

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (2565) : เมษายน – มิถุนายน 2565

Vol.4 No.2 April - June 2022



ISSN 2651-1142

วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา

Journal of Multidisciplinary Academic Research and Development



สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

www.turac.tu.ac.th

Thammasat University Research and Consultancy Institute

บทบรรณาธิการ

วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดำเนินการมาเป็นปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (2565) : เมษายน – มิถุนายน 2565 สำหรับฉบับนี้ยังคงคุณภาพของบทความและเนื้อหาที่น่าสนใจเช่นเดิม โดยเริ่มจาก

บทความวิจัยเรื่อง Developing E-learning System to Support Visual Impairment during COVID-19 pandemic เขียนโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิยะ เตชะธีราวัฒน์ ผู้เขียนได้เสนอการออกแบบที่กำหนดเองของระบบ E-learning เพื่อสนับสนุนนักเรียนที่มีความบกพร่องทางสายตาด้วยการออกแบบแบบไดนามิกในช่วงการระบาดของ COVID-19 ระบบนี้ได้รับการออกแบบและดำเนินการตามข้อกำหนดจริงของอาจารย์และนักศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ผลที่ได้คือ การแสดงความมีส่วนร่วมของนักเรียนและนำเสนอเนื้อหาและความรู้เพิ่มเติมแก่นักเรียนที่มีความบกพร่องทางสายตา และมีการประเมินผลตอบรับจากการใช้งานจริงอีกด้วย

บทความวิจัยเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: สภาพการจัดการเรียนรู้ออนไลน์ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 เขียนโดยคุณอรอนพ เอื่องโธสง คุณศุภวงศ์ โหมวานิช คุณรัชกร อัยฉะ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุบลวรรณ หงส์วิทยากร ผู้เขียนได้นำเสนอสภาพการจัดการเรียนรู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 และแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของครูผู้สอน โดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากครูผู้สอนระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา ครูผู้สอนจึงแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาในระยะสั้นตามบริบทของชีวิตจำกัดที่มี และการแก้ปัญหาในระยะยาวในระดับประเทศ ซึ่งถือเป็นอีกเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ทุกประเทศจะต้องก้าวข้ามให้ได้ภายในปี 2030

บทความวิจัยเรื่องการพัฒนาบทบาทของกิจการวิถุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขียนโดย ดร. วชิระ อมศิริ คุณวิศิษฐ์ ภูริยะพันธ์ คุณไชยันตร์ พัฒนพงศ์ คุณจิรวัฒน์ แสงมณี คุณธิดา เต่นพฤษัธรรม และ คุณมนัส ทรงแสง สำหรับบทความนี้ทำการศึกษาแนวทางการพัฒนาบทบาทของกิจการวิถุสมัครเล่น ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรวิถุสมัครเล่นที่ได้รับรองจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่เป็นสถานีวิถุสมัครเล่นควบคุมข่ายประจำจังหวัด และนำเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของกิจการวิถุสมัครเล่นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม

บทความวิชาการเรื่องการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส เขียนโดยคุณณัฐวุฒิ คล้ายข้า และคุณนนทวัฒน์ สุวรรณ ผู้เขียนได้นำเสนอว่าการควบคุมทางงบประมาณจะเป็นการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

กองบรรณาธิการวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ขอขอบคุณทุกผลงานของคณาจารย์ นักวิจัย และนักวิชาการทุกท่านที่ให้ความสนใจเผยแพร่ในวารสารสังคมวิจัยและพัฒนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้อ่านทุกท่าน และเป็นแหล่งอ้างอิงทางวิชาการสายมนุษยศาสตร์อย่างมีคุณภาพต่อไป พบกันใหม่ฉบับหน้า



ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

บรรณาธิการ

Developing E-learning System to Support Visual Impairment during Covid-19 pandemic

Piya Techateerawat

Engineering Faculty, Thammasat University, Thailand

E-mail: tpiya@engr.tu.ac.th

Date Received : 13 December 2021 Date Revised : 16 June 2022

Date Accepted : 16 June 2022 Date Accepted online : 27 June 2022

Abstract

E-learning is a common tool to support the education in variety of scenarios. As the education contents can be prepared by the group of specialists, but the skilled teachers are limited in remote area. Also, the contents in most curriculum are planned to distribute to limited skilled people. The gap of education can be full-filled with E-learning system. However, the conventional E-learning is high-cost system and not appropriated for rural area. Also, open-source system is complicated to implement and configure in dedicated curriculum.

This paper is proposed the customized design of E-learning system for supporting visual impaired student with dynamic design during Covid-19 pandemic. This paper shows the development that is based on the open-source system that is customized for the visual impaired student. The system is to support restricted budget study group in broad area where it can be customized to the study student group. The limitation has challenged the research to share and test among the stakeholders. The system is designed and implemented from actual requirements from teachers and students in university level.

The evaluation is based on comparison between conventional study method and proposed e-learning system in same semester. The developed system built on text-to-speech, simple design and customized UX/ UI. As a result, the result show student involvement and deliver more contents and knowledge to the visual impaired students. The feedback from actual usage also is evaluated.

Keyword: E-learning, Android, Visual Impaired, Covid-19.

Introduction

Electronic learning (E-learning) is a general system to support the learning process and assist the contents delivering to the specified learner. The key features of E-learning are to let learner access contents promptly with less constraints e.g. remote area, limited time, lack of teacher and large number of learners. Since network performance and equipment are easily access currently, a number of learners' request more of E-learning system. Also, learners expect to use E-learning for knowledge sharing and on-demand contents.

Visual Impairment can be categorized into several sections (blurred vision, color blindness, loss of vision etc.), to develop the e-learning system requires the system to support from blurry visual to zero visual students. As existing commercial system has a high cost to purchase where the open source has a very limited support especially for visual impaired students. The challenge is to reduce the gap between these commercial and open-source system that can practically use in university level. The design is based on high contrast display, font sizing, mono color, and text-to-speech assistant.

This paper shows the customized solution of E-learning system that is based on open-source platform and implemented with text-to-speech, simple design and customized UX/UI for specified need (visual impaired students). The solution is targeted for existing Thammasat students for groups of 10 students. The system is developing along with study semester, so the students can compare the conventional method with proposed system. At the end, the result is evaluated and compare with the study method previously.

E-LEARNING SYSTEM

E-learning is shown as critical system for contents sharing in business, research and academic. Since the market share of E-learning system reached \$2 trillions in 2001, many organizations implement the system for accessible and extra class support (Cisco Systems, 2001; Fry, 2001)

The main benefit of E-learning system is cost effective, flexibility, accessibility, and contents distribution. As the system are contents centralized and using the technology platform for access anywhere-anytime. Then overall, it reduced the cost of staff, operation task and open the opportunity to more people (Furnell et al., 1998) It also adds more

features that can provide online chat, AI enquiry, reminder, online quiz, and contents suggestions.

In general, large system is approaching with framework (Alexander, 2001; Garrison & Borgia, 1999) As developing time can be reduced significantly by using the built-in library. The security is conformed by the framework library as well as updating regularly with framework update. The important key is maintenance as framework using the standard model following with guidance.

The one of challenge of implementing E-learning is cost that increased 83 percent from 1998-2003 (Lance, 2000) his is a struggle for many organizations especially in education system. However, the need of E-learning also pushes to one of the largest share markets (Henry, 2001) For, specific small organization and limited budget company are difficult to access to the commercialized platform as well as the open-source system also required the skilled person to configure and understand that need follow the scheme of open-source package.

Text-to-speech

As text-to-speech has been developed for support need and assisted to deliver contents to audience that assist the general case use and the special need for visual impaired person (Isewon, Oyelade, and Oladipupo, 2021) as shown in Figure 1. The method has been developed with support new equipment and software that the technology is mainly built on composed words and composed phonemes (Raiyetunbi, Jude, and Emmanuel, 2020) as shown in Figure 2. The result is synthesizer that process the word to near natural language.

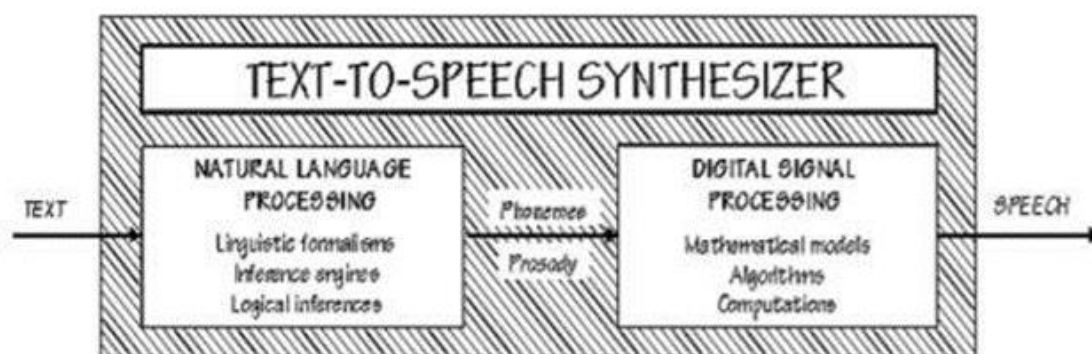


Figure 1 Text-to-speech (Isewon, Oyelade, and Oladipupo, 2021)

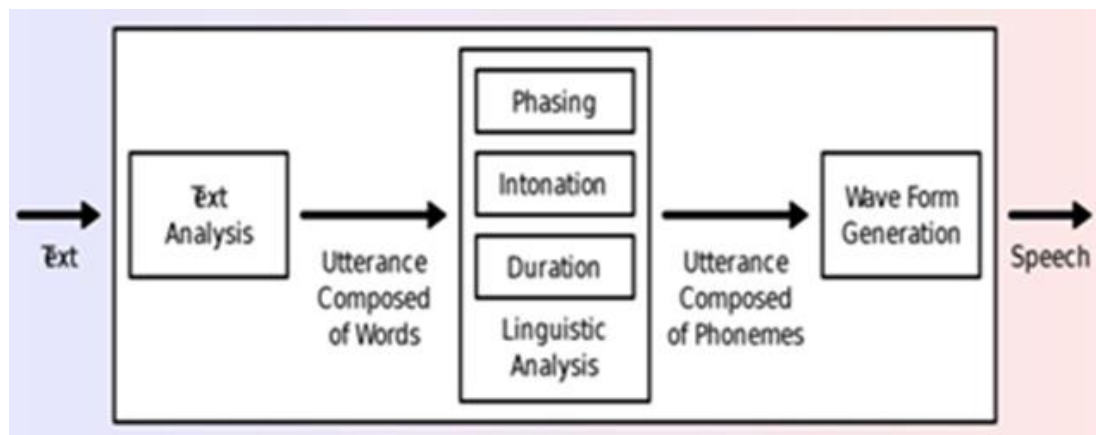


Figure 2 Text-to-speech System (Raiyetunbi, Jude, and Emmanuel, 2020)

FRAMEWORK

Android framework is a structure that prepare for programmer to develop application. Adobe Illustrator and Figma are the of tools to design on UI and character based. SQLite is use for database of quiz and contents storage. This assist for both user and backend side to communicate and interact and share contents over the network. Most of Android framework is based on JDK model, this scheme let programmer customize the framework to meet the requirement by using the universal programming language and layout organization that is compatible to designated devices. Also, most of the framework is based on open source, so it can minimize the cost of license and maintenance. The common tools for development is Android Studio which is widely use and updated along with the android framework.

The advantage of using this framework is let the structure more robust and more secure from the prepared package compared to developing from bare bone. In addition, the framework has prepared the libraries and themes for developer to choose and apply. So, implementation can be rapid and more convenience to meet the requirement.

SQLite provides the up-to-date contents structure that can add, delete, and modify the contents of application on the fly. These support the upcoming contents update from the education curriculum.

The special request is also to add the simple design features. The project designs the main character model of the simple page and support the handle the flexible of mobile

device. This has been focused for visual impaired student to handle the learning by themselves.

PLANNING & DEVELOPMENT

This E-learning system is based on the actual case from Thammasat University. The group of students and teacher in 2020 is selected research group in this paper. The development and evaluation are also based on the actual activity that interacts with students. The design must be compatible to the new mobile devices (e.g. smart phone and tablets). The contents in each screen should be simplified with one main idea.

The purpose of this E-learning system is to support the actual class and student has sufficient knowledge in using computer technology. The requirement and design of this system is survey from in-class students.

As this system need to support visual impaired students, the UI has brainstorm with the user and concluded the need to use the text-to-speech module. In this system, all stakeholders are discussed in focus group and need to balance between instructor, student and family who support the student with lead to use the API to support the main contents similar to strategy in figure 3 (Wittawat Patcharinsak, 2017) As a result, students are required to access to most standard contents as deliver in actual classroom.



Figure 3 Text-to-speech API support (Wittawat Patcharinsak, 2017)

Requirement

- The system must be convenient for visual impaired student or family to apply and access.
- Students who do not enroll may apply and register for the interest class.
- Every user can browse the contents in subject.
- The interface should be kids friendly.
- The objective must follow the core curriculum.
- The quiz must the task of activities in the class.
- The flow of application should let the student feel enjoy.

Application Design

This application is focused to deliver standard contents to visual impaired students. As all stakeholder discussed in planning phase. The structure has been designed to support the need of all stakeholders. The ER diagram are also support from the need as shown in figure 4. Next, the user interface is also break into small step for user to follow step-by-step guideline which replaced overall view information in modern design as shown in Figure 5. Also, the main contents are brought to highlight focus which in main step e.g. lecture in audio file format and put in main focus of application and ready-to-play as shown in Figure 6.

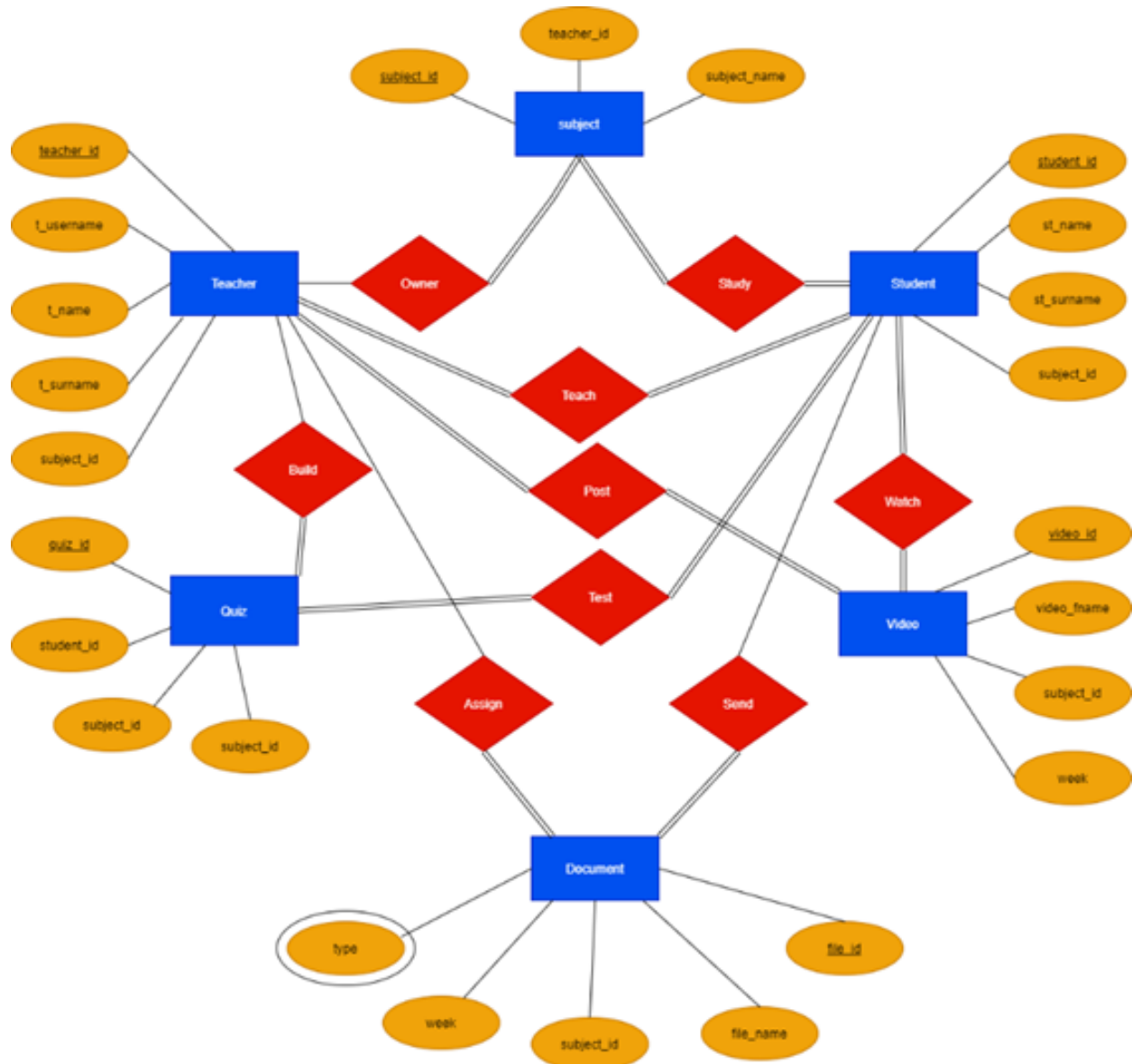


Figure 4 ER Diagram



Figure 5 Simple Contents Design



Figure 6 Main Contents are prioritized in audio format

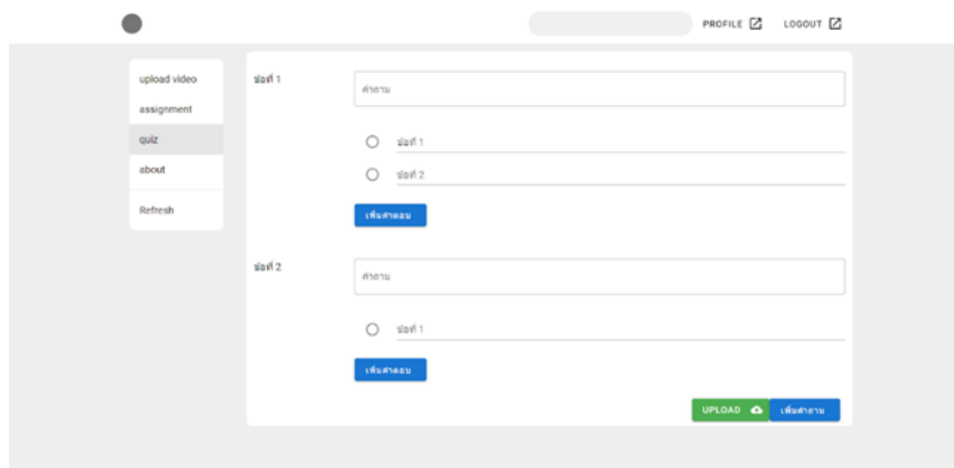


Figure 7 Quiz preparation for instructor



Figure 8 Quiz mode with voice command

In quiz section, the quiz is based on the learning knowledge by pulling up the question from SQLite and arrange by the selected topics. When the user finishes the quiz, simple mark output is given. The quiz allows the user to re-do in the case the gain the understanding. Figure 7 shows the instructor mode that teacher can create the quiz in standard mode to support all class students. However, figure 8 shows that in visual impaired student has quiz in text-to-speech and use voice command to do the quiz. The quiz is

based on the learning knowledge by pulling contents from SQLite and using Genymotion to adjust the result.

RESULT

The result of system is based on the actual testing in university students from Thammasat University. The group of 10 visual impaired students are using this application along with class study and giving the test result and feedback as follows:

Administrator mode:

- Log-in to the system.
- Registering to the system.
- Access to E-learning contents & downloadable contents.
- Some E-learning subject provide optional quiz.
- Search function.
- Forum for learner to share/discuss knowledge.
- File organization Add, Modify, Delete.
- Profile management.
- History organization (Review Content).

User mode:

- Topic selective.
- Contents Summary
- Quiz
- Simple UI
- Design from user requirements.

The test result is based on the given time allocation of teacher to the students where the two weeks allocation on everyday task. The survey was given as anonymous via the survey form with rating scale, log data from server and cross check the result with private workshop. The average time per slot is 88 minutes as shown in table 1. Also, the support family also given the involvement and provide the feedback result for overall usage as shown in table 2.

Table 1 Summation of Usage Time

	Male	Female
Average usage per week	9	9.7
Average Time per usage in class (minutes)	82	94
Willing to continue to use.	95.71%	97.5%
Average time per usage at home (minutes)	58	64

Table 2 Feedback Result

Feedback (out of 5)	Average	SD
Quality of content	3.95	0.1
To support the class knowledge	3.95	0.1
Quality of application	3.93	0.15
Effective to learning process	3.97	0.07

DISCUSSION

As this system is created based on the actual user (visual impaired students) requirement and reviewed by the same group student, our purpose is to gain more contribution of student. The objective is gaining more attention and support the in-class education. The result is based on survey form, log data from server and workshop.

As shown in Table 1, our objective is to evaluate the contribution of learner. As the learners does not intention to use the E-learning before this paper. To motivate learners to contribute the new learning tools are shown in visual impaired students. The result also shows the continuous of the involvement for all study period in both school and home. This usage time includes both quiz and learning contents based on 2020 students.

Many involvements also require network traffic and computer resource. With this need, in our system has a large scale of computer resource in research lab. However, in real case, the system requires implementation resource in the organization. Therefore, with limited resource and recent technology, cloud server is suggested for the proposed system.

The quality from feedback is shown as above average due to the design and requirement of their choices, however they suggest that the improvement on the next

version of application would be expected. The functions from administrative and user mode also support the user as need as show in the feedback.

Overall, the customized system shows the significant improved in main objective of E-learning system. The data and rating is improving from user engagement as well as the feedback result. This also provides the solution that new trend of users needs the information in their own need format and their own need. The alternative solution is served their task achieved in this area.

Conclusion

E-learning is challenged in every organization to customize for appropriate for each organization. The difference in objective, members' background and knowledge leads to different expectation. The customization system is a solution with a high cost of out-of-the-box software.

This paper suggests the customized E-learning system based on Android framework. The specific learning group are based visual impaired university students. The features of this system are contents sharing, online quiz, and feedback system to the responding teacher in school. The implementation of deployed system is based on user's requirement that tend to meet with expectation. The limitation has challenged the research to sharing and testing among the stakeholders. The developed system built on text-to-speech, simple design and customized UX/UI shows that student has more engagement and deliver more contents and knowledge to the visual impaired students.

The trend of user involvement is improving the participation in most of area especially support special need students.

ACKNOWLEDGEMENTS

We would like to thank Faculty of Engineering, Thammasat University, Optical and Quantum Communication Research Lab and National Research Council of Thailand.

References

- Alexander, S. (2001). E-learning developments and experiences. *Education + Training*, 43(4/5). 240-248.
- Cisco Systems. (2001). *Cisco Systems IQ Atlas*.

- Fry, K. (2001). E-learning markets and providers: some issues and prospects. *Education + Training*, 43(4/5), 233-239.
- Furnell, S.M., Onions, P.D., Bleimann, U., Gojny, U., Knahl, M., Roder, H. F., & Sanders, P.W. (1998). A security framework for online distance learning and training. *Internet Research: Electronic Networking Applications and Policy*, 8(3), 236-242.
- Garrison, S.H. & Borgia, D.J. (1999). Using an Internet based distance learning to teach introductory finance. *Campus-Wide Information Systems*, 16(4), 136-139.
- Henry, P. (2001). E-learning Technology, Contents and Services. *Education + Training*, 43(4), 249-255.
- Isewon, I., Oyelade, J., & Oladipupo, O. (2021). *Design and Implementation of Text To Speech Conversion for Visually Impaired People*. CORE.
- Lance, D. (2000). Venture capital viewpoints and E-learning futures In Fry, K. (Ed.), *The Business of E-learning: Bringing Your Organization in the Knowledge Economy*, University of Technology Sydney.
- Raiyetunbi, Jude, O., & Emmanuel, A. An Interactive. (2020). Cloud Based User Oriented, Dynamic and Intelligent Text-To-Speech Module. *East African Scholar publisher*, 3(1), 1-11.
- Wittawat Patcharinsak. (2017). *Conversation App with Web Speech API*. Retrieved November. 9, 2020, from <https://konoesite.com/สร้าง-conversation-app-ง่ายๆด้วย-web-speech-api-be54db5505f4>.

ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา: สภาพการจัดการเรียนรู้ออนไลน์ในช่วงการแพร่ระบาดของ ของเชื้อไวรัส COVID-19

Educational Inequality: Online Learning Contexts during the COVID-19 Pandemic

อรรณพ เยื้องไธสง ศุภวงศ์ โหมวานิช รัชนก อึ้งเง็ง และอุบลวรรณ หงษ์วิทยากร

Annop Yiengthaisong, Supawong Homwanit, Ratchanok Uicheng

and Ubonwan Hongwityakorn

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Faculty of Education, Chulalongkorn University

E-mail: Annop.ra.mu@gmail.com

Date Received: 27 November 2021 Date Revised: 14 February 2022

Date Accepted: 02 March 2022 Date Accepted online: 27 June 2022

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการจัดการเรียนรู้ที่ได้รับผลกระทบในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 และแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของครูผู้สอน โดยใช้เทคนิคการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากครูผู้สอนระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา จำนวน 13 คน จากโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนคร เทศบาลตำบล และนอกเขตเทศบาล ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงลึกจากบทสัมภาษณ์และนำเสนอในรูปของพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า สื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษายังคงมีความสำคัญต่อระบบการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการแพร่ระบาดที่รูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อทั้งครูผู้สอนด้านทักษะและความสามารถ สำหรับผู้เรียนผลกระทบที่ได้รับมีความสัมพันธ์ไปกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจากการที่ไม่สามารถเข้าถึงอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสำหรับการเรียนรู้ได้และเป็นสภาพปัญหาเรื้อรังที่ประเทศไทยยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แม้ว่าจะมีความพยายามมาอย่างยาวนานในการลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นดังกล่าว การก้าวข้ามสภาพปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งของครูผู้สอนจึงแสวงหาทางแก้ปัญหาในระยะสั้นตามบริบทของชีวิตจำกัดที่มี เช่น การจัดทำใบงานและเอกสารการเรียนรู้ด้วยตนเอง หรือการบันทึกวิดีโอ

สำหรับการเรียนย้อนหลัง เป็นต้น หากแต่ในระยะยาวเป็นโจทย์หนึ่งที่ประเทศต้องก้าวข้ามอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุที่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความยากจนคือ เป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ทุกประเทศจะต้องก้าวข้ามให้ได้ภายในปี 2030

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ การเรียนออนไลน์ ประถมศึกษา โควิด 2019 การพัฒนาที่ยั่งยืน

ABSTRACT

Possible online learning management issues during the Novel Coronavirus 2019 (COVID-19) pandemic were explored, with instructor solutions for them. Qualitative research was done with data gathered by in-depth interview. Samples were 13 preschool and primary school teachers in different municipalities and subdistricts. Data was analyzed by varied techniques and analytically described.

Results were that educational media and technologies continue to play significant roles in the educational system of Thailand. Especially during the pandemic, online teaching models were an essential part of distance learning, affecting teachers in-charge in terms of a lack of information technology (IT) skills and capabilities. For learners, effects were relevant to economic disparities, since for most, effective learning equipment remains inaccessible. Despite efforts to reduce financial gaps among Thai students, economic inequality is still an unresolved chronic issue. To resolve the aforementioned problems with limited school budget resources, instructors have invented short-term solutions, such as creating self-study worksheets and materials as well as instructional videos available to students for study and review after classes. Nevertheless, these solutions may not be effective in the long run. Thailand must urgently tackle inequality before 2030 to meet sustainable development standards.

Keywords: Inequality, Online learning, Primary school, COVID-19, Sustainable development.

บทนำ

การสร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (SDGs4) ถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหนึ่งสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนที่นานาประเทศล้วนต้องก้าวข้ามภายในปี 2030 ซึ่งในปัจจุบัน นับได้ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงคุณภาพทางด้านสิทธิและโอกาสเข้าถึงระบบการศึกษามาแล้วกว่าครึ่งทศวรรษ กอปรกับระยะเวลาที่ประเทศไทยได้ดำเนินการนับตั้งแต่

การประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ในปี 2000 ย่อมหมายถึง ประเทศไทยได้ขับเคลื่อนในประเด็นดังกล่าวมาอย่างยาวนานไม่น้อยกว่า 2 ทศวรรษ เพื่อการบรรลุซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ไทยได้ให้สัตยาบันกับนานาประเทศ สำหรับการขับเคลื่อนด้านการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและความเท่าเทียมนั้น ประเทศไทยได้กำหนดให้มีการจัดการศึกษาสำหรับประชาชนทุกกลุ่มตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน พร้อมทั้งเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาวาดด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 โดยข้อที่ 26 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (United Nations, 1948) กำหนดว่า *“Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.”* กอปรกับรัฐบาลยังได้มีการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการรับนักเรียนเข้าศึกษาในสถานศึกษาเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาและเปิดกว้างให้ทุกคนเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่ ตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (อรรณพ นิมิตสูง, 2552; อัญชลี ศรีชมภู และ เปรมใจ วังศิริไพศาล, 2563)

อย่างไรก็ดี แม้การขับเคลื่อนของประเทศไทยจะเป็นที่ยอมรับของเวทีระดับโลกต่อนโยบายของไทยที่ตั้งเป้าไว้ หากแต่การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของประชาชนในประเทศยังคงมีขีดจำกัดอยู่ภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ อาทิ สัญชาติ และเศรษฐกิจ ดังกรณีผลการศึกษาของดำรงค์ ตุ่มทอง และคณะ (2557) ที่ระบุว่า แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายทางการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น นโยบายการเรียนฟรี 15 ปี หากแต่ปริมาณเด็กที่ด้อยโอกาสทางการศึกษาในประเทศก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะเวลา 8 ปีที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยด้านนโยบายที่เด็กบางส่วนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาได้ และปัจจัยด้านความยากจนและการด้อยโอกาสที่มีผลอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจของผู้ปกครองของเด็ก ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวยังสามารถพบได้จากผลการศึกษาในมิติความเหลื่อมล้ำ ความเสมอภาค และการวิเคราะห์สถานการณ์สำหรับการศึกษาของเด็กด้อยโอกาสในประเทศไทยที่กล่าวในลักษณะเดียวกัน อาทิ ผลการศึกษาของวชิราพร สุวรรณศรพล และคณะ (2556) ปกรณ์กิตต์ ม่วงประสิทธิ์ และศิริณา จิตต์จรัส (2560) ชญานิน จันทรวิจิตร และพินิจ ลาภานานนท์ (2561) วาสนา จักรแก้ว และคณะ (2563) และทินลัคน์ บัวทอง และคณะ (2563) จนอาจกล่าวได้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยยังคงปรากฏอยู่ เช่นเดียวกับความเสมอภาคทางการศึกษาก็ยังคงเป็นประเด็นที่ประเทศยังไม่สามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ (เปรี๊ญ กิจรัตน์ภร, 2555)

ทั้งนี้ สำหรับช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ความท้าทายของประเทศต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เด่นชัดขึ้นอีกครั้ง เมื่อรูปแบบการเรียนการสอนที่ต้องเน้นแบบออนไลน์ (Online learning) แต่การเข้าถึงเทคโนโลยีที่เป็นสื่อกลางในการจัดการเรียนการสอนของผู้เรียนยังมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าที่ผ่านมาทุกรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการสอนอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ทักษะดิจิทัล

เป็นจุดเน้นในนโยบายหลักสูตรและกรอบการพัฒนาครูในทุกระดับการศึกษา เพื่อช่วยให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ง่ายขึ้น (ปริญา ศรีสศิลป์, 2532) นับเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 3 ทศวรรษ จากแนวคิดและนโยบายดังกล่าว ที่กลายมาเป็นภาพย่ำที่มีสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นแรงกระทำทำให้ภาพของภาคปฏิบัติจริงเด่นชัดมากขึ้น ดังที่ณรรญา ตัญญาพัฒนกุล (2563) กล่าวว่า “วิกฤตโรคระบาด คือ การซ้ำเติมวิกฤตเดิมให้รุนแรงและเรื้อรังยิ่งขึ้น” โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อระบบการจัดการเรียนการสอนทั้งหมดต้องอาศัยรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์เป็นสื่อหลักในการจัดการเรียนรู้ เช่นเดียวกับดังกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศเวียดนาม และอินโดนีเซีย เป็นต้น (UNICEF, 2020; Duong Tam, 2021; Leli Efriana, 2021)

สำหรับบทความฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะชี้ให้เห็นถึงสภาพความเหลื่อมล้ำและสภาพการจัดการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในกลุ่มผู้เรียนระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษาจากกรณีศึกษาที่ไม่เพียงแต่ขาดความสามารถในการเข้าถึงสื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา หากแต่รวมถึงทักษะอื่น ๆ สำหรับการเรียนรู้ในรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อให้ผลการศึกษาในครั้งนี้เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สะท้อนถึงความต้องการของครูผู้สอนต่อแนวทางหรือนโยบายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการลดช่องว่างการเข้าถึงการศึกษาของผู้เรียนในทุกช่วงวัย และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยเชิงลึกเพื่อศึกษาถึงสภาพความเหลื่อมล้ำที่มีความซับซ้อนตามบริบทของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

บททวนวรรณกรรม

เทคโนโลยี: ความเสมอภาคหรือความเหลื่อมล้ำในการศึกษาไทย

เทคโนโลยีมีบทบาทที่สำคัญต่อการศึกษาไทยมาตั้งแต่ก่อนสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ดังจะเห็นได้จากนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการเรียนการสอนและการกำหนดให้ทักษะดิจิทัลเป็นจุดเน้นในนโยบาย หลักสูตรและกรอบการพัฒนาครูในทุกระดับการศึกษา หากมองย้อนกลับไปยังสมัยที่เทคโนโลยียังเป็นเรื่องใหม่สำหรับวงการการศึกษาไทย เทคโนโลยีได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือที่ช่วยขยายขอบเขตของแหล่งเรียนรู้ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสอน ช่วยให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ง่ายขึ้น และช่วยให้ผู้ที่มีความต้องการพิเศษ เช่น ผู้พิการ สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างทั่วถึง (ปริญา ศรีสศิลป์, 2532) เมื่อเทคโนโลยีมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นตามยุคสมัย สื่อและอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการเรียนการสอนยิ่งมีความหลากหลายและมีประสิทธิภาพ เช่น ผู้เรียนสามารถค้นคว้าหาความรู้ที่มีอยู่ในโลกอินเทอร์เน็ตได้ทั้งทางคอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต และโทรศัพท์มือถือ ครูผู้สอนสามารถเลือกใช้สื่ออย่างวิดีโอ (Video) โปรแกรมสำเร็จรูปสำหรับมือถือ (Mobile Application) เกม (Game) รายการเสียงออนไลน์ (Podcast) หรือสื่อที่ใช้เทคโนโลยีความเป็นจริงเสมือน (Virtual Reality) ในการนำเข้าสู่บทเรียนหรือบูรณาการเข้ากับเนื้อหาเพื่อเพิ่มความน่าสนใจได้อย่างสร้างสรรค์ นอกจากการจัดการเรียนการสอนแล้ว เทคโนโลยียังมีบทบาทที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในด้านของการบริหารจัดการและการพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยีกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการศึกษาไทยในการพัฒนา

ทุกภาคส่วนให้มีความพร้อมสำหรับการก้าวเข้าสู่ยุค Thailand 4.0 ซึ่งเป็น “ยุคที่ขับเคลื่อนประเทศด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรม ไปสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน” (พาสนา จุลรัตน์, 2561)

อย่างไรก็ตาม บทบาทของเทคโนโลยีที่มีต่อการศึกษาในขณะนี้ถูกตั้งคำถามอย่างกว้างขวางว่าเป็นเครื่องมือในการสร้างความเสมอภาคหรือตอกย้ำความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เมื่อการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงและห้วงเวลาที่ยาวนานของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่นำไปสู่การปิดสถานศึกษาและการเปลี่ยนไปเรียนทางไกลหรือเรียนออนไลน์ ได้สะท้อนให้เห็นว่านักเรียนไทยจำนวนมากยังไม่มีความพร้อมสำหรับรูปแบบการเรียนรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของความพร้อมด้านอุปกรณ์พื้นฐาน นักเรียนยังขาดสิ่งจำเป็นอย่างเครือข่ายอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต มือถือ และทีวี ซึ่งเป็นผลมาจากการตกงานหรือการมีรายได้น้อยของครอบครัว (เขมรินทร์ รัตนอำพลย์, 2563) สอดคล้องกับในทัศนะของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา (2564) ที่กล่าวในประเด็นดังกล่าวว่า แม้ประชากรบางส่วนอาจมองว่าเป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ได้อย่างตอบโจทย์ในยุคดิจิทัล สามารถเข้าถึงได้อย่างไร้ข้อจำกัด แต่ไม่ใช่ทุกคนที่จะสามารถเข้าถึงและปรับตัวกับการเรียนการสอนผ่านระบบออนไลน์ได้ โดยเฉพาะเด็กนักเรียนในพื้นที่ห่างไกลและนักเรียนในครอบครัวรายได้ต่ำที่มีอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาอยู่เป็นทุนเดิม และนอกจากผลกระทบที่การเรียนออนไลน์มีต่อนักเรียนแล้ว คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา (2564) ยังได้ชี้ให้เห็นว่าครูผู้สอนยังพบปัญหาในการขาดแคลนอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีเช่นกัน และต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและน่าสนใจสำหรับนักเรียน ในขณะที่ผู้ปกครองก็ต้องแบกรับรายจ่ายที่เพิ่มมากขึ้นจากค่าอินเทอร์เน็ตและค่าอุปกรณ์การเรียน หากผู้ปกครองไม่สามารถรับมือกับรายจ่ายดังกล่าวได้เนื่องจากมีรายได้ลดลง นักเรียนย่อมไม่สามารถเข้าถึงการเรียนออนไลน์และโอกาสทางการศึกษาได้ ส่งผลให้นักเรียนมีความเสี่ยงที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาและปัญหาความเหลื่อมล้ำถูกซ้ำเติมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ธรรมา ตัญญาพัฒน์กุล (2563) ได้กล่าวถึงสภาพความเหลื่อมล้ำในช่วงของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ไว้อย่างน่าสนใจว่า “ภาคการศึกษาเป็นภาคที่มีวิกฤตเรื้อรังอยู่ก่อนแล้วทั้งในประเทศไทยและในระดับโลก โดยมี “ความเหลื่อมล้ำ” เป็นปัญหาใจกลางที่สำคัญ “วิกฤตโรคระบาด” คือ การซ้ำเติมวิกฤตเดิมให้รุนแรงและเรื้อรังยิ่งขึ้น” สอดคล้องกับผลการศึกษาของ OECD ร่วมกับคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ที่ระบุว่า มีเด็กไทยเพียงร้อยละ 57.8 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงคอมพิวเตอร์ และในบรรดาเด็กนักเรียนที่ยากจนที่สุด มีเพียงร้อยละ 57 เท่านั้นที่สามารถเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตได้ ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุของการเข้าถึงสัญญาณอินเทอร์เน็ตเพราะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือเพราะไม่สามารถชำระค่าบริการได้ก็ตาม (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2563)

บทเรียนต่างประเทศกับการศึกษาในช่วงสถานการณ์ COVID-19

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 รายงานของ UNICEF (2020) ชี้ให้เห็นถึงสภาวะการหยุดชะงักทางการศึกษา (Education Disruption) ที่สามารถพบได้ทุกพื้นที่ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของเด็กก่อนวัยเรียนที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาในระดับพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการ การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 จึงกลายเป็นแรงคุกคามอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ กรณีที่พบได้เด่นชัดเช่นเดียวกับประเทศไทย ในกรณีของประเทศไทยพบว่า ช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 นักเรียนในเวียดนามกว่า 22 ล้านคนต้องเผชิญกับผลกระทบที่เกิดขึ้น (Duong Tam, 2021) โดยในจำนวนดังกล่าวเป็นเด็กก่อนวัยเรียนราว 4.4 ล้านคน ที่ต้องเผชิญกับการหยุดเรียนอย่างกะทันหัน ภายใต้อุปสรรคปัจจัยทางสังคมที่ประชาชนต้องเผชิญถูกสะท้อนออกมาด้วยความรู้สึกกังวลของผู้ปกครองในการรับภาระการดูแลเด็กที่รวมไปถึงการควบคุมระบบการศึกษาของบุตรที่ต้องอาศัยรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ ในขณะที่พัฒนาการและสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น อาหารและคุณภาพทางโภชนาการสำหรับเด็กก่อนวัยเรียนที่อาจไม่สามารถจัดได้อย่างเหมาะสมกับช่วงวัยอันมาจากขีดจำกัดทางรายได้และภาวะการจ้างงานในช่วงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (UNICEF, 2020) ในขณะเดียวกันผลการศึกษาของ UNICEF (2020) และ Duong Tam (2021) ยังได้ระบุถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการปิดสถานศึกษาทั่วประเทศ และเน้นรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์เป็นหลัก ที่แม้ว่ารัฐบาลของประเทศเวียดนามจะส่งเสริมให้มีการจัดรูปแบบการสอนแบบออนไลน์สำหรับเด็กก่อนวัยเรียนเช่นเดียวกับระดับอื่น ๆ หากแต่ปัญหาที่พบคือ การขาดแคลนอุปกรณ์และการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต การมีทักษะด้านดิจิทัลจำกัดของผู้ปกครอง และความจริงที่ว่า ครูเด็กก่อนวัยเรียนยังไม่คุ้นเคยกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้เป็นปัญหาในการใช้ในการสอนแบบออนไลน์ สิ่งนี้นำมาซึ่งภาระอันหนักขึ้นสำหรับครอบครัวของเด็กเล็กในช่วงเวลานี้ เป็นที่ประจักษ์ว่าเด็กกำลังตกอยู่ในความเสี่ยงเรื่องความรุนแรงในครอบครัวมากขึ้น การถูกปล่อยปละละเลย ความรู้สึกถูกทอดทิ้งจากการเรียน การสูญเสียการได้มีความสัมพันธ์กับเพื่อนในวัยเรียนและเครือข่ายที่ช่วยส่งเสริมทำให้มีผลต่อสุขภาพจิตที่ดีของเด็ก สิ่งทั้งหลายนี้ต้องถูกจัดการให้ดีขึ้นสำหรับเด็กเวียดนาม

กรณีศึกษาหนึ่งในประเทศอินโดนีเซีย จากผลการศึกษาของ Leli Efriana (2021) เรื่อง “Problems of Online Learning during Covid-19 Pandemic in EFL Classroom and the Solution” พบว่า รูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ในกรณีของการจัดการเรียนการสอนรายวิชาภาษาต่างประเทศ (ภาษาอังกฤษ) สามารถพบปัญหาทั้งด้านของครูผู้สอน เช่น การขาดทักษะความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และการเข้าถึงในการกำกับดูแลนักเรียนมีจำกัด โดยจากการศึกษาพบว่า แม้ว่าครูบางส่วนในประเทศจะมีความรู้ในการใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงาน หากแต่สำหรับการนำมาช่วยการสอนนั้นยังมียังมีอย่างจำกัด หรือบางกรณีพบว่า ครูบางรายไม่สามารถใช้สื่อ (Application) ที่มีอยู่ต่าง ๆ มาประกอบการสอนหรือทำวีดิทัศน์สำหรับการสอนได้ ในขณะที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับผู้เรียน

สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่พบได้ทั้งในประเทศเวียดนาม อินเดีย และกรณีของประเทศไทยคือ ความไม่พร้อมทางด้านอุปกรณ์สื่อสารหรือคอมพิวเตอร์ในการเรียน ซึ่งส่วนใหญ่ักเรียนต้องใช้อุปกรณ์เหล่านี้ของผู้ปกครอง ซึ่งบางครั้งก็ต้องสลับเวลากันใช้งาน (Leli Efriana, 2021) ในกรณีของประเทศไทยพบว่า ผู้เรียนส่วนใหญ่เผชิญกับปัญหาเรื่องอินเทอร์เน็ต กอปรกับการขาดทักษะในการใช้และแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี ด้วยเหตุนี้ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีอย่างเข้มข้นได้กลายเป็นการสร้างช่องว่างในหมู่ผู้คน (Khanna & Prasad, 2020)

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสภาพการจัดการเรียนรู้ของผู้เรียนในระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษาที่ได้รับผลกระทบในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ตลอดจนแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของครูผู้สอน

วิธีการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (In-depth interview) มีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากครูผู้ปฏิบัติการสอนในระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษาจากโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนคร 4 คน เทศบาลตำบล 3 คน และนอกเขตเทศบาลจำนวน 6 คน ดำเนินการสัมภาษณ์คนละ 15 – 20 นาที ระหว่างวันที่ 27 ตุลาคม - 17 พฤศจิกายน 2564 โดยผู้วิจัยได้ทำการประสานงานเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเข้าเก็บข้อมูลการวิจัย พร้อมทั้งอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการศึกษาให้กับกลุ่มตัวอย่างรับทราบ

สำหรับคุณสมบัติของกลุ่มตัวอย่างการศึกษาในครั้งนี้ มีเกณฑ์การพิจารณาคัดเข้า (Inclusion criteria) จาก (1) เป็นครูผู้ปฏิบัติการสอนในระดับก่อนวัยเรียนหรือประถมศึกษา (2) เป็นครูที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ในการจัดการเรียนการสอน และ (3) เป็นผู้สะดวกที่จะให้ข้อมูลกับคณะผู้วิจัย สำหรับเกณฑ์การพิจารณาคัดออก (Exclusion criteria) ได้แก่ (1) เป็นครูผู้สอนในระดับอื่นที่มีใช้ระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา (2) เป็นครูที่ไม่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ในการจัดการเรียนการสอน และ (3) เป็นผู้ไม่สะดวกที่จะให้ข้อมูลกับคณะผู้วิจัย โดยการสัมภาษณ์จะสิ้นสุดทันทีเมื่อข้อมูลมีความอิ่มตัว (Data Saturation) หรือผู้ให้ข้อมูลไม่สะดวกที่จะให้ข้อมูล

อนึ่งการดำเนินการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ปฏิบัติตามหลักจริยธรรมการวิจัยในคนอย่างเคร่งครัด และสำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์เชิงลึกจากบทสัมภาษณ์และนำเสนอในรูปของพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical description)

ผลการวิจัย

สถานการณ์ทางการศึกษาในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19

ภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ได้ส่งผลให้รูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่จำเป็นต้องเน้นรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์เป็นสำคัญ (Online learning) ครูผู้สอนจึงต้องปรับรูปแบบและวางแผนการสอนให้สอดคล้องกับบริบทและขีดจำกัดที่เกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่กำหนด ในขณะที่รูปแบบดังกล่าวได้สร้างมิติความร่วมมือในกระบวนการจัดการเรียนการสอนผ่านบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 รูปแบบ คือ ผู้สอนที่จะต้องออกแบบการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนสามารถเข้าถึง แสวงหาช่องทางในการสร้างความเข้าใจและแสวงหาความรู้จากเนื้อหาวิชา ในขณะที่ผู้เรียนเองจะต้องมีทักษะของการเป็นผู้เรียนตามทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการแสวงหาความรู้อย่างชาญฉลาด ในขณะที่ผู้ปกครองที่ไม่เพียงมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เรียนเท่านั้น หากแต่รูปแบบการเรียนการสอนในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 เป็นการใช้ช่วงเวลาที่เกิดขึ้นเพื่อการสร้างสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัว เนื่องด้วยผู้ปกครองได้เข้ามามีส่วนในการแนะนำและดูแลผู้เรียนในช่วงของการเรียนรู้ที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (1) ที่กล่าวว่า “ปัญหาที่พบในการจัดการเรียนการสอนของครูมีหลากหลายปัจจัย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านครู ที่ต้องมีการวางแผนการสอนใหม่ให้เข้ากับสถานการณ์ ด้านผู้ปกครองที่ต้องเสียเวลาส่วนตัว หรือสละเวลาทำงานเพื่อช่วยดูแลเด็ก ๆ ในการเรียน ด้านนักเรียนที่ต้องปรับตัวเป็นอย่างมากต่อการเรียนการสอนที่ไม่คุ้นชิน” (สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่ครูผู้สอนในโรงเรียนเขตเทศบาลนคร (1) ระบุว่า “ช่วงแรกจะเป็นปัญหาเรื่องรูปแบบการเรียนการสอนว่าจะมีวิธีการใดบ้าง จะ On-site, On-Air Online, On demand, On hand ช่วงแรกก็ทดลองครบทุกรูปแบบ แล้วถึงมาวิเคราะห์ดูว่า รูปแบบไหนเหมาะสมกับนักเรียนระดับประถม ภาค English Program มากที่สุด” (สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2564) นอกจากนี้สำหรับในพื้นที่เขตเทศบาลนคร (2) ครูผู้สอนยังได้มีการระบุถึงสภาพปัญหาผู้เรียนจากรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ว่า “การเรียนแบบออนไลน์ทำให้ครูควบคุมการสอนและผู้เรียนได้ยากขึ้น” (สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่สภาพปัญหาที่พบได้จากครูผู้สอนในเขตเทศบาลนคร (4) ระบุว่า “การเรียนแบบออนไลน์ทำให้ผู้เรียนขาดสมาธิในการเรียนที่แตกต่างในระบบห้องเรียนอย่างชัดเจน ” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564)

สื่อและเทคโนโลยีกับผลกระทบต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอน

สื่อและเทคโนโลยีนับเป็นอุปสรรคที่ถูกกล่าวถึงในกระบวนการจัดการเรียนการสอนในช่วงสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ซึ่งปัจจัยสำคัญประการแรกมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ทำให้การเข้าถึงอุปกรณ์สารสนเทศ และระบบอินเทอร์เน็ตกลายเป็นความเหลื่อมล้ำหนึ่งทาง

การศึกษาของผู้เรียน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาดังกล่าวสามารถพบได้ทั้งผู้เรียนที่อยู่ในทั้งโรงเรียนในเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาล ตลอดจนขนาดของสถานศึกษาที่มีขนาดใหญ่จนถึงขนาดเล็ก ดังบทสัมภาษณ์ของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (3) ที่พบว่า “ความไม่พร้อมของการเรียนออนไลน์คือ อุปกรณ์และสัญญาณอินเทอร์เน็ตของนักเรียนยังไม่พร้อม” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) เช่นเดียวกับครูผู้สอนในโรงเรียนเขตเทศบาลตำบล (1) ที่พบว่า “นักเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาส่วนใหญ่ยังไม่มีมือถือหรืออุปกรณ์ที่สามารถใช้ในการเรียนออนไลน์ ต้องอาศัยมือถือของผู้ปกครอง ซึ่งผู้ปกครองบางคนต้องไปทำงานจึงทำให้นักเรียนไม่สามารถเรียนรู้ได้อย่างเต็มที่” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) สอดคล้องกับกรณีของโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (1) ที่ครูผู้สอนมีการระบุสภาพปัญหาว่า “ปัจจัยที่สำคัญมากคือ ด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศที่ไม่เพียงพอ สัญญาณอินเทอร์เน็ตที่ไม่เสถียรพอต่อการจัดการเรียนการสอนได้อย่างราบรื่น จึงกล่าวได้ว่าสถานการณ์ COVID-19 ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม” (สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2564) กรณีครูผู้สอนโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (5) ระบุในทิศทางเดียวกันว่า “นักเรียนยังไม่มีอุปกรณ์สำหรับเรียนออนไลน์ สัญญาณโทรศัพท์ที่ไม่ดี ผู้ปกครองก็ไม่มีเงินเติมอินเทอร์เน็ต และการที่นักเรียนไม่มีคอมพิวเตอร์สำหรับเรียนออนไลน์ ต้องใช้โทรศัพท์ในการเรียน ทำให้มองตัวหนังสือได้ตัวเล็กและปวดตา” (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2564) ประเด็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อสุขภาพของผู้เรียนที่สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของครูผู้สอนโรงเรียนในเขตเทศบาล (3) ที่ระบุว่า “นักเรียนเกิดความเครียดสะสมจากการเรียนออนไลน์ และไม่เข้าใจเนื้อหาในบทเรียนเท่าที่ควร หรือบางคนอาจไม่เข้าเรียนเนื่องจากผู้ปกครองไม่มีเวลาในการเอาใจใส่ดูแลบุตรหลาน” (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2564) เช่นเดียวกับกรณีของครูผู้สอนในเขตเทศบาลนคร (4) ที่ระบุว่า “นักเรียนขาดอุปกรณ์การเรียนที่เหมาะสมสำหรับการเรียนออนไลน์ การใช้ smart phone ในการเรียนออนไลน์มีขนาดที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564) และในกรณีของครูผู้สอนนอกเขตเทศบาล (6) ที่ระบุว่า “ผู้ปกครองตงงานหนัก ทำให้ขาดรายได้ จึงไม่สามารถเติมเน็ตให้นักเรียนเรียนออนไลน์ได้เลย ปัญหาที่สองคือ ไม่มีอุปกรณ์ที่เพียงพอต่อการเรียนออนไลน์ และบางครอบครัวมีบุตรหลานที่ต้องเรียนออนไลน์พร้อม ๆ กัน จึงไม่สามารถเรียนได้” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564)

อย่างไรก็ดี สำหรับแนวทางของครูผู้สอนในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป อาทิ การบันทึกวิดีโอการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนสามารถทบทวนย้อนหลังเมื่อมีความพร้อม การประสานกับผู้ปกครองในการหาช่วงเวลาที่เหมาะสมในการสอนเพิ่มเติม และการปรับเปลี่ยนรูปแบบจากออนไลน์ (Online learning) เป็นการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติ (Hands On Learning) เช่น การจัดทำเอกสารการเรียนรู้ ใบงาน และแบบฝึกหัด สำหรับผู้เรียนที่มีช่วงเวลาในการเรียนรู้ที่แตกต่างกัน ตลอดจนการเลือกใช้สื่อสังคมออนไลน์ที่ผู้เรียนและผู้ปกครองมีความคุ้นชินมาเป็นช่องทางในการจัดการเรียนการสอน ดังกรณีของครูผู้สอนในโรงเรียนเทศบาลตำบล (1) ที่ระบุแนวทางการแก้ปัญหาว่า “ครูได้ขอความร่วมมือจากผู้ปกครองในด้านการติดต่อนักเรียน และหาเวลาว่างนอกเหนือจากการทำงานของผู้ปกครองในการให้ความรู้กับนักเรียนในเนื้อหาบางวิชาที่นักเรียนต้องรู้ ส่วนปัญหาด้าน

การเข้าถึงสื่อก็เปลี่ยนเป็นการจัดทำแบบฝึกหัดและใบงานเพื่อไว้สำหรับการจัดการเรียนการสอนของนักเรียน” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) ในส่วนของครูผู้สอนโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (3) ระบุแนวทางการแก้ปัญหาว่า “ครูบันทึกวิดีโอการสอน การอ่าน ส่งเข้าทางไลน์ ทางเฟซบุ๊ก เพื่อให้เข้าไปศึกษาย้อนหลังได้” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) เช่นเดียวกับกรณีของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (2) ระบุแนวทางการแก้ปัญหาว่า “เนื่องจากการไม่สามารถทำเรียนการสอนแบบออนไลน์ ได้คุณครูจึงสอนแบบ On hand คือ การแจกแบบฝึกหัดให้เด็ก ๆ ไปทำที่บ้าน” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) สอดคล้องกับทิศทางการแก้ปัญหาในทัศนะของกรณีของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (1) ที่กล่าวว่า “จัดการเรียนการสอนตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่ให้การจัดการเรียนการสอนในรูปแบบ 4 ON คือ Online, On hand, On demand, On-air ให้ปรับเข้ากับบริบทของโรงเรียน จะต้องวางแผนว่าหากนักเรียนไม่สามารถเรียนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้จะอย่างไรให้นักเรียนสามารถเรียนรู้ได้ โดยที่ไม่ปล่อยให้ความรู้หยุดยั้ง ครูผู้สอนก็ต้องวางแผนการสอนไว้หลากหลายรูปแบบเพื่อรองรับต่อความไม่พร้อมของนักเรียนแต่ละคน” (สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2564)

สำหรับในกรณีของครูผู้สอนโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (6) มีการระบุว่า “เมื่อทางโรงเรียนได้พบเจอปัญหา จึงได้เปลี่ยนวิธีการเรียนการสอนของนักเรียนใหม่จากที่คิดวางแผนไว้ว่าจะสอนแบบ Online ต้องเปลี่ยนเป็นสอนโดยใช้ใบงาน On hand แทน และทบทวนบทเรียนโดยครูผู้สอนอัดคลิปวิดีโอสั้นๆ ที่ไม่ต้องใช้ความเร็วเน็ตเยอะเกินไป ให้นักเรียนได้เปิดฟังเสียงเพื่อทบทวนบทเรียนต่อไป” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564) เช่นเดียวกับกรณีของครูผู้สอนในเขตเทศบาลนคร (1) ที่ระบุว่า “ออกแบบการสอนที่น่าสนใจ สร้างแรงจูงใจในการเรียนและการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งสำคัญ การทำให้นักเรียนตั้งใจขณะเรียน Online มากขึ้นนั้น ผู้สอนจำเป็นต้อง วิเคราะห์ ความต้องการของผู้เรียน เพื่อออกแบบเนื้อหาการเรียนรู้ ตลอดจนการหากิจกรรมการเรียนรู้ และการแก้ปัญหาทางเทคนิคที่เหมาะสมใช้เทคนิคการสอนอย่างสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนรู้ที่ดีของนักเรียน” (สัมภาษณ์, 7 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่สำหรับทัศนะของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (5) มีการระบุถึงแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดย “ครูมีการปรับลดเนื้อหาที่ไม่จำเป็น เพื่อลดความเครียดของนักเรียน และจัดการเรียนการสอนที่มีกิจกรรมที่หลากหลายมีเทคนิคที่น่าสนใจ สนุกสนาน ในขณะเดียวกันก็จัดทำใบงานและใบความรู้ให้นักเรียนที่ไม่มีอุปกรณ์ที่สามารถเข้าเรียน Online ได้ พร้อมทั้งคอยติดตามในการทำใบงานของนักเรียน” (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2564) สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของครูผู้สอนในเขตเทศบาลตำบล (3) ที่ระบุว่า “เน้นจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนไม่เครียดมีกิจกรรมให้ปฏิบัติระหว่างเรียน เพื่อให้นักเรียนได้พักสายตาและไม่ได้จ้องหน้าจอโทรศัพท์ตลอดเวลา” (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2564) เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

สำหรับข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสื่อและเทคโนโลยีของผู้สอนและผู้เรียนที่เกิดขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ครูผู้สอนทุกรายทั้งโรงเรียนในเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาล

ตลอดจนโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษจนถึงขนาดเล็กล้วนมีความต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนด้านอุปกรณ์การเรียน เช่น คอมพิวเตอร์ยืมเรียน แท็บเล็ต ระบบสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพ ตลอดจนการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนและการสนับสนุนปัจจัยด้านโภชนาการที่มีผลต่อการพัฒนาการของผู้เรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับก่อนวัยเรียนและระดับประถมศึกษา ดังกรณีบทสัมภาษณ์ของครูผู้สอนในโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (6) ที่ระบุว่า “สิ่งที่อยากให้เข้ามาช่วยเหลือคือ อุปกรณ์ในการเรียนของนักเรียนทั่วประเทศ และให้อินเทอร์เน็ตฟรีที่เหมาะสมกับความเร็วที่นักเรียนสามารถใช้เรียนรู้ได้ เชื่อว่าทางหน่วยงานคงปิดกั้นสื่อที่ไม่เหมาะสม และเกมส์ต่าง ๆ ได้ ควรมอบอาหารให้ทุกมื้อ เครื่องบริโภคที่ใช้ได้จริงในครัวเรือนอย่างเหมาะสมกับจำนวนสมาชิกในบ้าน ถ้าท้องไม่อิ่มจะมีแรงเรียนได้อย่างไร ” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564) เปรียบเทียบกับครูผู้สอนโรงเรียนในเขตเทศบาลนคร (4) ซึ่งเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พิเศษระบุว่า “อยากให้ สพฐ. (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีอุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการเรียน Online ให้นักเรียนยืมเรียน เช่น แท็บเล็ต และจัดเวลาเรียนที่เหมาะสมให้แก่เด็กเรียน ไม่ควรให้นักเรียนอยู่หน้าจออุปกรณ์ต่าง ๆ มากเกินไป ” (สัมภาษณ์, 8 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่ครูผู้สอนในเขตเทศบาลตำบล (1) ที่ระบุแนวทางการแก้ปัญหาว่า “อยากให้จัดสรรอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนรู้ที่ไม่กระทบต่อผู้ปกครองให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ” (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2564) และครูผู้สอนโรงเรียนนอกเขตเทศบาล (1) ที่กล่าวว่า “ควรจัดสรรอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศให้เพียงพอ ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับอินเทอร์เน็ตให้สามารถเข้าถึงได้ง่าย ฟรี มีความแรงพอที่จะสามารถเข้าเรียนได้ และกระจายได้อย่างทั่วถึง จัดสรรงบประมาณในการช่วยส่งเสริมให้สถานศึกษาทุกแห่งมีอินเทอร์เน็ตที่เร็วและแรงพอต่อการจัดการเรียนการสอน ” (สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2564) ในขณะที่ครูผู้สอนในเขตเทศบาลตำบล (3) ได้ระบุว่า “หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดสรรอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนออนไลน์ให้กับนักเรียน ปรับลดเนื้อหาในหลักสูตร เพื่อตัดเนื้อหาในส่วนที่ไม่จำเป็นออกไป ปรับลดภาระงานที่ไม่จำเป็นของครู เพื่อให้มีเวลามากขึ้นในการออกแบบวิธีการสอนใหม่ ๆ ” (สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2564)

สรุปและอภิปรายผล

ผลการศึกษาในครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า สื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษายังส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการเรียนการสอนในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง แม้ที่ผ่านมาจะมีนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในการที่จะยกระดับทักษะการเรียนการสอนที่เน้นสื่อและเทคโนโลยี อันเป็นส่วนหนึ่งของแนวโน้มการพัฒนาทางการศึกษาของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 หากแต่ในภาคปฏิบัติแล้วนโยบายดังกล่าวไม่สามารถขับเคลื่อนได้อย่างเต็มระบบเสมอภาค และเท่าเทียม จนกลายเป็นสภาพความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ดังกล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเข้าถึงอุปกรณ์ทางเทคโนโลยี สภาพดังกล่าวมีความชัดเจน และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเมื่อสังคมทั่วโลกต้องเผชิญกับสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 จนอาจกล่าวได้ว่าภาพย้าของความสำเร็จต่ออุปกรณ์การเรียนรู้ทาง

เทคโนโลยีในช่วงการเรียนการสอนออนไลน์ยังคงสภาพที่มีอาจก้าวข้ามไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็ยังคงเป็นปัจจัยด้านความพร้อมของผู้ปกครองในการเข้าถึงเทคโนโลยีที่มีต้นทุนสูงสำหรับการสนับสนุนการเรียนรู้ของบุตรหลาน ดังผลการศึกษาที่พบได้จากกรณีศึกษาทั้ง 13 กรณี ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของเขมนรินทร์ รัตนอำมพวัลย์ (2563) และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านการศึกษา (2564) ที่ระบุถึงสภาพปัญหาดังกล่าวว่าการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์เป็นสำคัญ ได้สะท้อนถึงความไม่พร้อมของผู้เรียนและผู้ปกครองจากสภาพการขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงสื่อและเทคโนโลยีในการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาถึงผู้เรียนในพื้นที่ห่างไกลและผู้เรียนในครอบครัวที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้เป็นทุนเดิม อนึ่งความท้าทายสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงสถานการณ์ของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 อีกประการหนึ่งคือ ความเสี่ยงของผู้เรียนที่จะหลุดออกจากระบบการศึกษาและปัญหาความเหลื่อมล้ำถูกซ้ำเติมมากยิ่งขึ้นจากบริบทแวดล้อมอื่นที่เกิดขึ้นในช่วงการแพร่ระบาดดังกล่าวอีกจำนวนมาก (Barrot et al., 2021) นอกจากนี้ณรรญา ตัญญพัฒน์กุล (2563) ได้ให้ข้อสังเกตว่าภาคการศึกษาเป็นภาคที่มีวิกฤตเรื้อรังอยู่ก่อนแล้วทั้งในประเทศไทยและในระดับโลก โดยมี “ความเหลื่อมล้ำ” เป็นปัญหาใจกลางที่สำคัญ วิกฤตโรคระบาดที่เกิดขึ้นจึงได้กลายเป็นภัยซ้ำเติมวิกฤตเดิมให้มีความรุนแรงและเรื้อรังมากยิ่งขึ้น

นอกจากที่สถานการณ์ของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 จะได้นำพาให้เห็นถึงภาพความไม่พร้อมในมิติผู้เรียนเป็นสำคัญแล้ว หากแต่ในมิติหนึ่งก็ได้สะท้อนถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของครูผู้สอนที่ยังคงดำรงอยู่ร่วมกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้เรียนกล่าวคือ ประสิทธิภาพของระบบอินเทอร์เน็ต อุปกรณ์การสอนของครูผู้สอน กอปรกับทักษะและความชำนาญของครูผู้สอนที่ยังคงมีขีดจำกัดต่อรูปแบบการเรียนการสอนที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต (ธรรมรัตน์ แซ่ตัน และคณะ, 2564) ดังกรณีที่พบได้จากผลการศึกษาของกรณีศึกษาข้างต้น สอดคล้องไปกับผลการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา (2564) ที่มีการระบุว่าครูผู้สอนเองยังพบปัญหาในการขาดแคลนอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีเช่นกันและต้องเผชิญกับความท้าทายในการจัดการเรียนการสอนให้มีคุณภาพและน่าสนใจสำหรับนักเรียน

จากสภาพปัญหาข้างต้น แนวทางการแก้ปัญหาจากทัศนะของข้าราชการครูในพื้นที่ศึกษาจึงคงให้ความสำคัญกับระบบการสนับสนุนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้งในมิติของผู้เรียน เช่น ระบบอินเทอร์เน็ตที่ฟรีและมีคุณภาพสำหรับผู้เรียน หรือค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวเนื่องจากการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ตที่มีคุณภาพ อุปกรณ์สำหรับการเรียนรู้ เช่น คอมพิวเตอร์ยืมเรียน แท็บเล็ต เป็นต้น ในขณะที่มิติของครูผู้สอนมีการกล่าวถึงข้อเสนอในการปรับลดภาระงานที่ไม่จำเป็นของครู เพื่อให้มีเวลามากขึ้นในการออกแบบวิธีการสอนใหม่ ๆ ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวยังเชื่อมโยงไปกับสถานการณ์ที่ครูผู้สอนต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่อื่น ๆ ในปัจจุบันที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาวิชาชีพและการออกแบบการเรียนการสอน เช่น การประเมินผลงาน และการประเมินสถานศึกษา ตลอดจนขาดกระบวนการส่งเสริมทักษะของครูผู้สอนต่อการใช้และการเข้าถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสอนที่อาจส่งผลต่อการแสวงหาความรู้เพิ่มเติม พัฒนาเนื้อหาให้มีความเหมาะสมกับช่วงสถานการณ์ และการฝึกทักษะการสอบแบบออนไลน์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดอย่างที่เป็นและคุ้มค่ากับการลงทุน เนื่องจากผลการศึกษาในครั้งนี้และผลการวิจัยในหลายกรณีทั้งในประเทศและต่างประเทศ ชี้ให้เห็นว่าในกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นครูส่วนหนึ่งยังขาดทักษะ และความเชี่ยวชาญในการประยุกต์ใช้สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการจัดการเรียนการสอน (คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา, 2564; UNICEF, 2020; Leli Efriana, 2021)

อย่างไรก็ดี จากผลการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาและการปรับตัวของครูผู้สอนทั้งในพื้นที่เขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลทั้ง 13 รายข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า วิธีการแก้ปัญหาของผู้สอนต่อความไม่พร้อมทางเทคโนโลยีและอุปกรณ์ของผู้เรียนย่อมมีความแตกต่างกันออกไปทั้งทางด้านระดับช่วงชั้นการศึกษาที่แตกต่าง กลุ่มสาระการเรียนรู้ที่แตกต่าง และบริบทของชุมชนที่แตกต่างกันออกไป เช่น กรณีผลการศึกษาของครูผู้สอนกลุ่มสาระการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศในเขตเทศบาลนคร (1) เลือกรูปแบบการเรียนรู้โดยใช้รูปแบบออนไลน์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคู่กับการใช้รูปแบบการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติผ่านแอปพลิเคชัน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงการเรียนรู้ย้อนหลังได้อันเป็นการลดผลกระทบและขีดจำกัดของผู้เรียนที่เกิดจากการมีอุปกรณ์ที่ไม่เพียงพอ หรือเมื่อต้องแบ่งการใช้งานอุปกรณ์ของผู้ปกครองในครอบครัวที่มีผู้เรียนมากกว่า 1 ราย ทำให้ผู้เรียนมีช่วงเวลาในการใช้อุปกรณ์ไม่ตรงตามการกำหนดเวลาที่ผู้สอนกำหนดไว้ ตลอดจนระบบอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีคุณภาพที่ทำให้รูปแบบออนไลน์ไม่สามารถเป็นเครื่องมือเพียงส่วนเดียวในการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพได้ภายใต้ขีดจำกัด จึงต้องอาศัยรูปแบบการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติมาช่วยในการเสริมการเรียนรู้และป้องกันการหลุดออกจากระบบการศึกษาของผู้เรียน ในขณะที่บทเรียนจากการศึกษาในโรงเรียนนอกเขตเทศบาลส่วนใหญ่พบว่า ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเข้าถึงอุปกรณ์การเรียนของผู้เรียน ครูผู้สอนได้ออกแบบการเรียนรู้เป็นลักษณะการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติที่เน้นการทำแบบฝึกหัดพร้อมไปกับเอกสารการเรียนรู้เพิ่มเติม เนื่องจากผู้เรียนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน จึงนับเป็นอุปสรรคอย่างมากสำหรับรูปแบบการเรียนการสอนแบบออนไลน์ โดยในการเรียนรู้แบบลงมือปฏิบัติครูผู้สอนได้ออกแบบการติดตามผู้เรียนเป็นรายบุคคลเพื่อศึกษาพัฒนาการและความเข้าใจของผู้เรียนมาประกอบการจัดทำแบบฝึกหัดและเอกสารการสอนตลอดช่วงระยะเวลาของการจัดการเรียนรู้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้ยังสะท้อนความสัมพันธ์ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนใน 3 มิติคือ เป้าหมายที่ 1 การยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ (SDG 1) เป้าหมายที่ 4 การสร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุมและเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (SDG 4) และเป้าหมายที่ 9 การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งเสริมนวัตกรรม (SDG 9) เพราะหากเป้าหมายของประเทศและการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) คือ การลดภาวะความยากจนของประชาชน มาตรการหรือแนวทางสำคัญประการหนึ่งที่ถูกกล่าวถึงเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาของคนยากจนด้วยการจัดการปัญหาที่ต้นเหตุคือ การพัฒนาคนยากจนด้วยการศึกษา เพราะระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความยากจน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) ประเด็นสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาเป็นกำแพงขนาดใหญ่ที่ทำให้ว่าทกรรม “การพัฒนาคนยากจนด้วยการศึกษา” ยังคงไม่สามารถก้าวข้ามได้คือ เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนเหล่านั้น กลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิด “ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา” นโยบายหรือแนวปฏิบัติใดที่จะทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ สามารถก้าวข้าม “กีดกันความยากจน” ที่เป็นอยู่ด้วยการเข้าถึงระบบการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง ดังที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545) ระบุว่า ความยากจนยังถือเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้ขาดความสามารถในการเข้าถึงบริการการศึกษาและสถานศึกษาที่รัฐจัดให้ และภาพย่ำของปัญหาการจัดการ เรียนการสอนในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ก็เป็นสิ่งที่ทำให้ภาพช่องว่างของความเหลื่อมล้ำ มีความชัดเจนและบทเรียนสำคัญที่มีอาจปฏิเสธความเชื่อมโยงของทั้งสองสิ่งนี้ไปด้วยกัน



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและความยากจนที่เกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาสภาพการจัดการเรียนรู้ออนไลน์ในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-19 ในครั้งนี้ได้มีการ สะท้อนถึงข้อเสนอแนะจากครูผู้สอนที่ปฏิบัติงานในบริบทที่แตกต่างกัน หากแต่ปัจจัยที่ขอสนับสนุนจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมีลักษณะที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ การขอสนับสนุนอุปกรณ์ที่เหมาะสมสำหรับยืมเรียน เช่น คอมพิวเตอร์ แท็บเล็ต และระบบสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่ฟรีและมีคุณภาพสำหรับการเรียนรู้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นส่วนช่วยสร้าง ความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษาสำหรับผู้เรียนในทุกกลุ่มและทุกระดับการศึกษา จึงนับเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับ หน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางสำหรับวางนโยบายเพื่อสร้างโอกาสที่เท่าเทียมในการเข้าถึงระบบ

ทางการศึกษาที่มีคุณภาพ อย่างไรก็ตามก็ตีสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าวอาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งของช่องว่างหรือสภาพความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นทั้งหมดในระบบการศึกษาของประเทศ การนำข้อมูลไปใช้เพื่อการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้นั้น จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมในแต่ละประเด็นที่มีความซับซ้อน ในแต่ละภูมิภาคของประเทศ และในแต่ละระดับทางการศึกษาให้มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเบื้องต้นที่มีข้อจำกัดด้านระดับการศึกษาที่ได้รับผลกระทบในการจัดการเรียนรู้ช่วงสถานการณ์ COVID-19 กอปรกับขนาดของกลุ่มประชากรที่อาจไม่ครอบคลุมกับรูปแบบการศึกษาในแต่ละประเภทและแต่ละภูมิภาคของประเทศ ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไปจึงควรมีการดำเนินการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบตามฐานข้อมูลทางการศึกษาของประเทศและครอบคลุมทุกระดับทางการศึกษา อาทิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาโดยมีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาครอบคลุมในทุกภูมิภาค สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความครอบคลุมและเป็นฐานข้อมูลระยะยาวสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการขับเคลื่อนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของประเทศต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง/References

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2563). *การเตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาในยุค COVID-19 ยิ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นความเหลื่อมล้ำและทรัพยากรของผู้เรียน*. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <https://www.eef.or.th/378-2/>.
- เขมรินทร์ รัตนอำพลย์. (2563). *ความเหลื่อมล้ำด้านการเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://www.dct.or.th/news/detail/72>.
- คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา. (2564). *ถอดสูตรเรียนออนไลน์พิชโควิด-19! ผลวิจัยชี้เด็กหลักแสนคนขาดเครื่องมือการเรียน คณะกรรมการปฏิรูปฯ การศึกษา เสนอเร่งคืนโรงเรียนให้เด็กคือภารกิจแรก*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://www.thaiedreform2022.org/inspiration/ถอดสูตรเรียนออนไลน์พิช/>.
- ชญาณิน จันทรวิจิตร และ พินิจ ลาภธนานนท์. (2561). บทบาทด้านการศึกษาสงเคราะห์ของวัดและพระสงฆ์ต่อเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษาในพื้นที่ชายแดนแม่สอด. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 7(1), 132-144.
- ณรงญา ตัญญพัฒน์กุล. (2563). *ยิ่งโรงเรียนปิด โลกยิ่งเหลื่อมล้ำ*. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2564 จาก <https://www.the101.world/school-closure-and-child-poverty/>.

- ดำรงค์ ตุ่มทอง, พชรินทร์ สิริสุนทร, รัตนะ บัวสนธ์ และทวีศักดิ์ ศิริพรไพบุลย์. (2557). ปัญหาเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา: สถานการณ์ความไม่เสมอภาคในสังคมไทย. *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10(1), 123-141.
- ทินลัคน์ บัวทอง, สังวรณ จัตุระโทก และ นลินี ณ นคร. (2563). การประเมินผลกระทบของความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรทางการศึกษาต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาตอนต้นในจังหวัดตาก. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 15(1), 168-184.
- ธรรมรัตน์ แซ่ตัน, โกโคย เสาบุญ, โสภณ จันทร์ทิพย์, ธงชัย สุธีร์ศักดิ์ และวัชรวิทย์ ลิ้มสกุล. (2564). ความพร้อมต่อการเรียนการสอนแบบออนไลน์ของนักศึกษาภายใต้สถานการณ์การระบาดไวรัส COVID-19 : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตภูเก็ต. *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา*, 3(1), 23-37.
- ปกรณกิตติ ม่วงประสิทธิ์ และ ศิริณา จิตต์จรัส. (2560). การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 15(2), 74-91.
- ปริญญา ศรีศิลป์. (2532). ภาพพจน์เทคโนโลยีการศึกษาไทยปัจจุบันในทัศนะของบุคลากรด้านเทคโนโลยีการศึกษาไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะครุศาสตร์, สาขาโสตทัศนศึกษา.
- เป็รื่อง กิจรัตน์ภร. (2555). ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย: ที่มาและทางออก. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 3(2), 213-216.
- พาสนา จุลรัตน์. (2561). การจัดการเรียนรู้สำหรับผู้เรียนในยุค Thailand 4.0. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, 11(2), 2363-2380.
- วาสนา จักรแก้ว, เกศสุตา สิทธิสันติกุล, สุรัชย์ กังวล และนิโรจน์ สิ้นณรงค์. (2563). นโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสของประเทศไทยและต่างประเทศ. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา*, 15(3), 328-334.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2545). *แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2559)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2549). *รายงานการประเมินการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- วชิราพร สุวรรณศรวล, มานิตย์ ไชยกิจ, ปราโมทย์ มากชู, และวิเชียร อารังโสตถิสกุล. (2556). รูปแบบการจัดการศึกษาทางเลือกสำหรับเด็กด้อยโอกาสทางการศึกษา [ฉบับพิเศษ]. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*.

- อรรณณ นิ่มตลุง. (2552). การศึกษาแบบเรียนรวม: หนทางนำไปสู่การศึกษาเพื่อปวงชน. *วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร*, 1(2), 39-54.
- อัญชลี ศรีชมภู และ เปรมใจ วังศิริไพศาล. (2563). ความท้าทายในการจัดการเรียนการสอนสำหรับเด็กผู้พิการในเขตเมืองในประเทศไทย. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี*, 31(2), 150-167.
- Barrot, J.S., Llenares, I.I. and del Rosario, L.S. (2021). Students' online learning challenges during the pandemic and how they cope with them: The case of the Philippines. *Educ Inf Technol* 26, 7321–7338. Doi: 10.1007/s10639-021-10589-x.
- Duong Tam. (2021). *Pandemic enforces remote learning in 24 of Vietnam's 63 localities*. Retrieved November 12, 2021, from <https://e.vnexpress.net/news/news/pandemic-enforces-remote-learning-in-24-of-vietnam-s-63-localities-4359097.html>.
- Khanna, D. and Prasad, A. (2020). Problems Faced by Students and Teachers During Online Education Due to COVID-19 and How to Resolve Them. *2020 6th International Conference on Education and Technology (ICET)*, 2020, pp. 32-35. Doi: 10.1109/ICET51153.2020.9276625.
- Leli Efriana. (2021). Problems of Online Learning during Covid-19 Pandemic in EFL Classroom and the Solution. *Journal of English Language Teaching and Literature*, 2(1), 38-47.
- UNICEF. (2020). *40 million children miss out on early education in critical pre-school year due to COVID-19*. Retrieved November 12, 2021, from <https://www.unicef.org/vietnam/press-releases/40-million-children-miss-out-early-education-critical-pre-school-year-due-covid-19>.
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved February 11, 2022, from <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

การพัฒนบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

Developing the role of radio amateurs in the event of emergency or disaster in northeastern Thailand

วัชร อมศิริ¹ วิศิษฐ์ ภูริยะพันธ์² ไชยยันตร์ พัฒนพงศ์² จิรวัดน์ แสงมณี²

ธิดา เต่นพุกษรรรม² และ มนัส ทรงแสง²

Watchara Amasiri¹, Visit Puriyapan², Chaiyun Pattanapong², Chirawat Sangmanee²,
Thida denpruektham² and Manas Songsang²

คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Engineering, Thammasat University

E-mail : awatchar@engr.tu.ac.th

Date Received : 26 October 2021 Date Revised : 21 December 2021

Date Accepted : 24 March 2022 Date Accepted online : 27 June 2022

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่น ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ โดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรวิทยุสมัครเล่นที่ได้รับรองจากสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่เป็นสถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายประจำจังหวัด เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่น ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม

การรับฟังความคิดเห็นจัดขึ้นในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเชิญองค์กรวิทยุสมัครเล่นซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกผู้แทนของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือร่วมให้ความคิดเห็นใน 3 ประเด็น ประกอบด้วย 1) ข้อคิดเห็นในบทบาทของของพนักงานวิทยุสมัครเล่นไทย ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน 2) ข้อคิดเห็นในกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานวิทยุสมัครเล่นไทยในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน และ 3) ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

¹ สังกัดคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

² สังกัดสหพันธ์สมาคมวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายแห่งประเทศไทย

ผลจากการวิจัย พบว่า องค์กรวิทยุสมัครเล่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุสมัครเล่นและการจัดการเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ ควรจัดให้มีการกำกับดูแล การสนับสนุน และการส่งเสริมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของพนักงานวิทยุสมัครเล่น ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ : ภัยพิบัติ เหตุฉุกเฉิน วิทยุสมัครเล่น รับฟังความคิดเห็น

Abstract

This research studied the development of the function of amateur radio operators in the event of emergency or disaster in northeastern Thailand. Data was collected by interviews with stakeholders in amateur radio organizations certified by the Office of the National Broadcasting Television and Telecommunications Commission as amateur radio stations controlling provincial networks. The aim was to formulate guidelines for amateur radio operators performing duties during emergencies or disasters.

The Northeast Amateur Radio Association (NARA) offered suggestions on three issues: 1) the role of Thai amateur radio operators in the event of disaster or emergency; 2) laws, announcements, or regulations related to Thai amateur radio operator duties during disasters or emergencies; and 3) related subjects.

Results were that NARA proposed that central and provincial government agencies responsible for amateur radio matters and emergency and disaster management should provide concrete operational support for amateur radio operators to prepare for emergency and disaster situations.

Keywords: Disaster, Emergency, Amateur radio, Hearing.

1. บทนำ

1.1 กิจการวิทยุสมัครเล่น

กิจการวิทยุสมัครเล่น มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนประชาชนให้มีบทบาทในการค้นคว้าทดลอง ทางด้านวิชาการสื่อสารด้วยคลื่นความถี่ สามารถวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีที่เป็นประโยชน์ต่อการติดต่อสื่อสาร ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการใช้คลื่นความถี่ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินรวมถึงเพื่อให้กิจการวิทยุสมัครเล่นเกิดประโยชน์ต่อสังคม มีประสิทธิภาพการพัฒนามากยิ่งขึ้น (ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยกิจการวิทยุสมัครเล่น, 2550) โดยต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) ได้ออกประกาศ สำนักงาน กสทช.

เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุสมัครเล่น (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุสมัครเล่น, 2557) ซึ่งนอกจากวัตถุประสงค์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สำนักงาน กสทช. ยังได้ให้ความสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์กิจการวิทยุสมัครเล่นเพิ่มเติมคือ เพื่อเพิ่มพูนจำนวนพนักงานวิทยุสมัครเล่นไว้ใช้ประโยชน์และใช้เป็นข่ายสื่อสารสำรองในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน และกำหนดให้พนักงานวิทยุสมัครเล่นต้องตระหนักถึงหลักปฏิบัติของการติดต่อสื่อสารในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อสนับสนุนภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ, 2560)

พนักงานวิทยุคมนาคมประจำสถานีวิทยุสมัครเล่นหรือพนักงานวิทยุสมัครเล่น หมายถึง ประชาชนที่ผ่านการทดสอบและได้รับประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่น ซึ่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นผู้ออกให้ สำหรับประเทศไทยแบ่งพนักงานวิทยุสมัครเล่นออกเป็นสามชั้น ประกอบด้วย 1) พนักงานวิทยุสมัครเล่นชั้นต้น 2) พนักงานวิทยุสมัครเล่นชั้นกลาง และ 3) พนักงานวิทยุสมัครเล่นชั้นสูง ซึ่งในชั้นเริ่มต้นจะต้องสอบได้ประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่นชั้นต้นก่อน จึงจะสามารถสอบเพื่อเลื่อนระดับชั้นได้ โดยมีอายุของประกาศนียบัตรฯ ตลอดชีวิตของผู้ได้รับ (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2557) โดยบทบาทของพนักงานวิทยุสมัครเล่น อาจแบ่งได้เป็น 4 บทบาทคือ 1) กิจกรรมด้านบำเพ็ญประโยชน์ เช่น การรายงานสภาพการจราจร การรายงานอุบัติเหตุ 2) กิจกรรมด้านวิชาการ เช่น การจัดประชุมทางด้านวิชาการ 3) กิจกรรมด้านนันทนาการ เช่น การจัดการแข่งขันกีฬาวิทยุสมัครเล่น และ 4) กิจกรรมส่วนกลาง เช่น การรวบรวมกันทำกิจกรรมอาสาสมัครในรูปแบบขององค์กรต่าง ๆ (ศักรินทร์ ไล่สวน, 2535)

1.2 องค์กรวิทยุสมัครเล่นและสถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่าย

องค์กรวิทยุสมัครเล่น หมายถึง องค์กรของประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานวิทยุสมัครเล่น ซึ่งได้รวบรวมกันจัดตั้งขึ้นทั้งในรูปแบบของชมรมหรือจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมีสถานะเป็นสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์ขององค์กรเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับกิจการวิทยุสมัครเล่น องค์กรวิทยุสมัครเล่นในประเทศไทยมักถูกจัดตั้งในรูปแบบของชมรมซึ่งยังไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลก่อน จากนั้นจึงรวบรวมกันจัดตั้งเป็นสมาคมในภายหลัง

สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่าย หมายถึง สถานีวิทยุสมัครเล่นขององค์กรวิทยุสมัครเล่น ที่ได้รับการจดทะเบียนนิติบุคคลให้มีสถานะเป็นสมาคม ซึ่งได้รับการรับรองจาก สำนักงาน กสทช. ให้ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมกิจการวิทยุสมัครเล่นในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยกำหนดให้มีสถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยกำหนดให้มีจังหวัดละหนึ่งแห่งและจะได้รับการรับรองให้ทำหน้าที่เป็นสถานีผู้ควบคุมเครือข่ายการติดต่อสื่อสารในกิจการวิทยุสมัครเล่นในจังหวัดนั้น ๆ

อำนาจหน้าที่ของสถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่าย ถูกกำหนดให้มีบทบาทในการควบคุมดูแลกิจการวิทยุสมัครเล่นในพื้นที่จังหวัดที่ตนรับผิดชอบ รวมถึงการเป็นตัวแทนของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในจังหวัดในการประสานงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติอีกด้วย (ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, 2557) ด้วยเหตุนี้ ทำให้สมาคมวิทยุสมัครเล่นประจำจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรวิทยุสมัครเล่น ทำหน้าที่สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ และมีความเชี่ยวชาญในการช่วยเหลือประชาชนในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติตลอดมา

ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะรวมกลุ่มสมาคมวิทยุสมัครเล่นประจำจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายในการทำงานร่วมกันในระดับประเทศ ให้มีสถานะเป็นสหพันธ์สมาคมวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายประเทศไทย ซึ่งปัจจุบันได้รับการยอมรับจากสมาคมวิทยุสมัครเล่นประจำจังหวัดต่าง ๆ แต่ยังไม่ได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

1.3 บทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ

กิจการวิทยุสมัครเล่น กำหนดให้ประชาชนที่สนใจจำเป็นต้องได้รับการทดสอบด้านวิชาการเพื่อรับประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่น ใน 5 หัวข้อ ประกอบด้วย 1) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิทยุสมัครเล่น 2) คุณธรรม จริยธรรมและข้อพึงปฏิบัติของพนักงานวิทยุสมัครเล่น 3) การติดต่อสื่อสารของนักวิทยุสมัครเล่น 4) ทฤษฎีต่าง ๆ สำหรับนักวิทยุสมัครเล่น เช่น ทฤษฎีไฟฟ้า ทฤษฎีอิเล็กทรอนิกส์ หลักการทำงานของเครื่องรับ/ส่งวิทยุ สายอากาศและสายนำสัญญาณ 5) หลักปฏิบัติของนักวิทยุสมัครเล่น ซึ่งจากกรณีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าพนักงานวิทยุสมัครเล่นผู้ผ่านการทดสอบ จะเป็นผู้มีความชำนาญในหัวข้อดังกล่าว และมีความรู้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี (ผจญ ลานเหลือ และ นที รื่นวิชา, 2562)

บทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ จะถูกกำหนดให้เป็นเครือข่ายสื่อสารสำรองหรือเครือข่ายสื่อสารคู่ขนานไปกับเครือข่ายสื่อสารหลัก โดยพนักงานวิทยุสมัครเล่นจะสามารถขอหรือให้ความช่วยเหลือหรือการประสานงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการบรรเทาสาธารณภัยโดยใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุสมัครเล่นได้ (วีรชน นรานุต, สุมาลี สว่าง, และ กฤษดา เขียววัฒนสุข, 2561) นอกจากนี้ ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ พนักงานวิทยุสมัครเล่นอาจปฏิบัติหน้าที่ในการก่อสร้างซ่อมบำรุง รวมถึงการช่วยเป็นพนักงานวิทยุสื่อสารให้กับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัยในท้องถิ่นได้ตามที่ได้รับการร้องขอ โดยในบางกรณีอาจมีบทบาทในการป้องกันอาชญากรรมในชุมชนด้วย (พรณรงค์ การอรัชย์, ทวีศักดิ์ พุ่มสุขชี, เรวดี กระโหมวงค์, และ เสกสัน เครือคำ, 2559)

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อรับฟังความคิดเห็นการพัฒนารูปแบบของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติจากองค์กรวิทยุสมัครเล่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนารูปแบบของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนารูปแบบของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ ประกอบด้วยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรวิทยุสมัครเล่น ซึ่งทำหน้าที่สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยอาศัยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน, 2548) โดยเชิญชวนผู้แทนองค์กรวิทยุสมัครเล่นซึ่งทำหน้าที่สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 22 คน จาก 12 จังหวัด การจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ข้อคิดเห็นในบทบาทของพนักงานวิทยุสมัครเล่นไทย ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน 2) ข้อคิดเห็นในกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานวิทยุสมัครเล่นไทยในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน และ 3) ข้อคิดเห็นอื่น ๆ จากนั้นนำข้อมูลรายประเด็นมาวิเคราะห์ และนำเสนอข้อเสนอแนะ

ตารางที่ 1 จังหวัดและจำนวนของผู้เข้าร่วมในการประชุมรับฟังความคิดเห็น

จังหวัด	จำนวน (คน)
ชัยภูมิ	2
นครราชสีมา	1
บุรีรัมย์	1
ยโสธร	1
กาฬสินธุ์	2
ขอนแก่น	3
มุกดาหาร	1
มหาสารคาม	2
ร้อยเอ็ด	1
สกลนคร	2
อุดรธานี	2

จังหวัด	จำนวน (คน)
หนองบัวลำภู	2
รวม	22

4. ผลการศึกษา

การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรวิทุสมัครเล่น ซึ่งทำหน้าที่สถานีวิทุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในบทความวิจัยนี้ ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรวิทุสมัครเล่น ซึ่งทำหน้าที่สถานีวิทุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 12 จังหวัด จากทั้งหมด 20 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 60 ของสถานีวิทุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการรับฟังความคิดเห็นสามารถสรุปเป็นประเด็นแยกตามประเด็นหลักในการจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็น โดยแยกเป็น 3 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) ข้อคิดเห็นในบทบาทของของพนักงานวิทุสมัครเล่นไทย ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน 2) ข้อคิดเห็นในกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานวิทุสมัครเล่นไทย ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน และ 3) ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

4.1 ข้อคิดเห็นในบทบาทของของพนักงานวิทุสมัครเล่นไทย ในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน

องค์กรวิทุสมัครเล่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เสนอข้อคิดเห็นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการวิทุสมัครเล่น จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจ การรับรอง การจัดให้มีการร่วมมือ และการสนับสนุน จากหน่วยงานของรัฐ ในบทบาทของการปฏิบัติหน้าที่พนักงานวิทุสมัครเล่น ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จัดให้มีหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ ในการรับการติดต่อสื่อสารจากกิจการวิทุสมัครเล่น ควรจัดให้มีการจัดทำ ระเบียบ ขั้นตอน ระบบ วิธีการ การแต่งกาย สัญลักษณ์ รวมถึงวิธีการแต่งตั้งให้พนักงานวิทุสมัครเล่นปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่เป็นมาตรฐาน ควรส่งเสริมและกระจายอำนาจและบทบาทในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติให้กับองค์กรวิทุสมัครเล่นส่วนท้องถิ่น เช่น กลุ่มนักวิทุสมัครเล่น หรือ ชมรมวิทุสมัครเล่นในท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันขององค์กรวิทุสมัครเล่นในลำดับรองจากภูมิภาค เช่น กลุ่มจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกัน เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันในการเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติในพื้นที่ ควรส่งเสริมให้มีอุปกรณ์ที่มีความพร้อมในการช่วยเหลือประชาชนของพนักงานวิทุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ เช่น อุปกรณ์สื่อสาร รถสื่อสารในกิจการวิทุสมัครเล่นประจำจังหวัด รวมถึงการสนับสนุนจาก สำนักงาน กสทช. ในส่วนของภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน กสทช. เช่น เครื่องวิทยุคมนาคมในกิจการวิทุสมัครเล่น เครื่องวิทยุคมนาคมทวนสัญญาณในกิจการวิทุสมัครเล่น และควรส่งเสริมให้พนักงานวิทุสมัครเล่นมีความรู้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแขนงต่าง ๆ รวมถึงมีความเข้าใจในระบบบัญชาการเหตุการณ์ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ

4.2 ข้อคิดเห็นในกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานวิทยุสมัครเล่นไทยในกรณีเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉิน

องค์กรวิทยุสมัครเล่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เสนอข้อคิดเห็นให้ ควรจัดทำ ระเบียบ ขั้นตอน ระบบ วิธีการ การแต่งกาย สัญลักษณ์ รวมถึงวิธีการแต่งตั้งให้พนักงานวิทยุสมัครเล่นปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ที่เป็นมาตรฐานและมีลักษณะเป็นกฎหมาย ประกาศ หรือระเบียบที่ชัดเจน ควรจัดทำหลักเกณฑ์ รวมถึงข้อยกเว้นบางกรณี ในการใช้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ สำหรับพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ที่เป็นรูปธรรมและสามารถปฏิบัติได้จริง รวมถึงควรจัดให้มีกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อมูลเท็จ การหมิ่นประมาท ที่เกิดขึ้นเมื่อใช้ความถี่ในกิจการวิทยุสมัครเล่น

4.3 ข้อคิดเห็นอื่น ๆ

องค์กรวิทยุสมัครเล่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เสนอข้อคิดเห็นให้มีหลักสูตรสำหรับพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเป็นประจำทุก 6-12 เดือน โดยอาจมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น ความรู้ความเข้าใจด้านสาธารณสุข รวมถึงหลักสูตรที่สร้างความตระหนักให้เห็นถึงบทบาทของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากความรู้เชิงวิชาการ ควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ จัดการการรบกวนการใช้คลื่นความถี่ในกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ในพื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ควรแก้ไขปัญหาการรบกวนระหว่างกันของสถานีทวนสัญญาณวิทยุสมัครเล่นในจังหวัดใกล้เคียงกัน เพื่อรองรับในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ และขอให้มีสถานีทวนสัญญาณวิทยุสมัครเล่นเพิ่มเติมไว้ในพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อรองรับการติดต่อสื่อสารในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ สร้างภาพลักษณ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อประชาชน และหน่วยงานภาครัฐให้เข้าใจถึงบทบาทของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ

สำนักงาน กสทช. ควรให้การสนับสนุนระบบโครงสร้างพื้นฐานของสถานีควบคุมข่ายวิทยุสมัครเล่นประจำจังหวัด สถานีวิทยุสมัครเล่นทวนสัญญาณประจำจังหวัด รวมถึงเครื่องมือต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะการใช้งานร่วมกันของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในจังหวัด ควรจัดให้มีฐานข้อมูลของกลุ่มและชมรมที่ได้รับการรับรองจากองค์กรวิทยุสมัครเล่นอย่างชัดเจน ควรแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคม เช่น เสาส่งสัญญาณต่าง ๆ เพื่อนำสถานีทวนสัญญาณวิทยุสมัครเล่นไปติดตั้งรองรับในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ สำนักงาน กสทช. ควรจัดให้มีช่องทางบริการสำหรับสถานีวิทยุสมัครเล่นเชื่อมโยงโครงข่ายอื่นที่เป็นเทคโนโลยีใหม่เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลของ สำนักงาน กสทช.เอง เพื่อเป็นการเอื้อให้พนักงานวิทยุสมัครเล่นเกิดการทดลอง วิจัยและพัฒนา ไว้ใช้ประโยชน์ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ การทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่น ควรมีการพิจารณาเรื่องระยะห่างระหว่างการจัดอบรมในแต่ละจังหวัดในส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดความครอบคลุม ควรส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรสาธารณกุศล รวมถึงอาสาสมัครอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งโดยหน่วยงานของรัฐ เข้าถึง

กิจการวิทยุสมัครเล่นได้โดยง่าย เช่น การอำนวยความสะดวกในการทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่น รวมถึงปรับอัตราค่าธรรมเนียมการทดสอบเพื่อรับประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุสมัครเล่น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ

5. การอภิปราย สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรวิทยุสมัครเล่น ที่ทำหน้าที่สถานีวิทยุสมัครเล่นควบคุมข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการพัฒนาบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อส่งเสริมให้กิจการวิทยุสมัครเล่นมีบทบาทและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติตามวัตถุประสงค์ของกิจการวิทยุสมัครเล่น

จากผลการประชุมการรับฟังความคิดเห็นนี้ สามารถนำมาสรุปเป็นประเด็นที่นำไปสู่การพัฒนาบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ 3 เรื่อง ประกอบด้วย 1) การกำกับดูแล โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องจัดให้มีรูปแบบแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม อาจกำหนดให้มีการยกเว้นบางประการสำหรับการใช้ความถี่วิทยุคมนาคมสำหรับพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่สามารถปฏิบัติได้จริง การกำหนดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ และการจัดการปัญหาการรบกวนการใช้ความถี่ในกิจการวิทยุสมัครเล่นในพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 2) การส่งเสริม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างให้หน่วยงานภาครัฐและประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ ส่งเสริมให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับการติดต่อสื่อสารจากกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจและการรวมกลุ่มระหว่างกันเองในท้องถิ่นและจัดทำฐานข้อมูลที่มีความชัดเจนและเข้าถึงได้ รวมไปถึงการส่งเสริมให้ประชาชนในองค์กรสาธารณกุศลอื่น ๆ ได้เข้าสู่กิจการวิทยุสมัครเล่นเพื่อใช้ประโยชน์ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ และ 3) การสนับสนุน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดให้มีการสนับสนุนอุปกรณ์โครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นในการติดต่อสื่อสารของพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติต่าง ๆ รวมไปถึงการสนับสนุนให้มีการจัดการฝึกอบรมพนักงานวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติเป็นประจำ

ส่วนข้อเสนอแนะที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมคือ การพัฒนาบทบาทของกิจการวิทยุสมัครเล่นในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัตินี้ เป็นการศึกษาเฉพาะในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเกิดจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเฉพาะในพื้นที่ การนำผลการวิจัยดังกล่าวไปกำหนดเป็นนโยบายการกำกับดูแล สนับสนุน และส่งเสริมอื่น ๆ จึงควรศึกษาเพิ่มเติมในพื้นที่ภูมิภาคต่าง ๆ เพิ่มเติม และอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากพนักงานวิทยุสมัครเล่นผู้มีประสบการณ์หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติประกอบด้วย

6. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนการจัดเวทีการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากกองทุนวิจัยและพัฒนา
กิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในส่วนของโครงการ
พัฒนาและฝึกอบรมพนักงานวิทยุสมัครเล่นอาสาสมัครสื่อสารฉุกเฉิน สังกัดสำนักงาน กสทช. โดยมีสมาคม
นักวิทยุอาสาสมัครเป็นผู้รับทุน

7. เอกสารอ้างอิง/References

- ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง
หลักเกณฑ์การอนุญาตและกำกับดูแลกิจการวิทยุสมัครเล่น. (23 กรกฎาคม 2557). ราชกิจจานุ
เบกษา. เล่ม 131 ตอนพิเศษ 137ง. หน้า 10-27.
- ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง
หลักเกณฑ์การใช้คลื่นความถี่เพื่อสนับสนุนภารกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในกรณีที่เกิด
เหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ. (6 กันยายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนพิเศษ 220ง.
หน้า 40-49.
- ผจญ ลานเหลือ และ นที รื่นวิชา. (2562). การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายสื่อสารกับชุมชนเมือง.
วชิรเวชสารและวารสารเวชศาสตร์เขตเมือง, 63(3), 195-201.
- พรณรงค์ การอรัชย์, ทวีศักดิ์ พุ่มสุขชี, เรวดี กระโหมวงค์, และเสกสันต์ เครือคำ. (2559). เครือข่ายอาสาสมัคร
ชุมชนเพื่อการป้องกันอาชญากรรม. *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 11(1),
145-169.
- ระเบียบคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยกิจการวิทยุสมัครเล่น. (11 ตุลาคม 2550).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 152ง. หน้า 10-19.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. (27 กรกฎาคม 2548).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนที่ 55ง. หน้า 25-29.
- วีรชน นรานุต, สุมาลี สว่าง, และกฤษฎา เขียววัฒนสุข. (2561). การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการอุทกภัย
โดยการตรวจสอบความพร้อมในระดับครัวเรือนกรณีศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี. *RMUTT Global
Business and Economics Review*, 13(1), 105-122.
- ศักรินทร์ ไล่สวน. (2535). *ความสัมพันธ์ในกลุ่มนักวิทยุสมัครเล่นที่ก่อให้เกิดบทบาทบางประการขึ้นใน
สังคมไทย ศึกษาเฉพาะกรณีในกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชามานุษยวิทยา คณะ
โบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร.

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส

The Budgetary Control committed by the French Regional Court of Account

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ¹ และนนทวัฒน์ สุวรรณ²

Nuttawut Klaikham and Nontawat Suwan

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University

E-mail : nuttawut.k@ubu.ac.th, n.klaikham@gmail.com

Date Received : 13 December 2021 Date Revised : 03 February 2022

Date Accepted : 03 March 2022 Date Accepted online : 27 June 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด เครื่องมือ และวิธีการทางกฎหมายที่ใช้ในกระบวนการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคของประเทศฝรั่งเศส นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้มีการประกันความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำและการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น และไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการ แต่เปลี่ยนมาเป็นการควบคุมโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดทำและบริหารงบประมาณ โดยต้องเคารพหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงกลายเป็นองค์กรสำคัญในการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

บทความนี้กระทำได้โดยวิธีการศึกษาเอกสาร ทั้งจากเอกสารปฐมภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองของประเทศฝรั่งเศส รวมถึงเอกสารทุติยภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ หนังสือและตำราทางนิติศาสตร์ทางการคลัง รายงานของหน่วยงานรัฐราชการ และเอกสารงบประมาณของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้

¹ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

² นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์กรตุลาการเข้ามาควบคุมภายในงบประมาณโดยการทำเป็นความเห็นเพื่อให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และให้การคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณอีกด้วย

คำสำคัญ : การควบคุมทางงบประมาณ การกระจายอำนาจ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค การตรวจเงินแผ่นดิน

Abstract

This article has an objective to study the ideas, instruments, and legal mechanisms of the budgetary control committed by the French Regional Courts of Account. Since the movement of decentralization in 1982, the French legal system has guaranteed local authorities their autonomy. This authorized the local authorities to prepare and manage independently their budgets by suppressing the control of the governor and replacing it with the budgetary control of the French Regional Courts of Account. Because the local authorities must prepare and manage their budgets in accordance with the local public finance principles, the Regional Courts of Account has become the significant actor in order to verify the legality of the local budgets in compliance with the laws.

This article was committed by using the literature review method from both primary legal documents such as the French Constitution, legal legislations and regulations and secondary legal documents such as legal textbooks, official reports provided by authorities and institutions, and budgetary documents voted by the local authorities in order to analyze and offer observations concerning the budgetary control committed by the French Regional Courts of Account, which is an *ex-post* control of the publication of the budget committed by a judicial authority. The budgetary control allows the financial judges to make a public opinion on a budget that must be prepared in compliance with the laws. The results of the study have been found that the budgetary control is in accordance with the local autonomy principle, it supports the local authorities to prepare and manage their budget in compliance with the laws and it also protects interested persons since the budgeting-making procedure.

Keywords: Budgetary control, Decentralization, French Regional Court of Account, State auditing.

บทนำ

ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิก “การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการ” (*tutelle préfectorale*) ซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ (*le contrôle à priori*) และได้ออกแบบการตรวจสอบลักษณะใหม่ที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” (*le contrôle de légalité*) ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว (*le contrôle à posteriori*) แทน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้นแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (*le contrôle de légalité des actes administratifs*) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองทั่วไป (*les tribunaux administratifs*) และ 2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางงบประมาณ (*le contrôle des actes budgétaires* หรือ *le contrôle budgétaire*) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (*les chambres régionales des comptes*) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาศาลปกครองชำนาญพิเศษ (*les juridictions administratives spécialisées*) กล่าวคือ ระบบศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ศาลปกครองทั่วไป ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองทั่วไป เช่น ศาลปกครองชั้นต้น (*les tribunaux administratifs*) และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (*les cours administratives d'appel*) และ 2) ศาลปกครองชำนาญพิเศษ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (*la Cour des comptes*) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (*la Cour de discipline budgétaire et financière*) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (*les chambres régionales des comptes*) หรือศาลสิทธิของผู้ลี้ภัยแห่งชาติ (*la Cour nationale du droit d'asile*) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ทั้งศาลปกครองทั่วไปและศาลปกครองชำนาญพิเศษล้วนมีศาลปกครองสูงสุด (*le Conseil d'État*) เป็นศาลสูงสุดในระบบศาลปกครอง

หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลักการพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบนิติรัฐ (*l'État de droit*) ที่มีหลักการย่อยว่าการกระทำของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ การกระทำ การดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำและบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส หลักการนี้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏใน มาตรา 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ระบุว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้” อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังปรากฏหลักการอีกหลักการหนึ่งคือ หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (*la libre administration des collectivités territoriales* หรือ *la libre administration*) ที่ยืนยันความเป็นอิสระทั้งภารกิจ คน และ

งบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Conseil Constitutionnel, 2021) กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง มีอิสระในการวางแผนการดำเนินงานของตนเอง และมีอิสระในการกำหนดงบประมาณของตนเองอีกด้วย

หลักการทั้งสองเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) กล่าวคือ หลักการทั้งสองล้วนเป็นหลักการที่มีฐานทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ทำให้ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหนึ่งต้องมีความเป็นอิสระ แต่ในอีกด้านหนึ่งจำเป็นต้องเคารพกฎหมายและต้องมีการตรวจสอบเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน การตรวจสอบทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนี้ จึงเปรียบตั้งสะพานเชื่อมหลักการทางรัฐธรรมนูญทั้ง 2 หลักการดังกล่าว โดยให้ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเดินหน้าต่อไปได้ภายใต้หลักการที่อาจถูกตรวจสอบได้โดยหน่วยงานตุลาการ

บทความนี้จะนำเสนอสาระสำคัญของการควบคุมทางงบประมาณโดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้ ความเป็นมาของการควบคุมทางงบประมาณในเนื้อหาส่วนที่หนึ่ง กฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณในเนื้อหาส่วนที่สอง ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในฐานะที่เป็นองค์กรควบคุมทางงบประมาณในส่วนที่สาม บทวิเคราะห์และข้อสังเกตเกี่ยวกับการควบคุมทางงบประมาณในส่วนที่สี่ และบทสรุปในส่วนสุดท้ายของบทความนี้

1. ความเป็นมาของการควบคุมทางงบประมาณ

ก่อนปี ค.ศ. 1982 การกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ทั้งการกระทำทางปกครองปกติ เช่น การออกกฎเพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่น และการกระทำทางงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำงบประมาณประจำปีต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการ กล่าวคือ การกระทำทางปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการก่อน จึงจะมีผลบังคับใช้ได้ (l'approbation préalable) กระบวนการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการในการดำเนินการทางปกครองนี้เรียกว่า “การควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” (tutelle préfectorale) ทั้งนี้ การที่งบประมาณจะต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการก่อนนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณ และบริหารงานได้อย่างอิสระ ซึ่งขัดกับแนวคิดการกระจายอำนาจในขณะนั้น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1982 โดยรัฐบัญญัติเลขที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982

นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิก “การควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสก่อนที่การกระทำนั้นจะมีผลใช้บังคับ (contrôle *à priori*) และได้มีการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบชนิดใหม่ขึ้นที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” (le contrôle de légalité) ซึ่งเป็นการควบคุมการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังที่การกระทำนั้นมีผลบังคับใช้ (contrôle *à posteriori*) (Michel Bouvier, 2018, p. 249)

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนั้น ในกรณีที่เป็นกรกระทำทางปกครองปกติ (des actes administratifs) เป็นการตรวจสอบที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองทั่วไป แต่ในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางงบประมาณ (des actes budgétaires) ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) เป็นผู้ตรวจสอบ โดยเรียกว่า “การควบคุมทางงบประมาณ” (le contrôle budgétaire) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, น. 202)

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ (préparation budgétaire) และการบริหารงบประมาณ (exécution du budget local) โดยทั้งในส่วนของการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes) เป็นผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางงบประมาณมีความแตกต่างจากการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณนั้น เป็นภารกิจที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะดำเนินการผ่านการตรวจสอบรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการดำเนินงาน (l'examen de la gestion) การตัดสินบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ (le jugement des comptes des comptables publiques) ซึ่งศาลอาจลงโทษผู้กระทำผิดในขั้นตอนการบริหารงบประมาณได้หรืออาจส่งเรื่องแก่ศาลอาญาหรือศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังให้พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดได้

แต่การควบคุมทางงบประมาณหาได้มีลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญา หรือความผิดทางวินัยการเงินการคลังไม่ หากแต่เป็นข้อบังคับทางกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น โดยในขั้นตอนนี้กฎหมายได้ออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามามีอำนาจในการให้ความเห็นเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณของตนให้สอดคล้องกับหลักการทางงบประมาณท้องถิ่นได้

การควบคุมทางงบประมาณนั้นเป็นภารกิจเฉพาะ (*sui generis*) ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เนื่องจากในระบบกฎหมายทางการคลังของฝรั่งเศส ออกแบบให้มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการเฉพาะงบประมาณในระดับท้องถิ่นเท่านั้น (niveau local) ไม่มีการควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการในระดับชาติ (niveau national) กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) ไม่มีการกิจในการควบคุมงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภา

เหตุที่ระดับชาติไม่มีการควบคุมทางงบประมาณ เพราะแม้ว่ารัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2001-629 ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ มาตรา 1 จะกำหนดให้ “รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีต้องระบุ สภาพ จำนวน ผลพวงด้านทรัพยากรและภาระของรัฐ รวมถึงความสมดุลของงบประมาณและความสมดุลทางการคลังที่ตามมาด้วย” ซึ่งสะท้อนหลักความสมดุลทางงบประมาณอันเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของกฎหมายวิธีการงบประมาณในสากล อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวหาได้เป็นหลักการที่มีสภาพบังคับใน

ระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ หากแต่เป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐจำต้องมุ่งไปให้ถึงความสมดุล (l'objectif d'équilibre) เพื่อปฏิบัติตามพันธะในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 2008 จึงได้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการออกรัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปี (loi de programmation) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 ตอนท้าย ได้บัญญัติว่า

“รัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปีต้องระบุเป้าหมายของการกระทำของรัฐ
การระบุงบประมาณข้ามปีต้องกระทำในรูปแบบรัฐบัญญัติงบประมาณข้ามปี ทั้งนี้ จำต้องคำนึงถึง
เป้าหมายในการทำให้บัญชีของการดำเนินงานภาครัฐสมดุล ...”

ศาสตราจารย์ มิเชล บูวีย่ (Michel Bouvier) อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการคลังประจำ มหาวิทยาลัยปารีสปองเตอง-ซอร์บอน (l'université Paris Panthéon-Sorbonne) เขียนไว้ในหนังสือ “finances publiques” ความตอนหนึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า “การบังคับให้งบประมาณมีความสมดุล ใช้เฉพาะกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน ไม่ใช่กับรัฐ (État) ซึ่งมีวิธีการควบคุมใน ลักษณะอื่น” (Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassen, & Jean-Pierre Lassale, 2018-2019, p. 352) ดังนั้น การควบคุมทางงบประมาณโดยองค์กรตุลาการจึงไม่ใช่กับงบประมาณในระดับชาติ

แต่ในกรณีของการปกครองในระดับท้องถิ่น ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับระบุ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น (Jacques Buisson, 2015, pp. 147-149) ดังต่อไปนี้ หลักการงบประมาณรายปี (l'annualité budgétaire) หลักความเป็นหนึ่งเดียว ของงบประมาณ (l'unité budgétaire) หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (l'universalité budgétaire) หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (la spécialité budgétaire) และหลักความสมดุลทาง งบประมาณ (l'équilibre budgétaire) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคารพต่อหลักการดังกล่าว จะมีการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

นับตั้งแต่การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยสองรูปแบบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, น. 48) อันได้แก่ เทศบาล (commune) จังหวัด (département) และภาค (région) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ ดินแดนโพ้นทะเลต่าง ๆ และเหล่าเมืองใหญ่ เช่น Paris Lyon และ Marseille รวมถึงเกาะ Corse

แม้การกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานงบประมาณ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมทางงบประมาณจึงยังคงต้องมีอยู่เพื่อให้การทำ งบประมาณนั้นดำเนินไปโดยเคารพต่อกฎหมาย และหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น โดยรัฐบัญญัติ เลขที่ 82-213

ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการ “ควบคุมโดยผู้ว่าราชการ” และแทนที่ด้วยการควบคุมชนิดใหม่ที่มีชื่อว่า “การควบคุมทางงบประมาณ”

การควบคุมทางงบประมาณจึงเปรียบเสมือนจุดกึ่งกลางของหลักการ 2 ประการคือ หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ซึ่งทั้ง 2 หลักการดังกล่าวล้วนมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 กฎหมายออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นองค์กรหลักในการควบคุมการกระทำทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ฐานทางกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของการควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคพึงศึกษาเสียก่อนว่ากระบวนการเหล่านั้นมีฐานที่มาทางกฎหมายอย่างไรบ้าง ทั้งฐานทางรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง รวมถึงทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 ฐานทางกฎหมาย

2.1.1 กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 72 มีสาระสำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล อาจวินิจฉัย และดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ทั้งหมด ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารได้อย่างอิสระ สมาชิกท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้

ในขณะเดียวกันก็ได้รับรองหลักการว่าด้วยการตรวจสอบองค์กรของรัฐไว้ในมาตรา 15 แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ความว่า “สังคมย่อมมีสิทธิให้ข้าราชการรายงานการบริหารราชการได้” (บรรคัคต์ อูว์รณโณ, 2562, น. 72)

ดังนั้น ทั้งหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการตรวจสอบองค์กรของรัฐ จึงเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ และถูกรับรองโดยกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญด้วย

2.1.2 กฎหมายในระดับรัฐบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

ตามรายงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปี ค.ศ. 2018 พบว่า การควบคุมทางงบประมาณที่มีการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาศัยฐานทางกฎหมายในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (le Code général des collectivités territoriales หรือ CGCT) 6 มาตรา (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019, p. 136) ได้แก่ มาตรา L. 1612-2, L. 1612-4, L. 1612-5, L. 1612-12, L. 1612-14 และ L. 1612-15 มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้ว่าราชการประจำจังหวัดมีอำนาจในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค หากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกพิจารณาอนุมัติภายในวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณในกรณีทั่วไปหรือก่อนวันที่ 30 เมษายน ของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีระยะเวลา 1 เดือนเพื่อให้ข้อเสนอแนะโดยทำเป็นความเห็นเปิดเผยสู่สาธารณะ

ประการที่สอง งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมดุล ทั้งในส่วนของงบลงทุนและงบดำเนินงาน และทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย หากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกจัดทำโดยเคารพต่อหลักความสมดุลทางงบประมาณ ภายในระยะเวลา 30 วันนับตั้งแต่วันฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกลับเข้าสู่ความสมดุลทางงบประมาณ และสั่งให้สภาท้องถิ่นนั้นจัดให้มีการประชุมครั้งใหม่เพื่อปรับแก้งบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ข้อเสนอแนะ

ประการที่สาม ในส่วนของการปิดบัญชีการดำเนินงาน เมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณจะต้องมีการปิดบัญชีโดยการลงคะแนนเสียงของสภา หากพบว่าบัญชีการดำเนินงานมีหนี้ที่เท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 10 ของรายรับในงบประมาณด้านการดำเนินงานในกรณีของเทศบาล ซึ่งมีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน และเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 5 ในกรณีอื่น ๆ ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับตั้งแต่ได้รับคำฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะที่จำเป็นในการกลับไปสู่ความสมดุลทางงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สี่ ในส่วนของรายจ่ายภาคบังคับ หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้กำหนดรายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ ผู้ว่าราชการ พนักงานบัญชีของรัฐหรือบุคคลผู้ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง มีสิทธิฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ว่ารายจ่ายภาคบังคับยังมิได้ถูกระบุไว้ในงบประมาณ หรือถูกระบุแต่มีจำนวนเงินที่ไม่เพียงพอได้ ในการนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ความเห็นภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่ได้รับคำฟ้อง

นอกจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (le Code des juridictions financières หรือ CJF) ยังได้ระบุถึงอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในการควบคุมทางงบประมาณไว้ในมาตรา L. 211-11, R. 244-1, R. 244-2, R. 244-3 และ R. 244-4 ซึ่งมีใจความสำคัญว่า ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจในการควบคุมการกระทำทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะแต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวันสุดท้ายที่ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเสนอข้อสังเกตเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ความเห็นไปยังผู้ว่าราชการ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงพนักงานบัญชีของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีที่มาทางกฎหมายจากทั้งกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ กฎหมายในระดับบัญญัติ และกฎหมายระดับรอง

2.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางงบประมาณ

2.2.1 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ โดยให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน และดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในขอบอำนาจของตนได้อย่างอิสระ สะท้อนออกมาจากการที่มีการเลือกตั้งผู้แทนท้องถิ่น โดยผู้แทนดังกล่าวมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายลำดับรอง (un pouvoir réglementaire) เพื่อบังคับใช้ภายในเขตพื้นที่ของตน มีอิสระในการกำหนดตำแหน่งและคัดเลือกบุคลากร มีอิสระในการจัดซื้อจัดจ้าง และมีอิสระทางงบประมาณ (Virginie Donier, 2017, pp. 20-25) ทั้งนี้ หากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย อาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง หรือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นอยู่กับประเภทของการกระทำ

ความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาของท้องถิ่น อันได้แก่ สภาเทศบาล (le conseil municipal) สภาจังหวัด (le conseil départemental) และสภาภาค (le conseil régional) คือ องค์กรที่มีอำนาจในการลงมติเพื่อบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้อย่างมีอิสระ กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติอนุมัติงบประมาณประจำปี งบประมาณนั้นไม่ว่าจะมีความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น งบประมาณดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับ (rend exécutoire)

กระบวนการในการอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น (l'élaboration et l'adoption du budget local) โดยทั่วไปจะเริ่มขึ้นเมื่อฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (l'exécutif de la collectivité territoriale) ได้เสนอร่างงบประมาณหลัก (le projet de budget primitif) โดยการส่งเอกสารการประชุมที่มีชื่อว่า “convocation” พร้อมทั้งเอกสารรายละเอียดอื่น ๆ (des documents d'information) ให้แก่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (l'assemblée délibérante) (Jacques Buisson, 2015, p. 156)

สภาจะเปิดประชุม อภิปรายงบประมาณ และทำการลงมติ (vote) โดยใช้หลักเสียงข้างมากของสมาชิกของสภา (la majorité des membres composant l'assemblée délibérante) เมื่อมีการลงมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งงบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาให้แก่ผู้ว่าราชการ (préfet) ภายในระยะเวลา 15 วัน เมื่อมีการส่งงบประมาณแก่ผู้ว่าราชการ งบประมาณดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับทันที

เพื่อให้เข้าใจหลักความเป็นอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จำต้องอธิบายถึงความไม่มีอิสระทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี ค.ศ. 1982 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาและลงมติอนุมัติงบประมาณเสร็จสิ้น ไม่ว่างบประมาณนั้นจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่นก็ตาม จำต้องให้ผู้ว่าราชการอนุมัติเสียก่อน งบประมาณดังกล่าวจึงจะมีผลใช้บังคับได้ ซึ่งแตกต่างกับกระบวนการในปัจจุบันที่งบประมาณซึ่งผ่านการลงมตินั้นมีผลใช้บังคับได้เลย เพียงแค่ต้องส่งให้ผู้ว่าราชการเพื่อทราบเท่านั้น โดยไม่ต้องให้ผู้ว่าราชการยินยอมหรืออนุมัติ

2.2.2 หลักการทางงบประมาณท้องถิ่น 5 ประการ

ศาสตราจารย์ ฌัก บุยซอง (Jacque Buisson) ศาสตราจารย์กิตติคุณแห่งมหาวิทยาลัยปารีสเดการ์ต (l'université Paris Descartes) อธิบายไว้ในตำรากฎหมายทางการคลังถึงหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น (les principes budgétaires locaux) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเคารพในการนำเสนอหรือจัดทำงบประมาณ (la présentation du budget local) ไว้ 5 หลักการ (Jacques Buisson, 2015, pp. 147-149) ดังต่อไปนี้

หลักการงบประมาณรายปี : หลักการงบประมาณรายปี (l'annualité budgétaire) เป็นหลักการที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงบประมาณเป็นรายปี ตามรอบปีงบประมาณ โดยประเทศฝรั่งเศสใช้ปีงบประมาณตามสากล (l'année civile) กล่าวคือ ปีงบประมาณจะเริ่มจาก วันที่ 1 มกราคมของทุกปี และสิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี

อย่างไรก็ตาม ในระดับท้องถิ่น รอบปีของการจัดทำงบประมาณหาได้เป็นเช่นเดียวกับองค์กรในระดับชาติไม่ หากแต่มีการเลื่อนเพื่อให้เกิดการเหลื่อมกันของการจัดทำงบประมาณในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมาตรา L. 1612-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้ว่า “หากงบประมาณไม่ถูกลงมติภายในวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณที่จะใช้งบประมาณนั้น หรือก่อนวันที่ 30 เมษายนของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ ผู้แทนของรัฐประจำจังหวัดมีอำนาจในการฟ้องร้องโดยเร็วต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค...” จากบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้สามารถทราบได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาและลงมติเกี่ยวกับงบประมาณก่อนวันที่ 15 เมษายนของทุกปี มิฉะนั้นอาจมีสภาพบังคับทางการคลังโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคและผู้ว่าราชการได้ ซึ่งแตกต่างจากการจัดทำงบประมาณในระดับชาติที่จะต้องกระทำให้เสร็จภายในวันที่ 31 ธันวาคม

แบ็กนา แปโร (Bernard Perraud) อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง (Premier conseiller) แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-ฟร็องซ์-กงเต ได้อธิบายให้แก่ผู้เขียนว่า หนึ่งในเหตุผลที่ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสออกแบบให้ห้วงเวลาในการจัดทำงบประมาณในระดับท้องถิ่นช้ากว่าระดับชาติไป

ประมาณ 4 เดือน เพราะหนึ่งในรายรับ (recettes) สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การสนับสนุนจากส่วนกลาง (subvention de l'Etat) จึงจำต้องรอให้มีการอนุมัติงบประมาณระดับชาติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะได้ทำงานงบประมาณของตนให้สอดคล้องกับงบประมาณที่จะได้รับสนับสนุนจากส่วนกลาง ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานงบประมาณให้เสร็จก่อนวันที่ 15 เมษายน

หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ : หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ (l'unité budgétaire) คือ หลักการที่เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานงบประมาณโดยต้องระบุทั้งรายรับ (recettes) และรายจ่าย (dépenses) ไว้ในเอกสารงบประมาณเดียวกัน (un document unique) โดยอาจมีเอกสารประกอบ (annexes) เพื่ออธิบายรายละเอียดของงบประมาณ อาทิ ตารางแสดงการกู้และการเป็นหนี้ (tableau des emprunts et des dettes) ภาษานามทรัพย์สินขององค์กร (Etat des amortissements) เป็นต้น

ตารางที่ 1 งบประมาณหลักของเทศบาลเมืองดิงง ประจำปี ค.ศ. 2021

ประเภท	รายจ่าย			รายรับ		
	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2021	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2020	%	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2021	งบประมาณ หลัก ปี ค.ศ. 2020	%
งบดำเนินงาน	178.05 ล้านยูโร	177.84 ล้านยูโร	+0.12 %	205.13 ล้านยูโร	204.92 ล้านยูโร	+ 0.10 %
งบลงทุน	47.12 ล้านยูโร	47.87 ล้านยูโร	- 1.57 %	20.04 ล้านยูโร	20.79 ล้านยูโร	- 3.60 %
รวม	225.17 ล้านยูโร	225.71 ล้านยูโร	- 0.24 %	225.17 ล้านยูโร	225.71 ล้านยูโร	- 0.24 %

ที่มา: บันทึกการประชุมสภาเทศบาลเมืองดิงงว่าด้วยงบประมาณหลักประจำปี ค.ศ. 2021 ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2020 (Mairie de Dijon, 2020, p. 2)

เพื่อความเข้าใจในหลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ ผู้เขียนขอนำงบประมาณของเทศบาลเมืองดิงง ประจำปี ค.ศ. 2021 (ตารางด้านบน) ประกอบการอธิบาย เมื่อพิจารณาจากงบประมาณหลักของเทศบาลเมืองดิงง จะเห็นได้ว่าในเอกสารงบประมาณนั้นจะต้องปรากฏทั้งรายรับและรายจ่ายของงบประมาณไว้ในเอกสารเดียวกัน โดยมีรายจ่ายรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร และมีรายรับรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร

โดยในทางปฏิบัตินั้น เอกสารบทแรกของงบประมาณจะเป็นการแสดงให้เห็นงบประมาณโดยทั่วไปขององค์กร (présentation générale du budget) ซึ่งจะแสดงตารางในลักษณะดังกล่าวไว้ในช่วงต้นของเอกสารงบประมาณ

หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ : หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (l'universalité budgétaire) คือ หลักการที่ระบุให้ผลรวมของรายรับทั้งหมดจะต้องมีไว้เพื่อครอบคลุมรายจ่ายทั้งหมด โดยที่ไม่สามารถเจาะจงว่ารายรับใดมีไว้เพื่อรายจ่ายใด ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองดิงจิงไม่สามารถกำหนดโดยระบุเจาะจงไว้ในงบประมาณว่า รายรับ 5 ล้านยูโร จะนำไปเพื่อจ่ายค่าสนามกีฬา 5 ล้านยูโร เท่านั้น รวมถึงการไม่สามารถแปลงรายรับเป็นรายจ่ายได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณคือ หากภาษีหรือเงินบริจาคได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้เป็นการเฉพาะ (Impôts et dotations affectés) เช่นนี้ สามารถทำงบประมาณโดยเจาะจงรายรับเพื่อรายจ่ายได้ เช่น ภาษีพำนัก (la taxe de séjour) ถือเป็นภาษีที่ระบุวัตถุประสงค์ของการใช้ไว้โดยเฉพาะสำหรับกิจการเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น

หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย : หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (la spécialité budgétaire) คือ หลักการที่บังคับให้ รายการเครดิต (crédit) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงและระบุรายละเอียด ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตาม โดยในระบบการงบประมาณของฝรั่งเศส รายการเครดิตจะถูกจัดเป็นบท (chapitre) โดยจะแสดงเป็นหมายเลขหลักของเครดิต และถูกแบ่งย่อยออกเป็นมาตรา (article) ตัวอย่างเช่น บท 21 ค่าดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์ (Immobilisations corporelles) จะถูกแบ่งย่อยเป็น มาตรา 2111 ค่าดูแลที่ดินว่างเปล่า (Terrains nus) มาตรา 2112 ค่าดูแลที่ดินที่มีการขนส่ง (Terrains de voirie) หรือ มาตรา 2121 ค่าดูแลที่ดินเพื่อการปลูกไม้ยืนต้นและไม้พุ่ม (Plantations d'arbres et d'arbustes) (Ville de Dijon, 2022, p. 25) เป็นต้น

หลักความสมดุลทางงบประมาณ : หลักความสมดุลทางงบประมาณ (l'équilibre budgétaire) ถือเป็นหลักการสำคัญของการงบประมาณท้องถิ่น ตามมาตรา L. 1612-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วางหลักไว้ว่า “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสมดุล” กล่าวคือ รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อคำนวณออกมาแล้วจะต้องไม่ขาดดุลนั่นเอง

ภายใต้ระบบการงบประมาณท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาและอนุมัติงบประมาณที่มีความสมดุล ตัวอย่างเช่น งบประมาณของเทศบาลเมืองดิงจิง ปี ค.ศ. 2021 (ตารางที่ 1) จะเห็นได้ว่า สภาเทศบาลเมืองดิงจิงได้มีการอนุมัติงบประมาณ โดยที่รายรับและรายจ่ายของงบประมาณมีความสมดุลกัน โดยมีรายจ่ายรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร และมีรายรับรวมอยู่ที่ 225.17 ล้านยูโร เป็นต้น โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ไม่เคารพต่อหลักการนี้จะมีสภาพบังคับตามมาตรา L. 1612-5 กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

2.2.3 หลักการพิจารณาคดีโดยตุลาการทางการคลัง

แม้ตุลาการจะมีได้ออกคำพิพากษาในกรณีการควบคุมทางงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การควบคุมทางงบประมาณก็เป็นกระบวนการที่อยู่ในการดำเนินการขององค์กรศาล (l'institution juridictionnelle) ดังนั้น ตุลาการยังคงต้องเคารพหลักการดำเนินการกระบวนการในฐานะที่เป็นผู้พิพากษา ซึ่งในระบบการพิจารณาคดีทางการคลังมีหลักการสำคัญที่ตุลาการทุกคนต้องเคารพ อยู่ 3 ประการ (Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes, 2016, pp. 6-7) ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (l'indépendance) คือ หลักการที่ตุลาการจะมีสถานะที่ไม่อาจถูกย้ายตามอำเภอใจได้ (l'immovibilité statutaire) ตุลาการมีอิสระในการกำหนดแผนการปฏิบัติงาน (liberté de programmation de leurs travaux) ตุลาการมีอิสระในการให้ข้อสังเกตและคำแนะนำ (liberté pour l'adoption de leurs observations et recommandations) รวมถึง ตุลาการมีอิสระในการทำคำพิพากษา (liberté éditoriale dans leurs publications) ดังนั้น ตุลาการทุกคนจะได้รับหลักประกันนี้ในการพิจารณาคดี แม้จะเป็นการควบคุมทางงบประมาณที่ลักษณะของการดำเนินงานนั้นจะไม่ได้เป็นการพิจารณาอรรถคดีก็ตาม

หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ (la collégialité) คือ หลักการที่ตุลาการจะไม่รายงาน ไม่ทำคำพิพากษา และไม่ให้ความเห็นโดยตุลาการคนเดียว ในการทำงานของศาลตรวจเงินแผ่นดินทั้งในระดับชาติและระดับภาค จะต้องยึดถือหลักการนี้ กล่าวคือ ในการตรวจสอบทุกประเภท ทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน การตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ และการควบคุมทางงบประมาณ จะต้องมีการประชุมในรูปแบบองค์คณะ (une délibération collégiale) หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะเป็นหลักประกันให้รายงาน คำพิพากษา และความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีความเป็นภววิสัยและเป็นกลางซึ่งถือเป็นความน่าเชื่อถือขององค์กรศาลตรวจเงินแผ่นดินในภาพรวม

หลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี (la contradiction) คือ หลักการที่อย่างน้อย ก่อนการทำคำพิพากษา ก่อนการออกรายงานการตรวจสอบ หรือก่อนการให้ความเห็นทางงบประมาณ ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงก่อน ในกรณีของการควบคุมทางงบประมาณนั้น ตุลาการจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ทำการชี้แจง โดยอาจกระทำผ่านกระบวนการโต้ตอบทางเอกสารหรือการลงพื้นที่

หลักการสำคัญทั้ง 3 ประการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลจริยธรรมของตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดิน (La charte de déontologie des juridictions financières) เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาคดีโดยตุลาการทางการคลัง แม้จะมีได้เป็นกระบวนการยุติธรรมในลักษณะของการตัดสินคดีปกติ

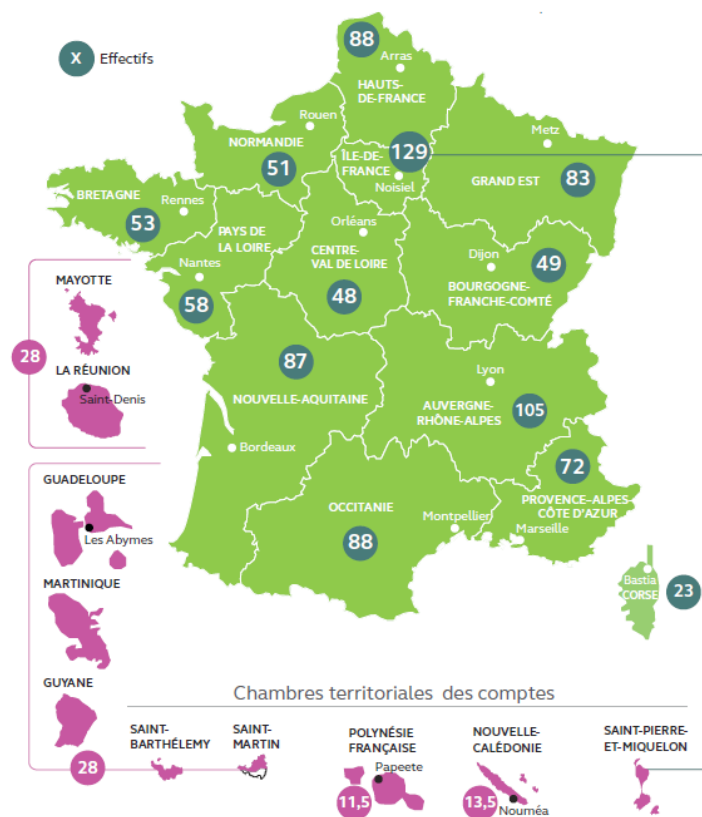
แต่จะมีความเที่ยงธรรม และเคารพต่อหลักการพื้นฐานของการพิจารณาคดีในศาล ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

3. ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค : องค์กรหลักในการควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในสากล หากใช้เกณฑ์องค์กรเป็นเกณฑ์ในการจำแนก อาจแบ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในสากล ออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้สำนักงาน (office) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “office” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษ ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า National Audit Office (NAO) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอเมริกา ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Government Accountability Office (GAO) หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า State Audit Office (SAO) และ 2) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้ศาล (Court) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “court” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า the Court of Account หรือ la Cour des comptes ในภาษาฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายทางการคลังและการงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะออกแบบให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐในระดับชาติแล้ว ในการตรวจสอบการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีองค์กรพิเศษอีกองค์กรหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้จ่ายเงิน และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีชื่อว่า “ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค” (les chambres régionales des comptes) (Eurorai, 2017, p. 1) โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้บัญญัติว่า “ให้มีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจำนวน 1 ศาล ประจำอยู่ในแต่ละภาค” ซึ่งปัจจุบันได้กลายมาเป็นบทบัญญัติ มาตรา L. 210-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 2015-29 ลงวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการลดจำนวนภาค ทำให้ภาค (Régions) ของประเทศฝรั่งเศสลดลงเหลือ 13 ภาค จึงส่งผลให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้มีจำนวนลดลงจาก 22 แห่ง เป็น 13 แห่ง ในแผ่นดินแม่



ภาพที่ 1 จำนวนภาคและที่ทำการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ที่มา : รายงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ประจำปี ค.ศ. 2019

(Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019, p. 29)

กระบวนการกระจายอำนาจโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ มีภารกิจ และมีความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น และ 2) เป็นการยกเลิกการควบคุมโดยผู้ว่าราชการ (la suppression des tutelles préfectorales) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (la libre administration)

เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทใหม่นี้ การจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นมาประจำในแต่ละภาค จึงตอบสนองต่อความจำเป็น 2 ประการ ดังนี้ 1) เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อทดแทนกลไกในการตรวจสอบแทนที่จะเป็นการตรวจสอบโดยผู้ว่าราชการซึ่งเป็นอำนาจบริหารของส่วนกลาง ให้กลายเป็นองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแทน

โครงสร้างโดยทั่วไปของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแต่ละแห่ง ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดโครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินในฐานะต้นแบบ โดยจะประกอบไปด้วยฝ่ายต่าง ๆ การกิจหลัก การกิจในการควบคุมทางงบประมาณ และกระบวนการควบคุมทางงบประมาณ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 การจัดองค์กรของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

3.1.1 ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคถูกแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตามคำแนะนำของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาของศาลตรวจเงินแผ่นดินและสภาสูงสุดของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ผู้ที่อาจถูกแต่งตั้งเป็นประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคต้องเป็นข้าราชการของศาลตรวจเงินแผ่นดินในตำแหน่ง *conseiller référendaire* ขึ้นไป มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ไม่สามารถขยายได้ ไม่สามารถเพิ่มวาระและไม่สามารถถูกถอดระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

ภารกิจของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีหน้าที่บริหารงานทั่วไปของศาลในฐานะหัวหน้าขององค์กร วางแผนการดำเนินงาน วางแผนการตรวจสอบโดยคำแนะนำของพนักงานอัยการทางการคลังเป็นประธานในการนั่งพิจารณาคดี จัดองค์กรคณะตามความเชี่ยวชาญของตุลาการ และมอบหมายภารกิจให้แก่ตุลาการ

ประธานศาลมีเลขาธิการศาลเป็นผู้ช่วยในการบริหารจัดการงานของศาล งานสนับสนุนการแจ้งคำพิพากษารับรองเอกสารต่าง ๆ ของศาล ผู้ที่จะเป็นเลขาธิการศาลจะได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค และต้องเป็นข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

3.1.2 อัยการทางการคลังประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ในแต่ละศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีตุลาการ หนึ่งหรือหลายคน ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการทางการคลัง (*procureur financier*) โดยคัดเลือกจากตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการผู้นั้นเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจของพนักงานอัยการและเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับอัยการสูงสุดประจำศาลตรวจเงินแผ่นดิน พนักงานอัยการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้รับแต่งตั้งและมอบหมายภารกิจโดยรัฐกฤษฎีกา

ภารกิจของพนักงานอัยการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ได้แก่ การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดองค์กรและแผนการปฏิบัติงานประจำปีของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค มีอำนาจในการสั่งดำเนินเรื่องต่อการตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ มีอำนาจในการเสนอข้อสรุปเป็นรายงาน มีอำนาจในการเข้าร่วมประชุมของศาลหรือขององค์กรคณะ แต่ไม่มีส่วนร่วมในการทำคำพิพากษา ออกความเห็น หรือตัดสินคดี อีกทั้งมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีอาญาและเสนอเรื่องต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกด้วย

3.1.3 ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคและผู้ช่วยตุลาการ

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีตุลาการและผู้ช่วยตุลาการในการปฏิบัติภารกิจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการประจำศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้นอาจได้รับการคัดเลือกด้วยวิธี (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 54-57) ดังต่อไปนี้

การคัดเลือกจากนักเรียนของโรงเรียนนักบริหารระดับสูง (l'École nationale d'administration หรือ ENA) ตามมาตรา L. 221-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจได้รับการคัดเลือกจากนักเรียนที่กำลังจะสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนักบริหารระดับสูง

การแต่งตั้งตุลาการจากข้าราชการขององค์กรอื่น (tour extérieur) เป็นอีกหนึ่งวิธีการคัดเลือกตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตามมาตรา L. 221-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยศาลทางการคลัง โดยประกาศการรับสมัครลงในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal officiel de la République française) ผู้สมัครจะต้องมีอายุมากกว่า 35 ปี และต้องรับราชการประเภท A หรือเทียบเท่ามาไม่น้อยกว่า 10 ปี

การรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาเป็นตุลาการ (détachement) ตามบทบัญญัติมาตรา L. 221-10 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยศาลทางการคลัง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุโดยการจบจากโรงเรียนนักบริหารระดับสูง อาจารย์มหาวิทยาลัย ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหารที่มียศเทียบเท่าตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาจได้รับโอนเข้ามาบรรจุเป็นตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

การสอบตรง (concours direct) ตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจถูกคัดเลือกโดยตรงผ่านการสอบเข้าบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการของศาล ตามมาตรา L. 221-11 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

ในกระบวนการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการจะมีผู้ช่วยตุลาการ (vérificateur) ผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือตุลาการในการตรวจสอบ

3.1.4 ฝ่ายสนับสนุน

ในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะมีฝ่ายสนับสนุนในการทำหน้าที่ตรวจสอบของตุลาการ เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป จำศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคโนโลยี เจ้าหน้าที่ฝ่ายเก็บสำนวน หรือเจ้าหน้าที่เอกสาร โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการศาล (secrétaire général)

3.2 การกิจของศาล

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีภารกิจหลัก 3 ภารกิจ ดังต่อไปนี้

การตัดสินบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น (juger les comptes des collectivités et établissements publics locaux) โดยการออกเป็นคำพิพากษา (jugement) คำพิพากษาของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลตรวจเงินแผ่นดินได้ กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเป็นศาลทางการคลังชั้นต้นในกรณีการตัดสินบัญชี (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 67-78)

การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น โดยการออกเป็นรายงานการตรวจสอบ (rapport) รายงานการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกเผยแพร่ในเว็บไซต์ของศาลเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลเพียงใด อย่างไรก็ตาม รายงานการตรวจสอบของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไม่อาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลตรวจเงินแผ่นดินได้ กล่าวคือ รายงานการตรวจสอบไม่ใช่คำพิพากษานั้นเอง (Jean Raynaud and Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 83-85)

การควบคุมทางงบประมาณ (contrôle budgétaire) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกเป็นความเห็น (avis) ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเข้าสู่การประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อทำการประชุมและลงมติเพื่อปรับปรุงงบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น (Jean Raynaud, Jean-Yves Bertucci, 2003, pp. 95-98)

3.3 การควบคุมทางงบประมาณ

การควบคุมทางงบประมาณถือเป็นหนึ่งในภารกิจของการตรวจเงินแผ่นดินที่ถูกออกแบบให้มีการตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้ออกแบบให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมทางงบประมาณคือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 แม้จะเป็นองค์กรศาลแต่ในการควบคุมทางงบประมาณนั้น ตุลาการในศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคหาได้ทำหน้าที่เป็น “ผู้พิพากษา” ไม่ เพราะตุลาการไม่ได้ออกคำวินิจฉัยเป็นคำพิพากษา หากแต่ทำหน้าที่เป็น “ผู้ให้คำปรึกษา” เพราะตุลาการออกคำวินิจฉัยเป็นความเห็น (avis)

3.4 ประเภทของการควบคุมทางงบประมาณ

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้น แบ่งออกได้ 4 กรณีหลัก (Jacques Buisson, 2015, p. 160) ดังต่อไปนี้

3.4.1 กรณีการไม่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณหลักภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

(Absence de vote du budget primitive dans les délais légaux)

ในกรณีที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกพิจารณาและอนุมัติก่อนวันที่ 15 เมษายนของปีงบประมาณ หรือก่อนวันที่ 30 เมษายนของปีที่มีการจัดตั้งสภาใหม่ (ปีที่มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น) ผู้ว่าราชการในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐมีอำนาจในการฟ้องร้องโดยเร็วต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ในกรณีนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีเวลา 1 เดือนในการให้ความเห็นที่เปิดเผยสู่สาธารณะ (avis public) เพื่อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ

3.4.2 กรณีงบประมาณไม่สมดุล (Absence d'équilibre réel du budget voté)

ในกรณีที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกพิจารณาและอนุมัติโดยสภาท้องถิ่น แต่ปรากฏว่างบประมาณดังกล่าวไม่มีความสมดุล ซึ่งกรณีที่มีปัญหาคือ กรณีที่ขาดดุล (รายจ่ายมากกว่ารายรับ) ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีระยะเวลาในการให้ความเห็น 30 วัน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับแก้ไขงบประมาณเพื่อจะได้กลับไปสู่ความสมดุลทางงบประมาณอีกครั้ง

การนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะนำข้อเสนอของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เข้าสู่การประชุมสภาครั้งใหม่ (nouvelle délibération) เพื่อปรับแก้งบประมาณตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค แนะนำ ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับตั้งแต่ได้รับแจ้งจากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ในการปรับแก้ของสภาท้องถิ่น ไม่จำเป็นต้องปรับแก้ตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำทั้งหมด สภาท้องถิ่นมีอิสระในการปรับแก้งบประมาณตามที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควร เพียงแต่เมื่อแก้ไขงบประมาณเสร็จ จำต้องส่งงบประมาณที่แก้ไขใหม่ให้แก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็นอีกครั้ง

3.4.3 กรณีปัญหาการดำเนินงานของงบประมาณที่ดำเนินการไปแล้วไม่สมดุล (Absence d'équilibre réel du budget exécuté)

เมื่อปีงบประมาณเสร็จสิ้น ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอบัญชีการดำเนินการ (compte administratif) เพื่อให้สภาท้องถิ่นรับรอง ในกรณีที่พบว่ามีหนี้เกินกว่าร้อยละ 10 สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 20,000 คน หรือเกินกว่าร้อยละ 5 สำหรับกรณีอื่น ๆ ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ ในกรณีนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะให้ข้อเสนอแนะโดยทำเป็นความเห็น โดยเสนอมาตรการที่จำเป็นเพื่อทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมาสมดุลอีกครั้ง (mesures nécessaire au rétablissement de l'équilibre) เพื่อให้เป็นไปตามหลักความสมดุลทางงบประมาณที่บังคับให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายจ่ายและรายได้ที่เท่ากัน ในกรณีนี้จะมีความแตกต่างจากกรณีงบประมาณ

ไม่สมดุลในหัวข้อ 3.4.2 เนื่องด้วยกรณีนี้เป็นกรณีที่บัญชีการดำเนินงานของงบประมาณที่ดำเนินการไปแล้วที่ถูกตรวจพบว่าไม่สมดุล การที่ย้อนไปแก้ไขงบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาท้องถิ่นไปแล้วจึงไม่อาจดำเนินการได้ กรณีนี้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำไปพิจารณาในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป

3.4.4 กรณีการไม่ระบुरายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ (Absence d'inscription des dépenses obligatoires)

ในกรณีที่รายจ่ายภาคบังคับไม่ได้ถูกระบุไว้ในงบประมาณ ผู้ว่าราชการ พนักงานบัญชีของรัฐ รวมถึงบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิในการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคอาจสั่งให้ผู้ว่าราชการเพิ่มรายจ่ายภาคบังคับดังกล่าวในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจเสนอให้มีการปรับลดรายจ่ายหรือให้มีการปรับเพิ่มรายได้ในบางส่วนเพื่อให้ครอบคลุมรายจ่ายภาคบังคับที่ถูกเพิ่มเข้ามาในงบประมาณ

รายจ่ายภาคบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการระบุไว้ในงบประมาณเพื่อเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะได้รับชำระหนี้ในปีงบประมาณนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องระบुरายจ่ายภาคบังคับไว้ในเอกสารงบประมาณจะทำให้เจ้าหน้าที่ทราบได้ว่าบริษัทของตนจะได้รับชำระหนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ระบุหนี้ส่วนนี้ไว้ในส่วนรายจ่ายของงบประมาณ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้

3.5 กระบวนการโดยทั่วไปของการควบคุมทางงบประมาณ

ด้วยการควบคุมทางงบประมาณที่อยู่ในอำนาจพิจารณาและให้ความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้นมีหลายประเภท ดังที่ได้กล่าวไปแล้วให้หัวข้อ 3.4 ทำให้กระบวนการของการตรวจสอบในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะของการควบคุม

โดยทั่วไปผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคคือ ผู้ว่าราชการในฐานะที่เป็นผู้แทนของรัฐ โดยต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด (Marie-Christine Steckel-Assouère, 2015, p. 96) เมื่อได้รับคำฟ้องของผู้ว่าราชการ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องตรวจคำฟ้อง (la vérification de saisine) ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้หรือไม่ หากครบเงื่อนไขตามกฎหมาย ศาลจะรับฟ้องและแจ้งไปยังหัวหน้าองค์กร (ordonnateur) ให้รับทราบเพื่อเริ่มขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง (la phrase d'instruction)

การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ ตุลาการมีอำนาจอย่างกว้างในการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานเอกสาร (l'investigation sur pièce) และแสวงหาข้อเท็จจริงจากการลงพื้นที่ (l'investigation sur place) เมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน ศาลจะทำ

การประชุมออกความเห็นเป็นองค์คณะ ในขั้นตอนนี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะต้องกระทำโดยเคารพหลักการทั้ง 3 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการทำความเห็นเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

เมื่อศาลพิจารณาและออกความเห็น ศาลจะแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแก้ไขและ/หรือปรับปรุงงบประมาณที่มีปัญหาต่อไป ความเห็นทางงบประมาณของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไม่สามารถอุทธรณ์ต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลปกครองสูงสุดได้

4. บทวิเคราะห์และข้อสังเกต

4.1 ความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

การควบคุมทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ถูกออกแบบให้เป็นภารกิจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค นั้น มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ใน 3 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านการลงมติโดยสภาท้องถิ่นแล้วนั้น มีผลใช้บังคับได้ทันที (rend exécutoire) หาได้เป็นการกระทำที่ยังต้องรอผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการก่อนไม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เพราะหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง หาได้หมายถึงเฉพาะความเป็นอิสระในทางการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว หากยังรวมถึงความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรบุคคลและงบประมาณอีกด้วย หากรัฐส่วนกลางโดยผู้ว่าราชการยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณที่สภาท้องถิ่นได้ออกมาแล้ว ย่อมไม่ต่างอะไรกับการที่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอ้อม เพราะการทำงานงบประมาณนั้นจะผูกพันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ดำเนินการใช้จ่ายเงินในงบประมาณให้เป็นไปตามที่เอกสารงบประมาณกำหนดไว้ ซึ่งถ้างบประมาณถูกตรวจสอบก่อนโดยผู้ว่าราชการ แสดงว่าผู้ว่าราชการยังคงเข้าไปมีส่วนในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านงบประมาณ การบริหารทั่วไป และการบริหารงานบุคคลนั่นเอง ดังนั้น การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ประชาธิปไตยของท้องถิ่นนั้นทำงานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นการแสดงถึงความไว้วางใจแก่นักการเมืองท้องถิ่น โดยปราศจากการครอบงำจากหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

ประการที่สอง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องแก้ไขงบประมาณตามคำแนะนำของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทั้งหมดก็ได้ เพียงแต่แก้ไขให้เพียงพอ (sufficient) ต่อการกลับไปสู่ความสมดุลเท่านั้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขงบประมาณตามความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทั้งหมด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำก็พอ กฎหมายเพียงแต่บังคับให้มีการส่งไปให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็นอีกครั้ง (2^{ème} avis) ซึ่งหากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคพิจารณางบประมาณที่ถูกแก้ไขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะไม่ได้รับ

การแก้ไขตามที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแนะนำทั้งหมด แต่หากศาลฯเห็นว่าการแก้ไขนั้นเพียงพอที่จะทำให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกลับมาสู่ความสมดุลที่รายรับกลับมาเท่ากับรายจ่ายได้ ศาลก็จะออกความเห็นอีกครั้งว่าการแก้ไขงบประมาณนั้นมีความเพียงพอต่อการกลับไปสู่ความสมดุลแล้ว การนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีความเห็นต่างจากศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่จะต้องผูกพันตนกับงบประมาณดังกล่าว หากศาลหรือผู้ว่าราชการไม่

ประการที่สาม กระบวนการในการควบคุมทางงบประมาณ แม้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะเห็นถึงความไม่ถูกต้องของงบประมาณ ศาลในฐานะองค์กรตรวจสอบก็ไม่สามารถเริ่มการตรวจสอบเองได้ เพราะกฎหมายออกแบบให้ต้องมีการเริ่มกระบวนการควบคุมทางงบประมาณโดยผู้ว่าราชการ การที่กฎหมายออกแบบให้กระบวนการเป็นไปในลักษณะนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในทางงบประมาณเป็นหลัก และให้การควบคุมทางงบประมาณเป็นข้อยกเว้น

4.2 การส่งเสริมการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นและการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย

การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงช่วยส่งเสริมการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นและการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การควบคุมทางงบประมาณเป็นการช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับงบประมาณที่ผิดพลาด เพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการทำงานงบประมาณนั้น ในบางกรณีอาจทำให้งบประมาณที่ผ่านการลงมติของสภาท้องถิ่นขัดหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณบางประการ การที่กฎหมายออกแบบให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามาแทรกแซงการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการให้โอกาสแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับแก้งบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมาย และสอดคล้องกับคำแนะนำของศาลอีกครั้ง

ตัวอย่างเช่น กรณีหลักว่าด้วยความสมดุลของงบประมาณ ที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงบประมาณที่สมดุล กล่าวคือ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรเป็นหนี้ที่มากเกินไป (deficit excessive) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เคารพหลักการนี้อาจทำให้สภาพคล่องทางการเงินและการงบประมาณของท้องถิ่นติดขัดจนอาจนำไปสู่การขาดเสถียรภาพทางการเงินได้ การขาดเสถียรภาพทางการเงินนั้นอันตรายถึงขั้นที่ทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดความระส่ำระสายทางการเมือง โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างอย่างง่ายประกอบการอธิบาย ดังนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง มีหนี้ที่มากเกินไป จะทำให้องค์กรนั้นจะต้องพึ่งการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลางมากขึ้น หากวันใดวันหนึ่งรัฐส่วนกลางดับที่จะเข้ามาช่วยเหลือในส่วนนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะไม่มียกงบประมาณในการจ่ายเงินเดือนข้าราชการ เมื่อไม่มีการ

จ่ายเงินเดือนข้าราชการ ก็จะส่งผลต่อผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่ได้รับค่าเช่าบ้านตามมา และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องหารายได้ที่เพิ่มขึ้นเพราะหนี้ที่ตนต้องชำระนั้นมีมาก ทำให้อัตราค่าบริการต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น ๆ จำต้องถูกปรับขึ้นตาม เช่น ค่ารถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น เมื่อค่าครองชีพมวลรวมของท้องถิ่นสูงขึ้น ประชาชนย่อมย้ายออกไปยังเมืองที่ค่าครองชีพต่ำกว่า เมื่อประชากรลดลง การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นรายได้ของท้องถิ่นย่อมมีน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งก็จะส่งผลเสียย้อนกลับมาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้น การที่ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเข้ามามีควบคุมในประเด็นนี้จะเป็นการช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว และทำให้สถานการณ์ทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ประสบความยากลำบากจนเกินไป และเป็นการช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย

ประการที่สอง การควบคุมทางงบประมาณเป็นการคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสีย (เจ้าหนี้) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ ในกรณีที่บริษัทหรือเอกชนที่เป็นเจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ระบุนั้นไว้ในงบประมาณ ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมต่อบริษัทหรือเอกชนรายนั้น ๆ ในฐานะเจ้าหนี้ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ เจ้าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหนี้โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั่นเอง ผลที่ตามมาในประเด็นนี้คือ กระบวนการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะใช้เวลาแก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพียงแค่ 1 เดือน เพราะฉะนั้นกระบวนการนี้ย่อมมีความรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่อาจใช้เวลานานหลายปี

4.3 บทบาทของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับ “บทบาท” ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคที่น่าสนใจ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีการแยกบทบาทที่ชัดเจน ทั้งในแง่ภารกิจ วัตถุประสงค์ และประเภทของคำตัดสิน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ผู้รายงาน” (rapporteur) โดยมุ่งตรวจสอบการดำเนินงานของหัวหน้าองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลิตรายงาน (rapport) สู่อำนาจ แต่หากเป็นการตัดสินคดีบัญชีของรัฐ ตุลาการจะทำหน้าที่เป็น “ผู้พิพากษา” (juge) โดยมุ่งตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ และออกคำตัดสินในรูปแบบคำพิพากษา (jugement) ในส่วนของการควบคุมทางงบประมาณศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา (conseiller) โดยมุ่งตรวจสอบเอกสาร “งบประมาณ” และให้ความเห็น (avis) แก่สาธารณชน การแยกออกอย่างชัดเจนซึ่งภารกิจ วัตถุประสงค์ และประเภทของคำตัดสินนี้ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะนำมาปรับใช้กับการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ทราบบทบาทที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับการเข้าตรวจสอบในแต่ละกรณี

ประการที่สอง ในการควบคุมทางงบประมาณ ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคแต่ละคนจะมีภารกิจค่อนข้างมากในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (เดือนเมษายน – พฤษภาคม) เพราะในการดำเนินการควบคุมทางงบประมาณ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดแก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไว้ อีกทั้งการควบคุมทางงบประมาณเป็นภารกิจที่เริ่มต้นโดยผู้ว่าราชการ ดังนั้นศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงไม่สามารถวางแผนการตรวจสอบล่วงหน้าได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของการตรวจสอบการดำเนินงาน และการตัดสินใจของพนักงานบัญชีของรัฐ ทำให้ในบางปีผู้พิพากษา 1 อาจได้รับการฝึกควบคุมทางงบประมาณในจำนวนมาก หากผู้ว่าราชการมีการฟ้องร้องหลายกรณี

แบ็กนา แปโร อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-พร็องซ์-กงเต ได้อธิบายให้แก่ผู้เขียนว่า บางครั้งบางครั้ง ตุลาการทางการคลัง 1 คน อาจต้องพิจารณาให้ความเห็นทางงบประมาณ 4 ถึง 5 เรื่องในระยะเวลา 1 เดือน ซึ่งอาจกระทบต่อภารกิจอื่นของตุลาการไปโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม *แบ็กนา แปโร* ได้ขยายความต่อว่า ที่กฎหมายบังคับให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วในการให้ความเห็นทางงบประมาณ เพราะเมื่อมีการฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้สูญเสียความเป็นอิสระทางงบประมาณ ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความเป็นอิสระทางงบประมาณกลับคืนมาก็ต่อเมื่อศาลได้ออกความเห็นแล้ว ดังนั้นหากกฎหมายไม่บังคับตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคไว้ ย่อมจะส่งผลต่อการงบประมาณโดยรวมของท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะยังไม่สามารถได้รับชำระหนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ต่อไปได้ เป็นต้น

5. บทสรุป

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการยกเลิกการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการ และแทนที่ด้วยการตรวจสอบลักษณะใหม่ ที่มีชื่อว่า การควบคุมทางงบประมาณ โดยได้จัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการควบคุมทางงบประมาณ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจึงกลายเป็นองค์กรตุลาการหลักที่ทำหน้าที่ในการควบคุมทางงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการควบคุมทางงบประมาณอาจแบ่งออกได้หลายกรณี ได้แก่ กรณีการไม่พิจารณาและอนุมัติงบประมาณหลักภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย กรณีงบประมาณไม่สมดุล กรณีบัญชีดำเนินงานไม่สมดุล และกรณีการไม่ระบุรายจ่ายภาคบังคับไว้ในงบประมาณ

โดยทั่วไปกระบวนการตรวจสอบจะเริ่มต้นขึ้นโดยคำฟ้องของผู้ว่าราชการประจำจังหวัด โดยการยื่นต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคเพื่อให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็น เมื่อมีการฟ้องต่อศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลจะมีการแสวงหาข้อเท็จจริง และมีการประชุมทำความเข้าใจที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ภายในกรอบเวลา 1 เดือน โดยความเห็นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะถูกนำเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่นเพื่อมีการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข และอนุมัติงบประมาณเพื่อให้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องตาม

กฎหมายและเคารพต่อหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนกระบวนการควบคุมทางงบประมาณของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ตุลาการจะต้องเคารพหลักการพื้นฐานในการพิจารณาคดีของศาลทางการคลัง 3 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ หลักการพิจารณาคดีเป็นองค์คณะ และหลักการเผชิญหน้าในการพิจารณาคดี

การควบคุมทางงบประมาณจะเป็นการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำงบประมาณ เป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณแบ็กนา แปโร (Bernard Perraud) อดีตตุลาการทางการคลังระดับที่หนึ่ง แห่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคบูร์กอญ-ฟร็องซ์-กงเต และตุลาการที่ปรึกษา (maître de stage) ในการฝึกงาน ภาคปฏิบัติ (stage opérationnel) ของผู้เขียนรายนามณัฐวุฒิ คล้ายคำ ที่ได้ถ่ายทอดมุมมองและประสบการณ์ให้กับผู้เขียนจนเกิดความรู้ และความเข้าใจในกระบวนการควบคุมทางงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส

เอกสารอ้างอิง/References

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2561). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์ พรินติ้งแอนพับลิชชิง.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2562). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- Charte de déontologie des juridictions financières.
- Code des juridictions financières.
- Code général des collectivités territoriales. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>.
- Conseil constitutionnel. *La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale ?*. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-libre-administration-des-collectivites-territoriales-est-elle-une-liberte-fondamentale>.
- Constitution de la République française.

- Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes. (2019). *Rapport annuel 2018*. Tome III. Paris : La documentation française.
- Cour des comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes. (2019). *Rapport annuel 2019*. Tome III. Retrieved November 15, 2021, from <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/RPA2019-Tome-3-integral.pdf>.
- Cour des comptes et Chambres régionales et territoriales des comptes. (2016). *S'assurer du bon emploi de l'argent public, en informer le citoyen*.
- Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.
- Eurorai. (2017). *THE FRENCH SYSTEM OF REGIONAL PUBLIC SECTOR AUDIT*. Retrieved December 2, 2021, from <https://www.eurorai.org/public/Attachment/2020/5/CountryreportFrance-update2017.pdf>.
- Jacques Buisson. (2015). *Finances Publiques*. 16^e édition. Paris: édition Dalloz.
- Jean Raynaud & Jean-Yves Bertucci. (2003). *Les juridictions financières*. 1^{re} édition Que sais-je ?. Vendôme: Vendôme Impressions.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.
- La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.
- Mairie de Dijon. *EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS, Conseil Municipal de la ville de Dijon*, Séance du 14 décembre 2020 Retrieved December 2, 2021, from file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_20211213.pdf.
- Marie-Christine Steckel-Assouère. (2015). *Les finances publiques en schémas*. 1^{re} édition. Paris: Ellipses.
- Michel Bouvier. (2018). *Les finances locales*. 17^e édition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ Lextenso.
- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassen, & Jean-Pierre Lassale. (2018-2019). *Les finances publiques*. 17^e édition 2018-2019. Issy-les-Moulineaux: LGDJ Lextenso.
- Ville de Dijon. M. 57 Budget primitif Voté par nature. BUDGET : Dijon Ville - Budget principal (3) ANNEE 2022. Retrieved December 2, 2021, from [file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_D_20211213%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/BP_DELIB_VD2021_12_13_005_D_20211213%20(1).pdf).

Virginie Donier. (2017). *Droit des collectivités territoriales*. Paris: 2^e édition Dalloz.