่า ความเหลื่อมล้ำทางการเมืองในรูปแบบของโครงสร้างอำนาจขั้วเดียวก่อรูปขึ้นมาได้อย่างไร โดยโครงสร้างดังกล่าวมีผลต่อกระบวนการสะสมทุนของกลุ่ม “นาย ก.” อย่างไร และเมื่อเผชิญกับวิกฤติการขาดผู้นำอย่าง “นาย ก.” ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม เครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ปรับตัวและผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดอย่างไร โดยผู้วิจัยหวังว่าผลการศึกษาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาแนวทางการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมต่อไป

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการก่อรูปโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา
2. เพื่อศึกษาการขยายตัวของกระบวนการสะสมทุนของกลุ่ม “นาย ก.”
3. เพื่อศึกษาการผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจของกลุ่ม “นาย ก.”

3. ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาเรื่อง “โครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดแห่งหนึ่ง” ไว้เป็นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาการก่อรูปโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียวของกลุ่ม “นาย ก.” จะทำการศึกษาทบทวนทางการเมืองของ “นาย ก.” ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 ซึ่งเป็นปีที่ “นาย ก.” ประสบความสำเร็จทางธุรกิจจนกระทั่งถึงการเสียชีวิตของผู้มีอิทธิพลรายหนึ่งของจังหวัด

ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 อันเป็นจุดเริ่มต้นให้ “นาย ก.” ก้าวขึ้นมาครองอำนาจหลังการชนะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเบ็ดเสร็จในปลายทศวรรษ 2530

2. การศึกษากระบวนการสะสมทุนของกลุ่ม “นาย ก.” จะทำการศึกษาการสะสมทุนตั้งแต่งตั้งแต่ “นาย ก.” ประสบความสำเร็จในธุรกิจประเภทหนึ่งในช่วงกลางทศวรรษ 2510 รวมถึงการที่คนสนิทของ “นาย ก.” เข้ารับตำแหน่งสำคัญทางการเมือง จนกระทั่งถึงการขยายการสะสมทุนเพิ่มขึ้นหลังการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง

3. การศึกษากระบวนการผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจของกลุ่ม “นาย ก.” จะทำการศึกษาตั้งแต่การแพ้การเลือกตั้งและการเผชิญกับคดีร้ายแรง ในปลายทศวรรษ 2540 จนถึงสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงกลางทศวรรษ 2550

4. แนวคิดหลักในการวิจัย (Core Concept)

ในการวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ครั้งนี้ จะใช้แนวคิดหลักทางวิชาการเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อนกระบวนการวิจัย ตั้งแต่การตั้งปัญหาการวิจัยจนถึงการวิเคราะห์ข้อมูล แนวคิดหลักที่จะนำมาใช้ในที่นี้ได้แก่

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจชุมชน (Community Power Structure)

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสะสมทุนเบื้องต้น (Primitive Accumulation of Capital)

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจชุมชน

การนำเสนอโครงสร้างอำนาจในฐานะที่เป็นมิติหนึ่งของโครงสร้างสังคม จึงจำเป็นจะต้องเข้าใจความหมายของโครงสร้างสังคมที่จะใช้ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาแนวคิดดังกล่าวภายใต้วิธีวิทยาของเศรษฐศาสตร์การเมืองเชิงโครงสร้าง (Historical Structural Approach) ดังนั้นโครงสร้างสังคมในที่นี้จึงหมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องระดับหนึ่ง (Pattern of Social Relation) โครงสร้างทางสังคมเป็นผลิตผลที่มนุษย์สร้างขึ้นได้ โดยเกิดจากการต่อสู้แข่งขันระหว่างผู้กระทำการในกระบวนการทางสังคม (Social Process) ดังนั้นแนวคิดโครงสร้างสังคมในที่นี้จึงถือว่าโครงสร้างเป็นสิ่งที่สามารถถูกปรับเปลี่ยนหรือสืบทอดได้โดยการเคลื่อนไหวของมนุษย์ผู้กระทำการนั่นเอง โครงสร้างอำนาจขั้วเดียวในจังหวัดที่ศึกษาในฐานะที่เป็นโครงสร้างสังคมในมิติเชิงอำนาจจึงหมายถึงแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น

จากมุมมองการวิเคราะห์โครงสร้างตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้สามารถวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจได้ตั้งแต่การก่อรูปโครงสร้าง (Production) การผลิตซ้ำหรือการสืบทอดโครงสร้าง (Reproduction) หรือการเปลี่ยนรูปโครงสร้าง (Transformation) นอกจากนี้การใช้ตรรกะแบบทวิภาคีในการวิเคราะห์โครงสร้าง จะพบลักษณะสองด้านของโครงสร้าง (Duality of Structure) คือ โครงสร้างมีทั้งด้านที่สร้างข้อจำกัดให้เกิดการดำรงอยู่และด้านที่เปิดโอกาสให้มี

การเปลี่ยนแปลงเนื่องจากโครงสร้างมีความสามารถเป็นทั้งผลผลิต (Product) และเงื่อนไข (Condition) ในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ

โครงสร้างในด้านที่เป็นผลผลิตจากการกระทำทางสังคมชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจมิใช่สิ่งที่หยุดนิ่งตายตัวแต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้จากการเคลื่อนไหวระหว่างกลุ่มและชนชั้นต่าง ๆ การเคลื่อนไหวต่อสู้ทางสังคมในที่นี้สะท้อนให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการมีทั้งที่มีความขัดแย้งและความร่วมมือกัน

โครงสร้างสังคมในด้านที่เป็นเงื่อนไขมีคุณสมบัติเป็นตัวกำหนดข้อจำกัดหรือเปิดโอกาสของการกระทำทางสังคม การจำกัดหรือเปิดโอกาสของโครงสร้างขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าผู้กระทำการมีสถานภาพยืนอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ตรงไหนในโครงสร้างเนื่องจากสถานภาพดังกล่าวจะทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคมแตกต่างกัน

ในการวิจัยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจชุมชนเป็นเครื่องมือช่วยในการศึกษา (ระดม วงษ์น้อม, 2527 ; ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2553 ; David Knoke, 1990) จากการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดโครงสร้างอำนาจชุมชนที่สำคัญ พบว่า มีแนวคิดเชิงทฤษฎีอยู่ 3 ตัวแบบ คือ โครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำ โครงสร้างอำนาจแบบพหุนิยมและโครงสร้างอำนาจเชิงอุปถัมภ์ ในการศึกษาโครงสร้างอำนาจของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าโครงสร้างอำนาจแบบพหุนิยมไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในจังหวัด เนื่องจากแนวคิดพหุนิยม มีฐานคิดว่าการเมืองท้องถิ่นมีกลุ่มหลากหลายที่มีบทบาทในท้องถิ่น โดยกลุ่มมีลักษณะที่พร้อมเปิดรับสมาชิกและไม่มีผลประโยชน์ทางชนชั้นในการเคลื่อนไหว ดังนั้นผู้นำท้องถิ่นในฐานะคนกลาง (Broker) ของกลุ่มจึงมีฐานอยู่ทางการเมืองมากกว่าทางเศรษฐกิจหรือสังคม ดังนั้นผู้วิจัยจะใช้แนวคิดโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำและแบบอุปถัมภ์เป็นตัวช่วยวิเคราะห์

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำนั้น ตั้งอยู่บนฐานคิดว่าความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของชุมชนมีลักษณะเหมือนปิรามิดเชิงซ้อน (Multiple Pyramid) ที่ศูนย์กลางอยู่ที่คนกลุ่มน้อยในการเข้าไปมีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งหมายถึง กลุ่มชนชั้นนำ (Elite) ดังนั้นโครงสร้างแบบชนชั้นนำจึงเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มน้อย (Minority) ของสังคม ไม่ว่าจะเป็นมองในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นชนชั้นนำเป็นกลุ่มสังคม (Social Group) ที่มีตำแหน่งบนจุดยอดสุดของปิรามิด (Social Hierarchy) ของการแบ่งชั้นทางสังคม (Social Stratification) การมีอำนาจแบบชนชั้นนำตั้งอยู่บนการจัดองค์การ เพื่อการครอบงำหรือปกครองคน (Domination) เนื่องจากผู้นำองค์กรจะสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรสินความมั่งคั่ง ตำแหน่งบังคับบัญชา ทักษะความรู้ หรือสถานภาพทางสังคม นอกจากนี้ผู้นำดังกล่าวยังมีข้อมูลสารสนเทศมากกว่าคนที่อยู่ในระดับล่าง รวมถึงความสามารถในการให้คุณให้โทษด้วย ชนชั้นนำท้องถิ่นจึงเป็นคนกลุ่มน้อยที่เคลื่อนไหวเพื่อรับใช้ผลประโยชน์กลุ่มชนชั้นตนเองเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากในสถานการณ์เมื่อกลุ่มผลประโยชน์ของชนชั้นนำขัดแย้งกับผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นอำนาจแบบชนชั้นนำ

จึงมีลักษณะของการปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยที่อยู่เบื้องหลังกระบวนการเลือกตั้งในรูปแบบของประชาธิปไตย (ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2553)

ตัวแทนของนักวิชาการสำนักอเมริกันที่ศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำได้แก่ Floyd Hunter, William Domhoff (ระดม วงษ์น้อย, 2527 ; William Domhoff , 2002; ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, 2553)

Hunter ได้ศึกษาโครงสร้างอำนาจของชุมชนโดยให้ความสำคัญต่อฐานอำนาจที่มาจากหลากหลายรูปแบบ เช่น ตำแหน่งทางการเมืองหรือทุนทางเศรษฐกิจและหน่วยในการวิเคราะห์จะให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์องค์กรแบบสหวิทยาการแทนที่การใช้กลุ่มแบบพหุนิยมหรือชนชั้น นอกจากนี้ Hunter ของชุมชนท้องถิ่นโดยเชื่อมโยงกับแนวคิดเครือข่ายอำนาจว่าได้มีการปฏิบัติหรือทำหน้าที่อย่างไร

ในการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจชุมชนของ Domhoff เขาได้นำเสนอดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับอำนาจ (Power Indicator) ไว้ ดังนั้นในการวิจัยนี้จะใช้วิธีการระบุโครงสร้างอำนาจของชุมชนโดยการผสมผสานภายใต้การคำนึงถึงบริบททางประวัติศาสตร์ คือ (ระดม วงษ์น้อย, 2527 ; Domhoff, 2002)

1. วิธีการระบุโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากตำแหน่ง (Positional Technique) มีฐานการวิเคราะห์อยู่ที่ว่า ผู้มีตำแหน่งสำคัญๆ ในองค์กรย่อมเป็นผู้มีอำนาจควบคุมทรัพยากรและการตัดสินใจของชุมชน ดังนั้นจึงมีคำถามหลักว่าใครปกครอง (Who Governs) แต่วิธีนี้มีจุดอ่อนในการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา เพราะมีมิติของอำนาจเชิงอิทธิพลเป็นปัจจัยสำคัญ ดังนั้นคนที่มีความสำคัญทางการเมืองอาจไม่มีอำนาจใดๆ ก็ได้ ในทางกลับกันคนที่ไม่มีตำแหน่งใดๆ กลับเป็นคนมีอำนาจที่ปฏิบัติการอยู่เบื้องหลัง ดังนั้นการจะวิเคราะห์ชนชั้นนำจากตำแหน่งจะต้องปรับแนวคิดไปสู่การวิเคราะห์ตำแหน่งในเครือข่ายอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ

2. วิธีการระบุโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากชื่อเสียง (Reputational Technique) วิธีนี้มีฐานการวิเคราะห์ คือ คนที่มีชื่อเสียงจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นย่อมจะได้รับความไว้วางใจในการตัดสินใจของชุมชน วิธีนี้มีจุดอ่อนในบริบทของการวิจัยนี้ คือ คนที่มีอำนาจอาจจะไม่ใช่คนที่มีชื่อเสียงดีแต่เพียงด้านเดียว เนื่องจากการใช้อำนาจในเชิงอิทธิพลอาจทำให้ผู้มีอำนาจเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงทั้งยอมรับและไม่ยอมรับ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น เป็นทั้งผู้อุปถัมภ์ช่วยเหลือคนและเป็นทั้งเจ้าพ่อที่ใช้ความรุนแรง นอกจากนี้ฐานคิดเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจตามวิธีนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างจากโครงสร้างที่ใช้ฐานวิจัยนี้ คือ มองโครงสร้างอำนาจเป็นสิ่งที่มืออยู่ตายตัวไม่เปลี่ยนแปลง

3. วิธีการระบุโครงสร้างอำนาจโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making Technique) ฐานการวิเคราะห์ของวิธีนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าในการศึกษาผู้มีอำนาจท้องถิ่นนั้นจะต้องศึกษา ถึงพฤติกรรมจริงๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการทางการเมือง คือ การวิเคราะห์จากกระบวนการตัดสินใจปัญหาสาธารณะสำคัญๆ ว่า ใครเข้าร่วมตัดสินใจและใครมีบทบาทครอบงำ โดยมีคำถามว่าใครชนะ (Who Wins) จุดอ่อนที่สำคัญประการหนึ่งเมื่อนำมาใช้

กับวิจัยนี้ คือ ผู้ที่เข้าร่วมประชุมที่เป็นทางการ อาจจะไม่มีความสนใจในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เนื่องจากเป็นตัวแทนที่ถูกเชิญให้มาบังคับก็ได้ ดังนั้นในการวิเคราะห์ขั้นนำจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในงานวิจัยนี้จะพิจารณาถึงเวทีการตัดสินใจที่มีใช้การประชุมทางการแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเสริมการประชุมที่ไม่เป็นทางการในประเด็นสาธารณะที่สำคัญ

4. วิธีการระบุตัวชนชั้นนำโดยพิจารณาจากการกระจุกตัว การระบุตัวชนชั้นนำของวิธีนี้ตั้งอยู่บนคำถามหลักที่ว่าใครได้ประโยชน์ (Who benefit) ฐานการวิเคราะห์ของวิธีนี้ก็คือ ชุมชนท้องถิ่นจะเกิดการกระจุกตัวของรายได้ในคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้นั้น คนกลุ่มดังกล่าวจะต้องมีอำนาจมากพอที่สามารถดึงรายได้ให้มากระจุกอยู่ที่ตัวเองได้ แต่การใช้ความมั่งคั่งและรายได้จะต้องตระหนักว่าความมั่งคั่งและรายได้ไม่ใช่เป็นสิ่งเดียวกับเรื่องอำนาจเพียงเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจ

ในการก่อรูปโครงสร้างอำนาจของชุมชนทั้ง Hunter และ Domhoff ต่างก็ให้ความสำคัญต่อเครือข่ายอำนาจในฐานะที่เป็นในฐานะที่เป็นกลไกก่อรูปโครงสร้างอำนาจ เนื่องจากจุดเริ่มต้นของโครงสร้างอำนาจเกิดจากการสร้างเครือข่ายอำนาจขององค์กรต่างๆ และโยงกันจนก่อรูปเป็นโครงสร้างดังนั้นเครือข่ายอำนาจ ในที่นี้จึงเปรียบเสมือนอิฐบล็อก (Building Block) สำหรับการก่อรูปโครงสร้างขึ้นมา ในการก่อรูปโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำนั้น จะพบว่ากลไกกลางที่จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับประชาชนทั่วไป ได้แก่ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นแบบแผนความสัมพันธ์ที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้นำ โครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนเครือข่ายความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Face to Face) ที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองบุคคล (Dyadic) ที่มีการแลกเปลี่ยนกันอย่างไม่เท่าเทียมกัน (Unequal Exchange) เครือข่ายอุปถัมภ์จึงประกอบด้วยบุคคลสองประเภท คือ ผู้นำที่อาจมีชื่อเรียกต่างๆ เช่น ผู้อุปถัมภ์ ลูกพี่ เจ้านายหรือผู้ใหญ่แล้วแต่บริบท การเป็นผู้นำอุปถัมภ์จะมีฐานทรัพยากรที่สำคัญ คือ อำนาจรัฐ ตำแหน่งหน้าที่ สถานภาพทางสังคมหรือทักษะความรู้ต่างๆ ผู้นำจะต้องแสดงบทบาทที่สำคัญ คือ การให้ความคุ้มครองหรือช่วย “เคลียร์” รวมถึงให้ความก้าวหน้าแก่ผู้ตาม ดังนั้นผู้นำอุปถัมภ์อาจใช้วิธีการทั้งพระคุณในลักษณะของนักบุญหรือพระเดชในแบบเจ้าพ่อก็ได้ ส่วนบุคคลอีกประเภท คือ ผู้ตามซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกต่างตามบริบทว่า ผู้ใต้อุปถัมภ์ ลูกน้อง บริวารหรือผู้น้อย ผู้ใต้อุปถัมภ์จะขาดฐานทางทรัพยากรยกเว้นการมีแรงงานของตัวเองเพื่อการรับใช้ลูกพี่ผู้อุปถัมภ์ ดังนั้นผู้ใต้อุปถัมภ์จะต้องมีค่านิยมที่สำคัญ คือ แนวคิดเรื่องบุญคุณ การรู้จักกตัญญูหรือซื่อสัตย์จงรักภักดี (เจมส์ ซี สกอตต์ ; เจเรมี เคมพ์ ; ฮันส์ ดีเตอร์ เบ็คเคเท็ด อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธ์, 2545)

ระบบอุปถัมภ์ถือได้ว่ามีลักษณะพลวัตในประวัติศาสตร์ James C. Scott ได้ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมและแบบสมัยใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไว้ 7 ประเด็น คือ (James C. Scott, 1972)

1. ระยะเวลา ของพันธะระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ในแบบดั้งเดิมนั้นมีความต่อเนื่องมากกว่าแบบสมัยใหม่ กล่าวคือ หากบุคคลในสังกัดกลุ่มอุปถัมภ์ใดแล้วโอกาสที่เขาจะเปลี่ยนไปสังกัดกลุ่มอุปถัมภ์กลุ่มใหม่มีน้อยมาก ขณะที่ในปัจจุบันนั้นการสังกัดกลุ่มอุปถัมภ์ใดกลุ่มหนึ่งของบุคคลอาจมีระยะเวลาไม่มากนักและอาจมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่งได้ง่าย

2. ขอบเขตการแลกเปลี่ยนทรัพยากร ภายในกลุ่มอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมนั้นการแลกเปลี่ยนเกิดขึ้นอย่างหลากหลายในแทบทุกมิติของชีวิตระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ แต่ในแบบสมัยใหม่ มิติของการแลกเปลี่ยนจะมีลักษณะเฉพาะเรื่องมากขึ้น เช่น กลุ่มอุปถัมภ์ในเชิงเศรษฐกิจก็จะเน้นการแลกเปลี่ยนด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนอุปถัมภ์ทางการเมืองก็จะเน้นการแลกเปลี่ยนทางการเมืองและในชุมชนหนึ่งอาจมีกลุ่มอุปถัมภ์หลายกลุ่มตามลักษณะอาชีพของบุคคลเหล่านั้น

3. ฐานทรัพยากร ระบบอุปถัมภ์ดั้งเดิมนั้นฐานทรัพยากรจะอยู่ภายในชุมชนเป็นหลักและอยู่ที่ตัวผู้อุปถัมภ์เป็นสำคัญ แต่ระบบอุปถัมภ์แบบสมัยใหม่ฐานทรัพยากรจะมีการเชื่อมโยงกับภายนอกชุมชน ซึ่งอยู่ที่หน่วยงานเป็นสำคัญ (Office Based) เช่น ระบบราชการ ระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ชาวบ้านในชุมชนอาจมีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์โดยตรงกับข้าราชการ นักการเมืองและนายทุนที่อยู่ภายนอกชุมชนหรืออาจสัมพันธ์โดยอ้อมผ่านผู้นำชุมชนก็ได้

4. สิ่งที่น่าสนใจในการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ จะพบว่าในระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมนั้น คือ ความรู้สึกเชิงบุญคุณเป็นด้านหลัก ส่วนวัตถุหรือผลตอบแทนที่เป็นรูปธรรมนั้นมีความสำคัญรองลงมา แต่ในปัจจุบันความสำคัญมีลักษณะกลับด้านกัน

5. การควบคุมทรัพยากร ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมนั้นกลุ่มอุปถัมภ์มีศักยภาพของการควบคุมทรัพยากรท้องถิ่นสูง แต่ในปัจจุบันอำนาจภายนอกทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุนเข้ามามีอิทธิพลในการควบคุมทรัพยากรท้องถิ่นมากขึ้น

6. ความแตกต่างระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมนั้น มีความแตกต่างของสมาชิกภายในกลุ่มอุปถัมภ์นั้นมีน้อย แต่ในปัจจุบันสมาชิกมีความหลากหลายมากขึ้น

7. หลักประกันร่วมของสมาชิก กลุ่มแบบดั้งเดิมนั้นสมาชิกจะมีหลักประกันในการสังกัดกลุ่มสูงมาก โดยเฉพาะหากมีเรื่องเดือดร้อนหรือต้องการความช่วยเหลือปกป้องจากผู้อุปถัมภ์ก็จะได้รับความคุ้มครองมาก แต่ในปัจจุบันหลักประกันในเรื่องความคุ้มครองดังกล่าวลดลง

4.2 แนวคิดเกี่ยวกับการสะสมทุนเบื้องต้น

ในการวิเคราะห์การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในงานวิจัยนี้ จะใช้แนวคิดการสะสมทุนทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นไทยโดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วผู้วิจัยขอเสนอแนวคิดการสะสมทุนเบื้องต้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ เนื่องจากความสัมพันธ์ทางสังคมหลักในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาเป็นลักษณะผู้ประกอบการรายย่อยทั้งเกษตรกรรายย่อย อุตสาหกรรมรายย่อย พ่อค้ารายย่อยและผู้บริการรายย่อยอย่างกว้างขวางใน

ความสัมพันธ์กับทุนและรัฐ ดังนั้นการกระจุกตัวของความมั่งคั่งจึงปรากฏในรูปแบบนอกเหนือการใช้กลไกทางเศรษฐกิจ เช่น การทุจริตคอร์รัปชัน การเก็งกำไรที่ดิน การผูกขาดทางเศรษฐกิจ การประกอบธุรกิจสีเทาหรือสีเทา เป็นต้น

ความหมายของการสะสมทุนเบื้องต้นในที่นี้จะเกี่ยวข้องกับขบวนการทางสังคมในด้านหนึ่งจะพบแรงผลักดันในการแยกผู้ผลิตรายย่อยก่อนทุนนิยมออกจากปัจจัยการผลิต อันจะนำไปสู่การอุปของชนชั้นกรรมชีพต่อไปในอนาคต แต่ในอีกด้านหนึ่งก็จะพบ กระบวนการกระจุกตัวของความมั่งคั่งของชนชั้นนายทุนก่อนการสถาปนาการผลิตแบบทุนนิยมเป็นเวลายาวนาน (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2546, หน้า 68 ; สุภา ศิริมานนท์, 2536, หน้า 168)

ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้นการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น ที่ผ่านมาในประวัติศาสตร์รูปแบบ (Form) ต่างๆ ดังนี้

1. การปลดปล่อยของศักดินาหลังจากการมีฐานะตกต่ำลง ทำให้ไพร่กลายเป็นคนไร้ที่พึ่งหรือขอทาน ซึ่งจะกลายเป็นผู้ใช้แรงงานในเวลาต่อมา(เอิร์นเนสท์ แมนเดล, 2518, หน้า 84)

2. การรวบรวมประชาชนที่สิ้นไร้ไม้ตอกและการขายแรงงานเป็นรายวันให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน (เอิร์นเนสท์ แมนเดล, 2518, หน้า 83)

3. การล้อมรั้วหลังจากการผลักดันชาวไร่ชาวนาออกจากที่ดิน (Land Enclosures) เป็นการที่เจ้าที่ดินผลักดันให้ชาวนาหมดสิทธิในการเพาะปลูกในที่ดินที่ว่างเปล่าหรือหมดสิทธิในการใช้ที่ดินส่วนกลาง (The Common) เช่น ประเทศอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 16 จนกระทั่งถึงต้นศตวรรษที่ 17 เมื่อเจ้าที่ดินต้องการพื้นที่ในการเลี้ยงแกะ การเพาะปลูก จนกระทั่งนำไปสู่การล้อมรั้วที่ดิน และผลที่ตามมาจากการล้อมรั้วที่ดินได้นำจนนำไปสู่การทำลายชนชั้นชาวนา ทำให้ชาวนาต้องกลายเป็นแรงงานรับจ้างในชนบทหรือการเข้ามาทำงานในเมือง ซึ่งชาวนาเหล่านี้ก็คือ ต้นกำเนิดของชนชั้นกรรมชีพ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2549, 2-3)

4. การค้าทาส เช่น ในเมืองลิเวอร์พลของอังกฤษจำนวนทาสที่เพิ่มขึ้นจาก 27,500 คน ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็น 40,000-100,000 คน ในศตวรรษที่ 18 ทำให้เมืองลิเวอร์พลเป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างเห็นได้ชัด (De Angelis, 2001, p.10) ต่อมาในปลายคริสต์ที่ 18 จนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 รัฐทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกา ได้นำทาสผิวดำจากแอฟริกาเพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าเพื่อมาเป็นแรงงานในไร่ฝ้าย

5. การฉ้อฉลและคอร์รัปชันโดยอาศัยกลไกของรัฐ คือ การใช้ระบบภาษี ปัญหาหนี้สาธารณะหรือการใช้ระบบเงินกู้ระหว่างประเทศ (De Angelis, 2001, p.11) ตัวอย่างเช่นในช่วงสงครามปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาได้มีการออกพันธบัตรขายให้กับประชาชนโดยมีสัญญาจะชดเชยคืนภายในกำหนดเวลา หลังจากการประกาศตั้งสาธารณรัฐและรวมเป็นสหรัฐแล้ว กระทรวงการคลังมีแผนการที่จะจัดการหนี้สินของรัฐดังกล่าว แต่ได้มอบหมายให้เอกชนบางกลุ่มมีอำนาจและเอกสิทธิในการดำเนินงานตามแผนการดังกล่าว กลุ่มเอกชนได้ปกปิดข่าวเกี่ยวกับแผนการจัดการหนี้สินของรัฐมิให้กระจายออกไปตามหัวเมืองต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา เพื่อให้พ่อค้าหรือบริษัทในเครือขายได้ส่งเอเยนต์ออกไปหัวเมืองและรวบรวมซื้อพันธบัตรให้

มากที่สุดในการราคาที่ถูกเหมือนได้เปล่า เนื่องจากประชาชนโดยทั่วไปไม่คิดว่าพันธบัตรจะยังมีค่าอยู่ เพราะถือว่าเป็นการเสียสละซื้อพันธบัตรเพื่อช่วยชาติสำหรับทำสงคราม กลุ่มนายทุนกลุ่มนี้ได้นำพันธบัตรที่ซื้อมาจากประชาชนส่งให้กระทรวงการคลังและไถ่ถอนด้วยราคาเต็มพร้อมทั้งดอกเบี้ย (สุภา ศิริमानนท์, 2536, หน้า 189-196)

6. การกำจัดสิทธิของชุมชนในการควบคุมดูแลปัจจัยการยังชีพ ดังเช่นที่เกิดกับชาวพื้นเมืองตั้งแต่ประเทศอินโดนีเซียไปถึงประเทศในแถบลุ่มน้ำอะเมซอน ไปจนถึงชาวนาชาวไร่ในประเทศโลกที่สามปัจจุบัน (Midnight Notes Collective, p.3-4)

7. การเข้ายึดที่ดินจากปัญหาหนี้สินอันเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์หนี้ (Debt Crisis) ที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สามทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ (Federici.2001, p.3-4)

8. การสร้างแรงงานอพยพที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน เนื่องจากแรงงานจะต้องละทิ้งประเทศ ทุ่งนา สวน บ้านและสถานที่ทำงานของตนเอง (Federici.2001, p.3-4)

อย่างไรก็ดีงานวิจัยนี้จะใช้แนวคิดการสะสมทุนเบื้องต้นในการตีความแบบใหม่ ซึ่งเรียกว่า การสะสมทุนเบื้องต้นที่มีความต่อเนื่องยั่งยืน (Inherent – Continuous Primitive Accumulation) แทนแนวคิดการสะสมทุนเบื้องต้นในรูปแบบเก่าที่ถือว่าการสะสมทุนเบื้องต้นเป็นเพียงช่วงหนึ่งในประวัติศาสตร์ก่อนการเกิดวิถีการผลิตแบบทุนนิยม (Historical Primitive Accumulation) แนวคิดการสะสมทุนเบื้องต้นที่ถือว่ามีความต่อเนื่องยั่งยืนนั้น มีลักษณะที่สำคัญคือ (De Angelis, 2001 ; Midnight Notes Collective ; Bonefeld, 2001 ; Perelman, 2004)

1. การสะสมทุนเบื้องต้นเป็นรากฐาน (Basis) ของวิถีการผลิตแบบทุนนิยมเสมอ หมายความว่า การสะสมทุนเบื้องต้นเป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาทุนนิยม ดังนั้นจึงมีบทบาทต่อเนื่องในฐานะที่ทุนต้องใช้กลยุทธ์การสะสมทุนเบื้องต้นในเป็นรากฐานในการสะสมทุนตามปกติเสมอ

2. การสะสมทุนเบื้องต้นในปัจจุบันอาศัยลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) เป็นอุดมการณ์ในการสร้างความชอบธรรมสำหรับการปฏิบัติการในขณะที่การสะสมทุนเบื้องต้นในอดีตอาศัยแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิก (Classical Political Economy) เป็นอุดมการณ์หลัก

3. การสะสมทุนเบื้องต้นในปัจจุบัน เกิดขึ้นในบริบทของอิทธิพลกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อประเทศโลกที่สาม ในเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกา ในขณะที่การสะสมทุนดังกล่าวในอดีตเกิดขึ้นจากอิทธิพลภายในประเทศเป็นสำคัญ เช่น อังกฤษในอดีต เป็นต้น

การวิเคราะห์อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกโดยให้ความสำคัญต่อปัจจัยภายนอกในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่มีผลต่อสถานการณ์ทางประวัติศาสตร์ภายในประเทศ ดังนั้นการพัฒนาทุนนิยมในจังหวัดที่ศึกษาจึงเป็นการวิเคราะห์ที่มีการเชื่อมโยงกับภายนอก แต่มีรากเหง้าอยู่ภายในประเทศ (External Links and Internal Roots) ผลที่ตามมาก็คือ การเกิดสภาวะพึ่งพิงในที่นี่จึงมิใช่การกำหนดแต่ฝ่ายเดียวจากภายนอก (External Determinism) แต่เป็นการสร้าง

เงื่อนไขจากภายนอกที่เรียกว่า การพึ่งพิงเชิงโครงสร้าง (Cardoso and Faletto , 1979 : xxi , 26-27)

4. การสะสมทุนเบื้องต้นในปัจจุบันอาศัยรูปแบบที่มีความหลากหลายมากกว่าเพียงการผลักดันชาวไร่ชาวนาออกจากที่ดินของตนเอง (Land Enclosures) ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของประเทศอังกฤษปลายศตวรรษที่ 14 รูปแบบการผลักดันชาวไร่ชาวนาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น การสูญเสียที่ดินจากปัญหาวิกฤตินี้สินเป็นต้น นอกจากนี้เป้าหมายการผลักดันชาวไร่ ชาวนาที่มุ่งแยกปัจจัยการผลิตมิใช่เป็นเพียงกลุ่มผู้ผลิตสินค้ารายย่อยเท่านั้นแต่รวมไปถึงการทำลายกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนและการควบคุมพื้นที่ทางสังคมเพื่อมิให้ชนชั้นกรรมาชีพใช้ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเอง

ตัวแทนความคิดที่ดีความการสะสมทุนเบื้องต้นในแนวใหม่นี้ มีพัฒนาการมาตั้งแต่ Rosa Luxemburg มาจนถึง Samir Amin และ Immanuel Wallstein ในขณะที่ผู้นิยมให้การตีความแบบเก่าได้แก่ Lenin, Maurice Dobb และ Pual Sweezy

ในการวิจัยนี้เห็นว่ากระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นได้ก่อให้เกิดการแตกตัวทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น (Social Differentiation) และจัดคนในชุมชนออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ที่ความมั่งคั่งต่างกันตามฐานะของทรัพย์สินเงินทอง นอกเหนือจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมตามที่เป็นมาในอดีต กระบวนการนี้เรียกกันว่าการแบ่งชั้นทางสังคม การแบ่งชั้นทางสังคมดังกล่าว เกิดจากการที่ผู้นำท้องถิ่นสามารถสะสมความมั่งคั่ง จากธุรกิจทั้งที่ผิดกฎหมาย และถูกกฎหมาย กลายมาเป็นนายทุนท้องถิ่น เช่น การที่พ่อค้า (Merchant) เจ้าที่ดิน (Landlord) หรือผู้ให้กู้ดอกเบี้ยสูง (Usury) กลุ่มนายทุนท้องถิ่น ได้ก้าวขึ้นมาเป็นชนชั้นนำท้องถิ่น (Local Elite) โดยการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ขึ้นมา

ในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ของชนชั้นนำท้องถิ่นใหม่ดังกล่าว ชนชั้นนำท้องถิ่นต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายเพื่อให้เกิดเป็นโครงสร้างอำนาจที่ตอบสนองผลประโยชน์และคุณค่าของตนเอง จนในที่สุดนายทุนท้องถิ่นสามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองระดับชาติ ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง นายทุนท้องถิ่นจึงมีอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อิทธิพล) ในเวลาเดียวกัน ซึ่งเป็นลักษณะของนายทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นที่ใช้แนวคิดเจ้าพ่อในกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นนายทุนก่อนระบบทุนนิยมที่ยังคงใช้อำนาจอิทธิพลเป็นเครื่องมือในการสะสมทุน

อิทธิพลในที่นี้ หมายถึง อำนาจที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีความหมายตรงกันข้ามกับ “Authority” ที่หมายถึง อำนาจที่เป็นทางการ แต่อิทธิพลมีความหมายต่างจากคำว่า “Influence” ซึ่งหมายถึง การทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามโดยการโน้มน้าวชักจูงและไม่ได้บังคับขู่เข็ญ (สมเกียรติ วันทะนะ, 2550, หน้า 199) ดังนั้นนายทุนท้องถิ่นที่ใช้อิทธิพลเหนือกฎหมายโดยอาศัยการมีบทบาททางการเมืองจึงมีลักษณะของเจ้าพ่อที่ใช้ในงานวิจัยนี้ (ผาสูก พงษ์ไพจิตร, 2536 , หน้า 5)

ความสามารถในการจัดชนชั้นนำท้องถิ่นที่เป็นคู่แข่งทางด้านธุรกิจและการเมือง ประกอบกับการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการเมืองระดับชาติ ทำให้นายทุนเจ้าพ่อสามารถผูกขาดอำนาจท้องถิ่นได้แต่เพียงผู้เดียว ในลักษณะที่เรียกว่าโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียว ซึ่งโครงสร้างอำนาจในลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นถึงการจ้องครึกของชนชั้นนำท้องถิ่นทางธุรกิจรุ่นใหม่ที่ใช้การบริหารแบบครอบครัวมาใช้ทั้งทางด้านธุรกิจการเมืองการปกครองและทางด้านสังคม

การสถาปนาโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียวได้นำไปสู่การใช้ตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มาช่วยขยายการสะสมทุนของนายทุนท้องถิ่นให้ขยายใหญ่โตขึ้น โดยอาศัยธุรกิจในรูปแบบที่ถูกกฎหมายมากขึ้น แต่ยังคงมีลักษณะของการผูกขาดทางธุรกิจอยู่

อย่างไรก็ดีนายทุนท้องถิ่นที่ใช้อิทธิพลแบบเจ้าพ่อ ก็สามารถพัฒนาไปสู่การใช้อำนาจที่ถูกกฎหมายในการสะสมทุนได้ ดังคำกล่าวที่ว่า “ทุนนิยมคือระบบมาเฟียที่ถูกกฎหมาย ส่วนมาเฟียก็คือระบบทุนนิยมที่ผิดกฎหมายนั่นเอง” (Betacourt and Gancer อ้างถึงใน Schniden and Zanata, 1994, p 175)

5. วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ (Historical Qualitative Research) ในลักษณะที่เป็นกรณีศึกษา (Case Study) ที่เลือกตัวอย่างกรณีแบบสุดขั้ว (Extreme – Cause – Sampling) เพื่อศึกษาเนื้อหาที่มีการพัฒนามากที่สุดในประวัติศาสตร์ที่ศึกษา (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2553) โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังต่อไปนี้

5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะอาศัยวิธีการใน 2 รูปแบบ คือ

1.1. การวิจัยเอกสาร เอกสารที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.1.1 เอกสารชั้นต้น (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ได้ผ่านการวิเคราะห์ข้อมูล เช่น ข่าวหนังสือพิมพ์ประจำวันและรายสัปดาห์ เอกสารราชการ เป็นต้น

1.1.2 เอกสารชั้นรอง (Secondary Data) เป็นเอกสารที่มีการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ เช่น งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

ในการตรวจสอบความถูกต้องข้อมูลทางเอกสารจะใช้วิธีวิเคราะห์เอกสารว่าเอกสารเหล่านั้นเป็นเอกสารจริงแท้หรือไม่ โดยใช้การวิพากษ์ 2 รูปแบบ คือ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2553)

- ก. การวิพากษ์ภายนอก เป็นการตรวจสอบหลักฐาน
- ข. การวิพากษ์ภายใน เป็นการตรวจสอบข้อมูลในเอกสาร

1.2 การสัมภาษณ์

จะให้การสัมภาษณ์สองรูปแบบ คือ การสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-dept Interview) ดังนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2553)

การสัมภาษณ์แบบประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ หรือไม่มีโครงสร้าง (Informal or unstructured Interview) คือ มีเพียงคำถามวิจัยเป็นแนว สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ในที่นี้จะกำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ ผู้ที่รู้เรื่องเกี่ยวกับหัวข้อวิจัย อย่างดี

การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เครื่องมือที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ คือ แบบสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้าง (Semi - Structured or Guided Interview) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview Guide)เป็นเครื่องมือ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ (Key-Informants)

ในการตรวจสอบข้อมูลการสัมภาษณ์ทั้งการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกและการสัมภาษณ์ ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่าจะใช้การตรวจสอบข้อมูล ดังนี้

1. การใช้แหล่งข้อมูลที่ต่างกัน
2. การใช้ผู้สัมภาษณ์ที่มีจุดยืนต่างกัน คือ ผู้สนับสนุนและผู้ต่อต้านอำนาจชั่วเดียวรวมถึง บุคคลที่วางตัวเป็นกลาง
3. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลคนเดียวกันในเวลาและสถานที่ต่างกัน

5.2การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและการสะสมทุน บนฐานประวัติศาสตร์ แบบวิภาษวิธี คือ การให้ความสำคัญกับกระบวนการคลี่คลายทาง ประวัติศาสตร์จะเกิดการก่อรูปของนายทุนท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นชนชั้นนำ โดยพิจารณาถึง กระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นของนายทุนท้องถิ่น การใช้ฐานทางเศรษฐกิจ ก้าวขึ้นไปมีอำนาจ ทางการเมือง รวมถึงการใช้ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อกลับมาสนับสนุนการสะสมทุนอีกทอดหนึ่ง

6. ผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดแห่งหนึ่ง ภายใต้วิธีวิทยาของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวประวัติศาสตร์ ผู้วิจัยจะนำเสนอหัวข้อสำคัญ ดังนี้

- 6.1 โครงสร้างอำนาจหลายชั่วของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา
- 6.2 กระบวนการสะสมทุนและการสร้างเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.”
- 6.3 โครงสร้างอำนาจชั่วเด่นชั่วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา
- 6.4 การขยายตัวของการสะสมทุนหลังการรวมศูนย์อำนาจ
- 6.5 การผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจชั่วเด่นชั่วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา
- 6.6 การก้าวสู่ความเป็นธรรมทางสังคมในท้องถิ่น

6.1 โครงสร้างอำนาจหลายชั่วของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา

ก่อนที่ “นาย ก.” จะก้าวขึ้นมาผูกขาดอำนาจทางการเมือง กระทั่งสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้นั้น โครงสร้างอำนาจในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษามีลักษณะสามชั่วอำนาจ โดยในแต่ละชั่วจะมีลักษณะเป็นระบบมาเฟียหรือเจ้าพ่อท้องถิ่นที่มีศูนย์กลางอยู่ที่นายทุนท้องถิ่น ที่อาศัยเครือข่ายอำนาจเชิงอิทธิพลเป็นฐานสำหรับการสะสมทุน จากธุรกิจผิดกฎหมายเป็นหลัก กล่าวได้ว่านายทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาพัฒนามาจากวัฒนธรรมนักเลงแบบอั้งยี่ (ช. มว., สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2553, ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 23 กันยายน 2552) โครงสร้างอำนาจที่สำคัญในอดีตของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษานั้นประกอบไปด้วย โครงสร้างอำนาจดังต่อไปนี้

6.1.1 ชั่วอำนาจของหลงจู “ก.”

เครือข่ายหลงจู “ก.” มีศูนย์กลางอยู่นาย “ก.” ซึ่งที่เป็นผู้มีอิทธิพลในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาช่วงทศวรรษ 2500 ตระกูลของหลงจู “ก.” เป็นชาวจีนอพยพที่เข้ามาตั้งฐานในอำเภอหนึ่งของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาเพื่อเข้ามาทำไร่อ้อย กระทั่งสามารถสะสมทุนขึ้นเป็นเจ้าของโรงงานน้ำตาล หลังจากนั้นหลงจู “ก.” ก็ได้เข้ามาจับจองที่ดินเพื่อลงทุนทำกิจการโรงเลื่อย ขณะเดียวกันเขายังมีธุรกิจผูกขาดเกี่ยวกับกิจการโรงสี โรงเลื่อย เหมืองแร่ การทำสวน รวมถึงการเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ (สุมาลี พันธุ์รา, 2543, หน้า 123; หนังสือพิมพ์มติชน, 2546, หน้า 2; ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 207)

เครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้ถือเป็นเครือข่ายอำนาจที่พยายามสร้างความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐจากส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากหลงจู “ก.” เข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายอำนาจของกลุ่มชั้นนำระดับประเทศหลายคนไม่ว่าจะเป็น พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์, จอมพลประภาส จารุเสถียร, พล.ต. สุดสาย เทพหัสดิน, จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้น ผลจากการเข้าไปคนเป็นเครือข่ายอำนาจรัฐจากส่วนกลางนี้ ทำให้หลงจู “ก.” สามารถขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจากจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาไปสู่จังหวัดใกล้เคียงด้วยการดำเนินธุรกิจหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจโรงเลื่อย โรงสีข้าว ไร่อ้อยหรือการได้รับสัมปทานเหมืองแร่พลวงในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา เครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้ทยอยลง หลังจากที่เขาประสบอุบัติเหตุทางรถยนต์เสียชีวิตในช่วงทศวรรษ 2510 อันเป็นผลให้ธุรกิจผูกขาดของตระกูลได้รับทำทลายจากเครือข่ายผู้มีอิทธิพลกลุ่มต่างๆ ที่พยายามสร้างและขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนเอง แม้ทายาทของหลงจู “ก.” จะพยายามสืบทอดและรักษาฐานเศรษฐกิจและอำนาจนี้เอาไว้ แต่ก็ไม่สำเร็จเพราะทายาทเหล่านี้ถูกลอบสังหารทั้งหมด (สุมาลี พันธุ์รา, 2543, หน้า 182; ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 207; หนังสือพิมพ์มติชน, 2546, หน้า 2)

6.1.2 ชั่วอำนาจของเสี่ย “จ.”

เครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้ก้าวเข้ามามีบทบาทในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ภายหลังจากการเสียชีวิตของหลงจู “ก.” เสี่ย “จ.” เริ่มต้นอาชีพด้วยการเป็นลูกจ้างเดินเรือเมล์ ต่อมาได้หันไป

เป็นกระเปารถเมล์ และผันตัวเองไปเป็นพ่อค้าขายหมูและทำธุรกิจโรงฆ่าหมู ความมั่งทางเศรษฐกิจของเสีย “จ.” เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจสีดำ ภายหลังจากที่เขาสะสมทุนจากธุรกิจสีดำได้เสีย “จ.” ก็เริ่มขยายฐานทางเศรษฐกิจไปสู่การค้าขายที่ดิน โรงเลื่อย โรงสีข้าว บิมน้ำมัน โรงแรมและตัวแทนจำหน่ายสุรา ธุรกิจเหล่านี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างและประสานเครือข่ายอำนาจของเสีย “จ.” ดังจะเห็นได้จากการกระจายธุรกิจแต่ประเภทให้ลูกน้องและคนในเครือข่ายเข้าไปดูแล (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 208; จุมพล สุขภารังสี, 2525)

นอกจากการขยายฐานทางเศรษฐกิจแล้ว เสีย “จ.” ก็เริ่มสะสมทุนทางสังคมโดยการเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนกลุ่มลูกเสือชาวบ้านของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา และในเวลาต่อมาเสีย “จ.” ก็ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานชมรมลูกเสือชาวบ้าน (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 208, ทธ.อ., สัมภาษณ์ 20 กันยายน 2552)

การขยายฐานทางเศรษฐกิจและทุนทางสังคมเกิดขึ้นควบคู่กับการขยายฐานทางการเมืองโดยการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาหลายคนเครือข่ายอำนาจนี้พึ่งพาลายลงหลังปรากฏการณ์การลอบสังหารเสีย “จ.” กลางทศวรรษ 2520 แม้ทนายของเสีย “จ.” ประกาศที่จะสืบทอดเครือข่ายอำนาจนี้เอาไว้แต่ก็ต้องพบกับจุดจบเช่นเดียวกับทนายของหลงจู๊ “ก.” (สนธิ ลิ้มทองกุล, 2546, เปี้ยก จักรวรรดิ, 2548, หน้า 22)

6.1.3 ขั้วอำนาจของเสีย “ฮ.”

เสีย “ฮ.” ถือเป็นเจ้าพ่อในอำเภอหนึ่งของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา เดิมเป็นเพียงพ่อค้าขายปุย แต่ภายหลังได้แต่งงานกับน้องสาวนายทุนภาคการเกษตรรายใหญ่ของอำเภอที่ผันตัวเองไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา หลังจากนั้นก็เริ่มสะสมทุนโดยการเปิดร้านโชรุ่มขายรถยนต์และเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำธุรกิจเหมืองแร่ ต่อมาก็ขยายธุรกิจไปสู่การค้าขายที่ดิน เครือข่ายอำนาจที่สำคัญของเสีย “ฮ.” คือ กลุ่มนักธุรกิจระดับประเทศและกลุ่มชนชั้นนำทางราชการ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ง), 2549)

เมื่อสามารถสะสมทุนทางเศรษฐกิจได้อย่างมั่นคงแล้ว เสีย “ฮ.” ก็พยายามที่จะสร้างทุนทางสังคมด้วยการบริจาคเงินเพื่อช่วยงานทางด้านสังคมและงานด้านการกุศลหลายอย่าง เช่น การบริจาคเงินกว่า 4 ล้านบาท เพื่อสมทบการสร้างตึกผู้ป่วยของโรงพยาบาล เป็นต้น ต่อมาเขาก็ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานมูลนิธิแห่งหนึ่ง (เปี้ยก จักรวรรดิ, 2548, หน้า 85)

ความพยายามในการสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทำให้เสีย “ฮ.” เริ่มขยายฐานทางธุรกิจจากเขต “ป่าเข้าสู่เมือง” โดยการเข้าร่วมประมูลโครงการก่อสร้างศูนย์การค้าในเขตอำเภอหนึ่ง และกลายเป็นผู้ชนะการประมูล ซึ่งผลจากการชนะการประมูลในครั้งนั้นของเสีย “ฮ.” ทำให้เกิดความขัดแย้งกับนายทุนท้องถิ่นผู้ถือสิทธิพลในพื้นที่ กระทั่งนำไปสู่การลอบสังหารเสีย “ฮ.” ในช่วงต้นทศวรรษ 2530

เมื่อขั้วอำนาจที่สำคัญทั้งสามในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาพึ่งพาลายลงทั้งหมด “นาย ก.” ก็สามารถขยายเครือข่ายอำนาจของกลุ่มตัวเองเข้ามาแทนที่เครือข่ายอำนาจเหล่านั้น กระทั่ง

สามารถสร้างโครงสร้างอำนาจที่มีลักษณะชั่วคราวเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาได้ ดังจะกล่าวรายละเอียดในส่วนถัดไป

6.2. กระบวนการสะสมทุนและการสร้างเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.”

การสะสมความมั่งคั่งของ “นาย ก.” เป็นกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น ซึ่งเป็นความมั่งคั่งของนายทุนก่อนการครอบงำวิธีการผลิตแบบทุนนิยมโดย “นาย ก.” ในฐานะนายทุนท้องถิ่นได้สะสมทุนโดยอาศัยกลไกนอกพลังทางเศรษฐกิจโดยตรง (Direct Extra-economic Forces) เป็นหลัก เช่น กำไรจากการค้าของเถื่อน, ผลประโยชน์จากการผูกขาดสัมปทานของรัฐ, ส่วนแบ่งจากเงินที่ได้จากการผูกขาดโครงการของรัฐ, กำไรจากธุรกิจการเก็งกำไรที่ดินและการท่องเที่ยว เป็นต้น

ส่วนการสร้างเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” เป็นการใช้ปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนแบบอุปถัมภ์ และใช้พระเดชผ่านลูกน้อง โดยใช้พระคุณโดยตรง(ช. มว., สัมภาษณ์ 8 สิงหาคม 2553 ; ภก. หท., สัมภาษณ์ 8 ตุลาคม 2553 ; วร. สก., 12 กันยายน 2552) อย่างไรก็ตามเครือข่ายอุปถัมภ์ดังกล่าวยังถูกครอบงำโดยโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำของครอบครัวที่อยู่เบื้องหลังโครงสร้างอำนาจแบบชนชั้นนำดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการสะสมทุนที่ตั้งอยู่บนฐานระบบกบสี กล่าวคือ ระบบกบสีเป็นระบบกรรมสิทธิ์รวมของสมาชิกในครอบครัว โดยการนำของผู้นำอาวุโสของครอบครัว ดังนั้นลักษณะชนชั้นนำที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลจากครอบครัวมีฐานและวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมที่แยกออกจากวิถีชีวิตของประชาชนโดยทั่วไป

6.2.1. กระบวนการสะสมทุนและเครือข่ายอำนาจของกลุ่ม “นาย ก.” ในยุคธุรกิจสีด้าเทา

เส้นทางชีวิตของ “นาย ก.” ก่อนก้าวขึ้นมาเป็นผู้ทรงอิทธิพลในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษานั้น เริ่มต้นขึ้นจากตระกูลชาวจีนอพยพที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในตำบลหนึ่ง ภายหลังจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 4 เขาก็เริ่มประกอบอาชีพเด็กท้ายรถประจำทางสายหนึ่ง หลังจากนั้นก็พัฒนาไปเป็นกระเปารถและคนขับรถในที่สุด แต่กิจการก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีปัญหาการแย่งชิงผู้โดยสารประกอบกับรายได้จากค่าโดยสารก็มีไม่มาก ทำให้ “นาย ก.” ตัดสินใจเลิกอาชีพดังกล่าว ต่อมาเขาจึงหันไปสมัครเป็นลูกจ้างในธุรกิจแห่งหนึ่งและกลายเป็นผู้ประกอบการในธุรกิจนั้นในที่สุด เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างมั่นคง “นาย ก.” ก็เริ่มผันตัวเองเข้าสู่วงการการเมือง โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้นำหมู่บ้านและได้รับตำแหน่งทางการเมืองครั้งแรกในปลายทศวรรษ 2500 ด้วยความเป็นผู้นำหมู่บ้านและการมีเครือข่ายที่ค่อนข้างกว้างขวางทำให้เขาถูกร้องขอให้เป็นหัวหน้าให้แก่การเมืองระดับชาติรายหนึ่งในช่วงต้นทศวรรษ 2510 กระทั่งสามารถผลักดันให้นักการเมืองรายนั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา (อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง, มปป., หน้า 18; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (จ), 2549 หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ฉ), 2549; สข. คป., สัมภาษณ์สำนักข่าวไอทีวี, มปป.)

จุดเปลี่ยนที่สำคัญและกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการสะสมทุนของ “นาย ก.” ก็คือ การได้มีโอกาสรู้จักกับนักธุรกิจชาวฝรั่งเศสคนหนึ่งที่เขาไปลงทุนทำธุรกิจในประเทศกัมพูชา โดยนักธุรกิจคนดังกล่าวได้ชักชวนให้ “นาย ก.” เข้าพบรองนายกรัฐมนตรีของกัมพูชา กระทั่งช่วงกลางทศวรรษ 2510 รัฐบาลกัมพูชาได้ให้โควตาเรือเข้าไปจับปลาในน่านน้ำกัมพูชาแก่ “นาย ก.” ด้วยเส้นทางการเดินเรือในน่านน้ำไทย-กัมพูชา ที่ปลอดจากการควบคุมและตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ “นาย ก.” หันมาทำธุรกิจสีเทาควบคู่กับการทำประมง หลังจากเลิกการประกอบอาชีพประมงในช่วงปลายทศวรรษ 2510 “นาย ก.” ก็เริ่มผันตัวเองเข้าไปสู่ธุรกิจการรับเหมาก่อสร้าง โดยการเข้าไปประมูลและรับสัมปทานการทำบ่อลูกกุ้งและการขุดหน้าดินขาย (สช.คป., สัมภาษณ์ นิตยสารดิฉัน, 2529; สช.คป., ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวไอทีวี, มปป.; ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 209 ; หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก, 2546, หน้า 3 ; เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2531, หน้า 83-84 ; สินธูชัย สุกรเสพย์, 2539, หน้า 130-131)

หลังจากที่สามารถสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจได้ “นาย ก.” ก็เริ่มผันตัวเองเข้าสู่สนามการเมืองในระดับชาติอีกครั้ง โดยการเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองชื่อดังระดับประเทศ ภายใต้การชักจูงของ “เสี่ย จ.” กระทั่งเขาสามารถผลักดันให้นักการเมืองรายนี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จากความสำเร็จทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวข้างต้น เป็นเสมือนแรงผลักดันให้ “นาย ก.” ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งกำนันในปลายทศวรรษ 2510 แบบไม่มีใครกล้าสมัครลงแข่งขัน ไม่เฉพาะแต่การเป็นหัวคะแนนให้แก่นักการเมืองรายนี้เท่านั้นในช่วงทศวรรษ 2510-2520 “นาย ก.” ยังเป็นหัวคะแนนให้กับนักการเมืองคนสำคัญๆ ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาอีกหลายคน อันเป็นผลให้เครือข่ายนักการเมืองของ “นาย ก.” เริ่มขยายจากนักการเมืองในระดับจังหวัดไปสู่นักการเมืองคนสำคัญในระดับประเทศ (พรชัย เทพปัญญา, 2552 ; มติชนสุดสัปดาห์, 2529; สินธูชัย สุกรเสพย์, 2539 , หน้า 182-183 ; คณ.บส., สัมภาษณ์ 21 กันยายน 2552 ; ทธ.อช. สัมภาษณ์ 20 กันยายน 2552)

เมื่อสามารถสร้างเครือข่ายทางการเมืองได้ “นาย ก.” ก็เริ่มขยายฐานทางเศรษฐกิจของตนเองให้กว้างขวางขึ้น โดยช่วงทศวรรษ 2520 “นาย ก.” ก็เริ่มขยายฐานทางธุรกิจของตนเองอีกครั้งโดยการหันไปทำธุรกิจการโรงแรม เอเยนต์ขายสุรา ขณะเดียวกันเขาก็มีจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบธุรกิจอย่างหลากหลาย กล่าวได้ว่าธุรกิจเหล่านี้ในมิติหนึ่ง ก็คือ เครื่องมือในการสะสมทุนของ “นาย ก.” แต่ในอีกมิติหนึ่งเขาก็ใช้ธุรกิจเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการขยายเครือข่ายในระดับท้องถิ่นดังจะเห็นได้จากการกระจายผลประโยชน์ทางธุรกิจให้กับกลุ่มคนในเครือข่าย เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงกลุ่มชนชั้นนำในระดับอำเภอโดยการให้เป็นตัวแทนจำหน่ายสุรา (สช.คป., ให้สัมภาษณ์นิตยสารดิฉัน, 2529 ; สช.คป., ให้สัมภาษณ์มติชนสุดสัปดาห์, 2532 ; สมบัติ จันทรวงศ์, 2535, หน้า 8)

6.2.2 กระบวนการสะสมทุนและเครือข่ายอำนาจของกลุ่ม “นาย ก.” ในยุคธุรกิจสีขาว

เมื่อชื่อเสียงและเครือข่ายของ “นาย ก.” เริ่มเป็นที่รู้จักทั้งในวงการเศรษฐกิจและการเมือง “นาย ก.” ก็พยายามกระชับอำนาจอีกครั้ง โดยการหันมาสนับสนุนเครือข่ายให้เข้าสู่วงการ

การเมืองควบคู่ไปกับการสนับสนุนกลุ่มคนในเครือข่ายอำนาจ รวมถึงการขยายฐานอำนาจทางการเมืองเข้าสู่พื้นที่การเมืองของนักการเมืองเก่าแก่รายหนึ่งในจังหวัด ความสำเร็จทางการเมืองครั้งสำคัญของเครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2530 ทั้งนี้เพราะ “นาย ก.” สามารถผลักดันให้เครือข่ายเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้เครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” มีทรัพยากรที่สำคัญในการที่จะก่อสร้างโครงสร้างอำนาจที่ 3 ประการ คือ อำนาจรัฐ (อำนาจที่เป็นทางการ), อิทธิพล (อำนาจที่ไม่เป็นทางการ) และอำนาจเงิน ความสำเร็จของการเข้าถึงอำนาจรัฐจากส่วนกลางเกิดขึ้นควบคู่กับปรากฏการณ์การเมืองระดับท้องถิ่นที่เริ่มฉายภาพของการผูกขาดอำนาจการเมืองของกลุ่ม “นาย ก.” (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, หน้า 211; สง.ชว., สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม พ.ศ.2553 ; ทธ.อช., สัมภาษณ์ 20 กันยายน 2552; คณ.บส., สัมภาษณ์ 21 กันยายน 2552)

หากพิจารณาถึงเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ในช่วงนี้ก็จะพบว่ายังคงเป็นกลุ่มเครือข่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนถึงเครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เมื่อพิจารณาถึงการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายอำนาจเหล่านี้ พบว่า “นาย ก.” พยายามเข้าไปจัดตั้งในหลายๆ รูปแบบ เช่น การผลักดันให้น้องเขยของเขาเข้าไปเป็น “ประธานชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา” ขณะที่การจัดเครือข่ายในองค์กรปกครองท้องถิ่น “นาย ก.” ก็ส่งลูกน้องคนสนิทลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดย “นาย ก.” จะเป็นผู้ดูแลเครือข่ายระดับภาพรวมของจังหวัด ขณะที่เครือข่ายทางการเมืองระดับชาติ “นาย ก.” ได้มอบหมายให้เครือข่ายเป็นผู้ประสานงาน (ผู้จัดการ (ด) ,2549)

ผลตอบแทนที่เครือข่ายอำนาจเหล่านี้ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น เงินสนับสนุนตามคะแนนเสียงหรือการนำงบประมาณที่ได้รับจากส่วนกลาง (ผ่านงบ ส.ส.) หรือเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติผันลงสู่พื้นที่ของหัวคะแนนและให้คนในเครือข่ายเข้ามาเป็นผู้รับเหมาโครงการก่อสร้างเหล่านั้น โดยกติกาในการแบ่งโครงการของรัฐนั้นมีการตกลงกันในกลุ่มเครือข่ายว่าหากโครงการใดมีมูลค่า 100 ล้านบาทขึ้นไป “นาย ก.” ก็จะให้บริษัทในเครือของตนเองเป็นผู้รับงาน แต่หากโครงการใดมีมูลค่าน้อยกว่า 100 ล้านบาทก็จะให้เครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่นในกลุ่มเป็นผู้ดำเนินการหรือกรณีการให้คนในเครือข่ายเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการในกิจการสีเทาบางประเภท (ช.มว., สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2553; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว, 2550, หน้า 14)

ไม่เฉพาะแต่การสร้างเครือข่ายอำนาจกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักการเมืองเท่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้น “นาย ก.” ยังพยายามสร้างเครือข่ายอำนาจกับกลุ่มคนอีกหลายๆ กลุ่ม เช่น

1.การสร้างเครือข่ายกับข้าราชการ การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มข้าราชการของ “นาย ก.” อาจแบ่งออกเป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ

1.1 การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มข้าราชการในส่วนกลาง ปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรมของความพยายามสร้างเครือข่ายกับกลุ่มข้าราชการส่วนกลางนั้น เช่น หาก “นาย ก.” ทราบข่าวการเดินทางเข้ามาในจังหวัดของข้าราชการระดับสูง เขาก็จะติดต่อขอเข้าพบข้าราชการเหล่านั้นเพื่อ

หาโอกาสเข้าไปพูดคุยและขอให้บรรจุแผนพัฒนาจังหวัดเข้าไปในงบประมาณของประเทศ เป็นต้น (ช.มว., สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2553)

1.2 การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคการสร้างเครือข่ายดังกล่าวเป็นลักษณะของการสร้างเครือข่ายทั้งแบบแนวนอนกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และแบบอุปถัมภ์กับข้าราชการทั่วไป โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในระยะแรกข้าราชการอาจจะเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ “นาย ก.” ในรูปแบบของการปกป้องคุ้มครองธุรกิจ ในขณะที่ “นาย ก.” เป็นผู้รับการอุปถัมภ์ และเขาก็จะตอบแทนข้าราชการเหล่านั้นด้วย การจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ให้ ดังคำบอกเล่าของ “นาย ก.” ที่ว่า “หากเจ้าหน้าที่ระดับสูงมาขอเปลี่ยนรถยนต์ ก็ต้องซื้อให้” แต่ต่อมาเมื่อ “นาย ก.” มีอำนาจผ่านพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลรูปแบบของการอุปถัมภ์ก็เริ่มเปลี่ยนไป กล่าวคือ จากเดิมที่ข้าราชการเป็นผู้ให้การอุปถัมภ์ก็เปลี่ยนไป กลายเป็นข้าราชการจะตกอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของ “นาย ก.” เช่น กรณีการขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดของข้าราชการรายหนึ่งในจังหวัดเป็นผลจากการผลักดันของ “นาย ก.” ผ่านพรรคการเมืองที่เขาให้การสนับสนุน เป็นต้น (มติชนสุดสัปดาห์, 2529, หน้า 6 อ้างถึงใน สินธุชัย สุกรเสพย์, หน้า 145-147 ; ทธ.อช., สัมภาษณ์ 20 มิถุนายน 2552)

2.การสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่ม (Internetworking) โดยเขาพยายามสร้างเครือข่ายแบบแนวนอนกับกลุ่มเครือข่ายทางอื่นๆ ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนี้

2.1 การสร้างเครือข่ายกับผู้ที่มีอำนาจในอดีตของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ดังกรณี “นาย ก.” พยายามสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับเครือข่ายอำนาจเชิงอิทธิพลที่สำคัญสองกลุ่มในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา โดยการแบ่งพื้นที่ทางการเมืองให้กับกลุ่มอำนาจทางการเมืองทั้งสอง ขณะเดียวกันเขาก็จะไม่ดำเนินธุรกิจที่ซับซ้อนกับฐานเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจทั้งสอง (จร. สท., สัมภาษณ์ 28 เมษายน 2553 ; สว.นจ., สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2553; ภก.พห., สัมภาษณ์ 8 ตุลาคม 2553)

2.2 การสร้างเครือข่ายกับผู้ที่มีอิทธิพลในส่วนภูมิภาค โดยการสร้างเครือข่ายแนวนอนกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นในจังหวัดใกล้เคียงทั้งในระดับภาคและภูมิภาค ดังจะเห็นได้จากการสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองในภูมิภาคที่เขาอาศัยอยู่ รวมถึงการสร้างสายสัมพันธ์กับ “เจ้าพ่อ” และ “เจ้าแม่” ในภูมิภาคต่างๆ (สัมภาษณ์นายป. ปต., 2 พฤษภาคม 2547 อ้างถึงในชัยยงค์ ประดิษฐศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว, 2549, หน้า 34 ; บ. สม., สัมภาษณ์ 1 มิถุนายน 2555)

2.3 การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มทหาร ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษานั้นเป็นที่ตั้งของหน่วยทหารที่สำคัญสองหน่วย การสร้างเครือข่ายอำนาจกับกลุ่มทหารนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่าง “นาย ก.” กับนายทหารรายหนึ่ง ซึ่ง “นาย ก.” เคยทำหน้าที่พลขับให้ในสมัยที่เขาเป็นทหารเกณฑ์ ตัวอย่างของการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มทหารนี้เห็นได้จากการฉับงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาหน่วยทหารในพื้นที่ เช่น การสนับสนุนงบประมาณการสร้างอ่างเก็บน้ำในเขตทหารแห่งหนึ่งหรือการช่วยเหลือด้านเครื่องจักรในการตัด

ถนนและปรับปรุงภูมิทัศน์ในเขตทหาร เป็นต้น (สน.พก., สัมภาษณ์ 30 กรกฎาคม 2554 ; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 30 กันยายน 2554)

2.4 การสร้างเครือข่ายกับกลุ่มธุรกิจ เช่น การช่วยนักธุรกิจรายหนึ่ง “เคลียร์” ในการจัดตั้งสวนอุตสาหกรรมในจังหวัด (ณ.ร.ช., สัมภาษณ์ 2 มีนาคม 2553) หรือการให้เงินสนับสนุนเมื่อธุรกิจของนักธุรกิจรายใหญ่รายหนึ่งประสบปัญหา ซึ่งต่อมาเมื่อกิจการของนักธุรกิจผู้นี้ฟื้นตัวเขาก็ตอบแทน “นาย ก.” โดยการให้โครงการรับเหมาก่อสร้างในนิคมอุตสาหกรรมหลายโครงการ รวมถึงการสนับสนุนการจัดตั้งพรรคการเมืองของกลุ่ม “นาย ก.” (บ.ศม., สัมภาษณ์ 1 มิถุนายน 2554; พพ.ศอ., สัมภาษณ์ 30 กันยายน 2554)

2.5 การสร้างเครือข่ายกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่ เดิมนั้น “นาย ก.” สามารถสร้างเครือข่ายกับมหาวิทยาลัยในพื้นที่โดยการเชื่อมโยงกับอธิการบดีรายหนึ่งของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ แต่ภายหลังเกิดเหตุการณ์ชุมนุมขับไล่อธิการบดี ทำให้ “นาย ก.” ตัดสินใจตัดสายสัมพันธ์มหาวิทยาลัยแห่งนี้ อย่างไรก็ตามแล้วแต่ในช่วงหลังเขาก็พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ขึ้นมาใหม่ ดังจะเห็นได้จากภายหลังการเข้ามารับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของลูกน้องคนสนิท “นาย ก.” องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สนับสนุนงบประมาณในการจัดสร้างสถานที่ต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัย (ช.มว., สัมภาษณ์ 30 กันยายน 2554)

3. การสร้างเครือข่ายกับชาวบ้านในพื้นที่ โดยวิธีการสะสมทุนทางสังคม คือ การสร้างภาพพจน์จากกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์แก่สังคมในรูปแบบต่างๆ เช่น การบริจาคเงินหลายสิบล้านบาท เพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้ทั้งเรื่องการศึกษาของบุตรหลานและการดำรงชีพ การประกันผู้ต้องหาหรือการเจรจากับข้าราชการ / เจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่เกิดความขัดแย้งกับประชาชน ฝากเด็กเข้าโรงเรียนเรียน เป็นต้น ไม่เฉพาะการช่วยเหลือในระดับปัจเจกบุคคลเท่านั้น “นาย ก.” ยังให้การสนับสนุนองค์กรสาธารณะประโยชน์ องค์กรการกุศลต่างๆ รวมไปถึงวัดและหน่วยงานราชการทั้งจังหวัด หรือการบริจาคเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เช่น การบริจาคที่ดินส่วนตัวเพื่อสร้าง หมู่บ้านแห่งหนึ่งเพื่อรองรับครอบครัวชาวบ้านกว่า 100 ครอบครัว ที่ต้องอพยพออกจากพื้นที่เดิมเพราะเทศบาลต้องการพื้นที่แห่งนั้นก่อสร้างสำนักงานของเทศบาล เป็นต้น (สช.คป., ให้สัมภาษณ์สำนักงานไอทีวี, มปป.; ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และจุฑามาศ ไชยรบ, 2545, หน้า 47-48)

นอกจากตัว “นาย ก.” แล้วภรรยาของเขาก็ยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างและขยายเครือข่ายทางสังคม โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มสตรีหรือกลุ่มแม่บ้านในจังหวัดผ่าน การดำรงตำแหน่ง “ประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรีจังหวัด” ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวมีขอบข่ายงานรับผิดชอบในด้านเด็กและเยาวชน กลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งเครือข่ายของกลุ่มพัฒนาสตรีนี้ลงลึกถึงระดับอำเภอ ตำบล หมู่บ้านผ่านองค์กรกลุ่มแม่บ้านต่างๆ (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์, 2546)

การที่ “นาย ก.” ได้ขยายเครือข่ายไปอย่างกว้างดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเงื่อนไขที่ทำให้ “นาย ก.” สามารถปรับฐานทางธุรกิจจากเดิมที่มีลักษณะสีเทาเข้าไปสู่ธุรกิจสีขาวที่ถูก

กฎหมายมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่เทศบาลแห่งหนึ่งได้รับการส่งเสริมให้เป็นเมืองท่องเที่ยว ทำให้ “นาย ก.” สามารถขยายธุรกิจทางด้านการบริการ ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันเมื่อรัฐบาลเริ่มเดินหน้าโครงการพัฒนาการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่ “นาย ก.” ก็ผันตัวเองเข้าสู่ธุรกิจนายหน้าค้าขายที่ดินเพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรม (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2531, หน้า 85; สินธูชัย สุกรทรัพย์, 2545, หน้า 153; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ฉ), 2549 ; หนังสือพิมพ์มติชน (ช), 2546)

กล่าวได้ว่าธุรกิจค้าขายที่ดินนี้สามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับ “นาย ก.” ทั้งนี้เพราะส่วนต่างในราคาที่ดินที่ “นาย ก.” ซื้อและขายห่างกันหลายเท่าตัว เช่น ที่ดินบริเวณแห่งหนึ่ง “นาย ก.” ซื้อไว้ในราคาไม่ถึง 300 ล้านบาทแต่สามารถขายที่ดินได้ถึง 900 ล้านบาท, หรือที่ดินส่วนหนึ่งที่เป็นที่ตั้งของนิคมอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งเขาสามารถขายได้ถึงไร่ละ 170,000 บาทจากเดิมที่ซื้อมาเพียงไร่ละ 90,000 บาท, หรือที่ดินในเขตเมืองท่องเที่ยวชื่อดังเขาซื้อมาเพียงไร่ละ 40,000 บาทแต่สามารถขายได้ถึงไร่ละไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ, 2533 อ้างถึงในสินธูชัย สุกรทรัพย์, 2539, หน้า 160; สช.คป., ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวไอทีวี, มปป.)

ผลของโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมนอกจากจะส่งผลในเชิงเชื่อมโยง (Linkage Effect) ต่อธุรกิจนายหน้าค้าที่ดินของ “นาย ก.” แล้ว โครงการฯ ดังกล่าวยังส่งผลต่อธุรกิจรับเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นฐานธุรกิจดั้งเดิมของ “นาย ก.” โดยเฉพาะในเรื่องของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งแต่การปรับที่ถมที่ รับเหมาก่อสร้าง ขณะเดียวกันกลุ่มนายทุนบางกลุ่มที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่ก็พยายามที่จะสร้างพันธมิตรกับกลุ่มเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” โดยการให้ผลประโยชน์ในโครงการก่อสร้างต่างๆ แก่กลุ่ม “นาย ก.” หรือการที่นักลงทุนต่างชาติบางรายที่ใช้ชื่อของ “นาย ก.” เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันในด้านความมั่นคงและความปลอดภัยของธุรกิจ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว, 2549 หน้า 44-46; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ช), 2549; ผู้จัดการรายวัน, 2543; สนธิ ลิ้มทองกุล, 2546)

ปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายทางด้านการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ภูมิภาคและระบบราชการ อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ความมั่งคั่ง อันเป็นผลจากกระบวนการสะสมทุนและเครือข่ายทางสังคมอันเป็นมาจากการลงทุนทางสังคม เป็นเสมือนแรงผลักดันไปสู่การก่อรูป “โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว” ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียวนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่นำไปสู่การผูกขาดทางด้านการเมือง (ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น) และการผูกขาดทางด้านธุรกิจ (โดยเฉพาะธุรกิจภาคบริการและการก่อสร้าง) ดังที่ผู้วิจัยจะกล่าวในส่วนถัดไป

6.3 โครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา

ปรากฏการณ์การสร้างและพัฒนาเครือข่ายอำนาจกับกลุ่มบุคคลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นเสมือนการก่ออิฐบล็อกทีละก้อนๆ จนก่อรูปเป็น “โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว” โครงสร้างอำนาจในลักษณะเป็นแบบแผนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจเกาะเกี่ยวกัน

(Interlocking) และเริ่มปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 ภายหลังจากที่กลุ่มเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ภายใต้ร่มของพรรคการเมืองหนึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาทั้งหมด (อท.พจ., สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2553 ; วร.อต., สัมภาษณ์ 8 กันยายน 2553)

ความสำเร็จทางการเมืองในครั้งนั้นทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งมอบตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้แก่คนเครือข่ายของ “นาย ก.” เช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งทั่วไปในปลายทศวรรษ 2530 ก็เป็นอีกครั้งหนึ่งที่กลุ่มเครือข่ายของ “นาย ก.” สามารถกวาดที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาได้ทั้งหมด ทำให้เครือข่ายของ “นาย ก.” ได้รับตำแหน่งรัฐมนตรี การรวมศูนย์อำนาจผ่านการเลือกตั้งนี้มีผลสืบเนื่องเรื่อยมาจนถึงการเลือกตั้งในช่วงต้นทศวรรษ 2550

หลังจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองในจังหวัดกลุ่มเครือข่ายของ “นาย ก.” ก็เริ่มขยายฐานอำนาจทางการเมืองไปยังจังหวัดใกล้เคียง เช่น การสนับสนุนนักการเมืองรายหนึ่งลงชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทั่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง, การเป็นผู้ใกล้ชิด/จัดการความขัดแย้งโดยการเข้าไป “เคลียร์” หรือเป็น “กันชน” ให้แก่กลุ่มเครือข่ายอำนาจในจังหวัดหนึ่ง เป็นต้น (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว, 2549, หน้า 52) โดยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นายยังสามรถผลักดันที่ปรึกษาคนสนิทให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาได้อีกด้วย

การรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองนี้ไม่ได้เกิดขึ้นแต่การเมืองระดับชาติเท่านั้น ในระดับการเมืองท้องถิ่นก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงให้เห็นอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะผลของแนวคิดการกระจายอำนาจ ที่ทำให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นและผลจากการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นนี้ ทำให้ “นาย ก.” เริ่มปรับเครือข่ายของตนเองอีกครั้ง จากเดิมที่เน้นไปยังการสร้างเครือข่ายในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมาเป็นการสร้างเครือข่ายในหมู่นักการเมืองท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแล้วแต่นักการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้โดยส่วนใหญ่ก็พัฒนามาจากกลุ่มการปกครองท้องถิ่น เครือข่ายของ “นาย ก.” แทบทั้งสิ้น อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา กลุ่ม “นาย ก.” สามารถที่จะส่งคนในเครือข่ายของตนเองเข้าไปมีบทบาทได้เกือบทั้งหมด (วารสารผู้นำท้องถิ่น, 2545, หน้า 82; นาดาชา วศินดิolk, 2540, หน้า 110)

กล่าวกันว่าหาก “นาย ก.” ให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มใด กลุ่มนั้นก็จะได้คะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ทุกครั้ง สำหรับรูปแบบของการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นของ “นาย ก.” นั้นจะปรากฏออกมาให้เห็นในรูปแบบต่างๆ เช่น ในช่วงการเลือกตั้งในป้ายหาเสียงก็จะมีรูป “นาย ก.” ถ่ายคู่กับผู้มีสมัครคนนั้นหรือการอนุญาตให้ใช้สัญลักษณ์ของกลุ่มติดลงในป้ายหาเสียง เป็นต้น ดังนั้นในช่วงที่ “นาย ก.” เรื่องอำนาจจึงมีนักการเมืองท้องถิ่นทุกระดับต่างพากันมุ่งหน้าเข้าหาเขา กระทั่งมีการเปรียบเปรยว่า “หากถนนทุกสายมุ่งสู่กรุงโรม ฉันทิ นักการเมืองในจังหวัดก็ต้องมุ่งหน้าเข้าหา “นาย ก.” ฉันทิ”

ในส่วนขององค์กรของภาคประชาชนในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา กล่าวได้ว่า “นาย ก.”ก็สามารถที่จะเข้าไปจัดตั้งโดยการส่งคนในเครือข่ายของตนเองเข้าไปเป็นแกนนำองค์กรของภาคประชาชน เช่น การจัดตั้งภาคประชาชนในเขตเทศบาล โดย “นาย ก.”สามารถส่งคนในเครือข่ายของตนเองเข้าดำรงตำแหน่งประธานประชาคม เพื่อให้ประชาคมนี้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและเห็นชอบแผนพัฒนาของเทศบาลตามข้อกำหนดของกฎหมาย (สว.สน., สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2553)

6.4 การขยายตัวของการสะสมทุนหลังการรวมศูนย์อำนาจ

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการสะสมทุนหลังการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง จะพบว่าธุรกิจที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่และพื้นที่ใกล้เคียงอยู่ภายใต้การควบคุมของเครือข่ายของเขาแทบทั้งสิ้น ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นาย ก. เริ่มขยายการสะสมทุนในธุรกิจการโรงแรมให้กว้างขวางขึ้นโดยการใช้งบประมาณหลายร้อยล้านบาทในการพัฒนาธุรกิจการโรงแรม เช่น การลงทุนก่อสร้างโรงแรมหรูแห่งหนึ่งที่ใช้เงินในการลงทุนกว่า 300 ล้านบาท, หรือการพัฒนาและปรับปรุงโรงแรมในเครือข่ายด้วยงบประมาณกว่า 400 ล้านบาท เป็นต้น (กรุงเทพธุรกิจบีสวีก (ก).(ข) (ค)(2548).

ในส่วนของบริษัทรับเหมาก่อสร้างของเขา ในช่วงเวลานี้ก็ได้แตกแขนงออกเป็นบริษัทย่อยอีกหลายๆ บริษัทเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ธุรกิจเหล่านี้ของ “นาย ก.”เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่พรรคการเมืองที่เขาสังกัดเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างโรงพยาบาลบำบัดน้ำเสียซึ่งบริษัทของ “นาย ก.” กลายเป็นผู้รับผิดชอบโครงการในหลายๆ พื้นที่ จากการศึกษา พบว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้การดำเนินของบริษัทสามารถประมูลโครงการใหญ่ๆ ของรัฐได้เป็นจำนวนเงินกว่า 2,000 ล้านบาท (บริษัท บส.มค, 2553; ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 5 ตุลาคม 2553 ; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ด), 2546) นอกจากโครงการเหล่านี้บริษัทในเครือข่ายของเขายังชนะประมูลในโครงการรับเหมาก่อสร้างในท่าเรือและการชนะการประมูลโครงการก่อสร้างระบบการขนส่งแบบตอนเดียวโดยทางรถไฟ รวมถึงการเข้าไปประกอบธุรกิจเรือลากจูงและเรือชักลากจูงขนาดใหญ่เข้าเทียบท่า (หนังสือพิมพ์มติชน (ค), 2546)

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ “นาย ก.”ในธุรกิจก่อสร้าง คือ การทำหน้าที่ “เคลียร์” กับผู้รับเหมาก่อสร้างรายต่างๆ เพื่อให้เกิดการฮั้วประมูลขึ้น เช่น กรณีของโครงการก่อสร้างสะพานแห่งหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีมูลค่ากว่า 600 ล้านบาท เขาได้ทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยกับผู้รับเหมาที่จะเข้าร่วมประมูลโครงการให้ลี้ลับทางให้คนในเครือข่ายของเขากระทำการซื้อขายของเขา ได้รับชัยชนะในการประมูลครั้งนี้ ซึ่งการทำหน้าที่ในครั้งนี้ของ “นาย ก.” ทำให้เขาได้รับผลตอบแทนกว่า 7 ล้านบาท (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 5 ตุลาคม 2553)

ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นาย ก. ก็พยายามที่จะผนวกเอาตัวเองให้เข้าไปมีส่วนร่วมในระบบทุนนิยมในระดับชาติ ที่เข้ามาในพื้นที่จังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาในรูปแบบของธุรกิจบริการ

ดังความพยายามที่ออกมาสนับสนุนแนวคิดที่จะสร้างสนามม้าในพื้นที่ซึ่ง “นาย ก.” ประกาศว่าจะยกที่ดินกว่า 600 ไร่เพื่อใช้ในการจัดสร้าง เช่นเดียวกันกับการสนับสนุนโครงการก่อสร้างสถานบันเชิงขนาดใหญ่ในช่วงรัฐบาลหนึ่งที่เขาเห็นว่าโครงการฯ จะนำมาซึ่งความเจริญในพื้นที่จังหวัด (สช.คป., ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์มติชน (ค), 2546)

จากเด็กทำยธประจำทางสู่การได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนัน กระทั่งสามารถสร้างเนื้อสร้างตัวได้จากธุรกิจการประมงรวมถึงธุรกิจสีเทาต่างๆประเภทและสร้างความมั่งคั่งได้จากธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและนายหน้าค้าที่ดิน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่กับการการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับชาติในฐานะหัวคะแนนนักการเมือง ซึ่งในเวลาต่อมาสามารถผลักดันเครือญาติให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรี เมื่ออำนาจทางการเมืองถูกผนวกเข้ากับอำนาจทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม อิทธิพลนอกกฎหมายรวมถึงเครือข่ายอำนาจในท้องถิ่น ก็กลายเป็นเสมือนแรงผลักดันให้ “นาย ก.” ขึ้นสู่จุดสูงสุดในทางการเมืองผ่านการผูกขาดทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นและการขยายตัวของธุรกิจภาคบริการ รวมถึงการขยายตัวของธุรกิจการรับเหมาก่อสร้าง ที่สามารถผูกขาดโครงการของรัฐและเอกชนในพื้นที่จังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาและใกล้เคียงไว้ได้เกือบทั้งหมด ภาพที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คือตัวอย่างของนายทุนท้องถิ่นที่สามารถสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่งทางธุรกิจขึ้นมาระดับหนึ่งจนกลายเป็นอำนาจทางเศรษฐกิจ หลังจากนั้นก็จะแปรเปลี่ยนอำนาจทางเศรษฐกิจให้เป็นพลังทางการเมืองและเมื่อสามารถที่จะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองแล้วก็จะแปรเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองให้หนุนเสริมฐานทางเศรษฐกิจ ผลจากการเข้าถึงทรัพยากรทางสังคมและความสามารถที่จะยึดกุมอำนาจทางการเมืองในพื้นที่ นำมาซึ่งผลประโยชน์ในรูปของความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของ “นาย ก.” ความมั่งคั่งดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นจากการให้สัมภาษณ์ของ “นาย ก.” ในรายการโทรทัศน์แห่งหนึ่งช่วงต้นทศวรรษ 2540 เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งหมดของเขาทั้งในรูปของสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีการประมาณการว่าหากนำมารวมกันแล้วน่าจะได้กว่า 10,000 ล้านบาท (“นาย ก.”, ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวไอทีวี, มปป.)

6.5 การผลิตซ้ำโครงสร้างอำนาจขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ของกลุ่ม “นาย ก.” และการเมืองในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา เกิดขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก เป็นการเปลี่ยนเครือข่ายอำนาจภายหลังกลุ่มนักธุรกิจใหม่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง การเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มนักธุรกิจใหม่เป็นการแสดงให้เห็นถึงการก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจทางการเมืองโดยตรงของชนชั้นนายทุนผ่านการเลือกตั้ง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของนายทุนใหม่เหล่านี้ทำให้นายทุนท้องถิ่นแบบเจ้าพ่อถูกทำลายฐานทางธุรกิจ ในลักษณะที่ใช้อิทธิพลลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนายทุนท้องถิ่นจะถูกกำกับโดยทุนใหญ่ระดับชาติ ดังนั้นทุนท้องถิ่นจำเป็นต้องทำพันธมิตรร่วมกันเพื่อความอยู่รอด (เกษียร เตชะพีระ, 2547 , หน้า 37-47 อ้างถึงในชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร์ ถิ่นบางเตียว, 2549, หน้า 60)

ในกรณีของจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาเห็นได้จากการปรับตัวของ “นาย ก.” ที่เข้าไปอยู่ในกำกับของกลุ่มนักธุรกิจใหม่

ประการที่สอง การเผชิญกับคดีร้ายแรงของ “นาย ก.” ดังนั้นเมื่อขาดซึ่งผู้นำทางการเมืองที่เปี่ยมไปด้วยอำนาจบารมี อำนาจเงินและอำนาจในเชิงอิทธิพล ทำให้โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา ได้รับการทำลายจากกลุ่มการเมืองต่างๆ ทั้งกลุ่มคนในเครือข่ายของ “นาย ก.” หรือกลุ่มคนที่เป็นคู่แข่งทางการเมือง รวมถึงกลุ่มอำนาจกลุ่มใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา (มติชนสุดสัปดาห์, 2549, หน้า 97; หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 2546, หน้า 23; ผู้จัดการออนไลน์ (ก), 2548)

ผลการเผชิญคดีร้ายแรงของ “นาย ก.” ทำให้ผู้นำรุ่นที่สองของเครือข่ายต้องก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำหลัก แม้ในช่วงแรกผู้นำรุ่นสองจะสามารถประสานเครือข่ายอำนาจกลุ่มต่างๆ เอาไว้ได้ แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 2550 ก็เริ่มเห็นรอยร้าวเกิดขึ้นภายในเครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ภาพของรอยร้าวเหล่านี้เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างช้าๆ กระทั่งทำให้เกิดการสั่นคลอนของโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียว รอยร้าวเหล่านี้ส่วนหนึ่งก่อตัวขึ้นมาจาก “เสาหลัก” ที่เป็นเสมือนศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองหักโค่นลง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลของความขัดแย้งระหว่างคนในเครือข่ายอำนาจ (ภญ. ตว., สัมภาษณ์ 28 กรกฎาคม 2552; สง.ชว., สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2553)

ปรากฏการณ์รูปธรรมที่ตอกย้ำให้เห็นถึงการสั่นคลอนของโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียวในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา คือ ปรากฏการณ์การถูกยึดพื้นที่ทางการเมืองระดับชาติที่เครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้ผูกขาดมากกว่าสองทศวรรษ ผ่านความพ่ายแพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้กับผู้สมัครจากพรรคการเมืองหนึ่งเมื่อต้นทศวรรษ 2550 ไม่เพียงแต่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองระดับชาติเท่านั้นที่ถูกสั่นคลอน โครงสร้างอำนาจการเมืองในระดับท้องถิ่นของกลุ่ม “นาย ก.” ก็เริ่มถูกทำลายและช่วงชิงพื้นที่จากกลุ่มเครือข่ายอำนาจกลุ่มใหม่ๆ ดังปรากฏการณ์ความพ่ายแพ้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของกลุ่มเครือข่าย “นาย ก.” ในหลายพื้นที่ (สำนักประชาสัมพันธ์, 2552; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ(จ), 2551 ; หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (ณ), 2553)

ในช่วงที่โครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียวสั่นคลอนได้ก่อให้เกิดการรวมตัวกันของคนกลุ่มต่างๆ ที่ครั้งหนึ่งเคยถูกโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเด่นขั้วเดียวกดทับเอาไว้ กระทั่งก่อรูปเป็นเครือข่ายอำนาจใหม่ในจังหวัด กลุ่มเครือข่ายอำนาจใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้มี 2 กลุ่มหลัก คือ ๑

1. กลุ่มเครือข่ายอำนาจที่รวมตัวภายใต้ร่มของ “พรรคการเมืองเก่าแก่พรรคหนึ่ง” โดยเป็นการรวมตัวของกลุ่มนักการเมืองในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา, กลุ่มอดีตข้าราชการที่เคยมีบทบาทในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา, คนในเครือข่ายของ “นาย ก.” บางคนรวมถึงแกนนำในการขับไล่รัฐบาลที่ถูกจัดตั้งโดยกลุ่มนายทุนใหม่ในพื้นที่ (ปม.อป., สัมภาษณ์ 12 กุมภาพันธ์ 2553;

สว.นจ., สัมภาษณ์ 12 กันยายน 2553; วร.อต., สัมภาษณ์ 9 กันยายน 2553 ; พจ.กผ., สัมภาษณ์ 28 สิงหาคม 2553)

2. กลุ่มเครือข่ายอำนาจที่รวมตัวกันภายใต้ “พรรคการเมืองใหม่ของกลุ่มนักธุรกิจใหม่” เครือข่ายอำนาจกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยนักการเมืองที่แยกตัวออกมาจากกลุ่ม “นาย ก.”, กลุ่มนักการเมืองที่เคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองของ “นาย ก.”, กลุ่มนายทุนท้องถิ่นรวมทั้งกลุ่มคนที่ต้องการเข้าสู่ทางการเมืองโดยอาศัยกระแสสื่อ (สง.ธว., สัมภาษณ์ 7 สิงหาคม 2553)

ปรากฏการณ์ที่โครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราวได้ถูกสั่นคลอนจนนำไปสู่การแตกตัวของคนในเครือข่ายอำนาจ รวมถึงการเกิดขึ้นของเครือข่ายอำนาจกลุ่มใหม่ๆ เหล่านี้แน่นอนว่าย่อมสร้างความหวั่นวิตกให้กับเครือข่าย “นาย ก.” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นการปรับตัวเพื่อรักษาและช่วงชิงอำนาจทางการเมืองให้กับคืนมาอีกครั้งจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ กล่าวได้ว่าเงื่อนไขที่นำไปสู่การปรับตัวของกลุ่มบ้านใหญ่เกิดจากข้อจำกัดที่ดำรงอยู่ 2 ประการ คือ การที่ “นาย ก.” ไม่สามารถบริหารเครือข่ายในขณะที่ผู้นำเครือข่ายในรุ่นสองก็มีข้อจำกัดในการเป็นผู้นำที่มีลักษณะลูกพี่ลูกน้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติการใช้ “พระเดช” หรือความรุนแรง (ช.มว., สัมภาษณ์ 14 สิงหาคม 2553)

ภาพของความพยายามปรับตัวของเครือข่าย “นาย ก.” นี้เห็นได้จากการเปลี่ยนการใช้อำนาจอิทธิพลในการสะสมทุนเป็นการใช้อำนาจที่เป็นทางการ รวมถึงการปรับเครือข่ายที่เน้นสายสัมพันธ์ส่วนตัวมาเป็นเครือข่ายทางการเมืองมากขึ้น ผลที่ตามมาคือการปรับรูปแบบการสะสมทุนของครอบครัวจากฐานนายทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นมาสู่การสะสมทุนที่มีความชอบธรรมจากฐานทางกฎหมาย การปรับตัวเพื่อสืบทอดโครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราวได้ดำรงอยู่ต่อไปภายใต้กรอบดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นผ่านการใช้กลไกและยุทธศาสตร์ในการบริหารเครือข่ายดังต่อไปนี้

1. การหันมาให้ความสำคัญกับการเมืองในระดับท้องถิ่นมากขึ้น แม้ก่อนหน้านี้กลุ่มเครือข่าย “นาย ก.” จะทำงานการเมืองในระดับท้องถิ่นควบคู่ไปกับการทำงานการเมืองในระดับชาติ แต่การทำงานการเมืองในระดับท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาจะเป็นลักษณะของการส่งคนในเครือข่ายของตนเองให้เข้าไปเป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญๆ แต่ช่วงหลังจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สำคัญผู้นำรุ่นสองหลายคนจะเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานแทนคนในเครือข่าย ที่เป็นเช่นนั้นเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีงบประมาณมหาศาล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกในการประสานเครือข่ายอำนาจเอาไว้ ดังจะเห็นได้จากการฉันทนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านโครงการช่วยเหลือ/สนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ลงไปยังเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ภาพการให้ความสำคัญการเมืองในระดับท้องถิ่นของกลุ่มเครือข่าย “นาย ก.” เห็นได้ชัดอย่างยิ่งในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนบุคคลในครอบครัวรายหนึ่งซึ่งเดิมถูกวางบทบาทให้เป็นผู้ดูแลธุรกิจของครอบครัว ให้ไปดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในเทศบาลแห่งหนึ่ง (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์ 5 สิงหาคม 2553)

2. การให้ความสำคัญกับการทำงานการเมืองในเชิงวัฒนธรรม การทำงานการเมืองในเชิงวัฒนธรรมในที่นี้ หมายถึง การใช้กิจกรรมทางวัฒนธรรมเป็นฐานในการขยายฐานเสียงและความชอบธรรมในการปกครองเพื่อใช้แทนที่กลไกทางด้านอิทธิพลที่ไม่เป็นทางการ การทำงานการเมืองในเชิงวัฒนธรรมนี้เห็นได้จากการให้น้ำหนักในการทำงานด้านการส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการท่องเที่ยวและงานด้านศิลปวัฒนธรรมประเพณี กิจกรรมทางวัฒนธรรมที่สำคัญที่กลุ่มเครือข่าย “นาย ก.” ให้ความสำคัญอย่างมาก ก็คือ กีฬาฟุตบอล การเข้ามามีบทบาทในด้านการศึกษาของผู้ในกลุ่ม โดยเฉพาะในช่วงที่กระแสฟุตบอลของเมืองไทยกำลังโด่งดังนั้น แนนอนว่าย่อมส่งผลกระทบในเชิงเชื่อมโยงต่อฐานเสียงทางการเมือง ซึ่งปรากฏการณ์นี้เห็นได้จากการให้สัมภาษณ์นิตยสารทางด้านกีฬาของคนที่ว่าคะแนนเสียงที่ได้รับส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแฟนบอลของสโมสรที่ลงคะแนนให้จนสามารถเอาชนะคู่แข่งทางการเมืองได้ (วย.คป., ให้สัมภาษณ์นิตยสาร Who, 2553)

3. การตั้งพรรคการเมืองของตน ในฐานะกลไกการบริหารการเมืองที่เป็นทางการในช่วงกลางทศวรรษ 2550 เครือข่ายอำนาจของ “นาย ก.” ได้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นฐานในการทำงานระดับชาติ โดยการทำให้ผู้คนในสังคมเห็นว่าพรรคการเมืองนี้เป็นพรรคที่ทำงานให้กับผู้คนในพื้นที่เป็นหลัก

ด้วยการประสานงานของกลไกการเมืองในเชิงวัฒนธรรมและกลไกในการสร้างเครือข่ายโดยใช้องค์กรปกครองท้องถิ่น รวมถึงรูปแบบของเขตเลือกตั้งที่เปลี่ยนไป กระบวนการสืบทอดโครงสร้างอำนาจแบบชั่วเด่นชั่วเดียวให้ดำรงอยู่ก็เกิดผลเป็นรูปธรรม กล่าวคือ โครงสร้างอำนาจแบบชั่วเด่นชั่วเดียวที่ครั้งหนึ่งเกิดรอยร้าวกระทั่งถูกสั่นคลอนสามารถที่จะประสาน/เชื่อมรวมกันได้อีกครั้งหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากชัยชนะที่กลุ่มเครือข่ายของ “นาย ก.” ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งระดับชาติช่วงกลางทศวรรษ 2550 และผลักดันให้คนในเครือข่ายเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีได้อีกครั้งหนึ่ง

ไม่เพียงแต่ความสำเร็จในการช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น ในทางการเมืองท้องถิ่นเครือข่ายอำนาจของกลุ่ม “นาย ก.” ก็สามารถเข้าไปช่วงชิงอำนาจทางการเมืองคืนจากกลุ่มเครือข่ายอำนาจใหม่ในหลายพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็สามารถรักษาพื้นที่ทางการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญๆ เอาไว้ได้เกือบทั้งหมด อย่างไรก็ตามแล้วแต่โครงสร้างอำนาจแบบชั่วเด่นชั่วเดียวที่ถูกผลิตซ้ำกันมานี้จะยั่งยืนและยาวนานเหมือนในช่วง “นาย ก.” หรือไม่นั่นคือคำถามที่ยังไม่สามารถตอบได้ ณ เวลานั้น

6.6 การก้าวสู่ความเป็นธรรมทางสังคมท้องถิ่น

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างอำนาจและการสะสมทุนในจังหวัดแห่งหนึ่ง จะพบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการเมือง คือ ผลที่เกิดขึ้นตามมาจากการรวมศูนย์อำนาจในท้องถิ่นและการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มครอบครัวชนชั้นนำท้องถิ่น ในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาและท้องถิ่นอื่นที่มีลักษณะพื้นฐาน

เช่นเดียวกันนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีแนวทางและมาตรการในการสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและการเมืองของท้องถิ่นมากขึ้น

ในการสร้างความเสมอภาคในสังคมท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปที่ว่าในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทยนั้น จำเป็นจะต้องเริ่มที่การปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมไทยให้มีความสมดุลมากขึ้นอันจะมีผลไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ในการนี้คณะกรรมการปฏิรูปได้เสนอยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อนโดยมุ่งที่จะลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น (คณะกรรมการปฏิรูป, 2555)

อย่างไรก็ดีข้อเสนอยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นของคณะกรรมการปฏิรูป ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) สำหรับการกระจายอำนาจสู่ประชาชนท้องถิ่น แต่ยังไม่ใช่เงื่อนไขที่เพียงพอ (Sufficient Condition) ดังนั้นเงื่อนไขที่เพียงพอซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ประชาชนได้นั้นต้องมีการกระจายอำนาจภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรใช้ยุทธศาสตร์กระจายอำนาจในเชิงซ้อน (Multiple Decentralization) ทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการในการกระจายอำนาจภายในท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอและหมู่บ้านที่ควรพิจารณา ดังนี้คือ

1. การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่ประชาชน โดยการเพิ่มความสามารถขององค์กรภาคประชาชนในการต่อรองกับกลไกของรัฐท้องถิ่น ในการนี้ควรมีมาตรการเบื้องต้นที่สำคัญ คือการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกันโดยต้องมีการเว้นวรรคเพื่อป้องกันปัญหาการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น นอกจากนี้ควรมีมาตรการเพิ่มเติม คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาองค์กรชุมชนตำบลเนื่องจากสภาองค์กรชุมชนถือได้ว่าเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการรับรองทางกฎหมาย

2. การจัดตั้งองค์กรประชาสังคมท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่น อาจเริ่มจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น องค์กร และพัฒนาไปสู่รูปแบบที่เป็นทางการ เช่น มูลนิธิหรือสมาคม เป็นต้น นอกจากนี้จำเป็นต้องมีการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระยะยาว โดยอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรอิสระของประชาสังคม เช่น การปรับปรุงสภาพพัฒนาการเมืองให้เป็นองค์กรอิสระ เป็นต้น

3. การพัฒนาประชาธิปไตยของปกครองท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งตามกติกาในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระในการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี และให้มีการเลือกตั้งกำหนดโดยตรงจากประชาชน

4. การปฏิรูประบบเลือกตั้งในท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน สถานการณ์ในปัจจุบัน จะพบว่า การเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการพัฒนาทุนนิยมทางการเมืองที่

รู้กันโดยทั่วไปว่าธุรกิจการเมือง ดังนั้นในการปฏิรูประบบเลือกตั้งอาจตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ คือ การเพิ่มต้นทุนสำหรับผู้ลงทุนทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็พยายามลดโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ในการถอนทุน ตลอดจนจนถึงการให้องค์กรประชาสังคมอิสระเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งโดยตรง

บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจปีสวค. (2548).ตระกูล “...” พัฒนา 4 โรงแรมในเครือ”. มปท.
- .(ข). (2548).ณช. OSK112'ยกเครื่องกสส.ดันอสังหาฯขึ้นแท่นแข่งรับเหมา”. เข้าถึงได้จาก http://www.bangkokbizweek.com/20061103/property/index.php?news=column_22105136.html
- . (ค). (2548).พลิกธุรกิจตระกูล “...” สู่เจเนอเรชั่น “มืออาชีพ”.มปท.
- กองคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.(มปป.).งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2546-2552 องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.มปท.
- คณะกรรมการปฏิรูป (2555). ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ. (พิมพ์ครั้งที่ 7).สำนักงานปฏิรูป
- จพ.สภ.(2555).อนุสรณ์งานพระราชทานหีบบรรจุศพนาย จพ. สภ.มปป.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว..(2550). โครงสร้างอำนาจ....กับนัยการขับเคลื่อนโครงการทางสังคม.มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนานโยบาย.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และโอพาร ถิ่นบางเตียว. (2549). บทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อท้องถิ่นในกระแสโลกาภิวัตน์ : กรณีศึกษาจังหวัดหนึ่งทางภาคตะวันออก.ชุดงานวิจัยภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว. ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องโครงสร้างและพลวัตรของทุนไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ.
- (2553).วิธีการวิจัยทางสังคม.คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา
- นาตาชา วคินดิลก. (2540).โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเมือง “พย”.วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง,บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิตยสาร Who? (2553, 1 ตุลาคม). “วย.คป.” กับทีม “ซบ.”เอฟซี คู่ขนานถนนสายกีฬาการเมือง.ฉบับที่ 76. หน้า 64-66.

- ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. (2552). โครงสร้างอำนาจ การกระจุกตัวของความมั่งคั่งและความไม่เท่าเทียมกันทางสังคม ความคิดคำนึงทางแนวคิดทฤษฎี. เอกสารประกอบการบรรยายการวิจัยโครงสร้างอำนาจ 12 พฤษภาคม 2552 คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะสังสรรค์.(2537).คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตย.กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “เจ้าสัว เจ้าพ่อ เจ้าที่” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ 4.เรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: เราจะไปไหนกัน. โดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23-24 พฤศจิกายน 2536.
- ผู้จัดการรายวัน. (5-9 มิถุนายน 2543). (ก), มลพิษ “.....” (17) : “นาย ก.”กับชาว “ลช.” เข้าถึงได้จาก <https://news.myfirstinfo.com/special/viewnews.asp?newsID=118&keyword= “นาย ก.”>
- พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์. (2546).ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มติชนสุดสัปดาห์. (2549).จากเขา “ก” ถึงก้าน “ย” “นาย ก.” ฉบับวันที่ 14-20 เมษายน. ปีที่ 26 ฉบับที่ 1339.หน้า 97-98
- ระดม วงษ์น้อย. (2527). แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน.กรุงเทพฯ : ธีรานุสรณ์การพิมพ์
- วารสารผู้นำท้องถิ่น. (2545,16 มกราคม). ชีวิตผู้นำภค. ตว. นายก อบจ. “ซ” ลูกผู้ชายหัวใจไม่เคยแพ้.ปีที่ 2 ฉบับที่ 16 หน้า 78-84
- สมบัติ จันทรวงศ์. (2535).บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้นใน รัฐ ทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี พันยุรา (2543).พัฒนาการของอำนาจท้องถิ่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำบางปะกงและชายฝั่งทะเลตะวันออก พ.ศ.2440-2516.วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต.สาขาวิชาประวัติศาสตร์,คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สินธุ์ชัย ศุภรเสพย์. (2539). บทบาทของเจ้าพ่อในการเมืองไทย พ.ศ.2517-2535. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต.สาขาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- “นาย ก.” (2529).ให้สัมภาษณ์นิตยสารดิฉัน. ปีที่ 9 ฉบับที่ 214 หน้า 36-37 .(มปป.) ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวไอทีวี.
- . (2532). ให้สัมภาษณ์มติชนสุดสัปดาห์. ปีที่ 10 ฉบับที่ 509 หน้า 11
- สนธิ ลิ้มทองกุล. (2546, 11 เมษายน.). ขูดรากเหง้าเจ้าพ่อ. สัมภาษณ์ในรายการสภาท่าพระอาทิตย์ คลื่นสามัญประจำบ้าน เอฟเอ็ม 97.5 เมกกะเฮิร์ตซ์.

สุภา ศิริमानนท์. (2536). แคมป์ตะลึงสุม บทวิเคราะห์ระบบสังคมเศรษฐกิจอเมริกัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม.

หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก. (2546). ด้านมืดความมั่งคั่งจากธุรกิจเถื่อน. หน้า 3

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ.(จ). (2549, 3 พฤษภาคม). “ จากกระเปารถเมล์สู่ธุรกิจพันล้านเข้าถึงได้ จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=70368>

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ. (จ). (2549, 21 มิถุนายน). สัมผัสชีวิตเจ้าพ่อ.เข้าถึงได้จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=71806>

. (ด). (2549,7 มิถุนายน). เบ็ดทราย ชื่อเครือข่าย “นาย ก.”.เข้าถึงได้จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=71213>

. (ช). (2549,26 เมษายน). เส้นทางชีวิตการเมือง.เข้าถึงได้จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=70230>

. (ณ). (2549,4 พฤษภาคม). “นาย ก.”: เส้นทางธุรกิจ. เข้าถึงได้จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=70392>

.(ช). (2549).วิเคราะห์ปัจจัยก้าวขึ้นเป็นเจ้าพ่อของ “นาย ก.”.เข้าถึงได้จาก <https://politic.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=71771>

. (ต). (2546,25 เมษายน).วิบากกรรมในวัย 66 (ตอนจบ) : เปิดชุมทรัพย์พันล้าน “นาย ก.”. เข้าถึงได้จาก[https://news.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=354723&keyword= “นาย ก.”%excxs:0](https://news.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=354723&keyword=“นาย ก.”%excxs:0)

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์. (2546, 11 เมษายน). เปิดเครือข่าย “นาย ก.” ปลูกหมั้วเมืองให้ ทายาท “คป.” เข้าถึงได้จาก [https://news.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=323956&keyword= “นาย ก.”% 20-excxs:0](https://news.myfirstinfo.com/viewnews.asp?newsID=323956&keyword=“นาย ก.”%20-excxs:0)

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ (ค). (2548,12 ตุลาคม). ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนจำคุก 30 ปี 4 เดือน “นาย ก.”เข้าถึงได้จาก

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9480000140286>

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ (จ).(2551,10 มีนาคม). ปชป.คว้าเก้าอี้นายกเล็กเมืองพร้อม กวาด สท. 14 ที่นั่ง. เข้าถึงได้จาก

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9510000029084>

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ (จ).(2553,14 มกราคม). ผลเลือกตั้งเทศบาล “บส.” “ฉ” จาก กลุ่ม ปชป.ชนะขาด.เข้าถึงได้จาก

<http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9530000005276>

หนังสือพิมพ์มติชน. (ข) (2546, 16 เมษายน).เปิดชุมทรัพย์ “พันล้าน” เครือข่ายธุรกิจ “??”.

หนังสือพิมพ์มติชน. (ค) (2546, 17 เมษายน).โครงการ “ยักษ์” “ช.”เกมหักดิบ “นาย ก.”.

หนังสือพิมพ์เดลินิวส์. (2546,11 พฤษภาคม).ดาบแรกเปิดแผลสร. สู้ยังไงก็ไม่หลุด...ผม

มโนใจ.หน้า 23.

อรุณโรจน์ เลี่ยมทอง. (บรรณาธิการ).(มปป.). ค้นหาความหมายของชายชื่อ "...". มปป.

อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุณินทร์พันธ์. (2545). ระบบอุปถัมภ์. (พิมพ์ครั้งที่ 3).กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เออร์เนสต์ แมนเดล ; กนกศักดิ์ แก้วเทพ แปล.(2528).เศรษฐศาสตร์การเมืองเบื้องต้น = From class society to communism : an introduction to Marxism.กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า.

Cardoso, F. H. and Faletto, E. (1979). Dependency and development in Latin America. Berkely : University of California Press.

David Kmobe. (1990) . Political Networks The Structural Perspective. Cambridge University Press.

James C. Scott. (1972) . **Peasant Quite and Politics and Political Change in Southeast Asia**.The APSR. V.66.

Riggs,F.W. (1966). Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu : East West Center Press.

Ruth Mcvey.(2000). Money & Power in Provincial Thailand. Nordic Institution of Asia Studied.

Schneider, Arnd and Zarate, oscar. (1994) . Mafia for Beginners. Cambridge: icon Books,

William Domhoff. (2002) . Who Rules America : power and politics. (Fourth Edition).p.cm.

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

คณ.บส. (2552, 21 กันยายน).อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา. สัมภาษณ์.

จว. ตก.(2548, 14 พฤศจิกายน). อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล “หป.” .สัมภาษณ์.

จร.สท. (2553, 28 เมษายน).อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา. สัมภาษณ์.

ช.มว. (2553, 7 สิงหาคม). อดีตอธิบดีมหาวิทยาลัยและสมาชิกวุฒิสภา.สัมภาษณ์.

ช.มว. (2553, 14 สิงหาคม). อดีตอธิบดีมหาวิทยาลัยและสมาชิกวุฒิสภา.สัมภาษณ์.

ชย.ฮต. (2549, ธันวาคม). อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา. สัมภาษณ์.

ทธ.อช. (2552, 20 กันยายน). อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา. สัมภาษณ์.

บ.ศม. (2554, 1 มิถุนายน). ประธานสภาเทศบาลตำบลเจ้าพระยา “สศ.” สัมภาษณ์.

ปม.อป.(2553, 12 กุมภาพันธ์). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาพรรคประชาธิปัตย์.สัมภาษณ์.

- ปท. ทน. (2553, 21 กุมภาพันธ์). อดีตผู้พิพากษาศาลจังหวัด “พท.สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2554, 5 ตุลาคม).เจ้าหน้าที่กองช่างจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม.(2552, 9 มีนาคม).สัมภาษณ์.
 สท.ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม.(2552, 11มีนาคม).สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม.(2553, 5 สิงหาคม).สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2554, 13 มีนาคม).สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2552, 23 กันยายน).สัมภาษณ์.
 ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม. (2554, 30 กันยายน).สัมภาษณ์.
 พ. บห. (2553, 30 กันยายน). ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล “นป” อำเภอ “บม” จังหวัดชายฝั่ง
 ทะเล.สัมภาษณ์.
 พจ.กผ. (2553, 28 สิงหาคม). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา. สัมภาษณ์.
 พพ.ศอ. (2554, 30 กันยายน).เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.สัมภาษณ์
 ภญ. ตว. (2552, 28 กรกฎาคม). อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.
 สัมภาษณ์.
 ภก. หห. (2553,8 ตุลาคม). สมาชิกสภาเทศบาลเมือง “สส.”/คนสนิท “นาย ก.” สัมภาษณ์.
 วร.อด.(2553, 9 กันยายน). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา พรรค
 ประชาธิปัตย์. สัมภาษณ์.
 วร.สก. (2552,12 กันยายน).สัมภาษณ์.
 สง.ธว. (2552,17 มีนาคม). อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.สัมภาษณ์.
 สง.ธว. (2553, 7 สิงหาคม). อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.สัมภาษณ์.
 สว.สน.(2553,30 มกราคม). อดีตประธานประชาคมเทศบาล.สัมภาษณ์.
 สว.นจ. (2553, 12 กันยายน). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา พรรค
 ประชาธิปัตย์. สัมภาษณ์.
 สช.ชต. (2553, 24 สิงหาคม). สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษา.สัมภาษณ์.
 สน.พก.(2554, 30 กรกฎาคม).สัมภาษณ์.
 อท.พจ. (2553, 23 สิงหาคม).อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาและอดีต
 ประธานรัฐสภา.สัมภาษณ์.

โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สถาพร เริงธรรม

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ ต้องการที่จะแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการ องค์ประกอบ และกระบวนการทำงานของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทำการศึกษาในจังหวัดขนาดกลางแห่งหนึ่ง จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น มีพัฒนาการจากรูปแบบดั้งเดิม คือ การที่บุคคลหนึ่งได้ทำการรวบรวมเอากลุ่มบุคคลต่างๆ เข้ามาไว้ในโครงสร้างของตนเองอย่างหลวมๆ และได้ใช้กลุ่มบุคคลเหล่านั้น ในการสร้างอำนาจ และการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง แลกเปลี่ยนกับการให้การอุปถัมภ์ในลักษณะต่างๆ มาเป็นรูปแบบใหม่ที่บุคคลที่เป็นแกนนำจะการจัดตั้งเครือข่ายโครงสร้างอำนาจของตน ผ่านการนำเอากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาไว้ในเครือข่ายๆ มีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นผ่านกระบวนการสร้างอำนาจ การแบ่งปันอำนาจ และการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างเป็นระบบ

ในส่วนขององค์ประกอบ และกระบวนการทำงานภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น พบว่าสามารถจำแนกกลุ่มบุคคลต่างๆ จำนวน 3 กลุ่มที่ทำงานเชื่อมโยงกับบุคคลที่เป็นแกนนำของโครงสร้างอำนาจ ได้แก่ กลุ่มบุคคลวงใน ได้แก่ มารดา เครือญาติ และกลุ่มนักธุรกิจรายใหญ่ในจังหวัด กลุ่มบุคคลวงกลาง ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ นักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ส่วนของกลุ่มบุคคลวงนอก ได้แก่ เครือข่ายประชาชน และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งการที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นลักษณะนี้จะทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการทำงานของเครือข่ายทั้ง 3 วงให้ทำงานไปพร้อมๆ กัน นั่นคือ เครือข่ายวงแหวนวงในจะต้องทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงเอาทรัพยากร และกำลังมวลชนต่างๆ ที่อยู่ใวงแหวนชั้นกลาง และชั้นนอกมาทำการสังเคราะห์ร่วมกับต้นทุนต่างๆ ที่ตนเองมีอยู่ ให้เป็นพลังในการสร้างอำนาจทางการเมือง และสร้างโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับบุคคลที่เป็น แกนนำเครือข่าย ในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีความสามารถในการสร้างผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับบรรดาสมาชิกต่างๆ ในเครือข่ายทั้ง 3 วงให้ได้มากที่สุดเช่นเดียวกัน เพราะถ้าหากว่า ไม่สามารถกระทำได้ ก็จะทำให้โครงสร้างอำนาจของตนเองถูกสั่นคลอน หรือถูกทำลายลงได้เช่น

บทนำ

บทนี้วิเคราะห์ให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร มีผลต่อการสร้างอำนาจ และความมั่งคั่งของบุคคลที่เป็นแกนนำ และพรรคพวกในโครงสร้างอำนาจนั้นอย่างไร ตลอดจนมีผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับกลุ่มบุคคล

เหล่านั้นให้ดำรงอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างต่อเนื่องได้อย่างไร ซึ่งการศึกษานี้ได้เลือกเอาจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกรณีศึกษา โดยจะใช้นามสมมติว่า “จังหวัดสิงหนคร”

สำหรับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษานี้ได้แก่ โครงสร้างอำนาจของนายศรชัย (นามสมมติ) อดีต สมาชิกส.ส. คนหนึ่งของจังหวัด ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนี้มาอย่างต่อเนื่อง และมีบทบาทสำคัญทางการเมืองทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติว่า เป็นบุคคลหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นเศรษฐีในระดับแถวหน้าของจังหวัด มีความร่ำรวยจากการ มีกิจการต่างๆ อยู่ทั่วทั้งจังหวัด อีกทั้งยังเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า ถึงแม้ในปัจจุบันจะไม่ได้เป็น ส.ส. ก็ตาม แต่ฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง และครอบครัวกลับไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด และยังสามารถขยายขอบข่ายทางธุรกิจของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

การศึกษาคครั้งนี้ จะใช้แนวคิดเรื่อง “การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจ” (Power Structure Analysis) ของ William G. Domhoff (2009) และแนวคิดเรื่อง “ความสลับซับซ้อนของอำนาจเงินตรา” ของ H.J. Krysmanski (2007) โดยสรุปได้ว่า เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่จะระบุประชากรภายในเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจ ความสัมพันธ์ หรือการเชื่อมโยงของเครือข่ายเหล่านี้ และการติดตามไปถึงข้อมูลประวัติเกี่ยวกับบุคคล What is their family background? ภูมิหลังของครอบครัว สถาบันการศึกษา และการร่วมเป็นคณะกรรมการในองค์กรต่างๆ เป็นต้น มาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย และกำหนดใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” (Key Informant) ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น 3 คน นักธุรกิจ และอดีตนักการเมืองของจังหวัด 1 คน ข้าราชการส่วนภูมิภาค 3 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น 2 คน ผู้แทนองค์กรอิสระ 1 คน ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ส่วนกลางประจำจังหวัด 1 คน และประชาชนที่เคยทำงานร่วมกับบุคคลเป้าหมาย จำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน ใช้ระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2553 ถึงเดือนเมษายน 2555 ทั้งนี้ การนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชื่อ-นามสกุลจริงของบุคคลต่างๆ ที่ถูกนำเสนอในการศึกษานี้ทั้งหมด จะถูกปกปิด แต่จะถูกนำเสนอเป็นตัวอักษรย่อในภาษาไทย เพื่อใช้เป็นสัญลักษณ์แสดงตัวแทนเท่านั้น

ในส่วนของการนำเสนอ จะจัดลำดับเนื้อหาดังนี้คือ (1) พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดที่ศึกษา (2) นายศรชัย ภูมิหลังครอบครัว การประกอบธุรกิจ และกิจกรรมทางการเมือง (3) เครือข่ายอำนาจและเครือข่ายผลประโยชน์ของกลุ่มนายศรชัย (4) บทสรุปภาพรวมโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและข้อเสนอแนวทางป้องกันเพื่อลดการกระจุกตัวของอำนาจและความมั่งคั่งในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดที่ศึกษา

ภาพรวมการเมืองของจังหวัด

ปี พ.ศ.2476 ถือเป็นปีแห่งต้นกำเนิดนักการเมืองไทย หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพ.ศ.2475 โดยการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม¹ ซึ่งไม่ได้เลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทางตรงเหมือนกับปัจจุบัน นักการเมืองในสมัยเลือกตั้งครั้งแรกๆ จะเป็นนักการเมืองที่มาจาก เจ้าขุนมูลนาย แต่สูญเสียอำนาจไปหลังการรัฐประหาร 2475 จึงหันมาลงเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ต่อมาในระยะที่ สอง การเลือกตั้งเริ่มเปลี่ยนเป็นนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาจากกรุงเทพฯ และมีอุดมการณ์สูง ได้แก่ กลุ่มแนวความคิดเสรีนิยม ผู้แทนกลุ่มนี้จะมีแนวความคิดและท่าทีในการต่อต้านรัฐบาล คัดค้านนโยบายการพัฒนาประเทศโดยเน้นการพัฒนากองทัพเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตย การต่อสู้บนเวทีการเมืองในลักษณะ “ฝ่ายค้าน” อย่างเข้มแข็ง ผู้แทนเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากครอบครัวระดับกลางจนถึงระดับล่างซึ่งมีแนวความคิดเสรีนิยม ทำให้ถูกมองจากฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นคอมมิวนิสต์ จนถูกปราบปรามจากรัฐบาลถูกจับกุม และถูกประหารชีวิต

การเมืองในสมัยต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2522-2531 พรรค ก ถือได้ว่าเป็นพรรคที่มีความโดดเด่น ควบคู่ไปกับ พรรค ป โดยทั้งสองพรรคต่างก็มีส.ส.ในพื้นที่ โดยนักการเมืองในสมัยนั้นจะเป็นนักการเมืองที่มาจากพ่อค้าคหบดีที่มีอุดมการณ์ การหาเสียงจะทำอย่างต่อเนื่อง โดยการออกพบปะชาวบ้าน และผูกเสี่ยวไปทุกๆ หมู่บ้าน ทำให้เป็นนักการเมือง ครองใจชาวบ้านมาโดยตลอด ถึงแม้จะเลิกเล่นการเมืองแล้วยังมีทายาททางการเมืองที่พออาศัยบารมีได้ และเมื่อชาวบ้านไหนมีงานบุญก็จะไปเชิญ นักการเมือง มาปราศรัยหาเสียงทำให้ชาวบ้านมีความใกล้ชิดกับนักการเมืองมาก และเป็นความภาคภูมิใจของชาวบ้านที่ได้รู้จักกับนักการเมืองที่นับว่าเป็นคนใหญ่คนโต ชาวบ้านจะนำสิ่งของที่มีในชุมชนไปฝากนักการเมือง ซึ่งแตกต่างกับสมัยปัจจุบันที่ชาวบ้านรอรับของแจกจากนักการเมืองอย่างเดียว ซึ่งอาจเป็นเพราะว่า นักการเมืองในปัจจุบันจะมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกับ นักการเมืองสมัยก่อน

ในการเลือกตั้งปี 2531 พรรค ข สามารถเอาชนะพรรค ก ได้ ซึ่งสิ่งที่ทำให้พรรค ข ประสบความสำเร็จในการเป็นพรรคที่มีจำนวนนักการเมืองมากเป็นอันดับหนึ่ง ในการเลือกตั้งปี

¹ การเลือกตั้งทางอ้อมคือ การเลือกตั้งในครั้งนั้นมี 2 ลักษณะ คือ การเลือกตั้งผู้แทนตำบล และการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งผู้แทนตำบล จะรับสมัครผู้แทนตำบล 1 คน เพื่อไปเลือกผู้แทนในระดับจังหวัด โดยต้องเดินทางมาเลือกตั้งที่จังหวัดเป็นเวลาล่วงหน้า 2 - 3 วัน บางจังหวัดจะจัดสถานที่ไว้สำหรับพักแรมไว้สำหรับผู้แทนตำบล เพื่อมาลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่ว่าการจังหวัด การเลือกตั้งจะดำเนินการระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม – วันที่ 30 พฤศจิกายน 2476 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้แทนตำบลถือได้ว่าทำให้เกิดระบบ “ฐานเสียง” ของผู้แทนมาจนถึงปัจจุบัน

2531 มีปัจจัยสนับสนุนสำคัญที่มาจาก ปัจจัยภายใน และภายนอกพรรคหลายอย่าง เช่น นโยบายของพรรคที่แนบแน่นมั่นคง การดึงตัวนักการเมืองจากพรรคอื่นๆ มาสังกัดในพรรคของตน มีการใช้กลยุทธ์ในการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ประชาชนเลือกผู้สมัครของพรรคตน มีปัจจัยจาก ความพร้อมด้านทรัพยากรกำลังเงิน ในการที่จะโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง การทุ่มเทเงินให้กับห้วคะแนน จนมีผลให้นักการเมืองของพรรคอื่นๆ ย้ายสังกัดเข้ามาสังกัดพรรค ช เป็นจำนวนมาก

ต่อมาพรรคการเมืองที่ครองที่นั่งในจังหวัดนี้ที่มากที่สุดคือ พรรค ค ได้ที่นั่งเกือบทั้งหมดจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2539 ส่งผลให้หัวหน้าพรรคได้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเกิดจากการรวบรวม นักการเมือง จากหลายๆกลุ่ม มาสังกัดพรรค แต่ก็เป็นรัฐบาลได้ไม่นานเนื่องจากในยุคนี้ การเมือง มีการแข่งขันกันสูงมาก มีการแต่งตั้งห้วคะแนน มีการจ่ายเงินซื้อเสียงเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง จนก่อให้เกิดค่านิยมที่ผิดในการเลือกตั้งทุกครั้ง ทุกระดับนักการเมืองกลุ่มนี้ มักจะไม่ค่อยมีเวลาไปพบปะประชาชนแต่จะใช้วิธีตั้งเลขาฯ นักการเมือง คอยออกไปช่วยงานบุญ งานวัด หรืองานที่ห้วคะแนน เชิญให้ไปร่วมงาน อาจจะด้วยหลายปัจจัย เพราะเป็นนักธุรกิจต้องเดินทางเข้ากรุงเทพฯ เพื่อไปคอยติดตามงบนักการเมือง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ และถอนทุนที่ใช้ในการเลือกตั้งคืน เมื่อผลประโยชน์ไม่ลงตัว ไม่นานก็เกิดวงจรอุบาท จึงต้องเลือกตั้งใหม่อยู่บ่อยครั้ง

สมัยต่อมาเมื่อพรรค ท ได้เป็นรัฐบาล และใช้นโยบายประชานิยม โดยให้ประชาชนได้บริหารงบประมาณบางส่วน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และนโยบายอื่นๆ ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการกระจายงบประมาณได้ลงมาถึงชาวบ้านจริงๆ จนสามารถทำให้ชนะการเลือกตั้งได้อย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ภายหลังจากที่มีการทำรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 และพรรค ท จะถูกมรสุมทางการเมืองอย่างรุนแรงจนต้องเปลี่ยนชื่อพรรคหลายครั้งก็ตาม

เครือข่ายการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน

สืบเนื่องจากระบบการจัดการเลือกตั้งที่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา ทำให้รูปแบบการจัดการเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ในจังหวัดต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย กล่าวคือ รูปแบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ในอดีตจะยึดติดอยู่กับรูปแบบของระบบเครือญาติ เครือข่ายลูกน้อง ลูกคำ และการผูกเสี่ยวกับประชาชนในเขตเลือกตั้ง² ซึ่งจะผูกพันกันในลักษณะระบบอุปถัมภ์ให้ความช่วยเหลือ ค้ำครอง และปกป้องผลประโยชน์ซึ่งกัน และกันภายในกลุ่มของตนเป็นหลัก ยังไม่ได้เกิดลักษณะการจัดการเครือข่ายด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปของตัวเงินอย่างชัดเจนเช่นในปัจจุบัน

² เป็นระบบของการผูกมิตรซึ่งกัน และกันระหว่างผู้สมัคร ส.ส. กับชาวบ้าน ซึ่งจะทำให้ชาวบ้านเกิดความซื่อสัตย์ ความจริงใจต่อกัน และมีความผูกพันทางด้านจิตใจกันอย่างจริงใจ ทั้งนี้ความผูกพันของการผูกเสี่ยวนี้ไม่มีเฉพาะกับเสี่ยวเท่านั้น หากมีความหมายผูกพันเชื่อมโยงไปถึงครอบครัว ญาติ พี่น้อง และหมู่บ้านของเสี่ยวด้วย และหากได้มีการผูกเสี่ยวกันแล้วก็จะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทั้งในเรื่องส่วนตัว และสังคมอีกด้วย

กล่าวคือ ระบบการจัดการเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ในอดีต จะจำกัดวงอยู่เฉพาะในเครือข่ายวงจำกัด และวิธีการสร้างความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายจะใช้การระบบการสร้างความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย ในการนี้ฝ่ายผู้อุปถัมภ์มีทรัพยากรในครอบครองมากกว่า เช่น มีทรัพย์สินเงินทอง ที่ดิน อำนาจมากกว่า จึงสามารถให้การอุปการะ และคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์จากการถูกกดขี่จากผู้อื่น และจากอันตรายต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้ได้รับการอุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยมชมชอบ และเป็นฐานที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อผู้อุปถัมภ์³

ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือในการติดต่อราชการ การใช้เส้นสายในการฝากฝังบุคคลเข้าทำงาน หรือเข้าเรียนต่อในสถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งใน และต่างจังหวัด การให้ความช่วยเหลือชาวบ้านกรณีที่มีการจัดงานต่าง ๆ เช่น การออกค่าโลงศพในงานศพ หรือการออกค่าใช้จ่ายบางส่วนในงานพิธีต่าง ๆ เช่น ค่าน้ำแข็ง ค่าเต็นท์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ไรก็ตาม ระบบเครือข่ายแบบนี้ มักจะเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ฝ่ายอุปถัมภ์จะหยิบยื่นให้ เป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่า ถ้าหากมีผู้อุปถัมภ์รายใหม่เข้ามาในเครือข่าย และสามารถหยิบยื่นผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกับชาวบ้านได้อย่างน่าพึงพอใจกว่า สมาชิกในเครือข่ายก็อาจจะเปลี่ยนความจงรักภักดี และการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้อุปถัมภ์รายเก่าไปสู่รายใหม่ได้ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ตลอดการเลือกตั้งทุกครั้งที่ผ่านมา จะมี ส.ส. สอบตกเป็นประจำทุกสมัย และมักจะมีผู้สมัคร นักการเมือง หน้าใหม่สามารถชนะการเลือกตั้งอยู่เสมอ ๆ

ปรากฏการณ์เช่นนี้ จะพบได้โดยทั่วไปก่อนหน้าที่จะมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2539 ที่พรรคการเมืองได้มีการนำเอาระบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แบบใหม่มาใช้ ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบการจัดการผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างนักการเมืองทุกระดับ ข้าราชการ และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ รวมถึงประชาชนที่แตกต่างไปจากระบบเดิม กล่าวคือ เป็นระบบที่ผู้สมัครของพรรคจะอยู่ภายใต้การชี้นำของพรรค แนวนโยบายของพรรค และที่สำคัญคือการชูภาวะผู้นำของพรรคเป็นปัจจัยสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้ง ควบคู่ไปกับระบบการจัดการฐานคะแนนเสียงแบบซื้อหัวคะแนนที่มีอิทธิพลต่อประชาชนในพื้นที่ โดยใช้วิธีดึงเข้ามาในเครือข่ายด้วยการมอบผลประโยชน์ให้ทั้งทางตรง และทางอ้อม โดยทางตรงคือ การจ่ายเงินค่าตอบแทนให้กับหัวคะแนนในกรณีที่สามารถจัดหาผู้มาลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัคร นักการเมืองของพรรคได้ตามเป้าที่กำหนด และการดูแลในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับระบบอุปถัมภ์แบบเดิม ส่วนการมอบผลประโยชน์ทางอ้อมนั้น จะเป็นแบบจัดสรรงบประมาณในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐผ่านช่องทางต่าง ๆ ให้กับหัวคะแนนในเครือข่ายไปแสวงหาผลประโยชน์กันเอง

³ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดระบบอุปถัมภ์ใน นวพร เรืองสกุล "คิดใหม่กับระบบอุปถัมภ์" คอลัมน์ "ดุลยภาพดุลยพินิจ" มติชนรายวัน วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 9867

ในกระบวนการนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของข้าราชการในพื้นที่ทุกระดับตั้งแต่ระดับตำบล อำเภอ และจังหวัดในการช่วยอำนวยความสะดวก จึงจำเป็นต้องมีการนำเอาข้าราชการประจำในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ในเครือข่าย และเอื้อผลประโยชน์ให้กับข้าราชการเหล่านั้นในลักษณะของระบบอุปถัมภ์แบบเดิมคือ ช่วยเหลือในการให้เข้าสู่ตำแหน่งหน้าที่ของทางราชการที่สูงขึ้น การจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบตัวเงินส่วนแบ่ง เป็นเปอร์เซ็นต์ของวงเงินงบประมาณ โครงการที่ได้มีการกำหนดสัดส่วนไว้ค่อนข้างแน่นอน ซึ่งสามารถจูงใจข้าราชการให้เข้าร่วมในเครือข่ายได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังมีมาตรการในเชิงลบควบคู่กันไปด้วย นั่นคือ ถ้าหากข้าราชการรายใดไม่ปฏิบัติตามระบบการทำงานที่เครือข่ายได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารโครงการที่ได้ถูกระบุมา ก็จะมีการลงโทษโดยการโยกย้ายข้าราชการผู้นั้นออกจากพื้นที่ หรือให้ไปอยู่ในตำแหน่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ดังกล่าวได้อีกต่อไป

ในส่วนของชาวบ้านในพื้นที่นั้น นอกจากระบบเครือข่ายแบบใหม่จะใช้วิธีการเชิงอุปถัมภ์แบบเดิมที่นิยมใช้กันโดยทั่วไปตั้งแต่อดีตแล้ว ระบบเครือข่ายแบบใหม่นี้ ได้ใช้เครือข่ายหัวหน้าคณะซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการ กลุ่มองค์กรประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น หรือกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เป็นฐานในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองผ่านกระบวนการชี้ให้เห็นถึงจุดดี และประโยชน์ของนโยบายของพรรค ความรู้ความสามารถของหัวหน้าพรรค และความรักในท้องถิ่นของผู้สมัครของพรรค ควบคู่ไปกับกลไกการจัดตั้งคะแนนเสียงของพรรคที่สามารถระบุถึงจำนวนผู้มาลงคะแนนให้กับผู้สมัครของพรรคที่ต้องการในแต่ละพื้นที่ได้ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารจัดการคะแนนเสียงเลือกตั้งของพรรค และหัวหน้าคณะในพื้นที่ ที่จะรวบรวมจำนวนประชาชนตามจำนวนที่ต้องการได้โดยง่าย ผ่านระบบการซื้อเสียงที่มีการระบุเป้าหมายที่ต้องการอย่างชัดเจนทำให้หัวหน้าคณะในพื้นที่ทำงานได้ง่าย

ตัวแบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่

สรุปได้ว่าเครือข่ายทางการเมืองรูปแบบใหม่ประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบนี้จะประกอบไปด้วยพรรค และแกนนำพรรค ซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดนักการเมืองที่สามารถทำประโยชน์ให้กับพรรคได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางการเมือง หรือในรูปแบบของคะแนนเสียงจัดตั้งที่ชัดเจนแน่นอนไว้ใจได้ให้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ ที่มีความสำคัญแตกต่างกันไปตามลำดับที่ผู้บริหารพรรคกำหนด ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ แต่ละคนจะมีเครือข่ายของนักการเมืองที่เป็น ส.ส.4 ในพื้นที่เป็นฐานสนับสนุนอย่างน้อย 7-8 คน และบางคนอาจจะมีมากกว่านั้น ซึ่ง ส.ส.แต่ละคนก็จะมีเครือข่ายของตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ผู้ประสานงานเขตพื้นที่ของ ส.ส. ซึ่งแต่ละคนมักจะมีผู้ประสานงานฯ ประมาณ 2-3 คน

⁴ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า มุ้ง หรือกลุ่มก้อน หรือในบางยุคสมัยก็เรียกว่า กลุ่มวัง

ข้าราชการในจังหวัด อำเภอ และตำบล นักการเมือง และผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มเครือข่ายองค์กรชุมชนจัดตั้งต่าง ๆ ให้การสนับสนุนเป็นฐานเสียงของตน

ด้วยความพร้อมในการจัดระเบียบเครือข่ายการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่ายที่ถูกจัดตั้งขึ้นนี้ สามารถใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ถูกจัดสรรผ่านโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานได้โดยง่าย และถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งอาจจะแบ่งกลไกการทำงานของเครือข่ายในการบริหารจัดการผลประโยชน์ร่วมกันผ่านโครงการต่างๆ ได้ออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

ส่วนที่ 1 ได้แก่ กลไกการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างพรรค และแกนนำพรรคที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ในรัฐบาลโดยกลไกส่วนนี้จะทำหน้าที่หลัก 2 ส่วนย่อยคือ พรรคหรือผู้นำพรรคจะคัดเลือกนักการเมืองที่มีศักยภาพ หรือเป็นหัวหน้ากลุ่ม ส.ส.สำคัญๆ ของพรรค เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นร.ม.ต. จากนั้น หัวหน้ากลุ่ม ส.ส.ดังกล่าว จะทำการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานราชการที่ได้ดำรงตำแหน่ง ลงไปในพื้นที่ของ ส.ส.ในกลุ่ม ซึ่ง ส.ส.ในกลุ่มนั้น ก็จะมีหัวหน้ากลุ่มย่อยซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นหัวหน้าทีมผู้สมัคร ส.ส.ของพรรคในแต่ละจังหวัด เป็นผู้ดูแล และบริหารผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มย่อยนี้อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ส.ส.ในกลุ่มแต่ละคนว่า จะสามารถวิ่งเต้นเอางบประมาณจากหัวหน้ากลุ่มย่อยของตนเองได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามในกลไกส่วนนี้อาจจะมี ส.ส.บางคนที่มีบารมีทางการเมืองมาก และไม่ได้เข้าไปอยู่ในกลุ่มการเมืองย่อยๆ ภายในพรรคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่มีเส้นสายทางการเมืองดีสามารถติดต่อโดยตรงไปที่นักการเมืองหัวหน้ากลุ่มใหญ่เพื่อตกลงเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกันได้ด้วยตนเอง ก็จะใช้วิธีการวิ่งเต้นขอรับการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ของตนเองได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผลประโยชน์ที่กลไกส่วนนี้จะได้รับคือ เงินค่าตอบแทนที่ได้รับจากการที่ ส.ส.แต่ละคนจะต้องกันเงินรายได้ส่วนหนึ่งที่ได้รับจากโครงการส่งให้กับหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งหัวหน้ากลุ่มย่อย จะต้องกันเงินรายได้ส่วนหนึ่งส่งให้กับหัวหน้ากลุ่มใหญ่ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ และหัวหน้ากลุ่มใหญ่ก็จะนำเงินบางส่วนนำส่งกลับไปให้พรรค เพื่อจะได้ใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคในระดับชาติต่อไป

ส่วนที่ 2 ได้แก่ กลไกการบริหารจัดการผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง จะทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเลือกตั้งของนักการเมืองในแต่ละจังหวัด โดยตัว ส.ส.แต่ละคนจะทำหน้าที่ในการบริหารผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของตนเอง ตั้งแต่เรื่องของการจัดสรรโครงการลงในพื้นที่ การติดตามการบริหารโครงการโดยเครือข่าย ผู้ประสานงานของ ส.ส.ในแต่ละเขตพื้นที่ การติดตามเรียกรับผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ที่ได้จัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่โดยตรง หรือผ่านระบบพัฒนาจังหวัดจากผู้รับเหมาที่ได้รับงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะประมาณร้อยละ 10-20 เรื่องของการดูแลข้าราชการในพื้นที่ทุกระดับให้ช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการโครงการให้เป็นไปโดยราบรื่น

และถูกต้องตามกฎหมาย ผ่านกลไกการให้ผลประโยชน์ตอบแทนประมาณ ร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณโครงการให้กับข้าราชการระดับผู้มีอำนาจลงนามตั้งแต่ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การโยกย้ายข้าราชการ ที่สามารถตอบสนองต่อการทำงานของเครือข่ายตนเองเข้ามาในพื้นที่ และโยกย้ายข้าราชการ ที่ไม่สามารถจัดการให้อยู่ในเครือข่ายได้ออกนอกพื้นที่ การให้ความดีความชอบโดยการส่งเสริมให้ขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ต่างในส่วนราชการที่สังกัด

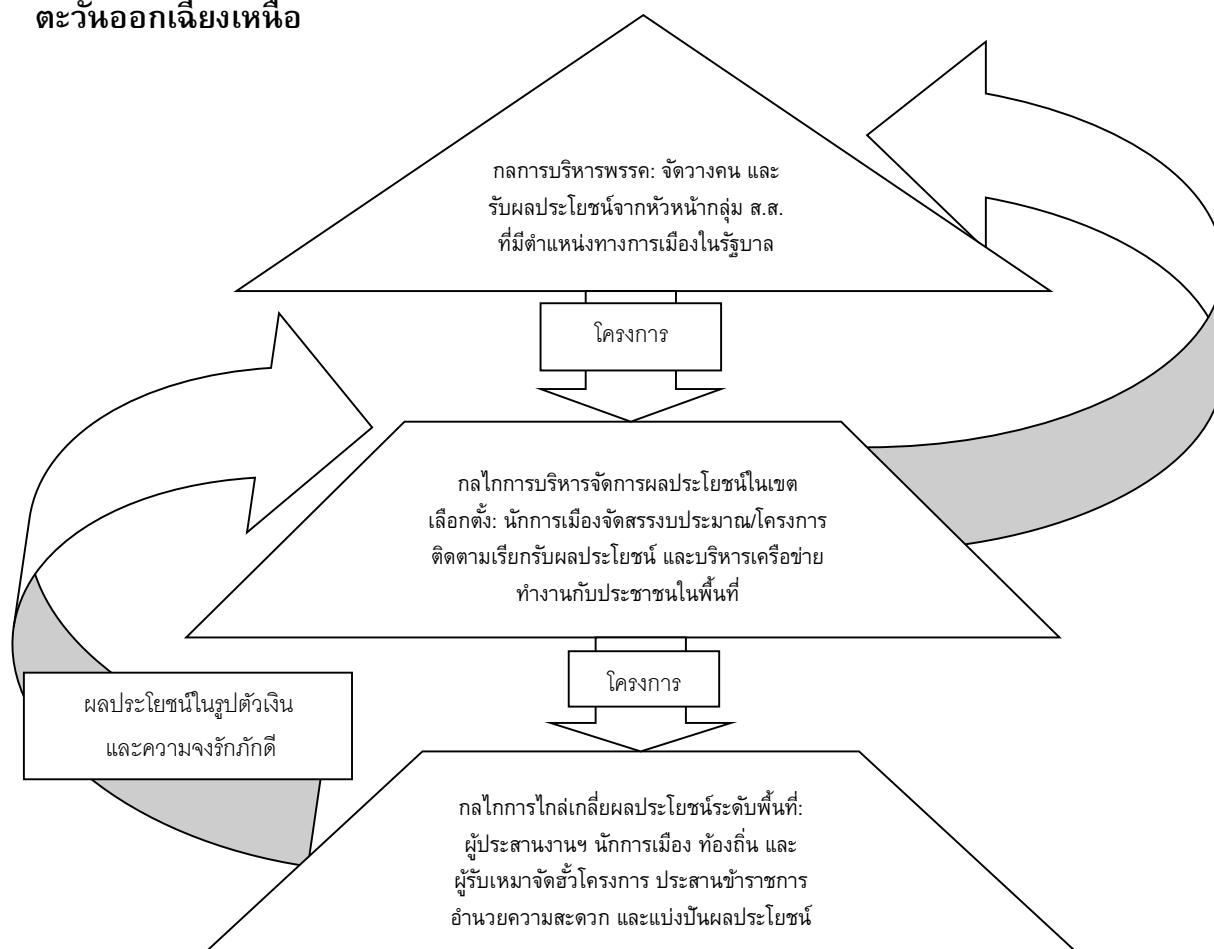
กลไกในส่วนนี้ จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างคະແນນິຍມในตัว ส.ส. และพรรคด้วย โดย ส.ส. จะใช้เป็นโอกาสในการลงพื้นที่ติดตามการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐบาลร่วมกับประชาชนในพื้นที่ และการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยวิธีการอุปถัมภ์แบบต่างๆ ซึ่งสามารถสร้างคະແນນິຍມให้กับตัว ส.ส. พรรค และหัวหน้าพรรคเป็นอย่างสูง

ส่วนที่ 3 กลไกการใกล้ชิดผลประโยชน์ระดับพื้นที่ ผู้ที่ทำหน้าที่หลักของกลไกส่วนนี้คือ ผู้ประสานของ ส.ส. ในแต่ละเขตพื้นที่ และตัวนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในเครือข่าย โดยจะทำหน้าที่หลักคือ การจัดหาผู้รับเหมา การติดต่อประสานงานขอรับการอำนวยความสะดวกจากข้าราชการทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของราชการ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้รับเหมาที่รับงานมา กับผู้รับเหมาช่วงในพื้นที่ นักการเมือง และข้าราชการในพื้นที่ โดยผู้ประสานงานฯ จะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการดำเนินงานในส่วนนี้ประมาณร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณ ในขณะที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 5

อย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกลไกในส่วนนี้ จะไม่ได้ถูกเรียกร้องให้ส่งกลับไปยัง ส.ส. เพื่อนำส่งกลับไปยังพรรคตามระบบ แต่ส.ส. จะให้ผู้ประสานงานฯ ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับไปทั้งหมด เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภายในเครือข่ายมีความจงรักภักดี และให้ความร่วมมือในการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวต่อไป ในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้พรรค และ ส.ส. ในพื้นที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งฐานคະແນນິຍມในชุมชนแต่ละพื้นที่ได้อย่างมั่นคง เนื่องจากสามารถใช้ผลประโยชน์ดังกล่าวในการ “ซื้อใจ” เครือข่ายในระดับพื้นที่เหล่านี้ ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างคະແນນິຍມให้กับตนเอง และพรรคได้เป็นอย่างดี เพราะเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นกลไกหลักสำคัญกลไกหนึ่งที่มีความใกล้ชิด และสามารถให้คุณให้โทษกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท หรือชนเมืองจึงมักจะเชื่อฟัง หรือคล้อยตามการชี้นำของกลุ่มเครือข่ายเหล่านี้เป็นอย่างสูง ซึ่งถ้าหากกลไกระบบเครือข่ายทางการเมืองแนวใหม่สามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายระดับพื้นที่เหล่านี้ได้อย่างเต็มที่แล้ว ก็จะช่วยให้การทำงานของพรรคสามารถดำเนินงานไปได้ด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพสูงสุด

โดยสามารถแสดงแผนผังความเชื่อมโยงระหว่างกลไกการดำเนินงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ดังแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงตัวแบบการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แบบใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



นายศรัชัย ภูมิหลังครอบครัว การประกอบธุรกิจ และกิจกรรมทางการเมือง⁵

สำหรับประวัติความเป็นมาของนายศรัชัย จบชั้นมัธยมที่โรงเรียนชื่อดังแห่งหนึ่งที่กรุงเทพฯ จบปริญญาตรีทางการศึกษาจากมหาวิทยาลัยราชภัฏประจำจังหวัด เดิมครอบครัวประกอบธุรกิจอยู่อีกจังหวัดหนึ่ง ไม่ได้เป็นคนจังหวัดสิงห์นครโดยกำเนิด ภายหลังจึงย้ายมาทำธุรกิจจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง และรับเหมาก่อสร้างที่จังหวัดนี้ ในขณะเดียวกัน ทางครอบครัวก็ได้เตรียมตัวส่ง นายศรัชัย ลงเล่นการเมืองระดับชาติด้วย โดยมีมารดาที่เคยเป็นนักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัด และมีความรู้จักข้าราชการทุกระดับในเขตพื้นที่จังหวัดนี้ และจังหวัดใกล้เคียงอย่างกว้างขวาง เป็นผู้ผลักดัน และให้การสนับสนุน ดังนั้น หลังจากทีลงสมัคร ส.ส.สมัยแรกเมื่อปี พ.ศ.2535 ในสังกัดพรรค ค จึงได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยทันที และก็ได้รับการเลือกตั้งให้เป็น ส.ส. ในเขตพื้นที่นี้มาโดยตลอด และหลังจากที่พรรค ค ได้ถูกยุบรวมเข้ากับพรรค ท เมื่อปี พ.ศ. 2548 นายศรัชัย. ก็ได้กลายเป็น ส.ส.สังกัดพรรคนี จนกระทั่งหลังการปฏิวัติเมื่อ

⁵ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเมื่อระหว่างวันที่ 2-3 ตุลาคม 2552

วันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ได้ย้ายไปสังกัดพรรค ผ.ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตพื้นที่ของตน แต่ไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ และในปัจจุบันนี้ ก็ไม่ได้มีตำแหน่งทางการเมืองอีกแต่อย่างใด

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส.ด้วยกันนั้น นอกจากจะเป็น ส.ส.ในสังกัดพรรค ค.แล้ว ก็ยังมีความสัมพันธ์อย่างสนิทแนบแน่นกับ ส.ส.กลุ่มวิญญู ในสมัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ ส.ส. จ.จากจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออก ที่เคยเรียนมัธยมด้วยกันที่กรุงเทพฯ และได้ร่วมงานทางการเมืองกับ ส.ส.กลุ่มนี้ มาโดยตลอด ตั้งแต่การเปิดโปงการทุจริตของรัฐบาลในขณะนั้น จนนำไปสู่การยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ และพรรคการเมืองที่ ส.ส.กลุ่มนี้สังกัดอยู่ชนะการเลือกตั้งได้เป็นรัฐบาล แต่ต่อมาภายหลัง ส.ส.กลุ่มนี้ก็ถูกเปิดโปงโดยพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้นว่า ทำการทุจริตในการทำเอกสารสิทธิ์ถือครองที่ดินอันเป็นเท็จแล้วนำไปขอกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง จนเป็นเหตุให้นำไปสู่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกของ ส.ส.กลุ่มนี้ ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตดังกล่าว และมีผลทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องยุบสภา และเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การสลายตัวไปของการรวมกลุ่มกันของ ส.ส. ในนามกลุ่ม ส.ส.วิญญู ในที่สุด

ต่อมาภายหลังจากที่ นายสรชัย พายแพ้การเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2551 จึงได้หันมาให้ความสนใจการเมืองระดับท้องถิ่นในจังหวัด ทั้งนี้ไม่ได้ลงไปเล่นการเมืองระดับนี้โดยตรง แต่อาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นคนหนึ่ง ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นเลขานุการส่วนตัวของตนสมัยที่ยังเป็น ส.ส. และปัจจุบันมีตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งในพื้นที่ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นๆ ในเขตพื้นที่ฐานคะแนนเสียงเดิมของ นายสรชัย ซึ่งครอบคลุมพื้นที่จำนวน 4 อำเภอ เพื่อที่จะเป็นฐานการถ่ายทอดงบประมาณ ที่ตนเองได้รับการจัดสรรมาจากนักการเมืองที่เคยเป็นแกนนำ ส.ส.กลุ่มวิญญูเดิม ที่ตนเองมีความสัมพันธ์ที่สนิทสนมเป็นพิเศษในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ปีละ 30 ล้านบาท ลงมายัง อบต.แห่งต่างๆ ที่เข้าร่วมเครือข่าย โดยแจ้งให้ อบต. แต่ละแห่งจัดทำโครงการที่เน้นเฉพาะกลุ่มการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเสนอมาให้ นายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายผู้นี้เป็นผู้รวบรวมเสนอผ่านขั้นตอนต่างๆ ของทางราชการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลุ่มในทุกระดับ ทำหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกให้ เมื่อได้รับโครงการที่ถูกรวบรวมส่งขึ้นมาได้แล้ว ก็จะส่งโครงการนั้นต่อไปยัง ส.ส.ในส่วนกลางทราบ และจัดสรรวงเงินงบประมาณให้ตามโครงการที่เสนอขึ้นไป

โดยส่วนใหญ่แล้ว กลุ่ม ส.ส. ในส่วนกลางจะชักเงินค่าคอมมิชชันเอาไว้ประมาณร้อยละ 10 ของวงเงินที่จัดสรรลงไปในแต่ละปี ส่วนเงินที่เหลือก็จะส่งผ่านลงมายังเครือข่ายของนายสรชัย พร้อมกับระบุตัวผู้รับเหมาที่จะเป็นผู้ได้โครงการนี้ไปมาพร้อมกัน

เมื่อ นายสรชัย ได้รับแจ้งว่า โครงการต่างๆ ได้รับการอนุมัติวงเงิน พร้อมตัวผู้รับเหมาแล้ว ก็จะแจ้งให้ นายก อบต.หัวหน้าเครือข่ายทราบ และนำเรื่องโครงการที่ได้รับการอนุมัติไปแจ้งให้กับ อบต.เจ้าที่เป็นพื้นที่เจ้าของโครงการทราบ และเตรียมตัวในการดำเนินงานตามขั้นตอนของระเบียบการจัดจ้างให้ถูกต้อง โดยในขั้นตอนนี้ นายสรชัย??และนายก อบต.หัวหน้า

เครือข่ายจะทำการหักค่าคอมมิชชันจากโครงการต่างๆ อีกโครงการละ 5 - 10% แล้วแต่ตกลง หรือแล้วแต่ความสามารถของ อบต.เจ้าของพื้นที่ในการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ ในบางกรณี ถ้าหากเป็นโครงการที่ดำเนินงานง่าย ไม่ต้องใช้เทคโนโลยี และความสามารถในการดำเนินงานสูง มากนัก และเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนจากการลงทุนสูง (ประมาณ 15 – 20%) นายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายก็จะเป็นผู้รับเหมาดำเนินการเอง ถ้าหากผู้รับเหมาในเครือข่ายเป็นผู้หา โครงการมาตั้งแต่ต้นก็จะได้เป็นผู้ริ่งงานไปทำโดยต้องจ่ายให้กับ ส.ส.หัวหน้ากลุ่มเช่นกัน

กระบวนการนี้แสดงให้เห็นโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น กับความสามารถในการแสวงหา และ สะสมความมั่งคั่ง⁶ ของนายศรัชย์ทั้งในระหว่างเป็นส.ส.และแม้กระทั่งหลังจากไม่ได้เป็นส.ส.แล้ว ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วย นักการเมืองระดับชาติ นายหน้าระดับ จังหวัดที่มีสายสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติ กลุ่มผู้รับเหมาในเครือข่าย หัวหน้ากลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการระดับอำเภอ และจังหวัด ซึ่งภายในเครือข่ายนี้จะมี การดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ ลักษณะเครือข่ายใครเครือข่ายมัน อบต. หรือหน่วยงานอื่นใด ถ้าหากไม่ได้อยู่ในเครือข่ายนี้แล้ว ก็ยากที่จะได้รับการอุปถัมภ์ ตัวอย่างเช่น ไม่มีสิทธิที่จะได้รับ การได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ถูกส่งมาจากนักการเมืองระดับชาติ ไม่ว่าจะพยายามเสนอ โครงการที่ดีมีประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม แต่ถ้าหากไม่อยู่ในเครือข่ายนี้แล้ว โครงการ เหล่านั้นก็จะตกไป โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งกล่าวว่า

“ถ้าหากโครงการนั้น มาจากจังหวัด...ซึ่งไม่ใช่จังหวัดในเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติคน หนึ่งแล้ว โครงการทุกโครงการก็จะถูกทำให้ตกไป โดยอ้างเหตุผลต่างๆ นานา แต่ถ้าหากเป็น โครงการจากการจากจังหวัดที่นักการเมืองผู้นั้นดูแลอยู่แล้ว ก็จะได้มีการจัดสรรงบประมาณอย่าง เต็มที่ เพราะสามารถควบคุมกระบวนการจัดจ้าง หรือการประมูลงานภาครัฐไว้ในกำมือได้อย่าง เบ็ดเสร็จ หรือที่เรียกว่า สั่งได้นั่นเอง”⁷

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่ง ก็ได้กล่าวถึงอิทธิพลของเครือข่ายดังกล่าวที่มีลักษณะคล้าย กับข้อความข้างต้นว่า

“ที่จริงแล้ว ท้องถิ่นทุกแห่งได้รับแจ้งให้ทำโครงการเสนอของบประมาณขึ้นไปเหมือนกัน แต่ถ้า หากไม่ได้อยู่ในเครือข่ายดังกล่าวแล้ว โครงการที่เสนอขอไปนั้นก็จะตกไป ขอยังไงก็ขอไม่ได้”⁸

สิ่งสำคัญที่เครือข่ายเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้ก็คือ นักการเมืองระดับชาติจะได้ผลประโยชน์ จากวงเงินงบประมาณของโครงการ อีกทั้ง การสร้างเครือข่ายฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ที่มาจาก อบต.ในเครือข่ายอีกด้วย ในส่วนของหัวหน้าเครือข่าย และนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในเครือข่าย ก็จะได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมจากงบประมาณภายนอกที่บรรดานักการเมืองระดับชาติจัดสรร มาให้เป็นการตอบแทน เป็นรายได้ที่ช่วยเสริมสร้างความมั่งคั่งให้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ซึ่งเป็น จำนวนที่มากกว่าการได้รับผลประโยชน์จากวงเงินงบประมาณภายใน อบต. เองที่บางแห่งก็มี

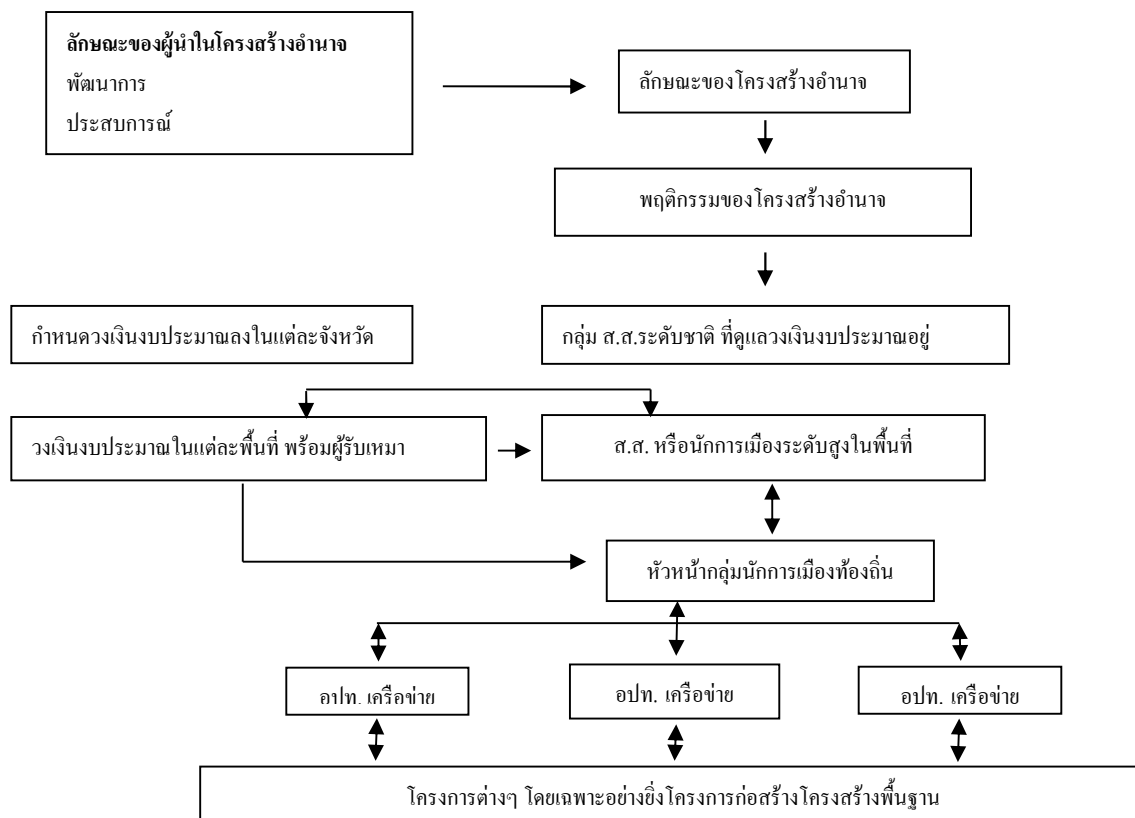
⁶ สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญเมื่อระหว่างวันที่ 2-3 ตุลาคม 2552

⁷ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2552.

⁸ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2552.

อยู่มากแล้วก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถนำเอาผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ไปใช้ประโยชน์ในการแสวงผลงานของตน เพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งในสมัยต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

แผนภูมิที่ 3 แสดงตัวแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น กับการวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มเครือข่ายฯ



เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณของอปท. ประกอบกับการแข่งขันทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้มีแนวโน้มที่การเมืองระดับชาติจะลงมามีอิทธิพลต่อการกำหนดผลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ในจังหวัดสิงห์นครพบว่า การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อปีพ.ศ.2552 นักการเมืองท้องถิ่นที่ได้ทุนสนับสนุนจากกลุ่มนักการเมืองระดับสูง และนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ทั้งหมด นั่นคือ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นได้ยอมรับเข้าอยู่ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มนักการเมืองระดับชาติแล้ว ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่ยอมรับเข้าร่วมเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติที่มีอิทธิพลในพื้นที่แล้ว ก็มีโอกาสน้อยมากที่จะชนะการเลือกตั้งกลับมาได้ ทั้งนี้เพราะว่า กลุ่มนักการเมืองระดับชาติจะเข้ามาแทรกแซงด้วยการจัดตั้งคนของตนเองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้ง และใช้วิธีการทุ่มทุนในการซื้อเสียงอย่างมโหฬาร โดยหวังผลเพียงเพื่อต้องการชนะการเลือกตั้ง และการได้มีคนของตนเองเข้าไปมีอำนาจในการ

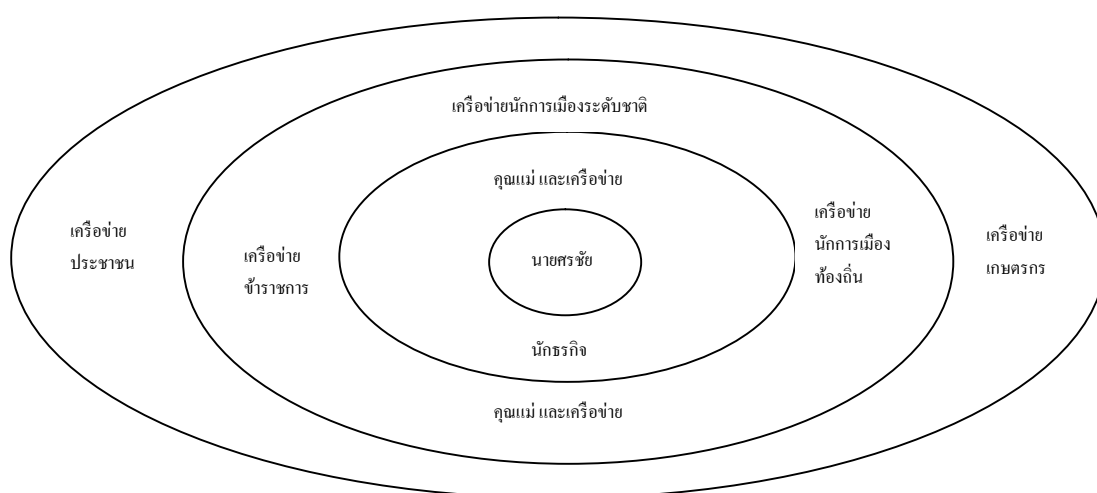
บริหารอปท. ซึ่งจากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า วิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี กล่าวคือ สามารถกวาดต้อนเอานายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้ามาอยู่เครือข่ายสังกัดพื้นที่ ที่นักการเมืองระดับชาติกลุ่มต่างๆ ในจังหวัด มีอิทธิพลอยู่เกือบ 100% โดยสามารถแสดงตัวแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น กับการวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มเครือข่ายฯ ได้ดังแผนภูมิที่ 3

เครือข่ายอำนาจของนายศรชัย

ในส่วนนี้ จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจ และเครือข่ายของบุคคลและองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่าย ตลอดจนความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างอำนาจของเครือข่ายเหล่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นทำงานอย่างไร จึงสามารถช่วยให้นายศรชัย และเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจ สามารถดำรงสถานะความเป็นผู้มีอำนาจในจังหวัด และใช้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวในการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันได้

สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะแสดงความสัมพันธ์หลายระดับ แบบวงแหวน 3 วง นั่นคือ วงแหวนวงใน วงกลาง และวงนอก โดยวงแหวนวงใน แสดงถึงกลุ่มสมาชิกเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับนายศรชัยตัวอย่างเช่น ญาติพี่น้อง ครอบครัว และกลุ่มเพื่อนกลุ่มวงแหวนวงกลาง แสดงถึงเครือข่ายทางการเมือง และธุรกิจระดับจังหวัด และระดับชาติ และวงแหวนวงนอก แสดงถึงเครือข่ายลูกน้อง คนสนิท และประชาชนภายในจังหวัด ดังแสดงในแผนภูมิ ที่ 4

แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของนายศรชัย



ปรับปรุงจาก H.J.Krismanski, 2007

ผู้ศึกษาจะแบ่งการนำเสนอดังกล่าวข้างต้นออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กลุ่มเครือข่ายวงในภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

เนื่องจากนายศรัชย์ไม่ได้เป็นคนในพื้นที่ ดังนั้น การเข้ามาแจ้งเกิดทางการเมือง และทางธุรกิจจึงเป็นไปได้ไม่มากนัก แต่ก็ทำได้ โดยในระยะแรกอาศัยเครือข่ายวงในที่มีคุณแม่นักธุรกิจเป็นหลัก “น้องชาย” ซึ่งเป็นอดีตสมาชิกวุฒิสภาประจำจังหวัด (สว.) และเครือข่ายใกล้ชิดที่สำคัญ ได้แก่ เสี่ยล. นักธุรกิจรายใหญ่ “นาย ศ” ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ระดับประเทศฉบับหนึ่ง “ทิด ค.” นักจัดรายการวิทยุท้องถิ่นชื่อดัง และกลุ่มธุรกิจของครอบครัวซึ่งโยงกับเสี่ยล. และนักธุรกิจอื่น โดยกลุ่มบุคคลทั้งหมดต่างทำหน้าที่ในการสนับสนุนนายศรัชย์แตกต่างกันไป กล่าวคือ

ทางฝ่าย “คุณแม่” นั้น จะทำหน้าที่จัดเตรียมกลุ่มเครือข่ายทางธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการทั้งในระดับจังหวัด และระดับชาติ ผ่านที่ตนเองการดำเนินธุรกิจของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน ซึ่งจำเป็นต้องมีการสร้างสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ และมีผลประโยชน์ร่วมกับบุคคลกลุ่มต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อที่จะสามารถรู้ล่วงหน้าเกี่ยวกับข้อมูลในการพัฒนาที่ดินในแหล่งต่างๆ และด้วยเครือข่ายต่างๆ นี้เองที่ช่วยให้สามารถเข้าถึง และขอรับการสนับสนุนจากบุคคลต่างๆ ที่ตนเองได้เคยทำธุรกิจ หรือติดต่อราชการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายนักธุรกิจชาวจีนในเขตตัวเมือง กลุ่มของ “เสี่ย ล.” และกลุ่มนักธุรกิจชาวไทยเชื้อสายเวียดนามในเขตตัวเมืองเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้อาศัยการทำบุญครวละมากๆ ในการเข้าถึงเครือข่ายพระสงฆ์เพื่อขอรับการสนับสนุน อาศัยฐานของเครือข่ายความสัมพันธ์ทางด้านองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มสตรีกลุ่มโรตารี – ไลอ้อนส์ หอการค้า มูลนิธิ ฯลฯ จากเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเหนียวแน่นและลึกซึ้งทางด้านเศรษฐกิจ ผ่านการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนทางการเงิน และวัสดุสิ่งของต่างๆ แก่องค์กรเหล่านี้ คือเป็นผลมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยใช้ “ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญ

สำหรับธุรกิจของครอบครัวที่ “คุณแม่” ดูแลอยู่อีก 2 ประเภทคือ ธุรกิจปั๊มน้ำมันของครอบครัว และธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง โดยกิจการปั๊มน้ำมันได้ดำเนินธุรกิจแบบกึ่งผูกขาดกับหน่วยงานราชการ ตลอดจนรถโดยสารประจำทางสายต่างๆ ในตัวจังหวัด กล่าวคือ เป็นกิจการที่รถของหน่วยงานราชการ และรถโดยสารประจำทางสายต่างๆ มักจะนิยมมาเติมน้ำมันที่ปั๊มน้ำมันอยู่เสมอ ซึ่งช่วยทำให้คนในท้องถิ่นรู้จัก นายผู้นี้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนจนช่วยให้สามารถสร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการในท้องถิ่น และบรรดานักธุรกิจในจังหวัดอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีผลต่อการขยายกิจการของครอบครัวไปสู่ธุรกิจบริการอื่นๆ เช่น ธุรกิจรถบรรทุก และประกอบกิจการรับเหมาก่อสร้างต่าง ๆ โดยได้มีการกระจายให้น้องๆ ในครอบครัวเป็นคนๆ ที่ดูแลกิจการต่างๆ โดยที่นายศรัชย์ ฐานะเป็นพี่ชายคนโตของครอบครัว จะทำหน้าที่ในการดูแลกิจการของครอบครัวในภาพรวม จากจุดนี้เอง ที่ทำให้ นายศรัชย์สามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจของตน จนก้าวขึ้นมาเป็นคหบดีคนหนึ่งของจังหวัดได้อย่างรวดเร็ว

เครือข่ายนักธุรกิจในตัวจังหวัดสำคัญที่มีความสัมพันธ์กับ “คุณแม่” อย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากมีการทำธุรกิจ และทำงานทางสังคมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องได้แก่ กลุ่มเครือข่ายธุรกิจของ “เสี่ย ล.” ซึ่งในช่วงเวลานั้น เครือข่ายธุรกิจนี้นับว่า เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และการเมืองในจังหวัดมากที่สุด จนอาจกล่าวได้ว่า ถ้าเครือข่ายนี้สนับสนุนใคร หรือพรรคการเมืองใด คนๆ นั้น ก็มีโอกาสประสบความสำเร็จในสนามเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่นค่อนข้างสูง ซึ่งการที่ “คุณแม่” สามารถดึงเอากลุ่มธุรกิจเครือข่ายของ “เสี่ย ล.” เข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจได้ ก็มีผลอย่างสำคัญต่อการทำให้โครงสร้างอำนาจนี้มีความแข็งแกร่งขึ้นเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ ด้วยเครือข่ายทางธุรกิจทางด้านการซื้อขายที่ดิน ยังเปิดโอกาสให้ “คุณแม่” ได้ทำความรู้จักกับสื่อสารมวลชนหลากหลายแขนงในจังหวัด ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ระดับชาติยักษ์ใหญ่ฉบับหนึ่ง คือ “นาย ศ.” ซึ่งมีอิทธิพลมากในแวดวงราชการ และสื่อสารมวลชนในจังหวัด เนื่องจากการเป็นสื่อที่มีอิทธิพลทำให้ “นาย ศ.” ซึ่งมีความรู้จักสนิทสนมกับ “คุณแม่” เป็นอย่างดี สามารถใช้บทบาท และช่องทางของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในการเคลื่อนไหวสนับสนุน นายศรชัย ผ่านการขอความร่วมมือจากข้าราชการในจังหวัดให้มีส่วนในการสนับสนุนดังกล่าว แลกเปลี่ยนกับการเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์เพื่อเชียร์ หรือเพื่อช่วยนำผลงานของข้าราชการที่ให้ความร่วมมือตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์รายวันยักษ์ใหญ่ของประเทศที่ตนเองสังกัดอยู่

นอกจากนั้น การที่ “คุณแม่” มีความสัมพันธ์เป็นเครือญาติกับ “นักการเมืองค.” จากจังหวัดขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในภาคอีสาน ที่มีบทบาทสำคัญเป็นรัฐมนตรีว่าการ และช่วยว่าการฯ ในหลายๆ กระทรวง ก็เป็นส่วนสำคัญในการเชื่อมโยง นายศรชัย ให้ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติจากจังหวัดขอนแก่นคนนี้ในการทำงานทางการเมืองในจังหวัดสิงห์นคร ซึ่งถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่งที่พรรคต้นสังกัดได้มอบหมายให้อยู่ภายใต้การดูแลของนักการเมืองคนนี้ และมีเครือข่ายหัวคะแนน และลูกน้องคนสนิททั้งที่เป็นข้าราชการ และนักการเมืองในจังหวัดอยู่จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ นักการเมืองผู้นี้ยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการเมืองให้กับนายศรชัยอีก เพราะฉะนั้น ด้วยเครือข่ายทางธุรกิจของครอบครัว เครือข่ายทางธุรกิจการเมืองของมารดา และเครือข่ายของนักจัดรายการวิทยุยอดนิยมของจังหวัด จึงมีส่วนสำคัญในการร่วมกันผลักดันให้นายศรชัย สามารถประสบความสำเร็จเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้อย่างรวดเร็วโดยการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนที่ตั้งแต่การลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยแรก

ส่วน “ทิด ค.” นั้น ได้เข้ามาเป็นผู้สนับสนุนภายในโครงสร้างอำนาจนี้ ผ่าน “คุณแม่” ที่มักจะอาศัยให้บุคคลผู้นี้ทำการประชาสัมพันธ์ตนเองผ่านสื่อวิทยุท้องถิ่น ที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อประชาชนในจังหวัดในสมัยนั้นผู้แนะนำให้รู้จักกัน จนกลายเป็นเพื่อนสนิทกัน และได้ตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้งพร้อมกัน โดยตกลงกันว่า นายศรชัยจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการหาเสียง และทิด ค. จะทำหน้าที่หาเสียงให้ผ่านการจัดรายการวิทยุของตน โดยมักจะอ้างว่าผู้สมัครรายนี้เป็นบุตรของ “คุณแม่” ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปทั่วทั้งจังหวัดอยู่แล้ว เพราะมักจะถูกพูดถึงผ่านสื่อท้องถิ่นต่างๆ ทั้งวิทยุ และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอยู่เสมอๆ และจากการโหมโฆษณา

ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อดังกล่าวมีผลทำให้ประชาชนเริ่มรู้จักให้กับนายศรชัย เพิ่มมากขึ้น ซึ่งช่วยให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น “ทิด ค.” จะอาศัยฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ของผู้นำชุมชน และประชาชนแต่ละคนช่วยกันหาคะแนนเสียงให้ ผ่านฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือญาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำชุมชนซึ่งจะมีเครือญาติเป็นจำนวนมาก ด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นภายในระบบเครือญาติ มีผลทำให้นักจัดรายการสามารถสร้างฐานคะแนนเสียงจัดตั้งให้กับนายศรชัย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) กลุ่มเครือข่ายวงกลางในภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ภายหลังจากที่ นายศรชัย ชนะการเลือกตั้งสมัยแรกแล้ว (2535/1) ปรากฏว่า ยังสามารถรักษาสถานภาพการเป็นส.ส.ของจังหวัดไว้ได้อีก 3 สมัย โดยได้ชนะการเลือกตั้งครั้งที่ 2 เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2535 (หรือที่เรียกว่า 2535/2) ครั้งที่ 3 เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 และการเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้จะถูกยุบไปโดยการทำรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2549 อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า จะพ่ายแพ้การเลือกตั้งในเดือนธันวาคม พ.ศ.2550 แต่ถ้าพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจของนายศรชัยแล้ว อาจกล่าวได้ว่า แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ผ่านกลไกการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และการอาศัยฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการในจังหวัด และนักการเมืองในพื้นที่ ดังแสดงในวงแหวนวงกลางในแผนภาพที่ 4

เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ ภายหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยแรกแล้ว เขาได้อาศัยความสัมพันธ์ในสมัยที่เป็นนักเรียนอยู่ที่โรงเรียนมัธยมชื่อดังแห่งหนึ่งกรุงเทพฯ โดยเป็นนักเรียนที่เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองในกลุ่มของ นาย จ. ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นนักการเมืองระดับชาติของจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออก และได้เข้าร่วมกับนักการเมืองระดับชาติรุ่นใหม่ของประเทศในขณะนั้น ที่รวมตัวกันในชื่อว่า กลุ่ม ส.ส.วัยหนุ่ม เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและธุรกิจร่วมกัน จนประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลที่มีพรรค ป เป็นแกนนำจำเป็นต้องยุบสภาจากการอภิปรายในประเด็นการทุจริตกรณีเอกสารสิทธิที่ดินกรณีหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมา ส.ส.กลุ่มนี้เอง ก็ถูกกล่าวหาว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการนำที่ดินมาขอกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง ในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงมาก จนนำไปสู่ปัญหาทางการเงินของธนาคารดังกล่าว และต้องถูกสั่งให้ปิดตัวไป ซึ่งในกรณีนี้ ได้ส่งผลให้สมาชิกส.ส.กลุ่มวัยหนุ่มซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่สังกัดพรรค ช. ซึ่งเป็นพรรคแกนนำรัฐบาลในขณะนั้น ถูกอภิปรายอย่างหนักในสภาฯ และนำไปสู่การยุบสภาในที่สุด

ด้วยสายสัมพันธ์ระหว่างนายศรชัย กับ “นาย จ.” และแกนนำนักการเมืองในส.ส.กลุ่มวัยหนุ่มดังกล่าว ได้ส่งผลให้สามารถใช้เส้นสายทางการเมืองที่แกนนำส.ส.กลุ่มวัยหนุ่มมีอยู่ในแวดวงการเมือง และราชการ เข้าถึงแหล่งงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและผังเงินงบประมาณบางส่วน เช่น งบประมาณในการก่อสร้างถนนหนทาง และการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้จัดสรรลงในพื้นที่เขตจังหวัดสิงหนคร ซึ่งได้มีส่วนในการสร้างประโยชน์

ให้กับประชาชนโดยทั่วไป และมีส่วนช่วยในการสร้างความนิยมในตัวเขาในหมู่ประชาชนโดยการที่อ้างว่า การพัฒนาดังกล่าวเป็นผลงานของตน ซึ่งช่วยให้เขาสามารถใช้ผลงานดังกล่าวในการสร้างฐานคะแนนเสียงสนับสนุนตนในหมู่ประชาชนภายในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเองได้อย่างมาก

ด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าว ยังมีส่วนช่วยให้นายศรชัย สามารถได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากบรรดาแกนนำนักการเมืองกลุ่มก๊วนต่างๆ มาด้วยดีโดยตลอด โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงการถูกดึงตัวเข้าร่วมงานทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ อาทิเช่น พรรคท. และพรรคพ. ซึ่งได้ร่วมกิจกรรมทางการเมืองภายในพรรคร่วมกับแกนนำส.ส.กลุ่มวัยหนุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีนาย จ. จากจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก เป็นหัวหน้ากลุ่ม และพรรคเพื่อแผ่นดินที่มีความสัมพันธ์กับแกนนำของพรรคผ่านความเป็นเครือญาติ และการเป็นที่ปรึกษาทางการเมืองมาอย่างยาวนาน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่แกนนำคนสำคัญของพรรคการเมืองต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่นายศรชัยเป็นผู้จัดในพื้นที่มาโดยตลอด หรือการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าทีมผู้สมัครสมาชิกส.ส.ของพรรคในเขตจังหวัดสิงหนคร เป็นต้น หรือการได้อาศัยความสัมพันธ์กับ นาย จ. ในการพยายามเสนอตัวเป็นผู้สมัคร ส.ส.ของพรรคพ. (ชื่อใหม่ของพรรค ท.) ในการเลือกตั้งใน พ.ศ.2554 ซึ่งการได้รับการสนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าว มีส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองในพื้นที่ของนายศรชัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากทำให้ผู้สนับสนุน และประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่น และมีความนิยมในตัวบุคคลผู้นี้มากยิ่งขึ้น

เครือข่ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะแสวงหาพันธมิตรทางการเมืองในระดับชาติเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจของตนแล้ว นายศรชัยยังได้มีการขยายเครือข่ายทางการเมืองในระดับพื้นที่อีกด้วย นั่นคือ การที่ได้มีความพยายามส่งญาติพี่น้องและบุตรชายลงเล่นการเมืองในระดับชาติ และท้องถิ่น โดยสามารถประสบความสำเร็จในการผลักดันให้น้องชายได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2549 ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ทั้งนายศรชัย และน้องชายประสบความสำเร็จทางการเมืองในระดับจังหวัดคือ การที่สามารถชักจูงให้กลุ่มข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ เข้ามาช่วยในการหาคะแนนเสียงในหมู่ประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง ซึ่งการที่สามารถชักจูงให้บุคลากรกลุ่มนี้เข้ามาช่วยงานทางการเมืองได้นั้น เป็นเพราะทั้งนายศรชัย และน้องต่างมีความสัมพันธ์กับวิชาชีพนี้อยู่ไม่น้อย โดยนายศรชัย นั้น จบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยราชภัฏประจำจังหวัด จึงอาศัยฐานะความเป็นศิษย์เก่าร่วมสถาบัน และความเป็นเพื่อนร่วมวิชาชีพเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงบุคลากรกลุ่มนี้ ในขณะที่น้องชาย ก็เป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครู ที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตจังหวัดสิงหนครทั้งหมด ดังนั้น การที่ทั้งคู่ร่วมมือกันในการชักจูงให้ข้าราชการครูเข้ามาเป็นพวกจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้วิธีการดำเนินงานได้แก่ การเลือกที่จะเข้าหาครูที่เป็นแกนนำในระดับพื้นที่เป็นหลัก และเสนอความช่วยเหลือต่างๆ ให้ทั้งในรูปของการช่วยงานทางสังคม

ต่างๆ ที่แกนนำครูจัดขึ้น เช่น งานบวช งานแต่งงาน หรืองานศพ เป็นต้น อย่างสม่ำเสมอ และ การให้ความช่วยเหลือในการบรรจุแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการครูตามที่แกนนำครูที่เป็น เป้าหมายร้องขอมา หรือการช่วยผลักดันเรื่องการให้ความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ ประจำปีให้กับแกนนำครู และเครือข่ายครูของแกนนำ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้อำศัยการที่มี ข้าราชการครูระดับแกนนำเป็นพวก จึงสามารถที่จะรับอาสาฝากเด็กนักเรียนจากผู้ปกครองเข้า โรงเรียนต่างๆ ในพื้นที่ตามที่ผู้ปกครองอาศัยให้อาศัยได้อีกด้วย ซึ่งมีผลทำให้ทั้งคู่ได้รับคะแนน นิยมจากประชาชนตามไปด้วยอีกทางหนึ่ง

การที่นายศรัชย์ และน้องชายสามารถที่จะนำเอาแกนนำข้าราชการครูในพื้นที่ส่วนใหญ่ เข้ามาอยู่ภายในโครงสร้างอำนาจของตน จึงเป็นกลวิธีที่ช่วยทำให้ขยายโครงสร้างอำนาจออกไป ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะ แกนนำครูสามารถที่จะชักจูงให้ครูภายในกลุ่มของตนเข้ามา ร่วมงานกับนายศรัชย์ได้ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่แกนนำครูในแต่ละพื้นที่ได้สร้างขึ้น

เครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่น ถูกสร้างขึ้นโดยนายศรัชย์ ผ่านความสัมพันธ์แบบระบบ อุปถัมภ์ที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ทางการเมือง และเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ทางฝ่าย นายศรัชย์ จะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทุน และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ให้กับนักการเมืองท้องถิ่นที่ขอรับความช่วยเหลือทางการเมืองทั้งหมด เมื่อนักการเมืองท้องถิ่น นั้นได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ก็ต้องตอบแทนบุญคุณที่เคยได้รับความช่วยเหลือ ด้วยการถูกใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับนายศรัชย์ผ่านการ ให้ความช่วยเหลือเป็นหน่วยงานผู้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และสาธารณูปโภคต่างๆ ของรัฐ และเป็นผู้ประสานงานกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และภูมิภาค ให้อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานดังกล่าว

(3) กลุ่มเครือข่ายวงนอกในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ในส่วนของการขยายวงนอกสุด ทำหน้าที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของอำนาจ และ ผลประโยชน์ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของนายศรัชย์ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มพระภิกษุสงฆ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ซึ่งบทบาทหน้าที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ เป็นฐานเสียงทาง การเมืองช่วงการเลือกตั้ง นายศรัชย์จะต้องใส่ใจว่าจะโน้มน้าวให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้สมัครใจเข้า ร่วมมือด้วยหรือไม่

การพัฒนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในส่วนประชาชน

ในช่วงแรกของการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้น นายศรัชย์ แทบไม่ได้มีฐานทาง การเมืองที่มาจากประชาชนโดยตรงเลย แต่เป็นฐานมวลชนที่ถูกสร้างขึ้นมาจากบุคคลใกล้ชิด แทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น เขาก็ได้พยายามใช้บทบาททางหน้าที่ทางการเมืองในการ สร้างฐานคะแนนนิยมของตนในกลุ่มประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดย สามารถจำแนกกลวิธีในการสร้างฐานคะแนนเสียงทางการเมืองจากกลุ่มประชาชนของเขาออก

ได้ 3 วิธีการด้วยกันคือ การสร้างฐานคะแนนเสียงผ่านนักการเมืองท้องถิ่น การสร้างผ่านองค์กรครู และการสร้างผ่านกลุ่มอาชีพเกษตรกร

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านนักการเมือง และผู้นำท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า นายศรชัยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานมวลชนของตน ผ่านการสนับสนุนเงินทุน และทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการหาเสียง เช่น รถแห่ การจัดทำแผ่นพับ/โปสเตอร์ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านโดยคาดหวังว่า นักการเมืองท้องถิ่นที่ชนะการเลือกตั้งภายใต้การสนับสนุนของตน จะสามารถชักจูงให้ประชาชนให้การสนับสนุนตนเองได้อีกทีหนึ่ง นอกเหนือจากการถูกใช้เป็นเครือข่ายในการทำธุรกิจของตนเองแล้ว ทั้งนี้เพราะ การที่นักการเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าตน ดังนั้น การมีนักการเมืองท้องถิ่นเป็นเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจของตน ก็จะทำให้มีโอกาสทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รู้จัก และเข้าถึงตัวนายศรชัยได้ง่ายขึ้น อันจะทำให้เขาได้มีโอกาสในการสร้างระบบอุปถัมภ์กับประชาชนได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยการอาศัยนักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นเป็นตัวกลางเชื่อมโยงข้อเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ตนทราบ จากนั้น จึงจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ตามที่ต้องการให้กับนักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นนำไปมอบให้ หรือดำเนินการให้อีกทีหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีการได้รับการเรียกร้องจากประชาชนในการซ่อมถนนหนทาง หรือการตัดถนนใหม่ ก็สามารถใช้กลไกนักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นในการนำเอางบประมาณจากส่วนกลางมาอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการได้ หรือถ้าหากเป็นกรณีร้องขอผ่านทางกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ก็อาจจะใช้บริษัทรัมรهماของญาติพี่น้อง หรือบริษัทในเครือข่ายเข้าไปดำเนินการให้ก่อนโดยทันที เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้จะช่วยให้นายศรชัย สามารถสร้างเครือข่ายประชาชนให้มาสนับสนุนตนเองได้เพิ่มมากขึ้น

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านองค์กรครู เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า องค์กรเครือข่ายข้าราชการครูนับว่า เป็นองค์กรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างสูง ดังนั้น การที่บุคคลใดสามารถยึดกุมบุคคลกรครูไว้ได้ ก็จะมีโอกาสที่จะได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนสูงตามไปด้วย ดังที่ได้ชี้ให้เห็นก่อนหน้านี้แล้วว่านายศรชัยและน้องชายสามารถใช้เครือข่ายองค์กรครูเป็นฐานทางการเมืองให้กับตนเองได้เป็นอย่างดี ผ่านการใช้ความเป็นศิษย์เก่าสถาบันราชภัฏฯ การจบปริญญาตรีในสาขาวิชาชีพครูที่ช่วยให้เข้าถึงแกนนำครูได้โดยง่าย ประกอบกับการที่น้องชายได้เป็นคณะกรรมการข้าราชการครูระดับประถมศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบในกลุ่มข้าราชการครูประถมศึกษาทั้งจังหวัดสิงหนคร ก็เป็นปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อการชักจูงให้แกนนำครู และข้าราชการครูส่วนอื่นๆ ให้ความร่วมมือกับการทำงานทางการเมืองของนายศรชัยเป็นอย่างมาก ดังนั้น กลุ่มองค์กรวิชาชีพครูจึงเป็นอีกเครือข่ายหนึ่งที่ถูกใช้เพื่อการสร้างฐานคะแนนเสียงในหมู่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง บทบาทของกลุ่มองค์กร

ครูในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง กับประชาชนยังมีความโดดเด่นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านกลุ่มอาชีพเกษตรกรฯ ได้มีความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราของจังหวัด สหนคร ผ่านการสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มฯ ในรูปแบบของการใช้ธุรกิจส่วนตัวทางด้านการเพาะเลี้ยงกล้าพันธุ์ยางพาราเป็นตัวกลางในการดึงเอากลุ่มเกษตรกรฯ เข้ามาร่วมในธุรกิจ ผ่านระบบการให้กู้ยืมวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต เช่น ต้นกล้าพันธุ์ยาง ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชแก่กลุ่มเกษตรกรแลกเปลี่ยนกับการสัญญาว่า เกษตรกรจะส่งผลผลิตที่เป็น น้ำยางพารา และผลผลิตอื่นๆ เช่น ยางแผ่น หรือชียางให้กับบริษัทของตน ซึ่งในปัจจุบันนับว่า เป็นธุรกิจที่สร้างรายได้ให้กับเกษตรกรผู้ปลูกเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะยางพาราในปัจจุบันมีราคาสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตทางการเกษตรชนิดอื่นๆ ที่เพาะปลูกกันในพื้นที่ จึงทำให้เกิดกระแสความนิยมในหมู่เกษตรกร และมีความต้องการที่เปลี่ยนประเภทของพืชผลที่ตนเองเคยเพาะปลูก มาเป็นการปลูกยางพาราแทนจำนวนมาก การที่นายศรัชย์ได้หันมาให้การสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในจังหวัดของตนที่กำลังมีการขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นั้น จึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่จะช่วยให้สามารถดึงเอากลุ่มประชาชนอีกส่วนหนึ่งเข้ามาในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นคือ ทำให้ธุรกิจของตนเองจะสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง และยังจะช่วยให้ฐานเครือข่ายทางการเมืองของตนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

โดยสรุปแล้ว การที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของกรณีศึกษานี้จะทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการทำงานของวงแหวนเครือข่ายทั้ง 3 วงให้ทำงานไปพร้อมๆ กัน นั่นคือ เครือข่ายวงแหวนวงในจะต้องทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงเอาทรัพยากร และกำลังมวลชนต่างๆ ที่อยู่ในวงแหวนชั้นกลาง และชั้นนอกมาทำการสังเคราะห์ร่วมกับต้นทุนต่างๆ ที่ตนเองมีอยู่ ให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนให้ นายศรัชย์ มีพลังในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแสวงหา และรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของตน ในขณะเดียวกัน นายศรัชย์ก็จำเป็นที่จะต้องรักษาเครือข่ายสมาชิกของวงแหวนทั้ง 3 วงเอาไว้ให้นานที่สุด หรือขยายเครือข่ายสมาชิกภายในวงแหวนทั้ง 3 นี้ออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของตนเอง ในการใช้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนเองในการสร้างผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับตนเอง และบรรดาสมาชิกต่างๆ ในเครือข่ายทั้ง 3 วงได้มากน้อยเพียงใด เพราะถ้าหากว่า ไม่สามารถกระทำได้ ก็จะทำให้โครงสร้างอำนาจของตนเองถูก สั่นคลอนได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในปัจจุบันเขาจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ แล้วก็ตามแต่ก็ยังคงความสัมพันธ์กับโครงข่ายวงใน วงกลาง และวงนอกบางส่วนเอาไว้ได้ ซึ่งนับว่า ยังคงสามารถรักษาสถานภาพความมีอำนาจอิทธิพล และกระบวนการสะสมความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับตนเอง และเครือข่ายสมาชิกเอาไว้ได้ต่อไป โดยพบว่า นายศรัชย์ยังคงได้รับการยอมรับจากคน

ทั่วไปว่า ยังคงเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และทางธุรกิจคนสำคัญคนหนึ่งของจังหวัดอยู่เช่นเดิม ถึงแม้ว่า จะไม่ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมากระยะหนึ่งดังเช่นที่ผ่านมาก็ตาม

การศึกษานี้สรุปสังเคราะห์ผลการศึกษาออกมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจ และกระบวนการใช้โครงสร้างอำนาจเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองของ นายศรชัย ซึ่งเป็นบุคคลแกนนำของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นชุดนี้ในรูปแบบของสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ได้นำเสนอไว้ทั้งหมดได้ดังนี้

แสดงสมการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

$$\begin{aligned} \text{โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น} &= (\text{ธุรกิจครอบครัว} + \text{เครือข่ายทางสังคม} + \text{เครือข่ายธุรกิจ} + \text{เครือข่าย} \\ &\quad \text{ข้าราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น} + \text{เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ} \\ &\quad \text{และท้องถิ่น}) \\ &- (\text{ผลประโยชน์ของประชาชน} + \text{กระแสของพรรคการเมืองระดับชาติ}) \end{aligned}$$

สรุปได้ว่า ในบริบทของจังหวัดที่ทำการศึกษานั้น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสามารถสถาปนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนเองขึ้นได้นั้น จะขึ้นอยู่กับผลรวมของขีดความสามารถทางธุรกิจของตนเอง และครอบครัว การขยายเครือข่ายทางสังคม ธุรกิจ ข้าราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และนักการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ในขณะเดียวกันโครงสร้างอำนาจนั้นจะสามารถดำรงอยู่ได้ยั่งยืนเพียงใดจะขึ้นอยู่กับว่า จะไปกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนมากน้อยเพียงใด และกระแสของพรรคการเมืองระดับชาติในพื้นที่ว่ามีความรุนแรงเข้มข้นมากน้อยเพียงใด หมายความว่า ถ้าหากโครงสร้างอำนาจนั้นไม่ไปสร้างความเดือดร้อนหรือสร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่มากนัก และสามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีราบรื่น โครงสร้างอำนาจ นั้น ก็จะสามารถดำรงอยู่นานอยู่ได้ แต่ถ้าหากไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนกับประชาชนในพื้นที่ได้ หรือดำเนินงานบางอย่างที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกับผลประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรงแล้ว โครงสร้างอำนาจ นั้นก็อาจจะเสื่อมสลายลงได้ อีกปัจจัยหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นคือ ปัจจัยทางด้านกระแสความนิยมในพรรคการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นผู้มีอำนาจในสังคมของบุคคลที่เป็นแกนนำของโครงสร้างอำนาจได้ เพราะประชาชนในพื้นที่จะหันไปให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า อันจะทำให้สถานะความเป็นผู้นำที่มีอิทธิพล และอำนาจทางการเมืองของตนในพื้นที่อาจไม่มั่นคง และมีความเสี่ยงที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นๆ จะถูกล้มล้างไปด้วยโครงสร้างอำนาจชุดใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติที่เป็นที่นิยมของประชาชนในพื้นที่ได้

ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนกรณีหนึ่งคือ กรณีการแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายกล้วยา⁹ กรณีศึกษานี้เกิดขึ้นในระหว่างที่ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 2 ในระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2548 ซึ่งเกิดขึ้นจากความร่วมมือกับนักการเมืองระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ และนักการเมืองท้องถิ่นในการนำเอานโยบายกล้วยาไปปฏิบัติ จนสามารถสร้างผลประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างมากมาย โดยนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในขณะนั้น และบริษัทเอกชนทางด้านการเกษตรยักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งของประเทศ ที่ต้องการจะแจกจ่ายต้นกล้วยาพาราให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ และคาดว่า โครงการนี้จะช่วยสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรได้เป็นอย่างดี เนื่องจากราคาของในขณะนั้นมีราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้บริษัทเอกชนแห่งนี้ทำหน้าที่ในการผลิตต้นกล้วยาเพื่อใช้สำหรับแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ และมอบหมายให้หน่วยงานของกระทรวงฯ หนึ่งรับไปดำเนินการแจกจ่ายให้กับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่เป้าหมาย

เริ่มต้นจากการที่อาศัยสมาชิกในเครือข่ายแกนนำนักการเมืองของพรรค ท นักการเมืองระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯที่เคยเป็นอดีตสมาชิก ส.ส.กลุ่มเดียวกันมาก่อน และ ส.ส.ในเขตจังหวัดใกล้เคียงซึ่งสังกัดพรรคเดียวกัน ในการขอรับการจัดสรรโควตากล้วยาพันธุ์พารา เพื่อนำมาแจกจ่ายให้กับกลุ่มเกษตรกรในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นอกจากนาย ศรชัย จะได้รับโควตาในเขตจังหวัดของตนเองแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนกล้วยาพันธุ์พาราเพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับเกษตรกรในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงอีกด้วย

ภายหลังจากที่ได้รับการจัดสรรโควตากล้วยาพันธุ์พาราแล้ว นายศรชัย ได้ร่วมกับสมาชิกในเครือข่ายวงนอกของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในการสร้างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของตนเอง และพรรคพวกโดยการมอบหมายให้บรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นลูกน้องในเครือข่ายของตน ไปรวบรวมรายชื่อเกษตรกรที่ต้องการเข้าร่วมโครงการรับแจกกล้วยาพันธุ์พาราและจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มเกษตรกรต่าง ๆ โดยมีนักการเมืองท้องถิ่นแต่ละคนเป็นหัวหน้ากลุ่ม และส่งรายชื่อ ให้กับตนเพื่อจัดสรรกล้วยาพันธุ์พาราไปให้ตามโควตา

ที่กระทรวงกำหนด ซึ่งเมื่อนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นหัวหน้ากลุ่มได้รับกล้วยาพันธุ์แล้ว ก็จะนำไปแจกจ่ายให้กับเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียนไว้กับตนเองต่อไป ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ได้ก่อให้เกิดช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากนายศรชัยให้ไปทำการรวบรวมรายชื่อเกษตรกร โดยได้มีการเรียกรับเงินค่าตอบแทนจากเกษตรกรที่ต้องการจะเข้าร่วมโครงการ เกษตรกรต้องจ่ายเงินให้กับนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นค่าบรรจรายชื่อไว้ในทะเบียนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการฯ

⁹ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2555

เมื่อเกษตรกรได้รับการแจกพันธุ์กล้วยพาราแล้ว เมื่อถึงขั้นตอนการเพาะปลูกแล้ว เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ไม่ค่อยมีทุนที่จะดำเนินการได้ ดังนั้น นายศรชัย จึงได้เปิดบริษัทจำหน่าย วัสดุอุปกรณ์ในการเพาะปลูกพารา รวมถึงการรับซื้อผลผลิตพาราจากเกษตรกรแบบ ครบวงจร ซึ่งดำเนินงานในลักษณะของการให้เกษตรกรมาหยิบยืมวัสดุอุปกรณ์ในการเพาะปลูก พารา แลกเปลี่ยนกับการที่เกษตรกรสามารถนำเอาผลผลิตพารา มาจำยืมแทนเงินสดค่า วัสดุอุปกรณ์ที่ยืมไปได้ ในกรณีที่ไม่สามารถหาเงินสดมาชำระหนี้ที่ยืมไปได้ ซึ่งการดำเนินงาน ดังกล่าวได้ทำให้นายศรชัย สามารถสร้างคะแนนนิยมจากกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกพาราในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน กลุ่มเกษตรกรฯ เอง ก็ได้รับประโยชน์จากการสนับสนุนทุนในการเพาะปลูก จากนายศรชัยเป็นการแลกเปลี่ยนกับความนิยมในตัวนายศรชัย ดังนั้น กรณีศึกษานี้ได้แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นจะดำรงอยู่ได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถจัดสรรผลประโยชน์ ร่วมกันระหว่างแกนนำโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น กับกลุ่มเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ และ ท้องถิ่น ตลอดจนกับประชาชนในพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด

สรุป

ข้อสรุปจากการศึกษาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในบทนี้มี 5 ประเด็นสำคัญด้วยกัน ดังนี้

ประเด็นการเกิดขึ้นของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

โดยเฉพาะในภาคอีสาน การที่บุคคลใดก็ตามจะสามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้กำหนด หรือ สร้างโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจของครอบครัวอย่าง เพียงพอที่จะช่วยผลักดัน หรือสนับสนุนให้สามารถสร้างโครงสร้างอำนาจฯ ของตนเองให้ประสบ ความสำเร็จได้ นั่นคือ การที่ตนเอง หรือครอบครัวจะมีเพียงชื่อเสียงเกียรติคุณที่คนในจังหวัดยก ย่องนับถือเพียงอย่างเดียว นั้น ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งจากผลการศึกษาชี้ชัด ว่า ความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจของครอบครัวมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จทาง การเมืองของอดีต ส.ส.ที่ได้เลือกเป็นกรณีศึกษา ซึ่งความพร้อมดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญอย่าง ยิ่งในการสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ นักธุรกิจและนักการเมืองท้องถิ่น เป็นการสร้าง เครือข่ายของอำนาจ รวมไปถึงการช่วยให้สามารถโยกย้ายเข้าสู่อำนาจการเมืองในระดับชาติได้ ซึ่งนอกจากจะช่วยในการเสริมสร้างฐานอำนาจ และผลประโยชน์ให้กับตนเองแล้วได้เป็นอย่างดี แล้ว ยังส่งผลต่อยอดในเชิงอำนาจ และผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเครือญาติของตนอีกด้วย ซึ่ง ตัวอย่างที่เห็นได้จากกรณีศึกษานี้คือ การที่นายศรชัย ได้ส่งบุตรชาย บุตรสาวลงสมัครรับ เลือกตั้งระดับชาติ และส่งเครือญาติ คือน้องสะใภ้ลงเล่นการเมืองระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่า จะไม่ ประสบความสำเร็จก็ตาม แต่ด้วยการวางรากฐานดังกล่าวไว้ ก็เป็นเครื่องบ่งชี้ที่ค่อนข้างชัดเจน ว่า การที่บุคคลใดก็ตามจะสามารถสร้างโครงสร้างอำนาจของตนเองขึ้นได้นั้น จะต้องได้รับการ สนับสนุนจากครอบครัวทางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองพอสมควร ไม่เช่นนั้นก็จะไม่มีโอกาสที่ จะประสบความสำเร็จได้เลย

การรวมตัวของเครือข่ายสมาชิกภายในโครงสร้างอำนาจ

การรวมตัวโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวของสมาชิกที่เป็นเครือข่ายภายในโครงสร้างอำนาจนั้น ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้โครงสร้างอำนาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า สมาชิกในโครงสร้างอำนาจนี้จะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวค่อนข้างสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ “คุณแม่” ของ นายศรชัย โดยบุคคลที่เข้าร่วมเป็นเครือข่ายล้วนแต่เป็นคนใกล้ชิดกับ “คุณแม่” มาก่อนแล้วทั้งสิ้น กล่าวคือ ก่อนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกฯ ส่วนมากก็รู้จักกับ “คุณแม่” มาก่อน เช่น เป็นเพื่อนฝูงกันมาก่อน หรือมีการพบปะคบค้าสมาคมกันเป็นประจำ เพราะต้องพึ่งพาอาศัยกัน และกัน และการมีผลประโยชน์ร่วมกันทางธุรกิจ ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวดังกล่าว นับว่า เป็นจุดหนึ่งที่ทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระดับจังหวัดของ นายศรชัย เกิดขึ้นได้ โดยเริ่มต้นมาจากความสัมพันธ์ทางครอบครัว หรือทางสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในสังคม

ปัจจัยที่ช่วยให้ดำรงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นเอาไว้ได้

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ นายศรชัย สามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจและรักษาสถานะดังกล่าวไว้ได้นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถของเขาในการพัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับประชาชน และกลุ่มองค์กรต่างๆ โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่ตนมีอยู่ ในลักษณะของการเป็นตัวกลางระหว่าง อำนาจอรัฐ ผลประโยชน์ของเอกชน และผลประโยชน์ของท้องถิ่น จากผลการศึกษาสามารถที่จะสรุปได้ว่า ปัจจัยในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และการเมืองของอดีต ส.ส. ผู้นี้ก็คือน การให้ผลประโยชน์กับสมาชิกภายในกลุ่ม โดยเมื่อพิจารณาจาก ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ซึ่งนับว่า เป็นธุรกิจหลักชนิดหนึ่งของ โครงสร้างอำนาจนี้ จะพบว่า สมาชิกที่มีกิจการรับเหมาก่อสร้าง หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการประมูลงานของรัฐ ก็จะได้รับการแบ่งงานไปให้ทำ ซึ่งการรับเหมาของบริษัทเหล่านี้จะมีการตกลงแบ่งงานกันทำมาก่อน ทำให้ไม่เกิดการแย่งงานกันทำ นอกจากนี้ ยังต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มข้าราชการในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่น ผ่านการให้ความช่วยเหลือและอุปถัมภ์ด้านต่างๆ กับข้าราชการเหล่านี้

การขยายธุรกิจส่วนตัวของสมาชิกในโครงสร้างอำนาจ

สมาชิกในโครงสร้างอำนาจบางคนบางกลุ่มมีอาชีพรับเหมาก่อสร้าง หรือไม่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการต่างๆ ของรัฐ ในประเด็นนี้นั้นพบว่า สมาชิกฯ ที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจนี้ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างงานที่ได้รับงบประมาณจากหน่วยงานของรัฐ จะมีความได้เปรียบกว่าผู้รับเหมาทั่วไป คือ จะมีงานตลอด ไม่ต้องไปแย่งประมูลกับใคร เพียงแต่จะมีการแบ่ง และจัดสรรโครงการต่างๆ ให้ลงตัวเท่านั้น ซึ่งเมื่อทางหัวหน้ากลุ่มแบ่งงานมาให้แล้ว ก็จะมีการมาแบ่งอีกทีหนึ่งว่าใครควรได้โครงการใดไป โดยโอกาสที่ผู้รับเหมาหน้าใหม่ ๆ หรือผู้รับเหมาต่างถิ่นจะได้งานของที่โครงสร้างอำนาจฯ ได้รับมานั้นน้อย

มาก ส่วนสมาชิก ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการของรัฐโดยตรง ก็คือ สมาชิกที่ประกอบอาชีพอื่น ที่ไม่ใช่ผู้รับเหมาก่อสร้าง ก็จะมีการขยายตัวของธุรกิจที่ตนประกอบอยู่บ้างในบางส่วนทั้งนี้เพราะ รู้จักคนมากขึ้น มีคนเกรงใจ และได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการ ซึ่งก็ส่งผลต่อการขยายตัวของธุรกิจที่ประกอบการอยู่บ้างแต่ก็ไม่มากนัก

เครือข่ายความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

นโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องของรัฐ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจและการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีศึกษานี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า บทบาทของนักธุรกิจท้องถิ่นกลุ่มพ่อค้าชาวไทยเชื้อสายจีน และเวียดนามนั้น ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ตระกูลของพ่อค้าชาวจีน และเวียดนามมีความสำคัญ และมีอิทธิพลอย่างสูงยิ่งทางด้านการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยอาศัยฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ของตนที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง และการมีปัจจัยทางด้าน “ทุนทางเศรษฐกิจ” ที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของ “ทุน” ระดับท้องถิ่น ที่นำไปสู่แนวโน้มของการกระจุกตัวของอำนาจ และผลประโยชน์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านการครอบครอง และการแบ่งปันทรัพยากรในท้องถิ่นได้

นอกจากนี้ การที่กลุ่มพ่อค้าชาวจีน และเวียดนามได้เข้ามามีบทบาทในองค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัด ทำให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถโยงสายสัมพันธ์กับนักการเมืองในจังหวัดทางด้านเศรษฐกิจ ผ่านระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง จากกรณีศึกษาพบว่าได้มีการรวมตัวของกลุ่มนักธุรกิจชาวจีน และเวียดนามในตลาดตัวเมืองสิงหนคร อาทิเช่น กิจการรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ กิจการค้าขายรถยนต์ รถจักรยานยนต์ โรงแรม และตัวแทนจำหน่ายสุรา เป็นต้น กับนักการเมืองในการจัดตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ผ่านการจัดตั้งมวลชนที่ส่วนใหญ่แล้วมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ และการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ทางด้านองค์กร หรือกลุ่มต่าง ๆ ในจังหวัด ได้แก่ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มสตรีกลุ่มโรตารี-ไลออนส์ หอการค้า มูลนิธิ ฯลฯ

นอกเหนือจาก กลุ่มนักธุรกิจแล้ว กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และกลุ่มผู้นำชุมชนซึ่งรวมถึงพระสงฆ์ ถือว่า เป็นตัวแทนหลักและเป็นกลไกสำคัญที่โครงสร้างอำนาจ จะใช้เป็นสะพานเชื่อมต่อกับประชาชน เพราะบุคคลกลุ่มนี้ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลและผลกระทบในการดำเนินชีวิตประจำวันของชาวบ้าน และการตัดสินใจของชาวบ้านในทางการเมืองอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว การได้รับความร่วมมือจากข้าราชการทุกระดับเป็นอย่างดี ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างผลงาน ศรัทธาและความนิยมจากประชาชน ส่วนกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น จะมีความหมายต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมาก ในฐานะที่เป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญในการที่จะสนับสนุนให้ผู้นำของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น สามารถก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

ดังนั้น บทบาทของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเกี่ยวกับการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ นั้น สามารถมี

ปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน สามารถสร้างประโยชน์ในทางการเมืองให้กับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นได้ ในฐานะที่เป็นตัวประสานประโยชน์ที่สำคัญ ตลอดจนการเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจแก่ประชาชน และการเป็นตัวแทนของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นเอง

ข้อเสนอแนะ

โดยสรุป โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาเป็น “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบธนาภิบาลเมือง” เกิดขึ้นจากการผสมผสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองร่วมกันของผู้นำเครือข่ายฯ และบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายฯ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเมืองข้าราชการ และประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การรวมกลุ่มกันในโครงสร้างอำนาจแบบนี้ จะเป็นการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ตราบเท่าที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น และไหลเวียนอยู่ในโครงสร้างอำนาจฯ ยังคงอยู่ในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์อย่างน่าพึงพอใจในมุมมองของตน ซึ่งด้วยการรวมตัวกันในลักษณะนี้มีผลทำให้เกิดการกระจุกตัวอย่างมากของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวยในท้องถิ่น ที่จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้นำโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวงแหวนวงใน และวงกลางของโครงสร้างอำนาจที่ศึกษานี้ได้ระบุไว้ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ การก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในพื้นที่จังหวัดสิงห์นครขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้อำนาจ และพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน ที่อยู่นอกเครือข่ายถูกจำกัดให้เหลือน้อยลง ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ได้อย่างเท่าเทียมกับคนอื่นๆ ที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นฯ และนำไปสู่การที่ต้องจำยอมเข้าสู่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นฯ ชุดใดชุดหนึ่ง เพื่อที่จะให้ตนได้มีอำนาจ และโอกาสทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทัดเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังกริตัวอย่าง โครงการกล้ายางพาราฯ อันเป็นการเร่งให้การกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งในท้องถิ่นเกิดการขยายตัวในอัตราเร่งที่สูงมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เกิดขึ้นเช่นนี้เกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยไม่มีแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาออกมารองรับ ก็อาจจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่เกิดขึ้นได้ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในการเมืองระดับประเทศ¹⁰

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวย ที่สะสมอยู่ในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดังเช่นที่การศึกษานี้ได้นำเสนอไว้ ผู้ศึกษาจะขอเสนอถึงแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้¹¹

¹⁰ โปรตูดุ คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: บริษัท ที่คิด พี จำกัด, 2554, หน้า 7 - 11.

¹¹ ข้อเสนอทั้ง 3 ประการนี้ ปรับปรุงจากแนวคิดข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป, เพ็ญอักษรในเชิงอรรถที่ 13, หน้า 32 - 40.

(1) ต้องให้มีการทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจใหม่ โดยให้เกิด “การกระจายอำนาจแนวราบ” จากหน่วยงานของรัฐ ไปสู่ชุมชน แทนที่การกระจายอำนาจแบบเดิมที่เป็น “การกระจายอำนาจแนวดิ่ง” ทั้งนี้เพราะ การกระจายอำนาจแบบเดิมเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งในท้องถิ่นให้ทวีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นเช่นในปัจจุบัน ดังเช่นที่พบในการศึกษานี้ โดยให้มีการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างรัฐท้องถิ่น กับชุมชน และประชาชน โดยพยายามลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการให้กับประชาชนทั้งหมด และให้ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามา มีบทบาทโดยตรงในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองให้มากที่สุด

(2) การสนับสนุนให้มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ในท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชนได้มีโอกาสในการถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการปรึกษาหารือ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และแสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกันกับประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการที่ว่า การถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จะต้องมาจากการใช้อำนาจของระบบประชาธิปไตยทางตรง คือ จากประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ และการต่อรองระหว่างประชาชน และชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และประชาชน ซึ่งสามารถทำได้ 2 แนวทางด้วยกัน แนวทางแรกคือ การถ่ายโอนงบประมาณลงไปสู่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจดำเนินงานด้านต่างๆ ตามความต้องการของตนเองอย่างแท้จริงในบางเรื่อง หรือสามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานราชการใดๆ เป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการให้อีกต่อไป และแนวทางที่สองคือ การให้หน่วยงานวิชาการในพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยการกระตุ้น และสนับสนุนให้เกิดการจัดการความรู้ร่วมกันของประชาชน ภายในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน และระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การเพิ่มพูนประสบการณ์ในการบริหารจัดการตนเองของชุมชน และประชาชน ตลอดจนสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบ และถ่วงดุลกับระบบราชการในพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะ 3 ประการนี้คือ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนให้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดำรงอยู่ได้นั้นคือ ระบบราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ที่เป็นโครงสร้างอำนาจอีกชุดหนึ่งที่มีอำนาจอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นชุดนี้ ได้อาศัยอำนาจอิทธิพลของระบบราชการในพื้นที่ และจากส่วนกลางในการพัฒนา และดำรงสถานะของตนเองในท้องถิ่นไว้ได้อย่างมั่นคง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่า การลดทอนอำนาจอิทธิพลของระบบราชการลง โดยการส่งเสริมให้ชุมชน และประชาชนมีความเข้มแข็ง และมี

ความสามารถในการจัดการตนเองได้เพิ่มมากขึ้น และลดอำนาจของระบบราชการในพื้นที่ลง จะมีผลทำให้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถที่จะอาศัยอำนาจอิทธิพลของระบบราชการในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหา และปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองต่างๆ ได้อย่างเหมือนเดิมอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะ อำนาจส่วนใหญ่ที่เดิมเคยอยู่กับระบบราชการจะถูกถ่ายโอนมาไว้กับชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ที่จะมีอำนาจทั้งในเชิงการตัดสินใจ และการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองโดยตรง ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจตัดสินใจของระบบราชการต่างๆ ในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งถ้าหากสามารถที่จะกระจายอำนาจลงไปให้กับประชาชน และชุมชนท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ตามข้อเสนอนี้ ก็จะเป็นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งร่ำรวยในท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีแนวทางหนึ่งได้เช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูป. *ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท ที่คิว พี จำกัด. 2554.

นพพร เรืองสกุล. “คิดใหม่กับระบบอุปถัมภ์”. คอลัมน์ *ดุสิตภาพดุสิตพินิจ*. มติชนรายวัน. วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 9867.

Dommhoff, William, G.. *Who Rules America*. เข้า ำ ถึ ง ไ ต้ ใน <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/>

Krysmanski, H.J.. *Who will own the EU – the Superrich or the People of Europe?*. Policy Paper of the Rosa-Luxemburg-Stiftung. 3/2007

หน้าว่าง

ส่วนที่สาม

แนวทางปฏิบัติ

การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า¹

ปัทม์ อนันต์กปิตร

บทคัดย่อ

ด้วยเหตุที่การพัฒนาเศรษฐกิจไทยขาดการเจริญเติบโตและกระจายอย่างเท่าเทียมกัน งานศึกษานี้จึงได้ค้นหาแนวทางในการออกแบบแนวทางการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 เรื่องที่สำคัญ ดังนี้

หนึ่ง การปฏิรูประบบการส่งเสริมการลงทุน: การส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะเอื้อประโยชน์สูงมากให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาจำกัดประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมโดยเป็นกิจการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นและสำคัญมาก ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนควรเพิ่มความร่วมมือในการส่งเสริมการลงทุนในภูมิภาคโดยรวม

สอง การปรับปรุงการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา: การลดหย่อนภาษีจำนวนมากมีลักษณะเป็นการที่ผู้มีรายได้น้อยอุดหนุนผู้มีรายได้สูง ทำให้โครงสร้างอัตราภาษีไม่ก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการทบทวนและจำกัดวงเงินของรายการค่าลดหย่อนต่างๆ ให้เหมาะสมมากขึ้น

สาม การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน กับข้อเสนอมาตรการ “เงินโอน แก่จน คนขยัน”: การขาดฐานข้อมูลรายได้ประชากรทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายด้านสวัสดิการสูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณานำมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยันมาใช้ ซึ่งเป็น การรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวและโอนเงินไปยังผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ อย่างแท้จริง

สี่ ภาษีทรัพย์สินกับข้อเสนอภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax): ระบบภาษีของไทยเอื้อประโยชน์ต่อการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีการเก็บภาษีทรัพย์สินใน 4 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส จะพบว่า ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของทุกประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงควรพิจารณานำภาษีความมั่งคั่งมาใช้ในกรณีของไทย

¹ ผู้วิจัยได้ศึกษาหัวข้อนี้อย่างละเอียด แต่ในที่นี้เสนอเฉพาะเนื้อหาโดยสรุปเท่านั้นเนื่องจากเนื้อที่อันจำกัด สำหรับรายละเอียดทั้งหมด สามารถดูได้จากการศึกษาฉบับเต็มภายใต้หัวข้อเรื่องเดียวกัน ซึ่งเสนอในการสัมมนาเพื่อเสนอผลงานวิจัยเรื่อง สู่สังคมไทยเสมอหน้า ทุนศาสตราจารย์วิจัยดีเด่น สนับสนุนโดย สกว. สกอ. และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 15-16 สิงหาคม 2555 ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

โดยทั่วไปแล้วความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในระดับที่ไม่มากนัก ถือเป็นสิ่งที่ยอมรับได้และย่อมเป็นแรงผลักดันให้ผู้คนทำงานมากขึ้น อันจะช่วยส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต อย่างไรก็ตาม หากการกระจายรายได้มีความเหลื่อมล้ำสูงเกินไปอาจส่งผลให้อำนาจกระจุกตัว และระบบทุนนิยมอาจดำรงอยู่ไม่ได้หากผู้คนในสังคมเห็นว่า ระบบที่เป็นอยู่นั้นไม่เป็นธรรม (Greenspan 2007) บทนี้จึงพยายามค้นหาแนวทางการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของไทย โดยส่งผลกระทบเชิงลบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด

บทนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ (1) ปัญหาสำคัญในระบบภาษีอากรและข้อเสนอในการปรับปรุงให้ระบบภาษีเป็นธรรมมากขึ้น (2) แนวทางการใช้เครื่องมือทางด้านภาษีและเงินโอนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ (3) ข้อเสนอให้ใช้เครื่องมือทางด้านภาษีทรัพย์สินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง และ (4) สรุป

1. ปัญหาสำคัญในระบบภาษีอากรไทย

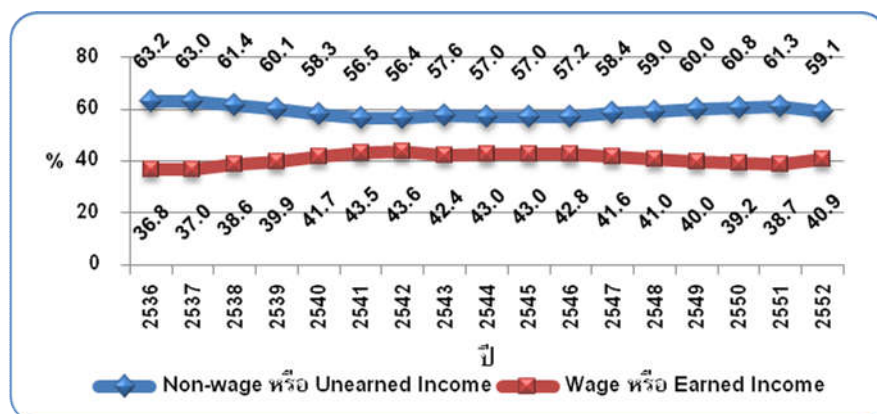
ในที่นี้ขอเน้นปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มทุนขนาดใหญ่ในกรณีการส่งเสริมการลงทุน และความไม่เป็นธรรมในการลดหย่อนและยกเว้นภาษีในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

1.1 กรณีการส่งเสริมการลงทุน

ผลจากการพัฒนาในอดีตส่งผลให้โครงสร้างเศรษฐกิจในปัจจุบันไม่สมดุล มีการพึ่งพิงการส่งออกในสัดส่วนที่มากขึ้นตามลำดับ การมุ่งเน้นการพัฒนาการส่งออกโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Export-led Growth) ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้น ทำให้มีความพยายามดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่การพัฒนากิจการขนาดกลางและขนาดย่อมยังคงมีการพัฒนาค่อนข้างช้า ทั้งนี้ การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2554) ได้ชี้ว่า กลุ่มทุนอุตสาหกรรมมีอำนาจการต่อรองและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้ลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเอื้อต่อกลุ่มเจ้าของทุนมากกว่าเจ้าของแรงงาน จึงทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาเน้นรายได้ที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้าง (Wage หรือ Earned Income) คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยเพียงประมาณ 40% ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่รายได้ในส่วนของคุณค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไร (Non-wage หรือ Unearned Income) คิดเป็นสัดส่วนถึง 60% ของรายได้ประชาชาติ (ดูรูปที่ 1) ทั้ง ๆ ที่ผู้มีรายได้จากเงินเดือนและค่าจ้างเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงกลายเป็นช่องว่างระหว่างชนชั้นรายได้ ลักษณะดังกล่าวยังถูกซ้ำเติมด้วยโครงสร้างภาษีซึ่งประชาชนที่

ทำงานรับค่าจ้างเป็นเงินเดือนมักจะมีระบบภาษีควบคุมที่เข้มงวดชัดเจน ในขณะที่ผลประโยชน์จากทรัพย์สินและผลตอบแทนจากเงินทุนมักจะมีภาระภาษีในสัดส่วนที่ต่ำกว่า เนื่องจากมีช่องโหว่ของกฎหมายภาษีให้สามารถหลบเลี่ยงภาระภาษีได้ง่าย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554)

รูปที่ 1: การแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ:
เจ้าของทุนได้ผลตอบแทนมากกว่าแรงงาน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

การมุ่งเน้นการพัฒนาการส่งออกโดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (Export-led Growth) ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้นขึ้น ทำให้มีความพยายามส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม โดยใช้มาตรการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล การยกเว้นหรือลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักร การยกเว้นอากรขาเข้าวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นเพื่อผลิตส่งออก

มาตรการส่งเสริมการลงทุนของไทยถือได้ว่า ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยการส่งเสริมการลงทุนมีการกระจุกตัวทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงขนาดของโครงการ และทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ปีละกว่า 3 แสนล้านบาท ซึ่งสูงกว่ารายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งประเทศที่เก็บได้ในแต่ละปีด้วยซ้ำ นอกจากนี้ประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมในปัจจุบันยังค่อนข้างคลุมเครือว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศอย่างไร เหตุใดรัฐบาลจึงต้องให้การส่งเสริมกิจการเหล่านี้² นอกจากนี้ “การส่งเสริมการลงทุน” และ “การกีดกันการลงทุน” ถือเป็นเหรียญสองด้านของเรื่องเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็นระบบการให้สิทธิประโยชน์ที่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่กิจการกลุ่มหนึ่งทำให้กิจการอีกกลุ่มหนึ่งต้องเข้ามารับภาระแทน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมสูงมาก ดังนั้น รัฐบาลจึงควรต้องจำกัดประเภท

² เช่น กิจการผลิตยางรัดของ กิจการผลิตถุงเท้า เป็นต้น

กิจการที่ให้การส่งเสริมอย่างจริงจัง โดยต้องเป็นกิจการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นและสำคัญมาก ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจำกัดประเภทกิจการมีอุปสรรคค่อนข้างมาก ดังเช่นที่ ศ.ดร.ศิริณ พงศ์มพัฒน์ เคยให้ข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า “นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากไม่ต้องการเห็นภาษีจูงใจ (Incentive Taxes) ให้แก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมผ่านบีโอไอ ทว่าข้อเสนอทางนโยบายที่นักเศรษฐศาสตร์เห็นพ้องต้องกันนี้กลับไม่ได้รับการขานรับจากนักการเมืองหรือรัฐบาลเลยตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษ” (ศิริณ พงศ์มพัฒน์ 2549)

1.2 กรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในทางทฤษฎีแล้ว ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาถือเป็นภาษีทางตรง (Direct Tax) ซึ่งมีการจัดเก็บตามความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to Pay) โดยถือเอารายได้ (Income) เป็นเครื่องวัดความสามารถของบุคคล ซึ่งบุคคลจะมีความสามารถในการเสียภาษีมากน้อยเพียงใดย่อมแล้วแต่ว่า บุคคลนั้นมีรายได้มากหรือน้อยเพียงใด ดังนั้น การจัดเก็บภาษีของหลายประเทศจึงวางหลักเกณฑ์โดยคำนึงถึงขนาดของครอบครัว รวมตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจัดหารายได้ จึงอนุญาตให้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน เพื่อมิให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในความสามารถของผู้เสียภาษีเงินได้นั้นเอง ภาษีเงินได้จึงเป็นภาษีที่ถือหลักยุติธรรมมากที่สุดยิ่งกว่าภาษีใดๆ และเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม การคำนวณเงินได้สุทธิโดยอนุญาตให้มีการลดหย่อนและยกเว้นภาษีอย่างกว้างขวางกลับทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในการจัดหารายได้เพื่อนำไปพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในประการสำคัญการกำหนดมาตรการการหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทยสะท้อนว่า รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับเป้าหมายการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ กล่าวคือ มาตรการทางภาษีโดยการหักค่าลดหย่อนและการยกเว้นภาษีหลายมาตรการเป็นการที่ผู้มีรายได้น้อยอุดหนุนผู้มีรายได้สูง และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีรายได้สูงเข้ามาใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งขัดกับหลักความเป็นธรรมทางภาษี อีกทั้งยังขัดกับหลักการของค่าลดหย่อนที่ประสงค์ให้มีการหักค่าลดหย่อนเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีตามสถานภาพของผู้เสียภาษี (อันจะสะท้อนถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคล) นอกจากนี้ การลดหย่อนภาษีซึ่งมีลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีรายได้สูงย่อมเป็นการตัดโอกาสเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมของผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับการที่รัฐนำเงินรายได้ภาษีมาใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม

แนวทางในการปรับปรุงค่าลดหย่อนอาจใช้วิธีการจำกัดวงเงินใช้สิทธิหักค่าลดหย่อนภาษีทุกประเภทแบบเหมารวมกัน เช่น กำหนดว่าไม่เกิน 5 แสนบาท (หมายความว่า ผู้มีรายได้สูงที่เคยหักค่าลดหย่อนได้ 1.5 ล้านบาทก็หักได้แค่ 5 แสนบาท ส่วนที่เกิน 1 ล้านบาทก็ต้องนำไปคำนวณภาษี) นอกจากนี้ สำหรับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ค่าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุน RMF และ LTF นั้น ควรลดวงเงินการยกเว้นภาษีลง เช่น ในกรณีของ LTF นั้น รศ.ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เคยให้ความเห็นว่า “ควรยกเลิก

การนำเงินลงทุนใน LTF มาหักลดหย่อนภาษี เพราะวงเงิน 5 แสนบาท มันมากเกินไป และไม่มีรัฐบาลประเทศไหนใช้มาตรการภาษีสนับสนุนให้ประชาชนเล่นหุ้น มาตรการนี้ควรนำมาใช้ในช่วงที่ตลาดหุ้นซบเซาเท่านั้น ช่วงที่ตลาดหุ้นร้อนแรงไม่ควรทำ เพราะเป็นการนำเงินภาษีของคนทั้งประเทศไปให้คนรวยใช้” (นวนน้อย ตรีรัตน์ 2556)

2. การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit): ภาษีและเงินโอนเพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรม

การใช้เครื่องมือทางภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยการจัดเก็บภาษีเงินได้ในอัตราสูงๆ ย่อมส่งผลต่อการการทำงาน การออม และการลงทุน ดังนั้น การดำเนินนโยบายภาษีเพื่อเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ควรดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางด้านรายจ่ายด้วย ในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกในอนาคต และเป็นที่คาดการณ์กันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลอาจต้องขึ้นภาษีเพื่อมาใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการในที่สุด แม้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการจะเพิ่มขึ้น แต่ข้อจำกัดที่รัฐบาลไทยต้องประสบอยู่เสมอ คือ การจัดสวัสดิการให้ถึงมือกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการเป็นไปได้ยากมาก ในประการสำคัญด้วยข้อจำกัดทางด้านข้อมูล ทำให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ผู้ใดที่เป็นคนจนบ้าง จึงทำให้รายจ่ายทางด้านสวัสดิการของรัฐบาลจำนวนมากถูกจัดสรรไปให้แก่ผู้ที่ไม่จน (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้ จำแนกตามกลุ่มผู้รับประโยชน์ (คนจนและคนไม่จน)

หน่วย: ร้อยละ

การเข้าถึงบริการ	ไม่จน	จน	รวม
เงินกู้เพื่อการศึกษา	99.8	0.2	100.0
ธนาคารประชาชน	97.9	2.1	100.0
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	91.2	8.8	100.0
ทุนการศึกษา	90.9	9.1	100.0
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8	100.0
เบี้ยผู้สูงอายุ	80.4	19.6	100.0
เงินสงเคราะห์ผู้พิการ	78.9	21.1	100.0

ที่มา: สุจิตต์ ลักษณะสุต และคณะ (2553: 52)

ในส่วนนี้เป็นการมุ่งศึกษาเครื่องมือทางภาษีและเงินโอนซึ่งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการจัดสวัสดิการ เพื่อให้สามารถระบุตัวผู้ที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง โดยใช้กรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน

(Earned Income Tax Credit: EITC) ซึ่งประสบการณ์ในการใช้เครื่องมือดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการออกแบบและการพิจารณาความเหมาะสมในการพิจารณานำมาใช้ในกรณีของไทย

การนำเสนอแบ่งออกเป็น 6 ส่วน โดยส่วนแรกนำเสนอแนวคิด Negative Income Tax (NIT) ของศาสตราจารย์ Milton Friedman ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำไปสู่ EITC ส่วนที่สองอธิบายถึงลักษณะทั่วไปของ EITC ส่วนที่สามอธิบายถึงเงื่อนไขที่ผู้มีรายได้น้อยจะได้รับ EITC ส่วนที่สี่อธิบายถึงข้อดีของ EITC และประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นหากนำมาใช้ในกรณีของไทย และส่วนสุดท้ายเป็นข้อเสนอ EITC ในกรณีของประเทศไทย โดยใช้ชื่อว่า “เงินโอน แก่จน คนขยัน”

2.1 ข้อเสนอของ Milton Friedman เกี่ยวกับ Negative Income Tax

โดยปกติแล้วการคำนวณจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจะเริ่มจากเงินได้พึงประเมิน แล้วนำเงินได้พึงประเมินไปหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อน จนกระทั่งเหลือเงินได้สุทธิเท่าใดก็นำไปคูณกับอัตราภาษี ก็จะทราบจำนวนภาษีที่ต้องชำระให้แก่รัฐ (Positive Income Tax) ซึ่งหลักการเบื้องหลังของการบรรเทาภาระภาษีเหล่านี้มาจากแนวคิดที่ว่า รัฐไม่ควรจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้จ่ายออกไปเพื่อดำรงชีพตามความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ที่ไม่มีเงินได้สุทธิไม่ถึงเกณฑ์ชำระภาษีจะไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ เลยจากมาตรการบรรเทาภาระภาษี ลักษณะดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มนี้ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้ โดยผ่านระบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อลดความแตกต่างทางรายได้ นั่นคือ เป็นการประสานระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าไว้ด้วยกัน เงินโอนที่รัฐโอนให้จึงมีลักษณะเป็นภาษีเงินได้ติดลบ (Negative Income Tax: NIT)

แนวคิดของ NIT ถูกเสนอเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1962 โดยศาสตราจารย์ Milton Friedman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจน โดย Friedman ตระหนักดีว่าระบบตลาดเสรีไม่สามารถทำหน้าที่กระจายรายได้ให้คนทุกคนในสังคมมีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพขั้นต่ำได้ แต่เขาเห็นว่าสังคมที่เป็นธรรมต้องให้ความเท่าเทียมกันของโอกาส ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันของรายได้ กล่าวคือ รัฐบาลไม่ควรพยายามทำตามแนวคิดสังคมนิยมที่จะบังคับให้นาผลงานหรือรายได้ของทุกๆ คนในสังคมมาแบ่งกันอย่างเท่าเทียมตามความต้องการของแต่ละคน เพราะจะบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง ดังนั้น Friedman จึงต่อต้านการเก็บภาษีต่างๆ มาก แต่กลับเห็นด้วยกับ NIT ซึ่งเขาเห็นว่าเป็นการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยบิดเบือนระบบตลาดเสรีน้อยที่สุด (Friedman 1962)

ข้อเสนอของ Friedman มีที่มาจากความต้องการแก้ไขปัญหาคความยากจนสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเสนอให้รัฐมีระบบการประกันเงินได้ขั้นต่ำ (Guaranteed Minimum Income System) อันเป็นจำนวนที่สันนิษฐานว่า พอเพียงต่อการดำรงชีพของครัวเรือน ดังนั้นครัวเรือนใดมียอดรวมของเงินได้น้อยกว่าเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐประกันไว้ ก็จะได้รับเงินโอน

เงินตามส่วนต่างของเงินได้ที่ครัวเรือนหาได้หักลบกับจำนวนเงินได้ขั้นต่ำที่รัฐกำหนด และเรียกมาตรการนี้ว่า NIT

2.2 การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit: EITC) คืออะไร?

EITC เริ่มเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 และเป็นมาตรการที่มีวิวัฒนาการต่อมาจาก NIT โดย EITC เป็นการที่รัฐให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยด้วยการจัดสรรเงินโอนให้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยวิธีการประสานระบบภาษีอากรและระบบสวัสดิการให้เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งเท่ากับว่า เป็นการแบ่งสรรปันส่วนรายได้ใหม่ ด้วยการจัดสรรเงินโอนให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ผ่านการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา เช่นเดียวกับผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (นั่นคือ Positive Income Tax) ด้วยเหตุนี้ภาษีอากรจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพียงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่จัดสวัสดิการให้แก่ผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย

ในประการสำคัญ EITC ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่มักต้องประสบอยู่เสมอในการออกแบบนโยบายภาษีและเงินโอนเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย นั่นคือ ปัญหาการให้แรงจูงใจที่ผิด (Adverse Incentives) ซึ่งทำลายแรงจูงใจในการทำงาน ที่มักเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการสวัสดิการสังคมโดยทั่วไป กล่าวคือ EITC เป็นมาตรการเงินโอนให้แก่บุคคลที่เลือกทำงาน (แทนที่จะเลือกรับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยไม่ทำงาน) จากคุณลักษณะข้างต้นจึงทำให้ EITC เป็นเครื่องมือที่น่าสนใจของผู้กำหนดนโยบายในประเทศต่างๆ ซึ่งในปัจจุบันมีหลายประเทศที่นำระบบภาษีและเงินโอนในลักษณะเดียวกันกับ EITC มาใช้ เช่น ประเทศอังกฤษ แคนาดา ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ สวีเดน อิสราเอล และเกาหลีใต้

2.3 ผู้มีรายได้น้อยจะได้รับ EITC ในกรณีใดบ้าง?

EITC เป็นการให้เครดิตภาษีหรือก็คือมาตรการเงินโอน ให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย โดยครอบครัวที่มีสิทธิได้รับ EITC จะต้องเข้าเงื่อนไข 3 ประการ³ คือ

ประการแรก ภายในครอบครัวนั้นๆ จะต้องผู้มีรายได้น้อย (ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีสิทธิได้รับ EITC คือผู้ที่ทำงานเท่านั้น)

ประการที่สอง ครอบครัวนั้นๆ จะต้องผู้มีรายได้น้อย

ประการที่สาม ครอบครัวนั้นๆ จะต้องมิบุตรซึ่งมีอายุต่ำกว่า 19 ปี หรือทุพพลภาพถาวร โดยบุตรนั้นจะต้องอาศัยอยู่กับผู้เสียภาษีเกินกว่า 6 เดือน

อัตราการได้รับ EITC จากรัฐบาลสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงรายได้ นั่นคือ ช่วงขึ้นภูเขา (Phase-in Region) ช่วงยอดภูเขา (Flat Region หรือ Plateau) และช่วงลงภูเขา (Phase-out Region) กล่าวคือ

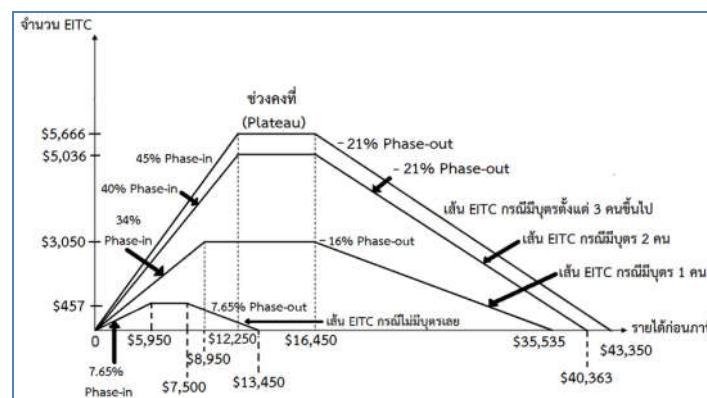
³ ทั้งนี้ เพื่อความง่ายในการทำความเข้าใจ จึงใช้กรณีของครอบครัวที่มีผู้หาเลี้ยงเพียงคนเดียว (Single Parent Family) ในการอธิบาย EITC ทั้งหมดในส่วนนี้

- สำหรับช่วงขึ้นภูเขา (Phase-in Region) นั้น เงินโอนที่ได้รับจะเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่
- สำหรับช่วงยอดภูเขา (Flat Region หรือ Plateau) เงินโอนที่ได้รับจะสูงที่สุดและคงที่ไม่แปรผันตามรายได้
- สำหรับช่วงลงภูเขา (Phase-out Region) เงินโอนที่ได้รับจะค่อยๆ ลดลงในอัตราคงที่

จะสังเกตได้ว่าอัตรา EITC มีลักษณะคล้ายกับการเดินขึ้นและลงจากภูเขา กล่าวคือ ในช่วงแรกที่เดินขึ้น (มีรายได้น้อย) ภูเขาจะชัน (นั่นคือ จะได้รับ EITC ในอัตราสูง เพื่อจูงใจให้ผู้มีเงินได้ขยันขันแข็ง) จนเมื่อถึงยอดภูเขาก็มียอดคงที่ แล้วเมื่อถึงช่วงเดินลง ความลาดชันของภูเขาก็น้อยกว่าในช่วงแรก ทั้งนี้ เพื่อให้การเครดิตภาษีมีผลในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของผู้มีเงินได้ และจะค่อยๆ ลดต่ำลง เมื่อมีรายได้สูงขึ้น และการให้เครดิตภาษีจะหยุดลงเมื่อรายได้ของผู้มีเงินได้สูงจนพ้นจำนวนที่กำหนดไปแล้ว

รูปที่ 2 เป็นตัวอย่างของจำนวน EITC สำหรับครอบครัวที่มีผู้หาเลี้ยงเพียงคนเดียว (Single Parent Family) เช่น แม่มีบุตร 3 คน และมีรายได้ปีละ 7,000 ดอลลาร์สหรัฐ แม่ผู้นี้จะได้รับ EITC จำนวน $= 7,000 \times 45\% = 3,150$ ดอลลาร์สหรัฐ (อยู่ในช่วงเดินขึ้นภูเขา) ต่อมาหากแม่ผู้นี้มีรายได้ปีละ 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ ครอบครัวนี้ก็จะได้รับ EITC จำนวน 5,666 ดอลลาร์สหรัฐ (อยู่ในช่วงยอดภูเขา) และต่อมาหากแม่ผู้นี้มีรายได้ปีละ 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ ครอบครัวนี้ก็จะได้รับ $EITC = 5,666 - [21\% \times (30,000 - 16,450)] = 2,820.5$ ดอลลาร์สหรัฐ จะเห็นได้ว่าภายใต้ระบบ EITC แม้ว่าจะอยู่ในช่วงลงภูเขาก็กตาม แม่ผู้นี้ยังคงมีแรงจูงใจให้ทำงานเพิ่มขึ้น เพราะทุกๆ 1 ดอลลาร์สหรัฐที่หามาได้เพิ่มขึ้น จะทำให้ EITC ลดลงจากช่วงที่สูงที่สุดเพียง 21 เซนต์ (โดยหลังจากหักส่วนที่ลดลงแล้ว แม่ผู้นี้จะยังมีเงินในกระเป๋าเพิ่มขึ้นอีก 79 เซนต์) และในที่สุดหากแม่ผู้นี้มีรายได้ถึงปีละ 43,350 ดอลลาร์สหรัฐแล้ว ครอบครัวนี้ก็จะไม่ได้รับ EITC เลย

รูปที่ 2: จำนวน EITC สำหรับครอบครัวที่มีผู้หาเลี้ยงเพียงคนเดียว (Single Parent Family) ใน 4 กรณี คือ ไม่มีบุตรเลย มีบุตร 1 คน มีบุตร 2 คน และมีบุตรตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป



ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย โดยใช้ข้อมูลจาก Internal Revenue Service (2010)

2.4 ข้อดีของ EITC และประโยชน์ที่น่าจะเกิดขึ้นหากนำมาใช้ในประเทศไทย

การนำระบบ EITC มาใช้ในประเทศไทยจะมีข้อดีอย่างน้อย 8 ประการ ดังนี้

1) **EITC สามารถระบุผู้รับประโยชน์ได้อย่างตรงเป้าหมาย (Effectively Targeted)** และเพิ่มเงินในกระเป๋าให้แก่ผู้มีรายได้น้อยตัวจริง โดยรัฐบาลสามารถดึงข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของบุคคลจากฐานข้อมูลการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี มาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดเงื่อนไขรายได้ (Means Test) ที่จะใช้ระบุตัวครอบครัวยากจนเพื่อให้ความช่วยเหลือได้ ทั้งนี้ การพิจารณา “รายได้” ของบุคคลย่อมสามารถสะท้อนความยากจนได้โดยตรง อันจะช่วยป้องกันมิให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินให้แก่ครอบครัวที่ไม่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

2) **EITC ช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายในการกระจายรายได้ได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อทางเลือกการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ** เพราะโดยปกติแล้ว การใช้เครื่องมือทางการคลังในการลดความเหลื่อมล้ำมักจะส่งผลทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง ตัวอย่างเช่น การจัดสวัสดิการแก่ผู้ว่างงานมักสร้างแรงจูงใจให้บุคคลตัดสินใจไม่ทำงานเพื่อรอรับผลประโยชน์จากรัฐบาล หรือการใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้างอัตราก้าวหน้ามาก ๆ ก็จะทำให้แรงจูงใจในการทำงานลดลง ในทางตรงข้าม EITC จะช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจาก EITC เป็นระบบ “Make Work Pay” (การจ่ายเงินให้แก่ผู้ทำงานเท่านั้น)

3) **EITC ช่วยลดต้นทุนในการบริหารจัดการ** เนื่องจากโดยปกติแล้ว การจ่ายเงินสวัสดิการจากส่วนกลางไปยังแต่ละท้องที่ในระบบราชการไทย ต้องมีการดำเนินการตามสายการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนและมีขั้นตอนยาว ทำให้ความช่วยเหลือไปถึงมือผู้รับล่าช้าและอาจไม่ทั่วถึง เพราะประสบปัญหาความรั่วไหลในขั้นตอนการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ระบบ EITC สามารถทำได้โดยสะดวกผ่านการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้บุคคลธรรมดา แล้วถ้าบุคคลใดมีสิทธิได้รับเงินโอน รัฐก็สามารถให้ความช่วยเหลือโดยการจ่ายเช็คไปยังบุคคลนั้นโดยตรง ลักษณะดังกล่าวจะเป็นการลดจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินสวัสดิการ ทำให้ขั้นตอนการดำเนินการของทางราชการสั้นลงและมีความรั่วไหลน้อย

4) **EITC เป็นการโอนเงินสด** ซึ่งถือว่าการให้ความช่วยเหลือที่ถูกต้องแก่ผู้มีรายได้น้อยมากที่สุด และเขาสามารถตัดสินใจด้วยตนเองว่า จะนำเงินดังกล่าวไปใช้อะไร อย่างไร

5) **EITC ไม่บิดเบือนกลไกตลาด** ซึ่งต่างกับการที่รัฐบาลแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้โดยใช้วิธีอื่นๆ เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การอุดหนุนราคาสินค้าเกษตร

6) **EITC ช่วยลดความยากจนในสังคม** ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของ Llobera และ Zahradnik (2004) ได้ศึกษาพบว่า EITC เป็นโครงการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดในการลดความยากจนเมื่อเทียบกับโครงการอื่นๆ ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

7) EITC ช่วยทำให้รัฐบาลไทยมีฐานข้อมูลของผู้มีรายได้น้อย เพราะการยื่นแบบแสดงรายการเงินได้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการได้รับ EITC อันจะทำให้รัฐบาลสามารถทราบรายได้ของผู้มีเงินได้ได้ ซึ่งจะช่วยในการวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำภาคนอกระบบ (Informal Sector) เข้าสู่ระบบภาษีในที่สุด โดยในกรณีของไทยนั้น แรงงานนอกระบบคิดเป็นสัดส่วนถึงประมาณ 62% ของแรงงานทั้งประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554) การนำ EITC มาใช้จะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้ามายื่นแบบฯ มากขึ้น เพื่อหวังจะได้รับผลประโยชน์จาก EITC จึงเป็นการขยายฐานภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของไทย (ซึ่งแคบมาก) และต่อมาหากแรงงานเข้ามาอยู่ในระบบแล้ว รัฐบาลก็จะสามารถจัดเก็บรายได้ได้สูงขึ้น เมื่อบุคคลนั้นๆ มีรายได้สูงขึ้นในอนาคต

8) EITC สามารถเข้ามาแทนที่โครงการสวัสดิการต่าง ๆ ได้ ซึ่งโครงการเหล่านี้มักเป็นโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน ตัวอย่างเช่น Friedman (1962) เสนอว่า NIT ควรนำมาใช้แทนที่นโยบายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

2.5 มาตรการ “เงินโอน แก่จน คนขยัน”: ข้อเสนอ EITC ในกรณีของไทย

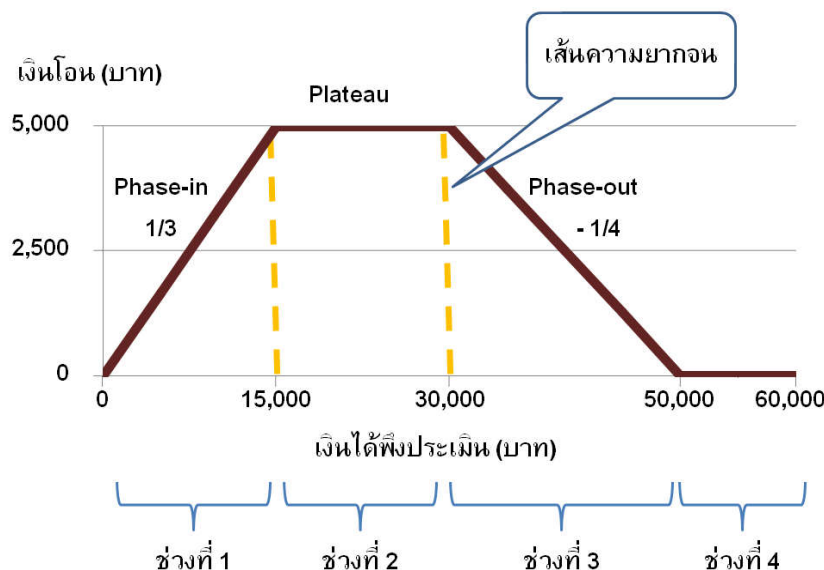
ผู้วิจัยได้เสนอให้นำ EITC มาปรับใช้ในกรณีของไทย โดยให้ชื่อว่า “มาตรการเงินโอน แก่จน คนขยัน” เพื่อให้ง่ายต่อการสื่อสารไปยังสาธารณชน โดยกำหนดให้ประชาชนไทยทุกคนที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปและมีเงินได้ (ไม่ว่าจะเป็นเท่าใดก็ตาม) ต้องยื่นแบบภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา⁴

นอกจากนี้ ในการพิจารณากำหนดมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยันสำหรับประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องทราบรายได้ขั้นต่ำที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งโดยหลักการสากลมักจะวัดโดยใช้เกณฑ์ที่ว่า ผู้ใดมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) ก็จะถือเป็นคนจน เมื่อพิจารณาเส้นความยากจนในกรณีของไทยแล้ว ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556) ได้ชี้ว่า เส้นความยากจนในปี พ.ศ. 2554 อยู่ที่ 29,064 บาท/ปี (หรือ $\approx 2,422$ บาท/เดือน) เท่านั้น ซึ่งประเทศไทยมีคนจน (มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน) จำนวน 8.8 ล้านคน ดังนั้น รัฐบาลควรต้องถือว่าคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่ต้องเร่งยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตโดยรวม

หากแบ่งช่วงรายได้ออกเป็น 3 ช่วง นั่นคือ ช่วงขึ้นภูเขา ช่วงยอดภูเขา และช่วงลงภูเขา แล้ว จะได้เส้นของมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยัน ดังรูปที่ 3

⁴ ประมวลรัษฎากรในปัจจุบันมีการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยกำหนดว่า หากบุคคลมีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็ไม่ต้องยื่นแบบฯ เช่น หากนาย X ซึ่งเป็นคนโสด มีเงินได้พึงประเมินในปีที่ล่วงมาแล้วไม่เกิน 30,000 บาทก็ไม่ต้องยื่นแบบฯ เป็นต้น

รูปที่ 3: ข้อเสนอมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยันสำหรับประเทศไทย



จากรูปที่ 3 สามารถแบ่งการตีความออกได้เป็น 4 ช่วง คือ

- ช่วงที่ 1: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีไม่เกิน 15,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตรา 1/3 (หรือ 33.3%) ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่ผู้มีเงินได้หามาได้ จะได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลอีก 1/3 บาท เช่น สมมติว่านาย A มีเงินได้พึงประเมินปีละ 12,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลอีก 4,000 ดังนั้น นาย A จะมีเงินได้ทั้งสิ้น = 12,000 + 4,000 = 16,000 บาท
- ช่วงที่ 2: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 15,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเป็นจำนวน 5,000 บาท
- ช่วงที่ 3: ผู้มีเงินได้พึงประเมินต่อปีเกิน 30,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000 บาท จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลในอัตราที่ลดลง 1/4 (หรือ 25%) ซึ่งหมายความว่า ทุกๆ 1 บาทที่หามาได้เพิ่มขึ้น จะทำให้เงินโอนลดลงจากช่วงที่สูงสุด 1/4 บาท เช่น นาย B มีเงินได้พึงประเมินปีละ 40,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาล = $5,000 - [1/4 \times (40,000 - 30,000)] = 2,500$ บาท จึงมีเงินได้รวมทั้งสิ้น = 40,000 + 2,500 = 42,500 บาท
- ช่วงที่ 4: ผู้มีเงินได้พึงประเมินตั้งแต่ 50,000 บาทขึ้นไป จะไม่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลเลย

หากนำมาตรการ NIT มาใช้ ผู้มีเงินได้ในช่วงที่ 1 ก็จะมีแรงจูงใจให้ทำงานมากขึ้น เพราะหากตนเองขยันขึ้น ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมากขึ้น และหากยังทำงานมากขึ้นจนกระทั่งตนเองมีเงินได้มากกว่า 15,000 บาท ก็จะได้รับเงินโอนจากรัฐบาลมาสมทบอีก 5,000 บาท ดังนั้น มาตรการ NIT จะให้แรงจูงใจที่ถูกต้องแก่กำลังแรงงานให้ต้องขวนขวายทำงานมากขึ้น (เพื่อให้หลุดพ้นจากความยากจน) โดยใช้งบประมาณไม่มากนักเมื่อเทียบกับงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการด้านอื่นๆ โดยมาตรการ NIT ตามข้อเสนอดังกล่าวคาดว่าจะใช้งบประมาณทั้งสิ้นประมาณ 7 หมื่นล้านบาท/ปี และจะทำให้จำนวนคนจนในไทยมีจำนวนลดลงอย่างน้อย 2.4 ล้านคน เท่ากับว่าคนในไทยจะลดลงอย่างน้อยร้อยละ 28

3. ภาษีทรัพย์สินกับการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

กระบวนการโลกาภิวัตน์ได้สร้างแรงกดดันให้โครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีความก้าวหน้า (Progressivity) ลดน้อยลงเรื่อยๆ ขณะเดียวกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาก็เป็นภาษีที่จัดเก็บได้ค่อนข้างยากและมักมีฐานภาษีแคบ ดังนั้น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงมักจะส่งผลน้อยมากต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ภาษีทรัพย์สินจึงควรเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาถึงแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ด้วยการมุ่งเน้นจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

เนื้อหาของส่วนนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วนย่อย ส่วนแรกชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐบาลไทยในการมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ส่วนที่สองอธิบายถึงวิวัฒนาการและแนวคิดในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ส่วนที่สามเป็นการศึกษาภาษีทรัพย์สินของเกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส ตามลำดับ ส่วนที่สี่เป็นข้อเสนอภาษีทรัพย์สินในกรณีของไทย

3.1 ความจำเป็นของรัฐบาลไทยในการมุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

กระแสโลกาภิวัตน์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีจากการพึ่งพาภาษีฐานเงินได้ไปสู่ภาษีฐานการบริโภค (ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม) ย่อมส่งผลซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ดังนั้น การลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้จึงอาจต้องหันมาใช้มาตรการทางด้านภาษีทรัพย์สินมากขึ้น

USAID (2009b) ได้ทำการศึกษาพบว่า หากการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีลักษณะกระจุกตัวในกลุ่มผู้มีรายได้สูงแล้ว การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะมีลักษณะโครงสร้างก้าวหน้า (Progressive) ดังนั้น ในกรณีของไทย การมุ่งเน้นจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ เพราะการถือครองที่ดินของไทยมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) ประเทศไทยมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก โดยข้อมูลเอกสารสิทธิถือครองที่ดิน รวมโฉนด น.ส. 3 ก. และ น.ส. 3 จากสำนักงานที่ดิน 399 แห่ง ซึ่ง 94.4% ของ

เอกสารสิทธิ์ทั้งหมด มีการถือครองที่ดินน้อยกว่า 14 ไร่/แปลง และมีเพียง 0.03% เท่านั้นที่มีการถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่/แปลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2554) นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในทวีปเอเชีย (Davies et al. 2008)

2) มีความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของครัวเรือนกับการถือครองที่ดิน กล่าวคือ ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนปี พ.ศ. 2552 ชี้ว่า ครัวเรือนในชั้นรายได้สูงมักเป็นเจ้าของที่ดินทำการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ เช่น สำหรับครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้สูงสุด (Quintile ที่ 5) มีประมาณ 68% ที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ 20 ไร่ขึ้นไป ในทางกลับกันครัวเรือนที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำสุด (Quintile ที่ 1) มีประมาณ 70% ที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 20 ไร่

ทั้งนี้ อาจมีข้อโต้แย้งว่า เหตุใดจึงต้องพิจารณาภาษีทรัพย์สินประเภทใหม่ ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันประเทศไทยก็มีการจัดเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สินอยู่แล้ว นั่นคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475) และภาษีบำรุงท้องที่ (ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่เก็บภาษี อย่างไรก็ตาม ภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นภาษิลำสมัย และมีข้อบกพร่องเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ รายได้จากภาษีทั้ง 2 ประเภทยังถือว่าน้อยมาก โดยเก็บได้เพียงปีละประมาณ 2 หมื่นล้านบาท หรือเท่ากับประมาณ 1% ของรายได้รัฐบาลทั้งหมดเท่านั้น ดังนั้น ภาษีทรัพย์สินจึงเป็นทางเลือกที่ดีในการตอบสนองวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านการจัดหารายได้ให้แก่รัฐบาลและด้านการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้

3.2 วิวัฒนาการและแนวคิดในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่เก่าแก่ที่สุดในระบบภาษีของกลุ่มประเทศที่ถูกปกครองโดยประเทศอังกฤษ (Hale 1985) โดยภาษีทรัพย์สินมีวิวัฒนาการเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ดังที่ Lyn (1967) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “วัฏจักรภาษีทรัพย์สิน (Property Tax Cycle)” กล่าวคือ Lyn พบว่า ภาษีทรัพย์สินที่เก็บในประเทศยุโรปเป็นการเริ่มต้นเก็บจากที่ดิน แล้วต่อมาได้มีการเก็บครอบคลุมไปยังทรัพย์สินส่วนบุคคลเกือบทุกประเภท แต่สุดท้ายก็ย้อนกลับมาเก็บเฉพาะที่ดินเท่านั้น

ในทำนองเดียวกันกับกรณีของยุโรป สหรัฐอเมริกาก็ได้เกิดปรากฏการณ์วัฏจักรภาษีทรัพย์สิน โดยในช่วง 2 ศตวรรษแรกของการก่อตั้งประเทศได้มีการเก็บภาษีทรัพย์สินจากทรัพย์สินทุกประเภทที่เอกชนเป็นเจ้าของ อันประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินที่จับต้องได้ (Tangible Property) และทรัพย์สินที่จับต้องไม่ได้ (Intangible Property) (Netzer 1966) ต่อมาในช่วงประมาณหนึ่งศตวรรษหลังจากนั้น ประเภทของทรัพย์สินที่ถูกเก็บภาษีได้ค่อยๆ ลดลง อันเนื่องมาจากความยากลำบากและความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ในที่สุดมลรัฐส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ยกเลิกการเก็บภาษีจากทรัพย์สินส่วนบุคคล แล้วเก็บจาก

เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น จนกระทั่งถึงต้นศตวรรษที่ 20 ภาษีประเภทอื่นๆ จึงได้กลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญของมลรัฐต่างๆ แทนที่ภาษีทรัพย์สินในอดีต (Li 2006)

นอกจากนี้ ในช่วงประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจทางการคลัง และ กระบวนการประชาธิปไตย เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ต้องจัดเก็บรายได้จากภาษีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วภาษีทรัพย์สินสร้างรายได้ให้แก่รัฐ เป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วสามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้เฉลี่ยประมาณ 2.1% ของ GDP ในทางตรงข้ามภาษีทรัพย์สินกลับไม่ได้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในกลุ่ม ประเทศกำลังพัฒนา โดยมีสัดส่วนโดยเฉลี่ยเพียงประมาณ 0.6% ของ GDP เท่านั้น (USAID 2009a: 1; Bahl 2009: 4) และมีค่าเพียงประมาณ 0.2% ของ GDP ในกรณีของไทย

3.3 ตัวอย่างของภาษีทรัพย์สินในประเทศต่างๆ

3.3.1 เกาหลีใต้

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในเกาหลีใต้ถือเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ อันสืบเนื่องมาจากในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมาราคาสังหาริมทรัพย์ได้ปรับตัวเพิ่มขึ้นสูงมาก จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อภาระการจ่ายรายได้และความมั่งคั่ง (Kim 2005) นอกจากนี้เกาหลีใต้ยังประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูงมากในช่วงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา (Jones 2009) รัฐบาลเกาหลีใต้จึงให้ความสำคัญกับภาษีทรัพย์สินมากขึ้น โดยรายได้จากภาษีทรัพย์สินมีความสำคัญมากและคิดเป็นสัดส่วนสูงถึง 3.5% ของ GDP ในปี ค.ศ. 2006 (ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD อยู่ที่ 2.0% เท่านั้น) หรือหากเปรียบเทียบกับรายได้ภาษีทั้งหมดแล้วจะพบว่า รายได้จากภาษีทรัพย์สินคิดเป็น 13.2% ของรายได้ภาษีทั้งหมดในปี ค.ศ. 2006 และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งอยู่ที่ 5.7% (Jones 2009)

รายได้ส่วนใหญ่ของภาษีทรัพย์สินในเกาหลีใต้มาจากภาษีธุรกรรมจากทรัพย์สิน (Property Transaction Taxes: PTT) โดยสูงถึง 2.4% ของ GDP (ซึ่งถือว่าสูงที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.7%) หรือ 9.1% ของรายได้ภาษีทั้งหมด ภาษีนี้ประกอบด้วยภาษีการโอน (Acquisition Tax)⁵ ภาษีการจดทะเบียน (Registration Tax)⁶ และภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บโดยรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ ภาษีผลได้จากทุนจะเก็บจากการโอนบ้านที่มีมูลค่าสูงกว่า 900 ล้านวอน (ประมาณ 18 ล้านบาท) ดังนั้น จึงมีเพียงประมาณ 2% ของบ้านทั้งหมดเท่านั้นที่ต้องเสียภาษีผลได้จากทุน โดยเสียในอัตราก้าวหน้าตามระยะเวลาการถือครอง (ยิ่งถือครองสั้น ยิ่งเสียภาษีในอัตราสูง) กล่าวคือ หากถือครองบ้านเกินกว่า 2 ปี ต้องเสียภาษีในอัตราระหว่าง 9% ถึง 36% ของผลได้จากทุน หากถือ

⁵ Acquisition Tax เป็นภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้เก็บ โดยเก็บจากผู้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ รถยนต์ เครื่องจักร เครื่องบิน และทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ซึ่งฐานภาษีคือ มูลค่า ณ เวลาที่ซื้อ

⁶ Registration Tax เป็นภาษีที่เก็บจากการทำธุรกรรมทางด้านทะเบียนต่างๆ ของทรัพย์สิน เช่น การจดทะเบียนความเป็นเจ้าของ การโอน การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่างๆ

ครองบ้านระหว่าง 1 - 2 ปี จะต้องเสียภาษีในอัตรา 40% ของผลได้จากทุน หากถือครองบ้านไม่เกิน 1 ปี จะต้องเสียภาษีในอัตรา 50% ของผลได้จากทุน

สำหรับภาษีที่เก็บจากการครอบครองทรัพย์สิน (Recurrent Property Taxes) ได้สร้างรายได้ใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD โดยเกาหลีใต้มีการเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีโครงสร้างอัตราก้าวหน้า โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

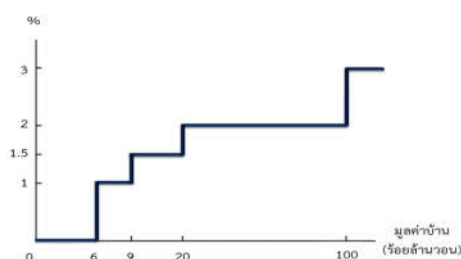
1) ภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น (Local Property Tax)

รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่เก็บภาษีจากการครอบครองทรัพย์สิน โดยเก็บตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) นั่นคือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะท้องถิ่นควรต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ภาษีนี้มีโครงสร้างอัตราแบบก้าวหน้าโดยมีการเก็บทั้งหมด 3 ขั้นอัตรา ระหว่าง 0.15% ถึง 0.5% โดยภาษีนี้อาจสร้างรายได้ให้แก่รัฐประมาณ 0.5% ของ GDP (Jones 2009)

2) ภาษีทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง (Comprehensive Property Tax: CPT หรือ Comprehensive Real Estate Holding Tax)

ภาษีนี้อาจเป็นภาษีระดับประเทศ (National Tax) และได้เริ่มเก็บในปี ค.ศ. 2005 โดยเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านซึ่งมีบ้านทั่วประเทศรวมกันเป็นมูลค่าสูงกว่า 600 ล้านวอน (ประมาณ 12 ล้านบาท) ซึ่ง CPT มีโครงสร้างที่ก้าวหน้ามาก โดยมีอัตราอยู่ระหว่าง 1% ถึง 3% เช่น ในกรณีของบ้านอยู่อาศัย CPT เก็บจากมูลค่าของบ้าน โดยบ้านที่มีมูลค่าระหว่าง 6 - 9 ร้อยล้านวอน จะเก็บที่อัตรา 1% และอัตราจะค่อยๆ สูงขึ้นเป็นขั้นบันได และสูงสุดที่ 3% สำหรับบ้านที่มีมูลค่า 10,000 ล้านวอน (ประมาณ 200 ล้านบาท) (Kim 2008) (ดูรูปที่ 4)

รูปที่ 4: อัตราภาษี CPT ที่เก็บจากบ้านอยู่อาศัย



CPT เป็นเครื่องมือสำหรับรัฐบาลกลางในการใช้ภาษีทรัพย์สินเพื่อเป้าหมายในการกระจายรายได้ โดยผู้รับภาระส่วนใหญ่มักเป็นผู้มีรายได้สูง นั่นคือ จากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 18.55 ล้านครัวเรือนในประเทศเกาหลีใต้ มี 0.379 ล้านครัวเรือน (ประมาณ 2%) ที่ต้องจ่าย CPT และ CPT สร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลประมาณ 1.2 ล้านล้านวอน (ประมาณ 0.74% ของรายได้รัฐบาล) และหากจำแนกตามภูมิศาสตร์แล้วจะพบว่า ประมาณ 94% ของรายได้ CPT ทั้งประเทศมาจากครัวเรือนในกรุงโซล และ 35% ของรายได้ดังกล่าวยังมาจากครัวเรือนเพียง 3

เขตของกรุงโซล (จากทั้งหมด 25 เขต) นั่นคือ รัฐบาลมุ่งเก็บภาษีจากครัวเรือนที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูงมากๆ จึงทำให้ภาระภาษีกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองใหญ่เป็นหลัก (Kim 2008)

3.3.2 ใต้หวัน

ความสำเร็จของใต้หวันในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินและทรัพย์สินมักถูกยกย่องว่าเป็นปัจจัยสำคัญทั้งในการพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม (Tsui 2006) ซึ่งภาษีที่ดินและทรัพย์สินต่างๆ ของใต้หวันล้วนถูกออกแบบโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกระจายรายได้ที่ไม่ได้เกิดจากการทำงาน (Non-wage หรือ Unearned Income) ที่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้รับกลับสู่สังคม และเพื่อจัดหารายได้ให้รัฐบาลอย่างเพียงพอ

ภาษีทรัพย์สินในใต้หวันประกอบด้วยภาษี 2 ประเภท คือ **ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax: LVT)** และ **ภาษีบ้าน (House Tax)** นอกจากนี้ ใต้หวันยังมีการจัดเก็บภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) จากธุรกรรมที่ดิน โดยเรียกว่า **ภาษีมูลค่าที่ดินส่วนเพิ่ม (Land Value Increment Tax: LVIT)** ซึ่งภาษีทั้ง 3 ประเภทนี้ล้วนแต่เป็นภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสิ้น ภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของภาครัฐ โดยในปี ค.ศ. 2007 มีสัดส่วนถึง 11.8% ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด (General Government Revenue) โดยแบ่งออกเป็น LVT 3.4% ภาษีบ้าน 3.2% และ LVIT 5.2% (Chen 2008)

ภาษีทรัพย์สินของใต้หวันซึ่งเน้นเก็บจากที่ดินถือเป็นมรดกความคิดซึ่งตกทอดจากจีน อีกทั้งยังเป็นวิวัฒนาการที่เกิดขึ้นตามปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม กล่าวคือระบบภาษีที่ดินได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจาก ดร. Sun Yat-sen บิดาผู้ก่อตั้งประเทศใต้หวันซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของ Henry George ที่มองว่า **ภาษีที่ดินคือแหล่งรายได้ที่ดีที่สุดของรัฐบาล** นอกจากนี้ ดร. Sun Yat-sen ยังเห็นควรจัดเก็บภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) โดยให้เก็บ LVIT เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง เพราะเป็นการจัดเก็บจากราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น จึงเท่ากับเป็นการดึงกำไรจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น (Unearned Land Profit) ที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้รับมาจากการที่รัฐเข้าไปพัฒนาเศรษฐกิจให้ แล้วนำภาษีที่เก็บได้นั้นมากระจายผลประโยชน์ไปสู่สังคมส่วนรวม ซึ่งในที่สุดแนวคิดเกี่ยวกับ LVIT ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของใต้หวัน (Tsui 2006) และต่อมา LVIT ประสบความสำเร็จอย่างมากในการจัดเก็บส่วนแบ่งจากลาภลอย (Windfall Gain) ที่ได้มาจากการครอบครองที่ดิน อีกทั้งยังช่วยลดการเก็งกำไรที่ดินได้เป็นอันมาก (Case 1994; Guevara 1997; Pugh 1997)

ลักษณะของ LVT และ LVIT มีดังนี้

1. ภาษีมูลค่าที่ดิน (LVT)

LVT จัดเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตเมือง (Urban Land) โดยเก็บจากราคาประเมินที่ดิน และเก็บในอัตราก้าวหน้าเพื่อเป้าหมายในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง ซึ่งอัตรา LVT อยู่ระหว่าง 1% - 5.5% โดยที่ดินที่มีมูลค่ายิ่งสูง อัตราภาษีก็ยิ่งสูงขึ้น

2. ภาษีมูลค่าที่ดินส่วนเพิ่ม (LVIT)

LVIT เป็นภาษีเงินได้ประเภทหนึ่งที่เก็บจากเงินได้อันเนื่องจากรูกรกรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งข้อแตกต่างของ LVIT กับภาษีเงินได้ประเภทอื่นๆ คือ LVIT เป็นภาษีเงินได้เพียงประเภทเดียวที่บริหารโดยรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ ฐานภาษีของ LVIT เรียกว่า Natural Land Value Increment (NLVI) ซึ่งก็คือ ส่วนต่างระหว่างราคาของที่ดินขณะที่ขายไปเทียบกับราคาขณะที่ซื้อเข้ามา และอัตรา LVIT มีลักษณะก้าวหน้า เช่น ถ้าส่วนต่างระหว่างราคาขายกับราคาที่ดินที่ซื้อเข้ามาไม่เกิน 100% ก็ให้เก็บ LVIT ในอัตรา 20% ของส่วนต่างดังกล่าว แต่ถ้าส่วนต่างดังกล่าวสูงกว่า 200% ก็ให้เก็บ LVIT ในอัตรา 40% ของส่วนต่างดังกล่าว บวกกับอีก 50% ของราคาที่ดินที่ซื้อเข้ามา เป็นต้น

3.3.3 ญี่ปุ่น

ในช่วงปี ค.ศ. 1985 ถึงปี ค.ศ. 1990 สภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ซึ่งมีการเก็งกำไรอย่างมหาศาลทำให้ราคาที่ดินในเขตเมืองของประเทศญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณ 3 เท่า ทำให้ช่องว่างระหว่างผู้ที่มีทรัพย์สินกับผู้ที่ไม่มืทรัพย์สิน (Asset Gap) กว้างขึ้น และทำให้ประชาชนจำนวนมากรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในสังคม สภาพปัญหาในขณะนั้น คือ ภาวะภาษีทรัพย์สิน (โดยเฉพาะที่ดิน) ต่ำมาก ทำให้ต้นทุนในการถือครองที่ดินต่ำ ผู้คนจึงนิยมถือครองที่ดิน และส่งผลให้ราคาที่ดินสูงมาก อีกทั้งยังไม่นำที่ดินไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดอีกด้วย (Ishi 2001)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1992 ญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูประบบภาษีที่ดินโดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) และดำเนินการปรับปรุงภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) อันเกิดจากรูกรกรมการโอนที่ดิน การปฏิรูประบบนี้วางอยู่บนหลักของการกระจายภาระภาษีอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม (Fair Share) รวมทั้งก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรที่ดิน (Ministry of Finance 2010) ภาษีทั้ง 2 ประเภทมีลักษณะดังนี้

1) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

ในส่วนของการปฏิรูประบบภาษีที่ดิน ญี่ปุ่นมีการจัดเก็บ**ภาษีทรัพย์สินของเทศบาล (Municipal Fixed Asset Tax)** ซึ่งเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาลทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่น ภาษีทรัพย์สินของเทศบาลคิดเป็นสัดส่วนประมาณ 45% (Harada 2008) ภาษีทรัพย์สินของเทศบาลเก็บในอัตรา 1.4% ของราคาประเมิน และมีเพดานอัตราภาษีอยู่ที่ 2.1% กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย เทศบาลสามารถเก็บภาษีสูงกว่า 1.4% ได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราเพดานที่ 2.1% ทั้งนี้ ฐานภาษีทรัพย์สินของเทศบาล คือ ราคาประเมินของทรัพย์สิน 2 ประเภท ประกอบด้วย ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้ (Depreciable Assets) โดยมีเงื่อนไขการจัดเก็บ ดังนี้

1.1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

บุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ณ วันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี ต้องเสียภาษีทรัพย์สินของเทศบาลให้แก่เทศบาลที่ทรัพย์สินนั้นๆ ตั้งอยู่ ซึ่งการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะดำเนินการทุกๆ 3 ปี (Ministry of Home Affairs 2007)

1.2) ภาษีทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้

การเก็บภาษีในกรณีนี้จะเก็บจากราคาประเมินของทรัพย์สิน ณ วันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี โดยต้องเสียภาษีในอัตรา 1.4% ทั้งนี้ ทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้ เช่น เครื่องจักรและอุปกรณ์เรือ เครื่องบิน ตู้ขายของอัตโนมัติ (Vending Machine) เป็นต้น

นอกจากเทศบาลจะมีการเก็บภาษีทรัพย์สินแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นระดับบน (สูงกว่าเทศบาล) ที่เรียกว่า Prefecture ยังอาจมีการเก็บภาษีทรัพย์สินด้วย โดยเก็บจากทรัพย์สินของธุรกิจขนาดใหญ่และมีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้ซึ่งมีมูลค่าสูง (**Large-scale Depreciative Fixed Assets**) กล่าวคือ นิติบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินมูลค่าสูงกว่าเพดานมูลค่าขั้นสูงของภาษีของเทศบาลต้องเสียภาษีทรัพย์สินของ Prefecture ด้วย ทั้งนี้ ฐานภาษีจะคิดจากมูลค่าทรัพย์สิน “เฉพาะส่วนที่เกิน” จากเพดานมูลค่าขั้นสูงของภาษีของเทศบาล ดังนั้น ในกรณีนี้เจ้าของทรัพย์สินจะต้องเสียภาษี 2 ต่อ นั่นคือ เสียทั้งภาษีทรัพย์สินของเทศบาลและ Prefecture ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของภาษีทรัพย์สินของ Prefecture เช่น ใน 23 เขต (Wards) ของกรุงโตเกียว นั้น นิติบุคคลที่มีพื้นที่สำนักงานเกินกว่า 1,000 ตารางเมตร จะต้องนำส่วนที่เกิน 1,000 ตารางเมตรนั้นมาเสียภาษีทรัพย์สินของ Prefecture ในอัตราตารางเมตรละ 600 เยน (ประมาณ 240 บาท)/ปี

2) ภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax)

ญี่ปุ่นมีการเก็บภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) โดยรัฐบาลเก็บภาษีจากเงินได้ซึ่งได้รับมาจากการโอนทรัพย์สิน (นั่นคือ เก็บจากราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น) เช่น อสังหาริมทรัพย์ เครื่องจักรและอุปกรณ์ สมาชิกสนามกอล์ฟ ฯลฯ และสำหรับทรัพย์สินส่วนใหญ่นั้น ผลได้จากทุนที่ได้มาจะต้องนำไปคำนวณรวมกับภาษีเงินได้ตามปกติ อย่างไรก็ตาม สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้นำมาคำนวณและชำระภาษีแยกต่างหาก ดังนี้

- หากถือครองทรัพย์สินไม่ถึง 5 ปี ถือเป็น Short-term Capital Gains จะเสียภาษีในอัตราสูง (9% ของผลได้จากทุน) เพื่อเป็นการลงโทษการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์
- หากถือครองนานกว่า 5 ปี ถือเป็น Long-term Capital Gains จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำ โดยผลได้จากทุน 20 ล้านเยนแรก เสียในอัตรา 4% และส่วนที่เกินให้เสียในอัตรา 5%

3.3.4 ฝรั่งเศษ

ฝรั่งเศษมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่สำคัญ 3 ประเภท ดังนี้

1) ภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax)

ภาษีความมั่งคั่งได้เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยเก็บเป็นรายปีจากมูลค่าทรัพย์สิน ณ วันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี และเก็บจากหน่วยครอบครัว⁷ ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินสุทธิ นั่นคือมิได้เก็บจาก “มูลค่าทรัพย์สินทั้งหมด” แต่เก็บจาก “มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ”⁸ มูลค่าเกินกว่า 1.3 ล้านยูโร (หรือประมาณ 53 ล้านบาท) ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2007 รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถจัดเก็บภาษีความมั่งคั่งได้เป็นจำนวนประมาณ 4.42 ล้านยูโร (หรือ 1.8 แสนล้านบาท) หรือประมาณ 1.5% ของรายได้ภาครัฐทั้งหมด (General Government Revenue) (Mathieu 2008)

ฐานภาษีในการจัดเก็บคือ ทรัพย์สินทุกประเภท เช่น บ้าน ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง อัญมณี เพอร์นิเจอร์ รถยนต์ เครื่องบิน เรือ ฯลฯ ทั้งนี้ มีการยกเว้นภาษีให้แก่ของสะสมที่มีคุณค่าทางใจสูง เช่น ของเก่าที่มีอายุ 100 ปีขึ้นไป ภาพวาดสะสม รถยนต์เก่า (Historic Cars) ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีการลดหย่อนให้แก่ทรัพย์สินเบ็ดเตล็ดที่จำเป็นในการดำรงชีพ เช่น สินค้าอุปโภคบริโภคในครัวเรือน (Public Finances General Directorate 2009) (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2: ชั้นอัตราภาษีความมั่งคั่งของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2011

มูลค่าทรัพย์สิน	อัตรา (%)
1,300,000 – 2,570,000 ยูโร ($\approx$ 53 – 105 ล้านบาท)	0.75
2,570,000 – 4,040,000 ยูโร ($\approx$ 105 – 166 ล้านบาท)	1.00
4,040,000 – 7,710,000 ยูโร ($\approx$ 166 – 316 ล้านบาท)	1.30
7,710,000 – 16,790,000 ยูโร ($\approx$ 316 – 688 ล้านบาท)	1.65
> 16,790,000 ยูโร ($\approx$ 688 ล้านบาท)	1.80

ที่มา: www.french-property.com เข้าดูเมื่อ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2555

2) ภาษีทรัพย์สินซึ่งเก็บจากที่ดินที่พัฒนาแล้ว (Property Tax on Developed Land)

ภาษีทรัพย์สินประเภทนี้เก็บจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเก็บจากบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และเก็บเป็นรายปีจากราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่วนอัตราภาษีถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยในปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถจัดเก็บภาษีนี้ได้เป็นจำนวนประมาณ 28.07 ล้านยูโร (หรือประมาณ 1.5 ล้านล้านบาท) (Public Finances General Directorate 2009: 81)

3) ภาษีทรัพย์สินซึ่งเก็บจากที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนา (Property Tax on Undeveloped Land)

⁷ ภาษีความมั่งคั่งมิได้เก็บจากบุคคลธรรมดา แต่เก็บจากครอบครัว เช่น สมมติว่าสามีภรรยาคนหนึ่งมีทรัพย์สินสุทธิคนละ 700,000 ยูโร เท่ากับว่ามีทรัพย์สินสุทธิรวมกันเป็นจำนวน 1,400,000 ยูโร (ซึ่งเกินเกณฑ์ 1,300,000 ยูโร) ดังนั้น ครอบครัวนี้จะต้องเสียภาษีความมั่งคั่ง

⁸ เช่น หากครอบครัวหนึ่งเป็นเจ้าของบ้านราคา 250,000 ยูโร แต่เป็นหนี้สินเชื่อบ้านอยู่ 200,000 ยูโรแล้ว มูลค่าทรัพย์สินสุทธิคือ 50,000 ยูโรเท่านั้น

ภาษีนี้เก็บจากบุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนา และเก็บเป็นรายปีจากราคาประเมินที่ดิน ส่วนอัตราภาษีถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยในปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลฝรั่งเศสสามารถจัดเก็บภาษีนี้ได้ประมาณ 1.17 ล้านยูโร (หรือ 4.8 หมื่นล้านบาท) (Public Finances General Directorate 2009: 83)

4. ข้อเสนอภาษีทรัพย์สินในกรณีของไทย

ตลอดเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา กระทรวงการคลังได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ... (ร่าง พ.ร.บ.ฯ) มาโดยตลอด ซึ่งร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้ถือเป็นกลไกหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน อันเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการสร้างโอกาสทางอาชีพสำหรับผู้มีรายได้น้อย และเป็นเครื่องมือที่ผลักดันให้การจัดสรรและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้ไม่เคยผ่านการพิจารณาออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย⁹ ซึ่งหลักการที่สำคัญของร่าง พ.ร.บ.ฯ คือ การจัดเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สินตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเพื่อนำรายได้ดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น และเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่เป็นเจ้าของและครอบครองทรัพย์สิน ซึ่งการจัดเก็บภาษีโดยยึดหลักผลประโยชน์ดังกล่าวมีความเหมาะสมในบริบทของการกระจายอำนาจของไทย แต่มีได้มุ่งเน้นที่ความสามารถในการเสียภาษี (Ability-to-pay) อันจะส่งผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ อีกทั้งการที่ร่าง พ.ร.บ.ฯ เป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้ที่เจ้าของและครอบครองทรัพย์สิน “ทุกคน” ยังอาจก่อให้เกิดการต่อต้านจากสังคมเป็นวงกว้าง

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อพิจารณาประสบการณ์จากต่างประเทศที่ได้ศึกษาไว้แล้วในส่วนก่อนหน้านี้ ประเทศไทยอาจพิจารณาเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สิน ในลักษณะของภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax) ในลักษณะที่คล้ายกับ Wealth Tax ในประเทศฝรั่งเศส, Comprehensive Property Tax ในประเทศเกาหลีใต้, และ Large-scale Depreciative Fixed Asset Tax ในประเทศญี่ปุ่น

ภาษีความมั่งคั่งของไทยจะเป็นภาษีอีกประเภทหนึ่งนอกเหนือจากภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นที่เก็บอยู่แล้วในปัจจุบัน (นั่นคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และควรมีโครงสร้างอัตราก้าวหน้า โดยเก็บจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดที่บุคคลเป็นเจ้าของและครอบครอง (โดยไม่หักหนี้สิน) และเป็นภาษีระดับประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บ

ทั้งนี้ หากมีการจัดเก็บภาษีความมั่งคั่งในไทยแล้ว ประเด็นคำถามสำคัญมีอย่างน้อย 2 ประเด็น คือ

⁹ ร่าง พ.ร.บ.ฯ เคยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 2 ครั้งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อย่างไรก็ตาม ร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้ไม่เคยผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเลยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

1. จะเริ่มเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าเท่าใด? ในประเด็นนี้ผู้วิจัยใช้ข้อมูลจากงานศึกษาล่าสุดของดวงมณี เลาวกุล (2556) ซึ่งพบว่า การถือครองที่ดินของคนไทยคิดเป็นสัดส่วนดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2: การถือครองที่ดินในประเทศไทย

มูลค่าของที่ดิน	จำนวนราย	ร้อยละ
ตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไป	4,661,127	29.3
ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป	2,833,922	17.8
ตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป	1,024,455	6.4
ตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไป	349,427	2.2
จำนวนรายที่ถือครองที่ดินทั่วประเทศ	15,900,047	100.0

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล (2556)

ภาษีความมั่งคั่งควรจะเก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยยังคงขาดฐานข้อมูลการถือครอง “สิ่งปลูกสร้าง” ที่เชื่อถือได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการออกแบบนโยบายภาษีความมั่งคั่ง ทั้งนี้ อาจพิจารณาเป็นหลักการได้ว่า หากรัฐบาลยังเริ่มเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่ายังต่ำเท่าใด ก็จะได้รับเม็ดเงินภาษีมากขึ้น แต่ก็จะมีผู้ถูกกระทบจำนวนมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจเกิดแรงต่อต้านเป็นวงกว้างจากคนชั้นกลางในเมือง ดังนั้น จึงควรเริ่มจัดเก็บจากผู้ที่มีความมั่งคั่งในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเสนอว่า ภาษีความมั่งคั่งควรเริ่มจัดเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของและครอบครอง ซึ่งมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วประเทศรวมกันเป็นมูลค่าตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป เนื่องจากมูลค่างกล่าวเป็นรายได้ที่คนชั้นกลางระดับบนสามารถซื้อบ้านได้¹⁰ โดยเป็นการจัดเก็บจากความมั่งคั่งโดยรวม (Gross Wealth)¹¹

¹⁰ ข้อมูลจากธนาคารทีเอ็มบี (TMB 2556) ได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่มีรายได้ประมาณ 2 แสนบาท/เดือน จะสามารถกู้เงินซื้อบ้านที่มีมูลค่าประมาณ 20 ล้านบาท โดยการผ่อนเป็นระยะเวลา 25 ปี

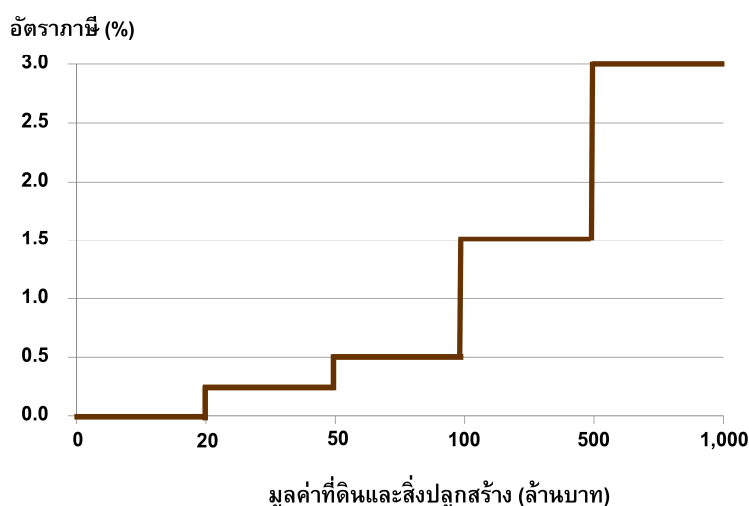
¹¹ ในกรณีของไทย การเก็บภาษีจากความมั่งคั่งโดยรวม (Gross Wealth) น่าจะมีความเหมาะสมกว่าการเก็บภาษีจากความมั่งคั่งสุทธิ (Net Wealth) ซึ่งมีการหักหนี้สินออกจากทรัพย์สินแล้วจึงนำมาคำนวณภาษีเนื่องจาก

- 1) การเก็บภาษีจากความมั่งคั่งโดยรวมจะทำให้ระบบภาษีมีความง่าย (Simplicity) ในการคำนวณ เนื่องจากระบบการคำนวณมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นการคำนวณจากระบบที่เป็นมาตรฐาน นั่นคือ ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน และราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้าง สามารถคำนวณได้อย่างเป็นกลางและหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจโดยเจ้าหน้าที่
- 2) หากใช้วิธีการเก็บภาษีจากความมั่งคั่งสุทธิ (Net Wealth) จะต้องมีการนำหนี้สินมาหักออก จึงต้องมีการในการตรวจสอบเอกสารเพิ่มเติม และทำให้พฤติกรรมทางเศรษฐกิจบิดเบือนไป (เกิด Distortion) เช่น การเปลี่ยนพฤติกรรมระหว่างการซื้อสังหาริมทรัพย์เป็นเงินสดกับการซื้อเป็นเงินผ่อน

2. จะเก็บในโครงสร้างอัตราก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด? เนื่องจากระบบข้อมูลการเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของไทยมีข้อจำกัดมาก การศึกษาวิเคราะห์หาโครงสร้างอัตราและผลกระทบอย่างละเอียดจึงเป็นไปได้ยากมาก อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอภาวภูมิความมั่งคั่งของไทยอาจพิจารณาจัดเก็บตามรูปแบบของไต้หวัน (ซึ่งมีการเก็บ Land Value Tax ในโครงสร้างอัตราระหว่าง 1 – 5.5%) และรูปแบบของเกาหลีใต้ (ซึ่งมีการเก็บ Comprehensive Property Tax ในโครงสร้างอัตราอยู่ระหว่าง 1 – 3%) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของไทยนั้นเนื่องจากภาวภูมิประเภทนี้ไม่เคยมีการจัดเก็บมาก่อน อาจเริ่มจัดเก็บจากอัตราที่ไม่สูงนัก โดยเก็บเป็นขั้นบันไดตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มสูงขึ้น¹² เช่น จัดเก็บตามอัตราดังนี้

- 0.25% ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งแต่ 20 ล้านบาทแต่ไม่ถึง 50 ล้านบาท
- 0.5% ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งแต่ 50 ล้านบาทแต่ไม่ถึง 100 ล้านบาท
- 1.5% ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งแต่ 100 ล้านบาทแต่ไม่ถึง 500 ล้านบาท
- 3% ของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งแต่ 500 ล้านบาทขึ้นไป

รูปที่ 5: ตัวอย่างข้อเสนอภาวภูมิความมั่งคั่งของไทย



ในกรณีของฐานทรัพย์สินประเภทอื่นๆ นอกจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น แม้ว่าบางประเทศจะมีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินอื่นๆ ด้วย เช่น ญี่ปุ่นเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่เสื่อมค่าได้

นอกจากนี้ หากให้มีการหักหนี้สินออก อาจต้องพิจารณาเพิ่มเติมให้มีการหักเกี่ยวกับต้นทุนค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาสิ่งปลูกสร้างอีกด้วย ซึ่งจะเพิ่มความซับซ้อนของระบบภาษีนี้

- 3) ในประเทศต่างๆ ที่ทำการศึกษา (ยกเว้นฝรั่งเศส) ล้วนแต่ใช้การเก็บภาษีจากความมั่งคั่งโดยรวม (Gross Wealth) ทั้งสิ้น

¹² ในที่นี้เป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อแสดงถึงตัวอย่างของลักษณะและรูปแบบในการจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม หากจะมีการนำภาวภูมิความมั่งคั่งมาใช้ในกรณีของไทย ก็จำเป็นต้องดำเนินการศึกษาถึงรูปแบบการจัดเก็บโครงสร้างอัตราภาษี และผลกระทบอย่างรอบด้าน เพื่อออกแบบภาวภูมิความมั่งคั่งที่เหมาะสมกับกรณีของไทยต่อไป

(Depreciable Assets) ในขณะที่ฝรั่งเศสเก็บภาษีจากทรัพย์สินทุกประเภท อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีเหล่านี้มีความยุ่งยากสูงมากทั้งในการจัดเก็บและการตีราคา ดังนั้น การเก็บภาษีจากทรัพย์สินอื่นๆ เหล่านี้อาจไม่เหมาะสมในกรณีของไทย

นอกจากภาษีฐานทรัพย์สินที่เก็บจากการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว ในต่างประเทศยังมีการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินในรูปแบบอื่นๆ ที่ประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้ได้ เช่น ภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) ซึ่งเก็บจากเงินได้ซึ่งได้รับมาจากราคาทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น (เช่น อสังหาริมทรัพย์¹³ เครื่องจักรหรือสินค้าทุน และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น) หรือภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่เก็บเมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐในพื้นที่ใกล้เคียง (Betterment Tax) หรือภาษีมรดก ซึ่งจัดเก็บจากการโอนย้ายความมั่งคั่งไปยังลูกหลาน เป็นต้น ทั้งนี้ในการนำภาษีต่างๆ เหล่านี้มาใช้ ควรพิจารณาความยากง่ายในการจัดเก็บ รายได้จากภาษีที่จะเกิดขึ้น

4. บทสรุป

การเติบโตของเศรษฐกิจไทยในอดีตที่ค่อนข้างสูงในช่วงประมาณ 5 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้รายได้ของทุกคนในสังคมเพิ่มขึ้น แต่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยยังคงตกอยู่กับคนกลุ่มเล็กๆ เท่านั้น จึงนำไปสู่ความหวงใยและต้องการให้เครื่องมือทางการคลังเข้ามามีบทบาทในการลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง

งานวิจัยนี้จึงศึกษาสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งโดยแบ่งออกเป็น 4 เรื่องที่สำคัญและมีข้อสรุป ดังนี้

1. การปฏิรูประบบการส่งเสริมการลงทุน

การส่งเสริมการลงทุนมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่ และโครงการที่ได้รับการส่งเสริมมีการกระจุกตัวทั้งในเชิงพื้นที่และในเชิงขนาดของโครงการ และทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ไปปีละหลายแสนล้านบาท นอกจากนี้ “การส่งเสริมการลงทุน” และ “การกีดกันการลงทุน” เป็นเหรียญสองด้านของเรื่องเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็นระบบการให้สิทธิประโยชน์ที่เลือกปฏิบัติ (Discriminatory Incentives-based System) การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่กิจการกลุ่มหนึ่งทำให้กิจการอีกกลุ่มหนึ่งต้องเข้ามารับภาระแทน จึงซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำใน

¹³ ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ของไทยอาจถือได้ว่ามีลักษณะเป็นภาษีผลได้จากทุน (Capital Gains Tax) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจคือ ภาษีดังกล่าวของไทยอาจเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์และถือครองเป็นระยะเวลานานๆ เนื่องจากหากยิ่งถือครองอสังหาริมทรัพย์นานขึ้น กลับยิ่งหักค่าใช้จ่ายได้มากขึ้น (เช่น หากถือครอง 1 ปี สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ 92% หากถือครองตั้งแต่ 8 ปีขึ้นไป สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ 50% เป็นต้น)

การกระจายรายได้ เพราะการส่งเสริมการลงทุนมีผลเท่ากับการผลักภาระภาษีไปยังกิจการทั่วไปที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน (ซึ่งมักเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก)

รัฐบาลจึงควรชั่งน้ำหนักระหว่างระบบภาษีที่ซับซ้อน มีการให้สิทธิพิเศษต่างๆ และกิจการจำนวนน้อยได้ประโยชน์ กับระบบภาษีที่เรียบง่ายอัตราต่ำ ทุกกิจการได้ประโยชน์ และหากรัฐบาลต้องการจะให้การสนับสนุนกิจการใดเป็นการเฉพาะ รัฐบาลก็ควรจำกัดประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริม (Selectively Promoted Sectors) โดยเป็นกิจการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นและสำคัญมากๆ เท่านั้น

2. การปรับปรุงการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การลดหย่อนและการยกเว้นภาษีหลายมาตรการมีลักษณะเป็นการที่ผู้มีรายได้น้อยอุดหนุนผู้มีรายได้สูง และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีรายได้สูงใช้เป็นช่องทางในการเลี่ยงภาษีอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งขัดกับหลักความเป็นธรรมและความสามารถในการเสียภาษี อีกทั้งยังขัดกับหลักการของค่าลดหย่อนที่ประสงค์ให้มีการหักค่าลดหย่อนเพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีตามสถานภาพของผู้เสียภาษี (อันจะสะท้อนถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคล) ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการทบทวนรายการค่าลดหย่อนต่างๆ และการจะอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนควรมีหลักการที่แน่นอนเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อป้องกันไม่ให้ระบบภาษีเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มผู้มีรายได้สูงจนเกินสมควร

3. การเครดิตภาษีเงินได้เนื่องจากการทำงาน (Earned Income Tax Credit) กับข้อเสนอมาตรการ “เงินโอน แก่จน คนขยัน”

EITC และข้อเสนอมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยันในกรณีของไทยเป็นการจัดสวัสดิการโดยรัฐ โดยการรวมระบบภาษีและระบบสวัสดิการเข้าด้วยกัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุตัวผู้สมควรได้รับการช่วยเหลือ (Targeting for the Poor) หรือก็คือเป็นการนำวิธีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับรายได้ (Means Test) มาใช้ เพื่อโอนเงินสดไปยังกลุ่มบุคคลที่ยากจนและสมควรได้รับเงินช่วยเหลืออย่างแท้จริง โดยคุณูปการที่สำคัญของมาตรการเงินโอน แก่จน คนขยัน คือ การวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เข้าสู่ระบบภาษี ประกอบกับเป็นการให้ความช่วยเหลือเฉพาะแก่ผู้ที่เลือกทำงานเท่านั้น จึงจูงใจให้บุคคลพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการตั้งตารอรับสวัสดิการ อีกทั้งยังมีต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) ต่ำ และเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาความยากจนในที่สุด

4. ภาษีทรัพย์สินกับข้อเสนอภาษีความมั่งคั่ง (Wealth Tax)

การถือครองที่ดินของไทยมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก และมีความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของครัวเรือนกับการถือครองที่ดิน (ยิ่งครัวเรือนมีรายได้สูง ยิ่งถือครองที่ดินมาก) แต่ระบบภาษีของไทยกลับมีโครงสร้างที่เอื้อ

ประโยชน์ต่อการถือครองทรัพย์สิน ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมในประเทศไทยจึงควรทำควบคู่ไปกับการใช้เครื่องมือทางด้านภาษีทรัพย์สิน

เมื่อพิจารณากรณีการเก็บภาษีทรัพย์สินใน 4 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส จะพบว่า ภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของทุกประเทศ ขณะเดียวกันก็นิยมเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีผลได้จากทุนตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability-to-pay Principle) โดยเมื่อพิจารณาประสบการณ์จากประเทศเหล่านี้แล้ว ในกรณีของไทยควรมีการพิจารณาจัดเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สินในลักษณะภาษีความมั่งคั่ง ซึ่งเป็นภาษีระดับประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บ โดยเก็บในโครงสร้างอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และเก็บเฉพาะบุคคลที่เป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วประเทศ รวมกันเป็นมูลค่าสูงกว่า 20 ล้านบาท

โดยสรุปแล้ว รัฐบาลควรใช้เครื่องมือทางการคลังและภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง โดยปฏิรูประบบการส่งเสริมการลงทุน ปรับปรุงกฎเกณฑ์การให้สิทธิประโยชน์และการลดหย่อนภาษีให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงต่อประชาชนในระดับล่าง และวางระบบฐานข้อมูลและพัฒนากลไกในการนำภาคเอกชนเข้าสู่ระบบภาษี ควบคู่ไปกับการจัดสรรเงินโอนไปยังผู้ที่ยากจนจริง ๆ รวมตลอดจนเน้นจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (ซึ่งมีลักษณะเป็นรายได้ที่ไม่ใช่ผลตอบแทนจากการทำงาน) เพิ่มขึ้น

บรรณานุกรม

- Bahl, R. 2009. *Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries, FIAS Workshop on Raising Taxes Through Regulation*. Washington, D.C.: World Bank.
- Case, K.E. 1994. The Impact of Taxation and Evaluation Practices on the Timing and Efficiency of Land Use. *Journal of Political Economy* 87 (4): 859-868.
- Chen, T. 2008. *Introduction to Taiwan's Taxation System: Major Problems and Reform*. Taipei, Taiwan: Chunghua Association of Public Finance.
- Davies, J. B., S. Sandstrom, A. Shorrocks, and E. N. Wolff. 2008. The World Distribution of Household Wealth. In *Discussion Paper No. 2008/03: UNUWIDER*.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Greenspan, Alan. 2007. *Remarks at the Treasury Conference on U.S. Capital Markets Competitiveness, Georgetown University, 13 March, in Washington, D.C.*
- Guevara, M. 1997. Comments. In *International Seminar on Land Policy and Economic Development Proceedings*. Taoyuan, Taiwan: International Center for Land Policy Studies and Training.

- Hale, D. 1985. The Evolution of the Property Tax: A Study of the Relation between Public Finance and Political History. *Journal of Politics* 47: 382-404.
- Harada, Kenichiro. 2008. *Local Taxation in Japan, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.10*: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR).
- Internal Revenue Service. 2010. *1040 Instructions 2010*.
- Ishi, Hiromitsu. 2001. *The Japanese Tax System*. New York, NY: Oxford University Press.
- Jones, R. S. 2009. Reforming the Tax System in Korea to Promote Economic Growth and Cope with Rapid Population Ageing. *OECD Economics Department Working Papers No. 671*.
- Kim, J. 2008. *Tax Policy in Korea: Recent Changes and Key Issues, "Tax Reform in Globalization Era: World Trend and Japan's Choice": An International Seminar Organized by Hitotsubashi University*.
- Kim, Junghun. 2005. Tax Reform Issues in Korea. *Journal of Asian Economics* 16: 973-992.
- Li, D. 2006. U.S. Property Tax Study and Enlightenment to China's Residential Property Tax Reform, University of Nevada, Reno, Master's Thesis.
- Llobrera, Joseph, and Bob Zahradnik. 2004. *A Hand Up: How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2004*. Washington, D.C.: Center for Budget and Policy Priorities.
- Lynn, A. 1967. Trends in Taxation of Personal Property. In *The Property Tax: Problems and Potentials*, edited by A. G. Buehler. Princeton, NJ: Tax Institute of America.
- Mathieu, C. 2008. France's Wealth Tax: Great Fortune is Fairing Well. *L'Humanite Newspaper*.
- Ministry of Finance. 2010. *Comprehensive Handbook of Japanese Taxes 2010*. Tokyo, Japan: Tax Bureau, Ministry of Finance.
- Ministry of Home Affairs. 2007. *Local Tax System in Japan*. Tokyo.
- Netzer, D. 1966. *Economics of the Property Tax: Studies of Government Finance*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Public Finances General Directorate. 2009. *The French Tax System*.
- Pugh, C. 1997. Poverty and Progress? Reflections on Housing and Urban Policies in Developing Countries, 1976-96. *Urban Studies* 34 (10): 1547-1559.
- TMB. 2556. รายได้กับการผ่อนบ้าน 2556 [เข้าสู่เมื่อ 24 มิถุนายน 2556]. จาก <http://www.tmbbank.com/personal/homeloan/home-loan-expert.php>.
- Tsui, S. W. 2006. *Alternative Value Capital Instruments: The Case of Taiwan, Working Paper 06-41*. Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, and The Lincoln Institute of Land Policy.
- USAID. 2009a. Best Practices in Fiscal Reform and Economic Governance: Implementing Property Tax Reform. *Fiscal Reform and Economic Governance: Best Practice Notes*.
- . 2009b. Property Tax Reform in Developing and Transition Countries: the United States Agency for International Development under the Fiscal Reform and Economic Governance Task Order, GEG-I-00-04-00001-00 Task Order No. 07.

- ดวงมณี เลาวกุล. 2556. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. In สู้สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป: ทฤษฎีศาสตราจารย์วิจิตรดีเด่น สนับสนุนโดย สกว. สกอ. และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ติรณ พงศ์มพัฒน์. 2549. คอลัมน์ดุสิตภาพ ดุสิตพินิจ: ไกรยุทธ ชีรตยา คำนันท์ ว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ. มติชน, 18 ตุลาคม.
- นวลน้อย ตรีรัตน์. 2556. เศรษฐกิจบุญแห่งบริจาทวัด เหมันท์ภาณี 2 เท้าหนุการศึกษา จีรัฐสอบงบดุลมูลนิธิ-สมาคม บริจาคเพื่อการกุศลหรือส่วนตั่ว 2556 [เข้าดูเมื่อ 30 มิถุนายน 2556]. จาก <http://thaipublica.org/2013/02/personal-income-tax-structure-14/>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2554. สถานการณ์ความยากจน และความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2553. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม.
- . 2556. รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2554. กรุงเทพฯ.
- สุรจิต ลักษณะสุด, พิสิทธิ์ พัวพันธ์, จารุพรรณ วานิชธัญกุล, คธาฤทธิ์ สิทธิกุล, อุทุมพร จิตสุทธิภากร, และ จงกล คำไ้. 2553. ความท้าทายของนโยบายการคลัง: สู้ความยั่งยืนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจระยะยาว, สัมมนาวิชาการประจำปี 2553. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย.

หน้าว่าง

มาเฟียกับการพัฒนา: กรณีศึกษา มาเฟียซิซิลี¹

ธานี ชัยวัฒน์

“Everything must change so that everything can stay the same.”

บทคัดย่อ

เมืองซิซิลีทางตอนใต้ของอิตาลีเป็นพื้นที่ต้นแบบของระบอบมาเฟียทั่วโลก ซิซิลีมีทำเลที่ตั้งเหมาะกับการทำการค้าและมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ จนครั้งหนึ่งเคยเป็นรัฐที่ร่ำรวยที่สุดในยุโรป โศกนาฏกรรมเกิดขึ้นในความโชคร้าย การทำสงครามเพื่อแย่งชิงอำนาจปกครองในพื้นที่ซิซิลีเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และทุกครั้งก็เป็นไปเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ของตัวผู้ปกครองเอง จนทำให้ประชาชนไม่มีความไว้วางใจต่อตัวผู้ปกครอง

ต่อมา มีการยกเลิกระบอบศักดินาจากการผูกขาดการถือครองที่ดินที่มีมายาวนาน และทำการจัดสรรที่ดินใหม่ให้กับชาวนา แต่ชาวนาไม่สามารถดูแลผลผลิตของตนเองจากคนไม่ดีได้ พวกเขาจึงไม่มีความไว้วางใจต่อกันและคอยเอาตัวรอด ขณะที่รัฐก็ไม่มีประสิทธิภาพพอ คนกลางจึงกลายเป็นผู้ให้บริการการคุ้มครองผลผลิตแทนรัฐ ซึ่งพัฒนาเป็นระบอบมาเฟียในเวลาต่อมา

ภาพความร่ำรวยของซิซิลีเปลี่ยนไป เพราะในระยะสั้น ระบอบมาเฟียอาจช่วยหล่อลื่นให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินต่อไปได้ แต่ในระยะยาว ระบอบมาเฟียที่มีความรุนแรงเป็นพื้นฐานจะส่งผลให้การเติบโตลดต่ำลง การพัฒนาโครงสร้างและคุณภาพของสถาบันอื่นทางสังคมก็ซาลง รวมถึงมันจะกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในกลุ่มและคนนอกกลุ่มมากขึ้นอีกด้วย

สุดท้ายสังคมจะติดกับดักของวงจรอุบาทว์ระหว่างความเหลื่อมล้ำ ความไม่ไว้วางใจต่อกันและระบบอุปถัมภ์ ซึ่งพัวพันต่อกันและแก้ไขได้ยากในที่สุด ซึ่งนี่เป็นสาเหตุให้ภาพปัจจุบันของซิซิลีกลับตาลปัตรเป็นรัฐที่ยากจนที่สุดแห่งหนึ่งของยุโรป

แนวทางแก้ไขปัญหาย่างถาวรก็คือต้องมุ่งไปที่รากเหง้าของระบอบมาเฟีย โดย (๑) ต้องสร้างความไว้วางใจระหว่างประชาชนด้วยกัน เช่น สนับสนุนให้พวกเขาร่วมมือกันกิจกรรม

¹ ผู้เขียนขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ดร.คริส เบเกอร์ รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตีรรัตน์ และ รองศาสตราจารย์สุรัตน์ โหราชัยกุล สำหรับข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างมากต่อบทความชิ้นนี้ บางส่วนของบทความชิ้นนี้ได้ถูกนำเสนอใน “การประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ 6 เศรษฐศาสตร์เพื่อชีวิตและสิ่งแวดล้อม” ณ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2553 และ “เศรษฐกิจนอกกฎหมายว่าด้วยมาเฟียและโจรสลัดทางทะเล” ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2555.

ต่างๆ ด้วยตัวเอง ซึ่งก็คือการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม (๒) สื่อต้องเป็นกลางและให้ความสำคัญกับชาวท้องถิ่น เพื่อให้พวกเขาแยกแยะความถูกผิดอย่างที่เขาเชื่อถือได้และเริ่มจากเรื่องใกล้ๆ ตัว และ (๓) ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ ศาลต้องมีอิสระและเป็นกลาง เพื่อไม่ให้ประชาชนรู้สึกว่าการเข้าข้างเกิดขึ้น และความกล้าที่จะไว้น้ำใจจะกลับคืนมา

บทนำ

ข้อความด้านบนเป็นข้อความที่มีชื่อเสียงของ Giuseppe Tomasi di Lampedusa จากหนังสือเรื่อง *The Leopard* (1958) (อ้างใน *A Leopard, spots unchanged*, 2008) สื่อความหมายว่า “ทุกสิ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มันคงยังเหมือนเดิม” โดยมักถูกอ้างถึงอยู่บ่อยๆ ในบทความเกี่ยวกับมาเฟีย เนื่องจากระบบมาเฟียดูเป็นเรื่องล้าหลังและไกลตัว ทั้งที่จริงแล้วไม่ได้หายไปจากสังคม แต่ยังคงมีบทบาทที่สำคัญ เนื่องจากการปรับตัวจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาได้อย่างลงตัว

คำว่า “มาเฟีย” (Mafia) ตามพจนานุกรมของ Oxford, Merriam-Webster และ Longman ต่างก็ให้ความหมายเหมือนกันคือ “องค์กรอาชญากรรมลับ” (A Secret Criminal Organization) และยังให้บริบทเดียวกันด้วยว่า “มีจุดเริ่มต้นมาจากเมืองซิซิลี (ทางตอนใต้ของ) ประเทศอิตาลี (Sicilia, Italy)” จนกระทั่งต่อมา คำว่ามาเฟียได้ถูกขยายความและนำไปใช้เป็นการทั่วไปเพื่อสื่อความหมายถึง “องค์กรอาชญากรรม ที่มีแขนขาแพร่กระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่หนึ่งๆ”

แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลอย่างเป็นทางการว่ามาเฟียมีบทบาทมากแค่ไหนในทางเศรษฐกิจ แต่การประมาณการของ Merryl Lynch (2008) ชี้ว่ามูลค่าของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของ GDP โลก และ L.A. Times (2009) ประมาณการว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติครอบครองกิจกรรมทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 15 ของ GDP โลก (อ้างใน Meyer, 2009) ซึ่งหากเทียบเคียงมาเฟียกับองค์กรอาชญากรรมที่มักถูกใช้ในความหมายเดียวกัน ก็เท่ากับว่า “ครึ่งหนึ่งของมูลค่าเศรษฐกิจนอกกฎหมายอยู่ในการครอบครองของมาเฟีย หรือหากคิดเป็นมูลค่าจาก GDP (2009) ก็อยู่ที่ 291 ล้านล้านบาทต่อปี”²

มูลค่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาจากการประมาณการของมาเฟียทั่วโลก ระบบมาเฟียจึงไม่ได้มีอยู่แค่เฉพาะทางตอนใต้ของอิตาลีตามที่พจนานุกรมระบุเอาไว้ แต่ยังมีอยู่ในอีกหลายสังคม เช่น อิรัก ฮองกง ญี่ปุ่น จีน อุยกานดา หรือรัสเซีย ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นประเทศที่เคยอยู่ภายใต้ระบอบสังคมนิยมหรือศักดินามาก่อน จากนั้นสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนนายทหารในระบอบศักดินาเดิมกลายเป็นคนว่างงาน ขณะที่ภาคประชาชนและระบบ

² ข้อมูลจากธนาคารโลก พบว่า GDP โลกในปี 2009 คิดเป็น 58.26 ล้านล้านเหรียญ สรอ. และอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2011 คือ 33.3097 บาทต่อเหรียญ สรอ. ดังนั้น GDP โลกในปี 2009 คิดเป็นประมาณ 1,941 ล้านล้านบาท

กฎหมายเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์ยังไม่เข้มแข็งพอ เป็นโอกาสของนายทหารเหล่านี้เข้ามาทำหน้าที่คุ้มครองทรัพย์สินในช่วงเวลาดังกล่าว จนกระทั่งพัฒนากลายเป็นระบอบมาเฟียในเวลาต่อมา

การศึกษาครั้งนี้ให้ความสนใจมาเฟียอิตาลีเป็นพิเศษเพราะนอกจากจะเป็นต้นกำเนิดและต้นแบบความสำเร็จของมาเฟียทั่วโลกแล้ว ทั้งไทยและอิตาลียังมีความคล้ายและความต่างที่น่าสนใจอีกด้วย ความคล้ายคือมีการพัฒนามาจากสังคมเกษตรกรรมที่มีความช่วยเหลือเกื้อกูลกันจนกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ ขณะที่ความต่างคือ อิตาลีเป็นประเทศที่มีขนาดทางเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 7 ของโลก แต่ไทยมีขนาดเล็กกว่าอิตาลีถึง 10 เท่า นอกจากนี้ ระบอบ “มาเฟีย” ของอิตาลี และ “เจ้าพ่อท้องถิ่น” ของไทย แม้ว่าจะไม่ได้เหมือนกันในทุกมิติ แต่ทั้งสองระบอบก็มีความรุนแรงเป็นพื้นฐาน และได้ฝังรากลึกจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวันของคนในสังคม ประสบการณ์ของอิตาลีซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าจึงน่าจะเป็นประโยชน์กับไทยได้อย่างดีในการศึกษาเรื่องมาเฟีย โครงสร้างทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการคงอยู่หรือปรับตัวของระบอบมาเฟียที่ซึบเลี้ยว และเพื่อศึกษาผลกระทบของระบอบมาเฟียที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยจำแนกออกเป็นมิติทางด้าน “การเติบโต” และ “ความเหลื่อมล้ำ”

เหตุที่ศึกษาซึบเลี้ยว ก็เพราะเป็นจุดกำเนิดของมาเฟียแล้วจึงแผ่ขยายไปอีกหลายพื้นที่ทำให้ปัจจุบันมีมาเฟียควบคุมพื้นที่บางส่วนของอิตาลีอยู่ 4 กลุ่ม (*Organised Crime in Italy: The Italian Mafia n.d.*)

กลุ่มแรกคือ “มาเฟียซิซิลเลียน” (Sicilian Mafia) เป็นมาเฟียกลุ่มแรกของโลก ถือกำเนิดในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 โดยการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มคนนอกกฎหมายในพื้นที่เพื่อเพิ่มอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่น และถือเป็นมาเฟียที่มีชื่อเสียงที่สุดในโลก เพราะได้แผ่ขยายอิทธิพลไปยังสหรัฐอเมริกาในนามของ “Cosa Notra” ตามด้วยแคนาดาและออสเตรเลีย ปัจจุบันมาเฟียกลุ่มนี้มีการพัฒนาไปมากที่สุด และมีอิทธิพลอย่างชัดเจนกับการเมืองในระบบที่มาจากการเลือกตั้ง

มาเฟียกลุ่มที่สองคือ “มาเฟียนาโปลี” (Naples Mafia) หรือ “Camorra” ใหญ่อันดับที่สองรองจากมาเฟียซิซิลเลียน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดจนเกือบเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มเดียวกับ “มาเฟียซาดินี” (Sardigna Mafia) หรือ “Anonima Sequestri” ก่อนจะแผ่ขยายมาที่นาโปลี กลุ่มนี้มีชื่อเสียงในเรื่องของการค้ายาเสพติดและฉีกรั้วผิดกฎหมาย รวมถึงการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี ซึ่งอาจจะเห็นได้จากการมีท่าเรือขนาดใหญ่ในพื้นที่

มาเฟียกลุ่มที่สามคือ “มาเฟียคาลาเบรีย” (Calabria Mafia) หรือ “Ndrangheta” ถือกำเนิดมาจากการขยายตัวของมาเฟียซิซิลเลียน ปัจจุบันมีสมาชิกกว่าหกพันคน และกระบวนการจับกุมทำได้ยาก เพราะการขยายสมาชิกยึดหลักการของการเป็นคนในครอบครัวเป็นหลัก (*Organised Crime in Italy: The Italian Mafia n.d.*) กลุ่มนี้ยังมีการพัฒนาไปไม่มาก เพราะ

ยังคงอาศัยรายได้จากการค้ายาเสพติดอยู่ โดยมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 80 ของการค้าโคเคนในยุโรป (Miller et al. 2009; p.3)

มาเฟียกลุ่มที่มีชื่อคือ “มาเฟียปูลเลีย” (Puglia Mafia) หรือ “Sacra Corona Unita” ที่มีความหมายว่า “Sacred United Crown” ถือกำเนิดขึ้นในทศวรรษ 1980 จากการตั้งแก๊งของผู้ที่เคยต้องโทษในเรือนจำ โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากมาเฟียกลุ่มอื่น เพื่อกว้านซื้อที่ดิน จากนั้นจึงทำธุรกิจการลักลอบขนส่งสินค้าหนีภาษี และการค้าแรงงานจากยุโรปตะวันออกทั้งนำมาทำงานบนที่ดินของตนเอง และส่งต่อไปยังพื้นที่อื่น (*Organised Crime in Italy: The Italian Mafia* n.d.)

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่กระบวนการปรับตัวและผลกระทบของระบอบมาเฟีย จึงให้ความสนใจไปที่มาเฟียซิซิลี เพราะมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่สุด และมีการพัฒนาไปมากที่สุด นั้นย่อมหมายความว่ามาเฟียกลุ่มนี้มีการปรับตัวจนอยู่รอดได้จนถึงปัจจุบัน และเป็นการอยู่รอดอย่างมั่นคงด้วย นอกจากนี้ เอกสารทางวิชาการและข้อมูลอย่างเป็นทางการของมาเฟียซิซิลียังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้ความสมบูรณ์ของรายละเอียดในการศึกษาคืบถ่วงยิ่งขึ้น

การนำเสนอแบ่งออกเป็น 6 ส่วนคือ (1) ภูมิหลังของซิซิลี (2) กรอบแนวคิดในการศึกษา (3) โครงสร้างสังคมใหญ่ของอิตาลี (4) บทบาทของมาเฟียกับเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำ (5) บทบาทของมาเฟียกับความเหลื่อมล้ำ (6) บทเรียนสำหรับสังคมไทย

ซิซิลี: จากอดีตถึงปัจจุบัน

ประวัติศาสตร์เป็นบันทึกเรื่องราวการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะกลายเป็นเงื่อนไขของสภาพสังคมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยการศึกษาครั้งนี้มุ่งไปที่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของตัวผู้ปกครองหลัก เนื่องจากเป็นลักษณะพิเศษของพื้นที่ซิซิลีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองอย่างหลากหลาย ต่อจากนั้นจะให้ภาพประวัติศาสตร์ซิซิลีจากอดีตถึงปัจจุบัน

ประวัติศาสตร์ของซิซิลี

คนกลุ่มแรกที่เข้าปกครองซิซิลีคือ กรีก ในช่วง 800 ปีก่อนคริสตกาล ได้เข้ามาพัฒนาความศิวิไลซ์ให้กับพื้นที่ พร้อมๆ กับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมายบนเกาะ เศรษฐกิจรุ่งเรืองมาก ต่อมา ชาวโรมันเข้าปกครองแทนที่ชาวกรีก เป็นระยะเวลาประมาณ 600 ปีจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ 5 ที่ซิซิลีถูกบุกรุกจากภายนอกอยู่บ่อยครั้ง และกลายเป็นฐานการรบของสงคราม Byzantines ในช่วงประมาณ 350 ปีต่อมา ช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงที่การพัฒนาเศรษฐกิจหยุดชะงัก การควบคุมทางการเมืองทหารเข้มข้น และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว

กลางคริสต์ศตวรรษที่ 7 ชาวอาหรับเข้าปกครองซิซิลี โดยชาวอาหรับทำการพัฒนาให้ซิซิลีเป็นศูนย์กลางทางการค้าของ Mediterranean และมี Palermo เป็นเมืองหลวง ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นเวลาที่เศรษฐกิจมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว สิ่งหนึ่งที่สร้างการเปลี่ยนแปลงในทางบวกอย่างมากให้กับซิซิลีก็คือ การนำเอาระบบชลประทานมาใช้กับพื้นที่ทางการเกษตร

และการนำเอาพืชจำพวก citrus มาปลูกในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้เองกลับเป็นช่วงเวลาที่มีการต่อต้านการปกครองของอาหรับบ่อยครั้งด้วยเหตุผลทางด้านศาสนา

ต่อมา ในปี ค.ศ.1061 ชาวนอร์เวย์ (the Normans) พยายามเข้าครอบครองซิซิลี โดยสามารถขับไล่ผู้ปกครองชาวอาหรับออกไปได้หมด กษัตริย์ Roger II เข้ามาเป็นกษัตริย์ของซิซิลีในปี ค.ศ.1130 และขยายเป็นอาณาจักรซิซิลี (Kingdom of Sicily) ที่รวมไปถึงพื้นที่ทางตอนใต้ของอิตาลีอื่นๆ เนื่องจากในเวลานั้น ซิซิลีประกอบไปด้วยชาวอาหรับ(ที่เหลืออยู่) ชาวคริสต์ต่างนิกาย และชนกลุ่มอื่นๆ อีกหลากหลาย เนื่องจากกษัตริย์ Roger II ต้องการให้ชนกลุ่มต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข จึงดำเนินแนวทางการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งในนี้เองที่ได้เริ่มนำเอาระบบศักดินาเข้ามาปกครองทั้งในทางการเมืองและทาง พร้อมๆ กับดำเนินนโยบายต่อต้านหัวเมืองอย่างเข้มแข็ง การดำเนินนโยบายดังกล่าวถือว่าประสบความสำเร็จมาก เพราะซิซิลีมีความสงบสุขและมีเอกภาพ จนกระทั่งในช่วงเวลาดังกล่าว อาณาจักรซิซิลีเป็นรัฐที่ร่ำรวยที่สุดในยุโรป (*Rete Sicilia, Dominazione Normanna*, 2010) ยุคต่อมา การปกครองของกษัตริย์ต่อมา ก็ยังคงทำให้ซิซิลีเติบโตอย่างต่อเนื่อง จนเมื่อ ค.ศ. 1302 อาณาจักรซิซิลีก็แยกตัวเป็นรัฐอิสระอีกครั้งจากตอนใต้ของอิตาลี

ช่วงปลายทศวรรษที่ 14 ซิซิลีถูกปกครองโดยสเปน จนกระทั่งปี ค.ศ.1713 ภายใต้การปกครองของ House of Savoy ได้ทำการลงนาม Peace Treaty of Utrecht และในช่วงเวลานี้คนจากต่างถิ่นอพยพมาอยู่ที่ซิซิลีเป็นจำนวนมาก การปกครองของ House of Savoy ใช้เวลาเพียงสั้นๆ และตามด้วยการปกครองโดยออสเตรียก็ใช้เวลาเพียงสั้นๆ เช่นกัน แล้วจึงกลับมาเป็นของสเปนอีกครั้งในปี ค.ศ.1738 หลังจากนั้นได้กลายเป็นอาณาจักรสองซิซิลี (Kingdom of the Two Sicilies) ที่ปกครองตนเองและมี Naples เป็นเมืองหลวง

ราชวงศ์ Bourbon ของฝรั่งเศสเป็นราชวงศ์สุดท้ายที่ปกครองซิซิลี จนกระทั่งมีการรวมชาติอิตาลี (the Unification of Italy) ในปี ค.ศ.1860 แต่ในปี ค.ศ.1866 ก็มีการประท้วงอย่างรุนแรงในการรวมชาติดังกล่าวเพื่อให้ซิซิลีแยกตัวออกมาเป็นอิสระ เนื่องจากในช่วงเวลาที่รวมชาตินั้น อาณาจักรสองซิซิลีเป็นอาณาจักรที่ร่ำรวยที่สุดในทุกอาณาจักรที่รวม และยังร่ำรวยกว่าอาณาจักรอื่นๆ ทั้งหมดรวมกันเกือบสองเท่าด้วย แต่การประท้วงก็จบลงอย่างรวดเร็วด้วยการดำเนินการอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลอิตาลี และภายใน 50 ปีต่อมา ชาวซิซิลีประมาณ 1.5 ล้านคนก็กลับละทิ้งถิ่นฐานของตนเองไปทำงานที่อื่น

การเปลี่ยนผู้ปกครองซ้ำแล้วซ้ำอีกของซิซิลีก็เพราะเกิดสงครามและเป็นอีกด้านหนึ่งของระบบบรวมนศูนย์อำนาจ เพราะมันย่อมดึงดูดให้เกิดการแย่งชิงด้วยเช่นกัน และมันมักจะดึงดูดผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมเสียด้วย ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาชะงักงัน เพราะการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองบ่อย ทรัพยากรถูกทุ่มเทไปเพื่อการแย่งชิงอำนาจ และความเชื่อใจของประชาชนที่อยู่ตลอดในท้องถิ่นกับผู้ปกครองที่เปลี่ยนไปมาลดลง ซึ่งมันไม่ใช่ความเชื่อใจต่อตัวผู้ปกครอง แต่เป็นความเชื่อใจที่มีต่อระบบการปกครองที่ลดลง

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อิตาลีกลายเป็นสาธารณรัฐ (Republic) และซิชิลีเป็นหนึ่งในห้าเขตปกครองตนเองที่มีรัฐสภาของตนเองและสามารถออกกฎหมายได้เอง เช่น การขนส่ง การสาธารณสุขและการศึกษา เป็นต้น รวมถึงสามารถดำเนินการออกกฎหมายได้เหมือนรัฐท้องถิ่นอื่นๆ ที่ทำได้ เช่น การคุ้มครองธรรมชาติ การท่องเที่ยว การค้า และการวางผังเมือง จนมาถึงปัจจุบัน

จากประวัติศาสตร์ของซิชิลีที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าลักษณะพิเศษประการหนึ่งของพื้นที่นี้คือ เป็นพื้นที่ที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ตั้งอยู่ในทำเลที่ดี แต่มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะแต่ละครั้งมาจากการแย่งชิงอำนาจการปกครองในพื้นที่ ซึ่งผู้ที่เข้ามาปกครองส่วนใหญ่มักเข้ามาแย่งชิงอำนาจเนื่องจากแรงจูงใจทางด้านประโยชน์ จึงส่งผลให้ความไว้วางใจของชนซิชิลีที่มีต่อชนชั้นผู้ปกครองอยู่ในระดับต่ำมาก สัญชาตญาณการเอาตัวรอดของแต่ละคนจึงเป็นเรื่องสำคัญ และทำให้ความไว้วางใจระหว่างบุคคลกันเองในสังคมอยู่ในระดับต่ำด้วย

ประวัติศาสตร์ของมาเฟียซิชิลี

แม้ว่าระบอบมาเฟียจะเป็นส่วนสำคัญหนึ่งของประวัติศาสตร์ซิชิลี แต่ก็ไม่มีหลักฐานอย่างชัดเจนที่จะระบุได้ว่าระบอบมาเฟียเริ่มก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่เมื่อไหร่ การถือกำเนิดขึ้นของมาเฟียซิชิลีเริ่มต้นก่อนศตวรรษที่ 19 ที่โครงสร้างสังคมในซิชิลีอยู่ภายใต้ระบอบศักดินา เช่นเดียวกับยุคกลางของประเทศในยุโรปอื่นๆ สังคมศักดินาในบทความนี้ก็คือสังคมที่ประกอบด้วยคนสองชนชั้น ชนชั้นสูงที่มีจำนวนน้อยจะถือครองทรัพย์สินและที่ดินเป็นส่วนใหญ่ และชนชั้นล่างที่มีจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นชาวนาที่ทำงานบนที่ดินของชนชั้นสูง (Blok, 1966)

ในซิชิลี ที่ดินของชนชั้นสูงในระบบศักดินาถูกแบ่งออกเป็นผืนๆ เรียกว่า “ที่ดินศักดินา” (Feudo) ถือครองโดยเจ้าขุนมูลนาย (Baron) (Blok, 1966) เจ้าขุนมูลนายเหล่านี้จะได้รับอำนาจการปกครองซึ่งรวมถึงการใช้กำลังและอาวุธจากผู้ปกครองอีกทีหนึ่ง โดยมีจำนวนไม่กี่ครอบครัวและจะทำหน้าที่กำกับดูแลพื้นที่ปกครองไปในตัวด้วย จากข้อมูลในอดีต พบว่าผู้ปกครองเหล่านี้เป็นเจ้าของที่ดินมากถึงสามในสี่ของพื้นที่ปกครองทั้งหมด (Bandiera, 2003) และ ประชากรจำนวน 0.1% ถือครองที่ดินมากถึง 99% ของที่ดินทั้งหมด (Baldwin, 2008) จากนั้น ผู้ปกครองก็จะว่าจ้างหรือปล่อยทรัพย์สินให้เช่าแก่คนกลาง (Gabelletti) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลผลตอบแทนที่เกิดจากการใช้ที่ดินแทนตนเอง โดยคนกลางก็จะทำการตกลงกับเจ้าขุนมูลนายเพื่อส่งส่วยในอัตราคงที่เป็นรายปี แล้วทำหน้าที่แทนเจ้าของที่ดินในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทำสัญญาว่าจ้างชาวนามาสร้างผลผลิตและดูแลทรัพย์สิน (Blok, 1966) โดยชาวนาจะได้รับค่าตอบแทนเป็นอาหารเพียงเล็กน้อยของสัดส่วนของผลผลิตที่ผลิตได้เท่านั้น

ต่อมา สหราชอาณาจักรเข้ายึดครองซิชิลีในช่วงสงครามนโปเลียนตอนต้นศตวรรษที่ 19 และได้ทำการปฏิรูประบบศักดินาในปี ค.ศ.1812 ซึ่งสาระสำคัญของการปฏิรูปประกอบด้วย (Bandiera, 2003)

- การยกเลิกสิทธิประโยชน์ของการเป็นลูกคนแรก เช่น การที่ลูกคนแรกได้รับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบิดามารดาทั้งหมด
- การเวนคืนที่ดินส่วนใหญ่ และการจัดสรรกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชาวนาจำนวนหนึ่งในห้าของที่ดินที่ชาวนาเคยทำนาอยู่ก่อน

ผลที่ตามมาก็คือ จำนวนเจ้าของที่ดินเพิ่มขึ้นจาก 2,000 รายเป็น 20,000 รายในช่วงปี ค.ศ.1812 ถึงปี ค.ศ.1860 (Bandiera, 2003) แต่ทั้งนี้การปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จอย่างที่คาดหวัง เพราะชนชั้นชาวนาไม่ได้เข้มแข็งขึ้น และการสูญเสียสิทธิการทำมาหากินตามวัฒนธรรมดั้งเดิมที่เคยเป็นมากกลับทำให้พวกเขามีปัญหา เนื่องจากแม้พวกเขาจะเพาะปลูกได้ แต่ก็ไม่สามารถดูแลผลผลิตและทรัพย์สินของตนเองได้ ดังนั้น การปฏิรูปที่ดินจึงก่อให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้นจากคนกลางที่มีศักยภาพในการเข้าถึงเจ้าขุนมูลนายมาปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของพวกเขา

ต่อมา เมื่อมีการปฏิวัติของอิตาลี (Italian Revolution of 1860) และการรวมชาติอิตาลี รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่างเพื่อรวบอำนาจบางส่วนเข้าสู่ศูนย์กลาง เช่น ช่วงปี ค.ศ. 1862 ถึง ค.ศ.1863 รัฐบาลทำการยึดกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวนมาก(โดยเฉพาะจากเจ้าของที่ดินและโบสถ์)เพื่อมาจัดสรรใหม่ให้กับสาธารณชน (Bandiera, 2003) ซึ่งทำให้ประชาชนจำนวนมากขึ้นมีที่ดินเป็นของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ของที่ดินที่ถูกจัดสรรก็ยังคงไปตกอยู่กับเจ้าของที่ดินเดิมและคนกลาง เพราะพวกเขามีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลกลางมากกว่า ขณะที่ชาวนาย้อยยที่ได้รับการจัดสรรที่ดินก็ได้รับเพียง 4.5 เฮกตาร์ต่อคนและเป็นที่ดินที่มีคุณภาพต่ำมาก สำคัญกว่านั้นคือการปฏิรูปที่ดินยังทำให้ชาวนาสูญเสียความสามารถในการเข้าถึงที่ดินเพื่อทำการเกษตรแบบดั้งเดิมที่เคยเป็นมา (Blok, 1966)

ภายหลังความพยายามในการปฏิรูปที่ดินกลับยิ่งส่งเสริมให้ระบบมาเฟียมีบทบาทมากขึ้น การยึดที่ดินมาจากโบสถ์สร้างความไม่พอใจต่อนักบวชที่มีต่อรัฐบาลอิตาลี และเนื่องจากชชีเลียเป็นพื้นที่ของคาทอลิกที่เข้มแข็ง ซึ่งประชาชนจะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักบวชของศาสนา ทำให้พวกเขามีความรู้สึกปฏิเสธรัฐบาลกลาง สุดท้ายแล้ว รัฐบาลอิตาลีจึงมีบทบาททางสังคมในการเข้าถึงประชาชนชาวชชีเลียน้อยมาก นอกจากนี้ หากใครเข้าหาอำนาจรัฐหรือให้การช่วยเหลือตำรวจก็อาจหมายถึงการต่อต้านศาสนา นักบวชหรือสังคมด้วย (Brogger, 1968) ช่องว่างของอำนาจรัฐจึงทำให้มาเฟียมีบทบาทชัดเจนมากขึ้น

นอกจากนี้ อาชญากรรมในพื้นที่เพิ่มสูงขึ้นมากอันเป็นผลโดยตรงมาจากการยึดที่ดินของโบสถ์แล้วแจกจ่ายไปให้ประชาชน เพราะชาวนาบางส่วนไม่สามารถหารายได้โดยวิธีดั้งเดิมคือทำการเกษตรบนที่ดินของโบสถ์ได้อีกต่อไป รวมทั้งประชาชนก็ไม่มีความสามารถที่จะปกป้องทรัพย์สินของตนเองได้ ชาวนาเหล่านี้จึงกลายเป็นคนนอกกฎหมาย (Blok, 1966) โดยอาจจะขโมยวัวควาย และฆ่าเจ้าของ หรือแม้แต่ข่มขู่แย่งชิงผลผลิตทางการเกษตรที่นำไปผลิตไวน์ จนทำให้เจ้าของที่ดินและผู้ประกอบการต่างย้ายออกจากพื้นที่ เพราะเกรงกลัวอันตราย (Blok, 1966) และก็ไม่สามารถหาแรงงานจากนอกพื้นที่มาทำงานได้ (Bandiera, 2003)

ภายใต้ระบอบศักดินาเดิม เจ้าของที่ดินไม่ได้มากำกับดูแลเอง แต่อาศัยสิทธิในการใช้อาวุธเพื่อป้องกันคนนอกกฎหมายและควบคุมชาวนา แต่หลังจากที่ระบบนี้ล่มสลาย อำนาจในการบังคับใช้อาวุธกลับตกไปเป็นของตำรวจซึ่งกำกับโดยรัฐ แต่ทั้งตำรวจและรัฐกลับไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าของที่ดินจึงต้องอาศัยคนกลางเข้ามาดูแลทรัพย์สิน ซึ่งเท่ากับว่าคนกลางเหล่านี้ทำหน้าที่เหมือนตำรวจ (Blok, 1969) และแน่นอนว่า เจ้าของที่ดินทุกรายย่อมต้องการคนกลางที่เข้มแข็งที่สุดหรือก่อความรุนแรงได้มากที่สุดมาดูแลทรัพย์สินของตน เพื่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากกว่า (Bandiera, 2003) จึงเกิดการเรียงลำดับหรือลำดับชั้นของคนกลางขึ้นในพื้นที่ ซึ่งเท่ากับว่าระบบศักดินาก็ยังคงสถานะอยู่ต่อไปในระบบมาเฟียด้วย

ในมิติของมาร์กซ ระบอบมาเฟียจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการสะสมทุนขั้นต้น (Primitive Capital Accumulation) นั่นคือ คนกลางได้เปลี่ยนเงิน (Money) ที่ได้รับจากการว่าจ้างให้ดูแลที่ดินกลายเป็นทุน (Capital) แล้วเปลี่ยนจากทุนให้กลายเป็นส่วนเกิน (Surplus) เพื่อการสะสมทุนในช่วงเวลาต่อไป โดยอาศัยความรุนแรงเป็นเครื่องคุ้มกันระบอบนั่นเอง

ซีชีเลียในปัจจุบันเป็นเขตปกครองตนเองที่มีพื้นที่ถึง 25,708 ตารางกิโลเมตร มากที่สุดในจำนวน 20 เขตของอิตาลี และมีประชากรมากที่สุดถึง 5,016,861 คน (2007)

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาจากปี ค.ศ.1999 - 2008 ภาพความร่ำรวยของซีชีเลียได้เปลี่ยนไปจากในอดีตโดยสิ้นเชิง แม้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของซีชีเลียจะยังคงมีอย่างต่อเนื่อง แต่มันค่อยๆ ซ้ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นของอิตาลี ซีชีเลียซึ่งเป็นเขตการปกครองที่มีพื้นที่มากที่สุด และมีจำนวนประชากรมาก กลับมีสัดส่วน GDP เพียงร้อยละ 5 ของทั้งประเทศเท่านั้น รายได้ต่อหัวเองก็ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศถึงประมาณร้อยละ 35 เลยทีเดียว อาจมีการโต้แย้งว่า เป็นเพราะสาเหตุอื่นที่ทำให้ซีชีเลียมีปริมาณการผลิตและรายได้ที่ต่ำ เช่น ทรัพยากรหมดไปแล้ว หรืออยู่ใกล้แอฟริกาที่ไม่รู้เรื่องเทคโนโลยีตอนเหนือ การค้าขายจึงเริ่มน้อยลง แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ประเด็น เพราะหากพิจารณาพื้นที่ทางตอนใต้และเกาะที่ถูกควบคุมโดยระบบมาเฟีย จะพบว่า สัดส่วนการผลิตเมื่อพิจารณาจาก GDP อยู่ที่ร้อยละ 20 ของประเทศเท่านั้น และรายได้เฉลี่ยของพื้นที่เหล่านี้ก็อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับซีชีเลีย ซึ่งเท่ากับว่า ทั้งปริมาณการผลิตและรายได้ต่อหัวของพื้นที่ที่ปกครองโดยมาเฟียมีสถานการณ์ไม่ต่างไปจากซีชีเลีย (ดูรูปที่ ๓)

นอกจากระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวจะต่ำแล้ว พื้นที่ที่มาเฟียมีบทบาททางตอนใต้ยังมีการกระจายรายได้ที่เลวกว่าพื้นที่อื่นของอิตาลี สอดคล้องกับข้อมูลสัดส่วนคนจนสัมพัทธ์ หรือคนที่ยากจนต่ำกว่าระดับร้อยละ 20 ทั้งในระดับครัวเรือน และในระดับตัวบุคคล ของภาคใต้ที่มีค่ามากกว่าสัดส่วนเฉลี่ยของทั้งประเทศมาตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ.2002 โดยในปี ค.ศ.2008 ซีชีเลียมีสัดส่วนครัวเรือนยากจนสัมพัทธ์อยู่ที่ร้อยละ 23.3 ขณะที่ทั้งประเทศมีสัดส่วน 21.5 ในปี ค.ศ. 2006 คนที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 20 ในซีชีเลียมีรายได้คิดเป็น 6.1 เท่าของคนที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ในซีชีเลีย โดยในภาพรวมของทั้งประเทศ ตัวเลขนี้อยู่ที่ 5.5 เท่าเท่านั้น นอกจากนี้ ไม่ใช่แค่เขตซีชีเลีย แต่ทั้งสัดส่วนครัวเรือนที่ยากจนสัมพัทธ์และช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน

เหล่านี้ยังมีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างพื้นที่ตอนใต้อื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของมาเฟียกับภาพรวมของประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ของซิซิลีปัจจุบันแตกต่างกับในอดีตที่เต็มไปด้วยความร่ำรวยและรุ่งเรืองอย่างสิ้นเชิง ทั้งมีมูลค่าการผลิตที่ต่ำ รายได้ต่อหัวต่ำ และมีการกระจายรายได้ที่เลว ซึ่งน่าจะค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นผลมาจากการควบคุมของระบอบมาเฟีย เพราะสถานการณ์ตามที่กล่าวมาเกิดขึ้นกับพื้นที่ของมาเฟียอื่นๆ ด้วย

กรอบแนวคิด

ในการทำความเข้าใจเรื่องกระบวนการปรับตัว และผลกระทบของระบอบมาเฟียซิซิลีที่มีลักษณะพิเศษของการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองมาอย่างหลากหลายนั้น จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดสองเรื่อง หนึ่งคือเศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่าด้วยมาเฟีย เน้นการวิเคราะห์ระบบตลาด เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุการเกิดขึ้นของระบอบมาเฟีย และสองคือเศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยความไวเนื้อเชื่อใจ เน้นการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุที่ระบอบมาเฟียยังสามารถดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน

เศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่าด้วยมาเฟีย (*Economics of Mafia*)

ขอย้อนกลับไปจุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องมาเฟียก่อน Franchetti (1876) ให้คำนิยามของมาเฟียไว้เป็นภาษาอิตาลีเรียกว่า “L’industria della Violenza” ซึ่งหมายถึง “Industry of Violence” ในภาษาอังกฤษ นั่นคือ “มาเฟียมีหน้าที่ให้บริการกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง” และการผูกขาดความรุนแรง (Monopoly on Violence) จึงเป็นเป้าหมายสูงสุดของมาเฟียเช่นเดียวกับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมทั่วไป

Tilly (1985) ได้ขยายประเด็นของการคุ้มครองว่า “คำว่าการคุ้มครองนั้นมีสองความหมายที่ตรงข้ามกัน ความหมายแรกคือภาพพจน์เพื่อการปกป้องอันตรายจากกลุ่มอื่นๆ ซึ่งอาจเปรียบได้กับเกราะคุ้มกันที่แน่นหนา ขณะที่อีกความหมายหนึ่งก็คือความสามารถในการรีดไถเงินอย่างผิดกฎหมายจากพ่อค้า เพื่อหลีกเลี่ยงการรุกรานอันจะสร้างความเสียหาย (Damage)” (Tilly, 1985; p. 170) นั่นก็คือ ความรุนแรงอาจจะใช้เพื่อการชู้ป้องกันไม่ให้มีผู้ใดใช้ความรุนแรง หรือชู้เพื่อรีดไถเอาผลประโยชน์ใส่ตัวก็ได้ นอกจากนี้ Tilly ยังอธิบายด้วยว่า ไม่ใช่มาเฟียเท่านั้นที่ใช้ความรุนแรงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน แต่ “รัฐเองก็สามารถสร้าง กระตุ้นให้เกิดหรือแม้แต่การข่มขู่(ทั้งที่ไม่ใช่เรื่องจริง) เพื่อส่งผลให้เกิดความรุนแรงขึ้น ... จึงเท่ากับว่ารัฐบาลเองก็สามารถดำเนินการในรูปแบบเดียวกันกับกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมายได้เช่นกัน (Racketeer)” (Tilly, 1985; p. 171)

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมที่มีปัญหาเรื่องความเชื่อใจกันหรือการบังคับใช้กฎหมาย ยกตัวอย่างคำให้สัมภาษณ์ของพ่อค้าวัวคนหนึ่งที่ “เมื่อพ่อค้าเนื้อมาหาฉันเพื่อซื้อวัว เขาคิดว่าฉันต้องโกงเขาแน่ๆ ขณะที่ฉันเองก็คิดว่าเขาคงต้องโกงฉันเหมือนกัน ดังนั้นเราทั้งคู่ต้องการบุคคลที่สาม เพื่อให้ข้อตกลงของเราลุล่วง และเราก็เต็มใจที่จะปันส่วนกำไร

ให้บุคคลที่สามไป” (สัมภาษณ์คนเลี้ยงวัวในเมือง Parlemo อ้างใน Gambetta, 1993; p. 15) ลักษณะการทำงานของบุคคลที่สาม (Man of Honour) ในคำให้สัมภาษณ์ของคนเลี้ยงวัวนี้ ด้านหนึ่งมีความคล้ายคลึงกับรัฐคือเก็บค่าใช้จ่ายในรูปของภาษี และมีสภาพบังคับหากฝ่าฝืนใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญา และแน่นอนว่าอีกด้านหนึ่งก็คล้ายคลึงกับมาเฟียที่เก็บค่าบริการ และทำหน้าที่ควบคุมดูแลการซื้อขายให้เป็นไปตามข้อตกลงเช่นกัน

มาเฟียไม่ได้ทำหน้าที่เป็นแค่คนกลางในการค้าวัวเท่านั้น แต่ยังมียุทธศาสตร์ไปในเกือบทุกธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นการค้าสินค้าเกษตร การซื้อขายที่ดิน การค้าอาวุธ การส่งออกสินค้า หรือแม้กระทั่งการแต่งงาน โดยมาเฟียจะทำหน้าที่ในการรับประกัน (Guarantee) สภาพบังคับตามสัญญาหรือข้อตกลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม สินค้าที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของระบบมาเฟียในกรอบของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักก็คือบริการการคุ้มครอง” (Protection Services) และคู่แข่งที่สำคัญก็คือรัฐ (State) เพราะจัดหาบริการประเภทเดียวกัน โดยมาเฟียจะมีบทบาทมากขึ้น หากรัฐมีความล้มเหลวในการควบคุมกองกำลัง แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐก็จะเข้มแข็งขึ้น ถ้ามาเฟียอ่อนแอลง (Blok, 1966; Arlacchi, 1987) แต่บางครั้งมาเฟียและรัฐก็อาจจะร่วมมือกัน (Merger or Collusion) เพื่อแสวงหาผลตอบแทนที่สูงกว่าหากเป็นไปได้ เช่นเดียวกับผู้ประกอบการน้อยรายในตลาดสินค้าและบริการทั่วไป แต่ก็อาจจะแข่งขันกันหากการประสานผลประโยชน์ไม่ลงตัว

เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยความไว้วางใจ (Political Economy of Trust)

โดยทั่วไป ความไว้วางใจ หมายถึงสถานการณ์ที่คนหนึ่งสามารถวางใจได้กับการกระทำของอีกคนหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอนาคต (“A situation characterised by the following aspects: One party (trustor) is willing to rely on the actions of another party (trustee); the situation is directed to the future.”) แต่ในเชิงวิชาการ ความไว้วางใจถูกใช้ในความหมายที่กว้างกว่านั้น โดยหมายถึงทัศนคติหรือวัฒนธรรมที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันของคนในสังคม (Trust is an attitude (Inglehart 1988), or that certain cultures have dominant values [that] stress cooperative behavior (Almond and Verba 1963; pp.2-84).)

Putnam (1993) ชี้ว่าความไว้วางใจจะช่วยลดต้นทุนธุรกรรมและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกัน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของทุนทางสังคม (Social Capital) เขาเห็นว่าสังคมที่ดีจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยมีองค์ประกอบสี่ด้าน ได้แก่ ๑) การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Civic Engagement) ๒) ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political Equality) โดยประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิและหน้าที่ตามความสัมพันธ์ในแนวราบอย่างเท่าเทียม ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ๓) ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ความไว้วางใจ และการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน (Solidarity, Trust and Tolerance) และ ๔) ความร่วมมือกัน (Associationism) ในด้านต่างๆ ที่ไม่ใช่แค่ทางการเมือง

แม้ว่าทุนทางสังคมจะเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างเป็นนามธรรม แต่งานวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับทุนทางสังคมของอิตาลีมักจะใช้ตัวแปรอยู่สามตัวในการระบุค่า (Proxy) ของทุนทาง

สังคมดังกล่าว ตัวแปรแรกคือจำนวนอาสาสมัครในองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อประชากร 100,000 คน เพราะเป็นรูปแบบหนึ่งของการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน และยังสร้างโอกาสที่ได้พบปะผู้คนหลากหลายตามโอกาส อันจะนำมาสู่การทำงานร่วมกัน และความสัมพันธ์กันในทางบวก

ตัวแปรที่สองคือจำนวนการออกไปลงประชามติ (Electoral Turnout in Referenda) เนื่องด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก การลงประชามติเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองเกี่ยวกับการรับรองกฎหมายฉบับต่างๆ ของอิตาลี โดยไม่ได้ถูกบังคับโดยกฎหมายของอิตาลีให้ต้องออกไปใช้สิทธิ และประการที่สองคือ การลงประชามติมีประเด็นทางสังคมที่หลากหลายกว่าแค่การไปเลือกตั้ง

ตัวแปรสุดท้ายคือจำนวนครั้งของการบริจาคเลือกตั้งต่อประชากร 100,000 คน ซึ่งเหตุผลพื้นฐานคล้ายกับเรื่องการออกไปลงประชามติ เพราะการบริจาคเลือกตั้งนั้นไม่มีแรงจูงใจทางการเงินมาเกี่ยวข้อง อีกทั้งความตั้งใจในการบริจาคเลือกตั้งมักจะสะท้อนมาจากการคำนึงถึงคนอื่นในสังคมเป็นหลัก Burker and Minerva (2010) นำเสนอตัวแปรที่ใช้วัดระดับทุนทางสังคมแยกตามรายจังหวัดของอิตาลี โดยชี้ว่าทางตอนใต้ รวมถึงซิซิลีมีค่าตัวแปรที่ใช้วัดระดับทุนทางสังคมเหล่านี้อยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับเขตอื่นๆ

งานวิจัยเชิงประจักษ์จำนวนมากชี้ให้เห็นข้อดีของทุนทางสังคมทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Knack and Keefer, 1996) ขนาดของธุรกิจ (La Porta et al., 1998) คุณภาพของสถาบัน (Djankov et al., 2003) การพัฒนาทางการเงิน (Guiso et al., 2008) จำนวนอาชญากรรม (Glaeser et al., 1995) และอัตราการได้รับการศึกษาขั้นมัธยมศึกษา (Goldin nad Katz, 2001) ขณะที่ทุนทางสังคมก็มีผลให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองด้วย เพราะการจะเอาผิดทางการเมืองได้นั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การชุมนุมต่อต้าน หรือการเผยแพร่ข่าวสารต่างก็ต้องอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันที่กันที่เป็นพื้นฐานของทุนทางสังคม (Nannicini et al., 2010)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องทุนทางสังคมยุคต่อมาของ Fukuyama (1995) มีความแตกต่างจาก Putnam เพราะ Fukuyama มองว่าทุนทางสังคมจะมีขอบเขตของตัวมันเอง ในด้านหนึ่งมันสร้างความไว้วางใจระหว่างคนในกลุ่ม แต่อีกด้านหนึ่ง มันก็สร้างความแปลกแยก (Alienation) และความไม่ไว้วางใจกันระหว่างคนในกลุ่มกับนอกกลุ่มไปพร้อมๆ กันด้วย ผลก็คือจะไม่มีใครยอมจ่าย (Contribute) ให้กับสินค้าสาธารณะ (Public Good) ที่ถือว่าเป็นการจ่ายนอกกลุ่มเลย ถ้าเขาไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง และก็มักจะคิดว่าคนอื่นก็จะทำเช่นเดียวกัน ดังนั้น คนกลุ่มเดียวที่จะสนใจภารกิจของสาธารณะก็คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งพวกเขาก็เป็นคนๆ หนึ่งของสังคม พวกเขาจึงจะทำก็ต่อเมื่อได้รับเงินพิเศษ เพราะใครก็ตามที่มีความจำเป็นมากพอ คนๆ นั้นก็ควรต้องทำอะไรเพื่อให้ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ หรือไม่ก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว อาจจะทางสายเลือด หรือความ

เป็นพวกเดียวกัน เพื่อให้ได้รับการบริการที่ดี โดยไม่ได้สำคัญว่าวิธีการเข้าถึงบริการดังกล่าวจะถูกหรือผิด

Fukuyama (2000) อธิบายว่าปัญหาของความไว้นื้อเชื่อใจที่มีขอบเขตนั้นจะก่อให้เกิดความสามัคคีแค่ภายในกลุ่ม และอาจจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน หรือการหยิบฉวยเอาของคนอื่นมาให้กับคนในครอบครัว วิธีคิดเช่นนี้ใกล้เคียงกับทฤษฎีว่าด้วยความเฉื่อยของ Robert Merton และแนวคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจของความสำเร็จ (Robert Merton's Theory of Deviance and Concept of Achievement Motivation) ที่อธิบายว่า แรงจูงใจของความสำเร็จนับเป็นแรงกดดันจากสังคมให้บุคคลต้องบรรลุเป้าหมายทางวัฒนธรรมบางอย่างที่สังคมต้องการ เช่น บางสังคมนับถือความร่ำรวย บางสังคมนับถือคนที่อยู่ในชนชั้นสูงกว่า (Harrison and Huntington, 2000; pp. 116-118) สิ่งนี้จะตรงกันข้ามกับความมั่นคง (Security) ที่มาจากแนวทางอันถูกต้องทางสังคม ดังนั้น พฤติกรรมที่เฉื่อยออกไปอาจจะเกิดขึ้นเมื่อคนปฏิเสธเป้าหมายหรือแนวทาง หรืออย่างใดอย่างหนึ่ง ขณะที่บางคนก็อาจจะใช้แนวทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อบรรลุเป้าหมาย เช่น สังคมที่ตั้งเป้าหมายไว้สูงมาก ๆ แต่ไม่เปิดโอกาสในด้านความเท่าเทียมกันก็จะนำไปสู่การคอร์รัปชัน (Harrison and Huntington, 2000; pp. 116-118 และ Robert Merton, wikipedia.org) แต่ถ้าเป็นสังคมที่ตั้งเป้าหมายความสำเร็จอย่างเหมาะสม และเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียม คอร์รัปชันก็จะต่ำลง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ความไว้นื้อเชื่อใจนั้นมีสองประเภท ประเภทแรกตามแนวคิดของ Putnam คือความไว้นื้อเชื่อใจเป็นการทั่วไป (Generalized Trust) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการสร้างทุนทางสังคมที่เป็นผลดีต่อคนทั้งสังคม พุดง่าย ๆ คือ คุณสามารถไว้วางใจสังคมที่คุณอยู่ได้ และความไว้นื้อเชื่อใจแบบเฉพาะเจาะจง (Particularized Trust) ตามแนวคิดของ Fukuyama ที่มีวงจำกัดระหว่างคนใกล้ชิด ซึ่งอาจทำให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในทางที่ผิด และจะนำไปสู่ผลเสียต่อการสร้างทุนทางสังคมในระยะยาว เพราะเป็นการพึ่งพาเฉพาะคนในกลุ่ม และเน้นการเอาตัวรอดในสังคม

นอกจากนี้ เงื่อนไขสำคัญของสังคมที่ก่อให้เกิดและดำรงอยู่ของระบอบมาเฟียมีอยู่สองประการ หนึ่งคือการบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ อันเป็นสาเหตุให้มาเฟียเกิดขึ้นมาในฐานะคู่แข่งของรัฐที่จัดหาบริการประเภทเดียวกันคือการคุ้มครอง และสองคือความไว้นื้อเชื่อใจกันที่ต่ำ (Low Trust) ซึ่งทำให้ประชาชนให้ความสำคัญเฉพาะในวงแคบ ๆ และยากที่จะร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

โครงสร้างสังคมของประเทศอิตาลี

ก่อนที่จะวิเคราะห์การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของระบอบมาเฟียซิซิลีนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างสังคมของอิตาลีเสียก่อน เพื่อให้ทราบว่า เพราะเหตุใดระบอบมาเฟียจึงเติบโตได้ดีในประเทศอิตาลี

ในการวิเคราะห์โครงสร้างสังคมของประเทศอิตาลี จะใช้ทฤษฎีความเป็นสมัยใหม่ (Modernization Theory) ของ Inglehart (1997) ที่กล่าวว่า “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

วัฒนธรรมและการเมืองจะต้องเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน” เสมอ เพราะถ้าสิ่งใดสิ่งหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปกันคนละทิศละทางแล้ว สังคมก็จะไม่สามารถดำรงอยู่เป็นสังคมได้ ดังนั้นองค์ประกอบทั้งสามส่วนต้องส่งเสริมให้เกิดระบอบมาเฟียซึ่งกันและกัน และหัวข้อนี้จะนำเสนอสามประเด็นที่มา ได้แก่ ประเด็นทางด้านวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง รวมไปถึงสื่อมวลชนและประวัติศาสตร์ เพราะเป็นลักษณะพิเศษของโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับระบอบมาเฟีย

ประเด็นด้านวัฒนธรรม - มีความผูกพันในครอบครัวสูง

คนอิตาลีให้ความสำคัญกับครอบครัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะลูกชายจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดูแล(บิดา)มารดาไปตลอด ถึงแม้ว่ารัฐจะมีสวัสดิการให้กับผู้ที่เกษียณอายุอย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม ความรับผิดชอบในการดูแล(บิดา)มารดาในความหมายของคนอิตาลีคือการไปมาหาสู่อยู่เสมอ ทำให้ชาวอิตาลีส่วนใหญ่มักจะอยู่ในหมู่บ้านที่ใกล้กับ(บิดา)มารดาหรืออยู่ในเมืองเดียวกัน และหากต้องไปทำงานต่างเมืองก็ต้องกลับไปหา(บิดา)มารดาบ่อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

ความใกล้ชิดครอบครัวในวัฒนธรรมอิตาลีนั้นสอดคล้องกับลักษณะพิเศษของมาเฟียซิซิเลียนซึ่งก็คือ ความเป็นครอบครัวที่ได้รับการรองรับโดยขนบธรรมเนียมท้องถิ่น นั่นคือ เพื่อเกียรติ ครอบครัว และเพื่อนพ้องโดยเมื่อคุณเข้าสู่ระบบแล้ว คุณจะต้องเข้าร่วมทั้งชีวิต คล้ายๆกับเป็นการเปลี่ยนศาสนา นอกจากนี้ เมื่อมันกลายเป็นศาสนาของคนในกลุ่ม ระบบจะทำงานด้วยตัวมันเอง หมายความว่า เมื่อมาเฟียเก่าจากไปก็จะมีมาเฟียใหม่มาแทนเสมอ (Falcone, 2007; p. 97)

การเป็นครอบครัวนั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวของมันเอง ความอบอุ่นและการดูแลซึ่งกันและกันอาจจะเป็นข้อดี แต่มันก็อาจจะสร้างวัฒนธรรมเกื้อกูลกันภายในสมาชิกของครอบครัวหรือคนใกล้ชิด โดยสนใจเรื่องความถูกต้องน้อยลง และจะทำให้ความสนใจต่อการร่วมมือเพื่อผลประโยชน์สาธารณะน้อยลงด้วย

กรณีศึกษาหนึ่งที่แสดงถึงปัญหามีปัญหาในประเด็นของความกตัญญูระหว่างคนในครอบครัวก็คือ ในช่วงที่ Berlusconi ยังเป็นนักธุรกิจ เขามักถูกข่มขู่เกี่ยวกับการลักพาตัวและเรียกค่าไถ่ เขาจึงขอความช่วยเหลือจาก Marcello Dell'Utri ซึ่งต่อมาได้ส่ง Vittorio Mangano มาให้การคุ้มกัน Berlusconi ในนามของลูกจ้างที่เป็นคนเลี้ยงม้า (แต่ Berlusconi ไม่มีม้า) ในปี 2004 Mangano ถูกตัดสินจำคุกในข้อหาคบค้ากับมาเฟีย โดยตัวเขาเองเป็นสะพานเชื่อมระหว่าง Berlusconi กับ Dell'Utri ที่มีข้อหาโกงบัญชี หนีภาษีและคบค้ากับมาเฟียอยู่ก่อนแล้ว

ไม่กี่วันต่อมา หนึ่งในสองผู้พิพากษากรณีนี้เป็นหัวแรงหลักในการต่อต้านมาเฟีย Giovanni Falcone โดนระเบิดเสียชีวิต ขณะที่อีก 2 เดือน ผู้พิพากษาอีกคนหนึ่งคือ Paolo Borsellino ก็โดนระเบิดเสียชีวิตเช่นกัน จากนั้นในปีเดียวกัน Berlusconi ชนะการเลือกตั้ง และแต่งตั้ง Dell'Utri เป็นวุฒิสมาชิกและตัวแทนอิตาลีใน Western EU เรื่องนี้ถูกตั้งคำถามมากมายในอิตาลีว่า ความกตัญญูของ Berlusconi ถูกต้องหรือไม่

ประเด็นด้านเศรษฐกิจ - มีช่องว่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

คำว่าช่องว่างทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายรวมถึงทั้งช่องว่างระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจขนาดเล็ก และช่องว่างระหว่างธุรกิจกับการเมือง

ในส่วนช่องว่างระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจขนาดเล็กนั้นเกิดขึ้นทั้งในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ในภาคการเกษตร อิตาลีมีพื้นที่การทำเกษตร 3 ล้านผืน โดยมีพื้นที่เฉลี่ย 7.5 เฮกเตอร์ต่อหนึ่งผืน ซึ่งเล็กกว่าพื้นที่เฉลี่ยต่อผืนของฝรั่งเศสซึ่งเป็นคู่แข่งที่สำคัญถึง 4 เท่า (Ginsborg, 2001) ทำให้ภาคการเกษตรต้นน้ำส่วนใหญ่เป็นรายย่อย ขณะที่อุตสาหกรรมเกษตรปลายน้ำกลับถูกควบคุมโดยบริษัทร่วมทุนกับต่างชาติขนาดใหญ่ เช่น Nestle-Italia, BSN (France), Unilever-Italia และ Kraft-Italia จึงเป็นโอกาสของมาเฟียเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางในการต่อรองทั้งจากบริษัทปลายน้ำและรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากสมาคมทางด้านการเกษตรที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองสูงมาก ไม่ว่าจะเป็น Coldiretti หรือ Confagricoltura ที่ประสบความสำเร็จในการต่อรองเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอดมา ทั้งที่ภาคการเกษตรเสียภาษีเพียงประมาณร้อยละ 1.2 ของรายได้ภาษีทั้งประเทศเท่านั้น

ในภาคอุตสาหกรรม โครงข่ายของธุรกิจขนาดเล็กที่ Bonomi (1997) เรียกว่า “Clustered Molecular Capitalism” เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอที่ Prato และ Carpi อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ที่ Poggibonsi และ Arquate อุตสาหกรรมเซรามิกส์ที่ Sassuolo (Porter, 2004) อุตสาหกรรมเกษตรและเครื่องจักรกลที่ Emilia-Romagna และอุตสาหกรรมรองเท้าที่ Vigevano เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้มีขนาดเล็กจึงต้องอาศัยคนกลางเข้าต่อรองกับบริษัทขนาดใหญ่เช่นกัน

กรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจคือ รัฐบาลท้องถิ่นของอิตาลีในเมือง Prato ซึ่งมีคลัสเตอร์อุตสาหกรรมสิ่งทอขนาดใหญ่ ได้สร้างความร่วมมือกับมาเฟียจากประเทศจีน ในการให้สิทธิพิเศษกับการตั้งโรงงานสิ่งทอในพื้นที่ รวมทั้งยังใช้วัตถุดิบ เครื่องจักร และแรงงานจีนด้วย ทั้งนี้มาเฟียจีนจะได้ประโยชน์ในการใช้แบรนด์ Made in Italy ทั้งที่แทบจะไม่มีส่วนไหนเป็นอิตาลีเลย นอกจากทำเลที่ตั้งเท่านั้น และรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้รับการสนับสนุนจากมาเฟียจีน ซึ่งการกระทำอย่างเช่นที่ว่ามานี้ จะทำให้ท้องถิ่นเสียประโยชน์จากภาษีที่พึงได้ ทั้งนี้ยังไม่ได้เน้นการลักลอบอีกด้วย และยังอาจส่งผลต่อปัญหาสังคมที่ตามมาในระยะยาวเช่นกัน (ดูภาพเหตุการณ์จริงของมาเฟียจีนใน Prato ได้จาก http://www.valeribispuri.it/vb/show_album.php?f=Chinese%20gangs%20in%20Prato)

ขณะที่ช่องว่างระหว่างธุรกิจกับการเมืองเห็นได้จากการที่ธุรกิจขนาดใหญ่ของอิตาลีมักจะมีจุดเริ่มต้นของความสำเร็จมาจากธุรกิจครอบครัว แล้วจากนั้นธุรกิจครอบครัวที่ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยเฉพาะรัฐบาลกลาง นั่นคือ ความร่วมมือระหว่างบางครอบครัวกับรัฐบาลกลางคือหัวใจของความสำเร็จ (Barca, 1994; Amatori, 1997)

ยกตัวอย่างเช่น FIAT Group ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ใหญ่ที่สุดของอิตาลี และเป็นธุรกิจครอบครัว ในด้านหนึ่ง FIAT Group ถือได้ว่าเป็นบริษัทที่ทรงพลังและมีความหมายอย่างมาก

ต่อความเป็นอิตาลี แต่ในอีกด้านหนึ่ง FIAT Group ก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังระบบขนส่งมวลชนที่ไร้ประสิทธิภาพของอิตาลี (Ginsborg, 2001) รวมไปถึงรถยนต์ FIAT ยังกลายเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการที่รัฐจัดหาให้กับแรงงานที่เกษียณอายุ โดยที่บริษัทรถยนต์อื่นไม่สามารถทำได้

ดังนั้น เมื่อภาคเศรษฐกิจมีความแตกต่างสูงระหว่างขนาดเล็กกับขนาดใหญ่ หรือมีระยะห่างมากระหว่างธุรกิจกับการเมืองก็จะเป็นโอกาสของมาเฟียในการสถาปนาระบบเพื่อทำหน้าที่คนกลางหล่อลื่นให้ระบบเศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไป

ประเด็นด้านการเมือง - เข้าถึงยากและเล่นพรรคเล่นพวก

เนื่องจากความเป็นประเทศอิตาลีเกิดจากการรวมตัวกันของรัฐที่ปกครองตนเองจำนวนมาก ดังนั้น ปัจจัยความสำเร็จของการรวมชาติอิตาลีส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การประสานผลประโยชน์ที่ลงตัวระหว่างผู้ปกครองและประชาชนของรัฐต่างๆ เหล่านี้ ผลที่ตามมาก็คือ การปกครองของอิตาลีมีความเป็นลำดับขั้นที่ซับซ้อนตั้งแต่รัฐบาลกลาง รัฐบาลเขต รัฐบาลจังหวัด และรัฐบาลเมือง

เมื่อโครงสร้างทางการเมืองมีความซับซ้อน การพัฒนาประสิทธิภาพโดยรวมจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายนัก ค่าดัชนีทางด้านประสิทธิภาพของภาครัฐอิตาลีไม่ดีเท่าที่ควร (ดูตารางที่ ๒) นอกจากนี้ ความมีประสิทธิภาพจะไม่สามารถพัฒนาได้เลย หากมีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะทำให้ปัญหานี้ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรจากผู้ที่มีศักยภาพในการพัฒนาประสิทธิภาพนั้นๆ

ตารางที่ ๒ ประสิทธิภาพของรัฐบาลอิตาลีเปรียบเทียบกับประเทศไทย

	คะแนนประสิทธิภาพของรัฐบาล ¹	ระยะเวลาในการติดต่อราชการเพื่อรับงานก่อสร้าง (วัน) ²	ต้นทุนในการติดต่อราชการเพื่อรับงานก่อสร้าง (% ต่อรายได้ต่อหัว) ²	ระยะเวลาในการบังคับใช้สัญญา (วัน) ²	ต้นทุนในการบังคับใช้สัญญา (% ต่อรายได้ต่อหัว) ²
อิตาลี	51.984 (17)	257	137.2	1,210	29.9
ไทย	17.001 (54)	156	12.1	479	12.3

ที่มา: ¹ IMD Competitive Report 2008 (ตัวเลขในวงเล็บคือลำดับที่).

² www.doingbusiness.org.

เมื่อรัฐไม่มีประสิทธิภาพ และสายสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ จึงนำไปสู่การคอร์รัปชัน อิตาลีเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำของโลก หรือเรียกได้ว่าการคอร์รัปชันสูงมากของโลก (ดูตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๓ ดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันของอิตาลี เปรียบเทียบกับไทย

	Corruption Perception Index ¹	Freedom from Corruption Index ²
อิตาลี	4.3 (63)	55 (48)
ไทย	3.4 (84)	35 (85)

ที่มา: ¹ Corruption Perceptions Index 2009, Transparency International, www.transparency.org (ตัวเลขในวงเล็บคือ ลำดับที่).

² 2010 Index of Economic Freedom, The Wall Street Journal and The Heritage Foundation, www.heritage.org.

ความไม่มีประสิทธิภาพของภาครัฐและความสำคัญของสายสัมพันธ์ส่วนตัวรองรับความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และส่งผลให้ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องแสวงหาความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อสร้างความพิเศษให้กับตนเอง และนี่เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มาเฟียเข้ามามีบทบาทในสังคม

ประเด็นด้านสื่อมวลชน – ไม่เป็นกลางและไม่น่าเชื่อถือ

เมื่อพูดถึงสื่อมวลชนของอิตาลี จำเป็นต้องแยกจากกันระหว่างสื่อโทรทัศน์กับสื่อหนังสือพิมพ์ เพราะมีโครงสร้างและคุณภาพที่แตกต่างกัน สื่อโทรทัศน์ของอิตาลีถูกควบคุมโดย 2 ช่องสถานีที่ใหญ่ที่สุด คิดเป็นประมาณร้อยละ 80 ของจำนวนผู้ชมทั้งหมด สถานีแรกคือ RAI ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ (คล้ายช่อง 11 ของประเทศไทย) และ Mediaset ที่ก่อตั้งโดย Berlusconi อดีตนายกรัฐมนตรี ความน่าเชื่อถือของข่าวทางสื่อโทรทัศน์อิตาลีจึงอยู่ในระดับต่ำ เพราะเท่ากับว่าระบบโทรทัศน์เกือบทั้งหมดอยู่ในการควบคุมของนักการเมือง จากการสำรวจพบว่า มีเพียงประชาชนร้อยละ 24 เท่านั้นที่เชื่อถือข่าวจากสื่อโทรทัศน์ (Pidd, 2009) และเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่ประชาชนระบุว่าเชื่อถือสื่อออนไลน์ได้มากกว่าสื่อโทรทัศน์ (*Our New Digital Friend? We Now Trust Online News as Much as We Trust TV and Newspaper*, 15 December 2008)

ในอีกด้านหนึ่ง สื่อหนังสือพิมพ์ของอิตาลีมีคุณภาพดีกว่าสื่อวิทยุโทรทัศน์ พิจารณาจาก Press Freedom Index พบว่า เสรีภาพของสื่อหนังสือพิมพ์ของอิตาลีอยู่ในลำดับที่ 49 ของโลก ถือว่าอยู่ในระดับกลางๆ ของทั่วโลก แต่ก็ยังอยู่ในระดับต่ำที่สุดของประเทศในสหภาพยุโรปรองจากตุรกี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสื่อหนังสือพิมพ์จะมีคุณภาพค่อนข้างดีกว่าสื่อโทรทัศน์ แต่อัตราการอ่านหนังสือพิมพ์จะสูงทางตอนเหนือและต่ำทางตอนใต้ ซึ่งเท่ากับว่าพื้นที่ที่ยากจนและมาเฟียมีบทบาทก็ไม่สามารถเข้าถึงสื่อหนังสือพิมพ์ที่มีคุณภาพมากกว่าได้มากนัก

นอกจากการที่สื่อโทรทัศน์ของอิตาลีมีปัญหาเรื่องการถูกรับรองในการนำเสนอข่าวสาร และคุณภาพของรายการ และการเข้าถึงข่าวสารที่มีคุณภาพสูงกว่าอย่างสื่อหนังสือพิมพ์ก็มีมากเฉพาะทางตอนเหนือที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าเท่านั้น ความสำเร็จจากการเลือกตั้งและมีอำนาจของ Berlusconi ที่มีประวัติเกี่ยวกับการฟอกเงิน การปลอมบัญชี การโกงภาษี การให้ความร่วมมือกับมาเฟีย การคอร์รัปชัน การติดสินบนผู้พิพากษาและตำรวจ รวมไปถึงการซื้อประเวณีเด็กผู้หญิง ยิ่งทำให้สังคมรู้สึกที่ไม่ต้องสนใจว่าถูกหรือผิด ทำอย่างไรก็ได้ให้ร้ายและประสบความสำเร็จก็เพียงพอ เท่ากับว่ายิ่งสนับสนุนความรู้สึกที่ว่า “ตัวใครตัวมัน” มากขึ้นไปอีก

ประเด็นด้านประวัติศาสตร์ – ความไว้นื้อเชื่อใจต่อสังคมที่จำกัด

การที่ชีวิตเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองอยู่บ่อยครั้ง และส่วนมาก(ถูกมองว่า)เข้ามาหาผลประโยชน์จากพื้นที่มากกว่าการพัฒนา (Roberto Ruvolo อ้างใน Tastesen, 2008; pp. 44-45) ส่งผลให้เกิดความไม่ไว้นื้อเชื่อใจของประชาชนต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ต่างไปจากในช่วงที่มีการเวนคืนและจัดสรรที่ดินใหม่ ส่งผลให้มีใจเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก พร้อมๆ กับความไม่มีประสิทธิภาพของตำรวจ ซึ่งเท่ากับยิ่งย้าให้เกิดความไม่ไว้นื้อเชื่อใจระหว่างประชาชนด้วยกันเอง พร้อมๆ กับความไม่ไว้นื้อเชื่อใจต่อสถาบันทางการเมืองมากขึ้นไปอีก ความไว้นื้อเชื่อใจเดียวของประชาชนที่เหลืออยู่คือเชื่อเฉพาะคนที่เขารู้จักเท่านั้น ความรู้สึกเช่นนี้ส่งเสริมให้สายสัมพันธ์มีบทบาทสำคัญในสังคม และคนที่เขารู้จักที่จะช่วยเขาได้ก็คือคนที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบมาเฟีย

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมืองมีความเป็นไปเพื่อรองรับระบบมาเฟียอย่างสอดคล้องกัน ในด้านวัฒนธรรม อิตาลีมีความเป็นครอบครัวที่แข็งแกร่ง ทำให้มีความรู้สึกที่ต้องช่วยเหลือคนในครอบครัวเดียวกันไม่ว่าด้วยวิธีใดก็ตาม ในด้านเศรษฐกิจ การมีช่องว่างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทำให้มาเฟียเข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลาง ซึ่งกลายเป็นที่พึ่งพิงของธุรกิจขนาดเล็ก ในด้านการเมืองที่เข้าถึงยากและเล่นพรรคเล่นพวก ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติ สายสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ สื่อมวลชนที่ไม่เป็นกลางและไม่น่าเชื่อถือ ทำให้ประชาชนเชื่อในสิ่งที่บิดเบือนไป ยังไปสร้างแรงจูงใจในการทำสิ่งที่ผิดเพื่อบรรลุความคาดหวังของสังคม ทั้งหมดที่ว่ามาสอดคล้องกับมิติทางประวัติศาสตร์ที่การเปลี่ยนผู้ปกครองแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ได้สร้างความไม่ไว้นื้อเชื่อใจของคนในสังคมต่อระบบการมีผู้ปกครอง

บทบาทของมาเฟียกับการเติบโตของเศรษฐกิจ

การพิจารณาบทบาทของมาเฟียที่มีต่อการเติบโตจะแยกออกเป็นผลกระทบต่อการเติบโตในระยะสั้น กับระยะยาว

การเติบโตระยะสั้น

การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับมาเฟียและการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ส่วนมากมักมีพื้นฐานมาจากว่ามาเฟียอยู่ในฐานะที่เป็นคู่แข่งของการให้บริการประเภทเดียวกับที่รัฐจัดหาหรือให้บริการสินค้าผิดกฎหมายที่รัฐห้ามมิให้ดำเนินการ (Alexeev et al., 2003; Bandeira, 2003; Frye and Zhuravskaya, 2000; Gambetta, 1993; Gambetta and Reuter, 1995; Grossman, 1995; Hay and Shleifer, 1998; Johnson et al., 1997; Schelling, 1984; Skaperdas, 2001; Varese, 2001) และข้อสรุปของงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ออกมาเฟียมีผลกระทบทางลบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับงานที่ศึกษาโดยตรงอย่าง Alacchi (1987) ที่ชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ทางตอนใต้ของอิตาลีในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 ซึ่งมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดมีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับจำนวนมาเฟียที่ต่ำที่สุดในช่วงเวลานั้นๆ เช่นกัน

สำหรับผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น Rey (1993) ซึ่งให้เห้นว่ามีความหลากหลาย เพราะแม้ว่าปรากฏการณ์มาเฟียอาจจะก่อให้เกิดส่วนรั่วไหล (Leakage) ของธุรกิจท้องถิ่น แต่ผลกระทบโดยรวมยังต้องไปพิจารณาความโน้มเอียงของการบริโภคส่วนเพิ่ม (Marginal Propensity to Consume) ของธุรกิจที่อยู่นอกอาณาเขตของมาเฟียด้วย ไม่ว่าจะเป็นในเชิงพื้นที่หรือเชิงกฎหมาย เช่น หากธุรกิจที่มาเฟียดำเนินการในพื้นที่ถูกบ่อนไปเป็นวัตถุดิบให้กับการผลิตนอกพื้นที่ หรือหากธุรกิจที่มาเฟียดำเนินการอย่างผิดกฎหมายถูกบ่อนไปเป็นวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมที่ถูกกฎหมาย และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในการผลิตต่อได้มาก หรือสร้างความ

พอใจให้กับผู้บริโภคนั้นได้มาก มาเฟียก็อาจไม่ได้สร้างผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากอย่างที่ควรจะเป็น

กรณีศึกษาที่เห็นได้ชัดว่ามีการแข่งขันกันระหว่างรัฐส่วนกลางกับมาเฟีย นั่นก็คือในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งสหรัฐอเมริกามีความกังวลเรื่องการปิดทำการของท่าเรืออิตาลี ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ และจะส่งผลกระทบต่อขนถ่ายอาวุธสงครามเข้าไปในแผ่นดินยุโรป รัฐบาลสหรัฐจึงตัดสินใจปล่อยตัว Lucky Luciano (Salvatore Lucania) นักโทษคดีมาเฟียในสหรัฐออกจากเรือนจำ และส่งผู้นำทางการทหารไปประกบและให้ความช่วยเหลือเขา แลกกับการออกคำสั่งให้มาเฟียเข้ายึดท่าเรือ ทำการขนส่งอาวุธสงคราม และทำการสังหารสมาชิกสหภาพแรงงานที่ต่อต้านการขนถ่ายด้วย

หลังสงครามโลก อิตาลีกำลังจะมีการเลือกตั้ง และสหรัฐกังวลว่าพรรคคอมมิวนิสต์อาจจะชนะการเลือกตั้ง CIA ซึ่งเป็นหน่วยสืบราชการลับของสหรัฐได้ร่วมมือกับมาเฟียซึบเลี่ยน เพื่อลอบสังหารผู้นำฝ่ายซ้ายหลายคน โดยแลกกับการลักลอบขนส่งเฮโรอีนไปทั่วโลก และกลายเป็นข่าวดังไปทั่วโลก กรณีศึกษาดังกล่าวจึงเป็นที่น่าสนใจถึงบทบาทที่คล้ายคลึงและทับซ้อนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับระบอบมาเฟียในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ควรจะต้องอาศัยผลทางกฎหมาย

การเติบโตระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของมาเฟียที่ดูเหมือนว่าจะมีประสิทธิภาพในการจัดการและการบังคับใช้กฎหมายนั้นอาจจะเป็นผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวจะค่อย ๆ ลดลงหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ อย่างมาก การศึกษาพบว่า ในภาคใต้ของอิตาลีซึ่งมีมาเฟียชุกชุมนั้น อัตราการถูกฆาตกรรมคิดเป็นคนที่ถูกฆ่าต่อประชากร 1 ล้านคนสูงกว่าที่อื่นในอิตาลีถึงกว่า 3 เท่า คือ 25 คน เทียบกับที่อื่น 6-10 คน และปัจจัยนี้น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การลงทุนทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศมีระดับต่ำกว่าที่อื่นอย่างเห็นได้ชัด (Bandiera, 2002; Daniele and Marani, 2008) สัดส่วนของผู้มีงานทำที่จบปริญญาตรีก็ต่ำกว่าที่อื่น การบริการสาธารณะมีคุณภาพย่ำแย่ และผลพวงของการใช้จ่ายภาครัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจก็ต่ำด้วย (Acconcia, Corsetti and Simonelli 2011)

กล่าวโดยสรุป ในสังคมที่มีการบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอและความไว้วางใจต่ำ ระบอบมาเฟียอาจเกิดขึ้นเพื่อทดแทนความไม่มีประสิทธิภาพของการจัดหาบริการการคุ้มครองของรัฐในด้านหนึ่ง ระบอบมาเฟียอาจส่งผลดีต่อการพัฒนาในระยะสั้นภายใต้เงื่อนไขเฉพาะบางประการ เช่น ประชาชนไม่มีความร่วมมือกันและไม่มีคุณภาพ ภาครัฐมีความไร้ประสิทธิภาพมาก ๆ และค่อนข้างหมดหวัง แต่ในระยะยาว ระบอบที่มีความรุนแรงเป็นพื้นฐานเช่นนี้จะทำลายการพัฒนาของพื้นที่ตนเองลง ผ่านการลงทุนที่ลดลง การใช้จ่ายภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ สถาบันทางสังคมและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

บทบาทของมาเฟียกับความเหลื่อมล้ำ

งานวิจัยที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างมาเพียกับความเหลื่อมล้ำโดยตรงไม่ได้มีให้เห็นมากนัก ส่วนมากจะเป็นงานวิจัยที่เชื่อมโยงระหว่างมาเพียกับความไว้นื้อเชื่อใจ และความไว้นื้อเชื่อใจที่ต่ำจะเป็นสาเหตุของการคอร์รัปชัน (ในที่นี้เป็นการคอร์รัปชันในความหมายกว้างที่ไม่ใช่แค่การจู่ราษฎร์บังหลวง แต่รวมไปถึงการได้รับสิทธิพิเศษบางอย่างที่ไม่ต้องปฏิบัติตามกติกาของสังคม) ที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำอีกทีหนึ่ง

Uslander (2002b) ได้ชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำ ความไม่ไว้นื้อเชื่อใจกัน และการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กันเป็นวงจรไปเรื่อยๆ เรียกว่า “กับดักความไม่เท่าเทียมกัน” (Inequality Trap)

Inequality → Low trust → Corruption → More inequality

กับดักความไม่เท่าเทียมกันหมายถึงทั้งความเหลื่อมล้ำที่สูง ความไว้นื้อเชื่อใจที่ต่ำ และการคอร์รัปชันต่างก็กระตุ้นกันไว้ จนสังคมยากที่จะมีสภาพที่ดีขึ้นได้ เพราะหากสังคมมีความไม่เท่าเทียมกันสูง คนที่มีโอกาสหรือรายได้ดีกว่าย่อมมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงบทบาทของกิจกรรมสาธารณะที่ต่ำกว่า พวกเขาจะช่วยเหลือ (Contribute) กิจกรรมสาธารณะน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ขณะที่คนที่มีโอกาสหรือรายได้ต่ำกว่า ซึ่งต้องพึ่งพิงกิจกรรมสาธารณะ ก็จะได้รับน้อยเกินไป และไม่สามารถเลื่อนสถานะความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ กิจกรรมสาธารณะที่เป็นเวทีหนึ่งในการเชื่อมต่อกันทั้งสองกลุ่มก็จะถูกละเลย และพวกเขาถูกแยกขาดจากกันอย่างเด็ดขาด ผลที่ตามมาก็คือ คนที่มีโอกาสหรือรายได้ต่ำกว่าจะยอมทำทุกอย่างเพื่อมีชีวิตที่ดีขึ้น และคนที่มีโอกาสหรือรายได้ดีกว่าก็จะทำทุกอย่างเช่นกันเพื่อปกป้องสถานะของตนเอง ในที่สุดสังคมก็จะเต็มไปด้วยความไม่ไว้นื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน

อันที่จริง ความไว้นื้อเชื่อใจกับความเหลื่อมล้ำมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก เพราะสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง จะส่งผลต่อความพอใจในความสำเร็จของตนเองที่ต่ำ และก่อให้เกิดการเอาตัวรอด ขณะที่สังคมที่มีความเท่าเทียมกันจะส่งผลต่อการยอมรับซึ่งกันและกัน รู้สึกเป็นพวกเดียวกัน และกลัวการถูกเอาเปรียบจากคนที่มีฐานะแตกต่างน้อยกว่า อันจะนำไปสู่การไว้นื้อเชื่อใจกันที่สูงกว่า

เมื่อมีความไว้นื้อเชื่อใจที่ต่ำ มันก็จะส่งผลต่อไปยังการคอร์รัปชันด้วย รากฐานของการคอร์รัปชันจึงอาจไม่ได้อยู่แค่ความล้มเหลวของสถาบันทางสังคม แต่เป็นเพราะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่ไว้นื้อเชื่อใจกัน ทั้งสองปัจจัยช่วยส่งเสริมให้เกิดการคอร์รัปชันโดย ๑) สร้างระบบที่ซับซ้อนให้กับประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะประชาชนถูกมองว่ามีความสำคัญแตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม (Uslaner, 2002a; pp. 181-183) ๒) สร้างทัศนคติการมองอนาคตในแง่ร้ายของประชาชน พวกเขาจึงต้องชวนขวยเพื่อเอาตัวเองให้รอด ความเหลื่อมล้ำทำให้คนมีสำนึกน้อยลงในการโกงคนอื่น (Mauro, 1998; p. 12) และรู้สึกชอบธรรมที่จะโกงภาษีมากขึ้น (Oswiak, 2003; p. 73) ๓) บิดเบือนกลไกที่เป็นธรรมของสังคม โดยเฉพาะเป็นการบิดเบือนที่ทำร้ายประชาชนทั่วไป แต่เข้าข้างผู้ที่อยู่ในสถานะที่สูงกว่า (Glaeser et al., 2003; You and Khagram, 2005)

นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทำให้ผู้นำที่เห็นดีเห็นงามกับระบบพวกพ้องมากกว่าระบบคุณงามความดีได้รับการส่งเสริมจากสังคม เพราะถูกมองว่าผู้นำประเภทนี้ให้ความช่วยเหลือประชาชนมากกว่า แต่ที่จริงพวกเขาให้ความช่วยเหลือมากก็เฉพาะคนที่เป็น หรือพร้อมจะเป็นพวกของเขาเท่านั้น ความเหลื่อมล้ำจึงนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์ที่ผู้มีอำนาจกลายเป็นผู้ผูกขาดอำนาจที่สามารถให้ความช่วยเหลือคนทั่วไปได้ โดยเปรียบเทียบว่าหากเป็นระบบกฎหมายที่ดีอำนาจจะกระจายตัวออกไป แต่คนทั่วไปเหล่านั้นไม่อาจมองออกว่ามันเป็นกระบวนการคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง ซึ่งการเอาตัวรอดของพวกเขาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการเอาเปรียบสังคมโดยรวมไปแล้ว

แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระดับความไว้นื้อเชื่อใจในรายเขตของประเทศอิตาลี แต่จากที่ความไว้นื้อเชื่อใจกันเป็นรากฐานสำคัญของระดับทุนทางสังคม Guiso and Pinotti (2011) ได้นำเสนอข้อมูลสัดส่วนของคนที่เข้าร่วมสมาคมต่าง ๆ ในแต่ละเขตของอิตาลี ซึ่งเป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งของระดับทุนทางสังคมในปี ค.ศ.1885 และปี ค.ศ.2001 พบว่า ในภาพรวมไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ระดับทุนทางสังคมของเขตซิริเลีย และเมืองอื่นๆ ที่ถูกปกครองโดยมาเฟีย นั้น ทั้งอยู่ในระดับที่ต่ำและมีแนวโน้มเลวลงทั้งหมด (ดูภาพที่ ๘) เมื่อระดับทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์ต่อความเหลื่อมล้ำในสังคม นั้นหมายความว่า ในพื้นที่ของอิตาลีที่มีมาเฟียควบคุมอยู่ ซึ่งมีความเหลื่อมล้ำสูงอยู่แล้ว ก็จะมีมีความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นไปอีก

แล้วสังคมไทยควรจะเรียนรู้อะไร?

ข้อความของ Giuseppe Tomasi di Lampedusa ใน *The Leopard* (1958) ที่ว่า “ทุกสิ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มันคงยังเหมือนเดิม” ยังคงถูกต้อง เพราะระบอบมาเฟียได้ปรับตัวจนกลายเป็นส่วนหนึ่งและมีบทบาทต่อสังคมอิตาลีอย่างปฏิเสธไม่ได้

การศึกษาชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบมาเฟียที่ดูเป็นเรื่องล้าหลังยังคงมีบทบาทในสังคมผ่านการปรับตัวจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนา โดยได้ใช้กรณีศึกษาของมาเฟียซิซิลียนที่เป็นต้นแบบของมาเฟียทั่วโลกมาอธิบายการถือกำเนิดและคงอยู่ระบอบมาเฟีย รวมถึงผลกระทบที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในมิติของการเติบโตและความเหลื่อมล้ำ ด้วยแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่าด้วยมาเฟีย และเศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยความไว้นื้อเชื่อใจ

ในเชิงประวัติศาสตร์ ซิซิลียมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้ปกครองบ่อยครั้ง คนกลุ่มแรกคือ กรีก จากนั้นก็คือโรมัน อาหรับ นอร์เวย์ สเปน ฝรั่งเศส จนกระทั่งเกิดการรวมชาติอิตาลีขึ้น โดยช่วงที่ชาวนอร์เวย์เข้าปกครอง ซิซิลียประกอบด้วยคนที่หลากหลาย การจะทำให้คนเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข การปกครองจึงต้องรวมศูนย์อำนาจและมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน จึงเป็นครั้งแรกที่เริ่มนำเอาระบบศักดินาเข้ามาใช้ และประสบความสำเร็จ เพราะซิซิลียมีความสงบสุข จนกระทั่งกลายเป็นรัฐที่ร่ำรวยที่สุดในยุโรป แต่ความร่ำรวยดังกล่าวก็ดึงดูดให้เกิดการแย่งชิงอำนาจในเวลาต่อมา ทริพยาการของพื้นที่จึงถูกทุ่มเทไปเพื่อการดังกล่าว

ในสมัยศักดินาของซิซิลีย เจ้าขุนมูลนายเป็นผู้ครอบครองที่ดิน และทำการว่าจ้างคนกลางมาทำหน้าที่ดูแล ต่อมา สหราชอาณาจักรเข้าครอบครอง ยกเลิกระบอบศักดินา และจัดสรรที่ดิน

ใหม่ให้ชาวนา ผลก็คือ คนกลางว่างงาน ขณะที่ชาวนาก็อ่อนแอจนไม่สามารถในการดูแลผลผลิต และทรัพย์สินของตนเองได้ การจัดสรรที่ดินใหม่จึงก่อให้เกิดบริการการคุ้มครองที่ดำเนินการโดยคนกลาง ซึ่งพัฒนาเป็นระบอบมาเฟียในเวลาต่อมา

ในช่วงหลัง ภาพความร่ำรวยของซิชิลีเปลี่ยนไปจากในอดีตโดยสิ้นเชิง ชาวซิชิลีมีรายได้ต่อหัวต่ำเกือบที่สุดในอิตาลี และมีการกระจายรายได้ที่เลว ทั้งนี้เพราะในระยะสั้นที่ระบอบมาเฟียก่อตัวขึ้น ระบอบมาเฟียอาจช่วยหล่อลื่นให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินต่อไปได้ในระยะสั้น โดยเฉพาะในสังคมที่มีความไวเนื้อเชื่อใจต่ำ และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่ำ แต่ในระยะยาวแล้ว ระบอบมาเฟียที่มีความรุนแรงเป็นพื้นฐานจะส่งผลให้การเติบโตลดต่ำลง รวมถึงการพัฒนาโครงสร้างสถาบันอื่นของสังคมก็ซาลง

ขณะที่ในส่วนของความเหลื่อมล้ำนั้น ระบอบมาเฟียเป็นผลร้ายเพราะความไม่ไวเนื้อเชื่อใจกันของคนในสังคมจะก่อให้เกิดความรู้สึกชอบธรรมของการโกงที่สูงขึ้น และรู้สึกตัวใครตัวมันมากขึ้น ทำให้ประชาชนเน้นการสร้างสายสัมพันธ์เพื่อให้ตนเองได้รับสิทธิพิเศษ ซึ่งในระยะยาวมันจะกลายเป็นระบบอุปถัมภ์ที่สร้างความเหลื่อมล้ำระหว่างคนในกลุ่มและคนนอกกลุ่มมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้สังคมยังจะติดกับดักความไม่เท่าเทียมกันที่ทำให้ปัญหามีลักษณะเป็นวงจรระหว่างความเหลื่อมล้ำ ความไม่ไวเนื้อเชื่อใจกันและการคอร์รัปชัน ซึ่งพัวพันต่อกันและไม่สามารถแก้ไขในระยะเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม การจะลดบทบาทของมาเฟียลง คงไม่สามารถปราบปรามโดยตรงไปที่ระบอบได้ เพราะทั้งวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองต่างก็เกี่ยวพันกัน และเอื้อประโยชน์กับระบอบมาเฟีย อย่างไรก็ตาม บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยหลักทางสถาบันที่เกื้อหนุนระบอบมาเฟียประกอบไปด้วยความอ่อนแอของการบังคับใช้กฎหมายและความไวเนื้อเชื่อใจกันที่ต่ำ ดังนั้น หากสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและความไวเนื้อเชื่อใจต่อกันได้ ระบอบมาเฟียก็จะค่อยๆ ลดบทบาทลงได้จริง

ความยากของการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางสถาบันของอิตาลีอยู่ที่ประเด็นของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะปัจจุบัน สมาชิกของมาเฟียจำนวนหนึ่งได้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองผ่านระบบเลือกตั้งที่เป็นทางการ มีสายสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งและดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในคณะรัฐบาล ความหวังในการปฏิรูปกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายในการลดบทบาทของมาเฟียจึงดูเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ ในอดีตที่ผ่านมาที่ทุนทางสังคมมีไม่มากพอ ซึ่งต้องอาศัยบทบาทของรัฐเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนสามารถดูแลกันเองได้ แต่รัฐกลับทำให้คนเหล่านี้มาผูกติดอยู่กับรัฐและไม่สามารถร่วมกันดำเนินการระหว่างภาคประชาชนด้วยตนเองได้ เช่น การดำเนินนโยบายประชานิยม หรือการสนับสนุนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าถึงตัวประชาชนแทนที่จะสนใจเรื่องการปฏิรูปกฎหมายที่เป็นธรรม ก็ยิ่งนำไปสู่ความไม่สามารถร่วมมือกันเองระหว่างประชาชนได้ในระยะยาว ทางออกที่ดีเป็นไปได้มากที่สุดในการนี้ของอิตาลีคงจะเหลือแต่เพียงการสร้างความไวเนื้อเชื่อใจกันให้สูงขึ้นด้วยความร่วมมือของประชาชนด้วยตนเอง

สถานการณ์เช่นนี้คล้ายคลึงกับประเทศไทย เพราะผู้มีอิทธิพลของไทยจำนวนมากก็เข้าสู่การเมืองในระบบ และกลายเป็นผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ความหวังในการสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมกันจึงดูเป็นไปได้ยากหากหวังพึ่งพากฎหมายในการเอาผิดโดยตรง แต่ประชาชนด้วยกันเองสามารถร่วมมือกัน เพื่อสร้างสังคมที่เต็มไปด้วยความไว้วางใจกัน อันจะนำไปสู่หนทางสังคมที่สูงขึ้น และผลพลอยได้คือการบังคับใช้กฎหมายที่ดีขึ้นตามมาด้วยเช่นกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ลองพิจารณาประสบการณ์บางประการของอิตาลีที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในการหาทางออกให้กับสังคมดังต่อไปนี้

๑. สร้างความร่วมมือกัน (Associationism) โดยเฉพาะในองค์กรท้องถิ่นที่ไม่ใช่ทางการเมือง เช่น สโมสรคลับ (Sports Clubs) สมาคมนักร้องประสานเสียง (Choral Societies) กลุ่มดูนก (Bird-watching Groups) หรือชมรมรักการอ่าน (Book Clubs) องค์กรเหล่านี้แม้จะดูเหมือนไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโดยตรง แต่กลับเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะเป็นพื้นฐานในการสร้างความไว้วางใจให้กับคนในสังคม และสอนให้พวกเขาเรียนรู้การทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน เมื่อประชาชนมีวัตถุประสงค์ร่วมกันและได้มีโอกาสมาทำงานร่วมกัน พวกเขาจะเริ่มหันเหออกจากการเล่นใจแค่ผลประโยชน์ของตนเองหรือคนใกล้ชิดมาเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม จึงเท่ากับว่าเป็นการสร้างส่วนร่วมทางการเมืองโดยอัตโนมัติและสร้างความต้องการร่วมกันต่อการมีสภาพสังคมโดยรวมที่ดีขึ้น (Claiborn and Martin, 2000; Whiteley, 1999; Wollebaek and Selle, 2002; Hooghe and Stolle, 2003; Stolle, 2000; Delhey and Newton, 2003; Uslaner, 2002a, ch. 5)

๒. นโยบายบ้านเอื้ออาทรเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการมีบ้านเป็นของตัวเองจะทำให้การติดตาม ตรวจสอบหรือแม้แต่สานสัมพันธ์เป็นไปได้อย่างมั่นคงมากขึ้น รวมทั้งก่อให้เกิดความรับผิดชอบในสิ่งที่แต่ละคนลงมือทำมากขึ้นด้วย จากนั้นการสนับสนุนให้พูดคุยกับเพื่อนบ้านเป็นสิ่งถัดมาที่ควรสนับสนุน ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยยกระดับความไว้วางใจก็คือ ต้องพูดคุยกับเพื่อนบ้านอย่างสม่ำเสมอ เพราะจะช่วยให้พวกเขาเรียนรู้จากคนที่น่าจะไว้วางใจได้ก่อน นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องง่ายที่ทำได้เลย (Rothstein and Uslander 2005)

กรณีของประเทศไทย ลักษณะนี้คล้ายกับบทบาทของ“สภาภาพ”ที่หายไปในสังคม เพราะเป็นสถานที่ที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเพื่อนบ้านกันหรืออยู่ในชุมชนเดียวกันได้มานั่งคุยกันในหลากหลายเรื่องที่ไม่ใช่เพียงแค่การเมืองเท่านั้น และมันได้สร้างการแลกเปลี่ยนให้พวกเขาเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกัน

๓. ความรักครอบครัวเป็นสิ่งที่ดี แต่การแยกแยะความถูกผิดก็เป็นสิ่งที่ดี เช่นเดียวกับการเสียสละเพื่อส่วนรวมก็ไม่น้อยไปกว่าการเสียสละเพื่อครอบครัวแต่การที่ประชาชนจะรู้สึกเช่นนี้ได้จำเป็นต้องมีการศึกษา (Education) ซึ่งไม่ใช่แค่หมายถึงการเข้าโรงเรียน (Schooling) ในอิตาลี รัฐบาลได้จัดโปรแกรมที่ชื่อว่า “Educational Training” ให้กับคนที่จะเป็นครูประถมทุกคน เข้ารับการอบรมเป็นเวลา 1 ปีจึงจะบรรจุเป็นครูได้ โดยเนื้อหาเป็นการสอนเน้นเรื่องของการเสียสละเพื่อส่วนรวมและการเข้าสังคม เพราะกระบวนการความคิดที่มีต่อสังคมในวัยเด็กเป็นสิ่ง

สำคัญมาก และยากต่อการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่อมา เช่น ถ้าเด็กเติบโตขึ้นมาในสังคมที่เต็มไปด้วยความหวาดกลัวและไม่ปลอดภัย พวกเขาจะกลายเป็นผู้ใหญ่ที่คำนึงถึงความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่าสิ่งรอบๆ ตัวจะเปลี่ยนไปแล้วก็ตาม ความคิดและความเชื่อของพวกเขาจะยังคงไม่เปลี่ยนไป ดังนั้น หากต้องการจะสอนเด็กให้รู้จักผิดชอบชั่วดี จำเป็นต้องสอนพวกเขาตั้งแต่วัยเป็นเด็กประถม (อ้างใน Tastesen, 2008; pp. 44-45) และต้องมีวิธีการสอนอย่างถูกต้องด้วย

อันที่จริง ในกรณีของไทย เนื้อหาในลักษณะนี้คงคล้ายกันกับวิชาหน้าที่พลเมือง และวิชาลูกเสือเนตรนารี ที่ปัจจุบัน วิชาแรกได้ยกเลิกไปแล้ว และวิชาที่สองก็มีบทบาทน้อยลงมาก โดยเฉพาะหากเปรียบเทียบกับวิชาที่ต้องใช้ในการสอบเข้าเรียนต่อระดับที่สูงขึ้นอย่างคณิตศาสตร์หรือภาษาอังกฤษ ทั้งที่วิชาเหล่านั้นสร้างความเป็นตัวของตัวเองมากกว่าความร่วมมือในสังคมเสียอีก

๔. ต้องลดช่องว่างทางเศรษฐกิจทั้งเศรษฐกิจใน/นอกระบบ และธุรกิจขนาดใหญ่/เล็ก เพื่อให้ระบบตลาดเป็นตัวกลางในการจัดสรรทรัพยากรแทนที่จะเป็นระบบมาเฟีย ยกตัวอย่างเช่น ในพื้นที่ชิลิลี เศรษฐกิจนอกระบบและตลาดมืด (Black Market) มีขนาดใหญ่มาก การที่มาเฟียรู้จักพื้นที่และเข้าใจวัฒนธรรมท้องถิ่นได้ดีกว่า จึงสามารถควบคุมเศรษฐกิจนอกระบบและตลาดมืดได้ ซึ่งกลายเป็นรายได้และเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญทางการเมืองของมาเฟีย

ทางหนึ่งที่เป็นไปได้ในการทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจลดลงก็คือการเพิ่มช่องทางให้คนฐานะไม่ดีได้เข้าถึงทรัพยากรเช่นทุนการศึกษาได้ง่ายและสะดวกขึ้น สถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น หากพ่อแม่อยากให้ลูกเป็นนักออกแบบเสื้อผ้า (ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงจูงใจต่อความสำเร็จ) เงินเดือนของพ่อแม่ที่ไม่ได้สูงนักจะทำให้พวกเขามีสองทางเลือก คือ หาเงินมาเพื่อการศึกษาของลูกอย่างผิดกฎหมาย หรือกู้ยืม แนนอนว่าการกู้ยืมจากธนาคารก็ไม่ใช่เรื่องง่าย และหากพวกเขาก็ต้องกู้นอกระบบ ซึ่งไม่ว่าทางเลือกไหนที่เขาเลือกก็ยังคงเกี่ยวข้องกับมาเฟียอยู่ดี (Lotta al racket delle estorsioni e dell' usura, 2007) และเท่ากับการบังคับให้พวกเขาขาดโอกาสและไม่มีทางเลือก

๕. สื่อต้องเป็นอิสระอย่างแท้จริง และต้องนำเสนอข่าวท้องถิ่นด้วย เพราะความเป็นอิสระของสื่อจะทำให้ประชาชนเริ่มที่จะมีความเชื่อถือในข่าวสาร และเรียนรู้ที่จะค้นหาความจริงด้วยตนเอง เมื่อมีการถกเถียงหรือแลกเปลี่ยนกันของคนในสังคมก็จะเป็นการแลกเปลี่ยนบนความคิดเห็นที่มีพื้นฐานมาจากข้อมูลที่ถูกต้องมากกว่าเป็นการถกเถียงบนพื้นฐานของการกล่าวหาว่าข้อมูลของใครถูกหรือผิด

นอกจากนี้ การเสนอข่าวในระดับท้องถิ่นยังจะช่วยสอนให้พวกเขาสามารถทำงานร่วมกันในเรื่องเล็กๆ ของท้องถิ่นที่เป็นไปได้ง่ายกว่าการสร้างความร่วมมือในระดับชาติที่เป็นเรื่องใหญ่และยาก ตัวอย่างของอิตาลีนั้น หนังสือพิมพ์ระดับชาติของอิตาลีจะมีประมาณ 8 ใน 20 หน้าของหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับเป็นข่าวท้องถิ่น โดยทำการเปลี่ยนหน้ากระดาษของหนังสือพิมพ์ระดับชาติในแต่ละฉบับจำนวน 2 แผ่นให้แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น

๖. บทลงโทษทางสังคมต่อคนที่กระทำความผิดต้องเป็นไปเพื่อให้โอกาสและให้เขายังคงมีพื้นที่ในการกลับตัว ซึ่งจะสร้างความร่วมมือในสังคม มากกว่าที่จะเป็นการ Alienate พวกเขาออกไปจากสังคมจนไม่มีพื้นที่อยู่ ในอิตาลีมีการริเริ่มแคมเปญ “ผิดแล้วยอมรับผิด” โดยให้ สส. ที่กระทำความผิดในเรื่องเล็กๆ เช่น ขับรถฝ่าไฟแดง ถูกจับ และเสียค่าปรับ มาเป็นพรินเตอร์ (Presenter) ของโครงการ ซึ่งการเริ่มต้นจากคดีความง่ายๆ ที่ไม่มีผลกระทบมากนักกับตัวเขาเองนั้น จะช่วยให้ประชาชนเริ่มรู้สึกไว้นั่นเชื่อต่อตัวนักการเมืองมากขึ้น สร้างวัฒนธรรมการยอมรับคนที่ทำผิดและรับผิด รวมทั้งเป็นการสอนให้นักการเมืองเรียนรู้ที่จะยอมรับผิดมากกว่าใช้อำนาจเพื่อหลีกเลี่ยงหรือกลบเกลื่อนความผิดไปเสียทุกเรื่อง

๗. ในขั้นสุดท้าย เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมและประชาชนไม่สามารถจัดการด้วยตัวของพวกเขาเองได้ ระบบศาลจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและยุติธรรม จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำสูงกว่ามีแนวโน้มว่าศาลจะมีความยุติธรรมต่ำกว่า (Uslander, 2002b) ดังนั้น ศาลจึงต้องไม่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเข้าข้างบุคคลที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า เพราะเมื่อพวกเขาไม่รู้สึกว่าศาลเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ พวกเขาจะไม่มี ความกล้าพอที่จะไว้วางใจซึ่งกันและกัน และจะไม่สามารถสร้างทุนทางสังคมได้เลย

รายการอ้างอิง

- A Leopard, spots unchanged.* Economist.com, 3 April 2008. Retrieved 2 January 2012 from http://www.economist.com.hk/research/backgrounders/displaystory.cfm?story_id=10966223
- Acconcia, Antonio, Giancarlo Corsetti and Saverio Simonelli. (2011). "Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment," CEPR Discussion Papers 8305, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Alexeev, M., E. Janeba, and S. Osborne. (2003). Taxation and evasion in the presence of extortion by organized crime. Mimeo, Department of Economics, Indiana University.
- Almon, Gabriel and Sidney Verba. (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Amatori, F. (1997). Italy: the Tormented Rise of Organizational Capabilities between Government and Families. In A.D. Chandler, F. Amatori and J. Hikino (Ed.), *Big Business and the Wealth of Nations* (pp.246-76), Cambridge, 1997.

- Arlachhi, Pino. (1987). Mafia Business: The Mafia Ethic and the Spirit of Capitalism. *The Journal of Criminal Law and Criminology* (1973-) Vol. 78, No. 1 (Spring, 1987), pp. 204-209.
- Baldwin, Richard. (2008). The Mafia's economic role. Economist.com, 10 July 2008. Retrieved 12 November 2010 from http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2008/07/the_mafias_economic_role
- Bandiera, O. (2002). Land Reform, the Market Protection and the Origins of Sicilian Mafia: Theory and Evidence, London School of Economics, Unpublished Manuscript.
- Bandiera, O. (2003). Private States and the Enforcement of Property Rights: Theory and Evidence on the Origins of the Sicilian Mafia. *Journal of Law, Economics and Organization* 19(1): 218-244.
- Barca, F. (1994). Imprese in Cerca di Pradrone, Roma, pp.171-2.
- Blok, A. (1966). Land Reform in a West Sicilian Latifondo Village: The Persistence of a Feudal Structure. *Anthropological Quarterly* 39(1): 1-16.
- Bonomi, A. (1997). Il Capitalismo Molecolare, Torino, p.61.
- Brögger, J. (1968). Conflict Resolution and the Role of the Bandit in Peasant Society. *Anthropological Quarterly* 41: 228-40.
- Bueno de Mesquita, E. and C. Hafer. (2008). Private Protection or Public Distortion?. *The Authors. Journal Compilation*. Blackwell Publishing.
- Burker, Matthias and Alfredo Minerva. (2010). Civic Capital, Firms' Size and Purchased Service Intensity in Italy. Unpublished Manuscript.
- Claibourne, Michelle P. and Paul S. Martin. (2002). "Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital," *Political Psychology* 22: 267-291.
- Daniele, Vittorio and Ugo Marani. (2008). Organized Crime and Foreign Direct Investment: The Italian Case. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1094329> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1094329>
- Delhey, J., and Newton, K. (2003). "Who trusts? The origins of social trust in seven societies" *European Societies*, 5,2: 93-137.
- Djankov, Simeon, Edward Glaeser, Rafael La Porta, and Florencio Lopez-de-Silanes and Andrei Shleifer (2003), "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, 31: 653-675.
- Epstein, Stephan R. (2003). An Island for Itself: Economic Development and Social Change in Late Medieval Sicily. Cambridge University Press.

- Falcone, Giovanni. (2007). *Cose di Cosa Nostra*. 7th edition. Milano, BUR Saggi [1st ed. 1993].
- Franchetti, L. (1876). Condizioni Politiche ed Amministrative della Sicilia. Vol. 1. In Franchetti, L. and S. Sonnino (Eds.), *Inchiesta in Sicilia*. Florence: Vallecchi.
- Frye, T. and E. Zhuravskaya. (2000). Rackets, regulation, and the rule of law. *Journal of Law, Economics, and Organization* 16, 478–502.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press: New York.
- Fukuyama, Francis. (2000). Social Capital and Civil Society. IMF Working Paper, pp. 1-19.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Massachusettes: Havard University Press.
- Gambetta, D. and Reuter, P. (1995). Conspiracy among the Many: The Mafia in Legitimate Industries. In Fiorentini, G. and Peltzman, S. (Eds.), *The Economics of Organised Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsborg, P. (2001). *Italy and Its Discontents 1980-2001*. England: ZPenguin Group.
- Glaeser, Edward L., Bruce Sacerdote and Jose A. Scheinkman (1995), “Crime and Social Interactions”, *Quarterly Journal of Economics*, 111: 507-48.
- Glaeser, Edward L., Jose Scheinkman and Andrei Shleifer. (2003). “The Injustice of Inequality,” *Journal of Monetary Economics*, 50, 199-222.
- Goldin, Claudia and Larry Katz (2001). ‘Human Capital and Social Capital: the Rise of Secondary Schooling in America, 1910–1940’, in (R. Rotberg, ed.), *Patterns of Social Capital*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossman, H. (1995). Rival Kleptocrats: The Mafia vs. the State. In G. Fiorentini and S. Pelzman. (Eds.), *The Economics of Organised Crime* Cambridge: Cambridge University Press.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales. (2010). Civic Capital as the Missing Link (March 18, 2010). Chicago Booth Research Paper No. 10-16.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza and Luigi Zingales (2008) , “Trusting the Stock Market” *Journal of Finance*, , 63: 2557–2600.
- Harrison, Lawrence E. and Samuel P. Huntington. (2000). *Culture Matters – How values shape human progress*. New York, The Perseus Book Group
- Hay, J. R. and A. Shleifer. (1998). Private Enforcement of Public Laws: A Theory of Legal Reform. *American Economic Review* 88, 398–403.

- Hooghe, Marc, and Dietlind Stolle, eds. (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in a Comparative Perspective*. New York: Palgrave/Macmillan.
- Inglehart, Ronald. (1988). The Renaissance of political Culture. *American Political Science Review* 82, 1203-30.
- Inglehart, Ronald. (1997). *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton, Princeton University Press.
- ISTAT, *several issues*.
- Johnson, S., D. Kaufmann, and A. Shleifer. (1997). The Unofficial Economy in Transition. *Brookings Papers on Economic Activity* 2, 159–239.
- Knack, S. and Keefer, P. (1997). 'Does social capital have an economic impact? A cross-country investigation', *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112 (4), pp. 1252–88.
- Konrad, K. and S. Skaperdas. (1998). Extortion. *Economica* 65, 461–477.
- Kugler, M., T. Verdier, and Y. Zenou. (2005). Organized Crime, Corruption, and Punishment. *Journal of Public Economics* 89, 1639–1663.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny (1998). "Law and Finance." *Journal of Political Economy*, 1131-1150.
- Lotta al racket delle estorsioni e dell' usura* (2007). Conference Paper at Jolly Hotel, Palermo, 31 October 2007.
- Maddison, D. and M. Pollicino. (2003). An Economic Analysis of the Mafia. *World Economics* (4) 2, April–June 2003. 164-177.
- Mafia, i giovani siciliani sfiduciati: "Cosa Nostra più forte dello Stato"* (2008). Repubblica.it, 23 April 2008. Retrieved 7 November 2010 from http://www.repubblica.it/2006/05/sezioni/scuola_e_universita/servizi/ragazzi-mafia/fascino-mafia/fascino-mafia.html
- Mauro, Paolo. (1998). "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research," Finance and Development (International Monetary Fund), March, 11-14.
- Meyer, Josh. (2009). *Organized Crime Counts for 15% of World GDP*. L.A. Times, Wednesday, October 14th. Retrieved 20 December 2011 from <http://grind365.com/news/true-crime/organized-crime-counts-for-15-of-world-gdp/>
- Miller, Federic P., Agnes F. Vandome and John McBrewster. (2009). *Organized Crime in Italy*. Mauritius: Alphascript Publishing.

- Nannicini, Tommaso, Andrea Stella, Guido Tabellini and Ugo Troiano. (2010). Social Capital and Political Accountability (December 1, 2010). FEEM Working Paper No. 58.
- Organised Crime in Italy: The Italian Mafia*, Retrieved March 12, 2010, from <http://www.kwintessential.co.uk/articles/article/Italy/Organised-Crime-in-Italy:-The-Italian-Mafia/306>
- Our New Digital Friend? We Now Trust Online News as Much as We Trust TV and Newspaper*, TNS North America, 15 December 2008 Retrieved May 20, 2010, from http://www.tns-us.com/news/our_new_digital_friend_we.php
- Owsiak, Stanislaw. (2003). "The Ethics of Tax Collection," *Finance and Common Good*, 13/14: 65-77.
- Pidd, Helen. (2009). Web worldwide: UK housewives love it, Chinese use it most, Danes are least keen. *The Guardian*, 1 January 2009.
- Porter, Michael. (2004). Competitive Advantage. New York: Free Page.
- Putnam, Robert (1993). Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press.
- Rete Sicilia. Dominazione Normanna*. Retrieved 29 November 2010 from <http://retesicilia.it/cultura/index.php?zonacc=../moduli/pagina.php&ide=RS2005-04-23-1202&subid=19&pagid=44>
- Rey, G.M. (1993) Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia. In Zamagni, S. (Ed.) Mercati Illegali e Mafie: l'Economia Del Crimine Organizzato. Bologna: Il Mulino.
- Robert K. Merton*. Wikipedia.org, 20 March 2011. Retrieved 28 March 2011 from http://en.wikipedia.org/wiki/Robert_K._Merton
- Rothstein, Bo and Eric M. Uslaner. (2005). All for All: Equality and Social Trust. LSE Health and Social Care Discussion Paper No. 15.
- Schelling, T. (1984). What is the Business of Organized Crime?. In T. Schelling. (Ed.), *Choice and Consequence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skaperdas S. (2001). The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not. *Economics of Governance* 2, 173–202.
- Sonin, K. (2003). Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights. *Journal of Comparative Economics* 31, 715–731.

- Stolle, Dietlind. (2000). "Clubs and Congregations: The Benefits of Joining an Association," in Karen S. Cook, ed., *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation
- Tastesen, Ditte Roslyng. (2008). *Society, Culture and Mafia. An analysis of why Sicily falls behind when it comes to development*. Master thesis in International Business Communication, Copenhagen Business School.
- Tilly, C. (1985). War Making and State Making as Organized Crime. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol. (Eds.), *Bringing the State Back*. In Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (2002a). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric (2002b). *The Inequality Trap*. Prepared for the WIDER Jubilee Conference, "WIDER Thinking Ahead: The Future of Development Economics," Helsinki, Finland, June 17-18.
- Varese, F. (2001). *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Whiteley, Paul F. (1999). "The Origins of Social Capital," in *Social Capital and European Democracy*, edited by J. W. van Deth, M. Maraffi, K. Newton and P. F. Whiteley. London: Routledge.
- Wollebeak, Dag, and Per Selle. (2002). "Does Participation in Voluntary Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31,1: 32-61.
- You, Jong-sung and Sanjeev Khagram. (2005). "A Comparative Study of Inequality and Corruption," *American Sociological Review*, 70 (February), 136-157.